

관광산업 민간투자 현황과 과제

김 상 태

한국문화관광정책연구원 관광연구실장

1. 머리말

외래관광객 1,000만명 시대의 실현과 본격적인 주5일 근무제에 따른 국민관광수요 급증에 대비하기 위해서는 국내 관광여건이 대폭 개선될 필요가 크다. 이러한 국내관광여건 개선을 위해서는 정부의 관광예산 투자 증액(관광지의 경우 국고보조금은 1990년 이후 연평균 약 15.3%씩 증액) 외에 민간자본의 적극적 투자가 절대적으로 중요한 요건이나 투자환경의 열악성 등으로 관광산업에 대한 민간 투자는 답보상태에 머무르고 있는 실정이다.

이러한 대내적 여건에 반해 실질금리 마이너스 시대를 살고 있는 상황에서 400조원에 이르는 시중 유동 자산은 성장보다는 분배에 기초를 둔 현 정부의 부동산 억제책으로 투자처를 찾지 못하고 표류하고 있는 등 내외국인의 유동자산 증가가 가속화되는 등 대외적인 관광산업 민간투자 환경은 최소한 잠재적으로는 긍정적으로 변화하고 있다.

제2차 관광개발기본계획에서는 2011년까지 민자유치 목표액을 18조3천9백3십1억원으로 설정하고

있으며, 관광지의 경우 목표 20조5천4백만원이었으나, 실적은 2조8천2백9십7억원에 불과한 실정이다. 이와 관련 정부는 지난해 “참여정부의 관광정책 18대과제”에 관광산업 민간투자 활성화를 포함한 바 있으며, 2003년 9월과 2004년 1월 외국인 투자유치를 범정부적 역점사업으로 추진하는 가운데 문화관광부에서도 테마파크, 호텔, 리조트 등을 중점 유치대상분야로 선정한 바 있다.

이에 따라 기존 관광사업의 SOC 민간투자사업 포함, 외국인투자촉진법의 개정 등이 이루어지고 있으나 아직까지 큰 실효성은 입증되지 않은 상태이다. 또한 한국관광공사 내에 관광투자유치 지원센터를 설치·운영하고 있으나 관광산업 민간투자에 대한 본격적인 선행연구가 없어 관련 정책 수립에 어려움이 있는 상황이다. 특히 2003년 우리나라의 외국인 직접투자가 전년대비 28.9% 감소한 6,467백만불에 머물러 거시적인 투자환경 악화 등 여건이 나빠지고 있어, 관광산업 민간유치의 수효파악과 민간유치를 증대시키기 위한 획기적인 투자환경 개선에 대한 정책연구가 시급히 필요하다.

본 고에서는 우리나라의 민간재원 활용에 관한 법제도를 검토하고 관광산업부문에 있어서 국내의 민자유치 현황을 분석하며 이러한 분석을 통하여 현재의 관광산업 민자유치 문제점을 도출하고 이를 바탕으로 민자유치 확대방안을 모색하고자 한다.

II. 관광산업 민간투자 현황과 전망

1. 관광산업 외국인투자 현황

IMF 경제위기 이후 우리나라에는 외국자본 유치의 중요성과 외국기업과의 협력 필요성 등에 대한 국민들의 인식이 획기적으로 개선되고, 각 부처마다 외자유치를 위한 제도적 장치를 많이 마련하였다. 관광분야에서도 외자유치 촉진과 관련되어 많은 제도적 개선이 이루어졌다. 예를 들어 '98년말에 제정된 “외국인투자촉진법시행령”에 관광호텔업, 국제회의시설업, 종합휴양업 등에 대한 외국인 투자 시 각종 세제지원 등을 위한 제도를 포함시켜 외국인 투자자들이 보다 유리한 입장이 되도록 제도를 마련했다.

그러나 관광산업의 외국인투자 실적은 관광산업 범위의 모호성과 투자의 산발성 등 현실적으로

정확한 파악에 어려움이 있으나 산업자원부 자료를 정리해 보면, 투자총액 신고 기준으로 2004년 3월말 현재 1998년 이후 약 115억불의 실적을 나타내고 있다. 이는 동년대비 전체 외국인투자액의 14.0%를 차지하고 있는 수치이나 복합형 대규모 투자부문과 운송부문이 관광산업 외국인 투자로 집계되어 나타난 것으로 이 부분을 제외하면 7.8% 수준이다.

● <표1> 관광산업 외국인 투자실적 ●

(단위 : 천달러)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	합 계
숙박업	96,452	1,552,654	344,849	362,369	401,116	1,907	259	2,759,606
여행업	889	23,317	1,117	1,296	2,031	4,287	12,873	45,810
골프장	51,370	43	5,880	39	80	5,423	15,000	77,835
유원지및 테마파크	-	260,400	220,000	1,085,914	1,000,045	-	-	2,566,359
도박장	-	42	-	-	-	-	-	42
스포츠 관 련	78	-	356	884	200,641	43	-	202,002
운 송	-	252,786	520,448	1,038	849	897	-	776,018
국제회의 및 전 시	-	-	273	96	3,100	42	43	3,554
리조트	-	-	-	205,120	-	68	4,340	209,528
종합휴양업	-	208,518	250,000	13,900	10,000	21,113	-	503,531
복합형 투 자	330,542	168,756	1,111,490	1,579,544	885,639	200,058	-	4,276,029
관광관련 기 타	-	42	309	58,314	388	1,033	42	60,128
연도별 투자액	481,329	2,468,557	2,456,722	3,310,515	2,505,891	236,874	34,561	11,494,449

• 자료 : 산업자원부(2004), 외국인투자기업현황 재구성

2. 관광산업 내국인투자 현황

1) 관광단지

2004년 기준 관광단지의 총 투자계획은 14조 2,892억원이며, 이 중 민간 투자는 10조 5,045억 원에 해당한다. 그 중 기 투자된 금액은 2조 4,715억원이며, 민간투자 부문은 2조 8,169억원으로 민간투자 실적율은 26.82%로 나타났다. 내국인 민간투자 실적이 높은 관광단지는 평창 봉평과 경주 보문 관광단지로서 60%를 상회하고 있는 반면 제주 중문, 감포, 김천온천 관광단지 등은 투자 실적이 50% 미만으로 저조하게 나타났다.

