

제주지역 민자유치 현황과 활성화 방안

- 관광개발단지 및 지구를 중심으로 -

김 남 수*

< 목 차 >

- I. 문제제기
- II. 민자유치의 개념 및 필요성
- III. 제주지역 민자유치의 현황 및 실태분석
- IV. 민자유치의 문제점 및 활성화 방안
- V. 결론

I. 문제제기

현재 우리 나라는 국가경쟁력을 높이고, 21세기를 대비한 초일류 교역국으로 발돋움하기 위해서 국가 사회간접자본시설에 대한 투자가 활발하게 이루어지고 있다. 여기에는 국가공공부문에서의 투자뿐만 아니라 민간부문의 투자가 매우 중요하게 부각되고 있다고 할 수 있다. 과거에는 주로 국가에서 주도적으로 사회간접자본시설에 대한 투자를 해 왔지만, 현실적으로 투자시설규모의 증대와 투자재원의 확보가 시급히 마련되어야 한다는 점에서 민간자본의 활용방안이 점차 대두되고 있다. 그러므로 정부는 특히 시설투자재원 확보를 위하여 기존의 재원조달방식만으로는 현재 우리가 당면하고 있는 사회간접자본¹⁾시설의 애로를 빠른 시일내에 해결할 수 없다는 판단하에 기존의 틀에서 벗어나 새로운 사고의 도입과 정책의 일대전환으로 이 문제의 해결에 나서야겠다는 구상을 하게 되었다. 따라서, 지난 '94년도에 부족한 사회간접자본시설

* 제주발전연구원 연구원

1) 사회간접자본(Social Overhead Capital)시설은 생산활동의 기반이 되는 동시에 국민생활에 편익을 주는 시설을 말한다.

을 획기적으로 확충하여 국가경쟁력을 높이기 위해 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법을 제정하였다. 여기에는 민간의 자본, 창의력, 경영기법 등을 사회간접자본시설분야에 도입하는 제도적 장치를 마련하고 있다. 아울러, 민자유치촉진법에는 민간의 참여동기를 유발하기 위해 부대사업허용, 금융지원, 조세지원, 각종 부담금 감면 등 여러 가지 지원사항들이 규정되어 있다.

하지만, 우리 나라에서 민간자본유치에 대한 환경여건은 민간부문을 본격적으로 활용하기 시작한 일본²⁾의 80년대와는 상당히 다르다고 할 수 있다. 투자회수가 더디고 대규모 초기투자를 요하는 사업인 사업환경이 좋지 못한 사회간접자본시설부터 민자유치의 문을 열기 시작하였다. 그렇지만 상대적으로 열악한 여건속에서도 우리 나라 민간기업들은 사회간접자본사업에 대한 민간자본 유치에 상당한 관심을 두어 왔다. 그 이유로는 첫째, 기본적으로 현재 또는 미래에 급증하는 사회간접자본시설 수요에 맞게 시설공급을 높임으로써 산업전반의 생산성을 향상시키고, 둘째, 사회간접자본 건설에 민간부문의 효율적인 경영기법을 도입하여 낮은 비용의 사회간접자본 서비스를 제공하여 공공부문의 비대화를 방지하고, 셋째, 기업의 홍보 및 이미지 개선의 유용성을 강조하였다. 어쨌든, 지방자치시대의 실현과 발 맞추어 민간기업의 참여를 통한 민자유치에 대해 상당한 열의를 가지고 있는 것이 현실이다.

따라서 본 연구에서는 우리 나라에서 사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법의 제정에 따라 민간자본의 활용이 큰 비중을 차지하고 있는 시점에서 제주도 내에서 이루어지고 있는 관광지 개발에 따른 민간자본 유치의 현황 및 문제점을 파악하고, 아울러 민간자본 투자유치의 바람직한 방향을 모색해 보고자 한다.

II. 민자유치의 개념 및 필요성

우리 나라는 그 동안 고도성장과 소득수준 향상에 따라 사회간접자본시설에 대한 수요는 급격히 증대되어 왔으나 정부의 지속적인 확충노력에도 불구하고 야기된 사회간접자본시설 부족현상은 우리 경제에 심각한 애로요인으로 대두되어 왔다. 앞으로도 경제규모의 확대, 무역량의 증가, 소득수준 향상 등으로 사회간접자본시설에 대한 수

2) 일본은 주로 정보통신, 관광, 국제화 관련사업 등에 민간기업의 참여를 유도하였다. 동시에 국민의 높은 저축률과 수출의 신장으로 인해 기업들은 충분한 투자재원을 확보할 수 있었다.

요는 크게 늘어날 것으로 예상되어 사전에 대비가 없을 경우에 현재의 수급불균형은 더욱 심화될 것으로 전망된다. 이에 따라 정부는 사회간접자본 분야의 애로를 조기에 완화하도록 민간의 자본뿐만 아니라 새로운 경영기법을 공공부문에 도입하기 위하여 정부에서는 「사회간접시설에 대한 민간자본유치촉진법」³⁾이 제정되기에 이르렀다.

그런데, 공공부문에 대한 민간부문의 활용은 민간의 자본만을 포함하는 것이 아니라 민간이 지니는 아이디어, 조직력, 경쟁력까지 포함하는 다의적 개념이다.⁴⁾ 즉 민간의 참여는 민간의 활력 즉, 창의력, 기업가정신과 민간의 자본 내지 기술을 사회간접자본의 공급에 활용함으로써 정부부문에 내재할 수 있는 비효율성을 제거하여 사회간접자본 공급의 효율성을 확보하고 정부의 재정적 능력을 보완하는 수단이 되고, 정부의 부족한 투자재원을 다소나마 조력할 뿐만 아니라 사회간접자본의 공급에 있어서 민·관 역할분담을 통하여 민간부문의 노하우나 경영기술을 이용하고 기술개발을 촉진하게 된다.

