

현안과제연구

# Issue Report

2016. 08. 26

## CONTENTS

〈요약〉

01. 문제인식
02. 관광(단)지 조성 실태 진단
03. 관광(단)지의 계획적 관리방안
04. 정책과제 종합

## 부여, 예산 주요 관광(단)지 실태 분석 및 계획적 관리방안

충남연구원 지역·도시연구부 오용준 연구위원([yjuno@cni.re.kr](mailto:yjuno@cni.re.kr)),  
조봉운 연구위원, 최정현 연구원

본 연구는 도내 주요관광(단)지(덕산온천 관광지, 백제문화단지)가  
활성화되지 못하고 난개발 등이 방치되고 있는 문제점을 진단하여 계획적  
관리방안을 모색하는데 목적이 있음

### 요약

- 본 연구는 부여 백제문화단지, 예산 덕산온천관광지 등은 주  
변지역 난개발로 인해 지역 관광산업 발전의 한계가 있다는  
문제인식 하에 이에 대한 실태를 분석하고 대안을 제시하는데  
목적이 있음
- 이들 관광(단)지를 중심으로 관광도시로 발전시키기 위해서는  
도시 디자인, 관광자원 재배치 등 전체적인 도시계획을 수립  
하고 주민과 민간투자자가 함께 참여하며 계획적인 도시를 만  
들어야 함
- 우선, 백제문화단지는 도유지이기 때문에 관광지 내부보다는  
주변지역에서의 난개발 우려가 예상됨. 특히, 백제문화단지 주  
변지역에서 법망을 피해 숙박시설이 입지하는 난개발을 억제  
하기 위해 백제문화관광지 주변 진입도로 중 비법정도로(생활  
도로, 연결도로 등)를 『도로법』에 의한 법정도로로 변경해야  
함. 아울러 백제문화단지 주변지역에서 기반시설이 부족한 난  
개발, 경관적인 부작용을 유발하는 난개발 등을 억제하기 위  
해 『국토계획법』에 의한 성장관리방안을 수립할 필요가 있음
- 덕산온천관광지는 『관광진흥법』의 환지방식을 이용한 개발방  
식의 한계를 극복하고 관광지의 지구단위계획 고도화, 경관계  
획 및 공공디자인 전략 수립, 관광지 주변지역의 난개발 억제,  
관광지를 중심으로 한 지역개발사업의 효율적 추진 등 종합적  
인 관리방안이 모색되어야 함. 다만, 덕산온천관광지 지구단  
위계획을 토대로 토지소유자의 요구(사익)와 관광지의 계획적  
관리를 위한 행정의 도시계획규제(공익)의 조정은 필수적임.

### ■ 관광산업발전과 정주여건 개선, 상생을 위한 도시계획 부재

- 도내 주요 관광지인 예산군 덕산온천 관광지, 부여군 백제문화단지는 1~2개 호텔, 리조트로 지역 관광산업 발전을 견인하는데 한계가 있음
- 지자체 차원에서 관광지를 계획적으로 관리하는 도시계획(도시디자인, 상업관광자원의 재배치 등)을 제대로 수립하지 못한 채 숙박시설 등이 난개발되고 상가와 거리 디자인 역시 제각각임
- 부여군, 예산군이 관광도시로 도약하기 위해서는 관광지 전체의 밑그림을 그리고 주민과 투자자의 참여를 이끌어야 하는데, 그렇지 못해 조악한 난개발과 무계획적인 도시모양을 방치하고 있는 실정임



### ■ 관광지 난개발 실태 분석 및 도시관리계획 수립 등 발전전략 마련

- 이에 본 연구는 덕산온천 관광지, 백제문화단지 등이 활성화되지 못하고 난개발이 발생하는 실태와 원인 등을 분석하고
- 도시계획 측면에서 관광지 활성화를 위한 지구단위계획, 도시관리계획 등 계획적 관리체계를 검토하며
- 관광지 활성화를 위한 주민참여 및 민간투자 참여 유도방안을 마련함

## 관광(단)지 조성 실태 진단 ◀

# 02

- 백제문화단지 : 『관광진흥법』 상의 ‘관광단지’는 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위해 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역을 의미하고, 개발주체는 공공법인과 개인, 민간법인 등 민간개발자임
  - 도내 관광단지로는 백제문화단지, 천안 골드힐카운티리조트 등 2개소가 지정되어 있고 앞으로 안면도 관광단지, 안면도 지포지구 등을 지정할 예정, '16년 현재 전국 관광단지는 39개소
- 덕산온천관광지 : 『관광진흥법』 상의 ‘관광지’는 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역을 의미하고 정부에게 관광지 개발의 의무를 부여하고 있음
  - 도내 관광지는 「제5차 충남권 관광개발계획('12)」 상 안면도관광지 등 26개소(13.668km<sup>2</sup>)가 지정, 전국적으로 226개소가 지정
- 관광지와 관광단지의 차이점 : 관광지는 지역의 부존자원을 활용하여 최소한의 편의시설을 설치함으로써 관광객을 유치하는 개념인데 비해 관광단지는 관광시설을 인위적으로 설치하여 관광객을 유치하는 적극적 개발 개념임. 그러나 최근 관광지는 제도 취지와 달리 시설이 종합화·대규모화되면서 관광단지와 유사하게 운용되고 있음

## ■ 부여군 백제문화단지

- ◇ 위 치 : 부여군 규암면 합정리 일원 (면적 3,026,277㎡)
- ◇ 사업기간 : 2009~2017년
- ◇ 총사업비 : 8,077억(공공 3,854억, 민자 4,223억)
- ◇ 도입시설 : 리조트, 골프장, 아울렛, 테마파크, 스파빌리지 등
- ◇ 추진경위
  - '00년 2월 : 백제문화권 개발촉진지구 지정·고시 및 개발계획 고시
  - '10년 9월 : 롯데부여리조트 준공
  - '12년10월 : 롯데스카이힐 부여CC 준공
  - '13년 9월 : 롯데아울렛 준공
  - '14년 1월 : 백제문화권 개발촉진지구 지정 해제
  - '15년 1월 : 백제문화 관광단지 지정 및 조성계획 승인
  - '15년10월 : 백제문화 관광단지 경미한 조성계획 변경 고시
  - '16년 8월 : 백제문화 관광단지 경미한 조성계획 변경 고시

