

기본연구

2001-05

관광지 평가체계 개발 및 운영방안

김 향 자

한국관광연구원

Kim, Hyangja,

Development and Implementation of Systems of Evaluation of Tourist Sites

관광지 평가체계 개발 및 운영방안

김 양 자

한국관광연구원

서 문

정부는 관광지의 원활한 개발 추진을 위하여 매년 국고를 지원하고 있습니다만 지방자치단체의 재원 부족과 민간투자의 미흡으로 원활한 개발 추진이 안되고 있습니다. 이에 따라 지방자치단체를 중심으로 기존 관광지의 개발추진상의 문제점, 운영상의 문제점 등에 대한 객관적 평가를 통한 관광지 활성화 정책 추진이 요구되고 있습니다.

특히, 관광수요의 증가에 대비하여 기존 관광지의 원활한 개발 추진 및 활성화가 요구되고 있다. 또한 지속적인 관광지 개발 및 효율적인 관광지 운영 관리를 위해서 일률적으로 배분하는 현재 보조금의 집행을 합리적으로 개선하기 위하여 관광지를 평가할 수 있는 체계 개발이 요구되고 있습니다.

이에 따라 본 연구는 관광지의 효율적이고 지속적인 개발이 가능하도록 유도하고 계획적 개발·관리 추진을 위하여 관광지의 평가체계를 개발하고 평가체계의 운영방안을 제시하는 데 목적을 두고 수행되었습니다.

관광지 평가체계 개발은 문헌 연구와 관계 공무원과의 면담, 전문가 심층협의회와 전문가 설문조사 등을 통하여 개발하되, 관광지에 대한 평가지표는 실현성과 합리성을 기준으로 개발하였습니다. 관광지 평가체계의 적용을 위해서 관광지 평가제도 도입 및 운영을 위한 법규정의 신설 및 개선을 추진토록 해야 할 것입니다.

본 연구 수행을 계기로 관광지를 개발·관리하고 있는 해당 지방자치단체가 관광지의 활성화에 대한 관심과 투자가 높아질 것이며, 이에 따라 관광지의 경쟁력 제고가 기대되고 있습니다. 또한 관광지 평가 결과에 의하여 관광지 보조금 지원 방법의 개선을 추진함으로써 정부 재원의 효율적 집행이 이루어지리라 기대합니다.

그동안 본 연구에 도움을 주신 전문가 및 각 지방자치단체 관광담당 공무원 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

2001년 11월
한국관광연구원
원장 이연택

Abstract

Development and Implementation of Systems of Evaluation of Tourist Sites

The purpose of this study is to suggest ways of developing and implementing systems of evaluation of tourist sites in order for those sites to effectively receive the support of government grants.

In this study, 3 categories and 9 sub-categories are developed respectively as evaluation items and criteria by using related literature reviews, interviews with related government officials and tourist site managers, in-depth discussion with experts and surveys among experts.

The most favorable evaluation method is when the actual evaluation is conducted under government supervision, by private organizations with expertise and a group of evaluators are appointed by the minister of Culture and Tourism in order to enhance the reliability of the evaluation.

With the outcomes of the evaluation, grants are primarily given within a certain period of time (about 3 years) in order for tourist site development to be carried out systematically and the aid conditions are revised annually based on reviews.

In 2002, when the evaluation systems are introduced, differential aid, continual aid for certain periods and the expansion of the use range need to be considered. From 2003 the evaluation will be conducted and from 2004 the differential grant aid will be disbursed.

In order to introduce evaluation systems of tourist sites and implement efficient grant aid, enactment and amendment of required laws should be carried out.

This study will help implement efficient grant aid and establish knowledge-based tourist site management systems. Also, the introduction of evaluation systems of tourist sites will help local entities develop and manage tourist sites systematically, and further contribute to revitalization of tourist sites.

요 약

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

- 우리 나라는 70년대 말부터 국민관광 진흥을 위하여 관광지의 지정·개발이 본격적으로 추진되어 왔으나, 관광지의 개발 추진이 매우 미흡하여, 2001년 10월말 현재 지정관광지 205개소 중 조성계획이 승인된 곳은 175개소(85%), 공공기반시설이 완료된 관광지는 16개소(8%), 조성이 완료된 관광지는 8개소(4%)에 불과한 실정임.
- 이를 위하여 정부 차원에서는 매년 관광지에 대한 국고지원을 통하여 지속적인 개발 추진을 도모하고 있으나 지방자치단체가 충분한 관광지 개발재원을 확보하지 못하여 원활한 개발 추진이 안되고 있음.
- 정부재원의 효율적 운영 측면에서 관광지에 지원되는 보조금의 일률적 배분 지원의 지양과 차별적 지원방안 모색 필요성이 대두됨에 따라 관광지 보조금의 효율적 운영이 요구되고 있음.
- 이에 따라 본 연구에서는 관광지의 효율적이고 지속적인 개발이 가능하도록 유도하고 계획적 개발·관리 추진을 위하여 관광지의 평가체계를 개발하고 평가체계의 운영방안을 제시하는 데 목적을 두고 있음.

2. 연구 방법 및 기대효과

- 본 연구는 국내외 문헌조사 및 자료조사를 중심으로 이론 연구를 수행하였음. 관광지 평가항목의 개발을 위하여 기존에 개발 추진되고 있는 관광지의 현지 실태조사와 관할 행정기관의 담당 공무원의 면담조사를 실시하였으며, 관계 전문가와의 심층협의회를 통하여 평가항목 및 평가기준을 개발, 전문가 및 관계 공무원의 설문조사를 실시하였음.
- 본 연구의 추진으로 인하여 지식기반형 관광지의 관리 체계 구축과 정부보조금의 효율적 집행이 기대되며, 부차적으로는 관광지 평가체계 개발을 통하여 지방자치단체가 관광지의 개발 및 관리를 계획적으로 추진하게 하며, 관광지 활성화에 기여하게 될 것임.

II. 연구의 주요 내용

1. 관련 용어 정의

- 일반적으로 ‘관광지’라 할 때, 이는 관광행위가 일어나는 모든 공간을 포괄하는 개념으로서 관광진흥법상의 관광(단)지를 포함하여 비지정관광지, 국립·도립·군립공원, 자연휴양림, 온천지구 등을 제 유형의 관광휴양공간을 통틀어 일컫음. 그러나 ‘관광지’의 지정·관리를 규정하고 있는 관광진흥법 제2조 6항의 규정에 의하면, “관광지란 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳을 말한다”고 규정되어 있다. 있음.
- 따라서 본 연구에서의 ‘관광지’는 ‘문화관광부에서 지정·관리하고 있는 관광지로서 관광객을 위한 편의시설 등을 갖추어 있고 제반 관광활동을 할 수 있는 지역’으로서 정의할 수 있음.

2. 관광지 개발·운영 현황

- 관광지 지정 현황: 관광지 지정현황을 보면, 2001년 10월 현재 전국에 지정된 관광지는 총 205개소, 총면적 149.944km²에 이르고 있음.
- 관광지 조성 현황: 관광진흥법상 지정된 관광지 총 205개소 중 조성계획이 승인된 곳은 175개소로서 전체의 약 85% 이고, 이 중 공공기반시설이 완료된 관광지는 조성계획이 승인된 관광지는 8%에 불과함.
- 관광지 투자 현황
 - 1969년부터 지정·개발되어온 205개 관광지의 총 투자계획을 보면, 19조 6,150억원이며, 이중 공공이 2조 719억원으로 10.6%, 민간이 17조 5,430억원으로 89.4%임.
 - 이중 2000년까지의 투자실적을 보면, 3조 750억원으로 투자계획대비 약 15.7%에 불과하며, 이중 국고와 지방비는 8,640억원으로 총 투자실적의 28.1%, 민간은 2조 2,110억원으로 총 투자실적의 71.9%를 차지함.
 - 국비지원 현황을 보면, 지원액의 증가에도 불구하고 지원 대상 관광지 개소수가 연도별로 증가하여 개소당 지원액은 4~5억 원 사이에서 거의 변동 없이 지원되어 왔음.

3. 관광지 평가 관련 국내외 사례

○ 국내사례

- 1993년 관광단지 개발 운영평가는 관광단지의 개발운영 성과에 대한 평가라는 점에서 의의가 있으나 관광단지를 이용하는 방문자의 만족도 평가가 누락되어 있어 종합평가로서의 성격을 지니고 있지 못함. 그러나 본 연구에서 검토하고 있는 관광지의 지정, 개발, 운영 평가를 위한 준거 항목으로서 개발방식의 평가, 경제적 타당성 평가, 여건변화 대처능력 평가 등을 들 수 있음.
- 지방자치단체의 관광정책평가를 위한 연구가 수행되었으나 구체적인 지표개발은 이루어지지 않았음. 7대 문화관광권 사업과 관련하여 국고 및 기금 지원을 위한 대상지 선정을 위한 평가지표 개발이 있었으나 이는 주로 접근성, 시장성, 자원성, 시설 등에 대한 평가로서 개발추진과정에 대한 평가는 이루어지지 않았음. 문화관광축제 관련 평가는 기술적 평가의 수준을 벗어나지 못함으로 ‘관광지’ 평가에 적합한 항목은 없는 실정임.
- 관광산업 경쟁력 평가는 국가간 및 국가의 관광산업을 비교할 수 있는 평가지표로서 세분화된 사례를 보여주고 있으나 ‘관광지’의 평가에 적용하기에는 거시적인 평가항목임.

○ 외국 사례

- 관광자원에 대한 자원 매력성 평가가 주를 이루어지고 있어, 자원의 특성, 시설형태, 접근성 등이 중요한 평가항목이 되고 있음.
- 농촌지역의 관광개발을 위한 자원평가 및 관리운영평가에 있어서도 목록에 따라 설명적으로 기입함으로 종합적으로 평가하는 방법을 취하고 있음.
- 이러한 항목들은 자원의 매력성 자체에 대한 평가가 대부분이어서 ‘관광지’ 평가에 적용하기에 적합하지 않는 실정임.

4. 관광지 평가 모형 개발

○ 평가의 의의

- 관광지 평가의 의의는 크게 두 가지로 제시할 수 있음. 첫째는 관광지 개발·관리측면에서이고 둘째는 관광지를 개발하기 위한 보조금 지원측면임.

○ 관광지의 평가 단계

- 관광지의 평가영역은 관광지 개발 후보지 평가 영역, 관광지 조성계획 평가 영역, 관광지 개발추진 평가 영역, 관광지 관리·운영 평가 영역으로 구분됨.
- 관광지의 효율적 추진 및 계획적 관리·운영 등을 위해서는 네가지 영역에 대한 평가가 모두 이루어져야 하나, 연구의 한계상 본 연구에서는 국고 보조금 지원의 근거 확보 및 효율적 운영을 위해서 국고보조금의 대상이 되는 두 번째와 세번째 영역인 조성계획 평가와 개발추진 평가로 연구범위를 한정하고자 함.

○ 관광지 평가 대상 및 방법

- 국고보조금의 효율적 운영을 위한 관광지 평가는 신규로 조성되는 관광지에 대한 평가와 기존에 개발 추진중에 있는 관광지에 대한 개발추진 및 운영 평가로 나누어 실시하되, 개발 추진중에 있는 관광지에 대한 평가는 개발추진단계에 따라 평가항목의 가중치를 조정하여 실시하도록 함.

○ 평가항목 및 기준 도출 과정

- 평가항목 및 기준도출은 우선 문헌과 관계 공무원, 관광지 관리자와의 면담을 통해 1차적으로 평가항목을 도출하고 도출된 항목에 대한 전문가 심층협의회를 통하여 평가목적에 따른 평가항목의 구분, 개발 평가항목의 적정성 등을 검토하였음.
- 신규 조성에정인 관광지 평가항목 및 평가기준(안)과 기존 추진중인 관광지 평가항목 및 평가기준(안)은 각각 3개 대항목과 9개 소항목으로 도출하였음.
- 기존 개발추진중인 관광지 평가 항목은 크게 개발 및 사업추진력, 자원 및 서비스 관리, 지속 가능성 등이고, 개발 및 사업추진력은 개발실적, 관광객유치, 개발추진력을 중심으로 평가하고, 자원 및 서비스 관리는 시설정비 및 관리, 인력 및 서비스관리, 안내 및 방문자 만족관리를 중심으로 평가함. 또한 지속가능성은 환경성 관리, 경제적 지속성, 지역사회 주민참여 등을 중심으로 평가함.
- 신규 개발예정인 관광지 평가항목은 크게 계획내용의 타당성, 계획수립의 합리성, 개발 효과성 등이고, 계획내용의 타당성은 계획수립의 신뢰성, 사업타당성, 관리운영전략 등을 중심으로 평가하고, 계획수립의 합리성은 투자재원 조달능력, 행정추진력, 계획수립의 협력체계 구축 등을 중심으로 평가함. 또한 개발 효과성은 지역경제에의 기여도, 지역사회에의 영향력, 환경에의 영향력 등을 중심으로 평가함.

5. 관광지 평가체계 운영 방안

가. 관광지 평가제도 도입

- 관광지 평가제도 도입의 필요성
 - 관광지 보조금 지원에 대한 근거를 확보하기 위하여 관광지 평가제도 도입을 추진해야 함. 또한 관광지 평가제도는 단지 보조금 지원의 효율성을 높일 뿐만 아니라 관광지의 운영활성화를 위한 지방자치단체의 관심을 높이는 계기가 됨으로서 개별 관광지의 운영활성화를 위한 대책을 모색하고 계획을 수립하여 추진함.
- 관광지 평가방법
 - 평가를 실시하는 목적은 보조금을 효율적으로 지원하기 위한 것으로 보조금 지원 주체인 중앙정부에서 평가를 실시해야 함. 그러나 중앙정부가 평가 업무를 직접 시행한다는 것은 업무의 과중을 가져옴으로 평가의 객관성과 신뢰성을 모두 고려하여 중앙정부에서 위임한 민간전문단체에서 평가를 실시하도록 함.
 - 관광지 평가는 서류평가를 중심으로 각 시·군에서 보조금을 지원 요청한 관광지별로 평가를 실시하게 됨. 관광지 평가업무의 효율성을 제고시키기 위해서 평가를 실질적으로 담당하는 기구가 필요함. 이에 따라 평가업무를 담당하는 관광지 평가심의위원회 혹은 관광지 평가단의 구성하도록 함. 이러한 평가위원회와 평가단의 구성 시에 민간 전문가를 적극적으로 활용함으로써 업무의 효율성을 높이는데 기여할 수 있음.
- 평가비용
 - 평가비용의 부담은 중앙정부와 광역자치단체가 50:50의 비율로 부담하는 것이 바람직하나 광역자치단체에서 1차 평가를 하지 않는 경우에는 광역자치단체에게 평가비용을 부담하게 할 수 없게 됨. 그러나, 관광지 평가에 소요되는 비용은 관광지 평가제도가 정착되는 2~3년간은 정부차원에서 부담하는 것이 바람직함.
- 평가제도 관리방안
 - 관광지 평가제도 실시방법에 따라 평가를 위한 기초자료의 경우, 시·군에서 신청을 할 때 전산처리를 통하여 중앙에 보고하도록 함으로 관광지에 대한 평가자료의 축적이 가능하며, 관광지 평가를 시행하기 위해서는 관련 법·제도의 정비에 따라 관광지 평가실시요령을 작성하여야 함.

나. 관광지 보조금의 효율적 운영방안

○ 보조금 지원방안

- 관광지 개발의 계획적 추진을 위하여 일정기간(약 3년간) 지원(지속성 보장 혹은 개발추진의 계획성 부여, 단, 중간 집행평가 실시)하는 것을 기본으로 하되, 매년 재평가를 통하여 수정하여 지원해 주도록 함.

○ 보조금의 지원 비율 확대

- 관광지 개발은 국민이 자유롭고 쾌적하게 이용할 수 있는 관광환경을 조성함은 물론 관광을 통하여 국민의 삶의 질을 향상시키는 복지관광정책의 일환으로 활용되고 있는 관광지의 개발목적에 비추어 볼 때, 특별 추진이 필요한 관광지 개발의 경우, 국고보조금의 지원비율을 60% 혹은 70%로 상향조정하도록 함.

○ 추진방안

- 관광지 평가제도가 도입되는 2002년에는 관광지 보조금의 차등 지원 및 일정기간 지속 지원방안, 보조금의 사용범위 확대 등에 대하여 검토를 추진하도록 함. 관광지 평가가 실시되는 2003년에는 보조금지원 비율이 확대될 수 있도록 추진하고, 보조금의 사용범위를 관리운영비까지 사용할 수 있도록 추진함.
- 또한 2004년부터는 관광지 평가에 의한 지원이 이루어지는 시기로서 국고보조금의 차등지원을 실시하고, 보조금 총액의 30% 범위내에서 일정 관광지에 대한 지속 지원을 추진함.

다. 법·제도 개선방안

○ 개선방향

- 관광지 평가제도의 도입 및 운영을 위한 법규정의 신설 및 개선을 추진하도록 하고, 관광지 평가 결과에 따른 보조금 지원을 효율적으로 추진하기 위하여 관련 법규정의 신설 및 개선을 추진하도록 함.

○ 법규 개선

- 관광지의 평가를 위하여 관광진흥법(시행령 및 시행규칙)과 관광지개발및국고보조요령의 규정을 개선하도록 함. 관광지 보조금 지원 관련 규정의 개선은 관광진흥법(시행령, 시행규칙)과 관광지개발및국고보조요령에 관광지 평가에 따른 보조금 지원이 이루어질 수 있도록 규정의 개선 및 신설을 추진함.

차 례

제1장 서 론	1
제1절 연구 배경 및 목적	1
1. 연구 배경 / 1	
2. 연구 목적 / 2	
제2절 연구 방법	2
1. 연구 범위 / 2	
2. 연구 수행방법 / 3	
3. 연구 추진과정 / 3	
제3절 관련 용어 정의	5
1. 관광지 / 5	
2. 관광지 평가 / 5	
제4절 연구기대효과	6
제2장 관광지 개발현황 분석	7
제1절 관광지 지정 목적	7
제2절 관련 법·제도 현황	9
1. 관광지 개발관련 법규 / 9	
2. 관광지 개발 관련 제도 / 13	
제3절 관광지 개발·운영 현황	27
1. 관광지 지정 현황 / 27	
2. 관광지 조성 및 투자 현황 / 30	
제4절 관광지 개발 및 운영상 문제점	36
1. 지정 및 조성계획 수립의 비합리성 / 36	
2. 관광지 관리의 비 효율화 / 36	
3. 관광지에 대한 지속투자 미흡 / 37	
4. 지속적인 지역주민의 참여 부족 / 37	
5. 관광지 평가 프로그램 부족 / 38	

제3장 관광지 평가체계 개발	39
제1절 평가의 개념 및 활용	39
1. 평가의 개념 / 39	
2. 정책평가의 분류 / 40	
3. 정책평가의 방법 및 활용 / 41	
제2절 관광지 평가사례 검토	42
1. 관광지 평가 관련 국내 사례 / 42	
2. 관광지 평가 관련 국외 사례 / 58	
3. 시사점 / 63	
제3절 관광지 평가모형 개발	65
1. 관광지 평가방법 검토 / 65	
2. 관광지 평가모형 개발 / 75	
3. 관광지 평가모형 개발을 위한 설문조사 / 79	
4. 관광지 평가지표 설정 / 85	
제4장 관광지 평가체계 운영방안	95
제1절 관광지 평가제도 도입방안	95
1. 필요성 및 도입방향 / 95	
2. 관광지 평가체계 구축방안 / 97	
3. 추진방안 / 104	
제2절 관광지 보조금의 효율적 지원방안	107
1. 필요성 및 개선방향 / 107	
2. 보조금 지원방안 / 108	
3. 추진방안 / 112	
제3절 법·제도 개선방안	113
1. 개선방향 / 113	
2. 개선방안 / 113	
제5장 결론	117
제1절 결론	117
제2절 향후 과제	117
참고문헌	122
부록	125

<표 차례>

<표 2- 1> 관광지 및 관광자원 유형별 지정 목적	8
<표 2- 2> 개발 관련법규의 분류	9
<표 2- 3> 관광개발 관련법규 검토내용	10
<표 2- 4> 관광지 관련 개발사업 시행 방안	11
<표 2- 5> 민간 투자 가능 사업	12
<표 2- 6> 관광지 지정 및 개발 제도 변천	13
<표 2- 7> 관광지 지정 관련 법규	19
<표 2- 8> 관광지등의 시설지구에 설치할 수 있는 시설	21
<표 2- 9> 관광지 개발 관련 법규	22
<표 2-10> 관광진흥법상 관광지의 국고보조금에 관련 규정 현황	24
<표 2-11> 관광지개발및국고보조요령상의 국고보조금에 관련 규정 현황	25
<표 2-12> 연도별 관광지 지정 현황	27
<표 2-13> 면적별 관광지 지정 현황	28
<표 2-14> 시·도별 관광지 지정 현황	29
<표 2-15> 관광지 지정·취소 현황	30
<표 2-16> 지역별 조성계획대비 완공·운영중인 관광시설 현황	31
<표 2-17> 자원별 관광지 개발 유형	32
<표 2-18> 지역별 관광지 투자계획 및 투자 실적	33
<표 2-19> 관광지 국고보조금 지원 추이	34
<표 2-20> 관광지 국고보조 및 지방비투자 현황(2001년)	35
<표 3- 1> 국민관광지 개발현황 조사표	43
<표 3- 2> 관광단지 평가 조사표	44
<표 3- 3> 평가의 접근방법에 따른 평가대상 항목	45
<표 3- 4> 7대문화관광권 진흥사업 선정기준	46
<표 3- 5> 7대문화관광권 진흥사업 평가항목(안)	47
<표 3- 6> 문화관광축제 평가 조사표	48
<표 3- 7> 관광산업경쟁력 평가지표(계량지표)	49

<표 3- 8> 관광산업 경쟁력 평가지표(비계량 평가지표)	50
<표 3- 9> 관광체험 및 관광 후 평가변수	52
<표 3-10> 정부업무평가중 주요정책과제 평가기준	53
<표 3-11> 정부업무평가중 정책추진역량 평가기준	53
<표 3-12> 도시평가 부문별 가중치	55
<표 3-13> 도시평가중 친환경부문 평가내용	56
<표 3-14> 도시평가중 주민참여 평가부문 내용	56
<표 3-15> 도시평가중 도시관리부문 평가내용	56
<표 3-16> 도시평가중 정보화부문 평가내용	57
<표 3-17> 도시평가중 녹색교통부문 평가내용	57
<표 3-18> 도시평가중 문화부문 평가내용	57
<표 3-19> 자연자원 평가범주별 평가항목	58
<표 3-20> 자연자원 평가 목록	59
<표 3-21> 자원평가표	60
<표 3-22> 지역 외부요인 평가목록 (필요한 모든 항목에 기재)	60
<표 3-23> 공공 서비스 평가목록	60
<표 3-24> 관광마케팅 평가목록1	61
<표 3-25> 관광마케팅 평가목록2	61
<표 3-26> 관광지 매력 평가 항목 및 가중치	62
<표 3-27> 관광객 위험 평가 항목	63
<표 3-28> 관광지 개발 단계별 평가가능 항목 리스트	74
<표 3-29> 평가대상 관광지별 평가항목 중요도	78
<표 3-30> 도출된 관광지 평가항목	79
<표 3-31> 평가항목과 평가기준의 타당성 조사(기존 개발추진중인 관광지) ...	80
<표 3-32> 평가항목과 평가 기준의 타당성 조사(신규 개발예정인 관광지)	81
<표 3-33> 관광지 평가의 전담 부서 및 평가 방법 조사	82
<표 3-34> 심의평가위원회 구성 및 실무평가단 운영 조사	82
<표 3-35> 실무평가단의 조직구성 방법 조사	82
<표 3-36> 조사집단별 소요자원 조달방법 조사	83
<표 3-37> 보조금 지원 규모의 개선방안 조사	83

<표 3-38> 바람직한 보조금 지원 규모 조사	83
<표 3-39> 보조금 지원비율의 개선 방법 조사	84
<표 3-40> 바람직한 보조금 지원 비율 조사	84
<표 3-41> 보조금 지원기준 조사	85
<표 3-42> 보조금 지원방식 조사	85
<표 3-43> 기존 개발추진중인 관광지 평가 항목	87
<표 3-44> 신규 개발예정인 관광지 평가항목	88
<표 3-45> 기존 개발추진중인 관광지 평가항목별 측정방법	89
<표 3-46> 신규 개발예정인 관광지 평가항목별 측정방법	91
<표 3-47> 기존 개발추진중인 관광지 평가항목에 대한 가중치	94
<표 3-48> 신규 개발예정인 관광지 평가항목에 대한 가중치	94
<표 4-1> 평가방법의 대안별 장단점	100
<표 4-2> 평가비용 부담의 대안별 장단점	103
<표 4-3> 단계별 관광지 평가제도 추진방안	104
<표 4-4> 관광지 평가제도 도입추진을 위한 단계별 업무	105
<표 4-5> 국고보조금의 관광관련 부문 지원 비율	111
<표 4-6> 단계별 관광지 보조금 지원 개선방안	112
<표 4-7> 관광지 평가관련 규정 개선방안	114
<표 4-8> 관광지 보조금 지원 관련 규정 개선방안	115

<그림 차례>

[그림 1-1] 연구추진과정도	4
[그림 2-1] 관광지 개발사업 절차도	17
[그림 2-2] 국토이용계획 변경 허가 절차	18
[그림 3-1] 관광지 평가체계 개발 영역	69
[그림 4-1] 관광지 평가과정(대안 1)	98
[그림 4-2] 관광지 평가과정(대안 2)	98
[그림 4-3] 관광지 평가과정(대안 3)	99

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

국민관광 진흥을 위한 목적으로 관광지 지정 제도를 1963년 최초로 도입한 이후 '69년 전국에 12개의 관광지가 지정되었으며, 70년대 말부터 관광지의 지정·개발이 본격적으로 추진되어 왔다. 그러나 관광지의 개발 추진이 매우 미흡하여, 2001년 10월말 현재 지정되어 있는 205개소 중 조성계획이 승인된 곳은 175개소(85%)에 해당하고, 조성이 추진되어 공공기반시설이 완료된 관광지는 16개소(8%)이며, 조성이 완료된 관광지는 8개소(4%)에 불과한 실정이다.

이처럼 관광지 지정 이후 개발이 원활히 추진되지 않아 지역주민의 재산권 행사가 불가능하거나 환경훼손 등으로 인하여 각종 민원이 발생되고 있다. 뿐만 아니라 공급자 위주의 조성계획 수립과 개발추진으로 인하여 민간자본의 투자가 미흡한 실정이다. 또한 관광지내에 개발된 관광시설의 질적 수준이 낮아 관광객의 이용 만족도도 낮고 이용이 저조한 실정이다.

그러나 정부 차원에서는 관광지의 개발의 원활한 추진을 통하여 국민이 자유롭고 쾌적하게 이용할 수 있는 관광환경 조성은 물론 관광을 통하여 국민의 삶의 질을 향상시키고자 하고 있다.¹⁾

이를 위하여 정부 차원에서는 매년 관광지에 대한 국고지원을 통하여 지속적인 개발추진을 도모하고 있으나 지방자치단체가 충분한 관광지 개발재원을 확보하지 못하여 원활한 개발 추진이 안되고 있다. 1991년부터 2001년까지 관광지 개발에 지원된 국비를 보면, 374개소에 1,690억원 규모이며, 연평균 17.1% 정도의 국비지원액이 증가된 추세를 나타내고 있다.

그동안 지속적으로 관광지 국고보조금의 규모가 증가되어 왔음에도 불구하고 지원

1) 문화관광부 (2001), 『관광동향에 관한 연차보고서』, p140.

대상 관광지 개소수가 연도별로 증가하여 개소당 지원액은 4~5억 원 사이에서 거의 변동 없이 지원되어 온 실정이다. 지방자치단체에서 요구하는 관광지 보조금의 규모가 지원되는 국고보조금의 규모보다 많음으로 지역별 배분에 의하여 일정비율로 지원되어 왔다. 그러나, 정부재원의 효율적 운영 측면에서 관광지에 지원되는 보조금의 일률적 배분 지원의 지양과 차별적 지원방안 모색 필요성이 대두되고 있다. 보조금의 지원 목적은 단지 관광지의 개발에 대한 지원 목적뿐만 아니라 더 나아가 관광지 개발 및 관리를 계획적으로 추진할 수 있도록 유도하는 계기가 되어야 한다.

또한 주5일 근무제의 실시에 따라 국민들의 국내관광이 더욱 많아질 것으로 예상되고 있다. 이러한 국민관광 활성화에 대비하여 국민관광공간인 관광지의 개발활성화가 요구된다.

2. 연구 목적

관광수요의 증가에 대비하여 기존 관광지의 원활한 개발 추진 및 활성화가 요구되고 있다. 특히, 지방자치단체를 중심으로 기존 관광지의 개발추진상의 문제점, 운영상의 문제점 등에 대한 객관적 평가를 통한 관광지 활성화 정책 추진이 요구되고 있다.

또한 지속적인 관광지 개발 및 효율적인 관광지 운영 관리를 위해서는 일률적으로 배분하는 현재 보조금의 집행을 합리적으로 개선하기 위하여 관광지를 평가할 수 있는 체계 개발이 요구되고 있다.

관광지의 평가는 관광지 지정목적의 달성함과 동시에 관광지 개발사업의 경제적 수익성 제고, 지역개발 효과의 극대화를 달성하기 위한 기초적인 과정이라고 볼 때, 관광지 평가에 대한 정책적 관심과 실행이 요구된다.

이에 따라 본 연구에서는 관광지의 효율적이고 지속적인 개발이 가능하도록 유도하고 계획적 개발·관리 추진을 위하여 관광지의 평가체계를 개발하고 평가체계의 운영방안을 제시하는 데 목적을 두고 있다.

제3절 연구 방법

1. 연구 범위

본 연구는 관광지 평가체계 개발 및 운영방안 제시 연도를 2002년부터 2006년까지로 하였다.

본 연구의 대상은 관광진흥법에 의하여 지정된 법정 관광지를 중심으로 하였으며, 본 연구의 내용적 범위는 관광지 개발체계 검토 및 관광지 평가모형 개발, 관광지 평가체계 구축 및 관광지 평가체계 운영방안 등으로 하였다.

특히, 관광지의 평가체계 개발은 신규로 개발될 관광지의 입지평가에서부터 기존 관광지의 운영 평가까지 그 대상범위가 넓다. 따라서 본 연구에서는 관광지 계획평가와 관광지 개발추진평가를 중심으로 제시하였다.

2. 연구 수행방법

본 연구에서는 국내외 문헌조사 및 자료조사를 중심으로 이론 연구를 수행하였으며, 특히, 관광지 평가체계 개발과 관련하여 국내외의 서적, 저널, 보고자료 등을 참조하였다.

관광지 평가항목의 개발을 위하여 기존에 개발 추진되고 있는 관광지의 현지 실태 조사와 관할 행정기관의 담당 공무원을 대상으로 면담조사를 실시하였으며, 관계 전문가와의 심층협의회를 통하여 평가항목 및 평가기준을 개발하였다.

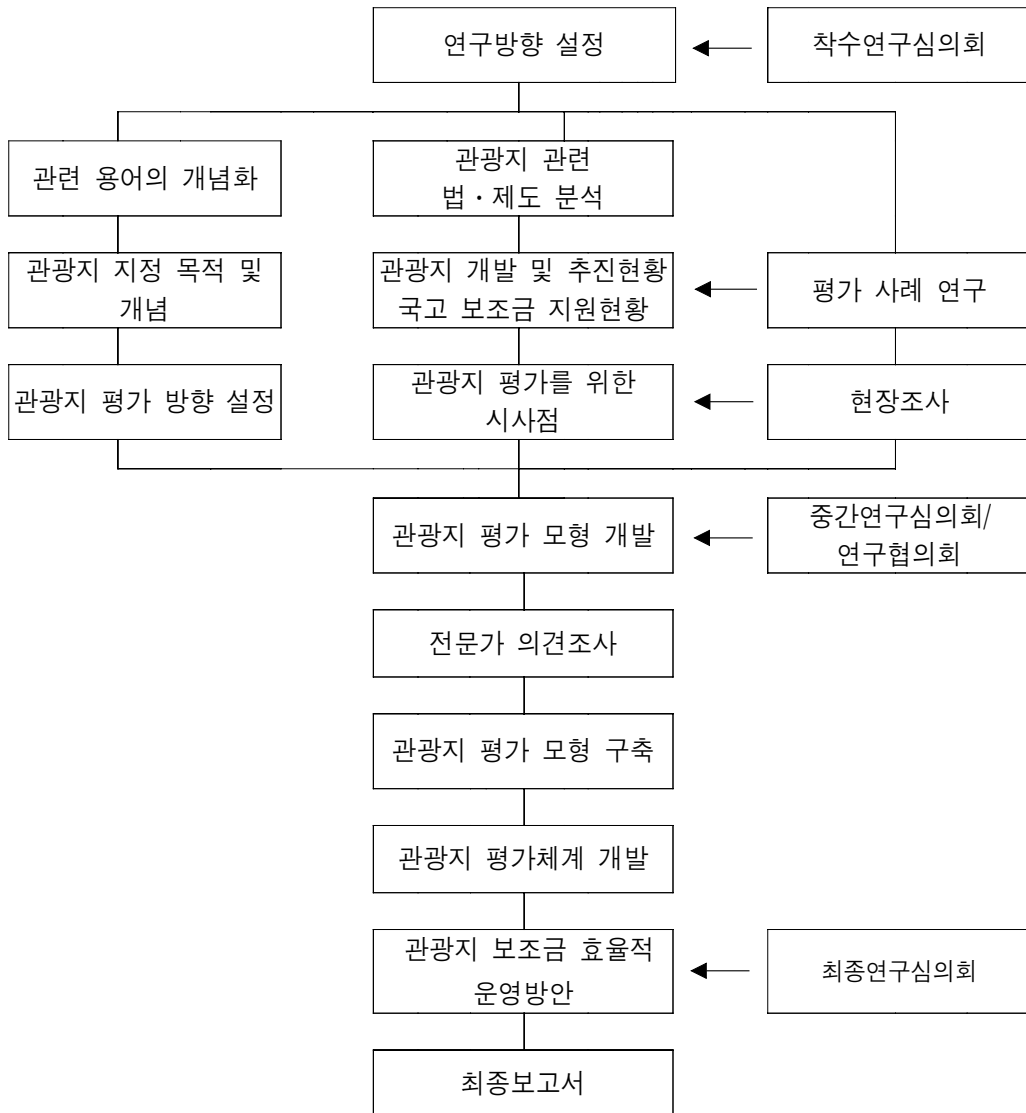
또한 관광지 평가항목 개발과 평가체계 구축, 관광지 보조금 지원방법 개선 안 도출을 위하여 전문가 및 관계 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

3. 연구 추진과정

관광지 평가체계 개발을 위한 연구 추진은 먼저, 관광지 지정 목적 및 개념, 관광지 보조금의 지원 목적 등에 대한 분석을 통하여 관광지 평가방향을 설정하였다. 또한 관광지 관련 법·제도 분석, 관광지 개발추진현황 및 국고보조금 지원현황 분석 등을 통하여

관광지 개발추진상의 문제점 등을 분석하였다.

관광지 평가모형 개발을 위해서는 관련 문헌 연구와 전문가 심층 협의회를 통하여 평가항목을 도출, 제안하였으며, 이들 평가모형을 실제적으로 관광지 평가에 적용하기 위한 평가체계 개발 및 보조금의 효율적 운영방안을 제시하였다 ([그림 1-1] 참조).



[그림 1-1] 연구추진과정도

제3절 관련 용어 정의

1. 관광지

관광지는 관광자원이 풍부하고 관광객의 접근이 용이하며 개발제한요소가 적어 개발이 가능한 지역과 관광정책상 관광지로 개발하는 것이 필요하다고 판단되는 지역을 대상으로 관광객의 관광활동에 필수적인 주차장, 상·하수도, 식음료대, 공중화장실, 오수처리시설, 관리사무소, 관광지안내도 등 기반시설과 야영장, 어린이 놀이시설, 청소년수련시설, 체력단련장, 샤워·탈의장, 물품보관소 등 편의시설을 공공사업으로 추진하고 그 외 이용관광객의 편의를 위한 운동·오락시설, 휴양·문화시설, 숙박시설, 상가시설 등은 민간자본을 유치하여 개발하는 사업으로 파악되고 있다²⁾.

일반적으로 ‘관광지’라 지칭할 때, 이는 관광행위가 일어나는 모든 공간을 포괄하는 개념으로서 관광진흥법상의 관광(단)지를 포함하여 비지정 관광지, 국립·도립·군립공원, 농어촌휴양지역, 자연휴양림, 관광휴양지역, 온천지구, 유원지 등을 통틀어 일컫는다.

또한 학술적인 개념으로서의 ‘관광지’는 관광자가 그의 일상생활공간을 떠나서 자신의 관광욕구를 충족시키면서 일정시간동안 체재하는 지역으로서, 자연관광자원·인문관광자원·관광시설자원 가운데 어느 한가지 이상 가치 있는 관광자원을 갖춘 곳이다. 그러므로 이들 관광자원의 이용가치를 제고시키기 위한 숙박시설·식음시설·편의시설 등이 갖추어져 있고, 이러한 관광자원에 접근할 수 있는 교통시설이 설치되어 있으며, 그리고 정보제공서비스가 이루어지는 일정한 공간을 가리키기도 한다³⁾.

그러나 ‘관광지’의 지정·관리를 규정하고 있는 관광진흥법 제2조 6항의 규정에 의하면, “관광지란 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳을 말한다”고 규정되어 있다. 이처럼 법적 개념의 ‘관광지’는 일반적, 학술적으로 사용되는 ‘관광지’ 보다는 협의의 개념으로 정부부처인 문화관광부가 관장하고 있는 범위의 관광지만을 대상으로 하고 있다.

2) 문화관광부 (2001), 『관광동향에 관한 연차보고서』, p. 140.

3) 박석희 (1995), 『신관광자원론』, 일신사, p. 72.

따라서 본 연구에서의 ‘관광지’는 ‘문화관광부에서 지정·관리하고 있는 관광지로서 관광객을 위한 편의시설 등을 갖추어 있고 제반 관광활동을 할 수 있는 지역’으로서 정의하고 이들을 중심으로 연구를 수행하고자 한다.

2. 관광지 평가

평가의 사전적 의미는 어떤 대상의 가치나 수준 따위를 따져 평가하는 것, 또는 그 가치나 수준을 말하는 것으로 보통 검사(test), 측정 등과 비슷한 용어로 사용된다.

관광지 평가라 함은 관광지가 지닌 매력성을 평가하는 개념으로 활용되고 있으며, 관광지를 이용한 후 관광지의 이용만족에 대한 평가의 개념으로도 활용되고 있다. 이러한 관광지 매력성에 대한 평가는 관광지가 지닌 자원성과 입지성, 그리고 시설에 대한 평가로서 관광지의 존재 가치 혹은 공간 가치를 평가하는 것이라 할 수 있다.

그러나 본 연구에서의 관광지 평가란 관광지의 효율적 개발·관리를 위하여 관광지의 개발 가치와 관할 자치단체의 개발 추진능력을 판단하는 일련의 과정으로 이해될 수 있다.

이에 따라, 본 연구에서는 ‘관광지 평가’를 ‘관광지의 개발 정책 추진을 위한 효율적 관리수단으로서 관광지의 개발 가치와 계획적 관리 능력을 측정하는 것’이라고 조작적으로 정의하였다.

제4절 연구 기대효과

관광지 평가체계 구축 및 운영방안 모색을 통하여 다음과 같이 한 단계 발전된 관광지 개발 정책 추진이 이루어질 것으로 기대된다.

첫째, 관광지의 지정, 계획수립, 개발, 관리가 계획적으로 추진됨으로 인하여 투자의 효율성, 개발추진의 합리성, 관광이용의 만족성 등이 확보될 것이다.

둘째, 관광지 평가를 계기로 관광지를 개발·관리하고 있는 해당 지방자치단체가 관광지의 활성화에 대한 관심과 투자가 높아질 것이며, 이에 따라 관광지의 경쟁력 제고가 기대된다.

셋째, 보조금을 지원 받게될 관광지의 지원 효과성에 대한 사전 평가를 통하여 정부재원의 효율적 집행이 기대된다.