흔히 민간참여방식에는 4가지 유형으로 크게 나눌 수 있다.⁵⁾ 첫째, 직접참여방식으로 민간기업이 직접 건설하고 시설에 소요되는 투자비용을 전액 부담하며 또한 민간기업은 제반시설(부대시설 포함)을 건설한 후에 관리 및 경영을 주도하는 것으로 단기간내에 투자비의 회수가 가능한 투자사업에 가능하다고 할 수 있다. 이 방식으로는 도로, 철도, 항만 등의 사회간접자본시설을 들 수 있다. 그런데 이 방식은 민간기업이 지나친 수익성 확보에 치중한 나머지 제반시설의 공공성을 망각하기 쉬워 주민이 시설을 이용하는데 있어서 값비싼 비용의 지불은 물론 저하된 질의 서비스와 민간기업이 투자사업을 선정하는데 있어 채산성이 있는 일부 시설에만 치중할 우려가 있다. 둘째, 간접참여방식으로 정부가 사회간접자본시설을 투자하는데 있어서 소요되는 자금이 부족할 때 민간의 자본을 일부 도입함으로써 민간부문이 공공투자사업에 참여하게 하는 방식이다. 즉 공공부문이 주도적으로 역할을 수행하고 투자된 민간자본을 상환하는 방식이다. 셋째, 민간부문에 사업을 위탁하는 방식이다. 공공부문의 비효율적인 업무수행을 개선하기 위해 기업 특유의 업무추진력, 조직력, 창의력, 쇄신력 등과

3) 이 법은 사회간접자본 투자재원의 부족을 해소하고 시설운영의 효율성을 증대시키기 위해 1993년도에 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」이 제정되고, 그 이듬해인 1994년도에 제정되어 민간자본을 유치하기 위한 방안들을 추진하고 있다.

4) 민간부문의 활용이라는 개념은 일본에서는 「민간활력」, 「민간사업활동의 활성화」 등의 개념으로 파악하고 있으며, 이에 대한 공식적인 정의는 아직 없고 이러한 개념은 학문상의 개념이 아니라 정책과 관련한 개념이므로 민간부문의 활용을 주장하는 동기나 목적에 따라 그 내용이나 범위가 다양하다. 국토개발연구원.(1991.6). 국토개발투자 재원의 조달과 배분방향. pp. 68-70.

5) 정창무외2인.(1994.9). 사회간접자본투자:쟁점과 과제. 「서울시정연구」. 제2권 제2호. p. 50.

같은 기업경영방식을 수행하고 있는 민간기업에게 업무의 일부 또는 전부를 위탁하는 방식이다. 넷째, 합동참가방식(제3섹터방식)으로 공공부문과 민간부문이 합동 출자하여 상법상의 법인을 설립하고 법인명으로 사업을 시행하는 방식이다. 여기에는 철도, 도로 등의 세부시설의 구분이 곤란한 대규모 비수익사업 등을 들 수 있다.

아울러, 민자유치제도는 다음과 같은 기본운영방향에 의해 추진되고 있는데, 첫째, 산업의 경쟁력 강화, 국민생활의 편익증진 및 국토의 균형개발을 촉진할 수 있도록 추진되어야 한다. 둘째, 사회간접자본시설과 관련되는 정부의 중장기계획 및 국가적 우선순위에 부합되도록 시행되어야 한다. 셋째, 민간의 창의와 효율이 보다 잘 활용될 수 있도록 민간의 참여는 경쟁방식에 의해 이루어져야 한다. 넷째, 사업시행자 선정 등 사업추진의 주요 과정은 공개적이고 투명한 절차를 거쳐 이루어져야 한다. 그리고 민자유치가 성공적으로 수행되기 위하여는 공익성, 수익성, 공정성이 최대한 달성되어야 한다.

한편, 우리 제주지역 내에서도 관광개발사업에 따른 민간자본 투자의 필요성을 강조하고 있다. 그런데 지방자치제 실시 이후에 사회간접자본시설⁶⁾ 확충을 통한 주민수요와 행정서비스 증대를 위해 노력하여 왔지만, 재정적 한계로 제대로 추진되지 못하고 있는 실정이다. 이에 도에서는 재정난을 타개하고 지역관광개발사업에 민간의 참여를 확대시켜 지역경제의 활성화를 도모해야 할 필요성이 높아졌다. 그러므로 현재도는 지역경제의 소규모에 따른 자본 및 예산부족 등 열악한 재원으로 말미암아 민간사업개발자가 전액출자 개발하는 방식으로 관광개발이 이루어지고 있다.

Ⅲ. 제주지역 민자유치의 현황 및 실태분석

1. 민자유치의 투자계획 및 관광개발단지

가. 민간자본 투자계획

제주도내 관광개발 사업을 위한 민자유치는 제주도 종합개발계획에 의해서 효율적

6) 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법 제2조 3항 자.의 「관광진흥법 제2조 제3호 및 제4호의 규정에 대한 관광지 및 관광단지」 조항에 따라 제주도 내에서는 특히 관광개발지구를 선정하여 이에 대한 적극적인 민간투자에 상당한 열의를 갖고 있다.

으로 추진되고 있다. 1994년부터 2001년까지 총규모 9조 9천5백80억원 정도가 이 기간에 개발사업에 투자할 예정이다. 그 가운데에서 순수하게 관광개발에 투자되는 사업비는 3조8천8백43억원 정도이며, 이 중 공공부문이 1천87억원(2.8%)이고, 민간부문이 3조7천7백55억원으로서 97.2%를 차지하고 있다.<표 1-1>. 아울러, 도는 제주도 종합계획에 따라 시행하고자 하는 관광개발 사업 대상을 3개단지, 20개 관광지구를 지정하여 집중 개발하고 공항, 항만 등 사회기반시설 확충, 그리고 관광객 유치계획을 가지고 있다. 대체로 관광단지에 들어설 시설물로는 호텔, 콘도미니엄 등 숙박시설과 참여하여 즐길 수 있는 스포츠 및 관광, 위락시설, 국제회의 시설 등을 갖추어 제주도를 국제적인 관광휴양지로 집중 개발해 나갈 계획을 가지고 있다.

