creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학 석사 학위논문

제주도 부동산 투자이민제의 정책변동 과정에 관한 연구

- 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합모형을 중심으로 -

2022년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

나 현 웅

제주도 부동산 투자이민제의 정책변동 과정에 관한 연구

- 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합모형을 중심으로 -

지도교수 임 도 빈

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함
2021년 9월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학 전공
나 현 웅

나 현 웅의 석사 학위논문을 인준함
2021년 12월

위 원 장 구 민 교 (인)

부위원장 김 윤 지 (인)

위 원 임 도 빈 (인)

국문초록

부동산 투자이민제는 외국 자본을 유치하기 위해 영주권를 인센티브로 부여하는 이민정책의 한 종류로서 우리나라는 2010년 2월 제주도 내 휴양 시설의 개발사업과 관련한 부동산에 투자하는 외국인을 대상으로 처음 시행되었다. 동 제도는 도입과 동시에 많은 투자금을 유치하여 성공적인 투자 유치 정책으로 평가받으며, 제주도 외 인천, 부산 등 다른 지역에서도 부동산 투자이민제를 도입하는 계기가 되었다. 그러나 2012년 말부터 중국 자본이 제주도 땅을 잠식하고 있다는 비판 여론이 발생하며, 제도의 존폐를 둘러싼 찬성과 반대 측의 논의가 전개되었다. 약 3년 간 이어진 논쟁 끝에 제주도 부동산 투자이민제는 시행 5년 8개월 만인 2015년 10월, 투자 대상 지역을 제주도 전역에서 '관광단지'로 축소하는 내용으로 정책이 변동되었고 그 이후 투자 유치 실적은 급감하였다. 이에 본 연구는 2015년의 제주도 부동산 투자이민제 정책 변동을 둘러싼 다양한 요소들을 살펴봄으로써 그 과정을 분석하였다. 부동산 투자이민제와 관련한 그간의 선행 연구들이 특정 지역에 있어서의 부동산 투자이민제의 도입 필요성이나 도입 이후의 성과를 분석하는 연구가 대다수였고 정책 변동을 다룬 연구는 없었다는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

본 연구에서는 정책변동 과정을 설명하기 위해 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합모형을 활용하여 단일 모형이 가진 설명력 한계를 극복하고, 제도와 관련한 보다 많은 요소들을 분석하고자 하였다. 분석요소로서 제주도 부동산 투자이민제를 둘러싼 안정적인 외적변수, 역동적인 외부사건, 정책문제 흐름, 정치 흐름, 정책대안 흐름, 옹호연합과 신념체계, 정책선도자, 정책중개자, 촉발기제와 정책의 창을 분석하였다. 이를 위해 2007년부터 2015년 10월까지를 범위로 부동산 투자이민제와 관련한 언론기사, 정부 보고서, 보도자료, 연구자료, 국회 및 제주도의회 회의록 등 여러 문헌 등을 활용하였다.

제주도 부동산 투자이민제의 정책 변동 과정을 분석한 결과, 정책 변동에 가장 결정적 영향을 미친 요인은 여론의 변화로 대표되는 정치 흐름으로 나타났다. 제주도는 섬이라는 지리적 한계로 인해 제조업이 발달하기 어려워 관광업 등 서비스업이 주를 이루는 경제 구조적 특징이 있다. 그러나 관광업은 초기 인프라 구축이 선행되어야 하고 투자금 회수 리스크가 높은 특성이 있어 중앙 정부의 다양한 지원에도 불구하고 제주도는 오랜 기간 외국 자본 유치에 어려움을 겪고 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 제주도 측의 제안으로 도입된 것이 부동산 투자이민제이다. 그러나 부동산 투자이민제 도입과 별개로 중국 정부의 출입국 규정의 변화 및 중-일간 외교 분쟁의 영향으로 2010년 이후 제주도를 방문하는 중국인 관광객이 급증하고, 중국인 관광객을 대상으로 사업하는 중국인들이 다수의 주택, 상가 등을 구입하면서 중국인과 제주도민과의 갈등이 발생하기 시작하였다. 이렇게 중국인들이 매입한 주택, 상가는 부동산 투자이민제의 적용 대상이 아니었음에도 중국인이 부동산을 구매하는 행위가 부동산 투자이민제 때문이라는 인식이 형성되었고 더 나아가 중국인들이 제주도 땅을 잠식하고 있다는 식으로 여론이 형성되었다. 이에 대한 제주도청의 해명과 투자이민제를 지속하려는 찬성 옹호연합의 활동에도 불구하고 부정적 여론은 해소되지 않았고 제주도 내 뿐 아니라 전국적으로 확산되며, 제주도 부동산 투자이민제의 적용 대상 축소라는 정책 변동으로 이어지게 되었다.

본 연구의 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 이민정책은 기존의 주민들과 함께 살아가게 되는 사람들을 받아들이는 정책이라는 점에서 주민들의 민감도가 높다. 따라서 특정 지역에 한정하여 영향을 미치는 이민정책을 도입할 경우 지역 주민들이 정책에 대한 정확한 정보를 취득할 수 있도록 투명성을 제고할 필요가 있다. 둘째, 특정 지역에 대한 이민정책으로 인해 지역 주민과의 갈등이 발생하는 경우 갈등의 초기 단계에서부터 지역 주민이 참여하는 협의체를 구성하여 갈등을 관리, 해소할 수 있는 조치가 필요하다. 셋째, 투자이민제에 대한 변동은 투자 유치 정책을 바꾸는 것이라는 점에서 신중을 기할 필요가 있다. 제주도 부동산 투자이민제의 경

우 비교적 단기간 내 정책이 변경됨에 따라 기존의 투자 인센티브를 믿고 투자한 외국인 투자자의 신뢰를 잃게 되었고, 이로 인해 정책 변동 이후 투자 유치 실적이 급감한 모습을 확인할 수 있었다. 따라서 향후 투자이민제에 대한 정책을 다시 변경할 경우 과거의 정책 변동 사례를 면밀히 검토하는 것이 중요하다.

주요어 : 부동산 투자이민제, 이민정책, 정책 변동, 다중흐름모형, 정책옹호연합모형

학 번 : 2015-24314

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 1

1. 연구의 배경 ····· 1

2. 연구의 목적 ····· 3

제2절 연구의 대상 및 구성 ····· 4

1. 연구의 대상 ····· 4

2. 연구의 구성 ····· 5

제 2 장 이론적 고찰 및 선행연구 ····· 7

제1절 부동산 투자이민제 ····· 7

1. 부동산 투자이민제의 개요 ····· 7

2. 제주도 부동산 투자이민제의 전개 과정 ····· 10

제2절 ACMS 모형 ····· 21

1. 개념 ····· 21

2. ACMS 모형의 구성요소 ····· 24

제3절 선행연구 ····· 30

1. 부동산 투자이민제와 관련한 선행연구 ····· 30

2. 결합모형과 관련한 선행연구 ····· 35

제 3 장 연구설계 및 연구방법 ····· 40

제1절 연구설계 및 연구모형 ····· 40

제2절 연구방법 및 자료수집 ····· 41

제 4 장 제주도 부동산 투자이민제 정책 변동과정 분석 ····· 44

제1절 외적변수 ····· 44

1. 안정적인 외적변수 ····· 44

2. 역동적인 외부사건 ····· 52

제2절 다중흐름모형의 구성요소 ····· 63

1. 정책문제의 흐름 ····· 63

2. 정치의 흐름 ····· 65

3. 정책대안의 흐름 ····· 69

제3절 정책옹호연합모형의 구성요소 ····· 72

1. 옹호연합의 신념체계와 구성 ····· 72

2. 각 옹호연합의 자원 및 제약 ····· 74

제4절 옹호연합의 활동과 정책의 창 ····· 77

1. 제주도 부동산 투자이민제의 정책의 창 ····· 77

2. 1차 정책의 창 : 2013년 10월 ····· 77

3. 2차 정책의 창 : 2015년 6월 ····· 83

제 5 장 결론 ····· 90

제1절 연구의 요약 ····· 90

제2절 연구의 시사점 ····· 92

제3절 연구의 한계 ····· 96

참고문헌 ····· 98

Abstract ····· 103

표 목 차

<표 1> 부동산 투자이민제 적용 지역 및 투자 현황 ····· 4

<표 2> 부동산 투자이민제 도입 당시 법령 및 고시 내용 ····· 13

<표 3> 부동산 투자이민제를 통한 영주자격 취득 과정 ····· 14

<표 4> 제주도 부동산 투자이민제도 투자 인센티브 ····· 16

<표 5> 제주도 부동산 투자이민제 대상 투자 현황 ····· 19

<표 6> 제주도 부동산 추진경과 요약 ····· 20

<표 7> 각 모형의 장단점 및 결합 모형의 차별성 ····· 24

<표 8> 제주 지역 내 총생산(GRDP) 업종별 구성비 ····· 47

<표 9> 연도별 지가변동률 추이 ····· 52

<표 10> 제주방문 외국인 관광객 수 추이 ····· 53

<표 11> 제주지역 국적별 연도별 토지 보유 추이 ····· 54

<표 12> 중국인 소유 토지 증가 원인에 대한 제주도의 국정감사 답변 ····· 55

<표 13> 연도별 1인당 GRDP 변동 ····· 57

<표 14> 연도별 1인당 개인소득 변동 ····· 58

<표 15> 연도별 정치집단의 변화 ····· 62

<표 16> 제주도 부동산 투자이민제 투자 현황 ····· 64

<표 17> 부동산 투자이민제에 대한 제주도민 여론조사 세부 내용 ····· 68

<표 18> 부동산 투자이민제 관련 옹호연합의 신념체계 및 구성 ····· 74

<표 19> 각 옹호연합별 자원과 제약 정리 ····· 76

<표 20> 2014년도 제주도 국정감사 국토교통위원회 소속 의원별 발언 내용 ····· 86

<표 21> 제주도 부동산 투자이민제의 정책변동과정 연구 결과 정리 ····· 93

그 림 목 차

〈그림 1〉 본 연구의 연구 모형 ····· 41
〈그림 2〉 “투자이민제”로 검색된 월별 신문기사의 수 ····· 43
〈그림 3〉 검색어 “투자이민제” 관련 연관 키워드 분석 결과 ····· 67
〈그림 4〉 부동산 투자이민제 관련 연도별 연관어 분석 결과 ····· 67

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

최근 전국적으로 폭등한 부동산 가격은 한국 사회의 가장 큰 문제로 인식되고 있다. 정부의 강력한 부동산 가격 억제 대책에도 불구하고, 불과 몇 년 사이에 주택 가격이 수 억 씩 오른 탓에 주택을 구매하지 못한 사람들의 박탈감이 심화되었다. 실제 거주할 목적이 아니라 투자를 목적으로 부동산을 구매하는 행위를 투기로서 바라보는 정부와 여론의 관점은 외국인의 한국 부동산 투자에 대한 비판적인 인식으로 이어졌다. 이를 반영하는 듯 외국인이 한국의 부동산을 얼마나 보유하고 있는지에 대한 보도나 중국인이 한국 부동산을 싹쓸이하고 있어 집값이 오르고 있다는 기사도 적지 않게 접할 수 있고, 더 나아가 외국인의 부동산 투자를 법으로 금지해 달라는 청와대 국민청원도 제기되기도 하였다. 이와 같은 외국인의 부동산 투자에 대한 부정적인 여론은 자연스럽게 2010년부터 시행되어 온 외국인 부동산 투자이민제의 비판으로 이어지게 되었다.

2010년부터 시행 중인 부동산 투자이민제는 법무부장관이 지정한 특정 지역의 특정 부동산에 5억 원 이상을 투자한 외국인 등에게 한국에 장기간 거주할 수 있는 사증(VISA)을 발급하는 제도이다. 고액을 투자한 외국인에게 그 나라에 장기간 거주할 수 있는 체류권 또는 국적을 부여하는 이민정책은 우리나라 뿐만 아니라 여러 나라들이 외국인 투자를 적극적으로 유치하기 위해 활용하여 온 제도로서 우리나라에서는 2007~2008년 글로벌 금융위기에 따른 투자 경기가 위축되자 외국인 투자를 활성화하기 위해 제주도를 시작으로 시행되었다. 제도가 시작된 제주도에서 단기간

에 중국 자본을 다수 유치하면서 부동산 투자이민제는 성공적인 외국인 투자 유치 정책의 하나로 평가받았고, 이를 지켜보던 제주도 외 다른 지방자치단체에서도 자신들의 지역에도 외국 자본을 유치하기 위해 부동산 투자이민제 도입하게 되면서, 정책이 시작된 지 불과 3년 만에 부동산 투자이민제는 강원도 평창, 전라남도 여수, 인천 경제자유구역(영종/송도/청라지구), 부산 해운대 및 동부산관광단지 등 전국 각지로 적용 지역을 확대하게 된다.

그러나 시행 초기 성공적인 투자 유치 정책으로 평가받던 제주도 부동산 투자이민제는 시행 2년 여 만인 2012년 말부터 여론이 반전되며 실패한 정책이라는 비판을 받게 되었다. 부동산 투자이민제가 제주도의 지가 상승과 부동산 난개발의 원인이라는 내용이었다. 그 후 2015년까지 3년 여간 외국인 투자를 유치하여 제주도 관광 인프라를 확대하기 위해 부동산 투자이민제를 지속해야 한다는 입장과 환경 보호 및 부동산 가격 안정을 위해 부동산 투자이민제를 폐지 또는 개선해야 한다는 입장이 첨예하게 대립하게 된다. 이러한 입장의 대립은 제주도 내 이해관계자들 간의 갈등을 넘어 2014년에 있었던 제주도지사 선거와 국정감사의 주된 쟁점으로 부각되었으며, 결국 2015년 10월 제주도 부동산 투자이민제의 적용되는 지역을 축소하는 것을 대안으로 정책이 변경되었다.

불과 5년 여 만에 진행된 이와 같은 급격한 정책의 변동은 결과적으로 안정적인 투자 환경을 추구하는 외국인 투자자들의 마음을 돌리게 하는 계기로 작용하였고, 2016년 주한미군의 사드(THAAD) 배치로 초래된 중국 정부의 한한령 조치가 더해져 중국발 투자가 급감하면서 제주도 부동산 투자이민제의 실적 또한 급감하게 되어 2021년 상반기에는 투자 실적이 0건에 이르게 된다. 이에 제주도 측은 연구용역을 통해 다시 제도 개선을 추진하려 하자[1], 이에 대한 반대 움직임도 다시 발생하는 등 2005년의 논의가 재개되는 움직임을 보이고 있다.[2]

---

1) “땅 팔아먹었다”는 ‘부동산투자이민제’ 제주도 대대적 손질, 2021.08.04. 뉴시스
2) 송창권 의원 “난개발, 투기 부추기는 부동산투자이민제 폐기돼야” 2021.10.12. 헤드라인 제주

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 제주도 부동산 투자이민제의 정책 변동 과정을 전반적으로 살펴보고 해당 제도에 영향을 미친 요인들을 다각도로 분석하는데 있다. 부동산 투자이민제의 정책 변동 당시 여론 및 시민단체들은 부동산 투자이민제가 지가 상승 난개발의 원인이라고 지적하였다. 그러나 이러한 주장대로 투자이민제의 도입과 지가 상승 및 난개발의 논리적 상관관계가 성립한다면 부동산 투자이민제가 도입된 제주도 외 지역에서 지가 상승과 부동산 난개발이 발생하지 않은 이유에 대해서 설명하기가 어렵다. 제주도와 비슷한 시기에 부동산 투자이민제가 적용된 다른 지역의 경우 부동산 난개발 논란이 없었을 뿐 아니라 유의미한 투자 유치 실적마저도 없는 지역도 있기 때문이다.

최근 부동산 가격의 급등의 영향으로 제주도에서 부동산 투자이민제의 폐지를 주장하는 것과 달리 제주도를 제외한 부동산 투자이민제를 시행 중인 지방자치단체에서는 부동산 투자이민제를 통해 표류하고 있는 개발사업에 외국인 투자를 유치하는 것이 필요하다고 홍보를 강화하고 있는 실정이다. 이에 다양한 사회적 갈등을 야기한 부동산 투자이민제의 도입과정 및 2015년 정책이 변동되는 과정에 있어 영향을 미친 요인들과 제도를 둘러싼 각 이해단체들의 상반된 논의 및 갈등의 원인 등을 분석하여, 앞으로 논의될 부동산 투자이민제의 지속 여부에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 또한, 향후 부동산 투자이민제와 유사한 이민정책의 검토 및 정책 형성과정에도 참고할 수 있는 시사점 역시 살펴보고자 한다.

아울러 이론적으로는 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합모형에 대한 설명력을 확인하고자 한다.

제 2 절 연구의 대상 및 구성

1. 연구의 대상

본 연구는 법무부가 시행 중인 부동산 투자이민제 중 제주도의 부동산 투자이민제를 대상으로 한다. 상술한 바와 같이 법무부의 부동산 투자이민제 적용 지역은 <표 1>과 같이 제주도 뿐만 아니라 다른 지역도 다수 지정되었지만 제주도에서만 사실상의 투자 유치 효과가 있었다.

<표 1> 부동산 투자이민제 적용 지역 및 투자 현황[3)]

대상지역	최초 지정일시	투자건수 (건)	투자금액(억원)
제주도	2010년 1월	1,961	14,638
강원도 평창시 알펜시아 리조트	2011년 2월	6	33
전라남도 여수시 경도 해양관광단지	2011년 8월	0	0
인천광역시 경제자유구역(영종지구)	2011년 10월	4	25
인천광역시 경제자유구역(송도/청라지구)	2013년 4월	22	151
부산광역시 해운대 및 동부산관광단지	2013년 5월	19	418
경기도 파주시 통일동산*	2015년 10월	0	0
강원도 정동진 지구	2016년 2월	0	0
전라남도 여수시 화양지구	2016년 7월	0	0

* 경기도 파주시 통일동산은 시행 후 일몰기간(5년) 도과하여 2021년 기준 지정 해제 상태

<표 1>에서 확인할 수 있듯이 투자이민제 적용 지역으로 지정된 9곳 중 4곳은 지정된 후 수 년이 지났음에도 한 건의 투자 실적도 달성하지 못하였으며, 특히 전남

3) 2021년 9월 기준, 법무부 내부자료를 일부 수정

여수시 경도 해양관광단지는 10년이 지났음에도 한 건의 투자도 유치하지 못하였다, 그나마 투자가 있었던 부산, 인천 등 다른 지역도 제주도와 비교하였을 때 투자 건수나 투자금액의 규모가 미미한 정도이다. 따라서 부동산 투자이민제는 사실상 제주도에 한정하여 정책 효과가 있었다고 해석할 수 있다. 이러한 이유로 제주도 이외의 다른 지역은 부동산 투자이민제를 둘러싼 논란이나 정책의 변동과 관련한 논의도 거의 없기 때문에 제주도 외 지역에 대한 부동산 투자이민제는 정책변동을 살펴보고자 하는 본 연구의 대상으로 적합하지 않다고 보았다.

2. 연구의 구성

본 연구는 2010년 1월 도입된 제주도 부동산 투자이민제도가 2015년 10월 일부 수정되는 과정을 정책 변동을 설명하는 모형인 다중흐름모형과 정책옹호연합모형을 결합한 결합모형을 적용하여 분석함으로써 각 모형의 구성요소들이 제주도 부동산 투자이민제 수정이라는 정책변동 과정에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하고자 한다. 이를 통해 이론적으로는 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합모형을 활용한 사례연구의 설명력을 확인하고, 정책적으로는 향후 부동산 투자이민제의 개선 또는 존폐와 관련한 논의에 참고할 수 있는 시사점을 제시하고자 한다.

이에 따라 본 연구는 총 5장으로 구성하였으며, 각 장에서의 연구 내용을 살펴보면 다음과 같다. 제1장 서론에서는 제주도 부동산 투자이민제의 정책변동 과정을 연구하게 된 연구 배경과 목적을 서술하여 연구의 필요성을 제기하며 구체적인 연구의 대상을 설정하였다. 제2장에서는 이론적 배경으로 먼저 부동산 투자이민제에 대한 개괄적인 내용을 살펴본 후 보다 구체적으로 본 연구의 연구 대상인 제주도 부동산 투자이민제의 상세 내용과 전개 과정에 대해 서술하였다. 이후 정책 변동을 설명하는 모형인 다중흐름모형, 정책옹호연합모형에 대한 이론적 논의를 거쳐, 각각의 선행연구를 알아보았다. 제3장에서는 이론적 논의와 선행연구를 바탕으로 본 연

구에 적용할 연구모형을 설정하고 연구방법 및 자료 수집 방법을 살펴보며, 제4장에서는 본격적으로 제3장에서 설정된 연구모형의 각 구성요소가 제주도 부동산 투자이민제의 정책 변동 과정에서 어떻게 나타났는지 분석하였다. 마지막 제5장에서는 연구의 전반적인 내용을 요약 정리하여 제시하고, 연구결과에 따른 시사점과 연구의 한계를 제시하였다.

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구

제 1 절 부동산 투자이민제

1. 부동산 투자이민제도의 개요

1) 투자이민제도

투자이민제도란 투자와 이민을 결합한 제도로서 그 나라의 정부가 정한 특정 투자 대상에 일정한 금액을 투자하는 외국인에게 그 나라에 거주할 권리를 부여하는 제도를 말한다. 국내 자본만으로 목적 달성이 어려운 사업 등에 해외 자본을 유치하여 경제성장, 일자리 창출, 지역경제 활성화 등의 목표를 달성할 수 있고, 이에 더하여 자산이 있는 고급이민자를 자국에 유치할 수 있는 부가적 효과도 얻을 수 있다. 투자이민제도는 투자의 직·간접 정도에 따라 직접투자이민제도와 간접투자이민제도로 구분된다. 직접투자이민제도는 투자자가 일정 수준 이상의 투자금을 기업 또는 투자 상품에 직접 투자하고 투자한 자산을 직접 운영한 결과 투자대상국에 일자리 신설 등과 같은 직접적 경제효과를 거두게 되면 투자대상국의 거주권을 부여하는 제도이다. 직접투자이민제도는 투자자의 의지에 따라 투자금을 직접 운용한다는 장점이 있지만, 일정 수준 이상의 직접적 경제효과를 거두기가 어려운 단점이 있다. 이에 반해 간접투자이민제도는 외국인이 일정 수준 이상의 투자금을 투자대상국 정부가 지정한 특정 투자대상 상품에 대해 투자운용사 등을 경유하여 간접적으로 투자하고 지정된 기간 동안 일정 수준 이상의 직간접 경제효과를 거두게 되면 투자된 원금과 수익금 또는 손실금을 되돌려 받고 투자 대상국에 거주할 권리를 부여받는 제도이다. 간접투자이민제도는 직접투자이민과 달리 소유권은 인정하되 투자 자산의 경영권이 일정 기간 제한된다는 단점이 있다(강동관 외 2011).

2) 주요 국가의 투자이민제도

해외 투자와 이민정책을 연계하는 정책 아이디어는 우리나라에 도입되기 이전부터 이민정책을 널리 활용하고 있던 외국에서 이미 시행되고 있던 도이다. 이 중 미국, 호주, 홍콩의 사례를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

미국의 투자이민제도는 기본프로그램과 지역센터를 통한 프로그램으로 구분된다. 기본프로그램은 1990년부터 시행된 제도로 100만 달러 이상을 투자하고 시민권자, 영주권자 등 미국 내 합법취업자 10명 이상을 직접 고용하며 5년 이상 사업을 영위하는 직접투자자를 대상으로 한다. 반면 지역센터를 통한 프로그램은 1992년에 지역 센터를 통한 간접 투자 프로그램을 시범적으로 도입한 제도로서 인구 2만 명 정도의 시골지역이나 평균 실업률보다 높은 실업을 보이는 도시에 투자하는 투자자를 대상으로 하되 투자금액은 50만 달러로 하향되어 운영되어 왔다(김상명, 2013). 그러던 중 2019년 11월 21일 미국 정부는 규정을 개정하여 기본프로그램의 투자 기준 금액은 180만 달러, 고실업지역에 대한 투자 기준 금액은 90만 달러로 대폭 인상하였는데, 새로운 기준에 대해 이민국을 상대로 한 소송에서 2021년 6월 22일 이민국이 패소하면서 기존의 금액 기준으로 다시 복귀된 상태이다.[4)]

홍콩의 투자이민제도는 2003년 10월 홍콩의 경제회생을 위해 도입한 제도로서, 경제 활성화를 위해 이민을 유도하고 이를 통한 재정적자를 완화하는 것을 목표로 하였다. 당초 650만 홍콩 달러를 부동산, 채권 등 모든 산업에 투자하고, 투자이민 신청 후 7년간 연속해서 거주하면 홍콩 영주권을 부여하는 것으로 시작하여 다수의 금액을 유치하였으나, 투자이민자의 42%가 부동산 투자에 몰렸고, 그 결과 홍콩 부동산의 가격상승의 과열 현상이 발생하게 되자 홍콩 정부는 2010년 10월 14일 투자액을 1,000만 홍콩 달러로 상향 조정하는 한편, 투자 대상에서 부동산을 제외하는

4) [더오래]미국 금리가 오른다면 투자 이민에 어떤 영향 미칠까, 중앙일보, 2021.09.22. 보도

조치를 취하였다.(김상명, 2013)

캐나다의 투자이민제도는 연방 차원의 투자이민과 주정부 차원의 투자이민으로 구분하며 다양한 종류의 투자이민 유형을 보유하였다. 그러나 투자이민제도를 통해 중국인들이 캐나다에 대거 유입되자 2014년부터 다수의 투자이민 제도를 중단한 바 있으며, 현재는 연방 차원의 투자이민은 중단된 상태이고, 주정부 투자이민의 대표적인 종류였던 퀘벡주의 투자이민 또한 2020년까지 중단된 상태이다. 과거 실시했던 내용을 위주로 살펴보면, 다른 나라의 투자이민제도가 투자 대상이 일반기업, 채권, 부동산 등인 반면, 캐나다의 경우 정부가 승인한 펀드에만 투자한다는 점이 차이가 있으며, 이 투자금은 5년 후에 무이자로 투자자에게 반환된다는 점이 특징이다. 단, 캐나다 정부가 승인한 펀드에 투자를 한다고 하여 영주권이 발급되는 것은 아니며, 여러 가지 요건을 두고 있다. 먼저 투자이민 비자 신청 5년 전 최소 2년 이상의 비즈니스 경험이 있어야 하는데, 일정 규모 이상의 사업체 지분을 가지고 관리한 경험, 5명 이상의 직원을 관리한 경험이 있어야 한다. 그 외에도 나이, 교육수준, 언어 구사능력, 적응력 등을 점수화하여 평가하여 100점 만점의 평가에서 35점 이상 충족하여야 한다.(임동진・이규홍, 2016). 캐나다의 경우 투자 금액은 120만 캐나다 달러이다.

3) 한국의 투자이민제도

한국전쟁 이후 한국 정부는 외국의 투자를 유치하기 위한 다양한 노력들을 하여왔고, 특히 1998년 IMF 사태 이후 외국 자본의 국내 유치를 위해 제정된 「외국인투자촉진법」은 외국인 투자자를 위한 다양한 우대 제도들이 포함되어 있다.

이러한 흐름에 따라 외국인의 입국 및 한국 체류를 규율하는 법령인 「출입국관리법」에도 외국인 투자자의 안정적인 한국 거주를 보장하기 위한 제도가 마련되어 시행되어 왔다. 먼저 「외국인투자촉진법」에 따른 외국인 투자기업의 필수 전문인

력에게 발급되는 기업투자(D-8) 체류자격은 한국에서 영구적인 체류를 허용하는 것은 아니지만, 투자기업이 존속하는 한 한국에서 계속적인 체류를 보장하고 있다. 이 기업투자 체류자격을 소지하고 3년 이상 거주한 사람이 일정 요건을 갖춘 경우 보다 자유로운 취업과 안정적인 체류가 가능한 거주(F-2) 체류자격을 취득할 수 있으며, 더 나아가 미화 50만 달러 이상을 투자한 외국인 투자자로서 5명 이상의 국민을 고용하는 경우 영구적 체류를 허용하는 영주(F-5) 체류자격을 부여하고 있다. 이와 같이 기존 「외국인투자촉진법」과 연계한 외국인 투자자에 대한 체류 혜택은 외국인 투자기업을 운영하는 사례, 즉, 주로 직접투자를 한 외국인을 대상으로 한 직접투자이민의 한 종류라고 볼 수 있으며, 펀드나 부동산에 간접적으로 투자한 외국인을 대상으로 하는 것은 아니었다. 따라서 우리 이민당국은 간접투자를 한 외국인에게도 국내 체류상의 혜택을 부여하는 방법, 즉, 간접투자이민제도에 대해 고민하게 되었고, 그 결과 탄생한 것이 부동산 투자이민제라고 할 수 있다.

2. 제주도 부동산 투자이민제의 전개 과정

1) 제주도 부동산 투자이민제의 도입 배경

2000년대 이후 국제결혼의 증가, 외국인 노동자의 유입이 확대되면서 국내 체류 외국인이 증가하게 되고, 이에 따라 이민정책을 총괄하는 기관의 설립 필요성이 대두되었다. 이에 2007년 기존의 내외국인의 출입국관리, 외국인의 체류관리 등을 담당하였던 법무부 산하의 출입국관리국을 출입국·외국인정책본부로 승격시켜 종합적인 이민정책을 담당하게 하고, 이를 중장기적으로 추진하기 위해 외국인정책기본계획을 5년마다 수립하도록 하였다. 이렇게 수립된 출입국·외국인정책본부는 기존의 출입국관리국 시절의 단순한 외국인 관리 업무에서 나아가 이민정책을 통해 적극적인 행정을 펼치고자 했다. 특히 국가발전에 이바지할 수 있는 외국인을 유치하는 새로운 정책을 펴는데 관심이 많았다. 이러한 배경에서 법무부는 2008년 4월 국

가경쟁력강화위원회 2차 회의에서 간접투자이민제도를 도입하겠다는 계획을 발표하였으며, 이러한 계획은 2008년 12월 17일 국무총리 주재 회의에서 확정된 제1차 외국인정책기본계획의 제일 첫 과제로 “비자제도 개선을 통한 우수인재 유치 촉진”을 선정하는 것으로 이어졌으며, 이는 이듬해 확정된 2009년 중앙부처 시행계획에서 “우리 경제가 필요로 하는 인재 확보를 위한 비자 도입(간접투자이민제도 도입)”으로 상세화되었다. 다시 말하면, 최초로 시행되는 외국인정책기본계획의 주요 시행과제로 간접투자이민제도로 잡았을 정도로 그 당시 법무부는 이민정책을 활용하여 국가 경제 발전에 이바지하려는 의도가 컸다는 것을 알 수 있는데 이는 2007~2008년 전 세계를 강타한 금융위기로 외국 투자가 저조한 상황에서 2008년 취임 일성으로 경제활성화라는 핵심 과제를 내세운 이명박 정부의 정책 기조를 발맞추기 위한 의도도 있었을 것으로 보인다.

