

기본연구 2002-04

# **관광특구 제도 개선 및 운영 활성화 방안**

김영준

한국문화관광정책연구원

Youngjun Kim

Measures to Improve and Operationally Activate the Special Tourism Zone System

# **관광특구 제도 개선 및 운영 활성화 방안**

김영준

한국문화관광정책연구원

## 서 문

관광특구 제도는 외국인 관광객의 방문이 집중하는 특정지역을 외국인 관광객 유치거점으로 육성한다는 취지 하에 1993년 관광진흥법에 최초 도입되었다. 이에 따라 1994년 제주도, 경주시, 설악, 유성, 해운대 등 5개소가 지정된 이래 2002년 현재 전국에 걸쳐 22개 지구가 지정되어 있다.

현재까지 관광특구 육성을 위하여 정부는 영업시간 제한 해제 등 특례 부여, 정책 지원, 제도 개선 등을 추진하여 왔으며 지방자치단체는 해당 관광특구 내 각종 시책 사업을 시행하는 등 다각적인 노력을 전개해 왔다. 이러한 노력에도 불구하고 관광특구 제도는 운용방향의 일관성 부족, 과도한 범위 지정, 진흥계획 수립 미흡, 정책 지원 부족 등의 문제점이 제기되어 왔다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 우선적으로 제도 운용 방향을 명확히 설정하는 것이 필요하다. 관광산업 진흥지역로서의 성격을 명확히 하여 기존 지구와의 기능적 차별성을 유지하여야 한다. 이와 더불어 정부는 관광특구 지정 범위를 최적화하고 이에 대해 집중적인 정책 지원이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 지방자치단체는 장기적인 관점에서 관광특구를 육성해 나갈 수 있도록 관광특구 진흥계획을 수립하여 체계적으로 추진하여야 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 지역주민과 정부, 지방자치단체가 긴밀하게 공조하여야 한다. 지방자치단체와 지역주민의 특구 활성화를 위한 자체적인 개선 노력과 정부의 집중 지원이 조화를 이룰 때 관광특구는 도입 취지대로 외국인 관광객이 즐겨 찾는 국제적 수준의 관광거점으로 성장할 수 있을 것이다.

마지막으로 본 연구와 관련하여 전문적이고 객관적인 의견을 개진하여 주신 대학, 연구기관, 문화관광부, 지방자치단체 관계자 여러분께 깊은 감사를 드린다. 아무쪼록 본 연구가 관광특구 제도의 발전적 개선에 일조할 수 있기를 바란다.

2002년 12월

한국문화관광정책연구원

원장 정 순 택

## Abstract

Special Tourism Zone System was introduced in 1993 by the Tourism Promotion Law to strategically foster the specific areas where foreign tourists frequently and more visit. Accordingly, five specific areas including Jeju-do were designated as Special Tourism Zones in 1994 for the first time and, as of December 2002, twenty-two specific areas in thirteen cities/provinces have been designated as Special Tourism Zones nationwide.

However, even though the number of Special Tourism Zones has been increased there are still several problems relating to the Special Tourism Zone System: inconsistency of operational policy; excess of designated areas; poorness of promotion plan; and shortage of real support. These problems should be overcome and improved.

First, the Special Tourism Zone System has been operationally confused between foreign tourists and domestic tourists in terms of its target market. Moreover, from an operational point of view, the term 'Special Zone' does not sufficiently represent the characteristics of industrial promotion areas and of deregulation areas.

Second, there are great differences in size among all Special Tourism Zones. Lots of farm land and forest land which are not related to the tourists' activities are included in designated Special Tourism Zones. Some zones are divided into several different administrative areas, so it makes those zones have poor relevance and lack of consistency in terms of common theme.

Third, the Special Tourism Zone Promotion Plan, which is a general master plan of special tourism zone, is based on an arbitrary provision. Therefore, only few cities or provinces established the plan. Furthermore, there is lack of detail in evaluating and utilizing the plan.

Fourth, the policy support to the Special Tourism Zones is considerably insufficient, and investments to the zones by the central, provincial, and local governments have not been systematically made yet. And the relieve of business hour restriction to the Special Tourism Zones has become a support policy in name

only because the policy has become effective not only to the Special Tourism Zones but also to other places nationwide.

In order to resolve and improve above problems and to set the zones as international competitive tourist destinations and unique places, it is necessary to keep consistency in direction of operating the zones; to rationalize the size of designated area; to establish Special Tourism Zone Promotion Plan; to set procedures evaluating the plan; and to strengthen supports to the Special Tourism Zones.

First, target markets of and operational characteristics of the Special Tourism Zones should be established. It is necessary that Special Tourism Zones should focus on expanding and improving of tourism receptive preparation to attract more foreign tourists, and that the term 'Special Tourism Zone' should be changed to other expression which is matched with the operational characteristics of the zones. One of examples could be 'International Tourism Promotion District.'

Second, It is necessary to optimize and rationalize the size of Special Tourism Zones, to restrain inclusion of unnecessary lands to the Special Tourism Zones, to derive the zones from multi-divided areas to core based area. To achieve these, the designation procedures to be a Special Tourism Zone should be more strictly operated.

Third, Special Tourism Zone Promotion Plan should be compulsorily established so that the Special Tourism Zones could be continuously developed in mid and long terms. After evaluating each promotion plan, excellent zones should be intensively supported and other zones which lost the functions of Special Tourism Zone should be withdrawn from the designated zones.

Fourth, it is necessary to strengthen policy supports to the Special Tourism Zones to activate operation of tourism related businesses: expanding financial supports from governments; increasing investment to infrastructure; reducing taxation; and relieving registration standards.

After carrying out above suggestions, the Special Tourism Zone System can be improved and its operation can be activated. Then, the Special Tourism Zone could effectively perform and achieve as a strategic tourism base area.

## 요 약

### 1. 현황

#### 가. 지정 현황

- 2002년 12월 현재 13개 시·도, 22개 지구(2,760.26km<sup>2</sup>) 지정
- '94년 8월 제주도 등 5개소 최초 지정

#### 나. 제도 현황

- 관광진흥법
  - 관광특구의 정의, 지정, 다른 법령의 적용배제, 진흥계획, 진흥계획의 수립·시행, 지정 신청, 관광특구 평가내용
- 관광특구지정및관리·운영지침
  - 특구정책의 기본방향, 특구지정 신청기준

### 2. 문제점

#### 가. 운용 방향

- 운용 방향의 일관성 부족
  - 목표시장: 외국인 관광객('94) → 관광객('96) → 외국인 관광객('99)
- 운용 방향과 명칭간의 연계성 부족
  - 운용성격: 준규제자유지역('94) → 산업진흥지역('99)

#### 나. 지정 범위

- 과도한 범위 지정
  - 제주도 등은 행정구역 전체가 지정되어 있어 특구간 면적 차가 심함(제주도 관광특구(1,809.56km<sup>2</sup>)는 이태원 관광특구(0.38km<sup>2</sup>)의 4,762배)

- 전·답, 임야 등 관광활동과 관련성 없는 공간이 다수 포함(전·답, 임야가 관광특구 전체 지정면적의 85.32%)
- 단일 관광특구가 여러 개의 별도 지구로 이격되어 구성되어 연계성 부족(대관령, 평택 송탄, 보령해수욕장, 경주 등)

○ 지정 절차의 불명확

- 지정 절차: 지정을 위한 위원회 운용 등 세부적인 지정절차 부재
- 신청 절차: 지정 요건상 연간 외국인 관광객 10만명 이상 기준에 대한 실제 검증 미약

**다. 관광특구 진흥계획**

○ 진흥계획 수립의 임의성

- 계획 수립 근거가 임의조항으로 규정되어 단편적인 사업 위주의 수립과 시행
- 계획 수립 내용, 계획 수립 시점에 대한 명시 부재

○ 진흥계획 평가의 구체성 결여

- 구체적인 평가 방법 및 사후 활용방안에 대한 정립 부족
- 계획수립 주체와 평가 주체가 동일(시·도지사)하여 기본적인 평가원칙에 위배

**라. 정책 지원**

○ 정책지원 부족

- 정부 및 지자체의 연차별 투자계획 부재

○ 제도적 지원체제 미흡

- 전국적인 영업시간 제한 완화 이후 법령 배제 조항 유명무실
- ‘사후 면세점’ 지정 및 ‘외국인투자지역’ 지정 범위 확대에 특구 지원의 실효성 미약

□ 관광특구 제도의 문제점과 개선방향

구분	문제점	개선방향
운용방향	운용방향의 일관성 부족	관광특구 정의 개선
	운용방향과 명칭간의 연계성 부족	관광특구 명칭 변경
지정범위	과다한 범위 지정	관광특구 지정 요건 개선
	지정 절차의 불명확성	관광특구 지정 절차 개선
관광특구진흥계획	진흥계획 수립의 임의성	진흥계획 수립 내용 및 방법 정립
	진흥계획 평가의 구체성 결여	진흥계획 평가 방법 정립
정책지원	정책지원 부족	재정 지원 확대
	제도적 지원체제 미흡	금융·조세 지원 및 등록기준 완화

3. 제도 개선 및 운영 활성화 방안

가. 기본 방향

- 대안: 현행 제도 보완 운용, 현행 제도 폐지 후 대체 제도 운용, 현행 제도 폐지 등
  - 국제경쟁력의 효과적 강화, 관광정책의 기능체계 측면에서 현행 제도 보완 운용 바람직

나. 관광특구 운용방향 정립

- 관광특구 정의 개선
  - 목표시장: 외국인 관광객
  - 운용성격: 기존 관광시설 밀집지역에 대한 관광수용태세 정비·확충
  - 현 정의에 행위적 요소 추가, 법적 예외조항 삭제
- 관광특구 명칭 변경
  - 대안: 국제관광진흥지구, 국제관광자유지역
  - ‘국제관광진흥지구’가 관광특구 육성방향과 일관성 있음



## 다. 관광특구 지정범위 합리화

- 관광특구 지정요건 개선
  - 불필요한 용도지역의 제척: 상업지역·주거지역(일반주거지역, 준주거지역)·공업지역(준공업지역)·녹지지역(자연녹지지역)·계획관리지역·자연환경보전지역(공원구역내 집단시설지구) 내 지정 허용, 지목별 임야 및 농지 등 포함 제한
  - 다핵지구로 분할된 관광특구의 축소: 관광특구 과소분할 제한제 도입
- 관광특구 지정절차 개선
  - ‘(가칭)관광특구 평가위원회’ 운영: 전문 인력 풀(pool) 운영, 관광특구 지정 시 예비평가와 현지평가 단계로 구분
  - 외국인 관광객 산정방법 개선: 통계조사기관의 활용, 외국인 관광객 적용 명확화

## 라. 관광특구 진흥계획 수립·평가 방법 정립

- 관광특구 진흥계획 수립 내용 및 방법 정립
  - 진흥계획 수립의 의무화: 특구별 지정 이후 즉시 작성하며 매 5년마다 수립
  - 진흥계획 수립내용의 구체화: 관광특구의 관광여건 및 관광동향에 관한 사항, 관광특구의 특성화에 관한 사항, 외국인 관광객의 유치 촉진에 관한 사항, 관광사업의 추진에 관한 사항, 기타 관광특구 육성을 위하여 필요한 사항
- 관광특구 진흥계획 평가 방법 정립
  - 진흥계획 평가 주체 개선: 시·도지사에서 문화관광부장관으로 변경
  - 진흥계획 평가 방법 정립: 2004년 최초 시행, 평가 항목은 지정요건 적합성, 계획 추진 실적, 계획 추진의 효과성
  - 진흥계획 평가 결과의 활용: 집중 지원(국고 보조사업의 집중 추진, 정부의 육성사업 발굴), 계획 조정(면적 재조정, 투자 및 사업 추진 권고), 지정 취소 예고(차기 계획시까지 미개선시 지정 취소), 지정 취소

## 마. 관광특구 정책지원 강화

- 재정 지원 확대
  - 국고보조금 교부: 보조금 지급 대상사업의 범위에 관광특구 내 관광기반시설 및 편의시설의 정비 및 확충사업 포함
  - 지역 관광특구진흥기금 설치: 지방자치단체와 지역 민간사업자 혹은 단체 공동으로 민관협력기금 설치
  
- 금융·조세 지원 및 등록기준 완화
  - 관광진흥개발기금 지원 강화: 용자시 관광특구내의 사업자에 대해 우대금리 적용
  - 각종 조세 감면: 육성사업에 대한 국세 및 지방세 감면(육성사업은 지방세 감면조례에 의거 시·도 결정), 관광특구 내 관광호텔 등에 대한 부가세 영세율 적용, 기타 관광산업에 대한 불합리한 조세 감면
  - 등록기준 완화: 관광공연장, 관광유흥음식점 설치기준 완화

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
1. 연구의 배경 / 1	
2. 연구의 목적 / 2	
제2절 연구의 범위 및 수행방법 .....	2
1. 연구의 범위 / 2	
2. 연구의 수행방법 / 2	
<b>제2장 관광특구 현황 및 문제점</b> .....	<b>3</b>
제1절 관광특구 제도 현황 .....	3
1. 관광특구 제도의 도입 배경 / 3	
2. 관광특구 제도의 전개 과정 / 5	
제2절 관광특구 운영 현황 .....	13
1. 관광특구 지정 현황 / 13	
2. 관광특구 운영 현황 / 25	
제3절 관광특구 제도 및 운영의 문제점 .....	37
1. 운용 방향 / 37	
2. 지정 범위 / 38	
3. 관광특구 진흥계획 / 39	
4. 정책 지원 / 40	
<b>제3장 관광특구 유사사례 및 의견조사</b> .....	<b>41</b>
제1절 국내외 유사사례 .....	41
1. 일본의 국제관광테마지구 / 41	
2. 한국의 문화지구 / 46	
3. 시사점 / 49	

제2절 전문가 의견조사 .....	54
1. 조사 개요 / 54	
2. 분석 결과 / 54	
<b>제4장 관광특구 제도 개선 및 운영 활성화 방안 .....</b>	<b>60</b>
제1절 기본 방향 .....	60
1. 제도 운용 방향 / 60	
2. 제도 개선 및 운영 활성화 방향 / 62	
제2절 관광특구 운용방향 정립 .....	65
1. 관광특구 정의 개선 / 65	
2. 관광특구 명칭 변경 / 68	
제3절 관광특구 지정범위 합리화 .....	70
1. 관광특구 지정요건 개선 / 70	
2. 관광특구 지정절차 개선 / 76	
제4절 관광특구 진흥계획 수립·평가 방법 정립 .....	80
1. 관광특구 진흥계획 수립 방법 및 내용 정립 / 80	
2. 관광특구 진흥계획 평가 방법 정립 / 85	
제5절 관광특구 정책지원 강화 .....	91
1. 재정 지원 / 91	
2. 금융·조세 지원 및 등록기준 완화 / 95	
<b>제5장 결 론 .....</b>	<b>103</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>107</b>
<b>부 록 .....</b>	<b>109</b>

## 표차례

〈표 2- 1〉 관광특구 도입의 필요성 .....	4
〈표 2- 2〉 관광특구 개발·운영에 관한 사전 검토 사항 중 현재 시행여부 ...	4
〈표 2- 3〉 관광진흥법상 관광특구 관련 조항 .....	6
〈표 2- 4〉 관광특구 지정 및 관리·운영지침의 내용 .....	8
〈표 2- 5〉 관광특구 관련조항 변천 과정 .....	9
〈표 2- 6〉 관광자원 개발 예산 추이 .....	11
〈표 2- 7〉 관광특구 지정 현황 .....	14
〈표 2- 8〉 지정면적별 관광특구 현황 .....	16
〈표 2- 9〉 시·도 대비 관광특구 지정면적 비율 현황 .....	16
〈표 2-10〉 시·도별 관광특구 지역구분 현황 .....	17
〈표 2-11〉 유형별 관광특구 현황 .....	18
〈표 2-12〉 관광특구별 관광개발 및 자원 현황 .....	19
〈표 2-13〉 관광특구별 용도지역 현황 .....	22
〈표 2-14〉 관광특구별 지목 현황 .....	23
〈표 2-15〉 관광특구별 관광객 방문 추이 .....	25
〈표 2-16〉 관광특구별 관광객 집계 방법 .....	29
〈표 2-17〉 관광특구별 관광시설 현황 .....	30
〈표 2-18〉 관광특구 진흥사업 현황 .....	33
〈표 2-19〉 관광특구 진흥사업별 공공부문 투자 현황(2001년 기준) .....	34
〈표 2-20〉 관광특구 채원별 공공부문 투자 현황(2001년 기준) .....	35
〈표 3- 1〉 국제관광테마지구 지정 현황 .....	42
〈표 3- 2〉 국제관광테마지구 주요 시책 .....	45
〈표 3- 3〉 국제관광테마지구 숙박거점지구 내 조세감면 현황 .....	46
〈표 3- 4〉 인사동 문화지구 지원육성 계획 .....	49

〈표 3- 5〉 관광특구 관련 사례 지정 절차 비교 분석 .....	50
〈표 3- 6〉 관광특구 관련 사례 계획 수립 비교 분석 .....	51
〈표 3- 7〉 관광특구 관련 사례 지원 시책 비교 분석 .....	53
〈표 3- 8〉 관광특구 제도의 운용 여부 .....	54
〈표 3- 9〉 관광특구 제도의 목표시장 .....	55
〈표 3-10〉 관광특구 제도의 운용방향 .....	55
〈표 3-11〉 관광특구의 명칭 변경 필요성 .....	56
〈표 3-12〉 관광특구의 명칭 변경 대안 .....	56
〈표 3-13〉 외국인 관광객 10만명 이하인 관광특구의 조정 방향 .....	57
〈표 3-14〉 불필요 지역 관광특구내 포함시 지정범위 제외 여부 .....	58
〈표 3-15〉 지구로 분할된 관광특구의 축소 여부 .....	58
〈표 3-16〉 관광특구진흥계획의 의무 수립 필요성 .....	59
〈표 3-17〉 관광특구진흥계획의 수립/평가 주체 .....	59
〈표 4- 1〉 관광특구 제도의 운용 대안 비교 .....	62
〈표 4- 2〉 관광특구 제도의 문제점 및 개선방향 .....	64
〈표 4- 3〉 관광특구 제도의 목표시장 대안 비교 .....	66
〈표 4- 4〉 관광특구/관광단지/관광지 기능 체계 .....	67
〈표 4- 5〉 관광특구 과다 지정 유형 사례 .....	70
〈표 4- 6〉 용도지역과 관광기능 간의 연관성 .....	72
〈표 4- 7〉 관광특구 과소 분할 제한제 도입 대안 비교 .....	74
〈표 4- 8〉 규제자유지역 인센티브 현황 .....	75
〈표 4- 9〉 관광특구 지정 평가항목(예시) .....	78
〈표 4-10〉 외국인 관광객수 산정방법(예시) .....	79
〈표 4-11〉 관련 계획의 수립 방법 .....	81
〈표 4-12〉 관광특구 진흥계획 수립주체 대안 비교 .....	82
〈표 4-13〉 관광특구 진흥계획의 주요 내용(예시) .....	84

〈표 4-14〉 관광특구 진흥계획 평가 착수시기 대안 비교 .....	88
〈표 4-15〉 관련 계획의 평가 방법 .....	89
〈표 4-16〉 국고보조금 지급대상사업의 범위 및 기준 보조율 .....	92
〈표 4-17〉 지방자치단체 기금 설치 및 운용 사례 .....	94
〈표 4-18〉 유사지구의 조세·금융지원 사례 .....	95
〈표 4-19〉 정부기금의 우대금리 적용 사례 .....	97
〈표 4-20〉 OECD 국가의 관광사업 부가가치세 경감 사례 .....	100
〈표 4-21〉 관광사업 조세감면 방안 .....	100
〈표 4-22〉 관광사업 등록기준 완화 방안 .....	102
〈표 5- 1〉 제도 개선 및 운영 활성화 추진 방안 .....	104

## 그림차례

〈그림 2- 1〉 연도별 관광특구 지정 추이 .....	13
〈그림 2- 2〉 관광특구별 관광객 현황(2001년 기준) .....	28
〈그림 2- 3〉 관광특구별 외국인 관광객 현황(2001년 기준) .....	28
〈그림 3- 1〉 국제관광테마지구 지정 절차 .....	44
〈그림 3- 2〉 문화지구 조성의 의의 및 기대효과 .....	47
〈그림 3- 3〉 문화지구의 지정절차 .....	48
〈그림 4- 1〉 관광특구 관련 주체의 협력체계 .....	83
〈그림 4- 2〉 관광특구 진흥계획 평가결과 활용 .....	90
〈그림 5- 1〉 제도 개선 및 운영 활성화 추진 단계 .....	105

# 제1장 서론

본 장에서는 관광특구 제도 개선 및 운영 활성화에 관한 연구를 추진하게 된 배경과 목적을 살펴보고, 이를 위한 연구 범위 및 수행 방법을 설정하고자 한다.

## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구의 배경

관광특구는 외국인 관광객의 방문이 집중하는 지역의 관광산업을 전략적으로 육성하기 위한 방안의 하나로서 야간영업시간 제한 완화를 통해 외국인 관광객의 야간 관광활동을 보장하고자 1993년 관광진흥법에 도입('93. 12. 23)되었다.

그러나 관광특구는 지정 개소수가 1994년 5개소에서 2002년 22개소로 증가한 반면 야간영업시간 자율화에 따른 실질적 지원 근거 상실과 불필요한 면적의 과다 지정 등의 문제로 인하여 제도상, 운영상의 개선이 요구되고 있는 실정이다. 특히 관광특구의 개념과 지정요건의 불명확성은 시·도의 과다한 관광특구 지정 신청을 가능케 하여 지정 개소 및 면적이 급증하였으며 이는 정부의 실질적인 지원을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

이에 대해 그간 정부에서는 관광특구 면적을 시·도별로 제한하는 총량제 등을 실시하여 적정 규모를 유지하기 위한 조치를 시행하였으며, 관광특구 평가제 도입, 선별적 관광특구 지원 방침 등을 통하여 관광특구의 지역 중심적 발전을 유도하였으나 제한적인 수준의 개선에 머무르고 있는 실정이다. 또한 관광특구의 실질적인 혜택이 부족하다는 문제 제기에 대해서도 관광진흥개발기금의 가산 지원 등이 추진되어 왔으나 실질적인 혜택에는 미치지 못하고 있다.



따라서 본 연구에서는 관광특구제도의 환경 변화와 문제점의 원인에 대한 체계적인 검토를 통하여 관광특구 제도 개선대안과 활성화방안을 모색하고자 한다. 특히 관광특구 지정요건 개선과 관광특구 진흥계획의 평가제도 정착을 통하여 관광특구의 지역중심적 발전을 적극 유도하고 정부의 관광특구 정책 지원 강화 방안을 제안하여 관광특구를 발전시키기 위한 추진방안을 수립하고자 한다.

## 2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 관광특구가 전략적 관광거점지역으로서의 역할을 효과적으로 달성하기 위하여 관광특구 제도의 발전방향을 설정하고, 관광특구에 대한 실질적인 운영 활성화 방안을 제시하는데 있다.

## 제2절 연구의 범위 및 수행방법

### 1. 연구의 범위

본 연구는 연구목적 달성을 위하여 관광특구 제도 개선방안과 관광특구 운영 활성화방안으로 주연구 범위를 설정한다. 이러한 범위를 항목별로 세분화 하면 관광특구의 운용방향, 지정범위, 진흥계획, 정책지원 등으로 구분할 수 있다.

### 2. 연구의 수행방법

- 시·도 운영 실태조사: 16개 시·도 대상 관광특구 현황조사 실시
- 국내외 사례조사: 한국의 문화지구, 일본의 국제관광테마지구 등 관광특구 유사 사례에 대한 문헌 분석 및 관계자 인터뷰
- 전문가 의견조사: 대학, 연구기관, 문화관광부, 지방자치단체 담당자 등 관광특구 관련 전문가를 대상으로 설문 조사·분석 및 인터뷰
- 전문가 연구협의: 대학, 연구기관, 문화관광부, 지방자치단체 주요 담당자를 대상으로 연구내용 협의

## 제2장 관광특구 현황 및 문제점

본 장에서는 관광특구의 관련 제도 현황과 운영 현황을 분석하고 운영 방향, 지정 범위, 관광특구 진흥계획, 정책 지원 측면에서 문제점을 정리한다.

### 제1절 관광특구 제도 현황

#### 1. 관광특구 제도의 도입 배경

88 서울올림픽 이후 관광산업은 ‘소비성 서비스업<sup>1)</sup>’으로 분류되어 각종 정부 규제의 대상이 되었다. 이러한 상황에서 침체 기조에 서있는 관광산업을 활성화 하고자 정부는 90년대 들어 관광종합진흥대책 등 각종 시책을 수립·추진하였으며, 이의 일환으로 '93년 관광특구 제도가 도입되기에 이른다.

관광특구의 도입 취지는 다양한 관광자원 및 제반 지원시설을 갖추고 있어 외국인 관광객을 위한 관광 수용 태세의 정비가 비교적 용이한 지역에 대하여 국제적 관광지역으로서 매력을 갖도록 관광산업을 집중 지원하여 외국인 관광객의 유치를 촉진함은 물론 지역발전을 위한 거점관광지역을 육성하는데 있다고 할 수 있다.

관광특구가 도입될 당시에는 신규 개발 촉진과 기존 사업의 운영 활성화가 동시에 검토되었다. 그러나 신규 개발과 관련한 타법령 의제처리 및 투자장벽 완화 등의 요건은 시행되지 않았으며 운영 활성화와 관련한 조치만이 일부 시행되었다. 가장 대표적인 시행 사항은 야간 영업시간 제한 완화였다. 그러나 이 역시 전국적인 영업시간의 자율화로 인하여 현재는 의미 없는 인센티브가 되었다.

1) ‘소비성 서비스업’이란 1990년 소득세법 시행령 제106조에 신설된 용어로서 당시 오락서비스업, 음식점업, 숙박업 등이 포함되었으며, 이들 사업에 대해서는 접대비, 광고선전비 등을 필요경비에 산입할 수 없도록 하였다. 이후 1992년 소득세법 개정시 소비성 서비스업의 범위에서 관광숙박업이 제외되었으며 1993년 개정시 전문 및 종합휴양업이 제외되었다.

〈표 2-1〉 관광특구 도입의 필요성

필요성	내용
관광산업의 국가전략 산업화 기여	- 미래지향적, 고부가가치 산업의 적극적 육성·발전 도모 - 국가수출산업 차원에서 관광수입 100억불 조기 달성 기여
우리나라 관광산업의 문제점 적극 해소	- 여행상품의 가격경쟁력 제고 - 빈약한 외래관광객 수용시설의 확충 - 관광산업에 대한 각종 규제의 적용 배제
국제관광지로서의 매력과 이미지 창출	- 개성과 특징이 있는 관광자원의 발굴·조성 - 관광지의 국제적 지명도 제고와 사계절 전천후 관광 실현
열악한 관광자원의 획기적 확충	- 관광개발 민간자본의 적극적 유치 - 관광개발 관련 조세 및 금융 적극 지원

자료: 한범수·김덕기(1995), 관광특구제도 발전방안, 교통개발연구원

〈표 2-2〉 관광특구 개발·운영에 관한 사전 검토 사항 중 현재 시행여부

구분	개발·운영과 관련하여 사전에 검토한 사항	시행여부
목표시장 요건	외국인 전용 관광특구	미시행
	내·외국인 공동 관광특구	시행
행정상 요건	각 개별법에 의한 권한을 교통부장관(문화관광부장관)에게 위임할 수 있는 근거	미시행
법령상 요건	관광특구 내에서 개발계획에 의한 사업시행시 타법령의 적용 배제	미시행
	관광특구 지정 및 개발계획이 관광정책심의위원회 의결시 개발계획 승인 등 타법령 의제 처리	미시행
	관광활동(사업자, 관광객)에 대한 규제규정 배제 완화	부분시행
관리상 요건	관광특구 전담 관리기구 설치·운영	미시행
	관광특구내 전담 경찰제 도입 검토	미시행
투자상 요건	투자 및 부동산 취득 제한 배제	미시행
	투자상의 특혜부여(조세 감면, 금융지원 등)	부분시행
	기반시설 정부 지원	미시행
기타 선결 요건	부동산 투기 근절대책 마련	미시행
	소비지향적 향락사업 조장 등 국민위화감 해소	미시행
	특구 지정·개발시 인근 지역과의 분리 대책	부분시행

자료: 한범수·김덕기(1995), 관광특구제도 발전방안, 교통개발연구원, 재작성

이에 따라 관광특구의 도입 당시 관광진흥법에서는 관광특구의 개념을 “자유로운 관광사업을 보장하기 위하여 관광사업과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역”으로 정의하였으며, 관광사업체가 고루 분포하고 있는 지역에 최근 1년간 외국인관광객 10만명 이상이 되는 지역을 지정대상으로 설정하였다.

즉, 관광특구는 내국인이 아닌 외국인 관광객을 대상으로, 전면적 개발이 필요한 지역이 아닌 기존 관광자원 및 사업체가 갖추어진 지역의 관련 산업을 활성화하기 위한 진흥적 관점에서 도입되었으며, 도입 당시 특례 사항은 야간 영업시간 제한 해제였다.

## 2. 관광특구 제도의 전개 과정

### 가. 관광특구의 제도적 현황

관광특구의 제도적 규정은 관광진흥법에서 명시하고 있으며 세부적인 운영기준을 규정하기 위하여 문화관광부에서는 별도의 ‘관광특구지정및관리·운영지침’을 운영하고 있다. 관광진흥법에서는 관광특구의 정의, 지정절차, 지정요건 및 관광특구진흥계획의 수립·시행에 관한 내용이 주를 이루고 있다. ‘관광특구지정및관리·운영지침’에는 특구정책의 기본방향과 특구지정 신청기준을 규정하고 있다.

관광진흥법에서는 관광특구를 외국인관광객 유치 촉진을 위해 관계법령의 적용이 배제되거나 완화된 지역으로 규정하고 있다(법 제2조). 여기에서 관계법령이란 식품위생법의 영업제한을 의미한다(법 제69조). 관광특구는 시·도지사의 신청에 따라 문화관광부장관이 지정하며 시·도지사는 지정시 해당 지역주민과 시·군의 의견을 수렴한 후 신청한다(법 제67조). 시·도지사는 관광특구 지정 신청시 해당 지역 내에 관련 시설의 집적성, 최근 1년간 외국인 관광객 10만명 이상, 지역경계의 명확성 등 법적 지정요건에 적합한지를 검토하여야 한다(규칙 제59조). 시·도지사는 관광특구진흥계획을 수립·시행할 수 있으며 계획 수립 이후 3년이 경과된 때에는 자체적으로 평가하여 행·재정적 지원을 하거나 지정취소 등을 문화관광부장관에게 신청할 수 있다(법 제68조, 영 제57조).

〈표 2-3〉 관광진흥법상 관광특구 관련 조항

구분	관련조항	내용
정의	법 제2조	"관광특구"라 함은 외국인관광객의 유치 촉진 등을 위하여 관광활동과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳을 말한다.
지정	법 제67조	관광특구는 관광지 등 또는 외국인관광객이 주로 이용하는 지역 중에서 시·도지사의 신청에 의하여 문화관광부장관이 지정한다.
다른법령의 적용배제	법 제69조	관광특구안에서는 다음 각호의 규정을 적용하지 아니한다. - 식품위생법 제30조의 규정에 의한 영업제한
지정신청	시행규칙 제59조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법 제67조의 규정에 의하여 시·도지사가 관광특구의 지정을 신청하는 경우 그 대상지역은 다음 각호의 요건에 적합하여야 하며, 해당지역주민 등의 의견을 수렴하여야 한다.</li> <li>① 지정하고자 하는 지역 안에接客시설, 쇼핑·상가시설, 휴양·오락시설, 숙박시설, 공공편의시설, 관광안내시설 등이 분포되어 있어 외국인 관광객의 다양한 관광수요를 충족시킬 수 있을 것</li> <li>② 통계전문기관의 조사결과 당해 지역의 최근 1년간 외국인 관광객이 10만명 이상일 것</li> <li>③ 지정하고자 하는 지역이 다른 지역과 바다·산림·하천 또는 도로 등에 의하여 명확히 구분될 것</li> <li>- 법 제67조의 규정에 의하여 관광특구의 지정·지정취소 또는 그 면적의 변경을 신청하고자 하는 자는 별지 제40호 서식의 관광특구지정등신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 문화관광부장관에게 제출하여야 한다.</li> <li>① 신청사유서</li> <li>② 주요 관광자원 등의 내용이 포함된 서류</li> <li>③ 해당 지역주민 등의 의견수렴 결과를 기재한 서류</li> <li>④ 관광특구의 진흥계획서</li> <li>⑤ 관광특구의 구역을 표시한 축척 2만5천분의 1 이상의 지형도 및 지번 등이 표시된 축척 500분의 1 내지 6천분의 1의 도면</li> <li>⑥ 제1항의 요건에 적합함을 증명할 수 있는 서류</li> </ul>
관광특구 진흥계획	법 제68조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도지사는 관할구역내 관광특구를 방문하는 외국인관광객의 유치 촉진 등을 위하여 관광특구진흥계획을 수립·시행할 수 있다.</li> <li>- 관광특구진흥계획에 포함될 사항 등 관광특구진흥계획의 수립·시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</li> </ul>

## 〈표 계속〉

구분	관련조항	내용
관광특구 진흥계획 수립·시행	시행령 제57조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도지사는 진흥계획을 5년마다 수립·시행하여야 하며, 진흥계획 수립후 3년이 경과된 때에는 문화관광부령이 정하는 바에 따라 그 수립·시행상황을 평가할 수 있다.</li> <li>- 시·도지사는 제2항의 규정에 의한 평가결과가 우수한 관광특구에 대하여는 우선적으로 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</li> <li>- 시·도지사는 제2항의 규정에 의한 평가결과 관광특구의 지정요건에 적합하지 아니하거나 진흥계획 추진실적이 미흡한 관광특구에 대하여는 관광특구의 지정취소 또는 면적 변경 등을 문화관광부장관에게 신청할 수 있다.</li> </ul>
관광특구 평가내용	시행규칙 제60조	<p>영 제57조제2항의 규정에 의하여 시·도지사가 관광특구 진흥계획의 수립·시행상황을 평가하는 경우에는 다음 각호의 사항을 평가하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 제59조 제1항의 지정요건 적합 여부</li> <li>② 외국인 관광객을 위한 관광상품개발 실적</li> <li>③ 관광질서확립 및 서비스 개선실적</li> <li>④ 국내·외 관광홍보 실적</li> <li>⑤ 기타 지역특성에 맞는 관광특구의 육성에 관한 사항</li> </ol>

문화관광부는 체계적이고 합리적인 관광특구 지정 및 관리·운영을 위하여 1999년 6월 ‘관광특구지정및관리·운영지침’을 제정하였다. 동 지침에 따르면 적정 대상지 및 면적에 한하여 관광특구 지정 신청을 유도하고 있다. 구체적으로 보면 외국인관광객의 활동이 밀집한 지역으로서, 2개의 읍·면·동을 초과하지 않는 것을 원칙으로 하고, 단일 구역을 지정하며, 자연공원의 경우 집단시설지구만을 대상지역으로 신청하여야 한다. 또한 관광특구 지정시 지역주민 등의 의견 수렴을 거쳐 지정토록 하고 있다.

