

제주 국제자유도시 개발과 민간자본의 역할*

A Study on the Strategic Role of Private Capital for the Development of Jeju Free International City

김 태 보**

(Kim, Tae-Bo)

목 차

- I. 서
- II. 지역개발에 있어서 민간자본의 역할
- III. 제주개발에 있어서 민간자본의 활용 실태
- IV. 제주 국제자유도시 개발을 위한 민간자본 활용
및 투자유치 방안
- V. 결

I. 서

공간상의 변화를 도모하는 것이 지역개발이라 할 때 그 개발은 당해지역이 부존하고 있는 자원을 효율적으로 개발, 이용하여 지역 전체의 성장, 발전을 가져오는데 있다. 개발대상으로서 자원은 자연자원, 인적 및 물적자원, 제도 및 전통, 민속 등 문화적 요소까지도 광범위하게 포함된다. 따라서 일정한 지역을 대상으로 그 지역이 지니고 있는 제자원의 이용을 효율화함으로써 국가경제의 효율성과 지역 내의 소득 및 복지의 형평성을 추구하는데 있다.

* 이 논문은 한국은행 제주본부, 제주발전연구원이 주최한 지역 경제 세미나에서 주제 발표한 자료를 수정 보완한 것임.

** 제주대학교 경상대학 경제학과 교수

제주도는 1970년대 초부터 지역개발계획을 본격적으로 추진하였는데, 관광주도형 지역개발을 목표로 1970년대 「제주도 종합개발계획」, 1980년대 「특정지역 제주도 종합개발계획」, 1990년대 「제주도 종합개발계획」을 추진하였다. 3번에 걸친 지역개발계획을 추진한 결과, 관광지의 여건을 강화함으로써 관광산업을 제주 지역경제의 기반산업으로 구축하는데 크게 기여하였다. 관광수입 증대와 지역경제의 성장으로 도민소득 향상에 기여하였을 뿐만 아니라 지방재정수입 증대에도 기여하였다. 또한 제주도내에 사회간접자본 투자가 많이 이루어짐으로써 교통·통신·전력 등 주민들의 생활환경 수준을 향상시키는 데도 기여함으로써 긍정적인 역할을 하였다.

그러나 부정적 영향도 적지 않게 나타났다. 지역소득의 유출문제, 도민들의 개발에의 참여부진 및 지역투자 부진, 지역간·산업간 개발격차의 심화 등의 경제적 문제점이 나타났다. 이외에도 청소년 비행 및 각종 범죄발생의 증가, 제주 고유의 전통·풍습의 소멸, 황금만능 사고의 팽배 등의 사회문화적 측면의 문제점도 적지 않게 나타났는데, 이들 문제들은 앞으로 지역정책의 주요 과제가 되고 있다.

21세기에 들어와 제주도가 급변하는 대내외 환경변화를 슬기롭게 극복하고, 선진 지역경제로 발전할 수 있느냐 하는 문제는 중요한 이슈이다. 21세기에 있어서 제주 지역경제는 대내외 경제환경의 변화에 의해 무한경쟁시대를 맞으면서 적응의 위기를 맞고 있는데, 앞으로 감귤 중심의 1차산업과 경쟁력 없는 관광산업만으로는 적응의 위기를 헤쳐나갈 수 없다.

향후 제주 지역경제가 선진 지역경제로 도약하기 위해서는 그동안 발전과정에서 누적된 구조적 취약점을 개선하고 대내외 경제환경의 변화에 신속적으로 대응할 수 있도록, 즉 제주경제의 지속적인 성장·발전을 가져올 수 있는 획기적인 전략수단 모색이 절실히 요구되고 있는데 그 발전전략이 국제자유도시 조성이다.

따라서 이 글은 제주 국제자유도시 개발에 있어서 민간자본의 역할이 중요하다는 전제하에 제주지역을 대상으로 추진된 지역개발계획을 중심으로 민간자본의 역할, 투자재원 배분 및 활용 실태를 분석하여 문제점을 파악하고, 그 분석결과를 토대로 하여 바람직한 민간자본 활용 및 투자유치 방안을 제시하는데 있다.

Ⅱ. 지역개발에 있어서 민간자본의 역할

지역개발에 있어서 활용되는 민간자본은 일반적으로 그 출처를 기준으로 국내에서 조달될 경우 내자 혹은 내국인 투자라 하고 외국에서 조달될 경우 외자 혹은 외국인 투자라 하며, 외국인 투자는 보통 외국인의 직접투자와 차관, 증권투자, 기술이전을 총칭한다. 외국인투자는 투자 목

적에 따라 외국인 직접투자(FDI)와 외국인 간접투자자로 구분된다. 외국인 직접투자는 외국인 또는 외국기업이 경영통제를 목적으로 국내의 실물자산 소유권의 일부 또는 전부를 취득하여 이익을 추구할 목적으로 사업을 수행하는 투자행위를 말한다. 반면, 외국인 간접투자는 경영지배나 통제 목적 없이 단순히 배당수익이나 이자수익을 목적으로 기업의 주식이나 사채를 취득하는 등 보통 화폐자산만 이동하는 투자행위를 말한다.

지역개발에 있어서 민간자본의 역할은 지역경제의 성장 발전에의 기여와 공간계획적 측면의 역할에서 찾을 수 있다. 외국인 직접투자기업 등 민간자본 투자기업의 지역내 입지는 지역고용 및 소득창출, 생산·판매활동 과정에서의 직·간접 산업연관효과, 그리고 외국인 직접투자기업이 입지한 지역경제 및 기관들과의 접촉과 협력을 통한 원활한 정보교류와 기술이전·기술혁신, 교육훈련 등 다양한 경로를 통하여 지역경제에 통합되고, 궁극적으로 지역경제에 긍정적인 영향을 미치게 된다.

지역개발에 있어서 민간자본의 활용은 첫째, 지역경제내 고용소득창출효과를 가져오는 역할을 한다(ILO, 1981). 당해지역 경제외에서 유입되는 민간자본은 고용창출효과를 가져오는데 자본집약적 산업보다는 노동집약적 산업에서 많이 이루어진다. 영국, 프랑스와 같이 실업문제가 지역경제의 주요 이슈로 떠오르는 국가에서는 굳이 자본집약적 산업을 고집하지 않고 노동집약적인 직접투자를 적극적으로 유치하여 고용창출효과를 높이고 있다. 그리하여 영국과 프랑스에서는 투자인센티브를 우리나라에서의 경우처럼 투자업종을 위주로 하기보다는 투자지역, 투자규모와 더불어 고용인원규모를 기준으로 차등을 두어 지역경제의 실업문제를 해소하려고 노력하고 있다.

고용창출효과는 여러 가지 경로를 통하여 나타날 수 있다. 직접적으로는 외국인 직접투자기업에 의한 직접적인 고용창출로 인한 고용효과와 이들 기업의 경제적 활동 결과로 나타나는 간접적 효과로 나타날 수 있다. 곧, 기업의 활동에 따른 전후방 연계효과, 소득증대로 인한 수요창출로 인한 고용증대 등의 효과가 나타난다.

둘째, 산업구조조정 효과이다(Lee Chung H, 1990). 외국인 직접투자 유치는 지역경제측면에서 외국자본을 안정적으로 도입하여 고용소득창출효과를 가져와 경제성장을 이루는 수단으로서 뿐만 아니라 해외 첨단기술과 선진경영기법을 들여오으로써 산업구조 고도화를 이루는데 기여하여 지역경제내 산업구조조정 효과를 가져오게 된다.