그런데 법무부가 제1차 외국인정책기본계획이나 2009년의 외국인정책시행계획 상 염두에 두었던 간접투자이민제도는 부동산에 투자한 외국인을 대상으로 한 것은 아니었다. 간접투자이민제도에 대한 법무부의 초기 아이디어는 일정금액(예 : 50만 달러) 이상을 ‘공공사업’에 일정기간 이상 투자한 사람을 대상으로 하는 정책이었다. 즉, 공익성을 갖춘 사업에 투자하는 외국인 투자자가 대상이었다. 그러나 외국자본의 유치가 절실했던 제주도가 법무부의 간접투자이민제도의 아이디어를 참고하여 제주도 내 특정 부동산에 투자한 외국인에게도 영주자격을 부여하는 방식의 투자이민제를 도입하여 줄 것을 2009년 9월 법무부에 건의하면서 부동산 투자이민제를 도입하기 위한 검토가 시작되었다. 당시 홍콩, 미국, 호주, 싱가포르 등 외국에서도 일정 금액 이상을 부동산에 투자하는 외국인에게 세금 감면, 영주권 부여 등을 인센티브로서 부여하는 유사한 정책을 실시하고 있었기 때문에 이와 유사하게 제주도의 관광 인프라 개발 목적의 외국인 투자를 유치하기 위한 인센티브로서 영주권이 주효할 것으로 판단했기 때문이다(김상명 2013).

당시 제주도의 부동산 투자이민제의 정책 제안을 담당했던 제주도 김남진 투자유

치전문관은 언론 기고에서 제주도에서 부동산 투자이민제를 법무부에 제안한 이유에 대해서 언급한 바 있다. 그에 따르면, 제주도는 2002년 국제자유도시로서 지정된 이래 외국 자본 유치를 위한 다양한 노력을 하였지만, 제주도의 지리적, 산업적 특성상 국내·외 자본의 투자자가 투자를 하지 않는 상황이었고 투자를 유치할 만큼의 도내 소비 시장 또한 크지 않다는 한계가 있었다. 이로 인해 2007년 말레이시아의 버자야 그룹이 투자한 예래휴양형주거단지 투자를 제외하고는 사실상 외국인 자본 유치 성과가 없었던 상황이었다. 이러한 한계를 극복하기 위해 소비성향이 큰 부유한 외국인들의 제주도 내 장기체류 여건을 마련함으로써 제주도의 소비 시장을 확대하는 방안을 모색하게 되었고, 그러던 중 제조업에 편중하여 외국 투자를 승인하여 주던 중국이 2008년부터 1억 달러 미만의 해외 투자 승인 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이관하면서 관광 서비스 분야의 해외투자가 보다 용이해지게 되면서 제주도는 2008년 9월부터 제주도 부동산에 투자한 외국인에게 영주권을 부여하는 인센티브 정책을 연구하기 시작하였다고 한다. 외국 자본 유치를 통해 관광 시설을 다수 공급하게 되면 공급이 수요를 창출한다는 말처럼 관광객도 증가할 것으로 예측하였기 때문이다. 다만, 투자자들의 수익성을 보장할 수 없었기 때문에 투자 초기에 투자 비용을 회수할 수 있는 안전장치를 마련하는 것이 중요하였고, 이러한 안전 장치의 하나로서 영주권을 연계하는 분양 모델을 만들게 된 것이다.[5)]

이러한 고민을 거쳐 제안된 제주도의 부동산 투자이민제 제안은 비록 법무부가 당초 추진하려던 초안의 공공사업 대상의 간접투자이민제도와는 결을 달리하였으나 법무부는 이를 수용하여 제도화하기 시작하였다. 제주도가 공식적으로 제도를 제안한 것이 2009년 9월인데 그 후 불과 2개월 여 만인 2009년 11월 4일 부동산 투자이민제를 도입하기 위한 법령안의 입법예고[6)]를 함으로써 개정 절차에 들어갔다. 이와 같은 법무부의 신속한 결정에 대하여 김남진 투자유치전문관은 상기 언론기고에서

5) 중국자본의 제주투자, 어떻게 볼 것인가? 제주의소리 2013.02.12. 및 제주참여환경연대 김현국 위원에게 답한다. 2013.05.23. 보도
6) 출입국관리법 시행령 개정 입법예고 (법무부공고 제2009-176호)

당시 2008년 금융위기 이후 정부는 달러 확보를 위해 외국 정부와 통화스와프 협정 등 다양한 방안을 마련하는데 고심하고 있었는데, 부동산 투자이민제를 통해 외국 자본을 다량 유치하면 달러 확보가 가능하다는 정책적 배경이 있었다고 설명하였다. 이러한 배경에서 법무부는 제주도의 부동산 투자이민제 도입 제안을 신속하게 검토하였고, 제주도가 정책을 제안한 지 불과 3개월 만인 2009년 12월 31일 제도 시행을 위한 시행령 개정을 완료하였다. 법무부는 시행령 개정이유에서 부동산 투자이민제도를 도입하여 우수외국인력 및 해외자본을 유치하기 위함이라고 밝히며, 비자 발급 기준 및 국내에 거주할 수 있는 외국인의 기준 등을 정하고 있는 규정인 「출입국관리법 시행령」 별표 1의 거주(F-2) 카목과 영주(F-5) 하목을 신설하였다. 시행령 개정 한 달 여 뒤인 2010년 1월 27일 구체적으로 제주도에 부동산 투자이민제를 시행하는 내용을 담은 법무부 고시 「출입국관리법 시행령 별표1의 제27호 거주(F-2)의 체류자격 카목에 해당하는 부동산의 투자지역, 투자대상, 투자금액 등에 관한 기준 등 고시」(법무부고시 제2010-26호)를 제정하여 2010년 2월 1일부터 시행되게 되었으며, 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 부동산 투자이민제 도입 당시 법령 및 고시 내용

법령 및 고시	상세 내용
출입국관리법 시행령 별표1	**거주(F-2)** 카. 투자지역, 투자대상, 투자금액 등 법무부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 부동산 등 자산에 투자한 외국인 **영주(F-5)** 하. 거주(F-2) 카목에 해당하는 자격으로 대한민국에서 5년 이상 체류하고 있는 자로서 생계유지 능력, 품행, 기본적 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 자
법무부고시 제2010-26호	1. 투자지역 : 제주특별자치도 2. 투자대상 : 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제299조에 따라 도지사의 승인을 얻어 개발한 지역 내의 부동산 중 휴양콘도, 리조트, 펜션, 별장 등 휴양목적 체류시설 3. 투자 기준금액 : 미화 50만 불 또는 한화 5억 원 이상 4. 시행일 : 이 고시는 2010년 2월 1일부터 시행한다.

결국 제주도 부동산 투자이민제는 외국 자본을 유치하여 관광 시설을 건설함으로써 관광 산업의 마중물로 활용하고자 하였던 제주도 측의 제안을, 경제적으로 우수한 인재를 우리 사회의 구성원으로서 받아들이려던 법무부의 이민정책적 고려, 그리고 당시 금융위기 이후 외국인 자본을 통한 외환 확보가 절실했고 국내 부동산 시장 침체를 해결하는 방안을 모색했던 정부의 필요성이 종합적으로 작용하여 신속하게 도입된 것이라고 분석할 수 있다.(양준선・곽재우, 2013)

부동산 투자이민제를 통한 영주자격 취득 과정은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 부동산 투자이민제를 통한 영주자격 취득 과정[7]

사전심사	→	투자상품 계약, 취득	→	투자확인 및 거주(F-2) 자격 신청	→	5년 경과 후 영주(F-5) 자격 신청
투자 전 국내 체류 적합 여부 심사		투자금액의 해외자본 여부 심사		투자 완료 후 체류 허가		투자 지속성, 담보, 압류, 대출 등 확인

2) 제주도 부동산 투자이민제의 상세 내용

법무부고시의 상세 내용에서도 확인할 수 있는 것과 같이 제주도 부동산 투자이민제는 외국인 투자자가 제주도 내에 존재하는 모든 부동산에 미화 50만 불 또는 한화 5억 원 이상 투자하면 영주권을 부여하는 취지는 아니었다. 부동산 중에서도 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제229조[8]에 따라

7) 법무부 대한민국 비자포털(www.visa.go.kr) 내용을 일부 수정

8) 제229조(개발사업의 시행승인 등) ①**개발사업을 시행하고자 하는 자는 도지사의 시행승인을 얻어야 한다.** 다만, 개발사업의 시행자가 국가 또는 개발센터인 경우에는 도지사의 의견을 들어야 한다.
②제1항의 규정에 의하여 **도지사의 시행승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위는 도조례로 정한다.**
③제1항의 규정에 의하여 개발사업의 시행승인을 얻고자 하는 자 또는 의견을 듣고자 하는 자는 도조례가 정하는 바에 의하여 사업계획과 첨부서류 등을 작성하여 도지사에게 제출하여야 한다.
④도지사는 도조례가 정하는 바에 의하여 첨부서류 등 일부 요건이 미비된 경우 이를 보완하는 것을 조건으로 하여 제1항의 규정에 의한 개발사업의 시행승인을 할 수 있다.

‘제주도지사의 개발사업 시행 승인을 얻어 개발한 지역’ 내의 부동산 중 휴양콘도, 리조트, 펜션, 별장 등 ‘휴양목적 체류시설’에 투자한 경우에만 투자이민제의 적용을 받을 수 있었다. 따라서 제주도지사의 개발사업 시행 승인과 무관한 지역의 부동산에 투자하거나 휴양목적 체류시설이 아닌 아파트나 상가 또는 토지에 투자한 사람은 부동산 투자이민제 적용 대상이 아니었다. 이 중 도지사의 개발사업 시행 승인을 받아야 하는 개발사업의 범위는 제주도 조례인 「제주특별자치도 개발사업 시행 승인 등에 관한 조례」에서 정하고 있었는데, 해당 조례에는 산업단지 조성, 공항만 건설, 산지 개발 등 다양한 개발사업의 범위가 기재되어 있으나, ‘휴양목적 체류시설’과 관련 있는 사항은 관광단지 개발이며, 해당 조례는 관광단지 개발과 관련하여 ‘10만m^2 이상의 부지면적’ 요건을 정하고 있다.

즉, 요약하면 제주도 부동산 투자이민제의 적용 대상은 ‘제주도지사가 승인한 부지면적 10만m^2 이상의 개발 사업장에 설치된 휴양콘도, 리조트, 펜션, 별장 등 휴양목적 체류시설에 미화 50만 불 또는 한화 5억 원 이상 투자한 외국인’에 한정된다. 이 내용이 부동산 투자이민제의 향후 전개과정에서 매우 중요한데, 이처럼 제도의 적용 대상이 한정되어 있음에도 제도가 시행되는 과정에서 관광단지와는 관계없는 아파트나 상가 등 일반 부동산을 구입하는 외국인에게도 영주권을 준다는 식으

---

⑤도지사는 개발사업을 시행하고자 하는 자가 농어업인단체인 경우에는 도조례가 정하는 바에 의하여 우선적으로 그 개발사업의 시행승인을 할 수 있다.

⑥개발사업의 착수기한은 제1항의 규정에 의하여 개발사업의 시행승인을 얻은 날부터 1년 이내로 한다. 다만, 도지사는 사업착수기한의 연기가 불가피하다고 인정되는 경우에는 1년의 범위 내에서 1회에 한하여 사업착수기한을 연기할 수 있다.

⑦제1항의 규정에 의하여 개발사업의 시행승인을 얻은 날부터 제6항의 규정에 의한 사업착수기한 이내에 그 사업에 착수하지 아니하는 경우에는 사업착수기한이 만료되는 날의 다음날에 그 개발사업의 시행승인은 효력을 잃는다. 이 경우 도지사는 그 사실을 도조례가 정하는 바에 의하여 공고하여야 한다.

⑧도지사는 제1항의 규정에 의한 개발사업의 시행승인을 얻고자 하는 자의 신청이 있는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 담당공무원을 지명하여 사업시행승인에 관한 업무를 처리하도록 하여야 한다.

⑨제1항 내지 제8항의 규정은 기존의 개발사업의 내용을 변경하고자 하는 경우에 관하여 이를 준용한다. 다만, 도조례가 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑩외국인투자에 의한 개발사업에 관하여는 제1항 내지 제9항의 규정에 불구하고 「외국인투자촉진법」에 의한다.

⑪산업단지개발사업에 관하여는 제1항부터 제9항까지에도 불구하고 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른다.

⑫도지사가 개발사업의 시행승인을 하는 경우에는 도조례가 정하는 바에 의하여 이를 고시하여야 한다. 시행승인을 받은 개발사업의 내용을 변경하는 경우에도 또한 같다.

※ 상기 규정은 법령 전면 개정에 따라 현재는 법 제147조에서 규정하고 있으며, 일부 변동사항 있음

로 정보가 왜곡되어 정책의 변동 과정에 영향을 미치기 때문이다. 이와 관련된 내용은 추후 상술하도록 하겠다.

3) 제주도 부동산 투자이민제의 도입 이후 전개 과정

(1) 성공적 시작

제주도 부동산 투자이민제가 시행된 이후 제주도는 <표 4>와 같은 부동산 투자이민제의 다양한 인센티브를 홍보하며 시행 첫 해인 2010년에만 투자건수 158건, 금액 기준 976억 원의 투자를 유치하게 되었다. 제주도에서 먼저 제안했던 제도인 만큼 본격적인 제도 시행 전부터 외국 자본 유치를 위한 다양한 준비를 하고 있었던 것으로 분석된다. 이후에도 부동산 투자이민제를 통한 외국인 자본 유치는 활성화되었고, 특히 시행 4년 차인 2013년에는 첫 해의 4배가 넘는 투자건수 667건, 금액 기준 4,500여 억 원의 대규모 투자를 유치하였고, 이듬 해인 2014년에도 508건 3,473억 원을 유치하면서 2010년부터 2014년까지 불과 5년 사이에 누적 투자건수 1,519건, 금액으로는 1조 원이 넘는 투자를 유치하면서 부동산 투자이민제가 제주도의 투자 경기 활성화에 큰 역할을 한 것으로 평가받았다.

<표 4> 제주도 부동산 투자이민제도 투자 인센티브[9)]

구분	주요 내용
영주권 취득	거주자격(F-2) 확보 후 5년 이상 체류 시 영주자격(F-5) 취득
체류여건	부동산투자이민제도 지역 외 국내 타지역 방문 및 거주 자유
교육과정	내국인과 동등한 공교육, 영어교육도시 내의 국제학교 등록 가능
의료보험	내국인과 동등한 의료보험체계 및 혜택 적용
부동산 처리	영주권 획득 후 보유 부동산의 자유로운 처분가능
취업자격	투자자의 배우자 및 동반가족의 취업, 영리행위 가능

9) 박건우(2018) p.531의 내용을 토대로 재구성

그러자 이에 자극을 받은 다른 지방자치단체에서도 상기한 바와 같이 자신들의 지역이 투자이민제의 혜택을 받을 수 있도록 법무부에 요청하게 되어 강원도 평창군 알펜시아 리조트(2011년 2월), 전라남도 여수군 경도 해양관광단지(2011년 8월), 인천 경제자유구역 영종지구(2011년 11월), 송도/청라지구(2013년 5월), 부산 해운대 및 동부산관광단지(2013년 5월) 등 전국의 여러 지역이 부동산 투자이민제 대상 지역으로 선정되게 되었다. 그러나 부동산 투자이민제 지역으로 지정되면 제주도의 사례처럼 외국인 투자가 다수 유입될 것을 예상하였던 것과 달리 제주도를 제외한 다른 지역의 부동산 투자이민제 실적은 사실상 전무하였다.

(2) 부정적 여론의 확산 및 제도 개선 요구

시행 초기에는 다수의 투자 유치와 이로 인한 부동산 관련 세수 확대로 긍정적인 여론이 많았으나, 2012년 경부터 부동산 투자이민제가 제주도의 난개발을 야기하고 중국 자본이 제주도 토지를 모두 차지한다는 부정적인 여론이 제주도의 시민단체 및 언론을 중심으로 나타나기 시작하였다. 특히, 제주도를 방문하는 중국 관광객이 급증하면서 이로 인한 소음, 쓰레기 문제 등이 대두되어 제주도민들에게 중국과 중국인에 대한 부정적 인식이 생기는 와중에 2013년 중국의 조직폭력 조직인 흑사회의 두목이 부동산 투자이민제를 통해 한국에 체류하고 있다는 기사가 보도되며, 부동산 투자이민제를 수정 또는 폐지해야 한다는 문제 제기가 이어졌다. 이 때부터 제주도 개발을 위해 외국인 투자를 지속 유치해야 한다는 입장과 이를 개선해야 한다는 입장이 치열하게 대립하는 양상이 시작되었다.

부동산 투자이민제를 찬성하는 입장에서는 제주도의 관광 인프라를 개발하기 위해서는 인센티브를 지속 부여하여 더 많은 외국 투자를 유치해야 하고, 시행된 지 몇 년이 채 되지 않은 상태에서의 제도 변경은 외국 투자자의 신뢰성에 타격을 줄 수 있다는 주장을 하였다. 이와 반대로 제주참여환경연대 등 반대하는 입장에서는 무분별한 외국 투자 유치는 제주도의 난개발과 부동산 지가 상승을 부추기며, 부동

산 투자이민제가 위험 인물의 국내 입국 수단으로 악용된다는 주장을 하였다.

제주도 내 부동산 투자이민제에 대한 반대여론이 높아지자 당시 도지사였던 우근민 제주도지사가 반대여론을 잠재우기 위한 노력[10]을 하였음에도 부정적 여론은 좀처럼 수그러들지 않았고, 이에 제주도는 제도가 시행된 지 3년 8개월 여 만인 2013년 10월, 부동산 투자이민제 제도 개선 T/F를 발족하여 제도 개선을 나서며, 부동산 투자이민제 개선방안을 주무부처인 법무부에 건의하였으나, 법무부는 외국인투자자에 대한 신뢰관계가 훼손될 수 있고, 국가 간 문제로도 확대될 수 있다[11]는 이유로 수용하지 않았다.

(3) 정책 변동 논의와 외국인 투자의 급감

법무부의 제도 개선 불수용에도 불구하고 제주도 내 부정적 여론은 점점 더 확대되어 갔을 뿐 아니라, 전국적으로도 많은 관심을 끌게 되면서 이는 정치권에서도 민감하게 반응하는 문제가 되었다. 특히 2014년 6월에 있었던 제주도지사 선거에서도 여야 후보간 중요한 쟁점으로 다뤄지기도 하였고, 2014년 10월에 있었던 국정감사에서도 여야 국회의원 들이 부동산 투자이민제에 대한 문제를 지적하며 개선 방안을 촉구하고 나섰는데 이와 관련한 상세 내용은 후술하도록 하겠다.

신임 도지사가 된 원희룡 도지사는 취임 초기부터 부동산 투자이민제의 적용 기준을 강화하는 방안을 법무부와 협의하였다. 이미 2013년 우근민 도정에서 제안한 개선 방안을 법무부에서 수용 불가 입장을 보였기 때문에 새로운 개정안을 마련하였는데 이는 기존 투자금액 기준인 5억 원 외에 제주도 지역개발 채권을 5억 원 구매한 사람에 한하여 영주권을 주는 대안이었다. 이 대안의 반영 여부를 두고 1년여 간 제주도와 법무부가 논의를 거쳤으나, 이 역시 다른 지역과의 형평성, 규제 강화 등을 사유로 법무부가 수용하지 않았다.

---

10) 제주 투자 중국자본 문제 없나, “부동산 투자에는 국경없어.. 양질의 외자 유치 노력” 2013.10.4. 서울신문

11) 제주도 영주권총량제 도입 사실상 물거품, 2014.6.1. 국민일보

이에 제주도정은 2015년 6월 25일 제주도 부동산 투자이민제의 적용 대상을 관광단지로 한정하는 대안으로 확정하여 법무부에 건의하였으며, 법무부도 이를 수용하게 되면서 제주도 부동산 투자이민제는 시행 5년 9개월 여만인 2015년 11월 11일, 제주도 내 부동산 투자이민제가 적용되는 대상을 기존의 관광단지, 관광지, 지구단위계획, 유원지, 농어촌관광휴양단지 등에서 관광단지와 관광지만으로 한정하여 적용하는 것으로 정책이 변동되었다.

불과 몇 년 사이에 이뤄진 정책 변경으로 인해 외국인 투자자들은 제주도정의 외국 투자 유치 정책에 대한 신뢰를 저버리게 되었고, 이는 곧 투자 유치 실적 급감으로 이어지게 되었다. <표 5>에서 볼 수 있듯이 제주도 부동산 투자이민제의 투자 유치 실적은 2015년부터 급감하기 시작하여 2017년부터는 건수와 금액 모두 미미해진 상황이다.

<표 5> 제주도 부동산 투자이민제 대상 투자 현황[12)]

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015
투자건수(건)	158	65	121	667	508	111
투자금액 (백만원)	97,616	54,440	73,385	453,154	347,279	101,364
연도	2016	2017	2018	2019	2020.6	누계
투자건수(건)	220	37	30	42	2	1,961
투자금액 (백만원)	149,323	92,632	62,071	30,998	1,510	1,463,772

(4) 정책 변동 이후의 전개

원래 제주도 부동산 투자이민제의 일몰기간은 2018년 4월 30일까지로 설정되어 있었다. 강력한 반대 여론에 의해 2015년 제도를 변경하였기에 제도 일몰 기간이

12) 제주특별자치도 부동산투자이민제도 분양 및 비자발급 현황(2020년 6월), www.investjeju.or.kr

도래하면 더 이상 연장하지 않고 폐지해야 한다는 여론도 높았다. 그러나 제주도정 측은 정책이 변경되었고 부동산 투자이민제 제도 자체는 도민 이익에 부합하는 제도라며 일몰기간을 5년 더 연장하도록 2016년 법무부에 건의하였으며 이에 동 제도는 2023년 4월 30일로 시행이 연장되었다.[13] 전체적인 제주도 부동산 투자이민제의 경과에 대한 요약은 <표 6>과 같다.

<표 6> 제주도 부동산 추진경과 요약

일시	세부 내용
2009년 9월	제주도, 법무부에 부동산 투자이민제 도입건의
2009년 11월	법무부 부동산 투자이민제 도입 입법예고
2009년 12월	부동산 투자이민제 관련 법령 개정(09.12.31)
2010년 1월	제주도 부동산 투자이민제 시행 법무부고시(10.1.27)
2010년 2월	**제주도 부동산 투자이민제 시행(10.2.1)**
2010년 11월	제주도 외자유치 유공기관 대통령 표창 수상
2013년 10월	제주도, 부동산 투자이민제 제도 개선 TF 발족
2013년 11월	제주도, 법무부에 부동산 투자이민제 1차 개선방안 건의
2014년 7월	원희룡 신임 제주도지사 취임 – 2차 개선방안 건의
2015년 6월	제주도 3차 개선방안 건의 (적용대상 축소)
2015년 11월	**제주도 부동산 투자이민제 적용 대상 축소 (법무부고시)**
2016년 5월	**제주도 부동산 투자이민제 일몰기간 연장(~18.4.30 → ~23.4.30)**
2021년 8월	제주도 부동산 투자이민제 제도 개선 추진

13) 제주 '부동산투자이민제' 손보나... 제주도 "성과분석 개선안 마련", 뉴스핌 보도, 2021.8.4. 보도

제 2 절 ACMS 모형

1. 개념

1) 다중흐름모형과 정책옹호연합모형

정책변동을 설명하는 이론은 다수 존재하나 그 중 가장 널리 알려진 이론으로 Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework, MSF)과 Sabatier & Jeckins-Smith의 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework, ACF)이 있다. ACMS 모형은 이 두 모형을 결합시킨 모형이다.

먼저 다중흐름모형은 정책의제설정 및 정책결정과정을 분석하는 모형으로 카네기 학파 학자인 Cohen, March Olsen에 의해 제시된 쓰레기통 모형을 수정・변형시켜 정책의제설정 과정에 적용시킨 모형이다(정기덕 외, 2017). 정책의제설정이 합리적으로 이루어지는 것이 아닌 비합리적이고 예측불가능하게 이루어진다는 것을 가정하고, 이를 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이라는 세 가지 흐름들이 우연히 만나 정책의 창이 열리게 되고 곧 정책의 산출로 이어진다고 보고 있다. 다중흐름모형은 정책형성과정에서 어떻게 정책의 창이 열리고 누가 이 과정에서 주도적 역할을 하였는지 알 수 있어 왜 특정한 아이디어가 해당 시점에 정책으로 산출되었는지 정책이 역동적으로 결정되어가는 과정을 살펴볼 수 있다(이현정, 2015). 특히, 정치적 이해관계, 중대한 사건과 사고, 국가적 위기상황, 여론 변화 등의 영향력이 크고, 5년 단임제로 정책환경의 변화가 잦은 한국의 정치적 맥락을 고려할 때 다중흐름모형은 우리나라의 정책결정 과정을 설명하기에 적합하다고 할 수 있다.(이서연, 2016)

정책옹호연합모형은 기존의 전통적 정책과정의 단계모형의 한계를 극복하고자 Sabatier와 Jenkins-Smith에 의해 제안된 모형이다. 정책옹호연합모형은 정책과정에

개입되는 변수들 간의 인과관계를 규명하며, 상이한 신념체계를 가진 정책행위자들이 옹호연합을 형성하고, 이러한 옹호연합들 간의 갈등과 상호작용을 통해 정책산출을 도출하는 과정을 설명하는 모형이다(김순양, 2010). 집단 간 권력변동을 바탕으로 정책을 둘러싼 안정적, 역동적 외부변수와 이에 영향을 받은 정책하위체제인 옹호연합들의 신념체계와 전략의 변화, 그 과정에서의 정책학습과 정책중개자의 역할 등을 통해 옹호연합 사이의 정치적 권력 갈등과정을 설명한다. 이를 바탕으로 정책변동을 둘러싼 여러 외적 변수들의 영향 뿐 아니라 그 과정에서 동일한 신념체계를 바탕으로 한 옹호연합들과 그들이 갈등, 경쟁을 통한 정책산출과 변동을 볼 수 있어 대립적인 옹호연합을 살펴보는데 유용하다.

2) 모형들의 결합

두 모형을 결합한 모형을 활용하는 이유는 다음과 같다. 정책옹호연합모형은 태생적으로 정책변동을 설명하기 위해 만들어졌고, 다중흐름모형은 정책변동에도 쓰이기는 하나 원래 정책의제설정을 설명하기 위한 분석틀이다(유훈, 2009; 이재무 2016에서 재인용). 따라서 두 모형은 각각의 장단점을 가지고 있다. 다중흐름모형은 특정한 사건의 촉발기제를 통해 정책의 창이 열리며 정책이 산출되는 과정을 서술하기에 적합한 모형이지만, 이를 둘러싼 외적 요인들에 대한 설명이 부족한 단점이 있고, 반대로 정책옹호연합모형은 안정적, 역동적 외적 변수를 통한 외부의 영향력에 대한 설명이 가능하고, 논의가 시작된 이후부터의 정책결정과정을 옹호연합의 형성과 그들의 신념체계, 그리고 신념체계에 따른 전략과 자원의 활용을 통한 옹호연합간의 경쟁과 갈등 등으로 세부적으로 살펴보게 한다는 장점이 있지만, 정책의 논의가 시작되기까지의 과정이 명확하지 않다는 단점이 있다.(신헌영, 2016).

이와 같이 개별 단일모형의 강점과 단점이 상이하므로 2000년대부터 각 모형들의 장점을 복합적으로 활용할 수 있도록 두 모형을 결합하는 모형을 활용한 연구들이 등장하기 시작하였다(김민정・조민효, 2017;388). 그 중 하나가 ACMS(Advocacy

Coalition Multiple Stream) 모형이다. 두 모형을 결합하여 사용하게 되면 각 모형이 가지고 있는 단점들의 보완이 가능하다. 즉, 정책옹호연합모형은 정책이 변동되는 촉발기제가 명확하지가 않고, 옹호연합들 간의 상호작용이 진공상태에서 이루어지는 것이 아니라 당시 법과 제도적인 측면과 정치적 영향력 하에서 발생하는 것임에도 이를 설명하는 것이 부족한데, 이러한 단점을 다중흐름모형의 세 가지 흐름, 즉, 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 중 하나를 촉발기제로 삼아 그 시작점을 명확히 할 수 있고. 우연한 사건에 의해 세 흐름이 결합되는 정책의 창과 정치의 흐름으로 보완할 수 있다. 반대로 다중흐름모형의 경우 정치, 경제, 사회, 문화적 외적변수 등이 낮은 수준이어서 연구의 객관성 제고가 어렵다는 단점이 있고, 여러 정책행위자들을 체계적으로 구성하지 않는 단점이 있는데 이러한 단점은 정책옹호연합의 구성요소인 외적변수와 옹호연합을 통해 보완이 가능하다(양승일, 2011; 지병석・강승진, 2016; 정기덕 외 2017).

따라서 각 모형을 단독으로 사용하기보다는 상호보완적으로 결합함으로써 정책변동 과정을 연구하는데 적용한다면 유용한 분석도구가 될 수 있다(최성구・박용성, 2014). 이미 국내 다수의 선행연구에서 정책옹호연합모형과 다중흐름모형을 결합한 모형을 활용하여 다양한 국내 정책결정 및 정책변동 과정을 분석하고 있는데, 이러한 선행연구들은 동 모형이 한국의 정책환경의 특수성 하에서 정책결정 및 변동과정의 다양한 요인들을 효과적으로 분석할 수 있고 두 모형의 결합모형이 설명력을 가지고 있음을 보여주고 있다고 할 수 있다. 따라서 다양한 변수간의 복잡한 관계, 정책 도입과 변동의 역동성을 가진 부동산 투자이민제를 분석하는데 결합모형을 통한 설명이 효과가 있을 것으로 보인다.