〈표 2-4〉 관광특구 지정 및 관리·운영지침의 내용

구분	내용
특구정책의 기본방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특구를 「식품·공중위생업소의 영업시간 제한완화지역」에서 「외국인 관광객 유치지역」으로 육성</li> <li>- 앞으로 관광지·관광단지 및 외국인관광객이 주로 이용하는 지역중 다양한 관광수요(볼거리, 놀거리, 살거리, 먹거리 등)를 충족시켜 관광산업에 크게 기여할 수 있는 지역에 한하여 특구 지정</li> <li>- 시·도에서 수립한 특구 진흥계획(이하 “진흥계획”이라 한다.)에 따라 진흥실적이 우수한 지역에 대하여 우선적으로 재정지원 등 추진</li> <li>- 특구 지정면적이 과다하게 지정되어 있거나 경쟁력이 미흡한 특구에 대해서는 점차적으로 정비 추진(지정취소, 면적취소 등)</li> <li>- 특구별로 특성있게 개발·육성하여 상호 연계 추진(쇼핑특구, 문화특구 등)</li> </ul>
특구지정 신청기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법 시행규칙 제59조제1항의 규정의 지정기준에 적합한 지역으로 함</li> <li>- 특구지정 신규 신청에 따라 특구가 취소되거나 변경될 경우 법 시행규칙 제59조제1항의 특구지정 기준에 미달하거나 경쟁력이 미흡한 기존 특구지역을 우선적으로 조정함</li> <li>- 특구는 외국인관광객의 관광활동이 밀집된 구역(이하 “적정구역”)을 대상으로 지정 신청하여야 함</li> <li>- 특구지정의 행정구역은 2개의 읍·면·동을 초과하지 않는 것을 원칙으로 하며, 지형여건 또는 관광시설 등의 연속으로 불가피하게 타지역과 연결될 경우 적정구역에 한하여 1개의 읍·면·동을 초과하여 지정 신청 가능함. 다만 특별시·광역시외의 경우 행정구역이 3배수 동의 범위 내에서 지정 신청 가능함</li> <li>- 특구는 단일구역으로 지정 신청하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 지형여건 또는 관광시설의 분산 등으로 불가피하게 단일구역으로 지정하지 못할 경우 인근지역도 적정 구역인 경우 지정 신청 할 수 있다.</li> <li>- 국·도·군립공원 지역을 특구로 지정할 경우 집단시설지구 위주로 지정 신청하는 것을 원칙으로 함</li> <li>- 특구로 지정신청 하고자 할 경우에는 지역주민, 사업자, 관련단체, 지방의회 등에 공감대가 형성된 후 추진하여야 함</li> </ul>

#### 나. 관광특구 제도의 변화 과정

관광특구는 최초 도입 이후 현재까지 몇 가지 제도적 변화 과정을 거쳐왔다.

첫째, 지정 개소수가 대폭 증가하였다. 최초 5개소이던 관광특구는 '96년 이전까지는 지속되어 왔으나, '97년 14개소가 대폭 추가 지정됨으로써 19개소로 증가하

였다. 이러한 급증의 제도적 배경은 '96년 최근 1년간 외국인 관광객 10만명에서 관광객 10만명으로 지정 요건을 완화하고, 관광특구 지정요건에 부적합하여도 시·도 지사가 자율적으로 시·도내 1개소에 한해 관광특구를 지정할 수 있게 한 데 따른 것이다. '96년 개정된 이러한 지정 요건은 '99년 재개정으로 환원되었으나 기존 법령에 의하여 지정되었던 관광특구는 현재까지도 유지되고 있다.

둘째, 관광특구 제도 도입의 직접적인 목적이었던 '영업시간 제한' 규정이 공중위생관리법과 식품위생법에서 삭제되어 관광특구 정의에서 규정한 관계법령의 적용 배제에 관한 사항이 실효성을 잃게 되었다. 이로 인하여 관광특구의 정의 및 정부 지원사항에 대한 재정비가 요구되고 있는 실정이다. 심야영업시간은 공중위생법 및 식품위생법의 개정을 통하여 '96년부터 시·도지사가 자율적으로 결정할 수 있도록 하였으며 '99년부터는 전국적으로 영업시간 제한이 폐지된 바 있다.

〈표 2-5〉 관광특구 관련조항 변천 과정

구분	관련조항		
정의	관광특구라 함은 자유로운 관광사업을 보장하기 위하여 관광사업과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳을 말한다(관광진흥법 조항 신설 1993. 12. 27)	관광특구라 함은 자유로운 관광사업을 보장하기 위하여 관광사업과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳을 말한다	관광특구라 함은 외국인관광객의 유치촉진 등을 위하여 <u>관광활동과</u> 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳을 말한다(관광진흥법 조항 개정 1999. 1. 21)
지정 신청	-	도지사는 관광단지 또는 관광지중에서 관광거점 지역으로 지정·육성할 필요가 있다고 인정되는 1개소에 한하여 관광특구의 지정을 신청할 수 있다(관광진흥법 조항 신설 1996. 4. 17)	조항 삭제(관광진흥법 시행규칙 조항 개정 1999. 6. 26)



## 〈표 계속〉

구분	관련조항		
지정 요건	① 지정하고자 하는 지역 안에 각종 관광사업이 분포되어 있어 관광객 의 다양한 관광수요를 충족시킬수 있을 것  ② 당해 지역의 최근 1년 간 외국인관광객이 10 만명이상일 것  ③ 지정하고자 하는 지역 이 다른 지역과 바 다·산림·하천 또는 도로 등에 의하여 명 확히 구분될 것(관광 진흥법 시행규칙 조항 신설 1994. 7. 30)	① 지정하고자 하는 지역 안에 각종 관광사업이 분포되어 있어 관광객 의 다양한 관광수요를 충족시킬 수 있을 것  ② 당해 지역의 최근 1년 간 <u>관광객</u> 이 10만명 이상일 것  ③ 지정하고자 하는 지역 이 다른 지역과 바 다·산림·하천 또는 도로 등에 의하여 명 확히 구분될 것(관광 진흥법 시행규칙 조항 개정 1996. 4. 17)	① 지정하고자 하는 지역 <u>안에</u> <u>접객시설, 쇼핑·상가시설,</u> <u>휴양·오락시설, 숙박시설,</u> <u>공공편익시설, 관광안내시</u> <u>설 등이 분포되어 있어 외</u> <u>국인 관광객의 다양한 관</u> <u>광수요를 충족시킬 수 있</u> <u>을 것</u>  ② <u>통계전문기관의 조사 결과</u> 당해 지역의 최근 1년간 <u>외국인 관광객이 10만명</u> 이상일 것  ③ 지정하고자 하는 지역이 다른 지역과 바다·산 림·하천 또는 도로 등에 의하여 명확히 구분될 것 (관광진흥법 시행규칙 조 항 개정 1999. 6. 26)

관광특구는 영업시간 제한 완화 이외에도 국고지원, 관광진흥개발기금 20% 용자 가산 지원, 관광특구 내 상가의 ‘사후면세점’ 지정 가능, 관광특구 내 5천만불 이상의 종합휴양업 설치시 외국인 투자지역 지정 등의 혜택이 주어져 왔다. 그러나 현재는 관광진흥개발기금 가산 지원 외 대부분의 관광특구에 대한 혜택이 삭제되어 관광특구만의 정부 지원제도가 빈약한 실정이다.

정부의 관광부문 국고는 관광지 개발, 문화관광자원 개발, 문화관광축제 개발·육성 등의 사업을 통하여 관광특구에 지원되고 있는데 1998년부터 2001년까지 4년 동안 약 470억원에 이를 것으로 파악된다. 그러나 관광특구에 대한 국고 지원은 별도의 항목을 가지고 지속적으로 지원되지 못하고 있다<sup>2)</sup>.

2) 관광특구에 대한 별도의 국고지원은 2000년 이태원 73백만원(특구경계 아치 설치)과 제주도 73백만원(광섬유 관광안내판 설치)이 지원된 바 있다.

〈표 2-6〉 관광자원 개발 예산 추이

(단위: 백만원)

사업명	'98	'99	2000	2001	2002	2003
계	21,995	28,277	94,533	127,340	156,072	187,538
○ 관광자원 육성·개발	21,645	27,717	54,410	59,700	71,225	86,388
- 관광지 개발	21,645	21,541	30,714	31,550	32,687	37,223
- 문화관광자원 개발	-	2,315	9,635	12,500	21,420	27,590
- 7대 문화관광권 개발	-	4,361	13,915	15,650	17,118	15,975
- 관광특구 육성 지원	-	-	146	-	-	-
- 생태·녹색관광	-	-	-	-	-	5,500
○ 문화관광축제 개발·육성	350	560	2,050	2,050	2,050	2,400
- 문화관광축제 육성	350	360	1,650	1,650	1,650	1,950
- 상설문화관광프로그램 개발	-	200	400	400	400	450
○ 기념품공모전 개최 (문화관광상품 개발)	-	-	136	136	136	4,919
○ 남해안·유교문화권 개발	-	-	37,937	65,454	81,611	93,831
- 남해안 관광벨트 개발	-	-	29,430	43,119	50,546	58,106
- 유교문화관광 자원화	-	-	8,507	22,335	31,065	35,725
○ 차이나타운 시범거리 조성	-	-	-	-	1,050	-

자료: 문화관광부(2002), 내부자료

관광특구 내 관광사업체에 대한 관광진흥개발기금 용자는 2001년을 기준으로 볼 때 연간 약 316억원 정도로 추산된다. 정부는 관광특구 육성을 위해 관광특구 소재업체에 대하여 소요자금에 20%를 가산 배분하고 있다. 그러나 관광진흥개발기금은 '관광진흥법'상 관광사업자에 대해서만 지원하여 이외 관련 사업자의 수요에 부응하지 못하고 있으며, 가용재원이 한정되어 있는 반면 신청업체는 많아 가용재원의 한도 내에서 신청업체에 배분하여<sup>3)</sup> 가산지원을 한다 하더라도 실제 업체의 신청금액에는 미치지 못하고 있는 실정이다.

정부는 관광특구 활성화 차원에서 사후면세점 가능지역으로 관광특구와 관광단지 포함되도록 '외국인관광객면세판매장관리지침'을 개정(2000.6.1)하였으나 이후 '외국인관광객등에대한부가가치세및특별소비세특례규정' 개정시(2000.12.29) 면세판

3) 관광진흥개발기금은 용자신청규모가 선정규모를 초과할 경우 소요자금에 따라 비례 배분한다. 단 관광사업체 운영자금의 경우 선정된 업체에 대하여 기본 용자액(선정규모의 10%)을 업체별로 균등 배분하고 나머지를 전년도 외화획득액에 따라 비례 배분한다(문화관광부(2002), 관광진흥개발기금 운용실적 보고서).

매장의 지정범위 관련 조항이 삭제되어 현재 면세판매장은 전국 어디에서나 관할 세무서장의 지정만 받으면 가능하게 되었다.

또한 정부는 외국인투자의 국내 유치 활성화를 위하여 ‘외국인투자지역’ 제도를 운용하여 왔다. 특히 관광산업의 외자 유치를 위하여 ‘외국인투자촉진법 시행령’을 개정(2000.2.23)하여 관광특구와 관광단지 내에 일정 규모 이상<sup>4)</sup>의 종합휴양업 투자시 외국인투자지역으로 지정할 수 있도록 하였다. 그러나 이후 ‘외국인투자촉진법 시행령’ 개정시(2001.12.31) 관광특구 및 관광단지 내가 아니라 할지라도 종합휴양업이나 종합유원시설업에 대하여 미화 3천만불 이상의 외국인투자가 이루어지면 어느 지역에서나 외국인투자지역으로 지정이 가능하게 되었다. 2002년 3월 현재 전국적으로 7개 지역<sup>5)</sup>이 외국인투자지역으로 지정되어 있으나 관광부문 투자와 관련한 외국인투자지역 지정은 없다.

셋째, 관광특구의 효율적 운영을 위하여 관광특구 진흥계획의 수립과 평가제도가 도입되었다. 정부는 '99년 관광진흥법의 개정을 통하여 시·도지사가 관광특구에 대한 진흥계획을 수립·시행할 수 있도록 하고, 정부에서는 관광특구의 진흥상황을 평가하여 그 결과가 우수한 관광특구에 대하여 우선적으로 행정적·재정적 지원을 할 수 있는 근거 규정을 마련하였다. 이는 관광특구의 지정 개소수가 많고 지정 범위가 넓어 현실적으로 정부 지원이 어려운 상황을 개선하고, 시·도의 자체적인 관광특구 육성 노력을 지원하기 위한 조치라고 볼 수 있다. 이러한 조치 이후 실제 일부 시·도에서 자체적인 관광특구 진흥계획을 수립하고 다양한 사업을 전개하고 있으나 진흥계획의 평가는 현재까지도 시행되고 있지 않다.

넷째, 그간 관광특구의 무분별한 지정면적 확대를 제어하기 위하여 운용되어 왔던 관광특구 면적 총량제가 시·도간 획일적으로 적용되고 있다는 문제 제기에 따라 2002년 이를 폐지하였다. 기존에는 시·도지사가 관광특구 지정 및 면적 변경을 신청하고자 할 때 그동안 이미 지정된 시·도의 관광특구의 전체면적을 넘지 아니하는 범위 안으로 제한하였으나 이를 허용할 수 있도록 하였다.

4) 2000년 당시는 미화 5천만불 이상 종합휴양업 투자시 외국인투자지역 지정이 가능하였으나 2001년 ‘외국인투자촉진법시행령’ 개정시(2001.12.31) 미화 3천만불 이상으로 완화되었다.

5) 2002년 3월 현재 외국인투자지역은 한국 경남 태양유전(주), 충남 천안 영상문화복합단지, 경남 양산 J.S.T.(주), 전북 완주 (주)울트라텍, 전남 여천 BASF(주), 충남 연기 코리아오토클래스(주), 충북 음성 동부전자(주) 등으로 주로 제조업 중심의 투자가 이루어지고 있다.

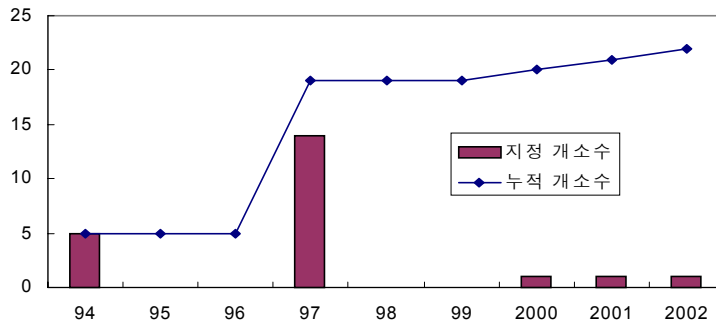
## 제2절 관광특구 운영 현황<sup>6)</sup>

### 1. 관광특구 지정 현황

#### 가. 전국 관광특구 지정 현황

관광특구는 2002년 12월 현재 22개 지역(2,760.14km<sup>2</sup>)이 지정되어 있다. 지정 시 기별로는 1994년 8월 제주도, 경주시, 설악, 유성, 해운대 등 5개소가 처음 지정되었으며, 1997년 1월에는 동두천, 대관령, 수안보온천, 속리산, 아산시온천, 보령해수욕장, 무주구천동, 정읍내장산, 구례, 백암온천, 부곡온천, 미륵도 등 12개소, 1997년 5월에는 평택시송탄 등 1개소, 1997년 9월에는 이태원 1개소, 2000년 3월에는 명동·남대문·북창지역 1개소, 2001년 6월에는 월미 1개소가 추가 지정되었으며, 2002년 5월 23일에 동대문패션타운 관광특구가 지정되었다. 최초 지정 이후 해운대와 충남은 일부 지정 지역을 조정하여 면적을 확대한 바 있는데 해운대의 경우 센텀시티를 포함하여 5.30km<sup>2</sup>에서 6.23km<sup>2</sup>로(2002.4.3), 보령해수욕장의 경우 위락시설 유치를 목적으로 석대도를 포함하여 2.44km<sup>2</sup>에서 2.52km<sup>2</sup>(’97.5.6)로 변경한 바 있다.

〈그림 2-1〉 연도별 관광특구 지정 추이



6) 관광특구 운영 현황은 별도의 시·도 조사를 통해서 파악하였으며 2002년 4월 30일을 기준으로 조사하였다. 단 2002년 5월 23일 지정된 동대문 패션타운은 지정 시점을 기준으로 추가 조사하였다.

시·도별로는 서울에 3개소가 지정되었으며, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남 등 8개 시·도내 각 2개소가 지정되었고, 부산, 인천, 대전, 전남, 제주 등 5개 시·도내 각 1개소가 지정되어 있다. 이외 대구, 울산, 광주 등 3개 시·도내에는 2002년 12월 현재 관광특구가 지정되어 있지 않다.

〈표 2-7〉 관광특구 지정 현황

시·도	특구명	지정지역	면적 (km <sup>2</sup> )	지정시기	비고
서울	명동·남대문·북창지역	서울 중구 소공동, 회현동, 명동 일원	0.63	2000.3.30	남대문로, 태평로, 을지로, 퇴계로 인근지역
	이태원	서울 용산구 이태원동, 한남동 일원	0.38	'97.9.25	이태원로 인근지역
	동대문 패션타운	서울 중구 을지로, 신당동, 광희동 일원	0.44	2002.5.23	동대문운동장 주변 신흥 및 재래시장 일대
부산	해운대	부산 우동, 중동, 송정동	6.23	'94.8.31	해운대해수욕장, 해운대온천, 센텀시티
인천	월미	인천 중구 신포동, 연안동, 신흥동, 북성동, 동인천동 일원	3.00	2001.6.26	월미도 문화거리, 신포시장, 차이나타운
대전	유성	대전 봉명동, 구암동, 장대동, 궁동, 어은동, 도룡동	5.86	'94.8.31	엑스포과학공원, 유성온천
경기	동두천	경기 동두천시 일원	0.40	'97.1.18	소요산 입구
	평택시송탄	경기 평택시 일원	0.49	'97.5.30	신장 쇼핑몰, 문화의 거리
강원	설악	강원 속초시, 고성군 및 양양군 일부지역	148.58	'94.8.31	설악산 국립공원, 속초시 일원, 낙산해수욕장
	대관령	강원 강릉시, 동해군, 평창군, 횡성군 일원	564.18	'97.1.18	평창, 봉평, 용평관광단지, 경포해수욕장
충북	수안보온천	충북 충주시 상모면 일원	9.22	'97.1.18	수안보온천지구
	속리산	충북 보은군 내속리면 일원	43.75	'97.1.18	법주사 집단시설지구
충남	아산시온천	충남 아산시 일원	3.71	'97.1.18	온양, 도고, 아산 온천지
	보령해수욕장	충남 보령시 일원	2.52	'97.1.18	대천, 무창포지역, 죽도

## 〈표 계속〉

시·도	특구명	지정지역	면적 (km <sup>2</sup> )	지정시기	비고
전북	무주구천동	전북 무주군 설천면 일원	7.61	'97.1.18	무주리조트
	정읍내장산	전북 정읍시 일원	3.45	'97.1.18	내장산 집단시설지구
전남	구례	전남 구례군 토지면, 마산면, 광의면, 산동면 일원	78.02	'97.1.18	지리산온천, 화엄사 등
경북	경주시	경북 경주시 일원	32.65	'94.8.31	보문관광단지, 불국사 집단시설지구
	백암온천	경북 울진군 온정면 일원	1.74	'97.1.18	온정도시계획구역
경남	부곡온천	경남 창녕군 부곡면 일원	4.82	'97.1.18	부곡온천지구
	미륵도	경남 통영시 미수1·2동, 봉평동, 도남동, 산양읍 일원	32.90	'97.1.18	도남관광지, 한려해상국립공원
제주	제주도	제주도 전역 (부속도서 제외)	1,809.56	'94.8.31	중문관광단지, 한라산국립공원 등
계		-	2,760.14	-	-

자료: 각 시·도(2002), 내부자료

2002년 12월 현재 관광특구 지정 면적은 2,760.14km<sup>2</sup>로서 전국토 면적의 2.8%를 차지하고 있다. 관광특구별 면적으로는 10km<sup>2</sup> 미만인 관광특구가 15개소로서 전체 지정 개소수의 68.2%를 차지하고 있으며 10~100km<sup>2</sup> 미만인 관광특구는 해운대, 유성, 무주구천동, 수안보온천 등 4개소, 100km<sup>2</sup> 이상인 관광특구는 설악, 대관령, 제주도 등 3개소이다. 이중 100km<sup>2</sup> 이상인 설악, 대관령, 제주도 관광특구는 2,522.32km<sup>2</sup>로서 전체 관광특구 면적 2,760.14km<sup>2</sup>의 91.4%를 차지하고 있다.

시·도 행정구역 면적과 관광특구 지정 면적을 상호 비교하면 전체 관광특구 중 10개소가 시·도 면적의 0.1% 이하, 5개소가 0.1~0.5% 이하, 4개소가 0.5~1% 이하의 규모를 보이고 있는 반면 1% 이상의 비율을 보이고 있는 관광특구는 유성, 대관령, 제주도 등 3개소이다. 특히 제주도는 부속도서를 제외한 제주도 전역이 관광특구로 지정되어 있으며 시·군 수준에서는 속초시 전역이 설악 관광특구 내에 포함 되어 있다.

〈표 2-8〉 지정면적별 관광특구 현황

면적	개소	특구명
1km <sup>2</sup> 미만	5	명동·남대문·북창지역, 이태원, 동대문패션타운, 동두천, 평택시송탄
1~5km <sup>2</sup> 미만	6	월미, 아산시온천, 보령해수욕장, 정읍내장산, 백암온천, 부곡온천
5~10km <sup>2</sup> 미만	4	해운대, 유성, 수안보, 무주구천동
10~50km <sup>2</sup> 미만	3	속리산, 경주시, 미륵도
50~100km <sup>2</sup> 미만	1	구례
100km <sup>2</sup> 이상	3	설악, 대관령, 제주도
계	22	-

자료: 각 시·도(2002), 내부자료

〈표 2-9〉 시·도 대비 관광특구 지정면적 비율 현황

면적	개소	특구명
0.1% 미만	10	이태원, 동대문패션타운, 동두천, 평택시송탄, 아산시온천, 보령해수욕장, 무주구천동, 정읍내장산, 백암온천, 부곡온천
0.1~0.5% 미만	5	명동·남대문·북창지역, 월미, 수안보온천, 경주시, 미륵도
0.5~1.0% 미만	4	해운대, 설악, 속리산, 구례
1.0% 이상	3	유성, 대관령, 제주도
계	22	-

자료: 각 시·도(2002), 내부자료

단일 관광특구가 하나의 지역으로 연결되지 않고 몇 개의 지구로 상호 이격되어 있는 경우가 다수 있는데 월미, 평택시송탄, 대관령, 아산시온천, 보령해수욕장, 구례, 경주 등은 단일 관광특구가 2개 이상의 지구로 구분하여 지정되어 있다. 이렇게 지구를 구분하여 지정하게 되는 이유는 지정 신청시 해당 시·군의 관광자원을 다수 포함시키려는 지자체의 의도가 있는 경우와 택지나 녹지 등 관광활동과 관련성이 없는 지구를 제척하다 보면 단일 지구로 지정신청이 어려운 경우가 있다. 대관령의 경우, 기초자치단체의 행정구역을 넘어서 각 지구를 연담 지정하여 대관령 관광특구내 강릉시와 횡성군은 122km나 떨어져 있다.

〈표 2-10〉 시·도별 관광특구 지역구분 현황

시·도	특구명	지구	면적 (km <sup>2</sup> )	대상지역	주요자원 및 시설
인천	월미	월미도권	0.95	월미도 일원	월미도, 월미공원
		신포·신흥권	1.12	신포, 신흥, 북성, 동인천동 일원	차이나타운, 신포문화의거리, 자유공원, 신포·신흥시장, 제1국제여객터미널
		연안부두권	0.93	연안부두 일원	연안부두, 연안여객터미널, 종합어시장, 제2국제여객터미널
경기	평택시 송탄	서정지구	0.10	서정동	서정 문화의 거리
		신장지구	0.39	신장1동, 신장2동 지산동, 송북동	신장 쇼핑물
강원	대관령	강릉시 일원	200.13	강릉시 일원 (1읍, 5면, 16동)	경포도립공원, 정동진, 소금강
		동해시 일원	56.66	동해시 (망상동외 19개동)	망상해수욕장, 무릉계곡 등
		평창군 일부	243.89	평창군 (도암면외 4개면)	오대산국립공원, 용평·보광리조트
		횡성군 일부	63.50	횡성군(둔내면 일원)	성우리조트, 둔내자연휴양림
충남	아산시 온천	온양온천	1.05	아산시 온양온천1·2동, 권곡동, 모종동 일부	관광호텔5, 여관80
		도고온천	0.55	아산시 도고면 기곡리, 선장면 신성리 일부	관광호텔1, 콘도4, 일반호텔1, 여관9
		아산온천	1.82	아산시 음봉면 신수·산정리 일부지역	전문휴양시설1, 일반호텔1, 여관13
		신정호관광지	0.29	아산시 득산동, 방축동 일부지역	신정호수 및 관광지 (이충무공동상, 조각공원 등)
	보령 해수욕장	대천해수욕장	2.01	보령시 신흑동 일부지역	유원시설 1개소, 콘도1동, 여관68동, 야영장2개소, 수련연수원23개소
		무창포해수욕장	0.26	보령시 웅천읍 관당리,독산리 일부지역	백사장 1.5km, 신비의바닷길, 잔디광장 9,620m <sup>2</sup>
		죽도관광지	0.06	보령시 남포면 월전리 일부지역	죽도관광지
		석대도관광지	0.08	보령시 웅천읍 관당리 일부지역	무창포해수욕장, 신비의 바닷길
전남	구례	지리산온천관광지	1.84	구례군 산동면	온천장 콘도, 관광호텔 등
		화엄사 집단시설지구	0.67	구례군 마산면	화엄사집단시설지구
		연곡사 집단시설지구	0.05	구례군 토지면	연곡사집단시설지구



## 〈표 계속〉

시·도	특구명	지구	면적 (km <sup>2</sup> )	대상지역	주요자원 및 시설
경북	경주	보문지구	18.10	신평,천군,북군,손곡, 압곡	보문관광단지
		불국지구	4.90	마동,신평동	불국사 집단시설지구
		시내 I 지구	8.45	황오,노동, 황성	-
		시내 II 지구	5.0	용강	-
		시내 III 지구	7.0	동방동	-

자료: 각 시·도(2002), 내부자료

## 나. 관광자원 현황

관광특구를 주요 관광자원 중심으로 유형 구분하면 도시형, 온천형, 수변형, 산악형, 문화형 등으로 구분할 수 있다. 도시형은 쇼핑 등 도시관광자원이 중심이 되며, 수변형은 해수욕장, 온천형은 온천, 산악형은 국립공원, 문화형은 문화관광자원이 대표적인 자원이다.

## 〈표 2-11〉 유형별 관광특구 현황

구분	특구명	주요 관광자원
도시형	명동·남대문·북창지역	명동, 남대문시장, 롯데백화점 등
	이태원	이태원로 인근 상가지역 등
	동대문패션타운	동대문시장, 밀레오레 등 쇼핑상가 등
	동두천	보산동 인근 상가지역 등
	평택시송탄	신장쇼핑몰, 서정동 문화의 거리 등
수변형	해운대	해운대해수욕장(해운대 관광지), 해운대온천, 센텀시티 등
	월미	월미도 문화의 거리, 차이나타운, 자유공원, 신포시장 등
	보령해수욕장	대천해수욕장(대천해수욕장관광지), 무창포관광지, 죽도관광지 등
	미륵도	한려해상국립공원, 미륵도, 오비도, 월명도, 충무마리나리조트, 도남관광지 등
온천형	유성	유성온천, 엑스포과학공원 등
	수안보온천	수안보온천, 사조스키리조트 등
	아산시온천	도고온천, 온양온천, 아산온천(아산온천관광지) 등
	백암온천	백암온천(백암온천관광지) 등
	부곡온천	부곡온천(부곡온천관광지), 부곡하와이 등



## 〈표 계속〉

시·도	특구명	구분	관광지구		자연관광자원				문화관광자원	
			관광지	관광단지	자연공원	집단지설지구	해수욕장	온천	문화재	문화관광축제
부산	해운대	개소수	1	-	-	-	2	1	3	13
		면적	0.41		-	-	0.41	-	-	-
인천	월미	개소수	-	-	-	-	-	-	4	4
		면적	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	유성	개소수	-	-	-	-	-	1	17	1
		면적	-	-	-	-	-	0.93	-	-
경기	동두천	개소수	-	-	-	-	-	-	-	2
		면적	-	-	-	-	-	-	-	-
	평택시 송탄	개소수	-	-	-	-	-	-	-	1
		면적	-	-	-	-	-	-	-	-
강원	설악	개소수	1	-	2	2	6	1	14	6
		면적	0.35	-	1.54	2.39	0.59	2.99	-	-
	대관령	개소수	7	2	1	3	32	1	90	18
		면적	2.09	21.17	9.47	2.61	2.90	0.11	-	-
충북	수안보 온천	개소수	-	-	-	-	-	1	-	1
		면적	-	-	-	-	-	1.38	-	-
	속리산	개소수	1	-	1	1	-	-	24	3
		면적	0.14	-	0.39	0.08	-	-	-	-
충남	아산시 온천	개소수	2	-	-	-	-	3	10	4
		면적	2.11	-	-	-	-	2.44	-	-
	보령 해수욕장	개소수	4	-	-	-	2	-	-	1
		면적	2.52	-	-	-	2.38	-	-	-
전북	무주 구천동	개소수	-	-	1	1	-	-	2	2
		면적	-	-	-	-	-	-	-	-
	정읍 내장산	개소수	-	-	1	1	-	-	-	3
		면적	-	-	1.76	0.17	-	-	-	-
전남	구례	개소수	1	-	1	2	-	1	3	2
		면적	1.84	-	3.10	0.72	-	1.84	-	-
경북	경주시	개소수	-	1	-	-	-	1	107	2
		면적	-	18.10	-	-	-	4.90	-	-
	백암온천	개소수	1	-	-	-	-	1	-	1
		면적	0.16	-	-	-	-	0.16	-	-

## 〈표 계속〉

시·도	특구명	구분	관광지구		자연관광자원				문화관광자원	
			관광지	관광단지	자연공원	집단시설지구	해수욕장	온천	문화재	문화관광축제
경남	부곡	개소수	1	-	-	-	-	1	73	3
		면적	0.85	-	-	-	-	0.85	-	-
	미륵도	개소수	1	-	1	-	1	-	1	1
		면적	0.30	-	19.76	-	8.00	-	-	-
제주	제주도	개소수	15	1	1	-	10	-	53	23
		면적	19.79	3.56	151.35	-	2.00	-	-	-
계		개소수	35	4	9	10	53	12	401	93
		면적	30.56	42.83	187.37	5.97	16.28	15.60	-	-

주: 1) 자원별 중복 지정 현황

2) 이태원은 관광개발 및 관광자원이 없으므로 제외

3) 해운대 온천 면적, 무주구천동 자연공원 및 집단시설지구 면적 산출 불가

자료: 각 시·도(2002), 내부자료

#### 다. 용도지역 현황

용도지역은 크게 도시지역과 비도시지역으로 구분할 수 있다. 관광특구중 도시지역내에 포함되어 있는 면적은 670.80km<sup>2</sup>로서 전체 관광특구 면적의 24.23%를 차지하고 있다. 이밖의 75.77%(2,097.95km<sup>2</sup>)는 비도시지역에 관광특구가 지정되어 있다. 도시지역 중 관광사업체가 밀집하고 있는 상업지역은 0.80%(22.15km<sup>2</sup>)에 불과하며, 비도시지역 중 개발행위가 가능한 준도시지역은 4.55%(125.91km<sup>2</sup>)에 불과하다. 반면 녹지지역 530.40km<sup>2</sup>, 농림지역 478.19km<sup>2</sup>, 자연환경보전지역 333.67km<sup>2</sup> 등 개발행위가 불가능하거나 어려운 지역도 전체 용도지역의 48.48%를 차지하고 있다.

7) 시·도 현황 조사에서 제외된 관광특구 3개소를 포함하면 전국 관광특구 면적 2,777.18km<sup>2</sup> (제주도 부속도서 용도지역 면적 포함) 중 도시지역 671.62km<sup>2</sup>(24.18%), 비도시지역 2,105.56km<sup>2</sup>(75.82%)를 차지할 것으로 추정된다.

〈표 2-13〉 관광특구별 용도지역 현황

(단위: km<sup>2</sup>, %)

시·도	특구명	구분	도시지역						비도시 지역					계
			주거 지역	상업 지역	공업 지역	녹지 지역	미지 정	소계	준 도시 지역	농림 지역	준 농림 지역	자연 경보 전역	소계	
서울	명동· 남대문· 북창지역	면적	-	0.63	-	-	-	0.63	-	-	-	-	-	0.63
		비율	-	100.00	-	-	-	100.00	-	-	-	-	-	100.00
부산	해운대	면적	1.83	0.91	-	2.57	0.92	6.23	-	-	-	-	-	6.23
		비율	29.26	14.63	-	41.32	14.79	100.00	-	-	-	-	-	100.00
인천	월미	면적	0.42	1.32	0.52	0.74	-	3.00	-	-	-	-	-	3.00
		비율	14.29	43.85	17.28	24.58	-	100.00	-	-	-	-	-	100.00
대전	유성	면적	2.91	0.95	-	2.00	-	5.86	-	-	-	-	-	5.86
		비율	49.66	16.21	-	34.13	-	100.00	-	-	-	-	-	100.00
경기	동두천	면적	0.04	0.09	-	0.27	-	0.40	-	-	-	-	-	0.40
		비율	10.00	22.50	-	67.50	-	100.00	-	-	-	-	-	100.00
	평택시 송탄	면적	-	0.49	-	-	-	0.49	-	-	-	-	-	0.49
		비율	-	100.00	-	-	-	100.00	-	-	-	-	-	100.00
강원	설악	면적	5.03	1.88	0.67	17.74	0.03	25.35	9.28	7.49	8.63	97.83	123.23	148.58
		비율	3.39	1.27	0.45	11.94	0.02	17.06	6.25	5.04	5.81	65.84	82.94	100.00
	대관령	면적	27.33	4.00	12.48	89.45	-	133.26	26.81	252.84	132.30	18.97	430.92	564.18
		비율	4.84	0.71	2.21	15.86	-	23.62	4.75	44.81	23.45	3.36	76.38	100.00
충북	수안보 온천	면적	0.29	0.36	-	2.98	-	3.63	1.15	3.89	0.55	-	5.59	9.22
		비율	3.15	3.90	-	32.32	-	39.37	12.47	42.19	5.97	-	60.63	100.00
	속리산	면적	0.90	0.19	-	41.70	-	42.79	-	0.96	-	-	0.96	43.75
		비율	2.06	0.43	-	95.31	-	97.81	-	2.19	-	-	2.19	100.00
충남	아산시 온천	면적	-	1.59	-	0.29	-	1.88	1.83	-	-	-	1.83	3.71
		비율	-	42.86	-	7.82	-	50.67	49.33	-	-	-	49.33	100.00
	보령 해수욕장	면적	-	-	-	-	-	-	2.52	-	-	-	2.52	2.52
		비율	-	-	-	-	-	-	100.00	-	-	-	100.00	100.00
전북	정읍 내장산	면적	-	-	-	-	-	-	1.52	-	-	1.93	3.45	3.45
		비율	-	-	-	-	-	-	44.06	-	-	55.94	100.00	100.00
전남	구례	면적	1.61	0.09	-	7.98	-	9.68	2.78	62.43	-	3.13	68.34	78.02
		비율	2.08	0.12	-	10.23	-	12.42	3.56	80.01	-	4.01	87.58	100.00
경북	경주시	면적	6.13	1.53	-	24.99	-	32.65	-	-	-	-	-	32.65
		비율	18.77	4.69	-	76.54	-	100.00	-	-	-	-	-	100.00
	백암 온천	면적	0.18	0.19	-	1.37	-	1.74	-	-	-	-	-	1.74
		비율	10.34	10.92	-	78.74	-	100.00	-	-	-	-	-	100.00

## 〈표 계속〉

시·도	특구명	구분	도시지역					비도시 지역					계	
			주거 지역	상업 지역	공업 지역	녹지 지역	미지 정	소계	준 도시 지역	농림 지역	준 농림 지역	자연경보전 지역		소계
경남	부곡 온천	면적	0.28	0.25	-	4.29	-	4.82	-	-	-	-	-	4.82
		비율	5.81	5.19	-	89.00	-	100.00	-	-	-	-	-	100.00
	미륵도	면적	-	2.11	0.01	-	11.02	13.14	-	-	-	19.76	19.76	32.90
		비율	-	6.41	0.03	-	33.50	39.94	-	-	-	60.06	60.06	100.00
제주	제주도	면적	41.96	5.57	3.69	334.03	-	385.25	80.02	150.58	1,018.70	192.05	1,441.35	1,826.60
		비율	2.30	0.30	0.20	18.29	0.00	21.09	4.38	8.24	55.77	10.51	78.91	100.00
계		면적	88.91	22.15	17.37	530.40	11.97	670.80	125.91	478.19	1,160.18	333.67	2,097.95	2,768.75
		비율	3.21	0.80	0.63	19.16	0.43	24.23	4.55	17.27	41.90	12.05	75.77	100.00

주: 1) 이태원, 동대문패션타운, 무주구천동 관광특구 현황 파악 불가

2) 제주도 부속도서 용도지역 현황(17.04km<sup>2</sup>) 포함

자료: 각 시·도(2002), 내부자료

지목별 현황 역시 관광특구의 지정목적과 관련 없이 지정된 면적이 과다함을 알 수 있다. 관광특구 지정 면적 중 전·답이 차지하는 비율은 24.33%(673.79km<sup>2</sup>), 임야의 비율은 60.99%(1,688.81km<sup>2</sup>)로 나타나고 있다. 특히 설악, 대관령, 수안보온천, 속리산, 구례, 백암온천, 미륵도, 제주도 등은 전·답과 임야를 합한 면적이 관광특구 지정 면적의 70% 이상을 차지하고 있다.