<표 1- 1> 민간자본 투자액

(단위 : 억원)

구 분	총투자	재 원 별		비 고
		공 공	민 자	
관광개발	38,843	1,087	37,755	· 총투자규모는 99,580

* 총투자 기간: 1994년 - 2001년

나. 관광개발단지

현재 제주도는 지역간의 균형적인 발전을 도모하기 위하여 1994년도에 제주도개발특별법에 의한 제주도종합개발계획의 수립에 따라 3개 관광단지(중문, 성산, 표선) 10개 관광지구(돈내코, 함덕, 만장굴, 남원, 용머리, 봉개, 교래농어촌휴양지, 송악산, 묘산봉, 세화·송당온천지구)를 선정하여 2001년을 목표로 대단위 관광개발사업을 전개해 나갈 계획을 수립하였다. 이러한 관광개발사업의 추진은 도민의 의견을 집약시켜 마련한 제주도의 미래상이고, 21세기 아시아·태평양지역의 국제적인 관광 중심지를 지향하는 청사진인 제주도 종합개발계획에 의해 추진되고 있다. 한편, 금년 1997년에 제주도종합개발계획 수립이 변경됨에 따라 추가적으로 개발대상사업을 관광지구 지정의 지역간 균형발전과 형평성 유지차원에서 지정하였는데, 이들 기존 개발단지·지구를 포함하여 추가적으로 10개 사업이 선정되어 동시에 추진되고 있다. 추가지구로 선정된 지구를 보면 오라, 우보악, 광지, 재룡, 차귀도, 원동, 미천굴, 수망, 신흥, 토산 등을 들 수 있다.<표1-2>

<표 1-2> 관광단지·지구 개발 사업 추진 현황

지역		개발 지역	비고
단지·지구별			
3개 단지 10개 지구	4개 지구	중문2차, 함덕, 봉개, 남원2차	· '96년 공사착공
	6개 지구	성산, 표선, 묘산봉, 용머리, 만장굴, 교래지구	· 사업준비지구
	3개 지구	송악산, 돈내코, 세화·송 당은천지구	· 사업자미지정지구
10개 지구 추가지정	7개 지구	오라, 우보악, 원동, 미천 굴, 수망, 신흥, 토산	· 사업준비지구
	3개 지구	곽지, 재능, 차귀도지구	· 사업자미지정지구

※ 98년 상반기중 개발사업 착공목표(13지구):묘산봉, 용머리, 토산, 원동, 미천굴, 신흥지구, 성산, 표선, 교래, 만장굴, 오라, 우보악, 수망지구

여기서 현재 추진되고 있는 관광개발지구의 개괄적인 내용을 살펴보면 다음과 같다 <표1-3>.

○ 중문 관광단지 - 천제연 폭포와 기암절벽 그리고 흰모래가 끝없이 펼쳐진 중문해수욕장을 끼고 있는 중문관광단지는 지난 '78년부터 지금까지 한국관광공사에서 총 2천 56억원을 투자하여 1단계 사업으로서 숙박시설 14개소와 이용시설 12개소 기타 편의시설 등을 건설해 나가고 있다. 앞으로 중문관광단지는 2단계 사업으로 3천 2백 95억원이 투입돼 국제관광의 거점지로 더욱 다듬어지게 될 것이다.

- 단지 면적: 3.562km²
- 투자규모: 13,617억원(기투자:3,099억원)
- 유치시설: 숙박시설: 관광호텔, 콘도미니엄 등
 운동시설: 중문랜드, 스포츠 위락시설 등
 회의시설: 국제회의 및 부대시설
 상업시설: 면세점, 상가, 장터 등
- 개발착공시기: '96년 12월 (2단계 중문관광개발)

○ 함덕 관광지 - 제주의 관문인 제주시와 인접해 있으며 인근에 비자림, 만장굴, 묘산봉, 선홍동백동산 등 유명관광지와 연계되어 있는 함덕관광지는 국민관광지로서 적합한 지역이며, 넓은 모래 사장과 해안선을 따라 끝없이 펼쳐진 수려한 경관, 해수욕장 등은 이곳을 찾는 많은 관광객들에게 사랑을 받고 있는 곳으로서 국민관광지로서의 휴양과 위락에 필요한 시설들을 갖추어 나가게 될 것이다.

- 단지면적: 0.465km²
- 투자규모: 1,074억원
- 유치시설: 숙박시설:관광호텔, 여관, 민박, 야영장
 상업시설: 상가, 식당,
 종교시설:기존 사찰을 정비, 관광자원화
 레크레이션시설:해수욕장, 어린이 놀이시설 등
 기타시설: 종합광장, 휴식 및 편의시설
- 개발착공시기: '96년 11월

○ 남원관광지 - 우리나라의 연극, 영화의 발전사를 한눈에 바라볼 수 있는 자료와 야외촬영 세트를 갖추어 가족관광객, 신혼관광객들에게 문화관광을 제공하고 따뜻한 기후와 아름다운 해안, 그리고 다양한 식물들이 해변정원을 연출해내는 해안경관 감상지로 중점 개발해 나갈 계획이다.

- 단지면적: 0.2km²
- 투자규모: 1,286억원
- 유치시설: 숙박시설: 관광호텔, 콘도미니엄
 교양시설: 영화박물관, 야외세트장, 전망대
 휴게시설:야영장, 피크닉장, 관광농원, 다목적 휴게소, 종합휴게소
 운동시설: 놀이동산, 다목적 운동장, 체력단련장
- 개발착공시기: '96년 12월

○ 봉개휴양림 - 실버타운과 산림휴양지로 개발해 나가고 있는 이곳은 사계절의 변화에 따라 형형색색의 풍취를 던져주고 있고, 천연수림속에 형성된 울창한 원시림 등은 아름답고 한적하여 평온한 휴양을 원하는 노인들에게 최적의 휴양공간을 제공해 나가게 된다.

- 단지면적: 1.346km²
- 투자규모: 1,325억원

- 유치시설: 숙박시설: 가족호텔, 콘도미니엄 등
 산림휴양시설: 산책로, 삼림욕장, 자연학습시설
 상업시설: 종합판매장, 식당, 전망대
 요양시설: 의료보건센터 및 요양시설, 노인전용 휴양시설 등
 위락시설: 어린이 놀이시설, 레크레이션시설
- 개발착공시기: '96년 12월

○ 토산관광지 - 토산관광지는 해안변의 불규칙하고 검은빛의 암석(현무암)으로 특색있는 경관을 형성하고 있어 해변에 연접하여 해양 레크레이션 활동에 적합한 지역이다. 그리하여 국민관광형태의 변화전망을 보건대 소집단중심의 여행참가자 및 휴양체류자의 증가가 예상되고, 아울러, 바다, 해안, 산 등의 관광자원이 있어 관광휴양지로 잠재력이 크다.

