

2004

특별연구 2004-18

국가균형발전을 선도하는 관광개발 기본구상

2004. 12.

한국문화관광정책연구원

Korea Culture & Tourism Policy Institute

Sung Jin Kim, Ph. D.

A new conception of tourism development for national balanced development

국가균형발전을 선도하는 관광개발 기본구상

김 성 진

한국문화관광정책연구원

Korea Culture & Tourism Policy Institute

서문

국가균형발전은 역행할 수 없는 시대적 과제입니다. 국가균형발전특별법의 제정, 국가균형발전위원회 및 국가균형발전특별회계의 설치, 신국토구상 및 신활력지역 발전구상 수립, 제1차 국가균형발전 5개년계획 및 지역혁신발전 5개년계획의 수립, 지역특화발전특구 제도의 운용 등 국가(지역) 균형발전을 위한 범정부적 차원의 각종 정책이 강력하게 추진되고 있습니다.

국가균형발전의 핵심 전략산업으로 관광산업이 부상했습니다. 이는 관광산업이 성장속도와 발전잠재력이 높고 경제 가치와 사회문화 가치가 뛰어난 미래 전략산업이기 때문입니다. 관광산업은 생산의 지역분산이 아닌 소비의 지역분산을 통해 지역의 생산 및 고용창출을 유도함으로써 지역발전과 국가균형발전을 촉진하는 산업입니다. 그러나 기존의 공공주도, 하향식 지역관광개발 방식은 지역균형발전 효과가 미흡할 수밖에 없는 한계를 안고 있습니다. 지역관광이 지역균형발전에 실질적으로 기여할 수 있는 대안적 지역관광개발의 패러다임과 발전방향의 모색이 필요한 시점입니다. 본 연구는 지역관광개발이 국가균형발전을 실질적으로 견인할 수 있는 대안적 지역관광발전의 방향을 설정하고 실천전략을 제시하고자 했습니다. 부디 본 연구가 지역관광 활성화를 통한 국가균형발전의 실현에 기여할 수 있는 작은 초석이 되기를 기대합니다.

2004년 10월

한국문화관광정책연구원

원장 이 영 욱

요약

□ 관광산업은 국가균형발전의 핵심 전략산업

- 신국토구상, 新활력지역 발전구상, 국가균형발전 5개년계획 등에서 관광산업은 국가균형발전의 실현을 위한 핵심 전략산업으로 부상
- 이는 관광산업이 고용 및 부가가치 창출 효과가 높은 신성장산업이며, 소비의 지역분산을 통해 국가균형발전에 기여하고, 지역간 상호이해를 증진시켜 지역 화합 및 국민통합에 기여하는 전략산업이기 때문

□ 지역관광발전의 기회요인이 성숙하고 있고, 자립적 지역발전의 제도적 기반이 구축

- 동북아 관광권의 형성, 주5일 근무제 정착, 고속철 시대의 개막 등 지역관광발전의 기회요인이 성숙하고 있고, 아울러 군특회계의 도입 등 과거에는 시도하지 못했던 적극적이고 혁신적인 지역관광개발 정책 시행 가능

□ 그러나 기존의 지역관광개발 패러다임으로는 세계화·지방화 시대에 능동적으로 대처하기 곤란하고 국가균형발전 효과가 미흡

- 공공이 주도하는 중앙정부 의존형 양적 개발, 지역의 생활문화와 괴리된 획일화된 개발, 지역간 연계가 부족한 중복 개발, 국내 지역간 경합하는 통합적 균형 개발, 관광객의 편의, 만족을 우선시하는 관광개발로는 기회요인을 활용하기 곤란

□ 지역관광이 국가균형발전의 실현에 실질적으로 기여할 수 있는 대안적 지역관광개발의 패러다임과 발전방향의 모색 필요

- 그간의 낡은 패러다임을 극복하고, 지역관광발전의 잠재력과 기회요인을 살려가기 위한 새로운 지역관광개발의 방향과 전략이 필요

- 즉, 관광이 지역 내부의 삶과 문화, 산업을 토대로 새로운 부가가치를 끊임없이 창출하여 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 지속가능한 지역관광개발의 방향과 전략이 필요

□ 대안적 지역관광개발의 새로운 패러다임과 발전방향

- 민관이 협력하는 지역참여의 질적 발전, 지역과 자원의 개성을 살린 특성화 발전, 지역간 협력과 연계에 의한 상생 발전, 세계 도시(지역)와 경쟁하는 역동적 균형 발전, 지역주민의 소득 증대 및 삶의 질 향상, 지역경제 발전을 우선시하는 지역개발

□ 내생적 발전을 통한 대안적 지역관광개발의 실현을 위한 전략적 과제

- 혁신은 지역 내부에서 자생적인 발전 잠재력을 창출한다는 점에서 내생적 발전의 전제조건이며, 지역 특화와 연계는 지역관광의 경쟁력을 강화하고 투자효율성을 제고하며, 다극화는 세계 도시와 경쟁할 수 있는 역동적 균형의 토대를 마련

□ 지역관광혁신을 토대로 지역특성화 발전, 지역간 연계발전, 관광거점의 다극화를 통해 지속가능한 국가균형발전을 실현

- 지역관광의 혁신체계 구축: 관광산업 및 지역(광역 및 기초 지자체, 농산어촌)의 실정에 맞는 지역관광 혁신체계를 구축하여 자립적이고 지속가능한 지역관광 발전을 촉발
- 지역관광의 특성화 촉진: 지역(농산어촌과 도시)의 여건과 관광자원의 특성을 충분히 반영한 특성화 발전을 촉진하여 생명력과 경쟁력을 가진 지역관광 발전을 촉진
- 지역관광의 공간적, 기능적 연계화 촉진: 지역의 개별적 특성화 발전을 촉진하는 동시에 지역간의 공간적·기능적 연계발전을 촉진하여 지역관광의 경쟁력을 고도화

- 지역관광 거점의 다극화 추진: 복합레저관광도시, 문화중심도시 등 관광거점의 전략적 개발을 추진하여 지역발전을 확산하고 선진국가로 도약

□ 지역문화관광이 발전된 미래 모습은 개인의 창의성, 지방의 다양성, 국가의 역동성이 살아난 매력적인 대한민국임

- 지역문화 육성과 지역 혁신을 통해 탄생한 문화역량을 갖춘 인재(주민, 공무원, 대학, 기업)가 서로 협력하면서 지역발전을 주도하고,
- 마을은 저마다 풍요로운 경관과 체험프로그램을 갖고서 이웃 마을과 함께 연대하고,
- 도시는 또한 개성 있는 모습을 띠면서 불편함이 없는 문화관광기반을 갖추고 아울러 배후 농산어촌을 지원하며,
- 시·도는 마을과 도시, 도시와 지역의 상호 긴밀한 협력을 이끌어 전체가 경쟁력을 갖고,
- 거점은 지역발전을 선도하는 동시에, 세계 도시(지역)와 나란히 경쟁하며,
- 국가는 마을과 도시, 시·도와 거점이 자립 발전할 수 있는 제도적 환경을 조성하면서, 공정한 평가 및 지원 체계를 갖추어
- 국민이 농산어촌에서, 그리고 지방에서 창조적인 여가생활을 여유롭게 즐기므로써 개인의 창의성, 지방의 다양성, 국가의 역동성이 살아난 매력적인 대한민국임

□ 지역관광정책의 통합 조정력 확보, 자립형 지역관광 발전을 위한 법제도 정비, 지역관광 발전의 평가체계 확립 등의 정책과제 추진 필요

- 부처별 사업내용에 대한 정보 공유, 유사 사업간 연계방안 협의, 사업의 통합 및 전문화 등 논의, 지역관광 정책의 우선순위 결정 등을 위한 중앙정부 차원의 협의회 구성 및 운영
- 광역 지자체는 현행 법정계획인 권역별관광개발계획을 지역관광 발전 종합계획으로 기능 재정립하여 지역관광 발전 종합계획에 따라 지역의 사업우선순위

결정, 시·군간 중복개발 방지 및 연계발전 촉진하고, 기초 지자체는 시·군 단위의 지역혁신협의회를 구성 및 중장기 관광 발전계획을 수립

- 현행 관광진흥법을 관광사업진흥법과 관광자원개발법으로 분법화를 추진하고, 전국적 획일화를 초래하는 지정관광지 제도를 개선하며, 지역관광의 인프라 확충을 위한 지원을 강화하며, 관광사업자단체의 역량 강화를 위한 제도개선을 추진
- 관광정책 사업이 대부분 군특회계로 이관되어 지역의 자율성과 책임성은 강화된 반면 지역간 중복 및 획일적 개발 가능성도 병존하고 있으므로 지역관광 사업의 책임성 및 실효성을 제고하기 위해서는 공정하고 효과적인 평가체계 구축과 운영이 필수

목차

제1장 왜 관광개발 기본구상인가?	1
제1절 기본구상의 배경 및 목적	1
제2절 기본구상의 범위 및 방법	5
제2장 환경 변화와 도전	7
제1절 정책 환경의 변화	7
1. 국가균형발전정책의 추진	7
2. 균형발전특별회계의 설치 및 운영	15
3. 지역특화발전특구 제도의 도입	18
제2절 관광 환경의 변화	21
1. 동북아 및 중국 관광시장의 급성장	21
2. 주5일 근무제 본격 시행으로 국민관광수요가 다변화	24
3. 고속형 국도로의 전환에 따라 관광지형이 변화	27
제3장 지역관광개발의 현실과 과제	31
제1절 지역관광개발의 현실	31
1. 지정관광지	31
2. 광역관광권 개발	39
제2절 지역관광개발의 성과와 과제	48
1. 성과	48
2. 과제	50
제4장 지역관광개발의 새로운 구상	53
제1절 기본방향 설정	53
제2절 4대 혁신전략 추진	55

1. 지역관광 혁신체계 구축	55
2. 지역 특성화 발전 촉진	61
3. 지역간 연계발전 촉진	64
4. 관광거점의 전략적 개발 추진	66
제5장 결론 및 정책제언	71
제1절 결론	71
제2절 정책제언	74
1. 지역관광정책의 통합 조정력 확보	74
2. 자립형 지역관광 발전을 위한 법제도 정비	74
3. 지역관광 발전의 평가체계 확립	75
참고문헌	77
부록 1 지속가능한 국가균형발전의 실현을 위한 지역문화관광 발전방안 ...	79
부록 2 문화·문화산업·관광 거점 개발	119

표 목차

<표 2-1> 지역별 전략산업	10
<표 2-2> 지역별 자연산업	11
<표 2-3> 지역별 신활력지역	12
<표 2-4> 신활력지역과 비신활력지역의 비교	13
<표 2-5> 국고보조금 정비	17
<표 2-6> 지역특화발전특구 지정 절차	19
<표 2-7> 특구 유형별 예비신청 현황	20
<표 2-8> 국제관광 성장지수	21
<표 2-9> 지역별 관광시장 성장 전망	22
<표 2-10> 동북아시아 및 중국의 관광시장 성장 전망	22
<표 2-11> 중국인의 해외여행 및 방한 중국관광객 증가 추세	23
<표 2-12> 주5일 근무제의 단계적 적용	25
<표 2-13> 국민국내관광 증가 전망	26
<표 2-14> 인구대비 해외여행객 비율(2002년)	27
<표 3-1> 관광지 지정 및 개발 제도 변천	32
<표 3-2> 관광지 지정 현황	33
<표 3-3> 관광지 조성 현황	34
<표 3-4> 관광지 조성 실적	35
<표 3-5> 시·군·구의 관광지 지정 개소수	36
<표 3-6> 남해안관광벨트 개발사업의 사업내용	42
<표 3-7> 남해안관광벨트 개발사업 추진조직	42
<표 3-8> 남해안관광벨트 개발사업의 투자실적	43
<표 3-9> 유교문화권 관광개발사업의 사업내용	44
<표 3-10> 유교문화권 관광개발사업추진조직	45
<표 3-11> 유교문화권 관광개발사업의 투자실적 및 집행실적	46

그림 목차

<그림 2-1> 수도권 인구비중 국제비교	7
<그림 2-2> 고속철도 개통의 현지체류 가능시간 변화(주요도시별)	29
<그림 3-1> 관광지 현황 사진	38
<그림 3-2> 지역분리형 및 지역밀착형 관광지 개발방식의 비교	39
<그림 3-3> 6개 광역관광권 개발	41
<그림 4-1> SAP 모델(국가균형발전위원회)	56
<그림 4-2> 기초 지자체 및 마을 단위의 관광혁신체계	59
<그림 4-3> 평창군 리조트 클러스터	60
<그림 4-4> 지역간 연계발전의 유형과 예시	65

제1장 왜 관광개발 기본구상인가?

제1절 기본구상의 배경 및 목적

□ 국가균형발전은 역행할 수 없는 시대적 과제

- 지난 개발연대 시기에 강력한 집권-집중체제를 바탕으로 '투입위주의 성장'을 통해 단기간에 농업경제를 산업경제로 전환시키는 '제1차 도약'을 이루어 냈으나, '수도권 과밀과 지방의 저성장'이라는 극심한 국토의 불균형을 초래했고 국가의 총체적 경쟁력이 하락
- 수도권과 지방의 상생을 통해 국민통합을 이루고 국민소득 2만불 시대를 여는 '국가재도약'을 위해 국가균형발전은 역행할 수 없는 시대적 과제
- 3대 국가균형발전특별법 제정, 국가균형발전위원회 설치, 신국토구상, 신활력 지역 발전구상 및 제1차 국가균형발전 5개년계획 수립, 국가균형발전특별회계 설치, 지역특화발전특구 제도 운용 등 지역균형발전을 위한 범정부적 차원의 정책 추진

□ 국가균형발전의 핵심전략으로 관광산업이 부상

- 제1차 국가균형발전 5개년계획에서 지역의 비교우위와 경쟁력, 지역의 산업 기반 및 혁신여건, 지역의 육성의지를 고려하여 지역의 전략산업을 선정한 결과, 부산, 강원, 전북, 전남, 경북, 제주 등 6개 시·도가 관광산업을 전략 산업으로 선정했으며, 16개 광역지자체별로 10개 내외의 지연산업을 선정한 결과 관광산업의 비중이 식품관련 산업 다음으로 높음
- 전국의 234개 기초 지자체 중에서 189개의 지자체가 448개의 지역특화발전 특구를 예비 신청한 결과, 관광 특구 신청이 133건(29.7%)으로 가장 많았으며, 레저·스포츠 특구가 68건(15.2%)으로 그 다음 순위

□ 이는 관광산업이 성장속도와 발전잠재력이 높고 경제 가치와 사회문화 가치가 뛰어난 미래 전략산업이기 때문

- 관광산업의 부가가치 및 고용 효과가 높은 고용 없는 성장시대의 고부가가치산업
 - 관광산업의 부가가치 유발계수 0.886(산업평균 0.714), 고용 유발계수(10억)는 11.7명(산업평균 7.8명)
- 세계관광시장은 지난 50년 동안(1950~2000년) 관광객수는 27배, 관광수입은 225배 성장
 - 관광객수; 25.3백만명('50) → 687.3백만명('00), 관광수입; 21억불('50) → 4,734억불('00)
- 관광산업의 GDP 및 고용 비중이 선진국에 비해 아직 낮은 수준임을 감안할 때 발전 잠재력이 충분

	한국	미국	일본	프랑스	영국	스페인	세계
- GDP 비중(% , '03)	7.5	10.9	8.9	12.3	10.7	18.3	10.2

- 관광산업은 지역 어메니티(amenity) 자원의 시장가치를 창출하고 보전동기를 유발하여 개성 있는 지역 및 고품격의 아름다운 국토(國土美學) 형성에 기여
 - 지역의 어메니티 자원은 사회적, 경제적으로 다원적 가치를 지니고 있음에도 불구하고 시장가치 구현의 현장 수단이 없어 방치됨으로써 지역 침체의 근원으로 작용
 - 농산어촌 체험관광의 시장규모가 2003년 2.5조원(농업부문 총부가가치의 2.9%)에서 2011년 9.4조원(농업부문 총부가가치의 43.5%)으로 증가 전망(한국농촌경제연구원)
- 관광산업은 지역간 상호 인적교류에 기반을 둔 산업으로 지역간 상호 이해를 증진시켜 지역화합 및 국민의 사회적 통합에 기여
 - 또한 지역의 문화와 자원에 대한 새로운 인식 확대, 지역의 브랜드 가치 향상, 지역에 대한 자긍심 함양 등 문화가치가 뛰어난 산업

□ 또한, 관광산업은 생산의 지역분산이 아닌 소비의 지역분산을 통

해 지역의 생산 및 고용창출을 유도하고 지역발전과 국가균형발전을 촉진하기 때문

- 2003년 기준 3.5억명(연인원)의 국민국내 관광객(flow)은 96만명의 인구(stock)를 수도권에서 지방으로 또는 도시에서 농촌으로 분산시키는 효과를 유발
 - 2003년 기준 강원도를 방문한 관광객 6,929만명(연인원)은 19만명(강원도 인구 1,533천명의 12%)의 상주인구 유입효과를 유발
 - 2003년 기준 제주도를 방문한 관광객 1,470만명(연인원)은 4만명(제주도 인구 553천명의 7%)의 상주인구 유입효과를 유발

□ 그러나 기존 지역관광개발 방식으로서는 지역균형발전 효과 미흡

- 기존의 지역관광개발은 지역의 특성을 간과한 획일적 개발, 지역사회와 유리된 관광수요자 중심의 폐쇄적 개발, 지역간 연계가 약한 단절적 개발, 공공 주도의 하향식 개발로 지역균형발전 효과가 미흡
 - 지역의 생활과 문화를 반영하지 못한 획일적 관광개발: 지역의 고유한 생활과 문화를 반영하지 못하는 획일적 개발 추진으로 지역의 고유한 특성과 잠재력을 살리지 못하고 전국 어디서나 비슷한 관광개발 양산
 - 지역사회와 유리된 관광수요자 중심의 폐쇄적 개발: 관광객 편의도모 및 관광자원 보전 중심의 폐쇄적 개발 추진으로 지역사회 및 지역산업과 연관을 맺지 못하고 개발이익은 지역 외부로 누수되어 지역경제 활성화 및 주민의 삶의 질 향상에 크게 기여하지 못함
 - 지역간 연계가 미흡한 단절적 개발: 유사한 성격의 관광개발이 지역간 기능분담 및 연계개발이 미흡한 '솔로(Solo)' 방식의 지역간 연계가 약한 단절적 개발 추진으로 중복개발 및 경쟁력 저하 초래
 - 공공 주도의 하향식 관광개발: 기존의 지역관광개발은 지역사회를 배제한 채 관료 및 엘리트 전문가 집단에 의해 일방적으로 추진되어 생명력과 지속가능성이 없는 저급한 수준의 관광개발 초래

□ 따라서, 지역관광이 지역균형발전에 실질적으로 기여할 수 있는 대안적 지역관광개발의 패러다임과 발전방향 모색 필요

- 문화관광자원 개발, 관광지 개발, 생태녹색관광자원 개발 등 지역 관광개발은 관광인프라 확충 및 관광객 유치 증진의 목표에서 더 나아가 지역경제발전에 실질적으로 기여할 수 있는 패러다임의 전환과 사업추진체계의 정비 등 대안적 지역관광발전 방향 모색 필요
- 대안적 지역관광발전이란 관광이 지역 내부의 삶과 문화, 산업을 토대로 새로운 부가가치를 끊임없이 창출하여 주민의 삶의 질을 향상시키는 지속가능한 지역관광발전을 의미

□ 본 기본구상은 지역관광개발이 국가균형발전을 실질적으로 견인할 수 있는 대안적 지역관광발전의 모형을 구축하고 실천전략을 제시

- 정책 및 관광 환경변화 분석
- 기존 지역관광개발의 한계 및 성과 분석
- 대안적 지역관광개발의 기본방향 설정
- 대안적 지역관광개발의 실현을 위한 혁신전략 도출

제2절 기본구상의 범위 및 방법

□ 국가균형발전TF의 구성 및 운영

- 구성 및 운영기간: 2004년 7월 ~ 12월
- 구성 목적: 국가균형발전에 기여할 수 있는 연구과제 발굴, workshop 등 개최

□ 국가균형발전위원회와 협의 및 보고

- 국가균형발전위원회 협의
 - 1차 협의(2004년 8월 9일): 문화관광자원을 활용한 자립적 지역발전방안
 - 2차 협의(2004년 8월 27일): 문화관광자원을 활용한 자립적 지역발전방안
 - 전문가 초청강연(2004년 9월 2일): 국가균형발전위원회 박동 정책연구실장을 초청하여 “국가균형발전과 문화관광의 역할”에 대해 강연
- 국가균형발전위원회 1차 보고
 - 일시 및 장소: 2004년 9월 8일, 국가균형발전위원회
 - 주제: 지속가능한 국가균형발전의 실현을 위한 지역문화관광 발전방안
 - 목적: 국가균형발전위원회는 지역발전 및 국가균형발전의 핵심전략으로 문화관광산업을 채택하고 있으며, 지역문화관광 발전은 경제와 문화가 상생하는 지속가능한 국가균형발전의 새로운 전략이자 새로운 발전 패러다임인 바, 한국문화관광정책연구원은 지속가능한 국가균형발전의 내실 있는 추진에 기여코자 지역의 자율적이고 창의적인 지역문화관광 발전방안을 제안
 - 내용: 지역문화관광의 발전방안으로 기반조성을 위한 ① 지역문화육성 및 문화관광혁신, ② 기초 지자체 단위의 지역특성화 발전, ③광역 지자체 단위의 지역간 연계 발전, ④ 국가 수준의 문화관광거점 육성 방안을 제시

○ 국가균형발전위원회 2차 보고

- 일시 및 장소: 2004년 10월 14일, 국가균형발전위원회
- 주제: 문화·문화산업·관광 거점 개발
- 내용: 문화관광거점 육성 방안을 ① 복합관광레저도시, ② 문화중심도시, ③ 문화산업클러스터, ④ 서울 동북아문화중심도시로 구체화하여 작성 및 보고

□ 심포지엄의 개최

- 장소 및 일시: 서울 올림픽아파크호텔, 12월 3일
- 주제: 문화관광의 눈으로 본 국가균형발전
- 기획의도: 정부는 국가균형발전 3대 특별법 제정, 신국토구상, 제1차 국가균형발전 5개년 계획, 신활력지역 발전구상 등을 수립, 추진하고 있으나 경제발전 중심의 국가균형 “발전”은 국가균형 “개발”이 되기 쉽고, 국가균형발전 및 국민소득 2만달러, 3만달러를 달성하려면 그 바탕이 되는 문화적 토양의 양성이 필요하므로 경제가치와 문화가치가 조화된 지속가능한 국가균형발전의 실현 방안 모색 필요
- 내용: 지속가능한 국가균형발전과 문화관광의 역할 탐색, 지역문화관광의 현실 진단 및 발전방안 모색, 정부, 기업, 대학, 시민단체, 주민의 역할과 네트워크 방안 모색 등 지속가능한 국가균형발전의 실현을 위한 문화관광의 역할과 발전방안 모색
- 국가균형발전과 문화관광의 역할 및 지역 문화관광의 발전방향과 과제 (Opening session), 지역문화의 현실과 진단(Session I), 지역특성화 관광개발(Session II), 지역문화산업 발전전략(Session III), 전략적 관광거점 개발(Session I)으로 구성하여 진행

제2장 환경 변화와 도전

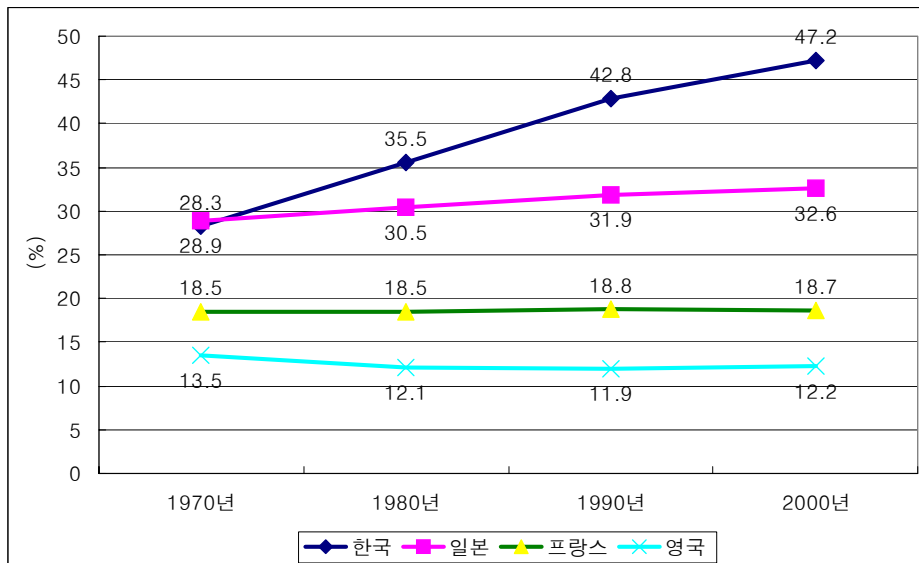
제1절 정책 환경의 변화

1. 국가균형발전정책의 추진

□ 국가균형발전은 역행할 수 있는 시대적 과제

- 우리나라는 1960년대 이후 개발연대 시기에 투입위주의 성장을 바탕으로 한 압축적 경제성장을 통해 단기간에 1인당 국민소득 80달러에서 1만달러, 그리고 농업경제를 산업경제로 전환시킨 제1의 국가도약을 달성
 - 그러나 수도권 과밀과 지방의 저성장이라는 세계에서 유례가 없는 극심한 국토의 불균형을 초래

<그림 2-1> 수도권 인구비중 국제비교



자료) 국가균형발전위원회(2004), 국가균형발전으로 가는 길(1)

- 압축성장을 추진하던 1960년대부터 다양한 지역균형발전 정책을 추진했으나 인구와 경제력의 수도권 집중현상은 지속
 - 수도권 집중억제 위주의 소극적인 방법에 치중, 지역간 격차의 근본적·구조적 원인 해소에는 미흡
 - 중앙정부 주도의 획일적인 정책 추진으로 지방의 창의와 자율을 이끌어내는 데 실패
- 참여정부는 국토불균형 발전의 폐해를 극복하고 제2의 국가도약을 위해 기술, 인재 및 문화가 성장의 동력이 되는 혁신주도형 지역발전 및 국가균형발전정책 추진
 - 참여정부는 국가균형발전 정책을 구체적으로 실현하기 위해 2003년 4월 국가균형발전위원회를 설치하고 신국토구상, 제1차 국가균형발전 5개년계획 및 지역혁신발전 5개년계획, 신활력지역 발전구상을 수립·추진
 - ※ 국가균형발전 7대과제: ①특별법 제정 ②공공기관 지방이전 ③R&D 지방지원비율 확대④지역혁신체계 시범사업 ⑤국가균형발전5개년 계획 ⑥지역특화발전특구 설치 ⑦낙후지역대책 수립
 - ※ 국가균형발전에 대한 국민의 관심은 헌법재판소의 신행정수도특별법 위헌 결정 이후 오히려 증폭

□ 상생과 도약을 위한 신국토구상(2004.1) 수립

- 신국토구상은 국가균형발전 3대 특별법(국가균형발전특별법, 신행정수도건설을위한특별조치법, 지방분권특별법) 제정을 계기로 수도권과 지방간의 갈등을 극복하고 국민소득 1만달러의 늪을 벗어나 국민소득 2만달러 시대를 조기에 개막하기 위해 수립한 국토의 장기비전과 전략임
- “국민 모두가 풍요로운 삶을 누리는 세계일류국가(역동적 한국, Dynamic Korea) 건설”의 비전과 ① 혁신형 국토 구축, ② 다핵형 국토 건설, ③ 네트워크형 국토 형성, ④ 지속가능형 국토 관리, ⑤ 글로벌형 국토 경영의 5대 전략 제시
- 다핵형 국토 건설을 위한 과제로 10대 관광거점과 지역특화발전특구 육성, 복합휴양레저단지 개발추진을 제시

- 경북북부 유교문화권, 지리산권 광역관광거점 개발
- 제주, 인천, 안동, 부산, 광주, 설악권, 경주, 부여·공주, 새만금 등의 관광거점도시 육성
- 지역별 여건에 따른 복합 휴양레저 테마파크를 조성

□ 균형과 통합, 혁신과 도약을 위한 국가균형발전 5개년계획(2004.8) 수립

- 제1차 국가균형발전 5개년계획(2004~2008)은 지방은 자립적 발전을, 수도권은 동북아 중심도시로 성장해 가는 21세기 국가전략으로서, 부문별 계획(중앙정부)과 지역혁신발전계획(지자체)을 종합한 계획임
- “균형발전을 통한 제2의 국가도약”의 비전과 “지역혁신체계(RIS)에 기반한 역동적 지역발전”의 목표하에 ① 혁신주도형 발전기반 구축, ② 낙후지역 자립기반 조성, ③ 수도권의 질적발전 추구, ④ 네트워크형 국토구조 형성의 4대 전략 제시
- 16개 광역지자체가 지역내 의견수렴과 지역혁신협의회의 심의를 거쳐 자율적으로 각각 4개씩의 전략산업을 선정해 결과 6개 시·도가 관광산업을 전략산업으로 선정
 - 부산, 강원, 전북, 전남, 경북, 제주
- 16개 광역지자체별로 10개 내외의 지연산업을 선정해 결과, 식품관련 산업의 비중이 가장 높으며, 그 다음으로 관광산업의 비중이 높음

<표 2-1> 지역별 전략산업

지역	비전	전략산업
서울	동북아시대 국제비즈니스의 중심도시	디지털컨텐츠산업, 정보통신산업(멀티미디어), 바이오산업(신약·의료), 금융 및 기업지원서비스산업
부산	물류·비즈니스·해양문화 가 함께하는 해양수도	항만물류산업, 기계부품소재산업, 관광컨벤션산업, 영상·IT산업
대구	동북아의 산업혁신클러스터 거점	메카트로닉스산업, 전자·정보기기산업, 섬유산업, 생물산업
인천	시민과 함께하는 동북아의 관문도시	물류산업, 자동차산업, 기계·금속산업, 정보통신산업
광주	서남권 첨단과학·산업·문화 중심	광산업, 정보가전산업, 자동차·첨단부품소재산업, 디자인·문화산업
대전	세계 과학기술의 허브도시	정보통신산업, 바이오산업, 첨단부품·소재산업, 메카트로닉스산업
울산	한국 주력산업의 지식기반화 선도	자동차산업, 조선해양산업, 정밀화학산업, 환경산업
경기	국가경제를 견인하는 세계적 수준의 지식·정보 허브	정보통신산업, 생명산업, 문화컨텐츠산업, 국제물류업
강원	세계속의 생명·건강산업 수도	바이오산업, 의료기기산업, 신소재·방재산업, 관광문화산업
충북	바이오토피아(Biotopia) 충북	바이오산업, 반도체산업, 이동통신산업, 차세대전지
충남	동북아 경제권의 신성장산업 육성	전자·정보기기산업, 자동차·자동차부품산업, 첨단문화산업, 농·축산바이오산업
전북	21세기 한강해경제권 생산·교류의 핵심 거점	자동차부품 및 기계산업, 방사선융합기술 및 대체에너지 산업, 생물산업, 전통문화·영상·관광산업
전남	신산업·물류·관광의 중심지	생물산업, 신소재·조선산업, 물류산업, 문화관광산업
경북	한동해 경제권의 혁신교류거점	전자·정보기기산업, 신소재·부품산업, 생물·한방산업, 문화·관광산업
경남	과학·기술·정보 거점의 첨단산업 중심지	지식기반기계산업, 로봇산업, 지능형홈산업, 바이오산업
제주	동북아 관광·휴양 중심	관광산업, 건강·뷰티 생물산업, 친환경 농업생명산업, 디지털컨텐츠산업

