

관광 면세특구 지정방안에 대한 연구*

건국대학교 교수 심충진

제주발전연구원 책임연구원 고철수

관광산업을 활성화하기 위해 제주지역이 세계 7대 자연경관에 선정되기 위해 노력하고 있다. 제주특별자치도의 관광 면세특구제도는 제주특별자치도의 발전뿐만 아니라 국가 전체적인 경제성장에도 큰 영향을 미칠 것으로 기대된다. 따라서 관광 면세특구의 지정을 어떤 방식으로 선정하느냐에 따라 그 파급효과가 매우 다르게 나타나게 될 것이다.

1. 머리말

관광산업이 발전되면서 각 국가는 관광객 유치를 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 최근 중국은 허이난성 전체를 면세지역으로 선포하였다. 우리나라도 최근 제주특별자치도에 대해 관광 면세특구를 지정해야 된다는 논의가 계속해서 이어져 오고 있다. 관광산업이 경제전반에 미치는 영향력은 커지고 있으며 특히, 전체 산업평균의 부가가치유발계수에 비해 관광산업의 부가가치유발계수가 상대적으로 높아 관광산업의 활성화가 국가 경제에 미치는 영향이 어떤 산업보다 크다. 관광산업의 고용창출 효과도 높다. 관광산업의 취업유발계수(관광지출 10억원당 유발되는 취업자수)는 52.1명으로 산업평균의 2배 이상이 된다.¹⁾

* 고철수·김동욱(2011.2) '면세특구제도 도입방안'을 수정·보완 하였음.

1) 관광산업 경쟁력 강화를 위한 7대 과제, 한국관광협회중앙회, 2007. 11.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의거 관광진흥법의 카지노 허가권한을 제외한 법령의 모든 권한을 제주특별자치도가 갖게 됨으로써 관광진흥조례에 의해 관광육성과 관련된 내용을 제정할 수 있게 되었다. 특히, 관광산업을 활성화하기 위해 제주지역이 세계 7대 자연경관에 선정되기 위해 노력하고 있다.

제주특별자치도의 관광 면세특구제도는 제주특별자치도의 발전뿐만 아니라 국가 전체적인 경제성장에도 큰 영향을 미칠 것으로 기대된다. 그러나 여기에는 관광 면세특구의 지정을 어떤 방식으로 선정하느냐에 따라 그 파급효과가 매우 다르게 나타난다. 따라서 관광 면세특구 지정방안에는 어떠한 방안이 있는지 그리고 각각의 지정방안에 대해 고려해야 할 사항과 장점과 단점을 면밀히 검토할 필요성이 제기된다. 또한, 관광 면세특구의 지정을 추진함에 있어서 어떠한 흐름으로 접근해야 할지에 대한 방향을 미리 살펴볼 필요가 있다.

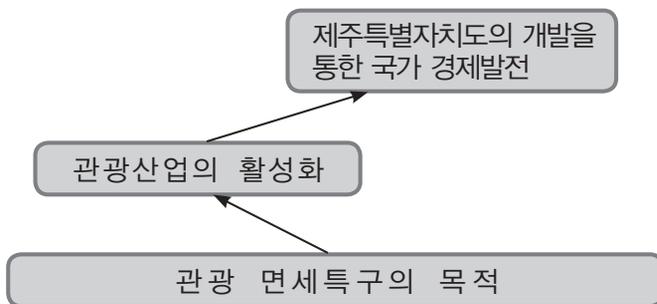
이하에서는 관광 면세특구의 지정방안을 제시하고 관광 면세특구 추진전략 및 실천방안을 제시하고자 한다.

II. 관광 면세특구 지정방안

1. 면세개념의 이해

일반적으로 부가가치세법상 면세라면 부가가치세 대상이 아닌 재화나 용역을 말한다. 그러나 면세특구와 관련된 면세의 개념은 조세특례제한법 제121조의13(제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등의 특례)에서 기술하고 있는 개념을 준용한다. 즉, 면세라 함은 부가가치세법상 영세율을 적용하는 것을 말한다. 따라서, 면세특구로 지정될 경우 면세대상이 되면 소비자 및 관광객이 부담한 부가가치세는 환급대상이 된다.

2. 관광 면세특구 목적의 명확화



제주특별자치도 전역을 관광 면세화 할 경우 그 목적을 명확히 해야 추진하는데 무리가 없을 것이다. 관광 면세특구의 목적은 다음과 같이 두 가지를 생각해 볼 수 있다.