제2장 관광지 개발현황 분석

제1절 관광지 지정 목적

관광지의 지정에 대한 법적 근거를 보면, 관광기본법 12조에 ‘정부는 관광에 적합한 지역을 관광지로 지정하여 필요한 개발을 하여야 한다’고 명시하고 있으며, 관광진흥법 50조 1항에서는 ‘관광지 및 관광단지는 문화관광부령이 정하는 바에 따라 시·도지사의 신청에 의하여 기본계획 및 권역계획을 기준으로 문화관광부장관이 지정한다’고 나타나 있다.

관광진흥법상에서 정의하고 있는 관광지는 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로서 관광진흥법에 의하여 지정된 곳을 말한다.

관광지를 지정하여 개발·관리하는 궁극적인 목적은 관광을 통하여 국민의 복지를 증진한다는 사회복지적 측면에서 파악할 수 있으며, 또한 여가선용의 기회를 제공하고 국민의 관광욕구를 충족시키기 위한 사회개발의 수단으로 볼 수 있다.

이러한 측면에서 공공의 역할이 중요시되어 왔으며, 현재도 지속적으로 정부 보조금의 지원을 통하여 기반시설의 확충 및 개발에 지원을 하고 있는 것이라 할 수 있다.

국토 공간의 효율적 이용이라는 차원에서 관광지의 지정은 미개발 단계에서 관광객의 새로운 차원의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 단계로 이끌어 낼 수 있게 하는 기능을 하기도 하며, 유흥지의 효율적 개발을 통한 경제적 가치의 제고라는 차원에서도 중요한 기능을 하기도 한다. 또한 다른 한편으로 이미 개발이 시작된 관광자원의 특성을 살리면서 관광객의 편의를 도모하고 관광수요에 부응하여 관광객의 다양한 관광욕구를 충족시키기 위한 각종 서비스 시설과 기반시설을 제공하게 하는 기능을 하기도 한다.

<표 2-1> 관광지 및 관광자원 유형별 지정 목적

유 형	지 정 목 적	관련법규
관 광 지	관광지라 함은 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역	관광진흥법 제2조 6항
관광단지	관광단지라 함은 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역	관광진흥법 제2조 7항
청소년시설	청소년의 체력증강 및 수련활동지원	청소년기본법 제36조 1항
노인복지 시 설	노인의 심신의 건강유지 및 생활안정을 위하여 노인의 복지증진에 기여함.	노인복지법 제38조
농어촌휴양지	농어촌 지역 자연경관 보존 및 소득증대	농어촌정비법 제66조
자연휴양림	국민의 보건향상, 정서함양, 자연학습교육 및 산림소유자의 소득증대	산림법 제31조
자연공원	자연생태계와 자연풍경지를 보호, 지속 가능한 이용을 도모, 국민의 보건 및 여가와 정서생활의 향상	자연공원법 제1조
도시공원	도시계획구역 안에서 자연경관의 보호와 시민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상	도시공원법 제2조 1항
유 원 지	시민의 복지향상, 오락과 휴양시설	도시계획시설 기준에 관한 규칙 제58조
온 천	온천의 적절한 보호와 효율적인 사용개발	온천법 제1조

제2절 관련 법·제도 현황

1. 관광지 개발관련 법규

가. 관련법규의 유형

관광지 개발관련 법규는 관광지 개발 사업계획을 수립하고 집행하는데 관한 방법·절차 그리고 기준을 제시해 주는 법적 근거라고 할 수 있다. 현행법상 계획단계부터 토지매입·시공·관리운용의 단계까지 법규를 떠나서는 사업을 수행할 수 없다. 이러한 개발관련 법규는 개개의 사업으로 볼 때 토지이용 및 개발에 있어서 의무적으로 적용하여야 하는 법규로서 때로는 규제로 작용하기도 한다.

관광지 개발관련 법규를 크게 분류해 보면, 개발형태 및 유치시설의 결정, 개발절차, 관광지 지정 및 사업시행자 결정 등 개발에 직접 관계되는 내용을 포함하고 있는 개발법규와 토지 이용 및 행위제한 등의 개발규제법이 개발의 필수적인 법규이다.

<표 2-2> 개발 관련법규의 분류

구 분	법 규
개발법규	관광진흥법, 산림법, 농어촌정비법, 도시계획법, 온천법, 청소년기본법, 자연공원법, 도시공원법, 체육시설의설치이용에관한법률
개발규제 법규	국토이용관리법, 문화재보호법, 수도법, 군사시설보호법, 자연환경보전법, 환경·교통·재해등에관한영향평가법
세제관련 법규	법인세(특별부가세), 토지초과이득세법(토지초과이득세), 소득세법(양도소득세), 농어촌특별세법(농어촌특별세), 지방세법(취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세)
토지관련 법규	토지수용법, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법, 외국인의토지취득및관리에관한법률, 지가공시및토지등의평가에관한법률
개발촉진 및 특별법규	사회간접자본시설에대한민간투자법, 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률, 수도권정비계획법, 제주도개발특별법

그 외에 각종 세금 및 개발부담금에 대한 세제관련법, 토지매입 및 거래에 관련되는 토지관련법과 마지막으로 특정지역의 개발 또는 개발촉진을 위한 개발촉진 및 특별법 등 5가지 유형으로 분류할 수 있다.

나. 주요 관련법규의 검토

관광관련법규는 체계상으로 볼 때 용도지역·지구 관련 법규, 관광개발 관련법규, 관광개발지원법규, 투자관련 법규, 자원보전관련 법규 및 사전환경성 검토관련 법규 등으로 구분할 수 있다. 관광개발법규는 관광지 개발 및 도입시설의 개발 추진시 인·허가와 관련되는 법규이며, 개발지원 및 투자관련, 자원보전 관련 법규는 개발추진과정에서 토지의 매입 및 개발, 민간투자 촉진 등과 관련되는 법규이다.

<표 2-3> 관광개발 관련법규 검토내용

구분		관련법규
용도지역·지구 관련법		국토이용관리법, 도시계획법, 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 등
관광개발 법규	관광시설개발 및 인허가	관광진흥법, 도시계획법, 도시공원법, 자연공원법, 산림법, 온천법, 청소년기본법, 농어촌정비법, 체육시설의설치및이용에관한법률 등
	건축규제	건축법, 도시계획법 등
관광개발 지원법규	토지관리	국토이용관리법, 공공용지의취득및손실보상에관한특별법, 토지수용법, 국유재산법 등
	세제	지방세법, 조세감면규제법, 토지초과이득세법 등
	재정지원	보조금의예산및관리에관한법률, 지방교부세법, 지방재정법 등
	부담금	개발이익환수에관한법률, 농지의보전및이용에관한법률, 산림법, 환경개선비용부담금 등
투자관련법규		사회간접자본시설에대한민간투자법, 외국인투자촉진법 등
자원보전관 련법규	자연환경보전	자연환경보전법, 수도법, 산림법, 조수보호및수렵에관한법률 등
	특정시설보호	도로법, 군사시설보호법, 문화재보호법, 도시계획법, 전통건조물보호법 등
환경영향평가		사전환경성 검토: 환경정책기본법 환경·교통·재해등에관한영향평가법 등

자료: 대구광역시 (2001), 『대구권 관광개발계획』.

주요 개발사업의 시행방안 및 개발추진시 검토해야할 각종 제반사항인 용도지역, 주요도입시설, 시설 및 건축규제, 관련법규, 인·허가 절차 등을 검토해보면 다음 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 관광지 관련 개발사업 시행 방안

구분	관광지	자연공원	도시공원	유원지	자연녹지
사업시행 방안	관광지 조성사업	공원계획(국립, 도립, 군립공원)	도시계획시설(근린공원)조성사업	도시계획시설(유원지) 조성사업	건축법에 의한 개별사업 또는 부대사업으로 개발
해당 용도지역	국토이용계획상 준도시지역내 운동휴양지구	집단지설지구, 취락지구, 자연환경지구	규정 없음(유치권내 유치거리 적용)	일반상업, 준주거, 자연녹지지역	자연녹지지역
주요도입 가능시설	유희, 휴양, 숙박 등 대부분의 관광시설가능	상업시설, 숙박시설, 체육시설(승마장, 스키장, 선유장, 마리나, 골프장 등), 문화시설(동식물원, 수족관 등)	휴양, 유희, 운동, 교양시설 등으로 제한되어 숙박, 상가시설 등의 개발의 제약	유희, 휴양, 숙박상업 등 대부분의 관광시설 도입 가능	일부 운동, 관광, 휴게, 숙박 등의 제한적인 시설입지 가능
시설 및 건축규제	건폐율 60%, 용적율 400% 이하	5층이하, 건폐율 60%이하, 용적율 400%이하(3층이하, 20% 이하 : 집단시설지구임)	3층으로 제한, 근린공원으로 개발시설 면적 40%이하	유원지 면적에 대한 건폐율 20%, 용적율 200% 미만	건폐율 20%, 용적율 400%이하
관련법규	국토이용관리법, 관광진흥법	자연공원법, 공유수면 관리법	도시계획법, 도시공원법	도시계획법, 도시계획시설기준에 관한 규칙	도시계획법, 건축법
사업시행 주체	공공, 민간 제3섹타 모두 가능	공공, 민간, 제3섹타 가능	공공, 민간의 단독개발 또는 공동개발 가능	공공, 민간, 제3섹타 모두 가능	공공, 민간(단일사업내 소극적 개발로 제한적인 유치가능)
관련 인허가 절차	국토이용계획변경, 환경영향평가(30만㎡ 이상), 관광지 지정 승인, 관광지 조성 계획 승인	공원계획승인, 공원사업의 시행승인(관리청), 환경영향평가(1만㎡ 이상), 기본설계공고·승인	도시계획결정 및 공원조성계획 승인 환경영향평가(10만㎡이상 실시계획인가)	도시계획세부시설결정 및 지적고시, 환경영향평가(10만㎡이상), 실시계획인가	건축법에 의해 개별 시설별 인허가, 환경성 검토(1만㎡이상)

자료: 임주환외 3인 (1998), 『환경친화적 관광지 개발론』, 백산출판사, p. 260.

일반적인 관광지 및 관광관련시설 개발시 가능한 민간 투자 유치는 관광지 개발관련 법규나 민간투자유치 관련법에 의해서 도입·시행될 수 있다. 이와 관련한 관련 법규, 투자가능 사업은 다음과 같다.

<표 2-5> 민간 투자 가능 사업

구분	개발유형	투자가능사업	관련법규
관광개발사업	관광지, 관광단지, 휴양업	관광지, 관광단지, 관광시설업(관광객이용시설업중 종합휴양업, 전문휴양업, 유원시설업 등), 관광사업(전 업종)	관광진흥법
관련개발사업	자연공원	공원내 시설개발사업(유료 도로, 휴게소, 주차장 등)	자연공원법
	도시공원	도시공원조성사업, 공원내 시설개발사업(광장, 편의시설, 휴양시설, 운동시설 등)	도시계획법
	온천	이용시설사업(호텔, 식당, 운동시설 등)	온천법
	농어촌휴양시설 등	농어촌휴양촌, 관광농원 등 지역내 시설사업(편익시설, 농수산물생산시설, 판매시설, 숙박시설, 기반시설 등)	농어촌정비법
민간 투자촉진	관광지 및 관광단지, 국제회의시설을 포함하여 34개 유형의 사회간접자본시설 관광숙박업, 관광객이용시설업 등 10개의 부대사업		사회간접자본시설에대한민간투자법
	교통시설, 관광자원, 관광휴양지조성, 문화단지, 관광단지		지역균형개발및 지방중소기업육성에관한법률
	궤도사업, 자동차운송, 지방도로, 주차장사업, 관광사업, 자동차터미널사업, 체육장사업, 공원사업, 통운사업		지방공기업법

2. 관광지 개발 법·제도

가. 관광지 개발제도 변천

관광지 지정제도는 1963년에 도입되었으며, 1969년 1월 부산 태종대공원 등 12개소가 관광지로 지정되었다. 이후 관광지 지정·개발 제도는 근거법령의 변화와 함께 변화를 거듭해 오다가 1994년 관광지 지정 및 조성계획 승인권이 시·도지사에게 위임됨으로서 관광지의 지정 및 개발은 지방자치단체의 고유권한이 되었다.

<표 2-6> 관광지 지정 및 개발 제도 변천

연도	근거법령	신청자	지정자	조성계획		조성사업 시행	비고
				작성	승인		
1963.3	관광사업 진흥법 개정	도지사	교통부장관	도지사	교통부 장관	-	-관광지 지정제도 도입
1964.8	시행령 개정	도지사	교통부장관	도지사	교통부 장관	-	-관광지의 지정·개발조성 계획 수립 규정
1969.1	관광사업 진흥법 개정	도지사	교통부장관	도지사	교통부 장관	-	-12개 관광지 지정
1971.1	관광사업 진흥법 개정	도지사	교통부장관	도지사	교통부 장관	-	-관람료 또는 입장료 징수 근거규정, 금지행위 규정
1976.1	관광사업법	관광지: 도지사 국민관광지: 도지사	관광지: 교통부장관	도지사	교통부 장관	-	-국민관광지 선정(관광지· 국민관광지 공존)
1980.12	관광사업법 제2차 개정	관광지: 도지사 도지사	관광지: 교통부장관 교통부장관	도지사	교통부 장관	-	-관광지 개발촉진 위해 지 자체 국고보조 근거 마련
1982.4	관광사업법 제2차 개정	도지사	교통부장관	도지사	교통부 장관	-	-지정·국민관광지 일원화 -관광지 조성계획의 승인시 필요한 각종 인가·허가 등을 받은 것으로 간주
1985.12	시행령 개정	도지사	교통부장관	도지사	교통부 장관	-	-관광지 조성계획 변경 승 인권한 일부 시·도 위임
1993.12	관광진흥법 개정	시·군수	교통부장관	도지사	교통부 장관	-	-관광개발을 위한 기본계획 수립·시행에 관한 법적 근거 마련
1994.6	시행령 개정	시·군수	도지사	시·군수	시· 도지사	-	-관광지 지정 및 조성계획 승인 시·도지사 위임

자료: 최승담 (2000), ‘관광지개발 및 관리정책의 개선방안’, 관광개발학회지 21호 재작성.

나. 관광지 개발 주체

관광지 지정은 관광진흥법 제50조, 51조에 의하면 시·도지사의 신청에 의하여 문화관광부장관이 지정하도록 되어 있으며, 관광지를 개발을 위한 조성계획은 시장·군수가 수립하고 이에 대하여 시·도지사가 관계부처 협의를 거쳐 승인하도록 되어 있다. 또한 승인된 관광지는 시·도지사 및 시장·군수에 의하여 고시 및 공람을 거치게 되어 있다.

그러나 '94년 6월 관광진흥법 시행령 개정을 통하여 관광지 지정 및 고시, 관광지 조성계획의 승인 및 변경 승인 등의 업무가 시·도지사에게 위임되었다 (관광진흥법 시행령 제62조).

1) 관광지 개발 및 관리주체

관광지를 개발하고자 할 때 개발 주체는 크게 두 가지로 나뉘게 되는데 공공이 개발을 추진하고자 할 경우와 민간이 조성사업의 허가를 받아 관광지를 개발을 추진하고자 할 경우이다.

추진 주체별 특성은 다음과 같다.

① 공공이 개발을 추진하고자 할 경우

공공이 개발을 추진하고자 할 경우 관광지의 개발주체는 시장·군수 또는 시·도지사가 된다. 개발 시 공공기반시설에 대한 공공투자 및 국고지원을 하고 있으며, 토지수용권의 행사 등과 관련하여 공공기관에 의한 개발체제를 유지하고 있다.

② 민간이 개발을 추진하고자 할 경우

민간이 조성사업의 허가를 받아 관광지 개발을 추진하고자 할 경우는 시·군에 신청, 조성계획 승인권자인 도지사의 허가를 받아야 한다. 이 때 첨부서류는 사업계획서, 시설물 배치도 및 설계도서, 부동산등기부등본(타인소유의 경우 토지소유자의 사용승낙서 및 인감증명서) 등을 첨부하여야 한다

그 외에 민간이 관광진흥법에 의한 관광사업계획 승인을 받고자 할 경우는 별도의 관광지 조성계획과 관련한 도지사의 승인을 받지 아니하고도 당해 사업을 추진할 수 있다 (예: 관광호텔업, 휴양콘도미니엄업, 종합휴양업 등).

2) 개발 주체별 개발현황

공공 개발 성격의 관광지 개발사업은 일반적으로 중앙정부, 지방자치단체 및 공공기관이 관광지를 조성하고 민간에 의해 관광사업을 설치되는 형태를 갖고 있다. 관광지 개발을 추진할 수 있는 개발주체 유형을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 순수 공공개발방식을 들 수 있다. 전체 대상토지를 전면 매수하여 기반시설을 완료한 후 잔여지를 일반에게 분양하는 방법이다. 주로 대규모의 사업지구에 한정되고 있으며 개발의 수익성이 보장될 때 사용하고 있다. 그러나, 관광지의 경우 투자재원의 부족으로 순수 공공방식으로 추진하는 경우는 매우 적다.

둘째, 공공선도개발방식으로서 공공부문에서는 공공시설, 녹지, 편의시설 등 기반시설지구에 필요한 용지만을 매입하여 시설을 설치하고 나머지 지구는 관리청의 계획에 의거하여 민간이 각각 개별적으로 개발하게 하는 방식이다. 주로 관광지의 재정비 또는 확대개발시 사용하는 방법으로서 민간개발방식의 시설설치가 지연되어 관광지로서의 개발효과가 나타나기에는 많은 시간이 소요되는 단점이 있다.

셋째, 환지개발방식으로서 대상토지를 계획에 의거하여 개발한 후 토지소유주에게 일정비용을 제외하고 토지를 반환하는 방법인데, 관광지의 특성상 전체 개발면적 중 시설지구는 극히 협소하고 (대부분은 경관유지를 위한 녹지 등으로 사용됨) 시설종류에 따라 경제성의 정도가 매우 다양하며, 우리 나라의 현재 여건상 관광지가 토지 투기화되어 토지소유형태가 매우 복잡하고 많은 분할이 나타나고 있어 개발 후 환지하는데 많은 장애가 되고 있다.

넷째, 정부투자기관에 의한 개발방식으로 주로 관광지로 개발을 추진해 왔는데, 사업시행자 및 관리주체와 관련하여 다시 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 그 하나는 경주보문단지, 제주중문단지개발의 사례에서 볼 수 있듯이 한국관광공사에서 계획하여 사업을 시행하고 이를 계속 관리하는 경우이며 다른 하나는 정부, 지방자치단체의 계획에 의거하여 정부투자기관이 개발 후 이를 다시 지방자치단체와 정부에 이양하는 방식이 있다.

다섯째, 민간위탁개발방식으로서 대상지역에 개발사업자를 민간으로 선정하여 개발케 하는 방법으로, 우선 토지의 확보가 곤란하고 관광지는 경관 유지 또는 개선시키기 위한 용지면적이 전체 면적의 많은 부분을 차지하기 때문에 상업성을 가진 시설지구의 면적이 협소해지며 토지소유자가 복잡하게 됨으로 인하여 개발의 어려움이 따르는 등

문제점이 있다.

상기와 같은 여러 가지의 방법이 있을 수 있으나 관광지의 경우, 공공선도개발방식으로 이루어지는 것이 대부분으로 민간사업자의 투자가 늦어짐으로 인하여 관광지 개발이 지연되고 있다.

공공개발사업은 국가의 주요 시책사업을 제외하고는 주로 자연경관지에 대한 관광지 개발사업으로서 이들 경관자원을 이용하기 위한 주차장, 화장실, 식당, 상가, 숙박시설 등 편의시설을 유치하는 집단시설지구의 개발에 국한되고 있으며, 민간개발의 경우는 대부분이 시설이 관광활동의 목적이 되는 스키장, 골프장, 유원지, 테마파크 등의 시설과 그 부대시설의 설치를 위한 개발사업으로 구분되어 공공과 민간의 개발형태가 서로 다른 양상이 나타나고 있다.

따라서 본래의 관광지 지정의 목적을 달성하기 위해서는 관광지의 입지특성 및 개발특성을 고려하여 일부는 순수공공방식으로 개발추진하고 일부는 민간위탁개발방식으로 적극적으로 개발이 추진되어야 한다.

다. 관광지 개발절차

1) 관광지 개발계획의 입안

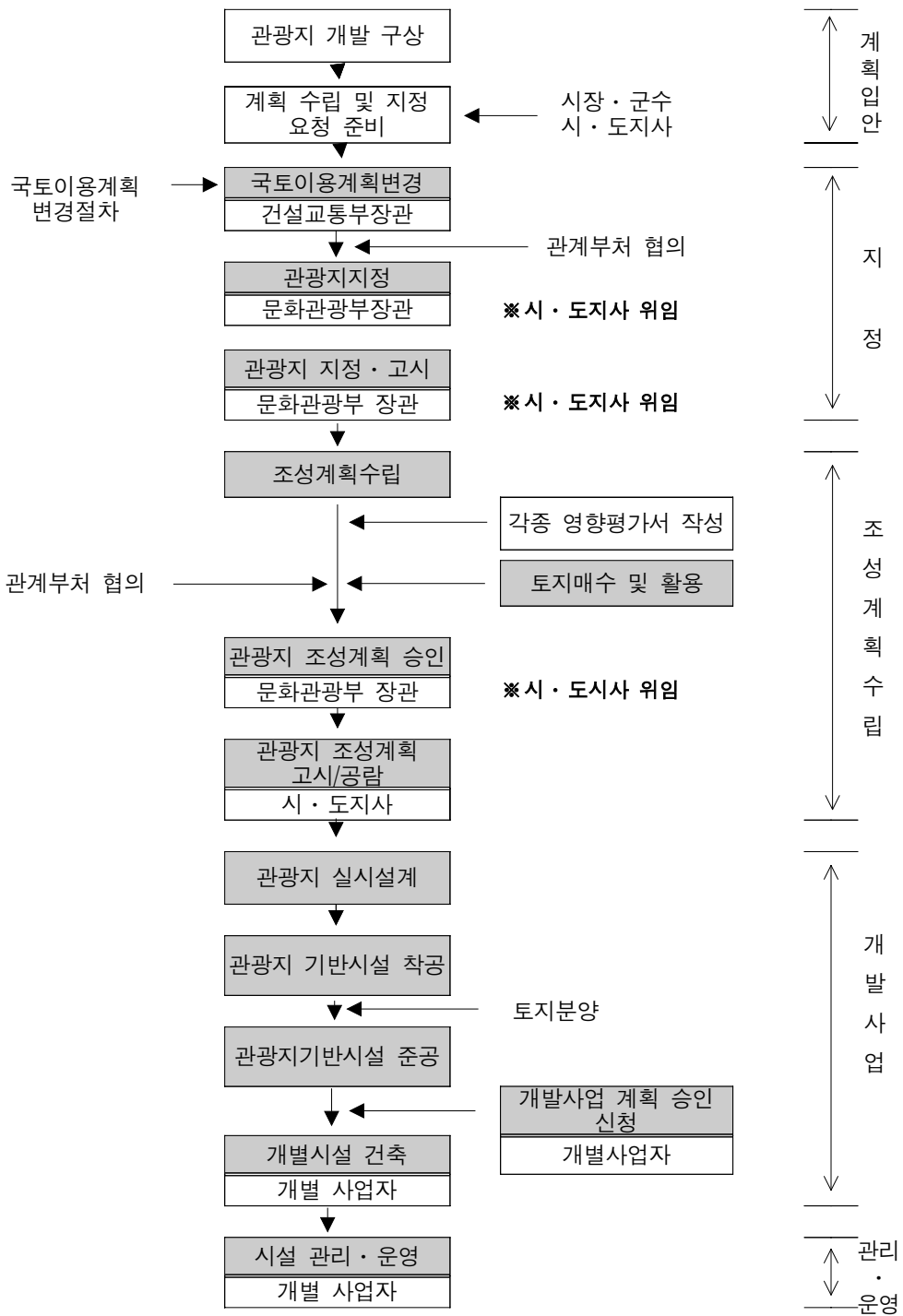
① 관광지 개발 추진을 위한 기본 계획 및 권역계획 수립

관광지 개발은 기본적으로 관광진흥법 제 47조에 의거하여 기본계획 및 권역별 관광개발기본계획에 관광지 개발계획 내용이 포함되어야 추진될 수 있다.

관광개발기본계획은 문화관광부장관이 매 10년마다 관광자원을 효율적으로 개발·관리하기 위하여 전국을 대상으로 하여 수립하는 계획으로 관광자원의 보호·개발·이용·관리 등에 관한 기본적인 사항, 관광권역별 관광개발의 기본방향에 관한 사항 등을 포함하고 있다.

또한 권역별 관광개발계획은 권역의 제반 관광개발에 대한 사항과 관광지 및 관광단지의 조성·정비·보완 등에 관한 사항 등을 포함하여 수립하도록 하고 있다.

이와 같이 관광지 개발은 법정 계획인 권역별 관광개발계획에서 제시하고 있는 관광지 및 관광단지의 조성·정비·보완 등에 관한 계획에 반영되어야 개발을 추진할 수 있도록 되어 있다.



[그림 2-1] 관광지 개발사업 절차도

② 국토이용계획의 변경

관광지 개발을 위해서는 관광진흥법에 의하여 관광지 지정을 받아야 하며, 이를 위하여 사전에 국토이용관리법의 규정에 의하여 당해 지역을 관광지로 개발 가능한 준도시지역 내 운동휴양지구로 지정하기 위한 국토이용계획 변경을 먼저 실시해야 한다. 다만 이미 대상부지가 도시지역으로 결정·고시된 경우에는 운동휴양지구로 변경할 필요가 없다.

절 차		구 비 서 류
<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="margin-bottom: 10px;">주 민 공 고</div> <div style="margin-bottom: 10px;">관련부처 협의</div> <div style="margin-bottom: 10px;">주 민 공 고</div> </div>	<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">변경안 작성</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">승인신청 (시장, 군수)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">관련사항 검토</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">결정고시 (건설교통부장관, 도지사, 시장, 군수)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">결정사항 통지 (도지사, 시장, 군수)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">일반인 공람 (20일 이상)</div> </div>	<ul style="list-style-type: none"> · 법7조 지정변경 · 법7조 입안 · 법7조 심의 · 법8조 심의 및 결정 · 법8조 통지 · 법8조 공람
		1. 지정의 목적 및 사유서
		2. 변경(지정)내용
		3. 개발계획 및 보전계획서
		4. 환경오염의 영향 예측 및 방지대책
		5. 지정용도지역의 지형도 (1:5,000)
		6. 지정(변경)지역의 개발계획도
		· 지적도(1:5,000)
		· 시설배치도(지적도 1:5,000)
		· 조경계획도(지형도 1:5,000)
		· 우·오수관망도(지형도 1:5,000)
		· 우수처리계획도(지형도 1:5,000)
		· 농지분포도(지적도 1:5,000)
		· 구적도(지적도 1:5,000)
		7. 토지조서
		8. 군수의견서
		9. 농지전용협의관계 관계서류

자료: 이미혜 (1999), 『관광개발론』, 대왕사, p. 278, 재작성.

[그림 2-2] 국토이용계획 변경 허가 절차

국토이용계획의 결정(준도시지역 내 운동휴양지구의 결정)은 시장·군수가 입안하여 국토이용계획심의위원회의 심의를 거쳐 건설교통부장관이 고시함으로써 결정되며, 이

미 결정된 사항을 변경하고자 할 때에도 같은 절차를 거친다. 또한 결정된 국토이용계획의 용도지역 결정사항 중 준도시지역 내 운동휴양지구에 대하여 필요한 관광조성계획을 수립하고 이를 시행하여야 한다.

2) 관광지 지정 및 조성계획 수립

관광지 지정과 관련한 법규를 보면, 지정 및 조성계획 승인은 관광진흥법에 규정되어 있으며, 관련된 내용은 다음과 같다 (<표 2-7> 참조).

<표 2-7> 관광지 지정 관련 법규

규정	주요 내용	관련법규
관광지의 지정 및 개발	정부는 관광에 적합한 지역을 관광지로 지정하여 필요한 개발을 하여야 한다	관광기본법 제12조
관광개발 기본계획 등	② 시·도지사는 기본계획에 의하여 구분된 권역을 대상으로 하여 다음 각호의 사항을 포함하는 권역별 관광개발계획을 수립하여야 함 (1에서 8까지 중) 4. 관광지 및 관광단지의 조성·정비·보완 등에 관한 사항 5. 관광지 연계에 관한 사항	관광진흥법 제47조
관광지의 지정 등	① 관광(단)지는 문화관광부령이 정하는 바에 따라 시·도지사의 신청에 의하여 기본계획 및 권역계획을 기준으로 문화관광부장관이 지정 ② 문화관광부장관은 관광지등을 지정하고자 하는 때에는 관계행정기관의 장과 협의하여야 하나, 국토이용관리법 제8조의 규정에 의하여 준도시지역으로 결정·고시된 지역을 관광지등으로 지정하고자 하는 경우는 그러하지 아니함	관광진흥법 제50조
관광지등의 지정신청	①관광지등의 지정·지정취소 또는 그 면적의 변경을 신청하고자 하는 자는 별지 38호 서식의 관광지 지정등신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 시·도지사에게 제출하여야 함 ② 별표 14의 관광지·관광단지의 구분기준에 따라 그 지정등을 신청하여야 함 ③ 시·도지사는 지정등의 신청을 받은 때에는 제1항의 규정에 의한 관광지등의 개발필요성, 타당성, 관광지·관광단지의 구분기준 및 법 제47조의 규정에 의한 관광개발계획과의 적합성 여부 등을 종합적으로 검토하여야 함	관광진흥법 시행규칙 제54조

<표 계속>

규정	주요 내용	관련법규
관광지등의 지정·고시 등	법 제50조 제4항의 규정에 의한 문화관광부장관의 고시에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 함	관광진흥법 시행령 제45조
조성계획의 수립 등	①관광지 등을 관할하는 시·도지사는 조성계획을 작성하여 문화관광부 장관의 승인을 얻어야 함	관광진흥법 제52조
조성계획의 승인신청	①법제52조1항의 규정에 의하여 관광지등 조성계획의 승인 또는 변경 승인을 얻고자 하는 자는 다음 각호의 서류를 첨부하여 조성계획의 승인 또는 변경 승인을 신청하여야 함	관광진흥법 시행령 제46조
관광시설계획 등의 작성	영제46조 제1항제1호의규정에 의하여 작성되는 조성계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 함 2. 관광지등의관리계획	관광진흥법 시행규칙 제55조

관광지조성계획 승인신청시 첨부해야 하는 관광시설계획서 및 관광지등 관리계획서에 포함되는 시설내용은 다음과 같다 (관광진흥법 시행규칙 제55조).

① 관광시설계획

- 가. 공공편익시설, 숙박시설, 상가시설, 운동·오락시설, 휴양·문화시설 및 기타 시설지구로 구분된 토지이용계획
- 나. 시설물의 수량, 건축연면적 및 건축물의 층수 등이 표시된 시설물설치계획
- 다. 조경시설물·조경구조물 및 조경식재계획이 포함된 조경계획
- 라. 기타 전기·통신·상수도 및 하수도 설치계획
- 마. 관광시설계획에 대한 관련 부서별 의견

② 관광지등 관리계획

- 가. 관광시설계획에 포함된 시설물의 관리계획
- 나. 관광지등의 관리를 위한 인원확보 및 조직에 관한 계획
- 다. 기타 관광지등의 효율적 관리방안

관광지로 지정 받기 위하여 관광지안에 설치하는 각종시설은 관광진흥법 시행규칙 제54조 2항과 관련하여 별표 14에 규정되어 있다. 관광지는 공공편익시설의 요건을 갖추었으나 숙박시설, 휴양·놀이운동시설, 접객시설 등을 반드시 갖추지 아니해도 무관한 지역이다. 관광지등의 시설지구안에 설치할 수 있는 시설에 대해서는 별표 15에 제시되어 있다 (<표 2-8> 참조).

<표 2-8> 관광지등의 시설지구에 설치할 수 있는 시설

시설지구	설치할 수 있는 시설
공공편의 시설지구	도로·주차장·관리사무소·안내시설·광장·정류장 등 공중화장실·금 융기관·관광서·폐기물처리시설·오수처리시설·상하수도시설 기타 공 공의 편익시설과 관련되는 시설로서 관광지등의 기반이 되는 시설
숙박시설 지 구	공중위생법 및 관광진흥법에 의한 숙박시설 기타 관광객의 숙박과 체재 에 적합한 시설
상가시설 지 구	판매시설, 식품위생법의 규정에 의한 업소, 공중위생법의 규정에 의한 업소, 사진관 기타 물품이나 음식 등을 판매하기에 적합한 시설
운동·오락 시설지구	체육시설의 설치·이용에 관한 법률의 규정에 의한 체육시설, 관광진흥 법의 규정에 의한 유원시설, 컴퓨터게임장, 케이블카(리프트카), 수렵장, 어린이놀이터, 무도장 기타 운동과 놀이에 직접 참여하거나 관람하기에 적합한 시설
휴양·문화 시설지구	공원·정자·전망대·조경휴게소·노인시설·산림욕장·자연휴양림·연 수원·야영장·온천장·보트장·유람선터미널·낚시터·청소년수련시설 ·공연장·식물원·동물원·박물관·미술관·수족관·문화원·교양관· 도서관·자연학습장·과학관·국제회의장·농·어촌휴양시설 기타 휴양 과 교육·문화와 관련된 시설
기타시설 지 구	위의 지구 안에 포함되지 아니하는 시설

주: 개발시설에 각종 부대시설이 복합적으로 있는 경우에는 그 시설의 주된 기능을 중심으로 시설지구를 구분한다.

3) 관광지 개발 및 관리·운영

관광지 개발 관련된 직접적인 법규에는 관광진흥법이 있으며, 이외에 관련시설 개발 사업 추진을 위하여 도시계획법, 농어촌정비법, 농어촌발전특별조치법, 자연환경보전법, 청소년기본법 등의 개별법에 의하여 규정을 적용 받게 된다.

관광지의 개발 추진과 관련하여 조성계획의 시행은 관광진흥법 제53조에 조성사업의 시행허가 등에 관한 사항은령 제48조, 공공시설의 우선 설치는 법 제54조에 규정되어 있다 (<표 2-9> 참조).

<표 2-9> 관광지 개발 관련 법규

규정	주요내용	관련법규
조성계획의 시행	①조성계획을 시행하기 위한 사업은 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 조성계획의 승인을 얻은 자(이하 '사업시행자'라 함)가 행함 ②사업시행자가 관광지등의 개발추진을 위하여 조성계획 승인 전에 문화관광부장관의 승인을 얻어 당해 조성사업에 필요한 토지를 매입한 경우에는 사업시행자로서 토지를 매입한 것으로 봄 ③사업시행자가 아닌 자로서 조성사업을 행하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·도지사의 허가를 받아 조성사업을 행할 수 있음	관광진흥법 제53조
조성사업의 시행허가 등	①조성사업의 시행허가를 받거나 협의를 하고자 하는 자는 문화관광부령이 정하는 바에 의하여 시·도지사 또는 조성계획 승인을 얻은 자에게 각각 이를 신청하여야 함 ② 시·도지사 또는 사업시행자가 제1항의 규정에 의한 허가 또는 협의를 하고자 하는 때에는 당해 조성사업에 대하여 다음 각호의 사항을 검토하여야 함 1. 조성계획에의 저촉여부 2. 관광지등의 자연경관 및 특성에의 적합여부	관광진흥법 시행령 제48조
공공시설의 우선 설치	국가·지방자치단체 또는 사업시행자는 관광지등의 조성사업과 그 운영에 관련되는 도로, 전기, 상·하수도 등 공공시설을 우선하여 설치하도록 노력하여야 함	관광진흥법 제54조
다른 법률과의 관계(의제조항)	제52조제1항의규정에 의하여 조성계획의 승인을 얻은 때에는 다음 각호의 인·허가 등을 받거나 신고를 한 것으로 봄	관광진흥법 제55조

<표 계속>

규정	주요 내용	관련법규
관광지등의 처분	사업시행자는 조성된 토지, 개발된 관광시설 및 지원시설의 전부 또는 일부를 매각 또는 임대하거나 타인에게 위탁하여 경영하게 할 수 있음	관광진흥법 제57조
도시계획법의 준용	조성계획의 수립, 조성사업의 시행 및 관광지 등의 처분에 관하여는 이 법에 규정되어 있는 것을 제외하고는 도시계획법 제5조 제6조 제25조의 2 및 제58조 내지 제60조의 규정을 준용함	관광진흥법 제57조
입장료 등의 징수 및 사용	관광지등에서 조성사업을 하거나 건축 기타 시설을 한 자는 관광지등에 입장하는 자로부터 입장료를 징수할 수 있으며, 관광시설을 관람 또는 이용하는 자로부터 관람료 또는 이용료를 징수할 수 있음	관광진흥법 제64조
관광지등에서의 금지행위	다음 각호에 해당하는 행위를 해서는 안됨 1. 유해물 또는 오물을 버리는 행위 2. 확성기를 사용하는 등 소음으로 타인에게 불쾌감을 주는 행위 3. 과도한 대금을 받는 등의 부당한 상행위	관광진흥법 제65조
관광지등의 관리	①사업시행자는 관광지 등의 관리·운영에 필요한 조치를 하여야 함 ②사업시행자는 필요한 경우 관광사업자단체 등에게 관광지 등의 관리·운영을 위탁할 수 있음	관광진흥법 제57조

4) 관광지 보조금 관련

관광지의 국고보조금 지급과 관련된 법·제도는 관광진흥법, 관광진흥법 시행령, 관광진흥법 시행규칙, 관광지개발및국고보조요령, 국고보조금의예산및관리에관한법률 등으로 되어 있다.

관광진흥법은 국고보조금의 교부신청, 보조금의 교부결정, 보조금의 신청방법 등에 대하여 규정하고 있으며, 관광지개발및국고보조요령에는 보조금의 예산편성기준, 교부신청 및 교부결정, 보조금의 사용·반환, 보조금의 추진현황 보고, 보조금의 정산 및 확정 등에 관한 사항을 규정하고 있다 (<표 2-10>, <표 2-11> 참조).

