

濟州開發과 域內資金 活用方案**

金 泰 保*

目 次

- I. 序
- II. 地域開發에 있어서 域內資金活用の 意義
- III. 濟州開發에 있어서 域內資金의 活用實態
- IV. 濟州開發에 있어서 域內資金의 效率的인 活用 및 調達 方案
- V. 結

I. 序

空間上의 變化를 도모하는 것이 지역개발이라 할 때 그 개발은 당해지역이 부존하고 있는 자원을 효율적으로 개발, 이용하여 지역 전체의 성장 발전을 가져오는 데 있다. 따라서 일정한 지역을 대상으로 그 지역이 지니고 있는 自然資源, 人的 및 物的資源, 制度 및 民俗 등 제자원의 능력을 최대한 개발함으로써 국민경제의 效率성과 地域內 소득 및 복지증진을 추진하는 데 있다.

제주도는 1970년대 초부터 지역개발을 본격적으로 추진하였는데, 1970년대는 觀光主導型 지역 개발을 목표로 「濟州道綜合開發計劃」을 추진하였고, 1980년대에 와서는 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」을 추진하여 觀光地의 여건을 강화함으로써 관광산업을 제주경제의 基本産業으로 구축하는 데 크게 기여하였다. 그러나 지금까지 觀光主導型 종합개발계획의 추진결과, 地域所得의 유출문제, 道民의 개발사업에의 참여부진 및 소외감 팽배, 地域間·産業間 발전격차 등의 경제적 문제와 社會文化的 측면에서도 청소년비행·각종 범죄의 발생, 제주도 고유의 전통 풍습의 소멸,

* 제주대 경상대학 교수

** 이 논문은 한국은행창립44주년기념세미나(1994년 8월 5일)에서 발표한 것을 수정 보완한 것임.

항공만능사과의 팽배 등의 문제점이 나타났는데, 이는 그동안의 제주도 종합개발이 域內資金 활용의 미흡 등 제주도 종합개발이 추구하여온 開發目標와 開發方法에 적지 않은 책임이 있다고 보지 않을 수 없다. 다시 말하여 지금까지의 濟州地域 개발사업을 위한 投資財源의 배분 및 조달은 제주도 域內資金活用 등을 고려하지 않은 등, 대상사업의 선정이나 투자 배분에 있어서 명확한 원칙이나 기준이 설정되지 않은채 中央政府의 의사에 의해 주로 이루어져 왔다는 것이 문제점이 되고 있다.

따라서 이같은 濟州地域을 대상으로 추진된 濟州道 綜合開發을 중심으로 投資配分 및 조달실태, 域內資金活用實態를 분석하여 문제점을 파악하고, 그 분석결과를 토대로 하여 바람직한 제주도 域內資金活用 및 調達方案을 제시하는데 있다.

II. 地域開發에 있어서 域內資金活用の 意義

지역개발은 空間上의 변화를 도모하는 것으로, 그 개발은 당해지역이 부존하고 있는 자원을 효율적으로 개발 이용하여 지역 전체의 성장 발전을 가져오는데 있다. 개발대상으로서의 자원은 自然資源, 人的 및 物的資源, 制度 및 傳統, 民俗 등 문화적 요소까지도 광범위하게 포함된다. 따라서 일정한 지역을 대상으로 그 지역이 지니고 있는 제자원의 능력을 최대한 개발함으로써 국가경제의 효율성과 지역내의 소득 및 복지의 형평성을 추구하는데 있다.

地域開發의 목표는 국가의 開發段階, 地域問題의 성격, 住民의 욕구 등에 의하여 그 내용과 성격이 달라질 수 있으나 일반적으로 다이아몬드(DR Diamond)에 의하면, 첫째 지역의 雇傭機會, 둘째 過密地域의 인구증가 억제, 셋째 地域資源利用度の 제고, 넷째 地域間 所得隔差의 해소, 다섯째 地域文化暢達, 여섯째 지역의 인구와 환경이 균형을 이루도록 하는데 있다고 지적하고 있다. 이를 크게 나누면 유희자원이용 및 소득증대, 지역격차의 완화에 있다. 곧 福祉의 증대와 그 상대적 격차의 완화에 있다. 결국 지역개발의 궁극적 목적은 국가경제의 효율성을 극대화할 뿐만 아니라 그 지역내에 살고 있는 지역주민에게 발전효과와 그에 따른 복지를 고루 분배시키는데 있다.

이러한 지역개발은 開發方法 및 추진전략을 중심으로 개발패턴상 上向式開發이나 下向式開發이나, 內發的 개발이나 外發的 개발이나, 均衡開發이나 不均衡 據點開發이나로 구분될 수 있다. 하향식개발은 상향식개발과 달리 계획 및 개발의 주체가 중앙정부가 제1차로 되며 부분적으로 지방정부에 위임하여 개발시키는 것으로서 전국적인 파급효과에 지나치게 치중하다 보면 주민들의

1) Diamond, D & N. Spence, *Regional Policy Evaluation: A Methodological Review and The Scottish Example*, Hampshirs, Gower 1983, pp.11~25.

요구나 기본수요를 반영하는데 한계가 있게 된다는 점이²⁾ 문제시되고 있다. 또한, 불균형 거점개발방식은 지역개발을 위한 한정된 투자재원을 배분할 때 투자재원을 개발잠재력이 가장 큰 몇개의 지역을 선정하고 그 지역에 집중적인 투자를 함으로써 주변지역으로 개발효과를 확산시켜 나가는 개발방법이다³⁾. 그리고 外發的 개발방법은 內發的 개발방법과 달리 개발잠재력이 가장 큰 몇개의 지역에 집중적인 투자를 위한 투자재원을 주로 외부로부터 재원의 지원 및 유입을 통해 충당시키는 개발방법이다⁴⁾. 일반적으로 지역개발이 상향식개발이 아닌 하향적개발 방식으로, 균형개발이 아닌 불균형 거점개발방식으로, 내발적 개발방법이 아닌 외발적 개발방법으로 주로 추진되면 지역 주민들의 개발사업에의 참여부진 및 투자부진, 지역소득의 유출문제, 개발의 균형분산효과의 미흡 등의 문제점을⁵⁾ 가져오게 된다.

따라서 지역개발에 있어서 당해지역이 보유하고 있는 域內資金의 活用은 첫째, 지역이 부존하고 있는 자원, 기술에 자주적인 재원투입의 결합을 이루어 개발하는 內發的 開發을 가능케 하는데 그 의의가 크다. 내발적 개발은 종래의 外發的 개발방법에 대한 새로운 전환으로 나타난 것으로 자원, 노동력, 기술 등 한 지역이 부존하고 있는 모든 잠재력을 최대한 활용하기 위하여 地域이 보유하고 있는 域內資金을 중심으로 자주적인 재원을 적극 活用하는 개발방법인데⁶⁾, 이⁷⁾ 유발되는 소득과 고용의 波及이 유출되지 않고 지역의 경제순환에 재투입된다는 점에서 지역경제 효과가 크게 나타난다. 그러므로 내발적 개발은 그 지역에 특징지워진 자원과 기술을 동원하여 반드시 큰 것부터 개발을 시작하기 보다는 조그만 것이라도 지역의 성장발전에 기여할 수 있도록 하는 개발방법이다. 내발적 개발에 의한 지역개발의 예로 日本의 地場産業 개발사례를 들 수 있다. 일본의 地場産業은 주로 지역의 자원, 노동력, 기술을 결합하는데 지역의 域內資金을 활용하여 지역적 獨立性을 가진 特産品을 생산하여 全國 또는 輸出市場에 판매하고 있는데, 이 지장산업의 육성은 생산비로 충당된 資金과 그로 인해 발생하는 附加價値가 地域內에서 비교적 크게 순환되고, 나아가 지역내에서의 雇傭과 취업기회의 창출도 비교적 크게 하는 고용효과를 유발시키고 있다. 더구나 지역내에서의 경제활동을 활성화시켜 다시 지역내에서의 經濟的 蓄積을 증대시키는 것까지 가능케 하고 있다⁷⁾. 이점은 外來資金을 유치한 觀光施設事業이 창출된 附加

2) 崔相哲, "地方定住生活圈計劃의 背景·必要性·概念" 「地方化時代에 있어서 地域開發의 方向摸索을 위한 세미나」 주제발표자료, 서울大學校 環境大學院 1981, pp.7~9.