○ 첫째, 백제문화단지는 도유지이기 때문에 관광지 내부보다는 주변지역에서의 난개발 우려가 예상됨. 특히, 관광단지의 숙박시설(롯데부여리조트) 공급이 제한적이어서 관광지 주변 비법정도로(생활도로, 연결도로 등)를 따라 숙박시설이 입지\*하고 있고 향후 법망을 피하는 난개발이 확산될 가능성이 높음

\* 숙박시설 1개소(합정리 일원)는 2013.1월 건축허가를 득하여 호텔을 운영 중이며, 나머지 호텔 3개소 및 펜션 1개소는 '16년 5월 건축허가를 득하여 현재 호텔 2개소는 건축공사가 시행 중

- 숙박시설은 2002년부터 『국토의계획및이용에관한법률(이하 ‘국토계획법’이라 한다)』 시행규칙 제12조 별표2를 통해 계획관리지역에서 『도로법』에 의한 도로(법정도로) 50m 이내에는 설치를 제한
- 백제문화단지 초입에는 전원마을, 노인복지시설 등을 공급하는 노인복합단지 조성사업('12~'17, 952억), 4대강 사업의 일환으로 7성급 호텔을 유치하는 규암지구 친수구역 조성사업('15~'18, 170억) 등이 추진 중에 있어 관광지 주변지역의 개발압력이 더욱 높아질 것으로 전망



<그림 1> 백제문화단지 비법정도로 주변(규암면 합정리) 숙박업소 입지



<그림 2> 노인복합단지 위치



<그림 3> 규암지구 친수구역 위치

- 둘째, 부여군은 백제문화단지의 민자사업 추진이 미진하고 관광지 방문객이 부여관광으로 이어지지 않는다는데 문제인식을 가지고 있음
  - 부여군은 ‘백제문화 관광단지 조성계획(2009~2017)’의 목표연도까지 민자사업 추진은 불가능\*할 것으로 판단
  - 백제문화단지라는 새로운 관광거점 조성으로 관광객이 증가하였으나 상대적으로 원도심은 침체된 실정
  - 이에 백제문화 관광단지와 부여 도심을 연결하는 관광루트 개발사업(백마강레저파크 조성사업\*\*, 백제역사 너울옛길 조성사업\*\*\* 등)을 추진 중
- \* 테마파크(백제테마공원, 어린이월드), 팜파크, 스파빌리지, 골프빌리지 등은

아직 사업계획이 미정

\*\* 백마강 레저파크 조성사업('14~'15, 8억)은 도 균형발전사업으로 수상레저  
계류장, 오토캠핑장을 조성하는 사업

\*\*\* 백제역사 너울옛길 조성사업('17~'19, 141억)은 문화체육관광부의 서부내륙권  
광역관광개발사업으로 코스 개발, 수륙양용버스 도입, 수상공연장 설치 등을  
추진하는 사업

## ■ 예산군 덕산온천 관광지

◇ 위 치 : 예산군 덕산면 사동·신평리 일원 (면적 724,545㎡)

◇ 사업기간 : 1992~2020년

◇ 총사업비 : 3,144억(지방비 101억, 민자 3,043억)

◇ 도입시설 : 종합온천장, 워터파크, 의료시설, 호텔, 콘도, 여관, 상가, 수련원 등

◇ 추진경위

- '81년 9월 : 덕산온천(1차지구 575,000㎡) 지정(충고 제164호)
- '83년12월 : 덕산온천(2차지구 358,000㎡) 지정(충고 제187호)
- '86년 9월 : 국토이용계획 변경(충고 제397호) 285,000㎡
- '87년 6월 : 덕산온천관광지 지정(교통부 고시 제24호) 285,000㎡
- '92년 9월 : 덕산온천관광지 변경 지정(교통부 제92-22호) 722,000㎡(증 2지구 437,000㎡)
- '05년 1월 : 제2종지구단위계획 변경 고시(충고 제2005-16호)
- '11년 7월 : 덕산온천관광지 지정(변경) 및 조성계획 변경 고시(충고 제2011-283호)
- '14년 3월 : 덕산온천관광지 지정(변경) 및 조성계획(변경) 승인 고시(충고 제2014-67호)

○ 덕산온천관광지는 전국 온천지구 중 가장 많은 방문객이 찾는 지역\*으로써  
광역접근성 향상 등 호재를 맞고 있으나 민간투자 미흡, 시설 노후화, 경관적  
난개발 등 다양한 문제를 안고 있음

\* 덕산온천의 연간 온천시설 이용관광객은 4,108천명(2011년 기준, 내국인  
4,068천명, 외국인 40천명, '07~'11년간 연평균 7.2% 증가)으로 전국 156개  
온천지구 중 1위 수준





