

# 지역관광조직 현황 진단과 발전방안

2023-24

정책연구

A Study on Current Status and Implementation  
Policy of Regional/Local Tourism Organization

김동현  
전효재



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute



정책연구 2023-24

# 지역관광조직 현황 진단과 발전방안

A Study on Current Status and Implementation Policy  
of Regional/Local Tourism Organization

김동현·전효재



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute



## 연구 책임

김동현 한국문화관광연구원 연구위원

## 공동 연구

전효재 한국문화관광연구원 선임연구위원



지역관광조직 현황 진단과 발전방안



## 연구 개요





# 1. 서론

## 가. 연구 배경 및 목적

### ■ 연구의 배경

- 지역관광이 중요한 관광정책의 중요한 의제가 되면서 지역관광 경쟁력 제고를 위하여 지역관광정책을 추진하기 위한 기반을 마련하는 것이 중요
- 지역관광조직은 코로나19 이후 관광환경 변화, 관광영역 확대와 복잡화, 현장 중심 정책 추진 요구, 관광재정 지방이양 등 환경변화 측면에서도 중요한 역할을 수행
- 지역관광조직의 적지 않은 수가 매해 적자를 기록하고 있으며, 설립 목적인 지역관광 활성화보다는 해당 지방자치단체의 공공시설물의 위탁운영사업 등과 같은 위탁 대행사업에 집중되면서, 고유 역할을 수행하고 있지 못하다는 점, 시설 관리공단과의 업무가 중복되는 점 등의 문제 제기

### ■ 연구의 목적

- 지역관광조직의 필요성과 역할 검토
- 지역관광조직의 현황을 진단하여 문제점 도출
- 지역관광조직 사례를 분석하고 시사점 도출
- 진단 결과를 종합하고, 지역관광조직의 발전을 위한 기본방향과 전략 그리고 발전방안 제시

## 나. 연구 범위 및 방법

### ■ 대상적 범위: RTO, LTO

- 준정부기관의 유형에 해당하며 광역·기초자치단체 산하 지역관광공사, 지역관광재단, 지역문화관광재단, 컨벤션뷰로 등의 대상 포함
- 관광자원(시설)을 관리하면서 일부 관광기능을 수행하고 있기 때문에 도시(개발)공사와 시설관리공단 등 포함

## ■ 연구의 내용적 범위

- 지역관광조직의 필요성과 역할에 대한 이론과 제도를 검토
- 지역관광과 관련한 법령상 사무, 법정계획 및 국정과제, 문체부 주요 사업 등을 분석하여 지역관광조직이 수행해야 하는 역할 검토
- 지역관광조직 현황은 지역관광조직에 대한 개괄적 현황, 연도별 설립 현황, 지역관광조직의 기능, 자치단체별 중복 기능 수행, 재정 등의 운영 현황을 진단하면서 문제점 도출
- 지역관광조직의 발전방안을 모색하기 위한 근거로 사례 분석 실시
- 진단 내용을 종합 정리하고, 지역관광조직의 발전을 위한 기본방향과 전략 그리고 구체적 대안 제안

## 2. 이론 및 제도 고찰

### 가. 지역관광조직의 필요성

#### ■ 지역관광정책 추진체계 중요

- 코로나19 팬데믹 이후 국내외 관광환경 변화, 관광영역의 확대, 관광영역 융·복합화, 현장 중심 정책 추진 요구, 이해관계 복잡성과 다양성 증대 등으로 정책 추진체계의 역할 더욱 중요
- 지역관광 경쟁력 강화를 위한 지역관광조직
- 지역관광 관련 계획 및 사업에서의 지역관광조직의 필요성

### 나. 지역관광조직의 역할

#### ■ 지역관광 전략 추진체계로서 지역관광조직

- 관광 경쟁력을 높이기 위해 관광자원의 우수성과 관광시장의 효율성이 중요하게 고려되어야 하지만 무엇보다 이를 통합하여 성과를 극대화할 수 있는 추진조직의 역량 중요

## ■ 지방자치단체의 의무와 역할 수행 대책

- 장애인·고령자의 여행 기회를 확대하기 위하여 시설 설치 등 필요한 시책
- 관광취약계층의 여행 기회를 확대하고 관광활동 장려 시책
- 지역관광 활성화를 위하여 스마트관광 육성 등

## ■ 지역관광산업 생태계 구축

- 지역관광조직이 산업 중심으로 추진되기 위해서는 생태계가 안정적으로 구축되어 선순환 구조로 나아가야 할 필요가 있으며, 이를 중점적으로 추진하기 위하여 지역관광조직 필요

## 다. 지역관광조직의 주요 과제

### ■ 한국형 DMO 체계와 모형 설계

- DMO를 포괄하여 관리할 수 있는 조직이 없다는 한계점도 따르고 있다. 따라서 국내에서는 성공적인 한국형 DMO 모델을 탐색하는 것이 중요

### ■ 출자·출연기관의 지배구조

- 설립과 운영은 해당 자치단체의 조례를 통해 규정하고 있으며 자본금과 인건비 운영비, 사업비는 전적으로 지방자치단체 보조로 이루어지고 있는데, 이는 지방자치단체의 재정 여건과 육성 의지에 따라 사업 규모와 조직 운영의 안정성이 좌우될 수 있음을 의미

### ■ 지역관광조직 특성의 제도적 반영

- 관광재단의 별도 설립·운영, 문화관광재단의 성숙 이후 독립 설립·운영 등의 방안을 다채롭게 검토 필요

### ■ 지역관광조직 기능·역할 배분: 시설관리공단과의 관계

- 자원·시설 개발과 관리 측면에 집중되어 있는 지역관광조직의 시선 확대 필요

### 3. 지역관광조직 현황 진단

#### 가. 지역관광조직 주요 현황

##### ■ 지역관광조직 유형별 현황

- 지역관광조직 유형에 해당하는 지역관광조직 목록을 살펴보면 다음과 같음

지역관광조직 유형별 목록

지방 자치 단체	조직 유형	공공기관 유형	해당 지역관광조직	개수
광역 자치 단체	관광 전담조직	지방공기업	경기관광공사, 경상북도문화관광공사, 대전관광공사, 광주광역시 관광공사, 부산관광공사, 인천관광공사, 제주관광공사	7
		지방출자·출연기관	서울관광재단, 강원관광재단, 경남관광재단, 전라남도관광재단	4
	문화관광 복합조직	지방공기업	해당 없음	0
		지방출자·출연기관	(문화중심) 대구문화예술진흥원, 세종시문화관광재단, (문화관광) 울산문화관광재단, 전라북도문화관광재단, 충남문화관광재단	5
	시설관리 전담조직	지방공기업	부산도시공사	1
		지방출자·출연기관	해당 없음	0
	MICE 전담조직	지방공기업	해당 없음	0
		지방출자·출연기관	제주국제컨벤션센터	1
기초 자치 단체	관광 전담조직	지방공기업	강릉관광개발공사, 통영관광개발공사, 단양관광공사, 거제해양관광개발공사, 문경관광진흥공단, 당진항만관광공사,	6
		지방출자·출연기관	남해군관광문화재단, 해남문화관광재단, 함평축제관광재단, 강진문화관광재단, 보령축제관광재단, 금산축제관광재단	6
	문화관광 복합조직	지방공기업	해당 없음	0
		지방출자·출연기관	(관광중심) 청송문화관광재단 (문화중심) 김포문화재단 (문화중심/축제) 태백시문화재단, 양양문화재단, 정선아 리랑문화재단, 양구문화재단 (문화관광) 군위문화관광재단, 익산문화관광재단, 횡성문 화관광재단, 영월문화관광재단, 속초문화관광재단, 동 해문화관광재단, 여주세종문화관광재단, 수원문화재단, 진주문화관광재단, 밀양문화관광재단, 김해문화재단, 칠곡군문화관광재단, 청도우리정신문화재단, 예천문화 관광재단, 영주문화관광재단, 영양축제관광재단, 영덕문	30

지방 자치 단체	조직 유형	공공기관 유형	해당 지역관광조직	개수
			화관광재단, 한국정신문화재단,(광주광역시) 동구문화 관광재단,대덕문화관광재단, 고창문화관광재단,홍주문 화관광재단, 논산문화관광재단, 공주문화관광재단	
	시설관리 전담조직	지방공기업	춘천도시공사, 광주도시관리공사, 고양도시관리공사, 포천도시공사, 평택도시공사, 파주시관광공사, 의정부도시공사, 의왕도시공사, 용인도시공사, 양평공사, 양주도시공사, 안양도시공사, 안산도시공사, 수원도시공사, 부천도시공사, 남양주도시공사, 군포도시공사, 구리도시공사, 광명도시공사, 과천시공사, 하남도시공사, 화성도시공사, 원주시시설관리공단, 가평군시설관리공단, 창녕군시설관리공단, 경주시 시설관리공단, 달성군시설관리공단, 남구시설관리공단, 남구도시관리공단, 강화군시설관리공단, 부여군시설관리공단, 연천군시설관리공단	33
		지방출자·출연기관	해당 없음	0
	MICE 전담조직	지방공기업	해당 없음	0
		지방출자·출연기관	수원컨벤션센터, 경주화백컨벤션센터	2
(계)				95

- 관광전담조직 유형에 해당하는 지역관광조직은 총 23개이며, 지방공기업 유형 13개, 지방출자·출연기관 10개
- 광역자치단체의 경우 지방공기업 유형 7개, 지방출자·출연기관 유형 4개
- 기초자치단체의 경우 지방공기업 유형 6개, 지방출자·출연기관 유형 6개 등 총 12개

#### 지역관광조직 유형별 현황

기관 유형 조직 유형	기초자치단체		광역자치단체		(계)
	지방공기업	지방출자출연기관	지방공기업	지방출자출연기관	
관광전담조직	6	6	7	4	23
문화관광 복합조직	0	30	0	5	35
시설관리 전담조직	33	0	0	0	33
MICE 전담조직	0	2	0	1	3
(계)	39	38	7	10	94

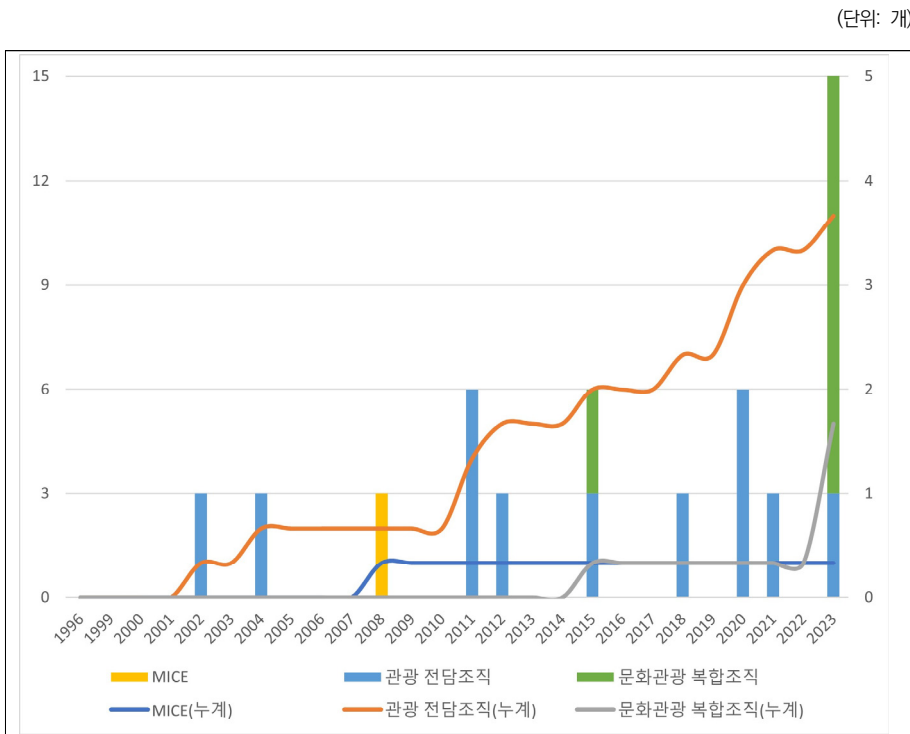
- 주요 시사점을 살펴보면 첫째, 충청북도를 제외한 16개 광역자치단체에서 지역 관광조직이 설립·운영, 기초자치단체의 관광전담조직이 지방공기업 6개, 지방

출자·출연기관 6개인 데 반해 문화 분야 조직의 경우 116개로 상당한 규모의 차이를 보임. 문화관광 복합조직을 공통영역에 해당한다고 하더라도 기초자치 단체의 지역관광조직은 42개로 문화 분야 116개 대비 36.2%에 불과, 셋째, 문화관광 복합조직 유형에서 문화재단의 명칭을 사용하면서 축제를 추진하면서 관광기능을 일부 수행하는 기관(예: 태백시문화재단, 정선아리랑문화재단, 양양 문화재단, 양구문화재단)이 일부 발견됨. 또한 문화와 관광의 균형을 이루는 경우(예: 수원문화재단, 김해문화재단, 청도우리정신문화재단, 한국정신문화재단)가 발견되는 등 다양한 유형 확인

## **연도별 설립 현황**

- 광역자치단체의 지역관광조직 연도별 설립 패턴을 살펴보면 대체로 관광전담조직이 꾸준히 설립되어 왔음을 확인

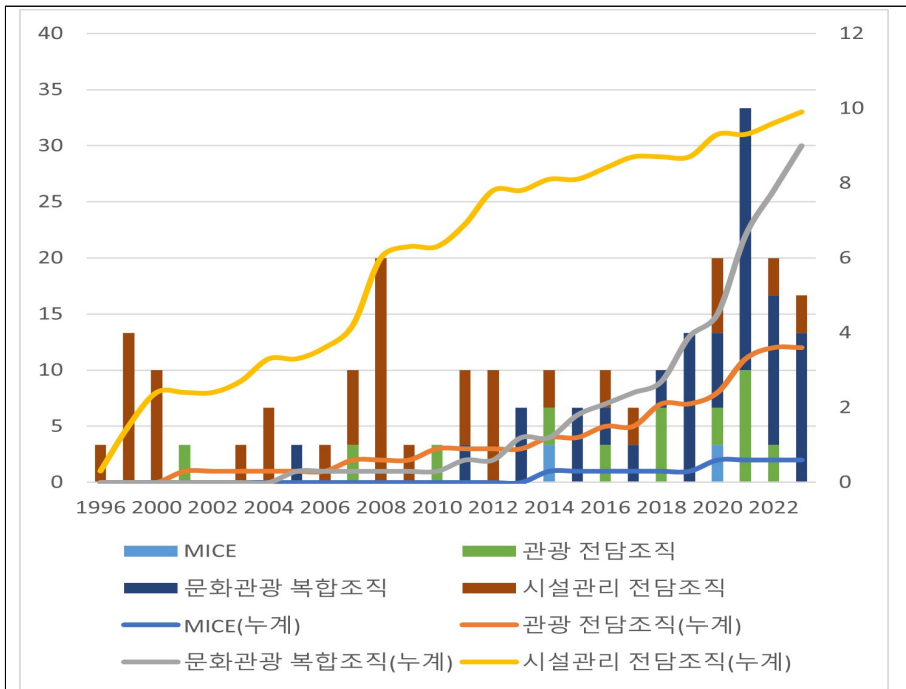
연도별 지역관광조직(광역자치단체) 설립 현황



- 기초자치단체의 지역관광조직 설립 패턴을 살펴보면 2007년까지 시설관리 전담조직 중심으로 설립되었다가, 관광전담조직은 2021년부터 증가하는 추세이며, 문화관광 복합조직은 2013년부터 증가하는 추세이며, 기초자치단체에서 지역관광에 대하여 관광자원과 시설 중심 인식 한계 확인

연도별 지역관광조직(기초자치단체) 설립 현황

(단위: 개)



## 나. 지역관광조직 기능 진단

### ■ 지역관광조직 기능 현황을 분석한 결과 광역과 기초지역관광조직의 역할이 대체로 구분

- 광역자치단체의 지역관광조직은 대체로 지역관광 전 분야에 걸친 기능 수행
- 기초자치단체의 지역관광조직은 관광자원(시설)을 관리하는 기관과 문화관광재단에서 일부 관광기능을 담당하는 형태로 구분
- MICE 기능의 경우 광역지역관광조직에서 소속 부서로 컨벤션뷰로를 통해 추진되거나 또는 컨벤션센터로 수행

■ 지역관광조직 업무 중복과 관련하여 분석한 결과 경미한 수준으로 확인

- 관광자원(시설)을 시설관리공단 또는 도시공사에서 관리·운영하는 것이 콘텐츠 생산과 적극적 자원 활용의 관점에서 적절할 것인지는 판단할 필요가 있음

다. 지역관광조직 운영 진단

■ 지역관광조직의 부채비율 재무 현황에 문제가 있다는 지적은 타당하지 않음

- 다만 일부 기관에서 재무상 문제를 보이는 것은 사실이며, 이러한 기관에 대해서는 별도의 관리가 필요
- 다만 그럼에도 불구하고 부채비율의 문제를 보이는 기관에서 자본금이 적정 수준으로 확보되지 않아서 발생하는 문제가 있다는 점에서 개별 기관별로 적절한 대응 필요

■ 지방공기업 유형의 지역관광조직의 당기순이익의 분석 결과

- 광역 관광전담조직은 2019년 이후 당기순이익을 내고 있는 것으로 분석되었으나, 기초 관광전담조직은 2020년부터 당기순손실을 내고 있는 것으로 분석
- 차이가 발생한 것은 광역 관광전담조직은 면세점, 골프장, 호텔 등 확실한 수익원을 확보하고 있는 데 반해 기초 관광전담조직은 해당 지역의 관광자원 시설을 활용한 수익을 내야 한다는 점에서 차이 확인

## 4. 사례 분석

가. 사례 분석 개요

■ 사례 분석의 목적

- 우수하다고 평가받는 지역관광조직 대상 성과와 개선 방향 관련 요인 검토
- 여타 지역관광조직에 적용할 수 있는 방안을 모색하여 지역관광조직의 발전방안을 도출



## ■ 사례 분석 대상

구분	기관명	설립 일자	설립 근거
지방공기업	경상북도문화관광공사	2018년 12월	경상북도문화관광공사 설립 및 운영에 관한 조례
	인천관광공사	2015년 8월	인천관광공사 설립 및 운영에 관한 조례
	제주관광공사	2008년 1월	제주관광공사 설립 및 운영 조례
	통영관광개발공사	2001년 6월	통영관광개발공사 설치 및 운영 조례

## 나. 사례 분석 결과 및 시사점

### ■ 지역관광조직의 성과 요인

- 중간지원조직 역할 수행과 지역사회와의 협력
- 재무건전화를 위한 노력
- 맞춤형 조직운영 성과

### ■ 지역관광조직의 개선 과제

- 지역관광조직 역할 수행에 적합한 평가체계 개편
- 고유(목적) 사업 중심 역할 수행을 위한 사업수행방식 개편
- 관광 중심 역할 편성
- 지역 내 관광조직 간의 역할 배분과 조정

## 5. 종합 진단 및 발전방안

### 가. 종합 진단 및 기본방향 제언

#### ■ 지역관광조직 기대 역할 변화

- 기존의 지역관광이 지역경제 활성화에 초점을 맞추었다면 지역의 인구감소 문제는 사회적 문제라는 점에서 보다 적극적이고 다각적인 대응 필요
- 관광이 교류인구를 통해 정주인구 문제를 극복하고 서비스 산업으로의 진행을 강화하기 위해서는 전문성 확보가 필요하며, 따라서 지역사회 중심 관광을 위한 지역주민 중심 지역관광조직 운영 필요
- 또한 선순환이 지속되어야 지역관광산업이 지속될 수 있다는 점에서 지역민에 대한 지역관광조직의 역할이 중요

## ■ 지역관광 구심점 부족

- 광역자치단체에는 관광전담조직 11개, 문화관광 복합조직 5개 등 총 16개로 전국 광역자치단체 17개 가운데 94.1%에 설립되어 있다. 기초자치단체에는 관광전담조직 12개, 문화관광 복합조직 30개 등 42개 조직이 운영 되고 있다. 기초자치단체 228개 가운데 18.4% 수준으로 전국의 기초자치단체의 절반 이상에 문화재단이 설립·운영 되고 있는 것과 비교할 때 상대적으로 비율이 상당히 낮은 수준으로 지역관광을 전담할 지역 단위별 조직의 부재 문제 심각
- 관광협회는 지역마다 그 활동 범위가 상이하기는 하지만, 정부나 지방자치단체의 재정지원을 받지 않는 독립된 민간 차원의 이익을 대변하는 조직임에도 불구하고 지역관광의 마케팅을 담당하거나 지방자치단체의 위탁 업무 수행을 통해 정책을 실행하기도 하고 연구보고서나 정책 수립을 하는 등의 혼재된 업무를 수행하는 경우가 발견되어 지역별 관광협회와 지역관광협의회의 위상 모호
- 한국형 DMO는 이미 설립된 지역 법인체에 사업 권한을 부여하고 있다. DMO 지원 사업은 DMO를 관광조직이 아닌 지방공공조직의 하나로 접근하고 있다는 점과 재정지원에 중점을 두고 지역 자체의 상생, 지역조직의 전문지식 제고 등을 위한 지원은 이루어지지 않고 있다는 점에서 한국형 DMO 사업의 한계

## ■ 안정적 지역관광 추진체계 취약

- 관광은 수익성을 내기 위해서는 시장과의 경쟁이 특히 더 불가피한 상황이라는 지역관광조직의 공공기관 딜레마 경험
- 지역관광조직이 본연의 고유사업을 추진하지 못하고, 지방자치단체의 재정 여건과 의지에 의존하여 사업 규모와 조직 운영의 안정성이 좌우될 수 있다는 점(강신겸, 2021)에서 지배구조의 취약성 문제

## ■ 지역관광조직 관련 제도 취약

- 지방자치단체에서 지역관광이 중요하다고 주장하고 있지만 실제 예산 편성에서 나타나듯 의무화되지 못한 제도화의 한계(2022년 회계연도 기준 통합재정개요를 기준으로 지방자치단체의 문화예술 부문 예산이 1.31%인 데 반해 관광은

0.75%에 불과. 관광 부문 예산이 문화예술 부문보다 예산이 많은 지방자치단체는 36.4%에 불과)

- 지역관광조직은 유관 법령에 지역관광조직의 설립에 대한 근거조차 마련되어 있지 못한 형편. 또한 한국관광공사를 통해 공모사업이 추진되고 있지만 지역문화진흥원이 지역의 문화진흥에 집중하고 있는 기관이라는 점에서 공모사업 수준의 차이

#### ■ 지역관광조직 역량 강화를 위한 관리체계 개편

- 현재의 지방공기업 평가, 또는 지방출자출연기관 평가체계의 문제는 지역관광을 담당하는 조직의 특성이 전혀 반영되지 못했다는 문제 지적.
- 지방공기업 유형의 지역관광조직은 별도의 유형으로 분류되어 평가를 받고 있지만 여타의 지방공기업과 같이 재무지표에 대한 부담이 높다는 것은 지역관광조직의 딜레마 상황에서 논의된 것과 같이 수익을 목표로 할 경우 시장과의 갈등 우려가 높다는 점이 반영될 필요
- 지방출자출연기관 유형의 지역관광조직이 현재 문화재단으로 분류되어 평가를 받고 있는데, 이는 추구하는 정책의 대상과 지향점 등이 모두 다르다는 점에서 지역관광조직의 특성이 평가체계에 반영될 필요

#### ■ 지역관광조직 발전 기본방향: 지역관광조직 확대와 안정적 운영

- 지역관광조직의 확대: 지역의 상황을 고려한 지역관광 맞춤형 조직이 필요하며, 이는 지역관광의 경쟁력 확보에 따라 점진적 성장을 고려할 필요
- 지역관광조직의 안정적 운영: 지역의 문제를 해결하고 국가 차원의 관광 경쟁력 제고를 위해서 지역관광 활성화는 당면 과제라는 점에서 지역관광조직의 안정적 운영 중요

### 나. 지역관광조직 발전방안

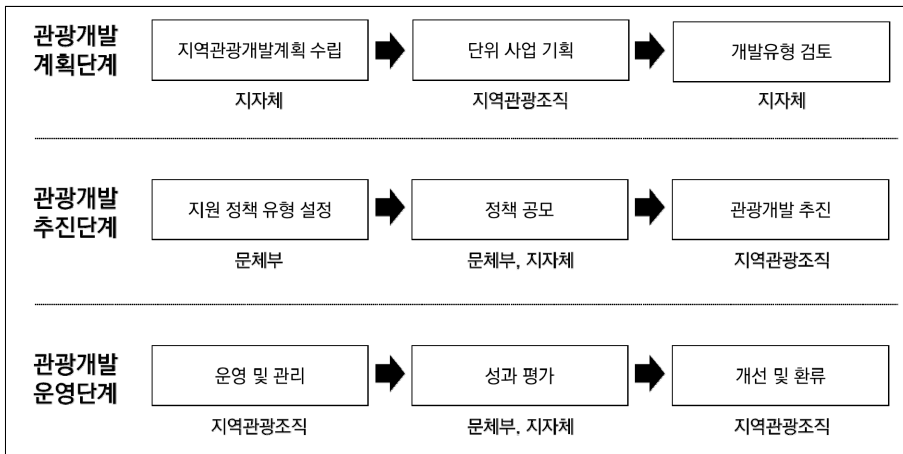
#### ■ 지역관광조직 확대 전략

- 지역관광을 발전시키기 위한 맞춤형 조직 성장 모델: ① 정착기는 지역관광이 이

제 막 시작하는 단계에 해당하며, 지역의 특성 있는 자원을 활용하여 콘텐츠를 생산하고 관리하는 형태② 성장기 단계의 복합형 모델은 지역의 자원을 활용하여 지역의 관광콘텐츠가 생산되고 자원 또한 일부 확보가 되었을 경우 지역의 (문화)관광재단을 통해 자원 관리, 마케팅, 콘텐츠, 관광산업 등의 기능을 일부 수행하는 단계③ 안정기 단계의 진흥형 모델은 지역 전반의 관광진흥을 담당하는 단계

- 지역관광조직 육성을 위한 사업 개편① DMO가 지역에서 진정으로 필요한 역할이 무엇인지를 발굴하고 그것을 강화하는 방식으로 지원하여 자생력을 가진 지역관광조직으로 성장 유도② 지역관광개발 추진체계의 개편: 단계별 접근

지역관광개발 추진체계 개선(안)



## ■ 지역관광조직 안정적 운영

- 지역관광 활성화의 성공적 수행을 위해서는 지역 실정과 특성을 잘 아는 지역관광을 주도해 나갈 수 있는 지역 기반의 전문조직이 필요한데, 이는 지역 전반에 걸친 관광진흥을 목적으로 하는 진흥기관으로 접근이 적절
- 광역자치단체 산하 지역관광조직은 국내외 관광객 유치에 위한 관광진흥·마케팅, 기초자치단체 개발 콘텐츠의 관리 및 전략적 활용, 기초자치단체별 지역관광 전략 수립·운영, 관광기업체 지원 및 인력 양성 등 산업정책 등을 담당하고, 기초자치단체 산하 지역관광조직은 지역의 유·무형의 자원을 활용한 자원 및 콘

텐츠를 개발하고 지역특성화 전략

- 관광진흥법의 개정 또는 별도의 지역관광진흥법(가칭) 제정을 통해 중앙정부 차원에서의 설립 및 운영 지원 근거를 마련할 필요
- 지역의 대학 관광 관련 학과 출신자들을 대상으로 지역관광 관련 공기업 취업 인원을 할당하는 지방인재할당제의 확대, 지역 대학 출신자들의 지역 기반 관광 사업체의 창업 지원 등을 통해 지역 내부 인재들의 이탈을 방지하고 장기 정착을 유도하는 우대 정책 필요
- 평가유형 구분과 지표 적용에 대한 이해를 제고하기 위하여 평가에 관광 분야 전문기관이 참여하는 방법을 고민

## 6. 결론

### 가. 연구의 의의

#### ■ 관광정책의 중요한 의제인 지역관광의 변화

- 지역관광 경쟁력 제고를 위하여 지역관광정책을 추진하기 위한 기반 마련 중요
- 지역관광은 지방자치단체와 민간의 이해관계자들이 폭넓게 참여하고 협력하는 체계로 변화

#### ■ 연구의 주요 의의

- 그동안 진행되지 못하였던 지역의 관광조직 현황 진단
- 지역관광조직의 필요성에 대하여 검토
- 언론 등을 통해서 지적된 지역관광조직의 방만한 운영은 일부 기관에서 발견되긴 하였지만, 상대적으로 준수한 수준의 재무건전성을 유지하고 있는 것 확인
- 지역에서 지역관광조직을 설립·운영 하기 위해서는 시장과 경쟁을 해야 하는 지방공기업 유형보다는 지방출자출연기관 적합성 확인

### 나. 정책적 시사점

#### ■ 지역관광조직의 목적성 변화

- 기존의 지역경제 활성화에서 지역소멸, 인구감소 문제 등 지역사회 문제를 해결하는 데 초점을 맞춘다면 지역관광조직의 확대와 안정적 운영에 지역관광조직의 설립 및 운영 목적 변화 추진 필요
- 지역관광조직의 전반적 현황을 진단한 결과 지역관광조직에 대한 기대 역할이 변화하고 있으며, 지역관광의 구심점 부족, 안정적 지역관광 추진을 위한 체계와 제도의 취약, 역량 강화를 위한 관리체계 개편 등이 필요함 확인

## ■ 주요 전략과 정책 대안 제시

- 지역관광조직의 확대와 안정적 운영의 두 가지 기본방향에서 전략 제시
- 지역관광조직 확대 전략 측면에서는 지역 맞춤형 조직 설립운영과 성장 모델 설계, DMO 육성지원 사업 및 지역관광 공모사업의 개편 등 관련 사업의 개편 제안
- 지역관광조직의 안정적 운영을 위하여 사업기관과 진흥기관의 구분, 안정적 지역관광조직 운영을 위한 법령상 근거 마련, 전문 인력의 확보, 평가체계의 개편 등 제언

---

# 목차

<b>제1장 서론 .....</b>	<b>1</b>
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	5
제2절 연구 범위 및 방법	6
1. 연구 범위	6
2. 연구 방법	8
<b>제2장 이론 및 제도 고찰 .....</b>	<b>9</b>
제1절 지역관광조직의 필요성	11
1. 지역관광 활성화를 위한 지역관광조직	11
2. 지역관광조직의 이론적 검토	13
제2절 지역관광조직의 역할	26
1. 지역관광 관련 법령상 사무	26
2. 법정계획 및 국정과제 분석	29
3. 문화체육관광부 주요 사업 분석	39
제3절 지역관광조직 육성 사업 분석	42
1. DMO 육성지원사업	42
2. 계획공모형 사업	47
제4절 소결	53
1. 지역관광조직의 개념	53
2. 지역관광조직의 필요성과 기대 역할	55
3. 지역관광조직의 주요 과제	57

### 제3장 지역관광조직 현황 진단 ..... 61

제1절 진단 개요	63
1. 지역관광조직 현황 진단 목적	63
2. 현황 조사 대상	63
3. 현황 조사 항목 및 진단의 틀	69
제2절 지역관광조직 주요 현황	71
1. 지역관광조직 유형별 현황	71
2. 연도별 설립 현황 분석	75
제3절 지역관광조직 기능 진단	78
1. 지방자치단체별 지역관광조직 기능 진단	78
2. 지역관광조직 기능 현황 및 중복 진단	106
제4절 지역관광조직 운영 진단	108
1. 광역자치단체 지역관광조직	108
2. 기초자치단체 지역관광조직	116
제5절 소결	125
1. 기관 설립 주요 시사점	125
2. 기능 분석 주요 시사점	127
3. 운영 현황 분석 결과 및 주요 시사점	129

### 제4장 사례 분석 ..... 133

제1절 사례 분석 개요	135
1. 사례 분석 목적과 대상 설정	135
2. 사례 분석 방법과 항목 설계	136
제2절 사례 분석	137
1. 경상북도문화관광공사	137
2. 인천관광공사	141
3. 제주관광공사	146
4. 통영관광개발공사	149
제3절 소결	153
1. 성과 요인	153
2. 개선 과제	154



<b>제5장 종합 진단 및 발전방안 .....</b>	<b>157</b>
제1절 종합 진단 및 기본방향 제언	159
1. 종합 진단	159
2. 지역관광조직 발전 기본방향	167
제2절 지역관광조직 발전방안	169
1. 전략 1: 지역관광조직 확대	169
2. 전략 2: 지역관광조직 안정적 운영	174
<b>제6장 결론 .....</b>	<b>179</b>
제1절 연구 요약 및 결론	181
제2절 정책적 시사점	184
 <b>참고 문헌 /</b>	<b>187</b>
 <b>ABSTRACT /</b>	<b>191</b>

# 표 목차

〈표 2-1〉 지방공기업법 기준 의무적용 대상 사업과 기준	21
〈표 2-2〉 지방공기업법 기준 임의적용 대상 사업과 기준	22
〈표 2-3〉 지역별 관광협회와 지역관광협의회 비교	25
〈표 2-4〉 지방자치단체 의무와 역할	28
〈표 2-5〉 제6차 관광진흥기본계획 지방자치단체 관련 추진 과제	30
〈표 2-6〉 건강한 관광산업생태계 구축 추진 주체 설정 세부 과제	34
〈표 2-7〉 국정과제 중 지방자치단체 관련 추진 과제	35
〈표 2-8〉 국정과제 중 지방공공기관 개편 관련 추진 과제	37
〈표 2-9〉 2023년 관광진흥기금 예산 사업 시행 주체	41
〈표 2-10〉 DMO 운영 현황(2023년 기준)	46
〈표 3-1〉 지방자치단체 지방공기업 현황(2023. 3. 31.) 기준	65
〈표 3-2〉 지방자치단체 출자·출연기관 현황(2023. 3. 31.) 기준	66
〈표 3-3〉 키워드 분류 기준	67
〈표 3-4〉 지방출자·출연기관 경영실적평가 유형 분류	67
〈표 3-5〉 지역관광조직 유형별 목록	72
〈표 3-6〉 지역관광조직 유형별 현황	73
〈표 3-7〉 서울특별시 지역관광조직 기능 현황	79
〈표 3-8〉 인천광역시 지역관광조직 기능 현황	80
〈표 3-9〉 대전광역시 지역관광조직 기능 현황	82
〈표 3-10〉 광주광역시 지역관광조직 기능 현황	83
〈표 3-11〉 대구광역시 지역관광조직 기능 현황	84
〈표 3-12〉 울산광역시 지역관광조직 기능 현황	85
〈표 3-13〉 부산광역시 지역관광조직 기능 현황	86
〈표 3-14〉 세종특별자치시 지역관광조직 기능 현황	88
〈표 3-15〉 경기도 지역관광조직 기능 현황	88
〈표 3-16〉 강원특별자치도 지역관광조직 기능 현황	91
〈표 3-17〉 충청북도 지역관광조직 기능 현황	95

〈표 3-18〉 충청남도 지역관광조직 기능 현황	96
〈표 3-19〉 전라북도 지역관광조직 기능 현황	98
〈표 3-20〉 전라남도 지역관광조직 기능 현황	99
〈표 3-21〉 경상북도 지역관광조직 기능 현황	101
〈표 3-22〉 경상남도 지역관광조직 기능 현황	103
〈표 3-23〉 제주특별자치도 지역관광조직 기능 현황	105
〈표 3-24〉 광역자치단체 관광전담조직(지방공기업) 주요 재무 현황	109
〈표 3-25〉 광역자치단체 관광전담조직(지방공기업) 주요 예산 및 손익 현황	109
〈표 3-26〉 광역자치단체 관광전담조직(지방공기업) 인력 현황	110
〈표 3-27〉 광역자치단체 시설관리 조직(지방공기업) 주요 재무 현황	110
〈표 3-28〉 광역자치단체 시설관리 조직(지방공기업) 주요 예산 및 손익 현황	111
〈표 3-29〉 광역자치단체 시설관리 조직(지방공기업) 인력 현황	111
〈표 3-30〉 광역자치단체 MICE 조직 예산 현황	112
〈표 3-31〉 광역자치단체 관광전담조직 예산 현황	112
〈표 3-32〉 광역자치단체 MICE 조직 주요 재무 현황	113
〈표 3-33〉 광역자치단체 관광전담조직 주요 재무 현황	113
〈표 3-34〉 광역자치단체 MICE 조직 손익 현황	114
〈표 3-35〉 광역자치단체 관광전담조직 손익 현황	114
〈표 3-36〉 광역자치단체 문화관광 복합조직 예산 현황	114
〈표 3-37〉 광역자치단체 문화관광 복합조직 재무 현황	115
〈표 3-38〉 광역자치단체 문화관광 복합조직 손익 현황	115
〈표 3-39〉 광역자치단체 문화관광 복합조직 조직 및 인력 현황	116
〈표 3-40〉 광역자치단체 관광전담조직(지방공기업) 주요 재무 현황	117
〈표 3-41〉 광역자치단체 관광전담조직(지방공기업) 주요 예산 및 손익 현황	118
〈표 3-42〉 광역자치단체 관광전담조직(지방공기업) 인력 현황	118
〈표 3-43〉 기초자치단체 시설관리 조직(지방공기업) 주요 재무 현황	119
〈표 3-44〉 기초자치단체 시설관리 조직(지방공기업) 주요 예산 및 이익 현황	119
〈표 3-45〉 기초자치단체 시설관리 조직(지방공기업) 인력 현황	119
〈표 3-46〉 기초자치단체 MICE 조직 예산 현황	120
〈표 3-47〉 기초자치단체 관광전담조직 예산 현황	121
〈표 3-48〉 기초자치단체 MICE 조직 재무 현황	121
〈표 3-49〉 기초자치단체 관광전담조직 주요 재무 현황	122
〈표 3-50〉 기초자치단체 MICE 조직 주요 이익 현황	122

〈표 3-51〉 기초자치단체 관광전담조직 주요 손익 현황	122
〈표 3-52〉 기초자치단체 문화관광 복합조직 예산 현황	123
〈표 3-53〉 기초자치단체 문화관광 복합조직 재무 현황	123
〈표 3-54〉 기초자치단체 문화관광 복합조직 손익 현황	124
〈표 3-55〉 광역자치단체 지역관광조직 설립 연도	127
〈표 3-56〉 지방공기업 부채비율 변동 비교	129
〈표 3-57〉 지방출자출연기관 부채비율 변동 비교	129
〈표 3-58〉 지방공기업 당기순이익 변동 비교	130
〈표 3-59〉 지방출자출연기관 당기순이익 변동 비교	130
〈표 4-1〉 사례 분석 대상 개요	135
〈표 4-2〉 면접조사 항목	136
〈표 5-1〉 지역관광조직 유형별 현황	161
〈표 5-2〉 광역/기초형 지역관광조직 모형(안)	175

---

## 그림 목차

[그림 2-1] 관광체계의 개념적 모형	14
[그림 2-2] 지역발전 체계(Local Development System)	15
[그림 2-3] 제4차 관광개발계획 비전, 목표, 6대 추진 전략	33
[그림 2-4] 제7차 국가관광전략회의 주요 내용	38
[그림 2-5] 지역 주도형 계획공모사업 모형 변경	52
[그림 2-6] 지역관광추진조직 구분	54
[그림 3-1] 연도별 지역관광조직(광역자치단체) 설립 현황	75
[그림 3-2] 연도별 지역관광조직(기초자치단체) 설립 현황	76
[그림 3-3] 문화와 관광의 논리 비교	126
[그림 5-1] 지역관광개발 추진체계 개선(안)	172



지역관광조직 현황 진단과 발전방안

제1장

서론





# 제1절 연구 배경 및 목적

---

## 1. 연구 배경

‘제6차 관광진흥기본계획(관계 부처, 2022)’에서는 관광객 지역 편중 해소와 균형발전을 위한 지역 분산, 국민의 관광 수요 부응을 위한 지역 활성화, 지역소멸위기 해소, 경제 침체 등에 대응하여 지역관광을 활성화하기 위한 계획을 밝히고 있다.

보다 구체적으로 위기를 기회로 만드는 재도약을 위하여 ‘독창적이고 매력적인 스토리텔링 기반 지역관광자원 발굴’을 방향으로 설정하고, ‘더 자주 더 오래 머무는 지역관광시대 구현’을 전략으로 제시하였다. 추진 과제는 ‘1. 체류형 관광모델 개발로 지역경제 활력 강화’, ‘2. 독창적 매력이 있는 지역관광자원 개발’, ‘3. 다양하고 특색 있는 관광콘텐츠 확충’ 이상 3가지를 제시하였다. 특히 지역관광 활성화로 지방인구감소 문제에 대응하기 위하여 문화체육관광부, 지역관광기구, 한국문화관광연구원 등이 참여한 ‘(가칭) 지역관광 활력 거버넌스’ 구축을 제시하면서 지역관광기구가 지역관광에서 중요한 역할을 수행할 필요가 있음을 제기하였다. 현 정부의 국정과제와 문화체육관광부의 업무계획에서도 지역관광은 중요한 의제이다. 대표적으로 ‘국정과제 61. 여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국’과 문체부 업무계획(2023년)에 제시된 ‘4. 문화의 힘으로 지역균형발전’이 그러하다.

이와 같이 지역관광이 중요한 관광정책의 중요한 의제가 되면서 지역관광 경쟁력 제고를 위하여 지역관광정책을 추진하기 위한 기반을 마련하는 것이 중요해졌다. 기존 중앙정부에서 하향식으로 추진되던 관광정책 추진체계는 점차 지역 단위 관광정책의 집행과 관광진흥을 위하여 지방자치단체와 민간의 이해관계자들이 폭넓게 참여하고 협력하는 체계로 변화하는 추세이다(최자은, 2013). 특히 2018년 ‘재정분권 추진방안(관계 부처 합동)’과 「국가균형발전 특별법」이 개정되면서 지역자율계정 지역관광자원 개발 사업이 지방으로 이양되는 등 지역 내 관광 추진체계의 중요성이 날로 커지고 있다.

이러한 상황에서 지역관광조직은 코로나19 이후 관광환경 변화, 관광영역 확대와 복잡화, 현장 중심의 정책 추진 요구, 관광재정 지방이양 등 환경변화 측면에서도 중요한 역할을 수행해 왔으며(강신겸, 2021), 더 많은 역할 수행을 요구받고 있다. 그러나 지역관광조직에 대한 문제점 또한 상당한 수준이다. 지방자치단체 산하 공공기관의 방만 경영, 지방재정 건전성 위협, 비효율적 조직 운영, 책임성 확보의 문제 등이 지적될 때 지역관광조직 또한 지적된 문제에서 자유롭지 못하다. 지역관광조직의 적지 않은 수가 매해 적자를 기록하고 있으며, 설립 목적인 지역관광 활성화보다는 해당 지방자치단체 공공시설물의 위탁운영과 같은 위탁·대행사업에 집중되면서, 고유 역할을 수행하고 있지 못하는 점, 시설관리공단과의 업무가 중복되는 점 등이 제기되고 있다.<sup>1)</sup> 지방출자·출연 기관 유형으로 설립된 지역관광조직의 경우 제도적 특성상 지방자치단체와 독립된 별개의 법인체이지만, 실제로는 지방자치단체가 설립하고 운영비의 대부분을 지방자치단체 재정에 의존하면서 지방자치단체의 재정운영의 경직성을 심화한다는 문제가 지적되고 있다(이삼주·이효, 2016).

이러한 문제 인식은 현 정부의 국정과제 ‘13. 유연하고 효율적인 정부체계 구축’과 ‘15. 공공기관 혁신을 통해 질 높은 대국민 서비스 제공’에서도 주요 과제로 다뤄지는 지방공공기관의 개편과 맞물린다. 최근 지역관광조직의 통폐합은 이러한 흐름과 무관하지 않다. 법정계획과 국정과제 등에서 지역관광의 중요성이 부각되고 있는 시점에서 지역관광조직의 수행 역할에 대한 높아지는 기대와 지역관광조직의 통폐합이 추진되는 역설적 상황에서 본 연구는 지역관광조직의 현황을 진단하고 발전방안을 모색할 필요에서 출발하고자 한다.

1) 당진항만관광공사는 2016~17년 연속으로 행정안전부의 지방공기업 경영평가 결과 최하등급인 ‘마’ 등급을 받았으며, 거제해양관광개발공사는 적자가 지속적으로 누적됨에 따라 본연의 관광 분야에 집중하기보다는 공공시설물의 운영과 관리에 집중한다는 비판을 받고 있고, 또한 문경관광진흥공단은 채용 비리로 비판받고 있다.

## 2. 연구 목적

본 연구의 목적은 지역관광조직에 대하여 지적되는 문제들을 진단하고 이에 대한 개선방안을 모색하는 것이다. 보다 구체적으로 지역관광을 둘러싼 환경변화와 특히 법정 계획과 국정과제 등에서 지적되고 있는 지역관광의 중요성과 이를 추진하기 위한 지역관광조직에 대한 혁신 요구 등의 양 축에서 지역관광조직의 현황을 진단하고 발전방안을 모색하는 것이다.

세부적으로 첫째, 지역관광조직의 필요성과 역할을 검토하고자 한다. 지역관광의 중요성이 계속 지적되고 있지만, 이를 위한 추진체계로서 지역관광조직이 필요한지 여부는 검토가 필요하다. 또한 지역관광조직의 필요성을 검토하고 지역관광조직이 구체적으로 어떠한 역할을 요구받고 있는지를 분석하고자 한다.

둘째, 지역관광조직의 현황을 진단하여 문제점을 도출하는 것이다. 현황 진단은 지역관광조직의 기능과 운영에 초점을 맞추고자 한다. 기능 진단은 각 지역관광조직의 기능을 확인하고, 앞서 분석한 지역관광조직이 요구받는 기능과 연계하여 분석하여 보고자 한다. 또한 광역 또는 기초지방자치단체 내에서 기능상 중복 여부를 확인하고자 한다. 운영 현황 진단은 공공기관 효율화와 관련되어 주로 지적되는 재정과 예산 현황 등을 중심으로 확인하고자 한다. 기능과 운영 현황 진단 모두 외부에서 지적되고 있는 문제가 실제로 발생하고 있는지를 확인하고자 하는 목적에서 추진된다.

셋째, 지역관광조직의 발전방안을 모색하기 위하여 우수하다고 평가받는 지역관광조직 사례를 분석하고 시사점을 도출하고자 한다. 대상 기관별 경영실적평가보고서와 신문기사, 관련 연구보고서 등을 토대로 성과를 확인하고, 면접조사를 통해 개선 요구 사항을 도출하고자 한다.

마지막으로 진단한 결과를 종합하고, 지역관광조직의 발전을 위한 기본방향과 전략, 그리고 발전방안을 제시하고자 한다.

## 제2절 연구 범위 및 방법

---

### 1. 연구 범위

#### ■ 대상적 범위

본 연구의 대상적 범위는 지역관광조직이다. 다만 지역관광조직은 유사한 개념으로 인해 혼란이 발생할 수 있다. 대표적으로 지역관광추진기구(Destination Management Organization: 이하 DMO)와 지역관광조직에 대한 개념상 혼란이 제기될 수 있다. ‘한국형 DMO’는 2017년 ‘국가관광전략회의’에서 처음으로 제시되었으며, “지역관광의 선순환 구조를 확립하기 위해, 지역관광 거버넌스를 운영할 수 있는 플랫폼 역할을 수행하며, 전문성을 토대로 지역관광을 기획 및 실행하고, 지역주민의 참여를 확대하고 지원하는 역할을 수행하는 법인”으로 정의되었다(조아라, 2019). 다만 지역관광추진기구는 공공과 민간의 영역이 구분되지 못하고, 사업조직과 진흥조직의 개념을 포괄하고 있다는 점, 그리고 정의된 개념 범위가 상당히 광범위하다는 점에서 본 연구는 연구 대상 범위를 한정하여 추진하고자 한다. 즉 지역관광추진기구는 개념 범위상 지역관광을 추진하는 모든 조직으로 설정하고, 본 연구에서는 지역에서 지역관광 진흥을 목적으로 운영 중인 공공영역의 기관으로 한정하고자 한다. 학술적으로는 준정부기관의 유형에 해당하며 광역·기초자치단체 산하 지역관광공사, 지역관광재단, 지역문화관광재단, 컨벤션뷰로 등이 해당한다. 본 연구에서 공공의 영역에 한정하는 것은 민간 영역의 지역관광조직은 파악하기 어렵다는 현실적 한계와 본 연구의 목적이 최근 정부의 지방공공기관 효율화 관점에서 접근한다는 점에서 그러하다. 따라서 본 연구에서는 「관광진흥법」에 규정된 지역별 관광협회와 지역관광협의회는 대상에서 제외하고자 한다. 지역별 관광협회와 지역관광협의회는 지역관광 활성화를 위한 주요한 행위자이지만, 사업자를 중심으로 구성된 민간(또는 민관 협력) 단체라는 점에서 본 연구에서는 제외하고자 한다.

다만 지역에서 관광자원(시설)을 관리·운영하고 있는 도시(개발)공사와 시설관리공단 등은 연구 대상 범위에 포함하고자 한다. 이는 해당 기관이 관광자원(시설)을 운영하면서 일부 관광기능을 수행하고 있기 때문이다.

## ■ 시간적 범위

본 연구의 대상인 지역관광조직을 진단하기 위하여 설정한 시간적 범위는 다음과 같다. 면밀한 진단을 위하여 지방공기업과 지방출자출연기관을 대상으로 재정 현황 등 자료를 분석하고자 한다. 다만 유형별로 자료 구득의 한계가 있어 지방공기업은 2018년부터 2022년까지 5년간, 지방출자출연기관은 2017년부터 2021년까지 5년간으로 설정하였다.

## ■ 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 첫째, 지역관광조직의 필요성과 역할에 대하여 이론과 제도를 검토하고자 한다. 지역관광 활성화와 지역관광조직의 관계, 지역관광조직에 대한 이론적 검토 등을 추진할 것이다.

둘째, 지역관광과 관련한 법령상 사무, 법정계획 및 국정과제, 문체부 주요 사업 등을 분석하여 지역관광조직이 수행해야 하는 역할을 검토하고자 한다.

셋째, 지역관광조직 현황을 진단하고자 한다. 지역관광조직 현황은 지역관광조직에 대한 개괄적 현황, 연도별 설립 현황, 지역관광조직의 기능, 자치단체별 중복 기능 수행, 재정 등 운영 현황을 진단할 것이다. 이를 토대로 기관 설립, 기능 분석, 운영 현황 등의 관점에서 문제점을 도출하고자 한다.

넷째, 지역관광조직의 발전방안을 모색하기 위한 근거로 사례 분석을 실시하고자 한다. 지방공공기관 경영평가에서 우수한 것으로 평가받은 지역관광조직을 대상으로 성과, 성공 요인, 개선 요인 등을 도출하고자 한다.

마지막으로 진단 내용을 종합하여 정리하고, 지역관광조직의 발전을 위한 기본방향과 전략, 그리고 구체적 대안을 제안하는 것으로 연구를 추진하고자 한다.

## 2. 연구 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구 방법은 다음과 같다.

### ■ 문헌 연구 및 통계 자료 분석

지역관광조직과 관련한 주요 선행 연구, 관련 언론보도, 지역관광조직의 보도자료, 관계 부처 보고서 등을 검토하였다. 또한 관광 유관 법령, 지방자치단체 조례 등 법규를 분석하였다.

또한 지역관광조직 현황 진단을 위하여 ‘지방공공기관통합공시(클린아이)2)’에서 재정 관련 자료를, ‘자치법규정보시스템’에서 지방자치단체 조례 관련 정보를, ‘지방재정통합공개시스템(지방재정 365)’에서는 지방자치단체 부문별 재정 현황 자료를 수집·조사 하였다.

### ■ 사례 및 면접조사

지방공공기관 경영평가에서 우수하다고 평가받은 지역관광조직을 대상으로 사례조사를 추진하였다. 사례조사는 해당 지역관광조직의 경영실적평가보고서, 경영실적보고서, 혁신계획, 신문기사, 관련 연구보고서 등을 참고하였다. 또한 확인하지 못한 요인들은 별도의 면접조사를 통해 사례조사를 보완하였다.

### ■ 전문가 자문

지역관광조직의 유형 분류, 문제점 진단, 개선방안 도출 등을 보다 원활하게 추진하기 위하여 분야별 전문가의 자문을 청취하고 연구에 반영하였다. 특히 지역관광조직에서 근무하고 있는 전문가와 지역에서 관광정책을 연구하고 있는 지역연구기관의 전문가, 지역관광을 주로 연구하는 전문가 등을 대상으로 자문을 추진하여 보다 구체적인 문제점 진단과 실효성 있는 개선방안을 도출하고자 하였다.

---

2) <https://www.cleaneeye.go.kr/>

지역관광조직 현황 진단과 발전방안

## 제2장

# 이론 및 제도 고찰





## 제1절 지역관광조직의 필요성

---

### 1. 지역관광 활성화를 위한 지역관광조직

#### 가. 지역관광 발전을 위한 지역관광조직의 중요성

지역관광정책에서 지역관광조직의 중요성은 다각적으로 나타난다. 김태훈(2019)에 의하면, 관광정책 사업 성과에 영향을 미치는 변수들 가운데 지방자치단체 역량과 지역 주민 참여가 통계적으로 유의미하다고 설명하고 있다. 지역관광정책을 추진하는 데 지방자치단체가 가지고 있는 재정적·행정적 역량은 중요한 기반인데, 중앙정부의 지원에 따라 지역사업의 추진이 이루어진다 하더라도 지방자치단체의 사업 수용력이 떨어진다 면 성공적인 성과를 얻기 힘들기 때문이다. 또한 지역주민의 참여 또한 중요한 요인이 되고 있다. 과거 정부 주도적인 관광정책 트렌드가 점차 지역대표자 주도형, 지역조직체 주도형, 지역조직체/NGO형으로 변하고 있기 때문이다(정봉섭, 2010).

관광을 통해 지역발전을 이루기 위해서는 유·무형의 자원을 활용하여 지역의 관광 매력을 높이는 것뿐만 아니라 지역 실정에 맞는 지역관광 추진체계를 구성하여 정책을 효과적으로 추진하는 것이 중요한 과제이다(최자은, 2013; 심원섭, 2011, 강신겸, 2019).

과거 중앙정부에서 하향식으로 시행되던 관광정책 추진체계는 점차 지역 단위 관광정책의 집행과 관광진흥을 위하여 지방자치단체와 민간의 이해관계자들이 폭넓게 참여하고 협력하는 체계로 변화하는 추세이다(최자은, 2013).

코로나19 팬데믹 이후 국내외 관광환경 변화, 관광영역의 확대와 융·복합화, 관광 현장 중심의 정책 추진 요구 증대, 이해관계의 복잡성과 다양성 증대 등으로 인해 정책 추진체계의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 관광 경쟁력을 높이기 위해 관광자원의 우수성과 관광시장의 효율성이 중요하게 고려되어야 하지만 무엇보다 이를 통합하여 성과를 극대화할 수 있는 추진조직의 역량과 여러 이해관계자 간의 네트워크 형성과 협력이 성

공 여부를 좌우한다(강신겸, 1999). 따라서 유기적인 추진체계와 제도, 조직, 인력개발 등 정책적 실현 수단이 강조된다(강신겸, 2021).

## 나. 지역관광 경쟁력 모델 검토

지역관광 활성화를 위하여 지방자치단체의 재정적·행정적 역량이 중요한데 이는 지역관광 경쟁력 모델에서 중요한 요인으로 인정받고 있다. 1990년대 후반부터 지역의 관광 경쟁력을 측정하는 연구가 본격적으로 이루어졌으며(Buhalis, 1999; 한국관광공사, 2018), 2000년대 후반부터는 지속가능성을 넘어서는 지역관광 경쟁력에 대한 논의가 진행되고 있다(Lim & Cooper, 2009; Hanafiah, Hemdi & Ahmad, 2016).

관광 경쟁력 평가는 과거 관광을 통한 국가의 부가가치 창출이 주를 이루었지만, 최근에는 부가가치 창출과 더불어, 지역주민과의 상생, 지역관광자원의 정체성이 훼손되지 않는 지속가능한 성장 등 좀 더 지역과 밀착되고 지속가능성에 중점을 둔 관광 경쟁력 개념이 중요시되고 있다. 즉, 관광 경쟁력에 대한 시각이 국가에서 지역으로 옮겨졌으며, 양적 성장에서 지속가능한 성장으로 변모한 것이다(한국관광공사, 2018).

Crouch & Ritchie(1999)는 관광목적지 경쟁력을 ‘지속가능성’이라는 측면에서 설명한다. 관광목적지 경쟁력을 경제적 이익이라는 측면에서 단순히 바라보지 않고 사회, 문화, 환경, 정치 등의 측면에서 다양하게 정의하였다. Crouch & Ritchie(1999)는 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)와 지속가능 발전 목표(Sustainable Development Goals, SDGs)라는 세계적 패러다임 변화와 맞물려 관광 경쟁력의 지평을 확장하였다. 특히, 지속가능성에 대한 논의는 실천성을 확보할 수 있는 미시적 차원 즉, 지역적 차원에서 활발하게 진행되었다(김은희, 2019).

지역관광 경쟁력 평가와 관련하여 ‘관광 수용태세 경쟁력지수’와 ‘지역관광 발전지수’에서 지역을 대상으로 지방자치단체의 재정적·행정적 역량을 평가하고 있다. ‘관광 수용태세 경쟁력지수’는 문화체육관광부가 2010년 지방자치단체의 관광 수용태세 경쟁력을 진단하기 위하여 개발하였으며, 지방자치단체 스스로 관광 수용태세를 평가하고 개선할 수 있도록 하였다(김철원, 2018). ‘지역관광 발전지수’는 전국의 광역 및 기초지방자치단체를 대상으로 지표별 데이터를 분석하여 지역관광 발전지수를 산출하고 지역의 관광 발전 정도를 비교 및 분석하기 위하여 실시하고 있다. 지역관광 발전지수 표준 모델은

3개 대분류(관광수용력지수, 관광소비력지수, 관광정책역량지수)로 이루어져 있다. 관광수용력은 관광목적인 지방자치단체의 공급 능력 및 환경에 대한 지표이며, 관광소비력은 지역관광산업 발전 정도를 파악하는 지표이며, 관광정책역량은 정부의 정책적 노력에 대한 평가이다. 특히 관광정책역량은 관광정책환경(관광정책사업, 관광예산), 인적역량(정책인력, 관광교육), 지역홍보(홍보정책, 매체홍보) 등으로 구성되어 있다.

