

## 지방자치단체의 관광산업 추진현황

한 범 수  
(韓凡洙)

한국관광연구원  
연구위원



- I. 시작하는 말
- II. 관광수용력 연구동향
- III. 지방자치단체의 관광사업 추진현황
- IV. 맺는 말

### I. 시작하는 말

본격적인 지방자치 시대가 시작한 1995년 7월 이후 대부분의 지방자치단체들이 자치단체장 주도에 지역경제 활성화와 재정자립도 향상을 위해 관광개발에 많은 관심을 쏟고 있다. 주민의 손으로 선출한 민선자치단체장들이 지역발전을 위해

불철주야 노력하는 모습은 보기도 좋고 바람직한 일이다.

그러나 근래에 들어서 '지역관광개발'에 대한 우려를 표명하는 언론보도가 점증하고 있다. 지방자치단체들이 이른바 미래 전략사업이란 명목으로 다투어 관광개발을 서두르고 있는데 중앙정부마저 내년부터 국립공원 내에 호텔, 콘도미니엄 등 숙박시설의 건립을 허용하겠다고 발표하고 있어, 자칫하다가는 국토관리 체계가 엉망이 되지 않겠느냐는 것이다. 나아가 환경친화적인 관광개발을 해야지 개발지상주의의 연속선상에서 이루어지는 지역관광개발방식이 과연 바람직한 것이냐는 논의도 제기되고 있다.

최근 정부가 "지방중심의 경제활성화 전략"을 추진하겠다고 발표했다. 이 안의 주된 골자는 앞으로의 경제발전은 지방화·분권화에 따라 성장잠재력을 지방에서 일궈낸다는 것이다. 그린벨트나 공원용지의 경우 사유재산권 행사와 관련하여 지금까지 민원이 끊임없이 제기되었는데 앞으로 이런 문제들이 합리적인 기준하에 어느 정도 해소될 수 있고, 각종 규제에 얽매어 추진에 어려움을 겪

던 지역 관광개발이 더욱 활기를 띠 것으로 전망되고 있다.

하지만 이러한 조치들이 순기능보다는 역기능이 더 클 것으로 우려하는 소리도 만만치 않다. 선진 각국들의 경제정책이 환경정책이라고 할만큼 환경의 중요성을 역설하고 있는데, 우리나라는 중앙정부와 지방정부가 앞장서서 무분별한 개발을 도모하고 있다는 것이다. 국가나 지방자치단체가 발전하기 위해서는 국가단위 또는 지방단위의 개발행위가 이루어질 수 밖에 없지만, 개발 지상주의에 밀려 보전해야 할 곳도 무분별하게 개발하면 자연훼손으로 재앙이 발생할 수 있다는 것이다.

지방자치단체들이 주민 소득증대와 재정수입 확대를 위해 관광개발을 도모하고는 있지만, 국토 전체의 관점 또는 국가 단위의 관광산업 측면에서 볼 때, 관광개발 효과를 기대하기 어려운 경우도 적지 않다. 관광산업보다 다른 산업을 육성하는 것이 더 좋은 조건임에도 불구하고 지역관광개발을 최우선 대안으로 여기는 것은 바람직하지 않다. 일반적으로 자기 지역의 자연조건이 타 지역보다 과대평가 하는 경향이 있다. 그렇기 때문에 관광개발을 하기만 하면 수많은 관광객들이 자기 지역으로 몰려들 것으로 생각하기 쉽다.<sup>1)</sup> 그러나 자기 지역의 관광개발 여건을 높게 평가하는 것이상으로, 타 지역의 관광개발 여건이 더 좋고 풍부한 개발 아이디어와 재원이 투자될 수 있음을

간과해서는 안된다.

중앙정부에서 수립한 각종 계획을 그대로 받아 단순 집행하던 시기와 달리, 이웃 지방자치단체에서 추진하고 있는 관광개발 계획이 자기 지역의 관광개발 계획보다 더 짜임새 있게 추진될 경우 경쟁력 부족으로 투자한 재원도 회수 못할 수 있다. 지역발전에 적합한 산업이 무엇인지, 관광개발이 최선의 대안인지, 그리고 만약 관광개발이 지역경제에 도움을 줄 수 있다면 그 적정 규모를 어느 정도로 설정해야 할지 신중한 고려가 필요하다.

한번 훼손된 자원은 원래의 모습대로 회복될 수도 없는 不可逆의 特性이 있다. 자연자원은 일단 훼손되면 다시 회복하는데 수십년의 세월이 경과해야 한다. 자연자원에 인간의 손길이 닿지 않았을 때에는 어떤 용도로도 토지이용계획을 수립하고 집행할 수 있지만, 일단 훼손되면 복구하는데 많은 시간과 재원이 소요된다. 자연자원 훼손으로 예상치 못한 자연재해를 맞이 할 수도 있다.

관광개발이 지역발전을 위한 하나의 대안은 될 수 있지만, 그 자체가 목적이 될 수는 없다. 지방자치단체마다 앞다투어 추진하고 있는 관광개발이 과연 타당한 것인지, 이러한 개발계획이 모두 완료될 경우 시설 과잉으로 지역을 위한 관광개발이 지역발전에 걸림돌이 되는 것은 아닌지, 계획추진에 앞서 돌다리를 건너기 전에 두드려 보는 심정으로 심사숙고해야 할 필요가 있다.

1) 전국의 관광담당 공무원을 대상으로 '94년 10월경에 자გი지역의 관광개발 정도에 대해 5점 척도로 질문하였다. 시도의 관광담당 공무원들은 자გი지역의 관광개발 수준이 보통수준(3점)에도 못 미치는 평균값 2.18로 응답하였다. 반면, 자გი지역의 관광개발 잠재력에 대한 분석결과는 평균값이 3.74로 나타나 보통수준(3점)을 상회하고 있다(한범수·김덕기, 1994).

이 글에서는 관광수용력 연구동향을 통해 적정 관광개발을 위한 관련 이론적 틀을 다지고, 지방자치단체들이 추진하고 있는 지역관광개발 현황분석을 통해 국가 차원에서 바라볼 때 이러한 개별 사업들이 적절한지, 타 지방자치단체에서 추진하는 사업과 비교할 때 자기 지역의 관광개발사업이 과연 충분한 경쟁력을 갖고 있는지에 대해 살펴보고자 한다.