<표 7> 각 모형의 장단점 및 결합 모형의 차별성[14]

구분	정책옹호연합모형	다중흐름모형	결합모형
외적변수	높은 수준	낮은 수준	**높은 수준**
정책행위자의 체계적 구성(옹호연합)	높은 수준	낮은 수준	**높은 수준**
상호작용의 시작점 (촉발기제)	낮은 수준	높은 수준	**높은 수준**
전략의 범위	낮은 수준	높은 수준	**높은 수준**

2. ACMS 모형의 구성요소

1) 외적변수

외적변수는 정책옹호연합모형의 구성요소로 역동성의 차이에 따라 안정적인 외적변수(stable external parameters)와 역동적인 외부사건(dynamic external events)으로 구성된다. 안정적인 외적변수는 변화의 속도가 매우 느리고 변화의 폭도 크지 않지만, 가늘고 길게 정책하위체제 행위자들에게 지속적으로 영향을 미치는 변수를 의미한다. 여기에는 문제영역의 기본적 속성, 자연자원의 기본적 속성, 근본적인 사회문화가치 및 사회 구조, 기본적 법률체계가 포함된다. 역동적인 외부사건은 단기간에 정책하위체제에 직접적으로 큰 영향을 미쳐 하위체제를 제약하거나 기회를 제공하는 변수를 말한다. 여기에는 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화, 다른 하위체제의 정책결정 및 영향 등이 포함된다.

2) 옹호연합과 신념체계

정책하위체제는 정책옹호연합모형의 구성요소로 정책의 변화가 직접적으로 발생

14) 양승일, 수자원정책형성과정의 상호작용 분석 : 이명박정부의 한반도대운하사업을 중심으로, 한국정책학회보 제20권 3호(2011.9), p.195

하는 모형의 핵심부로 정책에 직·간접적으로 영향을 받거나 미치는 이해관계자들과 그들의 행위들을 총체를 아우르는 개념이다. 정책하위체제는 각급 정부, 이익집단, 대중매체 그리고 연구기관에서 수백 명의 정책참여자들에 의해 만들어지기 때문에 정확한 영역의 범위를 정의하기가 곤란하다는 특성이 있다. 왜냐하면 어떠한 정책참여자들은 하나 이상의 정책하위체제에서 적극적으로 활동하기 때문이다. 정책참여자의 성공 여부는 그들의 정책핵심 신념을 실질적으로 조정하여 참여하는 정책참여자를 포함한다.(Sabatier&Webie, 2007, 최성구·박용성, 2014에서 재인용)

정책하위체제의 주요 요소로 정책행위자들로 구성된 수 개의 옹호연합과 그 연합들이 가지고 있는 정책에 대한 상이한 신념과 자원이 있다. 정책행위자에는 정부부처나 의회는 물론 정책과 관련 있는 이익집단이나 정당, 언론, 시민단체 등도 포함된다. 과학적·기술적 정보가 신념 형성에 중요한 역할을 한다고 여기기 때문에 전문가의 역할을 중요하다고 여긴다(김순양, 2010). 정책하위체제에서 옹호연합은 보통 2개 이상 존재하며, 이들은 특정 정책에 대해서 기본적인 가치, 정책문제에 대한 태도, 정책을 관철시키기 위한 수단 등에 대한 공통된 신념체계를 공유하는 정책참여자들을 의미한다. 옹호연합은 상대편 옹호연합과의 갈등을 벌이며, 자신의 주장을 선점하기 위해 치열한 전략 등을 펼치게 되며, 이러한 신념체계는 잘 변하지 않기 때문에 옹호연합은 안정적으로 유지되는 경향이 있다(김순양, 2010; 양승일, 2011).

신념체계(belief system)는 규범적 핵심 신념(deep core beliefs), 정책적 핵심 신념(policy core beliefs), 이차적 신념(secondary beliefs)의 세 가지 계층구조를 가지고 있다. 규범적 핵심 신념은 가장 최상위의 수준으로 인간본성에 관한 규범적이고 존재론적인 가정과 자유와 평등 같은 근본적 가치에 대한 우선순위 등을 포함하고 있어 변화가 매우 어렵다. 정책적 핵심 신념은 규범적 핵심 신념을 특정한 정책영역에 적용하는 것으로서 정책적 가치의 우선순위, 정책문제의 원인과 상대적 심각성 등으로 구성되며 옹호연합의 형성과 활동 조정의 기준이 된다. 대체로 2~3개의 정책핵심신념만으로 옹호연합을 확인할 수 있으나, 많을수록 좋다. 정책적 핵심 신념

역시 쉽게 변화하지 않지만 사회경제적인 대규모의 변화에 따라 변화할 수도 있다는 특징이 있다. 마지막으로 이차적 신념은 가장 낮은 단계의 신념으로 구체적인 사업의 세부 규칙・지침과 예산 배분 등의 정책수단에 관한 신념을 의미하며, 다른 신념에 비해 상대적으로 변화가 용이하여 옹호연합들 간의 타협의 대상이 되는 신념이다. 신념체계의 변경은 정책지향학습에 의하여 이루어지는데 정책옹호연합모형에서는 이를 장기적이고 점진적인 정책변화를 촉진하는 원동력으로 파악하고 있다(김순양, 2010; 현상진・문광민, 2019)

3) 정책문제 흐름

정책문제의 흐름은 다중흐름모형의 구성요소로 다양한 정책문제 중 특정 문제는 왜 정책결정자의 관심을 끌게 되고 다른 문제는 관심의 대상이 되지 않는가에 대한 것이다. 정책 문제는 정책결정자가 주요 지표(index)의 변화, 위기(crisis) 또는 초점사건(focusing events)의 발생, 환류(feedback) 등에 의해 영향을 받아 문제상황을 인식하게 되고 비로소 정책 의제로 선정된다고 본다(최성락・박민정, 2010). 여기에서 지표는 문제의 상태가 비교적 정량적으로 측정 가능한 상태인 경우를 말하며, 위기는 정책과 관련한 정책결정자들의 심리상태를 의미한다. 초점 사건은 재난 등과 같은 사고를 통해 정책결정자가 문제를 인식하게 되는 사건을 의미한다. 환류는 정책집행 결과에 대한 의견수렴을 의미한다.(최성구・박용성, 2014).

정책 문제를 인식하고 정의하는 것에는 참여자가 중요한 역할을 하는데 가시적 참여자와 비가시적 참여자로 구분할 수 있다. 가시적 참여자는 대통령, 고위 임명직 공무원, 국회의원, 미디어, 정당 등이 포함되며, 비가시적 참여자에는 학자 등 전문가, 경력직 공무원, 의회의 보좌관 등이 포함된다. 이익집단은 경우에 따라 가시적 참여자가 될 수도 있고 비가시적 참여자가 될 수도 있다. 정책문제의 흐름에서는 가시적 참여자가 보다 중요한 역할을 담당한다.(이현정, 2015)

4) 정치흐름

정치흐름은 다중흐름모형의 구성요소로 정책문제의 흐름이나 정책대안의 흐름과는 무관하게 자신만의 역동성과 규칙에 따라 흘러가며, 정치흐름에 영향을 미치는 요소에는 국가 분위기, 여론, 선거, 정권교체, 이익 집단 등이 있다. 특히 정치인들은 여론에 민감한 편이고 여론이 반영되는 선거에 큰 영향을 받기 때문에 여론과 선거 결과에 부응하기 위한 문제에 쉽게 반응하게 되고 관심의 대상으로 삼게 된다.(최성구・박용성, 2014)

현실적으로 정책의 창은 정치흐름에 의해서 열리게 되는 경우가 많다. 정책참여자들이 문제를 인식하고 대안을 준비할 때 정치흐름이 결정적 영향을 미치게 되면서 정책의 창이 열리게 되는 것이다. 특히, 정권 교체는 가장 크고 광범위한 정치흐름의 변화라고 할 수 있다.(양승일, 2006:95, 최성구・박용성, 2014에서 재인용)

5) 정책대안의 흐름

정책대안의 흐름 역시 다중흐름모형의 구성 요소이며, 문제에 대한 해결책을 마련하기 위해 정책 관련 전문가로 구성된 정책공동체에서 제시된 대안들이 기술적 실현가능성(technical feasibility)과 가치의 수용성(value acceptability)의 기준에 의한 경쟁을 통해 선별되고, 선별된 대안들에 대한 정책 공동체 내부 합의를 거쳐 대안이 선택되는 과정을 말한다(신현영, 2016). 정책대안 흐름에서 가시적인 참여자 뿐 아니라 비가시적 참여자나 전문가들이 구체적인 대안 도축에 있어 중요한 역할을 수행하며 다양한 대안들이 정책공동체 내에서 제시되고, 새로운 아이디어를 만나 결합, 수정된다. 정책대안들은 공청회, 청문회, 보고서, 토론 등과 같은 다양한 방법으로 조사되며, 정책공동체가 많이 분화되어 있을수록 다양한 대안의 흐름이 가능해진다(신현영, 2016; 최성구・박용성, 2014)

6) 정책선도자

정책선도자(policy enterpreneur)는 연구자들에 따라 정책활동가, 정책기업가, 정책혁신가 등으로 사용되나, 결국 독립적으로 흐르는 각 흐름들을 결합하여 자신이 선호하는 정책이 채택될 수 있도록 모든 자원을 동원하여 정책의 창이 열리게 하는 사람을 의미한다(Kingdon, 2011). 정책선도자는 해당 정책의 형성과정에서 중심적인 역할을 한다는 특징을 지니며, 상대방을 설득시킬 수 있는 능력이 있을 뿐 아니라 정치적 교섭력, 협상력, 끈질긴 신념을 가진 사람이다(Kingdon, 1995: 180-181, 최성구・박용성, 2014에서 재인용).

정책선도자는 정부 관련 행위자일 수도 있고, 국회의원 등 선출직일수도 있으며, 이익집단이나, 전문가, 변호사, 학자, 언론인, 시민단체 등 다양한 지위에 있는 사람들이 될 수 있다. 이들은 자신들의 원하는 가치를 정책대안으로서 실현시키기 위해 그들의 아이디어나 대안을 지지한다. 정책선도자는 누구나 될 수 있지만, 정책의 창을 통과하기 위해서는 3가지 특징이 필요하다. 첫째, 다른 사람들이 그 사람의 의견에 귀를 기울여줄 수 있어야 하기 때문에 이를 위해 정책선도자는 전문성과 다른 사람의 의견을 대변해 줄 수 있는 능력, 공식적으로 권위있는 의사결정을 할 수 있는 지위 등이 요구된다. 둘째, 정치적 인맥과 협상기술을 가지고 있어야 하며, 셋째, 끊임없는 토론과 의견서 개발, 입법안의 작성 등 그들이 선호하는 대안이 채택될 수 있도록 끊임없이 시간과 자원을 투자할 수 있도록 인내력과 끈기가 요구된다. (Kingdon, 2011; 성욱준, 2013, 이현정, 2015)

7) 정책 중개자

정책중개자는 정책옹호연합모형의 구성요소 중 하나이다. 각 정책옹호연합들은 보유한 자원을 바탕으로 그들이 공유하는 신념체계가 반영될 수 있는 정책을 산출시키게 하기 위해 서로 경쟁하는데 이 과정에서 옹호연합간의 의견이 서로 상충하여 양립할 수 없는 목표와 전략을 추구하게 되면 이는 심각한 정치적 갈등으로 발전된다. 이 때 옹호연합의 경쟁적인 갈등을 중재하여 합리적인 타협적을 찾도록 역

할을 수행하는 것이 정책중개자이다. 정책중개자는 갈등에 개입하는 정도에 따라 소극적·적극적 중재로 구분할 수 있는데 소극적 정책중개자는 정책학습을 촉진하여 옹호연합들의 신념체계를 변화를 일으키는데 간접적인 도움을 주는 역할을 하는데 반해 적극적 정책중개자는 갈등상황에 적극적으로 개입하여 정책이 산출되는데 직접적인 역할을 하게 된다. 정책중개자의 범위는 특정하게 정해진 것이 아니라 정책문제의 특성에 따라 국회의원, 관계부처 공무원, 시민단체, 언론 등 합리적인 타협안을 제시할 수 있는 사람이라면 누구나 될 수 있다. (신현영, 2016)

8) 정책의 창

정책의 창은 다중흐름모형의 구성요소로서 Kingdon은 정책문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름이라는 세 가지 흐름이 서로 연관성이 없이 독립되어 흐르다가 우연히 발생하는 어떤 계기에 서로 결합되어 새로운 정책의제가 형성된다고 보았는데 이 세 가지 흐름이 결합되는 계기를 정책의 창(policy window)이 열린다고 표현하였다.

정책의 창은 촉발기제(trigger mechanism)라는 결정적 계기에 의해 열리게 되는데 촉발기제는 예기치 못한 사건이나 위기의 발생 등을 의미한다. 일반적으로 촉발기제는 정책문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름 중 하나가 작용하게 된다. 촉발기제에 따라 정책의 창이 열리면 그 안에서 각 옹호연합은 자신들에게 유리한 정책산출이 도출될 수 있도록 정책경로와 전략을 펼치게 된다(양승일, 2011). 기본적으로 정책의 창은 세 가지 흐름 중 정치 흐름의 변화가 발생하는 경우가 많다.(Kingdon, 2003) 정권교체나 의회 내 지배집단의 변화, 여론 변화 등으로 인해 정부 고위관료 등 의사결정권자가 문제에 관심을 갖게 되며 정책의 창이 열리게 되기도 하고, 우연히 발생하는 극적인 사건이 특정 정책 문제의 심각성에 대한 여론을 환기시키게 되어 정책의 창이 열리기도 한다. 이렇게 열린 정책의 창은 참여자들이 관심을 가진 특정 정책문제가 정책결정이나 입법을 통해 충분히 다루어졌다고 느끼거나 반대로 참

여자들이 정부로 하여금 어떤 형식으로든지 행동을 유도하지 못했을 경우 닫히게 된다. 또한 정책의 창을 열리게 했던 사건이 정책의 장에서 사라지거나 문제에 대한 적절한 대안이 존재하지 않는다고 판단되는 경우 정책의 창이 닫힐 수 있다.(신현영, 2016).

제 3 절 선행연구

1. 부동산 투자이민제와 관련한 선행연구

부동산 투자이민제와 관련한 선행연구는 제도 시행 이후 발견된 문제점에 대한 개선방안을 다룬 연구나 부동산 투자이민제의 정책효과를 분석하는 연구가 대부분이었으며, 지역적으로는 제주도와 관련된 연구가 많았다. 그러나 본 연구에서 다루는 제주도 부동산 투자이민제의 정책 변동이 어떻게 이루어졌는지에 대한 연구는 찾아볼 수 없었다.

고학부 (2012)는 2012년 8월부터 9월 간 일본 및 중화권(중국 및 대만) 국민 중 제주지역 부동산에 투자 경험이 있는 외국인 투자자와 향후 투자 의향이 있는 잠재적 수요자를 대상으로 제주 지역의 부동산 투자를 하게 된 요인에 대한 설문조사를 실시하여 분석하였다. 연구 결과, 국적을 불문하고 부동산 투자이민제에 대해 전혀 모른다는 응답 비중이 매우 높은 것으로 나타나는 등 부동산 투자이민제가 제주지역 부동산 투자에 있어 주요한 영향을 미치지 않고 있다고 분석되었다. 대부분의 외국인 투자자들은 ‘주변 자연환경 양호성’을 가장 중요시하는 개별 요인으로 선정하였는데 연구자는 부동산 개발 중심의 투자 유치도 필요하지만, 제주도만의 자연환경을 보전할 수 있는 정책을 병행해야 한다고 보았다.

김상명(2013)은 제주도 부동산 투자이민제가 시행된 후 부동산 투기현상과 부동산 가격이 과열되어 제주지역 내 외국인들의 토지잠식 현상에 도민들의 우려가 있음을 언급하며, 해외 사례들을 참고하여 문제점의 해결 방안으로서 제주도 전체 면적 또는 인구 대비 일정 범위 내에서 투자를 제한하는 총량제 도입, 투자금액의 상향, 투자지역을 낙후 지역 등으로 한정하는 범위 제한 등을 제안하였고, 입법적으로는 부동산 투기를 방지하기 위해 외국인토지법 등 외국인의 토지 취득과 관련한 법률을 개정할 것을 제안하였다. 그러나 외국인토지법의 입법 취지에 비추어 봤을 때 제주도에 한정하여 이를 제한하는 것에 대한 근거를 제시하지 못하였고, 부동산 투자이민제가 제주도 난개발 또는 부동산 투기와 직접적인 연관 관계가 있는지에 대한 분석이 없었다는 한계가 있다.

김태일(2014)은 대규모 중국발 투자가 이뤄지고 있는 제주도 중산간 지역의 개발이 집중되는 사유를 분석하였다. 특히 투자진흥지구에 대한 개발사업에서 창출되는 개발이익이 지역활성화 촉진이 아닌 개발사업자의 몫으로 돌아가고 있고, 투자의 주요 내용도 분양을 통해 투자자금을 한 번에 회수할 수 있는 숙박시설에 집중되어 있다는 점을 지적하면서 부동산 투자이민제를 활용하여 중국 자본의 유입이 급격히 이루어지게 된 사유도 이에 근거하고 있다고 분석하고, 제도 개선 방안으로 부동산 투자이민제의 철폐를 주장하였다.

박건우(2018)는 부동산투자이민제도를 실패한 정책으로 판단하고 정책실패의 관점에서 동 제도를 바라보았다. 부동산투자이민제의 가장 큰 문제점으로 2013년 고점 이래 급감한 투자실적 하락세 및 중국인에 편중된 투자자 구성을 들며, 문제점의 해결방안으로 투자이민제도와 관련한 정책 전담부서의 마련, 더 나아가 제도의 폐지까지 검토할 것을 제안하고 있다. 그러나 동 연구는 2013년 전후로 발생했던 제주도 내 부동산투자이민제 관련 찬반 논의와 이로 인한 2015년의 제도 변경이 불러온 중국 투자자의 투자신뢰도 하락과 관련한 문제는 언급하지 않았다는 한계가 있다.

신금미・장정재 (2014)는 정부의 새만금 지구 한중경제협력단지 조성의 성공을 위해 부동산 투자이민제를 적용해야 한다고 주장하였다. 연구자들은 중국의 해외투자가 증가하고 있는 가운데 한국과 중국간 상호 경제규모를 감안하였을 때 중국의 한국에 대한 투자가 높지 않다고 하며, 이는 한국이 중국의 매력적인 투자처가 아님을 지적하였다. 그럼에도 한국의 부동산에 중국 투자가 유치되고 있음을 언급하며 한중경제협력단지의 성공을 위해 부동산 투자이민제를 도입할 것을 제안하였다.

신금미 (2015)는 시스템 다이내믹스의 인과관계도를 활용하여 제주도 부동산 투자이민제도가 지역경제 성장에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 연구 결과 부동산 투자이민제도가 제주도의 투자매력도를 상승시키면서 부동산 투자가 증가하였으며, 부동산 투자의 증가가 제주도의 지역경제 활성화 뿐만 ᆼ니라 부동산 개발, 취득, 보유, 양도 단계마다 징수되는 세금으로 연결되며 제주도의 지방재정수입이 증가한 것으로 나타났다. 다만, 도민들은 경제성장을 체감하지 못하고 있는데 이는 부동산 투자가 지역의 순환경제에는 양의 효과를 주지 못하였다고 분석하며, 부동산 투자이민제를 통해 증가한 지방재정 수입을 지역경제 활성화를 위해 사용함으로써 도민들의 지역경제 성장에 대한 체감을 올리는 방안을 시행하여 제도 신뢰도를 향상시켜야 한다고 제안하였다.

양준선・곽재우 (2013)는 부동산 투자이민제도를 조세 측면에서 분석하고, 투자경쟁 상대인 호주, 싱가포르, 홍콩 등 외국의 제도와 분석하여 부동산 투자이민제의 문제점을 연구하였다. 연구 결과, 비주거용 사치성 부동산에 투자하게 되는 부동산 투자이민제의 경우 취득세, 재산세 및 양도소득세의 중과 가능성이 있어 외국인 투자자의 투자 수익률이 마이너스가 될 우려가 높고, 이 경우 실질적인 세후 수익이 투자 경쟁 상대 국가의 수익률 대비 현저히 낮아지게 되어 투자 매력도가 떨어진다고 분석하며, 외국인 투자자를 유인할 수 있는 중과세 배제 또는 세금 감면 혜택 등 각종 인센티브의 필요성을 제시하였다.

옥무석 (2017)은 제주도 부동산 투자이민제로 촉발된 외국인 부동산 취득 제한과

관련한 현행 법령상 가능 여부와 실제 제한을 위한 개정 법률의 내용을 제안하였따. 연구에 따르면, 개방경제 구조를 지향하고 있는 한국의 특성상 외국인의 토지 취득을 제한하는 것은 국제경제의 흐름과 상반된 내용임을 지적하면서, 정책적인 판단에서 제주도에 한정하여 외국인 토지 취득을 제한하고자 할 경우 토지 취득 허가의 방식의 법률 개정을 통해 가능하나 이는 중국인에게만 구조적으로 차별을 두는 방식이 아니어야지만 헌법의 평등 조항 또는 FTA 등 국제 규약상 문제가 없을 것이라고 분석하였다. 아울러 외국인이 취득할 수 있는 부동산의 범위를 제한하는 것 역시 전국 단위로 적용되는 현행 「외국인토지법」의 개정이 필요하다는 의견을 제시하였다.

이형주・김인신 (2014)은 부동산 투자이민제 시행에 따른 관광개발의 영향이 지역주민의 지역정체성 상실과 참여의도에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 연구 결과 관광개발에 따른 긍정적인 경제영향과 긍정적인 사회문화영향은 지역정체성 상실에 부(-)의 영향을 미치고, 부정적인 사회문화 영향은 지역정체성 상실에 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타났지만, 부동산 가격 상승과 같은 부정적인 경제영향이 지역정체성 상실에 부의 영향을 미친 것으로 나타났다. 연구자는 지역 주민들이 부동산 가격이 상승함에 따라 제주도가 다른 지역보다 차별성을 띤 지역으로 인식하게 된다고 해석하며, 관광개발이익이 타 지역으로 환류되지 않도록 사전 방안이 필요함을 제안하였다.

임동진・이규홍(2016)은 미국, 캐나다, 호주, 홍콩 등 주요 국가의 투자이민제도를 제도주의(institutionalism) 접근방법을 활용하여 각 국가별 법제, 운영기관, 투자대상, 운영방식 등을 비교・분석하였다. 각 국가의 제도를 분석한 결과를 활용하여 한국의 투자이민제도에 대한 시사점으로 간접투자 이민제도의 다양화, 간접투자 대상자산의 다양화, 투자자금 회수에 대한 보장과 영주권 부여의 세밀한 연계, 제도 운영의 신축성 등을 제안하였다.

장부연 (2015)은 중국 내 기초 자료와 부동산 투자이민제와 연계되어 있는 중국

투자 업체 담당자를 인터뷰하여 중국과 중국인의 입장에서 제주도 부동산 투자이민제를 분석하는 연구를 하였다. 연구에 따르면 중국의 경제성장과 중국 내 중산층 확대가 해외 투자로 이어지고 있는 상황에서 포트폴리오 다양화, 자녀 교육, 자산 안정성 보장, 거주 환경 개선, 안전한 노후 대비 등을 목적으로 중국인들이 해외 투자를 선택하고 있다고 보았다. 그 중 제주는 여러 해외 투자이민 대상 국가 중 중국과 2시간 거리의 가까운 접근성, 중국 대비 높지 않은 부동산 가격 장점을 가지고 있어 비중화권 아시아 국가 중 제주의 투자 인기가 높음을 확인하였으며 이와 같은 영향으로 제주도 부동산 투자이민제가 성공적으로 정착할 수 있었다고 분석하였다.

정인준 (2013)은 한국의 부동산 투자이민제의 도입 경과를 살펴본 후 이를 미국과 캐나다의 투자이민제도와 비교하였다. 연구 결과 미국과 캐나다의 제도에 비해 한국의 투자이민제도는 내용과 취지 및 성과가 불분명하다고 분석하고, 부동산 투자이민제 대상 외국인이 영주권 거부사례가 발생하지 않도록 법적으로 이를 보장하는 한편, 보다 많은 외국 투자를 유치하기 위하여 한국 정부가 개발지역 투자금 보장제도 마련, 카지노 허가 등 각종 정책 인센티브를 마련하여 부동산 투자이민제가 조기에 정착할 수 있도록 지원해야 한다고 주장하였다. 부여 등을 주장하였다.

한삼인・박경식 (2015)은 중국인이 제주도 토지를 다수 매수하는 것에 대한 원인과 그에 따른 문제점을 분석하고 이에 대한 해결방안을 제시하였다. 연구 결과 중국인의 제주도 부동산 취득의 크게 휴양, 관광시설의 개발을 위한 대규모 투자와 개별 투자자들의 소규모 투자로 나눌 수 있는데, 개별 투자자들의 부동산 취득은 첫째, 부동산 투자이민제와 관련된 콘도나 휴양시설의 취득, 둘째, 중국 관광객을 상대로 하는 호텔, 상가 등의 시설 취득, 셋째, 투기 목적의 토지, 농지, 주거 시설 등의 구입으로 분류하였다. 이와 같이 개별 투자자들의 투자 목적이 다양함에도 중국인 투자에 의한 부동산 가격 상승 또는 투기의 원인이 부동산 투자이민제에 있다고 보는 것은 의심스럽다고 하며 부동산 투자이민제와 관계 없는 개별 투자자들의

투기성 부동산 매수 행위를 방지할 수 있는 정책적 대안의 마련을 촉구하였다.

2. 결합모형과 관련한 선행 연구

정책 변동 과정과 관련하여 다중흐름모형이나 정책옹호연합모형의 단일 모형을 통해 분석한 연구도 다양하게 존재하나, 단일 모형의 설명력 한계를 극복하기 위해 정책 변동과 관련한 여러 모형들을 결합하여 이를 통해 다양한 분야의 정책 변동 과정을 설명하는 선행연구 역시 다수 존재하였으며, 그 중 본 연구와 같이 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합모형을 통해 정책 변동 과정을 분석한 선행연구 또한 다수 존재하였다. 다만, 각 연구별로 연구모형이나 결합모형에 포함하는 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 구성요소들은 각각 상이하였다는 특징이 있다.

김민정・조민효(2017)는 테러방지법의 정책변동 과정을 융합모형을 통해 연구하였다. 연구 결과 테러방지법의 입법과정에서 나타난 각 옹호연합간의 상호적대화를 분석하는데 융합모형이 유용함을 확인하였다. 또한 이론적 함의로서 옹호연합의 구성원들간 강한 신념공유와 높은 신뢰가 있다면, 다른 조직적 행동에 비해 상대적으로 연합에 참여하는 거래비용을 낮춰 무임승차의 문제를 극복하는데 도움이 됨을 확인하였으며, 국정원에 대한 불신이라는 안정적인 외적변수의 제약 하에서도 테러방지법이 산출될 수 있었던 데에는 파리 연쇄테러라는 촉발기제와 문제의 흐름을 잘 활용한 박근혜 대통령이 정책혁신가로서 정책이 산출될 수 있도록 용이한 정치적・사회적 분위기를 조성하였기 때문이라고 분석하였다.

노은경・배수호(2019)는 물관리기본법 제정사례를 중심으로 물관리 정책변동에 대한 과정을 결합모형을 활용하여 분석하였다. 분석 결과 외적변수들이 긍정적으로 작용하여 이를 자원으로 활용한 옹호연합 측에 유리한 결과가 나왔고, 제19대 대선 과정과 문재인 대통령의 업무지시에 따른 정치흐름이 강하게 영향을 미쳐 정책의 창이 열리게 되었다고 보았다. 수자원 정책의 개혁에 대해 찬성하는 입장과 반대하

는 입장이 치열한 대립을 옹호연합간 치열한 대립이 있었으나 야당 의원이었던 주승용 의원이 정책중개자로서 활동하여 다양한 의견을 수렴하였다고 분석하였다.

신현영(2016)은 한국사 교과서의 국정화 결정과정에 대해 결합모형을 이용하여 분석하였다. 분석 결과 결합모형을 활용한 사례 연구가 매우 유용하였다고 설명하면서 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수가 다중흐름모형의 세 가지 흐름에 모두 영향을 미쳤으며 그 중 정치체제의 지배연합 변동이 가장 큰 영향을 미쳤다고 보았다. 즉, 이명박 대통령의 당선을 통해 보수 이익단체들이 연합하기 시작하였고 이후 이어진 박근혜 대통령의 당선이 보수 세력을 더욱 결집시켜 보수 집단의 재원으로 작용했다고 판단하였다. 또한 정책 산출에 있어 정책선도자가 절대적 영향을 미쳤다고 보았는데 본 사례의 정책선도자인 대통령이 자신의 의도에 맞도록 정책이 산출되도록 다양한 자원들을 활용하는 것을 확인할 수 있었다.

신현재・홍준형 (2017)은 2015년 국회법 개정안의 개정과 대통령의 거부권 행사와 관련한 일련의 과정을 융합모형을 통해 분석하였다. 연구자는 행정입법의 증가와 법률의 취지와 다른 행정입법에 대한 국회의 불만이 문제의 흐름으로 작용하여 국회법 개정이라는 정책의 창이 열렸지만 대통령과 원내지도부 및 국회의장 간의 갈등이라는 정치적 흐름이 작용하여 국회를 통과한 법률을 대통령이 거부권을 행사, 정책산출로 이어지지 않았다고 분석하였다. 정책의 창이 열렸음에도 정책 산출로 이어지지 않은 이유는 불완전한 정치 흐름이 정책의 창과 연결되었기 때문이며, 이는 국회라는 정책지지연합 내부에서 정치적 이념과 소속이 상충되었기 때문이라고 그 원인으로 분석하였다.