셋째는 기술도입효과이다. 외국인 직접투자 등과 같은 민간자본의 국제적 이동은 기술의 이동을 필연적으로 수반하게 된다. 특히, 외국인 직접투자시 지역경제내 산업이 필요로 하는 신기술 또는 첨단기술의 이전이 이루어지면 해당 산업분야의 발달을 유도하게 된다. 일반적으로 볼 때 외국인 직접투자의 기술도입효과는 생산기술, 경영관리능력과 정보, 규모의 경제 등을 가져오게 된다(Gripaios P. R Cripaios and M Munday, 1997). 외국인 직접투자에 의한 신기술의 도입은

지역내 비효율적인 기업을 효율적인 기업으로 전환시키는 산업효율화를 가져오게 된다. 또한, 외국인 직접투자기업의 지역내 유치를 통해 선진 경영기법의 도입이 가능케 된다. 선진경영기법은 생산과정에서의 기업간 네트워크에 의해서 뿐만 아니라 지역내 다양한 기관과의 긴밀한 교류를 통해 습득된다.

지역개발에 있어서 민간자본의 활용은 공간계획적 측면의 역할을 하는데 첫째, 산업 Cluster의 형성을 가능케 한다. 지역경제의 활력거점인 산업클러스트는 지역경제의 활성화를 가져올 수 있는 전략적인 산업복합지대를 의미한다(Scott A. J, 1998). 지역경제 활력거점인 산업복합지대는 産(생명공학, 화학, 전자, 통신, 기계 등의 첨단기술 산업군), 學(공과대학, 자연과학대학, 농업 및 해양수산관계대학, 민간연구소 등의 연구시설), 住(유택함이 있는 마을 혹은 주거지 조성)의 각 기능이 유기적으로 연결되어 지역의 풍부한 전통과 아름다운 자연에 현대문명이 조화적으로 융화되고 기술과 문화에 뿌리를 내린 새로운 경제활력의 넘치는 산업지대 혹은 기술도시라 할 수 있다(권영섭·하은영, 2000). 산업지대 개발은 BT, IT, ET, 신소재 등과 같은 첨단기술산업을 도입해서 산업구조를 지식집약화하고 고부가가치화하며, 동시에 지역내 기존산업과의 연계발전을 도모하여 산·학·주가 조화를 이룬 지역경제 개발을 목표로 하고 있다.

둘째, 관광단지 등 단지계획을 효율적으로 추진케 한다. 관광단지는 관광진흥법 제2조에 의거 관광산업의 진흥을 촉진하고 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역으로서 법에 의해 지정된 곳이라 할 수 있다. 관광단지의 개발은 한국관광공사 또는 한국관광공사가 출자한 법인이나 관광단지를 개발하고자 하는 민간관계자가 조성계획을 작성하여 문화관광부 장관의 승인을 얻어 개발사업을 시행할 수 있도록 하고 있다. 관광단지 등 산업단지는 공간적으로 집적이익과 시너지효과를 형성케 하는데 필요한 기능간, 전문화된 기업들간의 네트워크화된 새로운 산업체제의 공간적 양식이다(Friedman J, 1974). 이와 같은 관광단지 등, 산업단지는 지역발전에 있어서 배후지역과의 공간적인 통합을 가능케 하는 지역발전의 거점이 될 수 있다(Friedman J, 1974). 1990년대 이후 본격적으로 시작된 기술발달, 경제의 개방화, 정보통신의 발달 등 사회구조의 변화에 따른 새로운 공간개발은 기능간 복합화와 전문화된 집적단지의 필요성을 강하게 요구하고 있다. 이러한 새로운 공간적 요구에 대응하기 위하여 지역발전의 성장거점인 산업단지에 대한 관심이 증대하고 있다.

요컨대, 지역개발에 있어서 민간자본의 활용은 지역경제적 측면에서 고용소득창출효과, 산업구조조정 및 고도화, 기술도입효과 등을 가져올 뿐만 아니라 공간계획적 측면에서 산업클러스트의 형성, 산업단지의 개발촉진 효과를 가져오는 역할을 하고 있다.

Ⅲ. 제주지역개발에 있어서 민간자본의 활용 실태

3.1 제주지역개발의 추진경위

제주도가 최초로 지역개발에 관심을 갖기 시작한 것은 1964년 「제주도 건설종합계획」이 확정되면서 부터이나 지면계획에 그쳤다. 그러나 제주지역개발이 체계적으로 착수된 것은 「제주도 종합개발 10개년 계획」에서부터인데, 이 계획은 1970년대에서 1980년대 초반까지 관광주도형 지역개발의 기본계획이 되어 중앙정부의 강력한 의지에 의하여 집중투자가 이루어졌다.

1980년대에 들어와 개발방향에 대한 숱한 논란 끝에 「특정지역 제주도 종합개발계획」이 1985년에 확정되어 1991년까지 추진되었는데, 이 계획은 국민관광을 기반으로 국제관광지로 개발하는 것을 개발방향으로 하여 중문 등 3개 관광단지, 27개 관광지구를 개발할 것을 주된 내용으로 하고 있다.

1990년대에 들어와 추진된 「제주도 종합개발계획」은 그 동안의 제주지역개발계획상의 문제점 개선, 개발방향에 대한 도민의식, 국내외여건 변화 등을 고려한 가운데 계획, 추진되었다. 이 계획은 「제주도개발특별법」에 근거하여 도민들의 실질적 참여와 지역적 여건을 반영하여 개발방향과 발전전략을 수립, 추진하였다.

2002년부터 2011년까지 추진되는 「제주 국제자유도시 종합계획」은 제주도를 사람·상품·자본 등이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시를 발전시키는 것을 개발목표로 하여, 총투자사업비 29조 4969억원을 투자할 것으로 계획하였다. 이 계획은 21C 국가 발전을 견인하고 지역경제기반을 확충하여 삶의 질을 제고시키기 위하여 관광, 비즈니스, 물류, 교역, 금융 등 지식기반산업의 복합적 전략기지로서 친환경적 복합형 국제자유도시를 건설하는 것을 개발방향으로 하고 있다.

3.2 제주개발에 있어서 민간자본의 활용 실태

제주지역개발을 본격적으로 추진한 것은 1970년대 이후부터인데, 지난 2001년까지 세차례에 걸쳐 추진되었다. 지난 2001년까지 추진된 제주도종합개발계획을 중심으로 민간자본의 활용실태를 분석하여 보면 다음과 같다.

1990년대 들어와 2001년까지 추진된 「제주도 종합개발계획」은 제주도의 수려한 자연환경을 보호하고 농·림·축·수산업 등 산업을 육성하여 쾌적한 생활환경 및 관광여건을 조성하여 제

주도를 국제적인 관광지로 발전시키고 제주도민의 복지향상을 이루는 것을 개발방향으로 하였다. 이를 위해 총투자사업비 9조 9580억원을 투자할 것으로 계획하였는데 이 계획은 투자사업분야별로 볼 때 <표 1>에서 보는 바와 같이 지역산업진흥분야 6조 4705억원, 자연환경보전분야 3731억원, 생활권정비 1조 4621억원, 기반시설분야 1조 6883억원을 각각 재원 배분할 것으로 계획하였다. 이 계획을 효율적으로 추진하기 위해 투자재원별로 국비 2조 4770억원(25%), 지방비 1조 5921억원(16%), 민자 5조 9519억원(69%)으로 계획하였는데 투자재원의 69% 이상을 민간자본에 의존하고 있어 제주개발의 성패는 민간자본 투자에 달려 있다고 할 수 있다.

