

관광지등 제도개선 방안 마련을 위한 기초연구

2021-10

정책연구

Basic Study for the Establishment
of Measures to Improve the System
for Tourist Destinations, Etc.

윤 주
김진영
박경열



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

관광지등 제도개선 방안 마련을 위한 기초연구

Basic Study for the Establishment of Measures to Improve
the System for Tourist Destinations, Etc.

윤주·김진영·박경열



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구책임

윤 주 한국문화관광연구원 관광산업연구실 연구위원
김진영 한국문화관광연구원 관광산업연구실 연구원

공동연구

박경열 상지대학교 관광경영학과 교수

관광지등 제도개선 방안 마련을 위한 기초연구



연구개요

1. 서론

가. 연구 배경 및 목적

1) 연구배경

- 관광지등 관련 제도는 지역관광 활성화를 위한 관광자원개발 정책 수단으로 1962년 도입 이후, 지정 관광지 및 관광단지 증가
- 관광지등 제도운영에 있어 실효성 있는 정책추진을 위해 다양한 연구와 정책평가 등이 진행되어 왔으나 정책 환경 변화에 따른 관광지등의 공익성 재조명 및 타법과의 관계 등 기존 제도의 실효성 문제가 지속적으로 제기
- 관광지등의 지속적 증가에도 불구하고 관리 및 운영 제도 미흡으로 지속가능한 관광지등 활용과 새로운 관광개발환경 변화 대응 한계 지적

2) 연구목적

- 지역관광자원개발에서 관광지등 관련 제도가 실효성 있는 정책수단으로 자리매김하고, 급변하는 정책 환경 변화에서 관광지등이 지속적으로 활성화 될 수 있도록 제도 개선 방안 제시
 - 첫째, 2020년 말 기준 관광지등 제도운영 실태 등 현황을 파악하고, 기존 선행연구 검토를 통해 주요 논점사항과 제도개선 반영 결과 분석
 - 둘째, 지속적으로 논의되고 있는 관광지등 제도 관련 쟁점사안에 대한 심층적 분석을 위해 시도 지자체 관계자 및 전문가 의견 등을 다각적으로 반영하여 관광지등 추진단계별(관광지등 지정, 조성계획, 실행, 관리 운영 등) 쟁점과제 도출
 - 셋째, 정책환경 및 관광트렌드 변화 등을 고려하여 관광지등 추진 단계별 개선과제를 선정하고 여건에 맞는 제도개선 방안 도출 및 지속가능한 관광지등의 활용이라는 측면에서 기존 제도가 유연하게 환경변화에 대응하기 위해 신규 정책 과제 제시

나. 연구 범위 및 방법

1) 연구범위

- 「관광진흥법」상 지정 관광지를 중심으로 지정된 전국의 기초지자체를 대상으로 검토하고 주요 쟁점사안에 대해서는 관광단지를 포함하여 공간적 범위 확대
 - 시간적 범위는 관광지등 현황실태는 2020년(통계기준) 말 기준으로 자료수집 시점으로 분석
 - 대상적 범위는 「관광진흥법」 제5장 관광지 등의 개발, 제1절 관광지 및 관광단지(이하 “관광지 등”이라 한다)의 개발에 관한 사항으로 「관광진흥법」 시행령과 시행규칙을 포함
- 내용적 범위는 첫째, 2020년 말을 기준으로 변화된 관광지등 조성사업 추진실태 현황 및 동향 분석, 둘째, 관련 선행연구 및 문헌분석을 통해 기존에 제시된 제도적 문제점 및 개선사항 반영 여부 등 심층 분석, 셋째, 심층진단 내용을 중심으로 쟁점사안 도출, 넷째, 관광지등 지정 및 수립절차 등 단계별로 도출한 쟁점사안은 단기 및 중장기적 개선 방안 제시

2) 연구방법

- 본 연구는 문헌연구, 행정조사, 유사사례 분석, 지자체 담당자 심층 인터뷰, 공론화를 통한 지자체 의견 수렴, 관계자 설문조사 및 전문가 자문 등 다양한 연구방법을 활용 추진

2. 관광지등 제도현황 및 사례분석

가. 관광지등 제도운영 실태

1) 관광지등 제도 현황

- 관광지등의 개발 관련 사항은 「관광진흥법」 및 동법 시행령 시행규칙 명시
 - 「관광진흥법」은 제52조(관광지 지정 등)에서 제69조(관광지등의 관리)까지 기술적 내용 규정

- 동법 시행령 제45조(관광지등의 지정·고시 등)에서 제57조 (이주대책의 내용)등의 내용 규정
- 시행규칙은 제58조(관광지등의 지정신청 등)에서 제63조(위탁수수료)등의 내용 규정
- 관광지등 지정 및 제도 변화를 살펴보면 지난 1980년대부터 최근까지 환경변화에 맞춰 대응
 - 1990년대 관광지 지정이 급증하면서, 양적 확대가 가속화 되었으며, 1994년 관광지 지정 및 조성계획 승인 권한을 시·도지사에게 위임하였고, 2004년 10월 관광지 지정 권한을 시·도지사에게 이양
 - 2019년, 2020년도 제도 변화를 살펴보면, ‘경미한 조성계획 변경’ 관련 시설명칭 변경 등 단순 변경사항을 ‘조성계획 변경’ 절차에 따라 변경함으로써 장기간 시일이 소요되고 행정력이 낭비, 사업시행자에게 부담을 개선
 - 또한 사업시행자가 아닌 자로서 조성사업을 하려는 자가 조성토지 면적 중 사유지의 3분의 2 이상을 취득한 경우 “대통령령으로 정하는 바에 따라” 사업시행자에게 사유지 매수를 요청할 수 있도록 「관광진흥법」이 개정

2) 관광지등 지정 및 조성사업 운영 실태제도운영 실태

- 관광지 지정 개소수는 2020년 227개소로 2018과 비교하여 동일하나, 관광단지 지정 개소수는 2012년 36개, 2018년 43개, 2020년 기준 46개로 신규 지정이 지속적으로 증가
- 관광지 추진 주체는 2018년과 비교하면 공공, 민간이 증가하였으며, 관광단지 추진주체는 2018년과 비교했을 시 민간은 동일하나, 민관합작(민간+공공) 증가
- 관광지 투자계획대비 집행 실적률은 2012년 36.1%, 2018년 39.9%, 2020년 44.8%로 상승하고 있으며, 관광단지 투자계획대비 집행 실적률 2012년 42.0%, 2018년 53.3%, 2020년 60.8%로 크게 상승

나. 관광지등 제도 선행연구 분석

1) 분석개요

- 주요 선행연구 및 평가사업 보고서 등에서 기도출된 문제점 및 제안된 개선사항,

관광지 및 관광단지 규제 및 제도 개선 논의 안건에서 다루고 있는 핵심 논점 정리

- 문헌고찰 및 논의 안건 등을 통해 제기된 문제점 및 제도개선사항 등 관광지등 조성사업 추진단계별(사업 지정, 계획수립, 조성, 관리 운영 단계 등)로 유형에 따른 논점 사항 등 도출

2) 추진 단계별 논점 분석

- 관광지등 지정 및 조성사업 추진과 관련하여 총 18건의 제도개선이 제안되었으며, 이중 4건이 제도개선에 반영
 - 첫째, 사업지정 단계 5건 중 2건이 제도개선 반영, 세부적으로 ‘지정시 개발행위 제한 근거 마련’과 관련하여 지난 2020년 6월 「관광진흥법」 제52조의 2로 관련 근거 법률이 신설되었고 ‘지정 전 사업시행자 토지매입 허가절차’ 관련하여 토지 매입의 승인 신청건은 2019년에 「관광진흥법」 제55조 제2항 개정 진행

구분	관련법률	주요 논점사항 주요 내용 및 결과(반영 여부)
1. 사업 지정 관련		
- 관광지등 지정 전 협의 시기 및 절차	관광진흥법 제52조 제2항	·관광지등 지정을 위하여 관계 행정기관과의 사전협의를 규정하고 있으나 구체적인 시기 및 절차 부재 ·효율적인 사전협의 및 지정을 위한 세부 절차 및 규정 필요
- 관광지등 지정 타당성 및 사업적정성 검토 제도 도입	관광진흥법 제52조, 시행규칙 제58조 제1항 및 제3항	·지정 타당성 및 적정성에 관한 객관적인 검토기준 미흡 ·지정권자의 합리적 사업 지정을 위한 검증 기준 및 제도권 권한 필요
- 지정시 개발행위 제한 근거 마련 ▶ 「관광진흥법」 2020년 신설	관광진흥법 제52조	·관광지등 지정 후 건축물의 건축, 토지 형질변경, 공작물 설치 등 행위 제한 근거 부재 ▶ (결과) 관광지등 개발행위 제한 근거 법률 신설 [관광진흥법 제52조의2(행위 등의 제한), 2020.6.9.]
- 지정권자의 관광지등 지정 해제 및 취소 권한 도입	관광진흥법 제52조 제5항	·현행법에서는 관광지등 지정 취소 필요성에도 시장·군수·구청장의 별도 신청이 없는 경우 취소 불가 ·시·도지사 등 지정권자에게 별도의 행정절차 없이 특정 사안의 발생 시 지정 해제 및 취소할 권한을 법률로 정하여 부여
- 지정 전 사업시행자 토지매입 허가 절차 마련 ▶ 「관광진흥법」 2019년 개정 및 신설	관광진흥법 제55조 제2항, 시행령 제47조	·관광지등의 조성계획 승인 전 필요한 토지 매입자를 "사업시행자"에서 "제54조에 따라 조성계획의 승인을 받아 관광지등을 개발하려는 자"로 변경 필요 ▶ (결과) 제55조 제2항 개정 및 조성사업용 토지 매입의 승인 신청에 관한 법률 신설 [관광진흥법 시행령 제47조의3, 2019.6.11.]

- 둘째, 계획수립·승인 단계 7건으로 이중 2건의 안전이 제도개선에 반영되었으며 우선, ‘관광지등 조성계획 승인 취소 대상 확대’ 건과 관련하여 지난 2019년에 「관광진흥법」 제56조 제3항의 개정으로 건의사항이 반영되었으며, 관광지등의 시설 도입과 관련하여 ‘의료, 교육, 산업 등 복합시설 도입’ 관련하여 2019년 6월 「관광진흥법」 시행규칙 제60조1항 및 [별표19]에서 반영

구분	관련법률	주요 논점사항 주요 내용 및 결과(반영 여부)
2. 계획수립·승인 관련		
- 개발 인·허가 간소화 특례 도입	관광진흥법 제58조	·관광지등 조성계획 승인 시 필요한 인·허가 과정에서 개별법에 따른 심의회 등으로 시간적 및 사회적 비용 발생 ·통합 심의회 개최에 따른 승인 및 변경 등 개발 행정절차 간소화를 위한 특례 필요
- 조성계획 내 투자계획 구속력 확보	관광진흥법 제54조 제1항, 시행규칙 제60조	·조성계획 실효성 확보를 위해 단계별, 연도별 투자계획에 대한 구속력 부여 필요 ·단계적 투자계획에 대한 실적을 승인권자(시·도지사)에게 보고하여 사업의 장기미집행 등 문제 예방
- 관광지등 조성계획 승인 취소 대상 확대 ▶ 「관광진흥법」 2019년 개정	관광진흥법 제56조 제3항	·현재 관광단지 조성계획 승인 취소 및 이의 개선 명령 대상은 민간개발자에 한정 ·관광단지 외 관광지 대상, 민간개발자 외 조성계획 승인신청 해당자에게도 취소 및 개선을 명할 수 있도록 개정 필요 ▶ (결과) 실적 평가에 따른 조성계획 승인 취소 및 이의 개선 법률 개정 [관광진흥법 제46조 제3항, 2019.12.3.]
- 관광단지 개발자 중 고급골프장 등 사업자의 토지 수용 및 사용 제외	관광진흥법 제54조 제4항 및 제58조13호 / 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률	·민간개발자의 관광단지 개발 시 사유지의 3분의 2 이상을 취득한 경우 조성사업 시행에 필요한 토지와 물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있도록 규정 ·수용 및 사용에 관해 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용하고 있으며, 고급골프장, 고급리조트 등의 사업은 공익의 해태를 방지할 제도적 장치와 관계없이 공익의 우월성이 인정되지 않기 때문에 토지 등의 수용·사용 대상에서 제외 필요
- 관광지등 내 특정시설 편중 금지	관광진흥법 제54조, 시행령 제46조, 시행규칙 60조, 별표 19	·관광지등 조성계획 시 특정시설(골프장 등)을 위한 최소한의 요건만을 갖춰 승인 신청하여 당초 제도 목적을 훼손하는 경우가 다수 발생 ·특정시설의 과도한 편중을 방지하고 제도 목적에 부합하도록 관광시설계획 내 토지이용계획의 규제 범위 개정 필요

구분	관련법률	주요 논점사항 주요 내용 및 결과(반영 여부)
- 관광지등 조성계획 수립 세부 작성기준 규정	관광진흥법 제54조 제1항	·현행법에는 관광지등 조성계획에 관광시설계획, 투자 계획, 관리계획을 포함하도록 규정하고 있으나, 계획의 구성 체계나 내용 작성 등에 관한 명확한 지침이 없는 실정 ·계획의 실효성 ·합리성 확보 및 사업의 원활한 추진을 위한 조성 원칙 및 공통 ·필수 항목 등을 시행규칙으로 제정 필요 (※ 필요시, 가이드라인 운영 후 승인권자 의견을 수렴하여 지침으로 발전)
- 의료, 교육, 산업 등 복합시설 도입을 위한 제도 개선 마련 ▶ 「관광진흥법」 2019년 개정	관광진흥법 시행규칙 제60조 및 별표19	·관광지등의 관광 연계 시너지 창출을 위한 도입시설 제도 개선 필요 ·개정된 주거시설 외 의료, 교육시설 등의 신규 도입을 위한 지원시설 기준, 인 · 허가 의제처리 조항, 설치 기준 및 설치 시설지구 범위 등 개정 ▶ (결과) 시행규칙 제60조 제1항 개정에 따른 설치 가능 시설 개정 [관광진흥법 시행규칙 [별표 19], 2019.6.12.]

- 셋째, 조성계획 실행 단계 4건의 논의안건과 관리운영 단계에서도 2건의 논의사항들이 제시되었으나 제도개선에는 미반영

구분	관련법률	주요 논점사항 주요 내용 및 결과(반영 여부)
----	------	---------------------------

3. 조성계획 실행

- 조성계획 변경 시 경미한 사항의 범위 구체화	관광진흥법 제54조, 시행령 제47조	·관광진흥법 제54조1항 및 시행령 제47조의 “대통령령으로 정하는 경미한 사항”의 범위가 현재는 면적변경만을 규정하고 있어 이외 사항에서의 변경 해당 여부에 대한 혼란 발생 (※ 사업시행자 등에게 해당 관광지 조성계획의 목적 및 시설 내용 등 제반 사항의 전반적인 검토를 통한 판단을 권고하고 있으나 기타 다양한 사안에 관한 문의가 발생) ·이에 “대통령령으로 정하는 경미한 사항”의 범위에 대한 명확한 판단 및 해석을 위한 세부 기준 확립 및 명문화 필요
- 부분준공 범위 규정 합리화	관광진흥법 제58조의 2, 시행령 제50조의 2 / 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	·관광진흥법상 관광지등은 조성사업의 전부 또는 일부를 완료한 때에 준공검사를 받도록 규정하고 있으며, 시설 설치 시 개별법에 따라 준공 시점을 별도로 정하도록 하는 의무 규정을 두고 있음 ·그러나 관광지등 개별시설의 설치가 완료되어 준공검사가 요구되는 경우에도 국토계획법에 따른 개발행위허가 부분 준공 제도가 부재하여 이에 대한 법률 규정 신설 협의 추진이 필요

구분	관련법률	주요 논점사항 주요 내용 및 결과(반영 여부)
- 장기미집행 조성사업 허가(협의) 취소 및 추가조치 도입	관광진흥법 제56조	·관광지등 조성사업 토지 일부 등을 사업시행자가 아닌 자가 조성사업을 하려는 자에게 매각한 경우 다양한 사유로 허가(협의)상 준공일 등을 계속 연장하는 문제 발생 ·관광진흥법 제56조 제3항의 개정으로 조성계획의 승인 취소 및 이의 개선을 명할 수 있도록 하였으나, 토지 등에 대한 소유권을 조성사업을 하려는 자가 소유하고 있으므로 제한된 상황에 한해 이에 대한 우선매수권 등의 추가 절차 필요
- 조성사업 집행 결과 평가제도 도입	관광진흥법 제69조	·현행법상 관광지등 조성계획 승인 이후 정기적 또는 수시로 집행 결과를 평가하여 모니터링할 수 있는 정책 수단 부재 ·관광지등의 지정 및 승인권자로 하여금 집행 결과를 정기 또는 수시로 평가하고 그 결과를 반영하도록 규정하는 법률적 근거 마련 필요 (※ 평가 등의 근거, 기준, 방법 등 수립)

4. 관리·운영 시

- 관광지등의 처분 규정 등 강화	관광진흥법 제59조	·사업시행자의 관광지등의 처분 규정은 마련되어 있으나 조성 토지의 개념 및 처분 가격, 민간투자 토지 매각 절차 등에 관한 명확한 규정 미흡 ·관광지등 조성토지 개념의 명확한 규정 및 사업시행자 유형(공공 또는 민간)에 따른 토지처분에 대한 절차, 시설별 공급가액 규정 등의 신설 필요
- 관광지등 입주기업 세제 도입	타법률(지방세특례제한법 등)	·관광진흥법에 따라 사업시행자에 대해서는 각종 세제 혜택이 부여되고 있으나, 사업시행자가 아닌 자로 조성사업을 하려는 자에 대해서는 관광휴양시설(관광호텔업, 한국전통호텔업, 종합유원시설업, 휴양콘도미니엄업)을 설치 운영할 경우 입주기업인 투자자에게는 혜택이 전무 ·관광진흥법에 따른 과세 특례 부여 필요

다. 법·제도 개선을 위한 타법 사례 분석

1) 분석개요

- 국내 타 개발 분야의 유사 입법사례 분석은 합리적이고 효율적인 관광지 등 조성을 위한 「관광진흥법」의 제도적 개선방안을 마련하기 위한 시사점 제시
- 앞서 주요 논점 사항으로 도출된 인허가 의제 간소화 특례 및 관광지 등 조성계획 수립에 관한 업무처리지침의 필요성 등을 고려하여 관련 타 법령에서 사례 분석

구분	근거법	주요 내용	시사점 도출
산업 단지	산업입지 및 개발에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 산업단지 시행자 지정 • 단지지정 및 사업계획 승인 등 개발에 관한 사항 	「산업입지법」 「지역개발지원법」 비교 분석 ① 인허가 의제 및 심의 절차 간소화 ② 업무처리지침 ③ 사업시행자 지정 ④ 부분준공 범위
	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 산업입지의 개발에 관한 통합 지침, 산업 단지 지원에 관한 운영 지침 등 	
	산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법	<ul style="list-style-type: none"> • 인허가 의제사항 확대, 절차 간소화 등 사항 	
지역개발 지구	지역 개발 및 지원에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발사업 시행자 지정 • 지구 지정 등 개발에 관한 사항 • 지역 개발 및 지원에 관한 업무처리지침 • 인허가 의제 사항 등 	
경제자유 구역	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> • 개발사업시행자 지정 (사업시행자의 지정 취소, 대체지정 및 토지매도 명령 등 규정) 	「관광진흥법」비교 -사업자 지정

2) 분석종합

- 개발사업 촉진을 위한 방안으로 인허가 절차 간소화를 위한 특례 도입
 - 산업단지개발에서는 「산단절차간소화법」을 통해 산업단지 조성을 위한 인허가와 심의 절차를 간소화하여 6개월 단축
 - 지역개발과 관련하여 「지역개발지원법」의 경우 사업시행자가 필요시 사업구역과 사업시행자 지정, 실시계획 승인의 단계를 일괄 승인으로 6개월 이상 단축
- 「산업입지법」은 「산업입지의 개발에 관한 통합 지침」을 통해 산업입지 개발에 관한 기본적인 지침과 개발에 관한 세부적인 내용을 규정
 - 「지역개발지원법」 제정에 따라 법 시행에 차질이 없도록 하고, 행정사무의 일관성 및 통일성 확보를 위해 「지역개발 및 지원에 관한 업무처리지침」 제정
- 「산업입지법」 제16조 산업단개발사업의 시행자를 지정하고 있으며, 「지역개발지원법」 제19조에 사업시행자를 지정, 대행사업자를 지정하고 있어 효율적인 사업추진을 위한 제도를 갖추고 있음
 - 한편, 관광지는 시장·군수·구청장이 지정신청과 조성계획의 승인 신청 주체이므로 지정신청시 조성계획을 포함
- 일부 및 부분 준공의 범위에서 「산업입지의 개발에 관한 통합 지침」 제30조(부분

준공 등을 위한 조치) 제1항에서 사업시행자는 사업구역 변경 또는 공구분할의 절차를 거친 후 조성 완료된 구역에 한하여 준공인가 신청이 가능하도록 규정

- 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」은 경제자유구역개발계획 수립 후 지정신청이 이뤄지도록 하고, 지구 지정이 이루어지면 계획에 따라 사업시행자를 지정토록 한 후 사업시행자로부터 실시계획을 수립

구분	산업입지 및 개발에 관한 법률	지역개발 및 지원에 관한 법률
인허가 의제 및 심의 절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> • 「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특별법」 절차를 통해 영향평가 등 특례 적용 → 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 절차 비교 6개월 단축 	<ul style="list-style-type: none"> • 투자선도지구로 지정하여 지역개발을 촉진할 수 있는 내용을 담고 있다. '투자선도지구'로 지정되면 ① 65개 법률 인허가 의제, 주택공급 특례, 건폐율·용적률 완화, 주택공급, 특별건축구역 지정 등에 대한 특례 인정 등 73개의 규제특례 → 투자선도지구시 6개월 단축
업무처리지침	<ul style="list-style-type: none"> • 산업입지의 개발에 관한 통합지침: 산업단지 지정 개발, 사업시행지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 개발 및 지원에 관한 업무처리지침: 개발사업구역 지정, 사업시행자 지정 등
사업시행자 지정	<ul style="list-style-type: none"> • 국가, 지방자치단체, 공기업, 지방공기업, 중소기업진흥공단, 한국산업단지공단, 한국농어촌공사, 해당 산업단지 입주예정자, 산업단지 개발할 능력 있는 자, 산업단지 개발 목적으로 출자에 참여하여 설립한 법인, 부동산신탁회사, 산업단지 안의 토지소유자, 산업단지개발을 위하여 설립한 조합 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 또는 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관, 지방공기업, 지역개발사업구역 내의 토지소유자가 설립한 조합, 자격 요건을 갖춘 민간투자자, 지역개발사업을 시행할 목적으로 출자하여 설립한 법인 등
‘일부’ 및 부분준공의 범위 명확화	<ul style="list-style-type: none"> • 산업입지의 개발에 관한 통합지침 제30조(부분준공 등을 위한 조치) 제1항에서 사업시행자는 사업구역 변경 또는 공구분할의 절차를 거친 후 조성 완료된 구역에 한하여 준공인가 신청이 가능하도록 규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 제38조(준공검사)시행자는 지역개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하면 그 지역개발사업에 관한 공사가 전부 끝나기 전이라도 공사가 끝난 부분에 관하여 제1항에 따른 준공검사 가능
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 원형지 공급과 개발(제38조2) • 재생사업 지원을 위한 특례(제39조의17) 	<ul style="list-style-type: none"> • 원형지 공급 허용(제33조) • 국유지, 공유지의 처분 제한(제37조) 등

3. 관광지등 제도 심층진단 및 설문조사현황 및 사례분석

가. 관광지등 제도 심층진단

1) 분석틀

- 심층진단은 3단계 과정으로 구성
 - 1차는 시도 지자체 관계자와의 심도 있는 논의를 위한 공론화 과정으로 협의회 방식으로 추진: 논의안건 우선순위 5개를 선정한 결과 ① 인허가 의제 간소화, ② ‘사업시행자’ 개념 및 역할의 명확한 규명, ③ 준공검사 범위 규정, ④ 조성계획 및 사업에 관한 업무처리 지침 제정 ⑤ 관광단지 토지수용 공익성 평가 기준 등 수립
 - 2차 과정은 앞서 1단계 논의에서 다루지 못한 사항에 대하여 추가적으로 시도 지자체 관계자 의견을 서면을 통한 분석
 - 3차에서는 시도 지자체 담당자들의 제도적 절차상의 현안 문제뿐만 아니라 최근 지역관광개발정책의 변화 흐름에서 관광지등 관련 제도를 운영함에 있어 관광개발 전문가의 진단과 의견 수렴

구성	【1차】	【2차】	【3차】
일정	<ul style="list-style-type: none"> • 시도 지자체 담당자 협의회 • 7월 2일(협의회 개최) 	<ul style="list-style-type: none"> • 시도 지자체 2차 서면의견 • 7월~8월(서면의견 취합) 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광개발분야 전문가 자문 • 8월 10일(자문회의 개최)
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 및 관광지등 담당 공무원 - 울산, 광주, 경기, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광지등 담당 공무원 - 경기, 충북, 충남, 경북, 경남 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광개발 관련 전문가
방식	<ul style="list-style-type: none"> • 사전에 취합한 논의안건(5개)별 심도 있는 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계 협의회에서 논의되지 못한 안건 지역별 취합 	<ul style="list-style-type: none"> • 관련분야 전문가회의를 통해 현안 진단 및 향후 방향성 검토

2) 심층진단 주요결과 및 시사점

- 관광지등 제도 관련 심층진단을 통해 20개의 사안들이 추진 단계별로 도출
 - 첫째, 지정단계(2개)는 ‘사업시행자 개념 및 역할 명확화’, ‘관광(단)지 조성계획 취소 절차 관련 제도개선’ 도출
 - 둘째, 계획단계(8개)는 ‘인허가 의제 간소화’, ‘조성계획 및 사업에 관한 업무처

리 지침, 「관광진흥법」 조성계획 변경에 대한 개념 정의 및 명확한 명시, 「관광지 지정 후 조성계획 수립에 민간이 참여 할 수 있도록 방안 마련», 「민간개발자의 변칙적인 관광단지 추진 (공익사업을 위한 관광단지 추진이 아닌 골프장(정지적 수단)등의 수익성 위주 사업 추진) 검토», 「관광단지 토지수용 공익성 판단 마련 기준», 「관광지등 공익성·공공성 강화 검토」 도출

- 셋째, 시행단계(4개)는 ‘준공검사 규정상 ‘일부’ 범위 명확화’, 「관광진흥법」 준공처리 및 토지처분에 대한 조항 구체화 명시», 「관광진흥법」 공유재산 매각 수익계약 근거 마련», 「관광지 투자유치 활성화를 위한 원형지 공급 신설」 도출
- 넷째, 관리·운영단계(4개), ‘준공된 관광(단)지 등에 대해 관리 방안 마련 필요’, ‘기존 관광지 재생방안 마련을 위한 지원사업 도입», 「관광지등 관리 운영 및 노후화 등 관련된 제도 개선», 「노후 관광(단)지 재생사업을 위한 국비 지원 사업 도입」 도출

- 그 외 관광지등 지속 가능한 제도를 위한 정책적 지원이라는 측면에서 ‘재생 및 관광투자 유치’뿐만 아니라 「관광진흥법」 52조(지정등)에서 69조(관리) 까지 전반적인 내용에 대한 보완이 요구된다는 차원에서 ‘환경변화를 반영한 관광지등 제도 개선’등에 대한 검토의견 도출

시도 지자체 관계자 등 실무자 관점	지역관광개발 전문가 관점
<ul style="list-style-type: none"> • 관광지 등 제도운영과 관련한 지자체 실무자는 관광지등 계획 및 시행단계에서 나타나는 문제점(인허가, 사업시행자, 부분준공 등)을 중심으로 제도개선 방안을 논의 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광지등 관련 전문가 입장에서는 지역관광개발정책 변화에 대응하는 관광지등 제도 개선차원에서 접근 • 노후화된 관광지의 재생, 관광지의 질적 변화 등 환경변화에 대응하는 제도 개선 방안 등

나. 관광지등 제도 관련 설문조사

1) 조사개요

- 조사 대상은 관광지등의 업무를 맡은 담당 공무원과 전문가로 구분하여 AHP, IPA 등 진행
- 조사 시기는 2021년 8월 10일에 실시하여 9월 10일까지 약 한 달 동안(31일) 온라인 조사, 최종 분석은 응답자 공무원 81명, 전문가 15명 대상으로 설문 실시

- 관광지등 제도 개선 과제의 우선 순위 도출을 위한 AHP 분석, 관광지등 제도 개선 과제에 대한 중요도와 시급도를 파악하기 위한 IPA 분석, 제도 개선 과제에 대한 도구성, 가시성, 광역성, 장기성, 대체성 등 특성을 실무자(공무원) 및 전문가를 대상으로 실시

제도 개선 과제	설문 조사 내용
1. 지정 단계 지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화 시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화 사업시행자 지정 제도 도입 경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	[AHP 분석] • 관광지등 제도 개선 과제의 단계별로 우선순위 도출
2. 계획 단계 조성계획의 타당성 조사 신설 조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환 인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진 공공성-공익성 역할과 규범 강화 조성계획 숙의(deliberative) 과정 도입 조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련 조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	[IPA 분석] • 단계별 중요도와 시급도 * (IPA분석, 원래 만족도 중요도이나 IPA 분석 원용하여 만족도 대신 시급성을 평가)
3. 시행 단계 준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화 원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입 조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화 조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	[관광지등 제도 개선 과제 특성 분석] • 도구성: 발굴된 정책과제가 얼마나 실행가능성이 높은가? • 가시성: 발굴된 정책과제의 해결이 얼마나 가시적인 효과를 가져오는가 ? • 광역성: 발굴된 정책과제가 얼마나 광역적(전국적)인가? • 장기성: 발굴된 정책과제가 얼마나 장기적 효과를 넣는가 ? • 대체성: 발굴된 정책과제가 채택되거나 실행되지 않을 경우 다른 대안이 효과적으로 존재하는가 ?
4. 관리·운영 단계 통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련 노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설 관광지등 평가 제도화	

2) 조사결과 분석

- 관광지등 추진 단계별 중 '계획단계'가 AHP 분석에서 1순위, IPA 분석에서도 강화 개선이 필요하다고 동일하게 분석
- 제도 개선 과제를 추진단계별로 살펴보면, 우선순위 과제의 경우