#### 다. 지역사회 기반형 관광 이론 검토

지난 30년간 관광개발 패러다임이 근대화 개발에서 대안개발로 변화된 이후 지역사회에 대한 관심이 높아졌다(이상훈·이한아름, 2020). 이 과정에서 지역사회 기반형 관광(community-based tourism: CBT)은 대안 개발 중 하나로 논의되었다. 이 과정에서 지역주민은 지역사회에서 핵심적인 의사결정권자이자 수혜자로 주창되었다. 주민참여는 지역관광에서 가장 중요한 전제로 다루어져 왔다(이상훈, 2022). 심지어 주민이 주도하는 관광이 CBT에서 사업 추진의 핵심 요소라고 강조하는 연구도 진행되고 있다.

지역주민이 자체적인 노력을 통해 능력을 높이는 것은 불가능하지 않다. 그러나 농촌 지역과 같은 지역사회에서 전문적 도움 없이 지역공동체 사업을 진행한다는 것은 사실 한계가 있다. 이러한 측면에서 중간지원조직이 중요해지고 있다. 중간지원조직에 대한 선행 연구는 공통적으로 지역공동체 사업을 추진하는 지역에서 중간지원조직의 역할이 중요하다는 것을 강조하였다(김현수·김철원, 2018; 이기태·하현상, 2016; Shea, 2011). 지역사회 구성원의 역량을 강화하고, 지역에서 활용될 수 있는 관광자원 개발을 지원하며 다양한 이해관계자들 간 네트워크 형성을 통해 지역공동체를 구축하는 데 기여할 수 있다는 것이 강조되었다. 지역관광에서도 관광두레사업과 DMO사업과 같은 '기능적 중간지원조직 지원 정책'을 통해 지역관광을 지원하고 있다.

## 2. 지역관광조직의 이론적 검토

### 가. 관광전문조직: 지역관광체계에서 지역관광조직

#### ■ 현대 관광체계

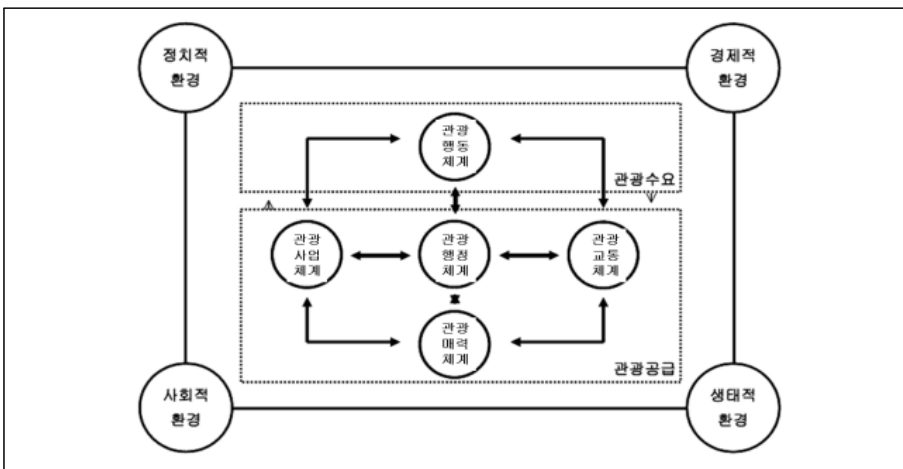
관광체계란 관광현상과 관련 있는 요소들의 상호관계를 조직화·구조화한 체계로 관광

현상 속에서 목표의 효율적 달성을 위하여 전체를 대상으로 상호 구조적 관계를 파악하고 개방적 환경에 대한 적응을 통하여 연속적으로 반영하는 하나의 체계이다(조현호·김석출·송재일, 2003).

장병권(1990)은 현대 관광체계의 개념적 모형을 제시한 바 있다. 세부적으로 살펴보면, 첫째, 현대 관광체계는 주변 환경과 상호작용을 한다고 설명하면서, 정치적·경제적·사회적·물리적 환경 등 4가지로 압축하여 주변 환경을 제시하였다. 둘째, 관광체계의 하위요소를 구조적 측면에서 설명하였다. 관광의 생성, 진화, 성장, 발전 등 단계별로 관광주체의 관광행동체계, 관광매체의 관광사업체계, 관광이동의 관광교통체계, 관광객체의 관광매력체계, 정부 및 지방자치단체에 의한 관광행정체계 등 5가지로 제시하였다. 셋째, 관광행정체계는 4가지 체계가 기능적으로 연계되어 원활하게 작동할 수 있도록 조율하는 하위체계로서 수요와 공급을 형성하는 적정요소에 대해 조정, 촉진 또는 규제, 개입하는 효율적·관리적 체계로 설명하였다.

특히 현대 관광체계에서 관광행정의 중요성을 중점적으로 살펴볼 필요가 있다. 관광이 외부 환경에서 영향을 받는다는 것을 전제로 관광행정체계는 정치적, 경제적, 사회적, 생태적 차원의 외부 환경의 영향을 받지 않을 수 없으며, 동시에 관광행정체계는 관광기업시장, 관광사업, 관광교통, 관광대상자원 등 관광의 주요 요소들의 변동에도 민감하게 대응하고 조정하는 역할을 수행하기 때문이다(장병권, 1992: 182-184).

[그림 2-1] 관광체계의 개념적 모형



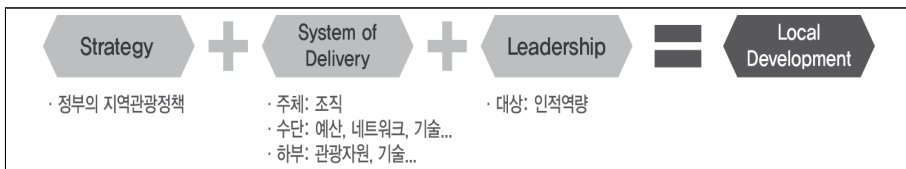
자료: 장병권(1990), 관광체계론(Ⅰ): 관광체계의 개념적 모형, 『관광연구논총』, 2, 1990.

## ■ 지역관광체계 모형

지역관광체계에서도 환경, 구성요소, 관광행정체계가 중요하다. OECD는 지역경제고용개발협력프로그램(Local Economic and Employment Development, 이하 'LEED 프로젝트')의 결과를 바탕으로 지역발전 추진체계는 여러 가지 요소가 복합적으로 작용하며 정부의 정책을 전달하는 것으로, 지역발전의 기반체계의 필요성을 제시하였다. 핵심 요소로 제도적 역량(institutional capacities), 지식(intelligence), 리더십의 중재(leadership interventions), 지역개발 정책 수립 및 정책을 전달할 수 있는 개발 기구 등이 포함되며, 이 중 가장 핵심적 요소로 전략(정책), 전달체계(예산/조직), 리더십(인적 역량)을 제시하였다(외교통상부·주OECD, 2011).<sup>3)</sup>

최자은(2013)은 OECD(2012)의 모형을 토대로 지역관광 발전 체계 모형을 제안한 바 있다. 우선 지역관광 발전의 방향이 경제적 효율성 강조에서 내생적 발전론에 기반을 둔 방향으로 전환되고 있음을 지적하였고, 지방자치단체에서 관광은 중요한 성장 동력인 동시에 지역사회 문화 및 생활 수준 개선을 위한 중요한 산업으로 자리매김하고 있어 지역관광 발전 정책에 대한 관심과 중요성은 높아지고 있다고 하였다. 관련한 선행 연구를 토대로 정부의 정책(전략)을 전달할 수 있는 주체(조직), 수단(예산), 대상(리더십, 인적 역량)을 핵심적 추진체계로 구성하여 모형을 제안하였다.

[그림 2-2] 지역발전 체계(Local Development System)



자료 <http://www.oecd.org/cfe/leed/reviewslocaldevelopment.htm>에서 재작성, 최자은(2013) 재인용.

본 연구에서는 주요 선행 연구를 토대로 종합적 조정 역할을 수행하는 관광행정체계(장병권, 1990, 1992), 특히 지역발전체계에서 정부의 지역관광정책을 전달하는 체계의 주체인 지역관광조직에 초점을 맞추어 연구를 추진하고자 한다.

3) 외교통상부·주OECD 대표부(2011). OECD 개황.

## ■ 지역관광조직의 개념

관광행정은 관광 발전을 목적으로 하는 정책을 기획하고 실행하며, 이를 평가하고 조정하는 활동과 과정으로 정의된다. 지방정부의 관광행정은 지역의 특성을 반영한 정책을 실행하는 것을 목표로 하며 이러한 정책의 효과적인 수행은 지역관광진흥에 큰 영향력을 미친다(김태훈, 2019).<sup>4)</sup>

지역관광행정은 지역관광의 규모 확대와 더불어 점차 복잡성이 가중되고 있다. 관광정책이 다양해지고 관련 업무가 다원화되면서 관광행정을 수행하는 조직이 전문화되고 있기 때문이다(이소윤·이경주, 2020; 이양수, 2013). 관광행정조직은 조직이 처한 역사적, 정치적, 경제적, 사회문화적 환경과 정부의 형태 등에 따라 그 성격과 역할이 다르게 나타날 수 있는데(이장춘·강산, 2005), 전통적으로 관광행정조직은 중앙 및 지방정부의 관광 관련 전담 부서를 의미하였으나, 현대에는 관광을 전담하는 공기업 및 정부출자법인 형태의 분화된 준정부조직까지 포함한다(이양수, 2013; 장병권, 1993).

관광행정의 실행 주체는 중앙정부와 지방정부로 구분되고 지방정부는 다시 광역자치단체와 기초자치단체로 구분된다(신동주, 1996; 이소윤·이경주, 2020; 이양수, 2013; 이태중, 1995; 장병권, 1993). 국가적 차원의 정책을 수립하고 실행하는 중앙정부의 관광행정에 비해 지방정부의 관광행정은 관할 지역의 관광진흥, 관광자원 관리, 산업발전을 주요 목표로 정책을 실행한다(이수진 외, 2010).

보다 구체적으로 국내 지역관광정책의 추진조직은 이들의 행정관할 범위와 주체에 따라 구분할 수 있는데, 추진조직의 공간적 관할 범위에 따라 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초자치단체 차원으로 구분할 수 있다. 또한 주체의 공공성 수준에 따라 민간 부문과 공공 부문으로 구분할 수 있으며, 업무 주체에 따른 기준으로 살펴보면 법적 지위에 따라 행정기관과 준정부기관으로 분류할 수 있다. 준정부조직 중 관광 업무를 주요 기능으로 담당하는 조직을 준관광정부조직(tourism quasi-governmental organization)이라고 정의한다(이연택, 2012). 준관광정부조직은 중앙정부 수준의 국가관광조직(national tourism organization; 이하 NTO)과 광역자치단체 수준의 지역관광조직(regional tourism organization; 이하 RTO)과 기초자치단체 수준의 지방관광조직

4) 김태훈(2019)은 지역관광정책의 사업 성과에 영향을 미치는 변수들 가운데 지방자치단체 역량이 가장 중요하다고 하였다( $\beta=.511$ ,  $p<0.001$ ).

(local tourism organization; 이하 LTO)으로 구분된다(UNWTO, 1997). 이 중 중앙 정부 수준에서의 조직이 아닌 지방정부 수준에서의 조직을 일컬어 지역관광조직으로 정의할 수 있다(이현주 외, 2019).

여기에서 용어상 구분하고자 하는 것은 관광행정조직과 지역관광조직이다. 우선 관광행정조직은 중앙정부와 지방정부, 즉 국가와 광역·기초자치단체 행정기구로 구분한다. 지역관광조직은 이연택(2012)의 구분에 따른 준관광정부조직 가운데 UNWTO(1997)가 구분하는 광역자치단체 수준의 지역관광조직(RTO)과 기초자치단체 수준의 지방관광조직(LTO)을 같이 지역관광조직으로 정리하고자 한다. 지역관광조직은 관광행정체계에서 행정기구를 지원하는 중간지원조직의 성격을 가지는 지방공공기관의 형태를 가진다.

## 나. 중간지원조직

중간지원조직은 지역사회의 자립, 공생, 협력을 목표로 행정과 민간 사이의 중재와 민간과 민간 사이의 협력·조정을 하며, 민간의 부족한 역량을 보완하고 지원하기 위한 전문 조직이다(임경수·하태영, 2013).

중간지원조직의 유용성은 거래비용이론(transaction cost theory)으로 설명된다. 거래비용은 일반적으로 거래빈도, 자산특이성, 불확실성이 낮을수록 적게 발생한다. 하지만 기회주의적 행위자들의 제한된 합리성을 기반으로 자신들의 이익을 극대화하는 상황에서 불확실성과 자산특이성이 높아진다면 거래행위에 대한 비용이 높아진다(이기태·하현상, 2016; Williamson, 1985). 따라서 거래비용을 감소시키기 위해서 불확실성과 자산 특이성을 낮추고 거래빈도를 적게 하는 것이 상대적으로 유리하다. 따라서 지역관광에서 중간지원조직(intermediary organizations)은 대안이 될 수 있다.

이기태·하현상(2016)은 마을공동체를 대상으로 한 연구에서, 중간지원조직은 지역주민이 지역공동체 사업을 추진하는 과정에서 발생하는 불확실성을 낮추고, 다양한 지원을 통해 긍정적인 효과를 창출할 수 있다고 주장하였다. 즉 역량이 다소 부족한 주민이 지역공동체 사업에 참여하더라도 중간지원조직의 지원을 통해 시간·노동·행정적인 측면에서 거래비용을 낮출 수 있다는 것이다. 또한 마을공동체를 대상으로 거래비용 시각에서 중간지원조직의 특징과 역할을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 공동체 결속과 협력사

업 촉진 역할, 자원의 중개 및 제공 역할, 역량 강화를 위한 교육 기회 제공 역할, 사업 운영에 요구되는 실무 지원 역할 등이 그러하다.

### ■ 중간지원조직으로서의 DMO의 개념과 역할

지역관광에서 지역관광추진조직(DMO)은 대표적 중간지원조직이다. 물론 광역관광기구(RTO)와 지역관광기구(LTO)와 같은 지역관광기구 또한 중간지원조직의 역할을 수행하고 있으나, 기능적 차원에서 지역관광조직은 조직이 주로 수행하는 기능에 따라서 DMO(destination marketing/management organizations)라는 용어로도 통용된다. DMO를 마케팅(marketing)으로 이해하는 경우는 지역관광 마케팅 활동과 연계한 조직으로 이해하면서 독특한 장소나 방문자를 유치하는 데 초점을 맞춘다. 반면 매니지먼트(management)로 이해하는 경우는 지역 행위자와 관광자원을 조정하여 지속가능한 관광을 개발하고 활성화할 수 있는 조직으로 이해하면서 거버넌스나 운영 및 관리에 초점을 맞춘다.

학술적으로 DMO는 용어를 구성하고 있는 단어를 각각 어떻게 정의하느냐에 따라 학자마다 다양한 형태로 정의되고 있다. Smith(1988)는 목적지를 중간 또는 최종 고객의 요구 범위를 기반으로 하는 지리적 영역으로 정의했다. UNWTO(2007)는 목적지(destination)의 조건으로 '방문자가 하룻밤 이상을 머무르는 관광자원을 보유한 물리적 공간'과 '장소의 시장경쟁력과 이미지, 운영 등을 담당하는 물리적이고 행정적인 경계'를 제시하였다. Buhalis(2000)는 관광목적지(tourist destination)를 '방문자가 하나의 특성을 가진다고 이해하는 지역으로서 관광마케팅과 계획을 위해서 독립적인 정치와 입법구조를 갖춘 지역'이라고 정의하였다. 관광목적지는 다양한 문화적, 자연적, 역사적 경관을 지니고 있는 지역을 의미하거나 목적지를 구성하는 도시나 국가와 같은 물리적인 장소를 의미하는 용어로 제시되고 있다. 이렇듯 목적지(Destination)의 개념은 초기 지방정부가 관할하는 지역을 기반으로 지칭되었으나, 최근에는 '여행자가 일정한 관광 활동에 참여하기 위해 체류하는 장소의 지역적 범위'의 개념으로 여행 수요자가 인식하는 지역의 개념으로 확장되고 있다(Darwish & Burns, 2019; Pike, 2011).

초기 DMO는 관광목적지의 마케팅(marketing)을 주요 기능으로 하는 조직을 설명하기 위한 용어로 사용되었으나, 점차 역할이 확장하면서 이제는 관광목적지의 전반적



인 운영(management)을 담당하는 지역관광추진조직(destination management organization)의 용어를 사용한다(Pike, 2011; Presenza 외, 2005; Sheehan 외, 2016). 용어가 점차적으로 매니지먼트(management)로 전환된 것은 DMO의 역할이 마케팅을 넘어 지역 관리 활동까지 포함한다는 인식이 점점 더 커지고 있기 때문이다. 이러한 역할의 확장은 DMO가 점차 다양한 기관 및 이해관계자와 동반 관계를 확장하며 지속가능한 거버넌스 체계를 구축하여 관광목적지의 전반적인 운영에 있어 핵심적인 역할을 하게 한다(UNWTO, 2019). 목적지 관리의 개념을 고려할 때 이해관계자의 조정 및 중재, 네트워크는 DMO의 가장 중요한 책임 중 하나이다. 이전과는 달리 네트워킹과 관련한 역할은 지역관광 전략의 성공을 위해 중추적인 역할을 수행한다. 이에 따른 조직의 주요 목적은 일반적으로 관광 프로세스를 관리하고 개발함으로써 관광객뿐만 아니라 공공 및 민간 관광지 이해관계자에게 조정 및 협력 혜택을 제공하는 것이다. DMO는 관광목적지를 위한 전략적 기획, 관광정책입안 및 시행, 시장 분석, 관광상품 및 사업 개발, 위기관리, 모니터링, 홍보마케팅 및 브랜딩, 교육 및 역량 강화, 투자유치 등의 기능을 갖추고 있다. 또한 DMO는 네트워킹 능력(즉, 조직 간 관계의 개발 및 유지를 포함하여 목적지의 이해관계자와 효과적인 상호작용 및 협력), 운영 및 전략적 활동(마케팅, 서비스 제공, 제품 개발, 관리 등)의 전문적 수행, 인력과 자금 확보 등의 기능을 가진다.

국내에서 제도적으로는 2017년 12월 18일에 개최된 ‘국가관광전략회의’에서 처음으로 ‘한국형 DMO’라는 용어가 등장하였다. 한국형 DMO는 ‘지역관광의 선순환 구조를 확립하기 위해, 지역관광 거버넌스를 운영할 수 있는 플랫폼 역할을 수행하며, 전문성을 토대로 지역관광을 기획 및 실행하고, 지역주민의 참여를 확대하고 지원하는 역할을 수행하는 법인’으로 정의되었다(조아라, 2019).

DMO를 마케팅(Marketing)의 관점에서 정의하고 있는 조직은 국내의 한국관광공사이다. 한국관광공사는 DMO를 지역관광 이해관계자 네트워크 및 거버넌스를 구축하고 합의 형성을 이끌어 내는 조직으로 정의하고 있으며 문화체육관광부에서는 기초자치단체 단위에서 관광 기획 역량을 갖춘 법인으로 정의한다. 이 정의에서는 관광목적지 경영 및 관리, 전문적 지역관광사업 수행이 중요하게 다루어진다. 이 두 정의에서 알 수 있는 점은 DMO가 지역관광을 추진하고 이해관계자와의 협의를 통해 지역의 지속가능성과

자생력을 확보하는 법인 조직이라는 것이다.

DMO는 지역관광 현안을 해결하고 지역관광 대응력을 강화하는 기능을 한다. 지역에서 DMO는 지역 내 협력 네트워크를 구축하고 지역 구성원들의 의견을 수렴해 지역관광의 현안을 해결하는 동시에 지역관광 대응력을 강화한다. 즉, DMO는 지역관광에서 중요한 역할을 담당하는 법인 기관이라 할 수 있다. DMO는 그동안 일회용품 사용을 근절하고 친환경 축제를 개최해 오거나 포용형 관광 실현을 위한 플랫폼을 구축해 왔다. 또한 사회약자를 위한 관광상품을 개발하면서 지속가능한 지역관광 성장에 기여하는 역할을 해 왔다. 이에 더해 한국형 DMO는 전문성과 지속성을 갖춘 지역관광추진조직으로 지역 내 상생, 이해관계를 고려하여 협력하면서 지역문제를 해결하고 지역관광브랜드의 가치를 제고하는 역할을 하고 있다.

#### **다. 공공기관으로서 지역관광조직**

지방자치단체는 「지방공기업법」과 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률(이하 「지방출자출연법」)」에 따라 지역관광조직을 설립·운영 할 수 있으며, 각 지방자치단체는 해당 상위법에 근거하여 조례를 통해 지역관광조직을 설립·운영 하고 있다.

##### **1) 「지방공기업법」**

##### **■ 주요 사업**

「지방공기업법」에서 설립·운영 가능한 대상 사업은 의무적용사업과 임의적용사업으로 구분된다. 의무적용사업은 같은 법 제2조(적용범위) 제1항 규정에 따라 다음 각 호에 해당하는 사업 중 지방자치단체가 직접 설치·경영 하는 사업으로서 같은 법 시행령 제2조(사업범위)에서 정하는 기준 이상의 사업이 해당한다.

〈표 2-1〉 지방공기업법 기준 의무적용 대상 사업과 기준

「지방공기업법」 제2조(적용범위)	「지방공기업법 시행령」 제2조(적용범위)
수도사업(마을상수도사업은 제외)	1일 생산능력 1만 톤 이상
공업용 수도사업	1일 생산능력 1만 톤 이상
궤도사업(도시철도사업을 포함)	보유차량 50량 이상
자동차운송사업	보유차량 30대 이상
지방도로 사업(유료도로사업만 해당)	도로관리연장 50킬로미터 이상 또는 유료터널 · 교량 3개소 이상
하수도사업	1일 처리능력 1만 톤 이상
주택사업	주택관리 총면적 또는 주택건설 면적 10만 평방미터이 상
토지개발사업	조성 면적 10만 평방미터 이상
주택·토지 또는 공용 · 공공용건축물 의 관리 등의 수탁	수탁 대상 주택의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설과 편 익시설 1. 공원 · 녹지 · 주차장 · 어린이놀이터 · 노인정 · 관리시설 · 사회복 지시설과 그 부대시설 2. 문화 · 체육 · 업무 시설 등 거주자의 생활복리를 위하여 필요한 시설
「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2 호에 따른 공공재개발사업 및 공공재 건축사업	

임의적용사업은 같은 법 같은 조 제2항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 경상경비의 50% 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업이다. 즉, 「지방공기업법」에 따르면 관광 분야의 지방공기업은 경상경비의 50% 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 경우 지방공기업으로 설립·운영이 가능하다. 또한 「관광진흥법」 제3조(관광사업의 종류) 가운데 여행업과 카지노업을 제외하고 설립·운영이 가능하다.

「지방공기업법」에 규정된 지방공기업의 유형은 지방직영기업, 지방공사, 지방공단으로 구분된다. 경영형태에 따라 구분되는데, 지방직영기업은 지방자치단체가 직접 사업수행을 위해 공기업특별회계를 설치(제13조)하고 일반회계와 구분하여 독립적으로 회계를 운영하는 형태(제14조)로 조직·인력은 지방자치단체 소속(상수도, 하수도, 공영개발 등)으로 직접경영에 해당한다. 지방공사와 공단은 간접경영에 해당한다. 공사의 자본금은 전액을 지방자치단체가 출자하거나 또는 자본금의 50%를 넘지 않는 범위에서 지방자치단체 외의 자로 하여금 출자(제53조)하게 할 수 있다.

〈표 2-2〉 지방공기업법 기준 임의적용 대상 사업과 기준

「지방공기업법」 제2조(적용범위)
1. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업
2. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 같은 법 시행령 제2조(사업 범위)에서 정하는 기준에 미달하는 사업 * 의무적용 사업
3. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업
4. 「관광진흥법」에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업은 제외한다)

## ■ 지방공기업의 유형과 설립 목적

지방직영기업과 지방공사의 가장 큰 차이는 재원의 조달 방법이다. 지방직영기업과 지방공사는 수행할 수 있는 사업의 종류는 같지만, 지방공기업은 특별회계를 설치해야 하며, 지방공사의 경우 출자금으로 충당한다는 점이 그러하다.<sup>5)</sup> 또한 지방공기업은 해당 지방자치단체의 공무원이 관리자(제7조)의 역할을 수행하며, 직원(제10조의2) 또한 그러하다. 반면 지방공사의 경우 임원(제58조)과 직원(제63조)은 민간인이라는 점에서 차이가 있다.

지방공사와 지방공단은 지방자치단체가 독립법인의 형태로 간접 경영하는 점에서는 동일하지만 손익금 처리 방식에서 차이가 있다. 즉 같은 법 제67조(손익금의 처리)에 따라 공사는 결산 결과 이익이 발생한 경우 이익금을 처리할 수 있으나, 공단은 손익금을 처리하는 규정이 없다. 또한 공단은 해당 사업의 수익자로 하여금 사업에 필요한 비용을 부담할 수 있도록 규정(제77조)하고 있다는 점에서 대체로 사실상 수익성 위주의 사업을 추진하는 것이 곤란하다. 따라서 대체로 공사는 민간 성격의 사업의 공공성 확보를 위하여 설립·운영 되며, 지방공단은 공공성 확보를 목적으로 한다.

### 2) 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」

## ■ 주요 사업

「지방출자출연법」에 따르면 지방자치단체는 필요에 따라 출자·출연기관을 설립할 수

5) 지방공사의 경우 주식회사로 할 수도 있는데, 어떤 방식을 취하건 간에, 지분의 50% 이상은 그 지방자치단체가 가지고 있어야 한다. 설립 당시에도 그렇고 당연히 증자를 하는 경우에도 그렇다. 경영권을 지방자치단체에서 확보해야 한다.

있다. 같은 법 제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등)에서는 출자·출연 대상 사업을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 1. 문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업
- 2. 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업

지역관광조직에서 지방공기업과 지방출자·출연기관의 아치는 「지방공기업법」에서는 관광사업을 명시적으로 제시하고 있는 데 반해 「지방출자출연법」에서는 관광이 명시되어 있지 않다. 반면 문화와 예술 분야는 「지역문화진흥법」 제19조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 등)에 지역문화재단의 설립 근거가 명시되어 있으며, 주민의 복리 증진에 이바지하는 목적으로 지방출자·출연기관을 만들 수 있다. 반면 관광은 관계 법령상에 설립 근거가 부재하며, 지역주민의 소득 증대와 지역경제 발전 그리고 지역개발 활성화와 촉진에 이바지하기 위하여 설립된다고 볼 때 지역에서 문화와 관광조직에 차이가 있다.

## ■ 출자·출연기관의 지배구조

지방자치단체와 출자·출연기관 지배구조를 살펴보면 같은 법 제3조(경영의 기본원칙)에서는 “지방자치단체는 출자·출연 기관의 자율적인 운영을 보장하며, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치지 아니하도록 노력”하여야 한다고 규정하고 있다. 같은 법 제9조(임원)에서는 출자·출연기관의 임원은 공개 모집을 통한 경쟁 방식으로 임명하도록 되어 있다는 점에서 출자·출연기관의 자율성을 제도적으로 보장하는 것으로 보인다.

그러나 제6조(출자·출연기관 운영심의위원회)에 규정된 심의위원회의 구성, 제20조(재정지원)에서는 지방자치단체가 출자금·출연금 또는 보조금을 교부할 수 있도록 하고 있으며, 제23조(지방자치단체의 주주권 행사) 지방자치단체가 출자기관에 대하여 소유하는 주식에 대한 주주권 행사, 제24조(출자·출연기관의 해산 요청 등), 그리고 제25조(지도·감독 등), 제26조(검사·보고 등)의 규정을 살펴볼 때 사실상 출자·출연기관은 지방자치단체의 지배구조 아래 있다고 볼 수 있다.

설립과 운영은 해당 자치단체의 조례를 통해 규정하고 있으며 자본금과 인건비 운영

비, 사업비는 전적으로 지방자치단체 보조로 이루어지고 있는데, 이는 지방자치단체의 재정 여건과 육성 의지에 따라 사업 규모와 조직 운영의 안정성이 좌우될 수 있음을 의미한다(강신겸, 2021).<sup>6)</sup>

### 3) 「관광진흥법」, 「국제회의산업 육성에 관한 법률」 등 관광 유관 법령

「관광진흥법」 등 관광 유관 법령상에 지역관광조직과 관련한 규정을 살펴보면 다음과 같다. 우선 「관광기본법」에는 해당 규정이 없으며, 「관광진흥법」에는 지역별 관광협회와 지역관광협의회가 존재하나 공공영역에 해당하는 조직이라고 보기 어렵다. 같은 법 제45조(지역별「업종별 관광협회」)에 따르면 지역별 관광협회는 관광사업자가 설립 주체이며, 시·도지사의 허가 사항이라는 점이라는 점에서 민간단체로 분류할 수 있다. 다만 수행하는 업무의 영역이 법령에 규정되어 있고, 규정된 업무 영역 일부가 공공영역에서 수행하는 것이 적절하다는 점, 그리고 사업비의 전부 또는 일부를 조례에 따라 지원할 수 있다는 점은 완전한 민간단체로의 구분이 적절한지 의문이 제기된다.

지역관광협의회는 분류하는 연구자에 따라 차이를 보이지만, 본 연구에서는 지역별 관광협회와 같은 맥락에서 살펴보고자 한다. 즉 지역관광협의회는 「관광진흥법」 제48조의9(지역관광협의회 설립)에 따라 설립·운영이 가능하다는 점, 예산의 범위에서 사업비의 전부 또는 일부를 지원받을 수 있다는 점, 그리고 수행하는 기능이 일부 공공성을 확보하고 있다는 점 등을 고려하고자 한다.

지역별 관광협회와 지역관광협의회는 일견 유사한 것으로 보이지만 <표 2-3>과 같이 차이가 있다. 특히 중요한 것은 지역별 관광협회는 관광사업자 단체이지만, 지역관광협의회는 관광사업자 이 외 관광 관련 사업자, 유관 단체, 주민 등으로 구성될 수 있다는 점에서 보다 지역별 관광협회에 비해 확장성이 있으며, 지역에서의 네트워크 조직의 특성이 있다는 점이다. 또한 지역별 관광협회는 광역자치단체 단위로 설립되나, 지역관광협의회는 광역과 기초자치단체에서 모두 설립이 가능하다는 점에서 차이를 보인다. 사업 범위에서는 일부 유사성이 있어서, 기능 중복에 대한 문제가 지적될 수 있다.

6) 문화체육관광부에서 정책사업을 개발하여 각 지역 관광재단이 직접 중앙정부의 정책지원을 받을 수 있도록 정책사업을 개발하거나 관광진흥개발기금 등 운영 지원의 타당성과 필요성 검토.

〈표 2-3〉 지역별 관광협회와 지역관광협의회 비교

구분	관광협회(지역별 관광협회)	지역관광협의회
구성	관광사업자	관광사업자, 관광 관련 사업자, 관광 관련 단체, 주민 등
단위	광역자치단체	광역·기초자치단체
설립 근거	(설립) 관광진흥법 제45조 (재정) 조례	(설립) 관광진흥법 제48조의9 (설립·재정) 조례
허가	시·도지사 허가	광역·기초자치단체장 허가
업무 (사업)	1. 관광사업의 발전을 위한 업무 3. 관광 통계 4. 관광종사원의 교육과 사후관리	
	5. 회원의 공제사업	3. 관광사업자, 관광 관련 사업자, 관광 관련 단체에 대한 지원
	2. 관광사업 진흥에 필요한 조사·연구 및 홍보	2. 지역관광 홍보 및 마케팅 지원 업무
	7. 관광안내소의 운영	1. 지역의 관광 수용태세 개선을 위한 업무
	6. 국가나 지방자치단체로부터 위탁받은 업무 8. 제1호부터 제7호까지의 규정에 의한 업무에 따르는 수익사업	5. 지방자치단체로부터 위탁받은 업무 4. 제1호부터 제3호까지의 업무에 따르는 수익 사업
재원	지방자치단체 수행 사업 대상 지원(전부, 일부)	회원이 납부하는 회비 사업 수익금 지방자치단체 필요 경비 지원(일부)

다음으로 「국제회의산업 육성에 관한 법률」 제5조(국제회의의 전담조직의 지정 및 설치)에 따라 국제회의시설을 보유·관할 하는 지방자치단체의 장은 효율적 국제회의의 관련 업무를 추진하기 위하여 전담조직을 설립·운영 할 수 있다. 대체로 지역에서 국제회의의 전담조직(컨벤션뷰로)의 형태로 설립되어 운영 되고 있다. 운영상 필요한 경비는 지방자치단체가 필요한 비용의 전부(또는 일부)를 지원할 수 있도록 규정되어 있다. 지정된 전담조직은 같은 법 시행령 제9조(국제회의의 전담조직의 업무)에 따라 다음 업무를 담당한다.

- 1. 국제회의의 유치 및 개최 지원
- 2. 국제회의산업의 국외 홍보
- 3. 국제회의의 관련 정보의 수집 및 배포
- 4. 국제회의의 전문 인력의 교육 및 수급(需給)
- 5. 법 제5조제2항에 따라 지방자치단체의 장이 설치한 전담조직에 대한 지원 및 상호 협력
- 6. 그 밖에 국제회의산업의 육성과 관련된 업무

## 제2절 지역관광조직의 역할

### 1. 지역관광 관련 법령상 사무

지역관광조직의 역할을 분석하기 위하여 지역관광과 관련한 사무를 분석하고자 한다. 지역관광조직이 중앙정부와 지방자치단체의 전략을 수행하는 핵심 행위자이기 때문에 관계 법령상에 규정된 법적 의무와 재량 범위를 확인할 필요가 있다. 이를 위하여 「지방자치법」과 「관광진흥법」 등 관광 관련 유관 법령을 다음과 같이 분석하였다.

#### 가. 지방자치단체 사무 관련 「지방자치법」

관광과 관련한 지방자치단체의 기능·역할에 대하여 「지방자치법」<sup>7)</sup> 제13조(지방자치단체의 사무 범위)에서는 다음과 같이 규정하고 있다. ‘우수지역특산품 개발과 관광민예품 개발’과 ‘관광지, 관광단지 및 관광시설의 설치 및 관리’ 등이며, ‘도립공원, 광역시립공원, 군립공원, 시립공원 및 구립공원 등의 지정 및 관리’, ‘도시공원 및 공원시설, 녹지, 유원지 등과 그 휴양시설의 설치 및 관리’, ‘주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리’ 등이 그러하다.

#### 나. 지역관광정책 관련 「관광진흥법」 등 관광 유관 법령

##### 1) 「관광기본법」

「관광기본법」 제6조(지방자치단체의 협조)에서는 지방자치단체는 관광에 관한 국가 정책에 필요한 시책을 강구하도록 규정하고 있다. 해당 규정은 강행 규정의 성격이 있으나, 같은 법 제2조(정부의 시책)에서 “관광진흥에 관한 기본적이고 종합적인 시책”으로 규정하고 있어 구체성이 미비하고 또한 시행령 등 하위규정이 존재하지 않아 지방자치단체의 구체적인 기능·역할이 규정되어 있다고 보기 어렵다.

7) 지방자치법 [시행 2022. 1. 13.], [법률 제18661호, 2021. 12. 28., 타 법 개정].



## 2) 「관광진흥법」

관광과 관련하여 지방자치단체의 기능·역할을 「관광진흥법」의 규정을 토대로 살펴보고자 한다.

### ■ 지방자치단체의 권한

「관광진흥법」에서 지방자치단체가 관광과 관련하여 부여받은 권한을 정리하면 다음과 같다.<sup>8)</sup> 첫째, 관광업종 관리와 관련하여 일부 특정 지방자치단체(특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·(자치구)구청장)에게 부여된 권한이다. 세부적으로 여행업, 관광숙박업, 관광객 이용시설업 및 국제회의업의 등록(제4조), 종합유원시설업 및 일반유원시설업의 허가(제5조), 종합유원시설업 및 일반유원시설업 이 외 유원시설업의 신고(제5조), 관광편의시설업 지정(제6조) 등이 그러하다. 다만 같은 법 제80조(권한의 위임·위탁)와 같은 법 시행령 제65조(권한의 위탁)에 따라 관광편의시설업 중 관광식당업·관광사진업 및 여객자동차터미널시설업의 지정(지정취소)은 지역별 관광협회에 위임되어 있다. 다만 같은 법 제80조(권한의 위임·위탁)와 같은 법 시행령 제65조(권한의 위탁)에 따라 같은 법 제13조에 따른 국외여행 인솔자의 등록 및 자격증 발급에 관한 권한은 업종별 관광협회에 부여되어 있다. 문화체육관광부가 자격을 부여(제38조)하는 관광종사원 가운데 같은 법 시행령 제37조(시·도지사 관할 관광종사원)에 따라 국내여행안내사와 호텔서비스의 경우 시·도지사가 자격을 취소하거나 정지할 수 있다.<sup>9)</sup> 관광지의 지정(제52조), 관광특구의 지정(제70조)의 경우 기초자치단체(시장·군수·구청장)의 신청에 의해 시·도지사가 지정할 수 있다.

둘째, 관광사업자를 권고·지도·관리할 수 있는 권한이다. 같은 법 제33조의2(사고보고의무 및 사고조사)에 따르면 유원시설업에서 중대한 사고가 발생할 경우 보고 받고, 필요시 자료 제출 및 현장조사, 문제시 사용중지·개선·철거를 명령할 수 있다.

같은 법 제48조(관광 홍보 및 관광자원 개발)에서는 국제 관광의 촉진과 국민 관광의 건전한 발전을 위하여 국내외 관광 홍보 활동을 조정하거나 관광 선전물을 심사하거나

8) 우선 「관광진흥법」 제80조(권한의 위임·위탁 등)에서는 문화체육관광부장관의 권한을 일부 시·도지사에게 위임할 수 있도록 규정하고 있으나, 하위규정이 부재하여 위임사무의 내용을 확인할 수 없다.

9) 같은 법 시행령 제65조(권한의 위탁)에 따르면 관광종사원 중 국내여행안내사 및 호텔서비스가의 자격시험, 등록 및 자격증의 발급에 관한 권한은 협회에 부여되어 있으며, 자격시험의 관리에 관한 업무는 한국산업인력공단에 위탁하도록 규정되어 있다.

그 밖에 필요한 사항을 지원할 수 있으며, 관광사업자 등을 대상으로 관련한 조사와 사업 추진에 대한 권고와 지도를 할 수 있다. 다만 하위규정(문화체육관광부령)에 구체적인 사항이 규정되어 있지 못하다. 지방자치단체는 같은 법 제78조(보고·검사), 같은 법 시행규칙 제67조(보고)에 따라 관광사업의 등록 현황, 사업 계획의 승인 현황, 권역계획에 포함된 관광자원 개발의 추진 현황, 관광지 지정 현황, 관광지 조성계획 승인 현황 등을 보고할 의무가 있다. 이와 관련하여 지방자치단체는 관광사업자에게 사업 보고와 서류 제출을 명할 수 있으며, 필요시 장부·서류 등을 검사할 수 있다.

셋째, 지방자치단체는 주어진 기능·역할 수행을 위하여 협조를 요청할 수 있다. 같은 법 제47조의2(관광통계)에 따르면 관광개발기본계획 및 권역별 관광개발계획 수립·시행과 관광산업 활용을 위하여 국내외 통계를 작성할 수 있으며, 이를 위하여 실태조사와 공공기관·연구소·법인·단체·민간기업·개인 등에게 협조를 요청할 수 있다.

## ■ 지방자치단체의 의무와 역할

「관광진흥법」에 규정된 관광정책과 관련한 지방자치단체의 의무와 역할을 살펴보면 다음과 같다. 강행규정으로 첫째, 장애인·고령자의 여행 기회를 확대하기 위하여 시설 설치 등 필요한 시책을 강구해야 한다. 둘째, 관광취약계층의 여행 기회를 확대하고 관광활동 장려를 위한 시책을 강구해야 한다. 셋째, 지역관광 활성화를 위하여 스마트관광을 육성해야 한다.

〈표 2-4〉 지방자치단체 의무와 역할

조문	문화체육관광부	지방자치단체
제47조의3 (장애인·고령자 관광 활동의 지원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 장애인·고령자의 여행 기회를 확대</li> <li>■ 장애인·고령자의 관광 활동을 장려·지원하기 위하여 관련 시설을 설치하는 등 필요한 시책을 강구</li> </ul>	
제47조의4 (관광취약계층의 관광 복지 증진 시책 강구)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광 활동에 제약을 받고 있는 관광취약계층의 여행 기회를 확대하고 관광 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구</li> </ul>	
제47조의8 (스마트관광산업의 육성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기술기반의 관광산업 경쟁력을 강화하고 지역관광을 활성화하기 위하여 스마트관광산업(관광에 정보통신기술을 융합하여 관광객에게 맞춤형 서비스를 제공하고 관광콘텐츠·인프라를 지속적으로 발전시킴으로써 경제적 또는 사회적 부가 가치를 창출하는 산업을 말한다. 이하 같다.)을 육성</li> </ul>	

### 3) 「국제회의산업 육성에 관한 법률」

#### ■ 지방자치단체의 권한

「국제회의산업 육성에 관한 법률」 제15조의2(국제회의 복합지구의 지정 등)에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사는 국제회의산업의 진흥을 위하여 필요한 경우에는 관할구역의 일정 지역을 국제회의 복합지구로 지정할 수 있다. 또한 같은 법 제15조의4(부담금의 감면 등)에 따라 국제회의 복합지구 육성·진흥 사업을 원활하게 시행하기 위하여, 필요한 경우에는 국제회의 복합지구의 국제회의시설 및 국제회의집적시설에 대하여 관련 법률에서 정하는 바에 따라 다음 각 호의 부담금을 감면할 수 있다.

#### ■ 지방자치단체의 의무와 역할

해당 법령에서 국제회의산업과 관련하여 지방자치단체의 의무와 역할이 규정되어 있는 것은 없다. 다만 지방자치단체의 의무와 역할은 각 지방자치단체에서 조례를 통해 규정하고 있으며 대체로 국제회의산업(또는 마이스산업)의 성장·발전과 경쟁력 강화를 위한 종합적 시책의 수립·추진, 예산 확보 등 지원방안 마련 등이 그러하다.

## 2. 법정계획 및 국정과제 분석

지역관광 활성화가 관광정책 영역에서 중요한 의제가 되고 있다는 점에서 법정계획 및 국정과제를 분석하여 지역관광조직이 수행해야 할 역할을 도출해 보고자 한다.

### 가. 법정계획 분석

#### 1) 제6차 관광진흥기본계획

제6차 관광진흥기본계획은 지역소멸, 경기침체 등에 대응하여 지방자치단체별 관광 활성화를 중점적으로 추진하려는 계획으로 국내여행 트렌드 변화를 반영하고자 했다. 주요 트렌드로 국내관광 활성화를 위해 ‘체류형·살아보기형 여행’, ‘반려동물 동반여행’, ‘치유·아웃도어(캠핑)’ 등을 제시했다.

지역관광 진흥 방향으로 민관 협업에 기반한 국민들의 국내여행 수요 촉진, 변화하는

여행수요에 대응한 독창적 관광상품 소재 개발과 홍보를 뒷받침해 지역관광의 활기를 불어넣는 지원방안 강화로 설정하고 ‘더 자주 더 오래 머무는 지역관광시대 구현’을 대표 전략으로 삼아 1. 체류형 관광모델 개발로 지역경제 활력 강화, 2. 독창적 매력이 있는 지역관광자원 개발, 3. 다양하고 특색 있는 관광콘텐츠 확충 등의 세부 과제를 제시하였다.

〈표 2-5〉 제6차 관광진흥기본계획 지방자치단체 관련 추진 과제

전략	세부 추진 과제	주요 내용
1. 세계인이 찾는 관광매력국가 실현	1-1. K-관광 매력의 대대적 확산으로 시장 다변화	항공·숙박·쇼핑(면세)·음식 등 분야별 관계 부처·지방자치단체 공동마케팅
		(K-관광 국제로드쇼) 전 세계 5대 권역별 주요 도시에서 K-컬처와 함께 한국관광 매력을 각인할 현지 소비자 참여형 홍보행사 개최
	1-2. 관광과 K-컬처의 독보적·매력적 융합	(민관 협력) 한류 유관 기관(관광공사, 재외문화원, 콘텐츠진흥원, 국제문화교류진흥원 등)·지방자치단체민간의 한류관심층 유치 협업체계 강화
		(골프관광 활성화) 골프선수 및 대회, 골프 아카데미 등 경쟁력 있는 한국 골프 콘텐츠를 활용한 고급 관광상품 개발 (관광단지 내 골프장 유치 지원) 관광단지 지정 시 지방자치단체 협력을 통해 다양한 관광시설 도입을 전제로 한 골프장 유치 적극 지원
	1-3. 입국부터 출국까지 편리한 서비스 제공	(지방공항 입국 확대) 무비자 특례 마련, 지방자치단체-항공사 (국내외 지방자치단체 상호방문의 해) 지방공항 배후도시와 자매·우호협력 해외도시 간 상호방문의 해 지정 및 관광상품 개발, 환대행사 개최 (관광택시) 관광택시를 운영하는 지방자치단체 대상 통합브랜드, 차량 외관 개선 및 홍보 지원 (무인 다국어 안내 확대) 무인 다국어 관광안내시스템(Kiosk)을 지방자치단체 협업*을 통해 지역 주요 관광거점에 확대 운영
2. 현장과 함께 만드는 관광산업 혁신	2-1. 규제혁신을 통한 제도적 지원	(관광산업 맞춤형 고용지원) 관광산업 분야 고용지원을 위해 지방자치단체와 연계·협력하여 다양한 일자리사업 시행(고용부) (지역관광전략회의 신설) 지역관광 발전전략 수립, 지방자치단체 협업 사업 마련 등 17개 시도 중심 지역관광 활성화 거버넌스 마련
	2-2. 미래 관광산업 선도 기반 구축	(스마트관광도시 확산) ‘스마트관광도시’ 선도모델 조성 및 지방자치단체 역량진단, 맞춤형 컨설팅으로 스마트관광 자율 확산 촉진

전략	세부 추진 과제	주요 내용
	2-3. 고성장 융복합 시장으로 영역 확장	(웰니스·의료 융복합) 웰니스·의료 관광 융복합 클러스터 운영으로 세계적인 웰니스·의료 관광 목적지* 조성 (2023년 광역지방자치단체 6개 선정 및 3년 운영) 기존 웰니스관광페스타 확대·개편을 통한 '올해의 웰니스 관광도시' 선정으로 한국의 대표 웰니스 관광지로 집중 홍보(기초지방자치단체, 매년 1개소)
3. 국민과 함께 성장하는 국내여행	3-1. 국내여행 수요 촉진	(여행 가는 달) 개최 시기 정례화(6월), 관광업계·지방자치단체 등 민·관 참여 확대, 혜택 추가발굴을 통해 국내여행 대표 캠페인으로 브랜딩
	3-2. 누구나 누리는 지속가능한 관광환경 조성	(지역주민 상생·공존) 지역관광역량 강화 및 '오버투어리즘' 등 관광으로 인한 지역문제 해결과 조정을 위한 기반 마련 - 지방자치단체, 기업, 주민 등 지역관광 주체들이 유기적으로 연계, 참여하는 '지역관광 혁신조직' 확대(~2027년 53개)
	3-3. 안심하고 즐길 수 있는 관광안전 확립	(안전교육 강화) 관광숙박업, 유원시설업, 야영장업, 관광통역안내사, 문화관광해설사, 축제실무자 등 분야별 종사자, 지방자치단체 담당자 등 대상 안전교육 교재 제작 및 집합교육, 온라인교육 등 확대(2023년~)
4. 자주 더 오래 머무는 지역관광 시대 구현	4-1. 체류형 관광모델 개발로 지역경제 활력 강화	(워케이션) 지역관광 수요 증대, 체류 증대, 시기 분산(휴가철→비성수기, 주말→평일)을 가속화하는 '여행친화형 근무제(워케이션)*' 확산 타 부처 자원 연계 및 기업-지방자치단체 매칭, 관련 DB 및 네트워크 구축, 홍보 등을 통해 활성화 지원  (관광협의체 구성) (관)문체부, (민)지역관광기구(관광재단, 관광협회 등), (연)문화관광연구원 등이 참여한 (가칭)'지역관광 활력 거버넌스' 구축(2023년~) - 지방소멸 대응기금 활용 관광사업*을 위한 지방자치단체 컨설팅 지원으로 89개 인구감소지역 관광 성공모델 제시
	4-2. 독창적 매력이 있는 지역관광자원 개발	지역관광 개발·육성을 위한 단계적(지역소도시 ⇨ 거점도시 ⇨ 광역권) 관광개발 전략과 균형발전 위한 재정 투입(10년간)으로 지역관광 경쟁력 제고 (지역상생형 관광개발 모델 창출) 민간 관광콘텐츠 정책 연계 확대(관광벤처 기업, 지역 크리에이터 제안, 지역과 매칭하는 비즈니스모델 도입), 지역RTO 관리체계 구축, 저이용공간 재생 등 지속가능 관광생태계 구축
		(관광거점도시 확대) 지역의 문화콘텐츠 자산(음악, 예술, 해양레저, 스포츠)을 활용 한국 관광을 대표하는 관광매력 도시 육성을 위한 '관광거점도시' 추가 선정 추진
		(지역 주도형 지역관광개발) 지역 주도적으로 관광콘텐츠 발굴 및 개발계획을 수립, 지역특화 주제·관광자원, 마케팅 등 바탕으로 입체적 관광개발 추진(계획공모형 관광개발: 2019~2021년 15개 지역 선정, 2024년 추가 지원 추진)

전략	세부 추진 과제	주요 내용
		(노후 관광지 재생) 관광트렌드 변화 및 시설 노후화로 방문객이 감소한 관광지*의 시설·기능 개선을 통해 지역 관광거점으로 재도약(2024년~)
		(국제기구 공인도시 지역관광 홍보) 국내 11개 유네스코 창의도시(UCCN)의 테마별 핵심 콘텐츠를 중점으로 체험먹거리·볼거리·숙박을 연계한 복합 관광프로그램 개발 및 홍보 지원(2024~2027년, 11개 도시)
	4-3. 다양하고 특색 있는 관광콘텐츠 확충	농촌관광 활성화로 지역 활력 강화
		생태관광을 통한 관광의 지속가능성 개선 (지역발전 지원) 생태관광 주민협동조합 설립·운영 지원, 전문인력 양성 및 특산물 판매경로 개척(에코마마, 온라인 국립공원 마을장터) 등 지원

제6차 관광진흥기본계획에 반영된 지방자치단체의 역할을 살펴보면 대체로 문체부 주도 아래 지방자치단체가 협력하는 형태를 보여준다. 문화체육관광부 중심으로 수립된 관광진흥기본계획이라는 점에서 당연한 부분이겠으나, 대체로 지방자치단체는 주체보다는 객체의 역할에 한정되어 있는 것으로 해석된다. ‘4. 자주 더 오래 머무는 지역관광시대 구현’ 전략에서는 주체로 역할을 수행하고 있으나, 여전히 하향식 의사결정 구조를 보이고 있다.

## 2) 제4차 관광개발기본계획

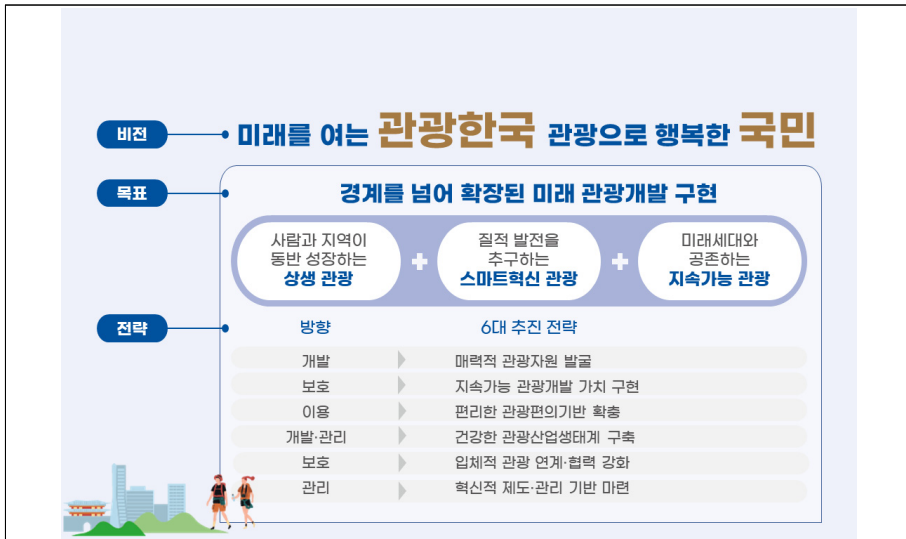
### ■ 추진 계획상의 지역관광조직의 위상

‘제4차 관광개발기본계획’은 관광개발을 관광자원의 개발과 관리를 의미하는 것으로 정의하고 자원, 시장, 주체를 고려한 관광개발 실행을 제안하고 있다. 자원은 관광개발의 대상으로 관광객 요구에 맞춘 관광자원 매력성 제고를 중요시하고 관광자원의 개념이 확장되는 현재 트렌드에 따라 지역사회와 밀접한 관련이 증가하고 있음을 인지하고 있다. 관광개발 추진 주체에 대해서는 정부와 지방자치단체로 한정된 과거의 개념에서 민간기업, 지역주민, DMO 등을 포함하여 지역관광 추진 역량이 요구됨을 시사하고 있다. 이에 따라 관광개발 요소를 고려한 방향을 ‘자원’의 경우 자원의 공유와 지역사회 연계 개발을, ‘시장’ 요소에 대해서는 수요의 요구와 자원의 가치 통합을, ‘주체’ 요소에 대해 주체의 다양화 및 역량 강화 등으로 설정하고 있다.

계획 목표로 ‘사람과 지역이 동반 성장하는 상생관광’, ‘질적 발전을 추구하는 스마트

혁신 관광', '미래세대와 공존하는 지속가능 관광'을 수립하여 개발, 보호, 이용, 개발·관리, 보호, 관리의 방향별 추진 전략을 수립했다.

[그림 2-3] 제4차 관광개발계획 비전, 목표, 6대 추진 전략



이 중 지역관광 추진을 위한 지역조직관광이 직접적으로 개입할 수 있을 것으로 보이는 전략은 '건강한 관광산업생태계 구축 추진 주체 설정'이다. '건강한 관광산업생태계 구축 추진 주체 설정'은 관광개발 효과가 지역관광 생태계로 이어지고, 지역관광 주체의 관광역량을 강화하여 관광을 통한 자립적 지역발전 구조 확립을 목적으로 주민참여형 지역관광 추진 확대, 자립형 지역관광 주체 육성, 관광개발과 지역산업 간 연계 강화, 지역관광 전문성 제고를 위한 역량 강화 등 지역관광 추진 주체를 지역 중심으로 이전하려는 중앙정부의 의지가 드러나는 사업들이다. 다만, 계획과 실행이 중앙정부가 지역조직을 이끌어 내는 구조로 실행될 것으로 파악된다.

## ■ 관광개발 주요 변화와 이슈

본 계획에 포함된 관광개발과 관련한 주요 변화와 이슈 가운데 지방자치단체의 역할과 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방분권화, 지역 중심 관광개발 정책 지향이다. 지방분권에 대응하기 위한 관광역량 강화가 요구되는데, 지방분권 정책의 핵심은 국가주도의 성장과 개발에서 탈피하여 국가지원 사업 지방이양을 확대하고 새로운

지역발전 모델 발굴 및 추진이 요구되는 것이다. 지방분권 시대의 관광개발과 지역관광은 관광객의 만족과 더불어 지역주민의 삶의 질을 개선하고, 지역경제 활성화에 기여하는 것을 궁극적인 목적으로 설정하고 있다.

둘째, 2020년 관광지, 관광특구, 관광자원 개발 사업 등 관광개발 관련 사무의 지방이양이 완료되었고 지역관광개발 정책을 추진하기 위한 지방자치단체들의 준비와 노력이 진행 중이다. 국가 관광 사무와 예산, 조직 등이 지방으로 이양됨에 따라 중앙정부와 지방자치단체의 관광개발 정책 추진에 과도기적인 상황을 발생시켜 자율과 책임의 범위와 새로운 관광개발 추진체계, 중앙과 지방의 역할 재정립이 필요한 시점이다.

셋째, 관광추진 역량 강화 및 지역발전 연계 정책으로 전환이 필요하다. 기존 지방자치단체 주도 관광개발은 매력적인 관광시설 조성 또는 관광자원 확충에 역점을 두고 추진되어 관광추진 역량 제고 및 여타 지역발전 정책과의 연계 협력이 필요하다. 매력적이고 경쟁력을 갖춘 관광시설과 지역주민 삶의 질과 지역발전에 실질적으로 기여할 수 있도록 재생, 연계, 융합 등 다양한 사업 추진 방식이 도입되고 있다. 지방분권의 방향하에서 관광은 자율과 책임의 영역을 관광시설 조성 이후의 시설 운영, 평가, 환류의 영역까지 확대하고, 지역주민과 지역사회 발전에 기여할 수 있도록 지역주민 참여를 통해 지역관광 경쟁력 제고가 필요하다. 성공적인 관광 분권은 중앙과 지방, 지방자치단체 간, 다양한 지역관광 주체 간 협력적이고 유연한 거버넌스 구축이 중요하며, 거버넌스 체계 안에서 조직 전문성 극대화가 요구된다.