● <표2> 관광단지 투자계획 및 투자실적 현황 ●

(단위: 억원)

구분	투자계획		투자실적		민 자 실적율(%)
	소 계	민 자	소 계	민 자	
보 문	8,887	7,819	5,654	4,708	60.21
중 문	17,414	15,730	7,372	6,262	39.81
해남화원	10,516	7,764	707	—	0.00
감 포	7,305	5,863	315	315	5.37
원주월송	10,250	10,250	5,171	5,171	50.45
김천온천	4,994	4,994	334	334	6.69
평창봉평	7,953	7,953	5,162	5,162	64.91
용유무의	61,800	30,900	—	—	0.00
평창용평	12,223	12,223	6,217	6,217	50.86
안동문화	3,542	1,549	27	—	0.00
계	142,891	105,045	30,959	28,169	26.82

주: 2002년 투자실적 기준

자료: 문화관광부(2003), 내부자료

2) 관광지

전국 관광지의 투자실적은 2002년 현재 투자계획의 19.4%인 3조 9,777억원으로 나타나고 있고 이 중 공공투자 실적은 1조 1,479억원, 민간투자 실적은 2조 8,298억원으로 나타났다. 투자실적을 살펴보면 조성계획이 수립된 187개 관광지의 투자계획 대비 실적율은 19.4%로 매우 낮게 나타났고 이중 공공투자는 52.5%, 민간투자는 15.4%로 나타나 공공투자에 비해 민간투자의 계획 대비 투자실적율이 매우 낮은 것을 알 수 있다. 이는 관광지를 조성함에 있어 정부 또는 시·도의 지원이 부족했다기보다는 개별 관광지 자체적으로 수립한 민간투자의 유치가 매우 미흡한 결과라 할 수 있다.

● <표 3> 관광단지 투자계획 및 투자실적현황 ●

(단위 : 백만원)

구 분	투자계획		투자실적		민자 실적율(%)
	소 계	민 자	소 계	민 자	
부 산	21,392	14,026	93,720	39,000	278.06
인 천	22,914	10,374	12,570	30	0.29
경 기	473,959	318,845	169,418	77,250	24.23
강 원	2,654,110	2,284,755	385,069	227,719	9.97
충 북	823,271	770,763	243,499	197,067	25.57
충 남	3,393,724	2,987,227	1,007,189	756,394	25.32
전 북	2,461,125	2,083,747	205,181	61,609	2.96
전 남	2,215,627	2,003,457	477,867	367,118	18.32
경 북	3,153,955	2,850,640	540,522	412,095	14.46
경 남	2,485,190	2,251,008	386,001	264,208	11.74
제 주	2,835,387	2,778,693	456,637	427,292	15.38
계	20,540,654	18,353,535	3,977,673	2,829,782	15.42

주: 미승인 25개, 2004년 지정 관광지 4개소 제외

자료: 문화관광부(2003), 관광지 개발사업에 대한 평가연구에서 재구성

3. 관광산업 민간투자 전망

향후 관광산업의 민간투자 전망은 관광산업의 투자계획을 종합하여 추정할 수 있으나 관광개발 수요가 산발적으로 이루어지고 있고, 중앙정부 및 각 지방자치단체에서 다각적으로 이루어지고 있어 투자 수요를 정확히 판단하기 어려운 한계가 있다. 이러한 여건을 고려하여 현재 관광산업 사업으로 관광지 및 관광단지 개발 사업의 향후 투자비를 종합하여 관광산업 민간 투자 수요를 제시하면, 총 투자비는 27조 8,285억원이며, 이 중 민간투자 부문은 83.50%로 23조 2,363억원에 해당한다. 물론 해당 사업이 모두 추진되는 것은 아니지만, 각 사업주체는 해당사업을 진행하기 위하여 노력할 것을 반영하여 투자비 수요를 추정하였다. 또한, 관광지와 관광단지 외에 정부에서 시행하는 사업들로서 기업도시, 서해안 관광벨트 사업, 지리산권 관광계획 등 막대한 투자비가 소요되는 사업도 있지만, 아직 정확한 투자비가 산출되지 않았으며, 해당 사업에는 관광지 및 관광단지 계획이 포함되어 있어 중복산출이 될 수 있는 우려가 있기 때문에 제외하였다. 결론적으로 관광사업의 일부분을 제외하고 관광산업의 핵심사업이라 할 수 있는 관광지 및 관광단지 사업의 민간 투자비가 23조 2,363억원으로 막대한 투자비가 소요되고 있음을 알 수 있다.

● <표 4> 관광산업 투자전망 ●

(단위 : 억원)

구 분	개소수	공 공	공 사	민 자	계	민간투자비율(%)
관광지	187	10,865	-	155,487	166,353	93.47
관광단지	10	5,655	29,401	76,876	111,932	68.68
계	-	16,520	29,401	232,363	278,285	83.50

Ⅲ. 관광산업 민간투자의 문제점

1. 외국인투자촉진법 및 민간투자법 상의 제약

현행 외국인투자촉진법은 외국인투자 유치에 대한 지원과 편의 제공을 통하여 외국인 투자 유치를 촉진함에 있다. 그러나 관광분야에서 동법으로 지원받을 수 있는 대상 업종이 관광진흥법에 의한 관광호텔업, 수상관광호텔업, 국제회의시설업 및 종합휴양업에 한정되어 있어 외국인투자를 적극 유치하는데 장애요인으로 작용하고 있다(정의선, 1995). 특히 우리나라의 경우 계절적인 영업일수의 제한으로 투자기업의 수익성 확보가 어렵기 때문에 소규모 시설의 분산 개발보다는 다양한 업종이 공존하는 거점 개발방식이 민간기업의 투자 유인력이 높은 것으로 분석되어 왔다(최승담, 2001). 하지만 현행 외국인투자촉진법에서 관광분야 투자업종의 제한은 수익성 있는 관광 개발이나 사업계획 수립에 많은 제약을 줄 수 있다.

