

지방자치단체의 관광지 투자 현황 및 활성화 방안

김향자/한국문화관광정책연구원 연구위원

김상태/한국문화관광정책연구원 연구위원

김재호/한국문화관광정책연구원 연구원

I. 머리말

정부는 무분별한 관광지 개발을 막고 국민이 자유롭고 쾌적하게 이용할 수 있는 관광환경 조성과 국민의 삶의 질 향상을 위하여 1963년부터 관광지 지정제도를 도입하여 운영하여 왔다.

최근에는 소득수준의 향상과 여가시간의 증대, 교통수단의 발달, 관광활동에 대한 인식증대 등으로 인해 관광자원 개발과 관광시설 확충의 필요성이 더욱 커지고 있으며, 이에 따라 각 지방자치단체에서는 지역 경제 활성화 측면에서 관광지 조성에 많은 노력을 기울이고 있다.

이러한 관광지 지정 제도는 1969년 12개의 관광지 지정을 시작으로, 1970년대 말부터 본격적으로 추진되어 왔다. 대부분의 지방자치단체에서는 원활한 관광지 조성을 위하여 지방비 및 국고보조금을 확보하여 관광지 기반시설을 개발하고 숙박시설, 휴

양시설 등을 민간의 투자를 유치하는 방식을 취해왔다.

그러나 관광지 지정 제도 도입 이후 30여 년이 지난 2003년 10월 현재 지정되어 있는 212개소 중 조성이 완료된 관광지는 12개소로 5.7%에 불과한 실정이다. 이의 원인을 보면, 토지매입의 지연, 개발제한적 요인의 존재, 사업성의 부족으로 인한 시설 투자 지연, 투자재원의 부족 등으로 지적될 수 있다. 이 중 가장 큰 원인은 관광지 투자의 저조에 있다고 본다. 물론 이러한 관광지 투자저조는 단지 공공투자 재원의 열악, 민간투자 여건의 미흡 등의 재정적 요인이 있으나 보다 근본적으로는 관광지 지정입지의 문제라든지 관광지 조성계획상의 사업타당성 결여, 관광객 유인력의 부족 등에 기인한다고 볼 수 있다.

이에 본 고에서는 관광지의 투자 측면에서 각 지방자치단체에서 추진하고 있는 관광지 조성사업의 추진 현황을 살펴보고, 관

광지 조성 투자실태 파악을 통하여 관광지 조성투자에 있어서 어떠한 문제점이 있는지, 현실적 제약이 어떠한지 등을 파악하고 향후 지방자치단체의 관광지 개발을 활성화시킬 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

II. 관광지 개발여건

1. 국민관광객 증가

현재 관광지를 방문하는 대부분은 국민 국내관광객들이다. 이를 국민국내관광총량은 1993년 2억 6,033만 명에서 1995년 3억 185만 명, 1997년 3억 4,418만 명으로 지속적으로 증가하다가 외환위기의 영향으로 1999년 2억 7,261만 명으로 감소하였으나 2001년 3억 2,793만 명으로 다시 증가하고 있는 추세에 있다.

특히, 국민소득의 증가, 주5일 근무제 확대실시에 따른 여가시간 증대, 고속철도 및 고속도로의 개통에 따른 교통체계의 발전 등으로 인해 2005년 5억 744만 명, 2011년에는 6억 597만 명으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 이러한 국민관광 활동의 대중화 및 보편화는 더욱 가속화될 것으로 전망됨에 따라, 이를 적절히 수용할 수 있는 여건변화가 요구되고 있다.

이들 국민국내 관광객들이 주로 방문하는 관광자원의 유형에는 자연공원, 유원지, 관광농원, 산림휴양림은 물론 비지정 관광지에 이르기까지 많은 유형들이 있다. 이들을 방문하는 관광객에 대한 정확한 숫자가

파악되고 있지는 않은 실정이다. 다만 2003년 관광지 개발사업 평가과정에서 조사된 자료에 의하면, 현재 개발 조성되어 이용 관광객의 숫자 파악이 가능한 142개소의 관광지를 방문하는 관광객은 2002년에 1억 1,065만명에 달하고 있으며, 연평균 약 10%에 달하는 증가율을 보이고 있다.

2. 국민관광객의 행태 변화

관광객의 수요와 함께 관광지의 행태 변화는 향후 관광지의 조성 방향에 영향을 미칠 것으로 본다. 제2차 관광개발기본계획 수립과정에서 분석된 ‘전국민 관광여행 행태조사’에 따르면, 국민들의 관광행태는 향후 피크닉/등산/하이킹, 캠핑, 낚시, 수상스키/래프팅, 해수욕, 크루즈/스킨스쿠버 등 활동적인 관광행태가 증가할 것으로 전망되는 반면, 자연명승/풍경관람, 고적/사적지 방문, 미술관/박물관 관람, 도시야경관람, 자동차드라이브 등 관람위주의 관광행태는 감소할 것으로 전망되고 있다(한국관광연구원, 2000).

특히, 주 5일 근무제 정착화에 따른 여가시간의 증대로 인해 향후 관광행태는 실내 중심의 단순활동에서 야외중심의 동적인 활동으로 변화할 것으로 전망되며 또한, 가족단위의 여행수요 및 체재형 여행이 증가할 것으로 예상된다. 금류타기(래프팅), 트레킹(도보여행, 짐단여행), 스키스쿠버 다이빙, 암벽타기, 번지점프 등 관광과 스포츠가 연계된 복합형의 여행수요가 증가할 것으로 보이며, 자연을 보호하고 환경을 중시

정책제언

하는 가치관의 정착으로 자연 친화적 생태 관광 증대 및 건강 중심의 여가활동의 증가할 것으로 보인다.

이에 따라, 향후 비슷한 욕구에 의해 찾던 보편적인 관광지는 점차 쇠퇴되고 나름대로의 자원의 특성이 강하게 부각될 것이고 특징적인 활동이 집중적으로 수용된 전문화·세분화된 관광지에 대한 수요가 증가할 것으로 전망된다.

III. 관광지 투자 여건

1. 민간투자 여건

민간투자를 통한 시설개발은 관광지 조성에 있어서 필수적인 요소이나 관광시설 투자는 비교적 대규모의 자본투입에 비해 장기의 회수기간이 소요된다는 특성으로 인해 투자를 꺼리고 있다.

따라서 각종 세제혜택 및 저리융자 등의 제도적 뒷받침을 통해 숙박시설, 상업시설, 휴양시설 등의 시설에 대한 민간투자를 활성화할 필요가 있다.

현행법상 민간사업자가 관광지 조성사업을 하고자 할 경우, 관광진흥법 53조에 의하여 대통령이 정하는 바와 같이 민간이 시·도지사의 허가를 받아 조성사업을 시행할 수 있도록 되어 있다.