- 둘째, 덕산온천관광지는 환지방식의 관광지 개발로 토지소유권이 세분화되어 있어 계획적 개발에 한계를 지니고 있음
  - 덕산온천관광지는 편의주의에 의한 환지개발로 최소 2명에서 최대 27명까지 공유토지가 생겨났고 공공편익시설 중 일부(주차장, 터미널 등)가 형식상 체비지로 분류(결과적으로 환지방식)되어 개인이 소유하게 되다보니 끊임 없이 민원이 발생하고 있는 실정
  - 토지소유주들은 2014년 관광지 조성계획 변경시부터 상가 및 복합용도 등으로 변경을 요구
  - 문제는 환지의 차별감보에 따른 토지소유자 간 합의가 어렵고, 토지이용계획의 불균형에 따른 부작용이 우려
- 셋째, 덕산온천관광지는 공유토지, 체비지 등의 문제로 30년째 기존의 토지이용계획을 유지해 오고 있어 민간투자나 계획적 개발을 위해서는 획기적인 토지이용 재편이 요구됨
  - 관광지 조성계획을 온천자원을 주 용도로 계획함에 따른 숙박시설 비율(41%)이 높게 토지이용계획이 수립되어 경제성이 부족
  - 예산군은 2014년 관광지 지구단위계획을 변경하여 일부 교통기하구조를 개선하고 토지소유자 민원을 일부 해소
  - 하지만 관광지 내 터미널이 필요한지, 주차장이 사설주차장으로 될 수밖에 없는 문제, 민간개발을 촉진하는 공공온천시설용지 개발 등 종합적인 측면에서 토지이용재편은 아직 요원한 실정
- 넷째, 덕산온천관광지는 『국토계획법』에 의한 지구단위계획이 제 기능을 발휘하고 있지 못하고 있어 개별 건축물의 형태, 색채 등 경관전략뿐 아니라 공공디자인 통합관리도 없는 상태임
  - 더구나 내포신도시와 연결한 관광지 주변지역에서는 『국토계획법』에 의한 별도의 개발행위제한도 없는 상태여서 개별입지 난개발 우려 증가



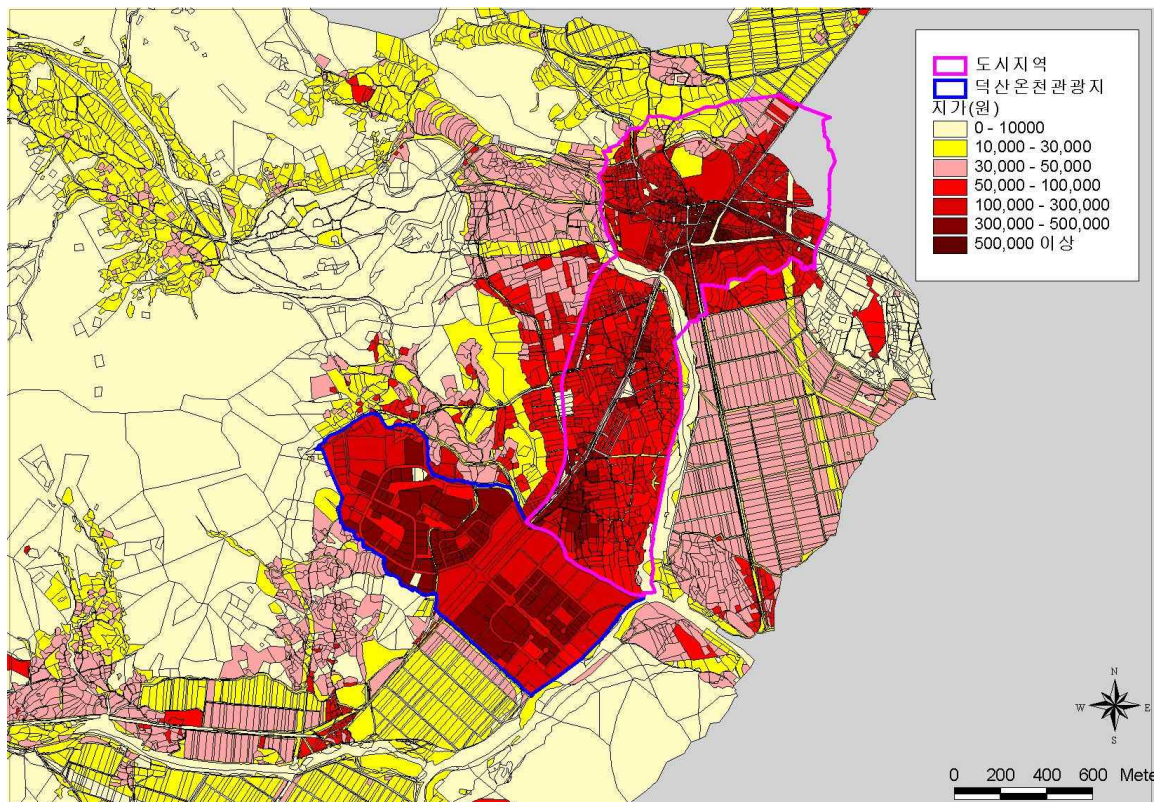
- 현재 예산군은 예산읍 구도심만을 대상으로 ‘도시미관 개선 중장기 마스터 플랜’을 수립 중



<그림 5> 덕산온천관광지 건축물 건축현황

- 다섯째, 덕산온천관광지는 토지소유문제, 부동산 경기 불황, 온천산업 사양화 등 여건 변화로 스과 캐슬 투자 이후 민간투자가 미흡하여 지역경제를 침체시키는 악영향을 미치고 있음
- 덕산면 주변지역은 온천관광지 조성 이후 지가가 급등하여 2016년 현재 농림 지역 농지가 3.3m<sup>2</sup>당 20~25만원(개별공시지가 8만원)에 달하고, 덕산온천

관광지 내 대지는 숙박용지 130~150만원, 상업시설용지 140~170만원에  
 육박



<그림 6> 덕산온천관광지 주변지역 공시지가 분포

- 정부는 그동안 도시계획을 규제완화의 대상으로 정하고 계획에 의한 공익적인 기능을 끊임없이 축소하였음. 비도시지역의 계획적 관리방안은 『국토계획법』의 용도지역 규제가 과도하게 풀린 구조 속에서 작동되어야 하고, 주민들은 도시계획규제가 대폭 완화된 상태를 지속적으로 요구하게 될 것임. 따라서, 관광(단)지의 계획적 관리방안은 풍선효과를 제어하기 위한 사회적인 합의를 전제로 작동될 수 있을 것임