- 지정단계는 ‘지정전 협의 시기 및 협의내용 수준 등 명확화’, 계획단계는 ‘조성계획의 타당성 조사 신설’, 시행단계는 ‘준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화’, ‘관리·운영단계는 노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설’이 각각 1순위 우선 과제로 도출
 - 한편, 강화 개선은 지정단계와, 시행단계, 관리운영 단계 모두 과제 우선순위 1위와 동일한 항목으로 나타났으나, 계획단계의 경우만 ‘조성계획 및 사업에 관한 업무처리 지침 마련’이 강화 개선 우선 과제 도출
- 관광지등 제도 개선 과제별 특성을 살펴보면,
- 지정단계는 ‘지정 전 협의 시기 및 협의내용 수준 등 명확화’가 도구성, 가시성, 광역성의 특성이 높게 분석
 - 계획단계에서는 ‘조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련’이 도구성, 가시성, 광역성의 특성이 높게 분석
 - 시행단계는 ‘원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입’이 도구성, 광역성, 장기성, 대체성이 높게 나타났으며, 관리·운영단계는 ‘관광지 평가 법제화’가 도구성, 가시성, 광역성, 장기성에서 높게 분석

단계	우선순위	중요도와 시급도	도구	가시	광역	장기	대체
지정단계 (2순위/중점적 개선)							
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	1	강화 개선	4.07	4.00	4.00	3.93	3.29
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	2	일부 개선	3.57	3.68	3.82	3.68	3.29
사업시행자 지정 제도 도입	3	일부 개선	3.89	3.96	3.96	3.89	3.21
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	4	강화개선	3.82	3.93	3.93	3.96	3.29
계획단계 (1순위/강화 개선)							
조성계획의 타당성 조사 신설	1	중점적 개선	3.75	3.96	4.00	3.86	3.11
조성사업 허가신청의 실시기획 제도 전환	3	점진적 개선	3.71	3.68	3.93	3.86	3.04
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	2	중점적 개선	3.18	3.71	3.68	3.68	3.21
공공성-공익성 역할과 규범 강화	5	점진적 개선	3.68	3.71	3.82	4.14	3.00
조성계획 속의 과정 도입	6	점진적 개선	3.39	3.61	3.61	3.68	3.21
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	4	강화 개선	4.14	4.21	4.21	4.11	3.14
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	7	점진적 개선	3.39	3.46	3.61	3.46	3.25

단계	우선순위	중요도와 시급도	도구	가시	광역	장기	대체
시행단계 (4순위/ 일부 개선)							
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	1	강화 개선	3.57	3.86	3.79	3.79	2.86
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	2	점진적 개선	3.86	3.86	4.07	4.07	2.93
조성사업 준공기간내 미경로시 규제 강화	4	점진적 개선	3.79	3.93	4.00	3.79	2.86
조성토지 수익계약 공급(분양) 처분 규정	3	점진적 개선	3.43	3.79	3.79	3.57	2.93
관리·운영단계 (3순위/점진적 개선)							
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	2	점진적 개선	3.75	3.71	3.93	3.96	2.93
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	1	강화 개선	3.50	3.79	3.86	4.00	2.89
관광지 평가 제도화	3	점진적 개선	3.75	3.93	4.00	4.14	2.89

4. 관광지등 제도 개선 방안

가. 과제 선정

- 관광지등 제도개선 추진을 위한 제안과제 선정 및 개선방안을 제시함에 있어 몇 가지 사항 고려
 - 첫째, 제안과제는 추진단계별로 접근하였으며, 「관광진흥법」 제5장 관광지등 개발에 관한 사항을 고려하여 내용분석을 추진해왔기 때문에 이러한 흐름에 적합한 과제 제안을 추진단계별로 제시
 - 둘째, 선행연구, 심층진단 및 설문조사 등 관계자 의견을 종합적으로 고려하여 선정하였으며, 과거부터 지속적인 논의가 있고, 심층진단에서 지자체 관계자 및 전문가 회의에서 공통적으로 논의되고 있는 사안들을 중심으로 설문조사 결과 의미 있는 결과를 도출한 과제로 선정
 - 셋째, 제안과제별 개선 방안은 내용에 따라 접근 방향이 다르며, 일부는 관련조항에 대한 개정(안) 또는 조문 신설 등을 제안
 - 넷째, 제도개선과 더불어 기존 관광지등 제도가 지역관광 트렌드 변화에 대응하고 관광거점의 역할을 할 수 있도록 신규정책으로 과제제안을 함께 검토
- 이상의 검토방향을 통해 아래와 같이 추진 단계별 개선과제 선정
 - 지정단계에서는 ① ‘사업시행자 지정제도 도입’과 ② ‘지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화’ 과제 선정

- 계획단계에서는 ① ‘조성계획의 타당성 조사 신설’, ② ‘인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진’, ③ ‘조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련’, ④ ‘공공성-공익성 역할과 규범 강화’ 과제를 선정
- 시행단계에서는 ① ‘준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화’, ② ‘원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입’과제를 선정
- 관리·운영단계에서는 ① ‘노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 마련’, ② ‘통매각 또는 분리·분할매각 시 규제 장치 마련’, ③ ‘관광지등 평가 제도화 방안’으로 선정

나. 주요 개선 방안

1) 과제 제안

① (지정단계) 사업시행자 지정(의무, 취소 등) 제도 도입(안)

■ 관광지등 지정시 조성계획(안)수립 개선

- 현행 「관광진흥법」상 지정 신청 및 조성계획 승인 신청의 단계를 이원화하여 운영하고 있으나, 관광지등 지정신청 시 조성계획(안)을 수립하여 신청토록 하고 관광지등 지정·고시와 조성계획 승인을 동시에 이루어지도록 개선 제안

■ 관광지등 사업시행자 지정 도입

- 기존에는 “조성계획의 승인을 받은 자”가 별도의 절차 없이 사업시행자의 지위와 의무를 가지도록 하고 있으나, 조성계획의 승인신청 전 사업시행자 절차를 도입하여 사업시행자로 지정 받은 자가 조성계획의 승인신청을 하도록 개선 제안

② (계획 단계) 지정 사전 타당성 제도 도입

■ 시도지사가 지정권자이며 조성계획의 승인권자로서 역할 수행을 위해서는 지정 전 객관적체계적 절차로 관광지등 지정에 대한 사전 검토 필요

- 현재는 지정 신청시 요건 등을 별도로 규정하지 않아 지정 신청이 빈번하게 발생되고 있고, 조성사업이 착공된 이후에는 장기간 조성사업이 집행되지 않거나 지정 목적을 효율적으로 달성하기 어려워지더라도 동 제도의 적용을 받지 못하게 됨에 따라 사유재산권 침해, 각종 민원 발생 등 여러 가지 문제점 지적

- 시·도지사는 기술적·경제적 타당성을 검토한 후 관광지를 지정하도록 법적 근거를 마련하고, 관광지 지정 후 5년마다 관광지의 기술적·경제적 타당성을 검토하고, 결과에 따라 개선권고 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 하는 등 조성사업의 문제를 해소할 수 있는 제도 개선 필요

③ (계획단계) 인·허가 의제 통합 심의 간소화 제도 추진

- 조성계획 승인 기간 단축을 위하여 통합 심의회를 개최할 수 있도록 「관광진흥법」 제58조 4항을 신설 제안
 - 현행 개별법에 의한 개별 심의위원회 개최에서 개별법에 의한 심의회 개최가 필요한 경우 관련 전문위원들을 포함한 7통합 심의회를 개최할 수 있도록 「관광진흥법」을 개정하는 것으로 검토 가능

④ (계획단계) 조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련

- 업무 지침 주요 내용(안)으로 포함가능 한 항목
 - ‘관광지등 지정기준’으로 관광지등의 지정권자 및 지정절차 등을 구체화하며, 특히 지정 기준을 구체화하여 제시
 - ‘조성계획의 내용’으로 조성계획의 수립 및 변경 절차와 조성계획의 내용과 작성방법 등의 구체화하여 제시
 - ‘사업시행자 지정 및 조성사업 허가’에 대한 내용으로 사업시행자는 현행 법령 상에서 조성계획을 승인받은 자로 규정되어 있어 이를 구체화하여 지정 절차, 지정시 고려사항, 사업시행자 지정 및 대체지정 등 구체화하여 제시

⑤ (시행단계) 준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화

- 「관광진흥법」 제58조2(준공검사) 제1항 본문에 따라 사업시행자가 조성사업의 전부 또는 일부를 완료한 때에는 준공검사신청서, 서류 및 도면(시행령 제50조의2 제1항 및 제2항) 사·도지사에게 제출하도록 규정, 그러나 조성사업의 “일부”에 대한 해석상 차이로 인해 사·도간 준공 검사 인가 신청 여부가 다르게 적용
- 관광지등 지정(제52조), 조성계획 승인(제54조), 준공검사(제58조의2)는 사·도지사

의 재량행위(裁量行爲)로 법률의 위임 없이 하위법령에서 재량행위의 요건 또는 기준을 규정하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단

- “일부 준공” 관련 사항을「관광진흥법」의 위임 없이 하위법령에 그 기준을 규정하기 어려운 실정이며, 다만, 법 제58조의2(준공검사) 제1항 본문에서 “전부 또는 일부”의 규정이 있어 이 중 “일부”에 대한 재량행위 기준을 하위법령인 시행령 마련 제안

⑥ (시행 단계) 원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입

- 관광지의 사업시행자(시장·군수)가 처분할 수 있는 토지는 “조성한 토지”로 명문화돼 있어, 재정여건이 열악한 기초지자체 투자유치 제한돼 전국 관광지 개발 지연
 - ‘조성한 토지’라 함은 「관광진흥법」상 정의된 내용은 없으나 타법 지침 등에서는 시행자가 건설 사업으로 조성(보상 포함)한 토지로 정의
- 원형지 공급 관련 조문을 신설하여 민간투자 활성화를 견인할 필요가 있으며, 현행 관광지 내 조성한 토지에 대해서만 제한적으로 처분 가능한 내용을 토지조성단계(사업초기)에서 시장·군수가 보상한 토지를 민간투자자에게 원형지 공급할 수 있도록 제도개선 필요
 - 시·군이 토지수용한 공유지(조성되지 않은 토지의 상태)를 민간개발자에게 공급할 수 있도록 하는 것

⑦ (관리·운영 단계) 노후 관광지 관리운영 방안 도입

- 관광지 조성사업 추진 후 일정 기간 이상 경과한 노후 혹은 쇠퇴한 관광지 시설 및 콘텐츠 정비 등에 대한 사업을 정착시키기 위해서는 무엇보다도 제도적 근거를 통한 정책적 지원 필요
- 노후 관광지의 개설 개보수 등에 관한 재생에 대한 제도적 개선방안을 마련이라는 측면에서 「관광진흥법」 내 관련 조항을 추가하고, 그 구체적 내용을 시행령에 반영하는 사항을 검토
 - 또한, 현재 관광지등 조성사업 정책평가가 4~5년 주기로 시행되고 있으므로 관광지평가결과를 토대로 하여 노후 혹은 쇠퇴 관광지에 대한 지속적인 모니터링

을 위해서도 제도화 필요

- 그 외 개별 관광지등 대상으로 심층 평가를 통해 노후 혹은 쇠퇴 관광지에 대한 시설 개보수 등 재생 사업 대상을 선정하도록 하며, 재생 계획 수립, 사업 시행 등을 할 수 있는 제도적 장치 요구

2) 신규 정책 제언

① 관광단지 토지 수용 공익성 판단 기준 마련

- 최근 관광단지 공익성 협의 논의가 활발하게 이루어지고 있으며, 논의 배경으로는 그간의 현재 판결에 따라 관광단지 민간개발자에게 토지 수용권을 부여한 것은 합헌이나 고급 골프장 및 고급 리조트 등 일부 부유층만을 위한 시설까지 수용권을 부여하는 것은 헌법불합치라고 판결
- 관광단지 조성사업을 통한 공익은 세 가지 측면에서 기준을 제시
 - 첫째, ‘관광시설을 종합적으로 개발하여 제공해야 하는점’, 관광단지 시설지구 비율 요건으로 판단, 사업의 공공성 평가시 관광단지 조성사업은 특정 시설지구 가 전체 면적의 50% 이내(다만, 골프장 등 체육시설 면적 30% 이내) 이면서 5개 시설지구중 하나라도 누락하지 않은 경우의 준수 여부로 판단
 - 둘째, ‘지역주민 고용을 창출해야 한다는 점’ 종사자 수(일자리)로 판단하며, 전체 46개 관광단지중 조사된 22개 관광단지 기준 전국 약 14천 명의 일자리가 나타나고 있으며, 1개 관광단지 기준으로 평균 약 600명의 일자리를 창출
 - 셋째, ‘관광진흥에 이바지(지역경제 활성화)해야 한다는 점’, 이는 연간 매출액 과 관광단지 직접투자로 인한 파급효과를 판단 가능하며 2019년 기준으로 11개 관광단지 총매출액은 6,302억 원으로 1개 관광단지 평균 매출액은 약 572.9억 원이며 2018~2019년 1개 관광단지 평균 약 550억 원 매출 발생

② 노후 및 쇠퇴 관광지 선정을 위한 평가체계 구축

- 노후 및 쇠퇴 관광지 시설 개보수 등 재생이 법적 근거를 마련하고 실제적인 정책 추진이 이루어지기 위해서는 노후 및 쇠퇴 관광지 선정이 필요

- 이를 위하여 노후 및 쇠퇴 관광지 선정을 위한 평가방법 및 대상 선정 등 평가체계 구축이 선행
- 노후 및 쇠퇴 관광지 재생을 위한 평가 요소로서 고려되어야 할 사항은 첫째, 관광지의 물리적 공간 및 시설 등에 대한 시간적 기준은 여러 기준 중 하나로 반영, 둘째, 관광지의 제 기능(조성 목적)의 원활한 수행이 이루어지지 못하고 있음을 반영, 셋째, 관광객의 요구와 수준(수요자 관점)에서 구조적 불량, 기능적 결함 등이 복합된 상태인 것을 반영
 - 평가방법으로 첫째, 기존에 추진되고 있는 관광지등 조성사업 정책평가(4~5년 주기)가 시행되고 있어서 『관광지 조성사업 평가』와 연동하여 추진 가능
 - 둘째는 ‘지역관광개발사업 평가’와 연계하여 추진 가능함. 관광지는 법적 해석에 따라 지역관광개발사업 평가 대상에 포함 가능하므로 사후평가단계에서 노후 및 쇠퇴 관광지에 대한 평가가 가능
- 노후 및 쇠퇴 관광지 선정기준 사례 검토결과 평가기준 다양
 - ‘관광지 리모델링’ 시범사업 평가기준은 ① 필요성(시설 및 환경개선 요구도, 관광객 및 지역민의 개선요구도, 환경 여건의 변화), ② 잠재성(자원 여건: 주변 및 관광지, 계획의 참신성 및 충실성, 미래수요 대응 가능성) ③ 효과성(거점성 및 접근성, 투자실적, 리모델링 성공 가능성) ④ 추진력(추진 의지, 조직체의 구성 및 수준, 투자 자원 조달)
 - 문화콘텐츠 접목 노후관광지 재생 시범사업의 평가기준은 ① 재생사업 필요성(건축물 여건, 기반시설 여건), ② 재생사업 추진잠재력(관광객수, 지역관광총량, 관광 관련기업 여건) ③ 재생사업 추진여건(지역내 위계, 추진의지, 지지기반) ④ 재생사업 적용요건(재생잠재력, 문화콘텐츠 프로그램) 등
 - ‘도시재생사업’은 해당지역의 인구 및 사업체 감소, 생활환경 악화를 기준으로 감소율에 따라 재생사업 대상지 선정
 - 산업분야에서는 ‘산업단지 재생사업’과 ‘노후거점산업단지 경쟁력강화 사업’이 있는데, 모두 준공 이후 20년을 사업선정 대상 기준으로 적용, 준공과 착공이라는 시점의 차이는 있으나, 20년을 노후의 기준 적용

5. 결론 및 제언

- 효율적 연구수행을 위해 관광지등 조성 추진단계(지정단계, 계획단계, 시행단계, 관리·운영단계)별로 선행연구에서 논점사항과 관계자 및 전문가 의견수렴으로 쟁점사항을 도출하고 최근 이슈화 되고 있는 정책 현안과 환경 변화에 대응하기 위한 제도 개선으로 접근
- 이를 통해 연구목적으로 제시한 기존제도가 실효성 있는 정책 수단으로 자리매김하고, 급변하는 정책 환경 변화에서 관광지 등이 지속적으로 활성화 될 수 있도록 지원방안 검토
- 향후 기존 제도가 나아가야 할 방향성에 대한 근본적인 접근과 실효성이 갖는 의미를 고려하여 관광지등의 조성이 변화하는 지역관광개발정책 환경에서도 수용 가능한 제도인지에 대한 지속적 연구 필요
- 관광지등은 국가차원의 관광정책 수립을 도모하여 지역의 관광거점 기능을 수행할 수 있는 공익적 관광시설이라는 측면에서 공공의 가치와 공익성을 담보하고 있기 때문에 중앙정부에서 관광지등에 대한 성과평가와 관리가 될 수 있도록 기존 제도에서 논의구조 검토
- 다양한 논점사항에 대한 제도개선 과제를 도출하고 방안을 제시하는 과정에서 개별 과제들에 대한 심도 있는 접근 요구
 - 노후 관광지 관리운영 방안 관련하여서도 현장 중심의 진단과 대안모색 등이 필요하나 이와 관련한 다각적인 검토가 미흡하여 향후 지속가능한 관광지 활성화 및 노후 관광지 재생과 관련한 심층적 연구 진행 필요

목차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	5
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구 범위	6
2. 연구 방법	7
3. 연구 수행 체계	8
 제2장 관광지등 제도현황 및 사례분석	 9
제1절 관광지등 제도운영 실태	11
1. 관광지등 제도 현황	11
2. 관광지등 지정 및 조성사업 운영 실태	18
3. 종합 분석	26
제2절 관광지등 제도 선행연구 분석	28
1. 분석 개요	28
2. 추진 단계별 논점 분석	29
3. 주요결과 및 시사점	42
제3절 법·제도 개선을 위한 타법 사례 분석	46
1. 분석 개요	46
2. 주요내용	47
3. 시사점	64

제3장 관광지등 제도 심층진단 및 설문조사 67

제1절 관광지등 제도 심층진단 69

- 1. 분석틀 69
- 2. 심층진단 주요 내용 71
- 3. 주요결과 및 시사점 86

제2절 관광지등 제도 관련 설문조사 91

- 1. 조사 개요 91
- 2. 분석 결과 93
- 3. 종합 분석 103

제4장 관광지등 제도 개선 방안 105

제1절 기본 방향 107

- 1. 과제 선정 방향 107
- 2. 과제 선정 108

제2절 주요 개선 방안 111

- 1. 과제 제안 111
- 2. 신규 정책 제안 132

제5장 결론 및 제언 141

제1절 결론 143

제2절 제언 145

참고문헌 / 147

ABSTRACT / 149

부록 / 153

표 목차

〈표 2-1〉 「관광진흥법」의 관광지등 조성 추진 관련 법규	11
〈표 2-2〉 「관광진흥법」 관광지 지정 관련 조항	12
〈표 2-3〉 「관광진흥법」 관광지 조성계획 수립 및 승인 관련 조항	13
〈표 2-4〉 「관광진흥법」 관광지 조성계획 시행 관련 조항	14
〈표 2-5〉 「관광진흥법」 관광지 조성계획 시행 관련 조항	15
〈표 2-6〉 「관광진흥법」 관광지 관리 및 운영 관련 규정	15
〈표 2-7〉 관광지등 지정 및 개발 제도 변천 과정	16
〈표 2-8〉 2020년 말 기준 관광지등 지정개수 현황	19
〈표 2-9〉 2020년 말 기준 관광지등 단계별 추진 현황	21
〈표 2-10〉 2020년 관광지등 추진 주체별 사업현황	22
〈표 2-11〉 2020년 말 기준 관광지등 투자규모 및 실집행 현황	23
〈표 2-12〉 2020년 말 기준 관광지 등 집행 실적율 분석표	24
〈표 2-13〉 2020년 말 기준 관광지등 조성계획 면적 및 부지조성 면적	24
〈표 2-14〉 2020년 말 기준 관광지등 시설지구별 부지면적	25
〈표 2-15〉 2020년 말 기준 관광지등 추진 실태 종합	27
〈표 2-16〉 분석 대상 선행연구 목록	28
〈표 2-17〉 「관광진흥법」 제52조의2 행위 등의 제한 [2020.6.9. 신설]	31
〈표 2-18〉 「관광진흥법」 제52조 내 지정권자의 지정 해체 권한 도입 법률 개정(안)	32
〈표 2-19〉 「관광진흥법」 시행령 제47조의3 조성사업용 토지 매입의 승인 신청	33
〈표 2-20〉 「관광진흥법」 제56조제3항 관광지등 지정 등의 실효 및 취소 등	35
〈표 2-21〉 「관광진흥법」 시행규칙 제60조 내 특정시설 편중 금지 시행규칙 개정(안)	37
〈표 2-22〉 「관광진흥법」 시행규칙 제60조 제1항 개정 [2019.6.12. 개정]	38
〈표 2-23〉 「관광진흥법」 시행규칙 [별표 19] 개정 [2019.6.12. 개정]	38
〈표 2-24〉 「관광진흥법」 제69조의1 개정(안)	40
〈표 2-25〉 관광지등 추진단계별 제도 개선사항 종합	42
〈표 2-26〉 분석 대상 타 개발 분야 유사 법률	46
〈표 2-27〉 산업입지 및 개발에 관한 법률 관련 조항	49

〈표 2-28〉 산업입지 및 개발에 관한 통합지침 주요 내용	50
〈표 2-29〉 산업단지 조성 관련 국가보조 및 지원 사항	51
〈표 2-30〉 산업집적법상 관리기본계획 수립 사항	52
〈표 2-31〉 산업단지계획 통합기준의 주요 내용	54
〈표 2-32〉 산업입지법과 산단절차간소화법의 비교	55
〈표 2-33〉 산업입지법과 특례법 추진절차 비교	56
〈표 2-34〉 지역개발계획안의 구성 체계	60
〈표 2-35〉 타법 사례 비교 분석	65
〈표 3-1〉 관광지등 제도관련 심층진단 과정	70
〈표 3-2〉 2차 자자체별 제도 진단 및 개선 방안 의견수렴	77
〈표 3-3〉 공유재산 및 물품관리법 시행령과 관광진흥법 비교	82
〈표 3-4〉 심층진단 주요 논의사항 종합	86
〈표 3-5〉 선행연구, 심층진단 종합	88
〈표 3-6〉 관광지등 추진단계별 제도 개선 과제 종합	90
〈표 3-7〉 조사대상자 특성 및 응답자수	91
〈표 3-8〉 설문조사 내용	92
〈표 3-9〉 추진 단계별 중요도	93
〈표 3-10〉 지정단계 제도 개선 과제 중요도	93
〈표 3-11〉 계획단계 제도 개선 과제 중요도	94
〈표 3-12〉 시행단계 제도 개선 과제 중요도	94
〈표 3-13〉 관리·운영단계 제도 개선 과제 중요도	94
〈표 3-14〉 제도개선 과제별 특성: 도구성	98
〈표 3-15〉 제도개선 과제별 특성: 가시성	99
〈표 3-16〉 제도개선 과제별 특성: 광역성	100
〈표 3-17〉 제도개선 과제별 특성: 장기성	101
〈표 3-18〉 제도개선 과제별 특성: 대체성	102
〈표 3-19〉 단계별 제도 개선 과제 우선순위 및 중요도와 시급도 종합	103
〈표 3-20〉 단계별 제도 개선 과제별 특성 종합	104
〈표 4-1〉 관광지등 추진단계별 제도개선 과제 선정 종합	110
〈표 4-2〉 관광지등 지정 신청 절차 등	116
〈표 4-3〉 「관광진흥법」 제52조 관광지의 지정 등 개정(안)	117
〈표 4-4〉 관광지등 지정 사전협의 실무요령(2017) 주요 내용	120
〈표 4-5〉 일부 준공검사 관련 「관광진흥법」 시행령 개정(안)	124

〈표 4-6〉 「관광진흥법」 및 시행령 관련 현황	125
〈표 4-7〉 관광지등 지정 이후 20~52년 경과된 관광지	127
〈표 4-8〉 「관광진흥법」 제59조의 주요 내용	130
〈표 4-9〉 시설지구별 최대, 평균 및 최소 면적	134
〈표 4-10〉 관광단지 종사자 수(2020년)	135
〈표 4-11〉 관광단지 매출액 (2020년)	135
〈표 4-12〉 관광단지 직접투자로 인한 파급효과(2020년)	136
〈표 4-13〉 관광단지 관광객 소비지출로 인한 파급효과 (2020년)	136
〈표 4-14〉 재생 관련 유관 사업 선정기준 사례	140

그림 목차

[그림 1-1] 연구 수행 체계	8
[그림 2-1] 산업입지 관련법 체계도	47
[그림 2-2] 산업단지개발·관리 관련 지침	48
[그림 2-3] 「지역개발지원법」의 제정과 지구통합 관계	57
[그림 2-4] 지역개발사업구역 통합에 따른 지구지정 관계	58
[그림 2-5] 「지역개발지원법」 구성체계	59
[그림 2-6] 「관광진흥법」 및 「경제자유구역법」 개발 절차 비교	61
[그림 3-1] 추진 단계별 중요도와 시급도	95
[그림 3-2] 지정단계의 중요도와 시급도	95
[그림 3-3] 계획단계의 중요도와 시급도	96
[그림 3-4] 시행단계의 중요도와 시급도	96
[그림 3-5] 관리·운영단계의 중요도와 시급도	97

관광지등 제도개선 방안 마련을 위한 기초연구

제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

관광지 및 관광단지(이하 “관광지등”)는 공공이 주도적으로 관광자원을 지정·개발하며 숙박시설, 휴양문화시설, 운동오락시설 등 관광 편의시설을 조성하고 이용토록 유도하여 지역의 경제 활성화 추구에 기여하고 있다.

관광지등 지정은 지역관광개발을 촉진하고 관광사업 발전 기반 조성을 목적으로 1975년 경주 보문 관광단지를 시작으로 2006년 227개, 2013년 263개(관광지 227, 관광단지 36), 2020년 273개(관광지 227개, 관광단지 46개)로 지속적으로 증가추세이다.

이와 관련하여 관광지등 제도운영에 있어 실효성 있는 정책추진을 위해 다양한 연구와 정책평가 등이 진행되어 왔다. 관련 연구로는 2010년 ‘관광지 제도 개선 방향 연구’, 2014년 ‘장기미집행 관광지 실태 진단 및 해소방안 기초연구’, 2016년 ‘관광(단)지 조성 계획 수립지침 마련을 위한 기초연구’ 등이 있으며, 2003년부터는 기존 관광지등 운영 평가·모니터링을 통해 정책 평가를 지속적으로 추진하고 있다.

이를 통해 중앙정부는 관광지등 제도 정비를 위한 규제 완화 및 절차 간소화 등을 꾸준히 추진해왔다. 규제 개선 현황을 살펴보면, 관광단지 지정 최소면적기준 완화(「관광진흥법」 시행규칙 개정, 2009.12월), 인근 양호한 조정시설이 있는 경우 법정조정면적 완화(「건축법」 시행령 개정, 2009.7월), 관광단지 개발·투자시 부담금과 취·등록세를 산업단지 수준으로 감면(「초지법」 시행규칙 개정, 2008.11월/「농지법」 시행령 개정, 2008.6월/「개발이익환수에 관한 법률」 개정, 2008.10월 /「지방세법」 개정, 2008.10월), 관광단지 공공기반시설 국비지원 범위 확대(관광자원개발사업 국고보조금 지원지침 개정, 2009. 5월), 관광지 등 시설지구 안에 의료 시설 포함(「관광진흥법」 시행규칙 개정, 2011.3월), 휴양·문화시설 지구와 운동·오락시설 지구에 대한 관광휴양·오락시설지구로 통합(「관광진흥법」 시행규칙 개정, 2019.06) 등이다.

지난 40년간 유지되어온 관광지등 제도는 환경변화에 맞춰 규제개선 등 정책적 노력이 지속적으로 진행되어 왔음에도 불구하고 관련제도를 시행함에 있어 타법과의 관계에서 소요되는 추가적인 행정절차 이행 등이 문제로 지적되고 있다. 이에 관광지등 지정 및 조성사업 추진 단계별 주요 쟁점 등에 대한 지자체의 요구는 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

최근 공익사업의 토지 수용권 남용 방지를 위해 「토지보상법」¹⁾ 개정으로 2019년 7월부터 공익성 협의제도가 시행됨에 따라 중앙토지수용위원회에서는 자체 공익성 평가기준을 마련하여 협의절차를 진행하고 있다. 그 간 관광단지의 민간개발자에게 토지수용권을 부여한 것은 현재 판결에 따라 합헌이었으나 고급 골프장 및 리조트 등에 대한 토지수용권 부여가 헌법불합치 판결로 관광단지의 공익성 판단 기준에 대한 논의가 재조명되고 있다.

또한, 『2020년도 지방자치단체 전환사업 운영기준』(행정안전부)에 의해 관광개발 사업 대부분(관광지 개발·조성, 문화관광자원 개발, 생태녹색관광자원 개발, 국민여가캠핑장 조성, 탐방로안내체계 구축 등)이 지자체 이양사업에 포함되면서 지역의 관광지 개발과 지속가능한 활용방식에 있어 기존과 다른 방식의 변화가 요구되고 있다(이순자의 4명, 2020).

1970년 초반에 조성된 관광지등은 관광시장의 트렌드 변화에 대응하지 못하고 공간과 시설, 콘텐츠의 노후화로 인해 침체되고 있으나 지역에서는 민간투자도 쉽지 않으며 기초 시군의 열악한 재정여건 등 정책적 사업우선순위에 밀려 노후관광지 정비에 예산투자도 쉽지 않은 실정이다. 기존 제도는 관광지등 지정 및 조성사업 중심으로 구성되어 운영관리 차원에서 노후화 된 시설에 대한 재생 등 지속적 활용과 효율적 관리 측면에서 접근이 미흡하다는 한계가 지적되고 있다.

2019년 「관광지등 조성사업 평가 및 활성화방안」연구에 따르면 조사대상 관광지 및 관광단지 중 48.8%만 계속 추진이고 나머지는 사업내용 조정에 따른 조성계획 변경 및 중단, 지정취소 등으로 조사되었다. 최근의 지역관광개발은 대규모 신규 관광지등 조성뿐만 아니라 소규모 투자를 통한 지역 관광거점 개발이 증가하고 있으며, 전국 273개 관광지등은 입지 및 자원의 특성이 상이하고 지역적 차별성이 가중되고 있어 이를 고려

1) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 토지보상법)」 개정에 따라 중앙토지수용위원회는 공익사업의 신설변경·폐지 등에 관하여 개선요구 가능(2018.12.31. 개정, 2019.7.1. 시행)

한 관광지등 제도 운영 및 재활용이라는 측면에서 정책적 지원 방안도 함께 논의가 필요한 시점이다.