3) Darwent, D.F "Growth Poles and Growth Center in Regional Planning", Friedmann, J and W. Alonso eds *Regional Policy* The MIT Press 1975, pp.539~553.

4) 崔相哲 「前揭論文」, pp.9~10.

5) 金泰保, "濟州綜合開發의 發展的 補完 및 推進方案", 「社會發展研究」 제5집 제주대 사회발전연구소, 1989, p.240.

6) 崔相哲 「前揭論文」 pp.9~10.

7) 金泰保 "濟州地域 觀光所得 殘留效果 提高方案" 「社會發展研究」 제4집 제주대학교 사회발전연구소 1988, pp.153-158.

價値를 地域外로 크게 유출시키고 있는 것과는 크게 대조적이다.

둘째, 지역이 부존하고 있는 資源, 技術에 당해지역이 보유하고 있는 域內資金을 活用하는 개발은 地域의 매력력을 증대시켜 국내외관광객 유치에 크게 기여할 것이다. 지역이 부존하고 있는 독특한 자원과 전통문화를 가진 기술을 결합하는 개발은 地域의 生活文化의 한 표현이 되고, 그 자체가 하나의 중요한 관광자원이 된다⁸⁾. 한 예로 전통문화를 간직한 각종의 기술, 기능을 통하여 그 지역자원을 활용하여 지역특유의 공예품이나 특산품을 만들어 내는 경우 그 지역고유의 생활문화를 유지하면서 생산 판매된다는 점, 나아가 관광지지의 다양성을 창출해 낼 수 있다는 점에서 그 개발의의가 크다. 요컨대, 이러한 개발은 地域의 文化를 창출하여 지역의 매력력을 증대시킴으로써 관광객 유치에 크게 기여할 것이다.

셋째, 지역이 부존하고 있는 자원, 기술에 域內資金을 活用하는 개발은 地域의 開發主體力量을 제고시켜 上向式 開發을 가능케 한다. 상향식개발은 하향식개발이 개발과정에서 주민참여 부족과 주민들의 요구내지 기본수요에 민감하지 못하였다는 점을 강조함으로써, 開發을 종국적으로는 지역주민의 요구 내지 기본수요를 충족시키는 과정으로 이해하여 지역주민의 직접적인 참여 속에 진행되는 主體的 開發을 의미한다⁹⁾. 그러나 지역개발이 하향식 개발방법으로 추진될 때 개발계획과 방법이 체계적 일관성과 우수성은 있으나 지역개발을 추진하는 과정에서 지나치게 全國的인 차원의 波及效果에 치중한 나머지 지역주민의 요구나 基本需要를 경시하게 되어 지역주민의 참여나 협조를 부진하게 한다는 문제점이 발생하게 된다. 따라서 지역개발에 있어서 域內資金을 活用하는 개발은 지역주민의 의사나 기본수요를 충분히 반영할 수 있는 상향식 개발을 가능케 한다는 점에서 그 의의가 높다.

Ⅲ. 濟州開發에 있어서 域內資金의 活用實態

1. 濟州地域開發의 推進經緯와 特性

濟州道가 최초로 지역개발에 관심을 갖기 시작한 것은 1964년 「濟州島建設綜合計劃」이 확정되면서 부터이나 紙面計劃에 그쳤다. 그러나 濟州地域開發이 종합적으로 착수된 것은 「濟州道綜合開發 10個年計劃」에서 부터인데, 1970년대에서 1980년대초반까지 觀光主導型 지역개발의 기본계획이 되어 중앙정부의 강력한 의지에 의하여 집중투자가 이루어졌다. 이 계획은 개발기본방향을 관광개발의 저점화로 파급효과를 제고하고 관광자원을 조화있게 개발하여 국제수준의 관광지로

8) 「上揭論文」, pp. 154~155

9) 金泰保 “濟州綜合開發의 ……” p. 241.

조성하고, 모든 산업을 관광주도형으로 육성 발전시킴으로써 도민소득증대와 국민경제성장에 기여하는데 있었다. 이를 위한 개발전략으로서 3개 부문별개발계획을 실시하였는데, 중문관광단지 제주시 및 서귀포시 등 주요관광지를 거점개발하여 지역특성에 적합한 기능을 부여하고, 도로 항만 공항 용수 등 관광기반시설을 확충하고, 수산 축산 감귤 등 관광관련 산업의 육성 발전에 두었다¹⁰⁾. 이 계획에 따라 중문관광단지 조성, 성읍민속촌 건설, 해수욕장 정비 등 관광지개발이 부분적으로 이루어졌고, 제주공항 및 제주항 확장, 도로 및 통신망의 확충 등 각종 기반시설이 확충 정비됨으로써 당초 계획했던 목표에는 크게 미치지 못하였으나 제주관광은 어느 정도 수용능력을 갖추게 되었다.

1980년대에 들어와 開發方法에 대한 술한 논란끝에 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」이 1985년에 확정되어 1991년까지 추진되었는데, 이 계획은 개발기본방향을 觀光開發을 근간으로 한 지역개발의 촉진, 階層的 生活圈體制의 구축에 의한 생활환경정비, 自然景觀의 보전 및 환경관리에 두고 총투자비 1조6271억원이 투자계획되었는데¹¹⁾ 관광개발부문에 총투자비의 15.4%인 2,496억원, 교통 통신 및 기반시설부문에 70.9%인 1조 1,511억원, 산업개발부문 9.7%인 1,584억원, 사회개발부문 3.8%인 626억원이 투자되었다. 관광개발의 기본방향은 特定地域計劃이나 道綜合開發計劃을 통하여 國民觀光을 기반으로 하는 國際觀光地로 개발하는데 두고, 이를 실현하기 위하여 中文 城山 表善 3개 관광단지, 27개 관광지구를 개발할 것을 계획하였다. 그러나 民資와 地方政府의 투자가 부진하여 중문, 표선관광단지와 서귀포 협재지구 등 일부 관광지구가 개발되거나 개발진행 중에 있어 대부분의 관광단지 및 관광지구가 미개발된 상태로 계획이 종료되었다.

지난 70년대초 부터 추진된 濟州地域開發은 開發方法上 몇가지 특징을 갖고 있는데, 첫째 지금까지의 제주도 종합개발은 중앙정부가 주체가 되어 개발계획을 수립하고 집행하는 下向式 開發方法에 의하여 주로 추진되었다. 둘째 제주도 종합개발은 外部로 부터의 재원의 지원 및 유입을 통해 그 지역내 집중적인 투자를 함으로써 주변지역에 개발효과를 확산시키는 外發的 開發方法에 의해 주로 추진되었다. 셋째 제주도 종합개발은 한정된 투자재원을 개발 잠재력이 가장 큰 몇개의 지역을 선정하고 그 지역에 집중적인 투자를 함으로써 주변지역으로 개발효과를 확산시켜나가는 不均衡的인 據點開發方式에 의해 주로 추진되어 왔다.

지금까지 추진되어 온 제주도 종합개발 방법은 上向式開發이 아닌 下向式 開發方法으로, 內發的 開發방법이 아닌 外發的 開發방법으로, 均衡開發보다 不均衡 據點開發方式에 의해 주로 추진됨으로써 여러 면에서 많은 문제점을 드러내고 있는데, 첫째 제주도 종합개발은 道民의 의사나 基本需要를 반영하는데 미흡하였고, 둘째 주로 민간투자를 外來資本에 의존함으로써 地域所得

10) 濟州道 「濟州道綜合開發10個年計劃」, 1973, pp.35~50.

11) 國土開發研究院 「特定地域濟州道綜合開發計劃」 1985, pp.20~34.

이 道外로 유출되고 있으며, 앞으로 크게 유출될 것으로 전망되고 있다. 셋째 地域間, 産業間 발전격차가 심화되고 있으며, 넷째 행정재정금융상의 지원미흡으로 地域資本의 투자가 부진하였고, 다섯째 자연환경훼손 및 청소년비행, 제주고유의 전통 풍습의 소멸 등 사회병리현상의 증대등의 문제가 나타났다.