## II. 관광수용력 연구동향

관광수용력에 대한 관심은 관광이용에 적절한 물리적·생태적 환경의 능력을 기술하는데서 비롯되고 있다. 관광지의 이용에 따른 식생과 토질, 수질, 야생동물에 대한 연구들이 이러한 예에 속한다. 관광수용력에 관한 초기 연구는 야생지역(wilderness) 방문자의 관광경험의 질을 측정하는데 주안점을 두었다.

수용력은 관광경험의 질 측정 및 이용량의 표현 방법으로 보는 Wager(1964)의 연구, 사회적 수용력은 위락경험의 이용증가에 대한 영향력에 초점이 맞추어지고 있다고 한 Shelby와 Nielson(1975)의 연구, 그리고 수용력은 이용자 집단간의 갈등의 영향력으로 파악한 Lucas(1964)의 연구에서 이러한 사실들은 파악될 수 있다(Hendee, Stankey & Lucas, 1978).

“수용력 문제에 대한 해답은 증명 그 자체가 어려워 연구자들의 연구의욕을 꺾고 있다”는 Wager(1974)의 말, 관광위락 수용력을 정의하는 것 자체가 “연금술사가 쇠에서 금을 만들어내는 것과 같

다”고 한 Stankey와 McCool(1984)의 말은 수용력 연구의 어려움을 상징적으로 표현하고 있다. 무엇을 어떻게 하는 것이 ‘적정 관광개발’인지, 개발 결과가 실제 적정하다고 판단할 수 있는 것인지, 만약 적정하다면 적정여부를 어떻게 증명해야 할지, 이와 같은 일련의 작업 및 과정이 어렵기 때문이다.

수용력 연구는 제한된 용지에 동물을 방목하였을 때 자연자원에 미치는 영향이 어떠한지를 파악하는 생태학적 관심에서 처음 시작하였다. 자연자원에 대한 관광수용력의 필요성이 인식되기 시작한 것은 1864년 미국의 요세미테 계곡의 관리권이 캘리포니아 주정부로 이양되면서 부터이다. 요세미테 공원을 찾는 관광객이 많아지면서 캘리포니아 주정부는 자연자원을 훼손시키지 않으면서 관광객을 어떻게 하면 많이 유치할 수 있을 것인가 하는 문제에 관심을 갖게되었다. 이 연구를 수행한 Olmsted는 1865년 계곡의 이용자가 곧 100만 명을 돌파하게 될 것으로 예상하고, 그는 “요세미테 경관에 미치는 무시할 정도의 작은 영향도, 앞으로 이용자가 수백만으로 늘어날 때에는 그 영향정도가 놀라운 정도로 증폭한다”고 주장하였다. 1929년 Meineke는 자연자원을 위락적으로 이용할 때 영향요인 감소를 위한 일반원칙을 제시하면서, 야외 위락지역의 생물학적 심미학적 측면에 대해 관심을 표명하고, 위락의 무차별 이용규제를 내용으로 하는 종합적인 정책의 수립과 실행에 대한 관리부서의 무성의를 비판하였다(김성일, 1982).

위락목적 이용이 생태계에 미치는 영향에 주목

하여 수용력 개념을 논의한 사람으로는 미국 공원청의 야생동물 관리자인 Sumner를 들 수 있다. 그는 1936년에 “야생지역의 본래 모습을 파괴하지 않은 채, 동물을 방사하려면 어떤 수준으로 하는 것이 바람직한가?”라는 의문을 제기하였다. 이어서 그는 수용력 범위 내에서 또는 ‘위락포화점’(recreational saturation)에서 이용을 제한시킬 필요성이 있다고 주장하며, 위락수용력을 원시관광지가 수용할 수 있고 장기적인 차원에서 보전될 수 있는 고도의 위락적 이용유형이 극대화된 정도라고 주장하였다(Stankey & McCool, 1984). Tyndal(1949)은 피크닉 장소의 용량이라는 개념으로 수용력을 파악하고자 했고, 이어 ‘위락수용력’이라는 용어를 1957년에 처음으로 사용한 Wager는 모든 관광위락자원은 그 자체가 넘어서는 안될 수용능력을 가지고 있다고 했다(한범수, 1986).

1960년대 이후 관광위락 수용력에 관한 연구들이 잇달아 발표되었는데, 그 중 Lapage(1961)는 과밀에 대한 이용자 만족도를 중요한 요소로 인식하고 위락 수용력을 심미적 수용력과 생물학적 수용력으로 파악하였다.

그가 정의한 ‘심미적 수용력’은 전체 위락이용자수가 이용자 자신의 평균 만족도를 떨어뜨리기 시작하는 상태, 생물학적 수용력은 관광위락자에게 지속적으로 높은 수준의 만족도를 제공하던 자연지역(관광위락지)이, 이용수준이 높아지면서 그 영향 때문에 만족도가 감소되기 시작하는 상태이다. Wager는 그의 학위논문에서, 위락수용력을 “한

지역이 일정한 위락의 질을 제공하면서 유지될 수 있는 이용수준”으로 정의하였다. 그는 특히, 위락수용력에서 관리목표를 중요시하며, 최종적인 위락수용력의 개념을 관리행정적인 성격으로 규정하였다(김성일, 1982).

적정 수용력이란 관광자원을 적절하게 보호함과 동시에 이용자를 만족시키는 가운데 일정기간 동안 관광자원이 감당할 수 있는 관광이용량을 말한다. 학자에 따라 수용력을 다양하게 구분하고 있다.

Lapage(1963)는 심미적 수용력(aesthetical carrying capacity), 생물적 수용력(biological carrying capacity), Aldrege(1972)는 공공의 총량적 만족을 중시하며 시설용량(facility capacity), 자원 인내용량(resource bearing capacity), 이용자 수용량(visitor carrying capacity), Stankey(1972)는 사회적 수용력(social carrying capacity), 생태적 수용력(ecological carrying capacity), Penfole(1983)는 물리적 수용력(physical carrying capacity), 생태적 수용력(ecological carrying capacity), 심리적 수용력(psychological carrying capacity)으로 각각 구분하고 있다.