2. 연구 목적

본 연구는 지역관광자원개발에서 관광지등 관련 제도가 실효성 있는 정책수단으로 자리매김하고, 급변하는 정책 환경 변화에서 관광지등이 지속적으로 활성화 될 수 있도록 제도개선 방안을 제시하는데 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 세부목적을 제시하였다.

첫째, 2020년 말 기준 관광지등 제도운영 실태 등 현황을 파악하고, 기존 선행연구 검토를 통해 주요 논점사항과 제도개선 반영 결과를 분석한다.

둘째, 지속적으로 논의되고 있는 관광지등 제도 관련 쟁점사안에 대한 심층적 분석을 위해 시도 지자체 관계자 및 전문가 의견 등을 다각적으로 반영하여 관광지등 추진단계별(관광지등 지정, 조성계획, 실행, 관리 운영 등) 쟁점과제를 도출한다.

셋째, 정책환경 및 관광트렌드 변화 등을 고려하여 관광지등 추진 단계별 개선 과제를 선정하고 여건에 맞는 제도개선 방안을 도출한다. 이와 함께 지속가능한 관광지등의 활용이라는 측면에서 기존 제도가 유연하게 환경변화에 대응하기 위해 신규 정책 과제도 함께 제시한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구 범위

가. 시·공간적 범위

본 연구의 공간적 범위는 「관광진흥법」상 지정 관광지를 중심으로 지정된 전국의 기초지자체를 대상으로 검토하고자 한다. 또한 주요 쟁점사안에 대해서는 관광단지를 포함하여 공간적 범위를 확대하여 접근하였다.

본 연구 수행을 위한 시간적 범위는 관광지등 현황실태는 2020년(통계기준) 말 기준으로 자료수집 시점으로 설정하고, 관광지등 제도개선을 위한 개선방안은 단기적으로는 향후 3년 이내, 중·장기적으로는 5년 이내로 구분하여 제시하고자 한다.

나. 대상적 범위

본 연구의 대상적 범위는 「관광진흥법」 제5장 관광지 등의 개발, 제1절 관광지 및 관광단지(이하 “관광지 등”이라 한다)의 개발에 관한 사항으로 「관광진흥법」 시행령과 시행규칙을 포함한다. 세부적으로는 「관광진흥법」 제52조(관광지의 지정 등), 제54조(조성계획의 수립 등), 제55조(조성계획의 시행) 등 제69조(관광지등의 관리)까지 관광지등의 개발을 위해 추진되는 수립 절차에 따라 기존 제도를 보고자 한다.

다. 내용적 범위

연구의 내용적 범위는 다음과 같다.

첫째, 2020년 말을 기준으로 변화된 관광지등 조성사업 추진실태 현황 및 동향(지자체 관광지등 개소수 변화, 지정면적, 조성계획 수립 실태 및 실적 등)을 분석하였다.

둘째, 관광지등 제도개선 관련 선행연구 및 문헌분석을 통해 기존에 제시된 제도적 문제점과 개선사항에 대한 반영 여부 등을 파악하였다.

셋째, 국내 타 개발 분야의 유사 입법사례 분석을 통해 기존 제도 개선방안 마련을 위한 시사점을 얻고자 하였다.

넷째, 문헌분석 등을 통해 도출한 심층 분석의 내용을 중심으로 쟁점사안을 도출하고 검토 가능한 범위를 재정립 하고자 하였다.

다섯째, 관광지등 지정 및 수립절차 등 단계별로 도출한 개선 과제는 단기 및 중장기 적으로 선정하고 세부 방안을 제시하였다.

2. 연구 방법

본 연구는 문헌연구, 행정조사, 유사사례 분석, 지자체 담당자 심층 인터뷰, 공론화를 통한 지자체 의견 수렴, 설문조사 및 전문가 자문 등의 연구방법을 활용하였다.

첫째 문헌연구는 기 추진한 선행 연구 및 평가조사 등의 보고서를 기반으로 관광지등 제도에 대한 유형별로 나타나는 문제점 및 이슈 내용을 분석하고자 하였다.

둘째, 관광지등 조성사업 추진실태 현황 및 동향에 대한 현행화(2020년 자료갱신)는 행정조사를 통해 전국 기초지자체 자료 수집과 분석을 실시하였다.

셋째, 국내 타 개발 분야 유사 입법 사례 분석을 통하여 미흡한 제도적 개선방안을 보완할 수 있도록 시사점을 도출하고자 한다.

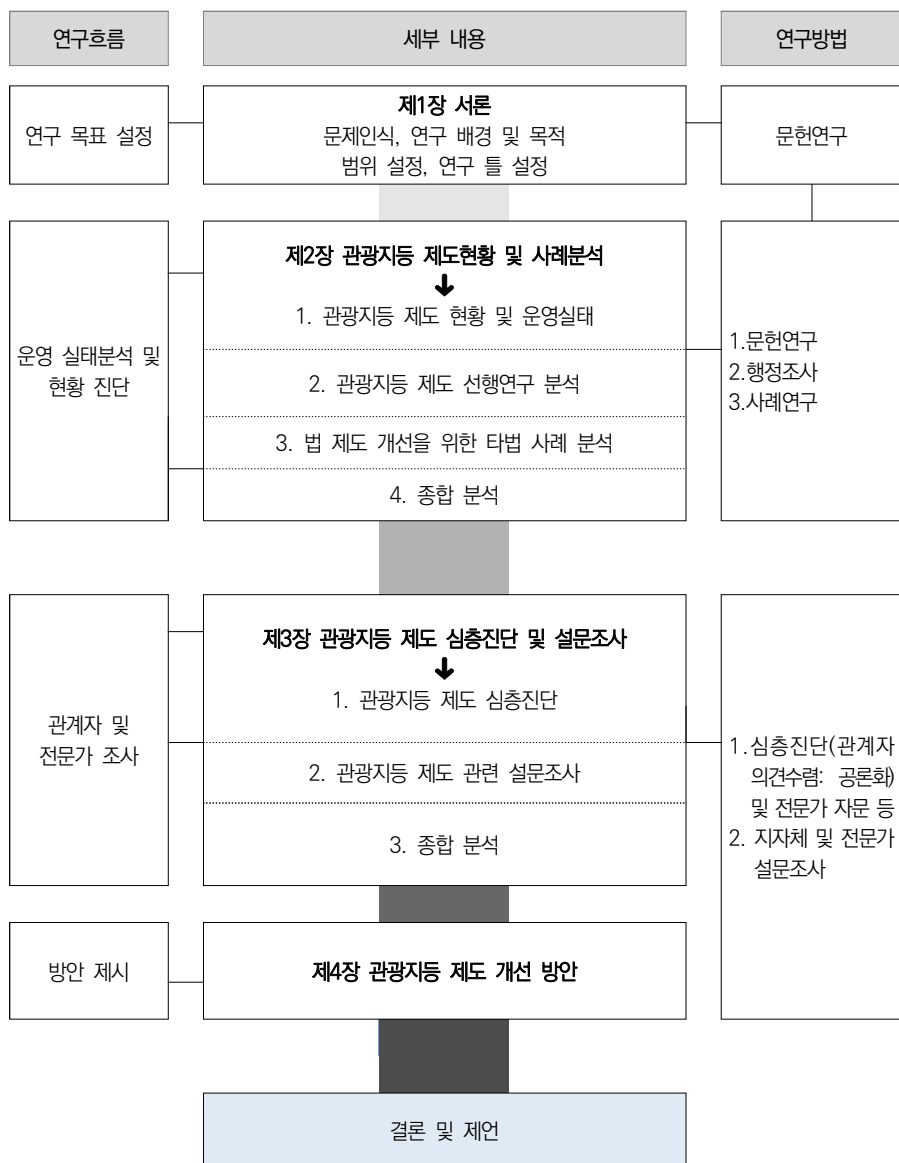
넷째, 문헌분석 및 관계자 인터뷰를 통해 도출한 쟁점사안을 중심으로 관광지등 제도를 담당하고 있는 지자체 담당자 대상으로 공론화 과정을 거쳐 쟁점사안을 점검하고 실효성 있는 방안을 검토하고자 한다.

넷째, 공론화를 통한 심도 있는 논의 및 전문가 자문회의 등으로 도출된 안건을 중심으로 시도관계자 및 전문가 대상 AHP, IPA, 특성 등 관련 설문조사를 실시하였다.

다섯째, 다양한 논의를 통해 도출된 관광지등 지정 단계에서 부터 운영관리 단계까지 과정에서 나타나는 주요 제도 개선 과제를 단기와 중기로 구분하여 방안을 제시하고, 추가적인 연구와 정책적 검토가 요구되는 사안들은 신규 정책 과제로 제시하였다.

3. 연구 수행 체계

[그림 1-1] 연구 수행 체계



관광지등 제도개선 방안 마련을 위한 기초연구

제2장

관광지등 제도현황 및 사례분석

제1절 관광지등 제도운영 실태

1. 관광지등 제도 현황

가. 관광지등 조성사업 추진 관련 제도

현재 관광지등의 개발 관련 사항은 「관광진흥법」 및 동법 시행령 시행규칙에 명시되어 있으며, 「관광진흥법」은 제52조(관광지 지정 등)에서 제69조(관광지등의 관리)까지 기술적 내용이 규정되어있다. 동법 시행령 제45조(관광지등의 지정·고시 등)에서 제57조(이주대책의 내용)이 규정되어있으며, 시행규칙은 제58조(관광지등의 지정신청 등)에서 제63조(위탁수수료)등의 내용을 포함하고 있다.

〈표 2-1〉 「관광진흥법」의 관광지등 조성 추진 관련 법규

「관광진흥법」 제5장 관광지 등의 개발	「관광진흥법 시행령」	「관광진흥법 시행규칙」
<ul style="list-style-type: none"> •제52조(관광지 지정 등), -제52조의2(행위 등의 제한), •제53조(조사·측량 실시) •제54조(조성계획의 수립 등) •제55조(조성계획의 시행) •제56조(관광지등 지정 등의 실효 및 취소 등) •제57조(공공시설의 우선 설치), -제57조의2(관광단지의 전기시설 설치) •제58조(인·허가 등의 의제) -제58조의2(준공검사), -제58조의3(공공시설 등의 귀속) •제59조(관광지등의 처분) •제60조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 준용) •제61조(수용 및 사용) •제63조(선수금) •제64조(이용자 부담금 및 원인자 부담금) •제65조(강제징수) •제66조(이주대책) •제67조(입장료 등의 징수와 사용) •제69조(관광지등의 관리) 	<ul style="list-style-type: none"> •제45조(관광지등의 지정·고시 등) -제45조의2(행위 등의 제한) •제46조(조성계획의 승인신청) •제47조(경미한 조성계획의 변경) •제47조의2(사유지의 매수 요청) -제47조의3(조성사업용 토지 매입의 승인 신청) •제48조(조성사업의 시행허가 등) •제49조(용지매수 및 보상업무의 위탁) -제49조의2(전기간선시설 등의 설치범위) •제50조(인·허가 등의 의제) -제50조의2(준공검사) •제52조(선수금) •제54조(원인자 부담금) •제55조(유지·관리 및 보수 비용의 부담) •제56조(이용자 부담금 및 원인자 부담금의 징수위탁) •제57조(이주대책의 내용) 	<ul style="list-style-type: none"> •제58조(관광지등의 지정신청 등) -제58조의2(시행 중인 공사 등의 신고서) •제59조(관광지등의 지정신청 및 조성계획의 승인신청) •제60조(관광시설계획 등의 작성) •제61조(관광단지개발자) -제61조의2(사유지의 매수 요청) -제61조의3(조성사업용 토지매입의 승인신청) •제62조(조성사업의 허가신청 등) •제63조(위탁수수료) -제63조의2(준공검사신청서 등)

나. 관광지등 지정 관련 조항

관광지등 개발 절차는 사전 계획단계, 지정단계, 조성계획 수립단계, 조성계획 시행 단계, 운영·관리 단계 등의 절차를 거치게 된다. 이때 사전 단계에서는 개발 대상지의 선정, 종합분석 및 계획과제 도출, 개발컨셉 도출, 관광수요 및 규모 산정, 사업 타당성 검토를 실시하며, 지정단계에서는 시·도지사의 관광지등 지정 또는 고시를 하도록 규정하고 있다.

관광지등 지정 관련 조항으로는 「관광진흥법」 제52조(관광지의 지정 등), 시행령 제45조(관광지등의 지정·고시 등), 시행규칙 제58조(관광지등의 지정신청 등) 등이 있으며 이상의 조항에는 관광지 지정 및 지정권한, 지정고시에 대한 내용 규정, 지정 신청 서류 등의 내용을 포함하고 있다.

〈표 2-2〉 「관광진흥법」 관광지 지정 관련 조항

구분	내용
제52조 (관광지의 지정 등)	① 시장·군수·구청장의 신청에 의하여 시·도지사가 지정 ② 시·도지사는 제1항에 따른 관광지등을 지정하려면 사전에 문화체육관광부장관 및 관계 행정기관의 장과 협의 ③ 특별한 사유가 없는 한 협의 요청받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출
시행령 제45조 (관광지등의 지정·고시 등)	① 시·도지사의 고시에는 고시연원일, 관광지등 위치 및 면적, 관광지등의 구역이 표시된 축척 2만 5천분의 10이상의 지형도 포함 ② 시·도지사(특별자치시장·특별자치도지사는 제외한다)는 관광지등을 지정·고시하는 경우에는 그 지정내용을 관계 시장·군수·구청장에게 통지 ③ 특별자치시장·특별자치도지사와 제2항에 따른 통지를 받은 시장·군수·구청장은 관광지등의 지번·지목·지적 및 소유자가 표시된 토지조서를 갖추어 두고 일반인들에게 열람
시행규칙 제58조 (관광지등의 지정신청 등)	① 관광지등의 지정 및 지정 취소 또는 그 면적의 변경(이하 "지정등"이라 한다)을 신청하려는 자는 별지 제40호서식의 관광지(관광단지) 지정등 신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 특별시장·광역시장·도지사에게 제출 ② 제1항에 따른 신청을 하려는 자는 별표 18의 관광지·관광단지의 구분기준에 따라 그 지정 등을 신청 ③ 특별시장·광역시장·도지사는 제1항에 따른 지정등의 신청을 받은 경우에는 제1항에 따른 관광지등의 개발 필요성, 타당성, 관광지·관광단지의 구분기준 및 법 제49조에 따른 관광개발기본계획 및 권역별 관광개발계획에 적합한지 등을 종합적으로 검토

자료: 국가법령정보센터 「관광진흥법」

다. 관광지등 조성계획 수립 및 승인 관련 조항

관광지등 조성계획 수립 및 승인 관련 조항으로는 「관광진흥법」 제54조 (조성계획의 수립 등), 시행령 제46조 (조성계획의 승인신청), 시행규칙 제59조 (관광지등의 지정신청 및 조성계획의 승인신청) 등이 있으며 각 조항에는 승인 및 변경 신청을 위한 서류, 수립 및 승인 관련 행정적 절차 등의 내용을 포함하고 있다.

〈표 2-3〉 「관광진흥법」 관광지 조성계획 수립 및 승인 관련 조항

구분	내용
제54조 (조성계획의 수립 등)	① 관광지등을 관할하는 시장·군수·구청장은 조성계획을 작성하여 시·도지사의 승인 ② 시·도지사는 제1항에 따른 조성계획을 승인하거나 변경승인을 하고자 하는 때에는 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 협의요청을 받은 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제시 ⑤ 제1항부터 제3항까지에도 불구하고 관광지등을 관할하는 특별자치시장 및 특별자치도지사는 관계 행정기관의 장과 협의하여 조성계획을 수립하고, 조성계획을 수립한 때에는 지체 없이 이를 고시 ⑥ 제1항에 따라 조성계획의 승인을 받은 자(제5항에 따라 특별자치시장 및 특별자치도지사가 조성계획을 수립한 경우를 포함한다. 이하 “사업시행자”라 한다)가 아닌 자로서 조성계획을 시행하기 위한 사업을 하려는 자가 조성하려는 토지면적 중 사유지의 3분의 2 이상을 취득한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업시행자(사업시행자가 관광단지개발자인 경우는 제외한다)에게 남은 사유지의 매수 요청
시행령 제46조 (조성계획의 승인신청)	① 관광지등 조성계획의 승인 또는 변경승인을 받으려는 자는 관광시설계획서·투자계획서 및 관광지등 관리계획서, 지번·지목·지적·소유자 및 시설별 면적이 표시된 토지조서, 조감도 등 서류를 첨부하여 조성계획의 승인 또는 변경승인을 신청 ② 관광단지개발자가 조성계획의 승인 또는 변경승인을 신청하는 경우에는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 조성계획 승인 또는 변경승인신청서를 제출하여야 하며, 조성계획 승인 또는 변경승인신청서를 제출받은 시장·군수·구청장은 제출받은 날부터 20일 이내에 검토의견서를 첨부하여 시·도지사에게 제출
시행규칙 제59조 (관광지등의 지정신청 및 조성계획의 승인신청)	① 시장·군수·구청장은 법 제52조제1항에 따른 관광지등의 지정신청 및 법 제54조제1항 본문에 따른 조성계획의 승인신청을 함께 하거나, 관광단지의 지정신청을 할 때 법 제54조제1항 단서에 따라 관광단지개발자로 하여금 관광단지의 조성계획을 제출하게 하여 관광단지의 지정신청 및 조성계획 승인 신청

자료: 국가법령정보센터 「관광진흥법」

라. 관광지등 조성계획 시행 관련 조항

관광지등 조성계획 시행단계에서는 용지매수 및 보상, 관련 법규 의제처리, 관광지 기반시설 공사 등이 진행되며, 사업시행자가 조성 토지를 처분하여 각 민간사업자가 관광시설을 개별적으로 조성하게 된다.

관광지 조성계획 시행 관련 조항으로는 「관광진흥법」 제55조 (조성계획의 시행), 제56조(관광지등 지정 등의 실효 및 취소 등), 시행령 제47조 (경미한 조성계획의 변경), 시행령 제48조 (조성사업의 시행허가), 시행규칙 제62조 (조성사업의 허가 신청 등) 등이 있다.

각 조항은 조성계획에 대한 사업시행자의 규정과 조성계획의 취소사항 및 경미한 변경 기준, 조성계획의 허가기준 및 허가 관련 신청 서류 등 주로 조성계획 시행과 관련된 내용을 포함하고 있다.

〈표 2-4〉 「관광진흥법」 관광지 조성계획 시행 관련 조항

구분	내용
제55조 (조성계획의 시행)	<ul style="list-style-type: none"> ① 조성사업은 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 사업시행자가 행함 ② 제54조에 따라 조성계획의 승인을 받아 관광지등을 개발하려는 자가 관광지등의 개발 촉진을 위하여 조성계획의 승인 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 승인을 받아 그 조성사업에 필요한 토지를 매입한 경우에는 사업시행자로서 토지를 매입한 것으로 봄 ③ 사업시행자가 아닌 자로서 조성사업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 사업시행자가 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장인 경우에는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받아서 조성사업을 할 수 있고, 사업시행자가 관광단지개발자인 경우에는 관광단지개발자와 협의하여 조성사업을 할 수 있음 ④ 사업시행자가 아닌 자로서 조성사업(시장·군수·구청장이 조성계획의 승인을 받은 사업만 해당함)
제56조 (관광지등 지정 등의 실효 및 취소 등)	<ul style="list-style-type: none"> ① 제52조에 따라 관광지등으로 지정·고시된 관광지등에 대하여 그 고시일부터 2년 이내에 제54조제1항에 따른 조성계획의 승인신청이 없으면 그 고시일부터 2년이 지난 다음 날에 그 관광지등 지정은 효력 상실, 제2항에 따라 조성계획의 효력이 상실된 관광지등에 대하여 그 조성계획의 효력이 상실된 날부터 2년 이내에 새로운 조성계획의 승인신청이 없는 경우에도 상실 ② 제54조제1항에 따라 조성계획의 승인을 받은 관광지등 사업시행자(제55조제3항에 따른 조성사업을 하는 자를 포함한다)가 같은 조 제3항에 따라 조성계획의 승인고시일부터 2년 이내에 사업을 착수하지 아니하면 조성계획 승인고시일부터 2년이 지난 다음 날에 그 조성계획의 승인은 효력을 상실 ③ 시·도지사는 제54조제1항에 따라 조성계획 승인을 받은 민간개발자가 사업 중단 등으로 환경·미관을 크게 해치거나 제49조제2항제4호의2에 따른 관광지 및 관광단지의 실적 평가 결과 조성사업의 완료가 어렵다고 판단되는 경우에는 조성계획의 승인을 취소하거나 이의 개선을 명할 수 있음 ④ 시·도지사는 제1항과 제2항에도 불구하고 행정절차의 이행 등 부득이한 사유로 조성계획 승인신청 또는 사업 착수기한의 연장이 불가피하다고 인정되면 1년 이내의 범위에서 한 번만 그 기한을 연장할 수 있음

자료: 국가법령정보센터 「관광진흥법」

〈표 2-5〉 「관광진흥법」 관광지 조성계획 시행 관련 조항

구분	내용
시행령 제47조 (경미한 조성계획의 변경)	<p>① 법 제54조제1항 후단에서 “대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경” 이란 1.관광시설 계획면적의 100분의 20 이내의 변경, 2.관광시설계획 중 시설지구별 토지이용계획면적(조성계획의 변경승인을 받은 경우에는 그 변경승인을 받은 토지이용계획면적을 말한다)의 100분의 30 이내의 변경(시설지구별 토지이용계획면적이 2천200제곱미터 미만인 경우에는 660제곱미터 이내의 변경), 3.관광시설계획 중 시설지구별 건축 연면적(조성계획의 변경승인을 받은 경우에는 그 변경승인을 받은 건축 연면적을 말한다)의 100분의 30 이내의 변경(시설지구별 건축 연면적이 2천200제곱미터 미만인 경우에는 660제곱미터 이내의 변경), 4.관광시설계획 중 숙박시설지구에 설치하려는 시설(조성계획의 변경승인을 받은 경우에는 그 변경승인을 받은 시설을 말한다)의 변경(숙박시설지구 안에 설치할 수 있는 시설 간 변경에 한정한다)으로서 숙박시설지구의 건축 연면적의 100분의 30 이내의 변경(숙박시설지구의 건축 연면적이 2천200제곱미터 미만인 경우에는 660제곱미터 이내의 변경), 관광시설계획 중 시설지구에 설치하는 시설의 명칭 변경을 말함</p> <p>② 관광지등 조성계획의 승인을 받은 자는 제1항에 따라 경미한 조성계획의 변경을 하는 경우에는 관계 행정기관의 장과 조성계획 승인권자에게 각각 통보하여야 함</p>
시행령 제48조 (조성사업의 시행허가)	<p>① 법 제55조제3항에 따라 조성사업의 시행허가를 받거나 협의를 하려는 자는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장 또는 사업시행자에게 각각 신청</p> <p>② 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장 또는 사업시행자는 제1항에 따른 허가 또는 협의를 하려면 해당 조성사업에 대하여 조성계획에 저촉여부, 관광지등 자연경관 및 특성에 적합여부를 검토</p>
시행규칙 제62조 (조성사업의 허가 신청 등)	<p>① 법 제55조제1항에 따른 사업시행자가 아닌 자가 법 제55조제3항에 따라 조성사업의 허가를 받거나 협의를 하려는 경우에는 별지 제41호서식의 조성사업 허가 또는 협의신청서에 사업계획서, 시설물의 배치도 및 설계도서 등 서류를 첨부하여 관광지등의 사업시행자에게 제출</p> <p>② 제1항에 따른 신청서를 받은 관광지등의 사업시행자는 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 부동산의 등기사항증명서를 확인</p>

자료: 국가법령정보센터 「관광진흥법」

마. 관광지 관리 및 운영 관련 규정

관광지등 관리 및 운영 관련 조항으로는 「관광진흥법」 제69조 (관광지등의 관리)에서 사업시행자의 관광지 관리 의무 및 운영방안에 대한 기초적 규정 내용을 포함하고 있다.

〈표 2-6〉 「관광진흥법」 관광지 관리 및 운영 관련 규정

구분	내용
제69조 (관광지등의 관리)	<p>① 사업시행자는 관광지등의 관리·운영에 필요한 조치를 하여야 함</p> <p>② 사업시행자는 필요하면 관광사업자 단체 등에 관광지등의 관리·운영을 위탁할 수 있음</p>

자료: 국가법령정보센터 「관광진흥법」

바. 관광지등 지정 및 제도 변화

관광지는 공공이 주도적으로 관광지를 개발하면서, 1980년대 메가 이벤트 이후 관광지 개발 및 관리가 활성화되기 시작하였다. 1990년대 관광지 지정이 급증하면서, 양적 확대가 가속화 되었으며, 1994년 관광지 지정 및 조성계획 승인 권한을 시·도지사에게 위임하였다. 또한 2004년 10월 관광지 지정권한을 시·도지사에게 이양하였다.

최근 2019년, 2020년도 제도 변화를 살펴보면, ‘경미한 조성계획 변경’은 시설면적, 건축연면적 등 면적에 국한되어 있어 시설명칭 변경 등 단순 변경사항을 ‘조성계획 변경’ 절차에 따라 변경함으로써 장기간 시일이 소요되고 행정력이 낭비될 뿐만 아니라 사업 시행자에게 부담이 되고 있으므로 이를 개선하고자 하였다.

그리고 사업시행자가 아닌 자로서 조성사업을 하려는 자가 조성토지면적 중 사유지의 3분의 2 이상을 취득한 경우에는 “대통령령으로 정하는 바에 따라” 사업시행자에게 사유지 매수를 요청할 수 있도록 「관광진흥법」이 개정되었다.

〈표 2-7〉 관광지등 지정 및 개발 제도 변천 과정

연도	규정(관련조항)	주요내용	신청/지정	조성계획
1963.03	관광사업진흥법 개정 (제47조의 2)	관광지 지정제도 도입	신청: 도지사 지정: 교통부 장관	작성: 도지사 승인: 교통부 장관
1964.08	관광사업진흥법 시행령 개정 (제23조)	관광지 개발조성계획 수립 규정 신설		
1975.12	관광사업법 신설(제49조)	국민관광지 선정(과광지, 국민 관광지 공존)		
1980.12	관광사업법 개정(제52조)	관광지 개발사업을 시행하는 지자체에 대한 국고보조 근거 마련		
1982.04	관광사업법 개정(제46조)	관광지제도 일원화(국민관광지 제도 폐지), 관광지 조성계획 승인 시 인허가의제 처리		
1985.02	관광사업진흥법 시행령 개정 (제14조)	관광지 조성계획 변경, 승인 권한 일부 시/도 위임		
1986.12	관광진흥법 신설 (제27조, 제37조)	관광지 등의 처분, 관리 규정 신설		
1993.12	관광진흥법 개정(제23조)	관광지 지정 시 권역계획, 기본계획에 근거하여 신청		
1993.12	관광진흥법 개정(제24조)	관광단지 개발을 위하여 법인이나 민간개발자는 조성계획을 작성하여 교통부장관의 승인을 얻을 수 있음	지정: 교통부 장관 (시/도지사)	
1994.06	관광진흥법 시행령 개정 (제41조)	관광지 지정 및 조성계획 승인 시/도지사 위임		
1994.08	관광진흥법 개정(제55조)	시/도지사가 시장/군수/구청장에게 권한 일부를 재위임할 수 있는 근거 마련	신청: 도지사 지정: 교통부 장관	

〈표 계속〉

연도	규정(관련조항)	주요내용	신청/지정	조성계획
1999.03	관광진흥법 개정(제46조)	문화, 체육, 레저 및 산업시설 등의 관광자원화 사업 신설	지정: 문화관광부 장관 (시/도지사)	지정: 문화관광 부장관 (시/ 도지사)
1999.05	관광진흥법 개정(제50조)	관광지 지정 시 기본계획과 권역계획에 기준		
2002.01	관광진흥법 개정 (제53조의 2)	조성계획 승인 취소, 이익개선 명령 규정 신설		
2004.10	관광진흥법 개정(제50조)	관광지신청/지정 권한 이양 (문화관광부령)	신청: 시장/군수 지정: 시/도지사	신청: 시장/ 군수 지정: 시/ 도지사
2005.03	관광진흥법 개정 (제53조의 2)	관광지로 지정 및 고시일 2년 이내에 승인신청이 없는 경우 효력 상실		
2007.07	관광진흥법 개정(제52조)	관광지 지정 요청을 받은 행정기관 장은 30일 이내에 의견 제시 신설		
2008.06	관광진흥법 개정(제52조)	특별자치도지사 지정 신설		
2009.03	관광진흥법시행규칙	관광단지 설치시설 기준 4종(공공편익, 숙박, 운동·오락, 휴양·문화)에서 제 3종(공공편익, 숙박, 운동·오락 또는 휴양·문화)으로 완화		
2009.12		관광단지 지정을 위한 면적 기준을 100만㎡에서 50만 ㎡로 완화		
2011.03	관광진흥법시행규칙	관광지 및 관광단지 시설지구 안에 설치 할 수 있는 시설에 의료 시설 포함		
2011.04	관광진흥법 개정(제56조)	관광지 지정 실효 내용 개정		
2018.06	관광진흥법 개정(제52조)	문체부 장관 등의 30일 이내 의견 제출		
2019.06	관광진흥법 시행규칙	휴양·문화시설 지구와 운동·오락시설 지구에 대해 관광휴양·오락시설지구로 통합		
2019.12	관광진흥법 개정 (제54조의 6)	조성계획 승인을 받은자가 아닌 자로서 조성계획 승인을 시행하기 위한 사업을 하려는 자가 조성하려는 토지 면적 중 사유지의 3분의 2이상을 취득한 경우 사업시행자에게 남은 사유지 의 매수를 요청 신설		
2019.12	관광진흥법 개정 (제56조의 3)	조성계획 승인을 받은 민간개발자가 사업 중단 등으로 환경·미관을 크게 해치거나 관광지 및 관광단지 실적 평가 결과 조성사업의 완료가 어렵다고 판단되는 경우 조성계획 승인을 취소하거나 개선을 명할 수 있음		
2020.6	관광진흥법 개정 (제52조의 2)	행위 등의 제한 신설		
2020.6	관광진흥법 시행령(제47조)	경미한 조성계획의 변경 적용범위 확대		
2020.6	관광진흥법 시행령 (제47조의 2)	토지 매수요청 절차 및 검토기준마련		

자료: 김향재(2010), 관광지 제도 개선방향 연구, 한국문화관광연구원, 연구진 재구성

2. 관광지등 지정 및 조성사업 운영 실태

가. 관광지등 지정 및 조성운영 현황

1) 지정 현황 및 면적 변화

2020년 말 기준 전국 관광지는 227개소, 관광단지 46개소로 총 273개가 지정되어 있다. 지역별로 살펴보면 관광지등(관광지, 관광단지)은 부산 관광지 5개소, 관광단지 1개소, 인천 관광지 2개소, 관광단지 1개소, 대구 관광지 2개소, 울산 관광단지 1개소, 광주 관광단지 1개소, 경기도 관광지 14개소, 관광단지 2개소, 강원도 관광지 41개소, 관광단지 14개소, 충청북도 관광지 22개소, 관광단지 1개소, 충청남도 관광지 25개소, 관광단지 2개소, 전라북도 관광지 21개소, 관광단지 1개소, 전라남도 관광지 28개소, 관광단지 6개소, 경상북도 관광지 32개소, 관광단지 5개소, 경상남도 관광지 21개소, 관광단지 3개소, 제주도 관광지 14개소, 관광단지 8개소로 나타났다.