이 계획은 계획기간 중 투자실적으로 볼 때 계획된 총투자 9조 9580억원 보다 초과한 1조 12097억원이 투자됨으로써 113%의 진척을 보였다. 투자분야별로 볼 때 농업, 관광개발 등 지역산업진흥분야에 4조 2399억원이 투자되어 계획된 투자비의 66%, 자연환경보전 3258억원으로 87%, 생활권정비분야 3조 5828억원 251%, 기반시설부문 3조 612억원 181%의 투자실적을 보였는데, 특히 지역산업진흥부문의 투자실적이 극히 부진하였던 것으로 나타났다. 투자사업의 재원 조달 실태를 보면 국비 2조 8699억원으로 당초 계획했던 것 보다 초과하여 116% 투자되었고, 지방비 1조 7624억원으로 115%, 민자 6조 5734억원 113% 투자됨으로써 당초 계획했던 것 보다 초과하여 투자되었던 것으로 나타났다.

그러나 투자사업분야별로 볼 때 지역산업진흥부문의 관광개발분야와 농외소득개발분야의 투자가 각각 58%, 19%에 불과하여 극히 저조하였던 것으로 나타났다. 특히, 관광개발분야의 투자가 부진한 것으로 나타났는데, 중문관광단지 등 3개 관광단지, 20개 관광지구개발사업이 IMF 경제위기 이후 경제여건의 변화로 민자유치가 어려워진 것이 그 주된 원인이 되었다.

<표 1> 제주 국제자유도시 종합계획의 부문별 투자계획과 실적 (1994~2001년)

(단위 : 억원)

구분	1994~2001 투자계획				1994~2001 투자실적				투자율 (%)
	계	국비	지방비	민자	계	국비	지방비	민자	
총 계	99,580	24,770	15,291	59,519	112,097	28,699	17,624	65,774	113
I. 지역산업진흥	64,705	7,558	5,588	51,559	42,399	6,730	4,646	31,023	66
1.농 업	14,244	4,072	2,159	8,013	10,894	3,844	2,239	4,811	77
2.축 산 업	3,266	285	444	2,537	4,044	636	416	2,992	123
3.임 업	436	131	203	102	434	161	249	24	100
4.수 산 업	5,287	2,120	1,873	1,294	3,522	1,501	1,080	941	67
5.농외소득개발	1,433	195	86	1,152	269	30	71	168	19
6.관 광 개 발	38,843	339	611	37,893	22,692	452	426	21,814	58
7.제 조 업	1,196	416	212	568	544	106	165	273	45

제주 국제자유도시 개발과 민간자본의 역할 7

구분	1994~2001 투자계획				1994~2001 투자실적				투자율 (%)
	계	국비	지방비	민자	계	국비	지방비	민자	
II. 자연환경보전	3,731	2,157	1,344	230	3,258	1,369	1,654	235	87
1. 한라산보전	426	389	30	7	128	95	32	1	30
2. 환경오염방지	3,018	1,691	1,216	111	2,965	1,219	1,545	191	98
3. 중산간보전	287	77	98	112	175	55	77	43	61
III. 생활권 정비	14,261	5,369	5,297	3,595	35,828	7,459	6,940	21,429	251
1. 생활환경정비	8,425	2,318	3,118	2,989	26,798	1,989	4,003	20,806	318
2. 교 육	1,527	1,033	294	200	3,949	3,186	451	312	258
3. 향토문화보존	2,196	984	962	250	3,064	1,437	1,511	116	140
4. 청소년교육성	186	58	63	65	351	123	144	84	189
5. 보 건 의 료	1,927	976	860	91	1,666	724	831	111	86
IV. 기반시설	16,883	9,686	3,062	4,135	30,612	13,141	4,384	13,087	181
1. 도 로	10,667	7,804	2,783	80	13,039	9,319	3,688	32	122
2. 항 만	1,070	1,070	-	-	2,267	2,267	-	-	212
3. 공 항	280	-	-	280	1,357	395	-	962	485
4. 에너지, 통신	3,775	-	-	3,775	12,180	103	33	12,044	324
5. 수자원개발	1,091	812	279	-	1,551	991	560	0	142
6. 교 통 시 설	-	-	-	-	218	66	103	49	218

자료 : 제주도, 제주국제자유도시종합개발계획, 2000

특히, 제주지역개발계획은 관광지개발부문에 총투자계획의 75%를 투자하기로 계획하였는데, <표 2>에서 보는 바와 같이 관광지개발을 위한 총투자비는 7조 5,842억원인데, 주요관광지를 중심으로 보면 중문관광단지 1조 3,988억원, 성산관광단지 9,268억원, 표선관광단지 835억원, 봉개관광지구 1,545억원을 각각 투자배분할 것으로 계획하였다.

<표 2> 관광지 개발계획의 투자계획 및 실적 (1994~2002)

구분, 관광지구 /표시	사업개요			투자계획				투자실적			
	면적	조성계획	사업기간	국비	지방비	민자	소계	국비	지방비	민자	소계
중문	3562	78.6.10	78~2005	70	70	9892	13988	444	283	6642	7468
성산	4177		94~2001	150	150	8951	9268	10	3	-	40
표선	526	01.5.10	01~05	10	10	705	835	-	-	838	838
봉개	1346	96.12.28	96~2006	-	-	1387	1545	13	13	459	486

8 産經論集 第19輯

구분, 관광지구 /표시	사업개요			투자계획				투자실적			
	면적	조성계획	사업기간	국비	지방비	민자	소계	국비	지방비	민자	소계
합덕	465	96.11.21	96~99	1	1	575	992	13	13	115	142
만장굴	2528	84.9.26	94~2001	-	-	1180	1200	11	30	4	46
묘산봉	4655		94~2001	21	21	21667	21806	-	-	-	-
남원	200	90.12.2	90~2001	6	6	1805	1818	8	8	694	712
용머리	550	2000.5.1	87~2003	18	18	1388	1433	17	18	17	53
오라	2683	99.12.30	97~2005	-	-	4171	4423	19	18	517	555
우보악	2706		97~2001	-	-	3515	3532	-	-	-	-
원봉	639		97~2001	-	-	4723	4770	-	-	-	-
미천굴	95	98.5.8	98~2001	5	5	548	575	3	3	105	111
수망	2390	2000.3.15	97~2005	15	15	2490	2670	1	1	346	348
신흥	124	2000.3.15	97~2003	5	5	638	689	-	-	-	-
토산	155	97.8.29	97~2001	3	3	1602	1707	3	3	1481	1487
돈내코	4665		94~2001	26	26	613	678	33	34	-	68
합계				294	294	69828	75842	595	561	11399	12557

자료: 제주 국제자유도시센터, 투자진흥관실, 2003

그러나 관광지 개발에 대한 투자는 극히 저조하였는데, 관광지개발부문에 투자된 투자실적을 보면 2002년까지 계획된 총투자비 중 1조 2557억원이 투자됨으로써 16.5%의 진척을 보여 관광지개발부문의 투자실적이 극히 부진한 것으로 나타났다. 투자재원조달을 재원별로 볼 때 국비 595억원(202%), 지방비 561억원(190%)이 투입된 반면, 민자의 경우는 1조 1399억원으로 계획된 투자비의 16.3%에 불과하여 민간투자가 극히 저조하였던 것으로 나타났다. 요컨대, 관광지개발사업의 경우 국비와 지방비는 계획된 투자비 보다 초과 재원조달 되었으나 민간부문의 투자가 별로 이루어지지 않음으로써 관광지개발사업의 부진을 낳게 했다.

