

관광특구 제도 및 운영 개선방안

Improvement Plan for Special Tourism Zone Policy and Management

신용석 한국문화관광연구원 관광정책연구실 책임연구원
Shin Yongseok Chief Researcher, Tourism Policy Research Division,
Korea Culture and Tourism Institute
(freestrong@kcti.re.kr)

목 차

- I. 서론
- II. 선행연구 검토 및 연구방향
- III. 관광특구 제도의 문제점
 - 1. 관광특구 지정요건
 - 2. 관광특구 지원내용
 - 3. 관광특구 평가절차
- IV. 관광특구 운영의 문제점
 - 1. 관광특구별 현황상이
 - 2. 관광특구 부적합지역
 - 3. 관광특구 명칭유지
 - 4. 관광특구 차별성 부족
- V. 관광특구 제도 개선방안
 - 1. 관광특구 지정요건 개선
 - 2. 관광특구 지원내용 개선
 - 3. 관광특구 평가지침 마련
- VI. 관광특구 운영 개선방안
 - 1. 관광특구 부적합지역 정비
 - 2. 관광지와 관광특구의 차별적 운용
 - 3. 관광특구 명칭변경
 - 4. 관광특구 특화발전
- VII. 결론

I. 서론

관광특구 제도가 도입된 지도 어느새 15년의 시간이 흘렀다. 그동안 관광특구는 제도 및 운영에서 많은 변화가 있었으며 그 숫자도 최초 5개소에서 26개소로 증가하였다. 그러나 외국인 관광객을 적극적으로 유치하기 위하여 대표적인 국제관광거점 지역을 육성한다는 최초의 취지와 다르게 그 숫자가 지나치게 증가하면서 의미가 퇴색되고, 외국인 관광객 유치효과가 미미하여 제도의 실효성에 대한 의문이 제기되고 있다. 반면에 지역에서는 관광특구 지정의 가장 큰 혜택이었던 유흥업소 영업시간 비제한 조치가 전국적으로 풀리면서 특구지정의 실질적인 지원이 없다는 불만을 지속적으로 제기하고 있는 실정이다.¹⁾

「관광진흥법」에서는 관광특구를 “외국인 관광객의 유치 촉진 등을 위하여 관광 활동과 관련된 관계 법령의 적용이 배제되거나 완화되고, 관광 활동과 관련된 서비스·안내 체계 및 홍보 등 관광 여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역으로 동법에 따라 지정된 곳(관광진흥법 제2조11)”으로 규정하고 있다. 이렇게 「관광진흥법」에 규정된 관광특구의 정의에서 ‘관광 활동과 관련된 관계 법령

의 적용이 배제되거나 완화²⁾ 라는 부분을 볼 때 최초로 관광특구의 개념은 자유로운 경제활동의 보장을 위하여 관련 법령 및 규제를 완화하는 경제특구³⁾에서 비롯되었음을 알 수 있다. 그러나 관광특구는 각종 세제 혜택이나 신규개발 행위 시 타 법령 의제처리 등의 지원을 하는 경제특구와 다르게 그 지원내용이 상대적으로 미약하였다.

실제로 관광특구 제도가 도입되었을 때 관광특구에 주어진 가장 큰 법령 적용의 완화 규정은 「공중위생관리법」과 「식품위생법」상 야간 영업시간 제한의 완화 조항에 불과⁴⁾했으며 이 조항도 이후 1996년부터 야간영업 제한을 시·도지사가 자율적으로 결정할 수 있게 되면서 실효성을 상실⁵⁾했다. 또한 당시 야간영업 제한조치의 완화도 외국인 관광객 유치에 도움이 되기보다는 내국인 중심의 퇴폐유흥 문화를 부추긴다는 비판이 있었다(한범수, 1995).⁶⁾ 결론적으로 관광특구 제도는 외국인 관광객 유치를 위하여 경제특구에서 아이디어를 얻어 도입되었지만 실제적으로 자유로운 경제활동과 외자유치를 목적으로 하는 경제특구와는 다르게 시작된 것이다.

정부가 관광분야에 개입하는 이유는 일반적으로 관광의 경제적·사회적·환경적 중요성 때문인

1) 문화일보. 2000. “이태원 지역 관광특구 무색”. 10월 31일자, 부산일보. 2004. “관광특구, 지정만 하면 뭐하나”. 7월 27일자, 강원일보. 2004. “이름만 대관령관광특구”. 10월 27일자, 경남일보. 2005. “통영 미륵도관광특구, 걸만 번드르”. 2월 17일자, 경향신문. 2009. “관광특구, 미래 없는 특구 전략”. 4월 22일자 등.

2) 관광특구가 처음에 도입될 당시 「관광진흥법」에는 ‘관광사업과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역’이었으나 이후 관광특구에서 심야영업 제한 특례가 유명무실화되면서 관광사업에서 관광활동이라는 표현으로 변경되었음.

3) 일반적으로 경제특구란 ‘국내의 여타 지역에서 일반적으로 적용되지 않는 일단의 정책수단을 통하여 규제를 완화하는 한편 각종 혜택을 부여함으로써 수출입 및 투자 등 특정한 종류의 경제적 활동을 장려하는 제한된 범위의 지리적 공간’을 의미하며 이러한 경제특구는 세부 특성에 따라 다시 무역·물류형 경제특구, 제조·가공형 경제특구, 복합형 경제특구, 업무형 경제특구 등의 유형으로 구분할 수 있음(이창재, 2003).

4) 당시 관광특구 제도 도입 시점에는 관광특구도 경제특구와 마찬가지로 세제 혜택 및 의제 처리 등이 검토되었으나 실현되지 못했음(김영준, 2004).

5) 야간영업제한 규정은 1999년에 완전히 폐지되었음.

6) 1993년 최초로 관광특구가 지정된 이후, 지정 이후 계속해서 음주를 즐기려는 내국인들이 관광특구로 몰려들어 유흥문화를 부추긴다는 비판이 제기되었음.

데 가장 큰 이유는 무엇보다 관광산업의 경제적 중요성에 따른 것이다. 고용창출과 지역 균형발전에 대한 파급효과, 그리고 외국인 관광객 유치를 통한 외화획득으로 국제수지 개선에 기여 등이 이러한 개입 근거를 뒷받침한다(이연택, 2003). 그러므로 관광특구는 외국인 관광객 유치를 목표로 하고 있는 관광정책 실현 수단이라고 할 수 있다. 즉 우리나라 관광정책의 주요 목표 중 하나인 ‘외국 관광객의 유치’⁷⁾를 위하여 도입된 제도인 것이다.

그러나 관광특구 제도가 도입된 이후로 특구제도와 운영의 효율성에 대한 문제점이 지속되어 온 것은 현행 관광특구가 제도 및 운영상에서 문제점을 가지고 있다는 것을 반증하는 것이라 할 수 있다. 관광정책은 변화하는 외부환경에 능동적으로 대응해야 하며, 필요시에는 외부요인을 개방적으로 수용하는 능력이 필요하다. 외부변화에 적절히 대응하지 못할 때 정부의 관광분야에서의 개입은 기대했던 효과를 발휘하지 못하며, 해당 관광정책은 비효율적으로 작동하게 된다. 관광특구의 효율성과 실질적 지원 부재에 대한 문제 지적 등은 이러한 관광특구의 정책적 실패를 반영하는 일례라고 할 수 있다.

II. 선행연구 검토 및 연구방향

그동안 관광특구에 대한 연구는 관광연구 분야에서 그리 활발한 편은 아니었는데 이러한 현상은 사실 관광특구라는 주제에만 해당되는 것은 아니고

관광연구 분야에서 정책연구 분야, 즉 관광정책연구(Tourism Policy Research)에 공통적인 현상이다.⁸⁾ 이러한 맥락에서 관광특구에 대한 기존의 연구들은 양적으로도 많지 않을 뿐 아니라 제도와 정책운용에 초점을 둔 비판적 연구보다는 관광특구의 활성화 방안에 대한 연구들이 대부분이었다. 또한 관광특구의 활성화 방안에 대한 연구들도 제도 개선을 통한 관광특구 전체의 개선적인 문제보다는 특정 관광특구에 대한 초점을 둔 미시적인 연구가 주를 이루었다.

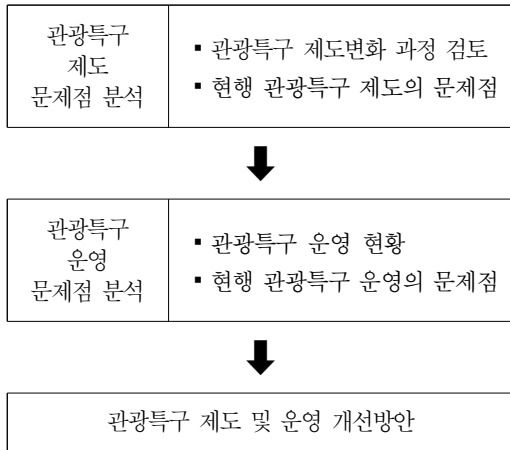
예를 들어 김상훈(1997)은 아산시 관광특구의 활성화 방안, 박호표(1998)는 수안보 관광특구의 활성화 방안, 정삼철(1998)은 충북지역 관광특구의 활성화 방안, 김홍식(2000)은 경기도 소재 관광특구의 활성화 방안, 임현국(2001)은 내장산 관광특구의 진흥방안, 박종구(2005)는 이태원 관광특구의 활성화 방안에 대한 연구를 실시하였는데 이런 연구들은 대개 개별 특구의 현황분석 및 관광자원 평가, 마케팅 방안 등에 초점을 둔 연구들이었다.

물론 이런 개별 관광특구의 활성화 방안에 초점을 둔 미시적인 연구의 가치를 전혀 부정할 수는 없으며 우리나라 관광특구들은 그 유형 및 소재지가 다양하여 개별적인 활성화 전략이 필요한 것 또한 사실이다. 그러나 현재 우리나라 관광특구의 주요 문제점들은 특구의 개별적인 문제점보다는 관광특구 제도 자체와 관광특구 제도의 비효율적 운영에 기인한 근원적인 문제-특구 지정기준, 지원

7) 우리나라 관광정책의 목적과 목표는 관광정책의 근간을 이루는 「관광기본법」에 명시되어 있다. 구체적으로 「관광기본법」 제1조(목적)에 “국제친선을 증진하고 국민경제와 국민복지를 향상시키며 건전한 국민관광의 발전을 도모하는 것”으로 관광정책의 목적을 밝히고 있으며 이 목적을 달성하기 위한 관광정책의 주요 목표로는 외국관광객의 유치(동법 제7조), 관광자원의 보호(동법 제9조), 관광사업의 지도·육성(동법 제10조), 관광지의 지정 및 개발(동법 제12조), 국민관광의 발전(제13조) 등을 명시하고 있다.