1992년부터 2001년까지 추진되는 제주도 종합개발은 지금까지 추진된 제주도 종합개발계획상의 문제점의 개선, 개발방향에 대한 道民意識, 국내외 여건변화 등을 고려하여 開發哲學의 일대 전환 속에서 그 開發方向과 方法이 모색되고 있다. 앞으로 추진되는 濟州道 綜合開發은 地域所得의 창출 및 최대화, 쾌적한 生活 및 福祉社會의 구현, 郷土文化의 보전 강화, 開發惠澤의 형평성 제고에 그 基本目標을 두고, 그 開發方向을 1차 및 관광산업의 집중육성을 통한 지역산업구조의 조정·고도화, 개발전략은 場所의 번영이 아닌 住民繁榮의 추구에 두고, 自然景觀 및 환경보전 체계의 확립, 社會間接資本 및 생활편익시설의 확충, 21C의 장기적 안목에서의 계획의 수립, 집행에 두고 총투자사업비 7조3억원을 투자할 것으로 계획하였다¹²⁾.

2. 濟州開發에 있어서 域內資金活用の 實態

1) 濟州道 綜合開發의 投資配分 및 財源調達의 現況과 特性

제주지역개발로 추진된 特定地域 濟州道綜合開發計劃은 그 개발기본방향을 국민관광을 기반으로 國際觀光을 유도하고, 관광개발을 주축으로 하는 지역개발을 추진하여 제주 및 서귀포 중심의 양핵생활권을 형성하는데 두고, 이를 위해 부문별계획으로 觀光開發計劃, 定住 交通 및 基盤施設計劃, 産業 및 社會開發計劃을 수단으로 하고 있다. 이 계획을 추진함에 있어 소요되는 총투자비는 (표1)에서 보는 바와같이 1조6,217억원으로 관광개발부문 7,617억원, 교통 통신 및 기반 시설부문 7,458억원, 산업개발 1,323억원, 사회개발부문에 467억원을 각각 재원배분할 것으로 계획하였다. 투자재원별로 볼때 國費 2,313억원(17%), 地方費 1,011억원(7%), 公社 3,973억원(28%) 民資 9,575억원(48%)으로 계획하였는데¹³⁾ 투자재원의 절반을 民間投資에 의존하고 있어 제주개발의 성패는 민간투자에 달려 있다고 할 수 있다.

제주도 종합개발의 계획기간 중 投資實績을 보면 계획된 총투자 중 1조 6,217억원이 투자됨으로써 96%의 진척을 보였는데, 투자부문별로 볼때 관광개발 2,696억원으로 계획된 투자비의 33%, 교통통신 및 기반시설 1조1,511억원으로 154%, 산업개발 1,584억원으로 180%, 사회개발 626억원으로 132%의 투자실적을 보였는데, 특히 관광개발부문의 투자실적이 극히 부진하였던 것으로

12) 濟州道 「濟州道綜合開發計劃」, 1994, pp.36~38.

13) 國土開發研究院 「前掲書」 pp.254~265.

나타났다. 1991년까지 추진된 투자사업의 재원조달실태를 보면 國費 2,581억원으로 당초 계획했던 것보다 초과하여 110% 투자되었고, 地方費 1,455억원으로 144% 투입된 반면, 公社 3,530억원으로 88%, 民資 8,651억원으로 90% 투입되어 公社와 民間部門의 투자가 계획했던 투자비에 비해 저조하였던 것으로 나타났다. 특히 관광개발분야의 경우 地方과 民間의 투자가 각각 29%, 31%로 나타나 극히 저조하였던 것으로 나타났다.

<表 1> 濟州道 綜合開發計劃의 投資計劃 및 實態

(단위: 억원)

구분	부 문 재 원	관광개발	교 통 및 기반시설	산업개발	사회개발	계
투 자 계 획	국 비	107	1,626	383	197	2,313
	지 방 비	246	509	127	129	1,011
	공 사	497	3,470	6	-	3,973
	민 자	6,767	1,853	807	148	9,575
	계	7,617	7,458	1,323	474	16,872
투 자 실 적	국 비	65(60)	1,757(108)	409(106)	350(177)	2,581(111)
	지 방 비	72(29)	1,104(216)	143(112)	136(105)	1,455(143)
	공 사	251(50)	3,125(90)	139(2,316)	15	3,530(88)
	민 자	2,018(31)	5,525(298)	893(110)	125(84)	8,651(90)
	계	2,496(33.0)	11,511(154)	1,584(120)	626(132)	16,217(96)

資料: 濟州道 開發局 1992.

()는 투자계획중 부문별로 본 투자실적

觀光開發事業의 경우 국민관광을 기반으로 하여 國際觀光地로 개발하여 나간다는 기본방향에 따라 3개 觀光圈地, 27개 觀光地區를 개발할 것으로 하여 (표2)에서 보는 바와같이 총 7,617억원의 투자사업비를 투자할 것으로 계획하였다. 그간의 투자실적을 보면 총투자비 가운데 2,496억원이 투자됨으로써 33%의 저조한 실적을 보였는데, 투자사업 분야별로 볼때 관광단지개발에 계획된 투자의 33% 1,268억원으로 관광지구개발 114억원으로 47%, 관광시설개발 1,114억원으로 137%의 투자실적을 보여 관광단지부문의 투자실적이 극히 부진하였던 것으로 나타났다. 투자사업비를 재원별로 보면 國費 65억원으로 당초 계획된 투자액의 60%, 地方費 72억원으로 29%,

公社 251억원으로 50%, 民資 2,108억원으로 31% 투자하여 民資와 地方費의 투자가 계획했던 투자비에 비해 부진하였던 것으로 나타났는데, 특히 관광단지와 관광지구개발사업의 경우 민간부분의 투자가 극히 저조하였다.

〈表 2〉 濟州道 綜合開發計劃上の 觀光開發部門의 投資計劃 및 實態

(단위: 억원)

구분	재원	국비	지방비	공사	민자	계
투자	관광단지	93	26	497	1,826	3,813
	관광지구	14	69		151	239
계획	관광시설	-	-	-	808	808
	계	107	246	497	6,767	7,617
투자	관광단지	51(54)	26(100)	251(45)	940(51)	1,268(33)
	관광지구	14(100)	46(66)		54(35)	114(47)
실적	관광시설				1,114(137)	1,114(137)
	계	65(60)	72(29)	251(50)	2,108(31)	2,496(33)

資料: 濟州道 開發局 1992.

()는 투자계획중 관광단지 및 지구별로 본 투자실적

교통통신 및 기반시설부문의 개발은 定住生活圈 조성과 관광지의 기반강화를 위해 도로, 항만, 통신, 상하수도 등 기반시설 확충 정비에 (표3)에서 보는 바와 같이 총 7,458억원을 투자할 것으로 계획하였다. 투자실적을 보면 교통통신 및 기반시설 부문의 총투자가 1조1,511억원이 이루어져 당초 계획된 투자의 154%를 달성하였는데, 이를 투자사업 분야별로 보면 항만개발에 투자계획의 112%인 926억원, 하수처리 시설 181%인 429억원, 도시개발부문 106%인 6,684억원이 투자되었으나 용수 에너지 통신 새마을 사업 특히 도로개발 등은 투자수준이 낮은 것으로 나타났다. 또한, 투자재원별로 보면 국비 1,757억원으로 당초 투자계획의 108%, 지방비 1,104억원으로 216%, 공사 3,125%억원으로 90%, 민자 5,525억원으로 298% 투자하여 公社부분의 투자를 제외하고는 당초 투자계획을 달성하였던 것으로 나타났다.

〈表 3〉 濟州道 綜合開發計劃上의 交通通信 및 基盤施設部門의 投資計劃 및 實態
(단위 : 억원)

구 분		재 원	국 비	지 방 비	공 사	민 자	계
투 자 계 획	도 로		617	354		1	973
	항 만		816				816
	통 신		19		1,099		1,118
	용 수		73	186		198	259
	처리시설		126	137			237
	에너지			5	1,227	19	1,251
	도시개발		40	588	1,567	4,095	6,291
	새 마을		17	124		11	208
계			1,626	509	3,470	1,853	7,458
투 자 실 적	도 로		543 (87)	210 (59)		1 (100)	754 (77)
	항 만		926 (112)				926 (112)
	통 신		30 (157)		991 (90)		1,021 (91)
	용 수		71 (97)	184 (98)			255 (98)
	처리시설		129 (100)	300 (211)			429 (181)
	에너지			2 (40)	1,213 (94)	26 (136)	1,241 (99)
	도시개발		35 (87)	285 (54)	921 (57)	5,443 (130)	6,684 (106)
	새 마을		23 (135)	123 (107)		55 (327)	201 (96)
계			1,757 (108)	1,104 (216)	3,125 (90)	5,525 (298)	11,511 (154)

資料 : 濟州道 開發局 1992.

