

Ki-Hong Park, Sung-Jin Kim & Young-Jun Kim

A Study on Directions and Guidelines for the Regional Tourism Development Plan

권역별 관광개발계획의 수립방향 및 지침에 관한 연구

박기홍 · 김성진 · 김영준

한국관광연구원

서 문

권역별 관광개발계획은 관광개발기본계획을 구체화하여 해당 권역의 관광개발 방향을 종합적으로 제시하는 계획이며 관광(단)지 지정의 근거가 되는 법정계획이다. 제1차 관광개발기본계획(1992~2001년)에서는 전국을 5대권 24소권으로 구분하였으며 이를 기준으로 제1, 2차 권역별 관광개발계획이 수립·추진되었다. 제2차 관광개발기본계획(2002~2011년)에서는 전국을 행정구역 단위의 16개 권역으로 설정하였으며, 이를 기준으로 현재 각 시·도별로 제3차 권역별 관광개발계획을 수립중에 있다.

기존의 권역별 관광개발계획은 관광개발기본계획과의 연계성 부족, 수립방법의 합리성 결여, 계획내용의 차별성과 실천성 미흡 등의 문제가 있는 것으로 지적되고 있다. 본 연구는 이러한 문제점을 개선하여 권역별 관광개발계획의 합리적인 수립을 유도하고자 권역별 관광개발계획의 수립방향 및 수립지침 등을 제시하였다.

권역별 관광개발계획의 합리적인 수립을 위해서는 무엇보다도 해당 시·도가 제2차 관광개발기본계획과의 긴밀한 연계하에 다양한 의견수렴 과정과 합리적인 수립 절차를 통하여 현실적이고 차별적으로 계획 방향을 정립하여야 한다. 또한 정부와 시·도와의 긴밀한 협력하에 원활한 조정이 이루어져야 한다.

아무쪼록 본 연구가 제3차 권역별 관광개발계획의 체계적이고 효율적인 수립에 유용한 자료로 활용되기를 기대하며, 본 연구를 위하여 적극적으로 협조하여 주신 문화관광부 및 시·도, 지역 연구기관 관계자 여러분께 깊은 감사를 드린다.

2001년 8월

한국관광연구원

원장 이 연 택

Abstract

It is necessary to make guidelines and propose directions for the Regional Tourism Development Plan(RTDP) in order to strengthen linkage with the National Tourism Development Plan(NTDP) and keep general consistency with the planning system as well as differentiate from other similar plans of other regions. Taking into consideration the above-mentioned factors, the present research discusses the issues of the establishment and adjustment of the RTDP and their standards, as well as general and specific principles, guidelines and contents.

As stated in the Article 47 of the Tourism Promotion Law, the RTDP is to be drafted by the head of the local administration, then adjusted by the Minister of Culture and Tourism and discussed with the heads of ministries and agencies concerned.

The RTDP has to be formulated with consideration given to its connection with related plans, the objectivity and systematic nature of its planning, the differentiation from other regions, the possibility of its realization and environmental concerns which might arise.

The Ministry of Culture and Tourism shall establish a committee which would adjust the RTDP using such criteria as coherence with the NTDP, the plan's differentiation and the possibility of its realization.

The RTDP consists of nine parts as follows: 1) Introduction, 2) Analysis of Tourism Conditions and Trends, 3) Analysis of Tourism Supply and Demand, 4) Summary Analysis and Priority Recommendations, 5) Vision and Objectives, 6) Implementation Plans, 7) Concept of Tourist Site Development, 8) How to Implement, 9) Impacts of Tourism Development.

In order to efficiently carry out the RTDP, it is necessary to make a corresponding legislative articles which deals with the principles and guidelines of the RTDP establishment and adjustment. The introduction of compulsory evaluations of the previous plans, as well as detailed research of the relevant development indices are essential to this effort.

요 약

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

가. 연구의 배경

- 기존 권역별 관광개발계획은 관광개발기본계획과의 연계성이 부족하고, 계획체계의 일관성이 부족하며, 지역 특성을 반영한 전략 및 사업의 제시가 미흡한 것으로 지적되고 있다. 이는 권역계획 수립에 기초가 되는 기본방향과 수립지침이 불명확해 기인하는 것으로 평가된다.

나. 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 합리적이고 체계적인 권역계획 수립을 유도하기 위한 권역계획의 수립방향과 수립지침을 제시하는 데 있다.

2. 연구의 범위 및 수행방법

가. 연구의 범위

- 기존 권역계획의 추진 실태 검토
- 유사계획 사례의 검토
- 권역계획의 수립 방향 및 수립 지침 제시
- 정책 제언

나. 연구의 수행방법

- 기존 권역계획 및 유사 사례 관련 문헌조사
- 문화관광부 등 관계부처, 지방자치단체, 권역계획 수립 연구기관과의 연구협의

II. 권역별 관광개발계획의 수립방향

1. 권역별 관광개발계획의 의의

가. 목 적

- 권역계획은 권역의 관광개발 기본방향과 관광자원의 보호·개발·이용·관리 전략 및 효율적인 추진방안을 수립함으로써 관광개발을 통한 관광객 유치 증대, 지역주민의 삶의 질 향상과 지역발전에 기여함을 목적으로 한다.

나. 성 격

- 기본계획의 구체화 계획 : 권역계획은 기본계획 등 상위계획의 기본방향을 수립하여 권역차원에서 이를 구체화하는 계획이다.
- 권역의 특성화 계획 : 권역계획은 권역의 관광여건과 관광잠재력을 최대한 반영하여 권역의 특화 개발을 유도하는 계획이다.
- 관광(단)지 지정의 근거계획 : 권역계획은 관광지 및 관광단지 지정의 근거가 되는 계획이다.

다. 수립 범위

- 내용적 범위 : 법정 계획내용(관광진흥법 제47조 2항)
 - 권역의 관광여건 및 관광동향에 관한 사항
 - 권역의 관광수요 및 공급에 관한 사항
 - 관광자원의 보호, 개발, 이용, 관리에 관한 사항
 - 관광지 및 관광단지의 조성, 정비, 보완에 관한 사항
 - 관광지 연계에 관한 사항
 - 관광사업의 추진에 관한 사항
 - 환경보전에 관한 사항
 - 기타 그 권역의 관광자원의 개발과 관리를 위하여 필요한 사항
- 시간적 범위 : 매 5년마다 수립
- 공간적 범위 : 16개 광역시·도별 행정구역

2. 권역별 관광개발계획의 수립절차

- 관광진흥법 제49조의 규정에 의하여 당해 지역을 관할하는 시·도지사가 권역계획(안)을 작성하고, 문화관광부장관의 조정과 관계부처 장관의 협의를 거쳐 확정·공고한다.
- 권역계획의 수립절차는 ① 계획시안 작성 과정, ② 계획시안 조정 과정, ③ 관계부처 협의 과정, ④ 확정·공고 과정 등 4단계로 구분된다.

3. 권역별 관광개발계획의 수립체계

가. 계획시안 작성

- 권역계획 시안은 계획 수립주체인 시·도지사가 시·군, 전문 연구기관, 지역주민, 전문가 등과의 협력을 통하여 작성한다.
- 문화관광부는 권역계획 수립지침을 작성하여 시·도에 제시한다.

나. 계획시안 조정

- 조정 주체
 - 문화관광부는 시·도지사가 작성한 권역계획 시안을 조정한다.
 - 문화관광부는 권역계획의 합리적이고 원활한 조정을 위하여 (가칭)‘권역계획조정위원회’를 구성할 수 있으며, (가칭)‘권역계획협의회’를 통해 시·도와 협의한다.
 - 시·도지사는 문화관광부의 조정 결과를 반영하여 권역계획 최종안을 작성한다.
- 조정 절차
 - 권역계획의 조정은 ① 권역계획 시안 접수, ② 계획체계 및 내용 심사, ③ 권역계획 조정위원회 개최, ④ 권역계획협의회 개최, ⑤ 최종안 작성 등 5단계 과정을 거친다.
- 조정 기준
 - 계획체계 조정 : 권역계획간 계획체계의 일관성을 유지하기 위하여 ① 계획 명칭, ② 계획 목차, ③ 계획 기간, ④ 관광여건 및 동향 분석, ⑤ 관광수급 분석, ⑥ 관광개발 기본구상, ⑦ 전략별 관광개발계획, ⑧ 관광(단)지별 개발방향, ⑨ 계획의 효율적 추진 등에 대한 포함 여부를 기준으로 계획체계를 심사·조정한다.

- 계획내용 조정 : 기본계획과의 연계성을 유지하며 지역특성을 반영한 권역계획 수립을 유도하기 위하여 ① 관광여건 및 동향분석의 적정성, ② 수급분석의 적정성, ③ 계획목표 및 전략의 적정성, ④ 전략과제의 적정성, ⑤ 개발방향의 적정성, ⑥ 투자계획의 현실성 등을 기준으로 계획내용을 심사하여 조정한다.

다. 관계부처 협의

- 시·도는 최종 계획안을 문화관광부를 경유하여 관계부처의 장과 협의한다. 특히 사전환경성 검토를 위한 별도의 서류를 작성하여 환경부에 제출하여야 한다.
- 시·도는 관계부처와의 협의결과를 검토하여 반영하며, 반영 조치계획을 문화관광부를 경유하여 관계부처에 회신한다. 이외의 추가적인 협의가 필요한 사항에 대하여는 관계부처와 재협의토록 한다.

라. 확정·공고

- 시·도지사는 관계부처 장과의 협의결과를 반영하여 최종 계획서를 작성한 후 문화관광부에 제출하여 확정한다.
- 확정된 권역계획은 시·도지사가 그 요지를 공고토록 한다.

Ⅲ. 권역별 관광개발계획의 수립지침

1. 권역별 관광개발계획의 수립 원칙

- 상·하위계획과의 연계성과 방향성을 명확하게 설정해야 한다.
- 계획과정과 기법에 체계성과 객관성을 갖추어야 한다.
- 타 권역과의 차별화로 권역의 발전 잠재력을 극대화해야 한다.
- 계획 사업의 실천성을 중시해야 한다.
- 환경 보전을 중시하고 환경과 조화를 이루어야 한다.

2. 권역별 관광개발계획의 주요 내용

- 법정 계획내용을 일반적인 계획내용에 따라 분류하면 ① 관광여건 및 동향 분석, ② 관광수급 분석, ③ 종합분석 및 계획과제 도출, ④ 계획의 기본방향 설정, ⑤ 전략별 추진계획 수립, ⑥ 관광(단)지별 개발기본구상 수립, ⑦ 계획의 집행방향 수립, ⑧ 개발과급효과 분석 등으로 제시할 수 있다.
- 주요 계획 내용은 도(道)를 우선적 기준으로 작성한 것이므로 특별시나 광역시의 경우 여건에 따라 계획 내용의 일부를 조정할 수 있다.

3. 내용별 수립지침

가. 일반 지침

- 제3차 권역계획은 제2차 기본계획에서 제시한 기본방향에 기초하여 지역 차원에서 구체적으로 무엇을 할 것인가 라는 관점에서 수립하여야 한다.
- 본 계획의 법정 명칭은 ‘권역별관광개발계획’으로서 시·도 권역별 명칭은 이에 준하여 ‘○○권 관광개발계획’이라 한다.
- 권역계획의 방향은 시·도 관광개발의 중단기적인 종합지침이 될 수 있도록 상위 계획과 하위계획 간의 연계성을 고려하여 작성한다.
- 권역계획의 내용은 시·도의 재량에 속하는 사업을 중심으로 계획 기간 내 실제 실현 가능한 사업을 전제로 하여 작성한다.
- 권역계획의 수립과정은 객관성을 유지하여야 하며, 공신력 있는 기초자료의 수집과 합리적인 분석 과정을 거쳐야 한다.

나. 항목별 지침

1) 계획의 개요

- 계획의 개요에는 권역 내외의 여건 및 동향 변화에 따른 계획 수립의 배경과 목적을 제시하며, 계획 수립의 범위, 과정 및 방법을 제시한다.
- 포함 내용 : 계획의 배경 및 목적, 계획의 범위 및 수립방법

2) 관광여건 및 동향 분석

- 권역의 관광개발 관련 현황과 추세 및 향후 전망에 대해 분석하여 해당 권역에 미치는 주요 영향요인과 시사점을 도출한다. 특히 각 분석항목들은 권역 내 행정단위별로 분석하되 전국 대비 및 권역내 지역간 비교·분석, 연도별 증감추이를 분석토록 한다.
- 포함 내용 : 지역현황 분석, 관광현황 분석, 집행체계 분석

3) 관광수급 분석

- 권역내 요구되는 관광개발의 유형과 적정 규모를 파악하기 위하여 권역의 관광수요와 관광공급을 산정하여 이를 상호 비교·분석한다.
- 포함 내용 : 관광시장 동향, 관광수요 예측, 관광공급 산정, 관광수급 분석

4) 종합분석 및 계획과제

- 관광여건 및 동향 분석과 관광수급 분석을 종합(SWOT분석)하여, 기회요인 및 장점을 강화하고, 위협요인 및 약점을 극복할 수 있는 계획과제를 도출한다.
- 포함 내용 : 종합분석, 계획과제

5) 계획의 기본방향

- 계획기간에 권역계획을 통해 실현코자 하는 비전과 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 전략을 도출하며, 공간체계를 구상한다. 특히 관광개발 목표 설정시에는 발전지표를 설정하고 공간체계 구상시에는 관광지역별로 관광개발수단을 요약 제시한다.
- 포함 내용 : 계획 비전 및 목표, 개발전략, 공간체계 구상

6) 전략별 추진계획

- 권역별 비전 및 목표 달성을 위한 전략별 세부 사업을 제시한다. 특히 권역내 관광자원의 보호·개발·이용·관리에 대한 사항을 권역의 실정에 맞게 제시하되, 법정계획내용인 관광지 연계에 관한 사항, 환경보전에 관한 사항을 포함토록 한다.

- 포함 내용 : 관광자원의 보호·개발·이용·관리 등에 관한 사항, 관광지 연계에 관한 사항, 환경보전에 관한 사항

7) 관광(단)지별 개발기본구상

- 관광(단)지 개소수 및 면적은 수급분석 결과를 토대로 산정하며, 기존 관광(단)지의 평가를 통해 관광(단)지의 정비·보완 방향을 제시하고, 신규 관광(단)지의 입지 선정과 조성 방향을 제시한다. 단, 관광(단)지 조성 지구가 없는 시·도는 생략할 수 있다.
- 포함 내용 : 기존 관광(단)지 평가 및 정비·보완계획, 신규 관광(단)지 입지 선정 및 개발방향

8) 계획의 집행방향

- 계획의 효율적 추진을 위하여 계획사업에 대한 소요 투자비의 재원을 검토·발굴하고, 계획사업의 단계별 추진 일정을 제시하며, 사업추진을 지원·전담할 조직 구성방안을 검토하고, 제반 사업추진에 요구되는 제도적 기반 마련 방안을 수립한다.
- 포함 내용 : 투자 및 재원조달, 관련 조직 개선, 관련 법·제도 개선

9) 개발파급효과 분석

- 권역내 관광개발로 인한 경제적, 사회·문화적 파급효과를 예측한다.
- 포함 내용 : 경제적 파급효과, 사회·문화적 파급효과

IV. 결론 및 정책 제언

1. 결 론

- 기존 권역계획은 기본계획 등 관련계획과의 연계성 미흡, 계획과정의 합리성 결여, 계획의 차별성 미흡, 계획 집행의 실천성 부족 등으로 인해 실효성을 거두지 못했다.

- 본 연구는 체계적인 권역계획 수립을 유도하기 위해 권역계획의 수립과정, 조정방법 및 기준을 제시하였고, 권역계획 수립의 일반원칙과 내용별 수립원칙 등 수립지침을 제시하였다.
- 시·도는 기본계획과의 긴밀한 연계하에 환경친화적이고 차별적이며 현실성 있는 권역계획을 수립하여야 한다. 시·도지사는 이러한 방향하에 계획 시안을 작성하여 문화관광부 장관의 조정과 관계부처의 장과의 협의를 거쳐 권역계획을 확정·공고한다.
- 문화관광부는 시·도와의 긴밀한 협의하에 계획체계와 계획내용을 체계적으로 조정하여야 한다. 체계적인 조정을 위하여 ‘권역계획조정위원회’를 구성하고 시·도와의 ‘권역계획협의회’를 개최한다.

2. 정책 제언

- 각급 관광개발계획의 위상을 정립한 후 이에 따른 계획의 수립기간을 재검토하는 등 관광개발계획 체계의 재정비가 이루어져야 한다.
- 상·하위 계획간의 관계 설정과 권역계획 수립지침 및 조정에 대한 법적 근거 조항의 신설이 필요하다.
- 이전 계획에 대한 평가 의무화, 발전지표 및 관광수급분석 방법론의 세부적 연구 등을 통하여 권역계획 수립방법을 체계적으로 확립하여야 한다.
- 권역계획의 중요성에 대한 인식 제고, 다양한 계층의 계획 참여 유도 등이 필요하다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경 / 1	
2. 연구의 목적 / 2	
제2절 연구의 범위 및 수행방법	2
1. 연구의 범위 / 2	
2. 연구의 수행방법 / 3	
제2장 권역별 관광개발계획의 현황 및 문제점	4
제1절 관광개발계획의 추진 경위	4
1. 관광개발기본계획 / 4	
2. 권역별 관광개발계획 / 6	
3. 관광(단)지 조성계획 / 6	
제2절 기존 권역별 관광개발계획의 현황	8
제3절 기존 권역별 관광개발계획의 문제점	10
1. 관련 계획과의 연계성 미약 / 10	
2. 계획 과정의 합리성 결여 / 17	
3. 계획의 차별성 미흡 / 27	
4. 계획 집행의 실천성 부족 / 29	
제3장 유사계획 사례	34
제1절 도종합계획	34
1. 성격 / 34	
2. 수립 절차 / 34	
3. 수립 지침 / 35	
제2절 도시계획	37
1. 성격 / 37	
2. 수립 절차 / 38	
3. 수립 지침 / 38	

제3절 지역산업진흥계획	40
1. 성격 / 40	
2. 수립 절차 / 40	
3. 수립 지침 / 41	
제4절 시사점	41
1. 성격 / 41	
2. 수립 절차 / 42	
3. 수립 지침 / 43	
제4장 권역별 관광개발계획의 수립방향	45
제1절 권역별 관광개발계획의 의의	45
1. 목적 / 45	
2. 성격 및 범위 / 45	
제2절 권역별 관광개발계획의 수립절차	46
제3절 권역별 관광개발계획의 수립체계	48
1. 계획시안 작성 / 48	
2. 계획시안 조정 / 48	
3. 관계부처 협의 / 52	
4. 확정·공고 / 53	
제5장 권역별 관광개발계획의 수립지침	54
제1절 권역별 관광개발계획의 수립 원칙	54
제2절 권역별 관광개발계획의 주요 내용	55
제3절 내용별 수립지침	59
1. 일반 지침 / 59	
2. 항목별 지침 / 60	
제6장 결론 및 정책 제언	76
제1절 결론	76
제2절 정책 제언	77

표 차 례

〈표 2- 1〉 제2차 권역계획의 권역별 주요 개발방향	8
〈표 2- 2〉 제2차 권역계획의 포함 항목	9
〈표 2- 3〉 제1차 기본계획 개발기본구상의 제2차 권역계획 반영 여부	10
〈표 2- 4〉 제2차 권역계획의 수립 주체	13
〈표 2- 5〉 제2차 권역계획의 항목 분석	14
〈표 2- 6〉 제2차 권역계획의 관련 계획 검토 유무	17
〈표 2- 7〉 제1차 기본계획과 제2차 권역계획의 수요예측 비교(2001년 기준)	19
〈표 2- 8〉 제1차 기본계획과 제2차 권역계획의 수급분석 비교(2001년 기준)	21
〈표 2- 9〉 제1차 기본계획과 제2차 권역계획의 원단위 및 이용가능면적비율 비교	22
〈표 2-10〉 제2차 권역계획의 설정 목표	24
〈표 2-11〉 제2차 권역계획의 부문별 기본계획 포함사항	27
〈표 2-12〉 제2차 권역계획의 관광지 지정 면적	28
〈표 2-13〉 제2차 권역계획의 관광지 지정 및 조성계획 승인 현황	29
〈표 2-14〉 제2차 권역계획의 관광지 개발 예정지구 용도지역 현황	31
〈표 2-15〉 관광지 투자계획 대비 실적 현황	32
〈표 2-16〉 관광지 개발 국비 지원 증가 추세	33
〈표 3- 1〉 유사계획의 성격 비교	42
〈표 3- 2〉 유사계획의 수립절차 비교	43
〈표 3- 3〉 유사계획의 수립지침 비교	44
〈표 4- 1〉 권역계획 체계의 검토 항목	51
〈표 4- 2〉 권역계획 내용의 검토 항목	52
〈표 5- 1〉 권역계획의 주요 내용(예시)	55
〈표 5- 2〉 제2·3차 권역계획간 목차 비교	57
〈표 5- 3〉 발전지표(예시)	68

그림 차례

[그림 1- 1] 연구 수행과정	3
[그림 2- 1] 우리나라의 관광개발계획체계	5
[그림 2- 2] 관광(단)지 조성 절차	7
[그림 2- 3] 권역계획의 관광(단)지 분류 형태	26
[그림 4- 1] 권역계획의 수립 절차	47
[그림 4- 2] 권역계획의 조정 절차	50
[그림 5- 1] 권역계획의 작성 절차	56

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

- 권역별 관광개발계획은 관광진흥법 제47조에 근거한 법정계획으로서, 전국계획인 관광개발기본계획의 구체화 계획, 권역의 특성화 계획, 관광(단)지 지정의 근거계획으로서의 성격을 갖는다.
- 관광개발기본계획(이하 “기본계획”이라 함)과 권역별 관광개발계획(이하 “권역계획”이라 함)은 1993년 법정계획으로 확정되어 제1차 기본계획은 1992~2001년을 계획기간으로 추진되어 왔으며, 동기간 중 제1차 및 제2차 권역계획이 5년 단위로 추진되어 왔다.
- 제3차 권역계획은 2001년 상반기에 확정된 제2차 기본계획을 토대로 하여, 각 광역자치단체(이하 “시·도”라 함)별로 2001년 내에 수립되며 문화관광부장관의 조정과 관계부처 협의를 거쳐 확정된다.
- 권역계획은 권역 내 관광자원의 보호·개발·이용·관리에 관한 사항 등 법정 계획내용을 포함하고, 기본계획에서 제시한 기본방향 및 주요 전략과의 연계성을 강화하여 해당 권역의 특화개발을 유도하는 방향으로 수립되어야 한다.
- 그러나 과거 각 시·도에서 수립한 권역계획은 기본계획의 방향성 및 내용과 부합되지 않거나, 각 시·도의 권역계획간 수립방향 및 포함내용이 일관성을 갖지 못하였으며 지역 특성을 반영한 전략 및 사업의 제시가 미흡하였다. 또한 권역계획이 실천성을 담보하지 못함으로써 그 역할을 충분히 수행하고 있지 못하다는 문제점이 제기되어 왔다.
- 특히 권역계획에 대한 구체적인 방향과 지침이 설정, 제시되지 못함으로써 계획의 수립 및 조정시 일관성과 차별성, 실천성을 갖기 어려움이 있었던 것으로 지적되고 있다.
- 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 기본계획과 권역계획간의 연계성을 강화하고, 각 시·도가 수립하는 권역계획 체계의 일관성을 유지하며, 권역계획의 특

성화 계획을 유도할 수 있는 권역계획의 수립방향과 지침을 제시할 필요성이 매우 높은 실정이다.

2. 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 권역별 관광개발계획을 보다 합리적·체계적으로 수립할 수 있도록 유도하기 위해 수립 절차 및 주요 절차별 수립체계 등 권역계획의 수립방향과 수립 원칙, 내용 및 주요 내용별 수립지침 등 권역계획의 수립지침을 제시하는데 있다.
- 이를 통해 권역계획과 기본계획간의 연계성을 강화하고 권역계획 수립 방법의 합리성 및 내용의 차별성과 집행의 실천성을 확보함으로써 권역계획의 파급효과를 극대화할 수 있을 것이다.