〈표 2-6〉 건강한 관광산업생태계 구축 추진 주체 설정 세부 과제

추진 과제	세부 과제
1. 주민참여형 지역관광 추진 확대	주민사업체의 권역별 관리를 강화한 관광두레 2.0 사업 추진
	주민참여형 관광자원 개발 추진
	마을관광전략회의 구성
2. 자립형 지역관광 주체 육성	지역관광활동가 육성
	지역관광 혁신조직 양성(DMO)
	지방자치단체 간 광역관광연합 조직의 구성
3. 관광개발과 지역산업 간 연계 강화	지역관광기업지원센터 확대 운영
	관광서비스 거점으로서 지역관광상권 활성화 사업 추진
	지역관광지 활력 증진



추진 과제	세부 과제
4. 지역관광 전문성 제고를 위한 역량 강화	지역관광 전문성을 제고하기 위한 지역관광 R&D 기능 도입
	관광 활성화를 위한 지역 단위 민-관-산-학 네트워크 확대
	지방자치단체와 지역주민 역량 강화

## 나. 국정과제 및 국가관광전략회의 분석

### 1) 현 정부 국정과제 분석

#### ■ 관광 분야 국정과제

현 정부의 국정과제 중 관광 분야는 61. 여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국(문체부)에 포함되어 있다. 권역별 광역관광개발, 주민·기업 참여형 관광개발 및 미식관광, 야간관광, 생활관광, 한류 활용 관광 등 지역관광자원 개발 등이 주요 내용으로 나타나고 있으며, 지역이 하나로 통합되고, 내륙도시의 활력을 높이는 광역관광개발, 제주를 세계적 명품관광도시로 육성 등 특화 관광진흥계획 수립·집행·추진 하려는 의지가 담겨 있다.

국정과제 111. 지방시대 실현을 위한 지방분권 강화 (행안부), 112. 지방자치단체 재정력 강화 (행안부·기재부), 114. 지방자치단체의 자치역량·소통·협력 강화 (행안부)에서 지방분권화와 지방자치단체의 자체적 역량을 키우기 위한 계획을 파악할 수 있다.

지방시대 실현을 위한 지방분권 강화는 국가-지방 기능 조정과, 지방자치단체 기관 구성의 다양화를, 지방자치단체 재정력 강화에서는 균특회계 및 국고보조금 제도 개선의 내용을 포함하고 있다. 지방자치단체의 자치역량·소통·협력 강화에서는 초광역지역 연합 구축지원, 지방자치단체 간 협력·조정 강화, 중앙-지방 간 소통·협력 강화 등을 포함하고 있다.

〈표 2-7〉 국정과제 중 지방자치단체 관련 추진 과제

국정과제	세부 과제	주요 내용
여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국	지역특화 관광개발	권역별 광역관광개발, 주민·기업 참여형 관광개발 및 미식관광, 야간관광, 생활관광, 한류 활용 관광 등 지역관광자원 개발 지역이 하나로 통합되고, 내륙도시의 활력을 높이는 광역관광개발, 제주를 세계적 명품관광도시로 육성, 특화 관광진흥계획 수립·집행 추진
지방시대 실현을 위한	국가-지방 기능조정	보충성 원칙에 따른 국가-사도-사군구 사무배분기준 보완 및 사무총조사, 사무정보관리시스템 구축 등 이양 기반 마련

국정과제	세부 과제	주요 내용
지방분권 강화		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특례시와 시·군·구에 맞춤형 특례부여</li> <li>- 자치분권 사전협의 근거 법률 상향</li> </ul>
	지방자치단체 기관 구성 다양화	주민이 지역특성에 맞게 지방자치단체의 기관 구성 형태를 자율적으로 선택할 수 있도록 개선 및 시범 실시
지방자치단체 재정력 강화	균특회계 및 국고보조금 제도 개선	지방시대 지역균형발전 정책에 부합할 수 있도록 균형발전특별회계 규모 및 지역 자율사업의 유형 확대 * 지역 자율 추진 가능한 보조사업은 점진적 포괄보조 방식으로 전환
지방자치단체의 자치역량·소통·협력 강화	광역지역연합 구축지원	‘(가칭) 초광역지역연합구축’ 지원 특별법 제정, 국가(특행기관 등)-지방자치단체-초광역지역연합 간 기능업무 조정방안 마련 및 범부처 현장 기반 통합 지원* * 범부처 전문가 워킹그룹 지방자치단체 파견하여 중앙-지방 메가시티 발전전략 공동 수립
	지방자치단체 간 협력·조정 강화	지방자치단체 간 협력 활성화를 위해 협약제도 도입·조합제도 개선, 분쟁조정기구 공정성·전문성 제고
	중앙-지방 간 소통·협력 강화	중앙지방협력회의, 중앙·지방정책협의회, 시·도지사 간담회, 현장방문 국정설명회 등 다양한 협력·소통 기제 운영

## ■ 지방공공기관 개편 관련 주요 국정과제

현 정부의 국정과제 중 지방공공기관 분야는 15. 공공기관 혁신을 통해 질 높은 대국민 서비스 제공(기재부)에 포함되어 있다. 공공기관 효율화, 재무건정성 확보, 민간 혁신·성장 지원, 자율·책임·역량 강화 등이 주요 내용으로 나타나고 있으며, 공공기관의 효율적인 운영을 가능하게 하고 자율 및 책임 경영이 가능하도록 하여 질 높은 대국민 서비스를 제공하고자 하는 의지가 담겨 있다.

국정과제 116. 공공기관 이전 등 지역성장거점 육성(국토부), 118. 지역특화형 산업 육성으로 양질의 일자리 창출(산업부), 119. 지역사회의 자생적 창조역량 강화(중기부·행안부)에서 지역특성을 고려한 지역발전과 주민복리 증진을 목표로 계획을 파악할 수 있다.

공공기관 이전 등 지역성장거점 육성은 행정도시 세종 완성, 공공기관 추가 이전, 혁신도시 활성화의 내용을 포함하고 있으며, 지역특화형 산업 육성으로 양질의 일자리 창출은 강소도시 산업 활성화, 혁신거점 육성 고도화, 지역 일자리산업 재구조화 내용을, 지역사회의 자생적 창조역량 강화는 로컬인프라의 내용을 담고 있다.

〈표 2-8〉 국정과제 중 지방공공기관 개편 관련 추진 과제

국정과제	세부 과제	주요 내용
공공기관 혁신을 통해 질 높은 대국민 서비스 제공	공공기관 효율화	공공기관 스스로 기능·인력 효율화 등 혁신 추진 시 인센티브를 부여하여 자발적 혁신 유도 - 기능점검을 통해 민간 경합, 유사·중복 기능을 핵심역량 중심으로 전환하고, 기관 내 과다한 조직·인력은 단계적으로 축소, 복리후생, 호화청사, 불요불급한 자산(사옥, 사무실, 부대시설 등) 등 방만경영요소 정비
	재무건정성 확보	재무위험이 높은 기관에 대한 집중관리제 도입 등을 통해 기관별 건전화 계획 수립 및 출자·출연·자금관리 강화
	민간 혁신·성장 지원	공공기관 통합기술마켓 고도화, 공공기관의 해외 진출을 지원하는 온·오프라인 해외협력 지원플랫폼 구축 등 추진 - 공공기관 자체 ESG역량 강화 및 중소기업의 ESG경영 지원
	자율·책임·역량 강화	공공기관 지정 기준 정비를 통해 주무 부처의 권한과 자율을 확대하고, 총괄평가를 통해 책임성을 강화 - 경영평가의 재무성과 지표비중 확대, 기관별 특성 반영, 소규모 기관의 평가부담 완화 등 경영평가제도 개선 - 공공기관의 직무와 성과 중심 보수·인사·조직관리 확산
공공기관 이전 등 지역성장거점 육성	행정수도 세종 완성	제2 집무실 설치 및 국회세종의사당 건립 지원, 행복도시 광역적 발전 전략 마련 등을 통해 세종을 미래전략도시로 완성 - 산·학·연 연계 전문인력 양성 등을 통해 신산업 혁신 미래도시로 육성
	공공기관 추가 이전	이해관계자(지방자치단체, 공공기관, 노조 등) 의견을 폭넓게 수렴하여 수도권 소재 공공기관의 지방이전 추진
	혁신도시 활성화	산학연 클러스터를 중심으로 혁신생태계를 조성하여 혁신도시별 특화 발전을 지원하고 교통·의료·교육·보육 등 정주 여건 개선 - 첨단산업단지 지정으로 주거·산업·공공시설이 입주 가능한 복합 혁신공간 조성, 혁신융합캠퍼스, 혁신공유오피스 등을 구축하여 산·학·연 네트워크 형성 촉진 - 문화보육·주민커뮤니티 기능이 결합된 복합혁신센터 구축, 가족 동반 이주 촉진을 위한 어린이가족 특화시설 건립 등
지역특화형 산업 육성으로 양질의 일자리 창출	강소도시 산업 활성화	민관이 협력하여 자력경제를 견인하는 투자 창출 [(가칭) 강소도시 투자유치 사업], 지역주도 위기 예방 및 정부 지원
	혁신거점 육성 고도화	혁신자원 집적도 등을 고려한 국가혁신클러스터 육성, 지역특성에 맞는 유망 신산업 거점지역 인프라 확충* 등 * 신성장 산업 혁신 인프라 구축을 위해 지역산업 기반 구축사업 개편
	지역 일자리사업 재구조화	지역별 인력수요, 노동상황 등을 반영한 지역 일자리사업의 확대개편 등 지역특화 고용창출 기반 구축 - 중앙정부 일자리사업 연계 특화사업 신설 등 지역산업맞춤형 일자리 창출지원 사업 확대개편, 고용위기 단계별 지원 체계 내실화
지역사회의 자생적 창조역량 강화	로컬인프라	민간 주도 상권활성화를 위해 동네상권발전소, 직(職)·주(住)·락(樂) 공간을 조성하고, 상권기획자·발전기금·민관협업 투융자 등 제도 도입

## 2) 제7차 국가관광전략회의

제7차 국가관광전략회의에서는 ‘세계인이 찾는 관광매력국가 실현’, ‘현장과 함께 만드는 관광산업 혁신’, ‘국민과 함께 성장하는 국내관광’, ‘더 자주 더 오래 머무는 지역관광시대 구현’ 등의 전략을 제시하였다.

[그림 2-4] 제7차 국가관광전략회의 주요 내용

비전	K-컬처와 함께하는 관광매력국가			
목표 (‘27)	외국인 관광객 3,000만명 (19. 1,750만명)	관광수입 300억 달러 (19. 207억 달러)	국내여행 일수 15일 (19. 12.9일)	국내여행지출액 50조원 (19. 44조원)
전략1	세계인이 찾는 관광매력국가 실현		1. K-관광 매력의 대대적 확산으로 시장 다변화 2. 관광과 K-컬처의 독보적·매력적 융합 3. 입국부터 출국까지 편리한 서비스 제공	
전략2	현장과 함께 만드는 관광산업 혁신		1. 규제 혁신을 통한 제도약 지원 2. 미래 관광산업 선도기반 구축 3. 고성장 융복합 시장으로 영역 확장	
전략3	국민과 함께 성장하는 국내관광		1. 국내여행 수요 촉진 2. 누구나 누리는 지속가능한 관광생태계 조성 3. 안심하고 즐길 수 있는 관광안전 확립	
전략4	더 자주 더 오래 머무는 지역관광시대 구현		1. 체류형 관광모델 개발로 지역경제 활력 강화 2. 독창적 매력이 있는 지역 관광자원 개발 3. 다양하고 특색 있는 관광콘텐츠 확충	

지역관광과 관련된 내용은 현장과 함께 만드는 관광산업 혁신 중 코로나19 이후 건강과 휴식에 대해 높아진 관심을 반영한 ‘웰니스·의료 관광 융복합 클러스터’ 6개소 및 ‘올해의 웰니스 관광도시’ 1개소를 선정하는 등 한국을 세계적인 웰니스·의료 관광목적지로 조성 계획, 국제회의 복합지구 지정 요건을 완화하고 지정 규모를 확대(2022년 5개소 → 2027년 10개소)하여 대규모 관광객을 유치하고, 문화·레저 등 다양한 관광자원과 연계된 특별한 회의 시설(코리아 유니크 베뉴)을 발굴(2022년 39개소 → 2027년 50개소)하여 국제회의업의 경쟁력 강화 전략을 제시했다.

더 자주 더 오래 머무는 지역관광시대 구현에서는 지역의 관광 경쟁력을 높여 경제를 활성화하고 정주인구 확대를 유도하고 지역체류 확대를 위해 여행친화형 근무제(워케이션) 확산을 지원하고, 현지인처럼 살아보기형 관광(생활관광), 야간관광 등의 상품으로 지역경제의 활력 도모를 목표로 하고 있다.

관광객 대상으로 지역관광지·특산물 할인 혜택 등을 제공하는 관광주민증을 발급하여

재방문을 유도하고, 관광체험과 지역정착지원 사업 연계를 통해 여행객이 지역의 정주 인구·관계인구로 전환하는 계기를 마련하고자 하고 있다.

매력 있는 지역관광자원 개발을 위한 K-관광 휴양벨트 구축(204~2033년)을 통해 영·호남을 아우르는 부산·광주·울산·전남·경남, 40개 기초지방자치단체에 찾아가고 싶은 새로운 관광지를 개발하고, 예술섬·플로팅공연장 등 예술과 첨단기술이 융합하는 관광 콘텐츠를 마련하고자 한다.

7차 국가관광전략회의에서의 지역관광 추진은 지역관광 경쟁력 강화와 특화 관광자원 개발을 목표로 세부 사업들이 논의되었으며, 관광객 친화 관광자원 개발의 방향을 설정하고 있다. 지역관광의 시각을 관광객 관점으로 전환하고 지역특화성을 강조하고 있지만, 추진 주체에 있어서 지역의 역할이 명확하지 않은 한계를 가지고 있다.

### 3. 문화체육관광부 주요 사업 분석

#### 가. 국가균형발전특별회계 지역지원계정

2023년 기준 문화체육관광부(이하 문체부) 관광 분야 균특회계 사업은 권역별 개발 사업 및 ‘도시관광 및 산업 관광 활성화’, ‘지역관광 다양성 사업’, ‘관광자원 기반 조성’, ‘폐광지역 관광산업 활성화’ 등이 계획되어 있다. 권역별 개발사업은 서부내륙권 광역관광개발, 충청유교문화권 광역관광개발, 남부권 광역관광개발이 진행 중이다.

서부내륙권 광역관광개발은 서부내륙권의 우수한 관광 잠재력을 체계적으로 개발하여 지역관광 성장 동력 마련을 목적으로 40개 세부 사업(관광개발 29개, 관광진흥 11개)에 대해 세종, 충남(천안, 공주, 논산, 계룡, 금산, 부여, 청양, 예산), 전북(전주, 익산, 정읍, 남원, 완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창) 지역의 관광개발을 실행하고 있다.

충청유교문화권 광역관광개발사업은 유교문화적 가치 재조명으로 지역관광의 체계적 개발 및 충청유교문화 자원 개발을 통한 지역관광 활성화 도모를 목적으로 47개 세부 사업(관광개발 34개, 관광진흥 13개)에 대해 대전, 세종, 충북(11개 시·군), 충남(15개 시·군) 지역의 관광개발을 지원하고 있다.

남부권광역관광개발사업은 코로나19로 위축된 지역관광을 회복하고 관광과 K-컬처 융합 확산을 통해 문화 매력국가 달성을 목적으로 117개 세부 사업과 부산, 광주, 울산, 전남, 경남 지역을 대상으로 예산을 지원하고 있다.

지역지원계정을 통해 소요되는 정책사업들이 중앙정부 계획의 방향과 전략에 적합한 사업들을 대상으로 진행된다는 점에서 지방자치단체들의 역할이 주체적인 사업 계획 수립보다는 국가 정책의 수단으로 활용되는 중간자적 입장을 벗어나기 힘든 구조적 한계가 있다. 지방정부의 관광정책사업의 추진 역량의 부족함과 예산 수급의 중앙정부 의존도로 인해 지방분권화를 통한 지역의 관광개발 및 진흥의 완전한 주체적 활동에 제한점으로 작용하고 있을 것으로 추측할 수 있다.

## 나. 문체부 지역관광지원 사업

2023년 기준 문화체육관광부 지역관광 주요 사업을 관광진흥개발기금 예산으로 살펴보면 총 29개 사업으로 지역관광과 관련된 ‘전통문화체험 지원’, ‘한국형 생태녹색관광 육성’, ‘문화관광축제 지원’, ‘국내관광역량 강화’, ‘고품질 관광기반 조성’, ‘관광 활성화 기반 구축’, ‘국민여가캠핑장 조성’, ‘의료 및 웰니스 관광 육성’, ‘MICE 산업 육성 지원’ 등 9개 사업으로 구성되어 있다.

이 중 한국형 생태녹색관광 육성, 문화관광축제 지원, 국내관광역량 강화 사업은 문화체육관광부가 직접 시행하는 사업으로 지역관광자원의 개발과 활용을 목적으로 하고 있지만 해당 지방자치단체의 활동보다는 중앙정부의 주도로 시행되는 사업으로 파악된다. 전통문화체험지원, 고품질 관광기반 조성 등의 사업의 경우 해당 사업과 연계된 중앙조직을 중심으로 사업의 선정과 지원이 이루어지는 것으로 이 역시 지방자치단체의 주도적 사업 시행에 한계가 있을 것으로 파악된다. 일부 또는 전체가 지방자치단체공모형식으로 시행되는 사업들의 경우는 세부 기획과 계획 단계에서 지방관광조직의 역할이 상대적으로 높아질 수 있는 가능성을 가지고 있으나, 전반적인 계획이 중앙정부에서 수립이 되고 있으며, 공모 형식이 가진 제한적 자율성은 지방 주도적 추진에 한계가 있을 것으로 예상된다.

〈표 2-9〉 2023년 관광진흥기금 예산 사업 시행 주체

사업명	시행 주체
전통문화체험지원	대한불교조계종유지재단(한국불교문화사업단), 성균관, 개별 서원향교, 한국문화재단
한국형 생태녹색관광 육성	문화체육관광부(직접), 각 지방자치단체(정률 50%), 한국관광공사(정액 100%)
문화관광축제 지원	문화체육관광부(직접), 각 지방자치단체(정률 50%), 한국관광공사(정액 100%)
국내관광역량 강화	문체부(직접수행), 지방자치단체, 한국관광공사, 한국문화관광연구원, 한국관광개발연구원, 한국관광협회중앙회 등
고품질 관광기반 조성	자치단체경상·자본보조(정률/국고 5 : 지방비 5), 민간경상보조(정액/한국관광공사, 한국방문위원회, 한국여행업협회 등)
관광 활성화 기반 구축	문체부(직접수행), 한국관광공사, 지방자치단체 등
국민여가캠핑장조성	한국관광공사, 지방자치단체 등
의료 및 웰니스 관광 육성	한국관광공사/정액, 지방자치단체/정률(50%)
MICE 산업육성지원	한국관광공사 및 협·학회(정액), 지방자치단체(정률)

## 제3절 지역관광조직 육성 사업 분석

---

### 1. DMO 육성지원사업

#### 가. DMO 사업 개요

DMO 사업은 국내외 관광시장 회복과 재도약을 위한 지역관광 대응력 강화를 목적으로 한다. 구체적으로는 주민·지역 주도의 지역 균형발전과 지역관광 현안 해결을 위한 지역관광추진조직을 육성하고 조직 육성을 위한 체계적(단계별) 지원을 한다. 기본적인 사업 방향은 지역관광사업 추진을 위한 조직 지속가능성 확보 및 역량을 제고하는 형태를 취하고 있다. 또한 지역관광사업 특성을 고려한 이해관계자 간 협력 네트워크 구축 및 연계·협력을 통한 시너지를 창출하고 지역 주도적 관광사업 추진을 통한 지역발전 선순환 체계를 구축하고 자생력을 구축·강화 하는 방향으로 사업을 진행한다.

해외에서 DMO 사업은 국내와 일부 유사한 방향으로 이루어지고 있다. 일본의 DMO는 지역의 다양한 관계자를 연계하며, 과학적인 접근을 통해, 관광지역 만들기를 실시하는 조타수 역할을 하는 법인으로 그 개념을 확대하였다. 즉, 마케팅의 역할뿐 아니라 관광지 경영의 역할을 하도록 기대하고 있으며 이러한 목적을 달성하기 위해 정보지원, 인재지원, 재정지원 3가지 방면으로 육성지원이 이루어지고 있다.

일본의 DMO 지원 체계는 한국형 DMO와는 차이가 있다. 일본 DMO는 정보지원, 인재지원, 재정지원이라는 큰 틀에서 지원이 이루어진다. 구체적으로는 일본 DMO는 첫째, 2017년 말부터 DMO-net 운영을 통해 우수사례를 공유하고 DMO 광역, 지역 연대를 촉진하고 있다. 또한 내방객 소비동향을 온라인으로 조사 및 분석 가능한 도구를 제공하는 등 정보지원이 이루어진다. 둘째, 인재지원은 지역에서 제기되는 근본적 문제로 전문 인력의 부족 문제를 해소하기 위한 대응책으로 인재 양성 프로그램과 지역창생 칼리지가 운영된다. 인재 양성 프로그램은 기초 커리큘럼과 응용커리큘럼을 제공하고



있으며 DMO 사업자는 이를 연수하고 지역관광 추진에 대한 지식을 함양할 수 있다. 셋째, 재정지원은 한국형 DMO와 유사하게 사업지원 및 관광객 주유 촉진을 목적으로 지원된다.

---

① 정보지원: DMO-net 운영

마케팅 매니지먼트 업무 효율화, 전문 사업자 및 전문인재 매칭, 타 DMO 등 정보 취득 및 활용 등을 지원, 우수사례 및 국가의 지원 메뉴 등에 대한 정보제공을 통해 DMO 간 연대 촉진

② 인재지원: 전문인재 양성

전문적 인재 부족 문제 해결을 위한 인재 육성 프로그램 및 지역창업 칼리지(colege) 운영, 지역관광 추진에 대한 커리큘럼 제공

③ 재정지원

지방창업 추진 교부금, 광역 주유 관광 촉진사업 예산

---

영국에서는 DMO, TBIDs, LEP 등 다양한 조직이 지역관광을 담당하고 있으며, 내부 조직의 형태 또한 지역적 상황에 따라 매우 다양하게 구성되어 있는 것을 알 수 있다. 영국 DMO는 공공 부문 재정 의존도가 높다는 운영상의 과제를 안고 있으며, 이로 인해 지역 내 협력관계 구축에 어려움이 있고 DMT 가이드라인을 제외한 별도의 육성지원이 이루어지지 않고 있다. 지속적인 지역관광 관리를 통한 성과를 가시적으로 나타냄으로써 다양한 협력관계를 이끌어 내고 민간 부문의 재정적 참여를 유도하는 것이 필요하다.

호주의 DMO는 RTO와 LTO를 포함하는 용어로 사용되고 있으며 호주 전역을 아우르는 DMO 네트워크 조직인 ARTN이 형성되어 각 지역의 활동을 지원하는 역할을 수행하고 있다. ARTN은 지역관광의 이슈를 발굴하고 해결하기 위해 노력하는 데 목적이 있으며 DMO 관광지 관리 계획 수립을 지원하는 가이드라인 제공을 통해 지역관광을 지원하고 있다.

이처럼 해외에서는 국가별 특성을 고려하여 DMO 사업이 진행되고 있는 것을 확인할 수 있다. 일본의 경우 비교적 육성에 초점이 맞추어져 있으나, 영국과 호주의 경우 RTO 및 LTO를 비롯한 기존 조직을 발굴하고 그 조직이 DMO에 적합한 운영을 할 수 있도록 가이드라인 제시를 통한 지원에 중점을 두고 있는 것을 볼 수 있다.

## 나. DMO 사업 분석

### 1) DMO 선정 계획 분석

DMO 선정 계획은 한국관광공사가 매년 초 「지역관광추진조직(DMO)」 사업 공모 제

획(안)을 통해 발표한다. 선정 계획의 주최는 문화체육관광부이며, 한국관광공사가 주관한다. 기존 DMO는 지역관광의 성장과 활성화에 중점을 두고 선정되어 왔다면, 2023년 기준 DMO는 지역소멸과 관련한 내용이 관건으로 제시되었다. 지역소멸 위기가 대한민국의 현안으로 대두되고 있는 만큼 2023년 DMO 선정 기준은 생활인구 유입을 증대하기 위한 내용을 필수적으로 포함하여 지역소멸 위기에 선제적으로 대응할 수 있는지에 역점을 두었다.

최근 3년간 DMO 선정 기준은 대동소이하지만, 2021년과 비교할 때 2023년은 공모 대상 및 자격, 심사 기준 등에서 일부 변화가 나타났다. 2023년은 공모 대상의 경우 2021년과 달리 1단계와 2단계로 사업자 공모를 구분하여 평가하면서 각 단계별 신청 대상을 구분한다. 응모 자격은 대부분이 동일하지만 2023년에는 사업비 자부담 등의 관련 서류를 제출하는 조항이 추가되었다.

심사 기준 또한 2023년은 2021년에 비해 단계를 1단계와 2단계로 세분화하여 제시하였다. 2021년에는 1차 서류심사 기준과 2차 발표심사 기준만을 제시하였으나, 2023년에는 1단계(1~2년 차)에 해당하는 사업체의 1차와 2차 심사 기준, 2단계(3년 차)에 해당하는 사업체의 1차와 2차 심사 기준을 제시하고 있다. 구체적으로 2023년의 1단계와 2단계의 심사 내용은 거의 유사하지만, 일부가 상이하다. 1단계 1차 심사에서는 사업발굴의 타당성 평가를 제시하고 있는데 2단계 1차 심사에서는 2023년 신규·지속 사업 타당성 평가를 제시하고 있다. 이를 제외한 대부분의 기준은 동일하다. 2단계 2차 심사는 1단계의 모든 기준들을 포함하고 있으며 추가적으로 2023년 신규·지속 사업 타당성 평가가 진행된다는 점에서 차이가 있다.

가장 최근인 2023년의 심사 기준을 살펴보면 1단계와 2단계의 1차 심사에서 공통적으로 5개 요소를 평가하되 배점은 상이하다. 5개 요소는 DMO 조직 체계 평가, DMO 재무기반 평가, 지역관광 협의체 구성 평가, 기획사업 평가, 협의체 기반 사업 운영 적정성평가이다. 2단계는 1단계와 대비해 기획사업 평가, 협의체 기반 사업 운영 적정성 평가를 중시하는 경향이 있다. 배점은 정량평가와 정성평가로 이루어지며 필수사업, 기획사업으로 나누어 평가하며 배점 합계는 100점을 기준으로 한다. 이와 관련한 상세 기준 항목은 다음과 같다.

평가 방법은 정량 및 정성평가로 진행되며 2021년과 2023년 모두 5단계의 기준을

통해 평가한다는 점은 동일하지만, 배점이 상이해졌다. 구체적으로는 2021년에는 5점~20점까지는 5점 간격이었으나 이후 20점에서 30점은 10점 간격으로 평가되었다. 반면, 2023년에는 5단계 모두 5점 간격으로 25점 만점이 가장 높은 배점으로 평가되었다. 또한, 2021년에는 단계에 해당하는 점수가 10-9, 12-9 등으로 제시되어 불명확했으나, 2023년에는 5, 4.5와 같은 정확한 점수를 제시하였다는 점에서 차이가 있다. 사업자 선정은 심사위원 평가 점수 중 최고·최저 점수를 제외한 점수를 합산하여 항목별 산술평균을 적용하며 종합점수 60점 미만 사업자는 순위와 관계없이 자동 탈락하는 것으로 제시하고 있다.

요약컨대, 한국형 DMO는 지역에서 형성되어 있는 기관에 평가를 통해 DMO라는 지위를 부여하고 있다. 이는 인근 국가인 일본의 DMO와는 선정이라는 부분에서 차이가 있다. 일본판 DMO는 2015년 11월에 시작된 DMO 등록제도에서 시작하는데, 일본에서는 관광지역만들기 법인의 등록제도에 관한 가이드라인의 개정(2020. 4. 15.)에 따라 일본판 DMO 명칭을 등록DMO로 변경하였다. 명칭 변경에 따라 일본의 DMO는 등록DMO와 후보DMO로 구분된다. 등록을 위해서는 합의 형성, R&D 기능, 전략의 정합성 조정 및 프로모션, 조직 구조, 안정적 운영 자금의 다섯 가지 요건을 충족해야 하며 이를 충족하지 못할 시 후보DMO로 등록된다. 등록된 DMO는 등록증을 교부받는다.

## 2) DMO 지원 주요 내용

DMO 지원은 통상적으로 선정 당해 상반기(2월~3월 사이)부터 12월까지 지원한다. 지원 금액은 개소당 1.5억 원을 지원하며 사업비 및 홍보마케팅, 전문가 자문(컨설팅) 등에 대해서 지원이 가능하다. 1단계(1년~2년 차) 사업자의 경우 국비 1.5억 원, 지방자치단체 1억 원을 지원받으며 2단계(3년 차)는 국비 1억 원, 지방자치단체 1억 원, 자부담 1천만 원 이상을 지원 및 부담한다.

사업비 지원 항목은 지역관광 협의체 운영 및 DMO 5대 중점 기능 기획사업(2개)의 국비 지원이 가능하다. 여기서 DMO 5대 중점 기능은 ① 관광사업 기획 및 계획, ② 관광 홍보마케팅, ③ 관광자원 관리, ④ 관광산업 지원, ⑤ 관광품질 관리이다. 사업은 생활인구 유입증대 사업의 경우 필수사업으로 1개를 필수적으로 진행해야 하며 상기 언급한 5대 중점 기능 사업 중 1개의 자율 선택이 가능하고 ESG 연계 사업을 진행할 시에

는 가점을 부여한다. DMO 운영비(인건비, 운영경비 등)는 해당 기초자치단체에서 허용할 경우 지방비에서 집행 가능하며 DMO 운영을 통해 수익이 발생할 시 국고보조금 운영관리지침 제14조(별도 계정 등)제4항에 따라 보조사업비와 구분하여 별도의 계좌를 개설하여 관리하는 것을 원칙으로 한다.

#### 다. DMO 운영 현황

2023년 기준 DMO는 21개소가 선정되어 운영 중이다. 본 지원에 해당하는 1년 차와 2년 차가 각각 6개소 운영 중이며 후속지원에 해당하는 3년 차가 3개소, 4년 차가 1개소이다. 거점도시 추천으로 4년 차가 5개소 선정 및 운영 되고 있다.

〈표 2-10〉 DMO 운영 현황(2023년 기준)

구분			법인(명)	비고
구분	광역	기초		
본지원	경남	거제시	(주)거제 섬도	1년 차 (6개소)
		김해시	협동조합봉황대	
		밀양시	(재)밀양문화관광재단	
		하동군	협동조합 하동주민공정여행 놀루와	
	전북	완주군	(재)완주문화재단	
		장수군	협동조합 이레	
	강원	동해시	(재)동해문화관광재단	2년 차 (6개소)
	경남	진주시	(재)진주문화관광재단	
	전남	신안군	(사)신안관광협의회	
		해남군	(재)해남문화관광재단	
	충남	공주시	(사)공주시관광협의회	
		금산군	(재)금산축제관광재단	
후속지원	강원	평창군	(사)평창군관광협의회	3년 차 (3개소)
	경남	남해군	(재)남해군관광문화재단	
		통영시	(재)통영한산대첩문화재단	
후속지원	충남	홍성군	(주)행복한여행나눔	4년 차 (1개소)
거점도시 추천	강원	강릉	강릉관광개발공사	4년 차 (5개소)
	경북	안동	(사)안동시관광협의회	
	전남	목포	(재)목포문화재단	
	전북	전주	전주관광마케팅주식회사	
	부산		부산관광공사	

## 2. 계획공모형 사업

### 가. 계획공모형 사업 개요

계획공모형 이전의 지역관광진흥 및 개발 사업들은 중앙정부인 문체부가 주도하여 진행되었다. 이러한 하향식 구조로 인한 지방정부의 자율성의 제한으로 지역관광의 자생력을 강화하는 데 한계점이 드러나기 시작했다. 이에 지역이 주도하고 중앙정부가 종합적인 지원 체계를 구축하고자 ‘계획공모형 지역관광개발사업’이 2019년부터 추진되었으며, 현재까지 2019년 2개 지역(충남 서천, 경북 합천), 2020년 8개 지역(경기 수원, 강원 정선, 충북 제천, 충남 아산, 전북 남원, 전남 강진, 경북 포항, 경남 사천), 2021년 5개 지역(강원 삼척, 충북 단양, 전북 진안, 경북 영주, 경남 남하) 등 총 15개 지역에서 사업이 선정되어 추진 중에 있다.

계획공모형 지역관광개발사업은 지역이 주도하여 관광 특화 자원 및 콘텐츠를 발굴하고, 사업의 계획·실행·운영·관리 하는 과정을 통해 지역의 관광역량을 제고할 수 있도록 한다. 또한 단순 시설의 조성 중심이었던 관광개발사업과는 다르게 핵심, 인프라, 관리 운영사업을 모두 포괄하는 소위 패키지형 사업으로 중앙정부가 지원하되 지역관광조직이 직접 사업을 계획·추진 하는 환경을 조성하여 지역의 관광역량 제고와 지역에서 지속 가능한 사업 추진을 실행할 수 있게 만들어 주는 것이 주목적이다.

지역의 유휴자원 및 노후자원을 활용하는 한편, 단순 시설 중심 개발사업이 아닌 소프트웨어, 하드웨어, 휴먼웨어 사업을 포괄하는 종합형 사업을 추구하며, 사업 전 주기에 걸친 컨설팅 및 모니터링 지원을 통해 사업 성과를 제고하고 지역관광 경쟁력을 강화하고자 한다. 관광 특화 콘텐츠 및 상품 개발, 지역 내 유휴·노후 자원 활성화, 관광사업 추진조직 구축, 지역 내 양질의 일자리 창출 등 지속가능형 관광생태계 구축을 통해 지역관광 발전을 도모하는 사업이다.

### 나. 계획공모형 사업 추진 과정

#### 1) 공모 및 선정

계획공모형 지역관광개발사업의 공모 및 선정은 2019년부터 2021년까지 3차례에 걸쳐 수행되었으며, 2019년도 2개 사업, 2020년도 8개 사업, 2021년도 5개 사업 등

총 15곳이 선정되었다. 사업 기간은 당초 4개년(시범사업의 경우 5년)으로 공모하였으나, 사업 추진 여건 및 상황에 맞춰 총 5개년(시범사업의 경우 6년) 사업으로 변경되었다.

지원 규모는 2019년도 시범사업의 경우 국비 총 100억 원, 2020년도 및 2021년도 선정 지역의 경우 국비 총 60억 원 이내이며(관광진흥개발기금), 중앙정부와 지방자치단체의 재원 분담은 5:5 비율을 원칙으로 한다.

## 2) 단계별 사업 추진

계획공모형 지역관광개발사업은 공모사업 선정 이후 사업 계획 단계, 사업 착수 및 실행 단계, 사업 완료 단계 등 총 3단계를 거쳐 추진된다. 각 단계별 적절한 컨설팅 및 모니터링을 수행하여 원활한 사업 추진 및 성과 도출을 독려하고, 사업 추진 현황 및 성과를 점검하여 정책목표 달성 여부, 사업의 효과성 등을 확인한다. 사업 추진 단계별 점검지표 및 분야별 점검지표를 구상하여 사업 추진 과정 중 컨설팅 및 모니터링의 전문성 및 효과성을 제고한다.

### ■ 사업 계획 단계

계획공모형 지역관광개발사업 공모 선정 이후 지역별 사업의 기본계획을 수립하는 단계로 기본계획 수립 지원을 위한 계획컨설팅을 중심으로 수행하며 사업 전반의 방향성을 조정하고, 기본계획의 완성도를 제고한다. 사업 계획 단계의 점검지표는 기본계획의 완성도 및 계획 수립 이후 사업 실행 가능성을 제고하는 데 중점을 두고 기본계획 수립 추진을 위한 사전준비사항 확인 및 기본계획 수립 과정에 필요한 점검 항목으로 구성된다.

### ■ 사업 착수 및 실행 단계

기본계획 수립 완료 후 계획된 사업을 본격적으로 착수하고 실행하는 단계로 사업집행점검 및 운영지원을 위한 모니터링이 시행되며 이와 더불어 지방자치단체 역량 강화를 위한 컨설팅을 통해 사업 효율성과 집행률을 제고한다. 사업 착수 및 실행 단계 점검지표는 사업별 모니터링 및 컨설팅을 통해 사업의 원활한 추진과 목표 달성을 도모하는 데 중점을 두었으며 사업 실행을 위한 준비 사항 및 사업 실행 과정에 필요한 점검 항목

으로 구성된다. 구체적으로 사업을 착수하는 과정에서는 사업의 원활한 추진을 위해 사업 실행을 위한 지방자치단체의 준비도를 점검할 수 있는 항목 위주로 구성된다.

사업을 실행하는 과정에서는 단위 사업별 목표 달성과 사업의 지속가능성 제고를 위해 단위 사업별 예산 집행을 및 공정률, 사업 추진조직 및 인력 마련 등을 점검할 수 있는 항목 위주로 구성하여 사업 추진 상황을 점검할 수 있도록 한다.

### ■ 사업 완료 단계

사업집행 실적 및 성과에 대해 최종 점검하는 단계로 추진 중인 사업에 대한 모니터링 및 컨설팅을 진행하고, 집행 완료된 사업에 대해 성과를 점검하여 국비 종료 이후 사업의 지속가능성을 제고한다.

사업 완료 단계의 점검지표는 사업이 마무리되는 단계에서 사업 수행의 충실도 및 성과 달성에 중점을 두었으며, 모니터링 및 컨설팅 반영 결과를 종합한 최종 사업을 효과적으로 점검할 수 있는 항목으로 구성된다.

운영 사업에 대한 산출물(Output), 성과(Outcome), 영향(Impact) 등을 모니터링하여 지속가능성 및 목표달성도 등을 점검하고 이를 통해 사업 종료 이후 자체 점검을 통한 사업 활성화 계기를 마련하는 데 목적이 있다.

### ■ 사업 분야별 점검지표

계획공모형 지역관광개발사업 세부 분야별 점검지표를 마련하여 사업 분야별 심층적 컨설팅을 지원함. 사업 분야별 점검 사항은 ① 개발 콘셉트, ② 공간 및 시설 구성, ③ 프로그램, ④ 운영 및 관리, ⑤ 안내 및 홍보·마케팅 등 총 5개 진단 항목으로 구성한다.

### 다. 계획공모형 사업 분석

본 사업은 관광개발사업 경향이 상대적으로 적은 지역을 대상으로 시행되고 있으며, 성공적으로 이끌기 위해 체계적인 지원 구조를 구축하고자 하고 있다. 지역에서 제안한 사업에 대해 선정부터 완료까지 모니터링과 컨설팅을 통해 중앙정부의 역할을 다하고자 하고 있으며, 지역은 결과 환류를 통해 지역 추진 관광사업의 지속성을 확보하고 자생력을 배양하여 스스로 보완 및 관리 운영을 하기 위한 노력을 진행하고 있다. 또한 선정

사업들의 시기, 지역별 특성을 고려하여 모니터링 및 컨설팅 추진체계를 제시, 적합한 대응책의 마련과 지역별 관광사업의 성공적인 사업 추진과 계획에서 제시된 사업 목표 달성을 도모하고자 한다.

그럼에도 불구하고 지역의 관광사업의 기본계획 수립 이후 실제 사업 추진 시 발생하는 문제들이 나타났다. 지방자치단체의 여건과 환경의 변화, 내외부 이슈, 예산 교부 및 집행 지연 등 계획 시기 내 사업 추진의 지연과 소모적 예산 집행 등의 문제점들이 드러났다.

이에 2023년에는 2019년부터 시범사업으로 진행된 ‘계획공모형 지역관광개발사업’에 대한 모니터링을 실행하였다.

모니터링 사업은 실제 지역의 관광개발사업 추진 현황의 파악과 사업 성과를 점검하고, 추진 사업에 대한 단순 평가를 탈피하여 지방자치단체가 주도적으로 성과를 창출할 수 있는 환경 조성 및 정보제공을 위한 지원 체계를 구축하고자 한다.

모니터링 결과 지역 전반적으로 사업실적과 성과, 예산 집행의 필요성이 제기되었으며, 사업 전 수립한 기본계획과 추진 사업과의 정합성 불일치, 사업 변경에 대한 타당성 확보 등이 나타났으며 이에 대해 예산 집행률의 증가, 사업 변경에 대한 타당성 확보 및 보완, 행정 절차의 신속한 추진 등과 같은 결과를 제시하였으며 주요 이슈로 지역별 사업 추진 시기 차이 발생, 지역별 맞춤형 모니터링, 기본계획 대비 사업 변경의 건수 증가, 사업 추진 추체에 따른 사업 이해도 차이 발생 등을 제안하였다.

이를 위한 개선방안으로 지역별 사업 추진의 차이 발생 문제에 대해 지역별 맞춤형 모니터링과 컨설팅 체계를 고도화하여 추진 단계별 지원 체계 및 지역별 이슈, 장애요인에 대한 세분화된 대응을 가능하게 하고 월별 사업점검, 현황관리 체계 개선안을 제시하였다. 또한 지방자치단체의 사전 체크리스트 작성을 정례화하고 사업관리 카드 개선, 컨설팅에 대한 만족도 조사 등 중앙정부와 지역과의 소통 수단을 확대하고 적시 대응을 가능하게 하는 점을 제안하였다. 기본계획의 사업변경 추가에 관해서는 사업변경 요청 대응 및 지원 체계의 개선을 통해 현재 실행되고 있는 사업변경 기준과 변경 체계를 보완하고 지역을 대상으로 가이드라인을 제공, 공유하여 사업변경과 관련한 업무 협의 추진 시 의견 조율을 원활하게 하고 기본계획에 포함된 사업 계획의 변경은 원칙적으로 불가능함을 사전 인지, 불가피한 변경 건의 발생 시 변경 판단의 명확성을 높이기 위해



지역과의 소통강화와 합의점 도출을 위한 지원 체계 개선을 제안하였다.

관광개발사업의 추진 주체에 따른 이해도 차이 개선을 위해 지방자치단체 작성 양식을 개선하고 사업에 참여하는 지역들과의 공동연수의 비중을 확대하는 것을 제안하였다. 이를 위해 지방자치단체가 작성하고 관리하는 관리카드, 체크리스트, 사업 추진실적 자료, 컨설팅 만족도 조사, 이행계획서 등의 양식을 구체적으로 개선하고 작성 및 관리 가이드라인을 배포하여 사업 이해도를 제고하는 것이 필요하며, 지금까지 이어져 온 단순 사업 추진의 현황 보고방식을 개선하여 지역 간의 소통을 강화하고 지역 간 선의의 경쟁이 가능하도록 하기 위한 다양한 사례 비교, 선진 조성지 견학 등을 다수 개최하여 계획공모형 관광개발사업의 목적과 방향성을 명확히 인지할 수 있는 장을 만들어 주는 것을 포함하고 있다.

계획공모형 지역관광개발사업 컨설팅 및 모니터링 결과를 통해 제언된 내용 중 지역 관광조직과 관련된 내용을 통해 계획공모형 사업의 성과지속을 위해 지역관광추진 조직의 육성이 중요하다고 밝히고 있다.

‘지역관광역량 제고’, ‘지역관광 경쟁력 강화’, ‘지속가능한 관광생태계 구축’의 목표를 가지고 있는 계획공모형 지역관광개발사업의 정책목표를 달성하기 위해 추진되고 있는 지방자치단체별 지역관광개발 특화 소재 발굴 및 연계, 기존 관광지, 유희자원을 활용한 재활성화, 조직 육성 및 일자리 창출 등의 방향성을 가진 사업들의 원활한 진행과 성과 제고를 위해 지역관광추진 조직의 역할이 중요함을 제시하고 있다. 특히 지역관광의 인력, 지역의 유·무형 특화 소재 개발 콘텐츠 및 프로그램, 관광시설들의 조성뿐만 아니라 사후 운영 및 관리 단계에서 지속적인 활용을 위한 지역관광조직의 역할이 지금보다 더 강화되어야 함을 시사한다. 이 때문에 지역관광조직의 육성과 역할, 지속가능한 체계 구축 등이 이루어질 수 있는 중앙정부의 정책적 관심이 필요함을 제안하고 있다.

계획공모형 사업의 핵심은 상향식 의사결정 구조를 보인다는 점과 관광사업 추진조직의 구축 그리고 종합 패키지 정책의 특성을 가진다는 데 있다. 첫째, 문체부의 공모사업 대부분이 하향식 의사결정 구조를 보이는 데 반해 계획공모형 관광개발사업은 상향식 의사결정 구조의 형태를 보이고 있다.

[그림 2-5] 지역 주도형 계획공모사업 모형 변경



자료: 관계 부처 합동(2022) 제6차 관광진흥기본계획

둘째, 계획공모형 사업은 핵심사업 및 연계협력사업의 원활한 추진 및 지속가능성을 확보하기 위해 관리·운영 체계를 구축하는 사업으로 지역관광역량 강화, 홍보 및 마케팅, 관광안내체계 개선 등의 사업으로 구성된다. 여기에서 관리·운영체계의 핵심은 지역 관광조직을 구성하고 운영하는 데 있다.

셋째, 계획공모형 지역관광개발사업은 특화 콘텐츠 개발사업, 주민 참여 및 역량 강화 사업, 연계시설 리모델링사업 등을 균형 있게 조합하여 종합적인 형태로 구성한다.

## 제4절 소결

---

### 1. 지역관광조직의 개념

#### ■ 지역관광조직의 개념

지역관광조직은 관광행정조직 중 지방정부 차원에서 관광정책의 기획 및 실행을 위해 별도로 설립하여 운영 중인 준정부조직이다. 관광행정체계에서 지방자치단체를 지원하는 중간지원조직의 성격을 가지며 지방공공기관의 형태를 갖춘 광역자치단체 수준의 지역관광조직(RTO)과 기초자치단체 수준의 지방관광조직(LTO)으로 지역관광조직 개념을 정립하고자 한다.

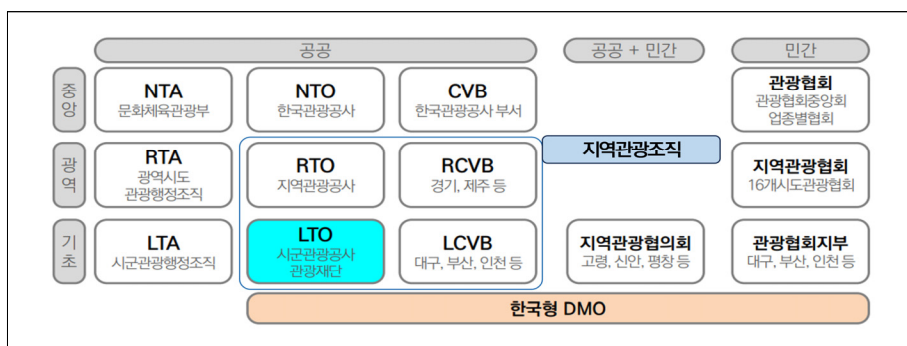
보다 구체적으로 지역관광조직은 지역을 대상으로 관광행정을 전문적으로 수행하기 위해 지방정부가 별도로 설립하여 운영하는 공공조직으로 분류될 수 있다. 준정부조직은 법적으로 정부 조직은 아니지만, 정부의 정책기능이나 공공기능을 대행하고 있는 조직을 의미한다. 행정적 개념에서 지역관광조직은 주로 광역 또는 기초자치단체 수준에서 형성된 관광 업무를 주 기능으로 하는 준관광정부조직을 의미한다.

#### ■ 지역관광조직과 DMO의 개념 정리

지역관광조직과 DMO는 개념상 혼란이 발생할 수 있다. 국내 DMO는 설립 및 운영 형태에 따라 다르게 구성된다. 공공(준정부)조직, 민관연계조직 및 민간조직 등으로 구분된다. 공공(준정부조직)은 관광공사 국내지사, 지역관광공사, 컨벤션뷰로가 있으며 민간 연계는 지역관광협의회가 해당한다. 민간조직은 「관광진흥법 제45조」에 의해 설립된 지역별 관광협회, 업종별 관광협회가 해당하며 관광협회는 지역별 민간회원사로 구성된 관광사업자로 광역별 설립된다. 또한 지역관광 활성화 사업을 담당하는 관광두레와 같은 조직이 있다. 한국관광공사 국내지사는 각 시도의 국내외 마케팅을 위해 설립되

있으며 지역 내 유관 기관과의 협업을 통해 해당 지역의 관광 활성화 사업을 발굴하고 홍보 및 마케팅을 담당한다. 지역관광공사는 지역의 관광자원 명소화, 관광산업 육성 및 지원, 관광 수용태세 개선, 주민복지 증진 등을 도모하기 위해 설립되었다. 컨벤션뷰로는 전시회 뷰로, 컨벤션 기능뿐만 아니라 지역관광 마케팅 기능을 종합적으로 수행하기 위하여 설립되었으며 유치 지원, 개최 지원, 홍보 지원, 인력 양성의 역할을 수행한다. 지역관광협의회는 각 지역이 보유한 관광자원을 연계하고 지역관광 수요를 창출할 수 있는 개발·진흥 사업 추진 및 지역의 공동 발전 및 경쟁력 강화, 상호 교류 협력을 목적으로 설립되었으며 관광상품 개발, 홍보마케팅, 관광정보 교환 등의 역할을 수행한다. 관광협회는 관광사업의 발전을 위해 설립되었다. 지역별 관광협회는 해당 지역의 관광 발전에 필요한 포괄적 관광사업, 교육 및 서비스 개선, 교류 및 친선 등 지역 및 협회 여건에 맞는 사업을 수행하며 업종별 관광협회는 지역별 관광협회와 유사하지만 세부 추진 사업에 차이가 나타난다. 그 이유는 「관광진흥법 제43조(업무)」에 따라 협회의 업무를 규정하고 있기 때문이다. 지역관광 담당인력은 관광두레와 같이 사업을 전담하는 역할을 한다. 관광두레는 주민공동체 기반의 지속가능한 관광사업 육성을 목적으로 하여 지역주민이 자발적으로 참여하며 지역관광을 활성화하고 일자리 및 소득을 창출하는 사업이다.

[그림 2-6] 지역관광추진조직 구분



자료: 김현주·조아라(2018), 강신겸(2023) 기반 연구자 재정리.

정리하면 DMO는 지역관광조직보다 광의의 개념으로 통용된다. 지역수준(RTO 및 LTO)의 조직은 보다 구체적인 관광목적지를 마케팅하고 관리하는 데 중점을 둔다(Reinhold 외, 2018). 즉 지역관광조직은 지역의 특성을 반영한 관광진흥 정책 실행에

목표를 맞추는 진흥조직의 성격을 가진다. 반면 DMO는 지역관광을 추진하고 이해관계자와의 협의를 통해 지역의 지속가능성과 자생력을 확보하는 법인 조직이다. 학자들 또한 DMO를 설명할 때 네트워크, 중개자 등의 단어를 강조하여 설명하고 있다. 즉, 지역관광조직은 지역관광의 마케팅이나 행정적인 역량에 중점을 둔 진흥조직이라고 한다면, DMO는 지역관광 활성화를 위한 이해관계자의 추진체계나 전문성, 네트워크가 강조되며 지역관광조직을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다는 점에서 사업조직과 진흥조직을 포괄한다고 볼 수 있다.

## 2. 지역관광조직의 필요성과 기대 역할

### 가. 지역관광조직의 필요성

코로나19 팬데믹 이후 국내외 관광환경 변화, 관광영역의 확대와 융·복합화, 관광 현장 중심의 정책 추진 요구 증대, 이해관계의 복잡성과 다양성 증대 등으로 인해 정책 추진체계의 역할이 더욱 중요해지고 있다.

#### ■ 지역관광 경쟁력 강화를 위한 지역관광조직

지역관광정책을 추진할 때 지방자치단체가 가지고 있는 재정적·행정적 역량은 중요한 기반인데, 이는 중앙정부의 지원에 따라 지역사업의 추진이 이루어진다 하더라도 지방자치단체의 사업 수용력이 떨어진다면 성공적인 성과를 얻기 힘들기 때문이다. 지역관광 경쟁력 평가와 관련하여 ‘관광 수용태세 경쟁력지수’와 ‘지역관광 발전지수’에서 지역을 대상으로 지방자치단체의 재정적·행정적 역량을 평가하고 있다.

#### ■ 지역관광 관련 계획 및 사업에서의 지역관광조직의 필요성

법정계획과 국정과제 등에서 지역관광은 주요한 키워드가 되고 있다. 이는 서울에 집중된 관광객의 지역 분산을 도모하고, 지역의 균형적 발전을 도모한다는 점, 그리고 지역 인구소멸에 대응하기 위한 효과적 수단으로 관광이 부상하고 있다는 점 등에서 타당한 정책 방향이라고 볼 수 있다.

더불어 재정 지방이양에 따라 관광재정의 많은 부분이 지방자치단체로 이관되었다는

점에서 지역관광은 더욱 중요한 의미를 가지며, 이는 지역관광의 많은 책임이 중앙에서 지방정부로 이관되었음을 의미한다. 그러나 현재까지 지역관광을 주도적으로 추진하기에는 아직 지방정부의 역량이 완전하지 못하다는 점에서 전문성을 보완하기 위하여 지역관광조직이 필요하다.

## 나. 지역관광조직의 기대 역할

### ■ 지역관광 전략 추진체계로서의 지역관광조직

관광 경쟁력을 높이기 위해 관광자원의 우수성과 관광시장의 효율성이 중요하게 고려되어야 하지만 무엇보다 이를 통합하여 성과를 극대화할 수 있는 추진조직의 역량이 중요하다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 지역관광전략을 구체화하여 추진할 수 있는 주체이자 중간조직으로써 지역관광조직이 중요하다.

### ■ 지방자치단체의 의무와 역할 수행 대행

「관광진흥법」에 규정된 관광정책과 관련한 지방자치단체의 의무와 역할을 살펴보면 다음과 같다. 강행규정으로 첫째, 장애인·고령자의 여행 기회를 확대하기 위하여 시설 설치 등 필요한 시책을 강구해야 한다. 둘째, 관광취약계층의 여행 기회를 확대하고 관광활동 장려를 위한 시책을 강구해야 한다. 셋째, 지역관광 활성화를 위하여 스마트관광을 육성해야 한다.

### ■ 지역관광산업 생태계 구축

지역관광 추진을 위한 지역조직관광이 직접적으로 개입할 수 있을 것으로 보이는 전략은 ‘건강한 관광산업생태계 구축 추진 주체 설정’이다. ‘건강한 관광산업생태계 구축 추진 주체 설정’은 관광개발 효과가 지역관광 생태계로 이어지고, 지역관광 주체의 관광역량을 강화하여 관광을 통한 자립적 지역발전 구조 확립을 목적으로 주민참여형 지역관광추진 확대, 자립형 지역관광 주체 육성, 관광개발과 지역산업 간 연계 강화, 지역관광 전문성 제고를 위한 역량 강화 등 지역관광 추진 주체를 지역 중심으로 이전하려는 중앙정부의 의지가 드러나는 사업들이다.

### 3. 지역관광조직의 주요 과제

#### ■ 한국형 DMO 체계와 모형 설계

우리나라의 경우 현재 RTO, CVB, 관광협의회 등 DMO와 유사한 형태의 다양한 조직이 구성되어 있다. 이러한 조직들은 무수히 많으며 기능 및 역할이 중복되고 있어 이에 대한 비판이 제기될 가능성이 있으므로 효과적인 역할 수행을 위한 대책이 강구된다. 또한 DMO를 포괄하여 관리할 수 있는 조직이 없다는 한계점도 따르고 있다. 따라서 국내에서는 성공적인 한국형 DMO 모형을 탐색하는 것이 중요하다. 이에 더해 현재의 한국형 DMO는 사업을 육성하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 해외 사례와 전술한 논의들을 바탕으로 할 때 DMO의 육성뿐만 아니라 발굴이 필요하며 이를 관리할 조직들의 관계를 재설정할 필요가 있다.

특히 지역관광조직과 지역별 관광협회, 지역관광협의회의 기능 중복 우려가 있으며, 이를 조정하여 정리할 필요가 있다. 특히 중요한 것은 지역별 관광협회는 관광사업자 단체이지만, 지역관광협의회는 관광사업자 이 외 관광 관련 사업자, 유관 단체, 주민 등으로 구성될 수 있다는 점에서 지역별 관광협회에 비해 보다 확장성이 있으며, 지역에서 네트워크 조직의 특성을 가질 수 있다는 점이다. 또한 지역별 관광협회는 광역자치단체 단위로 설립되나, 지역관광협의회는 광역과 기초자치단체에서 모두 설립이 가능하다는 점에서 차이를 보인다. 사업 범위에서는 일부 유사성을 보이고 있어서, 기능 중복에 대한 문제가 지적될 수 있다.

#### ■ 출자·출연기관의 지배구조

지방자치단체와 출자·출연기관 지배구조를 살펴보면 같은 법 제3조(경영의 기본원칙)에서는 “지방자치단체는 출자·출연 기관의 자율적인 운영을 보장하며, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치지 아니하도록 노력”하여야 한다고 규정하고 있다. 같은 법 제9조(임원)에서는 출자·출연기관의 임원은 공개 모집을 통한 경쟁 방식으로 임명하도록 되어 있다는 점에서 출자·출연기관의 자율성을 제도적으로 보장하는 것으로 보인다.