- 단지면적: 0.156km²
- 투자규모: 1,701억원
- 유치시설: 숙박시설: 일반호텔, 콘도미니엄 등
 상가시설: 해산물전문식당, 상가
 운동·오락 및 휴양·문화시설: 해양레저시설, 해양식물원, 전망대, 광장
 공공편익시설: 관리동, 주차장 및 도로
 기타시설: 조경 휴게시설, 녹지
- 개발착공시기: '97년 8월

<표 1-3> 추진되고 있는 관광개발단지·지구

1997.10현재

구분 관광지구	단지면적(km ²)	투자규모 (억원)	유 치 시 설	개발착공시기
중 문 (2차)	3.562 (1,077,505평)	13,617	숙박시설, 운동시설, 회의시설, 상업시설	'96.12
함 덕	0.465 (140,662평)	1,074	숙박시설, 상업시설, 종교시설, 레크레이션시설, 기타시설	'97.5
남 원 (2차)	0.2 (60,500평)	1,286	숙박시설, 교양시설, 휴게시설, 운동시설	'97.5
봉 개	1.346 (407,165평)	1,545	숙박시설, 산림휴양시설, 상업시설, 요양시설, 위락시설	'97.5
토 산	0.156 (47,190평)	1,701	숙박시설, 상가시설, 운동·오락시설 및 휴양·문화시설, 공공편익시설, 기타시설	'97.8

<표 1-4> 5개 지구별 추진과정 및 실적

지구별	추진과정 및 실적	현재 상황
중문	<ul style="list-style-type: none"> · '96.8 개발사업 시행승인 · '96.8 입주업체 선정 <ul style="list-style-type: none"> - 관광호텔, 콘도시설 · '96.12 개발사업 착공(2단계) <ul style="list-style-type: none"> - 2단계 동부지역 기반시설공사 추진 - 도로, 상·하수도, 토공, 배수로 등 · 제주건설업체 참여(50%) 	<ul style="list-style-type: none"> · 2단계지역 입주업체 선정중 · 2단계 동부지역 기반시설공사추진 · 도로, 토공 및 부지정리
함덕	<ul style="list-style-type: none"> · '95.11 개발사업자 지정 · '96.11 개발사업 시행 승인 · '97.5 개발사업 착공 <ul style="list-style-type: none"> - 기반시설공사 시행중 - 도로, 상·하수도, 토공, 배수로 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 콘도미니엄 기초 골조공사 시행중
남원	<ul style="list-style-type: none"> · '95.11 개발사업자 지정 · '96.12 개발사업 시행승인 · '97.5 개발사업 착공 <ul style="list-style-type: none"> - 기반시설공사 시행중 - 도로, 상·하수도, 토공, 배수로 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 하수종말처리장 시설착공 시기에 맞추어 공사시행예정
봉개	<ul style="list-style-type: none"> · '95.11 개발사업자 지정 · '96.12 개발사업 시행승인 · '97.5 지하수개발 토지굴착허가 · '97.5 개발사업 착공 <ul style="list-style-type: none"> - 기반시설공사 시행중 - 도로, 상·하수도, 토공, 배수로 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 관광지 진입로정비 및 숙박시설 기초터파기 공사시행 등
토산	<ul style="list-style-type: none"> · '97.2 관광지지정 및 사업주체 선정 · '97.4 환경·경관영향평가서 초안공람 및 설명회 개최 · '97.6 국토이용계획 용도지역 변경 · '97.7 환경영향평가서 심의 완료 · '97.8 경관영향평가서 심의 완료 · '97.8 관광지개발사업 기공 	<ul style="list-style-type: none"> · '97.10 관광지 조성을 위한 개별인·허가추진 - 콘도미니엄 사업승인등

2. 제주도 민자유치 기본계획의 필요성 및 법적 근거

가. 필요성

- 특정지역 제주도 종합개발계획('85-'91) 추진시에는 지역개발(154%), 산업진흥(120%), 사회개발(132%) 분야투자는 계획에 비하여 좋은 성과를 거두었다. 그러나
 - 관광개발분야는 33%로 극히 저조한 실정이며 그 중에서도 민간부문인 경우에는 31.2%에 그쳐 관광개발에 큰 차질을 가져왔다.
 - 따라서 급번에 확정 공고된 제주도종합개발계획 중 관광분야는 민자유치가 그 성과를 가름하는 매우 중요한 관건으로 등장하였다.

- 관광개발 사업에 있어서 도민주체 개발이 매우 중요하지만 도내에는 대자본가가 거의 없는 실정이기 때문에
 - 사업의 특성상 대자본을 필요로 하며 자본회임 기간이 길고 관광경영, 정보능력의 부족 등으로 대규모 개발계획에는 부득이 외부자본의 투자유치가 불가피한 실정이다.
 - 따라서 국내·외의 건설한 기업들의 참여를 유도하여 개발사업을 추진하고, 소규모 자본이 소요되는 개발분야인 경우에는 지역자본(법인, 콘소시엄 등)을 우선 참여시켜 나가려고 하고 있다.

- 특히, 외부자본과 지역자본간의 합작투자 등을 유도하여 경영기술의 습득 및 정보의 교류 등을 통하여 지역 자본을 병행 육성시켜 나갈 계획이다.

나. 법적 근거

현행 제주도 개발특별법상 관광단지 지구별 사업시행자 승인(제주도개발특별법 제 11조) 및 민간자본의 유치 등(제주도개발특별법 제33조)에 따른 법적 근거 조항을 규정하고 있다.

첫째, 개발사업의 시행승인 등에 관하여 지방자치단체 등 도조례가 정하는 자가 개발사업을 시행하고자 하는 경우에는 도지사의 승인을 얻어야 하며, 이 경우 도지사의 승인을 얻어야 하는 개발사업의 범위는 도조례가 정하는 바에 따라 이루어진다고 하고 있다.

