

普門觀光團地의 開發效果 分析

指導教授 林 元 炫

이 論文을 碩士學位 論文으로 提出함.

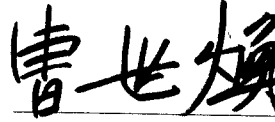
1998年 12月 日

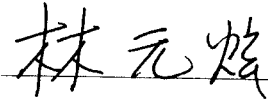
慶州大學校 大學院

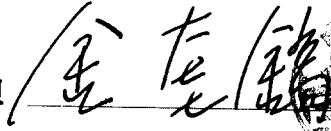
環境造景學科 資源開發及環境生態專攻

權 浩 鐸

權浩鐸의 碩士學位論文을 認准함.

審査委員長  

審査委員  

審査委員  

1998年 12月 日

慶州大學校 大學院

目 次

I. 緒 論	1
1. 研究目的	1
2. 研究範圍 및 方法	3
1) 研究範圍	3
2) 研究內容	3
3) 研究方法	4
II. 觀光團地の 開發效果에 關한 理論的 考察	5
1. 開發主體와 開發方式	5
1) 公共主導型	8
2) 民間主導型	9
3) 地域住民主導型	10
2. 費用・便益分析	12
1) 費用・便益分析의 意義	12
2) 費用과 便益의 判別	14
3) 費用・便益分析의 公式的 틀	16
4) 割引率의 選擇	18
III. 普門團地の 開發效果에 對한 評價分析	22
1. 普門團地開發의 推進過程과 開發現況	22
1) 推進過程	22
2) 開發現況	26

2. 普門團地の 經濟的 效果分析	29
1) 事業前	29
2) 事業後	34
3) 分析結果의 比較	42
IV. 普門團地開發의 問題點과 改善方向	44
1. 問題點	44
1) 開發方法	44
2) 經濟的 分析結果	45
2. 改善方向	48
1) 開發方法	48
2) 經濟性 確保를 위한 改善方向	49
V. 結 論	52
參考文獻	55
ABSTRACT	57

表 目 次

<表 1> 土地利用計劃의 變更內容	25
<表 2> 事業費 變更內容	26
<表 3> 造成完了된 施設內容	27
<表 4> 建設中인 施設內容('97. 6월 말 현재)	28
<表 5> 向後 投資計劃 實績	28
<表 6> 事業費用 推定案	30
<表 7> 事業收益 推定方法	31
<表 8> 事業收益 推定案	32
<表 9> 普門團地의 費用과 便益	33
<表 10> 普門團地 總投資現況	34
<表 11> 公共事業部門의 投資現況	35
<表 12> 自體事業部門의 投資現況	35
<表 13> 民間事業部門의 投資現況	36
<表 14> 普門觀光團地 投資現況	37
<表 15> 普門團地 觀光客 現況	38
<表 16> 普門團地의 觀光收益	40
<表 17> 普門團地의 費用과 便益	41

圖 目 次

<圖 1> 觀光團地 開發事業의 效果	7
<圖 2> 普門團地建設의 事業費用 內譯圖	29
<圖 3> 普門團地 觀光客 推移圖	47

I. 緒 論

1. 研究目的

20세기 고도의 산업사회는 노동자들의 소득증가는 물론 유급휴가의 제공, 근로시간의 단축, 자동차 소유의 증가, 교육수준의 향상으로 취미와 기호의 다양화, 정보산업의 발달 등은 노동자들을 大量 旅行市場의 원동력으로 만들었다. 공업화에 따른 도시의 각종 공해와 오염 그리고 정신적 스트레스는 도시민들로 하여금 도시를 이탈하여 깨끗하고 조용한 곳을 찾아가서 삶을 재충전하고자 하는 욕구가 증가하게 되었다. 그래서 국가는 정책적 입장에서 국민의 건강보호와 향상을 위해서 전국각지에 걸쳐 각종형태의 관광시설, 관광단지를 개발하고 이를 제도적으로 뒷받침하고 있다¹⁾.

특히, 근래에 지방자치제의 정착과 함께 지역적인 차원에서 관광개발에 큰 관심을 두는 지방자치단체가 증가하고 있다. 그 주된 이유는 관광개발로 인한 지역개발 및 지역발전에 긍정적인 영향을 미친다고 믿고 있기 때문이다. 즉 관광개발을 통한 관광산업의 발전은 높은 고용효과, 소득창출효과 및 지방정부의 세수 확대 등의 지역경제에 미치는 영향이 지대하기 때문이라고 할 수 있다²⁾. 또한 관광산업은 무공해 산업으로 관광개발로 인한 자연훼손 및 환경오염과 같은 부정적인 영향이 없는 것은 아니지만 여타 산업에 비해 그 정도가 경미하다는 것이다. 물론 20세기 후반에 들어서면서 녹색운동과 같은 자연보존주의 사상의 팽창 등 관광개발이 사회·문화 및 환경적 파괴를 가져온다는 주장은 관광산업을 어렵게 만들기도 한다³⁾. 그러나 우리 나라 대부분의 지

1) 김상무, 『관광개발론』, 계명대학교 출판부, 1991, pp.49~50.

2) 이강욱, 「관광개발이 지역경제에 미치는 파급효과」, 한국관광연구원, 1997, p.1.

3) Samuel V. Lankford & Dennis R. Howard, "Developing A Tourism Impact Attitude Scale", *Annals of Tourism Research*, Vol. 21, 1994, pp.121~122.

방정부에서 겪고 있는 재원의 확충을 위해 산업시설의 유치는 그 지방정부의 생존여부에 직결된 문제이다. 타산업을 유치할 경우 투자비, 입지문제, 인력충원, 마케팅 등과 같은 문제와 환경에 대한 고려가 상당한 부담이 된다는 것이다. 실제 관광개발사업은 복합성을 지닌 종합산업으로 보고 다수의 지방자치단체에서 적극적으로 계획·추진 중에 있다.

그러나 지역경제측면에서 관광개발에 따른 경제적 파급효과에 대한 정확한 판단없이 무차별적으로 이루어질 경우 자칫 지역경제의 낙후성을 초래할 수 있을 뿐만 아니라 경주 보문관광단지에서 보는 것처럼 지역기업과 주민의 자본참여 등을 통한 지역경제의 활성화에 기여하지 못할 뿐만 아니라 사회·문화적 측면에서도 개발된 관광·위락시설에 대한 지역주민의 이용제한, 그리고 향토에 대한 자긍심과 애郷심을 심어줄 수 있는 지역문화의 발전에도 기여하지 못함으로써 지역주민들의 불신의 대상으로 여겨질 수 있다⁴⁾.

경주 보문관광단지는 신라 천년의 古都라는 역사적·문화적 배경을 바탕으로 종합휴양지로 1979년 4월 개장하였다. 경주 보문관광단지는 국가적으로는 국민여가공간의 확보, 관광거점 지역의 조성, 다양한 관광기회의 제공, 그리고 회화획득 등 국민복지적 측면에서나 수출산업적 측면에서 긍정적 역할을 수행하고 있다. 또한 지역적으로도 경제적, 사회적, 그리고 문화적으로 다양한 파급효과를 가져다 줄 것으로 기대되었다.

그러나 보문단지는 계획초기에 실시한 경제성 평가에서 우수한 사업성을 지닌 것으로 판단되었으나, 실제에 있어서는 사업의 내·외적인 환경의 변화로 현재는 지역에 있어서 경제적인 불신의 대상으로 여겨지게 되었다.

따라서 본 연구는 보문단지 개발사업의 주체들의 역할분석 및 비용·편익 분석을 통한 경제적 타당성 측면을 계획당시인 1973년도와 1997년 현재를 비교분석하고 그 차이의 원인을 고찰함으로써 앞으로 관광단지 개발사업에

4) 이태종, “경주지역 발전지향적 관광자치”, 경주대학교 논문집 제9집, 1997, p.86.

있어서 경제성을 지속적으로 확보할 수 있는 방향을 제시하는 데 그 목적이 있다.

2. 研究範圍 및 方法

1) 研究範圍

관광단지 개발사업의 효과는 크게 국가적 파급효과와 지역적 파급효과로 나뉘볼 수 있고, 지역적 효과는 다시 경제적 효과와 사회·문화적 효과로 다양하게 나타나고 있다. 하지만 본 연구에서는 분석자들의 수집과 분석방법의 한계점들을 고려해서 관광단지 개발사업이 지닌 제반효과중에서 지역적 효과, 그 중에서도 실질적 현금가치가 반영된 경제적 효과로 1973년에 경제적 타당성 분석으로 실시된 비용·편익분석의 내용을 고찰하고, '97년 현재 시점까지의 사후적 비용·편익분석을 실시하였다. 분석결과에 대한 요인들을 보문단지 개발사업의 내·외적 환경변화에 따라 분석하였다.

또한 관광단지 개발사업 주체들의 역할 및 수행기능을 분석하기 위해 보문단지 개발사업의 추진과정 및 개발현황에 대한 내용을 분석하였다.

공간적 범위로는 경주 보문관광단지로 하였으며, 시간적 범위로는 '72년부터 '97년까지로 한정하였다.

2) 研究內容

첫째, 관광단지 개발사업의 개발주체 및 방식에 대한 제 이론을 고찰하고 보문단지의 개발주체 및 방식이 사업에 미친 영향을 분석하였다.

둘째, 비용·편익분석의 이론 및 '73년도의 사업비용과 편익 추정치 내용을 살펴보고 그 결과를 고찰하였다.

셋째, '97년 현재 시점까지의 보문단지 개발사업의 비용과 편익을 '72년부터

소급하여 산출하였다.

넷째, '73년의 비용·편익분석의 추정 결과와 '97년의 결과를 비교 분석하여 보문단지 개발사업의 문제점을 도출하고 관광단지 개발사업의 경제성을 확보할 수 있는 방향을 모색했다.

3) 研究方法

관광단지개발의 타당성 효과를 분석·파악하는 방법으로 비용·편익분석이 있다. 이 분석은 비용에 대비해 어느 정도의 편익을 발생시키는가에 대한 관심을 가지고 있는 방법으로 주로 공공부문 사업의 事前的 분석방법 중의 하나이다.

보문단지 개발사업의 경제적 타당성을 분석하는 데에도 비용·편익분석이 사용되었다. 따라서 각종 문헌을 통해 비용·편익 분석에 관한 이론을 살펴보고, 보문단지에 대한 '73년도 타당성 분석을 위한 비용·편익분석의 내용은 '73년 건설부와 경주개발공사사업소에서 보고된 “경주관광개발계획(보문지구) : 경제성조사(Ⅱ)”의 결과를 사용하였다.

'72년부터 '97년 현재 시점까지의 실제 비용 및 편익에 분석방법은 '73년도의 분석방법에 최대한 근접하게 하기 위하여 첫째로 비용 부문에 있어서는 경주개발공사의 내부 자료를 통해 '72년부터 '97년까지의 공공부문, 경주관광개발공사 자체부문, 민간부문으로 나눠 투입된 비용을 산출하였고, 둘째로 편익 부문은 보문단지를 방문한 국내·국외 관광객 수를 근거로 경주시의 관광수입 통계에 사용되는 내·외국인 1인당 평균지출액으로 보문단지의 관광수입으로 보고, 자료 구득의 한계로 한국관광협회(1995)에서 발간된 「호텔경영분석」에서 영업수익률을 산출하여 편익으로 하였다.

보문단지 개발사업의 주체 및 개발방식과 내·외적 환경변화와 이에 따른 경제성 확보의 방향을 제시하기 위해 각종 문헌들과 경주관광개발공사의 내부 자료를 실증 분석하였다.

II. 觀光團地의 開發效果에 關한 理論的 考察

1. 開發主體와 開發方式

일반적 의미에서의 자원은 정해진 기술 및 경제적, 사회적 조건아래서 인간이 유용하게 이용할 수 있는 자원과 환경 및 생태시스템을 포함하는 것으로 보고 있다⁵⁾. 관광자원에 대한 정의는 학자들에 따라 다양하게 내려지고 있으나⁶⁾, 이를 종합적으로 해석해 보면 관광자원은 관광자의 욕구충족과 동기를 유발시키는 것이며, 자원의 특성상 보존·보호가 필요한 동시에 그 가치가 시간변화에 따라 달라지는 상대적 의미를 지닌 것이고, 이용의 특성상 현장성과 장소성을 지닌 것으로 볼 수 있다.

일반적 의미에서 자원은 재생불가능한 자원의 고갈과 재생가능자원의 적정 이용의 문제가 중요한 과제라고 할 수 있다. 관광자원의 경우에 있어서도 인문 및 자연적 요소를 모두 포함하고 있지만, 특히 자연적 요소 즉 자연환경(경제성장과 재화의 생산량 증가에 따른 자연환경의 위락적 가치는 증가하고 있다⁷⁾)에 대한 의존도가 날이 갈수록 증가하고 있다.

이러한 측면에서 자연환경의 대규모적인 변형을 가져오는 것이 바로 관광단지 개발사업이라 할 수 있다. 일단 선택되어 개발이 이루어진 지역은 원상회복이 불가능하거나 선택된 지역의 변경에는 막대한 비용이 소요되는 불가역성(irreversibility) 등을 가지게 된다. 즉 자원의 고갈과 적정이용의 문제가 대두되는 것이다.

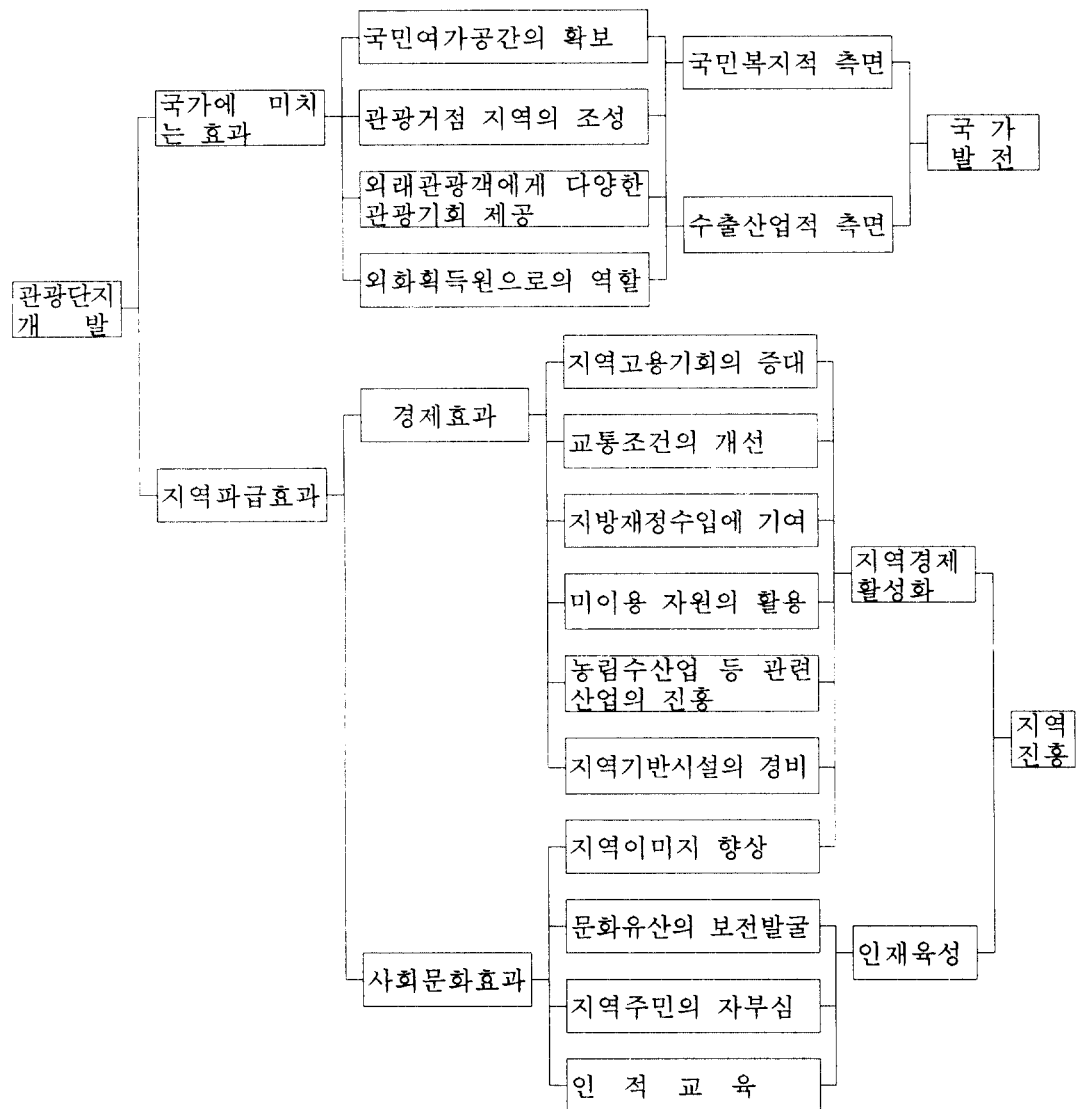
관광단지의 개발은 <圖 1>에서 보는 바와 같이 범위로는 국가 전체로부터

5) Charles, Howe, *Natural Resource Economics ; Issue, Analysis and Policy*, John Wiley & Sons, Inc., 1979, p.1.

