



지역관광 개발사업의 민간투자 활성화 방안

김 향 자 / 한국관광연구원 연구실장

김 상 태 / 한국관광연구원 연구위원

I. 서론

90년대 들어서부터 지역관광개발이 관광의 주요 이슈로 대두되기 시작하였으며, 특히 지방자치제 실시 이후 지역관광개발 붐이 일어나기도 했다. 지방자치단체장들은 저마다 지역개발의 수단으로서 리조트, 테마파크, 온천지구, 휴양콘도미니엄 등의 개발을 통한 관광개발사업을 추진하였다.

그러나 지난 10여년을 돌이켜 볼 때, 반드시 긍정적인 결과만 가져온 것은 아니다. 무리한 개발추진으로 인하여 개발이 되다만 관광지 및 관광시설과 부채에 허덕이는 지방자치단체 등이 남게 되었다. 이렇게 된 원인을 살펴보면, 여러 가지가 있을 수 있으나 수익성을 고려하지 않은 개발사업추진으로 인한 민간자본의 유치 실패가 가장 큰 원인이라고 할 수 있다.

지금도 각 지방자치단체에서는 수많은 지역관광 개발사업 추진을 서두르고 있다. 지방자치단체의 한정된 재정능력하에서 지역관광개발사업의 성공적 추진을 위해서는 민간자본의 투자촉진이 무엇보다도 요구된다고 할 수 있다.

지난 70, 80년대만 해도 관광단지와 같은 지역관광시설 개발사업이 공공성과 외부효과가 큰 점, 초기투자비의 부담, 손익분기점 이전에 지속적인 재투자의 필요성 등으로 공공부문의 주도하에 개발이 추진되어 왔다.

그러나, 대규모의 자본이 투자되는 관광개발 사업을 공공부문에서 전부 부담하기에는 재정적인 부담이 크고 부분적으로 민간 영역으로 이해되는 사업이 있어 중앙정부 또는 지방자치단체가 전적으로 관광개발을 추진하기에는 한계가 있다고 본다. 또

<표 1> 관광개발 주체별 지역관광개발 동기 및 주요사례

사업주체		개발동기	주요추진사례
공공	중앙정부 (한국관광공사)	- 관광경쟁력 향상, 외화획득 - 국민관광진흥 및 국민 삶의 질 향상	관광지 개발지원 관광단지 개발추진 및 지원 관광인프라/수용태세 확충
	지방자치단체	- 지역경제기반 구축/활성화 - 자립경영, 세수확대 - 공약의 실현	인천 용유무의관광단지 안면도 국제관광지 등
민간기업 (대기업)		- 부동산 가치 증대 - 사업이익 확보 - 기업홍보	관광단지, 스키리조트, 테마파크, 관광호텔, 휴양콘도미니엄, 골프장 등

한 한정된 재원으로 공공투자사업을 추진해야 하는 지방자치단체의 상황에서 지역관광 개발사업은 투자우선순위가 낮다고 본다.

최근 들어서는 이러한 문제점의 해결방안으로 민간자본의 유치를 적극적으로 추진하고자 하는 노력이 대두되고 있으나 민간부문이 독자적으로 대규모 관광지 및 관광단지 개발을 추진하기에는 관광개발의 공공재적 성격, 수익성 보장 불가능, 투자비 회수기간의 장기화로 인한 위험 부담, 초기투자비의 과다로 인한 재정적 부담, 부동산 보유 메리트 상실 등으로 인해 민간투자가 크게 위축될 수밖에 없다.

관광개발사업은 그 특성상 지속적인 재투자와 선진 경영을 통하여 경영안정을 확보해야 함으로 민간투자사업은 부족한 공공재원을 민간투자자로 전환한다는 이점과 민간부문의 경영능력을 활용할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다.

이에 따라 본 고에서는 지역관광 개발사

업의 성공적 추진을 위하여 민간투자를 활성화시킬 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

2. 지역관광 개발사업의 민간투자 현황

1) 지역 관광개발 유형

우리나라의 지역관광 개발의 대표적인 형태는 관광진흥법에 의한 관광지, 관광단지, 관광객이용시설업종 종합휴양업, 전문휴양업 등이다.

개발초기인 70~80년대에는 정부주도 하에 관광지와 관광단지를 중심으로 개발이 추진되어 왔으나 90년대 이후에는 민간기업에 의한 종합휴양업, 전문휴양업의 사업추진이 활성화되었다.

1995년 6월 민선 지방자치시대가 시작되면서 정부차원에서는 관광개발 사업을 지역균형발전을 위해 지방자치단체장들은 지

<표 2> 관광지 투자계획 대비 투자실적

구분	관광 지수	투자계획(백만원)			투자실적(~ 2000년, 백만원)				계획대비 투자실적 (%)
		계	공공	민자	계	국고	지방비	민자	
부산	3	25,294	15,268	10,026	22,544	6,149	6,369	10,026	89
인천	2	22,970	12,540	10,430	12,626	3,613	8,927	86	55
강원	14	3,038,982	436,463	2,622,519	323,105	48,747	111,485	162,873	11
경기	36	182,800	43,793	13,900	72,410	7,702.5	33,724.5	30,983	40
충북	20	820,047	43,586	776,461	204,363	13,682	23,186	167,495	25
충남	23	4,092,086	613,981	3,478,105	853,091	29,603	182,087	641,401	21
전북	19	1,794,545	232,656	1,561,889	210,217	32,858	57,152	120,207	12
전남	21	2,289,757	190,255	2,099,502	402,327	27,645	54,564	320,118	18
경북	26	2,630,199	179,216	2,450,983	365,171	43,122	47,969	274,080	14
경남	19	2,477,215	279,018	2,198,197	455,740	33,547	85,995	336,198	18
제주	15	2,241,126	25,153	2,215,973	153,440	2,840	3,054	147,546	7
계	198	19,615,021	2,071,929	17,543,092	3,075,034	249,508.5	614,512.5	2,211,013	16

자료: 문화관광부(2000), 내부자료 재작성

역경제 활성화를 위한 주요 수단으로 이용하였다. 특히 지역내 경쟁우위의 산업요소가 없는 지방자치단체에서는 관광개발을 통해 지역발전의 돌파구를 찾고자 하였다.