8) 장병권(2002)은 그동안 국내 관광정책연구, 특히 비판적 관광정책연구가 매우 미흡함을 지적하고 그 일례로 관광특구 제도에 대한 예를 들고 있다.

그림 1_ 연구 흐름도



및 평가 등의 문제-가 더 크다.

이에 본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 특정한 관광특구보다는 관광특구의 전반적인 현황과 제도에 초점을 두어 비판적인 정책연구를 실시하고자 한다. 특히 관광특구 제도가 어떠한 과정을 거치면서 지금과 같은 모습을 갖추게 되었는지 그 과정을 살펴보는 통시적 관점을 취하여 특구 제도 자체 및 운영상의 문제점을 분석한다.

구체적인 연구방법으로는 관광특구 관련 문헌 및 현황 자료 분석을 통하여 정량적 분석을 하였고, 문화부 및 관광특구 해당 지자체 담당공무원 및 특구 관광업체들의 면담 등을 통하여 관광특구 관련 이해관계자들의 입장 청취를 통하는 질적 방법으로 보완하였으며) 연구 흐름도는 <그림 1>과 같다.

III. 관광특구 제도의 문제점

1. 관광특구 지정요건

관광특구의 지정요건은 특정지역이 관광특구로 지

표 1_ 관광특구의 지정요건

구분	내용
방문 외국인 관광객수	관광특구를 방문하는 외국인 관광객수가 통계전문기관의 통계결과 해당지역의 최근 1년간 외국인 관광객 수가 10만 명(서울특별시는 50만 명) 이상일 것
관광 인프라 구축	관광안내시설, 공공편의시설 및 숙박 시설 등이 갖추어져 외국인 관광객의 관광수요를 충족시킬 수 있는 지역일 것
관광특구 토지이용 비율	임야·농지·공업용지 또는 택지 등 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 토지의 비율이 관광특구 전체면적에서 10%를 넘지 않을 것
관광특구 일체성	관광특구로 지정된 지역은 서로 분리되어 있지 않을 것

출처: 관광진흥법(2009.4) 내용을 바탕으로 연구자 정리

정받기 위해서 갖추어야 할 필수적인 요건을 관광진흥법에 명시한 것이다(<표 1> 참조).

<표 1>에서 볼 수 있는 것처럼 현행 관광특구의 지정요건은 크게 네 가지, 즉 특구방문 외국인 관광객수, 특구의 관광인프라 구축현황, 관광특구의 토지이용 현황, 관광특구의 토지일체성으로 되어 있다. 여기에서 실제 수치와 관련이 되고 큰 쟁점이 되는 부분은 외국인 관광객수와 관광특구의 토지이용 비율에 관한 조항이다.

먼저 관광특구 지정요건에서 가장 주목할 항목은 특구 방문 외국인 관광객 수와 관련된 조항이다. 즉 관광특구로 지정받기 위해서는 그 관광특구를 방문해야 하는 외국인 관광객의 숫자가 최소한 10만 명을 넘어야 한다는 규정이다. 그러나 연구자가 조사한 바에 의하면 현행 관광특구의 대부분은 이 기준을 충족시키지 못했다(<표 2> 참조).

9) 조사는 2007년 9월~2007년 11월에 걸쳐 이루어졌으며 우선적으로 각 지자체의 자료수집을 통한 분석 후에 다시 현장방문을 통한 개별면담의 형식으로 보완하는 방법을 택하였다.

표 2_ 관광특구 방문 외국인 관광객 현황

특구명	외국인 관광객수(명)	관광객수 집계방법
명동·남대문·북창	-	-
이태원	-	-
동대문 패션타운	2,300,000	관광호텔 숙박객 및 동대문시장 방문객 합산
종로·청계	-	-
해운대	905,000	관광호텔 숙박객수
용두산·자갈치	-	-
월미	51,197	관광안내소 및 자유공원 방문객 추정
유성	313,935	관광호텔숙박객수 및 7개 주요 관광지 입장객 합산
동두천	-	-
평택시 송탄	892,000	관광호텔, 유흥음식점 및 식당 방문객수 합산
설악	397,891	관광호텔 숙박객수 및 주요 관광지 방문객 합산
대관령	242,094	숙박객수 및 주요 관광지 방문객수 합산
수안보온천	23,000	숙박객수 집계
속리산	10,000	숙박객수 및 속리산국립공원 방문객
단양	226,475	숙박객수 및 유료관광지 입장객 합산
아산시온천	38,427	숙박객수 및 주요 관광지 입장객 합산
보령해수욕장	45,973	보령머드축제 관광객 및 여행사별 관광객수 합산
무주구천동	33,000	숙박객수 및 주요 관광지 입장객수 합산
정읍내장산	4,207	내장산국립공원 입장객수
구례	9,954	숙박객수 및 주요 관광지 입장객수 합산
목포	-	-
경주시	485,000	불국사관광객 기초로 추정
백암온천	38(2004년)	숙박객수
부곡온천	83,500	부곡하와이 입장객
미륵도	52,153	숙박객수 및 관광지 매표객 합산
제주도	460,000	제주공항 및 제주항 입국객

출처: 각 지자체 내부자료(2006.12 기준), 공란은 자료입수 불가

이렇게 관광특구의 지정요건 중 가장 기본적인 요소인 관광특구의 방문 외국인 관광객이 법에서 제시하고 있는 기준과 실제 숫자에서 큰 괴리를 보이고 있는 이유는 이 조항이 1996년에 크게 완화된

적이 있기 때문이다. 즉, 정부에서는 1996년 관광특구의 지정요건을 외국인 관광객 10만 명에서 외국인이라는 단서 조항을 제외하여 관광객 10만 명으로 완화하고, 관광특구 지정요건에 부적합하여

도 시·도지사가 자율적으로 해당 시·도 내 1개소를 관광특구로 지정할 수 있게 한 것이다.¹⁰⁾

이러한 완화조치로 인해 맨 처음 관광특구 제도가 출범할 때는 관광특구의 숫자가 5개소에 불과했지만 1997년에는 무려 14개소가 대폭 추가 지정된 것이다. 1996년에 완화되었던 관광객 요건은 외국인 관광객 유치라는 특구의 취지와 맞지 않다는 지적이 일자 1999년에 재개정되어 원래대로 환원이 되었지만, 그 사이에 지정된 관광특구는 그 지위를 유지 받았다. 방문 외국인 관광객수와 관련된 지정요건이 이렇게 3년 만에 원래대로 환원이 된 것은 1996년 일시 완화시킨 조치가 정책적으로 잘못된 판단이었다는 것을 반증하는 것으로, 공공정책인 관광정책이 정치적 판단에 의하여 영향 받는 경우를 보여주는 사례라 할 수 있다.¹¹⁾ 그 결과 관광특구의 방문 외국인 관광객 숫자와 법에서 제시하고 있는 최소 요구치가 맞지 않는 괴리를 보이게 되어 이 조항은 현실을 반영하지 못하는 문제점을 가지고 있다.

또한 외국인 관광객의 집계방법을 구체적으로 제시하고 있지 않는 점도 문제다. 조항에서는 ‘통계전문기관의 통계결과’라고만 제시하고 있는데, 실제적으로 통계전문기관의 통계를 이용하는 지자체는 한 곳도 없었으며 <표 2>에서 보는 것처럼 각 관광특구들의 외국인 관광객 집계방법이 통일되어 있지 않다. 게다가 표에서 보는 것처럼 숙박객수와 주요 관광지의 입장객수를 합산하기 때문에 무엇

보다 중복통계의 가능성이 매우 높으며 구체적인 집계방법을 명시하고 있지 않기 때문에 통계전문기관을 이용하더라도 각 통계기관별로 다른 통계방법을 사용하게 되면 그 역시 통계의 공적 신뢰도와 표준성을 저하시키는 문제가 된다.

관광특구 토지이용에서 관광활동과 관련성이 없는 토지비율의 상한선을 10%로 설정한 것과 관광특구가 하나의 지구로 구성되도록 지정한 것도 뒤늦게 관광특구 지정의 문제를 반영한 것인데, 해당 지자체에서 지역민원 등을 반영하여 가급적 관광특구의 면적을 넓게 신청하려 하다보니 관광특구가 다수의 지구로 분리되거나 관광개발이 어려운 녹지나 농지, 택지와 같은 지역도 포함시켜 신청하는 문제가 발생했기 때문이다.

그러나 이 조항에서도 역시 문제는 구체적으로 토지용도 지역에 의한 구분이 아니라 지목에 의한 구분만을 제시하고 있는 문제점이 있다. 법 조항에 언급하고 있는 임야농지·공업용지·택지 등은 토지 분류에서 지목(地目)에 근거한 것으로 정책적 필요에 의한 토지구분, 즉 토지 용도지역 구분과는 약간 차이가 있다. 따라서 현재의 관광활동과 관련이 없는 지역을 명시할 때 혼란을 줄이기 위하여 용도지역¹²⁾에 의한 구분을 구체적으로 명시해줄 필요가 있다.

10) 구체적으로는 1996년 4월 17일에 관광진흥법 시행규칙에서 관련 조항을 개정하여 “외국인 관광객 10만 명 이상”에서 “외국인” 부분을 삭제하였으며, 아울러 “도지사는 관광단지 또는 관광지 중에서 관광거점 지역으로 지정·육성할 필요가 있다고 인정되는 1개소에 한하여 관광특구의 지정을 신청할 수 있다”라는 조항을 신설하여 관광특구가 최초의 지정요건에 부적합하여도 지정될 수 있도록 하는 상황이 발생하였음.