6) 이장춘, 『관광자원론』, 서울:대왕사, 1983, p.75; 김홍운, 『관광자원론』, 서울:일신사, 1988, p.50; 김성기, 『관광자원론:이론과 실제』, 녹원출판사, 1988, p.67; 박석희, 『신관광자원론』, 서울:일신사, 1989, p.30.

7) 정석중 외, 『관광학』, 서울:백산출판사, 1997, p.359.

지역에 이르기까지 파급효과가 미치며, 또한 경제적, 사회적, 문화적 측면으로 다양한 긍정적 효과를 발생시키고 있다. 그러나 앞에서 언급한 문제에 대한 고려 없이 이루어진 것이라면 관광자원의 특성, 특히 동태성(자원의 가치가 시대에 따라 달라짐)에 의해 관광의 매력을 상실하게 될 것이다.



자료 : 경주관광개발공사, 「개발공사 중장기발전계획」, 내부자료, 1998.

<圖 1> 觀光團地 開發事業의 效果

따라서 이러한 긍정적 효과를 극대화하고 부정적 효과를 극소화하기 위해서는 관광단지 개발주체가 그 핵심이 아닐 수 없다. 왜냐하면 개발주체가 국민 경제를 포함한 종합적 효과를 지나치게 우선시 하여 개발을 추진하게 되면 개발 지역주민의 의사를 무시함으로써 지역의 경제적, 사회적, 문화적 발전에 긍정적 영향을 주지 못하게 될 것이다. 반면, 개발주체가 지역적 차원의 경제개발에 우선을 두어 추진하게 되면 단기 이익의 추구에 전진한다면, 장기적으로 관광의 매력을 상실해 갈 경우 원상회복의 불가능으로 황폐화되거나 새롭게 개발하기 위해 막대한 경제적 희생을 치러야 할 것이다.

관광단지의 개발에 있어서 그 주체와 방식이 국가마다 상이하게 나타난다. 선진국에서는 주로 민간주도형의 개발이 많이 이루어지며, 개발도상국에서는 공공주도형의 개발이 다수를 이룬다. 그러나 실제 관광단지의 개발에 있어서는 공공부문과 민간부분이 동시에 참여하고 있으며, 단지의 기반시설(도로, 상하수도, 전기, 그리고 통신시설 등)은 공공기관에 의해 수행된다⁸⁾.

우리나라의 경우 관광사업에 있어서의 그 개발주체는 국립공원, 관광단지, 그리고 국민관광지 등의 개발에서 쉽게 알아낼 수 있듯이⁹⁾ 관주도형의 개발이 주를 이루고 있다. 경주 보문관광단지의 경우에서도 사업 초기에는 건설부가 그 주체가 되어 기반시설을 건설하다가 1975년 8월 한국관광공사 정액출자에 의한 경주관광개발공사가 설립됨으로써 현재 보문단지의 개발사업주체의 역할을 수행하고 있다.

이와 같이 관광단지의 개발은 정부와 지방자치단체 등 공공기관에 의해 수행되는 공공주도형 이외에 개인 또는 민간기업에 의한 민간주도형, 그리고 지

8) 김재민, 『관광계획개발론』, 서울 : 대왕사, 1993, pp.85~90.

9) 국립공원은 1990년까지 건설부가 개발주체가 되고 道가 공공기반시설(전기, 도로, 상·하수도 등)을 하는 형태로 개발되었으며, 현재는 행정자치부 산하 국립공원관리공단이 국립공원을 운영하고 있다. 또한 관광단지의 개발은 제주중문단지의 경우, 정부투자기관인 한국관광공사가 개발주체로 관광단지를 조성하고 있다. 국민관광지의 경우도 1981년부터 정부가 매년 연차적으로 개발해 오고 있다.

역의 地主들을 중심으로 한 지역주민주도형으로 나뉘볼 수 있다¹⁰⁾.

1) 公共主導型

공공주도형의 개발방식은 그 주체가 국가, 지방자치단체 또는 한국관광공사 등과 같은 정부투자기관 및 경주개발공사와 같은 정부재투자기관이 된다. 이와 같은 공공기관이 개발의 직·간접적인 주체가 되는 사업은 공익성을 확보하는 데 있다. 따라서 국토개발과 자연환경을 중심으로 한 관광자원의 효율적인 보존과 일반 국민대중에게 관광활동에 보다 많은 참여기회를 제공하여 궁극적으로는 복리를 증진시키고자 하는 데 있다. 따라서 공공기관에 의한 관광개발사업은 영리성보다는 공익성을 우선으로 함으로써 기반시설의 설치사업이 사업의 주요 내용이 된다.

공공주도형의 개발사업은 대상지역의 土地取得과 土地收用의 권한을 행사할 수 있으나 사업예산에 의한 경직성과 운영상에 있어서의 비능률성이 될 수 있다.

이와 같은 공공주도형의 개발방식은 지방정부 직영에 의한 개발방식, 공사에 의한 개발방식, 그리고 개발주체의 협동에 의한 개발방식으로 분류할 수 있다.

첫째, 직영방식은 개발주체가 주로 지방자치단체가 되며, 독립채산제에 의한 직영형태이다. 이 방식은 사업조건이 양호하지 않을 때는 경영사의 적자를 면하기 어려울 뿐 아니라, 사업이 흑자로 돌아서는 데 상당한 기간이 소요된다.

둘째, 정부가 직접 출자하여 설립한 법인으로 공사에 의한 방식이다. 이 방식은 정부가 사업의 주체가 되는 방식에 비하여 사업의 경제성을 어느 정도 확보할 수 있다는 장점이 있으나, 경영상에 있어서 독립성을 확보하지 못함으로써 사업의 효율적 수행에 장애를 박을 수 있다.

10) 김재석, “관광개발사업의 경제성 분석에 관한 연구: 연일만 온천지구를 중심으로”, 경주대학교 대학원 석사학위논문, 1997, pp.7~9.

셋째, 개발주체 협동방식은 다시 공공부문 상호간의 협동에 의한 방식과 공공부문과 민간부문의 협동방식으로 구분할 수 있다. 먼저, 공공부문 상호간 협동방식은 지방자치단체가 중앙정부로부터 국유지를 무상으로 제공받아 관광단지를 개발하는 경우 무상으로 제공받은 국유지에 별장지를 조성하여 제3자에게 매각하는 방법이 그 한 예이다.

공공부문과 민간부문의 협동방식은 지방자치단체가 민간부문과 공동 출자하여 법인을 설립하는 개발하는 방식으로 지방자치단체의 자금부족을 민간부문을 통해 해결할 수 있고, 사업의 수행을 능률적으로 할 수 있는 장점이 있다.

2) 民間主導型

민간주도형의 개발방식은 개인이나 기업이 영리를 목적으로 관광시설과 공간을 개발하는 것을 목적으로 한다. 이러한 개발방식은 그 규모와 투자 및 재원조달 방법에 따라 다르지만, 일단 토지를 완전히 매입한 후 개발이 추진되므로 부동산개발에 의한 개발이익의 독점이 이루어지며, 자금의 조달 및 투자 방법도 수지타산에 맞추어 사업이 결정된다.

사회구조의 변화에 따른 관광객의 요구가 다양해지고, 계절적 수요의 변동 등 수요의 불안전성을 가지고 있다. 이러한 점에서 민간주도형의 개발방식은 관광의 수요변화에 탄력적으로 대응할 수 있다는 장점이 있다.

반면에 관광개발사업이 토지자원의 개발 위에 이루어진다는 점을 감안하면, 공익성(자연보호나 환경보존 등)에 대한 고려를 도외시하고 있다는 단점도 있다. 또한 보문단지의 개발에서도 볼 수 있듯이 민간기업의 영리성 추구과정에서 지역의 경제 활성화나 복리증진 등 지역발전효과에 기여하지 못하고 지역주민과의 갈등을 초래한다.

일반적으로 민간주도형의 개발은 공공주도의 기반시설이 이루어진 관광단지에 숙박시설, 상가시설, 휴양·오락시설 등 수익시설을 위주로 한 개발이 이루

어진다.

이 방식은 참여하는 민간기업의 수에 따라 1개 회사 집중개발방식과 다수기업 개발방식으로 구분할 수 있다. 전자는 관광단지 조성사업과 같은 대규모 사업에 공공기관이 민간기업 1개 회사와 단독으로 계약을 체결하여 집중적으로 개발하는 방식이고, 후자의 경우는 개발대상지역을 몇 개의 구역으로 나누어 이를 여러 기업들이 참여하여 개발하는 방식이다.

민간주도형의 개발방식은 앞에서 언급한 바와 같이 민간기업을 유치하는 데 가장 문제가 되는 것은 지역주민과의 갈등이다. 이는 관광개발로 인한 지역주민의 생활환경 및 자연환경의 파괴를 가져오는 경우도 있고, 지역주민들이 원하는 방향으로 개발이 이루어지지 않는 경우도 있기 때문이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 관광계획에 주민의사의 반영, 지역의 경제 활성화 도모, 그리고 자연환경의 보전을 위한 제도적 장치가 요구된다.

3) 地域住民主導型

지역주민주도형의 개발방식은 민간주도형의 일종으로 개발대상지에 토지를 소유한 지주를 중심으로 지역주민과 변영회, 지역의 조합(농·수협 등)이나 관광협회 등이 공동으로 투자하기 위해 조합이나 협회를 구성하여 개발하는 방식이다.

공공주도형이 주로 기반시설부문을 건설하고, 민간주도형이 수익시설을 건설하는데 비하여 지역주민주도형의 개발은 수익시설(숙박시설, 식당, 상가시설, 오락시설 등)뿐만 아니라 기반시설(전기·통신시설, 상·하수도시설, 도로 등)도 개발대상이 된다. 따라서 관광기반시설이 부족한 지역의 개발에 있어서는 지역주민 소유의 자본 영세성과 자금조달의 어려움이 있다. 또한 단기적인 개발이익의 추구로 지역의 고유성을 상실할 우려가 있다.

그러나, 이러한 개발방식은 지역주민의 관광사업에 참여함으로써 관광개발

에 따른 이익이 역외로 유출될 가능성이 적을 뿐만 아니라 지역성을 살릴 수 있는 개발을 시도할 수 있다는 장점이 있다.

지역주민주도형의 개발방식은 토지소유주와 개발업자사이의 계약관계에 따라 다음과 같은 유형으로 구분할 수 있다.

첫째, 등가교환방식은 토지소유주가 개발업자에게 토지를 제공하고 관광지 조성 후에 사업용지나 건물을 제공받는 것이다. 이 방식은 제공하는 토지의 범위에 따라 부분양도방식과 전부양도방식으로 구분할 수 있다.

장점으로 토지소유자와 개발업자가 상호 이익을 얻을 수 있다는 것이나, 개발에 대한 계약관계, 부동산 시장의 변화 등과 같은 요인에 의해 불이익을 받을 수도 있다.

둘째, 사업위탁방식은 부지조성후에 건물의 계획, 설계, 시공, 그리고 건물의 관리운영에 이르기까지 사업의 전반을 개발업자에게 위탁하는 것이다. 이 방식은 토지소유주가 개발업자에게 사업계획의 입안을 의뢰하고 공사를 발주하며, 토지소유주와 개발업자가 대등한 계약관계를 이루고 있다.

셋째, 차지개발방식은 개발업자가 토지소유주로부터 토지의 이용권을 설정받아 지주에게 토지이용에 대한 임차료를 지불하는 방식으로, 토지소유자, 개발업자, 시설물 이용자 등과 같은 주체들의 역할과 계약형태에 따라 개발유형이 구분된다.

이 방식의 유형으로는 단순차지개발방식과 개발업자 개입형 개발방식이 있다. 전자는 토지소유주가 실제 토지를 이용할 사람에게 이용권을 직접 임대하여 토지개발과 이용행위를 하는 방식이고, 후자는 토지소유주와 실제 토지이용자 사이에 개발업자가 개입하여 토지소유주로부터 소유권과 임차권을 양도받아 실제 이용자에게 이용권리를 양도하는 방식이다.

이상에서 관광단지 개발사업의 주체와 개발방식을 알아보았다. 실제 관광단지의 조성에서 사업의 전 부분이 공공주도 또는 민간주도 단일의 이루어지는 것은 아니다. 특히, 개발규모가 대단위인 것은 더욱 그러하다. 실제로 보문단

지의 경우에 있어서도 기반시설부분은 사업 초기에는 건설부가 1975년 이후에는 경주관광개발공사가 주체가 되었고, 주시설부분은 각 구역별로 여러 민간업체가 사업주체가 되어 시행되었다.

그러나 이러한 개발방식이 대부분이나 지역의 특성에 따라 긍정적 효과를 거둘 수 있으나, 최선의 방식이라고 하는 데는 의심을 가질 수 있다. 따라서 경주 보문관광단지 개발사업의 추진과정에 있어서 공공주도부문과 민간주도부문이 보문단지라는 전체를 중심으로 일관된 개발방향이나 목표에 의해 사업이 진행되었는 지 살펴볼 필요가 있다.

공공주도부문과 민간주도부문이 서로 다른 방향으로 개발이 이루어질 경우 보문단지 전체의 매력을 상실할 수 있어 관광객의 감소로 인한 매출의 감소, 그리고 민간부문의 지속적 투자의욕을 감소시킬 것이다.

따라서 보문단지의 관광적 매력을 지속·증진시키고 통일성 있는 개발방향을 유도하기 위해서는 민간부문을 선도할 수 있는 공공부문의 역할이 더 중요할 것이다. 이러한 점에서 보문단지개발의 추진과정과 현황을 통해 개발주체들간의 관계 및 기능을 살펴보는 것은 큰 의미가 있다 할 것이다.

2. 費用・便益分析

1) 費用・便益分析의 意義

선진국에서는 경제구성원의 보다 큰 만족을 위해 사기업에 부문에 비해 상대적으로 만족도가 낮은 공공부문으로 눈을 돌리고 있으며, 저개발국에서는 빠른 번영을 이룩하는 한 방법으로서 사회간접자본과 같은 “社會下部構造”를 발달시키려고 노력하고 있다. 저개발국은 이러한 목적을 달성하기 위한 선도적 역할을 정부가 주도하고 있다.