<표 2-10> 관광진흥법상 관광지의 국고보조금에 관련 규정 현황

규정	주요내용	관련법규
국고보조금의 교부신청	① 법 제71조 1항의 규정에 의한 보조금의 교부를 받고자 하는 자는 문화체육부령이 정하는 바에 의하여 이를 문화관광부장관에게 신청하여야 한다. ② 문화관광부장관은 제1항의 규정에 의한 신청을 받은 경우 필요하다고 인정할 때에는 관계공무원의 현지조사 등을 통하여 그 신청의 내용과 조건을 심사할 수 있다.	관광진흥법 시행령 제57조
보조금의 교부결정	① 문화관광부장관은 제58조의 규정에 의한 신청이 타당하다고 인정될 때에는 보조금의 교부를 결정하고 이를 신청인에게 통지하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 보조금은 사업완료전에 지급함을 원칙으로 하되, 필요한 경우 사업완료후에 이를 지급할 수 있다. ③ 보조금을 교부받은 자(이하 "보조사업자"라 한다)는 문화체육부장관이 정하는 바에 의하여 사업추진실적을 문화관광부장관에게 보고하여야 한다.	관광진흥법 시행령 제58조
국고보조금의 신청	① 영 제58조규정에 의하여 보조금을 교부받고자 하는 자는 별지 제41호서식의 국고보조금신청서에 다음 각호의 사항을 기재한 서류를 첨부하여 문화관광부장관에게 제출하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업개요(건설사업인 경우 시설내용을 포함한다) 및 효과 2. 사업자의 자산과 부채에 관한 사항 3. 사업공정계획 4. 총사업비 및 보조금액의 산출내역 5. 사업에 소요되는 경비중 보조금으로 충당하는 부분외의 경비의 조달방법 ② 보조금을 교부받고자 하는 자가 지방자치단체인 경우에는 제1항제2호 및 제5호의 사항을 생략할 수 있다.	관광진흥법 시행규칙 제61조

<표 2-11> 관광지개발및국고보조요령상의 국고보조금에 관련 규정 현황

규정	내용
4조 (보조금의 예산계상 신청)	① 별지 제1호에 의한 조성계획승인을 얻은 관광지에 한하여 보조금의 예산 계상 ② 시장·군수에 대한 보조금예산을 종합·조정하여 당해 회계연도 전년도 2월28일까지 문화관광부 장관에게 신청
제5조 (보조금의 예산편성기준)	① 보조금의 내역 및 금액을 다음의 기준에 따라 조정하여 보조금 예산을 편성 1. 시·군별 1개 관광지에 한하여 보조 2. 특정 관광지에 편중 보조되지 아니하도록 함 3. 1개 관광지당 보조금 총액(이미 교부된 보조금 및 당해 회계연도에 편성하는 보조금 예산액을 합한 금액)의 상한선을 매년 설정하고, 그 상한선을 초과하지 아니하도록 하며, 당해 관광지의 면적·특성·개발여건·보조실적 등을 종합적으로 검토하여 당해연도의 보조금액을 산정 4. 제3조제1항제1호의 기반시설 설치비에 대하여 우선적으로 보조하되, “진입도로”는 관광지내 도로의 건설비에 대하여만 보조 5. 제4조제2항의 규정에 의하여 시·도지사 가정한 관광지별 사업우선순위를 참작함 6. 다음 각호의 1에 해당하는 특별한 사유가 없는 한 보조를 금지하거나 지양 가. 조성계획의 승인을 얻지 아니한 관광지 나. 당해 관광지 지정일부터 2년이내에 조성계획의 승인을 얻지 아니한 관광지 다. 관광지내 주요 관광자원이 온천인 관광지 라. 민간개발사업자가 사업시행자인 경우, 사회간접자본시설에대한 민간자본유치촉진법에 따라 민자유치 대상사업으로 선정된 관광지 마. 관광지 개발사업계획을 무단으로 변경하여 보조금을 집행한 사실이 있는 관광지 바. 교부된 보조금을 당해 회계연도에 집행하지 못하고 정당한 사유없이 다음 회계연도로 이월한 경우 사. 관광지 유지·관리를 태만히 한 경우 ② 예산계상신청이 없는 경우에도 보조금법 제5조 및 동법 시행령 제3조의 규정에 따라 관광지 개발 보조금을 예산에 계상할 수 있음. ③ 관광지별 보조금예산을 당해 회계연도의 전년도 10월 15일까지 시·도지사에게 통지하여야 하며, 국회에서 예산이 심의·확정된 후에는 그 확정된 금액 및 관광지별 사업내역을 시·도지사에게 제출하여야 함.

<표 계속 >

규정	내용
제6조 (보조금의 교부신청 및 교부결정)	<p>① 시장·군수는 제5조제3항의 규정에 의하여 보조금예산의 확정통지를 받은 때에는 별지 제3호 서식의 관광지 개발 보조금 교부신청서에 별지 제4호 서식의 관광지 개발사업계획을 첨부하여 시·도지사에게 제출하여야 함.</p> <p>② 시·도지사는 제1항의 규정에 의한 서류를 별지 제5호 서식에 따라 종합·조정하여 보조금예산의 확정 통지일부터 45일 이내에 문화관광부장관에게 신청하여 관광지 개발사업계획에 대한 승인을 얻어야 함.</p> <p>③ 문화관광부장관은 제2항의 보조금 교부신청서가 제출된 경우에는 다음 각호의 사항을 검토한 후 관광지 개발사업계획 승인 및 보조금의 교부여부를 결정하여 그 결과를 시·도지사에게 통지하여야 함.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법령 및 예산의 목적에의 적합 여부 2. 관광지별 개발사업내역과 관광지 개발사업계획과의 일치 여부 등 관광지 개발사업계획의 적정 여부 3. 금액산정의 착오여부 4. 지방비 확보여부. <p>④ 관광지 개발계획 승인 내용 또는 보조금의 교부결정내용을 변경하고자 하는 경우에는 미리 변경 승인을 얻어야 함</p>
제7조 (보조금의 사용, 반환 등)	<p>① 보조금은 관광지 개발사업 목적이외에는 사용할 수 없음</p> <p>② 보조금은 토지매입비, 지상물보상비, 대체농지조성비, 대체조림비, 각종 영향평가비, 에너지 사용계획비 등에는 특별한 사유가 없는 한 사용할 수 없음</p> <p>③ 관광지 개발사업계획 승인내용 및 보조금의 교부결정내용·교부조건에 위반한 때 또는 허위·부정한 방법으로 보조금의 교부를 받은 때에는 보조금의 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있음</p>
제8조 (추진현황 보고)	시·도지사는 회계연도가 종료한 때에는 관할 시·군의 관광지 개발사업 추진현황을 별지 서식에 따라 종합·작성하여 익년도 1월 31일까지 문화관광부 장관에게 보고하여야 함
제9조 (보조금의 정산 및 확정)	<p>① 관광지 개발사업 보조금에 대한 정산검토는 시·도지사가 이를 행함</p> <p>② 시장군수는 당해 보조금의 관광지개발사업이 완료된 때에는 관광지 개발 보조금 정산서를 작성하여 시·도지사에게 지체 없이 제출하여야 함</p> <p>③ 시·도지사는 정산검토를 한 후 관광지 개발 국고보조금 정산보고서를 작성하여 문화관광부장관에게 지체 없이 제출하여야 함</p>

제3절 관광지 개발·운영 현황

1. 관광지 지정 현황

관광지 지정현황을 보면, 2001년 10월 현재 전국에 지정된 관광지는 총 205개소, 총 면적 149.944km²에 이르고 있다. 연대별 관광지 지정 추이를 보면, '69년에서 '79년까지 36곳으로 17.6%, 80년대가 67곳으로 32.7%, 90년대에 지정된 관광지는 80곳으로 39.0%로 90년대에 관광지 지정이 가장 많았음을 보여주고 있다.

1981년 6월말 현재 지정된 관광지는 전국 41개소에 61.337km²이며, 1985년 6월말 현재는 59개소에 지정면적이 70.572km²이다. 1990년 6월말 현재는 107개소가 지정되어 있으며 총 면적은 92.041km²이며, 1995년 6월말 현재는 총 136개소에 지정면적이 113.394km²에 이르고 있다.

<표 2-12> 연도별 관광지 지정 현황

시·도	관광지 개소수	면 적(km ²)	1969~1979년	1980~1989년	1990~1999년	2000년 이후
부 산	3	2.232	1	2	0	0
인 천	2	1.748	2	0	0	0
경 기	14	7.561	9	3	1	1
강 원	36	28.590	8	12	15	1
충 북	21	6.714	4	6	8	3
충 남	23	13.186	3	7	11	2
전 북	20	12.354	0	4	14	2
전 남	21	35.952	3	10	7	1
경 북	29	14.413	1	11	10	7
경 남	21	7.402	1	9	8	3
제 주	15	19.792	4	3	6	2
총 계	205(100%)	149.944	36(17.6%)	67(32.7%)	80(39.0%)	22(10.7%)

자료: 문화관광부, 문화관광부 내부자료 (2001년 10월 현재)

면적별 관광지 현황은 지정 면적이 최소 0.056km²(경북 울진군 성류굴 관광지)부터 최대 22.581km²(전남 담양호 관광지)까지 분포하고 있어, 매우 광범위하게 지정되어 있음을 알 수 있다. 이는 0.3km² 미만(약 91,000평)의 관광지가 111개로 전체 관광지의 54.1%를 차지하고 있으며, 1.0km² 이상(약 303,000평)의 대규모 관광지도 전국에 70개소, 34.2%나 되는 것으로 나타났다. 이상과 같이 관광지 면적의 폭이 광범위하고 대규모 관광지가 분포하는 것은 관광지 지정시 면적에 대한 법적 규제 항목이 별도로 제시되어 있지 않으며, 관광지 면적에 시설지구의 면적 및 주변 녹지나 임야 등의 면적이 포함되었기 때문으로 해석된다.

<표 2-13> 면적별 관광지 지정 현황

면 적	개 소	점유비
0km ² ~0.1km ² 미만 (30,300평 미만)	23	11.2
0.1km ² ~0.2km ² 미만 (60,600평 미만)	48	23.4
0.2km ² ~0.3km ² 미만 (90,900평 미만)	40	19.5
0.3km ² ~0.4km ² 미만 (121,212평 미만)	14	6.8
0.4km ² ~0.5km ² 미만 (151,515평 미만)	10	4.9
0.5km ² ~1.0km ² 미만 (303,030평 미만)	36	17.6
1.0km ² ~1.5km ² 미만	11	5.4
1.5km ² ~2.0km ² 미만	8	3.9
2.0km ² ~2.5km ² 미만	6	2.9
2.5km ² ~3.0km ² 미만	3	1.5
3.0km ² 이상	6	2.9
계	205	100.0

시·도별로 관광지 지정 현황을 보면, 강원도가 36곳(17.6%)으로 가장 많으며, 그 다음에 경북 29곳(14.2%), 충남 23곳(11.2%), 전남 21곳, 충북 21곳, 경남 21곳 순으로 지정되어 있다. 지정 면적으로는 전남이 약 36km²로 전체 지정면적의 24%를 차지하고 있으며, 강원이 19.1%, 제주가 13.2%로 이들 세 지역이 전체 관광지 면적의 56.3%를 점유하고 있다. 그러나 서울, 대구, 대전, 광주, 울산 등의 지역은 지정 관광지가 전무한 실정이다.

<표 2-14> 시·도별 관광지 지정 현황

(단위: km²)

구 분	개소수	면적 (비율)	관광지명
부산	3	2.232 (1.5)	태종대, 황령산, 해운대
인천	2	1.748 (1.2)	서포리, 마니산
경기	14(1)	7.561 (5.0)	용문산, 대성, 소요산, 신륵사, 평택호, 공릉, 한탄강, 산정호수, 산장, 수동, 장흥, 백운계곡, 임진각, (내리)
강원	36(1)	28.590 (19.1)	홍천온천, 영월온천, 춘천호반, 고씨동굴, 무릉계곡, 망상해수욕장, 화암약수, 고석정, 송지호, 장호해수욕장, 팔봉산, 삼포 문암, 옥계, 파로호, 맹방해수욕장, 구곡폭포, 속초해수욕장, 주문진해수욕장, 삼척해수욕장, 간현, 연곡해수욕장, 청평사, 초당, 화진포, 오색, 광덕계곡, 후곡약수, 석현, 등명, 방동약수, 내설악용대, 화천온천, 강릉온천, 어담산, 직탕, (구문소)
충북	21(6)	6.714 (4.5)	천동, 고수, 다리안, 송호, 무극, 장계, 칠금, 교리, 충온온천, 능암온천, 온달, 돈산온천, 수옥정, 능강, 금월봉(속리산레저, 만리산, 계산, 차곡, 괴강, 지촌)
충남	23(3)	13,186 (8.8)	구드래, 태조산, 신정호, 덕산온천, 곰나루, 용연저수지, 아산온천, 금강하구둑, 대천해수욕장, 삼교호, 예당, 무창포, 칠갑산도립온천, 천안온천, 춘장대해수욕장, 마곡온천, 안면도, 마곡사, 죽도, 각원사, (공주문화, 간월도, 난지도)
전북	20(3)	12.354 (8.2)	남원, 방화동계곡, 은파, 사선대, 금마, 운일암 반일암, 석정온천, 금강호, 위도해수욕장, 성수온천, 모악산, 김제온천, 상송온천, 익산옹포지구, 모항, 남원약수온천, 왕궁보석테마, (죽림온천, 내장산리조트, 정읍목욕리온천)
전남	21(2)	35.952 (24.0)	담양호, 장성호, 영산호, 화순온천, 우수영, 토말, 성기동, 회동, 녹진, 지리산온천, 도곡온천, 도림사, 대광해수욕장, 율포해수욕장, 성두도, 불갑사, 나주호, 대구도요지, 지식강, (월출산온천, 사포)
경북	29(10)	14.413 (9.6)	경천대, 백암온천, 성류굴, 장사해수욕장, 오전약수, 가산산성, 문장대온천, 경산온천, 울릉도, 청도온천, 영천치산, 청운, 양남, 도산온천, 탑산온천, 문경온천, 영주순흥, 풍기온천, 임하댐, (영일만, 고래불, 용암온천, 안동댐, 예천온천, 용유계곡, 선바위, 안동하회, 상리, 다덕약수)
경남	21(3)	7.402 (4.9)	부곡, 도남, 당항포, 표충사, 미송산, 수송대, 오목내, 합천호, 합천보조댐, 중산, 금서, 가조, 농월정, 벽계, 장목, 송정, 마금산, 산청전통한방휴양, (곡안온천, 실안, 옥수온천)
제주	15(1)	19.792 (13.2)	협재해안, 용머리, 만장굴, 김녕해수욕장, 돈내코, 함덕해안, 제주남원, 토산, 봉개휴양림, 미천굴, 송악산, 신흥, 수망 오라, (묘산봉)
계	205(30)	149.944 (100.0)	-

주: ()는 조성계획 미수립 관광지

자료: 문화관광부, 내부자료(2001년 10월 현재)

2. 관광지 조성 및 투자 현황

가. 관광지 조성 현황

관광진흥법상 지정된 관광지 총 205개소 중 조성계획이 승인된 곳은 175개소로서 전체의 약 85%에 해당한다. 이 중 관광시설의 일부인 공공기반시설이 완료된 관광지는 해운대, 흥천온천, 영월온천, 용연저수지, 곰나루, 신정호, 아산온천, 덕산온천, 금강하구둑, 칠금, 교리, 고수, 다리안, 경천대, 방화동계곡, 남원관광지 등 16개소에 불과하며, 이는 전체 지정된 관광지 중 8%에 불과한 수치이다.

또한 조성이 완료된 관광지는 태종대, 황령산, 서포리, 마니산, 태조산, 구드래, 무극, 협재해안 등 총 8개소로 전체 지정된 관광지의 4%에 불과하여 관광지의 조성이 매우 미흡함을 알 수 있다.

현재까지 관광지로 지정되었다고 취소된 관광지는 부산동래 금강공원을 비롯하여 70여개소 이상이며, 취소 사유는 유원지, 국·도립공원, 사적지 등과의 중복지정으로 인한 취소가 대부분을 차지하고 있다.

<표 2-15> 관광지 지정·취소 현황

구분	관광지명	취소사유
부산	동래금강공원	1. 도립공원 및 국립공원 등 자연공원과 중복 지정
인천	송도유원지	
대구	동화사	
광주	무등산	
경기	청평호반, 안양유원지, 송도유원지, 도봉산, 광릉, 영릉, 용주사, 남양호, 자운서원, 행주산성, 원천, 해안국방유적, 마니산, 자연농원, 아산호, 청계산	2. 유원지와 중복지정 3. 유적·사적지와 중복 지정
강원	강릉, 설악산, 남이섬, 낙산, 소금강, 척산, 원주월송	
충북	속리산, 수안보온천, 단양팔경, 명암약수, 탄금대, 금강유원지, 양산팔경, 초평저수지, 제월대, 의림지, 탁사정	4. 관광지 명칭변경으로 흡수, 포함 5. 관광지에서 관광단지로 승격
충남	부여, 온양, 공주산성, 신포내	
전북	내장산, 변산반도, 무주구천동, 용산	
전남	조계산, 대흥사, 신지명사해수욕장, 정도리구개동, 가마미해수욕장, 해남화원	
경북	주왕산, 직지사, 문경새재, 경주, 월송정, 운문사, 보경사, 은혜사, 월포해수욕장, 화진해수욕장, 대진해수욕장, 강사해수욕장, 울진해수욕장, 감포	
경남	해인사	
제주	용연, 정방폭포, 안덕계곡, 천제단, 성산포해수욕장	

자료: 문화관광부, 『관광동향에 관한 연차보고서』 각년도 재구성.

조성계획이 수립된 관광지는 175개이나 이들 관광지들은 조성계획 수립 후에 예산상의 어려움으로 개발을 지속해 나가고 있지 못한 실정이다.

또한, 이들 관광지들은 숙박시설, 상가시설, 운동·오락시설, 휴양·문화시설, 공공·기타시설 등 관광지내 시설이 전혀 개발되지 않고 있는 곳도 68개소가 된다. 이는 조성계획이 수립되어 있지 않은 관광지 30개소를 제외하더라도 계획이 수립되고도 개발을 추진하지 못해 공공기반시설조차 갖추어지지 않은 미완공시설이 38개소나 되고 있음을 알 수 있다. 특히, 충북의 경우 관광지로 지정된 곳에 완공된 시설이 전혀 없는 곳이 66.7%, 전북은 50%로 나타났다.

관광지내 완공·운영중인 시설로는 공공·기타시설이 가장 우선적으로 개발 추진되는 것으로 나타났다. 그러나, 숙박시설과 운동·오락시설이 미완공된 경우가 가장 많았으며, 상가시설, 휴양·문화시설도 미완공된 경우가 많은 비중을 차지하였다.

각 지역별로는 관광지의 신규 개발 추진이 없는 부산 및 인천이 관광지내 계획 시설 대비 완공·운영 시설 비율이 높게 나타났다. 그러나, 경북, 전북, 제주, 충남 등은 조성계획 대비 완공·운영중인 관광시설이 매우 적은 것으로 나타났다.

<표 2-16> 지역별 조성계획대비 완공·운영중인 관광시설 현황(2001년 10월 현재)

구분	관광지수 (조성계획 미수립)	숙박시설		상가시설		운동 오락시설		휴양 문화시설		공공 기타시설		완공 운영 시설 없음
		계획 수립	완공 운영	계획 수립	완공 운영	계획 수립	완공 운영	계획 수립	완공 운영	계획 수립	완공 운영	
부산	3	2	1	1	1	3	3	3	3	3	3	-
인천	2	2	1	3	2	3	2	2	2	3	2	-
경기	14(1)	13	9	14	13	12	10	14	13	14	13	1
강원	36(1)	33	16	34	19	31	9	34	22	34	22	11
충북	21(6)	17	6	19	6	18	9	20	13	20	13	14
충남	23(3)	19	7	20	8	15	3	23	14	23	14	5
전북	20(3)	20	2	20	4	20	6	20	11	20	11	10
전남	21(2)	20	7	20	9	19	8	20	16	20	16	5
경북	29(10)	25	5	26	10	19	6	25	13	25	13	12
경남	21(3)	18	7	19	8	17	7	19	13	19	13	5
제주	15(1)	13	1	15	5	12	1	14	10	14	10	5
계	205(30)	182	62	191	85	169	64	187	84	195	130	68

자료: 문화관광부 (2001), 내부자료 재작성

우리 나라의 관광지의 개발유형을 크게 자연자원형, 역사·문화자원형, 시설자원형으로 구분하여 볼 때, 주로 자연자원을 위주로 개발되어 있다 (<표 2-17> 참조).

전체 지정된 관광지 중 자연자원 위주의 관광지가 128곳으로 가장 많은 순위를 차지하였으며, 다음으로 시설자원 위주의 관광지가 45곳, 역사, 문화, 유적지 자원 위주가 32곳으로, 자원 유형별로 관광지 개발이 편중되어 있는 것으로 나타났다.

일반적으로 관광지 개발주체는 각 해당 지방자치단체가 대부분이며, 보조금 및 지방자치단체의 지원으로 개발을 추진해 나가고 있어 운영상에 많은 어려움이 있다. 더욱이 대부분의 지방자치단체는 IMF이후에 민자유치를 확보하기 어려워 개발이 지속적으로 이루어지지 못하고 있다.

<표 2-17> 자원별 관광지 개발 유형

구분	관광지수	관광지 개발 유형		
		자연자원	역사·문화 자원	시설 자원
부산	3	3	-	-
인천	2	1	1	-
경기	14	9	4	1
강원	36	29	2	5
충북	21	18	1	2
충남	23	11	6	6
전북	20	8	2	10
전남	21	11	5	5
경북	29	13	5	11
경남	21	10	6	5
제주	15	15	-	-
계	205	128	32	45

주: 1) 역사문화자원에는 일반 유·사적지를 비롯하여 사찰도 포함

2) 시설자원에는 각종 위락시설 및 댐, 하구둑, 온천 등을 포함

관광지의 도입시설에 대한 현황을 보면, 숙박, 상가, 오락, 휴양문화, 공공 및 기타시설 등을 구분하여 보면, 공공편익시설은 관광지의 필수시설로서 205개의 지정관광지중 미계획지역 30개를 제외한 175개 관광지에서 도입되고 있다.

나. 관광지 투자 현황

1969년부터 지정·개발되어온 205개 관광지의 총 투자계획을 보면, 19조 6,150억원이며, 이중 공공이 2조 719억원으로 10.6%, 민간이 17조 5,430억원으로 89.4%이다.

이중 2000년까지의 투자실적을 보면, 3조 750억원으로 투자계획대비 약 15.7%에 불과하며, 이중 국고와 지방비는 8,640억원으로 총 투자비의 28.1%, 민간은 2조 2,110억원으로 총 투자비의 71.9%를 차지한다. 한편, 공공부문의 총 투자실적은 공공 투자계획 대비 44.9%이며, 민간부문의 총 투자비는 민간 투자계획 대비 12.7%로 매우 저조한 실정이다.

<표 2-18> 지역별 관광지 투자계획 및 투자 실적

구분	관광지수	투자계획(∼2001년, 백만원)			투자실적(∼2000년, 백만원)			
		계	공공	민자	계	국고	지방비	민자
부산	3(3)	25,294	15,268	10,026	22,544	6,149	6,369	10,026
인천	2(2)	22,970	12,540	10,430	12,626	3,613	8,927	86
경기	14(13)	304,867	43,793	13,900	72,410	7,702	33,725	30,983
강원	36(35)	3,038,982	416,463	2,622,519	323,105	48,747	111,485	162,873
충북	21(15)	820,047	43,586	776,461	204,363	13,682	23,186	167,495
충남	23(20)	3,639,819	416,820	3,222,320	851,123	28,603	181,119	641,401
전북	20(17)	2,006,115	275,156	1,730,959	241,684	35,758	81,719	124,207
전남	21(19)	2,289,757	190,255	2,099,502	402,327	27,645	54,564	320,118
경북	29(19)	2,630,199	179,216	2,450,983	365,171	43,122	47,969	274,080
경남	21(18)	2,166,754	235,498	1,931,256	455,740	33,547	85,995	336,198
제주	15(14)	2,787,634	153,615	2,636,979	153,440	2,840	3,054	147,546
계	205(175)	19,732,438	1,982,210	17,505,335	3,104,533 (15.7%)*	251,408 (44.9%)*	638,112 (12.7%)*	2,215,013 (12.7%)*

주: 투자계획 및 투자실적은 조성계획이 수립된 ()의 관광지에 한해서 작성함
 또한, 투자계획은 2001년도까지의 자료를 활용하였으며, 투자실적은 2000년도까지의 자료를 활용하였음
 ()*는 계획대비 투자실적 비율
 자료: 문화관광부 (2001), 내부자료 재작성

관광지 개발시 시설별 투자실적을 검토해 보면, 공공투자비로는 주로 관광활동에 필수적인 진입도로, 주차장, 상·하수도, 공중화장실, 오수처리시설, 관리사무소 등 기반

시설과 야영장, 어린이 놀이시설, 청소년 수련시설 등 편익시설을 개발하였으며, 민자 투자비로는 그 외 관광객의 편의를 위한 운동·오락시설, 휴양·문화시설, 숙박시설, 상가시설 등을 주로 개발하였다.

1991년부터 2001년까지 관광지 개발에 지원된 국비를 보면, 374개소에 1,690억원 규모이며, 연평균 17.1% 정도의 국비지원액이 증가된 추세를 나타내고 있다.

다음 <표 2-19>의 국비지원 현황을 보면, 지원액의 증가에도 불구하고 지원 대상 관광지 개소수가 연도별로 증가하여 개소당 지원액은 4~5억 원 사이에서 거의 변동 없이 지원되어 왔음을 알 수 있다.

<표 2-19> 관광지 국고보조금 지원 추이

(단위: 백만원, %)

구 분		계			계속개발 지원			신규개발 지원			개소당 평균지원 액(A/B)
		개소(A)	금액(B)	증가율	개소	금액	증가율	개소	금액	증가율	
	1981	-	-	-	-	-	-	4	4,647.1	-	1,162
	1982	-	-	-	-	-	-	9	8,312.5	78.8	924
	1983	-	-	-	-	-	-	9	7,866.50	-5.36	874
	1984	-	-	-	-	-	-	9	7,600	-3.38	844
	1985	-	-	-	-	-	-	14	9,686	27.44	692
	1986	-	-	-	-	-	-	11	9,904	2.25	900
	1987	-	-	-	-	-	-	14	12,800	29.2	914
	1988	-	-	-	-	-	-	6	12,108	-5.4	2,018
	1989	12	13,318	-	6	2,000	-	6	11,318	-6.52	1,110
	1990	14	6,894.14	-	7	1,395.02	-	7	5,499.12	-51.4	492
	1991	21	7,159.90	3.9	16	3,776	170.7	5	3,383.90	-38.5	341
	1992	12	6,285.00	-12.2	7	2,139	-43.4	5	4,146	22.5	524
	1993	17	6,716.00	6.9	11	3,796	77.5	6	2,920	-29.6	395
	1994	21	11,505.00	71.3	19	10,325	172.0	2	1,180	-59.6	548
	1995	27	9,000.00	-21.8	20	6,250	-39.5	7	2,750	133.1	333
	1996	22	12,370.00	37.4	17	9,407	50.5	5	2,963	7.8	562
	1997	43	18,385.00	48.6	34	13,956	48.4	9	4,429	49.5	428
	1998	50	19,440.00	5.7	42	16,811	20.5	8	2,629	-40.6	389
	1999	42	20,391.00	4.9	40	19,811	17.9	2	580	-77.9	486
	2000	57	28,248.90	38.5	50	24,698.9	24.7	7	3,550	512.1	496
	2001	62	29,550.00	4.6	58	27,400	10.9	4	2,150	-39.4	477
계	'81-90	26	20,212.14	-	13	3,395.02	-	89	89,741.22	7.29	993
	'91-01	374	169,050.8	17.1	314	138,369.9	46.4	60	30,680.90	39.9	453

자료: 문화관광부, 『관광동향에 관한 연차보고서』, 각년도 재구성

2001년도 예산을 기준으로 할 때, 국고보조금 총액은 10조 431억원이고 이중 일반회계 6조 275억원, 특별회계 4조 155억원으로 구성된다. 일반회계 기준으로 2001년 문화관광부문 국고보조금은 3,809억 79백만원으로 국고보조금 전체의 6.3%를 차지하고 있다. 특히, 관광지개발 부문의 국고보조금은 315억 5천만원(전적지의 보조금 포함)으로 문화관광부 국고보조금(일반회계 기준)의 8.3%에 달하고 있다.

2001년 연간 지정 관광지에 대한 국고 보조 지원은 총 62개소에 총 295억원이 지원되었으며, 이 중 기존 관광지의 국고보조금은 총 58개소에 274억원이 투자되었다. 또한 신규 관광지 개발을 위한 국고 보조는 전북에 1개소, 경북에 1개소, 제주도 2개소 등 총 4개소에 21억이 투자되었다.

기존 관광지 및 신규 관광지 개발 추진을 위한 국고 보조금과 지방비의 투자비를 합한 공공 투자비는 581억원에 달한다.

<표 2-20> 관광지 국고보조 및 지방비투자 현황(2001년)

(단위: 백만원)

시 · 도	구분	개소수	투 자 액		
			계	국 비	지 방 비
경 기	기존	4	1,720	860	860
강 원	기존	11	11,200	5,600	5,600
충 북	기존	4	5,570	2,678	2,785
충 남	기존	6	9,680	4,840	4,840
전 북	기존	7	6,400	3,200	3,200
	신규	1	800	400	400
전 남	기존	9	8,000	4,000	4,000
경 북	기존	5	2,440	1,220	1,220
	신규	1	800	400	400
경 남	기존	7	5,140	2,570	2,570
제 주	기존	5	3,650	1,825	1,825
	신규	2	2,700	1,350	1,350
총 계	기존	58	54,800	27,400	27,400
	신규	4	4,300	2,150	2,150
	계	62	58,100	29,550	29,550

자료: 문화관광부 (2001), 『관광동향에 관한 연차보고서』 재구성.

제4절 관광지 개발 및 운영상 문제점

1. 지정 및 조성계획 수립의 비합리성

현재 관광진흥법상에는 관광지 지정 요건에 관한 뚜렷한 기준이 없는 실정이다. 예를 들어, 관광지의 지역범위 설정 및 지정 요인에 관한 규정이 없어 지방자치단체의 정책적 판단에 의하여 관광지가 지정되고 있는 추세이다.

관광지의 경우 지역특성을 살린 관광지 개발을 위하여 '94. 6.30 일자로 관광지 지정 및 조성계획의 승인 권한은 시·도지사에게 위임하였으나 대다수의 관광지들이 지역의 특성을 살리지 못한 천편일률적인 개발을 하고 있다. 관광지의 주요 시설들은 숙박시설, 상가, 공공 및 기타시설 등이며, 이들 시설들도 전혀 다른 관광지와 차별화 되어 있지 못하다.

기존 관광지의 조성계획은 대부분 공공에서 수립하고 있으나 실제 사업 추진은 민간에게 양도하거나 민관합동으로 사업을 추진하게 되나, 이때 기 수립된 조성계획이 비현실적인 시설 계획이 많아 민간사업자의 입장에서는 수익성의 문제로 투자를 기피하는 경향이 많이 있다.

2. 관광지 관리의 비 효율화

관광진흥법상에서 '관광지'라 함은 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로 정의하고 있다. 이는 관광지 지정 의도가 처음에는 시설개발이 아니고 최소한의 편의시설 등을 갖추고 지속적으로 관리하는 것이라는 것을 보여주고 있다.

그러나 현재는 각 지방정부들이 적극적으로 관광개발사업을 추진하면서 그 목적이 변질되어 관광지 개발이 대표적 관광지, 국제적 수준의 관광지, 거점관광지 등 대규모 시설개발로 변질되고 있어 지정 후 대다수의 관광지들이 조성 완료가 지연되고 있다. 따라서, 대규모의 시설개발보다는 기존 관광지의 재개발 및 활성화에 주안점을 두어야 할 것이다.

또한 관광지의 경우 개발추진 주체가 지방자치단체인 경우가 대부분이어서 관광지 개발 후의 관리에 있어서 효율적인 운영이 이루어지지 않고 있다. 더욱이, 관광지가 유원지 등과 중복 지정되었을 때 관광지의 관리체계가 부처별로 협의가 개별적으로 이루어져서 관리 및 운영, 행정적 측면에서 체계적이지 않아 이에 대한 개선대책이 시급히 마련되어야 할 것이다.

3. 관광지에 대한 지속 투자 미흡

우리 나라는 매년 평균 15개의 새로운 관광지가 지정되고 있으나 현재 관광지로 지정된 후 개발이 부진하거나 중지된 상태에서 방치된 관광지가 많아 해당지역과의 여러 가지 문제 외에 자원의 효율적 이용차원에서 문제가 되고 있다.

특히, 공공투자시설의 경우 노후화되고 있으나 이에 대한 재정비가 미흡한 실정이며, 민간투자 계획 시설의 개발 또한 지연되고 있어 관광지의 활성화가 이루어지고 있지 않은 실정이다.

또한 기존관광지들의 입지가 대부분 해안 등 자연자원이나 역사자원을 끼고 있어 자연자원형, 역사자원형으로 변화하고 있는 다양한 관광행태에 부응하지 못하고 있는 실정이다. 따라서, 관광지 재개발을 통하여 지역별 특성에 맞는 개발계획이 절실히 요구되고 있다.

4. 지속적인 지역주민의 참여 부족

각 지방자치단체가 관광지를 조성하고자 할 때, 중·소규모의 지방에서는 관광지의 개발·운영이 불가능하기 때문에 외부 자본을 유치하는 경우가 많다. 그러나, 일반적으로 국내자본 중 타 지역의 자본으로 유치하는 경우가 많아 경제적 이익이 실질적으로 주민들보다는 외지인에게 들어가고 있어 관광지 개발이 지역주민으로부터 외면을 당하고 있는 실정이다.

또한, 관광지 운영 및 관리에 있어서도 관이나 해당개발업체 자체적으로 일률적인 관리자 임용 및 인력을 충당하고 있어, 지역주민들의 참여가 이루어지고 있지 않다. 따라서 일정수준이상의 인력은 해당 지역의 지역주민들로 충당하는 방법을 모색해야 할 것이다.

5. 관광지 평가 프로그램 부족

현재 관광진흥법상에서는 관광지 조성에 관한 법률외에 조성 후 관광지 평가에 대한 조항이 전혀 없어 조성 이후의 효율적인 관리 및 운영이 이루어지고 있지 않고 있다. 또한 지정후 10여년이 지나도록 개발이 지연되고 있어, 관광지내 토지소유자들은 물론 지역주민들의 관광지 지정에 따른 민원이 발생되고 있다. 따라서 법 상에서 관광지 조성 후 일정 기간마다 해당 관광지에 대한 평가를 지속적으로 실시하여 지정 취소, 또는 지속 등으로 구분하여야 할 것이다.

관광지의 지속가능한 개발 및 효율적 개발 관리를 위해서는 관광지에 대한 종합적인 평가가 이루어져야 하나 이를 시행하기 위한 법규정이 미흡한 실정이다.

또한 관광지 평가는 지방자치단체를 중심으로 관광지의 관리 및 개발추진, 환경모범 관광지, 우수 경영 관광지의 선정 등 다양한 목적에서 추진 가능하나 지방자치단체에서의 관광지 평가 중요성에 대한 인식 부족으로 관광지 평가 프로그램 개발이 미흡한 실정이다.

제3장 관광지 평가체계 개발

제1절 평가의 개념 및 활용

1. 평가의 개념

평가(evaluation)란 일반적으로 어떤 활동(정책 또는 사업 등)의 가치를 판단하는 일련의 과정으로 이해되고 있다. 평가의 사전적 의미는 어떤 대상의 가치나 수준 따위를 따져 평가하는 것, 또는 그 가치나 수준을 말하는 것으로 보통 검사(test), 측정(measurement) 등과 비슷한 용어로 사용된다. 평가는 일반적으로 어떤 활동, 예를 들어 정책 또는 사업의 가치를 판단하는 일반적인 과정을 말한다.

평가란 대부분의 과학분야에서 일반적으로 이루어지고 있으며, 최근에는 정책에 대한 평가, 기관에 대한 평가, 경영실적에 대한 평가 등 사회과학 전반에 걸쳐 다양하게 시도되고 있다.

정책평가(policy evaluation)는 정책과정의 한 부분이며 다른 부분과 복잡한 관련을 가지는 동시에 상호의존적인 개념이다⁴⁾. 미국의 존슨행정부가 정책의 원인을 규명하기 위해 정책집행 과정에 대한 평가로부터 등장하기 시작하였다. 정책평가의 중요성과 필요성이 증대되는 이유는 다음과 같다⁵⁾.

첫째, 지식의 관점으로 정책평가를 통하여 정부가 가지고 있는 문제들과 이 문제들을 처리하기 위한 정부전략의 효과성들에 관한 새로운 지식을 얻는데 필요한 증거자료들을 얻을 수 있다.

둘째, 관리적 관점으로부터 정부 프로그램의 효과성과 능률성을 평가하고 대안의 선택과 개선, 운영상의 능률성을 증진시키기 위한 지원시스템으로서 활용될 수 있다.

셋째, 책임성의 관점으로 정책결정자나 프로그램의 관리자들로 하여금 효과성과 운영상의 질이라는 두 가지 측면에서 그들의 관할 하에 있는 프로그램들의 가치에 대한 책임을 지도록 함으로써 국민의 세금으로 이루어진 정부자원을 최선의 방법으로 활용

4) 모철민 (1986), “관광개발정책평가에 관한 연구”, 『서울대 행정대학원 석사학위논문』, p. 5.

5) 노화준 (1984), 『행정평가론』, 법문사, pp. 16~17.

하도록 하는데 있다.

정책평가라는 개념을 파악하는데 유용하게 사용되고 있는 방법은 정책평가를 정책과정 단계 중 하나의 시스템으로 파악하려는 것으로써, 정책과정단계가 단일방향적인 과정이 아니라, 순환적인 관계가 있다고 보는 관점이다⁶⁾.

정책평가의 개념을 종합해 보면 협의적 관점은 정책평가를 성과에 대한 평가로 한정시키고 있다. 광의적인 관점은 성과나 영향에 한정하지 않고 사업투입과 같은 노력의 분석까지 포함하며, 더 나아가 사업의 각 처리과정에서 투입되고 산출되는 가치와 비용을 결정하는 것 등 전체 체제의 종합적 평가까지도 포함하고 있다. 따라서, 정책평가란 정책과정의 한 부분으로서 정책이 결정되고 집행된 후에 집행과정이나 정책결과를 일정시점에서 효과와 능률성을 사후적으로 평가하는 활동으로 이해될 수 있다⁷⁾.

2. 정책평가의 분류

정책(사업)평가(policy evaluation)는 분류기준에 따라 여러 가지로 유형화 할 수 있으며, 분류기준으로 (1) 평가주체의 소속, (2) 평가의 시기, (3) 평가의 목적 등이 있다.

평가주체에 따라 - ① 자체평가(self-evaluation): 사업의 결정, 집행을 담당하고 있는 사람들 자신이 수행하는 평가, ② 내부평가(inside evaluation): 사업의 집행자 자신은 아니나, 사업의 집행에 책임을 지고 있는 기관이 수행하는 평가, ③ 외부평가(outside evaluation): 사업의 결정, 집행의 담당기관이 아닌 제3자가 수행하는 평가 - 등으로 구분 할 수 있다.

평가의 시기에 따라서는 형성평가와 총괄평가로 나눌 수 있다⁸⁾. 형성평가(formative evaluation)는 사업계획의 개발과정이나 개선과정에서 수행된다. 즉, 형성평가는 보다 나은 사업계획을 구성하고, 이미 확정·실시되고 있는 사업을 개선하기 위한 목적으로 수행되며, 내부적으로만 활용되는 것이 보통이다. 총괄평가(summative evaluation)는 정책이나 사업의 종료 후 실시되며, 주로 고위정책결정자 혹은 사업자금제공자와 같은 외부의 고객의 요구를 충족시키기 위해서 수행된다. 총괄평가도 형성평가와 마찬가지로 내부평가자나 외부평가자 혹은 합동으로 그 수행이 가능하나, 연구결과의 신빙성을

6) 강신택외 5인 (1982), 『정책학』, 법문사, pp. 79~80.

7) 이광원, 이훈구 (1996), “보문관광단지개발의 효과성 평가에 관한 연구”, *Journal of Tourism Systems and Quality Management*, Vol. 2, No. 3/4, pp. 155~185.

8) 한국문화예술진흥원 문화발전연구원 (1991), 『문예진흥사업 평가제도 개선에 관한 시론적 연구』.

높이기 위해 형성평가의 경우보다는 외부 전문가를 관여시키는 것이 바람직한 것으로 논의된다.

평가가 수행하고자 하는 목적에 기초를 두고 많은 사람들이 유형들을 제시했는데 대표적인 유형은 수치만(Suchman)의 평가 유형이다. 이 평가유형에서는 노력평가(evaluation of effort)와 성과(혹은 효과) 평가(evaluation of performance or effects), 성과의 적절성 평가(evaluation of adequacy of performance), 능률성 평가(evaluation of efficiency), 과정 평가(evaluation of process)이다. 노력 평가는 ① 수행한 활동은 무엇인가? ② 그러한 활동은 얼마나 잘 수행되었는가? 에 대한 해답을 제공하기 위해 수행되며, 성과 평가는 ① 즉각적인 목표가 어느 정도나 달성되었는가? ② 어떤 변화가 야기되었는가? ③ 그러한 변화는 의도한 것이었는가? 의 질문에 해답을 제공하기 위해 수행된다. 성과의 적절성 평가는 정책/사업의 성과가 전체문제를 해결한 정도를 측정한다. 능률성 평가는 노력과 성과의 비율을 측정하며, 과정평가는 어떤 정책이나 사업이 어떻게 그리고 왜 어떠한 성과를 실현했는가 하는 점을 분석한다⁹⁾.

3. 정책평가 방법 및 활용

정책(사업)평가이론에서 가장 중요한 부분의 하나는 평가방법이다. 왜냐하면 평가의 본질이 평가대상인 정책이나 사업의 관심측면에 대한 어떤 확실한 판단을 내리는 것이고, 그렇게 하기 위해서는 타당한 연구설계의 채택, 필요한 자료의 수집, 자료의 분석 및 해석 등의 작업이 이루어져야 하기 때문이다¹⁰⁾.