둘째, 개발사업의 시행승인을 얻고자 하는 자는 도조례가 정하는 바에 의하여 사업 계획 및 투자계획을 작성하여 이를 도지사에게 제출하도록 하고 있다.

셋째, 사업계획 및 투자계획을 제출받은 도지사는 사업계획 및 투자계획을 제출한 자의 투자타당성 등 관광(단)지 개발사업(조성)계획수립 및 경관·환경영향평가 협의 완료 후 도조례가 정하는 선정기준을 참작하여 적합하다고 인정하는 자에 대하여 그 사업의 시행을 승인하도록 하고 있다.

넷째, 도지사 또는 시장·군수는 종합계획이 결정된 경우에는 연도별 투자계획의 수립을 위하여 ① 민자유치 대상사업의 범위 ② 민자유치의 지원에 관한 사항 등 민자유치 추진계획 내용을 작성하도록 하고 있다

3. 민자유치의 기본방향

우선적으로 기업이 안심하고 투자할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 첫째, 지금까지 개발에 대한 일부 도민들이 부정적 시각을 갖고 있었다는 우려를 씻어주고, 둘째, 개발사업 승인시 지방채의 발행 등을 통하여 인근 지역 주민과 마찰을 일으킬 수 있는 요인을 해소해 주며, 셋째, 부서간 협의, 인·허가의 지연 등으로 기업이 피해를 입는 일이 없도록 조치하고 있다.

세부 분야별로 살펴보면 첫째, 행정적인 측면에서는 개발사업 시행과정에서 발생하는 문제에 대해 적극 해결해 주는 「행정 의지」를 기업가들에게 전달하여 투자자의 신뢰가 이루어지도록 제반조치를 강구하며, 민자유치 대상사업, 사업시행절차, 신청시 행정적 지원사항 등을 기업가들에게 정확히 전달되도록 준비하고 있다.

둘째, 민간의 측면에서는 개발사업이 기업을 위해서도 중요하지만 지역의 발전과 주민고용의 창출, 그리고 지역산업의 진흥 등 인근지역 주민참여 방안을 제시하고, 특히 소자본 참여가 가능한 분야에서는 토지주를 포함한 인근지역 주민들의 참여기회를 제공하여 개발에 대한 부정적 시각을 해소하고 상호 신뢰분위기를 쌓아 나가도록 하고 있다.

셋째, 민자유치를 효율적으로 추진하기 위하여 도내 인사는 물론 외부 인사까지도 영입한 민자유치단을 구성하고, 투자설명회 개최, 민자유치상담실을 설치·운영하고 있다.

넷째, 사업자 선정과정은 공정하고 신속하게 처리하되, 처음부터 끝까지 투명하게 이루어지고, 종합개발계획 심의회 등을 통하여 조정해 나가고 있다.

4. 민자유치를 위한 투자개발사업 지정기준

일반적인 공모 등의 방법에 의하여 투자개발사업 시행자의 지정은 나름대로 일반적 기준과 특별기준에 의하여 정하고 있다.

가. 일반적 기준

첫째, 개발사업 계획 및 투자계획의 타당성- 대상 지역내 토지소유 현황 및 개발, 이용권 확보 가능성

둘째, 환경오염 및 경관훼손의 최소화 - 개발대상지 및 인근 지역 경관훼손 방지 대책의 적정성, 시설설치로 인한 환경훼손방지 및 오·폐수처리시설 계획의 적정성

셋째, 투자재원의 확보 - 총투자계획 중 자기자본 비율 및 조달계획의 적정성, 개발 대상지역내 토지(이용권) 확보계획 적정성, 도내 자본과 유입자본(도외, 국외)의 비율 및 부채비율의 적정성

넷째, 개발이익의 지역환원에 대한 적정성

다섯째, 지역주민의 참여계획 및 고용비율 정도 및 관련산업의 진흥 기여도

여섯째, 기타 토지사가 사업성격상 필요하다고 인정하는 사항 등을 정하고 있다.

나. 특별 기준

첫째, 개발사업 참여와 관련 사회간접자본시설(관광개발단지·지구) 투자계획의 유무

둘째, 당해 사업자가 개발사업 참여시 관광산업 발전에의 기여 정도

셋째, 농업·임업·축산업·수산업 등 1차산업 진흥에 파급효과를 가져올 수 있는 사업계획의 수립 여부

넷째, 관광지 등의 개발사업 참여경험 및 기술축적 정도 등을 정하고 있다.

5. 민자유치를 위한 노력

가. 투자기업방문

제주지역내 관광개발 사업 희망자가 적극 참여하도록 하는 투자분위기를 조성하고,

그 동안 기업체에서 조사된 어려운 점을 행정기관이 적극 해결, 지원하는 의지를 표명하고자 직접 투자 기업체를 방문하고 있다. 여기에 투자기업 방문에 대해 투자자 당사자인 기업체들의 반응을 살펴보면, 첫째, 제주도가 시·군·의회 합동으로 기업을 방문하여 기업인들이 투자유치를 상담을 하는데 대하여 많은 감명을 받았고, 둘째, 특히 행정기관이 기업체를 방문하여 투자상담을 하는 것은 국내에서는 전국 최초라는 것이다. 셋째, 제주도가 관광개발사업에 적극적인 의사를 표명하는 것으로 볼 때 다른 지방보다 개발이 촉진될 것으로 전망을 하고 있다. 넷째, 기업도 사회적 책임을 도외시하는 개발시대는 지났으므로 개발에 따른 환경문제 등이 원만히 해결될 것으로 생각하였다.

따라서, 이를 통하여 제주도 개발에 대해 부정적 견해를 보여왔던 기업들이 행정기관과 의회가 합동으로 기업체를 방문하여 개발사업 참여를 적극 유도하고, 도민정서가 개발쪽으로 많이 전환된 점을 홍보함으로써 제주도개발사업에 대한 긍정적인 인식과 참여의사를 갖도록 하는 계기가 되었다고 할 수 있다.