자료) 국가균형발전위원회(2004), 제1차 국가균형발전 5개년계획

<표 2-2> 지역별 지연산업

지역	주요 지연산업
서울	인쇄산업, 문화·관광산업 등
부산	범천동귀금속산업, 기장해조류 가공·유통산업, 자갈치시장, 미니토마토 유통산업, 화훼부류 유통산업 등
대구	문화콘텐츠산업, 비즈니스서비스업, 안경산업, 소프트웨어산업, 전시·컨벤션산업, 출판·인쇄산업 등
인천	강화도새우젓, 완초공예산업, 수산자원조성사업, 강화인삼명성되찾기사업, 사자발약썩특산품 등
대전	영상·게임산업, 웰빙산업(실버벤처산업), 대덕구공예산업, 동구포도주가공산업, 첨단섬유소재산업 등
광주	김치산업, 한복패션산업, 전문특화상업거리 육성, 양동재래시장 문화거리조성사업, 화훼·원예산업 등
울산	울산농산물, 울산축산업, 산악·산업·해양관광산업 등
경기	경기북부가구산업, 이천도자기산업, 양주회암사지종합개발사업, 수동관광지종합개발사업, 도라산평화공원조성사업 등
강원	생명농어업, 건강채소·화훼산업, 토종동물산업, 목재·산림산업, 유기농업, 한방·약초산업 등
충북	바이오농업, 석회석신소재산업, 옥천묘목산업, 에코세라피건강산업, 보은문화산업 등
충남	금산인삼산업, 보령머드산업, 공주자카드섬유산업, 계룡군문화엑스포, 청양칠갑산 그린투어 등
전북	익산귀금속·보석산업, 익산니트산업, 남원옷칠산업, 순창장류산업, 임실유가공산업 등
전남	기능성식품산업, 토종약초생산·가공업, 나비디자인·천연염색산업, 도자기(삼강청자)산업, 전통애견(진도개) 산업 등
경북	섬유기계산업, 한방산업, 인삼가공산업, 문화축제 이벤트산업, 농산물가공·시설채소산업 등
경남	Silk산업, 석재가공산업, 축산사료유통산업, 하동녹차가공산업, 약초·자연건강식품산업 등
제주	축산업, 수산업, 스포츠산업, 향토음식산업, 화훼산업 등

자료) 국가균형발전위원회(2004), 제1차 국가균형발전 5개년계획

□ 신활력지역 발전구상(2004.7) 수립

- 신활력지역 발전구상은 근대화, 산업화, 도시화의 과정에서 소외된 농산어촌 지역을 새로운 활력이 넘치는 신활력지역으로 변화시켜 농산어촌과 도시가 더불어 잘사는 새로운 시대를 개막하고 전국토의 경쟁력을 강화시키기 위한 구상
 - 낙후지역은 급격한 인구감소(국토면적의 49.8%, 인구는 전체의 7.7%에 불과)로 기본적 공공서비스의 제공기반이 붕괴되었고, 인구의 노령화(낙후지역의 65세이상 노령인구 비율은 18.4%로 비낙후지역의 평균 7.9%보다 2배 이상 높음)로 지역발전을 주도할 인적자원이 취약
- 전국 234개 시·군·구를 대상으로 3개 분야 4개 지표¹⁾를 기준으로 종합 평가하여 하위 30%인 新 활력지역 70개 시·군을 선정
 - 백두대간 인접지역 및 서남해안 지역이 집중적으로 선정
 - 선정된 지역은 군지역이 91.4%인 64개, 시 지역이 8.6%인 6개 차지

<표 2-3> 지역별 신활력지역

지역	해당 시·군·구
인천(2)	강화군, 옹진군
강원(12)	태백시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군
충북(5)	보은군, 영동군, 증평군, 괴산군, 단양군
충남(3)	금산군, 부여군, 청양군
전북(9)	남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군
전남(17)	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
경북(13)	상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울릉군
경남(9)	의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군

자료) 행정자치부, 2004, 신활력지역 선정 보도자료

1) 신활력지역의 선정지표는 ①인구변화율('70~'00년), ②인구밀도('03년말 기준), ③소득세할 주민세('00~'02년간의 평균), ④재정력지수('00~'02년간의 평균)임

- 70개 선정지역이 차지하는 낙후지역의 면적은 48,605.4km²로 국토 전체면적 99,600.9km²의 48.8%를 차지하고, 인구는 3,566,299명으로 전국 인구 48,386,993명의 7.4%를 차지

<표 2-4> 신활력지역과 비신활력지역의 비교

구분	면적(km ²)	면적(명)	인구변화율(%)	인구밀도(명/km ²)	재정력지수	소득세할 주민세(백만원)
전국	99,600.9 (100)	48,386,993 (100)	평균 1.62 (100)	평균 484 (100)	평균 37.42 (100)	총 2,129,531 (100)
신활력지역	48,605.4 (48.8)	3,566,299 (7.4)	-1.92 (-118.8)	73 (15.1)	13.56 (36.2)	54,256 (2.5)
비신활력지역	50,995.5 (51.2)	44,820,694 (92.6)	2.86 (176.8)	876 (180.9)	47.60 (127.2)	2,075,275 (97.5)

자료) 행정자치부(2004), 신활력지역 선정 보도자료

- 정부는 낙후지역을 활력이 넘치고 자생력을 갖춘 지역으로 변화시키기 위해
 - ① 농산어촌형 지역혁신체계 구축, ② 낙후지역 발전을 위한 SOC 확충, ③ 1차, 2차, 3차산업의 융합, ④ 農都相生을 위한 5都2村 활성화, ⑤ 교육, 의료 등 공공서비스 향상의 5대 정책과제 제시
 - 관광 관련 과제는 1차, 2차, 3차산업의 융합, 5都2村 활성화임
- 1차, 2차, 3차산업의 융합은 단순한 1차 생산에서 그치지 않고, 가공·판매를 통해 부가가치를 높이는 동시에 이를 관광 등 서비스 산업으로까지 발전시킴으로써 소득기반을 확대하기 위한 과제임
 - 1차산업과 2차산업의 융합(1.5차 산업) 사례는 전북 고창군 선운산 복분자주와 충남 금산군 인삼 제품임
 - 1차산업과 3차산업의 융합(4차 산업) 사례는 전남 함평군 나비축제와 강원도 화천군 토고미 마을임
 - 1차, 2차, 3차산업의 융합(6차 산업) 사례는 전남 보성군 녹차가 대표적임
- 5都2村 활성화는 도시민이 5일은 도시에서 주말 2일은 농산어촌에서 체류·활동할 수 있도록 지원·촉진하여 도시민에게는 전원에서의 여가활동과 농촌체험 및 휴식·거주기회를 제공하고 농어민에게는 일자리 창출 및 특산물

판매 확대기회를 제공하기 위한 과제임

- 이를 위해 도시민의 다양한 농산어촌 체험 프로그램을 지원하고 農·都간 자매결연을 추진하며, 생태·역사·문화관광을 활성화
- 정부는 70개 신활력지역에 대하여 3년동안 연간 2,000억원 규모의 균형발전 특별회계 재원을 낙후정도에 따라 차등 지원하여 자치단체가 포괄적인 자율권을 가지고 지역발전을 이루어 갈 수 있는 계기를 마련할 수 있도록 할 계획
 - 3년간 일정액을 지원하되 최대 3번까지만 선정·지원하고, 『낙후지역 졸업제도』를 도입
 - 선정된 자치단체는 지역혁신체계(RIS)를 구축하여 지역내 대학·기업·연구소·NGO·언론 등의 적극적인 참여와 노력으로 낙후상태를 벗어날 수 있는 혁신적인 사업계획을 수립하여 내생적 발전이 이루어지도록 집행
- 또한, 부처별로 분산 추진되고 있는 낙후지역 사업을 종합적으로 체계화하여 효과성을 제고할 계획임
 - 단기적으로 중앙정부는 국가균형발전위원회(기획단장)와 관계부처(행자, 문광, 농림, 산자, 환경, 건교, 해수, 예산처 등 담장국장) 공동으로 『공동추진단』을 구성·운영하고, 지방은 지자체와 『지역혁신협의회』가 공동으로 사업의 기획·조정을 추진
 - 중기적으로는 관련 법령 및 지침 등의 통합적 관리방안을 마련하고 부처의 전문성을 고려하여 사업내용을 특화하여 부처별로 특화된 사업(메뉴)을 지자체가 선택하여 시행하도록 할 계획
 - 장기적으로는 개별법에 근거하고 있는 각종 낙후지역 관련사업을 통일적으로 체계화할 계획

2. 균형발전특별회계의 설치 및 운영

□ 설치 목적

- 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위하여 국가균형발전특별회계(이하 “균특회계”)를 설치하고 2005년부터 운영
 - 지자체가 스스로 수립한 지역발전계획에 따라 지역사업 예산을 패키지방식으로 편성·지원하는 지역발전 지원시스템 마련 (plan-oriented)
 - 지방 주도하에 지역 특성·우선순위에 따른 체계적인 지역발전 전략의 추진을 뒷받침
- 지방의 혁신역량 제고와 기본인프라 확충·개선을 위해 국고지원중인 지역개발·혁신 관련 사업을 광범위하게 포괄
 - 지역개발사업계정은 낙후지역 및 농산어촌의 개발, 지역의 문화·예술 및 관광자원의 개발 및 확충, 지역의 특성있는 향토자원의 개발 및 활용 등 지자체 보조금 중 지역개발 관련 사업
 - 지역혁신사업계정은 지역혁신체제(RIS)의 구축 및 활성화, 지방대학의 육성 및 지역인적자원의 개발, 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥 등 지역혁신과 관련한 사업에 대한 출연·보조·융자

□ 운영 체계

- 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전 시책을 효과적으로 지원
 - 지역개발사업계정은 사전에 시·도별 예산신청한도를 설정
 - 지역혁신사업계정은 지방의 입장에서 각 부처 사업간 연계 도모
- 국가재정운용계획, 균형발전계획(5개년계획)과 예산편성을 유기적으로 연계하여 체계적·안정적 재정지원 및 사업 효율성 제고
- 지자체 재정상황 및 사업 성과평가 결과를 고려하여 차등 지원
 - 평가 결과가 우수한 지자체에 대해서는 인센티브시스템 도입

□ 총액배분 자율편성(Top-down)

- 지역개발사업계정: 시·도별 총액배분 자율편성(Top-down)
 - 예산처는 시·도 협의(균형위 주관)를 거쳐 시·도별 예산신청한도를 결정·시달 (4월중)
 - 시·도는 신청한도내에서 본청 및 시·군·구의 예산신청을 종합·조정하여 부처 및 균형위에 예산신청
 - 각 부처는 지자체의 신청(안)에 대해 국가정책과의 정합성·중복성을 점검하고 해당 검토의견을 첨부하여 예산요구
 - 균형위는 지자체 신청(안)에 대한 검토의견을 예산처에 제출
 - 예산처는 각 주무부처 및 균형위 검토의견을 반영하여 협의·보완
 - ※ 균특회계 사업은 여타 사업과 동일하게 부처별 사전 지출한도 설정에 포함하여 부처별 한도내에서 별도 관리하고(여타 사업 재원으로 전환 불가), 지자체 신청결과에 따라 부처별 한도를 정부예산안 확정 과정에서 재조정
- 지역혁신사업계정: 부처별 총액배분 자율편성(Top-down)
 - 예산처는 부처별 사전 지출한도를 결정하여 시달(4월말)
 - 각 부처는 자기 한도내에서 지자체 예산신청을 기초로 예산요구
 - 균형위는 지자체 신청(안)에 대한 검토의견을 예산처에 제출
 - 예산처는 부처의 예산요구에 대해 균형위 의견 등을 반영하여 협의·보완

□ 예산편성상 특례

- 지방자치단체는 지역개발사업계정 및 지역혁신사업계정 사업에 대한 예산신청서를 작성하여 관계 부처 및 위원회에 제출(신청주의)
 - 지역개발사업계정은 시·도지사가 시·도별 예산신청 한도 내에서 자율적으로 투자우선순위를 정하여 신청
 - 지역혁신사업계정은 시·도지사가 해당 지역내 대학·연구소·기업 등의 의견을 수렴하여 각 부처에 예산안을 신청
- 각 부처는 지자체의 신청 및 균형위의 의견(전년도 평가결과 등)을 기초로 작성한 예산요구서를 기획예산처에 제출

- 중앙행정기관의 장은 단위사업별로 예산이 지원되는 지방자치단체 및 사업시행주체를 구분하여 요구
- 중앙행정기관의 장이 시·도지사가 신청한 내역을 조정하는 경우에는 조정내역 및 조정사유를 구체적으로 명시
 - ※ 시·도별 신청한도가 사전에 제시되는 지역개발계정사업은 소관 부처의 장이 자치단체의 신청금액을 조정하지 않고 필요시 검토의견만 제출
- 국가균형발전위원회는 시·도지사가 제출한 예산신청서에 대한 검토의견서를 6월 30일까지 기획예산처 장관에게 통보
- 국가균형발전위원회는 국가균형발전계획과의 정합성, 지방자치단체 사업우선순위의 타당성 등을 중점 검토

□ 문광부의 국고보조금 가운데 82%가 균특회계로 이관(2004년 기준)

- 2004년 기준 중앙정부의 전체 국고보조금 12.7조원(533개 사업)중 28%에 해당하는 3.6조원(126개 사업)이 균특사업으로 이관
- 문화관광부는 4,280억원(61개)중 3,509억원(82.0%, 29개)은 균특사업으로 이관

<표 2-5> 국고보조금 정비

[단위: 억원, %]

	'04년 예산	지방이양	균특사업	보조사업
전체	126,568(100)	10,689(8.4)	35,777(28.3)	79,485(62.8)
문화관광부	4,280(100)	356(8.3)	3,509(82.0)	415(9.7)

자료) 정부혁신지방분권위원회(2004), 국고보조금 정비방안

□ 대부분의 지역관광개발사업이 균특회계로 이관

- 관광지개발, 남해안관광벨트, 유교문화권관광개발, 관광문화숙박단지, 문화관광자원개발, 생태녹색관광개발 사업 등이 균특사업으로 이관
- 농림부의 녹색농촌체험활동과 농촌마을종합개발, 해수부의 어촌체험관광마을, 농진청의 농촌전통테마마을 사업 등도 균특회계로 이관

3. 지역특화발전특구 제도의 도입

□ 지역특화발전특구: 지역발전의 새로운 모넨텀

- 그 동안의 지역경제발전 대책은 중앙정부 주도로 추진되어 지역별 특성에 맞는 발전 전략이 부재
 - 모든 지역에 관광지 등을 획일적으로 균등 개발하는 개발전략으로 인하여 중복 투자 등 사회적 낭비를 초래
- 지자체도 스스로의 개발 능력을 키우는 노력이 미흡
 - 경쟁력 있는 사업 발굴을 통한 자율적인 재원 확충보다는 중앙정부의 재정 지원에 의존하려는 경향
- 21세기 세계화·지방화 시대를 맞아 지역경제 활성화를 위해서는 지역중심의 개발전략으로 전환하여야 한계를 극복
 - 지방 스스로가 다른 지역과 차별화된 특화발전전략을 선택
 - 자치단체간 선의의 경쟁과 시장원리를 정착시켜 지방이 결과에 대해서도 책임지는 풍토를 조성
- 지금까지 전국을 대상으로 한 일률적인 규제개혁 추진은 자치단체별로 수많은 개별적인 수요를 반영하기 곤란
 - 지방화시대에 맞춰 「규제도 지역특성에 따라 다를 수 있다」는 새로운 접근을 통해 지역별 개성을 살릴 핵심규제를 개혁할 필요
- 지역경제활성화를 위하여 지역특성에 따라 규제를 차등 적용하는 지역특화발전특구제도를 도입
 - 전국에 걸쳐 획일적으로 적용되는 각종 규제를 지역특성에 맞게 완화하거나 규제권한을 지방자치단체에 이양해 줌으로써 각 지역이 특색있게 발전할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하고 지역경제의 활성화를 도모
 - ※ 자치단체의 규제특례 요청 사항을 관련 부처와 협의하여 34개 법률에 있는 70개의 규제특례를 수용하여 법제화
 - ※ 지역특화발전특구에대한규제특례법이 '04.3.2일 국회 본회의를 통과하여 3.22일 공포되고 9.22일부터 시행

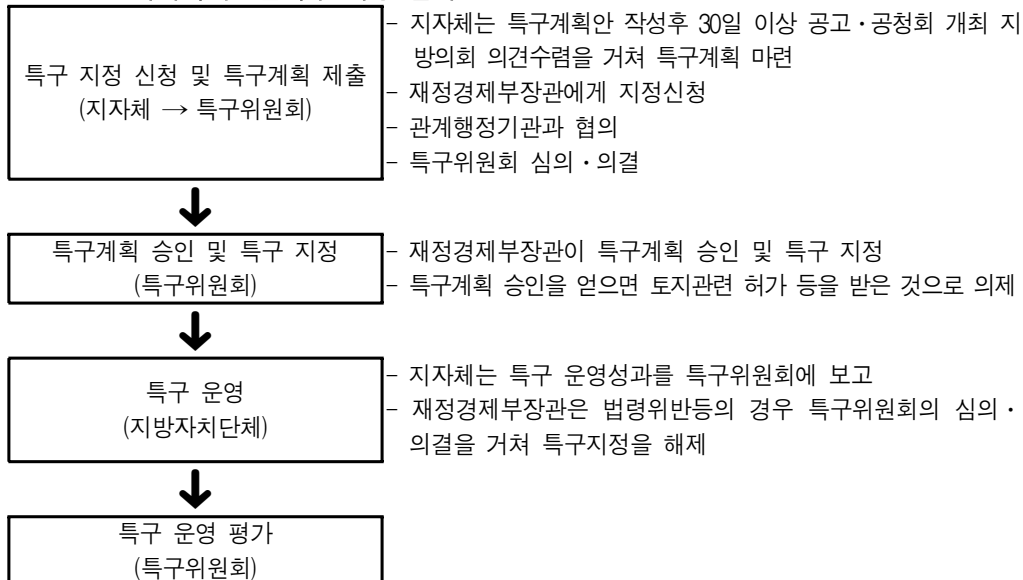
□ 지역특성에 맞는 규제완화, 재정지원은 배제

- 지역특성에 부합하는 규제완화
 - 특구제도는 각 시·군·구 기초자치단체가 스스로의 판단하에 지역 특성에 맞는 사업을 발굴하여 자기 책임하에 지역 개발사업을 추진
- 특구지정과 연계된 중앙정부의 재정·세제지원은 배제
 - 자치단체는 특구운용에 필요한 재원을 자율적으로 조달할 필요
 - 자치단체는 기존 예산이나 기존 중앙정부의 재정지원 틀 안에서 특구사업에 우선적으로 재원을 배분하거나 특구라는 유인을 가지고 외자·민자 유치, 지방채 발행 등을 통해 스스로 필요한 재원을 마련

□ 특구 지정 및 운영

- 자치단체가 특구계획을 작성하여 지역특구 지정 신청을 하면 특구위원회(위원장 : 재정경제부장관)의 심의·의결을 거쳐 특구 지정
 - 관광진흥법 제50조에 의한 관광(단)지의 지정이 특구토지이용계획에 따라 일괄처리되는 토지구제에 포함

<표 2-6> 지역특화발전특구 지정 절차



자료) 재정경제부(2004), 지역특화발전특구 제도 설명회 자료

□ 지역특구의 예비신청 결과 관광 관련 특구가 50% 이상 차지

- 전국의 234개 기초 지자체 중에서 189개의 지자체가 448개의 지역특구를 신청(기초지자체당 평균 1.9개)
- 관광 특구 신청이 133건(29.7%)으로 가장 많았으며, 레저·스포츠 특구가 68건(15.2%)으로 그 다음 순위

<표 2-7> 특구 유형별 예비신청 현황

광역 자치 단체	기초 자치 단체	특구 유형											합계
		교육	의료 서비스	산업 클러스터	R&D	물류	환경	농림 수산	관광	레저 스포츠	문화	기타	
부산	13	1	-	-	-	1	1	4	5	5	1	2	20
대구	8	2	2	3	3	-	-	-	4	5	2	1	22
광주	5	1	1	1	-	-	1	3	3	1	4	3	18
대전	5	-	-	2	-	-	-	-	1	2	2	-	7
울산	4	-	-	2	1	-	-	2	3	2	-	-	10
경기	25	5	-	9	-	2	1	3	13	5	4	3	45
강원	18	2	3	5	-	-	4	2	15	12	2	3	48
충북	12	-	1	4	1	1	-	3	7	3	2	-	22
충남	16	-	1	9	1	1	1	5	20	1	2	1	42
전북	14	2	1	4	-	2	-	6	9	6	2	3	35
전남	22	4	1	6	2	-	2	5	16	7	6	6	55
경북	23	6	3	5	-	2	3	10	19	11	3	3	65
경남	20	3	-	7	1	-	1	8	14	7	-	2	43
제주	4	1	-	1	-	1	2	4	4	1	2	-	16
합계	189	27 (6.0)	13 (2.9)	58 (12.9)	9 (2.0)	10 (2.2)	16 (3.6)	55 (12.3)	133 (29.7)	68 (15.2)	32 (7.2)	27 (6.0)	448 (100)

자료) 재정경제부(2004), 지역특화발전특구제도 설명회 자료

제2절 관광 환경의 변화

1. 동북아 및 중국 관광시장의 급성장

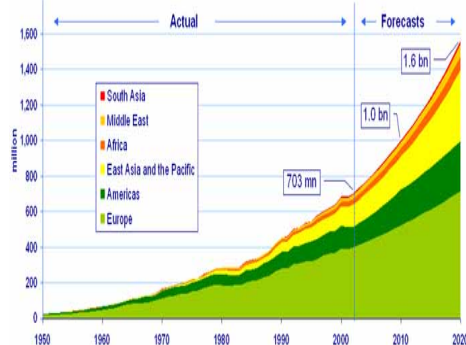
□ 관광산업은 성장한계가 없는 무한 성장산업

- 관광시장은 지난 50년 동안(1950~2000년) 관광객수 기준으로는 27배, 관광수입 기준으로는 225배 성장
 - 국제관광객수: 25.3백만명('50) → 687.3백만명(2000년)
 - 국제관광객수입: 21억불('50) → 4,734억불(2000년)
- 세계 관광시장의 성장 추세는 지속
 - 세계관광기구(WTO)는 관광시장이 연평균 4% 성장하여 2000년 7억명에서 2010년 10억명, 2020년에는 15.6억명으로 증가 전망
 - 특히, 동아시아/태평양 지역의 관광시장은 연평균 6.5% 성장하여 2010년 미주를 제치고 유럽에 이어 세계 제2위 시장으로 부상할 전망

<표 2-8> 국제관광 성장지수

	국제관광객수		국제관광수입	
	백만명	성장지수	10억불	성장지수
1950	25.3	100	2.1	100
1970	165.8	655	17.9	852
1990	455.9	1,802	264.1	12,576
1995	565.9	2,237	405.1	19,290
2000	687.3	2,717	473.4	22,543

자료) WTO(2001), Tourism Vision 2020



<표 2-9> 지역별 관광시장 성장 전망

(단위: 백만명, %)

구 분	기준 1995	전망		연평균성장율 1995-2020	시장점유율	
		2010	2020		1995	2020
세 계	565.5	1,006.4	1,561.1	4.1	100	100
아프리카	20.2	47.0	77.3	5.5	3.6	5.0
미 주	108.9	190.4	282.3	3.9	19.3	18.1
동아시아/태평양	81.4	195.2	397.2	6.5	14.4	25.4
유 럽	338.4	527.3	717.0	3.0	59.8	45.9
중 동	12.4	35.9	68.5	7.1	2.2	4.4
남아시아	4.2	10.6	18.8	6.2	0.7	1.2
역내관광	464.1	790.9	1,183.3	3.8	82.1	75.8
역외관광	101.3	215.5	377.9	5.4	17.9	24.2

자료) WTO(2001), Tourism Vision 2020

□ 2010년 국제관광객 10명 가운데 1명이 동북아시아 지역 방문

- 2010년대 동북아시아 지역에서 세계 제4의 관광빅뱅 발생
 - 관광빅뱅(tourism big bang)의 50년 주기론: 1860년대 영국 남부지역에서 제1 빅뱅, 1910년대 미국 플로리다에서 제2 빅뱅, 1960년대 유럽에서 제3 빅뱅, 2010년대 동북아에서 제4의 빅뱅 촉발
- 동북아시아 관광시장은 연평균 7.5% 성장, 2010년 10.8% 점유
 - 특히 중국은 2020년 1억명이 해외여행, 세계 제4위 관광송출국으로 부상

<표 2-10> 동북아시아 및 중국의 관광시장 성장 전망

(단위: 백만명, %)

구 분	국제관광객수			연평균성장율 2000-2020	시장점유율		
	2000	2010	2020		2000	2010	2020
세 계	668	1,006	1,561	4.1	100	100	100
동아시아/태평양	93	195	397	6.5	13.9	19.4	25.4
동북아시아	52	109	224	7.5	7.8	10.8	14.3
중국	-	-	1.0	12.3	-	-	-

자료) WTO(2001), Tourism Vision 2020

□ 중국인 해외여행 급증, 방한 중국관광객 증가 둔화

- 중국은 1997년 해외여행자유화 조치 이후 해외여행의 폭발적 증가
 - 연평균 20% 이상 성장하여 2003년 2,022만명이 해외여행
 - 중국경제의 지속 성장, WTO 가입('01년), 북경올림픽('08년) 등을 계기로 지속 성장 전망
- 2001년부터 방한 중국관광객 증가추세 둔화
 - 1998년 한국여행의 부분 자유화(9개 省市), 2000년 완전 자유화를 계기로 2001년 제2위 인바운드 시장으로 부상
 - 그러나 점유율은 2000년 4%대에서 2003년 2%대로 하락

<표 2-11> 중국인의 해외여행 및 방한 중국관광객 증가 추세

(단위: 만명)

	1999	2000	2001	2002	2003
중국 해외여행 (증가율, %)	923 (9.6)	1,047 (13.4)	1,212 (15.9)	1,660 (36.8)	2,022 (21.8)
방한 중국관광객 (증가율, %)	32 (50.3)	44 (39.8)	48 (8.9)	54 (11.9)	51 (-4.9)
점유율(%)	3.5	4.2	3.9	3.3	2.5

자료) 문화관광부 홈페이지, 중국 여유국 홈페이지

□ 중국, 과연 전략시장(problem child)인가?