양승일(2011)은 한반도 대운하사업으로 대표되는 이명박 정부 당시 수자원정책의 정책형성과정을 융합모형을 통해 분석하였다. 연구자는 이명박 대통령이 한반도 대운하프로젝트를 공개하며 정책형성의 창이 열리고 그 후 시발기, 변동기, 정착기에 걸쳐 각 옹호연합의 전략이 변동되며 상호작용을 하게 되었다고 보았다. 시기별로 옹호연합 간 우위가 달라지다가 법원의 중개로 정책이 정착되며 정책의 창이 닫히

며 소극적 수자원정비정책이 적극적 수자원정비정책으로 변동되었다고 분석하였다. 연구의 시사점으로 융합모형을 다룬 다른 연구결과물에서는 정책형성의 창을 여는 주요 흐름을 정치흐름으로 보았으나, 수자원정책의 변동 과정에서는 정책대안흐름으로 나타나 모형에 따라 일치하지 않을 수 있다는 것을 발견하였다.

이현정 (2015)은 경상남도의 진주의료원 폐업 사례를 ACPS 모형을 통해 분석하였다. 연구자는 정책옹호연합모형의 변수인 역동적인 외부사건의 변수 중 하나인 지배연합의 변동 변수가 정치흐름과 부합하여 큰 영향을 미치는 등 모형의 외적변수들과 정책문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름이 결합하여 정책이 형성, 산출, 변동되었음을 확인하였다. 또한, 진주의료원 폐업 사례에서는 외적요인 중 진주의료원 설립과 관련된 기본적인 법적구조 변수, 즉, 경상남도 조례에 의거하여 지방자치단체의 자치사무라는 특성이 영향을 미쳐 정책선도자 변수가 정책 변동과정에서 절대적이었음을 분석하였다. 이로 인해 찬성과 반대 옹호연합은 물론 정책중개자인 국회와 보건복지부도 정책 변동과정에서 큰 영향력을 미치지 못한 것으로 나타났으며 정책학습 또한 이루어지지 않았다고 분석하였다.

정기덕・정주호・김민정・조민효 (2017)는 김영란법의 입법 과정을 융합모형을 통해 분석하였다. 연구 결과 김영란법의 입법 과정에서 옹호연합 간 갈등이 세 번 나타났으며, 세월호 사건이라는 외부충격에 의해 두 번째 갈등이 발생하면서 정책의 창이 열려 정책이 산출되었다. 이 과정에서 정책혁신가가 없는 상태에서도 정책이 산출되었는데 이는 당시 국무총리 후보자의 녹취록이 공개되는 내부충격이 발생하여 반대 옹호연합의 행위자들이 여론을 의식하여 도구적 신념을 포기하였기 때문으로 분석하였다. 또한 정책이 산출된 후에도 헌법소원이 제기되어 정책의 창이 닫히지 못하고 열린 채 유지되었으나 헌법재판소의 합법 판결을 끝으로 일단락되었으며, 이는 정책결정과정에서 사법부의 결정이 옹호연합 간 갈등을 종식시킨 정책사례의 하나로 볼 수 있다고 분석하였다.

정주호・유정호・조민효(2017)는 4차 공무원연금개혁의 과정을 ACMS 모형을 통

해 분석하였다. 연구자들은 공무원 연금개혁의 필요성이 대통령 담화에서 언급되면서 정치의 흐름이 강하게 나타나 정책의 창이 열리게 되었다고 보았고 이 과정에서 공무원 연금개혁을 둘러싼 찬성과 반대 옹호연합이 나타나 연합을 통한 조직을 형성하는 등 다양한 경로와 전략을 활용하는 모습이 나타났다고 보았다. 변동 과정에서 국무총리와 주무 장관인 행정안전부 장관이 정책혁신가이자 동시에 정책중개자의 역할을 했다고 보았는데, 정부 고위관료와 정부부처가 정책혁신가이자 정책중개자 역할을 동시에 수행할 경우 좀 더 원활한 정책결정이 이루어질 수 있다고 판단하였다. 또한, 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 구성원들이 모두 참여한 대타협기구가 구성되면서 양 측의 의견을 조율할 수 있는 기회가 형성되며 비교적 순탄하게 정책산출로 이어지게 되었는데 연구자들은 이해관계자간 의견 합치가 어려운 경우 정책결정 과정에서 사회적 합의를 위한 합의체 구성 등 제도적 뒷받침이 필요하다고 분석하였다.

최성구・박용성 (2014)는 결합모형을 활용하여 세종시 정책변동 과정을 창출기, 추진기, 전환기, 확정기로 나누어 연구하였다. 연구 결과 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수들이 세 가지 흐름을 만들어 정책의 형성과 변동에 영향을 미쳤다고 보았는데 세종시 정책이 노무현 대통령 후보의 당선과 여당인 열린우리당의 과반 확보로 본격적으로 추진되었다는 점에서 역동적인 외적변수의 지배체제의 변동이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 확인하였다. 또한, 정책 창출기와 추진기, 그리고 전환기와 확정기에 각각 대통령의 역할이 정책의 창이 열리는데 주요한 역할을 한 만큼 정책혁신가가 정책의 형성과 변동 과정에서 절대적인 영향을 미친다는 점을 확인하였다.

현상진・문광민 (2019)은 기존의 에너지 정책에서 탈원전을 중심으로 하는 새로운 에너지정책인 ‘제8차 전력수급 기본계획’으로의 정책변동을 융합모형을 통해 분석하였다. 연구 결과 탈원전 에너지 정책변동에 있어 정책옹호연합모형의 변수 중 하나인 역동적인 외적변수가 정책하위체제에 강력한 영향을 미치고 있다는 점, 다

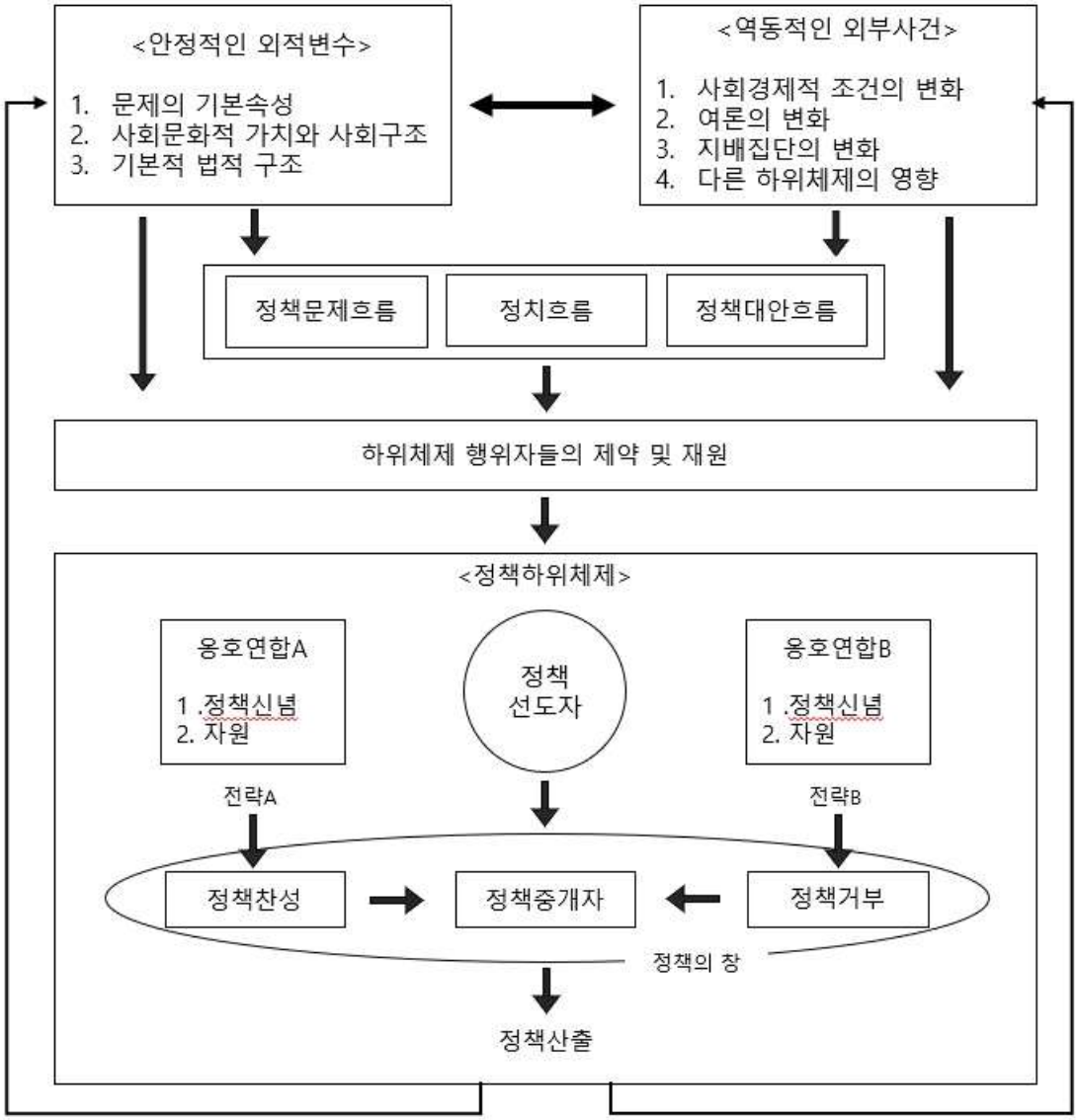
원주의 사회를 지향하고 있음에도 불구하고 사회 변화에 대한 낮은 합의와 일관되지 않은 정치체제의 개방성 문제로 정책결정의 모습은 권위주의적인 행태를 가지고 있으며, 특히 정책 중개자와 정책선도자 역할을 대통령이 직접 담당하고 있어 정책옹호연합모형의 장기적 연합기회구조, 정책하위체제, 옹호연합, 다중흐름모형의 세 가지 흐름 등 각 모형의 구성요소의 본래적 기능에 제약이 존재한다는 점을 확인하였다.

제 3 장 연구설계 및 연구방법

제 1 절 연구설계 및 연구모형

제주도 부동산 투자이민제는 2002년 국제자유도시로 지정되어 외국 자본 유치가 시급했던 제주도가 법무부에 건의하여 도입된 제도로서 2010년에 시행되자마자 다수의 투자를 유치하여 성공적인 투자 유치 정책으로 평가받았지만, 몇 년 지나지 않아 제주도 내 외국 자본에 대한 부정적 여론이 형성되며 2015년 정책의 변동이 발생한 제도이다. 이 과정에서 제주도를 둘러싼 사회경제적 조건과 여론이 급격히 변화하는 것이 관찰되는 한편, 이러한 상황에서 정책을 옹호하고자 하는 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합이 자신들의 신념을 관철하기 위한 다양한 활동들을 개시하였으며, 정책선도자가 정책 대안을 마련하기 위한 핵심적인 역할을 하며 정책 대안을 제안하였고, 제안된 정책 대안에 대해 정책중개자가 양 옹호연합의 입장을 고려한 타협안을 찾아내어 정책 산출로 이어지는 등 정책옹호연합모형에서 포함된 구성요소들이 다수 나타나는 것이 확인되었다. 이처럼 제주도 부동산 투자이민제의 정책 변동과정을 정책옹호연합모형을 통해 분석할 수도 있겠으나, 정책 변동 과정을 하나의 단일 모형을 통해 분석하는 것보다 다중흐름모형과 정책옹호연합모형 두 모형을 결합하는 방식을 통해 분석을 하게 되면 정책옹호연합모형에 부족한 촉발기제를 정책의 창으로 보완할 수 있다는 점에서 보다 구체적인 제도의 변화를 살펴볼 수 있는 장점이 있다(신현재・홍준형, 2017; 양승일, 2009; 전진석, 2014). 따라서 본 연구에서는 부동산 투자이민제의 정책 도입과 정책 변동 과정을 다중흐름모형과 정책옹호연합모형을 결합한 ACMS 모형을 활용하고자 한다. 본 연구에서 활용한 연구모형은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 본 연구의 연구 모형[15]



제 2 절 연구방법 및 자료수집

제주도 부동산 투자이민제의 정책변동 과정을 분석하기 위한 연구 방법은 문헌

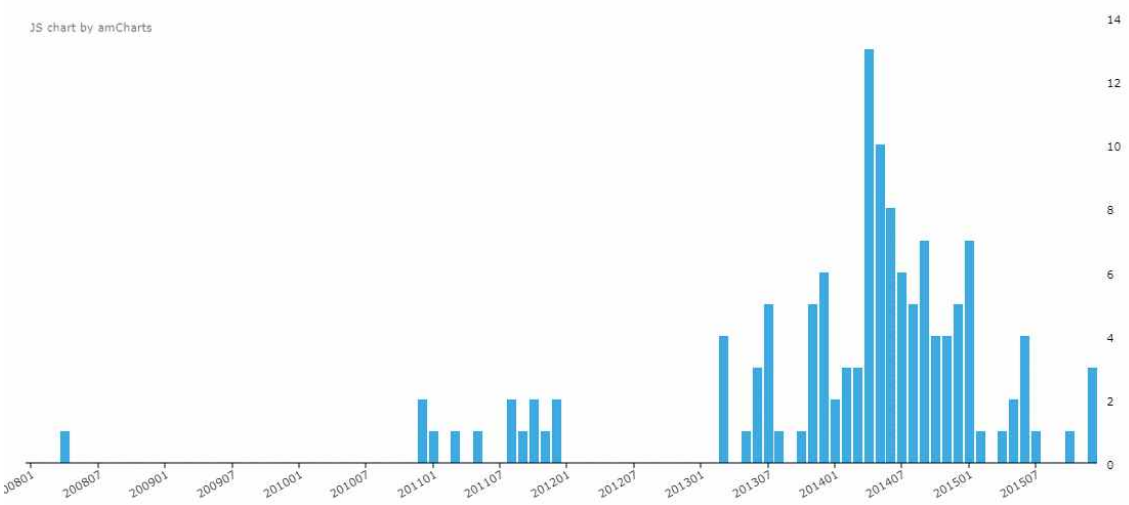
15) 이현정(2015)의 모형을 일부 수정

연구로서 연구모형의 각 구성요소에 해당하는 자료를 얻기 위하여 선행연구를 비롯하여 제주도 부동산 투자이민제와 관련한 언론보도, 법무부와 제주도의 내·외부 보고서 및 보도자료, 학술자료, 시민단체의 발표자료, 제주도 도의회와 국회 회의록 등을 살펴본다. 또한 제주도의 당시 경제적 상황을 확인할 수 있는 각종 지표들은 통계청의 통계자료를 활용한다.

연구의 시간적 범위는 제주도 부동산 투자이민제와 관련한 찬반 의견 대립이 있었던 2012년부터 정책 변동이 이루어진 2015년까지를 중심으로 다루지만, 사회적, 정책적 배경을 보다 자세하게 살펴보기 위하여 부동산 투자이민제의 논의가 시작된 2008년까지 부가적으로 다룬다. 자료 수집 범위 역시 해당 시기의 자료를 중심으로 수집한다. 그 중 언론보도와 관련하여 네이버 등 포털사이트의 검색을 통해 자료를 수집하는 한편, 한국언론진흥재단의 언론 분석 빅데이터 사이트인 빅카인즈(kinds.or.kr)에서 2008년부터 2015년까지 '투자이민제'를 검색어로 하여 검색된 기사 137건(<그림 2>)에 대하여 연도별로 투자이민제와 관련한 연관어 분석을 실시하여 부동산 투자이민제와 관련한 정치의 흐름 또는 여론의 변화를 살펴본다.

이와 같이 수집된 자료들을 연구모형에 대입하여 제주도 부동산 투자이민제의 정책변동을 살펴보며, 특히 연구에서 가장 중요한 정책의 창과 관련하여 시기적으로 우근민 도정에서의 부동산 투자이민제 개정안 제출을 '제1차 정책의 창'으로, 원희룡 도정에서의 부동산 투자이민제 개정안 제출을 '제2차 정책의 창' 시기로 구분하여 보다 상세하게 분석한다.

<그림 2> “투자이민제”로 검색된 월별 신문기사의 수[16]



16) 빅카인즈 분석결과 시각화 자료

제 4 장 제주도 부동산 투자이민제 정책변동 과정 분석

제 1 절 외적변수

1. 안정적인 외적변수

1) 문제영역의 기본적 속성

제주도 부동산 투자이민제와 관련한 문제영역의 기본적 속성은 부동산을 비롯한 국내 자원에 외국 자본을 유치하여 이를 통해 경제 성장을 추구한다는 성장 중심의 사고와 무분별한 개발 정책으로부터 자연 환경과 국내 자원을 보호하겠다는 사고의 대립이라 할 수 있다.

세계화가 진행되면서 각 국가들은 국가들이 보유한 자원을 수출 또는 수입하는 방식으로 공유하며 경제적으로 밀접한 관계가 되었다. 이는 자본에 있어서도 비슷하게 나타났는데 선진국은 여유 자본을 개발도상국에 투자함으로써 자국에 투자하는 것보다 상대적으로 높은 수익률을 기대할 수 있게 되고, 개발도상국은 경제 발전의 마중물로 활용하기 위한 목적으로 선진국의 자본을 적극적으로 유치하게 되었다. 이렇듯 자본을 투자하는 측과 투자를 받는 측의 이득이 맞아 떨어지는 지점에서 외국으로부터의 투자는 발생하게 된다. 세계 경제시장의 구조상 여유 자본이 많은 국가는 많지 않지만, 자본력이 부족한 개발도상국은 많기 때문에 각 국은 선진국의 투자를 유치하기 위해 경쟁하게 된다.

우리나라 역시 한국전쟁 이후 외국인 투자를 유치하기 위해 다양한 노력을 다하여 왔다. 그러나 초기의 외국인 투자는 정부가 공공 차관 도입의 방식으로 외국 자본을 들여와 국내 기업을 육성한다는 국가성장전략의 일환으로 활용되었기 때문에 대체로 투자 유치 장려 정책보다는 외국 투자에 대한 규제나 관리 중심의 정책이

주로 시행되었다. 그러나 1980년대 들어 우리나라가 고도 성장기에 들어섬에 따라 국내 산업 기반을 조성할 필요가 있었고 또한 개방화된 국제경제사회의 기준을 맞추기 위해서라도 외국인 투자를 본격적, 적극적으로 받아들일 필요가 발생하였다. 이에 따라 정부는 관련 법령을 개정하여 외국인 투자 제한의 제한 업종을 허용업종 열거방식(positive list system)에서 제한업종 열거방식(negative list system)으로 변경하는 등 기존의 규제를 점진적으로 완화하였다. 이후 1990년대에도 외국인 투자 절차를 간소화하며 관련 규제를 철폐하는 등의 투자 유치 정책을 지속하여 오다가, 1997년 발생한 IMF 외환위기 이후 외국 자본 유치가 국가적 최우선과제가 될 정도로 긴급해지자 기존의 규제・관리 중심이 아닌 촉진・지원이 중심이 된 외국인 투자 유치 정책을 펼 수 있도록 패러다임의 전환이 필요하게 되었으며, 이에 「외국인투자촉진법」을 제정하고, 외국인에 의한 국내 기업의 M&A를 전면 허용하는 등의 적극적인 개방화와 자유화를 추구하였다.(양효령, 2012)

국내 부동산에 대한 외국인 투자 정책도 일반적인 외국인 투자 유치 정책과 유사하게 흘러 왔다. 대한민국 정부 수립 이후 초기부터 1990년대 중반까지는 외국 자본의 투자 유치보다는 국내 자원의 보호를 중요시하였기에 외국인의 부동산 구입에 대한 관리 체계의 강화와 외국인의 토지취득을 제한하는 규제・관리 정책이 중심이 되어 왔다. 그러나 1997년 IMF 외환위기를 극복하기 위해 외국 자본의 유입을 도모하기 위해 부동산 시장 개방의 필요성이 요구되었을 뿐 아니라, 이후 2005년 세계무역기구(WTO)에 가입하면서 당시 국제거래관계에 있어 내・외국인간의 차별대우를 철폐하는 WTO의 목적을 따를 필요가 있었기 때문에 외국인의 국내 부동산 구입 규제를 보다 완화할 필요가 발생하였다. 이에 따라 1998년에 기존의 「외국인의 토지 취득 및 관리에 관한 법률」을 전면 개정하여 「외국인토지법」을 입법하였는데, 동 법의 특징은 기존의 허가주의를 취하였던 외국인의 부동산 취득절차를 신고주의로 전환하여 취득절차를 완화함과 동시에 취득 이후의 절차에 대해서도 기존의 토지취득 후 사후관리체계는 철폐하고, 외국인의 토지취득 시와 관련한 사항

만을 남겨두어 동산 시장에서 뿐만 아니라 부동산 시장에서도 개방정책을 실시하게 되었다(김민규, 2005). 이처럼 IMF 외환위기를 전후하여 외국인의 부동산 시장이 대폭 개방되어 외국인 투자의 범위에 부동산도 포함되는 관점의 전환이 이루어지게 되었다. 이와 같은 흐름에서 2007년 전후로 발생한 글로벌 금융위기로 인해 저조된 국내 경기를 부동산에 대한 외국인 투자 유치를 통해 부양하려는 목적으로 도입된 것이 부동산 투자이민제인 것이다.

그러나 해외 자본의 투자에도 불구하고, 개방 정책의 시행 이전 정부가 중시하였던 국내 자원의 보호라는 측면은 여전히 문제점으로 남았다. 선진국의 자본으로 국내 자원을 개발한 뒤 발생한 개발 이익을 투자를 받은 국가에 환류하지 않은 채 회수하는 경우 해외 자본의 이익을 위해 국내 자원을 소모하였다는 비판은 발생할 수 있는 일이기 때문이다. 특히, 기업과 달리 부동산의 경우 토지가 한정되어 있고 국가를 이루는 요소 중 하나인 영토라는 개념이 작용되기에 외국 투자자가 부동산에 투자한다는 것 자체가 바라보기에 따라 민감하게 작동될 수 있다. 이에 더하여 개발과 성장만을 목적으로 자연 환경을 보존하지 않고 부동산을 개발할 경우 환경 훼손의 문제가 발생할 수 있다. 이와 같은 관점에서 부동산 투자이민제의 기본 속성은 자본 유치를 통한 성장과 국내 자원의 보호라는 동전의 양면과 같은 속성을 지니고 있다고 할 수 있다.

2) 근본적인 사회구조와 사회・문화적 가치

제주도 부동산 투자이민제를 둘러싼 근본적인 사회구조로서 먼저 제주도의 산업구조를 살펴 볼 필요가 있다. 제주도는 섬이라는 지리적 특성으로 인해 제조업이 발달하기가 어렵다. 제조업을 통해 제주도 내에서 생산한 물건을 소비자가 위치한 육지로 배송하는 물류비용이 육지에서 생산하는 것에 비해 많이 발생하기 때문이다. 그렇기 때문에 제주도는 <표 8>과 같이 관광업과 같은 서비스 산업이 주를 이루는 산업구조를 가지고 있다.

<표 8> 제주 지역 내 총생산(GRDP) 업종별 구성비(2019년 기준)[17]

농림어업	제조업	건설업	서비스업		
				관광	관광 외 서비스
8.8%	3.9%	9.9%	76.1%	30.6%	45.5%

그러나 주된 산업인 관광업은 계절적, 경기적 변동성이 크고, 코로나19 전염병과 같은 대외적인 변수에 심각한 영향을 받기 때문에 제조업에 비해 외부로부터 투자를 받기 어려운 특성이 있다. 이러한 특성으로 인해 제주도가 2002년 국제자유도시로 지정된 이후 외국 자본 투자를 적극적으로 유치하려고 노력하였음에도 2010년까지 주요 제조업과 관련한 유의미한 투자 유치가 어려웠고, 단지 관광업과 관련한 2007년 말레이시아 버자야 그룹의 예래휴양단지 투자가 있었을 뿐이다. 또한 관광업은 공항과 같은 기반 시설이나 숙박시설과 같은 관광 인프라 구축이 선행되어야 관광객이 증가한다는 산업 특성이 있다. 따라서 산업을 성장시키기 위한 초기 비용이 많이 필요한 반면, 투자회수 기간이 길고 수익성도 보장되지 않는 다는 위험성도 크다. 그래서 제주도는 당시 외환보유고의 급증으로 해외 투자처를 적극적으로 모색하던 중국 자본을 제주 관광 인프라 구축산업에 유치하고자 하였고, 이들 투자자들의 초기 투자비용 회수를 위한 안전장치로서 콘도 분양과 영주권의 연계를 추진하게 된 것이었다. 또한, 건설 예정인 관광시설을 분양한 사람에 대해 영주권을 부여하여 관광지 개발 후 분양될 관광 시설에 대한 수요를 창출할 수 있고, 중국 등 외국자본의 관광지 개발 추가 투자를 촉진할 수 있어 낙후된 지역의 관광지 개발 사업을 활성화시키고, 궁극적으로 제주도 지방경제 활성화와 외국인 관광지 유치에도 효과가 있을 것으로 보았다(정인준, 2013;3). 이러한 제주도의 산업적 구조가 부동산 투자이민제 도입에 영향을 미친것이다.

17) 2020년 제주경제 평가 및 2021년 여건 점검, 제주경제브리프, 한국은행 제주본부(2021)

다음으로 제주도의 사회·문화적 가치로 자연 환경의 보호의 필요성, 지리적 폐쇄성 및 그로 인한 배타성, 국제자유도시로서의 개방성을 들 수 있다. 먼저 자연 환경 보호 관련, 제주도는 섬이라는 특성상 역사적으로 육지에 비해 개발이 많이 진행되지 않아 천혜의 자연환경이 보존되어 있다. 이러한 우수한 자연환경은 유네스코로부터 세계자연유산 3관왕[18]으로 지정되어 보존의 필요성을 인정받았고, 자연환경 보존이라는 목표는 「제주특별법」에도 포함되어 있다[19]. 다음으로는 폐쇄성 및 배타성과 개방성의 충돌이다. 제주도는 섬이라는 폐쇄적인 지리적 특성과 4·3사건 등 역사적인 사건들로 인해 외지인에 대한 배타성을 지닌 도민정서가 저변에 깔려 있다(강봉수, 2018). 그러나 이러한 특성과는 반대로 제주도는 국제자유도시로 지정되어 개방성을 추구하는 정책적 방향성을 가지고 있다. 즉, 폐쇄성·배타성과 개방성이라는 양립하기 힘든 두 가치가 충돌이 불가피한 구조인 것이다. 이와 같이 가치 충돌이 발생할 수 밖에 없는 정책 환경에서의 정책 결정 과정은 보다 투명하게 집행되고 민주성이 담보되어야 할 필요가 있으나, 제주도의 부동산 투자이민제의 도입 과정에서 이러한 부분을 찾아보기는 어려웠다. 이는 제주도민의 제도에 대한 정책 신뢰도 하락에 영향을 미쳤을 것으로 분석된다.

3) 기본적인 법적구조

제주도 부동산 투자이민제와 관련한 법률은 「출입국관리법」, 「외국인토지법」[20], 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「외국인 투자 촉진법」이 있다.[21]

---

18) 2002년 생물권보전지역 지정, 2007년 세계 자연유산 등재, 2010년 세계 지질공원 인증으로 전 세계에서 유일하게 유네스코 자연 과학 분야 3개 분야 달성

19) 법 제5장 환경의 보전

20) 동 법률은 2016년 1월 19일 제정된 「부동산거래신고 등에 관한 법률」(2017.1.20.시행)으로 대체되어 폐지되었다.

21) 위 4가지 법률 외에도 외국인의 부동산 구입 시 구입자금의 국내 유입과 관련한 「외국환거래법」도 관련이 있을 수 있으나, 본 연구 대상인 부동산 투자이민제와는 직접적인 연관이 없어 생략함

「출입국관리법」과 동법 시행령, 시행규칙은 부동산 투자이민제의 직접적인 근거법이다. 특히 시행령에 포함된 체류자격의 활동범위를 정하고 있는 별표1, 1의2, 1의3은 국내 체류할 수 있는 외국인의 대상과 구체적인 요건, 그리고 해당 자격을 가진 외국인이 국내에서 할 수 있는 활동의 범위를 정의하고 있는 규정으로 이 시행령에 기재되었는지 여부에 따라 외국인의 사증 발급 및 입국 여부 등 제반 사항이 결정된다. 정부는 이 시행령 상의 내용을 신설, 변경하는 방법을 통해 입국할 수 있는 외국인의 범위와 규모를 조정할 수 있다. 이러한 특징 하에서, 부동산 투자이민제를 시행하며 특정 부동산에 투자한 외국인에게 한국에 장기간 또는 영구히 거주할 수 있는 권리를 부여하는 것 또한 이 시행령 별표를 개정하는 것으로부터 시작되었다. 현행 시행령 별표 1의2 차목 및 별표1의3 제14호에서 부동산 투자이민제와 관련한 내용을 규정하고 있다.[22)]

「외국인토지법」은 상술한 바와 같이 선진국의 부동산 시장 개방 흐름에 발맞추고, IMF 사태 이후 외국 자본의 유입을 위하여 1998년 제정된 법률이다. 동 법률은 외국인이 우리나라의 토지를 취득 및 보유할 때 필요한 요건과 절차 등을 규정하고 있다. 이 법의 특징으로는 외국인의 토지 취득과 보유에 대해서만 규정하고 있을 뿐 부동산의 한 종류인 건물의 취득과 보유에 대해서는 규정하고 있지 않다는 점이다. 따라서 법 문언상으로만 보았을 때 외국인이 토지가 아닌 건물 만 취득할 경우 동 법의 적용을 받지 않지만, 우리나라는 부동산 거래 시 관행상 토지와 건물을 분리하여 매각하지 않고 건물과 그에 연결된 토지를 함께 거래하는 것이 일반적이며, 토지와 별개로 건물만 거래하는 경우는 드물다.(양효령, 2012) 그렇기 때문에 건물을 거래할 때도 해당 건물과 연결된 토지의 취득 및 보유에 대해 「외국인토지법」이

22) 종래 출입국관리법 시행령은 외국인의 체류자격을 하나의 별표(별표1)로 구성하고 있었으나, 2018년 9월 18일 시행령을 개정하여 단기체류자격(별표1), 장기체류자격(별표1의2), 영주자격(별표1의3) 등 3개의 별표로 분류하였다.

