

관광재정 확충 및 효율성 제고 방안

2022-22

정책연구

Research on How to Secure Funding and
Improve Its Efficiency in Tourism

김성윤
이충훈



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

관광재정 확충 및 효율성 제고 방안

Research on How to Secure Funding and Improve its Efficiency in Tourism

김성윤·이충훈



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구책임

김성윤 한국문화관광연구원 부연구위원

공동연구

이충훈 세종대학교 호텔관광경영학과 교수

관광재정 확충 및 효율성 제고 방안 연구



연구개요

1. 서론

1.1 연구 배경 및 목적

- 새 정부의 경제정책방향은 저성장을 극복하고 성장과 복지의 선순환을 목표로 하며 민간중심의 역동경제, 미래를 대비한 선도경제와 같은 4대 정책방향을 제시하고 있으며, 관광분야 국정과제로 제시한 ‘여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국’이라는 과제를 성공적으로 완수하기 위해서는 예산을 효율적으로 활용할 수 있는 재정정책의 전환이 요구됨
- 2019년에 시작된 코로나19의 영향으로 관광산업에는 전반적인 피해발생과 더불어 관광진흥개발기금의 핵심 재원인 출국납부금과 카지노부담금과 같은 법정부담금의 감소가 발생하였으며, 수입이 감소된 상황에서 재정지출을 확보하기 위해 공공자금관리기금에 의존할 수밖에 없는 상황으로 전개는 불가피하였음. 이러한 상황을 극복하기 위해서는 재정지출의 효율화와 더불어 안정적 확보를 위한 방안을 마련하여 관광산업의 지속적인 성장과 발전을 위한 기반을 마련해야 할 것임
- 관광정책 추진을 위한 주요지출은 관광진흥개발기금에 절대적으로 의존하고 있으며, 관광객 감소는 곧 관광재정의 감소로 연결된다는 점에서 수입구조에 대한 변화가 필요한 상황임. 출국납부금은 도입 당시의 금액을 유지하고 있을 뿐만 아니라 거리·지불능력 등에 대한 차별 없이 동일한 금액을 징수하여 타 국가 사례를 종합적으로 검토하여 재원의 확충체계를 검토하고 안정적인 기반을 확보할 시기임
- 본 연구의 목적은 관광재정의 확충과 효율성을 제고하기 위한 방안을 모색하는 데 있으며, 이를 위해 중앙재정과 관광재정의 역할과 현황을 살펴보고, 국내외 주요 사례 및 문헌조사를 통해 재정확충과 효율성을 제고하기 위한 정책수단을 면밀하게 검토하도록 함. 또한, 전문가들의 의견을 수렴하여 현 상황에 부합되는 재정제도의 기본방향과 세부 추진방안을 도출하는 데 목적이 있음

1.2 연구 범위 및 방법

- 본 연구에서는 국가재정의 개요와 함께 관광재정을 구성하는 일반회계, 특별회계, 관광진흥개발기금에 대한 현황을 분석하고, 연구를 위해 2015년부터 예·결산보고서, 재정집행계획, 기금관리 계획 등 2021년까지의 자료를 분석함
- 관광재정 확충 및 효율성 제고를 위한 연구로서 내용적 범위는 재정의 역할과 현황에 대해서 살피고, 국내외 주요사례 및 문헌조사를 통해 그간 제시되었던 정책방안을 종합하도록 함. 관광 및 재정분야 전문가들을 대상으로 재정의 확충과 효율화 관점에서 추진할 수 있는 정책방안에 대해서 폐쇄형과 개방형 문항을 복합적으로 설계하여 조사 및 분석을 실시하며, 전문가들의 의견을 바탕으로 관광재정분야에서 추진할 수 있는 정책방안을 제시하도록 함
- 관광재정에 포함된 일반회계, 특별회계 및 관광진흥개발기금을 대상으로 현황을 분석하며, 현재 상태에 대한 진단을 실시하며, 국내 문헌과 국외 사례조사를 바탕으로 관광재정의 확충과 효율화 관점에서 정책대안들을 정리함. 이를 바탕으로 전문가 조사를 통해서 정책방안에 대한 의견조사 등을 실시함

〈표 1〉 주요 연구 방법

구분	개요	주요 목적 및 내용
현황분석	<ul style="list-style-type: none"> - 대상 : 관광분야 일반회계·특별회계·관광진흥개발기금 - 기간 : 2015 ~ 2025년 - 자료 : 해당 연도 예산 및 결산자료 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 수·출입 구조, 지출유형 및 부채비율 등 현황분석
문헌조사	<ul style="list-style-type: none"> - 대상 : 재정분야 확충·효율화 정책 연구보고서 - 기간 : 2010년 ~ 2021년 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전문가 설문조사 대안설계 ◦ 정책대안 세부내용 구성
국외 사례조사	<ul style="list-style-type: none"> - 대상국가 : 미국·유럽·일본·동남아시아 - 조사내용 : 관광세 및 숙박세 세부 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전문가 설문조사 대안설계 ◦ 정책대안 세부내용 구성
전문가 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> - 대상 : 재정분야 확충·효율화 정책 연구보고서 - 기간 : 2022년 10월 ~ 11월 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 확충·효율화 방안 평가 ◦ 정책대안 세부내용 구성

2. 관광재정 현황 및 재정사업 평가체계 분석

2.1 국가재정의 개요

- 정부재정이란 개별경제의 주체 입장에서 경제활동을 하는 것이 아니라 전 국민의 총효용을 극대화시키거나 국민이 얻는 개별효용을 합제한 전 국민의 총효용을 극대화할 수 있게 하는 것임. 공공의 욕구를 충족시키는 데 필요한 수단을 통해 재원을 조달하고, 관리하며 사용하는 모든 경제활동을 의미함. 즉 재정은 국가나 지방자치 활동의 재정적 토대를 이루게 되는 것임
- 재정의 기본적인 기능은 시장실패를 보완하기 위한 수단으로 자원분배, 소득분배, 그리고 경제 안정 및 성장기능의 세 가지로 구분할 수 있음
 - 첫째, 정부재정을 바탕으로 기업과 가계의 주체에게 경제적 자원을 적절히 배분하여 주어진 예산제약에서 사회후생을 극대화시키기 위해서 자원을 배분함
 - 둘째, 생산된 재화와 서비스를 공평하게 배분하는 기능을 담당하며, 재정을 통한 소득분배와 자원배분은 상충관계가 있어 적절한 정책적 조합이 요구됨
 - 마지막으로 재정정책은 경제성장, 물가안정, 실업축소 및 국제수지균형 등의 경제목표를 실현시키거나 환경을 조성하기 위해 국가의 재정을 투입함
- 우리나라에서 관광재정과 관련해서는 「국가재정법」, 「국가균형발전 특별법」, 「부담금관리 기본법」, 「관광진흥개발기금법」에서 규율하고 있음
 - 국가재정법은 국가의 수입과 지출을 관리하는 기본법률이며, 재정운용의 일반 원칙, 예산 및 기금의 편성·집행·결산·성과관리 및 국가채무 등에 대해 규정함
 - 국가균형발전 특별법에서는 지역 간 불균형 해소, 지역의 특성에 맞는 발전을 통해 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전을 위해 설치되었으며, 동법 제5장에서는 지역자율계정과 지역지원계정에 대한 세입세출의 세부내용을 규정함
 - 부담금관리 기본법은 예산 및 기금의 세외수입인 부담금에 대해 규정하고 있으며, 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자가 조세 외의 금전지급 행위에 대해 규정하고 있으며, 남설을 방지하기 위해 법에서 강력히 규율하고 있음
 - 관광진흥개발기금법은 관광사업을 효율적으로 발전시키고 관광을 통한 외화 수입의 증대에 이바지하고자 설치하며, 기금의 용도 등을 규정하고 있음

- 정부는 재정운용의 효율성과 건전성을 제고하기 위해 국가재정운용계획, 예산·기금운용 계획, 재정집행계획 및 관광진흥개발기금 운용계획을 수립하고 있음
 - 국가재정운용계획은 대내·외 경제, 재정운용의 여건을 바탕으로 작성되며, 재정운용의 기본방향, 중기재정전망 및 재정운용 목표, 분야별 자원배분방향을 제시함. 또한, 재정의 혁신방향에 대해 ① 수입기반의 확충, ② 재정지출 효율화, ③ 재정관리체계 혁신, ④ 중장기 재정위험관리 강화, ⑤ 재정운용의 투명성·민주성을 강화하기 위한 방안을 제시하였음
 - 예산·기금운용 계획에서는 일반회계, 특별회계 및 6개의 기금에 대한 편성방향, 규모, 사업 내용을 제시함으로써 문화체육관광부의 정책방향을 제시하고 있음
 - 재정집행계획은 관광정책국과 관광산업정책관은 부문별 재정집행계획을 발표하고 있으며, 관광재정에 투입되는 프로그램, 단위사업, 세부사업에 대해서 설명함
 - 마지막으로 관광진흥개발기금 운용계획에서는 일반현황, 운용계획 및 부속명세서로 나누고 있으며, 일반현황과 운용계획에서는 기금사업의 목표와 더불어 기본방향과 함께 중점 편성방향을 제시하고 있음. 또한, 부속명세서에서는 직접 및 간접투자에 대한 여유자금 운용에 대한 계획과 실적을 보고함.

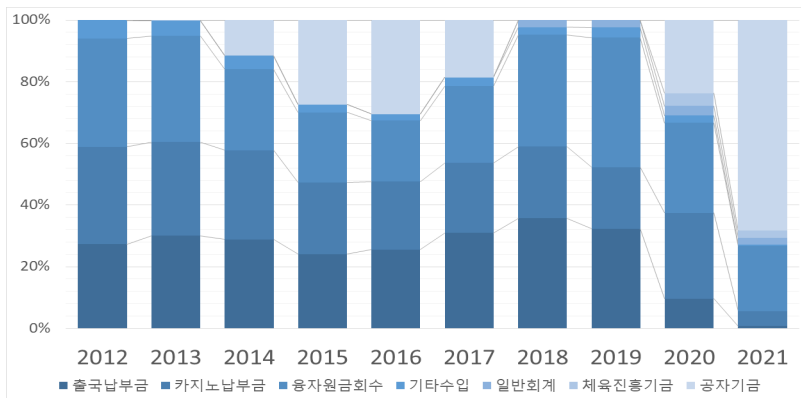
2.2 관광재정 현황분석

- 관광재정은 일반회계, 국가균형발전특별회계 중 지역지원계정, 관광진흥개발기금으로 구성되어 있으며, 세부적인 사항은 다음과 같음
 - (일반회계) 일반적인 국가활동에 관한 세입·세출을 포괄하는 회계를 일반회계라 하며, 국가 예산은 보통 일반회계 예산을 지칭함. 국가 고유의 기능수행을 위해 필요한 예산이기 때문에 세출은 주로 국가의 존립과 유지를 위한 기본적 경비로 구성하고 있음. 2021년에는 국내관광 활성화 지원은 358억 원, 국제관광교류 38억 원, 관광산업 디지털 전문인력 양성 72억 원으로 편성되어 있음
 - (특별회계) 국가의 회계 중 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하는 것을 말하며, 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당함으로써 일반의 세입·세출과 구분하여 처리할 필요가

있을 때 법률에 의해 설치될 수 있음. 2019년 이후 특별회계 지역자율계정이 지방으로 이양되면서 지역지원 계정만 남아 있음. 2021년을 기준으로 광역관광 자원개발사업에서 지역지원계정은 1,178억 원으로 편성되어 있음

- 관광진흥개발기금은 출국납부금, 카지노납부금을 주요재원으로 하고 있으며, 2019년까지 출국납부금과 카지노납부금은 매년 증가하는 추세를 나타내고 있었음. 그러나 코로나19가 확산되면서 기금수입은 크게 감소하였음

[그림 1] 관광진흥개발기금 연도·재원별 수입비중



- 관광진흥개발기금은 관광사업의 효율적인 발전과 관광을 통한 외화수입을 증대하기 위한 목적에서 지출될 필요가 있으며, 사업비, 정부내부지출, 기금운영비, 여유자금운용으로 구분할 수 있음. 2020년 기준 사업비는 1조 3,232억 원이며, 관광진흥개발기금의 용자사업은 6,480억 원을 운용하고 있음

<표 2> 관광진흥개발기금 지출유형 및 비중

(단위 : 억 원, %)

구분	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
사업비	4,858	43.6	4,371	38.6	4,926	41.6	4,539	43.9	5,139	49.5	6,010	45.4	7,190	59.9
용자	6,132	55.0	6,200	54.7	6,100	51.5	4,920	47.6	4,355	42.0	6,480	49.0	4,467	37.2
수수료	136	1.2	182	1.6	188	1.6	210	2.0	222	2.1	67	0.5	78	0.6
상환금	20	0.2	79	0.7	134	1.1	158	1.5	163	1.6	175	1.3	266	2.2
전출금	-		500	4.4	500	4.2	500	4.8	500	4.8	500	3.8	-	
계(비율)	11,146	100.0	11,331	100.0	11,848	100.0	10,328	100.0	10,378	100.0	13,232	100.0	12,001	100.0

2.3 관광부문 재정사업 평가체계

- 국가재정법 수립 당시 재정의 효율성을 도모하기 위하여 국가재정운용계획을 수립하고 성과관리제도를 도입을 명시하고 있음. 뿐만 아니라 2021년 국가재정법을 개정하면서 성과관리의 근거를 명확하고 구체적으로 규정하도록 법률을 개정하여 재정사업의 효율성을 도모하기 위해 재정사업 성과관리 원칙, 기본계획 수립, 추진 체계, 성과계획서 및 보고서 작성 등 세부적인 사항에 대해 법률로 명시하였음
- (재정사업자율평가) 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고, 평가 결과를 재정운용에 활용하는 평가체도로써 실적자료에 대해 작성, 검토 및 평가를 수행하고 있음. 평가대상사업은 2021년도 성과관리 시행계획상 67개의 관리과제이며, 평가지표는 정책집행을 평가하기 위하여 집행이행도를 평가하며, 정책효과를 위해 성과지표의 목표달성도, 정책효과성, 정책환류에 대한 평가를 위해 평가결과 환류노력도, 현장의견 수렴 및 반영을 평가항목으로 구성하고 있음
- (보조사업 연장평가) 「보조금 관리에 관한 법률」 제15조(보조사업의 존속기간과 연장평가)에 따라 보조사업의 존속기간이 3년 이내의 사업에 대해 평가를 실시함. 실효성과 재정지원의 필요성을 평가하여 보조금 예산의 존속여부를 결정함으로써 보조금 예산의 합리성과 효율성을 제고하기 위한 목적으로 수행하고 있음
- (신규보조사업 적격성 심사) 무분별한 보조사업 신규추진을 방지하기 위해 국고보조금 100억 원 이상인 경우 심사를 통해 적격성 여부를 판단하기 위해 추진하고 있으며, 기획재정부의 「예산편성지침」, 「국고보조금통합관리지침」을 근거로 예산을 요구하기 전에 적격성 심사를 거쳐, 신규보조사업의 내실화 및 재정건전성에 기여함
- (부담금운용 종합보고서) 부담금 운용내역을 국민에게 투명하게 공개하고 부담금을 효율적으로 관리하기 위하여 부담금관리 기본법 제7조에 따라 작성되고 있음. 전년도 부담금의 부과실적 및 세부내역 등에 관한 사항을 부담주체인 국민에게 투명하게 공개함으로써 부담금을 보다 효율적으로 운용하기 위한 목적으로 작성됨
- (부담금평가) 「부담금관리 기본법」 제8조 1항에 따르면 부담금 운용의 적정성을 판단하기 위해 부담금의 부과목적, 부과실태, 사용내용의 건전성 및 부과절차의 공정성 등을 지속적으로 점검·평가하도록 규정하고 있음

3. 국내외 정책사례 분석

3.1 국내 재정관련 선행연구 분석

- 부담금은 해당법률에 근거하여 설치되기 때문에 부과대상, 목적, 필요성 등이 뚜렷해야만 설치가 가능함. 정부지출이 증가되고, 조세가 아닌 부담금을 통한 재원 확보 절차는 기획재정부의 부담금 운용심의위원회와 법률개정이 수반되어야 하기 때문에 신설 또는 변경을 위한 노력보다는 효율화를 위한 전략을 추진하고 있음
 - 김우철(2020)의 연구에서는 문예기금의 수입원을 확충하려는 대안을 제시하였으며, 부가가치세 수입의 일부를 문예기금의 수입으로 전환하거나, 교육세 징수액의 4% 전입, 공연사업 수익·담뱃세·모바일기기에 대한 과세를 통해 부담금을 신설하는 방안을 제시함. 또한, 민간출연금 확대, 타 기금 전입을 제안함
 - 윤소영·정보람(2021)은 복권기금 법정 배분율 상향조정, 관광진흥개발기금과 국민체육진흥기금의 전입금 법정화, 문체부 소관 융합계정 신설을 제시하였으며, 자체성과관리를 강화하여 재정사업 효율화를 제시하였음
 - 국회예산정책처(2020) 결산보고서에서는 기금안정화를 위한 방안강구를 제시하였으며, 이어 김희수(2021)는 기존 부담금 부과율 인상, 신규 부담금 신설 및 중장기적 관점의 목적세 또는 특별회계의 전환에 대해 대안을 제시하였음

3.2 국내 재정효율화 정책사례 분석

- (중소기업지원사업 사전협의제도) 중앙행정기관 및 지방자치단체가 중소기업지원 사업을 신설·변경하는 경우 사전협의를 통해 사업 효과성 제고 및 중소기업 지원체계 기반을 강화하기 위해 추진하고 있음. 이는 중소기업지원사업의 효과성을 강화하고 효율적인 중소기업지원체계를 구축하는 데 목적이 있음
 - 부처와 지자체는 신설 또는 변경하려는 사업을 제출하면 중소벤처기업부는 신설·변경의 타당성, 사업의 적합성, 기존 신설 사업과의 유사·중복성을 검토함

- (농림축산식품사업 성과평가) 농식품 재정사업 성과를 납세자인 국민과 정책수혜자인 농업인 및 농식품산업 관련 종사자 입장에서 평가하고, 세부적인 추진체계에 대해 점검과 보완을 함으로써 재정사업 전반의 효율성을 제고하는 데 목적이 있음
 - 농식품부 자율평가가 예상되는 재정사업을 선정하고, 각 개별사업을 기획재정부가 제시한 평가지표에 따라 실시한 후 평가결과는 농식품부 자율평가의 기초 자료로 활용하고 있음
- (국토계획평가) 국토계획 수립단계에서 국토관리 기본이념인 '효율성, 형평성, 친환경성'을 계획에 반영하고, 국토종합계획 및 상위·유관계획과의 '정합성'을 확보할 수 있도록 계획수립권자가 스스로 '계획(안)'을 평가하는 제도임
 - 국토의 균형적 국토발전, 국토의 경쟁력 강화, 환경친화적 국토관리, 계획의 적정성을 평가함. 평가기법은 편익·비용 분석, GIS 분석, 시나리오분석, 모델링, 지표분석, 환경용량 분석과 전문가 의견조사 등을 적용하고 있음
- (지역개발사업평가) 지역개발계획 및 단위사업의 추진단계별로 사전평가와 집행평가로 구분하여 시행하고, 지역개발사업의 우수사례를 발굴 및 공유함으로써 지방자치단체 사업역량 및 지역정책의 경쟁력을 제고하는 데 목적이 있음
 - 사전평가는 실현가능성 검증과 단위사업 사전 타당성 평가를 실시하고, 집행평가는 집행실적을 모니터링하고 해당 사업별로 국비 집행상황에 대한 평가를 실시하는 방식을 적용하고 있음. 마지막으로 우수사례를 발굴하고 홍보함
- (국민건강증진기금 민간보조사업 성과평가) 국민건강증진기금으로 수행되는 보조사업의 성과를 관리하고 평가하여, 점진적으로 사업개선을 도모함으로써 국가에서 실시하는 건강증진사업의 효과성을 제고하는 것을 목적으로 함
 - 성과관리는 국민건강증진기금 사업이 원활하게 수행될 수 있도록 교육 및 설명회, 모니터링을 통하여 전문가 강의와 컨설팅 등을 제공, 수행기관 스스로 역량을 강화할 수 있도록 사업 운영에 필요한 성과지표 개발 및 민간보조사업 운영 등 관련 교육 및 설명회를 개최함. 또한, 평가는 사업종료 후 최종성과를 평가하여 추후 국민건강증진기금 사업계획에 반영하고 있음

3.3 국외 관광자원 사례 분석

가. 출국세

- 출국납부금 또는 출국세와 같이 본국에서 해외로 출국하는 사람들에게 징수하는 조세 또는 준조세와 같은 성격을 의미하고 있으며, 우리나라는 관광진흥개발기금법 제2조 3항에 따라 1만 원의 범위에서 기금을 납부하고 있음. 주요 국가에서 시행하고 있는 출국납부금의 사례는 다음과 같음

〈표 3〉 주요국가별 출국세 현황

국가	명칭	부과기준	부과금액		비고
			자국통화기준	한화기준	
한국	출국납부금	출국회당	10,000원	10,000원	1997년 이후 변동없음
일본	국제관광여객세	출국회당	1,000엔	약 11,000원	2019년 신설
태국	Entry Fee Departure Tax	입국시 출국시	300THB 700THB	약 11,000원 약 26,500원	2023년 시행예정
호주	Passenger Movement Charge	출국회당	60달러	약 47,000원	2021년 기준 여러차례 금액변경
영국	Air Passenger Duty	거리구간 좌석등급	13~185파운드	약 20,000~ 300,000원	2023년 4월 예정금액 구간별 변경
오스트리아	Air Transport Levy	거리구간	3.5~17.5유로	약 5,000~ 23,000원	2020년 9월 이후 균일요금제 적용
프랑스	Taxe de l'aviation civile	좌석등급	4.58~8.24유로	약 6,000~ 11,000원	2006년 신설 등급별 차등부과
독일	Aviation Tax	거리구간	7.38~41.49유로	약 10,000~ 54,000원	2011년 신설 구간별 차등요금
말레이시아	Departure Levy	거리구간 좌석등급	8~150링깃	약 2,000~ 43,000원	2019년 신설
노르웨이	Air Passenger Tax	거리구간	75~200크로네	약 10,000~ 26,000원	
그리스	Passenger Tax	거리구간	12~22유로	약 16,000~ 29,000원	
스웨덴	Flight Tax	거리구간	62~416크로나	약 8,000~ 52,000원	2018년 신설
필리핀	Travel Tax	좌석등급	1,620~2,700 페소	약 38,000~ 63,000원	출국전 현금 지불

※ 대한민국을 제외한 모든 국가는 조세의 형태로 징수함

- 출국납부금 사례를 종합하면 대부분 국가에서 내국인과 외국인에게 동등하게 부과하고 있다는 점, 부과 기준은 출국행위, 목적지, 좌석등급에 따라 차등적으로 부과하는 형태로 나타남. 대부분의 국가에서 항공권에 요금을 부과하는 형태였고, 공항에서 부과하는 조세, 사용료 등으로 혼재되어 통용되고 있어 명확한 구분은 어려운 상황임. 마지막으로 유럽의 부과항목과 요율은 높으나 아시아는 상대적으로 부과항목이 적으며, 요금이 낮게 책정되어 있음

나. 관광세

- 관광세는 숙박세(Lodging Tax), 침대세(Bed Tax), 호텔세(Hotel Room Tax, Hotel Occupancy Tax), 도시세(City Tax), 환경세(Environmental Tax) 등 국가와 지역마다 관광과 관련된 활동에 대해서 각기 다른 명칭과 형태로 부과함
 - 통상적으로 호텔 등의 숙박시설 이용, 관광객 출입국, 공항시설 이용, 비자발급 비용, 소비행위·물품구매 행위 등을 대상으로 다양한 형태로 관광세를 부과함
 - 숙박세와 출입국세가 가장 보편적으로 시행되는 관광세의 한 형태이며, 세계 여러 국가 및 도시에서 현지 사정에 맞게 부과 및 징수함
- 유럽에서는 숙박비, 전자비자, 입장권에 부과하는 모델을 활용하고 있음
 - 숙박비에 관광세를 부과하는 국가는 프랑스, 스페인 발레아레스 제도, 독일 오스트리아, 벨기에, 그리스 등에서 시행하고 있음. 많은 국가에서 1인 1박을 기준으로 숙박시설의 등급에 따라 차등하여 부과하고 있는 형태를 확인할 수 있었으며, 숙박비에 일정 비율 또는 단일 요금으로 부과되고 있음
 - 미국의 전자여행허가제도, 뉴질랜드 전자여행허가증 등과 같이 EU 회원국에서도 테러 위협, 증가하는 관광객 수 그리고 이민자들의 진입에 대한 방책으로 유럽 여행정보 승인시스템(ETIAS)을 시행하고 있음
 - 베니스는 도시 과밀문제 해결을 위해 입장권 형태의 관광세를 부과하기로 결정하였는데, 베니스의 경우 선박을 이용해 도시에 입장하는 관광형태를 나타내고 있기 때문에 입장권에 세금을 부과하는 형식을 취하고 있음

- 미국에서는 대부분의 주나 지방자치단체들은 관광개발과 관광서비스 개선을 위한 재원을 조달하기 위해 각종 관광관련 조세를 부과하고 있으며, 이러한 관광세 중 가장 널리 채택되고 있는 세목은 숙박세임. 호텔을 포함하여 기타 숙박시설을 이용하는 관광객에게 부과되는 세금으로 관광세, 숙박세, 판매세라고도 하며, 대부분의 숙박세는 고정 요금이 아닌 객실 요금의 백분율로 부과되는 증가세(ad valorem)가 특징적임. 주마다 숙박세율이 다르게 나타나고 있음
- 일본은 지자체의 관광을 위한 재원으로 지역의 매력 제고, 지역 관광진흥, 시민 생활과 관광의 조화 도모를 목적으로 도입하고, 세수입으로 사용하고자 숙박세를 징수하기 시작하였음. 지방세의 일종으로 지자체가 사용처를 정할 수 있는 법정 외 목적세이며 도도부현이나 지방자치단체에서 도입하고 있음. 일본의 숙박세는 정책이 유연하게 조정될 수 있도록 조례의 시행 상황, 사회경제 정세의 변화 등을 고려하여 숙박세와 관련된 제도에 대하여 3년 또는 5년에 한 번씩 검토하도록 하는 숙박세 개편 조항을 포함하고 있음.
- 관광세의 부과사례를 종합하면, 대부분 숙박비에 부과하는 방식을 사용하고 있으며, 과세의 목적을 종합해볼 때 관광객이 방문시설 및 서비스의 개선을 위하여 부과하고 있음. 최근에는 관광객 방문으로 인한 공공서비스와 생활인프라 유지, 젠트리피케이션과 같은 지역사회공동체 이주문제 그리고 관광환경 훼손에 대한 문제 등을 해결하기 위해서 신설하는 경우도 확인할 수 있음. 과세 대상은 숙박객을 기준으로 결정되며, 과세방식은 숙박비(1일)에 대한 비율 또는 숙박인원당 정액방식으로 국가, 지역마다 상이하게 운영되고 있음. 지역별 과세율은 지역상황에 맞게 차등적으로 도입하는 것이 특징임. 특히 일본은 2002년 도쿄도에서 처음 부과하였으나 2017년부터 오사카부, 교토부 교토시, 가나자와시, 고탄초 및 후쿠오카현에서 차례로 도입하고 있음. 마지막으로 관광세 재원의 귀속형태는 국가 또는 지방차원에서 활용하는 경우지만 일부는 중앙에서 지역으로 교부하는 형태로 운영하는 방식을 확인할 수 있음

4. 전문가 조사 및 결과

4.1 조사개요

- 본 연구는 전문가 자문회의, 선행연구 및 해외사례 분석 결과를 토대로 구조화된 조사표를 개발하여 관광·경제·행정학 재정전문가들을 대상으로 온라인 의견조사를 실시하였음. 2022년 10월 31일부터 11월 14일까지 약 14일에 걸쳐 해당 분야 전문가 30인을 대상으로 온라인 조사를 실시함. 조사의 목적은 제시된 정책대안에 대한 중요도, 실현가능성, 효과성, 적합성, 시급성 등을 파악하는 것임.

〈표 4〉 조사 개요

구분	세부내용
조사기간 / 조사대상	2022년 10월 31일 ~ 11월 14일 / 관광·경제전공 재정전문가
표집방법	판단표본추출(purposive sampling)
조사표본 / 방법	30부 (관광전공 15부, 경제전공 15부) 배포 / 온라인 조사
조사내용	- (재정확충) 대안별 중요도, 실현가능성, 효과성, 적합성 평가 - (재정 효율성) 대안별 중요도, 도입 시급성, 도입 중요성

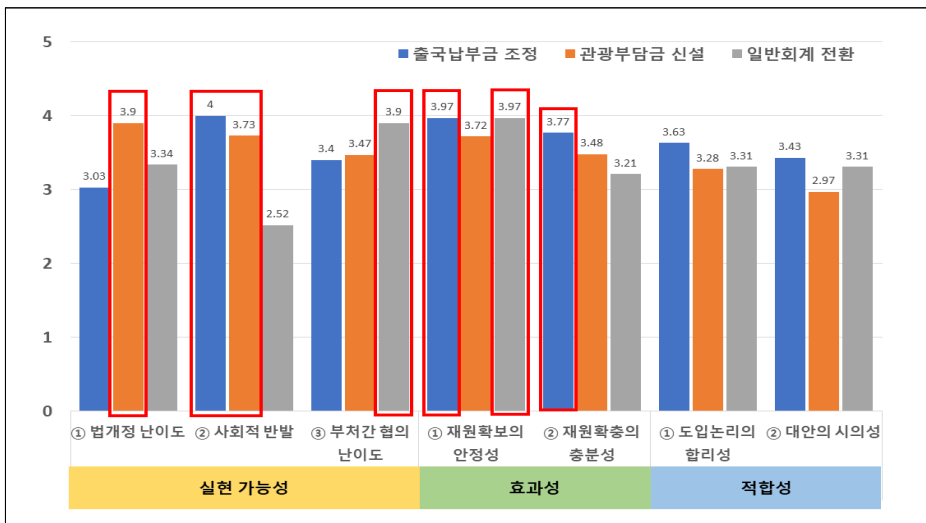
4.2 조사결과

가. 관광재정 확충을 위한 대안평가

- 관광재정의 현황과 주요사례를 검토한 결과 관광재정을 확충하기 위해 3가지의 대안을 발굴하였음. 먼저 출국납부금 조정방식으로 1997년 도입 이후 조정된 사례가 없고, 납부금 가치의 하락과 해외에서는 탄력적으로 운용하고 있다는 사례를 바탕으로 제안하였음. 두 번째는 관광부담금 신설방안으로 타 국가에서는 숙박세를 부과하거나 새로운 조세를 신설하여 재원을 확충하고 있으므로 제안하였음. 마지막으로 일반회계 전환을 통해 관광재원을 확보하는 방안으로 국가적 관점에서는 총량증가의 개념이 아닐 수 있음. 다만 국가의 고유기능에 해당될 수 있는 무장애 관광조 조성, 시니어 관광사업 등에 대한 전환을 놓고 고려하여야 함

- 제시한 출국납부금 조정, 관광부담금 신설, 일반회계 전환 항목에 대해서 우선순위 분석을 실시하였고, 출국납부금 조정, 일반회계의 전환, 관광부담금 신설 순임. 대안별로 실현가능성, 효과성, 적합성 등에 대해서 평가한 결과는 다음과 같음
 - 관광부담금은 법개정 난이도가 매우 높을 것으로 예상되며, 출국납부금 조정은 사회적 반발이 높을 것으로 평가되었음. 반면 일반회계로의 전환은 부처간 난이도가 높은 대안으로 평가됨. 대안의 효과성을 검토하였을 때 출국납부금을 조정하는 방안이 재원을 확보하는 데 안정적이고, 재원을 확충하는 데 충분함을 확인하였으며, 단기간에 추진할 수 있는 대안으로 평가되었음

[그림 2] 관광재정 확충 대안별 종합결과



나. 관광재정 효율성 제고를 위한 대안 평가

- 관광재정을 효율화하기 위해서는 지출의 구조조정, 자체 성과평가제도 도입, 용자 지원방식의 개선을 대안으로 발굴하였음. 지출 구조조정을 위해서는 「관광진흥개발기금법」 제5조에서 제시하는 기금의 용도에 부합하지 않는 사업을 정리하고, 기재부의 평가결과를 환류시킬 뿐만 아니라 위탁수수료 조정에 대한 검토로 구성하였음. 뿐만 아니라 재정의 효율적 측면에서 자체 성과평가제도 도입하고, 재정적 부담이 적은 용자지원방식의 개선을 고려하여야 함

- 우선순위를 평가한 결과에 따르면 지출구조의 조정, 재정전달체계의 개선, 자체평가제도 도입 및 용자지원방식의 개선의 순으로 나타났으며, 중요성과 시급성을 분석한 결과 지출구조의 조정, 재정전달체계의 개선이 중요하고 시급한 대안으로 평가되었으며, 예산편성체계의 개편은 시급성은 높으나 중요성이 상대적으로 낮은 것으로 평가되었음. 마지막으로 중요성과 시급성이 낮은 항목으로는 용자지원방식의 개선으로 나타났음

〈표 5〉 관광재정 효율성 제고방안 중요성-시급성 분석

구분	중요성	시급성
① 지출구조 조정	3.97	4.23
② 예산 편성체계 개편	3.67	3.90
③ 용자지원방식 개선	3.23	3.27
④ 재정전달체계 개선	3.86	4.03
종합평균	3.68	3.86

5. 관광재정 확충 및 효율성 제고 방안

5.1 기본방향

- 관광부문 국정과제는 ‘여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국’으로 제시하고 있으나 코로나19로 인해 전 세계적으로 국가 간 교류가 제한되면서 관광재정의 핵심재원인 출입국납부금과 카지노부담금 등이 감소한 결과가 나타남. 하지만 정부는 국가의 책무를 다하기 위해 공공자금관리기금에서 부족한 재원을 차입하면서 정부의 역할을 수행해 왔음
 - 관광재원의 수입과 지출구조를 파악한 결과 관광재정에서 일반회계가 차지하는 비율은 매우 낮고, 목적이 분명한 광역특별회계는 변화하는 상황에 대응하여 유연한 재원이 될 수 없기 때문에 문화체육관광부의 관광정책은 관광진흥개발기금에 의존하여 운영될 수밖에 없음

- 코로나19의 영향은 관광진흥개발기금의 수입 감소와 함께 사업추진을 위한 부채증가로 이어졌고, 따라서 관광재정의 건전성은 악화되는 결과를 초래함. 부채의 증가는 매년 발생하는 이자지출의 규모가 증가하게 되고, 관광산업에 투입될 수 있는 재원의 규모가 상대적으로 제한될 수밖에 없는 상황으로 이어짐

- 지속가능한 관광정책을 추진하기 위해서는 재정을 안정적으로 운용하는 것이 중요하며, 이를 위해 관광재정 확충과 효율화 방안을 제시함. 결국 재정의 건전성을 확보함으로써 보다 안정적인 관광정책의 지속가능성을 확보하며, 효율적인 투자를 통해 정책의 효과를 극대화시키는 데 목적이 있음

[그림 3] 관광재정 확충 및 효율성 제고 방향



5.2 관광재정 확충방안

가. 출국납부금 조정(안)

- 관광진흥개발기금이 조성된 이후 1997년 출국납부금이 도입되었으나 당시 적용된 1만 원은 지금까지 유지되고 있으며, 기재부 부담금 평가결과보고서(2017·2020)에서도 현실화의 필요성이 제기되고 있음. 또한, 해외 사례에서도 주요 국가에서는 국가의 재정상황 및 국가전략에 따라 탄력적으로 조정하는 정책을 추진하고 있음. 일본과 말레이시아에서도 우리나라와 동일한 국제관광객세를 신설하고, 태국은

2023년 기존의 출국납부금과 더불어 입국세를 추진하겠다고 밝혀 재정확충을 위한 다양한 재정정책을 추진하고 있음을 확인하였음

- 출국납부금을 조정하기 위한 첫 번째 방안은 최소부과기준을 상향조정하는 것으로 현행 1만 원 수준에서 현실적인 수준으로 개정할 필요가 있으며, 물가상승, 관광정책환경 변화에 따라 5년 또는 10년 단위 간격으로 조정할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것도 필요함. 두 번째는 거리구간별 차등부과 방식으로 권역별로 출국납부금을 설정하되 최소한으로 수요를 감소시키고 재원을 안정적으로 확충할 수 있는 최적안을 도출하는 것이 바람직함. 세 번째는 좌석등급별 차등부과방식으로 이코노미, 비즈니스 이상급 좌석의 부과요금을 달리 책정할 수 있으며, 마지막으로 거리구간과 좌석등급을 조합하여 출국납부금을 징수하는 방안을 제시함

나. 주요 국가단위 사업의 일반회계 전환 고려

- 문화체육관광부 관광부문의 일반회계 예산편성은 체육부문과 함께 낮은 수준으로 편성되어 있으며, 이는 기금을 보유하고 있는 것으로 판단됨. 다만, 일반회계는 국가 고유의 기능을 수행하기 위해 편성할 수 있는 예산으로 활용될 수 있음
- 관광정책은 관광분야에서 전 국민을 대상으로 지원하며, 산업을 발전시키는 역할을 수행하고 있으나 국가가 수행해야 할 정책들도 편성되어 있음. 예컨대 관광복지 관련 사업들로 무장에 관광환경 조성사업, 시니어관광 활성화 사업과 같은 취약계층 지원사업이나 관광산업 발전을 위한 R&D 사업, 남북관련 DMZ 생태·평화관광 활성화 사업 등 국가의 지원정책이 요구되는 사업에 대해 일반회계 재원으로 전환을 고려할 수 있음. 이를 위해서는 재정당국과의 긴밀한 협조를 이끌어낼 수 있는 방안 마련이 필요함

다. 외래관광객 관광부담금 신설방안

- 부담금은 준조세의 성격으로 간주되고 「부담금관리 기본법」에서 설치와 변경에 대한 엄격한 제한을 두고 있기 때문에 부정적인 입장을 취하는 견해가 많음. 관련 법에서 규정하는 설치의 엄격한 제한과 더불어 「국가재정법」에서 조세원칙에 따른 국민부담 최소화라는 입장에서도 보수적인 입장을 취하고 있으나 외래관광객을 대상으로 관광부담금을 신설하는 것에 대해서는 검토할 필요가 있음
- 숙박하는 외래관광객에게 한정하여 부담금을 징수하는 것은 국민의 부담에 해당되지 않을 수 있으며, 합리적인 수준에서 징수액이 결정된다면 외래관광객에 대한 부담도 경감될 수 있음. 다만, 사업자들에게는 요금상승에 따른 경쟁력 약화라는 압박요인이 작용될 수 있을 것이나 충분한 논의와 더불어 새로운 지원정책을 바탕으로 설득하는 과정이 필요할 수 있음
- 외래관광객에 대한 부담금은 다양한 형태로 구상이 가능할 수 있겠으나 부처의 명확한 도입논리와 부처·지자체·산업계 간 긴밀한 협력을 전제하고 중장기적인 관점에서 도입이 검토되어야 함

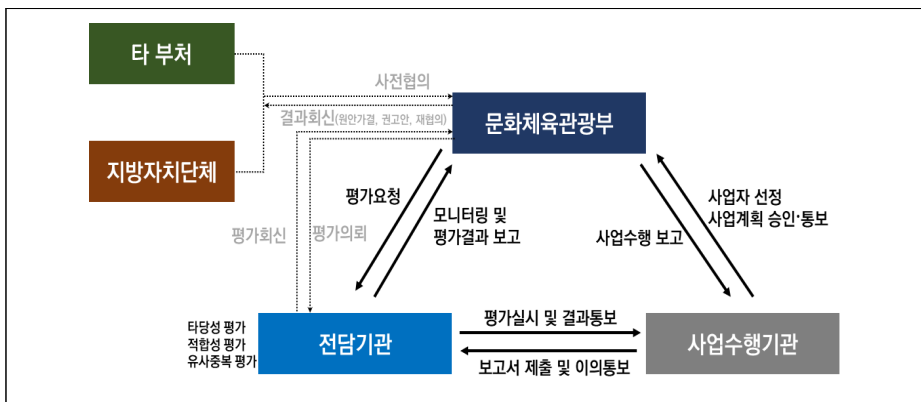
5.3 관광재정 효율성 제고 방안

가. 관광부문 재정사업 평가제도 도입

- 국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분하여 국가와 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루고, 지방자치단체의 정책결정과 집행과정에서 주민의 직접적 참여를 확대하는 의미로 자치분권의 체계를 마련하였음. 이를 계기로 2019년에는 권한배분을 위하여 중앙부처에서의 사무와 이에 따른 균형발전특별회계의 지역자율계정 예산이 지방으로 이양되었음
- 중앙과 지방정부의 분권은 사무와 사업에 따른 예산뿐만 아니라 부처와 지자체에서 실시하는 관광관련 사업의 세부적인 현황을 파악하는 것도 어려울 뿐만 아니라 유사·중복사업이 발생되었을 경우 처리에 대한 절차나 방식에 대해서 규정된 내용이 없기 때문에 국가재정차원에서 비효율적인 상황이 예상될 수 있음

- 우리나라 전역에서 시행하고 있는 관광부문 정책사업의 현황과 더불어 타당성, 적합성 및 유사중복성을 검토하기 위한 제도적 기반이 필요하며, 이는 재정효율성을 제고하기 위한 노력으로 평가될 수 있음. 이를 위해 법적 근거마련과 함께 전 부처와 지역에서 정부의 관광재정으로 추진되는 사업에 대해 총괄관리가 필요함
 - 재정사업을 효율화시키기 위해서는 통합관리 시스템구축이 필요하며, 관광재정사업 현황, 이력 등의 자료·정보 등을 축적함으로써 분석과 평가의 기반을 마련하는 데 활용될 필요가 있음

[그림 4] 관광부문 재정사업 평가제도 추진체계(안)



나. 재정부문 성과관리제도 환류체계 강화

- 정부는 국가의 재산을 운용하는 주체로서 성과관리를 통해 재정에 관한 사항을 효율적이고 성과지향적으로 운영할 책무를 가지고 있으며 이를 위해 재정사업의 성과관리와 다양한 평가를 추진하고 있음
 - 정부예산의 투명성과 책무성을 제고하고, 재정사업의 효율성 및 효과성 제고, 예산 재배분을 통한 배분의 효율성을 제고하기 위해 재정성과관리체계를 구축하고 성과관리제도를 운영 중이며, 재정사업 자율평가제도, 재정사업 심층평가제도, 국고보조사업운용평가, 부담금운용 평가제도 등을 시행하고 있음
- 문화체육관광부는 재정의 효율성을 제고하기 위해 매년 다양한 평가를 받고 있으며, 평가결과에 따라 조정과정을 거치게 됨. 또한 평가의 결과를 바탕으로 예산을

재배분하여 정책적 우선순위에 해당하는 사업에 집중적으로 투자하며, 효과성이 예상되는 사업에 투자하여 성과를 극대화시키기 위한 노력을 하고 있음

- 기금사업평가제도, 부담금평가 등의 평가항목은 부과의 타당성, 부과기준의 적정성 및 사용용도의 적절성이 대표적이며, 개별사업을 통해 사용되는 용처가 불명확하거나 개선이 필요한 사업에 대해서 통합 또는 개선조치를 권고하고 있음. 이러한 조치를 적극적으로 반영하여 재정의 효율성을 제고시킬 필요가 있음
- 또한, 자체적으로 지출구조를 효율화시킬 수 있는 방안 마련이 필요함. 「관광진흥개발기금법」 제11조에서는 목적 외 사용 금지라는 조항이 있으며 지정된 목적 외의 기금을 사용하지 못하도록 규정함. 여기서 지정된 목적이라 함은 기금의 설치목적인 관광사업의 효율적인 발전과 관광을 통한 외화수입 증대에 기여하는 것이며, 이에 해당되지 않는 사업에 대해서는 사업내용 수정, 목적에 부합하는 예산체제로 이관하여 관광부문 재정사업에 대한 효율화를 도모해야 함