그러나 IMF이후 관광객의 감소로 관광시설의 경영악화로 많은 기업들이 경영에 어려움을 겪고 있으며, 투자자본 부족 등으로 관광개발 사업에 대한 투자 여력도 감소하였다.

2) 공공부문의 관광개발 추진

지역관광 개발사업 중 관광지는 각 지방자치단체별로 자연자원이 비교적 우수한

지역을 중심으로 지정한 곳으로 2000년 12월 현재 전국에 198개소가 지정되어 있으며, 조성이 추진되어 공공기반시설이 완료된 관광지는 16개소(8%)이며, 조성이 완료된 관광지는 8개소(4%)에 불과한 실정이다.

1969년부터 지정·개발·운영되어온 관광지의 총 투자계획을 보면, 19조 6,150억원이며, 이중 공공이 2조 719억원으로 10.6%, 민간이 17조 5,430억원으로 89.4%로 되어 있다. 이중 2000년까지의 투자실적을 보면, 총 3조 750억원으로 투자계획 대비 약 15.7%에 불과하며, 이중 국고와

<표 3> 관광지 개발 국비 지원 증가 추세

(단위: 백만 원, %)

구 분	계			계속개발 지원			신규개발 지원			개소당 지원액 (A/B)
	개소 (A)	금액(B)	증가율	개소	금액	증가율	개소	금액	증가율	
1990	14	6,894.14	-	7	1,395.02	-	7	5,499.12	-	492.44
1991	21	7,159.90	3.85	16	3,776	170.68	5	3,383.90	-38.46	340.95
1992	12	6,285.00	-12.22	7	2,139	-43.35	5	4,146	22.52	523.75
1993	17	6,716.00	6.86	11	3,796	77.47	6	2,920	-29.57	395.06
1994	21	11,505.00	71.31	19	10,325	172.00	2	1,180	-59.59	547.86
1995	27	9,000.00	-21.77	20	6,250	-39.47	7	2,750	133.05	333.33
1996	22	12,370.00	37.44	17	9,407	50.51	5	2,963	7.75	562.27
1997	43	18,385.00	48.63	34	13,956	48.36	9	4,429	49.48	427.56
1998	50	19,440.00	5.74	42	16,811	20.46	8	2,629	-40.64	388.80
1999	42	20,391.00	4.89	40	19,811	17.85	2	580	-77.94	485.50
2000	57	28,248.90	38.54	50	24,698.9	24.67	7	3550	512.07	495.59
계	326	146,394.94	18.33*	263	112,364.92	-	63	34,030.02	-	449.06**

주: * 평균증가율, ** 개소당 평균지원액

자료: 문화관광부(2000), 관광동향에 관한 연차보고서 재구성

지방비는 8,640억원, 민간은 2조 2,110억원이다. 당초 투자계획대비 투자실적을 보면, 공공은 41.7%, 민간은 12.6%를 보이고 있어 특히 민간투자가 매우 미미함을 알 수 있다.

특히, 지정 관광지를 관리하기 위하여 1990년부터 2000년까지 지원된 국비를 보면, 326개소에 1,464억 원 규모이며, 연평균 18.33% 정도의 국비지원액이 증가된 추세를 나타내고 있다. 이처럼 지원액의 증가에도 불구하고 지원 대상 관광지 개소수가 연도별로 증가하여 개소당 지원액은 4~5

억 원 사이에서 거의 변동 없이 지원되어 왔다.

그러나 이러한 비용은 진입도로, 화장실, 관리사무소 등 기본적인 인프라시설에 국한되어 관광지 개발을 위한 대부분의 재원 조달은 사업주체인 지방자치단체 혹은 민간기업 몫이다. 따라서 결국 관광지의 개발 추진의 성공도 민간투자 확보에 있다고 할 수 있으나 매우 미흡하여 지역관광개발의 성과가 낮은 실정이다.

관광단지는 관광지에 비해 자연환경이 비교적 우수한 지역에 다양한 시설을 유지

<표 4> 관광단지 개발을 위한 투자현황

(2000년 말 현재)

구분	구분	규모 (만평)	개발 시기	투자계획(억원)			투자 비율
				총사업비	기투자	미투자	
공 공	소 계	831	-	41,325	12,279	29,046	30%
	보 문	323	'73	7,704	4,724	2,980	61%
	중 문	108	'78	13,988	6,843	7,145	49%
	해남화원	154	'91	7,528	560	6,968	7%
	감 포	120	'93	7,305	152	7,153	2%
	성산포해양	126	'91	4,800	0	민자유치중(제주도)	
	인천용유무의	213	2001	-	-	민간투자사업으로 추진중(인천시)	
민 간	소 계	503	-	23,197	10,550	12,647	45%
	오크벨리	340	'95	10,250	4,949	5,301	48%
	김천온천	43	'96	4,994	777	4,217	16%
	휘닉스파크	120	'94	7,953	4,824	3,129	61%
합 계		1,334	-	64,522	22,829	41,693	35%

하여 복합단지로 개발하기 위해 지정한 곳으로 '74년 경주보문 관광단지를 시작으로 2001년 현재 전국에 9개 지역이 지정되어 있다.

초기부터 지금까지 9개 관광단지 개발을 위해 계획된 총투자계획 금액은 총 6조 5천억원에 달하나, 현재까지 투자된 금액은 약2조3천억원으로 계획대비 35%정도에 불과하다.