11) 연구과정에서 인터뷰한 정책 관련자들의 증언에 의하면 1996년에 이렇게 관광특구의 지정요건이 일시적으로 완화되었던 것은 관광특구를 가지고 있지 않았던 다른 지역들의 지역민원 및 정책로비 때문이라고 하고 있음. 관광학자 Hall(1994, pp1-3)은 이러한 현상에 대하여 “흔히 관광은 정치와 관련이 없는 것으로 생각하지만, 관광이야말로 매우 정치적인 행위이며, 관광자원의 배분과정도 결코 가치중립적이고 합리적인 정책결정에 근거하지 않는다”라고 지적한 바 있음.

12) 용도지역이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시관리계획으로 결정하는 지역을 말함. 2003년 이전에는 토지용도지역을 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’과 ‘도시계획법’에 의해 도시, 준도시, 준농림, 농림, 자연환경보전지역의 다섯 가지

표 3_ 관광특구 주요 지원내용의 변화

지원내용	변화
심야영업 제한 완화	영업시간제한 규정이 관련법(위생관리법 및 식품위생법)에서 삭제되어 실효성 상실
관광특구 내 사후면세점 지정	‘외국인관광객등에 대한 부가가치세 및 특별소비세 특례규정’ 개정으로 사후면세점이 전국 어디라도 가능해짐
외국인투자 지역지정	「외국인투자촉진법」 개정으로 관광특구가 아니더라도 미화 3천만 달러 이상의 투자이면 외국인투자지역으로 지정이 가능해짐
관광진흥개발 기금융자 가산지원	관광특구 내 업체에 대한 20% 가산지침은 유지되고 있으나 대상을 호텔업에 한정시키고 대출한도 설정의 문제가 있음

출처: 김영준(2002) 내용을 보완하여 연구자 정리

2. 관광특구 지원내용

관광특구 제도가 처음 도입되었을 때에 경제특구와 같은 정도의 경제적 혜택은 부여되지 않았지만, 그래도 야간 영업시간 제한 완화 이외에 국고지원, 관광진흥개발기금 20% 융자 가산지원, 관광특구 내 상가의 사후면세점 지정 가능, 관광특구 내 5천만 달러 이상의 종합 휴양업 설치 시 외국인 투자지역 지정 등의 혜택이 주어졌다. 그러나 현재는 관광진흥개발기금 가산 지원 이외 대부분 관광특구에 관한 혜택은 사라져 관광진흥법에 명시된 관광특구에 대한 실제적인 지원 내용은 미약하다(김영준, 2002)¹³⁾.

그러나 사후면세점 지정 가능 및 종합 휴양업 설치하는 관련 규정의 개정으로 관광특구가 아니더라도 가능하게 되었다. 또한 관광진흥 개발기금 20% 가산의 경우에도 기금의 운용지침 적용 시 그 대상의 경우를 관광특구 내 호텔업에 한정시키고 있으며 한도설정으로 실제 업체의 수요에는 부응하지 못하고 있다(<표 3> 참조).

국고지원의 경우 문화체육관광부에서 별도의 계정과목으로 연속성을 가지고 지원되지 못하였으며, 실제적으로 관광특구 활성화를 위해서 중앙 정부 차원에서 지원사업을 실시한 것은 2008년이 최초였다. 그러나 본 사업 역시 재원의 부족으로 혜택이 돌아가는 특구의 숫자는 제한되어 있다.¹⁴⁾ 송

로 대분류하였으나 2003년 1월부터 이를 통합하여 「국도의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 네 가지로 간소화시켰음.

13) 현행 관광진흥법에서는 관광특구 진흥을 위한 지원을 다음과 같이 명시하고 있음.

제72조(관광특구에 대한 지원)

① 국가나 지방자치단체는 관광특구를 방문하는 외국인 관광객의 관광 활동을 위한 편의 증진 등 관광특구 진흥을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

② 문화체육관광부장관은 관광특구를 방문하는 관광객의 편리한 관광 활동을 위하여 관광특구 안의 문화·체육·숙박·상가시설로서 관광객 유치에 위하여 특히 필요하다고 인정되는 시설에 대하여 「관광진흥개발기금법」에 따라 관광진흥개발기금을 대여하거나 보조할 수 있다.

14) 문화체육관광부에서는 사업심사를 통해 2008년 관광특구 8개소에 총 50억 원, 2009년 5개소의 관광특구에 대하여 역시 총 50억 원의 지원을 하였음.

재일(2006)은 지방자치단체의 경우에는 재원부족의 문제는 더욱 심각하여 관광개발 관련 사업에서 관광특구 활성화의 경우는 우선 순위에서 밀리는 실정을 지적하고 있는데, 실제로 본 연구조사 과정에서 지자체에서 해당 관광특구의 진흥을 위하여 특구진흥기금이나 별도의 재원을 조성하여 놓은 곳은 전무했다.

3. 관광특구 평가절차

관광특구는 제도의 도입부터 2004년 이전까지는 시·도지사가 신청을 하면 문화관광부 장관이 지정하는 구조를 가지고 있었다. 그런데 이러한 절차를 문화부는 2004년 10월 관광진흥법을 개정해서 기존에 관광특구 지정을 시·도지사가 신청하면 문화부 장관이 승인하던 절차를 지방으로 이양시켜 시장·군수·구청장이 신청하고 시·도지사가 승인하는 형식으로 바꾸었다. 또한 이 조치에 따라 관광특구 진흥계획 수립 및 활동을 평가하는 주체도 변화하게 되었다. 즉 시장·군수·구청장은 해당 관광특구의 진흥계획을 수립하여 집행하고, 해당 광역자치단체의 시·도지사는 집행상황을 평가하는 형식이 되었다.¹⁵⁾

이러한 조치는 당시 노무현 정부의 정책기조인 지방분권화로 인한 것¹⁶⁾이기도 했지만 1996년 관광특구 지정요건인 방문 외국인 관광객 10만 명의 일시적 완화 조치로 인하여 특구수가 급증하여 중

앙 차원에서의 지원과 관리가 어려워져 지방의 자체적인 육성을 지원하기 위한 데 원래의 취지를 두었다.

그러나 이러한 조치는 본래의 취지와는 다른 부작용을 가져왔는데 특구의 지정이 이전보다 상대적으로 용이해졌고 형식적인 평가가 이루어질 가능성이 높아진 점이다. 왜냐하면 이전과 다르게 관광특구의 지정을 결정하는 주체가 문화부가 아닌 신청 기초지자체를 관할하는 광역지자체의 단체장인 시·도지사가 되었기 때문이다.¹⁷⁾

이렇게 상대적으로 용이해진 지정을 보완하기 위하여 관광진흥법에서는 관광특구의 평가를 통해 관광특구가 3년 연속 지정요건에 미흡하거나 관광특구의 진흥계획 추진실적이 미흡할 경우 시·도지사가 관광특구의 지정을 취소하도록 되어 있으나 실제로 시·도지사가 산하 기초자치단체의 관광특구를 취소할 가능성은 매우 낮아 이는 현실성이 없는 조항이다.¹⁸⁾

<표 4>의 관련조항들을 보면 관광특구의 평가단 구성에 대해서만 언급을 하고 있지, 가장 중요한 관광특구의 평가항목이나 평가기준 설정에 대해서는 전혀 명시되어 있지 않다. 즉 평가항목과 평가기준을 자의로 설정할 수 있도록 한 것인데 이 경우 두 가지의 문제점이 생겨나게 된다. 첫째, 평가항목과 기준의 설정이 주관적으로 행해질 수 있다는 점과 둘째, 각 관광특구별로 서로 다른 평가항목과 기준을 적용할 수 있다는 것이다. 따라서

15) 관광진흥법 시행령(제59조, 제60조)에 따르면 시장·군수·구청장은 5년마다 관광특구 진흥계획을 수립해야 하고 시·도지사는 이 진흥계획의 집행상황을 연 1회 평가하여, 월 1개월 이내에 문화부 장관에게 보고하도록 되어 있음.

16) 2004년 10월 관광진흥법 개정 당시 관광특구뿐만 아니라 관광지, 관광단지의 지정권한도 중앙부처인 문화부 장관으로부터 시·도지사로 이양되었음.

17) 실제로 관광특구 지정 권한 이양 후 2005~2008년 사이에 4개의 관광특구가 지정되었음. 이는 외국인 관광객 10만 명의 지정요건이 다시 복원된 이후 1999~2004년 사이에는 추가로 지정된 숫자가 3개소인 것에 비하여 그 증가율이 높은 것을 알 수 있음.

18) 관광특구 조사과정에서 한 광역지자체의 공무원은 “선출직 공무원인 시·도지사가 정치적 부담을 가져올 수 있는 산하 기초자치단체의 관광특구 지정을 취소할 가능성은 매우 낮다”라고 응답하였음.

표 4_ 관광진흥법 관광특구 평가관련 조항

조항	내용
관광진흥법 제73조 (관광특구에 대한 평가 등)	① 문화체육관광부장관 및 시·도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제71조에 따른 관광특구진흥계획의 집행 상황을 평가하고, 우수한 관광특구에 대하여는 필요한 지원을 할 수 있다. ② 시·도지사는 제1항에 따른 평가 결과 제70조에 따른 관광특구 지정 요건에 맞지 아니하거나 추진 실적이 미흡한 관광특구에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관광특구의 지정취소·면적조정·개선권고 등 필요한 조치를 할 수 있다.
관광진흥법 시행령 제60조 (관광특구의 평가 및 조치)	① 시·도지사는 법 제73조제1항에 따라 진흥계획의 집행 상황을 연 1회 평가하여야 하며, 평가 시에는 관광 관련 학계·기관 및 단체의 전문가와 지역주민, 관광 관련 업계 종사자가 포함된 평가단을 구성하여 평가하여야 한다. ② 시·도지사는 제1항에 따른 평가 결과를 평가가 끝난 날부터 1개월 이내에 문화체육관광부장관에게 보고하여야 하며, 문화체육관광부장관은 시·도지사가 보고한 사항 외에 추가로 평가가 필요하다고 인정되면 진흥계획의 집행 상황을 직접 평가할 수 있다 ③ 법 제73조제2항에 따라 시·도지사는 진흥계획의 집행 상황에 대한 평가 결과에 따라 다음 각 호의 구분에 따른 조치를 할 수 있다. 1. 관광특구의 지정요건에 3년 연속 미달하여 개선될 여지가 없다고 판단되는 경우에는 관광특구 지정 취소 2. 진흥계획의 추진실적이 미흡한 관광특구로서 제3호에 따라 개선권고를 3회 이상 이행하지 아니한 경우에는 관광특구 지정 취소 3. 진흥계획의 추진실적이 미흡한 관광특구에 대하여는 지정 면적의 조정 또는 투자 및 사업계획 등의 개선 권고

출처: 관광진흥법 본문 및 시행령(2009)

이럴 경우 특구의 평가 자체가 자의적으로 행해질 우려가 크며, 또한 평가가 행해져서 미흡판정이 나올 경우 해당 기초 지자체의 반발이 나올 가능성이 높다. 따라서 문화체육관광부에서는 각 특구의 상황을 고려하더라도 기본적인 평가항목과 평가방향을 담고 있는 평가지침을 제시해야 한다.