평가방법은 평가하려는 대상의 목표나 성격에 따라 서로 다르게 운용되어야지 어느 한가지 방법으로 일방적으로 적용될 수는 없다. 이제까지의 정책평가에서는 많은 평가 방법들이 적용되어 왔지만 평가대상 사업의 본질과는 상관없이 평가자들의 학문적 배경에 의해 많은 영향을 받아온 것이 사실이다. 따라서 적절한 평가를 위해서는 평가대상이 되는 사업의 여러 측면의 특성을 고려해서 이에 상응하는 평가방법의 적용이 이루어져야 할 것이다.

정책평가는 그것을 수행하는 목적, 설계, 계획과의 연관성 등에 따라 다양하며, 이에 따라 사업평가의 결과로 발견된 사실들은 사업의 기획, 예산의 편성, 정책(사업)의

9) 김명수 (2000), 『공공정책 평가론』, 박영사, pp. 102~104, 재작성.

10) 상계서, p. 130.

집행과 수정 등의 과정에 여러 형태로 활용될 수 있다. 이와 같은 이유에서 사업평가는 체계적으로 계획, 조정, 집행, 관리, 감독되어야 한다.

이들 정책(사업)평가의 관리시스템이 사업평가결과의 활용도를 제고하기 위하여 수행하여야 할 주요 관리 기능들은 (1) 사업목표의 설정 및 산출의 측정을 위한 정의, (2) 평가작업계획의 발전, (3) 평가연구의 설계와 집행, (4) 평가연구결과의 배포와 활용, (5) 평가자료의 사후관리 등이다¹¹⁾.

제2절 관광지 평가사례 검토

1. 관광지 평가 관련 국내 사례

가. 관광(단)지 실태조사 평가

국내에서 조사된 관광(단)지 평가 관련 조사는 그리 많지 않으며 조사된 시기 또한 오래 전에 조사된 것이 대부분이다.

관광지 및 관광단지의 실태조사 중 평가 관련한 사항을 검토하여 요약해 보면 다음과 같다.

1) 관광지 개발 현황조사

한국관광공사에서 1993년도에 실시한 “국민관광지 개발사례 조사”에서는 관광지 중 국고보조금 지원에 의하여 지방자치단체가 개발하고 있는 국민관광지를 대상으로 개발 및 이용, 그리고 관리현황에 대한 문헌조사와 현지답사를 통해 실태를 파악하고 제반 문제점 등을 도출·분석하였다. 또한 우수개발사례를 선정·제시하였으며, 이를 바탕으로 국민관광지의 효율적 개발 및 관리 운영방안을 모색하였다.

동 조사는 45개소에 대한 현지조사와 89개소에 대한 문헌조사를 실시하였으며, 조사는 다음과 같이 18개 항목으로 된 조사표를 토대로 하여 이루어졌다.

11) 노화준 (1984), 『정책평가론』, 범문사, p. 404.

<표 3-1> 국민관광지 개발현황 조사표

항 목	주요내용
조성계획 변경횟수	-
설치시설 현황	기반시설, 편의시설, 숙박시설, 상업시설 , 운동·위락시설
이용현황	-
투자실적	평균투자계획과 실적
사업추진개요	사업추진 소요기간 (기본계획확정후 실시설계 착수)
토지소유현황	-
인접도시에서의 접근성 및 인근관광자원	-
관광지 관리현황	관리인원, 연평균 예산
관광지 개발에의 지역주민 참여 및 관심도	-
관광지 개발상의 규제법률 및 문제	-
관광관련 조례현황	-
환경성 및 주변저해요인	-
관광지 이미지 측정	관광지의 조화성, 특성, 관광지 내 상징적 시설 물, 관광지내의 분위기
시설배치의 적정 및 이용의 편리성 추구	관광지의 개성여부, 고려사항 시설물 규격의 적정성
시설물 설계의 적정성	규모의 적정성, 이용의 적정성 식재 기능의 적정성
자연자원의 활용 및 조화노력	-
안전관리 배려의 적절성	-
공간확장 및 특성화 가능성 여부	-

자료: 한국관광공사 (1993), 『국민관광지 개발사례 조사』.

2) 관광단지 개발 운영 평가

한국관광공사가 1993년에 작성한 “관광단지 개발사업 활성화방안”에서는 기존에 조성된 관광단지의 각종 문제점을 분석하고 그에 대응하는 해결방안을 도출하였다. 이 보고서에서는 관광단지 평가틀을 개발하여 크게 7가지의 평가영역으로 구성하여 평가를 실시하였다.

평가는 기존 관광단지 및 신규 관광단지와 관련한 연구결과를 바탕으로 단지 입지 선정시 필연적으로 수반되는 자원조건 평가와 개발사업 시행과 관련되는 개발방식 평가, 개발계획과 연관되는 도입시설 평가, 관리운영과 관련되는 시장구조의 평가, 영

업전략의 평가, 개발효과와 관련되는 경제적 타당성의 평가, 여건변화 대처능력의 평가 등으로 구분하여 실시하였다.

<표 3-2> 관광단지 평가 조사표

항 목	주요내용
자원조건의 평가	위치, 부지조건, 자원성, 접근성, 배후성, 환경성
개발방식의 평가	개발목표, 용지취득, 개발관련법규, 인·허가 문제, 투자재원, 개발의지, 지역주민협조, 개발계획의 효율성, 환경영향평가
시설배치의 평가	토지이용계획, 시설MIX, 시설이용률, 시설배치, 이미지, 건축물, 진·출입로, 계절성
도입시설의 평가	쾌적성, 환경보전, 기반시설
영업전략의 평가	상품성, 일반시장 유치전략, 회원시장 유치전략, 외국인 유치전략, 비수기 타개책, 관리·운영 조직, 질세전략
시장구조의 평가	일반시장 구조, 회원시장 구조, 일반시장의 대체성, 회원시장의 대체성, 민자시장 구조, 소비자 만족
경제적 타당성 평가	재무적 타당성, 사회문화적 개발효과, 경제적 개발효과, 부정적 개발효과
여건변화 대처능력 평가	단계적 개발, 활성화 노력

자료: 한국관광공사 (1993), 『관광단지 개발사업 활성화 방안』.

나. 관광 관련 주요 정책 평가

관광부문의 주요 정책 평가에서는 정부에서 실시해온 각종 관광관련 정책들과 지방자치단체의 관광관련 정책들의 현황 및 문제점을 파악하고 대안들을 제시하기 위해 연구한 평가들을 검토하고자 한다.

1) 지방자치단체 관광정책 평가

한국관광연구원에서 1999년도에 연구한 “시·도 관광진흥평가시스템 개발”에서는 시·도 광역자치단체가 추진하는 관광진흥 정책사업에 대한 종합적이고 단계적인 평가시스템을 개발함으로써, 향후 시·도 관광진흥정책이 바람직하게 발전할 수 있는 토대를 마련하고자 하였다.

상기 연구에서는 정책적으로 중요하거나 시급한 특정사업에 대한 정책평가의 성격에

초점을 맞추어 평가항목을 개발하였다. 평가항목은 평가의 접근방법에 따른 평가 대상 항목과 투입-진행-산출 단계로 나눈 평가항목 등으로 구분하였다.

<표 3-3> 평가의 접근방법에 따른 평가대상 항목

구분		내용
목표달성항목 접근 방식		내외국인 관광객 유치목표, 외자유치 목표, 공사진행 목표
전략적 이해관계집단 접근방식		문화관광부 공무원의 인식평가 기초지방자치단체 공무원의 인식평가 시·도 의회 및 시민의 평가, 지역방문 관광객의 평가
시스템적 접근방식	문화관광부 현행사업	시·도의 종합관광안내소 건립 관광안내, 도로표지판 설치 및 개선 외래관광객용 음식백화점, 공중화장실 청결관리 국제회의 유치 캠페인 참여, 7대 문화관광권 진흥사업 관광지 및 관광단지 개발, 외자유치 추진, 중저가 숙박시설 확충 국제회의 시설 건립, 확충, 체육관광개발 육성
	관광비전21 중심사업	문화관광권 진흥사업, 남해안 해양관광벨트 금강·설악 연계 국제관광자유지역 조성 관광특구 운영 활성화, 생태관광 개발지역 지정 전통문화예술 상설 공연 연계 대형문화축제 및 문화관광축제의 관광상품화 우수관광기념품 육성, 컨벤션센터 건립지원 지역별 종합관광안내센터 건립, 지역별 관광안내 정보체계 확립 화장실의 신증축 및 개보수, 가족휴양촌 시범 개발 국민관광시설 정비 및 확충
	일반적 사업	관광자원 개발, 관광홍보, 관광산업 육성, 관광객 보호 관련계획의 수립, 관련조례의 신설 및 개정 관련조사 및 연구, 관련기관 협조
환경변화에 따른 추가 항목		정보화 진행수준, 관광벤처기업 육성 환경보전 노력, 지역민의 건전관광 추진(internal marketing)

자료: 김상태 (1999), 『시·도 관광진흥 평가시스템 개발』, 한국관광연구원.

이중 투입-진행-산출 단계는 정책형성단계, 정책실행단계(관광자원 배분, 관광상품개발, 관광홍보, 관광산업자원, 관광서비스, 조사연구로 구분), 정책성과단계로 구분하여 이들 단계에 따른 관광관련 평가대상 사업을 제시하였다.

2) 7대 문화관광권 평가

한국관광연구원에서 1998년에 연구한 “7대 문화관광권 진흥방안”에 관한 연구에서는 우리 고유의 문화와 행정구역체계 등의 고려사항을 바탕으로 문화관광권을 설정하고 외국인 유치 잠재력이 큰 관광자원을 집중적으로 특화개발하기 위하여 문화관광거점지역 선정을 위한 평가항목을 개발하였다. 또한 이 연구에 대한 후속연구로 2001년도에는 “7대 문화관광권 중간평가 방안”을 연구하고 있다. 이 연구는 우선 현재 실시중인 (일부는 완료) 7대문화관광권개발계획 관련 정책사업에 대해서 효과성을 점검하고 추진실적 향상을 기하기 위해 정책결정자에게 평가의 결과를 보고하기 위한 것이다.

1998년도의 “7대 문화관광권 진흥방안”연구에서는 각 시도에서 요청한 후보지역과 전문가 등이 추천한 61개 후보지역을 대상으로 각각의 선정기준을 적용하여 평가항목을 개발하였다. 각각의 평가요인별 중요도에 대한 가중치는 전문가 조사의 결과를 적용하였으며, 또한 문화관광축제 개최지, 관광관련 특별정책지역, 국제 교류관계 보유지, 주한외국인 추천지역에는 별도의 가중치를 부여하였다.

<표 3-4> 7대문화관광권 진흥사업 선정기준

평가항목(가중치)		평가인자	고려요인
접근성(23.25)		공항과의 거리	국제공항과의 거리
		항구와의 거리	국제항구와의 거리
시장성(23.04)		외국인 방문규모	외국인 관광객 수
관광자원(28.56)		지정관광(단)지	지정관광(단)지 수
		문화행사	지역축제 및 각종 이벤트 수
		문화재	국가지정 문화재 보유수
수용 태세	숙박시설(13.32)	관광호텔 객실수	관광호텔 객실수
		휴양콘도 객실수	휴양콘도미니엄 객실수
	기타(11.33)	관광안내소 보유수	관광안내소, 안내원 수
		화장실 보유수	공중화장실 수
관광관련 특별정책지역		특별대책지역	남북교류지역, 월드컵 개최지, 국제투자 자유도시
		문화관광축제 개최지	문화관광축제 개최지
		국제교류관계 보유지	국제교류 역사 소재지
		유네스코 지정문화재	유네스코 지정 세계문화유산 소재지
		주한외국인 추천지역	추천지역

자료: 한국관광연구원 (1998, 『7대 문화관광권 진흥방안』.

현재 연구 중에 있는 “7대 문화관광권 중간평가 연구”(2001)는 7대 문화관광권 개발 사업에서 특화관광사업과 기반여건 개선사업을 대상으로 한다.

특화관광사업은 중점사업 50개중 1단계(1999년~2001년) 사업대상지 25개를 중심으로 실시하고 하드웨어사업과 소프트웨어사업을 구분하여 평가하고, 기반여건개선사업은 문화관광거점지역 30개중 1단계(1999년~2001년) 사업대상지 15개를 중심으로 평가를 실시할 계획이다.

평가항목 도출은 관련 평가연구와 문헌연구를 검토한 후, 7대 문화관광권 개발사업의 정책평가사업의 성격에 부합하는 평가항목을 선별적으로 도출토록 하고 있다.

7대문화관광권 개발사업은 특화관광사업(중점사업 50개)과 기반여건개선사업(문화관광거점지역 30개)으로 구분하고, 특화관광사업은 하드웨어사업(H/W)과 소프트웨어사업(S/W)으로 구분하여 평가토록 하고 있다.

<표 3-5> 7대 문화관광권 진흥사업 평가항목(안)

평가수준	평가지표	평가항목	평가방법	가중치적용
과정평가	사업추진 절차의 적합성	세부계획수립	질적(yes/no)	전문가조사를 바탕으로 가중치 적용
		제도정비	질적(yes/no)	
		전담인력(사업추진인력확보)	질적(yes/no)	
		재원확보(예산확보규모, 자체재원규모)	양적(yes/no)	
산출평가	사업추진의 효율성	사업추진공정률(사업추진실적)	양적	
		투자율(예산집행실적)	양적	
		모니터링체계구축(추진과정점검, 점검결과 반영)	질적(yes/no)	
		관광상품개발	질적(yes/no)	
영향평가	사업추진 결과의 효과성	외래관광객 유치실적	양적	
		내국인관광객 유치실적	양적	
		관광수입증대실적	양적	
		관광불편감소	양적	

자료: 류광훈·심원섭 (2001), 『7대 문화관광권 중간평가 연구』, 한국관광연구원.

3) 문화관광축제 평가

1999년도에 실시한 『‘99 문화관광축제 종합평가 보고서』는 문화관광부가 향후 축제의 선정과 지원에 있어 기초자료로 활용하기 위하여 연구한 보고서로서 이 보고서 내에 수록되어 있는 축제 평가 항목의 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

평가구성 항목은 크게 방문객 설문조사, 외래관광객 유치실적 조사, 축제참관평가 등 크게 세 부분으로 구분하여 구성되었다.

<표 3-6> 문화관광축제 평가 조사표

항 목	주요내용
방문객 설문조사	방문객 중 관광객(외지인, 외국인) 비율 방문객 1인당 관광지출 비용 방문객의 전체적인 행사의 짜임새에 대한 평가 방문객의 대표 체험프로그램에 대한 만족도 방문객의 음식판매부스 및 가격에 대한 만족도 방문객의 정보제공 및 안내체계에 대한 만족도 방문객을 위한 편의시설과 주차장 편의성
외래관광객 유치 실적 조사	여행사를 통한 단체관광객을 대상으로 조사
축제참관평가	홍보 및 안내(10점) 행사전반진행(20점) 연계관광(10점) 운영 및 기타(10점) 볼거리, 즐길거리, 살거리, 먹거리

자료: 문화관광부 (1999), 『‘99 문화관광축제 종합평가 보고서』.

다. 관광산업 경쟁력 평가

한국관광연구원에서 2000년에 발간된 “관광산업 경쟁력 평가 모델 개발” 연구는 국가간 및 국가의 관광산업을 비교할 수 있는 경쟁력 평가지표를 개발하고, 평가지표를 포괄적으로 포함시킬 수 있는 경쟁력 평가 모델을 개발하기 위하여 연구되었다.

상기 계획은 문헌조사를 통하여 평가지표를 설정하고, 평가지표에 대한 전문가 의견조사를 통하여 검증하고, 검증된 평가지표를 토대로 전체적인 경쟁력 순위를 평가하는

방법론적 모형(methodological model)을 제시하였다.

평가지표는 계량지표로 관광성과(tourism performance), 관광자본투자(tourism capital investment), 관광관련세율(tourism tax) 및 가격(tourism price), 관광고용(tourism employment), 관광수요(tourism demand), 관광분야 정부지출(government expenditure), 관광수출(tourism exports), 홍보체계, 관광인프라 등 9개 부문의 33개 항목이 선정되었으며, 비계량지표로 관광매력도(attractiveness), 관광인프라(tourism infrastructure), 관광인력(human resource development), 관광홍보활동(marketing), 관광수용체계, 정부의 관광정책(tourism policy), 관광계획, 관광관리 등 9개 부문 37개 항목이 다음 표와 같이 선정되었다.

<표 3-7> 관광산업경쟁력 평가지표(계량지표)

대항목	소항목	평가내용	평가 척도
전체적 관광성과	외래관광객 입국자수	외래 관광객의 입국자 수	총 인원
	외래방문객 증가율	외래방문객 증가율	%
	관광수지	관광수입-관광지출	US\$
	관광산업의 GDP 비율	관광산업의 GDP 기여 비율	%
	평균체제일	외래관광객의 평균체제일	일수
	재방문율	외래관광객의 재방문율	%
관광 투자	관광자본투자액	관광부문에 투입된 투자액	US\$
	관광부문투자비율	GDP 대비 전체 예산중 관광부문투자비율	% of total
	관광자본투자생산성	관광총생산액/총관광자본투자액	%
	관광자본투자효율성	외래관광객수입/총관광자본투자액	%
	년간투자실질성장율	관광부문 연간 실질성장율	%
관광관련 세율 (Tax) 및 가격	전체 관광세 및 지수	4박5일 국제관광기준 세금부가액 및 지수	US\$, 지수
	평균식음료세 및 지수	4일 (12식) 기준	US\$, 지수
	평균숙박세 및 지수	4박 호텔 투숙기준	US\$, 지수
	렌트카 세율	1일 기준 차량임대 세율	US\$, 지수
	공항세 및 지수	1일 국제여행 입출입 기준 (공항 이용료 국가는 세율로 환산)	US\$, 지수
	호텔요금	1박 기준 특급호텔 가격 기준	각국 환율고려
	식비	1일 식비	각국 환율고려
	Big Mac 지수	각국의 맥도널드 가격지수	%
관광고용	관광산업 고용자수	관광산업 총 고용인원	총인원
	관광고용비율	전체산업에서 관광고용이 차지하는 비율	% of total
	관광노동생산성	관광부문생산액/고용자수	%
	연간 관광고용 성장률	관광부문 고용의 연간 성장률	%

<표 계속>

대항목	소항목	평가내용	평가 척도
관광수요	관광총수요	관광부문의 총수요	US\$
정부지출	GDP 대비 정부지출액	GDP대비 관광분야 정부 지출액	US\$
	정부지출 비율	전체예산중 정부지출비율	% of total
관광수출	방문객 소비지출 총액	관광부문 수출액 (외래방문객 지출액)	US\$
	1인당 관광소비지출액	외래관광객 1인당소비 지출액	US\$
	관광수출액비율	전체산업중 관광수출액 비율	% of total
홍보체계	관광 홍보예산비율	총관광예산중 홍보예산액	%
관광인프라	국제회의 개최건수	년간 국제회의 개최건수	건수
	국제공항수	목적지의 국제공항수	개
	국제항만수	목적지의 국제항만수	개

자료: 김철원 (2000), 『관광산업 경쟁력 평가 모델 개발』, 한국관광연구원.

<표 3-8> 관광산업 경쟁력 평가지표(비계량 평가지표)

		1=전혀 그렇지 않다	7=전적으로 동의한다
대항목	소항목	항목의 의미	평가 척도
관광 매력도	관광자원	외래관광객이 선호할 만한 문화, 역사자원 등 관광 매력을 갖춘 관광지가 있다. 외래관광객이 선호할 만한 자연자원을 가지고 있다 외래관광객이 선호할 만한 인공자원을 가지고 있다	1=전혀 그렇지 않다 7=전적으로 동의한다
	관광이미지	관광목적지로서 관광 이미지가 확고히 정립되어있다	상동
	축제 및 이벤트	외래관광객이 대규모로 참여하는 축제 및 이벤트가 연례적으로 개최된다.	상동
관광 인프라	관광교통체계	관광지와 연계한 관광교통망은 잘 발달되어 있다.	상동
	관광안내·정보 체계	관광안내시스템이 잘 구축되어 있다. 관광정보 컴퓨터 및 인터넷이 잘 보급되어 있다.	상동
	관광숙박시설	관광숙박시설이 특급부터 중저가 숙박시설까지 잘 구비되어 있다	상동
	테마파크시설	국제적 수준의 테마파크가 있다.	상동
	전시 및 국제회의시설	전시 및 국제회의시설이 잘 되어 있다.	상동
관광 인력	관광인력양성기관	관광인력을 양성하는 기관이 많다.	상동
	관광종사원수준	관광서비스를 제공하는 관광종사원의 수준이 높다.	상동
	관광서비스질	수준 높은 관광서비스를 제공하고 있다.	상동
	관광통역안내원	관광통역안내원의 자질이 우수하다.	상동

<표 계속>

1=전혀 그렇지 않다 7=전적으로 동의한다

대항목	소항목	항목의 의미	평가 척도
관광 홍보 체계	관광홍보 활동의 효율성	체계적인 관광홍보활동이 효율적으로 이루어지고 있다.	상동
	전략시장 관리	표적시장을 선정하여 중점관리시장에 대한 홍보역량을 집중하고 있다.	상동
	홍보활동협력체계	해외관광홍보 협력체계가 잘 구축되어있다.	상동
	홍보모니터링	관광홍보모니터링 시스템이 구축되어있다.	상동
수용 체계	외국어안내	외국어 안내서비스가 잘 되어 있다.	상동
	관광안내판	관광안내표시판이 잘 정비되어 있다.	상동
	국민 친절도	국민들이 외래관광객에 친절하다.	상동
	관광편의서비스	화장실 등 관광편의의 서비스가 비교적 잘 되어 있다.	상동
	금융서비스	외래관광객을 위한 금융서비스 (환전소, ATM 등)가 잘 되어 있다.	상동
	출입국 제도	외래관광객을 위한 출입국 절차가 간소화되어 있다.	상동
관광 정책	정부의 간섭	정부가 관광기업에 영향력을 거의 행사하지 않는다.	상동
	정부보조관행	정부보조금은 향후 전망이 밝은 관광기업에 집중되고 있다.	상동
	신규사업진출	신규관광사업진출이 용이하다.	상동
	투자환경	관광투자 환경이 투명하며, 양호하다.	상동
	환경규제	환경규제는 관광기업의 수익성을 향상시킨다.	상동
	공공부문경쟁력	평균적으로 공공부문의 관광인적능력이 민간부문보다 높은 편이다.	상동
관광 계획	계획효율성	관광 계획이 효율적으로 수립된다.	
	지속가능계획	공공부문과 지역주민이 적극 참여하는 환경친화적 관광개발을 하고 있다.	상동
관광 관리	관광정책관리	관광정책 평가 시스템이 잘 되어 있다.	상동
	관광계획관리	관광지 계획이 효율적으로 관리되고 있다.	상동
	경영능력	관광사업자의 경영능력이 전반적으로 세계적 수준이다.	상동
	재무관리	대부분의 관광사업자들이 고도로 유능한 재무 관리 요원을 가지고 있다.	상동
	마케팅능력	관광사업자의 마케팅 능력이 뛰어난 편이다.	상동
	소비자 지향	관광기업이 일반적으로 소비자 만족에 중점을 두고 있다.	상동
	관리시스템의 정보화	대부분의 관광기업이 MIS(Management Information System)을 구비하고 있다.	상동

자료: 김철원 (2000), 『관광산업 경쟁력 평가 모델 개발』, 한국관광연구원.

라. 관광지 이용 후 만족도 평가

고동우는 1998년 “관광 후 평가 개념의 경험적 구분(관광학연구 제22권 제2호, pp. 309-)” 연구에서 관광 후 평가현상이 개념적 수준에서 어떻게 구분되고 정의되는 지를 살펴보고, 이러한 평가개념들이 경험적 수준에서도 구분되는지를 확인하였다. 관광체험은 원천이나 맥락의 범주에 따라 9가지로 구분되고, 관광 후 평가개념은 4가지로 구분하였다.

<표 3-9> 관광체험 및 관광 후 평가변수

대항목	소항목
관광체험변수	자연환경 관련체험
	부대시설 관련체험
	지역주민 / 생활문화 관련체험
	관광지 물가 관련체험
	역사 / 문화유적 관련 체험
	관광지 전반이미지 관련 체험
	여행객 관련체험
	여행방식 관련 체험
	관광활동(사실) 자체 관련체험
관광후속변수	전반적 관광만족
	관광지 만족
	재방문의도
	추천의도

자료: 고동우 (1998), “관광 후 평가 개념의 경험적 구분”, 『관광학연구』 제22권 제2호, p. 309.

마. 정부업무 평가

정부업무 평가에 대하여 2000년 심사평가 내용을 중심으로 분석해보면 다음과 같다.

평가대상기관은 중앙행정기관(총 40개 기관)과 광역지방자치단체(16개 단체)로서, 평가대상영역은 ① 기관평가: 주요정책과제, 정책추진역량, 민원행정서비스 만족도 조사평가, ② 특정과제 평가, ③ 부처자체평가, ④ 지방자치단체 평가 등이다.

본 연구에서는 기관평가를 위주로 검토해 보고자 한다.

기관평가 대상영역중 평가대상 과제는 각 부처 업무계획 중 핵심정책·사업(총 60~70개 과제)과 평가 주관위원(국무조정실)이 각 부처 의견을 수렴하여 선정후 정책평가위원회 심의·확정한 과제를 중심으로 평가하도록 되어 있다.

기관평가를 위한 평가기준은 정책형성, 정책집행, 정책성과 단계별 평가기준을 핵심 사항 위주로 단순·명료화하여 '99년 8개 기준, 15개 평가사항에서 2000년 6개 기준, 10개 평가사항으로 설정하였다 (<표 3-10> 참조).

<표 3-10> 정부업무평가중 주요정책과제 평가기준

구분	평가기준	평가 착안사항
정책형성	정책목표의 타당성	- 정책목표(전체목표 및 당해연도목표)가 명확히 제시되었는가 - 정책목표가 상위 국정지표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는가
	계획내용의 충실성	- 정책목표 달성을 위하여 하위 정책수단(세부사업 등)이 충실하게 구비되었는가 - 계획수립을 위한 여론수렴, 관련절차는 충분히 이행되었는가
정책집행	시행과정의 효율성	- 일정계획에 맞추어 사업이 추진되고 있는가 - 투입된 자원을 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행하고 있는가(*)
	시행과정의 적절성	- 시행과정에서 행정여건·상황의 변화를 적절히 포착하여 대응하고 있는가 - 시행과정에서 국민 및 이해당사자에게 제대로 알리고 있는가
정책성과	목표의 달성도	- 사업추진결과 당초 설정한 계획목표는 달성되었는가
	정책효과성	- 국민의 입장에서 해당 정책의 효과가 실질적으로 나타나고 있는가

주: * 동 착안사항은 시범 평가착안사항으로서 평가시 가점부여항목으로 활용.

자료: 국무조정실 정책평가위원회 (2000), 『2000년도 정부업무 심사평가지침』.

정책추진역량평가는 지식기반정부 구현노력, 정책추진의 법제화, 부패방지 노력, 국정정보 강화노력 등을 대상으로 평가한다 (<표 3-11> 참조).

<표 3-11> 정부업무평가중 정책추진역량 평가기준

평가대상	평가항목	평가내용
지식기반정부 구현노력	DB구축 및 인터넷 홈페이지 운영	- 각 기관의 지식·정보관련 DB구축 실적 - 인터넷 홈페이지 메뉴의 충실성 및 각 부서의 참여율, 갱신주기 등
	정보화 마인드	- 각 기관의 정보환경 변화에 대한 대응노력 - 정보화 공인자격증 보유율 - 정보화 교육실적
	정보화 활용	- 내부정보 공동이용도 - 전자결재 활용율 - 웹기반 대민서비스 제공

<표 계속>

평가대상	평가항목	평가내용
정책추진법제화	각 부처 입법계획의 내실화 여부	- 계획수립에 대한 평가 - 당초 입법계획 수정률 - 정부입법계획대로 적기제출 여부
	하위법령 정비실태	- 하위법령의 적기 정비율
부패방지 노력	공직기강 대책추진	- 『2000년도 국가기강 확립을 위한 추진지침』에 따른 자체실천계획 내용의 충실성 - 5대 중점과제에 대한 감찰활동 및 비위공직자 조치내용 - 중앙행정기관간, 중앙과 지방간 과도하고 불합리한 규제에 대한 발굴 및 조치실적 - 과다·중복감사 방지노력 등 행정감사운영개선 실적 - 기관장 주재 자체평가 보고회 개최내용 및 부진사항에 대한 후속조치 실적
	부패방지 대책추진	- 경찰, 세무, 환경, 건설, 건축, 위생 등 6대 취약 분야 100대 실천과제 추진실적 - 민원처리 온라인 시스템 운영 - 자체 반부패 교육프로그램 개발 및 시행 여부
	부패방지노력에 대한 국민 체감도	- 구체적인 지표는 추후 검토·개발
국정홍보 강화노력		- 정례 브리핑제도 도입여부 - 장·차관 홍보활동실적(기고, 방송출연 등) - 홍보매체(인터넷, 전광판, 전자메일, 홍보간행물 등) 다양화 노력 - 홍보노력에 대한 국민의 체감도 등

자료: 국무조정실 정책평가위원회 (2000), 『2000년도 정부업무 심사평가지침』.

민원행정서비스에 대한 고객만족도 조사는 각 중앙행정기관에 민원을 신청하여 서비스를 받은 민원인을 대상으로 조사한다. 조사내용은 각 부처 민원행정업무의 처리방식 및 절차, 공무원의 태도, 처리결과 등에 대하여 느끼는 만족도를 조사하며, 조사항목은 접근용이성, 편리성, 신속·정확성, 쾌적성, 대응·환류성, 형평성 등 6개 항목이다.

동 조사의 주요 목적은 국민(민원인)으로부터 각 기관이 어떠한 평가(모습, 이미지)를 받느냐를 측정하고자 하는 것이므로 기관별 민원특성에 관계없이 비교 조사하도록 하고 있다.

조사결과에 대한 평정시 당해 연도 만족도와 아울러 전년대비 향상도를 (7:3의 비율) 고려함으로써 각 기관의 만족도 향상노력을 반영하고 있다.

바. 도시평가

국토 및 도시계획학회는 지속가능한 도시대상을 선정하기 위하여 평가 항목 및 지표를 개발하였다.

평가의 기본방향은 평가과정에서 도시간의 부담 경쟁을 막고 객관성과 호응도를 높이기 위하여 사회, 시민단체, 언론이 공동으로 참여하여 합리적이고 객관적인 도시평가 기준을 설정하여 평가하는 것이다. 본 평가의 대상 도시는 기초자치단체인 시·군·구를 대상으로 하되, 행정구역을 단위로 하여 평가한다. 평가분야 및 방법은 시범도시 사업분야를 감안하여 친환경, 주민참여, 도시관리, 정보화, 녹색교통, 문화 등 6개 부문으로 구분하여 평가한다. 평가 방법은 종합점수 산정시 부문별 가중치를 다음과 같이 반영하여 총 100점 만점으로 평가한다.

<표 3-12> 도시평가 부문별 가중치

부문	점수	가중치	총배점
친환경	100	25%	25
주민참여	100	15%	15
도시관리	100	15%	15
정보화	100	15%	15
녹색교통	100	15%	15
문화	100	15%	15
종합점수(100점)			

자료: 대한국토및도시계획학회·경실련 도시개혁센터·중앙일보 (2001), ‘지속가능한 도시대상’.

평가과정은 1차 평가와 2차 평가로 나누어 실시하며, 1차 평가는 평가지표를 제시하고 각 지표별로 해당 기초자치단체에서 관련 자료를 제출 받아서 평가단이 평가하여 종합점수 상위 40개 도시를 1차로 선정하였다. 특히, 2001년에는 인터넷 홈페이지(www.e-city.re.kr)에 직접 응모하는 지방자치단체가 직접 평가자료를 입력하는 시스템을 사용하였다. 2차 평가는 1차로 선정된 40개 도시를 대상으로 증빙자료를 분석하여 실시하였다.

평가단은 대한 국토·도시계획학회와 경실련 및 중앙일보의 전문가들로 구성하였고, 공동단장 2인, 운영위원 15인, 총괄위원회 9인, 분야별 평가위원 8, 9인 등 총 62인으로 평가단을 구성하였다.

<표 3-13> 도시평가중 친환경부문 평가내용¹²⁾

평가분야	평가항목	평가지표
1000 친환경 (100점)	1100 녹지·생태 (30점)	1111 1000인당 공원·녹지 면적 (10점)
		1112 1000인당 녹지지역 형질변경 및 준농림지역 개발허가 총 면적 (10점)
		1113 1000인당 도시내 생태공원, 생태통로 조성 실적 (10점)
	1200 경관·친수 (20점)	1211 경관개선 실적(10점)
		1222 친수공간정비 실적 (10점)
	1300 개발밀도(10점)	
	1400 자원절약 및 공해방지 (20점)	1411 자원재활용 사업 실적(10점)
		1442 수질 및 대기질 개선사업 실적 (10점)
	1500 친환경 관련 정책운영 (20점)	1511 지방의제21 추진실적 (10점)
		1522 친환경프로그램 운영실적 (10점)

<표 3-14> 도시평가중 주민참여 평가부문 내용

평가부문	평가항목	평가지표
2000 주민 참여 (100점)	2100 주민요구에 의한 참여 (60점)	2111 주민정보공개청구(10점)
		2112 자발적 참여 (15점)
		2113 전문직 참여 (10점)
		2114 주민의견수렴 (15점)
		2115 지방의회활동 (10점)
	2200 지자체에 의한 참여유도 (40점)	2211 지자체장과의 간담회(10점)
		2222 주민창안유도 (10점)
		2223 주민참여 위원회(10점)
		2224 주민협력공익사업 (10점)

<표 3-15> 도시평가중 도시관리부문 평가내용

평가부문	평가항목	평가지표
3000 도시 관리 (100점)	3100 경쟁력 제고 (30점)	3111 도시재정의 자립향상 및 정책운영 실적 (10점)
		3112 지역경제 활성화를 위한 정책운영 실적 (10점)
		3113 지역의 고용안정을 위한 정책운영 실적 (4점)
		3114 규제완화 및 민영화를 통한 정책운영 실적(6점)
	3200 도시안전확보 (30점)	3211 자연재해 예방 및 저감실적 (10점)
		3222 인위재난 예방 및 저감실적 (10점)
		3223 도시안전을 위한 대책 및 실적 (10점)
	3300 주민복지 제고 (40점)	3311 주거안정성 개선실적 (10점)
		3312 생활기반시설 확보실적 (10점)
		3313 복지관리 제고를 위한 노력 (10점)
		3314 장기비전의 수립 및 집행실적 (10점)

12) 도시평가의 제부문 평가내용은 2001년도 대한국토및도시계획학회·경실련 도시개혁센터·중앙일보에서 ‘지속가능한 도시대상’ 시행을 위한 평가항목과 평가지표임.

<표 3-16> 도시평가중 정보화부문 평가내용

평가부문	평가 항목	평가지표
4000 정보화 (100점)	4100 정보화비전과 의지 (30점)	4111 정보화관련 제도·조직 정비 및 예산 편성 평가 (15점)
		4112 정보화관련 공무원 교육계획 및 추진실적 (8점)
		4113 지역주민에 대한 정보화교육 실적 (7점)
	4200 정보인프라의 구축 (40점)	4211 공간 데이터베이스 구축 및 활용실적 (10점)
		4221 전자결재 및 인트라넷 활용정도(10점)
		4223 전문인력의 확보수준 (10점)
		4224 정보화 전담조직의 존재유무 (10점)
	4300 정보서비스의 제공 (30점)	4311 홈페이지를 통한 행정정보의 공개정도 (10점)
		4321 홈페이지 이용빈도 (10점)
		4331 온라인을 통한 주민의견 반영 (10점)

<표 3-17> 도시평가중 녹색교통부문 평가내용

평가분야	평가항목	평가지표
5000 녹색 교통 (100점)	5100 자전거 이용 (20점)	5111 자전거도로 및 관련시설의 건설실적(10점)
		5112 자전거 이용시설의 정비계획 유무 및 계획 실천도(10점)
	5200 보행환경 (30점)	5211 보행시설의 정비실적(20점)
		5221 노약자 및 장애자를 위한 교통(10점)
	5300 대중교통 (30점)	5311 대중교통시설의 정비실적 (10점)
		5321 승용차 이용 억제를 위한 교통시설 개선실적(10점)
		5331 대중교통 활성화를 위한 정책의지와 실천도(10점)
	5400 교통안전 (20점)	5411 교통안전 투자실적(10점)
		5421 교통사고율감소(10점)

<표 3-18> 도시평가중 문화부문 평가내용

평가부문	평가항목	평가지표
6000 문 화 (100점)	6100 지자체의 비전과 의지 (20)	6111 지역문화의 비전이 담긴 정책 유무 (8점)
		6112 지역문화 관련 조례 수립 건수 (8점)
		6113 지역의 문화예술관련 공무원수 (4점)
	6200 지역문화시설의 확충과 이용실적(20점)	6211 지역문화시설의 확충 정도 (10점)
		6221 지역문화시설의 이용 실적 (10점)
	6300 지역문화자원의 개발과 보전 (20점)	6311 문화역사자원의 보전을 위한 지구지정 건수 및 면적 (8점)
		6321 문화역사자원의 보전을 위한 단위시설 지정 건수 (4점)
		6331 옥외문화공간의 조성 건수 및 면적 (8점)
	6400 지역문화의 육성프로그램 (20)	6411 지역문화행사(축제, 이벤트 등) 실적 (8점)
		6421 지역문화프로그램 운영 실적 (8점)
		6431 지역문화예술단체 육성 및 지원 건수 (4점)
	6500 지역문화의 투자 (20점)	6511 지역문화관련 조성비 투자 비율 (7점)
		6521 지역문화관련 운영비 투자 비율 (7점)
		6531 지역문화관련 단체 지원비 투자 비율 (6점)

2. 관광지 평가 관련 국외 사례

가. 관광자원 매력성 평가

프리스킨(Julianna Priskin)은 호주 서부지역을 대상으로 자연관광을 위한 자연자원의 평가를 실시하였다(Julianna Priskin, 2001)

이 논문은 자연관광을 위한 자연자원 분류, 조정평가 요소, 관광하부구조의 평가 등의 자원평가 틀로 측정하고 있다.

본 논문에서는 자연자원 평가범주를 ① 매력물(attractions) ② 접근성(access) ③ 하부구조 지원(supporting infrastructure) ④ 환경폐해의 정도(level of environmental degradation) 등으로 규정하였다.

<표 3-19> 자연자원 평가범주별 평가항목

평가범주	평가항목
매력물 (attractions)	식물군의 다양성, 조경의 다양성, 위락활동에 참여할 기회 모험적인 활동에 참여할 기회, 호수, 습지에 의해 보호된 해안가 암석이 노출된 해안가, 모래 해안가, 좋은 조망지 과학적으로 흥미있는 곳, 지질학적인 특성이 있는 곳
접근성 (access)	도로형태, 운송수단
하부구조 지원 (supporting infrastructure)	화장실 시설, 피크닉 테이블, 의자 / 벤취, 바베큐 시설 소각시설, 장애인 시설 ,그늘진 곳 / 은둔처
환경폐해의 정도 (level of environmental degradation)	두엄/짚, 잡초, 질병, 화재의 영향, 침식, 식물의 폐해 모래언덕의 파괴, 지형의 침식, 트랙, 하부구조의 설립

자료: Julianna Priskin (2001), , “Assessment of natural resources for nature-based tourism : the case of the Central Coast Region of Western Australia”, *Tourism Management*, Vol. 22, pp. 637~648, 재작성.

이외에 미네소타 대학에서 농촌지역 관광 개발시 관광자원의 평가 및 관광지 관리 운영 평가를 위한 항목을 개발한 연구사례가 있다.

본 농촌지역 관광개발 지침서 연구는 지역개발의 지원, 관광산업의 부흥을 목적으로 해당지역의 단체나 개인에게 개발과정과 자료를 제공하기 위해 실시되었다.