()는 투자계획중 관광단지 및 지구별로 본 투자실적

産業開發部門의 경우 지역산업인 농업 축산 임업 수산업을 진흥시키기 위해 (표4)에서 보는 바와같이 총투자비 1,563억원을 투자할 것으로 계획하였는데, 그 투자실적을 보면 투자계획의 101%인 1,584억원이 투자되었다. 이를 산업부문별로 보면 농업개발에 투자계획의 82%인 536억원, 축산에 98%인 285억원, 임업에 127%인 74억원, 수산업에 121%인 689억원이 투자되었는데, 재원별로 보면 국비가 당초 투자계획의 106%인 409억원, 지방비 112%인 143억원, 공사 78%인

139억원, 민자 110%인 893억원으로 투자하여 공사부문의 투자를 제외하고는 당초 투자계획을 실현하였던 것으로 나타났다.

〈表 4〉 濟州道 綜合開發計劃上の 産業開發部門의 投資計劃 및 實態

(단위 : 억원)

구분	재원	국비	지방비	공사	민자	계
투자계획	농업	61	23	16	550	650
	축산	29	7	160	63	290
	임업	17	12		29	58
	수산업	365	87	1	119	565
	계	383	127	177	807	1,563
투자실적	농업	46(75)	21(95)	2(12)	467(82)	536(82)
	축산	11(37)	7(100)	136(82)	131(192)	285(98)
	임업	19(105)	15(125)		40(130)	74(127)
	수산업	333(90)	100(117)	1(100)	255(205)	689(121)
	계	409(106)	143(112)	139(78)	893(110)	1,584(101)

資料 : 濟州道 開發局 1992.

社會開發部門의 개발은 선진수준의 생활환경을 실현하기 위해 (표5)에서 보는 바와같이 총 474억원을 투자할 것으로 계획하였는데, 그 투자실적은 총투자 638억원이 투입되어 투자계획의 104%를 달성하였다. 이를 투자사업 부문별로 보면 교육진흥에 투자계획의 150%인 309억원, 문화진흥 68%인 148억원, 문화재보존 67%인 29억원, 보건의료 128%인 47억원, 체육 66%인 64억원, 사회복지 107%인 41억원이 투자되었는데, 투자재원별로 볼때 국비 350억원으로 당초 투자계획의 143%, 지방비 142억원으로 101%, 공사 16억원으로 80%, 민자 130억원으로 51% 투자되어 공사와 민간부문의 투자가 저조하였던 것으로 나타났다.

〈表 5〉 濟州道 綜合開發計劃上的 産業開發部門의 投資計劃 및 實態

(단위 : 억원)

구분	재원	국비	지방비	공사	민자	계
투자 실적	교육	153	55		7	206
	문화	8	39		170	217
	문화재	32	11			43
	보건의료	18	8		13	39
	체육	33	20		44	97
	사회복지			7	20	20
	계	244	140	20	254	608
투자 실적	교육	272(177)	30(54)		7(100)	309(150)
	문화	8(100)	47(120)		93(54)	148(68)
	문화재	8(25)	19(172)		2	29(67)
	보건의료	19(101)	15(187)		13(100)	47(123)
	체육	35(106)	28(140)		1(2)	64(66)
	사회복지	8	3(42)	16(80)	14(70)	14(107)
	계	350(143)	142(101)	16(80)	130(51)	638(104)

資料 : 濟州道 開發局 1992.

2) 濟州開發에 있어서 域內資金 活用の 實態

제주도가 地域開發을 본격적으로 추진한 것은 1970년대 濟州道 綜合開發計劃, 1980년대에 들어와 1991년까지 特定地域 濟州道綜合開發計劃을 추진하였는데, 이 기간동안의 域內資金 活用實態를 분석, 고찰하여 그 活用可能性과 限界를 검토토록 한다.

1991년까지 추진된 제주도 종합개발은 투자, 배분 및 資金活用に 있어서 理念的으로는 內發的 개발방법에 의한 개발전략으로 추진할 것으로 제시하고 있으나 이 계획이 담고 있는 사업의 규모나 성격으로 볼때 대부분 外來資金 및 資本에 의존하여 투자되었다. 지금까지 추진된 제주도 종합개발은 國際觀光이 가져다주는 국민경제적 효과를 강하게 의식하여 개발의 효과가 地域에 확산되도록 하는 國民觀光차원의 개발보다는 대규모 觀光團地를 조성하는데 그 중점을 두었다. 이러한 대규모 觀光團地 중심의 개발은 대규모 시설투자가 필요하기 때문에 資本力이 영세한 域內資金은 개발사업에의 참여기회가 거의 배제되고 外來資本 위주의 개발을 불가피하게 되었다.

〈表 6〉 濟州道內 1급 관광호텔의 所有 實態

(단위 : 억원)

업 체 명	대 표 자	출 신 자	객 실 수	설립연도	비 고
제주 KAL호텔	전 창 수	서 울	310	1974	
제주 그랜드호텔	김 정 은	서 울	522	1981	
모수관광호텔	오 익 선	서 울	127	1985	
오리엔탈호텔	김 인 식	재일교포	206	1988	
그린관광호텔	백 갑 송	재일교포	51	1987	
호텔제주로얄	안 철 중	재일교포	115	1979	
하와이호텔	주 용 순	서 울	72	1988	
시몽호텔	김 원 길	서 울	66	1988	
서울관광호텔	김 학 승	서 울	109	1987	
귀빈파크호텔	이 제 우	서 울	40	1988	
필관광호텔	윤 상 호	서 울	88	1987	
제주와싱턴호텔	이 전 배	서 울	189	1986	
제주파라다이스호텔	강 수 창	서 울	58	1970	
제주마리나관광호텔	구 영 학	서 울	80	1983	
팔레스호텔	이 관 옥	재일교포	77	1986	
탐라관광호텔	문 명 숙	충청남도	62	1985	
그레이스관광호텔	주 인 석	서 울	61	1988	
제주프린스호텔	한 태 규	서 울	70	1986	
하얏트리젠시제주	이 상 학	서 울	224	1985	
대신관광호텔	강 공 권	재일교포	89	1981	
서구파크관광호텔	박 수 현	충 청 도	66	1986	
서귀KAL호텔	전 창 수	서 울	225	1985	
홀리데이제주	김 경 숙	서 울	101	1988	
한국콘도미니엄	송 석 호	서 울	226	1983	
구산관광호텔	구 자 훈	경 남	51	1990	
라곤다호텔	김 영 수	재일교포	177	1989	
제주마리나관광호텔	이 재 섭	서 울	80	1991	

자료 : 제주상공회의소, 제주기업체총람, 1994.

<表 7> 大規模 觀光事業體의 所有 實態

(단위 : 억원)

업 체 명	대 표 자	출 신 자	설립연도	비 고
대 유 수 령	박 경 선	서 울	1981	
오라칸트리구락부	김 정 은	서 울	1977	
제주칸트리구락부	백 일 선	재일교포	1985	
한라레저관광골프	정 이 수	재일교포	1989	
제주민속촌	박 성 준	서 울	1987	
덕수제주조각공원	한 준 석	서 울	1987	
로얄마린파크	안 철 중	재일교포	1986	
신천지미술관	정 관 모	서 울	1986	
대국해저관광	김 용 이	서 울	1988	

자료 : 제주도 관광협회

1991년까지 추진된 제주도 종합개발은 대규모 개발사업이 觀光施設事業을 중심으로 하여 이루어졌는데, 관광시설사업의 경우 (표6)에서 보는 바와같이 1992년까지 건설된 관광호텔은 모두 27개 업체, 관광객 이용시설 업체는 (표7)에서 보는 바와같이 9개 업체가 조성되었으나, 域內資金인 재일교포 및 제주지역기업이 투자한 것은 9개 업체에 불과한 것으로 나타났다. 이와 같이 지역개발사업이 開發 그 자체만을 생각하고 地域을 도외시하여 外來資本에 주로 의존하여 추진됨으로써 지역의 主體性은 크게 약화되고 투자의 果實인 소득이 크게 地域外로 유출되는 결과를 낳았다.