나. '투자인을 위한 밤' 개최

관광개발 투자희망기업 및 도내 주요 건설업체 대표, 도내 금융기관, 경제계·언론기관 대표를 초청, 민자유치 추진방향을 설명하여 투자분위기를 고조시키고, 가시적 관광개발 투자를 통하여 침체된 건설경기 부양, 고용촉진 등으로 지역경제 활성화에 기여하고자 '투자인을 위한 밤'을 개최하고 있다.

다. 투자설명회 개최

○ 국내적으로는 서울, 부산지역에서의 투자설명회를 통하여 국내 대기업들이 높은 관심과 기대를 모았고, 일부 관광레저분야에 투자를 희망하는 기업에서는 투자환경 조사실시, 향후 투자계획(안)까지 마련하고 있는 것을 느낄 수 있었으며 개별적으로 투자상담을 요청하고 있다.

○ 국외적으로는 동경지역, 그리고 대판지역에서 제주관광개발 투자설명회를 개최하였는데, 이는 국제화, 지방화시대에 우리 나라에서의 지방자치단체에서는 처음으로 지사가 직접 민자유치 설명회에 나서 국외를 순회하며, 지역개발을 위해 민간자본 유치를 위해 노력하고 있다는데 매우 큰 의의가 있다.

○ 아울러, 투자설명회 결과로써 과거의 고향투자에 대한 불신과 회의적 시각을 가지고 있는 분들이 있는 것도 사실이나, 특히 재외도민들이 고향 제주에 대해 갖고 있는 투자에 대한 불안감, 투자이익금 환수문제 등의 해소방안을 조속히 마련하여 온도민과 힘을 합쳐 개발하고, 이번의 투자설명회를 통하여 고향 제주에서 관광사업에 투자하는 것은 고향의 발전과 공동의 이익을 추구할 수 있는 전환점으로 평가할 수 있으며 앞으로 해외도민은 물론 투자를 희망하는 기업을 개별초청, 설명하여 실질적인 투자가 되도록 하였고, 21세기 환태평양시대에 살기좋은 제주가 되도록 추진해 나갈 것을 다짐하고 있다. 그리고 서울, 부산을 비롯하여 일본의 동경, 대관지역의 재외도민, 교포기업인, 도민협회 임원들에게는 제주도 종합개발계획의 추진목적, 수립과정, 종전 계획과의 차별성 등을 상세히 설명, 고향의 개발계획을 알려주는 좋은 계기가 되고 있다.

6. 민자유치 촉진을 위한 지원대책 수립 추진

① 각종 세제감면 방안 강구(국세:양도세, 지방세:취득세, 등록세 50%감면)- 제주도 개발특별법 제44조, 지방세법 제7조에 의하여 관광단지, 기구를 개발하기 위하여 매수하는 토지 및 건축물과 사업시행자로부터 분양받는 토지 및 건축물지방세 감면조례 제정을 운영하고 있다.

② 개발사업자에 대한 금융 지원

③ 부담금 등의 감면 혜택 실현화 - 농어촌발전 특별조치법, 농지법, 산림법이 정하는 대체농지조성비, 농지 및 산림의 전용부담금, 대체조립비 감면의 추진

④ 각종 사업승인, 인·허가 등 관광개발 사업에 따른 행정절차의 신속한 처리 및 간소화를 통하여 개발사업을 지원하고 있다.

7. 민자유치에 따른 효과

○ 관광개발사업 추진에 따른 기대 효과

- 지역경제의 활성화(4조 515억원에 이르는 투자)를 통하여 지역건설업체의 시공 참여, 국제수준의 관광시설 확충에의 기여, 관광객 증가 등 관광진흥발전에 심대한 영향을 주고 있다.

- 고용 증대
 - 건설공사, 관광시설 운영 등으로 지역주민 고용창출 효과 기대- 인근지역 주민들에 대해 60%이상 고용 의무화(특별법 제13조)
 - 각 산업부문별 파급효과에 따른 인력고용 증대

- 지역주민 소득원의 창출
 - 시설공사 참여, 관광시설 고용, 부대사업 참여 등으로 소득증대
 - 관광사업과 관련한 다양한 소득기회 제공

- 지방재정의 증대
 - 토지 부가가치 향상, 시설물 증설
 - 재산세, 종토세, 사업소득세 등 각종 세수 증대
 - 관광진흥기여금 징수, 지역개발채권매입 등을 통한 지역주민 숙원사업 지원

- 사회간접자본시설의 확충
 - 지역내의 도로망개설, 주거환경개선, 문화생활공간확대로 주민생활 환경개선 기대

- 각종 이벤트 행사 및 관광객 유치 활성화
 - 관광단지·지구별 특색있는 이벤트 및 문화행사와 각 기업별 관광객 유치를 위한 대내·외적인 홍보활동의 활발한 전개
 - 국제회의, 국내·외 대규모 행사유치, 그리고 기업의 연수 활동 장소로의 각광

- 도내에서는 관광개발사업의 성패를 민자유치부문에 큰 비중을 두고 있음에 따라 얼마만큼의 건설한 민간자본과 우수한 기술, 인력을 유치하는데 총력을 기울이고 있다.