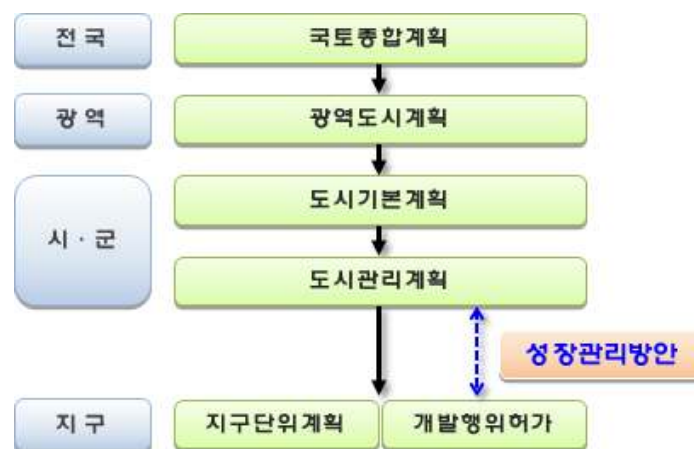
### ■ 부여군 백제문화단지

- 백제문화단지는 도유지로서 관광단지 내부의 난개발 문제는 없으며, 주변 지역 난개발 문제를 해결하고 관광단지를 찾는 관광객이 구도심을 방문하도록 하는 연계관광체계 구축이 필요함
- 이를 위해 첫째, 백제문화단지 주변지역에서 범망을 피해 숙박시설이 입지하는 난개발을 억제하기 위해 백제문화관광지 주변 진입도로 중 비법정도로(생활도로, 연결도로 등)를 『도로법』에 의한 법정도로로 변경함
  - 부여군은 현재 ‘도로정비 기본계획’을 수립하여 백제문화단지 주변 비법정도로를 충청도에 노선지정을 요청한 상태로 충청도의 도로노선 지정 승인 후에는 해당 노선이 『도로법』에 적용을 받게 되어 숙박업소 인·허가로 인한 난개발은 줄어들 전망
- 둘째, 백제문화단지 주변지역에서 기반시설이 부족한 난개발, 경관적인 부



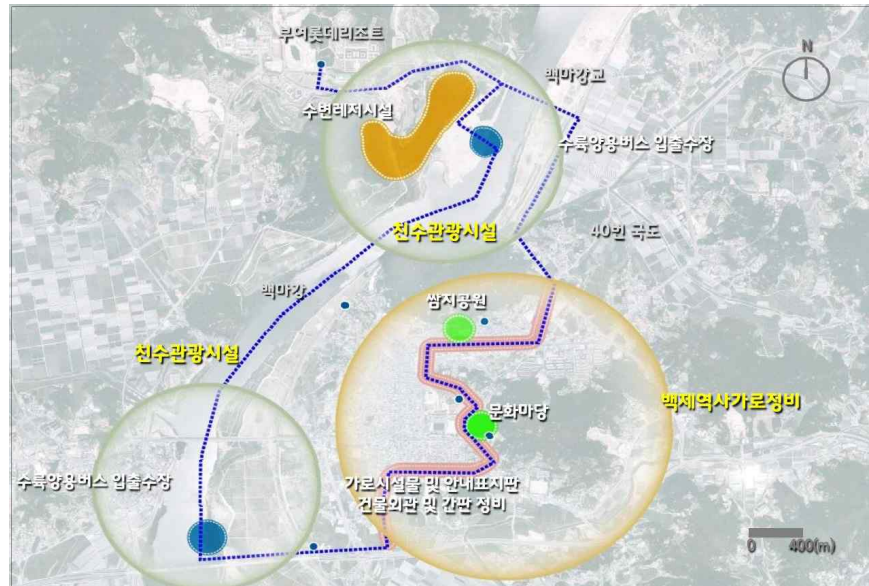
작용을 유발하는 난개발 등을 억제하는 계획적 관리수단을 마련함

- 백제문화단지 주변 개발압력이 높은 지역에 대해 『국토계획법』에 의한 성장관리방안을 수립하여 난개발을 억제하고 계획적 개발을 유도
- 백제고도의 이미지에 부합할 수 있도록 백제문화단지 주변지역에서 발생하는 개발행위에 대해서는 도시계획위원회가 지붕의 형태, 건축물 색채 등을 검토할 수 있도록 심의 기능을 강화
- 성장관리방안\*은 개발압력이 높은 지역에 미래의 개발행위의 기본방향을 미리 설정하여 계획적 개발을 유도하는 제도로 국토·도시계획체계 상 도시관리계획 중 지구단위계획과 위상을 같이하는 개발행위허가의 지침적 계획(자율·유도계획) 성격을 보유
- \* 성장관리방안 필수사항(도로, 공원 등 기반시설 배치와 규모에 관한 사항, 건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률)과 임의사항(건축물의 배치·형태·색채·높이, 환경관리계획, 경관계획)을 포함

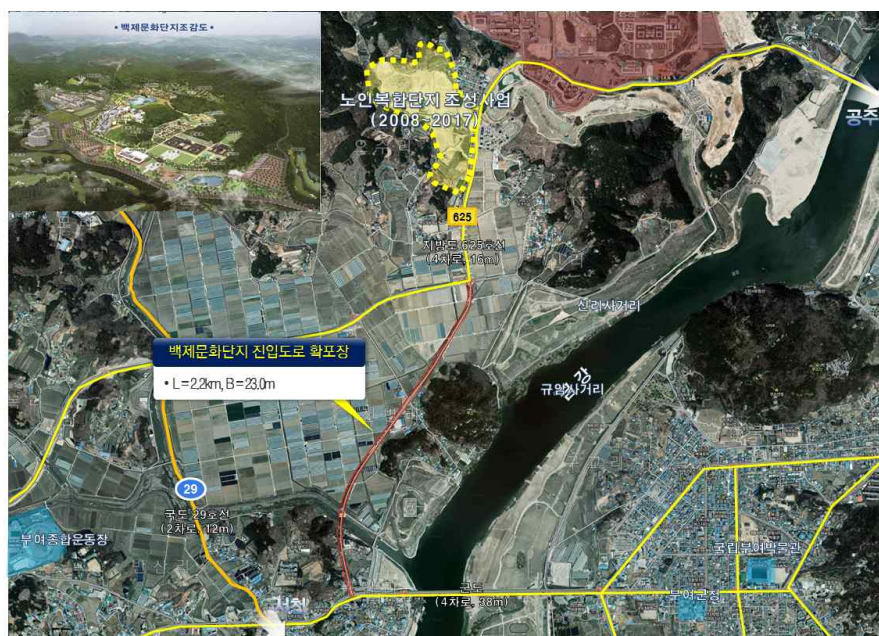


<그림 7> 국토·도시계획체계 상 성장관리방안의 위상

- 셋째, 백제문화단지와 세계문화유산도시의 연계관광체계를 구축하여 관광단지 개발의 효과가 구도심을 재활성화하는 수단으로 작동되도록 유도함
- 백제문화단지를 출발하여 백마강과 부여 시가지를 돌며 부여의 자연경관과 역사유적 및 박물관을 체험하는 순환형 동선체계를 구축하기 위해 문화체육관광부의 서부내륙권 광역관광개발사업인 백제역사노을옛길사업을 추진