- 방한 중국관광객의 특성
 - 방한 중국관광객은 처음 해외여행을 하는 중산층 단체관광객으로 한국을 선택한 주 이유는 비용이 저렴하기 때문
 - 서울~부산~제주의 4박 5일 상품이 가장 일반적이고, 롯데월드, 에버랜드, 제주도 방문 선호
 - 쇼핑과 음식에 대한 불만 고조
- 중국의 여행자유화 국가의 확대로 중국관광객 유치경쟁 심화
 - 2004년 9월 1일, 이태리, 프랑스, 독일 등 25개국이 해외여행 자유 국가로

- 지정되면서 총 53개 국가 또는 지역으로 확대
- 중국인이 선호하는 목적지는 유럽, 호주/뉴질랜드, 미국, 캐나다의 순
- “한국, 중국 국내와 큰 차이 없다”는 인식 확대
 - 호주는 새로운 문화와 아름다운 풍경, 태국은 이색적인 오락 경험, 일본은 현대적 도시감각과 높은 서비스 수준 등 긍정적 이미지가 확립되어 있으나 한국은 부정적 이미지 인식
- 중국관광시장 선점을 위해서는 보다 과학적인 접근 필요
 - 많은 지역(특히, 서해안 연접 지역)이 중국관광시장을 목표시장으로 설정하고 있으나 중국관광객 유치를 위해서는 보다 과학적이고 체계적인 전략과 접근 필요

2. 주5일 근무제 본격 시행으로 국민관광수요가 다변화

□ 2004년 7월, 주5일 근무제의 본격 시행

- 2004년 7월 1일부터 금융·보험·공기업, 1천명 이상의 사업장(기업체 8,374 개소, 종사자 180만명 해당)을 시작으로 주5일 근무제가 본격적으로 시행되었으며, 2011년까지 20명 미만 사업장으로 단계적으로 확대될 예정
- 2005년 7월 300인 이상, 2006년 7월 100인 이상, 2007년 7월 50인 이상, 2008년 7월부터는 20인 이상 사업장이 주5일 근무를 실시하게 되며, 20인 미만의 경우는 2011년을 기한으로 대통령령으로 결정
- 주5일 수업제는 2002년 83개 연구학교 지정, 2004년 월 1회 우선시행학교 확대, 2005년 월 1회 실시할 예정이며, 중소기업의 시행시기를 고려해 별도로 결정
- ※ 법률 규정과 관계없이 근로시간을 단축하고 토요일 휴무제를 실시하는 기업수가 크게 늘어나고 있어 주5일 근무가 빠르게 확산

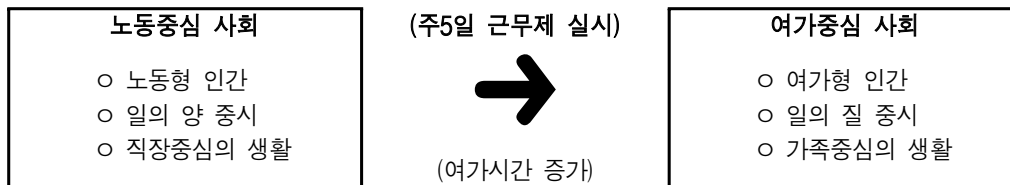
<표 2-12> 주5일 근무제의 단계적 적용

	2004.7	2005.7	2006.7	2007.7	2008.7	2011 이내
대상기업 규모	1,000명 이상	300명 이상	100명 이상	50명 이상	20명 이상	20명 미만
대상기업 비중(누적)	0.01%	0.08%	0.36%	0.96%	3.07%	100%
대상종업원 비중(누적)	5.3%(10.7%)	12.2%(17.3%)	21.9%(26.4%)	30.7%(34.7%)	44.1%(47.3%)	100%

주) 대상기업, 대상종업원 비중은 통계청의 2002년 사업체 기초통계 기준임, ()는 공무원을 포함한 비중
자료) LG경제연구원(2004), 주5일 시대의 생산성 향상 전략

□ 주5일 근무제는 ‘근로시간 단축 여가시간 확대’ 그 이상의 의미,
사회, 경제, 문화 전반에 걸쳐 국민의 생활을 획기적으로 변화

- 우리 사회가 일의 양을 중시하고 직장중심의 생활을 하는 노동중심 사회에서 생산성 및 일의 질을 중시하고 가족중심의 생활을 하는 여가중심 사회로 변화할 전망
- 따라서 여가를 어떻게 활용하느냐가 개인뿐 아니라 국가의 경쟁력을 결정



□ 특히, 국민의 여가관광수요가 양적, 질적으로 크게 변화

- 주5일 근무제 실시에 따라 국민관광총량(연인원)이 매년 연평균 5천만명의 순증가 효과가 발생하여 2010년에는 6억명으로 증가할 전망

<표 2-13> 국민국내관광 증가 전망

구분	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2008	2011
1인당 참가일수 (일)	7.7	8.9	9.6	7.6	8.7	-	-	-
국민국내관광수요 (백만명, 연인원)	260	302	344	272	328	360	537	606

자료) 한국관광연구원(2001), 제2차 관광개발기본계획(안)

- 관광수요의 시간적, 양적 변화와 더불어 내용적, 질적 변화도 발생하여 가족 중심의 체험 관광이 크게 증가할 전망
- 여가관광패턴이 주5일 근무제 시행 초기에는 단순 휴식이나 자연감상 위주의 여행에 집중될 것이나 점진적으로 자기계발, 지적체험, 자연·건강 추구 등 삶의 질 향상 및 가족중심의 관광패턴으로 변화할 전망
- ※ 주 35시간 근무제가 시행되고 있는 프랑스의 여가관광패턴은 도시 탐방, 문화유산 방문, 축제 참가, 박물관 탐방 등 문화체험활동이 주류

<주5일근무제 확산에 따른 직장인 여가실태조사>

- 주5일 근무제 도입에 따라 늘어나는 휴일에 대한 활용계획에 대해서는 ▲ 여행(30.1%) ▲ TV시청 등 단순휴식(18.2%) ▲ 동호회 등 취미활동(16.7%) ▲ 영화관람 등 문화활동(14.0%)
- 여가활동의 주요한 걸림돌은 ▲ 경제적 비용부담(42.7%) ▲ 평일 업무부담(29.6%) 등
- 주5일제 도입에 따른 여가활동비용은 월평균 약 233,400원 정도
- 주5일근무제 시행 후 소비를 늘리겠다고 응답한 비율이 전체의 73.7%로 나타났으며, ▲ 여행·관광비(38.0%) ▲ 레저활동비(24.6%)에 5~10% 소비를 늘릴 계획이라고 응답

주) 조사기간: 2004.5.17~5.21, 조사대상: 서울지역 직장인 700명 대상, 조사방법: 전화조사

자료) 대한상공회의소, 주5일근무제 확산에 따른 직장인 여가실태조사

<주5일 근무제에 따른 도시민의 여가관광 패턴 변화>

- 여행빈도: (실시 전) 연 3.4회 → (실시 후) 연 6.0회[약 2배 증가]
- 체류기간: (실시 전) 당일 53.6% → (실시 후) 1박 이상 숙박 91.8%
- 여행경비: (실시 전) 15만원 → (실시 후) 22만원[약 50% 증가]
- 관광여행: (실시 전) 5.4% → (실시 후) 23.1%
- 자택휴식: (실시 전) 57.7% → (실시 후) 20.9%

주) 조사기간: 2004.4.20~5.1, 조사대상: 서울 및 6대 광역시 만20세 이상 2,014명, 조사방법: 면접조사

자료) 국가균형발전위원회(2004), 주5일 근무제 실시에 따른 국민여가활동 및 농산어촌 활성화 실태조사 분석 보고서

□ 지역의 관광인프라가 고도화되지 못하면 지역관광의 공동화 우려

- 우리 국민의 해외 여행열은 세계 최고 수준
 - 2002년 기준, 15%의 국민이 해외를 여행, 미국, 대만보다는 낮지만 일본보다 높은 수준
 - ※ 일본은 국민소득 1만 달러에 도달한 1980년에 전체 인구의 3.4%가 해외여행

<표 2-14> 인구대비 해외여행객 비율(2002년)

구분	한국	일본	프랑스	미국	호주
인구(A, 만명)	47.4	127.5	59.7	288.5	19.5
해외여행객(B, 만명)	7.1	16.5	17.4	56.4	3.5
비율(B/A, %)	15.0	12.9	29.1	19.5	17.9
1인당 GNI(\$)	11,400	34,010	22,240	35,400	19,530

자료) 인구, GNI는 UN 및 한국은행 자료, 관광객수는 세계관광기구(WTO) 자료

- 질적 수준이 높은 고품질 관광에 대한 국민의 요구가 높아지고, 관광인프라가 경쟁력을 갖추지 못하면 주말을 활용한 근거리 해외여행객이 증대하여 지역관광이 공동화될 우려
 - 현재에도 지역의 관광매력 부족과 열악한 관광 환경, 그리고 IMF 이후의 스프링 임팩트로 국민의 해외관광이 폭발적으로 증가

3. 고속형 국토로의 전환에 따라 관광지형이 변화

□ 여가관광활동 공간의 확대, 전국이 당일관광권

- 고속철도 개통 등 ㄱ자형 고속교통망 확충으로 최대 관광시장인 서울 및 수도권에서 3시간 이내 접근 가능한 지역이 증가
 - 이미 서해안, 중앙 및 중부내륙 고속도로의 개통으로 관광이동흐름이 변화
 - 경부고속철도 개통 및 호남선 전철화를 통하여 운행시간이 크게 줄게 되어 반나절 생활권이 가능
 - ※ 서울~부산: 새마을호 4시간 10분 → 고속철도 2시간 40분

- ※ 서울~목포: 새마을호 4시간 42분 → 고속철도 2시간 58분
- ※ 2004년 4월 1일 개통 이후 6개월간 1,306명 이용
- 고속철도 개통으로 3시간이내 서울로 접근가능한 인구가 28백만명(58%)에서 34백만명(70%)으로 증가

□ 주요 정차도시와 수도권 원거리 지역의 관광객 증가

- 고속철도 1단계 개통 이후 부산, 목포시 등 수도권과 원거리 도시를 중심으로 고속철도를 이용하여 도착한 후 렌트카를 이용하여 주변 지역을 여행하는 패턴이 증가
 - 부산 해운대의 사계절 관광지 탈바꿈, 전남의 남도순환여행 활성화
 - 일본 산요신칸센 개통이후 정차도시를 찾은 관광객은 개통전 대비 최소 6.2%에서 최대 93.5%까지 증가하였으며, 2~3시간이 걸리는 원거리 도시의 관광객 증가율이 상대적으로 높아 소요시간 단축 폭이 큰 도시에서 개통 효과가 크게 발생

□ 현지체류 가능시간과 당일여행 증가로 지역발전효과가 저조할 우려 병존

- 고속철도 이용시 교통비 증가, 낮은 통행유통성, 연계교통수단 이용에 따른 환승 등으로 인하여 관광객 증가에 거의 영향을 미치지 않을 가능성도 내재
 - 고속철도 개통 이후에도 자가용 승용차 중심의 국민여행패턴은 크게 변화가 없을 것이라는 전망(삼성경제연구소, 2004)
 - 고속철도 이용시 교통비가 기존보다 약 2배 증가하고 도착후 내부이동수단으로 렌트카를 이용하여 불편야기

<서울~경주 기준 고속철도 및 자가용 승용차 이용의 교통비용 비교>

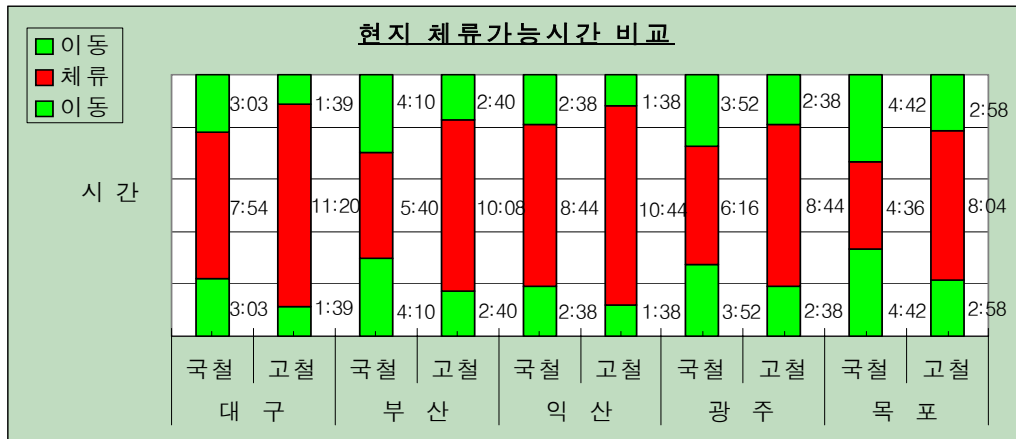
- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 승용차 총 10만9천원: 주유비(7만6천원) + 왕복통행료(3만3천원) ○ 고속철도 총 19만3천원: 고속철도(12만3천원) + 렌트카(7만원) |
|---|

주) 4인 가족 기준

- 접근성 증대 및 현지체류 가능시간의 증가에 따라 당일여행이 증가

- 서울~부산 기준 고속철도 개통으로 현지 체류가능시간이 5시간 40분에서 10시간 8분으로 79%(4시간 28분) 증가

<그림 2-2> 고속철도 개통의 현지체류 가능시간 변화(주요도시별)



자료) 건설교통부(2004), 고속철도 개통 관련 회의자료

□ 접근성 개선 그 자체는 지역관광 발전의 필요조건에 불과

- 고속철도 개통이 지역관광발전에 긍정적 잠재력을 가지고 있지만 그 자체로는 충분조건이 되지 못하며, 숙박관광기반의 조성, 고속철역과 주요 관광지 간의 연계 교통체계 구축, 고속철 패키지 상품 개발 등 적극적인 대응 필요
- ※ 일본 니이가타시 사도섬은 지방정부와 철도청, 관광사업체가 협력하여 “사도겨울여행상품”을 개발, 프랑스 르망 지역은 고속철도 개통이후 민관 협력으로 컨벤션 산업을 적극 육성

제3장 지역관광개발의 현실과 과제

제1절 지역관광개발의 현실²⁾

1. 지정관광지

□ 우리나라 지역관광개발의 역사는 지정관광지 개발의 역사

- 지정관광지 제도는 1963년 3월 관광사업진흥법의 개정시 교통부장관이 관광지를 지정할 수 있게 함으로써 처음 도입
- 1975년 12월 관광사업법 제정시 지정관광지 외에 도지사가 국민관광지를 선정할 수 있는 법적 근거를 마련하면서 이원화(1982년 4월 국민관광지 제도를 폐지)
- 1994년 6월 관광진흥법시행령 개정시 관광지 지정 및 조성계획의 수립 및 승인 권한을 시·도지사에게 위임
- 2004년 10월 관광진흥법 개정시 관광지 지정 및 조성계획의 수립 및 승인 권한을 시·도지사에게 이양하고, 관광지의 지정 및 조성계획 승인의 실효(失効)제도를 도입
 - 관광지는 시장·군수·구청장의 신청에 의하여 시·도지사가 지정, 조성계획은 시장·군수·구청장이 작성하고 시·도지사가 승인
 - 무분별한 관광지의 지정·개발을 방지하고 관광지가 장기간 방치됨으로써 대상지역의 효율적인 토지이용을 저해하는 문제를 해소하기 위해 관광지 지정 후 2년 이내에 조성계획의 승인 신청이 없거나 조성계획 승인 후 2년 이내에 사업을 착수하지 않을 때에는 관광지의 지정 또는 조성계획 승인 효력이 상실되도록 하는 관광지의 지정 및 조성계획 승인의 실효제도 도입

2) 지역관광개발의 현실과 과제는 지정관광지와 광역관광권 개발에 한정하여 분석

<표 3-1> 관광지 지정 및 개발 제도 변천

연도	구분	관련 조항	주요 내용	지정		조성계획		조성사업 시행
				신청	지정	작성	승인	
1963.3	관광사업진흥법 개정	제47조 의 2	-관광지 지정제도 도입	도지사	교통부 장관	시 · 도지사	교통부 장관	-
1964.8	관광사업진흥법 시행령 개정	제23조	-관광지 개발조성계획 수립 규정 신설					
1975.12	관광사업법 제정	제49조	-국민관광지 선정(관광지 · 국민관광지 공존)	도지사	교통부 장관			조성계획 승인을 얻은 자 또는 조성계획 승인자로 부터 허가받은 사업자
1980.12	관광사업법 개정	제52조	-관광지 개발사업을 시행하는 지자체에 대한 국고보조 근거 마련	국민관광지: 도지사				
1982.4	관광사업법 개정	제46조	-관광지 제도 일원화(국민관광지 제도 폐지) -관광지 조성계획 승인시인 · 허가 의제 처리	시 · 도지사	교통부 장관			
1985.2	관광사업법 시행령 개정	제14조	-관광지 조성계획 변경 승인권한 일부 시 · 도 위임					
1986.12	관광진흥법 제정	제27조 제37조	-관광지 등의 처분, 관리 규정 신설					
1993.12	관광진흥법 개정	제23조	-관광지 지정시 권역계획, 기본계획에 근거하여 신청					
1994.8	관광진흥법 개정	제55조	-시 · 도지사가 시장 · 군수 · 구청장에게 권한의 일부를 재위임 할 수 있는 근거 마련					
1994.6	관광진흥법 시행령 개정	제41조	-관광지 지정 및 조성계획 승인 시 · 도지사 위임					
2002.1	관광진흥법 개정	제53조 의 2	-조성계획 승인 취소 규정 신설	문화부 장관 (시 · 도지사)	문화부 장관 (시 · 도지사)			
2004.10	관광진흥법 개정	제50조 제52조 제53조 의 2	-지정 및 조성계획 수립 -관광지의 지정 및 조성계획 승인의 실효제도 도입	시장 · 군수 · 구청장	시 · 도지사	시장 · 군수 · 구청장	시 · 도지사	

주 1) ()는 권한을 위임받은 자

2) “한국문화관광정책연구원, 2003, 관광지 지정권한의 지방이양에 따른 정부 및 지방자치단체의 역할”에서 추가 수정

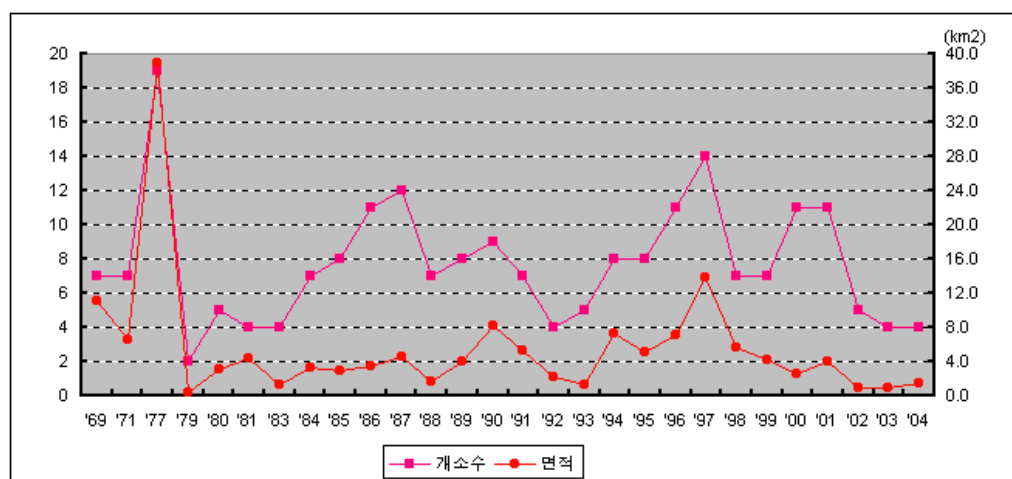
□ 2004년 6월말 현재, 전국 216개소(155.3km²)의 관광지 지정

- 2004년 4월말 기준 지정관광지는 전국에 216개소가 지정되어 있으며 총 면적은 153.3km²(국토면적의 0.16%)임
- 1969년 부산 태종대공원 등 7개소(11.1km²)가 최초 지정, '70년대 28개소(45.837km²), '80년대 66개소(28.564km²), '90년대 80개소(60.012km²), 2000년대 35개소(9.818km²) 지정
- 1980년 이후(1982년 제외) 매년 지정했으며, 최근 들어 증가추세 둔화

<표 3-2> 관광지 지정 현황

년도	'69	'71	'77	'79	'80	'81	'83	'84	'85	'86
개소수	7	7	19	2	5	4	4	7	8	11
누계	7	14	33	35	40	44	48	55	63	74
면적(km ²)	11.100	6.514	38.872	0.451	3.108	4.290	1.236	3.261	2.971	3.429
누계	11.100	17.614	56.486	56.937	60.045	64.335	65.571	68.832	71.803	75.232
년도	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96
개소수	12	7	8	9	7	4	5	8	8	11
누계	86	93	101	110	117	121	126	134	142	153
면적(km ²)	4.587	1.681	4.001	8.239	5.298	2.209	1.351	7.301	5.040	7.015
누계	79.819	81.5	85.501	93.74	99.038	101.247	102.598	109.899	114.939	121.954
년도	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04		
개소수	14	7	7	11	11	5	4	4		
누계	167	174	181	192	203	208	212	216		
면적(km ²)	13.789	5.546	4.224	2.595	3.948	0.859	0.933	1.483		
누계	135.743	141.289	145.513	148.108	152.056	152.915	153.848	155.331		

자료) 문화관광부, 2004년 관광동향에 관한 연차보고서



□ 216개 관광지중 조성 완료된 관광지는 5.6%에 불과

- 총 216개소 지정관광지 가운데 조성계획이 승인된 곳은 187개소(86.7%)이고 나머지 29개소(13.4%)는 조성계획이 수립되지 않음
- 조성계획이 수립된 187개소 가운데 사업시행을 하지 않고 있는 곳은 19개소(8.8%)에 이르고 있음
- 사업 시행중인 관광지는 156개소(72.2%)로서 51%이상 조성된 44개소(20.4%), 11~50% 조성된 관광지는 80개소(37.0%), 10%이하 조성된 관광지는 32개소(14.8%)로 관광지 조성이 대체로 미진함
- 조성 완료된 관광지는 태종대, 황령산, 해운대, 서포리, 마니산, 송강, 무극, 태조산, 구드래, 표충사, 수송대, 미천굴 등 전체 5.6%인 12개소에 불과

<표 3-3> 관광지 조성 현황

구분	관광지 지정	조성계획 미승인	사업시행 미착수	사업 시행중				조성 완료
				소계	10% 이하	11~50%	51% 이상	
개소수 (%)	216 (100)	29 (13.4)	19 (8.8)	156 (72.2)	32 (14.8)	80 (37.0)	44 (20.4)	12 (5.6)

주) “문화관광부, 2003, 관광지 개발사업에 대한 평가 연구”에서 수정

□ 투자계획 대비 투자실적은 19.4%에 불과

- 조성계획이 수립된 187개 관광지의 총 투자계획은 20조 5,407억원임
 - 공공이 2조 1,871억원(10.6%), 민자가 18조 3,535억원(89.4%)로 민간투자의 비율이 매우 높게 계획되어 있음
 - 공공 투자계획 가운데 국비는 8,341억원, 지방비는 1조 3,530억으로 3.8:6.2의 비율로 구성됨
- 조성계획이 수립된 187개 관광지의 총 투자실적은 투자계획의 19.4%인 3조 9,777억원임
 - 공공 투자실적은 1조 1,479억원(계획대비 52.5%)로 비교적 양호하며, 지방[비의 투자실적이 국비의 투자실적보다 양호(국비 42.8%, 지방비 58.4%)

- 민간 투자실적은 2조 8,298억원으로 투자계획 대비 15.4%에 불과

<표 3-4> 관광지 조성 실적

구분	투자계획					투자실적(∼2002)				
	공공			민자	소계	공공			민자	소계
	국비	지방비	소계			국비	지방비	소계		
금액(억원)	8,341	13,530	21,871	183,535	205,407	3,574	7,905	11,479	28,298	39,777
구성비(%)	4.1	6.6	10.6	89.4	100.0	9.0	19.9	28.9	71.1	100.0
계획대비실적(%)						42.8	58.4	52.5	15.4	19.4

주) “문화관광부, 2003, 관광지 개발사업에 대한 평가 연구”에서 수정

□ 조성 및 투자 실적이 저조한 근본원인은 과잉 공급

- 전국 234개 기초 자치단체 가운데 관광지를 지정한 지역은 50%에 해당하는 118개 시·군·구임
- 118개 시·군·구 가운데 2개 이상의 관광지를 지정한 지역은 50%에 해당하는 59개 시·군·구임
- 3개소 이상의 관광지를 보유한 지역은 21개 지역으로 17.8%에 해당
 - 강릉시와 제천시 5개소, 북제주군과 남제주군은 각각 8개소와 6개소의 관광지를 지정
- 관광지 1개소당 평균 투자계획이 1,098억원(국비 45억, 지방비 72억, 민자 981억)이라 할 때, 3개소 이상 지정한 시·군·구의 투자실적이 저조한 것은 당연한 현상으로 볼 수 있음

<표 3-5> 시·군·구의 관광지 지정 개소수

구분	1개소	2개소	3개소	4개소	5개소	6개소	8개소
부산	연제 해운대 영도						
인천	강화 옹진						
경기	양평 동두천 여주 연천 남양주 양주	가평 평택 파주 포천					
강원	속초 원주 양양 태백	영월 동해 정선 철원 홍천 양구 인제 횡성	춘천 고성 화천	삼척	강릉		
충북	영동 옥천 보은 진천	음성	단양 괴산	충주	제천		
충남	부여 청양 태안 서산	아산 예산 서천	보령 당진	천안 공주			
전북	임실 장수 고창 김제 순창	남원 군산 진안 부안 완주 정읍	익산				
전남	담양 무안 구례 곡성 신안 고흥 영광 강진 함평	화순 해남 진도 나주 보성 장성		영암			
경북	칠곡 경산 울릉 영천 청송 경주 의성 포항 예천 영양 고령	울진 영덕 봉화 청도 문경 영주	상주 안동				
경남	창녕 통영 밀양 진주 함양 의령 남해 창원 마산 사천	고성 거창 거제	합천 산청				
제주	서귀포	제주				남제주	북제주
합계	59	38	12	5	2	1	1

자료) 문화관광부, 2004년 관광동향에 관한 연차보고서

□ 그러나 문제의 본질은 지속불가능한 관광지 개발

- 관광지는 산과 계곡, 호수변이나 해변, 사찰 입구, 문화재 인접구역 등 보존 가치가 상대적으로 높고 자연 및 문화 경관이 비교적 우수한 지구에 지정되고 개발
 - 옥외광고물의 난립, 역사문화적 콘텍스트(Context) 단절 등 획일적 개발
 - 민간투자 유치가 지상과제, 질적 접근은 사실상 논외

- 그러나 그동안 질적 향상보다 양적 공급이 절박하여 경제논리와 효율성에 매몰된 난개발의 논리가 지배
 - 관광시설물과 건축물 등의 형태, 색채, 높이 등이 주변 경관과 부조화될 뿐 아니라 지역이미지를 상실케 하여 전국적으로 획일화, 무개성화 초래
 - 옥외광고물의 대형화, 현란화, 크기와 수가 제각각, 자극적인 재료와 색채 사용, 무질서한 부착 위치 등으로 시각적 무질서와 혼란
 - 장소적 특성과 자연생태환경을 소홀히 다룬 토지이용, 식재, 공원조성, 산지와 구릉지의 절성토, 호안제방 등의 개발로 자연경관과 어메니티의 훼손은 물론 생물 서식지 및 이동통로의 파괴와 같은 자연생태계의 훼손 초래
 - 관광개발사업은 특성상 자연생태계가 우수한 지역에서 추진되어 생태계 훼손가능성이 높은 조건을 가지고 있으나 친환경적 입지, 토지이용, 계획 및 개발, 모니터링 등 체계적 시스템의 부재로 환경오염 및 생태계 단절·훼손, 자연경관 저해 등이 야기되면서 환경파괴 논란이 가중
 - 안내정보 등 관광인프라의 부실, 해설프로그램, 공연예술, 야간관광 등 체험프로그램의 부재 등 관광소프트 경쟁력의 부재
- 관광지 조성 및 투자 실적의 저조가 오히려 다행, 이를 문제 삼는 것은 개발 연대의 유물
 - 이미 1990년에 “우리나라의 관광이 「관광지」의 틀을 벗어날 때 산다”는 지적이 제기³⁾

3) 이제 「관광지」라는 이름으로 기존 도시의 변두리나 어느 특수 경관지역의 한 쪽에 어설픈 놀이터와 엇비슷한 식당들과 평범한 숙박시설을 모아 두고 도시민의 휴식처를 자처하며 이웃한 자연경관을 내세워 조금은 불편하고 경비부담이 되더라도 「관광지니까」하며 눈감아주는 일과성 손님 대상의 유원지는 외면당하고 비난받을 수밖에 없다(안원태 중역, 1990, 자유시간도시, 주봉문고, p.12~13.)

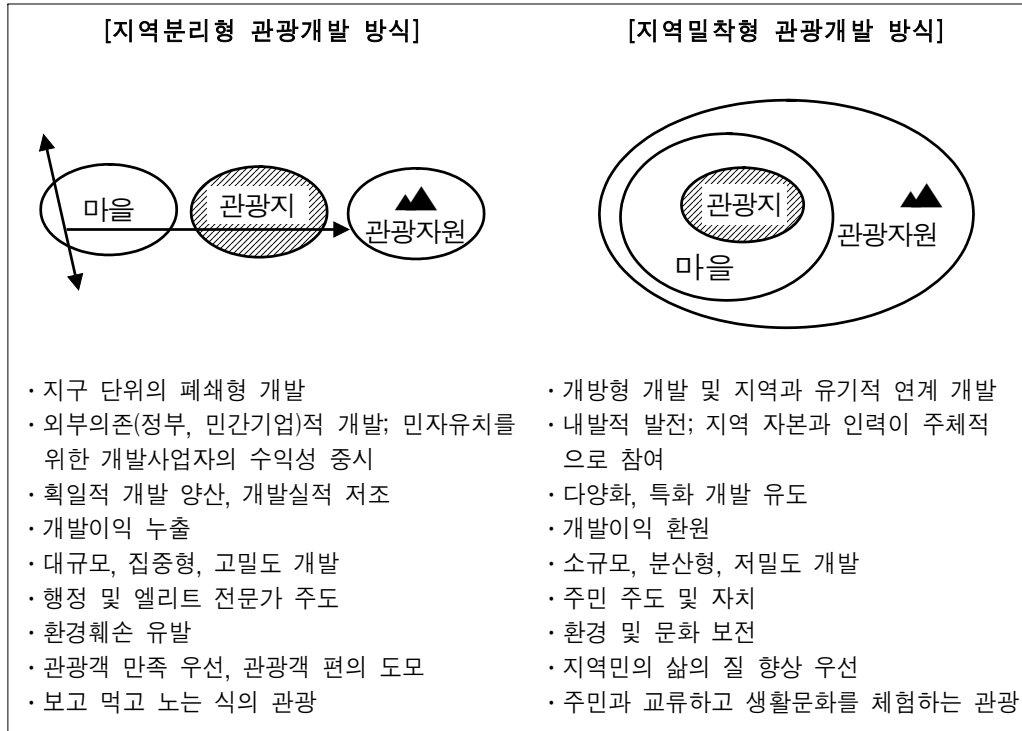
<그림 3-1> 관광지 현황 사진



□ 지역밀착형 지속가능한 관광지 개발로의 전환 시급

- 지정관광지 개발방식은 ‘지역분리형’ 관광개발 방식에 기초
 - 기존 마을에서 관광자원으로 접근하는 경로상의 일정 지구를 관광지를 지정, 주차장 등 공공편익시설은 국고와 지방비를 투자하여 건설하고, 숙박 시설 및 상가시설 지구는 민간사업자에게 토지를 분양하여 건설
 - 외지 주민이 숙박지구나 상업지구의 토지를 분양 받아 민간사업자로 참여, 지역산업과 연관을 맺지 못하고 개발이익이 누수, 관광지 개발이 지나치게 관광자원과 근접하여 자원의 훼손을 초래하며 결국 관광지의 생명을 단축
- 주민이 주체적으로 참여하고 지역성을 살릴 수 있는 특화 개발을 위해서는 ‘지역밀착형’ 관광개발 방식으로 전환
 - 숙박 및 상업시설 기능은 인접 모도시(마을) 활용, 최소한의 공공편익시설과 휴양문화시설을 관광지에 설치, 지역과 유기적 연계 및 개발이익의 환원 가능, 환경 및 문화 보전, 지역민의 삶의 질 향상을 우선하고, 주민과 교류하고 생활문화를 체험하는 관광 가능

<그림 3-2> 지역분리형 및 지역밀착형 관광지 개발방식의 비교



2. 광역관광권 개발

□ 광역관광권 개발은 지역관광의 생산성과 경쟁력을 향상

- 광역관광권은 유사한 성격의 관광자원이 밀집 분포된 둘 이상의 시·군 또는 시·도를 포괄하는 일정 권역을 의미
 - 관광권역은 행정구역을 기준으로 설정되는 반면, 광역관광권은 자원 분포를 기준으로 설정
 - 둘 이상의 시·군을 포괄하는 지역은 광역관광권, 둘 이상의 시·도를 포괄하는 지역은 초광역관광권으로 구분 가능
 - 광역관광권의 형태가 선형의 띠 모양인 경우 관광벨트로 정의
 - 외국 사례로는 프랑스의 랑독루시옹 해안관광벨트, 영국 데본주의 Tarka, 미국의 Travel South USA, 일본의 WAC21 등이 있음

