

권역별 관광개발계획제도의 문제점과 발전방안
: 조정위원회 심의 및 전문가 평가를 중심으로*
Improving Regional Tourism Development Planning Policies

최승담(Choi, Seungdam) 한양대학교 관광학과 교수

주요 단어 : 권역별 관광개발계획, 모니터링, 지역관광개발

<목차>

- I. 서론
- II. 권역계획의 내용 및 제도평가
 - 1. 조정위원회 심의
 - 2. 전문가 조사
- III. 문제점
 - 1. 광역적 분석의 미흡 및 개발잠재력의 과평가
 - 2. 모니터링 및 연속성 결여
 - 3. 계획작성여건의 미비
 - 4. 투자계획의 비현실성
- IV. 발전방안
 - 1. 시·도 권역의 통합
 - 2. 모니터링 체계의 구축 및 실명제 도입
 - 3. 지역관광기초통계수집의 제도화
 - 4. 계획작성기간 및 예산의 현실화
- V. 결론

* 이 논문은 2000년도 한양대학교 교내연구비에 의하여 연구되었음

I. 서론

지역관광개발이 제 기능을 수행하기 위하여 우선적으로 요구되는 것은 합리적인 관광개발계획의 수립 및 집행이다. 지역경제 활성화 및 지역문제해결의 수단으로서 관광개발의 역할이 강조되고 있으나 방향과 전략이 잘못된 관광개발계획의 추진은 오히려 지역발전에 부담이 될 수 있기 때문이다(Inskeep, 1991; Gunn, 1988). 특히 지자체 실시이후 각 지역에 조성된 관광개발의 범은 과개발을 유도하여 새로운 지역문제를 야기할 수도 있기 때문에 공공차원에서 체계적 계획을 통한 총체적 개발 전략의 제시 및 조정역할의 필요성은 점차 커지고 있다(최승담, 1998; Alexander, 1998; Choi, 1997).

지역관광개발의 합리적인 추진을 위하여 도입된 주요 정책으로 관광진흥법에 의한 권역별 관광개발계획제도를 들 수 있다. 관광권역계획은 관광개발기본계획에서 구분된 권역을 대상으로 해당 권역 관광자원의 보호·개발·이용·관리 등 관광개발에 관한 정책 방향을 제시하는 법정계획으로 매5년마다 수립되도록 되어있는데 광역자치단체가 계획수립의 주체가 된다.¹⁾ 권역별 관광개발계획은 미래지향적 문제 해결의 수단으로서, 광의의 관광계획(tourism planning) 과정에 포함되며 지역적 차원에서 관광객의 욕구충족, 지역주민의 복지향상 및 환경훼손의 최소화 등을 도모하는 종합계획, 실천계획의 성격을 지닌다고 할 수 있다. 한편 동 계획은 지역의 관광개발정책을 독자적인 차원이 아니라 국가적 관광개발계획의 정책틀 안에서 제시하도록 하여야 하는데, 지역의 특정 이슈를 다루는 관광개발계획으로 국가적 계획보다 훨씬 구체적인 성격을 띠게 된다.

구체적으로 관광권역계획의 목적은 권역의 관광개발 기본 방향과 관광자원의 보호·개발·이용·관리전략 및 효율적인 추진방안을 수립함으로써 관광개발을 통한 관광객 유치 증대, 지역주민이 삶의 질 향상과 지역발전에 기여하는데 있다(관광진흥법 제47조, 제49조). 관광권역계획은 관광개발기본계획 등 상위계획의 기본방향을 수립하고 권역차원에서 이를 구체화하며, 권역의 관광여건과 관광 잠재력을 최대한 반영하여 권역의 특성화를 유도할 수 있도록 작성되어야 한다. 한편 권역계획은 관광지와 관광단지 지정에 근거를 제시하는 계획으로서 의미를 갖는데 관광지와 관광단지로 지정되기 위해서는 권역계획에 개발대상지로 포함되어야 하기 때문이다(최승담, 2000).

1) 권역별 관광개발계획의 상위계획이 되며 문화관광부장관이 10년마다 수립하는 관광개발기본계획은 제1차계획(1992-2001)에 이어 제2차 계획(2002-2010)이 수립되어 진행중에 있으며 시·도지사가 계획수립의 주체가 되는 권역별 관광개발계획은 제1차(1992-1996) 및 제 2차(1997-2001)계획이 수립 및 집행되었으며, 제3차계획(2002-2006)이 최종 확정단계에 있음.

권역별 관광개발계획제도는 지역관광개발에 대한 관심을 증대시키고 체계적인 지역관광개발을 위한 기반조성에 기여해 왔음이 사실이다. 또한 제도의 발전을 위하여 부분적인 변화도 있었는데 권역개소의 축소, 권역계획조정위원회의 구성, 권역계획수립의 방향 및 지침의 제시 등이 주요 내용이다(한국관광연구원, 2001). 하지만 지자체의 관광개발에 대한 과의욕, 투자실적 부진 및 계획기능의 미흡 등에 대한 문제제기와 함께 동 제도의 발전을 위한 제도의 검토 및 보완의 필요성도 제기되어 왔는데, 제도의 문제점을 찾아내고 개선방안의 모색을 위한 구체적인 노력은 부족하였다(윤양수, 2001; 최승담, 2000).

본 연구의 목적은 지역관광개발의 기본틀을 제시하여주는 권역별 관광개발계획의 수립 및 집행과 관련한 기존제도의 문제점을 분석하고 발전방안을 도출하는데 있다. 문제점 및 발전방안의 도출을 위하여 본 연구에서는 조정위원회의 심의자료 및 실제 계획작성 및 집행과 관련한 업무를 수행했던 전문가의견분석을 중심으로 실무적인 차원에서 접근하였는데 필요시 분석내용을 보완하는 차원에서 기 작성된 15개지역 3차 권역계획안의 내용을 검토하였다.²⁾ 먼저 제3차 권역계획(안)에 대한 관광권역계획조정위원회의 심의내용을 살펴보고 관련전문가대상 조사결과를 분석하고자 한다. 한편 이러한 분석결과를 바탕으로 권역계획제도의 문제점을 도출하고 제도의 발전방안에 대하여 논하고자 한다.

