

# 제주관광부문 민자유치 활성화방안에 관한 연구\*

- Delphi 조사결과를 중심으로 -

허 향 진\*\*

## 목 차

I. 서 론	IV. 제주관광부문 민자유치 활성화 방안
II. 민간자본 활용의 기초이론	V. 결 론
III. 민자유치관련 실증조사 분석결과	

## I. 서 론

### 1. 연구의 배경

최근 지역특성을 살린 관광개발, 지역의 특산품개발, 혹은 주민복지 및 생활향상을 위한 도시기능 및 상업기능의 충실 등 여러 가지 분야에서 지역활성화의 유력한 수단으로 민자유치 및 민관공동 출자사업의 추진에 노력하는 지방자치단체가 현저히 늘어나고 있다.

민자유치 및 민관공동 출자사업은 민간부문과 공공부문이 서로 협력하여 상호의 장점을 살리면서 지역활성화를 기하는데 그 의의가 있다. 일본을 비롯하여 선진외국의 경우 산업진흥이나 리조트개발, 도시개발 등 여러 분야에 일찍이 민자유치나 민관공동 출자사업이 도입되어 지역활성화에 공헌하고 있는 사례가 많이 나타나고 있다. 일본은 1986년 '민활법'과 'NTT법', 다음해 '리조트법' 등의 제정을 통해서 민간의 자금, 인재, 노하우 등 민간활력을 적극적으로 유도하기 위한 제도적인 지원을 확대함으로써 지역활성화를 추진하기 시작하였다.

우리 나라는 1994년 '민자유치촉진법'의 제정으로 민자유치제도의 기초를 마련하긴 했으나 아직까지 민자유치 및 민관공동 출자사업에 대한 인식부족, 민간과 공공부문간 추구하는 이념상의 괴리 및 조직체계의 차이, 또한 민자유치나 민관공동 출자사업을 적극적으로 유도할 수 있는 제도적인 지원체계의 미비 등으로 인하여 이러한 사업들이 그다지 활성화되지 못한 실정이다.

특히 제주도는 제주도개발특별법 및 제주도종합개발계획에 의거하여 1994년부터 2001년까지 총 9조9천5백80억원 규모의 개발사업이 계획 추진 중에 있다. 그 중 관광개발사업 부문에서는 총투자비

\* 이 논문은 제주상공회의소 지역경제연구센터의 지원을 받아 연구되었음.

\*\* 제주대학교 관광경영학과 교수

의 39%에 달하는 3조8천8백43억원 정도로 자본의 성격은 각각 공공부문 2.8%(1천87억원), 민간부문 97.2%(3조7천7백55억원)를 차지하여, 제주지역 관광개발사업의 성패는 곧 민간자본의 유치 성과와 밀접한 관련이 있음을 보여주고 있다.

재론의 여지없이 관광산업은 제주지역의 기본산업으로 1996년에 420만명의 관광객 유치를 통하여 1조원 이상의 관광수입을 올리고 있으며, 2001년에는 관광객 수가 530만명에 달하고 관광수입도 크게 늘어날 뿐만 아니라 제주관광의 국제경쟁력을 갖춘 관광지 및 시설투자를 위하여 민간자본 유치 및 활용의 당위성과 필요성은 더 높아지고 있으나, 유익한 민자유치의 활성화를 위한 제도 정비 및 운영 패러다임의 개발을 위한 노력은 극히 미흡한 실정이다.

이상과 같은 맥락에서 제주지역 관광부문 개발사업의 주요 재원으로 중요성을 갖게 되는 민간자본 유치의 활성화와 관련한 촉진요인과 장애요인에 관한 연구는 제주관광의 지속적 발전 및 경쟁력 기반 확보를 위하여 매우 시의 적절하고 유용한 것으로 판단된다.

## 2. 연구의 목적

본 연구에서는 제주지역 관광산업부문의 지속적 발전을 위하여 필요 불가결한 민간자본의 유치 활성화 작업의 시급성과 중요성을 인식하고, 관광부문 민자유치 촉진요인과 장애요인에 대한 검토를 하고, 이를 근거로 민자유치의 활성화를 위한 패러다임의 개발 및 관련 과제의 효율적 추진을 위한 정책방향을 모색하는데 주요 목적을 두고 있다.

## 3. 연구방법

본 연구에서는 연구목적의 효과적 달성을 위하여 관련 문헌(literature)과 사례(case)를 검토하고 전문가 의견조사방법(Delphi method)을 병행하여 활용하였다.

# Ⅱ. 관광개발과 민간자본의 활용

## 1. 민간자본활용의 기초이론

### 1) 민자유치의 개념과 필요성

민자유치는 공공부문이 부족한 재원을 국민부담이 대폭 늘어나는 결과를 초래함 없이 민간의

자본을 공공부문으로 유입하기 위한 것으로, 개념은 매우 다양하게 사용되고 있는데 이는 구체적 사례의 다양성에서 기인한다. 즉 산업기반의 확충, 지역사회의 서비스 제공, 지역경제의 발전 등에 있어서 민간기업이나 주민의 자원, 특히 자본을 다양한 방법에 의해 활용함을 의미하기 때문에 분석한 사례에 따라 달리 정의되고, 현실적인 필요에 의하여 실무상 쓰여지는 용어이기 때문이다.

민자유치의 법적 개념요소로는 ① 국가 또는 지방자치단체를 비롯한 공공부문이 주체가 된다는 점, ② 공공시설의 효율적인 건설이 목적이라는 점, ③ 민간부문으로부터 건설재원의 전부 또는 일부를 조달한다는 점, ④ 민간부문은 법령 및 계약의 범위 내에서 공공시설의 관리 및 수익권을 가진다는 점등이 있다(배득종 외, 1995 : 139 - 140).

따라서 여기서는 민자를 ‘국가나 지방자치단체가 공공시설의 효율적인 건설을 위하여 건설재원의 전부 또는 일부를 민간부문으로부터 조달하고 그들에게 법령 및 계약이 정한 범위 내에서 공공시설의 관리 및 수익권을 부여하는 일련의 행위’로 해석해 두면 좋다.

이러한 민자유치 필요성의 근거는 첫째, 공공시설 건설재원의 보충 둘째, 공공시설의 효율적 공급 셋째, 민간부문의 투자기회 확대 등에서 찾을 수 있다.

## 2) 민자유치의 범위와 방식

### (1) 범 위

민자유치의 대상은 사회간접자본(social overhead capital)이라 불리는 공공시설이다. 공공시설의 범위에 대해서는 다양한 논의가 있지만, 협의로는 도로, 철도, 지하철, 항만, 공항 등 수송시설만을 의미하고, 중간 범위의 공공시설에는 여기에 전력, 가스 등의 에너지시설, 용수, 댐 등의 수리시설, 정보, 통신시설 등의 산업기반시설과 상·하수도, 환경시설 등 생활기반시설의 일부가 포함된다. 그리고 광의의 공공시설에는 교육시설, 의료 복지시설, 문화 및 여가·관광시설 등 대부분의 생활기반시설까지도 포함된다.

### (2) 민자유치 방식

#### 가. 시설소유권 공공부문 보유

공공시설에 대한 소유권을 공공부문이 보유하면서 민간자본을 유치하는 방안으로는 다양한 형태의 계약방식이 있지만, 대표적인 것은 민간부문의 책임과 자율성이 높은 양여권계약(concession)이다.

양여권계약은 넓은 의미의 영업권허가(franchise)의 일종으로서 민간계약자는 시설의 운영, 보수, 유지 및 관리 뿐만 아니라 서비스의 향상을 위한 신규 자본투자에 이르기까지 서비스공급 전반에 걸쳐 책임을 지는 방식이다. 이 방식하에서 공공시설은 공공부문의 소유로써 계약기간 동안 민간부문에 위탁, 운영되지만 계약기간이 만료되면 동일한 조건과 수준으로 공공부문에 소유권이 귀속된다.

양여권계약은 실적에 대한 책임의 명확, 민간운영권자의 효율적인 투자결정 유도, 기술혁신의 자극 등을 장점으로 들 수 있다.

#### 나. 시설소유권 민간부문(일시) 보유

공공부문이 공공시설에 대한 소유권의 일부 또는 전부를 민간부문에 일시적 또는 영구적으로 이전하여 시설을 건설-운영하는 방식으로는 「건설 - 운영 - 이전」(Build - Operate - Transfer : BOT) 방식과 그 변화형들이 있다.