주요 관광지별로 관광지개발사업의 투자 실적을 보면 중문관광단지 개발사업에 총 7468억원이 투자되어 골프장, 해양수조관, 관광식물원, 관광호텔, 컨벤션센터 등이 건설, 조성됨으로써 관광단지 조성이 어느정도 달성되었다. 표선단지에 총 838억원이 투자되어 건설의 집, 민속공연장, 숙박시설 등이 건설됨으로써 민속단지 조성을 가능케 하였을 뿐 성산관광단지 등 21개 관광지구는 민자유치가 제대로 이루어지지 않음으로써 개발을 위한 착수도 못한 채 계획기간을 넘겼다. 다만, 돈내코, 남원지구 등 일부 관광지구만이 조성계획용역 및 토지매입 등 개발착수를 위

한 준비작업만 이루어졌을 뿐이다.

그러나 수익성 보장이 확실시되는 골프장업, 관광호텔 및 펜션 등의 숙박업 등은 민간투자가 활발하게 이루어져 왔다. 관광시설업은 관광지의 여건을 조성하기 위해 도입, 개발되었는데 최근까지 골프장, 호텔업 등 숙박시설에 대한 투자가 원활하게 투자됨으로써 관광환경을 조성하는데 크게 기여하였다. 골프장업은 현재 오라골프장 등 8개소가 운영되고 있으며, 현재 공사중인 것 탐라골프장 등 6개소, 개발사업승인이 난 것이 오라골프장 등 6개소, 환경영향평가 등 절차 이행 중인 곳이 9개소 등을 포함하여 27개소가 건설, 운영될 전망이어서 비교적 민간자본 활용이 원활하게 되고 있다. 호텔업은 관광호텔을 위시하여 가족호텔, 해상관광호텔, 한국전통호텔로 분류되는데 최근까지 관광호텔 42개소 5606실, 콘도미니엄 9개소 812실, 전통호텔 1개소 30실, 가족호텔 1개소 113실, 일반호텔 73개소 3040실이 건설되어 운영중에 있다.

지금까지 추진된 제주지역개발계획을 중심으로 민간자본의 활용실태 및 민자유치 현황을 분석해 본 결과, 관광개발사업분야 가운데 수익성 보장이 확실시되는 골프장시설, 호텔 및 관광이용시설업 등의 분야는 민간자본 투자가 활발하게 이루어졌던 것으로 나타났다. 다만, 관광단지 및 관광지구개발사업의 경우는 중문관광단지·표선관광단지와 미천굴지구의 경우를 제외하고는 관광지의 개발, 조성이 원활하게 추진되지 못하였는데, 그 원인은 민자유치 부진 때문이라 할 수 있다.

이와 같이 관광개발사업에 대해 민자유치가 부진하게 된 원인은 다음에서 찾을 수 있다. 첫째, 관광단지 또는 관광지구로 앞서 지정됨으로써 개발지의 토지 확보이전에 개발계획을 발표함으로써 해서 토지가격을 상승시켰으며, 이로 인해 민간기업이 부지매입을 어렵게 하였다(한국개발연구원, 1989).

둘째, 관광단지 또는 관광지구내에 유치되고 있는 관광시설들이 기업들이 추구하고 있는 수익성을 보장해주는 투자선호 업종에서 벗어나 있어 기업들의 매력 있는 투자처가 될 수 없었다.

셋째, 관광단지 또는 관광지구를 중심으로 관광지조성계획상 세부계획이 수립되지 않아 개발계획 추진이 불투명해졌으며, 자연보존을 이유로 하는 건축제한 등, 경직된 개발계획의 추진으로 투자의 기대수익이 낮게 평가되었다.

넷째, 관광단지 또는 관광지구내 도로, 용수, 상하수도 등 기반시설을 위한 공공투자의 부진이 민자유치의 부진을 가져 왔다.

3.3 제주 국제자유도시계획의 민자소요 규모와 과제

제주 국제자유도시계획은 제주도를 사람·상품·자본 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가

최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시키는 것을 기본방향으로 하고, 이를 위해 부문별계획으로 정주체계 산업부문, 관광부문, 문화예술 및 사회개발부문, 환경부문, 해양수산부문, 수자원 및 재해소방부문, 국제화 및 사회간접자본부문 확충계획을 수단으로 하고 있다.

이상과 같은 제주 국제자유도시계획을 추진함에 있어 소요되는 총투자비는 <표 3>에서 보는 바와 같이 29조 4969억원으로 국제화부문 17,596억원(5.9%), 관광부문 127,820억원(43.3%), 문화예술부문 4,065억원(1.3%), 산업부문 31,869억원(10.8%), 해양수산부문 8,576억원(2.9%), 사회개발부문 20,662억원(7.0%), 정주체계 33,149억원(11.2%), 환경부문 5,731억원(1.9%), 수자원부문 3,531억원(1.2%), 재해 및 소방 1,469억원(0.5%), 사회간접자본 40,503억원(13.7%)을 투자할 것을 계획하고 있는데, 국제자유도시 개발과 관련된 분야인 국제화 및 관광부문과 사회간접자본분야에 약 63%의 투자 배분할 것으로 계획하고 있다. 투자재원별로 볼 때 국비 62,365억원(21.1%), 지방비 40,150억원(13.6%), 공사 6,284억원(2.1%), 민자 186,071억원(63.1%)으로 재원조달할 것으로 계획하고 있는데 투자재원의 63%이상을 민간투자에 의존하고 있어 제주 국제자유도시개발의 성패는 민간투자에 달려 있다고 할 수 있다.

<표 3> 제주 국제자유도시계획의 투자계획 및 재원조달

(단위 : 억원)

구분 \ 재원	국비	지방비	공사	민자	합계(%)
국제화부문	2,610	615	1,761	12,610	17,596(5.9)
관광부문	1,870	3,644	286	122,020	127,820(43.3)
문화예술부문	2,592	1,375	0	98	4,065(1.3)
산업부문	10,312	6,353	195	15,009	31,869(10.8)
해양수산부문	3,606	2,950	0	2,021	8,576(2.9)
사회개발부문	13,387	6,998	39	238	20,662(7.0)
정주체계	1,517	4,689	4,103	22,839	33,149(11.2)
환경부문	1,017	4,353	0	362	5,731(1.9)
수자원부문	1,715	1,816	0	0	3,531(1.2)
재해 및 소방	930	539	0	0	1,469(0.5)
사회간접자본	22,810	6,818	0	10,875	40,503(13.7)
합계 (%)	62,365 (21.1)	40,150 (13.6)	6,384 (2.1)	186,071 (63.1)	294,969(100)

자료: 제주 국제자유도시종합계획, 2003.

특히, 제주 국제자유도시계획을 추진함에 있어 국제화 부문과 관광부문의 경우 민자에 의한 재원조달이 각각 71.6%, 95.6%를 차지하고 있어 효율적인 민자유치가 제주 국제자유도시계획의 성공적인 추진을 결정하고 있다.

제주 국제자유도시 계획에 있어서 제주도를 국제적 관광·휴양도시, 더 나아가 국제 비즈니스 중심지로 발전시키기 위한 초기단계의 견인프로젝트로서 7대 선도 프로젝트의 추진을 계획하고 있는데, 이 7대 선도프로젝트는 <표 4>에서 보는 바와 같이 제주공항자유무역 지역, 중문관광단지조성 등의 투자재원 규모가 확정되지 않은 상태이나 나머지 5개 선도프로젝트의 경우 총 투자비가 1조 2,960억원인데 그 가운데 민자 9,560억원으로 73.7%를 차지하고 있어 7대 선도 프로젝트개발의 성패는 절대적으로 민자유치에 달려있다고 할 수 있다.