## 〈표 2-14〉 관광특구별 지목 현황

(단위: km<sup>2</sup>)

시·도	특구명	구분	전·답	임야	대지	기타	계
서울	명동·남대문·북창지역	면적	-	-	0.41	0.22	0.63
		비율	-	-	65.08	34.92	100.00
	동대문패션타운	면적	-	-	0.33	0.11	0.44
		비율	-	-	75.00	25.00	100.00
부산	해운대	면적	0.47	2.40	1.41	1.95	6.23
		비율	7.54	38.52	22.63	31.31	100.00
인천	월미	면적	-	0.12	0.88	2.00	3.00
		비율	-	4.00	29.33	66.67	100.00
대전	유성	면적	1.99	0.99	1.88	1.00	5.86
		비율	33.97	16.89	32.08	17.06	100.00

## 〈표 계속〉

시·도	특구명	구분	전·답	임야	대지	기타	계
경기	동두천	면적	0.10	0.06	0.11	0.13	0.40
		비율	25.00	15.00	27.50	32.50	100.00
	평택시송탄	면적	0.01	0.01	0.42	0.05	0.49
		비율	2.04	2.04	85.71	10.21	100.00
강원	설악	면적	15.51	111.78	6.27	15.02	148.58
		비율	10.44	75.23	4.22	10.11	100.00
	대관령	면적	73.70	335.20	6.31	148.97	564.18
		비율	13.06	59.41	1.12	26.41	100.00
충북	수안보온천	면적	2.11	6.23	0.35	0.53	9.22
		비율	22.89	67.56	3.80	5.75	100.00
	속리산	면적	1.69	40.18	0.33	1.55	43.75
		비율	3.86	91.84	0.75	3.55	100.00
충남	아산시온천	면적	0.57	1.16	1.18	0.80	3.71
		비율	15.36	31.27	31.81	21.56	100.00
	보령해수욕장	면적	0.31	0.74	0.51	0.96	2.52
		비율	12.29	29.37	20.24	38.10	100.00
전북	정읍내장산	면적	1.23	0.87	0.14	1.21	3.45
		비율	35.65	25.22	4.06	35.07	100.00
전남	구례	면적	11.77	61.74	1.33	3.18	78.02
		비율	15.09	79.13	1.70	4.08	100.00
경북	경주시	면적	6.52	12.35	7.66	6.12	32.65
		비율	19.97	37.83	23.46	18.74	100.00
	백암온천	면적	0.42	0.94	0.17	0.21	1.74
		비율	24.14	54.02	9.77	12.07	100.00
경남	부곡온천	면적	0.98	3.56	0.28	-	4.82
		비율	20.33	73.86	5.81	0.00	100.00
	미륵도	면적	13.00	11.20	5.06	3.64	32.90
		비율	39.51	34.04	15.38	11.07	100.00
제주	제주도	면적	543.41	1,099.28	45.89	138.02	1,826.60
		비율	29.75	60.18	2.51	7.56	100.00
계		면적	673.79	1,688.81	80.92	325.67	2,769.19
		비율	24.33	60.99	2.92	11.76	100.00

주: 1) 이태원, 무주구천동 관광특구 현황 파악 불가

2) 제주도 부속도서 지목 현황(17.04km<sup>2</sup>) 포함

자료: 각 시·도(2002), 내부자료

## 2. 관광특구 운영 현황

### 가. 관광객 현황

2001년 기준 전국 관광특구를 방문한 관광객은 내외국인을 합해 128,088천명 정도로 추산되고 있다. 이중 내국인은 118,763천명으로 관광특구 전체 관광객의 92.72%를 나타내고 있으며 외국인은 9,325천명으로 7.28%에 불과하다. 관광특구별로는 2001년 대관령이 20,760천명, 해운대가 19,199천명, 설악이 17,817천명, 보령해수욕장이 12,898천명 방문하였다. 외국인 관광객의 경우 동대문 패션타운이 2001년 2,130천명으로 가장 많이 방문하는 지역으로 나타났으며 다음으로 명동·남대문·북창지역과 이태원이 각각 연 2,000천명 방문하는 것으로 나타났다.

2001년을 기준으로 현재 관광특구 지정신청 기준인 외국인 관광객 연간 10만명 이상이 방문하는 지역은 동대문 패션타운, 명동·남대문·북창지역, 이태원, 해운대, 평택시송탄, 동두천, 경주시, 유성, 설악, 제주도, 대관령, 아산시온천 등 12개소로 나머지 10개소는 이 기준에 미치지 못하고 있다. 외국인 관광객 10만명 이하인 10개소 중 4개 관광특구는 연중 1만명 이하의 외국인 관광객이 방문하여 지정기준에 현저히 미달되고 있다.

관광특구 관광객은 전체적으로 연 3.72%씩 증가하는 추세를 보이고 있다. 내국인의 경우 5.49%, 외국인의 경우 11.68%의 연평균 증가율을 보여, 최근 5년간 전국 연평균 내국인 관광객 증가율 -0.97%, 외국인 관광객 증가율 5.51%를 상회하고 있다.

〈표 2-15〉 관광특구별 관광객 방문 추이

(단위: 천명)

시·도	특구명	구분	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	연평균 증감율
서울	명동· 남대문· 북창지역	내국인	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		외국인	-	-	-	-	-	-	772	755	2,000	47.60
		소계	-	-	-	-	-	-	772	755	2,000	47.60
	이태원	내국인	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		외국인	-	-	-	1,500	1,500	1,640	1,640	2,000	-	7.19
		소계	-	-	-	1,500	1,500	1,640	1,640	2,000	-	7.19
	동대문 패션타운	내국인	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		외국인	-	-	-	-	-	-	-	-	2,130	-
		소계	-	-	-	-	-	-	-	-	2,130	-



## 〈표 계속〉

시·도	특구명	구분	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	연평균 증감율
부산	해운대	내국인	8,976	13,836	12,431	6,887	8,928	11,160	11,784	16,164	17,857	8.60
		외국인	730	1,677	1,743	743	815	830	953	1,192	1,342	7.61
		소계	9,706	15,513	14,174	7,630	9,743	11,990	12,737	17,356	19,199	8.53
인천	월미	내국인	-	-	-	-	-	-	6,404	6,585	6,924	3.90
		외국인	-	-	-	-	-	-	22	38	90	70.44
		소계	-	-	-	-	-	-	6,426	6,623	7,014	4.38
대전	유성	내국인	5,358	6,904	9,915	7,865	6,639	5,532	5,861	6,937	7,926	4.89
		외국인	316	169	228	228	258	213	498	419	407	3.16
		소계	5,674	7,073	10,143	8,093	6,897	5,745	6,359	7,356	8,333	4.80
경기	동두천	내국인	-	-	-	1,237	1,382	1,119	1,027	1,000	1,000	-4.25
		외국인	-	-	-	354	365	346	493	671	695	13.49
		소계	-	-	-	1,591	1,747	1,465	1,520	1,671	1,695	1.27
	평택시 송탄	내국인	-	-	-	-	1	73	50	80	57	101.08
		외국인	-	-	-	-	874	929	923	943	917	1.20
		소계	-	-	-	-	875	1,002	973	1,023	974	2.68
강원	설악	내국인	-	20,890	20,392	18,978	12,876	9,021	14,709	13,182	17,485	-2.54
		외국인	-	102	68	88	44	150	306	283	332	16.86
		소계	-	20,992	20,460	19,066	12,920	9,171	15,015	13,465	17,817	-2.34
	대관령	내국인	-	-	-	17,684	16,678	11,432	13,487	18,407	20,554	3.01
		외국인	-	-	-	111	79	98	198	150	206	12.37
		소계	-	-	-	17,795	16,757	11,530	13,685	18,557	20,760	3.08
충북	수안보 온천	내국인	-	-	-	2,789	2,853	2,197	2,390	2,641	2,415	-2.88
		외국인	-	-	-	86	64	74	91	117	82	-0.95
		소계	-	-	-	2,875	2,917	2,271	2,481	2,758	2,497	-2.82
	속리산	내국인	-	-	-	1,950	1,848	1,253	1,711	1,777	1,762	-2.03
		외국인	-	-	-	9	10	8	10	14	18	13.86
		소계	-	-	-	1,959	1,858	1,261	1,721	1,791	1,780	-1.92
충남	아산시 온천	내국인	-	-	-	4,799	5,133	4,395	4,140	4,851	5,105	1.24
		외국인	-	-	-	99	182	192	214	220	175	11.39
		소계	-	-	-	4,898	5,315	4,587	4,354	5,071	5,280	1.50
	보령 해수욕장	내국인	-	-	-	11,613	13,297	13,128	15,084	15,783	12,877	2.07
		외국인	-	-	-	4	4	20	20	23	21	33.16
		소계	-	-	-	11,617	13,301	13,148	15,104	15,806	12,898	2.09
전북	무주 구천동	내국인	-	-	-	-	2,416	2,765	2,716	2,716	2,748	3.22
		외국인	-	-	-	-	24	10	16	16	26	2.00
		소계	-	-	-	-	2,440	2,775	2,732	2,732	2,774	3.21
	정읍 내장산	내국인	-	-	-	1,135	995	765	693	688	705	-9.52
		외국인	-	-	-	4	4	2	2	2	7	11.19
		소계	-	-	-	1,139	999	767	695	690	712	-9.40

## 〈표 계속〉

시·도	특구명	구분	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	연평균증감율
전남	구례	내국인	-	-	-	3,129	3,854	3,198	3,564	5,230	5,282	10.47
		외국인	-	-	-	5	11	8	9	9	3	-10.22
		소계	-	-	-	3,134	3,865	3,206	3,573	5,239	5,285	10.45
경북	경주시	내국인	5,467	6,175	7,192	8,018	8,284	8,557	6,053	7,511	6,242	1.66
		외국인	439	516	531	512	475	505	501	573	499	1.60
		소계	5,906	6,691	7,723	8,530	8,759	9,062	6,554	8,084	6,741	1.65
	백암온천	내국인	-	-	-	1,583	1,637	978	1,217	1,260	1,252	-4.69
		외국인	-	-	-	1	1	1	1	1	1	0.00
		소계	-	-	-	1,584	1,638	979	1,218	1,261	1,253	-4.69
경남	부곡온천	내국인	-	-	-	3,888	3,709	3,820	3,962	3,631	3,787	-0.53
		외국인	-	-	-	93	125	117	92	118	80	-3.01
		소계	-	-	-	3,981	3,834	3,937	4,054	3,749	3,867	-0.58
경남	미륵도	내국인	-	-	-	925	750	712	918	825	878	-1.04
		외국인	-	-	-	3	3	4	4	5	4	5.75
		소계	-	-	-	928	753	716	922	830	882	-1.02
제주	제주도	내국인	3,187	3,470	3,755	3,935	4,179	3,067	3,420	3,822	3,907	2.55
		외국인	277	223	242	209	184	224	247	288	290	0.57
		소계	3,464	3,693	3,997	4,144	4,363	3,291	3,667	4,110	4,197	2.40
계		내국인	22,988	51,275	53,685	96,415	95,459	83,172	99,190	113,090	118,763	5.49
		외국인	1,762	2,687	2,812	4,049	5,022	5,371	7,012	7,837	9,325	11.68
		계	24,750	53,962	56,497	100,464	100,481	88,543	106,202	120,927	128,088	3.72

주: 1) 관광특구 지정 이전 년도 이후부터 2001년까지 현황

(단 평택시송탄, 설악, 정읍내장산 관광특구는 지정년도 이후 기준)

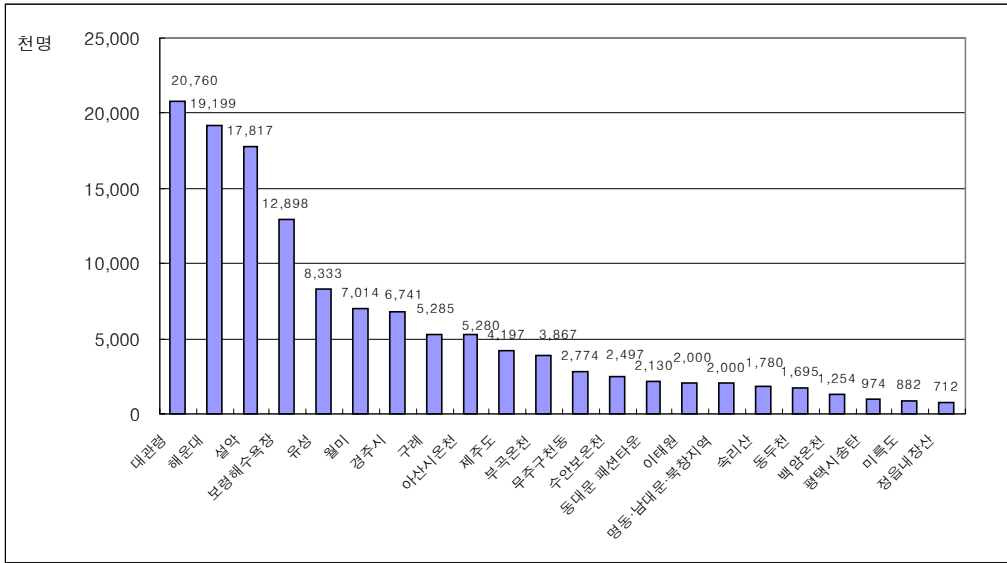
2) 서울특별시 내국인 관광객 현황 파악 불가, 이태원 관광특구 2001년 내외국인 관광객 현황 파악 불가

3) 연평균 증감율  $r = \ln(D/A)/t$  ( $D=2001$ 년 관광객수,  $A=$ 지정 전년도 관광객수,  $t=$ 연도수-1)

4) 계의 연평균 증감율은 특구별 연평균 증감율의 평균값

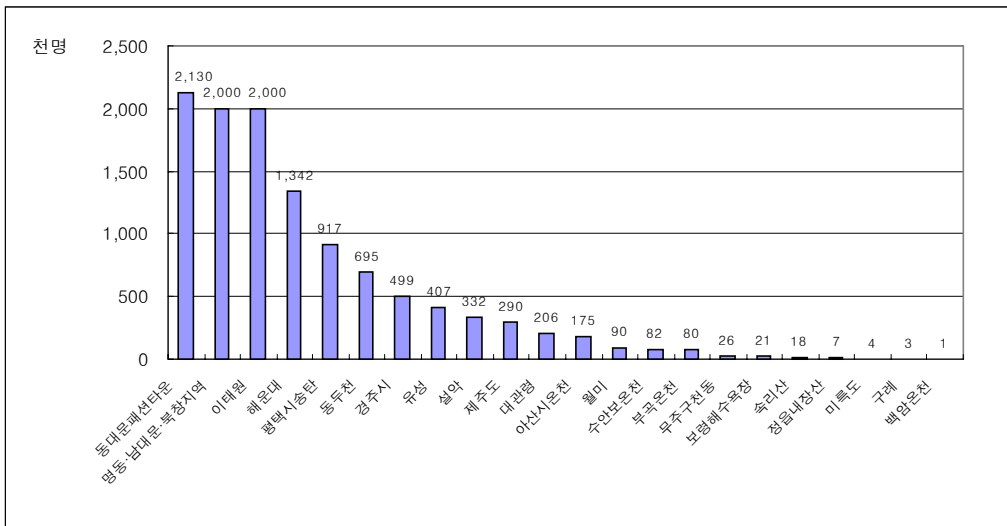
자료: 각 시·도(2002), 내부자료

<그림 2-2> 관광특구별 관광객 현황(2001년 기준)



주: 1) 내·외국인 합산 현황(단, 명동·남대문·북창지역, 이태원 및 동대문패션타운 관광특구는 외국인 관광객 현황만 포함)  
 2) 이태원 관광특구 2000년 현황 기준  
 자료: 각 시·도(2002), 내부자료

<그림 2-3> 관광특구별 외국인 관광객 현황(2001년 기준)



주: 이태원 관광특구 2000년 현황 기준  
 자료: 각 시·도(2002), 내부자료

그러나 이러한 관광특구의 관광객 수는 집계방법이 통일되어 있지 않아 시·도별 비교는 신중한 해석이 요구된다. 관광특구 내의 관광객수 집계는 크게 특구내 관광숙박객수만을 산정하는 경우, 관광숙박객수와 주요 관광자원 및 시설 입장객수를 합산하여 산정하는 경우, 관광숙박객수와 주요 관광자원 및 시설 입장객수를 합산하고 이에 임의 가산비율을 설정하여 산정하는 경우로 구분된다. 산정 대상인 관광숙박시설의 유형에는 관광호텔만을 포함하는 경우, 관광호텔 및 콘도미니엄을 포함하는 경우, 민박 등 일반숙박업소까지 포함하는 경우로 다시 세분되며, 주요 관광자원은 입장료를 징수하는 자원을 포함하는 경우, 입장료 미징수 자원까지 포함하는 경우, 축제 방문객수까지 포함하는 경우 등 다양하다.

〈표 2-16〉 관광특구별 관광객 집계 방법

구분	집계방법	특구명	개소수	
관광객 수 집계방법	관광숙박객 수	평택시송탄, 백암온천	2	
	관광숙박객 수 + 주요관광자원 및 시설 입장객 수	해운대, 유성, 설악, 대관령, 아산시 온천, 수안보, 속리산, 구례, 보령해 수욕장, 미륵도, 무주구천동, 부곡온천	12	
	주요관광자원 및 시설 입장객 수	정읍내장산	1	
	(주요관광자원 및 시설 입장객 수) × 가산비율	경주	1	
	관련기관의 추산	명동·남대문·북창지역, 이태원, 동대문, 월미, 동두천	5	
	입도객 수	제주도	1	
	계	-	22	
관광시설 ·자원 입장객수 집계방법	관광 숙박 시설	관광호텔	해운대, 유성, 평택시송탄, 미륵도, 수안보, 속리산, 백암온천, 부곡온천	8
		관광호텔 + 콘도미니엄	설악, 대관령, 무주구천동, 구례	4
		관광호텔 + 콘도미니엄 + 여관	아산시온천, 보령해수욕장	2
		계	-	14
	관광 자원	입장료 징수 관광자원	유성, 설악, 대관령, 정읍내장산, 구례 아산시온천, 무주구천동, 부곡온천	8
		입장료 징수 관광자원 + 입장료 미징수 관광자원 + 기타시설	해운대, 수안보온천, 속리산, 보령해수욕장, 경주시, 미륵도	6
계		-	14	

자료: 각 시·도(2002), 내부자료

한편 관광진흥법상에는 1999년 6월부터 관광특구 지정 신청시 통계전문기관에 의해 관광객수를 산정하도록 되어 있으나<sup>8)</sup> 이 규정 이전에도 최근 1년간 외국인 관광객수 10만명 이상이라는 제한요건은 유지되어 온 바 이러한 외국인 관광객수에 대한 객관적인 검증 조사를 실시한 관광특구는 3개소<sup>9)</sup>에 불과한 것으로 나타났다.

## 나. 관광시설 현황

2002년 4월 현재 관광특구별 관광시설 현황을 보면 접객시설과 쇼핑·상가시설의 경우 이태원, 경주시, 제주도 등에 상대적으로 많이 분포하고 있으며 휴양·오락시설은 제주도, 월미, 대관령 등에 숙박시설의 경우 설악산, 제주도, 경주, 명동·남대문·북창지역 등에 다수 분포하고 있다. 평택시송탄, 수안보온천, 백암온천 등은 공공편의시설과 관광안내시설이 거의 없는 것으로 나타났다.

관광특구내 관광시설의 증가율을 살펴 보면 전체 시설은 지정 당시보다 연평균 4.70% 증가하였다. 특히 접객시설(6.43%), 공중화장실(5.08%)의 경우 타 시설에 비해 높은 성장률을 보이고 있으며 반면 휴양·오락시설은 지정 이후 상대적으로 낮은 성장률을 보이고 있다.

〈표 2-17〉 관광특구별 관광시설 현황

시·도	특구명	지정시 현재	접객시설	쇼핑· 상가시설	휴양· 오락시설	숙박시설 (객실수)	공공편의시설		관광안내 시설
							주차장(㎡)	화장실	
서울	명동·남대문 ·북창지역	2000년 3월	673	10	-	3,343	-	-	5
		2002년 4월	730	10	-	3,454	-	-	7
		증감율(%)	4.06	0.00	-	1.63	-	-	16.82
	이태원	97년 7월	537	14	-	470	*	1	1
		2002년 4월	521	14	-	470	3,848	2	4
		증감율(%)	-0.60	0.00	-	0.00	-	13.86	27.73
동대문 패션타운	2002년 5월	1,668	33	-	60	*	2	2	
	증감율	-	-	-	-	-	-	-	

8) 1999년 이후 지정된 3개소의 관광특구중 명동·남대문·북창지역과 동대문패션타운 관광특구는 '외래관광객 실태조사'(한국관광공사) 등 명확한 외국인 관광객 산정 근거가 있으므로 별도의 통계전문기관을 통한 관광객 계수는 불필요하였다.

9) 유성은 교통개발연구원('94년), 아산시온천은 교통개발연구원('94년), 부곡온천은 경남발전연구원('96년)에서 각기 수행하였다.

## 〈표 계속〉

시·도	특구명	지정시	접객시설	쇼핑· 상가시설	휴양· 오락시설	숙박시설 (객실수)	공공편의시설		관광안내 시설
		현재					주차장(㎡)	화장실	
부산	해운대	94년 8월	882	3	-	1,261	*	10	0
		2002년 4월	1,924	4	-	2,555	44,298	13	2
		증감율(%)	9.75	3.60	-	8.83	-	3.28	n.c.
인천	월미	2001년 6월	1,453	7	9	176	6,690	6	5
		2002년 4월	1,592	9	10	176	9,344	6	5
		증감율(%)	9.14	25.13	10.54	0.00	33.41	0.00	0.00
대전	유성	94년 8월	1,425	1	2	1,224	5,200	5	0
		2002년 4월	3,873	1	2	1,080	18,800	6	1
		증감율(%)	12.50	0.00	0.00	-1.56	16.06	2.28	n.c.
경기	동두천	97년 1월	159	-	-	-	14,477	2	-
		2002년 4월	224	-	-	-	14,477	2	-
		증감율(%)	6.85	-	-	-	0.00	0.00	-
	평택시송탄	97년 5월	784	1	-	157	*	0	-
		2002년 4월	952	1	-	278	1,500	1	-
증감율(%)	3.88	0.00	-	11.43	-	n.c.	-		
강원	설악	94년 8월	306	5	3	5,001	283,333	18	1
		2002년 4월	9,159	48	5	6,145	447,529	28	5
		증감율(%)	42.49	28.27	6.39	2.58	5.71	5.52	20.12
	대관령	97년 1월	7,335	7	4	4,300	254,929	60	6
		2002년 4월	8,983	8	5	4,744	255,060	75	10
증감율(%)	4.05	2.67	4.46	1.97	0.01	4.46	10.22		
충북	수안보온천	97년 1월	324	1	2	468	-	0	1
		2002년 4월	273	1	0	626	-	1	1
		증감율(%)	-3.43	0.00	n.c.	5.82	-	n.c.	0.00
	속리산	97년 1월	234	42	-	130	53,291	16	1
		2002년 4월	220	25	-	132	53,291	16	1
증감율(%)	-1.23	-10.38	-	0.31	0.00	0.00	0.00		
충남	아산시온천	97년 1월	3,239	3	0	1,110	76,604	20	1
		2002년 4월	3,983	5	1	1,163	86,604	31	2
		증감율(%)	4.14	10.22	n.c.	0.93	2.45	8.77	13.86
	보령 해수욕장	97년 1월	240	0	1	-	27,515	19	3
		2002년 4월	435	1	1	305	28,543	23	3
증감율(%)	11.89	n.c.	0.00	-	0.73	3.82	0.00		
전북	무주구천동	97년 1월	156	7	4	860	-	17	0
		2002년 4월	224	7	4	1,510	-	17	1
		증감율(%)	7.24	0.00	0.00	11.26	-	0.00	n.c.
	정읍내장산	97년 1월	70	6	-	104	121,369	14	1
		2002년 4월	71	5	-	104	121,369	17	1
증감율(%)	0.28	-3.65	-	0.00	0.00	3.88	0.00		

## 〈표 계속〉

시·도	특구명	지정시	접객시설	쇼핑· 상가시설	휴양· 오락시설	숙박시설 (객실수)	공공편의시설		관광안내 시설
		현재					주차장(㎡)	화장실	
전남	구례	97년 1월	165	-	-	354	49,877	5	-
		2002년 4월	225	-	-	440	49,877	5	-
		증감율(%)	6.20	-	-	4.35	0.00	0.00	-
경북	경주시	94년 8월	2,683	19	3	3,002	2,000	83	3
		2002년 4월	5,148	23	3	3,369	60,000	132	4
		증감율(%)	8.15	2.39	0.00	1.44	42.51	5.80	3.60
	백암온천	97년 8월	104	-	-	534	5,000	-	-
		2002년 4월	115	-	-	534	5,000	-	-
		증감율(%)	2.01	-	-	0.00	0.00	-	-
경남	부곡온천	97년 1월	331	-	3	925	22,200	1	1
		2002년 4월	386	-	2	925	22,200	3	1
		증감율(%)	3.07	-	-8.11	0.00	0.00	21.97	0.00
	미륵도	97년 1월	369	-	0	379	8,362	7	1
		2002년 4월	538	-	1	322	8,362	8	1
		증감율(%)	7.54	-	n.c.	-3.26	0.00	2.67	0.00
제주	제주도	94년 8월	12,699	23	15	4,795	65,590	20	3
		2002년 4월	16,734	24	23	6,418	120,658	339	5
		증감율(%)	3.45	0.53	5.34	3.64	7.62	35.38	6.39
계		2002년 4월	57,978	219	57	34,810	1,350,760	727	56
		증감율(%)	6.43	2.67	0.85	2.24	4.93	5.08	4.49

주: 1) 각 시설은 다음과 같은 시설을 포함

- 접객시설: 식품위생업, 공중위생업, 관광유희음식점업, 외국인전용유희음식점업, 관광식당업
- 쇼핑·상가시설: 면세점, 관광기념품전문판매장, 백화점, 재래시장
- 휴양·오락시설: 전문휴양업, 종합휴양업, 카지노업, 유원시설업, 관광공연장
- 숙박시설: 관광호텔, 휴양콘도미니엄업
- 공공편의시설: 공공주차장, 공중화장실
- 관광안내시설: 관광안내소

2) 증감율은 연평균증감율  $r = \ln(D/A)/t$  ( $D=2002$ 년 4월 기준,  $A=지정$  당시 기준,  $t=연도수-1$ )

3) 계의 증감율은 특구별 연평균 증감율의 평균값

4) \* 는 현황 파악 불가, n.c. 은 계산 불가

자료: 각 시·도(2002), 내부자료

### 다. 관광진흥 추진 실적

시·도의 관광특구 진흥계획사업의 유형을 구분하면 기반시설 확충, 관광편의시설 개선, 관광자원 정비·확충, 관광상품 개발, 관광서비스 개선, 관광홍보 전개 등 6개 분야로 대별할 수 있다.

〈표 2-18〉 관광특구 진흥사업 현황

구분	구성 항목
관광기반 시설 확충	도로(교량) 확충, 주차장 확충, 교통시설물 확충·보수, 등산로·산책로·자전거도로 조성·정비, 공공편의시설(파출소 등) 정비·확충, 불법건축·광고물·노점상 정비, 상징물 설치, 오페수처리시설 정비·확충, 가로·광장 조성(문화의 거리 등), 화단 조성(녹화사업), 휴게소(쉼터)정비·확충, 하천 정비, 공원 정비, 재래시장 정비·활성화, 기타
관광편의 시설 개선	숙박시설 정비·확충, 관광음식점 정비·확충, 관광상점(기념품점) 정비·확충, 관광안내소 정비·확충·운영, 관광객이용시설업 정비, 화장실 정비·확충, 기타
관광지/ 관광자원 정비 및 확충	관광(단)지 조성, 관광휴양업 조성·정비, 유원지 정비, 골프장 신설·정비, 문화재(사적지) 보수·관리, 컨벤션센터 설치, 해수욕장 정비, 기타 관광명소 조성, 공연장 설치·확충, 문예회관, 체육관, 과학관, 자연학습관, 전시관, 청소년수련관 정비·확충, 케이블카 설치, 분수대 설치, 기타
관광상품 개발	관광상품 개발, 문화관광축제 개최, 기념품(특산품) 개발, 관광코스 개발, 공연물 개발·개최, 연구용역 수행, 기타
관광서비스 개선	관광불편신고센터 설치·운영, 종사원 교육, 질서운동 실시(관광요원화 운동), 청결운동(대청소) 실시, 범죄예방(청소년선도) 활동, 관광업소 단속, 관광경찰 운영, 업주간담회 개최, 우수업체 시상·인센티브 제공, 기타
관광홍보	관광안내원·해설사 확충, 관광안내도(판) 설치, 홍보물 제작, 홈페이지 제작, 캐릭터 개발, 무인관광안내기 설치, 설명회 개최, 사절단 파견, 전광판·시티비전 설치·운영, 언론 홍보(TV, 신문), 팸투어 개최, 식당 메뉴판 정비, 기타

주: 각 시·도 관광특구 진흥사업 종합

자료: 각 시·도(2002), 내부자료

2001년을 기준으로 볼 때 관광특구에 투자된 공공부문 투자비는 전체 61,139백만원으로서 기반시설 확충(55.46%), 관광지/관광자원 정비·확충(32.26%) 등에서 많은 투자를 한 것으로 나타났다. 반면 2001년에는 관광서비스 개선에 투자가 전무하여 상대적으로 공공부문의 낮은 관심도를 보이고 있다. 특구별 투자 규모를 살펴보면 제주도(14,780백만원), 정읍내장산(11,570백만원), 미륵도(9,888백만원), 설악(3,025백만원) 등의 순으로 나타났다.



〈표 2-19〉 관광특구 진흥사업별 공공부문 투자 현황(2001년 기준)

(단위: 백만원)

시·도	특구명	구분	계	관광기반 시설확충	관광편의 시설개선	관광지/ 관광자원 정비·확충	관광상품 개발	관광 서비스 개선	관광 홍보
서울	명동·남대문 ·북창지역	투자비	1,297	1,107	-	-	180	-	10
		비율	100.00	85.35	-	-	13.88	-	0.77
	이태원	투자비	336	-	110	65	-	-	161
		비율	100.00	-	32.73	19.35	-	-	47.92
부산	해운대	투자비	1,965	1,300	150	500	-	-	15
		비율	100.00	66.16	7.63	25.45	-	-	0.76
인천	월미	투자비	2,590	2,590	-	-	-	-	-
		비율	100.00	100.00	-	-	-	-	-
대전	유성	투자비	848	30	560	217	-	-	41
		비율	100.00	3.54	66.04	25.59	-	-	4.83
경기	동두천	투자비	1,000	1,000	-	-	-	-	-
		비율	100.00	100.00	-	-	-	-	-
	평택시 송탄	투자비	20	-	-	20	-	-	-
		비율	100.00	-	-	100.00	-	-	-
강원	설악	투자비	3,025	1,873	200	800	99	-	53
		비율	100.00	61.92	6.61	26.45	3.27	-	1.75
	대관령	투자비	2,245	1,415	170	-	660	-	-
		비율	100.00	63.03	7.57	-	29.40	-	-
충북	수안보온천	투자비	1,530	30	300	1,000	-	-	200
		비율	100.00	1.96	19.61	65.36	-	-	13.07
	속리산	투자비	160	-	12	10	130	-	8
		비율	100.00	-	7.50	6.25	81.25	-	5.00
충남	아산시온천	투자비	1,663	600	-	678	300	-	85
		비율	100.00	36.08	-	40.77	18.04	-	5.11
	보령해수욕장	투자비	2,398	2,000	148	-	250	-	-
		비율	100.00	83.40	6.17	-	10.43	-	-
전북	무주구천동	투자비	464	-	129	8	312	-	15
		비율	100.00	-	27.80	1.72	67.25	-	3.23
	정읍내장산	투자비	11,570	11,470	-	-	100	-	-
		비율	100.00	99.14	-	-	0.86	-	-
전남	구례	투자비	1,330	1,200	-	-	130	-	-
		비율	100.00	90.23	-	-	9.77	-	-
경북	경주시	투자비	1,150	-	360	-	520	-	270
		비율	100.00	-	31.30	-	45.22	-	23.48
	백암온천	투자비	605	-	-	-	605	-	-
		비율	100.00	-	-	-	100.00	-	-

## 〈표 계속〉

시·도	특구명	구분	계	관광기반 시설확충	관광편의 시설개선	관광지/ 관광자원 정비·확충	관광상품 개발	관광 서비스 개선	관광 홍보
경남	부곡온천	투자비	2,275	-	-	2,275	-	-	-
		비율	100.00	-	-	100.00	-	-	-
	미륵도	투자비	9,888	2,288	-	7,400	200	-	-
		비율	100.00	23.14	-	74.84	2.02	-	-
제주	제주도	투자비	14,780	7,000	1,030	6,750	-	-	-
		비율	100.00	47.56	6.97	45.67	-	-	-
계		투자비	61,139	33,903	3,169	19,723	3,486	0	858
		비율	100.00	55.46	5.18	32.26	5.70	0.00	1.40

주: 동대문패션타운 관광특구 미포함

자료: 각 시·도(2002), 내부자료

재원별 투자현황을 보면 국비 투자는 39.40%, 지방비 투자는 60.60%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 명동·남대문·북창지역, 이태원, 동두천, 평택시송탄, 속리산, 백암온천의 경우 국비 지원이 없어 지역 자체 재원으로만 관광특구 진흥사업을 추진하고 있다.

## 〈표 2-20〉 관광특구 재원별 공공부문 투자 현황(2001년 기준)

(단위: 백만원)

시·도	특구명	계	국비(A)	지방비(B)	B/A
서울	명동·남대문·북창지역	1,297	-	1,297	-
	이태원	336	-	336	-
부산	해운대	1,965	483	1,482	3.07
인천	월미	2,590	1,050	1,540	1.47
대전	유성	848	614	234	0.38
경기	동두천	1,000	-	1,000	-
	평택시송탄	20	-	20	-
강원	설악	3,025	550	2,475	4.50
	대관령	2,245	860	1,385	1.61
충북	수안보온천	1,530	347	1,183	3.41
	속리산	160	-	160	-
충남	아산시온천	1,663	1,051	612	0.58
	보령 해수욕장	2,398	1,050	1,348	1.28

## 〈표 계속〉

시·도	특구명	계	국비(A)	지방비(B)	B/A
전북	무주구천동	464	121	343	2.80
	정읍내장산	11,570	4,070	7,500	1.84
전남	구례	1,330	600	730	1.22
경북	경주시	1,150	300	850	2.83
	백암온천	605	-	605	-
경남	부곡온천	2,275	2,000	275	0.14
	미륵도	9,888	3,600	6,288	1.75
제주	제주도	14,780	7,390	7,390	1.00
계		61,139	24,087	37,052	1.54
비율(%)		100.00	39.40	60.60	-

주: 동대문패션타운 관광특구 미포함

자료: 각 시·도(2002), 내부자료

지역별로는 관광특구 활성화를 위해서 자체적으로 진흥 기구를 설립·운영하고 있는데, 이들 기구에서는 관광환경 정비, 친절 캠페인 등 관광 서비스 개선, 축제 및 이벤트 개최, 관광활성화 세미나 개최 등 다양한 활동을 전개하고 있다. 이태원 등에서는 관광특구 진흥기구가 상인들로 구성되어 있으나 해운대 등은 상인을 비롯한 공무원, 지역 인사 등이 포괄적으로 참여하고 있다.