II. 권역계획의 내용 및 제도 평가

1. 조정위원회 심의

이미 언급되었듯이 광역자치단체에 의하여 작성된 관광권역 계획안은 권역계획 조정위원회에 의하여 심의를 받게 되어 있는데, 심의의 내용은 현 관광권역계획제도의 문제점 및 발전방안의 도출을 위한 중요한 자료를 제공해 준다. <표2-1>은 15개 지역에서 작성된 제3차 관광권역계획 시안에 대한 권역계획 조정위원회의 주요 심의 내용을 분야별로 요약한 것이다. 심의 내용을 검토해 보면 우선 수요 분석과정의 비객관성 및 목표수요의 과다추정을 주요 문제점으로 꼽을 수 있다. 수요에

2) 권역별 관광개발계획제도의 문제점 및 발전방안의 도출을 위하여 평가기준에 대한 준거설정 후(예: 효과성, 능률성, 대응성, 목표달성도 등) 실증적 자료를 직접 분석하는 방식이 검토되었으나(한범수, 1998; 모철민, 1986; 국토개발연구원, 1982) 현실적으로 준거의 틀에 부합하는 실증자료의 확보가 어렵기 때문에 전문가(조정위원회 위원, 계획작성 및 집행팀)의 의견에 의하여 제도를 분석하는 간접적인 방식을 택하였음. 조정위원회위원과 계획작성 및 집행팀은 관광권역계획 수립 및 집행에 직접 참여해 왔었기 때문에 제도에 대한 구체적인 평가 및 의견개진이 가능하다고 판단되었음.

측 과정에 대한 설명과 객관적인 근거자료의 제시가 부족하고, 목표수요도 많은 경우 기본계획에서 제시된 수요와 현저한 차이를 보이고 있으나, 큰 격차에 대한 배경설명이 배제되어 있음이 심의의 주요 지적사항이다.

둘째, 제시된 개발전략이 도출되기 위하여 필요한 분석의 미비함을 지적할 수 있다. 합리적인 개발계획수립을 위하여 필요한 기존계획(제2차 관광권역계획)의 집행 실적 및 문제점 등에 대한 평가가 대부분의 권역계획에서 배제되어 있으며, 잠재 경쟁지역과의 상대적인 경쟁력 분석 등을 바탕으로 한 포지셔닝 전략도출 등을 위한 객관적인 분석의 미흡함이 조정위원회 심의에서 문제점으로 제기되고 있다.

셋째, 계획에서 제시된 자원조달 방안의 비현실성을 지적할 수 있다. 대부분의 투자계획이 과거의 추세와 비교할 때 과도하게 설정되어 있으나 자원조달을 위한 새로운 방안의 제시는 배제되어 있고³⁾, 공공부분 투자액의 설정도 중앙정부 및 지방정부의 재정 여력 및 계획 등에 대한 구체적 분석 없이 설정되어 있음이 심의에서 문제점으로 제기되고 있다⁴⁾.

넷째, 투자계획에 대한 사업성 분석의 결여로 투자계획의 실현성에 대한 판단을 어렵게 하고 있음이 문제점으로 지적되고 있다. 수요총량에 비하여 민간부분의 투자액이 지나치게 큰 경우가 많음이 조정위원회 심의에서 언급되고 있는데, 이 경우 수익성의 결여로 민자유치의 실현성에 대하여 의구심을 갖게 할 것으로 보인다.

3) 3차계획기간 동안의 총투자액은 최저 1100억원 규모에서 최고 5조9000억원 규모로 권역별로 많은 격차를 보이고 있음.

4) 총 투자액 대비 공공투자액의 비율은 최저 11.4%에서 최고 76.7%로 각 권역별 차이가 큼.

<표 2-1> 권역계획 조정위원회의 주요 심의내용^{주)}

분야	주요 심의내용
- 관광여건 및 동향 분석	- 제2차 관광권역계획의 집행 실적 및 문제점 등에 대한 평가 미흡
- 관광수급 분석	- 수요예측 방식에 활용된 자료에 대한 근거제시 미흡 - 계량적 수요예측방식의 타당성에 대한 정성적 검증 미흡
- 종합분석 및 계획과제	- SWOT 분석 내용의 추상성 및 비 객관성 - 잠재경쟁 지역과의 상대적인 경쟁력 분석 미흡
- 계획의 기본방향	- 개발목표의 추상성 및 계획기간(5년)과의 부조화 - 목표의 배경설명 및 근거제시 미흡 - 상위계획과의 연계결여
- 전략별 개발계획	- 권역계획의 목표를 분야별로 계량화한 발전지표 제시 미흡 - 발전지표제시시 수급분석 연계결여 - 경쟁권과의 포지셔닝 전략제시 미흡
- 관광(단)지별 개발기본구상	- 수급분석 결과와의 연계성 결여 - 관광(단)지의 과다 지정 - 개발 우선 순위 부여 미흡 - 사업성 검토 미흡
- 계획의 집행방향	- 총투자비 산정의 근거제시 미흡 - 수급분석과 투자계획과의 연계성 결여 - 과도한 투자계획의 산정 - 지방재정 여력 및 지방재정 계획에 대한 분석 미비 - 민자유치 전략제시 미흡 - 관광지 사업기간 선정의 비현실성

자료: 문화관광부 내부자료 연구자 재정리

주) 조정위원회 위원은 관광전문가 6인으로 구성되었는데 5-6주간에 걸친 위원별 개별 심의내용이 서면으로 정리되었으며 심의내용에 대한 종합검토가 있었음. 심의내용은 각개 권역에 대해 차이가 있으나 심의과정에서 비중있게 언급된 부분을 중심으로 재정리하였음.