다. 관광산업 회복을 위한 융자지원제도 개선

- 관광진흥개발기금을 통한 융자제도는 시설자금과 운영자금 지원으로 나누고 있고, 운영자금은 모든 업종을 대상으로 5년간 시행하며 시설자금의 경우 신설·증설·개보수 등을 목적으로 10년 정도의 장기간 융자방식을 통해 운영하고 있음
- 관광진흥개발기금의 재정건전성이 악화될 우려가 있는 상황에서는 기금의 한정된 재원을 효율적으로 활용하기 위해 융자제도를 개선할 필요가 있음. 관광시설 확충을 위해 낙후된 시설의 개보수를 지원하고, 사업체에 운영자금을 지원하는 사업의 목적은 기금의 설치목적에 부합하지만, 전대방식의 융자가 지속될 경우 기금 재원 운용에 제약이 발생할 수 있기 때문에 한정된 재원을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음
- 정부 재정을 통한 융자사업은 정부가 재정을 지출하는 방식 중에 하나로 많은 국가에서 특정 계층이나 특정 분야에 자금을 공급하고 있으며, 많은 국가에서 재정융자를 실시하는 이유는 시장실패를 교정하는 데 필요하기 때문임. 임소영(2014)의 연구에서 시장실패는 불완전 경쟁이 일어나거나 정보의 비대칭, 위험요소의 존재로

인해 발생할 수 있는데 금융시장에서도 이러한 시장실패가 발생할 수 있기 때문에 정부가 개입할 필요가 있다고 주장함. 이를 위해 정부자금을 통한 용자는 직접용자, 위탁대출 또는 대하대출과 같은 전대방식으로 수행되고 있음

- 정부는 대규모 자금을 투입하지 않으면서 시장금리와 정책금리 간 차이를 보전하는 방식인 이차차액보전방식으로 정책 대상자들에게 자금을 지원할 수 있음. 최근 제주특별자치도와 지자체들은 관광업체를 포함한 소상공인에게 한시적으로 이차보전을 통한 지원계획을 밝히고 있음. 예컨대, 기업이 신용대출로 6%의 금리를 이용한다면 중소기업육성자금에서 2.9%에 해당하는 이차액을 부담하고 사업자는 3.1%의 이자를 부담하는 형태를 의미함
- 이차보전제도는 정부의 자본을 사용하는 대신 민간자본을 활용하는 방식이므로 재정을 효율화시킨다는 목적에 부합함. 이차보전을 운영하기 위해서는 기준금리의 설정이 중요한 문제로 부각되며, 한정된 예산제약하에서 효과적인 대안이 요구됨.
 - 기준금리 설정과 더불어 금리의 형태를 고정 또는 변동금리로 설정할 수 있으며, 금리가 연속적으로 인상되는 경우에는 고정 이차율 방식의 도입에 대해 적극적으로 검토해야 할 것임. 고정 이차율 방식을 적용하게 되었을 경우 금리의 변동과 상관없이 정부의 지출규모에 대한 예산이 가능하므로 예산을 편성하는데 안정성이 제고될 것으로 예상됨

목차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	4
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구 범위	5
2. 연구 방법	6
3. 연구 수행체계	7
제2장 관광재정 현황 및 재정사업 평가제도 분석	9
제1절 국가재정의 개요	11
1. 재정의 개념 및 기능	11
2. 재정관련 법체계	13
3. 재정계획의 체계	17
제2절 관광재정 현황분석	23
1. 일반회계	23
2. 국가균형발전 특별회계	24
3. 관광진흥개발기금	26
제3절 관광부문 재정사업 평가제도	34
1. 재정사업자율평가	34
2. 보조사업 연장평가	35
3. 신규보조사업 적격성 심사	37
4. 부담금운용 종합보고서	38
5. 부담금 평가	39
제4절 시사점	40

제3장 국내외 정책사례 분석	43
제1절 사례분석 개요	45
제2절 국내 재정효율화 정책사례 분석	48
1. 사전협의단계	48
2. 계획단계	50
3. 성과평가단계	53
제3절 국외 관광재원 사례 분석	58
1. 출국세(Departure Tax)	58
2. 관광세(Tourist Taxes)	65
제4절 시사점	82
제4장 전문가 조사 및 결과	87
제1절 조사개요	89
1. 조사의 목적 및 방법	89
2. 조사 대상 및 항목	89
제2절 조사결과	90
1. 관광재정 확충을 위한 대안평가	90
2. 관광재정 효율성 제고를 위한 대안평가	94
제3절 시사점	97
제5장 관광재정 확충 및 효율성 제고 방안	101
제1절 기본방향	103
제2절 관광재정 확충 및 효율화 제고 방안	105
1. 관광재정 확충방안	105
2. 관광재정 효율성 제고 방안	114
제6장 결론 및 정책제언	123
제1절 결론	125
제2절 정책제언	128

참고문헌 / 131

ABSTRACT / 133

부록 설문지 / 137

표 목차

〈표 1-1〉 주요 연구 방법	6
〈표 2-1〉 국가균형발전특별회계 기본구조	14
〈표 2-2〉 「부담금관리 기본법」에 따라 설치하는 부담금(제3조 관련)	15
〈표 2-3〉 2021-2025 국가재정운용계획 재정혁신방향	18
〈표 2-4〉 2022년 문화체육관광부 부문별 편성내용	19
〈표 2-5〉 관광재정 재원별 구성현황	20
〈표 2-6〉 2022 관광진흥개발기금 세부사업 현황	21
〈표 2-7〉 관광부문 일반회계 구성현황	23
〈표 2-8〉 관광부문 특별회계 구성현황	24
〈표 2-9〉 관광부문 특별회계 계정별 세부사업 구성현황	25
〈표 2-10〉 관광진흥개발기금 연도별 수입 현황	27
〈표 2-11〉 관광진흥개발기금의 공공자금 관리기금 채무현황	28
〈표 2-12〉 관광분야 프로그램 명칭 변경내용	29
〈표 2-13〉 관광진흥개발기금 단위사업별 지출내역주1)	30
〈표 2-14〉 관광진흥개발기금 세부사업별 지출내역	31
〈표 2-15〉 관광진흥개발기금 지출유형 및 비중	32
〈표 2-16〉 관광진흥개발기금 자산, 부채, 순자산, 부채비율 현황	33
〈표 2-17〉 보조사업 연장평가의 평가항목 및 배점	36
〈표 2-18〉 신규보조사업 적격성 심사 체크리스트	37
〈표 2-19〉 부담금 평가항목	39
〈표 2-20〉 부담금 평가결과	39
〈표 3-1〉 중소기업지원사업 사전협의 절차	48
〈표 3-2〉 국토계획평가 평가별 수행방식	50
〈표 3-3〉 국토계획평가 평가대상 계획 리스트	51
〈표 3-4〉 주요 평가 내용	54
〈표 3-5〉 농림축산식품사업 주요 평가 내용	55
〈표 3-6〉 호주 승객 이동세(Passenger Movement Charge) 변경현황	61
〈표 3-7〉 현 영국 APD 부과 요금 현황	62

〈표 3-8〉 독일 항공세(Aviation Tax) 부과현황	63
〈표 3-9〉 주요국가별 출국세 현황	64
〈표 3-10〉 Types of tourist accommodation	67
〈표 3-11〉 총 증가세율 기준 주정부 순위 현황	75
〈표 3-12〉 후쿠오카현·기타큐슈시·후쿠오카시 숙박세율	81
〈표 4-1〉 조사 개요	89
〈표 4-2〉 관광재정 확충대안 AHP 분석결과	91
〈표 4-3〉 관광재정 확충 대안별 종합결과	92
〈표 4-4〉 관광재정 확충대안 AHP 분석결과	95
〈표 4-5〉 관광재정 효율성 제고방안 중요성-시급성 분석	96
〈표 5-1〉 거리구간별 출국납부금 산정체계(안)	107
〈표 5-2〉 문화체육관광부 분야별 일반회계 편성액주1)	109
〈표 5-3〉 관광부문 일반회계 구성현황	110
〈표 5-4〉 부담금 신설과 관련된 심의항목	112
〈표 5-5〉 관광재정 지원사업 효율화 방안(안)	115
〈표 5-6〉 관광진흥개발기금 용자제도	120

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 수행방법 및 과정	7
[그림 2-1] 중앙·지방정부의 재정체계	12
[그림 2-2] 관광진흥개발기금 연도/자원별 수입비중(결산액 기준)	27
[그림 2-3] 문화체육관광부 자체평가 추진절차	35
[그림 3-1] 국민건강증진기금 민간보조사업 성과평가 관리 추진체계	56
[그림 3-2] 호텔에 부과되는 주정부 숙박세 및 판매세 분포	74
[그림 3-3] 숙박세 수입액	77
[그림 3-4] 숙박세 납세의무자 추이	77
[그림 4-1] 관광자원확충별 대안평가	93
[그림 5-1] 관광재정 확충 및 효율성 제고 방향	104
[그림 5-2] 관광부문 재정사업 평가제도 추진체계(안)	116

관광재정 확충 및 효율성 제고 방안

제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

가. 국가 재정기조 변화에 부응한 관광부문 재정정책의 전환

새 정부의 경제정책방향은 저성장을 극복하고 성장과 복지의 선순환을 목표로 하며 민간중심의 역동경제, 미래를 대비한 선도경제와 같은 4대 정책방향을 제시하였다. 2023년도 정부 예산의 기본방향은 건전재정기조의 전환과 함께 강력한 지출재구조화를 통해 재정을 충당하고 절감재원을 국정과제, 사회적 약자지원, 미래대비 투자, 국민안전 등에 집중적으로 투자하겠다는 계획을 발표하였다. 관광분야 국정과제로 제시한 '여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국'이라는 과제를 성공적으로 완수하기 위해서는 국정과제에 집중하며, 문화체육관광부 관광정책기조에 부합하는 핵심사업을 위주로 재정을 편성하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 목적 외 사업에 대한 구조조정, 저성과로 평가되는 사업에 대한 조치, 사업목적을 달성한 사업에 대한 조기종료 및 유사·중복사업에 대한 조정 등을 통해 예산활용의 효율성을 제고시킬 수 있는 방향으로 재정정책의 전환이 요구된다.

나. 자체财源의 건전성 악화 우려에 따른 방안 마련 시급

국회예산정책처(2020)에서는 2019년에 시작된 코로나19의 영향으로 관광산업에는 전반적인 피해발생과 더불어 관광진흥개발기금의 핵심 재원인 출국납부금과 카지노부담금과 같은 법정부담금의 감소가 발생했다. 이와 더불어 코로나19 피해 관광업체에 대한 긴급 금융지원으로 융자금의 상환유예를 실시하면서 융자원금회수도 2019년보다 감소하게 되었다. 이러한 수입악화에 대비하고 기금사업비를 확보하기 위해서 2020년 3차 추경에서 수입계획을 변경하여 국민체육진흥기금에서 400억 원을 전입받고, 공공자금

관리기금으로부터 2,300억 원을 차입하게 되었다. 코로나 이전에는 부채비율이 낮은 편에 속했으나 코로나19가 장기화되면서 2020년에는 부채비율이 50.3%로 증가하였다. 뿐만 아니라 2022년까지 인·아웃바운드 관광시장이 회복되지 않았기 때문에 정부수입을 공공자금관리기금에 의존할 수밖에 없는 상황으로 전개된 것이다. 주요 재원을 신규로 확충하여 재정건전성을 유지할 뿐만 아니라 안정적으로 재원을 조달할 수 있는 방안을 마련하여 관광부문 정책사업이 지속가능하면서 확장될 수 있는 계기를 마련하는 것이 중요하다.

다. 외부환경 변화대응과 미래투자를 위한 안정적인 재원확충 기반 마련

관광정책 추진을 위한 주요지출은 관광진흥개발기금에 절대적으로 의존하고 있으며, 주요 수입원은 출국납부금과 카지노납부금이 대표적이다. 두 재원은 외래관광객 수, 국민 국내관광객 출국자 수에 의해 결정되고 있으나 전례 없는 코로나19와 같은 이동제한 조치는 수입원의 악화를 초래하게 되었다. 기금의 설치목적에 따라 조성되고 지출행위가 이루어지고 있으나 도입 당시의 금액을 유지하고 있을 뿐만 아니라 거리·지불능력 등에 대한 차별없이 동일한 금액을 징수하고 있었다. 타 국가의 사례와 더불어 변화에 대응하면서, 관광부문에서의 재정투자가 규모를 확대하고 장기적으로 지속가능한 상태로 만들기 위해서는 재원확충체계를 재검토하고 필요 시 변경하는 방안도 검토되어야 한다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 관광재정의 확충과 효율성을 제고하기 위한 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 중앙재정과 관광재정의 역할과 현황을 살펴보고, 국내외 주요 사례 및 문헌조사를 통해 재정확충과 효율성을 제고하기 위한 정책수단을 조사하며 전문가의 의견을 수렴하여 현 상황에 부합되는 재정제도의 기본방향과 세부 추진방안을 도출하도록 한다. 마지막으로 제도와 관련하여 관광재정을 개선하기 위한 실효성 있는 정책추진 방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

가. 대상적 범위

본 연구에서는 국가재정의 개요와 함께 관광재정을 구성하는 일반회계, 특별회계, 관광진흥개발기금에 대해서 현황분석을 종합적으로 제시한다. 다만, 문화체육관광부 관광 국에서 관리하는 관광진흥개발기금에 대해 기금의 확충방안 마련과 효율적인 운용을 위한 정책방안 도출을 대상적 범위로 본다.

나. 시간적 범위

본 연구는 문화체육관광부에서 발간한 2015년 예·결산보고서와 더불어 재정집행계획, 기금관리 계획 등 2021년까지의 자료를 분석하도록 한다. 2020년에 본격적으로 시작된 코로나19가 재정에 미치는 영향을 파악하고자 한다.

다. 내용적 범위

본 연구는 관광재정 확충 및 효율성 제고를 위한 연구로서 내용적 범위는 재정의 역할과 현황에 대해서 살피고, 국내외 주요사례 및 문헌조사를 통해 그간 제시되었던 정책방안을 종합한다. 관광 및 재정분야 전문가들을 대상으로 재정의 확충과 효율화 관점에서 추진할 수 있는 정책방안에 대해서 폐쇄형과 개방형 문항을 복합적으로 설계하여 조사 및 분석을 실시하도록 한다. 전문가들의 의견을 참고하여 관광재정분야에서 추진할 수 있는 정책방안을 제시하고자 한다.

2. 연구 방법

관광재정에 포함되는 일반회계, 특별회계 및 관광진흥개발기금을 대상으로 현황을 분석하며, 현재 상태에 대한 진단을 실시한다. 국내 문헌과 국외사례조사를 바탕으로 관광재정의 확충과 효율화 관점에서 정책대안들을 정리하고, 전문가 조사를 통해서 정책방안에 대한 의견조사 등을 실시하도록 한다. 본 연구에서는 현황 및 추세분석, 문헌조사, 국외사례조사, 전문가 설문조사를 연구의 방법으로 적용하였다.

관광재정은 일반·특별회계인 조세와 관광진흥개발기금으로 구성되어 있는데, 본 연구에서는 관광진흥개발기금을 중심으로 정책방안을 제시하도록 한다. 조세성격의 회계와는 달리 부담금의 수입구조는 정책당국의 성과에 따라 좌우되고, 정책처치의 대상이 될 수 있기 때문이다.

현황분석에서는 관광진흥개발기금의 수입 및 지출구조, 지출유형, 부채비율을 파악하도록 한다. 또한, 선행연구 검토와 국외사례를 중심으로 정책대안을 추출하여 전문가 조사를 실시하여 의견을 취합한다. 마지막으로 관광진흥개발기금의 조성 및 운영환경에 맞게 정책대안을 구체화시키는 과정을 수행하도록 한다.

〈표 1-1〉 주요 연구 방법

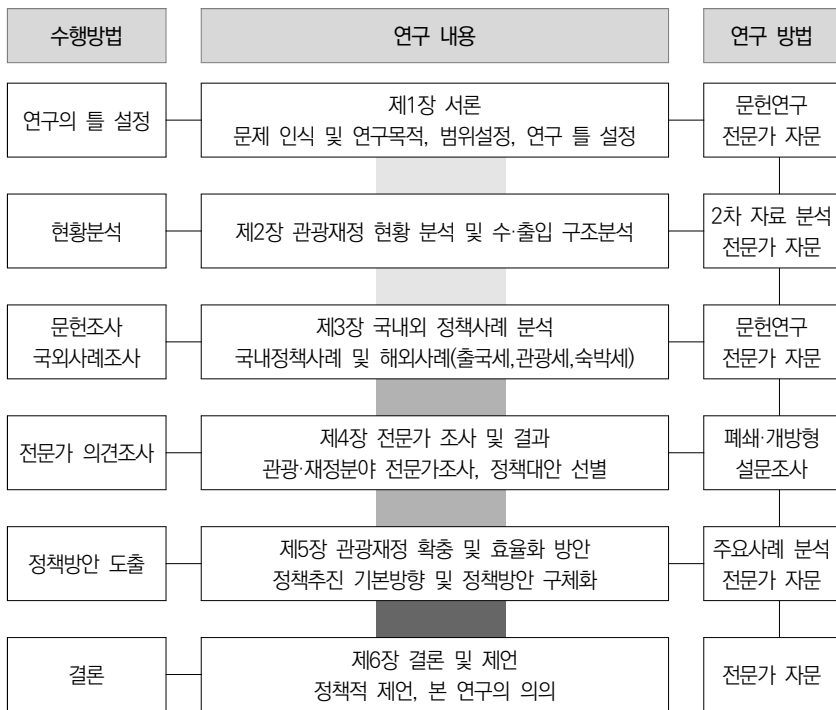
구분	개요	주요 목적 및 내용
현황분석	<ul style="list-style-type: none"> - 대상 : 관광분야 일반회계·특별회계·관광진흥개발기금 - 기간 : 2015년 ~ 2025년 - 자료 : 해당년도 예산 및 결산자료 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 수·출입 구조, 지출유형 및 부채비율 등 현황분석
문헌조사	<ul style="list-style-type: none"> - 대상 : 재정분야 확충·효율화 정책 연구보고서 - 기간 : 2010년 ~ 2021년 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전문가 설문조사 대안설계 ◦ 정책대안 세부내용 구성
국외 사례조사	<ul style="list-style-type: none"> - 대상국가 : 미국·유럽·일본·동남아시아 - 조사내용 : 관광세 및 숙박세 세부 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전문가 설문조사 대안설계 ◦ 정책대안 세부내용 구성
전문가 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> - 대상 : 재정분야 확충·효율화 정책 연구보고서 - 기간 : 2022년 10월 ~ 11월 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 확충·효율화 방안 평가 ◦ 정책대안 세부내용 구성

3. 연구 수행체계

본 연구는 국가의 재정기조 반영, 관광진흥기금의 건전성 악화 우려, 경기회복을 위한 관광재정을 안정적으로 유지하기 위해 확충과 효율성을 제고하기 위한 정책방안 연구로서 크게 여섯 부문으로 구성하여 연구를 수행하였다. 수행체계는 다음과 같다.

첫째는 문제인식의 단계로서 연구의 목표와 범위 및 방법을 설정한다. 두 번째는 현황 분석의 단계로서 관광진흥개발기금의 수지구조 분석, 부채비율을 제시함으로써 재정운용상의 상황을 진단하였다. 셋째는 문헌분석과 국외사례 분석을 통해서 그동안 제기되었던 정책대안을 종합적으로 정리하였다. 넷째는 전문가조사를 통해서 발굴된 대안에 대한 전문가적 판단을 통해 대안을 선별하는 과정을 수행하였다. 다섯 번째는 도출된 정책대안을 구체화하여 정책방안을 제시하고 마지막으로 결론과 추가적인 제언을 제시하였다.

[그림 1-1] 연구의 수행방법 및 과정



관광재정 확충 및 효율성 제고 방안

제2장

관광재정 현황 및 재정사업 평가제도 분석

제1절 국가재정의 개요

1. 재정의 개념 및 기능

정부재정이란 개별경제 주체의 입장에서 경제활동을 하는 것이 아니라 전 국민의 총 효용을 극대화시키거나 국민이 얻는 개별효용을 합계한 전 국민의 총효용을 극대화할 수 있게 하는 것이라 할 수 있다. 공공의 욕구를 충족시키는 데 필요한 수단을 통해 재원을 조달하고, 관리하며 사용하는 모든 경제활동을 의미한다. 즉 재정은 국가나 지방자치 활동의 재정적 토대를 이루게 되는 것이다.

국민경제를 이루고 있는 주체는 정부, 기업 및 가계로 구분한다. 정부는 기업과 가계로부터 조세 등을 기반으로 공공재와 공공서비스 제공을 위해 지출활동을 하며, 이러한 정부부문의 경제활동을 통칭하여 재정이라고도 표현한다(국회예산정책처, 2010). 하연섭(2008)은 정부의 재정활동에 대해서 기본적으로 정부가 국민으로부터 세금을 걷고 이를 바탕으로 국민을 위해 예산을 사용하는 일련의 활동으로 일컫고 있다. 즉, 재정은 경제를 이루고 있는 정부가 전 국민의 총 효용 극대화를 위하여 하는 정부의 경제활동이다.

재정의 기본적인 기능은 시장실패를 보완하기 위한 수단으로 자원분배, 소득분배, 그리고 경제 안정 및 성장기능의 세 가지로 구분한다.

첫 번째로 정부재정을 바탕으로 기업과 가계의 주체에게 경제적 자원을 적절히 배분하여 주어진 예산제약에서 사회후생을 극대화시키기 위해서 자원을 배분한다. 효율적인 자원배분을 통해서 우리 사회가 최대의 경제적 후생을 달성할 수 있어야 한다. 정부는 공공재에 대해서 정부가 직접 생산하여 공급하거나 외부성이 존재하는 재화나 서비스는 비효율성을 제거하기 위해서 다양한 재정수단을 활용하기도 한다. 두 번째는 생산된 재화와 서비스를 공평하게 배분하는 기능을 담당한다. 하지만 재정의 소득분배와 자원배분은 상충관계가 있기 때문에 적절한 정책적 조합이 요구된다. 마지막으로 재정정책은 경제성장, 물가안정, 실업축소 및 국제수지균형 등의 경제목표를 실현시키거나 환경을 조

성하기 위해 사용된다.

통상적으로 시장에 의해서 자원 배분의 효율성, 공평한 소득분배가 이루어졌을 때에는 정부의 시장개입 필요성에 대한 논의가 형성되지 않는다. 이와 반대로 정부가 시장에 개입한다고 하더라도 시장에 의한 자원배분이나 소득분배보다 더 나은 결과를 만들어 낼 수 있다는 보장도 없다. 다만, 정부에 의한 자원배분과 소득분배의 비교를 통해 정부가 시장에 개입해야 하는가에 대한 판단근거를 제공해주는 역할을 하기도 한다.

정부가 더 나은 사회적 후생을 만들기 위해서 선택할 수 있는 수단은 다양하게 존재한다. 하연섭(2008)에 따르면 특정한 소비활동이나 생산활동을 줄이는 것이 필요하다고 판단된다면 세금을 부과할 수 있으며, 특정한 활동을 촉진하기 위해서는 보조금을 지급 하기도 한다. 또한, 규제를 통한 서비스를 금지시키거나 전반적인 축소를 담당하기도 하며, 정부가 직접 사업을 통해 국민과 기업에 서비스를 제공할 수 있다.

재정에 대해서는 운용의 주체·수단 및 재정활동의 성격에 따라서 구분할 수 있다. 재정을 운용하는 주체는 크게 중앙재정과 지방재정으로 구분할 수 있다. 중앙정부의 재정은 중앙정부에서 수행하는 재정활동을 의미하며, 지방정부재정은 지방자치활동에 따른 재정과 교육자치에 기초한 지방교육재정을 포괄하고 있다.

[그림 2-1] 중앙·지방정부의 재정체계



출처 : 조세재정연구원 홈페이지

또한, 재정을 운용하는 수단에 따라서 예산과 기금으로 구분하며, 예산은 일반회계와 특별회계를 포괄한다. 국회의 의결대상은 중앙정부재정에 속하는 일반회계와 특별회계인 예산과 기금이다. 형식적인 의미로 「헌법」, 「국회법」, 「국가재정법」에 의거하여 정부가 일정한 형식에 따라서 편성하고 국회의 심의와 의결을 통해 확정된 국가재정의 계획

을 의미한다. 재정활동은 본질적으로 정부의 수입과 지출의 활동을 의미한다. 모든 재정 운용수단은 수입과 지출로 구성되며, 「국가재정법」에서는 예산의 수입은 세입으로, 지출은 세출로 규정하고 기금은 수입과 지출로 구분하고 있다.

2. 재정관련 법체계

가. 국가재정법

국가의 수입과 지출을 관리하는 기본 제도를 규정하고 있는 「국가재정법」이 가장 기본이 되는 법률이다. 이 법은 재정운용의 일반원칙, 예산 및 기금의 편성·집행·결산 성과 관리 및 국가채무 등에 대해 규정하고 있다. 2006년 10월 4일 법률 제8050호로 제정되어 2007년 1월 1일부터 시행되었다. 국가재정법은 총 7장으로 구성되어 있으며, 총칙·예산·결산·기금·재정건전화·보칙·벌칙으로 구성되고, 특별회계설치 근거법률, 기금설치 근거법률, 금융성 기금의 목록을 별표로 제시하고 있다.

국가재정법 제4조(회계구분)에서는 국가의 회계를 일반회계와 특별회계로 구분하며, 일반회계는 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출을 충당하기 위하여 설치하며, 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리가 필요가 있을 때에 법률로서 설치하되, 동법 별표1에 규정된 법률에 의하지 않고는 설치할 수 없음을 명시하고 있다.

국가재정법의 제정 당시 법안의 제안이유에 따르면, ① 구 「예산회계법」 및 구 「기금관리기본법」을 통합하여 국가 재정운용의 기본법을 재정함으로써 새로운 재정운용의 틀을 마련하고, ② 국가재정운용계획 수립, 예산총액배분 및 자율편성제도, 성과관리제도 도입 등을 통하여 재정의 효율성을 도모하며, ③ 재정정보의 공표 확대, 조세지출예산제도의 도입 등에 의해 재정의 투명성을 제고하고, ④ 추경편성요건의 강화, 국가채무관리계획의 수립 등을 통하여 재정의 건전성을 확보하려는 것임을 밝히고 있다.

나. 국가균형발전 특별법

우리나라의 특별회계는 2022년 3월 25일 기준 「국가균형발전 특별법」을 포함하여 17개의 특별회계설치 근거법률에 따라 설치 및 운영하고 있다. 이 법은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지하기 위하여 설치되었으며 동법 제5장에서 국가균형발전특별회계에 대해 설치, 관리·운용, 지역자율계정과 지역지원계정의 세입과 세출 등에 관한 세부적인 내용을 다루고 있다. 기본구조상 지역 연계투자로 효율화가 가능한 사업을 균형발전 특별회계에서 수행하는 것으로 다루고 있다.

관광분야 특별회계의 주요 재원으로 활용되고 있는 「국가균형발전 특별회계」는 국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위해 회계를 설치하였으며, 지역자율계정, 지역지원계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정으로 구분되어 있다.

지역자율계정, 세종특별자치시계정 및 제주특별자치도계정의 세부사업들은 지역의 일반적인 개발사업으로 각 시·도, 시·군·구에서 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하여 운영하는 사업이다. 균형발전특별회계 안에서도 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업은 지역자율계정에 포함하고 있다.

지역지원계정은 광역협력권 지원을 위한 시·도간 연계사업 등 국가적 우선순위가 높은 사업으로 각 부처가 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성한다. 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업은 지역지원계정에 포함하여 운영되고 있다.

〈표 2-1〉 국가균형발전특별회계 기본구조

편성방식 \ 계정		지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지자체 자율편성	시·도	① 시·도 자율편성사업		③ 시도, 시군구 자율편성사업	④ 시도, 시군구 자율편성사업
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업			⑤ 특별지방행정 기관이관사무 수행경비
부처직접편성			⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

자료 : 2022년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침 (국가균형발전위원회)

다. 부담금관리 기본법

「부담금관리 기본법」은 예산 및 기금의 세외수입인 부담금에 대해 규정하고 있다. 부담금이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금 등 그 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 말한다. 부담금은 국가재정수입의 중요한 수단으로서, 특별회계나 기금의 주요 재원이지만, 국민과 기업의 입장에서는 경제적 부담이 되므로 그 납설을 방지하기 위해 「부담금관리 기본법」 별표에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없다.

부담금은 이른바 준조세에 해당되는 성격의 것으로 국민의 부담이 되므로, 「부담금관리 기본법」이 부담금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 부담금 운용의 공정성과 투명성을 확보하여 국민의 불편을 최소화하고 기업의 경제 활동을 촉진하기 위하여 제정되었다. 즉, 부담금 설치의 제한, 부담금의 부과요건, 부담금부과의 원칙(필요최소한 부과의 원칙, 이중부과 금지 원칙 등), 부담금 존속 기한의 설정(10년 이내), 가산금, 권리구제절차, 부담금의 신설에 관한 부담금 운용심의위원회의 타당성 심사, 부담금운용종합보고서의 국회 제출, 부담금운용의 평가 등의 조항을 규정하고 있다.

「국가재정법」에서는 기금의 설치근거법률을 규정하고 있으며, 「부담금관리 기본법」에서는 동법에 따라 설치할 수 있는 부담금을 제시하고 있다.

〈표 2-2〉 「부담금관리 기본법」에 따라 설치하는 부담금(제3조 관련)

명칭	근거법률
출국납부금	「관광진흥개발기금법」 제2조 제3항 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제246조 제3항
카지노사업자 납부금	「관광진흥법」 제30조 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제245조 제3항
이용자 분담금	「관광진흥법」 제64조
원인자 부담금	「관광진흥법」 제64조

자료 : 「부담금관리 기본법」에서 관광진흥개발기금법 또는 관광진흥법에서 규정하고 있는 부담금만 발췌

라. 관광진흥개발기금법

「관광진흥개발기금법」 제1조(목적)에서는 관광사업을 효율적으로 발전시키고 관광을 통한 외화 수입의 증대에 이바지하고자 설치하게 되었다. 해당법은 1972년 관광진흥개발기금법이 제정되었으며, 재원은 정부출연금, 카지노납부금, 출국납부금, 보세판매장 특허수수료 및 기타 운용 수입금 등으로 운영된다.

관광진흥개발기금 설치 원년인 1973년부터 8차례의 정부출연금 약 400억 원 규모가 투입되었다. 출국납부금은 관광진흥개발기금의 주요재원으로 1997년부터 부과되기 시작하였으며, 준조세¹⁾의 성격으로 정의할 수 있다. 또한, 카지노부담금은 내국인 카지노 1개 사업장(강원랜드), 외국인 전용 카지노 8개 사업자(파라다이스 등) 총 9개 사업자에 대하여 총 매출액의 10% 범위 안에서 일정비율의 부담금을 부과하도록 규정하고 있다. 다만, 전년도 매출액을 기준으로 납부금을 결정하기 때문에 1년의 시차가 발생한다.

관광진흥개발기금은 다음과 같은 용도에 따라 대여(貸與), 출연 또는 보조할 수 있다.

「관광진흥개발기금법」

제5조(기금의 용도) ① 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 대여(貸與)할 수 있다.

1. 호텔을 비롯한 각종 관광시설의 건설 또는 개수(改修)
2. 관광을 위한 교통수단의 확보 또는 개수
3. 관광사업의 발전을 위한 기반시설의 건설 또는 개수
4. 관광지·관광단지 및 관광특구에서의 관광 편의시설의 건설 또는 개수
- ② 문화체육관광부장관은 기금에서 관광정책에 관하여 조사·연구하는 법인의 기본재산 형성 및 조사·연구사업, 그 밖의 운영에 필요한 경비를 출연 또는 보조할 수 있다.
- ③ 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대여하거나 보조할 수 있다.
 1. 국외 여행자의 건전한 관광을 위한 교육 및 관광정보의 제공사업
 2. 국내외 관광안내체계의 개선 및 관광홍보사업
 3. 관광사업 종사자 및 관계자에 대한 교육훈련사업
 4. 국민관광 진흥사업 및 외래관광객 유치 지원사업
 5. 관광상품 개발 및 지원사업
 6. 관광지·관광단지 및 관광특구에서의 공공 편의시설 설치사업
 7. 국제회의의 유치 및 개최사업
 8. 장애인 등 소외계층에 대한 국민관광 복지사업
 9. 전통관광자원 개발 및 지원사업

1) 일반적으로 준조세(Quasi-tax)는 '국가나 지방자치단체 등 행정의 주체에 의해 강제적으로 부담하게 되는 경제적 부담 중 주세를 제외한 것'이라 광의의 의미로 정의할 수 있다(손원익 외, 1998)

3. 재정계획의 체계

가. 국가재정운용계획

국가재정운용계획은 재정운용의 효율성과 건전성을 제고하기 위하여 당해 회계연도를 포함한 5회계연도에 대한 재정운용목표와 방향을 제시하는 재정운용 계획을 말한다.

2004년에 4대 재정개혁을 추진하여 국가재정운용계획을 비롯한 총액배분자율편성제도(Top-down), 성과관리제도, 디지털예산회계 시스템(dBrain) 등을 도입하여 선진 재정운용시스템을 구비하게 되었다. 자원배분에 있어 중기적 시각의 필요성이 대두됨에 따라 1982년부터 중기재정계획을 작성하였으나, 초기의 중기재정계획은 재정적자 전망 및 적자축소 계획을 위한 재정정책 방향 제시가 중심이었고 예산편성 시 재정당국의 내부 참고자료로만 활용되었다.

국가재정운용계획의 도입으로 기존 단년도 예산 편성에서 벗어나 거시경제 및 재정여건에 대한 전망을 바탕으로 재정수지·국가채무 등 재정운용의 목표를 사전에 설정하고 전략적인 자원배분 방향을 제시함으로써 보다 안정적이고 예측 가능한 재정정책의 추진이 가능하게 되었다. 또한, 국가재정운용계획은 계획 수립 이후의 경제상황과 재정 여건 변화를 반영하여 매년 수정·보완하는 연동방식으로 운용하여 환경변화에 따라 재정을 탄력적으로 운용할 수 있도록 하였다.

전략적 자원배분과 중장기 재정건전성 관리를 더욱 강화하기 위하여 2007년부터는 국가재정법에 따라 국회에 제출하고 있다. 2010~2014년 국가재정운용계획부터 수입을 국세·세외수입·기금수입으로 세분화하고, 통합재정수지의 전망, 근거 및 관리계획을 제시하였으며, 전년도 계획 대비 변동사항 등에 대한 평가·분석보고서, 중장기 기금재정관리계획, 국가채무관리계획을 첨부서류로 국회에 제출하게 되었다.

국가재정운용계획의 수립절차는 전년도 12월에 국가재정운용계획 수립지침을 마련하여 각 부처에 통보하고, 각 부처는 부처별 중기사업계획서를 작성하여 당해연도 1월까지 기획재정부에 제출한다. 대통령 주재로 국무위원 등이 참여한 국가재정전략회의를 개최하고, 국가재정운용계획 수립지원단, 재정운용전략위원회, 분야별·지역별 예산협의회, 재정정책자문회의 등을 통해 재정전문가, 중앙부처 및 지방자치단체 등 각계의 의견을 수렴하는 절차를 갖는다. 기획재정부는 당해연도 국가재정운용계획 수립방향을 국회 기

획재정위원회에 보고하고 2022년 예산안과 함께 국무회의 심의를 거쳐 국회로 제출한다.

국가재정운용계획에서는 먼저 경제·재정운용 여건에 대해서 대내·외 경제여건, 재정 운용의 여건을 바탕으로 작성된다. 또한, 재정운용의 기본방향, 중기재정전망 및 재정운용 목표, 분야별 자원배분방향에 대한 내용을 토대로 목표기간에 해당하는 재정운용 방향을 제시한다. 이러한 여건을 종합적으로 검토한 상황에서 부처와 전문가들의 의견을 바탕으로 분야별 투자방향에 대해서 작성한다. 마지막으로 재정의 혁신방향에 대해서 ① 수입기반의 확충, ② 재정지출 효율화, ③ 재정관리체계 혁신, ④ 중장기 재정위험관리 강화, ⑤ 재정운용의 투명성·민주성을 강화하기 위한 방안을 제시하고 있다.

〈표 2-3〉 2021-2025 국가재정운용계획 재정혁신방향

구분		추진방향	세부내용
수입기반 확충	1) 세입기반 확충	과세기반정비	국제거래 세부담 회피차단, 가상자산 은닉방지
		조세지출효율화	심층평가, 부처자율평가 등 성과평가 제도 운영
	2) 세외수입 확대	국유일반재산 매각 확대	활용계획이 없는 국유재산의 매각
		국유재산특례 관리강화	국유재산 사용료 감면, 양여에 대한 관리강화
		정부출자기업 배당수입 확대	정부출자기업의 안정적 경영과 투자 등 수입확대
		연채채권 관리	국가채권 관리사무에 대한 성과평가제도 실시
	3) 민간자본 적극활용	대상시설 다양화	노후기반시설에 대한 민간투자사업 발굴
		사업방식 다변화	수익형, 임대형, 혼합형의 신규 민자방식 도입
		부대사업 활성화	본 사업 외 부대사업 활성화 수익 도모
재정지출 효율화	1) 지출 구조조정	지출 구조조정 추진	한시증액사업, 저성과사업 등 구조조정 실시
		재정사업 심층평가 추진	심층평가 실효성 확보를 통해 비효율 사업 정리
		핵심사업평가 추진	핵심사업에 대한 평가결과의 환류 강화
		보조사업 평가	보조사업 평가제도 운영을 통해 사업효율화
	2) 협업예산 활성화		파급효과가 큰 핵심사업을 토대로 협업예산 강화
	3) 민간의 창의 활용	민간참여개발제도 개선	개발가능한 국유재산의 범위확대, 한도 증가
		국유지 장기대부 민간개발	국유지 위탁개발사업 대상 민간사업자 대부
		민투사업 간소화/인센티브 확대	사업기간 단축 및 산업기반신용보증한도 증액

자료 : 「2021-2025 국가재정운용계획」내 제5부 재정혁신방향 일부를 발췌함

나. 문화체육관광부 예산·기금운용 계획

문화체육관광부는 일반회계, 특별회계 및 6개의 기금²⁾에 대한 편성방향, 규모, 사업 내용을 제시하고 있다. 2022년 예산편성 방향은 첫째, 문화·체육·관광 분야 피해 극복과 국민 일상 회복, 둘째, 신 한류진흥과 문화·체육·관광 산업 미래 시장 육성, 마지막으로 문화균형발전 촉진 및 문화향유 기반 확대를 위해 예산 편성의 방향을 제시하였다.

부문별 중점 편성 내용에 따르면 문화예술부문에서는 전통문화산업 발전 기반 조성, 한국어 진흥 및 국제문화 교류확대를 통한 신한류 지속 확산, 예술인 복지향상 등이며, 콘텐츠는 정책금융확대, 핵심문화기술 확보를 통한 문화산업 신시장 창출에 집중할 계획이다. 관광분야는 관광시장 조기 회복 유도를 위한 매력있는 관광콘텐츠 홍보, 편의성 제고 등에 대해 전방위로 지원할 예정이며, 코로나19로 일상에 지친 국민에게 관광을 통한 삶의 질 향상 및 침체된 관광업계에 금융 지원을 통한 조기 회복을 유도할 뿐만 아니라 지역 관광 활성화 기반 조성 및 관광산업 역량 강화를 추진하고 고부가 융·복합 관광산업 육성으로 관광산업의 국제경쟁력을 제고하고자 예산을 편성하였다.

이는 전년 최종예산 1조 5,698억 원에서 약 1,202억 원(7.7%)이 감소하였는데, 전체 사업에 대한 감액조정과 3대 문화권 생태관광기반 조성사업, 핵심관광지 육성사업, 국내 여행 활성화 지원사업, 융복합 관광서비스 사업화지원(R&D)이 종료되었다. 반면 2022년에는 관광서비스 혁신성장 연구개발(R&D)사업이 새롭게 편성되어 추진되고 있다.

〈표 2-4〉 2022년 문화체육관광부 부문별 편성내용

(단위 : 억 원, %)

구분	2021년				2022년 예산 (C)		전년 본예산 대비 (C-A)		전년 최종예산 대비 (C-B)	
	본예산(A)		추경·수정(B)							
합계	68,637	100	72,957	100	73,968	100	5,331	7.8	1,011	1.4
문화예술	22,165	32	23,299	32	24,975	34	2,810	12.7	1,676	7.2
콘텐츠	10,259	15	10,935	15	11,455	16	1,196	11.7	520	4.8
관광	14,998	22	15,698	22	14,496	20	△502	△3.3	△1,202	△7.7
체육	17,594	26	19,443	27	19,303	26	1,709	9.7	△140	△0.7
문화행정일반	3,621	5	3,582	5	3,739	5	118	3.3	157	4.4

자료 : 2022년 예산·기금 운용계획(문화체육관광부).

- 2) 문화체육관광부는 일반회계, 특별회계(국가균형발전특별회계, 아시아문화중심도시조성특별회계)와 함께 6개의 기금(문화예술진흥기금, 영화발전기금, 지역신문발전기금, 언론진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금)에 대해 편성방향, 규모, 주요 사업내역을 예산·기금운용계획 개요에서 제시하고 있다.

관광분야의 재정은 예산(일반·균특)과 관광진흥개발기금으로 구성되어 있다. 최근 5년간 예산편성내역을 보면 전체 관광재정은 1조 4천억 규모 수준에서 운영되고 있다. 가장 큰 비중을 차지하는 것은 관광진흥개발기금으로 매년 증가추세를 나타내고 있다. 2018년에는 관광진흥개발기금의 재정 구성비율이 약 70%의 규모로 구성되어 있었으나 2020년부터 재정구성비율이 크게 증가하고 있었다. 특히 2022년에는 균형발전 특별회계의 지역지원계정의 3대 문화권 문화생태관광기반조성 사업이 종료되면서 특별회계 예산은 750억 원으로 감소되었고, 관광진흥개발기금의 비중이 94.5%까지 상승하게 되었다. 다시 말해서 관광분야에 투입되는 재원은 관광진흥개발기금이 절대적인 수준으로 관광진흥개발기금 재원의 안정적이고 지속가능한 운영이 더욱 강조되고 있다.

〈표 2-5〉 관광재정 자원별 구성현황

(단위 : 억 원, %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
일반회계	17	0.1	22	0.2	40	0.3	38	0.3	44	0.3
균형발전 특별회계	4,377	31.3	4,102	29.1	1,723	12.8	1,668	11.2	750	5.2
관광진흥개발기금	9,599	68.6	9,979	70.7	11,687	86.9	13,250	88.6	13,659	94.5
계	13,995	100.0	14,098	100.0	13,450	100.0	14,956	100.0	14,454	100.0

자료 : 연도별 예산·기금운용계획(문화체육관광부)

다. 관광정책국·관광산업정책관 재정집행계획

문화체육관광부 관광분야를 담당하고 있는 관광정책국과 관광산업정책관은 부문별 재정집행계획을 발표하고 있다. 관광재정에 투입되는 프로그램, 단위사업, 세부사업의 구성에 대해서 공개하고 있다.

2022년 일반회계는 관광외교역량강화, 저개발국관광지도자 벤치마킹 사업연수, 지속가능 관광발전 지원사업을 수행하기 위해 43억 8천만 원을 편성하였다. 균형발전특별회계 지역지원계정에서는 중부내륙권 관광개발, 한반도 생태평화벨트 조성, 서부내륙권 광역관광개발, 충청유교문화권 광역관광개발, 기업도시진입도로지원 사업에 대해서 지역지원계정에서 지원하고 있으며, 제주관광진흥지원사업을 제주계정으로 편성하였다.

관광진흥개발기금은 관광진흥기반확충, 국내관광활성화, 외래관광객유치, 관광산업 활성화 프로그램으로 구분하며, 9개의 단위사업과 32개의 세부사업으로 나뉘어 있다.