또한 사회간접자본시설에대한민간투자법(이하 민간투자법)은 사회간접자본시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회간접자본시설의 확충 및 운영을 도모하기 위하여 제정된 법이다. 현행 민간투자법상 사회간접자본시설은 기업의 생산 활동을 지원하고 국민생활의 편익을 높이는 국가의 주요기반시설로서 정의하고 매년 민간투자사업기본계획을 수립하도록 되어 있다. 그러나 관광산업에서 민간투자법을 적용하여 민간투자사업을 진행하기에는 다소의 문제점을 안고 있다.

첫째, 민간투자법상에서 규정하고 있는 관광산업 민간투자 대상사업의 제한이다. 현재 민간투자법이 허용하고 있는 민자유치 대상사업의 수는 모두 31개이다. 이중 관광과 관련한 대상사업은 관광지 및 관광단지, 청소년수련시설, 생활체육시설, 미술관 및 박물관, 도시공원 등 6개로 제한되어 있다. 기업의 생산활동 지원 및 국민생활의 편익을 증진시키는 사회간접자본시설로서 관광분야의 대상은 지극히 협소하여 개선이 요구된다.

둘째, 전반적으로 관광분야에서 적용 가능한 지원 내용이 미약하다. 귀속시설에 한정된 정부의 재정지원 및 최소운영수입 보장, 위탁업무에 대한 실효성 문제 등으로 인해 실질적으로 관광분야에서 지원 받을 수 있는 인센티브가 한정적이다. 관광지 및 관광단지 개발은 초기투자비용을 회수하기 이전에 다시 재투자가 이루어져야 하는 특수성 때문에 시설의 준공과 동시에 사업시행자에

게 소유권이 인정되지 않을 경우 지속적인 투자를 소홀히 할 수 있는 문제점이 발생한다. 그러나 현행 투자방식 상 BOO 방식에 대한 정부 지원책이 상대적으로 매우 미흡한 실정이다. 또한 현행 법에 따르면 정부의 재정지원은 귀속시설에 대해서만 이루어지고 있으며, 부대사업 및 BOO 방식에 따른 민간투자사업에는 적용되지 않고 있어 민간투자자에게 매력요소로 작용하기 어려울 정도로 불가피한 상황으로 한정하고 있다.

2. 관광산업에 대한 정책적 차등 지원

관광개발 및 관광시설 운영시에 타 산업과 비교하여 관광산업에 대한 지원제도는 상대적으로 매우 열악한 수준인데 관광산업의 GDP 기여도, 외화획득, 고용창출 효과 등 국민경제에 미치는 효과를 감안한다면 지원범위와 규모면에서 많은 문제점을 안고 있다.

첫째, 관광산업 조세 지원의 차별적 관행이 지속되고 있다. 관광단지는 산업입지및개발에관한 법률에 의해 산업단지의 일종으로 간주되고 있으나 실제 제조업 및 산업단지 등과 비교할 때 조세 감면 등 투자 인센티브에 대한 지원은 매우 미흡한 실정이다. 현행 지방세법 제277조 1항에 의하여 관광(단)지 개발 등에 대해서는 취득세와 등록세가 50% 감면되고 있으나 산업단지는 전액 면제되고 있는 실정이며 산업단지는 개별입주업체에도 세제 감면이 주어지지만 관광단지는 사업 시행자에 한해서만 지원이 가능하다. 휴양시설과 유원시설은 초기에 대규모 투자가 소요되고 투자 회수기간은 길기 때문에 투자재원 조달에 매우 어려움을 겪고 있는 상황임에도 휴양업과 유원시설업에 대한 세액 공제 등의 지원은 전무한 실정이다.

둘째, 관광시설 운영시 제조업 등에 비해 지원책이 미흡한 실정이다. 관광단지 개발사업은 초기 투자비가 많고 투자 회임기간이 장기화되는 사업이므로 개발주체의 토지보유기간 장기화가 불가피하여 현행 토지보유세 제도에 따른 부담이 과중한 실정이다. 매년 종합토지세 부과 시 관광단지 내에 필수적으로 확보해야 하는 녹지와 공원 등의 공공성 토지(비수익성 사업)까지 종합 합산하여 최고세율인 50/1,000(사치성 토지세율)을 부과함에 따라, 녹지, 공원 등 공공시설을 축소하도록 하여 영리 위주 및 단기적 개발로 인해 난개발을 유도하는 결과가 발생되고 있다. 세계여행관광협의회(WITC) 및 세계관광기구(WTO) 등의 관광관련 국제기구·기관 등에서는 관광산업을 통한 외화수입을 제조업 수출과 동일한 것으로 간주하여 관광산업을 수출산업으로 지정하여야 한다고

주장하고 있으나, 우리나라의 경우 관광산업이 수출지원 대상 업체로서의 지원혜택을 받지 못하고 있다(김상태, 2004).

셋째, 내외국인 투자에 대한 차별적 지원이다. 현행 민간투자법과 외국인투자촉진법상의 내국인 투자와 외국인투자에 대한 제도적인 지원내용을 비교해 보면 외국인투자에 대한 지원이 내국인 투자에 비해 높은 것을 알 수 있다. 조세 및 기타부담금 감면과 관련해서는 법인세, 소득세, 취득세, 등록세 등에서 외국인투자자에 대한 조세 지원율이 높게 나타나고 있고 부담금 또한, 양과 질적인 측면에서 외국인투자자에 대한 지원이 내국인 투자자에 비해 높다.

넷째, 양해각서에 대한 법적 구속력이 미약하여 양해각서 체결 후 민간투자 유치에 실패하는 경우가 나타나고 있다. 양해각서(MOU : Memorandum of Understanding)는 일반적으로 기존 협정에서 합의된 내용의 뜻을 명확하게 하거나 기존 협정의 후속조치와 관련된 내용을 규정하는 절차이다. 이에 따라 양해각서가 갖는 구속력의 범위도 다양하게 해석되고 있으며 현재에는 통상적으로 법적인 강제성은 없으나 타당한 근거없이 양해각서를 위반할 경우 도덕적인 비난이 따르는 정도로 받아들여지고 있다. 이러한 양해각서에 대한 법적 구속력이 미약함으로써 양해각서 체결 후 민간투자 유치에 실패하는 사례가 발생하여 국가 및 지방자치단체에서는 막대한 시간적 경제적 손실을 안게 되는 경우를 초래하고 있다.