<표 4> 7대 선도 프로젝트의 투자재원 규모

구분 \ 투자재원	공 공	민 자	합 계
제주공항 자유무역지역	-	-	-
첨단과학기술단지	1,000	2,700	3,700
중문관광단지	-	-	-
서귀포 관광이항개발	500	1,060	1,560
쇼핑아울렛 개발	-	500(1단계)	500
휴양형주거단지개발	400	5,300	5,700
생태신화역사공원			1,500
합 계	1,900	9,560	12,960

자료 : 제주 국제자유도시종합계획, 2003.

이와 같은 제주 국제자유도시계획은 제주도가 21세기를 맞아 급속한 환경변화를 겪고 있는데, 이에 대비하여 도입, 추진되고 있는 지역발전전략이라 할 수 있다. 제주도는 1970년대 이후 관광주도형 지역개발정책을 실시하여 왔다. 이와 같은 관광주도형 지역개발전략은 국민경제 및 지역경제적 측면에서 제주도에 많은 영향을 미쳤다. 국민경제적 측면에서 국제수지와 고용증대 효과의 증진, 국제문화교류의 확대 등을 가져왔다. 지역경제 측면에서도 관광수입 증대와 지역경제의 성장으로 도민소득 향상과 지방재정수입 증대에도 기여하였을 뿐만 아니라 사회간접자본 투자 확충에 따라 교통·통신·전력 등 국민들의 생활환경 수준을 향상시키는데도 기여함으로써 긍정적인 역할을 하였다(김태보, 1994).

그러나 부정적 영향도 적지 않게 나타났다. 지역소득의 유출문제, 도민들의 개발에의 참여 부진 및 지역투자 부진, 지역간·산업간 개발격차의 심화 등의 경제적 문제점이 나타났다. 이외에

도 청소년 비행 및 각종 범죄 발생의 증가, 제주고유의 전통·풍습의 소멸, 황금만능의 사고의 팽배 등의 사회문화적 측면의 문제점도 적지 않게 나타났는데(김태보, 1994), 이들 문제들은 앞으로 제주지역 발전정책의 주요 과제가 되고 있다.

이제 제주도를 대외지향적인 국가 및 지역발전전략의 전초기지로 삼아 국제자유도시로서 국제사회에 개방코자 하는 시점에서, 보다 효율적이며 체계적인 개발을 위해 이제까지 실시되었던 계획에서 나타난 문제점들을 해결하고 나아가 새로운 차원으로의 지역발전을 위한 전략과제들이 검토되어야 한다는 점에서 다음과 같은 것들이 고려되어야 한다.

첫째, 국제자유도시의 경쟁력 확보가 주요과제가 되고 있다. 최근 국내외의 지역개발사업과 관련하여 국내외 투자의 동향을 살펴보면 제주 국제자유도시의 추진은 대외적으로 엄청난 도전을 받고 있어 제주 국제자유도시 개발의 효율적인 추진전략 마련이 절실히 요구되고 있다. 최근 영종도·송도 신도시·김포매립지 등 수도권 서부지역을 경제자유구역으로 지정하여 동북아경제 중심지계획이 중앙정부 차원에서 마련되고 있어 제주도의 국제자유도시 조성계획에 엄청난 위협이 되고 있다. 이외에도 부산, 광양항의 국제물류 자유항 조성, 군산·장항·속초·충주 등의 국제 비즈니스 중심지 조성 등을 계획하고 있어 제주도의 국제자유도시 개발에 엄청난 위협이 되고 있는데, 이제 획기적인 전략수단이 강구되어야 한다.

둘째, 제주지역경제내 주력산업의 경쟁력 강화도 주요과제가 되고 있다. 그 동안 제주지역경제의 성장 원천은 농업과 관광산업이었는데, 최근 급속한 대내외 환경변화에 의해 무한경쟁시대를 맞아 기존 농업과 관광산업의 경쟁력이 약화되면서 지역경제 성장의 한계를 드러내고 있다. 급속한 개방화·국제화시대를 맞아 그 동안 독점적 위치를 누려왔던 감귤 등 농산물이 경쟁력이 약화되면서 기존 농업의 성장은 한계에 다다를 전망이다. 종래의 기후적 비교우위성에 입각한 작목의 재배기술이나 장치산업 위주의 구조개선, 전통적 품종개량 기술의 개발 등에 주안점을 둔 농업발전전략으로는 경쟁력 확보가 어려울 전망이다(김태보, 2003).

관광산업의 경우도 그 동안 천혜의 자원과 유리한 국제적 조건을 배경으로 별다른 노력 없이도 꾸준한 성장을 거듭하여 1980년대 이래 연평균 15% 이상의 성장률을 기록하면서 감귤산업과 함께 지역경제의 2대 주력산업으로 성장하여 왔다. 이러한 성장추세는 1990년대 들어와 국제경제 환경변화에 따른 경쟁력 약화에 의해 성장률이 현저하게 둔화되는 추세를 보이고 있다. 이와 같이 제주관광산업이 성장 둔화를 가져오게 된 주요 원인은 국내외적 관광환경의 변화, 가격경쟁력의 약화, 관광상품개발에 대한 산·관·민에 의한 공동노력의 결여 등이 주로 작용하여 왔던 것으로 분석되고 있다(김태보, 2003). 이와 같이 제주경제는 21세기를 맞아 대내외 경제환경의 변화에 의해 무한경쟁시대를 맞으면서 적응의 위기를 맞고 있는데, 새로운 변신을 꾀하지 않을 수 없다. 앞으로 감귤중심의 1차산업과 경쟁력 없는 관광산업만으로는 적응 위기를 헤쳐나갈 수 없다.

셋째, 자연환경 훼손 및 청소년 비행, 제주 고유의 전통, 풍습의 소멸 등 사회병리현상의 증대도 문제가 되고 있는데, 이 문제의 최소화도 주요 과제가 되고 있다. 그 동안 각종개발사업의 추진과정에 나타나고 있는 자연환경훼손, 그리고 농약·비료의 과다사용, 하수처리시설의 미흡 등에 의한 수자원·해양·토양오염이 또한, 나타나고 있다(김태보, 1994). 그리고 관광개발이 지속됨에 따라 미풍양속이 저해되고 있으며 청소년 비행 및 각종 범죄 등 사회병리현상이 증대되고 있어 이에 대한 대책마련도 주요과제가 되고 있다.

IV. 제주 국제자유도시 개발을 위한 민간자본 활용 및 투자유치 방향

4.1 제주개발에 있어서 민간자본의 활용 및 투자정책의 기본 방향

지금까지 제주개발에 있어서 민간자본의 활용실태를 분석하여 본 결과, 수익성 보장이 확실한 분야인 골프장업, 관광호텔 등의 숙박업과 일부 관광이용시설업 분야 등에 민간자본이 참여하여 부분적으로 성공하였다. 그러나 관광단지외 관광지구등의 대규모 관광개발사업은 중문관광단지·미천굴지구의 경우를 제외하고는 관광지의 개발, 조성이 원활하게 추진되지 못하였는데, 그 원인은 민자유치 부진 때문이라고 할 수 있다.

따라서 앞으로의 제주국제자유도시 추진, 곧 제주지역개발은 국민경제의 효율성을 극대화시키는 물론 지역내 소득과 복지를 고루 분배시키는 방향에서 추진되어야 한다는 점에서 제주 국제자유도시의 효율적인 추진을 위해 민간자본의 활용 및 투자배분 방향이 재조정되지 않으면 안 된다.