BOT방식은 민간기업 또는 그 컨소시엄이 재원을 조달하고 건설하여 공공시설을 완공한 후 일정기간 동안 운영하여 그 시설사용료 수익으로 채무상환 및 출자자에 대한 배당을 실시하고 운영기간이 종료되면 공공부문에 소유권을 양도하는 방식이다. 이 방식하에서 민자유치사업은 사업시행자의 투자자본, 운영비용 및 자본에 대한 적절한 수익율이 보장될 수 있도록 계획되며 운영기간 동안 공공부문은 규제 및 감독의 역할을 수행하게 된다.

BOT방식은 다양하게 변형된 형태로써 각국에서 활용되고 있다. 그 대 표적인 것으로는 「건설 - 이전 - 운영」(Build - Transfer - Operate : BTO) 방식, 「건설 - 소유 - 운영」(Build - Own - Operate : BOO) 방식, 「건설 - 소유 - 운영 - 이전」(Build - Own - Operate - Transfer : BOOT) 방식, 「건설 - 임대 - 운영 - 이전」(Build - Rent - Operate - Transfer : BROT) 방식 등이 있다. 우리나라 민자유치촉진법에서는 민자유치대상시설을 2종류로 구분하고 있는데 제1종 시설은 BTO방식을, 제2종 시설은 BOO방식을 적용하고 있다.

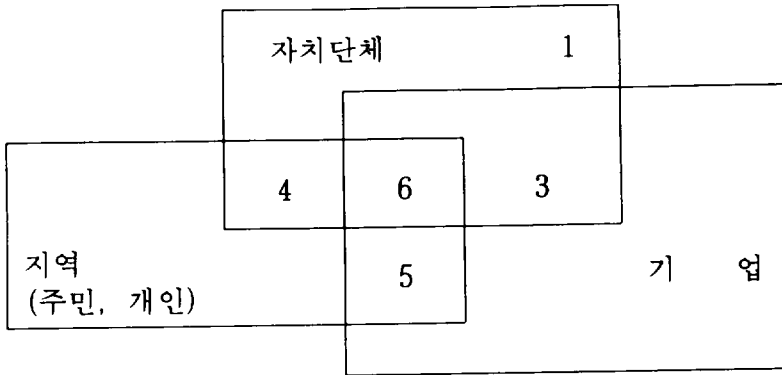
### 3) 민관공동 출자사업의 구성주체

특히 제3섹터인 민관공동 출자사업은 지방자치단체와 민간기업과의 공동으로 행하는 사업형태라고 우리나라에서 일반적으로 받아들여지고 있다. <그림 2-1>은 고베市가 고안한 행정서비스의 처리방식을 나타내고 있는데, 일본뿐만 아니라 국내의 많은 문헌에서도 보편적으로 인용되고 있다.

이는 지방자치단체인 공공부문과 기업·주인을 포괄하는 민간부문, 그리고 민간부문간의 공동출자에 대한 개념을 명확화하고 구성주체에 대해 보다 구체화한 것이라 할 수 있다. <그림 2-1>에서 보듯이 제3섹터는 지방자치단체와 기업이 구성주체가 되고 있고, 제4섹터란 자치단체와 주민(개인) 등의 지역과의 공동을 표시하고 있다.

그리고 제5섹터는 지역과 기업과의 공동을 표시하고 있고, 조인트섹터(6)는 이들 3주체의 연합방식을 나타내고 있다.

<그림 2-1> 민관공동출자사업의 구성주체



자료 : 이창균, 「관민공동출자사업의 지원확대 방안」, 한국지방행정연구원, 1997. p. 12.

#### 4) 민관공동 출자사업의 장단점 및 출자동기

##### 가. 민관공동 출자사업의 장단점

<표 2-1>에서 보듯이 공공부문, 민간부문 그리고 민관공동 출자방식인 제3섹터 등은 각각 장점과 단점을 가지고 있다. <표 2-1>는 어떤 사업이 어느 부문에서 보다 효율적으로 달성될 수 있는지를 나타내는 하나의 판단기준이 될 수 있다.

<표 2-1> 각 섹터의 장·단점

구 분	공공부문 (제1섹터)	제 3 섹 터		민간부문 (제2섹터)
		비영리법인 (재단·사단 등)	영리법인 (주식회사)	
장점	공익사업을 수행하므로 장기적인 안정성, 신용성의 확보가 가능	사업중심의 조직으로서 목표가 완성될 때까지 계속적이고 안정적인 사업이 가능	공공의 안정성, 계획성과 민간의 효율성 있는 체제의 결합으로 인해 합리적인 사업추진 가능	영리를 위해서는 외부환경의 변화에 대해 유연성, 합리적인 경영이 가능
단점	회부환경의 변화에 둔감, 비효율적인 경영이 되기가 쉬움.	운영자본, 사업목표, 사업규모, 사업분야가 제한되어 있음.	단기간내의 채산성확보가 어려우므로 불안정성, 실패했을 경우 책임소재의 불명확	수익성이 떨어지는 사업에 대해서는 참여하지 않는 속성이 있음.

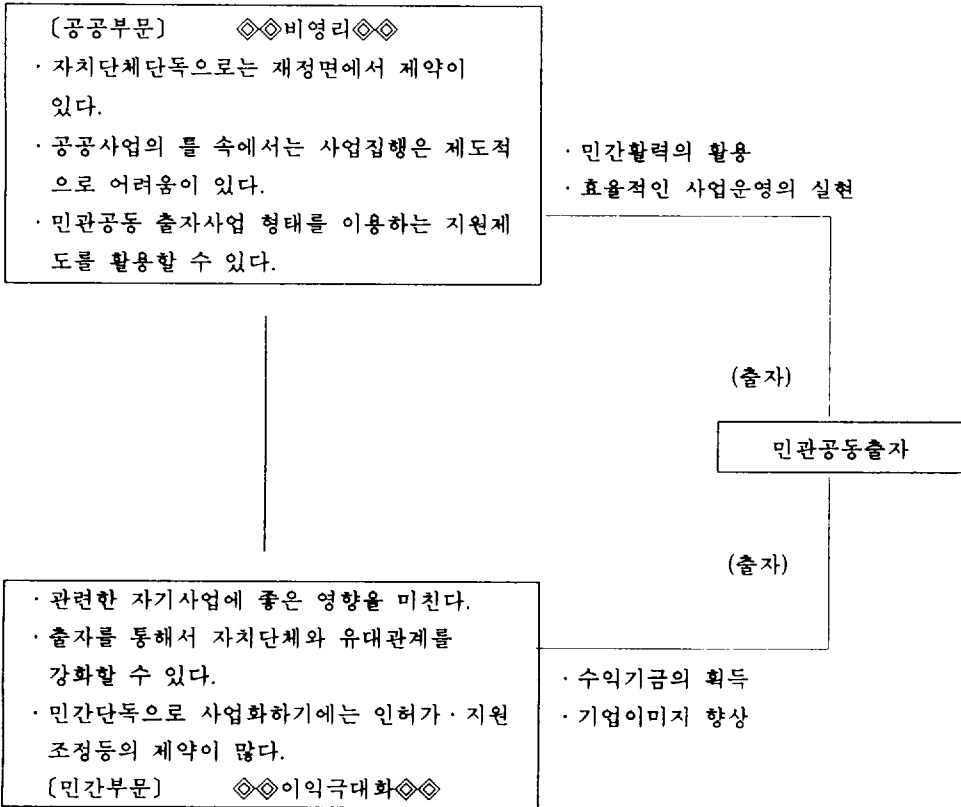
자료 : 임승빈, 「지방자치단체경영에 있어 제3섹터론에 대한 고찰」, 지방행정연구, 1995. 5. p. 120.

나. 민관공동 출자사업의 출자동기

공공부문과 민간부문의 공동으로 민관공동 출자사업을 추진하려고 할 경우, 상호 출자동기는 대체로 <그림 2-2>와 같이 다르게 나타나고 있다.

결국 양부문에 있어 근본적으로 다른 출자동기를 잘 조화시켜 나가는 것이 향후 민간공동출자사업의 추진에 있어 성공의 하나의 열쇠가 된다고 볼 수 있다.

<그림 2-2> 민간부문과 공공부문의 출자동기



자료: 今村都南雄, 「제3섹터의 연구」, 1993, P.22

5) 민관공동 출자사업의 필요성과 기대효과

공공부문과 민간부문이 자금·인력·노하우 등을 공동으로 출자하여 민관 공동출자사업이라는 형태로써 사업을 추진해야 할 필요성 내지 기대효과는 첫째, 자원조달과 대규모사업이 가능해지고 둘째, 민간활력을 이용한 상승효과의 기대 셋째, 지역경제의 주민참여의 활성화 넷째, 수요변화에 능동적 대처 등으로 요약할 수 있다.