## 제3절 관광특구 제도 및 운영의 문제점

### 1. 운용 방향

#### 가. 운용 방향의 일관성 부족

제도상 관광특구의 정의와 지정요건은 목표시장이 일관성 없게 적용되어 왔다. 수용하고자 하는 목표시장 측면에서 외국인 관광객과 국내외 관광객이 혼재하여 운용되어 왔다. 현재 ‘관광진흥법’상 외국인 관광객의 유치 촉진을 위하여 관광특구 제도를 운용한다는 정의 조항은 1999년 개정된 것으로서, 그 이전까지는 목표시장에 대한 언급이 없었다. 한편 지정 요건에는 1993년 제도 도입부터 1996년까지는 외국인 관광객을 기준으로 하였으며, 1996년부터 1999년까지는 관광객이라고 명시함으로써 내외국인을 모두 대상으로 하였고, 1999년부터 다시 외국인 관광객으로 그 기준이 환원되었다. 이러한 관광특구 지정 요건의 변화와 지정 요건에 못미치더라도 시·도내 1개소에 한해 관광특구를 지정할 수 있도록 한 예외조항 등으로 인하여 1999년 관광특구의 개소수가 5개에서 19개소로 급증하였다.

#### 나. 운용 방향과 명칭간의 연계성 부족

관광특구는 운용 성격 측면에서도 불명확하게 규정되어 왔다. 도입 당시에는 ‘준규제자유지역’으로서의 성격이 강하였으나 1999년부터는 ‘관광특구지정및관리·운영지침’에 따라 ‘산업진흥지역’의 성격으로서 운용되고 있다. 정부는 관광특구 제도 도입시 특구 내 신규 개발사업 시행시 인허가 간소화 및 투자상의 혜택을 부여하고자 하였으나 실제 시행에는 이러한 요건이 시행되지 않았다. 따라서 현재까지 운용되어 온 ‘관광진흥법’상의 지정요건이나 ‘관광특구 지정 및 관리·운영지침’상의 특구정책 기본방향을 감안할 때 관광특구 제도 운용은 이미 사업체나 관광객이 집중되어 있는 지역을 진흥한다는 차원에서 접근하고 있다.

그러나 이러한 실정에도 불구하고 일부 시·도에서는 관광특구를 개발촉진지역으로 이해하여 지정시 개발유보지를 포함하는 경우가 있다. 이는 도입 당시와 현재의 운용 성격 차이에도 불구하고 도입 당시 성격에 근거하여 설정한 ‘관광특구’라는

명칭이 지속적으로 적용되고 있기 때문이다. 현재 통용되는 ‘경제특구’는 법적·제도적으로 국내의 다른 지역과 구분하여 생산, 무역, 조세상의 특별한 대우가 주어지는 지역을 총칭하는 것으로서 신규 자본 유치를 위하여 보다 적극적인 의미의 ‘개발’ 측면이 부각된 개념이다. 따라서 현재 ‘관광특구’라는 명칭은 운용 성격에 비추어 볼 때 부합되지 않는 측면이 있다.

## 2. 지정 범위

### 가. 과도한 범위 지정

현재 지정되어 있는 관광특구 내에는 지정 목적인 관광활동 활성화와 관련성이 없는 지역이 다수 포함되어 있다. 지목별로는 전·답과 임야가 관광특구 전체 지정 면적의 85.31%를 차지하고 있으며 용도지역별로는 녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역이 48.48%를 차지하는 것으로 나타났다.

또한 관광기능에 대한 고려 없이 행정구역 전체를 관광특구로 지정하는 경우도 있다. 이로 인하여 제주도(1,809km<sup>2</sup>)와 같이 행정구역 전체가 지정되어 있는 경우는 이태원(0.38km<sup>2</sup>) 등 도시 내 일부 지역이 지정되어 있는 경우와 비교할 때 약 4,762 배의 면적 차이를 보이고 있다. 이는 일률적인 관광특구 제도의 적용을 어렵게 하는 요인이 된다.

관광특구 지정 범위의 또 하나의 문제점은 단일 관광특구가 여러 개의 소 지구로 분할되어 있다는 것이다. 대관령, 평택송탄, 보령해수욕장, 경주 등은 특구내 별도 지구로 구성되어 상호간 기능적 연계성이 부족한 실정이다.

### 나. 지정 절차의 불명확

관광특구 지정 절차의 불명확성으로 인하여 관광특구 지정 개소수 및 면적 과다가 유발되기도 한다. 지정 신청시 관련 시설의 집적성이나 외국인 관광객 10만명 이상을 객관적으로 검증하지 못하고 시·도의 자의적인 판단이 강하게 개입되고 있다. 실제 ‘관광진흥법’상 통계전문기관을 통하여 외국인 관광객을 검증받도록 하고 있으나 이에 대한 실적이 거의 없는 실정이다. 또한 외국인 관광객 10만명 이상이라는

규정은 실제 검증이 어려우므로 시·도에서는 동일 관광특구의 지정 범위를 최대한 넓은 범위로 확대하려는 경향이 있다.

시·도의 관광특구 신청시 정부의 지정 절차 또한 명확하지 않다. 문화관광부의 자체 검토를 통해 현지 지정실사의 필요 여부가 결정되고 있는데 자체 검토 및 현지 실사의 구체적 방법이 확립되지 않아 새로운 관광특구 지정 때마다 다르게 적용될 가능성이 매우 크다.

### 3. 관광특구 진흥계획

#### 가. 진흥계획 수립의 임의성

관광특구 진흥계획 수립에 대한 제도적 현황을 살펴보면 수립방법과 내용 측면에서 명확하게 제시되지 않고 있다. 현재 관광특구 진흥계획의 수립은 임의조항으로 되어 있어, 실제 의무적으로 수립될 필요성은 없다. 따라서 기존 관광특구 진흥계획은 중장기적인 방향성 제시 없이 단편적인 사업 위주의 계획에 그치고 있는 실정이다. 수립 시기 역시 5년마다 수립하도록 하고 있는데, 기준 시점에 대한 명시가 없어 언제 수립하여야 하는지가 불분명하다. 관광진흥법상 진흥계획의 임의수립 조항에도 불구하고 관광진흥법 시행규칙에는 지정신청시 관광특구진흥계획서를 제출하도록 하고 있어 상호 모순되고 있다.

또한 ‘관광진흥법’ 제68조 제2항의 규정에는 관광특구의 진흥계획의 수립·시행에 관한 사항은 대통령령에 의한다고 되어 있으나 ‘관광진흥법 시행령’ 제57조에는 관광특구 진흥계획 수립시 시장·군수의 의견을 듣도록 규정하고 있을 뿐 관광특구 진흥계획에 포함하여야 할 사항에 대해서는 언급이 없다. 진흥계획에 포함하여야 할 사항에 대한 명시가 없는 관계로 시·도별 관광특구 진흥계획은 상호 체계적 일관성이 없게 수립되고 있다.

#### 나. 진흥계획 평가의 구체성 결여

‘관광진흥법’에는 관광특구에 대한 평가내용이 있지만 현재까지 실제 평가가 이루어지지 않은 관계로 평가방법 및 절차가 구체화되어 있지 않다. 또한 평가를 통해

선별 지원이나 지정 취소 또는 면적 변경 등의 근거는 명시되어 있으나 구체적인 선별 지원 방안 등이 제시되지 않고 있다.

관광특구의 평가 주체는 시·도지사가 되는데, 수립 주체와 동일하여 기본적인 평가원칙에 어긋난다. 이 경우 스스로 자기의 실적을 평가하는 것이 되어 과대평가가 이루어질 가능성이 높아 공정성과 객관성이 결여될 수 있다.

## 4. 정책 지원

### 가. 정책지원 부족

정부나 지방자치단체의 관광특구에 대한 재정지원이 미흡한 실정이다. 주로 관광특구내 관광지, 문화관광자원 개발 등을 중심으로 정부의 예산이 집행되고 있으나, 관광특구 육성을 위한 별도 항목의 연차별 투자가 이루어지지 않고 있다. 또한 지방자치단체의 관광특구에 대한 투자 역시 관광진흥계획 수립의 체계성 부족 등으로 인하여 종합적인 투자가 어려운 실정이다.

특히 관광특구 내 각종 관광 편의시설 증설에 대한 정책지원이 미흡하다. 일부 관광특구는 종합관광안내소가 1개소도 설치되어 있지 않은 실정이며 운영중인 관광안내소도 6시 이후에는 운영을 하지 않아 야간 관광객에게 편의를 제공하지 못하고 있는 실정이다. 또한 공중화장실이나 주차장의 경우, 대부분의 관광특구에서 특구 지정 이후 개소수의 증가가 전혀 없다.

### 나. 제도적 지원체제 미흡

관광특구에 대한 지원은 영업시간 제한 완화를 중심으로 이루어졌으며 이밖에 관광진흥개발기금의 20% 용자 가산지원, 특구내 상가의 ‘사후 면세점’ 지정 가능, 관광특구 내 일정 규모 이상의 종합휴양업 설치시 외국인 투자지역 지정 가능 등의 혜택이 주어지고 있으나, 이러한 혜택이 순차적으로 없어지거나 실효성이 미미한 실정이다. 따라서 현재 상태에서는 관광특구내 관광산업을 진흥시키거나 관광기반시설을 정비하는 등에 대한 제도적 지원기반이 매우 미약하다.

## 제3장 관광특구 유사사례 및 의견조사

본 장에서는 일본의 국제관광테마지구와 한국의 문화지구를 관광특구와 비교 분석하고, 관광특구 제도의 문제점과 개선방안을 중심으로 전문가 의견을 조사 분석한다.

### 제1절 국내외 유사사례

#### 1. 일본의 국제관광테마지구

##### 가. 도입 배경 및 지정 현황

일본 운수성(현 국토교통성)은 외래관광의 진흥 및 지방분산의 촉진을 위하여 1996년 4월 ‘방일 관광 교류 배증계획(웰컴플랜 21)’을 발표하고 2005년까지 방일 외국인 관광객 수를 1996년 384만명 수준에서 700만명 수준까지 배증시킨다는 목표를 설정하였다. 또한 외국인 관광객들이 동경과 오사카지역에만 국한하여 방문하는 것을 개선하고 각 지방으로 분산 유치하기 위해 1996년 6월에는 ‘외국인 관광객 내방지역의 다양화 촉진에 의한 국제 관광 진흥에 관한 법률(외객유치법)’을 제정하였다. 국제관광테마 지구는 각 지방에 외국인 관광객 유치를 활성화하기 위한 방안의 하나로서 ‘웰컴플랜 21’과 ‘외객유치법’을 근거로 추진되었다. 2000년 5월에는 2007년까지 방일 외국인 관광객 수 800만명을 목표로 하는 ‘신웰컴플랜 21’이 발표되었는데 이 계획에서도 ‘국제관광테마지구’가 주요 전략으로 포함되어 지속적으로 추진되고 있다.

‘외객유치법’에 따르면 국제관광테마 지구는 ‘일본의 고유문화, 역사 등에 관한



외국인 관광객의 이해를 증진하기 위해 관광자원을 포함한 관광지 및 숙박거점지구  
가 있으며, 이를 관광루트로 연결함으로써 외국인 관광객의 방문을 촉진하기 위한  
지역'으로서 뛰어난 관광자원이 있는 지역과 각 지방의 숙박 거점을 네트워크화하여  
외국 관광객들이 3~5일 정도 체류하면서 주유할 수 있는 관광루트를 가지는 광역  
적 지역으로 정의하고 있다. 국제관광테마지구는 외국인 관광객을 각 지역으로 분산  
유치하여 일본의 고유문화, 역사 등을 외국인에게 홍보하며, 외국인 관광객과 지역  
주민의 교류를 증가시켜 국제관광 진흥을 도모하고 국제 간의 이해를 증진시키는 데  
지정 목적이 있다.

국제관광테마지구는 최초 1998년 4월에 3개소가 지정되었으며, 그 후 지정지역  
이 전국적으로 확대되어 2001년 1월까지 총 11개 지역으로 증가하였다. 각 지구마다  
고유의 테마를 부각시키고 있으며, 일본의 총 48개의 현 중에 38개의 현이 현재  
국제관광테마지구로 선정되었다.

〈표 3-1〉 국제관광테마지구 지정 현황

구분	지정일	계획지역	테마	숙박거점 지구
富士箱根伊豆 지구	'98.4.8.	가나가와현, 야마나시현, 시즈오카현	자연의 원더랜드·후지 - 자연과 도시, 역사와 문화가 공존하는 일본여행	27
東海지구	'98.4.8.	기후현, 아이치현	하트랜드 가도 - 일본 목공과 세계산업기술	27
瀬戸内지구	'98.4.8.	야마구치현, 히로시마현, 에이메현	많은 섬들과 지역의 전통 - 푸른바다, 푸른 하늘이 섞인 한점의 그림	9
北海道지구	'98.9.9.	홋카이도현	사계절·감동·홋카이도	22
關西지구	'98.9.9.	효우고현, 교토후현, 시가현, 미에현, 나라현, 와카야마현	오사카만으로 둔치해도와 관서역사가도 - 특별하고 다양한 관광자원과 눈부신 관서·여행의 은하	22
北陸지구	'98.10.16.	이시카와현, 도야마현, 후쿠이현	산과 바다 신비의 낙원 - 사계의 색깔이 있는 온천여행	14
東中西國 지구	'98.10.16.	시마네현, 도토리현, 오카야마현, 가가와현, 고우썬현	일본의 마음을 만나는 여행	14

## 〈표 계속〉

구분	지정일	계획지역	테마	숙박거점지구
北東北지구	'99.2.22.	아오모리현, 아키타현, 이와테현	발견! 또하나의 일본·북위 40°의 길	17
南東北지구	'99.2.22.	야마가타현, 미야기현, 후쿠시마현, 도치기현	아즈마도로 - 무사들의 집, 일본의 고향, 자연과 온천의 만남	16
沖繩지구	'99.8.20.	오кина와현	류큐왕조문화가 숨쉬는 아열대의 낙원	7
九州지구	2001.1.	후쿠호카현, 사가현, 오이타현, 구마모토현, 미야자키현, 가고시마현	일본에서 만나는 큐슈 아시아의 현관, 일본의 기원, 자연과 문화가 교차하는 섬	23
11개 지구	-	38개 현	-	198

자료: 일본 국토교통성(2002), 내부자료

1998년 국제관광테마지구의 선정에 따라 1985년 12월부터 지정되었던 국제관광모델지구는 국제관광테마지구의 개념으로 전환되었다. 단 국제관광테마지구에 완전히 포함되지 않는 기존 국제관광모델지구는 지속적으로 관리되고 있다. 2002년 4월 현재 니이가타·사토·야히코, 마쓰모토·일본 알프스, 데우라 츠쿠바 연구학원도시, 나리타 등 4개소가 국제관광모델지구로 존속하고 있다.

#### 나. 지정 및 관리 절차

국제관광테마지구의 지정은 도도부현에서 '외국인 관광객 내방 촉진계획'을 수립하여 국토교통성장관의 동의를 얻는 절차를 거친다. 외객유치법 제4조에 따르면 도도부현에서 수립하는 '외국인 관광객 내방 촉진계획'에 포함될 사항은 다음과 같다.

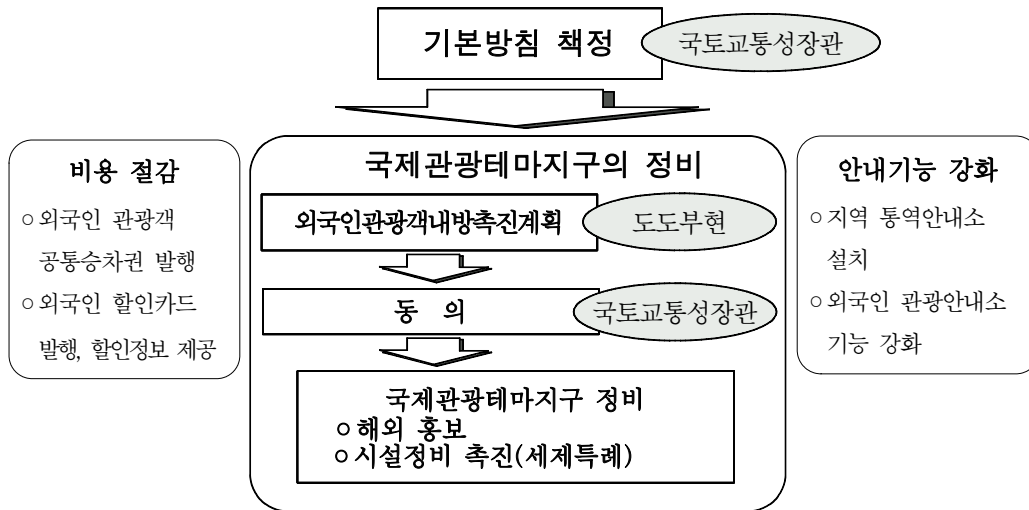
- ① 외국인 관광객 내방 촉진지역의 범위
- ② 숙박거점지구의 범위
- ③ 외국인 관광객 내방 촉진지역의 관광루트
- ④ 외국인 관광객을 위한 안내시설 정비 방침
- ⑤ 특정 시설(문화체험 시설, 국제회의 시설, 역사문화 건조물, 보양 시설 등)의 정비를 도모하는 경우에는 특정 시설의 유형, 위치, 규모, 기타 필요한 사항
- ⑥ 외국인 관광객 내방 촉진지역의 해외 홍보 방안

국토교통성장관은 도도부현의 외국인 관광객 내방촉진계획을 다음과 같은 기준에 적합한지를 판단하여 동의한다.

- ① 계획 지역의 외국인 방문이 일본의 이해 증진에 기여하는지 여부
- ② 계획지역 내의 숙박거점지구가 ‘국제관광호텔 정비법’ 제7조 1항의 등록호텔과 제8조 2항의 등록여관의 기준에 적합한지 여부
- ③ 계획지역의 관광코스가 외국 관광객의 여행에 적합한지 여부
- ④ 계획지역의 해외홍보의 적절성 여부
- ⑤ 계획의 기타사항이 외국인 관광객의 방문을 촉진하는지 여부

이중 숙박거점지구는 국제관광테마지구 내에서 등록호텔, 등록여관 또는 ‘웰컴인(Welcome Inn)’이 상당수 존재하고 숙박체재를 통하여 해당 지역과의 교류가 행해지는 지구이며 시읍면 단위로 구성된다. 여기에서 상당수란 중핵시 이상에서 등록여관이 5개 이상 또는 객실 300실 이상, 그밖의 시·읍·면의 경우에는 등록여관이 3개 이상 또는 객실 200실 이상으로 규정하고 있다.

〈그림 3-1〉 국제관광테마지구 지정 절차



자료: [www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanco/2001-09.html](http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanco/2001-09.html)

## 다. 지원 시책

국제관광테마지구의 시책은 주로 테마루트 개발, 숙박거점지구 지정·육성, 자원봉사 가이드 운영, 홍보 실시, 기타 수용환경의 개선 등을 중심으로 전개되고 있다.

〈표 3-2〉 국제관광테마지구 주요 시책

구분	내용
테마루트 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 테마를 반영한 루트의 설정</li> <li>- 테마를 반영한 지역홍보이벤트 개최 및 로고/마크 등의 개발</li> <li>- 테마컨셉에 관련된 인프라 정비(안내소, 관광안내판 정비 등)</li> <li>- 테마루트 시설 할인(웰컴카드 발행 등)</li> </ul>
숙박거점지구 지정·육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 테마를 반영한 숙박체제 거점의 형성</li> </ul>
자원봉사 가이드 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민 참여를 통한 자원봉사 통역가이드 운영</li> </ul>
홍보 실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제관광진흥회를 통한 해외 홍보</li> <li>- 여행사를 통한 국제관광테마지구 여행상품의 판매</li> </ul>
기타 수용환경의 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 화장실, 역사 등의 시설 정비</li> <li>- 파출소 등 공공기관의 외국인 이용편리성 증대 등</li> </ul>

자료: 일본 국토교통성(2001), 관광백서

국제관광테마지구에 대한 정부 지원은 숙박거점지구를 중심으로 이루어지고 있다. 현재 2003년 3월까지 한시적으로 조세감면 혜택이 주어지고 있으며 소득세·법인세, 특별토지보유세, 사업소세 등이 대상이다. 일본의 소득세·법인세는 국세이며 사업소세와 특별토지보유세는 지방세이다. 일본의 소득세, 법인세, 사업소세<sup>10)</sup>는 우리나라의 조세와 유사하며 일본의 특별토지보유세<sup>11)</sup>는 우리나라의 종합토지세와 유사하다.

10) 도시환경의 정비 및 개선에 필요한 비용을 충당하기 위해서 부과하는 목적세로서 일정 규모 이상의 기업에 대하여 부과한다.

11) 토지의 투기를 억제해 지가의 안정을 꾀하는 동시에 택지의 공급을 촉진하는 목적세로서, 일정 규모 이상의 토지 소유 또는 취득에 대해 과세한다.

〈표 3-3〉 국제관광테마지구 숙박거점지구 내 조세감면 현황

구분	혜택내용	근거	기한	대상
소득세·법인세	특별상각 30% 또는 세액공제 7%	조세특별조치법 제10조의 4, 제42조의 7	2003년 3월 3일	외객유치법에 근거한 숙박 거점 지구 내에서 정비된 동시 통역용 방송 설비, 주방설비가 대상
특별토지보유세	비과세	지방세법 제586조 제2항 제1호의 20	2003년 3월 3일	외객유치법에 근거한 숙박 거점 지구 내에서 정비된 일본 문화 소개 시설, 지역 문화 역사 활용 시설 등이 대상
사업소세	신증설 비과세	지방세법 부칙 제32조의 4 제12항	2003년 3월 3일	외객유치법에 근거한 숙박 거점 지구 내에서 정비된 일본 문화 소개 시설, 지역 문화 역사 활용 시설 등이 대상

자료: 일본 국토교통성(2002), 건설교통관련 세금혜택일람

## 2. 한국의 문화지구

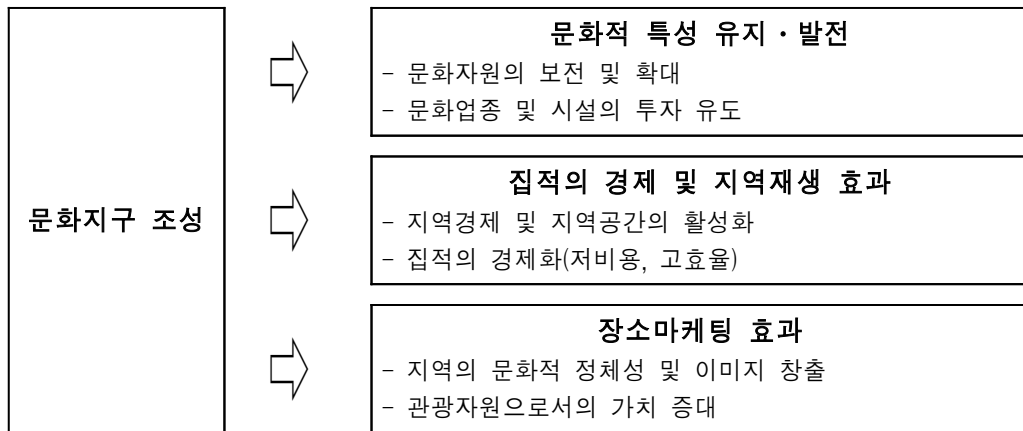
### 가. 도입 배경 및 지정 현황

문화지구 구성에 관한 논의는 1990년대 ‘문화의 거리’ 사업이 추진되면서 시작되었다. 이후 국민의 정부에 들어서 체계적인 문화자원의 보전 및 문화산업의 활성화를 위한 문화지구나 문화특구 제도의 도입 필요성이 지속적으로 제기되면서 2000년 1월 문화예술진흥법의 개정으로 도입되기에 이르렀다.

문화지구는 지역의 특색있는 문화예술자원을 활용하여 지역을 활성화시키기 위한 개발방식이라고 할 수 있다. 문화관련 시설이나 자원이 특정지역에 집중된 경우 이를 계획적으로 관리함으로써 효율적인 보전 뿐만 아니라 집적의 경제로 인한 지역 활성화 효과와 지역이미지 확립이라는 장소마케팅적 효과를 기할 수 있다.

2002년 12월 현재 서울 인사동이 문화지구로 지정되어 있다(2002.4.24). 이를 위해 서울특별시는 2002년 1월 ‘서울특별시문화지구관리및육성에관한조례’를 공포하였고 동년 1월 인사동 지구단위계획을 확정하였으며 공람·공고 및 시의회 의견 청취 과정을 거쳐 2002년 4월 서울특별시도시계획위원회 심의를 최종적으로 통과하였다. 서울특별시는 향후 대학로에 대해서도 문화지구로 지정하기 위하여 검토중에 있다.

〈그림 3-2〉 문화지구 조성의 의의 및 기대효과



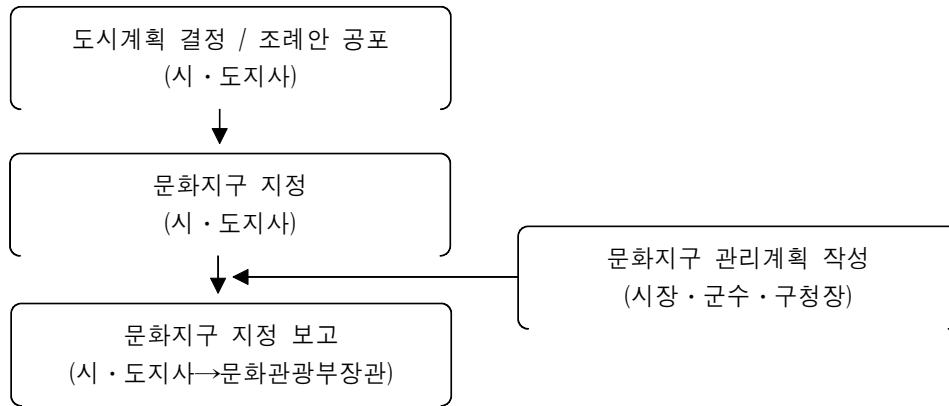
자료: 한국문화정책개발원(1999), 문화지구 조성모델 개발 및 정책방향에 관한 연구

### 나. 지정 및 관리 절차

문화지구는 문화예술의 진흥과 문화시설·문화업종 등 문화자원의 보존·유치를 통한 국민의 문화적 삶의 질 향상을 위하여 지정된 일정지역이라고 문화예술진흥법에서 정의하고 있다. 시·도지사는 미술관, 도서관 등의 문화시설과 민속공예품점, 골동품점 등의 영업시설이 밀집되어 있거나, 문화예술행사·축제 등의 문화예술활동이 지속적으로 이루어지는 지역 및 문화적으로 가치가 있는 지역에 한해 문화지구로 지정할 수 있다.

문화지구로 지정된 해당 시장·군수·구청장은 문화지구 지정일부터 1년 이내에 문화지구관리계획을 작성하여 시·도지사의 승인을 얻는다. 문화지구관리계획에는 당해 문화지구안에 설치 또는 운영이 권장되는 문화시설 및 영업시설의 종류, 당해 지역을 문화지구로 지정하는 근거가 되는 조례 및 도시계획 결정의 내용, 지구단위계획의 내용, 기타 당해 문화지구의 지정·관리를 위해 필요한 사항 등이 포함되어야 한다. 시장·군수·구청장은 관리계획의 승인을 시·도지사로부터 얻는 경우 즉시 공고하며, 시·도지사는 문화지구의 지정 및 관리계획의 승인을 한 때에 그 내용을 문화관광부장관에게 보고한다.

〈그림 3-3〉 문화지구의 지정절차



#### 다. 지원 시책

문화지구는 문화예술진흥법에 설치 또는 운영이 권장되는 문화시설에 대해 조세 및 부담금 감면을 명시하고 있으며, 문화지구를 지정하고 관리하는 각 지자체에서 별도의 조례를 두어 지원할 수 있도록 하고 있다. 또한 문화관광부장관 및 시·도지사는 문화지구관리계획의 집행상황을 관리계획 승인일로부터 3년마다 평가하고 그 실적이 우수한 문화지구에 대하여는 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다.

현재 서울시만 ‘서울특별시문화지구관리및육성에관한조례’를 두고 있는데, 권장 시설에 한해서 용자혜택 및 지방세 감면 등의 지원이 부여되고 있다. 우선 건물소유자의 신·개축비와 문화업종 운영자의 시설운영비가 저리로 융자되고 있으며 종합토지세, 재산세 등 지방세가 70/100 감면혜택을 부여하고 있다. 향후 서울특별시는 취득세, 등록세, 도시계획세 등을 점진적으로 감면할 계획이다. 또한 문화업소의 직접 매입을 위하여 시민후원회를 조직하고 서울시와 함께 인사동 보존을 위한 ‘민관공동펀드’를 운영할 예정이다.

문화예술진흥법상에는 문화지구와 관련된 민간부분의 참여를 명시하고 있지는 않지만, 지자체 조례에서는 지역의 특성을 살려 민간의 참여를 제도화하고 있다. 서울시는 ‘주민협의회’를 구성하도록 하고, 그 구성원으로 문화지구 내 권장시설의 운영자를 반드시 포함하여 주민, 건물주 등이 참여하도록 하고 있다.

〈표 3-4〉 인사동 문화지구 지원육성 계획

구분	내용
저리용자	- 1년 거치 3년 균등 분할 상환, 연 3% - 건물 소유자: 신축·개축·대수선비 5천만원 이내 용자 - 문화업종 운영자: 시설비·운영비 각각 5천만원 이내 용자
세제 혜택	- 지방세 감면: 종합토지세, 재산세 70/100 감면
문화업소 매입	- 필요 문화업소 직접 매입 또는 재임대 - 퇴출 문화업소에 대해 필요시 서울시에서 직접 매입 또는 재임대
비문화업종 신규영업 제한	- 사행행위등규제및처벌특례법에 의한 사행행위 영업 - 식품위생법에 의한 식품접객업 중 단란주점, 유흥주점 영업 - 문화지구의 지정목적에 저해할 우려가 있는 영업 또는 시설
기타	- 문화지구내 환경개선, 문화예술행사, 주민자치조직 활성화 지원 등

자료: 서울특별시(2002), '인사동 문화지구 선포 및 인사동 보존 민간 공동펀드 창설' 보도자료

### 3. 시사점

#### 가. 지정 및 관리 절차

관광특구와 국제관광테마지구, 문화지구는 관광이나 문화예술의 진흥을 위하여 일정 지역을 집중 관리한다는 측면에서 상호 유사한 제도이다. 그러나 정의 및 지정 목적 측면에서는 관광특구와 국제관광테마지구는 관광자원의 진흥적 측면이 강한 반면 문화지구는 문화자원의 진흥적 측면과 보전적 측면이 동시에 강조되는 개념이라고 할 수 있다. 지정 범위 측면에서는 관광특구와 문화지구가 관련 자원이 밀집한 거점지역을 범위로 설정한 반면 국제관광테마지구는 숙박시설이 밀집한 숙박거점과 관광루트를 포괄한 광역적인 관점에서 접근하고 있다.

지정 절차를 보면 국제관광테마지구는 국토교통성장관이 국제관광의 진흥에 관한 기본방침을 제시하면 이에 따라 도도부현에서 외국인 관광객 내방촉진계획을 수립하여 국토교통성장관이 계획을 검토하고 동의하여 지구 지정이 이루어진다. 문화지구의 경우 시·도지사가 자체적으로 필요성이 있는 지역을 지정하게 되어 있으며 중앙정부에 보고 의무만 있다. 따라서 두 사례의 경우 지구 지정이 지방자치단체의 책임에 의하여 자체적으로 이루어지고 있는 반면 관광특구는 시·도지사가 신청하기는 하나 중앙정부에 지정권한이 주어지고 있다. 이는 관광특구가 전국적인 관점에서 지



정하고 있는 반면 문화지구의 경우 지역적 관점이라는 점이 차이가 있으며, 국제관광 테마지구는 전국적 관점과 지역적 관점이 균형을 이루고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-5〉 관광특구 관련 사례 지정 절차 비교 분석

구분	관광특구	국제관광테마지구(일본)	문화지구(한국)
정의	외국인관광객의 유치촉진을 위하여 관광활동과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역	일본의 고유문화, 역사 등에 관한 외국인 관광객의 이해를 증진하기 위해 관광자원을 포함한 관광지 및 숙박거점지구가 있으며, 이를 연결한 관광루트에 의해 외국인 관광객의 방문을 촉진하기 위한 지역	문화예술의 진흥과 문화시설·문화업종 등 문화자원의 보존·유치를 통한 국민의 문화적 삶의 질 향상을 위하여 지정된 일정 지역
근거법규	관광진흥법	외국인관광객 내방지역의 다양화 촉진에 의한 국제관광진흥에 관한 법률	문화예술진흥법
신청권자	시·도지사	도도부현	-
지정권자	문화관광부장관	국토교통성장관(동의)	시·도지사 문화관광부장관(보고)
지정요건	다음 각호의 요건에 적합한 지역 - 지정지역 내에接客시설, 쇼핑·상가시설, 공공편익시설, 관광안내시설 등이 분포되어 있을 것 - 1년간 외국인 관광객수 10만명 이상 - 지정 지역이 바다·산림·하천 또는 도로 등과 명확히 구분될 것	-	다음 각호의 1에 해당하는 지역 - 문화시설과 민속공예품점·골동품점 등 대통령령이 정하는 영업시설이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하고자 하는 지역 - 문화예술행사·축제 등 문화예술활동이 지속적으로 이루어지는 지역 - 기타 국민의 문화적 삶의 질 향상을 위하여 문화지구로 지정함이 특히 필요하다고 인정되는 지역

지정 요건 측면에서 보면 관광특구는 비교적 세부적인 기준을 제시하고 있으나 타 사례에서는 지정 요건이 명확하지 않다. 국제관광테마지구는 하나 혹은 몇 개의 현을 대상으로 지정하고 있어 지정 요건을 명확히 하는 것이 불필요하며, 문화지구의 경우는 규제적 성격을 가지고 있어 지정 면적 확대가 지역주민의 이해관계와 반드시 일치되지 않아 면적 확대에 대한 우려가 관광특구에 비해 상대적으로 적다.

관광특구 및 유사지구 사례에서는 계획을 통하여 해당 지역의 지속적인 관리가 이루어질 수 있도록 계획 수립을 중시하고 있다. 국제관광테마지구나 문화지구는 계획의 형태가 의무적으로 수립하도록 되어 있으나 관광특구는 시·도지사가 임의로 수립하도록 관광진흥법에 규정하고 있다.

수립시기는 국제관광테마지구나 문화지구가 지정시기 내외에 수립되는 사전적 성격을 갖는 반면 관광특구는 지정 이후에 작성하는 사후계획 성격을 갖고 있으며 구체적으로 어느 시점 이후 5년마다 수립하는지에 대해 명시하고 있지 않다.

계획수립 내용 측면에서는 다른 사례와는 달리 관광특구진흥계획의 포함내용에 대한 구체적 언급이 없다. 관광진흥법 제68조 2항에는 관광특구진흥계획에 포함될 사항에 대해서는 대통령령으로 정한다고 명시하고 있으나 시행령에는 이에 대한 내용이 없는 실정이다.

관광특구와 문화지구는 관련 계획을 정기적으로 평가하여 그 실적이 우수한 지구에 대하여 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 문화지구는 제도 정비가 진행 중 이어서 구체적인 평가기준이 마련되어 있지 않으며 국제관광테마지구는 계획의 평가가 지정 동의 여부에만 활용되며 선별 지원 등에 대한 내용은 없다.