그러나 제6조(출자·출연기관 운영심의위원회)에 규정된 심의위원회의 구성, 제20조(재정지원)에서는 지방자치단체가 출자금·출연금 또는 보조금을 교부할 수 있도록 하고

있으며, 제23조(지방자치단체의 주주권 행사) 지방자치단체가 출자기관에 대하여 소유하는 주식에 대한 주주권 행사, 제24조(출자·출연기관의 해산 요청 등), 그리고 제25조(지도·감독 등), 제26조(검사·보고 등)의 규정을 살펴볼 때 사실상 출자·출연기관은 지방자치단체의 지배구조 아래 있다고 볼 수 있다.

설립과 운영은 해당 자치단체의 조례를 통해 규정하고 있으며 자본금과 인건비 운영비, 사업비는 전적으로 지방자치단체 보조로 이루어지고 있는데, 이는 지방자치단체의 재정 여건과 육성 의지에 따라 사업 규모와 조직 운영의 안정성이 좌우될 수 있음을 의미한다(강신점, 2021).<sup>10)</sup>

### ■ 지역관광조직 특성의 제도적 반영

지역관광조직에서 지방공기업과 지방출자·출연기관의 아치는 「지방공기업법」에서는 관광사업을 명시적으로 제시하고 있는 데 반해서 「지방출자출연법」에서는 관광이 명시되어 있지 않다는 것이다. 상대적으로 문화와 예술 분야는 주민의 복리 증진에 이바지하는 목적으로 지방출자·출연기관을 만들 수 있다. 그러나 관광의 경우 관광의 특성과 정책 추진의 목적을 고려할 때 지역주민의 소득 증대와 지역경제 발전 그리고 지역개발 활성화와 촉진에 이바지하기 위하여 설립·운영 한다고 보는 것이 적절할 것이다.

이러한 차이는 지방공기업과 지방출자·출연기관 평가에서 관광 분야를 별도로 분리하는 것의 당위성을 제기한다. 지방공기업 평가에서는 관광공사 유형을 별도로 분리하여 추진하고 있으나, 평가지표상으로는 관광의 특수성이 반영되고 있지 못하다는 지적이 있다.

지방출자·출연기관의 경우 문화·예술재단 유형으로 주로 분류되는데, 설립·운영 목적에 차이가 있다는 점에서 평가 방법과 지표 적용에 대한 재검토가 필요하다. 다만 최근 관광 관련 지방출자·출연기관 유형의 지역관광조직이 대체로 문화 분야 조직의 기능 확대 차원에서 지역관광조직 출범이 이루어지고 있는 것은 문제가 발생할 수 있다. 문화와 관광을 연계하여 시너지 효과를 기대할 수 있지만, 분야별 설립·운영 목적에 차이를 보이고 있다면 물리적 결합만으로는 목표하는 효과를 달성하기 어렵기 때문이다.

지방출자·출연기관의 경영평가제도가 기관의 운영 방향을 조정하는 기제가 될 수 있

10) 문화체육관광부에서 정책사업을 개발하여 각 지역 관광재단이 직접 중앙정부의 정책지원을 받을 수 있도록 정책사업을 개발하거나 관광진흥개발기금 등 운영 자원의 타당성과 필요성 검토.



다는 점을 고려할 때 문화와 관광재단 통합의 흐름에서 평가 방법과 평가지표의 적용에 대해서는 개선을 검토할 필요가 있다. 또는 관광재단의 별도 설립·운영, 문화관광재단의 성숙 이후 독립 설립·운영 등의 대안을 다채롭게 검토할 필요가 있다.

### ■ 지역관광조직 기능·역할 배분: 시설관리공단과의 관계

지역에서 관광을 바라보는 시선은 관광자원 및 시설을 개발하는 자원개발에 여전히 초점이 맞추어져 있고, 이는 관광자원 개발 예산 확보에 열중하는 지방자치단체의 태도에서 살펴볼 수 있다. 「지방자치법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위)를 살펴보면 관광은 ① 관광민예품 개발, ② 관광지, 관광단지 및 관광시설의 설치 및 관리로 규정되어 있다. 즉 대체로 자원과 시설의 개발과 관리에 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 반면 문화는 ① 문화시설의 설치 및 관리, ② 지방 문화·예술의 진흥, ③ 지방 문화·예술 단체의 육성 등이다.



지역관광조직 현황 진단과 발전방안

제3장

지역관광조직 현황 진단



## 제1절 진단 개요

---

### 1. 지역관광조직 현황 진단 목적

지역관광조직 발전방안을 모색하기 위하여 지역관광조직을 보다 정확하고 구체적으로 진단하고자 한다. 보다 구체적으로 도출된 문제점을 해결하여 지역관광정책을 원활하게 수행하기 위한 지역관광조직의 성공적 모델을 모색하고, 기능·역할을 원활하게 수행할 수 있도록 대안을 모색하고자 한다. 정확한 진단을 위하여 지역관광조직 현황 조사를 실시하고, 이를 토대로 진단하고자 한다.

지역관광조직 현황 조사는 첫째, 지역관광조직을 선별하고자 한다. 관광행정체계에서 지방자치단체를 지원하는 중간지원조직의 성격을 가지며 지방공공기관의 형태를 갖춘 광역자치단체 수준의 지역관광조직(RTO)과 기초자치단체 수준의 지방관광조직(LTO)을 현황 조사 대상으로 한정하고자 한다. 이를 위하여 지역관광조직을 판단하는 기준을 설정하고, 설립·운영 근거인 조례와 실제 수행하는 사업을 분석하여 선별하고자 한다. 둘째, 선별된 지역관광조직이 수행하고 있는 사업을 분석하여 광역 및 기초자치단체별 지역관광조직의 기능의 중복성 등을 검토하고자 한다. 셋째, 선별된 지역관광조직의 재정, 조직·인력 규모 등의 현황을 조사·분석하여 운영상 문제점을 도출하고자 한다.

### 2. 현황 조사 대상

#### 가. 지역관광조직 현황 조사 대상

지역관광조직은 전술한 바와 같이 공공영역에 한정하여 살펴보기로 한다. 공공기관의 성격을 가지고 있는 지역관광조직은 지방공기업 또는 지방출자·출연기관 형태로 설립·운영 되고 있는 지역관광공사, 지역관광재단 등이 해당한다. 민간 영역은 시장에서 관광 사업을 영위하는 사업체와 민간단체 등이 해당한다. 한국관광협회중앙회가 대표적 민간

단체이며, 지역별·업종별 관광협회 또한 사업자 단체로서 민간 영역에 해당한다.<sup>11)</sup>

## 나. 단계별 지역관광조직 선별

기관의 명칭만으로 지역관광조직의 해당 여부를 선부르게 판단할 수 없다. 따라서 부득이 「지방공기업법」과 「지방출자출연법」에 따라 설립된 지방공공기관 전수를 대상으로 하여 지역관광조직을 추출하는 방식으로 진행하고자 한다.

지역관광조직 선별을 위하여 다음과 같이 기준을 설정하였다. 첫째, 해당 지방공공기관의 설립·운영 근거인 개별 조례에 관광 관련 기능·역할이 명시되어 있는지를 파악하고자 하였다. 둘째, 해당 지방공공기관의 홈페이지 등을 통해 사업영역과 조직도 등을 조사하여 실제 관광 관련 기능·역할 수행 여부를 기준으로 설정하였다.

이를 위하여 ‘지방공공기관통합공시(클린아이)<sup>12)</sup>’ 홈페이지와 행정안전부 재정경제실 공기업관리과에서 발표하고 있는 ‘지방공기업 현황’, ‘지방출자·출연기관 현황’ 자료를 토대로 조사 대상 모집단을 설정하였다.

### 1) 지방공공기관 현황

#### ■ 지방공기업 현황

조사 대상 모집단 가운데 지방공기업 현황을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 「지방공기업법」에 근거를 두고 각 지방자치단체별 조례에 따라 설립·운영 되고 있는 지방자치단체 지방공기업은 2023년 3월 기준 총 411개 기관으로 확인된다. 지방공기업은 「지방공기업법」 제2조(적용 대상 등)에 따라 지방직영기업과 지방공사, 지방공단으로 구분되는데, 지방직영기업은 공영개발, 상수도, 하수도, 자동차 운송의 4가지 유형으로 구분된다. 간접운영 방식에 해당하는 지방공기업 유형은 도시개발공사, 도시철도공사, 지방공단, 기타 공사의 4가지 유형으로 구분된다. 「지방공기업법」과 행정안전부의 분류 기준을 토대로 광역자치단체별 지방공기업 유형별 현황을 살펴보면 다음과 같다.

11) 지역별 관광협회의 경우 「관광진흥법」 제45조 제1항에 따라 설립 주체가 관광사업자라는 점, 그리고 제2항에 따라 설립 허가를 시·도지사에게 받아야 한다는 점을 고려할 필요가 있다.

12) <https://www.cleaneeye.go.kr/>

〈표 3-1〉 지방자치단체 지방공기업 현황(2023. 3. 31.) 기준

광역 지방공기업 유형	간접				직영				(계)
	기타 공사	도시 개발 공사	도시 철도 공사	지방 공단	공영 개발	상수도	자동차 운송	하수도	
서울특별시	2	1	1	26		1		1	32
부산광역시	1	1	1	5		1		1	10
대구광역시		1	1	2		1		1	6
인천광역시	1	1	1	10	1	1		1	16
광주광역시	1	1	1	4		1		1	9
대전광역시	1	1	1	1		1		1	6
울산광역시		1		5		1		1	8
세종특별자치시	1			1	1	1		1	5
경기도	27	1		7	8	31		31	105
강원도	2	1		6	3	15		5	32
충청북도	1	1		2	2	8		7	21
충청남도	1	1		4	3	14		13	36
전라북도	1	1		1	1	9		7	20
전라남도		1		1	3	8		8	21
경상북도	3	1		7		15		13	39
경상남도	4	1		7	3	13		11	39
제주특별자치도	2	1				1	1	1	6
(계)	48	16	6	89	25	122	1	104	411

자료: 행정안전부 홈페이지

## ■ 지방자치단체 지방출자·출연기관 현황

지방자치단체 출자·출연 기관은 2023년 3월 기준 총 856개 기관으로 확인된다. 광역자치단체별로 출자·출연 기관 현황을 살펴보면 다음과 같다. 지방출자·출연기관은 「지방출자출연법」 제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등)에 따라 출자기관과 출연기관으로 구분된다. 출자기관의 경우 「상법」에 따른 주식회사, 출연기관의 경우 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 다른 재단법인으로 구분된다.

지방출자·출연기관의 설립·운영이 가능한 분야는 같은 법 같은 조에서 “1. 문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업”과 “2. 지역 주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업”으로 규정되어 있다. 다만 지방공기업과 같이 분

류가 구체적으로 제시되어 있지 않다.

광역지방자치단체별로 출자기관과 출연기관 현황을 살펴보면 <표 3-2>와 같다. 구체적으로 출자기관은 99개, 출연기관은 757개이며, 출자·출연기관이 가장 많은 광역자치단체는 경기도(150개)이며, 가장 적은 광역자치단체는 세종특별자치시(8개)이다.

<표 3-2> 지방자치단체 출자·출연기관 현황(2023. 3. 31.) 기준

광역 지방자치단체	유형	출자 기관	출연 기관	계	광역 지방자치단체	유형	출자 기관	출연 기관	계
서울특별시		5	63	68	경기도		15	135	150
부산광역시		2	30	32	강원도		12	75	87
대구광역시		1	21	22	충청북도		7	33	40
인천광역시		5	22	27	충청남도		5	63	68
광주광역시		1	20	21	전라북도		8	52	60
대전광역시		0	19	19	전라남도		12	71	83
울산광역시		0	14	14	경상북도		6	67	73
세종특별자치시		3	5	8	경상남도		16	54	70
(총계)		99	757	856	제주특별자치도		1	13	14

자료: 행정안전부 홈페이지

## 2) 지역관광조직 선별

### ■ 지방공기업 유형 지역관광조직

지방공기업 가운데 지역관광조직을 분류하기 위하여 다음의 절차로 데이터를 수집·조사 하였다. 첫째, 지방공기업 유형 가운데 상수도, 하수도, 도시철도공사, 자동차 운송 등 명시적으로 제외되는 지방공기업 유형을 제외하였다. 반면 공영개발, 도시개발공사, 지방공단, 기타 공사 유형은 1차 조사 대상으로 선정하였다. 둘째, 1차 조사 대상 177개를 대상으로 ‘지방공공기관 통합공시(클린아이)’와 ‘자치법규정보시스템<sup>13)</sup>에서 해당 기관 설립 조례와 주요 사업 범위와 관련한 조문 자료를 수집하였다. 조문 자료는 총 1,543개가 수집되었다. 셋째, 수집된 조문 자료를 토대로 <표 3-3>과 같이 키워드 분류를 시도하였다. 관광과 관련한 키워드는 지방공기업에서 다음과 같이 총 5개 유형으로 분류할 수 있었다. 주요 키워드 분류의 기준은 다음과 같다. 넷째, 키워드 분류 기준에

13) <https://www.elis.go.kr/>



따라 해당 기능을 수행하는 것으로 확인되는 지역공기업 유형의 지역관광조직을 선별하였다.

〈표 3-3〉 키워드 분류 기준

키워드 분류	키워드 분류 기준
관광진흥·마케팅	홍보, 마케팅, 관광객 유치, 홍보사무소 운영, 이벤트 기획 등
관광자원 개발·관리·운영	관광단지, 관광지, 관광자원, 관광시설, 캠핑장, 리조트 등
관광콘텐츠(자원) 개발	관광상품 개발, 관광자원 개발, 관광시설 개발
관광산업	상품 개발·판매, 인력 양성, 교육훈련, 관광사업체 지원, 관광 스타트업 등
MICE	MICE, 국제회의, 컨벤션, 회의, 전시, 인센티브 관광 등

### ■ 지방출자·출연기관 유형 지역관광조직

지방출자·출연기관 가운데 지역관광조직을 분류하기 위하여 다음의 절차로 데이터를 수집·분석 하였다. 첫째, 1차 선별을 위하여 기관명에 ‘관광’이 명시되어 있는 경우와 지방출자·출연기관의 유형 분류를 참고하여, 관광과 연관할 것으로 추정되는 지방출자·출연기관을 선별하였다. 보다 구체적으로 지방출자·출연기관은 지방공기업과 같이 유형 분류가 명확하게 제시되어 있지 않기 때문에 〈표 3-4〉와 같이 지방출자·출연기관의 경영실적평가에서 구분하고 있는 유형을 참고하였다. 즉 출연기관 유형 중 문화·예술재단과 기업진흥 및 지원재단 유형, 그리고 기관명에 ‘관광’이 명시되어 있는 기관을 1차 현황 조사 대상으로 선정하였으며, 1차 조사 대상은 총 169개 기관이었다.

〈표 3-4〉 지방출자·출연기관 경영실적평가 유형 분류

경영실적평가 유형	구분 기준
출자기관	「상법」상 주식회사
출연기관	「민법」상 재단법인
신용보증재단	「지역신용보증재단법」에 따라 설립된 신용보증재단
지방연구원	「지방자치단체 출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따라 설립된 연구원
문화·예술재단	문화·예술회관 관리 및 운영, 공연·예술 진흥 및 지원, 보급 및 조사·연구, 국내·외 교류 등의 사업을 수행하는 기관
복지재단	사회복지시설 수탁 및 운영, 지역복지 활성화, 사회복지프로그램 연구·개발·보급, 사회복지서비스 제공 등의 사업을 수행하는 기관
여성·청소년재단	여성·청소년·가족정책 연구 및 개발, 여성능력개발과 경제활동 지원을 위한 프로그램 개발 및 보급, 청소년 보호·복지·상담에 관한 사업, 청소년활동 진흥, 여성·청소년·가족 관련 시설의 수탁 및 운영·관리 등의 사업을 수행하는 기관

경영실적평가 유형		구분 기준
평생교육·인재육성재단		장학생 선발 및 장학금 지급, 인재 육성 및 지역교육 경쟁력 강화를 위한 지원, 학사 등 관련 시설 운영, 평생교육 상담 및 정보의 제공, 평생교육 프로그램 개발 및 운영 등의 사업을 수행하는 기관
기업진흥 및 지원재단		해당 산업 육성을 위한 기반 조성 및 기업지원, 전문 기술·기능인력 양성, 산·학·연 연계·협력체계 구축 및 기술개발 지원, 애로기술 해결을 위한 기술지도, 마케팅 촉진 등의 사업을 수행하는 기관
기타		상기 유형 분류에 해당되지 않는 사업을 수행하는 기관

자료: 행정안전부. 2023년도 지방출자출연기관 경영실적평가 제안 모델.

둘째, 1차 조사 대상 169개를 대상으로 지방공기업과 같은 방식으로 ‘지방공공기관 통합공시(클린아이)’와 ‘자치법규정보시스템’에서 해당 기관 설립 조례와 주요 사업 범위와 관련한 조문 자료를 수집하였다. 조문 자료는 총 1,088개가 수집되었다. 셋째, 수집된 조문 자료를 지방공기업 분류와 마찬가지로 <표 3-4>의 키워드 분류 기준을 적용하였다.

## ■ 국제회의 전담조직

「국제회의산업 육성에 관한 법률」<sup>14)</sup> 제5조(국제회의 전담조직의 지정 및 설치)에 따라 국제회의시설을 보유·관할 하는 지방자치단체의 장은 국제회의 관련 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전담조직을 설치·운영 할 수 있으며, 그에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 주요 업무로는 국제회의의 유치와 개최 지원, 국제회의산업의 해외홍보, 국제회의 관련 정보 수집과 배포, 국제회의 전문인력 교육과 수급 등을 담당한다.

국제회의 전담조직을 선별하기 위하여 같은 지방공기업과 지방출자·출연기관 가운데 해당하는 기관을 선별하고자 하였다. ‘지방공공기관 통합공시(클린아이)’를 통해 국제회의 전담조직이 독립적으로 운영 중인 곳으로 확인된 것은 (주)제주국제컨벤션센터, 경주화백컨벤션센터, 수원컨벤션센터 등 3개이다. 이 외 컨벤션뷰로의 형태로 운영 중인 곳은 대구컨벤션뷰로, 제주컨벤션뷰로, 고양컨벤션뷰로 등이 있다. 대구광역시에는 대구컨벤션뷰로가 2003년 4월 설립된 이후 현재까지 사단법인 형태로 운영하고 있다. 부연하건대 대구광역시는 대구관광뷰로와 대구컨벤션뷰로를 사단법인 형태로 운영하였으

14) 국제회의산업 육성에 관한 법률 (약칭: 국제회의산업법) [시행 2023. 5. 16.] [법률 제19411호, 2023. 5. 16., 타법개정].

나, 대구관광부로는 대구관광재단으로 개편된 이후 최근 대구문화예술진흥원으로 통합되었다. 제주컨벤션뷰로는 2005년 3월 제주특별자치도가 출자한 비영리 국제 MICE 전담기구로 설립·운영 되고 있다. 고양컨벤션뷰로는 2016년 11월 기초자치단체 최초로 설립된 컨벤션뷰로로 현재까지 운영 되고 있다.

이 외 컨벤션뷰로는 광역자치단체 지역관광조직의 부서로 통합되어 운영 되고 있는 형편이다. 예를 들어 광주광역시 광주관광컨벤션뷰로는 광주관광재단으로 개편되어, 광주광역시의 MICE와 관광을 담당하다가 현재는 광주광역시관광공사로 통합되어 올해(2023년) 10월 출범 예정이다. 인천MICE뷰로는 인천관광공사에 소관되어 있으며, 경남컨벤션뷰로는 경남관광재단에 소속되어 있다. 본 연구에서는 컨벤션뷰로를 별도의 유형으로 분리하지 않고, 지역관광조직의 하나로 분류하여 현황을 분석하고자 한다.

### 3. 현황 조사 항목 및 진단의 틀

#### 가. 현황 조사 항목

선별된 지역관광조직을 대상으로 기능·역할에 대한 분석은 앞서 지역관광조직 선별 과정에서 수집된 개별 조례와 홈페이지, 그리고 일부 기관에서 수집된 주요 사업 계획서 등을 토대로 사업 범위를 조사·분석 하고자 하였다.

다음으로 운영 현황에 대한 조사·분석을 위하여 ‘지방공공기관통합공시(클린아이)’에서 제공하고 있는 ‘주요 통계’ 및 기관별 공시자료를 활용하였다. ‘지방공공기관통합공시’에서 제공하고 있는 항목들 가운데 일부를 활용하고자 한다. 지방공기업의 경우 인력(직원수), 인건비(직원 평균 임금), 재정 현황(예산, 자산, 자본, 부채, 부채비율, 금융부채, 차입금의존도, 영업이익, 당기순이익) 등이다. 지방 출자·출연기관의 경우 인력(직원 현황), 인건비(일반정규직 평균연봉), 재정(자산, 자본, 부채) 등이다.

#### 나. 진단의 틀

진단은 기능 진단과 운영 현황의 2가지 측면에서 추진하고자 한다. 진단의 틀은 지역관광조직 주요 현황을 우선 살펴보고, 기능 중복과 운영 현황을 중심으로 분석하고자 한다. 보다 구체적으로 첫째, 지역관광조직의 주요 현황은 유형별 현황과 연도별 설립

현황을 분석하고자 한다. 유형별 현황을 살펴보는 것은 지역관광조직을 선별하고, 선별된 지역관광조직이 요구받는 기능과 수행하는 기능이 무엇인지를 분석하여 관광전담조직, 문화·관광 복합조직, 시설관리 조직, MICE 전담조직 등 성격을 진단하고 하는 것이다. 둘째, 지역관광조직의 연도별 설립 현황을 분석하여 역사적으로 지역관광조직의 설립이 어떠한 형태로 추진되어 왔는지를 진단하고자 한다. 셋째, 지역관광조직의 기능 진단은 앞서 지역관광조직의 현황 진단에서 도출된 조례상 수행 기능과 실제 수행하는 기능을 비교 분석 하되, 지방자치단체별로 지역관광조직의 수행 기능의 과부족, 기능의 중복 등을 진단하고자 한다. 마지막으로 지역관광조직의 운영 진단을 위하여 예산, 재무, 인력 등의 현황을 진단하고자 한다. 이는 최근의 지방공공기관 통폐합과 관련하여 주로 지적되는 방만한 운영 등이 실제로 그러한지를 진단하는 것을 주된 목적으로 한다.

## 제2절 지역관광조직 주요 현황

---

### 1. 지역관광조직 유형별 현황

지역관광조직 현황을 조사한 결과 지역에서 지역관광정책·사업과 관련하여 기능·역할을 수행하는 조직은 총 94개로 확인되었다. 이를 다시 관광전담조직, 문화·관광 복합조직, 시설관리 조직, MICE 전담조직 등으로 구분하고자 한다. 보다 구체적으로 첫째, 지역관광전담조직은 관광 분야 기능·역할에 초점을 맞추는 조직이며, 지역관광공사와 지역관광재단 등이 해당한다.<sup>15)</sup> 둘째, 문화·관광 복합조직은 문화와 관광 분야의 기능과 역할을 복합적으로 추진하는 조직으로 지역문화관광재단이 해당한다. 셋째, 시설관리 조직은 관광시설을 포함하여 지역 내 다양한 시설물을 관리·운영하는 기관으로 지역시설관리공단이 해당한다. 마지막으로 MICE 전담조직은 컨벤션시설을 가지고 MICE 사업을 추진하는 컨벤션센터로 구분하고자 한다.

문화·관광 복합조직은 보다 세분화하여 살펴보고자 하였다. 조직도와 주요 사업 내역을 분석하여 문화와 관광이 균형을 이루는 경우, 문화 중심 사업이 추진되나 일부 관광기능을 추진하는 경우, 반대로 관광 중심이나 일부 문화사업을 추진하는 경우로 구분하고자 하였다. 추가적으로 문화 중심 기관이나 축제를 추진하면서 관광을 추진하는 경우 또한 분류하였다. 지역관광조직 유형별로 목록을 살펴보면 다음과 같다.

---

15) 관광시설의 운영·관리를 통해 관광진흥 사업을 추진하는 경우와, 축제 등에 초점을 맞추는 조직 등의 경우 문화 등 다른 분야 사업을 추진하지 않을 경우 관광전담조직으로 분류하고자 한다.

〈표 3-5〉 지역관광조직 유형별 목록

지방 자치 단체	조직 유형	공공기관 유형	해당 지역관광조직	개수
광역 자치 단체	관광 전담조직	지방공기업	경기관광공사, 경상북도문화관광공사, 대전관광공사, 광주광역시 관광공사, 부산관광공사, 인천관광공사, 제주관광공사	7
		지방출자·출연기관	서울관광재단, 강원관광재단, 경남관광재단, 전라남도관광재단	4
	문화관광 복합조직	지방공기업	해당 없음	0
		지방출자·출연기 관	(문화중심) 대구문화예술진흥원, 세종시문화관광재단, (문화관광) 울산문화관광재단, 전라북도문화관광재단, 충남문화관광재단	5
	시설관리 전담조직	지방공기업	부산도시공사	1
		지방출자·출연기관	해당 없음	0
	MICE 전담조직	지방공기업	해당 없음	0
		지방출자·출연기관	제주국제컨벤션센터	1
기초 자치 단체	관광 전담조직	지방공기업	강릉관광개발공사, 통영관광개발공사, 단양관광공사, 거제해양관광개발공사, 문경관광진흥공단, 당진항만관광공사,	6
		지방출자·출연기관	남해군관광문화재단, 해남문화관광재단, 함평축제관광재단, 강진문화관광재단, 보령축제관광재단, 금산축제관광재단	6
	문화관광 복합조직	지방공기업	해당 없음	0
		지방출자·출연기관	(관광중심) 청송문화관광재단 (문화중심) 김포문화재단 (문화중심/축제) 태백시문화재단, 양양문화재단, 정선아 리랑문화재단, 양구문화재단 (문화관광) 군위문화관광재단, 익산문화관광재단, 횡성문 화관광재단, 영월문화관광재단, 속초문화관광재단, 동 해문화관광재단, 여주세종문화관광재단, 수원문화재단, 진주문화관광재단, 밀양문화관광재단, 김해문화재단, 칠곡군문화관광재단, 청도우리정신문화재단, 예천문화 관광재단, 영주문화관광재단, 영양축제관광재단, 영덕문 화관광재단, 한국정신문화재단, (광주광역시) 동구문화 관광재단, 대덕문화관광재단, 고창문화관광재단, 홍주문 화관광재단, 논산문화관광재단, 공주문화관광재단	30
	시설관리 전담조직	지방공기업	춘천도시공사, 광주도시관리공사, 고양도시관리공사, 포천도시공사, 평택도시공사, 파주도시관리공사, 의정부도시공사, 의왕도시공사, 용인도시공사, 양평공사, 양주도시공사, 안양도시공사, 안산도시공사, 수원도시공사, 부천도시공사, 남양주도시공사, 군포도시공사, 구리도시공사, 광명도시공사, 과천시공사, 하남도시공사, 화성도시공사,	33

지방 자치 단체	조직 유형	공공기관 유형	해당 지역관광조직	개수
			원주시시설관리공단, 가평군시설관리공단, 창녕군시설관리공단, 경주시 시설관리공단, 달성군시설관리공단, 남구시설관리공단, 남구도시관리공단, 강화군시설관리공단, 부여군시설관리공단, 연천군시설관리공단	
		지방출자·출연기관	해당 없음	0
	MICE 전담조직	지방공기업	해당 없음	0
		지방출자·출연기관	수원컨벤션센터, 경주화백컨벤션센터	2
(계)				95

관광전담조직 유형에 해당하는 지역관광조직은 총 23개이며, 지방공기업 유형 13개, 지방출자·출연기관 10개이다. 광역자치단체의 경우 지방공기업 유형 7개, 지방출자·출연기관 유형 4개이다. 기초자치단체의 경우 지방공기업 유형 6개, 지방출자·출연기관 유형 6개 등 총 12개이다.

〈표 3-6〉 지역관광조직 유형별 현황

기관 유형 조직 유형	기초자치단체		광역자치단체		(계)
	지방공기업	지방출자 출연기관	지방공기업	지방출자 출연기관	
관광전담조직	6	6	7	4	23
문화관광 복합조직	0	30	0	5	35
시설관리 전담조직	33	0	0	0	33
MICE 전담조직	0	2	0	1	3
(계)	39	38	7	10	94

현황 분석 결과를 토대로 주요 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 충청북도를 제외한 16개 광역자치단체에서 지역관광조직이 설립·운영 되고 있었다. 보다 구체적으로 관광전담조직이 11개, 문화·관광 복합조직이 5개이다. 충청북도의 경우 최근 정관을 개정하여 관광조직 신설을 시도하였다는 언론보도<sup>16)</sup>가 있었으나, 현재 재단 홈페이지와 공개된 정관에서는 해당 내용을 확인할 수 없다. 「충북문화재단 설립 및 운영 지원조례」

16) 충북문화재단 내 관광조직 신설 중단하라(2023. 8. 29.), 「동양일보」.

제5조(사업)에서는 관광과 관련하여 “3. 문화·예술·관광진흥을 위한 정책개발·자문 및 교육·연구 사업”, “6. 문화·예술·관광진흥을 위한 정부기관 또는 자치단체 위탁 사업” 등을 수행할 수 있다고 규정하여 제한적이지만 관광정책·사업을 수행할 근거는 마련되어 있는 것으로 볼 수 있다. 광역자치단체 17개 가운데 94.1%가 지역관광조직을 설립·운영 하고 있으며, 충청북도의 경우에도 관광조직 신설을 시도하고 있다는 점에서 광역자치단체가 지역관광을 바라보는 시선을 추정해 볼 수 있다. 반면 기초자치단체 227개 가운데 관광전담조직은 12개, 문화관광 복합조직은 30개로 총 42개 조직이 설립·운영 되고 있다. 전체 기초자치단체의 18.5%에 해당한다는 점에서 광역자치단체와 차이를 보인다.

둘째, 기초자치단체의 관광전담조직이 지방공기업 6개, 지방출자·출연기관 6개인 데 반해 문화 분야 조직의 경우 116<sup>17)</sup>개로 상당한 규모의 차이를 보이고 있다. 문화관광 복합조직을 공통영역에 해당한다고 하더라도 기초자치단체의 지역관광조직은 42개로 문화 분야 116개 대비 36.2%에 불과하다. 문화관광 복합조직을 제외한 전담조직<sup>으로</sup>만 살펴볼 경우 관광전담조직은 12개, 문화 분야 조직은 86개로 14.0%에 불과하다. 이러한 차이가 발생하게 된 원인은 법적 근거에서 찾아볼 수 있다. 지역문화재단의 경우 2014년 제정된 「지역문화진흥법」 제19조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 등)에 지역문화재단 설립에 대한 근거가 마련되었다. 또한 ‘재단’의 특성상 재원의 충당을 위하여 같은 법 제20조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회에 대한 지원)에서 지방자치단체가 지역문화재단에 운영 및 사업에 필요한 경비를 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 반면 지역관광조직의 경우 조직 설립·운영과 재정지원에 대한 법적 근거가 부재하다는 점에서 이러한 차이를 설명할 수 있다.

셋째, 문화관광 복합조직 유형에서 문화재단의 명칭을 사용하면서 축제를 추진하면서 관광기능을 일부 수행하는 기관(예: 태백시문화재단, 정선아리랑문화재단, 양양문화재단, 양구문화재단)이 일부 발견되었다. 또한 문화와 관광의 균형을 이루는 경우(예: 수원문화재단, 김해문화재단, 청도우리정신문화재단, 한국정신문화재단)가 발견된다. 이러한 경우는 문화재, 전통문화, 문화시설 등을 활용하여 관광을 추진하는 경우로 판단된다.

17) 세종특별자치시의 경우 광역자치단체로 분류한다.

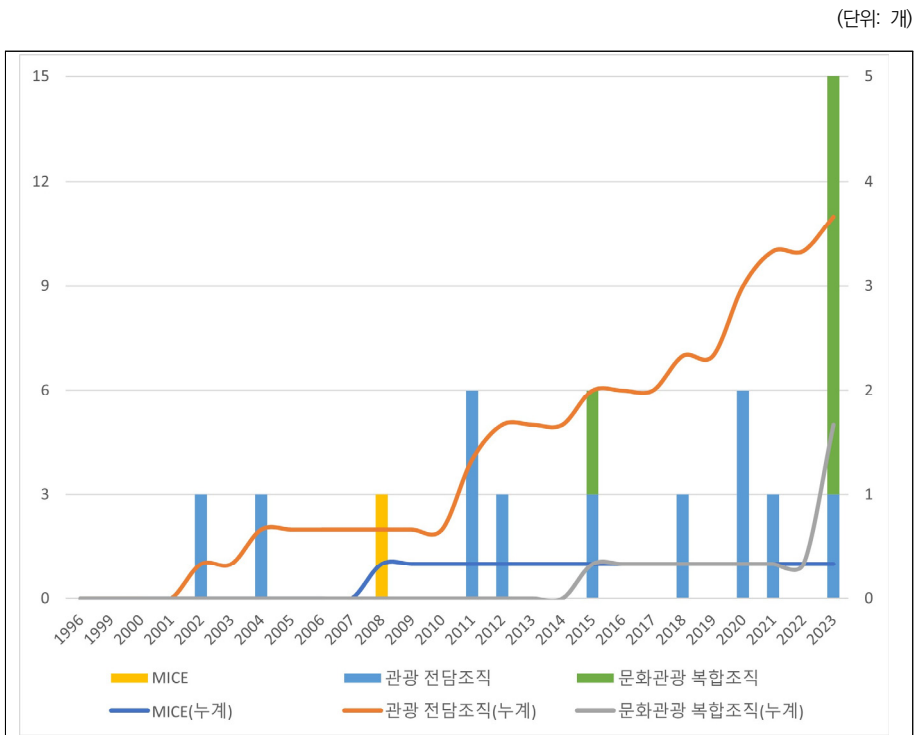


## 2. 연도별 설립 현황 분석

연도별 지역관광조직 설립 현황을 살펴보고자 하였다. 이를 위하여 지역관광조직 설립 연도를 각 기관 홈페이지의 연혁을 참고하여 확인하였다. 연혁을 확인할 수 없는 경우 신문기사를 검색하여 각 기관의 출범 연도를 확인하였으며, 최종적으로 ‘자치법규정보시스템’을 통해 해당 기관의 설립·운영에 관한 조례의 제정 연도를 확인하였다.

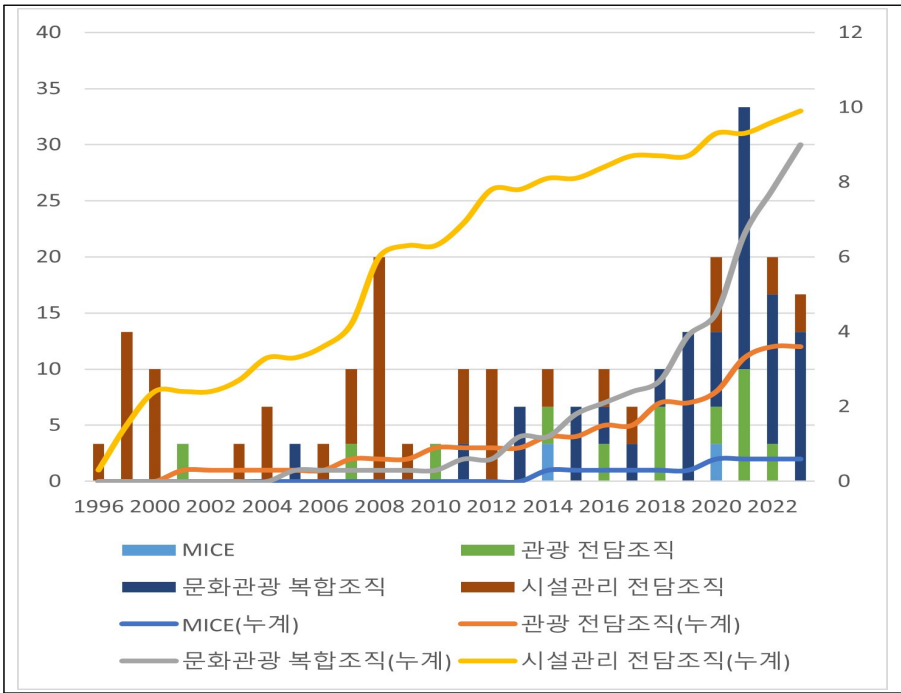
다음으로 기존의 기관이 관광기능을 포함하여 확대·개편 하는 경우가 있다. 문화관광 복합조직이 대체로 문화재단으로 출발하였다가 관광기능을 포함하는 형태로 확대·개편 되는 경우가 다수 발견되었다. 기존의 문화재단은 지역관광조직이라고 판단하기 어렵기 때문에 확대·개편 되는 연도를 설립 시점으로 설정하였다. 이를 토대로 첫째, 지역관광조직 연도별 설립 개수와 누계를 정리하여 분석하였다. 지역관광조직 연도별 현황은 광역자치단체는 [그림 3-1]과 같으며, 기초자치단체는 [그림 3-2]와 같다.

[그림 3-1] 연도별 지역관광조직(광역자치단체) 설립 현황



[그림 3-2] 연도별 지역관광조직(기초자치단체) 설립 현황

(단위: 개)



기초자치단체의 지역관광조직 설립 패턴을 살펴보면 2007년까지 시설관리 전담조직 중심으로 설립되었다가, 관광전담조직은 2021년부터 증가하는 추세를 보인다. 문화관광 복합조직은 2013년부터 증가하는 추세를 보인다. 이를 토대로 기초자치단체에서 지역관광에 대한 인식이 어떠한지 추정해 볼 수 있다. 시설관리 전담조직 중심으로 지역관광조직이 설립·운영된 것에서는 관광자원과 시설 중심의 인식을 추정해 볼 수 있다. 즉 지역에서 관광을 바라보는 시선은 관광자원 및 시설을 개발하는 자원개발에 여전히 초점이 맞추어져 있고, 이는 관광자원 개발 예산 확보에 열중하는 지방자치단체의 태도에서 확인 가능하다. 제도적으로 「지방자치법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위)를 살펴보면 관광은 ① 관광민예품 개발, ② 관광지, 관광단지 및 관광시설의 설치 및 관리로 규정되어 있다. 즉 대체로 자원과 시설의 개발과 관리에 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 반면 문화는 ① 문화시설의 설치 및 관리, ② 지방 문화·예술의 진흥, ③ 지방문화·예술단체의 육성 등이다.

또한 문화관광 복합조직이 2013년부터 증감하는 추세를 보이는 것과 2021년부터 관

광전담조직의 설립이 증가하는 것 또한 지역에서 관광에 대한 우선순위가 상대적으로 높지 않았음을 추정하게 한다.

광역자치단체의 지역관광조직 연도별 설립 패턴을 살펴보면 대체로 관광전담조직이 꾸준히 설립되어 왔음을 확인할 수 있다. 문화관광 복합조직의 형태로는 2015년 설립된 이후 최근 4개 조직이 변경되었음을 확인할 수 있다. 이는 최근 지역공공기관 통폐합 정책에 연관된 것으로 보인다. 보다 구체적으로 대구관광재단이 대구문화예술진흥원으로 통합되었으며, 세종시문화관광재단은 2016년 세종시문화재단에서 통합, 울산문화관광재단은 2020년 울산관광재단으로 설립된 이후 통합되었다. 충남문화관광재단의 경우 2013년 충남문화재단에서 관광기능이 확대 개편된 사례이다.

## 제3절 지역관광조직 기능 진단

### 1. 지방자치단체별 지역관광조직 기능 진단

지역관광조직의 기능 진단은 각 조직별로 수행하는 기능을 유형별로 살펴보고, 조직 간 기능의 중복 여부를 중심으로 살펴보고자 한다.

#### 가. 서울특별시

서울특별시(이하 ‘서울시’)와 산하 25개 기초자치단체의 지역관광조직 현황을 살펴보면 다음과 같다. 서울시 본청의 경우 관광전담조직 유형에 해당하는 ‘서울관광재단’이 지방출자·출연기관으로 설립·운영 되고 있다. ‘서울관광재단’은 2008년 ‘서울관광마케팅주식회사’로 설립된 이후 2018년 현재의 ‘서울관광재단’으로 개편되었다.

서울시 산하 25개 기초자치단체 가운데 지역관광조직을 별도로 설립·운영 하는 경우는 없는 것으로 확인되었다. 또한 서울시를 비롯해 산하 기초자치단체의 시설관리공단의 경우 조례와 사업 내용에서 관광과 관련한 내용은 확인할 수 없었다.<sup>18)</sup>

다만 종로구와 마포구의 경우 지역관광협의회 설립·운영에 관한 별도의 조례를 제정하여 운영하는 것으로 확인되었다. 종로구의 경우 ‘서울특별시종로구관광협의회’, 마포구의 경우 ‘마포문화관광협의회’가 해당한다. 본청에는 ‘서울특별시 관광진흥 조례’ 제16조의2(서울특별시 관광협의회 설립 등)에 따라 지역관광협의회를 설치할 수 있으나, 구체적으로 설립 및 운영 여부는 확인되지 않았다.

18) 조례상으로는 ‘서울주택도시공사’의 경우 ‘서울특별시 서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례’ 제21조(사업)에서는 관광지 등의 개발, 운영 및 관리 등을 수행할 수 있도록 하고 있으나, 실제 사업 수행 영역을 확인한 결과 관광자원을 별도로 관리하고 있다고 보기 어렵다. 또한 ‘서울시설공단’의 경우 어린이대공원 체험프로그램, 청계천생태학교 프로그램 등을 운영하고 있지만 직접적인 관광프로그램이라고 보기 어렵기 때문에 지역관광조직에서 제외하기로 한다.

서울관광재단이 수행하는 기능을 살펴보면 <표 3-9>와 같이 자원 관리, 마케팅, 콘텐츠, MICE, 관광산업 기능 모두를 수행하고 있는 것으로 분석되었다.

<표 3-7> 서울특별시 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케 팅	콘텐 츠	MIC E	관광 산업
서울특별시	서울관광재단	출자 연	○	○	○	○	○

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) ○: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

자원 관리 측면에서는 관광자원개발팀을 운영하면서 한류관광을 위하여 한류명소 발굴 및 관광코스 개발 등을 추진하고 있다. 또한 관광인프라팀에서는 관광환경과 관련한 기반을 조성하고 있다. 마케팅 기능과 관련하여 글로벌 1팀, 글로벌 2팀 그리고 스마트 관광팀을 운영하면서 UNWTO 협력 및 공정관광포럼, 서울 글로벌 마케팅, 서울관광 해외디지털 통합마케팅, 서울관광설명회 개최 및 해외관광박람회 참가 등을 추진하고 있다. 콘텐츠와 관련해서는 관광자원개발팀에서 새로운 관광콘텐츠를 개발하고 활성화하기 위하여 기능을 수행하고 있다. 뉴노멀 관광콘텐츠 육성 지원, 디스커버 서울 패스, 서울형 여행바우처 지원 사업, 서울시 체험관광 포털사이트 ‘원 모어 트립 사업’ 등을 추진하고 있으며, 서울빛초롱축제, ‘여행 가는 달’ 운영, 광화문광장 마켓 등 축제(행사)를 추진하고 있다. MICE 사업의 경우 MICE 인적자원 개발 및 육성, 서울 MICE 얼라이언스 글로벌 경쟁력 강화, MICE 유치 및 개최 지원, MICE 콘텐츠 개발 및 확산, 서울 관광·MICE 기업 지원센터, 버추얼 MICE 인프라 활성화 등을 추진하고 있다. 관광산업 측면에서는 관광산업본부 관광산업진흥팀을 중심으로 서울 관광·MICE 기업 지원센터 운영을 비롯해, 국내관광협의회 운영 및 협력사업, 국내관광업계 지원 사업, 관광미래인력 양성 사업 등을 추진하고 있다.

서울관광재단의 부서별 기능 수행 가운데 유의할 부분은 관광연구팀의 기능 수행이다. 관광·MICE 연구, 조사 및 데이터 분석을 추진하고 있다는 점과 서울관광포럼과 심포지엄 행사를 개최하고 운영하고 있다는 점이다. 이는 관광에 대한 데이터 활용을 토대로 관광객 패턴 등을 분석하여 새로운 관광상품과 서비스를 개발하고, 마케팅 전략을 수립하는 데 활용할 수 있기 때문이다.

## 나. 인천광역시

인천광역시(이하 '인천시')와 산하 10개 기초자치단체의 지역관광조직 현황을 살펴보면 다음과 같다. 인천시 본청의 경우 인천관광공사가 지방공기업으로 설립·운영 되고 있다. 인천시 산하 지방자치단체 가운데 관광과 관련하여 강화군시설관리공단이 '강화군 시설관리공단 설립 및 운영에 관한 조례'에 따라 설립·운영 되고 있다.

인천시에는 '인천광역시관광협의회'가 '인천광역시 관광진흥 조례'에 설립·운영의 근거를 두고 2019년 창립되어 현재 운영 중인 것으로 조사되었다. 기초자치단체에서는 인천시 옹진군에서는 '옹진군 관광진흥 조례'에 따라 지역관광협의회를 설립할 수 있도록 규정하고 있다. 다만 해당 지역에 지역관광협의회가 설립·운영 되고 있는지는 확인되지 않는다.

인천관광공사가 수행하는 기능을 살펴보면 마케팅, 콘텐츠, MICE, 관광산업 등의 기능을 수행하는 것으로 나타났으며, 강화군시설관리공단의 경우 자원 관리의 기능을 수행하는 것으로 판단된다.

〈표 3-8〉 인천광역시 지역관광조직 기능 현황

광역자치 단체	기초자치 단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
인천광역시		인천관광공사	지공		○	○	○	○
	강화군	강화군시설관리공단	지공	△				

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) ○: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

인천관광공사에서 마케팅과 관련된 부서는 관광마케팅실이며, 세부적으로 해외마케팅팀과 국내스마트관광팀으로 구분된다. 해외마케팅팀의 경우, 중화권·미주·동남아·일본 등의 해외관광객 유치사업, 국제적 브랜드 이미지 제고 사업과 같은 사업을 진행하고 있다. 국내스마트관광팀은 국내관광마케팅 계획 수립, 인천관광상품 기획전, 인천관광 홍보관 운영, 인천관광 홍보물 제작 등과 같은 국내관광마케팅 활동을 수행한다. 콘텐츠 분야에서는 관광사업팀, 축제이벤트팀, 섬해양관광팀이 주된 업무 부서이다. 관광사업팀은 시티투어 운영 및 활성화 사업 등을 진행하고 있으며, 축제이벤트팀은 원도심 워터페스티벌, 동인천 낭만축제, 인천펜타포트음악축제 등의 사업을 추진하고 있다. 섬해양관광팀의 경우 인천 섬 모바일 스탬프 투어 사업, 주섬주섬 음악회, 옹진군 섬 도도하게

살아보기 사업 등의 프로그램을 운영하고 있다. MICE 영역에서는 관광마케팅실 산하 MICE 뷰로와 송도컨벤시아 사업단에서 관련 업무를 수행하고 있으며, 기업회의, 포상 관광 등의 유치 활동, APCE 정상회의 유치, 2023 아시아도시포럼 개최 지원 등과 같은 국제회의 유치 및 지원의 역할을 수행한다. 송도컨벤시아 사업단의 경우, 송도컨벤시아의 운영과 각 행사 유치 활동, 전시회 기획 및 개발, 개최 등의 업무를 담당하고 있다. 관광산업 분야의 경우 관광산업실하의 인천 섬발전지원센터와 관광기업지원센터가 해당 기능을 중점적으로 수행한다. 관광인재 육성 및 일자리 창출사업, 인천관광 맞춤형 교육·컨설팅 사업, 지역사회 및 주민 역량 강화 교육을 운영하는 등 지역 내 관광역량을 강화하기 위한 다양한 사업들을 운영하고 있다.

‘인천도시공사’의 경우 ‘인천도시공사 설립 및 운영에 관한 조례’에 따라 관광(단)지 조성 및 관리 사업과 관광숙박업을 수행할 수 있으나, 실제 수행 업무 영역에서는 관광과 관련한 사업을 수행하지 않는 것으로 판단된다.

강화군시설관리공단은 관광사업팀을 운영하고 있으며, 강화군에 있는 관광자원을 개발·관리·운영하는 역할을 수행하고 있다. 관광과 관련한 대다수의 업무는 강화도가 관리하는 마니산 관광지, 석모도자연휴양림, 전적지 등과 같은 관광자원에 대한 운영에 한정된다.

#### 다. 대전광역시

대전광역시(이하 ‘대전시’)에는 지방공기업인 대전관광공사가 관광 업무를 수행하고 있다. 대전관광공사는 2011년 대전마케팅공사를 전신으로 한다. 대전마케팅공사 출범 당시 대전엑스포과학공원을 운영하는 대전엑스포과학공원과 대전컨벤션센터를 운영하는 대전컨벤션뷰로가 통합·합병 되어 출범하였다. 이후 대전마케팅공사는 2022년 현재의 대전관광공사로 명칭을 변경하였다.

대전시 산하 기초자치단체에 관광을 담당하는 기관은 ‘대덕문화관광재단’이 존재한다. 해당 기관은 2021년 출범하였으며, 지역의 문화와 관광 관련 정책지원, 인력 양성, 협력 및 연계·교류 등과 관련 시설의 운영 관리 등을 담당하고 있다.

〈표 3-9〉 대전광역시 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
대전광역시		대전관광공사	지공	○	○	○	○	○
	대덕구	대덕문화관광재단	출연			△		△

주) 1) 지공: 지방공기업, 출연연: 지방출자·출연기관2) ○: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

대전관광공사는 자원 관리, 마케팅, 콘텐츠, MICE, 관광산업 등 지역관광조직의 기능을 종합적으로 수행하며, 대덕문화관광재단은 콘텐츠와 관광산업 기능을 수행하는 것으로 나타났다.

대전관광공사는 자원 관리를 담당하는 부서로 관광개발팀을 두고 있으며, 공원시설 개발·조성, 보문산 관광시설 개발 등의 자연관광자원 관리와 엑스포재창조 사업 등을 진행하고 있다. 또한, 관광축제팀에서도 대전스카이라드 관리를 담당하는 등 자원 관리 업무를 분장하고 있다. 마케팅 분야에서는 융합사업팀과 홍보마케팅팀에서 관련 업무를 수행한다. 융합사업팀의 경우 영어권, 중국어권 등의 해외 홍보마케팅을 진행하고 있으며, 홍보마케팅팀에서는 SNS 채널 운영, 도시브랜드 광고 및 프로모션, 홍보 콘텐츠 제작 등의 포괄적인 마케팅 기능을 수행한다. 콘텐츠 측면에서는 대전권역 관광프로그램을 발굴·추진 하고 있으며(타슈타고 푸드트립, 찾아가는 관광안내소 등), 특구 50주년 기념사업(정책투어, 사이언스 투어)을 운영하는 등의 사업을 담당한다. MICE 분야에서는 MICE 사업단을 중심으로 기업회의, 국제적 행사 등의 유치 마케팅, 각종 전시회·기획전 기획 업무를 수행한다. 관광산업 측면에서는 대전 관광객 실태조사 및 발전방안 연구 사업을 추진하고 있으며, 대전공정관광 활성화 사업 등을 수행함으로써, 지역 내 관광산업 활성화를 위한 노력을 보여 주고 있다.

대덕문화관광재단은 크게 문화전략팀과 관광콘텐츠팀으로 운영 되고 있으며, 콘텐츠 측면에서는 대덕구의 관광콘텐츠(소란소란 침묵제, 대청호가 그린 영화제 등)를 개발하는 등의 지역 내 관광콘텐츠 확보에 노력하였으며, 문화예술교육사 현장 역량 강화사업, 지역마을예술지원 사업 등과 같은 관광산업 지원의 역할도 수행하고 있다.

## 라. 광주광역시

광주광역시(이하 ‘광주시’)에는 지방공기업인 광주광역시관광공사가 기존 광주관광재



단과 김대중컨벤션센터를 통합하여 올해(2023년) 10월 출범한다. 광주시 기초자치단체에 지역관광조직은 광주광역시 동구문화관광재단이 2013년 설립된 광주광역시 동구행복재단에서 2023년부터 변경되어 운영 되고 있다. 광주시 및 산하 기초자치단체에는 지역관광진흥에 관한 조례가 모두 제정되어 있으며, 광주시 동구와 광산구에는 해당 조례에 지역관광협의회에 대한 조문이 규정되어 있다. 다만 광주시 동구와 광산구에 지역관광협의회가 설립·운영이 되고 있는지는 확인되지 않는다.

〈표 3-10〉 광주광역시 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
광주광역시		광주광역시 관광공사	지공		○	○	○	○
	동구	동구문화관광재단	출연	△	△	△		

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) ○: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

‘광주광역시 관광공사 설립 및 운영 조례’와 조직도 등을 통해 추정해 볼 수 있는 광주광역시관광공사의 기능은 기존 ‘광주관광재단’과 ‘김대중컨벤션센터’에서 추진하던 지역관광진흥과 컨벤션 기능이 중심이 될 것으로 판단된다. 이에 자원 관리를 제외한 모든 지역관광조직 기능을 수행한다. 동구문화관광재단의 경우 자원 관리, 마케팅, 콘텐츠를 포함한 기능을 수행하고 있다.

광주광역시관광공사는 관광마케팅팀을 두고 있으며, 본 부서에서는 관광객 유치 및 지원, 관광도시 홍보, 예술관광 홍보마케팅 등의 사업을 진행함으로써, 기관의 마케팅 기능을 수행하고 있다. 콘텐츠 측면에서는 관광사업팀에서 광주시티투어버스 운영, 예술관광사업단 운영, 광주시 특화관광 상품 개발·운영, 민간예술여행플랫폼 구축 등의 관광프로그램을 관광사업팀을 통해 운영하고 있다. MICE와 관련해서는 컨벤션뷰로팀이 국제회의의 유치, MICE 얼라이언스 운영 등의 업무를 수행하고 있다. 관광산업 지원 분야에서는 문화관광해설사 역량 강화사업, 예술관광 거버넌스 등을 운영·추진하고 있다.

광주광역시 동구문화관광재단에는 관광마케팅팀이 설치되어 일부 관광진흥·마케팅 사업이 추진되고 있는 것으로 보이나, 구체적인 사업 내용은 확인되지 않았다. 다만 이는 2023년 기관 명칭과 성격이 변경되었기 때문에 시점상 구체성을 확보하는 것이 어렵기 때문으로 추정된다.

## 마. 대구광역시

대구광역시(이하 ‘대구시’)와 산하 9개 기초자치단체의 지역관광조직 현황을 살펴보면 다음과 같다. 대구시 본청의 경우 지방출자·출연기관으로 ‘대구문화예술진흥원’이 문화·예술과 관광진흥을 포괄하는 사업영역을 담당하고 있다. 대구시의 경우 2021년 3월 대구관광재단이 출범하였으나, 이후 대구시의 공공기관 통합 계획에 따라 현재 ‘대구문화예술진흥원’으로 통합되었다. 당시 대구관광재단과 같이 통·폐합된 기관은 대구문화재단, 대구오페라하우스, 대구미술관 등이다.

대구시 기초자치에 지역관광조직은 군위군에 군위문화관광재단, 달성군에 달성군 시설관리공단을 찾아볼 수 있다. 2023년 경상북도에서 대구광역시로 편입된 군위군의 군위문화관광재단은 문화사업을 추진하고 있으며, 지역 축제와 군위삼국유사테마파크라는 관광시설을 관리·운영 하면서 상품 개발 등을 추진하고 있다. 달성군시설관리공단은 사문진 역사공원을 비롯한 9개 관광자원·시설을 관리하고 있다. 다만 이 외에도 문화교육시설과 체육시설 등 또한 관리하고 있어 관광을 전담하는 기관이라고 판단하기는 어렵다.

‘대구광역시 국제회의산업 육성에 관한 조례’에 따라 ‘사단법인 대구컨벤션뷰로’가 전담조직으로 지정되어 있다.

〈표 3-11〉 대구광역시 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
대구광역시		대구문화예술진흥원	출연		△	△		
	군위군	군위문화관광재단	출연	△	△	△		
	달성군	달성군시설관리공단	지공	△				

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관 2) O: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

대구문화예술진흥원의 기능을 살펴보면 마케팅 영역에서는 내·외국인 관광객 유치 지원(인센티브), 해외 특수목적 단체관광객(SIT) 유치 지원, 대구 주요 축제 연계 단체관광객 유치 지원, 국내·외 대구관광 사업설명회 개최, 국내·외 관광 트래블마트 참가 및 개최, 주요 해외시장 대상 홍보마케팅 및 항공사 공동협업, 주요 여행사 대상 상품 개발 및 홍보 지원, 대구 관광산업 정보교류 사이트 운영 등을 추진하고 있다. 콘텐츠 영역에서는 3대 문화 관광진흥 사업을 중심으로 콘텐츠 발굴 및 상품화를 추진하고 있다.

군위문화관광재단은 군위삼국유사테마파크 운영이 주된 사업이므로, 자원 관리의 역할을 수행하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 또한, 군위삼국유사테마파크에서 파생된 축제가 진행되며, 관련한 홍보 또한 기관 내에서 진행하고 있다. 도서관 상주작가 사업과 대외문화교류 사업 등의 지역 내 관광과 관련한 사업들도 지속적으로 진행되고 있어, 마케팅과 콘텐츠 기능을 부분적으로 수행하는 것으로 판단된다.

달성군시설관리공단 또한, 앞서 언급한 바와 같이 사문진 역사공원, 비슬산 치유의 숲, 낙동강 스포츠 벨리 등의 관광지에 대한 관리·운영 업무를 담당하고 있으나, 그 이상의 관광기능을 수행하지는 않는 것으로 판단된다.

## 바. 울산광역시

울산광역시(이하 ‘울산시’)에는 2016년 출범한 울산문화재단과 2020년 출범한 울산관광재단이 통합하여 지방출자·출연기관인 울산문화관광재단이 올해(2023년) 4월 출범하였다. 울산시 산하 기초자치단체 가운데 협력·유관 기관의 유형으로 남구에 울산광역시남구도시관리공단이 있다.