6) 민관공동 출자사업의 유형

민관공동 출자사업의 유형에는 회사형태별, 사업분야별, 출자비율별로 분류해 볼 수 있다<표 2-2>.

<표 2-2> 민관공동출자사업의 유형

분 류	기 준	형 태
회 사 형 태	수 익 성	주식회사, 유한회사등 상법법인(영리법인)
	공 공 성	사단법인, 재단법인등 민법법인(비영리법인)
사업분류별	사 업 기 능	지역개발형, 기업경영형, 시설운영형
출자비율별	회사운영주도권	주식회사형, 지방공사형

자료 : 이창균, 전계서, p. 21

2. 관광개발사업과 민자유치상의 과제

일반적으로 관광정책은 공공성이 강하여 대외적으로는 국제관계 및 국가경제, 대내적으로는 국토이용계획 지역개발 지역경제의 활성화의 차원에서 정책적 비중을 부여받고 있다. 그러나 관광정책 목표는 결국 관광개발이나 관광사업과 같은 민간자본의 투자결과에 의하여 결정되기 때문에 사업의 수익성이 중요한 변수로 작용하게 된다. 따라서 민간부문의 투자환경을 조성하는 것은 공공부문의 중요한 정책적 과제인 것이다.

그러나 관광개발사업의 본래적 특성으로 인하여 양질의 민간자본을 원활히 유치하기 위해서는 다음과 같은 여러 가지 문제점을 고려하여야 한다.

1) 투자적 측면 : 관광개발사업의 특성상 초기투자시 시간과 비용의 부담이 과중하고 투자회입기간이 장기화될 경우 사업채산성의 확보에 대한 우려가 높다. 선진국에 비해 관광부문에 투자유망업종 개발이 부진하고 지방재정의 빈약으로 공공시설분야 선도개발이 미비한 경우가 많다.

2) 경영관리적 측면 : 관광사업 자체의 계절성으로 인한 시설이용율의 극심한 변동으로 안정적 소비시장 확보가 용이하지 않고, 계절별 종사원 수급상의 어려움이 상존하고 있다.

3) 사회적 측면 : 타산업부문에 비해 정부의 정책적 지원이 미약하고, 관광지 개발관련 각종 계획승인 사업의 인허가 등 행정절차의 복잡성이 상존하고 있다. 토지투기 방지 등 개발 역기능 최소화의 문제, 그리고 적정보상 및 이주대책의 합리적 방안 등에 대한 해법이 개발되어 있지 못하다.

### Ⅲ. 민자유치관련 실증조사 분석결과

#### 1. 조사설계

가) 조사대상 : 관광진흥법(제3조) 상의 각종 관광사업체 및 관광관련 사업체의 과장급 이상 간부, 관광개발사업체의 간부, 관광 및 지역개발 관련 대학교수, 도·시·군 행정기관의 관광 및 개발관련 실무담당자 등을 조사대상(panel)으로 하였다.

나) 조사방법 : 제주지역 관광투자에 관한 선행연구사례가 없고 연구과제의 특수성을 고려하여 전문가의견조사(Delphi) 방법을 채택하였다. 설문지는 설문문항의 현실적 포괄성 및 난이도를 사전 점검하기 위한 1회의 예비조사(10명)을 거쳐 내용을 보완한 후 제1차 조사에 활용하였다. 1차 조사결과는 각 문항에 대한 빈도분석(frequency analysis) 결과를 요약하여 제2차 설문문항을 작성하고 각 패널들은 다시 각 문항에 대해 재평가하도록 하였다.

조사는 1997. 8. 1. - 8. 20. (1차조사) 및 1997. 9. 22 - 10. 15. (2차조사)에 걸쳐 각각 실시되었다.

다) 설문지의 구성 : 설문지는 표지 안내문 외에 제주관광의 전망, 투자대상지로서 제주지역 평가, 민간기업 참여의 필요성, 민자유치 관련 법·제도·행정·금융 관련 사항, 향후 투자 우선 분야, 민간자본 참여 유형, 투자관련 애로사항, 민자유치 활성화 방안, 민자유치의 폐해, 기타 인적사항 등 10개 분야에 걸쳐 1차조사에서는 개방형 문항, 2차조사에서는 선택형 문항 중심으로 구성하였다.

이상과 같은 설계에 따라 제1차 조사에서 설문지는 총 125명을 대상으로 배부되었고, 응답이 완료되어 1차 회수된 설문지는 총 41매(회수율 32.8%)였다. 제2차 조사에서는 총 85명을 대상으로 배부되었고, 응답이 완료되어 회수된 설문지는 총 53매(회수율 62.4%)로 비교적 회수율이 높은 편이었다. 2차 조사결과 각 문항에 대한 패널들의 컨센서스가 충분히 형성되어 있는 것으로 나타나, 본 연구에서 최종 분석자료로 활용하게 되었다. 조사결과는 델파이조사에서 많이 활용하는 빈도분석을 통하여 결과를 해석하였다.

#### 2. 조사분석결과

##### 1) 관광 및 투자일반사항

가) 관광성장전망 : 앞으로 10년간 제주를 방문하는 관광객 수의 연평균 증가율에 대한 질문에 대한 응답결과는 5% 미만(66.0%), 5 - 10%(30.2%), 11% 이상(3.8%)의 순으로 제주지역의 관광성장전망은 낙관적이었다.



나) 향후 핵심산업 및 투자유망분야: 앞으로 제주지역에서 가장 유망하고 핵심적인 산업으로 성장해야 된다고 생각하는 산업은 관광산업(42.5%), 레저 및 스포츠산업(17.0%), 특수농업 및 해양수산업(각 8.5%), 갑골산업(7.5%), 회의산업(6.6%) 순으로 나타났다. 관광산업은 단일산업으로서 우위일 뿐만 아니라, 레저스포츠산업·회의산업·숙박산업도 관광산업의 한 부분으로 볼 경우 관광산업의 비중은 67%에 달하여 다른 산업들의 합보다도 더 높게 지목되고 있음을 알 수 있다.

또한 민간기업들이 제주지역에 자본투자를 하고 싶어하는 우선 분야에 대한 선택결과도 역시 관광산업(43.4%), 레저 및 스포츠산업(24.5%), 해양수산업(17.9%), 숙박산업(5.7%)의 순으로 관광 및 관광관련 부문이 절대적인 비중을 차지하고 있음을 보여주고 있다.

다) 대규모 관광투자 전망: '91 - 2001년 계획 이후 10년간에도 이와 유사한 대규모 투자사업이 추가적으로 더 발생할 가능성을 질문해 본 결과 53.9%가 매우 많다, 44.2%가 약간 많다고 응답하여, 제주지역에 앞으로도 관광개발사업 투자가 지속적으로 발생하게 될 것으로 나타났다.

라) 관광사업투자 대상지로서 매력성: 투자대상지로서 제주도가 갖는 장점은 자연경관(39.6%), 국제관광지로서 성장 가능성(21.7%), 깨끗한 공기 및 온화한 기후(18.9%), 섬이라는 지리적 특색(13.2%), 다양한 레저활동이 가능한 환경(5.7%) 등으로 나타났다.

마) 민간자본참여 필요성: 앞으로 제주관광발전을 위하여 민간자본을 적극적으로 유치해야 할 필요성은 매우 높다 94.3%, 약간 높다 5.7%로 100%가 민자유치의 필요성을 강력히 지지하고 있다.

바) 민간자본의 참여형태: 앞으로 제주지역 관광개발사업 분야에 민간자본을 유치할 경우 이들의 참여형태는 어떠한 방법이 보다 바람직한가에 대한 응답결과는 ① 지방자치체 + 외부의 민간기업 형태 39.3%, ② 지방자치체 + 역내 민간자본 25.0%로 제3섹터형이 가장 바람직한 것으로 나타났다. 이어서 ③ 역내 민간자본 + 외부의 민간기업이 20.2%, ④ 지방자치단체 + 역내민간자본 + 외부의 민간기업이 10.7%, ⑤ 외부 민간기업 단독 4.8% 순으로 비교적 다양한 형태가 있을 수 있음을 보여주었다.