IV. 관광특구 운영의 문제점

1. 관광특구별 현황상이

현재 관광특구는 전국 13개 시·도에 26곳이 지정되어 있다(<표 5> 참조).

<표 5>에서 알 수 있는 것처럼 현재 관광특구의 면적별 현황이 매우 상이함을 알 수 있다. 서울 같

은 대도시 지역의 관광특구는 특구 면적이 1km²를 넘지 않는 데 비하여 지방의 관광특구들은 면적이 10km²를 넘는다. 설악 관광특구의 경우는 100km²를 넘고, 대관령 관광특구와 제주도 관광특구는 1천km²를 넘는다.

관광특구의 단순한 면적별 차이 이외 특구의 현재 관광특구로서의 포지션을 알려주는 외국인 관광객 방문 현황에서는 앞의 <표 2>에서 확인된 것처럼 그 편차가 더욱 크다.

이렇게 동일한 제도에서 운용되는 지구로서의 관광특구가 각 특구별로 그 현황의 편차가 너무 크다는 것은 현실적으로 각 지구에 대한 동일한 지원을 불가능하다는 것과 함께 특구 운용의 어려움을 나타낸다.

표 5_관광특구 지정현황

시·도	특구명	지정지역	면적(Km ²)	지정일
서울 (4)	명동·남대문·북창	중구 소공동, 회현동, 명동 일원	0.63	'00.3.30
	이태원	용산구 이태원동, 한남동 일원	0.38	'97.9.25
	동대문 패션타운	중구 광희동, 을지로5~7가, 신당1동 일원	0.58	'02.5.23
	종로·청계	종로구 종로1가~6가, 서린동, 관철동, 관수동, 예지동 일원, 창신동 일부 지역(광화문빌딩~승인동 4거리)	0.54	'06.3.22
부산 (2)	해운대	해운대구 우동, 중동, 송정동, 재송동 일원	6.22	'94.8.31
	용두산·자갈치	중구 부평동·광복동·남포동 전 지역, 중앙동·동광동·대청동·보수동 일부지역	1.038	'08.5.14
인천 (1)	월미	중구 신포동, 연안동, 신흥동, 북성동, 동인천동 일원	3.00	'01.6.26
대전 (1)	유성	유성구 봉명동, 구암동, 장대동, 궁동, 어은동, 도룡동	5.86	'94.8.31
경기 (2)	동두천	동두천시 중앙동, 보산동, 소요동 일원	0.39	'97.1.18
	평택시 송탄	평택시 서정동, 신장1·2동, 지산동, 송북동 일원	0.49	'97.5.30
강원 (2)	설악	속초시, 고성군 및 양양군 일부 지역	138.10	'94.8.31
	대관령	강릉, 동해, 평창, 횡성 일원	1,324.28	'97.1.18
충북 (3)	수안보온천	충주시 수안보면 온천리, 안보리 일원	9.22	'97.1.18
	속리산	보은군 내속리면 사내리, 상판리, 중판리, 갈목리 일원	43.75	'97.1.18
	단양	단양군 단양·매포읍 일원(2개읍 5개리)	4.45	'05.12.30
충남 (2)	아산시온천	아산시 음봉면 신수리 일원	0.84	'97.1.18
	보령해수욕장	보령시 신흥동, 응천읍 독산·관당리, 남포면 월전리 일원	2.52	'97.1.18
전북 (2)	무주구천동	무주군 설천면, 무풍면	7.61	'97.1.18
	정읍내장산	정읍시 내장지구, 용산지구	3.50	'97.1.18
전남 (2)	구례	구례군 토지·마산·광의·신동면 일부	78.02	'97.1.18
	목포	북항, 유달산, 원도십, 삼학도, 갯바위, 평화광장 일원(목포해안선 주변 6개 권역)	68.94	'07.9.28
경북 (2)	경주시	경주시내지구, 보문지구, 불국지구	32.65	'94.8.31
	백암온천	울진군 온정면 소태리 일원	1.74	'97.1.18
경남 (2)	부곡온천	창녕군 부곡면 거문리, 사창리 일원	4.82	'97.1.18
	미륵도	통영시 미수 1·2, 봉평, 도남동 산양읍 일원	32.90	'97.1.18
제주 (1)	제주도	제주도 전역(부속도서 제외)	1,809.56	'94.8.31
13개 시·도 26개 관광특구			3,582.028	

출처: 문화체육관광부(2009. 2월 기준)

2. 관광특구 부적합지역

이러한 관광특구들 간에 매우 상이한 현황, 특히 방문 외국인 관광객 현황의 격차는 앞서 기술한 것처럼 1996년에 관광특구 지정요건을 일시적으로 완화시킨 데서 기인한다. 방문 외국인 관광객수가 최소 요구치인 10만 명을 충족하지 못하는 관광특구의 대부분은 1997년에 지정된 관광특구들이다. <그림 2>는 우리나라의 관광특구들의 숫자가 연도에 따라 증가하는 추세를 보여주는 것이다. 1997년도에 14개가 일시적으로 증가한 것을 알 수 있다. 이때에 지정된 관광특구들은 이전에는 관광지였던 곳들로 국내 체류기간이 짧은 외국인 관광객들이 찾기에 교통 불편, 관광편의시설 미흡 등의 이유로 관광특구가 되기에는 적합하지 않은 곳들이다.

현재 관광특구의 원래 목적인 외국인 관광객 유치와의 취지와 거리가 있는 관광특구들이 1997년도에 지정된 특구들이다. 이 특구들은 현재의 관광특구 지정기준 외국인 관광객 10만 명을 적용하면 대부분 조건에 맞지 않지만 법률 불소급 원칙에 의

해서 그대로 관광특구의 위치를 인정하고 있는 것이 문제다.

마찬가지로 관광특구의 가장 기본적인 편의시설인 외국인 관광안내소의 경우도 <표 6>을 보면 1997년도에 지정된 관광특구의 경우 그 현황이 매우 미흡하다. <표 6>에서 확인되는 것처럼 외국인 관광객 유치를 위해 지정된 곳이 관광특구임에도 불구하고 외국어 통역 안내원이 없는 특구나 한국어 안내원만 상주하는 특구가 있는데 이 특구들 모두 1997년에 과거 특구지정 기준이 완화되었을 때 지정된 특구들이 대부분으로 관광지에서 관광특구로 바뀌었지만 여전히 운용은 외국인 관광객을 염두에 두지 않는다는 사실을 알 수 있다.

3. 관광특구 명칭유지

앞서 논의한 것처럼 관광특구 제도가 도입될 때 개발 행위 시 의제처리 등의 법적 특례나 세제 혜택이 주어지지 않고 기존의 정비된 지역에서 선정을 하는 방향으로 관광특구 제도가 결정되었다는 것은

그림 2_우리나라 관광특구 개소 증가 추이

누적개소	5개	19개	20개	21개	22개	23개	24개	25개	26개
특구명	해운대 유성 설악 경주시 제주도	이태원 동두천 송탄 대관령 수안보온천 속리산 아산시온천 보령해수욕장 무주구천동 정읍내장산 구례 백암온천 부곡온천 미륵도	명동 남대문 북창	월미	동대문 패션 타운	단양	종로 청계	목포	용두산 자갈치
연도	1994	1997	2000	2001	2002	2005	2006	2007	2008

관광특구가 국제관광 ‘개발특구’가 아니라 국제관광 ‘진흥지구’의 성격에 가깝게 탄생되었다는 것을 말해준다. 이후 관광특구 지정요건의 완화로 인한 개소수의 증가 및 유일한 특례였던 야간영업 제한 완화특례도 유명무실화되면서 관광특구의 ‘非특구적’인 성격은 더욱 굳어졌다.

또한 2000년 이후로는 6대 광역관광권 및 관광레저형 기업도시, 새만금 국제관광단지 등의 국제적 관광지를 지향하는 대규모 관광개발 프로젝트의 증가로 인하여 관광특구에 대한 중앙정부 차원의 정책적 관심이나 지원은 더욱 감소되었고 지정권한도 지방으로 이양이 되었다. 이러한 외부환경의 변화에도 불구하고 그 명칭은 계속 ‘관광특구’로 고수되고 있어 정체성 혼란을 일으키고 있다.