3. 관광산업 민간투자의 관리방안 부재

우리나라의 관광산업 민간투자 지원은 민간투자사업 필요성에 대한 인식부족, 투자자들에 대한 정보 미흡 및 체계적인 관리 미흡 등으로 인해 전반적인 정책 부재로 나타나 상당부분 후진성을 면하지 못하고 있는 실정이다.

첫째, 관광산업부문 민자유치와 관련한 계획이 전혀 수립되고 있지 않다. 중앙정부 차원에서 관광산업에 대한 민간투자의 종합적인 계획과 관리가 이루어지지 않아 투자자는 적절한 수요를 예측하고 대응하기가 어렵고, 지방자치단체 간에는 일관된 민간투자유치 정책의 추진이 어려운 문제점을 야기하고 있다.

둘째, 관광산업에 대한 정책적 지원기준이 확립되어 있지 못하다. 주요 관광선진국에서는 관광산업의 높은 외화가득율을 인지하고 중소기업지원, 사회복지, 지역경제 활성화 등의 차원에서 관

광산업을 적극적으로 지원하고 있으나 우리나라의 경우 정부의 지원이 거의 없는 실정이다. 산업별 외화기득을 비교할 때 관광산업의 효과가 매우 큼에도 불구하고 이에 적합한 정책적 지원이 거의 없는 실정이다.

셋째, 민간투자자들의 요구사항에 대한 구체적인 정보 수집 창구가 마련되어 있지 않다. 민간투자자들에 대한 정보 수집이 효율적으로 이루어지지 않아 민간투자자들과의 접촉을 시도할 때 뚜렷한 목표를 가지고 접촉해야 할 투자자군을 사전에 정확히 파악하지 못하는 경우가 많다. 원하는 형태의 투자에 특화되어 있는 투자자군에 대한 사전정보 수집도 제대로 이루어지지 못하고 이들의 요구에 따른 단계별 접근도 이루어지지 않고 있다(이규방, 2002). 민간투자자가 관광개발사업에 대해 가지고 있는 정보에 따라 또는 투자자의 투자방침에 따라 여러 가지 형태의 투자 요구가 있을 수 있음에도 불구하고, 투자자들의 요구사항을 고려하기 보다는 지방자치단체의 일방적인 요구사항만을 제시하려고 하는 경향이 있다.

넷째, 평가와 모니터링 시스템의 부재이다. 관광산업은 일반적으로 개발이 시작되면 사업추진 지연 및 중단으로 인한 부작용은 타 산업에 비해 매우 크게 나타난다. 또한, 성과에 대한 평가체계가 없어 민자유치 성공 및 실패에 대한 요인을 명확하게 찾아내지 못해 유사사업 추진시에 똑같은 전철을 밟는 문제점이 야기되고 있어 민자유치사업에 대한 각종 평가와 모니터링에 대한 필요성이 제기되고 있다.

다섯째, 투자자가 선택된 후에도 투자 상담을 위한 사전 준비가 미비한 경우가 나타나고 있다. 특히, 외국인 투자 유치의 경우 투자 가능지역 지정, 인센티브 혜택, 부지 저가 공급, 외국인의 주거생활 환경 개선 등으로 투자활동을 종합해 볼 수 있다. 이러한 정보를 가지고 근래에는 해외투자 설명회 및 투자자 초청 설명회 개최에 주력하고 있다. 직접 상담의 효과를 거두기 위한 것이라고 할 수 있지만 충분한 준비없는 해외 투자설명회는 오히려 지자체 및 국가의 신인도를 떨어뜨리는 결과를 초래한다.

4. 관광투자 관련 조직 및 인력양성 미흡

중앙정부차원에서의 관광산업의 민간투자 지원 활동은 2004년 5월 한국관광공사 내에 관광투자유치센터가 설립되면서 본격화되었다. 그러나 아직 센터 설립 초기 단계이기 때문에 유치 활동

의 파급효과가 관광산업 전 부문에 걸쳐 이루어지고 있지는 않은 실정이다. 또한, 관광투자유치센터의 기능이 외국인투자 중심으로 집중되어 있어 내국인 투자자에 대한 지원이 상대적으로 부족한 문제점을 낳고 있다.

또한 우리나라 광역지자체별 관광산업 투자전담조직의 구성 및 전담 공무원 현황을 조사한 결과 관광산업 민간투자 관련 내국인 투자 전담조직은 경상북도와 제주도에 설치되어 있고 외국인 투자 전담조직은 인천광역시와 제주도에 설치되어 있으며 15명의 전담 공무원이 배치되어 있는 것으로 나타났다. 울산광역시의 경우 전담조직은 설치되지 않았으나 2명의 전담 공무원이 관광산업의 민간투자 업무를 담당하고 있었다. 4개 광역지자체를 제외한 나머지 12개 광역지자체에서는 관광산업의 민간투자 유치를 위한 전담기구의 설치 및 전담 공무원의 배치가 전혀 이루어지지 않아 일반 관광행정 인력이 타업무와 병행하여 업무를 수행하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 지역의 현실을 감안할 때 관광산업의 적극적인 민간투자 유치를 기대하기는 어렵다. 보다 전방위적인 자세로 지방자치단체의 관광산업 민간투자 유치를 위한 준비와 노력이 필요하다고 할 수 있다(김상태, 2004).

정부는 외국인투자유치업무를 지원하기 위해 각 시·도에 '외국인투자진흥관실'을 설치하여 지자체의 외국인투자관련 민원을 직접처리하고 관련 업무를 총괄 조정하도록 하고 있으나 전문인력의 부족으로 외자유치에 큰 기여를 못하고 있다. 한편 시·도의 외국인투자진흥관을 위원장으로 하고 관련 공무원, KOTRA 및 민간의 전문가를 위원으로 하는 외국인투자 유치협의회가 대부분 구성되어 있으나 실제 운영은 미흡한 것으로 평가되고 있다(최승담·신정미, 2001).