WTO(1983)는 관광개발의 관점에서 물리적 수용력(physical carrying capacity), 경제적 수용력(economic carrying capacity), 사회적 수용력(social carrying capacity), 하부시설 수용력(infrastructure carrying capacity)으로 구분하고 있다. 여기서 물리적 수용력은 시설물이 갖는 방의 개수와 같은 것으로서, 이처럼 시설이 수용할 수 있는 능력을

뜻한다는 측면에서 시설 수용력으로도 불린다. 생태적 수용력은 자연생태계가 자기회복능력이나 자기정화능력의 한계 내에서 인간의 활동을 흡수하고 지탱해낼 수 있는 능력을 의미한다. 사회 심리적 수용력은 지각적 수용력(perceptual carrying capacity)으로도 불리며, 이것은 관광경험을 통한 만족도를 뜻한다. 즉 관광위락자가 관광활동에서 바라는 일정 수준의 질을 유지하고 만족을 느끼기 위해서 필요로 하는 환경조건을 의미한다(박석희, 1989).

### III. 지방자치단체의 관광사업 추진현황

거의 매일이라고 할 수 있을 정도로 지방자치단체에서 계획중이거나 추진중인 관광개발에 관한 내용을 언론에서 보도하고 있다. 관광산업에 대한 관심이 고조된 한 증거이기도 해 흐뭇하면서도 한편으로는 이렇게 보도되고 있는 수많은 지방자치단체의 관광개발이 과연 성공적으로 이루어질 수 있을 것인가 하는 생각도 든다. 계획의 성공여부는 차지고라도 수립한 계획안이 지역적 특성에 적합한 것인지, 계획수행 과정은 적합한지, 충분한 자격을 갖춘 전문가들이 수립한 것인지, 재원조달 능력은 있는지, 수익성 분석은 제대로 했는지 등 계획내용 전반에 대해 우려하는 마음이 크다.

좁은 면적을 이용하여 10층, 20층 건물을 지을 수도 있지만, 넓은 면적에 1층 또는 2층 규모의 아담한 건물을 지을 수도 있다. 마찬가지로 어떤 지방자치단체에서는 관광개발계획을 수립하는데 많은 면적이 소요될 수도 있고 그와 반대의 경우도

성립할 수 있다. 선거를 앞두고 유권자가 어떤 후보에게 투표할 것인가 하는 분석을 할 때, 각 후보들이 분석한 결과를 그대로 합하면 실제 유권자수를 몇 배 상회하는 경우가 많다. 마찬가지로 관광계획을 수립하는 지방자치단체나 계획수립가는 계획대상지야말로 우리나라에서 유일무이한 관광목적지가 될 것임을 확신해마지 않는다. 그러나 실제 결과는 어떠한가? 아직 이러한 계획들이 추진중이거나 계획단계에 있기 때문에 그 여부를 속단하기는 어렵지만, 거의 예외 없이 모든 지방자치단체들이 관광개발을 서두르고 있어 관광시설이 공급 과잉되지 않을까 크게 우려된다.

관광개발은 관광대상지를 하드웨어적인 개발과 관광상품 개발 등과 같이 소프트웨어적인 개발 양자의 의미가 있다. 현재 광역지방자치단체별로 지역관광개발을 위해 어떠한 노력을 하고 있는지를 관광부문사업 예산규모, '96년 추진사업, '97년 추진사업을 중심으로 살펴보고자 한다.

#### 1. 서울특별시: 국제적인 관광서울 기반 조성 및 문화관광상품 개발

서울시는 관광지가 지정되어 있지 않지만 도시 그 자체가 거대한 관광시장이다. 서울시는 '국제적인 관광서울 기반 확립'을 목표로 ① 대규모 행사준비를 위한 숙박시설 확충, ② 문화의 관광상품화, ③ 서울관광상품 개발 추진, ④ 서울관광진흥협의회 운영 등을 추진하고 있다. 이중 '문화의 관광상품화'와 관련하여 남산골 한옥촌, 경희궁·운현궁·풍납토성 보상 및 복원 등 문화유적지의

관광상품화를 추진하고 있다.

경희궁지 복원사업은 '90년부터 시작하여 '99년에 마무리되는 것을 목표로 10개년 계획으로 추진 중에 있다. 대상부지 29,787평을 종합문화사적공원화하기 위해 총 92억2,280만원을 투자하고 있다.

운현궁 보수사업은 '94년부터 '96년까지 8억3,100만원을 투자하였다. 대원군의 유품(43점), 사대부 집 생활가구 제작전시, 전통공예 등을 기획 전시할 예정이며, 궁중가례 재현 등의 문화행사도 별도의 예산으로 재현하고 있다.

토지 2,148평 풍납토성 보상 및 복원 사업은 백제초기 한강 연안의 토성을 복원하고자 하는 것으로 총 사업비는 930억원이다.

고유민속·전통생활관련 문화행사를 관광자원으로 활용하기 위해 과거시험, 고종·명성황후 가례의식, 종묘대제, 단오제 등의 행사를 하고 있다.

특히 '97년 4월부터 11월까지 매주 토·일요일에 덕수궁 대한문 일원에서 왕궁수문장 교대의식을 지속적으로 실시할 예정이다. '96년의 경우 총 56회 개최하여 약 5만6천명 정도(1일 평균 1,000명) 관람한 것으로 나타나고 있다.

서울시민과 서울을 찾는 내외국인 관광객을 위해 '96년 10월부터 2개 코스를 시범운영하기 시작했으며, '96년 11월 중순부터 4개 코스를 정기운영하고 있다. 현재 7개소의 관광안내소를 무휴로 운영하고 있으며, 8개 국어 242명을 관광안내 자원봉사자로 등록받아 운영하고 있다. 또한 서울시를 해외에 널리 알리고자 방콕에서 개최된 PATA총회, 시드니 국제관광박람회, 오사카 세계여행박람회,

런던 세계관광교역전, 동경 세계박람회 등에도 참가할 예정이다.

