

광역권 관광개발의 평가 및 발전방향

- 남해안 관광벨트 개발사업과 경북북부 유교문화권 개발사업을 중심으로 -

신용석(한국문화관광정책연구원 책임연구원, freestrong@kctpi.re.kr)

최근 각 지역에서는 지역개발 전략의 일환으로 관광개발을 매우 활발하게 추진하고 있다. 특히 지방자치제 실시 이후 대부분의 지방자치단체에서는 관광개발을 지역경제 활성화를 위한 중요한 전략을 인식, 지역개발 계획에 거의 빠짐없이 관광개발 계획을 포함시키고 있을 정도다. 중앙정부 역시 국제적인 관광산업 중요성 증대, 관광수지 개선, 국민 여가공간 확충 등의 필요에 따라 국가 차원에서 관광부문을 정책적으로 육성하려 하고 있다. 본 논문은 중앙정부 차원에서 관광정책의 중점 추진과제 중 하나로 시행되고 있는 광역권 관광개발계획에 대한 현재 상황을 평가하고 그 발전방향을 모색한다. 이를 위해 우리나라 6대 광역권 관광개발계획 가운데 계획이 수립되어 추진단계에 있는 남해안 관광벨트 개발사업과 경북북부 유교문화권 개발사업을 대상으로 사례분석을 시도한다.

광역권 관광개발계획은 전국 차원의 관광개발기본계획이지만 법정계획인 관광개발 기본계획이나 권역별 관광개발계획과는 다르게 법적 근거를 갖지 않으며 광역권의 공간적 설정 또한 명확하지 않은 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 관광환경의 변화, 지역균형발전 추구 등 외부환경 요인이 긍정적으로 변화함에 따라 참여정부에서는 관광정책 18대 과제중의 하나로 6대 광역권 관광개발 계획을 선정했고 2005년에는 문화관광부의 9대 중점 추진과제 중 하나로 지정하고 있다. 이러한 정부의 방침에 따라 6대 광역권 관광개발 계획 가운데 남해안 관광벨트 개발 계획과 경북북부 유교문화권 개발계획이 수립돼 사업을 추진 중이며 현재는 서해안 관광벨트 개발계획과 지리산권 관광개발계획 연구가 진행 중이다(강원 산악·환동해권과 비무장지대 접경지역 평화관광벨트는 사업타당성 연구가 예정되어 있다.) 현재 계획이 완료돼 사업추진 중인 남해안 관광벨트 개발계획과 경북 북부 유교문화권 개발계획의 간략한 개요는 다음과 같다.

먼저 계획의 공간적 범위는 남해안 관광벨트(이하 남해안)가 부산광역시·경상남도·전라남도의 1개 광역시, 11시, 12군으로 국토의 약 14.1%에 해당하고 경북북부 유교문화권(이하 유교문화권)은 경북북부 지역의 4시, 7군으로 국토의 약 10.8%에 해당한다. 사업계획 기간은 남해안이 2000년에 착수, 2009년을 목표연도로 하고 있으며, 유교문화권은 2000년에 착수, 2010년을 목표연도로 삼아 사업기간은 각각 10년과 11년이다. 총 사업비는 남해안이 5조 432억(국비 13.1%, 지방비 16.5%, 민자 70.4%), 유교문화권이 2조 2,666억원(국비 20.0%, 지방비 24.5%, 민자 55.5%)이다. 계획 내용과 사업의 추진현황은 남해안이 개발지역을 4개 권역으로 구분해 총 71개의 관광지 정비 및 개발 사업과 남해안 일주도로 및 연계도로 건설과 같은 35개 기반시설 사업을 선정했다. 유교문화권은 개발지역을 5개 권역으로 구분하고 총

1) 6대 광역권 관광권은 비무장지대 접경지역 평화관광벨트, 서해안 관광벨트, 남해안 관광벨트, 강원 산악· 환동해권, 지리산권, 경북북부 유교문화권의 6곳이다.