2. 전문가 조사

1) 조사방법

권역별 관광개발계획제도에 대한 평가 및 의견수렴을 위한 전문가 설문조사의 대상자는 관광권역계획 작성시 행정적 업무를 실제적으로 담당해 왔던 문화관광부 및 광역자치단체의 공무원, 실제 3차 권역계획 작성에 참여한 교수, 연구원 및 컨설팅업체 전문가 등이다. 설문지 내용도 개념적인 것보다는 실무적인 것을 위주로 하여 실질적인 정책 대안제시에 도움이 될 수 있도록 하였다. 설문지 내용은 관광권역계획의 수립 및 집행내용, 계획수립지침 및 활성화방안 등에 대한 전문가의견을 수렴하기 위한 항목으로 구성되어 있는데, 항목의 내용은 2차 자료나 관련 전문가와의 심층 인터뷰 등을 통한 정성적 분석을 바탕으로 결정되었다⁵⁾(Veal, 1992; 김해동, 1995). 한편 설문초안을 작성한 후 예비조사를 실시하여 문항의 순서, 문항의 내용 등을 수정하였다. 설문대상자는 총 70명이었으며 우편조사를 통한 자기기입식 설문방식을 택하였다. 회수된 설문지는 총 52매로 74.2%의 비교적 높은 응답률을 보였다.⁶⁾

2) 조사결과

가. 권역계획의 수립 및 집행내용

관광권역계획의 수립 및 집행내용에 대한 전문가들의 전반적인 평가는 높지 않았다($m=3.22$). 총 13개 항목 중 평균값이 3.5를 넘는 항목은 2개 항목에 불과하고 평균값 3.0이하의 부정적 견해를 밝힌 항목도 3개항이나 되었다(<표2-2>). 응답자들은 계획작성기간($m=2.65$)과 계획수행예산($m=2.53$)이 부족한 것으로 생각하고 있으며 계획수립시 기초자료 및 기초 연구결과물 활용의 용이성에 대해서도 부정적인 견해를 표하고 있는데($m=2.92$), 특히 계획작업을 직접 수행한 비공무원에 의한 평가 값은 더 부정적으로 나타나고 있다($m=2.76$). 전문가조사에 의하여 상대적으로 높은 평가를 받은 항목은 ‘지방정부와 계획작성팀과의 원활한 업무협조($m=3.80$)’ 및 ‘계획팀의 전문성($m=3.70$)’ 등이었다.

5) 권역계획조정위원회의 심의내용 검토 및 권역계획수립 및 집행관계자 5인에 대한 심층 인터뷰를 통하여 잠정적인 문제점과 발전방안을 도출하였고 이를 바탕으로 설문항목을 작성하였음.

6) 총52명의 응답자의 직업별 분포는 공무원 44.2%, 연구직 30.8%, 컨설팅업체 15.4%, 교수 9.6%임.

<표 2-2> 관광권역계획의 수립 및 집행내용에 대한 전문가평가

항목	공무원	비공무원	전체	
	평균	평균	평균	표준 편차
계획작성기간이 충분하였다	2.70	2.62	2.65	0.62
계획에 필요한 예산은 충분하였다	2.77	2.34	2.53	1.01
기초자료 및 기초 연구결과물의 활용이 용이했다	3.13	2.76	2.92	0.66
과업지시서가 체계적이고 필요한 과업만 요구하고 있다	3.48	3.24	3.35	0.58
계획과정에 불필요한 행정업무는 없었다	3.41	3.34	3.37	0.64
과업을 의뢰한 지방정부와 계획작성팀과의 업무협조는 원활했다	3.59	3.97	3.80	0.28
계획팀은 필요한 전문가로 적절히 구성되었다	3.64	3.75	3.70	0.46
계획과정에서 지역주민의 의견을 적절히 수렴되고 반영되었다	3.14	3.39	3.28	0.57
지방자치단체는 관광권역계획의 집행을 위한 정책적 수단을 확보하고 있다	3.14	3.00	3.06	0.83
문화관광부는 관광권역계획의 집행을 위한 정책적 수단을 확보하고 있다	3.14	3.18	3.16	0.79
관광권역제도는 합리적인 관광개발에 크게 기여하고 있다	3.23	3.29	3.26	0.52
관광권역의 수(16개)는 우리나라의 관광개발여건 등을 고려할 때 적정하다	3.36	3.25	3.30	0.79
관광권역계획의 주기(3년)은 우리 나라의 관광개발 여건 등을 고려할 때 적정하다	3.27	3.64	3.48	0.79

주: 5점척도 이용(1점: 매우 그렇지 않다 ~ 5점: 매우 그렇다)

나. 권역계획의 수립방향 및 지침

권역별 관광개발계획의 수립방향 및 지침에 대해서 전반적으로 긍정적 평가를 받고 있기는 하나(m=3.54) 높은 지지를 얻고 있다고 보기는 어렵다. 특히 지침의 집행주체가 되는 공무원의 평가결과가 비공무원의 평가보다 높지 않아, 지침의 내용이 권역계획 작성 시 적극적으로 반영되었다고 판단하기 어렵다(<표2-3>).