IV. 민자유치의 문제점 및 활성화 방안

제주도 관광단지 개발을 함에 있어 민간기업의 참여를 통한 개발사업이 이루어지고

있는 시점에서 볼 때 대부분 사업개발자 입장에서는 제주도라는 입지적 환경 및 향후 관광개발에 따른 기대효과에 상당한 매력을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이로 인하여 많은 개발사업자들이 투자개발에의 참여의사가 다른 지역에 비하여 강하게 나타나고 있다. 이러한 가운데 제주지역은 제주도개발특별법에 의하여 관광개발을 추진하는 과정에서 민간자본 유치의 필요성이 강조되고 있다. 그러나 그 동안 관광지 개발지의 선정 및 개발이 진행되는 과정에서 보건의대 나뭇대로 문제점들이 나타나고 있는데, 이에 대하여 몇 가지를 살펴보고자 한다. 첫째, 관광자원의 우수성 및 특이성을 중심으로 하여 지역주민의 여론을 가미한 지구지정으로 인하여, 민간자본 유치에 의해 선정된 사업개발 시행자의 개발의도를 충분히 반영하지 못함으로써 개발이 나뭇대로 지연되고 있다. 둘째, 3개 관광단지 10개 관광지구의 지구지정에 대해 지역균형개발상 서부권 지역이 소외되어 있으므로 서부권 지역에 대한 관광지구 10개 지구가 추가적으로 지정되었다. 셋째, 관광단지 또는 관광지구 내의 토지를 확보해야 할 사업시행자 내지 사업시행 예정자의 토지 매수 협의과정이 난항에 처해 있음으로 인하여 사업시행 여부가 어려워지고 있다. 넷째, 제주도 종합개발계획(1994-2001)의 수립이후 제시된 정부의 세계화 목표를 효과적으로 추구하고 나가기 위한 새로운 관광지의 조성이 개별허가에 의해 추진되는데 곤란을 겪고 있다. 다섯째, 관광지 개발계획의 핵심인 관광단지 또는 관광지구의 개발이 지연됨에 따라 숙박시설, 위락시설 등 관광시설의 공급능력 부족문제가 나타나고 있다. 여섯째, 지역 주민들의 소극적인 협조 및 갈등이 타 지역에 비하여 상대적으로 강하게 나타나고 있다. 일곱째, 관광개발지 선정 심의를 위해 필요한 환경, 교통, 지하수, 재해, 경관영향 평가 등이 이루어지고 있는데, 사업추진 과정에서 영향평가간의 이원화로 인하여 상호 연계·심의가 이루어지지 않아 비용부담 및 사업을 착수하는데 어려움이 있다.

이외에도 관광개발사업 시행자에 대한 여러 가지 지원문제 즉 첫째, 부지매입 및 사업 인·허가 관련 행정적·제도적 문제 둘째, 개발사업 관련 세제 및 금융지원문제 셋째, 공공·기반시설 지원문제 넷째, 행정규제 대폭 완화 지원문제 등이 발생하고 있다. 이를 시급히 해결하여 실질적인 개발이 수월하게 이루어질 수 있도록 정책적·제도적 지원대책이 이루어져야 할 것이다.

한편, 이와 같은 많은 어려움에도 불구하고, 현재 도는 제주도종합개발계획에 의한 관광개발사업의 성패는 민자유치의 성공적 추진에 달려있다고 해도 과언이 아닐 정도로 이에 대해 총력을 기울이고 있다. 그러므로 그 동안 민자유치 촉진을 위한 도정역량의 결집과 함께 관광개발사업을 정책적으로 지원하기 위한 제도적 개선과 대중앙정부 건의를 지속적으로 추진하는 것이 요구된다. 그리하여 향후 관광단지개발사업에

민자유치를 최대한 확대하기 위하여 지금보다 상당한 정책적인 관심과 지원노력이 함께 이루어져야 할 것이다. 여기에 민자유치가 활성화되기 위한 몇 가지 방안에 대하여 언급하면 다음과 같다. 우선적으로 특정 관광지구의 개발에 따른 그 지역주민들의 인식의 변환 및 개발에 따른 기대효과의 증대측면에서 지역주민들의 적극적인 관심과 애정이 요구된다. 둘째, 관광개발지를 선정함에 있어서 다양한 영향평가를 하고 있으나, 실제적으로는 개별적으로 각각의 분야별로 심의가 이루어짐으로 인하여 상호간 연계·통합영향평가가 제구실을 하지 못하고 있다. 그러므로 실질적인 영향평가 및 심의가 통합적으로 이루지도록 통합영향평가제의 운영이 필요하다. 셋째, 민간투자에 대한 수익성 보장 및 확보를 함으로써 사업개발 투자자에 대한 최대한의 인센티브를 줄 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다. 넷째, 재정·세제·금융상의 지원이다. 관광개발계획의 구현에 있어 개발소요투자의 확보가 중요하다. 그러므로 도내에 영세 자본의 투자를 유도할 수 있도록 부동산(토지)의 취득, 건물소유 등의 구입 등에 각종 조세상의 면세 즉 지방세(취득세와 등록세)와 국세(양도소득세)를 감면하고, 아울러, 농지 및 산림전용 부담금, 대체농지조성비, 대체조립비 등 각종 부담금의 감면이 원활히 이루어지도록 해야 한다. 다섯째, 행정·제도적인 지원이 이루어져야 한다. 관광개발계획의 구현을 위해서 계획을 확정하고 실시·설계화하여 실제조성에 이르도록 일관성있는 행정적 관리지원 및 제도적인 뒷받침이 체계적으로 이루어져야 한다. 여섯째, 국내·외적으로 체계적인 관광홍보활동 및 선전이 강화되어야 한다. 일곱째, 사회간접자본시설(관광단지) 민자유치시 해외저리상업차관 도입, 해외증권발행 등 다양하고 낮은 금리의 자금조달방안에 대해서 심도있는 검토가 이루어져야 할뿐만 아니라 외국인 투자자 증대를 위하여 외자도입절차를 허가제에서 신고제로 간소화함으로써 외국인들도 직접 참여할 수 있는 기회제공이 증대되어야 한다. 여덟째, 민자유치 관련 전문가 그룹을 적절히 육성 또는 조직함으로써 보다 체계적으로 민자유치가 이루어질 수 있도록 철저한 운영·관리가 필요하다.

V. 결론

제주도는 그 동안 제주도개발특별법내 제주도종합개발계획의 수립에 따라 특히 관광개발에 중점을 두고 투자의 규모를 확대하여 왔다. 아울러, 국가적으로 94년 말에 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법」이 제정됨에 따라 공공투자의 한계를 지양

하고 민간자본의 투자확대가 본격적으로 이루어지기 시작하면서 도내 관광개발에 대한 투자가 활발하게 이루어지고 있다. 지금까지 3개단지 10개 지구를 선정하여 지속적인 개발투자가 이루어지고, 추가적으로 10개 지구가 선정되어 본격적인 개발사업에 박차를 가하고 있다. 그리하여 막대한 사업규모에 대해 공공투자를 포함하여 민간자본의 투자유치에 상당한 노력을 경주해 왔다. 도내에서는 관광개발사업 추진시행자 선정을 위해 투자설명회 등 국내·외에서 많은 홍보활동을 전개하였다. 그렇지만, 도내 일각에서는 도민들 자신의 투자에 의한 사업개발(일명 도민주체개발)을 우선시 해야 한다는 분위기가 팽팽하지만, 전체적으로 지역경제규모가 작고 도민들 스스로의 자본형성에 많은 문제가 있어 관광개발사업에 외부인의 민간자본 투자의 필요성을 강조하고 있다.