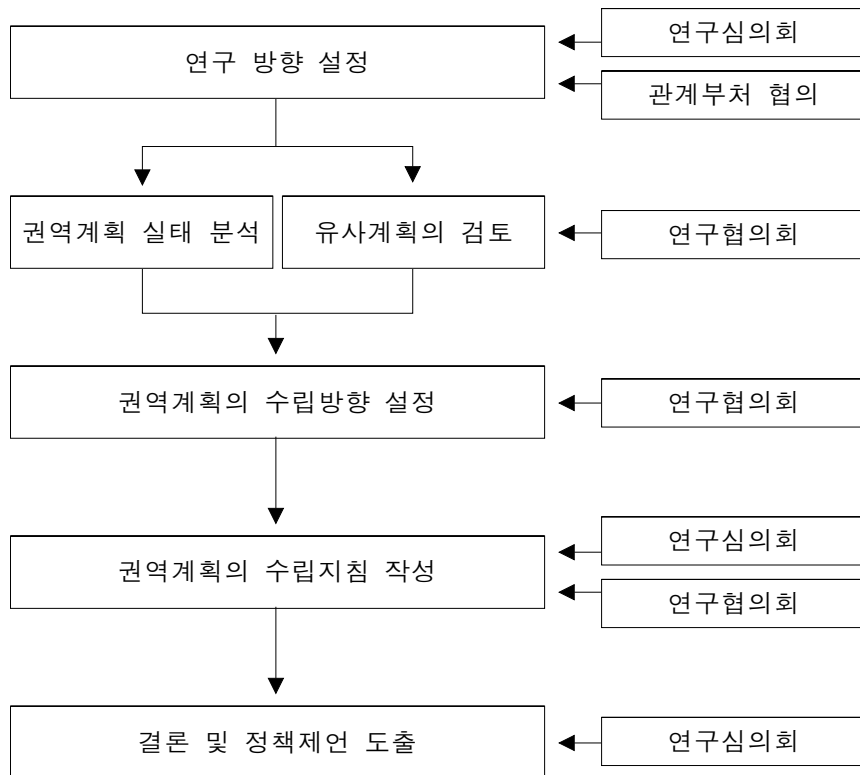
제2절 연구의 범위 및 수행방법

1. 연구의 범위

- 기존 권역계획의 추진실태 검토
 - 기존 권역계획의 현황 및 문제점을 분석
- 유사계획 사례의 검토
 - 권역계획의 특성(중간계층의 계획)과 유사한 도종합계획, 도시계획, 지역산업진흥계획의 수립지침 및 수립절차를 검토
- 권역계획의 수립 방향 제시
 - 권역계획의 수립절차, 수립체계를 제시
- 권역계획의 수립 지침 제시
 - 계획수립의 원칙, 계획의 주요 내용, 계획내용별 수립지침을 제시

2. 연구의 수행방법

- 연구수행은 연구방향 설정 후, 기존 권역계획의 실태와 유사계획의 수립절차 및 수립지침 사례를 검토하여, 권역계획의 수립방향 및 수립지침을 작성하는 과정으로 추진하였다.
- 연구수행 단계별로 문화관광부 등 관계부처, 시·도, 권역계획 수립 연구기관, 그리고 관련 전문가 등과 연구협의회를 개최하여 다양한 의견을 수렴하였으며, 연구심의회를 통하여 연구방향 등을 보완하였다.



[그림 1-1] 연구 수행과정

제2장 권역별 관광개발계획의 현황 및 문제점

제1절 관광개발계획의 추진 경위

- 관광진흥법상 관광개발계획의 체계는 전국 단위의 ‘관광개발기본계획’, 시·도 단위의 ‘권역별 관광개발계획’, 지구 단위의 ‘관광지 조성계획’ 등으로 구분할 수 있다.

1. 관광개발기본계획

- 기본계획은 전국의 관광자원을 효율적으로 개발·관리하기 위하여 문화관광부 장관이 10년마다 수립하는 법정계획이다. ‘제1차 관광개발기본계획’은 1992~2001년을 계획기간으로 하여 추진되어 왔다. 제1차 기본계획에서는 관광자원의 특성, 교통권, 지역실정 등을 감안하여 전국을 5대권 24소권의 관광권역으로 구분하였고, 각 권역별 개발구상을 제시하였다. 또한 관광활동이 보다 편리하고 쾌적하게 이루어지도록 하기 위하여 전국적으로 육로 9개, 해상 3개, 항공 18개 등 30개의 관광루트를 설정하였다.
- ‘제2차 관광개발기본계획’은 계획기간을 2002~2011년으로 하고 있으며 2001년 상반기에 정부계획으로 확정되었다. 제2차 기본계획에서는 제1차 기본계획에서 설정한 5대권 24소권의 문제점을 보완하기 위하여 16개 광역지방자치단체를 기준으로 16개의 관광권역을 설정하였다. 제2차 기본계획에서는 ‘21세기 한반도 시대를 열어가는 관광대국 실현’이라는 비전을 설정하고 이를 실현하기 위하여 ① 국제적 수준의 관광시설 개발 촉진, ② 지역 관광개발의 특성화 촉진, ③ 문화자원의 체계적 관광자원화 촉진, ④ 관광자원의 지속가능한 개발 및 관리 강화, ⑤ 지식기반형 관광개발 관리체계 구축, ⑥ 국민 생활관광 기반 확충, ⑦ 남북한 관광협력체계 구축 등 7대 전략과제를 제시하였다.

- ‘제1차 관광개발기본계획’은 주로 권역 설정, 관광지 개발유형의 제시, 수급분석의 원단위 및 전망치 제시에 초점을 둔 지침 제시적 성격이 강하였으나, ‘제2차 관광개발기본계획’은 전국 관광개발의 바람직한 미래상에 대한 비전과 전략을 제시하는데 주안점을 두어 청사진적 성격이 강하다.

	관광개발계획체계	계획의 특성
문화관광부		<p>[관광개발기본계획]</p> <ul style="list-style-type: none"> 법정계획(10년 단위) 계획수립 주체: 문화관광부장관 미래의 사회경제적 변화에 대응한 관광개발 미래상과 장기적 발전방향 설정 중앙정부, 지자체, 민간부문에 관광개발의 지침 제시 <p>[특정지역 계획]</p> <ul style="list-style-type: none"> 행정계획 계획수립 주체: 중앙정부 및 시·도 지역간 협력·제휴에 의한 관광개발 촉진
광역단체		<p>[권역별 관광개발계획]</p> <ul style="list-style-type: none"> 법정계획(5년 단위) 계획수립 주체: 시·도지사 기본계획의 권역별 개발방향을 구체화 관광지 조성계획의 지침 제공 <p>[관광지 조성계획]</p> <ul style="list-style-type: none"> 법정계획 계획수립 주체: 시·도지사, 공공법인, 또는 민간개발자
기초단체		<p>[시·군 관광계획]</p> <ul style="list-style-type: none"> 행정계획 계획수립 주체: 시장·군수

자료: 한국관광연구원(2000), 『제2차 관광개발기본계획(안)』

[그림 2-1] 우리나라의 관광개발계획체계

2. 권역별 관광개발계획

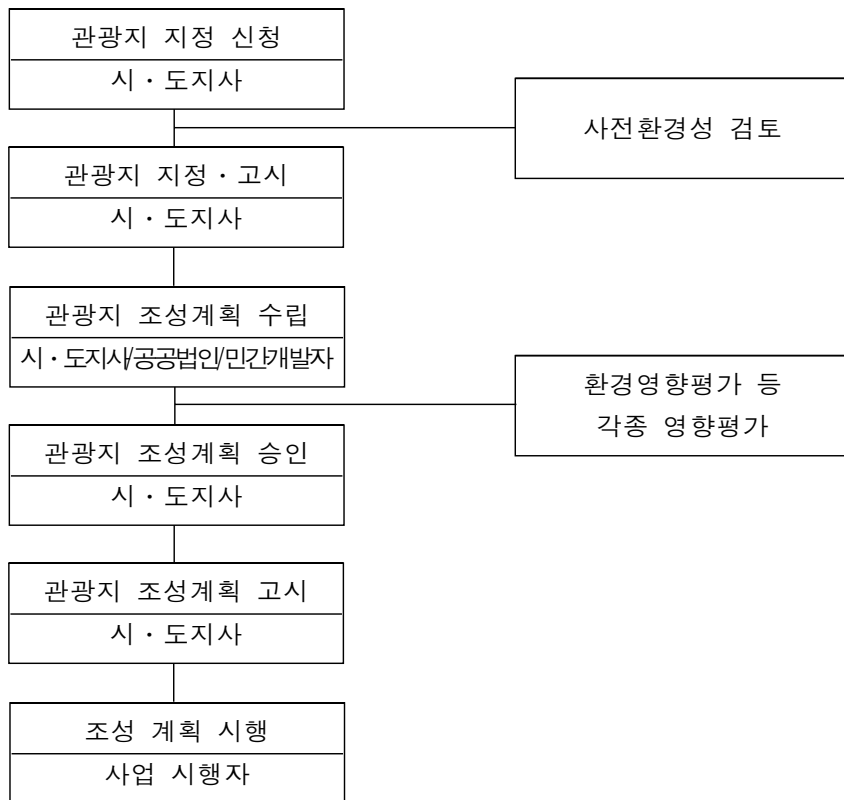
- 시·도지사가 권역계획은 기본계획에서 설정한 권역을 대상으로 권역의 관광자원을 효율적으로 개발·관리하기 위하여 매 5년마다 수립하는 계획이다. ‘제1차 권역별 관광개발계획’은 1992~1996년, ‘제2차 권역별 관광개발계획’은 1997~2001년 동안 추진되어 왔으며, 2001년 8월 현재 2002~2006년을 계획기간으로 하는 ‘제3차 권역별 관광개발계획’이 수립중에 있다.
- 제1, 2차 권역계획과 제3차 권역계획과의 수립 절차상 주요 차이점은 다음과 같다.
 - 첫째, 제2차 권역계획까지는 제1차 기본계획에서 설정한 5대권 24소권별로 해당 시·도지사가 수립하여 왔다. 그러나 제2차 기본계획에서는 16개 광역자치단체별로 관광권역을 설정하였기 때문에 제3차 권역계획부터는 해당 시·도지사가 관할 행정구역을 기준으로 하여 권역계획을 수립하여야 한다.
 - 둘째, 제1차와 제2차 권역계획은 문화관광부 장관의 조정과 관계부처 장관의 협의, 관광정책심의위원회의 의결을 거쳐 확정되었다. 그러나 관광정책심의위원회의가 2000년 1월 폐지되어 제3차 권역계획은 문화관광부 장관의 조정과 관계부처의 협의만으로 계획이 확정된다.
 - 셋째, 1999년 12월 사전환경성 검토 제도가 도입되었기 때문에 제3차 권역계획부터는 계획 확정전 관계부처와의 협의회 환경부 장관으로부터 사전환경성 검토를 받아야 한다. 사전환경성 검토 제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 타당성 조사 등 계획 초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 「개발과 보전의 조화」 즉, 「환경친화적인 개발」을 도모코자 도입된 제도이다.
- 권역계획과는 별도로 지역계획 차원에서 특정지역에 대해 정부와 자치단체가 협력하여 계획을 수립하고 추진하는 경우가 있어 왔다. 최근 수립된 계획으로는 남해안 관광벨트 개발계획과 경북북부 유교문화권 관광개발계획 등이 있다.

3. 관광(단)지 조성계획

- 관광진흥법에서 규정하고 있는 관광지와 관광단지 조성계획은 지구단위계획으로서의 성격을 갖는다. 관광지는 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위

한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역을 말하며, 관광단지는 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역을 말한다. 관광(단)지는 상위계획인 권역계획에 포함되어야 지정할 수 있으며, 관광지 지정 이후에는 조성계획 승인, 조성계획 시행 등의 과정을 거친다.

- 관광지 및 관광단지의 지정 및 조성계획의 승인은 관할 시·도지사가 하며, 시·도지사는 관광지 등의 개발 필요성, 타당성, 관광지·관광단지의 구분기준 및 관광개발계획과의 적합성 여부 등을 종합적으로 검토하여 관광지 등을 지정한다.
- 관광지 등의 지정시 사전환경성 검토를 받아야 하며, 관광지 등의 조성계획 승인시 환경영향평가를 받아야 한다.



[그림 2-2] 관광(단)지 조성 절차

제2절 기존 권역별 관광개발계획의 현황

- 제2차 권역계획은 1997년부터 2001년까지 5년을 계획기간으로 하며 제1차 기본계획에서 설정한 관광권역인 5대권 24소권별로 소권이 속한 해당 시·도지사가 계획을 수립하여 1997년 6월 관광정책심의위원회의 심의를 거쳐 확정되었다.

〈표 2-1〉 제2차 권역계획의 권역별 주요 개발방향

대 권	소 권	개 발 방 향
중부 관광권 (6)	서울근교권, 인천해안권, 춘천권, 치악산권, 설악산권, 강릉태백권	- 문화, 역사자원 등이 풍부한 최대의 종합 관광지인 서울과 인천 국제 공항 등을 배경으로 국제적 수준 의 역사문화, 예술형 테마관광지로 개발 - 강원도의 수려한 자연자원을 배경으로 종합휴양지를 조성
충청 관광권 (4)	태안해안권, 공주부여권, 충주호권, 청주속리산권	- 백제 역사문화자원 및 온천휴양 자원을 배경으로 일 본 관광객 유도 및 가족단위 관광휴양지로 개발
동남 관광권 (7)	안동권, 대구근교권, 주왕산권, 울릉도권, 합천권, 한려해상권, 부산경주권	- 역사문화자원, 관광단지, 한려해상 국립공원 등을 배 경으로 내·외국인의 체류형 관광지로 개발하고 강 원도 해양관광자원과 연계 개발
서남 관광권 (6)	변산해안권, 전주군산권, 지덕산악권, 광주근교권, 서다도해권, 남다도해권	- 풍부한 문화예술자원, 자연관광자원, 해양관광자원 등을 배경으로 서남해안시대 도래에 대비한 해양거 점 관광지로 개발
제주 관광권 (1)	-	- 천혜의 관광자원과 관광특구, 제주 고유의 섬문화를 주제로 카지노, 컨벤션센터, 골프장, 숙박시설 등의 시설 확충을 통해 일본, 중국, 동남아 관광특수를 겨 냥한 국제적인 관광휴양지로 조성

자료: 문화관광부(1997), 권역별 관광개발계획 관광정책심의위원회 안건 참조

- 제2차 권역계획의 포함 항목은 계획의 개요, 개발여건 분석, 관광시장 전망, 개발 기본구상, 부문별 기본계획, 관광(단)지별 개발계획, 사업추진계획, 개발효과분석 등 8개 대항목으로 구성되어 있으며, 권역에 따라 소항목별로 포함내용 및 순서의 차이를 보이고 있다.

〈표 2-2〉 제2차 권역계획의 포함 항목

대 항 목	세 부 항 목
계획의 개요	계획의 배경 및 목적, 계획의 범위, 계획의 수행방법 및 과정
개발여건 분석	권역의 범위 및 특성, 지역환경, 관광환경, 관광성향 분석, 관련 법규 및 개발계획 검토
관광시장 전망	관광시장 전망, 관광수요 전망, 관광수급 분석, 관광공급 대책, 종합여건 분석
개발 기본구상	개발목표 및 전략, 개발 대상지 선정, 개발 기본구상
부문별 기본계획	지역별 개발계획, 관광교통체계개선계획, 관광마케팅계획, 관광안내표지판 및 관광안내소 개선계획, 환경보전계획, 관광지 관리운영계획
관광(단)지별 개발계획	개발계획의 전제, 기존 관광지구 정비·보완계획, 신규 관광지구 개발계획
사업추진계획	기본방향 및 전략, 투자계획, 재원조달계획, 개발효과분석
개발효과 분석	경제적 효과, 사회문화 및 환경적 효과

자료: 각 시·도(1994), 제2차 권역별 관광개발계획 참조

제3절 기존 권역별 관광개발계획의 문제점

1. 관련 계획과의 연계성 미약

가. 기본계획과 연계성 부족

- 제1차 기본계획에서 제시한 소권별 개발구상과 제2차 권역계획에서 제시한 지역별 개발계획을 상호 비교 분석한 결과, 〈표 2-3〉과 같이 권역별로 기본계획의 내용이 권역계획에 반영되지 않은 경우가 있으며, 기본계획의 일부만이 반영되거나 세부 내용의 방향이 다른 경우가 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 서울근교권의 경우, 기본계획의 ‘산정호수, 신록사의 거점화 개발’이라는 구상은 산정호수를 안보관광의 배후거점으로 개발코자 하였으나, 권역계획에서는 산정호수를 포천·연천의 관광거점지로 설정하였으며, 안보관광의 거점지로 통일동산을 설정하였다.

〈표 2-3〉 제1차 기본계획 개발구상의 제2차 권역계획 반영 여부

소 권	제1차 기본계획상의 권역별 개발구상	제2차 권역계획 반영여부
서울근교권	도시관광 수용력 개발	×
	대단위 녹지 및 시민휴식공간 조성	×
	산정호수, 신록사의 거점화 개발	△
	서울 주변 자연공원 및 도시자연공원 정비	×
	산지 및 그린벨트 활용의 레크레이션시설 개발	△
	서울 주변의 주말휴양지 및 스포츠시설 개발	○
	안보관광지 개발	○
인천해안권	인천의 관광기능 개발	○
	영종도 종합관광지 개발	○
	서해안 도서지역 관광개발	○
	강화도의 안보관광개발	○
	서해안지역 주말휴양지 개발	×

〈표 계속〉

소 권	제1차 기본계획상의 권역별 개발구상	제2차 권역계획 반영여부
강릉태백권	강릉의 동해안 관광 지원 도시화	○
	오대산 일원의 관광개발	○
	동해안 해안휴양기능 개발	○
	맹방 휴양 스포츠단지 조성	○
	태백산 지역의 관광개발	○
공주부여권	대전·청주의 국제적인 관광시설 개발	×
	공주·부여권 일원의 종합개발	○
	천안·온양 일원의 관광기능 보강	△
	내륙 주말 휴양지 정비 개발	○
충주호권	충주·제천·신단양의 관광지원 기능 보강	○
	충주호의 종합관광지 개발	○
	소백산맥의 이용개발	○
	남한강변 위락개발	○
안 동 권	안동시의 관광지원 기능 개발	×
	안동호, 청양산의 개발	○
	종합개발거점의 개발	○
합 천 권	합천호의 관광개발	○
	88올림픽 고속도로 주변 연계관광 개발	×
지·덕산악권	남원시의 관광지원도시 육성	○
	지리산 관광진흥 및 이용거점 개발	△
	덕유산 종합개발	△
	방화동 가족휴가촌 개발	○
	마이산 이용활성화 계획	○
서다도해권	목포시의 관광거점도시 기능 개발	○
	흑산도지역 관광개발	×
	진도의 관광개발	○
	임자도 휴양단지 개발	○

주: 1) ○ 반영, △ 일부 반영, × 미반영, 2) 각 시·도별로 대표적인 1개 권역을 대상으로 분석
 자료: 한국관광공사(1989), 『전국관광장기종합개발계획』; 각 시·도(1994), 제2차 권역별 관광개발계획 참조

나. 관광권역과 계획수립 범위의 불일치

- 권역계획은 기본계획의 하위계획으로서 상위계획의 방향성에 부합되도록 수립되어야 한다. 그러나 기본계획에서 설정한 관광권역이 권역계획의 공간적 범위와 일치하지 않아 상위계획의 방향성을 수용하기 위한 기본 틀을 유지할 수 없는 경우가 많아 왔다.
- 제1차 기본계획에서 관광권역의 설정 기준에 ‘가급적 행정구역과 기존 관광지를 중심으로 설정’한다고 전제하였으나, 실제 설정시 일부 소권은 단일 행정구역이 2개 소권으로 분할되어 설정되기도 하고 2개 이상의 시·도가 단일 소권에 포함된 경우도 있다. 그 결과 실제 계획은 행정구역별로 수립하고, 이를 사후에 통합하거나 분할하는 절차를 거침으로써 계획 흐름에 일관성이 결여되고 일부 지역의 경우는 계획의 범위에서 누락되는 경우도 발생하였다.
- 서울근교권의 경우 서울특별시와 경기도가 계획수립의 주체가 되나, 실제로는 서울특별시의 참여 없이 경기도가 단독으로 수립하여 계획 내용에서는 서울특별시와 관련된 사항이 포함되어 있지 않다. 이러한 경우는 공주부여권에 포함된 대전광역시나 광주근교권에 포함된 광주광역시도 동일하였다.
- 그리고 부산경주권의 경우 경상북도는 경주·포항지역에 대한 계획을 별도로 수립하고, 경남은 부산, 경북의 경주·포항을 제외한 울산, 김해, 밀양, 양산의 동부권 관광종합개발계획을 별도로 수립한 후 이를 부산경주권 관광개발계획으로 통합하였다. 이러한 경우는 인천광역시와 경기도 일부가 하나의 소권으로 설정된 인천해안권에서도 동일하게 나타났다.
- 또한 전남 영광군은 소권 구분상 전북 부안, 고창군과 함께 변산해안권에 포함되어야 하나 실제로는 전남의 관련 계획에 포함되어 있으며, 동남관광권에 속하는 경상북도의 소권은 대구근교권, 안동권, 주왕산권, 울릉도권, 부산경주권으로 권역이 설정되어 있으나, 실제 경상북도에서는 대구근교권, 북부권(안동권+주왕산권 일부), 경주동해안권(주왕산권의 영덕, 울진+울릉도권+부산경주권의 경주·포항)을 대상으로 하나의 계획을 수립하여 이를 해당 소권별로 재편하는 과정을 거쳤다.
- 이러한 문제점은 제2차 기본계획에서 설정한 16개 광역자치단체 행정구역 단위의 권역 설정으로 상당 부분 해소될 것으로 예상된다. 그러나 다른 한편으로 행정구

역은 상이하나 기능상 연계된 지역의 계획에 대하여는 향후 지역간 협력·제휴의 기능을 보다 활성화되어야 할 것으로 판단된다.

〈표 2-4〉 제2차 권역계획의 수립 주체

대 권	소 권	수립주체	대 권	소 권	수립주체
중 부 관광권	서울근교권	서울특별시/경기도	동 남 관광권	대구근교권	경상북도/대구광역시
	인천해안권	인천광역시/경기도		합 천 권	경상남도
	춘 천 권	강원도		부산경주권	경상남도/경상북도/ 부산광역시
	치악산권	강원도		한려해상권	경상남도
	강릉태백권	강원도		울릉도권	경상북도
	설악산권	강원도		전주군산권	전라북도
충 청 관광권	태안해안권	충청남도	서 남 관광권	지덕산악권	전라북도
	공주부여권	충청남도/대전광역시		변산해안권	전라남도/전라북도
	충주호권	충청북도		광주근교권	전라남도/광주광역시
	청주속리산권	충청북도		서다도해권	전라남도
동 남 관광권	안 동 권	경상북도		남다도해권	전라남도
	주왕산권	경상북도	제주 관광권	제 주 권	제주도

자료: 각 시·도(1994), 제2차 권역별 관광개발계획 참조

다. 권역계획간 체계의 일관성 부족

- 각 권역별 계획 항목을 볼 때 대체적으로 유사한 구성을 보이고 있다. 그러나 일부 계획용어가 불일치 하는 사례가 많고, 일부 권역의 경우에는 일반적으로 포함해야 할 계획 항목을 누락하여 수립한 사례가 있는 것으로 나타나고 있다.
- 〈표 2-5〉와 같이 권역별로 계획 항목은 사업추진계획, 관광(단)지별 개발계획 순

의 흐름을 보이고 있다. 그러나 일부 권역의 경우 이와는 상반되게 목차를 구성한 경우가 있다. 그리고 개발효과분석은 마지막에 별도의 목차로 구성되어 있으나 일부 권역은 사업추진계획의 내용 중에 포함되어 있기도 하다.

- 포함 항목에 대한 내용분석 결과, 종합분석이나 관광수급분석, 개발효과분석, 사업추진계획 등을 포함하지 않은 권역이 다수 있다. 관광수급분석은 강릉태백권 및 공주부여권, 충주호권, 서다도해권 등에서 누락되어 있으며, 개발효과분석의 경우, 서울근교권, 공주부여권, 충주호권, 서다도해권 등에서 포함되어 있지 않다. 사업추진계획 중 제도 및 조직 개선계획 등은 충주호권, 지덕산악권 등 일부 권역에서만 언급되고 있다.
- 계획용어 측면에서는 개발여건 분석을 관광개발 여건분석이나 현황분석으로 표현한 권역이 있으며, 관광시장 전망을 시장환경분석이나 관광시장 전망 및 종합여건 분석 등으로 표현하기도 하였다. 부문별 개발계획은 부문별 기본계획이라는 용어와 혼용되고 있으며, 사업추진계획은 투자의 집행과 관리로 표현한 권역이 있다.