<표 2-3> 권역별 관광개발계획의 수립방향 및 지침에 대한 전문가 평가

항목	공무원	비공무원	전체	
	평균	평균	평균	표준편차
관광권역 개발계획 수준향상에 큰 도움이 되었다	3.65	3.72	3.69	0.33
지침의 내용이 명확하여 쉽게 이해할 수 있었다	3.35	3.45	3.40	0.44
권역계획 수립시 지침의 내용이 크게 반영되었다	3.70	3.62	3.65	0.51
지침은 내용의 큰 변화없이 지속적으로 사용되어야 한다	3.43	3.41	3.42	0.60

주: 5점척도 이용(1점: 매우 그렇지 않다 ~ 5점: 매우 그렇다)

지침에서 제시되고 있는 항목 중 상대적으로 부담이 큰 항목은 투자주체별 투자여건 분석 및 재원조달 방안(36.9%)과 관광수급분석(13.6%)순으로 나타나고 있다. 이러한 부담감은 실제 계획내용에서도 나타나고 있는 것으로 보이는데 조정위원회의 심의에서 실제 작성된 3차 권역계획안의 문제점으로 사업성분석 및 투자계획의 근거제시 미비, 수급분석의 비객관성 등이 제시되고 있다(<표2-4>, <표2-1>참조).

<표 2-4> 계획수립에 있어 상대적으로 부담이 큰 항목에 대한 전문가 조사결과

항목	공무원		비공무원		전체	
	빈도수	비율	빈도수	비율	빈도수	비율 (%)
관광개발수단의 유형구분	3	6.5	7	12.3	10	9.7
계획목표의 지표화	6	13.0	5	8.8	11	10.7
개발 파급효과 분석	9	19.6	4	7.0	13	12.6
관광수급분석	7	15.2	7	12.3	14	13.6
소요 투자비 추정	2	4.3	11	19.2	13	12.6
투자주체별 투자여건분석 및 재원조달 방안	18	39.1	20	35.1	38	36.9
기타	1	2.2	3	5.3	4	3.9

주 : 복수응답임

다. 관광권역계획의 활성화 방안

설문조사 이전에 관련 2차자료 및 정성적 분석 등을 통해서 잠정적으로 도출된 활성화방안에 대하여 전문가들은 전반적으로 긍정적인 평가를 하고있다(<표2-5> 참조). 계획집행의 모니터링체제 구축에 대하여 가장 긍정적인 반응을 보이고 있으며(m=4.04), 계획작성의 실명제에 대한 긍정도(m=3.67)는 가장 낮다. 활성화 방안에 대한 의견은 공무원과 비공무원의 경우 차이를 보이고 있다. 모든 활성화방안에 대하여 비공무원의 지지도가 공무원보다 높게 나타나고 있는데, 특히 시와 도권역의

통합에 대한 비공무원의 지지도(m=4.04)가 공무원의 지지도(m=3.48)에 비하여 훨씬 높게 나타나고 있다.

<표2-5> 관광권역계획 활성화방안에 대한 전문가 조사결과

항목	공무원	비공무원	전체	
	평균	평균	평균	표준편차
광역시의 경우 인접한 도와 권역을 통합하여 계획의 효율성을 제고하도록 한다	3.48	4.04	3.80	0.71
권역계획(안)의 심의강화를 통하여 비현실적이거나 지나치게 지역중심적인 계획의 내용이 보장되도록 한다	3.57	3.79	3.69	0.62
권역계획에서는 개발의 주요 골격만 제시하도록 하고 과업지시서에서 요구하는 항목도 가급적 축소하도록 한다	3.74	4.00	3.88	0.43
계획작성의 실명제를 통하여 계획의 실현성 및 책임감을 제고하도록 한다	3.52	3.79	3.67	0.59
계획집행의 모니터링 체제 구축을 통하여 계획이 지속적으로 보정되도록 한다	3.83	4.21	4.04	0.64

주: 5점척도 이용(1점: 매우 그렇지 않다 ~ 5점: 매우 그렇다)

Ⅲ. 문제점

1. 광역적 분석의 미흡 및 개발잠재력의 과평가

권역계획 수립시 광역적 차원에서의 체계적 분석이 미흡했고 그 결과는 개발대상지의 과선정에도 영향을 주고 있는 것으로 추정된다. 관광개발의 구성요인 및 영향요인의 복합성으로 권역계획 수립에 있어 대상 권역의 범위보다 넓은 광역적 차원에서의 계획접근이 강조되어 왔다(Tosun & Jenkins, 1996; Gunn, 1988). 하지만 조정위원회의 심의에서 지적되었듯이 대부분 권역계획이 광역적 차원에서 해당 권역의 입지적 특성, 시장성 및 상대적 경쟁력 등에 대한 객관적 분석이 결여되었음을 알 수 있다(<표2-1>참조). 그 결과 지역이 보유한 자원의 개발잠재력 및 잠재수요에 대한 과평가와 함께 계획에 있어 과대평가된 수요를 수용하기 위하여 공급량의 지나친 확대가 발생하고 있는 것으로 보인다. 일부 권역의 경우 제시되고 있는 목표수요의 총량이 기본계획의 제시치를 크게 벗어나고 있으며 그 결과 개발계획대상 관광지도 과다하게 포함되어 있다.⁷⁾

이러한 경향은 근본적으로 관광개발의 속성에 대한 지역의 이해부족에 기인하지만 현행 관광지 지정제도도 관광지 과제화를 촉진하는 원인이 되고 있는 것으로 추정된다. '93년 이후 관광개발기본계획 및 권역계획 제도가 도입되면서 기본계획 및 권역계획을 기준으로 관광지를 지정하도록 되어있다(관광진흥법 제50조). 즉 관광지로 지정받기 위해서는 권역계획 안에 관광지개발대상지로 포함되어야 하기 때문에 시·도 입장에서는 권역계획 수립시 개발 대상지를 확대하고자하는 경향이 있게 될 것이다. 향후 관광지 개발 추진시 권역계획 변경 등의 번거로운 절차를 피하기 위하여 후보 대상지의 선정을 위한 보다 심층적인 분석보다는 가급적 잠재력이 있다고 논의되는 대상지를 일단 권역계획안에 포함시키고자 하는 의도가 발생할 수 있기 때문이다(윤양수, 2001; 최승담, 2000).