사) 민간투자자의 주요 고려사항: 투자자 입장에서 어떠한 요소들을 중요시 여기고 있는지를 설문하여 본 결과, 이익창출 및 국제적 관광지로서 도약 가능성(41.5%), 관광객 수 등 시장규모(20.0%), 규제 및 완화 등 법적 측면(16.0%), 시장-제주간의 교통접근성(5.7%), 행정규제 완화(5.7%) 등의 순으로 중요하게 고려하고 있었다.

아) 민자유치 우선분야: 제주관광의 각 영역별로 민자유치의 우선순위를 평가하여 본 결과, 교통분야에서는 항공교통(26.4%)·호화유람선(23.6%)·순환열차(21.7%)·케이블카(16.0%)·해안교통(8.5%) 등 O-D 교통시설과 역내교통시설 개발이 적합한 것으로 나타났다. 숙박분야에서는 빌라형 콘도미니엄(25.7%)·지역성 높은 관광 및 가족호텔(16.2%, 13.3%)·리조트 숙박시설(12.4

%) · 해상관광호텔(12.4%), 민박촌(11.4%) 등이고, 관광객이용시설분야에서는 골프, 스키장, 카지노 등 고급레저시설(35.9%) · 테마파크(16.0%) · 해양레포츠(11.3%) · 대규모 체험위락시설(8.5%) · 수족관(6.6%) 등이 우세한 것으로 나타나고 있다. 관광(단)지개발분야에서는 디즈니랜드와 같은 대규모 테마파크(34.0%) · 골프, 스키 등 레저시설단지(17.9%) · 종합휴양시설(11.3%) · 해양단지(10.4%) · 특화관광단지(8.5%) 등이다. 그 외에 국제회의 시설단지, 민속촌 등도 지적되고 있다. 관광정보 및 인력분야에서는 전문교육기관의 설치 운영(31.1%) · 관광정보시스템 구축(28.3%) · 국제회의시설(21.7%) · 해외마케팅(12.3%) 등이 우선 순위가 높으며, 기타 관광관련분야에서 체류형 상품개발(35.9%) · 요트, 낚시, 스키 등 레포츠시설(25.5%) · 오름이용시설(6.6%) · 섬민속 문화 상품화(5.7%) 등도 지적되고 있다.

### 3. 민자유치 촉진요인과 장애요인

#### 1) 법적 측면에서

우선 법적인 측면에서 관광개발을 촉진하기 위한 제주도개발특별법이 있고 현실적으로 3개단지 20개지구 개발사업이 활발히 진행되고 있다는 점이 좋게 평가되고 있으며, 최근 국제항공노선의 확충 및 노비자치역화에 대한 정책적 노력 등도 민간투자의 매력을 높여주는 요인으로 받아들여지고 있다. 반면에 현행 관광진흥법 및 제주도개발특별법에도 개정을 요하는 요인이 많이 상존하고 있으며(46.0%), 기타 토지수용장치의 미흡(19.2%), 행정규제의 잔존(12.5%) 등이 장애요인으로 부각되고 있다(표 3-1).

따라서 현재 진행 중인 제주도개발특별법 개정작업에서는 촉진요인은 더욱 강화하고 장애요인은 가능한 최소화하는 방안이 충분히 반영되어야 할 필요성이 높다. 그리고 특별법의 존재 자체가 강력한 촉진요인으로 작용하고 있으므로 2001년 한시법인 현행 특별법의 한시적 요소를 철폐하거나 충분히 연장시키는 배려도 매우 중요하다.

〈표 3-1〉 법적 측면의 촉진요인 및 장애요인

#### a. 촉진요인

(중복응답)

설문항목	응답자	비율
a. 개발기회의 확대(특별법 및 법제 완화)	44	43.14
b. 접근성 강화(국제노선 개설 및 확충)	19	18.63
c. 리조트 개발의 활성화	14	13.73
d. 재량권(사업승인 등)	14	13.73
e. 노비자 지역화	11	10.78
합 계	102	100.00

b. 장애요인

(중복응답)

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 관광진흥법의 현실성 부족	22	21.15
b. 특별법의 복잡성 및 규제	22	21.15
c. 토지수용장치의 미흡	20	19.23
d. 행정규제로 인한 개발제한	13	12.50
e. 법적 규제 및 타법령과의 관계	12	11.54
f. 차별화 되지 않은 전국단위의 계획	10	9.62
g. 행정력의 부족	4	3.85
h. 준조세	1	0.96
합 계	104	100.00

2) 제도적 측면에서

<표 3-2>에서 보면, 현행 제도와 관련하여 제주도개발특별법 및 민간자본유치법의 시행되고 있다는 점이 35.6%로 가장 강력한 촉진요인으로 작용하고 있다. 제주지역의 면세지역화 및 노비자지역화 움직임, 타지역에 비해 비교적 높은 지원제도, 항공노선의 확충 가능성 등 지방정부의 정책적 노력의 실현 가능성에 따른 기대도 높게 작용하고 있다.

반면에 특별법의 장점에도 불구하고 규제 및 지원, 현실성의 측면에서 아직도 미비한 점이 적지 않으며, 토지수용제도의 미흡, 개발방향의 불명확, 각종 영향평가의 중복성 등 현실적으로 여러 가지 장애요인이 있는 것으로 지적되고 있다.

<표 3-2> 제도적 측면의 촉진요인과 장애요인

a. 촉진요인

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 법규(특별법, 민간자본 유치법)	37	35.58
b. 면세지역화 가능성	17	16.35
c. 타지역에 비해 높은 지원(세제, 금융)	15	14.42
d. 접근성(직항로 개설) 향상 가능성	14	13.46
e. 노비자 지역화	12	11.54
f. 투자가치의 상승	8	7.69
g. 홍보	1	0.96
합 계	104	100.00

## b. 장애요인

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 법적 규제(특별법, 외국인 투자제한)	27	25.96
b. 정부의 재정지원 미흡(특별법 관련)	19	18.27
c. 제도적 유인책이 현실성 결여	14	13.46
d. 과도한 세금 및 형식적 지원	14	13.49
e. 토지수용제도 미흡	9	8.65
f. 개발방향의 미제시	7	6.73
g. 각종 영향평가	6	5.77
h. 민자유치 노력 미흡	3	2.88
I. 너무 긴 인허가 기간	3	2.88
j. 접근성	2	1.92
합 계	104	100.00

## 3) 행정적 측면에서

〈표 3-3〉에서 보면, 행정적 측면에서는 촉진요인보다는 장애요인이 더 많은 것으로 나타나고 있다. 즉 민간자본 유치를 통한 개발의지 및 이에 대한 긍정적 인식(42.5%), 법제도관련 행정처리(22.6%), 행정처리 능력(12.3%), 행정적 지원(7.6%) 등은 대체로 촉진적 역할을 하고 있으나, 규제 및 인허가 절차의 복잡성(26.5%), 행정능력의 결여 및 소극성(21.6%), 각종 부담금(20.6%), 불확실한 개발정책(14.7%), 친환경개발 정책의 결여(10.8%) 등은 행정적 측면의 장애요인으로 지적되고 있다.

## 〈표 3-3〉 행정적 측면에서의 촉진요인과 장애요인

## a. 촉진요인

(중복응답)

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 개발의지 및 긍정적 인식	45	42.45
b. 법제도(특별법, 기타 관련 법령)	24	22.64
c. 지방자치체 실시로 행정처리능력 강화	13	12.26
d. 행정적, 재정적 지원혜택	8	7.55
e. 올바른 개발 정책 수립	6	5.66
f. 각종 영향평가의 종합운영	4	3.77
g. 홍보활동	3	2.83
h. 이벤트 사업 활성화	3	2.83
합 계	106	100.00

b. 장애요인

(중복응답)

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 법적 규제, 인허가 절차 복잡	27	26.47
b. 행정능력 결여 및 소극적이고 경직된 자세	22	21.57
c. 복잡한 행정절차 및 부담금, 세금부담	21	20.59
d. 불확실한 개발정책	15	14.71
e. 무분별한 개발(환경파괴)	6	5.88
f. 관광환경 정비시설의 빈약	5	4.90
g. 지방자치단체간의 불협화음	2	1.96
h. 홍보부족	2	1.96
l. 행정적 제도화 미비	1	0.98
j. 토지거래 허가	1	0.98
합 계	102	100.00

4) 금융적 측면에서

〈표 3-4〉에서 보면, 현행 법규상 민자유치 지원시책을 어느 정도 구비하고(37.2%), 금융지원제도를 도입하고(34.1%), 국세 및 지방세 감면혜택(19.6%)이 주어지고 있다는데 긍정적으로 평가되고 있으나, 그러한 지원이 막대한 민간재원을 필요로 하는 제주도 관광개발사업을 위하여 지원규모나 제도가 크게 미흡하여 촉진요인으로 크게 작용하지 못하고 있음을 잘 보여주고 있다.