이러한 사실은 관광특구를 둘러싼 이해관계자 간의 입장 차이에서 확인되는데 특히 중앙정부와 지방자치단체 간에서 두드러진다. 지방자치단체에서는 ‘특구’라는 명칭에 걸맞게 중앙에서의 지원이 있어야 하는데 불충분하다는 불만이고 중앙정부에서는 정책적 지원을 하는 것은 맞지만 법 개정 등으로 인해 특구의 일차적인 관리의 책임은 지방자치단체에 있다는 입장이다.¹⁹⁾ 현재 관광특구의 지정개수가 20개를 넘고 특별하게 주어지는 세제나 행정적인 혜택이 없는 점을 고려한다면 ‘특구’라는 명칭은 사실 적합하지 않다. 일본에서도 외래관광객 유치에 위해 우리나라의 관광특구와 비슷한 성격의 정책을 실시하고 있지만 그 명칭을 ‘국제관광테마지구’²⁰⁾라고 지정하여 그 성격이 명확하게 드러나게 하고

표 6 _ 관광특구 외국인 관광안내소 현황

관광특구	안내소 수(개)	통역 안내원 수(명)	
명동·남대문·북창	4	영어(3), 일어(4), 중국어(2)	
이태원	2	영어(2), 일어(1), 중국어(1)	
동대문 패션타운	2	영어(3), 일어(2), 중국어(2)	
종로·청계	2	영어(1), 일어(1)	
해운대	2	영어(4), 일어(3), 중국어(1)	
월 미	4	영어(3), 일어(2), 중국어(4)	
유 성	1	영어(1), 일어(1), 중국어(1)	
동두천	0	없음	
평택시 송탄	0	없음	
설악(3)	속초	6	영어(4), 일어(2), 중국어(3)
	양양	1	영어(1), 일어(1), 중국어(3)
	고성	1	일어(1), 중국어(1)
대관령(5)	강릉	5	영어(5), 일어(3), 중국어(2)
	동해	5	영어(1), 일어(2), 러시아어(1)
	삼척	8	영어(2), 일어(6), 중국어(1)
	평창	1	영어(1), 중국어(1)
	횡성	0	없음
수안보온천	2	영어(2), 일어(0), 중국어(1)	
속리산	1	영어(1), 일어(0), 중국어(1)	
단양	1	영어(1), 일어(1), 중국어(1)	
아산시온천	1	영어(1), 일어(1), 중국어(2)	
보령해수욕장	6	영어(1), 일어(1), 중국어(1))	
무주구천동	3	영어(2), 일어(2), 중국어(1)	
정읍내장산	2	영어(1), 일어(1), 중국어(1)	
구례	1	영어(0), 일어(0), 중국어(1)	
경주시	5	영어(5), 일어(5), 중국어(5)	
백암온천	1	한국어안내원만 상주(1)	
부곡온천	0	없음	
미륵도	1	한국어안내원만 상주(1)	

19) “이름만 특구면 뭘 합니까? 10년이 넘게 지정해놓은 뒤로 돈을 주길 했나... 주민들도 침엔 관광특구 지정되면 땅값이라도 크게 오를까 기대했는데 그것도 없고... 괜히 관리책임만 넘어와서 일반 늘었어요.”(A지자체 관광특구 담당 공무원 면담내용)

20) 일본은 외국인 관광객들이 도쿄와 오사카 지역에만 국한하여 방문하는 것을 개선하고 각 지방으로 분산 유치하기 위해 1996년 6월에 ‘외국인 관광객 내방지역의 다양화 촉진에 의한 국제 관광 진흥에 관한 법률(이른바 외객유치법)’을 제정하였고 여기에서 국제관광테마지구의 지정을 제시하고 있음. 동법에 따르면 국제관광테마지구의 공식명칭은 ‘외객내방촉진지역’으로 지역마다 독특한 관광테마를 설정하고 일본의 고유문화, 역사 등에 관한 외국인 관광객이 이해를 증진하기 위해 관광자원을 포함한 관광지 및 숙박거점지구가 있으며, 이를 관광루트로 연결함으로써 외국인 관광객의 방문으로 촉진하기 위한 지역을 가리킴.

있다. 이처럼 우리도 현행 관광특구의 현황과 맞지 않는 ‘특구’라는 명칭을 고수하여 정체성 혼란을 계속되게 하는 점에 대해서는 검토가 필요하다.

4. 관광특구 차별성 부족

현대관광은 기존의 공급자 중심의 정형화(packaged)된 대량관광 형태에서 점점 수요자 중심의 생태관광, 쇼핑관광, 의료관광, 모험관광 등 세분화된 관광의 형태로 발전하고 있다(Williams, 1998).

이렇게 관광에 대한 소비자의 수요가 다양해짐에 따라 각국의 관광지들은 차별적인 전략을 통해서 외국인 관광객 유치에 노력하고 있다. 예를 들어 일본 국제관광테마마지구의 경우 각 지구별로 특색 있는 주제를 설정하여 차별화에 노력하고 있다(<표 7> 참조).

Weiler & Hall(1992)은 현대 사회가 다변화되면서 관광시장도 그에 따라 차별화되는 현상을 주목하고 이렇게 소비자(관광객)의 관심사에 따른 관광현상을 ‘Special Interest Tourism(SIT)’이라 얘기하고 관광지에서 차별성과 특화의 중요성을 역설했다. 그런데, 우리나라의 관광특구들은 관광시장이 변화하고 소비자 수요가 다변화되는 외부환경을 전혀 받아들이고 있지 않다. 게다가 관광특구들이 도시형(명동, 이태원, 동대문, 율미 등의 대도시 특구), 온천형(수안보온천, 아산시 온천, 백암온천, 부곡온천 등의 온천지역 특구), 산악형(설악, 속리산, 무주구천동, 정읍내장산, 구례 등 국립공원 지역의 특구), 해안형(해운대, 보령해수욕장, 목포, 미륵도 등의 수변지역의 특구)으로 그 입지

조건들도 매우 상이한데 이러한 환경적 특성도 전혀 반영시키고 있지 못해 특구별로 차별성 있는 관광주제(Tourism Theme)를 만들어내고 있지 못한 실정이다.

V. 관광특구 제도 개선방안

1. 관광특구 지정요건 개선

현행 관광특구를 제도의 취지에 맞는 특구로 개선하기 위해서는 무엇보다 관광특구의 지정요건을 변경하는 것이 시급하다. 특히 앞서 지적했던 방문 외국인 관광객 10만 명 조항과 관광특구 토지이용 관련 조항을 개선해야 한다.

우선, 외국인 관광객 10만 명 조항을 보면 앞의 <표 1> 관광특구의 지정요건에서 나와 있듯이 현재 관광특구에서는 해당 관광특구를 방문하는 외국인 관광객수가 10만 명(서울특별시는 50만 명) 이상일 것을 명시하고 있다. 그리고 10만 명이라는 통계수치를 ‘문화체육관광부장관이 고시하는 기준²¹⁾을 갖춘 통계전문기관의 통계결과’일 것이라고 적고 있다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 현행 지자체에서 관광진흥법에서 지정하고 있는 통계전문기관의 통계결과를 적용하고 있는 지자체는 한 곳도 없었다. 또한 통계전문기관을 이용한다고 하더라도 만일 각 관광특구에서 이용하는 통계전문기관별로 수치측정 방법이 다르다면 그것도 역시 통계의 신뢰성을 떨어뜨리는 문제가 된다. 따라서 외국인 관광객수 집계는 동일한 통계방법을 적용해야만 조사방법에서 전체 통계의 신뢰성을 확보할 수가 있다.

일반적으로 외국인 관광객의 방문 통계는 국가

21) 여기서 문화부 장관이 고시하는 기준은 1. 통계작성을 담당하는 조직 및 전문인력이 확보되어 있을 것, 2. 일정한 신뢰도를 갖춘 관광통계 관련 정책연구 또는 관광통계 추정 등의 실적이 있을 것의 두 가지임.

표 7_ 일본 국제관광테마지구 현황과 관광주제 사례

구분	지정일	계획지역	테마
후지하코 네이즈지구 (富士箱根伊豆地區)	1998. 4	가나가와현, 아마나시현, 시즈오카현	자연의 원더랜드 후지 자연과 도시, 역사와 문화가 공존하는 일 본여행
도카이지구 (東海地區)	1998. 4	기후현, 아이치현, 미에현	하트랜드 가도 일본 목공기술과 세계산업기술
세토나이지구 (瀬戸内地區)	1998. 4	아마구치현, 히로시마현, 에히메현	다도(多島)의 아름다움과 지역 전통 : 푸른 바다와 하늘이 섞인 그림
홋카이도지구 (北海道地區)	1998. 9	홋카이도	사계절, 감동, 홋카이도
칸사이지구 (關西地區)	1998. 9	효고현, 교토부, 시가현, 미에현, 나라현, 와카야마현, 토구시 마현	오사카만 해변길, 관서역사가도 : 특별하고 다양한 관광자원이 빛나는 관 서 여행의 은하
호쿠리쿠지구 (北陸地區)	1998. 10	이시카와현, 토야마현, 후쿠이현	산과 바다 신비의 낙원 : 사계절 특색 있는 온천여행
히가시추시코쿠지구 (東中四國地區)	1998. 10	시마네현, 돗토리현, 오카야마현, 카가와현, 고치현	일본의 마음을 만나는 여행 3개의 바다 2개의 산
키타토호쿠지구 (北東北地區)	1999. 2	아오모리현, 아키타현, 이와테현	발견! 또 하나의 일본 북위 40°의 길
오кина와지구 (沖繩地區)	1999. 2	오кина와현	류큐왕조 문화가 숨 쉬는 아열대의 낙원
미나미토호쿠지구 (南東北地區)	1999. 8	아마가타현, 미야기현, 후쿠시마현, 토치기현	아즈마의 길, 무사들의 고택, 일본의 고 향, 자연과 온천의 만남
큐슈지구 (九州地區)	2001. 1	후쿠오카현, 사가현, 오이타현, 나가사키현, 구마모토현, 미야자키현, 카코시마현	일본에서 만나는 큐슈, 아시아의 현관, 일 본의 기원, 자연과 문화가 교차하는 섬
조신에쓰지구 (上信越地區)	2002. 5	군마현, 니가타현, 나가노현	일본의 산악, 고원, 사도섬 아름다운 자연과 온천이 있는 여행
이바라키치바켄지구 (茨城・千葉縣地區)	2005. 10	이바라키현, 치바현	세계에서 가장 가까운 일본의 역사와 미래 : 나리타에서 시작하는 일본의 자연역사에 서 첨단기술까지 접할 수 있는 여행
오사카후지구 (大阪府地區)	2005. 10	오사카부	관광입도 오사카: 타깃은 동아시아
도쿄도지구 (東京都地區)	2005. 12	도쿄도	천객만래의 세계도시 도쿄를 목표로
사이타마켄지구 (埼玉縣地區)	2007. 3	사이타마현	일본이 가득 있는 사이타마에 역사, 자연 그리고 감동

출처: 손용훈(일본교통공사), 2007.

통계인 경우에는 공항이나 항구에서 입국 통계를 측정할 수 있지만, 동일한 국가에서의 지역통계는 제주도와 같은 섬지역이 아닐 경우 적용이 어렵다. 그래서 일반적으로 해외국가들의 경우 국가 전체의 해외방문객 동향과약을 위해서는 해외방문객 입국통계(Survey of International Visitor Arrivals)를 활용하고 지역별 해외방문객 동향과약을 위해서는 숙박통계조사(Survey of Tourist Accommodation)를 사용한다(김상태 외, 2004).