〈표 2-6〉 2022 관광진흥개발기금 세부사업 현황

프로그램명	단위사업명	세부사업명	금액
관광진흥 기반확충	관광자원 활성화	○ 관광자원 기반조성	50,446
국내관광 활성화	관광인프라 조성	○ 전통문화체험 지원	34,748
		○ 한국형 생태녹색관광 육성	16,911
		○ 도시관광 및 산업관광 활성화	35,431
	국내관광 육성지원	○ 관광안내체계구축지원	8,424
		○ 문화관광축제지원	4,164
		○ 국내관광 역량 강화	46,736
		○ 스마트관광 활성화	48,971
		○ 공간정보기반 실감형 콘텐츠 융복합·융합현실제공 기술개발(R&D)	632
		○ 관광서비스 혁신성장 연구개발(R&D)	4,425
	출국납부금 징수위탁	○ 출국납부금 징수위탁	17,377
		○ 보세판매장 특허수수료 제주관광진흥기금 전출	385
	관광사업체 육성지원	○ 관광산업 육가지원(육자)	649,000
		○ 관광산업 육가지원(신용보증기관 출연)	10,000
외래관광객 유치	해외관광객 유치활동사업	○ 외래관광객유치 마케팅 활성화 지원	49,402
		○ 한국관광 해외광고	30,253
		○ 한국관광공사 운영지원	87,048
		○ 고품질 관광기반 조성	24,675
	해외관광 문화센터 건립지원	○ 한스타일 육성지원	12,571
		○ 한국문화관광연구원 운영지원	12,519
		○ 문화시설활용 외래관광객 유치	2,349
		○ 문화예술 해외교류	2,558
		○ 재외 한국문화원 거점별 특화사업	5,606
		○ 관광산업활성화를 위한 영화 로케이션 시범지원	360
		○ 공예관광산업 육성	5,528
관광산업 활성화	관광산업 활성화 지원	○ 관광활성화 기반구축	32,431
		○ 국민여가캠핑장조성	4,716
		○ 관광산업 인재발굴 및 전문역량 강화	19,981
		○ 관광사업 창업 지원 및 벤처 육성	76,354
	고부가가치 관광산업 육성	○ 의료 및 웰니스 관광 육성	11,951
		○ MICE산업육성지원	38,964
		○ 한국관광콘텐츠 활성화	20,378

자료 : 2022 관광부문 재정집행계획(문화체육관광부)

라. 관광진흥개발기금 운용계획

「국가재정법」, 「부담금관리 기본법」에 따라서 부담금을 규정하고 있는 법률의 소관 중앙행정기관의 장이 부담금 부과 및 사용계획, 평가결과의 이행계획 등을 수립하여야 하며, 기획재정부는 이를 바탕으로 부담금운용 종합계획서를 국회로 제출하여야 한다. 이를 위해 「관광진흥개발기금법」 제7조에서 기금운용계획안을 명시하고 있다.

관광진흥개발기금 운용계획은 일반현황, 운용계획, 부속명세서로 나누어 설명한다.

먼저 일반현황에서는 설치근거와 목적에 대해 제시하고 있으며, 법률제정 및 초기 자금에 대한 연혁을 나타내었다. 「관광진흥개발기금법」 제2조에서 조성 재원을 밝히고 있으며, 동법 제5조에서의 사용용도에서도 설명하고 있다.

관광진흥개발기금의 운용계획에서는 기금사업의 목표와 더불어 기본방향을 밝히고 있으며, 2022년 관광부문에서의 중점편성 방향을 제시하고 있다. 이와 더불어 수입과 지출에 대한 총괄표를 제시할 뿐만 아니라 수입과 지출에 대한 단위사업 계획을 밝히고 있다. 수입은 자체수입, 정부내부수입과 함께 여유자금회수로 구성되어 있다. 반면 지출은 사업비, 기금운영비, 정부내부지출, 여유자금 운용의 항목이며, 총 1조 8,734억 원의 계획을 수립하였다. 총 지출금액에서 경상지출과 용가지출을 포함한 사업비는 1조 3,653억 원으로 72.9%를 차지하고 있으며, 정부내부지출은 3,710억 원으로 약 20%로 지출이 구성되어 있다. 2022년에는 원금 3,184억원 상환과 더불어 527억원의 이자상환이 지출계획에 편성되어 있었다.

마지막으로 기금운용계획의 부속명세서에는 직접 및 간접투자에 대한 여유자금 운용 계획과 실적에 대해서 제시하고 있다. 2019년부터 2021년까지 관광진흥개발기금은 실적배당을 위한 간접투자만을 진행해온 바 있다. 특정시점에서 기금이 보유하고 있는 자산, 부채, 자산을 나타내는 대차대조표를 제시하고 있다. 또한 일정 기간 동안 발생된 이익과 이익을 발생하게 된 수익과 비용을 알기 쉽게 기록한 재무제표인 손익계산서와 함께 연도별 순자산변동표를 밝히고 있다.

제2절 관광재정 현황분석

1. 일반회계

일반적인 국가활동에 관한 세입·세출을 포괄하는 회계를 일반회계라 하며, 국가 예산은 보통 일반회계 예산을 지칭한다. 이러한 일반회계 예산은 국가 고유의 기능수행을 위해 필요한 예산인 까닭에 그 세출은 주로 국가의 존립과 유지를 위한 기본적 경비로 구성된다. 일반회계 세입은 크게 소득세·법인세·부가가치세 등 국세와 공기업주식매각 수입 등 세외수입, 국채발행 수입 등으로 구성된다. 일반회계 세출은 중앙행정기관의 운영비와 사업비가 포함되며 기능별로 분류하면 경제개발비, 교육비, 방위비, 사회개발비, 지방재정교부금, 일반 행정경비, 채무상환, 예비비 등으로 구성된다.³⁾

일반회계는 관광외교역량강화 사업과 더불어 개발도상국 관광지도자 벤치마킹 사업 연수, 지속가능관광 발전 지원사업과 같은 ODA 사업에 지속적으로 투입되었다. 전 세계적인 유행이었던 코로나19가 확산되어 추경을 통해 국내관광 활성화 지원사업과 관광산업 디지털 전문인력 양성사업을 편성하였다. 2020년과 2021년에는 약 350억 원 규모의 일반회계를 투입하여 관광분야 방역관리를 위한 재원으로 활용된 바 있다.

〈표 2-7〉 관광부문 일반회계 구성현황

(단위 : 억 원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
관광정책개발지원(4132)		3	1	3	184	63	
국내관광 활성화 지원(4237)						370	358
국제관광 교류(4331)	233	19	17	18	22	40	38
관광산업 디지털 전문인력 양성(4437)							72

자료 : 연도별 예산·기금운용계획(문화체육관광부)

3) KDI 시사용어 사전(<https://eiec.kdi.re.kr>)

관광분야에서 일반회계 재정투입은 통상 20~40억 원 정도로 개발도상국의 경제발전·사회발전·복지증진 등을 주목적으로 하는 정부개발 원조사업을 추진하는 경우에 투입되었다.

2. 국가균형발전 특별회계

특별회계는 국가의 회계 중 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하는 것을 말하며, 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당함으로써 일반의 세입·세출과 구분하여 계리할 필요가 있을 때 법률에 의해 설치될 수 있다. 특별회계 예산의 형식과 내용은 특례가 인정되지 않는 한 일반회계 예산에 준하게 되어 있다. 하지만 「예산회계법」상 필요한 경우에는 다른 규정을 법률로 정할 수 있고, 또 정부가 운영하는 사업에는 기업회계의 원칙을 적용하게 되어 있기 때문에 각 특별회계의 성격에 따라 일반회계와 다른 특례를 인정하고 있다.⁴⁾

〈표 2-8〉 관광부문 특별회계 구성현황

(단위 : 억 원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
관광자원개발(4151)	1,891	2,707	2,669	2,273	2,658	5	
광역관광자원개발(4153)	2,011	2,287	1,988	1,415	1,079	1,402	1,036
관광레저 개발 육성(4156)						241	401
관광레저 개발 육성(4551)	299	265	371	250			
계	4,201	5,259	5,028	3,938	3,737	1,648	1,437

자료 : 연도별 예산·기금운용계획(문화체육관광부)

「국가재정법」 제4조에서는 국가의 회계를 일반회계와 특별회계로 구분하고, 법률로써 설치를 엄격히 제한하고 있다. 문화체육관광부는 국가균형발전 특별법에 따르는 균형발전특별회계와 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법에 따른 아시아문화중심도시 특별회계에서 재원을 활용하고 있다. 균형발전특별회계는 「국가균형발전특별법」 제34조, 제35조에서 세입과 세출에 대해 규정하고 있다. 재정의 효과가 특정지역에 국한되고, 지자

4) KDI 시사용어 사전(<https://eiec.kdi.re.kr>)

체 자율성이 요구되는 사업은 지역자율계정에 포함하고, 경제·문화·관광 등 다양한 분야 및 권역의 협력에 필요한 사업은 지역지원계정에 포함된다.

균형발전 특별회계는 지역자율계정과 지역지원계정에서 각각의 세부사업으로 편성하여 사업을 진행하고 있다. 균형발전특별회계 지역자율계정 사업은 2020년부터 중앙사무와 예산이 지방으로 이양되면서 문화체육관광부에서는 해당 예산이 감액되어 편성되었고, 지역지원계정에 포함되어 있는 3대 문화권 생태관광조성기반, 중부내륙권 관광개발, 한반도 생태평화벨트 조성, 서부내륙권 광역관광개발, 충청유교문화권 광역관광개발 사업에 대한 예산이 포함되어 있다.

3대 문화권 생태관광 조성기반 사업은 2021년을 기준으로 대구·경북지역의 2개 시도, 24개 시·군에 대해서 70%의 정률로 지원하고 있으며, 개발사업 46개와 진흥사업 11개로 구성되어 있다. 2010년부터 2021년까지 총 2조 1,086억 원을 투입할 계획이며, 국비 1조 2,340억 원, 지방비 7,048억 원이 투입되고 있으며, 민자 1,699억 원으로 사업을 편성하였다. 국가개발사업에서 중앙정부의 재원은 58.5%, 지방정부의 재원은 33.4%, 민간자본이 8.1%로 구성되어 있다. 이외 중부내륙권, 한반도 생태평화벨트 조성 사업, 서부내륙권 광역관광개발사업에서도 일부 민자사업이 포함된 것을 확인할 수 있었다.

〈표 2-9〉 관광부문 특별회계 계정별 세부사업 구성현황

(단위 : 억 원)

	2018	2019	2020	2021
관광진흥기반 확충(지역자율)	2,548	2,435		
광역관광자원개발(지역지원)		1,268	1,500	1,178
3대문화권 생태관광조성기반	1,197	846	1,031	322
중부내륙권 관광개발	94	86	58	88
한반도 생태평화벨트 조성	101	152	92	115
서부내륙권 광역관광개발	86	153	199	411
충청유교문화권 광역관광개발		31	120	242

자료 : 연도별 예산·기금운용계획(문화체육관광부)

3. 관광진흥개발기금

가. 수입구조 분석

법에서 규정하는 관광진흥개발기금의 주요 재원은 출연금, 카지노납부금, 출국납부금 등이며, 관광진흥개발기금법 제2조에서 다음과 같이 규정하고 있다.

「관광진흥개발기금법」

제2조(기금의 설치 및 재원) ② 기금은 다음 각 호의 재원(財源)으로 조성한다.

1. 정부로부터 받은 출연금
2. 「관광진흥법」 제30조에 따른 납부금
3. 제3항에 따른 출국납부금
4. 「관세법」 제176조의2제4항에 따른 보세판매장 특허수수료의 100분의 50
5. 기금의 운용에 따라 생기는 수익금과 그 밖의 재원

문화체육관광부 기금결산보고서에 따라 관광진흥개발기금 수입원을 다시 분류하면 자체수입, 정부내부수입, 여유자금 회수로 구분할 수 있다. 자체수입은 법정부담금, 용자금 원금회수 및 기타수입으로 구분하고, 정부 내부수입으로는 일반회계 수입, 타 기금 전입, 공공자금 관리기금 차입이며, 마지막으로 여유자금 회수로 구분할 수 있다.

코로나가 유행하기 전인 2019년까지 관광진흥개발기금의 주요 재원으로 출국납부금과 카지노납부금으로 구성되는 법정부담금과 용자원금회수가 주된 재원이었다. 다음 <표 2-10>은 해당연도 기금결산서를 바탕으로 작성되었다. 2019년에는 출국납부금 4,000억 원과 카지노 납부금 2,697억 원⁵⁾으로 당시 조성금액이었던 1조 2천억 원의 약 53%에 해당되었다. 또한, 용자원금 회수금인 5,196억 원을 포함할 경우에는 95.5%에 해당될 정도로 관광진흥개발기금의 주요한 역할을 담당했었다.

코로나가 본격적으로 유행하기 시작한 2020년에는 출국납부금이 930억 원으로 전년 대비 76.9% 감소하였으며, 2021년에는 그보다 더 감소한 134억 원으로 2019년 기준 금액의 3.3% 수준밖에 미치지 못했다. 외래관광객 감소여파로 카지노 사업장 매출도 급격히 하락하여 전년대비 68.2% 하락한 858억 원이 부과되었다.

주요 관광재원이 급감하였으나 관광산업 피해지원과 회복을 정부사업을 추진하였으며, 부족한 재원을 보완하기 위해 공공자금 관리기금이 투입되었다. 2020년에는 2,300억 원, 2021년에는 1조 2천억 원의 규모가 차입된 상황이다.

5) 카지노부담금은 전년도 매출액을 기준으로 산정하고, 차년도에 납부하기 때문에 시차가 발생함.

〈표 2-10〉 관광진흥개발기금 연도별 수입 현황

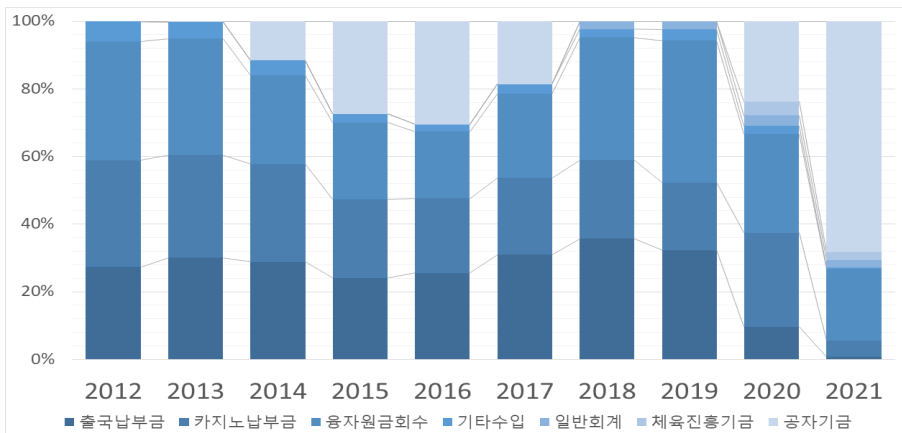
(단위 : 억 원)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
자체수입	7,924	8,038	9,599	10,512	12,078	6,690	4,963
법정부담금	5,164	5,511	6,332	6,350	6,477	3,627	993
출국납부금	2,633	2,960	3,648	3,841	4,006	930	134
카지노납부금	2,531	2,551	2,684	2,508	2,471	2,697	858
용자원금회수	2,482	2,284	2,937	3,899	5,196	2,836	3,706
기타(경상,재산)수입	278	242	329	264	405	227	86
정부내부수입	2,989	3,533	2,201	250	304	3,004	12,784
일반회계 수입		-	-	250	304	304	378
타기금 전입		-	-	-	-	400	400
공공자금 관리기금	2,989	3,533	2,201	-	-	2,300	12,007
여유자금회수	3,312	3,489	4,085	181	83	3,641	97
총 계	14,226	15,059	15,885	10,943	12,466	13,335	17,844

자료 : 연도별 세입·세출 결산보고서(문화체육관광부)

관광진흥개발기금의 주요수입원 중 법정부담금의 수입비중은 2015년 36.3%에서 2019년 52.0%까지 상승하였으나 코로나 팬데믹의 영향으로 5.6%까지 감소하였다. 정부사업 추진을 위해 공공자금관리기금을 차입하여 2021년에는 약 67.3%를 충당하였다.

[그림 2-2] 관광진흥개발기금 연도/재원별 수입비중(결산액 기준)



자료 : 연도별 세입·세출 결산보고서(문화체육관광부)를 바탕으로 저자 재구성

법정부담금 외 정부내부수입 내역을 살펴보면 2015년에는 공공자금 관리기금 예탁금을 회수하였으며, 2016년과 17년에는 각각 3,523억 원, 2,201억 원으로 총 5,724억을 차입한 상황이다. 다만 공공자금관리기금은 차입금리에 대한 부담이 존재하고, 2022년부터 2024년까지 8,317억 원을 상환해야 하는 재정적 부담을 안고 있다.

국회예산정책처(2021)에서는 문화체육관광부의 관광진흥개발기금 운용계획에서는 수입감소분에 대해서 2021년 제1차 추경 시 2,815억 원의 공공자금관리기금을 차입하는 등 부족한 재원을 공공자금관리기금에 의존하고 있는 것으로 예상했다. 문화체육관광부 2021년 결산보고서에서 따르면 2021년 예수원금은 약 1조 2천억 원 규모로 2021년 하반기에 약 6천억 원 규모가 추가로 차입되었을 것으로 예상된다.

또한, 관광진흥개발기금의 예수원금의 합계는 2022년 연초 기준 2조 2,623억 원에 해당되며, 2022년 3,183억 원을 상환하였을 경우 부채의 총 규모는 1조 9,440억 원에 달한다. 또한 이에 대한 이자는 대략 327억 원으로 추정할 수 있다.

〈표 2-11〉 관광진흥개발기금의 공공자금 관리기금 채무현황

(단위 : 억 원)

구분(회차)	예수원금	차입일	차입금리	차입기간	상환예정일	연도별 상환액
1	2,583	2015-08-04	2.246	7년	2022-06-09	3,183
2	600	2016-03-15	2.125	7년	2022-12-09	
3	1,200	2016-04-11	1.874	7년	2023-03-09	4,432
4	400	2016-06-21	1.874	7년	2023-03-09	
5	1,332	2016-12-20	1.480	7년	2023-09-09	
6	1,500	2017-03-15	1.786	7년	2023-12-09	
7	701	2017-12-27	2.188	7년	2024-09-09	701
8	2,300	2020-07-28	1.432	10년	2030-06-09	
9	3,000	2021-01-19	1.547	10년	2030-12-09	
10	2,815	2021-04-06	1.730	10년	2031-03-09	
계	16,431					

자료 : 2020회계연도 결산 [문화체육관광위원회] (국회예산정책처, 2021)을 바탕으로 저자 재구성

나. 지출구조 분석

국가재정법 제5조(기금의 설치)에서는 일반적인 세입세출예산 형태로는 당해사업의 목적을 효과적으로 달성할 수 없는 경우, 예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 재정을 탄력적으로 운영할 수 있도록 기금을 법률로써 설치할 수 있도록 하고 있다. 따라서 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요성이 인정되었을 경우에 설치할 수 있다. 따라서 기금의 지출측면에서 개별사업의 적정성에 대한 기본적인 원칙을 준수하는 범위에서 활용되어야 한다.

관광진흥개발기금은 관광사업의 효율적인 발전과 관광을 통한 외화수입을 증대하기 위한 목적에서 지출될 필요가 있다. 관광진흥개발기금의 지출을 파악하기 위해서 문화체육관광부의 연도별 결산보고서를 기준으로 분석하였다. 문화체육관광부의 예·결산보고서는 프로그램별로 지출 계획과 결산액을 명시하고 있다. 2021년 결산보고서 기준의 프로그램 명칭은 관광진흥기반확충, 국내관광활성화, 외래관광객유치, 관광산업활성화로 구성되어 있다. 문화체육관광부에서 제공하는 2012년 결산보고서를 기준으로 본다면 프로그램의 숫자는 동일하나 2018년까지는 관광진흥기반구축, 관광산업육성, 외래관광객유치, 관광산업기금용자의 명칭을 활용하다가 2019년 특별회계에 포함된 지역자율제정이 지방으로 이양되면서 조정되었다.

〈표 2-12〉 관광분야 프로그램 명칭 변경내용

프로그램 번호	프로그램명(~2018)	프로그램명(2019~)
4100	관광진흥기반확충	관광진흥기반확충
4200	관광산업육성	국내관광활성화
4300	외래관광객 유치	외래관광객유치
4400	관광산업 기금용자	관광산업활성화

자료 : 연도별 세입·세출 결산보고서(문화체육관광부)를 바탕으로 저자 재구성

- 6) 프로그램 예산제도(Program Budgeting System)는 성과지향의 예산체제로 첫째, 전략적 자원배분의 재정효과의 극대화를 목표로 하며, 둘째, 성과계획 예산에 반영하고 있는 예산집행의 성과를 측정하기 위한 제도로 사업별로 예산을 운용하는 방식이며 2007년에 도입되었다(열린재정 openfiscaldata.go.kr). 동 제도는 중앙정부의 기능을 중심으로 분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업으로 구분한다.

(분야·부문) 정부 기능의 대분류, 중분류

(프로그램) 동일한 정책목표를 달성하기 위한 단위사업의 묶음으로서 정책적 도립성을 가진 일정규모의 사업(단위사업) 원가가 집계되는 원가대상이자 중간 묶음이며, 정책목표 달성을 위한 수단으로서의 사업(세부사업) 투입품목과 단가를 기준으로 편성되는 재정사업의 기초단위로서 단위사업을 구성하는 사업내역

관광분야 프로그램 예산제도에서 형식상의 큰 변화는 관광사업체 용자지원(4400) 프로그램이 국내관광활성화(4200) 프로그램 내 단위사업인 관광사업체 용자지원 사업으로 재편되었다. 또한 관광안내체계구축지원(4162), 관광인프라조성(4163), 국제문화협력력을 통한 외래관광객 유치(4363), 공연예술 및 문화시설 활용 외래관광객 유치(4364) 등 단위사업은 특별회계 지역자율사업으로 이양시키고 문체부가 수행하는 자체사업에 대해서는 프로그램을 신설하고 목적에 맞게 재편하였다. 마지막으로 관광산업기금용자 프로그램은 관광산업활성화로 변경하고 단위사업을 관광산업활성화 지원과 고부가가치 관광산업 육성을 신설하여 사업목적에 맞도록 조정하였다.

관광진흥개발기금은 사업비, 정부내부지출, 기금운영비, 여유자금운용으로 구분할 수 있다. 2015년 기준 사업비는 1조 1,146억 원이 지출되었으며 2020년에는 1조 3,232억 원으로 가장 많이 지출된 것으로 나타났다. 2020년은 코로나 팬데믹 정점에 있었던 기간으로 관광산업 유지를 위해 다양한 사업들을 확장해 운영하였으며, 관광진흥개발기금의 용자사업을 4,355억 원에서 6,480억 원으로 확대하여 운용하였다.

〈표 2-13〉 관광진흥개발기금 단위사업별 지출내역^{주1)}

(단위 : 억 원)

구 분 ^{주2)}	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
사업비	11,146	11,331	11,848	10,328	10,378	13,232	12,001
관광진흥기반 확충사업	999	1,170	1,702	1,312	487	324	333
국내관광 활성화	996	940	1,295	1,160	6,031	8,739	6,910
외래관광객 유치사업	2,999	2,442	2,117	2,278	2,194	2,152	2,540
관광산업활성화	6,132	6,200	6,100	4,920	1,004	1,324	1,952
정부내부지출	20	579	634	658	663	675	266
공자기금 예수금 상환	20	79	134	158	163	175	266
타기금 전출		500	500	500	500	500	
계	11,146	11,331	11,848	10,328	10,378	13,232	12,001

주1) 해당자료는 062관(부문) 관광의 지출내역을 정리하였음. 065관(기금운영비), 9700항(여유자금운용)은 제외함.

주2) 프로그램명은 2021년 기준으로 작성하였으며, 2018년 이전에는 국내관광활성화는 관광사업 육성, 관광산업활성화는 관광산업 기금용자의 명칭으로 운용되었음

자료 : 연도별 예산 기금운용계획(문화체육관광부)

단위사업은 다시 세부사업으로 구분할 수 있으며, 2015년부터의 지출내역은 아래와 같이 제시하였다. 2018년 기준 세부사업을 보면 문화체육관광부의 지출은 관광자원 활성화, 관광안내체계 구축지원, 인프라조성, 관광상품 육성지원, 국내관광 육성지원 등의 사업을 추진하였으며 국제문화협력과 공연예술 및 문화시설 활용을 통한 외래관광객 유치사업을 추진한 바 있다. 균형발전특별회계가 지방자치단체로 이양되면서 프로그램과 단위사업, 그리고 하위 세부사업들의 조정이 이루어졌으며, 문화체육관광부 단위사업의 구성과 정책방향이 더욱 명확해진 것으로 보인다.

〈표 2-14〉 관광진흥개발기금 세부사업별 지출내역

(단위 : 억 원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
관광레저 개발 육성(4156)	-	-	-	-	155	-	-
관광자원 활성화(4161)	317	586	796	414	332	342	333
관광안내체계 구축지원(4162)	99	64	116	141	-	-	-
관광인프라 조성(4163)	583	519	790	758	-	-	-
관광행사 및 프로그램지원(4261)	92	72	61	52	-	-	-
관광인프라 조성(4262)	-	-	-	-	843	845	966
관광상품 육성지원(4263)	71	75	243	45	-	-	-
국내관광 육성지원(4264)	697	611	803	852	611	1,346	1,400
출국납부금 징수위탁(4266)	136	182	188	210	222	67	78
관광사업체 용자지원(4267)	-	-	-	-	4,355	6,480	4,467
해외관광객 유치활동사업(4361)	2,038	1,825	1,715	2,035	1,725	1,671	2,009
문화협력을 통한 외래관광객 유치(4362)	-	-	-	-	469	481	531
해외관광문화센터 건립지원(4363)	463	426	237	69	-	-	-
국제문화협력을 통한 외래관광객유치(4363)	172	161	145	151	-	-	-
공연예술·문화시설활용 외래관광객유치(4364)	326	30	21	23	-	-	-
관광사업체 용자지원(4461)	6,132	6,200	6,100	4,920	-	-	-
관광산업활성화 지원(4462)	-	-	-	-	496	841	1,366
고부가가치관광산업 육성(4463)	-	-	-	-	508	483	586
공공자금관리기금 예수금상환(9003)	20	79	134	158	163	175	266
기금간 전출(문화예술진흥기금)(9004)	-	500	500	500	500	500	-
계	11,146	11,331	11,848	10,328	10,378	13,232	12,001

자료 : 연도별 예산·기금운용계획(문화체육관광부)

문화체육관광부의 예산지출을 보면 수수료성 개념의 출국납부금 징수에 따른 위탁금이 2018년과 2019년에는 약 200억 원 규모로 지출되었으나 관광객이 감소되자 60억~80억 원 수준으로 하락하였다. 또한, 공공자금 관리기금의 예수금 상환은 2015년에는 20억 원 수준이었으나 2021년에는 266억 원 수준으로 크게 증가하였다. 이는 예수금에 대한 이자지출에 해당하는 금액으로서 코로나 팬데믹 시기에 많은 자금을 차입하면서 이에 따른 이자상환 부담이 더욱 가중될 것으로 전망된다. 또한, 관광진흥개발기금에서는 2016년부터 2020년까지 문화예술진흥기금으로 약 5년간 500억 원 규모로 전출을 통해 총 2,500억 원 규모로 지원하였다.

다. 지출유형 분석

관광진흥개발기금을 세부사업 단위로 구분하였을 때 지출유형은 문화체육관광부 사업을 추진하는 사업비, 융자금, 수수료, 상환금, 전출금으로 재구성할 수 있다. 실제 문화체육관광부에서 추진하는 재정지출의 절대적인 부문을 차지하고 있다고 볼 수 있다.

사업비와 융자의 비율은 거의 5:5 수준으로 운영되어 왔으나 2021년에는 사업비 비중이 증가한 것으로 나타났다. 매년 5,000억 원 수준으로 이루어지던 사업비가 증가해 7,190억 원으로 증가하였으며, 융자금은 2,000억 원의 규모가 감소하였기 때문에 비중의 변화가 있었다.

문화체육관광부의 사업비 형태는 국가단위에서 추진하는 공공사업의 일환으로 시설 구축, 조직운영, 프로그램 지원 등의 형태로 운영되고 있다. 관광사업체에 대출하고 있는

〈표 2-15〉 관광진흥개발기금 지출유형 및 비중

(단위 : 억 원, %)

구분	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
사업비	4,858	43.6	4,371	38.6	4,926	41.6	4,539	43.9	5,139	49.5	6,010	45.4	7,190	59.9
융자	6,132	55.0	6,200	54.7	6,100	51.5	4,920	47.6	4,355	42.0	6,480	49.0	4,467	37.2
수수료	136	1.2	182	1.6	188	1.6	210	2.0	222	2.1	67	0.5	78	0.6
상환금	20	0.2	79	0.7	134	1.1	158	1.5	163	1.6	175	1.3	266	2.2
전출금	-		500	4.4	500	4.2	500	4.8	500	4.8	500	3.8	-	
계(비율)	11,146	100.0	11,331	100.0	11,848	100.0	10,328	100.0	10,378	100.0	13,232	100.0	12,001	100.0

자료 : 각 연도별 예산·기금운용계획(문화체육관광부)

용자금은 매년 6,000억 원의 수준에서 지출하였으나 2021년에는 4,000억 원 수준으로 감소하게 되었다. 관광분야 사업자들에게 전대방식을 통해 낮은 이자율로 제공되는 용자금 지출은 관광사업자들의 사업영역 확장 및 개보수를 위한 기반이 되는 자금으로 활용되고 있다.

라. 관광진흥개발기금 부채비율 분석

관광진흥개발기금의 주요 수입원인 출국납부금과 카지노납부금이 감소된 상황에서 관광분야의 재정지출은 감소되지 않고, 코로나 이전보다 더 많은 지출규모가 나타나게 되었다. 앞서 수입원을 분석한 결과 공적자금관리기금에서 2020년과 2021년에 대규모 차입금이 유입되었으며, 2022년에도 마찬가지로 예상된다.

문화체육관광부 2022년 관광진흥개발기금 운용계획의 재정상태표에 제시한 자산과 부채를 바탕으로 부채비율을 계산하면 2020년에는 부채비율이 50.3% 수준에서 2021년에는 145.6%로 증가하게 된다. 이 중 2021년 기준 자산은 3조 8,324억 원으로 평가된다. 이 중 94.4%인 3조 6,193억 원이 용자대여금이고 일반유형자산인 해외관광문화센터는 2,132억 원(5.6%)에 해당된다. 반면 부채는 2조 2,272억 원으로 보고되었으며, 82.3%가 공적자금관리기금에 해당된다.

2022년 수입계획의 내용에서는 출국납부금과 카지노 부담금을 합하여 4,314억 원으로 예상하고 있는데, 카지노납부금은 전년도 매출액이 당해연도 수입으로 유입되는 구조로 본다면 4,314억 원은 카지노납부금 일부와 출국납부금이 주된 수입원이 될 것으로 보인다. 또한, 공적자금에 대한 예수금을 8,000억 원을 계획하고 있으며 공자기금 원금 상환액 3,183억 원에 대한 상황이 예정되어 있다.

〈표 2-16〉 관광진흥개발기금 자산, 부채, 순자산, 부채비율 현황

(단위 : 억 원, %)

구분	자산(A)	부채(B)	순자산(C)	부채비율(B/C)
2020년(실적)	31,934	10,686	21,248	50.3
2021년(실적)	38,324	22,721	15,604	145.6
2022년(계획)	46,476	35,697	13,081	272.9

자료 : 2022년 관광진흥개발기금 운용계획(문화체육관광부).

제3절 관광부문 재정사업 평가제도

국가재정법 수립 당시 재정의 효율성을 도모하기 위하여 국가재정운용계획을 수립하고 성과관리제도 도입을 명시하고 있었다. 뿐만 아니라 2021년 국가재정법을 개정하면서 성과관리의 근거를 명확하고 구체적으로 규정하도록 하였다. 재정사업의 효율성을 도모하기 위해 재정사업 성과관리 원칙, 기본계획 수립, 추진체계, 성과계획서 및 보고서 작성 등 세부적인 사항에 대해 법률로 명시하였다.

정부 재정사업의 효율적 운영을 위해 법적 근거를 두고 있는 평가제도에 대해서 확인해보고자 한다.

1. 재정사업자율평가

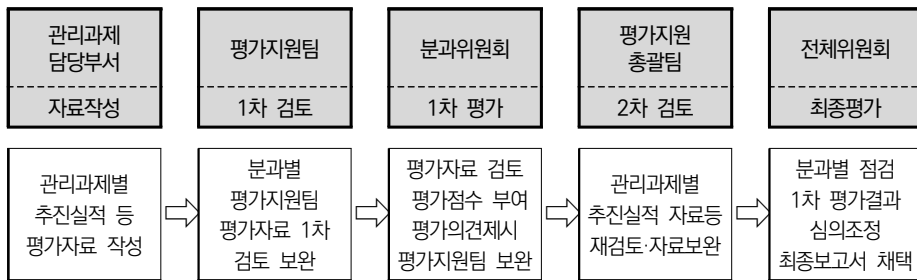
국가의 재정사업은 「국가재정법」 제4장의2 성과관리에 근거하여 평가하고 있다. 문화체육관광부는 재정사업 자율평가 추진계획을 수립하고 재정사업에 대한 평가를 실시하고 있다. 2021 자체평가 결과보고서에 따르면 30명의 민간전문가를 분야별로 구분하여 문화예술 문화 콘텐츠산업·관광산업·체육·홍보 5개 분과위원회(분과위원 25명)를 구성하였으며, 행정관리역량에 대해서는 4명의 별도 분과로 추진하였다.

분야별로 평가 지원을 위해 평가지원팀을 구성하여 상반기 추진 실적 점검자료를 작성 및 검토하였으며, 평가를 위한 각종 자료의 지원 등을 수행하였다.

자체평가는 평가 기본자료 작성 및 지원팀의 1차 자료를 검토하고, 분야별로 평가자료에 대해 1차 평가를 실시한다. 이를 바탕으로 평가지원 총괄팀이 2차 검토를 실시하며, 자체평가위원회 전체회의에서 최종 평가를 실시하게 된다. 관리과제별로 평점점수 순위에 따라 최종 7등급으로 구분하여 등급을 부여한다. 과제별 중요도와 난이도를 종합

적으로 반영할 뿐만 아니라 과제별 정성평가를 통해 정량평가로 평가하기 어려운 정책 파급효과, 문제점 및 원인 분석, 대안 제시 등 질적 평가를 추진하는 과정을 거친다. 이를 종합적으로 판단하여 최종 평가결과보고서를 채택한다.

[그림 2-3] 문화체육관광부 자체평가 추진절차



자료 : 2021년 자체평가 결과보고서(문화체육관광부)

평가의 대상은 2021년도 성과관리 시행계획상 67개의 관리과제이며, 평가지표는 정책집행을 평가하기 위하여 집행이행도를 평가하며, 정책효과를 위해 성과지표의 목표달성도, 정책효과성, 정책환류에 대한 평가를 위해 평가결과 환류노력도, 현장의견 수렴 및 반영을 평가항목으로 구성하고 있다.

2. 보조사업 연장평가

국가보조사업에 대한 연장평가는 「보조금 관리에 관한 법률」 제15조(보조사업의 존속기간과 연장평가)에 따라 보조사업의 존속기간이 3년 이내의 사업에 대해 평가하고 있다. 평가하기에 앞서 대통령령으로 정하는 바에 따라서 보조사업 평가단을 구성 및 운영하고 있다.

보조사업 연장평가에서는 실효성과 재정지원의 필요성을 평가하여 보조금 예산의 존속여부를 결정함으로써 보조금 예산의 합리성과 효율성을 제고하기 위한 목적으로 수행하고 있다. 문화체육관광부는 「국가보조금 운영관리 지침」을 두고 보조금법과 보조금법 시행령에서 정한 사항 등 세부적인 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 보조사업에 대해 타당성과 적정성을 평가하기 위한 지표로 구성되어 있다.

〈표 2-17〉 보조사업 연장평가의 평가항목 및 배점

1. 보조사업의 타당성(80점)

평가항목		세부 평가항목
1-1 보조사업 법령 및 목적의 타당성(10점)		① 보조사업과 관련한 법령과 규칙 등 보조금 지급 근거가 명확하고 타당한지 고려
		② 국가의 지원이 반드시 필요하거나 국정과제 등 주요 정책방향과 부합하는 등 목적이 명확하고 타당한지를 고려
1-2 보조사업의 효과성(30점)		① 보조사업의 내역사업 및 기간, 규모 등이 합리적으로 설정되었는지 고려
		② 당초 계획대로 보조사업이 집행되고, 계획한 목표를 효과적으로 달성하였는지 고려
		③ 보조사업이 상위 정책목표 달성에 충분히 기여하고 있는지 고려
1-3 보조사업의 필요성(10점)		① 보조금 외 다른 정책수단은 없는지, 유사 중복되는 다른 재정사업은 없는지
		② 보조사업의 실수혜자 및 잠재적 수혜자가 명확하고 광범위하여 지속적인 추진이 필요한지를 고려
1-4 재정지원 규모의 적정성*	소규모	(50억 미만 사업만 해당) ① 보조금의 규모가 행정비용을 감안할 때 목표달성에 실효성이 있는지 고려
	소·중·대	(전체사업) ② 현행 보조율이 「보조금법 시행령」상 기준보조율을 준수하는지를 고려하고, 「보조금법 시행령」상 기준보조율이 없는 경우에는 현행 보조율이 합리적인 보조율 산정기준에 근거하는지를 고려
	대규모	(200억 이상 사업만 해당) ③ 단기(0~3년), 중기(3~6년), 장기(7년 이상) 사업들에 대한 재정소요액 추계가 되었으며 적정하였는지를 고려
1-5 사회적 가치 실현(가산점 최대 3.0)**		① 사회적 가치실현에 직접적으로 기여하였는지를 고려(정부혁신 종합추진계획, 2018.3)

* 중규모 사업은 1-5-② 만 평가

** 보조사업의 타당성 지표 배점 80점내에서 가점 부여 가능(최대 3.0점)

2. 보조사업 관리의 적정성(20점)

평가항목		세부 평가항목
2-1 보조사업자 선정의 적정성(5점)	지자체 보조	① 보조사업 선정 및 교부절차 등에 대하여 지자체 비용부담능력의 적정성, 지자체의 사업추진 의지, 사전절차 이행여부 등이 포함된 규정을 마련하고 이를 준수하여 사업자를 적절하게 선정하였는지 고려
	민간 보조	① 민간보조사업자 선정 및 교부절차 등에 대하여 공모절차 준수여부, 보조사업자 선정 기준 제시, 교부조건 충족 검토 등이 포함된 규정을 마련하고 이를 준수하여 사업자를 적절하게 선정하였는지 고려
2-2 보조사업 집행의 적정성(5점)		① 보조사업 집행현황, 점검 등에 관한 규정을 마련하고 이를 준수하여 적절하게 집행하였는지 고려
		② 보조금 반환, 중요재산 관리, 정산 및 회계감사, 정보공시 등에 관한 규정을 마련하고 이를 준수하여 적절하게 관리하는지 고려
2-3 보조사업 부정수급 관리의 적정성(10점)		① 적절한 부정수급 방지대책을 마련하고 있는지 고려
		② 부정수급 방지를 위한 노력이 충분히 이루어지고 있는지 고려
2-4 자체 사업관리 노력(가산점 최대 3.0)		① 사업관리를 위한 자체 점검 노력이 우수한지 고려 - 부정수급 자체적발 실적이 외부적발 실적보다 많은 경우 등

자료 : 2020 국고보조사업 연장평가보고서(기획재정부).

3. 신규보조사업 적격성 심사

보조사업 적격성 심사는 무분별한 보조사업 신규추진을 방지하기 위해 국고보조금 100억 원 이상인 경우 심사를 통해 적격성 여부를 판단하고 있다. 기획재정부의 「예산 편성지침」, 「국고보조금통합관리지침」을 근거로 예산을 요구하기 전에 적격성 심사를 거치도록 하며, 신규보조사업의 내실화와 재정건전성 기여를 목표로 한다.

문화체육관광부 적격성 심사는 전문기관에 의뢰하여 심사결과를 통보 받아 보조금관리위원회에 심사결과를 송부하는 과정을 거치게 된다. 적격성 심사는 사업타당성, 사업 계획의 구체성과 더불어 규모의 적정성에 대해서 평가한다.

〈표 2-18〉 신규보조사업 적격성 심사 체크리스트

대구분	중구분	평가요소
가. 사업의 타당성 (50점)	1.보조사업 지급 제외 해당여부(5점)	보조금 지급 제외 사업(보조금법 시행령 별표2)에 해당되는지 여부(5점) ※ 해당될 경우 전체점수에 관계없이 부적격 판정
	2.보조사업의 법적근거(5점)	보조사업의 근거 법령이 있는지 여부, 관련 법령에 근거의 강도(추상적, 구체적 등) (5점)
	3.보조사업 목적, 방법, 내용의 적절성 및 효과성(30점)	민간시장, 지자체 등에서 충분히 수행이 가능한지 여부 등 국가사업 타당성 (5점)
		지원 대상(지역, 계층 등), 지원방법(보조, 융자 등 보조 이외의 방법 가능 여부), 사업내용(내역 등)의 적절성(10점)
		사업목적과 일치하는 수혜자의 범위가 명확한지 여부, 그 수혜자의 범위가 특정 소수에만 국한되지 않고 광범위하게 수혜자가 있는지 여부(10점)
나. 사업계획의 구체성 (30점)	4.유사중복 여부(10점)	사업계획에 따른 시행으로 사업효과가 충분히 나타날 수 있는지 여부(5점)
		유사중복 여부 검토를 위한 보조사업 비교표를 충실히 작성했는지 여부(5점) 타 사업과의 중복투자 여부(5점) ※유사중복 비교표 활용
	5.보조사업자, 보조사업 관리의 구체성(30점)	사업수행의 실질적 사업주체가 있는지 여부, 사업주체 자부담 능력 여부 (10점)
		사업의 실질적인 수요에 대한 충분한 검토가 있었는지 여부(5점)
		부정수급 발생 가능성 및 관리방안에 대해 충분한 검토가 있었는지 여부(5점)
		사업의 관리 계획과 체계가 갖춰져 있는지 여부(5점)
다. 규모의 적정성 (20점)	6.보조율의 합리성(10점)	사업관리·수행에 따라 발생할 수 있는 행정비용 감안 시 보조금 규모 적정성(5점)
		보조금법 시행령상 기준보조율의 준수여부(10점)
	7.중장기 재정부담 수준의 합리성(10점)	보조금법 시행령상 기준보조율이 없는 경우, 제시한 보조율이 합리적인 보조율 산정기준에 근거하였는지 여부(보조율 산정근거 등 제시) (10점) 향후 재정소요가 적절히 산정되었는지 여부(10점)

4. 부담금운용 종합보고서⁷⁾

부담금 운용내역을 국민에게 투명하게 공개하고 부담금을 효율적으로 관리하기 위하여 부담금관리 기본법 제7조에 따라 작성하고 있다. 전년도 부담금의 부과실적 및 세부 내역 등에 관한 사항을 부담주체인 국민에게 투명하게 공개함으로써 부담금을 보다 효율적으로 운용하기 위한 목적으로 작성된다. 부담금운용 종합보고서의 작성을 위해 기획재정부장은 매년 부담금 운용보고서 작성지침을 수립하여 각 중앙행정기관의 장에게 통보하고 이에 따라 작성된 보고서를 기획재정부 장관에게 제출한다.

부담금 관리제도는 무분별한 부담금 신설·증설을 억제하고, 부담금 운용의 공정성과 투명성을 확보하기 위하여 2001년에 부담금관리 기본법을 제정하였다. 부담금 관리제도는 「부담금관리 기본법」 제6조에 따라 부담금을 신설·변경하고자 할 경우 부담금 운용심의위원회의 심사를 거치도록 하며, 동법 7조에 따라 매년 부담금의 신설 및 폐지현황, 징수실적 등이 포함된 부담금운용종합보고서를 작성하고 국회에 제출한다. 또한, 동법 제8조에 따라 각 부담금의 부과목적·실태, 부과절차의 공정성 등을 지속 점검·평가하며, 동법 제6조의 2에 따라 매년 부담금의 부과 및 사용계획 등이 포함된 부담금운용종합계획서를 작성하여 국회로 제출한다.

부담금 운용평가는 「부담금관리 기본법」 제8조에서는 부담금운용의 적정성을 기하기 위하여 각 부담금의 부과목적·부과실태 및 부과절차의 공정성 등을 지속적으로 점검·평가하도록 하였고, 평가결과 부담금운용이 적정하지 않은 경우에는 소관 중앙행정기관의 장에게 당해 부담금의 폐지 등을 위한 제도개선을 요청할 수 있도록 하였다. 이러한 제도개선 요청을 받은 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 부담금의 폐지 등을 위한 법령 개정방안, 부담금을 대체할 수 있는 제도의 신설 등 대책을 마련하여 기획재정부 장관과 협의하여야 한다.

부담금 운용실태를 점검·평가하기 위한 ‘부담금운용평가단’을 구성하고 평가를 시행하도록 규정하고 있다. 부담금운용평가를 처음 시행한 2003년을 비롯해 2006년, 2009년은 3년마다 한 번씩 전체 부담금을 평가하였으며, 2010년부터는 매년 전체 부담금의 1/3씩 평가하는 방식으로 변경되었다.