이는 2018년과 비교하면 관광지는 대구 화원관광지 1개소 증가, 관광단지는 신규지정 4개소(전남 여수 웰린지 파크 관광단지, 경남 거제남부, 제주 프로젝트 ECO, 애월 국제문화 복합 단지), 실향 및 지정취소 3개소(강원 플라워 프루트 월드, 제주 팜파스, 예래 휴양주거)로 나타났다.

관광지등 면적은 관광지의 경우 총면적 125,174,258㎡이며, 이 중 전남 35,618,852㎡(28.5%), 강원 21,363,120㎡(17.1%), 전북 13,226,347㎡(10.6%), 충남 11,796,227㎡(9.4%), 제주 11,057,006㎡(8.8%)등의 순으로 나타났다.

2018년 대비 지정 면적이 증가한 시·도는 대구(214,760㎡), 전남(31,372㎡), 경기(5,079㎡)이며, 대구는 관광지 1개소 추가 지정으로 인한 증가로 판단되며, 이 외는 순수 증가한 것이고, 지정 면적이 감소한 시·도는 강원(△289,136㎡), 경북(△119,281㎡), 제주(△4,339,813㎡), 부산(△69,303㎡)등 이다.

한편, 관광단지 지정 면적은 145,211,696㎡이며, 강원 65,908,332㎡(45.4%), 경북 22,033,303㎡(15.2%), 전남 18,427,406㎡(12.7%) 등의 순으로 나타났다.

이는 2018년과 비교하여 강원 1,602,333㎡, 경기 2,079,885㎡, 울산 1,699㎡ 감소 하였으며, 경남 5,795,109㎡, 제주 1,776,594㎡, 부산 63,707㎡, 인천 7,144㎡, 전남 342,567㎡ 증가한 것으로 나타났다.

〈표 2-8〉 2020년 말 기준 관광지등 지정개수 현황

(단위: 개수, m²)

구분	지정 개수	관광지명	면적(m ²)
		관광단지명	
부산	5	기장도예촌, 용호씨사이드, 금련산청소소년수련원, 태종대, 해운대	3,213,202
	1	오시리아(舊동부산)	3,662,486
인천	2	마니산, 서포리	714,769
	1	강화종합리조트	652,369
대구	2	비슬, 화원	465,560
	-	-	
울산	-	-	
	1	강동	1,367,240
광주	-	-	
	1	어등산	2,736,219
경기	14	대성, 산장, 수동, 장흥, 용문산, 신록사, 한탄강, 공릉, 임진각, 내리, 백운계곡, 산정호수, 소요산, 궁평	5,007,912
	2	평택호, 안성 죽산	2,101,123
강원	41	호반, 구곡폭포, 청평사, 간현, 옥계, 주문진, 연곡, 동명, 대관령 어흘리, 무릉계곡, 망상, 추암, 구문소, 속초해수욕장, 척산온천, 장호, 맹방, 삼척해수욕장, 초당, 팔봉산, 홍천온천, 어답산, 유현문화, 고씨동굴, 영월온천, 마차탄광문화촌, 미탄 마하생태, 화암, 아우라지, 고석정, 직당, 광덕계곡, 후곡약수터, 내설악 용대, 방동약수터, 오토테마파크, 송지호, 삼포 문암, 화진포, 오색, 지경	21,363,120
	14	알펜시아, 원주 오크밸리, 휘닉스파크, 평창 용평, 웰리힐리파크, 홍천 비발디파크, 라비에벨(舊무릉도원), 신영, 설악한화리조트, 고성 델피노골프앤리조트, 원주 더네이처, 양양국제공항, 횡성 드림마운틴, 원주 루첸	65,908,332
충북	22	세계무술공원, 충온온천, 능암온천, 충주호체험, 교리, 능강, 금월봉, 계산, 제천온천, 만남의광장, 제천 성내, 속리산레저, 구병산, 장계, 송호, 레인보우 힐링, 수옥정, 괴강, 무극, 천동, 다리안, 온달	5,890,123
	1	증평 에듀팜 특구	2,622,825
충남	25	천안종합휴향, 태조산, 곰나루, 마곡사, 마곡온천, 공주문화, 대천해수욕장, 무창포해수욕장, 죽도, 신정호, 아산온천, 간월도, 삼교호, 왜목마을, 난지도, 구드래, 서동요역사, 금강하구둑, 춘장대해수욕장, 칠갑산도림온천, 남당, 예당, 덕산온천, 만리포해수욕장, 안면도	11,796,227
	2	골드힐카운티리조트, 백제문화	4,716,826
전북	21	석정온천, 금강호, 은파, 김제온천, 벽골제, 남원, 모항, 변산해수욕장, 위도, 모악산, 금마, 미륵사지, 왕궁보석테마, 웅포, 사선대, 오수외견, 방화동, 내장산리조트, 백제가요정읍사, 마이산회봉온천, 윤일암반일암	13,226,347
	1	드래곤	795,133

구분	지정 개소	관광지명	면적(㎡)
		관광단지명	
전남	28	대구면도요지, 곡성 도립사, 지리산온천, 나주호, 담양호, 화산연꽃방죽, 울포해수욕장, 한국차소리 문화공원, 불갑사, 성기동, 마한문화, 영산호 쌀문화 테마공원, 영암바둑테마파크, 신지명사십리, 장성호, 홍길동테마파크, 정남진우산도, 녹진, 아리랑마을, 해신장보고, 회동, 사포, 땅끝, 우수영, 도곡온천, 운주사, 화순온천, 대광해수욕장	35,618,852
	6	여수경도, 여수 화양, 고흥우주해양, 오시아노, 대명리조트관광단지, 여수셀린지파크	18,427,406
경북	32	경산온천, 고령부례, 문경온천, 문경상리, 오전약수, 다덕약수, 경천대, 문장대온천, 화상나루, 안동하회, 예안현, 고래불, 장사해수욕장, 선바위, 문수, 부석사, 영주순흥, 풍기온천, 치산, 포리, 예천삼강, 개척사, 울릉도, 백암온천, 성류굴, 의성 탑산온천, 신화랑, 청도온천, 청도용암온천, 주왕산, 가산산성, 호미곶	9,283,962
	5	보문, 감포, 안동문화, 김천온천, 마우나오션	22,033,303
경남	21	거가대교, 장목, 가조, 수승대, 당항포, 송정, 표충사, 실안, 금서, 전통한방휴양, 중산, 벽계, 오목내, 부곡온천, 마금산온천, 도남, 목계, 농월정, 미송산, 합천보조담, 합천호	7,655,007
	3	창원 구산해양, 거제남부 , 웅동복합관광레저	8,637,743
제주	14	제주남원, 돈내코, 수망, 미천굴, 토산, 표선, 광지, 제주상상나라탐나라공화국, 김녕해수욕장, 돌문화공원, 봉개휴양림, 용머리, 함덕해안, 협재해안	6,717,193
	8	중문, 신화역사공원, 제주헬스케이터온, 프로젝트ECO , 묘산봉, 성산포해양, 애월 국제문화복합단지 , 록인제주	15,772,675
계	227	273개소	125,174,258
	46		145,211,696

자료: 문화체육관광부(2021), '관광등 조성사업 추진 실태조사' 내부자료 재정리

* 2020년 신규 관광(단지): 관광지는 대구 화원, 관광단지는 경남 거제 남부, 애월국제문화복합단지, 프로젝트ECO

2) 조성계획 수립 및 단계별 추진 현황

2020년 말 기준 관광지 조성계획이 미수립된 관광지는 5개로 부산 용호씨사이드, 대구 화원, 전남 영암바둑테마파크, 경남 장목 및 목계로 조사되었다. 이중 부산 용호씨사이드와 경남 목계 및 전남 영암바둑테마파크는 2018년에도 미수립된 관광지로 조사되어 조성계획수립이 지연되고 있는 것으로 나타났다. 한편, 2018년에 미수립된 관광지였던 대구 비슬과 충북계산은 현재 조성계획 수립이 완료되었고, 신규 등록대상지인 대구 화원과 경남 장목이 추가되어 2020년 기준 미수립된 관광지는 5개로 나타났다.

관광단지의 경우 조성계획이 미수립된 지역은 4개로 강원 원주 더네이처, 원주 루첸, 경기 안성죽산, 경남 거제남부로 나타났으며 현재 조성계획 수립중인 것으로 조사되었다.

관광지등 단계별 추진 현황을 보면, 2020년말 기준 관광지는 지정단계 2개소, 계획단

계 11개, 시행단계 194개 및 완료단계 21개로 조사되어 2018년과 비교하여 시행단계에 1개소가 추가된 것으로 나타났다. 한편, 관광단지에는 계획단계 7개소, 시행단계 38개로 2018년도와 비교하여 3개소가 시행단계에서 추가로 진행되고 있어 조성사업이다.

관광단지 계획단계는 ‘조성계획 수립 중 단계’ 또는 ‘계획 수립 후 조성사업 시행 전 단계’로 구분되어지며, 7개소 중 4곳인 강원 원주 더네이처, 원주 루첸, 경기 안성죽산, 경남 거제남부가 ‘조성계획 수립 중 단계’로 앞서 언급된 조성계획 미수립된 대상지이고, 3곳이 ‘조성계획 승인단계’로 경기 평택호, 충남 골드힐, 전남 여수챌린지파크 관광단지가 여기에 포함된다.

〈표 2-9〉 2020년 말 기준 관광지등 단계별 추진 현황

(단위: 개수)

구분	2018		2020	
	관광지	관광단지	관광지	관광단지
지정 단계	2	0	2	0
계획 단계	11	8	11	7
시행 단계	193	35	193	39
완료 단계	21	0	21	0
전국	227	43	227	46

자료: 문화체육관광부(2021), ‘관광등 조성사업 추진 실태조사’ 내부자료 재정리

3) 관광지등 사업 추진 주체별 현황

2020년 말 기준 관광지 추진 주체별 현황은 공공주도형 41개(18.0%), 민간주도형 17개(7.9%), 민관합작형 169개(74.1%)로 나타났다. 2018년과 비교하여 공공주도형 3개소와 민간주도형 1개소가 증가한 반면 민관합작형 관광지는 4개 감소한 것으로 나타났다. 한편 지역별로 보면, 대구, 경기, 충북지역이 공공주도형 사업으로 충북, 충남, 경남지역은 민간주도 사업으로 2018년 대비 1곳씩 증가된 것으로 조사되었으며 그 외 경기, 충북, 충남 2곳은 민관합작을 철회하고 공공주도 또는 민간주도로 추진방식을 변경한 것으로 나타났다.

관광단지의 경우 민관합작은 16개(35.6%), 민간주도 30개(64.4%)로 2018년과 비교하여 민간주도사업은 1개, 민관합작형은 2개 증가한 것으로 나타났다. 지역별 수치 변화를 보면, 민간주도 사업에서 민관합작으로 변화되는 등의 흐름을 볼 수 있다. 예를 들어

광주 사업은 민간주도였으나 민관합작으로 변경되었고, 경기도 지역은 2개의 관광단지 사업이 2018년에 모두 민간주도였으나 2020년에는 민간주도 1개, 민관합작 1개로 사업추진에 변화를 보이고 있는 등 사업진행과정에서 추진주체의 변화가 나타나고 있다.

〈표 2-10〉 2020년 관광지등 추진 주체별 사업현황

(단위: 개수)

구분	2018					2020				
	관광지			관광단지		관광지			관광단지	
	공공	민관	민관합작	민관	민관합작	공공	민관	민관합작	민관	민관합작
부산	3	-	2	-	1	3	-	2	-	1
인천	1	-	1	1	-	1	-	1	1	-
대구	1	-	-	-	-	2	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
광주	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
경기	4	-	10	2	-	5	-	9	1	1
강원	6	4	31	14	1	6	4	31	13	1
충북	3	2	17	1	-	4	2	16	1	-
충남	4	1	20	1	1	5	2	18	1	1
전북	2	-	19	1	-	2	-	19	1	-
전남	5	1	22	2	3	5	1	22	4	2
경북	3	-	29	2	3	3	-	29	2	3
경남	2	-	19	-	1	1	1	19	1	2
제주	4	8	3	4	3	4	7	3	5	3
전국	38	16	173	29	14	41	17	169	30	16

나. 관광지등 추진 실적

1) 관광지등 투자계획 및 실집행 사업비 규모

2020년 말 기준 관광지 조성계획 상 투자계획 규모는 약 28조 8,376억 원으로 이중 공공재원은 25%인 약 7조 3,433억 원, 민간재원은 21조 4,943억 원(75%) 으로 나타났다. 이는 227개 관광지 중 조성계획이 미수립된 4개를 제외한 223개 관광지를 대상으로 조사한 내용이다²⁾. 한편, 실집행 사업비는 투자계획대비 44.1%인 약 12조 9,155억원

2) 2020년 기준 조성계획 미수립 관광지는 총 5개이나 그 중 장목관광지는 '사업시행자 변경 등으로 조성계획 재수립 중'의 사유로 인하여 기존 투자계획 사업비가 설정되어있어 분석내용에 포함됨

으로 이중 공공재원은 38%인 약 4조 9,610억 원, 민간재원은 62%인 7조 9,544억 원으로 나타났다. 한편, 투자계획대비 실집행액에서 공공재원은 67.6%인 반면 민간재원은 투자계획 대비 36.6% 수준으로 공공재원과 비교하여 절반수준으로 조사되었다.

관광단지의 경우 조성계획이 미수립된 ‘거제남부’ 관광단지를 제외한 45개를 대상으로 조사한 투자계획 규모는 약 42조 5,723억 원으로 이중 공공은 8조 1,575억 원(20%), 민간재원은 34조 4,148억 원(80%)으로 나타났고, 실집행액은 투자계획 대비 62%인 25조 8,938억 원이며 이중 공공재원은 7조 455억 원, 민간재원은 18조 8,483억 원으로 나타났다. 한편, 공공재원의 실집행액은 투자계획대비 86%로 민간재원의 실집행 비율 56% 보다 높은 것으로 조사되었다.

〈표 2-11〉 2020년 말 기준 관광지등 투자규모 및 실집행 현황

(단위: 백만 원)

구분		계	2020년				민간
			공공	국비	지방비	공기업	
관광지	계획	28,837,636	7,343,307	2,617,676	4,437,831	287,800	21,494,329
	실집행	12,915,510	4,961,095	1,758,727	3,152,743	49,625	7,954,415
관광 단지	계획	42,572,361	8,157,548	1,229,386	1,024,401	5,903,761	34,414,813
	실집행	25,893,889	7,045,529	979,309	797,559	5,268,661	18,848,360

자료: 문화체육관광부(2021), ‘관광등 조성사업 추진 실태조사’ 내부자료 재정리

주: 관광지 4개소(목계, 옹호씨사이드, 영암바독테마파크, 화원) 및 관광단지 1개소(거제남부 관광단지) 분석 제외

2) 관광지등 집행 실적율

관광지 조성계획이 미수립된 5개중 장목관광지를 포함한 223개소의 집행 실적율은 전체의 44.8%이며 공공은 67.2%, 민간은 37.0%로 민간투자 실적율이 공공투자에 비해 낮은 것으로 나타났다.

관광단지 45곳을 대상으로 분석한 집행 실적율은 60.8%로 이중 공공은 86.5%, 민간은 54.8%로 나타나 민간투자 집행 실적율 보다 공공투자 집행 실적율이 높은 것으로 나타났으며 2018년과 비교하면 집행 실적율은 53.3%에서 60.8% 증가, 공공은 70.8%에서 86.5%로, 민간은 50.1%에서 54.8%로 모두 증가된 것으로 조사되었다.

한편, 지역별로 보면 강원도는 타 지역과 비교하여 관광지와 관광단지의 개소수가 많으나, 관광지는 집행 실적율이 28.4%로 비교적 낮고, 관광단지는 71.5%로 개소수에 비하여 높게 조사되었다.

〈표 2-12〉 2020년 말 기준 관광지 등 집행 실적을 분석표

(단위: %)

구분	관광지						관광단지					
	개소수	계	공공			민간	개소수	계	공공			민간
			국비	지방비	공기업				국비	지방비	공기업	
부산	4	93.8	92.0	94.1	-	100.0	1	100.0	100.0	100.0	100.0	-
인천	2	116.0	139.2	78.7	-	105.4	1	52.2	-	-	-	52.2
대구	1	95.3	-	95.3	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	-	-	1	7.4	-	362.1	-	5.7
광주	-	-	-	-	-	-	1	35.1	-	-	-	35.1
경기	14	60.9	76.9	69.3	-	44.5	2	4.1	19.7	8.6	-	0.0
강원	41	28.4	80.0	57.5	0.4	23.4	14	71.5	89.6	95.1	-	71.3
충북	22	62.9	95.6	93.1	0.0	42.7	1	78.7	-	-	30.0	81.9
충남	25	47.0	19.7	55.2	0.0	49.3	2	62.0	100.0	100.0	-	43.6
전북	21	58.9	86.9	76.0	97.2	47.2	1	100.0	-	-	-	100.0
전남	27	34.8	67.9	61.7	-	25.5	6	57.0	27.6	46.0	95.4	19.9
경북	32	48.9	83.8	84.8	0.0	36.6	5	48.1	72.2	79.8	89.3	42.1
경남	20	43.8	94.5	82.5	100.0	36.0	2	57.8	0.0	81.1	100.0	57.2
제주	14	66.1	85.5	95.6	100.0	62.5	8	65.3	93.4	100	80.4	60.0
계	223	44.8	67.2	71.0	17.2	37.0	45	60.8	79.7	77.9	89.2	54.8

자료: 문화체육관광부(2021), '관광등 조성사업 추진 실태조사' 내부자료 재정리

주: 관광지 4개소(목계, 용호씨사이드, 영암바독테마파크, 화원) 및 관광단지 1개소(거제남부 관광단지) 분석 제외

3) 관광지등 부지 조성계획 및 시설지구별 면적 현황

2020년 말 기준 관광지 조성계획 면적은 93,796천㎡이며, 부지조성 면적은 69,939천㎡으로 나타났으며 관광단지 조성계획 면적은 145,712천㎡이며, 부지조성 면적은 102,638천㎡으로 조사되었다.(〈표 2-13〉참고)

〈표 2-13〉 2020년 말 기준 관광지등 조성계획 면적 및 부지조성 면적

(단위: 개소, ㎡)

구분	개소수	조성계획 면적	부지 조성 면적	2020년		부지 미조성 면적
				착공 및 준공면적	미착공 면적	
관광지	223	93,796,833	69,936,692	58,760,885	11,175,808	23,860,141
관광단지	45	145,712,795	102,638,534	85,766,060	16,872,474	43,074,260

자료: 문화체육관광부(2021), '관광등 조성사업 추진 실태조사' 내부자료 재 정리

주: 관광지 4개소(목계, 용호씨사이드, 영암바독테마파크, 화원) 및 관광단지 1개소(거제남부 관광단지) 분석 제외

아래 <표 2-14>는 관광지등 시설지구별 부지조성 면적으로 관광지는 녹지 등이 포함된 기타시설지구가 약 43,055천㎡(45.2%)로 가장 높은 비율을 차지하고 있으나, 관광단지는 운동오락지구가 55,329천㎡(38%)로 녹지를 포함하는 기타시설지구와 함께 높은 비율을 보이고 있었다. 또한 공공편익 시설 비율이 관광지가 13%인데 반해 관광단지는 6%로 비교적 낮게 나타났다.

관광단지의 시설지구별 부지조성 면적을 지역별로 살펴보면 관광단지 개소수 및 지역별 특성에 따른 차이는 있겠으나 운동오락지구의 비율이 전국평균 38%보다 높은 지역은 광주(59%), 전북(58%), 강원(46%), 부산(41%) 등으로 나타나 관광단지의 특성을 파악할 수 있으며, 숙박시설 지구의 비율이 가장 높은 지역은 제주도로 23%이다.

제주도는 공공편익시설 9.2%, 숙박 20.7%, 상가, 2.3%, 운동오락 21.3%, 휴양문화 10.5%, 기타시설 35.9% 등으로 시설지구별 분포도가 타 지역과 비교하여 고르게 조성되어 다양한 시설을 갖춘 수 있는 여건을 가지고 있는 것으로 파악되었다. 대부분의 지역은 숙박 및 공공편익지구 비율은 한자리수의 비율을 보이고있다.

<표 2-14> 2020년 말 기준 관광지등 시설지구별 부지면적

(단위: 천 ㎡)

구 분	면적 계	공공편익	숙박	상가	운동오락	휴양문화	기타시설	
부산	관광지	3,282,505	207,997	144,332	5,604	32,690	248,248	2,643,634
	단지	3,662,486	507,659	429,242	245,272	1,491,822	560,935	427,556
인천	관광지	714,769	122,431	36,679	7,725	33,593	86,335	428,006
	단지	652,369	36,560	22,211	-	181,426	-	412,172
대구	관광지	250,800	52,281	-	6,726	-	42,861	148,932
울산	관광지	-	1	7.4	-	362.1	-	5.7
	단지	1,367,240	155,571	145,527	47,422	141,969	96,816	779,935
광주	관광지	-	1	35.1	-	-	-	35.1
	단지	2,736,219	127,122	145,799	24,170	1,617,844	70,060	751,224
경기	관광지	5,007,912	641,344	196,780	125,224	206,052	722,407	3,116,105
	단지	2,071,123	296,501	231,835	147,657	509,140	331,589	554,401
강원	관광지	16,898,898	2,350,240	2,220,575	601,998	1,201,935	1,946,499	8,577,651
	단지	65,908,322	2,763,899	5,062,096	180,849	30,589,984	2,309,830	25,001,664
충북	관광지	5,890,123	787,304	546,747	175,256	1,500,015	913,919	1,966,882
	단지	2,622,825	177,085	190,295	-	412,166	495,042	1,348,237

구 분		면적 계	공공편익	숙박	상가	운동오락	휴양문화	기타시설
충남	관광지	11,796,226	2,145,788	2,283,356	771,606	1,277,567	1,000,648	4,317,261
	단지	4,716,826	383,951	384,724	101,733	1,172,671	1,020,336	1,653,411
전북	관광지	13,226,349	1,581,891	1,046,749	467,342	3,203,282	1,500,691	5,426,394
	단지	795,133	31,422	46,058	13,052	458,680	50,143	195,778
전남	관광지	12,983,642	1,977,654	1,457,547	386,650	1,157,062	1,309,193	6,695,536
	단지	18,427,406	1,084,627	1,689,510	314,939	5,362,536	2,312,464	7,663,330
경북	관광지	9,283,962	1,326,452	1,271,784	401,899	652,829	1,355,292	4,275,706
	단지	22,033,303	1,502,738	1,794,466	468,477	7,251,322	2,280,603	8,735,697
경남	관광지	7,655,007	1,112,371	1,064,570	363,922	877,081	1,053,787	3,183,277
	단지	4,943,868	210,333	321,552	28,075	2,776,390	378,402	1,229,116
제주	관광지	6,806,641	452,344	821,627	78,743	2,031,699	1,146,537	2,275,691
	단지	15,775,675	1,454,742	3,270,774	363,910	3,363,521	1,663,881	5,658,847
계	관광지	93,796,833	12,758,096	11,090,746	3,392,695	12,173,805	11,326,417	43,055,074
	단지	145,712,795	8,732,210	13,734,089	1,935,556	55,329,471	11,160,283	54,411,368

자료: 문화체육관광부(2021), '관광등 조성사업 추진 실태조사' 내부자료 재정리

주: 관광지 4개소(목계, 용호씨사이드, 영암바독테마파크, 화원) 및 관광단지 1개소(거제남부 관광단지) 분석 제외

3. 종합 분석

① 지정 개소수

관광지 지정 개소수는 2012, 2018 227개소로 동일하나, 관광단지 지정 개소수는 2012년 36개, 2018년 43개, 2020년 기준 46개로 신규 지정이 지속적으로 증가하고 있다.

② 추진 주체

관광지 추진 주체는 2018년과 비교하면 공공, 민간이 증가하였으며, 관광단지 추진 주체는 2018년과 비교했을 시 민간은 동일하나, 민관합작(민간+공공) 증가하였다.

③ 투자계획대비 집행 실적율

관광지 투자계획대비 집행 실적율은 2012년 36.1%, 2018년 39.9%, 2020년 44.8%로 상승하고 있으며, 관광단지 투자계획대비 집행 실적율 2012년 42.0%, 2018년 53.3%, 2020년 60.8%로 크게 상승하였다.

〈표 2-15〉 2020년 말 기준 관광지등 추진 실태 종합

구분		관광지	관광단지
단계별 추진현황 (단위:개소)	지정 단계	2	0
	계획 단계	11	7
	시행 단계	193	39
	완료 단계	21	0
	전국	227('12년 227, '18년 227)	46('12년 36, '18년 43)
주체별 현황 (단위: 개소)	공공	41 ('18년 38)	-
	민간	17 ('18년 15)	30 ('18년 29)
	민관합작	169 ('18년 174)	16 ('18년 14)
집행실적율 (단위:%)	공공	국비	79.7
		지방비	77.9
		공기업	89.2
	민간	37.0	54.8
	계	44.8('12년 36.1, '18년 39.9)	60.8('12년 42.0, '18년 53.3)
조성계획 및 부지조성 면적 (단위:㎡)	조성계획면적	93,796,833	145,712,795
	부지조성면적	23,860,141	43,074,260
시설지구별 부지 면적 (단위:천㎡)	공공편익	12,758,096	8,732,210
	숙박	11,090,746	13,734,089
	상가	3,392,695	1,935,556
	운동오락	12,173,805	55,329,471
	휴양문화	11,326,417	11,160,283
	기타시설	43,055,074	54,411,368
	계	93,796,833	145,712,795

제2절 관광지등 제도 선행연구 분석

1. 분석 개요

가. 분석 방법

본 장에서는 관광지등 지정 및 조성운영과 관련한 법·제도적 이슈 및 문제점을 종합적으로 분석하기 위하여 기존에 수행된 관광지등 관련 연구의 전반적인 동향 및 최근 논의되고 있는 관광지등 규제개혁 관련 주요 논점 사항을 살펴보고자 한다.

주요 선행연구 및 평가사업 보고서 등에서 기 도출된 문제점 및 제안된 개선사항, 관광지 및 관광단지 규제 및 제도 개선 등의 논점 사항을 정리하고, 관광지등 조성사업 추진단계별(사업 지정, 계획수립, 조성, 관리 운영 단계 등)로 구분하였다. 이를 통해 그 간 선행연구에서 나타난 제도 개선사항의 핵심과 반영여부를 파악하고자 하였다.

나. 선행연구 분석 대상

본 연구에서 분석한 선행연구는 아래 <표 2-16>와 같이 관광지등의 조성사업 평가 및 활성화(2019), 관광지등 조성계획 수립지침(2016), 장기 미집행 관광지 실태 진단(2014), 관광지 제도 개선 방향 연구(2010), 관광(단)지 도입시설 개선방안 연구(2010) 등을 대상으로 관광지등 추진 단계별로 나타난 문제점을 분석하고자 한다.

<표 2-16> 분석 대상 선행연구 목록

구분	주요 내용
문화체육관광부(2019), 관광지등 조성사업 평가 및 활성화 방안 연구	• 2007년, 2013년 및 2018년 실시한 관광지 평가를 대상으로 관광지 등 추진 실적을 파악하고, 평가 결과를 바탕으로 활성화 정책 모델, 법·제도적 개선 방안 제시
이원희(2016), 관광(단)지 조성계획 수립 지침 마련을 위한 기초연구	• 관광(단)지 지정 전후의 조성계획 수립 및 승인 실태를 조사하고, 주요 문제점과 한계를 분석. 실효성 있고 합리적인 관광(단)지 조성계획 수립을 위한 기본 원칙과 공통 내용 항목 도출

구분	주요 내용
박경열(2014), 장기미집행 관광지 실태 진단 및 해소 방안 기초 연구	• 전국 관광지에 대한 장기미집행 관광지 추진실태 및 그 발생 원인과 문제점을 조사 및 분석하고, 이를 해소하기 위한 관광지 지정제도에 대한 정책 해결 방안 제시
김향자(2010), 관광지 제도 개선 방향 연구	• 관광지의 계획, 조성, 운영 단계에서 어떠한 문제점이 발생하고 있는지를 분석. 이를 위하여 현재 조성된 관광지 및 조성 추진이 안 되는 관광지의 사례 조사를 통하여 문제점 분석
김영준(2010), 관광(단)지 도입시설 개선 방안	• 관광진흥법상 관광(단)지 설치 가능 시설을 검토하고 도입시설의 다양화를 위한 신규 가능한 도입시설에 대한 분석과 이의 법률적 기반을 갖추기 위한 제도적 개선방안 제안
기타	• 관광지등과 관련된 정책부서 및 연구기관 내 주요 내부 회의자료 등

2. 추진 단계별 논점 분석

가. 사업 지정 관련

① 관광지등 지정 전 협의 시기 및 절차

「관광진흥법」 제52조에 따르면 관광지등의 지정은 “문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장의 신청에 의하여 시·도지사가 지정(단, 특별자치시 및 특별자치도의 경우에는 특별자치시장 및 특별자치도지사가 지정)”하도록 되어 있으며, 이때 일부 예외 사항(계획관리지역)을 제외한 대부분의 경우 시·도지사는 관광지등을 지정하기 전에 문화체육관광부장관 및 관계 행정기관의 장과 협의하도록 규정하고 있다. 그러나 현행법상 구체적인 협의 시기 또는 절차 등이 부재하여 효율적인 사전협의를 통한 지정이 이루어지지 못하는 경우가 일부 발생하기도 한다. 같은 조 3항에 따르면 “문화체육관광부장관 및 관계 행정기관의 장은 「환경영향평가법」³⁾ 등 관련 법령에 특별한 규정이 있거나 상당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 사전협의를 요청받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출”하도록 하고 있는데, 대부분의 관광지등이 「환경영향평가법」의 환경영향평가 등의 대상 사업이기 때문에 지정 전 전략환경영향평가 또는 환경영향평가 과정이 불가피하다. 따라서 관광지등 지정 사전협의 시기를 조율함에 있어 환경영향평가

3) 「환경영향평가법」은 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적으로 하며, 관광지등의 경우 전략환경영향평가, 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가(이하 ‘환경영향평가 등’)를 통해 사업의 환경적 영향을 미리 조사·예측 및 평가할 수 있다.