이들 민간사업자들의 개발시장은 국민의 여가시간의 증가로 인해 다양한 관광객들의 욕구 등에 맞추어 큰 변화가 있을 것으로 예상된다. 특히, 주5일 근무제의 실시를

통해 향후 관광지 공급은 첫째, 가족중심형의 여행수요를 중심으로 가족이 함께 즐길 수 있는 소규모 주제를 가진 테마파크 공급의 증가를 가져올 것이다. 둘째, 근거리형 체험관광상품의 수요로 인해 농어촌 체험관광을 위한 관광농원 및 농어촌 테마파크가 활성화될 것이다. 셋째, 도시 주민들의 여가욕구를 충족시켜 주기 위한 다양한 스포츠 시설, 문화공간 공급이 증대할 것이다.

현재 민간사업자가 관광지 및 관광단지를 개발할 경우, 사회간접자본시설에 대한 민간투자법에 의하여 다양한 조세 및 준조세 감면의 혜택이 주어질 뿐만 아니라 국·공유재산의처분제한(동법 제19조), 산업기반 신용보증기금에의한채무보증의 이행(동법 제32조, 제34조), 재정지원(동법 제53조), 차관도입(동법 제54조) 등의 인센티브가 부여되도록 하고 있다.

민간의 관광개발 사업 투자와 관련된 법은 관광시설 개발사업투자와 관련개발사업 투자, 사회간접자본시설에의 사업투자 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

관광지의 개발방식에 있어서는 대부분 공공주도로 이루어지고 있다. 앞에서 제시한 바와 같이 미승인 관광지를 제외한 187개소 관광지중 18개소 만이 민간주도형(민간이 사업시행자)으로 이루어지고 있으며, 공공형이 13개소, 나머지 156개소(83.4%)는 공공 및 민간의 재원을 같이 투자하여 개발추진 중에 있으나 민간투자 유치에 대한 어려움으로 인해 원활한 추진이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

〈표 1〉 민간투자 가능 사업

구분	개발유형	투자가능사업	관련법규
관광 개발 사업	관광지, 관광단지, 휴양업	· 관광지, 관광단지, 관광시설업(관광객이용시설업 중 종합휴양업, 전문휴양업, 유원시설업 등), 관광 사업(전 업종)	관광진흥법
관련 개발 사업	자연공원	· 자연공원내(집단시설지구) 시설개발사업(유료 도로, 휴게소, 주차장 등)	자연공원법
	도시공원	· 도시공원 조성사업, 공원내 시설개발사업(광장, 편의시설, 휴양시설, 운동시설 등)	국토의계획및이용에 관한법률
	온천	· 이용시설사업(호텔, 식당, 운동시설 등)	온천법, 관광진흥법
	농어촌관광 휴양지사업	· 농어촌휴양촌, 관광농원 등, 지역 내 시설사업(편의시설, 농수산물생산시설, 판매시설, 숙박시설, 기반시설 등)	농어촌정비법
민간 투자 촉진	· 관광지 및 관광단지, 국제회의시설을 포함하여 34개 유형의 사회간접자본시설, 관광숙박업, 관광객이용시설업 등 10개의 부대 사업		사회간접자본시설에 대한민간투자법
	· 교통시설, 관광자원, 관광휴양지조성, 문화단지, 관광단지		지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률
	· 철도사업, 자동차운송, 지방도로, 주차장사업, 관광사업, 자동차터미널사업, 체육장사업, 공원사업, 통운사업		지방공기업법

자료 : 김향자(2001), 관광지 평가체계 개발 및 운영방안, 한국관광연구원, 수정

관광지 개발 사업은 공공(지방자치단체)의 우선 공공기반시설을 개발하고 민간투자를 유치하여 시설을 개발하는 방식으로 추진되고 있다. 최근에는 관광지 개발에 있

〈표 2〉 관광지 개발투자방식

(단위 : 개소)

구 분	부산	인천	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
공공주도	2	0	1	2	1	2	1	1	1	0	2	13
민간주도	0	0	0	4	4	3	1	0	3	2	1	18
공공민자	1	2	13	32	9	17	15	18	21	17	11	156
합 계	3	2	14	38	14	22	17	19	25	19	14	187

자료 : 문화관광부(2003), 관광지 개발 사업 평가 연구

정책제언

어서 공공과 민간의 재정투자의 공동 투입에 대해서 뿐만 아니라 지역주민의 참여가 고려되는 개발 방식에 대한 검토가 많아지고 있다.

따라서 관광개발 사업의 위험도와 불확실성을 최대한 분산시킬 수 있도록 하되 민간능력을 보다 중시하여 계획내용의 확정, 자금투자방법, 사업추진 역할 등을 적절히 조정할 수 있도록 제도적 장치를 보완하는 것이 선결과제이다.

이에 따라 관광개발 사업의 개발초기에 는 공공기관과 민간사업자 간의 공동협력 체제를 유지하고 사후 고도 경영단계에 이르면 점차 민간주도형으로 권한과 책임의 비중을 적극 이전시키도록 하여야 한다.

2. 공공투자여건

1) 지방자치단체

관광지 개발과 관련 지방자치단체의 재원이 급격히 증가될 여지는 크지 않을 것으로 보여진다. 이는 지방자치단체의 경영수익사업이 단기간 내에 효과를 보기 어렵고, 국세와 지방세의 조정 가능성이 크지 않기 때문이다. 더욱이 그간 관광지 등에 지원되어 왔던 국고가 특정항목을 구별하지 않고 관련 특별회계에 편성될 경우, 관광지 조성과 관련한 공공부문 투자는 오히려 감소할 위험도 있다. 이에 따라 지방자치단체는 관광지에 대한 지역 행정의 관점을 새롭게 검토하여 관광지 개발의 순기능을 확대하는 정책기조의 정립이 필요할 것

이다.

2) 국고지원

관광지를 포함한 관광자원 개발을 위한 국고보조사업이 2000년 이후 확대되고 있다. 관광자원 개발분야의 국고보조금의 지원 대상사업은 관광지 개발, 문화관광자원 개발, 생태·녹색관광자원 개발, 7대 문화관광권 개발, 남해안 관광벨트 개발, 경북북부 유교문화권 관광개발 등의 사업 등이다.

이들 국고보조금은 주로 기반시설 투자 등에 사용되며, 토지매입비, 지상물 보상비, 농지조성비, 대체조림비, 각종 영향평가비, 에너지 사용계획비 등에는 사용하지 않도록 하고 있으며, 공공기반시설 확충사업 이외의 수익성 사업에도 사용하지 않도록 하고 있다.

관광자원개발 국고보조금 중 관광지 국고보조금은 조속한 관광지의 조성 추진을 유도하고 관광객을 위한 관광기반시설의 확충에 주안점을 두고 진행되어 왔다. 관광진흥법 제52조의 규정에 의하여 조성계획이 승인된 관광지에 한하여 국고보조금을 지원하고 있는데, 이는 기본 및 실시설계가 완료되어 예산이 즉시 집행될 수 있는 사업에 우선 지원하고 있으며, 민자유치 여건이 마련된 관광지 및 개발실적이 우수한 관광지를 우선 고려하고 있다. 또한 공공기반시설의 설치를 지자체에서 직접 시행하는 온천 관광지의 경우는 직접 시행여부를 중빙할 수 있는 서류를 첨부하여 신청하도

록 하고 있다.