〈표 3-6〉 관광특구 관련 사례 계획 수립 비교 분석

구분	관광특구	국제관광테마지구(일본)	문화지구(한국)
명칭	관광특구진흥계획	외국관광객내방촉진계획	문화지구관리계획
성격	임의계획	의무계획	의무계획
수립권자	시·도지사	도도부현	시장·군수·구청장
승인권자	-	국토교통성장관(동의)	시·도지사
수립시기	5년마다	지정시	지정일로부터 1년 이내

## 〈표 계속〉

구분	관광특구	국제관광테마지구(일본)	문화지구(한국)
내용	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인 관광객 내방촉진 지역의 범위</li> <li>- 숙박거점지구의 범위</li> <li>- 외국인 관광객 내방촉진 지역의 관광루트</li> <li>- 외국인 관광객을 위한 안내시설 정비 방침</li> <li>- 특정 시설(문화체험시설, 국제회의시설, 역사문화 건조물, 보양시설 등)의 유형, 위치, 규모, 기타 필요한 사항</li> <li>- 외국인 관광객 내방촉진 지역의 해외 홍보 방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화지구안에 설치 또는 운영이 권장되는 문화시설 및 영업시설의 종류</li> <li>- 문화지구로 지정하는 근거가 되는 조례 및 도시계획 결정의 내용</li> <li>- 도시계획법상 지구단위 계획구역으로 지정되어 있는 경우 지구단위계획의 내용</li> <li>- 기타 문화지구의 지정·관리를 위하여 필요한 사항</li> </ul>
평가절차	진흥계획 수립 3년 경과 후 수립·시행사항을 평가	지정시 동의여부 평가	관리계획 승인일부터 문화관광부장관 및 시·도지사가 3년마다 평가
평가기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지정요건 적합여부</li> <li>- 외국인 관광객을 위한 관광상품 개발 실적</li> <li>- 관광질서 확립 및 서비스개선 실적</li> <li>- 국내·외 홍보실적</li> <li>- 기타 지역특성에 맞는 관광특구 육성에 관한 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획 지역의 외국인 방문이 일본의 이해 증진에 기여하는지 여부</li> <li>- 계획지역 내의 숙박거점지구가 ‘국제관광호텔정비법’의 제7조 1항의 등록호텔과 제8조 2항의 등록여관의 기준에 적합한지 여부</li> <li>- 계획 지역의 관광코스가 외국인 관광객의 여행에 적합한지 여부</li> <li>- 계획 지역의 해외홍보의 적절성 여부</li> <li>- 계획의 기타사항이 외국인 관광객의 방문을 촉진하는지 여부</li> </ul>	-

## 나. 지원 시책

관광특구나 문화지구는 지정 대상지역의 사업체를 중심으로 지원하고 있다. 국제관광테마지구는 광역적인 관리지역을 지정하고 내부에 숙박거점을 설정하여 거점 지역 내의 숙박시설 등에 대해 인센티브를 제공하고 있다.

문화지구와 국제관광테마지구에서는 특정 사업을 중심으로 조세 지원을 하고 있다. 문화지구는 설치 또는 운영이 권장되는 문화시설을 시·도조례를 통하여 규정하도록 하고 있으며 국제관광테마지구는 숙박시설과 문화소개시설, 문화역사활용시설 등으로 육성사업을 제한하고 있다. 관광특구는 조세 지원에 대한 구체적 방안이 마련되어 있지 않은 상황이다.

〈표 3-7〉 관광특구 관련 사례 지원 시책 비교 분석

구분	관광특구	국제관광테마지구(일본)	문화지구(한국)
조세 지원	-	- 숙박거점지구 내 숙박시설의 세제지원(소득세·법인세의 감면, 특별토지보유세·사업소세의 비과세)	- 설치 또는 운영이 권장되는 문화시설등에 대하여 조세 및 부담금 감면(서울시의 경우 종합토지세 재산세 70/100 감면)
금융 지원	- 관광개발진흥기금 20% 융자 가산 지원	-	- 문화예술진흥기금의 저리 융자
행정 지원	-	- ‘국제관광진흥회’를 통한 해외 홍보 - 각 지방공공단체의 지방채의 발행 특혜 부여	- 지방자치단체의 필요 문화업소 직접 매입 또는 재임대 - 환경개선, 문화예술 행사 및 프로그램, 문화상품 개발, 주민협의회 운영 지원

## 제2절 전문가 의견조사

### 1. 조사 개요

관광특구의 문제점 및 개선방안의 기초자료를 확보하기 위해서 전문가 조사를 실시하였다. 조사 대상은 시·도 관광특구 담당 공무원(13명), 시·도 연구기관 관광 연구 책임자(14명), 관광특구 관련 연구 실적이 있는 교수(18명), 한국관광연구원 연구위원(5명) 등 총 50명을 대상으로 하였으며 이중 회신된 총 45부를 최종 분석에 사용하였다. 조사는 e-mail을 이용하여 설문지를 배포하고 회수하는 방법으로 2002년 11월 20일부터 11월 25일 까지 실시하였다. 설문항목은 관광특구 제도의 운용 여부, 관광특구의 정의, 관광특구의 지정요건, 관광특구진흥계획의 수립 및 평가, 기타사항으로 구성하였다.

### 2. 분석 결과

#### 가. 관광특구 제도의 운용여부

관광특구 제도의 운용여부에 대해 응답한 결과, ‘현행 제도 보완 운용’이 71.1%로 가장 높은 비율을 보였고, 다음으로 ‘현행 제도 폐지 후 대체 제도 운용’(15.6%), ‘현행 제도 한시적 운용 후 폐지’(8.9%) 순으로 나타났다. 한편 현행 제도를 유지 운용하자는 의견은 단 한 명도 없는 것으로 나타나 관광특구 제도의 개선이 필요함을 알 수 있다.

〈표 3-8〉 관광특구 제도의 운용 여부

(단위: %)

구분	응답율(n=45)
현행 제도 유지 운용	-
현행 제도 보완 운용	71.1
현행 제도 한시적 운용 후 폐지	8.9
현행 제도 폐지	4.4
현행 제도 폐지 후 대체 제도 운용	15.6
계	100.0

## 나. 관광특구의 정의

### 1) 관광특구 제도의 목표시장

관광특구의 목표시장에 관한 질문에는 내외국인 관광객인 경우가 55.6%이고, 외국인 관광객이라는 응답이 44.4%로 나타났다. 반면 관광특구의 주 시장이 내국인이라는 응답은 한 명도 없다.

〈표 3-9〉 관광특구 제도의 목표시장

(단위: %)

구분	응답율(n=45)
외국인 관광객	44.4
내국인 관광객	-
내외국인 관광객	55.6
계	100.0

### 2) 관광특구 제도의 운용방향

관광특구 제도의 운영방향에 관한 질문에서는 관계법령의 적용과 배제에 대한 특례를 인정해야 한다는 의견(44.4%)과 기존 관광시설 밀집지역에 대한 관광 수용태세를 정비·확충해야 한다는 의견(44.4%)이 유사한 비율로 나타났다.

〈표 3-10〉 관광특구 제도의 운용방향

(단위: %)

구분	응답율(n=45)
관계법령의 적용과 배제에 대한 특례 인정	44.4
기존 관광시설 밀집지역에 대한 관광 수용태세 정비·확충	44.4
관광시설 미개발지역에 대한 신규 투자 촉진	4.4
기타	6.7
계	100.0

### 3) 관광특구의 명칭 변경 필요성

향후 바람직한 관광특구의 운용방향에 비추어 ‘특구’라는 명칭을 변경할 필요가 있는지에 대해 질문한 결과 ‘변경할 필요가 있다’는 의견이 62.2%이며, ‘변경할 필요가 없다’는 의견이 37.8%의 비율을 보이고 있다.

〈표 3-11〉 관광특구의 명칭 변경 필요성

(단위: %)

구분	응답율(n=45)
변경할 필요가 없음	37.8
변경할 필요가 있음	62.2
계	100.0

### 4) 관광특구의 명칭 변경 방안

관광특구의 명칭 변경 방안에 대해서는 명칭을 변경할 필요가 있다고 응답한 25명에 대해서만 질문하였는데, 조사 결과 ‘(국제)관광진흥지구’와 ‘(국제)관광자유지역’이라는 의견이 25.9%로 나왔으며, 다음으로 ‘(국제)관광교류지구’는 14.8%, ‘(국제)관광테마지구’ 11.1%의 순으로 나타났다.

〈표 3-12〉 관광특구의 명칭 변경 대안

(단위: %)

구분	응답율(n=27)
(국제)관광진흥지구	25.9
(국제)관광테마지구	11.1
(국제)관광거점지구	7.4
(국제)관광촉진지구	7.4
(국제)관광자유지역	25.9
(국제)관광교류지역	14.8
기타	7.4
계	100.0

## 다. 관광특구의 지정요건

### 1) 외국인 관광객 10만명 이하인 관광특구의 조정 방향

관광특구의 지정요건 중 외국인 관광객 10만명 이하인 경우에 관광특구를 향후 어떻게 조정하는 것이 바람직한지에 대한 질문에서는 일정 유예기간을 두고 유예기간 이후 외국인 관광객이 10만명이 되지 않을 경우 지정 취소한다는 의견이 42.2%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 현재처럼 외국인 관광객 연간 10만명 이상의 기준은 유지하면서 예외를 인정한다는 응답이 33.3%로 나타났다. 반면 관광특구 지정을 취소한다는 응답은 8.9%의 비율로서 낮은 값을 보이고 있다.

〈표 3-13〉 외국인 관광객 10만명 이하인 관광특구의 조정 방향

(단위: %)

구분	응답율(n=45)
관광특구 지정을 즉시 취소	8.9
일정 유예기간 이후 외국인 관광객 10만명 이상이 안될 경우 지정 취소	42.2
현재처럼 외국인관광객 연간 10만명 이상의 기준 유지하면서 예외를 인정	33.3
기타	15.6
계	100.0

### 2) 불필요 지역 관광특구내 포함시 지정범위 제외 여부

기 지정된 관광특구 중 산림, 농지, 주택밀집지 등 불필요한 지역이 포함된 경우 이와 같은 지역을 제외하는 것에 어떻게 생각하는지에 대한 질문에는 지정범위에서 제외한다는 의견이 66.7%이고, 현재처럼 지정범위에 포함한다는 의견이 24.4%로 나타났다.



〈표 3-14〉 불필요 지역 관광특구내 포함시 지정범위 제외 여부

(단위: %)

구분	응답율(n=45)
지정범위에서 제외	66.7
현재처럼 지정범위에 포함	24.4
기타	8.9
계	100.0

## 3) 지구로 분할된 관광특구의 축소 여부

기 지정된 관광특구 중 단일 관광특구가 지리적으로 떨어진 몇 개의 별도 지구로 분할되어 있는 경우 이를 축소하는 방안에 대한 질문에 대해서는 축소해야 한다는 의견이 75.6%로 나타났고, 현재처럼 단일 특구내에 몇 개의 지구를 인정한다는 응답이 22.2%의 비율을 보였다.

〈표 3-15〉 지구로 분할된 관광특구의 축소 여부

(단위: %)

구분	응답율(n=45)
축소	75.6
현재처럼 단일 특구내에 몇 개의 지구를 인정	22.2
기타	2.2
계	100.0

## 라. 관광특구진흥계획의 수립 및 평가

## 1) 관광특구진흥계획의 의무 수립 필요성

현재 관광특구진흥계획은 시·도지사가 필요한 경우에 임의적으로 수립하도록 되어있는데 이를 의무적으로 수립하는 것에 대해 질문한 결과, 필요하다는 의견이 57.8%이고, 불필요하다는 응답이 33.3%로 나타났다.

〈표 3-16〉 관광특구진흥계획의 의무 수립 필요성

(단위: %)

구분	응답율(n=45)
필요	57.8
불필요	33.3
기타	8.9
계	100.0

## 2) 관광특구진흥계획의 수립/평가 주체

향후 관광특구진흥계획의 수립과 평가를 누가 하는 것이 바람직한가 라는 질문에 계획의 수립 주체의 경우에는 시·도지사가 계획을 수립해야 한다는 응답이 57.8%로 가장 높은 비율을 보였고, 다음으로 시장·군수(26.7%), 문화관광부장관(11.1%)의 순으로 나타났다. 다음으로 계획 평가의 주체는 문화관광부장관이 66.7%로 가장 높은 비율을 보였고, 다음으로 시·도지사(22.2%), 시장·군수(6.7%) 순으로 나타났다.

〈표 3-17〉 관광특구진흥계획의 수립/평가 주체

(단위: %)

구분	계획 수립(n=45)	계획 평가(n=45)
문화관광부장관	11.1	66.7
시·도지사	57.8	22.2
시장·군수	26.7	6.7
기타	4.4	4.4
계	100.0	100.0

## 제4장 관광특구 제도 개선 및 운영 활성화 방안

본 장에서는 관광특구 제도의 향후 운용 방향을 제시하고 지속적으로 제도를 운용할 경우 현 제도상의 개선 방안과 운영상의 활성화 방안을 제시한다

### 제1절 기본 방향

#### 1. 제도 운용 방향

관광특구는 일종의 준규제자유지역<sup>12)</sup>으로서 영업시간 제한이라는 규제를 특정 지역 내에서 해제하여 외국인 관광객의 편의를 증진하고 외국인 관광객의 유치를 촉진하기 위하여 도입되었다. 관광특구 도입을 위한 정책 검토과정에서 관광특구는 영업 제한의 철폐, 외자 도입에 따른 각종 세제 혜택, 무사증 입국 내지 출입국 절차 간소화, 대기업 참여 촉진 등이 검토되었다(한범수 등, 1995). 이에 따라 도입 당시 관광특구의 정의는 “자유로운 관광사업을 보장하기 위하여 관광사업과 관련된 법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역”으로 관광진흥법상에 명시되었다.

그러나 관광특구가 도입된지 약 9년이 경과한 현 시점에서 여러 가지 환경 변

12) 규제자유지역이란 민간의 창의력과 경쟁시장의 역량을 제고하기 위하여 특정 분야의 규제가 배제되는 특정 지역을 말한다. 우리나라의 대표적인 자유지역으로는 관세자유지역, 자유무역지역, 제주국제자유도시 등이 있으며 일부 규제가 배제되는 준규제자유지역으로 강원랜드 등이 있다(김일섭, 2001).

화와 그간 제기되어 왔던 관광특구 제도의 문제점에도 불구하고 관광특구 제도를 유지하여야 하는가에 대한 검토가 요구되고 있다. 특히 관광특구는 제도 도입 이후 환경 변화에도 불구하고 여전히 특정지역 육성이 필요한지, 제도 운용을 통하여 외래 관광객 유치 촉진이라는 목적을 충분히 달성하고 있는지에 대한 검토의 필요성이 제기되고 있다.

향후 관광특구 제도의 운용 방향은 크게 현행 제도를 보완 운용하는 방안과 현행 제도를 폐지한 후 대체 제도를 운용하는 방안, 현행 제도를 폐지·소멸시키는 방안 등이 있다.

현행 제도를 보완하여 운용하는 방안은 상대적으로 이해관계자의 저항이 적을 것으로 예상되어 제도 개선이 신속하고 효율적으로 이루어질 가능성이 크다. 그러나 이 경우 개선사항별로 대상이 되는 지자체의 반대가 예상되어 근본적인 개선이 이루어지기 힘들다는 한계를 갖는다. 특히 관광특구 면적 및 개소수 조정이 요구되는 해당 지자체의 반발이 예상된다.

이러한 문제를 해결할 수 있는 방안으로 현행 제도를 폐지한 후 이와 유사한 대체 제도를 운용하는 방안을 고려할 수 있다. 이 방안은 관광특구의 구조적 문제점을 일괄적으로 개선할 수 있다는 장점이 있는 반면 새로운 제도를 만드는 것이므로 절차상, 논리상 많은 노력이 요구되며, 특히 관광특구 제도의 문제 개선방식에 대해 비판의 소지가 있다.

세 번째 방안은 현행 제도를 폐지·소멸시키는 것이다. 이 경우 현 특구제도에 대한 문제점 논란은 불식시킬 수 있을 것이나 관광특구라는 주요 관광진흥정책 수단의 활용기회를 포기한다는 점과 관광특구 내 주민과 해당 지자체의 반발이 예상된다.

현행 관광정책 수단에는 관광지 등의 개발수단 외에 특정 지역을 육성시키는 관리수단으로서 관광특구가 존재한다. 따라서 관광정책의 기능체계적 측면에서는 한 축을 담당하는 관광특구 제도의 존립 필요성이 있다. 필요성이 있다면 관광특구 제도는 폐지 후 대체 제도를 도입하는 방안 보다는 현행 제도를 보완하여 개선하는 방안이 보다 원칙적이라고 판단된다. 그러나 제도 개선시 개선방향과 상충되는 지자체의 반발을 완화할 수 있도록 정부와 지방자치단체간 논리와 절차상의 합의가 선행되어야 할 것이다.

관광특구 제도 운용방향에 대한 전문가 조사 결과에서도 ‘현행 제도 보완 운용’(71.1%)이 가장 높은 비율을 보였고, 다음으로 ‘현행 제도 폐지 후 대체 제도 운

용’(15.6%), ‘현행 제도 한시적 운용 후 폐지’(8.9%) 등의 순으로 나타났다. ‘현행 제도를 폐지’(4.4%)하자는 의견은 극히 소수로 나타났다.

〈표 4-1〉 관광특구 제도의 운용 대안 비교

구분	배경	장점	단점
현행 제도 보완 운용	관광산업의 국제경쟁력 강화를 위하여 관광 거점지역의 육성이 지속적으로 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광산업 육성의 제도적 기반으로 활용 가능</li> <li>- 상대적으로 이해관계자의 적은 저항으로 제도 개선의 가능성이 큼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도 개선시 지자체의 반대의견 제시 가능성이 높아 근본적인 개선에 한계를 갖을 수 있음</li> <li>- 특정지역만 지속적으로 육성하여 특구 외 지역과의 불균형 심화</li> </ul>
현행 제도 폐지 후 대체 제도 운용	관광특구의 필요성은 인정되나 관광특구의 문제점을 개선하기 위해서는 현행 제도의 틀 내에서는 한계가 있으므로 폐지 후 새로운 제도 운용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개소수 과다 및 불합리한 지정 면적 조정 등 관광특구의 구조적 문제점을 일괄적으로 개선할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규 제도 도입시 입법 어려움 예상</li> <li>- 관광특구 유사 신규 제도 도입시 정책 실패에 따른 편법 처방이라는 비난의 가능성 있음</li> </ul>
현행 제도 폐지	관광특구 지정에 대한 실익이 전혀 없는 상태이며 성장거점 개발방식은 시대적 추세에 부합하지 않으므로 관광특구 운영은 불필요함	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역간 균형개발이라는 관점에 부합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 관광진흥정책 수단의 활용기회를 포기</li> <li>- 지자체와 지역주민 등 이해관계자의 심한 반발이 예상</li> </ul>

## 2. 제도 개선 및 운영 활성화 방향

첫째, 관광특구 제도의 운용 방향을 명확히 정립한다.

관광특구 제도는 정의와 지정요건이 일관적으로 적용되지 않았다. 이로 인하여 현 제도와 실제 지정된 관광특구의 실적과는 많은 괴리가 존재한다. 당초 외국인 관광객 유치 촉진을 위한 관광특구가 내외국인을 위한 관광특구로 전환되었으며 다시

외국인으로 환원되는 변화가 있었다. 또한 제도 도입 당시에는 정책 방향이 개발 촉진 및 진흥 개념이 동시에 고려되었으나 현재의 제도 운용은 진흥적 관점에서 이루어지고 있다. 따라서 관광특구 제도는 관광정책의 수단체계 내에서 타 제도와의 기능적 차별성과 관광산업 발전이라는 목적을 고려하여 운용 성격과 목표 시장을 명확하게 설정하고 이에 따라 정의와 목적, 지정요건 등을 정비하여야 한다.

둘째, 불합리한 관광특구의 지정 범위를 개선한다.

현재 관광특구는 그 지정 범위가 불합리하게 설정되어 있다. 지정 면적이 과도한 경우가 있으며, 지정 범위 내에 관광 목적과 관련성이 없는 지역이 다수 포함된 경우가 있다. 이러한 지정 범위의 불합리성은 현재의 제도적 규정이 엄격하게 적용되지 않았으며 일부 지정요건이 구체적이지 않기 때문에 발생되었다. 지정 범위의 과다는 관광활동이 집중적으로 이루어지고 있는 특정 지역의 육성이라는 관광특구의 지정취지와도 상충되어 보다 적극적인 정부의 지원을 저해하는 근본적인 요인으로 작용한다. 그러므로 관광특구의 지정 범위는 관광활동이 이루어지는 관광자원이나 관광사업체를 중심으로 최적화할 필요가 있으며, 포함이 불가능한 용도를 제척하여야 한다.

셋째, 관광특구 진흥계획의 수립 및 평가 방법을 정립한다.

관광특구를 지역별로 차별성 있게 조성해 나가기 위해서는 계획의 역할이 중요하다. 관광특구 진흥계획을 통하여 지역의 잠재력을 극대화하고 제약요인을 최소화하는 전략과 사업이 체계적이고 중장기적으로 제시되어야 한다. 그러나 현재 연도별로 문화관광부에 취합되는 관광특구 진흥계획은 해당 지역내 사업의 열거에 그치고 있다. 이는 관광특구진흥계획이 법정임의계획으로 규정되어 있어 해당 지자체에서 계획의 중요성을 인식하지 못하며, 수립 및 평가방법이 제도적으로 명확하게 정립되지 않고 있는데 그 원인이 있다. 따라서 관광특구 진흥계획은 의무적으로 수립하도록 하되, 수립 및 평가 내용과 방법이 보다 구체화될 필요가 있다. 이를 통해 지자체 자율적인 관광특구의 진흥과 면적 재조정 등 개선 노력을 유도할 수 있다.

넷째, 관광특구에 대한 정책지원을 강화한다.

현재 관광특구에 대한 정책지원은 매우 미흡한 수준이다. 정부에서는 관광특구가 관광산업의 발전과 지역개발의 촉매제로서의 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 관광특구에 대한 정책적 지원을 강화하여야 한다. 현재 관광특구에 대한 인센티브는 매우 미약하여 집중적인 육성을 위한 지원수단이 부족한 실정이다. 효율적인 정책지

원을 위해서는 사전적인 여건이 마련될 필요가 있는데 지정 범위의 적정화와 지원 사업의 한정으로 이러한 요건을 충족시켜야 할 것이다.

〈표 4-2〉 관광특구 제도의 문제점 및 개선방향

구분	문제점	개선방향
운용방향	운용방향의 일관성 부족	관광특구 정의 개선
	운용방향과 명칭간의 연계성 부족	관광특구 명칭 변경
지정범위	과다한 범위 지정	관광특구 지정 요건 개선
	지정 절차의 불명확성	관광특구 지정 절차 개선
관광특구진흥계획	진흥계획 수립의 임의성	진흥계획 수립 방법 및 내용 정립
	진흥계획 평가의 구체성 결여	진흥계획 평가 방법 정립
정책지원	정책지원 부족	재정 지원 확대
	제도적 지원체제 미흡	금융·조세 지원 및 등록기준 완화

## 제2절 관광특구 운용방향 정립

### 1. 관광특구 정의 개선

#### 가. 필요성

관광진흥법상 관광특구의 정의는 목적(외국인관광객의 유치촉진 등을 위하여 …), 성격(… 관광활동과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역으로서 …), 지정 근거(… 이 법에 의하여 지정된 곳) 등으로 구성되어 있다.

이러한 관광특구의 정의중 운용 목적과 성격은 일관적으로 적용되지 않았다. 운용 목적 측면에서 관광특구의 목표시장은 외국인 관광객과 관광객이 시기에 따라 각기 다르게 적용되어 왔다. 1994년 7월 관광진흥법과 시행규칙 최초 도입시 지정요건에는 외국인관광객에 초점을 맞추어 지정토록 하였으나 1996년 4월 시행규칙에는 관광객이라고 변경되었으며 1999년 1월 관광진흥법상 관광특구의 정의에 외국인관광객이 명시되면서 1997년 6월에 지정요건이 다시 외국인관광객으로 환원되었다. 이로 인하여 현재 지정되어 있는 관광특구 중 연간 외국인관광객 10만명 이하 인 곳이 22개소 중 10개소에 이르며 이들은 대부분 지정요건이 완화된 시점에 지정된 지역이다.

운용 성격 측면에서는 기존 개발이 된 지역을 활성화하는 측면인지, 새로운 지역을 개발하는 측면인지에 대한 명확한 제시가 없어 왔다. 즉 최초 관광특구 도입시에는 특구 내 개발계획에 대한 법령 의제처리, 부동산 취득제한 배제, 개발 인센티브 부여 등 ‘개발촉진지구’의 성격이 검토되기도 하였다. 그러나 현재 관광특구의 지정 신청 요건은 지정 현재 관광시설이 집적되어 있어야 하며, 최근 1년간 외국인 관광객의 방문이 있어야 하는 등의 기준을 고려할 때 기존 관광객이 방문하는 지역에 대한 ‘산업진흥지역’의 성격이 강하다<sup>13)</sup>. 또한 관계 법령의 적용 배제 사항으로서 식품위생법상의 영업제한이 유명무실한 조항이 됨에 따라 이러한 관광특구의 운용성격을 정의에서 명확하게 설정할 필요가 있다.

13) ‘관광특구 지정 및 관리·운영지침’에 따르면 관광특구 정책의 기본방향을 ‘식품·공중 위생업소의 영업시간 제한완화지역’에서 ‘외국인 관광객 유치지역’으로 육성한다고 명시하고 있다.



## 나. 개선방안

### 1) 목표 시장 정립

관광특구 제도는 목표시장에 따라 정의 및 지정요건 등 전반적인 운용방향이 정립되어야 한다. 관광특구의 목표시장은 외국인 관광객과 내외국인 관광객으로 설정할 수 있다.

내외국인 공동 관광특구에 대한 논거는 관광특구의 내국인 이용을 현실적으로 배제할 수 없으므로 이에 대한 정책적 고려가 필요하고 내국인 관광객 방문은 관광특구의 생명력과 활력을 가져다 주어 외국인 관광객 방문을 제고한다는 측면에서 필요성이 제기되어 왔다(김규호, 2000). 그러나 이 경우 ‘특구’제도의 정책적 추진에 대한 필요성이 반감되어 이에 따른 집중 지원이 더욱 어려워지고 지정 개소수가 급증할 가능성이 있으며 ‘유홍특구’ 등 내국인 이용에 따른 부작용으로 제도 존립 자체에 대한 비판이 제기될 것이라는 측면이 동시에 주장되어 왔다.

〈표 4-3〉 관광특구 제도의 목표시장 대안 비교

구분	장점	단점
외국인 관광객	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인 관광객 유치 활성화라는 제도 기본 취지에 부합</li> <li>- 관광특구의 적정 개소수 유지 관리가 가능하여 집중 육성 용이</li> <li>- 외국인 관광객이라는 특정시장 유치시 정책적 육성의 정당성 확보 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실제 특구를 주로 이용하는 계층은 내국인이므로 제도 운용과 현실과의 괴리 발생</li> <li>- 서울 등 일부 대도시 지역만 지정 가능지역에 포함되어 지역관광의 불균형을 심화한다는 비판 소지</li> </ul>
내외국인 관광객	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 내국인 관광객 방문으로 지역 활성화 촉진하여 결국 외국인 관광객 편의 증진</li> <li>- 현재 연간 외국인관광객 10만명 이하인 관광특구의 양성화 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광특구에 대한 정책적 육성의 필요성 반감</li> <li>- 무분별한 관광특구 지정요구에 따른 개소수의 급증이 예상되어 특구 지정의 실효성 저하</li> <li>- 내국인 이용을 더욱 조장하여 ‘유홍특구’ 등 부정적 이미지 조장 가능성</li> </ul>

관광특구의 목표시장 설정은 주로 누가 이용하는가의 문제라기 보다는 해당 지역을 어떠한 수준(local level, national level, international level 등)으로 육성하느냐라는 정책 목표의 문제로 이해하는 것이 바람직하다. 현실적으로 외국인 관광객만이 출입할 수 있는 지역을 임의로 설정하기는 불가능한 상황에서 관광특구의 목표시장을 외국인 관광객으로 설정하는 것은 해당 지역을 국제적 수준의 관광교류거점으로 육성하고자 하는 정책의지를 표명하는 것이라고 볼 수 있다.

## 2) 운용 성격 정립

관광특구의 운용 성격을 정립하기 위하여서는 관광개발 수단체계 내에서 관광특구의 기능적 상관성을 먼저 검토하여야 한다. 관광진흥법상 관광개발의 수단에는 관광지, 관광단지, 관광특구 등이 있다. 관광지는 “자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역”을 말하며 관광단지는 “관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역”을 의미한다. 정의에서 나타나듯이 관광지나 관광단지는 설치 혹은 개발하는 지역을 의미하며 일반적으로 비시가화지역인 준도시지역에 지정하고 있다. 관광지와 관광단지와의 차별성은 시설 개발 정도에 있는데 관광지는 분산형 개발에 가깝고, 관광단지는 거점형 개발 개념이다.

〈표 4-4〉 관광특구/관광단지/관광지 기능 체계

구분		관광특구	관광단지	관광지
운용성격	개발		○	○
	이용	○		
	관리	○		
대상지역	시가화	○		
	비시가화		○	○
지정방식	거점	○	○	
	분산			○

따라서 현 관광개발의 기능체계 내에서 시가화지역을 중심으로 기개발지역에 대한 이용 활성화 및 적정 관리 수단의 역할을 관광특구가 담당해야 한다. 관광특구가

이러한 기능을 갖을 경우 관광개발의 수단체계는 기능별 배타성과 체계성을 확보할 수 있다. 전문가 의견조사에서도 관광특구 제도의 운용방향에 대하여 ‘관광시설 미개발지역에 대한 신규투자 촉진’(4.4%) 보다는 ‘기존 관광시설 밀집지역에 대한 관광수용태세 정비·확충’(44.4%), ‘관계법령의 적용과 배제에 대한 특례 인정’(44.4%) 등의 응답이 높은 비율을 보이고 있다.

### 3) 관광특구 정의 개선

관광특구의 정의는 목표시장 및 운용성격에 따라 결정되어야 한다. 그러나 현재의 관광특구 정의는 운용성격이 명확하게 나타나 있지 않으며 관계법령의 적용 배제 사항이라는 실효성 부족한 조항이 운용성격을 대신하여 정의를 구성하고 있다.

관광특구는 우리나라 관광산업의 국제경쟁력 강화를 통한 외국인관광객의 유치 증대와 지역경제 발전을 위하여 기존 관광자원, 관광사업체, 관광기반시설이 집적되어 있는 지역에 대하여 정부가 보다 자유롭고 편리하며 매력적인 관광공간을 조성해주는 차원에서 발전시키는 것이 바람직할 것이다. 즉 관광특구의 정의는 외국인 관광객을 주요 목표시장으로 하며, 신규 개발 촉진이 아닌 기존 개발지역의 이용 활성화라는 관점에서 접근하여야 하고, 기존 외국인 관광객의 이용이 집중하고 있는 지역을 더욱 육성한다는 측면에서 인식되어야 하며 관광산업 뿐만 아니라 지역 전반적으로 외국인 관광객 수용태세를 강화한다는 측면이 부각되어야 한다. 따라서 ‘관광활동과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역’에서 ‘관광수용태세를 집중 강화하는 지역’으로 정의를 개정함으로써 운용성격을 명확히 하여야 한다.

## 2. 관광특구 명칭 변경

### 가. 필요성

‘특구’라는 명칭은 중국의 ‘경제특구(special economic zone)’에서 시작하였다. 중국에서 경제특구의 도입은 특정 지역에 시장경제체제를 도입하여 외국의 자본과 기술, 경영기법 등을 전수받아 국내 경제 활성화에 확산시키기 위하여 도입되었다. 최근 우리 정부에서도 도입을 추진중인 경제특구 역시 특정 지역의 투자 촉진을 통하여 국가 및 지역 발전을 도모한다는 측면에서 중국이나 북한의 경제특구와 유사한

제도이다. 이렇듯 ‘특구’는 국내의 여타 지역과는 차별화되는 제도를 특정지역에 적용함으로써 기업들이 선호하는 여건을 조성하기 위하여 설정된 전형적인 규제자유지역이다(박병원, 2002).

당초 관광특구의 명칭은 영업시간 제한이라는 규제 완화의 측면이 주된 제도 운용 방향으로서 준규제자유지역의 성격을 지니고 있음으로 인하여 명칭과 성격 간 일정 정도 연계성을 가지고 있었다. 또한 도입 당시의 정의 역시 “자유로운 관광사업을 보장하기 위하여 관광사업과 관련된 법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역”으로 규정하여 명칭과 일관성이 있다.

그러나 영업시간 제한 규제 완화가 유명무실하게 되고, 정의 규정 중 “자유로운 관광사업을 보장하기 위하여”라는 어구가 삭제되었으며, 현재까지 관광특구의 정책적 운용방향이 지역진흥에 초점이 주어짐으로 인하여 관광특구의 명칭은 변경 필요성이 제기되어 왔다. 그리고 현재 국내외에서 일반적으로 통칭되는 경제특구와의 명칭상 유사성으로 인하여 관광특구 제도 자체가 신규 개발을 촉진하는 지역의 성격과 혼동되는 것을 지양하기 위하여서도 개선할 필요가 있다<sup>14)</sup>.

## 나. 개선방안

전문가 의견조사 결과, 관광특구 제도의 향후 바람직한 운용방향에 비추어 관광특구라는 명칭을 변경할 필요가 있다고 응답한 비율이 62.6%로서 변경할 필요가 없다고 응답한 37.8%에 비해 높은 수치를 보이고 있다. 관광특구에 대한 명칭은 ‘국제관광진흥지구’, ‘국제관광테마지구’, ‘국제관광거점지구’, ‘국제관광촉진지구’, ‘국제관광자유지역’, ‘국제관광교류지역’ 중 ‘국제관광진흥지구’(25.9%)와 ‘국제관광자유지역’(25.9%)이 가장 높은 비율로 나타났다.

이중 ‘국제관광자유지역’은 과거 관광특구 제도 운용성격인 규제자유지역의 명칭과 유사(예: 자유무역지역, 관세자유지역 등)하므로, 현재 관광특구 제도 운영성격과 일관성 있는 ‘국제관광진흥지구’가 더욱 적합한 명칭이라 할 수 있다. 관광특구 명칭을 변경할 경우 ‘관광특구 진흥계획’ 등 일부 중복 표현을 정비할 필요가 있다

14) 한범수(1998)는 관광특구의 개소수 급증으로 인하여 현실적으로 소수 지역에 대한 집중 지원이 어려운 실정이므로 ‘특구’의 명칭을 ‘관광진흥지구’ 또는 ‘관광촉진지구’ 등 보편적 육성의 명칭으로 전환할 필요가 있다고 하였다.

## 제3절 관광특구 지정 범위 합리화

### 1. 관광특구 지정 요건 개선

#### 가. 필요성

기존 관광특구 지정 범위는 관광산업 육성이라는 관광특구 지정 취지와 부합되지 않은 지역이 과다하게 포함되어 효율적인 관광특구 육성이 어렵다는 문제점이 제기되어 왔다. 관광특구 과다 지정의 유형을 살펴보면 첫째, 시·도 전체를 단일 관광특구로 지정하여 관광특구 지정을 통한 집중적 관리·육성이 어려운 경우, 둘째, 지정범위 내에 임야, 농지, 택지 등 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 지역이 포함되어 있어 침해 가능성이 있는 경우, 셋째, 단일 관광특구가 여러 개 지구로 분리되어 있어 사실상 기능적 연계가 어려운 지역 등이 있다.

〈표 4-5〉 관광특구 과다 지정 유형 사례

유형	사례지역	문제점
전체 시·도 행정구역과 관광특구 지정 면적이 일치하는 경우	제주	- 관련 시설이 밀집된 특정지역 육성이라는 특구 지정 취지와 부합되지 않음 - 일정 지역에 대한 관광시설의 집중 육성이 어려움
관광특구 내에 관광활동과 관련성이 없는 지역이 다수 포함된 경우	구례, 설악, 대관령, 수안보온천, 속리산, 백암온천, 미륵도	- 임야, 농지 등 관광객의 접근이 원칙적으로 불가능한 지역에 대한 관광 활성화 곤란 - 주거 및 교육기능의 침해 가능성
단일 관광특구가 여러 개의 별도 지구로 이격되어 구성된 경우	대관령, 평택송탄, 보령해수욕장, 경주	- 산발적인 지구에 대한 지정으로 중심 기능이 부재하여 연계성 있는 육성 어려움 - 향후 단일 관광특구 면적 확대에 대한 오용 가능성 높음

이러한 관광특구 지정 상황은 관광시설이 밀집된 지역에 한정하여 지정하도록 하고 있는 관광진흥법의 관련 규정과 상충된다. 또한 현 ‘관광특구지정및관리·운영지침’에도 상충하는 것이다. 동 지침에서는 관광특구 지정은 2개 읍·면·동을 초과하지 않는 것을 원칙으로 하며 외국인관광객의 관광활동이 밀집된 구역으로서 지리

적으로 이격되지 않은 단일구역을 지정하여야 한다고 규정하고 있다.