- 백제문화단지와 구도심(세계문화유산도시)의 물리적인 접근성을 강화하기 위해 국토교통부의 발전촉진형 지역개발사업인 백제문화단지 진입도로 확·포장사업(백제문화단지 지방도 625호선 신리사거리~규암삼거리 2.2km)을 추진

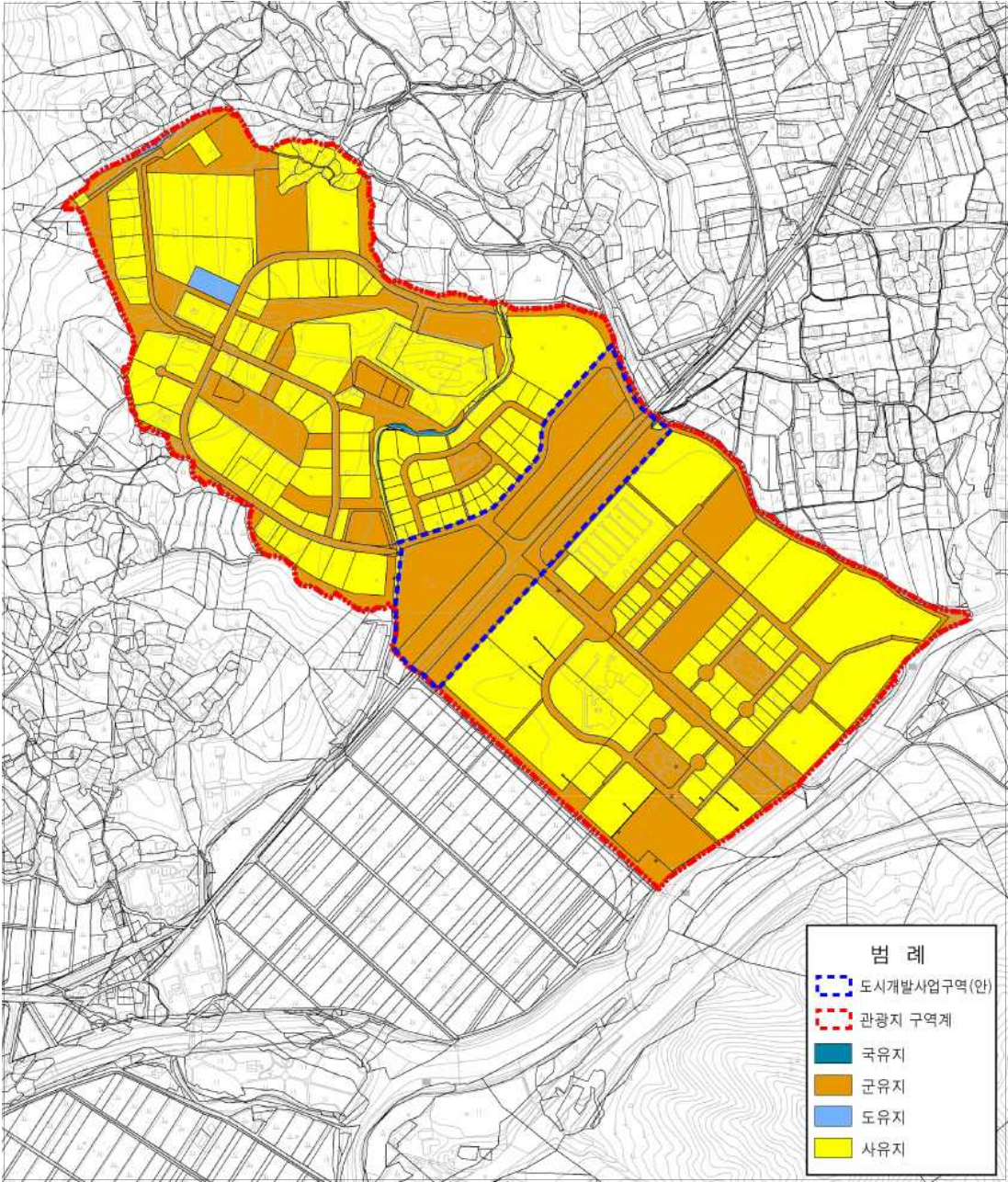




## ■ 예산군 덕산온천관광지

- 덕산온천관광지는 『관광진흥법』의 환지방식을 이용한 개발방식의 한계를 극복하고 관광지의 지구단위계획 고도화, 경관계획 및 공공디자인 전략 수립, 관광지 주변지역의 난개발 억제, 관광지를 중심으로 한 지역개발사업의 효율적 추진 등 종합적인 관리방안이 모색되어야 함
  - 다만, 아래 제시한 4개 시나리오는 덕산온천관광지 지구단위계획을 토대로 토지소유자의 요구(사익)와 관광지의 계획적 관리를 위한 행정의 도시계획규제(공익)의 조정과 협상을 전제로 작동 가능
- 이를 위해 첫째, 덕산온천관광지에 적용하는 기존 개별법률(『온천법』, 『관광진흥법』, 『국토계획법』)의 한계를 극복할 수 있는 **4개의 도시관리 시나리오**를 마련함
  - 시나리오 A-1은 관광지를 『도시개발법』에 의해 다시 환지하는 방식으로 토지소유주와 협의하여 토지이용을 전면 재배치하고, 이후 『국토계획법』의 지구단위계획을 통해 기반시설과 건축물을 제어하는 안 → 향후 도시개발구역 지정 및 개발계획 수립
  - 시나리오 A-2는 관광지 내 중심가로 주변 양안의 균유지를 『도시개발법』에 의한 도시개발사업을 추진하며, 민간투자를 촉진하기 위해 규제프리존, 입지규제최소구역 등으로 지정하여 유도하는 안 → 향후 『도시개발법』과 『관광진흥법』을 중복 운용
  - 시나리오 B는 『관광진흥법』에 의해 관광지를 정비하며 『국토계획법』에 의한 성장관리방안을 도입하는 안으로써 토지소유주들이 원하는 복합용도 개발(저층부 상업시설 등)을 허용해 주는 대신 관광지 전체를 성장관리 지역으로 지정하는 안 → 향후 성장관리방안 수립
  - 시나리오 C는 현재처럼 『관광진흥법』에 의해 관광지를 관리하며 관광지 조성계획에 지구단위계획의 내용(공원, 주차장 등 기반시설 재배치, 건축물 용도제한, 건축물 개발밀도, 건축물 형태 및 색채 등)을 보완하는 안 → 향후

지구단위계획 재검토를 통해 관광지 조성계획 변경



<그림 10> 관광지 군유지 도시개발사업 대상 검토(안)

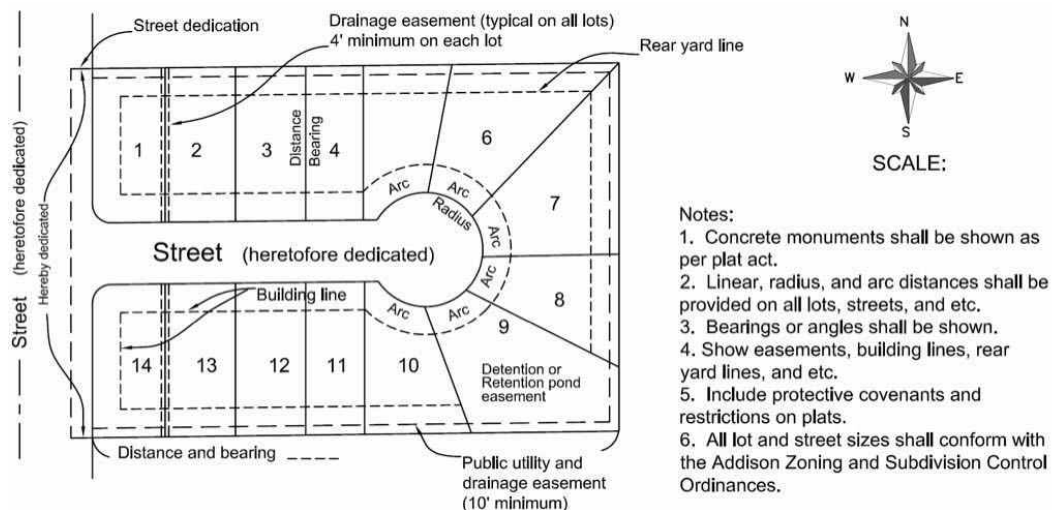
<표 1> 덕산온천관광지 정비를 위한 3개 시나리오별 장·단점

구 분	장 점	단 점
시나리오 A-1 (가장 적극적인 안)	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토계획법에 의해 기존 토지 이용을 재배치할 수 있고, 시대적 상황에 맞춰 지구단위계획을 통해 온천지역의 획기적인 변화 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 계획관리지역을 도시지역으로 용도상향 조정하며 계획에 의한 우발이익 발생 우려</li> <li>덕산면 소재시 상업지역과의 중복성, 기존 구도심 쇠퇴문제 등이 발생 