〈표 3-12〉 울산광역시 지역관광조직 기능 현황

광역시자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
울산광역시		울산문화관광재단	출연		△	△	△	△
	남구	남구도시관리공단	지공	△				

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) O: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

울산문화관광재단은 경영기획본부, 문화예술본부, 관광마이스본부 등으로 구분되어 있는데, 관광과 관련한 업무의 경우 관광마이스본부에서 담당한다. 그중 자원 관리를 제외한 마케팅, 콘텐츠, MICE, 관광산업의 기능을 하는 것으로 판단된다. 울산광역시남구도시관리공단의 경우 울산 고래문화특구 내에 있는 장생포고래박물관, 고래생태체험관 등의 관광시설을 관리하는 자원 관리 기능을 수행하고 있다.

울산문화관광재단의 마케팅 기능은 스마트관광팀에서 부분적으로 담당하고 있다. 세부적으로는 기관 SNS 홍보, 영상 제작, 이벤트와 서포터즈 운영 등이 이루어지고 있다. 콘텐츠 측면에서는 왔어울산 앱과 같은 애플리케이션 개발 및 운영, 울산시티투어 운영, 울산관광택시 운영 등을 진행하고 있다. MICE의 경우 전시마이스팀을 운영하면서, 행

사 유치, 이를 위한 마케팅, MICE 인재 양성 사업, 울산 지역 미팅테크놀로지 확산 지원 사업 등을 진행하고 있다. 관광산업 지원에 있어서는 관광기업 지원센터를 운영하여, 체계적인 지역관광역량 강화를 목적으로 한다. 세부 사업으로는 울산관광 스타트업 공모전 진행, 산관학 협력 관광사업 발굴 지원, 관광 창업 아카데미, 울산관광 품질강화 교육 등과 같은 교육훈련과 프로그램을 진행하고 있다.

울산광역시남구도시관리공단의 경우 울산 내 보유하고 있는 관광시설(장생포고래박물관, 고래생태체험관 등)을 관리하는 자원 관리 기능 수행을 통해 부분적으로 지역관광 조직의 기능을 수행하고 있다.

## 사. 부산광역시

부산광역시(이하 '부산시')와 산하 16개 기초자치단체의 지역관광조직 현황을 살펴보면 다음과 같다. 부산시의 경우 관광전담조직으로 부산관광공사가 설립·운영 되고 있다. 부산관광공사는 2012년에 설립되어 현재까지 운영 되고 있다. 다만 부산관광공사는 2004년 설립된 부산컨벤션부로를 전신으로 하고 있으며, 2012년 현재의 부산관광공사가 출범하면서 통합되었다. 부산시 16개 기초자치단체에서 지역관광조직은 부산시 남구에 부산광역시 남구시설관리공단이 확인된다.

〈표 3-13〉 부산광역시 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
부산광역시		부산관광공사	지공	○	○	○	○	○
부산광역시		부산도시공사	지공	△				
부산광역시	남구	남구시설관리공단	지공	△				

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) ○: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

부산관광공사의 주요 기능을 살펴보면 자원 관리, 마케팅, 콘텐츠, MICE, 관광산업이다. 자원 관리 측면에서 관광사업팀에서 태종대유원지, 용두산공원, 황령산 전망쉼터, 용호만유림선터미널, 낙동강 생태탐방선, 태종대 자동차극장 등의 관광자원 시설을 관리·운영하고 있다. 마케팅은 마케팅기획팀과 글로벌마케팅팀에서 해외 마케팅, 팸트립 지원, 통합 홍보마케팅, 인센티브 지원 등을 추진하고 있다. 콘텐츠 측면에서는 관광콘텐츠팀에서 세븐브릿지 랜드마크 프로젝트, 골목길 관광자원화 사업, 야간관광 활성화

사업 등 테마 콘텐츠 개발과 ‘걷기 좋은 부산’을 주제로 한 부산 고유 콘텐츠를 개발하고 있다. MICE와 관련하여 컨벤션뷰로팀을 운영하면서 국제회의 유치 및 지원, 부산 MICE 얼라이언스 운영, 지역특화 B-컨벤션 운영 등의 사업을 추진하고 있다. 관광산업 측면에서 관광기업지원센터를 운영하면서 부산 지역 관광 스타트업 육성을 통한 관광창업활성화, 관광기업 지원을 통한 부산 관광콘텐츠 및 관광상품 강화와 산관학 협력을 통한 관광시너지 배가로 건강한 부산 관광생태계를 조성하는 역할을 수행하고 있다.

부산도시공사의 경우 설립 조례 ‘부산도시공사 설치 조례’에 관광(단)지 조성 사업이 사업 범위로 포함되어 있다. 이와 관련하여 현재 오시리아 관광단지 개발을 담당하고 있다. 휴양시설인 ‘아르피나’를 운영하고 있는 등 일부 관광자원 및 시설과 관련한 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 다만 관광에 초점을 맞추고 있는 기관이라고 보기는 어렵다. 또한 마찬가지로 ‘부산시설공단’에서도 공원시설 등을 관리·운영하고 있으나 관광에 초점을 맞추고 있는 기관이라고 보기 어렵기 때문에 지역관광조직으로 선별하지 않는다.

다음으로 부산시 남구에 부산광역시 남구시설관리공단은 2022년에 출범하였으며, 관광시설인 오륙도스카이워크와 해파랑길관광안내소 등 2개 시설의 관리·운영을 담당하고 있다. 다만 체육시설, 공영주차장, 쓰레기종량제봉투 등의 업무 또한 담당하고 있기 때문에 관광에 집중한 기관이 아니기 때문에 협력·유관 기관 유형으로 분류하는 것이 적절하다고 판단된다. 부산시에는 ‘부산광역시 관광진흥 조례’ 제19조(부산광역시 관광협의회 설립)에 따라 지역관광협의회가 운영될 수 있다. 다만 부산시관광협의회가 설립되어 운영 되고 있는지는 파악되지 않는다.

## 아. 세종특별자치시

세종특별자치시(이하 ‘세종시’)에는 ‘세종시문화관광재단’이 지방출자·출연기관으로 설립·운영 되고 있다. ‘세종시문화관광재단’은 2016년 설립된 ‘세종시문화재단’이 2023년 관광기능이 포함되어 개편되었으며, 올해(2023년) 9월 공식적으로 출범한다.

〈표 3-14〉 세종특별자치시 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
세종특별자치시	세종시문화관광재단	출연		△	△		

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) O: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

2023년 개정된 ‘세종특별자치시 문화관광재단 설립 및 운영에 관한 조례’에 따르면 해당 기관은 관광진흥 관련 사업과 인력 양성 등을 담당할 것으로 예상되나 구체적인 사업 영역은 확인되지 않고 있다.<sup>19)</sup>

## 자. 경기도

경기도의 경우 지역관광조직은 ‘경기관광공사’가 지방공기업으로 설립·운영 되고 있다. 경기관광공사는 2002년 ‘경기도관광공사 설립 및 운영 조례’에 근거하여 설립되었다.

경기도 산하 기초자치단체 31개 가운데 26개에 지역관광과 관련한 조직이 설립·운영 되고 있다.<sup>20)</sup> 기초자치단체에서는 복합조직의 형태로 김포시, 여주시, 수원시에서 관광 기능을 일부 수행하고 있었으며, 수원시는 컨벤션센터에서 MICE 기능을 수행하고 있었다. 이 외에 각 지방자치단체는 도시(개발, 관리)공사와 시설관리공단 등을 통해 관광자원·시설을 관리하고 있었다.

〈표 3-15〉 경기도 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기초자치 단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
경기도		경기관광공사	지공	○	○	○	○	△ <sup>21)</sup>
	김포시	김포문화재단	출자연	△		△		
	여주시	여주세종문화관광재단	출자연	△	△	△		
	수원시	수원문화재단	출자연	△	△	△		
	수원시	수원컨벤션센터	출자연				○	

19) ‘세종도시교통공사’와 관련하여 ‘세종도시교통공사 설립 및 운영에 관한 조례’ 제3조(사업)에 따라 「관광진흥법」에 따른 관광사업을 수행할 수 있도록 규정되어 있으나, 실제 사업영역과 조직도 등을 통해서 확인한 결과 관광사업을 수행하고 있다고 보기 어렵기 때문에 지역관광조직으로 분류하지 않는다.

20) 안성시, 오산시, 이천시 시설관리공단을 운영하고 있으나, 해당 기관의 설립·운영 근거인 조례상에 관광 시설이 명시되어 있지 않으며 실제 관리·운영하는 사업에도 관광시설이 없다. 성남시의 성남도시개발공사의 경우에는 설립·운영 근거인 조례상에서 관광(단)지 개발이 가능하나, 실제 사업은 추진하지 않고 있었다. 마지막으로 동두천시의 경우 도시(개발)공사와 시설관리공단이 모두 없는 것으로 확인되었다.

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
	수원시	수원도시공사	지공	△				
	가평군	가평군시설관리공단	지공	△				
	고양시	고양도시관리공사	지공	△				
	과천시	과천도시공사	지공	△				
	광명시	광명도시공사	지공	△				
	광주시	광주도시관리공사	지공	△				
	구리시	구리도시공사	지공	△				
	군포시	군포도시공사	지공	△				
	남양주시	남양주도시공사	지공	△				
	부천시	부천도시공사	지공	△				
	시흥시	시흥도시공사	지공	△				
	안산시	안산도시공사	지공	△				
	안양시	안양도시공사	지공	△				
	양주시	양주도시공사	지공	△				
	양평군	양평공사	지공	△				
	연천군	연천군시설관리공단	지공	△				
	용인시	용인도시공사	지공	△				
	의왕시	의왕도시공사	지공	△				
	의정부시	의정부도시공사	지공	△				
	파주시	파주도시관광공사	지공	△				
	평택시	평택도시공사	지공	△				
	포천시	포천도시공사	지공	△				
	하남시	하남도시공사	지공	△				
	화성시	화성도시공사	지공	△				

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) O: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

‘경기주택도시공사’의 경우 ‘경기주택도시공사의 설립 및 운영 조례’ 제19조(사업)에 관광지·리조트 등 위락 단지의 조성 및 관리 사업을 수행할 수 있다고 규정되어 있다. ‘경기평택항만공사’의 경우 ‘경기평택항만공사 설립 및 운영 조례’ 제19조(사업)에 규정된 바와 같이 마arina, 도서 등 해양레저관광 인프라 개발·관리·운영 및 부대사업이 사업

21) 관광산업 기능은 ‘경기관광공사 설립 및 운영 조례’에 따르면 관광인력 양성과 훈련 등이 규정되어 있다. 실제 사업 수행에 있어서 미션에 ‘관광산업 진흥’, 경영목표상으로 ‘도내 관광기업 발굴·육성 500개’, 전략방향 및 과제에서도 ‘지속가능한 경기관광 생태계 조성’ 등이 적시되어 있으며, 경기관광공사 경영실적 보고서 등에서도 주요한 목표로 제시되어 있다. 그러나 경기관광공사 조직도에서 해당 업무를 전담하고 있는 부서를 확인할 수 없고, 업무 분장에서도 이를 확인할 수 없다는 점을 고려하였다.

수행 범위에 해당한다. 다만 조례상으로는 관광자원·시설 개발·관리·운영을 담당하고 있는 것으로 판단되나, 실제 2개 기관의 사업영역과 조직도 등을 살펴볼 때 조례상 기능을 수행하고 있다고 보기 어렵고, 따라서 지역관광조직으로 판단하기 어렵다.

경기관광공사는 지역관광조직의 기능을 전체적으로 수행하고 있다. 자원 관리의 측면에서 관광개발팀이 수원 영화지구 조성 사업, 임진각 리모델링 사업, 마정중대 대체 시설 사업 등 경기도 내에 있는 관광자원에 대한 개선 및 관리를 담당하고 있으며, DMZ 운영팀에서 DMZ 체험관, 도라산평화공원 등의 시설 또한 관리하고 있다. 마케팅 측면에서는 국내마케팅팀과 해외마케팅팀을 구분하여, 국내·외 홍보를 진행하고 있으며, 별도로 구성된 홍보마케팅팀이 유튜브를 비롯한 SNS 홍보, 경기관광 누리집, 경기관광 통합 브랜드 발굴 및 홍보 등의 업무를 수행한다. 콘텐츠의 경우 임진각 관광지, 경기둘레길 등을 활용한 신규 관광사업을 지속적으로 발굴·추진함으로써 본 기능을 수행하고 있다고 보았다. MICE 기능은 신규 유치와 개최 지원 업무, 마이스 얼라이언스 운영, 유니크베뉴 활성화를 담당함으로써 나타나고 있으며, 매년 개최하는 DMZ포럼과 관련한 사무 또한 담당하고 있다. 관광산업 기능은 경우 상생협력팀에서 경기도 소규모 지역축제 경쟁력 강화사업 등을 통해, 축제 관광자원을 활용 및 지원 하고자 함으로써 나타나고 있다.

경기도 산하 31개 기초자치단체의 지역관광조직 현황을 자치단체별로 살펴보면 다음과 같다. 수원시의 경우 ‘수원문화재단’과 ‘수원컨벤션센터’를 살펴볼 수 있다. ‘수원문화재단’의 경우 2011년 설립되었으나, 관광 기능·역할이 해당 재단에 포함되어 개편된 것은 2021년 ‘수원시 재단법인 수원문화재단 설립 및 운영 조례’가 개정되면서부터 시작이라고 보는 것이 적절하다. 2021년 개정된 조례에 따라 ‘수원문화재단’은 “관광 활성화를 위한 정책, 콘텐츠, 홍보 개발” 등을 수행한 것으로 볼 수 있다. 다만 수원 화성을 이용한 프로그램이 이미 ‘수원문화재단’이 설립되던 시점인 2011년부터 시작되었다는 점에서 일부 관광자원(시설)의 개발·관리·운영 기능을 수행해 왔다고 볼 수 있다. ‘수원컨벤션센터’는 2019년 ‘수원컨벤션뷰로’가 비영리법인으로 설립된 이후 2020년 현재의 ‘수원컨벤션센터’로 통합·출범 되었다. 해당 센터는 ‘수원시 마이스산업 진흥 조례’에 설립·운영 근거를 두고 있으며, MICE와 관련한 기능을 수행하고 있다.

김포시에는 2015년 출범한 ‘김포문화재단’이 2018년 ‘김포문화재단 설립 및 운영에



관한 조례'가 개정되면서 관광콘텐츠 개발·운영 기능이 포함되었다. 여주시에는 2017년 '여주세종문화재단'이 출범한 이후 2022년 '여주세종문화관광재단 설립 및 운영에 관한 조례'가 개정되면서 관광자원(시설) 개발·관리·운영 기능과 관광진흥·마케팅, 그리고 관광콘텐츠 개발·운영 등이 포함되면서 본격적으로 지역관광조직의 역할을 수행하기 시작하였다.

관광자원(시설) 개발·관리·운영과 관련해서는 '수원도시공사'를 비롯하여 26개 기초자치단체에서 도시공사(지방공사) 또는 시설관리공단(지방공단)을 설립·운영 하고 있다. 26개 도시공사 또는 공단의 설립·운영 근거인 조례에 “관광(단)지 및 리조트 등의 위탁 단지 조성·관리”가 규정되어 있고, 실제 관광시설을 관리하고 있는 경우에 해당한다.

다만 해당 지방공공기관이 다양한 분야의 자원 또는 시설관리·운영의 일환으로 관광 자원(시설) 관리·운영을 하고 있다.

#### 차. 강원특별자치도

강원특별자치도(이하 '강원도')에서 관광을 담당하는 기관은 '강원관광재단'이 지방출자·출연기관으로 설립·운영 되고 있다. 강원도 산하 18개 기초자치단체의 지역관광조직 현황을 자치단체별로 살펴보면 다음과 같다. 관광전담조직의 성격을 가지고 있는 지역 관광조직은 강릉관광개발공사이다. 관광시설을 관리·운영하는 조직은 춘천시의 춘천도시공사, 원주시의 원주시시설관리공단 등 2개 기관이다. 문화관광 복합조직의 성격을 가지고 있는 경우는 횡성문화관광재단을 비롯해 8개이다. 다만 태백시문화재단, 정선아리랑문화재단, 양양문화재단, 양구문화재단 등 4개 재단은 문화 중심 재단이며 축제기능을 통해 일부 관광기능을 수행하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 3-16〉 강원특별자치도 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
강원 특별자치도		강원관광재단			○	○	△	
	강릉시	강릉관광개발공사	지공	○	○	○	○	○
	영월군	영월문화관광재단	출자연		△	△		
	횡성군	횡성문화관광재단	출자연	△	△	△		

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
	속초시	속초문화관광재단	출자연	.	.	△	.	.
	동해시	동해문화관광재단	출자연	.	△	△	.	.
	태백시	태백시문화재단	출자연	.	.	△	.	.
	정선군	정선아리랑문화재단	출자연	.	.	△	.	.
	양양군	양양문화재단	출자연	.	.	△	.	.
	양구군	양구문화재단	출자연	.	.	△	.	.
	춘천시	춘천도시공사	지공	△	.	.	.	.
	원주시	원주시시설관리공단	지공	△	.	.	.	.

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) O: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

2020년 출범한 ‘강원관광재단’은 ‘강원관광재단 설립·운영 및 지원에 관한 조례’에 따라 관광자원(시설) 관리·운영 기능을 제외한 관광진흥·마케팅, 관광콘텐츠 개발, MICE, 관광산업 등 기능을 모두 수행하도록 규정되어 있다. 다만 현재 ‘강원관광재단’의 사업영역과 조직도 등을 참조할 때 관광진흥·마케팅, 관광콘텐츠 개발에 초점을 맞추고 있는 것으로 판단되며, MICE 기능은 크루즈와 연계하여 확장하고 있는 것으로 보인다. 지역특화 사업으로는 폐광지역과 관련된 사업을 수행하고 있다. 다만 관광사업체 지원 등과 같은 관광산업 기능은 구체적으로 확인할 수 없었다. ‘강원관광재단’의 특징은 강원도 산하 18개 기초자치단체와 함께 관광콘텐츠 개발과 관광진흥·마케팅 기능을 수행하고 있으며, 광역자치단체 지역관광조직(RTO)에서 기대하는 역할을 수행하고 있다고 판단된다.

관광전담조직의 성격을 가지고 있는 지역관광조직은 강릉관광개발공사이다. 강릉관광개발공사는 자원 관리, 마케팅, 콘텐츠, MICE, 관광산업 기능을 총체적으로 수행한다. 자원 관리의 경우 강릉통일공원, 임해자연휴양림, 모래시계공원 등과 같은 강릉의 관광지에 대한 관리·운영을 담당한다. 마케팅의 경우 홍보마케팅팀을 운영하여 마케팅과 홍보, 언론보도와 홈페이지 운영 업무를 수행하고 있다. 콘텐츠의 경우, 관광거점도시 사업을 추진하고 있으며, 강릉 위케이션 페스티벌 등의 프로그램을 운영하고 있다. MICE와 관련해서는 마이스뷰로팀을 운영하며, MICE 행사 유치 및 지원, MICE 도시마케팅, MICE 인센티브 지원, MICE 산업 생태계 조성 사업 등을 수행하고 있다. 관광산업 지원과 관련해서 관광거버넌스 및 관광역량 강화 사업을 진행하고, 세부 사업으로써 여행 콘텐츠 제작 아카데미, 강릉음식문화해설사 양성 등을 통해 지역 내 관광산업 내

다양한 방향을 가진 인력을 양성하고자 하였다.

문화관광 복합조직의 성격을 가지고 있는 경우는 횡성문화관광재단을 비롯해 8개이다. 다만 태백시문화재단, 정선아리랑문화재단, 양양문화재단, 양구문화재단 등 4개 재단은 문화 중심 재단이며 축제기능을 통해 일부 관광기능을 수행하고 있는 것으로 판단된다.

동해시의 경우 ‘동해문화관광재단’과 ‘동해시시설관리공단’을 살펴볼 수 있다. ‘동해문화관광재단’의 경우 2018년 ‘동해문화재단’으로 설립된 이후 2019년 관광기능을 확장하여 현재의 ‘동해문화관광재단’이 되었다. ‘동해문화관광재단’은 해당 조례에 관광자원(시설) 개발·관리·운영, 관광진흥·마케팅, 관광콘텐츠 개발·운영, 관광산업(인력 양성, 교육훈련 등 일부) 기능을 수행하도록 규정하고 있으나, 실제 수행하고 있는 기능은 제한적인 범위에서 관광진흥·마케팅과 관광콘텐츠 개발·운영을 수행하고 있으며, 문화예술 분야 사업을 같이 수행하면서 역량이 분할되어 있는 것으로 판단된다. 관광자원(시설) 관리·운영은 ‘동해시시설관리공단’에서 해당 기능을 수행하고 있는 것으로 확인되었다. ‘동해문화관광재단’이 2019년 관광기능을 확장하면서 본격화되었다면, ‘동해시시설관리공단’은 2001년 설립되었으며 당시부터 관광지 등 관광자원의 관리·운영을 수행하였다.

속초시의 경우 2019년 설립된 ‘속초문화재단’이 2022년 ‘속초문화관광재단’으로 개편되면서 지역관광과 관련된 사업을 수행하고 있다. 조례상으로 문화에 기반한 관광콘텐츠 개발·운영을 규정하고 있으며, 실제 사업 영역에서도 축제 등에 한정하여 관광콘텐츠를 개발·관리 하고 있다. 또한 조직도상에서 관광사업을 운영하는 별도의 하위 부서를 운영하지 않고 있어서 문화관광축제팀을 자세히 살펴볼 필요가 있다.

횡성군의 경우 2017년 설립된 ‘횡성문화재단’이 2022년 ‘횡성문화관광재단’으로 개편되면서 지역관광과 관련된 사업을 수행하고 있다. 조례상으로 해당 기관의 사업 범위는 관광자원(시설) 개발·관리·운영, 관광진흥·마케팅, 관광산업(인력 양성, 교육훈련 등 일부)이다. 하지만 개편된 이후 현재는 횡성한우체험관 운영 등 일부 시설관리와 모바일 스탬프 투어 등 관광콘텐츠 개발·운영, 횡성관광 팸투어 등 관광진흥·마케팅 일부 사업을 수행하고 있는 것으로 확인된다.

영월군의 경우 2015년 설립된 ‘영월문화재단’이 2023년 ‘영월문화관광재단’으로 개

편되었다. 다만 현재 조례상으로 관광에 대한 구체적인 기능·역할이 규정되어 있지 않으며, 사업 영역에서도 구체적 내용을 확인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 재단의 부서 체계에서 관광축제본부 아래 관광자원개발부와 관광축제부를 두어 관광사업을 추진할 체계는 갖추었다고 판단된다. 반면 2011년 설립된 ‘영월군시설관리공단’의 경우 관광자원(시설) 관리·운영이 조례에 규정되어 있으며, 실제 사업 수행을 해 왔다.

2019년에 설립된 태백시문화재단의 경우 관광과 관련된 사무로는 태백산 눈축제, 한강·낙동강 발원지 축제 등과 같은 지역 축제에 대한 홍보로 한정된다. 이에 마케팅 기능을 수행하고 있는 것으로 확인된다.

정선군의 경우 2008년 설립된 ‘정선아리랑문화재단’이 2022년 ‘정선아리랑문화재단’ 설립 및 운영에 관한 조례가 개정되면서 정선관광 홍보 및 마케팅 등 관광 관련 사업을 수행할 수 있게 되었다. 하지만 현재까지 해당 재단이 관광과 관련된 기능을 수행하고 있는지를 확인할 수 없었다. 반면 2004년 설립된 ‘정선군시설관리공단’에서 관광자원(시설) 관리·운영을 해 왔다.

양구군과 양양군의 경우 2020년 같은 해에 설립된 ‘양구문화재단’과 ‘양양문화재단’에서 공통적으로 지역 내 문화관광콘텐츠 발굴·보존 사업을 수행할 수 있도록 해당 조례에 규정되어 있으나, 실제 사업영역과 조직도에서는 현재까지 직접적인 관광 관련 기능·역할을 수행하고 있다고 보기는 어렵다.

관광시설을 관리·운영하는 조직은 춘천시의 춘천도시공사, 원주시의 원주시시설관리공단 등 2개 기관이다.

춘천도시공사의 경우 조직 내에 복지관광부가 있어, 자원 관리 기능의 업무를 수행하고 있다. 춘천도시공사에서 담당하는 관광지는 총 4곳으로 구곡폭포 관광지, 삼악산 관광지, 청평사, 소양강스카이워크이다.

원주시시설관리공단은 공공사업부 산하 간현관광지팀을 운영하고 있다. 간현관광지 내 캠핑장과 수상스포츠시설 등의 관리를 담당하고 있어 지원관리 기능의 업무를 수행하고 있음을 확인하였다.

## 카. 충청북도

충청북도에는 관광을 담당하는 지역관광조직이 광역자치단체 가운데 유일하게 존재

하지 않는다. 2015년 개정된 ‘충북문화재단 설립 및 운영 지원조례’ 제5조(사업)에서 “3. 문화·예술·관광진흥을 위한 정책개발·자문 및 교육·연구 사업”, “6. 문화·예술·관광진흥을 위한 정부기관 또는 자치단체 위탁 사업”을 규정하고 있지만 실제 ‘충북문화재단’의 수행하는 사업이나 조직도에서는 이를 확인할 수 없다. 다만 최근 ‘충북문화재단’ 내 대표이사 직속 기구로 관광산업실을 설치하고, 3개 팀을 구성하겠다는 의견을 밝혔다<sup>22)</sup>. 충북개발공사가 사업 범위에 ‘4. 관광·리조트 등 관광단지 조성 및 관리’를 포함하고 있어 관광자원(시설)의 개발·관리·운영을 수행하고 있는 것으로 볼 수 있으나, 실제 사업 안내 및 조직도 등을 살펴볼 때 해당 기능을 수행하고 있다고 보기는 어렵다.

충청북도 기초자치단체에서 지역관광조직은 단양군에서 ‘단양관광공사’를 설립하여 운영하고 있다. 설립·운영 근거인 ‘단양관광공사 설립 및 운영 조례’ 제21조(사업)를 살펴보면, ‘단양관광공사’의 고유사업은 ‘1. 관광지·리조트 등 위탁 단지 조성 및 관리’ 업무 등 관광자원(시설)의 개발·관리·운영을 포함하여 다양한 분야(토지, 주택, 체육시설 등)의 개발 및 시설관리·운영을 규정하고 있다. 또한 ‘단양관광공사’가 수행 가능한 대행·위탁 사업의 목록에서 ‘1. 문화·관광·교육 등 관련 사업’을 수행할 수 있다는 점에서 관광진흥 업무 또한 일부 추진하고 있는 것으로 보인다. 그러나 여전히 다양한 분야(체육, 레저, 복지, 환경, 주차장 등)의 관련 사업을 수행할 수 있다. 현재 ‘단양관광공사’가 수행하고 있는 사업과 조직도 등을 토대로 살펴보면 단양관광공사는 관광진흥과 관광자원(시설) 개발·관리·운영을 종합적으로 추진하되, 산업과 관련한 기능을 수행하고 있지 않은 것으로 판단된다. ‘단양관광공사’의 경우 조례상으로는 관광자원(시설) 관리·운영 중심의 기관으로 보이나, 실제 마케팅팀을 별도로 운영하는 등 관광진흥과 콘텐츠 개발을 수행하고 있다는 점에서 다른 지방공기업 형태의 지역관광조직과 차별점을 보인다.

〈표 3-17〉 충청북도 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
강원 특별자치도	단양군	단양관광공사	지공	○	○	○		

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) ○: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

22) 충북문화재단 내 관광전담조직 ‘신설’(2023. 7. 12.), 「KBS」.

## 타. 충청남도

충청남도의 지역관광조직은 ‘충청남도문화관광재단’이다. ‘충청남도문화관광재단’은 기존 ‘충청남도관광재단’과 ‘백제문화재단’을 통합하여 올해(2023년) 출범하였다. 충청남도 산하 기초자치단체 가운데 당진시(당진항만공사), 보령시(보령축제관광재단), 금산군(금산축제관광재단)에서는 관광전담 지역관광조직이 설립·운영 되고 있다. 당진시의 당진항만관광공사는 2012년 당진해양관광공사로 설립되었으나, 2014년 현재의 당진항만관광공사로 개편되었다. 보령시의 보령축제관광재단은 2011년 보령머드축제 조직위원회로 출발하여, 2018년 해당 조례가 전부 개정되면서 현재의 보령축제관광재단이 되었다. 금산군의 금산축제관광재단은 2018년 출범하였다.

홍성군(홍주문화관광재단), 논산시(논산문화관광재단), 공주시(공주문화관광재단)에는 문화관광 복합조직이 설립·운영 되고 있으며, 부여군에는 부여군 시설관리공단을 통해 관광시설을 일부 관리·운영하고 있다. 홍성군의 홍주문화관광재단은 2020년 출범하였다. 공주시에는 공주문화관광재단이 2020년 공주문화재단으로 출범하여, 현재의 공주문화관광재단으로 2023년 변경되었으며, 부여군의 ‘부여군시설관리공단’은 2012년 출범하였다.

〈표 3-18〉 충청남도 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
충청남도		충남문화관광재단		.	△	△	.	△
	당진시	당진항만관광공사	지공	○	.	△	.	.
	보령시	보령축제관광재단	출자연	○	○	○	.	.
	금산군	금산축제관광재단	출자연	.	.	○	.	.
	홍성군	홍주문화관광재단	출자연	.	△	△	.	.
	논산시	논산문화관광재단	출자연	△	△	△	.	.
	공주시	공주문화관광재단	출자연	.	△	△	.	.
	부여군	부여군시설관리공단	지공	△	.	.	.	.

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) ○: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

충남문화관광재단의 경우 문화 분야에 비해 관광 분야의 조직이 상대적으로 작은 편이다. 충남홍보영상, 위케이션 홍보 및 기업유치 SNS 홍보 등의 업무를 통해 마케팅 기능을 수행하고 있으며, 위케이션 시범사업 운영, 충남 스마트관광 전자지도 등과 같은

관광콘텐츠 개발이 이루어지고 있다. 관광산업 지원의 측면에서는 충남관광 스타트업 공모 등을 통해 스타트업 투자와 홍보를 지원하고, 관광 스타트업의 역량 강화, 네트워킹을 추진하는 등의 역할을 수행하고 있다.

충청남도 산하 기초자치단체 가운데 당진시(당진항만공사), 보령시(보령축제관광재단), 금산군(금산축제관광재단)에서 지역관광조직이 설립·운영 되고 있다. 당진항만관광 공사는 항만 및 관광자원(시설)을 주로 관리·운영하고 있으며, 함상공원과 해양테마 체험관의 운영이 중요 업무로써 시설운영팀에서 다루어지고 있는 만큼 자원 관리의 측면에서의 지역관광조직 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 또한, 함상공원, 해양테마 체험관에서의 세부적 프로그램을 운영하는 것으로 볼 때, 콘텐츠 개발의 기능을 수행한다고 판단하였다.

보령시의 보령축제관광재단과 금산군의 금산축제관광재단의 경우 축제를 중심으로 마케팅과 콘텐츠 개발이 추진되고 있음을 확인할 수 있다. 보령축제 관광재단의 경우 보령머드테마파크 운영 및 관리라는 역할이 주어져 있기에 자원 관리의 역할을 수행하며, 마케팅과 콘텐츠 개발의 경우 보령머드축제와 관련한 차원에서 운영 되고 있었다. 또한, 금산축제관광재단의 경우에도 금산인삼축제를 중점으로 관광 관련 기능들이 이루어지고 있었다. 금산축제관광재단은 축제팀과 관광팀으로 구분된다. 그중 관광팀의 업무로 언급되어 있는 관광사업 기획, 관광사업 발굴 및 추진 등은 콘텐츠 개발 기능을 수행하는 것으로 바라보았다.

홍성군(홍주문화관광재단), 논산시(논산문화관광재단), 공주시(공주문화관광재단)에는 문화관광 복합조직이 설립·운영 되고 있다. 홍성문화관광재단의 경우 관광·축제 공모사업, 서해랑길 공모사업, 홍성한우바비큐 페스티벌 기획 등의 콘텐츠 기획과 홍보박람회 개최, 홍보물 제작 등의 마케팅 기능이 수행되고 있었다. 논산문화관광재단은 자원 관리, 마케팅, 콘텐츠 기능이 존재한다. 논산한옥마을의 운영과 관리를 담당하는 점에서는 자원 관리 기능을 수행하고 있으며, SNS 홍보, 지역관광 홍보물 제작 등에 있어 홍보·마케팅 기능, 논산 한옥마을 연계 체류형 관광콘텐츠 개발, 군장병 문화유적탐방 기획·운영, 역사·문화·생태 융합형 관광콘텐츠 개발 등의 사업들이 이루어짐으로 보아 콘텐츠 개발 기능도 수행하고 있다고 판단하였다. 공주문화관광재단의 사례에서는 관광과 관련한 부서로 관광마케팅팀과 관광콘텐츠팀이 존재한다. 관광마케팅팀이 수행하는

SNS, 크리에이터 활용 마케팅, 관광 기념품 및 홍보물 제작, 관광박람회 추진 등의 업무에서는 마케팅 기능을, 관광콘텐츠팀에서 수행하는 관광콘텐츠사업 발굴 기획, 관광공모사업 추진, 연계 관광상품 개발이라는 업무에서 콘텐츠 기능을 수행한다는 점을 확인하였다.

부여군은 부여군 시설관리공단을 통해 관광시설을 일부 관리·운영하고 있다. 문화·체육 시설을 비롯해 휴양·수련 시설 등 관광 유관 시설을 관리·운영하고 있다.

## 파. 전라북도

전라북도에는 지방출자·출연기관으로 지역관광조직인 전라북도문화관광재단이 설립·운영 되고 있다. 설립·운영 조례인 ‘전라북도문화관광재단 설립 및 운영에 관한 조례’에 따라 2015년 출범하였다. 전라북도 산하 기초자치단체에 지역관광조직이 설립·운영 되고 있는 경우는 익산시의 익산문화관광재단과 고창군의 고창문화관광재단이 있다. 익산문화관광재단은 2008년 설립되었으나, 2018년 설립·운영 조례가 개정되면서 관광기능이 포함되었다. 고창군에는 2019년에 고창문화관광재단이 출범하여 현재까지 운영 중에 있다.

‘전라북도 마이스산업 육성에 관한 조례’에 따라 전담기관을 지정할 수 있는데, 2021년 전라북도문화관광재단을 마이스부로 지정하여 운영 중에 있다. 다만 최근 전라북도에서는 ‘전라북도 글로벌 마이스 육성센터(가칭)’ 설치와 관련하여 연구용역을 추진하고 있다.

〈표 3-19〉 전라북도 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
전라북도		전라북도문화관광재단	출연		△	△	△	△
	익산시	익산문화관광재단	출연		△	△		
	고창군	고창문화관광재단	출연		△	△		

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) O: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

전라북도문화관광재단은 마케팅, 콘텐츠, MICE, 관광산업의 기능을 수행하고 있는 것으로 보인다. 전라북도문화관광재단의 관광 업무는 관광사업본부를 중심으로 구성된다. 그 산하에는 관광마케팅팀, 관광콘텐츠팀으로 구분할 수 있다. 관광마케팅팀에서는



관광마케팅종합지원센터를 운영하며, 다양한 홍보와 마케팅을 진행하고 있다. 또한, 관광마케팅팀에 전북 MICE부로를 운영함으로써 MICE 유치, 박람회 참여를 통해 MICE와 관련한 기능도 수행하고 있다. 관광콘텐츠팀에서는 전북형 워케이션 활성화, 전북 치유관광 활성화를 위한 치유관광지 발굴 및 컨설팅 등을 통해 관광콘텐츠 개발을 진행하였다. 관광콘텐츠팀 산하에 있는 관광기업지원센터의 경우 지역관광산업 활성화를 위해 전통적 관광기업 혁신 지원 사업, 전라북도 관광벤처 창업·육성 지원 사업, 전라북도 관광일자리 허브 구축 및 운영을 통해 지역 내 관광산업 지원 기능을 수행하였다.

익산문화관광재단은 지역문화예술과 관광영역의 사업을 동시에 추진하고 있으며, 관광진흥·마케팅 사업과 관광콘텐츠 개발·운영 사업을 수행하고 있다. 고창문화관광재단은 문화 분야 사업 이외에 유네스코 유산 관광도시 구축 사업과 고창 연계 협력형 관광플랫폼 실현 그리고 홍보마케팅 활성화 사업 등 관광사업을 추진하고 있다.

## 하. 전라남도

전라남도에 지역관광사업을 수행하는 관광조직은 광역 단위에 전라남도관광재단이 2020년부터 지방출자·출연기관으로 설립되어 운영 되고 있다. 전라남도 산하 기초자치단체에는 강진군, 해남군, 함평군 등 3개 자치단체에서 지역관광조직을 확인할 수 있다. 강진군의 경우 2016년부터 강진문화관광재단이 설립되어 운영 되고 있으며, 해남군에는 해남문화관광재단이 2021년부터, 그리고 마지막으로 함평군에는 함평축제관광재단이 2021년부터 설립·운영 되고 있다.

〈표 3-20〉 전라남도 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
전라남도		전라남도관광재단	출연	○	○	○	○	○
	강진군	강진문화관광재단	출연		○	○		○
	함평군	함평축제관광재단	출연		○			○
	해남군	해남문화관광재단	출연					○

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) ○: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

전라남도관광재단이 수행하는 기능을 살펴보면 다음과 같다. 전라남도관광재단은 크게 관광진흥실과 관광마케팅실로 구분된다. 관광진흥실에서는 K-컬처 관광콘텐츠 개

발, 전남 관광전략사업(위케이션 등)을 수행하는 등 관광콘텐츠 개발의 기능을 수행하며, MICE 얼라이언스 구축 등의 MICE 관련 기능을 수행함을 알 수 있다. 또한 관광진흥실 내 기업육성팀에서는 관광산업 전문 인력 양성과, 관광 창업기업 발굴 및 육성, 지역관광기업 일자리 매칭 지원 등, 관광산업 전반에 대한 지원도 이루어지고 있었다. 관광마케팅실은 해외마케팅팀과 국내마케팅팀으로 구분되는데, 해외마케팅팀에서는 일본, 중화권, 동남아, 중동 등에 대한 다양한 마케팅(박람회, 세일즈, 설명회) 등을 수행하며, 해외관광객 유치 인센티브 지원 사업 등을 진행하고 있다. 국내마케팅팀에서는 전남형 뉴디맨드 관광콘텐츠 홍보 등을 담당한다. 이에 전라남도관광재단은 자원 관리, 마케팅, 콘텐츠, MICE, 관광사업 등 모든 기능을 수행하는 것으로 확인하였다.

전라남도 산하 기초자치단체 가운데 강진군, 해남군에는 문화관광 복합조직이 운영되고 있다. 강진군의 강진문화관광재단의 경우 지역관광개발팀에서 강진형 위케이션, 고려역사문화 활용 여행 콘텐츠 개발 운영, 강진 생태힐링 여행 콘텐츠 등의 관광콘텐츠 개발이 이루어지고 있다. 마케팅 기능에 있어서는 관광마케팅팀이 중심이 되어, 관광객 유치사업 설명회, 국내관광 박람회, 대도시·온라인 홍보마케팅 등을 담당하고 있다. 관광사업 지원과 관련해서는 지역관광개발팀과 관광상권활성화팀에서 운영하는 지역 역량 강화 관리운영사업, 상인조직 및 공동체 지원 사업, 상인 교육 및 견학 업무 등을 통해 이루어지고 있음을 확인하였다. 해남군의 해남문화관광재단은 관광사업팀과 문화콘텐츠사업팀으로 구성되어 있다. 이 중 관광 사무를 담당하는 관광사업팀은 지역관광 활성화 사업, 지역관광추진조직 육성지원 등으로 관광산업 지원의 기능을 수행하고 있었다.

함평군의 경우에는 축제를 중심으로 한 함평축제관광재단이 운영되고 있다. 대다수의 관광 관련 사무는 함평나비축제에 대한 홍보·마케팅으로 이루어지고 있으며, 축제상품 및 기념품 개발과 같은 관광산업 지원 업무가 진행되고 있었다.

## 가. 경상북도

경상북도에서 지역관광사업을 수행하고 있는 지역관광조직은 ‘경상북도문화관광공사’이다. 경상북도 산하 기초자치단체 가운데 관광전담조직은 문경시 문경관광진흥공단이 설립되어 운영되고 있다. 문화관광 복합조직 유형으로는 칠곡군의 칠곡군 문화관광

재단, 청송군 청송문화관광재단, 청도군의 청도우리정신문화재단, 영주시의 영주문화관광재단, 영양군의 영양축제관광재단, 영덕군의 영덕문화관광재단, 안동시의 한국정신문화재단 등이 있다. 경주시에는 시설관리 전담조직으로는 2016년부터 경주시 시설관리공단이 설립·운영 되고 있으며, 경주화백컨벤션에서 2014년부터 MICE 기능을 수행하고 있다.

〈표 3-21〉 경상북도 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
경상북도		경상북도문화관광공사	지공	○	○	○		○
	문경시	문경관광진흥공단	지공	○	○	○		
	칠곡군	칠곡군문화관광재단	출자연	△				
	청송군	청송문화관광재단	출자연	△				
	청도군	청도우리정신문화재단	출자연	△				
	예천군	예천문화관광재단	출자연	△				
	영주시	영주문화관광재단	출자연			△		
	영양군	영양축제관광재단	출자연	△	△	△		
	영덕군	영덕문화관광재단	출자연		△			
	안동시	한국정신문화재단	출자연		△	△	△	
	경주시	경주시 시설관리공단	지공	△				
	경주시	경주화백컨벤션	출자연				○	

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) ○: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

경상북도문화관광공사는 지역관광사업을 종합적으로 수행하고 있는 지방공기업으로, 관광자원(시설) 관리·운영, 관광진흥·마케팅, 관광콘텐츠 개발·운영, 관광산업 기능·역할을 수행하고 있다. 그중 휴양림운영팀의 경우 도립자연휴양림, 팔공산금화자연휴양림과 같은 지역 내 휴양림 관리를 담당한다는 점에서 자원 관리 기능을 하고 있다고 볼 수 있다. 마케팅 기능의 경우 디지털관광실 내에 있는 마케팅정책팀과 문화관광산업실 내에 있는 해외관광팀, 중화권마케팅팀이 본 기능을 담당하고 있다. 국내관광팀에서 진행하고 있는 경북가족여행, 경북버스여행, 경북대표관광상품 공모전 등을 통해 콘텐츠 개발 기능을 수행하고 있으며, 관광산업 지원을 위한 관광기업지원센터 TF를 디지털관광실 산하에 설치하여 운영하고 있다.

문경시에서는 ‘문경관광진흥공단’에서 2007년부터 관광자원(시설) 관리·운영, 관광진

홍·마케팅, 관광콘텐츠 개발·관리를 수행하고 있다. 단산시설팀에서는 캠핑장, 썰매장, 단산모노레일 등과 같은 관광시설들을 관리·운영하고 있으며 문화사업팀에서 홍보·마케팅 업무를 담당하고 있으며, 관광 관련 사업 개발을 수행하고 있다.

문화관광 복합조직 유형으로는 칠곡군의 칠곡군 문화관광재단, 청송군 청송문화관광재단, 청도군의 청도우리정신문화재단, 영주시의 영주문화관광재단, 영양군의 영양축제관광재단, 영덕군의 영덕문화관광재단, 안동시의 한국정신문화재단 등이 그러하다.

안동시의 경우 ‘한국정신문화재단’이 2021년부터 관광진흥·마케팅, 관광콘텐츠 개발·운영, MICE를 담당하고 있다. 영주시의 경우 ‘영주문화관광재단’이 2015년부터 문화사업과 축제 관련 관광사업을 추진하고 있다. 영양군은 2015년부터 ‘영양축제관광재단’에서 관광자원(시설) 관리·운영, 관광진흥·마케팅, 관광콘텐츠 개발·관리를 수행하고 있다. 다만 ‘영양축제관광재단’의 경우 ‘영양군 재단법인 영양축제관광재단 설립 및 지원에 관한 조례’에서 규정하고 있는 사업 범위가 구체적으로 규정되어 있지 않지만, 사업 범위와 조직도 등에서 해당 기능·역할을 수행하고 있음을 확인할 수 있다. 영덕군의 경우 2019년부터 ‘영덕문화관광재단’에서 관광진흥·마케팅 기능을 수행하고 있는 것으로 확인되었다.

경주시의 관광자원 관리조직으로는 2016년부터 경주시 시설관리공단이 설립·운영되고 있다. 무열왕릉, 포석정, 오류캠핑장 등과 같은 관광지에 대한 관리·운영을 수행하는 기관이다. 경주화백컨벤션의 경우 2014년부터 MICE 기능을 수행하고 있다.

## 나. 경상남도

경상남도에 지역관광조직은 지방출자·출연기관 유형으로 경남관광재단이 설립·운영되고 있다. 산하 기초자치단체에는 관광전담조직으로 남해군관광문화재단, 통영관광개발공사, 거제해양관광개발공사 등이 있다. 문화관광 복합조직으로는 김해문화재단, 진주문화관광재단, 밀양문화관광재단 등이 있으며, 시설관리공단에서 관광자원 시설을 관리하는 경우는 창녕군시설관리공단이 있다.

〈표 3-22〉 경상남도 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기초자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
경상남도		경남관광재단	출연	.	○	○	○	○
	남해군	남해군관광문화재단	출자연	○	○	○	.	.
	통영시	통영관광개발공사	지공	○	○	.	.	.
	거제시	거제해양관광개발공사	지공	○	.	.	.	.
	김해시	김해문화재단	출자연	△	.	△	.	.
	진주시	진주문화관광재단	출자연	.	△	△	.	.
	밀양시	밀양문화관광재단	출자연	.	△	△	.	.
	창녕군	창녕군시설관리공단	지공	△	.	.	.	.

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자연: 지방출자·출연기관2) ○: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

경남관광재단이 수행하고 있는 역할을 살펴보면 마케팅에서는 팸투어, 경남관광 국내·외 홍보마케팅을 수행하고 있다. 구체적으로 온라인 트래블 마트, 온라인 지방자치단체 관광설명회, 경남관광박람회, 전국 근로자 유치 경남관광 프로모션 등을 추진하고 있다. 콘텐츠에서는 특수목적 관광객(Special Interest Tourism) 맞춤형 콘텐츠 제작, 반려동물 친화 관광지 경남 홍보를 위한 반려동물 동반 여행 정보 가이드북 「댕댕이 여행 백과」 제작 등을 수행하고 있다. MICE에서는 컨벤션뷰로를 운영하면서 관련 기능을 수행하고 있으며, MICE 지원과 MICE 얼라이언스를 운영하고 있다. 관광산업 영역에서는 관광기업지원센터를 운영하면서 관광 스타트업 발굴 및 창업·육성 지원, 도내 관광기업 역량 강화, 관광일자리 허브 구축, 지역관광 활성화 차원에서 경남관광 인플루언서 양성 교육 등을 운영하고 있다. 이 외에 관광두레 협력 사업을 통해 주민공동체 선정부터 자립까지 체계적인 지원을 통한 지역 고유의 특색을 지닌 주민사업체의 육성을 추진하고 있다.

산하 기초자치단체에는 관광전담조직으로 남해군관광문화재단, 통영관광개발공사, 거제해양관광개발공사 등이 있다. 남해군의 남해관광문화재단은 2020년 제정된 ‘남해군 관광문화재단 설립 및 운영에 관한 조례’에 설립·운영 근거를 두고 2021년 정식 출범하였다. 남해관광문화재단과 앞서의 다른 재단과의 차이점은 다른 재단은 문화사업에 중심을 두고 있는 반면, ‘남해관광문화재단’은 관광사업에 중심을 두고 있다는 점이다.

통영시의 통영관광개발공사와 거제시의 거제해양관광개발공사는 지역관광조직 기능 중 관광자원 관리에 집중되어 있는 기관이다. 주된 업무로는 통영케이블카 관리, 통영어

드벤처타워 운영, 디피랑 운영 등이며, 이에 대한 홍보가 지속적으로 이루어지고 있음을 확인하였다. 거제해양관광개발공사는 관광사업본부 내에 있는 유적공원팀의 경우 포로수용소 공원, 모노레일의 관리 및 운영을 담당하며, 해양관광팀은 조선해양문화관, 거제해양레포츠센터의 관리·운영을 담당한다. 관광휴양팀의 경우 옥포대첩기념공원, 대통령기록전시관, 자연휴양림을 담당함으로써, 관광자원 관리 기능을 하고 있음을 알 수 있다.

문화관광 복합조직으로는 김해문화재단, 진주문화관광재단, 밀양문화관광재단 등이 있다. 김해시의 김해문화재단은 2005년 ‘김해문화재단 설립 및 운영에 관한 조례’ 제정되면서 관광 관련 전략사업 개발 기능이 사업 범위에 포함되었다. ‘김해문화재단’의 최근 사업 범위와 조직도 등을 살펴볼 때 김해한옥체험관, 김해가양테마파크 등 관광시설과 축제 등을 수행하고 있다는 점에서 관광자원(시설) 관리·운영 기능과 관광콘텐츠 개발·운영을 하고 있다고 판단할 수 있다. 진주시의 진주문화관광재단은 2020년 ‘진주문화관광재단 설립 및 운영에 관한 조례’가 제정되면서 시작되었으며, 규정된 사업 범위와 홈페이지 등을 통해 확인한 결과 문화예술사업을 중심으로 하지만 일부 관광사업을 수행하고 있는 것으로 파악되어 포함하였다. 밀양시의 밀양문화관광재단은 2015년 ‘밀양문화재단’으로 출범한 이후 2022년 ‘밀양문화관광재단’으로 개편되었다. 2022년 개정된 ‘밀양문화관광재단 설립 및 운영에 관한 조례’에서 관광진흥·마케팅 기능과 관광콘텐츠 개발·운영 기능 등이 포함되었다. 현재 ‘밀양문화관광재단’은 시티투어 등 관광콘텐츠를 개발하고, 팸투어 등 관광진흥을 추진하고 있다.

시설관리공단에서 관광자원 시설을 관리하는 사례로는 창녕군의 창녕군시설관리공단이 있다. 창녕군 관광시설팀은 화왕성군립공원, 우포늪생태체험장, 산토끼노래동산 등의 관광자원의 관리를 담당하고 있다.

사천시의 ‘사천문화재단’은 2011년 출범, 2015년 ‘사천시 사천문화재단 설립 및 운영 조례’ 개정되면서 문화관광 상품 개발 기능이 사업 범위에 포함되었다. 다만 ‘사천문화재단’의 사업 범위와 조직도 등을 살펴볼 때 관광 관련 기능·역할이 수행되고 있다고 판단하기 어렵다. 또한 산청군의 ‘산청축제관광재단’의 경우 2023년 출범하였으며, 축제와 관광을 중심으로 사업 범위가 설정되어 있으나 출범 이후 운영기관이 짧아 홈페이지 등을 통한 자료 수집이 불가능하여 부득이 제외하기로 한다.

## 다. 제주특별자치도

제주특별자치도(이하 '제주도')의 경우 지역관광조직은 2개이다. 제주관광공사는 '제주관광공사 설립 및 운영 조례'에 설립·운영 근거를 두고 지방공기업 유형으로 설립·운영 되고 있다. 제주관광공사는 2008년 설립되어 현재까지 운영 되고 있다. 제주국제컨벤션센터는 '제주특별자치도 주식회사 제주국제컨벤션센터 설립 및 출자 등에 관한 조례'에 따라 지방출자기관으로 운영 되고 있다. '제주국제컨벤션센터'는 1997년 '제주국제컨벤션센터' 창립 총회를 시작으로 2003년 개관하였다. 당시 상법에 따라 설립된 '제주국제컨벤션센터'는 2015년 '제주특별자치도 주식회사 제주국제컨벤션센터 설립 및 출자 등에 관한 조례'에 따라 출자가 이루어졌다.

〈표 3-23〉 제주특별자치도 지역관광조직 기능 현황

광역자치단체	기관명	기관 유형	자원 관리	마케팅	콘텐츠	MICE	관광 산업
제주특별자치도	제주관광공사	지공		○	○	○	○
	제주컨벤션센터	출자				○	

주) 1) 지공: 지방공기업, 출자: 지방출자기관, 출연: 지방출연기관2) ○: 전부 수행 △: 일부 수행 X: 수행하지 않음

제주관광공사가 수행하는 기능·역할을 살펴보면 마케팅, 콘텐츠, 관광산업 등을 담당하고 있다. 마케팅의 경우 글로벌마케팅 그룹에서 국내외 관광객 유치 통합 홍보 및 마케팅 사업을 담당하고 있다. 콘텐츠 분야에서는 지역관광 그룹과 문화관광 그룹에서 관광상품 개발 사업과 관광자원 개발사업(문화관광콘텐츠, 축제개발 및 지원, 야간관광 등), 콘텐츠 발굴 및 디자인 지원 등을 담당하고 있다. 구체적으로 마을관광 활성화, 웰니스관광, 특수목적관광 콘텐츠 및 자원 발굴 등을 담당하고 있다. MICE 분야에서는 글로벌마케팅 그룹에서 국제회의 마케팅 및 유치 지원업무를 수행하고 있다. 관광산업 분야에서는 관광기업 육성 및 마케팅 지원, 종사원 인력 양성 및 역량 강화 등을 추진하고 있다. 또한 통합 디지털플랫폼 그룹에서는 온라인 마케팅, 콘텐츠 기획 등을 지원하고 있으며, 데이터 R&D 그룹은 관광빅데이터를 활용한 마케팅과 콘텐츠 개발을 지원하고 있다. 이외 제주관광공사는 수익사업실에서 면세점을 통한 수익사업을 추진하고 있다.

제주컨벤션센터는 마케팅실, 마이스사업실, 인프라사업실 등에서 국제회의 유치·홍보, 컨벤션 기획·운영(PCO), 문화·이벤트 사업, 컨벤션·전시시설 임대, 브랜드 전시 개최, 식음료 운영 등을 수행하고 있다.

제주컨벤션센터와 유사한 기능을 수행하고 있는 제주컨벤션뷰로는 제주도에 국제회의, 박람회, 이벤트 등 각종 국제행사를 유치하여 기획으로부터 마케팅은 물론 행사개최 및 관광에 이르기까지 전략적이고 체계적인 지원과 서비스를 제공하며 제주도 MICE 산업을 육성하기 위한 목적으로 설립된 유치 전담기구로 2005년 사단법인으로 설립되었다(홍성화 외, 2012).

제주컨벤션센터와 제주컨벤션뷰로는 MICE 산업에서 기능을 수행한다는 점에서 유사한 것으로 보인다. 다만 MICE 산업에서 컨트롤타워 역할을 수행하는 것은 컨벤션뷰로이며, 대표적 국제회의의 개최를 위해 필요한 시설을 컨벤션센터라고 한다는 점에서 마케팅과 시설관리 기능의 차이를 보인다. 마케팅 측면에서도 컨벤션뷰로는 해당 개최 도시 전체를 마케팅하는 조직의 입장에서 바라본다면, 컨벤션센터의 경우 개최 도시 마케팅을 실시하나 해당 컨벤션시설에 대한 마케팅이 주 업무라는 점에서 범위에 차이가 있다. 다만 컨벤션뷰로와 컨벤션센터는 유기적으로 상호작용할 필요가 있다(장정훈 외, 2020; 정승훈, 2005).

그러나 올해(2023년) 초 제주관광공사와 제주컨벤션뷰로, 그리고 제주컨벤션센터의 통합에 대한 방안이 검토된 바 있다. 제주도 관광광국장이 당연직으로 이사장을 맡고 4급 공무원이 사무국장직을 수행하고 매년 28억 원 상당의 예산을 지원받고 있는데, 핵심 기능을 제주관광공사와 제주컨벤션센터도 수행하고 있다는 점에서 조직 간 업무 중복 논란이 지속적으로 제기되어 왔기 때문이다<sup>23)</sup>

## 2. 지역관광조직 기능 현황 및 중복 진단

### ■ 지역관광조직 기능 현황

지역관광조직 기능 현황을 분석한 결과 광역과 기초지역관광조직의 역할이 대체로 구분된다. 광역자치단체의 지역관광조직은 대체로 지역관광 전 분야에 걸친 기능을 수행하고 있는 것으로 분석된다. 반면 기초자치단체의 지역관광조직은 관광자원(시설)을 관리하는 기관과 문화관광재단에서 일부 관광기능을 담당하는 형태로 구분된다. 즉, 관광자원(시설) 관리는 기초자치단체의 시설관리공단 또는 도시공사에서 수행하고 있으며, 기초자치단체의 문화관광재단 등에서는 콘텐츠 개발을 주로 수행하고 있었다. 관광객

23) 제주관광공사-제주컨벤션뷰로 '통합' 급물살 타나(2023. 3. 2.), 「제주의 소리」.



유치 등 진흥·마케팅과 관광사업체 지원, 인력 양성 등 관광산업 기능은 주로 광역 단위 지역관광조직에서 추진하고 있는 것으로 분석된다. MICE 기능의 경우 광역 지역관광조직에서 소속 부서로 컨벤션부서를 통해 추진되거나 또는 컨벤션센터로 수행되고 있었다. 기초지역관광조직에서는 컨벤션센터에서 추진하고 있었다.

## ■ 지역관광조직 기능 중복 진단

지역관광조직을 대상으로 언론 등을 통해 자주 지적되는 업무 중복과 관련하여 분석한 결과 지역관광조직 간 기능과 역할이 우려한 정도의 심각한 수준으로 판단되지는 않는다. 다만 관광자원(시설)을 시설관리공단 또는 도시공사에서 관리·운영하는 것이 콘텐츠 생산과 적극적 자원 활용의 관점에서 적절할 것인지는 판단할 필요가 있다. 일부 기초자치단체에서 시설관리조직과 관광전담 또는 문화관광 복합조직이 동시에 운영 되고 있는 경우가 발견된다.