2. 모니터링 및 연속성 결여

관광개발여건의 급속한 변화로 성공적인 지역관광개발을 위해서 계획의 연속성 및 모니터링은 필수적인 요소이나(Inskeep, 1991; Gunn, 1988) 권역계획의 경우 연속성 확보 및 모니터링을 위한 노력이 미흡한 것으로 분석된다. 권역계획조정위원회 심의내용을 보면 제3차 계획작성에 있어 제2차 관광권역계획의 집행실적 등에 대한 평가가 거의 없었던 것이 문제점으로 지적되고 있다(<표2-1>참조). 계획(planning)은 지속적인 과정이며 새로운 계획(plan)은 과거계획(plan)의 연장선상에서 작성되어야 함이 원칙이나 제3차 권역계획 수립에 있어서는 이러한 기본적인 원칙이 지켜지지 못했던 것으로 보인다(Alexander, 1998).

이렇게 계획의 연속성 및 모니터링이 결여된 주요 이유는 관광권역 계획의 추진 주체가 되는 시·도 차원에서 관광권역계획에 대한 집행의지가 부족하고 담당공무원도 자주 바뀌었기 때문인 것으로 보인다.⁸⁾ 한편 지방자치단체차원에서 모니터링을 통한 관광권역계획의 합리적인 집행능력에 대한 신뢰감도 확고히 형성되어 있지 못한 것으로 보인다. 지방자치단체의 관광권역 집행을 위한 정책적 수단확보여부에 대하여도 전문가들은 높은 평가를 하고 있지 않다(m=3.06)(표<2-2>참조).

7) 예를 들어 2006년 기준 A, B, C 권역의 수요총량은 관광개발기본계획 제시치 대비 각각 214%, 150%, 150%이다.

8) 전문가조사에 의하면 자유식 답변에서 담당공무원의 잦은 교체로 계획작성의 어려움이 있었음이 빈번히 지적되고 있음.

3. 계획작성여건 미비

권역별 관광개발계획의 작성여건이 미흡하여 내실있는 계획수립 및 집행에 장애요인이 되고 있는 것으로 보인다. 먼저 부족한 계획작성기간 및 예산이 문제점으로 지적되고 있다. 기연급되었듯이 보다 내실있는 계획의 수립을 위해서는 권역자체만이 아니라 인접한 권역의 자원성 및 시장성 등에 대한 분석과 함께 목표시장 선정 및 포지셔닝 전략수립 등을 위한 마케팅 차원의 광역적인 분석이 수반되어야 한다. 하지만 기존에 관행적으로 주어지는 계획기간 및 예산의 틀 하에서는 현실적으로 무리가 따를 수밖에 없었던 것으로 보인다. 전문가 조사 결과에 의하면 계획작성기간과 계획에 필요한 예산은 부족했던 것으로 평가되고 있는데($m=2.59$), 실제 계획수립 업무를 담당했던 비공무원의 경우 평가가 더 부정적으로 나와있다($m=2.48$)(<표2-2>참조).

한편, 내실있는 권역계획의 작성을 어렵게 하는 주요 요인으로 시·도 차원에서 생산되는 관광관련 기초통계의 부족을 꼽을 수 있을 것으로 보인다. 문광부가 제시하고 있는 권역계획 수립지침의 내용들을 실질적으로 반영하기 위해서는 권역 및 권역 인접지역에 대한 관광 O·D 및 지출액 등에 대한 시계열 기초 통계자료의 확보가 필수적이나 현실적으로 시·도 차원 관련 2차 자료의 확보는 어렵다. 과업계획기간 중 관련조사가 부분적으로 수행되는 경우가 있기도 하나 예산 및 기간의 제한으로 관광행태 관련 특정시점의 단면만을 보여주고 있기 때문에 통계가 왜곡되어 반영될 개연성도 높은 것으로 보인다. 전문가 조사결과에서도 이러한 문제점이 지적되고 있는데 기초자료 및 기초 연구결과물의 활용의 용이성에 대해 전문가들은 부정적으로 생각하고 있다($m=2.92$)(<표2-2> 참조).

4. 투자계획의 비현실성

관광권역계획에서 제시되는 투자사업은 수익성의 실제적인 가시화를 통하여 민간자본의 유치를 활성화시킬 수 있어야 하나, 기존의 권역계획에 포함된 투자계획은 분석의 틀이나 실제 내용에 있어 많은 문제점을 들어내고 있는 것으로 보인다. 관광권역계획 조정위원회의 심의내용에서도 투자계획의 문제점이 지적되고 있는데, 과도한 투자계획의 설정, 수급분석과 투자계획과의 연계성 결여⁹⁾, 지방재정 계획에

9) 일부 권역의 투자계획은 수요증가분과 투자액을 연계했을 때 현실성이 결여되어 있다고 판단됨. 예를 들어 2002-2006년 기준 G 권역은 1900만 총량증가에 투자비는 5조 J 권역의 경우 740만 총량 증가에 투자비는 6조가 계획되어 있어 수요대비 투자비가 지나치게 과다하여 민간자본 유치 실현성에 의구심을 갖게 함.

대한 분석미비 등이 주요 내용이다(<표2-1>참조). 전문가조사 결과에서도 계획수립에 상대적으로 부담이 큰 항목으로 투자주체별 투자여건 분석 및 재원조달방안을 지적한 빈도가 가장 높게 나타나고 있고(36.9%), 현실적인 투자계획 작성을 위하여 필수적인 관광수급분석(13.6%), 소요투자비 추정(12.6%) 등에 대한 부담도 높은 것으로 지적되고 있다.