가능</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>온천관광지 사업추진 근거법이 단일화되어 효율적인 도시계획 사업 추진 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관광진흥법상 관광호텔업(신축)이 관광진흥개발기금 저리 융자(2.25% 저리로 150억원까지 융자, 운영자금 10억원 융자) 혜택이 소멸</li> <li>관광지 해제 시 보양온천이 취소될 수 있어 덕산온천 홍보에 불이익 초래</li> </ul>
시나리오 A-2 (적극적인 안)	<ul style="list-style-type: none"> <li>군유지를 활용한 민간 복합개발(특성화된 상거거리 조성 등)을 통해 관광지 활성화의 기폭제를 마련 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>규제프리존의 규제 완화대상이 불명확(도시개발법과 관광진흥법 관계 설정 등)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산군의 도시개발사업 경험(산과대 도시개발사업)을 활용하거나 충남개발공사이 주도하는 소규모 도시개발사업 추진도 검토 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공주도의 상업가로 조성을 통해 다른 숙박시설용지 소유자의 형평성 민원 제기</li> </ul>
시나리오 B (중도적인 안)	<ul style="list-style-type: none"> <li>관광진흥법에 복합용도 개발을 불허하는 조항은 없기 때문에 토지소유주의 사익과 공익을 조정하고 협상하는 정책수단으로 활용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>충청남도 관광산업정책의 선례로 작용(보령시는 대천해수욕장 관광지의 복합용도 개발 건으로 현재 충남도와 소송 중)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>관광지의 성장관리방안 수립을 통해 기반시설을 재배치하고 개별 건축물을 계획적으로 관리하는 계기 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>복합용도 개발이익을 향유하지 못하는 토지소유주가 새로운 도시계획 규제에 대해 반발할 우려</li> </ul>
시나리오 C (소극적인 안)	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 법률(온천법, 관광진흥법, 국토계획법)에 의한 장점을 최대한 유지 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 관광지의 구조적 문제(공유토지 등)를 해결하는데 한계</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>관광지의 조악한 난개발 억제 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>추가적인 도시계획 규제에 대한 토지소유주의 반발</li> </ul>