◀ <그림 1> 관광 면세특구의 목적

1) 관광산업의 활성화

직접적인 목표설정으로 관광 면세특구의 목적이 관광산업의 활성화에 그 목표가 있다면 제주특별자치도 전역을 면세화할 경우 풀어야 할 과제들은 다음과 같다.

관광산업 이외의 타 산업과의 형평성 문제가 있다. 관광산업에 한정해서 면세를 적용받기 때문에 관광산업 이외의 산업에 대해서는 부가가치세를 면세할 수 있는 논리를 개발하는 데 어려움이 있다. 관광산업으로 면세특구를 제한할 경우 현행 관광산업에 대한 면세 규정과 어떠한 차이점이 있는지 부각시키기가 쉽지 않다. 제주특별자치도 전역을 관광 면세특구로 지정할 경우 향후 제주특별자치도를 금융허브의 메카나 자유투자지역 등 다른 비전(vision)을 제시할 때 향후 새로운 비전(vision)이 부각되지 않는 문제가 있다.

2) 관광 면세특구 지정을 통한 국가 경제발전 유도

관광산업에 한정하지 않고 제주특별자치도 전체를 면세특구로 제정하여 외자도입, 국내·외 기업의 유치 등을 통해 국가 경제발전을 유도하는 것이다. 이 때 먼저 고려해야 할 점은 다음과 같다.

가. 제주특별자치도 자체를 역외지역으로 선정

제주특별자치도 자체를 역외지역으로 선언할 수 있다면 문제는 보다 쉽게 풀어갈 수 있을 것이다. 이렇게 되면 제주특별자치도에서 생산, 소비되는 것은 영세율을 적용받을 수 있기 때문에 자연스럽게 면세특구의 역할을 충실히 달성될 수 있을 것이다.

나. 국가적 차원에서의 접근

조세의 문제는 정치적 결정에 의해 영향을 받을 수 있기 때문에 제주특별자치도만의 문제가 아니라 중국, 일본, 동남아시아와 경쟁하기 위해 제주특별자치도를 특별히 역외지역으로 제정할 필요가 있다. 국가경쟁력 강화를 위한 하나의 수단으로써 제주특별자치도가 큰 역할을 할 수 있다는 확신을 가져야 할 것이다.

다. 관계 법률의 수정

현행 조세특례제한법을 비롯하여 관련 법률을 수정할 필요가 있다.

3. 관광 면세특구 지정과 6대 핵심프로젝트 사업과의 조화

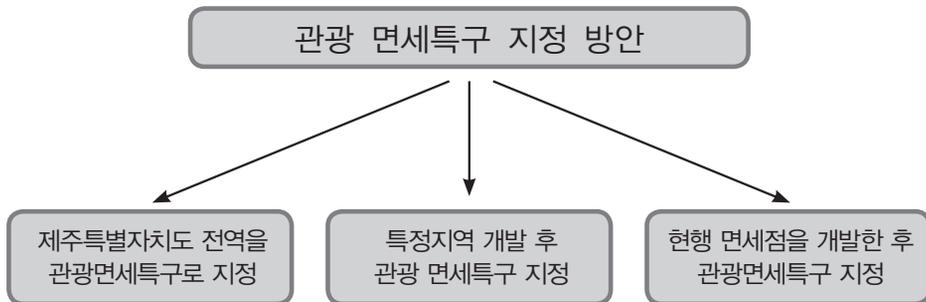
관광 면세특구로 지정될 경우 기본적으로 최종 소비자가 부담하는 재화나 용역의 소비액에 대한 부가가치세의 부담은 없어야 할 것이다. 현재 진행 중인 6대 핵심프로젝트의 사업을 관광 면세특구와 연결할 수 있는지의 여부이다.

관광 면세특구의 목표가 관광 활성화에 한정될 경우 6대 핵심프로젝트 중 신화 역사공원, 휴양주거단지 조성, 서귀포관광 미항 프로젝트는 관광 면세특구제도와 어느 정도 연결시킬 수 있지만 나머지 핵심프로젝트(영어교육도시, 제주헬스케어 타운, 첨단과학단지 조성)는 단지 관광 면세특구의 지정만으로는 면세혜택을 받기 어렵다.