예를 들어 경기도 수원시를 살펴볼 수 있다. 수원시는 수원도시공사와 수원문화재단 그리고 수원컨벤션센터 등이 모두 설립되어 있는 경우이다. 수원도시공사와 수원문화재단의 경우 관광시설을 이용하는 과정에서 중복이 지적될 수 있다. 그러나 수원도시공사는 광고호수캠핑장 시설관리에 초점을 맞추고, 수원문화재단은 화성을 적극적으로 활용하여 콘텐츠 개발 등을 추진하고 있다는 점에서 차이가 있다. 또한 수원문화재단의 관광사업부에서 수원시 관광의 종합 기획·조정을 하고 있다는 점이 명확하여 기능상 중복이라고 보기는 어렵다. 수원컨벤션센터는 수원시의 MICE 산업과 관련한 기능을 전담하여 추진하고 있다는 점에서 각각의 영역에서 기능을 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다.

다른 사례로 경기도 여주시의 경우 여주세종문화관광재단과 여주도시관리공단의 경우를 살펴볼 수 있다. 여주세종문화관광재단이 관광자원 시설 4개소와 관광진흥을 담당하고 있는 조직이며, 여주도시관리공단의 경우에는 일부 캠핑시설을 담당하고 있다. 실제 수행하고 있는 역할을 살펴볼 때 기능상 중복이 있다고 판단되지는 않는다.

오히려 문화 또는 체육시설 등은 시민들이 활용하기 때문에 재정투입의 당위성이 확보될 수 있지만, 관광시설은 시민들의 활용보다 관광객의 이용에 따라 지역주민의 소득 확대와 지역경제 활성화를 목표로 한다는 점에서 오히려 적극적으로 활용할 수 있도록 기능 조정이 필요한 부분이라고 판단된다.

## 제4절 지역관광조직 운영 진단

### 1. 광역자치단체 지역관광조직

#### 가. 지방공기업

##### 1) 관광전담조직

#### ■ 재무 현황

광역자치단체 산하 지방공기업 유형의 관광전담조직의 주요 재무 현황을 살펴보면 다음과 같다. 지방공공기관 개편의 주요 이유가 되고 있는 부채비율의 경우 2018년 35.1%에서 2022년 25.1%이다. 일반적으로 기준이 되는 200% 미만으로 확인되었다. 기관별로 살펴볼 때도 2022년 기준 최대 69.4%<sup>24)</sup>, 최소 1.5% 수준으로 부채비율은 양호한 수준으로 판단된다. 비교 대상이 되는 지방공기업 기타 공사 유형이 2022년 기준 52.4%인 것과 비교할 때도 부채비율은 전반적으로 양호한 수준으로 판단할 수 있다.

차입금 의존도의 경우 2개 기관에서 금융부채가 존재하는 것으로 확인된다. 2022년 기준 차입금 의존도는 10.43%, 28.7%로 일반적 판단 기준인 30% 미만으로 확인되어 양호한 수준으로 판단된다.<sup>25)</sup> 다만 2022년 기준 기타 공사의 차입금 의존도가 7.0%로 상대적으로 높은 수준인 것으로 판단된다.

24) 제주관광공사의 경우 부채비율이 2019년 193.3%로 상대적으로 높았으나, 이후 지속적으로 감소하여 2022년 69.4%로 확인되었다.

25) 경상북도문화관광공사는 2018년 차입금 의존도가 35.3%였으나, 2022년 10.4%로 지속적으로 감소하였다. 제주관광공사의 경우에도 2019년 49.7%였으나, 이후 지속적으로 감소하여 2022년 28.7%를 기록하였다.

〈표 3-24〉 광역자치단체 관광전담조직(지방공기업) 주요 재무 현황

연도 항목	2018	2019	2020	2021	2022
자본 규모(억 원)	1,092.1	1,071.6	1,231.5	1,265.3	1,297.7
자산 규모(억 원)	1,404.0	1,394.3	1,566.1	1,549.8	1,486.1
부채 규모(억 원)	312.0	322.7	334.6	284.5	188.4
금융부채(억 원)	698.4	680.2	638.4	501.1	271.7
차입금 의존도(%)	35.9	41.2	34.7	25.8	19.5
부채비율(%)	35.1	47.3	40.1	28.8	25.1

## ■ 예산 및 손익 현황

광역자치단체 산하 지방공기업 유형의 관광전담조직의 영업이익, 당기순이익, 예산 규모를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 예산 규모의 경우 대체로 최소 676.3억 원에서 최대 795.3억 원으로 확인되었다.

영업이익의 경우 2018년 14.8억 원 손실에서 2022년 13.0억 원으로 확인된다. 기타 공사가 2022년 손실을 낸 것과 비교할 때 상대적으로 양호한 것으로 판단된다. 당기순이익의 경우 2018년 0.2억 원 당기순손실에서 2022년 31.0억 원 당기순이익으로 개선된 것으로 판단된다. 마찬가지로 여타 기타 공사가 2022년 기준 당기순손실을 기록하고 있는 것과 비교할 때 이익 창출에서도 큰 문제가 있다고 판단하기 어렵다.

〈표 3-25〉 광역자치단체 관광전담조직(지방공기업) 주요 예산 및 손익 현황

연도 항목	2018	2019	2020	2021	2022
영업이익	-14.8	-2.3	38.5	-7.1	13.0
당기순이익	-0.2	6.4	32.7	20.6	31.0
예산 규모	683.7	740.2	676.3	753.0	795.3

## ■ 인력 현황

광역자치단체 산하 지방공기업 유형의 관광전담조직의 인력 변동 현황을 살펴보면 다음과 같다. 인력 현황은 평균 2018년 92.0명에서 2022년 102.7명으로 연평균 2.8% 증가한 것으로 분석된다. 기타 공사 유형이 연평균 9.1% 증가한 데 비해 인력이 큰 폭으로 증가하였다고 판단하기는 어렵다. 기타 공사 유형의 직원 평균임금은 연평균 2.1% 증가(2018년 4,696만 원, 2022년 5,110만 원)하였다.

〈표 3-26〉 광역자치단체 관광전담조직(지방공기업) 인력 현황

항목 \ 연도	2018	2019	2020	2021	2022
인력 현황	92.0	97.9	102.1	103.7	102.7

## 2) 시설관리 조직

### ■ 재무 현황

광역자치단체 산하 지방공기업 유형의 시설관리 조직의 재무 현황을 살펴보면 다음과 같다. 시설관리 조직의 재무 현황을 살펴보면 부채비율이 2018년 111.9%에서 2022년 60.7%로 점차 개선된 것으로 판단된다. 유사한 기관 유형에 해당하는 도시개발공사의 경우 2022년 기준 164.1%라는 점을 근거로 판단할 때 부채비율은 양호한 수준으로 판단할 수 있다. 금융부채 규모도 2018년 11,171억 원에서 2022년 6,516억 원으로 개선이 이루어졌음을 확인할 수 있으며, 차입금 의존도 또한 2018년 30.6%에서 2022년 20.6%로 개선되었음을 확인할 수 있다. 도시개발공사 유형의 차입금 의존도가 2022년 27.9%라는 점을 고려할 때 비교적 양호한 편이라고 볼 수 있다.

〈표 3-27〉 광역자치단체 시설관리 조직(지방공기업) 주요 재무 현황

항목 \ 연도	2018	2019	2020	2021	2022
자본 규모	17,244.1	19,204.3	19,493.1	19,247.9	19,650.1
자산 규모	36,548.1	33,382.2	30,863.0	29,614.1	31,586.6
부채 규모	19,304.1	14,177.9	11,369.9	10,366.2	11,936.6
금융부채	11,171.3	10,364.2	7,376.8	6,931.2	6,516.6
차입금 의존도(%)	30.6	31.0	23.9	23.4	20.6
부채비율(%)	111.9	73.8	58.3	53.9	60.7

### ■ 예산 및 손익 현황

광역자치단체 산하 지방공기업 유형의 시설관리 조직의 예산 및 이익 현황을 살펴보면 다음과 같다. 영업이익과 당기순이익이 모두 큰 폭으로 감소한 것을 확인할 수 있다. 다만 시설관리 조직이 중장기적으로 투자가 요구된 이후 수익이 발생한다는 점에서 특정 시점을 기준으로 판단하기 어렵다는 점을 고려할 필요가 있다.

〈표 3-28〉 광역자치단체 시설관리 조직(지방공기업) 주요 예산 및 손익 현황

연도 항목	2018	2019	2020	2021	2022
영업이익	2,627.1	2,969.2	752.7	196.9	491.7
당기순이익	1,968.1	2,061.6	685.1	93.7	410.2
예산 규모	13,266.7	16,724.3	17,121.1	10,732.3	12,594.2

## ■ 인력 현황

광역자치단체 산하 지방공기업 유형의 시설관리 조직의 인력 변동 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2018년 248.0명에서 2022년 283.0명으로 연평균 3.4% 증가한 것으로 분석된다. 도시개발공사 유형의 지방공기업이 같은 기간 연평균 8.4% 증가한 것으로 분석되어 인력 규모의 증가가 특별히 높다고 판단하기 어렵다.

도시개발공사 유형의 지방공기업의 직원 평균 인건비는 같은 기간(2018년 5,912만 원, 2022년 6,159만 원) 연평균 1.0% 증가하였다.

〈표 3-29〉 광역자치단체 시설관리 조직(지방공기업) 인력 현황

연도 항목	2018	2019	2020	2021	2022
인력 현황	248.0	231.0	253.0	274.0	283.0

## 나. 지방출자출연기관

### 1) 관광전담조직

## ■ 예산 현황

광역자치단체 산하 지방출자·출연기관 가운데 MICE 조직 유형의 주요 예산 현황을 살펴보면 다음과 같다. MICE 조직의 특성상 시설관리에 관한 경상경비의 비율이 2019년까지 높았으나, 이후 2020년부터 사업비의 비중이 높아지는 경향을 보인다.

〈표 3-30〉 광역자치단체 MICE 조직 예산 현황

연도		2017	2018	2019	2020	2021
항목						
예산 (억 원)	인건비	44.2	41.7	50.1	25.1	25.9
	경상경비	226.2	158.9	110.3	40.4	43.8
	사업비	128.5	18.6	7.0	94.2	93.2
	기타(예비비)	3.4	4.3	7.1	12.2	0.8
	(계)	402.3	223.5	174.5	171.9	163.7
비율 (%)	인건비	11.0	18.7	28.7	14.6	15.8
	경상경비	56.2	71.1	63.2	23.5	26.8
	사업비	31.9	8.3	4.0	54.8	56.9
	기타(예비비)	0.8	1.9	4.1	7.1	0.5
	(계)	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0

광역자치단체 산하 관광전담조직에 해당하는 지방출자·출연기관의 주요 예산 현황을 살펴보면 다음과 같다. 광역 관광전담조직의 특징이 예산 현황에서 명시적으로 나타나는데, 사업비의 비중이 80% 이상을 차지하고 있었다.

〈표 3-31〉 광역자치단체 관광전담조직 예산 현황

연도		2017	2018	2019	2020	2021
항목						
예산 (억 원)	인건비	-	28.8	49.0	18.1	30.0
	경상경비	-	11.3	34.5	17.5	24.7
	사업비	-	209.5	416.9	148.9	194.3
	기타(예비비)	-	0.9	0.0	0.6	1.9
	(계)	-	250.5	500.4	185.1	250.9
비율 (%)	인건비	-	11.5	9.8	9.8	12.0
	경상경비	-	4.5	6.9	9.5	9.8
	사업비	-	83.6	83.3	80.4	77.4
	기타(예비비)	-	0.4	0.0	0.3	0.8
	(계)	-	100.0	100.0	100.0	100.0

## ■ 주요 재무 현황

광역 MICE 조직의 재무 현황을 살펴보면 부채비율이 3.0% 내외로 확인되었다. 자본 대비 부채 규모가 크지 않은 것으로 확인되었다.

〈표 3-32〉 광역자치단체 MICE 조직 주요 재무 현황

연도 항목	2017	2018	2019	2020	2021
자산(억 원)	1780.3	1756.6	1769.6	1752.0	1817.6
부채(억 원)	60.5	49.5	51.3	45.5	62.1
자본(억 원)	1719.8	1707.1	1718.3	1706.5	1755.5
부채비율(%)	3.5	2.9	3.0	2.7	3.5

광역 관광전담조직의 주요 재무 현황을 살펴보면 부채비율이 상당히 높은 것을 확인할 수 있다. 2018년 부채비율이 상당히 높게 나타난 것은 당시 서울관광재단이 서울관광마케팅주식회사에서 변경되어 재출범하면서 부채비율(5437.2%)이 매우 높았기 때문이다. 다만 서울관광재단은 이후 자본을 확보하면서 부채비율이 개선된 것으로 확인되었다. 경남관광재단의 경우에도 2020년 부채비율(482.1%)이 상당히 높는데 2020년 출범한 영향이 있을 것으로 판단된다. 반면 강원관광재단의 경우 2020년 출범 당시 부채비율은 2.12%였으나, 2021년에는 107.9%로 증가하는데 이는 예산 규모 확대 등 사업 규모가 약 8.2배가량 확대되면서 부채 규모 또한 증가한 것에 기인한 것으로 분석된다. 전라남도 관광재단의 경우에도 2020년 출범 당시 부채비율(51.4%)과 2021년 부채비율(160.3%)에 차이를 보이는 것은 사업 규모가 1.9배가량 확대된 것에 기인한다.

〈표 3-33〉 광역자치단체 관광전담조직 주요 재무 현황

연도 항목	2017	2018	2019	2020	2021
자산(억 원)	-	71.7	110.2	66.0	69.5
부채(억 원)	-	70.4	74.6	28.2	39.9
자본(억 원)	-	1.3	35.7	37.8	29.6
부채비율(%)	-	5415.4	209.0	74.6	134.8

## ■ 손익 현황

광역 MICE 조직의 손익 현황을 살펴보면 영업이익과 당기순이익 모두 손실을 보고 있는 것으로 분석된다. 2017년 7억 원가량의 당기순이익을 기록하였지만, 이후 당기순손실로 전환된 이후 지속적으로 당기순손실이 누적되고 있다. 코로나19의 영향이 상당

했을 것으로 예상되지만, MICE 산업의 경우 다른 지방자치단체 컨벤션센터와의 치열한 경쟁과 내부 경영 비효율 등이 문제로 지적되고 있는 형편이다.<sup>26)</sup>

〈표 3-34〉 광역자치단체 MICE 조직 손익 현황

연도 항목	2017	2018	2019	2020	2021
영업이익(억 원)	-12.1	-33.2	-47.2	-82.6	-70.1
당기순이익(억 원)	6.8	-10.0	-9.7	-52.0	-41.6

광역 관광전담조직의 손익 현황을 살펴보면 2019~2020년 영업이익과 당기순이익을 모두 내고 있었으나, 2021년 당기순손실을 낸 것으로 분석되었다. 이는 서울관광재단이 2021년 영업이익과 당기순이익에서 손실을 낸 것에 기인한 것으로 보이며, 반면 해당 유형의 다른 기관은 이익을 낸 것으로 분석되었다.

〈표 3-35〉 광역자치단체 관광전담조직 손익 현황

연도 항목	2017	2018	2019	2020	2021
영업이익(억 원)	-	-0.8	21.8	25.9	-7.7
당기순이익(억 원)	-	1.3	34.4	26.1	-8.2

## 2) 문화관광 복합조직

### ■ 예산 현황

광역 문화관광 복합조직의 예산 현황을 살펴보면 규모가 점차 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 사업비의 비율은 2017년 87.1%에서 2021년 71.8%로 점차 감소되고, 인건비와 기타 비용의 비율이 증가하고 있는 추세를 확인할 수 있다.

〈표 3-36〉 광역자치단체 문화관광 복합조직 예산 현황

연도		2017	2018	2019	2020	2021
항목						
예산 (억 원)	인건비	8.8	11.1	12.9	14.5	19.2
	경상경비	8.5	9.7	12.8	7.2	9.0
	사업비	118.4	138.7	124.7	126.9	124.5
	기타(예비비)	0.3	9.8	12.1	15.8	20.6

26) ICC 제주 5년간 누적손실 106억 원 '제2컨벤션도 난항'(2022. 11. 7.), 「제주의 소리」.



연도		2017	2018	2019	2020	2021
항목						
	(계)	136.0	169.3	162.5	164.4	173.3
비율 (%)	인건비	6.5	6.6	7.9	8.8	11.1
	경상경비	6.3	5.7	7.9	4.4	5.2
	사업비	87.1	81.9	76.7	77.2	71.8
	기타(예비비)	0.2	5.8	7.4	9.6	11.9
	(계)	100.1	100.0	99.9	100.0	100.0

### ■ 재무 현황

광역 문화관광 복합조직 재무 현황을 살펴보면 부채비율은 양호한 수준으로 보인다. 2021년 부채비율이 소폭 증가한 것은 당시 울산관광재단(현 울산문화관광재단 2023년 통합)의 부채비율(103.5%)이 상당히 높았기 때문이다.

〈표 3-37〉 광역자치단체 문화관광 복합조직 재무 현황

연도		2017	2018	2019	2020	2021
항목						
자산(억 원)		193.9	192.6	198.7	205.9	177.2
부채(억 원)		16.6	13.4	15.1	14.9	22.5
자본(억 원)		177.3	179.2	183.7	191.0	154.7
부채비율(%)		9.4	7.5	8.2	7.8	14.5

### ■ 손익 현황

광역 문화관광 복합조직의 손익 현황을 살펴보면 2018년 이후 영업이익과 당기순이익에서 점증적으로 증가하고 있는 것으로 보인다.

〈표 3-38〉 광역자치단체 문화관광 복합조직 손익 현황

연도		2017	2018	2019	2020	2021
항목						
영업이익(억 원)		2.1	0.3	3.0	4.1	14.0
당기순이익(억 원)		4.4	1.9	5.3	4.8	10.3

### ■ 조직 및 인력 현황

광역 문화관광 복합조직의 조직 및 인력 현황을 살펴보면 관광 부서 비율은 평균 17~24% 비율로 확인된다. 인력 규모는 평균 기준 2018년 32명에서 2021년 57.7명으

로 증가하고 있으며, 일반정규직 평균연봉은 2018년 38.4백만 원에서 2021년 42.0백만 원으로 점증적으로 개선되고 있는 것으로 분석된다.

〈표 3-39〉 광역자치단체 문화관광 복합조직 조직 및 인력 현황

항목 \ 연도	2017	2018	2019	2020	2021
하위부서(개)	7.7	7.7	7.7	9.0	9.0
관광 부서(개)	1.3	1.3	1.3	2.2	2.2
관광 부서 비율(%)	17.4%	17.4%	17.4%	24.4%	24.4%
인력(명)		32.0	45.2	44.0	57.7
정규직 평균연봉(백만 원)		38.4	34.6	42.0	42.0

## 2. 기초자치단체 지역관광조직

### 가. 지방공기업

#### 1) 관광전담조직

##### ■ 재무 현황

기초자치단체 산하 지방공기업 유형의 관광전담조직의 주요 재무 현황을 살펴보면 다음과 같다. 부채비율은 2019년 113.0%에서 2022년 60.8%로 개선된 것으로 분석된다. 다만 기관별로 편차가 상당한데 단양관광공사의 경우 2019년 235.7%까지 올랐던 부채비율이 2022년 기존의 단양관광관리공단에서 복합형 지방공사인 단양관광공사로 개편되면서 자본금 출자가 이루어지면서 15.2%로 감소하였다. 보다 구체적으로 살펴보면 기존 대행사업장인 온달관광지, 도담삼봉, 고수동굴 주차장, 천동관광지, 다리안관광지, 소선암캠핑장, 대강캠핑장, 소선암자연휴양림을 직접 운영하게 되었다. 단양군이 직영 하던 소백산자연휴양림과 자체 사업으로 만천하스카이워크까지 맡게 되었다. 300만 이용객을 돌파한 만천하스카이워크가 공사로 이관됨에 따라 자체 사업 확대, 수익사업 발굴 등 민·관이 상생하는 관광산업 활성화의 중추적 역할을 수행하게 되었다는 평가이다. 또한 주목할 점은 기존 단양공단이 운영하던 골프연습장, 볼링장, 사계절썰매장과 시외버스터미널 등 주민 편의 시설들은 단양군이 맡기로 하였다는 점이다. 이는 그동안 손실이 발생하였던 시설은 지방자치단체가 맡고, 관광시설 중심으로 기능 개편이 이루어졌

다는 점이다. 결과적으로 2022년 영업이익 727억 원, 당기순이익 590억 원이 발생하였다는 점은 시사하는 바가 크다.

반면 문경관광진흥공단의 경우 2019년 417.0%에서 2020년 154.0%로 감소하였다가 2022년 297.0%로 다시 증가하고 있다. 다만 부채비율이 높은 것은 우선 자본규모(1억 원)가 상당히 낮다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 이는 예산 규모와 비교할 때 2022년 기준 자본 대비 86배 수준의 예산(8,577백만 원)이 편성되어 있으며, 이는 같은 유형의 기관이 자본 대비 예산 비율이 0.83이라는 점에서 우려가 있다. 또한 해당 조직이 공단으로 운영되면서 영업이익을 낼 수 없고, 대행사업 중심으로 사업이 추진된다는 점에서 경쟁력 있는 마케팅을 추진할 요인이 없다는 점 또한 원인으로 추정된다. 또한 지역관광조직임에도 불구하고 농특산물직판장, 문경사랑새재장터, 종량제 봉투 등 관광과 직관적으로 연계되지 않는 시설의 관리 또한 맞고 있다는 점에서 부채비율이 높은 이유를 찾아볼 수 있다.

〈표 3-40〉 광역자치단체 관광전담조직(지방공기업) 주요 재무 현황

연도 항목	2018	2019	2020	2021	2022
자본 규모	166.2	186.9	176.0	170.2	171.7
자산 규모	180.7	202.3	191.8	186.1	187.0
부채 규모	14.6	15.4	15.8	16.0	15.3
금융부채	10.0	9.2	9.2	8.0	6.0
차입금 의존도(%)	1.5	1.4	1.5	1.4	1.1
부채비율(%)	70.6	113.0	50.0	74.3	60.8

## ■ 예산 및 손익 현황

기초자치단체 산하 관광전담조직의 주요 예산 및 이익 현황을 살펴보면 영업이익과 당기순이익 모두 코로나19 시점을 기준으로 손실을 보고 있는 것으로 분석되고 있다. 기초자치단체 산하 지방공기업 유형의 관광전담조직이 모두 관광자원·시설 기반의 사업을 추진하고 있다는 점이 코로나19로 인하여 고객 감소가 영업이익과 당기순이익에 손실을 설명할 수 있다.

다만 세부 기관별로 살펴볼 때 거제해양관광개발공사의 코로나 이전부터 손실을 보다가 코로나19 이후 손실 폭이 커진 것으로 보인다. 2022년 거제해양관광개발공사 결산

서를 분석한 결과 목표액 대비 실적액 달성율은 96.4%로 준수한 형편이며, 판관비 제외한 매출총이익은 이익이었지만, 판관비와 법인세 차감을 한 결과 당기순손실이 발생하였다. 이러한 상황을 세부적으로 살펴보면 포로수용소유적공원과 거제관광모노레일 등 자체수익사업에서 목표를 달성하지 못하였다는 점, 다수의 관광시설을 대행사업으로 추진하면서 개발 및 관리 대행 수수료로 수익을 대신하면서 적극적으로 수익을 내기 위한 요인이 부족하다는 점, 마지막으로 관광 외 대행사업의 비율이 높고 관리·운영 해야 하는 시설의 개수가 높다는 점에서 적극적으로 지역관광조직의 역할 수행을 기대하기 어렵다는 점 등을 이유로 추정해 볼 수 있다.

〈표 3-41〉 광역자치단체 관광전담조직(지방공기업) 주요 예산 및 손익 현황

항목 \ 연도	2018	2019	2020	2021	2022
영업이익	-0.1	0.9	-3.6	-9.0	-4.0
당기순이익	1.3	2.0	-8.5	-8.3	-3.4
예산 규모	118.1	148.9	138.4	150.8	157.5

## ■ 인력 현황

기초자치단체 산하 관광전담조직의 인력 현황의 변동을 살펴보면 평균적으로 2018년 43.2명에서 2022년 47.8명으로 연평균 2.6% 증가하였다.

〈표 3-42〉 광역자치단체 관광전담조직(지방공기업) 인력 현황

항목 \ 연도	2018	2019	2020	2021	2022
인력 현황	43.2	44.5	46.5	46.7	47.8

## 2) 시설관리 조직

## ■ 재무 현황

기초 시설관리 조직 유형의 재무 현황을 살펴보면 다음과 같다. 평균 부채 규모는 지속적으로 증가하고 있으나, 자본규모 또한 증가하면서 부채비율은 200% 미만을 유지하고 있다. 다만 금융부채 규모가 상당하고, 차입금 의존도 또한 상당하다는 점은 유의가 필요하다.

〈표 3-43〉 기초자치단체 시설관리 조직(지방공기업) 주요 재무 현황

연도 항목	2018	2019	2020	2021	2022
자본 규모(억 원)	477.3	535.6	717.8	827.1	924.8
자산 규모(억 원)	825.3	1,019.1	1,165.7	1,401.2	1,623.7
부채 규모(억 원)	358.8	498.8	447.9	574.1	698.9
금융부채(억 원)	713.6	1,011.8	887.7	1,147.4	1,366.7
차입금 의존도(%)	35.1	32.9	26.7	23.0	24.5
부채비율(%)	195.2	175.8	188.2	106.1	135.9

## ■ 예산 및 손익 현황

기초 시설관리 조직 유형의 예산 및 손익 현황을 살펴보면 예산 규모는 2021년 큰 폭으로 증가하였다. 다만 시설관리 조직의 경우 공단과 공사 유형으로 구분되는데, 지방 공단은 결산 결과 손익금을 처리하는 규정이 없다는 점을 고려해야 한다.

〈표 3-44〉 기초자치단체 시설관리 조직(지방공기업) 주요 예산 및 이익 현황

연도 항목	2018	2019	2020	2021	2022
영업이익	2.0	3.6	12.2	-1.0	-4.5
당기순이익	13.4	16.0	26.8	56.1	20.0
예산 규모	860.5	852.2	862.8	1,373.5	1,298.9

## ■ 인력 현황

기초 시설관리 조직의 인력 현황은 평균적으로 2018년 119.6명 대비 2022년 163.9명으로 연평균 8.2% 증가하고 있는 것으로 분석된다. 앞서 예산 규모에서도 2018년부터 2022년까지 평균 10.8% 증가하고 있는 것으로 분석되어 전반적으로 기초자치단체 시설관리 조직의 규모가 상당히 커지고 있음을 추정해 볼 수 있다.<sup>27)</sup>

〈표 3-45〉 기초자치단체 시설관리 조직(지방공기업) 인력 현황

연도 항목	2018	2019	2020	2021	2022
인력 현황	119.6	126.3	144.8	159.2	163.9

27) 지방공단 연평균 예산 8.3% 인력 4.6% 증가, 도시개발공사 연평균 예산 10.1%, 인력 8.4% 증가.

## 나. 지방출자·출연기관

### 1) 관광전담조직

#### ■ 예산 현황

기초자치단체 소관 지방출자·출연기관 유형의 MICE 조직의 주요 예산 변동 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 MICE 조직의 예산 규모가 축소된 것은 2019년 수원컨벤션센터가 새롭게 운영되기 시작하였기 때문이다. MICE 조직의 예산 비율을 살펴보면 대체로 50% 내외를 경상경비에 사용하고 있다는 특징이 있다. 이는 사업보다는 컨벤션 시설관리에 보다 초점을 맞추고 있는 것으로 추정할 수 있다.

〈표 3-46〉 기초자치단체 MICE 조직 예산 현황

연도		2017	2018	2019	2020	2021
항목						
예산 (억 원)	인건비	13.5	15.4	9.7	17.3	16.6
	경상경비	27.8	26.1	12.7	23.2	32.4
	사업비	10.6	12.3	8.9	6.3	15.9
	기타(예비비)	0.0	0.0	0.0	0.0	2.8
	(계)	51.9	53.8	31.3	46.8	67.7
비율 (%)	인건비	26.0	28.6	31.0	37.0	24.5
	경상경비	53.6	48.5	40.6	49.6	47.9
	사업비	20.4	22.9	28.4	13.5	23.5
	기타(예비비)	0.0	0.0	0.0	0.0	4.1
	(계)	100.0	100.0	100.0	100.1	100.0

반면 기초자치단체 관광전담조직의 예산 현황을 살펴보면 2019년 평균값이 증가하였다가, 2021년 다시 감소한 것을 확인할 수 있다. 이는 2019년에 금산축제관광재단이 새롭게 출범하였고, 2021년에는 남해군관광문화재단, 함평축제관광재단, 해남문화관광재단이 출범하면서 영향을 미친 것으로 분석된다. 새롭게 기관이 설립되었는데 평균 예산 규모가 감소하였다는 것은 해당 기관의 예산 규모가 기존 기관에 대비하여 적다는 것을 추정할 수 있게 한다.<sup>28)</sup> 다만 2021년 신규 설립된 기관의 2023년도 기준 예산

28) 실제로 강진문화관광재단이 5년간 평균 9.4억 원, 보령축제관광재단이 같은 기간 평균 49.3억 원, 금산축제관광재단은 2019년 이후 3년간 평균 29.7억 원인 데 반해 2021년 기준 남해군관광문화재단은 14.1억 원, 함평축제관광재단은 6.9억 원, 해남문화관광재단은 1.2억 원이었다.

규모를 살펴보면 함평축제관광재단은 49억원, 해남문화관광재단은 14.5억원으로 나타났다. 이를 통해 추정할 수 있는 것은 기능상 축제를 담당하는 지역관광조직의 경우 축제 규모에 따라 차이가 있겠지만 30~50억 원가량의 예산을 편성하며, 상대적으로 지역 관광 진흥, 마케팅, 콘텐츠 개발 등에 초점을 맞추는 경우는 10~15억 원가량의 예산을 편성하고 있는 것으로 추정할 수 있다.

〈표 3-47〉 기초자치단체 관광전담조직 예산 현황

연도		2017	2018	2019	2020	2021
항목						
예산 (억 원)	인건비	2.3	2.4	2.5	4.5	3.8
	경상경비	1.5	1.5	2.0	1.9	2.6
	사업비	16.2	18.1	24.4	21.3	10.1
	기타(예비비)	0.0	0.0	15.2	6.3	5.8
	(계)	20.0	22.0	44.1	34.0	22.3
비율 (%)	인건비	11.5	10.9	5.7	13.2	17.0
	경상경비	7.5	6.8	4.5	5.6	11.7
	사업비	81.0	82.3	55.3	62.6	45.3
	기타(예비비)	0.0	0.0	34.5	18.5	26.0
	(계)	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0

## ■ 주요 재무 현황

기초자치단체 MICE 조직의 재무 현황을 살펴보면 2018년부터 자본이 지속적으로 증가하고 있으나, 부채비율 또한 크게 증가하고 있는 것으로 판단된다. 이러한 이유는 수원컨벤션센터가 2019년 설립된 이후 2020~2021년 평균 부채비율이 400% 수준에 이르기 때문이다.

〈표 3-48〉 기초자치단체 MICE 조직 재무 현황

연도		2017	2018	2019	2020	2021
항목						
자산(억 원)		61.7	16.9	12.0	25.1	26.2
부채(억 원)		6.1	10.5	5.7	17.4	16.5
자본(억 원)		55.5	6.4	6.3	7.7	9.6
부채비율(%)		11.0	164.1	90.5	226.0	171.9

기초자치단체 관광전담조직의 주요 재무 현황을 살펴보면 부채비율이 크지 않아 재무

적으로 양호한 것으로 판단된다. 다만 2020년에 부채비율이 53.1%인 것은 금산축제관광재단의 2020년 부채비율이 401.2%로 상당히 높았기 때문이다. 당시 해당 재단의 부채비율이 높았던 것은 부채 규모가 크지 않았음에도 불구하고 자본 규모가 매우 작았기 때문이다.

〈표 3-49〉 기초자치단체 관광전담조직 주요 재무 현황

연도 항목	2017	2018	2019	2020	2021
자산(억 원)	8.0	2.3	17.4	10.4	7.4
부채(억 원)	0.2	0.3	2.4	5.4	1.7
자본(억 원)	7.8	2.0	15.8	6.8	6.3
부채비율(%)	2.6	15.0	15.2	79.4	27.0

## ■ 이익 현황

〈표 3-50〉 기초자치단체 MICE 조직 주요 이익 현황

연도 항목	2017	2018	2019	2020	2021
영업이익(억 원)	-3.2	-10.9	1.3	0.7	-0.2
당기순이익(억 원)	-3.2	-10.7	1.2	2.8	4.0

기초자치단체 관광전담조직의 경우 영업이익은 계속적으로 손실을 보고 있으며, 당기순이익의 경우에는 2021년 이익을 낸 것으로 분석된다.

〈표 3-51〉 기초자치단체 관광전담조직 주요 손익 현황

연도 항목	2017	2018	2019	2020	2021
영업이익(억 원)	-14.8	-4.1	-23.3	-5.3	-3.8
당기순이익(억 원)	0.1	-2.0	-10.4	0.0	4.6

## 2) 문화관광 복합조직

## ■ 예산 현황

기초자치단체 문화관광 복합조직의 예산 현황을 살펴보면 다음과 같다. 예산 규모는



50~70억 원 규모이며, 사업비의 비율이 35~55%를 유지하고 있는 것으로 조사되었다. 특징은 코로나19 시기였던 2020년에는 사업비가 축소되었으나, 고정비 성격의 인건비와 경상비가 유지되면서 사업비의 비율이 축소된 것으로 보인다.

〈표 3-52〉 기초자치단체 문화관광 복합조직 예산 현황

연도		2017	2018	2019	2020	2021
항목						
예산 (억 원)	인건비	17.6	22.4	23.2	18.9	16.8
	경상경비	11.1	12.8	13.3	8.2	8.0
	사업비	25.7	43.6	37.0	19.0	24.1
	기타(예비비)	1.1	2.1	2.1	6.7	6.0
	(계)	55.5	80.9	75.6	52.8	54.9
비율 (%)	인건비	31.7	27.7	30.7	35.8	30.6
	경상경비	20.0	15.8	17.6	15.5	14.6
	사업비	46.3	53.9	48.9	36.0	43.9
	기타(예비비)	2.0	2.6	2.8	12.7	10.9
	(계)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

## ■ 재무 현황

기초 문화관광 복합조직의 부채비율은 30~40% 수준을 유지하고 있었으며, 부채 규모가 크게 증가하지 않고, 자본 또한 안정적으로 확보하고 있는 것으로 분석된다.

〈표 3-53〉 기초자치단체 문화관광 복합조직 재무 현황

연도		2017	2018	2019	2020	2021
항목						
자산(억 원)		23.2	25.3	23.6	25.2	23.2
부채(억 원)		6.5	5.7	5.7	7.3	6.4
자본(억 원)		17.6	20.0	18.3	18.2	16.8
부채비율(%)		36.9	28.5	31.1	40.1	38.1

## ■ 손익 현황

기초 문화관광 복합조직의 손익 현황을 살펴보면 전반적으로 개선되고 있음을 확인할 수 있다. 영업이익은 2020년 흑자로 돌아섰으며, 당기순이익의 경우 꾸준히 이익을 보고 있는 것으로 분석된다.

〈표 3-54〉 기초자치단체 문화관광 복합조직 손익 현황

<div>연도</div> <div>항목</div>	2017	2018	2019	2020	2021
영업이익(억 원)	-14.5	-13.5	-7.5	2.5	1.0
당기순이익(억 원)	4.0	2.3	2.6	3.1	1.9

## 제5절 소결

### 1. 기관 설립 주요 시사점

지역별 지역관광조직 설립 현황을 조사·분석 한 결과를 요약하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 충청북도를 제외한 대부분 광역자치단체에 지역관광조직이 설립·운영 되고 있다. 충청북도의 경우에도 기존 ‘충북문화재단’에 관광을 전담할 조직을 신설하는 방식으로 광역자치단체의 지역관광정책 역량을 확보하고자 하고 있다. 그러나 보다 중요한 것은 최근 광역자치단체의 지역관광조직은 통폐합의 주체 또는 대상이 되고 있다는 점이다. 광주광역시에는 기존 ‘광주관광재단’과 ‘김대중컨벤션센터’를 통합하여 ‘광주광역시 관광공사’로 통합·개편 하여 올해(2023년) 10월 출범을 앞두고 있다. 충청북도에서는 기존 ‘충청문화재단’에 ‘충청관광재단’과 ‘백제문화재단’을 통합하여 ‘충청문화관광재단’으로 통합하였다. 울산광역시의 경우 ‘울산문화재단’과 ‘울산관광재단’을 통합하여 올해(2023년) 4월 ‘울산문화관광재단’이 출범하였다. 세종특별자치시에서는 기존 ‘세종시문화재단’을 ‘세종시문화관광재단’으로 확대·개편하였다. 대구광역시의 경우에는 가장 큰 규모의 통합이 이루어졌다. 기존 ‘대구관광뷰로’가 ‘대구관광재단’으로 개편되었으며, 2023년 ‘대구문화예술진흥원’으로 통합되었다. 기존 ‘대구문화재단’을 비롯한 ‘대구오페라하우스’, ‘대구문화예술회관’, ‘대구콘서트하우스’ 등 문화·예술·관광 분야의 사업 및 시설 기관을 통폐합한 결과이다. 이러한 통폐합의 배경에는 2022년 행정안전부의 지방공공기관 혁신계획에 따라서 추진되고 있다. 이러한 지방공공기관 통폐합은 코로나 19 과정에서 발생한 지역관광조직의 재정적자 문제 등이 배경으로 지적되고 있다. 즉 효율성 확보 차원에서 경제적 논리와 수월성 확보가 이유가 되고 있다.

그러나 이러한 통폐합에 대하여 많은 우려가 지적되고 있는 것도 사실이다. 코로나19라는 특수한 상황에서 발생한 재정적자 문제가 여타 지방공공기관과 대비할 때 높은 수준이라고 볼 수 없다는 점이다. 더구나 관광정책은 직접적인 수익보다는 관광객 유치

통한 지역주민의 경제적 이익 창출 등 지역경제 발전을 기대하면서 추진하는 정책이라는 점에서 효율화에 초점을 맞추는 것이 적절한 것인지 우려가 제기된다.

[그림 3-3] 문화와 관광의 논리 비교



자료: 강신겸(2023)

지역에서의 문화와 관광정책은 상이한 고객을 대상으로 하고 있다는 점에서 통합에 따른 상승효과(synergy effect)에 대한 우려가 있다는 점이다. 문화는 내부의 시민 문화 예술 향유와 전문 창작예술지원을 목적으로 하고 관광은 지역을 방문하는 외지인을 대상으로 하고 있다. 문화는 내부 시민들의 삶의 질 향상을 목적으로 한다면, 관광은 외부의 관광객 유치를 통해 궁극적으로 지역의 경제 활성화에 목적이 있고, 대부분의 공적인 지원조직의 기능도 거기에 초점을 맞추고 있다.<sup>29)</sup> 물론 중앙정부인 문화체육관광부는 문화와 관광정책을 통합적으로 추진하면서 상승효과를 내고 있다는 점에서 반론이 제기될 수 있다. 그러나 중앙정부와 지방정부는 정책 대상과 접점의 수준이 다르다는 점을 고려할 때 충분한 숙의가 필요한 지점이다.

마지막으로 분야별 전문성과 규모의 경제 달성 측면에서 기초자치단체와 광역자치단체는 다른 접근이 필요하다는 점 등이 그러하다. 기초자치단체에서는 상대적으로 재정 투입의 한계가 분명하기 때문에 영세한 규모로 운영될 수밖에 없어 문화와 관광을 통합하는 것이 불가피한 측면이 있다. 그러나 광역자치단체는 문화와 관광에 요구되는 전문성을 발휘하기 위해서는 독립적으로 운영하는 것이 보다 효율적일 수 있으며, 특히나 기초자치단체가 국내·외 관광객 유치 등과 같이 대규모 재정이 투입되는 정책에서 한계

29) 문화관광재단 설립 논의...간과해서는 안 될 지점들(2022. 10. 9.), 「원주신문」.

를 보일 수밖에 없다는 점에서 광역자치단체는 전문성을 갖춘 독립적 지역관광조직의 필요성이 요구된다고 볼 수 있다. 또한 기초자치단체에서도 통합운영이 적절한지에 대해서도 고민이 필요하다. 즉 인구감소 문제를 경험하고 있는 지방자치단체에서 문화와 관광은 개별적인 이유로 모두 확대가 요구되기 때문이다. 청년들이 수도권으로 집중하는 이유는 취향 중심의 문화향유가 가능하지 않기 때문이며, 관광은 교류인구를 통한 정주인구 문제를 극복하고 서비스 산업으로의 진행을 강화하기 위해서는 독립적 전문성 확보가 필요하다.

둘째, 지방공기업으로 설립되었던 광역자치단체의 지역관광조직은 최근 지방출자·출연기관으로 설립되는 경향을 보인다. <표 3-59>와 같이 광역자치단체 지역관광조직 설립 연도를 살펴보면 최근의 설립한 기관들은 대부분 지방출자·출연기관 유형으로 설립되었음을 확인할 수 있다.

〈표 3-55〉 광역자치단체 지역관광조직 설립 연도

유형	기관명 (개편 전 기관명)	설립 연도 (최초 설립 연도)	유형	기관명 (개편 전 기관명)	설립 연도 (최초 설립 연도)
지방 공기업	경기관광공사	2002	지방출자 출연기관	전라북도문화관광재단	2008
	제주관광공사	2004		서울관광재단	2015
	대전관광공사	2011		강원관광재단	2018
	경상북도문화관광공사	2011		전라남도관광재단	2020
	부산관광공사	2012		경남관광재단	2020
	인천관광공사	2015		대구문화예술진흥원 (대구관광재단)	2023 (2021)
	광주광역시 관광공사 (광주관광재단)	2023 (2020)		울산문화관광재단 (울산관광재단)	2023 (2020)
				세종시문화관광재단	2023
				충청남도문화관광재단 (충청남도관광재단)	2023 (2021)

## 2. 기능 분석 주요 시사점

지역관광조직 기능을 분석한 결과 광역과 기초자치단체 지역관광조직의 역할이 구분될 수 있을 것으로 기대된다. 광역과 기초 단위의 지역관광조직의 원형모형을 제안해

볼 수 있다. 즉 기초 단위에서는 시설 등과 같은 유형자원과 문화적 요소 등 무형자원을 활용하여 콘텐츠를 개발하면서 기초 단위의 특성화 전략을 도모하고, 광역 단위에서는 이를 활용하여 관광객을 유치하고 사업체를 지원하는 등 역할을 배분하는 것이다.

지역관광조직 간 기능 중복은 같은 광역 또는 기초자치단체 내에서 확인되지 않는다. 즉 일간에서 지적되는 기능 중복에 따른 비효율은 최소한 지역관광조직 간은 심각한 수준이라고 판단하기 어렵다. 다만 지역관광협의회와 지역별 관광협회와의 문제는 지적될 수 있다. 예를 들어 제주도에는 ‘제주특별자치도관광협회’(이하 ‘제주관광협회’)가 1962년 제주관광산업의 성장 발전과 회원업체의 사업발전 및 복리 증진에 기여할 목적으로 설립되어 운영 중에 있다. 주요 업무를 살펴보면 관광객 유치, 관광정책, 수용태세, 관광통계, 관광종사원 교육 및 사후관리, 여행공제회 업무, 관광안내소 및 국내홍보센터 운영, 관광윤리 확립 및 관광질서 지도, 관광사업체 발전 지원 및 조정 등이다.

제주특별자치도는 공공기관인 ‘제주관광공사’와 ‘(주)제주국제컨벤션센터’는 기능상의 중복을 보인다고 보기 어렵지만, ‘제주특별자치도관광협회’와는 기능상 중복되었다고 판단될 여지가 있다. 관광객 유치, 관광정책, 관광산업, 관광안내, 수용태세 개선, 관광 관련 교육 등 다수 영역에서 중복될 여지가 상당하다.

「관광진흥법」 제45조(지역별·업종별 관광협회)에 따르면 같은 법 시행령에 정하는 바에 따라 지역별 관광협회를 설치할 수 있으며, 조례로 정하는 바에 따라 시·도지사는 지역별 관광협회 수행 사업에 대하여 사업비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 「관광진흥법」 개정에 따라 지역별 관광협회에 예산 지원이 가능해지면서 기능 중복이 발생할 경우 갈등이 발생할 우려가 상당하다. 이미 제주도에서는 ‘제주관광공사’의 설립 당시부터 갈등이 상당하였으며<sup>30)</sup>, 최근에도 기관별 역할 재정립 요구가 상당하였다.<sup>31)</sup>

다만 같은 법 시행령에서 지역별 관광협회의 구체적 기능(사업) 범위가 규정되어 있지 않다는 점에서 제주도에서 ‘제주관광공사’와 ‘제주관광협회’ 사이에 기능·역할을 정리할 기준이 마땅하지 않다는 점이 문제이다. 또한 ‘제주관광공사’와 ‘제주관광협회’는 태생적으로 공공기관과 민간사업체 단체라는 점에서 기관 통합이 쉽지 않다는 점에서 기관별 기능 조정이 필요하다. 하나의 해법으로 제주도에서 기관별로 집계하던 관광통계를 올해(2023년) 7월부터 제주관광공사와 통합하여 발간한 사례에서 찾아볼 수 있다.

30) 관광공사 기능 놓고 제주도-관광협회 갈등(2007. 4. 4.), 「제주일보」.

31) 제주관광공사-도관광협회 갈등에 제주관광정책 혼선(2018. 11. 16.), 「뉴스시스」.

### 3. 운영 현황 분석 결과 및 주요 시사점

#### ■ 부채비율 비교 분석

지방공기업 유형의 부채비율을 살펴보면 전반적으로 양호한 것으로 판단된다. 유형별로 살펴보면 시설관리조직 유형이 관광전담조직에 비해 상대적으로 부채비율 수준이 양호한 것으로 판단되며, 광역과 기초 단위에서는 기초 단위 조직이 상대적으로 부채비율이 양호한 것으로 분석된다.

〈표 3-56〉 지방공기업 부채비율 변동 비교

광역/기초	기관 유형	2018	2019	2020	2021	2022
광역 (%)	관광전담	28.6	30.1	27.2	22.5	14.5
	시설관리	111.9	73.8	58.3	53.9	60.7
기초 (%)	관광전담	8.8	8.2	9.0	9.4	8.9
	시설관리	75.2	93.1	62.4	69.4	75.6

지방출자출연기관 유형의 부채비율을 살펴보면 (재)출범 당시 적은 자본규모로 인하여 일부 부채비율이 높은 것으로 보이나 전반적으로 양호한 수준으로 분석된다. 다만 기초 단위의 MICE 조직의 부채비율이 상당히 높은 수준이다.

〈표 3-57〉 지방출자출연기관 부채비율 변동 비교

광역/기초	기관 유형	2017	2018	2019	2020	2021
광역 (%)	관광전담	-	5415.4	209.0	74.6	134.8
	문화관광	9.4	7.5	8.2	7.8	14.5
	MICE	3.5	2.9	3.0	2.7	3.5
기초 (%)	관광전담	2.6	15.0	15.2	79.4	27.0
	문화관광	36.9	28.5	31.1	40.1	38.1
	MICE	11.0	164.1	90.5	226.0	171.9

#### ■ 당기순이익 비교 분석

지방공기업 유형의 지역관광조직의 당기순이익을 살펴보면 광역 관광전담조직은 2019년 이후 당기순이익을 내고 있는 것으로 분석되었다. 반면 기초 관광전담조직은 2020년부터 당기순손실을 내고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 차이가 발생한 것은

광역 관광전담조직은 면세점, 골프장, 호텔 등 확실한 수익원을 확보하고 있는 데 반해 기초 관광전담조직은 해당 지역의 관광자원 시설을 활용한 수익을 내야 한다는 점에서 이익과 손실의 이유를 찾아볼 수 있다. 특히 코로나19로 인하여 이용객이 급감하면서 직접적인 타격을 받았다는 점을 원인으로 판단된다.

또한 기초 관광전담조직은 대체로 기초자치단체의 대행사업의 비율이 상당히 높다는 점 또한 주요한 원인으로 지적될 수 있다.

〈표 3-58〉 지방공기업 당기순이익 변동 비교

광역/기초	기관 유형	2018	2019	2020	2021	2022
광역 (억 원)	관광전담	-0.2	6.4	32.7	20.6	31.0
	시설관리	1,968.1	2,061.6	685.1	93.7	410.2
기초 (억 원)	관광전담	2.0	2.9	-12.7	-12.4	-4.1
	시설관리	13.4	16.0	26.8	56.1	20.0

지방출자출연기관의 당기순이익 변동을 살펴보면 문화관광 복합조직은 광역과 기초에서 모두 당기순이익을 내고 있는 것으로 분석된다. 광역 MICE 조직은 당기순손실을 계속 내고 있어 부채비율은 낮으나 경영개선이 요구되는 것으로 판단되며, 기초의 경우에는 부채비율은 높지만 당기순이익을 내고 있는 것으로 분석된다.

〈표 3-59〉 지방출자출연기관 당기순이익 변동 비교

광역/기초	기관 유형	2017	2018	2019	2020	2021
광역 (억 원)	관광전담		1.3	34.4	26.1	-8.2
	문화관광	4.4	1.9	5.3	4.8	10.3
	MICE	6.8	-10.0	-9.7	-52.0	-41.6
기초 (억 원)	관광전담	0.1	-2.0	-10.4	0.0	4.6
	문화관광	4.0	2.3	2.6	3.1	1.9
	MICE	-3.2	-10.7	1.2	2.8	4.0

전반적으로 지역관광조직 예산 및 재무 지표 등을 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 전반적으로 지적받고 있는 지역관광조직의 부채비율 재무 현황에 문제가 있다는 지적은 타당하지 않은 것으로 보인다. 다만 일부 기관에서 재무상 문제를 보이는 것은 사실이며, 이러한 기관에 대해서는 별도의 관리가 필요할 것으로 보인다. 둘째, 부채비율의 문제를 보이는 기관은 대체로 자본금이 적정 수준으로 확보되지 않아



서 발생하는 문제가 있다는 점에서 개별 기관별로 적절한 대응이 필요하며, 이는 지역관광조직을 설립 운영하기 위하여 필요한 자본금의 규모를 일정 수준 규정화할 필요가 있다. 셋째, 지역의 관광조직이 위탁대행사업을 수행하면서 당기순이익의 변동이 상당한데, 이는 지역관광조직의 본연의 목적 수행에 적합한지를 판단할 필요가 있다. 같은 맥락에서 지역관광조직이 수익을 내는 데 적절성을 다시 검토할 필요가 있다. 예를 들어 통영관광개발공사의 경우 케이블카를 운영하면서 수익을 내고 있는데, 케이블카 운영을 통해 다른 관광자원 및 시설 개발에 재원을 투입할 수 있고 지역에 관광객이 증가하면서 숙박업 및 요식업 등 지역경제가 활성화되는 효과가 있다. 이러한 경우 수익을 내는 것이 중요한 문제인지, 또는 지역에 관광객이 증가하면서 지역경제가 활성화되는 것이 우선되어야 할 것인지에 대한 검토가 필요하다는 점이다.



지역관광조직 현황 진단과 발전방안

## 제4장

# 사례 분석



# 제1절 사례 분석 개요

## 1. 사례 분석 목적과 대상 설정

우수하다고 평가받는 지역관광조직을 대상으로 성과와 개선 방향 관련 요인을 검토하고, 이를 여타 지역관광조직에 적용할 수 있는 방안을 모색하여 지역관광조직의 발전방안을 도출하고자 한다. 이를 위하여 우수 지역관광조직 사례를 선정하고, 사례를 대상으로 구조화된 질문지를 통해 분석하여 보고자 한다.

사례 분석 대상은 경영평가결과를 토대로 선별하고자 한다. 경영평가는 지방공기업의 경우 「지방공기업법」 제78조(경영평가 및 지도)를 근거로 추진되며, 지방출자·출연기관은 「지방출자출연법」 제28조(경영실적의 평가)를 근거로 한다. 경영평가의 지표가 관광조직으로서 우수성을 전적으로 나타낸다고 보기는 어렵지만, 상대적으로 객관성을 담보할 수 있는 판단기준이라는 점에서 경영평가결과를 기준으로 설정하였다.

지방공기업 유형의 사례 분석 대상은 2021년 기준(2022년 평가) 경영성과 분야에서 90점 이상을 받은 기관을 대상으로 선정하였다. 경영성과 분야 점수를 기준으로 설정한 것은 지역관광정책·사업 추진이 우수하다고 판단되는 기관을 선정하고자 함이다. 결과적으로 사례 분석 대상은 경상북도문화관광공사, 인천관광공사, 제주관광공사, 통영관광개발공사, 거제해양관광개발공사 등 5곳을 선정하였다.

〈표 4-1〉 사례 분석 대상 개요

구분	기관명	설립 일자	설립 근거
지방공기업	경상북도문화관광공사	2018년 12월	경상북도문화관광공사 설립 및 운영에 관한 조례
	인천관광공사	2015년 8월	인천관광공사 설립 및 운영에 관한 조례
	제주관광공사	2008년 1월	제주관광공사 설립 및 운영 조례
	통영관광개발공사	2001년 6월	통영관광개발공사 설치 및 운영 조례

## 2. 사례 분석 방법과 항목 설계

### ■ 사례 분석 절차와 방법

사례 분석은 2가지 방법으로 추진하였다. 첫째, 각 기관별로 작성하는 경영실적보고서를 확인하였으며, 각 기관별 경영평가단이 작성한 경영실적평가보고서를 토대로 문헌 검토를 실시하였다. 이 과정에서 주요 성과와 요인들에 대하여 필요한 내용은 추가적으로 신문기사와 선행 연구, 각 기관별 보고서 등을 통하여 확인하였다. 둘째, 문헌 연구를 토대로 확인된 내용은 각 기관별로 면접조사(interview)를 토대로 시행하였다. 면접조사는 구조화된 설문을 토대로 추진하였다. 해당 기관의 경영평가 담당 또는 주요 사업 담당 부서장을 대상으로 실시하였다.

### ■ 사례 조사 항목

1단계 문헌 연구를 통한 주요 조사 항목은 ① 주요 연혁 및 개요, ② 주요 성과, ③ 성공 요인, ④ 장애 요인 등으로 구성하였다. 2단계 면접조사의 주요 조사 항목은 지역관광 활성화의 개념과 과제, 지역관광조직의 위상 (기대 역할과 수행 역할), 지역관광조직에서 사업 운영 방식과 의사결정 과정, 지역관광조직의 강점과 장애 요인, 내·외부 개선 요구 사항 등이다. 구체적 항목은 다음 <표 4-3>과 같다.

<표 4-2> 면접조사 항목

1. 지역관광 활성화의 개념
2. 지역에서 지역관광 활성화를 위하여 필요한 과제
3. 기관이 지역에서 지역관광을 위하여 기대받는 기능·역할
3-1. 현재 해당 지역에서 지역관광을 위한 기관의 역할·기능·사업
3-2. 향후 해당 지역에서 지역관광을 위한 기관의 역할·기능·사업
4. 기관이 지역에서 지방자치단체와 민간으로 요구받는 기능·역할
4-1. 현재 해당 지역에서 지역관광을 위하여 기관이 요구받고 있는 역할·기능·사업
4-2. 향후 해당 지역에서 지역관광을 위하여 기관이 요구받고 있는 역할·기능·사업
4-3. 중앙정부, 지방자치단체 그리고 민간과의 관계
5. 기관의 사업 운영 방식과 의사결정 과정
6. 다른 기관에 비해 가지는 강점
7. 지역에서 기관이 관광사업을 수행하는 데 장애 요인
8. 개선 필요 사항
8-1. 지역관광 활성화를 위한 제도적, 행정적, 재정적 개선 필요 사항
8-2. 지역관광 활성화를 위한 내부적 노력
8-3. 지역관광 활성화를 위하여 내부 구성원들에게 요구되는 역량·태도

## 제2절 사례 분석

### 1. 경상북도문화관광공사

#### 가. 연혁 및 개요

경상북도문화관광공사는 1975년 한국관광공사 지사로 출발하였다. 이후 2011년 2월 경상북도와 한국관광공사의 매각업무협약이 체결되었고, 같은 해 11월 ‘경상북도관광공사 설립 및 운영에 관한 조례’가 시행된 이후 같은 해 12월 경상북도관광공사 자본금(현금) 출자 계획이 의결되었다. 2012년 6월 공식적으로 경상북도관광공사로 설립되었다. 현재의 경상북도문화관광공사는 2018년 12월에 「경상북도문화관광공사 설립 및 운영에 관한 조례」<sup>32)</sup>가 개정되면서 2019년 1월 경상북도문화관광공사로 확대·개편되었다. 최근 2023년 7월에는 경상북도문화관광공사와 재단법인 문화엑스포가 양 기관의 영업양수도 계약을 통해 관광인프라와 문화콘텐츠가 결합된 기관으로 새로 출범하였다.

다만 경상북도문화관광공사는 여타 문화관광재단과 같이 경상북도의 문화 분야 정책·사업을 담당하지 않는다. 경상북도문화관광공사의 주요 사업 범위를 살펴보면 관광에 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 문화 분야 사업의 경우 경북문화재단이 별도로 설립·운영되고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.<sup>33)</sup>

#### 나. 기관 주요 성과

##### ■ 중간지원조직 성과

경상북도문화관광공사는 지역주민과의 협력, 지역관광기업과의 협력, 기초 단위 지역관광조직 지원 역할 등 중간지원조직의 역할 수행에서 성과를 내고 있다. 첫째, 고객

32) 경상북도관광공사 설립 및 운영에 관한 조례 [시행 2011. 11. 7.] [경상북도조례 제3281호, 2011. 11. 7., 제정]  
33) 참고로 경북문화재단은 1998년(1997년 관련 조례 제정) 재단법인 경상북도문화재단연구원에서 출발하였으며, 2020년(2019년 조례 전부 개정 및 정관 변경 허가) 현재의 경북문화재단으로 개편되었다.