적용될 수 있다.[23]

「외국인토지법」에 따라 외국인은 군사보호구역, 문화재보호구역, 생태·경관보호구역, 야생생물 특별보호구역 등 법으로 정한 특별 구역을 제외한 지역의 토지를 신고를 통해 취득할 수 있으며, 특별 구역의 토지취득도 전면적으로 금지되는 것이 아니라 시장, 군수, 구청장으로부터 토지취득의 허가를 받는 경우 취득이 가능하다.(외국인토지법 제4조). 또한, 「외국인토지법」 제정 이전부터 계속 존재하였던 상호주의, 즉, 외국 정부에서 우리나라 법인 또는 단체, 대한민국 정부의 해당 국가 내 토지취득을 금지하거나 제한하는 경우, 해당 국가의 개인, 법인, 단체, 정부의 대한민국 내 토지 취득 및 양도를 금지하거나 제한할 수 있는 사항을 규정하고 있다.(외국인토지법 제3조)

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 제주특별법)는 1991년 노태우 대통령과 당시 여당이 주도적으로 제주도 개발을 위해 제정한 「제주도개발특별법」과 2002년 개정된 「제주국제자유도시특별법」을 거쳐 2006년에 제정된 법이다. 제주특별법은 제주도에 고도의 자치권이 보장되는 특별자치도를 설치하여 다른 지역보다 강화된 지방분권을 보장하고, 국제적 기준을 적용하고 각종 규제를 완화하여 국제자유도시를 조성하여 지역 발전 및 국가발전을 목적으로 한다(제1조). 제주특별법에 따라 국가와 제주도는 제주도의 개발을 위한 종합계획을 수립하는 한편, 제주도에 투자하는 외국인의 투자를 촉진하기 위한 다양한 혜택을 부여할 수 있는 근거가 마련되어 있으며, 특히 제156조에서는 다른 지역과 달리 제주도에 입국하는 외국인에 대하여 무사증 입국을 허용하여 사증이 필요한 중국 등 아시아 국가 외국인이 편리하게 제주도를 방문할 수 있도록 하고 있다. 특히, 제주도 부동산 투자이민제의 적용 대상이 제주도 내 모든 부동산이 아니라 제주특별법 제147조[24]에 따라 도지사의 시행승인을 받은 개발지역 내 부동산에 한정하고 있다는

23) 「외국인토지법」을 대체하여 2017년부터 시행 중인 「부동산거래신고 등에 관한 법률」에서는 외국인이 취득하는 토지와 건물을 거래신고의 대상으로 규정하고 있다.

점에서 제주도 부동산 투자이민제의 중요한 역할을 하고 있는 법령이라 할 수 있다.

제주특별법이 원활한 제주도 개발을 목적으로 한다는 점에서 각종 인허가 절차의 특례를 규정하고 있는데, 도지사의 개발사업 시행승인이 있는 경우 「건축법」상 건축허가, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」상 공유수면 점유·사용허가, 「국유재산법」상 행정재산의 사용허가, 「항만법」상 항만공사 시행허가 등 38가지 법률에서 정하고 있는 각종 인·허가를 받은 것으로 한다(제148조). 즉, 제주도 내 개발사업을 촉진하기 위해 복잡한 인·허가절차를 단 한 번의 승인절차로 처리할 수 있는 패스트 트랙 절차를 만들어 두었다는 특징이 있다.

개발 절차와 반대로 지나친 개발로 인해 제주도의 자연 환경이 저해되지 않도록 하는 규정 또한 포함되어 있다. 먼저 제주특별법은 제주도가 모든 정책·계획을 수립·시행할 때 환경적으로 지속가능한 발전이 이뤄지도록 고려해야 하고, 미래 세대가 같은 기회의 자연 환경을 누릴 수 있도록 보전 및 관리하도록 하는 의무를 부과하고 있다.(제351조) 또한, 제주도지사는 국제자유도시의 개발에 관한 종합계획을 수립할 때 자연환경의 보전 및 오염방지에 관한 사항을 포함하여야 하고 이를 도의회의 승인을 받아야 하며(제140조, 141조), 개발사업을 시행하는 사업자는 개발사업을 위한 기초조사 시 자연생태와 경관에 미치는 영향과 도 조례로 요구하는 사항에 대한 사항을 포함하여야 한다(제145조)고 규정하여 제주특별법이 투자만을 중시하는 것이 아닌 자연 환경을 보전하는 것도 역시 목표로 하고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 「외국인 투자 촉진법」은 외국인 투자를 지원하고 외국인 투자자에게 각종 편의를 제공함으로써 국내 외국인 투자 유치를 촉진하고 이를 통해 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조). 외국인 투자자에게 부여되는 인센티브의 대표적인 것으로는 법인세, 소득세, 취득세, 재산세 등에 대한 조세감면

24) 전면 개정 전 법률에서는 제229조였으나, 2015.7.24. 제주특별법이 전면 개정되면서 조문의 위치가 147조로 이동하였다.

(제9조), 국유・공유 재산의 임대 및 매각 상의 특례(제12조에서 제13조3까지), 특정 외국인 투자자에 대한 현금지원(제14조의2) 등 다양한 것이 있다. 이와 같은 다양한 인센티브 들은 외국인 투자에 대한 긍정적인 환경을 조성하여 보다 많은 투자 자본을 유치하는 효과로 이어지게 된다.

2. 역동적인 외부사건

1) 사회경제적 조건의 변화

(1) 제주도 부동산 시장의 활황

부동산 투자이민제가 도입되기 전인 2000년 대 중반까지만 해도 제주도의 지가상승률은 전국 지가상승률의 절반에도 미치는 못하는 수준이었으며, 2007~2008년 금융위기 직후인 2009년에는 전국 평균 0.96% 대비 1/5 수준인 0.2%의 지가상승률을 기록하였다. 그런데 부동산 투자이민제가 도입된 2010년의 지가상승률은 전국 평균인 1.05%보다 높은 1.07%를 기록한데 이어 2015년에는 전국 평균 2.4% 대비 3배가 넘는 7.57%를 기록하는 등 제주도의 지가가 전국 평균보다 높게 상승하는 현상이 발생하였다. 연도별 전국 및 제주도의 지가변동률 추이는 <표 9>와 같다.

<표 9> 연도별 지가변동률 추이 (단위 : %)[25]

연 도	05년	06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년
전국	4.99	5.62	3.89	-0.32	0.96	1.05	1.17	0.96	1.14	1.96	2.4
서울	6.56	9.17	5.88	-1.00	1.40	0.53	0.97	0.38	1.21	2.66	2.69
제주도	**2.12**	**2.10**	**1.67**	**-0.02**	**0.20**	**1.07**	**0.92**	**1.25**	**1.42**	**3.73**	**7.57**

이와 같이 제주도 내 지가가 급격히 상승하자 제주도 내 여론은 외국인의 제주도

25) 한국부동산원 (r-one.co.kr) 연도별 지역별 지가변동률 자료

부동산 투자로 인한 부정적 현상의 하나로 인식하게 되고, 이는 곧 부동산 투자이민제 반대 옹호연합의 자원으로 활용되게 된다.

(2) 중국인 관광객 급증

제주도는 2002년 국제자유도시로 지정되면서 외국인이 사증 없어도 입국할 수 있는 무사증입국 지역으로 운영되었지만, 2008년까지는 중국인의 방문이 그다지 크지 않았다. 그 이유는 중국 정부가 자국민의 출국 시 방문하려는 지역의 사증이 없는 경우 출국을 허용하지 않았기 때문이다. 하지만 2008년 중국 정부가 정책을 변경하여 제주도를 사증이 없어도 출국 가능하도록 변경하면서 2009년부터 제주도를 방문하는 중국인의 수는 점차 증가하기 시작하였다. 이러한 배경에서 2010년 10월 1일 제주도 전역이 유네스코 세계 지질공원으로 선정되어 세계 유일의 유네스코 3관왕으로 지정받게 되자 중국 관광객들의 관심을 받게 되었다. 게다가 제주도는 중국 주요 도시인 상하이에서 1시간, 베이징에서 2시간 정도 소요되는 지리적 근접성을 갖추고 있어 중국 내 제주도의 인기는 '아시아의 하와이'로 평가받으며 높아지게 되었다. 이를 반영하듯 2013년 중국 '환구시보'는 제주도를 하와이·몰디브와 함께 해외 3대 섬 관광지로 선정하였으며, 2014년에는 중국인이 뽑은 신혼여행지 1위로 제주도가 선정[26]되면서 제주도를 방문하는 중국인 관광객 수는 급증하였다(신금미·강영준, 2019).

<표 10> 제주방문 외국인 관광객 수 추이 (단위 : 천 명)[27]

연 도	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년
전체	541	540	632	777	1,045	1,681	2,334	3,328	2,624
중국	177	175	258	405	570	1,084	1,812	2,859	2,237
비율	32.7%	32.4%	40.8%	52.1%	54.5%	64.5%	77.6%	85.9%	85.3%
중국 외	364	365	374	372	475	597	522	469	387

26) 오창현, 진시황 전설 공유 문화적 친밀성 부동산 과잉 투자에 제주민 당황, 차이나 플러스 2015년 4월호 44-45

27) 제주관광협회, 신금미·강영준(2019) p.226의 자료를 재가공

<표 10>에 볼 수 있듯이 제주도를 찾는 전체 외국인 관광객은 2007년 54.1만 명에서 2015년 262.4만 명으로 5배 가량 큰 폭으로 증가했는데 대부분 중국인 관광객의 증가에 기인한 것이며, 중국 이외의 관광객은 크게 증가하지 않았다. 이로 인해 전체 외국인 관광객에서 중국인 관광객이 차지하는 비중은 2007년 32%에서 불과 7년 사이에 86%(2014년)까지 급증하였다. 이와 같은 중국인을 중심으로 한 제주 관광산업 성장은 중국발 투자를 유치하는 측면에서는 기회로서 작용을 하였고 양적으로도 큰 성장을 기록하는 긍정적인 면도 있었지만, 증가한 중국인 관광객을 상대하기 위해 제주도 내 중국인과 중국 자본이 투자한 상업 시설이 늘어나게 되고, 이들이 제주도 자체 관광업계와 연계하지 않고 자체적으로 구축한 식당, 숙박업소, 면세점만을 이용하자 중국인 관광객 증가가 제주도민들에게 이득이 되지 않는다는 부정적인 여론이 형성되는 계기로 작용하게 되었다.

(3) 중국 자본의 제주 토지 보유 증가

2010년대 들어 제주도 토지를 구매하는 외국인이 증가하면서 제주도 내 외국인이 보유한 토지 면적이 증가하게 되는데, 이는 <표 11>과 같다.

<표 11> 제주지역 국적별 연도별 토지 보유 추이 (단위 : 천m^2)[28]

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	추이	
						증감면적 (천㎡)	증감률 (%)
합계	**8,673**	**9,142**	**9,864**	**15,696**	**20,588**	**11,915**	**137.4**
미국	3,443	3,400	3,488	3,436	3,683	240	7.0
유럽	468	469	464	459	532	64	13.7
일본	2,159	2,173	2,167	2,391	2,405	246	11.4
중국	1,245	1,643	2,620	7,525	9,141	**7,896**	**634.2**
전체 대비 비율	14.4%	18.0%	26.6%	47.9%	44.4%	**66.3%**	
기타	1,358	1,457	1,126	1,885	4,827	3,469	255.4

28) 국토교통부 보도자료, "'16년말 외국인이 보유한 국내 토지는 233km^2, 전 국토의 0.2%", 2017.05.04.를 일부 가공

미국이나 일본 등 다른 국적과 다르게 중국인의 토지 보유가 2011년에서 2015년 사이에 7배로 증가하면서 외국인이 보유한 토지 전체에서 중국인이 차지하는 비율도 2011년 14.4%에서 2014년에는 47.9%까지 급증하였다. 이러한 현상의 원인에 대하여 제주도 측은 2014년 국정감사 답변자료에서 다음과 같이 답변하였다.

<표 12> 중국인 소유 토지 증가 원인에 대한 제주도의 국정감사 답변[29]

O 최근 들어 중국인 소유 토지가 급증하게 된 원인은 – 정부의 부동산 투자이민제, 투자진흥지구지정 특례 등에 의한 투자유치 효과로 대부분 2011년 이후 증가된 사항이며, – 도내 전체 중국 소유토지 5,922천m^2(179만 평) 중 92%인 5,250천m^2(165만 평)가 대규모 사업(예정) 부지이며 83.4%가 법인 소유입니다. **※ 사업지 제외 시 472천m^2(도 전체 면적 중 0.03%)** O 올해 상반기 동안에 중국인 토지 취득현황을 살펴봐도 총 2,722천m^2 중 2,670천m^2(96.3%)가 투자유치와 관련된 대단위 사업(예정) 부지이며, 특히, 지난 5월 안덕면 신화역사공원부지 내 람정제주개발(주)이 JDC로부터 2,338m^2(701천평)를 소유권 이전 등기함으로써 중국 소유 토지 면적이 급격하게 증가된 것입니다. O 따라서, 제주도 내 중국 소유 토지는 대부분 대단위 개발사업을 위한 투자유치 차원의 토지매입과 부동산영주권제도에 의한 콘도 매입(1,422건, 938,292백만 원) 등에 의한 것으로 분석되었습니다[30].

<표 12>의 제주도의 답변에서처럼 제주도 내 중국 소유 토지 증가는 대부분 개발사업을 위해 법인이 구매한 토지였으며, 사업과 관련 없는 중국인이 구매한 토지는 472천m^2로 크지 않았다. 즉, 부동산 투자이민제나 투자진흥지구 지정 등 정부와 제

29) 제주특별자치도 2014년도 국정감사 국토교통위원회회의록(2014년 10월 16일) 부록 p.173
30) 제주도측은 부동산 투자이민제에 따른 콘도 매입이 중국인 소유 토지 증가의 원인이라는 답변을 하였으나, 일반적으로 부동산 투자이민제는 개발 사업을 목적으로 중국 법인이 보유한 토지에 건설한 콘도 등을 중국인에게 분양하는 구조이다. 따라서 분양 절차에 따라 토지의 소유주는 바뀔 수 있어도 애초에 중국 법인이 소유한 토지이기 때문에 중국인의 신규 토지 취득이라고 보기는 어렵다.

주도의 투자유치 인센티브 제공에 따라 제주도 내 중국 자본의 개발사업이 증가하게 되었고 이 개발사업을 추진하기 위해 중국 법인의 토지 보유가 증가한 것이다. 개발사업 목적의 중국 법인의 토지 보유의 투기성 여부와 관련하여 제주도는

> *"개발사업의 경우 1단계 숙박시설 건립 이후로 사업을 철수하는 것이 아니라, 이후 단계에서 관광시설이나 기반시설 등의 추가적 투자가 이루어지게 됩니다. 현재 헬스케어 타운 등 대규모 투자를 수행하고 있는 투자자들이 수익의 재투자를 통해 지속적인 투자를 바라고 있는 상태이기 때문에 현재까지의 중국인 투자를 투기성 자본이라고 보기는 어렵습니다.[31]"*

라고 답변하여 투기성 자본이 아니라고 판단하였다.

이와 같은 토지 소유 배경 및 실제 중국인 보유 토지의 면적이 제주도 전체 면적 1,849.3km^2 중 0.5%에 불과하다는 사실[32]에도 불구하고, 중국인의 제주 토지 보유 증가 현상은 "중국 자본의 제주 잠식"이라는 프레임을 통해 제주도민들 사이에서는 물론 전국적인 부정적인 여론을 형성하게 되었으며, 반대 옹호연합은 이를 주요 자원으로 활용하게 된다.

(4) 1인당 GRDP와 1인당 개인소득의 변동

제주도는 상술한 지리적 특성으로 인해 제조업 등 산업 발전이 어려워 타 지방자

---

31) 제주특별자치도 2014년도 국정감사 국토교통위원회회의록(2014년 10월 16일) 부록 p.186

32) 2014년 국정감사에서 당시 야당이었던 이찬열 의원은 서면 질의에서 중국의 투기성 자본이 문제라면 국내 투기성 자본이 몰려드는 것 또한 경계해야 한다면서, **제주도에 거주하지 않는 도외인이 소유한 제주도 토지 면적이** 4억 2,840만m^{2}이고 이는 **국공유지를 제외한 제주도 면적의 36.6%를 차지**하며, 이들 소유주의 거주지가 서울·경기인 사람이 74.2%를 차지한다고 발표하였다. 이와 함께 중국 자본 뿐만 아니라 국내의 투기성 자본이 제주도에 들어와 난개발과 땅투기를 부추기는 것을 방지할 필요가 있다고 언급한 바 있다.

치단체에 비해 경제성장이 어려웠다. 이로 인해 1인당 지역 내 총생산(GRDP) 순위도 전국 16개 지방자치단체 중 하위권에 위치하였다. 그러나 2010년 이후 제주도를 찾는 중국인이 증가하면서 관광업이 호황을 맞이하게 되었고, 중국 자본의 제주 투자로 부동산 경기가 호전되면서 1인당 GRDP도 2015년 전국 평균 대비 85% 수준까지 올라오면서 전국 순위가 중위권으로 상승하는 등 전반적인 제주도 경제 상황은 이전보다 호전되었다.

<표 13> 연도별 1인당 GRDP 변동 (단위 : 만원)[33]

연 도	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년
전국	2,246	2,364	2,449	2,679	2,791	2,879	2,985	3,086	3,256
제주	1,714	1,765	1,942	2,036	2,204	2,353	2,449	2,597	2,828
전년 대비		3.0%	10.0%	4.8%	8.3%	6.8%	4.1%	6.0%	8.9%
전국 대비	76.3%	74.7%	79.3%	76.0%	79.0%	81.7%	82.0%	84.1%	85.3%
전국 순위	12위	13위	12위	12위	12위	10위	10위	10위	9위

그러나 개인소득의 측면에서는 다른 결과가 나타났다. 통계청의 지역별 1인당 개인소득의 연도별 변화를 살펴보면 제주도의 1인당 개인소득은 전국 평균의 90~92% 수준을 지속 유지하고 있는 것으로 나타났는데, 2011년 이후 제주도의 1인당 GRDP가 큰 폭으로 증가한 것에 비해 <표 14>를 보면 1인당 개인소득은 그렇지 않다는 것을 알 수 있다. 도리어 2011년 이전과 비교했을 때 제주도의 1인당 개인소득 순위가 전국적으로 내려갔음을 보여준다. 이는 중국 관광객 증가와 건설업 증가 등으로 생산된 제주도의 지역 내 총생산이 제주도 도민들의 개인소득으로 이어지지 않았다는 것을 의미한다. 이러한 결과로 인해 제주도민들 사이에서 중국 관광객 증가와 중국 자본의 유입이 제주도민의 생활에 실질적인 도움이 되지 않는다는 평가를

33) 통계청 시도별 1인당 GRDP 자료를 연구자가 가공하였으며, 전국 순위 관련, 2013년에 신설된 세종특별자치시는 순위 산정 시 제외함

받게 되는 원인이 되기도 하였다.

<표 14> 연도별 1인당 개인소득 변동 (단위 : 만원)[34]

연 도	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년
전국	1,264	1,343	1,381	1,456	1,514	1,571	1,643	1,701	1,806
제주	1,154	1,241	1,281	1,326	1,389	1,438	1,483	1,533	1,669
전년 대비		7.5%	3.2%	3.5%	4.8%	3.5%	3.1%	3.4%	8.9%
전국 대비	91.3%	92.4%	92.8%	91.1%	91.7%	91.5%	90.3%	90.1%	92.4%
전국 순위	8위	8위	9위	11위	8위	9위	12위	14위	10위

이처럼 제주도의 전반적인 경기가 활성화된 것은 부동산 투자이민제를 찬성하는 찬성 옹호연합의 자원으로 활용되었지만, 경기 활성화가 제주도민들의 실질적인 소득 향상에 큰 도움이 되지 않았다는 사실은 반대 옹호연합의 자원으로 활용되었다.

2) 여론의 변화

제주도에 부동산 투자이민제가 시작한 직후인 2010년 12월 경 제주발전연구원에서 제주도민을 대상으로 실시한 여론조사[35]에서 제주도민들은 '제주 지역경제 활성화를 위해 역점을 두어야 하는 2011년 정책'으로 '일자리 창출(22.4%)', '민자 및 기업유치 확대(16.6%)', '중소기업 지원 강화(12.8%)', '개발사업 규제 완화(11.4%)', '외국인 관광객 유치 확대(10.4%)'를 선택하였다. 또한 '관광산업의 활성화 및 경쟁력 제고를 위해 가장 우선해야 할 정책방향'으로 '외국인 관광객 유치 확대(13.9%)'를 가장 최우선 과제로 선정하였다. 특히 당시 여론조사 24개 문항 중 하나로 '중국인 관광객 유치 확대를 위해 가장 우선해야 할 정책방향'이

34) 통계청 시도별 1인당 GRDP 자료를 연구자가 가공하였으며, 전국 순위 관련, 2013년에 신설된 세종특별자치시는 순위 산정 시 제외함

35) 제주발전연구원, "제주특별자치도 주요 현안 및 2011 도정정책 방향에 대한 도민 인식조사", 2010.12

무엇인지 묻는 질문도 포함되어 있었는데 이는 당시 제주도의 여론이 중국인 관광객과 투자자를 다수 유치하여 침체되어 있는 경기를 활성화하는데 관심이 많았다는 것을 알 수 있었다.

그러나 3년 뒤인 2013년 9월 제주 MBC가 실시한 여론조사는 3년 전의 인식과는 다소 다른 결과를 보여주었다. 제주도 내 19살 이상 도민 1천 명을 대상으로 한 설문조사에서 중국자본에 대한 제주도민의 인식은 '부정적으로 본다'는 응답이 74%, '긍정적으로 본다'는 응답이 22.6%로 부정적인 응답이 대부분을 차지하였다.[36] 1년 뒤 2014년 10월에 제주도의회에서 도민 1천 명을 대상으로 실시한 여론조사에서도 "중국인 관광객의 증가가 전반적인 제주발전에 어떻게 작용한다고 생각하는지"에 대한 질문에 응답자의 68%가 부정적인 평가를 한 것으로 나타났으며, 그 사유로 '중국 자본의 도내 관광업계 잠식', '무분별한 관광개발로 인한 제주의 가치 훼손' 등을 부정적 의견의 사유로 언급하였다.[37]

다만, 특이한 점은 중국 자본를 바라보는 도민들과 전문가의 견해가 다소 차이가 있었다는 점이다. 2014년 9월 한국은행 제주본부가 주최한 '중국경제와 제주경제' 세미나에서 강기춘 제주대 경제학과 교수는 '중국 자본의 유입이 제주지역 전반에 미치는 영향'이라는 질문에 전문가의 55.0%는 긍정적 또는 매우 긍정적이라고 답변한 반면, 도민은 58.9%가 부정적 또는 매우 부정적이라고 답변하였다.[38]

이와 같은 중국 자본에 대한 여론의 부정적인 인식 변화는 자연스럽게 부동산 투자이민제에 대한 인식의 부정적 변화로 이어져 다중흐름모형의 정치의 흐름에 영향을 미치게 되며, 더 나아가 반대 옹호연합의 주된 자원으로, 찬성 옹호연합의 제약으로 역할을 하게 된다.

---

36) 제주도민 48.2% 제2공항 선호... 중국자본 74% '부정', 제주의소리 2013.9.20. 보도
37) 제주특별자치도의회, "도민에게 더 다가가는 의정활동 수행을 위한 제주도민 인식조사", 2014.11
38) 전문가 : 매우 긍정적 2.5%, 긍정적 52.5%, 보통 20%, 부정적 22.5% 매우 부정적 2.5%
도민 : 매우 긍정적 0%, 긍정적 12.5%, 보통 28.6%, 부정적 50.0%, 매우 부정적 8.9%
출처 : 중국 자본 유입 전문가 그룹 "좋아요", 도민들은 "아니오", 미디어제주, 2014.9.23.

3) 지배집단의 변화

2010년 2월 제주도 부동산 투자이민제 시행 이후 정책이 변경된 2015년 10월까지 중앙정부와 제주도 지방정부 내 지배집단의 다양한 변화가 있었다. 우선 중앙정부 차원에서 2012.12.19. 실시된 제18대 대통령선거에서 전임 대통령인 이명박 대통령과 같은 당인 새누리당의 박근혜 후보가 51.6%의 득표율로 민주통합당의 문재인 후보(48.0%)에 앞서며 당선되었다.

이에 앞서 2012.04.11. 실시된 제19대 총선에서 여당인 새누리당이 152석, 전체 의석의 50.7%를 차지하며 127석(42.3%)을 차지한 민주통합당에 근소한 차이를 보이며 승리하였다. 다만, 18대 총선 직전의 정당별 의석 수가 여당인 새누리당이 160석, 제1야당인 민주통합당이 80석으로 2배 차이가 났던 점을 감안하면 그 격차가 많이 축소되었음을 알 수 있다. 이는 당시 한미 FTA 강행처리 등 이명박 정권의 기업 친화적 경제정책에 부정적인 견해를 가진 국민들이 정권 교체를 희망한 당시의 분위기로 인해 여당의 참패가 예상되었으나, 당시 박근혜 새누리당 대표의 선거 전략에 힘입어 도리어 의석수의 과반을 차지하게 되었다. 참고로 제주 지역의 3개의 지역구(제주시 갑, 제주시 을, 서귀포시) 국회의원 선거의 경우 제18대 총선과 제19대 총선 모두 야당 소속 의원들이 당선되어 큰 변화는 없었다.

다음으로 제주도 지방정부의 지배집단의 변화이다. 연구 기간 중 제주특별자치도의 수장인 도지사는 2번의 교체가 있었다. 먼저 제주도가 부동산 투자이민제 도입을 추진하던 2009년 당시 제주도지사는 제주도 공무원 출신이자 한나라당 소속이었던 김태환 지사였다. 김 지사는 전국 최초로 부동산 투자이민제를 도입하였으나, 2009년 제주 서귀포 강정해군기지, 영리 병원 허가 등과 관련하여 전국 최초로 광역지방자치단체장에 대한 주민소환이 이뤄진 것이 문제되어 2010년 2월 차기 지방선거 출마를 포기하였고, 이후 2010년 6월에 실시된 제5회 전국동시지방선거에서 민선 2기, 3기 제주도지사이자 당시 무소속이었던 우근민 지사가 당선이 되었다. 우

지사는 “세계가 찾는 제주, 세계로 가는 제주”라는 캐치프레이즈 하에 4년 간 제주도정을 이끌었는데, 이 4년 간 중국 관광객과 중국 자본 투자가 급증하면서 제주 경제 성장을 이끌었다는 평가와 함께 동시에 이로 인한 부작용을 비판하는 도내 여론에 대응하는데 어려움을 겪게 되었다.

이후 우근민 지사도 차기 선거에 도지사로서 출마하려 하였지만, 당시 여당인 새누리당의 중진이었던 원희룡 전 의원이 고향인 제주도에 도지사로서 출마를 선언하면서 우 지사는 2014년 4월 불출마를 선언하였고, 이후 2014년 6월 실시된 지방선거에서 원희룡 전 의원이 야당 후보였던 신구범 후보에 60.0%의 득표율로 승리하였다. 원희룡 지사는 선거 과정에서부터 도민들의 관심 사항이었던 중국 자본에 대한 부정적 인식을 해결하는 것에 많은 관심을 가졌고, 이를 반영하는 듯 당선 이후 제주도정의 캐치프레이즈를 전임자가 강조했던 국제화와는 거리가 있는 “자연·문화·사람의 가치를 키우는 제주”로 내세웠다.

제주특별자치도의회의 경우 부동산 투자이민제가 도입될 당시인 2010년에는 국회의 구성과 마찬가지로 보수 정당인 한나라당 소속 의원이 과반 이상을 차지하고 있었지만, 2010년 6월 제5대 지방선거에서는 전체 36석 중 여당인 한나라당이 12석, 민주당 18석을 차지하여 의회의 주도 정당이 뒤바뀌게 되었다. 이러한 도의회의 정치 권력 구조는 집권 중앙정부 정책을 실시하는 제주도정과 도의회의 충돌의 계기로 작용하였다. 이와 같은 야당 우위의 도의회 권력관계의 변화는 4년 뒤 실시된 제6대 지방선거에서는 여당인 새누리당이 17석, 새정치민주연합이 16석을 차지하여 여당이 다수당을 차지하였다.

부동산 투자이민제가 시행되었던 2010년부터 정책 변동이 일어난 2015년 사이의 중앙정부 및 제주도 지방자치단체의 연도별 정치 집단의 변화를 <표 15>로 정리하였다. 이와 같은 지배집단의 변화는 다중흐름모형의 정치의 흐름에 영향을 미치게 되며, 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 활동에도 직접 참여하거나 간접적인 영향을 미치게 되는 계기로서 작동하였다.