따라서 관광특구의 경우도 진정한 의미의 외국인 관광객 통계수치는 외국인 관광객 숙박통계만을 적용하는 것이 가장 바람직하다. 다만 관광특구에 숙박업체가 없을 경우는 유료관광지 입장객으로 대체할 수 있도록 하되, 복수 관광지의 입장객을 합산하는 방법은 중복집계의 우려가 크므로 해당 관광특구에서 대표적인 유료관광지 한 곳만을 신청하도록 한다.²²⁾ 다만 숙박통계를 사용할 경우 현재의 10만 명은 그 기준이 높기 때문에 최근 3개년 간 국내 관광호텔에 머무는 외국인 관광객의 평균치를 검토하여 최소기준을 재설정하는 것이 바람직할 것이다.

두 번째, 관광특구의 토지이용과 관련된 조항, 즉 ‘임야·농지·공업용지 또는 택지 등 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 토지의 비율이 관광특구 전체면적에서 10%를 넘지 않을 것’ 조항의 보완 문제다. 현재 조항에서 관광특구와 관련이 없는 토지의 비율에 상한선을 둔 것은 바람직하다. 김영준(2002)은 이와 관련하여 관광특구에 적합한 용도

지역으로 주거지역에서는 일반 주거지역과 준주거지역, 공업지역에서는 준공업지역, 녹지지역에서는 자연녹지지역, 자연환경보전지역에서는 집단시설지구를 제시했다. 이 제안은 관광진흥법에서 제시하고 있는 관광사업의 종류²³⁾를 고려할 때 타당하지만, 일반 주거지역도 그 지정목적이 주거목적 을 위한 것임을 고려할 때 관광특구 적합지역에서 제외되는 것이 바람직할 것이다(<표 8> 참조).

2. 관광특구 지원내용 개선

앞서 살펴본 것처럼 현재 관광특구의 지원과 관련하여 실질적인 부분은 최초 제도 도입 시점과 비교하여 많이 미약한 실정이다. 따라서 이 부분에 대한 개선이 시급한데 크게 국고보조금 지원과 세제 지원, 그리고 관광진흥기금 지원의 세 가지 관점에서 접근할 수 있을 것이다.

국고보조금의 경우 정부의 한정된 재원을 관광특구에 지원한다는 점에서 어려움이 있지만 국고보조금이 집행될 경우 지자체에서 지방비의 부담이 요구되기 때문에 해당 관광특구 지자체의 재정적 부담을 기대할 수 있다. 다만 무조건적인 지원은 지자체가 중앙정부에 대한 의존하려는 심리를 키울 수 있기 때문에 특구지역에 대한 지원보다는 특구 내 개별사업에 대한 지원을 하는 것이 바람직하다. 아울러 사업에 대한 지원은 공모를 통해 심사과정을 거쳐 지원, 특구 간 경쟁을 유도하는 것이 바람직하다.

22) 만일 관광특구에 숙박업체가 없다면 그 자체가 관광특구로서의 부적합성을 나타내주는 것이기도 함. 왜냐하면 관광특구는 안내 시설, 숙박시설 등 관광편의시설이 잘 갖추어져 외국인 수용태세에 적합한 거점지역을 지정하는 것이기 때문임. 또한 유료관광지가 아닌 무료관광지의 경우 조사원 육안에 의한 방법, 즉 목적측(目測)법을 사용하는데 이 방법은 오차가 큼.

23) 관광진흥법에 명시하고 있는 관광사업의 종류는 다음과 같음(관광진흥법 제3조 관광사업의 종류). 1. 여행업(일반여행업, 국외여행업, 국내여행업). 2. 관광숙박업(관광호텔업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 가족호텔업). 3. 관광객이용시설업(전문휴양업, 종합휴양업, 자동차야영장업, 관광유람선업, 관광공연장업, 외국인전용 관광기념품판매업). 4. 국제회의업(국제회의시설업, 국제회의기획업). 5. 카지노업. 6. 유원시설업(종합유원시설업, 일반유원시설업, 기타유원시설업). 7. 관광 편의시설업(관광유희음식점업, 관광극장유희업, 외국인 전용 유희음식점업, 시내순환관광업, 관광사진업, 여객자동차터미널시설업, 관광펜션업, 관광삭도업).

표 8_ 토지 용도지역별 관광특구 적합여부

구분	세분지역		지정목적	관광특구 적합여부
도시 지역	주거 지역	전용주거지역	거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역(단독 및 공동주택 중심)	×
		일반주거지역	전용주거지역과 기본목적은 같으나 근린생활시설이 포함될 수 있음	
		준주거지역	주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업·업무기능을 보완	△
	상업 지역	중심상업지역	도심·부도심의 업무 및 상업기능의 확충	○
		일반상업지역	일반적인 상업 및 업무기능을 담당	
		근린상업지역	근린지역에서의 일용품 및 서비스의 공급	
		유통상업지역	도시 내 및 지역 간 유통기능의 증진	
도시 지역	공업 지역	전용공업지역	주로 중화학공업·공해성 공업 등을 수용	×
		일반공업지역	환경을 저해하지 아니하는 공업의 배치	
		준공업지역	경공업 그 밖의 공업을 수용하되, 주거·상업·업무기능의 보완이 필요	△
	녹지 지역	보전녹지지역	도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전	×
		생산녹지지역	주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보	
		자연녹지지역	보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발을 허용	△
관리지역	보전관리지역	보전이 필요하나 자연환경 보전지역으로 지정하기 곤란한 지역	×	
	생산관리지역	농업 등의 생산을 위한 관리지역으로, 농림지역으로 지정하기 곤란한 지역	×	
	계획관리지역	도시지역으로 편입이 예상되는 지역, 제한적 이용 및 개발을 하려는 지역	○	
농림지역	농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역으로 도시지역에 속하지 아니하는 농업진흥 지역 및 보전산지	×		
자연환경 보전지역	자연환경, 수자원, 해안, 생태계, 상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호 및 육성	×(국립공원 내 집단시설지구는 예외)		

출처: 김영준. 2002. p72 내용을 연구자가 부분 수정.

관광특구에 대한 세제지원은 조세특례 관점에서 고려해 볼 필요가 있는데 우리나라의 관광특구 제도와 유사한 일본의 국제관광테마지구 제도에서는 이미 소득세, 법인세, 부동산 취득세에 대해 부분적 조세 특례를 실시하고 있다(<표 9> 참조). 우리나라 관광특구의 경우에도 이러한 조세 특례를

통하여 관광특구에 대한 민간투자를 유도할 필요가 있다.

마지막으로 관광진흥개발기금의 경우, 앞서 서술한 것처럼 현재 관광특구에 대해서는 타 지역보다 20% 추가 용자지원이라는 조항이 있기는 하지만, 용자대상을 관광호텔업에만 한정하는 문

표 9_ 일본 국제관광테마지구 조세특례 관련내용

특례 항목	특례	대상
국제관광호텔 정비법 등록호텔 및 여관에 관한 특례	소득세 및 법인세 특별상가 30% 혹은 세액공제 7%	국제관광호텔정비법 등록 호텔, 여관이 설비를 외국인 수요에 맞추어 개선할 경우 - 대상설비: 국제방송 및 통신설비, 개별공조 설비, 실내 바리어프리 설비, 건강증진 및 쾌적한 환경 조성에 관한 설비
문화재 부동산 취득세 특례	부동산 취득세 과세 표준의 1/2 공제	공인법인이 시정촌이 정한 “지역관광진흥계획”에 근거한 문화재로 지정된 부동산을 취득하는 경우

출처: 손용훈(일본교통공사). 2007.

제가 있다. 이는 실제로 관광호텔이 없는 관광특구나 게스트하우스 및 장급 여관을 이용하는 FIT(Free Independent Traveler: 자유 개인 여행객)의 숙박패턴을 고려하지 않은 것으로서 그 대상을 일반 숙박시설로 확대시켜 혜택의 범위를 넓혀야 한다.

3. 관광특구 평가지침 마련

관광특구의 평가지침은 현재 관광진흥법에 관광특구 평가에 대한 내용을 좀 더 구체화하여 전국의

관광특구에 대한 평가를 각 시·도에서 자율적으로 실시하더라도 최소한의 객관성을 담보하고 기본적으로 평가되어야 할 내용을 명시하기 위하여 필요한 것이다. 따라서 현행 관광진흥법에 규정되어있는 관광특구의 지정요건과 관광특구 제도의 개설취지 및 운용목적(외국인 관광객 유치)을 고려하여 평가영역과 평가항목을 기본적으로 제시해 각 시·도 지자체에서 참고하는 것이 바람직하다.

우선 평가영역에서는 가장 기본이 되는 관광특구로서의 적합성(충족요건), 현재 관광특구의 운영 성과를 알려주는 효율성, 그리고 앞으로의 발전가

표 10_ 일본 국제관광테마지구 조세특례 관련 내용

평가영역	평가항목	
관광특구 적합성	토지용도 현황	관광특구 내 관광활동과 관련 있는 토지비율(용도지역으로 조사)
	외국인관광객 수용대세	관광특구 내 관광편의시설, 숙박시설, 안내시설, 휴양오락시설 등 현황 평가
	외국인관광객 방문현황	특구방문객 최소기준(10만 명, 서울시는 50만 명) 충족여부 조사
관광특구 효율성	운영콘텐츠	관광특구 마케팅 프로그램, 축제 및 관광코스 등 운영콘텐츠 평가
	예산집행	특구 해당 지자체의 관광특구 관련 사업예산 집행실적 평가
	관리체계	특구시설 관리 체계 및 자체 모니터링 현황 평가
관광특구 발전성	민관협력	관광특구 지자체와 특구상인, 지역주민들의 협의체 활동 등
	환경보전	특구 내 관광자원 보전 및 친환경적 활용
	파급효과	외국인관광객 증가율, 특구 내 관광관련사업장 및 일자리 증가율 등

능성을 알려주는 관광특구로서의 미래성, 이 세 가지 영역을 고려해 볼 수 있고 각 영역별로 거기에 관련된 평가항목을 설정할 수 있다. <표 10>은 관광특구 평가지침(안)을 제시한 것이다.

VI. 관광특구 운영 개선방안

1. 관광특구 부적합 지역 정비

관광특구의 지정요건 개선과 함께 추진되어야 하는 것은 현재 관광특구로 지정되어 있는 지역들 중에서 관광특구로 부적합한 곳을 정비하는 것이다. 즉, 관광특구를 방문하는 외국인 관광객수가 지정요건의 절반도 충족하지 못하고, 외국인 관광객을 수용하기에 미비한 지역은 관광특구에서 제외하고 국내 관광객 수용을 위한 관광지로 유지시키는 것이 타당하다.