현행 부가가치세법의 규정에 의하면, 도서관, 과학관, 박물관, 미술관, 동물원 또는 식물원에의 입장료는 면세대상이다. 만약, 신화역사공원에 대한 입장료가 있다면 향후 면세규정의 범위에 포함시킬 수 있을 것이다. 휴양주거단지의 임대료에 대해 면세규정을 적용받기 위해 면세특구 지정 내에 있는 휴양주거단지를 이용할 경우 면세적용 대상이 된다는 규정이 신설되어야 할 것이다. 서귀포관광 미항을 조성하는 자체만으로는 면세가 될 수 없으며, 항구를 조성하면서 구체적인 관광지를 개발해야 하며, 관광지로 조성될 경우 면세점을 추가로 설정함으로써 면세를 적용받을 수 있다. 관광 면세특구의 지정시 현행 6대 핵심프로젝트 사업을 포함시키지 않을 경우 관광사업 이외의 사업에 대해 면세를 적용하지 못하는 한계점이 있다.

4. 관광 면세특구 지정 방안

관광 면세특구를 어떻게 지정할 것인지에 대한 대안을 다음과 같이 세 가지로 제시하고자 한다. 즉, 제주특별자치도 전역을 관광 면세특구로 지정하는 방안, 특정지역 개발 후 관광 면세특구를 지정하는 방안, 현행 면세점을 개발한 후 관광 면세특구로 지정하는 방안이다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.



〈그림 2〉 관광 면세특구 지정 방안

1) 제주특별자치도 전역을 관광 면세특구로 지정하는 방안

제주특별자치도 전역을 관광 면세특구로 지정할 경우 해결해야 될 선결과제, 장점 및 단점은 다음과 같다.

가. 향후 과제

제주특별자치도 전역을 관광면세특구로 지정하기 위해서는 논리개발이 필요하다. 제주지역 전역을 관광 면세특구로 지정하기 위해 제주전역을 역외지역으로 간주될 수 있는 방안을 찾아야 한다. 이렇게 되면 관광산업 이외의 모든 산업에 대해서도 경쟁우위를 가지게 된다. 그러나 면세특구를 관광산업에 한정할 경우 타 지역의 관광산업과의 형평성 등의 문제로 쉽게 면세특구로 지정되기는 어려울 수 있다.

나. 장·단점

제주특별자치도 전역을 면세특구로 지정할 경우 국가 위상 및 이미지 제고가 향상되며, 전 세계적으로 특정한 섬(지역)을 전체적으로 관광을 위해 면세특구로 지정하는 경우가 흔하지 않기 때문에 해외 관광객들에게 제주특별자치도의 면세 전역화는 마케팅에서도 그 효율성이 극대화 될 수 있다. 제주특별자치도 내의 특정 지역으로 한정하기 않고 전체를 면세특구로 지정함으로써 부가가치세 환급절차 등 행정처리의 효율성을 기할 수 있다. 제주특별자치도 전역을 면세특구화 함으로써 즐겁고 편리한 관광이 되므로 소비지출 또한 극대화 될 수 있기 때문에 경제적 파급효과는 다른 관광 면세특구 방안 보다 제일 높을 것으로 예상된다. 내국인 뿐만 아니라 외국인 관광객의 수요가 급등할 가능성이 가장 높다. 해외 자본유출을 예방할 수 있다. 제주전역을 면세화할 경우 역외지역으로 간주되어 관광산업 이외 금융산업 및 교육산업 등의 장기적 발전을 유도할 수 있다.

그러나, 제주특별자치도 전체를 관광 면세특구로 지정할 경우 다음과 같은 문제점이 발생할 수 있다. 지역별 형평성의 문제로 타 지방자치단체에서의 반발이 예상되며, 추가로 개발해야 되는 부분이 상대적으로 많아지므로 설비투자에 막대한 자본을 조달해야 하는 한계점이 있다. 물론 이 부분을 민자유치를 통해서 할 수도 있을 것이다. 제주특별자치도 내에서 소비되는 재화 및 용역 중 어느 범위까지를 면세대상으로 할 것인지를 결정해야 한다. 경제의 파급효과는 클 것으로 기대되지만 순 세수의 증가는 추후 구체적으로 검토해야 된다. 현행 제주 내에서 생산, 소비되는 과세대상 재화 및 용역에 대해 면세제도를 도입할 것인지를 결정해야 한다. 제주특별자치도와 시간적으로 큰 차이가 없는 일본, 중국 등으로 해외여행을 가려는 관광객들에게도 제주특별자치도가 매력적으로 보이기 위한 자구 노력은 더욱더 필요할 것이다.