부담금 평가는 기본사항과 부과·징수실적 및 사용명세에 대해서 보고한다.

7) 부담금운용 평가의 내용은 2021년도 부담금운용종합보고서를 바탕으로 정리하였다.

〈표 2-19〉 부담금 평가항목

구분	세부내용
가. 기본사항	부담금 명칭, 제정연도, 부과 및 징수기관, 부과근거, 부과목적, 부과대상, 산정기준 및 부담률, 가산금 등, 부담금의 감면, 부담금의 변천현황, 권리구제절차 마련 여부, 징수실적·사용내역의 공개, 사전고지의무 준수여부, 존속기한 설정 여부, 부과시기·납부기한·납부기한 연장·분할납부 여부
나. 부과·징수실적 및 사용명세	부과·징수실적(연도별, 징수기관별, 계획대비 실적, 귀속주체별 배분기준) 부담금의 사용명세(법정 사용용도, 귀속 재원별 운영현황) 부담금운용 존치평가 결과 부담금 운용 개별평가항목 이행실적

자료 : 2021 부담금운용종합보고서(기획재정부).

5. 부담금 평가⁸⁾

「부담금관리 기본법」 제8조 1항은 기획재정부 장관으로 하여금 부담금 운용의 적정성을 기하기 위하여 각 부담금의 부과목적, 부과실태, 사용내용의 건전성 및 부과절차의 공정성 등을 지속적으로 점검·평가하도록 규정하고 있다. 기획재정부 장관은 부담금 운용이 적정하지 않았거나 부담금 존치의 필요성이 없어졌다고 인정하는 경우에는 부담금의 소관 중앙행정기관의 장에게 당해 부담금의 폐지 등을 위한 제도개선을 요청할 수 있다.

부담금 평가를 위해서 ① 부담금 부과의 타당성, ② 사용 용도의 적정성 검토, ③ 부과 기준의 적절성 검토, ④ 부담금의 감면·면제조항의 적정성 검토, ⑤ 유사한 부담금의 통합운영 가능성 검토, ⑥ 법률 규정화, 권리구제절차 등 여부에 대해 항목을 평가한다.

지난 2017년과 2020년의 부담금 평가결과는 다음과 같다.

〈표 2-20〉 부담금 평가결과

구분	출국납부금	카지노사업자 부담금
부과의 타당성	타당	타당
사용용도의 적절성	운영원리에 부합한 지출과의 연계성 검토	납부금 사용용도에 대해 명확한 규정필요
부과기준의 적정성	적정, 도입당시에 비해 실질감소	적정

자료 : 2020 부담금평가(기획재정부).

8) 부담금 존치평가의 내용은 2020년도 부담금평가 보고서를 바탕으로 정리하였다.

제4절 시사점

정부는 기업과 가계로부터 조세 등을 기반으로 공공재와 공공서비스 제공을 위해 지출활동을 하고 이러한 정부부문의 경제활동을 통칭하여 재정이라 한다. 경제를 이루고 있는 정부가 전 국민의 총 효용 극대화를 위하여 정부의 경제활동이라 일컫는다. 정부는 재정을 투입하여 자원분배, 소득분배 및 경제안정·성장이 원활히 수행될 수 있는 기능을 담당한다. 정부는 이러한 재정활동을 효과적이고 효율적으로 운용하기 위하여 「국가재정법」, 「국가균형발전 특별법」, 「부담금관리 기본법」, 「관광진흥개발기금법」을 두고, 세부적인 내용을 규정하고 있다. 각각의 법률에서는 재정운용의 효율성, 투명성, 건전성 등을 확보하기 위하여 계획을 수립하고, 실적보고 및 평가 등을 수행한다. 이와 관련하여 정부는 국가재정운용계획, 문화체육관광부 예산·기금운용 계획, 관광정책국·관광산업정책관 재정집행계획 및 관광진흥개발기금 운용계획을 수립하고 있다.

관광재정은 일반회계, 국가균형발전 특별회계 및 관광진흥개발기금으로 구성되어 있다. 관광분야의 주요재원인 관광진흥개발기금은 「관광진흥개발기금법」에 근거를 두고 있으며 주요 수입재원으로는 정부출연금, 카지노납부금, 출국납부금, 보세판매장 특허수수료와 기금운용 수익금으로 규정하고 있다. 지난 7년간의 수입원을 분석한 결과 주요 수입원은 법정부담금으로 분류되는 출국납부금과 카지노납부금이다.

법정부담금의 확충비율은 평균 65% 수준이며, 법정부담금은 출국납부금과 카지노납부금이 각각 50%의 비율로 충당되고 있다. 출국납부금은 국내·외 여행자, 카지노납부금은 주로 한국에 방문하는 외국인에 의해 조성된다. 즉, 관광진흥개발기금의 수입구조는 특히 인바운드 관광객에 의존하고 있으며, 국내의 관광객의 출입국과 카지노 관광객의 지출액으로 조성되는 것이다. 통상 관광재원은 관광객에 의존하기 때문에 관광수요의 감소는 재원의 감소로 연결될 수밖에 없다.

지난 7년간 관광진흥개발기금의 지출구조는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 2019년 특별회계 지방이양을 계기로 예산구조가 일부 개편되었으며, 지방정부로 특별회계 자율계정이 이양되었다. 당시 프로그램 및 단위사업의 문제로 제기되었던 예산사업의 불명확한 구조, 소액다건 사업 등의 문제를 일부 해결하였다. 프로그램·단위사업·세부사업명에서 확인할 수 있는 목적 외 사업들이 명칭상 정리가 되면서, 프로그램 예산제도 취지에 부합하는 성과를 달성하였다. 다만 재편된 세부사업과 하위사업의 사업 내용까지 확인한다면 여전히 관광진흥개발기금의 사용목적과 부합되지 않거나 현재 추진하고 있는 사업이 일반회계 사업의 성격과 같은 내용이 포함되어 있다. 이에 대해 세부적인 내용파악과 면밀한 분석을 통해 확인하는 과정이 필요하다.

둘째, 관광진흥개발기금의 지출구조를 살펴보면 크게 사업비와 융자금으로 구성되어 있다. 호텔 등 관광시설 개보수, 관광교통수단 확보, 관광기반시설 개보수, 관광지·관광단지·특구에서의 관광편의시설 개보수에 대한 비용을 사업자에게 전대방식을 통해 저리 융자를 지원하고 있다. 통상적으로 총지출의 40% 수준에서 시행되는 융자제도는 코로나19 위기를 극복하기 위해 일부자금 상환유예와 같은 융자정책이 시행되었으며, 정부 수입이 악화되면서 원활한 융자금 융통에 대한 우려도 있다. 또한, 코로나19로 인해 관광산업의 안전망 역할을 해야 하는 중앙정부의 책무와 더불어 사업자들에 대한 정부재정 지원요구가 나타나면서 기존과 다른 융자제도의 도입도 검토할 필요가 있다.

마지막으로 2022-2026 국가재정운용계획에 따르면 총수입의 지속적인 감소세와 기본 지출구조를 유지하기 위해 재정건전성 확보를 위한 노력을 하고 있다. 관광진흥개발기금은 별도로 채권을 발행하고 있지는 않지만 코로나19로 인해 공자기금의 차입으로 관광진흥개발기금에 대한 부채비율이 높아져서 재정의 건전성에 대한 우려가 제기되고 있다(국회예산정책처 2020 결산보고서, 이병훈 의원 인터뷰 자료). 2020년 예산정책처의 보고서에서는 부채비율이 145% 정도의 수준으로 건전성에 대한 우려를 표명했으나 2022년 계획에서의 부채비율을 계산했을 경우 200%를 넘어서게 되는 결과가 초래되었다.

정부는 재정의 효율성, 건전성을 도모하기 위하여 국가재정운용계획의 수립과 성과관리제도 등을 도입하였다. 이를 수행하기 위해서 「국가재정법」에서는 재정사업자율평가, 「보조금 관리에 관한 법률」은 보조사업 연장평가, 신규 보조사업 적격성 심사, 부담금용 종합보고서, 부담금 평가 등을 도입하고 있다.

국가재정의 건전성을 유지시키면서 지속적으로 관광산업을 발전시키기 위해서는 재정관점에서의 확충방안과 효율화 방안에 대한 다양한 모색이 필요하다.

관광재정 확충 및 효율성 제고 방안

제3장

국내외 정책사례 분석

제1절 사례분석 개요

앞서 국가재정의 기능을 바탕으로 법·계획에 대한 세부내용을 정리함으로써 재정의 일반적인 체계를 정리하였으며, 관광재정을 포함하는 일반회계, 특별회계, 관광진흥개발기금에 대한 현황분석과 재정사업 평가제도를 확인하였다. 특히 관광진흥개발기금의 수입과 지출구조를 분석하여 2019년 코로나 팬데믹에 따른 관광수입의 감소로 인해 관광진흥개발기금의 부채비율이 상승하고 있는 것을 확인하였고, 이는 곧 재정의 건전성이 악화되고 있기에 본 연구의 목적을 달성하여 관광재정의 건전성을 개선시킬 필요가 있음을 확인하였다.

우리나라뿐만 아니라 해외 다른 주요국에서는 정책추진을 위하여 재정을 효율화시키고 확충을 위해 다양한 방안을 마련하여 정책을 추진하고 있다. 재정의 확충과 효율성에 대한 대안을 마련하기 위하여 국내외에서 추진하고 있는 대안들을 모색할 필요가 있다.

먼저, 재정을 효율화시키기 위한 정책사례를 분석하기 위해 국내 사례를 검토하였다. 타 부처의 사례를 종합한 결과 사전협의단계, 계획단계, 성과평가 단계에서 효율성을 제고시키기 위한 제도를 추진하고 있음을 확인하였다.

타 국가에서는 재정을 확충하기 위한 정책사례를 종합적으로 검토하였으며, 대표적으로 출국세와 관광세로 정리할 수 있었다. 주요국가에서 시행하고 있는 출국세 징수형태, 징수금액, 징수단위에 대해서 종합적으로 검토하였으며, 숙박세는 유럽, 미국, 일본에서 시행하고 있는 정책을 중심으로 정리하였다.

본격적인 사례분석에 앞서 다양한 연구자들이 재원의 확충과 효율성 제고라는 관점에서 정책을 제안하고 있었으며, 세부적인 내용은 다음과 같다.

문화예술진흥기금의 안정적인 재원확보를 위해 김우철(2020)의 연구에서는 기존 조세체계 안에서 문예기금의 수입원을 확충하려는 대안을 제시한 바 있다. 예컨대, 부가가치세 수입의 일부를 문예기금의 수입으로 전환하거나, 교육세 징수액의 4% 전입, 공연

사업 수익·담뱃세·모바일기기에 대한 과세를 통해 부담금을 신설하는 방안을 제시하였다. 또한, 민간출연금 확대와 신용카드 포인트를 기부금형태로 전환시키려는 대안을 제시한 바 있다. 국민체육진흥기금, 방송통신발전기금, 경미수입금과 일반회계를 기금으로 출연하거나 복권기금의 법정배분화 방안, 관광진흥개발기금, 국민건강증진부담금의 일부를 문예기금으로의 전입방안도 제시하였다. 뿐만 아니라 기금 간 재원편차와 재정운용의 비효율성에 근거하여 융합기금을 설치하여 기금의 통합운영을 제안하기도 함으로써 문화예술진흥기금의 재원확보방안을 마련하려는 정책대안들을 제시하였다.

윤소영·정보람(2021)의 연구에서는 문화예술진흥기금의 안정화를 위해서 복권기금 법정 배분율을 상향조정하며, 관광진흥개발기금과 국민체육진흥기금의 전입금을 법정화하여 세입을 확보하고자 하는 대안과 더불어 문화체육관광부 소관 융합계정을 신설하여 문화예술, 관광, 체육기금의 전입금으로 재원을 확충하여 여가사업으로 용도를 포괄하여 운영하는 방안을 제시한 바 있다. 또한, 문화체육관광부 자체적으로 성과관리를 강화함과 동시에 문화분야 정책성과를 추적관리함으로써 효율화를 위한 대안을 제시하였다.

국회예산정책처(2020)의 결산보고서에 따르면 관광진흥개발기금의 공자기금 차입이 지속적으로 유입되어 재정건전성 악화가 우려되기에 기금의 안정화 방안을 고려할 필요가 있음을 지적하였고 이와 관련해 김희수(2021)의 연구에서는 관광진흥개발기금의 안정화 방안에 대한 폭넓은 연구를 진행하였다. 해당연구에서는 재원기반을 폭넓게 확보하는 데 초점을 맞추었으며 기존 부담금 부과율 인상을 우선 검토하고, 신규 부담금 신설 및 중장기적인 관점에서의 목적세 또는 특별회계 전환에 대한 대안을 제시하였다.

먼저 출국납부금에 대한 인상방안을 제시하였다. 부담금 평가결과(2017, 2020)에 따르면 부과목적의 유효성은 헌법재판소(2002헌바5)의 최종 결정요지를 인용하면서 부과목적의 유효성에 대해 존치판정을 내렸다. 다만 부과기준의 적절성에 대해서 1997년 도입시 1만 원 수준이었던 출국납부금이 동일한 금액으로 부과되고 있는바 도입당시에 비해 약 40% 정도 실질 감소하였다. 1997년 1만원에 대해 물가상승배수를 이용하여 화폐 가치로 환산하면 2021년 기준 1만 7,990원 수준이다. 또한, 출국납부금에 대해 좌석별 차등부과방식을 제시하였는데 영국과 독일은 탄소세 명목으로, 프랑스와 필리핀은 부유세 관점에서 차등부과를 시행해오고 있다. 다만 상위석에 대해 차등부과를 결정할 경우 좌석의 비율이 높지 않아 수입의 증가는 체감되지 않을 것으로 밝혔다.

다음으로는 카지노납부금 부과요금 인상을 제안하였는데 최상위 과세구간을 신설하는 방법을 통해 수입을 확대시킬 수 있다는 장점을 가지고 있으나 매출액 규모가 커짐에 따라 부담금 납부액이 커져서 사업장 확장에 방해요인과 사업확장 의욕을 저하시킬 수 있다는 우려를 나타내었다. 또한 강원랜드는 가장 많은 부담금을 납부하고 있으나 이외에도 중독예방 치유 부담금, 폐광지역개발기금 등 상당한 부담을 지고 있다고 밝혔다.

신설부담금으로는 첫째, 강원랜드 카지노 입장료 인상을 통한 부담금 징수방안을 제시하였다. 현재 카지노 입장료는 9,000원으로 이를 인상하여 상회하는 부분을 부담금으로 징수하는 방안을 제시하였다. 둘째로는 숙박사업자 납부금(room tax)으로서 프랑스, 스위스, 일본(도쿄), 미국(47개 주)에서 과세하고 있음을 제시했다. 2014년 이한구 의원은 숙박요금에 세금을 부과하는 ‘지방세기본법 개정안’을 대표발의하였으나 숙박수요의 감소 등에 따라 폐기되었으며, 관광숙박업의 부가가치세 대상이기도 하여 과세물건의 중복을 금지하고 있기 때문에 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」 제4조와 충돌할 수 있는 문제점도 지적하였다. 세 번째로는 관광오락시설 입장료 부가금, 관광개발관련 부담금 등의 대안을 제시한 바 있다.

관광재원구조 개편과 관련해서는 일반·특별회계의 이관, 출연금 확대 등을 제시하고, 출국납부금의 목적세 전환도 중장기적으로 검토를 제안하였다.

관광분야 이강욱(2002)의 연구에서는 관광진흥개발기금의 용자제도와 보조사업의 개선을 통해서 효율성을 제고시키려는 대안을 제시하였고, 박재성 외(2017)의 연구에서는 숙박업체에 편중된 용자사업을 개선하고, 프로젝트형 용자사업 및 출연부 협약보증 제도 등에 대한 도입을 제안하였다. 한편 김희수(2021)의 연구에서도 크라우드 펀딩 플랫폼 구축을 통한 관광분야 사업체 지원방식 개선, 조건부 이자부과 용자방식 등 재정을 효율화시킬 수 있는 연구를 통해 정책방안을 제시한 바 있다.

제2절 국내 재정효율화 정책사례 분석

1. 사전협의단계⁹⁾

중소기업지원사업 사전협의제도는 중앙행정기관 및 지방자치단체가 중소기업지원사업을 신설·변경하는 경우 사전협의를 통해 사업 효과성 제고 및 중소기업 지원체계 기반을 강화하기 위해 추진하고 있다. 이는 중소기업지원사업의 효과성을 강화하고 효율적인 중소기업지원체계를 구축하는데 목적이 있다.

부처와 지자체는 신설 또는 변경하려는 사업을 제출하면 중소벤처기업부는 신설·변경의 타당성, 사업의 적합성, 기존·신설 사업과의 유사·중복성을 종합적으로 검토한다. 중앙행정기관 및 지방자치단체에서는 기존에 시행하지 않는 새로운 중소기업지원사업을 기획하여 시행하는 사업 또는 중소기업지원사업으로 관리되고 있지 않으나, 관리대상 사업으로 추가 지정한 경우를 신설로 구분한다. 또는 기존 중소기업지원사업에 내역사업 또는 내내역사업을 신설하거나 지원 내용 및 추진방식 등 주요 내용을 변경하여 시행하고자 하는 사업을 변경으로 구분하고 사전협의 대상사업으로 포함한다. 사전협의에서 제외되는 사업은 비재정사업, 이관 또는 통폐합된 사업, 단순 예산변동 사업, 간접비 지원 사업, 한시적 재원투입 사업, 사전협의에 실익이 없는 사업 등이 기준이 된다.

사전협의의 절차는 협의 신청, 협의진행, 결과통보, 재협의 및 조정의 단계를 거친다.

〈표 3-1〉 중소기업지원사업 사전협의 절차

절 차	주요 내용
1. 협의 신청	<ul style="list-style-type: none"> 사전협의 요청서 및 제출자료 자체 점검표, 사업계획서 또는 예산 설명자료를 중소벤처기업부에 제출 <ul style="list-style-type: none"> (중앙행정기관) 4월 30일까지, (지방자치단체) 8월 31일까지 제출 자료의 보완이 필요한 경우, 해당 중앙행정기관·지방자치단체는 자료보완 요청을 받은 날로부터 10일 이내 자료 제출

9) 2022 중소기업지원사업 사전협의제도 안내서(중소벤처기업부·중소벤처기업연구원)를 바탕으로 작성하였다.

절 차	주요 내용
2. 협의 진행	<ul style="list-style-type: none"> 중소벤처기업부가 협의기준에 따라 신청 사업에 대해 신설·변경 타당성, 사업적합성, 기존 또는 신설사업과의 유사·중복성 검토 사전협의 요청서 접수 후 30일 이내 검토 완료
▼	
3. 결과 통보	<ul style="list-style-type: none"> 협의결과는 ① 원안 동의, ② 권고(안) 제시, ③ 재협의로 통보 ① 원안 동의, ② 권고(안) 제시 사업의 경우 → 협의 완료 해당 중앙행정기관 및 지방자치단체는 협의결과를 반영한 최종 사업계획서를 중소벤처기업부에 제출
▼	↩ 재협의로 통보된 경우
4. 재협의	<ul style="list-style-type: none"> 재협의 사업의 경우, 해당 중앙행정기관 및 지방자치단체는 검토 결과서를 받은 날로부터 14일 이내에 기관 화신의견서 제출 중소벤처기업부는 제출된 기관 화신의견서를 검토하고 협의완료 또는 조정 진행여부를 통보 재협의를 통해 중소벤처기업부 또는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 의견을 상호 수용한 경우 → 협의 완료 해당 중앙행정기관 및 지방자치단체는 재협의 결과를 반영한 최종 사업계획서를 중소벤처기업부에 제출
▼	↩ 조정으로 통보된 경우
5. 조정	<ul style="list-style-type: none"> 분과별 전문위원회를 개최하여 조정(안) 마련, 실무조정회의를 통해 조정안을 확정 중소기업정책심의회 안건으로 상정하여 심의 의결 해당 중앙행정기관 및 지방자치단체는 조정 결과를 반영한 최종 사업계획서를 중소벤처기업부에 제출

자료 : 2022 중소기업지원사업 사전협의제도 안내서(중소벤처기업부·중소벤처기업연구원)

사전협의를 위한 검토기준은 타당성, 적합성 및 유사·중복성을 검토한다. 먼저, 신설·변경의 타당성에 대해서는 사업 추진의 필요성과 더불어 사업성과(기대효과)가 명확하고 달성가능한지에 대해서 검토한다. 사업의 적합성에 대해서는 지원대상이 적절한지, 지원내용이 적절한지, 사업수행체계 및 사업관리가 적절한지에 대해서 검토한다. 마지막으로 동일 기관 또는 타 기관에서 시행(예정)하는 기존 또는 신설되는 중소기업지원사업과의 유사·중복성을 검토한다.

동 제도는 「중소기업기본법」 제4조의2(중소기업 보호·육성 업무의 총괄·조정) 및 제20조의5(협의 및 조정)에서 제도의 근거를 두고 있다. 또한, 「중소기업기본법 시행령」 제10조의13에서 제10조의 15까지 세부 절차에 대한 규정을 두고 있다. 중소기업육성지원사업을 효과적으로 관리하기 위해서 동법 제20조의2에서 중소기업지원사업 통합관리 시스템을 구축하고 이를 운영하고 있다.

2. 계획단계

가. 국토계획평가¹⁰⁾

모든 국토계획은 국토관리 기본이념으로 국토기본법 제2조에서부터 제5조까지에 명시되어 있으며, 국토의 균형발전, 경쟁력 있는 국토, 환경친화적인 국토관리를 충실히 반영해야 하고 실현하는 데 기여하기 위함이다. 그간 국토계획 수립과정에서 ‘국토관리 기본이념을 반영할 수 있도록 유도’하는 제도 부재, 보전보다는 개발위주의 계획 수립, 국토종합계획-도종합계획-도시·군기본계획, 지역 및 부문계획 등 계획 간 정합성 부족 등의 문제가 끊임없이 지적되었다. 이에 따라 2011년 5월에 「국토기본법」 개정을 통해 국토계획평가제도를 도입하고, 2012년 5월에는 「국토기본법」 제19조의 2에 따라서 국토계획평가제도를 본격 시행하기 시작하였다.

국토계획평가제도는 국토계획 수립단계에서 국토관리 기본이념인 ‘효율성, 형평성, 친환경성’을 계획에 반영하고, 국토종합계획 및 상위·유관계획과의 ‘정합성’을 확보할 수 있도록 계획수립권자가 스스로 ‘계획(안)’을 평가하는 제도이다.

〈표 3-2〉 국토계획평가 평가별 수행방식

구분	세부내용
사전적 평가	- 계획의 효과나 성과가 아닌 수립 중인 계획내용이 대상
자체 평가	- 계획수립 초기부터 계획수립주체가 주도적으로 평가를 수행
종합적 평가	- 국토관리의 기본이념(효율성, 형평성, 친환경성) 전반을 고려
협력적 평가	- 계획수립권자-관련분야 전문가-전 부처 등이 함께 참여

자료 : 2021 국토계획평가제도(국토교통부·국토연구원).

국토계획평가는 「국토기본법 시행령」 제8조의 2에서 평가기준을 제시하고 있다. 균형적 국토발전, 국토의 경쟁력 강화, 환경친화적 국토관리, 계획의 적정성을 평가한다. 평가기법은 정량적 기법과 정성적 기법으로 구분하고 있으며, 요청서 작성방식은 매트릭스, 체크리스트와 서술식이 있다. 평가기법 중 정량적 기법은 편익·비용 분석, 시나리오 분석, 모델링, 지표분석 등이 활용된다. 정성기법에는 전문가 의견 조사가 중심이 된다.

10) 국토계획평가제도 설명회 자료를 바탕으로 정리하였다(2021, 국토교통부·국토연구원)

「국토기본법 시행령」 [별표]에 따르면, 중장기적·지침적 성격의 28개의 국토계획은 크게 종합계획·지역계획 5개, 기간시설계획 11개, 부문별 계획 12개로 구분되며, 이 국토계획들이 국토계획평가의 평가 범위 및 대상이 된다.

〈표 3-3〉 국토계획평가 평가대상 계획 리스트

구분	국토계획평가 대상계획
종합계획·지역계획 (5개 유형)	- 도종합계획, 광역도시계획, 도시·기본계획, 수도권정비계획, 해안권 및 내륙권 발전종합계획
기간시설계획 (11개 계획)	- 국가기간교통망계획, 대도시권 광역교통기본계획, 국가도로망종합계획, 국가철도망 구축계획, 항만기본계획, 마리나항만에 관한 기본계획, 항공정책기본계획, 공항개발종합계획, 국가물류기본계획, 물류시설개발종합계획, 댐건설장기계획
부문별 계획 (12개 계획)	- 주거종합계획, 농어촌정비 종합계획, 산촌진흥기본계획, 수자원장기종합계획, 지하수관리기본계획, 하천유역수자원관리계획, 연안통합관리계획, 연안정비기본계획, 해양환경종합계획, 관광개발기본계획, 산림기본계획, 산림문화·휴양기본계획

자료 : 2021 국토계획평가제도(국토교통부·국토연구원).

「국토기본법」 제18조 제4항은 국토계획평가의 전문기관 의뢰를 규정하고, 「국토기본법 시행령」 제8조의4, 「국토계획평가에 관한 업무처리지침」 제19조에 근거하여 국토연구원 국토계획평가센터가 설치되어 국토계획평가와 관련한 업무를 수행하고 있다.

「국토기본법」 제3장의 제18조, 제22조 규정을 근거로 국토관리의 기본 이념을 구현하고 국토 관련 계획 간의 정합성과 연계성을 확보하기 위해 추진하고 있다. 국토계획평가제도에 대한 세부내용으로는 자문, 요청서에 대한 현지조사 및 검토, 제도 발전을 위한 연구의 수행, 관련 분석기법 개발, 정보체계 구축 및 운영과 함께 대상 계획 또는 국토계획체계의 발전방향에 관한 연구를 수행하고 있다.

국토계획 평가는 광역·기초, 기간시설 및 부문별 계획을 종합적으로 평가함으로써 효율성을 제고하기 위한 목적으로 수행하고 있기 때문에 적합한 사례로 제시하였다.

나. 지역개발사업평가

지역개발사업의 평가는 국토의 과도한 개발차단 및 국비지원 효과성 제고, 지자체의 역량 강화 등을 위해 2014년에 도입되었다. 지역개발계획 및 단위사업의 추진단계별로 사전평가와 집행평가로 구분하여 시행하고, 지역개발사업의 우수사례를 발굴 및 공유함으로써 지방자치단체 사업역량 및 지역정책의 경쟁력을 제고시키고자 한다. 이를 토지주택연구원 국토지역연구실 지역개발사업평가센터가 매년 수행하고 있다. 평가체계는 크게 사전평가, 집행평가, 우수사례 발굴 및 홍보로 구분한다.

사전평가는 실현가능성 검증과 단위사업 사전 타당성 평가로 구분한다. 실현가능성 검증을 위해 지역개발계획 신규 또는 변경 승인 신청 시 계획안에 포함된 지역개발사업에 대한 실현가능성을 사전 검증한다. 또한, 단위사업 사전 타당성 평가에서는 지역개발계획 수립·승인 후 지자체가 신규로 국비를 신청한 기반시설사업에 대해서 단위사업별로 타당성을 검토한다. 집행평가는 국비지원 기반시설사업의 집행실적을 제고하기 위해 개발계획과 단위사업으로 나누어 집행실적을 모니터링하고 해당 사업별로 국비 집행상황에 대한 평가를 실시하는 방식으로 시행하고 있다. 우수사례 발굴 및 홍보를 위해 지역개발사업 평가에 따른 우수사례 경진대회를 개최하여 사례를 발굴하고 이를 정리한 사례집을 작성한다.

국토교통부는 「지역개발 및 지원에 관한 법률」을 바탕으로 2014년부터 지역개발사업 평가체계를 구축하여 토지주택연구원에서 지원 업무를 전담하고 있다. 지역개발사업의 사업성 평가와 지역개발계획의 집행결과 평가를 위하여 전문평가기관을 지정할 수 있으며, 시행령상 평가대행 전문기관으로 국토연구원, 한국토지주택공사와 기타 기관을 지정할 수 있다. 토지주택연구원 지역균형연구실 내 지역개발사업평가센터에서는 지역개발사업 평가와 지역개발사업 공모 운영 등을 수행하고 있다. 지역개발사업 평가는 실현가능성 검증, 단위사업 사전타당성 평가, 개발계획 집행평가, 단위사업 집행평가를 하고 있다.

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제65조와 제66조는 각각 ‘지역개발사업의 사업성 평가’와 ‘지역개발계획의 집행결과 평가’를 명시하고 있으며, 동법 제65조와 제66조는 지역개발사업 평가 자체뿐 아니라, 전문평가기관의 지정과 관련한 내용 역시 법률에서 직접 구체적으로 규정하고 있다.

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」

제65조(지역개발사업의 사업성 평가) ① 국토교통부장관은 지역개발사업이 원활히 추진될 수 있도록 개발사업의 수요, 비용 및 편익 등 사업성 평가에 관한 기준을 마련하여 시행할 수 있다.

② 국토교통부장관은 지역개발사업의 사업성 등을 평가하기 위하여 전문평가기관을 지정할 수 있다.

③ 제2항에 따른 전문평가기관의 지정기준, 지정절차 및 지정취소 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제66조(지역개발계획의 집행결과 평가) ① 국토교통부장관은 지역개발계획별로 또는 시·군별로 지역개발계획의 집행결과를 정기적으로 또는 수시로 평가하여야 한다. 이 경우 평가업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 전문기관으로 하여금 대행하게 할 수 있다.

② 국토교통부장관은 제1항에 따른 평가를 위하여 필요한 경우에는 관계 행정기관의 장에게 관련 자료 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

③ 국토교통부장관은 제1항에 따른 평가 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 하며, 관계 중앙행정기관의 장은 해당 계획에 따라 행정적·재정적 지원을 하는 경우에 그 평가 결과를 반영할 수 있다.

④ 지역개발계획의 평가 기준·방법·절차 등 그 밖에 필요한 사항은 국토교통부장관이 국토정책위원회의 심의를 거쳐 정한다.

⑤ 국토교통부장관은 지역개발사업에 대한 조사·분석·평가를 위한 전문평가기관이 육성될 수 있도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

3. 성과평가단계

가. 농림축산식품사업 성과평가¹¹⁾

농림축산식품부의 주요 재정사업에 대한 성과평가는 2005년부터 내부평가 및 외부 전문기관에 위탁하는 방식으로 실시되어 왔다. 재정사업 성과평가는 농식품 재정사업의 성과를 납세자인 국민과 정책수혜자인 농업인 및 농식품산업 관련 종사자 입장에서 평가하고, 세부적인 추진체계에 대해 점검과 보완을 함으로써 재정사업 전반의 효율성을 제고할 수 있다(한국농촌경제연구원, 2015). 성과평가에서는 농식품부 자율평가가 예상되는 재정사업을 선정하고, 각 개별사업을 기획재정부가 제시한 평가지표에 따라 실시한 후 평가결과는 농식품부 자율평가의 기초자료로 활용되고 있다. 평가지표는 공통지표 11개와 정보화 사업용 2개로 구성하였다.

기획재정부는 각 부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고, 이를 재정 운용에 활용하고자 평가대상이 되는 재정사업을 단계적으로 확대하는 것을 목표로 하고 있다.

11) 2020년 농림축산식품사업 성과평가 보고서를 바탕으로 작성하였다(농림축산식품부·한국농촌경제연구원)

2016년에는 평가대상 재정사업이 50%였으나 2018년 이후에는 모든 재정사업에 대해서 평가를 수행하고 있다. 재정사업 평가대상 사업 수의 점진적인 확대로 부처에 부과되는 부담을 완화하기 위하여, 2016년 평가부터는 평가지표 및 평가절차를 대폭 간소화하였다. 종전의 11개 지표에서 관리 및 결과 단계의 4개 지표로 축소하였다.

평가의 주요 내용은 평가대상사업의 개요(예산, 사업기간, 지원대상 및 조건, 시행주체 등), 사업관리의 적절성, 사업의 성과평가, 종합평가 순서로 구성하고 있다.

〈표 3-4〉 주요 평가 내용

목차명	세부내용
1. 평가대상사업 개요	- 사업예산, 사업기간, 지원대상·형태·조건, 시행주체 등
2. 평가대상사업 관리의 적절성 평가	2.1 예산집행률 2.2 사업모니터링 및 현장점검 결과
3. 평가대상사업 성과평가	3.1 성과지표의 단기 목표달성 평가 3.1.1 성과지표와 사업목적의 연계성 : 유사사업 및 과거지표 검토 3.1.2 성과지표 목표치 설정 근거의 합리성 3.1.3 성과지표 개선 가능성 검토 3.2 평가대상사업의 효과성 분석 3.2.1 평가방법 3.2.2 평가대상사업 효과분석
4. 평가대상사업 종합평가	4.1 종합평가 4.2 정책제언

자료 : 2020 농림축산식품사업 성과평가(농림축산식품부·한국농촌경제연구원).

재정사업 평가의 대상이 되는 사업은 원칙적으로 예산 및 기금이 투입되는 모든 재정사업이다. 2020년 성과평가에서는 총 14개 사업이며, 선정은 2016년 이후 외부 기관에 대한 사전평가 미실시, 해당 부서의 수요 등을 고려하고 있다.

농림축산식품부에서는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」과 「농림축산식품분야 재정사업 관리 기본규정」에 의거하여 농식품정책성과 관리전담기관을 지정하고 있다. 농림축산식품부는 농식품 정책 추진실태를 상시 모니터링하고 객관적·전문적 성과평가·분석의 결과를 환류함으로써 정책성과를 제고하기 위하여 성과관리 전담기관을 지정하고 있다. 전담기관의 업무범위는 주요 정책 분야, 재정사업 분야, 규제 개선 분야, 홍보 등 기타 성과관리 업무 등이다.

〈표 3-5〉 농림축산식품사업 주요 평가 내용

연번	단위사업코드	단위사업명	예산(억원)	담당부서
1	II-3-재정(2)	식품산업육성(농안)	164,998	식품산업진흥과
2	II-1-재정(8)	농기자재 산업육성	8,840	농기자재정책팀
3	I-2-재정(1)	농산물가격안정 및 수급조절(농안)	558,455	유통정책과
4	III-4-재정(1)	식품검역검사 및 수출지원	17,820	농림축산검역본부
5	III-4-재정(2)	동축산물 검역검사	12,556	농림축산검역본부
6	III-4-R&D(1)	검역검사(R&D)	31,560	농림축산검역본부
7	III-4-재정(3)	가축검역(농축)	23,079	농림축산검역본부
8	III-1-재정(1)	농산물 안정성 관리	57,610	농산물품질관리원
9	II-4-재정(2)	종자수급 조절	60,223	종자원
10	I-1-재정(11)	경영 회생지원	280,000	농지과
11	II-1-재정(7)	맞춤형 농지지원	646,227	농지과
12	II-2-재정(8)	귀농귀촌 활성화 지원	13,622	경영인력과
13	II-1-재정(7)	농생명자원 산업육성	2,570	과학기술정책과
14	II-2-재정(2)	농촌정착지원	31,449	경영인력과

자료 : 2020 농림축산식품사업 성과평가(농림축산식품부·한국농촌경제연구원).

「농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정」 제8장은 자율평가를 중심으로 하고 있다. 동 규정 제99조에서는 전담기관 활용에 관한 사항을 규정하고 있으며 「농어업 경영 체 육성 및 지원에 관한 법률」 제27조의2에 따라 지정된 농식품 정책 성과관리 전담기관을 활용할 수 있다.

나. 국민건강증진기금 민간보조사업 성과평가 관리¹²⁾

한국건강증진개발원은 국민건강증진기금으로 수행되는 보조사업의 성과를 관리하고 평가하여, 점진적으로 사업개선을 도모함으로써 국가에서 실시하는 건강증진사업의 효과성을 제고하는 것을 목적으로 한다. 동 사업은 2011년부터 현재까지 평가를 실시하고 있으며, 주로 국민건강증진기금 민간보조사업 평가 고도화, 건강증진 기금사업의 성과관리 강화 및 민간보조사업 평가제도의 합리성을 제고하기 위한 사업을 실시하고 있다.

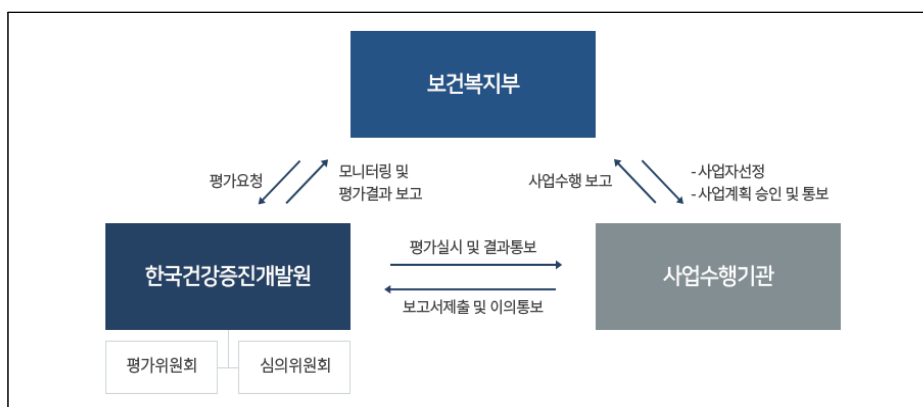
12) 한국건강증진개발원 홈페이지내 ‘국민건강증진기금 민간보조사업 성과평가관리’에 대한 설명자료를 요약하였다.

동 사업은 성과관리와 평가로 구분할 수 있다. 성과관리는 국민건강증진기금 사업이 원활하게 수행될 수 있도록 교육 및 설명회, 모니터링을 통하여 전문가 강의와 컨설팅 등을 제공, 수행기관 스스로 역량을 강화할 수 있도록 사업 운영에 필요한 성과지표 개발 및 민간보조사업 운영 등 관련 교육 및 설명회를 개최한다. 평가사업은 사업종료 후 최종성과를 평가하여 추후 국민건강증진기금 사업계획에 반영하도록 한다.

사업대상은 보건복지부, 민간보조사업 수행기관 및 관련 전문가 등을 대상으로 실시하고, 사업추진의 주체는 보건복지부, 한국건강증진개발원과 민간보조사업 수행기관으로 구분할 수 있다.

보건복지부는 국민건강증진기금의 운용 및 관리, 기금사업의 평가수행에 대한 총괄, 민간보조사업 예산배분 및 집행에 관한 사항, 민간보조사업 수행 기본원칙 마련 등 관리 감독을 하며, 한국건강증진개발원은 민간보조사업 평가·심의위원회 구성 및 운영, 사업 성과관리 교육 및 평가설명회 개최, 사업평가 및 사업집행 개선조사 실시, 평가 및 모니터링 관련 기술지원, 평가결과 심의 및 환류를 실시한다. 마지막으로 민간보조사업 수행기관은 민간보조사업 계획수립 및 사업 수행, 성과 산출 및 보고서를 작성하고 제출한다.

[그림 3-1] 국민건강증진기금 민간보조사업 성과평가 관리 추진체계



자료 : 한국건강증진개발원 홈페이지.

추진절차는 계획, 성과평가, 환류 및 활용으로 구분할 수 있다. 계획은 사업자 공모 및 선정절차로 보건복지부, 질병관리본부 등 발주부서에서 민간보조 사업을 수행할 사업자를 공모하며, 성과평가는 설명회 및 교육, 중간실적보고, 사업집행 개선조사·최종 보고서·정선보고서·사업성과물 등 제출, 최종평가의 절차를 추진한다. 마지막으로 성과평가

는 이의신청 및 심의, 환류 및 활용을 실시한다.

국민건강증진기금 운용계획에 따르면, 국민건강증진계정에서는 건강보험 가입자 지원, 자살예방 및 지역정신 보건사업, 지역사회 통합건강증진사업, 건강생활지원센터 확충, 국가금연지원서비스 등을 포함한 사업과 공공보건의료계정에서는 국립중앙의료원 운영, 국립중앙의료원 현대화 사업 지원 운영 등과 관련된 사업을 평가한다.

동 평가는 「국민건강증진법」 제5조의3 제2항의 제4호와 제6호에 한국건강증진개발원의 민간보조사업 성과평가 관리의 직접적인 근거가 있다.

「국민건강증진법」

제5조의3(한국건강증진개발원의 설립 및 운영) ①보건복지부장관은 제22조에 따른 국민건강증진기금의 효율적인 운영과 국민건강증진사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 정책 수립의 지원과 사업평가 등의 업무를 수행할 수 있도록 한국건강증진개발원(이하 이 조에서 “개발원”이라 한다)을 설립한다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 18., 2014. 1. 28.>

4. 제24조에 따른 기금의 관리·운용의 지원 업무

6. 국민건강증진사업의 관리, 기술 지원 및 평가

국민건강증진기금 민간보조사업 평가 고도화, 건강증진 기금사업의 성과관리 강화, 민간보조사업 평가제도의 합리성 제고를 주요 사업목적으로 하며 「보조금 관리에 관한 법률」 제27조와 「국민건강증진법」 제5조의3에 근거하고 있다.

제3절 국외 관광재원 사례 분석

1. 출국세(Departure Tax)

가. 출국세 개요

출국납부금 또는 출국세와 같이 본국에서 해외로 출국하는 사람들에게 징수하는 조세 또는 준조세와 같은 성격을 의미한다. 우리나라에서는 관광진흥개발기금법 제2조 3항에서 ‘국내 공항과 항만을 통하여 출국하는 자로서 대통령령으로 정하는 자는 1만 원의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액을 기금에 납부하여야 한다.’라는 근거를 두고 있다.

우리나라에서는 국외여행을 할 경우 항공권 총액에는 항공료, 유류할증료¹³⁾, 제세공과금이 포함되었다. 제세공과금은 다시 공항이용료와 출국납부금으로 분류할 수 있는데, 관광진흥개발기금법에 근거한 출국납부금과 국제질병퇴치를 위한 기금조성을 위해 부과되는 출국납부금으로 나뉘어 있다.

일부는 항공세(Aviation Tax)를 부과하는데 여기에는 항공이용료, 출국납부금, 착륙료 등을 포괄하는 개념으로 사용된다. 다만, 출국세(Departure Tax)는 국외로 여행하는 경우에 부과되는 개념이나 국가의 실정에 맞게 혼용해서 사용하는 경우가 많다. 예컨대 캐나다는 출국세의 명목으로 징수하지만 주로 공항개선비, 승선비, 서비스 이용요금으로 구성되어 있다. 국가별로 법체계와 입법논리가 다르고 개념적인 차이가 있다.

본 연구에서는 국내외 여행객이 출국하면서 징수하는 세금에서 관광사업의 발전을 위해서 징수하는 사례를 중심으로 검토하도록 한다.

13) 유류할증료는 항공사나 해운사들이 유가 상승에 따른 손실을 보전하기 위해 부과하는 할증료

나. 주요 국가별 출국납부금 사례

1) 일본 국제관광 여객세(国際観光旅客税)¹⁴⁾

관광 선진국을 향한 관광기반의 확충강화를 도모하기 위해서 일본은 2019년 1월 7일부터 국제관광 여객세(国際観光旅客税)를 도입하였다. 국적과 상관없이 일본에서 외국으로 출국하는 모든 사람에게 1인당 1,000엔을 징수하는 출국세법을 통과시키게 되었다(일본 아사히신문, 2018.4). 2세 이상의 모든 사람이 대상이며 출국 시마다 여객기의 운임에 추가하여 징수하되 항공기 승무원이나 입국 후 24시간 이내에 출국하는 환승객 등은 제외하고 있다.

일본 재무성은 2019년에 500억 엔의 세수를 예상하고 있으며 국제관광진흥법을 개정하여 징수한 세금에 대해서는 쾌적한 여행환경 정비, 일본관광에 관한 홍보, 관광자원 정비를 통한 만족도 향상을 사용목적으로 규정하였으며 시책에 대해 납세자의 이해를 구하고 선진적이며 비용대비 효과가 높아야 한다는 조건을 붙였다.

국제관광 여객세를 통해 징수하는 500억 엔은 약 5,000억 원 규모이며 관광청 예산의 70%를 충당시킬 수 있을 것으로 예상하고 있다.