본 지침서는 관광·경제·지역개발 전문가들, 지방관리, 대학교수와 자원봉사자들이 지역사회에서 효과적인 관광개발프로그램의 수행을 지원할 수 있도록 계획되었다. 또한, 지역사회 개발을 지원하고 관광산업을 통한 지역사회의 경제적 기반을 부흥시키려는 의도로 작성되었다.

평가표는 자연자원의 평가를 위한 목록(<표 3-20> 참조)과 자원 매력도와 관광개발 기준을 중심으로 한 자원평가표(<표 3-21> 참조), 지역외부요인 평가목록(<표 3-22 참조), 공공 서비스 평가목록(<표 3-23> 참조), 관광마케팅 평가목록(<표 3-24, 25> 참조) 등이 있다.

<표 3-20> 자연자원 평가 목록

자연자원	현황 (개수)	개발가능시기			의견/문제점
		1년내	2년내	3년내	
<ul style="list-style-type: none"> - 해변, 조류서식지, 협곡, 동굴, 절벽 - 기후, 사막, 단풍관광지, 농장, 목장, 낚시지역(호수, 강) - 산림, 식물원, 간헐천, 지질형성지역, 강 상류지역 - 하이킹 도로, 온천, 섬, 호수, 온천(광천수) - 산, 자연도로, 개방공간, 과수원, 포도원, 공원(국립, 주, 지방) - 피크닉지역, 휴양지(조용한 장소), 강, 모래언덕, 스키경사면 - 천체관측지역, 벽지지역, 경치, 화산, 폭포, 급류지역, 황무지, 야생지역(자연환경, 자연보호구역, 야생동물원) 					

자연자원에 대한 평가

좋은	보통			나쁨
5	4	3	2	1

자료: Minnesota Extension Service, University of Minnesota (1991), *A Training Guide for Rural Tourism Development*.

<표 3-21> 자원평가표

대항목	소항목
관광개발 기준	상품성
	확신성
	독특성
	활동성
매력도	시장과의 거리
	등급

<표 3-22> 지역 외부요인 평가목록 (필요한 모든 항목에 기재)

지 역	승인,우 선순위	도로 상태	경치	표지판 개선	보수, 교체	차단물, 방어벽	청결 상태	통제.	계획, 개발	기타
고속도로 서비스지역 지역 입구 관광자원으로의 여행도로 자원환경(배경) 독특성 수변지역 공원 도심지, 쇼핑지역 모텔, 레스토랑, 유흥 기타문제지역										

<표 3-23> 공공 서비스 평가목록

구 분	유효성 예/아니오	현이용율 (수용력에 대한)	공급부족: 얼마나많이? 어디에서?	유지, 보수 무엇을? 어디에서?	직원에게 필요한 사항	필요한 시설	기타
자원, 주차장, 도로, 길가, 가로등, 벤치, 화장실, 식수대, 방향표지판, 상수도, 하수도, 배수시설, 쓰레기시설, 관광안내소, 전기, 가스, 전화, 경찰서, 병원, 포괄계획, 기타							

<표 3-24> 관광마케팅 평가목록1

매 체	예산(\$)
신문: (시장선택, 광고준비, 게재일)	
잡지: (고객분석, 지리적 배포)	
브로셔 (인쇄, 배포, 계약)	
직접우편(DM) (현 고객, 특별명부)	
옥외광고 (주기적인 옥외 광고, 계약)	
TV (고객조사, 시장세분화와 도달범위)	
VIDEO (영화, 편집, 복제, 배포)	
라디오 (고객조사, 시장세분화와 도달범위)	
특별광고 (물품에 광고⇒재털이/자, 비용&배포)	
FAM 투어 (준비,接客, 지원자료)	
특집기사 (작가, 매체계약)	
아동출판 (사진, 작가, 디자인, 인쇄, 배포)	
기타출판물 (자료출처, 복사/화보)	

<표 3-25> 관광마케팅 평가목록2

항 목	광고프로그램 내용 (예: 특별광고, 스포츠쇼)						전체 프로그램
1. 총광고비용=							
2. 총조사횟수=							
3. 총방문객=							
4. 총수익 (관광객단체에 의한)=							
5. 조사 별 비용(CPI) = line1/line2							
6. 방문객 1명당 비용 = line1/line3							
7. 광고투자에 대한 수익률(ROI) = line4/line1							

나. 관광지 매력 평가

일본에서는 국내관광 진흥을 위하여 관광지의 정비 필요성이 대두되었으며, 이에 따라 관광지의 매력도에 대한 정확한 파악이 필요하여 관광지 매력도에 대한 평가모델 연구를 수행하였으며, 이에 따라 시범적으로 58개소에 대한 평가를 실시하였다 (室谷正裕, 1998).

도출된 평가모델의 체계를 보면, 4개의 대항목과 10개의 소항목으로 구성되어 있다 (<표 3-26> 참조).

<표 3-26> 관광지 매력 평가 항목 및 가중치

대항목		소항목		총가중치
항목	가중치	항목	가중치	
1. 부존자원	2.5	자원성	5	11.5
		다양성	2.5	
		집적도	2.5	
2. 활동메뉴	1.1	메뉴의 풍부함	3	3.3
		독자성·지역성	7	7.7
3. 숙박시설	1.7	서비스 수준	5	7
		다양성	3	5.1
		화제성	2	3.4
4. 공간쾌적성	4.7	어메니티	5	24.5
		분위기	5	24.5
계	10	계	-	87.0

자료: 室谷 正裕 (1998), 『新時代の國內 観光 - 魅力度評価の 試み』, 財団法人 運輸政策研究機構.

평가기준은 소항목을 중심으로 설정하고 평가특점의 분포상황을 감안하여 5단계 평가를 하였다. 대항목과 소항목의 가중치는 간접평가법과 계층적분석과정법(AHP: Analytic Hierarchy Process) 등으로 추정하였다.

이렇게 개발된 평가체계에 의하여 당초에는 평가대상 관광지로 일본 전역의 387개소를 평가대상으로 고려하였으나, 각 관광지의 유형 및 지역적인 배치를 고려하여 최종적으로 평가대상을 58개로 선정하여 평가를 실시하였다.

다. 관련 평가

타우르(Sheng-Hshiong Tsaur)와 그의 동료들은 퍼지이론의 관점에서 관광객 위험 평가 항목을 개발하였다 (Tsaur, Tzseng and Wang, 1997).

이 논문은 인식론적인 관점(epistemology perspective)에서 관광객 위험(Tourist Risk)의 평가를 위한 과학적인 틀을 발전시킨 연구이다. 다양한 위험평가 기준들의 가중치를

측정하기 위해서 분석적 계층방법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 사용하였다.

<표 3-27> 관광객 위험 평가 항목

대항목	소항목
운송(Transportation)	운송의 안정성 통신시설의 편리성 안전한 드라이브
법과 질서(Law and Order)	정치적 안전성 범죄의 가능성 관광객에 대한 거주민의 태도
위생상태(Hygiene)	전염병의 발병가능성 음식의 위생상태
숙박(Accommodation)	호텔화재 통제시스템 호텔 안전시스템
기후(Weather)	날씨변화의 차이 자연재해의 가능성
조망지점(Sightseeing Spot)	위락시설의 안전성 관리직원의 질적 측면
의료지원(Medical Support)	사고발생시 지원가능한 정도 의학서비스 시스템의 완벽성

자료: Sheng-Hshiang Tsaur, Gwo-Hshiang Tzeng and Kuo-Ching, Wang (1997), "Evaluating Tourist Risks from Fuzzy Perspectives", *Annals of Tourism Research*, Vol 24, p. 799.

3. 시사점

기존에 수행된 관광지 조사평가는 실태조사를 하기 위한 목적으로 문제점 분석을 통한 문제점 해결방안을 도출하는데 주안점을 두고 있다. 1993년 관광단지 개발 운영평가는 관광단지의 개발운영 성과에 대한 평가라는 점에서 의의가 있으나 관광단지를 이용하는 방문자의 만족도 평가가 누락되어 있어 종합평가로서의 성격을 지니고 있지 못하다. 그러나 본 연구에서 검토하고 있는 관광지의 지정, 개발, 운영 평가를 위한 준거항목으로서 개발방식의 평가, 경제적 타당성 평가, 여건변화 대처능력 평가 등을 들 수 있다.

이외에 지방자치단체의 관광정책평가를 위한 연구가 수행되었으나 구체적인 지표개발은 이루어지지 않았다. 7대 문화관광권 사업과 관련하여 국고 및 기금 지원을 위한 대상지 선정을 위한 평가지표 개발이 있었으나 이는 주로 접근성, 시장성, 자원성, 시설 등에 대한 평가로서 개발추진과정에 대한 평가는 이루어지지 않았다. 문화관광축제 관련 평가는 기술적 평가의 수준을 벗어나지 못함으로 ‘관광지’ 평가에 적합한 항목은 없는 실정이다.

관광산업 경쟁력 평가는 국가간 및 국가의 관광산업을 비교할 수 있는 평가지표로서 세분화된 사례를 보여주고 있으나 ‘관광지’의 평가에 적용하기에는 거시적인 평가항목이다.

한편 외국 사례를 보면, 관광자원에 대한 자원 매력성 평가가 주를 이루어지고 있어, 자원의 특성, 시설형태, 접근성 등이 중요한 평가항목이 되고 있다. 또한 농촌지역의 관광개발을 위한 자원평가 및 관리운영평가에 있어서도 목록에 따라 설명적으로 기입함으로 종합적으로 평가하는 방법을 취하고 있다. 이러한 항목들은 자원의 매력성 자체에 대한 평가가 대부분이어서 ‘관광지’ 평가에 적용하기에 적합하지 않는 실정이다.

제3절 관광지 평가모형 개발

1. 관광지 평가방법 검토

가. 평가의 의의

본 연구에서 관광지 평가의 의의는 크게 두 가지로 제시할 수 있다. 첫째는 관광지 개발·관리 측면에서이고 둘째는 관광지를 개발하기 위한 보조금 지원 측면에서이다.

1) 관광지 개발·관리 측면

현재 우리 나라 관광지는 205개에 달하고 있으며 지속적으로 지정 및 개발이 확대되어갈 것이다. 그러나 기존 관광지는 급변하고 있는 환경여건 및 관광행태에 부응하지 못하고 국민들의 관심저하와 정부의 지원 부족으로 당초 조성목적을 달성하지 못하고 있는 실정이다.

한정된 국토여건하에서 기존의 자원 및 관광지의 효율적 활용이라는 차원에서 기존 관광지에 대한 활성화가 요구되고 있다. 이는 대규모 관광지 개발사업으로 인한 부정적 영향을 최소화할 수 있는 소규모 관광지 개발사업의 지향이 요구되는 이 시점에서 매우 중요한 정책이라 할 수 있다.

관광지의 평가는 신규로 개발될 관광지의 입지평가에서부터 기존 관광지의 운영 평가까지 그 범위는 넓다. 관광지에 대한 각 측면에서의 평가는 관광지 지정목적을 달성함과 동시에 관광지 개발사업의 경제적 수익성 제고, 지역개발 효과의 극대화를 달성하기 위한 기초적인 과정이라고 볼 때, 관광지 평가에 대한 정책적 관심과 실행이 요구된다.

특히, 지방자치단체를 중심으로 기존 관광지의 개발추진상의 문제점, 운영상의 문제점 등에 대한 객관적 평가를 통하여 관광지의 활성화 정책을 추진해야 할 것이다.

관광지 평가는 다음과 같은 측면에 주안점을 두어야 한다.

첫째, 국토의 효율적 이용 도모와 한정된 자원의 활용도 제고를 위하여 관광지의 지정 및 개발에 따른 효과를 명확히 분석해내고 반영하도록 해야 한다.

둘째, 관광 개발사업의 평가와 관광개발 정책의 효과성 등을 평가하기 위해서는 방

문객의 방문예측에서부터 수익분석에 이르기까지 평가가 추진되어야 한다.

셋째, 수준 높은 관광지의 개발에 있어서는 관광지 방문 경험을 통하여 방문객이 최대의 만족을 얻게 되는 최적 시설 및 서비스의 검토가 중요함으로 방문자 평가가 이루어져야 한다.

2) 관광지 보조금 지원 측면

현재 관광지 보조금은 “관광지 조성사업과 관련되는 도로, 전기, 상·하수도 등의 공공시설을 우선 설치토록 노력하여야 한다”는 관광진흥법 제54조에 근거하여 관광지의 공공기반시설의 설치를 위한 기준 보조율인 50%를 지원 받고 있다. 이에 각 지방자치단체가 주체가 되어 관광지내 도로(진입도로 포함), 주차장, 상하수도, 전기통신, 조경, 오수처리장, 관광안내소, 관광안내판, 화장실, 관리사무소 등 관광기반시설을 개발하는데 우선적으로 보조하고 있다. 그러나 지속적인 관광지 개발 및 효율적인 관광지 운영 관리를 위해서는 일률적으로 배분하는 현재 보조금의 집행을 합리적으로 개선하기 위하여 개별 관광지를 평가할 수 있는 체계 개발이 필수적이다.

이에 따라 관광지 평가는 다음과 같은 측면에 주안점을 두어야 한다.

첫째, 보조금을 지원 받게될 관광지의 지원 효과성에 대한 사전 평가를 통하여 국고의 효율적 이용 도모를 추구하도록 하여야 한다.

둘째, 최근 들어, 관광 개발의 지속 개발추진 가능성 및 민간투자의 유도 가능성 등이 중요시되고 있다. 이러한 때에 관광지 평가는 보조금의 지원 효율성을 높일 수 있는 계기로 활용되도록 하여야 한다.

나. 관광지 평가 방법

1) 본 연구에서 적용 가능한 평가 방법 검토

관광지 평가와 관련하여 적용 가능한 평가방법으로는 특정한 사업과 관련된 사항을 평가하기 위한 체크리스트법이나 매트릭스법, 원인과 조건, 결과를 토대로 한 네트워크법 등이 있으며, 정책(사업) 평가에 있어서 가장 많이 적용하는 비용편익분석법과 계획의 목표에 대한 목표달성접근법, 체계론적으로 접근하는 체계적접근법, 전략적 이해관

계집단 접근법 등 다양한 방법 등이 있다.

이처럼 관광지 평가를 위하여 여러 가지 측면에서 접근이 가능하나, 본 연구에서는 관광지 개발 및 운영·관리에 대한 평가, 관광지 조성계획에 대한 평가 등 관광지 개발에 대한 정책(사업)평가를 중점적으로 실시해야 함으로 목표달성 접근법, 체계적 접근법, 전략적 이해집단접근법 등을 고려하여 연구를 수행하고자 한다. 이외에 정책(사업)평가에서 가장 효율적인 비용편익분석법을 사용할 수는 있으나 관광지에 대한 모든 평가지표를 계량화해야 하는 한계점을 지니고 있으므로 본 연구에서는 검토하지 않기로 한다 (김향자·김상태, 2000).

본 연구에서 활용하고자 하는 세 가지 평가방법의 특성 및 한계점을 살펴보면 다음과 같다.

- 목표달성접근법(goal-achievement approach)은 관광개발이 성취하고자 하는 목표의 달성도를 중심으로 관광개발의 결과를 평가기준으로 하는 접근방법이다. 관광개발은 개발의 목표에 따라 그 결과가 달라질 수 있다. 이러한 접근방법은 관광개발의 목표지향적 추진을 도모함으로서 평가목적극대화 할 수 있다. 그러나 관광지의 보조금 평가항목에 있어서는 보조금의 사용 결과는 분명하나 운영평가에 있어서 관광지 개발·운영의 목표를 가시적으로 정하기가 어렵기 때문에 평가가 객관적으로 이루어지기 어렵다는 점이 한계로 지적된다.
- 체계적접근법(systems approach)은 관광개발의 구성과 기능을 종합적이고 유기적인 시각에서 체계화하는 방법이다. 그러나 관광개발에 대한 체계론적 평가모형을 구성해 보면 관광개발의 시스템적 접근, 관광개발의 구성요소적 접근 방법 등으로 평가항목의 구성이 광범위해지는 단점을 가진다. 예를 들어, 관광개발추진과정에 대한 시스템적 평가 접근방법에 의하면, 평가영역이 관광매력물, 관광객, 관광정보, 관광교통, 관광산업 및 서비스 등으로 구분되며 다시 이러한 관광매력물을 하위시스템을 구성하고 있는 요소들에 대한 접근이 필요하게 된다. 또한 관광개발의 구성요소적 접근방법에 의해서도 관광매력물, 교통, 숙박시설, 기반시설, 제도적 측면 등으로 구성된다 (Inskip, 1991).
- 전략적 이해관계집단 접근법(strategic constituencies approach)은 관광개발과 관련된 다양한 집단들 - 개발의 가장 큰 이해집단은 관광을 직접 체험하는 관광객으로서, 이는 곧 모든 사람을 지칭하기도 한다. 최근에는 특히 수요자 측면에서의 요구라

는 측면에서 관광객의 만족이 매우 중요한 역할을 하며, 또한 같은 선상에 있으면서도 또 다른 역할을 하는 지역주민이 있다. 이외에 그동안 가장 중요한 역할을 해왔다고 해도 과언이 아닌 정부(중앙 및 지방자치단체, 공공기관, 행정가도 포함하는 개념)가 있으며 민간기업도 있다. 또한 관광지 개발에 있어서는 계획가의 역할도 중요하다고 볼 수 있다. - 의 이해를 반영하여 평가를 수행하는 방법이다.

상기에서 지적한 바와 같이, 제 평가방법들은 여러 가지 한계점을 지니고 있다. 따라서 관광지 평가는 목표달성법과 체계적접근법, 전략적 이해집단접근법에 의한 종합평가방식으로 추진하되, 평가모델 구성이 완전히 객관화될 수 없다고 판단되므로 이를 보완하기 위하여 전문가 설문 조사를 토대로 하여 평가의 모형을 구성하고 평가를 실시하고자 한다.

이러한 평가는 평가 실시 목적에 따라 형성평가와 총괄평가, 평가 실시 시간에 따라 사전평가와 사후평가로 나뉘며, 사후평가는 다시 과정평가와 결과평가로 구분된다. 형성평가는 계획가 입장에서 중간과정에서 평가하는 것이고 총괄평가는 계획가 집행된 후 집행된 결과를 접하는 소비자 입장에서 평가하는 것을 말한다. 사후평가에서 과정평가는 회고적인 관점에서 정책의 결정, 집행과정을 포함하며, 결정과정에서는 정책의 합법성과 타당성, 정책결정자에 대한 검토를, 집행과정에서는 집행계획의 타당성, 조직화의 적절성, 통제의 합리성, 조직원들의 만족도를 고찰한다. 결과평가는 정책산출(policy output)과 정책영향(policy impact)으로 나누어 생각할 수 있는데 전자가 체계의 단기적인 결과라고 한다면 후자는 장기적으로 다른 체계에 영향을 끼칠 것이 예상되는 정책의 부산물이라고 할 수 있다.

본 연구에서 주요 연구 대상으로 하는 관광지 평가는 개발추진중에 있는 관광지로서 지원효과가 클 것으로 예상되는 관광지를 평가해내는 것과 관광지를 신규로 조성하고자 하는 지역에 정부 보조금의 지원이 적합한가를 판단하는 총괄평가로서 사전평가에 가깝다.

2) 관광지 개발단계와 평가

관광지의 평가는 관광지의 개발추진 단계에 따라 크게 4가지 영역에 걸쳐 평가가 실시될 수 있다.

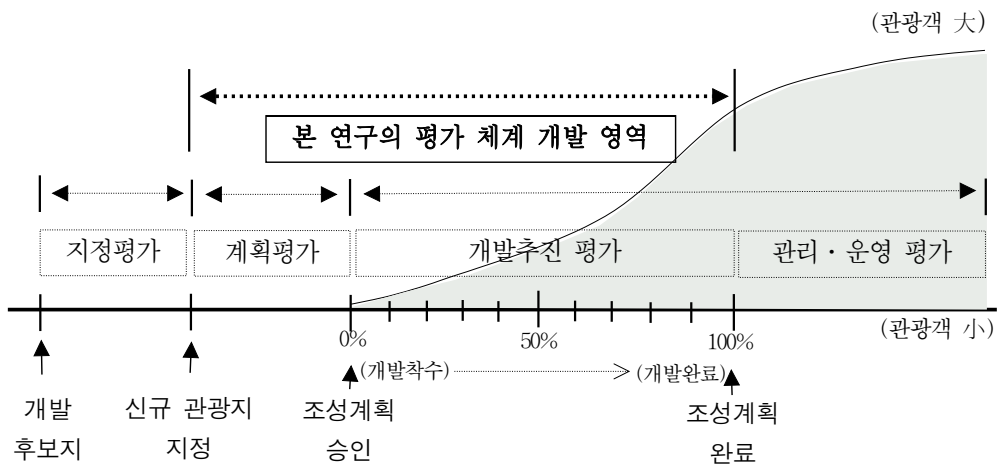
첫 번째 영역은 관광지 개발 후보지 평가 영역으로 신규로 관광지 지정을 받기 위한 후보지 선정부터 관광지 지정까지의 시기이다. 이 평가는 신규 관광지로 지정하기 위한 자원의 선정부터 관광지로 지정 받기까지의 기간에 이루어지는 사전평가로 관광지 입지기준 및 자원의 특성 등 개발 가능성, 시장성 등에 대한 구체적 평가가 필요하다.

두 번째 영역은 조성계획 평가 영역으로 관광지 지정 이후 조성계획 수립부터 조성계획 승인까지의 시기이다. 이 시기에서 조성계획 수립과 관련된 항목을 중점적으로 평가하도록 하며, 계획의 타당성 및 효율성 등을 중점적으로 평가한다.

세 번째 영역은 개발추진 평가 영역으로 조성계획 승인부터 관광지 운영까지의 시기이다. 이 시기에는 조성계획 이후 개발 사업 추진 등에 관한 전반적인 항목을 평가한다.

네 번째 영역은 관광지 조성이 완료되어 관리·운영이 중시되는 시기이다. 이 시기에는 관광지 관리의 효율성, 관광지 만족도, 개발 수익성 등에 대한 항목을 평가한다.

관광지의 효율적 추진 및 계획적 관리·운영 등을 위해서는 네가지 영역에 대한 평가가 모두 이루어져서 관광지 지정 및 개발 정책의 합리적 추진을 도모해야 하나, 연구의 한계상 본 연구에서는 국고 보조금 지원의 근거 확보 및 효율적 운영을 위해서 국고보조금의 대상이 되는 두 번째의 영역인 조성계획 평가와 세 번째 영역인 개발추진 평가로 연구영역을 한정하고자 한다.



[그림 3-1] 관광지 평가체계 개발 영역

다. 관광지의 개발단계별 평가방법

관광지는 개발단계에 따라 개발 추진 및 관리의 특성이 다르게 나타난다. 지정 단계, 계획수립 단계, 개발추진 단계, 관리·운영 단계 등 어느 단계에서 평가를 실시하느냐에 따라 평가유형, 평가영역, 평가결과의 활용이 달라질 수 있다 ([그림 3-2] 참조).

관광지 평가는 어느 단계에 주안점을 두어 평가를 시행하느냐에 따라 평가목적 및 평가방법 등이 달라질 수 있다.

본 연구에서는 관광지 지정 및 개발과정에 따른 평가목적, 평가방향, 평가가능항목 등에 대하여 개괄적으로 제시하였다. 특히, 평가가능항목 도출을 위하여 관련 문헌 연구 및 사례 조사 실시, 기존 계획내용을 분석하였으며, 관련 전문가의 협의를 실시하였다 (<표 3-28> 참조).

관광지 지정단계에서는 관광지 개발적지의 합리적 선정을 위한 평가가 이루어져야 함으로 주요 항목으로는 접근성, 자원성, 시장성, 경제성, 환경성 및 지속가능성, 추진성 등이 도출되었으며, 지역균형 개발도 고려항목으로 제시되었다.

관광지 계획수립단계에서는 관광지 개발효과를 극대화하기 위한 계획의 타당성을 평가해야 함으로 관광지조성계획 내용의 타당성 및 신뢰성, 개발타당성, 관광지 개발추진의지 및 역량 등이 주요항목으로 도출되었다.

관광지 개발추진단계에서는 관광지 조성의 효율적 추진을 위한 개발 추진성과 및 과정 평가가 이루어져야 함으로 개발 및 운영실적, 자원성, 계획내용의 추진, 관리·운영 실적 및 계획, 사업추진성, 개발효과 등이 주요항목으로 도출되었다.

관광지 관리·운영단계에서는 관광지의 합리적 운영방안 모색 및 운영 활성화를 위한 관광지 관리·운영 평가가 요구됨으로 개발 및 운영실적, 자원 및 시설관리, 홍보 및 서비스관리, 재원관리, 개발효과, 관광객 만족도 평가 등이 주요항목으로 도출되었다.

1) 관광지 지정 평가

○ 평가목적

- 관광지 개발 적지의 합리적 선정을 위한 개발 가능지 평가를 목적으로 함
- 평가결과는 관광지의 지정기준으로 활용될 수 있으며, 일정 기준 이하의 평가점수를 갖는 대상지에 대해서는 지정 계획취소를 결정하는데 활용 가능함

○ 평가방향

- 접근성 및 시장여건이 양호한 지역 선정(기본요건)
- 개발을 통한 환경의 피해 최소화 지역 선정
- 지역개발의 효과 극대화 가능 지역 선정
- 개발유형과의 적합성 및 연계성 검토

○ 평가가능 항목

- 접근성: 접근편의성, 지역간 연계성, 정비성
- 자원성: 매력성, 이용성, 환경성
- 시장성: 배후시장 규모 및 자원성, 자원의 연계성, 경쟁성
- 경제성: 기투자여건, 투자가능성
- 환경성: 환경파괴 및 환경보전 여부
- 추진성: 법·제도 여건, 개발의지, 정책적 타당성(균형개발 등)

2) 관광지 조성계획 평가

○ 평가목적

- 관광지 조성계획의 타당성 평가를 통하여 계획의 신뢰성을 확보하고 관광지 개발로 인한 개발효과를 극대화하기 위함. 또한 관할 시·군의 관광지 개발의지를 파악하여 관광지 개발을 계획적으로 추진하는데 목적을 둠
- 평가결과에 따라서 조성계획 변경을 추진하도록 함으로서 계획의 실현성을 높이는 계기로 활용 가능함

○ 평가방향

- 지정된 관광지 개발 대상지의 여건과 계획수립 내용과의 부합성 여부 평가
- 경쟁력있고 실현 가능한 계획수립 여부
- 계획을 통한 과다 투자 방지
- 공공추진 및 보조금 지원의 타당성 확보(공익적 기여 측면)
- 공공추진과 민간추진 부문의 구별 평가

○ 평가가능 항목

- 계획수립과정의 타당성: 협의체계 구축, 지역주민의 참여
- 계획내용의 타당성: 입지의 적정성 및 거점관광지로서의 기능, 수요예측의 적정성,

목표설정의 적정성, 시설 경쟁력, 투자비의 적정성, 관리운영방안, 재원조달방안, 추진조직운영방안, 법·제도개선방안

- 개발타당성: 재무적 타당성, 경제적 타당성, 정책적 타당성, 환경적 타당성
- 환경영향대책 및 지속가능성: 환경저감방안 등

3) 관광지 개발추진 평가

- 평가목적: 관광지의 개발추진 과정 및 성과 평가를 통하여 관광지 개발을 계획적이고 효율적으로 추진할 수 있도록 하기 위함
- 평가방향
 - 개발의 성공적 추진 도모
 - 개발추진과정상의 문제점 발견을 통한 새로운 추진방향 모색
 - 조성계획 수립후 개발추진과정에서 환경변화에 대한 대처 여부
 - 정부 보조금의 지원 확대 유도 및 민간투자의 효율적 추진 도모
 - 환경에 미치는 영향의 최소화
 - 개발과정에서 주민참여 유도
- 평가가능 항목
 - 개발 및 운영실적: 관광객수, 운영수입, 사업추진실적, 시설조성실적
 - 계획내용의 추진: 조성계획의 변경, 사업추진 기간
 - 관리·운영: 인력관리, 안전관리, 시설 및 자원관리
 - 사업추진성: 재원확보(공공, 민간), 추진조직능력, 행정·제도 추진
 - 개발효과: 지역경제 파급효과, 사회문화적 파급효과, 환경적 파급효과

4) 관광지 관리·운영 평가

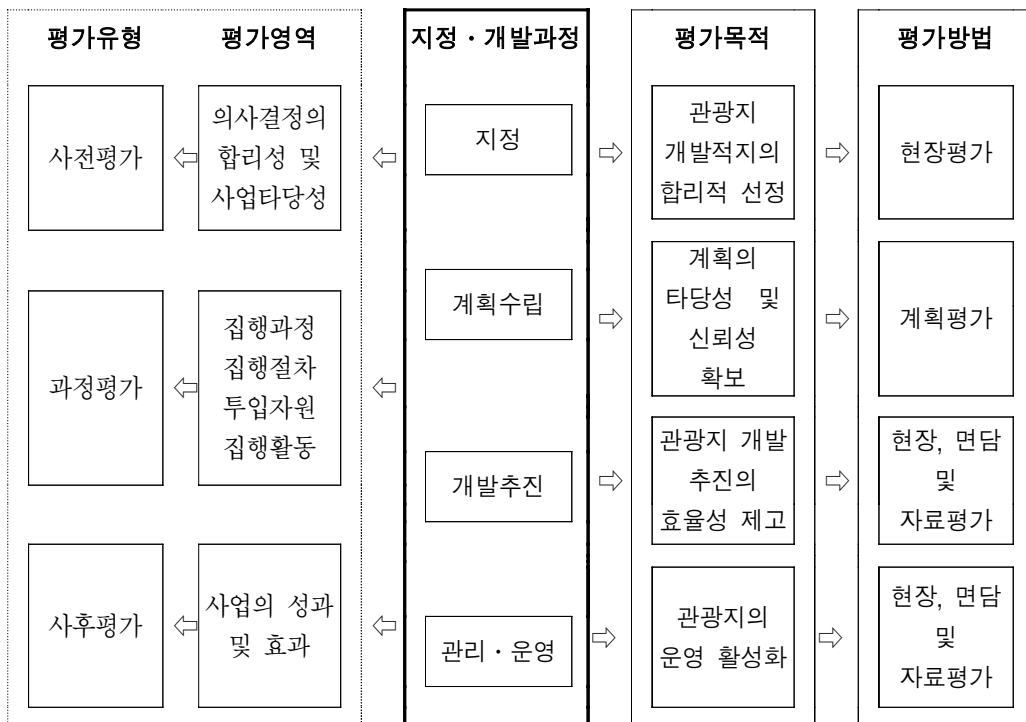
- 평가목적
 - 관광지의 관리상태 및 운영상황 등에 대한 평가를 통하여 관광지가 계획적으로 관리·운영되도록 하기 위함
 - 또한 더 나아가 관할 지방자치단체로 하여금 관광지의 합리적 운영방안을 모색하도록 촉진하는데 목적을 두고 있음

○ 평가방향

- 합리적 관리운영 방안 모색
- 관광지의 매력성 증대를 통한 관광객 유인력 제고
- 관광객의 만족 극대화를 통한 재방문 유도
- 지속가능한 관광지로 개발(환경적, 경제적, 주민참여)
- 환경에 미치는 영향의 최소화
- 관리·운영과정에서 주민참여 활성화 유도

○ 평가가능 항목

- 개발 및 운영실적: 관광객수, 운영수입, 사업추진실적, 시설조성 실적
- 자원 및 시설관리: 시설정비 및 관리, 자연자원 관리, 환경관리
- 홍보 및 서비스관리: 비수기 관리, 상품·프로그램 개발, 인력 및 서비스 관리, 안전관리
- 투자재원관리: 재투자비 확보(관리비, 신규투자비), 재정관리
- 개발효과: 지역경제 파급효과, 사회문화적 파급효과, 환경적 파급효과



[그림 3-2] 관광지 지정·개발 과정에 따른 평가방법

<표 3-28> 관광지 개발 단계별 평가가능 항목 리스트

구분	지정 평가	계획 평가	개발추진 평가	관리·운영 평가
목적	관광지 개발 적지의 합리적 선정을 위한 개발가능지 평가	관광지 개발효과를 극대화하기 위한 계획의 타당성 평가	관광지 개발의 효율적 추진을 위한 개발추진 성과 및 과정 평가	관광지의 합리적 운영방안 모색 및 운영 활성화를 위한 관광지 관리·운영 평가
주요항목	<ul style="list-style-type: none"> 접근성 접근편의성 지역간 연계성 정비성 	<ul style="list-style-type: none"> 계획수립과정의 타당성 협의체계 구축 지역주민의 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 개발 및 운영실적 관광객수 운영수입 사업추진실적 시설조성실적 	<ul style="list-style-type: none"> 개발 및 운영실적 관광객수 운영수입 사업추진실적 시설조성실적
	<ul style="list-style-type: none"> 자원성 매력성 이용성 환경성(경관성 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 계획내용의 타당성 수요예측의 적정성 목표설정의 적정성 시설 경쟁력 	<ul style="list-style-type: none"> 계획내용의 추진 조성계획의 변경 사업추진 기간 	<ul style="list-style-type: none"> 자원 및 시설관리 시설정비 및 관리 자연자원 관리 환경관리
	<ul style="list-style-type: none"> 시장성 배후시장 규모 및 자원성 자원의 연계성 경쟁성 	<ul style="list-style-type: none"> 투자비의 적정성 관리운영방안 재원조달방안 추진조직 운영방안 법·제도 개선방안 	<ul style="list-style-type: none"> 관리·운영 인력관리 안전관리 시설 및 자원관리 	<ul style="list-style-type: none"> 홍보 및 서비스관리 비수기 관리 상품·프로그램 개발 인력 및 서비스 관리 안전관리
	<ul style="list-style-type: none"> 경제성 기투자여건 투자가능성 	<ul style="list-style-type: none"> 개발타당성(재무적, 경제적, 정책적, 환경적) 	<ul style="list-style-type: none"> 사업추진성 재원확보(공공, 민간) 추진조직능력 행정·제도 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 투자재원관리 재투자비 확보(관리비, 신규투자비) 재정관리
	<ul style="list-style-type: none"> 환경성 및 지속가능성 환경파괴 및 환경보전 여부 		<ul style="list-style-type: none"> 개발효과 지역경제 파급효과 사회문화적 파급효과 환경적 파급효과 	<ul style="list-style-type: none"> 개발효과 지역경제 파급효과 사회문화적 파급효과 환경적 파급효과
	<ul style="list-style-type: none"> 추진성 법제도 여건 개발의지 정책적 타당성 			<ul style="list-style-type: none"> 관광객 만족도 만족도 재방문의사 관광시설의 이용성
기타	<ul style="list-style-type: none"> 지역균형 개발 지역 낙후도 	-	<ul style="list-style-type: none"> 자원성 매력성 시설배치의 적정성 환경성(경관성 등) 시장성 및 시설경쟁성 접근성 	<ul style="list-style-type: none"> 자원성 매력성(랜드마크 등) 시설배치의 적정성 환경성(경관성 등) 시장성 및 시설경쟁성 접근성

2. 관광지 평가모형 개발

가. 개발 필요성

관광지의 계획적, 효율적 개발 추진을 위해서는 관광지의 개발 추진 및 관리에 대한 평가가 요구되는 바, 이를 위하여 사업과정의 능률성(사업이 효과적으로 시행되고 있는가)과 사업성과의 합목적성(실현하고자 하는 것을 어느 정도 성취하고 있는가) 등에 대한 평가가 요구된다.

관광지 평가는 지정단계, 계획수립단계, 개발추진단계, 관리·운영단계 등 전 단계에 걸쳐 이루어져야 하며, 평가 대상 관광지의 개발단계에 따라 평가항목 및 기준이 상이할 수 있다. 특히, 신규로 조성되는 관광지의 경우는 개발추진이 전혀 안되어 있는 곳으로 별도의 평가항목 및 기준이 요구된다

그러나 본 연구에서는 우선 국고보조금 지원의 효율적 추진을 위한 평가대상인 계획수립단계(신규로 조성되는 관광지에 대한 평가)와 개발추진단계에 대한 평가(기존 개발추진중에 있는 관광지)를 중심으로 평가모형을 제시하였다. 향후 관광지 개발 전 단계에 대한 종합적인 관광지 평가체계의 개발을 위한 평가모형 개발이 이루어져야 할 것이다.

나. 평가모형 개발과정

1) 평가목적 설정

본 연구에서의 관광지에 대한 평가는 국고 보조금의 효율적 지원을 위하여 실시하는 것으로 어떤 관광지에 대하여 국고보조금을 지원하여야 할 지에 대한 것이 명확히 설정되어야 한다.

평가결과에 의한 국고보조금의 지원이 기존에 개발추진인 관광지 중 개발 및 관리가 우수하여 지속적으로 개발을 추진하여야 한다고 판단되는 관광지를 중심으로 하고자 하는 것인지, 혹은 개발추진실적은 미흡하나 향후 개발추진 잠재력이 높아 국고 지원의 효과를 제고시킬 수 있는 관광지에 대한 지원목적으로 관광지를 평가하는 지에 대한 것을 명확히 설정하여야 한다. 이는 상기의 두 가지 정책방향에 따라 주안점을 두는 평가항목이 달라질 수 있기 때문이다.

이에 따라 개발 및 관리가 우수한 관광지에 대한 평가를 추진하는 것을 기본으로 하되, 개발잠재력이 높아 공공지원이 필요한 관광지에 대한 평가는 별도의 항목으로 평가할 수 있도록 한다.

2) 평가항목 도출방향

관광지 평가항목은 다음과 같은 방향에서 도출되어야 한다.

- 관광지의 효율적 개발 추진을 도모할 수 있어야 한다.
- 관광지의 개발 및 관리를 계획적으로 추진하는 계기가 되어야 한다.
- 관광지 개발추진과정에서 환경이 변화하고 있으므로 이에 대한 대처가 가능하도록 한다.
- 관광지 평가를 통하여 보조금 지원의 효과를 제고시킬 수 있어야 한다.
- 관광지 개발의 긍정적 파급효과를 기대할 수 있어야 한다.
 - 환경에 미치는 영향의 최소화
 - 관리·운영과정에서 주민참여 활성화 유도 등
- 관광지 평가를 통하여 지방자치단체가 관광지의 매력성 증대를 위한 다양한 사업을 추진하고 관광객 유인력 제고에 노력할 수 있도록 하여야 한다.

3) 평가항목 및 기준 도출 과정

평가항목 및 기준도출은 우선 문헌과 관계 공무원, 관광지 관리자와의 면담을 통해 1차적으로 평가항목을 도출하고 도출된 평가항목에 대한 전문가 심층협의회를 통하여 평가목적에 따른 평가항목의 구분, 개발 평가항목의 적정성 등에 대하여 검토하였다.