이러한 관광지 공공투자재원은 기반시설 확충을 통해 지역 개발효과를 증대시키고 이를 통해 민자유치의 효과성을 증대시킬 수 있어 국고보조금 및 도비, 지방비 등의 공공투자재원의 안정적 확보는 절대적이다.

이에 따라, 공공투자재원의 안정적 확보를 통해 관광지 개발 및 관리를 계획적으로 추진할 수 있도록 유도하고 관광지 개발의 효율적 추진을 도모한다는 차원에서 공공투자재원의 안정적 확보방안을 모색하여야 한다.

그러나 관광지 지정권한 등 포괄적인 관광지의 개발관리주체가 지방으로 이양된 이상 국고지원에는 일정한 한계가 발생할 수 있다. 따라서 관광지 제도의 본래 취지가 위축되지 않도록 관련제도의 신중한 검토가 필요하다.

IV. 관광지 조성 추진 현황

1. 관광지 정책 추진현황

본 논문에서의 관광지란 관광진흥법(제2조 6항)에 의하여 지정되는 관광지로서, 법적으로 '자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의 시설을 설치하는 지역'이라고 정의되고 있다.

관광지의 역할을 살펴보면, 공공적 측면에서 지역주민의 생활관광 수준 향상을 위한 여가·위락활동 공간으로서 역할과 국민의 관광기회 확대의 역할을 하고 있다.

민간적 측면에서는 투자사업, 특히, 토지개발 수단으로서의 역할을 하고 있다. 현재 토지를 매개로 하여 개발되는 유형 중 '관광지'의 개발이 용적률과 허용시설 측면에서 시설개발이 용이함으로 민간사업자 입장에서 가장 선호하는 토지개발 수단이 되고 있다.

또한 환경 보전적 측면에서 보면, 관광지는 자원훼손 및 난개발 방지를 위한 방안으로서 역할을 하고 있다. 관광지로 지정되면 관광지 조성계획에 의하여 계획적으로 조성하게 됨으로써 자연발생적으로 이루어지는 난개발을 방지할 수 있으며 이러한 토지 개발 규제는 중장기적인 측면에서 지역민과 관광객들에게 쾌적한 환경을 제공하는 계기가 된다.

개발적 측면에서 보면, 지역간 균형 발전을 위한 정책수단의 역할과 지역산업 발전 수단으로서 역할을 담당하고 있다. 관광지 개발은 지역 내 관련산업의 부가가치를 창조하는 것은 물론 지역의 산업구조를 개선하는 데 큰 역할을 담당한다.

이와 같은 관광지의 긍정적 역할을 고려하여 지방자치단체에서는 관광지의 성공적 조성 추진에 대한 관심이 늘어나고 있다.

이와 관련, 최근 관광지 조성을 둘러싼 개발 정책의 패러다임이 변화하고 있다. 가장 중요한 변화는 관광지 조성·운영에 있어서 지방자치단체의 권한 강화이다. 국가 운영에 있어 중앙집권적 시대에서 지방자치단체의 시대로 변화함에 따라, 관광지 개발에 있어서도 지방으로 권한을 이양하는 것으로 결정되었다.

정책제언

또한, 지식정보화사회 및 세계화의 심화 등으로 지방이 국제 경쟁의 주체로 부상함에 따라 균형발전 패러다임의 획기적인 전환이 요구되고 있다. 정부는 지방의 발전 없이는 중앙·지방간의 균열과 갈등이 커지고 국가 경쟁력도 약화될 것을 우려하여 균형발전을 위한 특별법을 제정 및 특별회계 신설 등 제도적인 기반을 구축하고 있다.

2. 관광지 지정 및 개발 현황

1) 관광지 지정 현황

2003년 10월 현재 지정된 관광지는 1969년 부산 태종대공원 등 12개소가 최초로 지정된 이래, 전국에 212개소가 지정되어 있으며 총 면적은 148,434,348m²에 이르고 있다.

연도별 관광지 지정현황을 살펴보면, 1969년 최초 지정 이래 매년 증가 추세를 보이고 있으며, 1991년부터 연평균 7개소가 증가하던 관광지 지정 개소 수가 2000년 이후에는 연평균 10개소 수로 증가하고 있는 실정이다.

2) 관광지 지정 유형

관광지의 지정 목적과 역할을 담당하기 위해 조성된 관광지는 개발사업자, 개발형태, 이용범위, 개발입지 개발대상 등에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있으나 본고에서는 관광지 개발 주자에 영향을 미칠 것으로 예상되는 개발사업자 측면과 이용범위 측면에 의하여 유형을 구분해 본다.

먼저, 개발사업자 측면에서 보면, 개발사업자에 따른 관광지의 유형에는 공공투자(국비, 지방비)에 100% 의존하는 공공주도형 관광지, 민간투자에 100% 의존하는 민간주도형, 공공투자와 민간투자가 공동으로 이루어지는 공공+민간형으로 구분할 수 있으나 본 논문에서는 관광지 개발 투자에 영향을 미칠 것으로 예상되는 개발사업자 측면과 이용범위에 의하여 유형을 구분해 보고자 한다.

공공주도형 관광지는 지역주민을 위한 공원형 관광지(예: 태조산), 관광자원의 보존을 위한 관광지(예: 황령산), 지방자치단체의 수익을 위해 정책적으로 조성한 관광지(예: 왕궁보석테마) 등이 해당된다. 이와 달리, 조성계획상에는 공공+민간형으로

〈표 3〉 연도별 관광지 지정 현황 (2003년 10월 현재)

구 분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
개소수	6	5	11	15	17	9	13	11	3	1
누 계	137	142	153	168	175	184	197	208	211	212

주 : 최초 지정일자를 참고로 작성하였으며 2003년도에 제주도 신흥관광지가 취소되었음.

자료 : 문화관광부(2003), 관광동향에 관한 연차보고서

계획하였으나 민자유치가 전혀 이루어지지 않아 공공주도형으로 변환한 관광지(예: 돈내코)도 일부 있다. 민간주도형 관광지는 온천지구와 같이 민간의 개발을 적극 유치하여 관광지를 지역의 거점으로 조성하여 지역 발전을 도모하기 위하여 조성되는 관광지가 해당된다. 이와 같은 민간주도형 관광지는 민간투자자의 선택이 매우 중요하다고 할 수 있다. 현재 온천형 관광지의 대부분이 국제통화기금(IMF) 때 모기업의 부도로 인해 재정적인 문제와 함께 조합과의 갈등으로 인한 어려움을 겪고 있다. 공공+

민간형 관광지는 우리나라 대부분의 관광지 형태로 일반적으로 공공시설은 공공이 개발하고 그 외의 상가, 숙박, 위락시설 등은 민간이 개발하는 관광지이다. 조성계획승인이 나서 조성 추진중인(완료 포함) 187개 관광지 중 공공주도형 관광지는 7.0%인 13개소, 민간주도형은 9.6%인 18개소이며 그 외의 83.4%인 156개소가 공공+민간형 관광지로 나타난다.