〈표 3-4〉 금융적 측면의 촉진요인과 장애요인

a. 촉진요인

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 민자유치 지원시책	38	37.25
b. 금융지원제도 개선용이(융자조건, 여신규제)	35	34.31
c. 세제감면(지방세)	20	19.61
d. 소자본 컨소시엄 확대	6	5.88
e. 관광지원 기금 확대 조성	3	2.94
합 계	102	100.00

## b. 장애요인

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 금융지원 미흡	28	26.67
b. 재정 지원의 한계성	27	25.71
c. 도내자금의 취약성	27	25.71
d. 수익성 고려한 제도 미비	6	5.71
e. 협력체제의 부족	6	5.71
f. 세제혜택 미흡	6	5.71
g. 산업은행 제주지점 미설치	2	1.90
h. 역내자본의 유출	2	1.90
I. 예치금	1	0.95
합 계	105	100.00

## 5) 행정인력의 측면에서

제주도 관광분야 민자유치와 관련 행정인력에 대한 설문결과를 보면<표 3-5> 관련 공무원의 전문성 향상(37.5%), 인력양성 노력(25.0%), 전문관광기구의 편성(18.3%), 종합적인 지원노력(12.5%) 등 촉진적인 요소들도 많이 향상되고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 아직도 전문성의 결여(31.7%), 고급인력의 부족(21.2%), 공무원의 인식 및 행정력 미비(21.2%), 협조부서의 지원 및 인식부족(11.5%), 관광행정기구의 체계성 결여(9.6%) 등은 적지 않은 장애요인으로 작용하고 있음을 보여주고 있다.

〈표 3-5〉 행정인력 측면의 촉진요인과 장애요인

## a. 촉진요인

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 관련 공무원의 전문성 향상	39	37.50
b. 인력양성 노력	26	25.00
c. 전문관광기구 편성	19	18.27
d. 종합적인 지원 가능	13	12.50
e. 종합적인 연구기관 마련	7	6.73
합 계	104	100.00

b. 장애요인

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 전문성 결여	33	31.73
b. 고급인력 부재	22	21.15
c. 관광관련 공무원의 인식 및 행정력 부족	22	21.15
d. 관광외 부서 공무원의 행정지원 및 인식부족	12	11.54
e. 체계적인 관광행정기구 부재	10	9.62
f. 사업분석 능력의 결여	4	3.85
g. 부적절한 임금지급	1	0.96
합 계	104	100.00

3. 향후 제주관광개발사업 성공의 선행조건

조사결과에 의하면<표 3-6>, 여러 가지 조건들 중에서도 우선 개발에 대한 신뢰 및 이해에 바탕을 둔 도민인식의 개혁(29.5%)이 가장 중요한 조건으로 지적되고 있다. 이어서 국제항로 등 관광교통 접근성의 대대적 확충 및 다변화(21.9%), 지방자치체의 강력하고 명확한 개발의지 및 정책, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 관계법령의 정비와 규제완화(17.1%), 민자유치 및 실질적 도민참여방안의 강구(8.7%), 투자유치기업에 대해 다른 지역에 비해 파격적 혜택의 부여(8.6%), 그리고 토지매수의 획기적 지원(4.7%) 등이 가장 시급하고 실질적인 효과를 유발할 수 있는 선행조건으로 지적되었다.

<표 3-6> 제주관광개발사업 성공의 선행조건

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 도민인식 개혁 - 개발에 대한 신뢰 및 이해	31	29.52
b. 접근성 향상 및 국제공항 확장	23	21.90
c. 지자체의 개발의지, 관계법령 규제완화	18	17.14
d. 민자유치 및 도민 참여 방안 마련	9	8.57
e. 투자유치기업에 대한 파격적 혜택	9	8.57
f. 토지매수	5	4.76
g. 올바른 개발정책 수립	4	3.81
h. 노비자 입국	1	0.95
l. 마케팅 활동	1	0.95
j. 리조트 및 대단위 위락시설 확충	1	0.95
k. 쇼핑(쇼핑센터, 면세지역화)	1	0.95
l. 제주도개발특별법의 개정 및 규제완화	1	0.95
m. 관광자유지역 선정	1	0.95
합 계	105	100.00

## 4. 민자유치관련 정책과제

여섯 분야로 나누어 전문가들의 의견을 수렴하여 본 결과 제주지역 관광개발사업을 위한 민자유치 활성화를 위한 중요한 정책과제는 <표 3-7>과 같이 지적되고 있다.

〈표 3-7〉 민자유치 활성화를 위한 정책과제

## a. 관련 법적 측면

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 제주도특별개발법의 보완 개정	40	38.10
b. 인허가 절차의 간소화	30	28.57
c. 법적 규제 완화 또는 철폐	24	22.86
d. 관광(단)지의 신중한 선정 및 적극적 개발허용	8	7.62
e. 특별지원 대책 입법화	3	2.86
합 계	105	100.00

## b. 세제·금융·재정 등 제도적 측면

설 문 항 목	응 답 자	비 율
세제감면 확대	42	40.00
금융지원 강화(저리대출 등)	40	38.10
각종 부담금 경감(조세성 기부금)	15	14.29
현실 적합한 유인책 적용	5	4.76
영세율 적용으로 가격 경쟁력 강화	2	1.90
부가세 감면(외국인 투자시)	1	0.95
합 계	105	100.00

## c. 관련 행정적 측면

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 절차의 간소화 및 중복성 배제	47	44.76
b. 행정인력의 전문성 보강 및 강화	38	36.19
c. 관료주의 배제 간소화	8	7.62
d. 행정의 일원화	7	6.67
e. 대규모 관광지 및 관광객 유치 방안	4	3.81
f. 개발철학의 보유	1	0.95
합 계	105	100.00



d. 유치홍보조직의 측면

실 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 홍보전담 기구의 개편 및 인력확보	43	40.95
b. 홍보방식의 변화(매체선정, 공동마케팅)	35	33.33
c. 예산확보 및 증액	12	11.43
d. 도차원의 홍보(매스미디어 이용)	7	6.67
e. 정보제공 기회의 확대	5	4.76
f. 관광상품 수출 확대	3	2.86
합 계	104	100.00

e. 유치 사업의 발굴 및 홍보측면

실 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 테마별 관광상품 개발(테마파크)	38	36.54
b. 홍보의 세계화 및 통일화	24	23.08
c. 해양관광	7	6.73
d. 회의산업	5	4.81
e. 투자자/민간용역 통한 아이디어 수렴	4	3.85
f. 케이블카	4	3.85
g. 생태관광	4	3.85
h. 종합레저시설	3	2.88
l. 도관광협회의 적극적 활동	3	2.88
j. 기업의 투자마인드 유도	3	2.88
k. 관광지 견학, 시찰, 연구	2	1.92
l. 지역민의 의식전환	2	1.92
m. 계획 수립 및 설치	2	1.92
n. 관광문화 행사의 지속적 개최	1	0.96
o. 도민 참여 유발시키는 사업 추진	1	0.96
p. 지역자원 이용한 축제	1	0.96
합 계	104	100.00

## f. 관련분야 전문인력의 측면

설 문 항 목	응 답 자	비 율
a. 전문인력 양성기관 설치 및 제도화	39	36.79
b. 관련공무원의 전문화	36	33.96
c. 전문인력의 공개채용 및 스카웃	10	9.430
d. 민관의 협력형태 실행	8	7.55
e. 전문가 컨소시엄 구성	6	5.66
f. 제주도개발특별법 집행 능력 제고	3	2.83
g. 세계 및 금융등 최소인력 투입	2	1.89
h. 기존 종사원의 특별교육	2	1.89
합 계	106	100.00

## IV. 제주관광부문 민자유치 활성화 방안

## 1. 활성화 기본체계의 구상

최근에 도입된 사회간접자본에 대한 민자유치제도는 국가경제 뿐만 아니라 지역경제에 있어서도 그 운영방식에 있어 하나의 새로운 시도이다. 아울러 민자유치의 효율성 확보 및 개선방향에 대해서도 고찰하여 보았다. 이것은 지역경영전략의 수립과 집행에 있어서 커다란 변화의 계기가 될 것이며 특히 제3섹터 등 새로운 민자유치방식의 발전을 이한 새로운 지원장치가 될 것으로 보인다. 민자유치법과 그 시행령이 1994년 중에 제정되어 시행되고 있고 민자유치기본계획도 1995년 12월에 수립됨으로써 최소한 제도적 골격은 거의 마련된 셈이다.