또한 기존의 관광특구들 중에서 관광활동과 관련이 없는 토지용도 지역은 관광특구에서 제외시키도록 해야 한다. 특히 중요한 부분은 농림지역과 자연환경보전지역을 관광특구에서 제외되도록 하는 것인데 이 두 지역은 그 정의에도 나와 있듯이 농림업의 진흥 및 산림의 보전과 자연환경 및 문화재 보전, 수산자원의 보호 및 육성 등을 위해서 지정된 곳으로 각종 개발이 금지되고 보전을 위한 곳이다. 현재 관광특구에 이러한 지역의 비율이 높은 지역은 과거 관광특구 지정면적의 기준이 없을 때 신청지역의 면적을 높이기 위하여 과다 신청한 것이므로 원상복귀를 취하는 것이 맞다.²⁴⁾

그러나 이러한 관광특구의 재정비를 추진하는

데 현실적인 어려움이 따르는데 그것은 현재 관광특구의 지정 및 평가, 취소 권한이 중앙정부에 있지 않아 시·도지사가 지정요건에 부적합한 관광특구를 유지하여도 규제할 방법이 없다는 것이다. 최선책으로는 앞서 말한 것처럼 「관광진흥법」의 관광특구 관련 조항개정을 통해 부적합 관광특구를 개선²⁵⁾하는 것이지만, 그것이 어려운 경우에는 차선책으로 중앙부처에서 관광특구 지원사업을 실시할 때 부적합 관광특구 개선 노력이 없는 지자체는 배제하는 방법으로 지자체 차원의 자발적인 개선을 유도해 나가야 한다.

2. 관광지와 관광특구의 차별적 운용

관광특구의 운영개선과 관련하여 앞의 관광특구 부적합 지역정비와 밀접하게 연관된 것이 바로 관광지와 관광특구의 구분적 운용이다. 관광지와 관광특구는 양쪽 모두 국가에서 주도하는 공공 관광공간의 개발이지만 그 요건과 취지는 전혀 다르다 (<표 11> 참조).

<표 11>에서 볼 수 있는 것처럼 관광지는 국민관광 활성화를 위해 만들어졌고 구비요건도 주차장이나 공공 화장실 같은 기본적인 편의시설만 갖추면 되는 데 반해 관광특구는 외국인 관광객 유치로 목적으로 하여 구비요건이 상대적으로 까다로운 것을 알 수 있다. 즉 관광지와 관광특구의 취지와 운용목적이 전혀 다른 것이다.

따라서 과거 관광특구의 지정요건 완화로 인하여 기존의 관광지가 1997년도에 관광특구로 지정받았던 곳들은 원래 관광지였던 조건을 갖춘 곳이

24) 대관령(강릉), 구례 관광특구의 경우 농림지역이 특구면적의 50% 이상을 차지하고 있으며 속리산, 미륵도 관광특구의 경우 자연환경보전지역이 역시 50% 이상을 차지하고 있음. 이러한 지역은 특구범위에서 제척되는 것이 바람직함.

25) 예를 들어 관광특구 당해 연도의 외국인 방문객수가 연속 3년 동안 최소 수치를 충족하지 못할 경우, 관광특구를 취소한다는 조항을 삽입하는 방법을 고려해 볼 수 있음.

표 11_ 관광지와 관광특구의 비교

구분	관광지	관광특구
법적 정의	자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역	외국인 관광객의 유치촉진 등을 위하여 관광활동과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되고, 관광활동과 관련된 서비스·안내체계 및 홍보 등 관광 여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역
근거	관광진흥법 제52조	관광진흥법 제70조
목적	국민소득증가에 따른 국민 관광수요에 부응하고 국민의 삶의 질을 향상시키는 관광정책의 일환	관광시설이 충분히 갖추어지고 외국인 관광객이 주로 이용하는 지역을 대상으로 자유로운 관광활동과 이용 편의를 제공하여 외국인 관광객 유치를 촉진
지정 기준 및 요건	<ul style="list-style-type: none"> 기존 계획 및 권역계획을 기준으로 지정 - 시설기준: 관광진흥법 시행규칙에서 정하는 화장실, 주차장 등의 공공편의시설 구비 	<ul style="list-style-type: none"> 접객, 쇼핑, 상가, 휴양, 오락, 숙박, 편의, 안내시설 등이 외국인 관광객의 수요를 충족시킬 수 있어야 함 외국인 관광객이 주로 이용하는 지역 - 연간 외국인 관광객 10만 명 이상인 지역
특징	장소 단위 개념	지역 단위 개념

기 때문에 현행 관광특구로는 미흡한 것이 당연하다. 그러므로 기존의 관광지였던 관광특구는 원래의 관광지로 복원시키는 것이 타당하며 현재는 관광지와 관광특구에 대한 재정적 지원에서 큰 차이가 나는 것도 없다. 단지 ‘특구’라는 이름이 주는 상징적 효과가 더 큰데 이것은 관광특구의 이름을 ‘국제관광 진흥지구’로 개명하면 될 것이며, 급작스런 환원 조치는 반발을 가져올 수 있으므로 앞서 제시한 것처럼 일정기간을 두고 일몰제의 방식으로 변경해가는 것이 자연스러울 것이다.

3. 관광특구 명칭변경

앞서 논의되었듯이 관광특구는 그 아이디어가 관광형 경제특구에서 비롯되기는 했지만, 실제로 제도가 도입될 때에는 개발특구가 아닌 진흥지구 정

도의 수준으로 출발하였다. 그리고 그 숫자도 최초의 5개소에서 현재는 다섯 배가 증가한 26개소가 되었다. 그러나 그 명칭은 여전히 ‘특구’라는 이름이 유지되어 특구라는 명칭에 맞는 지원이 없다는 불만이 계속 제기되고 있다.

현재의 관광특구 제도가 유지된다면 앞으로 관광특구의 수는 계속 증가할 것이 자명한데, 특구라는 명칭이 유지될 경우 지자체에서는 관광특구에 대한 잘못된 인식이 계속되기 쉽다. 즉, 관광특구는 미개발 지역을 새롭게 개발하여 신규개발을 촉진하는 것이 목적이 아니라 기존에 개발이 되어 외국인 관광수용이 용이한 지역을 진흥시키는 것이 목적인데, 지자체에서는 관광특구를 신규개발 시 환경규제 조항 완화나 개발 특례 등을 기대²⁶⁾하게 되는 것이다.

따라서 관광특구의 명칭으로 가져오는 혼란을

26) 관광특구와 관련하여 지자체에서 중앙정부에 건의하고 있는 주요 사항으로는 개발제한구역완화, 관광개발사업 시 의제처리로 인허가 절차 간소화, 관광특구 내 카지노 허가, 전기·수도요금 감면, 국립공원 내 건축규제 완화 등의 사항이었음.

더 이상 막기 위해 명칭의 변경을 추진해야 한다. 이와 관련하여 한범수(1998)는 원래 특구라면 관광특구의 개소수와 지정면적을 점진적으로 축소해나가는 것이 바람직함에도 불구하고 현실적으로는 그 반대로 관광특구수가 권역별로 증대한 이상 관광특구의 명칭을 변경해야 한다고 주장하였으며, 김영준(2002)은 관광특구의 새로운 명칭으로 관광특구 제도의 목적에 맞도록 관광특구의 새로운 명칭으로 '국제관광진흥지구'를 제안한 바가 있다.

게다가 앞으로 계속 관광특구의 개소수가 증가²⁷⁾할 것이라는 상황과 현 관광특구 제도의 운영 목적 등 모든 점을 감안할 때 관광특구의 개명(改名)은 더 이상 미루지 말아야 한다.

4. 관광특구 특화발전

관광특구의 지정요건 및 명칭변경 등의 제도 정비 못지않게 중요한 것이 관광특구의 차별적인 특화전략이다. 특화전략은 보유하고 있는 자원을 분석하여, 강점을 극대화시키는 것으로 관광개발에서는 보유 관광자원(Tourism Resources)과 입지(location)가 중요한 요인으로 작용한다. 예를 들어 교통이 불편하여 접근성(accessibility)이 낮은 내륙지역의 온천지대에 위치한 관광특구가 도시형 관광전략을 추진한다면 그것은 잘못된 특화전략이다.

현재 관광진흥법에 따라 관광특구 담당 지자체에서는 관광특구 진흥계획을 수립하여 실행하도록 되어 있지만, 지역적 특성을 바탕으로 보유관광자원의 평가 및 잠재력을 살린 체계적인 진흥계획보

다는 기존의 지자체 관광개발 관련 사업들을 짜깁기 하는 식으로 만들어져 있다.²⁸⁾ 특구의 장단점을 파악하지 못한 진흥계획은 효율성이 떨어지며 거기에 근거한 홍보 및 마케팅 사업들도 마찬가지로 실례로 관광특구에서 행해지는 외국인 대상 팸투어는 그 대상이 정확한 선정기준도 없으며 사후효과에 대한 점검도 이루어지지 않고 있는 실정이다.

일본의 국제관광테마지구들은 각 지구별 특색에 맞는 관광주제를 제시하고 있었는데 여기에 맞춰 진흥전략을 세운다. 일례로 일본 미나미토 호쿠지구의 미야기현은 일본의 대표적인 온천지대 중 한 곳인데, 이곳은 '자연과 온천의 만남'이라는 주제에 걸맞게 온천관광(spa tourism)을 전면에 내세웠다. 또한 마케팅도 일본을 가장 많이 찾는 한국시장에 주력하기 위하여 한글로 온천여행 가이드 책자를 펴냈다.²⁹⁾

그러므로 우리나라의 관광특구들은 기본적으로 외국인 관광객을 유치한다면 어느 지역, 어느 국가의 외국인 관광객을 유치할 것인지, 또 어떠한 자원을 활용하여 그들을 끌어당길 것인지 이에 대한 분석이 선행해야 한다.³⁰⁾ 이 분석에 따라서 그 지역의 차별화된 전략을 설정하고 추진해야 할 것이다.