2) 특정지역을 개발한 후 관광 면세특구로 지정하는 방안

특정한 지역을 하나의 지구로 묶어 개발한 후 관광 면세특구로 지정하는 방안이다. 이 때 관광 면세특구로 지정되는 지구 안에서의 모든 재화와 용역의 제공에 대해 면세제도를 도입하는 것이다.

가. 향후 과제

특정지역을 관광 면세특구로 지정한 후 관광산업으로 개발 할 경우 다음과 같은 문제를 검토해 보아야 할 것이다. 첫째, 도내 기존의 면세지역과의 충돌문제이다. 기존의 면세지역과 달리 신규 지역에 면세특구를 선정할 경우 기존의 면세지역과 충돌이 생길 수도 있다. 둘째, 특정 관광 면세특구를 어느 지역으로 할 것인지를 결정해야 하는 문제가 발생된다. 또한, 관광 면세특구에 해당되는 면세지역을 어느 곳에 몇 개를 선정할 것인가의 문제가 있다. 셋째, 면세특구 지역에 포함되지 않는 지역의 소외감이다. 면세특구에서 배제된 지역의 지역민에 대한 특별한 배려가 있어야 할 것이다. 넷째, 특정 관광 면세특구의 수요자를 누구로 한정할 것인가의 문제이다. 외국인 관광객만을 대상으로 할지, 아니면 내국인 관광객도 포함시킬 것인지 내국인이라면 제주특별자치도 내 도민의 관광객에 대해서는 어떻게 할 것인지 고민해 보아야 한다.

나. 장·단점

장점으로는 특정지역을 선택해서 집중적으로 관광 면세특구로 개발함으로써 특정지역의 관광을 활성화시킬 수 있으며, 특색있는 관광테마로 관광객들에게 각인시킬 수 있다. 테마별로 구분하여 특정한 지역을 선정할 수 있기 때문에 개발이 용이하다. 특정지역을 쇼핑, 레저스포츠, 환경, 체험 등으로 테마별로 집중적으로 조성하기가 쉽다. 특정지역을 면세특구로 할 경우 일반상권과의 차별화가 되기 때문에 일반상권과 충돌할 가능성이 매우 낮아 특정지역의 면세특구 개발이 용이하다. 테마별로 면세특구가 가능할 경우 해당 정부부처에서 신속해 대응할 수 있으며, 예산편성이 좀 더 용이하게 지원할 수 있다고 본다. 관광 면세특구지역으로 특화할 경우 테마별로 정부뿐만 아니라 민간기업의 자본조달도 용이하다. 민간기업 중 관심이 있는 테마에 참여하기를 희망할 경우 쉽게 참여할 수 있을 것이다.

그러나, 단점으로는 일반적으로 관광 면세특구가 분산되어 선정될 경우 규모의 경제를 달성하지 못하는 한계점이 나타날 수 있다. 개발비용에 많은 자금이 필요하므로 정부의 지원이 절실히 필요하게 된다. 면세특구 사업부지의 선정시 지역 간 갈등을 해소해야 하는 문제점 등이 있다.

3) 현행 면세점을 중심으로 개발하는 방안

현행 면세점을 중심으로 개발하는 방안을 선택할 경우 다음과 같은 점을 검토해 보아야 할 것이다.

가. 향후 과제

현재의 면세점을 중심으로 관광 면세특구를 개발할 경우 우선 해결해야 될 문제는 다음과 같다. 첫째, 현행 면세점을 확장할 수 있는지의 여부이다. 현재 제주특별자치도 전역에 있는 면세점을 확장할 정도의 공간이 있는지 그리고 법적으로 건물을 증축할 수 있는 면적이 어느 정도 인지를 검토해야 한다. 둘째, 현행 면세점 확장의 개발비용에 대한 보조금 지급 여부이다. 현행 면세점 개발시 자금을 어떻게 조달할 것인지에 대한 판단이 있어야 한다. 저리금리로 대출을 사업자에게 해 줄 수 있는지 그리고, 정부의 보조금을 지원받을 수 있는지도 검토해야 한다. 셋째, 면세점의 면세 품목의 확장이 가능한지의 여부이다. 현행 면세점에서 판매되고 있는 면세 품목 수는 제한되어 있다. 면세특구로 지정되면서도 현행 면세품목 수를 유지한다면 그 효과는 기대할 수 없을 것이다.