## 2. 부산광역시:관광개발주식회사 출범 및 관광거리 조성

우리나라 제2의 도시인 부산광역시의 '97년도 관광부문 살림을 위한 직접 사업비는 5억2,423만원이다. 많지도 않은 예산인데 그나마 전년도 예산 5억7,584만원보다 1,161만원이 감소한 예산이다. 문화관광국에 속한 관광진흥과에서 관광업무를 담당하고 있다. 관광진흥과는 관광진흥계, 관광지도계, 관광개발계의 3개 계로 운영되며 총 인원은 19명이다.

'96년도에 수행한 주요 관광사업으로는 ① 부산관광종합개발계획 수립, ② 부산관광개발주식회사 설립 운영, ③ 외래 관광객 유치를 위한 관광설명회 개최, ④ 관광홍보물 제작, ⑤ 관광안내관 신설 및 개보수, ⑥ 업체지도 서비스 향상업무 등이다.

'97년도에 추진중인 주요 사업으로는 ① 관광개발주식회사의 효율적 운영, ② 아시안게임 대비 홍보활동 강화, ③ 동아시아대회 개최지원, ④ 해운대 온천센터 개발, ⑤ 환타지아 네온사인 거리 조성(시범사업), ⑥ 해상공광호텔 건립추진, ⑦ 관광유람선 운행, ⑧부산 경주권 관광협의체 구성운영 등이 있다.

'관광개발주식회사'는 언론에 대대적으로 보도될 만큼 제3섹터 형식의 공기업으로 출범했고 그 성공여부가 관심의 대상이 되고 있다. 자본금은 시가 24억원, 민간이 26억원을 출자한 총 50억원

이다. 대상사업은 테마파크 SEA WORLD 조성, 관광 프로젝트 개발, 관광홍보 및 안내이다. '해운대온천센타 개발'은 '96년부터 2001년(사업비 5,183억원)까지 추진하는 사업으로, '96년 민자유치 기본계획사업으로 고시되어 있다(재경원 '97~'98사업). '환타지아 네온사인 거리조성'은 해운대 해안가에 입지한 호텔 등 고층건물의 벽면이나 옥상 등을 활용하여 네온사인, 레이저광선 쇼를 통해 이 지역을 야간 명소화하는 사업이다. 인천지역에서 추진하다 실패했고, 제주도에서 도입을 검토하고 있는 '해상관광호텔사업' (5,500톤, 길이 125m, 폭16.7m)을 동백섬 서북안쪽에 건립하는 계획을 추진하고 있다.

### 3. 대구광역시:3개 관광권역 설정 및 목적별 관광코스 개발

대구광역시의 '96년도 관광부문 사업예산은 3억 9,761만원이었으나, '97년은 10억8,965만원으로 2배 넘게 증가하였다. 관광과가 문화체육국에 속해 있으며, 관광과는 관광기획계와 관광개발계로 편성되어 있다. 관광담당 공무원의 수는 9명이다.

'96년도의 주요 사업으로는 ① 관광산업을 21세기 전략산업으로 육성하기 위해 관광개발기획단 구성·운영, ② 팔공산권, 비슬산권, 시내권으로 구분한 3개 관광권역 설정, ③ 역사기행, 문화기행, 관광명소, 공예품, 특산품 쇼핑코스 등 목적별 관광코스 개발, ④ 관광대구 홍보활동 전개 등이다.

'97년에 추진하는 주요 사업으로는 ① 두류공원 내에 부지 2,000평을 확보하고 연건평 530평 규모

의 종합관광정보센터를 '98년도 상반기까지 건립, ② 달성군 가창면 우록리 일대에 가창우록 녹동서원 사료전시실을 건립, ③ 대구를 상징할 수 있는 관광토산품개발 공모전을 실시, ④ 기 추진 중인 225실 규모의 호텔 1개소 외에 새로 600실 규모의 3개 호텔을 추진하고자, 건폐율·용적률을 완화하고 여신규제 완화 및 각종 부담금을 감면해 주는 특별지원 검토 등이 있다.

### 4. 인천광역시:용유·무의 관광지 조성 등 대단위 관광사업 추진

인천광역시의 '96년 관광부문 사업예산은 12억 4,395만원이었으나, '97년은 42억9,840만원으로 거의 3배 가량 증가하였다. 증가된 예산의 주요 내역은 용유·무의관광지 조성계획 수립을 위한 용역비 8억5천만원, 관광안내판 설치 및 보수비 1억 6,900만원, 국민관광지 보완개발 10억7,700만원, 관광기반시설 확충 17억2,000만원, 월미도 선착장 신설비 3억원이다. 총 12명의 관광담당 공무원이 있으며, 문화관광국 산하에 관광진흥과가 있다. 관광진흥과는 관광진흥계와 관광개발계로 구성되어 있다.

'96년도에 추진한 주요 사업실적으로는 ① 관광종합개발계획 추진, ② 관광자원 확충개발, ③ 용유·무의 관광지 조성사업 추진, ④ 관광숙박시설의 확충, ⑤ 관광안내 및 홍보강화 등이 있다.

'97년도에 추진하는 주요 사업으로는 ① 강화덕정온천지구 개발, ② 옹진, 심리포지구 개발과 같은 관광자원 확충개발, ③ 용유·무의 관광지 조

성사업 추진, ④ 관광호텔 2개소, 휴양콘도미니엄 1개소의 관광숙박시설 확충, ⑤ 기타 관광안내 및 홍보강화를 위한 사업 등을 추진중이다.

#### 5. 광주광역시: 97 광주비엔날리 등 관광이벤트 활성화

'96년의 관광부문 사업예산은 6억1,935만원이었으나, '97년은 14억2,090만원으로 2배 이상 증가하였다. 문화관광국에 속한 관광과는 관광기획계, 관광진흥계, 관광홍보계로 나누어지는데 정원은 11명이다.

'96년에는 ① 광주권 관광종합개발계획, ② 광주호 주변 관광개발 기본계획, ③ '96 광주김치 대축제 추진, ④ 적극적인 관광객 유치활동 추진, ⑤ 외국관광객 유치 포상제 실시, ⑥ 관광서비스 향상 사업 등을 추진하였다.