관광산업에 있어서도 그 경제적 중요성을 알리려는 문헌들이 많이 나왔다. 실

제로 학계에서도 80년대에 들어서 관광산업이 국가나 지역경제에 어떠한 영향을 미치는 지에 관한 논문¹¹⁾이나 각종 기관의 연구보고서가 나왔으며, 90년대 들어서도 이러한 경향은 계속 이어져 관광산업이 지역단위의 경제에 미치는 효과에 관한 연구¹²⁾도 다수 이루어지게 된다. 그러나 관광을 공공정책의 측면에서 비용·편익분석을 이용한 관광산업의 타당성을 분석한 문헌은 많지 않다.

공공사업의 경우 자원의 부족, 대규모 비용의 투자가 이루어지는 관계로 정책결정자들은 다수의 사업들 중에서 몇 개의 대안만을 합리적으로 선택하지 않으면 안되게 되었다.

보문단지계획은 사기업의 이윤창출을 위해 민간기업 주체의 사업이 아니라, 정부가 주도한 공공정책의 하나라고 할 수 있다. 그 목적에 있어서 비록 사기업의 목적(이윤의 창출 및 극대화)과 완전히 다르다고 할 수는 없으나 사업계획의 결정, 집행, 평가 등이 그 주체가 정부였다는 점에서 多義的 概念으로서 정책이라 할 수 있다¹³⁾.

이러한 정책의 설정된 공공목표를 달성하기 위한 대안들과 관련된 순편익의 추정과 평가 비용·편익분석¹⁴⁾이라고 정의할 수 있다. 사업의 대안과 관련된 비용 및 편익을 평가할 어떤 결론을 도출해내기 위한 광범위한 평가절차를 포

11) 권경상, “회화획득산업으로서 관광산업의 국민경제파급효과분석 연구”, 서울대 환경대학원 석사학위논문, 1984 ; 최승이, “우리 나라 관광산업 투자의 산업연관분석”, 국민대 대학원 박사학위논문, 1986 ; Byung-Nak Song & Choong-Yong Ahn, “The Economic Impact of Tourism in Korea”, in *Tourism in Asia : The Economic Impact*, edited by Elwood A. Pye and Tzong-biau Lin, Singapore University Press, 1983.

12) 정준무, “관광개발이 지역개발에 미치는 영향에 관한 연구-제주지역 산업연관모형의 개발과 투자방안을 중심으로”, 서울대 박사학위논문, 1994 ; 김규호, “관광산업의 지역경제적 효과분석-경주지역에 대한 지역산업연관모형의 적용”, 경기대학교 대학원 박사학위논문, 1996 ; 주재성, 이수옥, 「관광개발이 지역개발에 미치는 파급분석」, 국토개방연구원, 1996 ; 이강욱, 「관광개발이 지역경제에 미치는 파급효과」, 한국관광연구원, 1997.

13) 유훈, 『정책학원론』, 서울 : 법문사, 1993, pp.37~38.

14) 배준구 역, 『비용·편익 분석론』, 서울 : 명보문화사, 1984, p.8.

합하는 포괄적 개념으로서 제기된 문제가 매우 다양하고, 비용과 편익을 추정하는 데에는 반드시 독창성이 요구되기 때문에 모든 목적에 적합한 비용·편익분석 절차를 설계한다는 것은 매우 어려운 일이다. 여러 일반원리가 주장될 수 있고 수년간 많은 지침들이 수립되어 왔지만, 공공사업은 그 성격상 차이가 너무 심하기 때문에 모든 것을 포괄하는 절차를 정의한다는 것은 불가능하다.

2) 費用과 便益의 判別

일단 사업의 개념이 정의된 다음의 문제는 비용과 편익을 적절하게 판별하는 일이다. 분석적인 과업 또는 목표를 정의하는 것, 그리고 비용과 편익의 세 부사항 및 연구 중 해결해야 할 기타 문제들을 판별하는 것은 명료한 사고와 세심한 계획을 요구하는 중요한 문제이다.

비용과 편익을 평가할 때, 비용과 편익은 몇 가지 방법으로 분류될 수 있고, 이러한 분류체계는 장점으로 작용할 수도, 단점으로 작용할 수도 있다. 여러 가지 사항들이 중복되고, 혼란과 二重計算(the double-counting)을 야기할 수 있다는 점에서는 단점인 반면에, 효과의 판별에는 도움이 되고 있다. 따라서 여러 분류체계에 대한 지식은 이중계산과 같은 문제를 해결할 수 있다. 비용과 편익의 대상은 다음과 같다.

① 內部效果와 外部效果(internal versus external effects)

내부효과는 사업에 의해서 얻어진 것들로서 연구실체로부터 직·간접으로 발생한다. 반면에 외부효과는 정의하기가 복잡한 데, 이러한 외부편익은 평가할 수 있지만 가격을 책정할 수 없다. 외부편익은 아무런 代價도 지불하지 아니하고 다른 사람이 본의 아니게 받은 편익이다. 마찬가지로 외부비용도 아무런 보상도 없이 다른 사람에게 부과되는 비용이라고 정의할 수 있다. 따라서 외부효과는 계획적으로 생산되거나 소비되는 것은 아니다.

② 異質的인 것과 無形的인 것

이질적인 것 내지 측정단위가 상이한 것은 사용되고 있는 공통분모나 분모들로 쉽게 나타낼 수 없는 효과이다¹⁵⁾. 무형적인 것은 그 용어로조차도 측정될 수 없는 이질적인 것이다.

이질적인 것과 무형적인 것의 구별은 중요하다. 이질적인 것은 기술적으로 나타나지 않을지 모르지만, 정의상 “쉽게 나타낼 수 없는” 이란 것이 강조된다면, 潛在價格推定(shadow pricing)의 문제가 적용되는 효과의 집합은 분리된다. 비용·편익분석의 실질문제는 이러한 효과의 범주에 대한 적절한 방법을 전개하는 데 있다. 무형적인 것이란 용어는 실제로 측정할 수 없는 효과에 적용될 수 있다.

이러한 “市場外(extramarket)效果”에 관하여 설명할 때 “異質的”이란 용어를 사용하고, “無形的”이란 특성상 비경제적인 질적 용어를 기술할 때 선호한다.

이질적인 것에 관한 비용·편익연구의 한 방법으로 잠재가격의 추정을 들 수 있다. 잠재가격이 형성될 수 없는 공공재의 경우, 비용·편익분석은 비용·효과 분석이 될 수 있다. 비용·효과분석은 본질적으로 비용과 같이 가격으로 정의되지 않는 편익을 가진 하나의 비용·편익분석이다. 그 목적은 비용의 제약 하에서 물리적 편익을 극대화되게 하거나, 주어진 물리적 편익의 수준 혹은 무형적인 것인 경우에는 주어진 편익에 대한 비용을 극소화되게 하는 것이다.

잠재가격은 여러 가지 방법으로 정해질 수 있는데, 민간시장의 유사상품의 가격, 소비자 조사의 결과, 과거의 정부 정책 결정상의 暗默的 價格과 같은 것들이 이질적인 것에 대한 시장가격의 대용으로서 이용될 수 있다.

③ 直接效果와 間接效果

직접편익은 사업과 관련하여 증가된 산출물의 실질가치로 정의된다. 가장

15) Hitch, C. J., and R. N. McKean, *Economics of Defence in the Nuclear Age*, Cambridge, Massachusettes : Havard Univ. Press, 1960, p.182.

일반적인 직접편익은 보다 큰 물리적 생산일 것이다. 예로써 관계사업으로부터 보다 많은 곡식을, 수력발전 댐으로부터 보다 많은 양의 전력을 얻는 것 등이다. 중요한 점은 산출량의 증가 또는 소비자 수용곡선의 증가가 소비자잉여의 증가를 가져온다는 것이다.

간접편익(또는 2차편익)은 그 사업이 여타 경제에 미치는 영향을 나타낸다¹⁶⁾. 이 2차편익은 외부편익의 한 형태로 주로 한 사업으로부터 발생 또는 유발된 소득을 확인하기 위해 사용되어 왔다.

‘2차편익을 사업분석에 포함시킬 것인가?’, ‘포함시킨다면 어떻게 포함시킬 것인가?’하는 것을 살펴보는 것은 흥미로운 일이다. 2차편익은 존재하지 않으며, 2차편익은 이 용어가 사실상 능률 이외의 다른 목표를 지지하는 편익이다. 편익이라는 단어는 그 자체로서는 의미가 없고 단지 목표와 관련하여 의미를 가진다. 따라서 공공계획의 목표함수가 경제적 능률 이상의 포함하는 경우가 대부분이므로 1차편익인 능률편익뿐만 아니라 다른 목표를 지지하는 2차편익도 비용·편익분석에 포함되어야 한다¹⁷⁾.

3) 費用·便益分析의 公式的 틀

사업이란 현상태 S^0 로부터 다른 상태 S^1 의 사회로 바뀌게 되는 것으로 정의된 의도적인 행위 또는 일련의 행위들을 말한다. 개인 j 에 대한 사업의 가치 V_j 는 개인이 사업을 선호할 때는 그 사업이 선택되도록 하는 지불용의의 최대 금액이며, 선호하지 않을 때는 S^1 상태에서도 S^0 상태에서와 마찬가지로 정도의 경제수준을 유지하기 위하여 그가 최소한 받고자 하는 최저지불액으로 나타난다. 즉 사업이 j 의 효용을 변화시키지 않으면 $V_j=0$ 이다.

16) Eckstein, O., Water Resources Development : The Economics of Project Evaluation. Cambridge, Massachusettes : Havard Univ. Press, 1958, p.202.

17) Maass, A., Benefit-cost Analysis : Its relevance to public investment, *Quarterly Journal of Economics* 80, 1966, p.211.

어떤 사업의 사회적 가치 $V = \sum_{j=1}^n V_j$ 로 나타낼 수 있다.

즉 사회가치는 개인의 지불용의에 근거를 두고 있다. 그러면 V 값을 유도하기 위해 모든 개인에게 각각 V_j 를 요구해야 하는데, 다음의 두 가지의 이유로 불가능하다¹⁸⁾. 첫째, 각자는 자기 자신에 대한 그것의 가치에 대하여 어떤 결론에 이르기 위하여 그 사업의 모든 세부사항과 그 결과를 알고 있어야만 한다. 둘째, 모든 사람이 특히 V_j 값이 자기에 대한 음(-)의 값인 경우, V_j 를 실제의 값을 의미한다고 추정할 아무런 근거도 없는 것이다. 이러한 경향은 최종적 결정에 영향을 미치려는 뜻에서 사업에 대하여 자신이 싫어함을 과장하여 나타내게 될 것이다. 따라서 V_j 는 면접이나 설문지에 의존하지 않고 결정하는 것이 좋다.

어떤 사업의 유일한 효과는 상품X의 생산이 ΔX 만큼 증가하고 상품Y의 생산이 ΔY 만큼 감소한 것이라고 가정하자, 상품가격 P_x 와 P_y 는 불변이다. 개인 j 에 대한 사업의 가치 $V_j = P_x \Delta X_j - P_y \Delta Y_j$ 이며, 여기서 ΔX_j 와 ΔY_j 는 개인 j 의 상품 X와 Y에 대한 소비의 변화량이다.

$$\Delta X = \sum_{j=1}^n \Delta X_j \quad \Delta Y = \sum_{j=1}^n \Delta Y_j$$

V_j 를 합산하여 그 사업의 가치를 구하는 것은 아주 힘든 작업이다. 이렇게 하려면 각각의 ΔX_j 와 ΔY_j 를 알아야 한다. 그러나 다음과 같이 하면 간단해 진다.

$$\begin{aligned} V &= \sum_{j=1}^n V_j \\ &= \sum_{j=1}^n (P_x \Delta X_j - P_y \Delta Y_j) \end{aligned}$$

18) 배준구 역, 전계서, p.56.

$$\begin{aligned}
&= P_x \sum_{j=1}^n \Delta X_j - P_y \sum_{j=1}^n \Delta Y_j \\
&= P_x \Delta X - P_y \Delta Y
\end{aligned}$$

그러므로 비용·편익분석의 결론은 총물리적 결과(ΔX 와 ΔY)와 그 상품의 시장가격을 알면 도출할 수 있다

4) 割引率의 選擇

보문단지와 같은 관광단지의 기본적인 특징은 사업의 결과가 비용투입과 함께 순간적으로 나타나지 않는다는 것이다. 따라서 비용에 따른 편익의 발생시점이 서로 다르기 때문에 이들을 같은 가치로 비교하기 위해 분석자는 분석의 기준시점을 결정해야 한다.

분석의 기준시점을 결정하는 데는 후방접근법과 전방접근법이 있다. 전방접근법이란 분석의 기준시점을 사업효과의 종료시점으로 정하는 방법이며, 후방접근법이란 현재를 기준시점으로 하는 방법이다¹⁹⁾. 따라서 후방접근법의 경우는 장래에 발생하는 가치를 현재부터 장래까지 시간의 투자가치 만큼으로 할인하고, 전방접근법의 경우는 장래에 발생하는 가치를 선정된 기준시점까지 시간의 투자가치 만큼으로 할증시킨다.

비용·편익분석에 있어서 발생하는 실로 흥미로운 논란 중의 하나는 비용·편익분석의 현재가치 계산에서 어떤 할인율을 사용해야 옳은가 하는 문제이다. 선택된 할인율의 가치에 따라서 한 사업의 가치가 또 다른 사업의 가치에 비해서 커지기도 하고 적어지기도 한다. 비록 가치도 분명히 문제이지만 여기서 쟁점이 되는 것은 가치 그 자체보다는 오히려 무엇을 할인율로 계산하는가 이다²⁰⁾.

보문단지와 같은 관광단지의 개발에 있어서 할인율은 사회 전체의 시간의

19) 김홍배, 「비용편익분석론」, 서울: 홍문사, 1997, p.147.

20) _____, 상계서, p.108.

투자가치를 반영해야 한다. 이는 바로 사회 내 모든 구성원들이 동의할 수 있는 사회적 할인율을 분석에 사용해야 함을 의미한다. 그러나 실제로 사회 내의 각 구성원들 모두가 공감할 수 있는 할인율을 찾기란 매우 어렵다. 왜냐하면 각 개인들이 갖는 시간에 대한 투자가치는 다양하기 때문이다. 즉, 사회 구성원들이 가지고 있는 시간의 투자가치가 서로 다르다는 것은 바로 그들의 할인율이 서로 서로 다르다는 것을 의미하며, 이는 사회 내의 모든 사람들이 공감할 수 있는 할인율의 도출이 매우 어려움을 가리킨다.

따라서 사회적 할인율을 대신할 할인율을 찾아야 하나, 이 또한 어려움이 있다. 왜냐하면 수많은 할인율이 존재하기 때문이다. 문제의 핵심은 바로 다양하게 존재하는 할인율 중에서 어느 할인율을 선택하는가에 있다. 다음에서 일반적으로 비용·편익분석에서 사용되는 몇 가지 할인율에 대한 개념을 살펴보기로 하겠다.

① 市場利率(Market Interest Rates)

시장이자율은 다양성이 그 특징으로 일반적으로 가장 낮은 이자율의 정부가 제시하는 이자율부터 가장 높은 민간부분에 존재하는 사채이자율에 이르기까지 다양하다. 또한 돈을 빌리려는 사람이나 기업의 신용도에 따라 이자율은 달라질 수 있다.

② 投資의 限界生産(Marginal Productivity of Investment)

투자의 한계생산이란 투자로 인해 창출되는 수익을 이르는 말로, 1,000달러의 초기투자에 대해 70달러의 연간 순수익이 발생된다면 투자의 한계생산성은 7%가 된다.

