

연구논문

관광개발의 경향과 사례분석을 통한 친환경적 계획방안 연구

주용준* · 사공희**

한국환경정책*, 평가연구원**

(2011년 1월 25일 접수, 2011년 3월 25일 승인)

A Study on Eco-friendly Plan by Analysis of Tourism Development Trend and Example

Yong-Joon Joo* · Hee, Sagong**

Environment Appraisal Center*, Korea Environment Institute**

(Manuscript received 25 January 2011; accepted 25 March 2011)

Abstract

Interests in tourism and leisure have increased with the quality of life in Korea. The government takes the lead in development of tourism for balanced development between regions and local governments use development of tourism as a means for vitalization of local economy. The sustainable and eco-friendly development plan is required for the tourism development, because it needs effective use of limited natural resources and consideration of environmental capacity in the region. This study analyzed the trend of tourism development during nine years, and problems with respect to planning and environment aspects on the basis of four examples which follow recent development trend. We suggest improvement plan that 1) establishment of consistency and systematics of tourism development, 2) enforcement of setting up regional tourism development plan, 3) comprehensive and systematic plan establishment in consideration of private sector, 4) reasonable adjustment and environmental management for development project of approval organization, 5) removal of duplicate regulations for development project. Application of the improvement plan while setting up tourism plan could contribute to vitalization of local economy, and environmental preservation and management.

Keywords : tourism development, sustainable and eco-friendly development, environmental effect

I. 서론

최근 소득수준의 향상과 주 5일 근무에 따른 여가시간의 증대, 도로 및 고속철도 등의 교통수단 확충으로 인해 관광·휴양에 대한 관심과 수요가 증가하고 있다. 또한 경제적 여유와 여가시간의 증대에 따른 삶의 질 향상, 가족 구성 및 생활양식의 변화로 인해 관광의 목적과 형태가 다양하게 변화하고 있다.

과거에는 관광개발이 단일목적, 단일기능의 단순한 형태였으나 점차 휴양·보양·체험·교육·거주 등이 복합된 다목적·다기능을 추구하는 형태로 발전하고 있다. 관광정책 또한 추진 권한이 중앙부처에서 지자체로 이양되고, 다양한 관련법 및 특별법에 근거하여 국가나 지역의 관광수요를 충족하는 동시에 세수 확충, 일자리 확보, 지역경제 활성화 등을 목적으로 개발사업이 점차 증가하고 있다. 실제로, 우리나라는 중앙정부 및 지자체에서 관광진흥법에 의한 관광개발계획과 각종 특별법(지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률, 동·서·남해안권발전특별법, 폐광지역개발지원에관한특별법, 신발전지역육성을위한투자촉진특별법 등)에 따라 관광개발을 계획·수립하고 있다. 이러한 관광개발은 다양한 수요를 충족하기 위해 대규모로 이루어지거나 개발잠재력이 양호한 특정지역에 집중되는 경향을 보이고 있다.

최근의 대규모·복합화·고층화의 경향을 보이는 관광개발은 그 특성상 자연환경이 양호하고 경관이 수려한 지역에 입지하게 되면서 자연환경을 훼손하고 주변지역에 과도한 환경부하를 야기하고 있다. 이에 따라 관광개발과 관련된 환경영향을 사전에 방지하거나 최소화하기 위한 평가기법과 방법 등이 지속적으로 개발되고 있지만, 이는 대부분 사업계획이 결정 난 이후 개별적 사업단위에 국한하여 이루지고 있다. 그 결과 개별적 사업단위에서의 환경적 영향은 저감할 수 있었지만 지역적 차원에서의 환경보전과 환경부하, 환경용량의 고려를 통한 체계적·종합적 환경관리에는 한계가 있었다.

또한 관광진흥법과 각종 특별법에 의한 관광개발 계획의 수립은 정부나 지자체 주도하에 이루어지지

만 실질적인 개발은 민간인 주도로 개별적으로 진행되고 있다. 이러한 개발방식은 효율적이기는 하지만 지역전체에 대한 지역적 차원에서의 경관자원의 보전과 환경관리 등을 위한 정책적·체계적인 계획을 어렵게 만들고 있다.

본 연구에서는 관광개발에 대한 개별적 사업단위에서의 환경저감 측면에서 벗어나, 여러 가지 특별법에 따라 다양화·대규모화·집중화되고 있는 관광개발에 대하여 최근 관광개발사업의 경향 분석과 사례조사를 토대로 문제점을 분석하고 지속가능하고 친환경적으로 유도할 수 있도록 계획방안을 제시하고자 한다.

II. 연구방법 및 내용

1. 연구방법

본 연구의 목적은 관광개발의 친환경적 계획방안을 마련하기 위한 것으로, 관광개발사업의 경향 분석 및 사례조사를 통하여 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하였다. 관광개발사업의 개발경향 분석을 위하여 9년간(2000년~2008년 3월)에 한국환경정책·평가연구원에 접수된 환경영향평가법 시행령 별표 1에서 규정하고 있는 관광개발사업에 대한 환경영향평가서(본안) 43건을 조사하였다. 관광개발사업의 경향분석은 시행 근거법, 관광자원의 개발 유형, 관광개발사업의 규모, 시설물 설치계획 등을 중심으로 하였다.

관광개발사업의 시행 근거법은 ① 관광진흥법 ② 국토의계획및이용에관한법률 ③ 특별법 등으로 구분하였으며, 관광자원의 개발유형은 ① 자연자원개발형 ② 인문자원개발형 ③ 복합 및 시설자원개발형으로 구분하였다. 개발사업의 규모는 ① 50만 m^2 미만 ② 50만 m^2 ~100만 m^2 미만 ③ 100만 m^2 ~250만 m^2 미만 ④ 250만 m^2 이상으로 구분하였으며, 시설물 설치계획은 관광지·관광단지 구분 시설물 기준¹⁾과 유원지 시설물 기준²⁾을 고려하

1) 관광진흥법 시행규칙 제58조제2항과 관련한 별표 18.