'97년은 9월부터 11월 말까지 광주 중외공원 문화벨트에서 “지구의 여백”이라는 주제로 97 광주비엔날레를 개최할 예정이다. 광주호 주변 관광개발사업은 337만평(도시자연공원 88만평, 개발제한구역 219만평, 가사문학 충장사 지구 30만평)에 사업기간 '96년부터 2015년까지 20년 동안 공공부문 524억원, 민자 1,057억원을 투자할 예정이다. 이를 위한 실시설계는 '98년에 추진한다.

#### 6. 대전광역시: 관광부문 축소

대전광역시는 타 광역시나 도와 달리 관광업무를 담당하는 부서는 지역경제국 경제정책과에 속한 관광진흥계에 불과하다. '96년도 관광부문 예

산은 1억1,100만원으로 일반예산 전체의 0.2%에 불과하다. '97년도의 예산은 이보다 78% 증가한 1억9,800만원이나 관광업무 수행을 위해서는 매우 부족한 예산이다.

'97년 3월 현재, 관광호텔업이 26개소, 여행업 160개소, 관광객이용시설업 5개소, 관광객편의시설업 17개소로 총 208개의 관광사업체가 있다. '96년에는 대전8경을 선정하고, 관광공예품 개발육성을 위한 경진대회와 전시회를 갖고, 관광서비스 향상을 위한 교육 및 지도업무를 수행하고, 관광홍보 활동을 강화하였다. '97년도에는 대전8경과 관련된 시화전·사진전·사생대회·도록발간을 추진하고, 북·한지공예를 대전 특산 우수관광공예품으로 지정할 예정이다. 그리고 대전·충청권 종합관광안내 체제를 구축할 예정이다.

#### 7. 경기도: 관광이벤트 활성화와 국민관광지 개발 사업의 지속

'96년 관광부문 사업예산은 36억6,853만원, '97년은 43억5,201만원으로 전년대비 약 5억원 가량 증가하였다. 임진각(파주시), 용문산(양평군) 국민관광지 개발사업비 11억3,400만원, 평택호(평택시) 등 11개소의 국민관광지 보완개발을 위해 자치단체에 27억3,100만원을 지원할 예정이다. 직제는 문화관광국 산하에 관광과, 관광과는 관광계·관광개발계·관광시설계로 나누어져 있고 총 인원은 56명이다.

'96년에 추진한 주요 실적으로는 ① 국민관광지 개발(기존 8개소 및 신규 4개소), ② 권역별 관광

개발계획 수립, ③ 도예산업 관광단지 조성 추진 (이천, 여주, 광주지역 도예촌 중심), ④ 우리 도자기축제 관광상품화 추진(봄에는 여주도자기 축제, 가을에는 이천도자기 축제), ⑤ 경기관광 길잡이 제작 등이 있다.

'97년도 추진사업으로는 ① 관광홍보 강화(관광안내 홍보물 제작, 관광홍보전 참가, 인터넷을 통한 관광안내시스템 구축), ② 도예산업 관광단지 조성('96~2001년까지 지속 추진), ③ 도자기축제 관광상품화 사업(여주, 이천), ④ 국민관광지 개발(신규 국민관광지 확정 4개소, 신규 국민관광지 지정 신청 9개소, 기존 국민관광지 보완개발 11개소) 등이 있다.

#### 8. 강원도:관광개발사업 적극 추진

강원도는 관광산업이 주된 산업인 만큼, '97년의 관광부문 사업예산은 356억7,000만원으로 '96년의 109억4,900만원보다 247억2,100만원이 증가하였다. 관광행정편제는 관광문화국 산하에 관광기획과와 관광개발과로 되어 있으며, 담당 공무원은 총 35명이다.

'96년에 추진한 주요 관광사업실적은 ① 관광지 및 국도립공원 개발(관광지 개발 16개지구 35개사업, 국도립공원 개발 6개소 9개사업), ② 통일안보관광코스 개발(DMZ 5개 지역), ③ 외래관광객 유치활동 강화(동남아 스키관광교역전, 강원관광 인터넷 홈페이지 개설, 열린마당 강원관광 정보망 운영, 환동해권 관광축진협의회 개최), ④ 국제관광 EXPO 개최계획 확정('99. 9~10월 : 50일간, 강원도 속초시 청초호 매립지, 사업비 408억원) 등

이다.

'97년 주요 사업계획은 ① 새로운 관광자원의 개발 및 육성(관광항구의 육성·관광유람선 운항 추진, 시군별 지역명소 지정육성, 통일관광열차 운행 추진 등), ② 해외위주 관광홍보·교류 강화(국제관광교역전 민관공동 참가, '97동남아 스키상품교역전 개최, 강원관광이미지 형성·홍보, 외국인 설문조사 등), ③ 관광안내체계의 개선, ④ 관광상품·기념품의 개발(지역대표 관광기념품의 지정·육성 : 시군당 2점 이상, 관광기념품 품질인증제 실시, 다목적 시범 관광쇼핑센터 건립추진), ⑤ 관광의 민관학 공동체계 구축, ⑥ 관광행정 역량제고(관광개발 실무 편람작성, 관광강원 정보지 발행), ⑦ 국제관광 EXPO 준비사업 등을 추진 중에 있다.

#### 9. 충청북도:관광특구 및 내륙순환 관광명소 33개 사업 추진

'97년 관광부문 사업예산은 52억7,905만원으로 '96년의 사업예산 41억1,457만원보다 11억6,448만원 증가했다. 직제는 문화관광국 내에 관광과, 관광과는 다시 관광기획계, 관광지도계, 관광시설계로 나누어지며 총 인원은 16명이다.

'96년에 추진한 주요 사업으로는 ① 권역별 광개발계획 수립('97~2001년, 2개권역 38개 지구 45.2km), ② 관광특구지정 추진(속리산관광특구, 수안보온천관광특구), ③ 내륙순환 관광도로의 명소화 사업추진(영동~신단양간 252.6km, 6개 분야 45개 사업비 553억원), ④ 21세기 대비 관광진흥 중

합계획 수립('96~2001, 권역별 특색 있는 거점관광지 개발 등 14개 시책), ⑤ 관광객유치 홍보, ⑥ 관광개발 사업추진(관광지개발 14개소 73억원, 관광지 지정 및 조성계획 승인 4개소) 등이 있다.

