실현 가능한 최적의 개발 구상이 전제되어야

- 권역별 관광 단지 개발의 장애 요인과 제도적 개선 방안의 모색 -

세계화, 개방화가 가속화되고 지방자치단체들간의 국제 교류 협력이 급증하면서 각 지방자치단체들은 관광 개발을 지역 개발과 경제 활성화, 그리고 지방의 국제화를 위한 효과적 수단으로서 활용하고 있다.

「관광진흥법」상 우리나라의 관광 개발 계획 체계는 전국 단위의 '관광 개발 기본 계획', 광역 시·도 단위의 '권역별 관광 개발 계획', 지구 단위의 '관광(단)지 조성 계획' 등으로 구분된다. 이 중 권역별 관광 개발 계획은 「관광진흥법」 제47조에 근거한 법정 계획으로서, 전국 계획인 관광 개발 기본 계획의 구체화 계획으로, 관광 개발을 통한 국토의 효율적 관리 및 활용에 커다란 의미를 지닌다.

그러나 과거 각 시·도에서 수립한 권역별 관광 개발 계획은 계획 내용 미흡, 계획 방향성 및 일관성 부족, 지역 특화 및 연계화 결여, 계획 실천성 미약 등으로 당초 목적을 달성하지 못한 것으로 평가된다.

금년에 제3차 계획 확정키로

권역별 관광 개발 계획은 관광 개발 기본 계획의 하위 계획으로서 시·도지사가 관광 개발 기본 계획에서 설정한 권역을 대상으로 권역의 관광 자원을 효율적으로 개발·관리하기 위하여 5년 주기로 수립하는 법정 계획이다. 제1차 계획은 1992 96년, 제2차 계획은 1997 2001년 동안 추진되어 왔으며, 2002년 10월 현재 2002 06년을 계획 기간으로 하는 제3차 계획이 각 광역시·도별로 관계 부처와 협의 중에 있으며 올해 내로 확정될 예정에 있다.

3차 계획은 1, 2차 계획과 비교할 때 크게 두 가지 점에서 개선되었다. 첫째는 권역 구분이 5대권 24소권이 아닌 16개 광역 자치단체별로 되어 있어 해당 시·도지사가 관할 행정 구역을 기준으로 계획을 수립하게 되어 있다. 따라서 계획 추진의 실효성을 높이고 지역의 특색을 강조할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 둘째는 1999년 12월 사전환경성검토제도가 도입되었기 때문에 3차 계획부터는 계획 확정 전 환경부 협의시 사전 환경성 검토를 받아야 한다는 것이다. 이러한 사전환경성검토제도는 계획 수립 단계에서 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 '개발과 보전의 조화'와 '환경 친화적인 개발'을 도모하는 데 기여할 수 있다는 것이다.

권역별 관광 개발의 문제점과 한계

계획 수립 측면

권역별 계획 수립 측면에서는 첫째, 상위 계획과의 연계성이 미약하다는 것이다. 권역별로 기본 계획의 내용이 권역 계획에 반영되지 않거나 또는 일부만이 반영되어 있고 경우에 따라서는 세부 내용의 방향성 자체가 다른 경우도 있었다. 또한 기본 계획에서 설정한 관광 권역이 권역 계획의 공간적 범위와 일치하지 않아 상위 계획의 방향성을 수용하기 위한 기본 틀을 유지할 수 없는 경우도 많았다. 이러한 문제점은 2차 계획에서 설정한 16개 광역자치단체 행정 구역 단위의 권역 설정으로 상당 부분 해소될 것으로 기대된다.

둘째, 5년마다 수정되어 재수립되는 계획인 만큼 기존 개발 사업에 대한 지속성과 재정비가 필수적이고 지역의 여건과 특색을 살릴 수 있는 개발이어야 한다. 그러나 자치단체장이 바뀌거나 정치적 이해나 압력이 있을 경우 지역의 여건 및 특색과는 무관한 대규모의 새로운 과시적·전시적 신규 개발 사업을 무리하게 계획에 반영하는 경향이 많다는 것이다. 결국 계획 수립 시점부터 실현 불가능을 전제로 무모한 투자와 노력을 지속하게 되는 것이다.

계획 추진 측면

권역별 계획 추진 측면의 한계로는 첫째, 주무 부처의 종합적 조정 능력이 미약하고 관련 부처간의 협력이 부족하다는 것을 지적할 수 있다. 현 정부에서는 문화관광부가 관광 정책을 담당하고 있다. 그러나 현실적으로는 건교부, 행자부, 농림부, 환경부, 해양수산부 등 다양한 부처에서 다양한 정책 수단을 통해 관광 개발에 직간접으로 참여하고 있고 개발에 따른 인허가 부문에서는 다른 부처가 개발 여부에 결정적 영향을 미치기도 한다.

둘째는 기존 사업에 대한 지속적인 투자와 정책 지원이 이루어지지 않고 있다는 것이다. 세계적으로 명성을 얻고 관광객들의 관심과 사랑을 받고 있는 대부분의 관광지는 오랜 역사를 지니고 있고, 그 속에는 수많은 경험과 노하우를 바탕으로 한 지속적인 투자와 정책적 지원이 스며 있음을 명심해야

한다.

권역 계획의 기본적 접근은 수립된 계획을 바탕으로 환경 변화에 부응하고 지역 여건에 맞게 단계적으로 개발하고 개발된 자원을 지속적으로 점검·정비하는 차원의 접근을 통해 지속 가능한 이용 및 개발과 후속 투자가 지속될 수 있도록 해야 한다.