'90년대 이후부터 개발되어 있는 관광단지중 민간기업이 개발되고 있는 지역은 어느 정도 투자가 이루어지고 있으나 해남화원, 성산포, 감포 등 공공부문(한국관광공사, 제주도)에서 개발하고 있는 곳은 계획

대비 투자율이 5% 이하에 불과한 실정이다. 특히, 해남화원 관광단지의 경우 지금까지 56억원을 투자하여 설계, 진입도로 개설, 부지매입 일부(55%)를 해 놓고 재원조달의 실패로 공사가 중단된 상태이다. 따라서 앞으로 7천억원에 달하는 재원조달이 거의 불가능해 이미 투자된 자금에 대한 금융비용이 큰 부담으로 작용되고 있다.

이와 같이 관광지 및 관광단지의 개발추진에 있어서 민간투자 유치는 투자로 인한 수익성 확보가 불투명하기 때문에 매우 제한적일 수 밖에 없다.

주요 지방자치단체에서 추진하고 있는 최근 10년간의 관광개발 역시 사업계획 수

<표 5> 주요 지자체별 관광개발사업 추진사례

개발사업명	추진상황
경북 청도온천관광지	시공회사의 부도로 개발 중단
전북 김제 모악랜드	재원조달 실패로 일부 기반시설공사비(50억) 투자후 중단
전북 군산 F1경기장	'98년 개장을 목표로 추진되었던 F1 경기장도 토목공사 과정에서 사업이 중단됨 ※ 사업추진 주체인 세풍건설의 부도, 사업성 검증 어려움, 재원조달 실패 등이 주요인
충남 안면도 국제관광지	'91년부터 충청남도에서 외자유치를 위해 노력한 결과 사우디아라비아 갈리아노사와 투자협정을 체결(2000.12) 하였으나 후속계약이 이루어지지 않고 있음
경기도 고양시 관광숙박문화단지	2001년부터 경기도에서 외자유치를 위해 다각도로 노력하고 있음

립 후 자금조달의 어려움으로 대부분의 개발사업이 중단되거나 지연되고 있다.

지방자치단체에서 추진하고 있는 사업은 대부분 투자규모가 1조원 이상인 대규모 개발계획으로서 외자를 유치하지 않고서는 사업추진이 어려운 실정이다. 그러나 사업성 보장의 어려움과 지자체의 신뢰성 부족으로 현재까지 외국자본 유치는 전무한 실정이다.

3) 민간기업의 관광개발

민간기업에 의한 개발도 '80년대 말부터 '90년대 중반까지는 대기업을 중심으로 활성화되었으나 '90년대 중반 이후부터는 경기침체로 신규투자 및 재투자가 거의 중단된 상태이다.

민간기업이 독자적으로 개발추진하고 있는 유형은 주로 관광단지와 관광객이용시

설업으로서 휴양업이다. 현재 휴양업은 전국에 16개소의 전문휴양업과 11개소의 종합휴양업이 등록되어 운영중인데 테마파크, 스키리조트 등 민간기업이 운영하는 대부분의 관광시설들이 휴양업으로 등록되어 있다. 이중 종합휴양업은 숙박시설의 유무에 따라 1종종합휴양업과 2종종합휴양업으로 구분되고 있다.

이러한 유형으로 개발추진된 관광사업체의 경우 대부분 재무구조가 취약하여 자기자본이나 금융권으로부터의 차입을 통한 재원조달은 현실적으로 불가능하며 회원권 판매나 외자유치에 전적으로 의존하고 있는 실정이다.

4) 민간투자법상의 관광개발 사업

사회간접자본시설에대한민간투자법(이하 민간투자법)은 사회간접자본시설에 대한

<표 6> 국내 주요 리조트 및 테마파크

(단위: 억)

구 분		개장	매출	주요시설	개발유형
스키 리조트	용평리조트	1975	300	스키장, 골프장, 숙박시설(1,071실)	전문휴양업, 휴양 콘도미니엄 등
	무주리조트	1990	280	스키장, 퍼블릭골프장, 숙박시설(1,510실)	종합휴양업2종
	보광피닉스파크	1995	270	스키장, 골프장, 숙박시설(897실)	관광단지
	현대성우리조트	1995	200	스키장, 숙박시설(853실)	휴양콘도미니엄업
	대명비발디	1993	260	스키장, 퍼블릭골프장, 숙박시설(1,090실)	종합휴양업1종, 휴양콘도미니엄업
골프 리조트	한솔오크벨리	1998	150	골프장(27홀), 숙박시설(555실)	관광단지
테마 파크	롯데월드	1989	900	매직아일랜드, 민속관 등	종합휴양업1종
	에버랜드	1976	1,900	패스티벌월드, 캐리비안베이 등	종합휴양업1종

민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회간접자본시설의 확충 및 운영을 도모하기 위하여 제정된 법이다.

현행 민간투자법상 사회간접자본시설은 ‘기업의 생산활동을 지원하고 국민생활의 편익을 높이는 국가의 주요기반시설’로서 정의하고 있고 매년 민간투자사업기본계획을 수립하도록 되어 있다.

민간투자법상의 34개 유형의 사회간접자본시설중 관광관련 시설은 관광지 및 관광단지, 국제회의시설, 도시공원, 생활체육시설, 청소년수련시설, 박물관 및 미술관 등이 있다. 또한 부대사업 10개 유형 중, 관광부문은 관광진흥법에 의한 관광숙박업, 관광객이용시설업 및 관광지, 관광단지 개발사업 등이 규정되어 있다.