③ 企業割引率(The Corporate Discount Rate)

기업할인율은 기업의 潛在的 投資事業을 평가하는 데 사용되는 率으로써,

위험부담료와 법인세에 대한 利幅加算價格을 포함하고 있다. 예를 들어 국채가 5%의 이자율을, 위험부담료 3%, 법인세가 50%인 경우의 기업의 세금 후 할인율은 16%가 된다.

④ 政府借入率(The Government Borrowing Rate)

정부의 할인율은 채권발행을 통해 민간으로부터 돈을 빌려올 때 제시하는 이자율로, 우리 나라의 경우 연 5%이다. 정부의 이자율이 이렇게 낮은 것은 도산의 가능성이 거의 없기 때문이다. 환언하면, 정부의 신용도가 사회내의 어느 경제주체보다 신용도가 높다는 것이다.

⑤ 私的 割引率(The Own Personal Discount Rate)

이것은 개인이 자기의 미래의 소비를 위하여 현재의 소비를 기꺼이 희생하려는 양을 가리킨다. 즉 현재의 소비분포에서 평가된 소비자의 異時點間 無差別曲線의 기울기로, 통상원점에 대하여 블록하다고 가정한다.

⑥ 私的 社會割引率(The Own Social Discount Rate)

사적 사회할인율은 사적할인율과는 반대의 개념으로서 개인 자신의 선호도를 나타내는 후자에 비해, 전자는 사회적 행위에 대한 선호도를 나타낸다. 즉 사적 사회할인율은 개인의 선호도와 관계없이 사회의 경제전망에 대한 개인의 판단에 의해 정해진다.

비용·편익분석을 위해서는 우선 여러 가지의 편익과 비용에 대한 종합적인 측정과정이 이루어져야 할 것이다. 이러한 과정 이후에 마침내 사업을 추진할 것인지에 대한 투자결정준칙을 세워야 한다. 통상 사업은 일정기간에 걸쳐서 편익과 비용을 발생시킨다²¹⁾.

공공정책에 비용·편익분석이 사용된다는 점을 고려할 때, 사업의 사회적

21) 김지형 역, 『공공경제학 : 재정학』, 서울 : 형설출판사, 1988, pp.204~209.

순편익과 비용을 측정하여야 한다. 이러한 사회적 순편익을 측정하기 위한 단일 지표를 얻기 위해서는 시간의 흐름에 따라 발생하는 화폐적 편익과 비용을 통합하는 것이 필요하다. 그러나 이와 같은 작업을 수행하기 위해서는 시간적으로, 금전적으로 많은 비용이 따른다.

따라서 사업의 편익과 비용의 측정에 있어 화폐로 표시된 것만을 대상으로 분석하고 있으며, 사업의 경제성 분석의 기준은 B/C Ratio로 한다. B/C Ratio 이외에 IRR 등 다른 투자기준들이 있으나, B/C Ratio는 사업의 수행으로 사회적 후생의 정도가 개선되었는 지를 명확하게 해준다. 그러나 당해 사업이 사회적 후생을 증가시킬 것인가 또는 감소시킬 것인가에 대한 판단기준은 될 수 있으나, 상호배타적 사업간의 우선 순위를 정하지 못한다(이는 IRR도 마찬가지이다).

보문단지 개발사업은 타사업과 경쟁상태에서 시작한 것이 아니고, 경제성 분석에서도 비용을 초과하여 편익이 존재하는 지에 관심이 있다. 여기서 B/C Ratio는 다음과 정의하여 나타낼 수 있다.

$$B/C = \frac{\sum_{n=0}^N [B_n / \{ (1+r)^n \}]}{\sum_{n=0}^N [C_n / (1+r)^n]}$$

보문단지 개발사업이 개발전과 개발후 과연 비용을 넘어서 편익이 존재하고 있는지, 아니면 존재할 수 없는지 평가할 수 있다.

Ⅲ. 普門團地의 開發效果에 對한 評價分析

1. 普門團地開發의 推進過程과 開發現況

1) 推進過程

(1) 推進計劃

경주의 관광개발은 신라천년의 고도라는 역사적 문화유적을 바탕으로 세계 수준의 문화관광도시로 비약적인 발전을 기함으로써, 우리나라의 문화와 국위를 선양하는 동시에 관광수입을 증대한다는 목적하에 1971년 청와대 관광개발 계획단의 구성으로 본격적으로 진행되었다²²⁾.

보문단지 개발사업은 이러한 경주종합개발사업의 일환으로 그 사업의 중요한 역할을 담당하고 있다. 즉, 경주를 방문하는 외국관광객이 1970년대 들어서면서 급격히 증가하는 현상을 보였다(1972년에 75,300명이었으며 매년 경주관광객의 증가율이 44.4%를 나타내었다). 이러한 추세를 고려하여 경주의 주요 관광 施設群의 하나인 불국사, 석굴암지구, 경주시지구, 남산지구에서 거의 等距離에 입지하여 그것들을 연결하는 관광루트의 네트워크 중에서 숙박거점의 건설용지로서 계획되었다²³⁾.

이 사업의 개발주체 및 개발방식은 정부기관에 의한 一元的 公營주도형 개발방식을 취하였다. 즉, 정부출자에 의한 개발공사를 설립하여 토지의 매입 및 관리, 지원시설의 정비, 토지의 조성 등 개발용지의 직접 또는 간접적 경영을 上記開發公社가 행한다.

경주 종합관광개발사업중 보문단지 관련 중요부문으로는 첫째, 1981년까지 보

22) 김규호, “관광산업의 지역경제적 효과분석-경주지역에 대한 지역산업연관모형의 적용”, 경기대학교 대학원 박사학위논문, 1996, p.43.

23) 건설부 경주개발공사사무소, 「경주관광개발계획(보문지구) : 타당성조사 I」, 1973, pp.12~25.

문호 북쪽에 2,000객실의 호텔 및 그 지원관광시설로써 상가, 위락, 행정 및 보조시설을 건설하여 새로운 종합관광지를 개발한다. 또한 장차 4,000객실 규모의 호텔을 확보하는 것으로 한다, 둘째, 보문호 동쪽 3km에 덕동 정수지를 건설하여 보문지구 및 경주시의 上水道源의 충당하고, 보문호의 水位維持와 불국사지구의 농업용수원으로 사용한다. 셋째, 보문개발지구에 인접한 기존촌락의 공용시설을 개선하여 관광지의 주변환경상태를 개량하는 것으로 되어 있다.

보문단지 개발계획은 1972년부터 1991년까지 20년간으로 이것을 2단계로 나누어 1단계는 1972년부터 1981년까지로 2,000객실의 호텔 및 그와 관련된 제시설을 정비하는 것으로 되어 있으며, 2단계는 1982년부터 1991년까지로 4,000객실의 호텔 및 기타 수용시설과 그와 관련된 제시설의 정비이다.

보문단지의 개발은 사업의 진행과정에서 경주지역의 지역적 특성과 관광수요 및 관광환경의 변화를 예측, 수용하지 못함으로써 많은 문제를 갖고 있다.

이는 계획당시 사업의 결정방식이라든가 관광에 대한 의미를 정확하게 이해하지 못하고, 질적 측면에 대한 고려없이 총량적 중심의 성장위의 정책이 관광에도 그대로 적용되었다. 보문단지도 그 개발효과의 단기적인 과시성(국제수지의 개선과 외화획득 등)에 너무 치중한 나머지 사적지의 정비나 신라문화의 현대적인 발전 등은 도외시하고 골프장, 고급숙박시설의 개발에만 전념하는 과오를 범하게 된 것이다.

(2) 推進實態

보문단지는 1979년 4월 일부 개장을 시작하여 1997년 현재까지 지속적인 투자로 개발되어 오고 있다. Ⅲ-2에서 살펴보겠지만 1980년 이전까지는 공공부문의 기반시설에 대한 투자가 주를 이루고 1980년대에 들어서면서 민간부문의 투자가 대규모로 이루어 지게 된다. 반면 공공부문의 투자가 급감하는데, 이는 경주개발공사가 보문단지개발의 주체가 되면서 보문단지 전체에 대한 토지의 이용계획을 전담한 때문이다.

그러나 경주관광개발공사가 차관협정에 의한 차관사업을 수행하기 위하여 사회적 여건변화에 따른 보문단지의 새로운 개발방향의 제시에 무관심했을 뿐만 아니라 자금적 餘力도 충분하지 못하여 관광환경의 변화에 적응하지 못하고 전체적으로 수익성이 계속해서 떨어지고 있는 실정이다. 이러한 보문단지 개발사업이 내·외적 여건변화 따른 문제점을 살펴보면 다음의 몇 가지를 들 수 있다²⁴⁾.

첫째, 1979년 개장 당시 기반시설의 정비에 대한 투자는 집중적으로 이루어졌으나, 숙박 및 위락시설 등 수익적 시설이 많이 설치되지 않았다.

둘째, 국민소득 및 여가시간의 급격한 증가로 관광수요가 폭발적으로 증가하여 당초 외국인 관광객을 주대상으로 삼아 개발하였기 때문에 국제규모의 고급호텔과 골프장 등의 개발에 주력하여 일반 서민들이 즐길 수 있는 관광시설이 극히 부족하였다. 실제 1979년부터 1997년까지의 보문단지를 방문한 전체 관광객 약 6천6백만명 중 약 94%인 6천2백만명이 내국인 관광객으로 나타났다²⁵⁾.

셋째, 경주시에 산재해 있는 역사적 문화유적지구와 연계된 패키지 상품의 부족으로 보문단지 그 자체가 하나의 상품화되어 충분한 관광매력을 확보하지 못한 상태이므로 체류형 관광객이 지속적인 감소로 단지내의 숙박사업체의 경영악화의 원인이 되었다. 또한 근거리 지역에 있는 주민들은 대부분 당일 코스 내지는 1박 2일의 단기 체류형 관광객인데, 이들을 수용할 수 있는 시설 및 공간의 확보 또한 미흡하였다.

넷째, 세계화, 국제화에 따른 국제시장 경제논리 하에서 우리나라의 대표적인 국제관광지인 보문단지가 외국관광단지와 경쟁하여 살아남을 수 있는 자생력이 미흡하다²⁶⁾.

24) 김규호, 전계서, pp.44~47.

25) 경주관광개발공사, 내부자료, 1998.

26) 경주관광개발공사, 「경주보문관광단지 토지이용계획(변경)」, 1995, p.3.

이러한 문제점을 극복하기 위해서 1996년에 경주관광개발공사는 보문단지의 조성계획을 마침내 변경하게 되었다. 조성계획의 변경은 첫째로 중장기발전계획에 따른 각종 시설의 종합적 검토를 통해 국내 관광객 증가수요 및 외국인 관광객을 위한 전문화, 고급화된 다양한 관광시설을 유치하고, 둘째로 개발 토지의 효율성을 극대화하여 부족한 관광시설 등을 보강하며, 수익성을 증대시켜 지역경제 활성화에 기여하며, 셋째로 국내외 관광패턴(pattern)에 부응하는 시설 등을 보강하여 종합관광단지로 조성하는데 그 목적이 있다²⁷⁾.

<表 1> 土地利用計劃의 變更內容

(단위 : m²)

시 설 지 구 명	변 경 전	변 경 후	증 감
공공편의시설지구	843,683	719,720	↓ 123,963
숙박시설지구	506,960	505,081	↓ 1,879
상가시설지구	294,589	306,721	↑ 12,132
운동·오락시설지구	3,025,434	3,186,617	↑ 161,183
휴양·문화시설지구	354,895	734,065	↑ 379,170
기타시설지구	1,913,991	1,772,851	↓ 141,140
소 계	6,939,552	7,225,055	↑ 285,503
녹 지	3,741,171	3,455,668	↓ 285,503
합 계	10,680,723	10,680,723	-

자료 : 문화체육부, 「보문관광단지 조성계획 변경승인 및 조성사업 시행허가」, 공문서, 1996. 2.

따라서 사업의 기간도 2001년까지 연장되었으며, <表 1>에서 보는 바와 같이 토지이용계획에 있어서는 공공편의시설지구와 숙박시설지구 순으로 많은 면적이 줄어들었고, 반면에 휴양·문화시설지구와 운동오락시설지구의 순으로 면적이 크게 증가하였다. 아쉬운 점은 녹지(Open Space)에 대한 휴양·오락적 기능의 중요성이 증가하는 시점에서 보문단지내에 녹지면적이 감소하는 것은 문제점으로 볼 수 있다.

27) 경주관광개발공사, 상계서, p.4.

<表 2> 事業費 變更內容

(단위 : 억원)

구	분	변 경 전	변 경 후	증 감
국	고	343	343	-
경주관광개발공사		387	435	↑ 48
민	간 자 본	4,457	6,107	↑ 1,650
합	계	5,187	6,885	↑ 1,698

자료 : 문화체육부, 「보문관광단지 조성계획 변경승인 및 조성사업 시행허가」, 공문서, 1996. 2.

<表 2>는 사업비의 변경 내용을 보여주고 있는데 전체 1,698억원이 증가하였으며, 이중 약 97%인 1,650억원을 민간자본으로 충당하는 것으로 되어있다. 이와 같이 민간자본의 투자가 크게 증가한 것은 변경의 목적이 당초 외국인 관광객 위주의 개발계획이 근년에 와서 국민경제의 성장으로 소득증대와 교통수단의 급격한 발달 등으로 내국인 관광객이 날로 증가함에 따라 국민여가선용시설의 확충이 절실히 요구되어 이에 부응하고자 하는데 있다²⁸⁾.

따라서 위의 <表 1>에서도 알 수 있듯이 국고나 경주개발공사의 투자를 요하는 공공편익시설지구의 면적이 감소한 반면에 민간자본의 투자가 요구되는 상가시설, 운동·오락시설, 그리고 휴양·문화시설지구의 면적이 증가하였다. 이에 따라 <表 2>와 같이 사업비의 내용에 있어서도 민간자본이 크게 증가한 것이다.

2) 開發現況

보문단지의 주요시설 계획으로 공공편익시설지구, 숙박시설지구, 상가시설지구, 운동오락지구, 휴양문화시설지구, 기타시설지구, 그리고 녹지로 구성되어

28) 경주관광개발공사, 「경주보문관광단지 조성계획 및 조성사업 시행허가 변경(수정) 신청서」, 1996. 2. 참조.

있다. 공공편의시설은 단지내의 기반시설(주차장, 헬기장, 도로, 이동통신기지국 등)과, 기반시설의 관리를 위한 시설(전신전화국 등), 그리고 관광객을 위한 官支援施設(파출소, 동사무소, 우체국 등) 등으로 크게 나뉘볼 수 있다. 특히 휴양시설의 경우 공원이나 단지입구의 녹지가 들어가 있는 것이 특이하다. 이는 인공시설이 없이도 녹지자체가 하나의 충분한 휴양시설이 되고 있다는 사실이다. 기조성된 각 지구별 세부시설 내용은 <表 3>과 같다.

<表 3> 造成完了된 施設內容

시 설 별	시 설 내 용
공 공 시 설	경주관광교육원, 터미널, 육부춘국제회의장, 파출소, 동사무소, 소방서, 전신전화국, 이동통신기지국, 주차장, 헬기장, 도로, 우체국 등
숙 박 시 설	특급호텔 4동(1,374실), 소형호텔 2동(95실), 콘도 2동(296실), 소형숙박시설 7동(338실), 경주교육문화회관 1동(270실), 한국통신수련관 1동(60실) 계 17동(2,433실)
상 가 시 설	보문상가(17동), 호반장, 신천가든, 거구장, 동화하우스, 상가시설(8동)
운동 및 오락시설	회원제골프장(36홀), 일반골프장(18홀), 경주월드, 체육시설, 테니스장, 자동차야외극장 등
휴 양 시 설	물레방아광장, 서라벌광장, 캠프장, 공원, 단지입구시설

자료 : 경주관광개발공사, 내부자료, 1997.