또한 전문인력의 부족으로 민간투자유치 업무를 일괄적으로 맡길만한 에이전트 또한 국내에는 부족한 실정이고, 관광산업부문의 민간 에이전트는 전무한 실정이다.

IV. 민간투자유치 확대 방안

1. 외국인투자촉진법 및 민간투자법의 개선

관광산업 민간투자유치를 확대하기 위하여 가장 우선적으로 필요한 것은 관계 법령의 개선을

통해 민간투자 과정에서 나타나는 제약요인을 직접적으로 개선하는 것이다. 첫째, 외국인투자촉진법상 지원대상사업의 확대 적용과 관광개발 가능지역의 완화가 개선되어야 한다. 현행 제도상 관광분야에서는 대상 업종이 관광진흥법에 의한 관광호텔업, 수상관광호텔업, 국제회의시설업 및 종합휴양업에 한정되어 있어 관광숙박업 전분야, 전문휴양업 등에 대해 외국인 투자가 자율적으로 이루어질 수 있도록 유도해야 한다. 또한, 외국인투자지역의 지정조건을 합리적으로 완화하여 외국인 투자자들에게 관광개발이 가능한 지역을 확대하는 방안이 마련되어야 한다.

둘째, 민간투자법에 근거한 관광산업의 지원 내용을 확대해야 한다. 현재 민간투자법이 허용하고 있는 민자유치 대상사업의 종류는 모두 31개이고 이중 관광과 관련한 대상사업은 관광지 및 관광단지, 청소년수련시설, 생활체육시설, 미술관 및 박물관, 도시공원 등 6개 종류로 제한하고 있다. 민간투자 대상사업을 확대하여 관광호텔 및 휴양업을 대상사업으로 포함하고, BOO 방식에 대한 지원, 최소운영수입의 보장범위 확대, 위탁업무 관련 내용의 의무조항 삽입 등 관광산업 민간투자사업에 대한 지원 강화가 필요하다.

특히 자치단체의 가용 투자재원이 극히 제한되어 있는 현실을 감안해 볼 때 허용하는 사업의 종류를 늘리는 제도적 보완과 동시에 사업추진 방식도 사업의 특성에 따라 다양한 방식이 가능하도록 유도해야 한다. 관광지와 관광단지에 속해 있는 부대시설에 대해서는 전적으로 민간투자사업의 대상으로 확대를 유도하고 최근에 이루어지고 있는 다양한 정부정책 수단을 활용하여 신활력 지역 등 적극적인 개발이 요구되는 특정지역에 대해서는 관광산업의 민간투자사업의 대상을 확대하는 방안 검토가 필요하다.

셋째, 민간투자법의 개선을 통해 관광개발사업 추진 방식에 대한 지원강화가 요구된다. 관광개발사업은 다른 사회간접자본시설과는 달리 초기투자에 이은 재투자가 꾸준히 진행되어야 한다. 도로 및 항만, 공항시설 등은 시설 낙후로 인한 개·보수 및 시설확장으로 인한 투자 이외에는 별다른 재투자에 대한 비용 소요가 없는데 반해 관광개발사업은 소비자들의 매력을 끌기 위해 끊임 없는 재투자가 이루어져야 함으로 시점에 차이가 있지만 사회간접자본시설이 정부로 귀속되는 BOT나 BCT 투자방식을 도입했을 경우 사업시행자가 적극적인 투자가 어려워 질 수 있다. BOO 방식이 채택된다 하더라도 기본계획 상에서 BOO 방식에 대한 정부차원에서 여러 가지 지원을 포함한 제도적 정비와 이루어져야 한다. 현행 민간투자법 및 민간투자사업기본계획에 의하면 귀

속시설에 대해서만 정부의 재정 지원 및 최소운영수입 보장 등의 혜택이 이루어지고 있다. 현실적으로 해운대 온천센터 조성계획 등 BOO 방식을 채택한 민간투자유치 사업들에 대해서 투자 제안서를 제출한 민간사업자가 없는 것은 정부의 지원을 보장받지 못함으로써 기업의 수익성 확보에 어려움이 있다는 것을 알 수 있다(김상태외, 2001).

2. 차등지원 개선 등 부가적인 법규 개선

우리나라는 수출산업을 적극 지원하고 중소기업의 육성 차원에서 각종 조세, 부담금, 금융 지원 등 인센티브를 적용하여 적극 지원하고 있다. 그러나 관광산업에 대한 지원제도는 상대적으로 매우 열악한 수준인데 관광산업의 GDP 기여도, 외화획득, 고용창출 효과 등 국민경제에 미치는 효과를 감안한다면 지원범위와 규모를 확충해야 한다. 따라서 수출지원 및 중소기업 지원 수준을 관광산업에도 확대 적용하여 국가 전략적 관광산업으로 지원해야 한다. 관광산업이 독립적인 산업으로 분류되지 못하고 있는 현실을 고려해볼 때, 외국인투자촉진법과 민간투자법에 포함되어 있는 업종에 대해서 만이라도 우선적으로 지원의 폭을 확대할 수 있는 다음과 같은 방안 모색이 필요하다.

첫째, 관광개발시 세제 등 인센티브 지원 혜택이 강화되어야 한다. 대규모 관광개발사업 시행자 및 입주 사업체에 대하여 기존 산업단지, 경제자유구역 및 제주국제자유도시에서 지원하는 수준으로 혜택을 부여하여 민간투자 유치 촉진을 도모해야 한다. 법인세, 소득세 등의 국세는 3년간 면제, 면제후 2년간 50% 수준으로 세금을 감면해야 한다. 지방세인 취·등록세는 전액 면제하고, 재산세와 종합토지세는 5년 면제, 2년 50% 수준으로 감면을 추진하는 것이 바람직하다.