관광특구 지정요건에 대한 전문가 의견조사 결과, 연간 외국인 관광객 10만명 이하인 관광특구에 대해서는 일정 유예기간을 두고 유예기간 후에도 외국인 관광객이 10만명이 되지 않을 경우 지정을 취소하자는 의견이 높게 나타났다(42.2%). 또한 관광특구 지정 범위 내 산림, 농지, 주택 밀집지 등의 지역이 포함된 경우의 처리문제에서는 지정범위에서 제외해야 한다는 응답이 매우 높게 나타났다(66.7%). 단일 관광특구가 지리적으로 떨어진 여러 개의 별도 지구로 구성되어 있는 경우에도 이를 가급적 단일 지역으로 축소해야 한다는 응답이 매우 높게 나타났다(75.6%).

## 나. 개선방안

### 1) 불필요한 용도지역의 제척

관광특구의 기능과 상충되는 시설은 주로 교육시설, 주거시설이 있으며 관광특구의 기능과 관련성이 없는 지역은 농지, 임야 등이다. 이러한 시설 및 지역은 관광특구 내에 가급적 포함하지 않는 것이 바람직하다. 기능적 연관성이 큰 용도지역은 상업지역, 계획관리지역인데 상업지역은 도심 문화관광자원이 포함되며, 계획관리지역은 관광지 등이 포함된다. 이외에도 국립공원 내 집단시설지구의 경우 자연환경보전지역에 포함되어 있으며, 유원지의 경우 도시지역의 녹지지역에 포함되어 있어 이들 지역중 일부는 연관성을 갖는다.

관광특구의 용도지역을 제한하는 방법은 포함 지역만을 명시하는 경우와 불포함 지역만을 명시하는 경우로 구분할 수 있다. 포함 지역만을 명시하는 경우는 엄격한 적용이 이루어져 지정 면적을 최소화할 수 있다는 장점이 있으나 반면 관광특구의 본래 목적과 부합되는 지역을 중심으로 설정한다 할지라도 부득이하게 포함되는 일부지역을 예외로 설정할 수 밖에 없다. 이와는 반대로 불포함 지역만을 명시하는 경우는 관광특구 면적을 적정화하자는 근본적인 취지를 달성하기 어려울 것으로 보인다. 따라서 관광특구의 면적 조정은 포함 지역만을 명시하되, 불가피하게 포함되는 지역에 대한 예외를 전체 지정면적의 약 10% 내에서 허용하는 것이 바람직하다. 따라서 관광특구 지정은 국토의계획및이용에관한법률 제6조의 규정에 의한 상업지역·주거지역·공업지역·녹지지역·계획관리지역·자연환경보전지역중 일정 지역을 그 대상으로 하되<sup>15)</sup> 주거지역은 일반주거지역과 준주거지역, 공업지역은 준공업지

역, 녹지지역은 자연녹지지역, 자연환경보전지역은 자연공원법 제18조의 규정에 의한 공원구역내 집단시설지구에 한하는 것이 바람직하다.

〈표 4-6〉 용도지역과 관광기능 간의 연관성

신(新)용도지역	정의	관광기능 연관성	구(舊)용도지역
도시지역	인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 당해 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역	-	-
주거지역	거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역	△	주거지역
상업지역	상업 그 밖의 업무의 편익증진을 위하여 필요한 지역	○	상업지역
공업지역	공업의 편익증진을 위하여 필요한 지역	△	공업지역
녹지지역	자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역	△	녹지지역
관리지역	도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리가 필요한 지역	-	-
보전관리지역	자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역	×	준도시지역
생산관리지역	농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역	×	준농림지역
계획관리지역	도시지역으로 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역	○	
농림지역	도시지역에 속하지 아니하는 농지법에 의한 농업진흥지역 또는 산림법에 의한 보전임지 등으로 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역	×	농림지역
자연환경보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역	△	자연환경보전지역

주: 1) 신(新)용도지역이란 2003년 1월 1일부터 시행하는 '국토의계획및이용에관한법률'에 의한 용도지역을 의미하며 구(舊)용도지역이란 '국토의계획및이용에관한법률'과 '도시계획법'에 의한 용도지역을 의미

2) 관광기능 연관성은 ○ 높음, △ 약간 있음, × 거의 없음

15) 조사대상 19개 관광특구 내 상업지역 22.15km<sup>2</sup>, 녹지지역 530.40km<sup>2</sup>, 준도시지역 125.91km<sup>2</sup>, 집단시설지구 5.97km<sup>2</sup>은 총 684.42km<sup>2</sup>로서 조사대상 19개 관광특구 면적 2,768.74km<sup>2</sup>의 24.7%에 해당되어 현재 관광특구 지정면적의 1/4 수준이다.

이와 병행하여 세부적인 구역 설정시 지목별로 임야 및 농지 등의 포함비율이 일정 정도를 넘지 않도록 하며, 가급적 주택 밀집지나 학교시설 등이 포함되지 않도록 하는 내용을 관련 지침에 명시하여 용도지역 내에서도 면적을 적정화하도록 유도할 필요가 있다.

## 2) 다핵지구로 분할된 관광특구의 축소

가장 바람직한 관광특구는 하나의 지구로 적정 면적이 지정되어 있는 상태이다. 그럼에도 불구하고 하나의 관광특구가 여러 개의 별도 지구로 분할되어 지정된 경우가 많은데 그 이유는 크게 두가지로 볼 수 있다. 첫째는 시·도에서 관광특구 지정 신청시 가급적 관내 많은 면적을 관광특구로 지정하고자 하는 입장을 지향함으로써 하나의 중심지 보다는 여러 개의 중심지를 포함하여 다핵화된 경우가 많다. 둘째는 관광기능과 관련성이 없는 지구를 제척하다가 발생한 경우이다. 관광기능의 중심성이 큰 지구를 상호 연결하면 지구와 지구 사이에 관광과 관련없는 시설이 입지하는 경우가 있다. 그러나 관광과 관련성이 없는 시설을 제척할 경우 여러 개의 별도 지구로 구분될 수 밖에 없는 현상이 발생한다. 따라서 가급적 하나의 지역으로 관광특구를 축소하되 두 번째 경우와 같이 불가피한 경우 예외 인정이 불가피하다.

가장 효과적으로 관광특구의 면적을 제한하는 방안은 법적으로 과소 분할 방지에 대한 직접적 규정을 명시하는 것이다. 이 경우 관광진흥법 시행규칙 제59조의 규정에 “가능한 하나의 관광특구가 2 이상의 지역으로 분할되지 아니할 것”이라는 문구를 추가할 수 있다.

그러나 이러한 법적 규정 만으로는 적용상 모호성이 있으며, 관광특구의 분할이 불가피한 경우가 있고, 특구간 관광잠재력의 차이로 인하여 일률적인 적용이 어려운 만큼 구체적 사항을 관련 지침 등에 명시하는 것이 바람직하다. 지침에는 최대면적 제한제, 행정구역 제한제, 지구개소수 제한제 등 ‘관광특구 과소 분할 제한제’를 도입할 수 있다. 세가지의 제한제는 각기 나름대로의 장점에도 불구하고 한계점을 지니고 있어 상호 보완적으로 활용되는 것이 바람직하다. 이러한 제한은 현재 지정되어 있는 관광특구에 실제 적용한 후 그 구체적인 요건이 결정되어야 한다.



〈표 4-7〉 관광특구 과소 분할 제한제 도입 대안 비교

구분	내용	장점	단점	비고
최대면적 제한제 도입	시도별 혹은 관광특구별 지정 총면적 범위를 일정하게 제한하는 제도 (예: 시도별 면적의 0.5% 이내 <sup>1)</sup> , 관광특구별 5km <sup>2</sup> 이내 <sup>2)</sup> )	- 해당 지자체의 특성을 반영하여 신축적으로 운영 가능 - 과도한 관광특구의 경우 지정면적을 효과적으로 축소할 수 있음	- 도시지역과 비도시지역 간 면적 제한의 기준에 대한 논란 가능성 - 최대 상한선까지 면적 확대 가능성 - 과소 지구 분할을 심화시킬 가능성	- 개발촉진 지구 (광역시·도별 총면적의 10분의 1을 초과할 수 없음) - 산업촉진 지구(33m <sup>2</sup> 를 초과할 수 없음)
행정구역 제한제 도입	관광특구별 지정 범위를 일정 행정구역 단위 내로 제한하는 제도 (예: 관광특구별 시·군·구를 초과하지 않는 범위 <sup>3)</sup> )	- 단일 관광특구 면적 과다 방지 가능 - 지구간 분할되어 있다 할지라도 지구간 거리 근접성으로 최소한의 연계성을 확보할 수 있음	- 기초자치단체 이하로는 대상구역을 축소하기 어려워 축소 효과가 크지 않음 - 과소 지구 분할 문제 근본적으로 해결하지 못함	-
지구 분할 제한제 도입	관광특구별 분할된 최대 지구 개소수를 제한하는 제도 (예: 관광특구별 3개 지구 이내 <sup>4)</sup> )	- 과소 지구 분할 문제를 직접적으로 해결할 수 있음	- 예외를 인정하여 역으로 지구 분할을 촉진할 가능성 - 분할을 방지하기 위하여 불필요한 지역을 선형으로 연결시킬 가능성 - 면적 과다 문제 해결하지 못함	-

주: 1) 시·도별 면적의 0.5% 이상이 관광특구로 지정되어 있는 시·도는 6개 시·도(부산, 대전, 강원, 충북, 전남, 제주)

2) 지정 면적이 5km<sup>2</sup> 이상인 관광특구는 11개소(해운대, 유성, 설악, 대관령, 수안보온천, 속리산, 무주구천동, 구례, 경주시, 미륵도, 제주도)

3) 단일 시·군·구를 초과하는 관광특구는 3개소(설악, 대관령, 제주도)

4) 3개 이상의 지구로 분할되어 있는 관광특구는 4개소(대관령, 아산시온천, 보령해수욕장, 경주)

### 3) 규제자유지역에 대한 관광특구 지정 배제

정부는 국가 경쟁력 제고의 일환으로 특정 지역에 대한 전략적 육성을 위하여 규제자유지역 혹은 개방거점 제도를 운영하고 있다. 대표적인 사례가 ‘제주국제자유도시특별법’에 의한 제주국제자유도시, ‘경제특별구역의지정및운영에관한법률(안)’에 의한 경제특별구역 등인데 이들 지역은 주요 도입기능으로 관광사업을 포함하고 있다. 따라서 관광사업체의 유치를 위해 규제완화, 조세감면 등 각종 인센티브가 제공되어 집중 육성되므로 별도의 관광특구 지정을 통한 육성이 불필요하다.

〈표 4-8〉 규제자유지역 인센티브 현황

구분	유형	세부 내용
경제 특별구역	외국인투자기업 경영활동 지원	- 세제 및 자금지원 - 의무 부담 특례 - 기반시설 우선 지원
	개발사업자에 대한 특례	- 각종 인허가 의제 처리 - 조세 및 부담금의 감면
국제 자유도시	외국인의 자유왕래 및 의사소통 촉진	- 무사증 입국 - 체류지역 확대 허가 - 외국어 서비스 제공
	산업발전을 위한 특례	- 제주첨단과학기술단지의 조성 및 관리 - 제주투자진흥지구의 지정 - 자유무역지역의 입주자격의 특례
	관광 및 향토문화의 진흥	- 제주도 여행객에 대한 관세의 면제 또는 환급 - 골프장 입장행위의 조세 및 부담금 면제 - 향토문화관광지구 지정
	개발사업자에 대한 특례	- 각종 인허가 의제처리 - 조세 및 부담금의 감면 - 특별우대사업을 추진하는 자에 대한 특례

이렇듯 관광특구와 규제자유지역의 중복 지정으로 인한 실익이 없고, 오히려 이 외 지역으로부터 특정 지역 중복 지원에 따른 소외감을 불러올 소지가 있다. 따라서 ‘제주국제자유도시특별법’에 의한 제주도와 ‘경제특별구역의지정및운영에관한법률(안)’에 의한 경제특별구역은 관광특구 지정에서 배제하는 것이 바람직하다.

## 2. 관광특구 지정절차 개선

### 가. 필요성

현재 관광진흥법의 관광특구 지정기준은 대체적으로 지정목적에 부합되게 규정하고 있으며, 타 지역이나 지구의 지정기준과 비교할 때 구체적이라고 판단된다. 그러나 이러한 지정기준을 운용하는 절차가 명확치 않거나 그 절차를 이행하지 않음으로써 관광특구가 무원칙적으로 지정되고 있는 요인이 되고 있다. 절차적 합리성이 요구되는 부분은 시·도에서 관광특구를 신청하는 과정과 문화관광부에서 관광특구를 지정하는 과정으로 구분하여 문제를 제기할 수 있다.

첫째, 시·도에서는 관광특구를 해당 관할구역 내 외국인관광객이 집중하는 지정지역을 신청하여야 한다. 관광진흥법 시행규칙 제59조에는 통계전문기관의 조사를 거쳐 당해 지역의 최근 1년간 외국인 관광객이 10만명 이상임을 입증하여야만 관광특구를 지정할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이러한 조항에도 불구하고 실제 관광특구의 외국인 관광객수 산정은 자의적으로 이루어지고 있다. 외국인 관광객 수와 관련한 요건은 지정 지역을 불필요하게 넓게 할 가능성이 있으므로 보다 엄격하게 적용되어야 한다.

둘째, 문화관광부에서는 일관적이며 객관적으로 관광특구를 선정하여야 한다. 관광특구의 지정 평가는 일반적으로 문화관광부의 선임에 의해 구성된 외부 전문가가 중심이 되어 현지 평가를 함으로써 이루어진다. 그러나 시·도에서 문화관광부에 관광특구 지정을 신청할 경우 현지 평가 이전에 예비 평가할 수 있는 절차가 없으며 현지 평가 시 평가위원의 구성, 위원의 수, 위원의 역할 등에 대한 정립이 되어 있지 않다.

시·도에서 관광특구 지정을 문화관광부에 신청한 경우 문화관광부 내에서 1차적으로 적정성에 대한 사전 검토가 이루어지며, 현지 평가가 이루어지는 경우 대부분 관광특구로 지정되고 있다. 따라서 1차적으로 신청서를 근거로 평가하는 단계는 관광특구 지정에서 매우 중요한 단계이며, 이러한 과정은 관련 전문가를 중심으로 보다 객관적으로 추진하는 것이 바람직하다. 또한 현지 평가 단계에서도 평가 위원에 관한 사항이 일관성 있게 적용되지 않고 있으므로 이러한 사항을 명확하게 규정할 필요가 있다.

## 나. 개선방안

### 1) ‘(가칭)관광특구 평가위원회’ 운영

‘(가칭)관광특구 평가위원회’는 관광특구의 지정 및 관광특구 진흥계획 평가에 관한 사항을 심사하기 위하여 문화관광부가 주체가 되어 운용한다. 문화관광부는 관광분야 학계, 업계, 연구기관 관계자 등 관광분야에서 충분한 경력이 있다고 인정되는 전문가를 중심으로 30인 내외의 평가위원을 구성하여 위촉한다.

문화관광부는 ‘관광특구 평가위원회’의 평가위원 중 일정 인사를 선발하여 관광특구 지정시 ‘(가칭)관광특구 지정 평가단’을, 관광특구 진흥계획 평가시 ‘(가칭)관광특구 진흥계획 평가단’을 구성한다. 관광특구 지정시 동 평가단은 예비평가 단계와 현지평가 단계에 참여하여 심의한다. 예비평가 단계에서는 신청지역이 지정요건에 적합한지를 판단하고, 현지평가 단계에서는 지정요건을 포함한 종합적인 측면을 검토하여 관광특구로서의 적정성을 최종 평가한다. 예비평가와 현지평가는 평가별로 각 4인 내지 6인의 위원을 평가위원회 인력 풀(pool) 내에서 위촉하며 관계 공무원 1인을 포함하여 학계, 업계, 연구기관 관계자 등이 균형있게 포함될 수 있도록 한다.

예비평가는 관광진흥법 시행규칙 제59조의 규정에 의하여 관광특구의 지정을 신청하고자 하는 시·도지사가 문화관광부장관에게 제출하는 ‘관광특구지정등신청서’를 토대로 서면 평가한다. 예비평가는 지정의 필요성 및 지정요건을 검토한 후 ① 부적합, ② 적합, ③ 조건부 적합 또는 보류 등으로 판정한다. 위원 중 과반수 이상이 적합의견으로 표결할 경우 현지 평가를 실시한다. 지정의 필요성은 국가적 차원에서 해당 지역을 관광특구로 집중 육성할 필요성이 있는지를 종합적으로 판단하는 것이며 지정요건은 각 요건별로 요구하는 사항을 충족하고 있는지를 판단하는 것이다. 즉 관련 산업이 충분히 집적되어 있는지, 외국인 관광객 방문실적이 객관적으로 인정 가능한지, 적정하게 지정 지구가 설정되어 있는지에 대해 검토한다.

현지평가는 관광특구 지정을 최종적으로 판단하는 단계이므로 예비평가와 달리 각 평가항목별로 점수를 합산하여 평가하도록 한다. 현지평가의 항목은 해당 지역을 관광특구로 육성할 필요성이 있는지를 세부적으로 검토할 수 있도록 지정 필요성, 지정요건 적합성, 관광자원 매력성, 지역사회 추진의지, 사회적 영향 등으로 설정한다. 문화관광부장관은 예비평가와 현지평가를 종합하여 관광특구의 지정여부를 판단하여 지정한다.

〈표 4-9〉 관광특구 지정 평가항목(예시)

평가항목		평가기준
지정요건 적합성	관광관련시설	관광 관련시설의 집적성 관광 기반시설의 집적성
	외국인 관광객수	관광 목적 여부 일시 집중 여부 등 증감 추이
	경계 설정	관광기능과 관련성 없는 지역 포함 여부 경계 설정의 명확성
관광자원 매력성	자원성	해당 지역내 독특한 관광자원 보유 정도 인근 지역의 독특한 관광자원 보유 정도
	접근성	외국인 관광객 접근 편리성 관광홍보 및 안내 활동의 적극성
지역사회 추진의지	지역주민 관심도	지역주민 협의체 조직 여부 및 활동 정도
	지자체 관심도	해당 지역내 관광부문 기투자 실적 관광진흥계획의 차별성 및 구체성
사회적 영향		집단 주거지 및 교육시설의 포함 정도 범죄 발생률
지정 필요성		전국 차원에서 육성 필요성

주: '해당 지역'이란 관광특구 지정 신청지역 내를 의미

## 2) 외국인 관광객 산정방법 개선

외국인 관광객 산정과 관련한 가장 큰 문제점은 최근 1년간 외국인 관광객 10만명이라는 요건을 명확하게 입증하지 못한다는 점이다. 정부에서는 이러한 요건의 객관성을 갖추기 위하여 다양한 행정조치<sup>16)</sup>를 시행하여 왔으나 보다 근본적인 개선을 위해 1996년 6월 이후부터 관광진흥법 지정요건상에서 통계조사기관을 활용하도록 명시하고 있다.

16) 교통부에서 각 시·도로 통보한 관기 91700-342('94. 7. 7.)에 따르면 ① 외국인관광객 산정과 관련하여 '최근 1년간'이란 신청일 전월까지 과거 1년간을 의미하며 그 기간 중 국제행사 등 평상시와 현저히 다른 특수한 사정이 있었던 경우에는 그 특수한 사정으로 인한 관광객의 변화분은 제외할 것, ② 특구지정 신청지역의 범위는 외국인 관광객의 관광활동이 밀집되는 구역으로 하여야 하되 그 지역내에 수개의 밀집구역을 포괄하거나 부득이 그 인근의 일부 지역을 포함할 경우 각 지구별 외국인 관광객수를 합산하여 제출할 것으로 명시하고 있다(한범수, 1995).

최근 1년간 외국인 관광객 10만명 이상이라는 지정요건에 대한 명확한 적용을 위해서는 현 법적 규정사항인 ‘통계전문기관’을 적극 활용하여 지정 신청시 검증받도록 하여야 한다. 현재 관광객 수의 집계는 지역별 특수성을 인정할 수 밖에 없는 만큼 최초 지정시 통계전문기관에 의뢰하여 해당 지역의 관광객 집계방법을 명확하게 확립하여 매년 동일한 방법으로 집계가 가능하도록 하여야 할 것이다. 특히 조사 결과의 신뢰성을 제고하기 위하여 일정 요건을 갖춘 통계전문기관을 지정하여 시·도에서 외국인 관광객 집계를 의뢰하도록 하는 것이 바람직하다. 이를 통해 시·도의 형식적인 조사를 지양하고 보다 객관적이고 일관적인 관광객 집계가 가능하도록 유도할 수 있다.

외국인 관광객 집계시 다음 사항을 특히 유의하여 산정하도록 하여야 한다. 첫째, 외국인 관광객은 관광을 목적으로 일시 방문한 경우에 한하며 장기체류자나 통과 이동객은 외국인 관광객에 포함되지 아니한다. 둘째, 최근 1년간의 기준은 신청일로 하되 일시적으로 외국인 관광객이 급증한 경우 그 시기의 관광객수는 평년 수준으로 산정한다. 셋째, 외국인 관광객 수는 연인원(혹은 총량)으로 하되 1인이 1일 이상을 체재할 경우 체재일수를 곱하여 산정한다.

〈표 4-10〉 외국인 관광객수 산정방법(예시)

구분	산정방법
관광특구 신청 대상지역내 숙박업체가 있는 경우	① 관광특구 신청대상지역 내 숙박업체에 최근 1년간 등재된 외국인 관광객수 ② 관광특구 신청대상지역 외에서 숙박하고 방문한 외국인 관광객수 ③ 산출식 = ① + ②
관광특구 신청 대상지역내 숙박업체가 없는 경우	① 개장시간부터 개장 종료시까지 출입구 1개소당 3개의 조사팀이 계수기를 이용하여 외국인 관광객수를 집계하여 시간대별로 기록(개장시간이 정해져 있지 않은 경우는 09:00부터 18:00까지 조사하되 해당 장소의 특성을 고려하여 현지 감독자가 판단하여 시간대를 조정) ② 1개의 조사팀은 2명으로 구성하고 1시간 간격으로 교대 ③ 2개의 조사팀이 집계한 기록의 평균치를 당일의 외국인 관광객 총수로 인정

자료: 한범수(1995), 관광특구 지정의 의의와 그 설정체계: 외국인 관광객수 산정방법을 중심으로, 관광학연구 제18권 제2호

## 제4절 관광특구 진흥계획 수립·평가 방법 정립

### 1. 관광특구 진흥계획 수립 방법 및 내용 정립

#### 가. 필요성

관광특구 진흥계획 수립 근거는 관광진흥법 제68조에 규정하고 있는데 시·도 지사가 필요에 따라 수립할 수 있는 임의 조항으로 규정되어 있다. 이에 따라 일부 관광특구는 별도의 관광특구 진흥계획을 수립한 바 있으나 이외의 시·도에서는 별도의 계획 수립 없이 관광특구 내 관련 사업을 단순 취합하여 진흥계획을 작성하고 있다. 이렇듯 시·도 관광특구 진흥계획은 지역발전이라는 목표 하에 종합적인 관점에서 수립되지 못하고 있다. 또한 계획을 임의적으로 수립하도록 한 규정(관광진흥법 제68조)에도 불구하고 관광특구 지정 신청시 관광특구 진흥계획서를 첨부(관광진흥법 시행규칙 제59조)하게 하고 있어 법 조항 간 일관성을 결여하고 있다. 관광특구 진흥계획을 임의로 수립하게 하는 것은 향후 관광특구 진흥계획 평가 역시 임의적으로 이루어지게 하여 평가를 통한 지역 중심의 관광특구 발전을 저해하는 요인이 될 것이다.

관광특구 진흥계획이 종합적인 관점에서 수립되지 못하고 체계성을 갖지 못하는 문제의 원인은 관광특구 진흥계획에 포함하여야 할 수립 내용과 방법에 대한 제시가 없기 때문이다. 관광진흥법에는 관광특구 진흥계획에 포함될 사항을 대통령령으로 규정하도록 되어 있으나(관광진흥법 제68조) 하위 법령이 부재하여 계획 수립에 대한 구체적 내용이 명시되지 않고 있다. 따라서 관광개발기본계획이나 권역별관광개발계획과 같이 계획 내용을 법적으로 명시할 경우 계획의 균질성을 확보하고, 계획 평가를 용이하게 할 것이다.

관광특구 진흥계획 수립방법 역시 모호한 경우가 있는데, 진흥계획을 5년마다 수립·시행하게 한 조항은 기준시점을 명시하지 않아 정확한 최초 수립시점이 불명확하다. 이 역시 진흥계획을 임의로 수립하게 한 조항으로부터 발생한 문제로서 진흥계획을 의무적으로 전환할 경우 해소될 수 있을 것이다.



## 나. 개선방안

### 1) 관광특구 진흥계획 수립의 의무화

관광특구 진흥계획은 지역실정에 맞는 관광진흥시책을 강구하고 이를 체계적으로 추진함으로써 해당 관광특구를 보다 개성있고 경쟁력있는 관광공간으로 육성하기 위한 중장기적 기반을 제공할 수 있다. 또한 계획 평가를 보다 용이하게 하고, 관광특구의 적정 입지 및 규모를 유도할 수 있다는 긍정적 효과를 미친다. 따라서 현재 임의계획으로 규정되어 있는 관광특구 진흥계획 수립을 의무계획으로 전환하는 것이 필요하다.

관광특구 진흥계획과 유사한 특정지역 지정과 관련한 계획은 대부분 의무적으로 수립토록 규정하고 있다. 한편 전문가조사 결과, 관광특구 진흥계획의 의무적 수립의 필요성이 있다고 응답한 전문가가 57.8%를 차지하고 있어, 필요성이 없다고 응답한 전문가의 비율 33.3%에 비해 상대적으로 높은 수치를 나타내고 있다.

〈표 4-11〉 관련 계획의 수립 방법

계획명	성격	수립권자	수립기간	기타
외국인관광객 내방촉진계획	의무계획	도도부현의 장	지정시 수립	일본 국제관광 테마지구
문화지구 관리계획	의무계획	시장·군수· 구청장	지정일로부터 1년 이내 수립	-
제주국제자유도시 종합계획	의무계획	도지사	10년마다 수립	-
개발촉진지구 개발계획	의무계획	시장·군수· 구청장	지정 고시된 때 수립	-

관광특구 진흥계획의 수립주체는 문화관광부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장 등으로 상정할 수 있다. 계획 수립주체는 집행의 효율성을 위하여 집행 주체와 일치시키는 것이 일반적이며, 지방화시대의 정착에 따라 가급적 지역적 특성이 포함된 계획을 수립하도록 하기 위해서 현 관광진흥법 규정과 같이 광역자치단체장인 시·도지사가 수행하는 것이 바람직하다. 관광특구와 유사한 계획 수립에 있어서도 수립

권자는 중앙부처의 장이 되는 경우는 드물며<sup>17)</sup> 대체적으로 지방자치단체장이 수립하게 된다. 그러나 지방자치단체장의 계획 수립으로 인하여 시·도간 계획의 일관성 결여 및 정부의 소극적 지원 우려 등을 불식시키기 위하여 문화관광부에서는 계획 수립의 방법과 내용을 구체적으로 제시한 ‘관광특구 진흥계획 수립지침’을 제시할 필요가 있으며, 제도적으로 관광특구에 대한 지원책을 강구하여 명시하여야 한다.

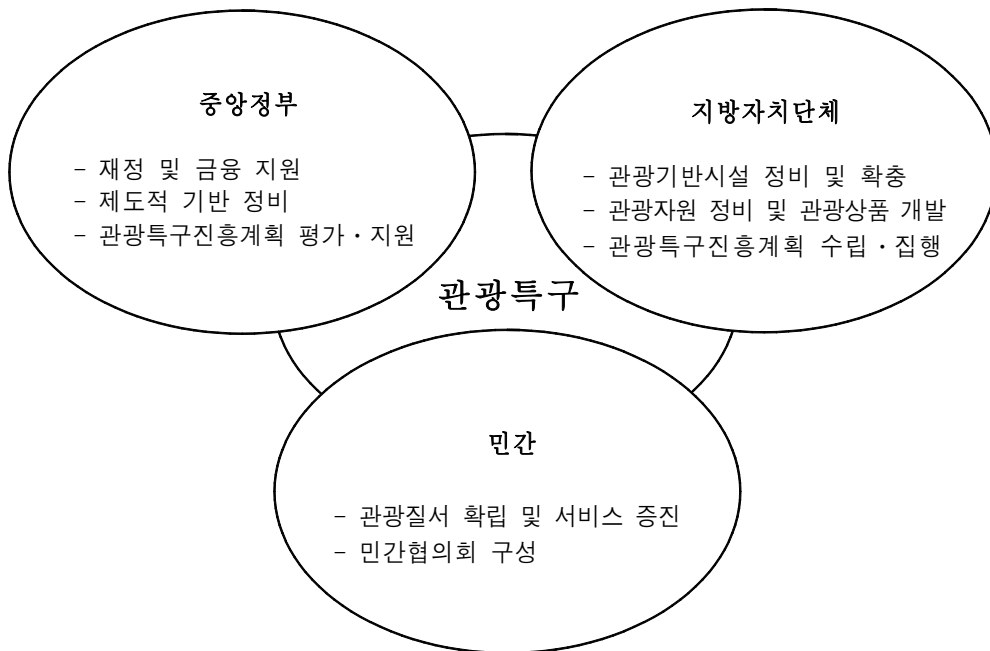
〈표 4-12〉 관광특구 진흥계획 수립주체 대안 비교

구분	장점	단점
문화관광부장관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가적 지원 및 육성시책 마련 용이</li> <li>- 적정 개소수 및 면적 등 지정 관련 조정 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 특성에 기초한 현실적 계획 수립에 한계를 지님</li> <li>- 계획이 지침제시적 성격을 지닐 것으로 예상되어 해당 지방자치단체에서 별도의 추가적 계획 수립 필요</li> </ul>
시·도지사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획 수립 주체와 집행 주체가 일치하여 효율적인 추진 가능</li> <li>- 지역 특성에 맞는 구체적이고 현실성 있는 계획 수립 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙부처 장의 계획 수립에 비해 재정 지원 등 정부 지원 미흡</li> <li>- 시·도 간 계획 수립의 일관성 결여 가능성</li> </ul>
시장·군수·구청장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 특성에 맞는 구체적이고 현실성 있는 계획 수립 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산 및 계획 조정력 미약</li> <li>- 2개 이상 시·군·구의 관광사업체 및 관광자원의 연계 육성 어려움</li> </ul>

관광특구 제도는 중앙정부와 지방자치단체가 명확한 역할분담과 협력을 통해 운용해 나가야 한다. 지방자치단체는 관광특구의 직접적인 관리주체로서 관광특구 진흥계획의 수립·집행을 통하여 해당 관광특구 내 관광기반시설 정비 및 확충, 관광자원 정비 및 관광상품 개발 등을 추진하여야 한다. 중앙정부는 관광특구에 대한 재정 및 금융 지원과 제도적 지원방안을 강구하고 관광특구 진흥계획의 평가 등을 통하여 지원하여야 한다. 민간부문은 민간협의회 구성을 통하여 자발적인 관광질서 확립 및 서비스 증진을 적극적으로 추진하여야 한다. 지방자치단체는 이러한 민·관간 협력관계를 구축, 유지하여야 한다.

17) ‘특정지역’ 등 일부의 경우는 중앙부처의 장인 건설교통부장관이 특정지역계획을 수립하도록 하고 있다(국토건설종합계획법).

〈그림 4-1〉 관광특구 관련 주체의 협력체계



관광특구 진흥계획의 수립시기는 관광특구 지정 이후가 적합하며, 수립주기는 매 5년마다 수립함으로써 중장기적인 관점에서 관광특구를 운용할 수 있도록 하여야 한다. 기지정 관광특구에 대해서는 진흥계획 수립이 제도적으로 의무화되는 시점에 즉시 수립토록 하여야 한다.

시·도에서 진흥계획 수립을 보다 용이하게 하고, 시·도 진흥계획 간 일관성있는 체계를 갖도록 유도하기 위해서는 ‘관광특구 진흥계획 수립지침’이 요구된다. 수립지침에는 수립절차와 수립내용 등이 포함되며 진흥계획 수립 이전에 시·도에 통보하는 것이 바람직하다.

## 2) 관광특구 진흥계획 수립 내용의 구체화

관광특구 진흥계획의 수립 내용은 관광특구 지정 목적과 관광특구 진흥계획 평가내용을 고려하여야 한다. 우선 관광특구의 직접적인 지정 목적은 외국인 관광객의 유치를 촉진하는데 있으며 관광특구 진흥계획의 평가내용에는 이를 위한 각종 시책

이 명시되어 있다. 따라서 관광특구 진흥계획은 ‘외국인 관광객의 유치 촉진에 관한 사항’이 주된 범위가 되며, 이의 세부적인 사항으로서 외국인 관광객을 위한 관광상품 개발, 관광질서 확립 및 서비스 개선, 국내·외 관광홍보, 기타 지역특성에 맞는 관광특구의 육성에 관한 사항 등이 포함된다.

그리고 관광특구 진흥계획을 수립하기 위해서는 지역의 특화개발이라는 방향 설정이 매우 중요하다고 할 수 있다. 이에 ‘관광특구의 특성화에 관한 사항’을 포함하여 계획 기본방향 설정시 지역의 잠재력과 문제점을 충분히 고려한 대안이 도출될 수 있도록 유도하는 것이 중요하다.

동시에 관광특구 진흥계획 평가를 용이하게 하기 위해서는 관광특구 지정 범위의 적정성과 진흥계획의 효과를 측정할 수 있는 관광사업체, 외국인 관광객수 등이 포함된 ‘관광여건 및 관광동향에 관한 사항’과 투자계획 등이 포함된 ‘관광사업의 추진에 관한 사항’이 포함되어야 한다. 아울러 이러한 계획 내용은 관광진흥법상의 권역별관광개발계획 등과의 용어 사용의 일관성을 고려해서 입법화되어야 할 것이다. 관광특구 진흥계획의 수립내용을 일반적인 계획내용과 비교하면 다음과 같다.

〈표 4-13〉 관광특구 진흥계획의 주요 내용(예시)

법정 계획 내용	주요 계획 내용	포함 사항
관광특구의 관광여건 및 관광동향에 관한 사항	관광여건 및 동향 분석	- 관광특구 지정 범위 설정 - 관광사업체, 관광객 현황 및 전망
관광특구의 특성화에 관한 사항	계획의 기본방향	- 계획의 비전 및 전략
외국인 관광객의 유치 촉진에 관한 사항	전략별 추진계획	- 외국인 관광객을 위한 관광상품 개발 - 관광질서 확립 및 서비스 개선 - 국내외 관광홍보 - 기타 지역특성에 맞는 관광특구의 육성에 관한 사항
관광사업의 추진에 관한 사항	계획의 집행방향	- 투자계획, 조직개선계획 - 대정부 건의사항
기타 관광특구 육성을 위하여 필요한 사항	지역파급효과 분석 등	-

## 2. 관광특구 진흥계획 평가 방법 정립

### 가. 필요성

대부분의 관광특구는 지정 이후 지방자치단체를 중심으로 차별성 있는 조성이 이루어지지 않고 있다는 비판이 제기되고 있다. 현재와 같이 관광특구에 대한 특화 조성이 이루어지지 않아 외국인 관광객을 위한 거점지역으로서의 역할을 담당하지 못할 경우 특구 지정 자체가 무의미해 질 것이다. 따라서 관광특구 진흥계획의 집행 실적을 평가하여 지역 중심적이고, 차별적인 조성을 유도하고 평가결과에 따른 차등 지원으로 관광특구 개선노력을 촉구하며, 관광특구의 개소수를 점진적으로 축소·조정할 필요가 있다.