2) 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제58조.

표 1. 사례분석 대상사업의 주요 특성

구분	동부산 관광단지	강 동 유원지	무릉도원 관광단지
근거법	관광진흥법	국토의계획 및 이용에 관한법률	관광진흥법
입지유형	도시·해안형	평지·구릉지형	산지형
규모	3,638,310m ²	1,251,126m ²	4,984,926m ²
숙박시설 최고층수	4층	39층	10층
골프장 포함 여부	있음(18홀)	없음	있음(56홀)

여 ① 공공편익(관리)시설 ② 숙박시설 ③ 운동·오락시설 ④ 휴양·문화시설 ⑤ 유희시설 ⑥ 상가(편익)시설 ⑦ 특수시설 ⑧ 녹지 및 기타로 구분하여 분석하였다.

관광개발의 사례조사는 최근의 관광개발의 특성이라할 수 있는 대규모·복합화·고층으로 개발되고 있는 추세를 반영하여 입지유형(도시·해안형, 평지·구릉지형, 산지형)별로 총 3곳의 관광개발사업을 선정하였다(표 1). 동부산 관광단지 등 3곳의 사례 대상지에 대해 계획 수립기관과 승인기관, 평가대행자와의 자문 및 의견교환과 환경영향평가서(본안)의 분석 등을 통해 관광개발계획의 계획적·환경적 문제점을 분석하고 친환경적 관광개발 방안을 마련하고자 한다.

2. 분석 결과 및 내용

1) 개발유형 분석 결과

2000년부터 2008년까지 관광개발사업에 대하여 분석한 결과, 관광개발사업은 연평균 4.8건이었으나 최근 4년간은 연평균 7건으로 증가하는 경향을 보이고 있다(표 2). 관광개발사업을 시행 근거법에 따른 개발 빈도는 관광진흥법에 의한 관광개발사업이 24건(56%)으로 가장 많은 비율을 차지하고 있고, 그 외 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 유원지 개발사업이 14건(33%)이며, 특별법 등에 의한 사업이 5건(12%)이다.

연도별 변화 추이를 보았을 때 관광진흥법에 의한 관광개발사업은 꾸준히 유지되고 있으며, 최근 4년간은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 유원지 개발사업이 많이 이루어졌다.

관광자원의 개발유형은 복합 및 시설자원개발형이 총 사업의 74%로 가장 많으며, 그 다음으로 자연자원개발형 19%, 인문관광자원개발형 7%로 나타났다(표 3). 이는 과거의 관광자원이 분포하는 지역에 대한 소극적인 개발에서 특별한 관광자원이 없더라도 다양한 시설물을 도입하여 다양한 관광수요를 충족시키기 위한 것으로 관광개발 형태가 변화였기 때문인 것으로 판단된다.

연도별 관광개발사업의 규모는 2004년 이후 지속적으로 증가하는 추세이며 50만m² 이하의 규모

표 2. 연도별 시행 근거법에 따른 개발빈도

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	계
관광 진흥법	3	1	4	1	3	4	3	2	3	24
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	-	-	1	-	2	3	3	2	3	14
기타 특별법	-	-	-	-	-	3	1	-	1	5
계	3	1	5	1	5	10	7	4	7	43

표 3. 연도별 관광자원 개발유형의 변화

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	건수
자연자원	1	1	-	-	-	1	3	1	1	8
인문자원	-	-	-	-	1	-	-	-	2	3
복합 및 시설자원	2	-	5	1	4	9	4	3	4	32
건수	3	1	5	1	5	10	7	4	7	43

표 4. 관광개발사업의 연도별 사업 규모

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	건수
50만m ² 이하	-	-	-	1	2	-	2	3	2	10
50만m ² ~100만m ²	1	1	2	-	2	3	1	-	2	12
100만m ² ~250만m ² 미만	1	-	2	-	1	3	-	1	1	9
250만m ² 이상	1	-	1	-	-	4	4	-	2	12
건수	3	1	5	1	5	10	7	4	7	43

표 5. 관광개발사업의 연도별 시설물 설치계획

연도 (총 건수)	공공편익/ 관리시설	숙박시설 (주거시설)	운동·오락시설 (골프장)	휴양·문화시설 (스파·건장)	유희시설	상가/ 편익시설	특수시설 (의료시설)	녹지 및 기타
2000년(3)	3	3	3(1)	3	-	3	-	3
2001년(1)	1	1	1	1	-	1	-	1
2002년(5)	5	5	5(3)	4	1	2	1	5
2003년(1)	1	1	1	1	-	1	-	1
2004년(5)	5	5	5(2)	3(1)	-	4	2	5
2005년(10)	10	9(3)	9(7)	6(6)	-	6	2(2)	10
2006년(7)	7	6(1)	5(4)	5(1)	3	7	3	7
2007년(4)	4	4	4(2)	2(2)	1	3	1	4
2008년(7)	7	7(1)	5(2)	7(2)	3	6	2	7

와 250만m² 이상의 규모가 상대적으로 증가하고 있다(표 4). 이는 관광개발이 소규모가 아니면 대규모로 이원화되어 개발되고 있다는 것을 의미하며, 규모에 따른 개발방향 또한 명확히 구분됨을 알 수 있다.

즉, 50만m² 이하의 소규모 관광개발사업은 자연자원을 활용한 체험 및 교육이나, 주변 관광지와의 연계성을 위하여 개발되고 있으며, 250m² 이상의 대규모 개발은 골프장을 비롯한 다양한 테마파크 형태로 대규모의 시설물이 개발되고 있다.