'97년도 추진 사업으로는 ① 내륙순환 관광도로의 명소화 사업추진(33개 사업 110억원 투자 : 노변 휴식처의 명소화, 드라이브 코스의 명소화, 토종 맛의 명소화, 자연산 구입처의 명소화), ② 청주국제공항의 거점 관광지 개발(도로 등 공공시설 확충:수옥정·수안보·초정·천태산·장계지구 등 8개 지구에 74억원 투자, 민자유치사업 투자확대: 만뢰산·속리산레저·온달·도담·돈산지구 등 신규사업, 칠금·충운·교리·능강·단양지구 등 계속사업 11개 지구에 10,716억원), ③ 관광지 주민의식 개혁운동 적극 추진, ④ 관광객 유치활동 적극 전개(1시즌 1이벤트 개발 등) 등이 있다.

#### 10. 충청남도:안면도 관광개발 사업 및 28개 지구 관광지조성사업 추진

충청남도의 '97년 관광부문 사업예산은 153억 7,941만원, '96년 151억2,671만원보다 2억5천여만원 증가했다. 관광행정조직은 지역경제국 산하에 관광과, 그리고 관광과는 관광계, 관광홍보계, 관광개발계로 구성되어 있다. 관광개발계 밑에 안면도 관광지 개발사업소가 있고, 총 정원은 15명이다.

'96년에 추진한 주요 관광사업으로는 ① 지역별 균형 있는 관광자원의 확충(천안온천·마곡온천·공주문화관광지 3개소 신규지정, 안면도 관광지개발사업, 관광특구 2개 지역 지정), ② 다양한 관광

홍보방안 개발추진, ③ 친절하고 깨끗한 관광환경 조성 등을 추진했다. 안면도 관광지개발사업은 태안군 안면읍 승인·중장리 일원 139만평에 공공부문 사업비 100억원, 민자 5,000억원을 투자하는 사업이다.

'97년도에 추진중인 주요 사업으로는 ① 안면도 관광지 개발사업(민·관 합작투자 협약체결, 안면도관광개발 주식회사 출자에 관한 조례공포, 내부부 출자승인), ② 다양하고 특색 있는 관광지 조성사업(28개 지구: 4,006억원), ③ 적극적인 관광홍보 및 쾌적한 관광환경조성사업 등을 추진하고 있다.

#### 11. 경상북도:경주·동해안·울릉을 연계하는 관광벨트 조성사업 추진

경상북도의 관광부문 '97년도 사업예산은 72억원(4개 관광지 개발사업비 36억1,400만원, 기타 사업비 35억6,500만원)이다. '96년의 사업예산은 49억 1,200만원이다. 관광인력은 국장을 포함하여 14명이다.

'97년의 역점사업은 ① 경주·동해안·울릉을 연계하는 관광벨트 조성사업, ② 안동을 중심으로 한 북부지역 관광휴양지 조성사업, ③ 대구근교린도시민을 위한 1일 관광지 개발사업 등이다. 경주·동해안권 관광벨트 조성과 관련된 세부사업으로는 보문관광단지(323만평, 기반시설 마무리, 신라민속촌, 총 6,886억원 소요), 감포관광단지(토지매입, 기반시설공사 착수 등 210억원 투자), 양남관광단지(110만평, 기반시설 공사 계속추진 총 5,679억원

소요), 울릉도관광지(23만평, 도동약수지구 삭도 시설공사 계속추진, 도로, 전망대, 사동지구 관광호텔 건설, 614억원 소요), 백암온천관광지(4.7만평, 조성계획 수립 및 기반시설 착공, 1,237억원 소요), 성류굴관광지(1.7만평, 진입도로, 화장실 1동 추진, 271억원 소요)가 있다.

유교문화와 연계한 북부지역 관광휴양지 조성 과 관련된 세부사업으로는 도산온천관광지(3.5만평, 부지조성, 기반시설공사 착공, 5,071억원 소요), 임하담관광지(23.8만평, 오수처리장, 884억원 소요), 문장대온천관광지(28.9만평, 기반시설공사 추진, 1,130억원 소요), 경천대관광지(6.3만평, 여관1동, 어린이 놀이시설, 162억원 소요)가 있다.

대구근교권 1일 관광지개발 조성과 관련된 세부 사업으로는 영천치산관광지(8.2만평, 하천정비, 주차장, 용지보상, 178억원 소요), 김천온천관광지(43만평, 오수처리장, 상하수도 등 기반시설, 온천장, 호텔, 4,327억원 소요), 청도온천관광지(14.3만평, 도로포장, 부지정지, 상하수도 등 기반시설, 560억원 소요)가 있다.

## 12. 경상남도:대단위 관광단지 개발 여건조성 추진(관광사업예산 감소)

경상남도의 '97년도 관광사업 예산은 56억3,774만원으로 '96년 75억5,288만원보다 19억1,511만원이 감소하였다. 관광행정은 문화관광국 내에 관광진흥과에서 담당하고 있다. 타 시도와 달리 문화관광국과 관광진흥과 사이에 관광개발보좌관이 있다. 관광진흥과는 관광행정계, 관광지도계, 관광시설계, 거제권개발담당, 서북부권개발담당으로 구성

되어 있다. 총 인력은 24명이다.

'96년도에 추진한 주요 사업으로는 ① 대단위 관광단지개발 여건조성 사업(거제 장목관광단지 조성, 서북부권 대규모 관광단지 조성), ② 매력 있는 관광지 개발사업(관광지개발 18개소, 통영관광섬개발), ③ 적극적인 관광홍보로 '경남관광' 이미지 제고 사업(TV 광고, 관광이벤트 개최 등), ④ 관광객 수용 종합대책 추진 사업(관광숙박시설 8개 업체 신규승인, 부곡온천관광지·통영미륵도 관광특구 지정 신청 등) 등이 있다.