<表 3>은 지금까지 개발이 공공시설과 숙박시설에 치중되어 있음을 알 수 있다. 관광객들이 레크리에이션을 즐길만한 시설이 충분하지 못한 상태이다. 운동 및 오락시설의 경우 값비싼 골프장이 주를 이루며, 일반 대중관광객들이 즐길 수 있는 곳은 경주월드나 자동차야외극장 정도이다. 체육시설이나 테니스장의 경우는 그 활용도가 떨어지는데 이는 숙박지구와의 접근성이 용이하지 않기 때문이다. 오히려 관광객의 행태로 보아서 공원이나 단지입구시설지역 등의 오픈 스페이스의 이용도 높다.

<表 4> 建設中인 施設内容('97. 6월말 현재)

시 설 명	시 설 규 모	진도율(%)	시 행 자
신 라 촌	신라왕경모델, 98호 고분, 황룡사 9층 목탑, 생활상 소개시설 등	51%	보문관광(주)
보문온천관광호텔	1동(80실)	1.5%	보문그레이스

자료 : 경주관광개발공사, 내부자료, 1997.

1997년 6월 현재 진행중인 건설은 신라촌과 보문온천관광호텔 두 개의 사업이 시행중이다. 건설중인 시설내용은 <表 4>와 같은데, 여기서 보듯이 휴양문화시설 1개, 숙박시설 1개가 건설 진행중에 있다. 사업 추기부터 1997년 현재까지 숙박시설에 대한 투자가 계속이어지고 있음을 알 수 있다. 이는 그만큼 보문단지에 민간자본을 유치하는데 숙박시설에 대한 자본유입이 용이함을 나타낸다. 즉, 아직까지 숙박시설에 대한 충분한 수요가 있음을 보여주고 있는 것이다.

<表 5> 向後 投資計劃 實績

(단위 : 억원)

구 분	상 업 내 용	향후계획사업비
공 공	기반조성(정지, 전기, 통신, 상·하수도)	78
자 체	국민관광시설확충	58
민 간	숙박 및 위·오락시설	2,865
계		3,001

자료 : 경주관광개발공사, 내부자료, 1997.

향후 투자계획에도 숙박시설에 대한 계획은 빠짐없이 지속적으로 투자될 것으로 보인다. 그러나 지금까지와의 대형 고급호텔과는 다른 중·저급 관광객을 위한 소형호텔 또는 자급여관이 주를 이룰 것으로 보인다. 또한 온천을 연계한 숙박시설의 건립도 추진될 것으로 보인다.

2. 普門團地の 經濟的 效果分析

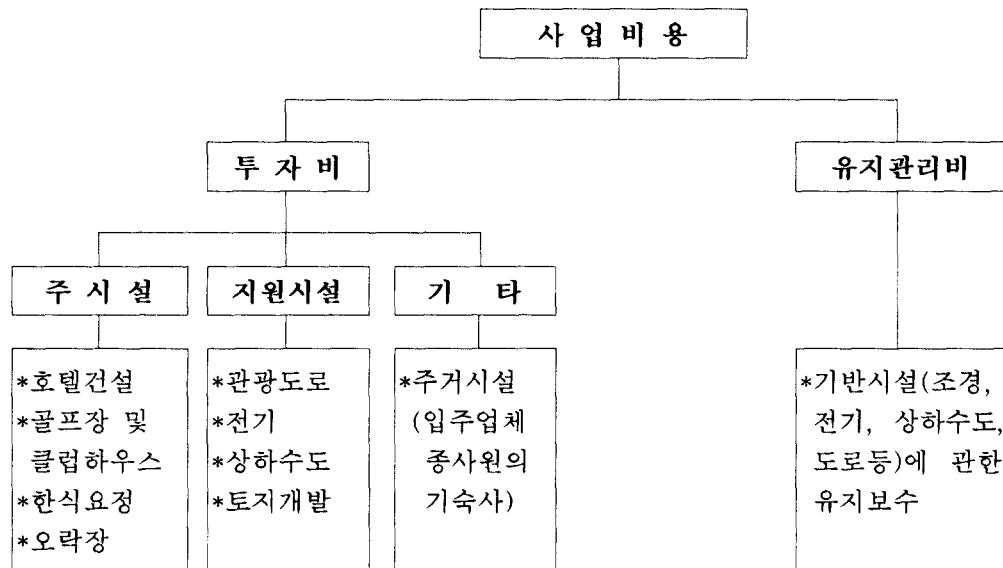
1) 事業前

(1) 事業費用의 推定

사업비용은 크게 투자비용(Investment Costs)과 유지관리비용(Maintenance Costs)으로 나누고, 투자비용은 지원시설(infrastructure)과 주시설(superstructure)에 대한 비용으로 나누었다. 유지관리비용에는 운영비, 행정관리비, 관광요원훈련비 및 관광진흥비를 포함하고 있다.

총 투자비용에는 사업변경에 따른 물량증가 15%와 노임 및 자재가격 인상에 대비한 연간 가격인상(복리) 7%를 고려하였고, 설계비와 공사감독비로 물가상승을 고려한 총 투자비의 3%와 6%를 각각 감안하였다.

총 투자비용 중 주시설에 77.0%, 지원시설에 17.3%, 그리고 기타 5.7%로 구성되었다. 주요 투자 내용은 <圖 2>와 같다.



<圖 2> 普門團地建設의 事業費用 內譯圖

위와 같은 내용으로 추정 한 사업의 연도별 투자비용은 <表 6>과 같이 나타났다.

<表 6> 事業費用 推定案

(단위 : US \$1,000)

연도	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986~ 2000
계획 년도			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11-25
투자비													
지원 시설	5,821	11,413	5,354	1,587									
주시설	829	19,656	9,690	6,372	9,200	9,200	11,500	13,800	4,600	6,900	6,900	9,200	
기타	5,106	1,252	1,252	418									
소계	11,756	32,321	16,296	8,377	9,200	9,200	11,500	13,800	4,600	6,900	6,900	9,200	
유지 관리비													
			190	285	290	310	333	340	355	368	378	390	408
계	11,756	32,321	16,486	8,662	9,490	9,510	11,833	14,140	4,955	7,268	7,268	9,590	408

자료 : 건설부 경주개발공사사무소, 「경주관광개발계획(보문지구) : 타당성조사(Ⅱ)」, 1973, p.178의 재구성

총 비용은 143,687천 달러이며, 이 중에서 1974년부터 1977년까지 4년 동안 총 비용의 48%정도가 투입된다. 그리고 유지관리비용은 총 3,647천 달러로 전체 비용의 약 2.5%정도이며, 계획 1차년도(1976)부터 10차년도(1985)까지 총 유지관리비의 약 89%가 들어가면 11차년도(1986)부터 25차년도(2000)까지는 408천 달러의 비용이 들어간다.

(2) 事業收益의 推定

사업수익의 추정은 국내관광객의 지출을 제외한 외국인 관광객의 지출액만을 조수익으로 간주하였다. 또한 외국인 관광객의 지출액 규모에 따라 1급 관광객(First-Class Tourists)과 2급 관광객(Economy-Class Tourists)으로 구분하고, 각 급수의 관광객을 다시 숙박관광객과 당일관광객으로 나누었다.

<表 7> 事業收益 推定方法

구 분	내 역	구 성	1인+1일당 지출액(\$)	평균체제일수		
				1976~1978	1979~1980	1981이후
1급 관광객	숙박관광객	0.75q	50	1.5泊	1.6泊	1.7泊
	당일관광객	0.50r	15	-	-	-
2급 관광객	숙박관광객	0.25q	20	1.5泊	1.6泊	1.7泊
	당일관광객	0.50r	5	-	-	-

* 숙박관광객수 : q / 당일관광객수 : r

따라서 1년 사업의 총수익은 주시설물의 총운영비를 차감한 영업수익(Gross Operating Profit: G.O.P)으로 식 (1)과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned}
 G.O.P &= \{ (0.75q \times 50a) + (0.5r \times 15) + (0.25q \times 20a) + (0.5r \times 5) \} \times g \\
 &= (37.5qa + 7.5r + 5qa + 2.5r) \times g \dots\dots\dots \text{식(1)}
 \end{aligned}$$

여기서, a : 평균체제일수
q : 숙박관광객수
r : 당일관광객수
g : 영업수익률

위와 같은 방식으로 추정된 사업수익은 <表 8>와 같이 나타났는데, 계획년도(1976~2000)동안 보문단지를 방문할 총 방문객 수는 15,442.1천명으로 이들의 전체 지출비용은 498,303천 달러이다. 영업수익률은 1976년부터 1986년까지 연평균 1.38%씩 증가하는 하며, 평균수익률은 32.39%로 나타났다. 영업수익(G.O.P)은 총 181,188천 달러가 발생하는 것으로 추정됐다.

<表 8> 事業收益 推定案

수 : 천명

비용 : US \$ 1,000

연 도	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986~ 2000
계 획 년 도	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11~25
숙박객											
방문객수											
1급75%	65.6	213.0	285.9	440.8	578.2	799.1	1,027.1	1,122.5	1,227.2	1,341.8	1,467.5
2급25%	21.8	71.0	95.3	146.9	192.7	266.4	342.3	374.2	409.1	447.3	489.2
계	87.4	284.0	381.2	587.7	770.9	1,065.5	1,369.4	1,496.7	1,636.3	1,789.1	1,956.7
지출											
1급 \$50	3,280	10,650	14,295	22,040	28,910	39,955	51,355	56,125	61,360	67,090	73,375
2급 \$20	436	1,420	1,906	2,938	3,854	5,328	6,846	7,484	8,182	8,946	9,784
계	3,716	12,070	16,201	24,978	32,764	45,283	58,201	63,609	69,542	76,036	83,159
당일객											
방문객수											
1급50%	29.1	77.4	103.9	122.4	160.6	208.9	216.9	237.0	259.1	283.3	309.8
2급50%	29.1	77.5	104.0	122.5	160.6	208.9	216.9	237.1	259.1	283.3	309.9
계	58.2	154.9	207.9	244.9	321.2	417.8	433.8	474.1	518.2	566.6	619.7
지출											
1급 \$15	436.5	1,161.0	1,558.5	1,836.0	2,409.0	3,133.5	3,253.5	3,555.0	3,886.5	4,249.5	4,647.0
2급 \$5	145.5	387.5	520.0	612.5	803.0	1,044.5	1,084.5	1,185.5	1,295.5	1,416.5	1,549.5
계	582.0	1,548.5	2,078.5	2,448.5	3,212.0	4,178.0	4,338.0	4,740.5	5,182.0	5,666.0	6,196.5
총방문객											
방문객수											
1급	94.7	290.4	389.8	563.2	738.8	1,008.0	1,244.0	1,359.5	1,486.3	1,625.1	1,777.3
2급	50.9	148.5	199.3	269.4	353.3	475.3	559.2	611.2	668.2	730.6	799.1
계	145.6	438.9	589.1	832.6	1,092.1	1,483.3	1,803.2	1,970.7	2,154.5	2,355.7	2,576.4
지출											
1급	3,716.5	11,811.0	15,853.5	23,876.0	31,319.0	43,088.5	54,608.5	59,680.0	65,246.5	71,339.5	78,022.0
2급	581.5	1,807.5	2,426.0	3,550.5	4,657.0	6,372.5	7,930.5	8,669.5	9,477.5	10,362.5	11,333.5
계	4,298.0	13,618.5	18,279.5	27,426.5	35,976.0	49,461.0	62,539.0	68,349.5	74,724.0	81,702.0	89,355.5
영업수익률	22.1	26.6	32.1	32.5	33.2	33.5	33.8	35.0	35.8	35.8	35.9
G.O.P	950	3,623	5,868	8,914	11,944	16,569	21,138	23,923	26,751	29,429	32,079

자료 : 건설부 경주개발공사사무소, 「경주관광개발계획(보문지구) : 타당성조사(Ⅱ)」,
1973, p.177의 재구성.

(3) 費用・便益分析의 結果

사업의 모든 비용과 수익은 1973년도 가격을 기준으로 하였으며, 할인율은 15%를 적용하였다²⁹⁾. 분석의 결과는 <表 9>과 같다.

<表 9> 普門團地の 費用과 便益

(단위 : US \$ 1,000)

연도	구분 계획년도	비 용	편 익 (G.O.P)	Net Worth	B/C Ratio
1974		11,756	-	-11,756	
1975		32,321	-	-32,321	
1976	1	16,486	950	-15,536	
1977	2	8,662	3,623	- 5,039	
1978	3	9,490	5,868	- 3,622	
1979	4	9,510	8,914	- 596	
1980	5	11,833	11,944	111	
1981	6	14,140	16,569	2,429	
1982	7	4,955	21,138	16,183	
1983	8	7,268	23,923	16,655	
1984	9	7,278	26,751	19,473	
1985	10	9,590	29,429	19,839	
1986~ 2000	11~25	408	32,079	31,671	
계		143,697	181,188	37,491	1.306

이상에서 보문단지의 경제성 평가를 위한 비용·편익분석의 결과는 B/C Ratio는 1.306으로 높게 나타났으며, 1980년에 가서 처음으로 수익이 비용을 넘어서게 되며, 1985년에는 수익이 총 비용을 5,820천 달러 상회하여 사업이 흑자로 들어서게 된다. 사업의 최종 계획년도인 2000년까지의 총 흑자는 37,491천 달러가 된다.

29) 건설부, 「경주관광개발계획(보문지구) : 타당성조사 Ⅱ」, 1973, p.174.

2) 事業後

(1) 投入費用의 産出

1972년부터 투자된 보문단지의 투자내역은 크게 공공투자, 자체투자, 그리고 민간투자로 나누어 볼 수 있다. 사업 초창기에는 공공투자가 주를 이루다가 보문단지 개장에 즈음해서는 자체투자와 민간투자가 주로 이루어지고 있다.

총투자액 중에서 민간투자액이 전체의 78%를 차지하고 있으며, 자체투자자가 약 11%, 그리고 공공투자가 현물투자를 포함해 약 11%를 차지한다. 전체 투자액 중에서 5.1%를 현물투자가 담당하고 있다.

<表 10> 普門團地 總投資現況

(단위 : 백만원)

구 분 \ 사업명	공공투자	자체투자	민간투자	총 계
'97년까지 투자누계	34,313	51,697	365,663	451,673
향 후 투 자	8,400	5,042	295,156	308,598
총 투 자	42,713	56,739	660,819	760,271

자료 : 경주관광개발공사, 「보문단지 연도별 추진실적 및 향후계획」, 1998.

총투자계획은 <表 10>과 같으며, 앞으로 개발계획 종료까지 3085억98백만 원이 더 투자될 것으로 보인다. 전체 총투자액 중에서 '97년까지의 투자액은 약 59%의 투자율을 보이고 있다.

공공투자분은 '97년까지 단지 기반조성에 투자되고 있으나, 당초 개발계획시 들어있지 않았던 사업이 추진되고 있어 향후 개발계획은 경마장 건설에 따른 진입도로와 관광홍보관 건설에 투자될 계획이다. 공공부문의 투자현황은 <表 11>과 같다.

<表 11> 公共事業部門의 投資現況

(단위 : 백만원)

구 분 사업별	'97년까지 투자누계	향 후 투 자	총 투 자
기 반 조 성	34,313	-	34,313
경마장진입도로	-	7,800	7,800
관광홍보관	-	600	600

자료 : 경주관광개발공사, 「보문단지 연도별 추진실적 및 향후계획」, 1998.