- 지리적으로는 인접하지 않았지만 기능적으로 연결된 둘 이상의 지역도 광역관광권으로 구분 가능
- 광역관광권 개발은 유사 성격의 관광자원이 밀집 분포된 광역관광권에 대하여 지역간 기능분담과 연계를 통해 종합적으로 개발하는 것을 의미
 - 유사 성격의 문화관광자원이 행정구역 경계를 초월하여 분포하고, 교통통신의 발달로 관광객의 이동범위가 광역화되고 있으며, 각 지역은 한정된 자원과 인력을 가지고 있으므로 지역간 협력을 통해 연계 개발하는 것이 중복개발을 방지하고 투자효율성을 제고
 - 개별 지역별로 분산되어 있는 자원 그 자체로는 별다른 발전요소가 아닐지라도 이웃 지역과 합쳐볼 때 새로운 발전 잠재력이 가시화되고, 개발잠재력이 높은 자원을 기능적으로 함께 묶어 개발할 때 경쟁력을 갖춘 하나의 성장거점이 가능
- 우리나라는 광역관광권 개발의 의의 및 중요성을 이제 막 인식하기 시작한 초보단계
 - 계획수립, 개발사업 선정 및 추진체계 등이 미정립
 - 개발사업 선정시 지역간 상충하는 이해관계를 조정할 수 있는 수단 부족
 - 관련 지역간 협력적인 자세도 아직 미흡

□ 6대 광역관광권 개발 추진

- 문화관광부는 2003년 12월, 『참여정부 관광정책 18대 과제』를 통해 6대 광역관광권 개발 추진 발표
 - 남해안관광벨트와 경북북부 유교문화권은 개발사업 시행중
 - 지리산권, 서해안관광벨트, 접경지역 평화관광벨트는 계획수립중
 - 강원 산악·환동해안권은 개발계획 수립예정

<그림 3-3> 6개 광역관광권 개발

광역관광권	개발방향	
남해안관광벨트	사업기간: 2000~2009 2003년 중간평가 여수화양지구 등 신규사업 발굴	
유교문화권	사업기간: 2000~20010 2003년 중간평가 결과 반영 안동 문화관광단지 조성	
서해안관광벨트	서해안의 관광기반시설 확충 및 국제적 생태·해안관광지대 조성 2004~2005년: 개발계획 수립	
지리산권	생태·한방 등 테마 관광개발로 역사문화·생태관광지대로 조성 2004~2005년: 개발계획 수립	
강원산악·환동해권	설악·금강산 연계 관광개발과 폐광지역 고원 휴양지 개발 2005년~2006년: 개발계획 수립	
접경지역 평화관광벨트	접경지역 생태 및 안보 관광자원의 체계적인 개발 2004년~2005년: 개발계획 수립	

□ 남해안관광벨트 개발사업은 남해안 24 시·군 대상 대규모 장기 관광개발 프로젝트

- 남해안관광벨트 개발사업은 부산광역시·경상남도·전라남도의 3개시·도, 24개 시·군(14,000km², 국토면적의 약 14.1%)을 대상으로, 2000년부터 2009년까지 10년간 총사업비 5조 432억원(국비 6,620억, 지방비 8,275억원, 민자 35,537억원)을 투자하는 대규모 프로젝트
 - 사업목적은 IMF 외환 위기 극복의 일환으로 외국인 투자를 관광산업부문에서도 적극적으로 유치하고, 낙후지역으로 머물렀던 남해안 일대 지역주민의 소득향상 및 일자리 창출, 국토의 균형개발을 유도
- 부산, 경남, 전남의 24 시·군을 4대 권역으로 구분, 52개의 관광지 정비·개발사업과 19개의 문화재 정비·복원 사업 등 전체 71개의 관광지 정비사업과 남해안일주도로 및 연계도로 등 35개 기반시설 사업 추진

<표 3-6> 남해안관광벨트 개발사업의 사업내용

사업명		사업수 (구성비)	사 업 내 용
사업부분	권역명		
관광지 정비 개발 · 문화재 정비 복원	부산도시 관 광 권	9 (12.7)	-1개 부거점(동부산 Green City), 8개 연계사업
	해양레저스포츠 관 광 권	17 (23.9)	-1개 거점(통영항지구), 16개 연계사업
	종합휴양 관 광 권	20 (28.2)	-1개 거점(남해 하모니 리조트), 7개 연계사업 -2개 부거점(사천 실안·비토지구, 보성만지구)
	역사문화 관 광 권	25 (35.2)	-1개 거점(목포 Gate City), 22개 연계사업 -2개 부거점(해남화원관광단지, 장보고 청해진유적지)
계		71 (100.0)	

주) 괄호 안은 %

자료) 문화관광부(2003), 남해안 관광벨트 개발계획 중간평가 연구

- 남해안관광벨트 개발사업은 사업전체를 담당하는 총괄 추진조직을 설립하지 않았으며 대부분의 시·군이 기존 관광관련 부서에서 사업추진

<표 3-7> 남해안관광벨트 개발사업 추진조직

구 분	계	해당 시·군
기존 관광 관련 부서	19	김해, 거제, 통영, 고성, 사천, 남해, 하동, 광양, 여수, 순천, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 완도, 해남, 진도, 영암, 신안
별도 부서	1	진해(신항만개발지원단)
기 존 전문 부서	4	창원(생태보전과), 마산(도시계획과), 목포(도시과), 부산(개발기술담당관실, 국제협력관광과, 환경정책과, 문화예술과, 영도구청, 해운대구청)
기타	2	해남화원관광단지(한국관광공사) ·영암 영산호관광지(전남도청관광개발과)

자료) 문화관광부(2003), 남해안 관광벨트 개발계획 중간평가 연구

- 2000년부터 2003년까지 4년 동안 총사업비 5조 432억원 대비 12%인 5,946억원이 투자
 - 국비는 2,980억원(총사업비 대비 45%), 지방비는 2,581억원(총사업비 대비 31%), 그리고 민자는 385억원(총사업비 대비 1%)이 투자

- 사업기간에 따른 정상 공정률 40%(사업기간 10년 대비 4년)와 대비해 보편 국비와 지방비의 투자실적은 우수

<표 3-8> 남해안관광벨트 개발사업의 투자실적

구 분	총사업비	투자실적(2003)	계획대비 투자실적(%)
국 비	6,620	2,980	45.0
지방비	8,275	2,581	31.2
민 자	35,537	385	1.1
합 계	50,432	5,946	11.8

주) 단위는 억원, 괄호 안은 %

자료) 문화관광부(2003), 경북북부 유교문화권 관광개발계획 중간평가 연구

□ 유교문화권 관광개발사업은 경북북부 11 시·군 대상 대규모 장기 프로젝트

- 유교문화권 관광개발사업은 경북북부지역 11개 시·군(10,765km², 국토면적의 약 11%)을 대상으로, 2000년부터 2010년까지 11년 동안 총사업비 2조 2,666 억원(국비 4,540억, 지방비 5,564억, 민자 1조 2,562억)을 투자하는 대규모 프로젝트
 - 사업의 목적은 이 지역에 집중 분포된 유교문화자원을 수려한 자연자원과 연계 개발하여 국내외 관광객을 유치함으로써 낙후된 지역경제를 활성화 하고 국가균형발전을 실현
- 11개 시·군을 서부, 북부, 중부, 남부, 해안의 5개 권역으로 구분하고 5대 사업 추진
 - 숙박휴양거점 조성사업(5개 사업)은 권역별 관광거점을 개발하여 체류형 관광기반을 조성하기 위한 사업
 - 관광자원 개발 및 정비사업(160개 사업)은 시·군을 대표하는 자원을 선정 하여 중점정비사업으로 우선적으로 추진하고, 연계 개발이 필요한 관광자 원을 개발하며 문화자원을 정비하는 사업
 - 문화관광루트 개발사업(16개 사업)은 중점정비 자원을 중심으로 연계 자원을 연결하는 루트를 설정하고 연계시설과 편의시설을 확충하는 사업

- 지역축제 활성화 사업(20개 사업)은 특색 있는 소재를 활용한 축제를 신규 발굴하고 기 개최 축제중 발전유망성이 높은 축제를 확대하는 사업
- 관광인프라 확충사업(28개 사업)은 관광객의 편의증진을 위해 관광안내센터를 설치하고 연계 도로망을 정비하는 사업
- 관광자원 개발 및 문화자원 정비 등 229개 단위사업 추진
 - 문화관광부가 주관하는 사업은 102개 사업(44.5%), 문화재청이 주관하는 사업은 78개 사업(34.1%), 문화관광부와 문화재청이 공동으로 주관하는 사업은 28개 사업(12.2%)
 - 공공이 기반시설을 조성한 후 민자를 유치하여 관광시설을 개발하는 관광자원 개발사업이 65개 사업(28.4%)이고, 문화자원을 복원하거나 보수하는 문화자원 정비사업이 98개 사업(42.8%)

<표 3-9> 유교문화권 관광개발사업의 사업내용

사업부문	주관 부처				사업 성격		
	문화관광부	문화재청	공동	기타	관광자원 개발	문화자원 정비	기타
숙박휴양거점 5개 사업	5 (100.0)	-	-	-	5 (100.0)	-	-
문화관광루트 개발 16개 사업	15 (93.8)	-	1 (6.2)	-	-	1 (6.2)	15 (93.8)
중점정비사업 25개 사업	6 (24.0)	4 (16.0)	15 (60.0)	-	18 (72.0)	7 (28.0)	-
관광자원 개발 43개 사업	32 (74.4)	5 (11.6)	6 (14.0)	-	39 (90.7)	4 (9.3)	-
문화자원 정비 92개 사업	17 (18.5)	69 (75.0)	6 (6.5)	-	3 (3.3)	86 (93.5)	3 (3.3)
지역축제 20개 사업	-	-	-	20 (100.0)	-	-	20 (100.0)
관광인프라 구축 28개 사업	27 (96.4)	-	-	1 (4.6)	-	-	28 (100.0)
합계 229개 사업	102 (44.5)	78 (34.1)	28 (12.2)	21 (9.2)	65 (28.4)	98 (42.8)	66 (28.8)

주) 괄호 안은 %

자료) 문화관광부(2003), 경북북부 유교문화권 관광개발계획 중간평가 연구

- 경상북도 유교문화권개발사업단 구성, 5개 시·군은 전담조직 구성, 6개 시·군은 기존조직 활용
 - 경상북도는 사업추진계획 수립, 조정, 재원확보, 사업심사분석, 설계심사 및 기술지도, 현장지도, 행정절차이행 등을 위해 2001년 2월, 유교문화권개발사업단을 구성
 - 그러나 개발사업단이 시·군의 바람직한 사업추진방향을 제시한다거나 시·군간, 사업간 연계 및 조정의 역할을 충분히 수행하고 있지 못함
 - 안동시, 영주시, 상주시, 의성군, 영덕군 등 5개 시·군은 원활한 사업추진을 위해 사업추진 전담조직을 구성
 - 그러나 문경시, 청송군, 영양군, 예천군, 봉화군, 울진군 등 6개 시·군은 기존조직을 활용하여 사업 추진
 - 기존조직을 활용하는 6개 시·군은 사업추진을 위한 인허가, 부지매입 협의 등 이해관계 조정에 능동적으로 대응하지 못함으로써 사업추진실적이 상대적으로 저조

<표 3-10> 유교문화권 관광개발사업추진조직

구분	계	해당 시·군
기존 관광 관련 부서	6	문경(문화예술담당), 청송(관광문화담당), 영양(관광담당), 예천(문화예술담당), 봉화(문화담당), 울진(문화재담당)
별도 부서	5	안동(총괄, 개발사업담당, 문화재담당), 영주(시설담당), 상주(유교가야문화담당), 의성(유교담당), 영덕(유교문화담당)

* 경상북도는 총괄 조직으로 유교문화권개발사업단 조직

자료) 문화관광부(2003), 경북북부 유교문화권 관광개발계획 중간평가 연구

- 2000년부터 2003년까지 4년 동안 총사업비 2조 2,666억원 대비 16%인 3,604억원이 투자
 - 국비는 1,413억원(총사업비 대비 31%), 지방비는 1,437억원(총사업비 대비 26%), 그리고 민자는 755억원(총사업비 대비 6%)이 투자
 - 사업기간에 따른 정상 공정률 36%(사업기간 11년 대비 4년)와 대비해 보면 국비와 지방비의 투자실적은 우수

<표 3-11> 유교문화권 관광개발사업의 투자실적 및 집행실적

구분	총사업비	투자실적(2003)	계획대비 투자실적
국 비	4,540	1,413	31.1
지방비	5,564	1,437	25.8
민 자	12,562	755	6.0
합 계	22,666	3,605	15.9

주) 단위는 억원, 괄호 안은 %

자료) 문화관광부(2003), 경북북부 유교문화권 관광개발계획 중간평가 연구

□ 계획수립시 구체적 사업계획이 없는 단위사업의 선정

- 남해안관광벨트 개발계획과 유교문화권 관광개발계획은 광역관광권을 대상으로 하는 종합계획인 동시에 계획 확정과 동시에 예산이 편성되어 지원되는 실행계획
 - 계획수립 당시 구체적 사업계획이 없는 단위사업을 계획에 포함했고, 지자체에서 추진하고 있는 지역의 연례적인 사업, 소규모 연계사업, 타당성이 검증이 안된 사업, 관광효과가 적은 사업 등을 중심으로 단순 선별·종합하고 지역별 배분하는 방식 위주로 전체 계획 수립이 이루어짐
 - 유교문화권 관광개발계획의 경우 전체 229개 사업 가운데 기본계획이 미수립된 사업이 89%(204개 사업)를 차지
 - 예산지원이 확정되지 않은 상태에서 지방자치단체가 선행해서 사업계획을 수립하지 않기 때문에 광역관광권 계획수립시 구체적 추진계획이 수립된 단위사업만을 선정하는 것은 현실적으로 불가능
 - 이러한 현실적 한계를 극복하기 위해서는 계획 확정 후 시·군 단위의 종합계획을 수립하여 사업간 연계개발을 강화하고, 시·군의 지방비 확보, 행정절차 이행, 단위사업 계획수립 및 타당성 검토 등 준비상황을 판단한 후 예산을 지원하는 절차가 필요
- 시·군 단위의 종합계획이 수립되지 않은 채 단위사업이 곧바로 집행됨으로써 사업간 연계성이 미흡하고 사업추진이 지연되는 결과를 초래
 - 관광자원 개발사업은 단위사업의 기본계획 수립, 국토이용계획 변경을 위한 관계부처 협의 등 행정절차의 신규 추진으로 사업추진이 지연
 - 특히, 문화자원 정비사업은 계획수립 당시의 추정 사업비에 따라 사업물량

- 이 결정됨에 따라 사업비가 과다 추정된 경우 오히려 문화자원 훼손의 문제를 초래하고, 과소 추정된 경우에는 사업부실의 문제를 초래
- 최근 들어 관광개발과 관광진흥, 하드웨어와 소프트웨어의 영역이 모호해지고 있음에도 불구하고 광역관광권 개발사업은 대부분 물리적 시설 개발 위주로 계획
 - 그 결과 사후 활용대책 없이 사업이 추진됨으로써 사업완료후 시설이 제대로 활용되지 못하는 사례가 이미 발생

□ 종합적 사업추진체계의 미확립으로 사업추진 지연

- 남해안관광벨트와 유교문화권 관광개발사업은 광역관광권 개발사업임에도 불구하고 해당 시·군별 단일사업 중심으로 독자적으로 추진되어 사업효과 창출 지연
- 재원조달의 어려움 및 사업비 집행지연
 - 남해안의 경우 1단계 사업의 재원별 투자실적은 국비 51.4%, 지방비 38.9%, 민자 1.2%로 지방비와 민자 투자실적은 낮은 편이며, 실제 사업비 집행도 64.4% 수준으로 다소 저조, 유교문화권의 경우도 총 투자실적인 15.9%로 낮은 편
- 거점사업의 추진 지연
 - 특히, 거점 조성사업은 지역의 열악한 관광수용태세를 개선하여 체류형 관광기반을 조성하고, 문화관광자원을 연계하는 거점기능을 수행하기 위해 우선적으로 추진하는 대표 사업이나 기본계획 수립, 투·융자심사, 국토이용계획 변경 등 행정절차 추진으로 사업추진이 지연
 - 거점사업이 지연되면 여타 사업이 완료되더라도 숙박시설 등 수용태세의 미흡으로 소기의 사업효과 창출이 곤란
- 인·허가 및 부지매입 지연과 이해관계 대립
 - 수산자원보호구역 및 국립공원 등의 용도지역(그린벨트 포함) 해제 및 문화재 발굴조사를 위한 행정절차 등으로 사업이 지연되고 있으며, 일부 사업은 지역주민의 반대로 사업 지연 또는 중단

제2절 지역관광개발의 성과와 과제

1. 성과

□ 낙후지역 개발의 토대 마련

- 지역개발은 관광개발의 원래 목적 가운데 하나로서, 관광개발사업은 낙후지역 활성화를 위한 보편적 정책수단으로 이미 활용
 - 최근 국가균형발전이 시대적 과제로 부상하면서 관광개발사업의 낙후지역 활성화 효과가 더욱 크게 주목
 - 관광개발사업을 낙후지역의 일반적 성장 동력으로 활용하는 이유는 낙후지역이 1차 산업의 경쟁력이 떨어지나 첨단산업의 유치는 더욱 어려운 반면, 우수한 관광자원을 보유하고 있는 지역이기 때문
 - 그러나 관광개발을 통한 낙후지역 활성화는 대단히 어려운 과제임. 왜냐하면 낙후지역은 경제자립도가 낮고 산업연관성이 약해서 관광개발의 역내 파급효과가 적고 역외 유출비율이 높기 때문

□ 남해안관광벨트와 유교문화권 관광개발은 광역관광권 개발의 중요성 및 가능성에 대한 인식 확산

- 남해안관광벨트와 유교문화권 관광개발사업은 국가균형발전과 동북아 관광중심 실현을 위한 전진기지를 구축하는 중요한 의의를 갖고 있으며, ① 광역관광권 개발의 중요성 및 가능성에 대한 인식의 확산, ② 관광개발부문의 투자 확대, ③ 낙후지역 활성화의 토대 마련, ④ 문화자원 활용보존의 계기 마련 등의 긍정적 성과를 창출

□ 남해안관광벨트와 유교문화권 관광개발사업은 선택과 집종의 계획기능 강화, 그리고 강력한 집행체계 구축이라는 교훈 제시

- 남해안관광벨트 개발사업은 총 106개 사업(관광개발 및 문화자원 정비 71개

사업, 연계도로 등 기반시설 정비 35개 사업), 유교문화권 관광개발사업은 전체 229개 단위사업(관광개발 65개 사업, 문화자원 정비 98개 사업, 기타 66개 사업) 포함

- 민자유치가 필요한 관광개발사업은 남해안관광벨트 52개 사업(시·군당 평균 2.2개 사업), 유교문화권 34개 사업(시·군당 평균 3개 사업) 포함
- 계획체계가 거점사업-중점사업-연계사업의 구조로 구성되어 있지만 선택과 집중의 원칙이 아닌 지역숙원사업을 지역별로 안배한 결과
- 지리산권 등 현재 진행중인 광역관광권 개발계획 수립시에는 관광수요 및 공급 여건의 엄정한 분석을 통해 최소한의 단위사업 선정이 바람직
- 현행 ‘거점-(부거점)-연계’의 수직적 개발체계로는 거점에 대한 지역이기주의(PIMFY)와 지역간 갈등을 해소하는데 현실적 한계가 존재하고 지역간 연계 개발의 전제조건인 상호이익을 담보하지 못함
- 지역이기주의의 극복과 더불어 경쟁력 강화(시너지효과 창출)의 측면에서도 광역관광권 개발체계가 ‘거점-(부거점)-연계’의 수직적 중심지 체계에서 ‘특화-네트워크’의 수평적, 상호의존·보완적 네트워크 체계로 전환되는 것이 바람직
- 둘 이상의 행정구역을 포괄하는 광역관광권 개발사업의 의의를 구현하기 위해서는 지역간, 사업간 협력, 조정, 연계, 통합을 위한 강력한 집행체계의 구축이 필수적
 - 남해안관광벨트와 유교문화권 사업은 시·군의 관할구역 위주로 개별적 사업을 추진하는 기존의 ‘솔로(Solo)’ 관행을 벗어나지 못하고 있음
 - 지역간 협력, 사업간 연계를 조장하고 촉진할 수 있는 수단이 미비
- 6대 광역관광권의 개발이 추진중이거나 계획수립중에 있으므로 광역관광권 개발의 원활한 사업추진과 체계적 계획수립을 위해 『(가칭)광역관광권기획단』의 구성이 필요

2. 과제

□ 획일화 → 개성화와 특성화

- 하드웨어 중심의 획일적 관광개발에서 지역 여건과 자원 특성을 살린 특성화 발전 전환이 필수
 - 그동안 지역 여건과 자원 특성을 경시한 지역관광 정책 추진으로 전국 어디서나 비슷한 개성 없는 지역 형성
 - 지자체 관광지 개발은 1980년대의 대규모 리조트 또는 획일적인 국민관광지 개발 패턴에 머물고 있으며, 지역의 고유한 문화와 자원을 개성 있게 담아내지 못하고 유사한 관광지를 양산
 - 관광단지, 호텔 등 시설위주의 하드웨어 개발에 집중하여 이벤트, 관광상품 등 소프트웨어 경쟁력은 상대적으로 낮은 실정임
- 지역중심의 지속가능한 특성화 관광 개발
 - 지역의 자율성과 독자성이 존중되는 차별화된 관광개발로 전환
 - 환경적으로 지속가능한 관광개발(sustainable development)을 통한 무분별한 관광개발 방식 탈피
 - 지역 관광사업의 경제적 합리성 및 자원 활용의 효율성 제고

□ 시설 및 양적 성장 → 콘텐츠와 질적 발전

- 관광산업과 지연산업의 융합 및 소프트경쟁력의 질적 발전 필요
 - 그동안 관광지, 호텔 등 시설 위주의 양적 확충에 치중하여 문화관광상품, 안내해설 등 소프트경쟁력은 저조
- 관광 소프트 경쟁력 강화
 - 시스템 요소간의 협력과 관광객의 만족을 좌우하는 서비스의 질적 향상, 관광상품의 개발, 매력적인 이미지의 창출과 홍보 강화
 - 소프트경쟁력과 하드경쟁력의 조화로 관광개발의 시너지 효과 제고

□ 관광객 중심 개발 → 지역사회 중심 발전

- 지역 경제발전 및 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하는 지역사회 중심의 발전(community based development) 필요
 - 관광기반시설 확충 중심의 사업 추진으로 지역 사회 및 산업과 연관을 맺지 못하고 지역발전효과가 저조
- 지역 전략산업 등과 연계 및 총괄기능 미약
 - 지역의 관광산업을 독립적인 분야로 인식하여 지역의 다른 대표적인 산업 및 전략산업과 연계하여 시너지 효과 창출 미흡
 - 관광산업과 지역 대표산업 및 전략산업을 하나의 시스템으로 구성하여 전체 부가가치의 상승 창출이 필요
- 지역 자립, 주민자치의 개념 취약
 - 기존의 관광개발 정책은 중앙의 논리, 개발사업자의 수익논리, 관광객 우선원칙으로 지역의 주체성과 특성이 무시되고 지역주민들이 자신의 지역을 가꾼다는 주민자치나 자립화 개념과도 유리
 - 개발계획 수립과 추진과정에서 지역주민의 참여가 배제되어 외부자본이 유입되고 개발이익 또한 외지로 유출
- 지역산업과 연계한 관광 개발 필요
 - 지역사회중심형 관광개발은 지역내 농림수산업, 제조업 등 1, 2차 산업에 관광이라는 3차 산업적 요소를 융합한 고부가가치화를 통하여 지역경제의 자립화를 높여야 함

□ 공공 주도 → 민관협력

- 중앙정부 중심 관광정책으로 지역관광 혁신역량 배양 미흡
 - 중앙중심적 정책수립으로 지역의 특성 및 실정에 맞는 지역관광 육성 정책 미흡
 - 경제적 합리성보다 지역안배 위주의 선심성 사업으로 추진된 면이 있음
 - 공무원, 지역전문가 등 지역관광 전문인력의 확보 부족 및 재정자립 취약으로 재정 투자능력 미흡
- 지역관광 산업이 활성화되기 위해서는 민관협력이 필수
 - 시·군의 법정 관광사업은 극소수에 불과하여 정책대상이 불분명, 결국 공공 주도, 법정 관광사업 중심 정책으로 경쟁력 미흡

□ 자생적 발전역량 배양 소홀 → 혁신을 통한 내생적 발전

- 중앙정부 및 외래 의존의 타성을 탈피하고 지역 구성원이 상호 긴밀히 협력하는 내생적 발전 필수
 - 리더십을 갖춘 인재가 부족하고 지역자본과 지방재정이 열악하여 스스로 발전할 수 있는 자립기반을 상실
- 지역의 사업기획 및 경영능력 강화 필요
 - 고정관념을 탈피한 창의적인 발상과 과감한 조직개편, 벤치마킹 등을 통하여 지자체의 혁신능력 향상 시급
 - 다양한 아이디어 창출능력 및 기획·경영 능력을 갖춘 참신한 리더십의 육성과 이를 중심으로 한 지역혁신체계 구축 필요
- 자립적 지역발전을 통한 지속가능한 국가균형발전을 위해서는 지역의 문화역량 및 문화산업 여건 조성이 필수

제4장 지역관광개발의 새로운 구상

제1절 기본방향 설정

- 대안적 지역관광개발이라 함은 관광이 지역 내부의 삶과 문화, 산업을 토대로 새로운 부가가치를 끊임없이 창출하여 주민의 삶의 질을 향상시키는 지속가능한 지역관광발전의 실현을 의미
 - 관광은 개발방식에 따라 고용창출, 지역경제 활성화, 지역민의 삶의 질 제고 등을 통해 지역균형발전을 견인할 수 있는 현실적 성장동력으로, 지역경제 활성화 및 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있기 위해서는 새로운 패러다임 필요
 - 공공이 주도하는 중앙정부 의존형 양적 개발 ➡ 민관이 협력하는 지역참여의 질적 발전
 - 지역의 생활문화와 괴리된 획일화된 개발 ➡ 지역과 자원의 개성을 살린 특성화 발전
 - 지역간 연계가 부족한 중복 개발 ➡ 지역간 협력과 연계에 의한 상생 발전
 - 국내 지역간 경합하는 통합적 균형 개발 ➡ 세계 도시(지역)와 경쟁하는 역동적 균형 발전
 - 관광객의 편의, 만족을 우선시하는 관광개발 ➡ 지역주민의 소득 증대 및 삶의 질 향상, 지역경제 발전을 우선시하는 지역개발
- 지역주민의 삶의 질을 높이는 대안적 지역관광개발의 실현을 위한 전제조건은 지방분권과 지역혁신을 통한 지역의 내생적 발전임
 - 지방분권은 자립적 지역발전을 가로막는 중앙집중 체제의 외부 구조개혁을 의미하며, 지역혁신은 지역발전을 저해하는 내부 주체의 개혁을 의미하는 것으로서, 지방분권과 지역혁신은 지역의 내생적 발전은 가능케하는 전제조건임

□ 따라서, 내생적 발전을 통한 대안적 지역관광개발의 실현을 위한 전략과제는 혁신, 특화, 연계, 다극화의 과제임

- 지역관광은 혁신, 특화, 연계, 다극화의 보편적 전략에 따라 추진되어야 대안적 지역발전에 기여
 - 혁신은 지역 내부에서 자생적인 발전 잠재력을 창출한다는 점에서 내생적 발전의 전제조건이며, 지역 특화와 연계는 지역관광의 경쟁력을 강화하고 투자효율성을 제고하며, 다극화는 세계 도시와 경쟁할 수 있는 역동적 균형의 토대를 마련
- 지역관광혁신을 토대로 지역특성화 발전, 지역간 연계발전, 관광거점의 다극화를 통해 지속가능한 국가균형발전을 실현
 - 지역관광의 혁신체계 구축: 관광산업 및 지역(광역 및 기초 지자체, 농산어촌)의 실정에 맞는 지역관광 혁신체계를 구축하여 자립적이고 지속가능한 지역관광 발전을 촉발
 - 지역관광의 특성화 촉진: 지역(농산어촌과 도시)의 여건과 관광자원의 특성을 충분히 반영한 특성화 발전을 촉진하여 생명력과 경쟁력을 가진 지역관광 발전을 촉진
 - 지역관광의 공간적, 기능적 연계화 촉진: 지역의 개별적 특성화 발전을 촉진하는 동시에 지역간의 공간적·기능적 연계발전을 촉진하여 지역관광의 경쟁력을 고도화
 - 지역관광 거점의 다극화 추진: 복합레저관광도시, 문화중심도시 등 관광거점의 전략적 개발을 추진하여 지역발전을 확산하고 선진국가로 도약