관광개발사업의 연도별 시설물 설치계획에서 주목할 만한 것은 2004년 이후의 관광개발사업은 50% 이상이 골프장을 포함하고 있으며, 휴양문화시설과 특수시설 등의 복합적인 개발이 꾸준히 증가하고 있다는 것이다. 관광개발사업의 연도별 사업규모와 연도별 시설물 설치계획을 볼 때 2004년 이후의 100만m²~250만, 250만m² 이상 규모의 개발에 대해서는 대부분 골프장을 비롯하여 위락·휴양시설을 포함하는 대규모의 복합시설물 형태로 개발되고 있다(표 5).

관광개발사업과 관련하여 2000년~2008년까지의 43건의 환경영향평가서(본안)를 분석한 결과를 보면 첫째, 최근 관광개발사업은 유원지 개발사업과 특별법 등에 의한 특정지역의 개발사업이 많이 늘어났다. 둘째, 최근 관광개발사업은 소규모 혹은 대규모의 이분화되는 경향이 있으며, 대규모 개발사업은 대부분이 골프장을 포함하고 있다. 셋째, 대부분의 사업이 시설중심의 복합기능의 자원개발유형에 해당하며, 최근에는 주거, 스파, 의료 등 다양한 목적의 시설 도입이 증가하는 특징을 보이고 있다.

III. 관광개발의 계획적·환경적 문제점 분석

1. 민간투자 개발로 인한 환경보전 계획 미흡

동부산 관광단지는 2000년 12월 동부산권 관광단지 기본계획을 수립하고 2006년에 개발사업이 승인이 이루어졌지만 현재까지 개발사업이 이루어지지 않고 있다. 동부산 관광단지는 공공·편익시

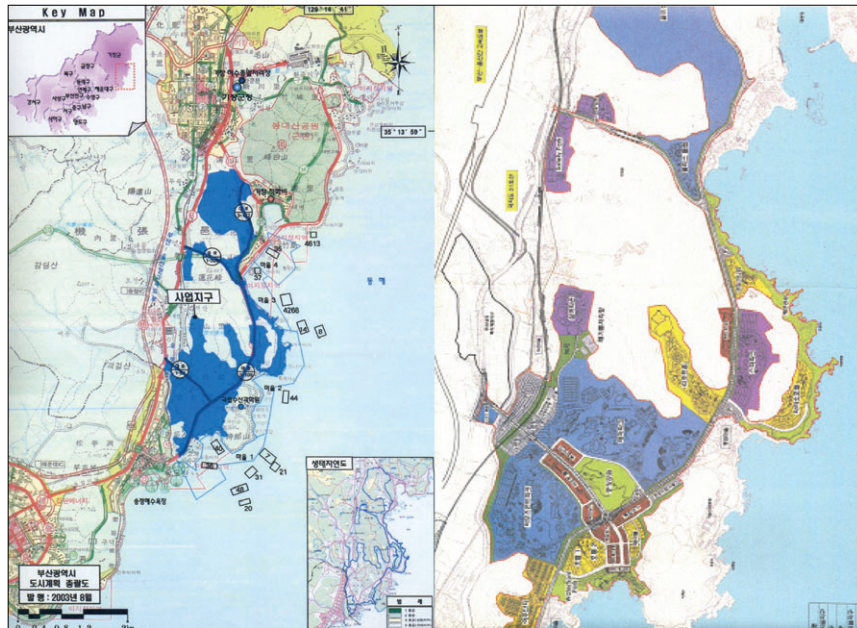


그림 1. 동부산 관광단지의 위치도 및 토지이용계획도

표 6. 동부산 관광단지 투자협상대상 및 요구사항

협상대상	요구사항
○○○	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 토지구묘 : 사용가능한 토지 30만평 이상 확보 ▪ 전체녹지비율을 30%→10~20% 조정 ▪ 확장성 등 향후 Second gate 포함한 계획 수립, 프로그램 유연성 필요 ▪ 중앙공원 제거하는 부지 정리작업 필요 ▪ 일정한 높이·용적율의 빌딩건축권리보장 및 인접빌딩 높이 제한 보장 ▪ 보전녹지·위터프론트 개발권 ▪ 해안도로 및 진입도로 선형변경

설, 숙박시설, 상가시설, 운동·오락시설, 휴양·문화시설 등 5가지 시설로 구분된다(그림 1).

동부산 관광단지는 그동안 관광단지에 대하여 민간투자 유치를 위해 다수의 외국자본 투자자와 협상을 진행하였으며 표 6은 그 중 한 투자협상 대상자의 요구사항이다. 이 중 개발가능지 확대와 녹지율 축소, 중앙공원의 제거, 용적율 상향, 보전녹지의 개발권 등은 환경훼손과 직접적으로 연결되는 사항이다.

투자자의 입장에서는 환경보전을 위한 여러 부처의 의견을 반영하면 토지이용계획 규제가 과도하여 경제성이 확보되지 않아 사업에 투자를 할 수 없다는 입장이다.

반면, 협의·심의 관련 부처에서는 환경보전을 위해서는 원칙적으로 협의가 된 사항은 준수되어야 한다는 입장이어서 사업의 시행자체가 이루어지지 않는 등 갈등이 유발되고 있다. 외국투자자의 요구사항은 사업의 경제성 제고를 위한 사항이지만 동부산 관광단지의 개발과 관련하여 부처별 협의사항과 배치되는 것으로, 투자자의 의견을 수용할 경우 사업지구의 환경훼손은 불가피하게 발생한다.