공공투자부문은 단지의 기반시설-정지작업, 조경, 통신, 상하수도시설, 도로 등-에 투자된 것으로 1972년부터 1979년까지 지속적인 투자가 이루어지다가 1980년에 들어서면서 1990년과 1992년을 제외하고는 중지된 상태이다. 따라서 공공부문은 1979년까지 총 투자액 34,313백만원 중에서 약 97.4%인 33,427백만원이 투자되었다.

(주)경주개발공사가 차관사업을 수행하고 있으며, 자체사업부문으로 국민관광시설의 확충 및 단지기반시설과 조경부문의 사업을 추진하고 있다. 이들 사업부문을 살펴볼 때 당초 외화획득을 목적으로 한 외국인 관광객 위주의 사업계획이 많이 변경된 것으로 보인다. 자체사업부문의 투자현황은 <表 12>과 같다.

<表 12> 自體事業部門의 投資現況

(단위 : 백만원)

구 분 사업별	'97년까지 투자누계	향 후 투 자	총 투 자
국 민 관 광 시 설 확 충	44,078	4,784	48,862
차 관 사 업	2,858	-	2,858
단 지 기 반 시 설 및 조경	2,069	341	2,410
기 타 사 업	2,609	-	2,609

자료 : 경주관광개발공사, 「보문단지 연도별 추진실적 및 향후계획」, 1998.

자체투자부문은 기반시설과 주시설(숙박 및 휴양, 오락시설)에 동시에 투자하고 있다. 이는 경주관광개발공사가 보문단지 전체의 관리 및 토지의 개발뿐만 아니라 수익시설에 대한 투자도 함께 하고 있음을 알 수 있다.

민간부문은 민간 전체투자중에서 숙박시설에 약 72%를 투자했다. 그 다음으로 휴양문화시설에 약 10.6%를, 운동오락시설에 약 9.7%의 순으로 투자되었다.

<表 13> 民間事業部門의 投資現況

(단위 : 백만원)

구 분 사업별	'97년까지 투자누계	향 후 투 자	총 투 자
공공편익시설지구	2,547	13,554	16,101
숙박시설	264,220	123,837	388,057
상가시설	15,388	62,997	78,385
운동오락시설	33,174	17,194	50,368
휴양문화시설	38,832	76,610	115,442
기타시설	11,266	1,200	12,466
계	365,427	295,392	660,819

자료 : 경주관광개발공사, 「보문단지 연도별 추진실적 및 향후계획」, 1998.

민간투자부문은 전체 투자액 중 약 78%인 365,663백만원이 투자되었다. 여기에는 공공편익시설, 숙박시설, 상가시설, 운동오락시설, 휴양문화시설의 건설에 들어간 비용으로 숙박시설에 민간투자부문의 약 72%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 휴양문화시설이 10.6%, 운동오락시설이 9%의 순이다.

1997년까지 현재까지 투자된 내역은 <表 14>와 같이 나타났다. 사업의 초기에는 공공부문의 투자가 주를 이루고 있다. 이는 단지의 기반시설의 건설이 시행된 결과라고 할 수 있다. 1980년에 들어서면서 공공사업부문에 대한

투자는 현저히 줄어들었으며, 이는 공공사업부문이 자체사업부문으로 넘어갔으며, 또한 개발된 토지가 민간에 매각됨으로써 민간투자부문의 지속적인 투자로 이어졌다.

<表 14> 普門觀光團地 投資現況

(단위 : 백만원)

구분 년도	실 투 자 액				
	공 공	자 체	민 자	현 물	계
72	85	-	-	-	85
73	1,004	-	-	-	1,004
74	1,421	-	-	-	1,421
75	3,438	-	-	-	3,438
76	5,778	-	-	-	5,778
77	8,433	703	-	864	10,000
78	11,116	1,380	17,325	1,758	31,579
79	2,152	1,310	5,773	-	9,235
80	-	410	5,259	-	5,669
81	-	479	1,110	2,113	3,702
82	-	-	7,500	-	7,500
83	-	43	1,858	8,142	10,043
84	-	373	3,161	-	3,534
85	-	93	8,772	-	8,865
86	-	2,062	4,712	-	6,774
87	-	581	1,012	-	1,593
88	-	3,095	16,093	2,278	21,466
89	-	1,890	18,017	-	19,907
90	653	11,227	60,164	-	72,044
91	-	436	62,879	-	63,315
92	233	75	46,122	-	46,430
93	-	56	26,332	-	26,388
94	-	25,404	30,185	1,467	57,056
95	-	439	31,186	-	31,625
96	-	626	12,406	-	13,032
97	-	1,015	5,797	-	6,812
계	34,313	51,697	365,663	16,622	468,295

* 현물출자 중 건물, 구축물, 비품, 입목 등은 공공투자비용에 포함

자료 : 경주관광개발공사, 「보문단지 연도별 추진실적 및 향후계획」, 1998.

(2) 事業收益의 産出

사업의 수익은 관광수입으로 관광객의 지출액을 고려하였으며, 관광객은 내국인 방문객과 외국인 관광객으로 나누고 그들의 1인 평균지출액을 고려하여 산출하였다.

<表 15> 普門團地 觀光客 現況

구 분 년 도	내 국 인	외 국 인	계
79	1,084,710	58,799	1,143,509
80	2,625,797	130,586	2,756,383
81	1,794,690	98,065	1,892,755
82	2,143,658	103,010	2,246,668
83	2,199,595	125,756	2,325,351
84	2,195,904	135,525	2,331,429
85	2,274,030	140,352	2,414,382
86	2,416,585	195,615	2,612,200
87	2,688,936	196,382	2,885,318
88	3,074,506	188,994	3,263,500
89	3,592,251	268,588	3,860,839
90	3,937,775	276,359	4,214,134
91	3,968,352	253,552	4,221,904
92	4,236,713	291,932	4,528,645
93	3,633,793	305,935	3,939,728
94	4,371,718	344,491	4,716,209
95	4,661,249	351,694	5,012,943
96	5,300,000	280,000	5,580,000
97	6,350,000	250,000	6,600,000
계	62,550,262	3,995,635	66,545,897
연평균증가율	12.5%	11.8%	13.6%

자료 : 경주관광개발공사, 내부자료, 1998.

1979년 보문단지 개장부터 1997년 현재까지의 내·외국인 관광객의 현황은 <表 12>과 같으며, 1973년 당시 추정 한 내용과는 상당히 다르게 나타났는데 전체 관광객 중에서 내국인 관광객의 비율이 약 94%를 차지하고 있는 실정이다.

또한 연평균 증가율은 내국인 관광객이 12.5%, 외국인 관광객이 11.8%, 그리고 전체 관광객은 13.6%의 증가를 보이고 있다. 이는 물론 1973년 당시의 국내의 외국인 관광객의 증가율 매년 약 33%보다는 낮은 수치이나, 매년 증가를 보이고 있다는 것은 고무적인 사실이다. 그러나 실제 이 증가율은 1979년에서 1980년의 증가율이 내국인 관광객이 142.1%, 외국인 관광객이 122.1%, 그리고 전체 관광객이 141%의 증가율을 나타냈다. 이는 1979년이 개장년도임을 감안할 때, 보문단지의 관광적 매력에 의한 것이라고 보기 보다는 국내에 거대한 관광단지가 생겼다는 호기심으로 관광객의 수가 크게 증가했다고 볼 수 있다. 따라서 1979년부터 1980년의 관광객의 증가율을 제외한다면, 실제 증가율은 10% 미만이다.

수익의 산출방법은 경주시에서 지역의 관광수입을 산출할 때 사용하는 방식으로 1인당 여행지출액의 산정을 통해 이루어졌다. 여기서 내국인은 1인당 25,000원, 외국인은 1인당 75,000원을 지출한 것으로 본다.

또한, '73년도의 수익산출방법과 동일한 방법을 적용하기 위해 영업수익률을 고려하였으며, 영업수익률의 추정은 자료의 한계로 인하여 1995년 관광협회에서 발간한 「관광호텔경영분석(1992~1993)」의 자료³⁰⁾를 사용하여 1992년과 1993년의 관광호텔업의 영업이익률인 10.46%와 11.22%의 평균값인 10.84%를 연도에 상관없이 일률적으로 산정하였다. 이와 같은 방식으로 산출된 내·외국인 관광객별, 그리고 총수익은 <表 16>과 같이 나타났다.

30) 한국관광협회, 「관광호텔경영분석(1992~1993)」, 1995, p.65.

<表 16> 普門團地の 観光收益

(단위 : 천원)

구 분 년 도	내 국 인	외 국 인	계	영업수익률 (%)	영업수익
79	27,117,750	4,409,925	31,527,675	10.84	3,417,600
80	65,644,925	9,793,950	75,438,875		8,177,574
81	44,867,250	7,354,875	52,222,125		5,660,878
82	53,591,450	7,725,750	61,317,200		6,646,784
83	54,989,875	9,431,700	64,421,575		6,983,299
84	54,897,600	10,164,375	65,061,975		7,052,718
85	56,850,750	10,526,400	67,377,150		7,303,683
86	60,414,625	14,671,125	75,085,750		8,139,295
87	67,223,400	14,728,650	81,952,050		8,883,602
88	76,862,650	14,174,550	91,037,200		9,868,432
89	89,806,275	20,144,100	109,950,375		11,918,621
90	98,444,375	20,726,925	119,171,300		12,918,169
91	99,208,800	19,016,400	118,225,200		12,815,612
92	105,917,825	21,894,900	127,812,725		13,854,899
93	90,844,825	22,945,125	113,789,950		12,334,831
94	109,292,950	25,836,825	135,129,775		14,648,068
95	116,531,225	26,377,050	142,908,275		15,491,257
96	132,500,000	21,000,000	153,500,000		16,639,400
97	158,750,000	18,750,000	177,500,000		19,241,000
계	1,563,756,550	299,672,625	1,863,429,175		201,995,723

1979년 개방부터 1997년까지의 관광객의 총 지출액은 1,863,429,175천원이며, 이 중 내국인이 약 84%를 차지하고 외국인은 16% 정도를 차지하고 있다. 또한 영업수익은 총 201,995,723천원으로 나타났다.

(3) 費用・便益分析의 結果

사업의 모든 비용과 수익은 1997년도 가격을 기준으로 적용하였다. 분석에 있어서 사업의 비용부문은 정부에서 받은 국·공유 토지의 현물출자부문을 제외하였다. 그 이유는 보문단지 계획 당시 타당성 분석에서도 국·공유지 매입액은 산정하지 아니하였다.

'72년부터 '97년까지의 비용·편익분석의 결과는 <表 17>과 같다.

<表 17> 普門團地の 費用과 便益

(단위 : 천원)

연도	구분		비 용	편 익 (관광수입)	Net Worth	B/C Ratio
	계	획년도				
1972	0		85,000	-	-85,000	
1973	1		1,004,000	-	-1,004,000	
1974	2		1,421,000	-	-1,421,000	
1975	3		3,438,000	-	-3,438,000	
1976	4		5,778,000	-	-5,778,000	
1977	5		9,136,000	-	-9,136,000	
1978	6		29,821,000	-	-29,821,000	
1979	7		9,235,000	3,417,600	-5,817,400	
1980	8		5,669,000	8,177,574	2,508,574	
1981	9		1,589,000	5,660,878	4,071,878	
1982	10		7,500,000	6,646,784	-853,216	
1983	11		1,901,000	6,983,299	5,082,299	
1984	12		3,534,000	7,052,718	3,518,718	
1985	13		8,865,000	7,303,683	-1,561,317	
1986	14		6,774,000	8,139,295	1,365,295	
1987	15		1,593,000	8,883,602	7,290,602	
1988	16		19,188,000	9,868,432	-9,319,568	
1989	17		19,907,000	11,918,621	-7,988,379	
1990	18		72,044,000	12,918,169	-59,125,831	
1991	19		63,315,000	12,815,612	-50,499,388	
1992	20		46,430,000	13,854,899	-32,575,101	
1993	21		26,388,000	12,334,831	-14,053,169	
1994	22		55,589,000	14,648,068	-40,940,932	
1995	23		31,625,000	15,491,257	-16,133,743	
1996	24		13,032,000	16,639,400	3,607,400	
1997	25		6,812,000	19,241,000	12,429,000	
계			451,673,000	201,995,723	-249,677,278	0.447

보문단지는 1997년 현재까지 B/C Ratio는 0.447로 수익성이 없는 것으로 나타나고 있으며, 총 249,677,278천원의 손해를 보고 있다. 관광단지의 건설과 같

이 장기간에 걸친 사업의 경우 초기에는 투자만 이루어지다가 어느 시점부터는 수익이 발생하기 시작하는데, <表 17>에서 보듯이 1990년에 들어서도 1995년까지 6년간 지속적인 적자를 보이고 있다. 이는 보문단지의 투자가 급격히 높아져서 생겨난 현상으로도 볼 수 있으나, 다른 면에서는 투자만큼 관광객 유인의 매력요소를 갖지 못하다고 할 수 있다.

3) 分析結果의 比較

보문단지의 사업전과 사업후의 비용·편익분석의 결과를 비교해 보면, <表 9>와 <表 17>를 비교로써 그 차이가 명확하게 나타난다. 이러한 분석결과의 차이는 다음과 같다.

첫째, 비용 및 편익부분에 있어서 사업초기 기반시설에 대한 투자가 대규모적으로 이루어지는 반면에 수익시설 건설에 대한 투자가 이루어지지 않은 상태이므로 계획년도 초기 몇 년간은 편익이 발생하지 않고 있다. 그러나, 당초 사업전 분석에서는 투자 3년만인 1976년에 편익이 발생하는 것으로 분석되고 있으나, 실제에는 투자 8년만인 1979년에 보문단지가 개장함으로써 최초의 편익이 발생하고 있다.

둘째, 편익에서 비용을 뺀 순가치(Net Worth)부분은 사업전 분석에서 최초 투자후 7년만인 1980년에 최초로 흑자를 보여 이후 연도에 지속적인 흑자를 기록하여 12년만인 1985년에 총 투자누적비용을 넘어서 5,820천달러의 흑자가 발생함으로써 보문단지 개발사업 전체가 흑자로 돌아서는 것으로 분석되었다. 그러나, 실제 나타난 현상은 순가치부분의 연도별 흑자 및 적자의 기록이 불규칙적으로 나타나고 있으며, 1997년 현재까지 보문단지의 수익성은 총 2,497억 원 정도의 적자를 보이고 있다. 특히, 1988년 이후 8년간 만성적인 적자를 기록하고 있는데, 이는 편익은 조금씩 꾸준히 증가하고 있으나 비용의 발생이 크게 나타났기 때문이기도 하지만, 보문단지가 투자에 비해 관광적 매력을 확

보해 가고 있지 못하기 때문이기도 하다.

셋째, B/C Ratio부분으로 사업전 계획에서는 B/C Ratio가 1.306으로 비용대비 30% 이상의 편익이 발생하여 상당한 수익성이 있는 사업으로 판단되었으나, 실제 B/C Ratio가 0.447이 나와서 아직까지 투자비용의 50%도 수익을 올리지 못하고 있다.

이와 같은 분석결과와의 비교에서 알 수 있는 사실은 분명히 보문단지 개발사업의 계획 또는 과정상에 정치적, 경제적, 사회적 여건의 변화로 수익성을 확보하는 데 문제가 있었음을 보여주고 있다. 최초 투자시점부터 1997년(사업이 완료되지 않고 계속 진행중인) 현재까지 사업기간이 무려 26년이란 기간이 지났다. 이러한 장기간의 사업계획에서 발생할 수 있는 정치적, 경제적, 사회적 여건의 변화라는 다양한 변수를 정확히 예측·고려하지 못하였거나, 변화에 대한 보완적 계획이 미흡했다고 할 수 있겠다.