민간투자법에 의하여 관광지 및 관광단

지를 개발할 경우, 다양한 조세 및 준조세 감면의 혜택이 주어질 뿐만 아니라 국공유재산의 처분제한(법 제19조), 토지수용(법 제20조), 산업기반신용보증기금에 의한 채무보증의 이행(법 제32조, 34조), 재정지원(법 제53조), 차관도입(법 제54조)등의 인센티브가 부여된다.

이러한 민간투자법으로 관광지 및 관광단지를 개발하기 위해서는 두가지 접근이 가능한데 공공부문 주도와 민간부분 주도를 통한 사업추진이다.

3. 지역관광 개발사업의 민간투자 활성화 애로요인

지역관광 개발사업의 민간투자 유치 촉

진을 저해하는 요인들을 보면 다음과 같이, 민간투자에 대한 인식 부족, 투자환경의 열악, 정책 지원의 미흡, 관련 법·제도의 미흡 등을 들 수 있다.

1) 민간투자에 대한 인식 부족

첫째, 관광지, 관광단지, 국제회의시설에 대한 인식 부족을 제기할 수 있다. 관광지 및 관광시설이 국가경쟁력 제고 측면, 국민생활의 질 향상, 타산업 부분의 발전을 위한 기반시설이라는 것에 대한 인식이 부족하다. 또한 관광지, 관광단지 개발사업은 수익성이 많이 남는 투자로 인식되고 있어 지정을 받게 되면 기업에 대한 특혜로 오인될 소지가 크다. 특히, 관광개발사업은 대규모 자본투자가 필요한 사업으로서 대기업의 참여가 필요하기 때문에 특혜 시비가 더욱 커질 수 있다. 현재 정부에서는 민간투자사업과 관련하여 민간투자법을 근거로 1999년부터 매년 민간투자사업기본계획을 발표하고 민간투자사업 지원에 관한 사항 등을 내놓고 있으나 이러한 기본계획의 내용이나 민간투자사업지원에 대한 전문가, 개발사업자의 인식 및 이해 부족으로 인해 관광분야에서의 민간투자사업이 제대로 이루어지고 있지 않다고 본다.

둘째, 민자유치의 목적에 대한 이해 부족을 들 수 있다. 민자유치는 부족한 공공재원을 민간자본에 의해 보충한다는 의미 이외에 민간의 경영능력을 공공부문에 도입하기 위한 정책이라고도 할 수 있다. 따라서 사회간접자본시설에 민간자본의 투자

촉진을 위해서는 민간의 자본가치와 경영능력을 모두 활용할 수 있는 방법의 모색 필요하다. 이러한 차원에서 현재 대부분의 민간투자사업이 주로 BTO(Build-Transfer-Operate)방식이나 BOT(Build-Own-Transfer)의 방식으로 추진되고 있으나 향후 민간의 경영능력도 활용할 수 있는 BOO(Build-Own-Operate) 방식, ROT(Rehabilitate-Own-Transfer)방식 등의 적극 활용이 필요하다.

셋째, 정책 결정시 관광부문의 배제 가능성을 제기할 수 있다. 민간투자사업기본계획상 국가의 중장기투자계획상 우선순위가 높은 사업에 대해 적극적인 민자유치노력을 기울이고 있으나 최근 정치·경제·사회적으로 관광에 대한 관심이 높아지고 있음에도 불구하고 정책결정자의 지역관광시설개발사업 중요성에 대한 인식의 부족으로 우선순위에서 배제될 가능성이 높다. 지역관광 개발사업은 지역의 균형개발이라는 차원에서 수많은 투자사업이 추진되고 있으나 이들 사업중 과학적이고 경제적인 기준에 의한 투자성 보다 정치적 논리에 의해 결정되는 수가 있었기 때문에 개발타당성을 확보하기 어려운 실정이다.

2) 투자환경의 열악

첫째, 대기업의 경영부실로 인한 관광개발사업 투자 어려움이 지속되고 있다는 점이다. 관광개발사업은 일시에 많은 자본이 투입이 되어야 하기 때문에 대기업을 중심으로 추진이 되어 왔다. 그러나 IMF 이후

대기업의 구조조정 및 경영악화로 인하여 신규 관광개발사업 투자를 하기 어려운 실정이다. 특히, 내수의 감소로 인하여 기존 운영중인 관광시설의 경우도 경상수지의 악화를 가져옴으로 지속적인 재투자가 어렵게 되었다.

둘째, 중소기업의 참여기반 미비를 들 수 있다. 관광개발사업은 대규모의 초기 시설 투자비가 소요되므로 민간기업의 컨소시엄 등이 더욱 활성화되어야 한다. 그러나 IMF 경제 위기 이후 대기업뿐만 아니라 중소기업의 참여 여력이 부족하여 관광개발사업의 민자유치가 원활하지 못한 실정이다. 이러한 실정에서 정부의 지원은 주로 대규모 관광단지나 지역을 중심으로 추진되고 있으므로, 중소기업이 참여할만한 중·소규모의 관광개발사업에 대한 정부의 지원기반은 미약한 실정으로 지역관광 개발사업의 민자유치를 더욱 어렵게 하고 있다.

셋째, 투자회수기간의 장기화이다. 관광지 및 관광단지 개발 사업은 대규모 투자비가 소요되고, 투자회수기간이 장기간에 걸쳐 이루어지게 되므로 미래수익에 대한 불확실성이 크고, 그 결과 기업들의 관광지 및 관광단지에 대한 투자의욕이 감소할 수 있다. 특히, 민간투자자의 입장에서 수익이 발생하는데 10~20년의 기간이 걸리는 투자를 독자적으로 한다는 것은 자본의 기회비용을 고려할 때 현실적으로 어렵다.