등의 진행 과정 등을 고려하여 적절한 절차 및 시기를 고려해야 할 것으로 보고 있으며, 관련 내용을 담은 기준을 마련하여 보다 효율적인 사전협의 및 관광지등의 지정이 이루어질 수 있는 방안이 논의되고 있다.

② 관광지등 지정 타당성 및 사업적정성 검토 제도 도입

관광지등의 지정과 관련하여 「관광진흥법」 시행규칙 제58조 제3항은 “특별시장·광역시장·도지사는 제1항(관광지등의 지정 및 지정 취소)에 따른 지정 등의 신청을 받은 경우 제1항에 따른 관광지등의 개발 필요성, 타당성, 관광지·관광단지의 구분기준 및 법 제49조에 따른 관광개발기본계획 및 권역별 관광개발계획에 적합한지 등을 종합적으로 검토”하여 지정하도록 고시하고 있다. 그러나 현행 「관광진흥법」에서는 지정시 갖추어야 할 상위 검토 요건들이 객관성과 현실성을 어떻게 담보할 것인지에 대한 판단이 어려운 실정이다. 지정권자의 합리적인 사업 지정을 위하여 지정 전 관광지등 지정의 타당성 및 사업 적정성에 대한 사전 조사 또는 검증 기준을 마련하는 제도적 장치를 도입하는 등의 관련 규정을 보완하자는 논의가 이루어지고 있다. 즉, 해당 논의는 일반적인 사업 타당성 조사 방식에 준하는 조성사업 규모, 총사업비, 비용 및 편익, 효율적 대안 등을 검토하는 사업 적정성 조사 제도를 마련하고 이를 관광지등의 지정권자가 지정 전 자체 검토할 수 있도록 제도적인 권한을 부여하는 것을 골자로 하고 있으며, 지정 전 사업계획의 전반적인 검토를 통해 그 적정성을 검증하고 공익사업으로서의 관광지등 제도를 유지하는 것에 그 목적을 둔다. 특히, 관광단지 개발의 경우 대규모 재원이 수반되는 민간주도 개발계획이 급증하고 있는 추세이기 때문에 지정권자의 심층적인 사전 검토가 이루어지지 못한다면 지정 이후 당초 지정 목적 또는 조성계획대로 사업추진이 불가능하게 될 수 있으며, 이 과정에서 많은 사회경제적 비용이 초래될 수 있다. 따라서 사업성에 관한 합리적인 기준을 마련하여 시행해야 하며, 필요한 경우 전문기관을 통해 객관적인 검토 및 검증이 이루어지도록 할 필요가 있다.

③ 지정시 개발행위 제한 근거 마련 (관련법을 신설 완료, 2020.6.9.)

기존법에서는 관광지등의 지정이 이루어진 이후 지정 및 고시된 지역에서의 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 및 토지분할 등의 행위를 제한하는 법적 근거가

마련되어 있지 않았다. 이에 관광지등 지정 및 고시 이후에도 관련 지역에서 토지가치 증대를 위한 다양한 형질변경 및 건축물의 증축 등의 행위가 이루어져 왔으며, 이에 따라 사업시행자가 조성계획 승인 이전까지 토지매입이나 보상을 위해 들이는 비용이 급증하는 등의 문제가 발생하였다. 따라서 지정 후 관광지등의 개발행위 등에 제한을 두기 위한 새로운 법적 근거를 제안하였으며, 2020년 6월 9일 「관광진흥법」 제52조의2(행위 등의 제한)가 신설되었다.

〈표 2-17〉 「관광진흥법」 제52조의2 행위 등의 제한 [2020.6.9. 신설]

기존	현행
〈신설〉	<p>제52조의2(행위 등의 제한) ① 제52조에 따라 관광지등으로 지정·고시된 지역에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질 변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 재해복구 또는 재난수습에 필요한 응급조치를 위하여 하는 행위는 제1항에 따른 허가를 받지 아니하고 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따라 허가를 받아야 하는 행위로서 관광지등의 지정 및 고시 당시 이미 관계 법령에 따라 허가를 받았거나 허가를 받을 필요가 없는 행위에 관하여 그 공사 또는 사업에 착수한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에 게 신고한 후 이를 계속 시행할 수 있다.</p> <p>④ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항을 위반한 자에게 원상회복을 명할 수 있으며, 명령을 받은 자가 그 의무를 이행하지 아니하면 「행정대집행법」에 따라 이를 대집행(代執行)할 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항에 따른 허가에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조부터 제60조까지 및 제62조를 준용한다.</p> <p>⑥ 제1항에 따라 허가를 받은 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따라 허가를 받은 것으로 본다.</p>

④ 지정권자의 관광지등 지정 해제 및 취소 권한 도입

현행법상 관광지등 지정 해제 및 취소는 ① 관광지등으로 지정·고시된 관광지등에 대하여 그 고시일부터 2년 이내에 제54조 제1항에 따른 조성계획의 승인 신청이 없으면 그 고시일부터 2년이 지난 다음 날, ② 조성계획의 효력이 상실된 관광지등에 대하여 그 조성계획의 효력이 상실된 날부터 2년 이내에 새로운 조성계획의 승인 신청이 없는 경우, ③ 조성계획의 승인을 받은 관광지등 사업시행자가 조성계획의 승인고시일부터 2

년 이내에 사업을 착수하지 아니하면 조성계획 승인 고시일부터 2년이 지난 다음 날, 그리고 ④ 조성계획 승인을 받은 민간개발자가 사업 중단 등으로 환경·미관을 크게 해치거나 관광지 및 관광단지의 실적 평가 결과 조성사업의 원료가 어렵다고 판단되는 경우 시·도지사에게 의해 조성계획 승인이 취소될 수 있는 것으로 보고 있다. 따라서 ① ~ ③의 수동적 경우를 제외한 ④의 제한적 사항에 관해서만 지정권자인 시·도시사가 취소의 권한을 행사할 수 있으며, 이 역시 「관광진흥법」 제52조 제1항의 지정 절차를 따라야 하기 때문에 행정 절차상 시장·군수·구청장의 지정 취소 신청이 없는 경우 지정 취소가 어려운 실정이다. 특히, 2020년부터 지방분권화 등으로 관광지등 조성사업에 관한 지방정부의 권한 및 행사 등의 자율성이 강화되고 있는 것에 반해 지정권자의 권한은 현행과 같이 제한적인 수준에 머물러 있어 지정권 이외 지정 취소 권한을 법률로 정하여 지정권자의 관광지등의 권한과 효율적 정책 집행의 권한을 부여할 필요가 있음이 강조되고 있다. 이와 함께 관광지등은 기타 다른 법령에 따른 구역·지역·지구 등과 중복 지정되어 전체 관광지등의 개발 및 관리가 어려워지는 경우가 나타나고 있어 이러한 경우도 관광지등의 지정에서 해제할 수 있도록 규정을 개정하는 것을 제안하고 있다.

〈표 2-18〉 「관광진흥법」 제52조 내 지정권자의 지정 해제 권한 도입 법률 개정(안)

현행	개정(안)
제52조(관광지의 지정 등) ①~⑤ (생략) ⑥ <신설>	제52조(관광지의 지정 등) ①~⑤ (현행과 같음) ⑥ 시·도시사는 제1항에 따라 지정된 관광지등의 전부 또는 일부에 대하여 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 지정을 해제할 수 있다. 1. 상당한 기간 내에 관광지등을 개발을 할 수 없게 된 경우 2. 다른 법령에 따른 구역·지역·지구 등으로 중복 지정되어 관광지등의 개발·관리가 곤란한 경우 3. 관광지등의 지정 목적을 달성할 수 없거나 달성할 수 없을 것으로 예상되는 경우 4. 제1호부터 제3호까지 규정에 준하는 경우로 대통령령으로 정하는 경우가 있는 경우
⑦ (생략)	⑦ (현행과 같음)

자료: 문화체육관광부(2019), 「관광지등 조성사업 평가 및 활성화 방안」.

⑤ 지정 전 사업시행자 토지매입 허가 절차 마련 (관련법률 신설 완료, 2019.6.11.)

기존 「관광진흥법」 제55조 제2항에서는 관광지등의 조성계획 승인 전 필요한 토지를 매입할 수 있는 자를 ‘사업시행자(제54조 제1항에 따라 조성계획의 승인을 받은 자)’로만 규정하여 해석상의 논란이 있었다. 따라서 보다 포괄적인 적용을 위하여 기존 사업시행자를 ‘제54조에 따라 조성계획의 승인을 받아 관광지등을 개발하려는 자’로 변경하고 이에 해당하는 경우 토지매입 승인 절차 등을 대통령령으로 규정하도록 하였다. 또한, 제55조 제2항에 따라 시·도지사의 승인을 받아 조성사업에 필요한 토지를 매입하려는 자는 문화체육관광부령으로 정하는 승인신청서에 필요한 서류를 첨부하여 시·도지사에게 승인을 신청해야 하도록 시행령을 신설하였다.

〈표 2-19〉 「관광진흥법」 시행령 제47조의3 조성사업용 토지 매입의 승인 신청 [2019.6.11. 신설, 2020.6.2. 제47조의2에서 이동]

기존	현행
〈신설〉	<p>제47조의3(조성사업용 토지 매입의 승인 신청) 법 제55조제2항에 따라 시·도지사의 승인을 받아 조성사업(조성계획을 시행하기 위한 사업을 말한다. 이하 같다)에 필요한 토지를 매입하려는 자는 문화체육관광부령으로 정하는 승인신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 시·도지사에게 승인을 신청해야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다음 각 목의 사항이 포함된 토지 매입계획서 <ol style="list-style-type: none"> 가. 매입 예정 토지의 세목 나. 토지의 매입 예정 시기 2. 매입 예정 토지의 사업계획서(시설물 및 공작물 등의 위치·규모 및 용도가 포함된 설치계획을 포함한다) 3. 다음 각 목의 사항이 포함된 자금계획서 <ol style="list-style-type: none"> 가. 자원조달계획 나. 연차별 자금투입계획 4. 조성사업 예정지를 표시한 도면

나. 계획수립 및 승인 관련

① 개발 인·허가 간소화 특례 도입

관광지등 조성계획의 승인 또는 변경승인을 받거나 관계 행정기관의 장과 협의하여 조성계획을 수립하기 위해서는 「관광진흥법」 제58조에 따른 인·허가 등을 받거나 신고를 한 것으로 본다. 그러나 22개 법률에 따른 인·허가 의제를 받기 위해서는 개별법에 따른 심의회(경관·교통영향평가·산지·도시계획위원회 등⁴⁾)와 같이 추가적인 행정절

차를 이행하도록 되어 있어 인·허가 획득에 따른 시간적 및 사회적 비용이 발생하고 있다. 따라서 조성계획 및 조성계획의 변경 승인을 위하여 관계 행정기관의 장과 협의시 개별법에 따른 심의회 개최가 필요한 경우 관련 전문위원들을 포함한 통합 심의회를 개최하여 처리하는 등 행정절차 간소화를 위한 특례를 부여할 필요성이 제기되고 있으며, 이와 같은 내용을 법 제58조에 추가·개정하기 위한 논의가 이루어지고 있다.

② 조성계획 내 투자계획 구속력 확보

현행 「관광진흥법」상(시행령 제46조제1항, 시행규칙 제60조제1항) 관광지등의 조성계획 승인 신청시 제출하도록 되어 있는 투자계획(재원조달계획, 연차별 투자계획)은 계획의 수립 및 실행과 관련한 강행규정으로 되어 있지 않아 실제 조성 시 투자 실적 및 집행 등에서 다양한 문제가 나타나고 있다. 이에 재원조달 및 연차별 투자계획에 대한 구속력을 부여하고, 각 계획의 실제 실적에 대한 승인권자(시·도지사)의 점검 및 보고를 정기화하여 장기미집행 등의 문제를 미연에 방지할 수 있는 방안에 대한 논의가 이루어졌다. 이와 함께 연차별 투자계획에 대한 행정 고시 절차를 수립하여 관광지등 개발 과정에서 발생할 수 있는 토지보상 지연 및 예산 부족 등 각종 장애물의 발생 및 처리 과정을 관련 이해관계자들이 손쉽게 예측 및 모니터링 할 수 있는 방안에 대한 구상도 이루어지고 있다.

③ 관광지등 조성계획 승인 취소 대상 확대 (관련법률 개정 완료, 2019.12.3.)

기존 「관광진흥법」제56조 제3항에서는 관광지등을 조성하려는 민간개발자의 경우에 한하여 조성계획의 승인을 취소하거나 이의 개선을 명할 수 있도록 명시하였다. 이때 민간개발자가 참여하는 경우는 대부분 관광단지에 해당하기 때문에 실질적으로 관광지등의 조성계획 승인 취소는 민간개발자가 참여하는 관광단지만을 대상으로 하였다는 단점이 있었다. 따라서 민간참여 관광단지 이외 사업시행자의 관광지나 다른 법률에 따라 의제 처리되어 관광지로 지정된 경우엔 사업 중단이나 환경·미관 등이 크게 해칠 경우 일지라도 승인권자의 승인 취소 또는 개선명령 등이 적용되지 않는 경우가 다수 발생하였다. 이에 2019년 12월부터 관광지등 조성계획 승인 취소 대상을 확대하기 위하여 민

4) 경관 심의: 경관법 제27조, 교통영향평가 심의: 도시교통정비 촉진법 제17조, 산지관리위원회 심의: 산지관리법 제22조, 도시계획위원회 심의: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제9조

간개발자 이외 「관광진흥법」에서 규정한 조성계획의 승인 신청을 받은 자가 관광진흥법 제49조 제2항 제4호의2)에 따른 관광지 및 관광단지의 실적 평가 결과 조성사업의 완료가 어렵다고 판단되는 경우에도 관광지등의 조성계획에 대한 취소 및 개선을 명할 수 있도록 관련법을 개정하였다.

〈표 2-20〉 「관광진흥법」 제56조제3항 관광지등 지정 등의 실효 및 취소 등 [2019.12.3. 개정]

기존	현행
제56조(관광지등 지정 등의 실효 및 취소 등) ① ~ ② (생략) ③ 시·도지사는 제54조제1항에 따라 조성계획 승인을 받은 민간개발자가 사업 중단 등으로 환경·미관을 크게 해칠 경우에는 조성계획의 승인을 취소하거나 이의 개선을 명할 수 있다.	제56조(관광지등 지정 등의 실효 및 취소 등) ① ~ ② (좌동) ③ 시·도지사는 제54조제1항에 따라 조성계획 승인을 받은 민간개발자가 사업 중단 등으로 환경·미관을 크게 해치거나 제49조제2항제4호의2에 따른 관광지 및 관광단지의 실적 평가 결과 조성사업의 완료가 어렵다고 판단되는 경우에는 조성계획의 승인을 취소하거나 이의 개선을 명할 수 있다.
④ ~ ⑤ (생략)	④ ~ ⑤ (생략)

④ 관광단지 개발자 중 고급골프장 등 사업자의 토지 수용 및 사용 제외

현행법 제54조 제4항에 따르면 민간개발자의 관광단지 개발 시 사유지의 3분의 2 이상을 취득한 경우 조성사업 시행에 필요한 토지와 물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 이때 수용 및 사용에 관하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용하고 있는데 공익성 판단의 협의기준(사업의 공공성, 수용의 필요성 등)이 불확정적 개념으로서 추상적이고 다의적인 의미를 포함하고 있어서 개별적인 사안에 대한 판단은 행정청의 재량에 맡기고 있다. 공공성 판단⁶⁾을 통한 공익적 필요성이 인정되기 위해서는 침해되는 사익보다 공익의 우월성이 인정되어야 하나 고급골프장, 고급리조트(이하 고급골프장 등⁷⁾) 등은 사업의 입법목적의 기여도도 낮고, 대중

5) 관광지 및 관광단지의 실적 평가에 관한 사항

6) 공익성의 정도를 판단함에 있어서는 공용수용을 허용하고 있는 개별법의 입법목적, 사업내용, 사업이 입법 목적에 이바지하는 정도는 물론, 특히 그 사업이 대중을 상대로 하는 영업인 경우에는 그 사업 시설에 대한 대중의 이용·접근가능성도 아울러 고려하여야 함(헌재 2014. 10. 30. 2011헌바172 등)

7) 고급골프장 등의 사업과 같이 넓은 부지에 많은 설치비용을 들여 조성됨에도 불구하고 평균 고용인원이 적고, 시설 내에서 모든 소비행위가 이루어지는 자족적 영업행태를 가지고 있어 개발이 낙후된 지역의 균형 발전이나 주민소득 증대 등 입법목적에 대한 기여도가 낮을 뿐만 아니라, 그 사업이 대중을 상대로 하는 영업이면서도 사업 시설을 이용할 때 수반되는 과도한 재정적 부담 등으로 소수에게만 접근이 용이하는

의 이용 및 접근성도 낮은 것으로 판단되며, 공익의 해태를 방지할 제도적 장치와 관계 없이 공익의 우월성이 인정되지 않아⁸⁾ 토지 등의 수용 및 사용 대상에서 제외할 필요가 있음이 논의되고 있다. 다만, 법률 개정 이전에 고급골프장을 판단하기 위한 기준에 대한 법제화 및 근거법령이 우선 마련되어야 하겠으며, 대중제 골프장의 경우에도 근거 법률⁹⁾에 따른 공익성의 차이가 발생할 수 있기 때문에 사전에 공익성 평가를 위한 고려 요소(협약율, 공적귀속장치, 지역낙후도 등)를 판단하는 기준을 살펴보아야 한다.

⑤ 관광지등 내 특정시설 편중 금지

현행법상 관광지 등의 조성계획을 수립하여 승인을 받고자 하는 자는 「관광진흥법」 시행령 제46조 제1항의 1에 따라 조성계획서를 작성해야 하며, 이때 조성계획은 시행규칙 제60조에 의거하여 관광시설계획, 투자계획 및 관광지등의 관리계획을 포함하도록 규정하고 있다. 이중 관광시설계획은 공공편익시설, 숙박시설, 상가시설, 관광 휴양·오락시설 및 그 밖의 시설지구로 구분된 토지이용계획을 포함하여야 하며 특히, 관광지 및 관광단지를 구분하는 최소 시설기준에 관한 사항은 동법 시행규칙 제58조 제2항의 [별표 18]에 제시되어 있다. 관련 내용에 따르면 관광지의 경우 공공편익시설을 의무적으로 갖추고 이외 숙박, 운동 및 오락, 휴양 및 문화, 접객, 지원시설 등은 임의로 갖추도록 규정하였으며, 관광단지의 경우 공공편익시설을 갖추고 숙박시설 1종, 운동·오락 또는 휴양·문화시설 중 1종 이상의 필요한 시설을 갖춘 총면적 50만 제곱미터 이상의 지역으로 최소한의 요건만을 규정하고 있다. 이에 지정 면적 내 시설의 범위 등과 상관 없이 골프장과 같이 특정시설만을 갖추기 위하여 관광지등으로 지정신청을 하거나 기타 최소한의 요건만을 충족하는 수준에서 지정신청이 이루어지는 경우가 발생하여 「관광진흥법」 제2조¹⁰⁾에서 정의하고 있는 관광지 및 관광단지의 의미를 훼손하는 사례가 다수

등 대중의 이용·접근가능성이 작아 공익성이 낮은 사업도 있음(헌재 2014. 10. 30. 2011헌바172 등)

8) 고급골프장 등의 사업에 있어서는 그 사업 시행으로 획득할 수 있는 공익이 현저히 해태되지 않도록 보장하는 제도적 규율이 갖추어졌는지에 관하여는 살펴볼 필요도 없이, 민간개발자로 하여금 위와 같이 공익성이 낮은 고급골프장 등의 사업 시행을 위하여 타인의 재산을 그 의사에 반하여 강제적으로라도 취득할 수 있게 해야 할 필요성은 인정되지 아니함(헌재 2014. 10. 30. 2011헌바172 등)

9) 도시·군계획시설사업(국토계획법), 지역개발지원사업(지역개발지원법), 관광지등조성사업(관광진흥법) 등 근거 법률에 따른 공익성 차이 발생

10) “관광지”란 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로서 이 법에 따라 지정된 곳을 말하며, “관광단지”란 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점 지역으로서 이 법에 따라 지정된 곳을 말한다.

발생하고 있다. 따라서 이러한 특정시설의 과도한 편중이 발생하지 않고 당초 관광지등의 개발 목적에 부합하는 사업이 시행될 수 있도록 특정시설의 과다 편중을 제한하는 규제를 신설하자는 논의가 이루어지고 있으며, 제안하고 있는 개정(안)은 아래와 같다.

〈표 2-21〉 「관광진흥법」 시행규칙 제60조 내 특정시설 편중 금지 시행규칙 개정(안)

현행	개정(안)
제60조(관광시설계획 등의 작성)	제60조(관광시설계획 등의 작성)
① (생략) 1. 관광시설계획 가. 공공편익시설, 숙박시설, 상가시설, 관광 휴양·오락시설 및 그 밖의 시설지구로 구분된 토지이용계획 나. ~ 마. (생략) 2. ~ 3. (생략)	① (생략) 1. 관광시설계획 가. 공공편익시설, 숙박시설, 상가시설, 관광 휴양·오락시설 및 그 밖의 시설지구로 구분된 토지이용계획 (다만, 구분된 시설지구는 지정 면적의 2분의 1 이상을 초과하지 아니하여야 한다) 나. ~ 마. (현행과 같음) 2. ~ 3. (현행과 같음)
② (생략)	② (생략)

자료: 문화체육관광부(2019). 「관광지등 조성사업 평가 및 활성화 방안」.

⑥ 관광지등 조성계획 수립 세부 작성기준 규정

현행법상 관광지등을 개발하기 위해서는 법 제54조 제1항에 따라 조성계획을 수립해야 하며, 조성계획은 동법 시행규칙 제60조에 의거하여 관광시설계획, 투자계획 및 관광지등의 관리계획을 포함하도록 규정하고 있다. 그러나 구체적인 계획의 구성 체계나 내용 작성 등에 관한 명확한 지침이 없는 실정임으로 조성계획의 실효성·합리성 확보 및 사업의 원활한 추진을 위한 조성 원칙 및 공통·필수 항목 등을 시행규칙으로 제정할 필요성이 논의되고 있다. 이 과정에서 필요한 경우 초기 단계에서는 ‘관광지등 조성계획 수립 가이드라인’을 만들어 시범 운영하도록 하며, 이후 가이드라인에 추가적으로 필요한 사항은 법률 등의 검토를 통해 보완하여 진행하도록 함을 제안하고 있다. 또한, 일정 수준 이상의 계획수립 체계성 보완이 이행되면 이후 조성계획 승인권자인 시·도지사의 의견을 수렴하고 법률 전문가들과의 협력을 통해 시행규칙 내 추가적인 별표 사항으로 발전시킬 수 있도록 한다.

⑦ 의료, 교육, 산업 등 복합시설 도입을 위한 제도 개선 마련 (관련법률 개정 원료, 2019.6.12.)

기존법에서는 관광지등의 조성계획 승인신청을 위해서는 공공편익시설, 숙박시설, 상가시설, 운동·오락시설, 휴양·문화시설 및 그 밖의 시설지구 등 6개 시설지구에 대한 설치계획을 구성하도록 하여 각 시설지구에 설치할 수 있는 시설의 종류가 제한적이다. 따라서 단일 기능 중심의 관광지등 시설 구성에서 복합시설의 적극적인 도입을 통한 시설들의 수익성 제고 및 산업간 기능 활성화를 제안하였으며, 이중 신규 도입 요구가 높은 주거, 의료, 교육과 기타 업무 및 산업 기능 등을 도입할 수 있도록 기존의 법제 체계 내에서 시행규칙을 개정하여 산업간 기능이 활성화될 수 있도록 유도하였다. 이에 「관광진흥법」시행규칙 및 별표를 개정하였으며 자세한 개정 사항은 아래와 같다.

〈표 2-22〉 「관광진흥법」 시행규칙 제60조 제1항 개정 [2019.6.12. 개정]

기존	현행
제60조(관광시설계획 등의 작성)	제60조(현행과 같음)
① (생략)	① (현행과 같음)
1. (생략)	1. (현행과 같음)
가. 공공편익시설, 숙박시설, 상가시설, 운동·오락시설, 휴양·문화시설 및 그 밖의 시설지구로 구분된 토지이용계획	가. 공공편익시설, 숙박시설, 상가시설, 관광 휴양·오락시설 및 그 밖의 시설지구로 구분된 토지이용계획
나. ~ 마. (생략)	나. ~ 마. (생략)
2. ~ 3. (생략)	2. ~ 3. (생략)
② (생략)	② (생략)

〈표 2-23〉 「관광진흥법」 시행규칙 [별표 19] 개정 [2019.6.12. 개정]

시설지구	설치할 수 있는 시설
관광 휴양·오락시설 지구	1. 휴양·문화시설: 공원, 정자, 전망대, 조경휴게소, 의료시설, 노인시설, 삼림욕장, 자연휴양림, 연수원, 야영장, 온천장, 보트장, 유람선터미널, 낚시터, 청소년수련시설, 공연장, 식물원, 동물원, 박물관, 미술관, 수족관, 문화원, 교양관, 도서관, 자연학습장, 과학관, 국제회의장, 농·어촌휴양시설, 그 밖에 휴양과 교육·문화와 관련된 시설 2. 운동·오락시설: 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설, 이 법에 따른 유원시설, 「게임산업진흥에 관한 법률」에 따른 게임제공업소, 케이블카(리프트카), 수렵장, 어린이놀이터, 무도장, 그 밖의 운동과 놀이에 직접 참여하거나 관람하기에 적합한 시설

다. 조성계획 실행

① 조성계획 변경 시 경미한 사항의 범위 구체화

관광지등 조성계획의 변경이 필요한 경우 「관광진흥법」 제54조 제1항에 따라 시장·군수·구청장이 조성(변경)계획을 작성하여 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 그러나 동법 시행령 제47조에 대통령령으로 정하는 경미한 사항 변경의 경우에는 해당 절차를 생략할 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 이때 해당되는 경미한 조성계획의 변경 범위가 현재는 주로 면적변경에 관한 사항을 위주로 규정하고 있어 이외 사항에서의 변경 해당 여부에 대한 사업시행자의 혼란이 가중되고 있다. 해당 법률에 제시되어 있지 않은 사항에 대하여 사업시행자가 국민신문고 및 관련 정책부서 담당자 등에게 문의하는 경우 통상적으로 해당 관광지 조성계획의 목적 및 시설 내용 등 제반 사항의 전반적인 검토를 통한 판단을 권고하고 있으나 기타 다양한 사안에 관한 문의가 지속적으로 발생하고 있어 “대통령령으로 정하는 경미한 사항”의 범위에 대한 명확한 판단 및 해석을 위한 세부 기준 확립 및 명문화가 필요한 실정이다.

② 부분준공 범위 규정 합리화

현행 「관광진흥법」상(「관광진흥법」제58조의2) 관광지등은 조성사업의 전부 또는 일부를 완료한 때에 동법 시행령 제50조의2에서 정하는 바에 따라 준공검사를 받도록 규정하고 있으며, 시설 설치 시 개별법에 따라 준공 시점을 별도로 정하도록 하는 의무 규정을 두고 있다. 특히, 관광지와 달리 관광단지의 경우 공공법인, 민간사업자 등이 사업시행자로 참여하여 대규모 투자 및 민자유치 등이 발생되기 때문에 이에 소요되는 시간적, 재정적 사항 등 현실적인 측면을 고려해야 하므로 조성계획 승인 시 조성사업 기간에 대한 명시를 규정하지 않고 있다. 그러나 이렇듯 관광지등 개별시설의 설치가 완료되어 준공검사가 요구되는 경우에도 아직까지 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)」에 따른 개발행위허가 부분 준공 제도가 부재한 실정이어서 이에 대한 법률 규정 신설을 위한 협의 추진이 필요하다.

③ 장기미집행 조성사업 허가(협의) 취소 및 추가조치 도입

관광지등 조성사업 과정에서 사업시행자가 아닌 자로서 조성사업을 하려는 자는 관「관광진흥법」 제55조 제3항 및 동법 시행령 제48조에 따라 허가를 받아 사업을 할 수 있도록

규정하고 있다. 그러나 이 과정에서 사업시행자가 토지 일부 등을 사업시행자가 아닌 자가 조성사업을 하려는 자에게 매각한 경우 「관광진흥법」시행규칙 별지 제41호에서 요구하는 착공 및 준공예정일의 기재 의무에도 불구하고 다양한 사유로 허가(협)상 준공일 등을 계속 연장하는 등의 문제가 발생하고 있다. 이에 「관광진흥법」 제56조 제3항의 개정으로 조성계획의 승인 취소 및 이의 개선을 명할 수 있도록 하였으나(개정 2019.12.3.), 여전히 토지 등에 대한 소유권을 조성사업을 하려는 자가 소유하고 있으므로 조성사업을 하려는 자가 향후 조성사업을 지속적으로 수행하기 어렵거나, 조성사업을 하려는 자가 사업 참여 기피 등으로 상당 기간 조성사업을 할 수 없게 된 경우 등 제한된 상황에 한하여 이에 대한 우선 매수권 등의 추가조치를 수행하도록 하는 절차가 요구되고 있다.

④ 조성사업 집행 결과 평가제도 도입

현행법에는 관광지등의 지정, 조성계획의 수립 및 시행 등과 관련한 법률적 절차 및 규정 등을 제시하고 있으나, 조성계획의 승인 및 시행 이후 정기적 또는 수시로 관련 사업의 집행 결과를 평가하여 모니터링 할 수 있는 정책 수단은 부재한 실정이다. 마찬가지로 「관광진흥법」 제49조 제2항 제4호2에는 관광개발기본계획에 따른 권역별 관광 개발계획의 수립을 위해 관광지 및 관광단지의 실적 평가에 관한 사항을 규정하고 이에 따른 결과의 반영을 통해 조성계획의 승인 취소 또는 이의 개선을 명하도록 규정하였으나 명확한 평가 기준, 절차 등에 관한 법률적 근거가 마련되어 있지 않아 명목상의 규정으로 남아있는 실정이다. 따라서 문화체육관광부장관이 관광지등의 지정 및 승인권자로 하여금 조성계획의 집행 결과를 정기적 또는 수시로 평가할 수 있도록 평가 등에 관한 기준, 방법, 절차, 근거 등을 수립하고, 평가에 따른 결과를 반영하도록 하는 법률적인 규정이 마련되어야 한다는 논의가 제기되고 있다.