또한, 관광지를 방문하는 관광객의 이용 범위(거주지)를 근거하여 분류한 유형으로는 지역형(community level), 권역형(re-

〈표 4〉 관광지 유형

(단위 : 개소)

구 분	개 발 주 체				이 용 범 위			
	공공주도	민간주도	공공+민자	합계	전국형	권역형	지역형	합계
부 산	2	-	1	3	2	-	1	3
인 천	-	-	2	2	-	1	1	2
경 기	1	-	13	14	3	5	6	14
강 원	2	4	32	38	5	16	17	38
충 북	1	4	9	14	1	6	7	14
충 남	2	3	17	22	3	11	8	22
전 북	1	1	15	17	2	7	8	17
전 남	1	-	18	19	2	9	8	19
경 북	1	3	21	25	2	10	13	25
경 남	-	2	17	19	4	8	7	19
제 주	2	1	11	14	4	8	2	14
전 체 (비 율)	13 (7.0)	18 (9.6)	156 (83.4)	187 (100.0%)	28 (14.9)	81 (43.3)	78 (41.8)	187 (100.0%)

주 : 미승인 관광지 25개소 제외

자료 : 문화관광부(2003), 관광지 개발 사업 평가 연구

정책제언

gional level), 전국형(national level) 관광지로 구분할 수 있다. 지역형 관광지는 지역주민을 위한 공원적 성격이 강한 관광지로 방문객의 대부분이 2시간 이내 거주자에 해당한다. 권역형 관광지는 인근 시·도의 권역민을 위한 관광지로 방문객의 대부분이 3~4시간 거주자에 해당한다. 전국형 관광지는 전국민을 대상으로 휴양거점형 관광지로 관광지 자체의 인지도가 높은 관광지가 해당된다. 이러한 전국형 관광지들은 국제적(international level) 수준의 관광지로 발전하기 위해 재정뿐만 아니라 운

영상의 노하우를 확보하는 것이 바람직하다. 우리나라 전체 관광지 중 전국형 관광지는 28개소로 14.9%에 해당하며, 권역형 관광지는 81개소(43.3%), 지역형 관광지는 78개소로 41.8%로 나타나고 있다. 시·도 별로 살펴보면, 전국형 관광지의 경우 강원이 5개소로 가장 많으며 그 다음으로 경남·제주 4개소, 경기·충남 3개소 순으로 나타난다.

3) 관광지 조성실태

관광진흥법에 의하여 지정된 관광지 총

〈표 5〉 관광지 조성 현황

(단위 : 개소)

구 분	미승인	개발예정 (미착수)	추 진 중				완 료	합 계
			10% 이하	11~50%	51% 이상	소 계		
부 산	-	-	-	-	-	-	3	3
인 천	-	-	-	-	-	-	2	2
경 기	-	-	2	5	7	14	-	14
강 원	-	5	9	17	7	33	-	38
충 북	7	1	1	4	6	11	2	21
충 남	2	2	3	10	5	18	2	24
전 북	3	1	7	7	2	16	-	20
전 남	4	2	1	12	4	17	-	23
경 북	4	6	5	12	2	19	-	29
경 남	3	1	3	9	4	16	2	22
제 주	2	1	1	4	7	12	1	16
전 체	25 (11.8%)	19 (9.0%)	32	80	44	156 (73.6%)	12 (5.7%)	212 (100.0%)

자료 : 문화관광부(2003), 관광지 개발 사업 평가 연구

〈표 6〉 개발이 미진한 관광지 현황(계획대비 50%미만 추진)

(단위 : 개소, %)

구 분	관광자원성 부족	온천자원의 희소성 감소	불필요한 면적지정	법·제도 제한	민자유치의 어려움	토지매입의 어려움	합계
개소수 (비율)	22 (18.2)	24 (19.8)	9 (7.4)	9 (7.4)	41 (33.9)	16 (13.2)	121 (100.0)

자료 : 문화관광부(2003), 관광지 개발 사업 평가 연구

212개소 중 조성계획이 승인된 것은 187개(88.2%)이고 나머지 25개소는 조성계획이 수립되지 않은 미승인 상태이다. 또한 조성계획이 수립된 187개소 중 조성계획만 수립하고 사업을 추진하지 않은 사업 미착수 관광지는 19개소(9.0%)에 이르고 있다. 특히, 강원(5개소)과 경북(6개소)은 다른 지역에 비해 미착수 관광지가 많은 실정이다. 이는 법·제도적 제한적 요인도 있겠지만 관광지에 필요한 재원 조달이 제대로 이루어지고 있지 못하기 때문으로 판단된다.

조성이 완료된 관광지는 전체 5.7%인 12개소에 불과하며 태종대, 황령산, 해운대, 서포리, 마니산, 송강, 무극, 태조산, 구드래, 표충사, 수승대, 미천굴이 해당된다. 완료된 관광지를 보유하고 있는 지역으로는 6개 지역(부산, 인천, 충북, 충남, 경남, 제주)에 불과하다.

관광지 조성을 높은 지방자치단체(부산, 인천, 경기, 강원, 충남)의 경우에는 국비지원에 의지하기 보다 지방자치단체 스스로 재원 마련, 적극적인 민자유치 등 관광지에 대한 노력과 집중 지원을 통해 관광지를 조성한 것을 볼 수 있다.

현재 개발추진중인 관광지 156개소 중 개발이 미진한 관광지(추진공정률 50% 미만)는 112개소로 전체의 52.5%에 달하고 있다. 관광지 조성이 미진한 이유로는 민자유치의 어려움이 29.5% (33개소)로 가장 높게 나타났으며, 온천자원의 희소성 감소 22.3%(25개소), 관광자원성 부족 및 토지매입의 어려움 16.1%(18개소), 법·제도의 제한 10.7% (12개소) 순으로 나타났다.

V. 관광지 투자계획 및 실적

1. 투자계획

현재 관광지 조성계획이 수립된 관광지 187개소의 총 투자계획은 20조 5,406억 원이며, 이 중 공공투자가 2조 1,871억 원(국비 8,341억 원, 지방비 1조 3,530억 원), 민간투자가 18조 3,535억 원으로 계획되어 있다.

시·도별 총 투자비의 경우 충남이 3조 3,937억 원으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 경북이 3조 1,540억 원, 제주가 2

정책제언

〈표 7〉 관광지 조성 투자계획 현황

(단위 : 백만 원)

지 역	개소수	조성계획상 투자계획					
		공 공 투 자			민간투자	총투자비	1개소당 투자비
		국비	지방비	소계			
부 산	3	3,358	4,008	7,366	14,026	21,392	7,131
인 천	2	3,613	8,927	12,540	10,374	22,914	11,457
경 기	14	38,025	117,089	155,114	318,845	473,959	33,854
강 원	38	175,975	193,380	369,355	2,284,755	2,654,110	69,845
충 북	14	21,095	31,413	52,508	770,763	823,271	54,885
충 남	22	66,990	339,507	406,497	2,987,227	3,393,724	154,260
전 북	17	151,728	225,650	377,378	2,083,747	2,461,125	144,772
전 남	19	83,769	128,401	212,170	2,003,457	2,215,627	116,612
경 북	25	141,160	162,155	303,315	2,850,640	3,153,955	126,158
경 남	19	120,385	113,797	234,182	2,251,008	2,485,190	130,799
제 주	14	27,979	28,715	56,694	2,778,693	2,835,387	202,528
합 계	187	834,077	1,353,042	2,187,119	18,353,535	20,540,654	109,259

주 : 미승인 관광지 25개소 제외

자료 : 한국문화관광정책연구원(2003), 관광지 현황조사자료 분석

조 8,354억 원 순으로 나타나고 있다.