또한 비용의 투자금액을 살펴보면 연도별 기복이 심하다는 것이다. 이는 공공부문의 경우 자본의 조달이 계획대로 진행될 수 있으나, 민간부문의 투자는 해당 기업자체의 자본여건에 따라 달라질 수 있는 등 공공부문보다 투자의 변수가 다양하기 때문인 것으로 보인다.

IV. 普門團地開發의 問題點과 改善方向

1. 問題點

1) 開發方法

보문단지의 개발방식을 정확히 말하자면 민·관합작투자방식의 제3섹터(The Third Sector)의 개발이다. 제3섹터는 대규모 사업에 있어서 정부 또는 지방자치단체 단독으로 수행하는데 있어서 자본조달상의 문제에 부딪히게 된다. 이러한 자본문제를 해결하고 사업의 능률성 제고를 위해 민간부문과 합작투자하는 것이다.

보문단지는 기반시설은 공공부문이, 주시설인 수익시설은 민간부문이 각각 개발하였다. 여기서 발생하는 문제점으로 보문단지라는 전체와 수익시설간 또는 수익시설 상호간의 관계가 수익성을 향상시킬 수 있도록 조화롭고 통일성 있게 개발되고 있는가 하는 것이다.

공공부문과 민간부문이 조화롭고 통일성 있게 일관된 개발방향을 유지 지속해 나감으로써 보문단지의 수익성을 향상시키기 위해서는 역시 다수가 참여하는 민간부문보다는 공공부문의 주도적 역할이 요구된다. 이러한 측면에서 보문단지의 문제점은 토지이용계획 실태에서 잘 나타난다.

보문단지 내의 시설지간의 연계성, 접근성 등에 대한 고려가 미흡하다. 숙박관광객이 접근하기 용이한 곳에 휴양·문화시설이나 운동·오락시설이 없다. 물론 호텔 주변에 골프장 등이 있으나, 현재 보문단지에는 고급의 관광객보다는 대중관광객이 주를 이루고 있다. 이들 대중관광객의 숙박지는 콘도나 소형호텔로써 이들을 수용할 수 있는 휴양·문화시설이나 운동·오락시설 그리고 쇼핑을 즐길 수 있는 상가시설이 미흡하다. 즉, 숙박시설, 휴양·문화시설, 운동·오락시설, 그리고 상가시설 등 각종 시설지구들이 서로 연계성을 확보하

지 못함으로써 상호간 수익의 상승효과를 발생시키지 못하고 있다.

이러한 시설지구간의 연계성과 접근성을 고려하고 보문단지 전체의 공간조화를 주도적으로 유도할 수 있는 역할을 경주관광개발공사가 하지 못하고 있는 실정이다. 경주개발공사가 초기 차관협정에 의해 설립되어 차관사업을 우선적으로 수행함으로써 그 경영에 경직을 나타내 변화하고 있는 관광환경의 변화에 대처하지 못하고 있다. 따라서 차관사업에만 치중함으로써 경주개발공사 내에 개발부분의 역할이 극히 축소되어 있다.

2) 經濟的 分析結果

보문단지계획은 몇 가지 점에서 공공정책의 하나라고 할 수 있다. 특히, 사업의 주체가 정부, 정부재투자기관인 경주관광개발공사라는 점에서 공공주도형의 개발정책이다. 이러한 정책은 사업의 환경으로부터 영향을 받고, 그 결과 사업 내용의 변화를 가져온다. 공공정책 사업에 미치는 영향은 크게 간접적 영향과 직접적 영향으로 나누어 볼 수 있는데, 전자는 환경이 정치체제를 변화시켜서 사업에 영향을 미치는 경우이고, 후자는 환경이 직접 사업의 내용에 영향을 미치는 경우다³¹⁾.

보문단지의 경우 위의 비용·편익분석의 결과에서도 보듯이 사업전 분석결과와는 다른 경제성이 없는 사업으로 나타났다. 물론, 투자가 종결되고 상당한 시간이 흐른 후에는 사업이 흑자로 돌아설 것이다. 그러나 사업이 시작된 후 26년이 지난 1997년 현재까지도 투자비용의 50%도 회수하지 못하고 있다면, 앞으로 우리나라의 관광단지 개발사업은 집행될 정책으로 선택되는 것은 요원해 질지도 모른다. 따라서 보문단지 개발사업이 과연 환경으로부터 어떠한 영향을 받아 경제적 효과(직·간접적 효과)가 미약하게 되었는지 살펴볼 필요가 있다.

31) 정정길, 「정책결정론」, 서울: 대명출판사, 1988. pp.114~119.

(1) 間接的 效果

보문단지의 간접적 효과의 측면에서 문제점을 살펴보면, 산업연관분석을 이용한 보문단지의 간접적 효과는 산출, 소득, 고용 및 조세승수 등에 있어서 경주지역 전산업평균에 미치지 못하고 있다. 이강욱의 「관광개발이 지역경제에 미치는 파급효과」(한국관광공사, 1997)의 연구결과중 보문단지에 의한 경제효과에서 산출승수는 전산업평균이 0.1948이나 보문단지는 0.1311이고, 소득승수는 전산업평균이 0.0866이고 보문단지는 0.0664, 고용승수는 전산업평균이 0.0184이고 보문단지는 0.0077, 조세승수는 전산업평균이 0.0273이고 보문단지는 0.0192로 나타났다. 이와 같이 보문단지의 간접적 파급효과는 타 산업부문에 비해 크지 못하다고 할 수 있다.

이는 보문단지가 경주라는 입지적 특성과 지역 경제적 효과를 고려하지 않고, 오직 보문단지 그 자체가 얼마만큼의 현금적 수익을 올릴 수 있을 것인지에 관심을 가진 정책결정자의 실수라고 할 수 있다. 따라서 현재의 보문단지는 경주지역내에서 조차 타산업에 비해 비교열위에 있으며, 간접효과중 상당비율이 경주지역 이외로 누출되는 현상을 보이고 있다.

이러한 현상이 나타나는 이유는 보문단지가 경주관광개발계획의 일환으로 개발정책의 분석자이자 결정자인 대통령의 지시에 의해 시행된 국가적 차원의 사업이었다는 것이다. 1971년 청와대 관광개발계획단에서 보고한 『경주관광종합개발계획』을 보면, 첫장에 ‘대통령 각하 지시사항 “新羅古都是 雄大, 燦爛, 精巧, 瀾達, 進取, 餘裕, 優雅, 幽玄의 感이 살아날 수 있도록 開發할 것”’이라고 적혀 있다. 이 문구는 바로 경주관광개발의 기본방향이 되었다. 즉, 보문단지는 강력한 의사결정권과 집행권을 가진 박정희 전대통령에 의해 실시된 사업이다.

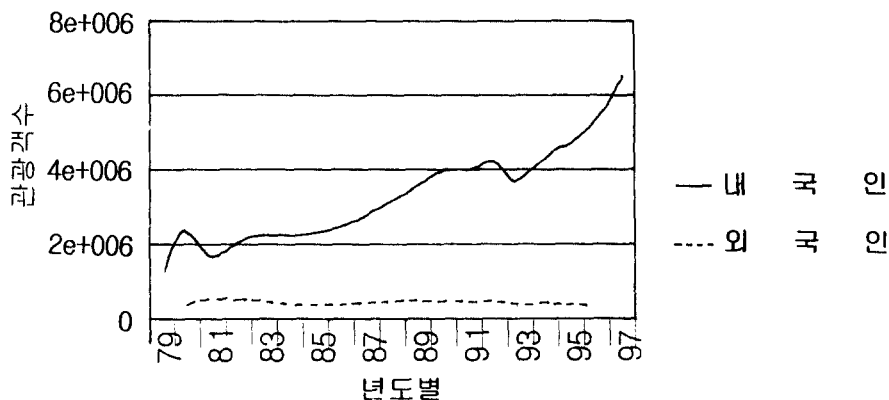
따라서 사업의 계획에 있어서 지역경제에 대한 고려, 즉 사업의 타당성 분석에서도 알 수 있듯이 지역경제나 타산업부문에 대한 파급효과의 분석이 이루어지지 않았으며, 이는 당시 관광이라는 산업에 대한 인식이 부족하였다는 데 기인한다. 그리고, 소득의 증가에 따라 관광에 대한 의식이 확산되어 갈 때

에는 사업의 강력한 집행권자였던 박 전대통령이 10·26사태라는 커다란 정치적 사건에 의해 살아짐으로써 보문단지 개발사업의 방향을 시대적 흐름에 부응할 수 있도록 하는 여력을 확보하지 못하게 됨으로써 관광산업이 현재와 같이 경주에서 특화된 것임에도 불구하고 보문단지의 파급효과가 적절하게 발생되지 못하는 원인이 되었다.

(2) 直接的 效果

사회적 요구(demand)와 지지(support)에 의해 사업의 내용과 계획이 달라지게 된다. 보문단지의 경제적 타당성 분석을 위해 사용한 편익의 추정에서 관광객 추정을 통해 이루어졌다. 이 당시 추정 관광객으로 외국인을 주대상으로 함으로써 국내의 요구나 수요와는 상관없이 경주의 유적지를 자원으로 정부의 외화획득을 위한 정책이었다.

사업의 계획 내용에서, 총 투자비용 중 77%를 차지하는 주시설에 대한 내용을 보면 호텔, 골프장과 클럽하우스, 한식요정, 그리고 오락장으로 되어 있다. 네 개의 주시설 모두 그 당시 우리 국민의 경제적 능력으로는 이용할 수 없는 것이다. 현재에도 이러한 시설들은 일반 대중들이 이용하기에는 경제적 부담이 있다.



<圖 3> 普門團地 觀光客 推移圖

그러나 80년대 들어서면서 급속한 경제성장과 국민의 소득수준의 향상은 관광에 대한 욕구로 이어지게 되었다. 실제로 보문단지 개장시인 1979년부터 현재까지의 방문객의 현황을 살펴보면, 보문단지를 방문한 총 관광객 6,654만명 가운데 약 94%인 6,255만명이 내국인이 차지하고 있다. 또한 <圖 3>에서 보는 것과 같이 내국인 관광객의 보문단지의 방문은 급속한 성장을 이루고 있다.

이러한 관광에 대한 국민의 요구 증대와 10.26사태라는 정치체제의 변화로 보문단지 계획은 영향을 받게 된다. 그러나 환경적 변화에 적응하지 못하고, 민간투자위주의 숙박시설과 상가시설에 대한 투자만 지속됨으로써 당일관광객이 다수인 내국인 관광객의 수는 어느 정도 증가하고 있으나 체제관광객이 주류인 외국인 관광객은 90년 중반 이후에는 감소세를 보이고 있다. 그나마 내국인 관광객의 수도 정점에 이른 것으로 보인다.

이상에서 보문단지계획의 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 장기간에 걸친 계획임에도 불구하고 정권변동 등 정치적 변화에도 사업이 지속될 수 있게 해주는 '정당성'을 확보하지 못했다는 점이다.

둘째, 관광에 대한 장래 수요의 변화를 예측하지 못했을 뿐만 아니라 이러한 변화에 보문단지 전체가 적응할 수 있는 능력을 가지지 못했다는 것이다.

2. 改善方向

1) 開發方法

보문단지 개발에 있어서 앞으로 세계화 전략에 부응하여 국제수준의 관광단지로 거듭나기 위해서는 다음과 같은 방향으로 개발전략을 개선할 필요가 있다.

첫째, 기존시설과 새롭게 변경된 지역간의 및 각 시설지구간의 연계성과 접근의 용이성을 고려하여야 한다. 특히, 새롭게 변경될 지구에 대한 계획에 있어서 기존시설지구와의 보완성을 이루어야 한다.

둘째, 보문단지 계획지구가 관광진흥법상의 관광지로서 관광특구지정, 도시계획법상의 자연녹지 및 유원지, 온천법상의 온천지구 등으로 중복 지정되어 있어 토지이용계획에 있어서 혼선을 야기하고 효율적인 토지이용을 저해하고 있다. 따라서 관련법규의 정비를 통해 관광단지 단일에 적용될 수 있는 제도의 보완이 필요하다.

셋째, 경주개발공사의 개발분야에 대한 업무확대가 필요하다. 지금까지의 개발공사는 보문단지내의 기반시설에 대한 유지관리가 업무영역의 대부분을 차지하고 있다. 그리고 경부개발공사의 수익은 보문 컨트리클럽이 유일한 수입원으로 되어 있다. 따라서 이러한 수입원으로서는 보문단지가 발전하지 못하고 정체된 상태로 남아있을 우려가 있으므로 소극적 업무분야에 얽매이지 말고 적극적으로 개발분야에 대한 적극적 관심을 기울일 필요가 있다.

현재 보문단지의 가장 큰 이점으로 볼 수 있는 것은 넓은 오픈 스페이스에 있다. 물론 이 오픈 스페이스가 민간자본유치의 어려움으로 남아있는 곳이지만, 많은 관광객들이 와서 즐길 수 있는 충분한 휴식공간을 제공해 주었다. 그러나 1996년 2월에 문화체육부에서 승인한 토지이용계획의 변경에 보면, 오픈 스페이스가 285,503m²가 줄어드는 것으로 되어있다.

관광객의 대부분이 밀집된 도시생활을 벗어나 탁트인 곳에서 여가를 즐기려는 경향이 높아지고 있음을 감안할 때, 이러한 경향에 어긋나는 계획이다. 따라서 보문단지 내의 충분한 오픈 스페이스의 확보도 중요한 사항이다.

2) 經濟性 確保를 위한 改善方向

(1) 計劃의 長·短期目標의 明確化

계획의 목표를 명확하게 한다는 것은 우선 사업에 대한 '정당성'을 확보하고, 타사업에 대한 '우월성'을 확보하는데 있다. 이는 계획의 당초 목적을 성취할 수 있는 원동력이라고 볼 수 있다.

경주관광종합개발계획³²⁾에 보면, 『경주를 세계수준의 문화관광도시로 비약적인 발전을 기하게 함으로써, 우리 나라의 문화와 국위를 선양하는 동시에 관광수입을 증대한다』³³⁾라고 목적은 밝히고 있으나, 이를 구체적으로 실현할 목표에 대해서는 살펴볼 수 없다.

둘째는 정책결정에 대한 책임있는 시행을 위한 것이다³⁴⁾. 현재의 정치적 상황은 보문단지계획 당시인 1970년 초와는 달리 안정적이며, 정책의 결정에 있어서도 1인 독단에 의한 것보다는 요구와 수용에 의해 사업이 결정되는 경우가 많다. 따라서 무엇보다도 결정된 정책의 지속적이고 책임있는 시행이 요구된다.

(2) 事業內容의 變更에 따른 補完能力의 確保

보문단지와 같이 관광단지의 건설은 장기간에 걸쳐 이루어지는 만큼 당초의 계획의 내용대로 끝까지 이끌고 나간다는 것은 무리한 것이다. 이는 안정된 사회라 하더라도 정치적, 사회적, 경제적 환경 등 여러 가지 사업의 주위환경이 급작스럽지는 아니하더라도 점진적이고 지속적으로 변화하기 때문에 이러한 변화에 적응할 수 있는 계획의 보완능력을 확보할 필요가 있다.

이를 위해서는 사업의 변수에 대한 다양한 예측능력이 필요하다. 또한, 이러한 예측능력을 바탕으로 대안재정계획(alternative financial plans)을 수립할 필요가 있다.