〈표 2-5〉 제2차 권역계획의 항목 분석

구 분	서울 근교권	인천 해안권	강릉 태백권	공주 부여권	충주 호권	안동권	합천권	지덕 산악권	서다도 해권
1. 계획의 개요									
가. 계획의 배경 및 목적	○	○	○	○	○	○	○	○	△
나. 계획의 범위	○	○	○	○	○	○	○	○	△
다. 계획의 수행방법 및 과정	○	○	○	○	○	○	○	○	△
2. 개발여건 분석									
가. 권역의 범위 및 특성	○	○	○	○	○	○	○	○	△
나. 지역환경	○	○	○	○	○	○	○	○	△
다. 관광환경	×	○	○	○	○	○	○	○	○
라. 관광성향 분석	×	○	○	○	○	○	○	○	×
마. 관련계획 및 법규검토	×	○	○	○	○	○	○	○	○
바. 종합분석	△	×	×	×	×	×	×	×	○

〈표 계속〉

구 분	서울 근교권	인천 해안권	강릉 태백권	공주 부여권	충주 호권	안동권	합천권	지덕 산악권	서다도 해권
3. 관광시장 전망									
가. 관광시장 여건 전망	×	○	○	○	○	○	○	○	○
나. 관광수요 전망	○	○	○	○	○	○	○	○	○
다. 관광공급 전망	○	○	○	×	○	×	×	○	○
라. 관광수급 분석	○	○	×	×	×	○	○	△	×
마. 종합여건 분석	×	○	○	○	○	○	○	○	×
4. 권역개발 기본구상									
가. 개발목표 및 전략	○	○	○	○	○	○	○	○	○
나. 개발대상지 선정	○	○	○	○	○	○	○	○	○
다. 개발기본구상	○	○	○	○	○	○	○	○	△
※ 관광공급 대책	○	×	×	×	×	○	×	×	×
5. 부문별 기본계획									
가. 지역별개발계획	○	○	○	○	○	○	○	○	×
나. 관광교통체계개선계획	○	○	○	○	○	○	○	○	×
다. 관광마케팅계획	○	○	○	○	○	○	○	○	○
라. 관광안내 개선계획	○	○	○	○	○	×	○	○	×
마. 환경보전계획	○	○	○	○	○	○	○	○	○
바. 관광지 관리운영계획	○	○	○	○	○	○	○	○	×
※ 관광지 특화계획	○	×	×	×	×	×	×	×	×
※ 생태·안보 관광지 개발	×	○	×	×	×	×	×	×	×
※ 개발용지 확보계획	×	×	×	×	×	○	×	×	×

〈표 계속〉

구 분	서울 근교권	인천 해안권	강릉 태백권	공주 부여권	충주 호권	안동권	합천권	지덕 산악권	서라도 해권
※ 가족·청소년 관광지 개발	○	×	○	×	×	×	×	○	×
※ 관광지 연계화	×	×	×	×	×	×	×	×	○
※ 관광상품 및 이벤트 개발	×	×	×	×	×	×	×	×	○
※ 관광홍보	×	×	×	×	×	×	×	×	○
6. 사업추진계획									
가. 기본방향 및 전략	○	×	○	×	○	○	○	×	×
나. 투자재원 조달계획	○	○	○	○	○	○	○	○	○
다. 관련제도 개선계획	×	×	×	×	×	○	×	○	×
라. 추진조직 개선계획	×	×	×	×	○	○	○	○	×
※ 민자유치촉진방안	×	×	×	×	○	×	×	×	×
7. 관광(단)지별 개발계획									
가. 총괄	○	○	○	○	○	○	○	○	○
나. 기존 관광(단)지 정비·보 완계획	○	○	○	○	○	○	○	○	○
다. 신규 관광(단)지 개발계획	○	○	○	○	○	○	○	○	○
8. 개발효과 분석									
가. 관광수입 추정	×	○	○	×	×	○	○	○	×
나. 지역 총생산 파급효과	×	○	○	×	×	○	○	○	×
다. 고용파급효과	×	○	○	×	×	○	○	○	×
라. 지방세입 증대 효과	×	○	○	×	×	○	○	○	×
※ 개발사업의 경제성검토	×	×	×	×	×	○	×	×	×

주: 1) 각 시·도별로 대표적인 1개 권역을 대상으로 분석

2) ○ 유, × 무, △ 계획용어가 다름, ※ 1~2개 권역에서만 포함

자료: 각 시·도(1994), 제2차 권역별 관광개발계획 참조

2. 계획 과정의 합리성 결여

가. 기존 권역계획의 평가 결여

- 정기적으로 수립되는 법정계획의 경우 이전 계획에 대한 평가분석은 반드시 요구되는 과정이다. 광의의 계획과정이란 계획수립과 집행, 평가 등이 포함되는 순환과정으로서 계획수립 이후 이를 평가하고 다음 단계의 계획수립에 반영하여야 한다. 권역계획의 개발여건 분석에 포함되어 있는 관련 계획 분석은 이러한 측면에서 계획의 내용을 확인하는 차원뿐 만 아니라 기존 계획 추진상의 문제점을 파악하고, 그 개선대안을 모색하는 과정이라고 볼 수 있다.
- 제2차 권역계획에서 관련 계획을 검토한 유형을 살펴보면, 대체적으로 관광개발기본계획이나 국토종합개발계획 등 상위계획의 검토가 이루어지고 있으나, 제1차 권역계획의 검토 및 평가가 미비한 것으로 나타났으며, 계획 내용의 반영 방향이 명확하게 표현되지 않고 있음을 알 수 있다. 지덕산악권 등 일부 권역만이 제2차 권역계획 수립시 제1차 권역계획을 검토하였으나, 이 역시 제1차 권역계획 내용의 단순한 확인에 머무르고 있어 과거 계획의 성과 및 반성이 심도 깊게 이루어지지 않고 있다.

〈표 2-6〉 제2차 권역계획의 관련 계획 검토 유무

대 권	소 권	관 광 계 획			국토 및 지역계획		
		관광개발 기본계획	제 1 차 권역계획	관 광 진흥계획	국토종합 개발계획	도 중 합 개발계획	시·군 계 획
중 부 관광권	서울근교권	×	×	×	×	×	×
	인천해안권	○	×	×	○	×	×
	강릉태백권	○	×	○	○	○	○
충 청 관광권	공주부여권	○	×	×	○	○	×
	충 추 호 권	○	×	×	○	○	×
동 남 관광권	안 동 권	○	×	○	○	○	×
	합 천 권	○	×	×	○	×	×
서 남 해안권	지덕산악권	○	○	×	○	○	○
	서라도해권	○	○	○	○	○	×

주: 1) 각 시·도별로 대표적인 1개 권역을 대상으로 분석, 2) ○ 유, × 무

자료: 각 시·도(1994), 제2차 권역별 관광개발계획 참조

나. 현황분석의 계획 반영 미흡

- 개발여건 분석과 관광시장 전망 등의 현황분석은 현재 및 장래의 상황을 파악하여 목표를 달성하는 데 예상되는 제약요인과 기회요인을 규명하는 과정이다. 일반적으로 이러한 과정은 각종 2차 자료의 수집과 조사 등을 통하여 수집되는데 이러한 자료는 각종 분석과정을 통하여 의미 있는 내용으로 전환된다.
- 한편 권역계획의 현황분석은 개발기본구상이나 부문별기본계획, 관광(단)지별 개발계획의 방향성 및 지표를 제시하기 위하여 요구되는 과정임에도 불구하고 나열적인 자료 제시만을 하고 있어 계획과 연계된 정보로 활용할 수 있는 심층분석이 미흡한 실정이다. 가장 기초적인 전국 대비 점유율이나 추세 반영, 시도 비교분석 등의 시도가 이루어지지 않고 있으며, 자료의 수집 측면에서도 자료의 출처가 정확치 않거나, 공인되지 않은 자료를 활용함으로써 계획의 객관성을 저해하고 있다.
- 제2차 권역계획의 종합분석에서는 관광개발 여건 및 동향을 근거로 문제점과 잠재력을 분석하고 있으나, 환경변화에 따른 기회요인과 위협요인이 분명하게 명시되어 있지 않다.

다. 수요예측 과정의 합리성 결여

- 관광개발계획의 수요예측 과정은 관광수요의 양적, 질적 변화를 예측함으로써 개발 규모와 성격을 결정하기 위한 계획과정이다. 그러나 제2차 권역계획의 수요예측은 기본계획과의 예측치간 과도한 차이를 보이거나 동일한 수치도 있으며, 예측과정이 명확히 제시되어 있지 않다.
- <표 2-7> 과 같이 2001년을 기준으로 볼 때 제주관광권을 제외한 제2차 권역계획의 총 관광수요 예측치는 4억 1천만 명으로 제1차 기본계획의 수요 예측치 5억 1천만 명에 비해 1억 명 정도 낮은 수치를 나타내고 있다. 시·도별로 보면 서울특별시의 경우 권역계획의 수요예측치는 기본계획의 46% 수준이며, 반면 인천광역시의 경우 권역계획의 수요예측치는 기본계획의 435%를 보이고 있다.

〈표 2-7〉 제1차 기본계획과 제2차 권역계획의 수요예측 비교(2001년 기준)

(단위: 천 명)

대 권	시 도	제1차 기본계획 (A)	제2차 권역계획 (B)	증 감 (B-A)
중부관광권	서울특별시	65,400	30,371	△35,029
	인천광역시	11,731	51,094	39,363
	경기도	57,134	36,662	△20,472
	강원도	59,169	51,349	△7,820
	소 계	193,434	169,476	△23,958
충청관광권	충청북도	36,736	11,263	△25,473
	충청남도	39,593	39,593	-
	소 계	76,329	50,856	△25,473
동남관광권	부산광역시	39,943	-	△39,943
	대구광역시	15,384	15,384	-
	경상북도	55,061	55,061	-
	경상남도	56,488	60,094	3,606
	소 계	166,876	130,539	△36,337
서남관광권	광주광역시	7,113	-	△7,113
	전라북도	25,581	31,026	5,445
	전라남도	43,076	32,557	△10,519
	소 계	75,500	63,583	△11,917
계		512,139	414,454	△97,685
제주관광권	제주도	19,722	-	-
전 국 계		531,861	-	-

주: 1) 서울특별시와 경기도 수요는 2000년도 예측치임

2) 제1차 기본계획 수립시 대전광역시는 별도의 행정구역으로 구분되지 않아 충청남도에 포함

3) 제1차 기본계획의 서남관광권 소계는 원문상의 오키로서 실제 소계는 75,770천 명임

자료: 한국관광공사(1989), 『전국관광장기종합개발계획』; 각 시·도(1994), 제2차 권역별 관광개발계획 참조

- 제2차 권역계획의 수요 예측은 제1차 기본계획에서 제시한 관광수요를 그대로 활용하거나 개별적인 방법을 통하여 관광수요를 예측하고 있다. 경상북도와 충청남도에 서 수립한 권역계획의 경우, 제1차 기본계획에서 제시한 수치를 그대로 활용하고 있

으며, 경상남도와 전라남도는 제1차 기본계획의 수요예측치를 자체 조정하였고, 경기도와 강원도, 전라북도, 충청북도는 제1차 기본계획과는 별도의 모형을 통하여 예측하였다.

- 충청남도, 대구광역시, 경상북도의 권역계획 수요예측치는 제1차 기본계획의 수요예측치와 동일한데 제1차 기본계획은 1989년에 수립한 ‘국민관광장기종합개발계획’에 기초하여 수립된 반면 제2차 권역계획은 대부분 1996년 전후에 작성된 것으로서 7년이라는 작성시점의 차이에도 불구하고 보정없이 예측치를 그대로 사용하고 있다.
- 기본적 수요예측 원자료의 사용에서도 차이를 보인다. 대부분 한국관광공사에서 조사하는 ‘전국민여행행태조사’의 참여율, 참여회수를 활용하여 예측을 하고 있으나 경기도에서는 도에서 집계한 전국관광이동통계를 활용하고 있다.
- 또한 권역별 수요예측 방법론에 대한 구체적인 언급이 없는 경우가 많고, 예측 과정을 제시한 경우도 시계열 모형 등 몇몇 예측 모형을 상정하고 이중 선정 근거 없이 하나의 모형을 선정하여 예측하고 있으며 질적 검증 및 보정 작업이 이루어지지 않고 있다. 일반적으로 권역계획 수립은 행정구역 단위로 수립하여 소권별로 사후 통합이나 분할과정을 거치고 있는데 이 경우, 수요예측의 분할과정이 명확하지 않아 소권별 수요예측의 정확성을 더욱 낮게 하는 요인이 되고 있다.
- 한편 타 권역계획과는 달리 강원도에서 수립한 권역계획은 추세수요와 정책수요를 구분하여 제시하고 있으며 경상북도에서 수립한 권역계획은 외래관광객에 대한 수요예측을 하고 있다.

라. 수요 예측과 공급 분석의 연계성 미흡

- 관광수급분석이란 권역 내 관광수요량의 예측과 관광수요를 충족시키기 위한 물리적 개발 혹은 시설물의 공급량 예측 간 상호 비교 분석을 통하여 공급 규모 또는 개발 방향을 설정하는 과정이다. 기본계획이나 권역계획의 수급분석은 관광총량을 최대시 관광수요로 환산하고, 권역 내 관광자원의 공급 총량을 산정, 수용능력으로 전환하여 이를 상호 비교하는 과정을 거치고 있다.

〈표 2-8〉 제1차 기본계획과 제2차 권역계획의 수급분석 비교(2001년 기준)

(단위: 천 명)

대 권	시 도	제2차 권역계획	제1차 기본계획
중부관광권	서울근교권	4,438	△6,804
	인천해안권	인천지역 △505	
		경기지역 198	
	춘 천 권	-	
	치 악 산 권	-	
	강릉태백권	-	
	설 악 산 권	-	
	소 계	4,176	
충청관광권	태안해안권	△36	△2,573
	공주부여권	△116	
	충 주 호 권	-	
	청주속리산권	-	
	소 계	△152	
동남관광권	안 동 권	△30	△5,474
	주 왕 산 권	△16	
	대구근교권	△228	
	합 천 권	△348	
	부산경주권	경주권 △35	
		동부권 △98	
	한려해상권	△140	
	울 룡 도 권	△1	
	소 계	△896	
서남관광권	전주군산권	△31	△2,259
	변산해안권	192	
	지 · 덕산악권	△452	
	광주근교권	△340	
	서다도해권	△183	
	남다도해권	△71	
	소 계	△885	
계		2,243	△17,110
제주관광권	제 주 도	-	△466
전 국 계		-	△17,576

주: 1) 서울근교권과 인천해안권(경기지역)은 2000년도 기준임, 2) △은 공급 부족을 의미
 자료: 한국관광공사(1989), 『전국관광장기종합개발계획』; 각 시·도(1994), 제2차 권역별 관광개발계획 참조

- 제2차 권역계획 중 강원도 및 충청북도에서 수립한 계획에서는 계량적인 수급분석을 하지 않았으며, 관광공급대책을 통하여 관광자원 유형별 공급방안 만을 제시하고 있다. 제1차 기본계획과 제2차 권역계획의 수급분석 결과치를 비교한 결과 동남관광권과 서남관광권을 대상으로 수립된 제2차 권역계획은 제1차 기본계획에서 제시한 관광공급의 부족분 보다 더 적게 나타나고 있다. 즉 제1차 기본계획의 관광공급 필요면적이 상대적으로 과대하게 설정되어 있는데, 이는 제1차 기본계획이 제2차 권역계획 보다 관광수요 예측치가 많은 것에 기인한 것으로 보인다. 특히 서울근교권의 경우, 제1차 기본계획에 비해 관광수요 예측치가 작아 오히려 공급과잉으로 분석되었다.

〈표 2-9〉 제1차 기본계획과 제2차 권역계획의 원단위 및 이용가능면적비율 비교

(단위: m²/인, %)

관광자원 유형			제1차 기본계획		제2차 권역계획									
					인천 해안권		공주 부여권		안동권		합천권		한려 해상권	
			원 단 위	이용 가능 면적	원 단 위	이용 가능 면적	원 단 위	이용 가능 면적	원 단 위	이용 가능 면적	원 단 위	이용 가능 면적	원 단 위	이용 가능 면적
산악형	산악탐방형	도·군립공원	140	10	34	80	135	80	135	10	10	80	10	80
		계곡	120	20	-	-	135	80	-	-	34	70	10	80
		야영장	10	90	10	70	135	80	-	-	-	-	34	70
	산악종합 관광형	국립공원	135	10	34	80	135	80	135	10	10	80	10	80
	위락관광형	스키장	40	60	50	50	34	80	-	-	40	80	50	50
내륙형	도시관광형	고궁	20	70	20	70	50	50	-	-	-	-	20	70
		도시근린공원	50	80	60	60	50	50	50	80	60	60	60	60
	역사문화 관광형	사찰	35	80	-	-	40	80	135	5	40	70	40	70
		문화유적	40	90	-	-	40	80	135	5	40	70	40	70
		동굴	25	40	-	-	40	80	-	-	-	-	-	-
	위락 및 휴양형	온천장	60	60	60	60	34~ 1000	80	60	36	60	60	60	60
		골프장	950	40	1000	40	34~ 1000	80	100	77	1000	40	1000	40
		유원지	55	90	55	70	34~ 1000	80	55	90	34	70	34	70
	종합위락형	종합위락단지	40	80	40	80	34~ 1000	80	55	90	40	80	40	80

〈표 계속〉

(단위: m²/인, %)

관광자원 유형			제1차 기본계획		제2차 권역계획									
					인천 해안권		공주 부여권		안동권		합천권		한려 해상권	
			원 단 위	이용 가능 면적	원 단 위	이용 가능 면적	원 단 위	이용 가능 면적	원 단 위	이용 가능 면적	원 단 위	이용 가능 면적	원 단 위	이용 가능 면적
내 수 면 형	호반관광형	유원지	60	-	-	-	34	70	50	80	34	70	34	70
		강, 호수	125	40	34	70	34	70	-	-	34	70	34	70
		저수지(늪시터)	500	40	-	-	34	70	50	80	34	70	34	70
해 안 형	해안위락형	해수욕장	20	90	20	80	20	70	-	-	-	-	20	80
	해안관광형	국·도립공원	150	10	-	-	150	80	-	-	-	-	10	80

주: ■은 기본계획과 권역계획간 동일한 수치

자료: 한국관광공사(1989), 『전국관광장기종합개발계획』; 각 시·도(1994), 제2차 권역별 관광개발계획 참조

- 공급총량의 산정의 정확성은 관광수요에서 인식하는 관광공급의 범위가 모두 포함되어야 할 뿐만 아니라 공급면적을 수용능력으로 환산하는 과정에서 원단위 및 이용가능면적의 비율 등의 비교지표가 정확해야 한다. 그러나 〈표 2-9〉에서와 같이 제2차 권역계획에서 사용하고 있는 원단위 및 이용가능면적 비율이 제1차 기본계획에서 제시한 수치와 서로 상이할 뿐만 아니라 권역계획 간에도 일치하지 않고 있다. 이렇게 별도 설정한 원단위와 이용가능면적 비율에 대하여 설정 근거 역시 제시되지 않고 있다.
- 또한 이러한 관광개발계획의 수급분석은 관광수요와 관광공급간의 비교 분석을 위해서는 상호 포함 범위나 조사 시점이 일치하여야 한다. 즉 관광수요 예측 시 관광활동의 범위에는 비교적 공간개발과 관련 없는 활동(도시관람, 축제참여 등)이 다수 포함되어 수요 예측치와 공급면적 간의 비교시에 이에 대한 감안이 있어야 하나, 이러한 과정 없이 수급분석을 하고 있어 과다한 관광개발 면적의 필요성을 제기할 가능성이 있다.
- 권역계획의 수급분석은 관광지 공급유형 및 면적과 연계성이 있어야 하나, 수급분석의 활용에 있어 공급대책에서 관광지 공급 면적 결정과 직접적으로 연계되지 않아 단순히 권역내의 부족분을 확인하는데 그치고 있다.

마. 계획목표 정립의 불명확

- 계획목표란 계획을 통하여 달성하는 바를 뜻하는데, 계획목표는 목표간 내적 일관성이 있어야 하며, 구체적이어야 하고, 실현가능 한 것이어야 한다. 제2차 권역계획의 목표를 살펴보면 주로 ‘환경보전’과 ‘지역발전’, ‘시장지향’으로 대별할 수 있다.
- 계획 목표의 수립요건 측면에서 제2차 권역계획은 전반적으로 미비한데, 계획목표가 추상적이거나 하위 목표 및 전략 설정과의 연계성이 없이 전개되어 있는 경우가 많다. 특히 권역계획을 포함한 관광개발계획은 계획 지표 설정이 없어 정확한 수행 평가가 어려운 실정이다.

〈표 2-10〉 제2차 권역계획의 설정 목표

대 권	소 권	개 발 목 표
중 부 관광권	서울근교권	<ul style="list-style-type: none"> - 서울근교권 주민의 관광수요에 기반을 둔 선진관광지역으로의 개발 - 특성있는 관광개발을 통한 지역경제·지방문화의 활성화 도모 - 환경보전과 개발의 균형에 의거 지속가능한 관광개발의 실현
	인천해안권	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권 관광수요에 기반을 둔 중추적 국제해양 관광개발 - 특성있는 관광개발을 통한 도서 및 낙후지역 경제와 지방문화의 활성화 - 환경보전과 개발의 균형에 의거 지속가능한 관광개발의 실현
	강릉태백권	<ul style="list-style-type: none"> - 미래사회의 변화추세에 부응하여 강릉태백권의 장기적이고 종합적인 관광개발계획 수립 - 지역환경파괴 최소화를 지향하는 환경보존적인 계획 수립 - 관광개발을 통한 지역개발의 촉진과 낙후지역 균형 발전을 적극 도모
중 청 관광권	공주부여권	<ul style="list-style-type: none"> - 지역적 특성을 최대한 활용하여 관광개발의 특화 유도 - 지역거점을 중심으로 체계화된 특화상품의 개발과 역사문화관광개발을 촉진함으로써 관광개발 잠재력을 증대 - 양호한 자연환경을 최대한 보전할 수 있는 환경보전적 개발을 유도 - 관광지의 특성에 따른 연계체계를 구축하므로서 활성화된 관광활동 체계를 확립 - 여가형태 변화추세에 대비한 능동적 관광전략을 수립 - 지역의 균형개발 및 관광낙후지역의 개발을 촉진
	충추호권	<ul style="list-style-type: none"> - 사회변화 추세에 탄력적으로 대처하기 위한 장기적 종합적 계획 수립 - 관광개발을 통한 지역관광환경 조성 및 지역개발 촉진 - 권역특성을 살린 관광개발

〈표 계속〉

대 권	소 권	개 발 목 표
동 남 관광권	안 동 권	<ul style="list-style-type: none"> - 산악자원과 전통·유교문화가 조화를 이룬 세계적 유교문화 관광지 조성 - 소백산맥과 낙동강 연안을 연계한 친환경적 여가지대의 조성 - 전통문화와 수변·온천·약수자원을 연계한 내륙 관광벨트 구축 - 폐광·폐선·폐가를 관광상품화하여 새로운 관광명소 창출 - 지역 균형발전과 지역경제 활성화를 도모할 수 있는 관광개발
	합 천 권	<ul style="list-style-type: none"> - 미래사회 변화추세에 대처할 수 있는 장기적, 종합적 관광개발계획 수립 - 지역간 관광진흥을 도모할 수 있는 관광환경을 조성 - 관광개발을 통한 지역개발 촉진과 낙후지역 균형발전을 적극 도모 - 환경파괴 최소화를 지향하는 계획 수립 - 중단기적 관광개발을 지역개발 촉진수단으로 이용, 장기적으로는 복지사회 구현
서 남 해안권	지덕산악권	<ul style="list-style-type: none"> - 미래 사회의 국내·외 환경변화 추세에 부응하여 전라북도 권역별 관광개발계획의 장기적이고 종합적인 관광개발계획 수립 - 전국 차원에서의 국토의 균형개발 및 서남권 개발촉진 추세에 부응하여 전국 5대 관광권 24개 소관광권상 기설정된 기능 및 역할을 보다 효율적으로 수행 - 시대적 변화를 주도할 수 있도록 서남관광권 내 다른 소관광권과의 보완 및 지원활동을 고려한 구체적인 개발계획을 수립
	서다도해권	<ul style="list-style-type: none"> - 양질의 독특한 관광자원 개발을 통한 지역발전의 촉진 - 주민의 생활환경 개선

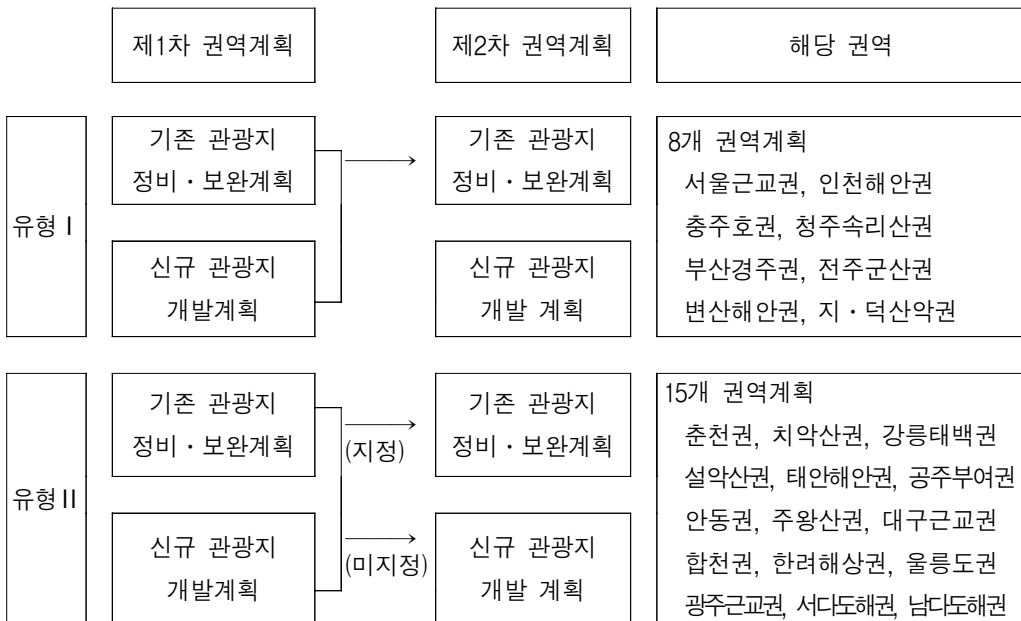
주: 각 시·도별로 대표적인 1개 권역을 대상으로 분석

자료: 각 시·도(1994), 제2차 권역별 관광개발계획 참조

- 일부 권역의 목표 설정은 최상위 목표와 최하위 목표가 혼재되어 있어 상호 위계가 일치하지 않는 경우를 볼 수 있다. 일부 권역에서 전략으로 설정한 ‘특화 관광개발’이 공주부여권 등에서는 목표로 설정되어 있는데 ‘특화 관광개발’ 등은 상위 목표를 달성하기 위한 하위의 목표 내지 전략이라고 볼 수 있다. 또한 계획을 통해 실현하고자 하는 목표와 계획을 수립하는 목표와 혼재되어 있는데 ‘미래사회 변화에 대응하는 관광개발계획 수립’은 계획을 통해 달성하고자 하는 목표라기 보다는 계획을 어떻게 수립할 것인가의 문제라고 볼 수 있다.