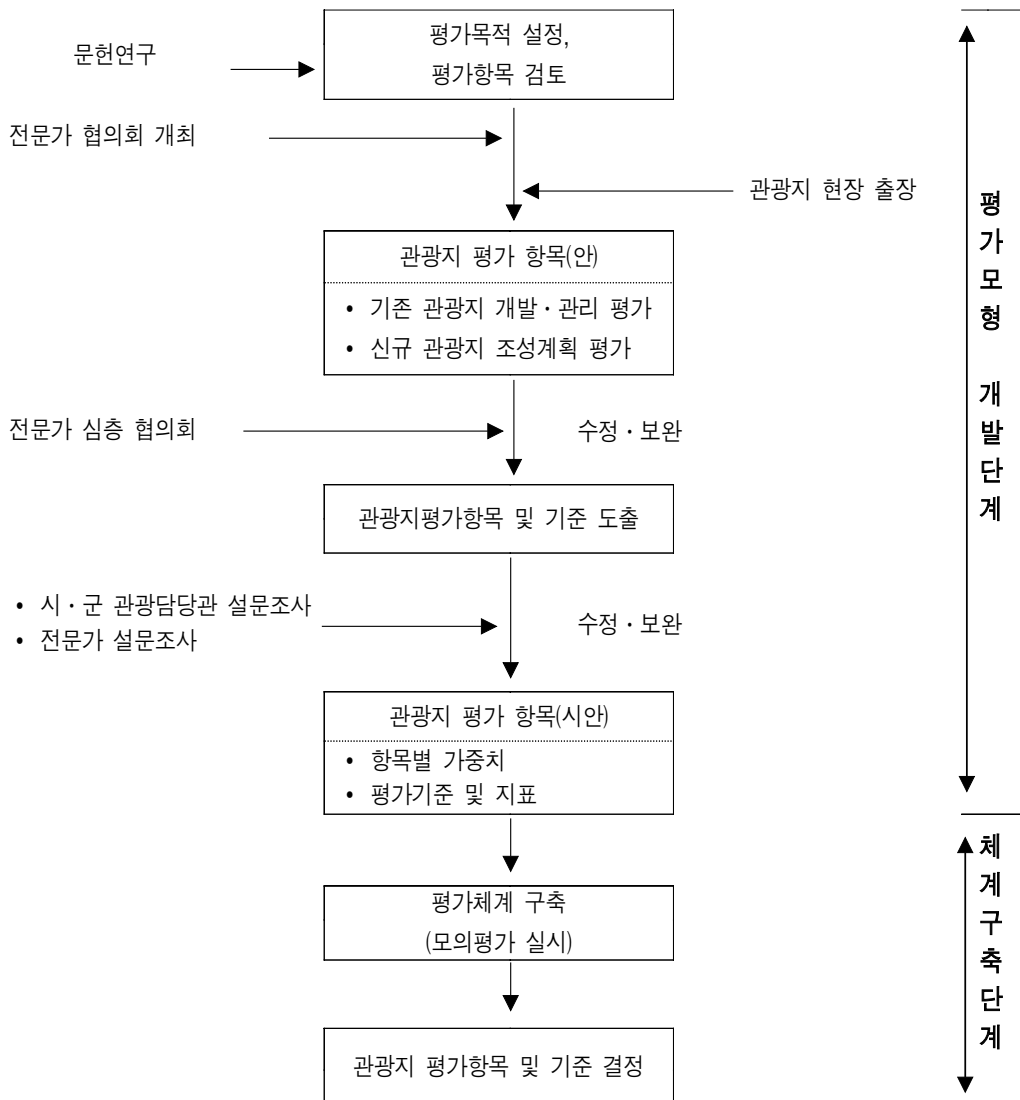
검토된 평가항목에 대한 평가기준을 설정하고 이를 점검하기 위하여 관광지 현장출장과 전문가 설문조사를 실시하였다. 평가항목별 가중치는 전문가 조사를 통하여 도출하였다.

4) 평가항목 및 평가기준 선정방향

평가기준은 가능한 정량적으로 평가 가능해야 한다. 정량적 평가는 절대수치(퍼센테이지 수치 등)에 의한 평가 혹은 비교 수치를 통한 7단계 평가를 실시하도록 한다. 정

량적 평가가 불가능한 경우에는 평가항목에 대하여 계획 및 현재 시행중인 사항에 대하여 기술한 것을 토대로 하여 정성적 평가를 실시한다. 정성적 평가는 평가결과를 토대로 7단계의 평가를 실시하도록 한다.

평가자료는 제반 자료를 통하여 획득 가능해야 한다. 평가대상간 동일한 평가지표가 적용 가능해야 한다.



[그림 3-3] 관광지 평가체계 개발과정도

5) 평가항목 및 기준 도출

문헌조사와 전문가 심층토의를 통하여 도출된 관광지 평가항목은 크게 계획수립과정 및 계획내용의 타당성, 개발추진 및 사업추진전망, 관리운영 실태, 자원 및 서비스 관리, 개발효과성 등으로 설정될 수 있다 (<표 3-29> 참조).

이러한 항목은 신규 조성예정인 관광지이나 개발추진중인 관광지이나에 따라 중요도가 달라진다. 신규 조성예정 관광지에 있어서는 계획수립과정 및 계획내용의 타당성, 개발효과성이 매우 중요하며, 향후 사업추진전망은 중요도가 낮다.

또한 개발추진중인 관광지에 있어서는 개발의 단계가 저개발이나 중개발, 고개발이나에 따라 차이가 발생한다. 저개발의 경우는 개발추진 및 사업추진전망과 개발효과성이 매우 중요하고, 자원 및 서비스 관리도 중요하며, 아직 완전히 개발된 상태가 아님으로 관리운영실태 항목은 중요도가 낮다. 반면, 고개발의 경우는 개발이 완료되어 가는 관광지로서 관리운영실태를 포함하여 사업추진전망, 자원 및 서비스 관리, 개발효과성 등이 모두 중요하다.

이와 같이 신규 조성예정 관광지와 개발추진중인 관광지 평가항목이 구분이 되므로 별도로 평가항목을 구성하고자 한다.

<표 3-29> 평가대상 관광지별 평가항목 중요도

구 분	신규 조성예정 관광지	개발 추진중 관광지		
		저개발	중개발	고개발
계획수립과정의 타당성	◎	×	×	×
계획내용의 타당성	◎	×	×	×
개발추진 및 사업추진전망	△	◎	◎	◎
관리운영 실태	×	△	○	◎
자원 및 서비스 관리	×	○	◎	◎
개발효과성	◎	◎	◎	◎

주: 매우 중요함 ◎, 중요함 ○, 중요도가 낮음 △, 중요하지 않음 ×

신규 조성예정인 관광지 평가항목 및 평가기준(안)과 기존 추진중인 관광지 평가항목 및 평가기준(안)은 각각 3개 대항목과 9개 소항목으로 도출하였다.

도출된 평가항목 및 평가기준은 설문서를 구성하여 전문가와 자치단체 실무 관광담당공무원을 대상으로 설문을 실시하였다.

<표 3-30> 도출된 관광지 평가항목

신규 조성예정 관광지		기존 개발추진중인 관광지	
대항목	소항목	대항목	소항목
계획내용의 타당성	계획수립의 신뢰성	개발 및 사업추진전망	개발실적
	사업타당성		관광객유치
	관리운영전략		개발추진력
개발 효과성	투자재원조달능력	자원 및 서비스 관리	시설정비 및 관리
	행정 추진력		인력 및 서비스관리
	계획수립의 협력체계 구축		안내 및 방문자만족관리
계획수립 과정	지역경제에의 기여도	지속 가능성	환경성 관리
	지역사회에의 영향력		경제적 지속성
	환경에의 영향력		사회지역주민참여

3. 관광지 평가모형 개발을 위한 설문조사

가. 조사개요

전문가 심층협의회를 통하여 연구진에서 작성한 관광지 평가지표에 대한 수정 및 보완을 하기 위하여 전문가 및 공무원 조사 실시하였다. 조사는 관광지 개발 및 운영·관리 관련 전문가 22명 및 시군 관광담당관 120명을 대상으로 2001년 11월 8일부터 19일까지 실시하였다. 조사대상자의 경력은 전문가의 경우 15년 이상이 46%를 차지하였으며 공무원은 5년 미만이 39%를 차지하였다.

- 조사내용: 평가지표의 평가목적 달성도, 측정가능성 및 중요성, 평가방법 및 관광지 보조금 운영방안에 관한 내용
- 대상별 주요조사내용 및 응답율

조사명	조사내용	응답율
전문가 조사	- 관광지 평가항목 및 평가기준안에 대한 중요도 · 평가목적의 달성도, 측정가능성, 개발추진 기여도 측정	68% (n=14)
시·도·군 공무원 조사	- 관광지 평가 방법 및 평가담당기구 조직구성방법, 평가소요재원 조달 방법 - 관광지 보조금의 지원 규모 및 지원 기준안에 대한 질의, 보조금 지원 방식	43% (n=49)

나. 평가 항목에 대한 조사 결과

기존 관광지 및 신규 관광지의 평가 항목 중 평가항목으로서의 타당성에 대한 조사(평가목적 달성 여부)결과 전문가의 경우 5점 척도에서 최소 3.5점 이상으로 평가항목에 대하여 타당성이 보통 이상으로 응답하였으나, 시·도·군의 관광관련 공무원의 경우 3점과 3.5점 사이로 주로 응답하여 평가항목에 대한 타당성을 보통 또는 불가능한 것으로 조사되었다.

<표 3-31> 평가항목과 평가기준의 타당성 조사(기존 개발추진중인 관광지)

매우 불가능 1점 ~ 매우 가능 5점

대항목	소항목	평가기준	평균점수	
			전문가 조사	공무원 조사
개발 및 사업추 진전망	개발실적	계획상의 투자비대비 사업의 연간 평균 투자비율(%)	4.07	3.20
		투자계획 금액중 민간투자실적 비율(%)	3.53	2.62
	관광객 유치	관광객수 / 관광지 총 투자비	3.84	3.20
	개발 추진력	관광지 지정 승인후 조성사업 착수기간	4.23	3.27
		보조금 지원을 통한 개발추진을 위한 행정적 처리여부	3.84	3.78
자원 및 서비스 관리	시설정비 및 관리	관광안내판 정비·관리, 화장실 정비·관리, 편의시설의 시설 개·보수 실적	4.00	3.93
		자원관리: 상수도 관리 실태	3.38	3.75
	인력 및 서비스 관리	관광지 지정 승인후 조성사업 착수기간	4.33	3.36
		관광지 종사원의 정기적인 교육 여부와 교육 실시내용	3.61	2.88
		지자체 예산 중 관광지에 대한 투자비율(%)	3.84	3.14
	안내 및 방문 자 만족관리	안내홍보물 제작여부 및 수준	3.69	3.44
		관광객 이용 프로그램 여부 및 실시내용	3.76	2.89
지역 균형 개발	지역 낙후성	개발촉진지구 지정 기초자료인 지역 낙후도 측정 결과	3.91	2.77
	지역경제효과	지역경제기여도: 연간 총 관광객수	3.83	3.52
	지역주민 참여	관광지내 민간사업체의 지역민 자본 참여율(%)	3.83	2.47
		지역주민 고용	3.53	2.98

<표 3-32> 평가항목과 평가 기준의 타당성 조사(신규 개발예정인 관광지)

대항목	소항목	평가기준	매우 불가능 1점 ~ 매우 가능 5점	
			전문가 조사	공무원 조사
계획내 용의 타당성	계획수립의 신뢰성	계획수립의 전문성, 계획수립 기간 및 투입인원	3.75	3.35
		개발목표 및 개발방향의 합리적 설정	4.25	3.73
	사업타당성	수요예측 및 관광지 개발규모의 적정성	4.23	3.68
		경제적 타당성, 재무적 타당성	4.17	3.40
	관리운영 전략	관광지내 자원 및 시설관리운영 계획 수립 여부	3.76	3.58
		관광객 유치 촉진 및 이용만족을 위한 계획수립 여부	3.69	3.63
계획 수립 과정	투자재원조달 능력	투자비의 적정성(시설의 유형 및 규모 등과 연계)	4.30	3.40
		재원조달의 합리성	4.00	3.26
	행정 추진력	관광지 개발 및 관리조직 운영방안	3.76	3.30
		관광지개발 추진을 위한 사전 인·허가 여부 및 내용	4.33	3.50
	계획수립의 신뢰성 협력체계 구축	계획추진 장애요인: 지역주민 및 NGO의 여론, 지장물·묘지 등 시설개발장애요인 유무 등	4.00	3.38
		개발계획의 수립과정에서 전문가와 지역주민의 협력체계 구축	3.91	3.51
개발 효과성	지역경제에의 기여도	거점관광기능 가능성 여부	4.07	3.88
		지역경제파급 효과에 대한 검토 여부 및 내용	4.15	3.73
	지역사회에의 영향력	지역사회 및 지역문화에 미치는 영향 예측 및 대책	3.84	3.67
		개발촉진지구 지정 기초자료인 지역낙후도 측정 결과	3.57	3.10
	환경에의 영향력	주변환경 영향 대책 여부 및 내용	3.75	3.55

다. 관광지 평가 방법에 관한 조사 결과

관광지 평가방법 분석은 전문가 및 공무원 모두 시·군·구가 요청한 관광지에 대하여 1차적으로 시·도의 평가를 거친 후 중앙의 평가기구에서 2차 평가를 하는 것이 바람직한 방법이라고 응답하였다. 그러나 전문가의 경우 평가기구를 이원화하여 평가하는 것에 대하여 더 바람직하다고 응답하였다.

<표 3-33> 관광지 평가의 전담 부서 및 평가 방법 조사

구분	중앙의 평가기구	시·도에서 1차평가 중앙에서 2차평가	전체
전문가	2(14.3)	12(85.7)	14
공무원	20(41.7)	28(58.3)	48
전체	22(35.5)	40(64.5)	62

관광지 평가를 담당하는 평가 기구는 문화관광부내 관광지 평가심의위원회를 구성하고 직접평가업무는 실무 평가단을 조직하여 운영하는 것에 대하여 전문가 및 공무원들은 92%가 찬성하는 것으로 나타났다.

<표 3-34> 심의평가위원회 구성 및 실무평가단 운영 조사

구분	찬성	반대	전체
전문가	13(92.9)	1(7.1)	14
공무원	45(91.8)	4(8.2)	49
전체	58(92.1)	5(7.9)	63

관광지의 직접 평가업무를 담당할 실무평가단의 조직 구성 방법으로 전문가 및 공무원은 문화관광부내 관련 전문가와 실무자로 구성하는 것이 바람직하다고 응답한 것이 전체 53%로 조사되었다.

<표 3-35> 실무평가단의 조직구성 방법 조사

구분	문화관광부내 관련전문가와 실무자로 구성	각 시·도 내 관련전문가와 시·군 관광실무자	문화관광부내 실무자를 중심으로 구성	기타	전체
전문가	8(61.5)	4(30.8)	-	1(7.7)	13
공무원	23(50.5)	17(37.0)	2(4.3)	4(8.7)	46
전체	31(52.5)	21(35.6)	2(3.4)	5(8.5)	59

관광지를 평가하는데 소요되는 재원의 조달방법은 전문가의 경우 관광지 관할 기초자치단체(시·군·구)에서 예산을 확보하는 것이 바람직하다는 의견이 43%, 중앙정부에서 확보하는 것은 36%로 조사되었으나, 공무원의 경우 중앙정부에서 재원을 확보하는 것이 바람직하다는 의견이 83%나 되는 것으로 조사되어서 기초자치단체에서의 예산확보 어려움을 단적으로 보여주고 있다.

<표 3-36> 조사집단별 소요자원 조달방법 조사

구분	중앙정부에서	광역자치단체	기초자치단체	관광지보조금	전체
전문가	5(35.7)	2(14.3)	6(42.9)	1(7.1)	14
공무원	39(83.0)	3(6.4)	4(8.5)	1(2.1)	47
전체	44(72.1)	5(8.2)	10(16.4)	2(3.3)	61

라. 관광지 보조금 지원 방안에 관한 조사 결과

2000년 현재 관광지에 대한 정부 보조금이 관광지 1개소 당 평균 5억 정도임을 감안할 때 현재의 보조금 지원 규모 개선 방법에 대한 의견 조사에서는 전문가와 공무원 모두 현재보다 확대해야 한다는 의견이 전체 72.1%로 나타났다.

또한, 현재 개소당 약 5억인 보조금의 지원을 확대할 경우 확대해야 하는 지원규모에 대하여서는 10억으로 확대해야 한다는 의견이 전체 55%를 차지하였다

<표 3-37> 보조금 지원 규모의 개선방안 조사

구분	현재보다 확대	현재수준 지속	기타	전체
전문가	9(69.2)	2(15.4)	2(15.4)	13
공무원	35(72.9)	7(14.6)	6(12.5)	48
전체	44(72.1)	9(14.8)	8(13.1)	61

<표 3-38> 바람직한 보조금 지원 규모 조사

구분	7억	8억	10억	15억	20억	40억	50억	100억	전체
전문가	-	-	6(66.7)	-	-	1(11.1)	2(22.2)	-	9
공무원	2(6.5)	1(3.2)	16(51.6)	1(3.2)	8(25.8)		2(6.5)	1(3.2)	31
전체	2(5.0)	1(2.5)	22(55.0)	1(2.5)	8(20.0)	1(2.5)	4(10.0)	1(2.5)	40

현재 관광지의 보조금 지원 비율에 대한 바람직한 조정치는 전문가 및 공무원 모두 상향조정하는 것이 바람직하다는 의견이 전체 78.7%로 나타났다. 그러나 전문가의 경우 기존 50%를 유지하자는 의견도 46%나 되는 것으로 나타났다.

보조금 지원비율을 상향조정할 경우 바람직한 보조금 지원비율은 전문가의 경우 70%로 상향조정하는 것이 바람직하다는 의견이 75%이고, 공무원의 경우는 60%로 조정하는 것이 바람직하다는 의견이 55%로 조사되었다.

<표 3-39> 보조금 지원비율의 개선 방법 조사

구분	상향조정	기존유지	전체
전문가	7(53.8)	6(46.2)	13
공무원	41(85.4)	7(14.6)	48
전체	48(78.7)	13(21.3)	61

<표 3-40> 바람직한 보조금 지원 비율 조사

구분	50%	60%	65%	70%	80%	100%	전체
전문가	1(12.5)	1(12.5)	-	6(75.0)	-	-	8
공무원	2(6.5)	17(54.9)	1(3.2)	9(29.0)	1(3.2)	1(3.2)	31
전체	3(7.7)	18(46.1)	1(2.6)	15(38.4)	1(2.6)	1(2.6)	39

관광지 보조금의 지원 기준은 현재 각 지역별 안내에 의한 지원보다는 관광지에 대한 평가를 통하여 우선순위를 결정하고 우수한 일부 관광지를 중점적으로 지원하는 것이 전문가 및 공무원의 약 74%가 바람직하다고 응답하였다.

또한, 보조금 지원 방식에 있어서는 3년 혹은 5년의 보조금의 지원을 결정하되 매년 실사를 통한 결과에 따라 보조금을 재조정하여 지원하는 것이 바람직하다는 의견이 전체 48%였으며, 3년 혹은 5년 동안 지원할 보조금을 한꺼번에 결정하여 연차적 지원하는 것이 바람직하다는 의견도 44%로 조사되었다.

<표 3-41> 보조금 지원기준 조사

구분	평가를 통한 우선순위결정 후 일부관광지 중점 지원	지역별 안배를 통한 예산내의 일률적 지원	기타	전체
전문가	10(76.9)	1(7.7)	2(15.4)	13
공무원	35(72.9)	8(16.7)	5(10.4)	48
전체	45(73.8)	9(14.8)	7(11.5)	61

<표 3-42> 보조금 지원방식 조사

구분	매년결정지원	한꺼번에 결정하여 연차적 지원	매년 실사결과에 따라 지원	기타	전체
전문가	-	6(46.2)	7(53.8)	-	13
공무원	4(8.2)	21(42.9)	23(46.9)	1(2.0)	49
전체	4(6.5)	27(43.5)	30(48.4)	1(1.6)	62

4. 관광지 평가지표 설정

가. 평가항목 및 측정방법

관광지 평가는 개발 추진중인 관광지에 대한 평가와 신규 개발 추진예정인 관광지에 대한 평가로 구분하여 실시하고자 한다.

이에 따라 관광지 평가항목은 다음 <표 3-43>와 <표 3-44>와 같이 두 가지로 구성될 수 있다. 관광지 평가항목은 크게 대항목 3가지, 소항목 9개로 구분하여 실시하되, 9개의 평가항목에 대한 평가를 실시하는 과정에서 세분화하여 평가기준을 적용한다.

평가항목과 평가지표가 평가목적과 관광지의 개발정책방향을 반영하고 있다는 차원에서 적합한 평가항목과 평가기준을 설정하는 것이 매우 중요하다. 평가목적에서 중요시하는 것이 평가기준에서 누락이 되었거나 한다면 평가결과가 당초 평가목적에 충분히 달성하기 어렵다. 따라서 평가목적에 부합되는 평가항목과 평가기준을 도출함으로써 평가결과를 신뢰할 수 있도록 하였다.

평가항목의 도출시 고려하여야 할 사항은 평가목적의 명확성, 평가목적과의 부합성, 평가기준과 평가배점의 객관성, 가중치 설정의 합리성, 평가지표의 일치성 등이다.

1) 평가항목과 평가기준

관광지 평가 중 기존 개발추진중인 관광지 평가는 관광지의 개발추진과정에서 얼마나 효율적이고 계획적으로 개발이 추진되어 왔으며, 관광지의 관리 및 운영이 얼마나 계획적으로 추진되어 왔느냐, 그리고 관광지의 개발추진이 지속적으로 지역과 개발주체, 관광객에게 바람직한가 하는 것에 중심을 두고 실시하여야 한다.

이러한 평가를 하기 위한 항목은 크게 개발 및 사업추진력, 자원 및 서비스 관리도, 지속 가능성 등이고, 개발 및 사업추진력은 개발실적, 관광객유치, 개발추진력을 중심으로 평가하고, 자원 및 서비스 관리는 시설정비 및 관리, 인력 및 서비스관리, 안내 및 방문자 만족관리를 중심으로 평가한다. 또한 지속가능성은 환경성 관리, 경제적 지속성, 지역사회 주민참여 등을 중심으로 평가한다 (<표 3-43> 참조).

다음의 평가항목 및 평가기준은 관광지의 개발성과 및 관리운영성과가 우수한 관광지에 대하여 양호한 점수를 받을 수 있는 항목 및 기준으로서, 이러한 항목 및 기준이 가지고 있는 한계는 개발성이나 관리운영성과는 비교적 낮으나 개발추진을 통하여 지역개발의 효과를 기하고자 한다거나 공공주도적으로 관광지를 공급 해야하는 관광지의 경우 높은 점수를 기대하기 어렵다는 점이다. 이러한 관광지에 대하여 고려하는 평가항목이나 평가기준을 설정한다는 것은 관광지 평가의 신뢰성을 저하시킬 우려가 있다.

이에 따라 공공차원에서 관광지 개발을 추진하여야 할 필요성이 높은 관광지를 평가하는 개발낙후도(개발추진지구 지정 기초자료인 지역낙후도 측정)에 대해서는 별도의 항목으로 평가함으로 부가 점수 부여 체계를 도입하여 관광지 국고보조금의 지원을 결정할 때, 일정 비율을 이러한 지역낙후도의 평가항목에 대하여 높은 점수를 받은 것을 고려할 수 있다.

<표 3-43> 기존 개발추진중인 관광지 평가 항목

대항목	소항목	평가기준
개발 및 사업추진력	개발실적	계획상의 투자비대비 사업의 연간 평균 투자비율
		민간 투자계획 금액중 민간투자실적 비율
	관광객유치	투자비당 유치실적
	개발추진력	관광지 지정 승인후 조성사업 착수기간
		보조금 지원을 통한 개발추진을 위한 행정적 처리여부
자원 및 서비스 관리도	시설정비 및 관리	관광안내판 정비·관리, 화장실 정비·관리 실적
		상하수도 관리 및 환경처리
	인력 및 서비스관리	관리인력 및 종사원의 정기 교육 실시
		지자체 예산 중 관광지에 대한 투자비율
	안내 및 방문자 만족관리	안내홍보물 제작여부 및 수준
		관광객 이용 관리 프로그램
지속 가능성	환경 관리	환경보전관리 프로그램
	경제적 효과	지역사회 및 지역문화에 미치는 영향 예측 및 대책
	지역주민참여	관광지내 민간사업체의 지역민 자본 참여율
		지역주민 고용

주: 공공차원에서 관광지 개발을 추진하여야 할 필요성이 높은 관광지를 평가하는 개발낙후도에 대해서는 별도의 평가를 추진함으로써 국고보조금의 지원을 받을 수 있도록 함

이러한 평가를 위한 항목은 크게 계획내용의 타당성, 계획수립의 합리성, 개발 효과성 등이고, 계획내용의 타당성은 계획수립의 신뢰성, 사업타당성, 관리운영전략 등을 중심으로 평가하고, 계획수립의 합리성은 투자재원 조달능력, 행정 추진력, 계획수립의 협력체계 구축 등을 중심으로 평가한다. 또한 개발효과성은 지역경제에의 기여도, 지역사회에의 영향력, 환경에의 영향력 등을 중심으로 평가한다 (<표 3-44> 참조).

또한 신규 개발예정인 관광지 평가는 조성계획 승인후 개발하고자 하는 관광지의 조성계획이 얼마나 합리적이고 경쟁력있게 수립되었느냐, 관광지 조성계획을 추진하려고 하는 추진의지와 추진능력이 있느냐, 관광지 조성계획에 의하여 개발을 추진하게 되면, 지역 및 국가에 미치는 영향이 사회·경제·환경적으로 바람직한가 등에 중점을 두고 실시하여야 한다.

<표 3-44> 신규 개발예정인 관광지 평가항목

대항목	소항목	평가기준
계획내용의 타당성	계획수립의 신뢰성	계획수립의 전문성, 계획수립 기간 및 투입인원
		개발목표 및 개발방향의 합리적 설정
	사업타당성	수요예측 및 관광지 개발규모의 적정성
		경제적 타당성, 재무적 타당성
	관리운영 적정성	관광지내 자원 및 시설관리운영 계획 수립 여부
		관광객 유치 촉진 및 이용만족을 위한 계획수립 여부
계획수립의 합리성	투자재원 조달능력	재원조달의 합리성
	행정 추진력	관광지 개발 및 관리조직 운영방안
		관광지개발 추진을 위한 사전 인·허가 여부 및 내용
	계획수립의 협력체계 구축	계획추진 장애요인: 관광개발에 따른 지역주민과의 마찰 여부, 관광지내 지장물·묘지 등 장애물 현황
		지역주민의 협력체계 구축
개발 효과성	지역경제에의 기여도	지역경제파급 효과에 대한 검토 여부 및 내용
	지역사회에의 영향력	지역사회 및 지역문화에 미치는 영향 예측 및 대책
		개발촉진지구 지정 기초자료인 지역낙후도 측정
	환경에의 영향력	주변환경 영향 대책 여부 및 내용

2) 평가기준별 측정방법

관광지 평가의 추진시 평가항목별 평가기준의 설정과 측정방법, 평가항목내 등급결정이 중요하다. 여기서 등급이란 평가항목내에서 등급구분과 등급간 점수 배분을 말한다. 예를 들어, 총 만점을 10점으로 가정하고 7등급 혹은 10등급으로 할 경우, 1등급을 1점 혹은 2점을 정할 것인가, 5등급은 5점 혹은 7점으로 정할 것인가, 7등급 혹은 10등급을 10점으로 정할 것인가 등을 결정하여야 한다. 여기서 등급간 편차가 일정하도록 배분하여야 한다.

평가기준별 측정방법은 계량적 혹은 정성적으로 평가될 수 있다. 평가의 형평성과 평가대상 관광지간 편차를 줄이기 위해서는 평가기준별 측정방법이 가능한 계량적인

측정방법을 도입하도록 한다. 이때 평가기준은 실제 평가가 이루어지는 최하위단계이므로 보다 심도있는 분석이 요구되며, 평가대상지의 조건으로서의 절대적 값 또는 절대적 요구사항이 무엇인가에 대한 결정이 필요하다.

그러나 평가기준의 특성에 따라 계량적으로 평가가 곤란한 경우에는 전문가가 질적으로 평가할 수 있는 등급(1~10등급)을 정하여 추진하는 것이 바람직하다. 또한 실제 측정된 기준에 대한 수치가 서로 다르더라도 큰 의미가 없을 경우에는 동일한 등급을 부여하는 것이 바람직하다.

<표 3-45> 기존 개발추진중인 관광지 평가항목별 측정방법

○ 개발 및 사업추진력

소항목	평가기준	측정방법	비고
개발 실적	계획상의 공공투자비대비 연간 평균 투자비율	• 연평균 공공투자비/조성계획상의 공공투자비×100	(%)
	민간 투자계획 금액중 민 간투자실적 비율	• 민간투자비/조성계획상의 총 민간 투자비×100 (조성추진중인 관광지: 분양토지면적/분양대상토지 면적×100)	(%)
관광객 유치	투자비당 유치실적	• 관광지의 연간 관광총량(과거 3개년 평균)/관광지 총 투자비	(명/천 만원)
개발 추진력	관광지 지정 승인후 조성 사업 착수기간	• 지정승인 후 조성사업 착수기간 ① 10년 이내 ③ 7년이내 ⑤ 5년이내 ⑦ 3년이내 ⑩ 1년 이내	10 등급
	개발추진을 위한 행정 처리 여부	• 보조금 운영계획서상의 시설 개발 추진을 위한 행 정처리	10 등급

○ 자원 및 서비스 관리도

소항목	평가기준	측정방법	구분
시설정비 및 관리	관광안내판 정비·관리, 화장실 정비·관리 실적	<ul style="list-style-type: none"> • 시설지구면적/관광안내판 개수 및 수준 • (시설지구면적×평균 관광객수)/화장실(변기수) 개소수 ※ 깨끗한 화장실 관리와 관련하여 상을 받은 경우는 부가점수 부여 	(㎡/개수)
	상하수도 관리 및 환경처리	<ul style="list-style-type: none"> • 상수도 설치 및 식수 확보량 • 하수처리여부: 시가지와의 연계성, 정화조 설치 여부 등 	10등급
인력 및 서비스 관리	관리인력 현황 및 인력 교육 실시	<ul style="list-style-type: none"> • 관리사무소의 설치 여부 및 인력(관광객당 관리인력) • 관광지내 인력의 서비스 관련 교육 	10등급
	지자체 예산 중 관광지에 대한 투자비율	<ul style="list-style-type: none"> • 관광지 투자비(지방비)/해당 지자체 예산×100 	(%)
안내 및 방문자 만족 관리	안내홍보물 제작여부 및 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 관광지 안내홍보물 제작 유무(관련 홍보물) • 해당 관광지 안내 홍보물 제작 수준 	10등급
	관광객 이용 관리 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 관광객 이용 연간 프로그램수 • 안전사고 발생건수 및 관광객 안전대책 • 방문자 카드 관리(고발 건수 등) 	10등급

○ 지속가능성

소항목	평가기준	측정방법	비고
환경 관리	환경보전관리 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 환경보전 관리 프로그램 내용 	10등급
경제적 효과	지역경제기여도: 연간 관광총량	<ul style="list-style-type: none"> • 연간 총 관광객수(입장객수) 	(명/연간)
지역 주민 참여	관광지내 민간사업체의 지역민 자본 참여율	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민(소유, 분양, 임대) 시설면적/총 시설면적×100 	(%)
	지역주민 고용	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민(해당 행정구역)/관광지 전체 고용인원×100 	(%)

<표 3-46> 신규 개발예정인 관광지 평가항목별 측정방법

○ 계획내용의 타당성

소항목	평가기준	측정방법	비고
계획 수립의 신뢰성	계획수립의 전문성, 계획수립 기간	<ul style="list-style-type: none"> • 계획수립 기관의 신뢰도 • 용역비(관광지 지정면적 대비) • 계획수립기간(※ 최소 6개월 이상은 기본접수) 	10등급
	개발목표 및 개발 방향의 합리적 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 관광권역계획의 개발 목표와 계획지역 개발 목표의 부합성(상위계획과의 일관성) • 관광지의 특화성 및 주변 지역의 관광지와의 연계성 	10등급
사업 타당성	수요예측 및 관광지 개발규모의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> • 수요예측방법의 적정성(방법, 시장규모의 비교 반영 여부 등) • 관광개발 공급 전략(시설규모산정 방식의 적정성) 관광 객 수입 선정방식의 적정성 평가 • 시설 타당성 	10등급
	경제적 타당성, 재무적 타당성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업타당성 분석 여부(개발타당성 분석 과정의 적정성) 	10등급
관리 운영 적정성	관광지내 자원 및 시설관리운영 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 관광지 시설 관리 및 자원관리 계획 내용 	10등급
	관광객 유치 촉진 및 이용만족 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 관광객 유치촉진계획의 유무 및 내용(홍보마케팅비 등) • 이용자 조사계획의 내용 	10등급

○ 계획수립의 합리성

소항목	평가기준	세부평가기준	비고
투자재원조달 능력	재원조달의 합리성	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 지자체의 재정 규모 및 관광재정규모 • 재원별(공공, 민간, 민간+공공) 재원조달방안(민간투자 전략의 내용 등) 	10등급
행정 추진력	관광지 개발 및 관리조직 운영방안	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 지자체의 관광개발전담인력(공무원수) • 시설면적 대비 계획 관리 인원 	10등급
	사전 인·허가 여부 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 개발추진에 따른 각종 인허가의 추진 상황 및 계획 	10등급
계획 수립의 협력체	계획추진 장애요인	<ul style="list-style-type: none"> • 관광개발에 따른 지역주민과의 마찰 여부 • 관광지내 지장물·묘지 등 장애물 현황 	10등급
계 구축	지역주민의 협력체 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민과의 협의 내용(설명회, 협의체 구성 등) 	10등급

○ 개발효과성

소항목	평가기준	세부평가기준	비고
지역경제에의 기여도	지역경제파급 효과 검토 여부	• 지역경제 파급효과(지역소득(주민소득), 세제, 고용 등)	10등급
지역사회에의 영향력	지역사회 및 지역문화에 미치는 영향 및 대책	• 사회·문화적 파급효과	10등급
	지역낙후도	• 지역낙후도 평가(개발촉진지구 상)	10등급
환경에의 영향력	주변환경 영향	• 사전환경성 검토(환경영향평가 등)실시 유무 및 내용 • 환경관리시스템 도입 유무 및 내용(투자비가 계획된 시설 포함: 해당 관청 일반 예산 혹은 중기 예산 계획상)	10등급

나. 평가항목별 배점

1) 필요성

평가항목의 설정과 함께 평가에 있어서 중요한 과정중의 하나가 평가항목별 배점(가중치)의 설정이다. 평가항목별 배점(가중치)이란 평가항목의 상대적 중요도로서 평가항목이 모두 동일하게 중요한 항목이 아니라는 가정하에 설정된다.

이러한 배점(가중치)은 각 평가항목의 중요도로서의 역할을 하고 있으므로 다른 항목에 대하여 몇 배의 중요도를 가지는 가를 가늠하는 수단으로서의 의의를 갖는다. 또한 전체 평가항목 중에서 해당 평가항목이 갖는 상대적 비중으로 활용이 된다. 이 경우 배점(가중치)의 값이 전체 합산점수에 대한 비율로 표시되며 그 비율은 보통 백분율로 나타낸다.

2) 배점 설정방법

평가항목별 배점(가중치)을 설정하는 방법은 여러 방법이 있다.

가장 많이 활용하는 방법은 점수할당법으로서 항목에 대하여 백분율(또는 천분율)을 적용하여 100점 만점(또는 1000점 만점)의 배점을 유도하여 해당항목의 배점을 산정하

는 방법이다. 이 경우 여러 응답자의 의견이 종합되므로 평균 또는 표준편차와 관련하여 모평균의 범위를 추정하여 평가항목별 배점의 범위 산정이 가능하다.

점수할당법과 함께 일반적으로 많이 활용되는 방법으로 리커트척도법과 순위척도법이 있다.

리커트척도법(Likert)은 각 평가항목의 중요도를 5점 척도 혹은 7점 척도로 질문한 후 응답자의 평가항목별 점수를 합산한 후 평점을 산정하는 방법이다. 항목별로 평점을 합산한 후 이것을 100점(또는 1000점) 만점으로 비율 배분하여 백분율로 나타내면 해당 항목의 배점(가중치)이 된다.

순위척도법은 평가항목에 대한 우선 순위를 제시하게 하여 일차적으로 항목별 중요도를 파악한 후, 우선 순위별로 점수를 부여하여 항목별 배점(가중치)을 부여하는 방법이다.

이외에 최근 활발히 활용되고 있는 방법으로 계층적분석과정법(AHP: Analytic Hierarchy Process)이 있다. 이는 평가항목별 상대 중요도를 비교하게 하여 작성된 행렬을 일관성 검증을 통하여 비중으로 산정하는 방법이다. 이는 다기준 의사결정방법으로 우선 평가기준을 계층화하고 계층에 따라 중요도를 설정하도록 한다

3) 배점 설정

관광지 평가 추진에 있어서 평가항목 및 평가기준의 설정과 함께 중요한 것은 평가항목별 배점(가중치) 산정이다. 이러한 배점 산정을 위해서는 전문가 집단, 관계 공무원, 보조금 지원 주체 등이 참여 하에 결정하는 것이 바람직하다.

이에 따라 본 연구에서는 전문가 조사에 의한 리커트척도법과 점수할당법에 의하여 객관적으로 배점(가중치)을 산정하였다.

점수할당법에 의한 배점(가중치) 산정은 우선 대항목별로 100분율로 어느 정도의 비중을 배분하는 것이 타당할 것인가의 질문에 의하여 대항목별 배점을 산정하고 대항목별로 중항목의 평가항목에 대한 비중을 100분율로 응답하도록 하였다. 이에 의하여 산정된 중항목별 비중과 대항목의 비중을 곱하여 전체 9개 항목의 비중을 100점 만점으로 도출하였다.

배점(가중치)을 산정한 후 각 항목별 배점에 대하여 실제 적용가능성을 검토하여 조정을 하여 최종 배점(가중치)을 산정하였다.

<표 3-47> 기존 개발추진중인 관광지 평가항목에 대한 가중치

대항목	가중치	소항목	가중치	총 가중치
개발 및 사업추진력	50	개발실적	45	22
		관광객유치	31	16
		개발추진력	24	12
자원 및 서비스 관리도	25	시설정비 및 관리	35	9
		인력 및 서비스 관리	30	7
		안내 및 방문자 만족관리	35	9
지속 가능성	25	환경 관리	30	7
		경제적 지속성	35	9
		사회지역주민참여	35	9
계	100	계	-	100

<표 3-48> 신규 개발예정인 관광지 평가항목에 대한 가중치

대항목	가중치	소항목	가중치	총 가중치
계획내용의 타당성	45	계획수립의 신뢰성	30	14
		사업타당성	45	20
		관리운영전략	25	11
계획수립의 합리성	25	투자재원조달능력	45	11
		행정 추진력	35	9
		계획수립의 협력체계 구축	20	5
개발 효과성	30	지역경제에의 기여도	40	12
		지역사회에의 영향력	32	10
		환경에의 영향력	28	8
계	100	계	-	100

제4장 관광지 평가체계 운영방안

제1절 관광지 평가제도 도입

1. 필요성 및 도입방향

가. 필요성

기존의 정부에서 실시하고 있는 정책자금 지원은 시장 경쟁원리가 적용되지 않고 있다. 즉, 지원 자금이 시장가격에 크게 못 미칠 뿐만 아니라 보조금이 공공지원적 성격인 투자비의 특성을 지니고 있다. 따라서 보조금의 지원정책을 효율적으로 추진하여 정책지원의 효과를 높이기 위해서 평가에 의한 지원 필요성이 대두되었다.

지금까지 관광지 국고보조금 지원 요청금액이 관광지 보조금 확보 금액보다 많아 일정한 기준에 의하여 할당 배분형식으로 지원되어 왔다. 그러나 이러한 기준은 국고 보조금의 형평성있는 지원이라는 정책 기조 하에서 이루어진 것으로 개별 관광지의 특성을 고려한 기준이라고 할 수 없다.

실제 보조금 지원에 있어서 특별한 지원 기준의 미흡으로 일부 경우에 있어서는 지방자치단체장의 정치적 역량에 의하여 지원을 많이 받을 수도 있다는 사고가 팽배해 있다. 그러나 점차 보조금 지원에 대한 근거의 확보, 개발추진의 성과, 관광지 관리·운영능력 등에 대한 관심이 높아짐으로 해서 관광지의 보조금 지원에 대한 일정한 기준 마련이 요구되게 되었다.

이러한 차원에서 관광지 보조금 지원에 대한 근거를 확보하기 위하여 관광지 평가제도 도입을 추진해야 한다. 관광지 개발 및 관리의 계획적인 추진을 유도하고 집중육성이 요구되는 관광지에 대한 정책적 지원 기준을 마련하는 것이 필요하다.

따라서 관광지가 보조금 지원을 받기 위하여 관광지 평가기준에 의하여 점점을 받게 됨으로서 평가항목에 대하여 관심을 갖게 되고 점차 관광지의 계획적 개발추진 및 계획적 관리방안에 대한 구체적인 모색이 이루어질 것이다.

또한 관광지 평가제도는 단지 보조금 지원의 효율성을 높일 뿐만 아니라 관광지의

운영활성화를 위한 지방자치단체의 관심을 높이는 계기가 됨으로서 개별 관광지의 운영활성화를 위한 대책을 모색하고 계획을 수립하여 추진하게 될 것이다.

나. 도입방향

관광지 평가제도의 도입은 다음과 같은 방향으로 추진하도록 한다.