<표 15> 연도별 정치집단의 변화

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th>10년</th><th>11년</th><th>12년</th><th>13년</th><th>14년</th><th>15년</th></tr>
<tr><td rowspan="2">중앙
정부</td><td>대통령</td><td colspan="3">이명박(보수정당)</td><td colspan="3">박근혜(보수정당)</td></tr>
<tr><td>국회</td><td colspan="2">한나라당(새누리당) 160석
민주통합당 80석</td><td colspan="4">새누리당 152석
민주통합당 147석</td></tr>
<tr><td rowspan="2">지방
정부</td><td>도지사</td><td>김태환
(무소속)</td><td colspan="3">우근민
(무소속→새누리당)</td><td colspan="2">원희룡
(새누리당)</td></tr>
<tr><td>도의회</td><td>한나라 22
열린우리 9</td><td colspan="3">한나라당 12석
민주당 18석</td><td colspan="2">새누리당 17석
새정치 16석</td></tr>
</table>

4) 다른 하위체제로부터의 영향

제주도 부동산 투자이민제와 관련한 다른 하위체제로부터의 영향은 중국의 제도 및 사회 분위기의 변화를 들 수 있다. 먼저 중국의 투자 정책 관련 변화이다. 중국은 세계의 공장 역할을 하며 벌어들인 막대한 외화를 해외 자본 투자로 연결시켰으나, 해외 투자에 대한 승인 권한을 중앙 정부에서 가지고 있었다. 그래서 2008년 이전까지는 주로 자원 에너지 확보나 선진 기술 획득 등을 위한 제조업 분야에 국한하여 투자 승인을 하였으며, 관광서비스 분야에 대한 투자 승인은 좀처럼 이루어지지 않았다. 그러던 중 중국 정부가 2008년부터 1억 달러 미만의 해외 투자 승인 권한을 지방정부에 이양하게 되었고, 이 소식을 접한 제주도 측은 중국 자본을 유치하기 위해 움직이기 시작하였고, 이러한 움직임 가운데 추진된 것이 부동산 투자이민제였다. 또한 2011년 중국 금융당국이 인플레이션을 잡기 위해 은행의 지불준비율과 이자율을 상향하자 중국 내 부동산 시장이 침체되었고, 이로 인해 중국 내 부동산 기업들이 국내 시장 전망을 부정적으로 판단하고 해외 투자로 눈을 돌리기 시작하였는데 이와 같은 중국 내 금융 시장의 변화가 중국인의 제주 투자로 이어지게 되었다.[39]

39) 중국 자본의 제주투자, 어떻게 볼 것인가?(김남진 제주도 투자유치 전문관), 제주의 소리, 2013.1.12 기고

또한, 제주도에 대한 중국의 인식 변화 역시 영향을 미쳤다. 상기한 바와 같이 중국으로부터 지리적 근접성을 갖추고 있으면서 사증 없이 방문할 수 있는 제주도가 중국 내 매력적인 관광지로 부상하면서 제주도는 중국인 관광객과 중국 자본의 관심을 받게 되었다. 특히, 2012년 중국과 일본의 센카쿠 열도(중국명 댜오위다오) 분쟁이 발생하였는데, 이로 인해 중국 내 일본에 대한 보이콧 운동이 일어나게 되었고, 관광 측면에서도 일본을 찾던 중국 관광객들이 일본을 대신하여 제주도를 찾게 되면서 2011년 57만 여 명이었던 중국인 관광객은 2012년에 전년 대비 2배 가까운 108만 명의 중국인 관광객이 제주도를 방문하였고, 2년 뒤인 2014년에는 286만 여 명으로 늘어나 폭발적인 급증세를 보이게 되었다.(신금미・강영준, 2019)

제 2 절 다중흐름모형의 구성요소

1. 정책문제의 흐름

정책문제의 흐름은 특정 문제가 지표, 초점사건, 환류 등을 통해 정책적으로 관심대상이 되는 지 설명해 준다. 분석 결과 제주도 부동산 투자이민제가 정책 문제로서 인지되는 데에는 지표, 초점사건, 환류 모두 발견이 되었다. 먼저 지표(indicator)이다. 제주도 부동산 투자이민제는 2010년 2월 시행 이후 첫 해에만 158건의 분양건수와 976억의 분양금액을 올리며 성공적으로 시작한 이래 6년 여간 1,630건의 분양건수, 1조 1,272억 원의 분양금액을 달성하였다. 이와 같은 성공적인 투자 유치 실적은 초기에는 성공적인 투자 유치 정책으로 평가받으며 대통령 표창을 받는 등 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 중국 투자 자본들이 대거 개발사업에 뛰어들며 <표 11>에서와 같이 제주도 토지를 다수 구매하게 되고 이러한 중국 자본의 토지 구입이 제주도 내 사회 문제로 떠오르게 되면서 정책 문제로 인식되게 된다.

<표 16> 제주도 부동산 투자이민제 투자 현황[40]

연도별	분양건수	분양금액(백만원)	평균금액
2010년	158건	97,616	617.9
2011년	65건	54,440	837.5
2012년	121건	73,385	606.5
2013년	667건	453,154	679.4
2014년	508건	347,279	683.6
2015년	111건	101,364	913.2
계	1,630건	1,127,238	691.6

다음으로 초점사건(focusing events)이다. 2013년 8월 중국 칭다오를 근거지로 하는 중국 폭력 조직 흑사회의 조직원들이 제주도 부동산 투자이민제를 통해 한국에 입국하여 제주에 터를 잡고 생활하고 있다는 내용이 언론에 보도[41]되었다. 이는 부동산 투자이민제가 투자자의 유치에 급급한 나머지 범죄자들을 걸러내지 못한 채 외국인을 무분별하게 받아들이고 있다는 비판을 야기하였으며, 제주도민들은 범죄자가 문제 없이 한국에 입국 및 거주할 수 있고 더 나아가 영주권까지 받아 이웃으로 살아간다는 것에 대한 불안감이 더해져 제도에 대한 부정적 인식을 더하였다.

마지막으로 환류(feedback)는 위와 같은 지표와 초점사건들이 발생하면서 부동산 투자이민제에 대한 제도 개선 내지 폐지 요구들이 반대 옹호연합을 구성하는 구성원들로부터 발생하고 정책결정권자들이 이를 인지하게 되면서 정책 문제로 대두되게 되었다. 이와 관련한 상세한 내용은 옹호연합 부분에서 상술하도록 하겠다.

이러한 정책문제의 흐름은 정책결정권자인 제주도지사와 제주도 공무원들이 제도를 검토하게 되는 계기가 되었을 뿐 아니라 각 정책 옹호연합의 자원과 제약으로도

40) 제주특별자치도청 투자유치과에서 운영하는 인베스트제주(www.investjeju.or.kr) 자료
41) 중국 '흑사회' 두목, 한국 잠입.. 2년째 서울 활보, MBC, 2013.08.03.

작용하게 되는데 주로 반대 옹호연합의 자원으로 활용되게 된다.

2. 정치의 흐름

(1) 정치 세력의 변화

정치의 흐름을 구성하는 요인에는 선거, 정권교체와 같은 정치세력의 변화와 직접적 연관성이 있는 내용 뿐 아니라 여론, 국가 분위기, 이익집단의 활동 등과 같이 정치에 영향을 미치는 내용도 포함된다.

정치 세력의 변화와 관련, 상술한 <표 15>와 같이 중앙정부의 경우 보수 세력이 계속 정권을 유지하였지만 경제만을 중시하는 정책과 그로 인한 부작용에 대한 반발이 영향을 미쳐 총선에서 보수 여당이 어렵게 과반을 획득하였다. 제주도 지방정부의 경우 제주도의 국제화를 중시하던 우근민 지사에서 외국 투자 유치와 제주 자원의 보호의 균형을 중시하던 원희룡 지사로의 교체가 발생하면서 부동산 투자이민제에 대한 제주도정의 입장도 변화하게 된다.

특히 원희룡 도지사가 당선된 2014년 6월 지방선거는 2개월 여 전에 발생한 세월호 사건으로 인해 여당 측에 불리한 선거였을 뿐 아니라, 경제적 이득만을 중시하여 안전을 경시하는 사회 풍토에 대한 불신이 사회 전반적으로 자리잡은 상태에서 실시된 선거였다. 이러한 사회 배경 및 2013년부터 중국 자본에 대한 불신이 도민들 사이에서 높아진 상태에서 부동산 투자이민제를 유지하겠다는 후보는 아무도 없었다. 단지 여당 후보였던 원희룡 후보는 중앙정부와의 재협상을 통해 대대적인 개선을 꾀하겠다는 입장이었으며, 야당 후보였던 신구범 후보는 전면 폐지를 주장하였다는 차이가 있을 뿐이었다.[42]. 선거 결과, 원희룡 지사가 당선되었고 원 지사는 임기 시작 과정에서부터 부동산 투자이민제의 개선을 방안을 적극적으로 추진할 것을 표명하였다.[43]

---

42) 14. 5. 13. 언론6사 제주도지사 후보 초청 토론
43) 원희룡 지사의 취임 초기인 2014.7.31에 발표된 제주도의 “대규모 투자사업에 대한 제주도의 입장”

(2) 여론의 변화

부동산 투자이민제와 관련한 여론의 변화는 전국 단위의 여론과 제주도 내의 여론의 변화가 일부 차이가 있다. 먼저 전국 단위의 여론의 변화를 살펴보면 전국적으로 부동산 투자이민제를 통한 부동산 경기 부양 요구가 적지 않았기 때문에 주로 이와 관련된 움직임이 포착되었다. 한국언론진흥재단의 언론 빅데이터 분석 사이트인 빅카인즈에서 '투자이민제'를 검색어로 2007년부터 2015년까지 기간을 설정하여 검색된 기사의 연관 키워드 분석 결과, <그림 3>과 같은 결과가 도출되었다. 연관어 1위는 외국인(가중치 35.2, 키워드 빈도수 448), 2위는 제주도(가중치 29.04, 키워드 빈도수 314), 3위는 경제자유구역(가중치 25.04, 키워드 빈도수 160)으로 나타났으며, 규제완화, 활성화, 외자유치와 같은 부동산 투자이민제의 도입 취지와 관련된 연관 키워드로 도출되었다.

그러나 기간을 2012년 이전, 2013년, 2014년, 2015년으로 각각 나누어 세부적으로 분석하니 연도별로 미세하나마 차이를 발견할 수 있었다. <그림 4>에서 나타난 바와 같이 2012년부터 2014년까지는 투자이민제의 적용 지역 확대와 관련한 언급이 많았지만, 2015년에는 종전과는 다른 흐름을 보여주었다. 즉, 2012년 이전에는 '경제자유구역', 'IFEZ(인천경제자유구역청)', 2013년과 2014년에는 '동부산관광단지', '미분양주택' 과 같은 부동산 투자이민제 적용 대상의 확대와 관련한 연관어가 다수 발견되었으나, 2015년 보도에서는 그러한 내용은 사라지고 '이상 부동산 가격', '중국인 소유 토지' 등 부동산 투자이민제에 대한 문제를 지적하는 연관어가 나타난 것을 확인할 수 있었다. 이와 같은 부동산 투자이민제를 대하는 언론의 변화가 2015년에 이루어진 정책 변동에 일정 부분 영향을 미쳤을 것으로 예상할 수 있다.

제하 발표문에서 제주도는 "제주의 미래가치를 키우는 건전한 투자는 지체 없이 충실한 논의와 행정지원으로 뒷받침"할 것이라며, 외국인 투자 유치는 지속하겠다는 입장을 표명하면서도, "단순한 분양형 숙박시설에 치중된 사업은 원칙적으로 지양"될 것이라고 하여 그 전까지 부동산 투자이민제의 주요 대상이었던 콘도 시설에 대한 혜택은 축소할 것임을 나타내었다.

<그림 3> 검색어 “투자이민제” 관련 연관 키워드 분석 결과

<그림 4> 부동산 투자이민제 관련 연도별 연관어 분석 결과

전국 여론과 달리 제주도 내의 부동산 투자이민제에 대한 여론의 변화는 중국 자본에 대한 제주도민의 여론이 부정적으로 변화한 것과 마찬가지로 일찌감치 부정적

으로 변화하였다. 2014년 10월 제주도의회에서 실시한 여론조사에서 일몰 기한인 2018년 이후 제주도 부동산 투자이민제의 유지 여부에 대한 설문을 실시하였는데 응답자의 57.8%가 “일몰년도까지만 유지해야 한다”고 답변한 반면, 14.8%는 “제도 개선을 통해 계속적으로 유지해야 한다”고 답변하여 다수의 도민이 부동산 투자이민제에 대한 부정적으로 평가하였다. 부정적인 입장을 선택한 이유로 도민들은 부동산 투자이민제가 중국인의 제주도 토지 잠식과 난개발을 조장하거나, 영주권자가 많아짐에 따라 제주도의 문화적 정체성이 훼손된다고 생각하였으며, 그리고 단기 분양차익 외에 경제적 파급효과가 없기 때문이라고 이유를 들었다. 부동산 투자이민제에 대한 제주도민의 여론조사 세부 내용은 <표 17>과 같다.

<표 17> 부동산 투자이민제에 대한 제주도민 여론조사 세부 내용

질문 사항	세부 답변 사항
부동산 투자이민제 유지	제도개선을 통해서 계속적으로 유지 : 14.8%
	2018년 일몰년도까지만 유지 : 57.8%
	잘 모름 : 27.3%
부동산 투자이민제 유지 이유	고용창출 및 연관산업 파급효과 등 개발이익 도민환원 필요 : 25.1%
	외국인 투자유치 활성화 등 가시적인 성과도출 더 확대 : 22.6%
	토지잠식 및 난개발에 대해 일정구역에 한정하면 방지 가능 : 19.4%
	세수효과, 외환보유고 증개, 개발사업 유인 등 경제적 효과 많음 : 13.1%
	투자자들의 신뢰성 확보 필요 : 12.9%
	정부투자유치확대, 규제완화 등의 기본방침에 부합 : 4.4%
	타 지자체의 적극적 제도운영 등 경쟁 유지 필요 : 2.5%
부동산 투자이민제 폐지 이유	토지잠식 및 난개발 조장 : 45.5%
	영주권자가 많아지면 문화적 정체성 훼손 가능성 높음 : 21.0%
	단기 분양차익만 있을 뿐 경제적 파급효과가 미흡 : 13.8%
	원도정 대규모 투자사업에 대한 강력한 규제방침으로 향후 실효성 없음 : 9.5%
	개발 소요기간 감안할 때 일몰시기 임박, 제도개선 실익이 없음 : 6.2%
	정부 규제완화 방침에 역행 : 3.9%
	기타 : 0.1%

3. 정책대안의 흐름

1) 우근민 도정의 부동산 투자이민제 요건 강화 대안

2013년 들어 제주도 내 부동산 투자이민제에 대한 여론이 부정적으로 변화하고 시민단체를 중심으로 부동산 투자이민제의 폐지를 요구하는 목소리가 높아지자 우근민 도정은 2013년 10월 방기성 행정부지사를 단장으로 한 '도민공감 형성을 위한 중국자본·관광객 유치 TF팀'을 출범하여 개선 방안을 모색하였다. TF팀 출범 1달 여 뒤인 2013년 11월 6일 제주도는 부동산 투자이민제의 개선 방안으로 영주권 총량제, 투자 금액 상향, 1물건 1회 제한이라는 3가지 방안을 마련하였는데 그 세부 내용은 다음과 같다.

우선 영주권 총량제는 부동산 투자이민제로 영주 자격을 받을 수 있는 외국인의 수를 제주도 인구 60만 명의 1%에 해당하는 인원인 6천 명으로 제한하는 방안이다. 제주도 측은 영주권 총량제의 도입 목적이 부동산 투자이민제를 통한 급격한 외국인 유입을 방지하여 사회, 경제적인 충격을 완화하기 위함이라고 밝혔다. 두 번째 방안은 당시 5억 원으로 책정된 투자 금액 기준을 10억 원으로 2배 높이는 것이었다. 투자 기준 금액 상향을 통해 투자이민제 신청자를 보다 선별적으로 받아들이는데 목적이 있었다. 마지막으로 1물건 1회 제한은 영주자격을 취득할 수 있는 부동산을 취득하고 5년을 보유하여 영주 자격을 취득하자마자 다른 사람에게 되팔아 후속 매입자도 영주 자격을 얻을 수 있는 것을 방지하기 위한 목적이었다[44].

그러나 부동산 투자이민제의 정책을 주관하는 법무부는 제주도의 제안을 수용하지 않았다. 각 제안에 대해 법무부는 첫째, 투자이민 대상을 6천 건으로 제한하는 것은 외국인의 투자 불확실성 증가로 제도의 신뢰가 저하될 우려가 있고, 부동산 투자이민제 제도 하에서 제한을 두지 않아도 제주도에서 자체적으로 개발사업 승인

44) '차이나 공습' 부동산영주권, 제주도민의 1%까지만, 제주의 소리, 2013.11.06.

을 6천 건으로 제한하여 조절할 수 있다는 점을 이유로 들었다. 둘째, 투자 금액 기준을 10억으로 상향하는 것은 다른 지역의 투자 금액 기준이 5~7억으로 현행 5억 기준이 적정하다고 판단하였고, 되려 10억으로 상향하게 되면 부동산 개발업자들이 실제 공사 금액과 다르게 분양금액만 10억으로 상향하게 되어 부당이득을 얻을 수 있기에 문제가 있다고 판단하였다. 마지막으로 1물건 1회 제한의 제안에 대해서는 이미 콘도를 매입한 투자자의 신뢰를 보호할 필요가 있다는 이유를 들었다.[45]

2) 원희룡 도정의 부동산 투자이민제 요건 강화 대안

2014년 원희룡 도지사는 당선 후 도지사 인수위 단계에서부터 부동산 투자이민제 개선 방안을 마련하여 법무부에 제안하였다. 구체적인 내용은 기존의 휴양시설 구입 목적의 투자금액 5억 원에 더하여 추가로 5억 원 이상의 공채(제주지역개발채권)를 매입하는 경우에 한하여 영주권을 부여한다는 것이었다.[46]

그러나 이 제안 역시 투자 금액이 5억 원에서 10억 원으로 상향된다는 점에서 우근민 도정의 기준금액 상향 대안과 유사했고, 당시 규제완화를 주된 정책으로 삼고 있던 박근혜 정부의 목표와 부합하지 않았기 때문에 법무부에서 수용하지 않게 되었다.

3) 법무부의 부동산 투자이민제 요건 완화

제주도가 부동산 투자이민제에 대한 요건 강화를 추진했던 것과는 정반대로 정책 주무 부처인 법무부는 부동산 투자이민제 요건을 완화하고 대상 지역을 확대하는 정책 대안을 추진하였다.

먼저 부동산 투자이민제의 투자 기준금액을 완화하였다. 2010년 2월 부동산 투자이민제가 제주도에 처음 도입된 이래 2011년 2월 강원도 대관령 알펜시아 관광단

45) 2014년도 국정감사(피감사기관 제주특별자치도, 제주국제자유도시개발센터) 국토교통위원회 회의록 부록(2014년 10월 16일) p.96
46) 제주 부동산 투자자 영주권 취득요건 강화되나. 2014.06.19. 연합뉴스

지, 2011년 8월 전라남도 여수군 경도 해양 관광단지, 같은 해 10월 인천 중구 운북 복합레저단지 및 영종 하늘도시 복합리조트지구에 부동산 투자이민제가 적용되었다. 적용 대상은 제주도와 유사하게 관광 인프라와 관련된 휴양콘도, 리조트, 펜션, 별장 등 휴양목적 시설에 한정하였으나, 최소 투자 금액은 강원도 알펜시아 관광단지는 10억 원, 인천은 15억 원으로 설정되어 5억 원인 제주도에 비해 투자 인센티브 측면에서 불리한 점이 있었다. 이에 법무부는 2013년 4월 강원도 알펜시아 관광단지와 인천 지역에 적용되는 최소 투자 금액을 각각 5억 원으로 낮추었고, 인천 지역은 기존 지역에 더하여 송도 지구와 청라국제지구, 영종지구로 확대하였다.

둘째, 투자이민제 적용 대상을 기존의 휴양시설에서 미분양 주택으로 확대하는 정책을 실시하였다. 2014년 당시 부동산 경기가 침체되어 미분양이 속출하는 상태에서 취임한 최경환 경제부총리는 대출 규제를 대폭 완화하여 부동산 및 건설경기를 통한 경제 부양을 목표로 하였다. 당시 '빚내서 집사라'는 말이 회자될 정도로 부동산 경기 부양에 사활을 걸었던 정부의 목표 하에 부동산 투자이민제 적용 대상을 미분양 주택으로 확대하게 된 것이다. 그러한 배경에서 2014년 9월, 인천경제자유구역에 한해 해당 지역에 있는 미분양 주택을 구입한 외국인에 대해 영주권을 주는 정책을 시행하게 되었다.

마지막으로, 부동산 투자이민제 적용 지역 추가 선정도 이루어졌다. 부동산 투자이민제를 통해 제주도에 중국 자본이 몰리는 것을 지켜본 다른 지자체에서 자신들의 지역에 부동산 투자이민제를 도입하여 줄 것을 요청하였고, 이에 법무부는 2013년 5월. 부산 해운대관광특구 내 '해운대 관광 리조트'(엘시티)와 '동부산관광단지'를 부동산 투자이민제 적용 지역으로 확대하였다.

이처럼 부동산 투자이민제에 대한 요건을 강화하고자 했던 제주도의 바람과는 달리 법무부를 비롯한 중앙 정부에서는 부동산 투자이민제의 요건을 완화하는 방향으로 정책 대안의 흐름이 흐르게 되었다.

제 3 절 정책옹호연합모형의 구성요소

1. 옹호연합의 신념 체계와 구성

부동산 투자이민제와 관련한 옹호연합의 대립은 문제영역의 기본속성에 따라 외국인 투자 자본을 유치하여 침체된 경기를 부양하고 낙후된 환경을 개선하겠다는 개발 및 성장을 중시하는 옹호연합과 외국인 자본 유치로 인해 국내 자원 소모 및 환경 파괴 등이 유발되므로 이를 방지하는 것을 중시하는 옹호연합이 대립하는 구조라고 할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 부동산 투자이민제는 제주도는 특성에 따라 관광업을 부양하기 위해 제주도에서 우선하여 도입한 제도였으나, 단기간에 급증한 중국발 투자로 인해 '중국 자본의 제주 잠식'과 '중산간 난개발'이라는 용어로 대표되는 제주도민 및 국민들의 우려가 발생하였다. 이와 같은 배경에서 제주도 부동산 투자이민제와 관련한 정책 옹호연합은 부동산 투자이민제를 지속 시행을 지지하는 찬성 옹호연합과 시행을 중단하는 정책을 지지하는 반대 옹호연합으로 나누어 볼 수 있다.

먼저 각 옹호연합의 신념체계는 다음과 같다. 먼저 찬성 옹호연합의 규범핵심적 신념체계는 개발과 성장이다. 이들은 성장과 경제발전, 보다 나은 삶을 위해서 경제 규모를 키우는데 관심이 높다. 반면, 반대 옹호연합의 규범핵심적 신념체계는 자원 및 환경의 보호와 분배이다. 개발이 필요하더라도 국내 자원이 소모되지 않고 환경이 훼손되지 않는 지속가능한 범위에서 이루어져야하며, 경제의 규모를 키우더라도 그 이익은 구성원 간에 공유되어야 함을 원칙으로 삼는다. 찬성 옹호연합의 정책핵심적 신념체계는 지역 개발 또는 자본 투자에 대한 지원 및 이를 통한 외국인 투자 유치 활성화이다. 반대로 반대 옹호연합의 정책핵심적 신념체계는 투자자에 대한 지나친 특혜를 반대하고, 투자자가 아닌 지역민이 함께 누릴 수 있는 정책을 옹호한다. 이와 같은 옹호연합별 상이한 규범핵심적 신념체계와 정책핵심적 신념체계

하에서 나타나는 부동산 투자이민제와 관련한 이차적 신념은 찬성 옹호연합은 부동산 투자이민제의 확대 또는 현행 유지이고, 반대 옹호연합은 부동산 투자이민제의 폐지 또는 축소이다.

이와 같은 신념체계를 바탕으로 제주도 부동산 투자이민제와 관련한 행위자들을 각 옹호연합으로 구분하면, 찬성 옹호연합에는 정부측 참여자로 국토부, 지식경제부, 국토부 장관이 있으며, 비정부측 참여자로 제주도 투자 외국인 투자 기업, 외국인 투자와 관련 있는 경제 단체(제주 상공회의소, 한중민간경제협의회 등)가 있다. 이들은 부동산 투자이민제를 통해 외국 자본의 투자가 성공적으로 이뤄졌다고 평가하며 해당 지역의 지속적인 성장과 경기의 활성화를 위해서는 투자이민제의 완화 내지 유지가 필요하다는 입장을 폈다.

반대로 반대 옹호연합에는 당시 제주도 난개발을 둘러싼 이슈가 있었음에도 환경부 등 관련 부처의 입장이 없는 등 뚜렷한 정부측 참여자가 보이지 않았다. 다만, 비정부측 참여자로 당시 진보성향 야당이었던 정의당이 공식 논평[47]을 통해 부동산 투자이민제의 폐지를 주장하였으며, 제1야당이었던 민주당(이후 새정치민주연합으로 확대)은 이와 관련한 공식적인 논평은 발표하지 않았으나 민주당 소속 제주도의원과 국회의원들이 개별적으로 부동산 투자이민제 폐지를 주장한 바 있다. 이외에도 환경단체인 제주환경운동연합과 제주참여환경연대, 경제시민단체인 제주 경제정의실천시민연합이 부동산 투자이민제의 폐지를 주장하며 활동하여 이들을 반대 옹호연합으로 분류할 수 있다.

찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 각각의 신념체계 및 구성을 정리한 것은 아래 <표 18>과 같다.

47) 정의당, “제주국제자유도시 실체는 중국자유도시”, 제주의 소리 2014.09.01. 보도

<표 18> 부동산 투자이민제 관련 옹호연합의 신념체계 및 구성

	찬성 옹호연합	반대 옹호연합
규범핵심적 신념체계	개발, 성장	자원 및 환경보호, 분배
정책핵심적 신념체계	개발 및 자본투자 지원 외국 자본 유치	투자자에 대한 과도한 특혜 반대 지역민과 상생하는 성장
이차적 신념체계	부동산 투자이민제의 확대 또는 현행 유지	부동산 투자이민제의 폐지 또는 축소
구성	국토부장관(서승환) 국토부, 지식경제부 경제단체(제주상공회의소, 한중민간경제협의회) 외국인 투자기업 건설업자 제주도(1차 정책의 창 이전)	야당(민주당 등) 환경단체 시민단체(제주 경실련)

2. 각 옹호연합의 자원 및 제약

앞서 살펴 본 정책옹호연합모형의 구성요소인 안정적인 외적변수와 역동적인 외부사건, 그리고 다중흐름모형의 구성요소인 각 흐름들은 각 옹호연합의 활동에 제약 또는 자원으로 활용되었다. 각 옹호연합은 이를 활용하여 자신들의 주장을 지지하는데 활용하거나 상대방 옹호연합의 주장을 반박하는데 활용하였다.

1) 찬성 옹호연합의 자원 및 제약

먼저 찬성 옹호연합의 자원과 제약에 해당하는 요소는 다음과 같다. 먼저 안정적인 외적변수 중 제주도의 사회구조, 즉, 도서지역이라는 지리적 특성으로 인해 제조업과 같은 산업 발달이 어려워 관광 등 서비스 산업을 중심으로 한 경제 성장이 필연적이라는 제주도의 경제 구조는 찬성 옹호연합이 부동산 투자이민제를 주장하는

데 자원에 활용되었다. 또한, 외국인이 자유롭게 토지를 구매할 수 있도록 규정한 「외국인토지법」이나 외국인 투자 유치에 각종 인센티브를 부여할 수 있도록 규정하고 있는 「외국인투자촉진법」, 국제자유도시와 제주도의 개방성을 목표로 하고 있는 「제주특별법」 등의 기본적인 법적구조 역시 자원에 해당한다. 사회구조와 사회문화적 가치 중 관광업을 중심으로 한 경제 구조 및 국제자유도시로서 개방성을 목표로 하는 가치는 자원에 해당하지만, 유네스코 세계자연유산 지정, 난개발 방지와 같은 제주도의 자연을 보존해야 한다는 환경 보호의 가치나 폐쇄성 및 그로 인한 주민들의 배타성은 제약으로 작용한다.

역동적인 외부사건 중 사회경제적 조건의 변화 중 중국인 관광객이 증가하고 이를 통한 경제 활성화로 제주도의 생산성이 증가한 점, 중앙정부가 보수 성향의 정당이 정권을 계속 유지하고 국회 내 다수당을 지속 차지한 점, 중국 내 제주도의 관심이 증가한 점은 자원에 해당한다. 그러나 제주도 내 중국인 소유 토지 증가, 제주도 지가의 상승, 1인당 개인소득의 상대적 감소는 제약에 해당하며 지배 집단의 변화 중 부동산 투자이민제 정책의 수정을 주장한 원희룡 도지사의 당선은 제약으로 작용하게 된다.

다중흐름모형의 세 가지 흐름의 내용 대부분은 찬성 옹호연합에 제약으로 작용하였다. 단지 정책대안흐름 중 법무부의 요건 완화 대안이 유일한 자원에 해당하였다.

2) 반대 옹호연합의 자원 및 제약

두 개의 옹호연합이 대립하는 구조상 찬성 옹호연합의 자원은 반대 옹호연합의 제약으로 작용하며, 반대로 찬성 옹호연합의 제약은 반대 옹호연합의 자원으로 역할을 하게 된다. 다만, 사회경제적 조건의 변화 중 중국인 관광객의 증가는 찬성 옹호연합의 자원에 해당하나 반대 옹호연합 측도 중국인 관광객 급증으로 야기된 여러 사회 문제를 옹호연합의 자원으로 활용할 수도 있기 때문에 제약으로 판단하지 않았다.

정책 하위체제 외부의 각 변수들이 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 자원 또는 제약으로 작용하는지에 대해서는 <표 19>로 정리하였다.

<표 19> 각 옹호연합별 자원과 제약 정리

내 용			찬성 옹호연합	반대 옹호연합
안정적인 외적변수	문제영역의 기본적 속성		△	△
	사회구조 및 가치	관광업 중심의 경제 구조	**자원**	제약
		국제자유도시로서의 개방성	**자원**	제약
		환경 중시(자연자원 보존), 배타성	제약	**자원**
	법적구조(외국인 토지법, 외촉법, 제주특별법)		**자원**	제약
역동적인 외부사건	사회경제적 조건의 변화	1인당 GRDP 증가	**자원**	제약
		지가 상승, 중국인 소유 토지 증가, 1인당 개인소득의 변동	제약	**자원**
		제주방문 중국 관광객 급증,	**자원**	△
	여론의 변화(중국인, 중국자본에 부정적 변화)		제약	**자원**
	지배집단의 변화	보수성향 정당의 집권 유지	**자원**	제약
		원희룡 도지사 당선	제약	**자원**
	다른 하위체제로부터의 영향 (제주도에 대한 중국의 관심 증대)		**자원**	제약
정책문제 흐름	지표(부동산 투자이민 유치건수 급증, 지가 상승)		제약	**자원**
	초점사건(중국 조직폭력 조직원 입국)		제약	**자원**
	환류(시민단체 등의 제도 개선 요구)		제약	**자원**
정치의 흐름	부동산 투자이민제에 대한 여론의 부정적 변화		제약	**자원**
	원희룡 도지사 당선		제약	**자원**
정책대안 흐름	제주도의 요건 강화		제약	**자원**
	법무부의 요건 완화		**자원**	제약

제 4 절 옹호연합의 활동과 정책의 창

1. 제주도 부동산 투자이민제의 정책의 창

분석 결과 제주도 부동산 투자이민제는 두 차례에 걸쳐 정책의 창이 열린 것으로 나타났다. 첫 번째는 2013년 10월 우근민 지사가 부동산 투자이민제 개선을 위해 '도민공감 형성을 위한 중국자본·관광객 유치 TF팀'을 구성한 것이 촉발기제가 되어 열렸고, 두 번째는 원희룡 도지사가 기존 제주도의 개선안을 포기하고 법무부가 역제안한 개선안을 수용한 것이 촉발기제가 되어 열렸다. 첫 번째 정책의 창은 정책산출로 이어지지 않은 채 닫히게 되었으나, 두 번째 정책의 창은 정책산출로 이어지게 되면서 정책 변동이 발생하였다. 이 절에서는 두 번의 정책의 창을 시기별로 구분하여 각 옹호연합의 활동 및 정책의 창이 열리게 된 촉발기제를 분석하고, 각 시기별 정책선도가와 정책중개자의 역할을 살펴보고자 한다.