관광지 투자계획에서 공공투자(국비와 지방비)와 민간투자의 비율을 살펴보면, 공공이 2조 1,871억 원으로 10.6%, 민자가 18조 3,535억 원으로 89.4%의 비율을 나타내, 민간투자의 비율이 매우 높게 계획되어 있는 것으로 조사되었다.

2. 투자실적

전국 관광지의 투자실적은 투자계획의

19.4%인 3조 9,777억 원으로 나타나고 있다. 공공투자 실적은 1조 1,479억 원(52.5%), 민간투자 실적은 2조 8,298억 원(15.4%)으로 나타나 민간투자 실적이 매우 저조한 것을 알 수 있다. 한편, 공공투자 실적 중 국비가 3,574억 원, 지방비는 7,905억 원으로 나타났다.

시·도별로는 충남이 1조 72억 원으로 가장 많이 투자한 것으로 나타났으며¹⁾ 그 다

1) 충남이 가장 많이 투자된 것은 대천해수욕장이 3,882억 원, 아산온천이 1,855억 원, 안면도가

〈표 8〉 투자계획 대비 투자실적

(단위 : 백만 원, %)

구분	투자계획					투자실적(~2002)					
	공공투자			민자	합계	공공투자			민자	합계	
	국비	지방비	소계			국비	지방비	소계			
부산	3,358	4,008	7,366	14,026	21,392	4,949	49,771	54,720	39,000	93,720	438.1
인천	3,613	8,927	12,540	10,374	22,914	3,613	8,927	12,540	30	12,570	54.9
경기	38,025	117,089	155,114	318,845	473,959	16,797	75,371	92,168	77,250	169,418	35.7
강원	175,975	193,380	369,355	2,284,755	2,654,110	63,045	94,305	157,350	227,719	385,069	14.5
충북	21,095	31,413	52,508	770,763	823,271	17,995	28,437	46,432	197,067	243,499	29.6
충남	66,990	339,507	406,497	2,987,227	3,393,724	37,921	212,874	250,795	756,394	1,007,189	29.7
전북	151,728	225,650	377,378	2,083,747	2,461,125	55,056	88,516	143,572	61,609	205,181	8.3
전남	83,769	128,401	212,170	2,003,457	2,215,627	39,690	71,059	110,749	367,118	477,867	21.6
경북	141,160	162,155	303,315	2,850,640	3,153,955	56,057	72,370	128,427	412,095	540,522	17.1
경남	120,385	113,797	234,182	2,251,008	2,485,190	48,725	73,068	121,793	264,208	386,001	15.5
제주	27,979	28,715	56,694	2,778,693	2,835,387	13,590	15,755	29,345	427,292	456,637	16.1
합계	834,077	1,353,042	2,187,119	18,353,535	20,540,654	357,438	790,453	1,147,891	2,829,782	3,977,673	19.4

자료 : 한국문화관광정책연구원(2003), 관광지 현황조사자료 분석

음으로 경북 5,405억 원, 전남 4,779억 원, 제주 4,566억 원 순으로 조사되었다. 반면, 경기 773억 원, 전북 616억 원으로 낮게 투자된 것으로 나타나 시·도별 투자실적의 차가 매우 심한 것으로 나타났다(부산과 인천은 관광지 개소수가 다른 지역에 비해 적어 제외함).

2002년까지 투자된 관광지 1개소당 평균 투자비는 212억 원에 달하며, 이 중 공공

1,326억원 등 세 개의 관광지가 타 지역의 관광지에 비하여 높은 투자비를 나타내고 있기 때문임.

투자는 61억 원, 민간투자 151억 원에 이르는 것으로 나타났다. 관광지 1개소당 소요된 공공투자비 중 국비가 19억 원, 지방비가 42억 원으로 나타났다. 이와 같이 실제 투자비와 계획투자비를 비교하여 볼 때, 당초 계획상에 지나치게 투자비를 높게 책정하여 조성추진에 있어 애로가 되고 있는 것을 알 수 있다.

관광지 당 평균 투자비를 보면, 충남이 458억 원으로 가장 높고 그 다음으로 제주 326억 원, 부산 312억 원 순으로 나타난 반면, 인천(63억 원), 강원(10억 원), 경

정책제언

〈표 9〉 관광지개발 국비지원 추세

(단위 : 개소, 백만 원)

구분	합 계		경 기		강 원		충 북		충 남	
	개소	금액	개소	금액	개소	금액	개소	금액	개소	금액
'90	19	10,255	2	1,141	4	2,096	1	116	2	1,266
'91	24	7,989	2	194	6	2,006	2	600	3	2,539
'92	16	7,421	2	724	6	1,786	-	-	2	2,111
'93	21	8,022	1	300	7	2,199	1	533	1	575
'94	25	13,070	3	1,370	7	3,065	1	230	1	1,620
'95	29	10,000	2	500	6	2,050	-	-	3	1,300
'96	26	14,131	-	-	7	3,364	1	623	4	2,900
'97	47	20,647	2	756	10	5,260	2	1,306	6	2,283
'98	54	21,645	6	1,716	12	5,256	2	1,111	6	2,574
'99	45	21,541	2	484	8	4,003	3	1,633	5	2,823
'00	62	30,714	4	872	13	6,258	3	1,868	7	6,097
'01	66	31,550	5	892	16	7,968	4	2,785	6	4,840
'02	51	32,687	3	1,265	16	9,306	3	1,570	6	6,274
합계	485	229,672	34	10,214	118	54,617	23	12,375	52	37,202

구분	전 북		전 남		경 북		경 남		제 주	
	개소	금액								
'90	3	1,794	2	1,200	3	1,422	2	1,220	-	-
'91	1	300	2	396	3	559	3	947	2	448
'92	2	1,285	3	1,295	1	220	-	-	-	-
'93	3	1,220	3	1,313	2	740	2	923	1	219
'94	3	2,270	3	1,710	3	845	3	1,620	1	340
'95	4	1,700	4	1,500	4	1,020	3	1,530	3	400
'96	3	2,147	3	1,246	1	420	4	2,731	3	700
'97	5	1,870	7	2,966	4	1,807	5	2,561	6	1,838
'98	6	2,756	6	2,448	6	2,060	5	2,633	5	1,091
'99	6	2,490	6	2,627	5	1,636	6	3,819	4	2,026
'00	8	3,836	9	3,495	6	3,374	8	3,014	4	1,900
'01	8	3,600	8	3,800	5	1,420	7	2,570	7	3,675
'02	8	6,334	5	2,568	1	753	3	2,610	6	2,007
합계	60	31,602	61	26,564	44	16,276	51	26,178	42	14,644

자료 : 문화관광부(2003), 내부자료.