바. 기존/신규 관광(단)지 분류 기준의 일관성 결여

- 권역계획의 ‘관광(단)지별 개발계획’은 크게 기존과 신규로 구분할 수 있는데 구분 기준은 관광(단)지로 공인되는 법적 지정이 이루어진 지구나, 검토 중에 있는 지정 예정 지구나에 따라 구분하는 것이 타당하다. 그러나 제2차 권역계획에서는 기존/신규에 따른 구분이 모호하게 되어 있어 미지정 된 관광(단)지의 경우에도 기존으로 표현되어 있다.
- 이러한 기존/신규 구분은 권역별로 두가지 유형으로 나타나는데, 유형 I은 제1차 권역계획(1992~1996)의 신규 관광지 개발 예정지구 중 관광지로 미지정 된 지구를 제2차 권역계획(1997~2001)에서 기존 관광지 정비·보완계획에 포함하는 유형으로서 서울근교권 등 8개 권역계획이 이에 해당하며, 유형 II는 제1차 권역계획(1992~1996)의 신규 관광지 개발 예정지구 중 관광지로 지정된 지구는 기존 관광지 정비·보완계획에 포함하고 미지정 된 지구는 신규 관광지 개발계획에 포함하는 유형으로서 춘천권 등 15개 권역계획이 이에 해당한다. 권역계획은 계획 환경의 변화에 대응하고 기존 계획의 평가를 통해 권역 관광개발의 방향을 제시한다는 측면에서 유형 II의 경우가 바람직하다.



[그림 2-3] 권역계획의 관광(단)지 분류 형태

3. 계획의 차별성 미흡

가. 지역 특화 전략의 설정 미흡

- 권역계획은 지역 관광개발의 향후 5년간의 방향 및 지침을 제시하는 종합계획으로서, 관광진흥법 제 47조 2항에서 권역내 관광자원의 보호, 이용, 개발, 관리에 관한 사항을 포함하여 수립하도록 규정되어 있다.
- 이러한 사항은 주로 권역계획 중 ‘부문별 기본계획’에 포함되어 있으며, 제2차 권역계획에서는 교통체계 개선계획, 마케팅계획, 환경보전계획, 관광지 관리운영계획 등이 공통적으로 제시되고 있다. 그러나 이러한 공통부문의 경우, 계획내용이 지역의 세부적인 여건을 감안하지 못하고 일반적인 방안 제시에 그치고 있으며, 지역 실정이 상이함에도 불구하고 대부분의 권역계획은 기본적인 공통부문 만을 제시하고 있을 뿐 개별적인 지역특화 전략에 대한 설정이 미흡한 실정이다.

〈표 2-11〉 제2차 권역계획의 부문별 기본계획 포함사항

구 분		서울 근교권	인천 해안권	강릉 태백권	공주 부여권	충주 호권	안동권	합천권	지덕 산악권	서도 해권
공통 부문	지역별개발계획	○	○	○	○	○	○	○	○	×
	관광교통체계개선계획	○	○	○	○	○	○	○	○	×
	관광마케팅계획	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	관광안내개선계획	○	○	○	○	○	×	○	○	×
	환경보전계획	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	관광지관리운영계획	○	○	○	○	○	○	○	○	×
개별 부문	생태·안보 관광지 개발	×	○	×	×	×	×	×	×	×
	관광지 특화계획	○	×	×	×	×	×	×	×	×
	개발용지 확보계획	×	×	×	×	×	○	×	×	×
	가족·청소년 관광지 개발	×	×	×	×	×	×	×	○	×
	관광지 연계화	×	×	×	×	×	×	×	×	○
	관광상품 및 이벤트 개발	×	×	×	×	×	×	×	×	○
	관광홍보	×	×	×	×	×	×	×	×	○

주: 1) 각 시·도별로 대표적인 1개 권역을 대상으로 분석, 2) ○ 유, × 무

자료: 각 시·도(1994), 『제2차 권역별 관광개발계획』

나. 관광(단)지의 특화개발 미흡

- 관광(단)지는 지역 관광개발의 잠재력을 발현할 수 있는 방향에서 특화개발이 이루어져야 한다. 그러나 제2차 권역계획의 관광(단)지 개발계획에서는 지역의 독창성과 시장의 차별성을 기할 수 있는 특색 있는 개발방향의 설정이 이루어지지 않고 있으며, 대형 복합시설 위주의 개발계획이 주를 이루고 있다.
- 관광지의 경우, 관광진흥법상 도입시설의 종류는 최소 공공편익시설만 갖추면 되나, 현재 조성계획이 수립되어 있는 모든 관광지에서는 공공편익시설과 함께 숙박시설, 휴양·놀이운동시설 등이 갖추어진 복합관광지의 성격으로 계획되어 있다.
- 지정 면적 측면에서도 관광지에 대한 법적 면적 기준은 없으나 관광단지는 1,000,000㎡ 이상의 요건을 갖추어야 하므로 일반적으로 관광지는 그 이하의 면적을 갖는 것이 바람직하다. <표 2-12> 와 같이 제2차 권역계획의 관광지 지정 면적을 살펴 보면 1,000,000㎡ 이상의 관광지는 31.3% 정도이며, 3,000,000㎡ 이상의 관광지도 15.7%를 차지하고 있다.

<표 2-12> 제2차 권역계획의 관광지 지정 면적

(단위: 개소 수)

대 권	소 권	계	0.5km ² 이하	0.5~1.0km ²	1.0~2.0km ²	2.0~3.0km ²	3.0km ² 이상
중부관광권	서울근교권	20	10	3	3	1	3
	인천해안권	5	2	1	1		1
	강릉태백권	35	11	5	3	1	15
충청관광권	공주부여권	18	12	3	3		
	충주호권	26	14	7	2	1	2
동남관광권	안 동 권	23	12	8	1		2
	합 천 권	23	12	3	2	2	4
서남관광권	지덕산악권	19	3	10	3	2	1
	서다도해권	10	4	3	3		
계		179	80	43	21	7	28
비율(%)		100.0	44.7	24.0	11.7	3.9	15.7

주: 각 시·도별로 대표적인 1개 권역을 대상으로 분석

자료: 각 시·도(1994), 제2차 권역별 관광개발계획 참조

- 권역계획에서의 관광(단)지 개발계획은 관광지 지정 이전 단계로서, 입지 및 규모와 개발 주제 결정에 초점이 주어져야 하므로 특색 있고 다양한 관광(단)지의 주제 발굴이 이루어져야 할 것이다.

4. 계획 집행의 실천성 부족

가. 권역계획의 집행 실적 저조

- 권역계획에 포함된 신규 관광(단)지 개발 예정지구는 관광(단)지 지정, 관광(단)지 조성계획 승인, 조성계획의 시행 등 일련의 과정을 거치게 된다. 제2차 권역계획에 포함된 신규 관광(단)지 개발 예정지구의 지정 및 조성계획 수립 현황을 살펴보면 집행 실적이 매우 저조한 것으로 나타났다.
- <표 2-13> 과 같이 제2차 권역계획에 포함된 신규 관광지 개발 예정지구는 249개소, 445.855km²이다. 그러나 이중 관광지로 지정된 곳은 2000년 12월 현재 39개소, 32.898km²로서 전체 예정지구의 15.7%(면적 대비 7.4%)에 불과하며, 조성계획이 승인된 곳은 17개소, 12.431km²로서 전체 예정지구의 6.8%(면적 대비 2.8%)에 불과하다.

<표 2-13> 제2차 권역계획의 관광지 지정 및 조성계획 승인 현황

대 권	소 권	신규 관광지 예정지구		관광지 지정		조성계획 승인	
		개소	면적(km ²)	개소	면적(km ²)	개소	면적(km ²)
중부관광권	서울근교권	8	18.690	-	-	-	-
	춘 천 권	25	49.606	2	1.025	2	1.025
	인천해안권	7	9.757	-	-	-	-
	치 악 산 권	14	15.839	1	1.000	1	1.000
	강릉태백권	27	127.880	4	8.250	2	1.673
	설 악 산 권	19	37.812	1	0.060	1	0.060

〈표 계속〉

대 권	소 권	신규 관광지 예정지구		관광지 지정		조성계획 승인	
		개소	면적(km ²)	개소	면적(km ²)	개소	면적(km ²)
충청관광권	태안해안권	7	1.873	2	0.796	1	0.625
	공주부여권	4	2.121	-	-	-	-
	충 주 호 권	15	18.242	7	6.891	2	0.527
	청주속리산권	10	21.350	-	-	-	-
동남관광권	안 동 권	23	20.961	7	2.279	3	1.563
	주 왕 산 권	8	3.435	-	-	-	-
	대구근교권	13	14.695	-	-	-	-
	합 천 권	13	38.030	-	-	-	-
	부산경주권	6	6.667	-	-	-	-
	한려해상권	15	15.298	1	0.485	-	-
	울릉도권	4	0.591	4	0.591	-	-
서남관광권	전주군산권	9	15.235	5	7.849	3	5.506
	변산해안권	2	3.515	-	-	-	-
	지덕산악권	7	8.880	1	0.794	-	-
	광주근교권	1	0.330	-	-	-	-
	서다도해권	5	5.270	3	2.699	1	0.273
	남다도해권	7	9.778	1	0.179	1	0.179
계		249	445.855	39	32.898	17	12.431
비율(%)		100.0	100.0	15.7	7.4	6.8	2.8

주: 2000. 12월 현재

자료: 문화관광부(2001), 내부자료; 각 시·도(1994), 제2차 권역별 관광개발계획 참조

- 이렇듯 집행 실적이 저조한 이유는 권역계획에 포함된 관광(단)지 개발 예정지구가 체계적인 검토과정 없이 설정되어 있는데서 찾을 수 있다. 구체적으로는 ① 부적절한 입지의 선정이나 면적 설정으로 관계 부처의 협의에 오랜 시간이 걸리거나, ② 계획 수립에 소요되는 공공부문의 재원을 확보하지 못하거나, ③ 민간 사업계획을 포함한 이후 진전이 없는 등의 사유에 기인한다.

- 제2차 권역계획에서 용도지역을 파악할 수 있는 신규 관광지 개발 예정지구 131개소 가운데 보전용도지역인 준농림지역을 포함하고 있는 지구는 84개소(64.1%), 농림지역을 포함하고 있는 지구는 63개소(48.1%), 자연환경보전지역을 포함하고 있는 지구는 8개소(6.1%)로 나타났다. 이러한 보전용도지역의 포함은 관광지 지정전 국토이용계획의 변경에 많은 시간이 소요됨으로써 관광지 지정이 지연되는 주요 원인이 되고 있다.

〈표 2-14〉 제2차 권역계획의 관광지 개발 예정지구 용도지역 현황

(단위: 개소 수)

용도지역	도시지역	준도시지역	준농림지역	농림지역	자연환경 보전지역
도시지역	2	-	1	-	-
준도시지역	-	22	2	2	-
준농림지역	1	2	34	45	2
농림지역	-	2	45	15	1
자연환경 보전지역	-	-	2	1	5
계	3	26	84	63	8
비율(%)	2.3	19.8	64.1	48.1	6.1

주: 비율은 관광지 131개소중 일부라도 포함된 용도지역을 중복 합산한 개소수의 비율을 의미
 자료: 각 시·도(1994), 제2차 권역별 관광개발계획 참조

나. 투자계획의 집행실적 저조

- 제2차 권역계획의 투자비는 주로 관광(단)지를 위주로 설정되어 있다. 그러나 설정된 투자계획 대비 집행실적이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 투자액이 과다 설정되어 있거나, 원활한 재원조달이 이루어지지 않았기 때문이다.
- 2000년 12월 현재 관광지 개발사업의 투자계획은 10.5%의 공공재원과 89.5%의 민자로 수립되어 있다. 이중 관광지 투자계획 대 실적비를 보면 공공부문은 42.3%, 민간부문은 12.7%로서 관광지 개발 시 민자유치가 계획대로 추진되지 않는 것으로 나타났다으며, 전반적으로 볼 때 15.8%의 낮은 투자실적을 보이고 있다.

〈표 2-15〉 관광지 투자계획 대비 실적 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	투자계획			투자실적					계획대비실적		
	계	공공	민자	계	공공	국고	지방비	민자	계	공공	민자
부산	25,294	15,268	10,026	22,544	12,518	6,149	6,369	10,026	89.1	82.0	100.0
인천	22,970	12,540	10,430	12,626	12,540	3,613	8,927	86	55.0	100.0	0.8
경기	182,800	43,793	139,007	74,527	41,427	7,703	33,724	33,100	40.8	94.6	23.8
강원	3,038,982	416,463	2,622,519	323,105	160,232	48,747	111,485	162,873	10.6	38.5	6.2
충북	820,047	43,586	776,461	204,363	36,868	13,682	23,186	167,495	24.9	84.6	82.0
충남	3,950,599	603,766	3,346,833	853,091	211,690	29,603	182,087	641,401	21.6	35.1	19.2
전북	1,794,545	232,656	1,561,889	210,217	90,010	32,858	57,152	120,207	11.7	38.7	7.7
전남	2,289,757	190,255	2,099,502	402,327	82,209	27,645	54,564	320,118	17.6	43.2	15.2
경북	2,630,199	179,216	2,450,983	365,171	91,091	43,122	47,969	274,080	13.9	50.8	11.2
경남	2,477,215	279,018	2,198,197	455,740	119,542	33,547	85,995	336,198	18.4	42.8	15.3
제주	2,241,126	25,153	2,215,973	153,410	5,864	2,840	3,024	147,546	6.8	23.3	6.7
계	19,473,534	2,041,714	17,431,820	3,077,121	863,991	249,509	614,482	2,213,130	15.8	42.3	12.7

주: 2000. 12월 기준

자료: 문화관광부(2001), 내부자료

- 제2차 권역계획의 투자계획은 일부 관광지의 투자비를 산정하지 않은 경우도 있고, 투자기간을 명시하지 않기도 하였으며, 공공/민자 구분이 되지 않은 경우도 있어 일괄적인 비교분석이 어려웠다. 또한 투자계획의 산정근거가 불명확하여 설정된 투자계획이 과다한지 과소한지에 대한 평가가 어려웠다.
- 투자계획은 크게 공공과 민자로, 다시 공공은 국고와 지방비로 구분할 수 있는데, 투자계획은 가용재원의 범위에 대한 분석이 선행되어야 실질적인 투자비 도출이 가능하나 이에 대한 분석이 전무하여 현실적인 투자계획 설정이 이루어지지 않고 있다.

- 제1차 기본계획 기간에 관광지 개발에 지원된 국비는 325개소에 1,471억 원 규모이며, 연평균 22.7% 정도의 국비지원액이 증가된 추세를 나타내고 있다. 지원액의 증가에도 불구하고 지원 대상 관광지 개소수가 연도별로 증가하여 개소당 지원액은 4~5억 원 사이에서 거의 변동 없이 지원되어 왔다.

〈표 2-16〉 관광지 개발 국비 지원 증가 추세

(단위: 억 원, %)

구 분	지원내역		지원 개소수(B)	개소당 지원액 (A/B)
	금액(A)	증가율		
1992	74	-	16개소 (신규5, 계속 7, 전적지4)	4.64
1993	80	8.1	21개소 (신규6, 계속11, 전적지4)	3.82
1994	131	62.9	25개소 (신규2, 계속19, 전적지4)	5.23
1995	100	-23.5	29개소 (신규7, 계속20, 전적지2)	3.45
1996	141	41.3	26개소 (신규5, 계속17, 전적지4)	5.44
1997	207	46.1	47개소 (신규9, 계속34, 전적지4)	4.39
1998	216	4.8	54개소 (신규8, 계속42, 전적지4)	4.01
1999	215	-0.5	45개소 (신규2, 계속40, 전적지3)	4.79
2000	307	42.6	62개소 (신규7, 계속50, 전적지5)	4.95
계	1,471	22.7*	총325개소	4.52**

주: * 평균증가율, ** 개소당 평균지원액

자료: 한국관광연구원(2000), 『제2차 관광개발기본계획(안)』

- 지방비의 경우, 중기재정계획을 토대로 하여 가용재원을 산정하고, 신세원의 발굴 등 지방재정 확충여건을 감안하여 투자계획을 수립하여야 하나, 이러한 검토과정 없이 투자계획을 단순 배분하는데 그치고 있다.
- 또한 관광지 투자계획은 민자의 구성비가 90% 이상임에도 불구하고 민자유치 활성화를 위한 대책을 수립하지 않은 경우가 많고 일부 관광지 지정시 민간 사업자의 계획을 검증 없이 포함시키는 경우가 있어 사업의 실현성을 저하시키는 요인이 되기도 한다.
- 아울러 투자기간의 설정도 현실적이지 않고, 일거에 모든 관광(단)지를 동시 추진하려는 계획을 수립하고 있어 계획의 집행을 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

제3장 유사계획 사례

- 본 유사계획 사례의 검토에서는 권역계획의 성격(중간계층 계획)과 유사한 도종합계획, 도시계획, 지역산업진흥계획을 대상으로 수립지침과 수립절차를 검토하였다.

제1절 도종합계획

1. 성 격

- 도종합계획은 국토종합계획의 하위계획으로서 도별 장기발전방향을 제시하고, 시·군계획의 지침이 되는 계획으로서 국토건설종합계획법에 명시되어 있는 법정계획이다.
 - 도종합계획은 1982년 제2차 국토종합계획부터 수립되기 시작하였으며, 2001년 현재 제3차 도종합계획이 수립·확정되었다.
 - 제3차 도종합계획은 제4차 국토종합계획(2000-2020)에 따라 강원, 충남, 충북, 전남, 전북, 경남, 경북 등 7개 도를 대상으로 수립되었다.¹⁾
- 도종합계획은 도지사가 20년을 단위로 수립하는 장기계획으로서 지역 특성을 살려서 장기 발전방향을 제시함으로써 국토의 균형개발과 투자의 합리화, 효율화를 기할 수 있는 지침적 성격을 가진다. 그리고 지역의 주요 개발사업을 추진하고 시·군개발계획을 수립할 때 방향을 제시하는 기능을 한다.

2. 수립 절차

- 도종합계획의 수립은 먼저 도지사가 시군의 협조를 얻어 지역현황을 분석하고 상위계획을 검토하며 주민의견을 수렴하여 시안을 작성한다.

1) 서울특별시 및 6개 광역시는 도시기본계획으로 대체하며, 경기도는 수도권정비계획으로, 제주도는 제주도종합개발계획으로 대체함

- 시안을 토대로 도종합계획심의위원회와 도의회의 심의를 받고 건설교통부 및 행정자치부와 협의를 거쳐 최종안을 작성한다.
- 최종안을 가지고 행정자치부장관과 건설교통부장관을 경유하여 국토건설종합계획심의회의 심의와 국무총리의 승인을 거쳐 확정하고, 확정된 계획을 도지사가 공고한다.
- 건설교통부에서는 국토정책국을 중심으로 제4차 국토종합계획과 도종합계획의 정합성 검토, 계획간의 마찰·알력에 대한 합의·조정 유도, 도종합계획 수립에 필요한 각종 행정지도 및 지침의 정립, 각종 사업의 투자계획에 대한 조정 등의 역할을 수행하며 필요시에는 이러한 역할을 위한 별도의 도계획조정위원회를 구성하도록 하고 있다.

3. 수립 지침

- 건설교통부는 2000년 1월 제3차 도종합계획 수립지침을 작성하였다(건설교통부, 2000).
 - 도종합계획 수립지침은 국토종합계획을 통하여 국가가 지향하고 있는 바를 도에 주지시키면서 도종합계획 수립의 기본방향을 유도하는 성격을 가지고 있으며, 각 지역의 도종합계획이 국토종합계획과 일관성과 정합성을 유지하면서 수립, 추진될 수 있도록 하는 것에 그 목적이 있다.
 - 국토종합계획이 국가적 차원에서 추구하는 바를 기본바탕으로 하여 그 하위계획인 도종합계획을 유도함으로써 국가 전체의 장기발전 측면에서 중복투자에 따른 비효율성을 없애고 각 지자체가 지역의 개성과 특성을 살리면서 국토의 지속적인 발전에 기여할 수 있도록 이끌어 가는 것이 도종합계획 수립지침의 기능과 역할이다.
- 도종합계획 수립지침은 제4차 국토종합계획과 도종합계획, 도종합계획의 기본사항과 수립절차, 도종합계획 수립의 세부지침, 부록의 4장으로 구성되어 있다.
 - 1장(제4차 국토종합계획과 도종합계획)에서는 국토계획의 성격과 역할, 국토종합계획과 도종합계획의 관계, 도종합계획 수립지침의 성격과 목적, 제4차 국토종합계획의 기본골격을 기술하고 있다.
 - 2장(도종합계획의 기본사항과 수립절차)에서는 도종합계획의 기본사항, 작성과정, 추진절차를 기술하였다.