둘째, 관광시설 운영시 세제 감면 등 정책적 지원이 확대되어야 한다. 관광산업은 외화기득률이 제조업에 비해 높은 수출산업임에도 불구하고 사치성 서비스산업으로 인식되어 세제 감면 대상에서 제외됨으로써 운영의 가중 및 이용객의 지출 부담으로 관광산업 육성의 제약요인으로 작용하고 있다. 그러므로 관광산업을 통한 외화수입을 제조업 수출과 동일한 것으로 간주하여 관광시설 운영시 세제 감면을 수출산업 수준으로 확대 적용하여 운영의 효율성 확보 및 시설 이용의 극대화를 유도할 필요가 있다. 수출산업 및 제조업과 형평성을 고려하여 관광호텔 등 외국인 이용 빈도가 높은 시설에 대해 우선적으로 부가가치세 영세를 적용, 전력요금의 산업용 전력요금 적용, 세

액공제 등의 지원 확대가 필요하다(김상태, 2004).

셋째, 내외국인 투자자에 대한 차별적 지원의 단계적 완화가 필요하다. 외국인 투자자와 내국인 투자자에 대한 불평등한 지원은 외국인투자 촉진을 유도하여 경기 활성화 등 긍정적인 파급효과를 내포하고 있지만 외국인투자자와의 시장 선점 및 불합리한 경쟁 등으로 인한 내국인 투자자의 경쟁력 저하 및 민간 투자 위축을 초래할 수 있어 점진적으로 차별적 지원에 대한 완화가 필요하다. 관광산업은 제조업과 달리 시장성과 자원성이 조화를 이룸으로써 상품가치가 극대화될 수 있는 특수성을 고려할 때 대규모 민간투자가 요구되는 지역은 다분히 제한적이라고 할 수 있다. 이러한 여건 속에서 내외국인 투자자에 대한 차별적인 지원으로 실제 타당성 높은 관광사업 개발을 외국인투자자들이 독점적으로 확보할 가능성이 제기될 수 있다. 외국인투자자의 참여로 세계적인 대규모 관광개발 회사들의 참여를 유도하는 것도 국내 관광산업의 현실을 감안할 때 반드시 필요한 부분이지만 내국인 투자자들의 적극적인 참여를 유도하여 지역발전의 신성장동력으로서 관광산업을 육성하는 것 또한 그 중요함을 배제해서는 안된다.

넷째, 양해각서(MOU)의 법적 구속력 강화가 필요하다. 양해각서는 정부의 인허가 목적상 정식 계약에서는 포함시킬 수 없는 사항을 음성적으로 규정하여 둘 필요성이 있는 경우와 본 계약의 특정부분을 본래 의미와는 달리 양해하거나 또는 해석하고자 하는 경우 본 계약에 앞선 가계약 또는 예비적 합의 성격의 용도로 작성하는 경우가 대부분이다. 이러한 양해각서에 대한 법적 구속력이 미약함으로써 양해각서 체결후 민간투자 유치에 실패하는 사례가 발생하여 국가 및 지방자치단체에서는 막대한 시간적 경제적 손실을 안게 되는 경우를 초래하고 있다. 그러므로 양해각서에 대한 법적 구속을 실체화하고 민간투자 기본계획에 의무조항으로 삽입하여 불이행시에는 적절한 제재조치가 가해질 수 있도록 조정해야 한다(김상태, 2004).

3. 관광산업 민간투자의 정책적 관리 및 지원 확대

첫째, 관광산업 민자유치에 관한 종합적인 계획 및 관리가 선행되어야 한다. 먼저 관광산업부문 민자유치 기본계획을 수립하여 장기적인 관광산업부문 민자유치 방향, 민간투자 전략지역의 선정 및 육성, 조직의 기능과 업무분장의 검토, 대외협력관계 설정, 정부의 투자유치 마케팅 예산 배정 등의 내용이 포함되어야 한다.

투자자 요구도 조사를 정기적으로 실시하는 것도 중요하다. 또한, 지속적 평가와 모니터링 및 백서 발간에 노력해야 한다. 민간투자 유치 과정에서는 지속적인 평가와 모니터링이 수반되어야 하는데 단순히 산출물의 평가뿐만이 아니라 지역에 대한 고용창출효과 등 지역사회에 미치는 전후방 연관효과에 대해 전반적인 질적 평가를 실시하여 성과 관점에서의 평가가 이루어지도록 해야 할 것이다. 그리고 성과백서를 발간함으로써 민간 투자유치관련 노하우를 관리하고 향후 지속적인 분석으로 민간투자 유치 활동의 매뉴얼로서 활용할 수 있어야 한다. 이와 더불어 관련 주체들간의 지속적인 협의회와 전문가를 활용한 세미나 개최 등을 통해 인식 개선 및 투자유치 인력에 대한 전문성 강화에 노력해야 한다.

둘째, 계획 및 관리와 더불어 합리적 절차에 의한 투자사업 대상의 타당성 확보를 위해 투자유치 대상사업의 심의 강화를 통한 투자유치 물건의 확정 및 관광산업 민간투자사업에 대한 사업타당성 확보 강화와 시장 기능의 도입이 필요하다. 특히, 사업의 타당성에 대한 분석의 내용이 모호하고 제시되고 있는 수요, 객단가, 점유율 등에 대한 근거 제시가 미비하여 투자자로 하여금 사업 참여 여부 결정을 위한 실질적인 분석을 어렵게 하고 있다. 부실한 관광개발 계획 등이 여과장치 없이 그대로 해외시장에 소개되는 경우 잠재투자기업들로 하여금 우리의 관광개발 프로젝트에 대하여 전반적인 불신감을 갖게 할 수 있다. 이러한 불신감은 향후 투자 잠재력이 높은 프로젝트의 경우도 투자자들에게 외면당하여 외국인 투자유치를 근원적으로 어렵게 할 수 있다. 또한 투자유치를 위한 지원예산 및 인력이 불필요하게 분산되어 지원업무의 실효성을 악화시키게 된다(최승담·심미정, 2001).