〈표 2-24〉 「관광진흥법」 제69조의1 개정(안)

현행	개정(안)
〈신설〉	제69조의1(조성사업의 집행결과 평가) ① 문화체육관광부장관은 관광지등별로 또는 시·도별로 조성사업의 집행결과를 정기적으로 또는 수시로 평가할 수 있다. 이 경우 평가업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 전문기관으로 하여금 대행하게 할 수 있다. ② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 평가를 위하여 필요한 경우에는 시·도지사 및 관계 행정기관의 장에게 관련 자료 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. ③ 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 평가 결과를 시·도지사 및 관계 행정기관의 장에게 통보하여

현행	개정(안)
	<p>야 하며, 시·도지사 및 관계 행정기관의 장은 그 결과를 반영하여야 한다.</p> <p>④ 조성사업의 집행결과 평가 방법·절차 등 그 밖에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.</p> <p>⑤ 문화체육관광부장관은 조성사업에 대한 조사·분석·평가를 위한 전문평가기관이 육성될 수 있도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p>

자료: 문화체육관광부(2019). 「관광지등 조성사업 평가 및 활성화 방안」.

라. 관리 및 운영 시

① 관광지등의 처분 규정 등 강화

「관광진흥법」 제59조에 따르면 관광지등의 사업시행자는 조성한 토지, 개발된 관광시설 및 지원시설의 전부 또는 일부를 매각하거나 임대하거나 타인에게 위탁하여 경영하게 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 조성한 토지의 개념에 대한 법률상의 해석이 명확하지 않아 사업시행자가 토목공사와 같은 일련의 개발 과정을 거친 토지를 대상으로 해당 법률을 적용하다 보니 토지를 처분하는 과정에서 공급 가격이 상승하는 등의 부작용이 발생하고 있다. 특히, 사업시행자가 공공법인인 경우 해당법을 유추 적용하여 토지의 감정가격으로 공급됨으로 인해 관광휴양시설의 전부를 설치하지 않은 경우 민간 투자 유치에 어려움이 발생한다. 이는 조성 토지 매각이 자유재량에 의해 결정되는 민간 사업시행자인 경우와 배치되는 상황이 발생할 수 있기 때문에 법률상의 규정을 강화할 필요가 있다. 이에 관광지등 조성 토지의 개념을 명확하게 규정하고 조성한 토지의 처분에 대해 관광지등 우선 설치가 필요한 숙박, 관광 휴양·오락시설지구의 경우 조성원가 이하로 공급이 가능하도록 하는 규정을 신설할 필요가 있다.

② 관광지등 입주기업 세제 도입

「관광진흥법」에 따라 관광지등의 사업시행자에 대해서는 각종 세제 혜택이 부여되고 있으나, 사업시행자가 아닌 자로 조성사업을 하려는 자에 대해서는 관광휴양시설(관광호텔업, 한국전통호텔업, 종합유원시설업, 휴양콘도미니엄업)을 설치 운영할 경우 입주기업인 투자자에게는 혜택이 전무한 상황이 발생하여 사업시행자에 국한된 세제 혜택의 범위를 전체 관광사업자로 확대하는 규정이 필요한 것으로 논의되고 있다. 산업단지 입주기업의 경우 「지방세특례제한법」에 따라 취득세 면제, 재산세 50% 경감 등의 혜택을 부여하고 있어 「관광진흥법」에 따른 과세 특례 부여가 필요하다.

3. 주요결과 및 시사점

앞서 정리한 <표 2-16>와 같이 선행연구를 기반으로 검토한 관광지등의 규제 및 제도 개선 내용을 추진단계별로 검토하고 논의된 사항을 중심으로 검토하였다.

관광지등 지정 및 조성사업 추진과 관련하여 약 18건의 제도개선 안건들이 선행연구에서 논의되었으며, 추진단계별로 첫째, 사업지정 관련하여 5건으로 이중 2건이 제도개선에 반영된 것으로 나타났다. ① 관광지등 ‘지정시 개발행위 제한 근거 마련’과 관련하여 지난 2020년 6월 「관광진흥법」 제52조의 2로 관련 근거 법률이 신설되었고 ② ‘지정 전 사업시행자 토지매입 허가절차’ 관련하여 토지 매입의 승인 신청전은 2019년에 「관광진흥법」 제55조 제2항 개정이 이루어진 것으로 나타났다.

둘째, 계획수립·승인 관련하여 7건의 논점사항이 제시되었고, 이중 2건이 제도개선으로 반영되었다. ① ‘관광지등 조성계획 승인 취소 대상 확대’ 건과 관련하여 지난 2019년에 「관광진흥법」 제56조 제3항의 개정으로 건의사항이 반영되었으며, ② 관광지등의 시설 도입과 관련하여 ‘의료, 교육, 산업 등 복합시설 도입’ 관련하여 2019년 6월 「관광진흥법」 시행규칙 제60조1항 및 별표19에서 관련 제안사항이 반영되었다.

셋째, 조성계획 실행과 관련하여 4건의 논의안건과 관리운영 관련해서도 2건의 논의사항들이 제시되었으나 제도개선으로 반영된 사항은 없는 것으로 나타났다.

아래 <표 2-25>와 같이 선행연구 등을 통해 제안된 논점사항은 추진단계별로 고루 분포 되어 있었으나, 관광지등 조성계획수립 및 승인 단계에 가장 많은 논의 안건이 제시되었고, 그 외 지정단계와 실행단계 등이며 관리운영의 경우 법제도에서도 많은 내용을 다루고 있지 않아 과거 논점사항은 미흡한 것으로 나타났다.

<표 2-25> 관광지등 추진단계별 제도 개선사항 종합

구분	관련법률	주요 논점사항 주요 내용 및 결과(반영 여부)
2. 사업 지정 관련		
- 관광지등 지정 전 협의 시기 및 절차	관광진흥법 제52조 제2항	·광지등 지정을 위하여 관계 행정기관과의 사전 협의를 규정하고 있으나 구체적인 시기 및 절차 부재 ·효율적인 사전협의 및 지정을 위한 세부 절차 및 규정 필요

구분	관련법률	주요 논점사항 주요 내용 및 결과(반영 여부)
- 관광지등 지정 타당성 및 사업적정성 검토 제도 도입	관광진흥법 제52조, 시행규칙 제58조 제1항 및 제3항	·지정 타당성 및 적정성에 관한 객관적인 검토기준 미흡 ·지정권자의 합리적 사업 지정을 위한 검증 기준 및 제도권 권한 필요
- 지정시 개발행위 제한 근거 마련 ▶ 「관광진흥법」 2020년 신설	관광진흥법 제52조	·관광지등 지정 후 건축물의 건축, 토지 형질변경, 공작물 설치 등 행위 제한 근거 부재 ▶(결과) 관광지등 개발행위 제한 근거 법률 신설 [관광진흥법 제52조의2(행위 등의 제한), 2020.6.9.]
- 지정권자의 관광지등 지정 해제 및 취소 권한 도입	관광진흥법 제52조 제5항	·현행법에서는 관광지등 지정 취소 필요성에도 시장·군수·구청장의 별도 신청이 없는 경우 취소 불가 ·시·도지사 등 지정권자에게 별도의 행정절차 없이 특정 사안의 발생 시 지정 해제 및 취소할 권한을 법률로 정하여 부여
- 지정 전 사업시행자 토지매입 허가 절차 마련 ▶ 「관광진흥법」 2019년 개정 및 신설	관광진흥법 제55조 제2항, 시행령 제47조	·관광지등의 조성계획 승인 전 필요한 토지 매입자를 "사업시행자"에서 "제54조에 따라 조성계획의 승인을 받아 관광지등을 개발하려는 자"로 변경 필요 ▶(결과) 제55조 제2항 개정 및 조성사업용 토지 매입의 승인 신청에 관한 법률 신설 [관광진흥법 시행령 제47조의3, 2019.6.11.]

2. 계획수립·승인 관련

- 개발 인·허가 간소화 특례 도입	관광진흥법 제58조	·관광지등 조성계획 승인 시 필요한 인·허가 과정에서 개발법에 따른 심의회 등으로 시간적 및 사회적 비용 발생 ·통합 심의회 개최에 따른 승인 및 변경 등 개발 행정절차 간소화를 위한 특례 필요
- 조성계획 내 투자계획 구속력 확보	관광진흥법 제54조 제1항, 시행규칙 제60조	·조성계획 실효성 확보를 위해 단계별, 연도별 투·자계획에 대한 구속력 부여 필요 • 단계적 투자계획에 대한 실적을 승인권자(시·도지사)에게 보고하여 사업의 장기미집행 등 문제 예방
- 관광지등 조성계획 승인 취소 대상 확대 ▶ 「관광진흥법」 2019년 개정	관광진흥법 제56조 제3항	·현재 관광단지 조성계획 승인 취소 및 이의 개선 명령 대상은 민간개발자에 한정 ·관광단지 외 관광지 대상, 민간개발자 외 조성계획 승인신청 해당자에게도 취소 및 개선을 명할 수 있도록 개정 필요 ▶(결과) 실적 평가에 따른 조성계획 승인 취소 및 이의 개선 법률 개정 [관광진흥법 제46조 제3항, 2019.12.3.]

구분	관련법률	주요 논점사항 주요 내용 및 결과(반영 여부)
- 관광단지 개발자 중 고급골프장 등 사업자의 토지 수용 및 사용 제외	관광진흥법 제54조 제4항 및 제58조13호 / 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률	· 민간개발자의 관광단지 개발 시 사유지의 3분의 2 이상을 취득한 경우 조성사업 시행에 필요한 토지와 물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있도록 규정 · 수용 및 사용에 관해 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용하고 있으며, 고급골프장, 고급리조트 등의 사업은 공익의 해태를 방지할 제도적 장치와 관계없이 공익의 우월성이 인정되지 않기 때문에 토지 등의 수용·사용 대상에서 제외 필요
- 관광지등 내 특정시설 편중 금지	관광진흥법 제54조, 시행령 제46조, 시행규칙 60조, 별표 19	· 관광지등 조성계획 시 특정시설(골프장 등)을 위한 최소한의 요건만을 갖춰 승인 신청하여 당초 제도 목적을 훼손하는 경우가 다수 발생 · 특정시설의 과도한 편중을 방지하고 제도 목적에 부합하도록 관광시설계획 내 토지이용계획의 규제 범위 개정 필요
- 관광지등 조성계획 수립 세부 작성 기준 규정	관광진흥법 제54조 제1항	· 현행법에는 관광지등 조성계획에 관광시설계획, 투자계획, 관리계획을 포함하도록 규정하고 있으나, 계획의 구성 체계나 내용 작성 등에 관한 명확한 지침이 없는 실정 · 계획의 실효성·합리성 확보 및 사업의 원활한 추진을 위한 조성 원칙 및 공통·필수 항목 등을 시행규칙으로 제정 필요 (※ 필요시, 가이드라인 운영 후 승인권자 의견을 수렴하여 지침으로 발전)
- 의료, 교육, 산업 등 복합시설 도입을 위한 제도 개선 마련 ▶ 「관광진흥법」 2019년 개정	관광진흥법 시행규칙 제60조 및 별표19	· 관광지등의 관광 연계 시너지 창출을 위한 도입 시설 제도 개선 필요 · 개정된 주거시설 외 의료, 교육시설 등의 신규 도입을 위한 지원시설 기준, 인·허가 의제처리 조항, 설치 기준 및 설치 시설지구 범위 등 개정 ▶ (결과) 시행규칙 제60조 제1항 개정에 따른 설치 가능 시설 개정 [관광진흥법 시행규칙 [별표 19], 2019.6.12.]

3. 조성계획 실행

- 조성계획 변경 시 경미한 사항의 범위 구체화	관광진흥법 제54조, 시행령 제47조	· 관광진흥법 제54조1항 및 시행령 제47조의 “대통령령으로 정하는 경미한 사항”의 범위가 현재는 면적변경만을 규정하고 있어 이외 사항에서의 변경 해당 여부에 대한 혼란 발생 (※ 사업시행자 등에게 해당 관광지 조성계획의 목적 및 시설 내용 등 제반 사항의 전반적인 검토를 통한 판단을 권고하고 있으나 기타 다양한 사안에 관한 논의가 발생) · 이에 “대통령령으로 정하는 경미한 사항”의 범위에 대한 명확한 판단 및 해석을 위한 세부 기준 확립 및 명문화 필요
----------------------------	----------------------	---

구분	관련법률	주요 논점사항 주요 내용 및 결과(반영 여부)
- 부분준공 범위 규정 합리화	관광진흥법 제58조의 2, 시행령 제50조의 2 / 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	·관광진흥법상 관광지등은 조성사업의 전부 또는 일부를 완료한 때에 준공검사를 받도록 규정하고 있으며, 시설 설치 시 개별법에 따라 준공 시점을 별도로 정하도록 하는 의무 규정을 두고 있음 ·그러나 관광지등 개별시설의 설치가 완료되어 준공검사가 요구되는 경우에도 국토계획법에 따른 개발행위허가 부분 준공 제도가 부재하여 이에 대한 법률 규정 신설 협의 추진이 필요
- 장기미집행 조성사업 허가(협의) 취소 및 추가조치 도입	관광진흥법 제56조	·관광지등 조성사업 토지 일부 등을 사업시행자가 아닌 자가 조성사업을 하려는 자에게 매각한 경우 다양한 사유로 허가(협의)상 준공일 등을 계속 연장하는 문제 발생 ·관광진흥법 제56조 제3항의 개정으로 조성계획의 승인 취소 및 이의 개선을 명할 수 있도록 하였으나, 토지 등에 대한 소유권을 조성사업을 하려는 자가 소유하고 있으므로 제한된 상황에 한해 이에 대한 우선매수권 등의 추가 절차 필요
- 조성사업 집행 결과 평가제도 도입	관광진흥법 제69조	·현행법상 관광지등 조성계획 승인 이후 정기적 또는 수시로 집행 결과를 평가하여 모니터링할 수 있는 정책 수단 부재 ·관광지등의 지정 및 승인권자로 하여금 집행 결과를 정기 또는 수시로 평가하고 그 결과를 반영하도록 규정하는 법률적 근거 마련 필요 (※ 평가 등의 근거, 기준, 방법 등 수립)

4. 관리·운영 시

- 관광지등의 처분 규정 등 강화	관광진흥법 제59조	·사업시행자의 관광지등의 처분 규정은 마련되어 있으나 조성 토지의 개념 및 처분 가격, 민간투자 토지 매각 절차 등에 관한 명확한 규정 미흡 ·관광지등 조성토지 개념의 명확한 규정 및 사업시행자 유형(공공 또는 민간)에 따른 토지처분에 대한 절차, 시설별 공급가격 규정 등의 신설 필요
- 관광지등 입주기업 세제 도입	타법률(지방세특별제한법 등)	·관광진흥법에 따라 사업시행자에 대해서는 각종 세제 혜택이 부여되고 있으나, 사업시행자가 아닌 자로 조성사업을 하려는 자에 대해서는 관광휴양시설(관광호텔업, 한국전통호텔업, 종합유원시설업, 휴양콘도미니엄업)을 설치 운영할 경우 입주기업인 투자자에게는 혜택이 전무 ·관광진흥법에 따른 과세 특례 부여 필요

제3절 법·제도 개선을 위한 타법 사례 분석

1. 분석 개요

국내 타 개발 분야의 유사 입법사례 분석은 합리적이고 효율적인 관광지 등 조성을 위한 「관광진흥법」의 제도적 개선방안을 마련하기 위한 시사점을 제시하는 데 목적이 있다. 특히 앞서 주요 논점 사항으로 도출된 인허가 의제 간소화 특례, 관광지 등 조성계획 수립에 관한 업무처리지침의 필요성 등을 고려하여 관련 타 법령에서 그 사례를 찾고자 하였다.

「산업입지 및 개발에 관한 법률(이하 산업입지법)」, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(이하 산업집적법)」, 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법(산업단지인허가특례법)」, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률(이하 지역개발지원법)」을 중심으로 검토하였다.

본 장에서는 「산업입지 관련 법률」, 「지역 개발 관련 법률」 등의 검토를 통해 인허가 의제 및 심의 절차간소화, 업무처리지침, 사업시행자 지정, 규제 특례 등 다양한 지원 조치를 알아보고자 한다. 그 외 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」을 통해 경제자유구역 또는 해당 단위 개발사업지구에 개발사업자시행자를 지정하고 있어 「관광진흥법」과의 차이를 보고자 한다.

〈표 2-26〉 분석 대상 타 개발 분야 유사 법률

구분	근거법	주요 내용	시사점 도출
산업 단지	산업입지 및 개발에 관한 법률	• 산업단지 시행자 지정 • 단지지정 및 사업계획 승인 등 개발에 관한 사항	「산업입지법」 「지역개발지원법」 비교 분석 ① 인허가 의제 및 심의 절차 간소화 ② 업무처리지침 ③ 사업시행자 지정 ④ 부분준공 범위
	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	• 산업입지의 개발에 관한 통합 지침, 산업단 지 지원에 관한 운영 지침 등	
	산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법	• 인허가 의제사항 확대, 절차 간소화 등 사항	
지역개발 지구	지역개발 및 지원에 관한 법률	• 지역개발사업 시행자 지정 • 지구 지정 등 개발에 관한 사항 • 지역개발 및 지원에 관한 업무처리지침 • 인허가 의제 사항 등	「관광진흥법」비교 -사업자 지정
경제자유 구역	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	• 개발사업시행자 지정 (사업시행자의 지정 취소, 대체지정 및 토지매도 명령 등 규정)	

2. 주요내용

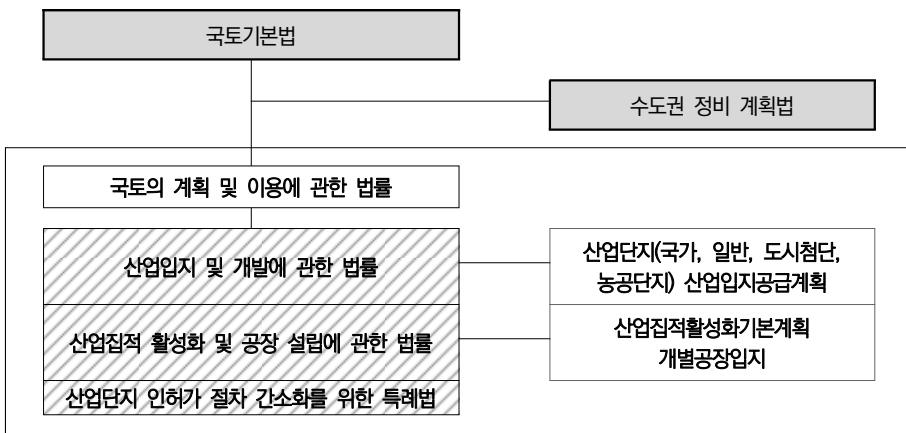
2.1 산업단지법률

가. 산업단지 관련 법률 체계와 연혁

산업단지 관련 법률은 1970~1980년대를 거치면서 다양한 공단개발의 수요를 충족시키기 위해 수많은 관련 법률이 양산되면서, 정부가 1990년 1월부터 산업입지 및 개발에 관한 법체계를 「산업입지 및 개발에 관한 법률(이하 산업입지법)」과 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률(이하 공업배치법)」의 양대 체계로 통폐합하여 일원화시켰으며, 2013년 7월부터 공업배치법을 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률(이하 산업집적법)」로 제정하여 시행하여 오다가 이명박 정부 들어 부족한 산업용지 문제, 복잡한 인·허가 절차 등의 문제를 해결하기 위해 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법(이하 산단절차간소화법)」을 제정(2008.06.05)하였다.

현재 산업단지 관련 법률 체계는 「국토기본법」을 상위법으로 두고 있으며, 그 하위에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」을 기본으로 「산업입지법」, 「산업집적법」 및 「산단절차간소화법」이 있다.

[그림 2-1] 산업입지 관련법 체계도

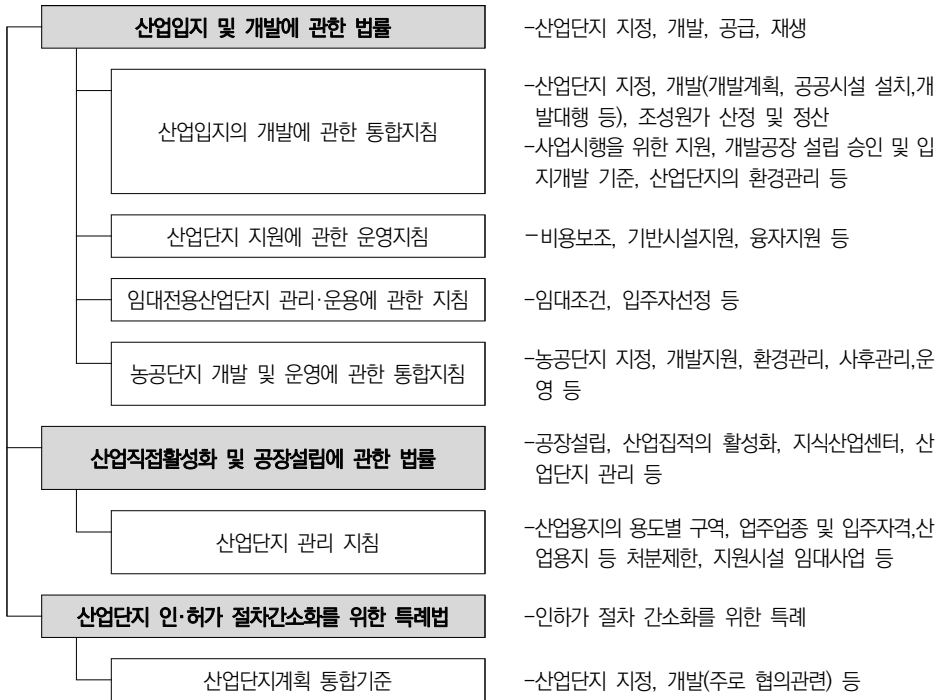


자료: 한국토지주택공사(2011), 산업단지가개발 업무편람, p11. 연구진 재작성

「산업입지법」은 산업단지의 지정과 개발에 관한 제반 절차를 중점적으로 규정하고 있으며, 이외의 법의 목적을 달성하는 데 필요한 제반 정책 수단 및 산업단지가개발에 대한 지원

제도에 관해 규정하고 있다. 「산업집적법」은 산업의 집적을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 산업입지 및 산업단지의 체계적 관리를 실현함으로써 지속적인 산업발전 및 균형 있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지를 목적으로 하고 있다.

[그림 2-2] 산업단지개발·관리 관련 지침



자료: 한국토지주택공사(2011), 산업단지개발 업무편람, p13. 연구진 재작성

산업단지와 관련된 지침으로는 「산업입지법」에서 규정하고 있는 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」, 「농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침」, 「산업단지의 지원에 관한 운영지침」, 「임대전용산업단지 관리·운영에 관한 지침」을 운영하고 있고 특별법에서는 산업단지계획통합기준을 산업집적법에서는 산업단지관리지침을 운영하고 있다.

산업단지 지원에 관한 운영지침은 「산업입지법」 제28조의 규정에 의하여 산업단지 개발사업에 필요한 비용을 보조하고, 동법 제29조의 규정에 의하여 산업단지 기반시설을 지원하며, 동법 제46조의 규정에 의하여 산업단지 조성비 등을 융자지원 등 필요한 사항을 규정하고 있다. 산업단지 관리지침은 「산업입지법」 부칙 제3조의 규정에 의한 산업단지 적용, 제3조 산업단지관리공단 등의 설립요건 및 관리, 제5조 산업단지관리기본계획

의 주요내용, 제6조 산업용지의 용도별 구획, 제6조 입주업종, 제7조 입주자격 및 입주요령고시, 제8조 산업용지 등의 매각 및 임대가격 산정기준 등의 내용을 규정하고 있다.

나. 산업입지 및 개발에 관한 법률(약칭:산업입지법)

1) 산업입지법

산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 법 제2조(정의)에서 재활용산업, 일반산업단지에 대해 정의하고 있으며, 산업단지 지정, 개발사업의 시행자, 개발 실시계획의 승인, 개발 토지·시설 등의 분양 등에 대해서 규정되어 있다.

〈표 2-27〉 산업입지 및 개발에 관한 법률 관련 조항

관련 조항	주요 내용
일반산업단지의 지정 (법 제7조)	① 일반산업단지는 시·도지사 또는 대통령령이 정하는 시장(인구 50만명 이상의 시)이 지정한다. 다만 대통령령이 정하는 면적(30만㎡) 미만의 산업단지의 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 지정할 수 있다.
산업단지 개발사업의 시행자 (법 제16조)	① 산업단지개발은 다음 각 호의 자 중 산업단지 지정권자가 지정하여 산업단지 개발계획에서 정하는 자가 이를 시행한다. - 국가, 지방자치단체, 공기업, 지방공기업, 중소기업진흥공단, 한국산업단지공단, 한국농어촌공사, 해당 산업단지 입주예정자, 산업단지 개발할 능력 있는 자, 산업단지개발 목적으로 출자에 참여하여 설립한 법인, 부동산신탁회사, 산업단지 안의 토지소유자, 산업단지개발을 위하여 설립한 조합
일반산업단지 개발 실시계획의 승인 (법 제18조)	① 일반산업단지의 사업시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 일반산업단지개발실시계획을 작성하여 제7조에 따른 일반산업단지 지정권자의 승인을 받아야 한다. 시·도지사(특별자치도지사는 제외한다)가 승인하는 경우에는 관할 시장·군수 또는 구청장의 의견을 들어야 한다.
다른 법령에 따른 인·허가등의 의제 (법 제21조)	① 산업단지지정권자가 제17조, 제17조의2, 제18조, 제18조의2 및 제19조에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인을 할 때 다음 각 호의 허가·결정·인가·면허·협의·동의·승인·해제 또는 처분 등(이하 "인·허가등"이라 한다)에 관하여 제2항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의하거나 승인을 받은 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 보며, 제19조의2에 따라 실시계획의 승인이 고시된 때에는 다음 각 호의 관계 법률에 따른 인·허가등의 고시 또는 공고가 된 것으로 본다. - 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제30조에 따른 도시관리계획 결정
토지수용(법 제22조)	수용가능시기: 산업단지 지구지정·고시일
개발 토지·시설등의 분양(법 제38조)	사업시행자가 개발한 토지시설 등 중 산업단지관리기본계획이 수립된 지역안의 토지·시설 등을 분양·임대·양도하려는 경우에는 처분계획을 작성

2) 산업입지의 개발에 관한 통합지침

산업입지의 개발에 관한 통합지침은 국토교통부와 환경부가 공동운영 중에 있는 지침이다. 「산업입지법」 제5조의 규정에 의한 산업입지의 개발에 관한 기본적인 지침과 동법 제40조의 규정에 의한 공장설립을 위한 입지지정 및 입지의 개발에 관한 세부적인 기준을 규정하고, 「환경정책기본법」 제10조 및 제11조의 규정에 의한 산업단지 및 주변지역의 환경보전에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

특히, 산업입지의 개발에 관한 통합지침 제30조(부분준공 등을 위한 조치) 제1항에서 사업시행자는 사업구역 변경 또는 공구분할의 절차를 거친 후 조성 완료된 구역에 한하여 준공인가 신청이 가능하도록 규정하고 있다.

〈표 2-28〉 산업입지 및 개발에 관한 통합지침 주요 내용

관련 조항		주요 내용
산업단지개발계획의 작성 (지침 13조)		① 산업입지법 제6조·제7조 및 제7조의2에 따른 산업단지개발계획의 주요내용과 작성요령은 다음 각 호와 같다. - 산업시설공간·지원시설공간·공공시설공간·녹지공간·주거 및 상업시설 공간 등의 배치 규정에 의한 용도지역 계획을 포함
공공녹지·도로·철도 및 환경기초시설 (지침 제14조)	녹지확보 기준	· 산업단지규모별 녹지비율 - 단지규모 3km ² 이상: 10%이상 13%미만 - 단지규모 1km ² ~3km ² 이상: 7.5%이상 10%미만 - 단지규모 1km ² 미만: 5%이상 7.5%미만 · 공공녹지의 최소규모: 500m ² 이상 · 충분한 공공녹지의 확보가 가능한 경우나 매립지와 같이 평지에서 공공녹지를 확보할 수 있는 경우: 2% 범위 안에서 하향조정 3km ² 이상의 산업단지 협의를 거친 경우: 2% 범위안 추가 하향조정 가능 · 산업단지내 공원 또는 녹지로 지정된 부지내 토지이용상 녹지기능이 아닌(저수지 및 공공공지 등)시설이 포함 또는 설치될 경우 산업단지의 지형적 여건을 고려하여 기존 녹지비율에 2%까지 상향조정
	도로확보 기준	· 단지규모별 적정도로 면적율 - 단지규모 1km ² 이상: 10%이상 - 단지규모 1km ² 미만: 8%이상 · 공장부지가 평균 1만m ² 이하의 소규모로 획지분할된 경우 - 도로면적율 2%범위 안에서 상향조정 가능 · 단지내 간선도로의 폭은 원칙적으로 화물자동차의 통행에 불편이 없도록 15미터 이상 확보 · 산업단지 연결도로의 확보 기준 - 산업단지의 건설에 따른 교통수요와 기존도로의 소통능력·교통안전 등을 종합적으로 검토하여 지역간 교통소통에 지장이 없는 충분한 연결도로를 확보
	공영주차장 건설검토 의무화	· 화물 주차장외에 산업단지 근로자 및 이용자들의 주차편의를 위한 공영주차장의 설치를 위해 당해 행정기관의 장과 협의하여 설치여부와 설치가 필요한 경우 그 규모에 대하여 검토하여야 함

3) 산업단지 지원에 관한 운영지침

본 지침은 「산업입지법」 제29조의 규정에 의한 산업단지 기반시설의 지원규모 및 지원 방법과 같은 법 시행령 제26조의 규정에 의하여 미리 입지정책심의회 심의를 거쳐 전액을 보조할 수 있는 비용, 시행령 제44조의8의 규정에 의한 재생사업 관련 비용, 제47조의3의 규정에 따른 산업단지의 용지매입비 용자에 관한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

〈표 2-29〉 산업단지 조성 관련 국가보조 및 지원 사항

항목		지원방식	비고
하수도		전액 국가 보조	- 개발사업 준공된 산업단지 제외
폐수종말처리시설			
문화재조사비			
- 2001년 12월 31일 이전 지정된 미개발·미분양 산업단지에 개발하는 국민임대산업단지 - 임대목적 도시첨단산업단지	간선도로		- 수도권 외 지역에 한함 (점경지역지원법에 의해 점경지역은 포함)
	녹지시설		
	용수공급시설		
	하수도		
	폐수종말처리시설		
공원			
	공동구		
산업법 시행령 제44조의 8 제2항 관련	1. 재생사업지구의 용지비 등, 재생사업지구 조성을 위한 부지조성비		- 재생사업 추진시 해당사항 - 지원규모, 지원비율은 심의회를 통해 국토교통부 장관이 정함
	2. 재생사업지구의 간선도로, 녹지시설, 공원, 주차장 및 공동구의 건설비		
	3. 용수공급시설·하수도 및 폐수종말처리시설의 건설비		
	4. 재생사업지구의 진입도로·전력·통신시설 등 기반시설비		
	5. 이주대책사업비		
	6. 문화재조사비 및 오염실태조사비		
	산업단지 재생사업에 해당되는 사항		
지원도로 및 용수공급시설 - 지원도로: 산업단지에서 발생하는 교통량을 원활히 처리하기 위하여 산업단지와 인근의 주간선도로(고속국도·일반국도·주요 지방도 등) 및 연관 산업단지를 연결하는 도로 - 준공인가 받지 않은 단지, 면적 30만 제곱미터 이상인 경우		국가 지원	- 지방자치단체는 국가가 지원하는 비용에 상응하는 비용을 부담하여야 함 - 기반시설에 대한 국고지원이 필요하다고 인정될 경우 산업단지 실시계획을 수립고시한 후 사업비를 국토교통부장관에게 요청

다. 산업집적 활성화 및 공장 설립에 관한 법률(약칭: 산업집적법)

1) 산업집적법

산업의 집적을 활성화하고 원활한 공장설립의 지원과 산업입지 및 산업단지의 체계적 관리를 위해 제정되었으며, 산업단지의 관리와 관련된 국가가 수립하는 ‘산업집적 활성화 기본계획’과 시도지사 및 대도시 시장이 수립하는 ‘지역산업진흥계획’, 산업단지 관리 기관이 수립하는 ‘산업단지관리기본계획’이 중요한 내용이다. ‘산업단지관리기본계획’은 ‘관리기본계획’으로 불리며 다음과 같은 내용을 포함하여야 한다.