기·전북(12억 원) 순으로 낮게 투자된 것으로 조사되었다.

3. 국비 지원 현황

관광지 개발은 관광활동에 필수적인 진입도로, 주차장, 상·하수도, 공중화장실, 오수처리시설, 관리사무소 등 기반시설과 야영장, 어린이 놀이시설, 청소년 수련시설 등 편익시설은 공공재원으로 개발을 추진하고 그 외 관광객의 편의를 위한 운동·오락시설, 휴양·문화시설, 숙박·상가시설 등은 대부분 민간 자본을 유치하여 개발하고 있다.

1990년 이후 관광지 개발에 지원된 국비는 485개소 2,297억 원 규모이며, 연평균 16.8% 정도로 국비지원액이 증가되고 있다.

관광지별로 살펴보면, 신규관광지에는 최대 19억 3,895만 원(1991년 대천해수욕장), 최소 9,500만 원(1991년 성류굴)이 지원되었으며 계속 조성되는 관광지의 경우 최대 20억 원(2000년 안면도), 최소 4,600만 원(1996년 삽교호)이 지원되었다.

VI. 관광지 투자의 문제점

□ 관광지 조성계획 수립내용의 부실

관광지 조성계획은 관광개발사업의 성패를 좌우하는 중요한 계획임에도 불구하고 계획내용이 현실성이 결여되어 실제 집행에 있어서는 많은 무리가 따르고 있는 경

우가 많다. 특히, 조성계획의 투자비가 과다하게 수립되어 계획 실천성을 현저히 저하시키는데, 이는 시설중심의 계획수립으로 인하여 투자비가 과다하게 소요되는데 비해 적절한 가용재원분석이 미흡하기 때문이다.

관광지 조성계획의 부실은 여러 곳에서 지적될 수 있다. 관광자원의 특성과 지역의 환경여건을 섬세하게 진단해내지 못함으로서 지역주민의 전폭적인 동의를 전제로 하지 못하고 있다.

대부분의 조성계획에서는 투자계획과 재원조달계획을 추상적이고 당위적으로만 기술하고 있으며, 관광지 개발을 보편성 중심으로 추진함에 따라 축화에 실패함으로서 경쟁력을 높이지 못하는 등 관광지 개발을 통한 지역경제 활성화 등의 긍정적인 순환구조를 이행시키는데 한계를 보여주고 있다.

□ 관광지 조성의 장기간 소요

관광지가 지정되고 조성을 위한 허가가 이루어지기까지의 인·허가 기간이 2~3년 이상이 소요되는 현 상황에서 빠른 자본의 순환을 요구하는 수익성 관광지의 경우는 개발에 많은 어려움이 따르고 있다. 관광지 조성 추진을 위해서는 여러 부서에서 인·허가업무를 처리하게 되어 있으나 관련 부서간 상호 협조 미흡으로 인하여 조성사업의 효율적 추진이 어려운 실정이다.

□ 민간 투자 유치의 미흡

개발에 따르는 규제, 개발과정의 장기간

정책제언

소요, 관광지 입지성 미약, 조성계획의 시장성의 결여 등으로 인하여 민간투자자의 투자기피로 이어지게 된다.

또한 민간투자자의 경우 관광개발에 대한 노하우가 축적되지 못한 경우가 많고 조성팀의 구성원이 주로 건축 및 조경 등 물리적 시설 계획 전문가 이루어졌기 때문에 시장세분화, 목표시장설정, 포지셔닝 전략 구축 및 수익성 분석 등 소프트웨어 분야에 대한 검토가 미흡한 경우가 많다.

□ 공공주도적 개발의 한계

그동안 관광지는 공공이 주도적으로 추진해 온 관광공간이나 실질적으로 조성과정에서는 공공의 역할은 기반시설을 개발하는 것에 그치고 대부분의 시설은 민간투자를 요구하고 있다. 그러나 부지매입이후 기반시설 개발이 완료되어야만 민간투자가 가능한 현재의 개발구조 하에서는 조성초기에는 민간투자가 거의 미미한 실정이다.

부지매입과 기반시설에 소요되는 비용이 많음으로 국비 지원액과 이에 해당하는 지방비로는 기반시설의 투자도 어려운 실정이다. 더욱이 열악한 지방비의 수준으로는 부지 매입이 어려워 부지매입이 이루어지지 않은 채 조성사업을 추진하다보니 많은 민원이 발생하고 기반시설 투자에 있어서도 어려움이 지속되고 있다.

□ 국고 지원의 한계

문화관광부 훈령 제63호 ‘관광지개발및국고보조요령’ 제7조는 “보조금은 토지매입비, 지상물보상비, 대체농지조성비, 대체조

립비, 각종 영향평가비, 에너지사용계획비 등에는 특별한 사유가 없는 한 사용할 수 없다”라고 규정하고 있다.

그러나 관광지 개발 추진에 있어서 가장 먼저 해결되어야 하는 토지매입에 어려움이 발생함으로 인하여 기반시설에 투자하는 국고지원에는 한계가 있으며, 이와 함께 지방자치단체의 재정여건의 취약으로 인하여 국고지원 금액에 해당하는 지방비의 조달에도 문제가 발생하고 있다.

이로 인해 개별 관광지 계획대비 시설조성 실적의 부진으로 조성사업의 장기화를 가져오게 하였으며, 이는 결국 토지매입의 실패와 함께 민간투자 유치에 어려움이 발생하게 하였다.

VII. 관광지 투자 활성화 방안

1. 지방자치단체 재원 확충

지방자치단체의 관광재원 확충은 경제적 타당성에 입각한 관광투자사업의 발굴이 우선되어야 한다. 또한 관광투자재원 확보의 다각화가 필요하다. 그러나 지방자치단체가 현실적으로 관광재원을 마련할 수 있는 수단이나 방식은 지극히 제한적일 수 밖에 없다. 이와 같이 제한된 지방자치단체의 예산에서 관광지에 대한 투자재원을 급격히 증가시키기는 어려울 것으로 보여진다.

이에 따라 확보된 예산의 경우는 선택과 집중의 원칙 하에 효율성을 중대시키는 것이 관건이 된다. 같은 맥락에서 동 투자재

원의 중대는 민간투자를 얼마나 성공적으로 유치하는가에 달려 있다. 이러한 관점에서 관광지 개발 또는 관리계획을 수익창출 관점에서 재정비하고 경쟁력 있는 투자 조건을 되도록 많은 투자자에게 알리는 것이 중요하며, 투자에 따른 각종 행정적 지원을 체계적으로 추진함으로서 민자를 최대한 확보하는데 주력해야 할 것으로 보여진다. 이를 위한 지방자치단체의 관광투자 지원 프로그램의 개발과 확대가 필요하다.