- 둘째, 덕산온천관광지와 주변 지역을 대상으로 『경관법』에 의한 경관계획과 공공디자인 전략을 수립하여 경관적인 난개발을 억제하고 온천관광지의 정체성을 확립함
  - 예산군은 현재 '14년 행정자치부의 간관개선시범사업으로 선정된 덕산온천 지구 테마거리 조성사업(덕산면~덕산온천~충의사 구간)을 추진 중
  - 아울러 덕산온천과 연결한 읍내리를 대상으로 지역경관을 개선하고 생활 기반을 확충하는 농림수산식품부의 덕산면 농촌중심지 활성화사업('16~'20, 80억)을 추진 중
  - 덕산면소재지 덕산시장을 대상으로 덕산온천과 연계할 수 있는 공동안내판 설치 등 시장환경을 개선하는 중소기업청 주관의 예산덕산시장 골목형 시장 육성사업(16~17, 5.2억)을 추진 중
  - 이처럼 덕산온천과 주변지역을 대상으로 부처별 경관개선사업을 추진하고 있으나 지역전체를 대상으로 한 경관관리나 공공디자인 통합원칙은 부재
  - 이에 온천관광지, 내포신도시 주변지역에서 경관적인 난개발이 우려되는 지역은 『경관법』에 의한 경관계획을 수립하고 중점경관관리구역으로 지정하여 건축물, 가로시설물, 옥외광고물 등을 계획적으로 관리
  - 덕산온천관광지와 덕산면, 내포신도시의 공공디자인 통합관리를 위해 공공 시설물, 교통시설물(가로등, 펜스, 블라드, 버스정거장 등), 편의시설물(벤치, 휴지통), 정보매체(버스노선 안내표지, 방향안내표지), 기타시설물 등에 디자인 가이드라인을 적용, 예산읍 도시미관 개선 중장기 마스터플랜 및 홍성군 공공디자인 통합관리방안과 연계
  - 관광지 내 토지소유주, 상점가 상인이 참여하는 경관사업 추진을 위해 관광지 경관관리, 공공디자인, 지구단위계획 등에 대한 역량 강화 교육을 실시
- 셋째, 덕산온천관광지 뿐 아니라 관광지 및 내포신도시 주변지역의 난개발을 억제하기 위해 『국토계획법』에 의한 성장관리방안을 수립하고 기 추진

중인 홍성군 성장관리방안과도 일관성을 갖도록 연계함

- 기반시설이 부족한 개별입지는 불허하는 정책방향을 굳히고 성장관리지역 내·외부지역에 대한 개발행위를 동시에 관리
- 덕산온천관광지의 성장관리방안은 개발행위에 대한 최소 계획기준(성능기준)을 정하는 가이드라인을 중심으로 구성할 필요
- 가이드라인은 토지분할규제(Subdivision Control) 방식을 도입하여 토지소유주가 개발행위 및 건축행위를 할 때 지자체가 미리 정한 상세한 토지분할 기준(획지 최소폭, 획지 최소면적, 도로경사, 도로 가각전제, 가로조명, 가로소화전, 가로식수, 전면길이 등)을 적용하도록 유도
- 덕산온천관광지 주변지역 중 성장관리지역으로 지정되지 않는 지역의 계획적 관리를 위해 예산군 전체에 대해 개발행위허가 기초자료 DB를 구축하고 개발행위허가기준을 재검토하여 도시계획조례 반영(비오톱 기준 반영 등), 도시계획위원회 심의가이드라인 운용 등으로 보완



<그림 11> 미국 일리노이스 에디슨사의 토지분할규제



- 성장관리방안을 수립하는 지역 밖에 대한 개발행위 관리를 위해  
비시가화지역에 대한 관리체계 구축을 검토하고 있음

구 분	개선 前	개선 後
공통	도시계획 조례	도시계획 조례 개정
심의 대상	-	심의 가이드라인 마련
심의 제외	-	도시계획 조례 시행규칙 제정 또는 개발행위허가 운영지침 제정
기타	-	개발행위허가 설명서 작성·배포

## ② 주요 검토사항

<u>도시계획 조례</u>	▷ 표고 기준 현실화, 경사도·생태자연도·임상도 기준 신설
<u>조례 시행규칙</u>	▷ 녹지공간 확보기준 신설, 비탈면 안전조치 강화 ▷ 태양광발전시설, 고물상 등 특정시설 허가기준 신설
<u>심의 가이드라인</u>	▷ 사유재산권은 영향이 큰 기준은 조례·시행규칙에 포함 ▷ 그 외 심의에서 자주 논의되는 내용은 가이드라인 마련
<u>개발행위허가 설명서</u>	▷ 민간 실무자 등에게 배포, 심의서류 작성 기준 제시 ▷ 성장관리방안 내용 배포용으로 활용

<그림 12> 홍성군의 개발행위 관리방안

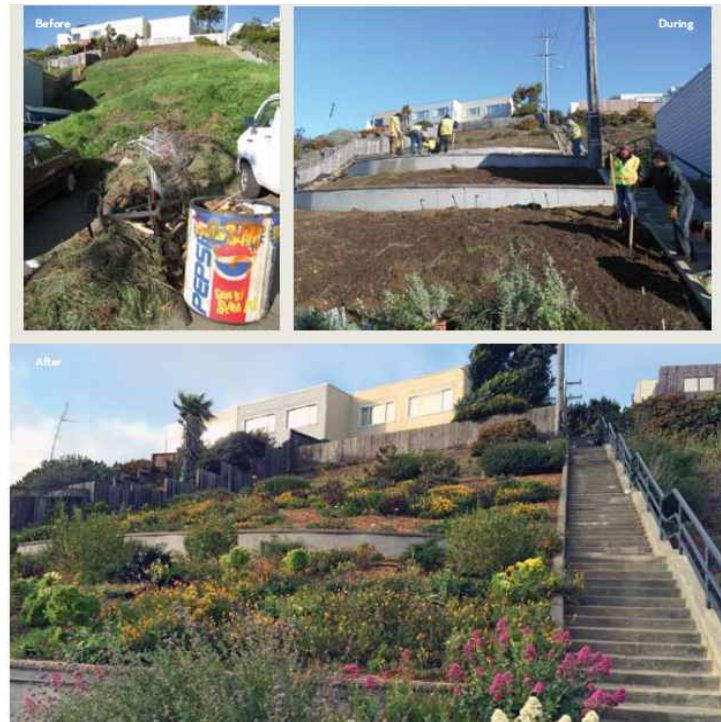
- 넷째, 덕산온천관광지의 민간투자를 촉진하기 위해 **국·공유지를 중심으로 공공개발을 추진하고 주변 지역개발사업과 통합추진체계를 마련**해 예산군 관광산업 발전을 유도함
- 충남도가 특정지역 개발사업으로 내포보부상촌을 관광지와 연결해 조성하고 있으나, 예산군의 공공투자를 통한 덕산온천 개발활로 개척이 필요한 시점
  - 예산군이 제안한 예산 글로벌 스파빌리지 조성사업(사업비 약 1,000억원)은 산업통상자원부와 코트라가 공동주관하는 2016 외국인 투자유치 프로젝트 상품화 지원사업에 선정('16년 3월)