2. 1차 정책의 창 : 2013년 10월

1) 옹호연합의 활동

(1) 찬성 옹호연합의 활동

연구 과정에서 2010년 2월 제주도 부동산 투자이민제가 시행된 이후 2012년까지 2년 여간 반대 옹호연합의 가시적인 활동은 찾아보기가 어려웠고 대체로 찬성 옹호연합의 활동이 주를 이루었다. 당시의 경제 상황이 2008년 금융위기로 촉발된 경기불황이 완전히 회복되지 않아 이로 인한 부동산 경기도 전국적으로 침체된 상황이었고, 중국 자본으로 인한 논란이 발생되기 전이었기 때문으로 분석된다. 이러한 경기 침체 하에서도 2010년 부동산 투자이민제를 도입한 제주도가 다수의 외국 투자

를 유치하여 큰 성과를 내는 것을 목격한 각 지자체들은 해당 지역의 부동산 경기를 부양하고, 지자체별로 추진하고 있는 개발 사업의 투자 유치를 위해 자신들의 지역에도 부동산 투자이민제를 도입하고자 하였기에 관련 연구나 보도자료 또한 이러한 분위기에 따른 것이 대부분이었다.

중앙 부처로서 투자유치의 주무부서인 지식경제부에서도 2012년 8월 16일 이명박 대통령 주재로 개최된 비상경제대책회의에서 제주도 이외의 지역에서 추진되는 대규모 개발사업의 사업성 제고를 위한 제도적 지원책으로서 중국 투자자들의 관심이 많은 새만금 경제자유구역 등 지역에 부동산 투자이민제도를 확대하는 방안을 발표하였으며,[48] 당시 야당이었던 민주당에서도 2011년 8월 16일 민주당 정책의총 결과를 알리는 대변인 논평에서 강원도 알펜시아 관광단지에 외국인 투자 유치를 위해 부동산 투자이민제를 적용하게 하였다는 내용을 발표하기도 하였다.[49]

제주도 차원에서도 부동산 투자이민제를 외국인 자본 유치를 위한 주요 인센티브로서 받아들이고 있었으며, 제주도 이외의 지역이 부동산 투자이민제 대상 지역으로 선정되는 것에 대하여 반대하였다. 대상 지역이 확대될수록 희소성이 떨어져 투자 유치에 도움이 되지 않는다고 판단하였기 때문이다. 실제로 제주도 외 지역으로 부동산 투자이민제 적용 지역이 확대되는 경향이 보이자 제주도는 2010년 7월 법무부와 지식경제부에 부동산 투자이민제를 제주도로 한정하여 운용하여 줄 것을 건의[50]하였으며, 2012년 10월 13일에 있었던 제주특별자치도에 대한 국회 행정안전위원회의 국정감사에서 부동산 투자이민제가 제주도 외 지역으로 확대되는 것에 대한 대책을 묻는 질문에 대해 우근민 지사는 대상 지역 확대로 인해 제주도가 손해를 볼 수 있기 때문에 예의주시하고 있다고 표명하기도 하였다.[51]

---

48) 제131차 비상경제대책회의 "외국인투자 유치 확대방안", 2012.8.16., 관계부처 합동
49) 홍영표 원내대변인 정책의총 결과 및 현안 브리핑, 민주당 2011.8.16.
50) [투자이민제 3월 확대] 지자체 '부동산 애물단지' 처리... 외국인 유혹에 사활 건다. 세계일보 2011.1.24. 보도
51) 2012년도 국정감사 행정안전위원회(피감사기관 제주특별자치도) 회의록 2012.10.15. p.37

(2) 반대 옹호연합의 활동

그러나 2012년 들어 제주도를 찾는 중국인 관광객이 연 100만 명으로 급증하고 이로 인한 소음, 환경 오염 등 문제가 불거지기 시작했다. 특히, 대다수의 중국 관광객들이 제주도민의 사업체가 아닌, 중국인이 운영하는 식당이나 중국 자본이 설립한 쇼핑 센터 등만 방문하여 중국인 관광객 증가가 제주도의 경제발전으로 이어지지 않는다는 문제가 제기되었다. 이러한 문제 제기는 자연스럽게 중국 자본의 제주 유입도 부정적으로 바라보게 되었고, 부동산 투자이민제 또한 제주도 땅을 중국 자본이 차지할 수 있도록 지원하는 정책이라는 인식이 생기기 시작하였다.

이러한 인식의 바탕에서 진보성향으로 분류되던 강경식 제주도의회 의원(무소속)[52]은 제주도 부동산 투자이민제에 대하여 제주도 측에 공식적인 문제제기를 하였다. 2012년 11월 16일 개최된 제주도 국제자유도시본부에 대한 제주도의회의 행정사무감사에서 강 의원은 중국 자본이 제주도에 각종 관광 사업체를 설치하고, 중국 관광객이 이러한 사업체에만 방문하고 있어 관광객 증가가 실제 제주도민의 수익 창출로 이어지지 않는다는 점, 부동산 투자이민제를 통해 영주권을 받게 되는 중국인들이 영주권 취득 후 참정권을 얻을 수 있다는 점을 지적하며 중국 자본이 제주도를 잠식할 수 있게 하는 중국 일변도의 투자 상황에 대한 우려를 표명하며 개선 방안 마련을 촉구하였다.[53]

이후 중국 관광객과 중국 자본의 제주 토지 소유 증가, 부동산 투자이민제 유치 실적도 급증하면서 동시에 중국이 제주도를 잠식하고 있다는 부정적인 여론이 커지기 시작하였다. 2013년 7월 30일 MBC 프로그램 PD 수첩은 '차이나머니 대공습, 지금 제주는'이라는 제목으로 부동산 투자이민제와 중국 자본의 제주 유입에 대한 부정적인 내용으로 보도를 하였으며, 며칠 뒤인 8월 3일에는 중국 조직폭력 조직인 '흑사회'의 조직원이 1년 여 전부터 부동산 투자이민제를 통해 합법적으로 한국

52) 제9대, 제10대 제주특별자치도의회 의원, 민주노동당 제주도당 위원장과 제주주민자치연대 집행위원장 등을 역임하였으며, 제9대 도의원은 민주노동당으로, 제10대 도의원은 통합진보당으로 출마하였으나, 2012.09.25. 탈당하였다.

53) 제주특별자치도의회 2012년도 행정사무감사 문화관광위원회 회의록 (2012.11.16.)

에서 체류하고 있다는 MBC의 보도가 나오면서 반대 옹호연합 측에서는 이를 활용하여 부동산 투자이민제가 외국인 범죄자의 유입 창구가 되고 있고, 이를 제대로 걸러내지 못하고 있다고 비판하였다.

(3) 옹호연합간 대립

2013년 1월 21일 제주도의회 의원연구모임인 제주문화관광포럼은 '외국인 제주 투자유치의 실과 허'라는 주제로 정책토론회를 개최하였다. 이 간담회에는 찬성 옹호연합인 제주외국인투자기업협의회와 반대 옹호연합인 제주경제정의실천시민연합 관계자가 참석하였으며, 제주도 측 담당 공무원인 강승화 국제자유도시본부장도 참석하여 부동산 투자이민제에 대하여 토론을 나누었다.[54]

당시 발제자이자 전문가로 참석한 정수연 제주대 교수는 중국이 풍부한 외환보유고를 바탕으로 전 세계적으로 해외투자에 나서고 있으나 한국은 주요 투자 대상국에 포함되지 않으며 그 원인은 해외투자를 통한 기술이전 등의 장점이 없기 때문이라고 분석하였다. 이러한 배경에서 수도권보다 기술이전 효과가 더 열세인 제주도에 관광개발과 부동산 외에는 중국자본을 유치하는 것이 어려운 상황임을 지적하면서 양립하기 어려운 개발과 환경보전이라는 측면을 어우를 수 있는 지속가능개발을 추구해야 한다고 제언하였다. 또한, 강승화 본부장은 중국인의 토지 소유는 전체 면적의 0.1% 수준으로 안정적이고 중국 자본이나 중국 기업을 위해 특혜를 주는 것은 없다고 언급하며, 난개발 방지와 관련한 우려에 대해서는 관광개발 사업승인 과정에서 실시하는 단계별 환경영향평가에서 주민 의견 수렴과 엄격한 심사를 거쳐 진행되고 있다고 설명하였다.

이에 반해 반대 옹호연합의 구성원인 경제정의실천시민연대 한영조 사무처장은 외국인 투자가 리조트에 국한되어 제주도가 영주권 양성소가 되었다면서 부동산 투자이민제도가 제주도와 제주도민에 이익이 되기보다 부동산 투기, 난개발 등 환경

54) 제3차 제주문화관광포럼 정책토론회 "외국인 제주 투자 유치의 실과 허" 자료집, 제주특별자치도의회 의원연구모임 제주문화관광포럼, 2013.1.21

오염, 외국인 범죄 증가, 빈부격차 발생 등 부작용이 대부분이기 때문에 제도를 개선해야 하며, 필요 시 난개발 방지를 위한 범도민연대를 결성하여 도민운동을 추진해 나가겠다고 발언하였다.

정책토론회 개최 이후에도 양 측은 제주도 내 여론의 흐름을 주도하기 위해 언론기고를 통해 의견 대립을 이어나갔다. 먼저 제주도의 강승화 본부장은 제주도에 외국인 투자기업의 유치의 긍정적 효과가 나타나고 있으며, 도민들이 우려하는 중국자본의 유입과 부동산 잠식 관련, 제주도의 외국인 부동산 보유 비율도 전체 면적기준 0.1%로 전국 평균인 4.3%에 못 미치며, 이와 관련한 부정적 여론은 정책에 대한 이해와 정보부족에 기인한다는 내용의 언론 기고를 하였다.

이에 대해 반대 옹호연합이자 환경단체인 제주참여환경연대의 김현국 정책위원이 반박하는 내용으로 기고를 하며, 투자 약정 금액 대비 실제 실행된 투자 금액이 6.5%에 불과하고 이에 따른 경제적 효과도 미미하다고 주장하였다. 또한, 토지 취득 관련해서도 중국인의 제주도 토지 보유 증가율이 5년 새 90배에 달하고 있다며 강 본부장의 보도를 반박하였다.[55]

그러자 다시 찬성 옹호연합측의 전문가이자 제주도에 부동산 투자이민제를 도입하는데 입안자로 참여하였던 제주도의 김남진 투자유치전문관이 이를 재반박하는 기고를 게재하여 김현국 정책위원의 기고는 통계와 일부 언론보도를 오독한 것이라고 비판하였다. 또한 국제자유도시로서 제주도는 외국 자본을 유치해야 하나 2010년 전까지 사실상 외자 유치 성과는 거의 없던 상황에서, 당시 본격적인 외국 투자와 외국 관광을 시작한 중국 시장을 목표로, 중국 자본을 활용한 관광시설 공급을 제주에 확대하면 그만큼 중국 관광객을 다수 유치할 수 있을 것이라는 분석이 있었으나, 수익성을 보장할 수 없기 때문에 투자 초기 투자비용을 회수할 수 있는 안전장치로서 부동산 투자이민제를 도입하였다고 설명하였다.

55) 중국 자본 제주투자, 생산유발효과는 '26억원뿐', 제주의소리, 2013.05.07. 보도

2) 정책선도가와 정책의 창

2013년까지 제주도정과 우근민 지사는 제주도 부동산 투자이민제의 찬성 옹호연합 측에서 제도의 긍정적인 면과 필요성을 강조하는 모습을 보여 왔다. 그러나 2013년 들어 중국 자본의 유입과 부동산 투자이민제에 대한 도내 여론이 악화되면서 도민들의 제도 개선에 대한 요구가 높아지게 되자 이듬 해 도지사 재선을 목표로 하고 있던 우 지사는 2013년 10월 부동산 투자이민제 개선을 위한 TF를 구성하게 되었다. 이처럼 정책문제의 흐름과 도민 여론의 악화라는 정치의 흐름이 TF 구성이라는 촉발기제를 만나면서 제주도 부동산 투자이민제의 정책의 창이 열리게 되었다. 이런 의미에서 1차 정책의 창에서 정책선도가는 우근민 지사라고 할 수 있다.

정책의 창이 열리자 각 옹호연합의 자신들의 입장을 반영하기 위한 활동을 이어나갔다. 찬성 옹호연합 측의 경제단체인 제주상공회의소와 한중민간경제협의회 제주지회는 2013년 11월 8일 제주도에 투자한 중국투자기업 대표자들과 장씬 주제주 중국총영사, 강승화 본부장이 참석하는 간담회를 개최하였다. 간담회에 참석한 기업인들은 제주도의 투자 유치 정책이 일관성, 지속성이 없다고 지적하며, 부동산 투자이민제의 요건이 강화될 경우 향후 신규 투자는 어려울 것이라는 강경한 입장을 취하며 국제자유도시를 표방하는 제주도가 전혀 자유롭지 않다며 비판의 강도를 높였다. 특히, 간담회에 참석한 장씬 총영사는 제주도가 다른 지역에 비해 투자할 수 있는 산업분야가 다양하지 않아 부동산 투자에 집중할 수 없는 구조라고 언급하며, 부동산 투자는 장기간이 소요되는 투자이기에 안정성이 필요하다는 입장을 보이며 주무부처인 법무부를 방문하여 의견을 개진하겠다는 뜻을 밝히기도 하였다.[56]

이러한 찬성 옹호연합 측 활동에 대해 반대 옹호연합 측 제주참여환경연대는 11월 12일 논평을 내고 호혜의 원칙을 무시한 중국 자본에 제주도가 매달릴 이유가 없으며 장씬 총영사의 '제주에 땅말고 투자할 것이 있느냐'는 발언은 제주를 모

56) 제주도 투자이민제 '손질' 차이나 큰손들 '격앙', 제주의소리, 2013.11.08. 보도

독하는 발언이라고 평가하며 부동산 투자 없이도 제주는 충분한 자생력이 있으므로 제주도 부동산 투자이민제의 근본적인 재검토를 요청하였다.[57]

3) 정책중개자와 정책의 미산출

정책의 창이 열리고 한 달 여 뒤인 2013년 11월 6일 제주도는 영주권 총량제, 투자금액 상향, 1 물건 1 영주권 제도 등 개선방안을 마련하여 정책 담당 부처인 법무부에 제출하였다. 그러나 법무부는 이듬해 3월 경 제주도가 제시한 기준 강화 방안에 대해 다른 투자이민제 지정 지역과의 형평성, 투자자의 투자 신뢰를 보호한다는 찬성 옹호연합 측의 입장을 고려하는 한편, 당시 박근혜 정부의 규제철폐 분위기에서 제주도의 대안은 신규 규제를 창출하는 점이라는 이유를 들어 제주도의 제안을 수용하지 않았다[58]. 이와 같이 찬성 옹호연합 측의 의견과 반대 옹호연합 측의 의견을 조율한다는 측면에서 법무부는 정책중개자에 해당한다고 할 수 있다. 법무부가 제주도의 대안을 수용하지 않고 이후 정책선도가였던 우근민 지사가 차기 제주도지사 선거에 출마하지 않게 되어 개선안이 추진력을 잃게 되면서 1차 정책의 창은 정책이 산출되지 않은 채 닫히게 되었다.

3. 2차 정책의 창 : 2015년 6월

1) 옹호연합의 활동

(1) 찬성 옹호연합의 활동

제주도를 중심으로 부동산 투자이민제의 축소 내지 폐지를 원했던 반대 옹호연합 측 입장과 달리 중앙 정부에서는 당시 전국적으로 부동산 경기 불황이 장기화되어 있었기 때문에 부동산 투자이민제의 확대 기조가 강했다. 특히 아파트 등 주택 미

57) 제주참여연대 “중국 자본 매달릴 이유 없다”, 경향신문 2013.11.22. 보도
58) 법무부, “제주도 제안 영주권 총량제 실익 없어”... 도입 어려울 듯, 조선비즈, 2014.3.24. 보도

분양이 속출했던 상황을 타계할 수 있는 방안이 필요했던 건설업계와 국토교통부는 부동산 투자이민제를 확대 적용하는 것에 관심을 두기 시작했다. 건설업계는 이미 2013년 7월과 12월 두 차례에 걸쳐 서승환 당시 국토부 장관과의 간담회에서 주택 사업에도 부동산 투자이민제를 적용하여 줄 것을 건의하였는데 콘도나 휴양용 건물에만 한정되어 있는 부동산 투자이민제를 주택으로 확대할 경우 수도권에 몰려 있는 미분양 아파트 해소에 도움이 될 수 있다는 논리였다.[59] 국회 차원에서도 여당 측 의원인 김태흠 의원이 2013년 10월 15일 개최된 국토교통부 국정감사에서 서승환 장관에게 미분양 아파트에 부동산 투자이민제를 적용할 것을 요구하기도 하였다.[60] 이와 같은 건설업계의 지속적인 요구와 당시 침체된 부동산 경기 부양 대책의 필요성이 높아지자, 2014년 4월 16일 서승환 장관은 주택 건설업계와의 간담회에서 부동산 투자이민제를 경제자유구역의 미분양 주택으로 확대하는 방안을 추진한다고 발표하였으며, 해당 발표 이후 관계 부처 협의를 거쳐 2014년 9월 인천경제자유구역에 한해 미분양 주택을 구입하는 외국인에게도 영주자격을 주는 부동산 투자이민제가 시행되었다.

또한 전경련 소속 대기업들이 대주주로 있는 한국경제신문은 2015년 1월 전문기자 칼럼을 통해 부동산 투자이민제와 관련한 반대 옹호연합 측의 주장을 반박하는 활동도 이어나갔다. 박영신 건설부동산 전문기자는 칼럼에서 중국의 해외 투자가 4조 달러에 달하는 과도한 중국 내 외환보유액을 조정하기 위한 중국의 조치이며, 중국 자본은 제주도 뿐만 아니라 미국 뉴욕의 월도프 아스토리아 호텔, GM타워, 영국 런던의 로이드 빌딩 등 그 나라의 랜드마크 건물들도 인수하고 있는데 그럼에도 해당 국가에서의 영토 점령과 같은 논란은 발생하지 않을 뿐 아니라, 더 많은 자본의 유치를 위해 노력하고 있다고 주장하였다. 또한, 중국 자본이 소유한 제주도 내 토지 면적이 0.3%에 불과한 수준이고, 이마저도 중국 내 외환보유고 조정 절차가 종식되면 해외 투자가 급감할 수 있다고 경고하기도 하였다.[61]

---

59) “부동산 투자이민제, 주택도 넣어달라”, 한국경제, 2013.12.11. 보도
60) 2013년도 국토교통부 국정감사 국토교통위원회 회의록 (2013.10.15.) p.85

(2) 반대 옹호연합의 활동

1차 정책의 창이 열린 시기의 반대 옹호연합의 활동이 제주도 내에서 주로 이루어진 것과 비교하였을 때 2차 정책의 창 시기에 이루어진 반대 옹호연합의 활동은 정당 차원의 대응이 주를 이루었다. 먼저 새정치민주연합 등 야당은 부동산 투자이민제에 대한 폐지 요구를 강하게 요구하였다. 2014년 6월 4일 실시된 제6회 전국동시지방선거에서 당시 야당인 새정치민주연합의 신구범 후보나 통합진보당 고승완 후보는 부동산 투자이민제 폐지를 공약으로 내세우며, 폐지가 아닌 개선을 공약으로 내세운 여당 후보인 원희룡 후보와의 차이를 보였다. 또한, 정의당 제주도당에서도 2014년 9월 1일 논평을 내고 중국발 부동산 투기 자본이 제주도 토지를 잠식하고 있다며 제주도정이 모든 대규모 개발사업을 3년 이상 중단하고 대안을 마련해야 하며, 일정 규모 이상의 토지를 외국인이 소유할 수 없도록 제도적 장치를 마련하는 한편, 부동산 투자이민제도는 즉각 폐지해야 한다고 주장하였다.[62]

특히, 야당의 공세는 2014년 10월에 실시된 제주특별자치도에 대한 국정감사에서 뚜렷하게 나타났다. 야당은 당시 국토교통위원회 국정감사에서 전체 국토교통위원회의 야당 소속 의원 14명 중 절반이 넘는 8명이 부동산 투자이민제와 관련한 발언 또는 서면 질의를 하였다. 야당 의원들은 중국발 투자를 '먹튀' 등의 용어를 사용하며 부동산 투기 자본으로 저의하는 한편, 투기성 자본을 조력하는 부동산 투자이민제의 폐지 내지 개선을 원희룡 도지사에게 요구한데 반해 여당에서는 위원회 내 여당 소속 위원 15명 중 5명 만이 부동산 투자이민제와 관련한 서면 질의만 제기하였으며, 이마저도 부동산 투자이민제의 제도 자체의 문제를 지적하기 보다는 투자이민제로 촉발된 도민의 불신을 해결할 수 있는 방안을 마련할 것을 주문하는 내용으로 주로 발언하였다.[63]

---

61) [전문기자 칼럼] 中 자본이 한국 땅 점령한다고?, 한국경제, 2015.1.12. 보도
62) 정의당, "제주국제자유도시 실체는 중국자유도시", 제주의 소리 2014.09.01. 보도
63) 2014년도 제주특별자치도 국정감사 국토교통위원회 회의록(2014년 10월 16일) 및 부록

<표 20> 2014년도 제주도 국정감사 국토교통위원회 소속 의원별 발언 내용

정당	질의 의원	질의 내용	비고
야당	강동원	(제목) 제주 '부동산 투자이민제'가 부추긴 중국 먹튀 자본 (질의) 투자이민제가 파급효과가 크지 않고 부동산 투기 등 부작용이 많은데 개선방안과 대책 및 계획	서면
	김상희	부동산 투자이민제 폐지	발언
		(제목) 최근 5년간, 제주도 내 중국인 소유 토지 300배 급증 헐값 매각, 환경훼손, 투기성 개발 등 문제발생, 투자이민제 근본적 재검토 필요 (질의) 부동산 투자이민제 개선방향, 대책, 계획	서면
	김윤덕	(제목) 중국인의 제주도 투자, 견제장치 필요하다 (질의) 해외 투기성 자본에 대한 의견	서면
	민홍철	부동산 투자이민제 개선 관련 제주도의 대책	발언
	이미경	부동산 투자이민제 개선 관련 제주도의 대책	발언
	이윤석	(제목) 제주도 36.6% 외지인 땅, 그 중 면적 74.2%의 땅주인 주소는 서울 경기 (질의) 중국인 토지 증가 우려 및 외지인의 투기성 토지매입에 따른 대책	서면
	이찬열	(제목) 부동산투자이민제도, '먹튀' 제도 되지 않도록 내실화해야 (질의) 투자 국가의 다변화를 위한 방안	
	정성호	(제목) 중국인 부동산 투자, 지역경제 시한폭탄 (질의) 부동산 투자이민제 문제점에 대한 개선방안	
여당	강석호	(제목) 중국 자본 관련 논란, 대화 통한 해법 찾아야 (질의) 자칫 중국인과 중국 자본에 대한 부정적 인식이 생길 우려 있는데 이에 대한 지사의 의견은?	
	김태원	(제목) 제주도 외국자본 투자유치금액 8조 7천억원 (질의) 도민 불신 해소를 위한 개선안에 대한 견해	
	김태흠	(제목) 과열된 부동산 투자이민제, 개선해야 (질의) 개선방안	
	이노근	(제목) 제주도 내 외국인 토지 소유 중 43% 중국인 소유, 부작용에 대한 대책 마련 시급 (질의) 부작용에 대한 대책	
	이완영	(제목) 제주도내 중국인 토지 증가 국민 우려 관련 (질의) 중국인 토지 증가에 대한 도지사의 입장	

이러한 야당과 여당의 공방은 국토교통위원회 뿐만 아니라 농림축산식품해양수산

위원회에서 비슷하게 나타났다. 야당 의원(김승남, 박민수, 유성엽)들은 부동산 투자이민제로 인해 난개발이 촉발되고 있어 환경이 훼손되지 않도록 제도 개선이 필요하다는 입장을 폈으나, 여당 의원인 김무성 의원은 세계적인 관광지인 미국의 하와이에도 일본의 자본이 50% 정도 들어와 있음을 지적하며 중국 자본이 많이 들어오게 되면 중국 관광객이 증가할 수 있고, 중국인 소유 토지가 전체 면적의 0.3%에 불과함에도 유언비어가 퍼지고 있다면서 대책 마련을 요청하였다.[64]

제주도 내의 반대 옹호연합의 활동도 계속되었다. 제주도의회의 야당 의원인 김용범 의원은 2014년 10월 도민 1,000명을 대상으로 부동산 투자이민제에 대한 설문조사를 실시하고 그 결과 57.8%가 일몰년도까지만 운영하고 폐지하는 방안을 선택하였다는 내용을 발표하면서, 제도 개선에 있어서 외부 전문가 등 의견수렴을 명분으로 도가 책임을 회피하고 있음을 지적하며 다수 도민의 의견에 따라 부동산 투자이민제를 일몰 기간 후 폐지하는 방안을 과감히 결정할 것을 요구[65]하였다. 또한 제주시민사회단체연대회의는 2015년 6월 '원희룡 도정 1년, 제주는 안녕한가요?'라는 주제의 토론회를 개최하고, 원희룡 도정이 부동산 투자이민제에 대한 근본적인 해결을 하지 못한 채 어떠한 개선방안도 내놓지 못하고 있다고 강도 높은 비판을 하였다.[66]

2) 정책선도가와 정책의 창

이러한 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 대립이 있던 가운데 원희룡 지사가 2014년 6월 신임 제주도지사로 취임하였다. 부동산 경기 부양을 목적으로 미분양 주택으로까지 부동산 투자이민제를 확대한 육지 지역과 달리 제주 지역은 도민들의 요구가 부동산 투자이민제의 개선 내지 폐지였기 때문에 제주도지사 선거 과정에서부터 주요한 쟁점으로 등장하였다. 이에 원희룡 도지사는 정책선도가로서 인수위

64) 2014년도 제주특별자치도 국정감사 농림축산식품해양수산위원회 회의록 및 부록(2014년 10월 21일)
65) 제주도민, '부동산 투자이민제' 2018년 끝내야.. 왜?, 제주도민일보 2014.11.04. 보도
66) '원희룡 도정 1년 안녕한가요?'... 시민사회단체 평가는 '글쎄요', 뉴시스, 2015.6.22. 보도

단계에서부터 부동산 투자이민제의 개선안으로 투자금액 5억 원 외에 제주개발채권 5억 원을 추가로 투자해야 영주권을 주는 방안을 마련하여 법무부에 제안하였지만, 그 내용이 과거 우근민 지사가 금액 상향 방안과 크게 다르지 않았기 때문에 정책의 창은 열리지 않았고, 제안한 대안은 법무부로부터 받아들여지지 않았다.

도지사 취임 후 1년이 가까워지는데도 기존의 대안만 지속적으로 주장하고 법무부를 설득하는데 실패하자 원희룡 지사는 실무진들의 사전 협의를 통해 법무부에서 수용이 가능하다고 한 대안인 '부동산 투자이민제 적용지역 축소' 대안을 확정하여 2015년 6월 25일 법무부에 제안하게 된다[67]. 이와 같이 수용 가능한 절충안이라는 정책 대안의 흐름과 기존에 존재하였던 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름이 원 지사의 대안 수용이라는 촉발기제를 계기로 결합하게 되면서 제2차 정책의 창이 열리게 된다. 이 대안의 구체적인 내용은 제주도 부동산 투자이민제가 적용되는 지역을 기존의 제주도 전역에서 관광진흥법상 지정된 관광단지와 관광지로 한정하는 내용이었다.

우근민 지사에 이어 원희룡 지사도 부동산 투자이민제를 재차 규제하려고 하자 찬성 옹호연합이자 제주도 내 외국인 투자기업들로 구성된 '제주 외국인 투자기업 협의회'는 2015년 8월 21일 제주도의회에서 기자회견을 열었다. 이들은 부동산 투자이민제 실시 이후 시장에 개발로 인한 효과가 나타났음에도 왜곡된 여론 등으로 인한 투자정책이 변화하여 투자 사업이 위축되고 있다며 불만을 제기하였다. 또한 이들은 중국 자본이 이미 제주도를 떠나기 시작했을 뿐 아니라 중국 국영방송에서 제주도의 투자 위험성을 강조하며 중국 기업의 투자 신중성을 당부하고 있어 추가 투자는 사실상 불가능해졌으며, 투자기업이 이미 소유한 제주도 토지를 정부 등이 매입한다면 투자기업들은 철수하겠다는 강경한 입장을 내보였다.[68]

3) 정책중개자와 정책의 산출

67) 난개발 논란 '부동산투자이민제' 적용대상 대폭 제한, 헤드라인제주, 2015.6.25. 보도
68) 제주외투기업 "바뀐 투자정책·왜곡여론에 철수할수도...", 뉴시스, 2015.08.21. 보도

제주도의 제안에 따라 정책의 창이 열리고 4개월 여 뒤인 2015년 10월 31일 법무부는 법무부고시를 변경하여 제주도 부동산 투자이민제 적용 대상을 관광단지 및 관광지로 한정하는 정책 산출을 실시하면서 정책의 창이 닫히게 되었다. 상술한 바와 같이 제주도의 제안은 사전에 법무부와 조율을 거친 뒤 나온 것이었기 때문에 정책의 창이 열린 뒤 별도의 정책중개자로서의 법무부의 역할은 발견되지 않았다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구의 요약

제주도는 섬이라는 지리적 폐쇄성으로 인하여 제조업이 발달하기 어려워 관광업 등 서비스업이 주로 발달한 경제 구조적인 특성이 있다. 중앙정부는 제주도의 경제 발전을 위하여 2002년 제주특별법을 제정하고 제주도를 국제자유도시로 지정하여 외국인의 무사증 입국 혜택 및 해외 자본을 유치하기 위한 다양한 권한을 부여하였지만, 정작 2010년까지 말레이시아 버자야 그룹의 투자(2007년)를 관광 관련 투자를 제외하고 대규모 투자를 유치하지 못하였다. 관광 인프라를 제외하면 해외 투자를 유치할 수 있는 제조업과 같은 산업적인 기반이 없었기 때문이었다. 이러한 상황에서 인근 국가인 중국이 자국 내 넘쳐나는 외환보유고를 해외 투자를 통해 내보내는 상황이었고, 이에 제주도 지방정부는 중국의 자본을 유치하기 위하여 중국 투자자들의 투자 리스크를 최소화하는 방안의 하나로서 관광 시설에 투자하는 외국인에게 영주권을 부여하는 부동산 투자이민제를 2009년 9월 법무부에 제안하게 되었다. 이와 같은 제주도의 제안은 즉각 수용되어 2010년 2월부터 시행되었고 제주도 측의 예상대로 중국 투자자들로부터 다수의 투자를 유치하여 부동산 투자이민제는 성공적인 정책으로 평가받았으며, 다른 지방자치단체에서 자신들의 지역을 투자이민제 적용 대상으로 지정받는 계기가 되기도 하였다.