제2절 4대 혁신전략 추진

1. 지역관광 혁신체계 구축

가. 기본방향

□ 지역관광혁신은 내생적 지역관광발전의 전제조건

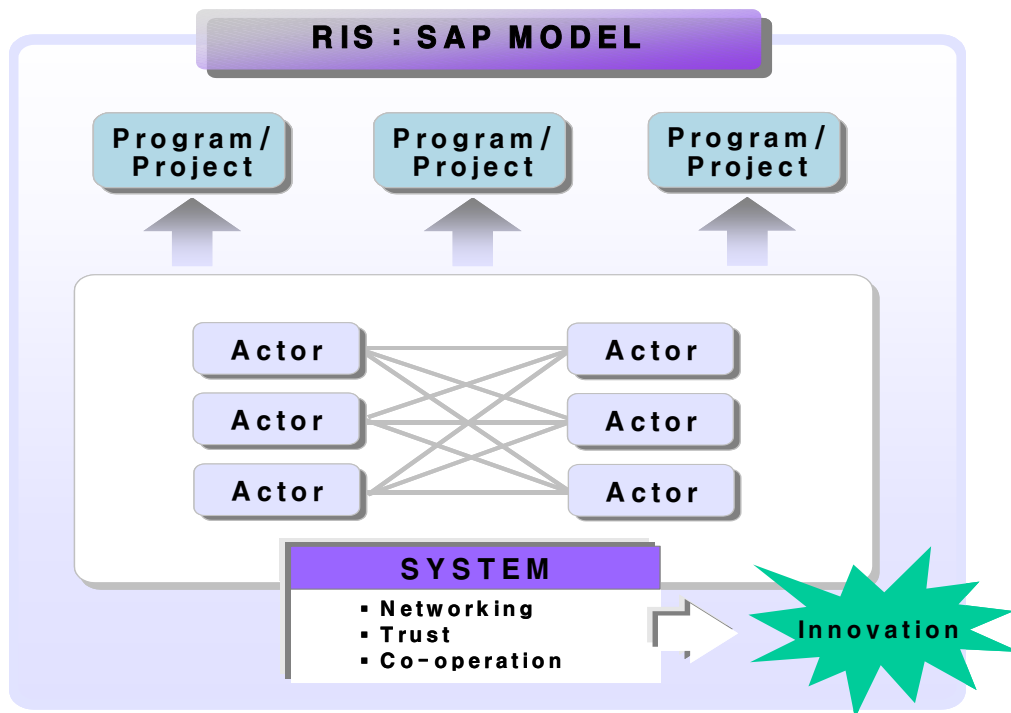
- 관광을 통한 지역발전의 사례와 경험이 일천하고, 지역의 인적자원 유출 및 열악한 자본축적으로 혁신역량 창출에 실패
 - 시설개발 위주 및 외부 의존적 발전전략으로 지역내부의 동력을 통한 자생적 발전역량 배양 소홀
- 지역관광혁신이 일어날 때 비로소 공공이 주도하고 외부 자본에 의존하는 종속적 발전에서 벗어나 자립적인 내생적 지역관광발전을 전망할 수 있음
- 지역관광을 통해 지속가능한 국가균형발전을 위해서는 지역 스스로 지역발전을 선도할 수 있는 내생적 발전모델에 기초한 지역관광 혁신기반 구축 필요
 - 내생적 지역관광발전은 관광개발의 동인과 자원을 지역에서 동원하고 발전성과를 지역에 귀속시키는 것을 의미하며, 지역내 완결을 지향하되 지역 외 배제를 의미하지는 않음
 - 따라서, 지역관광 혁신은 자립형 모델에 기초하되 필요한 자원과 인재를 외부로부터 적극 활용하는 개방형 네트워크가 적합

□ SAP 모델에 기초한 지역관광정책의 추진

- 구체적인 개별사업보다 내적 역량을 키울 수 있는 하부시스템 구축이 더 중요하며, 혁신주체에 대한 교육과 상호학습을 통해 벤치마킹·네트워킹 시스템을 구축하는 것이 선결조건
- 혁신주체에 대한 교육 등을 통해 인식 변화, 지식과 기술·정보수준의 향상을 유도하여 혁신역량을 갖춘 창도적 지도자(Creative Innovator)로 육성

- 네트워킹을 통해 혁신주체 상호간 신뢰와 협력관계를 구축하여 집단적 학습과 혁신(Collective learning & Innovation)을 유도
- 구체적인 개별 사업은 이러한 혁신시스템의 기반 위에서 검토되어야 하며, 혁신시스템을 계속 발전시켜 나갈 수 있는 사업이 되어야 함
 - Actor를 위한 브레인웨어 사업(교육·연수·능력발전 등), System 구축을 위한 소프트웨어 사업(포럼·조직구성, 공동연구 등)의 추진이 필요
- SAP 모델의 구성요소
 - S(System) : 구성원간에 네트워킹과 신뢰·협력을 바탕으로 혁신이 이루어질 수 있는 하부구조가 되는 시스템
 - A(Actor 또는 Innovator) : 지역혁신을 이끌어 갈 주체로서 기업가, 공무원, 전문가, 주민대표, 연구원 등을 의미
 - P(Program 또는 Project) : 주체간 네트워킹을 통해 혁신시스템을 구축한 기반위에서 실제 이루어지는 선도사업

<그림 4-1> SAP 모델(국가균형발전위원회)



□ 혁신주체 형성, 주체간 네트워킹, 참여를 통한 지역관광혁신 추진

- 지역관광혁신은 지자체, 관광 사업자, 대학, 시민단체 등 지역의 다양한 주체들이 창조적 파괴를 하는 혁신주체(innovator)로 형성되고, 이들 혁신주체들이 네트워크를 형성하여(networking) 상호 작용함으로써 지역을 새롭게 발전시키며, 주민 및 관광 관련 사업자의 참여(participation)를 통한 지역중심의 지역관광혁신 추진
 - 지역의 낡은 패러다임을 창조적으로 파괴함으로써 지역관광 혁신을 주도할 수 있는 혁신주체(innovator)의 형성
 - 지자체, 지역주민, 지방대학, 관광기업, 시민단체 등의 주체간 상호 협력 시스템(networking)을 구축하여 지역의 특성에 맞는 혁신체계 구축
 - 주민과 관광 관련 사업자의 광범위한 민주적 참여(paticipation)를 통한 지역구성원의 에너지의 집결은 지역관광혁신의 성공적 추진의 관건이며, 이를 위해 지역구성원의 자기개발 노력과 참여의식, 실행을 통한 학습(learning by doing) 과정이 필요

나. 전략과제 추진방안

□ 지역관광 혁신주체(innovator) 형성

- 시·군 단위 관광 관련 사업자 단체 조직 유도 및 역량 강화
 - 관광진흥법에 규정된 한정된 관광사업 중심의 육성 정책으로는 관광산업 활성화 한계
 - ※ 관광진흥법은 7대 업종(여행업, 관광숙박업, 관광객이용시설업, 국제회의업, 카지노업, 유원시설업, 관광편의시설업)·27대 세부업종을 관광사업으로 규정(관광진흥법 제3조 및 동법 시행령 제2조)
 - 기초자치단체의 경우 관광숙박업 등 관광진흥법상 관광사업에 해당하는 관광사업체는 극소수에 불과하며, 일반 숙박업, 식당 등은 실제로 지역관광산업의 핵심이지만 현재로서는 관광사업이 아니어서 지역관광정책 대상에서 배제
 - 현행 관광진흥법 및 관광진흥법시행령에서는 지역관광협회를 특별시·광역시 및 도를 단위로 설립하되, 필요하다고 인정되는 지역에는 지부를 둘 수

있도록 규정하고 있어 기초자치단체는 현재 지역관광협회 조직 불가능

※ 경주시의 경우, 경상북도관광협회 경주시부로 조직

- 따라서, 지역관광산업 육성 정책은 정책대상이 분명하지 않고 민간부문의 이해관계자가 조직화되지 못한 상태에서 공공 주도로 추진되어 경쟁력과 생명력이 취약
- 지역관광은 있으나, 지역관광산업은 없고 따라서 지역발전효과가 저조하다는 비판도 본질적으로는 여기에서 기인
- 관광진흥법을 개정하여 기초 지자체 단위에서 관광진흥법의 한정된 관광사업자 뿐만 아니라 관광 관련 전사업자가 참여하여 지역관광협회를 설립할 수 있도록 하고, 시·군의 사업자단체의 역량을 강화하여 지역관광산업 육성을 공공주도에서 민관협력으로, 그리고 궁극적으로는 민간주도 체제로 전환

○ 관광 전문 인력의 육성

○ 지역관광 혁신주체의 혁신역량 강화를 위해 지방대학과 지자체의 지역관광 아카데미 설치 및 운영

- 사례: 전남도와 동신대 공동의 CCP(Culture Contents Planner)

○ 지방대학을 지역관광 R&D 및 혁신 허브로 육성

- 관광을 지역전략산업으로 선정한 6개 시·도를 중심으로 NURI 사업(교육부)과 연계 추진

※ 2004년 NURI사업 112개 중 문화관광부문은 13개(11.6%)

○ 지역의 관광 혁신 지원을 위한 중앙단위의 혁신연구 역량 강화

- 지역관광지원연구센터 설치를 통한 지역관광 연구 강화

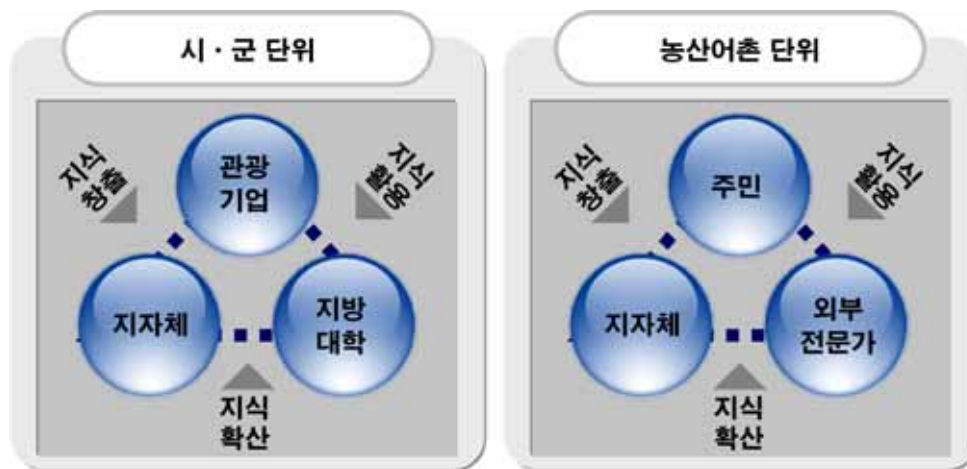
□ 혁신주체간 네트워킹(networking) 강화

○ 지역 단위별 지역관광 혁신체계 구축

- 광역 지자체 단위에서는 현행 지역혁신협의회의 관광부문 강화 유도, 특히, 관광산업을 지역의 전략산업으로 선정한 6개 자치단체(부산, 강원, 전북, 전남, 경북, 제주)
- 기초 지자체 단위에서는 지자체와 관광 관련 사업자, 지방대학, 시민단체를 중심으로 지식 창출, 확산, 활용의 협력체계 구축

- ※ 유후인관광종합사무소 사례: 홍보, 마케팅 및 축제 기획 및 개최 등을 담당하는 정부, 온천여관조합, 온천관광협회의 민관협력 조직
- 농산어촌 마을 단위에서는 지자체와 지역주민 및 외부 전문가를 중심으로 지식 창출, 확산, 활용의 협력체계 구축
- ※ 화천군 토고미마을 사례: 화천군 농업기술센터, 마을 리더 및 주민, 그리고 외부 전문가의 지원으로 농산어촌 체험관광 성공마을로 부상

<그림 4-2> 기초 지자체 및 마을 단위의 관광혁신체계



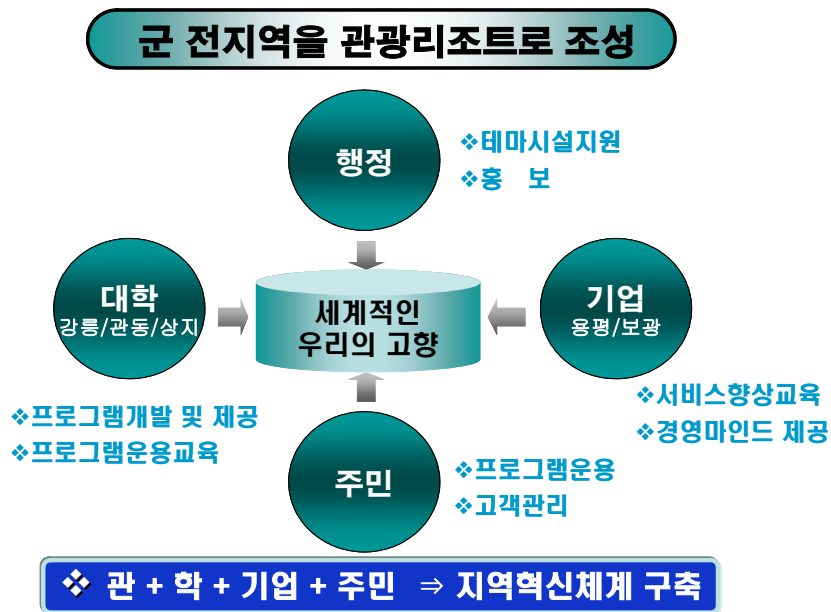
- 지방정부와 관광기업간 민관협력체계(DMO 또는 CVB 등) 구축 유도
 - 관광산업을 전략산업으로 선정한 6개 시·도를 대상으로 시범 실시
- 지역관광 혁신 시범사업 추진
 - 지역혁신특성화 시범사업(산자부)과의 연계 및 별도 시범사업(통합패키지 지원) 추진
 - ※ 산자부의 2004년 지역혁신특성화 시범사업 39개 중 관광부문은 2개 사업 (5.1%)에 불과
 - ※ 관광혁신체계는 일반 지역혁신체계(기술혁신, 기업주도, 혁신클러스터 중 시)와는 달리 혁신주체의 혁신역량 강화가 중요, 새로운 접근필요
 - 지역관광 혁신을 위해 관광진흥개발기금을 활용하여 지역관광 혁신체계 구축, 혁신역량 강화, 혁신네트워크 강화 지원

□ 주민 및 관광 관련 사업자의 참여(participation) 확산

○ 관광단지를 혁신클러스터로 육성

- 관광단지의 기업간 협력을 활성화하고, 개발시행자, 민간사업자, 지자체, 대학 등의 협력을 통해 혁신클러스터로 육성
- 공동홍보 및 마케팅, 축제개최, 지연산업과 융합발전 등 추진

<그림 4-3> 평창군 리조트 클러스터



2. 지역 특성화 발전 촉진

□ 기본방향

- 우리 농산어촌과 지방도시는 경제 기반이 위축됨과 동시에 획일적 개발로 고유한 특성을 상실
- 주5일 근무제 시행, 고속교통망 확충 등으로 급증하는 국민관광수요를 지역으로 흡수할 수 있는 관광 기반의 확충이 시급
- 농산어촌과 지방도시의 차별화된 관광 기반을 확충하고 네트워크화 및 질적 수준 선진화를 병행 추진

□ 전략과제 추진방안

- 농산어촌 체험관광 관련 정책사업의 통합 및 체계화
 - 관련 부처의 마을 단위 농산어촌 체험관광 사업 지속 추진
 - ※ 녹색농촌체험마을과 농촌마을종합개발(농림부), 어촌체험마을(해수부), 전통테마마을(농진청), 산촌종합개발(산림청) 등
 - 생태녹색 및 문화 관광자원 개발사업(문화부)을 통합 지원함으로써 성공 농산어촌을 확산
 - 관련 부처의 농산어촌 체험관광 추진 우수마을 선정·지원
 - 관련 부처에서 분산 추진하고 있는 농산어촌 체험관광 사업의 통합적 연계 강화
 - 농산어촌 체험관광 활성화 관련 정책의 조정협의체 구성·운영
 - ※ 프랑스 “농촌관광상설회의” 사례: 농촌관광 관련 단체와 농림부, 국토정비청, 관광부, 환경부 등이 참여하며, 농촌관광 관련 문제를 범정부적 차원에서 조정
- 농산어촌 체험관광 혁신센터 조성 지원
 - 농산어촌 체험관광을 추진하는 마을 및 개별 농가를 읍·면, 시·군 등 일정 권역을 단위로 네트워크화
 - 중심지구(소도읍)에 마을 및 개별 농가의 농산어촌 체험관광을 지원하는 거점시설 조성

- 관광안내정보 제공(도시민), 농특산물과 향토음식 판매를 통한 소득기반 제공(지역주민), 자치와 학습의 장 제공(참여주민)
- ※ 미찌노에키 우키하 사례(日本 福岡縣 浮羽町): 우키하町이 국토교통성 지원으로 농산물판매소, 관광안내소, 음식점 등 건설, 지방정부, 농협, 관광협회 등이 공동 출자한 제3섹터가 운영, 1차산업과 관광산업의 융합 촉진 및 혁신클러스터 기능 수행
- 관광산업과 자연산업의 융합 지원
 - 자연자원을 활용한 문화관광상품 개발 확대 및 지원 강화
 - 지역별 경쟁력 있는 우수 관광기념품의 개발·상품화·홍보·판매 등을 종합적으로 지원
 - 광역지자체별 지역명품, 문화관광기념품 판매센터 설치 지원
- 농산어촌 체험관광 인증프로그램 도입
 - 도시민은 인증을 획득한 상품(마을, 민박, 펜션 등)을 선택하여 방문하고 공급자는 인증을 획득하기 위해 노력함으로써 농산어촌 체험관광의 고품질화 촉진
 - 농촌마을가꾸기 경진대회(농협 주관) 등 수상(Awards) 제도를 내실 있게 운영한 다음 인증제 도입
 - ※ 사례: 일본 우수관광지만들기상(국토교통성, 관광협회), 지역만들기표창제도(국토교통성), 호주Queensland Tourism Awards 등
 - 농산어촌 명소·명품 지정을 통해 도시민 유치·지역특산물 판매 확대
- 관광도시 지정 및 체계적 육성
 - 관광 잠재력이 우수한 지방 도시를 테마관광도시로 육성
 - ※ 역사문화도시: 경주, 공주, 부여, 익산, 안동, 김해 등
 - ※ 전통문화도시: 전주, 남원, 강릉 등
 - ※ 국제회의도시: 부산, 대구, 광주, 대전, 서귀포
 - ※ 문화산업도시: 춘천, 부천, 청주 등
 - 광역 접근성이 양호한 지방도시를 거점관광도시로 육성
 - ※ 고속철도 정차도시: 천안, 아산, 대전, 익산, 광주, 목포, 대구, 경주, 울산, 부산 등
 - ※ 지방 거점도시: 춘천, 원주, 속초, 강릉, 충주, 공주, 전주, 여수, 순천, 안

동, 진주 등

○ 관광인프라 구축 지원

- 지방 도시의 숙박기반을 구축하고 통합안내정보를 제공하여 체류형 숙박 관광을 활성화
- 지방 관광호텔 및 일반 숙박시설 등의 안내정보 및 예약서비스 시스템 구축 지원
- 관광안내센터의 위치, 면적, 시설 및 설비 등을 선진화하고 정보, 안내, 예약, 통신, 기념품판매 등의 원스톱 서비스 제공 지원

○ 도시 경관 및 환경 개선

- 도시 고유의 문화적 분위기를 느끼고 체험할 수 있도록 축제, 문화의 거리, 음식의 거리, 문화예술 공연 및 야간관광 프로그램의 개발 지원
- 민관협력 및 시민참여에 의한 아름다운 마을만들기, 관광수용태세 개선운동 등을 추진 유도

○ 배후지역과 연계체계 구축

- 관광도시와 배후지역과의 관광루트 조성, 통합안내정보 제공 등 연계체계 구축 유도
- 지방관광거점도시를 대상으로 첨단 IT 산업을 활용한 관광안내정보 제공 체계 구축 확대
- 정부의 "유비쿼터스 코리아(U-Korea)" 사업과 연계한 위치기반(LBS) 무선 관광정보서비스 구축 확대

3. 지역간 연계발전 촉진

□ 기본방향

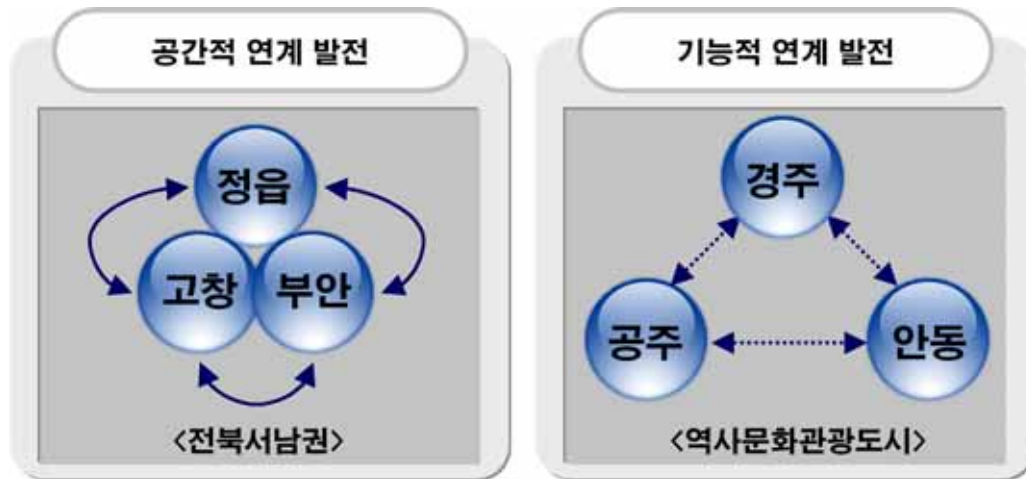
- 지역간 연계발전은 새로운 경쟁력을 확충하고 지역발전의 효율성을 제고
 - 개별 지역별로 분산되어 있는 관광자원 그 자체로는 별다른 발전요소가 아닐지라도 지역간 상호 비교우위를 조화롭게 접목시킬 때 새로운 경쟁력 확보
 - 개별 지역의 내부적 역량의 한계, 특히 자원부족과 기술적 전문성 부족을 극복하며, 공동생산적 접근을 통하여 비용을 절감하고 중복투자를 방지함으로써 지역발전의 효율성 제고
- 지역간 협력 증대를 위한 제도적 기반 구축 필요
 - 우리는 지역간 연계발전의 중요성을 이제 막 인식하기 시작한 초기단계로 지역간 자발적 협력의식이 아직 부족하고 지역간 협력을 촉진하기 위한 제도적 기반이 취약
- 지역간 연계에 의한 협력 관광개발, 동반 마케팅 및 홍보를 촉진시켜 지역관광의 경쟁력을 강화

□ 지역간 연계발전의 유형과 사례

- 공간적 연계발전: 지리적으로 인접한 지역간 연계발전
 - 초광역 연계: 2이상의 시·도간 연계발전
 - ※ 대상지역 예시: 남해안관광벨트, 서해안관광벨트, 동해안관광벨트, 평화생태관광벨트, 설악금강관광권, 중부내륙관광권(강원, 경북, 충북), 남부내륙관광권(덕유산 주변 5도 지역) 등
 - 광역 연계: 2이상의 시·군간 연계발전
 - ※ 대상지역 예시: 경북북부 유교문화권, 지리산통합문화권, 백제문화권, 전북 서남관광권(정읍, 고창, 부안), 충남 내포문화권 등
- 기능적 연계발전: 기능적으로 유사한 지역간 연계발전
 - 국제회의도시네트워크: 서울, 부산, 대구, 제주 등
 - 역사관광도시네트워크: 경주, 공주, 부여, 익산, 김해 등

- 민속마을네트워크: 하회, 양동, 낙안읍성, 외암, 왕곡, 성읍 등
- 녹차도시네트워크: 보성, 하동 등

<그림 4-4> 지역간 연계발전의 유형과 예시



□ 정책과제 추진방안

- 지역간 연계발전의 인식 제고
 - 지역간 연계발전의 필요성과 지역발전효과에 대한 인식 공유의 확산을 통해 지역의 능동적이고 자발적인 협력과 연계발전 촉진
 - 현재 추진되고 있는 광역 관광권 개발사업은 지역간 연계발전 방식이 아니라 개별경합 방식으로 추진되어 중복투자, 사업효율성 저하 등의 문제점을 초래
- 지역간 협력사업에 대한 재정지원 강화
 - 지역간 협력하에 공동으로 추진하는 관광정책 사업에 대해 재정 우선지원, 국고보조 비율 상향 등 인센티브 부여
- 광역관광혁신협의회의 활성화
 - 지역간 공동 연계사업의 발굴, 추진 및 협의 등 유기적 협력체계 구축을 위한 초광역 또는 광역 네트워크 강화 유도
- 지역간 연계발전의 성공사례 창출 및 확산
 - 지역간 연계발전은 필요성 인식과 제도적 기반 외에 성공사례 창출 및 확

산을 통해 학습과정과 경험을 축적

○ 지역방문의 해 추진 지원

- 수준 높은 관광환경 조성 확충, 문화관광상품 개발 지원
- 한국관광공사를 통한 국내외 홍보마케팅 지원

※ 2003년 전북방문의 해 추진, 2004년 강원방문의 해 추진, 2005년 경기방문의 해 지정

4. 관광거점의 전략적 개발 추진

□ 기본방향

○ 우리나라는 지역관광의 발전을 주도할 수 없는 성장거점이 없어 새롭게 떠오르는 동북아 관광시장의 주도권 확보 곤란

- 관광거점의 전략적 개발을 통해 동북아 관광시장을 선점하기 위한 국가 및 도시간 경쟁 심화

※ 도쿄 디즈니씨('01), 오사카 유니버셜스튜디오('02), 홍콩 디즈니랜드('05 예정), 상하이 유니버셜스튜디오('06 예정) 등

○ 동북아 관광시장의 선점과 기업투자촉진, 고용창출, 지역경제 활성화의 선순환 구조를 구축하기 위해서는 지역발전의 성장거점 개발 필요

○ 관광거점은 관광분야만의 단선적인 정책처방으로 달성될 수 없으므로 다른 산업과의 연계발전 전략 추진

- 선택과 집중에 의한 관광거점의 전략적 개발을 통해 지역발전을 선도하는 성장거점으로 육성하고 이를 위한 종합적 대책 강구

○ 복합레저관광도시

- 그랑모뜨, 니스, 인터라켄, 올랜도 등 주거와 관광, 레저, 휴양 기능이 융합된 도시
- 새만금, 화원, 감포, 설악, 용유무의, 하양, 진해·웅동 등
- 기능 및 입지에 따라 독립단지형, 자족신도시형, 기존도시활용형으로 구분

□ 경제활성화 및 균형발전을 위해 민간 주도의 관광개발 필요

- 동북아시아 및 중국 관광시장, 국민관광수요의 급성장
- 투자촉진, 고용창출, 경제활성화를 위해 민간의 창의와 활력을 활용한 기업 주도의 관광개발 필요

□ 민간투자 촉진을 위해 복합개발 및 사업환경 조성 필요

- 관광기능 단독의 분산 개발방식으로는 수익성이 낮고 민간투자가 부진하므로 복합개발 필요
- 규제가 과다하고 공공지원이 미흡한 현실에서는 민간투자가 한계가 있으므로 규제완화와 정부지원 확대 필요
 - ※ 공청회 및 전문가 협의회 의견: 민간복합도시의 4가지 유형 가운데 관광레저형 복합도시의 단기간 가시적 효과 창출, 성공가능성, 기업의 참여의사가 높고, 첨단산업 육성의 핵심사안인 고급인력의 유치를 위해서도 문화·레저 기능을 갖춘 복합도시 개발이 긴요
- 추진현황
 - '03.10 전경련이 기업도시개발 제안
 - '04.6 기업도시포럼 개최(9 시·군 참여) 및 특별법 제정 건의
 - '04.6 건교부에 기업도시지원실무위원회 설치
 - '04.8 문화관광부에 복합관광레저도시추진단 설치
 - '04.9 복합관광레저단지 및 민간복합도시개발특별법 공청회 개최
 - ※ 전북 군산, 전남 무안 2개 지역 관광레저형 개발 희망
 - '04.9 복합관광레저단지 관련 국민제안 접수
 - 114건의 제안 가운데 입지 관련 제안이 80% 이상 차지
 - '04.10 의원입법 형태로 국회 제출(11월 국회통과 목표)
- 추진계획
 - '04.12 시범사업지구 예비선정
 - '05.2 시행령 및 시행규칙 제정
 - '05.6 정식 지구지정 신청(3월) 및 시범사업지구 지정
 - '06.12 계획수립 및 환경영향평가(1년), 토지매수(6개월) 거쳐 착공

□ 조성방안

- 지정절차: 관계중앙행정기관 협의 → 공청회 → 중앙도시계획위원회심의 → 민간복합도시지원위원회 심의 → 지정·고시
- 지정권자: 건설교통부 장관과 문화관광부 장관이 공동으로 지정
- 지정제안자 및 사업시행자: 지정제안자는 시장·군수와 사업시행자의 공동제안을 원칙으로 하되, 추진이 어려운 경우에는 예외적으로 단독 제안도 허용(시·도지사, 시장·군수, 시행자 등)
- 사업시행자는 민간기업 단독, 컨소시엄 또는 공공과 공동시행 가능(사업시행자의 최소 자기자본비율 25%이상)
- 의제처리는 실시계획승인시 국토계획부문, 산업·유통·에너지부문, 농림·산림부문, 관광레저부문, 환경·보건부문, 재정부문 등 총 39개 법, 81개 인·허가사항에 대한 의제 처리 추진
- 토지매수는 지자체 대행을 원칙으로 하되 불가피한 경우 민간사업자의 토지수용을 제한적으로 허용

□ 주요 이슈

- 지구지정시 절차적 합리성 확보의 어려움
 - 구체적 기준이 마련되지 않은 상황에서 개발지구에 관한 논의가 선행 공론화됨으로써 사업추진 절차상의 체계 왜곡 우려
 - 지역의 유치경쟁 과열에 따른 후유증 우려
- 관광산업 활성화 제약요인 상존시 투자촉진 저해 가능성
 - 대규모 신규 관광개발로는 기존 관광개발 문제점 개선의 한계가 있고, 자생력 있는 자족도시로 발전하기 위해서는 관광산업 전반에 대한 육성책 마련 필요
- 대상지의 특정 지역 제한으로 민간투자 위축 우려
 - 복합관광레저단지의 조성은 낙후지역의 입지를 기본 취지로 하나, 민간투자 희망대상지는 개발잠재력이 높은 지역을 선호하여 상호 이해가 상충될 가능성이 있음

- 민간중심의 사업추진으로 인한 공공성 확보 미흡 가능성
 - 민간기업 중심의 사업추진으로 국가적, 지역적 차원의 공공적인 성격에 대한 고려가 배제될 수 있음
 - 민간의 수익 창출을 도모하면서 공공성을 확보할 수 있는 부분적인 보완 장치 마련으로 조화로운 사업추진 유도 필요

□ 대응방안

- 개별 대상 입지에 기초한 타당성 분석 이행
 - 우선 대상지역 선정 후, 개별 대상지에 대한 타당성 분석을 실시하여 입지 타당성의 검토, 복합적 기능체계 구성, 시설배치 구상 등 공급측면에서의 경쟁력 강화 방안 마련
 - 개별 대상 입지에 기초한 사업투자 방안을 구체화하는 과정에서 기 설정된 복합관광레저단지 조성방안을 보완 발전
- 기존 관광관련 법체계의 정비 보완 추진
 - 특별법제 마련을 통한 복합관광레저단지 조성과 더불어 근본적인 관광산업의 체질 강화를 위한 기존 법체계의 정비 보완으로 관광산업 활성화 및 개발 촉진 도모
 - 복합관광레저도시 개발에 따라 기추진하고 있는 대규모 관광개발사업의 민간투자 부진이 더욱 심화될 수 있으므로 기추진 관광개발사업의 민간투자유치 대책 별도 마련 필요
- 지정 제안 지역에 따른 정부지원 혜택의 차등 적용
 - 직접적인 지방 입지 유도 보다는 지역에 따른 규제완화와 정부지원 혜택 등을 차등 적용하여 민간의 자율적 선택에 따른 투자 유도
 - 특히, 개발잠재력이 매우 낮은 낙후지역에 대해서는 정부 지원 혜택을 집중적으로 강화하여 민간자본 유치 촉진 가능
- 개발이익의 지역 파급효과 극대화를 위한 장치 마련
 - 개발이익 환수를 통한 간선시설 설치, 개발계획 승인 전 지방자치단체와의 사전협약 및 공동제안 유도를 통해 개발이익이 실질적으로 지역에 환원될 수 있도록 도모