- 3장(도종합계획 수립의 세부지침)에서는 도종합계획의 주요항목, 계획전체의 고려 사항, 세부내용별 고려사항을 기술하고 있다.
- 4장(부록)에는 주요 계획지표, 제4차 국토종합계획에서 설정한 지역별 발전방향, 제4차 국토종합계획의 주요내용을 포함하고 있다.
- 도종합계획 수립지침에서는 도종합계획이 도정의 장기적인 종합지침이 되고 실천 가능한 계획이 될 수 있도록 계획수립의 원칙을 제시하고 있다.
 - 계획기간의 초기 5개년에 대한 구체적인 계획과 정책수단 제시한다.
 - 예기치 못한 여건변화 등에 대한 효과적인 대처를 위하여 지표설정, 계획 및 정책수단 제시에 융통성을 부여한다.
 - 상·하위계획 및 부문별 계획내용을 충분히 검토하여 관련계획간의 통합성·일관성을 유지한다.
 - 제4차 국토종합계획에서 제시하고 있는 개방형 통합국토축 형성전략, 10대 광역권 개발계획 등을 지역차원에서 세부화하고 국토계획에 포함되어 있지 않은 구체적인 내용들을 수록하여 그 활용성을 제고한다.
 - 지역이 갖는 대내외적 경쟁우위성에 입각한 개별성을 강화시킨다.
 - 통합국토축과의 연계성에 입각하여 지역간, 도내 지역간의 통합성을 확보한다.
 - 환경중시의 시대적 흐름에 대응하고 지역의 지속 가능한 발전을 확보하는 환경친화적인 성격을 강화시킨다.
- 도종합계획 수립지침의 주요 내용은 다음과 같다.
 - 도종합계획의 개요부문에서는 도종합계획의 수립배경과 목적, 성격과 역할, 그리고 계획범위, 수립방법, 상위계획 및 관련계획을 검토결과 등을 요약 기술하도록 제시하고 있다.
 - 지역현황 및 개발여건 분석 부문에서는 지역현황 및 특성 분석을 통한 지역의 강점과 약점 파악, 경제사회적 대내외 여건변화 분석을 통한 외부환경 변화의 기회적 요소와 위협적 요소 파악, 주민의식 및 수요조사를 통한 바람직한 지역발전방향 등에 대한 의견 수렴 등을 포함하도록 제시하고 있다.
 - 지역현황과 특성, 대내외적 여건변화, 주민의식과 수요조사에 대한 분석과 검토를 토대로 하여 지역이 갖는 강점과 약점, 외부적 환경에 의한 기회요인과 위협요인을 종합적으로 분석하여 계획과제를 도출하도록 하였다.
 - 지역발전의 목표와 전략 부문에서는 계획의 기초, 계획의 기본방향과 목표, 주요

추진전략, 목표와 주요 추진전략을 선도하는 인구 및 경제지표 등 계획지표를 제시하도록 하였다.

- 부문별 계획 부문에서는 공간구조의 개편, 산업 및 기술의 경쟁력 강화, 교통·물류 및 정보통신망의 구축, 선진 생활 및 복지환경의 조성, 지역자원의 개발과 관리, 자연환경의 보전과 관리, 지역실정에 맞는 토지이용과 관리, 국제교류의 활성화 등 8개 부문으로 구분하여 국토계획의 원활하고 효율적인 추진을 위하여 지역차원에서 추진할 전략들을 구상하도록 하였다.
- 계획의 집행과 관리부문에서는 도종합계획의 원활한 집행을 위해 필요한 행정계획, 재정계획, 투자·재원 조달계획을 작성하도록 제시하고 있다.
- 마지막으로 지역내 시·군별 발전방향과 제4차 국토종합계획의 기초, 목표, 추진전략 등의 기본 틀에 입각하여 도종합계획의 주요내용과 주요사업을 간략하게 정리한 제4차 국토종합계획과 도종합계획과의 대비표를 작성하여 수록하도록 하였다.
- 국토종합계획과 도종합계획의 관계 및 국토종합계획의 기본골격을 제시하고, 국토종합계획의 계획지표와 국토종합계획 수립과정에서의 참고한 계획지표들을 제시하며, 국토종합계획의 주요 내용 및 지역별 발전방향을 제시함으로써 상위계획인 국토종합계획을 반영하도록 유도하고 있다.
- 국토종합계획에서 지역별로 배분된 계획지표는 각 도의 특성에 따라 상하한 10% 범위 내에서 융통성 있게 적용하며, 국토종합계획상의 지역별 계획지표에 이미 상하한 범위가 정해진 경우에는 이를 따르도록 하였다.

제2절 도시계획

1. 성 격

- 도시계획은 도시의 제반기능이 조화를 이루고 주민이 편안하고 안전하게 생활할 수 있도록 하면서 당해 도시의 지속가능한 발전을 도모하기 위하여 수립하는 계획으로서 도시계획법에 명시되어 있는 법정계획이다.

- 도시계획은 10년을 계획기간으로 하여 수립하되, 5년마다 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비한다(rolling plan).
- 도시계획은 광역도시계획 및 도시기본계획에서 제시된 도시의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 도시공간에 구체화하고 실현시키는 중기계획이다.
- 도시계획(재정비)은 도시계획구역 및 지역·지구·구역에 관한 계획, 도시기반시설에 관한 계획, 도시개발사업에 관한 계획, 지구단위계획 등을 일관된 체계로 종합화하여 단계적으로 집행할 수 있도록 물적으로 표현하는 계획이다.

2. 수립 절차

- 도시계획의 수립절차는 입안과정과 결정과정으로 구분된다.
- 도시계획은 당해 도시계획구역을 관할하는 시장·군수가 입안하며, 건설교통부장관 또는 도지사도 입안할 수 있다.
 - 시장·군수는 도시기본계획의 타당성 검토, 기초조사, 계획안의 작성, 계획안의 공고 및 공람, 주민 및 지방의회의 의견청취의 과정을 거친 후 최종 계획안을 작성한다.
- 도시계획은 건설교통부장관 또는 시·도지사가 결정한다.
 - 건설교통부장관 또는 시·도지사는 관계(중앙)행정기관의 장과 협의하고, (중앙)도시계획위원회의 심의를 거쳐 결정한다. 도시계획을 결정한 때에는 지체없이 그 내용을 고시하고 일반에게 공람하여야 한다.

3. 수립 지침

- 도시계획법에는 건설교통부장관이 도시계획의 수립지침(도시계획도서 및 계획설명서의 작성기준 및 작성방법)을 정하도록 규정하고 있다(도시계획법 제19조 3항). 이 규정에 의하여 건설교통부는 2000년 8월 계획수립 및 도시계획도서와 계획설명서를 작성하는 기준 및 방법을 정한 도시계획 수립지침을 작성하였다.
 - 도시계획 수립지침은 도종합계획 수립지침과는 달리 법에 작성하도록 규정되어 있고, 특별시, 광역시, 시, 군 등 수립대상의 범위와 특성이 매우 다양하고, 개인의 재산권 등과 밀접한 관련이 있기 때문에 대단히 구체적으로 작성되어 있다.

- 도시계획 수립을 위한 기초조사 항목과 방법, 용도지역·지구·구역의 계획, 도시 기반시설의 계획, 도시개발 계획, 도시경관 및 안전 계획, 환경성 검토의 내용과 방법 등이 수립지침에 포함되어 있다.
- 도시계획 수립지침에서 규정하고 있는 상위계획인 도시기본계획을 적용하는 기준은 다음과 같다.
 - 도시기본계획상 용도지역별 소요면적은 ① 도시기본계획상 당해 지역의 용도별 소요면적 중 10% 범위 내에서의 조정, ② 도시기본계획 수립이후 국가의 주요 정책사업 등으로 인하여 인정한 면적의 조정, ③ 도시기본계획 수립시 명백한 착오에 의해 포함되었거나 제외된 부분을 도시계획(재정비)수립시 시정하여 반영하는 경우에는 도시계획(재정비)입안시 용도지역 면적의 일부를 조정할 수 있도록 하고 있다.
 - 도시기본계획 보고서 또는 도시기본구상도에 표시되지는 않았으나 도시기본구상에서 제시하는 토지이용계획의 보완이나 현지역건상 불가피한 ① 주거용지, 시가화예정용지 등으로 지정되었으나 사실상 개발이 불가능한 지역에 대한 녹지지역의 지정, ② 기본계획상 대규모의 주거용지로 지정되는 경우 주거지역을 지원·보완하기 하기 위하여 일부를 상업지역으로 지정, ③ 기타 면적이 과소하여 도시기본계획에서 표시가 되지 아니하였거나 명백한 착오로 인하여 누락된 용도지역을 추가로 지정하는 경우 도시계획에서 다른 용도지역으로 입안할 수 있다.
 - 도시계획(재정비)입안시 용도지역등 토지이용계획은 원칙적으로 도시기본계획상의 단계별 토지이용계획에 따르되, ① 도시기본계획 수립 후 개발여건의 변화로 차기단계로 개발을 유보하고자 할 때, ② 지역여건 또는 개발 정책상의 불가피한 사유로 전체 토지이용계획 중 10% 범위내에서 단계별 토지이용계획을 상호 조정하는 경우 일부 조정할 수 있도록 하였다.
 - 도시전체의 공간구조나 발전방향에 영향이 없는 공원·유원지는 ① 10만㎡ 이상의 도시공원을 개발허용 기준면적 비율이 낮은 쪽으로 기능을 조정, ② 5만㎡이하 규모의 공원의 신설 및 2만㎡이하 규모의 폐지, ③ 시설면적의 10% 범위내에서 5만㎡이하의 축소 또는 확장을 위한 면적 조정하는 경우 도시기본계획을 변경하지 않고 도시계획을 결정(변경)할 수 있도록 하였다.

제3절 지역산업진흥계획

1. 성 격

- 지역산업진흥계획은 '99년 2월 종래의 '공업발전법'을 대체하여 제정된 '산업발전법'에 근거 산업진흥전략을 구체화하기 위한 계획으로서 지역산업정책의 위상을 확립하고, 산업환경변화에 대응할 수 있는 지역산업의 발전비전을 제시하는 법정계획이다.
 - 지역산업진흥계획은 5년을 단위로 수립되며 현재 제1차 지역산업진흥계획(2000~2004)이 수립·추진되고 있다.
- 산업발전법에서 규정한 중장기산업발전전망을 구체화하기 위한 계획으로서 지역산업정책의 위상을 확립하고, 새로운 환경에 대응할 수 있는 지역산업의 발전비전을 제시하는 계획이다.
 - 바람직한 지역산업의 미래상을 달성하기 위한 정책목표와 전략을 제시하고 산업시설, 기반시설, 입지·인력, 기술혁신환경 등 주요부문의 계획내용 및 정책수단을 담는 계획이다.
 - '공업배치기본계획' 등 중앙부처 및 지방자치단체에서 수립한 각종 중·장기 계획의 틀 안에서 국가시책과 지역여건에 적합한 지역 차원의 산업진흥정책을 담는 계획이다.
 - 광역자치단체 및 산하 기초자치단체의 산업진흥관련 하부계획에 대한 개발방향과 지침을 제시하고 주요 투자사업의 방향 및 기준을 제시하는 실천지향적인 계획이다.

2. 수립 절차

- 중앙정부(산업자원부)는 지역의 전략산업을 선정하고, 지방자치단체는 지역산업진흥계획을 수립하여 제출한다.
- 산업자원부, 산업연구원, 지방자치단체가 공동으로 지역 전략산업에 적합한 사업의 선정, 선정된 개별 사업의 적정성 평가, 개별 사업의 세부계획 도출을 단계적으로 실시한다.

- 산업자원부장관은 시·도지사가 수립한 산업진흥계획의 내용이 산업진흥계획 수립 지침에 상충되는 경우, 당해 산업진흥계획의 시행으로 인하여 국가경제의 균형발전을 저해할 것으로 예상되는 경우, 그리고 시·도지사가 수립한 산업진흥계획이 서로 상충되어 이의 조정이 필요하다고 인정되는 경우 시·도지사에게 대하여 산업진흥계획의 수정·보완 또는 조정을 요구할 수 있다(산업발전법 시행령 제4조).
- 산업자원부장관은 산업진흥계획에 대한 수정·보완·조정의 요구에 관한 업무수행을 위하여 조정협의회를 구성·운영할 수 있다. 조정협의회는 산업자원부 및 관계 중앙행정기관의 소속공무원으로 구성되고, 관련 시·도의 관계공무원을 회의에 출석하게 하여 그 의견을 들을 수 있고, 조정협의회 구성·운영 등에 관한 세부사항은 산업자원부장관이 따로 정하는 바에 의한다(산업발전법 시행령 제4조).

3. 수립 지침

- 산업발전법 시행령(제4조 산업진흥계획의 수립 등)에 산업자원부장관이 산업진흥계획의 수립지침을 작성하여 이를 시·도지사에게 통보할 수 있다고 규정하고 있으나 현재 작성되지 않은 상태이다.

제4절 시사점

1. 성 격

- 권역계획과 도종합계획, 도시계획, 지역산업진흥계획은 상위계획의 방향성을 이어 받아 지역실정에 맞는 계획을 세우는 법정계획으로서, 주로 관할 행정구역 단위를 공간적 범위로 하고 있다.
- 도종합계획과 도시계획은 상·하위계획과 연계성 있게 계획을 수립해야 한다는 사항을 관련 법 조항에 명시하여 체계성 있는 계획 수립을 유도하고 있다. 따라서 권역계획과 기본계획간의 연계성을 규정하는 사항을 법적으로 명시할 필요가 있다.

- 유사계획의 경우 상위계획과 하위계획간 계획기간을 일치시켜 계획간 연계성을 높이고 있다. 특히 도시계획은 계획기간을 10년으로 하되 5년마다 그 타당성을 검토하여 재정비하도록 하고 있다(rolling plan). 현재 권역계획(5년)은 기본계획(10년)과 계획기간이 상이한데 도종합계획이나 지역산업진흥계획처럼 계획기간을 일치시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

〈표 3-1〉 유사계획의 성격 비교

구 분	권역별관광개발계획	도종합계획	도시계획	지역산업진흥계획
법적근거	관광진흥법	국토건설종합계획법	도시계획법	산업발전법
상위계획 (계획기간)	관광개발기본계획 (10년)	국토종합계획 (20년)	도시기본계획 광역도시계획 (20년)	중장기산업 발전전망 (5년)
하위계획	관광(단)지 조성계획	시·군계획	지구단위계획	-
상위 계획과의 연계성에 관한 규정	-	국토종합계획은 도 종합계획의 기본이 된다(국토건설종합 계획법 제4조)	도시계획은 도시기 본계획 또는 광역 도시계획에 부합되 어야 한다(도시계획 법 제19조)	-
계획기간	5년	20년	10년 (5년마다 수립)	5년
공간범위	시·도	도	도시계획구역	시·도

2. 수립 절차

- 유사계획은 대체로 관할 시·도지사가 계획을 수립하고 있으며 해당 중앙부처의 조정·심의와 관계 중앙부처의 협의 과정을 거쳐 계획을 확정하고 있다.
- 유사계획의 경우처럼 권역계획에서도 체계적인 심의 및 조정을 위한 별도의 위원회 구성과 운영이 필요하며, 계획조정 주체인 중앙부처와 계획수립 주체인 시·도간의 협의 조정시 발생될 수 있는 이견에 대한 조정근거를 마련할 필요성이 있다.

〈표 3-2〉 유사계획의 수립절차 비교

구 분	권역별관광개발계획	도종합계획	도시계획	지역산업진흥계획
계획수립	시·도지사	도지사	특별시장·광역시장 · 시장·군수 (건설교통부장관 또는 도지사도 가능)	시·도지사
조정 주체	문화관광부	건설교통부	건설교통부	산업자원부
조정 기구	-	도계획조정위원회	-	조정협의회
심의 기구	-	국토건설 종합계획심의회	도시계획위원회	산업발전심의회
관계부처 협의 유무	있음	있음	있음	없음
계획승인 또는 확정	시·도지사	국무총리	시·도지사 또는 건설교통부장관	산업자원부장관
공 고	시·도지사	도지사	시장·군수, 시·도지사 또는 건설교통부장관	-

3. 수립 지침

- 도종합계획 및 도시계획은 수립지침을 작성하여 운용하고 있으며, 지역산업진흥계획의 경우, 법 제정이 최근(1999년 2월)에 이루어진 관계로 현재 지침이 작성되지는 않은 상태이나 관련 법(산업발전법 시행령 제4조)에 지침 수립에 대한 근거 조항이 명시되어 있다.
- 수립지침에는 주로 수립 절차와 수립 방법이 제시되어 있으며, 상위계획의 지표 등을 수용할 경우 허용범위 등이 명시되어 있다. 도종합계획과 도시계획은 상위계획에서 제시한 계획지표를 지역에 적용함에 있어 상하한 10% 범위내에서 조정할 수 있도록 하고 있다.

- 따라서 권역계획 수립시 지침을 작성하여 공통적인 수립기준을 제시할 필요성이 있으며, 관광수요 등 각종 지표 역시 기본계획에서 제시한 지표를 권역계획에서 가변적으로 적용할 수 있도록 할 필요가 있다.

〈표 3-3〉 유사계획의 수립지침 비교

구 분	도종합계획	도시계획	지역산업진흥계획
근거법규	-	도시계획법 제19조	산업발전법 시행령 제4조
실제 작성여부	작성	작성	미작성
목 적	도종합계획 수립의 기본방향을 유도하고, 국토종합계획과 일관성과 정합성을 유지	도시계획 수립 및 도시계획도서와 이를 보조하는 계획설명서를 작성하는 기준 및 방법 제시	-
주요 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 국토종합계획과 도종합계획의 관계 - 도종합계획의 기본사항과 수립절차 - 도종합계획 수립의 세부지침 	<ul style="list-style-type: none"> - 기초조사 항목과 방법 - 용도지역·지구·구역계획 - 도시기반시설계획 - 도시개발계획 - 도시계획의 수립절차 	-
상위계획의 적용기준	계획지표 상하한 10% 이내 적용	계획지표 상하한 10% 이내 적용	-

제4장 권역별 관광개발계획의 수립방향

제1절 권역별 관광개발계획의 의의

1. 목 적

- 권역계획은 관광진흥법 제47조(관광개발기본계획 등) 및 제49조(권역계획)의 규정에 따라 기본계획에서 구분된 권역을 대상으로 해당 권역의 관광자원의 보호·개발·이용·관리 등 관광개발에 관한 정책방향을 제시하는 법정계획이다.
- 이러한 권역계획은 권역의 관광개발 기본방향과 관광자원의 보호·개발·이용·관리 전략 및 효율적인 추진방안을 수립함으로써 관광개발을 통한 관광객 유치 증대, 지역주민의 삶의 질 향상과 지역발전에 기여함을 목적으로 한다.

2. 성격 및 범위

- 전국계획인 기본계획은 권역계획에 대한 지침으로서 역할을 하며, 권역계획은 기본계획을 권역 차원에서 구체화한 계획이다. 그러므로 권역계획은 기본계획이 갖는 거시적 차원의 기본내용을 수렴하면서 권역의 관광여건을 반영하여 지역발전을 유도하는 계획이 되어야 한다. 즉, 권역계획은 기본계획과의 부합성과 일관성을 가져야 하며 기본계획을 권역의 실정에 따라 구체화하는 계획이 되어야 한다.
- 따라서 권역계획은 크게 다음의 세 가지 성격을 지닌다고 볼 수 있다.
 - 첫째, 기본계획의 구체화 계획 : 권역계획은 기본계획 등 상위계획의 기본방향을 수렴하여 권역차원에서 이를 구체화하는 계획이다.
 - 둘째, 권역의 특성화 계획 : 권역계획은 권역의 관광여건과 관광잠재력을 최대한 반영하여 권역의 특성화를 유도하는 계획이다.
 - 셋째, 관광(단)지 지정의 근거계획 : 권역계획은 관광(단)지 지정의 근거가 되는 계획이다.
- 계획의 수립 범위는 관광진흥법의 관련 규정에 의하여 크게 내용적 범위와 시간적 범위, 공간적 범위로 구분할 수 있다.

- 내용적 범위(관광진흥법 제47조 2항)

- ① 권역의 관광여건 및 관광동향에 관한 사항
- ② 권역의 관광수요 및 공급에 관한 사항
- ③ 관광자원의 보호, 개발, 이용, 관리에 관한 사항
- ④ 관광지 및 관광단지의 조성, 정비, 보완에 관한 사항
- ⑤ 관광지 연계에 관한 사항
- ⑥ 관광사업의 추진에 관한 사항
- ⑦ 환경보전에 관한 사항
- ⑧ 기타 그 권역의 관광자원의 개발과 관리를 위하여 필요한 사항

- 시간적 범위 : 권역계획은 매 5년마다 수립되는 계획으로서 계획기간은 5년이다.

- 공간적 범위 : 2차 기본계획에서는 광역시·도 행정구역을 단위로 16개 관광권역을 설정하였다. 따라서 권역계획의 공간적 범위는 해당 시·도의 행정구역이다. 그러나 인접지역간 기능적으로 연계된 관광자원에 대해서는 연계방안을 강구하여 추진할 수 있다.

제2절 권역별 관광개발계획의 수립절차

- 권역계획은 관광진흥법 제49조(권역계획)의 규정에 의하여 수립되는 법정계획으로 법적 절차에 따라 작성, 조정한 후 확정·공고하여야 한다.
- 권역계획의 법적 수립절차는 당해 지역을 관할하는 시·도지사가 권역계획안을 작성하고 문화관광부장관의 조정과 관계부처의 장과의 협의를 거쳐 확정·공고한다.
- 따라서 권역계획의 수립절차는 ① 계획시안 작성 과정, ② 계획시안 조정 과정, ③ 관계부처 협의 과정, ④ 계획 확정·공고 과정 등 4단계로 구분된다.
- 각 단계별 주요 추진사항은 다음과 같다.

- 1단계 : 계획시안 작성

시·도지사는 해당 지역을 대상으로 문화관광부에서 작성한 ‘권역계획 수립지침 및 보완지침’에 따라 권역계획 시안을 작성한다.

- 2단계 : 계획시안 조정

문화관광부는 시·도지사가 작성한 권역계획 시안의 계획체계와 계획내용을

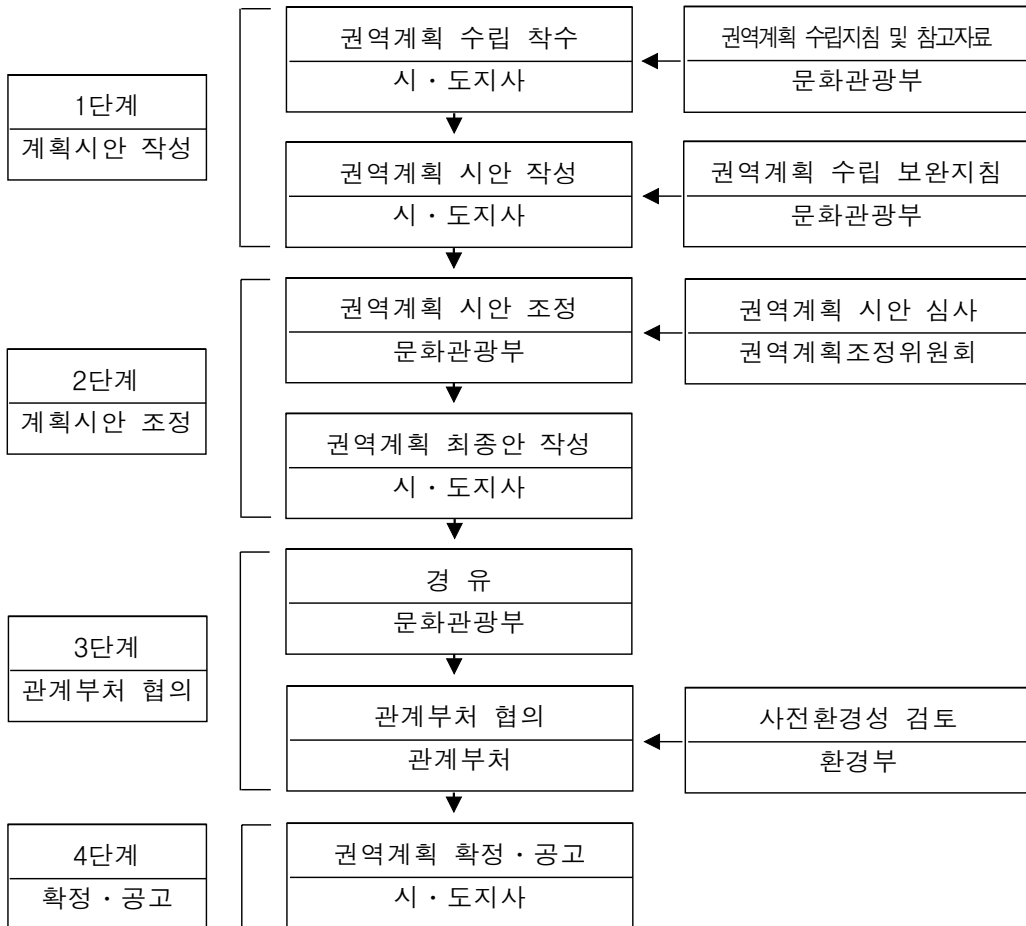
심사하여 시·도와 협의·조정하고, 시·도지사는 협의·조정 결과를 반영하여 권역계획 최종안을 작성한다. 권역계획의 원활한 조정을 위해 (가칭)‘권역 계획조정위원회’를 구성할 수 있다.