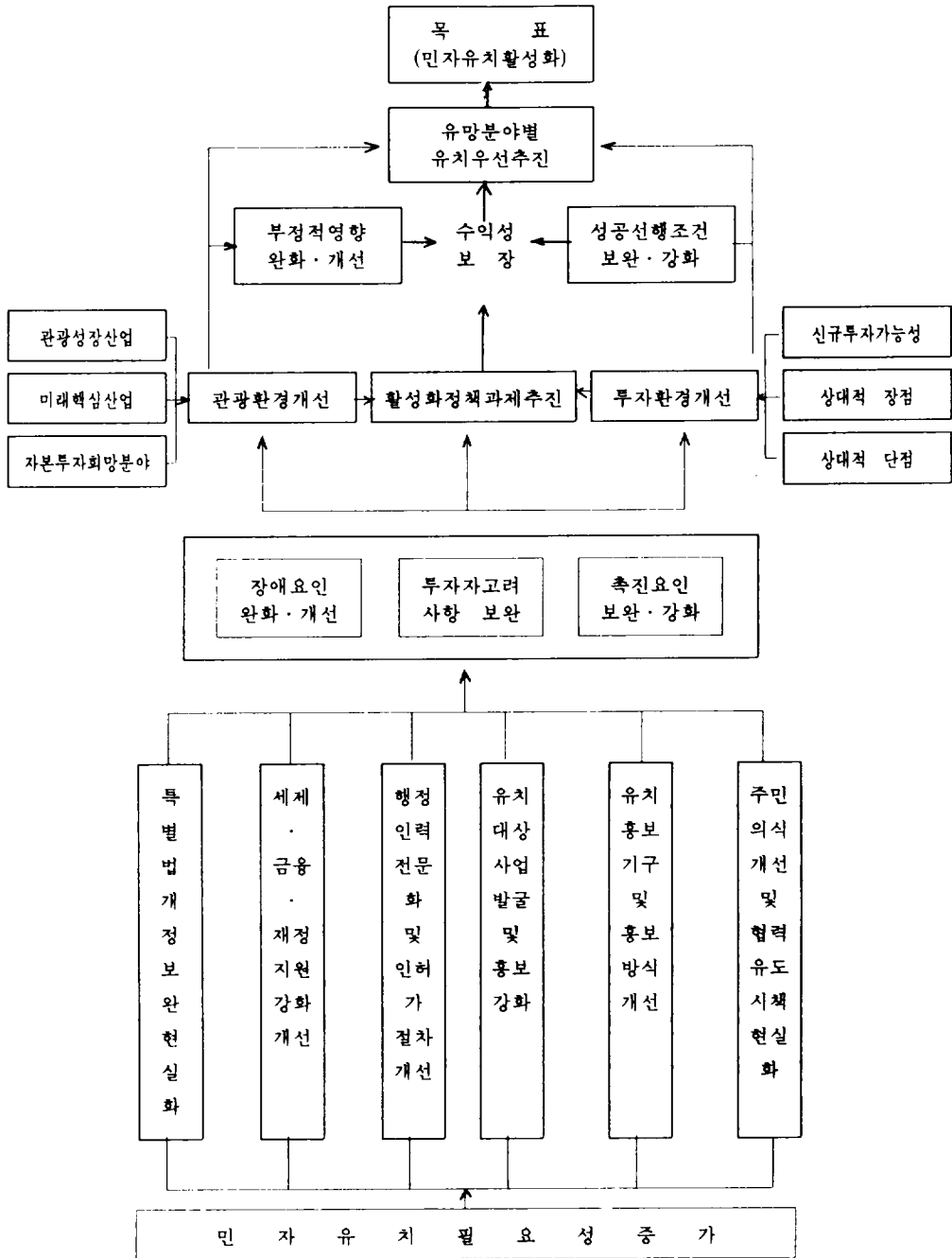
그러나 아직도 지원조치의 내용 중에는 각종 부담금 및 세액감면은 해당관련법의 개정이 뒤따라야 하는 문제점이 있다. 그리고 사용료결정에 대한 행정관청의 통제정도에 따라 그 자율성이 손상될 여지도 있는 것으로 보인다. 또한 금융기관으로부터 투자재원을 차입하는 사업시행자의 신용을 보증하기 위해 설치될 신용보증기금이 상대적으로 신용능력이 취약한 지방의 제3섹터에 불리하게 운영되는 경우도 우려된다.

따라서 민자유치제도는 법의 취지를 살려 가급적 적극적인 지원이 이루어지도록 운영되어야 한다. 중앙정부에서는 이 제도를 계속 보완 구체화하고 사업추진을 보다 쉽게 할 수 있도록 하는 구체적인 기준을 지속적으로 마련해 나가야 한다. 그리고 이 제도를 보다 효율적으로 운영할 수 있도록 운영과정에서 발생하는 문제점을 수시로 보완해 나가고 운영의 묘를 기하려는 민과 관의 노력도 필요하다.

이러한 배경에서 본 연구에서는 기존의 민자유치촉진에 대한 관련문헌검토 및 본 연구를 위한 전문가의견조사 결과를 취합하여 제주지역 관광부문 민자유치 활성화에 기여할 수 있는 '민자유치 활성화 기본체제도'를 개념화하여 보았다. 국내적으로나 제주관광부문에서 민자유치의 필요성과 실질적인 유치활동에 대한 관심이 고조되고 있음에도 불구하고 그 동안 이의 활성화를 위한 개념적 프레임워크(conceptual framework)의 개발은 부진한 실정이다. 그러나, 이 개념도 속에는 전문가의견조사 결과 중 중요한 요소들을 순리적으로 상호 연계하여 제주관광부문의 민자유치 활성화라는

대목표(grand goal)에 기여할 수 있도록 체계화를 시도하고 있다는데 본 연구의 목적상 실질적 의미를 부여할 수 있다.

<그림 4-1> 활성화 기본체계도



## 2. 활성화를 위한 주요 정책과제 및 추진방안

### 1) 제주관광환경 및 투자환경의 개선

#### (1) 관광환경 개선

조사결과 제주지역의 관광성장 잠재력은 매우 긍정적이다. 민간부문의 투자대상 분야 중에서도 관광 및 관광관련분야가 가장 높다. 섬관광이 지속적으로 성장할 수 있다는 관광환경만 조성해 준다면 국내외의 투자자들의 투자대상지로서 좋은 평가를 받을 수 있을 것이다.

그러나 제주관광의 구조적 침체 및 대외경쟁력 쇠퇴의 원인은 제주관광의 발전초기단계에서부터 정책의 결여로 이미 구조화되어 있었다고 보는 것이 앞으로 환경의 전략화를 위한 발상의 전환에 매우 유용한 기준이 될 것이다. 즉 그 동안 제주관광은 가장 원초적인 환경소모형 관광(environment - consumptive tourism) 또는 환경종속형 관광(environment - dependent tourism)의 특성을 벗어나지 못하고 있다는 현실을 직시하여 환경정책에 대한 사고의 전환과 전략의 강구가 가지적으로 나타나야 민자유치에 유리한 관광환경이 조성될 수 있을 것이다.

이를 위해서는 무엇보다도 섬환경(island environment)에 대한 인식이 기초가 되어야 하겠다. 섬은 주시장을 형성하는 대륙으로부터의 격리성, 섬생태계 자체의 취약성, 섬경제의 영세성, 섬문화의 독특성 및 손실용이성, 섬공간의 한계성, 섬과 바다의 공존성, 섬산업의 비다양성, 대륙과의 교류필요성 증대 등을 특징으로 한다.

앞으로 이러한 환경특성을 중심으로 환경보존이 전제되는 환경친화적 관광, 환경창조형 관광, 섬환경적 관광 등과 관련되는 기반을 강화하고, 동시에 섬이 갖고 있는 여러 가지 한계성을 극복할 수 있는 기반, 예컨대 항공망, 바다이용, 문화보존, 지역산업의 다양화 규모화, 섬 - 대륙문화교류의 확대 등을 강화되고 이들의 지역의 저력화 되어야 거미줄과 같은 복합산업인 관광산업기반이 튼튼해 지고 민간투자자들에게 매력적인 요소로 평가받을 수 있게 될 것이다.