□ 전략과제 추진방안

- 범정부적 추진 위원회 및 기획단 구성(문화관광부 주도)
 - 복합레저관광도시 등 관광거점의 조성 및 활성화를 위한 국민의견 수렴, 정책방향 수립, 계획 수립과 조정, 행·재정적 지원방안 마련
- 민간투자 활성화를 위한 제도 개선
 - 규제 합리화, 인프라, 금융 및 세제 등 획기적 투자유인 제공
 - ※ 관광산업은 과도한 초기투자비 및 장기 회수기간, 복잡한 인허가 절차, 비효율적 토지 및 환경 규제 등의 제약요인으로 민간투자 부진
 - ※ 관광단지 개발시 50~500만평 규모의 개발부지, 3천억~2조원 규모의 투자비용, 3~5년의 행정처리 기간, 10년 이상의 개발기간 소요
- ‘(가칭) 민간복합도시개발특별법’ 등 제정 추진
 - 복합레저관광도시 지정 및 개발계획 승인에 관한 사항과 각종 인허가 의 제처리 등 실시계획 승인에 관한 사항 포함
 - 토지수용권, 국고 지원, 각종 조세 및 부담금 감면 등 민간투자 촉진을 위한 지원사항 포함

제5장 결론 및 정책제언

제1절 결론

□ 관광산업은 국가균형발전의 핵심 전략산업

- 신국토구상, 新활력지역 발전구상, 국가균형발전 5개년계획 등에서 관광산업은 국가균형발전의 실현을 위한 핵심 전략산업으로 부상
- 이는 관광산업이 고용 및 부가가치 창출 효과가 높은 신성장산업이며, 소비의 지역분산을 통해 국가균형발전에 기여하고, 지역간 상호이해를 증진시켜 지역화합 및 국민통합에 기여하는 전략산업이기 때문

□ 지역관광발전의 기회요인이 성숙하고 있고, 자립적 지역발전의 제도적 기반이 구축

- 동북아 관광권의 형성, 주5일 근무제 정착, 고속철 시대의 개막 등 지역관광발전의 기회요인이 성숙하고 있고, 아울러 균특회계의 도입 등 과거에는 시도하지 못했던 적극적이고 혁신적인 지역관광개발 정책 시행 가능

□ 그러나 기존의 지역관광개발 패러다임으로는 세계화·지방화 시대에 능동적으로 대처하기 곤란하고 국가균형발전 효과가 미흡

- 공공이 주도하는 중앙정부 의존형 양적 개발, 지역의 생활문화와 괴리된 획일화된 개발, 지역간 연계가 부족한 중복 개발, 국내 지역간 경합하는 통합적 균형 개발, 관광객의 편의, 만족을 우선시하는 관광개발로는 기회요인을 활용하기 곤란

□ 지역관광이 국가균형발전의 실현에 실질적으로 기여할 수 있는 대안적 지역관광개발의 패러다임과 발전방향의 모색 필요

- 그간의 낮은 패러다임을 극복하고, 지역관광발전의 잠재력과 기회요인을 살려가기 위한 새로운 지역관광개발의 방향과 전략이 필요
- 즉, 관광이 지역 내부의 삶과 문화, 산업을 토대로 새로운 부가가치를 끊임 없이 창출하여 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 지속가능한 지역관광개발의 방향과 전략이 필요

□ 대안적 지역관광개발의 새로운 패러다임과 발전방향

- 민관이 협력하는 지역참여의 질적 발전, 지역과 자원의 개성을 살린 특성화 발전, 지역간 협력과 연계에 의한 상생 발전, 세계 도시(지역)와 경쟁하는 역동적 균형 발전, 지역주민의 소득 증대 및 삶의 질 향상, 지역경제 발전을 우선시하는 지역개발

□ 내생적 발전을 통한 대안적 지역관광개발의 실현을 위한 전략적 과제는 혁신, 특화, 연계, 다극화의 과제

- 혁신은 지역 내부에서 자생적인 발전 잠재력을 창출한다는 점에서 내생적 발전의 전제조건이며, 지역 특화와 연계는 지역관광의 경쟁력을 강화하고 투자효율성을 제고하며, 다극화는 세계 도시와 경쟁할 수 있는 역동적 균형의 토대를 마련

□ 지역관광혁신을 토대로 지역특성화 발전, 지역간 연계발전, 관광거점의 다극화를 통해 지속가능한 국가균형발전을 실현

- 지역관광의 혁신체계 구축: 관광산업 및 지역(광역 및 기초 지자체, 농산어촌)의 실정에 맞는 지역관광 혁신체계를 구축하여 자립적이고 지속가능한 지역관광 발전을 촉발
- 지역관광의 특성화 촉진: 지역(농산어촌과 도시)의 여건과 관광자원의 특성을 충분히 반영한 특성화 발전을 촉진하여 생명력과 경쟁력을 가진 지역관광 발전을 촉진

- 지역관광의 공간적, 기능적 연계화 촉진: 지역의 개별적 특성화 발전을 촉진하는 동시에 지역간의 공간적·기능적 연계발전을 촉진하여 지역관광의 경쟁력을 고도화
- 지역관광 거점의 다극화 추진: 복합레저관광도시, 문화중심도시 등 관광거점의 전략적 개발을 추진하여 지역발전을 확산하고 선진국가로 도약

□ 지역문화관광이 발전된 미래 모습은 개인의 창의성, 지방의 다양성, 국가의 역동성이 살아난 매력적인 대한민국임

- 지역문화 육성과 지역 혁신을 통해 탄생한 문화역량을 갖춘 인재(주민, 공무원, 대학, 기업)가 서로 협력하면서 지역발전을 주도하고,
- 마을은 저마다 풍요로운 경관과 체험프로그램을 갖고서 이웃 마을과 함께 연대하고,
- 도시는 또한 개성 있는 모습을 띠면서 불편함이 없는 문화관광기반을 갖추고 아울러 배후 농산어촌을 지원하며,
- 시·도는 마을과 도시, 도시와 지역의 상호 긴밀한 협력을 이끌어 전체가 경쟁력을 갖고,
- 거점은 지역발전을 선도하는 동시에, 세계 도시(지역)와 나란히 경쟁하며,
- 국가는 마을과 도시, 시·도와 거점이 자립 발전할 수 있는 제도적 환경을 조성하면서, 공정한 평가 및 지원 체계를 갖추어
- 국민이 농산어촌에서, 그리고 지방에서 창조적인 여가생활을 여유롭게 즐기으로써 개인의 창의성, 지방의 다양성, 국가의 역동성이 살아난 매력적인 대한민국임

제2절 정책제언

1. 지역관광정책의 통합 조정력 확보

☐ 중앙정부 차원의 협의회 구성 및 운영

- 균형위와 관계 부처 공동으로 협의회를 구성하고 정례회의를 개최
- 부처별 사업내용에 대한 정보 공유, 유사 사업간 연계방안 협의, 사업의 통합 및 전문화 등 논의, 지역관광 정책의 우선순위 등 결정

☐ 지역에서는 지자체와 지역혁신협의회가 공동으로 사업의 기획 및 조정 추진

- 광역 지자체: 지역관광 발전 종합계획에 따라 지역의 사업우선순위 결정, 시·군간 중복개발 방지 및 연계발전 촉진
 - ※ 현행 법정계획인 권역별관광개발계획을 지역관광 발전 종합계획으로 기능 재정립
- 기초 지자체: 시·군 단위의 지역혁신협의회를 구성 및 중장기 관광 발전계획을 수립

2. 자립형 지역관광 발전을 위한 법제도 정비

☐ 현행 관광진흥법을 관광사업진흥법과 관광자원개발법으로 분법화 추진

- 관광자원개발법은 지방은 계획과 집행, 중앙은 조정 및 평가, 민자유치를 촉진하는 방향으로 개정
- 관광사업진흥법은 민간기업의 활발한 관광사업 참여를 유도하고 새로운 관광사업이 포함

□ 전국적 획일화를 초래하는 지정관광지 제도 개선

- 지정관광지의 일률적인 시설지구, 설치가능시설 및 면적규정을 지역특성에 따라 차등적용
- 관광지 지정 및 조성계획 승인시 전문가, 시민단체 등이 참여하여 지정신청서 및 조성계획을 심의
- 지정관광지에는 공공시설과 휴양문화시설을 설치하고 배후도시의 숙박 및 상업시설은 활용하는 지역밀착형 방식으로 변경
- ※ 지정관광지 212개소중 조성계획 미수립 25개소(11.8%), 조성미착수 19개소(9.0%), 계획대비 조성실적 10% 이하 32개소(15.1%) 등 조성실적이 저조하고 획일적 개발이 심화

□ 지역 숙박 인프라 확충을 위한 지원 강화

- 지방관광호텔 활성화를 위한 행정·세제·재정 지원 강화
- 지방 중저가 건설 및 개보수시 대출금리 인하, 상환기간 연장 등 추진
- 지역 전통문화자원을 활용한 숙박시설 확충 및 지원
- 일반 숙박시설에 대한 인증제 도입을 통한 정책적 지원 강화

□ 관광사업자단체의 역량 강화를 위한 제도개선

- 관광진흥법상의 사업자뿐만 아니라 관광관련 사업체 참여의 자율성 보장 및 기초 지자체의 지역관광협회설립 허용 추진
- 관광사업자단체의 권한 강화 및 자정능력 향상을 유도하여 자율적 경쟁력 강화의 토대 구축

3. 지역관광 발전의 평가체계 확립

□ 관광정책 사업이 대부분 균특회계로 이관

- 지역의 자율성과 책임성은 강화된 반면 지역간 중복 및 획일적 개발 가능성

도 병존

□ 지역관광 사업의 책임성 및 실효성을 제고하기 위해서는 공정하고 효과적인 평가체계 구축과 운영이 필수

- 평가체계 확립을 통해 지역의 계획 및 집행 능력을 제고
- 중앙정부 단위의 “지역관광평가컨설팅센터” 설립 추진 및 관광환경진단 사업 지속 추진

참고문헌

- 강신겸(2004), 지역관광산업의 육성, 국가균형발전위원회, 국가균형발전으로 가는 길(II).
- 강형기(2004), 국가균형발전의 비전, 문화관광의 눈으로 본 국가균형발전, 한국문화관광정책연구원.
- 국가균형발전위원회(2004), 국가균형발전으로 가는 길(I).
- 국가균형발전위원회(2004), 제1차 국가균형발전 5개년 계획.
- 국가균형발전위원회(2004), 주5일 근무제 실시에 따른 국민 여가활동 및 농산어촌 활성화 실태 조사.
- 건설교통부(2004), 고속철도 개통관련 회의자료.
- 정부혁신지방분권위원회(2004), 국고보조금 정비방안.
- 재정경제부(2004), 지역특화발전특구 제도 설명회 자료.
- 행정자치부(2004), 신활력지역 선정 보도자료.
- LG경제연구원(2004), 주5일 시대의 생산성 향상 전략.
- 한국관광연구원(2001), 제2차 관광개발기본계획(안).
- 한국문화관광정책연구원(2003), 관광지 지정권한의 지방이양에 따른 정부 및 지방자치단체의 역할.
- 문화관광부(2004), 2004년 관광동향에 관한 연차보고서.
- 문화관광부(2003), 관광지 개발사업에 대한 평가 연구.
- 문화관광부(2003), 남해안 관광벨트 개발계획 중간평가 연구.
- 문화관광부(2003), 유교문화권 관광개발계획 중간평가 연구.
- 대한상공회의소(2004), 주5일 근무제 확산에 따른 직장인 여가실태 조사.
- WTO(2001), Tourism Vision 2020.
- 문화관광부 홈페이지(www.mct.go.kr).
- 중국 여유국 홈페이지(www.cnto.com).

부록 1

지속가능한 국가균형발전의 실현을 위한 지역문화관광 발전방안

【목 차】

I. 지역문화관광 발전의 의의	/ 83
II. 지역문화관광 발전의 도전과 과제	/ 85
III. 지역문화관광 발전구상	/ 91
IV. 지역문화관광의 전략적 발전방안	/ 93
V. 전략과제의 혁신적 집행체계 구축	/ 115

보고 목적 및 추진경위

<보고 목적>

- ☐ 국가균형발전위원회는 지역발전 및 국가균형발전의 핵심전략으로 문화관광산업을 채택하고 있으며,
- ☐ 지역문화관광 발전은 경제와 문화가 상생하는 지속가능한 국가균형발전의 새로운 전략이자 새로운 발전 패러다임인 바,
- ☐ 한국문화관광정책연구원은 지속가능한 국가균형발전의 내실 있는 추진에 기여코자 지역의 자율적이고 창의적인 지역문화관광 발전방안을 제안하는 데 있음

<추진경위>

- ☐ 2004년 7월: 연구원내 국가균형발전TF 구성
 - 연구과제 발굴, workshop 등 개최
- ☐ 2004년 8월 9일: 국가균형발전위원회 1차 협의
 - “문화관광자원을 활용한 자립적 지역개발 방안” 작성 협의
- ☐ 2004년 8월 27일: 국가균형발전위원회 2차 협의
- ☐ 2004년 9월 2일: 초청 강연(국가균형발전위원회 박동 정책연구실장, 국가균형발전과 문화관광의 역할)
- ☐ 2004년 9월 8일: 보고

우리가 생각하는

지역문화관광이 발전된 미래 모습은

- 토대구축** 지역문화 육성과 지역 혁신을 통해 탄생한
문화역량을 갖춘 인재(주민, 공무원, 대학, 기업)가
서로 협력하면서 지역발전을 주도하고,
- 마을은** 저마다 풍요로운 경관과 체험프로그램을 갖고서
이웃 마을과 함께 연대하고,
- 도시는** 또한 개성 있는 모습을 띠면서
불편함이 없는 문화관광기반을 갖추고
아울러 배후 농산어촌을 지원하며,
- 시·도는** 마을과 도시, 도시와 지역의
상호 긴밀한 협력을 이끌어 전체가 경쟁력을 갖고,
- 거점은** 지역발전을 선도하는 동시에,
세계 도시(지역)와 나란히 경쟁하며,
- 국가는** 마을과 도시, 시·도와 거점이
자립 발전할 수 있는 제도적 환경을 조성하면서
공정한 평가 및 지원 체계를 갖추어
- 국민이** 농산어촌에서, 그리고 지방에서
창조적인 여가생활을 여유롭게 즐기으로써

개인의 창의성, 지방의 다양성, 국가의 역동성이 살아난
매력적인 대한민국

I

지역문화관광 발전의 의의

□ 문화관광산업은 국가균형발전의 핵심 전략산업

- 신국토구상('04.1)
 - 문화관광거점 및 복합휴양레저단지 개발을 통한 다핵형 국토 건설
- 新활력지역 발전구상('04.7)
 - 농도상생을 위한 1·2차 산업과 문화관광산업의 융합 및 5도2촌 사업 활성화
- 국가균형발전 5개년계획('04.8)
 - 문화관광산업을 지역 전략산업 및 연고산업으로 선정
 - ※ 9개 시·도(부산, 광주, 경기, 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 제주)가 문화관광산업을 지역 전략산업으로 선정
 - ※ 16개 시·도별 10개 내외의 지연산업 선정 결과, 문화관광산업이 식품관련 산업 다음으로 높은 비중 차지
- 지역의 문화관광 개발 수요 증대
 - 448건의 지역특구 중 문화관광 특구가 233건(52%) 차지

□ 문화관광산업은 성장속도와 발전잠재력이 높은 미래전략산업으로 지속가능한 국가균형발전을 실현

- 고용 및 부가가치 창출 효과가 높은 신성장산업
 - 고용유발계수(10억)는 문화산업 15.9명, 관광산업 11.7명, 산업평균 7.8명 (한국은행, 2000)
 - 부가가치유발계수는 관광산업 0.89, 문화산업 0.84, 산업평균 0.75(한국은행, 2000)

- 2000년 기준 관광산업은 강원도 GRDP의 11.2%, 제주도 GRDP의 25.5% 차지(한국문화관광정책연구원)
- 3.5억명(연인원)의 관광객은 96만명의 인구분산 대체 효과
 - 문화관광산업은 소비의 지역분산을 통해 국가균형발전에 기여
- 농산어촌의 어메니티 경제권을 구현
 - 농산어촌 체험관광의 시장규모가 2003년 2.5조원(농업부문 총부가가치의 2.9%)에서 2011년 9.4조원(농업부문 총부가가치의 43.5%)으로 증가 전망(한국농촌경제연구원)
- 개인의 창의성, 지역의 다양성, 국가의 역동성을 증진
 - 지역간 상호이해를 증진시켜 지역화합 및 국민통합에 기여

**지역문화관광 발전은 경제 및 문화 가치가 조화를 이루는
지속가능한 국가균형발전을 촉진**

II

지역문화관광 발전의 도전과 과제

1. 대내외적 환경변화와 도전

□ 2020년 국제관광객 4명중 1명이 동아시아/태평양 지역을 방문할 전망

- 세계 관광시장이 연평균 4% 성장하여 2000년 7억명에서 2010년 10억명, 2020년에는 15.6억명으로 증가 전망(세계관광기구)
- 동아시아/태평양 지역의 관광시장은 연평균 7% 성장하여 점유율이 2000년 14%에서 2010년 19%, 2020년 25%로 증가할 전망
 - ※ <관광빅뱅(tourism big bang)의 50년 주기론> 1860년대 영국 남부지역에서 제1 빅뱅, 1910년대 미국 플로리다에서 제2 빅뱅, 1960년대 유럽에서 제3 빅뱅, 2010년대 동북아에서 제4의 빅뱅 촉발(佐藤誠, 2000)
- ‘외래관광객 1,000만 시대’의 조기 개막을 위한 새로운 돌파구 마련 필요
 - 2000년 ‘외래관광객 500만 시대’를 열었으나, SARS 등 외부 악재로 증가세가 침체
 - 한국관광이 성장한계에 도달한 것 아니냐는 우려도 함께 제기
 - ※ 방한 외래관광객 증가 추세: 100만('78)→200만('88)→400만('98)→532만('00)→475만('03)
- 지역문화관광의 양적 성장과 질적 비약을 통한 외래객의 지방분산이 결국 ‘외래객 1,000만 시대’의 개막의 돌파구
 - 방한 외래관광객 수도권 집중율: 66.5%('99) → 71.3%('03)

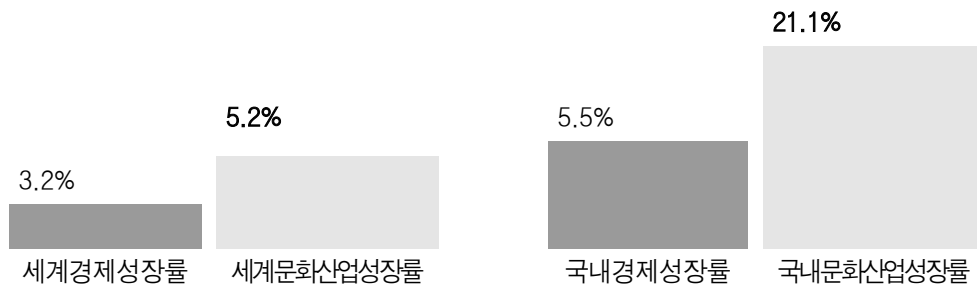
□ 문화산업시장의 급속한 성장

- 세계문화산업 시장규모는 2005년 약 1조4,000억불로 IT 하드웨어시장(약

1조 1,600억불)을 추월할 전망(Dataquest, 2002)

- 국내 문화산업의 세계시장 점유율은 1.5%로 세계 10위권 수준
 - ※ 주요국 문화산업의 세계시장 점유율: 미국(40%), 일본(10%), 독일(5.5%), 영국(4.4%), 프랑스(3.3%), 캐나다(2.1%), 이태리(2.1%), 한국(1.5%)
- 국내문화산업은 전체 경제에 비해 5배 정도 빠른 속도로 성장

<경제성장률과 문화산업성장률 전망 비교>



주) 세계(2002~2006), 국내(1999~2002)

자료) PwC(2002), 문화관광부(2003)

- 국가문화산업의 지속적인 성장과 더불어 지역문화산업발전의 성장을 위해서는 문화산업의 토양인 창의적 문화인력 육성을 위한 지속적 투자 필요

□ 여가관광시대 개막으로 국민관광수요가 급증하고 다변화

- 주5일 근무제로 향후 6년간 연평균 5천만명(연인원)의 순증가
 - 2010년 국민관광총량이 6억명으로 증가(한국관광연구원, 2001)
 - 국민의 관광행태도 가족중심형, 자연친화형, 건강추구형 등으로 변화
- 특히, 농산어촌은 5都2村의 생활패턴 확산으로 새로운 도약의 기회를 맞이
- 그러나 지역이 문화관광 기반을 갖추지 못하면 상당수 국민이 해외로

여행하게 되고 **지역문화관광이 공동화**

- 현재에도 지역관광여건이 열악하여 국민해외여행이 폭발적으로 증가하는 추세('00년 551만 → '03년 709만)

□ 여가관광활동 공간이 확대되고 전국의 관광지형이 변화

- 고속철 개통 등 □자형 고속교통망 확충으로 최대 관광시장인 서울 및 수도권에서 3시간 이내 접근 가능한 지역이 증가
 - 서해안, 중앙, 중부내륙 고속도로의 개통으로 관광이동흐름이 변화
 - 고속철 개통으로 주요 정치도시 및 원거리 지역의 관광활성화 전망
- 현지체류 가능시간과 당일여행의 증가로 지역발전효과가 저조할 우려 병존
 - 고속철도 이용시 교통비가 2배 이상 증가하고 연계교통수단을 이용해야 하는 불편이 발생
 - 자가용 승용차 중심의 관광패턴은 큰 변화가 없을 전망(삼성경제연구소)
 - 서울~부산 기준 고속철도 개통으로 현지 체류가능시간이 5시간 40분에서 10시간 8분으로 79%(4시간 28분) 증가(건설교통부)
- 접근성 개선 그 자체는 지역문화관광 발전의 충분조건이 되지 못하며 숙박기반 조성 등 지역의 적극적인 대응 노력 필수

□ 균특회계, 총액배분자율편성 등 지방분권 및 국가균형발전 정책 추진으로 자립형 지역문화관광 발전의 제도적 기반 구축

- 지역의 문화관광정책 수립과 집행, 재정 운용에 있어 지역의 자율성과 책임성이 크게 증대
 - 문화관광부 국고보조금 총 4,280억원(61개)중 356억원(8.3%, 24개)은 지방이양, 3,509억원(82.0%, 29개)은 균특회계로 이관(2004년 기준)
- 그러나 지역의 지속가능한 발전을 유도하기 위한 중앙정부 단위의 평가

및 조정 체계도 필수

- 문화관광을 통한 지역발전의 사례와 경험이 일천하고 지역의 혁신역량이 미흡하여 중복 및 획일적 개발의 가능성도 병존

**지역문화관광 발전의 기회요인이 성숙하고 있고
자립적 지역발전의 제도적 기반이 구축**

2. 지역문화관광의 현실과 과제

□ 획일화 → 개성화와 특성화

- 지역 여건과 자원 특성을 살린 **특성화 발전이 필수**
 - 그동안 지역 여건과 자원 특성을 경시한 지역문화관광 정책 추진으로 전국 어디서나 비슷한 개성 없는 지역 형성

□ 시설 및 양적 성장 → 콘텐츠와 질적 발전

- 문화관광과 지연산업의 융합 및 소프트경쟁력의 질적 발전 필요
 - 그동안 관광지, 호텔 등 시설 위주의 양적 확충에 치중하여 문화관광상품, 안내해설 등 소프트경쟁력은 저조

□ 관광객 중심 개발 → 지역사회 중심 발전

- 지역 경제발전 및 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하는 **지역사회 중심의 발전(community based development) 필요**
 - 관광기반시설 확충 중심의 사업 추진으로 지역 사회 및 산업과 연관을 맺지 못하고 지역발전효과가 저조

□ 공공 주도 → 민관협력

- 지역문화관광 산업이 활성화되기 위해서는 **민관협력이 필수**
 - 시·군의 법정 관광사업은 극소수에 불과하여 정책대상이 불분명, 결국 공공 주도, 법정 관광사업 중심 정책으로 경쟁력 미흡

□ 자생적 발전역량 배양 소홀 → 혁신을 통한 내생적 발전

- 중앙정부 및 외래 의존의 타성을 탈피하고 **지역 구성원이 상호 긴밀히**

협력하는 내생적 발전 필수

- 리더십을 갖춘 인재가 부족하고 지역자본과 지방재정이 열악하여 스스로 발전할 수 있는 자립기반을 상실

□ 지역의 문화역량 및 문화산업기반 취약

- 자립적 지역발전을 통한 지속가능한 국가균형발전을 위해서는 지역의 문화역량 및 문화산업 여건 조성이 필수
 - 문화산업 사업체 83.9%, 종사자 86.1%, 매출액 91.1% 서울 집중

Ⅲ

지역문화관광 발전구상

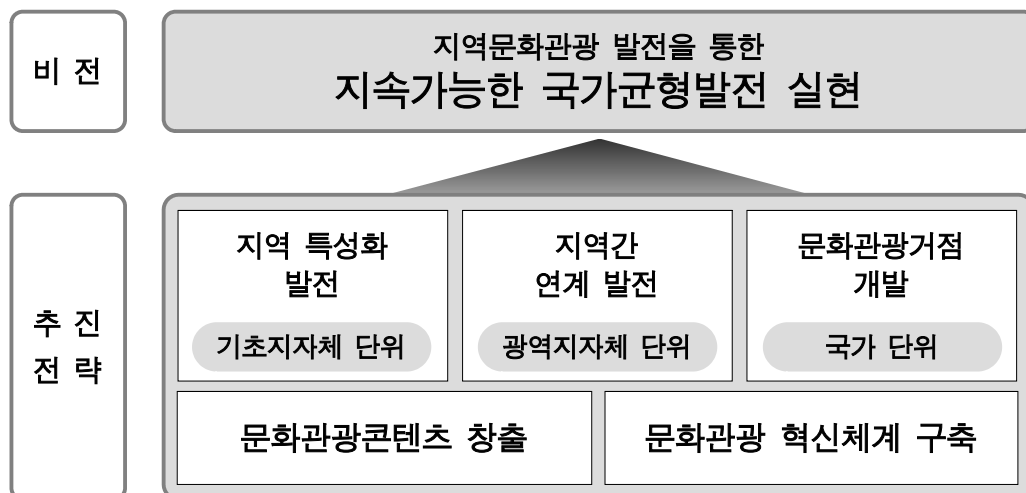
1. 새로운 패러다임 구상

□ 지속가능한 지역문화관광 발전을 위해서는 新패러다임 필요

- 공공이 주도하는 중앙정부 의존형 양적 개발 ➡ 민관이 협력하는 지역 참여의 질적 발전
- 지역의 생활문화와 괴리된 획일화된 개발 ➡ 지역과 자원의 개성을 살린 특성화 발전
- 지역간 연계가 부족한 중복 개발 ➡ 지역간 협력과 연계에 의한 상생 발전
- 국내 지역간 경합하는 통합적 균형 개발 ➡ 세계 도시(지역)와 경쟁하는 역동적 균형 발전

2. 비전

□ 지역혁신과 콘텐츠창출을 토대로 지역특성화 발전, 지역간 연계발전, 문화관광거점 개발을 통해 지속가능한 국가균형발전을 실현



3. 5대 추진전략

1) 지역문화관광 콘텐츠 창출

- ☐ 지역문화 육성 및 문화관광 콘텐츠 창출을 통해 지역문화관광의 자립적인 특성화 발전의 기반을 조성

2) 지역문화관광 혁신체계 구축

- ☐ 문화관광산업 및 지역(광역 및 기초 지자체, 농산어촌)의 실정에 맞는 지역문화관광 혁신체계를 구축하여 자립적이고 지속가능한 지역 문화관광 발전을 촉발

3) 지역 특성화 발전 촉진

- ☐ 지역(농산어촌과 도시)의 여건과 문화관광자원의 특성을 충분히 반영한 특성화 발전을 촉진하여 생명력과 경쟁력을 가진 지역문화관광 발전을 촉진

4) 지역간 연계발전 촉진

- ☐ 지역의 개별적 특성화 발전을 촉진하는 동시에 지역간의 공간적·기능적 연계발전을 촉진하여 지역문화관광의 경쟁력을 고도화

5) 문화관광거점의 전략적 개발 추진

- ☐ 복합레저관광도시, 문화중심도시 등 문화관광거점의 전략적 개발을 추진하여 지역발전을 확산하고 선진국가로 도약

IV

지역문화관광의 전략적 발전방안

1. 지역문화관광 콘텐츠 창출

가. 기본방향

창의 인재 및 경쟁력 있는 콘텐츠 창출을 통한 지역문화관광의
발전토대 구축

□ 지역 문화관광이 발전하지 못하는 원인은 지역에 창의적 인재와
콘텐츠가 없기 때문

- 창의적 인재가 지역에서 활동할 수 있는 여건이 미비하여 수도권이나 대도시로 빠져나감
- 축제 등 단기적인 효과만 노린 부실한 콘텐츠의 난립과 중복 현상 심각