3) 정책지원의 미흡

첫째, 공공부문 지원 부족, 즉 지역관광

개발사업이 민간투자사업으로서의 필요성에 대한 인식과 정책적 지원부족을 들 수 있다. 지역관광 개발사업은 급증하는 국내외 관광수요에 적절히 대응한다는 차원에서 경제적, 사회적 중요성이 매우 높은 사업이다. 이러한 중요성에도 불구하고 관광개발사업에 참여하는 각 정부 부처 및 지방자치단체, 민간 등의 협력이 원활하지 못하여 효율적 추진이 어려운 실정이다. 이의 주된 원인 중의 하나는 관광개발사업의 중요성을 인정하는 반면 사치성 서비스업으로도 인식하는 등 이중적인 기준을 적용하는데 있다. 이로 인하여 지역관광 개발사업의 각종 지원 및 협력에 대한 전반적 필요성 인식이 부족한 실정이다.

둘째, 지원제도의 미확립을 들 수 있다. 주요 선진국에서는 관광산업의 높은 외화가득률을 인지하고 중소기업지원, 사회복지, 지역경제 활성화 등의 차원에서 관광산업을 적극적으로 지원하고 있으나 우리나라의 경우 정부의 지원이 거의 없는 실정이다. 산업별 외화가득률¹⁾을 비교할 때, 관광산업의 효과가 매우 큼에도 불구하고 이에 적합한 정책적 지원이 거의 없는 실정이다.

4) 관련 법·제도의 미흡

첫째, 민간투자법상 민간제안사업에 대한 우선 고려 사항의 부적합성을 들 수 있다. 민간제안사업을 민간투자사업으로 채택함

1) 전산업평균 67.1%, 관광산업 87.5%, 경공업 75.3%, 중공업 64.1%

에 있어 우선 고려사항을 몇 가지로 규정²⁾하고 있으나 관광개발사업의 경우 개발공법 및 기술의 독점성 등을 포함한 공급자적인 측면보다 소비자들에게 어필할 수 있는 매력 요소의 유무, 경영능력 등이 민간투자사업 성공의 더 큰 요인으로 작용할 수 있다. 또한, 민간투자사업과 관련 투자자는 재정적인 지원혜택이라는 인센티브 때문에 제안서를 제출할 수 있는데 ‘정부의 재정지원을 요구하지 않는 경우’를 주요 고려사항으로 하고 있어 사업간 경쟁수준을 고려할 때 실제적으로 관광개발사업에 민간투자 가능성이 상당히 낮다.

둘째, 민간투자법상 최소운영수입보장 및 초과수입환수 비율의 경직적 운용의 문제를 들 수 있다. 2001년도 민간투자사업기본계획에서는 최소운영수입 보장 및 초과수입 환수에 대하여 귀속시설사업에 한해 규정하고 있다. 대부분의 관광지 및 관광단지 개발사업의 경우 민간제안사업으로 시행되고 있는 바 최소운영수입을 80%까지 보장하고 있으며 초과수입환수에 있어서는 120%로 규정하고 있다. 사회간접자본시설에 있어 투자비가 2000억원이상 투자되어야 되는 현행법 상 투자비 회임기간이 장기간인 관광개발사업의 경우 초과수입환수

비율의 상향조정이 필요하다.

셋째, 민간투자법상 부대사업 시행에 대한 제한 규정이다. 현행법상 부대사업의 시행은 투자비 보전 또는 정상적인 운영을 도모하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 허가를 하도록 규정하고 있어, 관광지 및 관광단지 개발사업인 경우 경영능력에 따라 사회간접자본시설 자체에서 수익이 발생할 수 있는 특성상 부대사업을 인정하지 않을 가능성이 높다. 또한, 부대사업을 해당사업과 연관이 있는 사업으로 국한함으로써 관광개발과 관련하여 부대사업을 시행하는 것은 중복투자 및 경쟁관계에 있게 되어 현실적으로 의미가 없다. 특히, 현재 우리나라에서 대규모의 민간투자사업에 참여하고 있는 대기업에 대한 특혜시비로 인해 일반적으로 부대사업을 인정하는 비율이 매우 저조한 실정이다.

넷째, 민간투자사업의 추진방식에 따른 지원상의 차등을 들 수 있다. 관광지 및 관광단지 개발은 초기투자비용을 회수하기 이전에 다시 재투자가 이루어져야 하는 특수성 때문에 시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 소유권이 인정되지 않을 경우 반드시 필요한 지속적인 투자를 소홀히 할 수 있는 문제점이 발생한다. 그러나 현행 투자방식상 BOO 방식에 대한 정부 지원책이 상대적으로 매우 미흡한 실정이다.

다섯째, 민간투자법상 보조금 교부 및 장기대부 등의 재정지원이 귀속시설에 국한되고 있다는 점이다. 민간투자사업기본계획에 따르면 정부의 재정지원은 귀속시설에 대해서만 이루어지고 있으며, 부대사업 및

2) 건설 및 운영단계에서 총사업비 또는 유지관리비를 절감하거나, 환경에 미치는 부정적 영향을 감소시킬 수 있는 설계, 공법이나 기술을 적용하는 경우

·국내외에 독점적 권리를 가지고 있거나 지적재산권으로 보호되고 있는 공법이나 기술을 적용하는 경우

·정부의 재정지원을 요구하지 않는 경우

BOO 방식에 따른 민간투자사업에는 적용되지 않는다. 또한 지원대상 또한 민간투자사업자에게 투자시 매력요소로 작용하기 어려울 정도로 불가피한 상황으로 한정하고 있다.

여섯째, 관련 법상 개발추진에 따른 비합리적인 규제가 많다는 것이다. 그동안 정부에서는 관광개발사업의 자연환경파괴의 주원인으로 규명하고 개발면적을 기준으로 한 획일적인 규제를 해 왔다. 예를 들어, 수도권정비계획법상에 자연보전권역내 6만㎡(약2만평)이상은 개발이 불가능하도록 되어 있으며, 환경영향평가법상에서는 30만㎡(약10만평)이상 개발시 환경영향평가를 받도록 되어 있다. 그러나 이러한 획일적인 규제는 오히려 소규모 난개발을 유발하여 자연환경 보전을 물론 관광산업의 국제경쟁력 향상, 지역균형 개발 등이 모두 실패하는 결과를 낳았다.