현행 관광진흥법에 따르면 관광특구 진흥계획은 5년 마다 수립·시행하며, 진흥계획 수립 후 3년이 경과된 때에 수립·시행 상황을 평가할 수 있다. 관광특구 진흥계획의 수립·시행 및 평가는 시·도지사가 주체가 되며 평가내용으로는 ① 지정요건 적합 여부, ② 외국인 관광객을 위한 관광상품개발 실적, ③ 관광질서 확립 및 서비스 개선 실적, ④ 국내·외 관광홍보 실적, ⑤ 기타 지역특성에 맞는 관광특구의 육성에 관한 사항 등이다.

그러나 관광특구 진흥계획의 평가제도는 계획 수립이 의무적이지 않은 상황에서 일부 규정이 불명확하다. 이는 규정 자체의 문제에도 일부 기인하나, 진흥계획 수립 자체가 임의적인데다 기존 진흥계획 평가실적이 없어 제도가 보다 구체화되지 못한 데 주된 원인이 있다.

첫째, 시·도지사가 진흥계획을 수립하고 동시에 평가도 하게 되어 있어 평가의 공정성을 기하기 어려우며 지정 폐지 등 계획 평가에 따른 조치 역시 한계를 지닐 수밖에 없다. 그리고 진흥계획에 따른 선별적 지원 역시 시·도지사의 행정적·재정적 지원 수단 만으로는 미약한 실정이다.

둘째, 진흥계획 평가는 임의로 시행하도록 규정되어 평가의 실효성을 저하시키고 있다. 이는 진흥계획 수립의 임의성과 관련이 있으므로 계획 수립을 의무화할 경우 이와 연동하여 계획 평가를 의무적으로 변경하는 것이 바람직하다.

셋째, 평가시기가 명확하지 않다. 계획 수립 후 3년이 경과된 때에 평가할 수 있다는 규정은 평가 가능시점을 명시하는 것으로서 실제 계획 수립 3년 후 평가할

경우 평가기간이 3년이 되어 계획기간과 불일치하게 된다. 이렇듯 계획 수립 후 3년이라는 평가시기 규정은 주기적 계획이 아닌 일회성 계획에서는 적합하나 5년이라는 주기적 계획에서는 부적절하다.

넷째, 현재 실제 평가가 이루어지지 않은 관계로 평가에 따른 활용 결과가 구체화되어 있지 않다. 평가 결과는 지정 취소 등을 통해 관광특구를 전국적인 차원에서 개선할 수 있도록 유도하는 주요한 수단이 될 것이다.

## 나. 개선방안

### 1) 진흥계획 평가주체 개선

관광특구 진흥계획의 평가제도는 관광특구를 국제관광 거점지역으로 집중 육성하기 위하여 일정 기간마다 진흥계획의 시행상황을 평가하여 실적이 우수한 관광특구에 대하여 우선적으로 행정적·재정적 지원을 하고 실적이 부진하거나 관광여건의 변화로 특구로서의 존속가치가 떨어지는 곳을 관광특구에서 제외하여 실질적인 지원이 이루어지도록 하는 것이다. 이를 통해 지역 중심형 관광특구 활성화 노력을 촉진시키고, 기존 관광특구 외 지역의 관광특구 지정 가능성을 확대시킬 수 있다.

이러한 관광특구 진흥계획 평가의 과급효과를 고려한다면 평가주체는 우선 관광특구에 대한 집중적인 지원이 가능하며, 지정면적 축소 및 지정취소 등 조정능력을 보유하여야만 한다. 따라서 시·도지사 보다는 중앙부처의 장이 평가를 시행하는 것이 바람직하다.

또한 시·도지사가 관광특구진흥계획을 평가할 경우 관할지역 내의 관광특구에 좀 더 많은 정부의 지원을 받기 위하여 과대평가가 이루어질 가능성이 높을 뿐만 아니라 제주도와 같이 도 전체가 관광특구로 지정된 경우 스스로 자기의 실적을 평가하는 것이 되어 평가의 공정성과 객관성이 결여될 우려가 높으므로 관광특구의 지정 및 취소권을 갖는 문화관광부장관이 평가를 주관하는 것이 타당할 것이다.

본 연구의 전문가 조사 결과에서도 관광특구 진흥계획 평가 주체는 문화관광부장관이 되어야 한다는 응답이 66.7%로서 시·도지사 22.2%에 비해 상대적으로 높은 비율을 보이고 있다.

## 2) 진흥계획 평가방법 정립

관광특구 진흥계획이 의무적으로 수립된다면 계획 평가 역시 의무적으로 시행되어야 한다. 계획 평가를 의무적으로 시행하는 것은 특구 정책의 형평성을 제고하는 선행 요인이 된다. 즉 평가 이후 차등 지원이나 지정 해제 등 각종 조치는 모든 관광특구에 대해 일관적으로 적용될 수 있어야 한다.

평가의 실효성을 확보하기 위해서는 평가 시기가 적절하여야 한다. 평가 시기는 평가의 목적과 그 결과 활용에 따라 결정되어야 한다. 관광특구 진흥계획의 평가 목적은 차별적이고 지역중심적인 조성을 유도하여 관광거점으로서 육성하는데 있으며, 그 결과는 차등 지원 및 지정 해제 등에 활용될 것이다. 따라서 관광특구 진흥계획의 평가는 사후적 평가<sup>18)</sup>에 해당하므로 계획목표를 5년으로 할 경우, 진흥계획 수립 이후 최소 4년이 경과된 때에 시행함이 바람직하며, 평가 결과를 반영하여 차기 계획을 수립하여야 한다.

이 경우 계획 평가는 가장 단기간 내에 이루어진다 할지라도 최소 2008년이 되어야 시행될 것이다. 따라서 기존 관광특구 제도의 주요한 문제점을 우선적으로 개선하기 위해서는 최초 계획 평가 시점에 대한 정책적 판단이 요구된다. 관광특구 제도적 문제점을 시급하게 해결하기 위해서는 최초 계획 수립 직후, 계획 전반에 대한 사전적 평가나 지정요건의 적정성에 대한 1차적 평가를 통해 결과를 시·도에 통보하고 이에 따른 조치가 즉시 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

그러나 계획 평가를 현 관광진흥법 지정요건에 따라 엄정하게 할 경우 기존 관광특구 중 상당수가 지정 취소될 것으로 예상되어<sup>19)</sup> 시·도와 지역사회의 반발을 불러올 가능성이 크다. 또한 시·도의 자율적인 조정 등의 여지를 충분히 제공할 필요성이 있으므로 최초 계획 평가는 지정 취소 등 즉각적인 조치를 취하기 보다는 지정

18) 계획의 평가는 평가시기에 따라 사전적 평가, 과정 평가, 사후적 평가로 구분할 수 있다. 사전적 평가는 계획이 집행되기 이전에 이의 적정성이나 타당성을 분석하는 평가이며, 이를 통해서 계획 내 사업의 집행여부를 결정할 수 있고, 투자사업의 우선 순위를 조정할 수 있다. 과정 평가는 계획의 집행과정에서 수행되는 평가로 계획의 변화하는 환경에 적응시키거나 사업 내용을 수정·변경할 수 있다. 사후적 평가는 계획 집행 이후에 수행하는 보편적인 의미의 평가로서 목표 달성 정도를 파악하여 사업의 계속, 확장, 축소 등과 같은 의사결정을 하는데 활용된다.

19) 관광특구 지정시 외국인 관광객 연간 10만명 이상 요건을 현 지정 관광특구에 적용할 경우 22개소중 45%에 해당하는 10개소가 관광특구 지정 취소 대상이 될 가능성이 크다.

취소 예고, 지정 범위 축소 등 유예적인 조치를 취함으로써 시·도 자체적인 개선의 여지를 두어 자발적인 개선을 유도할 필요가 있다.

〈표 4-14〉 관광특구 진흥계획 평가 착수시기 대안 비교

최초 평가 시점	평가 예상 년도	장점	단점
최초 계획 수립 직후	2004년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광특구 제도의 기존 문제점을 즉각적으로 해결할 수 있음</li> <li>- 단기간 내 관광특구 문제점을 해결할 수 있어 조속한 집중 육성책 전개 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광특구별 자체적 개선의 시간적 여유 없이 평가가 이루어져 해당 시·도의 자율적인 개선을 유도하기 어려움</li> <li>- 상당수의 관광특구가 지정 취소 사유에 해당하여 해당 시·도의 반발 가능성 있음</li> </ul>
최초 계획 수립 후 4년이 경과된 때	2008년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 관광특구 개선 및 육성을 위한 유예기간을 둬으로써 시·도의 자체적 개선 노력을 유도할 수 있음</li> <li>- 지정 취소 등 조정에 따른 충격을 최소화할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광특구 제도 문제점을 장기간 유지하여 제도 자체가 유명무실하게 운용될 가능성이 큼</li> <li>- 선별적, 집중적 지원 조치 역시 유보될 가능성이 큼</li> </ul>

평가 주체는 문화관광부장관이 되며 효율적인 평가를 위해 ‘(가칭)관광특구 평가위원회’의 평가위원 중 일정 인사를 선발하여 ‘(가칭)관광특구 진흥계획 평가단’을 구성하여 추진한다. 평가단은 평가항목 내 세부적인 평가사항을 협의하여 결정하며, 문화관광부에서는 이를 시·도에 통보하여 자료를 요청하고, 평가단은 시·도에서 제출한 자료를 토대로 현지 평가한다.

관광특구 진흥계획은 사후적 평가에 해당하므로 평가방향은 계획 대비 목표 달성도와 성과, 즉 관광특구 진흥계획의 사업시행에 따른 영향에 대한 평가가 위주가 된다(한표환·박희정, 1999). 즉 평가 항목은 ① 지정요건 적합성(관광관련시설의 집적성, 외국인관광객 유치 실적, 경계 설정의 적정성), ② 계획추진 실적(계획대비 투자실적, 관광상품 개발 실적, 관광객 서비스 개선 실적, 국내외 관광홍보 실적 등), ③ 계획추진의 효과성(사회·경제적 파급효과 등) 등으로 설정할 수 있다.



〈표 4-15〉 관련 계획의 평가 방법

계획명	수립권자	평가권자	평가주기	평가항목
문화지구 관리계획	시장· 군수· 구청장	문화관광부 장관 시·도지사	3년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화지구 지정목적의 전반적 성과 달성 정도</li> <li>- 자치구 기금운용 관리 실태</li> <li>- 지구단위계획의 내용 및 준수 여부</li> <li>- 권장시설의 분포변화 및 보호·육성 정도</li> <li>- 조세 및 부담금 감면 실적과 그 효과</li> <li>- 융자금 운영상황 및 지원효과</li> <li>- 가로관리 및 노점상·옥외광고물 등 문화지구 환경개선 추진 상황</li> <li>- 문화지구 관리를 위한 소요재원 확보 내역</li> <li>- 문화지구내 주민협의회 구성 및 운영 상황</li> </ul>
개발촉진 지구 개발계획	시장· 군수· 구청장	건설교통부 장관	2년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발사업 추진공정의 적절성</li> <li>- 개발사업비 집행실적 및 자원조달의 타당성</li> <li>- 그밖에 주민의 호응도, 사업의 효과 등의 평가를 위하여 건설교통부장관이 정하는 사항</li> </ul>

주: 문화지구 관리계획의 평가항목은 '서울특별시문화지구관리및육성에관한조례시행규칙' 제2조에 명시

### 3) 진흥계획 평가 결과의 활용

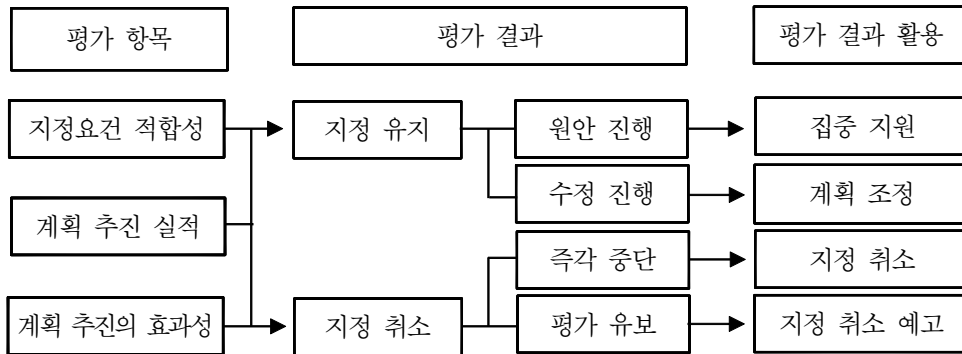
관광특구 진흥계획 평가를 통하여 시·도지사는 결과가 우수한 관광특구는 우선적으로 행정적·재정적 지원을 할 수 있으며, 관광특구의 지정요건에 적합하지 아니하거나 진흥계획 추진실적이 미흡한 관광특구는 문화관광부장관에게 지정 취소 또는 면적 변경을 신청할 수 있도록 하고 있다.

관광특구 진흥계획은 평가를 통해 두가지의 직접적 효과를 얻을 수 있다. 첫째, 우수한 관광특구를 차별적으로 지원함으로써 관광특구간 경쟁을 유발하여 지역 중심형 관광특구 정착에 기여할 수 있다. 둘째, 현 관광특구 지정요건상 적합하지 않은 지역을 단계적으로 조정할 수 있다. 이를 통하여 장기적으로 관광특구 제도 운용의 일관성을 획득할 수 있다.

관광특구 진흥계획의 평가 결과에 따라 집중 지원, 계획 조정, 지정 취소, 지정 취소 예고 등의 유형으로 구분하여 추진한다. 집중 지원의 경우, 국고 보조사업의 집중 추진, 정부의 육성사업 발굴 등을 단계적으로 실시한다. 계획 조정의 경우, 관광특구 진흥계획의 실적이 일부 미흡하여 개선을 권고하는 것으로 면적 재조정, 투

자 및 사업 추진 권고 등이 이루어진다. 지정 취소 예고의 경우, 관광특구로서의 기능을 수행할 수 없다고 판단된 지역으로서 차기 계획기간 5년 동안 유예 기간을 두고 차기 계획 평가에서도 관광특구로서 부적격하다고 인정될 경우 관광특구 지정을 취소한다. 관광특구 진흥계획 평가결과 특구로서의 기능을 차후에도 수행할 가능성이 없다고 판단되는 지역은 관광특구 지정을 즉각 취소토록 해야 한다.

〈그림 4-2〉 관광특구 진흥계획 평가결과 활용



## 제5절 관광특구 정책지원 강화

### 1. 재정 지원 확대

#### 가. 필요성

관광특구는 우리나라를 대표할 수 있는 관광지역임에도 불구하고 관광안내소 등 기초적인 관광기반시설이 부족하고, 관광특구에 대한 해외 홍보 등도 미흡한 실정이다. 이러한 실정에서 정부의 관광특구에 대한 직접 지원<sup>20)</sup>은 미미한 수준으로서 이에 대한 개선이 요구되고 있다.

관광특구의 관광기반시설 현황을 살펴보면 공공편의시설과 관광안내시설이 절대적으로 부족하거나 지정 이후 현재까지 개소수의 증가가 전혀 없는 지역도 있다. 이는 관광특구 지정 이후 관광기반시설에 대한 공공부문의 지원이 부족했음을 나타내는 것이라 할 수 있다.

관광특구에 대한 정부 국고 지원은 관광지, 7대문화권, 문화관광자원, 문화관광축제 등의 명목으로 실제 이루어지고 있으나 관광특구를 국제적 거점지역으로 육성하기 위한 집중적이고 지속적인 지원으로서는 부족한 상태이다. 그리고 시·도 차원에서도 관광특구에 대한 별도의 재정 지원이 이루어지지 않으면서 정부 지원을 요청하는 경우가 많다.

따라서 정부 및 시·도는 관광특구가 관광산업의 발전과 지역개발의 촉매제로서의 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 관광특구에 대한 직접 지원을 강화하여야 한다. 정부에서는 관광특구에 선도적으로 재정 지원하여 체계적인 관광특구 진흥 노력을 가시적으로 추진토록 하며 시·도의 관광특구에 대한 투자를 유도하여야 한다. 관광특구 진흥 주체인 시·도에서는 자체적인 육성 노력을 활성화 하고 정부의 재정 지원이 효율적으로 집행될 수 있도록 한다.

---

20) 정부의 공공사업 지원방식은 크게 직접 지원과 간접 지원으로 구분할 수 있는데, 직접 지원은 정부가 직접 보조금 혹은 지원금을 교부하여 직접 사업에 투자하는 것을 말하며 간접 지원은 조세 감면, 규제 완화 등을 통한 간접적인 사업 시행 지원을 의미한다.

## 나. 개선방안

### 1) 국고보조금 교부

현재 부족한 관광특구내 관광기반시설을 확충하고 차별화된 관광공간으로 조성하기 위해서는 정부의 재정지원이 이루어져야 한다. 정부가 지속적으로 관광특구를 집중 지원하기 위해서는 국고보조금과 같은 안정적인 재정 지원의 수단을 확보할 필요가 있다. 관광특구에 국고보조금이 지급되면 정부 정책의 실질적인 집행력을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 국고보조금은 지방비의 부담을 요구하는 바 관광특구 진흥의 주체인 시·도의 사업 참여를 적극적으로 유도할 수 있다.

관광특구에 대한 국고보조금 지급은 도입 초기 운용 효율성을 높이기 위하여 지방자치단체의 직접 사업에 한해 지원하는 것이 바람직하며 장기적인 관점에서 민간사업자에 대한 보조금 교부 및 장기대부를 검토하여야 한다. 따라서 보조금의 지급 대상 역시 관광기반시설 및 편의시설의 정비 및 확충 사업, 관광자원의 정비 및 확충 사업, 국내외 관광홍보 사업, 기타 외국인 관광객 유치 촉진을 위한 사업 등 주로 관광특구의 전반적인 경쟁력을 높이기 위한 사업을 위주로 설정하여야 한다. 이 경우 기존 관광지, 7대문화권, 문화관광자원, 문화관광축제 등의 명목으로 별도의 국고지원을 받은 경우는 보조 사업 대상에서 제외하여야 할 것이다.

〈표 4-16〉 국고보조금 지급대상사업의 범위 및 기준 보조율

기준보조율	사업성격	주요 사업 내용(142개 사업)
100%	국가 위임사업	여권발급, 병무행정, 국가방조제관리, 농어민직업훈련지원, 원종생산 등 7개 사업
80~70%	국가 시책사업	산촌종합개발, 도서종합개발, 경지정리, 어장정비, 고용촉진훈련, 국가지정문화재 보수정비, 사방사업, 결핵환자, 보호시설운영 등 27개 사업
50~40%	국가이해 우선사업	관광지·전적지개발, 119구조구급장비, 조림사업, 임도건설, 지방문화원지원, 사회복지시설운영, 육림사업, 농산물공판장건설 등 78개 사업
30~15%	지방이해 우선사업	청소년수련시설, 쓰레기매립시설, 공공도서관 건립, 박물관 건립, 과수 등 생산유통지원, 농촌특산단지 육성, 지역특화시범사업 등 30개 사업

자료: 보조금의예산및관리에관한법률시행령 [별표 1]

국고보조금 지급은 보통 정율식으로 운용되는데 관광특구는 중앙정부에 의해 전국적인 관점에서 지정·육성된다는 특성과 관광지 등 관광부문의 기존 보조사례를 감안할 때 국가이해우선사업의 기준 보조율인 50%를 적용하는 것이 적절하다고 판단된다. 한편 관광특구 진흥계획의 평가결과에 따라 기획예산처장관이 결정하는 차등 보조율 외에 문화관광부장관이 차등 보조율을 적용하여 우수 관광특구에 대해 선별적으로 지원할 수 있도록 하여야 한다.

## 2) 지역 관광특구진흥기금 설치

‘지역 관광특구진흥기금’이란 관광특구 내 관광산업의 활성화를 위해 시·도 조례에 근거<sup>21)</sup>하여 조성·관리하는 기금을 의미한다. 관광특구의 직접 운영 주체인 시·도에서 주도적으로 관광특구를 육성하기 위해서는 각종 사업을 활발하게 실행할 수 있는 자체적인 재원 확보가 필요하다. 특히 관광특구 진흥이라는 한정된 용도로 활용할 수 있는 안정적인 운용재원이 요구된다.

지역 관광특구진흥기금은 시·도 출연금, 지역 민간사업자 혹은 단체의 출연금, 관광진흥개발기금의 출연금, 기타 기금 수익금 등을 주된 재원으로 할 수 있다. 특히 각 관광특구 민간협의회와 시·도가 주도적으로 기금을 출연하여 민관협력기금의 성격으로 운용되어야 한다. 기금 활용에 따른 직접 수혜는 지역내외의 민간사업체 등에게 일차적으로 귀속되므로 민간협의회 등 민간부문의 참여를 적극 유도할 필요가 있다. 동시에 기금 설치를 촉진하기 위하여 초기 공공부문의 출연이 적극적으로 이루어져야 한다.

기금의 지원대상은 관광특구 진흥과 관련되는 사업이나 활동을 위주로 하되, 사업체 용자 등 간접지원 보다는 직접지원을 통해 효율적인 사업추진이 이루어질 수 있도록 한다. 국고보조금이 관광특구 내 관광기반시설 정비 및 확충 등 공공목적 달성을 위하여 지속적인 물적 지원이 요구되는 경우에 주로 사용되는 반면 관광특구진흥기금은 관광상품 개발 등 지역 단위의 사업 집행과 관련 단체의 활동 지원 등 국고 지원이 어려운 사업에 활용될 수 있다.

---

21) 조례에 의하여 설치한 기금은 자치단체의 출연금 이외에도 주민의 성금·기부금·부담금 등의 민간자금으로 재원을 조성할 수 있다(이원희, 1998)

〈표 4-17〉 지방자치단체 기금 설치 및 운용 사례

기금명	설치근거	설치목적	설치재원	지원 대상 사업
폐광지역 개발 기금	폐광지역개발 지원에 관한 특별법 제11조제5항	폐광지역 관광진흥 및 개발사업에 효율적으로 사용하기 위함	- 폐광지역 내국인 카지노 이익금	- 대체산업육성을 위한 지원사업 - 도로 등 기반시설사업 - 교육·문화 및 예술의 진흥사업 - 환경개선·보건위생 및 후생복지사업 - 관광진흥사업 - 기타 폐광지역 진흥지구와 관련된 사업
중소기업 육성 기금	지방자치법 제133조, 지역균형개발 및지방중소기업육성에관한 법률 제43조	역내 중소기업에 적극적으로 육성하기 위함	- 시·도 및 시·군 출연금 - 기금 수익금 - 중소기업 창업 및 진흥기금의 예수금 및 출연금 - 출연금·보조금·차입금 및 융자 상환금 등	- 중소기업자 및 중소기업관련단체에 대한 융자 - 금융기관의 저리융자에 대한 이자차액 보전 - 기금 차입금·예수금에 대한 원리금 상환 - 중소기업지원시설의 설치비 및 차입금에 대한 원리금상환 - 창업투자회사 및 창업투자조합을 통한 중소기업의 지원
식품진흥 기금	식품위생법 제71조	식품 위생 및 시민영양의 수준향상을 위한 사업을 수행하기 위함	- 과징금 - 식품위생 단체의 출연금 - 기금 수익금 등	- 영업시설 개선을 위한 융자사업과 모범음식점 육성을 위한 융자사업 - 식품위생에 관한 교육·홍보·조사·연구사업 - 식품위생교육·연구기관의 육성 및 지원 - 명예감시원에 대한 활동지원 - 위해식품 등에 대한 시민신고 보상 - 기타 식품위생 및 국민영양에 관한 사업
체육진흥 기금	지방자치법 제133조, 지방재정법 제110조	체육진흥에 필요한 사업과 활동을 지원하기 위함	- 시·도 출연금 - 기금 수익금 - 정부의 출연금 등 기타 수입금	- 체육지도자와 우수선수 육성 사업 - 가맹경기단체의 육성을 위한 사업 - 체육단체 육성을 위한 사업 - 전국체육대회·국제대회 개최 및 참가사업 - 기타 체육진흥과 관련되는 사업이나 활동

## 2. 금융·조세 지원 및 등록기준 완화

### 가. 필요성

관광특구에 대한 영업시간 제한 완화라는 혜택이 소멸된 이후 관광특구를 육성하기 위한 정부의 다양한 조치가 시행되어 왔다. 관광진흥개발기금의 용자 가산 지원, 특구내 상가의 ‘사후면세점’ 지정 가능, 일정 규모 이상의 종합휴양업 설치시 ‘외국인 투자지역’ 지정 가능 등의 혜택이 주어졌으나 관광진흥개발기금 지원의 경우 기금 채원의 한정으로 업체에 대한 지원 혜택이 충분한 수준은 아니며, 사후면세점과 외국인투자지역에 대한 혜택은 최근 법 개정으로 ‘관광특구 내’ 라는 전제조건이 삭제되었다.

이러한 상황에서 대부분의 특정지역 육성을 위하여 시행되고 있는 금융·조세 지원이 관광특구에는 적용되지 않고 있으며 영업시간 제한 완화라는 조항이 유명무실하게 된 이후 관광특구에 요구되는 관련 시설의 도입 활성화를 위한 각종 규제 완화 역시 추진되지 않고 있다.

〈표 4-18〉 유사지구의 조세·금융지원 사례

구분	지정근거	조세지원	금융지원	기타
문화지구	문화예술진흥법 제10조	- 지방세(증토세, 재산세) 70% 감면	- 자치구 문화지구 육성 기금 용자	- 지방자치단체의 필요 문화업소 직접 매입 또는 재임대
폐광지역 진흥지구	폐광지역 개발지원에 관한 특별법 제3조	- 소득세, 법인세 감면	- 폐광지역 개발기금 용자	- 생태·자연도 1등급 권역 개발의 특례 - 영향평가의 특례 - 산림법 적용의 특례 - 관광진흥법 적용의 특례(카지노 허가) - 인허가 의제처리
외국인 투자지역	외국인 투자촉진법 제18조	- 소득세, 법인세, 지방세 7년간 면제, 3년간 50% 감면 - 3년 이내 도입자본제에 대한 관세 면제 - 교통유발금 면제	-	- 기반시설 지원 - 의료시설, 교육시설, 주택 지원 - 각종 의무 부담 면제

## 〈표 계속〉

구분	지정근거	조세지원	금융지원	기타
자유무역 지역	자유무역 지역의 지정등에 관한 법률 제4조	- 소득세, 법인세 7년간 면제, 3년간 50% 감면 - 지방세(재산세, 취득세, 종토세, 등록세) 5년간 면제, 3년간 50% 감면 - 관세, 특소세, 부가세 면제	-	- 수출입 제한품목에 대한 전면 허용 - 저렴한 임대용지 제공
벤처육성 촉진지구	벤처기업 육성에 관한 특별조치법 제2조	- 개발부담금, 농지전용부담금, 대체조림비, 산림전용부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 교통유발부담금 면제	- 지방중소기업육성 관련기금의 우대 지원	- 국·공유재산의 수의 매각, 임대 - 건축물 미술장식 미설치
관광단지	관광진흥법 제50조	- 취득 부동산에 대한 지방세(취득세, 등록세) 50% 감면 - 정부투자기관 및 지방공사가 사업을 추진하는 경우 개발부담금 50% 감면 - 수도권 또는 광역시 외, 농업진흥지역 밖에서 농지조성비 50% 감면, 농지조성비·대체조림비 3년간 분할 납부	- 관광진흥개발기금 융자	- 인허가 의제 처리

관광특구는 외국인관광객의 유치 촉진을 위한 거점지역으로서 잠재력이 있는 지역을 지정하여 집중 육성하기 위하여 제도화되었다. 따라서 이러한 제도가 실효성있게 유지되기 위해서는 적극적인 정부지원이 선행될 필요가 있다. 특히 정부의 재정 지원만으로는 한계가 있으므로 다양한 민간부문의 투자와 참여를 유인하고 기존 영업활동을 촉진하기 위해서는 과감한 인센티브 지원이 있어야 할 것이다.

한편 현재까지 관광특구에 대한 금융 및 조세 지원이 어려웠던 큰 요인 중의 하나는 관광특구 지정 범위가 과다하게 설정되어 지원 대상이 불명확하다는 점 때문이다. 따라서 관광특구에 대한 금융 및 조세 지원은 반드시 지정면적 적정화가 선행되어 관광진흥이라는 목적에 부합되는 지원범위가 합리적으로 설정되어야만 가능할 것이다.



## 나. 개선방안

### 1) 관광진흥개발기금 지원 강화

금융지원 측면에서 관광특구에 대한 관광진흥개발기금의 우대조건을 개선할 필요성이 있다. 현재 가산지원 방식은 가용재원의 한계로 큰 혜택이 되지 못하므로 관광특구내 관광사업자가 용자를 받을 경우 용자금리를 완화해 주는 조치가 바람직하다.

관광진흥개발기금 용자시 관광특구내의 사업자에 대해 우대금리(Prime Rate)를 적용하는 방안을 고려할 수 있다. 정보화촉진기금이나 과학기술진흥기금 등 정부 정책기금에서도 기금의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 특정 대상에 대한 우대금리제도를 활용하고 있다. 일반적인 관광특구와 우수 관광특구간 우대금리를 차등화하여 지급하는 방안도 도입할 수 있을 것이다(예: 우대금리 일반 기준금리의 -0.5%, 우수 기준금리의 -1.0%).

〈표 4-19〉 정부기금의 우대금리 적용 사례

기금명	적용대상	적용사업	우대금리
정보화촉진기금	중소기업	정보통신 기술개발 사업	0.5% 적용
과학기술진흥기금	중소기업	일반 담보대출	0.5% 적용

자료: 정보통신연구진흥원(2002), 2003년도 정보화촉진기금 용자사업 안내; 과학기술부(2002), 2003년도 과학기술진흥기금 용자사업 시행계획

관광진흥개발기금을 활용하여 관광특구에 대한 각종 보조사업도 추진되어야 한다. 관광특구는 방한 외국인 관광객을 집객시킬 수 있는 대표적인 지역으로서 선정된 만큼 각종 관광기반시설을 선진화하여야 한다. 이를 위한 선도 사업으로 관광특구 내 ‘(가칭)종합관광센터’ 설치를 추진할 필요가 있다. 종합관광센터는 해당 지역의 관광안내·예약, 환전, 쇼핑, 식음 등을 종합적으로 제공하는 장소로서 외국인 관광객이 방문할 경우 관광특구 전체를 한 곳에서 체험할 수 있도록 조성한다.

기존 관광안내정보 제공 중심의 종합관광센터와 차별화하여 안내·예약 뿐만 아니라 주요 관광자원의 입체체험관, 체험상품관 등을 운영하여 현지에 직접 가지 않더라도 종합관광센터에서 생생한 체험 기회를 제공함으로써 현지를 직접 방문하고자 하는 동기를 유발시킬 수 있다. 또한 기념품, 농산물 등 지역 고유의 토산품을 저렴한

가격에 제공하고, 다양한 향토음식 등을 관광객에게 제공할 수 있도록 한다.

종합관광센터는 지역관광의 중심시설로서의 역할 뿐만 아니라 지역 커뮤니티센터로서의 기능 역시 수행하도록 하는 것이 바람직하다. 회의실, 시청각실, 강의실 등 지역주민과 관광종사원이 이용할 수 있는 시설을 설치하여 관광객과 지역주민이 교류할 수 있는 장을 제공할 수 있다. 이러한 종합관광센터는 관광특구를 대상으로 단계적으로 설치하되 관광특구 진흥계획 평가결과에 따라 우수 관광특구 내에 우선적으로 설치할 수 있을 것이다.

## 2) 각종 조세 감면

관광특구 활성화를 위해서는 조세 감면 등 실효성 있는 지원 정책이 추진될 필요성이 있다. 정부는 특정 지역이나 산업을 육성하기 위하여 각종 조세를 면제 혹은 감면하고 있다. 조세 지원은 조세 부과 형평성이나 세입규모 감소 등의 문제가 있거나 재정지원 등 정부의 직접 지원이나 시장 개입에 한계가 있는 상황에서 특정 산업이나 지역에 대해 집중 육성할 수 있는 효과적인 정책수단이다(손원익 등, 1996).

이에 따라 정부는 폐광지역진흥지구, 외국인투자지역, 자유무역지역, 벤처육성촉진지구 등 특정지역에 대하여 국세 및 지방세와 각종 부담금을 일정기간 면제하거나 감면하고 있다. 관광단지의 경우에도 지방세와 함께 각종 부담금을 감면하고 있다. 반면 특정지역을 지정하여 관광산업을 육성하고자 하는 관광특구 제도는 이러한 조세 감면 혜택이 전무한 실정이다. 관광 관련 시설이 집적된 곳에 지정하는 관광특구를 지정 취지에 부합하도록 육성하기 위해서는 일차적으로 특구내 관광 사업체의 육성이 필요하다. 관광사업체에 대한 조세지원은 보다 다양하고 가격 경쟁력 있는 서비스를 외국인 관광객에게 제공하는데 기여할 것이다.

관광특구에 대한 조세감면의 방향은 조세정책이 왜곡되지 않도록 최소한의 범위 내에서 조세지원이 이루어져야 한다. 따라서 조세지원의 범위는 첫째, 다른 특정지역 감면 사례의 범위를 감안하여 적정하게 설정되어야 하고, 둘째, 기존 관광산업에 부여되어 오고 있는 감면 사례를 고려하는 것이 현실적인 접근이며, 셋째, 업계 등에서 기존 제기하여 왔던 관광산업에 대한 불합리한 세제 개선의 차원에서 추진될 필요가 있다.

관광특구에 대한 조세 지원은 지역 진흥 내지 개발 촉진을 위해 운용하고 있는 특정지역의 감면사례와 유사한 유형과 수준의 개선이 타당할 것이다. 이러한 관점에

서 관광특구에 적용될 수 있는 조세<sup>22)</sup>는 국세중 소득세, 법인세와 지방세중 재산세, 종토세, 취득세, 등록세 등이다. 조세 지원 대상은 지원의 효율성을 강화하는 차원에서 대상업체의 범위를 한정적으로 운용하는 것이 바람직하다. 지역별 차별성 증진을 위하여 필요한 관광숙박업, 휴양업, 유원시설업 등 지역별 도입 장려시설을 설정하고 이러한 업종에 대한 조세 지원이 이루어져야 한다. 특히 지방세 감면은 시·도의 세수와 직접 관련이 있으므로 관광특구 지정면적의 적정화 노력과 시·도의 책임있는 육성의지를 가늠할 수 있다.

관광특구에 대한 조세 지원 방향은 과거 관광사업에 적용된 적이 있는 조세에 대해서도 접근할 수 있다. 이러한 관점에서 관광사업체에 오랜 기간 동안 적용되어 왔으나 현재 한시적으로 운용되고 있는 부가가치세 영세율을 관광특구에 도입할 수 있다. 관광사업중 관광호텔은 주로 외국인이 이용한다는 특성으로 인하여 부가가치세 영세율이 적용되어 왔다<sup>23)</sup>. 이러한 부가가치세 영세율은 조세 형평성 차원에서 관광호텔에 대해서는 한시적으로 이루어지고 있으나, 현재 외국인전용판매장 등 외국인에게 제공하는 재화와 용역에 대해서는 기본적으로 적용되고 있으며 관광특구 내 소매업·양복점업·양장점업 및 양화점업에 대해서도 한시적(2003년 12월 31일까지)으로 적용되고 있어 외국인 관광객이 집중하는 지역을 중심으로 설정한 관광특구내 관광호텔 등 관광사업체에 대해서는 부가가치세 영세율을 지속적으로 적용하는 것이 바람직하다.

한편 OECD 국가들의 부가가치세 면세 현황을 보면 영세율이나 경감세율 적용 등에서 우리나라에 비해 그 대상 폭이 좁으나(김유찬, 1998) 관광호텔 등 관광사업체가 공통적으로 포함되어 있다.