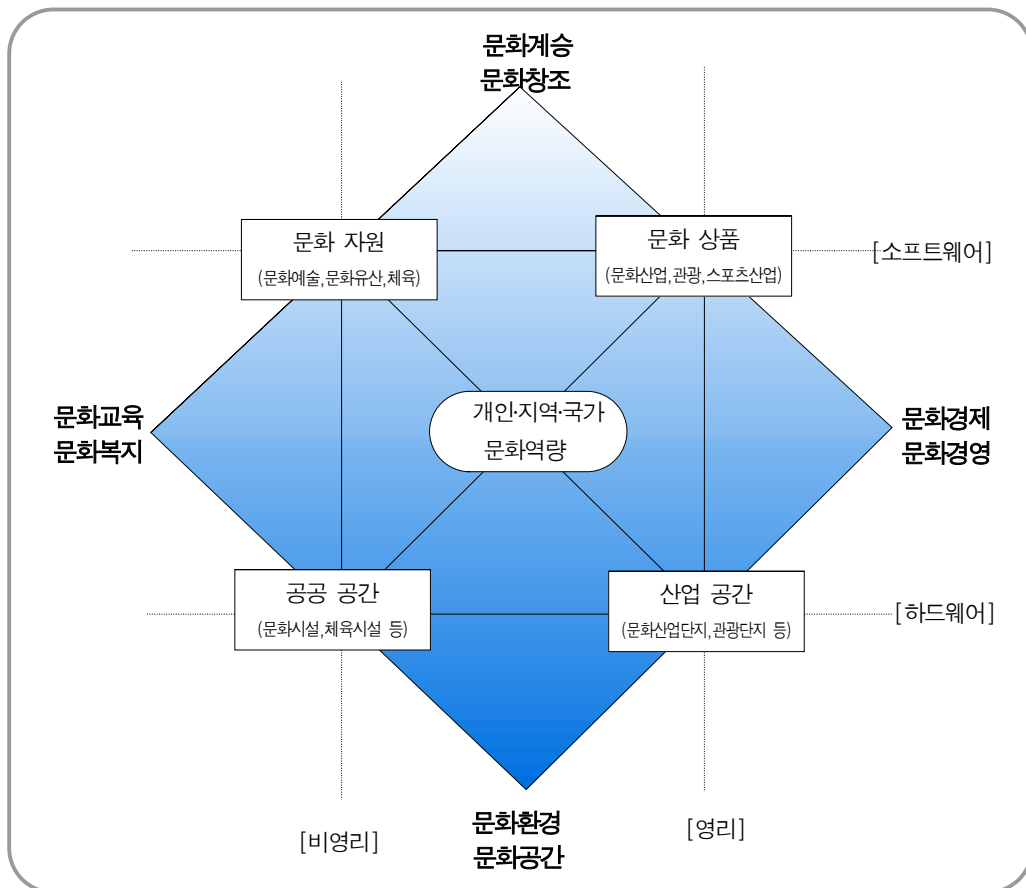
□ 문화예술은 문화산업과 관광산업의 질적 성장을 좌우하는 창의적
인재와 콘텐츠를 제공

- 문화예술을 공연·전시하는 문화시설과 축제는 그 자체가 수준 높은 관광산업의 콘텐츠임
 - ※ ‘해리포터’의 경우, 소설(문화예술) → 영화·게임·캐릭터(문화산업) → 테마파크(관광)로 가치사슬이 이어지며, 이중 소설이 핵심 콘텐츠를 제공
- 문화산업의 선두주자인 영화산업의 경우, 영화감독, 시나리오 작가, 배우, 촬영감독, 음악감독, 미술감독 등의 대부분이 문화예술계 출신

□ 지역 문화예술이 자생적 기반을 가지려면, 문화교육-문화환경-문화창조 영역의 긴밀한 상호관계를 고려한 중장기적인 투자가 이루어져야 함

- 문화산업과 관광산업에 필요한 핵심 콘텐츠의 창조(문화창조)는 아름다운 문화환경 속에서 양질의 문화교육을 받은 창의적 인재에 의해서만 들어섬
- 결국 문화교육, 문화환경, 문화창조 영역은 문화경제의 양대 축인 문화산업과 관광산업의 자생력을 키우는 문화적 기반이라고 할 수 있음

<지역문화관광 관련 영역 간 상관관계>



나. 정책과제 추진방안

□ 지역의 문화예술교육시스템 개편을 통한 창의적 인재 양성 및 지역 내 활동여건 마련

- 학교 및 사회에서의 문화 향유자 교육 강화
 - 지역문화예술교육진흥협의회 구성 및 중장기 정책추진
 - 학교와 지역 문화시설 및 문화단체간 연계 강화
- 지역 문화 현장의 수요에 맞는 창작인력 및 매개인력 양성 체계 구축
 - 지역에 필요한 문화 전문인력(창작인력과 매개인력)에 대한 수요조사에 기초하여 수급계획 수립
 - 지방대학 문화 관련학과의 문화현장과 연계한 전문인력 양성체계 구축 및 커리큘럼 개편 지원
- 기존의 문화 전문인력 재교육 및 네트워크 구축
 - 지역문화예술연수원을 설립하여 문화 행정인력 및 매개인력에 대한 연수 실시
 - 지방대학이나 문화예술단체에서 문화 분야에서 활동하고 있는 인력에 대한 재교육을 할 수 있는 지역아카데미 운영 지원
- 문화시설 관련법에 지역 문화예술 전문인력 채용 기준 마련 및 인턴제도 운영 지원
 - 축제 등 지역문화프로그램에 전문인력 채용 및 인턴제도 운영
 - 지방자치단체에 문화전문직 제도 및 문화행정 전문직렬 설치
 - 지역문화 전문인력 네트워크 구축

□ 쾌적하고 아름다운 지역 공간환경 조성 및 문화시설의 콘텐츠 특성화

- 문화환경영향평가제도 도입
 - 도시계획 단계에서부터 문화적 측면을 고려한 개발이 이루어질 수 있는 제도적 기반 마련
- 간판문화의 획기적 개선
 - 조악한 간판문화 개선과 종합적인 지역경관 관리를 위해 지역문화환경 관리위원회 설치
 - 옥외공고물법 재정비 및 아름다운 간판 시범사업 추진
- 전국최소기준에 따라 부족한 지역부터 문화시설 신규건립 지원
 - 기업 및 시민의 문화시설 설립 및 투자를 활성화하기 위해 문화시설 설립 및 운영 관련 조세감면 확대
 - 문화시설 투융자심사 제도 개선
- 기존 문화시설의 리모델링 및 양질의 콘텐츠 확충 지원
 - 지역의 창의적 인재 채용 촉진 및 지역 문화예술단체의 상주단체화 추진
 - 지역 문화시설의 콘텐츠 개발 및 운영 프로그램 지원
- 낙후지역 폐교의 문화시설 또는 체험교육시설로 전환 지원
 - 지자체와 시도교육청간 협약 체결을 통해 폐교의 문화시설 또는 체험교육시설 전환 지원
- 문화기반시설 평가제도 강화 및 인센티브 현실화를 통해 우수 문화시설 지원
 - 평가 및 인센티브 제도 운영에 관한 법적 근거 마련
- 지역 전통문화자원 보존과 지역 문화예술인의 창작활동 지원을 통해 새로운 문화관광 콘텐츠 확충
 - 지역의 문화원형에 대한 체계적 조사 및 DB 구축

- 문화상품, 축제, 관광상품 개발 및 활용 지원
- 건조물문화재, 고택(古宅), 전통마을 등 전통문화자원에 대한 체계적인 보존 및 활용 지원
 - 신도시 개발시 문화유적공원을 조성하고 지역박물관을 건립
- 지역축제 혁신 프로젝트 추진
 - 부산국제영화제 등 지명도가 높은 축제를 세계적 수준의 축제로 육성하고 인삼축제(금산), 나비축제(함평) 등 향토성이 짙은 축제로 육성
 - 지역축제에 대한 평가 실시 및 우수축제에 대한 인센티브 강화
 - ※ 콘텐츠의 질, 사회문화적·경제적 파급효과를 공통기준으로 설정하되, 국제축제는 전문인력 참여도, 향토축제는 지역주민 참여도 등으로 축제 유형에 따라 평가기준 차별화
- 지역의 문화예술가 및 문화예술단체의 창작 지원
 - 지역문화예술위원회 구성을 통한 지방문예진흥기금 운영의 효율성 제고
 - 역량있는 문화예술가 및 문화예술단체가 지역에 기반을 두고 계속 활동할 수 있도록 창작스튜디오 및 공연연습실 제공

2. 지역문화관광 혁신체계 구축

가. 기본방향

지역문화관광혁신체계 구축을 통한
자립형 지역문화관광발전의 토대 강화

- 문화관광을 통한 지역발전의 사례와 경험이 일천하고, 지역의 인적 자원 유출 및 열악한 자본축적으로 혁신역량 창출에 실패
 - 시설개발 위주 및 외부의존적 발전전략으로 지역내부의 동력을 통한 자생적 발전역량 배양 소홀

- 지역문화관광을 통해 지속가능한 국가균형발전을 위해서는 지역 스스로 지역발전을 선도할 수 있는 내생적 발전모델에 기초한 지역문화관광 혁신기반 구축 필요

- 문화관광혁신은 자립형 모델에 기초하되 필요한 자원과 인재를 외부로부터 적극 활용하는 개방형 네트워크가 적합
 - 지역의 특성에 맞는 혁신체계하에 지자체, 지역주민, 지방대학, 관광기업, 시민단체 등의 혁신네트워킹을 지원하고 지역의 혁신역량 강화 지원

나. 지역 단위별 문화관광 혁신체계 구축

□ 광역 지자체 단위

- 현행 지역혁신협의회의 문화관광부문 강화 유도
 - 특히, 문화관광산업을 지역의 전략산업으로 선정한 9개 자치단체(부산, 광주, 경기, 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 제주)

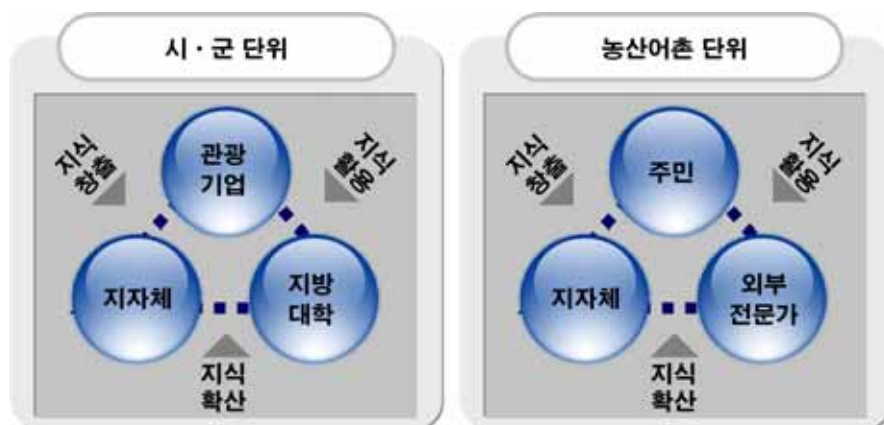
□ 기초 지자체 단위

- 지자체와 관광관련기업, 지방대학, 시민단체를 중심으로 지식 창출, 확산, 활용의 협력체계 구축
 - ※ <유후인관광종합사무소 사례> 홍보, 마케팅 및 축제 기획 및 개최 등을 담당하는 정부, 온천여관조합, 온천관광협회의 민관협력 조직

□ 농산어촌 마을 단위

- 지자체와 지역주민 및 외부 전문가를 중심으로 지식 창출, 확산, 활용의 협력체계 구축
 - ※ <화천군 토고미마을 사례> 화천군 농업기술센터, 마을 리더 및 주민, 그리고 외부 전문가의 지원으로 농산어촌 체험관광 성공마을로 부상

<기초 지자체 및 마을 단위의 문화관광혁신체계>



다. 정책과제 추진방안

□ 지역문화관광 혁신 시범사업 추진

- 지역혁신특성화 시범사업(산자부)과의 연계 및 별도 시범사업(통합패키지 지원) 추진
 - ※ 산자부의 2004년 지역혁신특성화 시범사업 39개 중 문화관광부문은 2개 사업(5.1%)에 불과
 - ※ 문화관광혁신체계는 일반 지역혁신체계(기술혁신, 기업주도, 혁신클러스터 중시)와는 달리 혁신주체의 혁신역량 강화가 중요, 새로운 접근필요
- 지역문화관광 혁신을 위한 관광진흥개발기금 활용
 - 지역문화관광 혁신체계 구축, 혁신역량 강화, 혁신네트워크 강화 지원

□ 지역문화관광 혁신주체의 혁신역량 강화

- 지방대학과 지자체의 지역문화관광아카데미 설치 및 운영 지원
 - ※ 사례: 전남도와 동신대 공동의 CCP(Culture Contents Planner)
- 국내외 지역문화관광 혁신 우수사례를 발굴하고 혁신박람회를 정기 개최
- 선진지역과의 협력 및 제휴를 위한 중개(브로커) 역할 수행
- 지역의 문화관광 혁신 지원을 위한 중앙단위의 혁신연구 역량 강화

□ 혁신주체간 혁신네트워크 강화

- 지방대학을 지역문화관광 R&D 및 혁신 허브로 육성
- 문화관광을 지역전략산업으로 선정한 9개 시·도를 중심으로 NURI 사

업(교육부)과 연계 추진

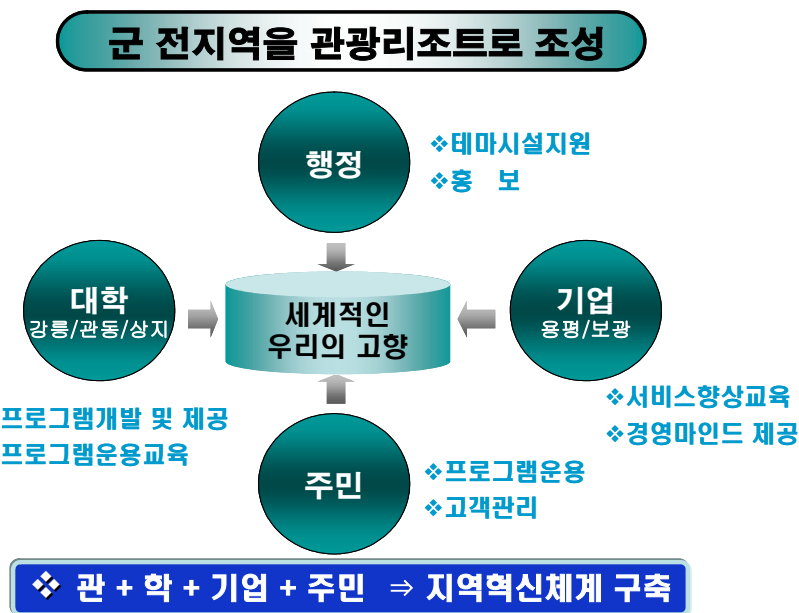
※ 2004년 NURI사업 112개 중 문화관광부문은 13개(11.6%)

- 지방정부와 문화관광기업간 민관협력체계(DMO 또는 CVB 등) 구축 유도
- 문화관광산업을 전략산업으로 선정한 9개 시·도를 대상으로 시범실시

□ 관광단지 및 문화산업단지를 혁신클러스터로 육성

- 관광단지, 문화산업단지의 기업간 협력을 활성화하고, 개발시행자, 민간 사업자, 지자체, 대학 등의 협력을 통해 혁신클러스터로 육성
- 공동홍보 및 마케팅, 축제개최, 지연산업과 융합발전 등 추진

<사례: 평창군 리조트 클러스터>



3. 지역 특성화 발전 촉진

가. 기본방향

전국의 농산어촌과 지방도시를 개성과 매력과 넘치는
살기 좋고 방문하기 좋은 곳으로 전환

- ☐ 우리 농산어촌과 지방도시는 경제 기반이 위축됨과 동시에 획일적 개발로 고유한 특성을 상실
- ☐ 주5일 근무제 시행, 고속교통망 확충 등으로 급증하는 국민관광수요를 지역으로 흡수할 수 있는 문화관광 기반의 확충이 시급
- ☐ 농산어촌과 지방도시의 차별화된 문화관광 기반을 확충하고 네트워크 및 질적 수준 선진화를 병행 추진

나. 정책과제 추진방안

- ☐ 농산어촌 체험관광 관련 정책사업의 통합 및 체계화
 - 관련 부처의 마을 단위 농산어촌 체험관광 사업 지속 추진
 - ※ 녹색농촌체험마을과 농촌마을종합개발(농림부), 어촌체험마을(해수부), 전통테마마을(농진청), 산촌종합개발(산림청) 등
 - 생태녹색 및 문화 관광자원 개발사업(문화부)을 통합 지원함으로써 성공 농산어촌을 확산

- 관련 부처의 농산어촌 체험관광 추진 우수마을 선정·지원

○ 관련 부처에서 분산 추진하고 있는 농산어촌 체험관광 사업의 통합적 연계 강화

- 농산어촌 체험관광 활성화 관련 정책의 조정협의체 구성·운영

※ 프랑스 “농촌관광상설회의” 사례: 농촌관광 관련 단체와 농림부, 국토정비청, 관광부, 환경부 등이 참여하며, 농촌관광 관련 문제를 범정부적 차원에서 조정

□ 농산어촌 체험관광 혁신센터 조성 지원

○ 농산어촌 체험관광을 추진하는 마을 및 개별 농가를 읍·면, 시·군 등 일정 권역을 단위로 네트워크화

○ 중심지구(소도읍)에 마을 및 개별 농가의 농산어촌 체험관광을 지원하는 거점시설 조성

- 관광안내정보 제공(도시민), 농특산물과 향토음식 판매를 통한 소득기반 제공(지역주민), 자치와 학습의 장 제공(참여주민)

※ 미찌노에키 우키하 사례(日本 福岡縣 浮羽町): 우키하町이 국토교통성 지원으로 농산물판매소, 관광안내소, 음식점 등 건설, 지방정부, 농협, 관광협회 등이 공동 출자한 제3섹터가 운영, 1차산업과 관광산업의 융합 촉진 및 혁신클러스터 기능 수행

□ 관광산업과 지연산업의 융합 지원

○ 지연자원을 활용한 문화관광상품 개발 확대 및 지원 강화

- 지역별 경쟁력 있는 우수 관광기념품의 개발·상품화·홍보·판매 등을 종합적으로 지원

- 광역지자체별 지역명품, 문화관광기념품 판매센터 설치 지원

□ 농산어촌 체험관광 인증프로그램 도입

- 도시민은 인증을 획득한 상품(마을, 민박, 펜션 등)을 선택하여 방문하고
공급자는 인증을 획득하기 위해 노력함으로써 농산어촌 체험관광의 고품
질화 촉진
- 농촌마을가꾸기 경진대회(농협 주관) 등 수상(Awards) 제도를 내실 있게
운영한 다음 인증제 도입
 - ※ 사례: 일본 우수관광지만들기상(국토교통성, 관광협회), 지역만들기표창제
도(국토교통성), 호주Queensland Tourism Awards 등
- 농산어촌 명소·명품 지정을 통해 도시민 유치·지역특산품 판매 확대

□ 문화관광도시 지정 및 체계적 육성

- 문화관광 잠재력이 우수한 지방 도시를 테마관광도시로 육성
 - 역사문화도시: 경주, 공주, 부여, 익산, 안동, 김해 등
 - 전통문화도시: 전주, 남원, 강릉 등
 - 국제회의도시: 부산, 대구, 광주, 대전, 서귀포
 - 문화산업도시: 춘천, 부천, 청주 등
- 광역 접근성이 양호한 지방도시를 거점관광도시로 육성
 - 고속철도 정차도시: 천안, 아산, 대전, 익산, 광주, 목포, 대구, 경주, 울
산, 부산 등
 - 지방 거점도시: 춘천, 원주, 속초, 강릉, 충주, 공주, 전주, 여수, 순천, 안
동, 진주 등

□ 관광인프라 구축 지원

- 지방 도시의 숙박기반을 구축하고 통합안내정보를 제공하여 체류형 숙박

관광을 활성화

- 지방 관광호텔 및 일반 숙박시설 등의 안내정보 및 예약서비스 시스템 구축 지원
- 관광안내센터의 위치, 면적, 시설 및 설비 등을 선진화하고 정보, 안내, 예약, 통신, 기념품판매 등의 원스톱 서비스 제공 지원

□ 도시 경관 및 환경 개선

- 도시 고유의 문화적 분위기를 느끼고 체험할 수 있도록 축제, 문화의 거리, 음식의 거리, 문화예술 공연 및 야간관광 프로그램의 개발 지원
- 민관협력 및 시민참여에 의한 아름다운 마을만들기, 관광수용태세 개선 운동 등을 추진 유도

□ 배후지역과 연계체계 구축

- 관광도시와 배후지역과의 관광루트 조성, 통합안내정보 제공 등 연계체계 구축 유도
- 지방관광거점도시를 대상으로 첨단 IT 산업을 활용한 관광안내정보 제공 체계 구축 확대
 - 정부의 "유비쿼터스 코리아(U-Korea)" 사업과 연계한 위치기반(LBS) 무선관광정보서비스 구축 확대

4. 지역간 연계발전 촉진

가. 기본방향

지역간 공간적, 기능적 연계를 강화하여
지역문화관광의 경쟁력을 고도화

- 지역간 연계발전은 새로운 경쟁력을 확충하고 지역발전의 효율성을 제고
 - 개별 지역별로 분산되어 있는 문화관광자원 그 자체로는 별다른 발전요소가 아닐지라도 지역간 상호 비교우위를 조화롭게 접목시킬 때 새로운 경쟁력 확보
 - 개별 지역의 내부적 역량의 한계, 특히 재원부족과 기술적 전문성 부족을 극복하며, 공동생산적 접근을 통하여 비용을 절감하고 중복투자를 방지함으로써 지역발전의 효율성 제고
- 지역간 협력 증대를 위한 제도적 기반 구축 필요
 - 우리는 지역간 연계발전의 중요성을 이제 막 인식하기 시작한 초기단계로 지역간 자발적 협력의식이 아직 부족하고 지역간 협력을 촉진하기 위한 제도적 기반이 취약
- 지역간 연계에 의한 협력 관광개발, 동반 마케팅 및 홍보를 촉진시켜 지역문화관광의 경쟁력을 강화

나. 지역간 연계발전의 유형과 사례

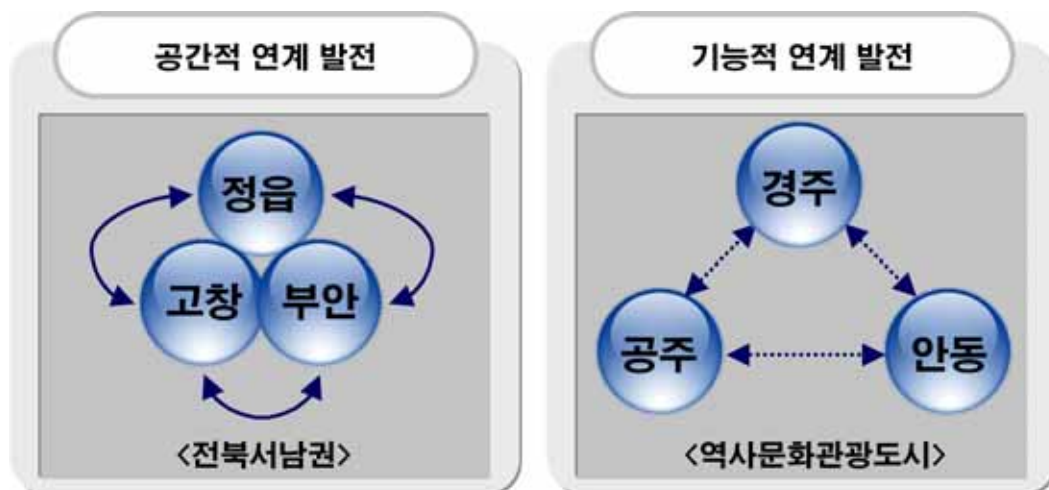
① 공간적 연계발전: 지리적으로 인접한 지역간 연계발전

- 초광역 연계: 2이상의 시·도간 연계발전
 - 대상지역 예시: 남해안관광벨트, 서해안관광벨트, 동해안관광벨트, 평화생태관광벨트, 설악금강관광권, 중부내륙관광권(강원, 경북, 충북), 남부내륙관광권(덕유산 주변 5도 지역) 등
- 광역 연계: 2이상의 시·군간 연계발전
 - 대상지역 예시: 경북북부 유교문화권, 지리산통합문화권, 백제문화권, 전북 서남관광권(정읍, 고창, 부안), 충남 내포문화권 등

② 기능적 연계발전: 기능적으로 유사한 지역간 연계발전

- 국제회의도시네트워크: 서울, 부산, 대구, 제주 등
- 역사관광도시네트워크: 경주, 공주, 부여, 익산, 김해 등
- 민속마을네트워크: 하회, 양동, 낙안읍성, 외암, 왕곡, 성읍 등
- 녹차도시네트워크: 보성, 하동 등

<지역간 연계발전의 유형>



다. 정책과제 추진방안

□ 지역간 연계발전의 인식 제고

- 지역간 연계발전의 필요성과 지역발전효과에 대한 인식 공유의 확산을 통해 지역의 능동적이고 자발적인 협력과 연계발전 촉진
- 현재 추진되고 있는 광역 관광권 개발사업은 지역간 연계발전 방식이 아니라 개별경합 방식으로 추진되어 중복투자, 사업효율성 저하 등의 문제점을 초래

□ 지역간 협력사업에 대한 재정지원 강화

- 지역간 협력하에 공동으로 추진하는 문화관광정책 사업에 대해 재정 우선지원, 국고보조 비율 상향 등 인센티브 부여

□ 광역관광혁신협의회의 활성화

- 지역간 공동 연계사업의 발굴, 추진 및 협의 등 유기적 협력체계 구축을 위한 초광역 또는 광역 네트워크 강화 유도

□ 지역간 연계발전의 성공사례 창출 및 확산

- 지역간 연계발전은 필요성 인식과 제도적 기반 외에 성공사례 창출 및 확산을 통해 학습과정과 경험을 축적

□ 지역방문의 해 추진 지원

- 수준 높은 관광환경 조성 확충, 문화관광상품 개발 지원
- 한국관광공사를 통한 국내외 홍보마케팅 지원
- ※ 2003년 전북방문의 해 추진, 2004년 강원방문의 해 추진, 2005년 경기방문의 해 지정

5. 문화관광거점의 전략적 개발 추진

가. 기본방향

복합레저관광도시 등 문화관광거점 육성을 통한
역동적 국가균형발전 실현

- 우리나라는 지역문화관광의 발전을 주도할 수 없는 성장거점이 없어 새롭게 떠오르는 동북아 문화관광시장의 주도권 확보 곤란
 - 문화관광거점의 전략적 개발을 통해 동북아 문화관광시장을 선점하기 위한 국가 및 도시간 경쟁 심화
 - ※ 도쿄 디즈니씨('01), 오사카 유니버설스튜디오('02), 홍콩 디즈니랜드('05 예정), 상하이 유니버설스튜디오('06 예정) 등
- 동북아 문화관광시장의 선점과 기업투자촉진, 고용창출, 지역경제 활성화의 선순환 구조를 구축하기 위해서는 지역발전의 성장거점 개발 필요
- 문화관광거점은 문화관광분야만의 단선적인 정책처방으로 달성될 수 없으므로 다른 산업과의 연계발전 전략 추진
 - 선택과 집중에 의한 문화관광거점의 전략적 개발을 통해 지역발전을 선도하는 성장거점으로 육성하고 이를 위한 종합적 대책 강구

나. 문화관광거점의 유형 및 사례

□ 복합레저관광도시

- 그랑모뜨, 니스, 인터라켄, 올랜도 등 주거와 관광, 레저, 휴양 기능이 융합된 도시
- 새만금, 화원, 감포, 설악, 용유무의, 하양, 진해·웅동 등
- 기능 및 입지에 따라 독립단지형, 자족신도시형, 기존도시활용형으로 구분

□ 문화중심도시

- 문화예술, 역사문화 등 문화가 지역발전의 중추적인 역할을 하는 도시
- 문화중심도시는 비교우위를 갖는 문화를 선택하여 특화 발전시키므로 다양한 유형 가능
- 광주아시아문화도시, 경주역사문화도시, 부산영상문화도시 등

□ 문화산업클러스터

- 실리콘 앨리, 할리우드, 핀란드 울루 등 문화산업 발전가능성이 높은 지역에 문화산업 관련기업 및 대학, 연구소, 벤처캐피탈 등의 네트워크를 통해 시너지를 창출하는 지역
- 부천(출판만화), 춘천(애니메이션), 대전(영상게임), 전주(디지털영상·소리문화), 대구(모바일 콘텐츠) 등

□ 서울 동북아문화중심도시

- 신행정수도 이전 후 서울을 역사와 문화, 자연과 시민이 어우러진 동북아 문화중심도시로 육성
- 역사문화적 정체성이 살아있는 도시
- 소외와 집적의 불이익이 해소된 자율·자치의 도시

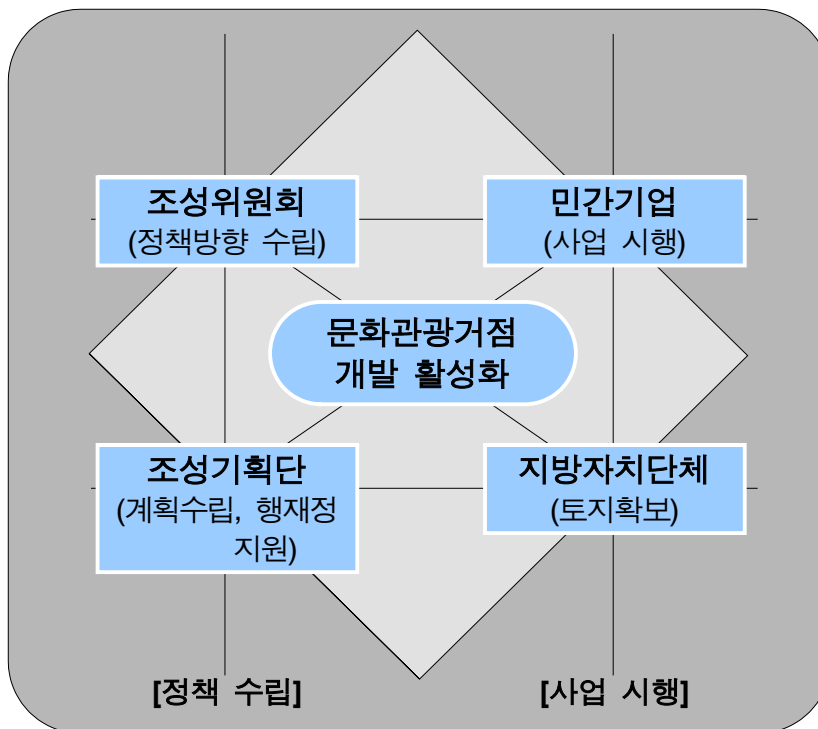
- 문화·환경·경제적으로 지속가능한 도시
- 문화적 활력과 경제적 역동성이 조화된 도시
- 쾌적한 일상생활이 영위되는 도시
- 세계를 향해 열린 동북아 중심도시

다. 정책과제 추진방안

□ 복합레저관광도시 개발 추진

- 범정부적 추진 위원회 및 기획단 구성(문화관광부 주도)
 - 복합레저관광도시 등 문화관광거점의 조성과 활성화를 위한 국민의견 수렴, 정책방향 수립, 계획 수립과 조정, 행·재정적 지원방안 마련