및 주민의 참여를 통한 문화관광사업을 수행하기 위해 주민 고객 체감형 문화관광 마케팅, 지역민 협업 관광인프라 구축 등의 전략을 수립하여 실행하였다. 상생발전 등 기업 책무성 활동 측면에서 지역경제 활성화와 사회적 약자를 위한 노력으로 지역상생발전을 추구하였다. 구체적으로 지역구매 확대와 수의계약체제 증대 등으로 지역경제 활성화 및 지역사회·경제에 공헌하고자 하였으며, 도내의 관광사업체가 자생력을 갖출 수 있도록 하여 관광객 유치와 일자리를 창출하여 긍정적인 평가를 받았다. 사회적 약자를 배려하기 위해 장애인의 관광 향유권 확대를 위한 관광콘텐츠 실태 조사를 실시하고, 사회적 약자의 유형화, 생애주기별 프로그램, 채용 전형을 다양하게 마련하여 사회적 약자를 배려하고자 하는 노력을 기울였다.

둘째, 지역관광산업 생태계 조성을 위하여 경북관광기업지원센터를 운영하고 있다. 일자리 상담(‘찾아가는 일자리 상담소’), 관광기업 역량 강화 특강(‘관광氣UP DAY’), 관광기업 대상 맞춤형 컨설팅, 관광 스타트업 발굴·육성(‘2023 경북관광 스타트업 공모’ 등의 사업을 추진하고 있다.<sup>34)</sup>

셋째, 기초 단위 지역관광조직 지원 역할에서는 지역의 면적이 넓은 특성을 반영하여 관계 기관 간의 협력체계를 형성하여 사업을 수행하는 중간지원조직의 역할을 수행하고 있다. 특히 빅데이터를 적극적으로 활용하여 기초자치단체에 역량을 보완하는 관광 빅데이터 분석 사업 ‘빅데이터로 본 경북관광’<sup>35)</sup> 사업을 추진하는 등 중간지원조직의 역할을 적극적으로 수행하고 있다. 대표적으로 2022년 안동시, 문경시, 성주군 등 3개 기초자치단체를 대상으로 추진하였으며, 올해(2023년)에는 영주시, 고령군, 상주시, 영양군 등 4개 시군을 대상으로 시군의 맞춤형 빅데이터 관광전략을 수립해 주는 사업을 추진하고 있다.<sup>36)</sup> 이를 위하여 경상북도문화관광공사는 빅데이터 운영팀을 운영하고 있으며, 2022년 대구디지털산업진흥원과 ‘빅데이터 활용 경북관광 활성화’를 위한 업무협약(MOU)을 체결하는 등 협력체계를 구축하였다.<sup>37)</sup> 해당 사업은 규모 측면에서 상대적으로

34) 경상북도문화관광공사 보도자료(2023. 7. 7.), 경북의 혁신성장 이끌 관광 스타트업 13개 기업 선정.

35) 경상북도문화관광공사는 지역관광 분석을 위해 통신, 신용카드, 내비게이션, 소셜 등 빅데이터와 주요 관광지점 입장객, 지방자치단체 운영 SNS 방문자현황 등 지방자치단체 보유데이터 및 공공데이터, 경북도와 공사가 운영해 온 경북관광 100선 챌린지 투어, 경북투어패스, 경북 e누리 사업과 관광객 설문조사 등 다양한 지역별 실적 데이터를 함께 반영하여 해당 기초자치단체의 관광전략 수립 사업을 추진하고 있다.

36) 경상북도문화관광공사 보도자료, 빅데이터로 본 영주관광(2023. 9. 18.), 경북문화관광공사, 빅데이터 활용 핀셋마케팅 본격 시동(2023. 3. 15.), 빅데이터로 본 고령관광 활성화 방안(2023. 8. 28.), 빅데이터 기반 성주관광 활성화 방안 도출(2022. 12. 28.), ‘빅데이터로 본 문관관광’ 분석 결과 보고회 개최(2022. 12. 25.)



로 열위에 있는 기초자치단체의 전문성을 보완하는 한편, 경상북도문화관광공사에는 새로운 수익사업으로 자리 잡는 등 광역 단위 지역관광조직과 기초자치단체 간 상호이익 전략(win-win strategy)으로 자리 잡고 있다.

또한 경상북도의 지역관광 문제를 해결하기 위하여 자원과 인프라를 효과적으로 활용하기 위하여 기초자치단체의 관광인프라를 융합시키기 위하여 각 지역별 관광자원과 인프라를 연계할 수 있도록 플랫폼을 개발·운영 하고, 통합 마케팅을 실시하여 경쟁력을 확보하고 있다. 대표적으로 통합플랫폼으로 ‘경북여행찬스<sup>38)</sup>’를 운영하고 있으며, 통합 홍보체계로써 ‘경북나드리<sup>39)</sup>’를 운영하고 있다. 이를 위하여 ICT 전략팀을 별도로 운영하고 있다. 관련하여 온라인 플랫폼 구축과 전략적 마케팅으로 경상북도 열린혁신 경진 대회 대상을 수상하였다.

## ■ 재무건전화 측면 성과

재무관리 측면에서 경상북도문화관광공사는 9년 연속 흑자경영을 실현하고 있다. 높은 재무건정성과 더불어 부채상환이 고려된 재무정책으로 자산 관리와 운영이 효율적으로 이루어지고 있다고 평가를 받고 있다. 골프장 등 수익을 확보할 수 있는 수단이 있다는 점에서 다른 공사와 상대적 우위가 있지만 이 또한 적극적인 마케팅과 공공성과 수익성의 균형점을 찾아나가는 노력이 전제되었다고 보인다. 또한, 신규 사업의 준비 시기부터 지속적으로 타당성 분석을 실시하여 재정부담의 효과성을 높이고 발생 가능한 문제를 선제적으로 대응하고 있다.

민자유치 측면에서 다른 기관에 비해 성과를 보이고 있다. 경상북도문화관광공사는 민자유치 기준선이 훨씬 유리하고 탄력적이다. 예컨대 경주 보문단지에 유치할 국내 투자자는 관광공사와 유사하지만, 미화 2천만 불 이상 투자하는 외국인 투자자(관광호텔업과 수상관광호텔업, 종합휴양업 및 종합유원시설업, 국제회의시설업)의 경우는 법인세와 소득세를 최초 소득 발생 연도부터 5년간 100%, 이후에도 2년간 50% 감면 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세 5년간 100% 감면한 다음 또 2년간 50% 감면혜택을 주고, 지방자치단체에 따라 15년 이내 추가 감면해 준다는 내용을 담고 있다. 여기에

37) 경상북도문화관광공사 보도자료(2022. 2. 24.), ‘빅데이터 활용 경북관광 활성화’ MOU 체결.

38) <https://www.letsogob.com/ko/>

39) <https://blog.naver.com/gbnadri>

외국인 투자촉진법의 지원 대상 사업이 아닐지라도 취득세와 등록세를 각각 50%씩 감면해 준다는 조항도 내세우고 있다.

### ■ 맞춤형 조직운영 성과

경상북도문화관광공사가 성과를 내는 데 조직구성과 내부 운영 측면에서 최근의 주요 요인을 찾아보면 다음과 같다. 첫째, 문화관광산업실을 통해 국내외 고객을 대상으로 팀을 분리하여 운영하고, 중화권마케팅팀을 별도로 운영하여 핵심 고객을 대상으로 마케팅 역량을 집중하고 있다. 둘째, 조직도상으로 경북관광공사의 장점을 살펴보면 투자개발실을 별도로 운영하면서 일정 수준 민자유치를 확보하는 등 성과를 도출하고 있다. 보문관광단지에는 아직까지 수익보다는 지출이 많은 사업이나, 2020년 이후 민자유치 확보를 위해 많은 노력을 경주하고 있다. 대표적으로 2021년 경주 보문관광단지에 민자 500억 원을 유치하여 '루지(Luge)'를 개장한 것이 주요한 성과이다. 마지막으로 정부의 공모사업 등에 대한 적극적 대응을 위하여 TF팀을 신설하는 등 조직구조 차원에서 노력하였다.

공공기관의 조직관리 측면에서는 대내외 환경분석을 통해 조직전략과 과제를 담은 경영전략을 도출하고, 이를 조직구조와 연계하였다는 점과 구성원의 역량을 높이기 위해 교육수요조사, 교육훈련계획 수립, 교육훈련 이수제 운영, 교육성과 우수자 포상 등으로 교육품질을 제고하고, 조직구성원의 참여율을 높이고, 교육성과를 관리하는 등 교육의 전 과정에서 노력하였다는 점이 지적된다.

## 다. 개선 방향

### ■ 지역관광조직에 대한 평가지표 개선

지역관광조직에 대한 경영평가가 여타의 지방공기업과 같은 형태로 추진되는 것에 대하여 문제 지적이 있다. 「지방공기업법」 제78조(경영평가 및 지도)에 따라 추진되는 경영평가가 재정건전성 중심으로 추진되는 것에 대한 우려이다. 보다 구체적으로 지역관광조직이 수익을 내기 위하여 민간과 경쟁을 할 수 없다는 점이다. 지역관광조직이 수익을 내기 위해서는 시장의 관광사업자와 경쟁이 요구되는데, 이는 지역관광조직이 존재하는 관광객 유치, 지역관광산업 활성화, 지역의 경제발전과 주민의 복리 증진 도모라는

순환 구조와 모순될 수 있다는 점이다. 또한 관광(단)지와 관광자원 개발 등 장기적으로 투자가 요구되는 사업을 추진하는 것 또한 주저하게 된다는 입장이다.

이러한 측면에서 이미 지방공기업 평가를 담당하는 지방공기업평가원에서는 관광공사를 별도 평가유형으로 분리하고, 관광객 수, 부대사업 수익 등으로 지표를 개편하는 작업이 추진되었으나, 최근 지방공기업평가원이 발표한 ‘2024년도 지방공기업 경영평가편람(인)’에 따르면 재무관리 배점과 경영효율성과의 배점이 강화되는 등 우려가 지적되고 있어 지방관광공사의 원활한 사업 추진에 우려를 표하였다.

### ■ 대행사업 중심 추진에 따른 고유기능 수행 미흡

경상북도문화관광공사의 사업 수행이 대행사업 중심으로 추진되는 것에 대하여 고유사업을 수행하지 못하고, 지역관광진흥조직의 역할을 온전히 수행하지 못하고 있는 것은 고질적인 문제로 지적되고 있다. 또한 최근의 재단법인 문화엑스포 통합과 같이 수익이 나는 기관에 수익이 나지 않는 기관을 통합하여 발생하는 문제에 대해서도 기준을 마련할 필요가 있다.

## 2. 인천관광공사

### 가. 연혁 및 개요

인천관광공사는 2015년 8월에 제정된 「인천관광공사 설립 및 운영에 관한 조례」<sup>40)</sup>를 근거로 설립되었다. 2015년 9월 기존 인천도시공사의 관광사업본부와 인천국제교류재단 그리고 인천광역시 의료관광재단 3개 기관이 통합되면서 출범하였다.<sup>41)</sup>

인천관광공사 정관 제1조에 따르면 인천관광공사는 관광을 통한 지역경제 발전, 관광산업 육성, 주민복지 증진을 도모함을 목적으로 설립되었다. 보다 구체적으로 인천관광공사는 인천광역시의 관광자원 및 상품의 개발, 국제교류 및 의료관광사업 등 광범위한 관광사업을 통해 인천광역시의 지역경제 발전과 주민의 삶의 질 향상에 기여하고자 운영되고 있다. 주요 사업으로는 공사의 주요 사업으로는 인천 섬·해양 관광 및 대표 관광

40) 인천관광공사 설립 및 운영에 관한 조례 [시행 2015. 8. 3.] [인천광역시조례 제5541호, 2015. 8. 3., 제정]

41) 인천광역시에는 2005년 제정된 ‘인천광역시관광공사 설립과 운영에 관한 조례’를 근거로 인천광역시관광공사가 설립되었으나, 2011년 인천도시개발공사로 통합된 이후 2015년 현재의 인천관광공사로 재출범하였다.

등의 관광콘텐츠 개발 사업, 국·내외 및 의료·웰니스 관광 홍보·마케팅, MICE 산업 구축, 관광인프라 구축, 일자리 창출 등을 수행하고 있다.<sup>42)</sup>

## 나. 기관 주요 성과

2018년까지 대항사업에 의존하는 운영으로 인천시 재정에 부담이 될 것이라는 시민 단체의 지적이 있었으나<sup>43)</sup>, 인천관광공사는 2022년까지 지방공기업 경영평가에서 최우수 등급인 ‘가’ 등급을 3년 연속 달성하는 등 많은 개선을 이루었다고 평가받고 있다. 인천관광공사의 주요 사업 성과는 크게 관광진흥 활성화와 MICE 산업 활성화 두 가지 축에서 확인할 수 있다. 먼저, 공사는 관광진흥 활성화 사업에서 지역관광의 핵심 콘텐츠를 발굴, 의료관광 및 관광객 대상별 맞춤형 마케팅, 섬관광 발전에서 섬주민과의 협력체계 구성에서 긍정적인 평가를 받았다. 또한, MICE 산업 활성화 측면에서는 전문인력 양성, 인천의 아이덴티티 브랜딩, 적극적인 홍보마케팅, 중소형부터 하이브리드, 국제회의까지 MICE 유치 증대의 결과를 얻었다. 그 외에도 코로나19 피해회복지원, 일자리 창출 등 사회적 책임활동과 전국 최초 스마트관광도시 조성, 디지털 통합 마케팅 등 주요 사업 성과개선에 더하여, 공기업 최초 디지털 전환인증(DX), ESG 경영체계 도입, 경영수지 흑자 전환 등 전사적 경영혁신 노력이 높게 인정받았으며, 사회적 약자 대상 관광체험 활동 지원(약 2,400명 참여), 관광·MICE 벤처육성 및 창업 지원, 청년 취업역량 강화 프로그램 등 추진사업과 연계한 다양한 지역사회 나눔활동을 통하여 사회적 가치 창출에도 앞장섰다.<sup>44)</sup> 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

### ■ 맞춤형 마케팅 성과

2020년 평가에서 공사는 지난해 시장 다변화, 지역특화 콘텐츠 발굴, 뉴미디어 연계 디지털 마케팅 강화 등 다각적 마케팅 활동을 통해 해외관광객은 전년 대비 11% 증가한 141만 명, 국내관광객은 30.9% 증가한 1,456만 명을 유치하였다. MICE 부문에서는 중국 일용당·안여옥 등 대형 기업회의와 국제회의를 통해 38,284명을 유치하였고, 의료관광의 경우도 외국인 환자 24,864명을 유치하여 전년 대비 40% 성장세를 기록하였다.

42) 인천관광공사 홈페이지, 주요 사업(검색 일자: 2023. 8. 19.).

43) [혈세로 연명하는 인천관광공사] 상. 첫 단추 잘못 낀 재출범(2018. 11. 18.), 「경기일보」.

44) 인천관광공사 보도자료(2022. 7. 29.), 인천관광공사, 정부 경영평가 3년 연속 최우수 등급 달성.

이를 토대로 기관 운영 측면에서 2년 연속 경영흑자를 달성할 수 있었다.<sup>45)</sup>

재무관리 측면에서 살펴보면 상상플랫폼, 대관람차 건립사업 등 중·장기 추진 과제에 대한 재무분석이 면밀하게 이루어지고 있으며, 송도컨벤시아, 인천광역시 대행사업의 운용율에 대한 관리로 지속적인 수익구조의 확대에 대해 긍정적인 평가를 받고 있다.

## ■ 중간지원조직 성과

인천관광공사는 중간지원조직으로 역할을 수행하였다. 리빙랩 등을 통해 지역주민과의 협력을 강화하거나, 공공기관과 관광사업체와 협력을 통해 정책성과를 도출하였다. 보다 구체적으로 첫째, 지역사회의 발전이라는 설립 목적에 따라, 리빙랩을 통해 지역주민과의 협력을 강화하고, 지역문제를 해결하는 데 기여하였다. 그뿐만 아니라, 사회적 가치 실현 사업, 민간 네트워크 활성화, 사회적 약자를 배려한 프로그램 운영 등 지역사회 및 경제에 기여하고 있다. 인천에는 유인도 40개와 무인도 128개 등 모두 168개의 섬이 있는데, 인천관광공사는 섬관광 발전에서 섬 주민과의 협력체계 구성에서 긍정적 평가를 받았다. 그동안 진행해 오던 섬 특화 상품 발굴 위주의 활성화 사업을 지속 추진하고, 민간 주도 관광 활성화 사업과 국·시비 지원 사업 등도 단계적으로 확대 추진하였다. 공사는 2017년부터 장봉도 힐링 트레킹 상품, 백령·강화 종교상품, 덕적도 음악회, 백령·대청 지오텔레일 행사, 영흥·선재도 어촌마을 체험 등 섬관광 활성화 사업을 추진하는 등 10개 섬에 맞춤형 관광콘텐츠를 발굴하였다.

둘째, 2021년 평가에서 코로나19로 인한 인천관광 위기극 복을 위해, 관광사업체 대상 긴급자금 융자지원 창구인 ‘관광산업지원센터’를 공사 내에 개소하여 운영하였고, 송도컨벤시아와 하버파크호텔의 임대료와 위약금을 약 15억 원 감면하였다. 또한 지역 내 689개 관광 관련 중소기업을 대상으로 방역물품 및 홍보비용을 지원하였고, 광역지방자치단체 최초로 QR 기반의 클린인천 출입인증 시스템을 개발하여 활용하는 등 노력을 기울였다. 관광일자리 측면에서는, 5개년 국비사업인 ‘관광기업지원센터’를 중심으로 창업 지원 및 일자리 확대를 위해 노력한 결과, 285명의 일자리를 창출하였고, 1,457명의 관광전문인력을 양성하여, 침체된 인천관광 생태계에 활력을 불어넣었다. 관광마케팅 측면에서는, 대한민국 제1호 스마트관광도시 조성 사업 추진, 최초의 인천 국제 온라

45) 인천관광공사 보도자료(2020. 9. 28.), 인천관광공사 지방공기업 경영평가 결과 최우수.

인 트래블마트 개최, 의료관광 디지털 통합 플랫폼(MTIS)을 활용한 마케팅 등을 통해 인천관광의 디지털 전환을 본격적으로 추진하였다<sup>46)</sup>

마지막으로, 인천관광공사는 인천연구원과 적극적으로 협력하였다. 지역관광정책의 연속성을 일정 수준 유지할 수 있도록 인천연구원을 매개로 하여 인천광역시와 지속적으로 소통, 이를 통해 장기적이고 전략적으로 지역관광정책을 추진할 수 있는 토대를 마련하고자 하였다.<sup>47)</sup>

### ■ 맞춤형 조직운영 성과

2023년 인천관광공사 경영평가보고서에 따르면, 조직·인사 관리 측면에서 긍정적인 평가를 받았다. 이를 살펴보면, 전문성, 경쟁력, 지속가능성 있는 조직·인사 관리를 목표로 운영하고 있다. 구체적으로, 대내외 환경변화에 따라 스마트관광팀을 신설하여 가시적인 성과를 내었으며, 조직운영 방향과 경영전략을 연계하여 조직구조의 적정성과 전문성을 제고하고자 하였다. 또한, 시니어인턴제도, 비정규직 채용 사전심사제를 통해 채용 절차의 공정성을 확립하고 한국경영인증원의 공정 채용 우수기관으로 선정되었으며, 나아가 조직의 경쟁력을 높이는 결과로 이어졌다. 그리고 직원역량진단과 교육요구조사를 실시하여 시기별 교육계획을 수립하여 미래 변화에 대응 가능한 역량을 강화하기 위한 직무교육을 실시하였다.

인천관광공사의 소통 및 참여 측면에서는 고객과 주민의 의견을 반영하기 위해 고객 홍보팀, 부서별 고객 전문 소통창구 등을 신설·운영하고 주민의 경영 참여 기회를 확대하고 있다. 섬관광 활성화의 일환으로 체류형 관광상품 개발, 스마트관광앱 개발로 관광 디지털화, e-전통시장 도입, 장애 없는 관광환경 조성 등이 고객의 의견이 사업에 반영된 것이다.

## 다. 개선 방향

### ■ 지역관광 생태계 형성 역할 수행과 평가체계 개편

인천관광공사는 민간이 하지 못하고 시장실패가 발생할 수 있는 관광정책을 주된 역

46) 인천관광공사 보도자료(2021. 9. 7.), 인천관광공사, 정부 경영평가 최우수 '가' 등급 2년 연속 달성.

47) 인천시, 제물포 르네상스 TF 구성... 마스터플랜 구성(2023. 2. 9.), 「경기일보」.

할로 인식하고 있다. 예를 들어 원도심에서 수익시설인 하버파크호텔을 운영하면서 지역관광 활성화를 위하여 지역사회와 협력하는 경우가 그러하다.<sup>48)</sup> 또한 생태계 구성에 많은 역량을 집중하고 있는데 관광생태계 조성, 마케팅, 관광기업 진흥센터 등에 초점을 맞추고 있다. 특히 지역관광산업 생태계 뿌리를 내리기 위한 작업이 중요하며 어떠한 역할을 수행할 것인지에 많은 고민을 하고 있음을 확인하였다. 특히 관광콘텐츠의 창조자가 아닌 창조자가 많이 양성될 수 있도록 하는 역할을 해야 하며 이 과정에서 관광기업의 육성이 필요하다는 입장이다. 최근에는 지역관광진흥은 지역경제 활성화에서 한발 더 나아가 인구유입과 연계되어야 함을 지적하였다. 인천관광공사의 경우 지역의 이미지를 제고하고 브랜딩 가치를 높이는 것이 지역관광의 역할이라고 설정하고 정책을 추진하고 있다(예: 강화군 관광두레 ‘청풍’).

이러한 지역관광공사의 역할 수행을 위해 걸맞은 평가지표의 개선이 요구되지만, 실제 평가지표가 대체로 수익사업에 초점이 맞추어져 있어 개선이 필요하다는 지적이 제기되었다. 평가관리 측면에서 경영평가를 받는 데 관광공사의 특성이 반영되지 못하고 있다. 기관마다 장단점이 있는데 평가지표는 재무적 성과에 너무 초점이 맞추어져 있어 문제라는 지적이다.

## ■ 사업수행방식의 개편 필요

자치단체장이 지역관광에 관심을 가지는 이유는 지역내총생산(GRDP)이 단기간에 높아질 수 있기 때문에 지역경제 활성화를 위해 접근하는 경향이 있다는 지적이다. 이러한 관점에서 대체로 단기적으로 접근하는 것이 문제라는 지적이다. 이러한 이유로 고유사업을 수행하고 싶어도 재정을 담당하는 지방자치단체의 판단에 따라 기관의 사업이 달라지는 지역공공기관의 당면문제이다. 따라서 중장기적 시야를 가질 수 없는 문제와, 특히 자치단체장의 정책 방향에 따라 단기적 수준에 접근하는 경향이 존재하기 때문에 지속적이고 안정적인 사업을 수행하지 못한다는 것이다.

이러한 측면에서 지역관광이 발전하기 위해서는 지속적이고 안정적으로 산업 생태계를 조성하고, 인력 양성과 투입이 정합적으로 추진되어야 한다는 점에서 산학연 네트워크의 강화가 필요하다는 지적이다. 또한 지역이 관광이 성장할 수 있도록 중앙정부 중심

48) 인천시 중구, 하버파크호텔과 원도심 지역관광 활성화와 상생 맞손(2023. 7. 24.), 「시민일보」.

의 현재의 공모사업은 개편이 요구되며, 지역의 특성을 고려하여 지원이 이루어질 수 있도록 공모사업의 방향이 개편될 필요가 있다는 지적이다.

### 3. 제주관광공사

#### 가. 연혁 및 개요

제주관광공사는 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제170조(관광진흥 관련 지방공사의 설립)에 설립 근거를 마련하고, 2008년 1월 「제주관광공사 설립 및 운영 조례」가 제정되었다.<sup>49)</sup> 이후 2008년 6월 관광을 통한 지역경제 발전, 관광산업 육성, 주민복지 증진 도모를 목적으로 제주관광공사가 설립되었다.

제주관광공사의 주요 사업을 살펴보면 스마트관광 안내시스템 웰컴센터 운영, 국내·외 제주관광 통합 홍보마케팅, 제주관광 수용태세 개선, 관광상품 및 자원개발, 관광종사원 교육 및 관광기업 컨설팅 등의 관광진흥 사업과 지정면세점 및 보세판매장 설치 운영 등 수익사업 등으로 구성되어 있다.

#### 나. 기관 주요 성과

제주관광공사는 2022년도 지방공기업 경영평가에서 최우수 기관에 선정되었다. 제주관광공사 2022년 경영평가보고서에 따르면, 국내외 관광객 유치 활성화를 위하여 국내외 온오프라인 홍보를 활용하여 홍보하고, 권역별/세분시장별/대상별로 다양한 콘텐츠 발굴하였다. 그뿐만 아니라, 코로나 시대에 제주형 관광 방역 체계를 구축하여 적극 행정 우수 사례로 선정되었다. 이 외에도 빅데이터를 활용한 유치 활성화 전략 마련, 특화 의료관광상품 개발, 특화 프로그램 개발, 관광약자 대응 전략 등에서 좋은 평가를 받았다.

#### ■ 지역사회와의 협력

지역마을과의 협력을 지속적으로 추진하고 있다. 제주도라는 지역적 특징이 있지만 지역주민과 밀착하여 경험을 쌓아오면서 관계에 강점을 가지는 것이 주요하였다고 평가

49) 제주관광공사 설립 및 운영 조례 [시행 2008. 1. 9.] [제주특별자치도조례 제305호, 2008. 1. 9., 제정]



받고 있다. 대표적으로 제주 마을관광 통합브랜드인 ‘카름스테이’와 ‘웰니스 관광’ 등 지역주민이 직접 주도하고 참여하는 관광산업 육성을 통해 도민소득 창출에 기여하였다고 평가받고 있다. 특히 제주관광공사는 지속가능한 제주관광 산업 생태계 조성을 위한 지역관광산업 육성 및 진흥에 기여한 공로를 인정받아 산업통상자원부가 주관하는 ‘2022 지역산업 균형발전 유공자 포상’에서 제주에서는 유일하게 국무총리 단체표창을 받았다<sup>50)</sup>

이와 함께 제주관광공사는 관광 스타트업의 성장단계별 맞춤 지원과 도내 업계의 디지털 마케팅 지원 기반을 조성한 성과와 더불어 국내 최초 친환경 행사 국제 인증 획득, 관광 분야 자원순환 모델을 구축하였다. 보다 구체적으로 제주관광공사가 관광 분야 자원순환 시범사업의 일환으로 2022년 8월부터 시행한 ‘1회용 컵 없는 청정 우도 캠페인’을 추진하여 환경부장관상을 수상하였다. ‘1회용 컵 없는 청정 우도 캠페인’은 지난해 8월 제주도, 제주관광공사, 우도면주민자치위원회, SKT, 행복커넥트가 함께 다자간 업무협약을 체결하고 추진한 캠페인이다.

또한 제주관광공사는 지역주민의 협력 강화를 위해 지역공동체 구성, 지역문제해결 플랫폼 구축 등 다양한 형태의 지역주민과의 협업으로 지역관광의 경쟁력을 추구하고자 하였다. 이는 일자리의 창출, 투자유치, 매출증대의 결과로 이끌었으며, 방문객 증대 효과를 거두었다.

## ■ 재무건전화를 위한 수익성 제고 노력과 재무관리 개선

재무건전성 측면에서도 긍정적인 평가를 받았다. 제주관광공사는 2022년 총 33.7억 원의 흑자를 기록한 가운데 수익사업인 지정면세점의 매출(539억 원)과 영업이익(79억 원)이 재무건전성 강화에 크게 기여했다. 마지막으로 제주관광공사는 ‘2022년 지역사회 공헌 인정제’에서 최고상인 보건복지부장관 표창을 수상하는 등 ESG 경영을 실천하며 지역과 상생하는 모습을 높게 평가받았다.

수익사업인 면세점 운영 활성화 측면에서 긍정적인 평가를 받았다. 면세점 운영에서 소비자 트렌드를 반영한 브랜드 유치, 매장 공간의 재배치, 물류 및 인도 시스템의 개선, 고객 편의 증진 등으로 면세점 운영이 활성화되었다고 평가받았다.

50) 제주관광공사, 지역산업 균형발전 국무총리 단체 표창(2022. 11. 23.), 「제주매일」.

전반적으로 공사의 재무관리는 신규 사업 과제 도출로 수익구조를 개선하고자 시도하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가받고 있으며, 제주특별자치도의 국내관광객 증가로 면세점 등의 수익환경이 개선되어 실질적인 영업수지가 향상되었으며, 코로나 이전 수준으로 회복될 것으로 예측된다.

### ■ 효과적 조직 체계

제주관광공사의 이러한 배경에는 효과적 조직운영과 통계에 기반한 정책설계가 주요하였다고 평가받고 있다. 국제마케팅그룹은 해외관광객을 유치하는 데 초점을 두고, 제주관광공사에서 관광진흥과 관련된 사업을 통합적으로 전략화하여 추진하고 지역관광그룹은 지역을 알 수 있도록 하고 있으며, 마을 단위와 협력하였다. 문화관광그룹은 콘텐츠와 이벤트를 개발하는 데 초점을 맞추고 있다. 이는 각 그룹별로 명확한 대상과 역할을 구분지었다는 점에서 의미가 있다. 제주관광공사의 2022년 경영평가보고서에 따르면 지방공기업 최초 FM/PM제도의 도입, 중·장기 인력관리 로드맵 수립 등 조직·인사 관리 측면에서 긍정적인 평가를 받았다. 구체적으로 살펴보면, 사업 추진 전문성, 성과관리를 위해 FM/PM제도를 도입하여 의사결정체계가 간소화되어 시장대응성이 향상되었다. 또한, 경영진단과 연계한 단기-중기-장기 인력운용계획을 수립하여 합리적인 인적자원 운영체계를 마련하고 있다.

## 다. 개선 방향

### ■ 중앙정부 공모사업 개편

제주관광공사는 역할 수행과 관련하여 제도 개선 차원에서 적극적·선제적으로 대응할 수 있도록 영역을 넓혀 줄 필요가 있고, 트렌드에 선제적으로 대응할 수 있도록 하는 공모사업이 필요하다고 주장하였다. 특히 제주관광공사가 제주관광기금을 사유로 제외되고 있는 것에 대한 문제를 지적하면서 공모사업의 개편과 참여 확대가 필요함을 주장하였다.

### ■ 목적(고유)사업 수행을 위한 재정보조

지역관광이 정관상 목적사업을 수행하지 못하고 있는데, 최소한 목적사업을 수행할

수 있도록 재정이 확보될 필요가 있다. 앞서 경상북도문화관광공사와 인천관광공사 등에서도 고유사업 또는 목적사업의 수행이 요구되지만, 이를 수행하기 위한 재정을 지방자치단체에서 제공할 필요가 있다는 주장이다.

## 4. 통영관광개발공사

### 가. 주요 연혁 및 개요

통영관광개발공사는 2001년 6월 제정된 「통영관광개발공사 설치 및 운영 조례」<sup>51)</sup>를 설립·운영 근거로 하고 있다. 다만 ‘통영관광개발공사 정관’ 제정(2006. 11. 23.) 시점과 당시 신문기사를 통해 확인한 결과 통영시의 현금·현물 출자를 통해 실제 설립된 것은 2007년으로 확인된다. 「통영관광개발공사 설치 및 운영 조례」에 규정된 통영관광개발공사의 주요 사업 범위는 관광시설의 관리·운영이다. 보다 구체적으로 통영케이블카, 통영욕지섬모노레일, 미륵도 도시자연공원 등이 해당된다. 그 외에도 「통영시 지방공기업 적용대상사업 기준에 관한 조례」<sup>52)</sup>에 규정된 사업, 그리고 주민의 복리 증진과 지역개발 또는 지역경제 활성화에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업을 범위로 하고 있다.

실제 통영관광개발공사가 수행하고 있는 사업 범위를 살펴보면 통영케이블카, 통영욕지섬모노레일, 통영어드벤처타워, 통영수산물과학관, 디피랑, 산양스포츠파크, 통영체육청소년센터, 평립·용림 생활체육공원 등을 관리·운영하고 있다. 대부분 관광과 관련된 시설이지만, 일부 시설의 경우에는 그러하지 못하다. 이러한 이유는 「통영관광개발공사 설치 및 운영 조례」에서 근거를 찾아볼 수 있다. 우선 기관명은 ‘통영관광개발공사’이지만, 해당 조례에서 관광에 대한 내용은 전무하다. 또한 공사의 정관 제1조(목적)에서도 “도시 및 지역개발사업 등을 통한 시민의 주거생활안정과 복지향상 및 지역발전촉진에 기여”함을 목적으로 한다고 규정되어 있다. 즉 기관의 명칭과 규정상 사업 범위를 판단하는 설립 목적이 일치하지 않음을 의미한다. 또한 「통영시 관광진흥에 관한 조례」에서도 통영관광개발공사의 역할에 대한 구체적 규정이 없다. 다른 지방자치단체의 사례와 비교할 때 통영관광개발공사의 역할은 시설관리공단의 역할로 판단되지만, 손익금 처리

51) 통영관광개발공사 설치 및 운영 조례 [시행 2001. 6. 15.] [경상남도통영시조례 제414호, 2001. 6. 15., 제정]

52) 통영시 지방공기업 적용대상사업 기준에 관한 조례 [시행 2022.08.11.] (일부개정) 2022.08.11 조례 제1718호

가 불가능한 공단과는 유형의 차이를 보인다.

비교해서 살펴볼 것은 통영한산대첩문화재단이다. 해당 재단은 2020년 제정된 「통영한산대첩문화재단의 설립 및 운영에 관한 조례」에 따라 설립되었으며, 해당 조례와 정관 등을 토대로 살펴볼 때 지역문화진흥, 지역문화시설 운영 및 관리, 이순신 장군 선양사업 및 한산대첩 관련 사업, 문화공연 및 축제 관련 사업 등을 사업 수행 범위로 하고 있다. 해당 재단을 살펴볼 이유는 2023년 통영 지역관광추진조직 육성지원 사업(DMO)을 수행하고 있다는 점이다. 2021년부터 3년간 연속으로 선정될 만큼 역량을 인정받고 있으며, “여행과 쉼이 만나는 곳, 통영 愛 온나” 사업과 “문화예술이 흐르는 도시 통영, 문화가 곧 관광” 기획사업 등 관광마케팅 사업을 추진하고 있다. 이 외에도 통영한산대첩축제, 문화재 야행, 통영국제트리엔날레 등의 사업을 수행하고 있다.

통영관광개발공사와 통영한산대첩문화재단의 사업 범위를 조례에 규정된 명목상 기능과 실제 기능을 비교하여 살펴볼 때 관광객 유치에 위한 진흥, 마케팅 기능 등은 쉽게 찾아볼 수 없다. 다만 통영시는 관광과에 4개 팀(관광진흥팀, 관광개발팀, 관광시설관리팀, 관광마케팅팀)을 두고 있으며, 관광진흥팀과 마케팅팀에서 이러한 기능을 추진하고 있는 것으로 판단된다.

## 나. 기관 주요 성과

통영관광개발공사는 2019년까지 13년 연속 흑자를 냈다. 2020년 설립 후 처음으로 적자를 낸 이후 2021년도 적자를 기록하였다가 2022년 다시 흑자 전환에 성공하였다. 2008년 운행을 시작한 통영케이블카가 2009년부터 2018년까지 매년 100만 명 이상의 탑승객을 유치하였지만, 2019년 탑승객 수가 90만 명으로 감소한 이후 코로나19 여파로 인하여 탑승객이 50만 명 전후로 감소하였기 때문이다.

그러나 적자의 원인을 스포츠파크, 수영장, 수산과학관 등 만성 적자 시설을 떠안으며 부담이 커진 것에서 찾는 경우도 있다. 케이블카로 손실을 메우며 흑자를 유지했지만 전라남도 여수시와 경상남도 남해군에 케이블카가 개장하면서 중복시설에 따른 경쟁으로 부담이 가중되는 형편이라는 주장이다. ‘포스트 케이블카’를 목표로 선보인 어드벤처 타워, 모노레일, 디파랑 등 대체 시설 역시, 기대만큼의 반향을 끌어내진 못하면서, 결국 2020년 수익 82억 9,600만 원에 지출 96억 8,200만 원, 당기순손실 13억 8,600만

원으로 설립 후 첫 적자를 냈다. 이어 2021년도 8억 1,100만 원 마이너스를 기록했다가 2022년 2억 8,386만 원 수익을 내며 흑자 전환에 성공했다.

### ■ 관광 활성화를 위한 맞춤형·다각적 노력

당시 통영관광개발공사는 통영관광 활성화를 위하여 다각적인 노력을 경주하였다. 2022년 통영관광개발공사 경영평가보고서에 따르면 한국관광공사 등의 공동 협력 마케팅을 수행하고, 대한민국 상품대상 관광상품 부문의 대상 등의 여러 부문에서 수상하고 있다. 디피랑, 욕지섬 모노레일 등 관광지가 경남 비대면 안심관광지, 강소형 잠재관광지로 선정되어 브랜드 인지도 상승, 관광객들에게 긍정적인 홍보가 되었다고 평가되었다. 또한, 남방산공원 디지털파크 조성 사업 기본계획 수립과 동시에 타당성 검토 용역을 실시하는 등 신규 사업의 발굴을 위해 지속적인 노력을 보였다. 이 외에도 통영관광개발공사의 시설물 온라인 티켓판매, 통영시 청소년수련원-케이블카 업무 협약 등 관광객 증대를 위한 노력으로 매출액 증가의 성과를 거두었다는 점에서 긍정적으로 평가받았다.

그러나 일상 회복으로 해외여행이 늘고 국내여행은 줄면서 상승세가 주춤하다는 평가다. 2023년 상반기(1~6월) 통영지역 주요 관광지 총방문객은 221만 5,534명으로 작년 이맘때보다 7만 명 이상 감소했다. 이 기간 지역 최고 명소로 손꼽히는 동피랑 유입 인원도 52만 9,229명에 그쳤다. 1년 전 63만 172명과 비교하면 10만 명 이상 감소한 것으로 나타나고 있다. 같은 기간 통영케이블카 탑승객은 21만 4,396명으로 지난해(25만 561명)보다 14% 감소했다. 야간 디지털 테마파크인 디피랑도 지난해 7만 9,138명에서 올해 5만 9,547명으로 25% 감소하였다. 이에 통영관광개발공사는 비상대책회의를 소집해 경영 상황을 분석하고 부서별 경영수지 개선방안을 논의하였으며 이 자리에서 이용요금 현실화를 통한 수익증대와 영업시간 탄력적 운영, 인력 운영 효율화, 시설물 자체 유지보수 등 비용절감 자구안을 마련하고 있다.<sup>53)</sup>

53) '공기업 롤모델' 통영관광개발공사, 자구 노력도 모범 보일까(2023. 7. 30.), 「부산일보」.

#### 다. 개선 방향

코로나로 인한 관광산업의 부진이 통영시에 직접적으로 영향을 미쳐 통영관광개발공사의 전반적인 수익구조 개선에 어려움이 있다고 지적되었다. 특히 2022년 통영관광개발공사 경영평가보고서에 따르면 2년 연속 적자로 대책 마련이 필요한 상황이 지적되었다. 그러나 해당 보고서에서는 케이블카 입장료 비중이 수익구조에서 높은 비율을 차지하기에 이를 분산하여 신규 사업 발굴에 투자할 필요성이 제기되며, 공사 자산이 시설 입장객의 비중이 높기에 시설에 대한 노후화, 수선필요, 안전점검 등에 대한 계획 및 검토가 요구되었다.

## 제3절 소결

### 1. 성과 요인

#### ■ 중간지원조직 역할 수행과 지역사회와의 협력

지역관광조직은 지역에서 중간지원조직으로서 성과를 도출하고 있다. 첫째, 지역주민과는 지역사회 활성화 차원에서 추진되고 있다. 예를 들어 인천관광공사는 리빙랩 등을 통해 지역주민과의 협력을 강화하고 있으며, 제주관광공사는 제주 마을관광 통합브랜드인 ‘카름스테이’와 ‘웰니스 관광’ 등 지역주민이 직접 주도하고 참여하는 관광산업을 추진하고 있다. 미래 관광의 비전은 지역성에 바탕을 두고 지역주민과 방문객이 공존할 뿐 아니라 지역사회의 고유한 개성이 중요한 경쟁력이 될 수 있다는 점을 전제한다. 둘째, 지역관광산업 생태계 조성은 지역관광조직의 중요한 역할로 인식되고 있었다. 대체로 관광기업지원센터를 운영하면서 기업지원, 역량 강화, 인력 양성 등을 추진하면서 지역관광 경쟁력을 확보하기 위하여 노력하고 있다. 마지막으로 광역 단위 지역관광조직은 기초자치단체 또는 기초단위 지역관광조직과의 관계에서 그 역할을 수행하고 있다. 경상북도문화관광공사는 빅데이터를 활용하여 기초자치단체에 관광전략을 컨설팅해 주는 사업을 추진하고 있으며, 각 지역별 관광자원과 인프라를 연계할 수 있는 통합 플랫폼 ‘경북여행찬스’와 통합 홍보채널 ‘경북나드리’를 운영하고 있다.

#### ■ 재무건전화를 위한 노력

사례 분석 대상 지역관광조직은 수익시설을 갖추고 있는 상황이라는 점에서 상대적으로 재무적 측면에서 강점을 가지고 있다. 물론 재무건전화 측면에서 수익시설을 보유하는 것만으로는 한계가 있기 때문에 수익성 제고를 위한 마케팅과 시설관리 전담 부서를 대체로 별도로 운영하고 있는 형편이다. 다만 재무건전화 측면에서 가장 큰 장애요인은 통영관광개발공사에서 나타나듯 수익을 내지 못하는 일부 시설의 운영을 맡으면서 재정

건전성에 문제가 발생하고 있으며, 또한 다른 시설관리로 인하여 지역관광에 대한 집중도가 저해될 수 있다는 점에서 우려가 있다.

재무건전화 측면에서 민자유치에 대한 역량 강화가 요구된다. 지역관광조직이 개발보다는 진흥과 마케팅 측면에 집중하는 것이 보통이나, 관광진흥을 위하여 호텔 등 시설을 민자로 유치하기 위한 노력은 재무건전화 측면에서 중요한 과제이다.

### ■ 맞춤형 조직운영 성과

지역관광조직은 지역의 관광진흥을 목적으로 한다. 지역관광조직이 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 맞춤형 조직을 운영하는 경우가 있다. 경상북도문화관광공사는 ICT 전략팀을 별도로 운영하면서 기초자치단체와 협력하는 온라인 플랫폼 구축과 전략적 마케팅을 추진하고 있다. 또한 투자개발실을 별도로 운영하여 민자유치를 위하여 제도적 개선 등의 노력을 추진하고 있다. 경상북도문화관광공사는 중화권마케팅팀을 별도로 운영하여 핵심 고객을 대상으로 마케팅 역량을 집중하고 있다. 인천관광공사는 대내외 환경변화에 따라 스마트관광팀을 신설하여 운영하였다. 제주관광공사는 국제마케팅그룹은 해외관광객을 유치하는 데 초점을 두고, 제주관광공사에서 관광진흥과 관련된 사업을 통합적으로 전략화하고 추진하고 지역관광그룹은 지역을 알 수 있도록 하고 있으며, 마을 단위와 협력하였다. 문화관광그룹은 콘텐츠와 이벤트를 개발하는 데 초점을 맞추고 있다. 이는 각 그룹별로 명확한 대상과 역할을 구분지었다는 점에서 의미가 있다.

## 2. 개선 과제

### ■ 지역관광조직 역할 수행에 적합한 평가체계 개편

지역관광조직이 수익을 내기 위해서는 시장의 관광사업자와 경쟁이 요구되는데, 이는 지역관광조직이 존재하는 관광객 유치, 지역관광산업 활성화, 지역의 경제발전과 주민의 복리증진 도모라는 순환 구조와 모순될 수 있다는 점이다. 또한 관광(단)지와 관광자원 개발 등 장기적으로 투자가 요구되는 사업을 추진하는 데 장애요인이 될 수 있다는 지적이다.

지방공기업평가원에서는 관광공사를 별도 평가유형으로 분리하고, 관광객 수, 부대사업 수익 등으로 지표를 개편하는 작업이 추진되었다. 그러나 최근 ‘2024년도 지방공기업 경영평가편람(안)’에 따르면 재무관리와 경영효율성과 배점이 강화되는 등 기존의 문



제제기가 반복될 우려가 지적된다.

### ■ 고유(목적) 사업 중심 역할 수행을 위한 사업수행방식 개편

대부분의 지역관광조직은 취약한 재정구조로 인하여 지방자치단체의 대행사업을 중심으로 운영이 이루어지고 있다. 고유사업을 수행하지 못하면서 본연의 역할을 수행하지 못하고 대체로 단기적으로 접근하는 문제가 지적된다. 특히 자치단체장의 정책 방향에 따라 사업의 지속성이 달라진다는 점이 문제가 지적된다.

나아가 지역관광 진흥을 위하여 지역경제 활성화 측면에서 나아가 지역사회 활성화 측면에서 인구유입과 연계되어야 함이 지적된다. 즉 지역소멸 또는 인구감소 문제를 대응하기 위한 지역관광의 적극적 역할이 필요하다는 것이다. 예를 들어 인천관광공사는 이러한 문제에 대하여 관광을 통해 지역의 이미지 제고와 브랜딩 가치를 높이는 데 노력하고 있음을 지적하였다.

### ■ 관광 중심 역할 편성

지역관광조직은 지역관광진흥을 목적으로 한다. 통영관광개발공사의 사례에서 나타나듯 기관명에 ‘관광’이 포함되어 있음에도 불구하고 시설관리공단 성격이 보다 강하게 나타나는 조직의 한계가 명확하게 지적된다. 보다 구체적으로 관광과 관계없는 체육시설 등을 운영하면서 수익이 감소되고, 재투자가 이루어지지 못하는 문제 상황이 반복되는 것이다. 이 외에도 최근 경상북도문화관광공사에 수익이 나지 않는 문화엑스포를 통합하여 발생하는 문제에 대해서도 기준을 마련할 필요가 있다.

### ■ 지역 내 관광조직 간의 역할 배분과 조정

지역관광조직은 지방자치단체와의 역할과 업무에 대한 정확한 체계가 필요하다. 관광행정조직은 지역관광의 전략과 규모에 적절하게 예산을 편성하고, 사업 계획과 운영은 지역관광조직의 독립적 운영을 보장할 필요가 있다. 사업별 위탁 업무보다는 지역의 전략과 맞는 관광상품 개발과 마케팅을 강화할 수 있는 역할 분담이 필요하다.

지역관광협회와의 역할 배분이 필요하다. 제주관광협회와 통합 등 이슈가 제기되고 있으나, 관광협회는 민간의 역할을 수행하고 있어 역할 분담이 자연스럽게 이루어져 오고 있다.



지역관광조직 현황 진단과 발전방안

제5장

## 종합 진단 및 발전방안



## 제1절 종합 진단 및 기본방향 제언

---

### 1. 종합 진단

#### 가. 지역관광조직 기대 역할 변화

##### ■ 인구감소 문제 해결을 위한 지역관광조직의 필요성

전국 228개 시군구 중 46.5%에 해당하는 106개 지역이 지방소멸 위험지역에 해당한다. 행정안전부는 2021년 10월 인구감소지역 89곳을 지정하였고, 「국가균형발전 특별법」에 따라 재원을 투자하고 있으며, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 제정하면서 지역 주도의 인구감소와 지방소멸 문제에 대응하기 위한 제도적 기반 마련과 종합 지원을 추진하고 있다. 문화체육관광부도 ‘관광 생활인구 확대’로 인구감소지역의 활력을 되찾기 위하여 ‘인구감소지역 관광 활성화를 위한 협의체’를 구성하여 구체적인 실질적인 방안을 마련하고자 하고 있다.

기존의 지역관광정책은 지역경제 활성화 효과와 지역 간 균형발전에 대한 효과를 기대하면서 관광객 지역분산에 정부정책이 집중되었다. 그러나 지역의 인구감소 문제가 심화되면서 원도심 공동화 현상과 지역경제 침체 문제가 연속적으로 심화되고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 지역의 경기 침체를 개선할 수 있는 방안으로 관광을 중심으로 한 방문자 경제 활성화를 유도하여 인구감소에 따른 대체소비를 증가시키는 대안이 제시되고 있다.

기존의 지역관광이 지역경제 활성화에 초점을 맞추었다면 지역의 인구감소 문제는 사회적 문제라는 점에서 보다 적극적이고 다각적인 대응이 필요하다. 이러한 측면에서 관광이 교류인구를 통한 정주인구 문제를 극복하고 서비스 산업으로의 진행을 강화하기 위해서는 전문성 확보가 필요하다.

## ■ 지역사회 중심 관광을 위한 지역주민 중심 지역관광조직 운영<sup>54)</sup>

관광산업은 특정 지역이 보유하고 있는 기존의 매력 있는 문화 콘텐츠나 자연환경 등을 발굴하고 이를 활용하여 성공을 거둘 수 있는, 제조업 등의 타 산업 분야에 비하여 비교적 산업에 대한 투자 비용이 낮고 진입 장벽이 높지 않다는 장점이 있다. 관광은 특정한 공간적 장소를 배경으로 이루어지는 행위로, 해당 지역의 문화, 예술, 인문, 자연, 지역주민, 지역 도매업 등이 모두 관광객들의 관광 경험을 구성하는 요소이다.

즉, 지역의 관광산업이 성공하기 위해서는 단순히 관광과 관련된 사업체나 사업체 종사원뿐 아니라 지역에 기반한 다양한 사업체, 지역주민들이 밀접하게 연관되므로, 외래 관광객들에 대한 지역주민들의 우호적인 수용태도가 중요하다. 관광객에 대해 지역주민들이 자발적이고 우호적인 태도를 갖게 하기 위해서는, 관광객의 지역 유입에 따른 경제적 수익이 지역사회와 지역주민에게 직접적으로 환원되고 지역발전을 위해 재투자되는 것이 가시적이어야 하며, 이러한 선순환이 지속되어야 지역관광산업이 지속될 수 있다는 점에서 지역민에 대한 지역관광조직의 역할이 중요하다.

## 나. 지역관광 구심점 부족

### ■ 지역관광을 전담할 지역 단위별 조직의 부재

지역에서 관광을 전담하여 기능을 수행하는 조직은 23개(지방공기업 13개, 지방출자 출연기관 10개)로 조사되었다. 이 외 문화재단 등에서 문화관광 복합조직의 형태로 관광기능을 일부 수행하는 조직이 35개, MICE 전담조직이 3개로 확인되었다. 관광자원·시설을 관리하는 조직은 도시(개발)공사와 시설관리공단 등 36개로 확인되었다. 시설관리기능에 초점을 맞추고 있는 조직과 MICE 조직(3개)을 제외하면 관광전담조직(23개)과 문화관광 복합조직(50개) 등 58개로 확인된다.

광역자치단체에는 관광전담조직 11개, 문화관광 복합조직 5개 등 총 16개로 전국광역시자치단체 17개 가운데 94.1%에 설립되어 있다. 기초자치단체에는 관광전담조직 12

54) (관련 사례) 제주 지오 브랜드 사업의 경우 제주도 전체의 관광산업이 성장하고 있음에도 불구하고 지역주민이 체감하는 관광산업 육성에 따른 경제적 효과가 미미하다는 사실에 착안하여, 지질학적 특성을 공유하는 마을들 고유의 관광자원 개발을 지방정부 조직들이 지원하고, 브랜드 상품군의 개발 및 확장을 주민들 스스로 개척하고 운영하도록 함으로써 지역주민의 적극적 참여를 이끌어 냈을 뿐 아니라 방문객 유치에 따른 관광수입을 지역 자연의 보전과 교육, 삶의 질 개선에 사용하는 효과적인 모델을 만들어 낼 수 있었음

개, 문화관광 복합조직 30개 등 42개 조직이 운영 되고 있다. 기초자치단체 228개 가운데 18.4% 수준이다.

〈표 5-1〉 지역관광조직 유형별 현황

	지방공기업		지방출자출연기관			(계)
	관광전담	시설관리	관광전담	MICE	문화관광	
광역자치단체	7	1	4	1	5	18
기초자치단체	6	35	6	2	30	79
(계)	13	36	10	3	35	97

전국의 기초자치단체의 절반 이상에 문화재단이 설립·운영 되고 있는 것과 비교할 때 상대적으로 비율이 상당히 낮은 수준이다. 각 지역별, 관광권역별 해당 지역을 대표하는 지역관광조직의 설립과 운영은 지역의 관광 경쟁력을 제고하는 데 반드시 필요한 구심점 역할을 수행할 수 있지만 그렇지 못한 형편이다.

문화재단에 비해 지역관광조직의 비율이 낮은 것은 제도적 미비가 큰 이유인 것으로 보인다. 문화재단의 경우 시민사회의 수요와 사회발전에 따라 문화재단의 필요성이 결합되어 증가한 것으로 보이지만, 제도적으로 2005년 문화예술진흥법과 2014년 지역문화진흥법의 제정이 큰 영향을 미쳤다. 즉 당시 해당 법령에서 지역문화재단 설립 근거와 재정지원에 대한 근거가 마련된 것이 상당히 중요한 촉발기제(trigger)가 되었다는 것이다. 반면 관광 유관 법령에서는 이와 같은 근거가 마련되어 있지 못한 형편이다.

### ■ 지역별 관광협회와 지역관광협의회의 위상 모호

국내에는 관광 유관 업체들의 이익 단체로서 국가 차원의 관광협회중앙회가 있으며, 산하 시도 단위에 관광협회가 조직되어 활동 중에 있다. 관광협회는 지역마다 그 활동 범위가 상이하기는 하지만, 정부나 지방자치단체의 재정지원을 받지 않는 독립된 민간 차원의 이익을 대변하는 조직임에도 불구하고 지역관광의 마케팅을 담당하거나 지방자치단체의 위탁 업무 수행을 통해 정책을 실행하기도 하고 연구보고서나 정책 수립을 하는 등의 혼재된 업무를 수행하는 경우가 발견된다.

지역관광협의회 또한 기존의 관광협회가 관광사업자 중심으로 구성되어 있다는 한계를 극복하기 위하여 관광 관련 사업자와 단체, 주민 등으로 참여 범위를 넓히는 것을

골자로 한다. 그러나 지역별 관광협회가 일부 공공성을 부여받는다고 할지라도 태생적으로 사업자 단체의 성격을 가진 이해관계 집단이며, 또한 광역 단위로 설치된다는 점에서 한계가 있다. 지역별 관광협회의회의 경우에도 협의회 규모의 조직이 가지는 한계가 있어 지역관광정책의 구심점 역할을 수행하는 데 한계가 있다.

### ■ 한국형 DMO 사업의 진화 필요

한국형 DMO는 많은 기대를 받으며 출발한 사업으로 현재 일정 수준 성과가 있지만 기대하였던 만큼에는 미치지 못하며, 지역관광의 구심적 역할 수행 측면에서는 아직 나아가야 할 부분이 많다. 이러한 평가의 원인은 첫째, 한국형 DMO는 이미 설립된 지역 법인체에 사업 권한을 부여하고 있다. 새로운 조직을 설립하기보다는 기존의 조직이 관광사업을 추진하도록 하고 있다는 점에서 신규 조직의 출현 등을 기대하기 어렵다. 대체로 DMO로써의 역할을 명확히 수행하기보다는 지역의 복합적인 기능을 수행하는 지방 공공조직에서 DMO를 하나의 사업으로 인식하고 조직의 사업 중 하나로 인식한다.

둘째, 한국형 DMO는 재정지원에 중점을 두고 지역 자체의 상생, 지역조직의 전문식 제고 등을 위한 지원은 이루어지지 않고 있다. 사업 수행에 초점이 맞추어져 있기 때문에 사업비 지원 이상의 지원이 이루어지지 못하고 있어, 조직을 육성하고 체계를 만들어 나가는 과정은 일정 부분 미흡한 부분이 있다.

다만 그럼에도 불구하고 한국형 DMO 사업을 통해 지역관광에서 역할을 수행하는 추진체계가 출현하기 시작한 부분은 분명하기 때문에 이제는 한국형 DMO 사업에 대한 성과를 검토하고, 개선 방향을 새롭게 설정하는 등 정책적 진화가 요구되는 시점이다.

## 다. 안정적 지역관광 추진체계 취약

### ■ 지역관광조직의 공공기관 딜레마

지방공기업 유형의 지역관광조직은 경영상의 딜레마를 경험하게 된다. 「지방공기업법」에 따라 경상경비의 50% 이상을 충당할 수 있는 사업을 경영해야 한다는 점에서 확실한 재정확보 수단을 가져야 한다. 그러나 재정확보를 위한 수익사업은 시장과 경쟁을 할 수밖에 없다는 점에서 대부분의 지방공기업은 수익성과 공공성의 균형을 찾아야 한다는 딜레마를 경험하게 된다. 관광은 수익성을 내기 위해서는 시장과의 경쟁이 특히



더 불가피한 상황이다.

지역관광조직이 안정적으로 운영되는 경우는 대체로 면세점, 호텔, 골프장 등 확실한 수익원을 확보하고 있다. 다만 시장과의 경쟁을 최대한 회피하기 위하여 원도심에서 호텔을 운영하거나, 골프장 비용을 저렴하게 책정하는 등 수단을 강구하고 있지만 이 또한 딜레마의 연속이다.