#### (2) 관광투자환경 개선

조사결과를 보면, 현재 제주도종합개발계획(1994 - 2001) 상 추진 중인 3개단지 20개지구가 계획기간내에 완료될 가능성은 희박해진 것 같다. 특히 최근의 IMF 관리체제하의 경제위기로 기존 사업이 지연되고 현재 일부 지구사업에 대한 사업자 미지정분까지 고려한다면 계획의 축소 조정이 불가피할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 제주지역이 국제관광지로서 성장하고 관광산업에 대한 투자매력은 크게 감소하지는 않을 것이다.

따라서 조사결과 제주지역이 투자대상지로서 갖는 매력은 자연적, 생태적 요소들과 관련이 있지만, 국제항로의 부족·주민의식의 배타성과 토지매입상의 난조, 지역적(섬) 한계성, 높은 투자비 등과 같은 주로 제주섬 특유의 문화 및 제도와 관련이 있음을 다시 한번 인식해야 할 것이다. 특히

개발사업의 성공조건으로 도민의식개혁, 국제항공망의 신설 확장, 지자체의 개발의지, 도민참여기회의 확대 등과 같은 중요한 지적사항들을 포함하여 이의 개선을 위한 제도적 문화의식적 노력이 강화되어야 하겠다.

## 2) 활성화 정책과제의 추진

### (1) 특별법의 개정 보완 및 관련법의 활용

제주도 관광개발사업과 관련하여 가장 정책적 기초가 되는 것은 관련 법률의 제정과 운영이라 하겠다. 다행히도 제주도는 '제주도개발특별법'이 있어 '94년 이후 현재까지 3단지 20개지구 개발사업을 위한 민자유치에 절대적인 법적 효력을 발휘해 오고 있는 게 사실이다(제33조). 그러나 이 법은 현재 계획사업의 지연으로 인해 사업이 완전히 완료되기도 전에 2001. 12. 31. 이면 유효기간(부칙 ②)이 끝나게 될 우려 속에 다행히도 법규의 내용보완을 포함하여 유효기간의 연장 및 철폐를 위한 전문가집단의 논의가 활발히 진행되는 가운데 차기 중앙정부의 지원을 얻기 위한 정책적 노력이 이루어지고 있는 실정이다. 현재 제주관광분야에서는 특별법과 관련하여 이러한 노력의 결실이 반드시 이루어져야할 절박한 순간에 놓여 있는 것으로 판단된다.

동법의 개정과 시한연장을 위한 작업과정에서 반드시 관광개발사업 민자유치 촉진관련 조항을 강화하는 것이 절대 필요하다고 본다. 특히 본 조사에서 미흡하고 심지어 장애요소로 나타나고 있는 내용들에 대한 집중적 조명과 반영이 중요하다.

### (2) 조세·금융·재정지원 시책의 강화

민간투자자는 여유자본이 충분하여 대규모의 민자유치사업에 참여하고 있는 것은 아니며, 부족한 가용재원이지만 민자유치사업의 수익잠재성 외에도 당해 유치사업과 관련한 조세·금융·재정 지원상의 특별지원에 더 매력을 갖고 투자사업을 검토 추진하는 경우가 더 일반적이다. 제3섹터형의 민관공동 출자사업이든 민간단독 투자사업이든 투자를 가능케 하는 제1차적 요건은 민과 관의 출자능력이다. 또한 출자능력이 있다 하더라도 (공동)출자에 대한 조세·금융·재정적인 유인장치가 제도적으로 매력적이고 실제적이지 못하면 민간부문과 공공부문에서 당해 출자사업에 자금을 돌리기가 그리 쉽지 않게 된다. 조사결과에서도 세제·금융·재정지원상의 미흡과 개선필요성에 대한 지적이 매우 높게 나타나고 있음을 이를 입증하고도 남는다.

일본은 제3섹터 등 각종 지역활성화 사업의 지원을 위해 민활법, 민도법, NTT법, 리조트법 등을 통해 다양한 금융지원(무이자융자, 장기저리융자)과 재정지원(보조금지급, 채무보증, 융자알선, 교부세지원 등)을 강력하게 지원해 주고 있다. 이에 비해 우리 나라는 지역개발기금, 관광진흥기여금(특별법 34조) 외에 별다른 지원제도가 없으며 그것도 실제 지원이 이루어지는 경우가 거의

없는 형편이다.

따라서 제주관광부문에서 제3섹터형을 비롯하여 각종 민자유치사업 촉진을 위해 대체로 조세지원의 강화, 금융재정지원의 다양화, 중앙-지방간 역할분담의 명확화, 조세감면혜택의 확대, 기금의 설치를 통한 대출의 안정화 등이 조속히 이루어져야 할 것이다.

### (3) 민자유치행정의 전문화 및 서비스 향상

민자유치의 활성화는 효율적인 법제도의 정비와 그 법을 경직성에서 벗어나 탄력적으로 해석하고 운영의 묘를 발휘할 수 있는 전문인력의 양성 및 배치 활용, 그리고 이들의 업무에 대한 인센티브가 중요한 관건이라 하겠다.

조사결과에서도 보았듯이 제주도의 경우 공무원의 전문성 및 행정능력의 결여, 관련업무에 대한 인식부족, 소극적이고 경직된 자세, 인접부서와의 협력의 부족, 체계적인 행정기구의 결합, 사업분석 능력의 부족 등 행정인력의 차원과 관련된 개선 희망사항이 산적해 있음을 보여주고 있다.

앞으로 특별법의 개정 보완, 관광개발사업의 효율적 추진과 재원조달 및 자금운용의 효율성을 제고하기 위하여 법의 운영, 인허가 처리의 탄력성 및 신속성, 투자유인을 위한 적극적이고 상세한 상담서비스 능력, 경영평가의 전문성 확보 등은 매우 중요한 행정인력의 자질조건으로 부각될 것이다.

특히 '민자유치 전문기획단'이라든가 앞으로 외국인 투자유치의 필요성에 대비하여 '외국인 투자유치 기획단'의 설치 운영과 해외활동도 필요해질 것이 예상되는데, 이러한 행정지원을 위해서 또 다른 차원의 전문인력도 사전에 양성해 나가는 것이 바람직하다.

구체적으로 다음과 같은 방법을 고려해 볼만하다.

첫째, 민자유치업무 전문인력의 확충을 위해 현행 전보제도를 개선하여 3~5년으로 연장하거나 인사이동을 동일직렬내에서의 전보로 국한함으로써 동일 분야에서 전문적 지식과 경험을 축적하도록 하고 지방고등고시를 활용하여 고급행정인력을 충원한다.

둘째, 교육훈련제도를 다양화한다. 해외는 물론 지역내 대학이나 민간기업 또는 산업 및 금융관련 공공기관 등과 협력 또는 자매결연을 통해 위탁교육을 확대, 실시하며 교육이수증을 취득할 시 우대한다.

셋째, 민자유치에 대한 전문성 및 서비스 자질은 도지사, 시장, 군수, 의회관계자, 관련 각급 행정담당공무원 모두에게 중요하고, 심지어 산업계와 학계에서 나온 심위위원에게도 부족함이 없어야 할 사항이다.

### (4) 유치유망사업의 발굴 및 홍보 강화

제주의 관광부문은 불균형 후진형 메커니즘(unbalanced-underdeveloped mechanism)이다.

조사결과 민자유치 우선분야로 지적되고 있는 사업의 종류들이 거의 이러한 문제의 해결을 도울 수 있는 사업임을 충분히 시사하고 있다. 교통 분야·관광객이용시설 분야·관광(단지·관광정보·관광상품(여행업) 분야 등은 숙박분야에 비해 발전정도가 매우 낮아 불균형 문제와 직결되고 있는 것이다. 동시에 교통 분야 중 항공 및 호화유람선·신종 교통수단, 숙박 분야의 지역고유의 관광호텔·해상관광호텔, 관광객이용시설분야의 테마파크·해양수족관, 관광단지 분야의 테마파크 및 고급 레저시설·민속촌, 관광정보 분야의 정보시스템 및 해외마케팅, 기타 분야의 상품개발·레포츠 시설 등은 불균형의 문제보다는 후진형의 과제와 직결된다.