계획 평가 측면

권역별 계획 평가 측면의 문제점으로는 첫째, 권역 계획의 비전에 따라 실현하고자 하는 권역 계획의 개념적 목표를 개량화한 발전 지표가 설정 또는 개발되어 있지 않다는 것이다. 제한된 국토의 효율적 활용과 관광객의 최적 활동 공간을 확보하기 위해서는 명확한 계량적 발전 지표의 설정 또는 개발은 필수적이다.

둘째는 권역 계획의 성과에 대한 평가가 제대로 이루지지 않고 있다는 것이다. 정기적으로 수립되는 법정 계획의 경우 이전 계획에 대한 평가 분석은 반드시 요구되는 과정이다. 그러나 현재의 권역 계획에서는 관광개발기본계획이나 국토종합개발계획 등 상위 계획의 검토가 이루어지고 있으나, 1차 권역 계획의 검토 및 평가는 미미한 실정이다.

실현 가능한 개발의 과제

관광 개발 계획의 체계 정립

권역별 계획 수립시 연계성을 확보하기 위해서는 첫째, 상·하위 계획간의 성격과 역할을 명확히 규명해야 한다. 관광개발기본계획의 경우는 관광 개발의 바람직한 미래상에 대한 청사진 제시, 권역 계획 수립을 위한 지표 및 수단 등 지침 제시적인 성격에 치중하고, 권역별 관광 개발 계획의 경우는 기본 계획이 갖는 거시적 차원의 기본 내용을 이어받으면서 지역 여건을 반영하여 지역 발전을 유도하는 계획으로서 기능을 수행토록 해야 한다. 둘째는 상·하위 계획간의 상호 긴밀한 연계성과 체계성하에서 관광 개발 계획이 수립될 수 있도록 하는 법적 근거 조항 신설이 필요하다. 셋째는 계획의 미래 대응성과 관련 계획 간 연계성을 높이기 위해 관광 개발 계획 수립 기간에 대한 재검토가 필요하다. 기본 계획의 경우 △관광 개발의 바람직한 미래상을 제시하는 기능을 강화하기 위해 미래 관광 개발에 대한 20년 이상의 장기 구상을 제시한 후 5년 단위로 계획을 정비하는 방안, △계획 기간을 10년으로 하되 5년마다 계획을 다시 수립하는 방안, △상위 계획인 국토종합계획과 계획 기간을 일치시키는 방안 등을 검토할 수 있다. 권역 계획의 경우 △현행과 같이 계획 기간을 5년으로 하여 5년마다 수립하는 방안, △계획 기간을 기본 계획과 일치시켜 10년으로 하되 5년마다 계획을 다시 수립하는 방안 등을 검토할 수 있다.

권역 계획에 대한 인식의 전환을

과시적·전시적 대규모 신규 개발 사업에 대한 재고를 위해서는 권역 계획의 중요성에 대한 인식 제고가 필요하다. 담당 공무원의 교육을 통해 과거 무분별한 개발 계획의 실패 사례 등을 인지하도록 하고, 권역 계획 추진 실적 평가를 통한 인센티브 제공 등을 통해 권역 계획은 해당 지자체의 중장기 관광 발전을 위한 법정 기본 계획으로서 최적의 실현 가능한 개발 구상을 전제로 단계적으로 꾸준히 추진해 나갈 때 지역 발전에 기여할 수 있음을 인식하도록 해야 한다. 또한 자치단체장이나 특정인의 계획 수립에서의 영향력을 배제하고 계획 수립 과정에 정부, 전문가, 기업, 지역 주민이 광범위하게 참여하도록 함으로써 지역적 공감대를 형성하고 계획의 실천력을 높이도록 해야 한다.

주무 부처의 조정 및 추진력 강화

권역별 관광 개발에 대한 주무 부처의 관련 부처에 대한 통합적 조정 능력과 추진력을 강화하기 위해서는 「관광진흥법」에 권역 계획의 효율적인 조정을 위한 조정위원회의 구성·운영에 대한 법적 근거 조항을 신설해야 한다. 또한 「관광진흥법」에 권역 계획 수립 지침 작성 및 권역 계획의 수정·보완 또는 조정에 대한 법적 근거 조항을 신설함으로써 권역 계획 수립시 정부의 조정 기능을 강화하고, 권역 계획 변경시와 마찬가지로 권역 계획 수립시에도 문화관광부 장관의 승인을 받아 계획을 확정지을 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

발전 지표 정립 및 실적 평가 실시

권역 계획의 개념적 목표를 개량화한 관광 개발 지표의 정립은 우선적으로 관광객 지표, 관광 개발 지표, 관광 시설 지표 등 3개 부문의 기본 지표를 중심으로 각 권역의 특성에 따라 보다 구체화하고 다양화하는 노력이 필요하다.

현실적이며 바람직한 발전 지표의 설정을 위해서는 관광 수급 분석에 대한 방법론과 각종 원 단위 설정 등에 대한 심층적인 검토가 필요한데, 기존 계획에서 활용하고 있는 원 단위 등은 1차 기본 계획 수립시 실측하거나 이전 문헌에 의해 수집된 자료로서, 10여 년이 지난 현 시점에서 이를 적용하는 데는 한계가 있다고 판단되므로 이에 대한 재검증이 필요하다.

마지막으로 권역 계획의 목표 달성과 지속적 발전을 위해서는 발전 지표 등을 활용하여 권역별 관광 개발 계획에 대한 추진 실적을 평가할 수 있는 시스템을 개발해야 한다. 특히 평가 시스템은 객관성 확보와 권역별 관광 개발 계획의 기능과 위상을 정립하기 위해서 법적 의무 사항으로 규정하는 것도 검토해볼 만하다.

박기홍
한국관광연구원 연구위원