'97년도에 추진중인 주요 사업으로는 ① 대단위 관광단지개발 본격 착수사업(거제 장목관광단지 조성, 서북부권 대규모 관광단지 조성사업), ② 매력 있는 관광지 개발사업(관광지 개발 18개소, 하동 화개장터 복원사업, 통영관광섬 개발), ③ 경남 관광홍보활동 강화사업, ④ 관광진흥 활성화 도모 사업 등이 있다. 이 중 거제 장목관광단지 조성사업은 거제시와 대우그룹에서 보상위원회와 수탁협약을 체결했으며, 골프장 국토이용계획 변경이 결정되었다. 관광지 환경영향평가 및 실시계획 승인으로 '97년 5월에 사업이 착수되었다. 서북부권은 둔철지구(골프)개발, 대하지구(온천)개발, 다곡지구(스키장)개발을 위한 조사가 진행중이다.

## 13. 전라북도:지정관광지 및 신규관광지 개발사업 추진(관광사업 예산 감소)

전라북도의 '97년도 관광부문 사업예산은 '96년보다 7억3,476만원 감소한 27억6,184만원이다. 문화관광국 내에 관광과가 있으며, 관광진흥계, 관광

시설제, 관광홍보게로 직제가 편성되어 있다. 관광 담당 공무원은 13명이다.

'96년에 추진한 주요 사업은 ① 적극적인 관광홍보, ② 건전한 관광업체 지도육성, ③ 관광지 개발사업(용산호·상송·화심·운주·김제온천 10개소에 43억원 투입) 등이 있다.

'97년도에도 동일한 부문의 사업을 추진 중에 있다. 일본·독일에서 개최하는 국제관광전시·박람회에 참가하고, 일본 가고시마현에서 개최하는 국제관광교류전에 참가할 예정이다. 관광지 개발사업과 관련해서는 권역별 관광개발계획을 수립하고, 지정관광지 개발과 관련하여 금강호·모악산·사선대·위도·성수온천 5개소에 37억원을 투입하고, 신규 관광지로 용산호·화심·운주 3개소를 지정하는 사업을 추진 중이다.

#### 14. 전라남도:관광기반시설 확충과 지역축제 활성화

전라남도는 '96년의 관광부문 사업예산 33억8백만원보다 37억5,600만원이 더 증가한 70억6,400만원을 '97년도에 집행할 계획이다. '96년보다 증가한 예산은 회동 관광지 개발, 성기동 관광지 개발, 대광 해수욕장 개발, 땅끝 관광지 개발, 지리산 온천 관광지 개발 등의 사업이다. 이외에 장보고축제 지원비, 영등축제 지원비, 해수욕장 편의시설 설치비, 전남 관광안내소 신축비, 남도음식 상설판매시설 개보수비 등이다. 문화관광국 내에 관광진흥과가 있고, 관광기획계, 관광개발계, 관광홍보계가 있다. 관광담당 공무원은 17명이다.

'96년에 추진한 주요 사업은 ① 제2차 전남관광종합개발계획 수립, ② 권역별 거점관광단지 및 관광지개발 적극 추진, ③ 문화관광산업 육성, ④ 관광객 유치 증진을 위한 다각적 홍보활동, ⑤ 관광기반시설 확충 등이다. 이중 권역별 거점관광단지 및 관광지 개발사업과 관련하여 해남 화원관광단지 개발사업이 '91년부터 2004년까지 154만평부지에 7,528억원을 투자하는 가운데 추진 중이다. 울포해수욕장, 장성호, 우수영관광지 개발사업에 24억9,200만원이 투자되고, 완도 청해진 주변 관광지 개발이 '91년부터 2000년까지 추진 중이다.

'97년도의 주요 업무로는 ① 지역축제의 권역별 연계 및 집중 지원 육성사업, ② 테마 기행코스 개발, ③ 관광안내 표지판 정비사업, ④ 관광 전남 종합안내소 운영, ⑤ 관광안내 홍보물의 다원화 사업, ⑥ 레저관광문화 설명회 개최, ⑦ 타지역 국제 이벤트시 홍보강화, ⑧ 관광지 개발업무 추진(17개 관광지, 1개 관광단지, 2조4,954억원 투자) 등이 있다.

#### 15. 제주도:21세기 국제관광지로 도약 준비

제주도의 관광사업 예산은 '96년에 35억6,228만원이었으나, '97년은 137억3,293만원으로 전년대비 285% 증가하였다. 직제는 관광문화국 내에 관광진흥과(관광진흥계·관광지도계·관광홍보계·관광상품개발계, 관광개발과(투자유치계·관광개발계·관광시설계), 문화체육과(문화예술계·문화재계·체육지원계), 종합개발기획단이 있다. 관광담당 공무원의 수는 45명이다.

'96년에 추진한 주요 사업으로는 ① 관광진흥시책 추진(섬관광정책포럼 창설 추진), ② 건전관광질서 확립, ③ 다양하고 실질적인 홍보활동 전개(來도관광객 중심 홍보, 아·태 영화제 참가계기 주변국 해외관광순회 홍보), ④ 관광이벤트 활성화 추진(국제시민 마라톤 대회, 국제트라이애슬론 대회 등 21건 추진), ⑤ '98 세계 섬문화축제 준비(18개국 30개섬 내외), ⑥ 3개 단지 10개지구 관광(단)지 개발사업 추진(공사착공:중문·함덕·봉개·남원, 사업준비지구:묘산봉·용머리·표선·성산·만장굴·교래, 사업자 미지정지구: 송악산·돈내코·세화/송당), ⑦ 컨벤션센터 건립추진(부지면적 32,740평, 준공목표 2000년) 등이 있다.

'97년에 추진중인 주요 사업으로는 ① 관광진흥시책 추진(7월중 섬관광정책 포럼 창설), ② 관광홍보활동 추진(전국 12개 주요 도시에 와이드칼라 설치·홍보, 상업광고 도입, 전국 순회 관광설명회 등), ③ 관광부조리 근절 종합대책 추진, ④ 관광이벤트의 규모화·정기축제화 추진(한라산 눈꽃축제, 제주 국제시민 마라톤 대회, 제주 봄꽃 대축제 등), ⑤ '98 세계 섬문화축제 준비, ⑥ 관광기반시설 확충(6개 지구 사업비 37억원), ⑦ 관광숙박시설 확충(6개소 2,120실, 2001년까지 70개소 11,066실 목표), ⑧ 관광단지 개발사업 추진(개발사업 시행승인·착공:표선·용머리·묘산봉, 사업준비지구:성산포 해양관광단지·만장굴·교래지구, 추가 10개 지구 439만평에 1조7,436억원 투자 사업 추진), ⑨ 컨벤션센터 건립추진(도민공모주 청약집수:'97년 4~6월, 법인등록 및 창립행사:7월중) 등이 있다.