- 3단계 : 관계부처 협의

시·도지사는 권역계획 최종안에 대하여 문화관광부를 경유하여 환경부 등 관계부처와 협의한다.

- 4단계 : 확정 및 공고

시·도지사는 관계부처와의 협의결과를 반영하여 권역계획을 확정하고 공고한다.



[그림 4-1] 권역계획의 수립 절차

제3절 권역별 관광개발계획의 수립체계

1. 계획시안 작성

- 권역계획의 시안 작성은 다음과 같은 과정을 통하여 객관성, 전문성, 연계성, 실천성 등을 갖도록 한다.
 - 관련 계획의 수립 경험이 풍부하며 우수한 인력을 갖춘 전문 연구기관 및 용역기관에서 권역계획을 수립할 수 있도록 적정 기관을 선정한다.
 - 공청회, 지역주민 의견조사 등을 통하여 지역주민의 의사를 충분히 청취하고 이를 계획에 적극 반영한다.
 - 관광, 지역개발, 환경 등 전문 분야별로 전문적인 의견을 청취, 계획에 반영하며 이를 위하여 필요시 별도의 자문위원회를 설치·운영할 수 있다.
 - 시·도 유관 부서와 시·군 공무원의 긴밀한 협의체제를 유지하며 이를 위하여 필요시 시·도 산하에 (가칭)‘권역계획기획단’을 비상설로 설치·운영할 수 있다.
 - 인접 시·도간의 유기적인 연계 개발을 위하여 필요시 별도의 협의체를 구성하거나 공동으로 계획을 수립할 수 있다.
 - 상위계획인 기본계획과의 연계성을 유지하기 위하여 기본계획의 수립주체인 문화관광부 및 기본계획 수립 연구기관과 협의체제를 유지하여야 한다.

2. 계획시안 조정

가. 조정 주체

- 문화관광부는 시·도지사가 작성한 권역계획 시안을 조정한다.
- 문화관광부는 권역계획의 계획체계 및 계획내용의 합리적이고 원활한 조정을 위하여 (가칭)‘권역계획조정위원회’를 구성할 수 있다.
- ‘권역계획조정위원회’의 기능
 - 권역계획 수립에 필요한 각종 지침 및 방향 정립

- 권역계획의 계획체계 심사
 - 권역계획의 계획내용 심사
 - 권역계획에 대한 정부와 시·도간 합의·조정 유도
 - 기타 권역계획의 수립과 관련된 사항
- ‘권역계획조정위원회’의 구성·운영 등에 관한 세부사항은 문화관광부 장관이 정한다.

나. 조정 절차

- 권역계획의 조정은 ① 권역계획 시안 접수, ② 계획체계 및 내용 심사, ③ 권역계획 조정회의 개최, ④ 권역계획협의회 개최, ⑤ 최종안 작성의 5단계 과정을 거친다.
- 각 단계별 주요 추진사항은 다음과 같다.
 - 1단계 : 권역계획 시안 접수

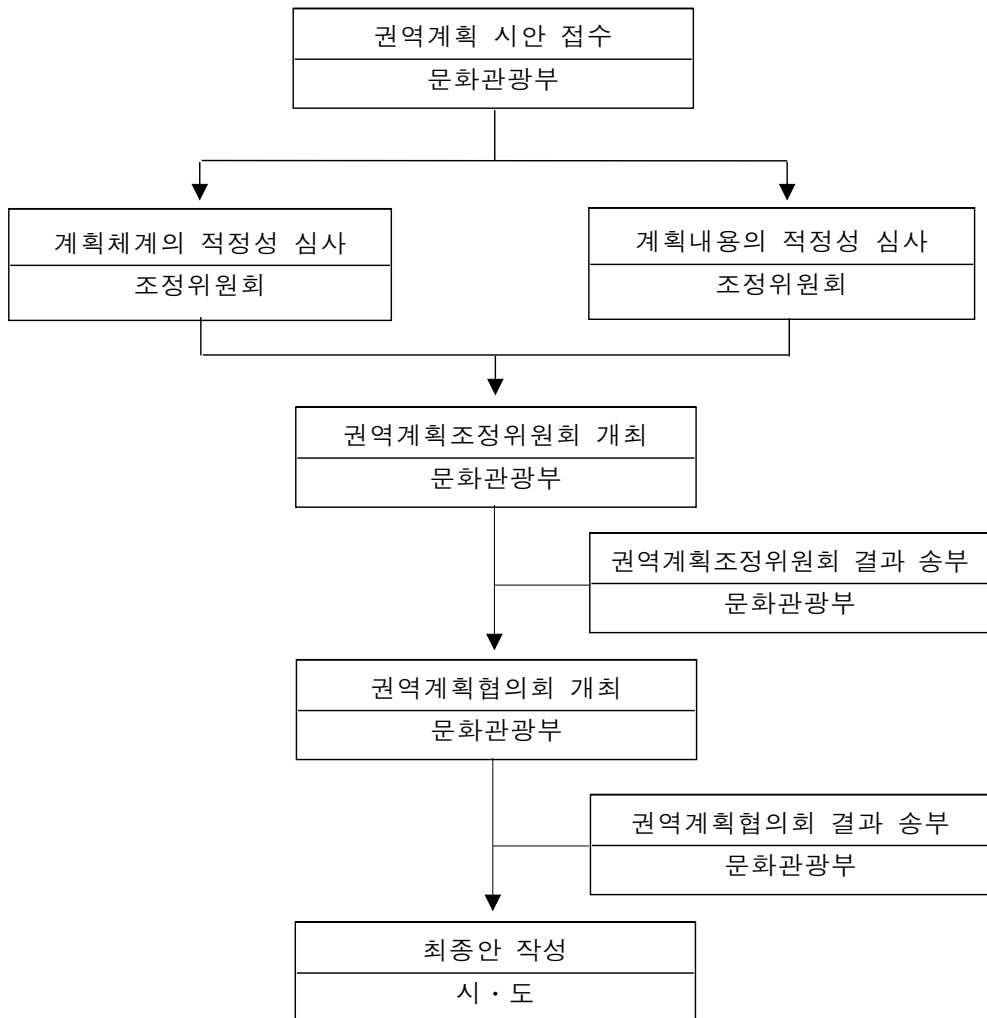
문화관광부는 시·도에서 작성한 권역계획 시안을 접수하여 ‘권역계획조정위원회’에 상정하여 심사가 이루어지도록 한다.
 - 2단계 : 계획체계 및 내용 심사

‘권역계획조정위원회’는 먼저 권역계획 시안의 계획체계를 심사하고, 그 결과를 참고하여 권역계획의 계획내용을 심사한다.
 - 3단계 : 권역계획조정위원회 개최

문화관광부는 권역계획조정회의를 개최하고, 권역계획 시안의 계획체계 심사결과와 계획내용 심사결과를 취합하여 시·도에 통보한다.
 - 4단계 : 권역계획협의회 개최

시·도는 문화관광부의 심사결과에 대하여 ‘수용/부분수용/수용불가’ 등으로 구분하여 조치 결과를 문화관광부에 회신한다. 문화관광부는 시·도 조치결과 중 부분수용 및 수용불가 사항에 대하여 시·도와 문화관광부간의 협의를 위한 권역계획협의회를 개최한다. 권역계획협의회에는 권역계획조정위원회 위원과 시·도 관계관, 계획수립기관이 참여할 수 있다.
 - 5단계 : 최종안 작성

문화관광부는 시·도와의 계획협의회 결과를 시·도에 송부하고, 시·도는 그 결과를 반영하여 최종안을 작성한다.



[그림 4-2] 권역계획의 조정 절차

다. 조정 기준

○ 계획체계 조정 기준

- 계획체계의 조정은 권역계획간 체계의 일관성을 확보하기 위하여 실시한다.
- ① 계획명칭, ② 계획목차, ③ 계획기간, ④ 관광여건 및 동향 분석, ⑤ 관광수급 분석, ⑥ 관광개발기본구상, ⑦ 전략별 관광개발계획, ⑧ 관광(단)지별 개발방향, ⑨ 계획의 효율적 추진 등의 포함 여부를 기준으로 계획체계를 심사하여 조정한다.

〈표 4-1〉 권역계획 체계의 검토 항목

조 정 기 준	주 요 사 항
1. 계획 명칭	- ○ ○ 권 관광개발계획
2. 계획 목차	- 계획의 포함 내용 및 순서
3. 계획 기간	- 2002~2006년 · 기준년도 2000년 · 목표년도 2006년
4. 관광여건 및 동향 분석	- 지역의 주요 관광여건 및 동향의 분석 - 상·하위계획 및 관련계획 검토 및 반영 - 제2차 권역계획의 평가·반영
5. 관광수급 분석	- 권역 관광수요 예측 결과 제시(2002, 2006년) - 수요예측 방법론 제시 - 수급분석에 따른 관광(단)지 공급 면적 결정
6. 관광개발 기본구상	- 계획목표의 설정 - 발전지표의 설정 - 지역공간구조의 설정
7. 전략별 관광개발계획	- 법정 계획내용의 포함 - 지역 실정을 고려한 전략의 설정
8. 관광(단)지별 개발방향	- 대상지 입지 선정 과정 제시 - 기존/신규 계획 관광(단)지 구분의 적정성 - 관광(단)지 개발방향의 포함 내용
9. 계획의 효율적 추진	- 연차별 투자계획 작성 - 투자가능재원의 분석 및 반영 - 민자유치 대책의 수립

○ 계획내용 조정 기준

- 계획내용 조정은 기본계획과의 연계성을 유지하며 지역 특성을 반영한 권역계획 수립을 유도하기 위해 실시한다.
- 권역계획의 주요 내용별로 포괄적인 조정기준을 적용하여 심사하도록 하되, 조정 기준별 주요 사항에 대해서는 조정위원회 위원의 전문적 판단에 의해 검증하도록 한다.

- 권역계획의 내용은 ① 관광여건 및 동향분석 적정성, ② 관광수급분석의 적정성, ③ 계획목표 및 전략의 적정성, ④ 전략과제의 적정성, ⑤ 관광(단)지 개발방향의 적정성, ⑥ 투자계획의 현실성 등을 기준으로 계획내용을 심사하여 조정한다

〈표 4-2〉 권역계획 내용의 검토 항목

조 정 기 준	주 요 사 항
1. 관광여건 및 동향분석의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 분석 결과의 계획과정상 연계성 - 2차 권역계획의 검토·평가 타당성 - 종합분석(SWOT)의 적정성
2. 수급분석의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 기본계획과의 수요 차이 정도 - 관광수요 설정 방법의 적정성 - 수급분석 과정의 적정성 - 수급분석과 관광개발 면적 결정과의 연계성
3. 계획목표 및 전략의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 계획비전 및 목표의 명확성 - 기본계획의 권역별 개발방향과 권역계획의 목표 간 부합성 - 발전지표 설정의 적정성 - 권역계획 목표와 전략구성간의 적합성 - 공간체계 구상의 타당성
4. 전략과제의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 특화전략의 타당성 - 전략별 관광개발계획 수립내용의 타당성
5. 관광(단)지 개발방향의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 관광(단)지 입지결정 기준의 적정성 - 관광(단)지 개발방향의 적정성 및 차별성
6. 투자계획의 현실성	<ul style="list-style-type: none"> - 투자재원 분담 및 조달계획의 적정성 - 사업기간 설정의 적정성

3. 관계부처 협의

- 시·도는 문화관광부의 조정결과를 반영하여 계획 최종안을 작성하고, 문화관광부에 제출하여 관계부처의 장과 협의한다.
- 관계부처는 권역계획 최종안과 관련된 업무를 담당하고 있는 부처를 의미한다.

- 제2차 관광개발기본계획의 경우 재정경제부, 통일부, 행정자치부, 교육인적자원부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부, 기획예산처, 산림청, 철도청, 문화재청 등 16개 중앙 행정기관과 협의한 바 있다.
- 관계부처 협의시 사전환경성 검토를 위한 서류를 별도로 작성하여 환경부에 제출하여야 한다.
 - 권역계획 수립시 사전환경성 검토를 위한 대상 구비서류는 다음과 같다.
 - ① 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료
 - ② 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황
 - ③ 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책
 - ④ 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도
- 시·도는 관계부처의 의견을 검토하여 반영하며, 반영 조치계획을 문화관광부를 경유하여 관계부처에 회신한다. 이외의 추가적인 협의가 필요한 사항에 대하여는 관계부처와 재협의하여 협의를 완료한다.

4. 확정·공고

- 시·도지사는 관계부처 장과의 협의결과를 반영하여 최종 계획서를 작성한 후 문화관광부에 제출하여 확정한다.
- 확정된 권역계획은 시·도지사가 그 요지를 공고토록 한다.

제5장 권역별 관광개발계획의 수립지침

제1절 권역별 관광개발계획의 수립 원칙

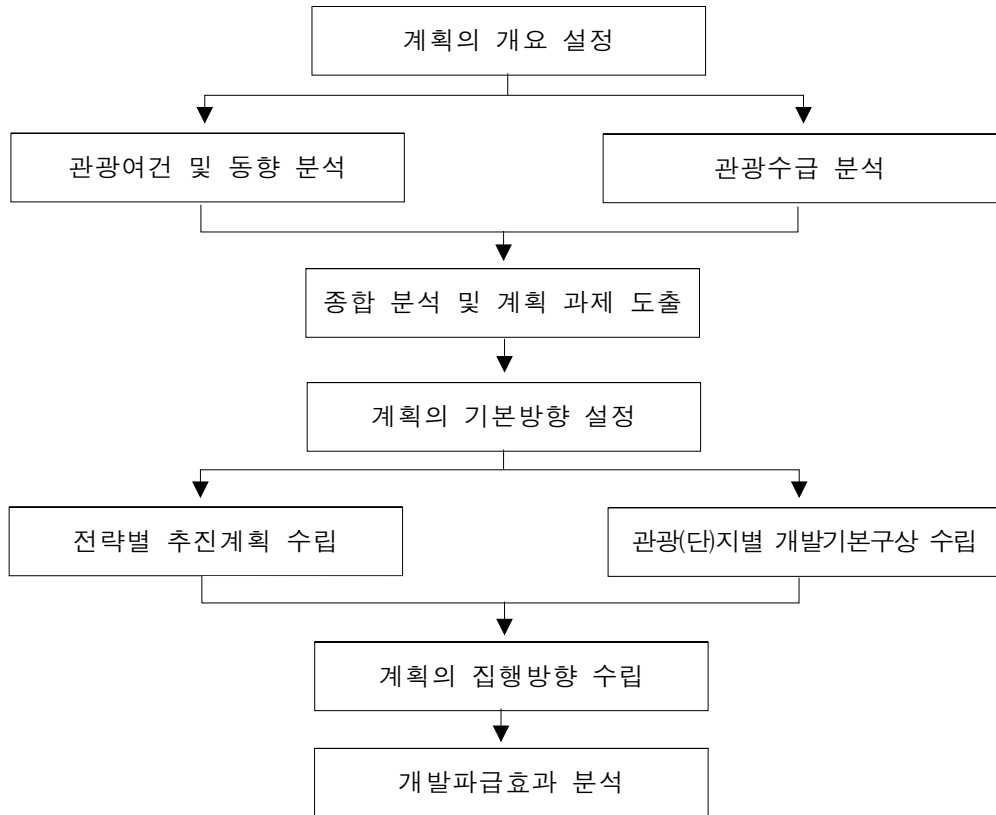
- 상·하위계획과의 연계성과 방향성을 명확하게 설정해야 한다.
 - 권역계획은 기본계획에서 제시한 계획내용을 지역 실정에 맞게 수립·구체화시키고, 관광(단)지 조성계획에 대한 합리적인 방향을 제시할 수 있어야 한다. 이를 위하여 기본계획에서 제시한 각종 지표와 개발방향을 권역계획에서 검토·반영하고, 관광여건 및 동향 분석, 관광수급 분석 등 제반 분석 결과를 토대로 적정 관광(단)지의 입지 및 규모, 개발방향을 수립하여야 한다.
- 계획과정과 기법에 체계성과 객관성을 갖추어야 한다.
 - 계획 수립시 각종 분석 및 예측과정이 체계적이고 객관적이어야 하며, 계획 전체의 흐름이 일관성을 갖도록 해야 한다. 이를 위하여 계획 수립시 이전 계획에 대한 객관적인 반성과 현실적인 수요 예측치를 제시하여야 하며 이를 반영한 개발 규모의 결정이 이루어져야 한다.
- 타 권역과의 차별화로 권역의 발전 잠재력을 극대화해야 한다.
 - 관광개발은 지역적 특성을 기반으로 하여 타 지역과의 차별화된 전략을 통해서만이 경쟁력을 확보할 수 있다. 따라서 권역계획 수립시 권역의 관광개발 여건 및 동향에 대한 철저한 분석에 근거하고, 권역의 고유한 특성을 최대한 살린 특화 전략과 관광지 개발방향을 제시해야 한다.
- 계획 사업의 실천성을 중시해야 한다.
 - 계획은 집행을 전제로 한 활동이기 때문에 계획의 실천성은 계획 수립의 중요한 기준이 된다. 권역계획은 시·도의 사업추진 여건과 가용 재원에 대한 역량에서 기초하여 실천 가능한 개발사업과 구체적 집행방안을 제시하여야 한다.
- 환경 보전을 중시하고 환경과 조화를 이루어야 한다.
 - 권역계획에서는 환경을 중시하는 시대적 흐름에 부응하고 보전적 관광개발을 촉진할 수 있도록 환경친화적 관광개발 방안을 제시하여야 한다. 이를 위하여 사전 환경성 검토 기준을 기초로 하여 개발 입지 선정과 개발 대상사업의 추진이 신중하게 결정되어야 한다.

제2절 권역별 관광개발계획의 주요 내용

- 법정 계획내용을 일반적인 계획내용에 따라 분류하면 <표 5-1> 과 같고, 수립절차는 [그림 5-1]과 같이 예시할 수 있다.
 - 관광여건 및 동향 분석, 관광수급분석을 통하여 계획과제를 도출한다.
 - 계획과제에 따른 계획의 비전과 목표, 전략을 설정하고, 이를 권역내에 적절하게 배분하는 공간체계 등을 구상한다.
 - 개발전략을 구체화하여 계획기간내 추진할 수 있는 사업의 형태로 전환하며, 전략에는 법정 계획 내용 중 ‘관광자원의 보호·개발·이용·관리에 관한 사항’, ‘관광지 연계에 관한 사항’, ‘환경보전에 관한 사항’ 등을 포함한다.
 - 계획의 기본방향에서 설정된 공간체계 구상에 근거하여 지역별로 공급해야 할 관광(단)지의 조성·정비·보완 등의 방향을 수립한다.
 - 전략별 추진계획 및 관광(단)지 개발을 위하여 요구되는 자원, 조직, 제도 등의 집행방향을 수립한다.
 - 개발로 인하여 당해 권역에 미치는 경제적, 사회·문화적 파급효과를 분석한다.

<표 5-1> 권역계획의 주요 내용(예시)

법정 계획 내용 (관광진흥법 제47조 2항)	주요 계획 내용 (예시)
<ul style="list-style-type: none"> - 권역의 관광여건 및 동향에 관한 사항 - 권역의 관광수요 및 공급에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 관광여건 및 동향 분석 - 관광수급 분석 - 종합분석 및 계획과제
<ul style="list-style-type: none"> - 관광자원의 보호·개발·이용·관리에 관한 사항 - 관광지 연계에 관한 사항 - 환경보전에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 계획의 기본방향 - 전략별 추진계획
<ul style="list-style-type: none"> - 관광(단)지의 조성·정비·보완에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 관광(단)지별 개발기본구상
<ul style="list-style-type: none"> - 관광사업의 추진에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 계획의 집행방향
<ul style="list-style-type: none"> - 기타 그 권역의 관광자원의 개발과 관리를 위하여 필요한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 개발파급효과 분석 등



[그림 5-1] 권역계획의 작성 절차

- 제3차 권역계획의 주요 수립 내용은 제2차 권역계획의 내용과는 전체적인 구성체계가 유사하나 다음과 같은 차이점이 있다.
 - 제2차 권역계획에서 제2장의 ‘개발여건 분석’은 관광진흥법상 포함내용의 명칭인 ‘관광여건 및 동향 분석’으로 명칭을 변경하였으며 이의 하위 항목에 기존 2차 권역계획에 검토되었던 관련 계획 및 법규와 더불어 재원, 조직 등이 포함된 ‘집행체계 분석’을 신설하였다.
 - 제2차 권역계획의 제2장 ‘관광시장 전망’은 관광진흥법상 포함내용의 명칭인 제3장 ‘관광수급 분석’에 포함하였다.
 - 현황분석의 체계적인 종합과 계획과제의 도출을 위하여 ‘종합분석 및 계획과제’를 새로운 장으로 분리·신설하였다.
 - 제2차 권역계획에서 제5장, 제6장, 제7장의 명칭은 제2차 기본계획과의 연계성을

고려하여 명칭을 ‘계획의 기본방향’, ‘전략별 추진계획’, ‘계획의 집행방향’으로 변경하였다.

- 제7장 ‘전략별 추진계획’에서는 지역 관광개발의 여건을 감안한 계획을 수립하도록 하기 위하여 ‘관광자원의 보호·개발·이용·관리 등에 관한 사항’이 포함되도록 하였다.
- 주요 계획 내용은 도(道)를 우선적 기준으로 작성한 것이므로 특별시나 광역시의 경우 여건에 따라 계획 내용의 일부를 조정할 수 있다.
- ‘관광(단)지별 개발기본구상’이 없는 경우, ‘관광특구 진흥계획’ 등 관련 계획으로 대체 가능하며 이 경우 ‘관광수급 분석’은 관광(단)지에 대한 수급분석이 아닌 시설 차원의 수급분석이 요구되며, ‘공간체계 구상’ 역시 내용을 달리할 수 있다.

〈표 5-2〉 제2·3차 권역계획간 목차 비교

2차 권역계획	3차 권역계획(예시)
1. 계획의 개요	1. 계획의 개요
가. 계획의 배경 및 목적	가. 계획의 배경 및 목적
나. 계획의 범위	나. 계획의 범위 및 수립방법
다. 계획의 수행방법 및 과정	
2. 개발여건 분석	2. 관광여건 및 동향 분석
가. 권역의 범위 및 특성	가. 지역현황 분석
나. 지역환경	나. 관광현황 분석
다. 관광환경	다. 집행체계 분석
라. 관광성향 분석	
마. 관련계획 및 법규 검토	
3. 관광시장 전망	3. 관광수급 분석
가. 관광시장 여건 전망	가. 관광시장 동향
나. 관광수요 전망	나. 관광수요 예측
다. 관광공급 전망	다. 관광수급 분석
라. 관광수급 분석	
	4. 종합분석 및 계획과제
	가. 종합 분석
	나. 계획 과제

〈표 계속〉

2차 권역계획	3차 권역계획(예시)
4. 권역개발 기본구상	5. 계획의 기본방향
가. 개발목표 및 전략	가. 계획 비전 및 목표
나. 개발대상지 선정	나. 개발전략
다. 개발기본구상	다. 공간체계 구상
5. 부문별 기본계획	6. 전략별 추진계획
가. 지역별개발계획	가. 관광자원의 보호·개발·이용·관리 등에 관한 사항
나. 관광교통체계개선	나. 관광지 연계에 관한 사항
다. 관광마케팅계획	다. 환경보전에 관한 사항
라. 관광안내소 및 안내표지판 개선계획	
마. 환경보전계획	
바. 관광지 관리운영계획	
6. 사업추진계획	7. 관광(단)지별 개발기본구상
가. 기본방향 및 전략	가. 기존 관광(단)지 평가 및 정비·보완계획
나. 투자재원 조달계획	나. 신규 관광(단)지 입지 선정 및 개발방향
다. 관련제도 개선계획	
라. 추진조직 개선계획	
7. 관광(단)지별 개발계획	8. 계획의 집행방향
가. 총괄	가. 투자 및 재원 조달
나. 기존 관광(단)지 정비·보완계획	나. 관련 조직 개선
다. 신규 관광(단)지 개발계획	다. 관련 법·제도 개선
8. 개발효과 분석	9. 개발파급효과 분석
가. 관광수입 추정	가. 경제적 파급효과
나. 지역 총생산 파급효과	나. 사회·문화적 파급효과
다. 고용파급효과	
라. 지방세입 증대 효과	

제3절 내용별 수립지침

1. 일반 지침

제3차 권역계획은 제2차 기본계획에서 제시한 기본방향에 기초하여 지역 차원에서 구체적으로 무엇을 할 것인가 라는 관점에서 수립하여야 한다.