한편, 영세한 域內資金을 활용하여 1차산업과 연계하여 관광산업에 참여하여 경영성과를 얻고 있는데, 그 사례를 들어본다.

○ 해산물향토음식점의 운영 : 성산리 해녀 20여명이 1983년 성산일출봉 입구에서 3천만원을 공동출자하여 「해녀의 집」이라는 해산물 향토음식점을 개설하고 공동으로 채취한 해산물을 이용하여 향토음식을 만들어 판매하여 연간 8천만원 이상의 소득을 거두고 있다. 또하나의 다른 해산물 향토음식점은 「해녀의 집」에 참여하지 못한 130여명의 해녀들이 87년 8월 5천만원의 사업비를 투자하여 잠수관광 작업장에 향토음식점을 개설하여 공동으로 채취한 해산물 및 향토음식 등을 판매하여 6년동안 연평균 1억3천만원 이상의 소득을 올리고 있다. 경영방식은 해녀들이 조별로 해산물을 공동으로 채취, 구입하고 공동으로 판매하여 이익금을 공동으로 분배하는 방법을 채택하고 있다.

○ 관광보트 및 승마장운영 : 성산리 주민 4명이 1986년 약 7천만원을 공동출자하여 간이

선착장을 축조하여 성산일출봉 일대를 중심으로 한 관광보트 운영사업을 하여 연간 1억원 이상의 소득을 올려 성공한바 있다. 성산일출봉은 사방 어느 곳에서 보아도 빼어난 경관을 가지고 있는 곳으로 쾌속보트를 이용한 해상관광은 더 없는 매력이 되고 있어 관광보트운영은 이미 경제성있는 사업으로 알려져 있었다. 성산리 청년회에 의한 관광승마장 개설은 1985년부터 성산일출봉 입구에 말 3필을 가지고 사진촬영, 간이승마를 제공하여 연간 3천만원의 소득을 올려 지역사회조직이 영세한 域內資金을 활용하여 관광개발사업에 참여함으로써 성공한 사례가 되고 있다. 이외에도 한림공원, 산굼부리 등의 관광지개발과 관광숙박업 가운데 일반호텔, 여관, 여인숙 및 민박 등 여행업, 토산품 판매업 및 음식업, 관광농원 등에 역내자금이 활용되고 있다.

제주도내 영세한 域內資金을 활용하여 소규모의 지역개발사업에 참여하여 성공한 경영사례를 통하여 부분적으로 그 활용가능성을 전망할 수 있으나, 대규모 호텔, 관광객이용시설업 등의 지역개발사업의 경우 域內資金의 참여 기회가 거의 배제되었는데, 그 원인은 행정·재정금융상의 지원미비, 地區指定開發方式 및 開發方法의 한계 등에서 찾을 수 있다. 첫째, 域內資金을 유치, 활용하기 위한 행정 재정금융상의 지원책이 전혀 없었다. 그동안 추진된 제주도 종합개발사업은 이념적으로는 역내자금을 주로 활용하는 內發的 개발방법에 의한 개발전략으로 추진할 것으로 제시하고 있으나 제주도의 域內資金活用に 대한 재정 금융상의 지원이 거의 이루어지지 않아 장래 수익성 전망이 불투명하게 됨으로써 域內資金의 관광사업참여기회를 제공하지 못하였다. 또한, 복잡한 인허가 절차가 제약요인이 되었다. 地域資本이 관광개발사업 신청시 각종 인허가 절차가 복잡할 뿐만 아니라 각 부처의 승인, 협의과정에 많은 시간과 경비가 소요되는 경우가 허다하여 지역투자를 어렵게 함으로써 域內資金活用在 더욱 부진하게 되었다.

둘째, 地區指定開發方式이 제약요인이 되었다. 제주도 종합개발은 3개 관광단지, 27개 관광지구를 조성하는 지구지정개발방식으로 추진되었는데¹⁴⁾, 계획적인 관광개발, 환경훼손의 확산 최소화, 공공시설의 유치용이 등 계획의 체계적인 접근은 가능케 했으나 지가의 상승 및 토지확보 곤란, 계획추진의 경직성 등이 영세한 역내자금의 참여를 어렵게 하였다. 한예로, 중문관광단지의 조성의 경우에 있어서 한국관광공사의 경제적 수익성 위주의 관광시설의 개발, 투자유치 등 관광단지의 경직적인 개발, 관리에 의하여 추진됨으로써 제주도내 영세한 역내자금 활용의 기회는 거의 고려되지 않았다.

셋째, 제주도 종합개발의 開發方法 및 推進戰略도 제약요인이 되었다. 종래 제주도 종합개발은 상향식개발이 아닌 하향식개발로, 내발적 개발방법이 아닌 외발적 개발방법으로, 균형개발이 아닌 불균형 거점개발방식으로 추진됨으로써 지역주민들의 요구나 기본수요를 반영하는데는 등한시 하게 되어 역내자금의 활용기회가 배제됨으로써 지역주민 입장에서는 소외감과 이익분배에 있어서 피해를 받고 있다는 생각을 갖게 하였다.

이와 같이 제주도 종합개발은 그동안 域內資金의 효율적인 조달 및 活用在 이루어지지 않은

14) 濟州道 「特定地域濟州道綜合開發會計劃：觀光開發部門」 1984, pp. 189~205.

채, 開發 그 자체만을 고려하여 外來資本에 의해 추진됨으로써 여러가지 문제점을 가져왔다. 첫째, 地域所得의 域外流出문제가 제기되고 있다. 濟州道 觀光所得의 經濟效果分析연구에 의하면 1991년 한해동안 제주도 관광수입 가운데 약 19%인 1965억원이 유출된 것으로 나타났는데¹⁵⁾, 이는 앞으로 더욱 증가할 것으로 전망되고 있어 제주개발에 있어 당면과제가 되고 있다.

둘째, 관광산업과 지역산업과의 연계성도 미흡한 것으로 나타났다. 제주도 종합개발은 관광산업을 중심으로 투자배분을 집중화함으로써 지역기존산업인 농수산업 및 제조업, 건설업 등과의 연계 속에서 개발효과를 확산시키는 개발전략을 채택하였으나 역내자금이 충분히 활용되지 못함으로써 관광산업중심의 개발로 끝나 다른 산업에의 과급효과가 별로 나타나지 않았다. 관광산업의 전후방 연관효과는 각각 0.911, 1.0180에 불과한¹⁶⁾ 것으로 나타났다.

셋째, 지역간 발전격차를 가져 왔다. 지금까지 추진된 제주도 종합개발은 개발잠재력이 큰 관광단지나 관광지구를 선정하여 그 지역에 집중적인 투자를 함으로써 주변 농어촌지역에 개발효과를 확산시키는 개발전략에 의하여 계획을 추진하였으나 주변 농어촌의 역내자금 및 자원과의 연계화가 이루어지도록 추진되지 못함으로써 관광지의 여건조성에는 기여하였으나 관광단지 중심의 개발로 끝나 주변농어촌지역으로 개발과급효과가 나타나지 않은 채 개발의 섬이 되었다.

넷째, 지역투자 부진을 가져왔다. 그동안 추진된 제주도 종합개발은 그 투자재원을 국비 17%, 지방비 7%, 공사 28%, 민자 48%로 구성되어 있어 투자재원의 절반을 민간투자에 의존하고 있기 때문에 제주도 지역개발의 성패는 민간투자유치에 달려 있었다고 말할 수 있다. 그러나 域內資金活用に 대한 충분한 유인책이 마련되지 못함으로써 관광개발사업의 경우 투자계획 가운데 33% 실적을 보여 민간투자가 극히 부진하였던 것으로 나타났다.

IV. 濟州開發에 있어서 域內資金의 效率的인 活用 및 調達方案

1. 濟州開發에 있어서 域內資金의 活用 및 投資配分の 基本方向

지금까지 추진된 제주도 종합개발을 중심으로 域內資金의 活用 實態를 분석하여 본 결과, 제주도내 영세 역내자금이 소규모 지역개발사업에 참여하여 부분적으로 성공한 사례가 있으나, 호텔, 관광이용시설업 등 대규모 관광개발사업이 대부분 外來資本에 의해 추진되어 域內資金의 활용 및 참여기회가 거의 배제되었는데, 그 주된 원인은 행정 재정금융상의 지원 미흡, 지구지정

15) 金泰保, 高南旭, 許香珍, 金性俊 「濟州道 觀光所得의 經濟效果分析」, 濟州大學校 地域發展研究所, 1991, pp. 134~140.