〈표 2-30〉 산업집적법상 관리기본계획 수립 사항

관련 조항	주요 내용
산업단지관리기본 계획의 수립 (제33조)	⑤ 관리기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. 관리할 산업단지의 면적에 관한 사항 입주대상업종 및 입주기업체의 자격에 관한 사항 산업단지의 용지(이하 "산업용지"라 한다)의 용도별 구역에 관한 사항 업종별 공장의 배치에 관한 사항 지원시설의 설치 및 운영에 관한 사항 그 밖에 산업단지의 관리를 위하여 필요한 사항

2) 산업단지 관리 지침

산업단지 관리 지침은 「산업집적법」에 의한 산업단지의 관리에 관한 기본적인 사항과 동법 시행령과 시행규칙의 시행을 위해 필요한 사항을 규정하고 있다. 주 내용은 산업단지 관리공단 등의 설립과 관리, 기준건축면적률, 산업용지의 용도별 구분, 입주업종과 입주자격, 산업용지 등의 처분제한, 산업용지의 분할, 임대사업, 산업단지 운영위원회, 산업단지의 구조고도화사업 등이다.

라. 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법(약칭: 산단절차간소화법)

1) 산단절차간소화법

「산단절차간소화법」은 2008년 3월 ‘산업단지 규제개선방안’을 마련하여 제1회 국가경쟁력강화위원회 회의에서 발표되어 2008년 6월에 제정하였다. 추진 배경으로 산업단

지의 인허가 과정이 길고 복잡하여 시급한 기업수요에도 불구하고 산업단지를 원활하게 제공하지 못했다.

또한 산업단지 승인에 필요한 환경·교통 등 관련 분야의 협의절차를 개별적으로 시행하여 유사절차를 중복시행과 복잡한 절차 및 규제로 산업단지 인·허가에 2~4년이 소요되었다. 그로 인해 산업단지 인허가 지연으로 경제 활력 회복에 필요한 고용과 생산이 수년간 늦춰져 막대한 기회비용 발생하게 되어 산업단지 인허가절차를 간소화함으로써 개발기간을 획기적으로 단축하여 산업용지 공급을 확대하고자 하였다.

「산단절차간소화법」의 적용 범위는 산업단지 개발 절차와 관련하여 공공사업자의 경우 개발하려는 단지면적이 1,000만㎡ 이상이면 「산업입지법」을 적용하고, 그 미만이면 특례법 절차를 저적용하도록 하였다. 민간사업의 경우는 단지면적이 500만㎡ 이상이면 「산업입지법」을 적용받고 500만㎡ 미만이면 특례법을 적용받도록 하였다.

「산단절차간소화법」의 주요 내용으로는 ① 2단계 계획절차(개발 및 실시계획)를 1단계로 통합, ② 사전환경성 검토와 환경영향평가를 통합, ③ 주민의견수렴, 관계부처 협의 등 행정절차를 통합하여 시행, ④ 관계부처 이견시, 국토해양부 및 국무총리실을 통해 조정 ⑤ 인허가 관련분야 심의를 산업단지계획심의위원회로 통합이 있다.

특징적인 것은 「지역개발지원법」과 같이 「산단절차간소화법」에도 산업단지개발지원센터 설치 및 산업단지계획 심의 위원회를 구성하고 있다. 산업입지법에 따른 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지의 지정 및 개발에 관한 업무를 수행하기 위하여 국토교통부 장관 및 시·도지사는 산업단지개발지원센터를 각각 설치하여야 한다. 그리고 산업단지 지정과 관련된 업무를 합리적으로 수행하기 위하여 지원센터에는 도시계획, 산업입지, 건설, 환경 분야 등 산업단지 개발에 관하여 학식과 경험이 풍부한 관계 전문가로 자문단 및 전문가를 전문위원으로 위촉할 수 있다.

2) 산업단지계획 통합기준

「산단절차간소화법」 제19조에 따라 산업단지계획의 수립 및 승인에 적용하기 위한 기본적인 지침이며 산업단지계획을 수립 또는 승인하는 경우에 지침을 적용하도록 정하고 있다. 세부 내용에는 녹지 확보, 토지관련 협의, 환경영향평가 등에 대해 규정하고 있다.

〈표 2-31〉 산업단지계획 통합기준의 주요 내용

관련 조항	주요 내용
녹지 확보 (제14조)	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지규모별 녹지비율 <ul style="list-style-type: none"> - 단지규모 3km²이상: 10%이상 13%미만 - 단지규모 1km²~3km²이상: 7.5%이상 10%미만 - 단지규모 1km²미만: 5%이상 7.5%미만 공공녹지의 최소규모: 500m²이상 충분한 공공녹지의 확보가 가능한 경우나 매립지와 같이 평지에서 공공녹지를 확보할 수 있는 경우: 2% 범위 안에서 하향조정
농지 관련 협의 (제15조)	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지에정부지에 농지가 포함된 경우: 농지법 제34조에 따라 농지전용협의를 하여야 함 농업진흥지역이 포함된 경우에는 농업진흥지역해제를 위한 협의를 함께해야함
산지 관련 협의 (제16조)	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지에정부지에 산지가 포함된 경우: 산지관리법 제8조 및 산지관리법 시행령 제7조에 따라 산림청장과 협의하여야 함
환경영향평가 등 (제17조)	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지의 조성면적이 15만m²미만인 경우: 환경정책기본법에 따른 사전환경성검토 실시 산업단지의 조성면적이 15만m²이상인 경우: 환경영향평가법에 의한 환경영향평가를 실시
교통영향 평가 (제18조)	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지의 조성면적이 20만m²이상인 경우 도시교통정비촉진법 제15조 및 제16조에 따라 교통영향분석·개선대책을 제출하여 협의하여야 함

3) 산단절차간소화법과 산업입지법의 비교

「산업입지법」과 「산단절차간소화법」의 차이점을 비교해보면 추진방식에서 지구지정 후 실시계획승인신청과 통합신청의 차이가 있다. 주민공람공고는 산업입지법으로 추진 시 충분한 검토와 보완을 통해 부실이 해소된 시점에 공람공고를 시행하였으나 특례법의 경우 신청서 제출 후 3일 이내에 공고를 해야 하는 원칙을 정하고 있다.

도시기본계획의 경우 「산업입지법」에서는 시가화예정용지로 반영이 된 지역에 한하여 개발을 허용하였으나 「산단절차간소화법」에서는 도시기본계획의 시가화예정용지 총 물량이 30%범위 내에서 기본계획 변경 없이 사업추진이 가능하다.

「산업입지법」과 「산단절차간소화법」의 비교를 통해 나타난 시사점은 기존의 「산업입지법」으로 추진할 경우 착공까지 2~4년 걸리던 것을 개발계획과 실시계획을 산업단지 계획으로 통합 승인하고 유사절차 및 인·허가 의제사항을 확대하여 관련절차를 간소화함으로써 6개월 이내에 허가를 완료하여 신속한 산업용지를 공급함으로써 국가의 경쟁력을 제고하는데 기여한 것이다.

〈표 2-32〉 산업입지법과 산단절차간소화법의 비교

구분	산업입지 및 개발에 관한 법률	산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특별법
추진방식	지구지정 후 실시계획 승인신청	지구지정 및 실시계획 통합신청
결정권자 및 심의권자	<ul style="list-style-type: none"> 결정권자: 시도지사 수행부서: 도 산업단지 관련부서 심의권자: 지방도시계획위원회, 각각의 교통영향평가, 재해영향평가, 에너지사용계획, 산지관리심의위원회 등 	<ul style="list-style-type: none"> 결정권자: 시도지사 수행부서: 산업단지개발지원센터 심의권자: 지방산업단지계획심의 위원회 (30인 이내), 통합심의
주민공람기간 및 시기	<ul style="list-style-type: none"> 열람기간: 14일 이상 - 지정권자의 일정에 따름 	<ul style="list-style-type: none"> 열람기간: 20일 이상 - 승인신청 후 3일 이내 공고
주민공람횟수	<ul style="list-style-type: none"> 지구지정에 따른 공고 공람 후 각종 영향평가에 따른 공고·공람 수행(약3회) - 산업법에 의한 주민의견 청취 - 전략환경영향평가지 의견청취 - 통합영향평가 의견청취 	<ul style="list-style-type: none"> 지구지정, 개발계획 및 영향평가에 대한 주민 공람을 동시에 수행(1회) - 공고일 10일 이내 설명회 개최
관계부서 협의기간	20일 이내에 승인기관에 제출	10일 이내에 지원센터에 제출
의견조정기관	시·도 산업단지 관련기관	투자촉진센터(통합조정회의)
도시기본계획	도시기본계획상 시가화에정용지에 한하여 가능	시가화에정용지 총량의 30% 범위 내에서 기본계획 변경 없이 추진
적용지침	산업입지 개발에 관한 통합지침 (국토교통부, 환경부)	산업단지계획 통합기준 (국토교통부외 9개 부처)
제영향평가 특례 적용	<ul style="list-style-type: none"> 지구지정 시 전략환경영향평가 및 사전재해영향성검토 수행, 실시계획 시 환경영향평가 및 사전재해영향성검토 수행 (환경영향평가 4계절 측정) 실시계획 시 각종 영향평가 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지승인신청일 기준 4개월 이내에 협의 요청, 환경 및 재해 1회 수행 (협의 시 환경 2계절 측정 가능)
공유수면 매립법 특례적용	공유수면매립이 수반되는 경우 별도의 행정절차 이행	산업단지계획에 포함하여 해양수산부와 협의 (20일 이내)

자료: 김시형 (2018), 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법」의 문제점 및 개선방안에 관한 연구

〈표 2-33〉 산업임지법과 특례법 추진절차 비교

[illegible]

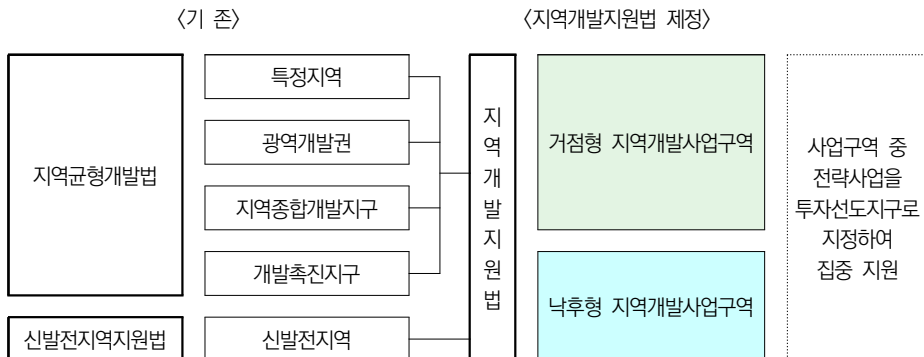
2.2 지역개발지원법률

가. 지역 개발 및 지원에 관한 법률(약칭: 지역개발지원법)

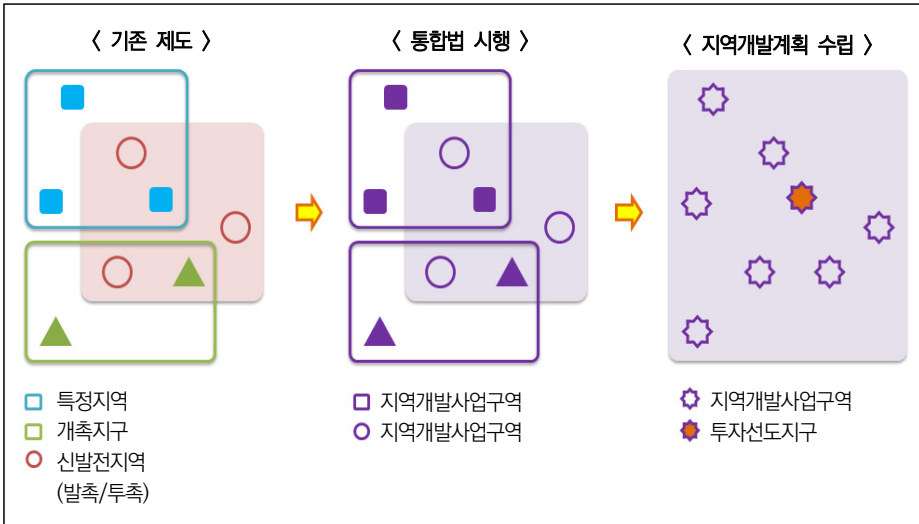
「지역개발지원법」은 과잉·난개발 방지를 위해 유사·중복된 기존의 지역개발제도를 통합하고, 지역 주도의 지역개발사업을 촉진하기 위해 지자체의 자율성 강화를 목적으로 제정되었다. 그리고 이 법은 전술한 ‘지역경제 활성화 대책’의 ‘투자선도지구’ 신설을 위한 후속 조치의 성격도 가진다. 지역개발지원법의 특징은 유사지구와 제도의 통합, 전략사업의 선택과 집중, 지자체와 민간주도의 사업추진체계 전환, 낙후지역 활성화 지원으로 요약할 수 있다.

첫째, 유사지구와 제도의 통합을 통해 중복제도를 최소화하여 사업추진의 효율성을 확보하였다. 「지역개발지원법」은 기존의 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(이하 지역균형개발법)」에 따른 개발촉진지구, 특정지역, 광역개발권, 지역종합개발지구와 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법(이하 신발전지역법)」에 의한 신발전지역(발전촉진지구 및 투자촉진지구) 등 2개 법률의 5개 지역개발지구가 ‘지역개발사업구역’으로 통합되어 지역개발사업을 일원화하는 내용을 담고 있다(그림 2-3). 「지역개발지원법」에 의한 지역개발사업구역은 성장잠재력이 높은 거점형과 지역쇠퇴로 활성화가 필요한 낙후형으로 구분되며, 이중 전략사업을 투자선도지구로 지정하여 집중적으로 지원하게 된다. 이를 통해 기존 제도에서 유사 지구가 중복 지정되었던 사업구조가 지역개발사업구역과 투자선도지구로 단순화되고, 사업구역지정, 지역개발계획수립 지역개발사업시행으로 일원화되었다.

[그림 2-3] 「지역개발지원법」의 제정과 지구통합 관계



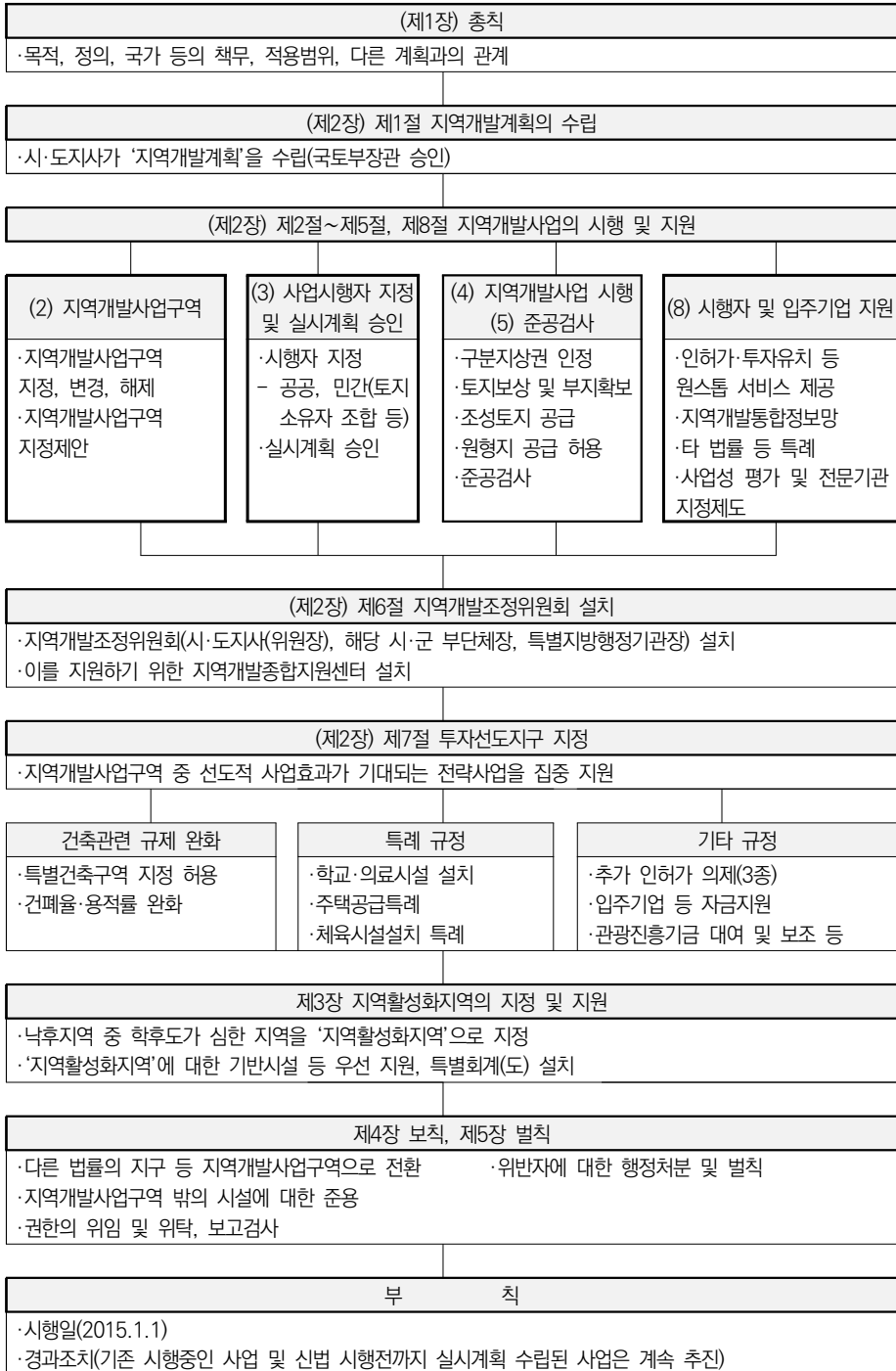
[그림 2-4] 지역개발사업구역 통합에 따른 지구지정 관계



둘째, ‘투자선도지구’ 지정을 통해 전략사업에 대한 선택과 집중을 할 수 있게 되었다. 지역개발사업구역 중 선도적 사업효과가 기대되는 산업단지, 물류·유통단지, 관광단지, 관광휴양시설, 항만·역세권 등 대규모 전략사업 추진지역을 ‘투자선도지구’로 지정하여 지역개발을 촉진할 수 있는 내용을 담고 있다. ‘투자선도지구’로 지정되면 ① 65개 법률 인허가 의제, 주택공급 특례, 건폐율·용적률 완화, 주택공급, 특별건축구역 지정 등에 대한 특례 인정 등 73개의 규제특례, ② 사업시행자와 입주기업에 대한 세금 및 부담금 감면, ③ 입주기업에 대한 자금지원, ④ 도로 등 기반시설 설치비 지원, ⑤ 사업시행자에 대한 각종 인허가 및 투자유치 등 원스톱 서비스 등이 종합적으로 지원된다.

셋째, 중앙정부에서 지자체와 민간 중심으로 사업추진 체계를 전환하였다. 지역개발 사업구역의 지정권한이 국토교통부장관에서 시·도지사로 이양되어 사업 추진 여건이 조성되면 지자체 주도로 사업을 신속하게 추진할 수 있게 되었다. 또한 사업시행자는 필요한 경우 지역개발사업구역 지정, 사업시행자 지정 및 실시계획 승인 등 3단계를 일괄 승인받을 수 있어 사업 절차를 기존보다 6개월 이상 단축할 수 있게 되었다. 이외에도 민간의 창의적인 아이디어를 활용하고, 사업성을 향상시키기 위해 사업시행자가 공공기관인 경우에는 민간에게 원형지 공급이 허용된다. 그리고 학교, 의료시설, 체육시설 등 개별 법률에 대한 특례와 인허가 의제처리 대상을 확대하는 등 사업지원을 강화하는 내용을 담고 있다.

[그림 2-5] 「지역개발지원법」 구성체계



자료: 국토교통부, 2014.5.26., '지역개발, '통합' 추진되고 지자체가 '주도', 국토교통부 보도자료

나. 지역 개발 및 지원에 관한 업무처리지침

「지역개발지원법」 제정에 따라 법 시행에 차질이 없도록 하고, 행정사무의 통일성을 확보하기 위하여 업무처리지침(예규)을 2015년 2월 25일에 제정하였다. 이 지침은 「지역개발지원법」에 따른 지역개발계획 수립, 지역개발사업계획의 수립, 지역개발사업구역의 지정, 투자선도지구의 지정 및 지역개발계획 집행평가 등에 필요한 사항을 세부적으로 정하여 지역개발사업 담당자의 업무를 지원하는데 그 목적이 있다.

지역개발 및 지원에 관한 업무처리지침의 주요 내용으로는 지역개발계획의 수립 및 내용(지역개발계획안의 구성체계), 지역개발사업구역의 지정, 사업시행자 지정, 지역개발사업의 대행, 총괄사업관리자의 지정, 실시계획승인 등을 다루고 있다.

〈표 2-34〉 지역개발계획안의 구성 체계

구분		내용
계획 개요	수립배경 및 목적	• 수립 배경 및 목적
	명칭 및 수립범위	• 명칭, 대상지역, 계획기간
여건 분석	지역의 특성과 현황	• 인구·경제 등 각 분야별 현황, 세력권(경제권, 사회권, 환경권)
	관련계획 및 법률검토	• 국가계획, 지역계획, 관련 개발계획
	종합분석	• SWOT분석, 대응전략
기본 구상	계획의 목적 및 기본시책	• 비전과 목표, 추진전략 및 세부실천과제, 국가 및 지자체 지원방안
	개발방향	• 공간구성의 기본골격, 지역개발사업의 유형 발굴
	개발전략	• 관련 시·군·구간의 연계발전 방향과 전략, 기존 계획(타 법령)과의 연계 및 차별화 전략
부문별 계획	지역개발사업구역 지정 및 운영 방향	• 지역개발사업구역의 지정방향 및 지원방안, 투자선도지구의 지정 방향 및 지원방안, 지역개발사업구역의 관리·운영계획
	지역개발사업 추진계획	• 각 지역개발사업구역의 개요, 집중적으로 개발할 필요성이 있는 지역과 그 개발 방법
	기업유치 및 투자촉진계획	• 시·군·구의 투자유치여건, 지역개발사업구역별 기업유치 및 투자촉진계획, 민간자본을 유치할 필요가 있는 경우, 그 대상사업 및 방법
	해당시 작성	• 사회간접자본시설의 정비 확충계획, 생산기반시설의 확충 및 지역 특화산업의 육성계획, 역사문화 관광자원의 개발계획, 환경보전·고용·교육·정주환경의 개선계획
	소요재원 및 파급효과	• 재원 및 조달계획, 파급효과 분석
	기타	• 인구 및 산업구조의 조정, 자원의 분포·이용·관리
의견수렴	의견청취 및 반영	• 시·군·구 전문가·주민의 의견 및 조치사항

자료: 지역 개발 및 지원에 관한 업무처리지침. 제2장 1절, 연구진 재작성

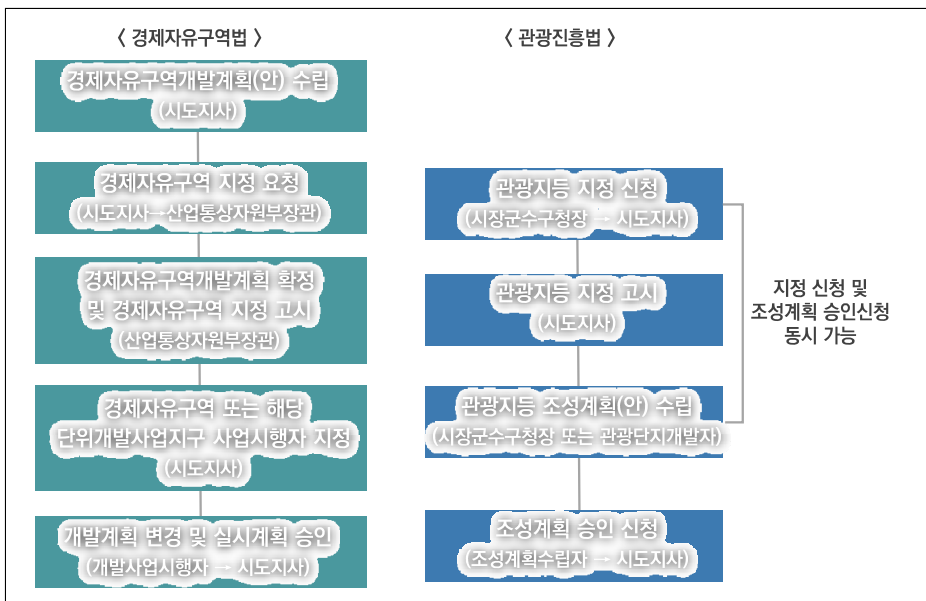
2.3 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법

「경제자유구역법」 제8조의3(개발사업시행자의 지정)에서는 경제자유구역 또는 해당 단위개발사업지구에 개발사업사업시행자를 지정하도록 하고 있다.

개발사업시행자는 국가, 지방자치단체, 지방공사, 민간(자본금 등 자격요건을 갖춘 자) 및 법인 등으로 규정하고 있으며, 지정시 고려 사항으로는 ① 외국인투자 유치 능력 ② 재무건전성과 소유자금 조달능력 ③ 유사 개발사업의 시행경험 ④ 개발사업의 원활한 수행을 위하여 산업통상자원부장관이 필요하다고 인정하여 고시하는 사항으로 규정하고 있다. 경제자유구역 지정은 시·도지사 지정 요청에 따라 산업통상자원부장관이 지정하며, 지정을 위해 시·도지사는 경제자유구역개발계획을 수립하여 제출하여야 하고, 이후 경제자유구역개발계획 확정 및 경제자유구역 지정·고시 후 경제자유구역 또는 단위개발사업지구 사업시행자를 지정하게 된다.

관광진흥법은 관광지등의 지정과 조성계획의 승인이 분리되어져 있어 있으나, 경제자유구역법에서는 경제자유구역개발계획을 수립 후 이를 포함하여 지정 신청이 이루어지도록 하고, 지구 지정이 이루어지게 되면 계획에 따라 사업시행자를 지정토록 한 후 사업시행자로 하여금 경제자유구역개발사업 실시계획을 수립토록 하고 있다.

[그림 2-6] 「관광진흥법」 및 「경제자유구역법」 개발 절차 비교



경제자유구역법상 개발사업시행자의 지정 취소 등 주요 내용

제8조의3(개발사업시행자의 지정) ① 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 경제자유구역 또는 해당 단위개발사업지구(제4조 제6항에 따라 분할하여 개발하는 경우에만 해당한다)에 대한 개발사업시행자를 지정한다. <개정 2014. 12. 30.>

1. 국가, 지방자치단체
 2. 제27조의2 제1항에 따른 행정기구(「지방자치법」 제159조에 따른 지방자치단체조합으로 설치된 경우만 해당한다)
 3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관으로서 대통령령으로 정하는 기관
 4. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사
 5. 공공부문에 해당하지 아니하는 자로서 자본금 등 대통령령으로 정하는 자격요건을 갖춘 자
 6. 개발사업을 시행할 목적으로 설립한 법인으로서 제1호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 자 둘 이상의 출자비율이 100분의 70을 넘는 법인
- ② 시·도지사는 「국도의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조에 따른 개발제한구역에서 해제된 지역에 대하여는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 개발사업시행자를 지정하여야 한다. <개정 2014. 12. 30.>

1. 제1항제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 자
2. 제1항제6호에 해당하는 자(제1항제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 자의 출자비율이 100분의 50을 넘는 경우만 해당한다)
- ③ 시·도지사는 제1항 및 제2항에 따라 국가 또는 공공기관을 개발사업시행자로 지정하려는 경우에는 미리 산업통상자원부장관 또는 관계 부처의 장과 협의하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ④ 시·도지사는 개발사업시행자를 지정할 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
 1. 외국인투자의 유치능력
 2. 재무건전성과 소유자금 조달능력
 3. 유사 개발사업의 시행경험
 4. 개발사업의 원활한 수행을 위하여 산업통상자원부장관이 필요하다고 인정하여 고시하는 사항
- ⑤ 시·도지사는 제1항 및 제2항에 따라 개발사업시행자를 지정한 경우에는 그 내용을 공보에 고시하여야 한다.

제8조의5(개발사업시행자의 지정 취소 및 대체 지정 등) ① 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개발사업시행자의 지정을 취소할 수 있다.

1. 개발사업시행자가 거짓이나 부정한 방법으로 이 법에 따른 승인, 지정 등을 받은 경우
 2. 개발사업시행자의 귀책사유로 토지의 매수 등이 지연되어 시행기간 내에 개발을 완료하지 못할 것으로 예상되는 경우
 3. 개발사업시행자가 정당한 사유 없이 제9조제1항에 따른 실시계획을 이행하지 아니한 경우
 4. 제8조의3제1항제5호 및 같은 조 제2항제2호에 따른 자격요건을 갖추지 못하게 된 경우
 5. 개발사업시행자가 정당한 사유 없이 개발사업시행자로 지정된 날부터 2년 이내에 제9조제1항에 따른 실시계획의 승인을 신청하지 아니한 경우
 6. 개발사업시행자가 정당한 사유 없이 제8조의4제2항에 따른 명령을 이행하지 아니한 경우
 7. 개발사업시행자가 이 법을 위반한 경우로서 공익을 위하여 개발사업시행자 지정의 취소가 요청되는 경우
- ② 시·도지사는 제1항에 따라 개발사업시행자의 지정을 취소한 경우에는 새로운 개발사업시행자를 대체 지정할 수 있다. 이 경우 개발사업시행자의 지정에 관하여는 제8조의3제1항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.
- ③ 제2항에 따라 대체 지정된 개발사업시행자는 경제자유구역개발계획과 제9조제1항에 따른 실시계획의 승인에 관한 종전의 개발사업시행자의 지위를 승계한다.
- ④ 시·도지사는 제1항 및 제2항에 따라 개발사업시행자의 지정을 취소하거나 대체하여 지정한 경우에는 그 내용을 공보에 고시하여야 한다.