2. 동일권역내 유사사업의 중복 개발

동부산 관광단지는 부산권을 비롯한 국내, 아시아를 동부산 관광단지의 시장권으로 구상하고 테마파크 계획을 수립하였다. 하지만 부산권내에만 해도 동부산 관광단지와 유사한 서부산권의 가덕도 해양관광단지, 진해 용동의 해양형 복합휴양리조트, 태종대 관광개발사업 등이 계획 중에 있다(표 7). 3곳의 관광개발사업의 토지이용계획을 비교해보면, 공통적으로 해양형 테마파크와 골프장, 숙박시설, 건강·의료 시설, 워터파크 등과 유사하게 계획되었다.

광역적 차원에서 대규모의 동일한 테마의 관광개발사업은 개발사업이 승인되더라도 상호간의 과다

표 7. 동부산 관광단지 인근지역의 유사한 개발계획

사업명	위치 및 규모	토지이용계획
경도 진해시 웅동 해양형 복합휴양 리조트	경남 진해시 제덕동 198,000m ²	▪ 콘도, 휴양별장, 메디컬센터, 인공비치, 테마파크, 골프장, 마리나, 웰리스센터, 스포츠파크 등
부산광역시 강서구 가덕도 해양 관광단지	부산 강서구 가덕도(면적 미결정)	▪ 해양테마파크, 해양호텔, 마리나, 해양위터파크, 해양건강타운, 마리나빌리지, 해상 레스토랑, 골프장 등
부산광역시 기장군 동부산 관광단지	부산 기장군 대변·사당리 3,638,310m ²	▪ 테마파크, 엔터테인먼트몰, 스파 & 위터파크, 골프장, 콘도, 호텔, 테마상가, 건강위락시설 등

경쟁에 의한 경제성 상실과 비효율성으로 인해 실제 개발이 이루어지지 않는 문제가 발생하고 있다.

대규모의 관광개발사업은 공공기관에서 제반 행정처리를 담당하지만 실제 투자자는 민간사업자 임을 고려할 때 과도한 경쟁은, 환경보전보다는 경제성·기능성 확보를 위한 토지의 최대 활용으로 녹지 등의 훼손이 불가피하게 발생한다. 또한 경제적 수익을 위한 대규모의 고층 건축물은 과도한 용수사용과 오수발생, 경관영향 등으로 환경훼손을 야기한다.

3. 개별적 계획으로 인한 체계성·종합성 부족

사업지구의 토지이용계획은 일반적으로 해당지역의 개발성격 및 목적을 고려하여 기능성과 공공성, 효율성을 극대화하기 위한 것으로, 이를 위해서는 해당지구 전체에 대해 입지현황을 고려한 종합적·일관적 관점에서 토지이용과 시설물 규모, 배치 등에 합리적인 질서를 부여하는 것이 필요하다. 강동 유원지의 전체면적은 1,251,126m²로서 7만 m²~30만m² 규모의 테마를 가진 7개의 지구(청소년 수련지구, 스키돔지구, 타워콘도지구, 테마파크지구, 문화체험지구, 참숯테마지구, 허브테마지구)로 구분하여 계획하고 있다(그림 2).

하지만 각각의 테마지구에 대해 각각의 투자자에 의해 토지이용계획이 수립되면서, 사업지역 전체에 대한 개발방향이나 토지이용계획에 대한 종합성이나 통일성이 미흡하게 되는 등 문제점이 발생하고 있다.

실제로, 사업지구 내에 유원지 이용객의 숙박을 위한 타워콘도지구가 별도로 계획되어 있지만 참숯과 스키지구를 제외한 4개 사업지구에서 1동~3동에 이르는 고층의 숙박시설을 계획하고 있다. 이러한 30층 이상의 고층의 시설물이 각각의 사업지구

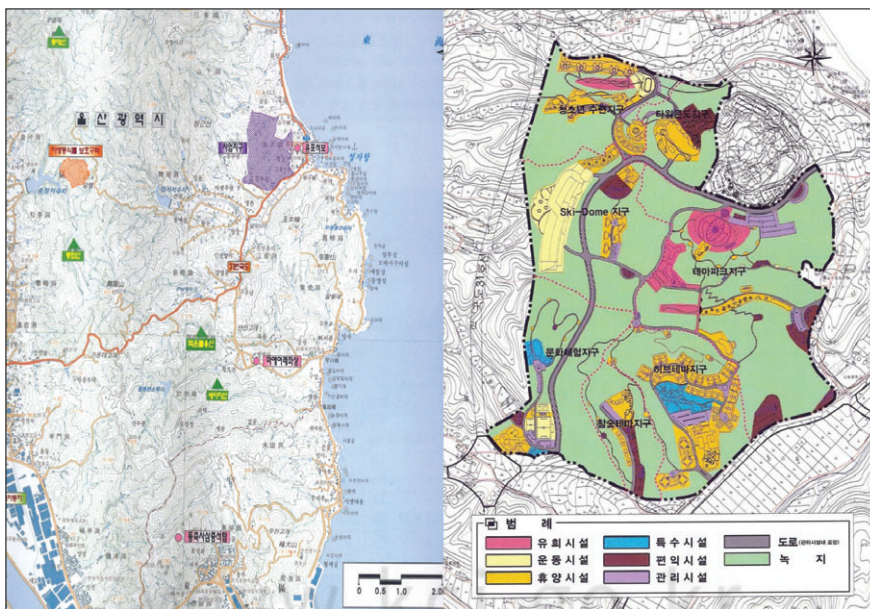


그림 2. 강동 유원지의 위치도 및 토지이용계획도

에 무질서하게 입지하면서 토지이용의 비효율성과 스카이라인의 훼손과 주변 산지경관과의 부조화가 발생하는 등 환경적 문제가 발생하고 있다.