4. 지역관광개발 민간투자 활성화 방안

1) 중장기 계획에 의한 정책적 지원

첫째, 관광부문 민간투자 중장기 계획수립이 필요하다. 향후 더욱 가속화될 동북아 지역내에서 관광경쟁 속에서 우리나라의 관광자원의 경쟁력을 제고시키기 위하여 장기적으로 개발되어야 하는 관광지, 관광단지와 같은 지역관광시설의 개발이 전략적으로 추진되어야 한다.

이와 관련 민간투자활성화를 위한 중장기계획을 수립하도록 되어 있으나 관광부문의 민간투자 활성화를 위한 중장기 계획은 수립되지 못하였다. 따라서 전략적 관광개발 투자지역의 육성을 통한 투자활성화를 위하여 중장기 계획이 수립되어야 한다.

둘째, 지역경쟁력 강화를 위하여 지역별로 민간투자 전략지역의 육성이 제시되어야 한다. 현재까지 국제관광시장에서 한국의 관광목적지는 서울에 국한된 다극체제가 계속되고 있다. 따라서 향후에는 우리나라의 주개발축인 서울-부산에서 서울-목포, 강원-부산 등 다극화 체계로 구축하되, 향후 국내관광의 활성화를 위하여 전략적으로 지역을 설정하여 지역관광개발사업을 민간투자 사업으로 고려하여야 한다.

2) 관광개발 투자 장애요인 해결

가. 인·허가 완화 등 제도적 접근

첫째, 수도권내 개발제한 요인의 완화를 들 수 있다. 외래관광객의 90%이상이 수도권에서 체재하고 있어 수도권내 국제적 수준의 관광단지 개발이 필수적이다. 그러나 수도권내에서는 ‘수도권정비계획법’의 규제에 의하여 일정규모 이상은 개발이 제한되어 있다.

관광지 조성사업은 택지개발 및 공단조성과 달리 환경오염 및 인구유발 정도가 미약하고 인허가 단계에서 각종 환경평가(환경, 인구, 교통, 재해 등) 협의로 충분히 논의될 수 있으므로 수도권정비계획법 규

제대상에서 제외되도록 한다.

둘째, 기업간 투자여건의 개선이 이루어지도록 한다. 관광사업 주체 단독으로 막대한 초기투자비를 감당할 수 없을 뿐만 아니라 국제적인 경쟁력을 확보하기는 역부족이다. 따라서 대기업 홍보관 등의 Pavilion과 Sponsor 등을 유치하여 초기투자비를 조달할 수 있도록 한다.

그러나 관광사업자가 관광지내 일부 시설에 대해 타기업의 투자를 유치하고자 할 경우 투자주체 기업명의로 사업을 추진할 수 없다(관광진흥법 제11조). 따라서 투자주체기업이 자체 사업계획에 따라 자유로운 투자를 하고 자체 자산으로 보유할 수 있도록 관광진흥법을 개정하여야 한다.

나. 외국인투자촉진법의 확대 적용

관광부문 외자유치가 보다 활성화되기 위해서는 외국인투자촉진법에 의한 지원대상업종과 법적용 기간을 확대하여야 한다. 지원대상업종 및 법적용기간의 확대는 투자를 구상하고 있는 기업에게 다양한 대안의 모색과 투자에 대한 심층적 분석을 가능하게 하여 투자의 성공 가능성을 높여줄 수 있기 때문이다.

현재, 관광개발사업에 있어서는 관광숙박업종에는 관광호텔과 수상호텔업에만 국한되어 있는 지원대상업종을 관광숙박업의 모든 분야로 확대하는 것이 필요하다. 관광숙박업분야에 다양한 업종에 대한 외국인 투자의 확대는 전반적인 객실의 공급량 확대뿐만 아니라 지역별로 특색있는 호텔의 개발을 촉진하게 될 것이다. 시설의 입지측

면(관광단지이나 관광특구이나 등)에 대해서만 규정하고 있으나 시설 자체의 투자매력성 평가를 통해 투자할 수 있도록 적용범위에 제한을 두지 말아야 한다.

또한, 관광개발사업중 휴양업 분야도 잠재투자자의 사업의 폭 확대차원에서 전문휴양업도 투자대상업종에 포함시켜야 할 것이다.

우리나라의 투자여건상 상당기간동안 국내기업에 의한 투자는 기대하기 어렵기 때문에 외자유치촉진법의 적용기간은 확대되어 장기적인 차원에서 외자유치가 도모되어야 하기 때문에 관광업종에 대한 외자유치촉진법 적용기간은 확대 또는 폐지되어야 한다.

다. 관광산업을 수출기업 및 중소기업지원제도 적용대상에 포함

우리나라는 수출산업을 적극 지원하고 건설한 중소기업을 육성하기 위해 각종 금융지원 및 조세지원제도를 적용하고 있다. 예를 들어, '99년 수출보험기금의 규모는 약 1조원(2003년 약 1조 8천억원)이며, 지식기반 중소기업을 육성하기 위한 지원규모는 5년간('98~2003) 2만 5천개 업체에 매년 2조원씩 10조원을 지원하고 있다³⁾.

그러나 관광산업에 대한 지원제도는 상대적으로 매우 열악한 수준인데 관광산업의 GDP 기여도, 외화획득, 고용효과 등 국민경제에 미치는 효과를 감안한다면 지원

3) 산업자원부(1999), 『21세기 한국산업의 비전과 발전전략』

범위와 규모를 확충하여야 한다.