셋째, 관광투자 정보의 효율적 제공을 위해서는 관광개발투자 데이터베이스와 관광투자유치센터 데이터베이스로 이분화되어 있는 데이터베이스를 통합 운영하도록 하고, 작지만 성공적인 모범사례를 수집하고 배포하여 관광산업 민간투자의 모델로 삼을 수 있도록 해야 한다. 국내의 열악한 투자환경, 정부의 제도적, 정책적 지원 미흡 및 계절성을 가지고 있는 전형적인 기후 등으로 관광산업의 민간투자 성공사례는 타 산업에 비해 찾기가 힘든 것이 현실이다. 그러나 일련의 사례를 수집하고 적극적인 관심과 지원으로 관광산업의 효율적 추진을 도모할 수 있는 성공적 모범사례의 창출은 향후 관광산업 민간투자 활성화를 촉발할 수 있는 시발점이 될 수 있다.

4. 관광투자 관련 조직 및 인력 개선

관광산업의 민간투자 지원 활동은 한국관광공사 내에 관광투자유치센터가 설립되면서 본격화되었다. 그러나 아직 센터 설립 초기 단계이기 때문에 유치 활동의 파급효과가 관광산업 전 부문에 걸쳐 이루어지고 있지는 않은 실정이다. 또한, 민간투자유치 관련기관과의 체계적인 네트워킹 및 에이전트 육성, 프로젝트 매니저 지정 등의 다양한 대안 마련이 시급하다.

첫째, 공공부문에서 한국관광공사의 관광투자 기능이 확대되어야 한다. 민자유치는 계획적으로 유치체제를 갖추어 보다 체계적으로 추진되어야 하므로 구체적이고 다양한 역할 수행이 가능하도록 한국관광공사의 기능을 확대해야 한다. 한국관광공사의 기능 확대를 통해 관광투자 프로젝트 및 투자자에 대한 종합적인 관리 및 지원체계를 구축하고 관광개발 해외 투자동향 및 잠재 투자자 분석, 외국인 투자 촉진시책, 외국인 투자의 유치·홍보계획, 주요 투자프로젝트 외자 유치 촉진시책, 외국인 투자관련 불편사항 개선 등의 노력이 추가적으로 시행되어야 할 것이다. 또한, 관광사업·개발 분야에 중점을 두고 해외 투자동향 파악, 투자자 발굴, 외국인 투자의 유치 및 홍보, 지역의 투자 정보 제공, 사업성 있는 투자 프로젝트 선별, 외국인 투자관련 민원처리 등을 종합적으로 수행할 수 있도록 한국관광공사의 해외지사의 기능을 추가적으로 부여함으로써 관광산업의 외자유치에 더욱 효과적인 활동이 가능할 것이다.

둘째, 민간투자유치 관련기관과의 네트워크를 강화해야 한다. 관광산업 자체적인 조직의 기능 확대와 더불어 동북아시아 위원회, 인베스트 코리아 등 정부차원의 민간투자유치 지원기관과의 유기적인 협력관계 유지가 중요하다. 관련 기관간 네트워크를 통해서 국내외 전반적인 투자 동향, 투자유치 희망기업에 대한 정보, 벤치마킹 가능한 성공사례 정보, 교육 프로그램 등 다양한 정보의 공유가 가능하다. 이러한 협력관계 속에서 관광산업에 대한 민간투자 유치의 필요성과 당위성을 인지시키고 각종 관광산업의 투자유치 정보를 공유하며 차별적인 관광산업의 투자지원 혜택 및 인센티브 제도 등에 대한 개선의 노력도 필요하다.

셋째, 중앙정부 뿐만이 아니라 지방자치단체의 역할 강화가 필요하다. 관광산업의 민간투자 확대를 위해서는 시군에서 중앙정부의 지원을 요구하기 이전에 자체적으로 관광산업부문의 민간투자유치 계획을 우선적으로 수립하여 해당지자체에서 종합적인 관리체계를 구축해야 한다. 수립된 민간투자유치 기본계획을 토대로 민간투자 유치 대상 기업을 물색하고 중앙정부의 적절한 지원을

요구함으로써 민간투자 성공의 가능성을 높이게 된다. 민간투자유치 기본계획은 중앙정부 뿐만이 아니라 지방자치단체의 민간투자유치 확대를 위한 목표이고 체계적인 방향이며 국내외 민간투자자를 적극적으로 끌어들이 수 있는 정보가 된다.

1회성 박람회나 설명회방식으로는 대형 민간투자자 유치를 성사시킬 수 없다는 것을 알아야 한다. 1회성 방문이나 초청으로 수백억, 수천억원을 투자하는 민간사업자를 기대해서는 안된다. 특히 외국인투자자의 유치를 위해서는 국제적 기준에 맞는 유치전략이 필요한데 국가별 투자유치 관행, 투자 동향, 투자결정요인, 성공사례 및 실패사례 등의 정보를 적극 수집하여 관광산업 민간투자 유치 전략에 반영해야 할 것이다. 중앙정부의 각종 사무가 지방으로 이양되면서 지방자치단체의 적극적인 유치 노력과 체계적인 계획 및 각 자치단체의 비교우위 사업들을 선정하여 중점적인 관리를 도모하는 것이 민간 투자 성공의 열쇠이다.

넷째, 관광투자 전문인력 양성 측면에서는 관광산업 민간투자 관련 Agent를 관리해야하고, 관광산업부문의 프로젝트 매니저를 지정해야 한다. 관광산업에서는 현재 투자수요와 투자자를 연결시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 한국관광공사의 관광투자유치센터는 2004년 5월에 개설되어 투자매치 마케팅 체계 구축이 아직 어려운 실정이다. 이러한 여건을 고려해 볼 때 현재 음성적으로 활동하고 있는 민간투자 Agent의 양성화와 제도적인 지원책 마련이 필요하다. 외국인 투자자와 국내 유치를 희망하는 지방자치단체 및 민간기업을 효율적으로 연결시키는 일은 투자 대상 물건에 대한 정보 전달 체계가 열악한 관광산업 민간투자시장에서 외자유치를 희망하지만 유치활동 경험이 적고 관련 자원이 부족한 지방자치단체의 외국인 투자유치를 촉진할 수 있고, 외국인 투자자들이 보다 효율적으로 한국 관광산업부문에 투자할 수 있는 발판으로 작용할 수 있다.