<그림 13> 예산 글로벌 스파빌리지 개발구상

- 추가적으로 예산군은 국공유지(전체의 43.9%, 317,625m<sup>2</sup>)를 중심으로 온천 관광지를 활성화할 수 있는 도시개발사업이나 공공시설을 확충하여 민간 투자의 기폭제를 마련
- 예를 들어, 군유지 중 일부지역에 샌프란시스코(San Francisco)의 거리공원 프로그램(Street Parks Program)\*처럼 쾌적한 근린환경을 조성하고 생물 다양성을 증진시키며 유휴공간의 활용을 통해 레크레이션 기회를 확대하는 등 관광지 품격을 제고하는 방안을 검토

\* 샌프란시스코시는 2004년부터 시 소유의 나대지와 유휴지(필지가 작거나 여러 이유로 사용할 수 없는 토지) 등에 공원을 조성하기 위해 거리공원 프로그램을 운영, 거리공원 프로그램은 지역주민과 행정(Public Work : City Department), 공원협의체(Park Alliance)가 참여하는 실행계획으로써 샌프란시스코의 5대 지역자원봉사 프로그램 중 하나



<그림 14> 샌프란시스코 거리공원 조성과정

### ■ 공익과 사익의 조정을 통한 관광지 활성화

- 덕산온천관광지는 『관광진흥법』 상의 환지방식만 차용해서 구획정리를 실시한 바, 토지소유권이 세분화되어 있어 계획적 개발에 한계를 갖고 있음
  - 시나리오 A는 관광지를 『도시개발법』에 의해 다시 환지하는 방식으로 토지소유주와 협의하여 토지이용을 전면 재배치하고, 이후 『국토계획법』의 지구단위계획을 통해 기반시설과 건축물을 제어
  - 시나리오 B는 『관광진흥법』에 의해 관광지를 정비하며 『국토계획법』에 의한 성장관리방안을 도입하는 안으로써 토지소유주들이 원하는 복합용도 개발을 허용해 주는 대신 관광지 전체를 성장관리지역으로 지정
  - 시나리오 C는 현재처럼 『관광진흥법』에 의해 관광지를 관리하며 관광지 조성계획에 지구단위계획의 내용(공원, 주차장 등 기반시설 재배치, 건축물 용도제한, 건축물 개발밀도, 건축물 형태 및 색채 등)을 보완

### ■ 관광(단)지 주변지역 난개발 제어

- 백제문화단지는 도유지이기 때문에 관광단지 주변 비법정도로를 따라 숙박시설이 설치되는 등 경관적 난개발 문제가 발생하고 있음
  - 백제문화단지 주변 비법정도로는 『국토계획법』에 의한 『도로법』에 의한 법정도로로 변경하여 난개발을 억제하고, 개발압력이 높은 관광단지 주변지역을 대해서는 성장관리방안을 수립하여 계획적 개발을 유도

- 내포신도시와 연결한 덕산온천관광지 주변지역에서는 『국토계획법』에 의한 별도의 개발행위제한도 없는 상태여서 개별입지 난개발이 우려됨
- 덕산온천관광지 및 내포신도시 주변지역의 난개발을 억제하기 위해 『국토계획법』에 의한 성장관리방안을 수립하고 성장관리지역 외 비도시지역에 대한 개발행위허가기준 강화 등 계획적 관리방안을 수립

## ■ 경관 및 공공디자인 계획의 통합 관리

- 덕산온천관광지는 『국토계획법』에 의한 지구단위계획이 제 기능을 발휘하고 있지 못하고 있고 덕산온천관광지, 덕산면 농촌중심지, 덕산전통시장 등 일관된 경관관리 및 공공디자인 전략이 부재한 실정임
- 온천관광지, 내포신도시 주변지역에서 경관적인 난개발이 우려되는 지역은 『경관법』에 의한 경관계획을 수립하고 중점경관관리구역으로 지정하며 덕산온천관광지와 덕산면, 내포신도시의 공공디자인 통합관리를 추진

## ■ 관광(단)지 관련 지역개발사업의 추진효과 극대화

- 백제문화단지는 방문객이 연 40만명에 달하고 있으나, 세계문화유산도시와의 연계관광루트나 접근성이 양호하지 못해 원도심이 상대적으로 침체되어 있음
- 백제문화단지 방문객이 백제고도 원도심을 방문할 수 있도록 백제역사노을 옛길사업, 백제문화단지 진입도로 확·포장사업 등을 추진
- 덕산온천관광지는 토지소유문제, 부동산 경기 불황, 온천산업 사양화 등 여건 변화로 스파 캐슬 투자 이후 민간투자가 미흡하여 지역경제를 침체시키고 있음
- 덕산온천관광지의 민간투자를 촉진하기 위해 균유지를 중심으로 공공이 선제적으로 생활인프라를 투자하고 관광지 내·외부의 지역개발사업과 통합 추진체계를 마련해 예산군 관광산업 발전을 유도