따라서 수출지원 및 중소기업지원 수준을 관광산업에도 확대 적용하여 국가 전략적 관광산업으로 지원하여야 한다. 관광산업이 독립적인 산업으로 분류되지 못하고 있는 현실을 고려해볼 때, 우선적으로 관광호텔업 및 여행업, 휴양업 등 일부 주요 업종을 지원대상에 포함시키는 방안을 고려해볼 수 있다.

관광산업이 수출산업 및 중소기업 지원체계 속에 포함될 경우, 정부는 별도의 지원체계 수립이 필요 없으면서 관광산업의 체계적인 육성이 가능하며 기업 측에서는 저리융자, 시설자금 융자 등의 금융지원혜택과 법인세, 소득세, 부가가치세 감면 등의 조세지원 혜택을 받을 수 있으므로 민간기업에 의한 지역관광개발 투자활성화에 큰 효과가 있을 것으로 기대된다.

또한 조세특례제한법상 중소기업 등에 대한 특별세액감면에 대한 조항(제7조)에 따르면 제조업, 부가통신업, 연구 및 개발업, 방송업, 엔지니어링사업, 정보처리 및 컴퓨터운용관련업 등의 중소기업에 대해 소득세, 혹은 법인세의 20%에 해당하는 특별세액감면 혜택을 주고 있다. 그러나 관광사업체의 경우 중소기업에 해당하는 경우에도 동 규정에 근거가 없어 특별세액감면을 받지 못하고 있는 현실이다.

이처럼 특별세액감면 대상에 관광사업이 포함될 경우 소득세 또는 법인세의 20%를 특별감면 받을 수 있으므로 업체의 경영활성화에 실질적인 도움이 될 수 있을 것으로 기대된다.

3) 민간투자 촉진을 위한 ‘민간투자법’ 개선

가. 민간투자사업의 대상 확대

첫째, 관광호텔의 민간투자사업 대상 확대가 시급하다. 관광호텔은 주로 외국인이 이용하고 있어 국제간의 무역, 수출산업의 지원 기반시설로서 특성을 가지고 있다. 특히 국제관계에 있어서 국제관광 인프라로 인식되고 있다. 그러나 관광호텔은 일반적으로 민간의 독자적인 사업으로 여겨지고 있으나, 실제로 대규모 투자와 투자회수기간의 장기화라는 특성상 민간자본의 투자가 거의 불가능하다.

외래관광객의 증가추세를 고려할 때, 2011년에는 1,050만명이 한국을 찾게 되어 지금의 두배 이상으로 관광숙박시설의 개발이 필요하게 된다. 이러한 추세를 볼 때 관광호텔부문의 투자확대를 위해서는 관광호텔이 민간투자법상 사회간접자본시설로서 편입되어야 한다. 민간투자법에 의한 사회간접자본시설로서 일괄적으로 추진되기에는 경영여건 등에 있어 지역별 편차와 등급별 편차가 상존하고 있다.

둘째, 종합휴양업의 민간투자사업 대상 확대가 필요하다. 민간기업은 일반적으로 종합휴양업으로 관광휴양시설 개발사업을 추진하고 있으며, 현행법상 관광단지가 100%로 민간이 투자할 수 있도록 되어 있어 관광단지와 종합휴양업의 개발성격이 뚜렷하지 않음으로 개별 사업단위로서 종합휴양업에 대한 민간투자를 촉진하도록

할 필요가 있다.

나. 지역관광 개발사업의 지원 강화

지역관광 개발사업의 사업추진 방식에 대한 지원 강화가 요구된다. 관광개발사업은 다른 사회간접자본시설과는 달리 초기 투자에 이은 재투자가 꾸준히 진행되어야 한다. 도로 및 항만, 공항시설 등은 시설 낙후로 인한 개보수 및 시설 확장으로 인한 투자 이외에는 별다른 재투자비 소요가 없는 데 반해 관광개발사업은 소비자들의 매력을 끌기 위해 끊임없는 재투자가 이루어져야 함으로 시점에 차이가 있지만 사회간접자본시설이 정부로 귀속되는 BTO나 BOT 투자방식을 도입했을 경우 사업시행자가 적극적인 투자가 어려워 질 수 있다.

그러나 BOO 방식이 채택된다 하더라도 현행법 및 기본계획 상에서 BOO 방식에 대한 정부차원에서의 여러 가지 지원을 포함한 제도적 정비가 이루어져야 한다. 현행 민간투자법 및 민간투자사업기본계획에 의하면 귀속시설에 대해서만 정부의 재정지원 및 최소운영수입 보장 등의 혜택이 이루어지고 있다. 현실적으로 해운대 온천센터 조성계획 등 BOO 방식을 채택한 민자유치사업에서 제안서를 제출한 민간사업자가 없는 것은 그만큼의 혜택을 보장받지 못함으로서 기업의 수익성 추구라는 측면에서 어려움이 있는 것이다.

또한, 민간투자사업에 대한 지원 확대가 필요하다. 최소운영수입의 보장은 현행 귀속시설에 한하여 민간제안사업인 경우

80%를 보장해 주고 있으나, 관광개발사업의 투자비 회수기간이 오래 걸리고, 현실적으로 운영수익을 정확히 예측하기 힘들기 때문에 전체 민자유치사업에 대해서 실시하여 민자유치를 활성화하는데 도움이 되도록 해야 할 것이다.

사용료적정 수준유지를 위한 재정지원은 현재 계산사용료가 적정사용료를 초과할 경우 국민의 부담을 덜기 위하여 예산의 범위 내에서 용지보상비, 공사비 등의 용도로 사업시행자에게 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있도록 하고 있으나, 실질적으로 투자회수시점을 준공후 언제로 하느냐에 따라 계산 사용료가 달라질 수 있으므로, 초기 투자비의 보전 차원에서 사업시행초기에 지원하는 방향으로의 개선이 가능하다고 할 수 있다.