4. 중복규제로 인한 경제성 악화와 개발 지연

관광개발은 다양한 행정절차를 이행해야 하며 이 과정에서 관련부처의 여러 가지 규제기준이 적용되고 이를 계획에 반영해야 개발사업에 대한 승인이 이루어진다. 일정 규모 이상의 개발사업을 위해서는 환경영향평가, 산지전용 등에 대한 협의시 원형보전, 녹지 조성 등을 조건으로 승인이 된다. 원형보전과 조성녹지 외에도 건축시 별도의 조경이 필요하며 그린벨트 해제지역은 대체녹지 조성이 추가된다.

관광개발사업에서 민간투자를 위한 유인조건은 경제성 확보이지만 사업지구에 대한 여러 부처의

표 8. 동부산 관광단지의 관련부처의 협의의견

구분	조건사항
제3차 부산권 관광개발계획(부산시)	<ul style="list-style-type: none"> 녹지자연도 6-8등급지역, 급경사지, 하천 등은 자연지형으로 보전하여 존치하는 방안을 강구(각 지구별로 사업면적의 30% 이상)
광역시도 계획 반영(건교부)	<ul style="list-style-type: none"> 동부산관광단지 대체녹지 0.36km² 확보
G.B 해제 의견(건교부)	<ul style="list-style-type: none"> 동부산관광단지 지구부족(골프장) 환경평가 2등급지를 최대한 제척하거나 원형보전
관광단지 지정(부산시)	<ul style="list-style-type: none"> 제3차 부산권관광개발계획 관련 환경부 협의의견(사업면적의 30% 이상 보존) 반영 환경평가 2등급지, 녹지자연도 7-8등급 지역 급경사지, 하천 등은 자연지형으로 최대한 보존
환경영향평가서 초안 협의의견(부산시)	<ul style="list-style-type: none"> 관광단지 지정(사전환경성검토 협의) 당시 제시된 의견 반영 시설물은 기 훼손지에 배치하여 녹지자연도 7-8등급을 가능한 보전
환경영향평가 협의내용(부산시)	<ul style="list-style-type: none"> 환경영향평가서에 제시된 저감방안은 사업계획서에 반영하여 사업시행시 이행될 수 있도록 조치 녹지자연도 7등급 지역을 가능한 제외하고 불가피하게 포함된 지역에서는 공원 등으로 계획
산지전용 협의(부산시)	<ul style="list-style-type: none"> 원형보전되는 산림에 대하여는 숲가꾸기 사업을 실행하는 등 철저히 보호·관리 대체산림자원조성비 납부 및 복구비 예치 후 사업시행

다양한 규제에 인하여 개발가능지가 축소되고 있으며, 이는 사업성 악화로 이어져 개발이 지연이 되는 등 사업시행에 따른 갈등이 발생한다. 동부산 관광단지는 산지개발과 관련하여 건설해양부와 산림청, 환경부에서 산지보전에 대한 여러 가지 협의조건이 제시되었다(표 8).

동부산 관광단지에 대한 녹지면적과 관련한 협의 내용은 대체녹지 0.36km² 조성(국토부), 각 지구별 녹지면적 30% 이상(협의시 원형보전녹지: 800,723m², 조성녹지: 677,733m²) 확보, 산지전용 협의시 원형보전녹지(644,547m²)확보 등이다.

산지개발과 관련된 규제 기준이 관련부처의 기능과 협의목적 등에 따라 상이하겠지만, 녹지면적과 관련하여 환경영향평가, 산지전용, 건축허가, 그린벨트 해제 등 협의 단계마다 녹지를 확보하도록 요구하는 등 중복 규제가 이루어지고 있다. 이러한 지역을 제척할 경우 사용 가능한 토지가 줄어들어 조성원가가 상승하고 이는 경제성 악화로 이어지게 된다.

5. 특정지역의 집중 개발로 인한 환경부하 가중

일정한 공간범위 안에서 골프장을 포함한 대규모의 복합시설 등의 개발사업이 이루어질 경우 지하수 등과 같은 한정된 자원에 대한 집중개발로 자원고갈과 함께, 운영시 발생하는 대규모의 오·폐수, 폐기물 등의 과도한 배출은 지역의 환경용량을 초과하여 심각한 환경적 영향을 가져올 수 있다.

무릉도원 관광단지는 골프장 56홀을 포함하여 공공·편익시설, 숙박시설, 상가시설, 운동·오락시설, 휴양·문화시설, 기타시설 등 6가지 시설로 구분되며, 능선을 경계로 신&박 리조트, 피넬브라와 같은 스키장과 골프장, 콘도 등의 대규모 시설이 입지하고 있다(그림 3).

무릉도원 관광지와 그 주변지역에 대한 한정된 지역에서의 집중개발은 생태적 서식지를 잠식하고 연결성을 훼손하는 등 생태적 기반을 지속적으로 약화시켜 해당지역의 환경적·생태적 지속성을 저하시킬 우려가 있다