22) 조세를 징수하는 주체에 따라 구별할 때 국세와 지방세로 나누어 진다. 즉 국세는 중앙정부가, 지방세는 지방정부가 징수하는 조세를 말한다. 국세는 크게 내국세, 관세, 목적세(교육세, 교통세 등)로 나뉘며 내국세는 소득세, 법인세, 상속세, 자산재평가세, 토지초과이득세 등의 직접세와 부가가치세, 특별소비세, 주세, 인지세 등의 간접세가 있다. 지방세는 보통세와 목적세로 나뉘는데, 보통세에는 취득세, 등록세, 면허세, 마권세 등의 도세와 주민세, 재산세, 자동차세, 종합토지세 등의 시·군세가 있다. 목적세로는 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세 등이 있다.

23) 관광호텔의 부가가치세 영세율 적용은 부가가치세가 처음 도입된 지난 1977년부터 1990년까지 적용되어 오다 타업종과의 형평성 등을 이유로 폐지되었다. 이후 지난 1994년 한국방문의 해를 맞이하여 일년동안 한시적으로 부활하였고, 2001년 한국방문의 해와 2002년 월드컵의 개최로 2년간 재도입되었다. 또한 기존 예약분과 월드컵 이후 중국인 관광객 감소를 감안하여 2003년 6월 30일 까지 6개월간 연장 적용된다.

〈표 4-20〉 OECD 국가의 관광사업 부가가치세 경감 사례

국가	영세율 적용	경감세율 적용
캐나다	국제여행 및 운송업	-
핀란드	항공기 및 국제운송	숙박시설, 문화예술
프랑스	-	호텔, 여행, 문화시설
아이슬란드	국제운송	호텔
아일랜드	-	숙박시설, 여행안내업, 문화·스포츠시설
이탈리아	-	숙박시설
네덜란드	-	숙박시설, 여객수송
포르투갈	-	숙박시설과 음식점업
스페인	-	호텔, 음식점, 공공오락장
스웨덴	-	숙박시설, 스키 리프트
터키	-	문화시설

자료: 김유찬(1998), VAT의 면세 및 영세율 적용범위에 대한 평가와 조정의 기본방향, 한국조세연구원, 제작성

또한 타산업에 비하여 관광산업에 과도하게 부과되는 불합리한 조세를 관광특구 내 관광사업체에 우선적으로 적용할 수 있다. 기존 관광산업은 소비성서비스업이라는 사회적 인식으로 다른 수출산업 및 첨단산업과 비교할 때 상대적으로 조세 부담이 커서 관광업계에서는 이러한 불합리한 조세체계를 개선해줄 것을 지속적으로 건의하여 왔다. 그러나 조세 형평성 등 관계 부처의 이견으로 인하여 현재까지도 각종 조세가 한시적으로 감면되어 오고 있거나 조세 감면이 이루어지지 않는 경우가 대부분이다. 이러한 불합리한 조세는 원칙적으로 전국의 관광사업체에 적용되어야 할 것이나 불가피하게 조세 운용이 한시적이거나 특정지역에 한해 이루어질 경우 관광특구에 우선 적용할 수 있을 것이다.

〈표 4-21〉 관광사업 조세감면 방안

구분	현황	문제점	개선대책	관련조항
조세특례 제한법상 특별세액 감면 대상에 관광사업 포함	조세특례제한법상 중소기업에 대한 특별세액감면에 대한 조항에 따라 제조업, 부가통신업, 정보처리 및 컴퓨터운용관련업 등의 중소기업에 대해 소득세 또는 법인세의 20%에 해당하는 특별세액 감면 혜택을 주고 있음	관광사업체의 경우는 중소기업에 해당되는 경우에도 동 규정에 근거가 없어 특별세액 감면을 받지 못함	조세특례제한법상의 특별세액 감면대상에 관광진흥법 제3조에 의한 관광사업을 포함	조세특례제한법 제7조, 동 시행령 제2조, 제6조

## 〈표 계속〉

구분	현황	문제점	개선대책	관련조항
고급오락장용 부과 재산세 중과세율 조정	재산세는 지방세법 제188조의 규정에 의하여 건축물과 토지에 대하여 부과하는데 일반 건축물의 경우 3/100, 고급오락장용 건축물은 50/1000의 중과세율을 적용	관광호텔은 외국인에 대한 서비스 제공 목적으로 시설에 많은 경비를 투입하여 건설하기 때문에 공익적인 목적이 강함에도 불구하고 혜택은 적은 실정	지방세법에 의하여 중과되고 있는 고급오락장 중 관광호텔의 부대시설에 대하여는 중과세 적용대상에서 제외	지방세법 제188조 제1항 제2호
대도시지역내 관광호텔 법인세 중과제도 개선	대도시지역내에 법인 등을 설립하고자 하는 경우에는 인구 집중 등을 방지하기 위하여 등기에 따른 등록세를 3배 중과하고 있음	관광호텔은 주로 도심지역에 위치할 수 밖에 없으며 대도시의 관광호텔 부족으로 숙박난이 우려되나 조세 중과 등으로 관광호텔 신축에 대한 유인책 미흡	대도시내 법인등록세 중과세 예외대상에 관광진흥법에 의한 관광호텔업 포함	지방세법 제138조 및 동 시행령 제101조

자료: 문화관광부(2002), 내부자료

## 3) 관광사업 등록기준 완화

관광사업체로 등록하기 위해서는 관광진흥법에 규정한 일정 기준을 갖추어야 한다. 그러나 관광특구는 대체적으로 도심이나 시가화된 지역에 지정하여 면적 확보가 용이하지 않아 관련 시설의 도입이 활성화되기 어려운 실정이다. 따라서 관광특구 내에서는 외국인 관광객에게 편의를 증진하고 볼거리를 제공한다는 차원에서 관광사업체에 대한 등록기준을 완화하여 진입을 촉진할 필요성이 있다.

관광특구 내 다양한 먹거리와 볼거리를 적극적으로 제공한다는 차원에서 관광공연장과 관광유흥음식점업의 시설 기준을 완화하는 것이 바람직하다. 현재 공연법상 공연장은 시설기준에 무대시설 및 방음시설 설치 의무만이 명시되어 있을 뿐 최소 면적기준은 없으며<sup>24)</sup> 최소 100석 혹은 객석바닥 면적 100㎡에 미달하는 공연장일 경우 등록도 하지 않는다.

24) 공연장의 시설기준은 공연법시행규칙 제5조와 관련하여 별표 1에 규정되어 있었으나 2002년 9월 11일자로 삭제되었다.

〈표 4-22〉 관광사업 등록기준 완화 방안

구분	관련 조항	시설 기준	기준 완화(안)
관광공연장업	관광진흥법 시행령 제7조, 별표 1	실내관광공연장-100평 실외관광공연장-200평	50평 100평
관광유희음식점업	관광진흥법 시행규칙 제14조, 별표 1	한국음식점업-300㎡(특별시) 200㎡(기타지역) 관광극장식당업-1,000㎡(연면적) 500㎡(홀면적) 100㎡(무대면적)	200㎡(특별시) 150㎡(기타지역) 600㎡(연면적) 300㎡(홀면적) 60㎡(무대면적)

## 제5장 결 론

본 장에서는 관광특구 문제점과 제도 개선 및 운영 활성화 방안을 종합적으로 정리 제시한다.

관광특구 제도는 1993년 관광진흥법에 최초 도입되어 1994년 제주도 등 5개소가 지정된 이래 2002년 12월 현재 13개 시·도, 22개 지구가 지정되어 있다. 관광특구는 다양한 관광자원과 시설을 갖추고 있어 외국인 관광객을 위한 관광수용태세의 정비가 비교적 용이한 지역에 대해 국제적 관광거점지역으로서 육성하기 위하여 도입되었다.

그러나 현재의 관광특구는 이러한 국제적 관광거점지역으로서의 역할을 충분히 다하고 있지 못한 실정이다. 이는 관광특구의 제도적 측면의 문제점에 일부 기인하는데, 운용 정책의 일관성 부족, 과도한 범위 지정, 진흥계획 수립 미흡, 정책지원 부족 등의 문제점이 있다.

첫째, 관광특구 제도는 목표시장 측면에서 외국인 관광객과 국내외 관광객이 혼재되어 운용되어 왔으며, 운용성격 측면에서 산업진흥지역이라는 성격과 규제자유지역의 성격이 일관적으로 적용되지 않았다.

둘째, 관광특구 간 지정 면적의 차이가 심할 뿐만 아니라 전·답, 임야 등 관광활동과 관련성 없는 공간이 다수 포함되어 있으며 단일 관광특구가 여러 개의 별도 지구로 이격되어 연계성이 부족한 지역이 있다.

셋째, 관광특구의 종합적 마스터플랜인 관광특구 진흥계획은 법적 수립 근거가 임의조항으로 규정되어 실제 수립한 시·도는 일부에 지나지 않으며 제도적으로 진흥계획 평가 방법 및 사후 활용방안이 구체화되어 있지 않다.

넷째, 관광특구에 대한 정책지원이 부족하여 정부 및 시·도의 체계적인 연차별

투자가 이루어지지 않고 있으며, 관광특구의 대표적인 지원책이었던 영업시간 제한 완화는 전국적 확대 실시로 인하여 유명무실한 조항이 되었다.

이러한 문제점을 개선하고, 관광특구를 보다 국제 경쟁력 있고 차별적인 관광공간으로 정착시키기 위해서는 관광특구의 운용 방향을 일관성 있게 하고, 지정 범위를 합리화 하며, 관광특구 진흥계획 수립 및 평가방법을 정립하고, 관광특구에 대한 정책 지원을 강화해야 한다.

〈표 5-1〉 제도 개선 및 운영 활성화 추진 방안

개선방안			추진 주체		추진 시기		
			정부	지자체	'03	'04	'05
관광특구 운용방향 정립	관광특구 정의 개선	관광특구 정의 개선	○		○		
	관광특구 명칭 변경	관광특구 명칭 변경	○		○		
관광특구 지정범위 합리화	관광특구 지정요건 개선	불필요한 용도지역의 제척	○	○	○	○	
		다핵지구로 분할된 관광특구의 축소	○	○	○	○	
		규제자유지역에 대한 관광특구 지정 배제	○		○	○	
	관광특구 지정절차 개선	가칭 관광특구평가위원회 운영	○		○		
		외국인관광객 산정방법 개선	○		○	○	
관광특구 진흥계획 수립·평가 방법 정립	관광특구 진흥계획 수립 방법 및 내용 정립	관광특구진흥계획 수립의 의무화	○		○		
		관광특구진흥계획 수립내용의 구체화	○		○		
		관광특구진흥계획 수립		○	○	○	
	관광특구 진흥계획 평가 방법 정립	진흥계획 평가주체 개선	○		○		
		진흥계획 평가방법 정립	○			○	
		진흥계획 평가	○			○	
		진흥계획 평가결과의 활용	○			○	
관광특구 정책지원 강화	재정 지원	국고보조금 교부	○			○	○
		지역 관광특구진흥기금 설치		○	○	○	
	금융·조세 지원 및 등록기준 완화	관광진흥개발기금 지원 강화	○			○	○
		각종 조세 감면	○	○			○
		관광사업 등록기준 완화	○		○		

주: '추진 시기'는 착수 시기를 기준



첫째, 관광특구의 목표시장 및 운용성격을 정립한다. 관광특구는 외국인 관광객의 유치 촉진을 위하여 기존 관광시설 밀집지역에 대한 관광수용태세 정비 및 확충에 운용의 초점을 두어야 한다. 또한 관광특구의 명칭을 ‘국제관광진흥지구’ 등 운용 성격과 일관성 있는 명칭으로 변경하여야 한다.

둘째, 관광특구 지정 범위를 적정화한다. 불필요한 용도지역의 포함을 억제하며, 다핵지구로 분할된 관광특구를 단일지구 중심으로 축소하도록 유도한다. 이를 위하여 관광특구의 제도적 지정절차를 보다 엄격하게 운용할 필요가 있다.

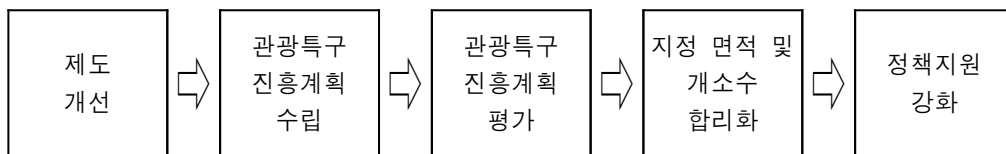
셋째, 관광특구 진흥계획을 의무적으로 수립하게 하여 중장기적 관점에서 관광특구를 발전시켜 나갈 수 있도록 한다. 진흥계획에 대한 평가 결과에 따라 우수 관광특구에 대해서는 집중 지원하고, 관광특구로서의 기능을 상실한 지역에 대해서는 지정을 취소해야 한다.

넷째, 관광특구 정책지원을 강화한다. 정부의 재정 지원을 확대하여 기반시설에 대한 투자를 늘리고, 금융 지원, 조세 감면 및 등록기준 완화를 통하여 관광 관련 업체의 운영을 활성화시켜야 한다.

이러한 방안을 중심으로 관광특구 제도를 개선하고 운영을 활성화함으로써 관광특구가 전략적 관광거점지역으로서 역할을 효과적으로 달성하게 하여야 할 것이다. 또한 이러한 발전 조치는 다음과 같은 사항을 고려하여 추진하여야 한다.

첫째, 관광특구 개선방안을 시행함에 있어 단계적인 접근이 이루어져야 할 것이다. 관광특구의 가장 우선적인 개선책은 정책적 운용 방향 설정이며 이후, 지정 범위 합리화와 관광특구 진흥계획 수립이 추진되고, 일차적 조정 이후 정책지원이 강화되어야 한다. 만일 지정범위 합리화 등이 이루어지지 않은 상태에서 지원책이 병행 추진될 경우, 지방자치단체의 자체적인 관광특구 개선 노력을 기대하기 어려울 것이다.

〈그림 5-1〉 제도 개선 및 운영 활성화 추진 단계



둘째, 관광특구 활성화를 위하여 지역주민의 적극적인 참여가 요구된다. 관광특구가 국제 관광거점지역으로 발돋움하기 위해서는 독특하고 다양한 자원 및 시설과 더불어 질 높은 관광경험을 제공하기 위한 국제적인 서비스가 필수적인 요건이다. 국제적인 서비스의 제공은 투자나 제도개선을 통해 인위적으로 달성될 수 있는 것이 아니라 서비스를 제공하는 주체인 종사원이나 지역민이 환대태도에 대한 기본적인 인식이 정착되어 있을 때만이 가능하다. 따라서 지역민의 자율적 참여는 관광특구 활성화의 요체라고 할 수 있다.

셋째, 관광특구 개선은 중앙정부와 지방자치단체의 적극적인 협력에 의해 추진되어야 할 것이다. 중앙정부는 지방자치단체에서 관광특구를 육성시킬 수 있도록 각종 재정적, 제도적 지원을 적극적으로 제공하고 지방자치단체는 무조건적으로 정부 지원만을 요구할 것이 아니라 지정범위를 적정화하고, 자체 사업을 주도적으로 추진하여야 한다.

이러한 개선책이 상승 효과를 발휘할 때 관광특구는 제도 도입의 원래 취지대로 국제 관광거점지역으로 발전할 수 있을 것이며, 지역경제 활성화의 견인차 역할 뿐만 아니라 나아가 우리나라를 동북아 관광중심지로 도약시키는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김규호(2000). “관광특구의 문제점과 개선방안: 경주지역을 중심으로”, 『경주관광 활성화 전략 심포지엄』.
- 김동현(2002). “경제특구 관련제도의 실태와 시사점”, 『CEO Memo』, 전국경제인연합회.
- 김상훈(1997). “아산시 온천 관광특구 지정에 따른 관광 활성화 방안”, 『관광개발논총』, 제7권.
- 김일섭(2001). “규제자유지역의 의의 및 필요성”, 『규제자유지역 개념의 의의와 적용 방안』, 한국경제연구원.
- 김재관(1994). “해운대의 관광특구 지정범위설정과 그 개발방향에 관한 연구”, 『관광지리학연구』, 제4호.
- 김창수·홍승표(1999). “관광특구 지정이 지역사회에 미치는 영향분석”, 『관광정책학연구』, 제5권 2호.
- 김향자(2001). 『관광지 평가체계 개발 및 운영방안』, 한국관광연구원.
- 김홍식(2000). 『경기도 관광특구 운영 활성화 방안』, 경기개발연구원.
- 류광훈·심원섭(2001). 『7대 문화관광권 개발사업 중간평가 연구』, 한국관광연구원.
- 문화관광부(2002). 『관광진흥개발기금 운용실적 보고서』.
- 문화관광부(2001). 『문화정책백서』.
- 문화관광부(2002). 『2002 관광동향에 관한 연차보고서』.
- 박기홍·김성진·김영준(2001). 『권역별 관광개발계획의 수립방향 및 지침에 관한 연구』, 한국관광연구원.
- 박병원(2002). “동북아 비즈니스 중심국가 실현방안”, 『동북아 비즈니스 중심국가 실현방안 심포지엄』, 바른사회를 위한 시민회의 제7차 정책심포지엄.
- 박호표(1998). “수안보 관광특구의 당면과제와 활성화 방안”, 『관광학연구』, 제22권 제2호.
- 서봉교(2001). 『북한 경제특구의 전망과 과제』, LG경제연구원.
- 서태성·이홍영(1998). 『개발촉진지구 개발계획수립기준 연구』, 국토연구원.
- 세종경영연구원(2000). 『서울 중구 관광특구 적정지역 선정을 위한 조사연구』.
- 세종경영연구원(2001). 『동대문상권 관광특구화 방안 및 진흥계획』.

- 손원익·김유찬·성명신·현진권(1996). 『문화활성화를 위한 조세지원방안』, 한국조세연구원.
- 오상훈(1996). “관광특구의 촉진활성화를 위한 관광기업의 협력기대효용에 관한 실증적 연구”, 『관광학연구』, 제19권 제2호.
- 이광희(1997). “특집: 관광특구와 지역개발”, 『도시정보』, 10월호.
- 이광희·김영준(1997). 『관광특구 활성화방안』, 한국관광연구원.
- 이원섭(2001). 『세방화시대의 신개방국토거점 육성방안: 통합국토축 형성을 위한 자유무역지구를 중심으로』, 국토연구원.
- 이원섭(2002). “경제특구 개발전략과 지역균형발전”, 『월간 국토』, 9월호.
- 이원희(1998). “지방정부 기금운용의 문제점과 개선방안: 경기도를 중심으로”, 『지방정부연구』, 제2권 제1호.
- 임주환(1997). “아산지역의 관광활성화 방안: 관광특구지정을 계기로”, 『관광개발논총』, 제6권 제1호.
- 임현국(2001). “정읍 내장산 관광특구의 문제점과 진흥방안”, 『문화관광연구』, 제3권 제2호.
- 정삼철(1998). 『충북지역 관광특구의 활성화 방안 연구』, 충북개발연구원.
- 정우철(2001). 『강원도 관광특구 활성화 방안 연구』, 강원도·강원발전연구원.
- 조현수(2001). “관광특구지역의 활성화 방안”, 『지역개발연구』, 제26권 제1호.
- 최지연(1997). “거점관광개발로서의 관광특구 관리에 관한 연구”, 관동대학교 대학원 석사학위논문.
- 한국관광공사(2002). 『북한의 관광특구 확대 가능성 및 발전방안』.
- 한국문화정책개발원(1999). 『문화지구 조성모델 개발 및 정책방향에 관한 연구: 인사동지역을 중심으로』.
- 한범수(1995). “관광특구 지정의 의의와 그 설정체계”, 『관광학연구』, 제18권 제2호.
- 한범수(1998). “권역별 관광특구 지정, 어떻게 개발·발전시킬 것인가?”, 『지방행정』, 제47권.
- 한범수·김덕기(1995). 『관광특구제도 발전방안』, 교통개발연구원.
- 한표환·박희정(1999). 『지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법 개발』, 한국지방행정연구원.
- 일본 국토교통성(2001). 『관광백서』.
- 일본 국토교통성(2002). 『건설교통관련 세금혜택일람』.

## 부 록

## □ 관광특구별 관광시설 현황 1

시·도	구분	접객시설					쇼핑·상가시설				휴양·오락시설				
		식품위생업	공위생업	관광음점업	관광음점업	외국인관광음점업	관광음점업	면세점	관광기념품판매점	백화점	재래시장	전문점	합업점	카지노	유원시설업
서울	명동·남대문·북창지역	720	-	-	-	10	-	2	5	1	-	-	-	-	-
	이태원	452	55	-	7	7	-	14	-	-	-	-	-	-	
	동대문패션타운	1,433	235	-	-	-	-	7	-	26	-	-	-	-	
부산	해운대	1,357	461	81	3	22	1	-	1	1	-	-	1	-	
인천	월미	1,323	263	2	3	1	3	2	-	4	-	-	1	9	
대전	유성	3,229	630	3	-	11	-	-	-	1	1	-	-	1	
경기	동두천	167	9	-	48	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	평택시송탄	835	70	1	46	-	-	-	-	1	-	-	-	-	
강원	설악	2,914	6,243	-	-	2	1	44	2	1	-	1	1	3	
	대관령	7,186	1,792	-	-	5	1	-	-	7	1	1	-	3	
충북	수안보온천	152	89	28	-	4	-	-	-	1	-	-	-	-	
	속리산	52	81	11	-	76	-	25	-	-	1	-	-	-	
충남	아산시온천	3,206	870	5	-	2	-	2	2	1	1	-	-	-	
	보령해수욕장	340	95	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	
전북	무주군천동	155	69	-	-	-	-	7	-	-	-	1	-	3	
	정읍내장산	54	16	3	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	
전남	구례	204	21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
경북	경주시	4,097	1,045	3	-	-	10	10	1	2	-	-	1	1	
	백암온천	71	28	16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
경남	부곡온천	297	87	-	-	2	-	-	-	-	-	1	-	1	
	미륵도	440	98	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	
제주	제주도	13,484	3,222	6	1	21	4	15	2	3	7	-	8	8	
계		40,735	15,244	159	108	163	20	127	13	23	11	4	12	30	

주: 2002년 4월 기준

## □ 관광특구별 관광시설 현황 II

구분		숙박시설				공공편의시설			관광 안내시설
시·도	특구명	관광호텔		휴양 콘도미니엄		공공주차장		공중화장실	관광안내소
		개소	객실	개소	객실	개소	면적		
서울	명동·남대문·북창지역	5	3,454	-	-	-	-	-	7
	이태원	3	470	-	-	1	3,848	2	4
	동대문 패션타운	1	60	-	-	-	-	2	2
부산	해운대	7	1,702	3	853	67	44,298	13	2
인천	월미	1	176	-	-	4	9,344	6	5
대전	유성	12	1,080	-	-	7	12,800	6	1
경기	동두천	-	-	-	-	1	14,477	2	-
	평택시송탄	4	278	-	-	4	1,500	1	-
강원	설악	7	616	18	5,529	789	447,529	28	5
	대관령	14	1,325	8	3,419	141	255,060	75	10
충북	수안보온천	4	411	3	214	-	-	1	1
	속리산	1	132	-	-	2	53,291	16	1
충남	아산시온천	6	634	4	529	8	80,604	31	2
	보령 해수욕장	-	-	1	305	9	28,543	23	3
전북	무주군천동	1	118	1	1,392	1	121,369	7	1
	정읍내장산	1	104	-	-	7	121,396	17	1
전남	구례	4	229	1	211	3	49,877	5	2
경북	경주시	13	2,353	4	1,016	10	60,000	132	4
	백암온천	2	285	1	249	1	5,000	-	-
경남	부곡온천	5	678	1	247	3	22,200	3	-
	미륵도	1	50	1	272	1	8,362	8	1
제주	제주도	38	4,579	7	596	232	120,568	339	5
계		129	18,674	53	14,832	1,291	1,460,066	715	55

주: 2002년 4월 기준

□ 시·도별 관광특구 지정 변경현황

시·도	특구명	변경 일자	변경사유	면적(km <sup>2</sup> )		변경지역
				변경전	변경후	
부산	해운대	2002년 4월 3일	센텀시티 지역 포함	5.30	6.23	재송1동 우2동 포함
충남	보령 해수 욕장	'97년 5월 6일	- 석대도에 고급 위락시설 유치 위한 개발 여건을 조성 - 무창포 해수욕장 지역의 개발촉진과 관광산업 활성화 도모	2.44	2.52	석대도 지역 포함

□ 시·도별 관광특구 변경계획(안)

시·도	특구명	변경지역	면적(km <sup>2</sup> )		변경사유
			변경전	변경후	
경기	동두천	보산지구	0.11	0.21 (+0.1)	보산지구와 인접한 상가지역의 확대
강원	설악	- 낙산사 일대 - 양양읍 조산리 (7번국도 동쪽지역)	148.58	149.52 (+0.94)	군부대의 경계작전지역으로 관광산업 진흥 및 외국인 관광객촉진을 위해 관광특구의 확대 지정 필요
		- 양양군 강현면 정암리, 옹호리, 전진리(7번국도 서측)			외국인 관광객 유치촉진이 용이한 지역 신규편입하여 관광산업 진흥 및 효율적인 관광개발 도모

□ 시·도별 신규 관광특구 지정 추진계획(안)

시·도	특구명	지정지역	면적(km <sup>2</sup> )	지정사유
부산	중구, 진구	부산 중구·진구 지역	3.00	- 부산권 관광개발용역(2001)에서 제시한 지역에 대해 신규지정 검토
충북	단양	단양군 단양읍 (도전리, 별곡리, 도담리, 상진리, 고수리) 매포읍(하괴리)	10.40	- 제4차 국토종합개발계획과 충북Change21 단양군종합관광발전계획과 접목추진 - 역사문화유적 등 천연관광자원이 풍부하여 국내외 관광객 급증 - 전국민의 '푸른 관광단양 건설' 총력 추진 및 관광특구 지정요건 충족
충남	금산	금산군 지역	576.00	금산인삼을 매개로 하여 외국인 관광객 유치와 인삼 및 약초의 교역 활성화

## □ 시·도별 관광특구 관련 민간협의회 설립 현황

시·도	특구명	협의회명	구성원	설립목적	주요추진 활동
서울	명동·남대문·북창지역	관광특구협의회	주요상가 대표	- 특구육성을 통한 지역경제 활성화	- 관광특구 대축제 - 관광환경개선 - 관광서비스 개선
	이태원	이태원 관광특구연합회	특구내 상인	- 관광특구의 진흥발전	- 이태원 활성화 사업 - 이태원 축제 주최
부산	해운대	해운대 문화관광협의회	구청장, 각 기관 단체장 등 170명	- 지역의 문화수준 향상 - 지역발전 구민화합 도모	- 해운대 비치축제 등 주관 및 후원 - 해운대 온천·관광 활성화 토론회
인천	월미	인천광역시 중구 관광특구협의회	관련사업체 임원, 지역 인사, 공무원	- 관광특구 지정·육성 - 관광 진흥, 지역경제 활성화	- 관광특구협의회 회의
대전	유성	유성관광특구 진흥협의회	일반음식점, 숙박업·골프장 관계자	- 지역사회발전도모 - 관광특구발전	- 한일청소년 문화교류 지원 - 관광홍보세미나 개최 - 유성관광 홍보 설명회
경기	동두천	관광특구 상가연합회	특구 내 상인	- 지역상인의 친목도모 및 권익 신장	- 관광특구 지정기념 행사 추진 - 관광특구 활성화, 질서 유지
강원	설악	관광정책자문단	학계, 직능단체, 업계 등	- 관광정책 및 홍보·평가·자문	- 축제개최 분석·평가 - 도민관광요원 운동, 자문
	대관령				
충북	수안보 온천	(사)수안보온천 관광협의회	시의원, 공무원 관광관련업소 등(200명)	- 관광서비스 제공 - 자정활동을 통한 관광객 유치로 지역경제 활성화 기여	- 수안보온천제 추진 - 수안보온천 마라톤대회 추진 - 번영회 자정활동 전개
	속리산	속리산 관광협의회	속리산집단지회 지구 내 자영업자(210명)	- 관광객유치 증대 - 지역경제 활성화	- 속리산 가을 한마당축제 추진 - 친절서비스 및 환경보전운동
충남	보령 해수욕장	(사)대천관광협회	○○○ 외 290명	- 관광진흥, 주민소득증대	- 관광진흥사업 - 대천해수욕장 홍보
		무창포번영회	○○○ 외 102명	- 관광진흥, 주민소득증대	- 관광진흥사업, 무창포해수욕장 홍보
전북	무주 구천동	구천동 관광연합회	○○○ 외 31명	- 국립공원규제 완화 - 특구 내 발전협의	- 협의회 개최
	정읍 내장산	내장산관광 특구발전협의회	도·시의원, 공무원 등 23명	- 특구지역의 관광발전 - 관광서비스 시설개선 - 특구지역의 환경보존 - 청소년 선도 등	- 관광발전협의회 정관 개정
경북	백암온천	백암온천번영회	주변 상인, 농민 등	- 지역경제개발 및 주민 화합	- 백암온천제 추진, 지역경제 개발
경남	부곡온천	부곡온천 관광협의회	부곡온천 내 업주대표	- 부곡온천의 개발 및 발전 - 자치적으로 운영	- 정화사업 및 발전 방안모색 - 부곡온천제 추진



## □ 시·도별 관광특구 관련 제도개선 의견

시·도	특구명	유형	세부내용
서울	명동· 남대문· 북창지역	지원사항	- 실질적인 세금감면
		기타	- 광고물 표기완화
부산	해운대	지원사항	- 관광진흥개발기금 용자 대폭 확대
		기타	- 특구지역에 한해 관광시설에 미화 3천만불 이상 투자시 "외국인투자지역"으로 지정할 수 있도록 함
인천	월미	지원사항	- 관광사업뿐 아니라 숙박시설, 일반음식점, 놀이시설 및 주차장 등에도 용자대상 범위 확대 - 도로 등 기반시설 정비시 국비지원
		기타	- 학교 환경위생 정화구역내 행위제한 완화
강원	설악산, 대관령	진흥계획	- 관광특구진흥계획 수립 시행권자 변경: 시·도지사 → 문화관광부장관 - 수립절차: 시·군 의견수렴후 특구진흥계획 작성 제출(시·도→문화관광부) → 중앙부처 협의후 계획확정
		지원사항	- 민자개발사업 유치확대를 위한 특례부여(토지 등에 양도·취득 및 경영소득에 대한 조세감면, 개발에 따른 각종 부담금의 감면 - 관광특구에 대한 국고보조 인상 및 SOC 확충(개발계획에 기반시설 정비·확충계획을 반영, 기반시설 우선 지원할 수 있는 근거규정 마련)
충북	수안보온천, 속리산	지정요건	- 지정요건을 외국인 관광객수 10만명의 일률적용이 아닌 증가추세를 반영함(관광지별 성장 가능성 검토)
		지원사항	- 관광개발진흥기금의 용자지원과 각종 세제지원 확대, 사후면세점 설치기준완화(현행 100평 → 30평 이내) - 각종 개발에 따른 부담금의 감면
		기타	- 카지노업의 도입 - 관광특구별 전통문화 발굴하여 제도적 지원 및 활성화 대책 지원
충남	아산시온천, 보령 해수욕장	진흥계획	- 지역별 의견을 반영하여 문화관광부 주관으로 진흥계획 수립, 기반시설 조성에 따른 국고지원으로 관광특구 제도의 활성화 도모
		지원사항	- 관광진흥개발기금의 지원 대상 확대(여관, 식당 등) - 관광기반시설 조성의 국고지원 확대
		기타	- 관광특구 예외지정 항목 추가(금산인삼의 종주지에 대한 관광특구 예외 지정)
전북	무주구천동, 정읍내장산	기타	- 특구 내의 국립공원구역의 경우 용도지구 행위제한 완화
		지원사항	- 관광진흥개발기금의 지원 대상 확대(환경, 위생시설 분야)
전남	구례	지원사항	- 관광진흥개발기금의 지원 대상 확대(숙박, 음식점소 등) - 관광특구의 지방세 감면
		기타	- 관광특구지역 중 특별육성지역을 선정하여 관광사업체에 대한 부가가치세 및 농·산지의 전용부담금 면제
경북	경주시	지정요건	- 지역 특성에 맞는 관광여건 조성 추가
		진흥계획	- 지역특성을 고려한 진흥계획의 수립
		지원사항	- 관광자원의 개발 및 시설확충에 따른 자금지원 - 국제적 개방화에 따른 관광자원개발 확충



## II. 관광특구의 정의

관광진흥법상 관광특구라 함은 외국인관광객의 유치촉진 등을 위하여 관광활동과 관련된 관계 법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳을 말한다(관광진흥법 제2조).

3. 관광특구 제도의 주 목표시장은 누가 되어야 한다고 생각하십니까?
  - ① 외국인 관광객
  - ② 내국인 관광객
  - ③ 내외국인 관광객
  
4. 관광특구 제도의 운용방향은 어떻게 설정되어야 한다고 생각하십니까?
  - ① 관계 법령의 적용과 배제에 대한 특례 인정
  - ② 기존 관광시설 밀집지역에 대한 관광 수용태세 정비·확충
  - ③ 관광시설 미개발지역에 대한 신규 투자 촉진
  - ④ 기타 \_\_\_\_\_
  
5. 향후 바람직한 관광특구의 운용방향에 비추어 ‘특구’라는 명칭을 변경할 필요성이 있다고 보십니까?
  - ① 변경할 필요가 없다
  - ② 변경할 필요가 있다
  
6. 관광특구라는 명칭을 변경할 필요성이 있다면 어떻게 변경하는 것이 바람직하겠습니까(5번 문항에 ②번이라고 응답하신 분만 기입)?
  - ① (국제)관광진흥지구
  - ② (국제)관광테마지구
  - ③ (국제)관광거점지구
  - ④ (국제)관광촉진지구
  - ⑤ (국제)관광자유지역
  - ⑥ (국제)관광교류지역
  - ⑦ 기타 \_\_\_\_\_

## III. 관광특구의 지정요건

관광특구는 관광지 등 또는 외국인 관광객이 주로 이용하는 지역 중에서 다음 각호의 요건에 적합한 지역에 대해 지정한다(관광진흥법 시행규칙 제59조).

- ① 지정하고자 하는 지역 안에接客시설, 쇼핑·상가시설, 휴양·오락시설, 숙박시설, 공공편익시설, 관광안내시설 등이 분포되어 있을 것
- ② 통계전문기관의 조사결과 당해 지역의 최근 1년간 외국인 관광객이 10만명 이상일 것
- ③ 지정하고자 하는 지역이 다른 지역과 바다·산림·하천 또는 도로 등과 명확히 구분될 것



11. 현재 관광특구진흥계획은 시·도지사가 필요한 경우 임의적으로 수립하도록 되어 있습니다. 이를 의무적으로 수립하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 필요하다
- ② 불필요하다
- ③ 기타 \_\_\_\_\_

12. 관광특구진흥계획은 누가 수립하고, 누가 평가하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

계획 수립	계획 평가
① 문화관광부 장관	① 문화관광부 장관
② 시·도지사	② 시·도지사
③ 시장·군수	③ 시장·군수
④ 기타 :	④ 기타 :

13. 현재 다섯가지 관광특구진흥계획의 평가사항 외에 새로 추가되어야 할 항목이 있다면 무엇입니까?

**V. 기타사항**

14. 기타 관광특구 제도 개선과 관련하여 좋은 의견이 있다면 말씀해 주십시오.

□ 성 명 :

근무처 :

끝까지 응답해 주셔서 감사합니다.

---

연 구 진

---

김영준 (金煥峻)

현 한국문화관광정책연구원 책임연구원

한국관광연구원 책임연구원

경기대학교 대학원 관광학 석사

관광특구 제도 개선 및 운영 활성화 방안

---

발행처	한국문화관광정책연구원 서울특별시 강서구 방화3동 827 전화 02-2669-6990 팩스 02-2669-6991 <a href="http://www.kctpi.re.kr">http://www.kctpi.re.kr</a>
인쇄일	2002년 12월 28일
발행일	2002년 12월 30일
인쇄인	라인피아 (전화 02-786-9445)

---

# Measures to Improve and Operationally Activate the Special Tourism Zone System

Youngjun Kim

Introduction

Current Situation and Problems of the Special Tourism Zones

Related Cases and Survey of Special Tourism Zones

Measures to Improve and Operationally Activate

Conclusions

ISBN 89-88867-59-9 94300

ISBN 89-88867-50-5 (세트)