지역개발에 있어서 민간자본의 역할은 고용소득창출효과, 산업구조조정 및 구조고도화, 기술도입 효과 등을 가져와 지역경제의 성장 발전에 기여할 뿐만 아니라 공간계획적 측면에 있어서도 산업클러스트의 형성, 관광단지 등 산업단지의 개발촉진 등의 효과를 가져온다.

따라서 제주 국제자유도시 개발을 위한 민간자본의 활용 및 투자정책의 기본방향은 첫째, 21세기 세계화·지방화시대를 맞아 제주경제의 지속적인 성장·발전을 위한 전략을 실현시킬 수 있는 방향에서 투자배분 되어야 한다. 그 동안 제주지역경제의 성장원천은 농업과 관광산업이었는데, 1990년대 이후 세계화·지방화에 의해 무한경쟁시대를 맞아 기존 농업과 관광산업의 경쟁력

이 약화되면서 성장의 한계를 드러내고 있다. 급속한 개방화·국제화 시대를 맞아 그 동안 독점적 위치를 누리왔던 감귤 등 농산물이 경쟁력이 약화되면서 기존 농업의 성장은 한계에 다다를 전망이다. WTO체제하에서 시장개방이 전면적으로 이루어진 건설업, 유통업, 관광산업 등도 같은 상황에 처하게 되면서 적응위기를 겪고 있어 제주경제가 90년대 이후 급속히 경제활력을 잃어가고 있다(김태보, 2003). 이제 세계화·지방화·디지털화 시대를 맞아 제주경제가 제2의 도약을 이루기 위해서는 산업의 국제경쟁력 강화를 통한 성장 잠재력 확충이 필수적인 과제가 되고 있다.

둘째, 제주경제내 산업구조조정과 구조고도화를 이룰 수 있도록 투자배분 되어야 한다. 제주경제의 산업구조조정은 농업·관광산업 등 기존 주력산업의 고부가가치화와 유망 신산업의 육성·개발을 위한 산업정책을 실현하는 방향에서 추진되어야 한다. 향후 제주농업의 고부가가치화는 농작물 개량과 생산성 향상에 기여할 수 있는 신기술로 등장하고 있는 생물산업공학과의 연계에서 찾아야 한다. 제주지역은 아열대성 최대 원예작물 생산지, 해양관련의 다양한 어종 및 식물분포 등의 입지요인을 고려할 때 생물산업내 농업 및 육상식물, 해양자원과 연계한 생물산업공학의 유치가 가능한 지역이다(김태보, 2000). 이와 같이 제주경제내 산업구조 고도화를 가져올 수 있는 유망 신산업은 생물산업외에 물류산업, 환경산업, 금융산업, 회의산업, 문화산업이 개발·육성되어야 한다.

셋째, 지역경제 활력거점인 산업클러스트 형성과 관광단지를 개발·촉진시킬 수 있도록 투자배분되어야 한다. 첨단과학기술단지, 제주공항 자유무역지대, 관광단지 등을 지역경제 활력거점으로 육성하여 지역내 기존 산업군과 연계하여 산업복합지대로 개발할 때 집적경제와 지역경제 성장·발전의 시너지 효과를 창출할 수 있다(권영섭·허은영, 2000). 첨단과학기술단지 등, 산업클러스트인 산업복합지대 개발은 바이오테크놀로지, 메카트로닉스, 신소재 등과 같은 첨단기술산업을 도입해서 산업구조를 지식집약화하고 고부가가치화하며, 동시에 지역내 기존산업과의 연계 발전하여 산·학·주가 조화를 이룬 지역경제 개발을 실현할 수 있다.

4.2 제주 국제자유도시 개발을 위한 민간자본 투자유치 방안

4.2.1 수익성제고를 위한 투자환경의 조성

관광단지, 관광지구 등을 중심으로 하는 지역개발사업의 경우는 그 자체 사업만으로는 수익성이 없는 경우가 대부분이고 있다고 하더라도 충분한 수익을 얻기가 어려운 경우가 많아 이 부문에 대한 투자수익성을 제고할 수 있도록 하는 투자환경 조성이 매우 필요하다.

특히, 첨단과학기술단지, 자유무역지대등의 7대선도 프로젝트를 위한 단지조성, 관광단지 등

을 개발하는데 가장 중요한 일은 토지를 어떻게 확보하느냐 하는 것이다. 그 동안 관광개발사업을 추진하는 과정에서 관광단지의 지정은 개발지의 토지확보 이전에 개발계획을 발표함으로써 토지가격을 상승시켰으며, 이로 인해 민간기업이 부지매입을 어렵게 하였다. 또한 관광단지의 조성은 넓은 사업용지를 필요로 하는 경우가 많은데, 충분한 사업용 토지를 확보하는데 애로가 많아 사업의 원활한 추진을 어렵게 하여 왔다(한국개발연구원, 1989).

따라서 수익성 제고를 위한 대책은 첫째, 투자인세티브를 지속적으로 강화시켜 나가도록 하여야 한다. 제주국제자유도시 특별법에 근거한 외국인 투자에 대한 인세티브는 조세감면, 임대료 감면, 국·공유지 재산매각, 규제완화, 기반시설 제공 등 다양한 형태로 구성되어 있는데¹⁾, 국내외의 각 지역과 경쟁면에서 뒤떨어지지 않도록 지속적으로 투자인세티브를 강화토록 한다.

둘째, 토지취득 절차를 간소화시키도록 한다. 첨단과학기술단지, 기타 관광단지의 개발은 개발용지를 대규모로 사용하여야 하기 때문에 그 개발의 성패는 토지확보의 용의성에 의해 좌우되기 때문에 토지취득절차를 간소화하는 것이 매우 긴요한데, 이와 관련하여 토지수용제도를 도입하는 것도 신중히 검토되어야 한다.

셋째, 투자인세티브 향상을 위한 기반시설의 확충도 요구된다. 7대선도프로젝트시대, 관광단지 등에 외국인 투자기업이 유인될 수 있도록 도로·상하수도·전력·통신등의 기반시설에 대한 투자를 확충하도록 한다. 정보·통신 시설의 자동화, 급속화, 대량화, 광역화추세에 대응할 수 있도록 종합정보통신망(ISDN)의 기반구축도 긴요하다.

넷째, 글로벌 스탠다드의 확립도 필요하다. 제주국제자유도시 개발을 위해 투자하는 외국기업의 사업활동 환경을 개선할 수 있도록 제주도내 전 분야에 걸쳐 글로벌 스탠다드를 확립하기 위한 꾸준한 노력이 필요하다. 특히 일반적으로 우리나라는 국민들이나 공무원들의 외국기업에 대한 태도가 별로 호의적이지 않음에 따라 접근하기 어려운 나라라는 인상을 주고 있는 것이 민자유치의 장애요인인 것으로 알려지고 있다(박의범·이승영, 2000).

또한, 도민의식의 글로벌 스탠다드화가 긴요하다. 제주도내 도민의식과 관련해서는 과거 역사적 경험과 최근 제주개발에 따른 부작용 등으로 개발에 대한 의식이 대체적으로 소극적이고 폐쇄적인 성향이 없지 않다(김태보, 2000). 앞으로 제주도가 국제자유도시로 나아가는 경우 제주도 산업의 시장개방은 불가피한 것이며, 개발에 필요한 자본동원 역시 확일적 기준과 선택에서 탈피하지 않으면 안되게 되어 있다. 오히려 제주도내 자본과 외지자본이나가 중요한 게 아니고 개발의 과실이 어디에 떨어지느냐가 중요하다. 이점에서 볼 때 국내자본과 외국자본의 구분도 커다란 문제가 안될 것이다. 지역자본의 부족함에도 불구하고 외지자본에 의한 개발에 대해 제주도민의 부정적 시각이 계속 상존할 때, 제주 국제자유도시의 성공적인 추진은 요원한 길이 될 것이다.