이렇게 계획팀에서 투자계획 작성에 부담을 느끼고 있고 투자계획이 부실한 이유는 기초관광통계의 부족으로 분석에 한계가 있으며, 또한 권역계획의 성격상 개발지역이 넓고 개발의 개소가 많기 때문에 개개 사업별 구체적인 사업성 분석에는 많은 노력이 요구되기 때문인 것으로 보인다. 한편 지역의 과도한 개발욕구를 무시할 수 없는 상황에서 많은 개발대상지를 계획에 포함시켰으나 실제적인 수요의 한계로 제시되고 있는 수요와 공급량을 수익성 확보차원에서 상호 부합시키기에는 현실적인 어려움이 있었을 것으로 추정된다.

IV. 발전방안

1. 시·도 권역의 통합

서울특별시 및 6개 광역시 권역의 경우 인접한 도 권역과 통합하여 권역의 광역화가 도모되도록 한다. 지역관광개발계획은 영향요인이 복합적이고 잠재관광객의 행동반경이 광범위하여 광역적 접근의 필요성이 강조되어 왔는데(Tosun & Jenkins, 1996; Gunn, 1988), 일부 권역의 통합을 통한 권역의 광역화는 앞에서 문체점으로 제기된 광역적 분석의 미흡에서 오는 문제 해결에 도움을 주고 계획의 융통성 확보를 통하여 다양한 개발전략 도출을 가능하게 할 것이다. 한편 권역의 광역화는 계획수립에 있어 권역간 불필요한 경쟁을 완화시키며 세분화된 권역설정에서 야기되었던 잠재시장 중복문제를 해결해 상호보완적인 개발을 가능하게 하여 권역의 총체적인 개발잠재력을 극대화시키는데 기여할 수 있을 것이다.

권역의 광역화 차원에서 제2차 기본계획 이후 24개의 관광권역이 16개 권역으로 개소가 축소된 것은 고무적이라고 할 수 있다. 하지만 새로운 권역구분의 기준은 관광객의 행동반경이나 잠재자원의 개발여건에 대한 고려보다는 지나치게 시·도 행정구역을 중심으로 설정되어 있기 때문에 합리적인 권역계획 수립에 장애요인이 되고 있다. 예를 들어 수도권 경우 현실적으로 주요 관광루트가 서울, 인천, 경기 지역안에서 복합적으로 형성되어 있기 때문에 관광개발의 패러다임도 수도권의 광역적 틀 안에서 작성되는 것이 합리적일 것이다. 하지만 기존 관광권역의 틀 하에

서는 서울, 인천, 경기 각개 권역별로 계획이 작성되고 있어 광역적 전략수립에 제약요인이 되고 있다.

전문가조사에서도 응답자들은 광역시와 인접한 도와의 권역통합에 대하여 긍정적인 반응을 보이고 있다(m=3.80)(<표2-5>참조). 권역통합에 대한 공무원의 찬성도(m=3.48)는 비공무원의 경우(m=4.04)보다 낮는데 이는 권역통합 이후 계획수립 및 집행과정에서 발생할 수 있는 자치단체간의 갈등에 대한 우려때문인 것으로 추정된다. 하지만 계획의 주요 기능이 이해당사자간 발생하는 갈등의 조정과 합의 유도임을 감안할 때(Alipour, 1996; Inskip, 1991), 이러한 우려 때문에 행정적인 관점 위주로 권역의 경계를 구분하는 것은 타당하지 않을 것이다.

2. 모니터링 체계의 구축 및 실명제 도입

권역별 관광개발계획의 수립 및 집행과 관련 모니터링 체계의 구축을 통하여 권역계획 관련제도가 단순히 법정계획(plan)의 작성을 위한 것이 아니라 지속적인 계획(planning)과정으로써의 기능을 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다. 모니터링체계의 구축을 위하여 권역계획 담당공무원이 일정기간 업무를 담당하도록 제도화하여 계획작성, 집행 및 모니터링의 일관성이 유지되도록 하여야 하겠다. 즉 권역계획 담당공무원을 주축으로 관광권역계획 관리팀을 결성하여 계획수립 이후에도 집행에 대한 주기적인 모니터링을 통하여 계획에 대한 수정 및 보완이 이루어지도록 하는 것이 타당할 것이다. 계획팀의 임기도 최소 3년으로 규정하고 팀의 교체도 부분적으로 허용하여 업무의 지속성이 유지되도록 하여야 한다. 전문가 조사에서도 응답자들은 모니터링체계 구축에 대하여 긍정적으로 응답하고 있다(m=4.04)(<표2-5>참조).

한편 권역별 관광개발계획의 내실화 및 실천력제고 차원에서 계획관리팀을 실명화 하여 공표 하도록 한다. 공표 되는 계획관리팀에는 계획안을 실제 작성하는 컨설팅업체의 구성원뿐만 아니라 계획 및 집행과정을 관리하고 지원하는 담당공무원도 포함되어야 할 것이다. 권역별 관광개발계획의 작성 및 집행은 계획작성 실무팀과 담당 공무원간의 상호보완적인 역할이 이루어졌을 때 제기능을 발휘할 수 있기 때문이다. 또한 실명제의 효율성 도모를 위하여 계획팀에 대한 평가는 필수적인데 주기적인 모니터링의 결과는 팀 평가를 위한 기초자료 확보에 기여할 수 있다고 본다. 전문가 조사에서도 응답자들은 실명제 도입에 대하여 긍정적인 의견을 보이고 있다(m=3.67)(<표2-5>참조).

모니터링체계의 구축 및 실명제의 도입은 계획수립 및 집행에 있어 책임감을 제

고하여 기 지적되었던 관광지의 과지정이나 비현실적인 투자계획의 문제점을 해소하는데 기여할 수 있을 것이다. 계획팀에 대한 평가과정을 통하여 잘못 수립된 계획에 대한 책임추궁이 가능하고 합리적 계획에 대한 포상이 가능해지기 때문이다.