2) 태국 입국세(Entry Fee)¹⁵⁾

태국 관광부(Tourism and Sports) 장관은 관광객들의 치료 비용에 활용할 것을 목적으로 입국세(entry fee) 신설에 대한 법안을 승인했다. 입국세의 20%는 외국인 보험료의 일부를 충당하면서 사고로 부상당한 외국인 관광객의 치료비용을 단독으로 부담하지 않도록 하고자 추진하고 나머지는 관광시설 정비에 활용할 계획이다. 입국세는 약 300THB(US \$8) 수준이라고 밝혔다. 이미 태국은 700THB(US 18.6\$)의 출국세를 징수하고 있었으며, 추가로 입국세를 조성하는 데 정부의 승인이 있었다. 국가별 입법환경이 다르고, 재원조성의 목적과 징수대상이 상이하다는 점에서 출국세와는 구별된다.

14) <https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180411-00000079-asahi-pol>

15) <https://en.vietnamplus.vn/thailand-to-start-collecting-entry-fee-from-foreign-tourists-early-next-year/236768.vnp>

3) 호주 승객이동세(Passenger Movement Charge)¹⁶⁾

호주는 승객이동에 관한 법률(Passenger Movement Charge Law)에 근거하여 호주를 출국하여 다른 나라로 이동하는 내·외국인 모두를 대상으로 출국납부금 성격의 승객이동세(Passenger Movement Charge)를 부과하고 있다. 이는 승객이 호주로 다시 돌아올 의사가 있는지의 여부와 관계없이 국제선 여객기 또는 해상운송수단을 통해 호주를 출발하는 승객이 지불하는 세금이다.

호주의 승객이동세(PMC)는 1978년 10월부터 징수해오던 출국세(Departure Tax)를 대체하는 목적으로 1995년 7월에 시행되었다. 초기 부과 목적은 주로 세관, 출입국 관리 및 검역 기능 및 공항 내 여객 편의시설 제공에 소요되는 국가의 비용 일부를 충당하고자 하였으나 이후 요금의 인상이 단행될 때마다 부과의 목적을 다르게 명시하였으나 2012년 이후부터는 PMC 요금 인상에 대한 이유를 제시하지 않고 있다.

승객이동세(PMC)는 항공사의 티켓금액에 포함하여 부과되고 시드니 공항에서 출발 시에만 적용되며, 2017년부터 12세 이상 승객 1인당 AU\$60의 고정요금을 부과하고 있다. 이외 소형 비행기나 원양 항해선을 이용하는 승객에게는 국경 보호국 직원이 출국장지에서 직접 징수하기도 한다. 승객이동세는 항공사가 정부에 지불하고 승객으로부터 운임의 일부 또는 특별요금(예: 무료 또는 포인트 티켓의 경우)으로 회수하며, 저가 항공권, 무료 또는 포인트 항공권, 일등석 운임, 단거리 및 장거리 비행에도 동일한 요금을 적용하고 있다. 단, 12세 미만 승객, 환승 또는 긴급 승객, 승무원, 군인 및 그 배우자는 면제 조항을 두고 있다.

호주는 정부예산과 출국세를 통해 호주관광청(Tourism australia)에 재정을 지원하고 있으며 관광산업 활성화에 필요한 홍보, 기획, 연구 통계업무 등을 지원하고 있다.

호주 출국세는 1978년에 처음 도입되었을 당시 AU\$10였으며, 초기에 명시된 과세목적은 호주의 공항 및 항구에서 승객처리와 관련된 비용을 회수하는 것을 목적으로 하였다. 1988년에는 관광 진흥을 위해 출국세를 인하하여 여행비용의 장벽을 제거하였다. 호주 정부는 1981년에 관광산업 활성화를 목적으로 다시 AU\$20로 인상하였고, 1988년에 AU\$10로 인하했다. 1991년에는 1989년 2천만 호주 달러(AU\$) 규모의 관광진흥 패키지에 자금을 확보하기 위해 AU\$20로 인상하였다. 1994년에 다시 AU\$25로 다시

16) "Passenger movement charge (PMC)". Australian Custom and Border Protection Service. abf.gov.au. Archived from the original on 2017-12-10. Retrieved 2022-10-17.

한번 인상되었는데, 관광진흥을 위해 지출된 추가 비용을(특히, 새로운 관광 상품 개발에 할당된 8천만 호주 달러) 확보를 위한 목적이었다.

1995년에 출국세는 지금의 승객이동세(PMC)로 변경되었고, 이후 정부는 다양한 근거를 제시하며 과세금액을 수차례 변경하였다. 호주의 승객이동세는 영국의 항공여객관세에 이어 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 두 번째로 높게 과세하고 있으며, 3,200km 미만의 여행의 경우에는 OECD에 속한 회원국 중 가장 높다.

국제항공운송협회(International Air Transport Association, IATA)는 승객이동세의 세수가 공항이나 항만에서 승객 처리에 직접적으로 기여하지 않기 때문에 공항 요금 이 아닌 출국세로 분류하고 있다.

〈표 3-6〉 호주 승객 이동세(Passenger Movement Charge) 변경현황

연도	요금	목적
1995	AU\$ 27	호주 국경에서의 세관, 이민 및 검역 처리 비용과 단기 방문비자 발급 비용 총당
1998	AU\$ 30	2000년 시드니 올림픽을 위한 인력과 물품의 운송과 관련된 추가 비용 총당
2001	AU\$ 38	구제역 유입 위협에 대한 호주의 대응의 일환으로 증가한 승객 처리 비용 보전
2008	AU\$ 47	국가 항공 보안 계획에 부분적으로 자금을 지원하기 위함
2012	AU\$ 55	요금 인상에 대한 설명 미제시

4) 영국 항공여객관세(Air Passenger Duty)¹⁷⁾

영국의 경우 Financial Bill of 1994에 근거하여 출국세 성격의 항공여객관세(Air Passenger Duty, 이하 APD)를 특별목적세로 징수하여 관광산업 진흥을 위한 예산으로 사용되고 있다. 항공여객관세는 영국 또는 맨섬(Isle of Man) 공항에서 출발하는 승객의 좌석이 20석을 초과하거나 승인된 이륙 중량이 5.7톤을 초과하는 여객기에 부과되는 소비세(Excise Duty)의 형태이다. 영국 도착 예정시간 기준 24시간 이내에 다른 국가로 여행을 떠나는 국제선 입국 승객은 이 세금을 지불하지 않으며, 승객이 24시간 이상 영국 내에 체류(단기 체재 포함)하는 경우 세금을 전액 지불해야 한다.

17) Rates for Air Passenger Duty. HM Revenue and Custom. Available at: <https://www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty>

항공사는 영국에서 출발하는 모든 내국인과 외국인 승객을 대상으로 항공권 발권 시 부과하며 만 2세 이하의 어린이, 승무원, 외교관, 환승관광객 등은 면제한다.

부과금액은 출국 목적지까지의 비행거리, 항공석 등급에 따라 차이를 두고 있으며, 목적국에 따른 항공여객세의 기준을 분류하여 지리적 거리기준에 따라 Band A(2,000마일 이하) 구간과 Band B(2,000마일 초과) 구간으로 구분하였다.

상업용 여객기(Commercial passenger flights)의 경우 항공여객관세는 부과기준에 따라 항공편당 £13에서 £185 범위에서 차등 부과하고 있으며, 일부 개인 여객기 또는 전세 여객기의 경우 더 높은 요금(£78 ~ £554)이 부과하고 있다.

항공편 예약 시 지불되지만 실제 예약된 항공편(좌석)이 영국에서 출발하기 전까지 징수되지 않으며, 예약한 항공편을 취소하는 경우 항공사의 관리 수수료를 제외하고 승객은 지불한 세금에 대한 반환을 청구할 권리가 있다.

북아일랜드에서 출발하는 장거리 항공편이나 스코틀랜드 하이랜드(Highlands) 및 제도 지역(Islands region)에서 Band B 목적지로 출발하는 항공편에는 2011년 11월 1일부로 항공여객관세를 부과하지 않는다.

2021년 영국 예산책임청(the Office for Budget Responsibility, OBR)은 항공여객관세에 대한 변경사항을 발표하였는데 2023년 4월부터 영국 국내선 요금은 £6.5로 50% 인하되며, Band B 구간에 대한 요금은 2022년 4월부터 £84로 인상하는 내용이었다. 또한, 2023년 4월부터 Band B는 두 개의 Band 구간으로 분할될 예정으로 2,000~5,500마일의 여행에 대한 요금은 £87로, 5,500마일을 초과하는 여행의 경우 요금은 £91로 인상하는 계획이다.

〈표 3-7〉 현 영국 APD 부과 요금 현황

Band ¹⁸⁾	할인요금 (가장 낮은 좌석등급)	표준요금 (그 외 좌석등급)	¹⁹⁾ 할증요금
Band A ²⁰⁾ (0 - 2,000마일)	£13	£26	£78
Band B (2,000마일 초과)	£84	£185	£554

18) 2022년 4월 1일 부터 적용되는 비행거리 기준

19) 20톤 이상으로 19명 미만의 승객이 탑승하는 일반항공기 항공편에 적용됨

20) 유럽 전 지역, 모로코, 알제리, 튀니지, 리비아, 사이프러스, 터키 및 러시아 서부지역을 포함함

5) 기타 국가

오스트리아²¹⁾는 2011년부터 Air transport levy를 도입하고 오스트리아 공항을 떠나는 승객에게 항공사를 통해 부과하고 있다. 이 부담금은 항공티켓가격 상승을 통해 항공여행수요를 조정하여 자국 내 환경에 미치는 부정적 영향을 줄이기 위한 목적으로 부과한다. 과거에는 목적지까지 거리를 기준으로 단거리, 중거리, 장거리 여행에 따라 차등 부과하였으나, 2020년 9월 이후 거리에 따른 부과방식을 폐지하고 균일요금을 적용하고 있다.

프랑스²²⁾는 2006년부터 프랑스 영토를 출발하는 여객기, 화물기 등에 탑승한 승객에 대하여 공항세(taxe d'aéroport, TA라고도 함)를 부과하였다. 연간 평균 5,000단위(unit, 1단위는 승객 1명 또는 화물 100kg) 미만의 교통량이 있는 공항은 공항세 부과 대상에서 제외하였다. 그 외 모든 공항은 교통량에 따라 세 가지 등급으로 분류되고 있으며, 클래스 1 공항의 승객당 요금은 €10.80, 클래스 2 공항(예: 리옹, 마르세유, 니스 또는 툴루즈) 요금은 승객당 €5.70 ~ €7.95, 대부분의 클래스 3 공항 요금은 승객당 €14.00를 부과하고 있다. 공항이 배정된 클래스에 관계없이 위에 나열된 요금에 승객당 €1.25의 추가 요금을 부과한다.

독일²³⁾은 2011년 1월 1일부터 항공세(Aviation Tax)를 독일공항을 출발하는 예약 승객에게 항공권 가격에 추가하거나 항공권 가격에 통합하여 부과하고 있다. 요금은 목적지(국가)에 따라 다르며 아래와 같다.

〈표 3-8〉 독일 항공세(Aviation Tax) 부과현황

기준	목적지	단위요금(2021.1~)
Anlage 1	EU, EFTA, EU 후보국가, 영국, 터키, 러시아, 모로코 등	EUR 12.88
Anlage 2	북 중앙 아프리카, 중동 및 중앙아시아(6,000km 이하)	EUR 32.62
이 외의 모든 국가	Anlage1, Anlage2를 제외한 모든 국가	EUR 58.73
만 2세 미만 영유아		면제

21) Flugabgabe, Bundesministerium für Finanzen. Available at: <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/steuern-von-a-bis-z/flugabgabe.html>

22) French Airport Tax. Available at: <https://www.fccaviation.com/regulation/france/airport-tax>

23) German Aviation Tax. Available at: <https://www.fccaviation.com/regulation/germany/aviation-tax>

〈표 3-9〉 주요국가별 출국세 현황

국가	명칭	부과기준	부과금액		비고
			자국통화기준	한화기준	
한국	출국납부금	출국회당	10,000원	10,000원	1997년 이후 변동없음
일본	국제관광여객세	출국회당	1,000엔	약 11,000원	2019년 신설
태국	Entry Fee Departure Tax	입국시 출국시	300THB 700THB	약 11,000원 약 26,500원	2023년 시행예정
호주	Passenger Movement Charge	출국회당	60달러	약 47,000원	2021년 기준 여러차례 금액변경
영국	Air Passenger Duty	거리구간 좌석등급	13~185파운드	약 20,000~ 300,000원	2023년 4월 예정금액 구간별 변경
오스트리아	Air Transport Levy	거리구간	3.5~17.5유로	약 5,000~ 23,000원	2020년 9월 이후 균일요금제 적용
프랑스	Taxe de l' aviation civile	좌석등급	4.58~8.24유로	약 6,000~ 11,000원	2006년 신설 등급별 차등부과
독일	Aviation Tax	거리구간	7.38~41.49유로	약 10,000~ 54,000원	2011년 신설 구간별 차등요금
말레이시아	Departure Levy	거리구간 좌석등급	8~150링깃	약 2,000~ 43,000원	2019년 신설
노르웨이	Air Passenger Tax	거리구간	75~200크로네	약 10,000~ 26,000원	
그리스	Passenger Tax	거리구간	12~22유로	약 16,000~ 29,000원	
스웨덴	Flight Tax	거리구간	62~416크로나	약 8,000~ 52,000원	2018년 신설
필리핀	Travel Tax	좌석등급	1,620~2,700 페소	약 38,000~ 63,000원	출국전 현금 지불

주) 대한민국을 제외한 모든 국가는 조세의 형태로 징수함

2. 관광세(Tourist Taxes)

가. 관광세 개요

관광세는 숙박세(Lodging Tax), 침대세(Bed Tax), 호텔세(Hotel Room Tax, Hotel Occupancy Tax), 도시세(City Tax), 환경세(Environmental Tax) 등 국가와 지역마다 관광과 관련된 활동에 대해서 각기 다른 명칭과 형태로 부과되고 있다.²⁴⁾

통상적으로 호텔 등의 숙박시설 이용, 관광객의 출입국 행위, 공항시설 이용, 비자발급 비용, 소비행위 및 물품구매 행위 등을 대상으로 다양한 형태로 관광세를 부과한다.

숙박세와 출입국세가 가장 보편적으로 시행되는 관광세의 한 형태이며, 세계 여러 국가 및 도시에서 현지 사정에 맞게 부과 및 징수하고 있다.

관광세는 지방세의 형태로 지방자치단체 재정운영의 중요한 재원이 되어 왔으며, 관광세 부과는 2000년도 이후 전 세계적으로 점점 더 확대되는 경향을 보여왔다.

최근(코로나19 이전)에는 세계 주요 관광도시에서 너무 많은 관광객이 방문하여 지역주민의 정주환경과 삶의 질을 위협하는 과잉관광 또는 오버투어리즘(Overtourism) 문제가 쟁점으로 부상하면서, 관광자원을 보호하고 관광객의 친환경적이고 책임있는 행태를 유도하기 위한 목적으로 관광 관련 조세의 도입이 증가하는 추세이다.²⁵⁾

이러한 추세는 표면적으로 관광으로 인한 부정적인 영향을 완화하고 잠재적으로 방문객 수를 감소시키는 데 도움이 될 수 있는 재원을 마련하기 위해 징수되고 있으며, 관광세 부과에 대한 논쟁의 여지가 있고 이상적인 해결책으로 제시할 수는 없지만 과잉관광에 대한 통제수단으로 앞으로도 세계 여러 국가나 도시에서 다양한 형태의 관광세 도입과 시행은 계속될 가능성이 높다.

해외 여러 국가들이 지방재정 손실 보전, 환경 보존, 환경 친화적 행위유발, 지역기반 시설 확충, 지역관광시설 확충 및 지역관광 홍보 등의 목적으로 관광세를 부과하는 사례의 증가가 이러한 사실을 뒷받침하고 있다.

현재는 코로나19 팬데믹 현상이 지속되면서 여행업계는 규제와 봉쇄에 직면하면서

24) Adedoyin, F. F., Seetaram, N., Disegna, M., & Filis, G. (2021). The Effect of Tourism Taxation on International Arrivals to a Small Tourism-Dependent Economy. *Journal of Travel Research*, 00472875211053658.

25) Nepal, R., & Nepal, S. K. (2021). Managing overtourism through economic taxation: policy lessons from five countries. *Tourism Geographies*, 23(5-6), 1094-1115.

회복을 위해 노력하고 있으나 특히 관광 의존도가 높은 나라들이 어려움을 겪으면서 일 부는 ‘관광세’를 새롭게 시행하거나 도입계획을 발표하는 등의 사례가 증가하고 있다.

나. 유럽의 관광세

1) 숙박비 부과모델

① 프랑스(France)²⁶⁾

프랑스는 1인 1박 기준으로 부과되는 Taxe de Sejour(체류세) 또는 관광세가 있으며, 이는 숙박시설의 품질과 수준에 따라 차등 부과되고 있다.

관광지 도시 자치단체에 부과 권한을 부여하여 관광객 방문시설 유지보수 비용과 관광지 환경보호사업 비용 및 관광안내소 운영비용을 일부 보전하게 하기 위하여 1919년 9월 24일 최초 입법을 시행하였다.

관광도시를 방문하여 호텔, 아파트식호텔, 펜션, 민박, 캠핑장 등 숙박시설에 체류하는 모든 관광객을 대상으로 부과하고 있으며, 미성년(18세 미만), 관광지 도시 계절제 고용인, 응급숙박 배려자, 기준 숙박비 미달 숙소 체류자는 부과 대상에서 제외한다.

성인 1인 1박 기준 정해진 범위 내의 관광세를 해당 자치단체 의회의결로 부과 결정 하며, 숙박업소 매출액 대비 연간 정액 부과 방식과 투숙객 실제 숙박 단위로 부과하는 방식이 존재한다.

관광객이 숙박비 지불 시 관광세를 추가 지불하고 있으며, 대부분의 도시에서 1인 1박에 0.2유로에서 약 4유로의 범위 내에 부과되고 있다.

지방자치단체는 관광세에 추가로 도시세의 적용을 선택할 권한이 있으며, 파리의 경우 25%의 도시세가 부과되어 실제 1박 요금은 1인당 0.25유로에서 5유로 사이로 다른 도시에 비해 높게 부과하고 있다.

26) Tourist tax: what are the rates? Ministry of Economy. France Government. Available at: <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F31635?lang=en>

② 스페인 발레아레스 제도(Baleares Island, Spain)²⁷⁾

발레아레스 제도는 스페인 본토의 지중해 연안 바로 동쪽에 위치한 군도로 유명 관광 지인 이비자(Ibiza)와 마요르카(Majorca)로 이루어져 있으며, 매해 여름 유럽 관광객이 가장 많이 찾는 관광지로 유명하다.

숙박시설의 유형과 체류기간에 따라 16세 이상의 관광객에게 1일 1~4 유로(미화, 약 \$1~4.40)의 관광세를 부과하고 있으며, 생물다양성 및 문화유산 보존 등의 목적을 위한 프로젝트를 기획하고 운영하기 위해 지속 가능한 관광 위원회가 설립되어 해당 재원을 목적에 맞게 활용하고 있다. 현재까지는 문화유산인 마요르카의 풍차 소유자들을 지원하고 유네스코(UNESCO) 세계 문화 유산인 트라문타나(Tramuntana) 산맥의 관광기반시설을 개·보수하는 데 투입되고 있다.

16세 미만은 관광세 부과가 면제되며, 비수기(11월 1일 ~ 4월 30일) 기간에 75% 감면된 금액으로 관광세를 부과하고 있다. 또한, 또한, 체류기간(숙박일수)이 9일 이상인 경우 10일 차부터 50% 감면된 금액을 부과하고 있다.

〈표 3-10〉 Types of tourist accommodation

Types of tourist accommodation	€ / day*
5-star, 5-star luxury and 4-star superior hotels, city hotels and aparthotels	4
4-star and 3-star superior hotels, city hotels and aparthotels	3
1, 2 and 3-star hotels, city hotels and aparthotels	2
4-key and 4-key superior tourist apartments / 3-key : 3€ / 1~2-key : 2€	4
Non-residential accommodation establishments of tourism-residential companies	4
Rural hotels, agrotourisms and interior tourism accommodation	2
Hostels, pensions, inns and camping sites or Lodges and refuges	1
Any other establishment or a "tourist character" or Tourist cruise ships	2

주) part of a day(*plus 10%VAT)

③ 그리스(Greece)²⁸⁾

그리스는 국가 부채를 줄이기 위해 2018년에 관광부가 관광세를 처음 도입하였으며, 방문객은 숙박시설에 체크인하는 시점에 이를 지불하고 있다.

27) Tourist tax of the Blearic Islands. Available at: <https://protur-hotels.com/en/tourist-tax>.

28) Campbell, M. (2022). Tourist taxes: All of the countries you will have to pay to enter in 2022. Available at: <https://www.euronews.com/travel/2022/01/18/tourist-taxes-all-of-the-countries-you-will-have-to-pay-to-enter-in-2022>

1~2성급 호텔의 경우 1박 기준 0.5 유로, 3성급 호텔은 1.5유로, 4성급 호텔은 3유로, 5성급 호텔은 4유로를 부과하고 있어, 숙박시설의 등급이 높아질수록 세금이 인상되는 형태를 띠고 있다. 관광세는 1년 상시 동일하게 부과되며, 다른 국가와 달리 관광세를 1인당이 아닌 객실당 부과하고 있어, 관광객이 그룹으로 객실을 공유하여 체류하는 형태가 나타난다.

④ 독일(Germany)²⁹⁾

독일은 관광세에 사용되는 용어로 Kulturförderabgabe(Culture Tax: 문화세) 또는 Bettensteuer(Bed Tax: 침대세)를 사용하고 있다.

세금 범위는 숙박유형, 객실 요금 및 위치에 따라 1인 1박 기준 0.5유로에서 5유로의 종량세 방식과 객실요금의 5%를 부과하는 종가세 방식을 혼합하고 있다.

예를 들어, 베를린에서는 객실 요금의 5%(VAT 제외)가 부과되며, 세금은 비즈니스 여행객을 제외한 모든 관광객에게 연속 21박까지 부과되고 있다.

단, 뮌헨(Munich)에서는 관광세를 부과하지 않고 있다.

⑤ 오스트리아(Austria)³⁰⁾

오스트리아에서는 1박 이상 체류하는 관광객을 대상으로 숙박세 형태의 관광세를 부과하고 있으며, 부과금액은 방문지역에 따라 다르다. 관광부담금은 'Tourismusgesetz' 나 'Berherbergungsbeiträge'로 알려져 있으며, 현재 1인 1박 기준 약 0.5 ~ 3.8유로(약 700원 ~ 5,300원) 범위 내에서 과세하고 있다. 비엔나나 잘츠부르크에서는 1인당 1박 호텔 요금에 대해 3.2%를 추가로 납부하게 되어 있으며, 15세 미만의 어린이는 관광세가 면제된다.

⑥ 벨기에(Belgium)³¹⁾

방문하는 도시에 따라 관광세 부과금액이 다르게 책정되어 있다. 앤트워프(Antwerp)는 호텔숙박 시 1인당 1박에 2.39유로(약 3,300원)의 고정 요금이 부과되며, 모두를 위

29) Why more German cities could start charging 'tourist tax'. Available at: <https://www.thelocal.de/20221006/german-tax-offices-told-to-go-easy-on-households-and-firms-amid-crisis/>

30) European Tourist Tax Explained. Available at: <https://www.interrailingpackages.com/european-tourist-tax-explained/>

31) Tourism Tax - Visit Bruges. Available at: <https://www.visitbruges.be/tourism-tax>.

한 관광 법령(Tourism for Everyone decree)에 해당하는 숙박시설과 12세 미만의 어린이는 면제된다. 브뤼헤(Bruges)는 1인 1박에 2.83유로의 관광세가 호텔, 게스트하우스, 호스텔과 같은 모든 관광 숙박시설에 부과하며 18세 미만에게는 면제된다. 브뤼셀(Brussels)에는 자치구, 호텔 크기 및 호텔 분류에 따라 1박에 객실당 부과되는 도시세가 있다. 예를 들어, 브뤼셀 노보텔 호텔의 경우 도시세 때문에 1박에 객실당 4.25유로(약 6천 원)를 부과한다.

⑦ 불가리아(Bulgaria)³²⁾

불가리아의 관광세 부과는 지방세 및 수수료법(Local Taxes and Fees Act) 61p~61r조에 규정되어 있으며, 과세 대상자는 숙박을 제공하는 사람이다. 세액은 관광법에 따라 등록된 관광숙소에서 1박 숙박에 대해 0.2BGN ~ 3BGN(약 150원 ~ 2,200원) 범위 내에서 시의회 조례에 의해 결정된다.

관광세는 지역 및 호텔 분류에 따라 관광객에게 도시세 또는 리조트세로 부과하는데, 도시세는 1인 1박 기준으로 0.2BGN이 부과되며 일부 지역에서는 리조트세가 1인 1박 기준이 아닌 숙박당 1인 기준으로 부과하고 있다.

⑧ 크로아티아(Croatia)

크로아티아 관광세법에 관광세 납부의무와 세액이 규정되어 있다. 관광세의 부과대상은 (1) 영주권자가 아닌 지방자치단체에 소재하는 숙박시설에 체류하는 자, (2) 해상 관광선박(예: 해상 관광 서비스를 제공하는 상업적 용도의 요트, 보트 또는 선박 - 전세 및 크루즈 선박)에 탑승하여 숙박시설에서 1박 이상 체류하는 자, (3) 가정 및 가족 농장에서 숙박 서비스를 제공하는 자 등을 포함한다.

크로아티아를 방문하는 18세 이상의 관광객은 1인 1박 기준 2kn ~ 7kn(약 400원 ~ 1,300원) 범위의 '체류세'를 지불해야 하며, 세액은 숙박시설 유형과 계절(성수기/비수기)에 따라 다르다. 크로아티아는 2019년에 관광세를 인상한 바 있으며 인상된 세율은 여름 성수기에만 적용하고 있다.

관광세는 18세 이상의 관광객에게 부과되며, 12~18세 미만은 부과된 금액에서 50%를 감면받고 12세 미만의 어린이는 면제해준다.

32) Tourist Tax by Ministry of Finance. Republic of Bulgaria. Available at: <https://www.minfin.bg/en/781>.

⑨ 슬로베니아(Slovenia)³³⁾

슬로베니아 관광세는 지역 및 호텔 등급에 따라 차등 부과하고 있으며, 수도 류블랴나(Ljubljana)의 경우 1인당 1박 기준 3.13유로(0.63유로 상당 판촉세 포함)를 부과한다. 일반적으로 7세 이하의 어린이는 세금이 면제되며, 7~18세 사이의 관광객은 50% 감면 혜택이 있다.

⑩ 루마니아(Romania)³⁴⁾

루마니아 관광세(taxa hoteliera locala)는 1%로 표준화되어 있으며, 각 숙박시설의 총금액에 대해 요금을 부과하고 있다. 단, 숙박시설이 관광지 내에 위치한 경우, 첫 1일 숙박요금 분에 대해서만 세금이 부과되고 있으며, 18세 미만의 관광객은 면제한다.

⑪ 포르투갈(Portugal)³⁵⁾

포르투갈의 수도인 리스본을 방문하는 관광객에게 현재 1인당 1박에 2유로 상당의 고정요금으로 관광세를 부과하고 있다. 최대 7박까지 1인당 2유로를 지불하도록 적용되고 있으며, 13세 미만의 어린이는 면제되고 있다.

2020년 3월 파로(Algarve)에서 최대 7박까지 1인 1박당 1.5유로의 관광세가 도입될 예정이었으나 일시적으로 유예되었다.

⑫ 네덜란드(Netherlands)³⁶⁾

네덜란드에서는 방문객에게 'Toeristenbelasting'이라는 관광숙박세를 부과한다. ETOA에 따라 400개 이상의 지방자치단체에서 1인 1박당 요금을 부과하고 있으며, 호텔 등급 및 숙박 시설 유형에 따라 차등 부과하고 있다. 이 외의 지방자치단체의 경우 호텔 등급(Star rating)이나 숙박시설 유형에 따라 백분율로 부과하거나, 관광세를 원칙적으로 부과할 수 없는 지역도 존재한다. 암스테르담은 3유로 균일요금과 도시세를 추가로 부과한다.

33) Tourist Tax in Ljubljana. Available at: <https://www.visitljubljana.com/en/about-us/tourist-tax-in-ljubljana/>.

34) European Tourist Tax Explained. Available at: <https://www.interrailingpackages.com/european-tourist-tax-explained/>

35) How does Portugal's Tourist Tax Work? Available at: <https://www.portugalist.com/portugal-tourist-tax/>

36) Tourist tax(toeristenbelasting) - City of Amsterdam. Available at: [https://www.amsterdam.nl/en/municipal-taxes/tourist-tax-\(toeristenbelasting\)/](https://www.amsterdam.nl/en/municipal-taxes/tourist-tax-(toeristenbelasting)/)

2) 전자비자 부과모델

① 유럽 연합(EU) 여행정보 및 승인 시스템(ETIAS)³⁷⁾

테러 위협, 증가하는 관광객 수, 그리고 계속되는 이민자들의 진입에 대한 방책으로 유럽 여행 정보 및 승인 시스템(European Travel Information and Authorization System, ETIAS) 또는 ETIAS 비자 면제를 2023년 11월부터 시행할 예정이다.

2016년 4월부터 미국 정부가 시행 중인 전자여행허가제(ESTA), 뉴질랜드 전자여행허가증(NZeTA)과 유사한 제도가 유럽 연합에서 시행되는 것으로, EU 회원국을 무비자로 방문할 수 있는 국가의 국민(18~70세)이 유럽 지역을 최대 90일까지 여행하거나 현지에서 체류하기 위해서 인터넷 웹사이트에서 비자 면제를 신청하고 7유로(약 1만 원)의 돈을 지불해야 한다.

② 뉴질랜드(New Zealand)³⁸⁾

뉴질랜드를 방문하기 위해서는 전자여행허가증(NZeTA)을 신청³⁹⁾해야 하며, 외국인 방문객 환경보호 및 관광세(ILV, International Visitor Conservation and Tourism)로 NZD \$35(약, 2만 8천 원)를 추가로 납부해야 한다.

외국인 환경보호 및 관광세(ILV)는 전자여행허가증을 신청하거나 갱신할 때마다 함께 지불하도록 설계되어 있으며, 승인되면 2년간 유효하고 유효기간 내에 방문당 최대 90일까지 체류가 가능하다.

뉴질랜드를 방문하는 외국인 관광객들에게 부여되는 일종의 ‘관광세’로 관광업, 환경보존, 여행 기반 시설 확충 등에 사용될 예정이다. 뉴질랜드 및 호주 영주권자, 호주 및 태평양 제도 국가(Pacific Island Nations) 여권 소지자, 환승관광객, 비즈니스 방문 비자 소지자 또는 APEC비즈니스 여행카드 소지자, 항공기/선박 승무(선)원 등은 면제한다.

37) European Commission. European Travel Information and Authorisation System(ETIAS). Available at: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/smart-borders/european-travel-information-authorisation-system_en.

38) Ministry of Business, Innovation, and Employment, New Zealand Government. Paying the International Visitor Conservation and Tourism Levy. Available at: <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/tools-and-information/your-journey-to-new-zealand/before-you-travel-to-new-zealand/paying-ivl>

39) 2019년 10월 1일부터 뉴질랜드 전자 여행증(NZeTA) 제도가 도입되었으며, 모바일로 신청 시 NZD \$17(약 1만 3천 원), 온라인 신청 시 NZD \$23(약 1만 8천 원) 발급비용이 소요됨

3) 입장권 부과모델 : 이탈리아 베니스(Venice, Italy)⁴⁰⁾

베니스(베네치아)는 2022년 초 도시 과밀 문제를 해결하기 위해 관광세를 도입할 예정이라고 발표하고, 6월부터 시범 운영될 계획이었으나 코로나19로 인해 타격을 입은 지역 경제를 활성화하기 위한 선택으로 2023년까지 시행을 유예하였다.

관광세 도입 논의는 2019년 처음 제기되었으며, 여행객들로 인한 과밀화를 해소하고자 도시를 방문하는 관광객에게 세금을 부과하는 방안이 제시되었다. 베니스 시의회는 당일 관광객에게 입장료를 부과하는 관광세 도입을 2023년 1월부터 시행하는 조례를 통과시켰으며, 세금은 선불티켓(미리 티켓을 구매)을 구입하는 형식으로 부과할 예정으로 당일 방문자에게 적용된다. 당일 관광객은 웹사이트를 통해 예약을 신청하고 하루 최대 방문자 수를 4만~5만 명으로 설정하여 방문객 흐름을 통제할 계획으로 밝혔다.

과세금액은 시기별로 차이가 있는데, 공휴일 및 성수기에는 최대 10유로(약 1만 3천 원), 비수기에는 3유로(약 4천 원)를 부과할 예정이다.

현지 주민, 6세 미만의 어린이, 장애인, 주택 보유자, 의료 목적 방문자, 친척 방문자, 스포츠 및 문화행사 참가자, 베니스에서 근무하는 통근자, 학생은 면제대상이며, 1박 이상 호텔에서 숙박하는 관광객의 경우 호텔비에 이미 입장세(숙박세⁴¹⁾, 최대 5유로/1박)를 포함하여 징수하고 있어 추가로 부과되는 관광세는 면제할 예정이다.

만약 입장권(선불티켓)을 구매하지 않고 방문할 경우 50유로(약 6만 8천 원) ~ 300유로(약 41만 원) 상당의 벌금이 부과된다.

다. 미국의 숙박세(Lodging Tax)

1) 숙박세 개요

미국 대부분의 주나 지방자치단체들은 관광개발과 관광서비스 개선을 위한 재원을 조

40) The new Venice tourist tax. Available at: <https://allaboutvenice.com/venice-tourist-tax/>

41) 베니스는 2011년 8월 이후 외국인 관광객에게 숙박세를 부과해오고 있으며, 숙박시설 유형, 숙박시설 위치, 호텔 등급, 체류기간, 시즌에 따라 1인 기준으로 최대 5일까지 매일 부과함. 성수기(2~12월) 기준 ▲2성급 호텔은 2유로 ▲3성급 3유로 ▲4성급 4유로 ▲5성급 5유로가 부과되며 5성급 호텔에서 5박 이상을 숙박할 경우, 1인이 부담하는 세금은 25유로(약 3만 7,500원)임. 아파트먼트나 레지던스는 ▲1급 2.5유로 ▲2급 2유로 ▲3급 1.5유로가 부과되고, 히스토리컬 레지던스는 4유로가 부과됨. 한편 10세 미만의 어린이, 25인 이상 단체의 인솔자와 운전자들은 세금 부과에서 제외되며, 10세 이상 16세 미만의 어린이에게는 50%의 세금을 부과함. 또한 성수기에 해당하는 2~10월, 연말연시, 축제 기간 등을 피할 경우에도 50%의 세금을 감면받음.

달하기 위해 각종 관광관련 조세를 부과하고 있으며, 이러한 관광세 중 가장 널리 채택되고 있는 세목은 숙박세이다.

숙박세는 호텔을 포함하여 기타 숙박시설을 이용하는 관광객에게 부과되는 세금으로 관광세, 숙박세, 판매세라고도 하며, 대부분의 숙박세는 고정 요금이 아닌 객실 요금의 백분율로 부과되는 종가세(ad valorem)로 특징지어지기 때문에 상당한 수익을 창출하고 있다(Hudson et al, 2021). 숙박세는 일반적으로 호텔, 모텔, B&B 및 기타 숙박시설에서의 단기 1박에 대한 종가세(가치의 백분율)로 부과되고 있다.

주정부는 자치도시(home rule city)⁴²를 제외하고 법률에 따라 숙박세의 과세 기준을 정의하고 부과를 승인하고 있다. 또한, 면세대상을 결정하여 징수 절차를 마련한다. 주와 지방자치단체는 숙박세 수입을 일반 기금, 특별 수입 기금 또는 지방 정부 및 특별 지구에 분배할 수 있는데, 특정 주 및 지방정부는 숙박 시설에 대해 단위당 고정 금액으로 소비세를 부과하기도 한다.

미국의 숙박세는 각 주 및 지역정부가 담당하고 있던 관광 마케팅 및 서비스 사업 등의 비용 부담을 줄이고자 숙박업소에 1박 이상 투숙하는 고객들을 대상으로 숙박 요금에 일정 금액의 세금을 포함하는 것으로부터 시작되었다(Sharma et al, 2022).

1970년대 후반과 1980년대에 미국 정책 입안자들은 여행지에서 세금 수입의 가능성을 높게 평가하면서, 많은 지방자치단체에서 이러한 지역을 방문하는 비거주자에게 다양한 형태의 세금을 부과하는 법안을 통과시키게 되었다. 1970년대 이후로 숙박세가 전국적으로 보편화되었으며, 약 47개의 주에서 호텔숙박세를 부과하고 있으며, 주마다 적용하고 있는 호텔숙박세 세율은 상이하나, 약 10% 내외 수준의 세율로 부과하고 있다. 일반적으로 숙박업 운영자는 투숙객으로부터 세금을 징수하고 징수액의 1~2%에 해당하는 수수료를 지급받는 구조이다.

숙박세는 다른 관광 관련 조세에 비해 징수가 간편하여 경비 절감효과가 크며, 정치적 관점에서 타 지역으로부터 유입된 관광객의 자발적인 관광(숙박)행위에 대하여 과세하므로 조세저항이 낮다는 장점이 있다. 또한, 숙박세는 컨벤션 및 관광 산업을 지원하는 중요한 원천으로, 컨벤션 센터, 경기장 및 기타 공공 집회 시설 건설을 위한 채무 상환 자금의 성격으로 조달되기도 하며, 지역관광 추진조직(DMO)의 운영자금으로 상당부분 활

42) 자치도시(home rule city)란 과세권한을 갖고 자치권을 위해 자치헌장을 채택한 도시이며, 국가가 명시적으로 부여하는 권한만을 행사하는 데 국한되지 않음

용되며, 컨벤션센터 운영적자를 보전하는 데 활용된다.

2020년 3월부터 미국의 환대 산업은 COVID-19 전염병으로 인해 전례 없는 도전과 손실에 직면했으며, 전염병 초기에 전국적으로 컨벤션 비즈니스, 레저 및 비즈니스 여행 수요가 급감하면서 숙박세 수입원이 심각하게 감소했다(AHLA, 2021).

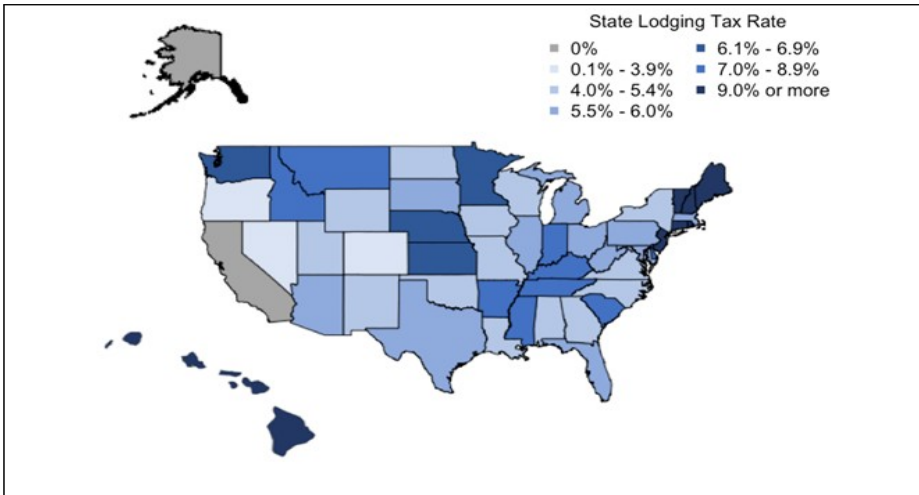
2) 주정부 숙박세율(State Tax Rates)⁴³⁾

2개 주정부(알래스카주, 캘리포니아주⁴⁴⁾)를 제외한 모든 주에서 숙박시설에 판매세, 숙박세 또는 두 조세 모두를 부과하고 있다.

미국 숙박세의 범위는 부과하지 않는 0%에서 최대 15%까지 세율을 설정하고 있다. 숙박세율은 평균 6.34%의 수준이며 많은 주정부에서 6.0%로 부과하고 있다.

숙박세율이 높은 주는 일반적으로 지역 숙박세 부과에 더 많은 제한이 있는데, 예를 들어 코네티컷은 주정부 전체에서 가장 높은 숙박세율인 15%를 부과하고 있지만 주정부 내 모든 지방당국이 추가 숙박세를 부과하는 것을 금지하고 있다. 반면, 오리건주는 주정부 숙박요금을 낮게 부과하면서 지방세를 제한하지 않고 있다는 특징이 있다.

[그림 3-2] 호텔에 부과되는 주정부 숙박세 및 판매세 분포



43) Hazinski T. A, & Hansel J. (2021). 2021 HVS lodging tax report USA. Available at: <https://www.hvs.com/article/9160-2021-hvs-lodging-tax-report-usa>.

44) 주정부(State government)에서는 지방정부(Municipal government)에서 숙박세를 부과함

〈표 3-11〉 총 증가세율 기준 주정부 순위 현황

(단위 : %)

Rank	State	Sales	Lodging	Total	Rank	State	Sales	Lodging	Total
1	Connecticut		15.00	15.00	21	South Dakota	4.50	1.50	6.00
2	Maine	5.50	9.00	14.50	21	Texas		6.00	6.00
3	⁴⁵⁾ Hawaii	4.00	10.25	14.25	21	West Virginia	6.00		6.00
4	Rhode Island	7.00	6.00	13.00	29	Ohio	5.75		5.75
5	⁴⁶⁾ New Jersey	6.63	5.00	11.63	30	Massachusetts		5.70	5.70
6	New Hampshire		9.00	9.00	31	Arizona		5.50	5.50
6	Vermont		9.00	9.00	32	Utah	4.85	0.32	5.17
8	Arkansas	6.50	2.00	8.50	33	New Mexico	5.13		5.13
9	Delaware		8.00	8.00	34	Iowa		5.00	5.00
9	Idaho	6.00	2.00	8.00	34	North Dakota	5.00		5.00
9	Montana		8.00	8.00	34	Wisconsin	5.00		5.00
12	Indiana	7.00		7.00	37	North Carolina	4.75		4.75
12	Kentucky	6.00	1.00	7.00	38	Oklahoma	4.50		4.50
12	Mississippi	7.00		7.00	39	Louisiana	4.45		4.45
12	South Carolina	5.00	2.00	7.00	40	⁴⁷⁾ Virginia	4.30		4.30
16	Tennessee	7.00		7.00	41	Missouri	4.23		4.23
17	Minnesota	6.88		6.88	42	Alabama ⁴⁸⁾		4.00	4.00
18	Kansas	6.50		6.50	42	Georgia	4.00		4.00
18	Nebraska	5.50	1.00	6.50	42	New York	4.00		4.00
18	Washington	6.50		6.50	42	Wyoming	4.00		4.00
21	Florida	6.00		6.00	46	Nevada		3.38	3.38
21	Illinois		6.00	6.00	47	Colorado	2.90		2.90
21	Maryland	6.00		6.00	48	Oregon		1.80	1.80
21	Michigan	6.00		6.00	49	Alaska			0.00
21	Pennsylvania		6.00	6.00	49	California			0.00

주) States Ranked by Total Ad Valorem Tax Rates on Lodging Accommodations

45) Additional 0.5% state sales tax in O'ahu.

46) New Jersey State Occupancy Fee is imposed at a ratio of 1% in cities that also impose local taxes or fees on hotel/motel occupancies.

47) Roads. The 1% local tax is included in the state rate. The 0.7% is included in the city rate, where applicable.

48) Additional 1% tax on counties within the Alabama Mountain Lakes region.

라. 일본의 숙박세(Lodging Tax)

1) 일본 숙박세 개요

지자체의 관광을 위한 재원으로 지역의 매력 제고, 지역 관광진흥, 시민 생활과 관광의 조화 도모를 목적으로 도입하고, 세수입으로 사용하고 있다. 일본의 숙박세는 지방세의 일종으로 지자체가 사용처를 정할 수 있는 법정 외 목적세이며 도도부현이나 지방자치단체에서 도입하고 있다. 법정 외 목적세이므로 과세 방법은 지방 공공 단체의 조례에 따라 정해지게 된다. 대부분의 숙박세 조례에는 중장기적인 목표 아래 지속해서 정책이 유연하게 조정할 수 있도록 조례의 시행 상황, 사회경제 정세의 변화 등을 고려하여 숙박세와 관련된 제도에 대하여 3년 또는 5년에 한 번씩 검토하도록 하는 숙박세 개편 조항을 포함하고 있다.