16) 金泰保 「濟州經濟의 構造的 特性과 成長展望」 「論文集」 제31집, 제주대학교 1990, p. 389.

개발방식 및 지역개발방법의 한계 때문인 것으로 나타났다. 그결과, 지역소득의 역외유출, 관광산업의 지역기존산업에 대한 연관과급효과 미흡, 지역간 발전격차 및 지역투자 부진 등의 문제점을 낳고 있다. 이는 제주지역개발이 域內資金을 충분히 활용하지 못한 채 外來資本 위주의 개발로 추진된 결과에서 발생한 것이다.

따라서 앞으로의 제주지역개발은 국민경제의 효율성을 극대화시킴은 물론, 지역내 소득과 복지를 고루 분배시키는 방향으로 추진되어야 한다는 점에서 종래의 제주개발에서 추구해온 發展目標, 開發方法 및 財源配分戰略에 대한 반성과 더불어 새로운 발전목표와 개발방법으로 개선 보완함은 물론, 특히 투자자금활용 및 배분방향이 재조정되지 않으면 안된다.

특히 제주개발은 域內資金을 최대한 활용되는 방향에서 제주도 종합개발이 추진되어야 한다는 전제하에 域內資金의 활용 및 投資配分의 基本方向은 첫째 제주경제내 產業構造를 고도화시킬 수 있도록 배분되어야 한다. 제주경제 구조분석을 통해 볼 때 성장잠재력은 관광산업에서 나타나고 있는데¹⁷⁾, 관광산업을 선도산업으로 하여 지역기존산업인 농수산업, 제조업, 건설업 등과의 연계성(linkage effect)을 강화할 수 있도록 배분되어야 한다. 곧, 관광산업과 지역산업과의 연관개발전략은 3차산업의 개발은 물론, 관광산업과 전후방연관효과가 큰 농수산업, 제조업 및 건설업의 발전을 동시에 가져와 산업연관과급효과의 극대화를 추구할 수 있다.

둘째, 앞으로의 제주개발은 그 투자배분에 있어 場所의 번영보다는 住民의 번영을 추구하는데 그 목표를 두어야 한다. 지금까지 추진되어온 제주개발은 道民所得創出效果보다는 관광이 가져다주는 국민경제적 과급효과에 중점을 둠으로써 대규모 시설투자를 중심으로 外來資本 위주의 개발투자가 불가피하게 하여 영세한 域內資金의 참여기회가 거의 배제되었다. 최소한 앞으로의 제주개발은 그 투자효과의 대상이 장소가 아니라 地域住民이며, 장소의 번영이 주민의 번영으로 직결되는 것이 아님을 감안하여 계획사업마다 개발의 효과가 지역주민에게 귀착될 것인지를 검토하면서 배분토록 한다.

셋째, 앞으로의 제주개발의 투자배분은 住民意辨 및 지방의 基本需要를 충족시키는 방향에서 배분되어야 한다. 종래의 제주개발은 하향식개발방법에 의하여 추진된 결과 지역주민의 입장에서는 개발사업의 선정과 집행에 제대로 참여하지 못하였기 때문에 소외감과 이익분배에 있어서 피해를 받고 있다는 생각을 갖게 되었다. 따라서 앞으로의 제주개발은 지역주민의 직접적인 참여속에서 이루어져야 한다는 점에서 그 투자배분은 주민의사 및 기본수요를 충족시키는 방향에서 배분되어야 한다.

넷째, 앞으로의 제주개발의 투자배분은 國內外의 與件變化를 고려한 가운데 배분되어야 한다. WTO체제의 출범이후 제주경제는 국제화 개방화 시대를 맞아 무한경쟁시대에 직면해 있다. 제주

17) 金泰保 「上揭論文」, pp. 389~390.

경제 전산업은 이제 국제경쟁력을 갖지 않으면 안된다. 특히 제주농업의 경우 무한경쟁시대에 적응할 수 있도록 경쟁력 있는 산업으로 발전시키는 것이 주요과제가 되고 있다. 따라서 제주개발 투자배분도 제주경제가 국제화 개방화시대에 적응할 수 있도록 경쟁력을 배양하는 방향에서 배분되어야 한다.

2. 濟州開發에 있어서 域內資金의 効率的인 活用 및 調達方案

제주개발에 있어서 域內資金의 効율적인 조달 및 活用方案은 公共部門과 民間部門 두가지 측면에서 나뉘볼 수 있다. 공공부문의 조달 및 活用은 주로 지방자치단체 및 공공기관의 주로 公益目的을 달성하기 위하여 재정수입 등을 재원으로 조달, 活用하는 것인데 반해, 민간부문의 경우는 민간자본가가 私的인 이윤추구를 위하여 자본을 투자하는 것을 의미한다. 따라서 여기서는 공공부문과 민간부문으로 나뉘 고찰하도록 한다.

가. 公共部門을 통한 域內資金의 活用 및 調達方案

공공부문을 통한 域內資金의 조달 및 活用은 제주지역주민의 요구나 기본수요를 충족시키기 위하여 필요한 재원을 스스로 조달하여 活用한다는 측면에서 그 의의가 높는데, 지역적 특성을 고려할때 제주개발을 위해 공공부문을 통한 域內資金의 조달 및 活用방안은 제주관광진흥개발기구의 설치·운영, 지역개발채권의 발행·운영, 경영수익사업 확대실시 등에서 검토될 수 있다.

(1) 濟州道觀光振興開發基金의 設置·運用

제주지역개발을 위한 투자재원을 効율적으로 조달하고 관리하기 위하여 濟州道財政의 一般會計와 달리 濟州道開發特別法 제27조에 근거하여 濟州道開發 特別會計를 설치 운영하고 있다¹⁸⁾. 관광단지나 관광지구를 조성함에 있어 사회간접자본의 확충과 관광기반시설확충이 시급함에도 현재의 빈약한 지방재정규모로는 이를 뒷받침하기가 어렵다는 점을 감안하여 부족재원을 보존하고 개발계획사업과 투자재원과의 効율적인 연계를 도모하여 지출의 効율화를 기하기 위하여 도입되었다.

그러나 특별회계의 세출분야를 보면 향토문화보존, 농수산업진흥, 관광산업진흥, 생활환경개선 및 자연환경보전, 교육문화예술진흥, 특별개발우대사업, 지역주민공동 및 농어민단체의 소득증대사업 등에 대한 용자 등 제주도종합개발계획과 관련하여 광범위하게 포괄하고¹⁹⁾ 있어 제주도 종합개발계획의 일반회계적 성격을 띠고있다. 따라서 현 특별회계의 체계로서는 국제화 개방화시대의

18) 濟州道 開發特別法 第27條

19) 濟州道 開發特別法 第28條

무한경쟁시대를 맞아 경쟁력있는 산업육성을 위한 지원이 미흡하다는 점에서 濟州道觀光振興開發基金의 설치, 운영이 요구된다. 제주도관광진흥개발기금은 국제화 개방화시대를 맞아 관광산업이 국제경쟁력을 가져야 한다는 차원에서 영세한 역내자금의 관광산업참여시 필요한 재원을 적시에 공급하여 관광개발사업을 신속하고 일관성있게 추진할 수 있도록 자금공급원의 기능을 수행하는 공익기금이다.