첫째, 관광지 평가의 투명성과 객관성 확보이다. 관광지를 평가하는 평가기구는 독립적으로 운영되어야 하며, 평가과정 및 평가결과에 객관성, 투명성이 보장됨으로서 평가결과를 신뢰할 수 있어야 한다. 또한 모든 관광지에 적용 가능하도록 객관적이며, 타당한 평가기준과 평가지표가 구성되어야 한다. 관광지 개발추진의 특징은 지역별, 개발특성별로 특이성이 강하다는 것이므로 객관적이고 관광지의 여건을 반영하는 평가기준과 지표를 개발하여 관광지 개발에 투입하는 노력정도에 따라 높은 평가를 받을 수 있도록 평가제도를 운영해야 한다. 이를 위하여 평가주체는 관광지 평가과정에서 평가방법과 평가기준에 대한 지도를 통하여 평가결과가 신뢰성을 확보할 수 있도록 한다.

둘째, 관광지 평가는 실용성 제고 차원에서 평가방법이 단순하고 평가비용도 최소화할 수 있어야 할 것이다. 가능한 불필요한 자료작성을 억제하고 평가에 소요되는 시간과 비용을 절감하는 것이 평가제도를 형식적으로 운영하는 것을 막는 지름길이 될 수 있다. 평가자료나 정보가 객관성과 신빙성이 결여될 때는 평가제도 자체의 의미가 없어지게 된다. 그러므로 각 지방자치단체에서 관광지 개발을 위한 보조금 지원을 받고자 평가자료를 허위로 작성하는 사항이 발생되지 않도록 평가자료의 작성 준거기준을 만들어 이에 따르도록 함으로서 정확성을 기하도록 한다. 또한 평가제도의 도입과정에서 평가자료를 허위로 작성하는 관광지에 대하여 실사 점검을 할 수 있도록 방안을 강구한다.

셋째, 관광지 평가제도의 활용성을 제고시킬 수 있도록 한다. 평가제도는 관광지 개발사업을 관리하고 통제하는 수단으로서가 아니라 단순히 보조금을 지원하는 수단이며, 관광지 평가제도 도입을 통하여 관광지에 대한 계획성있는 개발 및 관리·운영이 이루어지도록 유도하기 위한 것이다. 즉, 평가주체는 평가결과로부터 얻어진 결과를 활용하여 관광지 개발의 방향을 조정하고 관광지의 운영활성화와 연계시키는 것이 필요하다. 왜냐하면 평가결과는 관광지 개발 추진에 있어서 객관성과 유용성 및 신용성을 높일 수 있기 때문이다.

넷째, 평가제도의 합리적 운영이다. 특히 평가를 통하여 국고보조금의 지원방향이 결정됨으로 관광지에 대한 정확한 평가가 더욱 요구된다. 예를 들어, 관광지 개발 추진으로 인한 개발효과 등에 대한 정책 판단까지도 가능하도록 하여야 한다.

다섯째, 관광지 지원에 따른 사업추진 실적을 정기적으로 점검하는 과정을 강화하는 평가제도를 운영하도록 한다. 즉, 사업의 시행과정과 추진실적을 주기적으로 점검 평가하여 계획 당시에 설정했던 목표대로 사업이 추진되는지를 확인하는 것이 반드시 필요하다.

2. 관광지 평가체계 구축방안

가. 평가실시방법

관광지 평가는 서류평가를 실시하는 것을 원칙으로 하며, 서류평가가 어려운 대상지 및 특별히 현장검증을 요하는 대상지에 대해서는 선별적으로 현장검증을 실시하도록 한다.

관광지 평가를 실시하는 방법은 다음과 같이 세 가지 대안으로 제시될 수 있다.

① 대안1: 중앙정부(문화관광부)에서 평가하는 방법

- 중앙정부에 마련된 평가기구에서 시·군·구에서 보조금 지원을 요청한 관광지에 대하여 직접 평가하는 방법

② 대안2: 민간전문단체에서 평가하는 방법

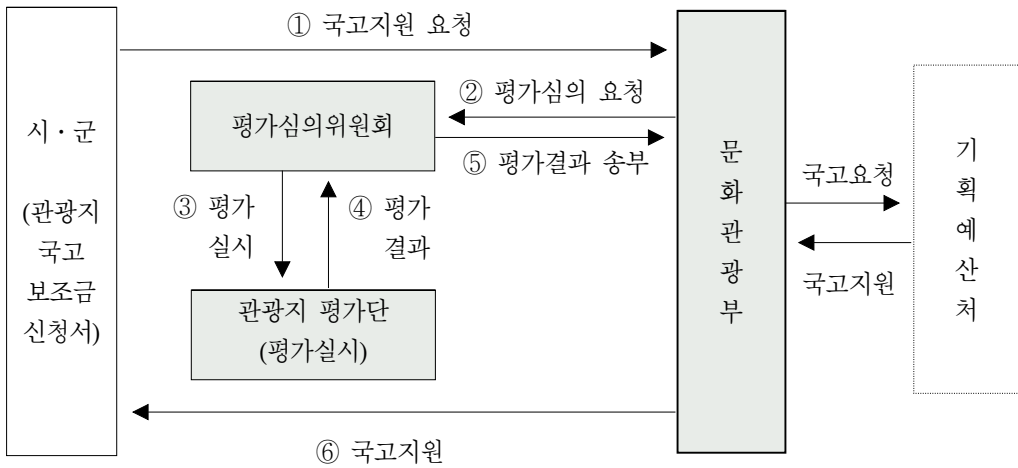
- 중앙정부의 위임을 받아 민간전문단체에서 평가하되, 평가기구는 중앙정부에서 구성하도록 하는 방법

③ 대안3: 광역지방자치단체에서 1차 평가를 한 후, 이러한 결과를 반영하여 중앙정부(문화관광부)에서 2차 심의하는 방법

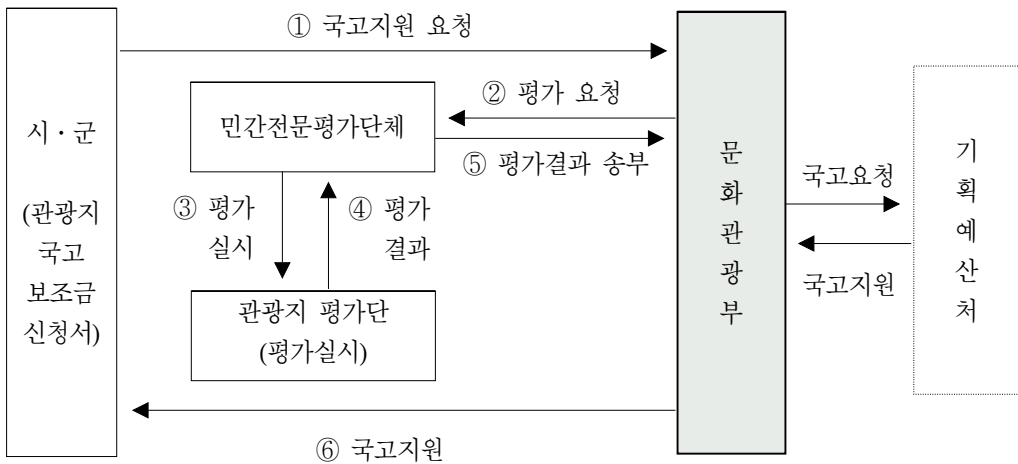
- 기초자치단체인 시·군·구가 요청한 지원 대상 관광지에 대하여 광역자치단체인 시·도가 사전 평가하여 평가한 내용을 첨부하여 중앙의 평가기구에서 최종 심의

대안1은 보조금을 지원하는 중앙정부에서 관광지평가단 및 평가심의위원회를 직접 구성하여 직접 평가를 추진하는 방법으로 관할 시·도의 역할이 미흡하게 된다. 관광

지의 개발추진은 기초자치단체인 시·군의 역할이지만, 광역자치단체는 관할 행정구역 내의 관광개발에 대한 전반적 관리라는 차원에서 도의 역할이 중요하다. 그런 측면에서 볼 때, 대안 1의 경우는 도에는 어떠한 역할도 주어지지 않는다.



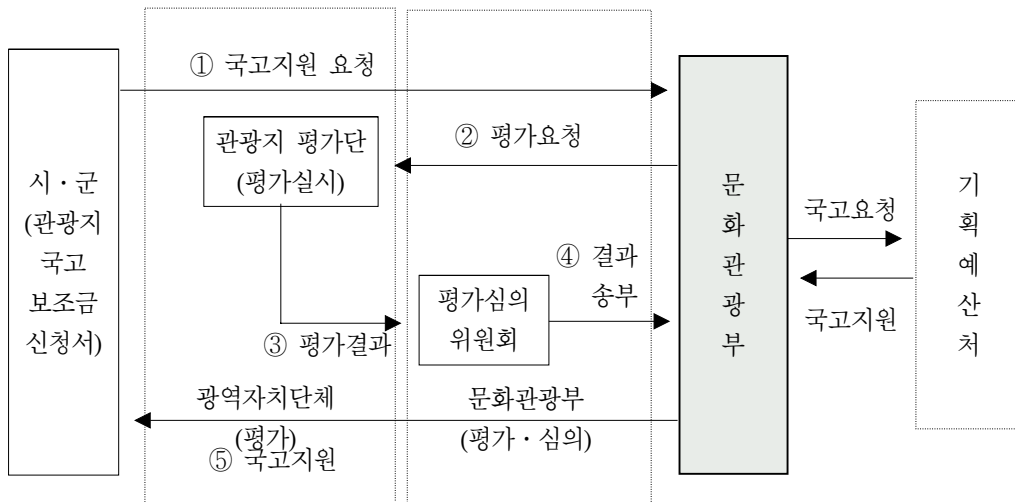
[그림 4-1] 관광지 평가과정(대안 1)



[그림 4-2] 관광지 평가과정(대안 2)

대안 2의 경우는 보조금을 지원하는 중앙정부에서 평가를 추진하되, 민간전문평가단체에서 위임을 받아 시행하는 방법으로서 직접 중앙정부에서 평가를 하는 것과 동일한

결과를 가져올 수 있다. 이러한 방법은 민간전문평가조직의 육성을 통하여 업무의 효율성을 기할 수 있으므로 매우 발전적인 방법이라 할 수 있다. 민간전문평가단체에서 평가를 담당하되, 중앙부처에서 관광지 평가단을 구성함으로써 평가의 신뢰성과 공정성을 기할 수 있도록 할 수 있다.



[그림 4-3] 관광지 평가과정(대안 3)

한편, 대안 3의 경우는 광역지방자치단체가 직접적으로 평가에 참여하게 됨으로 관광지 개발의 계획적 추진의 중요성을 인식하게 되고 관광지 관리를 적극적으로 추진하는 계기로 작용할 수 있다.

그러나 이 경우에도 도지사는 관할 구역 내에서 전체 시·군을 조사하고 그 결과를 단지 중앙에 보고함으로써 평가에 있어서 도는 단순히 행정적으로 중간적인 역할만 담당하게 될 수 있다. 따라서 대안 2의 방법으로 평가제도를 운영할 경우에는 도의 역할을 제고시킬 수 있는 방안 모색이 필요하다.

세 가지 대안에 대한 장단점 분석(<표 4-1> 참조) 및 전문가 조사 및 시·군 관계자 설문조사를 통하여 최종 평가방법을 제시하였다.

<표 4-1> 평가방법의 대안별 장단점

대안	장점	단점
<대안 1> 중앙정부에서 평가	<ul style="list-style-type: none"> · 각 지방자치단체별 형평성있는 평가가 가능함 · 모든 관광지에 대하여 일괄적으로 평가함으로써 평가의 정확성을 기할 수 있음 · 평가에 대한 신뢰성을 확보할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 평가 관련 업무가 많음으로 업무가 과중해짐 · 개별 관광지의 특성에 대한 고려가 충분히 반영되기 어려움 · 평가작업과 관련하여 중앙정부가 부담해야 하는 비용이 커짐
<대안 2> 민간전문평가단체에서 평가	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부의 업무 부담을 완화시킬 수 있음 · 민간 전문집단의 객관적인 평가추진으로 신뢰성 확보 가능 · 전문가 집단을 활용, 육성함으로써 지식기반사회로의 발전 기대 	<ul style="list-style-type: none"> · 평가비용을 충분히 확보해야만 신뢰성있는 평가추진 가능
<대안 3> 광역지방자치단체 평가후 중앙정부 평가	<ul style="list-style-type: none"> · 개별 관광지에 대한 특성을 충분히 파악하여 평가가 가능함 · 광역지방자치단체가 평가의 중요성을 인식하게 하고 추후 관광지의 개발, 관리에 있어서 계획성있는 관리를 추진하는 계기가 됨으로 평가 목적을 가장 잘 달성할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 광역자치단체별로 평가에 대한 기준이 달라 자치단체별 편차발생 가능(관할 관광지에 대한 평가점수가 높아질 가능성 있음) · 재평가의 요구 발생 우려 · 평가에 추진되는 기간이 많이 소요됨

전문가 설문조사 분석 결과,
대안1과 같이 중앙의 평가기구에서 관광지를 평가하는 방법에 대하여 찬성하는 응답률이 14%였으며,
대안3과 같이 광역지방자치단체에서 1차적으로 평가를 거친 후 중앙의 평가기구에서 2차 평가를 하는 것에 대하여는 찬성률이 86%로 매우 높게 나타났다.

분석 결과, 평가의 목적을 달성하기 위해서는 광역지방자치단체에서 평가한 후 중앙정부(문화관광부)에서 심의함으로써 광역지방자치단체가 관광지 개발 추진에 있어서 지속적인 관리 주체로서의 역할을 하도록 유도하는 계기가 될 수 있다. 그러나 광역자치단체에서 평가시 평가결과의 일관성을 가지기 어렵고 상대적인 편차가 발생될 수 있다고 보며, 이러한 평가의 편차가 발생될 경우 이에 대한 재심의 요구가 발생될 것으로 판단된다.

그러나 평가를 하는 가장 큰 목적은 보조금 지원을 효율적으로 하기 위한 것임으로 보조금을 지원하는 주체인 중앙정부에서 평가를 실시해야만 한다. 중앙정부가 평가를 직접 시행한다는 것은 업무를 과중하게 함으로서 제반 행정업무의 마비를 가져올 수 있다.

그러므로 평가에 대한 객관성과 신뢰성을 모두 고려하기 위해서, 중앙정부에서 위임을 하여 민간전문단체가 평가를 실시하도록 함이 가장 발전적인 형태이다.

나. 평가기구 구성방안

관광지 평가는 서류평가를 중심으로 각 시·군에서 보조금을 지원 요청한 관광지별로 평가를 실시하게 된다. 관광지 평가업무의 효율성을 제고시키기 위해서 평가를 실질적으로 담당하는 기구가 필요하다.

이에 따라 실제적인 업무를 담당하는 관광지 평가심의위원회 혹은 관광지 평가단의 구성이 필요하다. 이러한 평가위원회와 평가단의 구성시에도 민간 전문가를 적극적으로 활용함으로써 업무의 효율성을 높이는데 기여할 수 있다.

관광지의 평가실시 방법이 중앙정부가 주체적으로 담당하느냐, 민간전문집단에 위임을 하느냐, 광역지방자치단체에서 주체적으로 담당하느냐에 따라 평가기구 구성방법이 달라질 수 있으나 본 연구에서는 기본적인 평가기구 구성방안에 대하여 제시하였다.

1) 관광지평가위원회

관광지평가위원회는 관광지 평가 결과에 대한 최종 평가·심의하는 기구로서 관련전문가와 실무자들로 구성되어야 한다. 관광지평가위원회의 구성과 기능은 다음과 같다.

- 구성: 관광지평가위원회는 문화관광부 관광국내 전문위원회로서 관광지평가 업무를 수행하기 위하여 관광국장이 구성하도록 한다. 관광지 평가위원회는 사업부서의 과장과 경험과 학식이 풍부한 10인 이내의 비상근 위원으로 구성하도록 한다.
- 임무: 관광지 평가에 관한 세부사항을 정하는 기능과 관광지 평가단에서 평가한 결과를 최종 심의 기능을 담당하도록 한다. 또한 관광지 평가결과에 의하여 보조금 지원의 비율을 심의할 수 있다.

2) 관광지 평가단

관광지평가단은 관광지의 평가를 실제적으로 담당하는 기구로서 관련전문가들로 구성되어야 한다. 관광지평가단의 구성과 기능은 다음과 같다.

- 구성: 관광지 평가단은 실제 평가를 하게 됨으로 평가를 공정하고 신뢰성있게 하기 위해서는 평가목적과 평가내용에 대하여 전문지식과 실무를 갖춘 전문가가 참여하도록 한다. 구성은 평가를 담당할 수 있는 전문가 풀을 구성하여 관광지별로 평가위원을 지정하여 평가를 추진하도록 한다.
- 기능: 보조금 신청 관광지에 대한 서류평가를 원칙으로 하되, 평가과정상에서 의문이 제기되는 사항에 대하여 현장조사평가로 보완할 수 있도록 한다.

다. 평가비용

관광지 평가에 비용을 누가 부담할 것인가가 결정되어야 한다. 이러한 평가비용의 부담주체를 다음과 같이 세 가지 대안으로 제시할 수 있다.

① 대안1: 중앙정부(문화관광부)에서 평가비용 부담

- 중앙정부에서 평가비용을 부담하는 방법은 일반 경상경비에서 부담하는 방법과 관광진흥개발기금에서 부담하는 방법, 국고보조금내에서 비용 처리하는 방법 등이 있음

② 대안2: 관할 광역자치단체(시·도)에서 예산 확보

- 광역자치단체에서 1차 평가를 담당할 경우, 평가추진에 따른 비용을 도에서 일부 부담하도록 함으로서 관할 관광지에 대한 관리 주체로서의 역할을 담당하도록 함

③ 대안3: 관할 기초자치단체(시·군·구)에서 예산 확보

- 평가를 받아야하는 기초자치단체에서 일반예산을 확보하여 평가에 소요되는 실비를 부담하도록 함

평가비용은 전문가 조사 및 시·군 관계자 설문조사를 통하여 바람직한 방안을 검토하고 대안별 장단점을 분석하여 최종 평가비용 조달방안을 제시하고자 한다.

<표 4-2> 평가비용 부담의 대안별 장단점

대안	장점	단점
<대안 1> 중앙정부에서 평가비용 부담	· 정책의 실현성을 제고	· 정부의 비용 부담이 가중됨 · 보조금 예산의 경우는 직접 시설 개발예산에만 사용하도록 되어 있음
<대안 2> 관할 광역자치단체에서 비용 일부 부담	· 관광지의 관리에 있어서 광역자치단체의 역할 기대	· 광역자치단체의 1차 평가가 이루어지지 않는 상황에서는 평가에 대한 비용을 부담하도록 하기 용이하지 않음
<대안 3> 관할 기초자치단체에서 평가비용 부담	· 수익자 부담원칙에 의하여 비용 부담의 원칙 수립 가능	· 기초자치단체별 예산의 차등으로 비용부담이 용이하지 않음

분석 결과, 평가비용의 부담은 중앙정부와 광역자치단체가 50:50의 비율로 부담하는 것이 가장 바람직하나 광역자치단체에서 평가를 하지 않는 경우에는 광역자치단체에게 평가비용을 부담하게 할 수 없게 된다.

전문가 설문조사 분석 결과,
중앙정부에서 예산을 확보해야 한다는 응답이 43%로 나타났으며 지원 받게 될 관광지 보조금에서 일정 비율의 비용을 부담하는 것이 필요하다는 응답이 43%, 관할 광역자치단체에서 예산확보를 하여 추진해야 하는 것이 바람직하다는 응답이 7%로 나타났다.

1개 시·군당 평균 2~3개소의 관광지 보조금을 요청하는 것을 가정할 때, 1개 시·군이 담당해야 하는 비용이 높지 않다. 그러나 시·군에서 관광지 평가실시와 관련하여 비용을 사전에 계상해야 함으로 제도가 정착되는 2년 후에는 비용부담을 수익자 부담으로 하는 것이 바람직하다.

따라서 관광지 평가에 소요되는 비용은 관광지 평가 제도가 정착되는 1~2년간은 정부차원에서 부담하는 것이 바람직하다.

3. 추진방안

가. 단계별 제도 도입 추진방안

관광지 평가제도의 도입에 따라 관광지 평가방법의 결정, 관광지 평가기구의 구성, 평가비용의 완비 등이 이루어져야 한다.

관광지 평가제도는 초기단계인 2002년부터 2003년까지 구축을 완료하도록 하며, 최초의 평가가 이루어지는 2003년에는 중앙정부 주도적으로 추진하되, 평가제도가 본격 시행되는 2004년 이후에는 광역자치단체의 역할과 기초자치단체의 역할을 강화하도록 한다.

<표 4-3> 단계별 관광지 평가제도 추진방안

구분	2002~2003년	2004년 이후
	평가제도 구축 단계	평가제도 시행 단계
제도 도입	제도 도입을 추진(2002년내)	광역자치단체에서 1차 평가 후 중앙정부에서 최종평가 및 심의
평가 실시방법	중앙정부가 평가주체가 되도록 함	평가업무를 민간전문기관에게 위임을 하여 실시하도록 함
관광지 평가기구	중앙정부에서 관광지평가위원회 구성	좌 동
	중앙정부에서 관광지평가단 직접 구성	위임받은 민간전문기관에서 구성 시행
평가 비용	중앙정부에서 부담	해당 시·군 부담

나. 관광지 평가 추진방안

관광지 평가추진은 2002년은 준비시기로 하고, 2003년부터 국고보조금의 지원을 위한 최초의 평가를 실시하기 시작하여 매년 관광지의 평가를 실시하도록 한다.

본 연구에서는 관광지 평가제도의 도입시기인 2002년부터 평가가 본 제도에 오르는 2003년까지의 주요 추진 내용을 제시하였다. 관광지 평가제도 도입을 위한 제반 추진과정은 4단계로 구분할 수 있다 (<표 4-4> 참조).

<표 4-4> 관광지 평가제도 도입추진을 위한 단계별 업무

구분	추진내용	추진시기			
		1단계 (2002년 전반기)	2단계 (2002년 후반기)	3단계 (2003년 전반기)	4단계 (2003년 후반기)
관광지 평가제도 도입을 위한 준비	관광지 평가항목 결정	○			
	관광지 평가지침(평가요령 제정)	○			
	관광지 평가 실시에 대한 공청회 개최		○		
관광지 평가제도 도입 평가추진 준비	관광지 평가제도 도입관련 법 정비)		○		
	관광지 평가지침 배포 및 설명회		○ ○		
	관광지 평가위원회 구성			○	
	관광지 평가단 구성			○	
2003년 보조금지원 평가실시	2003년 관광지 보조금 지원요청서 접수			○	
	관광지 평가 실시			○	
	관광지 보조금 지원 결정				○
보조금 지원	관광지 보조금 지원 통보				○
	2003년 관광지 보조금 지원				
	보조금 사용에 결과 보고(2004년 초)				○
2004년 보조금지원 평가실시	2004년 관광지 보조금 지원요청서 접수				○
	관광지 평가 실시(2004년 2월내)				
	관광지 보조금 지원 결정(2004년 9월내)				
보조금 지원	관광지 보조금 지원 통보(2004년 9월내)				

- 1단계는 2002년 전반기로서 1월~6월까지의 6개월의 기간으로 하며, 이시기는 주로 관광지 평가제도의 정착을 위하여 관광지평가요령 작성, 관광지 평가실시를 위한 공청회 개최 및 의견 수렴 등이 이루어지는 시기이다. 이시기는 2002년 전반기에 공청회까지 마친 관광지 평가제도의 법률적 규정을 마련하는 시기이므로 관광지 평가제도 도입시기라 할 수 있다. 이때 문화관광부는 관광지 국고보조금 지원 신청을 하는 관광지 관할 시·군으로 하여금 관광지 평가지침에 의거하여 보조금 지원 신청자료(관광지 평가자료)를 사전 통보하도록 한다.
- 2단계는 2002년 후반기로서 7월~12월까지 6개월의 기간으로 하며, 이 시기는 평가실시를 위한 제반준비를 하는 시기로서 관광지 평가위원회 및 관광지 평가단 구성을 준비하는 시기이다. 또한 이 시기에는 관광지 평가에 대한 관계 공무원 설명회를 개최하여 관광지 평가목적 및 방법에 대하여 충분히 고지하도록 한다.

- 3단계는 2003년 1월~6월까지로서 2003년 관광지 보조금 지원 요청서를 접수하고 관광지 평가를 실시하여 보조금의 지원까지 결정되어야 하는 시기로서 보조금 지원 요청서를 받기 시작하여 평가를 마치는 시기이다.
- 4단계는 2003년 7월부터 12월까지로서 2003년 관광지 보조금을 지원하는 시기이며, 2004년 관광지 보조금의 지원 요청서를 접수하는 시기이다.

다. 평가제도 관리방안

1) 필요성

관광지 평가제도의 도입 이후 원활한 평가 시행과 관광지 평가 목적 달성을 위하여 평가제도의 체계적 관리가 요구된다.

평가과정상에서 각 시·군별 자료를 작성하여 제출하는 과정에서 관광지별로 많은 자료의 축적이 가능하다. 이렇게 축적된 자료의 데이터베이스화를 통하여 관광지에 대한 정보화를 앞당길 수 있다.

2) 관리방안

① 평가를 위한 기초자료의 관리

관광지 평가제도 실시방법에 따라 평가를 위한 기초자료의 경우, 시·군에서 신청을 할 때 전산처리를 통하여 중앙에 보고하도록 함으로 관광지에 대한 평가자료의 축적이 가능하다.

이 경우 범용적으로 활용되는 소프트웨어를 활용하도록 함으로서 평가 및 관리가 가능하도록 한다. 관광지 평가과정에서 축적된 개발실태 및 분석 자료들은 향후 시·군 내 관광지의 개발추진관리를 위하여 중요한 자료로서 활용될 수 있다.

② 관광지 평가실시요령 작성

관광지 평가를 시행하기 위해서는 관련 법·제도의 정비에 따라 관광지 평가실시요령을 작성하여야 한다.

이러한 관광지 평가실시요령의 내용은 기존의 관광지개발및국고보조요령에 삽입하거

나 새로운 요령을 제정하는 방안이 있다.

관광지 평가요령에는 관광지 평가에 관한 절차 규정, 관광지평가위원회 및 관광지평가단 구성 및 운영 규정, 관광지 평가방법 및 평가비용 계상에 대한 규정, 관광지 평가내용 및 기준에 대한 규정, 관광지 평가에 따른 지원방향 등에 대한 규정으로 구성되어야 한다.

제2절 관광지 보조금의 효율적 운영방안

1. 필요성 및 개선방향

가. 필요성

정부는 지속적으로 관광지 개발 추진을 위하여 보조금 지원을 추진해 왔으나 지원 대상 관광지 개소수가 연도별로 증가하여 개소당 지원액은 4~5억 원 사이에서 거의 변동 없이 지원되어 왔다. 관광지의 개발 규모와 개발특성을 고려할 때 1개소당 지원이 적은 실정이다.

또한 지원 방식에 있어서도 특별한 기준이 없이 지원해 옴으로서 관광지의 개발 추진이 요구되는 우수 관광지에 대해서는 지속적이고 집중적인 육성이 요구됨에 따라 보조금의 효율적 지원 필요성이 제기되었다.

보조금의 지원 목적은 단지 관광지의 개발에 대한 지원 목적뿐만 아니라 더 나아가 관광지 개발 및 관리를 계획적으로 추진할 수 있도록 유도하는 계기가 되어야 한다.

따라서 국고 지원을 통한 관광지 개발의 발전적 추진을 도모한다는 차원에서 보조금의 효율적 운영방안을 제시하고자 한다.

나. 개선방향

관광지에 대한 국고보조금의 지원방법 개선방향은 다음과 같이 두 가지 방향에서 고려될 수 있다.

첫째, 관광지에 대한 공정하고 투명한 심사평가에 의하여 보조금을 지원하는 방법으로서 앞에서 제시한 바와 같은 관광지 평가제도의 도입이다. 이 경우 관광지 보조금을

받기 이전의 사전평가와 관광지 보조금을 집행하는 과정에서의 과정평가, 관광지 보조금의 운용 및 활용, 효과 등에 대한 사후평가 등이 있을 수 있다.

둘째, 지방자치단체가 개발을 계획하고 있는 관광지에 대하여 3년 이상 보조금을 지속적으로 지원함으로써 개발 추진에 있어서 효과성을 기할 수 있도록 하도록 한다. 이는 보조금을 지원하는 방법의 개선으로서 현재는 당해 연도의 사업에 대하여 보조금을 지원하고 있다. 이러한 이유로 지속적으로 개발이 추진되어야 함에도 불구하고 보조금의 지원이 중단되는 경우는 개발 추진이 원활히 이루어지기 어려우며, 개발이 지연되게 된다.

2. 보조금 지원방안

가. 보조금의 차등 지원

국고 보조금은 지원 효과가 가시적으로 나타날 수 있는 관광지에 적극적으로 지원하는 것에 대하여 고려할 수 있다. 이를 위하여 관광지 평가 결과, 지원효과성이 높은 관광지의 우선 순위를 결정하여 보조금의 지원을 차등화 하는 방안이 검토될 수 있다. 그러나 보조금이 일부 관광지에만 지원되게 된다면 국고의 지원에 대한 형평성에 있어서 논란의 대상이 될 수 있다. 또한, 고려해야 할 사항으로는 국고보조금의 지원에 대한 분명한 목적이 있어야 한다는 것이다.

보조금의 지원 목적이 개발 추진이 우수하여 향후 지원을 통한 개발효과가 클 것으로 평가되는 관광지에 대하여 지원을 할 것이냐 아니면 비록 지금까지 개발추진이 안 되고 있었으나 개발잠재력으로 보아 지역개발의 효과를 극대화할 수 있다고 평가되는 관광지에 대하여 지원을 할 것이냐가 중요한 보조금의 지원 기준이 된다. 그러나 양자 모두가 관광지 개발을 공공이 주도적으로 추진해 온 것에 대한 결과적으로 볼 때, 모두 다 중요하다.

이에 따라 보조금의 지원에 있어서 보조금 지원의 총 규모의 배분에 있어서 일정한 원칙을 정하는 것이 요구된다.

지난 10여년 동안 기존 관광지에 대한 국고보조금 중 신규 개발 관광지에 지원한 금액의 비율을 산정하여 이를 토대로 국고보조금의 일정비율을 신규 개발관광지에 지원하도록 조치한다 (기존에 지원된 규모 및 지원비율에 대한 분석을 해보면, 기존에 지원

되고 있는 관광지에 대한 계속지원이 총 지원 금액의 평균 79.4%가 되며, 신규 지원은 20.6%이다).

전문가 설문조사 분석 결과, 관광지 보조금 지급방법은 평가를 통하여 우선 순위를 결정하고 우수한 일부 관광지에 중점적으로 지원하는 것이 좋다는 의견이 79%로 나타났으며, 기준과 같이 각 지역별 안배를 통하여 확보된 예산 내에서 일률적으로 지원하는 것이 좋다는 의견이 7%로 나타났음

또한, 관광지 평가 결과 높은 점수를 받은 관광지에 대한 차별적 지원이 이루어질 경우에 이에 대한 합리적 기준을 마련하는 것이 요구된다. 이를 위하여 기존에 요구되는 관광지에 대한 비율 배분에 대한 원칙을 설정할 필요가 있다.

예를 들어, 상위 10% 범위 내에 있는 관광지에 대한 지원 범위는 요청금액의 80%~100% 범위 내에서 지원해주고, 상위 20%~10%이내 범위에 있는 관광지에 대한 지원 범위는 요청금액의 70% 범위 내에서 지원을 해주도록 한다.

○ 평가순위에 따른 보조금 지원의 배분비율(안)

평가순위	요청금액에 대한 지원 비율	총 지원 금액에서의 비율
상위 10% 범위	80%~100%	40% 범위
20~10% 범위	70%~90%	
30~20% 범위	60%~80%	30% 범위
50~30% 범위	50%~70%	
하위 50% 범위	50% 이내	30% 범위

그러나 이러한 지원 비율이나 차등지원은 궁극적으로 국고보조금의 지원 규모 확대로 이어지지 않으면 실효를 거두기가 어려우므로 중장기적으로 국고지원금의 규모 확대가 이루어져야 할 것이다.

나. 일정기간 지속적 지원

관광지 국고보조금의 지원을 받고자 하는 관광지들은 대부분 개발추진에 있어서 재정적 어려움을 겪고 있는 곳이다. 따라서 관광지의 개발목표 달성을 위해서는 일정기

간 동안 지속적인 투자 및 지원이 필수적이다.

그러나 현재의 국고보조금의 지원은 당해 연도에만 한정하여 지원을 해 줌으로써 계획적인 개발추진에 어려움이 발생된다.

국고 보조금의 지원방식을 지금까지의 단년도 지원방식에서 일정기간 지속 지원방식으로 전환하여 지원을 하는 것이 바람직하나 관광지에 지원되는 국고보조금의 규모와 성격상 일정기간동안 지원을 지속적으로 해 주기 어려운 실정이다.

개선방안은 관광지 개발의 계획적 추진을 위하여 일정기간(약 3년간) 지원(지속성 보장 혹은 개발추진의 계획성 부여, 단, 중간 집행평가 실시)하는 것을 기본으로 하되, 매년 재평가를 통하여 수정하여 지원해 주도록 한다.

이와 같이 국고보조금을 일정기간 동안 지속적으로 지원을 약속해 줌으로서 다음과 같은 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

- 보조금 지원을 매년 일회성으로 추진하는 것보다는 관광지별로 지원사업을 선정하여 약 3년 정도의 지속적으로 지원해 줌으로써 지방자치단체에서 중점적으로 육성하고자 하는 관광지의 경우 조기에 개발 추진이 될 수 있도록 함.
- 보고금이 민간 투자의 촉진요인으로 작용하여 개발시기를 앞당길 수 있음. 단, 지속 지원사업으로 선정하기 위해서는 사전적으로 관광지 평가와 지원과정에서 보조금의 운영평가가 이루어져야 함.

전문가 설문조사 분석 결과, 관광지 보조금 지원방안에 대한 의견을 보면, 3년 혹은 보조금의 지원을 결정하되 매년 실사를 통한 결과에 따라 보조금 금액을 재조정하여 지원하는 것이 바람직하다는 의견이 57%였으며, 3년 혹은 5년 동안 지원할 보조금을 한꺼번에 결정하여 연차적으로 지원하는 것이 바람직하다는 것이 43%였음

국고보조금 지원 방안 모색을 위한 시·군 담당자 및 관련전문가 설문조사 실시를 한 결과, 3년 혹은 보조금의 지원을 결정하되 매년 실사를 통한 결과에 따라 보조금 금액을 재조정하여 지원하는 것이 바람직하다는 의견이 57%였으며, 3년 혹은 5년 동안 지원할 보조금을 한꺼번에 결정하여 연차적으로 지원하는 것이 바람직하다는 것이 43%였다.

다. 보조금의 지원 비율 확대

기존에 관광지에 지원되는 보조금을 보면, 보조금의예산및관리에관한법률에 의하여 국고보조금의 지원비율이 50:50으로 되어 있다. 이러한 국고지원비율은 국가가 정책적으로 지원해야하는 휴양림조성과 국가지정문화재 보수정비에 있어서는 70:30으로 국고 지원비율이 높다. 그러나 공립박물관의 건립, 청소년수련관·청소년수련원·청소년야영장·유스호스텔의 개발과 같은 경우는 30:70으로 국고지원보다 지방자치단체가 담당해야 하는 재정비율이 높다.

현행법상 국고지원비율이 관광지와 동일한 경우는 휴양림보완 및 삼림욕장 조성, 지방수목원 조성, 시·도지정 문화재 보수정비, 지방체육시설 개발 등이다 (<표 4-5> 참조).

<표 4-5> 국고보조금의 관광관련 부문 지원 비율

구분	주요 내용
근거법령	· 보조금의예산및관리에관한법률
목적	· 지방자치단체의 특정사업 지출 지원
성격	· 지원사업별 사업우선순위 등에 의해 지원되는 특정재원(의존재원 성격)
관광관련 부문 지원 비율	<ul style="list-style-type: none"> · 휴양림조성(70%) · 휴양림보완 및 삼림욕장(50%) · 지방수목원(50%) · 공립박물관건립(30%) · 관광지·전적지 개발(50%) · 국가지정문화재 보수정비(70%) · 시·도지정 문화재 보수정비(50%) · 청소년수련관·청소년수련원·청소년야영장·유스호스텔(30%) · 지방체육시설(50%) · 향토사료관 및 문화사랑방시설(30%)

시·군 담당자 및 관련 전문가 설문조사 결과, 각 지방자치단체에서는 국고지원비율의 상향 조정을 원하고 있으며(상향조정이 바람직하다는 의견에 57%가 응답하였음), 기존에 지원되고 있는 사업들에 대한 검토 분석을 통하여 볼 때, 국가가 정책적으로 개발·관리하여야 하는 국가지정 문화재와 같은 성격이 주를 이루고 있다.

그런데 관광지의 경우, 지방자치단체가 자발적으로 개발하고자 하는 경우를 제외하

고는 관광지 개발로 인하여 많은 민원이 제기되고 있으며, 실제적으로 사업성을 가지고 개발을 추진하기 어려운 실태를 볼 때 관광지 개발정책에 대한 명확한 정책지침이 요구된다.

관광지 개발은 국민의 자유롭고 쾌적하게 이용할 수 있는 관광환경을 조성함으로 물론 관광을 통하여 국민의 삶의 질을 향상시키는 복지관광정책의 일환으로 활용되고 있다(문화관광부, 2001). 이와 같은 관광지의 개발목적에 비추어 볼 때, 특별 추진이 필요한 관광지 개발의 경우, 국고보조금의 지원비율을 60% 혹은 70%로 상향조정하도록 한다.

3. 추진방안

관광지에 지원되는 보조금의 확대 및 효과적 지원이 이루어지기 위해서는 기존 지원 방법의 개선이 요구된다.

이에 따라 관광지 평가제도가 도입되는 2002년에는 관광지 보조금의 차등 지원 및 일정기간 지속 지원방안, 보조금의 사용범위 확대 등에 대하여 검토를 추진하도록 한다. 관광지평가가 실시되는 2003년에는 보조금지원 비율이 확대될 수 있도록 추진하고, 보조금의 사용범위를 관리운영비까지 사용할 수 있도록 추진한다.

2004년부터는 관광지 평가에 의한 지원이 이루어지는 시기로서 국고보조금의 차등지원을 실시하고, 보조금 총액의 30% 범위 내에서 일정 관광지에 대한 지속 지원을 추진한다.

<표 4-6> 단계별 관광지 보조금 지원 개선방안

구분	2002년	2003년	2004년
	관광지 평가제도 도입단계	평가에 의한 지원단계 (시범실시)	평가에 의한 지원단계 (본격도입)
보조금 차등 지원	검토추진	-	국고보조금부터 차등지원
일정기간 지속 지원	검토추진	-	국고보조금의 30% 범위 내에서 지속
보조금지원비율 확대	관계 부처 협의	보조금지원 비율확대 추진	-
보조금의 사용범위 확대	검토추진	관리운영비의 사용 추진	-

제3절 법·제도 개선방안

1. 개선방향

관광지 평가 및 관광지 평가에 따른 보조금 지급의 효율적 추진을 위해서는 다음과 같이 두 가지 방향의 개선이 요구된다.

첫째, 관광지 평가제도의 도입 및 운영을 위한 법규정의 신설 및 개선을 추진하도록 한다.

둘째, 관광지 평가 결과에 따른 보조금 지원을 효율적으로 추진하기 위하여 관련 법규정의 신설 및 개선을 추진하도록 한다.

2. 개선방안

가. 관광지 평가관련 규정 개선

관광지 평가와 관련된 규정은 보조금 관련 규정에 보조금 지원을 위한 심사를 하도록 되어 있는 것이 전부이다. 이외의 관광지 평가와 관련된 법규정은 전혀 없다.

이에 따라 관광지의 평가를 위한 규정의 개선을 추진하도록 한다. 관광지 평가 관련 규정의 신설 및 개선은 관광진흥법(시행령 및 시행규칙)과 관광지개발및국고보조요령의 규정을 개선하도록 한다 (<표 4-7> 참조).