- 본 계획의 법정 명칭은 ‘권역별관광개발계획’으로서 시·도 권역별 명칭은 이에 준하여 ‘××권 관광개발계획’이라 한다.
 - 예: 서울권 관광개발계획, 경기권 관광개발계획, 충북권 관광개발계획 등
- 권역계획의 방향은 시·도 관광개발의 중단기적인 종합지침이 될 수 있도록 상위 계획과 하위계획 간의 연계성을 고려하여 작성한다.
 - 시·도의 자율성과 창의성을 극대화하여 지역발전을 유도하는 지침으로서의 역할을 할 수 있도록 작성한다.
 - 상위계획인 제2차 기본계획에서 제시한 계획내용이 권역계획에서 충분히 세부화될 수 있도록 수립·발전시킨다.
 - 정부의 관광개발계획(7대문화관광권진흥방안, 남해안관광벨트개발계획, 경북북부유교문화권관광개발계획 등)과 도차원의 개발계획(도건설종합계획 등)을 계획내용에 포함하여 전국 관광개발과의 통합성과 일관성이 유지될 수 있도록 한다
 - 기존 관광(단)지의 정비 방향과 신규 관광(단)지의 입지 및 개발방향을 제시함으로써 관광(단) 지정 및 조성에 대한 지침을 제시한다.
- 권역계획의 내용은 시·도의 재량에 속하는 사업을 중심으로 계획 기간 내 실제 실현 가능한 사업을 전제로 하여 작성한다.
 - 계획 사업의 설정은 시·도가 추진주체인 사업을 중심으로 작성하되, ‘남해안관광벨트개발계획’ 등 대규모 개발사업에서 시·도의 실질적 추진 역할을 명시한다.
 - 계획기간 내 달성 가능한 지역 관광개발지표를 설정하며 이를 실현하기 위한 전략 및 사업을 제시한다.
 - 계획 사업에 대한 투자계획은 기존 정부확정계획(7대문화관광권진흥방안, 남해

안관광벨트개발계획, 경북북부유교문화권관광개발계획 등)과 관광분야 예산(국고, 지방비, 기금)의 증가 추세를 감안하여 현실적인 규모로 설정한다.

- 권역계획의 수립과정은 객관성을 유지하여야 하며, 공신력 있는 기초자료의 수집과 합리적인 분석 과정을 거쳐야 한다.
 - 기초자료는 공신력있는 기관의 최근 자료를 최대한 활용하고, 필요시 별도의 실태조사 등을 통하여 보완한다.
 - 개발 여건 및 동향 분석, 관광수급 분석 등의 과정을 종합 분석하여 계획 기본방향 설정의 근거가 될 수 있도록 한다.
 - 주요 계획방향 설정시 다양한 이해관계자의 의견을 청취·반영하며, 가급적 대안의 검토와 평가과정을 거쳐 객관성에 바탕을 두고 결정한다.

2. 항목별 지침

아래에 제시한 권역계획의 주요 포함 항목과 포함 내용 및 고려사항은 최소한의 사항을 제시하였으므로 시·도의 재량에 따라 별도의 항목을 추가할 수 있으며 계획 내용은 지역의 특성과 실정을 고려하여 융통성 있게 조정할 수 있다.

가. 계획의 개요

계획의 개요에는 권역 내외의 여건 및 동향 변화에 따른 계획 수립의 배경과 목적을 제시하며, 관광진흥법상의 관련 사항을 토대로 계획 수립의 범위를 설정하고, 이를 효율적으로 추진할 수 있는 과정 및 방법을 제시한다.

1) 계획의 배경 및 목적

- 권역계획 수립의 배경 및 목적은 기본계획의 정책 및 사업을 지역적 차원에서 구체화하며, 권역의 특성에 부합하는 관광개발의 방향 및 특화 사업을 제시하는데 있다. 이러한 점을 감안하여 권역계획의 배경과 목적을 명확히 한다.

2) 계획의 범위 및 수립방법

- 권역계획의 범위는 시간적 범위, 공간적 범위, 내용적 범위로 구분할 수 있다.
 - 권역계획의 시간적 범위는 2002년에서 2006년까지 5개년간을 계획기간으로 함
 - 권역계획의 공간적 범위는 2000년 현재의 해당 광역시·도의 행정구역을 기준으로 함
 - 권역계획의 내용적 범위는 관광진흥법 제47조의 사항을 포함하고 각 시·도의 특성에 따라 추가하여 작성하도록 함
- 권역계획의 수립방법은 계획 목적을 달성할 수 있도록 효율적인 수립체계를 갖도록 하되, 전체 수행과정에 대한 개략적인 계획 과정도를 작성하고, 수행과정상의 주요 사항을 추진하기 위한 방법을 간략히 설명한다.

나. 관광여건 및 동향 분석

권역의 관광개발 관련 현황과 추세 및 향후 전망에 대해 분석하여 해당 권역에 미치는 주요 영향요인과 시사점을 도출한다. 특히 각 분석항목들은 권역내 행정단위별로 분석하되, ① 전국 대비 및 권역내 지역간 비교·분석, ② 연도별 증감추이를 분석토록 한다.

1) 지역현황 분석

- 권역의 입지여건(권역의 위치, 면적, 접근체계 등), 자연현황(지형 및 지세, 기후, 수계, 산림, 갯벌, 해역 등), 환경현황(환경보전 관련 용도지역의 분포 현황 등), 인문현황(인구규모, 인구증감, 인구구조 등), 지역경제(지역총생산, 고용지표, 산업구조 등), 공간구조(정주체계, 토지이용, 교통망체계 등) 등 현황을 분석하여 개발의 강·약점과 제약·기회요인을 파악한다.
 - 분석은 가급적 시·군 단위로 집계하여 시·도 현황을 파악하되, 필요시 전국과의 비교 및 추세를 검토한다.
 - 환경현황조사에는 다음과 같은 사전환경성 검토에 요구되는 항목을 포함한다.
 - 자연환경보전 관련지역(생태계보전지역, 조수보호구역, 습지보전지역, 자연공원, 수변구역, 특정도서지역 등) 지정현황

- 환경기준(대기·하천 및 해역 수질 기준 등) 및 녹지자연도
- 상수원보호구역, 취수장, 천연기념물, 철새도래지, 문화재 등 주요 보호대상 지역 및 시설물
- 환경현황조사 항목 중 일부는 내용상 타 현황에 포함할 수 있다.
- 하천(수계), 호소, 산림, 갯벌, 해역 등 자연환경현황은 ‘자연현황’ 부문에 포함할 수 있다.
- 수도권정비계획법, 국토이용관리법, 도시계획법 등에 의한 용도별, 지목별 토지이용 현황은 ‘공간체계 구상’ 부문에 포함할 수 있다.

2) 관광현황 분석

- 권역의 관광개발 및 관광자원의 여건과 동향을 파악하여 권역 관광개발의 강·약점과 제약·기회요인을 파악한다.
- 분석은 가급적 시·군 단위로 집계하여 시·도 현황을 파악하되, 필요시 전국과의 비교 및 추세를 검토한다.
- 관광개발은 관광개발 전담부처인 문화관광부에서 제도적으로 개발·관리하는 형태로서 관광지구(관광지, 관광단지, 관광특구 등), 관광시설(관광숙박시설, 컨벤션시설, 관광휴양시설, 카지노시설, 안내편의시설 등), 관광상품(문화관광축제, 관광기념품 등) 등을 포함한다.
- 관광자원은 문화관광부 이외의 부처에서 개발·관리하여 관광객의 이용에 활용되는 형태로서 자연자원(국립공원, 자연휴양림 등), 인문자원(문화재 등) 등을 포함한다.

3) 집행체계 분석

- 관광개발과 관련된 계획, 제도, 재원, 조직 등을 검토하여, 현실성 있는 계획의 집행방향 정립의 기초자료로 활용한다.
- 관련 계획은 제2차 권역계획, 제2차 기본계획, 7대문화관광권진흥방안, 남해안관광벨트개발계획, 경북북부유교문화권관광개발계획 등 관광 계획과 국토종합계획, 도종합개발계획, 시·군계획 등 국토 및 지역계획을 체계적으로 정리하고 분석한다. 특히 제2차 권역계획은 계획의 집행실적을 평가하여 계획의 성과와 반성

을 모색한다.

- 관련 제도는 지역 관광개발에 영향을 미치는 각종 상위 법규(국토이용관리법 등), 관광 법규(관광진흥법 등), 개발 법규(체육시설의설치·이용에관한법률 등), 개발규제 법규(수도권정비계획법 등), 세제관련 법규(지방세법 등), 토지관련 법규(공공용지의취득및손실보상에관한특례법 등), 개발촉진 및 특정지역 법규(사회간접자본시설에대한민간투자법 등) 등을 분석하여 관광개발의 절차와 수법, 기회·제약점을 파악한다.
- 관련 재원은 관광개발에 투자되어온 국고, 지방비, 각종 기금, 민자 등 각종 재원에 대한 유형, 규모 및 추세를 분석하여 현실성 있는 투자계획 수립의 기초로 활용한다.
- 관련 조직은 광역 및 기초자치단체, 관광협회, 관광공사 등 관광개발과 관련된 지역의 상설, 비상설 조직 현황 및 역할을 검토하여 사업추진 주체 설정의 기초로 활용한다.

다. 관광수급 분석

권역 내 요구되는 관광개발의 유형과 적정 규모를 파악하기 위하여 권역의 관광 수요와 관광공급을 산정하여 이를 상호 비교·분석한다.

1) 관광시장 동향

- 전국 및 권역내 국민 국내·외래 관광객 수와 행태(당일/숙박, 참가유형 등)의 여건과 동향을 분석하고, 국내외 및 지역 관광에 미치는 주요 영향 요인이 향후 어떠한 방향으로 변화될 것인지를 전망한다.
- 관광객 수 및 행태에 관한 기존 자료의 활용이 제한적일 경우 새로운 조사를 통하여 보완할 수 있다.

2) 관광수요 예측

- 관광수요는 다양한 예측모형을 통하여 적정 수요를 산정하되, 수요예측 결과가 과산정되지 않도록 제2차 기본계획 등 기존 계획의 수요예측 결과와 비교 분석을 통

하여 객관적이고 현실적인 수요를 제시하여야 하며 예측과정은 산정 근거를 명시하여 객관성을 유지해야 한다.

- 제2차 기본계획에서 제시한 시·도별 관광수요 추계치는 각 시·도의 특성에 따라 상하한 10% 범위내에서 조정할 수 있다.
- 예측 대상은 국민국내관광총량 및 외래관광총량 수요를 기본으로 하되, 지역 여건에 따라 관광(단)지 수요와 관광시설(관광숙박시설, 컨벤션시설 등)에 대한 수요 예측을 별도로 시행할 수 있다.
- 관광총량은 관광객 수에 체재일수를 곱한 수치를 의미한다.
- 관광수요 예측 기간은 계획기간인 조사기준 시점인 2000년 수요와 계획기간인 2002년부터 2006년 수요를 연차별로 표시한다.
- 연차별 전년대비 증가율을 제시한다.

3) 관광수급 분석

- 제2차 권역계획에서는 권역의 모든 관광자원에 대해 총량 관광수급 분석을 하였으나 제3차 권역계획에서는 발전지표 설정을 위하여 관광진흥법상의 주요 관광개발수단인 관광(단)지와 관광시설 등을 수급 분석의 기본대상으로 한다.
- 관광(단)지 수급 분석이란 권역내 관광(단)지 수요와 관광(단)지 공급면적을 상호 비교·분석하는 것을 의미하며, 관광시설 수급 분석이란 권역내 관광숙박시설, 국제회의시설 등 관광시설의 수요와 동시설의 공급면적을 상호 비교·분석하는 것을 의미한다.
- 관광특구에 대한 수급분석은 관광특구의 특성상 기개발지역에 관광진흥을 목적으로 지정한 지역으로서, 외래관광객의 수에 따라 지정 면적의 증감이 결정되지 않으므로 수급분석의 범위에서 제외한다.
- 자연공원 등 관광자원에 대한 수급분석은 권역의 여건에 따라 선별적으로 분석의 범위에 포함할 수 있다.
- 수급분석시 이용가능면적, 시설 원단위 등 적용 단위는 제2차 기본계획에서 제시한 단위를 가급적 적용하되, 이외의 단위를 적용하는 경우 적용사유를 밝힌다.
- 수급분석 결과에 따라 적정 부족분을 산정하고, 이의 수급대책을 제시한다.

☞ 관광(단)지 수급분석 방법(예시)

① 목표공급 수요 산정

- 계획 목표년도의 권역내 관광수요(국민국내관광총량과 외래관광총량)를 추정한다.
- 계획 기준년도의 권역내 관광(단)지의 관광수요 점유율을 계산한다.
 - 기준년도의 관광(단)지 방문 수요를 계산한다. 방문수요가 집계되지 않은 관광(단)지는 지역내 규모와 성격이 유사한 관광지의 수요를 준용한다.
 - 기준년도 총 관광수요 중 관광(단)지 수요의 점유율을 계산한다.
- 계획 목표년도에 관광(단)지에서 수용할 수요를 계산한다.
 - 계획 목표년도의 총 관광수요에 관광(단)지 수요 점유율을 곱한다.
 - 관광(단)지 수요 점유율은 계획 기준년도의 점유율을 사용하거나 상하한 10% 범위내에서 조정할 수 있다.
- 관광(단)지 수용 수요에 최대일률, 회전율, 서비스율을 곱하여 목표공급 수요를 산정한다.

② 공급가능 면적 산정

- 계획 기준년도의 지정 관광(단)지 면적을 합산하여 공급가능 면적을 산정한다.

③ 수급비교

- 목표공급 수요에 원단위와 이용기능면적율을 적용하여 목표공급 면적을 계산한다.
- 목표공급 면적에서 공급가능 면적을 감하여 부족 공급분을 산정한다.

☞ 관광숙박시설 수급분석 방법(예시)

① 목표객실 수요 산정

- 계획 목표년도의 국민국내 숙박관광총량과 외래 숙박관광총량을 추정한다.
- 국민국내 및 외래 숙박관광총량에 숙박시설분담율, 최대일률, 서비스율을 곱하여 목표 공급수요를 산정한다.
- 국민국내 숙박관광 공급수요와 외래 숙박관광 공급수요를 합산한다.
- 숙박관광 공급수요를 소요 객실면적으로 전환한다.

② 공급가능 객실 산정

- 계획 기준년도의 관광호텔 및 휴양콘도미니엄의 객실수를 합산한다.

③ 수급비교

- 목표객실 수요에서 공급가능 객실을 감하여 부족 공급분을 산정한다.

☞ 기타 관광시설 수급분석 방법

- 전문 국제회의시설에 대한 수급은 국제회의 수요가 공급지향적이라는 점을 감안, 목표수요를 설정하여 공급면적을 산정한다.
- 이외의 각종 관광객이용시설에 대한 수급분석은 권역의 여건에 따라 선별적으로 실시할 수 있으며, 분석 체계는 기본적으로 관광(단)지의 경우를 준용하되, 수요예측방법과 원단위 등은 달리 적용할 수 있다.

라. 종합분석 및 계획과제

관광여건 및 동향 분석과 관광수급 분석을 종합(SWOT분석)하여, 기회요인 및 강점을 강화하고, 위협요인 및 약점을 극복할 수 있는 계획과제를 도출한다.

1) 종합분석

- 관광여건 및 동향 분석 그리고 관광수급에 대한 분석과 검토를 토대로 하여 지역이 갖는 강점과 약점, 외부적 환경에 의한 기회요인과 위협요인을 종합적으로 분석(SWOT분석)한다.

☞ SWOT분석이란 강점(Strengths), 약점(Weakness), 기회(Opportunities), 위협(Threats)의 약자로서 강점은 내부적인 비교우위성 내지는 잠재력을 의미하며, 약점은 내부적인 취약성을 의미. 기회는 외부환경변화에 따른 새로운 발전의 기회요인을 나타내고, 위협은 외부적 환경변화에 의해 초래될 위협요인을 말함

내부환경 요인분석	강점 (Strengths)	약점 (Weakness)
외부환경 요인분석	기회요인 (Opportunities)	위협요인 (Threats)

2) 계획과제

- SWOT에 의한 종합분석 결과를 토대로 하여 지역이 갖는 강점을 살리면서 외부적 기회요인을 적극 활용하며, 지역이 갖는 약점을 보완하면서 위협요인을 극복할 수 있는 계획과제를 도출한다.

마. 계획의 기본방향

계획기간에 권역계획을 통해 실현코자 하는 비전과 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 전략을 도출하며, 공간체계를 구상한다.

1) 계획 비전 및 목표

- 권역별 SWOT분석 및 계획과제를 토대로 하고 제2차 기본계획에서 제시된 권역별 개발방향을 고려하여 개념적 발전상인 권역계획의 비전을 설정한다.
- 권역의 계획비전에 따라 실현하고자 하는 권역계획의 목표를 명확히 설정한다.
- 개념적인 권역계획의 목표를 계량화한 발전지표를 제시한다.
 - 발전지표는 관광객 지표, 관광개발 지표, 관광시설 지표로 구분하여 제시한다.
 - ① 관광객 지표에는 국민국내관광총량 지표(연평균 증가율, 주민 1인당 국민국내 관광총량)와 외래관광총량 지표(연평균 증가율, 주민 1인당 외래관광총량)가 포함된다.
 - ② 관광개발 지표에는 지정 관광(단)지 개소수·면적 지표(관광객 1인당 관광(단)지 면적, 시(도) 면적 대비 관광(단)지 면적 비율)와 관광특구 개소수·면적 지표(외래관광객 1인당 관광특구 면적, 시(도) 면적 대비 관광특구 면적 비율)가 포함된다.
 - ③ 관광시설 지표에는 관광숙박시설 객실수 지표(관광호텔 및 휴양콘도미니엄 객실수, 관광객 1만명당 관광호텔 및 휴양콘도미니엄 객실수)와 컨벤션시설 지표(전문회의시설 수용규모, 전시시설 면적)가 포함된다.
 - 발전지표는 계획수립 기준년도인 2000년과 목표년도인 2006년을 기준으로 한다.
 - 발전지표중 목표년도의 지표는 범위를 설정하여 제시할 수 있으며, 지역 실정에 따라 정성적 지표도 포함할 수 있다.

〈표 5-3〉 발전지표(예시)

구분	지 표	단 위	2000년	2006년
관광객 지 표	· 국민국내관광총량 ¹⁾	천인		
	- 국민국내관광총량 연평균 증가율	%		
	- 주민 1인당 국민국내관광총량 ²⁾	인		
	· 외래관광총량 ³⁾	천인		
관 광 개 발 지 표	- 외래관광총량 연평균 증가율	%		
	- 주민 1인당 외래관광총량 ⁴⁾	인		
	· 지정관광지 개소수 · 면적	개소(km ²)		
	· 지정관광단지 개소수 · 면적	개소(km ²)		
관 광 시 설 지 표	- 관광객 1인당 관광(단)지 면적 ⁵⁾	m ²		
	- 시(도) 면적 대비 관광(단)지 면적 비율 ⁶⁾	%		
	· 관광특구 개소수 · 면적	개소(km ²)		
	- 외래관광객 1인당 관광특구 면적 ⁷⁾	m ²		
관 광 시 설 지 표	- 시(도) 면적 대비 관광특구 면적 비율 ⁸⁾	%		
	· 관광호텔 객실수	실		
	- 관광객 1만명당 관광호텔 객실수 ⁹⁾	실		
	· 휴양콘도미니엄 객실수	실		
관 광 시 설 지 표	- 관광객 1만명당 휴양콘도미니엄 객실수 ¹⁰⁾	실		
	· 전문국제회의시설 수용규모	인		
	· 전시시설 면적	m ²		

주 1) 국민국내관광총량 : 지역을 방문하는 국민관광객 총량(관광객수 × 체재일수)

2) 주민 1인당 국민국내관광총량 : 국민국내관광총량 ÷ 지역 인구수

3) 외래관광총량 : 지역을 방문하는 외국인 관광객 총량(외국인 관광객수 × 체재일수)

4) 주민 1인당 외래관광총량 : 외래관광총량 ÷ 지역 인구수

5) 관광객 1인당 관광(단)지 면적 : 관광(단)지 면적 ÷ 관광총량

6) 시(도) 면적 대비 관광(단)지 면적 비율 : (관광(단)지 면적 ÷ 시(도) 면적) × 100

7) 외래관광객 1인당 관광특구 면적 : 관광특구 면적 ÷ 외래관광총량

8) 시(도) 면적 대비 관광특구 면적 비율 : (관광특구 면적 ÷ 시(도) 면적) × 100

9) 관광객 1만명당 관광호텔 객실수 : (관광호텔 객실수 ÷ 관광총량) × 10,000

10) 관광객 1만명당 휴양콘도미니엄 객실수 : (휴양콘도미니엄 객실수 ÷ 관광총량) × 10,000

2) 개발전략

- 권역의 관광개발 전략은 계획의 비전 및 목표를 달성하기 위한 최적의 정책 수단으로서 세부사업을 포괄할 수 있도록 제시한다.
- 개발전략의 설정은 제2차 기본계획의 전략과의 연계성을 갖도록 하되 지역의 특성을 충분히 표현할 수 있도록 구체화되어야 한다.

3) 공간체계 구상

- 권역을 동질적 지역으로 설정하고, 지역별로 차별적인 기능과 역할을 부여한다.
- 공간체계는 지역-거점(도시) 구분을 기본으로 하며, 각 지역별로 각종 관광개발의 수단을 합리적으로 배분한다. 단 특별시 및 광역시의 거점은 일정 지구로 설정할 수 있다.
- 각 관광개발 수단의 세부적 추진계획은 ‘전략별 추진계획’에서 제시한다.

☞ 관광개발의 수단

① 유형 구분

- 관광개발의 수단은 개발의 규모에 따라 관광지점, 관광지구, 관광지역으로 구분할 수 있음
- 관광지점이란 점적인 단위 관광 매력물 및 시설을 의미하며, 관광지구란 관광 명소 및 관광시설이 집적된 특정 지구를 의미하며, 관광지역은 관광지점 및 관광지구를 유기적으로 연계한 지역을 의미함

② 수단별 개념

구 분		개 념
관광 지점	관광시설	관광객을 위하여 운송·숙박·식음·운동·오락·휴양을 제공하거나 기타 관광에 부수되는 서비스를 제공하는 시설
	관광명소	관광객의 방문동기를 유발시킬 수 있는 관광매력물이나 장소
관광 지구	관광거리	도시지역내 관광객을 위한 관광시설이 설치되거나 관광명소를 보유한 가로
	관광시설지구	도시지역내 관광객을 위한 관광시설을 종합적으로 조성하고자 하는 국제관광거점지구
	관광특구	외래관광객을 위한 관광시설이 종합적으로 설치된 국제관광거점지구
	관광마을	농산어촌 체험을 위해 적합한 관광시설 및 매력물을 갖추고 있거나 조성하고자 하는 마을
	관광지	관광시설 및 매력물을 갖추거나 연계할 수 있는 위치에 기본적인 관광기반시설을 개발하는 관광지구
	관광단지	각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점 지구
관광 지역	관광도시	관광객을 위한 충분한 관광지점과 관광지구 및 관련 프로그램을 갖추고 있는 도시
	관광권/ 관광벨트	관광지점과 관광지구 및 관광도시를 유기적으로 체계화하여 개발하는 방사형 혹은 선형의 광역 관광지역

③ 수단별 특성

- 관광개발은 다양한 방식으로 추진 가능한데, 크게 추진특성, 추진주체, 추진방식 측면에서 유형화가 가능함
 - 추진특성 중 ‘개발’은 특정 공간에 계획을 수립하여 적극적으로 개발하는 것을 의미하며, ‘진흥’은 기존 관광 명소 및 시설이 입지한 장소를 종합적으로 정비·활성화하고, 제한적 개발이 이루어지는 공간을 의미
 - 추진주체 중 ‘고유영역’은 기존 관광개발의 전담 부처인 문화관광부에서 주도적으로 추진하는 것을 의미하며, ‘협력영역’은 문화관광부에서 관련 부처와의 협력을 통해 추진하는 개발을 의미
 - 추진방식 중 ‘법정’은 관광 관련법에 명시된 개발수단이며, ‘계획’은 법 상에 명시되어 있지 않으나 행정 계획에 의거하여 추진되는 사업을 의미함

구 분	개발수단	추진특성		추진주체		추진방식	
		개 발	진 흥	고유영역	협력영역	법 정	계 획
관광지점	관광시설	○		○		○	
	관광명소		○	○			○
관광지구	관광거리		○		○		○
	관광마을		○		○		○
	관광시설지구	○			○		○
	관광특구		○	○		○	
	관광(단)지	○		○		○	
관광지역	관광도시		○	○			○
	관광권/ 관광벨트	○	○	○			○

바. 전략별 추진계획

권역별 비전 및 목표 달성을 위한 전략별 세부 사업을 제시한다. 특히 권역내 관광 자원의 보호·개발·이용·관리에 대한 사항을 권역의 실정에 맞게 제시하되, 법정 계획내용인 관광지 연계에 관한 사항, 환경보전에 관한 사항을 포함토록 한다.