정부는 관광산업의 육성을 위하여 1972년 觀光振興開發基金을 설치운영하여 관광산업의 발전과 관광외화수입의 증대를 위해 관광호텔을 비롯하여 관광시설의 건설 개보수에 지원하여 왔으나 극히 일부호텔 및 시설을 중심으로 지원되어 미흡한 상태이다. 제주도의 域內資金을 활용하는 영세한 관광산업의 국제경쟁력 강화를 위하여 국제관광진흥을 위한 관광단지개발의 촉진, 관광사업의 육성, 해외홍보를 위한 관광마케팅지원 등을 위한 濟州道觀光振興開發基金의 설치·운영이 요구되고 있다. (表 8 참조)

〈表 8〉 濟州道觀光振興開發基金의 설치, 運營(案)

目 的	○ 관광단지 및 관광지구의 기반조성 ○ 국제경쟁력있는 관광산업의 육성
財 源	○ 관광진흥기여금 ○ 지역개발채권 매각금 ○ 개발이익 환수 가운데 국가귀속 개발부담금
運 營	○ 역내자금을 활용하는 관광관련업체의 시설자금 및 운영자금 용자 ○ 신규관광지개발, 기존 관광지정비계획 관광지관련사업 ○ 조사 개발 교육 홍보사업 등 관광산업의 경쟁력강화에 관련된 사업지원

(2) 地域開發債券의 發行·運用

濟州開發投資의 自主的인 재원조달을 위해 지방채 발행을 확대토록 한다. 지방채란 지방자치단체가 재정수입의 부족을 보충하고 지역개발을 위한 투자재원을 조달하기 위하여 발행하는 것이다. 지방채를 통한 자금조달방식은 연차적으로 元利金을 상환하기 때문에 지방자치단체의 재정에 압박을 주지 않는 장점이 있으므로 사업의 수익이 다년간 걸쳐 발생하는 관광개발사업의 자금을 충당할때 지방채를 통해 재원을 조달하는 방법이 바람직하다. 이의 활용방안은 첫째 交付公債로서 지방자치단체가 사업초기의 보상비, 기반조성비 등에 소요되는 재원이 부족한 경우 재원의 전부 또는 일부를 참여시 사업자에게 공채발행 형식으로 부담시켜 초기에 재원의 전부 또는 일부를

참여시 사업자에게 공채발행 형식으로 부담시켜 초기에 필요투자경비를 조성하는 방법이 있다. 둘째 添加消化方式으로 관광개발사업의 인허가시나 등록시에 그 대상자에게 지방채를 끼워서 판매하는 방식으로 활용할 수 있는데²⁰⁾, 지역개발채권의 인수를 조건으로 한 관광시설사업의 인허가는 특혜시비를 방지하고, 사업의 효율적인 추진을 가능케 한다는 점에서 채권발행의 의의가 있다. 濟州道는 이미 2차에 걸쳐 이 방식에 의해 지역개발채권을 발행할 것을 확정하여 있다. 또한 지역개발채권을 발행한 경우 제주도내 債券市場이 미약하다는 점을 고려하여 지역조성자금의 역외유출이 심한 제2금융권으로 하여금 강제 소환시킬 수 있도록 제도화하고²¹⁾ 있어서 二重의 인효과가 기대되고 있다. (表 9 참조)

〈表 9〉 濟州道地域開發債券 發行計劃

發行目的	○ 제주도 종합개발계획사업에 대한 사업비를 조성, 효율적으로 운영하기 위함.
發行方法	<ul style="list-style-type: none"> ○ 첨가소화방식에 의해 제주도종합개발계획 및 체육시설 설치 이용에 관한 법률 승인사업 가운데 대규모 수익사업의 승인시, 등록시 채권 인수케 함. 그 대상기준은 다음과 같다. ○ 도시개발사업 : 삭도, 궤도사업(사업비의 2%), 5만㎡이상 유원지조성(사업비의 2%) ○ 관광지조성 : 10만㎡이상 관광단지 조성(사업비의 2%) ○ 관광숙박업 : 관광호텔업, 해상관광호텔업, 휴양콘도 미니업(1객실당 3천원), 국민호텔업, 가족호텔업, 한국전통호텔업(1객실당 2천원) ○ 관광객이용시설 : 종합휴양업(사업비의 2%), 전문휴양업(사업비의 2%) ○ 사행행위업(사업장 1㎡당 3천원) ○ 체육시설업 : 18홀 이상 골프장사업(1홀당 5만원)
發行條件	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원리금 상환기간 : 도시개발사업 관광지조성사업 관광숙박업 관광객이용시설업 카지노업 등 : 10년거치 10년균등상환 ○ 체육시설업(골프장 사업) : 10거치 30년 균등상환 ○ 이율 : 년 3% 복리계산

(3) 經營收益事業의 擴大實施

지방자치단체의 경영수익사업을 실시하여 自主的인 재원조달 및 地域經濟力을 향상시키도록

20) 濟州道 開發特別法 第31條 第1項

21) 濟州道 開發特別法 第31條 第2項

한다. 지방자치단체의 경영수익사업은 사기업에 비하여 재정력 공신력이 높아 자본의 조달 자재의 공급 및 생산물의 판로확보가 비교적 용이하며 이러한 사업의 수행으로 지역개발을 촉진시킬 수 있다는 이점이 있다고 지적되고 있다. 제주도는 부존자원적 여건에서 볼때 관광개발, 지하수관 매사업, 도시개발사업 등 광범위한 분야에 걸쳐 참여할 수 있다.

다만, 지방자치단체의 경영수익사업에 참여하는데 있어 확고히 정립하여야 할 것이 責任經營制度의 확립이다. 중앙 정부가 정부투자기관에 시도하고 있는 바와 같이 事業에 대한 일정한 目標, 基本方針, 經營目標을 부여하고 책임경영케 한 후에 成果給을 지급하는 것과 같은 제도를 도입토록 한다.

나. 民間部門을 통한 域內資金의 活用 및 調達方案

제주개발에 있어서 民間部門의 역할은 대단히 크다. 사실상 민간부문은 지역개발단계의 최종과정에 해당하는데, 민간사업으로서의 특성이 강한 관광지 및 관광시설 사업의 민간참여를 크게 확대해 나가야 할 것이다. 地域의 域內資金을 개발주체로서 참여를 유도하는데는 자본규모의 영세성, 경영구조의 취약성 등 때문에 투자에 한계가 있기 때문에 域內資金의 유치 및 활용을 위한 行財政, 金融的 지원, 제3섹타의 도입·운용, 特別開發優待事業制 및 土地出資 共同開發方式 등의 방안이 모색되어야 한다.

(1) 域內資金 活用 및 誘致를 위한 行財政, 金融支援 強化

제주도의 영세한 域內資金을 활용하여 개발주체로서 참여를 유도하기 위하여 行政的, 財政金融上的 지원을 강화토록 한다.

① 認許可節次 등 행정절차를 간소화하여 行政上的 지원을 강화토록 한다. 관광개발사업이 도지사의 승인을 받은 경우는 公園法上的 공원사업의 시행인가 등 4개 법률을 허가 인가 지정 승인 받은 것으로 하고 있는 것을 地域均衡開發法에 의한 지방중소기업육성을 위한 사업인가의 수준인 國土利用計劃法 등 22개 法律을 허가 인가 지정 승인받은 것으로 의제처리를 확대하는 濟州道開發特別法의 개정이 이루어졌는데, 행정절차의 간소화에 의해 행정지원이 크게 개선될 것으로 기대되고 있다.

② 財政上的 지원을 확대 강화토록 한다. 현 제주도 종합개발분야에서 재정금융상의 지원제도는 租稅減免特別措置法 제46조에 의거한 농림축산물의 제조 또는 가공업, 전통 민속주 및 관광토산물 제조업의 경우에 한해 1996년 12월 31일까지 창업하는 중소기업에 대하여 5년간 소득세와 법인세의 면제, 지방세의 감면, 지방자치단체 및 농어민단체 등의 특별개발우대사업자에 양도한 토지에 대한 양도소득세의 면제, 특별개발우대사업에 대한 건설자금과 운영자금의 융자지원

등에 불과하여 아주 미흡한 실정이다.

따라서 제주도 종합개발분야에 域內資金을 활용하는 觀光開發事業에 대해 선별적으로 中小企業特別支援制度 및 農工團地 조성에 따른 특별조치의 수준으로 재정 금융상의 지원이 강화되어야 한다. 國稅의 경우 개발사업의 일정기간까지 소득세 법인세를 감면하며, 개발사업에 투자 할 목적으로 타지역의 토지를 매각하였을 경우 양도소득세를 면제토록 한다. 개발사업시행자가 조성한 토지를 실수요자에게 양도할때나 토지소유자가 사업시행자에게 토지를 양도할 경우 양도소득세 법인세 특별부가세 등을 면제하거나 경감토록 하고, 법인세에 대한 특별감가상각을 인정하여 숙박, 각종 휴양업도 그 적용대상으로 하고, 관광개발사업의 용도로 수입하는 機資材는 관세를 감면하거나 일정기간 분할토록 한다. 地方稅의 경우는 사업시행자가 토지취득시에는 취득세와 등록세를 면제하고, 사업시행자가 법인인 때에는 사업소득세를 면제하며, 토지 또는 시설에 대한 재산세도 일정기간 면제하거나 경감하고, 사업시행자로 부터 시설물을 양도받은 경우 취득세와 등록세를 면제토록 한다.