납세의무자는 지자체 내의 숙박시설에 머무는 투숙객이며, 과세 대상이 되는 숙박시설은 지자체별 조례로 규정되어 있다. 일반적으로는 여관업법(旅館業法)에서 규정하는 여관·호텔·간이숙소, 주택숙박사업법(住宅宿泊事業法) 등에서 규정하는 민박 등의 숙박 서비스를 사업으로 제공하는 시설이다. 다만, 도쿄도는 예외로 여관과 호텔만을 대상으로 하고 있으며, 간이숙소나 민박 등의 투숙자는 납세의무자에 포함하지 않는다.

특별징수의무자는 투숙객으로부터 숙박세를 징수하는 숙박사업자를 의미하며, 특별징수의무자 또한 조례로 규정하고 있다. 숙박사업자는 투숙객에게 숙박세에 대하여 주지·설명한 후 징수하고 적절히 신고 납세를 하여야 한다. 숙박사업자에게는 업무 부하에 대응하는 보조금 등을 지원하며, 징수비율의 2.5~3% 정도를 숙박에서 지급한다.

숙박세 도입을 위해서는 지자체에 의한 조례 제정 등의 행정절차가 수반되므로 지자체의 협조가 필요하며, 조례가 의회에서 통과되기 위해서는 의원들의 지지가 필수적이며, 지역 숙박사업자의 동참이 전제되어야 한다.

숙박세는 검토의 시작부터 도입까지 상당한 시간이 걸리며, 지자체별로도 상이하다. 조례 제정과 관련된 절차와 더불어 숙박사업자 등 많은 이해관계자의 합의형성이 필요하다. 특히 이해관계자가 많을수록 합의형성에 많은 시간이 걸리고 실현까지 장기화될 수도 있다. 일본의 숙박세는 통상적으로 공식검토가 시작된 이후 도입되기까지 2년 정도가 소요된다. 일본의 지자체의 예로써 오사카부는 숙박세 도입까지 19개월, 가나자와시는 23개월의 기간이 소요되었다.

2) 숙박세 도입 사례

숙박세는 도쿄도에서 2002년 처음으로 도입하였고, 이후 오랫동안 도입사례가 없었다. 2017년을 기점으로 오사카부가 도입했고 이후 6개 지역 내 8개의 지자체에서 도입되고 있으며, 후쿠오카현, 후쿠오카시, 기타큐슈시처럼 현과 시가 모두 징수하기도 한다.

① 도쿄도(東京都, 2002년 도입)

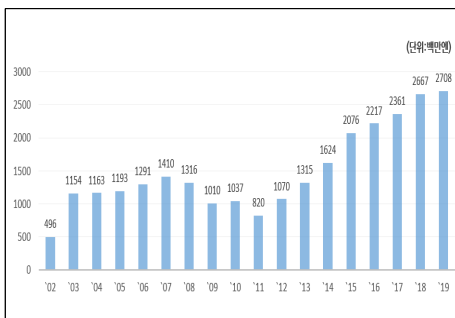
도쿄도의 숙박세는 「도쿄도 숙박세 조례(東京都宿泊税条例)」에 근거하여 2002년 10월 1일부터 시행되고 있다. 국제도시 도쿄의 매력을 높이는 동시에 관광진흥을 도모하는 시책에 드는 비용으로 사용된다. 세부적으로 숙박세 세수입은 관광 안내소(도쿄도 내 5곳) 설치 및 운영, 관광 공식 가이드북 ‘도쿄 트래블 가이드’ 발행, Wi-Fi 및 전자 간판 등 이용 환경 정비 등의 관광진흥 시책에 사용되고 있다.

총무성의 법정 외 세금 실시현황 자료(2020년도)에 의하면 코로나 여파 이전의 도쿄도 숙박세 결산액은 2019년도를 기준으로 약 27억 8백만 엔이다.

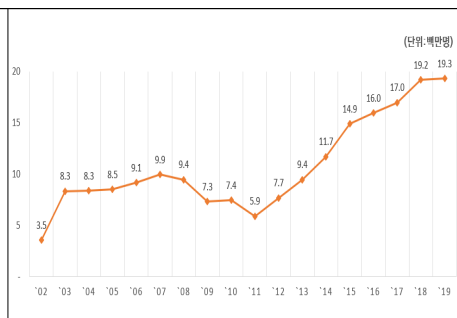
도쿄 숙박세는 도내 호텔 또는 료칸 투숙객에게 의무적으로 부과되며, 1인 1박당 숙박일 수와 세율로 징수된다. 징수 금액은 숙박 요금(1인 1박)을 기준으로 1만엔 미만인 숙박에는 과세하지 않으며, 1만엔 이상 1만 5,000엔 미만의 경우 100엔을 부과하고, 1만 5,000엔 이상의 경우 200엔을 부과한다. 이때, 숙박 요금이란 식사, 회의 등 숙박 이외의 서비스에 대한 요금은 과세 대상에 포함하지 않는 숙박비를 의미한다.

수납 시기 및 방법은 숙박 경영자가 투숙객으로부터 세금을 받아 1개월분을 정리하여 다음 달 말일까지 해당 시설의 소재지 소관 도세사무소, 지청에 신고하여 납부한다.

[그림 3-3] 숙박세 수입액



[그림 3-4] 숙박세 납세의무자 추이



자료 : 도쿄도 세무통계연보 각 연도, 연구자 작성

② 오사카부(大阪府, 2017년 도입)

오사카부의 숙박세는 「오사카부 숙박세 조례(大阪府宿泊税条例)」에 근거하여 2017년 1월 1일부터 시행되고 있다. 오사카가 세계 유수의 국제도시로 발전해 나가는 것을 목표로 도시의 매력을 높이는 동시에 관광의 진흥을 도모하는 시책에 드는 비용으로 사용된다. 숙박세의 추진 배경을 세부적으로 살펴보면, 오사카부는 급증하는 관광객에 대한 행정 수요 대응 및 앞으로 지향해야 할 오사카의 관광 모습을 조망한 관광 시책 마련과 이를 수행하기 위한 재원 확보 방안으로 숙박세 도입을 결정하였다.

오사카부의 숙박세는 호텔, 여관, 간이숙소, 특구민박 또는 주택숙박사업법과 관련된 시설에서의 투숙객에게 의무적으로 세금이 부과되며, 1인 1박당 숙박일 수와 세율로 징수된다. 징수 금액은 숙박 요금(1인 1박)을 기준으로 7,000엔 이상 1만 5,000엔 미만의 경우 100엔을 부과하고, 1만 5,000엔 이상 2만엔 미만의 경우 200엔, 2만엔 이상의 경우 300엔을 부과한다.

③ 교토부 교토시(京都府 京都市, 2018년 도입)

교토부 교토시의 숙박세는 「교토시 숙박세 조례(京都市宿泊税条例)」에 근거하여 2018년 10월 1일부터 시행되고 있다. 교토시의 숙박세는 국제 문화 관광 도시로서의 매력을 높이고 관광의 진흥을 도모하는 시책에 드는 비용에 사용하는 것을 목적으로 도입하였다. 숙박세의 추진 배경을 세부적으로 살펴보면, 교토시는 원래 일본을 대표하는 관광지로 2010년대 들어 저명한 국제 여행 매체 순위 상위권에 들면서 이전보다 많은 수의 인바운드 관광객이 찾는 도시가 되었다. 그 결과 교통체증과 혼잡, 불법 민박, 소음 피해 등이 빈발해 시민 생활에 불편함을 초래했으며 그밖에 쓰레기처리와 교통안전 대책 등 행정비용도 상당히 소요되었다. 또, 인바운드 수용환경으로 다국어 표시, 무료 Wi-Fi, 관광안내소 등을 갖출 필요성도 높아졌다. 이러한 비용을 충당하기 위하여 교토시는 새로운 재원의 필요성을 인식하고 2016년 6월에 「교토시 살고 싶고 방문하고 싶은 마을 만들기」와 관련된 재원에 관한 검토위원회」를 중심으로 숙박세 도입을 논의·추진하였다.

교토시의 숙박세는 혼잡대책, 관광지 분산화 사업, 민박 대책 사업, 숙박사업자 지원·숙박 관광 추진 사업, 수용태세 환경정비사업 등에 투입되고 있다.

교토시의 숙박세는 호텔, 여관, 간이숙소 등 외에 이른바 불법민박(違法民泊)에서의 투숙객 모두에게 의무적으로 세금이 부과되며, 1인 1박당 숙박일 수와 세율로 징수된다. 징수 금액은 숙박 요금(1인 1박)을 기준으로 2만 엔 미만의 경우 200엔을 부과하고, 2만~5만엔 미만의 경우 500엔, 5만엔 이상의 경우 1,000엔을 부과한다.

④ 가나자와시(金沢市, 2019년 도입)

이시카와현 가나자와시의 숙박세는 「가나자와시 숙박세 조례(金沢市宿泊税条例)」에 근거하여 2019년 4월 1일부터 시행되고 있다. 가나자와의 역사, 전통, 문화 등 고유한 매력을 높이고 시민 생활과 어우러진 지속 가능한 관광의 진흥을 도모하는 시책에 소요 비용으로 사용된다. 총무성의 법정 외 세금 실시현황 자료(2020년도)에 의하면 코로나 여파 이전의 가나자와시 숙박세 결산액은 2019년도를 기준으로 약 7억 6,900엔이다. 가나자와시는 세부적으로 마을의 개성을 갈고닦는 역사·전통·문화 진흥, 관광객 수용환경 내실화, 시민 생활과 어우러진 지속 가능한 관광진흥 사업에 숙박세를 사용하고 있다.

가나자와시의 숙박세는 가나자와시 내에 소재한 호텔, 여관, 간이숙소 등 외에 이른바 주택숙박사업(민박)에서의 투숙객 모두에게 의무적으로 세금이 부과되며, 1인당 1박당 숙박일 수와 세율로 징수된다. 징수 금액은 숙박 요금(1인 1박)을 기준으로 2만엔 미만의 경우 200엔을 부과하고, 2만엔 이상의 경우 500엔을 부과한다.

⑤ 고탄초(倶知安町, 2019년 도입)

홋카이도 고탄초의 숙박세는 「고탄초시 숙박세 조례(倶知安町宿泊税条例)」에 근거하여 2019년 11월 1일부터 시행되고 있다. 고탄초가 세계에 자랑할 수 있는 휴양지로 발전해 나가는 것을 목표로 지역의 매력을 높이는 동시에 관광의 진흥을 도모하는 시책에 소요 비용으로 사용된다.

숙박세의 추진 배경을 세부적으로 살펴보면, 홋카이도 중부에 있는 니세코 스키장이 있어 자연환경을 이용한 겨울 스키, 여름 자전거 타기와 래프팅 등의 체험 중심이라는 고탄초 관광의 특징에 있다. 아시아로부터의 인바운드가 80% 가까이에 달하는 일본의 보편적인 지역과 달리 고탄초 대부분의 관광지에는 유럽, 미국, 호주로부터의 관광객이 다수를 차지하는 희귀한 휴양지라 할 수 있다. 1990년대부터 고탄초의 뛰어난 설질이

유인책이 되어 눈을 목적으로 고향초를 찾는 인바운드가 급속도로 증가하였다. 인구 1.5만 명의 소규모 지자체인 고향초에 다수의 관광객이 방문하면서 마을의 인기와 함께 문제도 발생하였다. 관광객으로 인해 공공서비스와 생활 인프라에 과부하가 걸리게 되고, 활발한 부동산 개발로 기존 거주자들이 퇴거할 수밖에 없는 젠트리피케이션과 스키장 주변의 환경 파괴도 생겨났다. 이에 고향초의 재정은 대응할 수 있는 여력이 부족하였고, 이러한 배경 속에서 숙박세에 대한 논의가 이루어지고 도입되었다.

총무성의 법정 외 세금 실시현황 자료(2020년도)에 의하면 코로나 여파 이전의 고향초 숙박세 결산액은 2019년도를 기준으로 약 1억 7,600만 엔이다. 세부적으로 2019년도 숙박세는 주요 관광지 환경보전, 안전한 리조트 형성, 관광인프라 정비 등을 위한 9개 사업(2,600만 엔), 장기적인 사업의 재원으로 사용하기 위한 기금 적립(1억 5천만 엔)에 사용되었다. 고향초의 숙박세는 고향초 내에 소재한 호텔, 여관, 간이숙소 등 외에 주택숙박사업에서의 투숙객 모두에게 의무적으로 세금이 부과되며, 숙박비 세율은 숙박요금의 2%를 징수하고 있다.

⑥ 후쿠오카현(福岡県, 2020년 도입)

후쿠오카현의 숙박세는 「후쿠오카현 숙박세 조례(福岡県宿泊税条例)」 및 「후쿠오카현 숙박세 기금조례(福岡県宿泊税基金条例)」에 근거하여 2020년 4월 1일부터 시행되고 있다. 후쿠오카현 관광자원의 매력 향상, 여행자의 수용환경의 내실화 기타 관광의 진흥을 도모하는 시책에 소요 비용으로 사용된다. 과거 숙박세 신청 시 총무성에 제출한 자료에 따르면 연평균 약 15억 엔의 수입을 예상하였으나, 총무성의 법정 외 세금 실시현황 자료(2022년도)에 의하면 코로나의 여파로 상당액을 못 미치는 것으로 나타났다. 2021년도를 기준 숙박세 결산액은 후쿠오카현의 경우 6억 2,700만 엔, 후쿠오카시의 경우 6억 8,500만 엔, 기타큐슈시는 1억 7,800만 엔이다.

후쿠오카현은 숙박세를 활용하여 다양한 관광진흥 시책을 전개하고 있다. 첫째, 숙박시설의 매력을 높이기 위하여 여관·호텔 등에 대해 시설정비사업과 수요조사 사업 등에 지원한다. 둘째, 평일지방자치단체, 관광협회, 지역상공회 등과 연계해 방일 외국인 대상 체험 행사를 접목한 여행상품 조성, 안내판 및 노면표시 정비사업을 시행하고 있다. 셋째, 현을 방문한 여행객에게 렌터카 비의 일부를 지원하고, 인바운드 유인 촉진을 위해

후쿠오카·기타큐슈 공항에서 직접 입국하는 유럽·미국·호주 관광객의 항공운임 할인을 시행하고 있다. 또한, 추천 관광정보 등을 제공하는 '후쿠오카현 웹 관광안내소' 개설에 비용을 지원하고 있다. 넷째, 관광자원봉사 가이드와 관광안내소 직원을 양성하고 있다. 마지막으로 후쿠오카현 숙박세 교부금으로 활용하고 있다.

후쿠오카현의 숙박세는 여관업법에 규정된 여관업(여관·호텔영업·간이숙소영업), 국가전략특별구역법에 규정된 인정사업(특구민박), 주택숙박사업법에 규정된 주택숙박사업(신법민박)에서의 투숙객 모두에게 의무적으로 부과된다. 투숙객의 연령과 관계없이 숙박비가 발생하면 과세 대상이며, 1인 1박당 숙박일 수와 세율로 징수된다. 징수 금액은 숙박 요금(1인 1박)을 기준으로 후쿠오카현의 기타큐슈시와 후쿠오카시 이외의 지역은 200엔, 기타큐슈시의 경우 200엔(현 세율 50엔, 시 세율 150엔), 후쿠오카시의 경우 숙박요금에 따라 2만 엔 미만의 경우 200엔(현 세율 50엔, 시 세율 150엔)을 부과하고, 2만 엔 이상의 경우 500엔(현 세율 50엔, 시 세율 450엔)을 부과한다. 단, 시·읍·면이 숙박세를 새로 부과하면 현의 세율은 투숙객 1인당 1박에 100엔이 된다.

〈표 3-12〉 후쿠오카현·기타큐슈시·후쿠오카시 숙박세율

숙박시설 소재지			숙박세율		
			현 부과세율	시 부과세율	합계
후쿠오카현 (기타큐슈시·후쿠오카시 이외 지역)			200엔	-	200엔
기타큐슈시			50엔	150엔	200엔
후쿠오카시	숙박요금	2만엔 미만	50엔	150엔	200엔
		2만엔 이상	50엔	450엔	500엔

자료 : 후쿠오카현 홈페이지, 연구자 정리

제4절 시사점

가. 국내 재정관련 선행연구 관련 시사점

국가재정법 제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출)에 따라 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 않는 범위에서 여유재원의 전출입을 통해 통합적으로 활용할 수 있는 법적 근거를 두고 있다. 김우철(2020)과 윤소영·정보람(2021)의 연구에서도 해당 내용을 대안으로 제시한 바 있다.

지난 관광진흥개발기금의 세입·세출내역을 살펴보면 문화예술진흥기금에 2016년부터 다섯차례에 걸쳐 2,500억 원이 전출되었고, 2021년과 2022년에 국민체육진흥기금으로부터 1,000억 원을 전입받은 사례도 있다. 또한 공공자금관리기금법에서 규정하고 있는 기금용도에서 허용하는 범위에서의 전입부분도 고려할 수 있다.

나. 출국납부금 관련 시사점

출국납부금 또는 출국세는 국가가 출국하는 여행객에게 부과하는 것으로 국가마다 다르게 명칭이 사용되고 있다. 일부 국가들은 항공편으로 출국하는 여행객에게만 출국납부금을 부과하고 있으며, 출국납부금은 사실상 항공 여객세(Air passenger tax)와 동일할 수 있으나 국경을 넘지 않는 국내선에도 적용되는 사례도 있다.

해외에서 출국납부금의 형태로 부담금을 부과하는 사례를 보면, 모두 조세 형태로 징수하고 있으며, 우리나라와 같이 특정목적의 기금에 귀속되는 형태가 아닌 일반재원 성격으로 징수되고 있는 것을 확인할 수 있다.

국외 출국납부금 부과사례를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 부과대상은 대부분 국가에서 내국인과 외국인에게 동등하게 부과하고 있었다.

둘째, 부과 기준은 출국행위, 목적지, 좌석등급으로 구분할 수 있으며, 국가마다 상이하게 정해지고 있다. 한국, 일본, 호주는 출국행위를 기준으로 부과하는 형태를 취하고

있으며, 독일, 프랑스, 오스트리아, 노르웨이 등은 목적지까지의 거리에 비례하는 구간을 설정하고 구간별 요금을 부과하는 체계이다. 영국과 말레이시아는 구간과 좌석등급을 동시에 부과하는 형태이다.

셋째, 대부분의 국가에서는 우리나라와 같이 항공권에 요금을 부과하는 방식으로 징수하고 있으며, 일본, 영국, 독일, 호주 등의 국가에서는 항공사 또는 여행사에 징수 대행 위탁수수료를 지급하지 않는 사례를 확인할 수 있었다.

넷째, 공항이용료, 출국세 등은 공항에서 부과하는 조세, 사용료 등 여러 가지 명칭으로 나타나고 있어 일률적으로 구분하기 어렵고, 성격도 혼재되어 있다. 공항이용료의 명칭은 주로 Passenger Service Charge 등으로 나타나고 전 세계 모든 공항에서 부과하는 것이 특징이다. 출국세는 Departure Tax 등으로 나타나고 있는데, 공항이용료 외에 별도의 명칭으로 부과하여 재정에 편입시키는 것을 통칭한다.

다섯째, 유럽지역에서는 공항이용료, 출국세 등의 명목으로 공항에서 부과하는 요금의 항목과 요율이 상대적으로 높게 책정되어 있으나 아시아권역의 국가에서는 상대적으로 부과항목이 적고 요금이 낮은 것이 특징이다.

해외 출국납부금 성격의 부담금 사례를 살펴보면, 우리나라와 같이 특정 목적의 기금에 귀속되는 형태가 아닌 조세의 형태로 부과하고 있으며 세수는 일반재원 성격으로 편입되고 있는 점을 확인하였다. 우리나라 출국납부금과의 차이를 본다면 부과 기준이 출국 횟수, 목적지(거리), 좌석 등급을 활용하고 있는 것을 확인할 수 있었으며, 징수금액을 정액으로 설정하는 경우도 있으나 거리비례 정액부과방식을 적용하는 경우도 있다.

우리나라의 경우로 살펴보면 중국·일본과 같은 역내관광객과 미국·유럽과 같은 원거리 관광객과 차별없이 부과하고 있다. 또한, 부담금 부과에 대한 지급능력이나 좌석등급과 상관없이 동일한 금액을 부과하고 있다는 것도 확인할 수 있었다.

현재 우리나라의 출국납부금의 부과기준은 목적지(국가)까지의 거리나 항공편 좌석등급과 무관하게 출국 횟수당 1만 원의 출국납부금을 국내외 여행객에게 부과하고 있는데, 부담금 평가보고서(2020)에 따르면 1997년 1만 원은 도입당시에 비해 43% 정도 실질 감소한 것으로 2020년 기준으로 환산하면 1만 7,500원 수준이며 이를 통해 부과기준의 현실화에 대한 검토의견이 있었고, 인플레이션을 고려한 조정도 필요하다.

해외사례에서 나타난 대다수 국가의 부과방식에 비해 단조롭기 때문에 과금과 징수가 용이하다는 측면이 있다. 다른 국가에서 부과하는 금액에 비해 상대적으로 낮은 수준으

로 운영되고 있기에 한국관광의 매력요인 대비 적정금액에 대한 검토가 필요하다.

대부분 국가의 경우 출국납부금은 우리나라와 같이 항공권 구입 시 추가 징수하고 있으며, 독일, 영국, 호주 등의 국가에서는 항공사 또는 여행사에 징수 대행 위탁수수료를 지급하지 않고 있어 이에 대한 검토를 고려할 필요가 있다. 이미 출국납부금 징수대행 위탁수수료에 대해서는 다수의 언론에서 이미 지적한 바를 함께 고려할 필요도 있다.

호주, 영국과 같이 출국납부금을 우리나라와 비슷하게 징수하기 시작한 국가의 사례를 살펴보면 출국납부금을 국가의 상황에 맞춰 탄력적으로 운용하였다. 예컨대 호주정부는 재원이 필요한 경우 제반상황을 고려하여 징수액을 상향하는 경우도 있었고, 관광객 유치를 위해 징수액을 하향하는 등 수차례 변경하였다. 영국은 거리구간과 좌석등급에 맞추어 2023년 4월부터 범위와 금액을 조정할 계획을 가지고 있다.

다. 관광세 관련 시사점

관광세는 국가와 지역마다 관광과 관련된 활동에 각기 다른 명칭과 형태로 부과되고 있다. 유럽에서는 크게 전자비자, 입장권 그리고 숙박비에 부과하는 방식으로 분류할 수 있으며, 미국은 숙박비에 부과하고 일본은 숙박, 입탕, 골프장이용료 등의 방식으로 과세를 추진하고 있다. 관광세는 대부분 지방세의 형태로 징수하며, 이를 관광사업 활성화 및 진흥을 위한 재원으로 활용하고 있음을 확인할 수 있다.

관광세 부과사례를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 관광세 명목으로 대부분 숙박비에 부과하는 방식을 사용하고 있다.

둘째, 과세의 목적은 대부분 관광객이 방문시설 및 서비스의 개선을 위하여 부과하고 있으며, 최근에는 관광객 방문으로 인한 공공서비스와 생활인프라 유지, 젠트리피케이션과 같은 지역사회공동체 이주문제 그리고 관광환경 훼손에 대한 문제 등을 해결하기 위해서 신설하는 경우도 확인할 수 있었다.

셋째, 과세 대상은 많은 사례에서 숙박객을 기준으로 부과하고 있으며, 객실당 부과하는 경우를 확인할 수 있었다. 객실당 부과하는 경우 관광객의 객실을 공유하여 체류하는 형태가 나타나기도 했다. 보통 15세 미만 기준으로는 면세 또는 감세조항을 두고 있다.

넷째, 과세방식은 숙박비(1일)에 대한 비율 또는 숙박인원당 정액방식으로 국가, 지역마다 상이하게 운영되고 있다. 유럽은 국가별로 비율과 정액방식을 국가환경에 맞게 적

용하고 있으며, 미국은 주별로 소비세와 숙박세를 징수하는데 최소 1.8%에서 최대 15%까지 다양하게 분포되고 있었다. 일본은 숙박금액 구간당 정액방식으로 부과하고 있다.

다섯째, 지역별 과세율은 지역상황에 맞게 도입하고 있다. 미국은 주별로 평균 6%의 세율을 운용하고 있으나 플로리다주는 소비세만 징수하고, 일리노이주는 숙박세로만 구성되어 있다. 또한, 사우스 캐롤라이나주는 소비세 5%, 숙박세 2%로 총 7%가 부과된다. 일본은 2002년 도쿄도에서 처음 부과하였으며, 이후 도입사례가 없었다. 2017년부터 오사카부, 교토부 교토시, 가나자와시, 고탄초, 후쿠오카현 등에서 차례로 도입하면서 범위를 확대시키고 있었다.

마지막으로 재원의 귀속형태는 국가 또는 지방차원에서 활용하는 경우지만 일부는 중앙에서 지역으로 교부하는 형태로 운영하는 방식을 확인할 수 있었다.

여러 국가들은 급증하는 관광소비로 인한 공공서비스 수요의 증가와 외부불경제문제를 해소하기에 부족한 지방재정을 보전하기 위한 목적으로 관광세를 부과하고 있는 경우를 확인할 수 있었다. 하지만, 관광세 도입은 몇몇 국가의 사례를 보듯 관광수요의 감소와 같은 관광산업에 미치는 부정적 영향에 대한 관광사업자들의 우려와 반대로 인하여 일정 유예기간 이후 시행되거나 무기한 보류되는 등 이해관계자와의 갈등도 도입여부에 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있다.

한편, 관광세로 인한 관광가격 상승으로 관광수요가 감소하리라는 우려와 달리 대다수의 국가에서 관광산업 전반에 미치는 영향이 크지 않았으며, 결과적으로 지방재정확충에 기여해왔기 때문에 지속적으로 관광세를 도입하는 국가는 증가하는 추세임을 확인할 수 있었다. 특히 일본에서는 2017년 이후로 5개 지역에서 관광세를 도입하였다.

또한, 관광세 부과방식을 검토하여 볼 때 지역 거주민에게 부과하지 않으며 관광수요의 가격탄력성이 크지 않은 숙박업에 과세하는 형태를 고려할 수 있으며 국가의 재원을 확보하기 위한 방안으로 숙박세를 도입하는 것이 적절한 대안이 될 수도 있다. 대부분 사례에서 숙박세는 지방정부가 관리 및 운영을 하고 있으며, 숙박세 부담자와 징수의무자는 각각 숙박시설을 이용하는 관광객과 숙박사업자로 나타나고 있다. 하지만 지역의 관광자원과 행정자원을 비교하여 신중한 도입을 검토할 필요가 있다.

관광세 부과기준은 보편적으로 관광객의 연령, 숙박시설 유형, 숙박시설 등급, 숙박일수, 기간(성수기/비수기)에 따라 세액(종량세)/세율(종가세)이 차등 적용되거나 면제되고 있다. 과세대상에 지역주민과 관광목적이 아닌 출장목적의 여행객을 포함하고 있는 사례

가 일부 존재하나 보편적인 형태는 아니며, 후자의 경우 여행객의 출장목적과 관광과의 관련성을 구분하거나 검증하기 어려운 측면이 있어 현실성이 떨어진다는 의견도 있다.

최근에는 세계 여러 도시들은 도시 내 수용범위를 초과한 관광객 유입이나 그들의 무분별한 행위로 인해 발생하고 있는 거주민 정주환경 침해나 도시 내 경관 및 환경훼손 등의 외부불경제 효과를 억제하고자 관광세를 도입하는 경향을 확인할 수 있었다. 관광세 수입을 실제 환경보존 및 사회적 비용 보전으로 활용하는 목적세 형식을 취하고, 편익과 부담을 일치시키는 응익주의 과세를 실현할 수 있다는 점에서 관광세 도입의 필요성과 정당성을 검토할 필요성도 있다.

관광재정 확충 및 효율성 제고 방안

제4장

전문가 조사 및 결과

제1절 조사개요

1. 조사의 목적 및 방법

본 연구는 전문가 자문회의, 선행연구 및 해외사례 분석 결과를 토대로 구조화된 조사표를 개발하여 관광·경제·행정학 재정 전문가들을 대상으로 온라인 의견조사를 실시하였다. 이에 본 연구에서는 2022년 10월 31일부터 11월 14일까지 약 14일에 걸쳐 해당 분야 전문가 30인을 대상으로 온라인 조사를 실시하였다. 본 조사의 주요 목적은 제시된 정책대안에 대한 중요도, 실현가능성, 효과성, 적합성, 시급성 등을 파악하는 것이다.

2. 조사 대상 및 항목

조사의 대상은 관광·경제분야에서 재정부문 전문가를 선정하였다. 재정분야 전문가는 관련 기관 재직자와 기획재정부 국가재정 운용계획, 문화체육관광부 재정사업 자율평가 등에 참여한 경험자를 30명을 선별하여 온라인 설문조사를 진행하였다.

〈표 4-1〉 조사 개요

구분	세부내용
조사기간 / 조사대상	2022년 10월 31일 ~ 11월 14일 / 관광·경제전공 재정전문가
표집방법	판단표본추출(purposive sampling)
조사표본 / 방법	30부 (관광전공 15부, 경제전공 15부) 배포 / 온라인 조사
조사내용	- (재정확충) 대안별 중요도, 실현가능성, 효과성, 적합성 평가 - (재정 효율성) 대안별 중요도, 도입 시급성, 도입 중요성

제2절 조사결과

1. 관광재정 확충을 위한 대안평가

가. 관광재정 확충을 위한 대안

설문조사에 앞서 직면하고 있는 관광분야 재정현황 설명자료를 통해서 현재의 상황을 이해할 수 있도록 상황을 제시하였다. 전문가 자문, 선행연구 및 해외사례를 바탕으로 도출될 수 있는 대안의 범주를 3가지로 요약한 자료도 함께 제공하였다. 관광재원을 확충하기 위한 기본 방향으로서는 기존 수입원에 대한 비율을 조정하거나 신규 수입재원을 발굴하는 것으로 정리할 수 있다.

먼저 첫 번째 대안은 출국납부금을 조정하는 방식이다. 조정방식은 납부하고 있는 금액을 인상하거나 거리에 비례하여 차등을 두는 방식으로 고려해 볼 수 있으며, 기본 금액과 등급·거리별 차등요금을 적용하는 방식을 동시에 검토할 수 있다. 출국납부금 인상의 근거는 기재부 부담금 평가보고서(2020)의 검토의견을 인용하였는데, 출국납부금이 도입된 1997년 1만 원을 20년이 지난 지금에도 유지하고 있다. 이를 2020년 기준으로 환산하게 된다면 1만 7,500만원 수준으로 납부금의 가치가 실질적 감소한 것으로 볼 수 있기 때문에 부과기준을 현실화한다는 의견을 제시하였다.

두 번째는 관광부담금 신설방안이다. 앞선 사례에서 언급하였듯 타 국가에서는 외국 관광객 방문으로 인해 환경오염, 소음 등을 유발하기 때문에 부담금을 부과하여 환경개선, 프로그램 확충 등의 재원으로 활용하고 있다는 것을 참고하여 제시하였다. 외국에서 통상적으로 부과하는 관광세는 보통 징수의 편의성을 위해 숙박비에 부과하고 있고, 관광세(Tourist fee)·숙박세(room tax, Lodging tax) 등 국가의 환경에 맞게 활용되고 있다. 다만 본 연구에서는 ‘관광부담금’이라는 표현을 이용하여 신설방안에 대한 전문가 의견을 확인하였다.

마지막으로 일반회계의 전환이다. 일반회계의 수입은 조세이며, 국가의 존립과 유지를 위한 기본적인 경비를 배정하여 세출항목으로 설정하여 집행한다. 관광분야에서도 국가의 고유기능에 속하는 사회 안전보장이나 배분, 취약계층 지원과 같은 사업을 일반회계 예산으로 전환함으로써 예산을 확충하는 방안을 제시하였다. 예컨대 관광분야에서 추진하고 있는 무장애 관광지나 시니어 관광 활성화 같은 사업들을 일반회계로 전환하는 것에 대해 전문가들의 의견을 수렴하고자 하였다.

나. 대안별 중요도 평가

앞서 제시한 출국납부금 조정, 관광부담금 신설, 일반회계 전환 항목에 대해서 우선순위를 파악하기 위하여 계층화분석법⁴⁹⁾(Analytic Hierarchy Process, AHP)을 위한 문항을 설계하고 중요도를 평가하였다.

가중치 분석결과 출국납부금 조정이 0.380, 일반회계 전환은 0.319 그리고 관광부담금 신설은 0.301로 나타났다. 관광재원 확충을 위한 방안으로는 출국납부금 조정, 일반회계 전환, 관광부담금 신설에 우선순위를 갖는 것이 적절하다는 의견이다.

「국가재정법」 제16조(예산의 원칙) 제2항에 따르면 국민 부담의 최소화를 위해 최선을 다하도록 규정하고 있다. 국민의 부담이라는 용어는 다소 추상적으로 해석될 수 있겠으나 국민이 정부에 납부해야 하는 조세와 부담금, 기여금 등 준조세를 통칭한다고 해석할 수 있다(국회예산정책처, 2014).

〈표 4-2〉 관광재정 확충대안 AHP 분석결과

구분	출국납부금 조정	관광부담금 신설	일반회계 전환
가중치	0.380	0.301	0.319

주) C.I.(Consistency Index) = 0.0002

49) AHP(Analytic Hierarchy Process)는 다수의 속성들을 계층적으로 분류하고 각 속성의 중요도를 파악해 최적 대안을 선정하는 기법으로 1970년대 초 개발된 의사결정법이다. 계층화분석법의 3원리에는 계층적 구조설정의 원리, 상대적 중요도 설정의 원리, 논리적 일관성의 원리가 있다.

중요도를 파악할 때에는 다각적이고 다양한 기준을 통하여 의사결정이 진행되고 그 대안에 체계적으로 순위를 매긴 뒤 그 가중치를 비율 척도로 도출한다. 의사결정에는 계량적인 데이터뿐만 아니라 인간의 경험이나 지식 등도 중요한 가치를 지니고 있다는 관점에서 개인이나 다수가 지닌 가치, 판단, 경험 그리고 직관 등을 논리적으로 결합한다.

다. 대안별 종합평가

정부의 재원을 충당하기 위한 정책연구 중에 김우철(2020)의 연구에서는 선행연구와 전문가 의견을 바탕으로 도출된 대안을 전문가 심층토론을 통해 최종적으로 제시하였다. 그의 연구에서는 실현가능성, 효과성 및 적합성 항목에 대해 토론하였으며, 본 연구에서는 인터뷰 항목을 구조화된 설문지로 설계하였다.

실현가능성의 항목에서는 법개정에 대한 난이도 평가와 더불어 사회적 반발, 기획재정부와의 협의과정 대한 난이도 등으로 구성되었다. 효과성에 대해서는 재원을 확보하였을 경우 안정성이 있는지, 대안을 통해 재원 확충이 충분한가에 대해 의견을 구하였다. 또한, 도입의 논리에 있어서 합리적인가 혹은 현재 대안이 시의적절한가에 대한 항목을 구성하였다. 마지막으로 대안의 추진시기에 대해서 단기, 중기, 장기로 구분하여 평가를 실시하였다.

「국가재정법」, 「부담금관리 기본법」에서는 신규로 설치하는 회계와 부담금에 대해서 많은 제약요인을 두고 있으며, 이를 조정하기 위해서는 타 부처의 법률개정에 대한 합의가 필요하기 때문에 법률 개정의 난이도를 파악하였다. 실현가능성과, 효과성, 적합성에 대한 평가는 5점 척도로 구성하였으며, 추진시기에 대해서는 명목척도를 활용하였다.

〈표 4-3〉 관광재정 확충 대안별 종합결과

구분		출납부금 조정	관광부담금 신설	일반회계 전환
실현 가능성	① 법개정 난이도	3.03	3.90	3.34
	② 사회적 반발	4.00	3.73	2.52
	③ 부처간 협의 난이도	3.40	3.47	3.90
효과성	① 재원확보의 안정성	3.97	3.72	3.97
	② 재원확충의 충분성	3.77	3.48	3.21
적합성	① 도입논리의 합리성	3.63	3.28	3.31
	② 대안의 시의성	3.43	2.97	3.31
추진 시기	① 단기 추진과제	17	3	8
	② 중기 추진과제	10	14	11
	③ 장기 추진과제	3	13	11

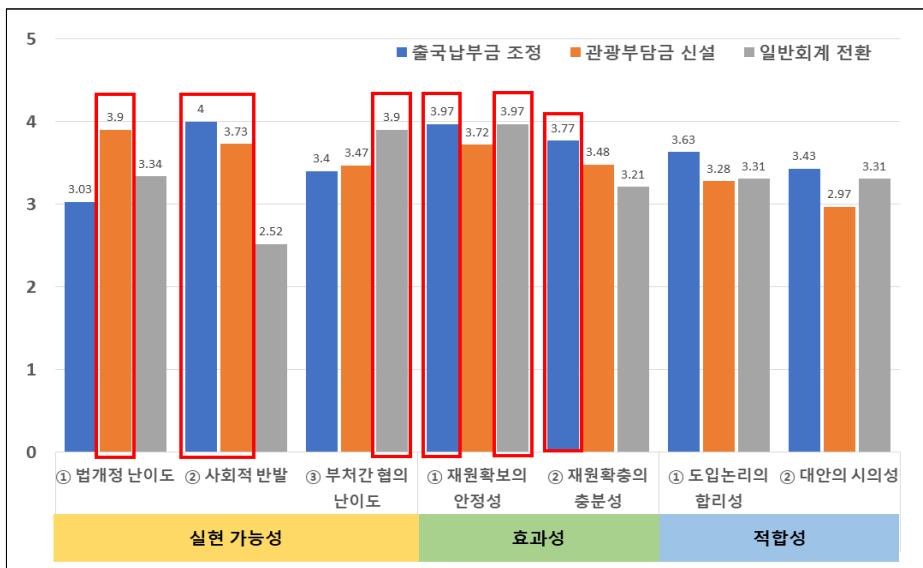
먼저 출국납부금 조정 중 실현가능성에 대한 전문가 의견에 따르면 법개정 난이도는 '보통(3.03)' 수준이며, 사회적 반발은 '높음(4.0)', 부처 간 협의의 난이도는 '보통(3.4)' 수준으로 평가되었다. 대안의 효과성에 대해서는 자원확보의 안정성은 '보통(3.97)', 자원확보의 충분성에 대해서도 '보통(3.77)' 수준으로 나타났다. 마지막으로 도입논리에 대한 합리성은 3.63, 대안의 시의성은 3.43 수준으로 나타났다.

두 번째 관광납부금 신설에 대한 대안에 대해서는 법개정 난이도가 어렵고 사회적 반발이 높을 것으로 각각 평가되었다. 부처 간 협의를 하는 과정도 출국납부금보다 어려울 것이며, 재원의 안정성과 재원의 충분성에 있어서도 보통의 수준으로 나타났다. 도입논리의 합리성은 보통 수준이나 대안이 시의적인가에 대한 평가는 낮은 것으로 나타났다.

마지막으로 일반회계의 전환에 대한 전문가 평가의 결과는 부처 간 협의의 난이도가 가장 높을 것(3.9)으로 평가되었다. 법개정의 난이도는 '보통(3.34)' 수준이며, 사회적인 문제가 보통수준 이하로 평가되었다. 일반회계로 전환하는 것은 재원을 안정적으로 확보할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 대안의 도입논리의 합리성과 시의성에 있어서는 보통(3.31) 수준으로 평가되었다.

대안 추진시기를 조사한 결과 출국납부금 조정은 단기 추진과제로 적합하다고 응답했고, 부담금 신설과 일반회계 전환은 중장기 과제가 적합하다고 평가하였다.

[그림 4-1] 관광자원확충별 대안평가



2. 관광재정 효율성 제고를 위한 대안평가

가. 관광재정 효율성 제고를 위한 대안

관광분야 재정 건전성의 악화에 대한 우려가 예상되는 가운데 국정과제 달성과 더불어 관광진흥개발기금의 설치목적인 관광사업의 효율적인 발전과 관광을 통한 외화 수입을 증대하기 위해서는 안정적인 재정운영이 필수적이다. 이는 국가재정법에서 규정하는 정부의 책무이기도 하다.

관광재정의 효율성을 제고하는 방안 마련을 위해서 「관광진흥개발기금법」, 관광진흥개발기금 예산·결산 보고서를 검토하였으며, 관광진흥개발기금의 효율적 운영과 관련된 연구보고서, 지난 10년간의 국가재정운용계획, 기획재정부 부담금 평가보고서(2017·2020) 등에서 제안한 정책대안을 수집하였다. 앞서 제시한 내용을 종합한 결과 4가지의 대안으로 정리할 수 있었다.

첫 번째는 지출구조 조정이다. 「관광진흥개발기금법」 제5조에서는 기금의 용도를 규정하고 있으며, 동법 제11조에서는 목적외 사용을 금지하고 있다. 기획재정부 기금존치 평가보고서(2017, 2020)에서는 사업목적과 설치목적에 부합하지 못하거나 기여하는 효과가 적은 사업에 대한 개선권고가 있었다. 또한, 국정감사 보도자료(2018, 2020)에 따르면 출국납부금에서 항공사에 과도한 위탁수수료가 지급되고 있다고 지적하였다.

두 번째는 예산편성체계 개편으로 자체 성과평가제도를 도입하는 방안이다. 선행연구를 바탕으로 제시하는 바는 다음과 같다. 문체부 관광국에서는 성과가 부진한 사업에 대해 자체적으로 평가하여 차년도 예산을 조정하고, 절감된 재원은 국정과제 및 핵심사업으로 편성하여 차년도 예산조정의 기재부 설득의 근거를 마련하는 방안을 제시하였다.

세 번째로는 융자지원방식의 개선이다. 현재 대부분의 관광사업체 융자는 담보를 신축, 증축 및 개보수 등을 위해 전대방식으로 시행되고 있으며, 2020년에는 신용보증부 특별융자를 지원하는 방식을 통해 운영자금 대출을 시행하였다. 재정적 위기가 장기화가 되었을 경우 전대방식, 신용보증부 특별융자 시행에 대한 우려로 이자보전제도를 한시적으로 도입하는 방안을 제시하였다. 또한, 한시 운용되었던 신용보증부 융자지원제도를 운영함으로써 관광산업이 회복되는 데 기여할 수 있도록 대안을 마련하였다.

마지막으로는 재정전달체계의 개선이다. 2019년 균형발전특별회계의 지역자율계정

사업이 지방으로 이관되면서 지역관광사업의 유사·중복사업에 대한 파악이 어려울 수 있기 때문에 이에 대한 모니터링 수단을 마련하고 중앙재원의 지출을 조정하는 방식을 대안으로 제시하였다.

앞서 제시한 4가지 대안에 대해 충분한 설명이 될 수 있도록 자료를 작성하였으며, 전문가들에게 고지하여 전문가들의 명확한 평가가 내려질 수 있도록 배포하였다. 구조화된 설문지에는 대안들에 대한 중요도 평가항목(AHP)과 더불어 도입의 시급성과 중요성을 평가할 수 있도록 설계하였다.

나. 대안별 중요도 평가

설명자료에는 지출구조 조정, 예산편성체계 개편, 용자지원방식 개선과 함께 재정전달체계의 개선에 대해서 중요도를 파악하기 위해 관광재정 확충대안에 적용하였던 문항과 동일하게 설계하고 중요도를 평가하였다.

가중치 분석결과 지출구조 조정이 0.308, 재정전달체계 개선 0.292, 자체 평가제도 도입이 0.228이며, 마지막으로 용자지원방식 개선이 0.172로 나타났다. 즉, 지출구조 조정, 재정전달체계 개선, 자체 평가제도 도입, 용자지원방식의 개선 순으로 적절하다는 의견이다.

〈표 4-4〉 관광재정 확충대안 AHP 분석결과

구분	지출구조 조정	자체 평가제도 도입	용자지원방식 개선	재정전달체계 개선
가중치	0.308	0.228	0.172	0.292

주) C.I.(Consistency Index) = 0.0005

다. 대안별 중요성-시급성 분석

관광재정의 효율성 제고를 위한 대안으로 제시된 항목 4가지에 대해서 중요성과 시급성에 대한 평가를 실시하였다. 먼저 항목별 중요성에 대한 평가에 따르면 지출구조 조정 항목이 가장 높은 3.97로 나타났으며, 재정전달체계 개선 3.86으로 나타났다. 반면 예산편성체계 개편은 3.67, 용자지원방식 개선이 3.23으로 나타났다. 중요성 항목에 대한 종합평균값은 3.68이며 평균보다 낮은 항목은 예산편성체계 개편(3.67), 용자지원방식

개선(3.23)으로 나타났다.