229개 사업을 선정하여 추진 중이다. 실제로 투자된 실적을 보면 남해안은 2003년 8월 기준으로 총사업비의 11.8%가 투자되었고, 유교문화권은 2003년 6월 기준으로 총사업비의 15.9%가 투자되었다.

이러한 남해안과 유교문화권 광역권 관광개발 계획의 지금까지 드러난 문제점에 대한 개선방향은 다음과 같다.

첫째, 광역권 관광개발계획의 미비한 법적 근거를 보완해야 한다. 현재 추진 중인 남해안과 유교문화권 개발사업을 보더라도 구체적인 명확한 법적 근거보다는 정치적 필요성이나 지역안배 차원에서 실행된 측면이 강해 광역권 설정이 사업마다 상이하며 계획수립 이후에 실제로 사업을 일관되게 추진할 법적 측면이 매우 약하다. 따라서 정치적 환경이 변화하더라도 광역권 관광개발에 대한 법적 위상이 확보로 계획이 차질 없이 진행될 수 있도록 현재 관광개발계획의 법적체계를 보완하는 것이 필요하다.

둘째, 광역권 관광개발이라는 본연의 취지를 고려한 사업선정과 추진이 이루어져야 한다. 광역권 관광개발은 지자체에서 추진하기 어려운 대규모 사업을 추진하기 위해 진행되는 것임에도 불구하고 현행 남해안과 유교문화권의 사업 선정 내용을 들여다보면 지역안배 차원에서 지역별 사업을 배분하다보니 유사한 사업들이 중복되고 사업의 가치 수 또한 지나치게 많은 문제점이 나타났다.

셋째, 사업별 타당성에 대한 철저한 검증과 구체적 사업계획이 수립되어야 한다. 前述한 남해안과 유교문화권의 투자현황을 살펴보면 국비와 지방비가 대부분인 공적 투자로 당초 사업계획에서 가장 많은 비중을 차지할 것으로 계획했던 민간자본 투자 유치는 매우 낮은 수준(남해안: 총 투자된 사업비중 1.1%, 유교문화권: 총 투자된 사업비중 6.0%만이 민자투자 - 2003년 기준)에 머물러 있다. 사업 타당성이 제대로 검증되지 않은 관광개발계획으로는 민간투자를 유치하기란 매우 어려운 현실을 감안할 때 보다 치밀한 사업계획은 필수적이다.

넷째, 지역전략사업과 인프라 사업 등과의 연계효과를 고려한 관광개발사업의 계획이 이루어져야 한다. 지역사업과의 연계가 없는 관광개발은 이윤의 지역 외부로의 유출로 이어지며 인프라 사업과의 연계성을 충분히 고려하지 않으면 광역권 개발의 의미가 상실된 채 자칫 폐쇄형의 관광단지식 개발에 그칠 수 있기 때문이다.

다섯째, 광역권 관광개발 사업을 전담할 중앙정부차원의 통합조정기구와 개발사업구역내의 지방자치단체 간에 상호 협력을 이끌어낼 수 있는 지자체간 행정협의체가 필요하다. 그러나 남해안과 유교문화권 관광개발의 경우 문화도시 육성사업(문화관광부 문화중심도시 추진기획단)이나 관광레저도시 개발사업(문화관광부 복합관광레저도시 추진기획단)같은 통합조정기구 부재로 사업계획 수립 후 추진과정을 모니터링하고 관련 문제들을 중앙정부 차원에서 담당할 통로가 없어 사업 추진이 힘을 얻고 있지 못하다. 또한 각 지역에서는 실제 개발구역내 지방자치단체간의 이해관계를 조율하고 협력할 행정협의체가 절실하다. 광역권 관광개발 사업은 남해안과 유교문화권에서 보듯 많은 숫자의 지자체가 참여하기 때문에 지자체 간의 협조가 없이는 성공을 기대하기 어렵기 때문이다. 그러므로 남해안관광벨트 행정협의회(가칭)나 유교문화권 행정협의회(가칭)처럼 광역권 관광개발사업에 대해 해당 지자체들의 전문화되고 통합된 행정협의체가 필요하다.