최근 지역관광조직의 설립 경향을 살펴보면 안정적인 수익원이 확보되었을 경우에는 지방공기업으로 설립하지만, 대체로 지방출자·출연기관으로 설립하는 경향을 보인다. 이는 기존의 문화재단에 관광기능을 추가하여 확대·개편 하는 경향과 함께 나타나고 있다. 이러한 경향이 나타나게 된 배경을 살펴보면 지방출자·출연기관은 지방공기업과 다르게 수익을 내는 데 집중하지 않아도 되기 때문이다. 또한 문화재단은 「지역문화진흥법」에 따라 설립과 재정지원이 가능하기 때문에 관광을 포함하여 운영하는 것이 상대적으로 용이하기 때문이다.

그러나 무엇보다 근본적으로 지역관광조직이 공공기관으로서 수익을 내는 것이 적절 한지에 대한 질문과 설립한 목적이 무엇인지에 대하여 다시 고민할 필요가 제기된다. 예를 들어 2008년 설립된 서울관광마케팅주식회사는 2018년 서울관광재단으로 기관 명과 설립 유형을 변경한 사례를 살펴볼 필요가 있다.

#### **수익성 기반 서울관광마케팅 해체, 재단으로 재탄생(2018. 5. 3.), 「한겨레」**

“2008년에 서울시 관광전담기구로 ‘서울관광마케팅 주식회사’가 설립됐다. 서울시뿐 아니라 16개 민간 기관이 주주로 참여하는 제3섹터형 지방공기업이었다. 민간의 전문성과 창의력을 활용해 공공성과 수익성이 조화를 이루기 위해서였다. 서울관광마케팅이 출범하기 전인 2007년, 640만 명이었던 외래 관광객은 2016년 1,724만 명으로 약 3배 가까이 늘었다. 이 가운데 80%인 1,350만 명이 서울을 방문했다. 그러나 수익성에 기반을 둔 주식회사인 서울관광마케팅은 17개나 되는 주주사끼리 이해관계가 부딪히며 계획했던 수익·공익의 조화, 수익사업 등을 제대로 추진할 수 없었다. 서울시가 맡기는 대형 업무 위주로 사업을 하면서 적자가 이어졌고, 자본 잠식까지 됐다. 지속가능성 측면에서 문제가 제기되면서 2016년 민간 주주의 주식 매입·소각을 통해 서울시 지분 100%의 주식회사가 됐다. 새로운 형태의 운영 방식을 찾던 서울시는 5월1일 기존 서울관광마케팅을 발전적으로 해체하고, 공공성·전문성·책임성을 지닌 관광전담기구로 ‘서울관광재단’을 새로 설립했다. 영리를 목적으로 하는 조직 형태로는 급변하는 관광 환경에 능동적으로 대응하는 데 한계가 있을 수밖에 없다는 판단 아래, 재단화해서 공공성을 강화하고, 민간과 사업이 겹쳐 마찰이 일어나는 일을 막기로 했다. 서울시는 “서울관광재단이 수익성 중심 기능에서 벗어나 관광산업 진흥이라는 공익적 기능을 강화해 서울 관광산업의 지속적 성장을 이끌 것”으로 기대했다. (후략)

서울관광재단의 사례에서 나타나듯 지역관광조직에 무엇을 기대하는지에 따라서 지방자치단체의 운영 방식은 달라질 수 있다. 다만 지역관광조직이 수익을 추구하하 보면 시장과 마찰이 일어날 수밖에 없는데, 이를 보면 지역관광산업의 성장을 도모하는 것은 딜레마 상황에 빠질 수밖에 없는 상황이라는 점은 명확해 보인다.

### ■ 지역관광조직의 지배구조의 취약성

지방출자·출연기관 유형일 때 지역관광조직의 수익 창출에 대한 부담은 덜하다. 다만 「지방출자출연법」 제3조(경영의 기본원칙)에서 보장하고 있는 자율적 운영의 보장은 이루어지지 않는 것으로 보인다. 앞서 분석한 것과 같이 지역관광조직의 부채비율은 부채 규모의 증가보다 규모에 따른 적정수준의 자본이 확보되지 못하고 있다는 점이 문제로 지적된다. 또한 재원조달방식에 있어서도 위·수탁 대행사업 중심의 사업비와 위탁수수로 확보가 문제가 된다. 이는 지역관광조직이 본연의 고유사업을 추진하지 못하고, 지방자치단체의 재정 여건과 의지에 의존하여 사업 규모와 조직 운영의 안정성이 좌우될 수 있다는 점(강신겸, 2021)에서 지배구조의 취약성을 여실히 드러낸다.

그러나 이런 상황에서 양 측면에서 상이한 요구를 받으면서 운영상의 난맥을 보인다. 예를 들어 경북문화관광공사가 영업이익과 당기순이익 등이 상당한 수준이었는데, 대행사업 부문의 적자는 도민의 세금으로 충당한다는 지적이다. 즉 국가와 지방자치단체로부터 위탁 받은 대행사업을 수행하면서 적자를 내고 있는데, 순수익을 기록하고 있는 분야에서 이를 충당하지 않아서 도덕적 해이가 발생하고 있다는 것이다.<sup>55)</sup> 여기에서 적자가 불가피한 대행사업을 위탁하고 있다는 점과 이를 거절하기 어렵다는 점은 문제이다. 통영관광개발공사의 경우 케이블카를 통해서 얻어진 수익이 주변 지역과의 경쟁으로 인해 수익이 저하되면서 기조의 위탁사업의 적자 운영을 해소하지 못하고 있는 문제가 지적되고 있기도 하다.<sup>56)</sup>

반면 수익을 내지 못하는 경우 영업이익 감소, 부채비율 증가 등을 이유로 통폐합의 단골 대상이 되는 문제가 지적된다. 이러한 상황은 지역관광조직을 지방공기업이 아닌 지방출자출연기관으로 설립하려는 경향으로 이어지고 있다. 다만 문제는 이러한 상황은 지방자치단체의 지배력이 더욱 강화되어 지역관광조직의 자율적 운영은 더욱 난맥상으로 빠지게 된다는 것이다.

55) 임기진 경북도의원(2022. 12. 7.), 경북문화관광공사 예산 운영상 도덕적 해이 비판, 「중도일보」.

56) [기자의 시각] 통영관광개발공사의 무거운 짐 이제는 내려놓을 때(2023. 7. 27.), 「경남일보」.

## 라. 지역관광조직 관련 제도 취약

### ■ 지역관광 추진체계에 대한 제도적 근거 부재

「관광진흥법」에서는 지방자치단체의 권한과 역할에 대하여 규정되어 있으나, 관광진흥을 위한 역할은 대체로 중앙정부(문화체육관광부)의 역할이며 지방자치단체는 사업자 대상 규제(허가, 승인, 지정, 보고 등), 기초자치단체 대상 관광지·관광특구 지정 등 제한적이라는 점이다. 지방자치단체가 반드시 시책을 마련해야 하는 의무(강행) 규정은 장애인·고령자, 관광취약계층을 대상으로 하는 관광기획 확대와 스마트관광산업의 육성 또한 의무 규정이다. 다만 지방자치단체의 역할은 규정되어 있지 않다. 상대적으로 「지역문화진흥법」에서는 지역문화재단의 설립·운영과 수행해야 하는 역할 범위를 구체적으로 설정하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 결과적으로 지방자치단체가 지역관광을 위하여 의무적으로 추진해야 할 사업은 제한적이며, 이는 지방자치단체의 예산에서도 명확하게 드러난다. 2022년 회계연도 기준 통합재정개요를 기준으로 지방자치단체의 문화예술 부문 예산이 1.31%인 데 반해 관광은 0.75%에 불과하다. 관광 부문 예산이 문화예술 부문보다 예산이 많은 지방자치단체는 36.4%에 불과하다. 지방자치단체에서 지역관광이 중요하다고 주장하고 있지만 실제 예산 편성에서 나타나듯 의무화되지 못한 제도와 의 한계를 보인다. 이는 지방자치단체가 문화체육관광부의 공모사업에 크게 의존하게 되는 원인이 된다. 즉 국가의 예산을 받아 사업은 추진하겠지만, 자체적으로 지역관광사업에 대한 우선순위가 높지 않다는 것을 방증한다.

### ■ 지역관광조직의 안정적 운영을 위한 재정체계의 취약성

지역관광조직이 안정적으로 운영되기 위해서는 재정확보가 우선되어야 한다. 상대적으로 지역문화재단은 「지역문화진흥법」 제20조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회에 대한 지원)에 따라 재정지원 근거가 마련되어 있고, 제21조(지역문화진흥 재정의 확충), 제22조(지역문화진흥기금의 조성) 등을 통해 안정적 재원 확보를 위한 지방자치단체의 의무 사항을 규정하고 있다. 또한 지역문화진흥원을 통해 다양한 공모사업에 참여할 수 있다는 점에서 재정확보를 위한 다양한 수단을 확보할 수 있다.

그러나 지역관광조직은 유관 법령에 지역관광조직의 설립에 대한 근거조차 마련되어 있지 못한 형편이다. 또한 한국관광공사를 통해 공모사업이 추진되고 있지만 지역문화

진흥원이 지역의 문화진흥에 집중하고 있는 기관이라는 점에서 공모사업 수준의 차이를 보인다.

## 마. 지역관광조직 역량 강화를 위한 관리체계 개편

### ■ 지역관광조직의 특성 반영 필요

지방공기업 유형의 지역관광조직은 「지방공기업」에 임의적용사업으로 별도로 구분되며, 지방공기업 경영평가에서도 별도 유형으로 분류되어 평가를 받고 있다. 반면 지방출자출연기관 유형의 지역관광조직은 「지방출자출연법」 제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등)에 따라 “2. 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업”으로 분류된다. 지방출자출연기관 평가에서는 문화재단으로 분류되어 평가를 받고 있다. 문화재단은 같은 법 같은 조에 따라 “1. 문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업”에 해당한다는 점에서 설립 목적에서부터 차이를 보이지만, 평가는 같은 유형으로 분류된다. 이는 관광 유관 법령에 지역관광조직에 대한 근거가 명시되어 있지 않고, 지방출자출연기관 유형의 지역관광조직 또한 양적으로 많지 않다는 점에서 그러하다.

이러한 평가체계의 문제는 지역관광을 담당하는 조직의 특성이 전혀 반영되지 못했다는 문제가 지적된다. 첫째, 지방공기업 유형의 지역관광조직은 별도의 유형으로 분류되어 평가를 받고 있지만 여타의 지방공기업과 같이 재무지표에 대한 부담이 높다는 것이다. 앞서 지역관광조직의 딜레마 상황에서 논의된 것과 같이 수익을 목표로 할 경우 시장과의 갈등 우려가 높다는 점이 반영될 필요가 있다. 둘째, 지방출자출연기관 유형의 지역관광조직이 현재 문화재단으로 분류되어 평가를 받고 있는데, 이는 추구하는 정책의 대상과 지향점 등이 모두 다르다는 점에서 지역관광조직의 특성이 평가체계에 반영될 필요가 있다.

## 2. 지역관광조직 발전 기본방향

지역관광조직 발전 방향과 방안을 모색하기 위하여 지금까지 지역관광조직의 진단 내용을 토대로 크게 2가지 기본방향을 제시하고자 한다.

### ■ 지역관광조직 확대

인구감소, 지역경제 침체 등 지역문제를 해결하기 위하여 지역관광에 대한 기대가 커지고 있는 상황에서 구심점으로서 지역관광은 중요한 역할을 수행할 것으로 기대된다. 현재 지역관광 추진체계가 전반적으로 취약한 상황인데, 지역관광조직은 이러한 구심점의 역할을 수행할 적임자라는 점에서 지역관광조직은 확대가 필요하다.

다만 지역관광조직은 지역의 수요와 상황에 적합한 형태로 확대가 이루어질 필요가 있다. 현 「관광진흥법」의 지역별 관광협회와 지역관광협회의 위상으로는 구심점 역할에 한계가 있지만, 모든 지역에 지역관광공사 또는 지역관광재단 등이 필요한 것은 아니다. 따라서 지역의 상황을 고려한 지역관광 맞춤형 조직이 필요하며, 이는 지역관광의 경쟁력 확보에 따라 점진적 성장을 고려할 필요가 있다. 이는 DMO의 체계 내에서 검토할 필요가 있다. 즉 지역관광이 시작하는 단계에서는 지역관광협의회, 관광두레 등을 통해 자발적 조직을 통해 대응하되, 지역관광의 경쟁력을 확보해야 할 시점에서는 공공기관의 형태를 갖추는 것이 적절할 것이다. 이는 현재의 DMO 육성지원 사업의 개편이 선행되어야 할 필요가 있으며, 이는 지역 상황에 걸맞은 지역관광조직의 특성화와 다양화에 기반해야 할 것이다. 더불어 이러한 지역관광조직 확대는 기본적으로 제도적 근거에 기반해야 한다.

### ■ 지역관광조직의 안정적 운영

지역관광조직은 지역관광조직의 과도한 부채비율, 당기순손실의 발생 등 많은 비판을 받아왔다. 현 정부의 지방공공기관 관련 국정과제의 방향성에 따라 일부 기관의 통폐합의 근거로 이러한 운영상의 문제가 지목되었다. 그러나 실제 본 연구에서 분석한 결과 일부 기관에서 이러한 문제가 발견되었지만 전반적으로 재정운영에 큰 문제가 있다고 판단하긴 어렵다.

오히려 지역관광조직은 지속적으로 수익성과 공공성의 딜레마 문제에 처해져 있다.

지방공기업 유형의 지역관광조직은 수익성을 위하여 시장과의 경쟁에 직면하고 있으며, 지방출자출연기관은 지방자치단체의 지배구조에 따라 대행사업 중심으로 사업을 추진하면서 고유사업을 추진하지 못하는 문제에 직면하고 있다. 또한 평가체계에서도 지역관광조직의 특성이 반영되지 못하는 등 여러모로 안정적 운영을 위협받고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 지역의 문제를 해결하고 국가 차원의 관광 경쟁력 제고를 위해서 지역관광 활성화는 당면 과제라는 점에서 지역관광조직의 안정적 운영은 중요하다.

## 제2절 지역관광조직 발전방안

### 1. 전략 1: 지역관광조직 확대

#### 가. 지역관광을 발전시키기 위한 맞춤형 조직 성장 모델

지방자치단체장이 관광에 관심을 가지는 이유는 지역내총생산(GRDP)이 단기간에 높아질 수 있기 때문이다. 지역경제 활성화 목적으로 지역관광정책이 주로 접근되는 이유도 여기에서 찾을 수 있다. 다만 지역관광이 성공하기 위해서는 산업, 생태계, 전문인력 양성 등이 모두 확보되어야 하는데, 이는 단기적으로 달성할 수 있는 결과물이 아니다. 이를 위해서 다양한 수단이 마련되어야 하겠지만, 무엇보다 단기적인 시각에서 탈피할 필요가 있다.

이러한 관점에서 지역관광의 구심점 역할을 수행하는 지역관광조직은 중장기적 시각에서 성장형 모델로 접근할 것이 요구된다. 예를 들어 서울관광마케팅주식회사가 서울관광재단으로 개편되던 시점에 반정화 서울연구원 글로벌 관광연구센터장은 “전국 관광 관련 기업의 60% 이상이 집중된 서울에서는 수익사업보다 홍보·마케팅 등 공익적 사업에 역량을 집중할 필요”가 있음을 지적한 바 있다.<sup>57)</sup> 즉 관광생태계가 구축되어 있고, 관광산업이 활성화되어 있는 지역과 그렇지 않은 지역의 지역관광조직의 목적은 달라야 한다는 것이다. 조직의 목적의 차이는 조직의 규모와 형태를 결정하는 주요한 원인이 된다. 따라서 지역의 관광 경쟁력 등을 기준으로 하여 맞춤형 지역관광조직을 설립·운영하고, 지역의 관광 경쟁력 확보 수준에 따라 성장형 선순환 모델을 고안할 필요가 있다. 이 과정에서 지역의 관광 수준과 필요에 맞게 다양한 지역관광조직의 유형이 제안될 수 있다. 반드시 공공기관의 형태를 가질 필요는 없으며, 현재의 지역관광협의회와 같은 민간협력기구 형태, 관광두레와 같은 지역주민이 주도하는 형태, 제3섹터형 관광조직 등

57) 수익성 기반 서울관광마케팅 해체, 재단으로 재탄생(2018. 5. 3.), 「한겨레」.

맞춤형으로 제안될 수 있다.

지역의 관광수준에 따라 3가지 성장 모델을 제시하고자 한다. 정착기는 지역관광이 이제 막 시작하는 단계에 해당하며, 지역의 특성 있는 자원을 활용하여 콘텐츠를 생산하고 관리하는 형태이다. 이는 지역관광협의회 또는 관광두레 등의 유형이 해당한다.

성장기 단계의 복합형 모델은 지역의 자원을 활용하여 지역의 관광콘텐츠가 생산되고 자원 또한 일부 확보가 되었을 경우 지역의 (문화)관광재단을 통해 자원 관리, 마케팅, 콘텐츠, 관광산업 등의 기능을 일부 수행하는 단계이다. 이는 자립 가능한 수익사업이 확보되지 않은 단계로 대행사업과 공모사업 등을 통해 재정을 확보하는 단계이다.

마지막으로 안정기 단계의 진흥형 모델은 지역 전반의 관광진흥을 담당하는 단계이다. 해당 단계의 가장 중요한 조건은 안정적인 재정확보를 위한 수익사업을 확보하는 것이며, 이는 소극적으로는 지역의 관광자원(예: 케이블카 등)을 활용하거나 또는 적극적으로 자체 자산(예: 골프장 등)을 활용한 수익사업이 전제되어야 한다.

## 나. 지역관광조직 육성을 위한 사업 개편

### 1) DMO 육성지원 사업 개편

한국형 DMO는 사업의 운영 방식에 대한 전반적인 개편이 이루어져야 한다. 현재는 사업비 교부 방식으로 진행되기 때문에 일반적인 지방공공조직과 DMO는 차이가 없으며 지방공공조직 내 DMO 사업을 이끌어가는 팀이 있는 경우가 많다. 즉, DMO는 하나의 조직으로 인증되기보다는 하나의 사업성이 짙은 공모사업으로 인식되고 있다. 따라서 지방공공조직으로 존재하는 지역관광조직(재단 등)을 DMO로 명확히 지정하여 운영할 필요가 있다. 예를 들어 DMO 등록제를 시행하고 공모사업에 선정된 지역관광조직은 DMO 인증을 하되 점수 또는 특정 기준에 따라 DMO 인증에 대한 후보군으로 등록하는 일본형 DMO 제도를 참고할 필요가 있다.

사업 추진 형태나 방향에 대해서 관리할 수 있도록 제도 개편 또한 필요하다. 현재의 사업 운영 형태는 교부금 수령 이후 지방자치단체가 사업을 주도한다. 이 과정에서 외부적 요인이나 특정 문제로 인해 사업의 방향이 변할 수 있지만 이를 중재할 권리를 가진 기관은 없다. 이러한 문제로 인해 중앙에서 핸들링 할 권한 없이 지방자치단체의 운영만으로 진행되는 사업은 이후 나타나는 문제나 방향에 대해서 취약할 수 있다. 따라서 역



할 수행에서 지방자치단체 단독 주도로 이루어지는 사업이 아닌 지역에 기반한 사업체, 지역주민, 지역협의회 등 민간 영역의 참여를 필수 요건으로 규정해서 민간 협력체계 구축을 고려해야 한다. DMO는 중앙정부 및 민간 협력체계를 통해 사업을 진행할 때 사업비 교부 이후 나타나는 다양한 외부적 요인에 보다 수월하게 대응할 수 있다.

한국형 DMO는 선정 및 지원 체계에 대한 변화가 요구된다. 현재 DMO 사업의 선정 기준은 지역의 특성을 고려하지 않고 이루어지고 있으며 최근 3년간 선정 기준은 거의 유사하게 제시되고 있다. 지역은 형태, 인접 지역, 인구 등 다양한 요인에 따라 상이한 특성을 보유하고 있으므로 지역별 특성을 반영한 사업 선정이 이루어져야 한다. 예를 들어 해양 인근 지역과 도심 지역 등의 구분을 통해 주변 환경적 요소를 명확히 파악한 뒤 그에 적합한 기준을 명확히 제시하고 이를 평가하는 방식이 요구된다.

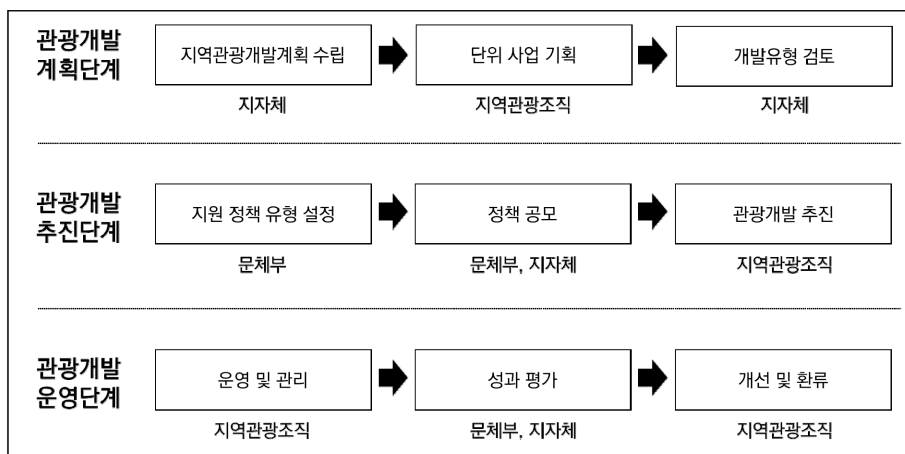
지원과 관련하여 DMO 사업은 공모를 통해 사업자를 선정하고 예산을 지원받는 형태이다. 현재 한국형 DMO 사업자는 유일하게 재정지원을 받을 수 있고 이후 지역관광 활성화, 생활인구 유입 증대(2023년 목표 기준)에 대한 목표나 전략은 지역관광추진조직에서 자체적으로 진행하는 방식을 채택하고 있다. 그러나 이러한 방식은 DMO의 지속가능성을 확보하기보다는 단순 재정적 지원 사업으로 변질될 수 있다는 문제가 있다. 정부 주도의 단순 재정지원은 DMO의 성장에 도움이 될 수 없고 DMO 사업을 재정 의존적 사업으로 변모시킬 우려가 있다. 따라서 DMO의 자립성 및 지속가능성 확보를 위해서는 추가적인 교육, 정보제공, 이해관계자의 협력이 이루어져야 한다. 이는 재정적 지원을 넘어서 인적자원 관리, DB 구축 등의 노력으로 이어질 수 있다. 지금처럼 기존 지역관광조직에 교부금을 부과하고 사업을 별도로 운영 및 보고하는 체계를 지양하고 DMO가 지역에서 진정으로 필요한 역량이 무엇인지를 발굴하고 그것을 강화하는 방식으로 지원이 이루어져야 한다. 이를 통해 DMO는 자생력을 가진 지역관광조직으로 거듭날 수 있을 것이다.

## 2) 지역관광 공모사업 개편

지역의 자율성을 강화하고 지역 중심의 관광개발을 추진하는 데 목적을 두고 있는 대표 정책은 계획공모형 지역관광개발사업을 들 수 있다. 현재 실행 중인 계획공모형 지역관광개발사업은 2019년 시범사업을 시작으로 핵심사업, 연계활용사업, 관리운영사업,

인프라개선 사업의 유형으로 구분되어 있다. 2022년 계획공모형 지역관광개발사업 컨설팅 및 모니터링 결과보고서에 따르면 사업을 통해 육성된 지역관광 인력뿐 아니라 지역의 유·무형 특화소재를 활용해 개발한 관광콘텐츠 및 프로그램, 관광시설 등이 사업 완료 이후에도 지속적으로 활성화되기 위해서는 지역관광 추진 조직의 역할이 중요함을 제시하며, 사업 추진 과정에서 지역관광 추진 조직의 육성과 역할 분담, 지속가능한 체계 구축 등이 이루어질 수 있도록 정책적 관심을 기울일 필요가 있음을 제언하고 있다. 본 연구에서 살펴본 지역관광조직의 문제점은 국내 DMO의 형태에서 드러난 것처럼 지방공공조직으로의 현실적 접근의 한계로 인해 지역관광 개발의 자율성이 공공의 영역에 한정되어 있으며, 하향식 형태의 공공영역에서의 사업 추진의 형태가 가진 자율성의 제한점을 들 수 있다. 따라서 계획공모형 지역관광개발사업과 같이 지역이 중심이 되는 추진 사업들을 원활히 수행하기 위한 지역관광조직을 구성하고 계획과 추진, 운영 단계별로 사업을 추진할 수 있는 체계적 개선이 필요한 시점이다.

[그림 5-1] 지역관광개발 추진체계 개선(안)



## ■ 관광개발사업 계획 단계에서의 지역관광조직의 역할

관광개발과 관련된 계획은 국정과제, 중앙정부의 관광진흥기본계획, 관광개발계획기본계획, 권역별 관광개발계획, 광역단위의 관광개발계획 등을 통해 수립되고 있다. 수립 주체에 따라 중앙정부와 광역지방자치단체로 구분되며, 기초지방자치단체에서 자체적으로 진흥계획을 수립하는 경우도 있다. 각 관광개발 관련 계획 수립 시 지역관광조직은

계획에서 제시하는 목표 달성과 성과 창출을 위한 전략 과제의 실행을 위해 단위 사업들의 계획 및 기획단계에서의 역할이 필요하다. 지역관광조직은 지역관광 생태계 최전방에 위치하는 지원조직으로 소프트웨어의 영역과 하드웨어의 영역에서의 개발에 모두 참여해야 하며 향후 운영과 관리적 역할 수행을 위해 필수적으로 기획단계에서부터 활동이 요구된다. 지역관광조직이 구성한 기획을 통해 국가 및 지역의 관광진흥 목표를 이룰 수 있는 수단을 개발하고, 현재의 재정지원 형태를 수용하기 위해 실행되고 있는 다양한 지역관광개발 진흥 정책들을 활용하기 위한 체계를 구축해야 할 것이다. 이를 통해 지역 자율성을 최대한 반영하고 있는 공모형 사업들에 참여하기 위한 기초적인 작업부터 실행할 수 있는 역량이 요구된다.

지역관광조직에서 기획한 관광개발사업들의 지원을 위해 지방자치단체에서는 지역 단위 계획 사항과의 부합성과 개발 유형을 검토하여 관광개발 추진을 위한 밑작업을 실행해 주는 역할을 통해 지역관광조직과의 유기적인 개발 계획 활동이 필요하다. 중앙정부의 관광정책에 대해 지원규모, 지원방식 등에 대한 사전 정보 수집을 통해 지역관광조직이 기획하는 사업들의 유형을 선정하고 적합한 정책지원을 선택하여 지원절차를 밟는 체계 구축이 필요하다.

## ■ 관광개발 추진단계에서의 지역관광조직의 역할

관광개발 추진단계에서 문체부는 현재 실행 중인 지역관광 관련 지원 정책들과 지역에서 제안하는 기획사업들의 유형 매칭을 통해 지원 가능한 정책을 제안하고, 지원 형식에 따라 지방자치단체가 준비할 수 있는 환경 마련이 필요하다. 지방자치단체는 지역관광조직에서 기획한 사업들의 원활한 추진을 위해 중앙정부의 지원정책과 지방자치단체가 실행 중인 정책들을 통합 검토하여 추진 가능한 정책을 선정하여 실행을 준비한다. 현재 실행 중인 계획공모형, 관광거점 사업 등 지역에서 활용할 수 있는 정책들을 우선적으로 검토하고 필요에 따라 정책을 발굴하여 지역의 자율적인 관광개발을 위한 환경을 구축하는 것이 필요하다. 지원정책이 결정되면 지역관광조직은 기획사업과 관련된 전반적인 사무와 관리를 통해 실행계획을 수립하고, 개발을 실행하는 것이 본 단계에서의 역할이 될 것이다.

## ■ 관광개발 운영단계에서의 지역관광조직의 역할

지역관광개발이 완료된 후 운영 및 관리 부분에 지역관광조직의 역할이 필요하다. 실적 및 성과 관리를 통해 조성된 관광자원의 지속성 유지를 위한 활동을 통해 일회성 관광개발이 아닌 지속가능한 관광자원의 활용을 유도하고 지역관광의 중심 주체로서의 역할을 부여하여 지역관광의 선순환 구조를 구축하기 위한 역량이 요구된다. 중앙정부와 지방자치단체는 사후 평가 등의 관리체계를 통해 성과 및 개선점을 주기적으로 파악하여 재정사용과 사업 추진 상황을 관리하고, 이러한 결과를 통해 지역관광조직은 성과환류체계를 구축하여 지역관광자원의 공공적 관리를 위한 활동이 필요하다.

이를 통해 지역관광자원의 개발 성과 창출의 지역 자율성을 강화하고 지속가능한 지역관광자원의 개발과 유지를 이어 나가기 위한 지역관광조직의 기능을 부여해야 할 것이다.

## 2. 전략 2: 지역관광조직 안정적 운영

### 가. 사업기관과 진흥기관의 구분 및 진화

지역관광을 주도할 지역 기반의 지역을 대표하는 공식 관광전담조직이 필요하다. 다만 현재 DMO 체계가 사업조직과 진흥조직의 구분이 명시적으로 되어 있지 않다는 문제가 있다. 지역관광 활성화의 성공적 수행을 위해서는 지역 실정과 특성을 잘 아는 지역관광을 주도해 나갈 수 있는 지역 기반의 전문조직이 필요한데, 이는 지역 전반에 걸친 관광진흥을 목적으로 하는 진흥기관으로 접근하는 것이 적절할 것이다. 지역 DMO가 가장 발달한 네덜란드의 경우 지역 DMO는 기존의 관광전담조직이 아닌 지역마케팅 혹은 지역관리전담조직의 성격으로 변화하고 있는데, 지역을 관광하기 좋고 거주하기 쾌적하며 사업하기에 좋은 환경을 지닌 매력적인 지역으로 마케팅하는 추세에 있다.

반면 현재의 DMO 육성사업은 특정 사업을 대상으로 추진하는 사업조직의 육성에 가깝다. 다만 진흥기관으로 발전하기 위해서는 현재의 사업기관 성격에서 경험 누적과 역량 확장을 통해 지역 전반을 대상으로 기능 중심으로 진흥할 수 있는 진흥기관으로의 진화가 필요하며, 이는 향후 DMO 정책 설계 시 방향 설정에 반영될 필요가 있다.

## ■ 광역 및 기초자치단체 산하 지역관광조직의 역할 재구성

광역자치단체 산하 지역관광조직은 국내외 관광객 유치를 위한 관광진흥·마케팅, 기초자치단체 개발 콘텐츠의 관리 및 전략적 활용, 기초자치단체별 지역관광 전략 수립·운영, 관광기업체 지원 및 인력 양성 등 산업정책 등을 담당하고, 기초자치단체 산하 지역관광조직은 지역의 유·무형의 자원을 활용한 자원 및 콘텐츠를 개발하고 지역특성화 전략을 마련할 필요가 있다.

〈표 5-2〉 광역/기초형 지역관광조직 모형(안)

지방자치단체 유형 항목		광역형		기초형	
		지방공기업	지방출자출연기관	지방공기업	지방출자출연기관
자원 관리	개발	△	△	△	△
	관리/활용	●	●	○	○
마케팅	국내	●	●	○	○
	해외	●	●	△	△
콘텐츠	생산	△	△	○	○
	지원/관리	●	●	●	●
관광산업	기업 지원	●	●	○	○
	인력 양성	●	●	○	○
수익사업		●	○	●	○

주: ● 적극 추진 ○ 일부 추진 △ 추진 지원

## 나. 안정적 지역관광조직 운영 근거 마련

지역관광공사의 경우 지방공기업법에 따라 설립하고 있으며, 관광재단 역시 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 제4조, 민법 제32조에 설립 근거를 두고 있으며 관광진흥법에는 설립·지원 근거가 없다. 지역문화재단의 경우 2014년 지역문화진흥법 제정을 통해 설립 근거를 마련하였으며 운영과 사업에 필요한 경비를 지원할 수 있도록 명시한 바 있다. 따라서 관광진흥법의 개정 또는 별도의 지역관광진흥법(가칭) 제정을 통해 중앙정부 차원에서의 설립 및 운영 지원 근거를 마련할 필요가 있다.

지역 내 문화재단이 확대될 수 있었던 계기는 2005년 문화예술진흥법, 2014년 지역문화진흥법의 제·개정을 통해 지역문화재단의 설립과 재정지원 근거가 만들어졌기 때문이다. 관광진흥법에도 지역문화진흥법 제19조와 같이 지역관광재단의 설립·운영 근거를

마련하고, 지역문화진흥법 시행령 제21조와 같이 지역관광조직 설립에 관한 지방자치단체 조례 제정에 대한 가이드라인을 제공할 필요가 있다.

참고로 지역문화진흥법 시행령 제21조의 주요 내용은 사업 범위와 재원에 관한 사항이 포함되도록 하고 있으며, 사업 범위에 포함되어야 하는 내용도 포함되어 있다. 이는 사업 범위를 규정함으로써 지역문화재단이 수행해야 할 의무를 규정하였다는 점에서 법령상 관련 규정을 신설하여 지역관광조직의 적극적 역할 수행을 기대할 수 있다.

또한 지역문화진흥법 제20조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회에 대한 지원)에서는 지방자치단체가 지역문화재단에 대한 경비를 지원할 수 있도록 규정하고 있으며, 제21조(지역문화진흥 재정의 확충)에서는 지방자치단체의 재정 확충의 의무와 국가의 예산 지원 근거를 마련하고 있다. 관광진흥법에도 지역관광재단 설립과 예산 지원, 재정 확충에 대한 의무사항 규정 등을 유사하게 규정할 필요가 있다.

#### **다. 지역관광전문인력 확보**

지역관광을 주도할 관광인재들의 지역으로의 유입을 유도함으로써 효과적이고 성공적인 지역관광의 활성화를 추진할 수 있다. 이들은 일정 기간의 지역 거주를 하고 지역 활성화 사업에 종사하게 되며 필요한 활동 경비 및 창업 경비 등을 지원받게 되는데, 이 정책을 통해 도시 인재들의 지방 거주를 통한 전문지식의 전파 및 인구 증가 등의 성공적인 평가를 받고 있다. 우리나라의 경우 귀농 및 귀촌에 대한 정착금과 교육훈련 등이 지원되고 있으나, 농식품부 및 지방자치단체 주도의 농촌활동에 집중되어 있다.

따라서 문화체육관광부는 기존의 대표적인 관광창업 지원 사업인 관광벤처를 확장하여 지방자치단체와의 협력하에 외부 인재의 지역 내 관광사업체의 창업 시 가점을 부여하거나 창업 교육 등의 특혜를 제공하는 것이 효과적일 것이다. 또한 인구 과소지역의 지방자치단체들과 연계하여, 관광전문인력의 지역 내 창업과 일정 기간 지역 거주 등의 요건을 충족하는 경우 기존의 귀농 인구에게 제공되는 정착금을 제공하고 각종 생활 편의적 지원을 제공함으로써 외부 인재의 지역으로의 유입을 유도할 수 있다.

또한 지역 내부에서는 전국 각 시도 단위의 국공립 및 사립 대학에는 관광과 관련된 전공학과가 설립되어 있으나 서울·수도권 중심의 관광산업체 집중 현상으로 지방 대학의 관광전공자들의 지역 내 취업이 어려운 상황이다. 해당 지역의 대학 관광 관련 학과

출신자들을 대상으로 지역관광 관련 공기업 취업 인원을 할당하는 지방인재할당제의 확대, 지역 대학 출신자들의 지역 기반의 관광사업체의 창업 지원 등을 통해 지역 내부 인재들의 이탈을 방지하고 장기 정착을 유도하는 우대 정책이 필요하다.

#### **라. 평가체계 개편 및 전문기관 평가 참여**

지방공기업을 대상으로 하는 평가에서는 광역 단위 지방관광공사는 관광공사 유형으로 구분하고, 기초 단위 지방관광공사는 기타 공사 유형으로 구분하고 있는데 이에 대한 지표와 가중치 조정 등을 통해 관광공사 유형으로 통합하여 개편하는 것을 검토할 필요가 있다. 다만 광역지방관광공사는 자체 수익시설을 통한 수익사업을 추진하고 있으나, 기초지방관광공사는 지역의 관광자원 시설을 활용한 수익사업을 추진하고 있다는 점은 유형 구분에 반영되어야 한다. 또한 지방관광공사와 수익을 내는 구조를 재무지표의 가중치에 반영하여 조정할 필요가 있다.

지방(문화)관광재단의 경우 현재 문화재단 유형으로 구분하고 있으나 대상 고객군의 차이와 조직의 설립 근거에 대한 차이가 명확한 만큼 평가유형의 구분과 지표 적용에 반영될 필요가 있다.

또한 현재 지방공기업 평가는 지방공기업평가원에서 담당하고 있으며, 지방출자출연 기관의 평가는 각 지방자치단체에서 평가하되 지방공기업평가원에서 평가지표 등을 지원하고 있다. 평가유형 구분과 지표 적용에 대한 이해를 제고하기 위하여 평가에 전문기관이 참여하는 방법을 고민해 볼 필요가 있다.









## 제1절 연구 요약 및 결론

---

지역관광이 중요한 관광정책의 중요한 의제가 되면서 지역관광 경쟁력 제고를 위하여 지역관광정책을 추진하기 위한 기반을 마련하는 것이 중요해졌다. 중앙정부에서 하향식으로 추진되던 관광정책 추진체계는 점차 지역 단위 관광정책의 집행과 관광진흥을 위하여 지방자치단체와 민간의 이해관계자들이 폭넓게 참여하고 협력하는 체계로 변화하는 추세이다. 이러한 상황에서 지역관광조직은 코로나19 이후 관광환경 변화, 관광영역 확대와 복잡화, 현장 중심 정책 추진 요구, 관광재정 지방이양 등 환경변화 측면에서도 중요한 역할을 수행해 왔으며(강신겸, 2021), 더 많은 역할 수행을 요구받고 있다. 법정 계획과 국정과제 등에서 지역관광의 중요성이 부각되고 있는 시점에서 지역관광조직의 수행 역할에 대한 높아지는 기대와 지역관광조직의 통폐합이 추진되는 역설적 상황에서 본 연구는 지역관광조직의 현황을 진단하고 발전방안을 모색할 필요에서 출발하였다.

본 연구는 구체적으로 첫째, 지역관광조직의 필요성과 역할에 관한 이론과 제도를 검토하고자 하였다. 둘째, 지역관광과 관련한 법령상 사무, 법정계획 및 국정과제, 문체부 주요 사업 등을 분석하여 지역관광조직이 수행해야 하는 역할을 검토하였다. 셋째, 지역관광조직 현황은 지역관광조직에 대한 개괄적 현황, 연도별 설립 현황, 지역관광조직의 기능, 자치단체별 중복 기능 수행, 재정 등 운영 현황을 진단하면서 문제점을 도출하고자 하였다. 넷째, 지역관광조직의 발전방안을 모색하기 위한 근거로 사례 분석을 실시하였다. 마지막으로 진단 내용을 종합하여 정리하고, 지역관광조직의 발전을 위한 기본방향과 전략 그리고 구체적 대안을 제안하는 연구를 추진하였다.

본 연구 수행을 통한 의의는 다음과 같다. 첫째, 그동안 진행되지 못하였던 지역의 관광조직 현황을 진단하였다는 점이다. 지역관광조직에 해당하는지 여부를 판단하고, 이를 유형화하여 현황을 파악한 연구가 기존에는 충분하지 않았다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다. 둘째, 지역관광조직의 필요성에 대하여 검토하였다. 지역관광조직에

대한 기대 역할이 변화하고 있으며, 필요성에 대비하여 지역관광의 구심점이 부족한 현 상황에서 지역관광조직은 필요하다는 결론을 도출하였다. 셋째, 그동안 언론 등을 통해서 지적되었던 지역관광조직의 방만한 운영은 일부 기관에서 발견되긴 하였지만, 상대적으로 준수한 수준의 재무건전성을 유지하고 있는 것을 확인하였다. 오히려 부채비율이 문제가 된 경우는 지방자치단체의 자본투입 규모가 너무 적기 때문에 발생한 문제로 확인되었다. 넷째, 지역에서 지역관광조직을 설립·운영 하기 위해서는 시장과 경쟁을 해야 하는 지방공기업 유형보다는 지방출자출연기관이 적합하며, 다만 지역에서 관광의 수요와 우선순위 등을 고려하여 초기 설립은 지방문화재단과 함께하는 방식을 충분히 고려해 볼 만하다고 판단된다. 결과적으로 본 연구는 지역관광이 활성화되기 위해서는 구심점 역할을 수행하고 지방자치단체의 전문성을 보완해 줄 지역관광조직이 필요하며, 지역문화재단과 같이 설립 및 재정지원의 법적 근거를 「관광진흥법」 등 유관 법령에 반영하여 안정적 설립·운영의 근거를 만들고 지역관광조직을 단계별·맞춤형으로 성장시킬 수 있는 계획이 필요함을 확인하였다.

다만 본 연구는 다음과 같은 한계를 지니며, 후속 연구의 필요성을 제기하고자 한다. 먼저 연구의 한계는 첫째, 최근 지역관광조직의 개편이 정부의 지방공공기관 효율화 방침에 따라 이루어지면서 지역관광조직의 개편과 기능 변경 등이 상당하다는 점에서 연구를 추진하는 시점과 차이가 있을 수 있다는 것이다. 둘째, 현실적인 자료 구득의 한계로 인하여 공공영역의 지역관광조직만을 연구 대상으로 했다는 점에서, 지역의 전체적인 거버넌스 구조 등은 파악하지 못하였다는 점이다. 특히 지역관광협회, 지역관광협회의 회 등과 같은 민관협력조직 등에 대해서 명확하게 파악하지 못하였다는 한계가 있다. 셋째, 지역관광조직은 지역문화재단과 같이 분류가 규정되어 있지 않아 현황을 한번에 파악할 수 없기 때문에 지방공공기관 전수에서 지역관광조직을 선별하는 데 초점이 맞추어져 지역관광조직 개별 단위로 세밀하게 살펴보기 못하였다는 한계가 있다. 같은 맥락에서 넷째, 다양한 측면에서 대안을 모색하고자 하였으나, 개별 지역관광조직의 특성이 워낙 다양하고 지역의 현황과 수요에 맞게 운영 되고 있다는 점에서 세밀한 대안을 제시하지 못하였다는 점에서 한계가 있다. 마지막으로 지역관광조직의 설립 전후를 비교한 지역관광 성과를 비교 분석하고자 하였으나, 데이터 구득의 한계가 있어 시행하지 못하였다. 다만 지역관광조직의 선별이 본 연구에서 이루어졌다는 점에서 지역관광지수

등과 같은 자료와 연계하여 지역관광조직의 성과를 검증할 필요는 있다고 판단된다.

따라서 다음과 같은 후속 연구를 제안하고자 한다. 첫째, 지역관광조직의 안정적 설립과 운영을 위한 법령 등 제도적 개선에 초점을 맞춘 연구가 필요하다. 특히 지역문화재단과 같이 지역관광조직의 설립과 재정지원의 근거를 관광 관계 법령에 규정화하는 것을 방안으로 검토할 필요가 있다. 둘째, 지역의 관광수요, 관광자원, 재정자립도 등을 전반적으로 고려한 지역관광조직의 설립·운영 표준 모형 등을 연구할 필요가 있다. 셋째, 현재의 DMO 체계가 조직 육성보다는 사업에 치우쳐, 정부의 재정지원 이후에는 유지가 힘들다는 문제 지적이 많은데 이에 대한 개편 방안이 종합적으로 검토될 필요가 있다. 마지막으로 지역관광조직의 설립과 운영에 대하여 수익성과 공공성에 대한 논쟁이 계속되는바, 이에 대한 방향을 중앙정부 차원에서 설정해 주거나 또는 법제화 검토를 추진할 필요가 있다.

## 제2절 정책적 시사점

---

지역의 인구감소 문제가 심화되면서 원도심 공동화 현상과 지역경제 침체 문제가 심화되고 있다. 관광을 중심으로 한 방문자 경제 활성화를 유도하여 인구감소에 따른 대체 소비를 증가시키는 대안이 제시되고 있다. 이러한 측면에서 관광이 교류인구를 통한 정주인구 문제를 극복하고 서비스 산업으로의 진행을 강화하기 위해서는 전문성 확보가 필요하다. 이러한 측면에서 지역의 관광 경쟁력을 제고하는 데 반드시 필요한 구심점 역할을 수행하기 위한 지역관광조직의 설립과 운영이 필요하다.

그러나 전국의 기초자치단체의 절반 이상에 지역문화재단이 설립·운영 되고 있는 것과 비교할 때 지역관광조직의 비율은 상당히 낮은 수준이다. 지역문화재단에 비해 지역관광조직의 비율이 낮은 것은 제도적 미비가 큰 것으로 판단된다. 지역문화재단의 경우 2005년 문화예술진흥법과 2014년 지역문화진흥법의 제정이 상당히 중요한 촉발기제(trigger)가 되었다는 것이다. 또한 지역에서 문화와 관광을 바라보는 시선의 차이 또한 큰 이유로 판단된다. 환언하건대 문화는 지역민을 주로 정책 대상으로 하지만, 관광은 지역의 자원을 활용하여 외지인을 정책 대상으로 한다는 점에서 시선의 차이가 존재하며, 관광은 지역내총생산(GRDP)을 단기간에 올리는 등의 효과를 기대할 수 있지만 중장기적으로 접근하지는 않는다는 것이다. 즉 지역에서 관광은 경제적 목적에 집중되어 추진된다는 점에서 문화와는 차이를 보인다는 것이다.

이러한 시선은 최근의 지역관광조직의 통폐합에서 나타나듯 지역관광조직에 대한 공공기관 딜레마 문제를 가중시킨다. 대부분의 지방공기업은 경상경비의 50% 이상을 충당할 수 있어야 하며, 이는 사실상 확실한 재정확보 수단을 가져야 한다. 그러나 재정확보를 위한 수익사업은 시장과 경쟁이 불가피한데, 지역관광조직은 지역에서 관광사업체를 지원하여 양성해야 한다는 점에서 딜레마 문제에 직면하게 된다는 것이다. 따라서 근본적으로 지역관광조직이 공공기관으로서 수익을 내는 것이 적절한지에 대하여 고민이 필요하다.

다만 지역관광이 기존의 지역경제 활성화에서 지역소멸, 인구감소 문제 등 지역사회 문제를 해결하는 데 초점을 맞춘다면 지역관광조직의 확대와 안정적 운영에 지역관광조직의 설립 및 운영 목적의 변화를 추진해야 할 것이다. 이러한 측면에서 본 연구에서는 지역관광조직의 전반적 현황을 진단한 결과 지역관광조직에 대한 기대 역할이 변화하고 있으며, 지역관광의 구심점 부족, 안정적 지역관광 추진을 위한 체계와 제도의 취약, 역량 강화를 위한 관리체계 개편 등이 필요함을 확인하였다. 이를 토대로 지역관광조직의 확대와 안정적 운영의 두 가지 기본방향에서 전략을 제시하였다. 지역관광조직 확대 전략 측면에서는 지역 맞춤형 조직 설립운영과 성장 모델 설계, DMO 육성지원 사업 및 지역관광 공모사업의 개편 등 관련 사업의 개편을 제안하였다. 다음으로 지역관광조직의 안정적 운영을 위하여 사업기관과 진흥기관의 구분, 안정적 지역관광조직 운영을 위한 법령상 근거 마련, 전문 인력의 확보, 평가체계의 개편 등을 제안하였다.





---

## 참고 문헌

- 김철원(2018), 지역관광 경쟁력 진단 방안 및 활용 전략, 『한국관광정책』, (71), 54-59.
- 김태훈(2019), 지역관광 활성화에 미치는 영향요인에 관한 연구.
- 신동주(1996), 지방화시대의 정부간 관광행정기능의 배분방향, 관광개발논총, 5(1), 125-145.
- 윤지민(2022), 지방정부의 지역관광조직 구성정책 결정과정에 관한 연구.
- 이소윤·이경주(2020), 지방정부 관광행정의 조직역량 분석 연구 - 보령축제 관광재단의 형성과 발전 사례를 중심으로. 관광학연구, 44(2), 33-52.
- 이양수(2013), 지방정부 공공관광정책과 지역관광 발전의 연계구조: 제주도 관광행정 추진기구 분석을 중심으로, 한국지방자치연구, 14(4), 235-255.
- 이연택(2012), 『관광정책학』, 서울: 백산출판사.
- 이장춘·강산(2004), 한·중 관광행정조직 비교 - 강원도와 길림성을 중심으로. 관광정책학연구, 11(1), 1-30.
- 이태종(1995), 지방화시대의 발전적 관광행정, 한국행정학보, 29(4), 1537-1557
- 이현주·고재중·김원미(2019), 국가균형발전을 위한 지역관광 추진체계의 국내외 사례 연구, 연구용역보고서.
- 장병권(1990), 관광체계론(I): 관광체계의 개념적 모형, 『관광연구논총』, 2, 1990.
- 장병권(1992), 관광체계론(III): 관광행정체계의 개념적 모형, 『관광연구논총』, 4, 182-184.
- 장병권(1993), 『한국관광행정론』. 서울: 일신사.
- 장정훈·변영실·신해성·최지선(2020), 제주지역 MICE 실태조사 및 발전 제언, 제주연구원 현안연구.
- 정봉섭(2010), 지역관광개발에 있어서 주민의 참여와 협력, 통합의 관계, 경기대학교 대학원 박사학위 논문.
- 정승훈(2005), 제주국제컨벤션센터 운영 활성화 방안, 제주연구원 정책연구.

- 조아라(2019), 한국형 DMO와 지역관광 거버넌스, 한국관광정책, (76), 80-84.
- 조현호·김석출·송재일(2003), 관광학원론, 대왕사.
- 주성돈 외(2022), 기초·광역문화재단 실태조사 연구, (사)전국지역문화재단연합회 용역보고서.
- 한국관광공사(2018), 보도자료: 중앙-지방 관광조직, 지역관광 활성화 위해 머리 맞댄다.
- 한국관광공사(2018), 지역관광 경쟁력 진단모형 구축 및 중장기 실행전략.
- 한상일·조창현·최무현·정무권(2010), 한국 준정부조직의 학습조직 특성과, 정부학연구, 16(1), 377-415.
- 홍성화·양성국·강재정(2012), 제주 MICE 산업의 역사적 고찰, 경영사학, 28(2), 75-100.
- Buhalis, D.(1999), Limits of tourism development in peripheral destinations: problems and challenges.
- Buhalis, D.(2000), Marketing the competitive destination of the future. *Tourism Management*, 21, 97-116.
- Crouch, G. I. & Ritchie, J. B.(1999), Tourism, competitiveness and societal prosperity, *Journal of business research*, 44(3), 137-152.
- Darwish, A. & Burns, P.(2019), Tourist destination reputation: an empirical definition, *Tourism Recreation Research*, 44:2, 153-162.
- Durmaz, Y., Çay ı rağas ı, F. & Çopuroğlu, F.(2022), The mediating role of destination satisfaction between the perception of gastronomy tourism and consumer behavior during COVID-19, *International Journal of Gastronomy and Food Science*, 28, 100525.
- Gretzel, U.(2022), The Smart DMO: A new step in the digital transformation of destination management organizations, *European Journal of Tourism Research*, 30, 3002-3002.
- Guerreiro, S.(2022), Destination management in a post-covid environment, *Worldwide Hospitality and Tourism Themes*, 14(1), 48-55.
- Hanafiah, M. H., Hemdi, M. A., Ahmad, I. & Darson, D.(2016), Tourism core and created resources: Assessment on travel and tourism competitiveness index (TTCI) ranking and tourism performance. Heritage, Culture and Society: Research agenda and best practices in the hospitality and tourism

industry, 383-388.

- Lim, C. C. & Cooper, C.(2009), Beyond sustainability: Optimising island tourism development, *International journal of tourism research*, 11(1), 89-103.
- Manente, M. & Minghetti, V.(2006), Destination management organizations and actors, *Tourism business frontiers: Consumers, products and industry*, 228-237.
- Mele, E., Filieri, R. & De Carlo, M.(2023), Pictures of a crisis. Destination marketing organizations' Instagram communication before and during a global health crisis, *Journal of Business Research*, 163, 113931.
- Pechlaner, H., Volgger, M. & Herntrei, M.(2012), Destination management organizations as interface between destination governance and corporate governance. *Anatolia*, 23(2), 151-168.
- Pike, S.(2011), *Destination marketing organisations*. New York: Routledge.
- Pike, S., & Page, S. J. (2014). Destination Marketing Organizations and destination marketing: A narrative analysis of the literature, *Tourism Management*, 41, 202-227.
- Presenza, A., Sheehan, L. & Ritchie, J. B.(2005), Towards a model of the roles and activities of destination management organizations, *Journal of Hospitality, Tourism and Leisure Science*,
- Reinhold, S., Beritelli, P. & Grünig, R.(2018), A business model typology for destination management organizations, *Tourism Review*, 74(6), 1135-1152.
- Sheehan, L., Vargas-Sanchez, A., Presenza, A. & Abbate, T.(2016), The use of intelligence in tourism destination management: An emerging role for DMOs, *International Journal of Tourism Research*, 18(6), 549-557.
- Smith, S. L.(1988), Defining tourism a supply-side view, *Annals of tourism research*, 15(2), 179-190.
- Spyriadis, T., Fletcher, J. & Fyall, A.(2013), Destination management organisational structures, *Trends in European tourism planning and organization*, 77-91.
- Uchiyama, Y. & Kohsaka, R.(2023), Strategies of Destination Management Organizations in Urban and Rural Areas: Using Text Analysis Method for

SWOT Descriptions at Meta-level, *International Journal of Hospitality & Tourism Administration*, 24(1), 123-141.

- UNWTO(1997), *International Tourism: A Global Perspective* (edited by C. Gee & E. Fayos-Sola), Madrid: UNWTO.
- UNWTO(2007), *Practical guide to tourism destination management*. Madrid: World Tourism Organisation.
- UNWTO(2019), *UNWTO Guidelines for Institutional Strengthening of Destination Management Organizations (DMOs) – Preparing DMOs for new challenges*. Madrid: World Tourism Organisation.
- Volgger, M. & Pechlaner, H.(2014), Requirements for destination management organizations in destination governance: Understanding DMO success, *Tourism Management*, 41, 64-75.

---

# ABSTRACT

## **A Study on Current Status and Implementation Policy of Regional/Local Tourism Organization**

Donghyun Kim

As regional tourism has become an important agenda for tourism policy, it has become important to establish a foundation for promoting regional tourism policies in order to improve the competitiveness of regional tourism. However, at a time when the importance of local tourism is being highlighted in statutory plans and national tasks, expectations for the role of local tourism organizations are increasing, and in a paradoxical situation where the consolidation of local tourism organizations is being promoted, this study provides an accurate picture of the current status of local tourism organizations. It started from the need to find a development plan.

Specifically, first, this study sought to review theories and systems regarding the necessity and role of local tourism organizations. Second, the role that local tourism organizations should play was reviewed by analyzing legal affairs related to local tourism, statutory plans and national tasks, and major projects of the Ministry of Culture, Sports and Tourism. Third, the current status of local tourism organizations attempted to derive problems by diagnosing the general status of local tourism organizations, establishment status by year, functions of local tourism organizations, performance of overlapping functions by local government, and operational status, including finances. Fourth, case analysis was conducted as a basis for exploring development plans for local tourism organizations. Finally, the diagnosis was summarized and organized, and a study was conducted to propose

basic directions, strategies, and specific alternatives for the development of local tourism organizations.

The significance of conducting this study is as follows. First, the current status of tourism organizations in the region, which had not been implemented so far, was diagnosed. Second, the expected role for local tourism organizations is changing, and the conclusion was drawn that local tourism organizations are necessary in the current situation where local tourism is insufficient to meet the needs. Third, although the lax management of local tourism organizations, which had been pointed out through the media, was discovered in some organizations, it was confirmed that they were maintaining a relatively good level of financial soundness. Fourth, in order to establish and operate a local tourism organization in a region, a local investment-funded organization is more suitable than the type of local public enterprise that must compete with the market. However, considering the demand and priorities of tourism in the region, the initial establishment should be a local cultural foundation. It is judged that it is worth considering the method of working with . As a result, this study concluded that in order for local tourism to be revitalized, a local tourism organization is needed to play a central role and complement the expertise of local governments, and that the legal basis for establishment and financial support, like the Local Cultural Foundation, should be established in related areas such as the Tourism Promotion Act. It was confirmed that a plan is needed to create a basis for stable establishment and operation by reflecting it in the laws and to grow local tourism organizations in a step-by-step and customized manner.

### **Keywords**

Regional/Local Tourism, Regional/Local Tourism Organization, DMO,

## 집필 내역

---

### 연구 책임

김동현 한국문화관광연구원 연구위원: 제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제5장, 제6장

### 공동 연구

전효재 한국문화관광연구원 선임연구위원: 제2장, 제4장, 제5장

### 연구 자문

박지연 라온데이터앤컨설팅

이진희 한양대학교 산학협력단(100세 시대의 트랜스포메이션 관광교육연구팀)

김민정 성균관대학교 인문사회 융합인재양성사업단

박범준 건양대학교 ESG 연구원

## 지역관광조직 현황 진단과 발전방안

---

**발행인** 김 세 원

**발행처** 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

<http://www.kcti.re.kr>

**인쇄일** 2023년 12월 28일

**발행일** 2023년 12월 28일

**인쇄인** (사)한국장�인이워크협회 일자리사업장

**ISBN** 978-89-6035-755-6 93300

**DOI** <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2023.e36>

이 연구 보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해 주십시오.

김동현·전효재(2023), 지역관광조직 현황 진단과 발전방안, 한국문화관광연구원

**한국문화관광연구원**

서울특별시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800

팩스 02-2669-9880

[www.kcti.re.kr](http://www.kcti.re.kr)



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해  
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.  
<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2023.e36>