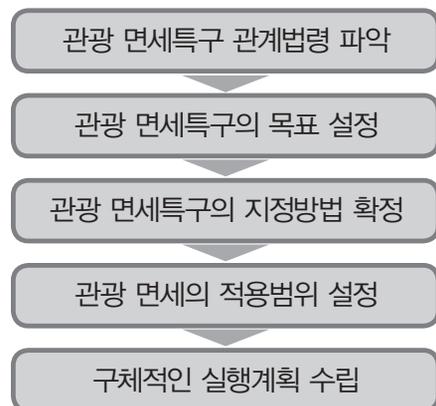
나. 장·단점

장점으로는 제주 지역민의 수용가능성이 높다. 현재 특정 면세지역을 중심으로 면세특구를 지정할 경우 지역의 반발이 적어 수용 가능성이 매우 높다. 추가 설비투자비용이 감소된다. 기존의 설비를 이용함으로써 추가로 개발비용이 낮아진다는 이점이 있다. 면세대상 품목의 확장이 용이하다.

그러나, 단점으로는 낮은 신규설비투자로 파급효과가 낮을 수 있다. 기본적으로 기존의 설비를 이용함으로써 추가 설비투자의 유인이 낮아 파급효과가 낮을 수 있다. 기존의 면세제도와의 차이점 부각이 낮다. 기존의 면세제도와의 차이점을 관광객이 인식할 수 없는 문제점이 있다. 신규 관광객 유치에 어려움이 있다. 기존 면세점 제도와 큰 차이점이 없다면 신규 관광객 유치에 도움이 되지 않을 것이다.

4) 시사점

어떤 대안을 선택하더라도 문제점이 발생되므로 최선의 선택방안은 국가적 차원에서 제주특별자치도를 다루어야 하며, 관광측면에서 제주특별자치도를 하나의 역외지역으로 취급할 수 있도록 제도적 보완장치가 필요하다.



III. 관광 면세특구 추진전략 및 활성화 방안

1. 관광 면세특구 추진전략

관광 면세특구의 추진전략은 다음과 같이 순서대로 접근할 수 있다.

◀ <그림 3> 면세특구 전략 흐름도

2. 면세특구와 연관된 관계법령 검토

관광 면세특구 지정과 관련된 법률 제정은 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에서 규정되어 있어야 한다. 제주특별자치도 전역에 대한 관광 면세특구인지 아니면 특정지역에 대한 관광 면세특구인지에 따라 해당 법을 수정해야 될 것이다. 관광 면세특구를 지정할 경우 현행 조세특례제한법 제121조의 13(제주도 여행객 면세점에 대한 간접세 등의 특례)를 수정할 것인지 아니면, 전면적으로 관광 면세특구 관련 감면 및 면세제도를 도입할 것인지 고민해 보아야 한다. 이 때에도 관광 면세특구의 지정방안에 따라 조세특례제한법의 조문도 수정되어야 할 것이다. 관광진흥법은 관광 여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광산업을 육성하여 관광진흥에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 여기에는 관광단지, 관광특구에 대한 정의를 기술하고 있다. 필요에 따라 관광 면세특구의 개념도 관광진흥법에서 기술할 것인지를 검토해야 한다. 지역특화발전특구에 대한 규제특례법의 목적은 지역특화발전특구의 지정 및 운영을 통하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역의 특화발전을 제도적으로 뒷받침하고 나아가 지역경제의 활성화와 국민경제의 발전을 도모함을 목적으로 한다. 면세특구 지정시 지역특화발전특구에 대한 규제특례법에서 규정해야 할 사항이 있다면 그 내용을 확정해야 할 것이다.

3. 관광 면세특구 목표의 설정

관광 면세특구를 설정하는 목표가 명확해야 한다. 관광 면세특구의 추진이 단순히 관광활성화에만 한정할 것인지 아니면 제주특별자치도 전역의 면세화를 통해 국가경제 발전의 원동력으로 이용할 것인지 명확히 할 필요가 있다.

4. 관광 면세특구의 지정방법 확정

관광 면세특구의 지정방법을 어떻게 할 것인지는 매우 중요하다. 이는 앞에서 기술한 바와 같이 제주특별자치도 전역의 관광 면세특구 지정방안, 특정지역에 대해서만 관광 면세특구 지정방안 및 현행 면세점을 중심으로 관광 면세특구를 지정하는 방안이 있다.