<문화관광거점 개발 추진체계>



○ 민간투자 활성화를 위한 제도 개선

- 규제 합리화, 인프라, 금융 및 세제 등 획기적 투자유인 제공

※ 문화관광산업은 과도한 초기투자비 및 장기 회수기간, 복잡한 인허가 절차, 비효율적 토지 및 환경 규제 등의 제약요인으로 민간투자 부진

※ 관광단지 개발시 50~500만평 규모의 개발부지, 3천억~2조원 규모의 투자비용, 3~5년의 행정처리 기간, 10년 이상의 개발기간 소요

<프랑스 Disney Paris Resort 유치 사례>

- 자 금: 토지구입대금 저리 융자, 20년 분할 상환
- 세 제: 감가상각기간 단축 및 상품판매세율 인하(18.6% → 7%)
- 인프라: 별도의 TGV 역 개통, 지역개발 인프라지원 120억불, 고속도로 진출입로 신설 등

○ ‘(가칭) 민간복합도시개발특별법’ 등 제정 추진

- 복합레저관광도시 지정 및 개발계획 승인에 관한 사항과 각종 인허가 의제처리 등 실시계획 승인에 관한 사항 포함
- 토지수용권, 국고 지원, 각종 조세 및 부담금 감면 등 민간투자 촉진을 위한 지원사항 포함

□ 문화중심도시 조성

○ 문화중심도시 선정 및 지원을 위한 법제도 정비

- (가칭)문화중심도시육성법 제정

○ 문화중심도시 조성 확대

- 아시아문화중심도시 : 광주
- 역사문화중심도시 : 경주, 공주, 부여, 김해 (古都)
- 전통문화중심도시 : 전주, 안동
- 영상문화중심도시 : 부산, 부천, 춘천
- 공예문화중심도시 : 청주, 이천

- 중장기 계획 수립 및 포괄적 재정지원
 - 문화를 통한 도시발전계획 수립
 - 도시계획 차원의 문화환경 조성 및 문화시설의 연계 배치
 - 문화자원을 활용한 지역 문화산업 육성
 - 문화자원을 활용한 지역 관광 연계

□ 문화산업클러스터 육성

- 문화산업 클러스터의 효율성 제고를 위한 정책적 지원 강화
 - 문화산업클러스터 육성전략 로드맵을 중심으로 운영지도 및 지원 강화
 - “문화산업지구” 개념 도입으로 클러스터 기능 제고 추진
 - 추진성치가 우수한 지역의 선정을 통한 집중지원, 성과가 저조한 지역에 대한 단계별 지원축소 등 지원 차등화 추진
 - 지방문화산업지원센터를 문화산업클러스터로 통합 운영
 - ※ 대전, 청주, 부천, 부산, 대구, 광주, 제주, 춘천, 전주 등 9개 지역에 운영중
- 지역거점대학에 문화산업연구센터(CRC: Content Research Center) 설립 추진
 - 산·학·연 연계를 통해 새로운 원천기술, 콘텐츠 소스 개발 및 산업화 지원을 위한 원스톱 서비스 기반 조성
 - 산·학·연 유기적 협조체제로 산업계 현장수요 반영 및 연구결과의 상용화 추진
 - 클러스터 기반이 추진된 지역부터 단계적 설립 추진
 - ※ 춘천 강원대, 대전 KAIST, 대구 계명대 등 30개 센터 대상 300억원 지원 추진
- 지역별 영상미디어센터 건립 지원
 - 미디어 리터러시(literacy) 확산 관련 프로그램, 보편적 미디어 교육서비스 수행, 콘텐츠 제작 지원, 퍼블릭 액세스(public access) 활성화를 위한 기반 조성

- 현재 서울 영상미디어센터가 운영중이며 설립 움직임이 있는 대전, 부천, 광주, 전주 등을 대상으로 설립 지원 추진

□ 실행정수도 이전 후 서울을 동북아문화중심도시로 육성

- 600년 도읍 서울의 역사문화 바로 세우기
 - 청와대와 세종로 권역의 시민문화공간화
 - 서울도심의 역사문화성 회복
 - 용산 미군기지의 녹지 및 역사문화공간화
- 창의성과 일자리를 창출할 문화클러스터 조성
 - 당인리 화력발전소를 문화발전소로 리노베이션
 - 동대문권역을 아시아 패션문화의 허브로 조성
- 서울시민의 삶의 질을 선진국 수준으로 제고
 - 생활밀착형 문화공간 확충 및 도시환경의 쾌적성 제고
 - 기무사령부, 정보사령부 등 서울 요지 군부대를 문화·청소년 공간으로 리노베이션
 - 한강변을 활용한 서울 라이프스타일의 역동화·문화화
- 세계를 향해 열린 다문화 국제도시 조성
 - 한국과 서울을 대표할 문화상품 개발
 - 다문화를 수용하는 열린 국제도시 조성
 - 서울(이태원, 이촌동, 서래마을, 구로동) 안산, 인천, 영종도 등 외국인 거리 형성 유도

V

전략과제의 혁신적 집행체계 구축

가. 지역문화관광정책의 통합 조정력 확보

□ 중앙정부 차원의 협의회 구성 및 운영

- 균형위와 관계 부처 공동으로 협의회를 구성하고 정례회의를 개최
- 부처별 사업내용에 대한 정보 공유, 유사 사업간 연계방안 협의, 사업의 통합 및 전문화 등 논의, 지역문화관광 정책의 우선순위 등 결정

□ 지역에서는 지자체와 지역혁신협의회가 공동으로 사업의 기획 및 조정 추진

- 광역 지자체: 지역문화관광 발전 종합계획에 따라 지역의 사업우선순위 결정, 시·군간 중복개발 방지 및 연계발전 촉진
 - ※ 현행 법정계획인 권역별관광개발계획을 지역문화관광 발전 종합계획으로 기능 재정립
- 기초 지자체: 시·군 단위의 지역혁신협의회를 구성 및 중장기 문화관광 발전계획을 수립

나. 자립형 지역문화관광 발전을 위한 법제도 정비

□ 현행 관광진흥법을 관광사업진흥법과 관광자원개발법으로 분법화 추진

- 관광자원개발법은 지방은 계획과 집행, 중앙은 조정 및 평가, 민자유치를 촉진하는 방향으로 개정
- 관광사업진흥법은 민간기업의 활발한 관광사업 참여를 유도하고 새로운 관광사업이 포함

□ 전국적 획일화를 초래하는 지정관광지 제도 개선

- 지정관광지의 일률적인 시설지구, 설치가능시설 및 면적규정을 지역특성에 따라 차등적용
- 관광지 지정 및 조성계획 승인시 전문가, 시민단체 등이 참여하여 지정신청서 및 조성계획을 심의
- 지정관광지에는 공공시설과 휴양문화시설을 설치하고 배후도시의 숙박 및 상업시설은 활용하는 지역밀착형 방식으로 변경
 - ※ 지정관광지 212개소중 조성계획 미수립 25개소(11.8%), 조성미착수 19개소(9.0%), 계획대비 조성실적 10% 이하 32개소(15.1%) 등 조성실적이 저조하고 획일적 개발이 심화

□ 지역 숙박 인프라 확충을 위한 지원 강화

- 지방관광호텔 활성화를 위한 행정·세제·재정 지원 강화
- 지방 중저가 건설 및 개보수시 대출금리 인하, 상환기간 연장 등 추진
- 지역 전통문화자원을 활용한 숙박시설 확충 및 지원
- 일반 숙박시설에 대한 인증제 도입을 통한 정책적 지원 강화

□ 관광사업자단체의 역량 강화를 위한 제도개선

- 관광진흥법상의 사업자뿐만 아니라 관광관련 사업체 참여의 자율성 보장 및 기초 지자체의 지역관광협회설립 허용 추진
- 관광사업자단체의 권한 강화 및 자정능력 향상을 유도하여 자율적 경쟁력 강화의 토대 구축

□ 문화관광 분야에 필요한 창의적인 인재 양성을 위해 문화예술교육진흥법 제정

- 지역사회 내에서 학교 및 사회 문화예술교육을 활성화할 수 있는 법적 근거 마련
- 지역 내에서 문화예술교육과 관련된 각 주체들이 상호협력할 수 있는 지

역문화예술교육진흥협의회 구성 근거 마련

- 국가문화예술위원회 설립과 지원사업을 집행할 수 있는 문화예술교육지원센터 설립 근거 마련

다. 지역문화관광 발전의 평가체계 확립

☐ 문화관광정책 사업이 대부분 균특회계로 이관

- 지역의 자율성과 책임성은 강화된 반면 지역간 중복 및 획일적 개발 가능성도 병존

☐ 지역문화관광 사업의 책임성 및 실효성을 제고하기 위해서는 공정하고 효과적인 평가체계 구축과 운영이 필수

- 평가체계 확립을 통해 지역의 계획 및 집행 능력을 제고
- 중앙정부 단위의 “지역문화관광평가컨설팅센터” 설립 추진 및 문화관광환경진단 사업 지속 추진

라. 지역문화관광 정책의 과학화

☐ 지역문화관광 정책은 신뢰성 있는 통계산출이 미흡하여 정책 입안 및 결정, 평가의 비효율성 발생

☐ 지역의 관광통계, 문화예술통계, 문화산업통계 등 통계 R&D 정보의 개선과 종합 DB 구축

- 문화관광통계센터(문화관광정책연구원) 기능 강화

부록 2

문화 · 문화산업 · 관광 거점 개발

【목 차】

추진경위

- | | |
|--------------------|-------|
| I. 문화관광거점 개발의 필요성 | / 122 |
| II. 문화관광거점의 전략적 개발 | / 123 |
| 1. 문화중심도시 | |
| 2. 서울 동북아문화중심도시 | |
| 3. 문화산업클러스터 | |
| 4. 복합관광레저도시 | |

추진경위

□ 9월 8일, 지역문화관광 발전방안(초안) 보고

□ 주요 내용

- 기반조성을 위한 ①지역문화육성 및 ②문화관광혁신
- 기초 지자체 단위의 ③지역특성화 발전
- 광역 지자체 단위의 ④지역간 연계 발전
- 국가 수준의 ⑤문화관광거점 개발

□ 지적 및 보완 요청 사항

- 문화관광거점(①복합관광레저도시, ②문화중심도시, ③문화산업클러스터, ④서울 동북아문화중심도시)의 발전방안을 보다 구체화시키되,
- 지역의 비교우위와 경쟁력을 면밀히 검토하여 선택과 집중하는 것이 필요

I

문화관광거점 개발의 필요성

□ 경제활성화 및 국가균형발전 실현을 위해 무한 성장산업인 문화관광산업의 육성 필요

- 문화관광산업은 고용 및 부가가치 창출효과가 높은 고용 없는 성장시대의 새로운 성장동력이며, 성장한계가 없는 무한 성장산업(John Naisbitt, 2003)
- 동북아의 문화관광시장이 쾌속 성장하고 있고 주5일 근무제 시행으로 국민의 문화관광수요가 급증
- 투자와 소비 촉진, 실업 해소 및 국민소득 2만불의 국가재도약을 위해서는 문화관광산업의 적극적 육성 필요

□ 문화관광산업의 경쟁력 강화를 위해서는 집적·네트워크 개발 필요

- 그동안 지역경제발전을 위해 관광단지, 문화산업단지 등을 조성해 왔으나 문화관광 인프라 취약, 투자유인 부족, 소규모 분산개발 등으로 한계에 봉착
- 문화관광시장의 국제경쟁 심화에 따른 경쟁우위를 확보하기 위해서는 집적·네트워크 방식의 문화관광거점 개발 필요

**21세기 무한 성장산업인 문화관광산업의 허브를 구축하여
동북아중심 및 국가균형발전을 조속하게 실현**

II

문화관광거점의 전략적 개발

1. 문화중심도시

가. 필요성

□ 세계적으로 문화를 통한 지역 및 국가 경쟁력 확보에 대한 경쟁 심화

- 선진국들은 문화를 산업, 삶의 질, 행정, 환경을 혁신시킬 수 있는 핵심 성장동력으로 활용
- 지식기반사회의 도래와 함께 후발 신흥공업국 역시 차별적인 산업경쟁력의 창출을 위한 대안으로 '문화'의 역할에 주목하기 시작

□ 문화중심도시란 문화가 지역발전의 핵심 성장동력인 도시

- 전통적인 문화도시, 도시마케팅 차원의 '문화도시'가 아닌 '문화'를 지역 발전의 동력으로 활용하는 새로운 유형의 도시
- 문화적 역량을 통한 지역혁신 모델인 창조도시(Creative City) 및 학습도시(Learning City)를 아우르는 중심도시(Core City)

□ 문화를 통한 국가경쟁력 강화를 위한 거점 필요

- 문화를 통해 기존 산업 및 사회 시스템을 혁신하고 새로운 성장동력을 창출함으로써 경쟁력 있는 지역발전 모델의 제시 필요

나. 현황 및 문제점

□ 광주가 문화중심도시로 지정, 3개 도시가 계획수립중

- 전국적 문화도시 조성이 분산 정책이 아닌 경쟁력 있는 지역의 집중 발전 모델을 제시하기 위하여 우선적으로 ‘아시아문화중심도시 광주’를 선정
 - ‘04.2 문화중심도시조성위원회규정 대통령령 제정
 - ‘04.3 문화중심도시추진기획단 구성
- 경주역사문화중심도시, 부산영상문화중심도시, 전주전통문화중심도시 추진계획 수립중
 - 경주역사문화중심도시: 경주역사문화도시 TF 구성 및 기본구상 수립
 - 부산영상문화중심도시: ‘03.7 문화관광부 문화행정개혁위원회 부산영상 중심도시 지정 및 시네포트조성사업 예산책정
 - 전주전통문화중심도시: 타당성 검토 중

□ 정치적인 결정으로 합리적인 정책의 근거 미비

- 광주 문화수도 선정 이후 ‘아시아문화중심도시’로서의 변화에 대한 논리적 근거 미비
- 경주역사문화중심도시, 부산영상문화중심 등 이후 중심도시 선정 및 지정 기준과 절차의 일관성 부족
- 문화중심도시 및 문화를 통한 경쟁력 확보에 대한 이해 없이 하드웨어 위주의 문화시설 조성에 치중

다. 추진방향

□ 문화중심도시에 대한 개념정립과 시스템 구축 필요

- 정치적인 선정에도 불구하고 과거 문화지수조사 등 각종조사에서 특정 문화적 역량이 높은 광주, 부산, 경주, 전주 등이 선정되어 향후 이들에 대한 지속적 정책지원과 네트워크 조성이 필요
- 문화중심도시의 파급효과와 국제경쟁력을 제고하기 위한 계획수립 추진 필요
- 관광, 문화산업 이외에도 전반적인 산업체계를 혁신할 수 있는 문화중심도시의 역할 강화에 대한 전략 마련 필요

□ 문화중심도시를 중심으로 한 연계 네트워크 구축

- 광주: 아시아문화콘텐츠를 통하여 문화산업, 예술, 관광 및 전반적인 산업의 혁신 추진, 광대역 전남권 파급효과 창출
- 경주: 역사자원을 통한 문화관광, 문화산업, 웰빙문화 중심 조성
- 전주: 전통문화자원을 통하여 새로운 문화를 통한 산업가치 창출
- 부산: 영상과 국제성을 중심으로 하여 국제영상중심도시 실현

□ 문화중심도시 관련 제도 마련

- 문화중심도시의 평가를 통한 검증 및 제도마련(현재 문화중심도시특별법 제정 관련 연구중)
- 문화중심도시의 파급효과 확대를 위한 연계 정책 개발 필요

2. 서울 동북아문화중심도시

가. 필요성

☐ 세계도시 서울로 재도약하기 위해 문화정체성의 확립 필요

- 서울은 역사, 도시 규모, 발전동력 면에서 세계적 도시이나 문화적 기반은 매우 취약
- 동북아 금융, 비즈니스 중심도시로 발전하기 위해서는 도시의 문화성 회복 필요

☐ 신행정수도 이전을 계기로 문화도시로의 전환가능성 확보

- 공공청사, 용산 미군기지 이전을 통해 공간적 여유를 확보함으로써 문화도시로 재구성할 기회 포착
- 이 곳을 녹지, 문화공간, 시민문화활동으로 채움으로써 서울의 어메니티와 역사문화성의 세계화 필요

나. 추진방향

☐ 문화자원의 네트워크

- 산재한 문화자원을 파악하여 권역별로 네트워크 구축
- 네트워크 속에서 시민 문화활동의 축을 재형성

□ 문화중심의 거점화

- 광화문·세종로 권역의 문화공간화
- 용산 미군기지 이전적지의 문화적 활용
- 당인리 화력발전소를 문화발전소로 재구성

□ 문화중심 거점의 세방화

- 서울-문화거점 간, 서울-지방도시 간의 문화네트워크 구축
- 네트워크 된 문화거점은 세계로 도약

다. 핵심추진사업

□ 세종로, 광화문 권역의 시민문화 공간화

- 세계적 역사·문화 도시는 행정, 정치, 종교와 관련하여 시민광장이 있고, 그것을 중심으로 도시의 주요 문화활동이 이루어짐
- 서울의 세종로 일대가 역사적으로 그러한 역할을 수행
- 행정수도 이전을 계기로 세종로를 시민중심의 문화공간으로 리모델링 추진
- 경복궁 등 역사유적지와 서울시청을 연계시켜 광화문 권역으로 확대 추진

□ 용산 미군기지 이전적지의 문화적 활용

- 뉴욕 센트럴파크, 런던 하이드파크 등 세계도시들은 도심부에 대규모 녹지와 공원을 보유
- 용산 미군기지는 도심생태(남산-용산-효창-한강)와 연계하여 문화콤플렉스를 구성할 수 있는 요지
 - ※ 검토 중인 계획: 서울시 국립공원 지정 및 '시민의 숲' 조성, 문화관광부 생태·박물관 콤플렉스 조성
- 전쟁기념관, 국립중앙박물관과 연계한 박물관콤플렉스·테마파크 조성 가능
- 이태원-남산-동대문-용산에 이르는 문화·생태 체험+쇼핑 축의 형성 효과 창출 가능

□ 당인리 화력발전소를 문화발전소로 전환

- 런던 템즈강변의 테이트 갤러리, 파리 세느 강변의 오디세이 미술관은 도심 하천이라는 자연자원과 연계하여 산업·철도 시설물을 문화시설로 전환한 대표적 사례
- 세계 어느 도시의 강 보다 수려한 한강을 보유하고 있음에도 불구하고 문화시설이 부재하여 활용도 미흡
- 최근 한강 다리의 야간조명 설치, 선유도 공원, 한강시민공원의 육성 등 한강문화를 활성화 노력 증대
- 한강의 역동성과 홍대 등 인근 대학의 청년문화를 연계하여 복합장르·탈장르 등 실험 및 대안예술의 메카로 재탄생

3. 문화산업클러스터

가. 현황 및 문제점

□ 문화산업클러스터 관련 정책 추진현황

- 문화부 조성 문화산업클러스터는 2004년 10월 현재 7개 지역
- 문화산업클러스터 육성과 직간접적으로 관련되는 문화부 및 타부처 지원 사업의 추진현황 및 계획은 다음과 같음

도시	문화산업 클러스터	문화산업 지원센터	소프트웨어타운	균형발전 5개년계획
부천	○	○		○
춘천	○	○	○	○
대전	○	○	○	○
청주	○	○		○
광주	○	○	○	○
전주	○	○	○	○
대구	○	○	○	○
부산		○	○	○
제주		○		○
목포		○		○
인천			○	
소관부처	문화관광부	문화관광부	정보통신부	산업자원부
연간지원규모	10억원	3억원	10억원	-

□ 현행 문화산업클러스터 정책의 문제점

- 기본여건 및 네트워크 등 소프트적 요소 미비
 - 대부분 클러스터가 물리적 공간위주(시설) 조성

- 전문인력 및 혁신 기술력 부족
 - 매출기준 전국 문화산업 91.2% 서울 집중
 - 고급인력 양성 기반 취약 및 역외 유출
- 열악한 투자환경
 - 벤처캐피탈 등 금융기관 소수

□ 종합적 평가

- 현행 문화산업클러스터 정책은 지역의 요구를 수용하는 수준
 - 특화전략을 구사하기에는 지역의 기반 취약
 - 게임 및 모바일 특화를 지향하는 대구의 경우 게임업체는 영세한 14개사에 불과
- 지방문화산업클러스터는 기술인력에 의존하고 제작공정 위주
- 현행 클러스터 정책은 소규모 창업지원 거점의 역할 수행
- 지역의 기술교류 및 산학협동의 구심점 역할 확대
 - 광주, 2004년 산자부 개발과제 200억원수주 (공동포함)
 - 해외와 연계 강화 등 자립을 위하여 노력

나. 추진전략

□ 선택과 집중을 통한 거점 전략 필요

- 문화산업 지원 정책은 선택과 집중 전략의 부재
- 성공사례 창출을 통한 확산, “한류열풍”을 이어 문화산업의 경쟁력을 제

고하기 위해 선택과 집종의 거점전략 및 스타클러스터 육성 필요

- 그러나 현단계가 지역문화산업 클러스터 형성단계인 점을 감안, 현행 문화산업클러스터 지원정책도 병행 필요

□ 문화산업의 특성을 고려한 단계적 전략 필요

- 문화산업은 인력의존도가 높으며 밀집성이 강한 산업
 - 문화산업은 인력에 대한 의존도가 절대적임
 - 문화산업은 콘텐츠와 IT기술이 결합된 산업으로서 핵심인력은 슈퍼스타 (배우, 텔런트, 가수, 기자 등)와 IT기술인력
 - 현단계 지역여건에서 문화산업 핵심인력 중 슈퍼스타 양성 또는 유치는 어려우나 IT기술인력은 상대적으로 확보 용이
- 이러한 지역 여건을 고려할 때, 지역 문화산업 클러스터는 IT기술인력 중심으로 추진이 가능한 기술과 데이터베이스 업종을 중심으로 한 집중 투자 전략 필요
- 추후 슈퍼스타 양성 및 유치 등을 통해 문화산업의 특성을 배려한 단계적 발전 전략 전개 필요
 - 형성단계 : 인프라 구축 통한 클러스터 골격 형성
 - 정착단계 : R&D 역량강화를 통한 생태계 완성
 - 확산단계 : 국제 네트워킹을 통한 자급자족형 클러스터 구축

다. 전략거점 선정

□ 거점 및 업종 선정 기준

- 서울에서 먼 대도시 지역이면서, 기술인력의 공급여건과 항공, 철도 등 교

통여건이 양호하고, 문화이미지, 국가 정책과 연계성이 높은 도시

- 슈퍼스타에 대한 의존도가 낮고 기술과 데이터베이스를 중심으로 대규모 초기투자가 필요한 업종

□ 부산과 광주 가장 타당성이 높은 것으로 평가

- 중점업종, 기술인력 및 교통여건, 문화이미지 등의 기준에서 검토한 결과 부산과 광주의 성공가능성이 높음

라. 선정도시의 육성방안

- ※ 성공가능성이 상대적으로 높은 부산과 광주의 문화산업 발전경로, 업종구조, 혁신과 R&D 구조를 면밀히 검토하여 혁신클러스터로 육성하기 위한 과제 개발 필요

□ 부산 - 영상후반작업클러스터

- 추진목표
 - 세계적인 영상후반작업단지로 육성
 - 궁극적으로는 세계적인 종합적인 영화도시로 육성
- 여건
 - 국제영화제 성공으로 국제적 영화도시 이미지 확립
 - 기술인력 공급 역량
 - 항구로서 해외관광객의 접근이 용이, 숙박시설 양호
 - 지자체의 추진의지 확고하며 기존계획과의 연계성 큼

- 기대효과
 - 우리나라 영화산업의 전체적 경쟁력 제고
 - 해외영화 후반작업 수주로 외화획득
 - 문화산업의 지역 균형발전 (뉴욕과 허리우드)

□ 광주 - 방송영상디지털콘텐츠클러스터

- 추진목표
 - 세계적인 방송영상자료의 중심으로 육성
 - 방송영상 디지털작업단지 유치
- 여건
 - 아시아문화중심도시 추진과 시너지 효과
 - 문화산업 인력 풍부
 - 목포, 여수 등 미항과 한려수도에 인접, 촬영여건 우수
 - 서해안고속도로, KTX, 무안(국제)·광주공항 등 교통 개선
- 기대효과
 - 아시아중심도시의 기능제고
 - 국내외 방문 및 관광 수입 증대
 - 우리나라 방송영상 산업의 경쟁력 제고

4. 복합관광레저도시

가. 필요성

□ 경제활성화 및 균형발전을 위해 민간 주도의 관광개발 필요

- 동북아시아 및 중국 관광시장, 국민관광수요의 급성장
- 투자촉진, 고용창출, 경제활성화를 위해 민간의 창의와 활력을 활용한 기업주도의 관광개발 필요

□ 민간투자 촉진을 위해 복합개발 및 사업환경 조성 필요

- 관광기능 단독의 분산 개발방식으로는 수익성이 낮고 민간투자가 부진하므로 복합개발 필요
- 규제가 과다하고 공공지원이 미흡한 현실에서는 민간투자가 한계가 있으므로 규제완화와 정부지원 확대 필요

※ 공청회 및 전문가 협의회 의견:

“민간복합도시의 4가지 유형 가운데 관광레저형 복합도시의 단기간 가시적 효과 창출, 성공가능성, 기업의 참여 의사가 높고, 첨단산업 육성의 핵심사안인 고급인력의 유치를 위해서도 문화·레저 기능을 갖춘 복합도시 개발이 긴요”

나. 추진 현황 및 계획

□ 추진현황

- '03.10 전경련이 기업도시개발 제안
- '04.6 기업도시포럼 개최(9 시·군 참여) 및 특별법 제정 건의
- '04.6 건교부에 기업도시지원실무위원회 설치
- '04.8 문화관광부에 복합관광레저도시추진단 설치
- '04.9 복합관광레저단지 및 민간복합도시개발특별법 공청회 개최
 - 전북 군산, 전남 무안 2개 지역 관광레저형 개발 희망
- '04.9 복합관광레저단지 관련 국민제안 접수
 - 114건의 제안 가운데 입지 관련 제안이 80% 이상 차지
- '04.10 의원입법 형태로 국회 제출(11월 국회통과 목표)

□ 추진계획

- '04.12 시범사업지구 예비선정
- '05.2 시행령 및 시행규칙 제정
- '05.6 정식 지구지정 신청(3월) 및 시범사업지구 지정
- '06.12 계획수립 및 환경영향평가(1년), 토지매수(6개월) 거쳐 착공

다. 조성 방안

□ 지정절차

- 관계중앙행정기관 협의 → 공청회 → 중앙도시계획위원회심의 → 민간복합도시지원위원회 심의 → 지정·고시

□ 지정권자

- 건설교통부 장관과 문화관광부 장관이 **공동으로 지정**

□ 지정제안자 및 사업시행자

- 지정제안자는 시장·군수와 사업시행자의 **공동제안을 원칙으로** 하되, 추진이 어려운 경우에는 예외적으로 단독 제안도 허용(시·도지사, 시장·군수, 시행자 등)
- 사업시행자는 **민간기업 단독, 컨소시엄 또는 공공과 공동시행 가능**(사업시행자의 최소 자기자본비율 25%이상)

□ 의제처리

- 실시계획승인시 국토계획부문, 산업·유통·에너지부문, 농림·산림부문, 관광레저부문, 환경·보건부문, 재정부문 등 총 39개 법, 81개 인·허가 사항에 대한 의제 처리 추진

□ 토지매수

- 토지매수는 **지자체 대행**을 원칙으로 하되 불가피한 경우 민간사업자의 토지수용을 제한적으로 허용

라. 주요 이슈

□ 지구지정시 절차적 합리성 확보의 어려움

- 구체적 기준이 마련되지 않은 상황에서 개발지구에 관한 논의가 선행 공론화됨으로써 사업추진 절차상의 체계 왜곡 우려

- 지역의 유치경쟁 과열에 따른 후유증 우려

□ 관광산업 활성화 제약요인 상존시 투자촉진 저해 가능성

- 대규모 신규 관광개발로는 기존 관광개발 문제점 개선의 한계가 있고, 자생력 있는 자족도시로 발전하기 위해서는 관광산업 전반에 대한 육성책 마련 필요

□ 대상지의 특정 지역 제한으로 민간투자 위축 우려

- 복합관광레저단지의 조성은 낙후지역의 입지를 기본 취지로 하나, 민간투자 희망대상지는 개발잠재력이 높은 지역을 선호하여 상호 이해가 상충될 가능성이 있음

□ 민간중심의 사업추진으로 인한 공공성 확보 미흡 가능성

- 민간기업 중심의 사업추진으로 국가적, 지역적 차원의 공공적인 성격에 대한 고려가 배제될 수 있음
- 민간의 수익 창출을 도모하면서 공공성을 확보할 수 있는 부분적인 보완장치 마련으로 조화로운 사업추진 유도 필요

마. 대응방안

□ 개별 대상 입지에 기초한 타당성 분석 이행

- 우선 대상지역 선정 후, 개별 대상지에 대한 타당성 분석을 실시하여 입지타당성의 검토, 복합적 기능체계 구성, 시설배치 구상 등 공급측면에서의 경쟁력 강화 방안 마련

- 개별 대상 입지에 기초한 사업투자 방안을 구체화하는 과정에서 기 설정된 복합관광레저단지 조성방안을 보완 발전

□ 기존 관광관련 법체계의 정비 보완 추진

- 특별법제 마련을 통한 복합관광레저단지 조성과 더불어 근본적인 관광산업의 체질 강화를 위한 기존 법체계의 정비 보완으로 관광산업 활성화 및 개발 촉진 도모
- 복합관광레저도시 개발에 따라 기추진하고 있는 대규모 관광개발사업의 민간투자 부진이 더욱 심화될 수 있으므로 기추진 관광개발사업의 민간투자유치 대책 별도 마련 필요

□ 지정 제안 지역에 따른 정부지원 혜택의 차등 적용

- 직접적인 지방 입지 유도 보다는 지역에 따른 규제완화와 정부지원 혜택 등을 차등 적용하여 민간의 자율적 선택에 따른 투자 유도
- 특히, 개발잠재력이 매우 낮은 낙후지역에 대해서는 정부 지원 혜택을 집중적으로 강화하여 민간자본 유치 촉진 가능

□ 개발이익의 지역 파급효과 극대화를 위한 장치 마련

- 개발이익 환수를 통한 간선시설 설치, 개발계획 승인 전 지방자치단체와의 사전협약 및 공동제안 유도를 통해 개발이익이 실질적으로 지역에 환원될 수 있도록 도모

저자약력

김 성 진(金成珍)

서울대학교 대학원(공학박사)

한국관광연구원 책임연구원

한국문화관광정책연구원 연구위원

국가균형발전을 선도하는 관광개발 기본구상

발행인 이 영 옥

발행처 한국문화관광정책연구원

서울시 강서구 방화3동 827

전화 : 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

인쇄일 2004년 11월

발행일 2004년 11월

인쇄인 (주) 크리홍보 02-737-5377