(3) 需要의 豫測方法의 合理的 適用

관광개발계획에서는 유효수요, 잠재수요, 유보된 수요 및 대체된 수요 등 기본적인 수요를 감안하는 것이 중요하다. 수요의 측정을 위한 방법은 크게 관광기록조사, 설문조사, 현지조사, 수요곡선의 분석 등이 있고, 수요추계의 모형

32) 청와대 관광개발계획단에서 박정희 대통령의 지시에 의해 만들어진 보고서

33) 청와대 관광개발계획단, 『경주관광종합개발계획』, 1971, p.15.

34) 김홍운, 김사영, 『관광개발론 : 지역개발적 접근』, 서울 : 형설출판사, 1996, p.57.

으로는 회귀분석모형, 시계열모형, 중력모형, 기회개재모형 등이 있다³⁵⁾.

무엇보다도 중요한 것은 분석과 예측방법이 다양하고, 상이할 뿐만 아니라 개발대상지의 조건과 가용 자료의 제약 정도에 따라 매우 다양하게 나타난다.

수요예측이 중요한 이유는 사업의 경제성과 개발대상지 주민의 생활 여건의 변화를 예측할 수 있고, 이를 통해 사업의 규모와 개발지 주민의 불편을 최소화할 수 있는 방안을 강구할 수 있다는 것이다. 단적인 예로써, 경주 보문단지 내의 도로와 진입로는 주말이 되면 방문객으로 교통 정체현상이 발생하며, 이로 인해 경주시민도 교통체증으로 인한 스트레스를 받고 있다.

35) 김홍운, 김사영, 상계서, pp.60~67.

V. 結 論

본 연구는 보문단지의 개발효과를 고찰하기 위하여 관광단지의 개발주체 및 개발방식과 비용·편익분석을 통한 경제성을 조사분석 하여, 다음과 같은 결과를 얻었다.

먼저, 개발주체와 방식에 있어서 첫째로 경주개발공사가 초기 차관협정에 의해 설립되어 차관사업을 우선적으로 수행함으로써 그 경영에 경직을 나타내 변화하고 있는 관광환경의 변화에 대처하지 못하고 있다. 따라서 차관사업에만 치중함으로써 경주개발공사 내에 개발부분의 역할이 극히 축소되어 있다. 둘째, 보문단지는 기반시설은 공공부문이, 주시설인 수익시설은 민간부문이 각각 개발하는 제3섹터영역으로, 보문단지라는 전체와 수익시설간 또는 수익시설 상호간의 관계가 수익성을 향상시킬 수 있도록 공간적 조화성을 이루지 못하고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해 다음과 같은 개발주체의 노력과 방식이 필요하다.

첫째, 기존의 각 기존시설간 및 기존시설과 새롭게 변경된 지역간의 연계성과 접근의 용이성을 고려한 개발계획이 필요하다.

둘째, 보문단지의 효율적 토지이용계획을 위하여 관련법규의 정비 및 제도의 보완이 시급하다.

셋째, 경주개발공사의 개발분야에 대한 적극적 관심이 요구된다.

보문단지의 경제적 효과분석에서는 비용·편익분석을 사용하고 있는데, 이는 1973년에 보문단지의 경제적 효과를 검토하는데, 비용·편익분석을 사용하였기 때문이다. 이러한 분석방법에 최대한으로 접근한 방법을 사용하여 현재의 비용과 편익을 계산하여 분석을 실시하였는데, 다음과 같은 몇 가지의 자료를 확보하는데 어려움이 있어 분석의 한계점을 가지고 있다.

첫째, 1973년 당시 비용의 산정에 있어서 구체적 항목을 찾을 수 없다. 비용

은 크게 투자비용과 유지관리비로, 투자비용은 다시 주시설과 지원시설, 그리고 기타비용으로 구성되어 있다. 그런데 보고서에는 투자비용의 경우는 기타비용에 대한 항목이 설명되어 있지 않고, 유지관리비에 대한 내용도 기술되어 있지 않다. 또한 현재 실제 분석에 참여했던 사람을 찾을 수 없을 뿐만 아니라 경주개발공사에도 26년이라는 시간이 경과하였으므로 보관되고 있는 서류도 남아 있지 않다.

따라서, 분석에 있어서 지원시설부문은 공공투자와 자체투자로 보며, 주시설부문은 민간투자, 유지관리비는 산정하지 아니하였다.

둘째, 편익산출의 문제로 1973년에는 관광객 수를 고려하여 전체 매출을 잡고, 연도별로 영업수익률을 추정한 영업수익(G.O.P)을 편익으로 보고 있다. 여기서 영업수익률에 대한 추정의 문제로 <표 3>에서 보는 것처럼 1973년 당시 개장 예상 연도인 1976년의 영업수익률이 22.1%로 이후에 매년 조금씩 증가해서 1986년부터 2000년까지는 35.9%의 영업수익률을 올릴 것으로 보고 있다. 이러한 영업수익률 추정의 근거자료를 확보할 수 없다. 따라서 현재의 편익산출에 있어서도 관광객을 고려하여 총매출을 계산하고, 영업수익률의 추정은 자료확보의 어려움으로 1995년에 한국관광협회에서 발간한 「관광호텔경영분석」의 자료를 사용하여 1992년도와 1993년도의 관광호텔의 평균 영업수익률을 연도에 상관없이 일률적으로 계산하였다.

셋째, 1973년과 1997년이라는 두 시점에서의 분석의 비교는 최대한 근접한 방법을 사용하였다 하더라도, 비용이나 편익의 산출에 대한 것은 항목의 선정에 있어서 차이가 나는 것이 사실이므로 비교검토의 대상은 위에서 언급한 비용·편익분석의 기준을 상호 비교 고찰하였다.

이러한 한계점에도 불구하고 비용·편익분석의 비교는 보문단지의 경제성 여부나, 경제성이 있었다면 현재의 경제성이 떨어진 것이 사업의 환경에 어떠한 변화가 생겼는 지를 평가하는 데 큰 의미가 있다할 것이다.

보문단지는 당초의 계획과는 달리 분석결과상 큰 차이를 나타내고 있다. 당

초 사업전 분석에서는 B/C Ratio가 1.306이고, 사업계획의 총 이익은 미화 37,491천 달러의 수익을 올릴 것으로 결과가 나왔다. 반면 1997년 현재까지의 분석에서 B/C Ratio가 0.447, 총 누적적자가 249,677백만원을 나타내었다. 이와 같은 수익성 변화의 원인을 들어보면, 첫째로 정치적 변화에 대한 고려가 없었다는 것이다. 즉, 계획자체가 정치적 영향권과는 별개의 사업으로 인식하고 계획했다는 것이다. 둘째로 사회적 요구의 변화에 사업의 계획이 능동적으로 대처하지 못했다. 그래서 보문단지는 관광단지라기 보다는 숙박단지가 어울린다.

이상과 같은 보문단지의 사례를 살펴볼 때, 관광개발사업의 계획에 있어서 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것으로 본다.

첫째, 계획의 장·단기목표의 명확화

둘째, 사업내용의 변경에 따른 보완능력의 확보

셋째, 수요의 예측방법의 합리적 적용

보문단지는 사업계획의 결정에 있어서나, 타 정책과의 우월성에 있어서 문제점을 나타냄으로써 비용이 투입된 지 20여년 이상이 지났음에도 불구하고 적자상태를 유지하고 있다. 우리 나라 국민이라면 누구나 한 번쯤은 경주와 보문단지를 방문하였을 것이다. 따라서 지금의 상태로는 더 이상 관광의 매력을 가지지 못하고 있다고 할 수 있다. 보문단지의 수익성을 높이기 위해서는 패키지 관광상품의 개발, 근접지역과의 연계 등을 통해 숙박을 겸한 체류성 관광객의 유치에 힘써야 할 것으로 보인다.

본 연구는 비용·편익분석을 사용함에 있어서 사회적 후생이나 비용을 고려하지 못하는 한계점을 가지고 있다. 따라서 사회적 후생이나 비용을 단일의 가치로 계산할 수 있는 방법론적 연구뿐만 아니라 관광단지의 경제적 효과 이외의 다양한 사회적 후생에 관한 연구도 뒤따라야 할 것으로 본다.

參考文獻

【국내문헌】

1. 권경상, “회화획득산업으로서 관광산업의 국민경제파급효과분석 연구”, 서울대 환경대학원 석사학위논문, 1984.
2. 김규호, “관광산업의 지역경제적 효과분석-경주지역에 대한 지역산업연관모형의 적용”, 경기대학교 대학원 박사학위논문, 1996.
3. 김상무, 『관광개발론』, 계명대학교 출판부, 1991.
4. 김성기, 『관광자원론 : 이론과 실제』, 녹원출판사, 1988.
5. 김지형 역, 『공공경제학 : 재정학』, 서울 : 형설출판사, 1988.
6. 김재민, 『관광계획개발론』, 서울 : 대왕사, 1993.
7. 김재석, “관광개발사업의 경제성 분석에 관한 연구 : 연일만 온천지구를 중심으로”, 경주대학교 대학원 석사학위논문, 1997.
8. 김홍배, 『비용편익분석론』, 서울 : 홍문사, 1997.
9. 김홍운, 『관광자원론』, 서울 : 일신사, 1988.
10. 김홍운, 김사영, 『관광개발론 : 지역개발적 접근』, 서울 : 형설출판사, 1996.
11. 박석희, 『신관광자원론』, 서울 : 일신사, 1989.
12. 배준구 역, 『비용 · 편익 분석론』, 서울 : 명보문화사, 1984.
13. 유 훈, 『정책학원론』, 서울 : 법문사, 1993.
14. 이강욱, 「관광개발이 지역경제에 미치는 파급효과」, 한국관광연구원, 1997.
15. 이장춘, 『관광자원론』, 서울 : 대왕사, 1983.
16. 이태중, “경주지역 발전지향적 관광자치”, 경주대학교 논문집 제9집, 1997.
17. 정석중 외, 『관광학』, 서울 : 백산출판사, 1997.
18. 정정길, 『정책결정론』, 서울 : 대명출판사, 1988.
19. 정준무, “관광개발이 지역개발에 미치는 영향에 관한 연구-제주지역 산업연관모형의 개발과 투자방안을 중심으로”, 서울대 박사학위논문, 1994.
20. 주재성, 이수옥, 「관광개발이 지역개발에 미치는 파급분석」, 국토개방연구원, 1996.

21. 최승이, “우리나라 관광산업 투자의 산업연관분석”, 국민대 대학원 박사학위논문, 1986.
22. 건설부 경주개발공사사무소, 「경주관광개발계획(보문지구) : 타당성조사 I」, 1973.
23. 건설부 경주개발공사사무소, 「경주관광개발계획(보문지구) : 타당성조사 II」, 1973.
24. 경주관광개발공사, 「경주보문관광단지 토지이용계획(변경)」, 1995.
25. 경주관광개발공사, 내부자료, 1992~1997.
26. 경주관광개발공사, 「경주보문관광단지 조성계획 및 조성사업 시행허가 변경(수정) 신청서」, 1996.
27. 문화체육부, 「보문관광단지 조성계획 변경승인 및 조성사업 시행허가」, 공문서, 1996.
28. 청와대 관광개발계획단, 「경주관광종합개발계획」, 1971.
29. 한국관광협회, 「관광호텔경영분석(1992~1993)」, 1995.

【국외문헌】

30. Byung-Nak Song & Choong-Yong Ahn, “The Economic Impact of Tourism in Korea ”, in *Tourism in Asia : The Economic Impact*, edited by Elwood A. Pye and Tzong-biau Lin, Singapore University Press, 1983.
31. Charles, Howe, *Natural Resource Economics ; Issue, Analysis and Policy*, John Wiley & Sons, Inc., 1979.
32. Eckstein, O., *Water Resources Development : The Economics of Project Evaluation*. Cambridge, Massachusettes : Havard Univ. Press, 1958.
33. Hitch, C. J., and R. N. McKean, *Economics of Defence in the Nuclear Age*, Cambridge, Massachusettes : Havard Univ. Press, 1960.
34. Maass, A., *Benefit-cost Analysis : Its relevance to public investment*, *Quarterly Journal of Economics* 80, 1966.

ABSTRACT

An Analysis of Developmental Effect of the Pomun Tourism Area

Kwon, Ho-Tak

Department of Environmental Landscape Architecture

Special Study of Development Resources & Environment Ecology

The Graduate School, Kyongju University

Directed by Lim Won-Hyeon, Ph.D

The purpose of this study is to make a suggestion of the way to assure the economic efficiency from the task of developing the Pomun Tourism Area. In this study, the method to develop the Pomun Tourism Area and its economic effects were examined based on the benefit-cost analysis. The contents of this study were (i) the investigation of impact of the development method on the task of developing the Pomun Tourism Area; (ii) a benefit-cost analysis of the Pomun Tourism Area in the year of 1973, (iii) a benefit-cost analysis of the period from the year 1972 through the year 1997, and (iv) a comparison of results from (ii) and (iii) and an inquiry of the reason for the difference.

Public investment, investment by the Kyongju Tourism Development Agency itself, and private investment were considered for the benefit-cost analysis of the period from the year 1972 through the year 1997. Benefits were calculated from total visitors to the Pomun Tourism Area divided by domestic visitors and international visitors.

$$B = \sum_{n=0}^N (25,000p + 75,000q)g$$

In this formulation, p stands for the number of domestic visitors, q stands for the number of international visitors, g means G.O.P. Ratio, and 25,000 and 75,000

are the amounts average spent by respective one domestic and international visitor.

The results of this research were as follows:

First, as to the method to develop, the Pomun Tourism Area considered as the third sector because of the method of co-investment by civilians and government is better than the investment by the government or public institution only in that the former can overcome the financial difficulty and heighten the efficiency of the task. However, in consideration of the public institution as a main actor, the Kyongju Tourism Development Agency should be positive in executing the task of developing the Pomun Tourism Area. Unfortunately, the Kyongju Tourism Development Agency has managed its task passively because it did a loan business only until this time.

There was insufficient consideration about the relatedness among and accessibility to facilities in developing the Pomun Tourism Area. That is, visitors face difficulties in using recreation and cultural facilities.

To solve these difficulties, first of all, the Kyongju Tourism Development Agency should execute actively in the field of development. Also, it is necessary to make a harmonization between the existing facilities and between the existing facilities and newly-planned facilities.

Second, in a benefit-cost analysis, the benefit came out in the year of 1978 when 8 years were passed after the initial investment in 1972. The net worth which came from benefits exclusive of cost go into the black or red yearly due to the irregularity of the investment cost. As of 1997, the total cumulative loss amounts up to 24,970 million won. In the analysis of the year 1972, B/C ratio was 1.306 in anticipation of 30% or more benefit than cost. However, as of 1997, B/C ration was 0.447 and thus the cumulative benefit goes below the half of the investment cost.

The reason for low economic efficiency was that changes in political, economical, and social conditions which can be made in long task plan were not measured and considered. Therefore, consideration is necessary for the following items in the task of development of the tourism site.

(i) Definiteness is required for the long or short term purposes of the task plan, because it is necessary for the assurance of justification for the task and priority to other tasks. Moreover, it can be a main force for the accomplishment of initial purpose of the plan.

(ii) The ability to supplement should be assured for the change in the contents of the task. For 26 years since the initial investment in the Pomun Tourism Area, the task of development still undergoes. In this kind of long-term task, changes in political, economical, and social conditions can be easily anticipated. Thus, the ability to anticipate various changes and alternative financial plans should be established based on the ability to anticipate various changes.

(iii) The reasonable application of the method for anticipating accommodation is required. The accommodation anticipation is important because economic efficiency of the task and changes in living conditions of residents in areas to be developed, thereby finding ways to minimize the size of the task and inconvenience facing by residents in areas to be developed. Through this way, this task also can draw justification from residents.