현행법 상 위탁업무에 대한 사항은 토지매수업무, 손실보상업무, 이주대책사업 등을 주무관청 또는 관계지방자치단체의 장에게 위탁할 수 있도록 가능성을 열어놓고 있으나, 이러한 업무의 경우 민간사업자가 대규모의 민간투자사업을 시행함에 있어 자체적으로 해결하기에는 어려움이 많이 따르는 업무이므로 정부차원에서 의무조항으로 제도를 개선해야 한다. 세부적으로는 이러한 위탁업무의 기간, 위탁수수료 비율, 위탁업무 지연에 따른 손실보상 조항을 삽입하여 민간사업자의 부담을 덜어줌으로서 민간자본의 유치를 촉진시킬 수 있을 것이다. 특히, 관광지 개발 및 관광단지 개발과 관련하여 토지는 그 자체가 하나의 매력물로 작용하여 인근지역으로의 대체가 불가

능함으로 정부차원에서의 효율적이고, 체계적인 위탁업무의 협조가 반드시 필요하다고 할 수 있다.

다. 지역관광개발사업의 수익성 보장

지역관광 개발사업의 민간투자사업으로서의 추진을 촉진하기 위해서는 민간투자법상 부대사업 규정에 대한 완화가 필요하다. 부대사업의 시행은 2001년 민간투자사업기본계획에서 당해 민간투자사업과 연관되고 당해 민간투자사업 시행지역과 지리적으로 근접한 지역에서 시행될 것이라고 정하고 있다. 그러나, 현실적으로 관광지 및 관광단지 개발에 있어서 대부분의 관광 관련시설은 해당 민간투자사업 부지 내에 시설이 포함되고 있으므로 인접한 지역에 사업과 관련된 부대사업을 시행하는 것은 중복투자 및 사업타당성 측면에서 큰 의미가 없다고 할 수 있다.

따라서, 해당 투자사업과 연관성이 부족하다고 하더라도 부대사업 시행의 근본적 취지인 투자비 보전 또는 시설의 정상적인 운영을 도모하기 위한 경우에는 부대사업을 포괄적으로 인정해주는 제도적 개선이 필요하다고 할 수 있다.

이러한 제도적 개선이 시행되면 민간사업시행자는 민간자본의 선도투자 대상인 주택개발사업 및 택지개발사업을 통하여 발생하는 수익금으로 관광개발사업에 투자할 수 있기 때문에 관광개발사업의 재투자 시 민간사업자의 재원조달에 기여함은 물론 손해를 감소시키는 좋은 방안이 될 수 있다.

5. 결론

지금까지 본 고에서는 지역관광 개발사업의 추진에 있어서 민간투자를 활성화시킬 수 있는 방향을 모색해 보았다. 지역관광개발사업의 주종을 이루고 있는 관광지와 관광단지, 휴양업 등에 대한 개발현황 및 투자현황을 분석해 본 결과, 민간부문의 투자가 매우 미흡하였다.

이와 같이 지역관광 개발사업에 민간투자가 이루어지지 않는 가장 큰 이유는 개발사업 투자에 따른 수익성이 보장되지 않기 때문이다. 그러므로 지방자치단체 차원에서 이러한 손실분을 만회할 수 있는 인센티브의 개발을 통한 개발사업 지원이 필요하다.

물론 중앙정부차원에서 민간투자법 및 외국인투자촉진법 등을 성안하고 각종 재정·세제상의 지원을 주고 있지만 각 지방자치단체의 특성 및 개발사업의 성격 등을 감안한 인센티브가 지방자치단체 차원에서 모색되어야 한다.

이에 따라 합리적인 인센티브의 수준 결정을 위하여 지역차원에서의 개발사업에 대한 비용편익분석을 철저히 수행하도록 한다. 즉 경제·사회·환경적 차원에서 추진예상 개발사업이 지역에 가져다 줄 긍정적인 요인과 부정적인 요인이 계량화되어 실과 득이 구체적으로 제시될 수 있어야 한다.

이러한 개발사업들은 수익 원에서 수조 원까지 투입되는 사업으로서 성공실패는 지역 및 국가 전체에 미치는 영향이 크다

고 할 수 있다. 따라서 지역관광 개발사업을 추진을 위해서는 전담 추진조직을 지방 공무원의 조직 내에 민간전문가를 적극적으로 기용하여 타스크포스팀을 구성하여 운영하는 것이 필요하다.

결론적으로 21세기 관광대국이 되고자 하는 중앙정부의 정책의지도 지방자치단체에서 관광을 통한 지역경제 활성화도 민간투자 활성화에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서, 지역별로 특성있는 지역관광개발사업이 추진되게 하기 위한 민간투자활성화를 위한 정책, 제도의 개선이 이루어져야 한다. ☹

참고문헌

기획예산처, 『2001년도 민간투자사업기본계획』, 2001

김영준, '정책분석: 관광부문 민자유치 촉진제도 변화', 『한국관광정책』, 1999, 계간 2호.

김상태·김향자, '지방자치단체의 관광부문 외자유치 증대방안', 『지방재정』, 1999. 1.

김향자, '관광단지부문: 민투법을 활용한 관광개발사업 활성화 방안', 중장기 민간투자계획수립관련 Brainstorming Session, 민간투자지원센터, 2001.6

김향자, '정책분석: 관광지 개발현황 및 정책방향' 『한국관광정책』, 2001, 계간 10호.

류삼열, '지역관광개발사업 참여 활성화를 위한 법·제도적 지원방안에 관한 연구', 『부동산학연구』

문화관광부, 『관광동향에 관한 연차보고서』, 2000

배득중·김성수·유평준, 『민자유치론』, 1996, 박영사.