시급성에 대한 전체 평균값은 3.86으로 지출구조 조정이 4.23과 재정전달체계 개선이 4.03, 예산편성체계 개편이 3.90으로 평균보다 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 용자지원방식은 시급성이 가장 낮은 3.27로 분석되었다.

중요성과 시급성이 높은 즉, 최우선 개선영역에 속하는 정책대안은 지출구조 조정, 재정전달체계의 개선으로 나타났다. 다음으로 시급성이 높고 중요성이 낮은 항목은 예산편성체계의 개편이었으며, 중요성도 낮고 시급성이 낮은 대안으로는 용자지원방식의 개선으로 분석되었다.

〈표 4-5〉 관광재정 효율성 제고방안 중요성-시급성 분석

구분	중요성	시급성	중요성	
			낮음	높음
① 지출구조 조정	3.97	4.23	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">시급성</div> <div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div>↑</div> <div>↓</div> </div> </div>	<div style="position: relative; height: 150px;"> <div style="position: absolute; top: 0; right: 0;">지출구조 조정</div> <div style="position: absolute; bottom: 0; left: 0;">예산편성체계 개편</div> <div style="position: absolute; bottom: 0; right: 0;">용자지원방식 개선</div> </div>
② 예산 편성체계 개편	3.67	3.90		
③ 용자지원방식 개선	3.23	3.27		
④ 재정전달체계 개선	3.86	4.03		
종합평균	3.68	3.86		

제3절 시사점

본 연구에서는 전문가 자문회의, 선행연구 및 해외사례를 종합적으로 검토하여 정책 대안을 발굴하였고 구조화된 조사표를 통해 관광·경제·행정학을 전공한 재정전문가들을 대상으로 온라인 의견조사를 실시하였다. 본 조사는 대안에 대한 중요성, 실현가능성, 효과성, 적합성 및 시급성 등을 평가하고자 수행되었다.

관광재정을 확충하는 대안으로는 출국납부금 조정, 관광부담금 신설 및 일반회계의 전환을 마련하였다. 주요결과에 따른 시사점은 다음과 같다.

첫째, 출국납부금은 제시된 정책대안 중 가장 높은 우선순위를 나타내고 있었으며, 사회적인 반발에 대한 우려가 다른 대안보다 높게 나타났다. 출국납부금을 조정하는 대안에 대해서는 많은 전문가들이 사회적 반발, 즉 조세저항이 높을 것이라는 의견을 제시하고 있었으며, 우리나라 국민들에게 직접적인 영향이 나타나기 때문으로 해석된다. 출국납부금을 조정하기 위해서는 「관광진흥개발기금법」 개정을 위한 합리적인 논리개발과 내국인의 조세저항 및 여론 등에서 제시하는 문제제기가 예상될 수 있다.

두 번째의 우선순위 항목으로 평가되는 것은 일반회계의 전환이다. 정부의 재정조정 사항이기 때문에 사회적 반발은 다른 대안보다 가장 낮은 수준으로 평가되었으며, 부처 간 협의도가 다른 대안보다 높은 것으로 나타났다. 일반재원의 예산편성이 다소 어려울 것이며, 해당 재원이 편성될 경우 세입예산의 일부를 확보하는 것이기 때문에 부처 간 협의가 어려울 것으로 예상되는 바이다. 반면 일반회계의 재원은 외래관광객 감소에 따른 관광진흥개발기금 수입 저하와 같은 외부요인에 의해 영향을 받지 않을 것으로 판단된다. 이를 시행하기 앞서 취약계층, 사회적 약자를 위한 관광사업이 보편적인 권리라는 인식저변이 확대되어야 할 것이며, 타 부처 사업과의 중복여부 판단, 관련 사업 선정 및 해당 사업의 공공성 확보를 위한 노력이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

마지막으로 관광부담금 신설이다. 부담금을 신설하기 위해서는 사회적 합의에 기반한 논리개발, 정책적 의지 등이 필요하고, 「관광진흥개발기금법」의 개정 및 「부담금관리 기

본법」 등과 같은 타법개정이 요구되므로 법개정의 난이도는 가장 높을 것으로 예상된다. 또한 부담금 신설은 외래관광객들에게만 부과된다는 설명을 적시하였음에도 불구하고 사회적인 반발이 높을 것으로 평가되었다. 이는 새로운 부담금에 대해서 정확한 설명과 관계당국과의 협의와 더불어 이를 통해 발생될 수 있는 사회적 문제, 관광수요의 변화 및 예상효과성 등을 검토하여 중장기적으로 추진되어야 할 것으로 판단된다.

관광재정의 효율성을 제고하기 위한 방안으로는 지출구조 조정, 예산편성체계 개편, 용자지원방식의 개선, 재정전달체계의 개선을 제시하였으며, 주요 결과에 대한 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 지출의 구조조정 방안이 가장 중요하다는 의견이 도출되었다. 문화체육관광부 관광진흥개발기금을 통해 수행하는 사업에 대해서 목적이 명확하지 않거나 사업의 효과가 낮은 사업들에 대해 부담금 평가보고서(2017·2020)에서 밝혀온 바 있다. 이는 「관광진흥개발기금법」에서 규정하는 용도에 따른 사업과는 내용과 성격이 상이하거나 해당사업이 기금설립의 목적에 부합하지 않는 경우 해당사업의 목적에 부합하는 예산편성체제로 단계적으로 이관시킬 수 있는 방안을 마련해야 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 출국납부금에 대한 위탁수수료가 과도하게 지급되고 있다는 지적에 대해서도 고려할 필요가 있다. 최초 출국납부금이 징수되었을 때는 납부금 관리에 대한 비용지원 측면으로 설정되었을 수도 있었으나 IT기술의 발달로 인한 관리비용의 절감이 발생되었는지에 대한 검토와 해외사례 등을 종합적으로 검토하여 수수료에 대한 조정도 필요할 것으로 보인다. 「국가재정법」을 통해 재정사업자율평가를 시행하고는 있지만 단위사업에 대한 평가를 통해 구조조정을 실시하고 있으나 세부적인 사업의 내역을 파악하기에는 한계가 있다. 뿐만 아니라 문체부 내 사업뿐만 아니라 타 부처·지자체에서 실시하고 있는 재정투입 사업에 대해서 지속적으로 면밀히 검토할 수 있는 체계가 요구된다.

다음의 우선순위로는 재정전달체계의 개선이 필요할 것으로 평가되었다. 2019년 균형발전 특별회계가 지방이양의 일환으로 지역자율계정에 대한 사무와 예산이 지역으로 귀속되었다. 관련 사무의 이관으로 관련 사업의 추진내용에 대해 중앙과 지방정부의 정보교환이 어렵고, 다양하게 시행되는 정부사업 내용과 예산의 유사·중복에 대한 우려가 있음을 확인할 수 있었다. 또한, 이러한 중앙과 정부의 사무를 국가차원에서의 관리 및 조정 권한에 대해서도 불분명한 것이 사실이다. 그리고 중앙과 지방정부의 역할이 분명히 구분될 수는 있었으나 혁신적이고 창의적인 사업의 경우에는 중복이 불가피해질 수

도 있다. 관광분야에서 시행되는 전반적인 사업의 모니터링 수단도 부재하기 때문에 이러한 경우를 사전에 확인하는 것도 어렵다고 볼 수 있다. 이러한 업무에 대해 현황을 파악할 수 있는 권한, 조정방법, 모니터링에 대한 수단을 확보함으로써 혼란을 방지할 수 있을 것으로 예상된다. 앞서 제시한 지출의 구조조정을 위해 도입을 제시하고 있는 재정투입사업을 파악할 수 있는 체계구축과 제도화를 통해 개선할 수 있는 방안을 마련하는 것이 바람직하다고 판단된다.

셋째, 예산편성체계의 개선을 위한 성과평가제도의 도입이다. 「국가재정법」에서는 재정사업에 대한 성과관리를 규정하고 있으며, 이에 따라 자율평가를 시행하고 있다. 자율평가제도의 강화와 더불어 관광분야 재정사업 전체를 놓고 효율성 관점에서의 평가연구가 필요하며, 이를 통해 재편과 지출구조를 재점검할 수 있는 방안 마련이 요구된다. 또한 관광정책의 방향과 세부, 세세부사업의 구조가 적절하게 배치되었는지에 대한 검토와 객관성 있는 평가도구를 개발하여 이를 통한 내부적인 체계를 마련하는 것도 필요하다. 하지만 이미 문화체육관광부에서는 많은 평가제도를 운영하고 있기 때문에 새로운 평가제도를 도입하는 것보다는 평가에 따른 환류조치를 강화하는 방안이 합리적인 것으로 판단된다. 따라서 정책대안을 재정부문 성과관리제도 환류체계 강화로 변경하여 제시하도록 한다.

마지막으로 융자지원제도의 개선이다. 현행 전대방식의 융자지원제도는 관광재원이 여유로운 상태에서는 기금의 재원을 활용해 융자를 지원하고 저금리 대출을 통해 관광사업자들에게 자금을 공급해줄 수 있는 방안이다. 다만, 관광재원에서 자산보다 부채가 많아져 악화되는 재정건전성을 관리하기 위해서는 새로운 방식의 융자지원제도 도입이 요구될 수 있다. 관광사업자에게 저리의 융자를 지원하기 위해 문화체육관광부가 추가적인 자금을 차입하는 것보다는 정부지출을 통해 관리하는 방식의 도입도 검토할 수 있다.

관광재정 확충 및 효율성 제고 방안

제5장

관광재정 확충 및 효율성 제고 방안

제1절 기본방향

정부는 저성장 극복과 복지의 선순환을 목표로 민간중심 역동경제, 체질개선 도약경제, 미래대비 선도경제, 함께가는 행복경제라는 4대 정책방향을 제시하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 재정정책은 건전재정기조의 전환과 함께 강력한 지출재구조화를 통해 재정을 충당하고 절감재원을 국정과제, 사회적 약자지원, 미래대비 투자, 국민안전 등에 집중적으로 투자하겠다는 계획을 발표하였다. 새 정부 출범과 더불어 제시된 국정과제를 수행하기 위해서는 예산수반이 필수적이지만 인플레이션, 고금리 등과 같은 성장저해요인이 나타나면서 재정의 기조는 재정건전성에 초점을 맞추게 되었다.

관광분야에서도 ‘여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국’이라는 추진과제가 있으나 지난 코로나19로 인해 전 세계적으로 국가 간 교류가 제한되면서 관광재정의 핵심재원인 출입국납부금과 카지노납부금 등이 감소한 결과가 나타났다. 하지만 정부는 국가의 책무를 다하기 위해 공공자금관리기금에서 부족한 재원을 차입하면서 정부의 역할을 수행해 왔다.

이러한 상황을 계기로 관광재원의 수입과 지출구조를 파악한 결과 관광재정에서 일반회계가 차지하는 비율은 매우 낮고, 목적이 분명한 광역특별회계는 변화하는 상황에 대응하여 유연한 재원이 될 수 없기 때문에 문화체육관광부의 관광정책은 관광진흥개발기금에 의존하여 운영될 수밖에 없었다. 2020년에 본격적으로 시작된 코로나19의 영향은 관광진흥개발기금의 수입감소와 함께 사업추진을 위한 부채증가로 이어졌고, 따라서 관광재정의 건전성은 악화되는 결과를 초래하였다. 부채의 증가는 매년 발생하는 이자지출의 규모가 증가하게 되고, 관광산업에 투입될 수 있는 재원의 규모가 상대적으로 제한될 수밖에 없는 상황으로 이어지게 된다.

따라서, 관광의 주요재원인 관광진흥개발기금을 안정화시키는 것은 많은 국민들에게 다양한 혜택을 제공하고 국민들의 삶의 질 향상과 관광산업을 발전을 지속가능하게 만드는 정책의 기반을 다지는 것이다.

상기 목표를 달성하기 위하여 본 연구에서는 관광재정 확충과 효율화 방안을 제시하고자 한다. 이를 통해 재정의 건전성을 확보함으로써 관광정책의 지속가능성을 확보하며, 효율적인 투자를 통해 정책의 효과를 극대화시키는 데 목적이 있다.

본 연구에서는 관광재정 확충과 효율성 제고의 관점에서 접근하였다. 재정의 규모를 확대시키는 것을 재정확충의 기본개념으로 삼고, 기존 수입원 비율을 조정하는 것과 새로운 수입재원을 제안⁵⁰⁾하고자 한다. 반면 재정의 효율성 제고는 효과성이 낮거나 중복 우려가 있는 지출구조를 조정하거나 기존에 운영하던 재정정책을 정비하여 정책의 대상과 범위를 효과적으로 개선시키는 방향을 제시하도록 한다.

먼저 재정을 확충하기 위해서는 출국납부금 조정, 일반회계 전환, 관광부담금 신설에 대한 대안을 제시하며, 재정효율성을 제고하기 위해 관광부문 재정사업 평가제도 도입, 재정부문 성과관리제도 환류체계 강화 및 관광산업 회복을 위한 융자지원제도 개선을 제시하도록 한다.

[그림 5-1] 관광재정 확충 및 효율성 제고 방향



50) 「관광진흥개발기금법」을 통해 징수되는 주요 수입재원을 변경하거나 「부담금 기본법」을 개정하여 신규 수입재원을 조성하는 것이 관련 법에서 규정하는 상황으로 보았을 때, 현실적인 장벽이 있다는 것을 인지하고 있으나 개선의 필요성과 논리에 대해서 집중하도록 한다.

제2절 관광재정 확충 및 효율화 제고 방안

1. 관광재정 확충방안

1.1. 출국납부금 조정방안 검토

가. 추진배경

관광진흥개발기금이 조성된 이후 1997년 출국납부금이 도입되었다. 당시 적용된 금액은 1만 원이었으며, 지금까지 유지되고 있다. 기재부에서 실시하는 부담금 평가결과보고서(2017, 2018)에 따르면 1997년 1만 원은 물가상승 배수를 이용하여 화폐가치를 환산하였을 때 2021년 기준으로는 약 1만 8,000원 수준에 이른다. 지난 2019년까지 외래관광객이 지속적으로 성장하던 시기에는 관광진흥개발기금의 안정적인 수입원이 확보되었기 때문에 이에 대한 논의가 부족했다고 판단된다.

출국납부금과 관련한 해외사례를 살펴보았을 때 호주, 영국은 국가의 재정상황 및 국가전략에 따라 출국납부금을 조정하였다. 특히 호주는 출국세를 승객이동세(Passenger Movement Charge)로 대체하면서 금액을 5차례 변경하게 되었다. 최초 세관, 검역 비용을 위해 징수하였으나 관광산업 활성화, 호주 관광패키지 자금확보 등과 같은 이유로 부담금액을 정부정책과 연동하여 변경한 사례를 확인할 수 있었다. 우리나라의 출국납부금도 이와같이 정부 관광정책 추진을 위한 재원의 수단으로 활용될 필요가 있다.

최근에는 많은 국가들이 출국납부금 성격의 조세를 신설하는 추세이다. 일본은 2019년에 국제관광여객세를 신설하였으며, 말레이시아도 2019년에 신설한 사례가 있다. 특히 태국은 입국세(Entry Fee)를 신설하여 2023년부터 시행 예정이다. 입국세는 외국인 관광객에 대한 치료비용을 일부 지원하기 위한 목적과 관광시설 개보수를 위해 관련 법안을 승인하게 되었다.

나. 추진방안

첫째, 출국납부금 최소 부과기준을 개정하는 방안을 고려할 수 있다.

관광진흥개발기금법 제2조 3항에서는 출국납부금을 1만 원의 범위로 규정하고 있으며, 동법 시행령 제1조의2 2항에서는 납부금은 1만 원으로 하고, 선박을 이용할 경우 1천 원으로 규정하고 있다. 기획재정부(2020) 부담금 존치평가에서 밝히는 부담금 부과기준의 적절성에 따르면 1997년 도입 시 1만 원 수준이던 출국납부금이 현재에도 동일한 금액으로 부과되고 있기 때문에 현재 부과수준인 1만 원은 물가수준을 고려하면 도입 당시에 비해 43% 정도 실질 감소한 것으로 부과기준 현실화를 검토할 필요가 있다고 밝히고 있다. 이러한 검토결과를 적극적으로 수용하여 현실적인 수준에서 부과기준을 검토할 필요가 있다.

우리나라 국민의 입장에서 해외국가를 방문하고 돌아올 때 해당국가에서 징수하는 출국납부금을 살펴보면, 호주 방문 시 AU\$ 55(한화 4만 9,338원), 영국 방문 시에는 £84(13만 5,468원), 독일 방문 시에는 €58.7(한화 8만 1,486원)를 해당국에 지불해야만 한다. 출국납부금은 모든 출국자에게 부과되는 특성을 살펴본다면 우리 국민은 해당국에 상당한 조세수입에 기여한 것으로 예상된다. 코로나 이전까지 외래관광객이 2천만 명, 국민 해외관광객이 3천만 명에 대해 양적으로 많은 출국납부금을 부과하여 관광재원확충에 기여했다고 볼 수 있으나 우리나라에 방문하는 외국인 관광객당 부담금 수입기여도, 즉 질적인 측면에서는 낮은 것으로 볼 수 있다. 출국납부금의 현실화를 위해서는 인상에 대한 다양한 논리개발, 비교·사례연구, 효과분석 등을 바탕으로 국민들의 사회적 공감대를 형성하고 조세당국과 긴밀한 협의가 필요하다. 또한, 우리나라의 엄격한 조세 정책에 따라 출국납부금이 지난 20년간 한번도 수정되지 못하였다. 물가상승, 관광정책 환경 변화 등이 반영될 수 있도록 5년 또는 10년 단위의 간격으로 조정될 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것도 필요하다.

둘째, 거리구간별 출국납부금 차등부과 방식 도입을 검토할 수 있다.

우리나라와 일본의 경우 출국납부금을 단일금액으로 정하여 부과하고 있는데, 영국과 독일의 경우는 거리구간을 설정하고 차등적으로 부과하는 형태를 취하고 있다. 세부적으로 독일의 항공세(Aviation Tax)는 Anlage1은 EU 지역에 해당하며 13유로, Anlage2는 6천km 이하 지역에는 33유로, 이 외의 모든 국가에서는 59유로(한화 8만 3,000원

수준)를 지불해야 한다. 유럽 국가들은 거리에 비례하여 차등적으로 출국납부금, 공항세 등을 부과하고 있는데, 우리도 역내관광권역을 우대하고 차별화된 정책을 위해서는 이와 유사한 제도설계도 고려할 수 있다. 또한, 영국의 항공여객관세는 거리에 비례하여 Band A와 Band B를 나누고 기준은 2,000마일로서 유럽 전 지역이 Band A에 속하게 된다. 예컨대 Band A의 표준요금은 13파운드로서 한화로 약 2만 원 수준이며, 유럽 이외 지역의 승객에 대해서는 84파운드(13만 4,096원)를 지불해야 한다.

우리나라의 경우도 거리구간에 비례하여 출국납부금을 부과하는 형태를 고려할 필요가 있다. 최저금액 인상, 거리구간에 비례하여 부과하였을 때 최소한의 수요를 감소시키는 범위에서 최적 거리구간을 산정하는 것은 후속 연구를 통해 설정할 필요가 있다.

〈표 5-1〉 거리구간별 출국납부금 산정체계(안)

기준	목적지	단위요금(안)
여행구간 1	중국, 일본, 동남아시아, 중앙아시아 등	20,000 원
여행구간 2	중앙아시아, 오세아니아 등	40,000 원
이 외의 모든 국가	여행구간 1, 여행구간 2를 제외한 모든 국가	50,000 원

셋째, 좌석등급별 차등부과 방식을 고려할 수 있다.

항공기를 통해 국가 간 이동을 실시하는 경우 좌석등급은 이코노미, 비즈니스, 퍼스트 클래스 등급으로 구분되며, 해당 항공기별로 이코노미 등급의 좌석은 70~80%를 차지하고 있다. 출국납부금의 최소 부과금액이 현재와 같은 수준인 경우에는 비즈니스, 퍼스트 클래스 등급의 가격을 상향시키더라도 조세저항 대비 재원확충의 효과가 크지 않을 수 있다. 다만, 최소 부과금액 상향과 더불어 좌석등급별로 차등을 두는 방식을 적용할 경우에는 기대할 수 있는 재정수입이 늘어날 것으로 예상된다.

넷째, 거리구간·좌석등급별 차등부과방식을 결합한 방식으로도 고려할 수 있다.

앞선 영국사례인 항공여객관세(Air Passenger Duty) 부과방식에 대해서도 검토가 필요하다. 거리구간 및 차등금액의 설정은 주요 해외사례와 정교한 분석과정을 통해서 도출되어야 할 것이다. 차등부과에 대한 논리개발, 부담자의 조세저항, 최소의 인바운드 관광수요 감소영향 등을 종합적으로 검토하여 최적의 대안마련이 함께 이루어져야 한다.

마지막으로 국제적인 출국납부금 동향과 더불어 물가상승을 고려한 유연한 대응이 필요하다. 「부담금관리 기본법」에 따르면 부담금을 변경하고자 할 때 자체 규제개혁위원회 심의·의결과 더불어 공청회·간담회 개최 및 관계전문가·이해관계자 의견수렴을 통한 소관 행정기관 자체검사를 실시하고 기획재정부에 타당성 심사를 요청한다. 기재부의 부담금 운용심의위원회에 안건을 상정하여 심의과정을 거치게 된다. 이후 출국납부금에 대한 근거를 갖고 있는 「관광진흥개발기금법」의 개정을 통해 최종 시행할 수 있다.

이러한 절차에 대한 행정비용과 투입노력이 예상될 수 있으나 관광재정을 확보하여 정부정책의 실효성 및 효과성을 극대화하기 위한 노력이 필요하다.

다. 기대효과

출국납부금 인상은 현재 및 미래의 물가 상승분을 고려하여 전반적인 인상이 필요할 것으로 보인다. 예컨대 해당금액을 2만 원으로 상향시켰을 경우 기존의 2019년 기준 수입액은 8,000억 원의 기금 수입을 확보할 수 있다. 또한, 출국납부금의 2만 원을 기준으로 거리비례, 좌석등급을 고려한 부과금 납부액을 설계한다면 재원확보의 효과는 더 클 것으로 예상된다. 관광재원 확보가 안정적인 수준으로 접어든다면 추가적인 기금차입액이 감소되고 건전재정의 기반을 확보할 수 있을 것으로 예상된다.

출국납부금의 인상은 인·아웃바운드의 여행수요를 감소시킬 수 있다는 우려가 제시될 수 있으나 일반적으로 국외여행수요의 결정요인은 환율, 상대소비자물가지수, 거리 등에 영향을 받는 것으로 확인할 수 있으며, 아직까지는 국외여행 결정요인에 조세 변수가 포함되었던 경우는 극히 드물다. 따라서, 출국납부금의 인상이 인바운드 수요감소에 미치는 영향에 대해서는 다양한 요인들이 내재되어 있기 때문에 직접적인 상관성을 확인할 필요가 있다. 만약 출국납부금 인상이 여행수요에 영향을 미친다면 아웃바운드 수요에 감소효과가 나타나게 되어 국민해외여행에 대한 수요를 억제하는 일부 효과도 기대할 수 있다.

1.2. 주요 국가단위 사업 일반회계 전환 고려

가. 추진배경

문화체육관광부 2022 예산·기금운용계획에 따르면 문화체육관광부의 총지출은 7조 3,968억 원이고 이중 일반회계는 2조 9,708억원으로 약 40%에 해당된다. 일반회계는 국가 고유의 기능수행을 위해 필요한 예산으로 국가의 존립과 유지를 위한 기본적인 경비로 구성하고 있다. 문화체육관광부는 문화, 예술, 콘텐츠에 대한 일반회계 예산을 지속적으로 증액하면서 2022년 일반회계 예산중에서 문화정책관은 6.6%, 예술정책관은 18.5%, 콘텐츠정책국은 24.0%를 구성하고 있었다. 타 분야에 비해 기금의 규모가 큰 관광과 체육부문의 일반회계 지출액은 매우 낮게 편성되고 있는 것을 확인할 수 있다.

체육국·체육협력관에서 편성된 세부사업을 살펴보면, 생활체육육성(체육지도자 양성, 생활체육 활성화 정책 운영, 스포츠정책 협력망 운영)·스포츠산업 육성·국제체육 역량강화(국제스포츠 활동, 스포츠 유산사업), 장애인체육 육성지원 등이 포함되어 있다. 즉, 국가단위의 기본적인 사업들이 일반회계에 포함되어 있는 것으로 파악된다.

〈표 5-2〉 문화체육관광부 분야별 일반회계 편성액^{주1)}

(단위 : 억 원, %)

구분	2018 ^{주2)}		2019		2020		2021		2022	
1. 문화정책관	826	4.1	965	4.2	1,325	5.2	1,690	6.3	1,961	6.6
2. 예술정책관	2,938	14.5	3,130	13.7	3,790	14.7	4,104	15.3	5,501	18.5
3. 지역문화정책관	1,132	5.6	2,287	10.0	1,850	7.2	1,540	5.7	1,318	4.4
4. 콘텐츠 정책국	3,936	19.5	4,775	20.9	6,498	25.3	6,689	25.0	7,138	24.0
5. 저작권국	568	2.8	693	3.0	749	2.9	816	3.0	1,003	3.4
6. 미디어정책국	1,066	5.3	1,091	4.8	1,194	4.6	1,405	5.2	1,548	5.2
7. 종무실	809	4.0	567	2.5	510	2.0	594	2.2	608	2.0
8. 관광정책국·관광산업관	18	0.1	22	0.1	40	0.2	38	0.1	44	0.1
9. 체육국·체육협력관	30	0.1	30	0.1	32	0.1	31	0.1	30	0.1
총 지출액	20,208	100	22,837	100	25,698	100	26,809	100	29,709	100

주1) 국민소통실, 소속기관 및 문화·관광 일반(기조실 등), 기타기관의 예산은 제외하고 작성하였음

주2) 연도×부문별 편성액과 총 지출액 대비 영역별 비율을 제시하였음

자료 : 연도별 예산·기금운용계획(문화체육관광부)

나. 추진방안

관광정책국 관광산업정책관의 일반회계 예산으로는 관광외교역량강화, 저개발국 관광지도자 벤치마킹 사업연수(ODA), 지속가능한 관광발전 지원사업(ODA)이 계획되어 있는 것으로 확인된다. 2020년에는 코로나19로부터 안전한 여행환경 조성 및 국민들의 여행불안 심리해소에 기여하기 위해 관광지 방역관리업무와 물품을 지원하였다.

〈표 5-3〉 관광부문 일반회계 구성현황

(단위 : 억 원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
가. 관광외교역량강화	3.6	3.5	3.5	3.5	3.5
나. 개발도상국 관광지도자 벤치마킹 사업 연수	14.3	13.6	13.6	10.7	10.7
다. 지속가능관광 발전 지원사업		5.6	23.0	23.9	29.7
라. 관광지방역 수용태세 개선지원 ^{주)}			354.3		
마. 전국 여행업체 실태 전수조사 ^{주)}			16		

주) 코로나 19에 따른 추경사업으로 2020년 한시적으로 진행

자료 : 연도별 예산·기금운용계획(문화체육관광부)

관광정책은 관광분야에서 전 국민을 대상으로 지원하며, 산업을 발전시키는 역할을 수행하고 있으나 국가가 수행해야 할 정책들도 편성되어 있다. 예컨대 관광복지 관련 사업들로 무장에 관광환경 조성사업, 시니어관광 활성화 사업과 같은 취약계층 지원사업이나 관광산업 발전을 위한 R&D 사업, 남북관련 DMZ 생태·평화관광 활성화 사업 등 국가의 지원정책이 요구되는 사업에 대해 일반회계 재원으로 전환을 고려할 수 있다.

다. 기대효과

지금까지 관광진흥개발기금을 활용해서 사업을 추진해왔던 상황을 고려했을 때 재정 성격의 변경은 사업내용에 큰 변화가 없을 것으로 예상될 수 있으나 사업의 지속성 측면이나 안정적인 재원확보를 통해서 관광분야의 정책으로 이어나갈 수 있는 계기를 마련한다는 측면에서 필요하다고 볼 수 있다.

일반회계 재원으로 사업을 전환하는 업무를 직원 혹은 부서의 성과로 직간접적인 연계가 가능하다면 이를 통해 동기부여할 수 있는 방안도 고려할 수 있다.

1.3. 외래관광객 관광부담금 신설방안

가. 추진배경

부담금은 준조세의 성격으로 간주되고 「부담금관리 기본법」에서 설치와 변경에 대해 엄격한 제한을 두고 있기 때문에 부정적인 입장을 취하는 견해가 많다. 관련 법에서 규정하는 설치의 엄격한 제한과 더불어 「국가재정법」에서 조세원칙에 따른 국민부담 최소화라는 입장에서도 보수적인 입장을 취하고 있다.

2014년 이한구 의원이 「지방세 기본법 개정안」을 발의하였으나 숙박수요의 감소, 영세업자와의 불균형, 부가세와의 과세중복 성격으로 부정적인 입장을 취한바 있다. 당시 발의한 법안내용에 따르면 요금의 1/20에 해당되는 세율을 적용하였다. 모든 지역에 동일한 세율이 적용된다는 것은 숙박수요를 감소시킬 수 있는 요인이 될 수 있다. 미국 주정부의 평균 세율이 6.0%인 점을 고려하였을 때 낮은 세율에 속하나 일본의 사례와 같이 100엔부터 최대 500엔까지 부과되는 점과 비교하였을 때에는 상대적으로 높게 책정된 사례이다. 또한, 모든 지역에서 관광진흥법에 규정한 숙박업에 과세할 경우에는 영업규모와 지역에 대한 상황도 고려했어야 할 것으로 판단된다.

최근 일본에서는 오사카, 교토시, 가나자와시, 고탄쵸, 후쿠오카현에서 지역조례를 개정하여 숙박세를 신설하고 있다. 2002년 도쿄시에서 처음 도입하였으나 약 15년간 이를 도입한 사례는 발견되지 않았으나 2021년 도쿄올림픽과 지방세수 확충을 목적으로 신설하는 지역이 많아진 것으로 파악되었다.

상기 사례들은 관광세를 징수하려는 목적으로 숙박요금을 납부할 때 과세하는 방식으로 숙박세로 부과되지만 사용목적은 관광지 유지보수, 혼잡대책, 관광지 분산화 사업, 수용태세 환경정비사업 등에 활용되고 있는 것을 확인하였다.

지방정부에서 모든 숙박객들을 과세의 대상, 5%의 세율을 적용한다면 숙박수요의 감소, 사업자 간 불균형과 이중과세 등의 논란이 예상될 수 있으나 과세대상, 세율 등을 조정한다면 관광국가로서의 매력을 높이고 관광진흥을 위한 정책재원으로 편성하는 방안 마련과 도입에 대해서 고려할 필요가 있다.

나. 추진방안

외국인 관광객들로 인해 교통혼잡, 소음피해 등이 발생하고 전염병·재난발생에 대한 외래관광객 피해를 최소화하기 위한 목적으로 (가칭)관광부담금 도입⁵¹⁾을 제안한다.

먼저 부담금을 신설하기 위해서는 ① 설치사유, ② 부과요건, ③ 부과원칙, ④ 권리보장 및 구제절차 등에 대한 세부적인 사항을 기획재정부 부담금운용 심의위원회를 통과하고, 개별법 개정을 병행하여야 한다.

먼저, 관광부담금 징수의 목적에 대해 명확한 논리개발이 요구된다. 관광객으로 인해 발생될 수 있는 부작용, 불편사항 등을 종합하고 이를 개선하기 위한 자원규모, 수단 등을 마련하기 위한 재원으로 관광부담금을 활용하기 위한 목적을 설정할 수 있다. 관광부담금의 부과요건에 대해서는 대상, 방법, 규모 등에 대한 설계가 필요하며, 본 연구에서 제안하는 부과대상은 외국인 관광객이다. 해외에서 숙박세는 조세의 개념으로 모든 숙박객들에게 징수하고 있으나 인바운드 외래관광객에 한정하여 징수하는 것으로 설정한다면 국민의 부담증가분에 대한 우려도 경감될 수 있다.

〈표 5-4〉 부담금 신설과 관련된 심의항목

구분	세부내용
1. 부담금 부과 타당성	◦명확한 목적, 구체적이고 명확한 부과요건, 조성의 필요성 및 사용목적의 공정성 및 투명성, 기존부담금과 중복방지, 조세보다 적절한 방식, 최소한의 설치기간 명시
2. 부담금 부과요건 등	◦부담금 부과 및 징수주체, 설치목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과율 등에 대해서 구체적으로 명시
3. 부담금 부과원칙	◦동일부과 대상에 이중 부과되는 것은 금지 ◦납부의무자에게 법적근거, 금액, 산출근거, 감면요건, 용도등 설명
4. 부담금 관련 권리보장·구제절차	◦부담금의 부과, 감면 및 환급절차에 대해서 구체적으로 정하여 납부자의 권리보장에 대한 의무 강화

자료 : 2020년 부담금 평가(기획재정부)의 내용을 저자 재구성

51) 부담금의 신설은 「부담금관리 기본법」에서 엄격히 제한하고 있으며, 동법 제3조에서는 적용대상이 되는 부담금을 별표의 규정에 의한 부담금으로 한정하고, 이 법에 의하지 아니하고는 부담금을 설치할 수 없도록 하고 있는데, 이는 부담금의 신설을 위해서는 소관 개별 법률을 개정함과 아울러 기획재정부 소관 법률인 동 기본법 별표의 개정을 병행케 함으로써 부담금의 신설을 어렵게 하려는 의도가 포함되어 있다.

징수의 대상과 지역의 범위를 설정하는 것에 대해서는 많은 이해관계자들이 존재하기 때문에 다양한 의견수렴과 제도의 설계가 필요하다. 모든 지역에 적용하는 방식과 특정 지역에 한정하여 징수하는 방식으로 고려할 수 있겠으나 특정지역에 한정하는 경우는 대부분 지역에서 주도적이고 지역 내 합의가 이루어진 다음에야 가능하다. 즉, 추진주체에 따라서 조세저항에 대한 범위와 합의를 도출하는 시간과 난이도가 결정될 것으로 판단된다. 지역을 기준으로 징수할 경우 지방에서 걷으나 재원은 중앙정부의 재원에 귀속된다는 점에서 합의자체가 어려운 상황으로 이어질 수 있기 때문에 중앙과 지역의 배분 비율을 나누어 도입하는 후쿠오카현 관광세 부과사례⁵²⁾를 검토할 수 있다.

징수금액은 숙박요금 비율에 따라 책정하는 방법과 1박당 징수하는 방식으로 구분되며, 스페인과 같이 숙박업소의 등급을 고려하여 차등을 두는 경우도 있다. 비율을 선정할 경우 높은 객실가격을 판매하는 업계에서는 수요의 감소로 이어질 수 있으며, 관광객에게 불평등한 요소로 작용될 수 있다. 다만 1박당 설정하는 방법은 금액의 설정에 따라서 조세 저항을 감소시킬 수 있겠으나 수입의 규모가 상대적으로 작을 수 있다.

징수방법으로는 숙박세에 가산하여 회수하는 방법과 태국의 사례와 같이 입국세와 같은 형태로 입국하는 외국인 관광객에게 징수할 수 있는 방안도 고려될 수 있다. 다만, 출국세의 도입논리와 다르게 설득되어야 하며, 세부적인 설계가 필요하다. 추가적으로 출국부담금 조성의 필요성과 사용목적의 공정성과 투명성이 확보되어야 하며, 기존의 부담금과의 중복, 부과방식의 적절성 등에 대해서 검토되어야 한다.

다. 기대효과

(가칭)관광부담금의 도입은 다양한 형태로 구상이 가능할 수는 있겠으나 부처의 명확한 도입논리와 부처, 지자체, 산업계 간의 긴밀한 협력이 전제되어야 하기 때문에 중장기적인 계획수립을 통해 도입을 검토해야 할 것이다. 향후 부담금이 도입된다면 중앙정부의 관광재원을 확보하는 데 있어서 출국납부금보다 비중이 높을 것으로 예상되며, 할인 쿠폰 등을 통해 국가차원의 마케팅 유인수단을 마련할 수도 있을 것이다.

52) 후쿠오카현은 2020년에 관광세를 도입하였으며, 특정지역에 숙박할 경우 관광세를 현과 시가 합의된 세율에 따라 배분한다. 예컨대, 숙박하는 지역이 후쿠오카시일 경우 2만 엔 미만이면 현에는 50엔, 시에는 150엔으로 분담하고 2만 엔 이상일 경우에는 현에는 50엔, 시에는 450엔으로 분담하고 있다.

2. 관광재정 효율성 제고 방안

2.1. 관광부문 재정사업 평가제도 도입

가. 추진배경

국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분하여 국가와 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루고, 지방자치단체의 정책결정과 집행과정에서 주민의 직접적 참여를 확대하는 의미로 자치분권의 체계를 마련하고 있다. 이를 계기로 2019년에는 권한 배분을 위하여 중앙부처에서의 사무와 이에 따른 균형발전특별회계의 지역자율계정이 지방으로 이양되었다. 자치분권의 시작단계이므로 법과 제도적인 정비가 이루어지고 있는 상황이며, 중앙과 지방과 추진되는 사업이 유사하거나 중복될 경우 판단에 대한 기준과 처리, 향후 조치에 대한 체계도 부족한 상황이다.

윤주(2019)에 따르면 지역관광개발사업 평가대상사업의 80% 이상이 균형발전특별회계 문화관광자원개발사업이라고 밝혔다. 기존에는 해당사업의 리스트를 확보할 수 있기 때문에 중복 및 유사사업에 대한 최소한의 장치는 존재했으나 사무와 재정의 지방이양으로 파악이 불가능하며, 기초자치단체에서 시행되고 있는 일부 소액사업의 경우 중복발생의 우려가 있다고 제시하였다. 예컨대 개발사업 안에서도 다양한 중복유형이 발생될 수 있다. 예컨대 광역과 기초, 중앙과 기초, 부처와 부처와의 사업이 중복되는 경우에는 이에 대한 관리와 조정이 어려운 상황이다. 예컨대 중앙투자심사는 100억 원 이상의 사업에 대해서는 심사를 통해 타당성과 중복성을 판단하지만 비교적 규모가 적은 사업에 대해서는 확인과 평가가 어려운 상황이다.

지방이양된 사무와 사업뿐만 아니라 부처와 지자체에서 실시하는 관광관련 사업에 대해서 현황을 파악하는 것도 어려울 뿐만 아니라 유사-중복사업이 발생되었을 경우 사무처리에 대한 절차나 방식에 대해서 규정된 내용이 없기 때문에 국가재정차원에서 비효율적인 상황이 예상될 수밖에 없다. 또한, 재정의 효율적 투입을 위해서는 관광사업에 대한 타당성과 적합성을 판단함으로써 적절한 사업을 선정하여 육성시킬 필요가 존재하는데 이를 판단할 수 있는 기준과 근거가 없기 때문에 관광관련 사업의 효과성을 제고시키고 국가관광의 진흥체계 기반을 확보하는 것에는 한계가 있다.

나. 추진방안

중앙과 지역에서 시행하는 관광관련 정책사업의 현황과 더불어 타당성, 적합성 및 유사 중복성을 검토하기 위한 제도적 기반이 필요하다. 앞선 사례연구의 법적근거를 살펴보면 「중소기업기본법」, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」, 「국토기본법」, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」, 「국민건강증진법」에서는 평가제도의 목적, 평가의 근거, 전담기관 지정 및 평가절차 등에 대한 세부적인 사항을 규정하고 있다. 따라서, 관광재정사업 평가제도를 도입하기 위해서는 법적근거 마련이 필요하다. 평가의 대상을 문화체육관광부뿐만 아니라 전 부처와 더불어 지방자치단체에서 재정이 투입되는 관광관련 모든 사업의 범위로 확대할 필요가 있다. 즉, 문화체육관광부는 국가적 관점에서 관광분야 재정사업에 대한 총괄관리 기능을 담당해야 할 필요가 있으며, 「관광기본법」 제1조에 명시되어 있기 때문이다.

재정사업의 효율화를 달성하기 위해서는 통합관리시스템의 구축이 선행되어야 한다. 관광재정사업에 대한 현황, 이력 등의 자료·정보를 통합관리하기 위함이며, 문화체육관광부는 이를 바탕으로 정보의 축적, 분석, 평가의 기반을 마련해야 할 것이다. 통합관리 시스템을 통하여 관리하는 관광재정사업에 대한 현황조사, 분석·평가 및 효율화를 위하여 다음과 같은 정책의 추진이 필요하다.

〈표 5-5〉 관광재정 지원사업 효율화 방안(안)

-
1. 관광재정 지원사업의 범위, 분류, 분석 및 평가기준의 마련
 2. 관광재정 지원사업 간 역할 분담 및 연계성 강화
 3. 관광재정 지원사업에 대한 현황조사 및 분석·평가
 4. 효율화에 따른 제도 개선 및 예산반영 의견 제시
 5. 관광재정 지원사업 간 중복성 검토 및 개선방안 마련
 6. 관광재정 지원사업을 위탁받아 수행하는 기관 및 단체에 대한 성과분석
 7. 관광재정 지원사업에 대한 만족도 조사
-

관광부문 재정사업을 협의의 개념으로 본다면 문화체육관광부 관광정책국의 정책 및 사업이 대상이 될 수 있겠으나 장기적으로 실효성을 확보하기 위해서는 국가단위로 확대하면 전 부처 및 지방자치단체까지 확대할 필요성이 있다.

문화체육관광부는 민간보조사업자를 지정하여 사업을 추진하거나 관광진흥조직을 통해 민간사업자에게 위탁하고 있다. 재정사업 성과평가 및 모니터링은 재정사업 효율화를 위해 정부부처는 제도를 만들고 전담기관이 평가하는 체계를 확보하고 있다. 문화체육관광부는 사업자 선정, 승인계획을 통보하고 해당사업에 대한 평가를 전담기관에 위탁한다. 사업수행기관은 사업수행보고와 더불어 사업성과보고서를 제출하면 전담기관은 평가와 심의를 거쳐 사업자에게는 평가실시 및 결과통보, 문화체육관광부에는 모니터링 및 평가결과를 보고하는 체계를 갖는다. 뿐만 아니라 문화체육관광부는 관광부문 재정사업을 총괄할 경우 타부처와 지자체의 관광부문 재정사업에 대한 사전협의를 통해 관광사업의 효과성을 제고시키고, 유사·중복사업에 대한 관리를 추진할 수 있다.

다. 기대효과

균형발전특별회계 지역자율계정사업의 지방이양, 여러 부처에서 관광사업이 다양하게 추진되고 있으나 현재 시점에서는 세부사업 추진현황을 파악하기 어려운 측면이 있다. 중앙·지방재정을 통한 관광부문 개발 및 지원사업들이 국가관점에서의 추진현황을 파악하고 성과평가를 통한 환류체계 마련, 유사·중복사업에 대한 조정은 재정을 효율화시키는 방안으로 볼 수 있다. 관광재정의 범위를 문화체육관광부 소관으로만 한정한다면 문화체육관광부는 전담기관 지정을 통해 사업수행기관의 성과평가, 환류를 담당함으로써 재정효율화를 도모할 수 있을 것이며, 타 부처 지방자치단체까지 확장함으로써 사전 협의까지 실시한다면 국가차원의 재정정책 효율화를 도모할 수 있을 것으로 기대된다.

관광부문 재정사업 평가체계 도입방안 연구를 바탕으로 제도를 설계하고 초기 시스템 구축비용, 전담기관 운영비용 투입을 통해 관광부문 재정사업에 대한 평가·관리체계를 구축하는 것은 재정사업의 효율화를 지속적으로 유지해나갈 수 있는 정부시스템을 구축하는 것이며, 장기적인 관점에서 정부재정을 효율화시킬 수 있는 방안으로 기대된다.

2.2. 재정부문 성과관리제도 환류체계 강화

나. 추진방안

정부는 국가의 재산을 운용하는 주체로서 성과관리를 통해 재정에 관한 사항을 효율적이고 성과지향적으로 운영해야 할 책무를 가지고 있다. 이러한 책무를 완수하기 위해 재정사업의 성과관리를 시행하고 있다. 정부예산의 투명성과 책무성을 제고하고, 재정사업의 효율성 및 효과성 제고, 예산 재배분을 통한 배분적 효율성을 제고하기 위해 재정 성과관리체계를 구축하고 8개의 성과관리제도를 운영 중이다. 재정부문 성과관리를 위해 재정성과 목표관리제도, 재정사업 자율평가제도, 핵심사업평가제도, 재정사업 심층평가제도, 기금사업평가제도, 국고보조사업운용평가, 복권기금사업 성과평가제도, 부담금 운용 평가제도를 운영하고 있다.