또한 관광에 대한 지방자치단체의 관점을 새롭게 정비해 볼 때, 관광지가 갖는 지역발전의 인프라적 성격이 부각될 경우 해당 재원의 확충은 물론 관련 유사 재원항목의 통합적이고 효율적인 집행도 기대해 볼 수 있을 것이다.

특히, 재원확충의 또 다른 핵심은 국고지원을 얼마나 유치하느냐가 중요한 요건이 된다. 통상 국고지원의 경우 여러 가지 기준이 있기는 하나 지자체의 의지, 전국관광객 또는 외래관광객의 유치 가능성 등이 중요함으로 이에 따른 집중적인 대책이 요구된다. 또한 관광자원개발 분야의 국고보조금 지원은 지방비의 확보 수준에 따라 지원하는 방향으로 전환하고 있으므로 지방비의 사전 확보를 위한 노력도 필요할 것이다.

2. 민자투자 촉진

□ 관광지 제도의 명확화 및 기반시설 투자 확대

관광지에 대한 민간 투자유치를 촉진하

기 위해서는 우선 관광지를 보다 수익성이 높은 사업이 되도록 관광지 제도의 개선이 요구된다. 관광지 지정기준의 명확화를 통한 실현성 있는 관광지 지정이 이루어질 수 있도록 하고, 민간투자가 일정 금액 이상이 되는 관광지 개발사업에 대해서는 경제성과 재무성을 의무적으로 검토할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 민간투자 대상시설을 확대하여 시장기능 도입에 유리한 사업 선정이 이루어져야 할 것이다.

이외에 관광지에 대한 재정투자가 지속적으로 확대되어야 할 것이다. 관광지가 공공재로서 SOC 시설에 포함되어 있는 한 공공부문이 주도적으로 공급해야 함으로 지속적으로 국고지원의 확대가 요구된다.

□ 관광지 개발에 따르는 세제 혜택

관광지내의 시설 개발시 지방세 및 각종 세제 혜택을 줄 수 있도록 하고, 각각의 시설이 정상화될 때까지의 약 5년 간 초기 부담금을 대폭 경감시켜 민간투자자의 부담을 완화할 수 있도록 조치한다.

관광단지개발사업시행자가 관광단지개발 사업을 시행하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 취득세와 등록세의 100분의 50을 경감하는 내용의 현 지방세법 제277조(관광단지 등에 대한 감면)를 관광지내 민간사업자에게까지 확대하도록 한다.

또한 지방세법 제7조(공익등 사유로 인한 과세면제 및 불균일과세), 제9조(과세면제등을 위한 조례)의 근거에 따라 관광지 개발에 대한 과세면제 또는 불균일 과세를 행정자치부 장관의 협의를 얻어 지방자치

정책제언

단체 조례로 정할 수 있다. 상위법령이 허용하는 범위 내에서 지방자치단체별로 지방세 감면이 가능하도록 적극 추진한다.

□ 각종 부담금 경감 조치

관광지 개발사업에 따른 민간투자의 활성화를 위해 각종 조세에 대한 감면 규정과 함께 개별법에 따라 징수되는 개발부담금, 농지전용부담금, 농지조성비, 산림전용부담금 등을 감면 또는 완화하는 규정이 마련되어야 한다.

정부는 2004년 1월 1일부터 수도권 이외의 지역에 대해 농지전용부담금과 산림전용부담금을 완화하기로 하였으나 원활한 관광지 개발을 위해서는 대체농지조성비, 대체조림비 등 기타 부담금에 대한 감면조치가 이루어져야 한다.

이를 위해 부처간 협의를 통한 법 개정이 어려울 경우에는 관광지 개발에 대한 특별법을 제정하여 부담금을 경감하는 방안이 있다.

제주도의 경우, 관광지 등 개발사업을 활성화하기 위하여 ‘부담금관리기본법’을 제정하여 2004년부터 동 법에 따라 개발부담금 등이 징수 유예되거나 폐지될 예정이다.

또한, 제주도국제자유도시특별법에는 개발사업에 따른 각종 조세에 대한 감면 규정과 함께 개발사업을 원활하게 시행하기 위해 개별법에 따라 징수되는 개발부담금, 농지전용부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체조림비, 산림전용부담금 등을 감면 할 수 있다는 규정이 명문화되어 있다.

□ 저리융자의 적극적 지원

관광지내 시설의 민간자본투자를 촉진하기 위해서 관광진흥개발기금 지원범위 확대를 통해 재원조달의 기회를 제공하도록 한다.

관광지 내 각종 시설을 도입할 경우, 현 관광개발진흥기금의 융자지원범위 확대를 통해 관광 외 다른 지역보다 더 유리한 조건으로 자금을 융자해 줄 수 있도록 「관광개발진흥기금 융자지원지침」에 반영하도록 한다.

예를 들어, 상환조건의 경우는 관광시설 건설자금의 경우 현 4년 거치 5년 상환조건의 연장 검토하고 관광사업체 운영자금은 현 1년 거치 2년 상환조건의 연장 검토하도록 한다. 또한 이율조건 완화는 관광시설 건설자금의 경우, 대하금리(-1.0%)를 제외한 대여금리 인하, 관광사업체 운영자금은 대하금리(-1.5%)를 제외한 대여금리 인하를 검토하도록 한다(2003년 4/4분기 현재 대여금리 3.59%).

□ 지방자치단체별 투자 인센티브 방안 마련

투자유치 인센티브를 시·군 조례로 명문화함으로써 민간투자 활성화를 유도하도록 한다. 현재전국 232개 기초자치단체 중 13개의 시·군만 투자유치를 위한 조례를 보유하고 있는 실정이며 이 중 투자유치관련 인센티브 조례는 47건에 불과하다.

관광지 내 시설투자 유치를 위한 시·군 조례제정 내용으로는 다음과 같은 사항이 포함될 수 있다. 민자유치지원센터의 운영

시 주요 업무는 시설투자에 따른 인·허가 등 행정절차 지원, 국·공유지 임대 및 매각 혜택(일정기간내 무상임대 및 매각), 사업의 안정성 보장을 위한 지방정부 참여, 각종 인프라 시설 제공 및 각종 부담금 경감, 도로, 용수, 전기시설 우선 지원 등의 업무를 수행하도록 한다.

3. 국고보조금의 효율적 지원

□ 국고보조금의 안정적 확보

관광지개발 국고보조금 예산은 1990년 약 69억 원에서 2003년 328억 원 수준으로 매년 평균 15.3%씩 증액 되어왔다. 1998년 이후의 관광지개발 국고보조금의 평균 증가율은 10.8% 수준으로 증가하고 있으나 2000년 이후의 증가율은 5.2% 수준에 그치고 있다.