어쨌든 도내에서 관광산업은 도내 지역경제에서 차지하는 비중이 매우 크기 때문에 이에 대한 지속적인 투자개발사업이 이루어져야 하는 것이 사실이다. 그러므로 제주도내 관광산업은 외부인의 민간자본유치의 적극적인 노력을 통하여 향후 미래지향적이고 창조적인 형태로 탈바꿈하는 노력이 절실하다고 할 수 있다. 지금까지 기초자치단체를 포함한 제주도민 모두가 과거에 간직해 오던 고정관념을 과감히 버려나가야 한다. 즉 제주도를 진정 21세기 관광개발단지로 조성하겠다는 강한 의지가 현실적으로 실현가능하게 하기 위하여 특히 지역경제규모와 소규모 자본형성으로 인한 지역주민의 투자만으로는 열악하다고 할 수 있다. 그러므로 특히 제주도 관광개발단지에 외부인의 투자참여가 활발하게 진행될 수 있도록 우리 모두는 적극적인 관심과 지원노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 어쨌든, 당분간 제주도의 미래는 관광산업에 최우선 정책을 두고 있다는 점에서 더욱 그렇다고 할 수 있다.

여기에서 미래에 제주관광산업의 발전방향에 대해서 간단히 모색해 보면 다음과 같다. 첫째, 제주적인 독특한 관광지 개발- 제주가 갖고 있는 독특한 지역특성을 바탕으로 지구마다 개성있는 관광지를 조성함으로써 국제적인 선진관광지로 발돋움할 수 있는 기반을 다져나감은 물론, 제주를 상징하는 특색있는 관광상품 개발에도 박차를 가함으로써 장기체류위주의 국제관광지로 개발해 나가야 할 것이다.

둘째, 관광시설의 확충- 국제적인 관광여건 변화에 능동적으로 대처하고 관광객들이 직접 즐길 수 있고 참여할 수 있는 다양한 관광 활동시설을 확충하여 제주관광의 즐거움을 만끽할 수 있도록 시설유치에 박차를 가해야 한다.

셋째, 환경보전을 위한 관광지 개발- 관광지 개발의 전제조건으로 환경오염 방지 시설, 오염물 배출시설 등을 완벽하게 구축하고, 입지여건에 알맞게 개발함으로써 자연환경과 조화를 이루는 관광지로 개발해야 한다.

넷째, 관광수요창출을 위한 국내·외 홍보- 제주관광에 대한 홍보는 국내·외적인 홍보체제를 구축하여 보다 효율적이고 효과적인 홍보활동을 전개해 나가는 한편, 새로운 관광수요 창출을 위해 꾸준한 노력을 기울여야 한다.

다섯째, 제주관광의 이미지 제고- 전 도민을 관광요원화하고 관광종사원에 대한 각종 교육을 내실화하는 한편, 건전한 관광분위기를 정착시켜 나감으로써 일단 한번 제주를 찾은 관광객이라면 결코 제주를 잊지 못하고 다시 찾을 수 있도록 제주관광의 이미지 제고에 행정력을 집중시켜 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김동욱.(1995.7). 사회간접자본 민자유치사업의 성공을 위한 제언. 『항공진흥』.
- 김성일.(1993.8). 사회간접자본 공급을 위한 민간부문 활용방향의 모색. 『국토정보』.
- 김성진.(1995.5).사회간접자본시설에 대한 민자유치사업에 착수. 『나라경제』.
- 김성훈.(1997.5). 지방정부의 외국자본 유치활동 및 전략에 관한 연구. 『지방행정연구』. 12권 1호.
- 김윤광.(1994.9).사회간접자본시설 확충 위해 『민자유치법』제정. 『나라경제』.
- 김웅식.(1989). 제주관광개발과 민자유치 촉진전략모색. 『논문집』. 제주전문대.
- 김의준.(1994.9). 민간유치 촉진을 위한 주요 정책과제. 『국회보』.
- 김정완.(1994). 지역균형개발을 위한 민간자본의 운용방안: 사회간접자본시설확충에 대한 민자유치촉진법』을 중심으로. 『한국행정학보』. 여름호.
- 김충엽.(1994). 사회간접자본 시설확충을 위한 민자유치에 관한 소고-『사회간접자본시설확충을 위한 민간자본유치촉진법안』을 중심으로-. 『입법조사월보』. 4월호.
- 박수영.(1995.4). 민자유치에 의한 도시기반시설의 확충방안. 『서울경제』.
- 양우성.(1994.1). 남용되는 ‘민자유치론’. 『지방자치』.
- 양지청.(1994.6). 민간자본 활용의 배경과 외국제도의 변천. 『국토경제』.
- 옥동석.(1994.8). 민자유치는 만능인가. 『지방자치』.
- 장택준.(1994.10). 민간자본의 SOC투자 참여에 대하여.-사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법 제정과 관련하여-. 『한세정책』.
- 정창무외2인.(1994.9). 사회간접자본투자:정책과 과제. 『서울시정연구』.
- 최호근.(1995.11). 민자유치사업에 있어서 공공과 민간의 역할분담. 『국토정보』.

홍순만.(1995.11). 사회간접자본시설 민자유치 정책방향. 『국토정보』.

황인덕.(1994.10). 공기업 민영화와 민자유치. 『기평정보』.

광주전남발전연구원.(1997). 지역발전을 위한 민자유치활성화 방안-전라남도를 중심으로. '97 지역경제활성화 연구세미나 개최.

부산직할시.(1997). 지역발전을 위한 민자유치활성화 방안. '97 지역경제활성화 연구세미나 개최.

배득종의 공저.(1995). 민자유치론-도시 및 사회공익시설을 중심으로-.박영사.