#### IV. 맺는 말

서울특별시에는 관광지로 지정된 곳이 없지만 각종 관광사업체가 운집되어 있다. 금년 7월초에 이태원 관광특구가 지정될 예정이어서 관광객을 위한 전용 공간이 설정되고 이를 위한 사업이 추진될 것으로 기대된다. 관광객을 위한 문화행사 개최 등에 주력하고 있어 물리적인 관광개발 면적은 타 시도에 비해 가시적으로 확대되지 않고 있다.

부산광역시 역시 관광지로 개발할 가용면적이 제한되어 있기 때문에 도시관광 활성화를 위한 사업에 주력하고 있다. 4대 광역도시중 유일하게 관광관련 예산이 '96년도에 비해 감소하였다. 광역도시중 관광부문 예산이 가장 많고 관광개발에 많은 관심을 집중하고 있는 도시는 인천시(43억원, 전년대비 245.5% 증가)이다. 광주시(14.2억원, 전년대비 129.4% 증가), 대구시(10.9억원, 전년대비 174% 증가)도 관광부문 예산이 전년도에 비해 2배 이상 증가했지만 관광개발 면적의 확대보다는 관광코스 개발, 관광이벤트 활성화, 관광안내 기능 확충 등에 주력하고 있다. 반면, 대전시(2억원, 전년대비 78.3% 증가)는 관광행정을 담당하는 부서가 1개 계로 축소되고 관광사업 예산이 전국 광역지방자치단체 중 최소를 기록하고 있어 지역의 관광산업 활성화를 위한 더 많은 노력이 이루어질 필요가 있다.

일반 시도중 관광부문의 사업예산은 강원도(356.7억원, 전년대비 226% 증가), 충청남도(153.8억원, 전년대비 1.7% 증가), 제주도(137.3억원, 전년대비 285.4% 증가), 경상북도(72억원, 전년대비

46.6% 증가), 전라남도(70.6억원, 전년대비 113.5% 증가), 경상남도(65.4억원, 전년대비 25.4% 감소), 경기도(43.5억원, 전년대비 18.6% 증가), 충청북도(52.8억원, 전년대비 28.3% 증가), 전라북도(27.6억원, 전년대비 19.6% 감소)의 순으로 나타나고 있다. 관광부문 사업예산 규모로는 강원도가 가장 많은 예산을 집행하지만, 전년대비 예산증가율은 제주도가 가장 높다. 전년대비 관광부문 사업예산이 감소한 시도는 경상남도과 전라북도다. 지방자치제 실시 이후 관광부문 사업예산이 증가할 것이라는 일반적인 통념과 배치되고 있다. 전국적으로 볼 때, 제주도, 강원도, 전라남도, 경상북도, 충청남도, 인천시에서 관광개발사업을 활발하게 추진중이다. 도시권에서는 공간계획과 같은 하드웨어적인 개발보다는 관광안내체계 정비, 이벤트 개최 등 소프트웨어 개발에 주력하고 있지만, 아직 많은 지자체들이 국민관광지 수준의 관광개발에 주력하고 있는 것으로 분석된다. 민간부문의 사업참여를 적극 유도하고 있지만 타당성 여부만 검토할 뿐 가시적인 사업진척은 제주도, 강원도를 제외하고는 진전되지 못하고 있다.

“공급이 수요를 창출한다”는 말이 있다. 이 말은 자칫 관광개발을 하기만 하면 관광객이 찾아올 수 있다는 말로 곡해될 수 있다. 계획대상지의 지역적 특성보다는 ‘스키장’, ‘골프장’과 같이 인기 있는 시설은 일단 무조건 계획 내용에 포함되어야 하고, 이러한 시설을 수용하기 위해서는 국토이용계획 변경은 의례 당연한 일처럼 여겨지게 되었다. ‘국토이용계획 변경 = 부동산 가치 상승’이라

는 등식이 자연스럽게 설정되고 있다.

관광수요에 대한 정확한 분석은 뒷전으로 물러서고 일단 가능한 한 관광개발에 필요한 가용면적을 많이 확보하는데 더 많은 노력이 집중되고 있는 것은 아닌지 되새겨 볼 필요가 있다. 관광개발은 결코 부동산 가치 상승을 바라는 투기성 사업이 되어서는 안되며, 지방자치단체의 경제활성화에 도움을 주고 국민들의 삶의 질을 높이는데 기여할 수 있어야 한다.

‘안성맞춤’이라는 말처럼 더하지도 덜하지도 않는 적절한 지역관광개발이 이루어질 수 있도록, 민간기업은 자연을 훼손하지 않는 관광개발을 도모하고, 지자체와 중앙정부는 국토 전체의 균형적인 발전이 이루어질 수 있도록 조정역할을 수행해야 할 것이다. 우리나라 지역발전에 필요한 적정 관광개발, 즉 관광수용력에 대해 심도 깊은 연구가 수행될 필요가 있다. **열린충남**

## 참 고 문 헌

- 강원도 외 13개시도, 내부자료, 1997. 5.
- 김성일, 행락계획에 있어서 행락수용력 개념의 도입에 관한 연구, 서울대학교환경대학원 석사학위논문, 1982.
- 박석희, 신관광자원론, 명보출판사, 1989.
- 한범수, 관광위락지 이용자의 혼잡지각이 수용력 수준에 미치는 영향에 관한 연구, 경기대학교대학원 석사학위논문, 1986.
- 한범수 김덕기, 역사문화관광코스 개발방안, 교통개발연구원, 1994.
- Hendee, John C., George H. Stankey & Robert C. Lucas, *Wilderness Management*, U.S. Department of Agriculture Forest Service, 1978.
- Stankey, George H. & Stephen F. McCool, "Carrying Capacity in Recreational settings : Evolution, appraisal, and Application", *Leisure Science*, Vol. 6, No. 4., 1984.