그러나 부동산 투자이민제의 도입으로 투자 리스크가 낮아지자 중국의 부동산 개발 업체 들이 개발 사업을 목적으로 대규모로 제주도 토지를 구입하기 시작하였고, 부동산 투자이민제의 시행과 별개로 이루어진 중국의 출입국 정책 변경과 중국과 일본의 영토 분쟁이라는 외부 요인으로 인해 2010년대 들어 제주도를 찾는 중국 관광객이 급증하면서 이 중국인 관광객들을 대상으로 식당, 숙박 등의 사업을 하며

제주도에 거주하는 중국인 또한 증가하였다. 이와 같은 중국인이 보유한 제주 토지 면적의 증가, 제주도 내 중국인과 중국 사업체의 증가 현상은 제주도민들과의 갈등으로 이어졌다. 이는 곧 '중국 자본의 제주 잠식', '제주도 난개발'과 같은 부정적인 여론으로 이어지면서, 부동산 투자이민제가 모든 현상의 원인인 것처럼 비춰지기 시작하였다.

중국인들이 차지한 토지 면적이 제주도 전체 면적의 0.5%에도 미치지 않았고, 그 보유 토지의 대부분이 개발 사업을 위한 법인이 보유한 토지였음에도 불구하고 여론은 부동산 투자이민제로 인하여 중국인들이 제주 땅을 잠식한다고 여기며 부정적으로 흘러만 갔다. 여기에 더하여 중국 조직폭력단의 일원이 부동산 투자이민제를 활용하여 한국에서 거주하고 있다는 초점사건이 발생하면서 제도에 대한 불신을 더욱 키웠다. 논란이 발생하던 초기에는 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합 간의 상호 대화가 이뤄지기도 하였고, 우근민 도지사와 당시 제주도정 측 공무원들은 오해를 해소하기 위하여 다양한 노력을 한 것으로 확인되었으나 그러한 노력에도 불구하고 도 내 여론은 부정적으로만 흘러갔다. 이에 정책문제의 흐름과 여론의 악화라는 정치의 흐름이 결합하고 정책선도가에 해당하는 우근민 지사가 제도 변경을 결정하며 2013년 10월 TF를 만든 것이 촉발기제가 되어 1차 정책의 창이 열리게 되었다. 제주도 측은 TF 논의를 거쳐 영주권 총량제, 투자 금액 상향, 1물건 1영주권 등 3가지 대안을 만들어 법무부에 정책 변경을 제안하였으나, 정책중개자인 법무부는 찬성 옹호연합 측 입장인 투자자의 신뢰 보호 및 당시 박근혜 정부의 주된 정책 과제였던 규제완화의 정책기조에 역행한다는 사유로 이를 받아들이지 않게 되었다. 결국 정책선도가였던 우근민 지사가 차기 선거에 출마하지 않기로 하며 정책 추진의 동력을 잃게 되면서 1차 정책의 창은 정책 산출의 결과가 없이 닫히게 되었다.

한 차례 정책 변동의 시도가 실패로 돌아갔음에도 반대 옹호연합의 활동은 더욱 증가하였으며, 특히 제주도로 국한되지 않고 국회 국정감사를 활용한 야당의 반대 옹호연합 활동이 전국적으로 확장되는 양상을 보이게 되었다. 또한, 2014년 6월 전

국동시지방선거에서 원희룡 지사가 당선되면서 정치의 흐름이 일부 변화되었으나 이와 같은 변화가 바로 정책의 창을 열지는 못하였다. 원 지사 역시 취임 초기부터 부동산 투자이민제를 변경하기 위한 개선안을 마련하여 법무부에 제안하였지만, 그 내용이 1차 정책의 창 때와 유사하였기에 정책의 창 자체가 열리지 않았기 때문이다. 결국 제주도 측은 법무부가 받아들일 수 있는 대안을 마련하여 재차 정책 변동을 제안하게 되는데, 이는 정책대안의 흐름과 정치의 흐름이 제주도의 수정안 제안이라는 촉발기제를 만나 결합되면서 2차 정책의 창이 열리게 되고, 이를 법무부가 받아들이면서 정책 변동이 일어나면서 정책의 창은 닫히게 된다. 연구 결과를 요약한 표는 아래 <표 21>과 같다.

제 2 절 연구의 시사점

본 연구의 대상인 제주도 부동산 투자이민제는 2010년 시행된 이래로 11년 간 유지되고 있다. 그 과정에서 2015년 정책이 일부 변경되는 과정을 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 구성요소들을 활용하여 연구모형을 설정하고 분석하였다는 점에서 다양한 이론적 시사점과 정책적 시사점을 아래와 같이 도출할 수 있었다.

먼저 이론적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합모형은 본 사례를 연구함에 있어 유용함을 확인하였다. 다수의 선행연구에서 활용하였듯이 두 모형은 결합모형은 각 모형이 가지고 있는 단점을 보완하고 장점을 극대화할 수 있는 분석방법이며, 특히 다양한 외적변수와 정책문제, 정치, 정책대안의 흐름, 그리고 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 활동의 신념체계와 활동 등과 같이 다양한 요소들을 연구 과정에서 살펴봄으로써 정책의 변동 과정을 구체적이고 입체적으로 살펴볼 수 있었던 장점이 있었다.

<표 21> 제주도 부동산 투자이민제의 정책변동과정 연구 결과 정리

구성요소	세부 분류	내 용
안정적인 외적변수	문제영역의 기본적 속성	자본 유치를 통한 성장과 국내 자원의 보호의 대립
	근본적 사회구조 및 사회문화적 가치	관광업 등 서비스 산업이 중심이 되는 제주도의 산업구조 국제자유도시로서의 개방성 섬의 특성상 폐쇄성 및 역사적 배경에 기인한 배타성
	기본적 법적구조	외국인 토지거래법, 제주특별자치도특별법, 외국인투자촉진법, 출입국관리법 등 외국 투자에 친화적인 제반 법률 다수
역동적인 외부사건	사회경제적 조건의 변화	1인당 GRDP의 증가 / 1인당 개인소득의 상대적 감소 2010년 이후 제주도 지가상승, 중국인 보유 제주 토지 증가 제주 방문 중국인 관광객 급증
	여론의 변화	중국인 또는 중국 자본에 대한 제주도 내 부정적 여론 증가
	지배집단의 변화	보수 정당의 정권 유지 지속, 원희룡 도지사의 당선
	다른 하위체제의 영향	중국의 외국 투자 요건 완화, 중국 내 제주도의 관심 상승
정책문제 흐름	지표(indicators)	부동산 투자이민제 유치건수 증가, 제주도 지가 상승
	사건(focusing events)	중국 조직폭력 조직원의 부동산 투자이민제를 이용한 입국
	환류(feedback)	시민단체 등의 부동산 투자이민제 폐지 내지 개선 요구
정치흐름		부동산 투자이민제에 대한 여론의 변화, 원희룡 도지사의 당선
정책대안흐름		제주도의 기준 강화 대안, 법무부의 기준 완화 대안
찬성 옹호연합	신념체계	규범핵심적 : 개발, 성장 정책핵심적 : 개발 및 자본투자 지원, 외국 자본 유치 지원 이차적(도구적) : 부동산 투자이민제의 확대 또는 현행 유지
	구성	국토부장관, 국토교통부, 지식경제부, 경제단체, 외국인 투자기업, 건설업계, 제주도(1차 정책의 창 시기까지)
반대 옹호연합	신념체계	규범핵심적 : 자원 및 환경보호, 분배 정책핵심적 : 투자자에 대한 과도한 특혜 반대, 지역민과 상생하는 성장 정책 이차적(도구적) : 부동산 투자이민제의 폐지 또는 축소
	구성	야당, 환경단체, 경실련 등 진보계열 시민단체
정책선도자		1차 정책의 창 : 우근민 제주도지사 2차 정책의 창 : 원희룡 제주도시자
정책의 창	1차 정책의 창 (2013년 10월)	정책문제의 흐름과 정치의 흐름이 우근민 도지사의 제도 개선 TF 구성을 촉발기제로 결합하여 열림 제주도의 제안을 법무부에서 수용하지 않고 우근민 도지사가 차기 도지사 선거에 불참하면서 정책의 창이 닫힘
	2차 정책의 창 (2015년 6월)	세 가지 흐름이 원희룡 도지사가 법무부 수정안을 수용하여 제안하는 것을 촉발기제로 결합하여 열림 제주도의 제안을 법무부에서 수용하면서 정책이 산출되고 정책의 창이 닫힘
정책 중개자		법무부
정책의 산출		제주도 부동산 투자이민제의 적용 지역 축소

둘째, 제주도 부동산 투자이민제를 둘러싼 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수는 모두 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름에 미치고 다시 이들은 각 옹호연합의 활동에 영향을 미쳐 자원과 제약으로 작용하였으나, 그 중에서도 여론의 변화 내지 정치의 흐름이 가장 강한 영향을 미쳤음을 확인할 수 있었다. 제조업이 성장하기 어렵고 관광업 등이 중시되는 제주도의 경제 구조, 그리고 국제자유도시로서의 지향하는 개방성 그리고 외국 자본의 유치 인센티브의 도입 필요성 등 다양한 외부 변수들이 부동산 투자이민제의 유지에 긍정적인 영향을 미쳤지만, 2012년 이후 발생한 부정적인 여론의 흐름이 개선되지 않으면서 결국 정책의 변동으로 이어지게 된 것으로 분석되었다.

셋째, 일부 선행연구에서는 지방자치단체의 장이 정책선도자의 역할을 할 경우 정책의 창이 쉽게 열리고 정책 산출로서 이어지는 강한 흐름을 만들어 낸다고 분석한 연구들이 일부 있으나, 본 연구에서는 제주도지사의 정책선도가로서 역할을 하기는 했으나 정책 산출로의 연결은 정책선도가보다 정책중개자인 법무부가 결정적인 역할을 하였다고 분석되었다. 이는 부동산 투자이민제의 정책 결정 권한이 제주도지사가 아닌 법무부에 있었기 때문으로 판단된다. 즉, 정책결정권자가 정책선도자로서의 역할을 겸할 경우 정책의 산출에 있어 정책선도자가 결정적 역할을 한다고 볼 수 있지만, 정책결정권자가 정책선도자가 아닐 경우 정책 산출에 있어 정책선도자의 역할은 일정 부분 제약을 받는다고 분석되었다.

본 연구에서 발견한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 이민정책의 도입과 시행과정에서 투명성을 제고할 필요가 있다. 이민정책은 기존 주민들이 함께 살아가는 이웃을 결정하는 정책이라는 점에서 다른 정책보다 주민들이 받아들이는 민감도가 더 강하다고 할 수 있다. 제주도 부동산 투자이민제의 여론의 흐름을 살펴보면 제주도 소재 주택, 아파트, 상가 등을 구입한 중국인에게도 영주권을 부여한다는 식으로 사실과 다른 여론이 형성된 바 있으며, 여론 뿐 아니라 제주도의회 행정사무감

사에서도 도의원이 유사한 내용을 언급하기도 하였다. 엄연히 사실과 다른 내용이 여론으로 형성된 원인은 부동산 투자이민제의 도입과 시행 과정에서 지역 주민들에게 정확한 내용을 충분히 안내하지 않았기 때문으로 분석된다. 2009년 제주도에서 처음 법무부에 부동산 투자이민제 도입을 제안하였을 당시 제주도 측은 도민들을 대상으로 한 공청회를 개최하는 등 주민들의 의견을 수렴하지 않았고, 그저 투자 유치의 인센티브로서 자체적인 판단 하에 제도를 시행했기 때문에 결과적으로 도민들이 제도를 오해하게 되고 이로 인해 부정적 여론 형성의 원인이 된 것이다.

둘째, 제주도 부동산 투자이민제의 사례에서 볼 수 있듯이 특정 정책으로 인해 지역 주민들 사이에서 갈등이 발생한 경우 이를 관리 및 해소할 수 있는 협의체 구성이 필요하다. 2013년 부동산 투자이민제에 대한 부정적 여론이 형성되자 제주도 측은 도지사와 관계 공무원들이 언론에 기고하거나 잘못된 사실을 바로 잡는 정도의 대응을 하다가 여론이 지속적으로 악화되자 그제야 행정부지사를 단장으로 관계 공무원들로 구성된 TF를 만들어 불과 한 달 여 만에 개선안을 내어 놓았다. 그러나 이 TF에는 지역 주민들이 참여하지도 않았으며 공청회를 개최하거나 주민들과의 협의체를 구성한 바도 없다. 결국 TF에서 충분한 논의 없이 도출된 제안은 법무부로부터 받아 들여지지도 않았을 뿐더러 도민들이 가진 투자이민제에 대한 불신도 해결하지 못한 채 사라지고 말았다.

셋째, 과거의 정책 변동 과정을 참고하여 향후 제주도 부동산 투자이민제의 지속 여부를 판단하여야 한다. 정책 변동 과정에서 나타난 찬성 옹호연합 측 활동에서도 알 수 있듯이 2010년에 시행된 지 얼마 되지 않아 불과 5년 만에 변경된 제주도의 투자 유치 정책으로 인해 장기적인 관점에서 개발사업을 하고자 하였던 중국 투자자들은 신뢰를 잃게 되었고, 제주도 부동산 투자이민제의 실적은 급감하여 최근에는 사실상 투자가 전무한 상황이 되었다. 그러자 제주도 측은 2021년 연구용역을 통해 재차 제도 개선을 추진하고 있는 상황이다[69]. 물론 모든 정책은 그 필요성과

69) 왕서방 발길 끊긴 제주 외국인 투자 급감... 투자 이민제 손질한다. 2021.08.05. 연합뉴스 보도

정책에 대한 여론의 반응을 종합적으로 검토하여 변경될 수도 있으나, 장기적 관점에서 추진되어야 할 투자 유치 정책의 잦은 변경은 제도의 신뢰도 자체를 저해할 수도 있다. 따라서 향후 부동산 투자이민제의 정책 변경 시 제주도 부동산 투자이민제를 둘러싼 2013년부터 2015년까지의 정책 변동 과정을 참고하여 향후 정책의 방향을 검토할 필요가 있다.

제 3 절 연구의 한계

위와 같은 시사점에도 불구하고 본 연구의 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 본 연구는 부동산 투자이민제와 관련하여 기간적으로 2008년부터 2015년까지의 기간에 한정하고, 지역적으로는 제주도에 한정하여 연구를 진행하였다. 따라서 2016년 이후 일어난 각 옹호연합의 활동에 대한 변수는 확인하지 못하였으며, 제주도 외 같은 제도가 시행되었던 부산이나 인천의 부동산 투자이민제와 관련한 연구는 진행하지 못하였다. 특히 전국에서 유일하게 미분양 주택에 투자이민제를 적용한 인천 지역이나 정치적으로 논란이 많았던 부산 지역의 부동산 투자이민제의 정책 변동 과정을 별도로 연구하거나 제주도의 사례와 결합하여 종합하는 연구하는 것 역시 유의미할 것으로 판단된다.

연구 모형과 관련하여 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합 모형을 활용할 경우 보완이 필요하다. 두 모형은 각기 다른 연구자들에 의해 개발된 모형인 만큼 하나의 모형으로 결합할 경우 중복적으로 판단되는 부분이 발생하였다. 예를 들어 다중흐름모형의 정치의 흐름의 경우 정책옹호연합모형의 역동적인 외부사건의 여론의 변화나 지배체제의 변화와 일정 부분 겹치는 것이 확인되었고, 정책문제의 흐름은 사회경제적 조건의 변화와 일부 내용이 중첩되는 것을 확인할 수 있었다. 그래서 본 연구에서는 역동적인 외부사건의 변수는 부동산 투자이민제에 간접적으로 영

향을 미치는 요소에 한정하여 서술하였고, 다중흐름모형의 내용은 부동산 투자이민제와 직접적인 관련이 있는 내용으로 서술하는 것으로 정리하였다. 따라서 추후 결합 모형을 활용할 경우 이 들 변수를 중첩되지 않도록 배치하여 연구한다면 보다 좋은 결과를 도출할 수 있을 것으로 판단된다. 아울러 결합모형은 연구자들마다 각기 다른 구성요소들을 활용하여 연구모형을 활용하고 있는 경향이 있으므로 통일되고 일관된 모형이 연구된다면 모형의 신뢰도가 더 높아질 것으로 예상한다.

마지막으로 본 연구는 질적 연구라는 측면에서 연구자의 주관적 해석이 다소 포함될 수 있고 이에 따라 양적연구에 비해 연구 결과의 신뢰성이 떨어질 수 있다. 따라서 이를 보완하기 위해 제주도 부동산 투자이민제의 정책 변동 과정에 영향을 미친 요소들에 대한 영향력 분석 등을 양적연구를 통해 밝힐 수 있다면 보다 연구의 신뢰성이 높아질 것으로 판단된다.

참고문헌

[논문 및 연구보고서]

강동관・이완수・한태희・황진영・정강옥・임웅순(2011). 간접투자 이민제도의 해외 사례 및 정책적 시사점. 법무부 용역보고서

강봉수 (2018). 제주정체성으로써 ‘제주정신’에 대한 연구 성과와 제주문화문법. 제주도연구 50(1): 181-225

고학부 (2012). 외국인의 제주지역 부동산투자 선택요인 분석 : 일본 및 중화권 잠재적 투자자를 중심으로. 단국대학교 부동산・건설대학원 석사학위 논문

김동련 (2008). 외국인의 부동산투자법제에 관한 연구,「입법정책」2(2) 213-246

김민규 (2005). 외국인토지법의 변천・보유실태 및 그 법적 위상,「토지법학」(20): 55-72

김민정・조민효 (2017). 테러방지법 정책변동의 다각적 고찰,「한국행정논집」29(2): 381-410

김상명 (2013). 제주특별자치도 부동산투자이민제도 개선방안.「제주발전연구」(17): 217-249

김순양 (2010). 정책과정분석과 옹호연합모형 : 이론적・실천적 적실성 검토.「한국정책학회보」19(1): 35-70

김영곤 (2002). 외환위기 이후의 외국계 부동산투자자에 관한 연구.「부동산학보」(19): 9-26

김태일 (2014). 제주도의 외국인 토지소유 실태좌 투자이민제의 개선방안. 부동산 포커스 집중조명. 78: 19-28

김한솔 (2019). 브라질의 인터넷 정책결정과정 연구 : 정책옹호연합과 정책흐름모형의 결합 적용을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

노은경・배수호 (2019). 물관리 정책변동에 관한 연구 : 물관리기본법 제정사례를 중심으로. 「국정관리연구」 14(2): 137-166

박건우 (2018). 한국 지방정부의 정책사례 연구 : 부동산투자이민제도는 실패한 정책인가?. 한국지방정부학회 2018년도 추계학술대회 논문집. 527-535

성욱준 (2013). 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구 : 정책흐름모형을 중심으로. 「한국정책학회보」 22(2) : 151-180

신금미 (2015). 시스템 다이내믹스를 이용한 부동산투자이민제의 경제적 효과 분석. 「중국지역연구」 2(1): 159-180

신금미・장정재 (2014). 새만금 한중경제협력단지 조성을 위한 부동산 투자이민제도 도입의 필요성. 「중국학」 49: 261-286

신현영 (2016). 한국사교과서의 국정화 결정과정 분석 : 다중흐름모형(MS)과 정책옹호연합모형(ACF)의 결합모형을 중심으로. 성균관대학교 국정전문대학원 석사학위 논문

신현재・홍준형 (2017). 행정입법에 대한 국회 관여 제도화 과정 분석. 「행정논총」 17(9): 65-91

양승일 (2009). 장묘시설을 둘러싼 복지정책형성과정의 역동성 분석 : 서울추모공원 건립정책을 중심으로. 「한국행정학보」 43(1): 321-350

양승일 (2011). 수자원정책형성과정의 상호작용 분석 : 이명박정부의 한반도대운하 사업을 중심으로. 「한국정책학회보」 20(3): 189-230

양준선・곽재우 (2013). 국내 부동산 투자이민제도의 합리적 개선방안. 「국제경상교육연구」 10(2): 1-30

양효령 (2012). 한국에서의 외국인 부동산(토지)투자에 관한 법제 연구. 「토지법학」 28(2). 81-109

옥무석 (2017). 제주특별자치도 부동산투자 촉진제도 및 규제제도에 관한 연구. 「한양법학」 28(1): 119-146

유기봉 (2018). 북한 핵실험 계기 대북정책 변동요인 연구 : 2차 및 4차 핵실험 전후 남북 교류협력을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

윤정현 (2020), 고교학점제 정책의 형성 및 변동과정 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

이서연 (2016), 김영란법의 입법과정 분석 : Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

이유안・남민정・김인신 (2014). 외국인 부동산 투자에 의한 관광개발이 지역주민의 삶의 질 및 관광개발 지지도에 미치는 효과 분석 : 제주지역 주민을 대상으로. 「호텔관광연구」 16(6): 20-39

이지석・김행종 (2010). 외국인의 토지취득 제도와 관련법에 관한 연구. 「한국지적학회지」 26(1) : 43-54

이재무 (2016). 한국 개혁정책의 도입 과정 분석을 통한 복합적 정책변동모형 검증 : 로스쿨 정책과 노동개혁정책을 중심으로. 「행정논총」 54(1): 139-177

이현정 (2015). ACPS 모형을 통한 정책변동 분석 : 진주의료원 폐업사례를 중심으로. 「정부학연구」 21(3): 261-298

이형주・김인신 (2014). 부동산 투자이민제 도입을 통한 관광개발 영향이 지역 주민의 지역정체성 상실 및 개발 참여의도에 미치는 영향. 「관광・레저연구」 26(5): 411-426

임동민・이규홍 (2016). 주요국의 투자이민제도의 비교분석 및 정책적 시사점: 미국, 캐나다, 호주, 홍콩의 사례를 중심으로. 한국이민정책학회보 1(1): 61-87

장부연 (2015). 중국인의 입장에서 보는 한국 부동산투자이민제에 관한 연구. 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문

전진석 (2014), ACPS 모형을 통한 정책변동 분석 : 지방재정 건전화 정책을 중심으로. 「한국공공관리학보」 28(4) 1-34.

정기덕・정주호・김민정・조민효 (2017). 김영란법 정책결정과정 분석 : 다중흐름모

형과 정책옹호연합모형을 중심으로.「한국행정연구」28(2): 217-245.

정인준 (2013). 부동산 투자이민제도의 도입 성과와 개선방향. 관광투자 뉴스레터, 2013년 여름호: 1-10

정주호・유정호・조민효 (2017). ACMS 모형을 활용한 정책변동과정 분석 : 4차 공무원연금개혁을 중심으로.「국정관리연구」12(3): 109-139

제주특별자치도의회 (2013). 외국인 제주 투자 유치의 실과 허. 제3차 제주문화관광포럼 정책토론회 자료집

지병석・강승진 (2016). ACMS 모형을 적용한 전력정책의 변동 분석 : 한국전력공사의 발전자회사를 중심으로.「전기학회논문지」65(1): 31-40

최성구・박용성 (2014). 세종시 정책변동 과정에 관한 연구 : 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로「한국정책학회보」23(4): 371-412.

최성락・박민정 (2010). 정책연구에서의 Kingdon의 정책흐름모형의 적용 현황과 적실성에 대한 소고: 국내 연구 사례를 중심으로.「한국행정학회 동계학술발표논문집」2010. 1-16

최영근 (2010). 제주특별자치도 주요 현안 및 2011 도정정책 방향에 대한 도민 인식조사, 제주연구원

한국은행 제주본부 (2021). 2020년 제주경제 평가 및 2021년 여건 점검,「제주경제브리프」2021-01호

한삼인・박경식 (2015). 중국인의 제주도 부동산 매수에 따른 문제점과 해결방안.「법과 정책」21(3): 405-437

현상진・문광민 (2019). 탈원전 에너지정책의 변동 분석 : 정책옹호연합모형과 다중흐름모형을 중심으로「한국사회와 행정연구」30(3): 97-129

Kingdon, J. W. (2003) Agendas, Alternatives and Public Policies. New York: Addison-Wesley. Educational Publishers Inc.

Kingdon, J. W. (2011) Agendas, Alternatives and Public Policies. Updated 2nd Ed. Boston: Longman

Sabatier, Paul. A (1988) An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. Policy Sciences 21: 129-168

[국회 및 제주특별자치도의회 회의록]

국회 2012년도 국정감사 행정안전위원회 회의록(피감사기관 제주특별자치도)

국회 2013년도 국정감사 국토교통위원회 회의록(피감사기관 국토교통부 등)

국회 2014년도 국정감사 농림축산수산해양위원회 회의록(피감사기관 제주특별자치도)

국회 2014년도 국정감사 국토교통위원회 회의록(피감사기관 제주특별자치도 등)

제주특별자치도의회 문화관광위원회(문화관광스포츠위원회) 회의록(2010~2015)

제주특별자치도의회 본회의 회의록(2010~2015)

[누리집]

비자포탈 www.visa.go.kr

한국부동산원 www.r-one.co.kr

인베스트 제주 www.investjeju.or.kr

빅카인즈 www.bigkinds.or.kr

ABSTRACT

A Study on the Policy Change Process of the Immigrant Investor Scheme for Real Estate in Jeju Island.
- Focusing on the combined model of the Policy Stream Model and the Advocacy Coalition Framework -

NA, Hyunwoong

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

"The Immigrant Investor Scheme for Real Estate" is a type of immigration policy that grants permanent residency as an incentive to attract foreign investor, and it was first implemented in February 2010 for foreigners investing in real estate in Jeju Island. At the same time as the system was introduced, it was evaluated as a successful investment attraction policy by attracting a large amount of investment, and it served as an opportunity to introduce the similar scheme in other regions such as Incheon and Busan. However, since the end of 2012, criticism has arisen that Chinese capital is encroaching on Jeju Island's land, and discussions have been made between pros and cons over the existence of the system. After about three years of debate, the policy has been changed to reduce the target area from all area of Jeju island to "tourism complexes", in October 2015, five years and eight months after its implementation. Since then, new investments have

dropped sharply.

This study analyzed the process by examining various factors surrounding the change in the immigrant investor scheme for real estate in Jeju Island in 2015. This study is significant in that most of the preceding studies related to the immigrant investor scheme for real estate have analyzed the necessity in a specific region or performance after the introduction of the policy, and no studies have dealt with policy changes.

In this study, a combined model of the Policy Stream model by John. W. Kingdon and the Advocacy Coalition Framework by Paul Sabatier is used to explain the policy change process. Through the combined model, the explanatory power limitations of a single model were overcome, and more factors related to the policy were analyzed. As an analysis factor, it includes Relatively Stable Parameters, External Subsystem Events, Problem Stream, Policy Stream, Politics Stream, Coalition and beliefs, Policy Entrepreneur, Policy window, etc. For that, various documents were used, including media articles, government reports, press releases, research materials, and minutes of the National Assembly and the Jeju Council on the immigrant investor scheme for real estate from 2007 to October 2015,

As a result of analyzing the policy change process of Jeju Island's the immigrant investor scheme for real estate, the factor that had the most decisive influence on policy change was the politic stream represented by the change in public opinion. Jeju is difficult to develop its manufacturing industry due to its geographical limitations as an island. Therefore, Jeju has an economic structural characteristic that the service industry, such as the tourism industry, is dominated. However, the tourism industry needs

the initial infrastructure construction and has high risk of investment because performance of tourism industry depends greatly on external factors. For this reason, Jeju Island had difficulty attracting foreign capital for a long time despite various support from the central government. The immigrant investor scheme for real estate was introduced to solve these problems.

However, apart from the introduction of the policy, Chinese tourists visiting Jeju Island have soared since 2010 due to changes in Chinese government immigration regulations and diplomatic disputes between China and Japan. Then, as Chinese who run a business for Chinese tourists purchased a number of houses and shops and lived in Jeju Island, conflicts between Chinese and existing residents in Jeju island began to arise. Although houses and shops were not subject to the immigrant investor scheme for real estate, public opinion was formed that the Chinese purchase of real estate was due to the immigrant investor scheme for real estate. Despite the Jeju Provincial Government's explanation and the activities of the Pro-Advocacy Alliance which wants to continue the investment immigration system, negative public opinion has not been resolved, spreading not only within Jeju Island but also nationwide, leading to policy changes.

The policy implications of this study are as follows. First, the immigration policy is highly sensitive to residents in that it is a policy that accepts new people living with existing residents. Therefore, when introducing an immigration policy that affects a specific region, it is necessary to enhance transparency so that local residents can obtain accurate information on the

policy. Second, if conflicts with local residents arise due to immigration policies for specific regions, measures are needed to manage and resolve conflicts by forming a consultative body in which local residents participate from the early stage of the conflict. Third, it is necessary to be cautious in that changes in the investment immigration system change the investment attraction policy. In the case of immigrant investor scheme for estate in Jeju Island, the relatively short-term change in policy has led to a loss of trust from foreign investors who trusted existing investment incentives, which has confirmed a sharp drop in investment attraction performance since policy changes. Therefore, when changing the policy on the investment immigration system in the future, it is important to closely examine past policy changes.

Keywords : The Immigrant Investor Scheme for Real Estate, immigration policy, policy change, Policy Stream model, Advocacy Coalition Framework

Student Number : 2015-24314