3. 지역관광기초통계수집의 제도화

객관적이며 신뢰성있는 관광권역계획의 수립을 위하여 무엇보다 중요한 것은 신뢰성있는 기초관광통계의 확충인데, 이를 위한 예산 및 제도상의 지원이 강구되어야 한다. 이러한 기초관광통계의 확충을 위한 노력은 앞에서 문제점으로 제시된 광역적 분석의 미흡, 개발잠재력의 과평가, 모니터링 결여, 투자계획의 비현실성 등의 문제를 해결하는데 기여하게 된다. 기존 관광관련 통계로는 지자체를 중심으로 작성되는 국민관광이동통계가 있으나 통계항목이 불충분하고 정확성이 결여되어 있어 권역계획 작성을 위한 자료로서 제 역할을 못하고 있다. 그 결과 권역계획에서 제시되고 있는 개발목표, 수급분석, 목표시장, 사업성검토 등에 대한 근거가 부실하며, 계획팀과 정책 결정자 직관에 의존하는 경우가 많아 권역계획에 대한 신뢰도가 저하될 뿐 아니라 민자유치 등 계획집행에 장애요인이 되고 있다.

하지만 지자체 차원에서 체계적인 통계자료의 확보를 위한 노력은 미흡했던 것으로 보인다. 전문가조사에서도 이와 같은 문제점이 지적되고 있는데 권역계획 작성에 있어 기초자료 및 기초연구결과물의 활용이 용이했다는 설문항목에 대하여 부정적인 견해를 보이고 있는데($m=2.92$), 권역계획을 직접 작성한 비공무원의 경우 더 부정적이었다($m=2.76$)(<표3-2>참조).

이렇게 기초통계자료의 확보가 미흡한 이유는 유용한 통계자료의 확보를 위해서는 장시간에 걸친 시계열조사에 많은 예산이 소요되는 반면, 단기적으로는 투자한 예산에 비하여 성과물의 가시성이 미약하기 때문인 것으로 보인다. 특히 임기내에 가시적 성과를 보여줘야 하는 민선 자치단체장들의 경우 사업의 가시성이 낮은 기초통계의 확보를 위한 장기적 투자에 높은 관심을 갖기는 어려울 것이다.

통계의 중요성에 대한 자치단체의 인식제고와 함께 관광기초통계수집에 대한 확대가 자발적으로 이루어지는 것이 바람직하나, 현실적으로 자발적인 정착이 이루어질 때까지는 많은 시간을 요하게 될 것이기 때문에 제도적인 차원에서 통계수집의 의무화가 검토되어야 할 것이다. 기초통계자료의 확대를 위하여 관광권역계획 수립 시 과거 5년간 권역내 관광관련 통계에 대한 분석과 이를 위한 시계열 통계의 체계적 수집을 의무화하도록 한다. 한편 통계조사결과의 신뢰성확보를 위하여 통계조사는 전문성을 인정받은 공신력있는 연구기관에 의해서만 수행되도록 하며 주요 변수

에 대한 측정은 전 권역 모두 동일한 척도를 사용하도록 하여 권역간의 객관적인 비교분석도 가능하도록 한다.

4. 계획작성기간 및 예산의 현실화

앞에서 제시한 계획작성 여건의 미비 및 투자계획의 비현실성 등의 문제점 해결 차원에서 계획작성기간 및 계획수립예산의 확대를 통하여 관광권역계획 작성의 내실화가 도모되도록 한다. 4계절에 따른 자원의 특성 및 점점 복잡화 되어 가는 관광객의 유형변화를 반영해야 하는 관광권역계획은 타 지역개발 관련 계획보다 많은 노력이 수반되지만 실제로 계획작성 기간 및 예산은 오히려 낮은 수준이다. 적은 기간과 예산은 심층적 분석이 배제된 안일한 계획접근을 유도하여 계획수준의 저하를 가져오게 할 수밖에 없을 것이다.

계획작성기간이 부족하게 주어지는 이유는 권역계획의 기반이 되는 관광개발기본계획의 수립, 계획의 확정, 컨설팅업체 선정 등에 시간이 지연되어 실제적인 권역계획 수립시간이 감소될 수밖에 없었기 때문으로 보인다. 한편 계획수립예산의 경우 실제적인 과업의 양보다는 과거 관례나 가용한 예산상황에 따라 지자체별로 집행한 결과 관련예산은 각개 권역에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 예산상의 차이는 권역별 계획의 수준에도 큰 영향을 미치고 있어 일부 권역의 경우 체계적이고 창의적인 지역관광개발을 위한 밑그림을 그리기 어려운 여건에 처하게 된다.

과업기간의 확대를 위하여 중앙부처 차원에서는 사업의 조기집행과 함께 행정업무의 지연을 방지하여 실제적인 계획수립기간이 12개월 이상 확보될 수 있도록 하여야 하는데, 필요시 법제화를 검토할 필요가 있다고 본다. 한편 지방자치단체도 지역관광개발추진에 있어 권역계획 수립의 중요성에 대한 인식을 제고하여 단지 법적요건의 충족을 위한 계획이 아니라 지역관광개발 집행에 있어 실질적인 가이드 역할을 할 수 있는 계획이 작성될 수 있도록 예산상의 뒷받침을 하여야 할 것이다. 특히 타 지자체에 비하여 예산이 과소책정된 지자체는 관례에 의한 예산집행의 틀에서 벗어나 실질적인 예산이 반영되도록 하여야 할 것이다. 수조 원이 요구되는 지역관광개발사업의 밑그림을 안일하게 해결해 보려는 생각은 배제되어야 할 것인데, 용역업체 선정에 있어서도 저렴한 용역금액보다는 전문성이 우선시 되는 풍토가 조성되어야 한다고 본다.