VII. 결론

관광특구는 외국인 관광객 유치 촉진을 위하여 다양한 관광자원과 관광편의 시설을 갖추고 있어 외국인 관광객을 위한 수용태세의 정비가 비교적 용이한 지역을 국제적 관광거점지역으로 육성하기 위해 만

27) 현재 신규로 관광특구 신청을 준비 중인 지자체도 이미 경북 1곳(문경시), 서울시 1곳(도봉구)이 있음.

28) 지자체 조사결과, 별도의 관광특구 진흥계획을 수립하여 실시하고 있는 곳은 8개소에 불과했음.

29) 일본 미야기현 국제관광테마지구협의회에서는 한국의 여행전문출판사를 초청하여 일본 온천여행을 주제로 하는 기획관광가이드 북을 2007년에 출판하였음.

30) 그러나 조사결과 현 관광특구에서 출신 국가별 외국인 관광객 통계를 파악하고 있는 곳은 하나도 없었다.

표 12_ 관광특구 제도 및 운영 개선방안

관광특구 제도 개선방안	관광특구 운영 개선방안
<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 지정요건 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 관광특구 방문 외국인 관광객 집계방법 통일(숙박 통계) 및 기준 현실화 - 관광특구 적합 토지용도지역 구체화 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 부적합 지역정비 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 관광특구 부적합 특구 관광지로 복원조치(단계적) - 관광특구 부적합 토지지역 제척
<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 지원내용 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 국고보조금지원(사업단위 심사, 지방비 부담 전제) - 조세특례 검토 - 관광진흥개발기금 융자대상 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 운영취지 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 국제관광진흥지구에 맞는 명칭 변경 검토 - 관광지 성격의 관광특구 복원문제와 연계하여 추진
<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 평가지침 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 광역지자체가 해당 관광특구 평가 시 객관성 확보 - 평가영역과 평가항목 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 특화발전 노력 <ul style="list-style-type: none"> - 관광특구별 여건 및 자원분석 - 각 특구에 맞는 관광주제와 진흥계획 추진

들어진 제도다. 그러나 이러한 원래의 취지와 다르게 관광특구는 제도 운영과정에서 지정요건 변화 및 지원 내용 미흡 등으로 인하여 특구의 기능을 제대로 수행하고 있지 못하다는 비판이 계속되어 왔다. 이에 본 연구에서는 관광특구 제도의 도입배경과 변화과정을 등을 통해 주된 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다.

논의과정에서 살펴본 것처럼 현행 관광특구 제도의 주요 문제점들은 일시적인 관광특구 지정요건의 완화로 관광특구의 숫자가 급증한 데 기인한 바가 크다. 실제로 외국인 관광객들을 수용하기에 적합하지 않은 관광지들을 권역별로 관광특구로 지정하게 되면서 특구의 희소성은 약해지고 정부의 효율적 지원은 어려워지게 된 것이다. 또한 관광특구와 관련된 지정 및 평가, 취소 등의 행정적 권한들이 지방으로 이양되면서 관광특구에 적합하지 않은 특구들도 계속 유지되고 신규 관광특구가 추가적으로 지정될 가능성은 높아져 관광특구와 관련된 문제점들도 반복될 확률이 크다.

본 연구에서는 이러한 관광특구의 문제점을 해결하기 위하여 크게 관광특구의 제도와 운영에서

의 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 제시하였는데 이를 정리하면 <표 12>와 같다.

물론 여기에서 제시된 개선방안이 현재 관광특구의 제도적 문제점을 일시에 해결할 수는 없을 것이며 추진과정에서 기존 관광특구의 반발 등 어려움이 따를 것이다. 그러나 그런 정치적 관계를 고려하여 관광특구 제도를 현재처럼 방치한다면 기존의 문제점은 계속해서 반복될 수밖에 없다. 따라서 관광특구 제도와 관련된 이러한 정책연구는 오히려 학술적으로 공론화시켜 개선방향을 모색해야 할 필요가 있다. 공공정책 연구의 가치는 바로 그러한 점, 즉 정치적 관계에 의해 추진되는 정책의 비판과 대안을 제시하는 것에 있으며 이 연구의 의의도 거기에 두고자 하였다.

참고문헌

- 김상태·신용석·박석희·박상근. 2004. 관광통계 수요조사 및 관리운영 방안. 서울 : 한국문화관광정책연구원.
- 김상훈. 1997. “아산시 온천 관광특구 지정에 따른 관광활성화 방안”. 관광개발논총 제7권. 광주 : 한국관광연구학회. pp537-549.
- 김영준. 2002. 관광특구 제도개선 및 운영 활성화 방안. 서울 : 한국문화관광정책연구원.
- _____. 2004.12.16. “우리나라 관광특구제도의 현황과 발전방안”. 서울시정개발연구원. 정책토론회: 서울시 관광특구의 활성화. 서울.
- 김홍식. 2000. 경기도 관광특구 운영 활성화방안. 경기 : 경기개발연구원.
- 문화체육관광부. 2009. 2008 관광동향에 관한 연차보고서. 서울 : 문화체육관광부.
- 박중구. 2005. “이태원 관광특구 변화전망과 발전방안”. 서울연구 포커스 제34호. 서울 : 서울시정개발연구원. pp1-11.
- 박호표. 1998. “수안보 관광특구의 당면과제와 활성화 방안”. 관광학연구 제22권 2호. 서울 : 한국관광학회. pp36-42.
- 손용훈. 2007. 일본 국제관광테마지구현황과 특징. 일본교통공사 조사보고서. 일본 : 일본교통공사.
- 송제일. 2006. 경북 관광특구 평가체계 및 운영 활성화 방안. 대구 : 대구경북연구원.
- 이연택. 2003. 관광정책론. 서울 : 일신사.
- 이종규·한영주. 2003. 서울시 관광특구 마케팅추진체계 구축방안. 서울 : 서울시정개발연구원.
- 이창재. 2003. “경제특구의 유형 및 발전방향”. 경제특구: 한국경제 생존프로젝트. 서울 : 삼성경제연구소. pp122-123.
- 임현국. 2001. “전북 내장산관광특구의 문제점과 진흥방안”. 문화관광연구 제3권 2호. 서울 : 한국문화관광학회. pp161-171.
- 장병권. 1996. 한국관광행정론. 서울 : 일신출판.
- _____. 2002. 관광과 공공정책. 서울 : 일신사.
- 정삼철. 1998. 충북지역 관광특구의 활성화 방안연구. 정책연구 98-3. 충북 : 충북개발연구원. pp33-75.
- 한범수. 1995. “관광특구 지정의 의의와 그 설정체계-외국인 관광객수 산정방법을 중심으로”. 관광학연구 제18권 제2호. 서울 : 한국관광학회. pp233-250.
- _____. 1998. “권역별 관광특구 지정, 어떻게 개발·발전시킬 것인가”. 지방행정 vol.47. 서울 : 대한지방행정공제회. pp48-50.
- Colin M. Hall and John. M Jenkins. 1995. *Tourism and Public Policy*. New York: John Wiley & Sons.
- Elliot J. 1997. *Tourism: Politics and Public Sector Management*. London : Routledge.
- Hall C. M. 1994. *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*. New York : John Wiley.
- Weiler Betty. and Colin M. Hall. 1992 *Special interest tourism*. London : Belhaven Press.
- Williams S. 1998. *Tourism Geography*. London : Routledge
- 문화일보. 2000. “이태원 지역 관광특구 무색”. 10월 31일자, 부산일보. 2004. “관광특구, 지정만 하면 뭐하나”. 7월 27일자, 강원일보. 2004. “이름만 대관령관광특구”. 10월 27일자, 경남일보. 2005. “통영 마라도관광특구, 걸만 번드르”. 2월 17일자, 경향신문. 2009. “관광특구, 미래 없는 특구 전략”. 4월 22일자.

- 논문 접수일: 2009.10. 9
- 심사 시작일: 2009.10.16
- 심사 완료일: 2009.11.26

ABSTRACT

Improvement Plan for Special Tourism Zone Policy and Management

Keywords: Tourism Policy, Special Tourism Zone, Differentiation Strategy

The Special Tourism Zone(STZ) institution was established to attract foreign tourists by designating the areas which meet certain conditions. However, it has been being criticized because of its inefficiency and insufficient supports from government sector. This research examines the problems of present STZ institution, and suggests following improvement devices in policy and management perspectives. For policy improvement, three measures are needed as follows: 1) the conditions for designation of STZ, such as statistics method of foreign tourists and land use classifications should be more specified, 2) supports from government for STZ, including fund and tax exemption, should be more strengthened, and 3) evaluation guideline in detail for STZ should be presented. For improving management of STZ, three measures are needed as follows: 1) the present STZ system should be restructured, 2) official name of STZ should be changed, and 3) differentiation strategy of each STZ based on tourism resources should be prepared.

관광특구 제도 및 운영의 문제점 및 개선방안

주제어: 관광정책, 관광특구, 특화전략

우리나라의 관광특구 제도는 외국인 관광객 유치 촉진을 위하여 일정한 조건을 충족하는 지역을 지정하면서 시작되었다. 그러나 도입이후 제도의 비효율성, 불충분한 정부지원 등으로 관광특구 제도와 운영에 대한 지속적인 비판이 제기되고 있다.

본 연구에서는 현행 관광특구 제도 및 운영의 문제점을 분석하였으며 이에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다. 우선 제도 면에서의 개선사항은 다음과 같다. 첫째, 외국인 관광객 집계방법은 숙박통계로 통일시켜 관광객 집계 방법을 개선하고, 토지용도 구분 구체화와 같은 관광특구 지정요건의 구체화가 있어야 한다. 둘째, 보조금 지원 및 세제 특례 등을 통하여 정부로부터 관광특구의 지원내용이 강화되어야 한다. 셋째, 평가영역과 평가항목을 포함한 관광특구 평가지침의 마련이 이루어져야 한다. 아울러 운영적 측면에서는 다음의 조치가 있어야 한다. 첫째, 현행 관광특구 요건에 맞지 않는 특구들은 제척하여 관광특구의 부적합 지역 정비가 이루어져야 한다. 둘째, 관광특구 운영취지에 맞는 국제관광진흥지구로 관광특구의 명칭변경이 고려되어야 한다. 셋째, 각 관광특구별 여건 및 자원분석을 통하여 관광특구별 특화발전 계획이 이루어져야 한다.