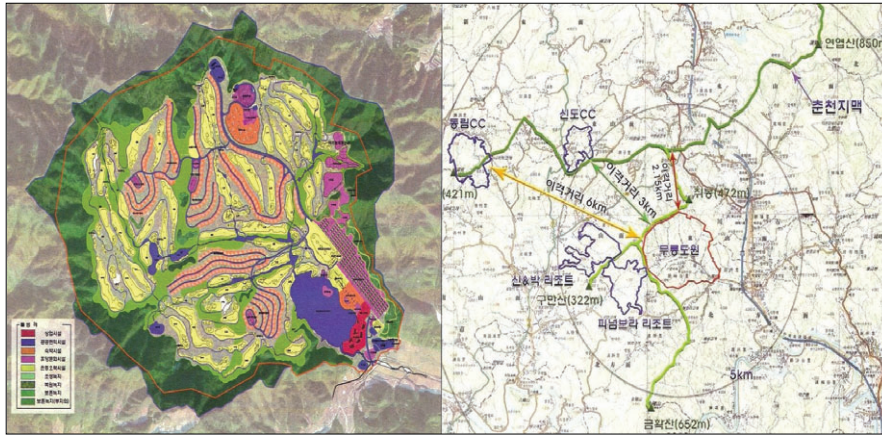


그림 3. 무릉도원 관광단지의 위치도 및 토지이용계획도

IV. 관광개발의 친환경적 계획방안

1. 관광개발 계획의 일관성 및 체계성 확보

우리나라는 관광개발기본계획-권역별관광계획-관광지·단지의 지정 등의 체계를 통해 선계획-후개발의 원칙에 따라 관광개발을 유도하여, 환경보전과 효율적인 국토관리를 꾀하고 있다. 하지만 관광개발사업은 많은 부분이 관광진흥법이 아닌 특별법에 근거하여 이루어지고 있다.

현재 관광계획 및 개발은 관광진흥법에 의한 개발, 중앙부처 및 지자체의 비법정 관광계획, 특별법에 의한 관광계획, 개별법으로 인한 관광계획 등으로 구분할 수 있다. 이러한 내용을 관광진흥법에 따

른 하나의 계획체계 속에 포함하여 관리하는 것은 정책·계획의 경직성을 유발하여 오히려 관광개발을 위축할 수 있다. 따라서 관광진흥법에 의한 계획체계는 현재와 같이 유지하되, 일관되며 종합적인 관광계획 및 관광개발이 될 수 있도록 각종 관광계획·개발에 대해 공간적 범위에 따라 관광개발기본계획과 권역별관광계획을 반영하여 개발계획을 수립하도록 할 필요가 있다(그림 4).

중앙부처의 비법정 계획은 7대 문화관광권 개발, 남해안 관광벨트 개발계획 및 경북 북부 유교문화권 개발계획 등과 같이 대부분 전국을 대상으로 광역적으로 이루어지는 것으로, 계획 수립시 관광개발기본계획의 내용을 수용하고 권역별 관광계획과 연계 할 수 있도록 하여야 한다. 지자체 비법정계획

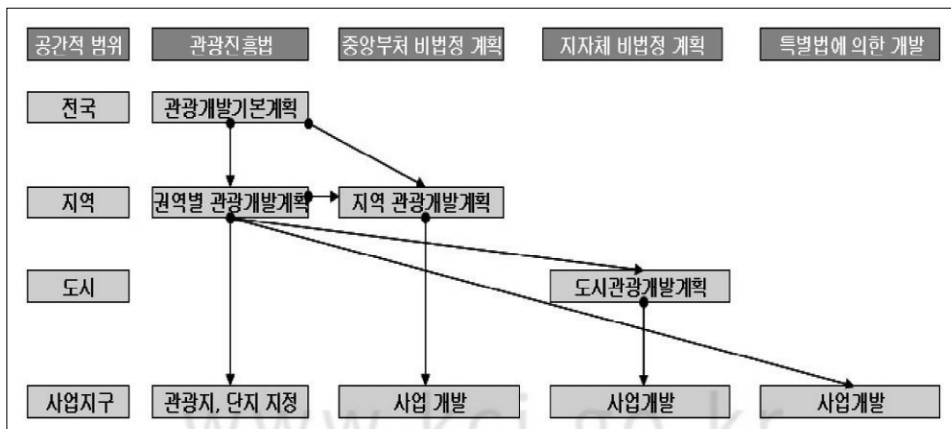


그림 4. 공간적 범위에 따른 관광개발계획 체계

은 권역별관광개발계획과는 달리 지자체에서 도시 혹은 특정지역(속리산관광개발계획 등)과 같은 것을 의미하며, 이러한 계획은 권역별 관광개발계획의 내용을 수용하여 개발계획을 수립하도록 한다. 특별법에 의한 개발은 권역별 관광개발계획을 반영하여 계획을 수립하도록 하고, 특별법에 의한 개발은 승인권자가 권역별 관광개발계획과의 부합여부 등을 검토하여 인·허가의 기준으로 삼을 필요가 있다.

2. 권역별 관광개발계획의 수립 내용 강화

관광개발계획의 일관성 및 종합성을 확보하기 위해서는 관광진흥법을 근거로 관광개발기본계획-권역별관광개발계획-지구지정의 틀을 유지하면서, 공간적 위계에 따라 중앙정부나 지자체, 일반사업자 등이 수립하는 관광개발에 대한 가이드라인 역할을 하도록 할 필요가 있다. 관광개발기본계획은 전국을 대상으로 하고 있으며 물리적으로 구체화되지 않은 전략적인 계획으로, 실제 하위계획에 가이드라인을 제시하기에는 한계가 있다. 반면, 권역별 관광개발계획은 광역적 차원에서 관광개발기본계획의 내용을 수용하여 구체화·형상화된 것으로 다른 개발계획에 대한 가이드라인을 부여하는데 적합하다.

하지만, 현재 권역별 관광개발계획의 계획내용은 단순히 관광개발기본계획에서 설정한 권역별로 관광개발사업을 나열하거나 소개하고 있어, 하위계획에 대한 개발방향을 유도할 수 있는 기능이 미약하다. 이에 따라 권역별관광개발계획으로는 여타의 중앙부처나 지자체, 개발사업자 등이 개별적으로 수립하는 계획에 대하여 연계 및 보완적 관계가 형성되기 어렵다.