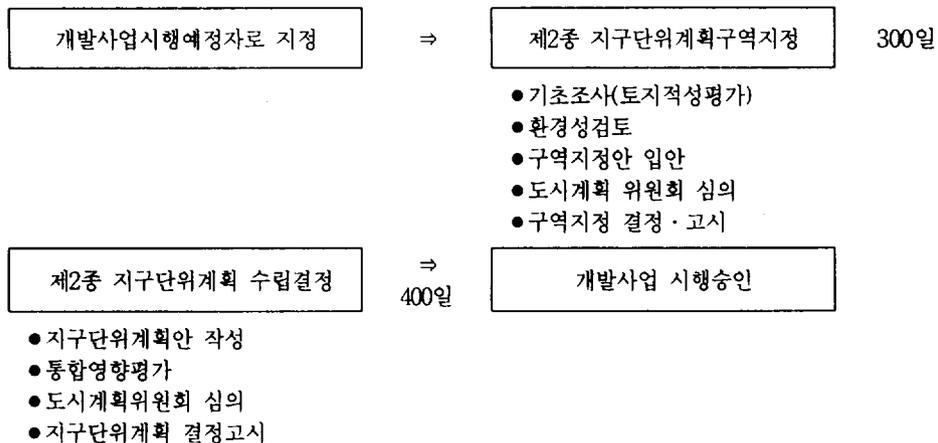
1) 제주도, 「제주도 국제자유도시 개발특별법」, 제44, 45, 46조

4.2.2 인·허가절차 등 행정절차의 간소화

제주 국제자유도시 개발을 효율적으로 추진하기 위해서는 국내외 경쟁관계에 있는 지역들과 경쟁할 수 있도록 세계적 수준에 맞는 획기적인 제도개선이 필요하다. 이를 위해 7대선도프로젝트지대, 관광단지 등의 원활한 조성을 위한 단지조성과 관련되는 각종 규제를 대폭 완화하고 행정 절차를 간소화 시켜 나가는 노력이 지속적으로 이루어져야 한다.

우선 7대선도프로젝트지대, 관광단지 등의 개발사업 승인절차 간소화가 필요하다. 종래 관광단지개발사업의 추진과정을 보면 다음 (그림1)에서 보는 바와 같이 개발사업과 관련된 각종 영향평가 및 토지이용계획 변경 등 개발사업 승인에 700일 이상 소요되었던 것으로 알려지고 있다. 이와 같은 개발사업의 승인절차가 제주국제자유도시 특별법과 시행령이 제정됨으로써 대폭 간소화 될 수 있다고 전망되고 있다²⁾.

(그림1) 투자사업의 개발사업 승인 절차



주: 제주도, 제주국제자유도시 추진전략

이상과 같이 투자절차 간소화를 위한 one stop service 체제가 원활하게 작동하기 위해서는 첫째, 투자유치관련 담당 공무원의 자세 확립이 요구된다. 우리나라에 투자한 외국기업을 대상으로 외국인 투자 실태에 대한 조사에 의하면, 외국인기업의 느끼는 가장 큰 어려움은 행정 절차가 너무 복잡하고 관료주의적이라는 것이다. 따라서 외국인 직접투자를 유치하고자 한다면 이러한 외국인의 불편사항을 외국인의 입장에서 해결해 주려는 서비스 정신이 무엇보다 필요하다.

2) 제주도, 「제주도 국제자유도시 추진전략」, 2003, pp.35-37.

지금과 같이 외국인기업에 대한 별로 호의적이지 못한 자세로 대한다면 고임금·고비용의 경제 환경, 생활환경의 미비등과 더불어 투자처로써 매력을 상실할 것이다.

둘째, 외국인 직접투자를 효율적으로 유치하기 위해 관련기관과의 협조체제의 구축도 필요하다. 외국인 투자기업의 유치를 위해서는 외국기업과 접촉이 용이한 해외조직, 외교통상부, KOTRA 등 해외조직-중앙정부-지방자치단체의 유기적 연대가 필수적이다. 대한무역투자진흥공사는 외국인 직접투자 유치사업을 투자진흥처가 담당하고 있는데, 그 주요 업무는 한국투자환경을 홍보하고 대한투자기업의 애로사항을 조사하여 외국인기업의 투자유치를 촉진하며, 외국기업의 투자분야에 대한 타당성조사 및 시장조사 자료 제공 등을 행하고 있어 외국인 투자유치에 중요한 역할을 하고 있다.

4.2.3 투자재원의 다양화 방안

7대선도프로젝트지대, 관광단지 등의 개발은 개발사업비가 매우 크게 소요될 뿐만 아니라 추진기간 역시 긴 것이 특징이기 때문에 수익성 보장이 확실하게 나타나지 않음으로써 민간투자의 유치가 용이하지 않은 경우가 자주 나타난다. 일반적으로 대규모 관광단지나 산업단지의 개발은 그 개발사업 추진단계를 착수단계, 건설단계, 그리고 운영단계의 세 단계로 추진된다. 이와 같이 대규모 관광단지등의 개발사업은 개발추진단계가 다단계일 뿐만 아니라 추진기간 역시 긴 것이 특징이기 때문에 그 개발의 성패는 안정적인 재원투입에 달려 있다고 할 수 있다.

따라서 제주 국제자유도시의 성공적인 추진을 위해 투자재원 조달이 주요한 과제가 되고 있는데, 효율적인 투자재원 조달방안은 첫째, 민간투자사업을 활성화시키기 위해 프로젝트금융의 활성화 방안이 모색되어야 한다. 제주국제자유도시 개발사업은 거액의 투자자금이 소요되는 반면 투자수익의 실현은 장기간에 걸쳐 이루어진다는 점에서 프로젝트파이낸싱에 의한 자금조달 방식이 요구되고 있다.

<표 5> 민간투자사업방식의 종류

BOT(Build-Operate-and-Transfer)	-무상사용기간 50년으로 제한 -사업시행자의 지분중 60%이상을 필리핀 국민이 소유해야 함
BT(Build-and-Transfer)	-사업시행자가 재원조달을 하여 건설하고, 완공 후 정부 혹은 관련기관에 소유권을 이양하는데 이때 정부는 투자비와 적정 수익을 지급 -비밀 혹은전략적인 이유로 시설운영을 정부만이 하여야 하는 경우 사용

BOO(Build-Own-and-Operate)	-국가경제개발청의 투자조정위원회의 추천에 따라 대통령의 승인을 득하는 사업에 한정됨
BLT(Build-Lease-and-Transfer)	-사업시행자가 재원조달을 하여 건설하고, 완공후 정부 혹은 관련기관에 소유권을 이양하며, 다만 사업시행자는 임대계약으로 시설운영권을 갖게 됨
BTO(Build-Transfer-and-Operate)	-사업시행자가 재원조달을 하여 턴키베이스로 건설하는 방식 -따라서 사업비 추가 발생, 사업지연, 기타 관련된 위험을 사업시행자가 갖게 됨 -적정시설이 완공된 후에는 정부 혹은 관련기관에 소유권이 이양되는데 사업시행자는 운영권을 갖게 됨
CAO(Contract-Add-and-Operate)	-정부로부터 운영권을 갖게된 기존시설에 사업시행자가 더 추가하여 건설하고, 이에 대한 일정기간의 운영권을 더 갖게 됨
DOT(Develop-Operate-and-Transfer)	-본 사업과 관련된 연관사업의 개발과 운영, 소유권 이전
ROT(Rehabilitate-Operate-and-Transfer)	-기존 시설을 정비하고, 일정기간 운영권을 갖게 됨
ROO(Rehabilitate-Own-and-Operate)	-기존시설의 정비 후 무한정 운영권을 갖게 됨