따라서 우리의 과제는 무엇인가? 불균형과 후진성의 한계를 조기에 극복하는데 가장 기여도가 높고 수익성이 높은 사업들을 선별하여 타지역에 비해 훨씬 유리한 조건으로 민자유치를 과감히 지원하고 후속적인 유망사업에 대한 투자를 파급시켜 나가는 홍보작업이 중요하다. 민자유치 홍보부문의 전문화와 홍보방식의 개선도 매우 중요하다.

#### (5) 주민협력유도 지원시책의 현실화

조사결과에서 제주관광개발의 성공을 위한 선행조건으로 최우선 과제는 개발에 대한 신뢰 및 이해를 증진하는 도민의식개혁이다. 제주도가 투자대상지로서 갖는 단점에서도 주민의 배타적 의식과 토지매입에 대한 비협조이다. 특별법에서도 주민공청회(제10조), 토지매도에 대한 지원(제12조), 인근지역주민의 우선 고용(제13조) 등 적지 않은 배려의 근거가 마련되어 있다. 그러나 현실적으로는 주민의 태도는 아직도 적지 않은 장애요인으로 남아 있는 실정이다.

도민 협조부진의 가장 큰 원인은 지역경제 구조상 관광산업의 역할과 자신의 경제활동과의 긍정적 관계를 충분히 이해하지 못하고, 개발사업에 따른 토지매도에 대한 보상에 대한 불만, 토지실지에 따른 경제활동의 변화 등에 대한 우려가 크게 작용하고 있는 것으로 판단된다. 우선 지역차원의 장기적 교육체계의 구축과 교육사업의 효과적 추진을 병행하는 것이 바람직하다.

## V. 결 론

'94년 「민자유치촉진법」 제정 이후 우리 나라는 민자유치에 의한 사회간접자본시설 및 관광개발사업을 통하여 지역경영을 시도하는 새로운 시대를 맞이하였다. 특히, 지방자치시대의 지방경영을 위한 재원으로 민간자본의 활용은 매우 매력적인 수단으로 평가받고 있다.

연간 수입이 1조원 이상의 관광산업을 기본산업으로 하고 있는 제주도 역시 제주도개발특별법 및 제주도종합개발계획('94 - 2001)에 의거하여 3개단지 20개지구 관광개발사업에 필요한 투자자본의 97%를 민자에 의존하고 있는 실정이다. 2001년 이후에도 공공부문의 자원부족으로 인해 민자에

의한 관광개발사업은 불가피할 것이며, 민자유치가 활성화되어야 제주도관광은 경쟁력을 유지하고 국제관광지로 성장할 수 있을 것이다.

본 연구는 이러한 배경에서 출발하여 관광부문 민자유치 활성화를 위한 패러다임의 개발 및 주요 정책과제의 효율적 추진을 위한 방안을 모색하는데 주요 목적을 두고 수행되었다. 즉 제주지역의 민간투자환경 및 여건, 투자촉진요인 및 투자장애요인, 민자유치 관련 제도, 투자매력의 우선 분야 등에 걸쳐 현황과 전망, 그리고 문제점을 검토하고 궁극적으로 제주지역 관광산업부문에 민간자본 투자유치를 활성화시키는데 실질적으로 기여할 수 있는 실천방안을 모색해 보았다. 이를 위해 관련 문헌 및 법규를 검토하고 전문가의견조사(Delphi technique)를 실시하였다.

연구의 주요 내용으로는 첫째, 제주관광부문 민자유치 활성화라는 연구목적에 맞추어 민자유치의 활성화라는 정책목표를 설정하고 이의 달성에 효율적으로 기여할 수 있는 중점추진 정책과제를 도출, 이들을 연계시키는 '활성화 기본체제도'를 구상하고 제시하였다.

둘째, 활성화 정책과제로서 관광환경의 개선 및 투자환경의 개선이라는 2개 대과제의 내용과 추진개요를 논의하였다. 관광환경과 관련해서는 환경종속 및 소모형에서 환경친화 및 창조형으로 정책 전환이 필요하고, 투자환경의 개선은 자연생태적 측면보다 지역주민을 포함한 제도적 문화적 측면의 개선이 더 중요하다.

셋째, 관광부문 민자유치 활성화를 위해 추진되어야 할 세부적인 정책과제들은 델파이조사결과 분석에 따라 엄선된 것으로 특별법의 개정 보완, 세제·금융·재정지원의 강화, 행정인력의 전문화(민자유치 기획단, 외국인 투자유치 기획단의 활성화), 유치유망대상사업의 발굴 및 홍보 강화, 유치홍보기구 및 홍보방식의 개선, 주민의식 개선 및 협력유도 시책 현실화 등으로 분류되었다. 각각 구체적 내용과 문제의 개선을 위한 추진개요를 논의하였다.

이 연구가 연구의 범위 및 방법, 델파이조사 등의 한계에도 불구하고 앞으로 예상되는 제주관광부문 개발사업과 관련하여 민자유치제도의 발전에 다소나마 기여할 수 있는 계기가 되기를 바란다.



## 참 고 문 헌

- 김남수, "제주지역 민자유치의 현황과 활성화 방안", 「지역발전을 위한 새로운 대안의 모색」, 제주발전연구원·관악행정학회 심포지엄 자료, 1997.
- 김선기, 「지역산업진흥을 위한 지방자치단체의 정책수단」, 한국지방행정연구원, 1996.
- 김안재, "지방자치발전과 민관공동 출자사업의 활성화", 「자치경영」, 1995. 1.
- 배득종의 2인, 「민자유치론 - 도시 및 사회공익사업을 중심으로」, 서울: 박영사, 1995.
- 김종기, "제주개발과 민자유치방안", 한국은행창립 44주년 기념세미나 자료집, 한국은행 제주지점, 1994.
- 국토개발연구원, 「일본의 SOC관련 제도 현황 및 해설 - 민자유치사업을 중심으로」, 1994.
- 부만근, 「제주도개발특별법의 제정과정 연구」, 제주: 은누리, 1995.
- 배용수, 「민관공동방식을 통한 지역산업의 활성화 방안」, 서울: 지방자치경영협회, 1993.
- 배용수, 「제3섹터의 이해」, 지방자치경영협회, 1995.
- 산업연구원, 「한국관광산업의 장기발전전략」, 1997.
- 이기우, "민관공동 출자사업 활성화를 위한 제도개선 방안", 「자치경영」, 1995. 신년호.
- 이목훈, "민간자본 유치제도의 효율성 증진 방안", 「지역발전을 위한 새로운 대안의 모색」, 제주발전연구원·관악행정학회 심포지엄 자료, 1997.
- 이창균, "관민공동 출자사업이 지원확대 방안", 한국지방행정연구원, 1997.
- 임승빈, "지방자치단체경영에 있어 제3섹터론에 대한 고찰", 「지방행정연구」, 1995.
- 진석규, "사회간접 자본시설에 대한 민자유치 정책 방향", 「국토정보」(12월), 1994.
- 제주도, 「제주도종합개발계획」, 1994.
- 한국관광공사, 「관광단지 개발사업 활성화 방안」, 1993.
- 한국지방행정연구원, 「각국의 도시개발과 민관 합동」, 1993. 2.
- 한국지방행정연구원, 「지방행정에 있어서 공사혼합기업에 관한 연구」, 1991. 2.
- 高崎昇三, 「民活事業と地域振興」, 東京: 公共投資ジャーナル社, 1989.
- 今村都南雄, 「第3モグタ-研究」, 1993.
- 大野吉輝, 成熟期社會と地方財政, 勁草書房, 1988.
- 第3モグタ-研究会, 地域を活かす 第3モグタ-戦略, 東京: 時事通信社, 1993
- Bozeman, Barry, *All Organizations Are Public - Bridging Public and Private Organizational Theories*, California: Jossy - Base Publishers, 1987.
- Green, H., Hunter, C., and Moore, B., "Application of the Delphi Technique in

- Tourism," *Annals of Tourism Research*, Vol. 17(2), 1990.
- Poole, Robert W. Jr., *Cutting Back City Hall*, New York : A Free Editions Book, Universe Book, 1980.
- Savas, E. S., *Privatization : The Key to Better Government*, Chatham House Publishers, Inc., 1987.
- Taylor, R. E. "Delphi method applied to tourism", In S. F. Witt and L. Moutinho (eds), *Tourism Marketing and Management Handbook*, N. Y. : Prentice-Hall, 1994.
- Weaver, Cyde & Marcel Development, "Economic Development and the Public - Private Partnership", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 53, Autumn 1987.