전국 212개 관광지 중 조성계획이 수립된 187개 관광지의 국비, 지방비 등의 공공투자비 계획은 2조 1,871억 원, 2003년까지 투자실적은 1조 1,478억 원으로 추가적인 지원을 위해서는 약 1조 393억 원이 필요한 실정이다. 이 중 관광지개발 국고보조

금의 조성계획상 투자금액은 8,341억 원이며 2002년까지 투자된 금액은 3,574억 원 수준으로 향후 4,767억 원정도가 투자되어야 하는 것으로 나타난다.

향후 관광지 기반시설을 완료하기 위해서 확보되어야 하는 국고보조금은 약 6,000억 원 수준으로 현 국고보조금의 증액 없이는 약 18.3년 정도가 소요되어야 하는 실정이다.

6,000억 여원의 산정근거는 조성계획이 승인된 187개소의 추가 투자금액인 4,767억 원에 조성계획 미승인지역 25개의 국고보조금 약 1,250억 원을 상정한다(개소당 국비지원 평균 50억 원 감안).

따라서, 2010년 동북아 허브구축에 따른 관광지 수용태세 확충을 위해서는 2003년 328억 원을 기준으로 매년 15%이상의 국고보조금이 증가되어야 2010년에 6,020억 원이 확보되어 기존 관광지의 기반시설이 마무리 될 것으로 예상된다. 향후 추가로 지정될 관광지를 감안할 경우, 더 높은 증가율이 확보되어야 할 것이다.

〈표 10〉 관광지개발 국고보조금 예산의 증감률

(단위 : 백만 원)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	평균
신규개발	2,629	580	3,550	2,150	1,917	2,518	-
계속개발	16,811	19,811	24,698	27,400	28,116	30,318	-
계	19,440	20,391	28,249	29,550	30,033	32,836	-
증감율(%)	5.7	4.9	38.5	4.6	1.6	9.3	10.8

정책제언

□ 국고보조금 사용범위 확대

관광지 개발에 있어 국고보조금으로 사용할 수 있는 범위가 매우 한정되어 있음. 특히, 개발사업의 중요한 부분을 차지하고 있는 토지매입 부분에 있어서 보조금을 사용할 수 없는 실정이다.

관광지개발및국고보조요령(제7조), 보조금의예산및관리에관한법률(시행령 별표1)에는 관광지 개발에 지원되고 있는 국고보조금을 토지매입비, 지상물보상비, 대체농지조성비, 대체조림비, 각종 영향평가비 등에 사용할 수 없도록 되어 있다.

그러나, 기초자치단체에서는 토지매입의 어려움으로 인해 사업추진이 미진한 관광지가 16.1%(18개소)로 나타나고 있다. 이에, 국고보조금을 활용하여 토지매입을 가능하게 함으로서 원활한 관광지 개발이 되도록 유도하는 것이 바람직하다.

□ 보조금의 차등지원

국고보조금은 지원 효과를 극대화하기 위해서는 지원 효과가 가시적으로 나타날 수 있는 관광지에 집중적으로 지원하는 것을 고려할 수 있다.

관광지 국고보조금 지원의 우선순위 선정은 매우 중요한 것으로 개발추진이 우수한 관광지에 지원, 혹은 개발잠재력이 우수한 지역에 우선적으로 지원해야 하는가 하는 정책적 판단은 매우 중요한 것이라 할 수 있다.

이를 위하여 관광지 모니터링제도를 도입하여 각 관광지별 조성추진에 대한 평가를 통하여 보다 효율적인 국고보조금 지원

이 이루어질 필요가 있다.

특히, 보조금의 활용 실적 평가에 따른 보조금 지원을 고려하는 것이 필요하다. 기존의 보조금 지원은 각 년도별로 보조금을 확정하여 지원하고 있음. 지속적인 관광지 조성을 위해서는 조성사업기간을 기준으로 년차별 보조금 지원계획을 수립할 필요가 있다. 따라서 지방자치단체가 개발을 계획하고 있는 관광지에 대하여 안정적으로 관광지 조성을 할 수 있도록 지방비확보방안을 마련함으로써 관광지 개발 추진에 있어서 예측성을 기할 수 있도록 한다.

VIII. 결 론

관광지의 투자 활성화를 위해서는 중앙 정부와 지방자치단체의 공동 노력이 요구된다.

관광지의 지정 · 관리권한이 시 · 도지사에게 이양되는 시점에서 중앙정부는 관광지와 관련된 법률의 제정과 국고보조금의 지원과 관련한 업무를 담당하고 있으며, 지방자치단체는 관광지의 지정에서부터, 조성, 관리 · 운영에 이르기까지 사실상 모든 권한을 가지고 있다고 볼 수 있다.

이러한 상황에서 중앙과 지방자치단체간의 관광지 개발정책에 대한 역할분담과 조정이 요구된다. 특히 시 · 도지사가 관광지 지정권한을 지니고 있다고 해도, 실질적인 관광지 조성업무는 시 · 군에서 담당해야 하는 현 상황에서 광역자치단체의 역할도 단지 지정 및 승인 등의 법률적 권한만을

가지고 있는 것에는 문제가 발생할 수 있다.

따라서 관광지의 투자활성화를 위한 여건 조성을 위하여 관광지 개발에 대한 관심을 명확히 해야 할 것이다. 관광지가 지역주민은 물론 시·도, 그리고 전국에서 방문하는 관광객에게 중요한 관광기반시설로서 역할을 한다는 것이다. 특히, 저렴한 비용으로 자연과 문화를 향유할 수 있는 공공시설로서의 역할이 일정 부분 지속적으로 유지되어야 한다.

또한 관광지 관련 제도의 정비가 요구된다. 무분별한 지정 및 승인, 조성과정상의 투자기피 등의 문제점 등을 최소화하기 위해서는 지정기준 및 승인기준의 명확성 확보, 조성계획에 대한 타당성 검증, 관광지 조성과정에서 다각적인 평가모니터링 실시 등 관광지 자체의 활성화를 위한 제반법·제도의 정비·보완이 요구된다. 그리고 앞서서 제안한 바와 같이, 민간투자 활성화를 위한 제반 인센티브의 개발, 지방자치단체의 적극적 유치 노력 등이 배가되어야 한다.

현재 관광지가 단순 관광휴양 시설만으

로는 종합휴양업, 테마파크, 비지정온천, 국립공원, 농어촌휴양시설, 펜션 등 비지정관광지 및 관광시설과의 시장 경쟁에서 우위를 점유하기 어려울 뿐만 아니라 민간투자 유치도 어려움으로 이를 극복하기 위한 이벤트, 체험상품 등 다양한 프로그램 도입과 마케팅 방안 수립을 통한 특화형 관광지로의 개발을 추진해 나가야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 김영준(2003), 관광지SOC 민간투자 유치 활성화 방안, 한국관광정책, 한국문화관광정책연구원(2003년 7~9월)
- 김향자(2001), 관광지 평가체계 개발 및 운영방안, 한국관광연구원
- 문화관광부(2003), 관광지 개발사업 평가 연구
- 문화관광부(2003), 관광동향에 관한 연차보고서
- 정삼철(2003), 지방정부 관광재원 확충, 한국관광정책, 한국문화관광정책연구원(2003년 7~9월) 