- 관광진흥법 시행령 개정
 - 관계 전문가들로 구성된 관광지 평가단의 조직에 대한 규정, 평가실시에 대한 규정
 - 보조금 지원을 받기 위한 평가서류 제출 규정
- 관광지개발및국고지원요령 개정: 관광지 평가 실시에 대한 규정

<표 4-7> 관광지 평가관련 규정 개선방안

구 분	기존 규정	개선방안
관광진흥법 시행령	<ul style="list-style-type: none"> - 영 제57조의 ②항에는 ‘문화관광부장관은 - - <u>관계공무원의 현지조사</u> 등을 통하여 그 신청의 내용과 조건을 <u>심사</u>할 수 있다.’라고 되어 있음 - 영 제58조의 ①항에는 ‘문화관광부장관은 제57조의 규정에 <u>의한</u> 신청이 타당하다고 인정될 때에는 - - 통지하여야 한다’라고 되어 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘문화관광부장관은 - - <u>관계 공무원 및 전문가의 평가</u> 등을 통하여 그 신청의 내용과 조건을 심사할 수 있다’라고 개정 추진(개정) - 영 58조의 ①항에는 ‘문화관광부장관은 제57조의 규정에 <u>의하여 평가를 실시하고</u> 신청이 타당하다고 인정될 때에는 - - 통지하여야 한다’라고 되어 있음(개정)
관광진흥법 시행규칙	<ul style="list-style-type: none"> - 규칙61조의 ①항에는 ‘영 제58조규정에 의하여 보조금을 교부받고자 하는 자는 --- <u>국고보조금신청서</u>에 --- 문화관광부장관에게 제출하여야 한다.’라고 되어 있음 1. 사업개요(건설사업인 경우 시설내용을 포함한다) 및 효과 2. 사업자의 자산과 부채에 관한 사항 3. 사업공정계획 4. 총사업비 및 보조금액의 산출내역 5. 사업에 소요되는 경비중 보조금으로 충당하는 부문외의 경비의 조달방법 	<ul style="list-style-type: none"> - 규칙61조의 ①항에는 ‘영 제58조규정에 의하여 보조금을 교부받고자 하는 자는 --- <u>국고보조금 평가신청서</u>에 --- 문화관광부장관에게 제출하여야 한다.’라고 되어 있음 1. 사업개요(건설사업인 경우 시설내용을 포함한다) 및 효과 2. 사업자의 자산과 부채에 관한 사항 3. 사업공정계획(<u>개발실적 포함</u>) 및 <u>관리운영계획(시설관리, 인력관리, 환경관리 등)</u> (개정) 4. 총사업비 및 보조금액의 산출내역 5. 사업에 소요되는 경비중 보조금으로 충당하는 부문외의 경비의 조달방법 6. <u>사업추진을 위한 행정처리사항</u> (신설)
관광지 개발및국고 보조요령	<ul style="list-style-type: none"> - 제4조에 <u>보조금 예산계상 신청</u>에 대한 규정이 있음 ① 별지 제1호에 의한 조성계획승인을 얻은 관광지에 한하여 보조금의 예산 계상 ② 시장·군수에 대한 보조금예산을 종합·조정하여 당해 회계 년도 전년도 2월28일까지 문화관광부 장관에게 신청 	<ul style="list-style-type: none"> - 제4조를 <u>보조금 예산계상 신청 및 평가·심의</u>로 개정하며, ③항 신설 ① 좌동 ② 좌동 ③ <u>1항에 의하여 보조금의 예산계상을 신청할 경우 영에서 정하는 바에 따라 보조금 신청 관광지를 평가·심의한다.</u>(신설)

나. 관광지 보조금 지급규정 개선방안

현재 관광지의 국고보조금 지급과 관련된 법·제도는 관광진흥법, 관광진흥법 시행령, 관광진흥법 시행규칙, 관광지개발및국고보조요령, 국고보조금의예산및관리에관한법률 등으로 되어 있다.

이중 관광진흥법 시행령 제57조, 58조와 시행규칙 제61조에 국고보조금 지원에 대한 일반적인 내용이 규정되어 있다. 또한 관광지개발및국고보조요령은 문화관광부 훈령 제31호로서 관광지를 개발하기 위한 국고보조금의 예산편성·교부·정산 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 효율적인 개발·관리에 기여함을 목적으로 하고 있다.

이러한 목적을 달성하기 위한 관광지 보조금 지원 관련 규정의 개선은 관광진흥법(시행령, 시행규칙)과 관광지개발및국고보조요령에 관광지 평가에 따른 보조금 지원이 이루어질 수 있도록 규정의 개선 및 신설을 추진한다 (표 4-8> 참조).

<표 4-8> 관광지 보조금 지원 관련 규정 개선방안

구분	기존 규정	개선방안
관광지개발 및국고보조 요령	<p>- 제5조 ①항에 ‘보조금의 내역 및 금액을 다음의 기준에 따라 조정하여 보조금 예산을 편성’하도록 되어 있음</p> <p>1. 시·군별 1개 관광지에 한하여 보조</p> <p>2. 특정 관광지에 편중 보조되지 아니하도록 함</p> <p>3. 1개 관광지당 보조금 총액(이미 교부된 보조금 및 당해 회계연도에 편성하는 보조금 예산액을 합한 금액)의 <u>상한선을 매년 설정하고</u>, 그 상한선을 초과하지 아니하도록 하며, 당해 관광지의 면적·특성·개발여건·보조실적 등을 종합적으로 검토하여 당해연도의 보조금액을 산정</p> <p>4. 제3조제1항제1호의 기반시설 설치비에 대하여 <u>우선적으로 보조</u>하되, “<u>진입도로</u>”는 관광지내 도로의 건설비에 대하여만 보조</p>	<p>- 제5조 ①항에 ‘보조금의 내역 및 금액을 다음의 기준에 따라 조정하여 보조금 예산을 편성’하도록 되어 있음</p> <p>1. 시·군별 1개 관광지에 한하여 보조 <u>관광지 평가에 의하여 보조(신설)</u></p> <p>2. 특정 관광지에 편중 보조되지 아니하도록 함</p> <p>3. 1개 관광지당 보조금 총액(이미 교부된 보조금 및 당해 회계연도에 편성하는 보조금 예산액을 합한 금액)의 <u>상한선을 설정하고(‘매년’ 삭제)</u>, 그 상한선을 초과하지 아니하도록 하며, 당해 관광지의 면적·특성·개발여건·보조실적 등을 종합적으로 검토하여 당해연도의 보조금액을 산정</p> <p>4. 제3조제1항제1호의 기반시설 설치비에 대하여 <u>우선적으로 보조(‘진입도로는 관광지내 도로의 건설비에 대해서만 보조’ 내용 삭제)</u>.</p>

<표 계속>

구분	기존 규정	개선방안
관광지개발 및국고보조 요령	5. 제4조제2항의 규정에 의하여 <u>시·도지사</u> 가정한 관광지별 사업우선순위를 참작함	5. 제4조제2항의 규정에 의하여 <u>시·도지사</u> 가정한 관광지별 사업우선순위를 참작하여 제5조제1항 1의 규정에 의하여 관광지 평가 결과에 의하여 보조금 지급(개정)
	6. 다음 각호의 1에 해당하는 특별한 사유가 없는 한 보조를 금지하거나 지양	6. 다음 각호의 1에 해당하는 특별한 사유가 없는 한 보조를 금지하거나 지양
	- 제7조 ②항에 ‘보조금은 토지매입비, 지상물보상비, 대체농지조성비, 대체조립비, 각종 영향평가비, 에너지 사용계획비 등에는 특별한 사유가 없는 한 사용할 수 없음’으로 규정되어 있음	- 제7조 ②항에 ‘보조금은 토지매입비, 지상물보상비, 대체농지조성비, 대체조립비, 각종 영향평가비, 에너지 사용계획비 등에 사용할 수 없으나 문화관광부 장관이 인정하는 특별한 사유가 있는 경우 사용할 수 있음 ’ (개정)

제5장 결 론

1. 결 론

'69년부터 국민관광 진흥을 목적으로 정부차원에서 관광지의 지정 및 개발을 추진하여 온지 30여년이 지났다. 그동안 관광지의 개발추진으로 국민들의 관광휴양공간의 개발·공급, 자원의 효율적 활용 도모, 지역에서의 경제적 효과 등 긍정적 요인이 많았다.

그러나 관광지의 지정 개발로 인한 부정적 요인 또한 이에 못지 않게 발생되어 왔다. 특히 관광지 지정 이후 개발추진 미흡으로 인한 재산권의 침해가 있었으며, 개발부진으로 인한 환경훼손, 관광지 개발에 대한 투자에 대한 수익의 저하, 뿐만 아니라 공급자 위주의 조성계획 수립과 개발추진으로 인한 민간의 투자 미흡 등의 문제점이 발생되고 있다.

이와 같이 관광지의 개발 추진이 미흡하여, 2001년 10월말 현재 지정되어 있는 205개소 중 조성계획이 승인된 곳은 175개소(86%)에 해당하고, 조성이 추진되어 공공기관 시설이 완료된 관광지는 16개소(8%)이며, 조성이 완료된 관광지는 8개소(4%)에 불과한 실정이다.

이러한 문제점에도 불구하고 정부에서는 매년 관광지에 대한 국고지원을 통하여 지속적인 개발 추진을 도모하고 있으나 지방자치단체가 충분한 관광지 개발재원을 확보하지 못하여 원활한 개발 추진이 안되고 있다. 그동안 지속적으로 관광지 국고보조금의 규모가 증가되어 왔음에도 불구하고 지원 대상 관광지 개소수가 연도별로 증가하여 개소당 지원액은 4~5억 원 사이에서 거의 변동 없이 지원되어 온 실정이다.

또한 지방자치단체에서 요구하는 관광지 보조금의 규모가 지원되는 국고보조금의 규모보다 많음으로 지역별 배분에 의하여 일정비율로 지원되어 왔다. 그러나, 정부재원의 효율적 운영 측면에서 관광지에 지원되는 보조금의 일률적 배분 지원의 지양과 차별적 지원방안 모색 필요성이 대두됨에 따라 관광지 보조금의 효율적 운영이 요구되고 있다.

이에 따라, 관광지에 대한 국고 보조금의 효율적 운영을 위하여 관광지의 평가에 대한 필요성이 대두되었으며, 본 연구는 관광지의 합리적이고도 지속적인 개발이 가능하

도록 지원하는 중앙정부의 보조금 지급을 효율적으로 집행하기 위한 관광지 평가체계를 개발하고 운영방안을 제시하는데 목적을 두고 수행되었다.

우선, 관광지 평가항목의 개발을 위하여 기존에 개발 추진되고 있는 관광지의 현지 실태조사와 관할 행정기관의 담당 공무원과의 면담조사를 실시하였으며, 관계 전문가와의 심층협의회를 통하여 평가항목 및 평가기준을 개발하였다. 또한 관광지 평가항목 개발과 평가체계 구축, 관광지 보조금 지원방법 개선안 도출을 위하여 전문가 및 관계 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

본 연구에서의 평가항목 개발은 국고 보조금 지원의 근거 확보 및 효율적 운영을 위해서 국고보조금의 대상이 되는 신규 조성예정 관광지의 조성계획 평가와 기존 관광지 개발추진 평가로 한정하여 추진하였다.

신규 조성예정인 관광지 및 기존 추진중인 관광지 평가항목 및 평가기준은 각각 3개 대항목과 9개 소항목으로 선정하였다. 평가항목의 도출시 고려하여야 할 사항은 평가 목적의 명확성, 평가목적과의 부합성, 평가기준과 평가배점의 객관성, 가중치 설정의 합리성, 평가지표의 일치성 등이다.

관광지 평가중 기존 개발추진중인 관광지 평가는 관광지의 개발추진과정에서 얼마나 효율적이고 계획적으로 개발이 추진되어 왔으며, 관광지의 관리 및 운영이 얼마나 계획적으로 추진되어 왔느냐, 그리고 관광지의 개발추진이 지속적으로 지역과 개발주체, 관광객에게 바람직한가 하는 것에 중점을 두고 실시하여야 한다.

개발추진 관광지를 평가하기 위한 항목은 크게 개발 및 사업추진전망, 자원 및 서비스 관리, 지속 가능성 등이고, 개발 및 사업추진전망은 개발실적, 관광객유치, 개발추진력을 중심으로 평가하고, 자원 및 서비스 관리는 시설정비 및 관리, 인력 및 서비스 관리, 안내 및 방문자 만족관리를 중심으로 평가하도록 한다. 또한 지속가능성은 환경성 관리, 경제적 지속성, 지역사회 주민참여 등을 중심으로 평가하도록 한다.

또한 신규 개발예정인 관광지 평가는 조성계획 승인후 개발하고자 하는 관광지의 조성계획이 얼마나 합리적이고 경쟁력있게 수립되었느냐, 관광지 조성계획을 추진하려고 하는 추진의지와 추진능력이 있느냐, 관광지 조성계획에 의하여 개발을 추진하게 되면 지역 및 국가에 미치는 영향이 사회, 경제, 환경적으로 바람직한가 등에 중점을 두고 실시하여야 한다.

이러한 평가를 위한 항목은 크게 계획내용의 타당성, 개발 효과성, 계획수립 과정의 합리성 등이고, 계획내용의 타당성은 계획수립의 신뢰성, 사업타당성, 관리운영전략 등

을 중심으로 평가하고, 개발효과성은 투자재원 조달능력, 행정 추진력, 계획수립의 협력체계 구축 등을 중심으로 평가하도록 한다. 또한 계획수립과정의 합리성은 지역경제에의 기여도, 지역사회에의 영향력, 환경에의 영향력 등을 중심으로 평가하도록 한다.

관광지 평가항목 및 평가기준의 제시와 함께, 본 연구에서는 평가제도의 도입을 제시하였다. 관광지 평가제도 도입은 단지 보조금 지원의 효율성을 높일 뿐만 아니라 관광지의 운영활성화를 위한 지방자치단체의 관심을 높이는 계기가 됨으로서 개별 관광지의 운영활성화를 위한 대책을 모색하고 계획을 수립하여 추진하게 될 것이다.

관광지 평가제도 도입은 평가의 투명성과 객관성이 확보되어야 하며, 실용성 제고 차원에서 평가방법이 단순하고 평가비용도 최소화할 수 있어야 할 것이다. 또한 관광지 평가제도의 합리적 운영을 통한 활용성 제고를 꾀해야 할 것이며, 관광지 지원에 따른 사업추진 실적을 정기적으로 점검하는 과정을 강화하는 평가제도를 운영하도록 해야 할 것이다.

관광지 평가는 서면평가를 실시하는 것을 원칙으로 하며, 서면평가로 평가가 어려운 대상지 및 특별히 현장검증을 요하는 대상지에 대하여 선별적으로 현장검증을 실시하도록 한다.

관광지 평가를 실시하는 목적은 보조금을 효율적으로 지원하기 위한 것으로 보조금 지원 주체인 중앙정부에서 평가를 실시해야 한다. 그러나 중앙정부가 평가 업무를 직접 시행한다는 것은 업무의 과중을 가져옴으로 평가의 객관성과 신뢰성을 모두 고려하여 중앙정부에서 위임한 민간전문단체에서 평가를 실시하도록 한다.

관광지 평가업무의 효율성을 제고시키기 위해서 평가를 실질적으로 담당하는 기구로서 관광지 평가심의위원회 혹은 관광지 평가단을 구성하도록 한다.

관광지 보조금 지원에 있어서도 평가 결과에 따라 차별적 지원이 이루어지도록 하며, 이를 위한 합리적 기준을 마련하도록 한다. 일정기간(약 3년간) 지원(지속성 보장 혹은 개발추진의 계획성 부여, 단, 중간 집행평가 실시)하는 것을 기본으로 하되, 매년 재평가를 통하여 수정하여 지원해 주도록 보조금 지원방법을 개선하도록 한다.

본 연구의 추진으로 인하여 정부보조금의 효율적 집행과 지식기반형 관광지의 관리체계 구축이 기대되며, 부차적으로는 관광지 평가체계 개발을 통하여 지방자치단체가 관광지의 개발 및 관리를 계획적으로 추진하게 하며, 관광지 활성화에 기여하게 될 것이다.

2. 향후 과제

한정된 국토여건하에서 기존의 자원 및 관광지의 효율적 활용이라는 차원에서 기존 관광지에 대한 활성화는 앞으로 매우 중요한 정책이라 할 수 있다. 이는 대규모 관광지 개발사업으로 인한 부정적 영향을 최소화할 수 있는 소규모 관광지 개발사업의 중요성이 대두되고 있는 시점에 와 있기 때문이다.

관광지 평가체계 개발을 통하여 관광지 개발정책의 발전적 변화를 모색하여야 할 것이다. 그러나 본 연구에서의 평가체계 개발은 관광지 조성계획에 대한 평가와 관광지 개발 추진에 따른 평가로 한정하여 진행되었다.

따라서 향후에는 관광지의 종합평가 체계 구축을 위하여 관광지 지정단계에서의 개발 입지성 혹은 개발 타당성 평가와 관광지 관리·운영단계에서의 운영 평가, 마케팅 평가, 관광객 만족도 평가 등 종합적인 체계 구축을 위한 연구가 수행되어야 할 것이다.

특히, 관광지의 지정 단계에서부터 관광지의 개발 효과성 및 개발타당성을 분석함으로써 불필요한 관광지 지정, 개발을 통한 국토공간 이용의 문제를 방지하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 각 지방자치단체별로 신규 관광지 개발요구에 대하여 심도있는 개발타당성 조사 분석을 시행케 함으로서 관광지 지정단계에서부터 개발로 인한 정책 효과성을 분석하도록 한다. 더 나아가 관광지 지정단계에서부터 개발로 인한 사전 타당성 조사분석을 시행하도록 규정화함으로서 불필요한 낭비를 최소화하도록 한다.

둘째, 관광지 활성화를 위한 기반마련이 이루어져서 관광지의 활성화를 기대한다. 현재 개발이 지연되고 있는 관광지는 물론 기 개발된 관광지들 중에서도 많은 경우 관광객의 방문이 매우 저조하여 당초 관광지의 지정 목적을 달성하기 어려운 실정이다. 더욱이 이러한 관광지는 민간의 개발투자가 이루어지지 않아 시설의 조악함, 노후화 등으로 관광지의 이용도 낮은 실정이다.

그러나 이러한 관광지들은 대부분 공공의 국민관광 공간으로서 매우 중요한 곳이다. 따라서 이들 관광지에 대한 평가체계 적용을 통하여 관광지의 문제점을 진단하고 개선 방향의 모색을 통하여 관광지의 활성화를 기해야 할 것이다. 지방자치단체별로 관광지 활성화 추진을 통하여 지역특성에 맞게 특화주제를 부여하고 시설 개선을 통하여 관광지를 매력있게 조성하고, 관광객 유치에 위한 다양한 관광상품 및 프로그램 개발을 통하여 유인력을 제고시킬 수 있도록 관광지 활성화 방안 연구가 수행되어야 할 것이다.

셋째, 관광지 지정 및 개발 정책의 개선에 대한 연구가 추진되어야 할 것이다. 현재 대부분의 많은 연구자료에서 기존의 관광지 지정 및 개발의 문제점을 제기하고 있다. 특히, 관광지의 지정단계에서 공공자원 성격의 관광지인지 수익성을 중시한 성격의 관광지인지 개발하고자 하는 주변지역의 특성을 고려하여 관광지의 개발성격을 분명히 함으로서 정책 추진에 혼란이 없도록 한다. 이외에 관광지와 유사 관광자원과의 개발 목적을 비교 분석하여 관광지의 개발정책 방향을 도출하고 관광지의 법적 명칭 개선을 통하여 정책을 명료히 해야 할 것이다.

참고문헌

- 강신택외 5인 (1982), 『정책학』, 범문사
- 고동우 (1998), “관광 후 평가 개념의 경험적 구분” 관광학연구 제22권 제2호.
- 국무조정실 정책평가위원회 (2000), 『2000년도 정부업무 심사평가지침』.
- 김명수 (2000), 『공공정책 평가론』, 박영사.
- 김상태 (1999), 『시·도 관광진흥 평가시스템 개발』, 한국관광연구원.
- 김철원 (2000), 『관광산업 경쟁력 평가 모델 개발』, 한국관광연구원.
- 김향자·김상태 (2000), ‘우리나라 관광개발과정 평가: 21세기 관광개발에의 시사’, 한국관광학회 발표논문집.
- 노화준 (1984), 『정책평가론』, 범문사.
- 대한국토및도시계획학회·경실련 도시개혁센터·중앙일보 (2001), ‘지속가능한 도시 대상’.
- 류광훈·심원섭 (2001), 『7대 문화관광권 중간평가 연구』, 한국관광연구원.
- 모철민 (1986), “관광개발정책평가에 관한 연구”, 『서울대 행정대학원 석사학위논문』.
- 문화관광부 (1999), 『99 문화관광축제 종합평가 보고서』.
- 문화관광부, 『관광동향에 관한 연차보고서』, 각년도.
- 박석희 (1995), 『신관광자원론』, 일신사.
- 윤양수 (2001), 『지역개발측면에서 본 문화·관광사업 실태와 대책 - 관광지를 중심으로』, 국토연구원.
- 이광원, 이훈구 (1996), “보문관광단지개발의 효과성 평가에 관한 연구”, *Journal of Tourism Systems and Quality Management*, Vol.2, No.3/4, pp. 155~185.
- 이미혜 (1999), 『관광개발론』, 대왕사.
- 최승담 (2000), ‘관광지개발 및 관리정책의 개선방안’, 관광개발학회지 21호 재작성.
- 한국관광공사 (1993), 『관광단지 개발사업 활성화 방안』.
- 한국관광공사 (1993), 『국민관광지 개발사례 조사』.
- 한국관광공사 (1995), 『지방화시대의 관광개발기법』.
- 한국관광연구원 (1998), 『7대 문화관광권 진흥방안』.
- 한국관광연구원 (1999), 『시·도 관광진흥평가시스템 개발』.

한국관광연구원 (2000), 『관광산업 경쟁력 평가 모델 개발』.

한국문화예술진흥원 문화발전연구원 (1991), 『문예진흥사업 평가제도 개선에 관한 시론적 연구』.

Julianna Priskin (2001), "Assessment of natural resources for nature-based tourism : the case of the Central Coast Region of Western Australia", *Tourism Management*, Vol. 22, pp. 637~648.

Michael M. Coltman (1989), *Introduction to Travel & Tourism: An International Approach*, Van Nostrand Reinhold.

Roger Doswell (1997), *Tourism: How effective management makes the difference*, Butterworth-Heinemann, pp. 50~51.

Sheng-Hshiung Tsaor, Gwo-Hshiung Tzseng and Kuo-Ching, Wang (1997), "Evaluating Tourist Risks from Fuzzy Perspectives", *Annals of Tourism Research*, Vol 24, pp. 796~799.

Inskkeep, Ed. (1991), *Approach to tourism planning*, In *Tourism Planning*, New York: Van Nostrand Reinhold.

室谷 正裕 (1998), 『新時代の國內 観光 - 魅力度評価の 試み』, 財団法人 運輸政策研究機構.

부 록

1. 관광지 지정 현황
2. 개발관련 법규
3. 관광지 개발 주체별 특성
4. 전문가 설문조사서

1. 관광지 지정 현황

<부록 표-1> 연도별 관광지 지정현황

연도	개소	관광지명
1969	8	태종대, 천동, 고수, 다리안, 대천해수욕장, 구두래, 무등산, 대성
1971	7	용문산, 고씨동굴, 만장굴, 신정호, 돈내코, 김녕, 용머리
1977	19	소요산, 신록사, 공릉, 한탄강, 산정호수, 산장 마나산, 서포리, 무릉계곡, 망상해수욕장, 회암약수, 고석정, 송지호, 담양호, 나주호, 장성호, 평택호, 송호, 부곡
1979	2	백암온천, 장호해수욕장
1980	5	팔봉산, 파로호, 삼포·문암, 옥계, 맹방
1981	4	동화사, 구곡폭포, 성류굴, 함덕해안
1983	5	수동지구, 삼교호, 영산호, 포항송도, 충무도남지구,
1984	7	연곡해수욕장, 당항포, 속초해수욕장, 주문진해수욕장, 삼척해수욕장, 남원, 간현, 화순온천
1985	8	무극, 태조산, 은파, 사선대, 오전약수, 표충사, 미송산, 협재해안
1986	10	장계, 예당, 우수영, 토말, 성기동, 마금산온천, 무창포, 수송대, 을왕리, 장흥
1987	13	황령산, 덕산온천, 경천대, 오목내, 제주남원, 백운계곡, 회동, 문장대온천, 경산온천, 울릉도, 가산산성, 청평사, 곰나루
1988	8	해운대, 용연저수지, 방화동계곡, 녹진, 합천호, 장사해수욕장, 대진해수욕장, 영일만
1989	8	청도온천, 칠금, 충온온천, 교리, 지리산온천, 도곡온천, 능암온천, 합천보조댐
1990	10	초당, 각원사, 죽도, 도림사, 화진포해수욕장, 금마저수지, 윤일암·반일암, 대광해수욕장, 치산, 중산,
1991	6	임진각, 아산온천, 울포해수욕장, 성두도, 청운, 금서
1992	4	석정온천, 가조, 금강호, 안면도
1993	5	위도해수욕장, 금강하구둑, 마곡사, 성수온천, 농월정
1994	7	죽림온천, 경주 양남, 오색, 온달, 모악산, 송정, 벽계
1995	6	도산온천, 광덕계곡, 수옥정, 둔산온천, 칠갑산도림온천, 곡안온천
1996	12	용대, 임하댐, 장목, 영월온천, 홍천온천, 후곡약수, 속리산레저, 천안온천, 마곡온천, 공주문화, 청도용암온천, 봉개휴양림
1997	13	석현, 만뢰산, 능강, 춘장대해수욕장, 김제온천, 내장산리조트(용산), 상송온천, 등명, 화천온천, 월출산온천, 의성탐산온천, 송악산, 토산
1998	8	금월봉, 계산, 문경온천, 영주 순흥, 묘산봉, 미천굴, 방동약수, 대구도요지
1999	9	강릉온천, 어답산, 구문소, 남원약수, 익산 웅포지구, 정읍 목욕리온천, 불갑사, 안동댐, 오라
2000	13	내리, 차곡, 괴강, 간월도, 난지도, 모항, 사포, 예천온천, 용유계곡, 풍기 온천, 실안, 수망, 신흥
2001	9	직탕, 지촌, 왕궁보석테마, 선바위, 안동하회, 상리, 다덕약수, 산청전통한방, 옥수온천
계	206	

자료: 문화관광부, 『관광동향에 관한 연차보고서』, 각년도.

<부록 표-2> 면적별 관광지 지정현황

면 적	개 소	관 광 지 명
0km ² ~0.5km ² 미만	135	황령산, 해운대, 서포리, 수동, 임진각, 장흥, 한탄강, 대성, 산장, 용문산, 백운계곡, 내리, 청평사, 간현, 홍천온천, 고씨동굴, 광덕계곡, 후곡약수, 석현, 내설악용대, 방동약수, 삼포문암, 오색약수, 강릉온천, 어답산, 구문소, 직탕, 무릉계곡, 장호, 옥계, 등명, 속초해수욕장, 삼척해수욕장, 연곡해수욕장, 천동, 고수, 다리안, 송호, 무곡, 장계, 칠금, 교리, 층온온천, 능암온천, 온달, 수옥정, 속리산레저, 능강, 금월봉, 계산, 차곡, 괴강, 지촌, 태조산, 용연저수지, 각원사, 곰나루, 마곡사, 무창포, 죽도, 신정호, 구두래, 금강하구둑, 춘장대, 칠갑산도립, 예당저수지, 삼교호, 간월도, 난지도, 금강호, 금마, 모악산, 방화동, 사선대, 위도해수욕장, 남원약수온천, 익산용포지구, 모항, 왕궁보석테마, 도립사, 성두도, 울포해수욕장, 대구도요지, 성기동, 월출산온천, 불갑사, 회동, 녹진, 사포, 영일만, 영주순흥, 영천치산, 경천대, 문경온천, 경산온천, 탑산온천, 청운, 장사해수욕장, 청도온천, 가산산성, 오전약수탕, 백암온천, 성류굴, 안동댐, 예천온천, 용유계곡, 풍기온천, 선바위, 안동하회, 상리, 다덕약수, 곡안온천, 오목내, 도남, 표충사, 벽계, 당항포, 중산, 금서, 농월정, 수송대, 가조, 미송산, 합천보조댐, 합천호, 실안, 산청전통한방휴양, 옥수온천, 함덕, 김녕, 협재, 남원, 토산, 미천굴, 신흥
0.5km ² ~1.0km ² 미만	36	평택호, 공릉, 신록사, 산정호수, 영월온천, 고석정, 파로호, 화천온천, 망상해수욕장, 팔봉산, 주문진해수욕장, 돈산온천, 천안온천, 마곡온천, 아산온천, 덕산온천, 남원, 김제온천, 성수온천, 운일암·반일암, 상송온천, 정읍목욕리온천, 화순온천, 도곡온천, 우수영, 땅끝, 영산호, 임하댐, 문장대온천, 고래불, 용암온천, 마금산, 장목, 부곡, 송정, 돈내코
1.0km ² ~1.5km ² 미만	10	마니산, 화암, 맹방, 공주문화, 죽림온천, 지석강, 장성호, 도산온천, 울릉도, 봉개
1.5km ² ~2.0km ² 미만	9	태종대, 송지호, 화진포, 은파, 내장산리조트, 석정온천, 지리산온천, 대광해수욕장, 송악산
2.0km ² ~2.5km ² 미만	6	소요산, 구곡폭포, 대천해수욕장, 나주호, 용머리, 수망
2.5km ² ~3.0km ² 미만	3	만퇴산, 만장굴, 오라
3.0km ² 이상	6	춘천호, 초당, 안면도, 담양호, 양남, 묘산봉
계	205	

자료: 문화관광부, 『관광동향에 관한 연차보고서』, 각년도.

2. 개발관련 법규

가. 용도지역·지구관련법

<부록 표-3> 용도지구 관련법

구분	관련조항	주요검토사항
국토 이용 관리법	<ul style="list-style-type: none"> · 제6조(국토이용계획의 내용) · 제15조(용도지역안에서의 행위제한) · 영제7조(용도지역의 세분) 	<ul style="list-style-type: none"> · 용도지역 지정에 관한 계획(도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역) · 각 용도지역별 행위제한 · 준도시지역은 취락지구, 산업촉진지구, 시설용지지구(국민여가선용을 위한 운동·휴양시설과 관광진흥법에 의한 관광·휴양시설 포함) 등으로 세분
도시 계획법	<ul style="list-style-type: none"> · 제32조, 영제29조(지역의 지정 및 세분) · 제33조, 영제30조(지구의 지정) · 제34조(개발제한구역의 지정) · 제46조, 영별표1(개발행위의 허가 기준 및 절차) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역은 주거지역(준주거지역에 관광휴게시설 포함), 상업지역(숙박시설, 위락시설 포함), 공업지역, 녹지지역으로 구분 · 공공의 안녕질서와 도시기능의 증진을 위해 10개의 지구 지정 · 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 적용 · 일반적기준, 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석채취, 토지분할, 녹지지역안에서 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위의 허가, 허가 기준 및 절차
개발 제한 구역의 지정 및 관리에 관한 특별 조치법	<ul style="list-style-type: none"> · 법제3조(개발제한구역의 지정) · 법제11조(개발제한구역에서의 행위제한) · 영별표1(건축물 또는 공작물의 종류와 건축 또는 설치의 범위) 	<ul style="list-style-type: none"> · 건설교통부장관이 도시의 무질서한 확산을 방지, 도시주변의 자연환경을 보전, 도시민의 건전한 생활환경을 확보, 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우에 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시계획으로 결정 · 지정목적에 위배되는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물 설치, 토지의 형질변경, 축목의 벌채, 토지분할, 및 도시계획사업의 시행을 할 수 없음 · 관광관련시설로서 골프장, 휴양림 및 수목원, 청소년수련시설, 자연공원시설, 도시공원, 잔디광장 및 피크닉장, 문화예술회관, 자연생태에 관한 전시·교육시설 등을 건축 가능

나. 개발제한구역내 허용행위 검토관련 법규

<부록 표-4> 개발제한구역내 시설개발 허용범위

구 분		허가행위 및 시설
허가자	관광시설	
국무회의심의 후 허가사항	관광 관련시설	문화재의 복원과 관리용 건축물, 공원묘지의 설치, 국가·지자체가 설치하는 종합사격장의 시설, 국가·지자체가 설치하는 도시공원시설, 녹지공원조성에 도움이 되는 시설을 위한 토지형질 변경, 공원묘지의 조성, 남서울 대공원, 과천승마경기장, 조정경기장
	기타 관련시설	보건소건축, 학교건축·증축, 취락의 이전과 새로운 취락의 형성, 국가·지자체가 실시하는 종축장·잠종장·임목유죽연구소·임업시험장·종마보급·사육시설, 청소년심신수련장, 지방자치단체의 공영차고지
건설교통부 장관 승인신청	관광 관련시설	국무회의 심의 대상시설 중 수도권·부산권을 제외한 시설의 설치, 건축규모가 1,000㎡이내인 시설, 연습용 잔디축구장 시설 및 그 부대시설, 휴식시설의 설치
	기타 관련시설	국무회의심의 대상시설의 부속건축물의 건축과 부대공작물의 설치
도지사 승인사항	관광 관련시설	공원묘지의 설치, 주택·공장 등의 근린생활시설, 종교시설, 사회복지시설의 용도변경, 종교시설 및 사회복지시설의 증축
	기타 관련시설	경마장 부대시설, 초지조성
시장 허가사항	관광 관련시설	등산로, 산책로, 어린이놀이터, 체력단련시설, 공중화장실, 정자 등 간이휴게소, 임도·진입로 설치, 기존의 다듬어진 부지 내에서의 체육시설의 설치
	기타 관련시설	주택의 증축, 주택부속건물의 건축, 사회복지시설의 부대시설설치, 공중목욕탕, 죽목의 법채 및 재식, 공사용가설 건축물 축사 및 농어촌 시설물의 동일규모내 개축, 싸이로 설치
읍, 면, 동장 허가사항	관할 관청장 허가시설	축사 및 농어촌 시설물의 동일규모 내 개축, 싸이로 설치
신고로 처리되는 사항	관할 관청신고	기존주택 또는 부속물의 증·개축(50㎡이하), 농어촌 임시가설물 및 공작물의 증·개축

자료: 임주환외 3인 (1998), 『환경친화적 관광지 개발론』, 백산출판사, p. 261.

3. 관광지 개발 주체별 특성

관광지 개발주체를 공공부문과 민간부문으로 나누어 보면 <부록 표-5>와 같다.

<부록 표-5> 주체별 개발 방법

구분	계획수립자 및 시행자	개발방법	개발유형	장단점
공공부문	중앙, 지방자치단체	전체대상 토지를 일괄 매입하는 기반시설 조성후 일반분양. 대상지역을 계획에 의거 개발 후 토지 소유자에게 환지	신개발 전면 재개발	주로 대규모 사업지구에 한정되거나 개발 수익이 있는 관광지구. 전체 개발면적에 비해 시설지구가 협소하고, 토지의 개인소유가 복잡하게 분할되어 개발 후 환지에 어려움
	중앙, 지방자치단체 (정부투자기관에 위탁 시행)	공공의 계획에 의거 투자기관에서 개발 (기반시설) 후 다시 공공에 이양	신개발 전면 재개발	주로 대규모 사업지구에 국한
	정부투자기관	정부투자기관 자체 계획에 의거하여 개발 후 운영관리	신개발 전면 재개발	주로 대규모 사업지구에 국한
	중앙, 지방자치단체 (민간위탁 시행)	대상지역에 개발사업자를 민간으로 지정하여 개발	신개발 전면 재개발	지형적 여건, 토지소유자의 분포 등에 따른 제약이 크고 공공용지의 불하 등 인센티브의 부여로 개발사업자에게 장점이 있어야 함
	중앙, 지방자치단체(민간)	공공 : 공공시설, 녹지 등 시설지구만을 매입, 시공	재정비	민간개발지구에 대한 시설설치가 지역(관광지로서의 역할 수행 미흡)
민간부문	민간수립 공공승인	민간기업의 사업계획에 의거하여 개발	신개발	토지매입 곤란 지역주민과의 개발 이익에 대한 마찰
	민간부분에 의해 시행	지역주민을 중심으로 개발 추진	신개발, 재개발 등	개발·운영 노하우의 부족 충분한 개발재원의 조달 어려움

가. 공공주도형 관광지 개발

공공주도형 관광지 개발은 국가, 지방자치단체 또는 한국관광공사, 토지공사 등과 같은 정부투자기관과 경주관광개발공사와 같은 정부재투자기관이 직접 또는 간접으로 개발의 주체가 되는 것을 의미한다.

우리 나라의 경우 관광지는 기초자치단체가 주관이 되어 중앙정부와 광역자치단체가 지원 하에 개발이 진행되어 오고 있다. 참고로 자연공원 중에서 국립공원은 행정자치부가 국립공원관리공단을 통해 개발과 관리를 담당하고 있고, 도립공원은 시·도지사, 군립공원은 해당 시장과 군수가 개발과 관리를 담당하고 있다. 그리고 유원지와 도시공원은 각 지방자치단체에서 개발을 담당하고 있다.

공공부문에 의한 관광지 개발은 민간자본에 의한 민간주도형 관광지 개발에 비교하여 자연보호, 환경보존 및 공익성을 우선하는 공공적 측면을 강조하여 공공성을 확보하는 반면에, 서비스를 위주로 하는 관광산업에 대한 경영적인 측면에서 보면 공공성과 영리성을 동시에 달성하기 어려운 점이 있다.

나. 민간주도형 관광지 개발

민간주도형 관광지 개발은 개인 또는 기업이 영리를 목적으로 토지를 확보하여 관광시설과 공간을 개발하는 것을 의미한다. 토지를 완전히 매입한 후에 개발을 추진하게 되므로 부동산개발에 의한 개발이익의 독점을 하게 되며 개발자금의 조달 및 투자방법도 수지타산에 맞추어 진행하거나 결정한다.

그래서 관광수요변화에 탄력적으로 대응할 수 있고 영리를 위한 종합적인 개발이 가능한 장점이 있지만 토지자원의 개발이라는 점에서 공공성과 입지적 의존성이 높은 점에서 공익성을 위한 자연보호 또는 환경보존과 같은 비영리적 분야에 대한 투자는 소홀히 하는 단점도 있다.

다. 지주공동주도형 개발방식

지주공동주도형 관광지개발방식은 개발대상지역의 토지를 소유한 지역주민을 중심으로 지역주민과 상가번영회, 지역의 관광협회 등이 공동으로 투자하기 위해 조합이나 협회를 구성하여 개발하는 방식을 의미한다.

이러한 개발방식에는 개발에 참여하는 주민들이 자기소유의 토지를 근간으로 민박, 상가 또는 숙박시설 등과 같은 관광사업에 참여하기 때문에 관광지 개발에 따른 이익이 지역 내에 정착되는 장점을 갖고 있다. 그러나 도로, 주차장, 전기·통신, 상하수도 등과 같은 기반시설에 대한 투자도 지역주민이 부담을 하게 되어 지역주민의 영세한 자본과 재원조달의 어려움을 감안하면 지역주민들의 지속적인 노력과 협력이 없으면 성공하기 어려운 방법이라고 할 수 있다.

4. 전문가 설문조사서

연구진

김 향 자 (金 香 子)

현 한국관광연구원 연구위원(연구실장)

교통개발연구원 책임연구원

경기대 대학원 관광개발학과 졸업(관광학 박사)

서울대 환경대학원 조경학과 졸업(조경학 석사)

관광지 평가체계 개발 및 운영방안

발행인	이 연 택
발행처	한국관광연구원 서울시 종로구 신문로 2가 1-38, 내자빌딩 전화: 02-3704-0600 팩스 02-723-3015~6 http://www.ktri.re.kr
인쇄일	2001년 11월 29일
발행일	2001년 11월 30일
인쇄인	라인피아

Development and Implementation of Systems of Evaluation of Tourist Sites

Kim, Hyangja, Ph.D.

Introduction

Current Status Analysis of Tourist Sites Development

Development of Systems of Evaluation of Tourist Sites

Implementation of Systems of Evaluation of Tourist Sites

Conclusion

ISBN 89-88867-42-4 94300

ISBN 89-88867-36-X (세트)