둘째, 민간자본의 활용을 위한 제3섹타의 도입, 운용도 필요하다. 제3섹타란 국가, 지방자치단체 등 공공기관과 민간부문의 공동 출자로서 설립된 주식회사 형태로서 정부, 지방자치단체, 민간단체 및 개인으로 구성된다. 대규모 개발사업자의 경우 제주도의 영세한 지역자본 활용만으로는 감당할 수 없기 때문에 정부, 지방자치단체 및 지역자본과의 결합에 의한 공동출자방식에 의할 때 지역자본이 관광개발사업체의 참여가 가능케 된다. 제주도의 영세한 지역자본을 고려할 때 지방자치단체 등 공공부문과 민간부문의 관·민합동체제의 개발은 지역자본의 영세성을 극복하면서 수익성을 동시에 추구할 수 있다.

셋째, 제주 국제자유도시의 성공적 추진을 위한 중앙정부와의 지역개발투자협약체결을 강구토록 한다. 제주 국제자유도시의 추진은 국가발전과 지역발전이 동시에 기여한다는 차원에서 지역개발투자협약제를 도입하여 제주 국제자유도시의 효율적인 추진을 위한 국고부담지원체제를 구축토록 한다. 지역개발투자협약이란 국가발전과 지역발전이 동시에 기여할 수 있는 지역개발사업을 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 추진하기 위하여 사업계획 및 투자분담에 대해 중앙정부와 지방자치단체가 공적으로 상호 약속하는 활동으로 정의된다(국토연구원, 2000.)

V. 결

지금까지 제주개발에 있어서 민간자본의 활용실태를 분석하여 본 결과, 수익성보장이 확실한 분야인 골프장업, 관광호텔 등의 숙박업과 일부 관광이용시설업분야에 민간자본이 참여하여 부분적으로 성공하였다. 그러나 관광단지과 관광지구 등의 대규모 관광개발사업은 중문관광단지, 미천굴관광지구의 경우를 제외하고는 대부분의 관광지의 개발, 조성이 원활하게 추진하지 못하였는데, 그 원인은 민자유치 부진 때문이었다.

제주개발에 있어서 민간자본의 역할은 고용소득창출효과, 산업구조조정 및 구조고도화, 기술도입효과 등을 가져와 지역경제의 성장 발전에 기여하였을 뿐만 아니라 공간계획적 측면에 있어서도 산업클러스트의 형성, 관광단지 등 산업단지 등의 개발 촉진 등의 효과를 가져온다는 점에서 제주 국제자유도시의 효율적인 추진을 위해 민간자본의 활용 및 투자배분 방향이 재조정되어야 한다.

따라서 제주 국제자유도시 개발을 위한 민간자본의 활용 및 투자정책의 기본방향은 첫째, 21세기 세계화, 지방화, 디지털화시대를 맞아 제주경제의 지속적인 성장 발전을 위한 전략을 실현시킬 수 있는 방향에서 투자배분되어야 한다. 둘째 제주경제내 산업구조조정과 구조고도화를 이룰 수 있도록 투자배분되어야 한다. 셋째 지역경제 활력거점인 산업클러스트 형성과 관광단지를 개발, 촉진시킬 수 있도록 투자배분되어야 한다.

제주 국제자유도시 개발의 효율적인 추진을 위해 첫째, 수익성 제고를 위한 투자환경의 조성이 필요한데, 그 대책으로 투자인센티브의 지속적인 강화, 토지취득 절차의 간소화, 기반시설의 확충, 글로벌스탠다드의 확립 등이 요구된다. 둘째 투자절차 간소화를 위한 one stop service 체계가 작동되도록 투자유치관련 공무원의 자세확립, 관련기관간의 협조체제의 구축이 요구되고 있다. 셋째 프로젝트금융의 활성화, 제3섹타의 도입, 운영, 지역개발투자협약제의 도입 등을 통해 투자재원의 다양화를 기한다.

참고문헌

- 국토연구원, (1998), 「경제구조조정에 따른 민자유치 제도 개선방안」.
 국토연구원, (2000), 「지역개발 투자협약제도 도입방안」.

- 국토연구원, (2000), 「지역 지식기반산업 육성을 위한 잠재력 제고 방안」.
- 김태보, (2002), “제주지역 경제정책의 허와 실” 「전환기 제주도 지역개발정책의 성찰과 방향」, 제주불교사회 문화원, pp. 67-69.
- 김태보, (2000), “지방화시대의 제주지역경제의 발전전략” 「사회발전연구」 제주대학교 사회발전 연구소, 제16집.
- 김태보, (1994), “제주도 종합개발의 방향과 과제” 「논문집」, 제주대학교 제38집, pp. 205-211.
- 대한상공회의소, (1997), 경제연구센터 「지방자치단체의 산업구조 개편 방안」.
- 박의범, 이승영, (2000), “우리나라의 국제비즈니스 센터화 전략” 「개방형 통상시대 신무역전략 세미나 주제 발표자료」.
- 산업자원부 외국인투자지원센터, (2000), 「SOC 민간투자 안내」.
- 삼성경제연구소, (1999), 「외국인 직접투자 촉진을 위한 정책과제」.
- 서울시정개발연구원, (1997), 「서울시 외국인 직접투자유치 방안」.
- 양지청, (2002), 「지역경제 및 사회간접자본론」, 도서출판 청양.
- 제주도, (2003), “21세기 국가발전의 선도모델-제주 국제자유도시 추진전략” 「지역발전 정책 토론회 주제발표자료」 국가균형발전위원회.
- 제주도, (1978~1981), 「제주도 종합개발 10개년 계획」.
- 제주도, (1982~1991), 「특정지역 제주도 종합개발계획」.
- 제주도, (1994~2001), 「제주도 종합개발계획」.
- 제주도, (2002~2011), 「제주 국제자유도시 종합계획」.
- 한국개발연구원, (1989), 「제주도 종합개발계획의 재검토」.
- 한국은행 인천본부, (2002), 「동북아 비즈니스 중심국가 실현전략과 인천의 발전방향」.
- Friedmann, J, (1974), *A Spatial Framework for Rural Development in Poor Nations*, Univ of California.
- Gripaios P, R Gripaios and M Munday, (1997), “The Role of Inward Investment for Urban Economic Development”, *Urban Studies*, Vol 34, No 4.
- Harrison, B, (1992) “Industrial Districs: Old Wine in New Bottles.” *Regional Suudies* Vol 26.
- Lyonde, C. and J. Richmond, (1992), “The Role of Public Capital in Production”, *The Review of Economic and Statistics*, Vol 1.
- ILO, (1981), *Employment Effects of Multinational Enterprises in Industrialized Countries*, Geneva.
- Lee Chung H, (1990), “Direct Foreign Investment Structural Adjustment and International Division of Labor”, *Hitotsubashi Journal of Economics*. pp. 61-72.
- Scott. A. J, (1998), “Flexible Production System and Regional Development” *Internationa Journal of Urban & Regional Research*, Vol 14, pp. 15-17.
- Temple, M, (1994), *Regional Economics*, Great Br.tain, The Macmillan Press LTD.