투자과정에서 실효성있는 One-Stop 서비스가 안되는 부분에 대한 불만은 투자검토 단계에서 필요한 정보를 구하기가 어렵고, 인허가의 종류가 많고 여러 기관에 분산되어 있으며, 일선 공무원들의 소극적 자세로 일처리가 지연되거나 예측 못한 규제에 돌출, 주민이나 지방의회의 반대 등으로 투자를 포기해야 하는 경우 등으로 나타나고 있다(산업자원부, 2004). 관광산업의 민간투자 활동에서도 투자자의 입장에서 정보와 행정적 절차 등에 대한 실효성있는 One-Stop 서비스의 제공이 무엇보다도 중요하게 요구된다. 이러한 신속하고 정확한 서비스의 제공을 위해 투자자가

사업을 고려하는 단계부터 한사람이 프로젝트를 전담하여 프로젝트 매니저(Project Manager : PM)의 역할을 하며 투자의 전과정을 밀착 지원하는 서비스 제도가 필요하다. 아일랜드의 경우 우리나라의 Invest Korea와 유사한 조직인 IDA에서 프로젝트 매니저를 지정하여 모든 인·허가 업무를 대행하도록 하고 있다(산업자원부, 2004).

대부분의 인·허가권을 지방자치단체가 가지고 있는 현실을 감안하여 관광산업에서도 민간투자의 활성화를 유도하기 위해서는 한국관광공사의 관광투자유치센터에서 프로젝트 매니저를 지정하고 각 투자유치 사업별로 전담서비스를 제공하도록 유도해야 한다.

다섯째, 인력 및 지방자치단체와 중앙정부의 관광투자 관련 담당자들을 대상으로 하는 교육을 강화해야 한다. 민간투자유치를 성공적으로 이끌어가기 위해서는 지역 민간투자유치 담당자의 적극적인 업무 추진 및 업무 효율을 위한 역량 강화가 필수적으로 수반되어야 하고 에이전트와 민간기업들이 관광사업의 특수성에 대한 충분한 이해가 필수적으로 선행되어야 한다. 이러한 요건을 충족시키기 위해 한국관광공사의 관광투자유치센터를 주체로 한국문화관광정책연구원의 협조를 받아 교육과 훈련 계획 수립, 프로그램 개발을 통한 교육이 이루어져야 한다(김상태, 2004).

V. 맺음말

본 고에서는 관광산업 민간투자 확대를 위하여 관련 법규 및 제도 개선, 정책적 관리 및 지원 확대, 조직 및 인력 개선 등 제도, 정책, 조직 및 인력부문에서의 문제점과 그에 따른 개선 및 강화 방안을 제안하였다. 무엇보다도 관광산업의 민간투자 유치 촉진을 체계적으로 지원하고 전략적으로 투자유치 활동을 추진하기 위해서는 정부차원에서 관광산업 중장기 민간투자계획 수립을 통한 체계적 관리가 중요하다고 할 수 있다. 관광산업 민간투자의 목표를 명확히하여 민간투자유치 기본 방향을 설정하고 투자유치 대상 선정 및 유치 활동을 체계적으로 추진할 수 있는 유치 전략을 마련해야 할 것이다. 이러한 민자유치 기본계획은 5년과 10년을 기준으로 중기와 장기계획을 수립하고 기간에 맞는 관광산업부문 민자유치 방향, 민간투자 전략지역의 선정 및 육성, 민자유치 목표 규모, 다양한 마케팅 활동 추진이 가능한 민자유치 전략, 민자유치 관련 행정조직 및 지원 조직의 기능과 업무분장 등의 내용이 포함되어야 한다. 21세기 관광대국이 되고자

하는 중앙정부의 정책의지도 지방자치단체에서 관광을 통한 지역경제 활성화도 민간투자 활성화에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 특히 분권화 이후 관광정책의 주체로 전화된 지방자치단체의 역할과 기능은 과거와 근본적으로 달라졌다고 보아야 할 것이다. 그러나 민간자본 유치가 기본적으로 매우 전문적이고 성공률이 낮다는 사실을 명확히 인식 할 필요가 크다. 따라서 지방자치단체의 경우 중앙정부 등 관련기관과의 협력적 네트워크가 매우 중요할 것이다. 끝으로 우리나라의 관광산업 육성의 근본적 목표를 달성하는 수단으로서 민간투자 확대를 위한 정책, 제도, 지원조직의 개선이 이루어지도록 관광산업 관련 주체들의 적극적인 노력이 필요할 것으로 판단된다. ☹

참 고 문 헌

- 김상태 (2004), 『관광산업 민간투자유치 확대방안』, 한국문화관광정책연구원.
- 김향자 · 김상태 (1999), “지방자치단체의 관광부문 외자유치 증대방안”, 『지방재정』 제4호, 통권99호, 한국지방재정공제회.
- 김향자 · 김상태 (2001), “지역관광개발사업의 민간투자 활성화 방안”, 『지방재정』 제4호, 통권111호, 한국지방재정공제회.
- 김향자 · 김상태 · 김재호 (2004), “지방자치단체 관광지 투자 현황 및 활성화 방안”, 『지방재정』 제1호, 통권126호, 한국지방재정공제회.
- 문화관광부(2003), 『관광지 개발사업에 대한 평가연구』.
- 산업자원부(2004), “외국인 투자유치 전략과 대책”, 국무회의의 보고자료.
- 산업자원부(2004), 『외국인 투자기업 현황』.
- 이규방 (2002), “지방자치단체의 외국자본 투자유치 현황과 문제점”, 지방재정 제2호.
- 정의선 (1995), “영동지역 관광유치산업의 구조분석”, 『관광학연구』 18(2), 한국관광학회.
- 최승담 (2001), “관광산업 외국인 투자유치 정책의 개선방향”, 『관광학연구』 제24권 제3호, 한국관광학회.
- 최승담 · 신정미 (2001), “관광산업 외국인 투자유치 정책의 개선방향”, 『관광학연구』 제24권 제3호, 한국관광학회.