1) 관광자원의 보호·개발·이용·관리 등에 관한 사항

- 관광자원의 보호 : 관광개발 및 관광자원 이용계획 수립시 관광자원의 보호 방안에 관한 계획 수립
- 관광자원의 개발 : 권역내 단위 관광지, 관광단지, 관광시설 등의 체계적 개발에 관한 계획 수립
- 관광자원의 이용 : 관광진흥법상의 관광개발 수단(관광지, 관광단지 등) 이외의 자연자원(국립공원 등) 및 문화자원(문화재 등)의 관광자원화 계획 수립
- 관광자원의 관리 : 관광자원의 지식기반형 관리를 위한 관광안내·정보 구축, 관광개발의 평가 및 관리, 관광인력 개발 등에 관한 계획 수립

2) 관광지 연계에 관한 사항

- 권역내, 인접 권역간 연계의 필요성이 높은 관광개발 대상지 및 관광자원에 대한 연계계획을 수립한다.

3) 환경보전에 관한 사항

- 관광개발 및 관광자원 이용계획 수립시 환경훼손을 최소화하고, 환경친화적 관광개발 및 관광자원 이용이 이루어질 수 있는 계획 수립한다.

사. 관광(단)지별 개발기본구상

관광(단)지 개소수 및 면적은 수급분석 결과를 토대로 산정하며, 기존 관광(단)지의 평가를 통해 정비·보완 방향을 제시하고, 신규 관광(단)지의 입지 선정과 조성 방향을 제시한다. 단, 관광(단)지 조성 지구가 없는 시·도는 생략할 수 있다.

- 관광(단)지별 개발기본구상의 서두에는 권역내 관광(단)지의 위치를 표시한 도면과 기존 및 신규 관광(단)지가 구분된 총괄표를 작성하며, 총괄표에는 관광지명, 위치, 면적, 투자비(2001년 이전, 2002~2006년(연도별), 2007년 이후로 구분)를 포함한다.
 - 기존 계획 관광(단)지는 지정 관광(단)지와 예정 관광(단)지로 구분하되, 지정 관광(단)지는 계획 수립 현재 지정된 관광지를, 예정 관광(단)지란 제2차 권역계획에서 포함되었으나 현재 관광지 지정 절차를 거치지 아니한 관광지를 말한다.
 - 신규 계획 관광(단)지는 기존 권역계획에서 검토된 바 없이 3차 권역계획에서 새롭게 추진하고자 하는 관광지를 말한다.
- ※ 예정 관광지 및 신규 관광지의 개발 면적 총량은 관광(단)지 수급분석 결과에 따라 산정한다.

1) 기존 관광(단)지 평가 및 정비·보완계획

- 지정 관광(단)지를 평가하여 도입기능 및 시설을 정비·보완하거나 지정 면적 조정, 사업추진계획 변경 등의 방향을 제시한다.
- 기존 관광(단)지 개발 예정지구를 평가하여 사업 추진의 실현성이 있는 관광(단)지만을 선정하고, 기 계획내용을 정비·보완하고 현실적인 추진 방향을 제시한다.
- ※ 1,2차 권역계획에 포함된 ‘기존 관광지 개발 예정지구’ 가운데 현저하게 면적을 증가하거나 위치를 변경하는 관광지는 사전 환경성 검토 절차를 거쳐야 하므로 ‘신규 관광지 입지 선정 및 개발방향’ 부문에 포함한다.

2) 신규 관광(단)지 입지 선정 및 개발방향

- 신규 관광(단)지는 대상지 선정기준을 설정하여, 선정기준에 부합되는 적정 입지를 제시한다.
 - 신규 관광(단)지 개발방향에는 현황(위치, 면적, 추진경위 등) 및 여건분석(교통체계, 용도지역 등), 수요예측, 개발방향, 개략 투자비 등을 제시한다.
 - 신규 관광(단)지 개발방향은 관광지 등의 지정신청시 구비서류(관광진흥법 시행규칙 제54조 1항 1호 내지 4호)를 참고하여 작성
 - ① 관광지 등의 개발방향을 기재한 서류
 - ② 관광지 등과 그 주변의 주요 관광자원 및 주요 접근로 등 교통체계에 관한 서류

- ③ 국토이용관리법의 규정에 의한 용도지역을 기재한 서류
- ④ 대상지역이 법 제49조의 규정에 의한 권역계획상 관광지 등의 개발이 가능한지의 여부와 관광객 수용능력 등을 기재한 서류
- 신규 관광(단)지 입지 선정 및 개발방향 설정시 사전환경성 검토 기준을 감안하여 환경현황 조사, 환경영향 및 저감방안 등을 검토·제시한다.

아. 계획의 집행방향

계획의 효율적 추진을 위하여 계획사업에 대한 소요 투자비의 재원을 검토·발굴하고, 계획사업의 단계별 추진 일정을 제시하며, 사업추진을 지원·전담할 조직 구성방안을 검토하고, 제반 사업추진에 요구되는 제도적 기반 마련 방안을 수립한다.

1) 투자 및 재원조달

- 권역계획에서 제시한 사업(전략별 추진계획 및 관광(단)지별 개발기본구상 등)에 대한 소요 투자비를 추정하고, 지방재정 수입을 분석하여 가용재원규모를 파악하며, 연차별·주체별 투자계획을 수립한다.
 - 소요 투자비는 투자우선순위를 감안하여 계획기간내(2002~2006년) 연차별로 작성한다.
 - 지방재정계획 등을 검토하여 관광부문에 투자할 수 있는 지자체의 현실적인 재원 규모를 분석한다.
 - 지방재정수입 총당분 이외의 소요재원에 대해서는 중앙정부(국고/관광진흥개발기금), 민간(민자) 등 주체별로 적정 투자분담구조가 제시될 수 있도록 투자계획을 수립한다.
- 재원조달계획은 신재원의 발굴 등 공공부문의 재원확충방안과 더불어 민간부문의 참여를 확대하고 민간자본을 적극 유치할 수 있는 민자유치(해외자본 유치 포함) 촉진방안을 강구한다.

2) 관련 조직 개선

- 전략별 추진계획 및 관광(단)지 개발계획의 추진주체와 관계부처를 명시한다.

- 관계부처는 향후 협의대상에 활용할 수 있도록 작성한다.
- 권역계획의 추진을 원활하게 하기 위한 공공부문 인력의 확보 및 전문화, 조직의 구성 등에 대한 계획을 수립한다.
- 관광개발의 민관협력을 공고히 할 수 있는 신규 조직의 구성, 기존 관련 조직의 강화, 민간 협력 촉진방안 등에 대한 계획을 수립한다.

3) 관련 법·제도 개선

- 지역 조례 등을 통하여 지역 차원의 관광개발을 위한 독립적 운용제도 기반을 확립할 수 있는 방안을 제시한다.
- 필요시 관광개발과 관련한 정부의 법·제도 개선 건의사항을 제시한다.

자. 개발파급효과 분석

권역계획 실행으로 인한 권역내 경제적, 사회·문화적 파급효과를 예측한다.

1) 경제적 파급효과

- 각종 관광개발사업의 시행으로 인한 경제적 파급효과를 생산, 소득, 고용, 조세 등의 영향으로 구분하여 계량적으로 예측한다.
- 분석에 요구되는 승수는 제2차 기본계획의 수치를 활용하되, 지역별 자체 승수가 있는 경우는 이를 적용할 수 있다.

2) 사회·문화적 파급효과

- 각종 관광개발사업의 시행으로 인하여 지역에 미치는 사회적, 문화적 파급효과를 분석한다.

제6장 결론 및 정책 제언

제1절 결 론

- 권역계획은 해당 권역의 관광자원의 보호·개발·이용·관리 등 관광개발에 관한 정책방향을 제시하는 중기계획이다. 이러한 권역계획은 기본계획을 권역 차원에서 구체화한 계획이며 관광(단)지 지정의 근거가 되는 계획이다.
- 권역계획은 권역의 관광개발 기본방향과 관광자원의 보호·개발·이용·관리 전략 및 효율적인 추진방안을 수립함으로써 관광개발을 통한 관광객 유치 증대, 지역주민의 삶의 질 향상과 지역발전에 기여함을 목적으로 한다.
- 그러나 1997년부터 2001년까지를 계획기간으로 수립·집행되어 온 제2차 권역계획은 개발연대식의 계획 수립과 지역간 차별화된 테마발굴의 미흡, 계획의 실천성 부족, 환경친화적 개발방침의 제시 미흡 등의 문제점이 제기되어 왔다.
 - 권역계획은 지역 관광개발에 대한 종합적 계획임에도 불구하고 물적 개발 위주의 계획 수립으로 지역의 종합적인 관광개발의 비전 및 전략 제시가 미흡하다.
 - 지역자원에 대한 잠재성 발굴 미흡과 지역실정과 부합되지 않은 대규모 시설 도입 등으로 지역간 일률적인 개발계획이 수립되고 있다.
 - 관광수요 예측의 부정확성과 계획 절차 및 가용 자원·조직 등에 대한 검토 미비로 관광(단)지 지정 이후, 실제 조성계획 수립이나 사업시행이 지연되는 경우가 많아 계획의 실천성이 매우 부족하다.
 - 원론적인 수준의 환경영향에 대한 검토로 권역내 관광개발로 인한 환경영향과 이에 따른 환경친화적 개발방향에 대한 제시가 미흡하다.
- 본 연구는 체계적인 권역계획 수립을 유도하기 위해 권역계획의 수립절차, 조정방법 및 기준을 제시하였고, 권역계획 수립의 일반원칙과 내용별 수립원칙 등 수립지침을 제시하였다.
 - 시·도는 기본계획과의 긴밀한 연계하에 환경친화적이고 차별적이며 현실성 있는 권역계획을 수립하여야 한다.
 - 문화관광부는 시·도와의 긴밀한 협의하에 ‘권역계획조정위원회’를 구성하여 계

획체계와 계획내용을 체계적으로 조정하여야 한다.

- 그러므로 권역계획의 기능과 목적을 달성할 수 있도록 하기 위해서는 다음과 같은 요건 속에서 합리적인 절차를 거쳐 수립되어야 한다.
 - 권역계획은 기본계획이 갖는 기본내용을 수렴하면서 권역의 발전을 유도하는 계획이 되어야 한다. 즉, 권역계획은 기본계획과의 부합성과 일관성을 유지하며 이를 세부화하는 계획이 되어야 한다.
 - 권역계획의 수립내용이 차별적이어야 한다. 천편일률적인 시설 개발 위주에서 지역의 독특한 테마를 부여한 다양한 방식의 개발이 이루어져야 하며, 관광자원의 이용·관리·보호를 통해 보다 양질의 관광자원 가치를 유지할 수 있도록 수립되어야 한다.
 - 권역계획의 수립과정이 타당해야 하며, 실현성이 있는 계획이어야 한다. 이를 위해서는 현실적인 투자계획과 투자기간 등을 설정하는 노력과 객관적인 목표 설정 및 합리적인 대안 선택과정을 통하여 계획이 수립되어야 한다.
 - 환경친화적인 관광개발방향이 제시되어야 한다. 환경친화적인 개발 및 보전 방안과 관광자원의 보호방안이 제시되어야 하며, 사전환경성 검토를 계기로 관광개발로 인한 환경적 영향을 최소화하는 노력이 필요하다.

제2절 정책 제언

1. 관광개발계획 체계의 재정비

가. 관광개발계획간의 성격 정립

- 관광개발 계획체계와 각급 계획의 위상을 정립한 후 이에 따른 구체적인 계획 성격을 마련하여야 한다.
 - 기본계획 : 관광개발의 바람직한 미래상에 대한 청사진 제시, 권역계획 수립을 위한 지표 및 수단 등 지침 제시적인 성격에 치중하고, 국가주도에 의해 추진할 필요성이 높은 관광개발사업에 대해서 투자계획 제시
 - 권역계획 : 기본계획이 갖는 거시적 차원의 기본내용을 이어 받으면서 지역여건

을 반영하여 지역발전을 유도하는 계획으로서, 기본계획의 구체화 계획, 권역의 특화계획, 관광(단)지 조성계획의 지침계획으로서의 기능을 수행

나. 관광개발계획 수립 기간의 재검토

- 계획의 미래 대응성과 관련계획 간의 연계성을 높이기 위하여 계획의 수립기간을 재검토하여야 한다.
 - 기본계획 : ① 관광개발의 바람직한 미래상을 제시하는 기능을 강화하기 위해 미래 관광개발에 대한 20년 이상의 장기 구상을 제시한 후 5년 단위로 계획을 정비하는 방안, ② 계획기간을 10년으로 하되 5년마다 계획을 다시 수립하는 방안(rolling plan), ③ 상위계획인 국토종합계획과 계획기간을 일치시키는 방안을 검토
 - 권역계획 : ① 현행과 같이 계획기간을 5년으로 하여 5년마다 수립하는 방안, ② 계획기간을 기본계획과 일치시켜 10년으로 하되 5년마다 계획을 다시 수립하는 방안(rolling plan)을 검토

2. 권역계획 관련 법·제도의 보완

가. 권역계획 수립시 상·하위계획간의 연계 조항 신설

- 상·하위 계획간의 상호 긴밀한 연계성과 체계성 하에서 관광개발계획이 수립될 수 있도록 하는 법적 근거 조항 신설이 필요하다.
 - 기본계획은 권역계획의 기본이 되며 권역계획은 관광(단)지 조성계획의 기본이 된다.

나. 권역계획 수립 및 조정 관련 근거 조항 신설

- 관광진흥법에 권역계획 수립지침 작성 및 권역계획의 수정·보완 또는 조정에 대한 법적 근거 조항을 신설하는 것이 필요하다.
 - 문화관광부장관은 권역계획 수립지침을 작성하여 이를 시·도지사에게 통보할 수 있다.

- 문화관광부장관은 시·도지사가 수립한 권역계획이 다음 사항에 해당하는 경우 시·도지사에게 대하여 권역계획의 수정·보완 또는 조정을 요구할 수 있다.
 - 권역계획의 내용이 수립지침에 상충되는 경우
 - 당해 권역계획의 시행으로 인하여 국가의 관광발전을 저해할 것으로 예상되는 경우
 - 시·도지사가 수립한 권역계획이 상충되어 이의 조정이 필요하다고 인정되는 경우
- 권역계획 수립시 정부의 조정 기능을 강화하고, 권역계획 변경시 문화관광부 장관의 승인을 받는 것과 법적 일관성을 유지하기 위하여 권역계획 수립시에도 문화관광부 장관의 승인을 받아 계획을 확정지을 수 있도록 하는 방안을 검토하여야 한다.

다. 권역계획 조정위원회 운영 근거 조항 신설

- 관광진흥법에 권역계획의 효율적인 조정을 위한 조정위원회의 구성·운영에 대한 법적 근거 조항을 신설하는 것이 필요하다.
 - 문화관광부장관은 권역계획에 대한 수정·보완·조정의 요구에 관한 업무수행을 위하여 조정위원회를 구성·운영할 수 있다.
 - 조정위원회는 문화관광부 및 관계중앙행정기관의 소속공무원으로 구성되고, 관련 시·도의 관계공무원을 회의에 출석하게 하여 그 의견을 들을 수 있다.
 - 조정위원회의 구성·운영 등에 관한 세부사항은 문화관광부장관이 따로 정한다.

3. 권역계획 수립방법의 확립

가. 이전 권역계획 평가의 의무화

- 계획의 평가란 계획의 내용, 집행의 성과, 파급효과 등을 평가함으로써 당초에 설정된 계획목표를 얼마나 달성했는가 등을 보여줄 뿐만 아니라 차기 계획수립에 있어서도 중요한 자료로 활용될 수 있다.
- 관광개발계획의 기능과 위상을 정립하기 위해서는 계획성과에 대한 객관적인 평가가 필요하며, 계획의 추진실적 평가를 의무 사항으로 규정하는 것이 바람직하다.
 - 계획내용에 “기존 계획의 평가에 관한 사항”을 포함

나. 발전지표의 정립

- 계획 수립시 보다 구체적인 목표의 설정 및 계획 평가체계의 확립을 위해서는 발전지표의 정립이 요구된다.
 - 본 연구에서는 관광객지표, 관광개발지표, 관광시설지표 등 3개 부문의 기본적인 발전지표를 제시하였으나 시·도의 특성에 따라 지표를 구체화하고 다양화하는 방향으로 발전시킬 필요가 있다.
- 발전지표의 정립을 위해서는 우선적으로 보다 다양한 지표의 발굴 및 유용성에 대한 검증이 필요하다.
 - 지표 개발과 병행하여 이의 표준화된 측정방법이 모색되어야 하며 지표의 추세 분석과 적정 수준에 대한 분석이 필요하다.

다. 수급분석 방법론의 정립

- 현실적이며 바람직한 발전지표의 설정을 위해서는 관광수급분석에 대한 방법론과 각종 원단위 설정 등에 대한 심층적인 검토가 필요하다.
 - 관광수요 예측시 각종 계획 및 정책의지 등을 통하여 목표수요를 환산할 수 있는 방법론의 정립이 필요하다.
 - 또한 관광(단)지 등의 수급분석을 위해서는 원단위 및 이용가능면적 등에 대한 조사연구가 요구된다. 기존 계획에서 활용하고 있는 원단위 등은 제1차 기본계획 수립시 실측하거나 이전 문헌에 의해 수집된 자료로서, 10여년이 지난 현 시점에서 이러한 수치를 적용하기 위해서는 이에 대한 재검증이 필요하다.

4. 권역계획에 대한 인식 전환

가. 권역계획의 중요성에 대한 인식 제고

- 권역계획이 관광(단)지 지정의 근거계획으로서의 역할을 한다는 인식과 권역계획의 수시 변경을 통해 관광지 지정이 가능한 실정에서 권역계획의 중요성에 대한 시·도의 인식이 대단히 낮다.
- 이를 개선하기 위해 권역계획 추진실적 평가를 통한 관광지 등 국고보조의 차등

지급 등 인센티브제도를 도입하거나 지방공무원 교육 등을 통해 권역계획의 중요성에 대한 인식을 높이는 것이 필요하다.

나. 다양한 계층의 계획 참여 유도

- 계획수립과정에 있어서 범지역적 동의를 얻기 위해서는 정부, 전문가, 기업, 지역주민이 광범위하게 참여하여 중지를 모으는 것이 중요하다.
 - 상호 정보교환 및 토의 과정에서 바람직한 공감대를 형성하여 계획의 실천력을 높이는 효과도 거둘 수 있음
 - 기본계획수립시 ‘기본계획기획단’, 권역계획 수립 시 ‘권역계획기획단’을 설치하여 수립하도록 유도

참고문헌

- 각 시·도(1994), “제2차 권역별 관광개발계획”
- 건설교통부(2001), 『국토업무편람』
- 건설교통부(2001), 『광역도시계획 수립지침』
- 건설교통부(2001), 『도시계획 수립지침』
- 건설교통부(2001), 『도시기본계획 수립지침』
- 건설교통부(2001), 『도시계획 법령집』
- 건설교통부(2000), 『제3차 도종합계획 수립지침』
- 국토개발연구원(1992), 『제2차 도종합개발계획(1992-2001): 도계획수립자문(I)』
- 국토연구원(1998), 『21세기 선진국토를 향한 정책과제』
- 국무조정실 정책평가위원회(2000), 『2000년도 정부업무 심사평가 지침』
- 국무조정실 정책평가위원회(2001), 『2001년도 정부업무 평가지침』
- 김계섭(1998), 『관광지 개발의 목표계층화에 관한 연구』, 경기대학교 박사학위논문
- 김덕기(2000), 『국민 국내관광 이동통계 개선방안』, 한국관광연구원
- 김상무(1996), 『관광개발론』, 계명대학교 출판부
- 김용웅(1995), “지역계획제도개선에 관한 전문가 의견조사”, 『국토연구』, 제23권
- 김현주·박용규·강신겸(1999), 『대형 국책사업의 효율적 추진방안』, 삼성경제연구소
- 김홍운·김사영(1996), 『관광개발론』, 형설출판사
- 대구경북개발연구원(2001), 『제3차 경상북도권 관광개발계획(안) 제1차 중간보고서』
- 문화관광부(1997), “권역별 관광개발계획 관광정책심의위원회 안건”
- 박영철(1999), 『산업입지 수급방안 연구』, 국토연구원
- 박재완·김신(2000), “지방자치단체의 성과 평가”, 『지방행정연구』, 제14권 제2호
- 서창원·양진홍(1997), 『제3차 국토종합개발계획 추진성과 분석 연구』, 국토개발연구원
- 서태성·이홍영(1998), 『개발촉진지구 개발계획수립기준 연구』, 국토개발연구원
- 서창원·이홍영·양진홍(1991), 『도종합개발계획의 평가 및 수립 지침 연구』, 국토개발연구원
- 여정태(1993), “관광지 개발계획을 위한 설계환경의 평가에 관한 제언”, 『경기대학교 논문집』, 제32호

- 이동우·이순자(1998), 『지역개발사업의 추진실태와 효과분석 연구』, 국토개발연구원
- 이장춘(1997), 『국민관광개발론』, 동광사
- 인천발전연구원(2001), “인천관광종합개발계획 중간보고자료”
- 조문수(1994), “관광기획과정과 모형에 관한 연구”, 『관광연구논총』, 제6호
- 최승담·박기홍(1996), 『국민관광지표개발』, 한국관광연구원
- 최승담·조배행(1993), “관광개발계획에 있어서 수급분석에 대한 소고”, 『관광학연구』, 제17호
- 최자은(1999), 『관광권역계획의 평가 및 개선방안』, 한양대학교 석사학위논문
- 충북개발연구원(2001), 『충청북도 권역별 관광개발계획(안) 중간보고서』
- 한국개발연구원(1999), 『예비타당성 조사수행을 위한 일반지침 연구』
- 한국관광공사(1999), 『관광개발메뉴얼』
- 한국관광공사(1995), 『지방화시대의 관광개발 기법』
- 한국관광공사(1989), 『전국관광장기종합개발계획』
- 한국관광연구원(2000), 『제2차 관광개발기본계획(안)』
- 한국관광연구원(2001), 『대구광역시권 관광개발계획 중간보고서』
- 한국산업단지공단·산업연구원(2001), 『지역산업발전 중·장기계획 수립을 위한 연구』
- 한범수(1998), “충청북도 관광개발계획의 실현성 평가: 충주호 관광개발계획을 중심으로”, 『관광학연구』, 특별호 제22권 제2호
- 한표환·박희정(1999), 『지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법 개발』, 한국지방행정연구원
- 환경부(2000), 『사전환경성검토 업무 편람』
- WTO(1994), *National and Regional Tourism Planning*, Routledge
- Douglas G. Pearce(1985), *Tourist Development*, Longman
- William C. Gartner(1996), *Tourism Development*. Van Nostrand Reinhold

저자약력

박기홍(朴氣弘)

현 한국관광연구원 연구위원

한양대학교 대학원 관광학 박사

김성진(金成珍)

현 한국관광연구원 책임연구원

서울대학교 환경대학원 공학 박사

김영준(金煥峻)

현 한국관광연구원 책임연구원

경기대학교 대학원 관광학 석사

권역별 관광개발계획의 수립방향 및 지침에 관한 연구

발행인 이연택

발행처 한국관광연구원

서울시 종로구 신문로 2가 1-38, 내자빌딩

전화: 02-3704-0600 팩스: 02-723-3015~6

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

인쇄일 2001년 8월 30일

발행일 2001년 8월 31일

인쇄처 라인피아

A Study on Directions and Guidelines for the Regional Tourism Development Plan

Ki-Hong Park, Ph.D.

Sung-Jin Kim, Ph.D.

Young-Jun Kim

Introduction

Current Situation and Problems of the Regional Tourism Development Plan

Relevant Plan Review

Directions for the Regional Tourism Development Plan

Guidelines for the Regional Tourism Development Plan

Conclusions and Policy Recommendations

ISBN 89-88867-37-8 94300

ISBN 89-88867-36-X 세트