V. 결론

합리적인 지역관광개발의 추진을 위하여 도입된 권역별 관광개발계획제도는 국가적 관광개발의 정책틀 하에서 지역의 특성을 반영한 지역차원의 종합계획 및 실천계획의 작성과 체계적 집행을 도모한다는 차원에서 그 의미가 크다. 동 제도는 '92년 제도 도입이후 지역관광발전에 기여하여 온 것이 사실이지만 제도의 지속적 발전을 위한 수정 및 보완의 필요성도 제기되어 왔는데 본 연구에서는 조정위원회의 심의 및 전문가조사 결과를 중심으로 제도의 문제점을 도출하고 발전방안을 제시하였다. 권역계획의 문제점으로 광역적 분석의 미흡, 개발잠재력의 과평가, 계획의 모니터링 부재로 인한 연속성 결여, 계획작성여건 미비, 비현실적인 투자계획 등이 도출되었다. 한편 권역계획제도가 지역발전을 위한 보다 효율적인 제도로 정착하기 위한 발전방안으로 일부 시·도 권역의 통합을 통한 권역의 광역화, 모니터링 및 실명제 구축, 관광 기초통계의 수집의 제도화와 계획기간 및 예산의 현실화 등이 제시되었다.

본 연구는 권역계획 조정위원회의 심의내용 및 전문가조사 결과를 중심으로 실무적 차원에서 권역별 관광개발계획제도의 문제점과 발전방안을 도출하였다는데서 연구의 특성과 한계를 갖는다. 조정위원회 심의의 틀은 전반적인 권역계획제도 보다는 실제 작성된 권역계획 내용의 평가를 중심으로 되어있기 때문이다. 한편 전문가조사는 권역계획제도에 대한 간접적인 평가방식이라는 데서 연구의 한계를 갖게 된다. 보다 심층적인 제도의 발전방안 모색을 위하여 향후 계획집행과정 및 실적 등에 관한 직접적인 자료의 수집 및 분석과 함께 잠재투자가 및 지역주민 등 관련 이해당사자를 중심으로 한 추가적인 조사가 수행될 필요가 있을 것이다.

<참고문헌>

- 국토개발연구원. 1982. 도시기본계획수립과 평가기준연구.
- 김해동. 1995. 조사방법론, 서울 법문사
- 김형미·최승담. 2001. “지역관광개발계획수립 및 집행과정 개선방안: 제주도종합개발계획사례의 시사점.” 한국공원휴양학회 3(2) : pp177-191.
- 모철민. 1986. “관광개발정책평가에 관한 연구 : 보문단지 개발사업에 관하여”. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 윤양수. 2001. 지역개발측면에서 본 문화·관광사업 실태와 대책: 지정관광지를 중심으로.
- 최승담. 1998. “지방자치시대 관광개발의 문제점과 발전방향”. 국제세계화 포럼 주최. '98 제2회 무주 반딧불축제 환경정책세미나.
- 최승담. 2000. “관광지개발 및 관리정책의 개선방안”. 관광개발논총 제12호.
- 한국관광연구원. 2001. 권역별 관광개발계획의 수립방향 및 지침에 관한 연구.
- 한범수. 1998. “충청북도 관광개발계획의 실현성 평가: 충주호 관광개발계획을 중심으로”. 관광학연구 특별호 제22권 제2호.
- 서울특별시. 2001. 제3차 서울권관광개발계획(안).
- 부산직할시. 2001. 제3차 부산권관광개발계획(안).
- 대구광역시. 2001. 제3차 대구권관광개발계획(안).
- 인천광역시. 2001. 제3차 인천권관광개발계획(안).
- 광주광역시. 2001. 제3차 광주권관광개발계획(안).
- 대전광역시. 2001. 제3차 대전권관광개발계획(안).
- 울산광역시. 2001. 제3차 울산권관광개발계획(안).
- 경기도. 2001. 제3차 경기권관광개발계획(안).
- 강원도. 2001. 제3차 강원권관광개발계획(안).
- 충청북도. 2001. 충북권관광개발계획(안).
- 충청남도. 2001. 충남권관광개발계획(안).
- 전라북도. 2001. 전북권관광개발계획(안).
- 전라남도. 2001. 전남권관광개발계획(안).
- 경상북도. 2001. 경북권관광개발계획(안).
- 경상남도. 2001. 경남권관광개발계획(안).
- Alexander, E. R. 1998. “Planning and Implementation : Coordinative Planning in Practice”. *International Planning Studies*. 3 : pp303-320.

- Alipour, B. 1996. "Tourism Development within Planning Paradigms : The Case of Turkey." *Tourism Management*. 17(5) : pp367-377.
- Choi, S. D. 1997. "Sustainable Tourism Development : Lessons From Korean Cases." High Level Technical Seminar on Sustainable Tourism Development. World Tourism Organization. Maldives.
- Gunn, C. A. 1988. *Tourism Planning*. Second Edition. Taylor & Francis.
- Inskeep, E. 1991. *Tourism Planning : An Integrated and Sustainable Development Approach*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Tosun, C. And Jenkins, C. L. 1996. "Regional Planning Approaches to Tourism Development : The Case of Turkey" , *Tourism Management*. 17(7)
- Veal, A. J. (1992), *Research Method for Leisure and Tourism*, Longman.

K C I

<Abstract>

Improving Regional Tourism Development Planning Policies

Choi, Seungdam

※ Keyword: regional tourism development plan, monitoring,
tourism development policy

This paper reviews current regional tourism development planning policies and evaluations made by a central government review committee. A mail survey was also conducted to reflect the opinions of specialists directly involved in the formulation of regional tourism development plans. From the review of evaluations and analysis of survey results, several problems associated with regional tourism development planning policies were identified. Those problems include: 1) a narrow perspective in the planning approach, 2) a lack of monitoring and continuity in the planning process, 3) poor support systems for the formulation of plans, and 4) poor analysis in support of investment plans. Several strategies are suggested for improving regional tourism development planning policies. Those include: 1) enlargement of planning boundaries, 2) establishment of monitoring system, 3) a mandatory requirement for the collection of basic tourism statistics, and 4) an increase of budget and time for the formulation of plans.