③ 金融上的 지원도 강화토록 한다. 현재 음식 숙박업 등의 관광산업에 대한 여신규제를 제주지역의 경제구조적 특성을 고려하여 해제토록 한다. 또한 域內資金을 활용하는 觀光開發事業의 경우 선별적으로 사업시행을 위한 토지매입시는 소요자금의 50%까지 융자하되 그 기간도 적어도 5년거치 10년분할 상환토록 하고, 건설소요자재 구입자금은 소요총액의 50%까지 융자하되 상환기간은 3~5년으로 한다.

(2) 第3섹타의 導入·運用

제주도의 영세한 域內資金을 활용하기 위해 第3섹타의 導入·運用이 필요하다. 제3섹터란 국가 지방자치단체 등 공공기관과 民間部門의 공동출자로서 설립되는 주식회사 형태로서 정부, 지방자치단체, 민간단체 및 개인으로 구성된다²²⁾. 대규모 관광개발사업의 경우 제주도의 영세한 域內資金活用만으로는 감당할 수 없기 때문에 정부, 지방자치단체 및 금융기관과의 결합에 의한 共同出資方式에 의할 때 域內資金이 관광개발사업에의 참여가 가능케 된다. 제주도의 영세한 域內資金을 고려할때 지방자치단체 등 공공부문과 민간부문의 官民合同體制의 개발은 域內資金의 영세성을 극복하면서 수익성을 동시에 추구할 수 있다.

第3섹타에 의한 개발사례는 프랑스의 「랑기에도 루질롱」 지역의 개발사례와 日本의 지방자치단체의 관광개발사례에서 찾을 수 있다. 프랑스의 「랑기에도 루질롱」 지역의 개발사례에 의하면 대규모 해양관광휴양지구를 개발하기 위하여 중앙정부, 지방정부, 민간의 조합을 조직하여, 1/3씩 출자하여 官民合同體制에 의하여 개발을 추진하였다. 투자비 가운데 토지매입, 기반시설 식재조

22) 韓國觀光公社 「프랑스 海洋觀光地開發」, 1987, pp.21~70.

성에 8억프랑, 관광위락시설분야에 80억프랑이 투입되었는데, 민간시설물의 건설에 정부보조금과 年利 3.5~6%의 특혜금융이 지원되었다.

제주도의 域內資金의 영세성을 극복하면서 수익성을 동시에 추구할 수 있는 第3섹타는 機能別 事業別로 역할분담하여 설립하는 경우 사업의 규모에 관계없이 도입할 수 있는데, 이의 기능 분담은 일반적으로 다음과 같이 분담될 수 있다.

① 中央政府部門

○ 중앙정부 : 도로, 항만, 전력, 통신 등 기반시설의 확충, 각종 행정지원, 그리고 국가도 개발투자에 참여하고 투자지분을 최종적으로 지방자치단체에 이양

○ 한국관광공사 : 대규모 관광단지의 개발분야의 전문지식, 기법의 제공, 특수관광위락시설분야에 부분적으로 참여토록 한다.

② 地方自治團體 및 公共機關

○ 地方自治團體 : 관광단지 및 지구의 마스터플랜의 작성, 토지의 취득 및 조성, 관광지구의 개발 관리, 민간개발사업의 투자지원 및 관광지의 관리·감독

○ 公共機關 : 제주도내 농축수협외 금융기관, 제주지역통신, 전력공사 등이 개발사업에 대한 원활한 자금공급, 출자, 관련관광개발사업을 건설 및 운영 관리토록 한다.

③ 民間部門

영세한 역내자금의 활용을 적극 유도한다는 차원에서 민간부문의 역할분담은 다음과 같다.

○ 民間團體 : 전도민, 재일교포들이 관광개발 및 지역개발참여를 제공한다는 이념에서 개인출자의 기회를 주되, 「제3섹타」의 투자지분을 개인이 매입, 주주로 참여토록 한다. 현재 제주도개발특별법 제32조에 의거 제3섹타에 濟州道만이 참여할 수 있도록 제한되고 있어 이를 市·郡으로 확대 적용할 수 있도록 관계법을 개정하는 것이 요구되고 있다.

(3) 特別開發優待事業制의 擴大運用과 土地出資共同開發方式의 導入

특별개발우대사업제의 도입, 운용을 통해 域內資金을 활용토록 한다. 제주도 개발특별법 제39조에 의거 주민복지 및 지역경제 활성화에 특히 이바지할 수 있는 사업을 특별개발우대사업으로 지정하여 각종 행정 및 조세·금융상의 지원을 강화토록 하고 있는데²³⁾, 그 대상사업은 다음과 같다.

- 제주도민이 총투자자본의 100분의 50이상을 출자한 사업
- 농업, 임업, 축산업에 경제적 파급효과가 현저한 사업
- 전고용인의 100분의 80이상이 제주도민인 사업

23) 濟州道開發特別法 第39條

이와 같은 특별개발우대사업의 도입, 운용은 많은 영세한 域內資金 活用の 폭이 넓어지며, 또한 地域의 자본이 지역내 자본환류효과를 가져올 수 있다는 점에서 의의가 크다.

또한, 土地를 출자하여 토지와 관광개발사업을 결합하여 추진하는 土地出資共同開發方式을 유도토록 한다²⁴⁾. 개발대상지역내에 토지를 보유한 자가 직접 토지를 자본으로 출자하는 경우 공동개발방식에 참여하여 직접 투자에 참여할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

V. 結

지금까지 제주도 종합개발을 중심으로 투자배분 및 조달실태, 역내자금활용실태를 분석하여 본 결과, 제주도내 영세 역내자금이 소규모 지역개발사업에 참여하여 부분적으로 성공한 사례가 있으나, 호텔 관광이용시설업 등 대규모 관광개발사업이 대부분 外來資本에 의해 추진되어 域內資金의 활용 및 참여기회가 거의 없었는데, 그 주된 원인은 행정 재정금융상의 지원미비, 지구지정개발방식 및 지역개발방법의 문제점 때문인 것으로 나타났다. 그 결과, 지역소득의 유출문제, 지역주민의 개발사업에의 참여부진 및 소외감팽배, 지역간·산업간 발전격차 등의 문제점을 낳았다.

따라서 앞으로의 제주지역개발은 국민경제의 효율성을 극대화시키는 물론, 지역내소득과 복지를 고루 분배시키는 방향으로 추진되어야 한다는 점에서 종래의 제주개발에서 추구하여온 發展目標, 開發方法 및 財源配分戰略에 대한 반성과 더불어 새로운 발전목표, 개발방법이 개선·보완되어야 하는데, 특히 투자자금 활용 및 배분방향이 재조정되지 않으면 안된다. 요컨대 제주개발은 域內資金을 최대한 活用되는 차원에서 제주도 종합개발이 추진되어야 한다는 전제하에 域內資金을 비롯한 투자자원배분의 기본방향은 첫째, 제주경제내 산업구조의 고도화를 가져올 수 있도록 배분되어야 한다. 둘째, 場所의 번영보다는 주민번영에 초점을 맞춰 배분되어야 하고, 셋째, 주민의사 및 기본수요를 충족시킬 수 있어야 한다. 넷째, 국내외의 여건변화도 고려하여야 한다.

제주도내 영세한 域內資金이 지역개발사업에 효율적으로 참여한 가운데 제주도 종합개발이 효율적으로 추진되기 위한 제주도 域內資金의 효율적인 조달 및 활용방안은 공공부문에서 제주도 관광진흥개발기금의 설치·운용, 지역개발채권의 발행·운용, 경영수익사업의 확대실시, 민간부문 측면에서는 역내자금활용 및 유치를 위한 행정·금융상의 지원강화, 제3섹타의 도입, 특별개발우대사업제 및 토지출자공동개발방식 등에서 검토, 모색되어야 한다.

24) 濟州道 開發特別法 第12條 第2項