권역별 관광개발계획이 상위계획으로서 역할을 수행하기 위해서는 현재와 같이 해당 권역에 대한 개발사업 위주로 작성하기보다는, 권역별관광개발계획의 수립내용을 다른 개별적 관광개발에 대하여 종합적·일관적 측면에서 유도·개발할 수 있도록 하위계획에 대한 개발방향을 제시할 수 있는 가이

드라인 형식의 내용을 포함할 필요가 있다.

3. 민간투자를 고려한 종합적·체계적 계획 수립

관광개발사업이 여러 민간투자자가 공동으로 개발함으로써 발생하는 토지이용계획의 무질서와 무분별한 환경훼손을 방지하기 위해서는 두 가지 방안을 고려할 수 있다. 첫째는 승인기관(계획수립주체)에서 민간투자자에게 개발계획을 위임하기보다는 여러 민간투자자의 요구사항과 의견을 충분히 사전에 조율·조정하여 계획수립시 반영하도록 한다. 이러한 방법은 종합적·체계적인 토지이용계획의 수립으로 효율적인 토지이용과 환경훼손을 최소화할 수 있는 장점이 있지만, 민간투자자의 입장에서는 원하는 경제성을 확보하기 어려우며 자율적 토지이용계획에 한계가 있다는 단점이 있다.

다른 하나는 토지이용 및 환경계획에 대한 가이드라인을 마련하고, 이를 기초로 민간투자자가 계획을 수립하도록 하는 것이다. 이 방안은 최소한의 토지이용계획의 통일성과 종합성 측면에서는 불리하지만 민간투자자가 자유롭게 계획을 수립하도록 하여 토지이용계획의 다양성과 경제성을 확보할 수 있다는 점에서 긍정적이다.

4. 승인기관 주체의 합리적 환경관리

관광개발은 하나의 일관된 정책에 따라 단계적으로 추진되는 것이 아니라 동시 다발적으로 개발되고 있으며, 개발주체가 다양하고 이에 대한 소관부서도 나뉘어져 있어 권역별로 관광개발에 대한 종합적인 관리가 어렵다. 다양한 주체와 이해관계 등이 얽힌 복잡한 환경 속에서 중요한 것은 개발사업에 대하여 승인기관 주도로 합리적 환경관리가 이루어져야 한다는 것이다.

무릉도원 관광단지과 능선부를 경계로 바로 인접하여 개발하는 신&박 리조트와 피넬브라 리조트 등으로 인한 환경영향을 최소화하기 위하여 강원도에서는 행정기관, 환경단체, 주민대표, 전문가 등 21명 규모의 “춘천·홍천 개발지역 환경영향평가 협의체”를 구성하여 환경적 문제에 대한 효율적인 방

안을 모색하고자 하였다. 그 결과 ① 지하수 현황조사·영향검토 및 사용계획 ② 하류부 누적적 하천영향 분석 ③ 생태계 연결성 확보를 위한 개발계획 조정 등이 이루어졌다.

협의체를 통해 조정된 지하수 현황조사·영향검토 및 사용계획, 하류부 하천영향 분석, 생태계 연결성 확보를 위한 개발계획 조정 등이 무릉도원 관광단지과 같이 주변에 대규모의 유사 시설물이 계획되면서 야기되는 환경영향을 모두 해결했다고 보기는 어렵다. 하지만, 개발사업의 승인권자가 환경영향에 대한 종합적인 고려를 위해 다양한 이해관

계자와 협의체를 구성하여 사업계획의 조정 및 환경영향을 최소화하는 방안을 마련한 것은, 앞으로 환경문제를 해결하고 이해관계의 상충을 방지하는 하나의 제도적 방안이 될 수 있다.

5. 관광개발의 중복규제 해소

관광개발은 다수의 부처에서 협의가 필요하며 이 중에서 환경영향평가와 산지전용허가는 밀접한 관련이 있다. 환경영향평가와 산지전용허가기준³⁾을 분석한 결과 많은 내용이 중복되는 것으로 나타났다(표 9).

표 9. 산지전용허가기준과 환경영향평가 검토 내용 비교

구 분	산지전용허가기준	환경영향평가
	세부기준	검토내용
제척 혹은 원형보전	- 사업지구내 보전용지가 50% 이내가 되도록 조정	- 환경보전과 관련된 용도지역에 대해서는 녹지를 보전
	- 국유림·공유림의 산지면적이 당해 목적사업의 달성에 필요한 최소한의 면적일 것	- 관련사항 없음
	- 목적사업의 성격, 주변경관, 설치하고자 하는 시설물의 배치 등을 고려할 때 전용하고자 하는 산지의 면적이 과다하게 포함되지 아니할 것	- 동식물, 경관 등에서 시설물 규모를 고려하여 산지개발을 적정성 검토 및 최소화를 유도
	- 조립성공지 또는 우량한 입목·축이 집단적으로 생육하는 천연림의 편입을 최소화	- 보전가치가 있는 녹지자연도 8등급, 생태자연도 I 등급 보전
제척 혹은 원형보전	- 보호·관리가 필요한 야생동·물이 집단적으로 서식하는 산지 또는 수형목과 보호수가 생육하는 산지는 제척하거나 원형으로 보전	- 법정보호종의 서식지에 대한 원형보전 및 서식환경보전을 위한 완충공간 조성
	- 상수원보호구역 또는 취수장으로부터 상류방향 유하거리 10킬로미터 밖으로서 하천 양안 경계로부터 500미터 밖에 위치하여 상수원·취수장에 영향을 주지 않을 것	- 상수원보호구역으로 유입되는 하천 10km 이내 및 제1류지천 상류측 10km 이내
	- 산지의 평균경사도가 25° 이하 일 것(스키장 및 채광지는 제외)	- 경사도 25°의 급경사지는 최대한 보전
	- 산지의 입목축적이 관할 시·군·자치구의 입목축적의 150퍼센트 이하일 것	- 관련사항 없음
	- 산지안에 생육하고 있는 50년생 이상인 활엽수림의 비율이 50퍼센트 이하일 것	- 관련사항 없음
저감방안	- 산지전용으로 입도가 단절되지 않을 것	- 관련사항 없음
	- 산사태가 발생할 가능성이 높은 지역 또는 산사태가 발생한 지역이 아닐 것. 재해방지 시설의 설치 가능	- 산사태 및 사면붕괴 등에 관한 영향분석 및 지반안정화 방안 검토
	- 홍수시 하류지역의 유량상승에 현저한 영향을 미치지거나 토사유출의 영향이 없을 것. 침사지 설치 가능	- 하류지역의 유량에 대한 영향검토와 토사유출 방지를 위한 침사지 설치 방안 검토
	- 산지전용으로 인한 토사의 이동량은 당해 목적사업 달성에 필요한 최소한의 양일 것	- 토공량의 최소화와 사토의 유·출입 없도록 조정