재정사업 자율평가 제도는 2005년 미국의 PART⁵³⁾방식을 도입하여 재정사업의 성과

53) PART(Program Assessment Rating Tool) : 각 부처가 5년 주기로 모든 사업을 자체평가, 美 예산처는 평가결과를 점검하고 예산편성에 활용

를 점검하고 그 결과를 예산에 활용하도록 도입되었다. 2018년부터 부처의 자율성을 제고하면서 책임성을 강화하도록 부처 자체평가로 전환하게 되었다. 동 제도는 「국가재정법」 제8조 제6항, 동법 시행령 제3조에 근거를 두고 있으며, 평가대상은 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업이다. 평가지표는 사업부처에서 자율적으로 수립하고 자체 평가위원회 심의·의결을 거쳐 확정한다. 평가결과에 따라 미흡한 사업에 대해서는 지출구조조정 또는 제도개선방안을 마련함과 동시에 평가의 실효성과 재정운영의 투명성을 제고하기 위해 평가기준 절차 및 평가결과는 원칙적으로 모두 대외 공개한다.

재정사업자율평가가 리뷰방식에 근거한 부처 자체평가에 기초하고 있어 개별사업이나 사업군의 심층적인 평가에 한계가 있다는 지적에 따라 주요 재정사업의 성과를 심층 분석평가하여 재정운용에 반영하기 위해 2006년에 도입하였다. 동 평가는 「국가재정법」 제8조 제6항 내지 제8항과 동법 시행령 제3조에 따라 기획재정부장관이 주요 재정사업에 대한 운용성결과를 점검하는 사후적인 성과평가 방식이다. 재정사업 추진성과 점검 및 분석을 통해 지출효율화방안을 마련하고 재정운영의 성과를 제고하는 데 목적이 있다.

기금사업평가제도는 자산운용평가와 기금존치평가로 구분된다. 자산운용평가는 기금별 자금운용 체계를 개선하는 데 목적이 있으며 정책수립과 제도개선을 하기 위함이며, 기금존치평가는 무분별한 기금 확장 방지를 위해 재정운용의 합목적성 및 효율성 제고를 위해 추진하고 있다. 기금존치평가는 사업의 적정성, 재원의 적정성과 더불어 존치의 타당성을 평가함으로써 지속적인 모니터링을 통해 비핵심사업을 폐지 또는 이관하며 재정운용의 효율성을 제고하는 데 목적이 있다.

마지막으로 부담금운용평가제도는 부담금 부과의 타당성 검토, 사용용도의 적정성, 부과기준의 적정성, 감면·면제조항의 적정성, 통합운영 가능성 검토, 법률 규정화 및 구제절차 등의 여부에 대해서 평가를 실시한다.

재정사업의 효율성을 제고하기 위한 다양한 평가제도들이 있으며, 평가의 결과를 반영하여 재정사업의 효율성 및 효과성을 제고하며, 예산의 재배분을 통해 배분적 효율성을 극대화시키려는 노력을 추진하고 있다. 다만, 평가대상이 단위사업에 대한 평가를 수행하고 있기 때문에 세부사업 또는 내역사업에 대해서는 사용용도의 적절성을 관리하기 위한 내부적인 절차가 필요한 상황이다. 국정과제 또는 부처의 핵심사업 등 정책 우선순위에 따라서 자원이 배분되고 효과성이 있는 사업을 중심으로 재원이 배분될 수 있는 과정이 필요하다.

나. 추진방안

문화체육관광부는 재정의 효율성을 제고하기 위해 매년 평가를 받고 있으며, 평가결과에 따라 조정과정을 거치게 된다. 평가의 결과를 바탕으로 예산을 재배분하여 정책적 우선순위에 해당하는 사업에 집중적으로 투자하며, 효과성이 예상되는 사업에 투자하여 성과를 극대화시키기 위한 노력을 실시하고 있다.

기금사업평가제도, 부담금평가 등의 평가항목은 부과의 타당성, 부과기준의 적정성 및 사용용도의 적절성이 대표적이며, 개별사업을 통해 사용되는 용처가 불명확하거나 개선이 필요한 사업에 대해서 통합 또는 개선조치를 권고하고 있다. 기금을 관리하는 부서는 평가결과를 적극적으로 수용하여 사업목표 및 예산의 조정을 위한 노력을 실시하고 있다. 다만, 이러한 환류조치가 적극적으로 반영되어 관련된 사업들이 효율화되는 과정을 판단할 수 있는 내부적인 절차의 확보가 필요하다. 문화체육관광부는 「관광진흥개발기금법」 제6조에 따른 기금운용위원회 설치를 법으로 규정하고 있다. 해당 위원회는 계획, 결산 등 주요 절차에 대해 심의기능을 담당하고 있으며, 동 위원회에서 모니터링·관리할 수 있는 체계의 구축방안을 제안한다.

또한, 자체적으로 지출구조를 효율화시킬 수 있는 방안 마련이 필요하다. 「관광진흥개발기금법」 제11조에서는 목적 외 사용 금지라는 조항이 있으며 지정된 목적 외의 기금을 사용하지 못하도록 규정하고 있다. 여기서 지정된 목적이라 함은 기금의 설치목적인 관광사업의 효율적인 발전과 관광을 통한 외화수입 증대에 기여하는 것이며, 이에 해당되지 못하는 사업에 대해서는 사업내용 수정, 목적에 부합하는 예산체제로 이관하여 관광부문 재정사업에 대한 효율화를 도모해야 할 것이다.

다. 기대효과

재정사업 평가에 대한 환류강화는 비예산 정책노력으로 주기적인 관리를 통해서 효율화시킬 수 있는 수단이다. 재정사업은 이미 많은 평가제도를 도입함으로써 효과성, 효율성, 투명성 및 건전성 등을 확보하기 위한 수단을 마련해왔으며, 평가를 위해 투입되는 비용도 상당하기 때문에 이를 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다.

따라서, 평가결과를 적극적으로 반영하는 것은 관광부문 재정사업의 효율화에 기여하는 것으로 볼 수 있다.

2.3. 관광산업 회복을 위한 융자지원제도 개선

가. 추진배경

관광분야에서 시행하고 있는 융자사업의 규모는 2015년 6,100억 원에서 2021년 4,467억 원으로 1,500 억 원 가량이 감소하게 되었다. 관광진흥개발기금을 통한 융자제도는 시설자금과 운영자금 지원으로 나누고 있다. 운영자금은 모든 업종을 대상으로 5년간 시행된다. 시설자금의 경우 신설·증설 등의 자금은 10년 이상의 융자를 시행하고, 개보수 자금은 8~9년간 상환계획을 바탕으로 대여되고 있다.

관광진흥개발기금의 융자는 사업체 재무적 평가에 의존하여 담보능력이 약한 업체는 융자가 제한되어 있으며, 담보가 없는 경우에는 신용보증서에 의존해야 하나 관광숙박업을 제외하고는 신용도가 낮은 영세업체로 사업실적 평가가 어려워 보증서를 통한 융자도 쉽지 않은 상황이다. 특히 코로나19의 상황을 통해 사업실적의 악화가 장기화되었으며, 이를 지원하기 위해 신용보증부 특별융자제도를 시행하였다.

관광진흥개발기금의 재정건전성이 악화될 우려가 있는 상황에서는 기금의 한정된 재원을 효율적으로 활용하여 융자제도를 운영할 필요가 있다. 관광시설 확충을 위해 낙후된 시설의 개보수를 지원하고, 사업체에 운영자금을 지원하는 사업의 목적은 기금의 설치목적에 부합하지만, 전대방식의 융자가 지속될 경우 기금 재원운용에 제약이 발생할 수 있기 때문에 한정된 재원을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

〈표 5-6〉 관광진흥개발기금 융자제도

구분			상환기간
운영자금		모든 업종	5년(2년 거치 3년 분할상환)
시설 자금	신축·신설 증축·증설	1~3성호텔, 가족호텔업, 호스텔업, 숙박업(한국관광품질인증업소)	12년(5년 거치 7년 분할상환)
		복합리조트, 복합MICE시설 등 1천억 원 이상의 대규모 투자시설	13년(5년 거치 8년 분할상환)
		기타	9년(4년 거치 5년 분할상환)
	개보수	1~3성호텔, 가족호텔업, 호스텔업, 숙박업(한국관광품질인증업소)	8년(4년 거치 4년 분할상환)
		기타	7년(3년 거치 4년 분할상환)

※ (신축 증축) 대기업, 중견기업 또는 특급(4~5성) 호텔은 소요자금의 70%, 75억 원 이내, (개보수) 40억 원 이내로 한정
자료 : 2022년 상반기 관광진흥개발기금 융자지원지침(문화체육관광부)

나. 추진방안

정부 재정을 통한 융자사업은 정부가 재정을 지출하는 방식 중에 하나로 많은 국가에서 특정 계층이나 특정 분야에 자금을 공급하고 있다. 많은 국가에서 재정융자를 실시하는 이유는 시장실패를 교정하는 데 필요하기 때문이다. 임소영(2014)의 연구에서 시장 실패는 불완전 경쟁이 일어나거나 정보의 비대칭, 위험요소의 존재로 인해 발생할 수 있는데 금융시장에서도 이러한 시장실패가 발생할 수 있기 때문에 정부가 개입할 필요가 있다고 주장하고 있다. 정부자금을 통한 융자는 직접융자, 위탁대출 또는 대하대출과 같은 전대방식⁵⁴⁾으로 수행되고 있다.

정부는 대규모 자금을 투입하지 않으면서 시장금리와 정책금리 간 차이를 보전하는 방식인 이차차액보전방식으로 정책 대상자들에게 자금을 지원할 수 있다. 제주특별자치도는 관광업체를 포함한 소상공인에게 한시적으로 이차보전을 지원한다고 밝혔다⁵⁵⁾. 최근 한국은행의 기준금리 인상으로 소상공인의 이자부담이 커지게 될 것이다. 제주특별자치도는 기업이 대출받은 이자의 일부를 지원하는 형태이며, 중소기업육성자금에서 394억 원을 편성하여 지원하는 형태이다. 예컨대, 해당기업이 신용대출로 6%의 금리를 이용한다면 중소기업육성자금에서 2.9%에 해당하는 이자액을 부담하고 사업자는 3.1%의 이자를 부담하는 형태를 의미한다.

이차보전이 많이 활용되는 분야는 농림수산 분야로서 1970년부터 이차보전 방식으로 농민들에게 자금을 지원하였고, 에너지절약전문기업육성(ESCO) 사업은 2013년부터 중견·중소기업으로 확대하였는데 자금지원 규모는 감소하였지만 중소기업에 대한 지원 규모는 커지는 효과가 나타났다(임소영, 2014).

이차보전은 정부의 자본을 사용하는 대신 민간 자본을 활용하는 방식이므로 재정을 효율화시킨다는 목적에 부합한다. 이차보전을 운영하기 위해서는 먼저 기준금리에 대한 설정이 필요하다. 기준금리를 설정하는 것은 재정지출의 규모와 직결되는 사안이며, 한정된 예산제약하에서 이차보전을 효과적으로 적용하기 위한 최적의 대안이 요구된다. 이차보전에 대한 기준금리는 분야별로 다르게 적용되고 있는데, 「수산업정책자금이자보

54) 위탁대출방식은 수혜자 조건, 대출규모 등은 정부가 결정하며 금융기관이 정부의 융자업무를 대행하는 형태이며, 대하대출방식은 위탁대출과 마찬가지로 정부로부터 자금을 지원받으며, 금융기관은 차입대상자에 대한 대출심사, 관리 및 원금상환까지 모두 책임지며 부실채권으로 인한 손실까지 감당한다.

55) 제주뉴스(2022.10.20). 제주 고금리 선제대응...3만5천 소상공인 이차보전 평균 112만 이자경감...관광진흥개발기금도 지원 2천 200곳 혜택 '숨통'트여

전규정」 제2조의 제3항에서는 기준금리에 대해 수협중앙회에서 조달한 자금이 있어서 ‘이자보전 교부대상기간 동안 평균잔액기준으로 가장 많이 대출된 것의 평균잔액 가중평균금리’를 의미하기도 한다.

기준금리 설정과 더불어 금리의 형태를 고정 또는 변동금리로 설정할 수 있다. 최근들어 금리가 연속적으로 인상되는 경우에는 고정 이차율 방식의 도입에 대해 적극적으로 검토해야 할 것이다. 이는 기준금리에서 고정 이차율을 뺀 나머지를 대출금리로 설정하는 방식이다. 고정 이차율 방식을 적용하게 되었을 경우 금리의 변동과 상관없이 정부의 지출규모에 대한 예산이 가능하므로 예산을 편성하는 데 안정성이 제고될 것이다.

다. 기대효과

문화체육관광부는 관광진흥개발기금을 통해 전대방식의 용자를 시행해왔으나 코로나 19로 인한 재정수입의 감소와 함께 공공자금관리기금의 차입금 증가로 용자방식의 전환이 필요한 상황이다. 이차보전방식은 용자를 위해 투입되는 비용을 감소시킬 수 있으며, 실제적인 재정지출이 줄어들게 되어 재정수지가 향상될 수 있다는 장점을 가지고 있다.

이자차액보전제도는 기준금리 설정, 정부의 지출예산 규모를 설정함과 동시에 정책의 대상을 합리적으로 결정하게 된다면 정책효과는 극대화될 것으로 판단된다.

결론 및 정책제언

제1절 결론

새 정부의 경제정책방향은 저성장을 극복하고 성장과 복지의 선순환을 목표로 하며 민간중심의 역동경제, 미래를 대비한 선도경제와 같은 4대 정책방향을 제시하였다. 코로나19의 영향으로 관광산업에는 전반적인 피해발생과 더불어 관광진흥개발기금의 핵심 재원인 출국납부금과 카지노부담금과 같은 법정부담금의 감소가 발생했다. 이와 더불어 코로나19 피해 관광업계에 대한 긴급 금융지원으로 융자금의 상환유예를 실시하면서 융자금회수도 2019년보다 감소하게 되었다. 문화체육관광부는 재정지출을 유지·확대하면서 관광업계의 지원을 위해 공공자금관리기금을 투입하여 운영해왔다. 그간 출국납부금과 카지노부담금의 안정적인 수입구조에서 정부사업을 추진해 왔으나 안정적인 재정 운영에 있어서 부담을 갖고 있으며 안정적인 재원구조 마련이 필요한 상황이다.

관광분야의 국정과제인 ‘여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국’을 달성하기 위해서는 관광진흥개발기금을 안정화시키는 것이 중요하다. 이는 곧 관광정책의 범위를 확장하고 많은 국민들에게 혜택을 제공하며 국민들의 삶의 질 향상과 관광산업 발전을 지속가능하게 만드는 정책의 기반을 다지는 것이다.

정부의 목표를 달성하기 위해서 관광재정 확충과 효율화에 대한 방안을 제시하였다. 재정의 확충이란 관광재정의 규모를 확대시키는 것이며 기존 수입원에 대한 비율을 조정하는 방법과 새로운 수입원의 도입을 위한 방안을 제시하였다. 먼저 출국납부금의 조정에 대해서는 출국납부금을 상향시키고, 거리비례 차등방식과 좌석등급 차등방식을 도입할 수 있으며, 거리비례와 좌석등급을 동시에 적용하는 방법도 도입할 수 있다. 관련해서 조세저항과 법개정의 어려움은 존재할 수 있으나 1997년 이후 한번도 개정되지 않았던 출국납부금에 대해서 이제는 현실화를 검토할 필요가 있다. 출국납부금 조정(안)이 적용될 경우 관광정책의 성과로 인바운드 관광객 수에 비례하여 원활하고 안정적인 재원을 확충시킬 수 있다는 장점이 있으나 법개정의 난이도가 높을 것으로 예상된다.

두 번째 확충대안으로는 일부사업에 대한 일반회계로의 재원전환이다. 취약계층에 대한 지원사업 또는 관광분야 복지사업에 대해서 타당한 논리를 개발하고 사업을 일부 전환함으로써 안정적으로 사업을 추진하도록 제안하였다. 사업의 안정성을 확보할 수 있다는 가장 큰 장점이 있으나 일반회계 전환을 위한 부처 간 설득이 어려울 것으로 예상된다.

재원 확충을 위한 마지막 대안으로는 외래관광객 관광부담금 신설방안이다. 사회적 반발과 법제도 개정의 난이도가 가장 어려울 것으로 예상되며, 중장기적인 관점에서 추진되어야 할 것으로 판단된다. 외국인 관광객들의 입국으로 인해 교통혼잡과 소음피해가 발생되고 외래관광객들의 전염병과 재난이 발생하였을 경우 여행자의 피해를 최소화할 재원을 마련하기 위해 조성한다. 징수의 범위, 방법, 대상 및 금액에 대해서는 도입을 준비하면서 철저한 설계가 요구된다. 최근 외국에서는 새로운 관광세 도입이 나타났으며, 다른 국가와 달리 지방세나 조세성격이 아니라는 점에서 충분한 논리보강과 설득력 있는 근거 마련이 요구된다.

정부재정 효율화를 위해서는 효율적인 재정사업 관리와 유사·중복사업 파악을 위해 관광부문 재정사업 평가제도의 도입, 재정부문 성과관리제도 환류체계 강화와 함께 관광산업 회복을 위한 용자지원제도 개선을 제안한다. 관광부문 재정사업을 협의의 개념으로 설정한다면 문화체육관광부 관광정책국의 정책과 사업이 대상이 될 수 있겠으나 장기적으로 실효성을 확보하기 위해서는 국가단위로 확대하여 전 부처 및 지방자치단체까지 확대할 필요성이 있다. 이를 위해서는 관광재정 지원사업의 정의와 함께 범위 및 분류가 필요하며, 분석과 평가기준을 마련함으로써 제도 도입을 위한 체계마련이 필요하다. 재정사업 평가제도가 국가단위로 추진된다면 관광부문 재정사업의 효율화에 기여할 수 있다는 장점을 갖고 있으나 시스템 및 제도 구축에 소요되는 추가적인 비용투입과 즉시 시행할 수 있는 정책이 아니라는 점에서 한계가 있다.

두 번째로는 재정부문 성과관리제도 환류체계를 강화해야 한다. 정부는 국가의 재산을 운용하는 주체로서 성과관리를 통하여 재정을 효율적이고 성과지향적으로 운영해야 할 책무를 가지고 있으며, 이를 위해 재정사업 성과관리를 시행하고 있다. 다양한 평가제도에서 제시하고 있는 평가 결과를 적극적으로 반영하여 재정사업의 효율성 및 효과성을 제고하며, 예산의 재배분을 통해 배분적 효율성을 극대화시키려는 노력을 추진하고 있다. 이를 더욱더 적극적으로 수행하기 위해서는 내부적인 절차를 마련함과 동시에 「관광진흥개발기금법」 제11조에 명시된 목적 외 사용금지의 기준을 명확하게 설정해야 한다.

마지막으로 관광산업 회복을 위한 융자지원제도의 개선이다. 정부는 대규모 자금을 투입하지 않으면서 시장금리와 정책금리 간 차이를 보전하는 방식인 이차차액보전방식을 도입할 필요가 있다. 코로나로 인한 정부수입 감소와 함께 공공자금관리기금 차입으로 재정수지가 악화되었으며, 민간 자본을 활용하는 방식으로 재정을 효율화시키는 목적에 부합한다. 이차보전제도 도입을 위해 기준금리 설정, 정부의 지출규모를 설정함으로써 대상을 합리적으로 결정하여 정책효과를 극대화시킬 수 있도록 준비해야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 융자정책에 소요되는 재원이 감소되는 효과는 장점이 있겠으나 관광재원이 손실된다는 측면에서는 전체 기금의 규모가 줄어들며, 이차보전사업을 장기적으로 유지할 시에는 지속적인 비용손실이 발생할 우려가 있다.

제2절 정책제언

본 연구는 관광재정의 재정건전성을 확보하여 관광정책 사업이 안정적인 상황에서 추진될 수 있도록 재정의 확충과 효율성을 제고할 수 있는 방안을 마련하고자 수행되었다.

다양한 정책연구의 사례에 대한 검토를 실시하였으며 그간 관광진흥개발기금의 현황을 분석하였다. 국가재정법 제13조에 따르면 국가재정의 효율적인 운용을 위하여 필요한 경우에는 타 법률의 규정에도 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행을 초래하지 않는 범위 내에서 여유 재원에 대한 전입·전출을 허용한 바 있으며 관광진흥개발기금에서도 2016년부터 2020년까지 2,500억 원의 전출금 사례, 2021년과 2022년에는 기금재원의 부족으로 인해 타기금으로부터의 전입금 사례가 있었다. 필요시 일반회계, 특별회계의 여유재원에 대한 출연금을 통해 단기적으로 부족한 재원을 확보할 수 있을 것이다.

확충의 대안으로 제시된 출국납부금 조정, 관광부담금 신설은 법령개정, 부처 간 협의의 어려움과 더불어 사회적 반발이 높을 것으로 예상되는 방안임에도 불구하고 최근 해외 국가에서는 새로운 조세를 신설·조정하는 방안이 추진되고 있다. 특히 지금의 출국납부금은 해외관광을 억제하는 직접적인 효과도 미미할 뿐만 아니라 지난 20여 년간 조정되지 않았기 때문에 화폐가치의 하락으로 재원의 확충효과도 감소될 것으로 예상된다. 출국납부금 인상과 더불어 거리와 좌석등급에 비례하는 적절한 부담금 기준을 제시함으로써 재원확충 방안을 마련할 필요가 있으며, 이와 관련된 세부적인 검토가 필요하다.

관광재정의 효율성 제고를 위해서는 단기적으로 성과관리제도의 환류체계 강화, 이차보전제도를 도입함으로써 관광사업체의 부담을 완화시켜 경영의 안정성을 도모할 수 있을 것이다. 마지막으로 문화체육관광부뿐만 아니라 타 부처, 지자체에서 시행하는 관광재정사업을 효율적으로 관리하기 위해 제안된 재정사업 평가제도 도입을 준비함으로써 여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국의 정책과제를 달성하기 위해 노력해야 할 것이다.

본 연구에서는 관광재정을 추가적으로 확보하기 위해서는 법률개정, 사회적 합의, 부처 간 설득의 어려움이 예상되지만 이러한 세부적인 고려사항을 배제하고 대안을 마련하였다. 제시된 대안은 중장기적인 대안의 성격으로 단기적으로 추진할 수 있는 세부적인 대안을 검토하는 데는 부족하였고, 이를 본 연구의 한계로 제시하는 바이다.

관광부문 재정건전성 확보, 관광재정의 안정화, 재정효율성의 강화 등을 위해 확충과 효율성 관점에서 대안을 마련하였다. 국내외 관광객 감소로 재정적자가 심각해진 상황에서 관광재정의 건전성의 회복을 위한 노력을 강구해야 할 시기이다. 2022~2026년 국가재정운용계획에서도 확장재정에서 건전재정의 기조로 전환하고 재정건전성을 회복시키면서 서민·사회적 약자지원, 미래대비 투자 등 재정의 역할을 충실히 하는 데 전사적인 노력을 투입하고 있다는 점에서 같은 정책방향을 취하고 있다. 국정 전반에 걸쳐 재정이 악화되었으나 정부는 최선의 방법으로 재정의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 다양한 재정정책을 발굴하여 추진해야 할 것이다.

참고문헌

가. 문헌자료

- 국가균형발전위원회(2022), 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침.
- 국토교통부(2021), 국토계획 평가제도, 국토연구원.
- 국회예산정책처(2014), 국가재정법 이해와 실제, 국회예산정책처.
- 국회예산정책처(2015-2021), 회계연도별 결산 위원회별 분석[교육위원회·문화체육관광위원회].
- 국회예산정책처(2015-2021), 회계연도별 예산안 위원회별 분석[교육위원회·문화체육관광위원회].
- 기획재정부(2010-2021), 국가재정운용계획 문화·체육·관광위원회 분야별 보고서.
- 기획재정부(2017-2020), 부담금 평가.
- 기획재정부(2020), 국고보조사업 연장평가보고서.
- 기획재정부(2021), 부담금운용종합보고서.
- 김영준·박종웅(2018), 문화·관광 재정사업 평가체계 개선방안, 한국문화관광연구원.
- 김우철(2020), 문화예술진흥기금 신규재원 마련 방안 연구, 한국재정학회.
- 김희수(2021), 관광기금 재원 안정화 방안 연구, 문화체육관광부.
- 농림축산식품부(2020), 농림축산식품사업 성과평가, 한국농촌경제연구원.
- 문화체육관광부(2012-2021), 결산보고서(세입세출·수입지출).
- 문화체육관광부(2015-2022), 관광진흥개발기금 운용계획.
- 문화체육관광부(2018-2021), 예산·기금 운용계획.
- 문화체육관광부(2018-2022), 관광국 재정집행계획.
- 문화체육관광부(2018-2022), 예산기금 운용계획.
- 문화체육관광부(2018-2022), 재정집행계획.

- 박재성·김선화·엄부영·황경진·황현지(2017), 관광진흥개발기금 용자사업 개선방안 연구, 문화체육관광부.
- 박종웅·김영준(2019), 문화체육관광부 재정사업 자체평가 체계화 방안, 한국문화관광연구원.
- 손원익·김상현·김진수·박기백·한도숙(1998), 준조세의 실태와 정책방향, 한국조세연구원.
- 윤소영·정보람(2021), 포스트코로나 시대의 문화재정 대응방향, 한국문화관광연구원.
- 윤주(2019), 지역관광개발사업 평가 모니터링 방안, 한국문화관광연구원.
- 이강욱(2002), 관광진흥개발기금의 운용 효율화 방안, 한국문화관광연구원.
- 임소영(2014), 재정용자제도의 개선과 이차보전 확대 방안, 조세재정연구원.
- 중소벤처기업연구원(2022), 중소기업지원사업 사전협의제도 안내서.
- 하연섭(2008), 재정책의 이해, 서울: 다산출판사.
- Adedoyin, F. F., Seetaram, N., Disegna, M., & Filis, G. (2021). The Effect of Tourism Taxation on International Arrivals to a Small Tourism-Dependent Economy. *Journal of Travel Research*.
- Nepal, R., & Nepal, S. K. (2021). Managing overtourism through economic taxation: policy lessons from five countries. *Tourism Geographies*, 23(5-6), 1094-1115.

나. 홈페이지

- KDI 사사용어 사전(<https://eiec.kdi.re.kr>).
- 열린재정 홈페이지(<http://openfiscalddata.go.kr>).
- 문화체육관광부(2022), 자체평가 결과보고서.
- 한국건강증진개발원(<https://www.khealth.or.kr>).

ABSTRACT

Research on how to secure funding and improve its efficiency in tourism

Sungyun Kim

The economic policy of South Korea's new government is intended to overcome low growth and create a virtuous circle of growth and welfare. The government has presented four major policy directions, including that of a dynamic economy focusing on the private sector and that of the leading economy that prepares for the future. The COVID-19 pandemic has damaged the tourism industry in general and has caused a decrease in the international departure fees and levies paid by casino operators to the Tourism Promotion and Development Fund, both of which are imposed by law and key financial resources of the Fund. Additionally, the government granted a grace period for loans from the Fund as emergency financial support for the tourism industry, which has been hit hard by COVID-19, resulting in lower principal payments than in 2019. The Ministry of Culture, Sports and Tourism has maintained and/or expanded its fiscal spending, and consequently it has used and operated public capital management funds to support the industry. Thus far, the Ministry has implemented government projects based on a stable funding structure, i.e., the international departure fee and the levies imposed on casino operators. However, it is burdened with difficulty in maintaining the stability of its finances. It requires stability in its financial sources.

It is important to stabilize the Tourism Promotion and Development Fund so as to achieve "people traveling happily and Korea developing with tourism," a task assigned to the tourism sector out of a slate of national administrative tasks. In

other words, it means to expand the scope of tourism policies; to provide benefits to more people; and to lay the foundation for policies that enhance the quality of life while facilitating sustainable development in the tourism industry.

This study proposes three ways to increase funding and its efficiency for the tourism industry as means to help achieve government goals. Funding expansion means to scale up the financial resources for tourism. Accordingly, this study proposes measures to adjust the ratios between existing sources of funding as well as to introduce new sources of revenue. The first way to increase funding involves the international departure fee. The government can increase the fee and impose different fee rates proportional to the travel distance or the airline class, or it can implement both criteria simultaneously. This may cause tax resistance and difficulty in revising the law, but it is important to consider updating the international departure fee, which has remained unchanged since 1997, in order to accommodate the current situation.

The second way is to convert the financial sources of some projects to general accounts. This study suggests that the government develop valid justifications for projects that benefit vulnerable populations or welfare programs in the tourism sector, with such justifications including financial sources of certain projects in general accounts so that they can be implemented reliably.

The third way is to create a tourism levy that will be imposed on foreign tourists. The levy is expected to entail social resistance and require a revision of the law, which will be more challenging than in the other proposed measures. The levy would be arranged from a mid- to long-term perspective. The government should create it in order to secure financial resources and minimize damage to tourists if foreign tourists entering Korea cause traffic congestion or noise damage, suffer a viral infection or disease, or experience a disaster. The government, as it prepares for the introduction, should specify the scope of its collection and how to collect how much from whom. For reference, a new tourism tax has emerged overseas.

Unlike other countries, the levy is not considered a local tax or taxation, and therefore sufficient justifications and compelling reasons for the levy are required.

This study suggests that the government introduce a system by which to evaluate financial programs in the tourism sector and to bolster financial performance management programs. It also proposes the use of a feedback system to manage financial projects and identify similar or duplicate programs and improve financing assistance programs to recover the tourism industry. If financial projects in tourism were established on the basis of a consultative concept, the policies and projects of the Tourism Policy Bureau of the Ministry of Culture, Sports and Tourism would be eligible. However, it is necessary to expand them to all ministries and local governments on a nationwide scale so as to ensure effectiveness in the long term. To that end, the government should define and classify tourism financing-assistance programs and their scope, and thereby develop the criteria for analysis and evaluation in order to prepare a system for policy introduction.

The government should also strengthen its financial-performance management programs and a feedback system. The government, which operates the assets of the country, is obligated to efficiently run a budget based on performance by managing it, for which it takes care of the performance of financial projects. The government reflects the evaluation results presented by multiple evaluation programs so as to improve the efficiency and effectiveness of financial projects, and it redistributes budgets in order to maximize their efficiency of allocation. To more effectively perform such duties, the government should develop internal procedures and clearly define the criteria for “prohibition of use for other purposes,” which is specified in Article 11 of the Tourism Promotion And Development Fund Act.

The government should therefore improve financing-assistance programs in order to help the tourism industry recover. It should introduce an interest subsidy by which the government covers the gap between market and policy interest rates without providing a large-scale fund. The COVID-19 pandemic decreased the

government revenue, and the borrowing of public capital management funds upset the fiscal balance. The subsidy meets the purpose of improving the financial efficiency by using private capital. The government should set the base rate and the scale of government expenditure while preparing for the introduction of the interest subsidy and reasonably determine the eligibility so that the policy benefits can be maximized.

관광재정 확충 및 효율성 제고 방안

부록

설문지

□ 관광부문 재원별 구성현황 (일반회계 · 특별회계 · 관광기금)

- 문화체육관광부 재정집행계획에는 **일반회계, 특별회계(지원계정), 관광진흥개발기금**을 활용하여 재정지출의 내용이 포함되어 있음. 문화체육관광부 관광국의 투입재원별 구성현황은 다음과 같이 나타낼 수 있음
- 일반회계는 **2020년부터 약 40억 원 규모로 편성**되어 운용되고 있음. 세부적으로 국내관광 활성화지원 및 국제관광교류사업을 추진하고 있음
- 특별회계 지역지원계정은 2020년 1,723억 원에서 2022년 750억 원으로 감액 편성되었고, 광역관광자원개발, 관광레저개발 육성 사업을 추진함
- 관광진흥개발기금은 2022년 1조 3,659억 원이 편성되어 있으며, 문체부의 경상사업비와 융자사업비로 편성되어 있음

〈표〉 관광재정 재원별 구성현황

(단위 : 억 원, %)

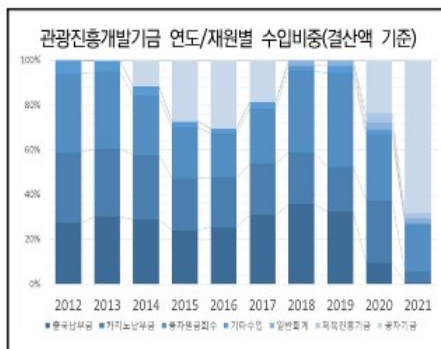
구분	2018		2019		2020		2021		2022	
일반회계	17	0.1	22	0.2	40	0.3	38	0.3	44	0.3
균형발전 특별회계 ^{주)}	4,377	31.3	4,102	29.1	1,723	12.8	1,668	11.2	750	5.2
관광진흥개발기금	9,599	68.6	9,979	70.7	11,687	86.9	13,250	88.6	13,659	94.5
계	13,995	100.0	14,098	100.0	13,450	100.0	14,956	100.0	14,454	100.0

주) 2019년까지 균형발전 특별회계는 4,102억 원을 계획했으나 2020년 지방 이양사업의 결과로 1,723억 원으로 감소하였음. 2020년부터의 지출액은 균형발전 특별회계의 지역지원 계정과 제주특별자치도 계정으로 구성되어있음. 2022년에는 3대 문화권 문화생태관광기반조성 사업 종료이 종료되었으며, 다른 사업들은 약 906억원이 자연감소되었음

자료 : 각 연도별 예산 · 기금운용계획(문화체육관광부)

□ 관광진흥개발기금 수입구조의 변화

- 관광기금의 주요 수입재원은 출국납부금, 카지노납부금, 보세판매장 수수료 및 수익으로 구성되어져 있으나 코로나19로 인한 출입국자 감소로 출국납부금과 카지노 납부금은 급격히 하락*함. 정부지출을 유지하기 위해 공공자금 관리기금이 주요 수입원으로 대체되었으며 2020년에는 2,300억원, 2021년에는 1조 2천억원을 차입함



* 2021년 출국납부금은 4,006억원(2019기준)에서 134억원(△96.6%)으로, 카지노 납부금은 2,697억원(2019기준)에서 858억원(2020기준, △68.2%)으로 감소

- 관광진흥개발기금은 이미 2015~2017년에 약 8,316억원의 자금을 차입하였으며, 2022년부터 2024년까지 상환스케줄이 잡혀있는 상황임

1. 설치근거 : 관광진흥개발기금법

- 관광사업의 효율적 발전 및 관광외화 수입 증대(관광진흥개발기금법 제1조)

2. 설치연혁 : 1972년 관광진흥개발기금법 제정, 정부출연금 2억원**3. 조성재원** (관광진흥개발기금법 제2조)

- 정부출연금
- 관광진흥법 제30조의 규정에 의한 카지노납부금
- 관광진흥개발기금법 제2조의 규정에 의한 출국납부금
- 관세법 제176조의2제4항에 따른 보세판매장 특허수수료의 100분의 50
- 기타 운용 수입금 등

4. 기금의 용도 (관광진흥개발기금법 제5조)☐ 용자 사업

- 호텔 등 관광시설의 건설·개수
- 관광교통수단의 확보·개수
- 관광사업의 발전을 위한 기반시설의 건설·개수
- 관광지·관광단지 및 관광특구 안에서의 관광편의시설의 건설·개수

☐ 보조 사업

- 국내외 관광안내체계개선 및 관광홍보
- 관광사업 종사자 및 관계자 교육훈련
- 국민관광진흥사업 및 외래관광객유치 지원
- 관광상품개발 및 지원 및 국제회의 유치 및 개최
- 관광지·관광단지 및 관광특구 안의 공공편익시설 설치
- 장애인 등 소외계층에 대한 국민관광 복지 사업
- 관광정책 연구기관 지원 등

관광재정 집중운용방향

Q1. 앞서 언급한 정부기조와 재정상황을 종합적으로 고려하였을 때, 안정적인 재원확충을 통해 건전성을 확보하며 효율적인 투자를 위해 재정투입의 효과성을 제고시킬 수 있을 것입니다. 현재 관광재정상황을 종합적으로 고려하였을 때 「**재원확충**」과 「**효율성 제고**」라는 측면에서 우선적으로 추진해야할 정책방향은 무엇이라고 생각하십니까?

- | | | |
|-------------|-------------|----------|
| ① 재원확충방안 마련 | ② 운용 효율성 제고 | ③ 동시에 추진 |
|-------------|-------------|----------|

관광재정 확충방안

관광재원을 확보하기 위한 방안으로는 (1) 기존 수입원에 대한 비율조정, (2) 신규 수입재원의 발굴로 구분하였습니다.

① (출국납부금 조정) 납부금 인상을 통한 재정확충

- 부담금 평가보고서('20)에 따르면 1997년 1만원은 도입당시에 비해 약 43%정도 실질 감소한 것으로 2020년 기준으로 환산하면 1.75만원 수준이며 이를 통해 부과기준의 현실화를 검토할 필요성이 제시

② (관광부담금 신설) 외래객이 국내관광을 통해 발생하는 환경오염, 소음 등 원인을 일으키는 자에게 부담금을 부과하여 관광재원으로 활용

- 외래관광객이 투숙하는 관광숙박업 등 숙박비에 관광부담금을 부과함으로써 징수하는 방안을 마련함
- 현재의 출국납부금과 별개로 관광부담금을 도입하며 장기적으로는 출국납부금을 관광부담금으로 대체해가는 형태로 추진하도록 함

③ (일반회계 전환) 관광분야 일부 세부사업을 일반회계로 재원 전환

- 일반회계는 조세를 세입으로 하고, 국가의 존립과 유지를 위한 기본적인 경비를 세출로 정함. 관광분야에서 국가의 고유기능(사회안전보장 및 배분)을 수행하기 위한 사업을 일반회계로 전환시켜 관광기금 지출 규모는 줄이고 일반회계 예산으로 관광재정사업을 운용하도록 함
- ※ 관광분야 복지(무장애·노인관광 등)와 관련된 예산을 의미함

Q2. 관광제정을 확충할 수 있는 3가지 대안에 대해 중요도를 평가해주시시오.

속성	매우 중요 ← 중요 ← 동등 → 중요 → 매우 중요										속성
출국납부금 조정(인상)	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤		관광부담금 신설
	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤		일반회계 전환
관광부담금 신설	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤		일반회계 전환

Q3. 각 대안에 대한 실현가능성, 효과성, 적합성을 각각 평가해주시시오.

구분		출국납부금 조정(인상)					관광부담금 신설					일반회계 전환				
		낮음←보통→높음					낮음←보통→높음					낮음←보통→높음				
실 현 가 능 성	① 법개정 난이도의 어려움	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	② 사회적 반발	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	③ 부처간 협의 난이도	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
효 과 성	① 재원확보 안정성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	② 재원확충의 충분성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
적 합 성	① 도입 논리(합리적)	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	② 도입 시기(시의성)	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	③ 추진기간(①단기,②중기,③장기)	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

Q4. 대안별 세부질문에 대한 답변을 부탁드립니다(예시 질문외 제언도 좋습니다).

구분	주요 고려사항 및 제언
① 출국납부금 조정	○출국납부금 조정(인상)의 현실화를 위해 고려해야할 사항은 무엇입니까?
② 관광부담금 신설	○도입시 가장 중점적으로 두어야할 부분은? (논리개발, 사회적반발 등)
③ 일반회계 전환	○일반회계 세출에 적합하다고 생각하시는 사업영역은 무엇입니까?

관광재정 효율성 제고방안

관광재원의 효율성을 제고하기 위한 방안으로는 (1) 지출구조 조정, (2) 예산편성체계 개편, (3) 융자지원방식 개선, (4) 재정전달체계 개선입니다.

제시한 방안은 관련 보고서, 외부지적사항, 전문가 면담을 통해 총 6가지의 세부 대안을 발굴하였습니다. 도출과정 및 근거는 아래와 같습니다.

- ① **(지출구조 조정)** 현재 편성되어 있는 단위사업 및 세부내역 비율조정
 - 목적외 사업 이관 : 기재부 기금존치평가 보고서('17·'20)에 따르면 사업 목적과 설치목적에 부합하지 못하거나 기여하는 효과가 적은 사업에 대한 개선권고에 해당되는 사업을 **단계적으로 전환**시키도록 함
 - 위탁수수료 조정 : 국정감사 보도자료('18·'20)에 따르면 출국납부금의 항공사 위탁수수료가 과도하는 지적에 따라 개선방안으로 제시
- ② **(예산편성체계 개편)** 성과평가를 통한 세부사업 자체조정
 - 자체성과평가제도 도입 : 문체부 관광국의 성과가 부진한 사업에 대해 차년도 예산을 조정하고, 절감된 재원은 국정과제 및 핵심사업으로 편성하여 차년도 예산조정에 대한 기재부 설득근거를 마련함
- ③ **(융자지원방식 개선)** 관광사업체 융자제도 변경을 통해 지원수단 확대
 - 이차보전제도 도입 : 한시적인 이차차액보전방식을 도입하여 융자규모를 조정하면서 관광사업체들에게 금융지원방식을 개선하도록 함
 - 특별융자제도 실시 : 한시 운영('20)되었던 긴급 금융지원책 추가편성
- ④ **(재정전달체계 개선)** 최종 수혜자 및 지역의 유사·중복사업 정리
 - 유사·중복사업 모니터링 : 2019년 균형발전특별회계 중 지역자율계정 사업이 지방이양되면서 지역관광사업의 유사·중복사업에 대한 파악이 불가능하기에 이에 대한 모니터링 수단 마련 및 중앙재원 지출조정

Q5. 관광재정을 효율화시킬 수 있는 대안에 대해 중요도를 평가해주시요.

속성	매우 중요	←	중요	←	동등	→	중요	→	매우 중요	속성
지출구조 조정	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	예산편성체계 개편
	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	융자지원방식 개선
	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	재정전달체계 개선
예산편성체계 개편	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	융자지원방식 개선
	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	재정전달체계 개선
융자지원방식 개선	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	재정전달체계 개선

Q6. 세부 대안별 시급성과 효과성에 대한 평가를 해주십시오.

구분	도입 시급성					도입 효과성				
	낮음←보통→높음					낮음←보통→높음				
1. 지출 구조조정	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
2. 예산편성체계 개편	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
3. 용자지원방식 개선	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
4. 재정전달체계 개선	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

Q7. 안별 세부질문에 대한 답변을 부탁드립니다(세부질문의 제언도 좋습니다).

구분	정책대안의 세부 제언
1. 지출구조 조정 ○ 지출구조 구조를 조정하는 추가적인 아이디어 또는 사례를 부탁드립니다.	
2. 예산편성체계 개편 ○ 관광국 세부사업>내역사업 구조에 대한 평가를 부탁드립니다.	
3. 용자지원방식 개선 ○ 추가적인 용자제도 변경방안에 대한 아이디어 또는 사례를 부탁드립니다.	
4. 재정전달체계 개선 ○ 지역에 투입되는 특별회계 지원·자율계정사업과 관광기금 사업에서 중복적 성격의 투자가 발생할 수 있습니다. 이러한 문제를 개선하기 위한 수단에는 무엇이 있다고 생각하십니까?	

- 설문은 여기까지입니다. 대단히 감사드립니다 -

집필내역

연구책임

김성윤 한국문화관광연구원 부연구위원 : 제1장 ~ 제6장, 총괄

공동연구

이충훈 세종대학교 호텔관광경영학과 교수 : 제3장, 제5장 일부

연구자문

이희찬 세종대학교 호텔관광경영학과 교수

손원익 연세대학교 사회복지대학원 교수

김우철 서울시립대 세무학과 교수

김기웅 중소벤처기업연구원 정책평가조정팀 연구위원

연구참여

강지현 세종대학교 호텔관광경영학과 박사

관광재정 확충 및 효율성 제고 방안

발행인 김세원

발행처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

<http://www.kcti.re.kr>

인쇄일 2022년 12월 30일

발행일 2022년 12월 30일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

I S B N 978-89-6035-962-8 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2022.e44>

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해 주십시오.

김성윤·이충훈(2022), 관광재정 확충 및 효율성 제고 방안, 한국문화관광연구원

한국문화관광연구원

서울특별시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800

팩스 02-2669-9880

www.kcti.re.kr



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.
<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2022.e44>



9 788960 359628
ISBN 978-89-6035-962-8