5. 면세의 적용범위 확정

관광 면세특구가 설정될 경우 면세의 범위를 어디까지 할 것인지는 매우 중요하다. 일반적으로 관광객에 대해서만 면세를 적용할 수 있다. 이럴 경우 현행 제도와와 큰 차이점이 없다는 것이다. 면세특구 지정 후, 현행 제주 여행객에 대한 면세 구입한도의 확대방안 정도 밖에 제안하지 못할 것이다. 장기적인 관점에서는 외국의 제도와 같이 제주특별자치도 전역을 역외지역으로 취급하여 제주특별자치도에서 생산 및 소비하는 행위에 대해서 면세제도를 도입하여 부가가치세의 환급을 받을 수 있도록 하는 방안이 최선의 방법일 것이다.

6. 관광 면세특구의 실행전략 수립

관광 면세특구의 목표 설정 및 관광 면세특구의 지정방법이 확정되면 구체적으로 관광 면세특구의 실행전략을 수립해야 한다. 이 때, 장·단기적 관점에서 실행전략을 수립할지 아니면 전체적인 밑그림을 그린 후 현행 핵심 사업과 어떻게 조화를 이루면서 실행전략을 수립할지 판단해야 한다. 관광 면세특구의 실행전략 수립시 정부의 지원을 받을 수 있는 실행전략, 자본조달 정책을 어떻게 할 것인지 실행전략, 면세특구 지정시 개발의 주체를 누구할 것

인지에 대한 실행전략, 외형적으로 관광 면세특구로 지정이 되더라도 관광객이 피부로 느끼는 관광상품이 있어야 한다. 외국의 관광상품과 비교해서 우리나라에서만 느낄 수 있는 관광상품에 대한 실행전략, 현재의 도로, 호텔, 숙박, 통신 등이 관광 면세특구에 맞게 잘 갖추어져 있는지, 그리고 향후 장·단기적으로 어떻게 발전시킬 것인지에 대한 인프라 실행전략을 갖추어야 한다. 국내·외 관광객들과 의사소통이 될 수 있고 우리의 관광상품을 제대로 이해할 수 있는 능력이 있는 가이드에 대한 투자 실행전략과 제주특별자치도에 관광 면세특구를 신설하기 위한 당위성을 확보하기 위한 연구가 선행되어야 하며, 면세특구를 적용받을 수 있는 자를 누구로 한정할 것인지에 대한 실행전략이 있어야 한다.

IV. 맺음말

본 논고는 관광 면세특구를 지정할 경우 관광 면세특구의 지정방안에 대해 각 대안별로 고려해야 할 사항, 장점과 단점을 기술함으로써 향후 관광 면세특구 지정방안을 확정할 때 많은 시사점을 제공했다고 본다.

관광 면세특구 목적을 관광산업의 활성화로 한정할 것인지 아니면 제주지역 관광 면세특구 지정을 통해 국가 전체적인 경제발전까지 포함시킬

것인지의 여부는 향후 추진전략에 많은 영향을 미치게 된다. 관광산업의 활성화를 위한 관광 면세특구로 한정할 경우 현행 면세규정과의 차별성이 부각되지 않는 문제점이 있다. 그러나 제주특별자치도 전역을 하나의 역외지역으로 간주하여 면세제도를 도입할 경우 관광산업의 활성화뿐만 아니라 교육산업, 의료산업, 금융산업 등 다양한 정책을 시행하더라도 상당한 장점을 지니게 된다. 이 때 국가적 차원에서 접근할 필요가 있다.

관광 면세특구의 지정은 제주특별자치도 전역을 관광 면세특구로 지정하는 방안, 특정지역을 개발한 후 관광 면세특구로 지정하는 방안 및 현행 면세점을 중심으로 개발하는 방안을 제시하였다. 각 방안별로 실행시 나타날 수 있는 장점과 단점을 기술함으로써 향후 정책판단에 참고자료가 될 것으로 기대한다. 어떤 대안을 선택하더라도 해결해야 될 문제가 있다. 따라서 최선의 방안은 국가 전체적인 차원에서 이 문제를 접근하고 해결해야 할 것이다. 특히, 제주 전역이 역외지역으로 인정받을 수 있다면 문제는 쉽게 풀어갈 수 있을 것이다. 구체적인 실행 전략수립의 단계를 제시함으로써 관광 면세특구 지정시 업무의 흐름을 파악할 수 있게 하였다.

향후 실행단계에서 시행착오를 최소화하기 위해서는 각 전략실행단계별로 좀 더 깊은 논의가 있어야 될 것으로 본다. 제주지역이 관광의 명소뿐만 아니라 우리나라 경제발전의 원동력이 되는 지역으로 거듭날 수 있기를 기대해 본다. ●