3) 산지전용허가를 기준은 산지전용허가기준의 산지관리법 시행령 제20조 제4항 별표 4를 근거로 함

산지전용허가 기준은 산지의 보전뿐만 아니라 산지의 개발로 인해 발생할 수 있는 야생동·식물 보전방안, 지형안정 및 훼손 최소화, 토사유출로 인한 영향, 산지경관의 영향, 상수원보호구역에 대한 보전 등을 종합적으로 다루고 있다. 하지만, 이러한 내용은 대부분은 환경영향평가에서 평가항목별로 중점적으로 검토하고 있는 내용으로 중복 평가가 이루어지고 있다. 동일한 사업에 대해 동일한 환경영향을 다른 조직이나 기관에서 평가하는 것은 환경영향에 대한 교차 검토라는 장점이 있지만 행정적 손실뿐만 아니라, 양측이 녹지에 관한 평가기준이 상이할 경우에는 사업자에게는 신뢰성이 저하될 수 있다.

이러한 문제점을 극복할 수 있는 방안으로는 2가지 검토할 수 있다. 하나는 산지전용허가기준과 환경영향평가와 중복되어 평가되는 환경영향에 대해서는 평가기준을 동일하게 적용할 수 있도록 기준을 정립하는 방안이다. 다른 하나는 산지개발로 인하여 발생하는 생태계, 수질, 지형, 경관 등 다양한 환경적 영향에 관한 것은 환경영향평가에서 담당하도록 하고, 그 외의 전용지와 국유림·공유림의 포함여부에 대한 기준과 입목축적에 대한 비율, 활엽수림의 비율 등에 관한 부문은 산림청에서 담당하는 등 역할을 재정립하는 방안이다.

V. 결론

관광개발은 정부에서는 지역균형발전을 위한 하나의 정책적 대안으로 삼고 이를 위한 다양한 계획을 수립·시행되고 있으며, 지자체에서는 지역경제 활성화와 재정 안정성 확보 등을 위하여 이루어지고 있다.

관광개발을 통한 지역균형개발과 지역경제 활성화, 환경보전을 통한 지속가능한 개발을 위해서는 관광개발 계획의 일관성 및 체계성 확보, 권역별 관광개발계획의 수립 내용 강화 등 선계획-후개발의 원칙이 필요하다. 관광개발의 대규모·복합화는 지역환경 부하에 심각한 영향을 준다는 점에서 효율

적인 지역자원의 활용과 환경보전을 위해서는 승인기관의 주도하에 개발사업에 대한 합리적인 조정과 환경관리 방안이 요구된다. 또한 개발과 환경보전의 갈등을 사전에 방지하고 관광개발을 활성화하기 위해서는 개발에 따른 환경규제의 중복 등의 불합리성을 해결할 필요가 있다.

관광개발사업은 일반적으로 시민들에게 매력적인 자연자원 혹은 관광자원이 분포하고 있는 지역을 대상으로 한다. 관광개발사업은 이러한 입지적 여건을 고려할 때 단순히 경제성과 사업성을 위해 시행하는 것은 자연환경 및 자원의 과도한 훼손을 초래할 수 있다. 관광개발사업의 경제성에 대한 고려도 필요하지만 자연자원과 관광자원을 공공재로 인식하고, 이의 효율적인 보전과 관리가 원칙적으로 적용될 수 있도록 관광개발사업의 개념을 정립하는 것이 필요하다.

사 사

본 논문은 KEI에서 수행한 기본과제인 “관광개발 다양화에 따른 친환경적 계획수립 및 기법에 관한 연구(2009)” 내용을 바탕으로 작성한 것임.

참고문헌

- 김영준, 2003, 관광자원 개발 법제 개선방안, 한국문화관광정책연구원.
 김성진, 2005, 관광레저도시 개발모형 및 정책방향, 한국문화관광정책연구원.
 문화체육관광부, 2007, 관광지개발사업 평가.
 서태양, 1998, 관광개발과 지역발전에 관한 연구, 관광연구, 10, 135-167.
 오성규, 2005, 환경훼손을 전제하지 않은 관광개발은 없다, 한국관광정책, 20, 58-62.
 오순환, 1997, 새로운 관광개발의 모색, 관광학연구, 20(2).
 윤양수, 2001, 지역개발 측면에서 본 문화·관광사업 실태와 대책 -지정관광지를 중심으로-,

국토연구원.
임주환 외, 2003, 환경친화적 관광지개발론, 백산
출판사.
최승묵, 2005, 문화 및 생태녹색관광자원 개발사업
제도개선방안, 한국문화관광정책연구원.

한국관광공사, 2005, 관광개발사업 활성화를 위한
지원체계 연구 -관광개발사업과 유사 국가
개발사업 사례 비교를 중심으로-.

최종원고채택 11. 04. 06