이러한 사업시행자 지정에 있어 정당한 사유 없이 개발을 지연시키는 등의 경우에는 개발사업시행자 지정을 취소하고 다른 개발사업시행자로 대체 지을 할 수 있도록 법 제8조의5(개발사업시행자의 지정 취소 및 대체 지정 등)의 규정을 개선·보완(2011.4.4.)하였다.

또한, 개발사업시행자 지정 취소시 매수 토지를 대체 사업시행자에게 매도할 것을 명령할 수 있고 매수협의 기준금액은 조성원가와 조성원가에 법정이율 등을 구체적으로 규정하고 있다.

경제자유구법상 조성토지 매도 명령 등

- 제8조의6(조성토지의 매도명령 등)① 시·도지사는 제8조의5제1항에 따라 개발사업시행자의 지정을 취소한 경우에는 해당 사업을 위하여 개발사업시행자가 매수한 토지를 같은 조 제2항에 따라 대체 지정된 개발사업시행자에게 매도할 것을 명할 수 있다. 이 경우 시·도지사는 대체 지정된 개발사업시행자에게 그 사실을 통보하여야 한다.
- ② 제8조의5제2항에 따라 대체 지정된 개발사업시행자는 제1항에 따른 매도명령을 통보받은 때에는 지체 없이 종전의 개발사업시행자와 해당 토지의 매수협의를 착수하여야 한다.
- ③ 제2항에 따른 매수협의를 기준금액은 조성원가와 조성원가에 「민법」에 따른 법정이율을 곱한 금액을 합한 금액으로 한다. 이 경우 조성원가의 산정방법 등은 대통령령으로 정한다.
- ④ 시·도지사는 제1항에 따라 매도명령을 한 경우 개발사업시행자가 해당 토지를 이미 타인에게 매각하여 이익(매도금액에서 조성원가를 공제한 금액을 말한다)을 얻은 때에는 그 이익을 환수한다.
- ⑤ 제4항에 따른 환수금액의 부과·징수에 관하여는 국세 체납처분의 예에 따른다.

3. 시사점

산업입지 및 개발에 관한 법률, 지역개발 지원에 관한 법률을 통해 본 연구에서 논의되었던 인허가 의제 및 심의절차 간소화, 업무처리지침, 사업시행자 지정, 일부 및 부분 준공의 범위 명확화 등을 살펴보았다.

첫째, 개발사업 촉진을 위한 방안으로 인허가 절차 간소화를 위한 특례가 도입되었으며, 산업단지개발에서는 「산업단지개발간소화법」을 통해 산업단지 조성을 위한 인허가와 심의절차를 간소화하여, 6개월 단축할 수 있다. 또한 「지역개발지원법」의 경우 투자선도지구로 지정하여, 사업시행자가 필요시 사업구역과 사업시행자 지정, 실시계획 승인의 단계를 일괄 승인받을 수 있게 하여 기존보다 6개월 이상 단축시킬 수 있게 되었다.

둘째, 「산업입지법」은 『산업입지의 개발에 관한 통합 지침』을 통해 산업입지 개발에 관한 기본적인 지침과 개발에 관한 세부적인 내용을 규정하고 있다. 그리고 「지역개발지원법」 제정에 따라 법 시행에 차질이 없도록 하고, 행정사무의 일관성 및 통일성 확보를 위해 『지역개발 및 지원에 관한 업무처리지침』 제정하였다. 이 지침은 지역개발사업 담당자의 업무를 지원하기 위한 목적으로 법에 따라 수립·추진되는 지역개발계획 및 지역개발사업과 관련된 계획·사업·행정 등 제반사항에 대한 내용을 다루고 있다.

셋째, 관광지는 시장·군수·구청장이 지정신청과 조성계획의 승인 신청 주체이므로 지정신청시 조성계획을 포함하도록 하고 있다. 그러나 「산업입지법」 제16조 산업단지개발사업의 시행자를 지정하고 있으며, 「지역개발지원법」 제19조에 사업시행자를 지정, 대행사업자를 지정하고 있어 효율적인 사업추진을 위한 제도를 갖추고 있다.

넷째, 일부 및 부분 준공의 범위에서 『산업입지의 개발에 관한 통합 지침』 제30조(부분준공 등을 위한 조치) 제1항에서 사업시행자는 사업구역 변경 또는 공구분할의 절차를 거친 후 조성 완료된 구역에 한하여 준공인가 신청이 가능하도록 규정하고 있다. 또한 「지역개발지원법」 38조(준공검사) 시행자는 지역개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하면 그 지역개발사업에 관한 공사가 전부 끝나기 전이라도 공사가 끝난 부분에 관하여 제1항에 따른 준공검사 가능하도록하고 있다.

그리고 기타 사항으로 본 연구에서 논의되고 있는 원형지공급, 재생사업, 국유지·공유지 처분 등이 「산업입지법」, 「지역개발지원법」 등 타법에는 제정되어있음을 알 수 있다.

마지막으로 살펴본 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」은 경제자유구역개

발계획 수립 후 지정신청이 이루어지도록하고, 지구지정이 이루어지면 계획에 따라 사업 시행자를 지정토록 한 후 사업시행자로부터 실시계획을 수립토록 하고 있다. 또한 개발 사업자의 지정 취소 및 대체지정 등, 조성토지의 매도 명령 등을 규정하고 있다.

〈표 2-35〉 타법 사례 비교 분석

구분	산업입지 및 개발에 관한 법률	지역개발 및 자원에 관한 법률
인허가 의제 및 심의 절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> 「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특례법」 절차를 통해 영향평가 등 특례 적용 →「산업입지 및 개발에 관한 법률」 절차비교 6개월 단축 	<ul style="list-style-type: none"> 투자선도지구로 지정하여 지역개발을 촉진할 수 있는 내용을 담고 있다. '투자선도지구'로 지정되면 ① 65개 법률 인허가 의제, 주택공급 특례, 건폐율·용적률 완화, 주택공급, 특별건축구역 지정 등에 대한 특례 인정 등 73개의 규제특례 →투자선도지구시 6개월 단축
업무처리지침	<ul style="list-style-type: none"> 산업입지의 개발에 관한 통합지침: 산업단지 지정 개발, 사업시행지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 개발 및 자원에 관한 업무처리지침: 개발사업구역 지정, 사업시행자 지정 등
사업시행자 지정	<ul style="list-style-type: none"> 국가, 지방자치단체, 공기업, 지방공기업, 중소기업진흥공단, 한국산업단지공단, 한농어촌공사, 해당 산업단지 입주예정자, 산업단지 개발할 능력 있는자, 산업단지 개발 목적으로 출자에 참여하여 설립한 법인, 부동산신탁회사, 산업단지 안의 토지소유자, 산업단지개발을 위하여 설립한 조합 등 	<ul style="list-style-type: none"> 국가 또는 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관, 지방공기업, 지역개발사업 구역 내의 토지소유자가 설립한 조합, 자격요건을 갖춘 민간투자자, 지역개발사업을 시행할 목적으로 출자하여 설립한 법인 등
'일부' 및 부분준공의 범위 명확화	<ul style="list-style-type: none"> 산업입지의 개발에 관한 통합지침 제30조 (부분준공 등을 위한 조치) 제1항에서 사업시행자는 사업구역 변경 또는 공구분할의 절차를 거친 후 조성 완료된 구역에 한하여 준공인가 신청이 가능하도록 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 제38조(준공검사)시행자는 지역개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하면 그 지역개발사업에 관한 공사가 전부 끝나기 전이라도 공사가 끝난 부분에 관하여 제1항에 따른 준공검사 가능
기타	<ul style="list-style-type: none"> 원형지 공급과 개발(제38조2) 재생사업 지원을 위한 특례(제39조의17)등 	<ul style="list-style-type: none"> 공급 허용(제33조) 국유지, 공유지의 처분 제한(제37조) 등

관광지등 제도개선 방안 마련을 위한 기초연구

제3장

관광지등 제도 심층진단 및 설문조사

제1절 관광지등 제도 심층진단

1. 분석틀

가. 목적

관광지등 제도개선 방안 수립을 위해 기존 제도의 문제점 분석 및 개선방안 마련에 심도 있는 접근이 필요하다. 관광지등 제도를 직간접적으로 다루고 있는 시도 지자체 관계자의 목소리와 함께 지역관광개발정책의 흐름과 변화에서 본 제도가 나아가야 할 방향성 모색은 중요하다. 따라서 심층진단은 주요 쟁점사안별 심도 있는 의견을 취합하고 개선 과제를 도출하는데 의미가 있다.

나. 심층진단 절차 및 방식

심층진단은 3단계 과정으로 구성하였다.

① 1차: 주요 안건별 시도 지자체 담당자 협의회(공론화)

1차는 시도 지자체 관계자와의 심도 있는 논의를 위한 공론화 과정의 협의회 방식으로 추진하였다. 관광지등 제도 관련 논의를 통한 시도 지자체 담당자와의 공감대 형성 및 의견 수렴은 본 연구에서 중요한 절차 중 하나이다. 효율적이고 심도 있는 논의를 진행하고자 사전에 시도 지자체 관계자 대상 관광지등 제도 운영과 관련한 핵심 논의안건을 서면으로 취합하는 과정을 진행하였다. 앞서 검토한 선행연구에서 도출한 18건 중 제도 개선에 반영된 4건을 제외한 14건의 안건을 바탕으로 최근 관광지등 개발 관련해서 공론화 협의회 논의를 위해 지자체 의견을 수렴하여 5건의 논의 안건을 선정하였다. 협의회 논의 안건으로는 첫째, '사업시행자' 개념 및 역할의 명확한 규명, 둘째, 인허가 의제 간소화, 셋째, 준공검사 범위 규정, 넷째, 조성계획 및 사업에 관한 업무처리 지침 제정, 다섯째, 관광단지 토지수용 공익성 평가 기준 등으로 취합되었다.

구 성	【 시도지자체 논의안건 취합결과(5개) 】	【 주요논의 지자체 】
안전-1	• 사업시행자 개념·역할 명확화, 지정 등	• 울산광역시, 강원도, 경상남도
안전-2	• 인허가 의제 간소화	• 울산광역시, 경상북도, 경상남도
안전-3	• 준공검사 규정상 ‘일부’ 범위 명확화	• 강원도, 경상북도, 경상남도
안전-4	• 조성계획 및 사업에 관한 업무처리 지침	• 울산광역시, 전라남도, 경상북도, 경상남도
안전-5	• 관광단지 토지수용 공익성 판단 마련 기준	• 울산광역시, 경기도, 경상남도,

② 2차: 시도관계자 서면의견 검토

1단계 논의에서 다루지 못한 사항에 대하여 추가적으로 시도 지자체 관계자 의견을 서면으로 받아서 분석하였다. 이러한 절차는 지자체별로 관광지등에 대한 쟁점사안들을 바라보는 시각이 조금씩 다르거나 1차 협의회에서 적극적으로 논의되지 못한 사안들에 대하여 의견을 수렴하는데 목적이었다. 1차 논의안건 주제 선정에서 밀렸거나 추가적으로 논의가 필요한 사안에 대해 의견을 수집하였다.

③ 3차: 지역관광개발 전문가 의견

3차에서는 관광지등 개발을 담당하는 시도 지자체 관계자들의 제도적 절차상의 현안 문제뿐만 아니라 최근 지역관광개발정책의 변화 흐름에서 관광지등 관련제도를 운영함에 있어 관광개발 전문가 자문을 통해 의견을 수렴하고자 하였다.

아래 <표 3-1>은 제3절에서 추진한 관광지등 제도에 대한 심층진단 과정을 간략하게 제시하였다.

〈표 3-1〉 관광지등 제도관련 심층진단 과정

구 성	【1차】	【2차】	【3차】
일정	• 시도 지자체 담당자 협의회 • 7월 2일(협의회 개최)	• 시도 지자체 2차 서면의견 • 7월~8월(서면의견 취합)	• 관광개발분야 전문가 자문 • 8월 10일(자문회의 개최)
대상	• 문화체육관광부 및 관광지등 담당 공무원 (광역지자체 ¹¹⁾)	• 관광지등 담당 공무원 (광역지자체 ¹²⁾)	• 관광개발 관련 전문가
방식	• 사전에 취합한 논의안건(5개)별 심도 있는 의견수렴	• 1단계 협의회에서 논의되지 못한 안건들 지역별 취합	• 관련분야 전문가회의를 통해 현안 진단 및 향후 방향성 검토

11) 울산, 광주, 경기, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남

12) 경기, 충북, 충남, 경북, 경남 등

2. 심층진단 주요 내용

가. 1차: 주요안건별 시도 지자체 담당자 협의회(공론화)

① 사업시행자 개념·역할 명확화, 지정

「관광진흥법」제54조, 제55조에 의하면 조성계획의 승인을 받은 자를 ‘사업시행자’라 한다. 관광지 사업시행자는 기초자치단체장, 관광단지의 사업시행자는 공공법인 또는 민간개발자라고 볼 수 있다.

그러나 「관광진흥법」 제55조제2항에서는 조성계획의 승인을 받은 자를 약칭하고 있는 “사업시행자”가 토지매입 승인을 받도록 규정하고 있어 토지매입 승인을 받을 수 있는 자 등에 대한 해석상의 혼란이 있다. 이와 관련하여 관광지등에 사업시행자의 개념과 역할이 명확해야 하며, 사업시행자의 지정이 필요한지에 대해 문답 형태로 진행하였다.

사업시행자의 개념·역할 명확한 규정과, 지정이 필요한가?

【질문】 사업시행자 개념 정의와 사업시행자의 지정이 필요할까?

* 「지역개발법」 및 타법사례를 보면 사업시행자를 지정 하고 있다

【울산광역시】

.....관광진흥법 사업시행자는 조성계획이 승인받은자가 시행자다. ... 국회법에는 사업시행자의 요건 이 별도의 조항이 있다. (사업시행자의 요건). 관진법에서는 지자체 공공기관, 토지의 2/3 이상 취득자라고 하고 있다..... **특히, 민간개발자와 규정되는 부분과 헷갈리고 있다. 사업시행자가 아닌자라는 규정도 있고, 사업시행자가 아닌자도 사업을 할 수 있다 라고 규정하고 있어 헷갈린다... 그래서 사업시행자, 민간개발자 등 명확한 개념이 필요하다.....**

.....특히, 관진법에 의해서 사업계획 승인을 받고, 중도위와 의제 협의를 하면 인해주고 있다. 관진법의 경우는 지정을 받고 조성계획 승인을 받아야만 사업시행자가 되는데.... 사업시행자의 지정(승인) 고시했다고 안된다고 한다. 이는 관광진흥법과 타법의 상충 되고 있다... **타법은 사업시행자 지정이 되어있다.**

【경상남도】

토지보상법 제21조 2항을 보면 관진법 제55조에 따라 조성계획을 시행하기 위한 사업을 인허가 의제협의 시기에 ‘사업시행자’가 사업인정 협의위해 중앙토지수용위원회에 협의 실시를 하면, 의제 협의시 협의주체는 사업시행자이어야 하나, 관광진흥법상 조성계획 승인 받은자가 사업시행자라고 하고 있다.....

타법에서는 사업시행자 지정을 사업계획승인전에 행정절차를 두고 있으나 관광에서는 조성계획승인 받은자가 사업시행자이다. 그러나 토지보상법에 의한 사업인정 협의 단계는 조성계획 승인 전에 이루어지고 있다, 절차가 안맞다(타법과 충돌이다.). 중도위와 협의는 사업시행자가 해야한다.....

【강원도】

.....작년에 이런문제 때문에 별도로 고시를 한적이 있다. 개발주체, 개발방식을 구분하여 사업시행자, 조성사업하기시행자를 구분하고 역할을 명확하게 했다.....용어를 명확하게 하기 위해서...

② 인허가 의제 간소화

여러 법률에 규정된 인·허가를 받는 데에 소요되는 시간과 비용을 줄이기 위해 다수 법령에 다원화된 인·허가가 있는 경우에는 주된 업무의 인허가를 받으면 부수된 업무의 인·허가를 받는 것으로 의제하는 ‘인·허가의제 제도’를 도입하여 행정의 신속화 간소화를 도모해왔다(송영선, 2005).

현재 관광지등 조성계획 승인을 위해서 「관광진흥법」 제58조에 따른 관계 행정기관장과 협의시 개별법상 경관·교통영향평가·산지·도시계획위원회 등 심의회를 거쳐야 한다. 이때 소요되는 기간이 약 9~10개월이 걸린다.

이에 따라 인허가 의제의 필요성과 지자체에서 인허가로 나타나는 관광지등의 문제점, 개선방안 등의 내용을 중심으로 문답 형태로 진행하였다.

인허가 의제 간소화 특례는 필요한가요?

【질문】 「관광진흥법」에서 인·허가 의제 간소화 특례가 필요할까?

*남원시 건의사항으로 드래곤 관광단지는 2014년 신한레저 소유 유희부지에 대한 민자 유치로 시작한 관광단지 조성사업은 2015년 5월 전라북도와 남원시, 사업시행사인 신한레저(주)가 투자 협약을 체결하였으며, 2016년 제6차 전북권 관광개발계획에 반영하는 등 사전 행정절차를 완료하고, 2017년 12월 전라북도에 관광단지 지정 및 조성계획 승인 신청했다.

【경상북도】

.....관광지 지정 관련 심의 업무나 운영 건수는 1년에 1건 정도로..... 통합 심의 했을 시 교통, 산지, 경관, 도시 등 환경 중복되는 부분은 일관성 있게 만들 수 있는 장점은 있으나, 크게 꼭 필요성을 아직까지는 못 느낍니다..... 조정할 수 있는 위원회가 있다면 좀 더 빠르게 끝낼 거 같다..... 크게 **4개 도시계획 환경, 산지, 경관 만들어주는 것도 통합심의위원회를 만들어 주는 것을 해주는 게 낫다고 본다.**

【울산광역시】

.....교통영향평가가 3번이나 받고 있는데 사업기간이 길어지고 있다..... 간소화를 하려면 관련 부서와 협의를 다 끝난 후 교통, 경관 등 최종적으로 협의 의견을 받은 후 위원회에서 결정을 하는 구조로 더 좋을 거 같다. 만약에 한다면 **사전에 협의를 끝난 후 최종에 각각의 위원회들이 결정하는 것이 간소화하는 방법이다.....**

③ 준공검사 규정상 ‘일부’ 범위 명확화

「관광진흥법」 제58조의2 제1항에 명시된 “관광지등 조성사업의 전부 또는 일부를 완료한 때”는 「관광진흥법 시행령」 제50조의2 제4항에 명시된 “법 제54조에 따라 승인된 조성계획대로 완료되었다고 인정하는 경우에는 준공검사 증명서를 발급하고 각 호의 사항을 공보에 고시하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

법령상 조성사업의 ‘일부’에 대한 구체적 정의가 필요하며, 또한 시설부지 지적 정리 미비, 국·공유지 및 공공시설 무상양도·양수 협의 시점 확정 불가 등에 따른 문제를 해소하고, 사업시행자 및 입주기업 부담 완화하기 위해서도 부분 준공 제도에 대한 규정 신설 추진이 필요하다. 타 법의 「도시정비법」 제86조(이전고시 등) 제1항 단서에서는 “정비사업의 효율적인 추진을 위하여 필요한 경우에는 해당 정비 사업에 관한 공사가 전부 완료되기 전이라도 완공된 부분은 준공인가를 받아 대지 또는 건축물별로 분양받을 자에게 소유권을 이전할 수 있다”고 규정하고 있다.

이와 관련하여 관광지등 조성사업의 ‘일부’에 대한 범위 명확화, 부분 준공에 대한 신설 추진 등이 필요한지에 대해 문답 형태로 진행하였다.

준공검사 규정상 ‘일부’ 범위에 대한 개념 명확화가 필요한가?

【질문】 부분 준공의 왜 필요하고 어떠한 조항이 들어가야 할까?

* 민간사업자가 관광지 유치시설(호텔 등) 건립을 위한 자금과 담보를 위해 부지 일부준공이 필요하다.

【경상남도】

.....올해 관광부지 (사천실안 관광지)에 부지만 준공해달라고 했다. 전체 296,000㎡ 중 46,000㎡정도의 호텔 등 일부 준공했다. 부지 준공 핵심은 시행허가를 받은자가 조성을 하면 46000㎡ 부지 정비 했으나, 재원조달이 열악했으나 PF를 해야하는데 일부 준공을 하게 되면 감정평가가 높아지게 된다....PF 재정여건이 좋아진다... 이러한 기대효과를 가지고 일부에 대한 해석을 적극적으로 해야 한다......시도에서는 관리 방안을 어떻게 할것이나? 그런고민을 했었다. 타법에 보면 민간이 망하면, 다른 누군가가 해야 한다... (경제자유법) 매도 명령을 보면, 이런 부분을 준용해서 사업이 망하면, 다른 사업자에게 팔고, 연도별 투자계획 사업계획을 대해 이행하라 라고 관광지는 건물에 대한 담보 방안을 받고 일부 부지 준공을 해줬다.

【강원도】

.... 저희는 부분준공을 하다가 산지에 걸려서 지금 중단된 상태이다. 개별법으로 인허가, 전용허가 등 목적 사업을 두고 허가를 해줬는데.... 지금 부지조성만 해두고, 목적사업이 안되었다고 해서 중단된 상태이다.

【경상북도】

..... 부분준공이 어디에서 어디까지 인정할지에 대해, 산지나 농지에 대해.. 부분준공에 대한 내용이 있어야 함. ‘일부’라는 단어만으로만 부족하며, 시행령이나 시행규칙에 부분준공에 대해 검토가 필요하다...

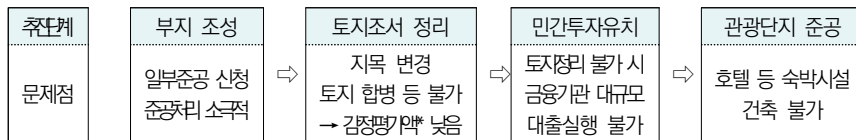
경남 실안관광지
'전국최초 '관광지 부지 일부준공'으로 2,000억원 민간투자유치 견인

- 경남 사천 실안관광지 사업시행자는 사천시장으로 2000년 관광지 지정 이후 조성계획에 따른 조성사업을 추진하였으나, 기반시설 조성 후 민간투자 유치 부진 등으로 장기 미조성 관광지 중 하나임
- 2018년 민간투자자 숙박시설(호텔) 투자자를 유치하였으며, 사천시장의 그간 조성한 토지(관광지내 숙박 시설지구)를 매도하려 하였으나 상부시설(호텔 건축)이 부재한 상황에서 법 제58조의2(준공검사) 적용 가능에 대한 상반된 논의가 있었음
- 농지, 산지전용 등 관련 행정기관에서는 상부시설이 완료되어야 준공검사가 가능하며, 이때 준공검사시 상부시설(건축물) 건립이 완료되도록 하고 있고 택지개발조성사업 등과 다르게 부지조성만으로 준공검사가 이루어지지 못하고 있음
- 그러나, 관광진흥법상 공공부문은 지정, 조성계획 승인후 토지매각이 가능하게 되어 있고 시장군수구청장이 사업시행자인 관광지의 상부시설은 대부분 관광객이 이용하는 시설로 건축물과 업종이 연계되어 있어 민간투자를 통해 이루어질 수 밖에 없는 구조임
- 부지조성에 따른 일부 준공이 이루어지지 않게 되면 토지조서상 토지 합병, 지목 변경 등이 이루어지지 못하고 대규모 재원이 투자되는 호텔사업 특성상 낮은 감정평가액으로 금융기관을 통한 다양한 자원 마련이 어려워지게 됨
- 이에 경남도에서는 실안관광지의 단계별 준공시기, 조성계획 등을 반영하여 조건부 부분 준공을 통해 민간투자가 가능하도록 함

[관광지 일부준공 세부조건 등 관리 방안(경상남도)]

- 포기조건: 민간사업자의 사업 이행 불가시 사업포기 공증서 제출
- 권리이양: 민간사업자 사업 포기시 투입비용에 대해 법정이윤을 반영한 이양공증서 제출
- 조성계획: 단계별 또는 일부 준공시기에 대해 체계적으로 관리
- 금융조달: 일부 준공후 2년내 대출실행 관련 금융기관장의 확인서를 승인기관 제출
- 책임시공: 일부 준공후 2년내 중단없는 책임시공을 위해 해당 건설시공업체의 책임시공확인서를 승인기관에 제출
- 착수시기: 상부시설물의 착수기기가 연차별로 구성되어 있으나 이행강제 수단이 없으므로 민간투자자 사업착수 관리방안 마련
- 예외사항: 조건사항 이행을 어렵다고 승인기관이 인정하는 경우 조건사항 범위내 조정이 가능하고, 조정 범위는 사업시행자 책임성을 강제할 수 있도록 합리적인 수준

[금융대출을 위해 관광지 부지준공 필요한 상황]



자료: 경상남도(2020). 문화체육관광부 제도 개선 제출 자료

④ 조성계획 및 사업에 관한 업무처리 지침

「관광진흥법」제54조제1항 에 따른 관광지등 조성계획 수립 등에 필요한 사항을 세부적으로 정하여 관광지등 담당자의 업무를 지원하도록 업무처리지침이 필요하다.

타 법의 「지역개발 및 지원에 관한 법률」 제정에 따라 법 시행에 차질이 없도록 하고, 행정사무의 통일성을 확보하기 위하여 지역개발 및 지원에 관한 업무처리지침(예규)을 2015년 2월 25일에 제정하였다. 주요 내용으로는 지역개발계획의 수립 및 내용(지역개발계획안의 구성체계), 지역개발사업구역의 지정, 사업시행자 지정, 지역개발사업의 대행, 총괄사업관리자의 지정, 실시계획승인 등을 다루고 있다.

따라서 관광지등 조성계획 및 사업에 관한 업무처리 지침 등이 필요한지에 대해 문답형태로 진행하였다.

조성계획 및 사업에 관한 업무처리 지침이 필요한가?

【질문】 관광지등 업무처리지침은 필요한가, 어떤 내용을 담아야 하는가?

* (국토교통부) 지역 개발 및 지원에 관한 업무처리지침은 행정절차 표준화 및 업무처리의 효율성 향상을 지원하기 위해 동 지침을 제정(2015.3.16.)하였다.

【경상남도】

지침을 줘야 한다. 적극행정을 장려해주지만 허가 및 인가건, 등에 대한 내용 업무 지침을 주게 되면 좋을꺼 같다. 예를 들면, 사천 실안 관광단지를 처리 할때도 사천에서 민간사업자에게 처분을 했다. 처분 시기(조성한 토지)를 보면, 조성한 시기에 준공을 해야 처분이 가능하다. 관광진흥 59조를 보면 **‘조성한 토지를 처분할 수 있다’에 대해서 조성한 토지의 개념을 적극적으로 해석했다.**.....

【경상북도】

업무처리지침은 포괄적으로 가야된다. 수요 산정 기준 등 방향성, 적정성 등을 잡을 정도 만이라도 판단하기 어려운 부분에 대한 기준만 잡아주면, 예시로 지정이나 조성계획, 관광단지나 녹지비율 등 **기본적 방향성 제시**를 해주면 된다..... 디테일하게 A는 되고 B는 안되고 이렇게까지는 할 필요는 없다.

【울산광역시】

.....**관광진흥법은 조성계획 승인 전에 하는 작업을 업무처리지침으로 제시**하고, 특히 관광지 지정시 사업자들에게 내야 되는 자료(서류)등 준비 작업에 대한 내용이 없다. 따라서 **사전협의 시 준비해야 할 내용, 서류 등을 제시해줘야 한다.**....

|

【전라남도】

.....업무지침편람 매뉴얼을 좀 더 세부적으로 좀 더 낫지 않나 싶은데... 현재 관광공사에서 하고 있는 **관광지·관광단지 개발 업무 매뉴얼 보다 Q&A, 절차 등을 좀 더 세부적으로 해주는 것만으로도 좋다.**

⑤ 관광단지 토지수용 공익성 판단 마련 기준

관광단지 조성사업은 공공주도 방식에는 현실적 한계(숙박, 문화, 체육시설 등 설치뿐 아니라 콘텐츠 생산, 프로그램 운영 등 전반을 담당)가 있어 민간 주도 또는 공공과 민간 협력형(공공사업 추진 후 일부 시설을 민간이 운영)으로 추진하고 있다.

최근 관광단지 공익성 협의 논의가 활발하게 이루어지고 있으며, 그간 현재 판결에 따라 관광단지 민간개발자에게 토지 수용권을 부여한 것은 합헌이나 고급 골프장 및 고급 리조트 등 일부 부유층만을 위한 시설까지 수용권을 부여하는 것은 헌법불합치라고 판결을 내린 판례가 있다.

따라서 골프장의 공익성 인정 기준 및 리조트는 관광단지 필수시설이므로 공익성 인정 대상이 되기 위한 판단 기준 필요한지에 대해 문답 형태로 진행하였다.

관광단지 내 골프장, 리조트 사업의 토지수용을 위한 공익성 인정이 필요한가?

【질문】 관광단지 내 골프장, 리조트(숙박시설)이 공익사업인가?

* 최근 관광단지 골프장, 리조트의 토지수용을 위해 중앙토지수용위원회 공익성 협의 제도 개선 회의를 실시(2021년 4월~10월 약 6개월) 하였다.

【울산광역시】

관광단지에 들어가 수 있는 시설 중에 골프장이 있다. 중도위에서 주장한다면, **골프장을 빼버리는 방법이 제일 좋다.** 관광지나 관광진흥법에 의한 관광지는 토지보상법에 분명히 명시 되어있다 공익사업이라고.... 헌법에 그렇게 되어있는데 안맞다. 지금 현재 우리나라에 골프장이 할 수 있는 법이 관광진흥법 말고는 거의 없다. 또 하나는 국회법 의한 개발행위 허가가 있는데 개100% 땅이 확보가 되어야 하는데 그래서 개발행위는 허가기준이 까다롭다..... 대부분 관광단지는 골프장이 다 있다.

최근에 수용이 아니고는 취득할 수 없는 토지에 대해 미등록 토지, 상속관계 등에 대해 중도위와 연락을 했는데 **골프장이라고 해서 수용을 안 해주고 있다.....공익성이 인정을 해준다고 해서 수용이 바로 되는 것이 아니다.....** 그 뒤로도 수용에 대한 협의 및 절차는 많이 이루어진다..... **관광단지 내에 시설이 많다. 골프장은 공익성을 제외하고 그 외 시설은 공익성을 인정해주는 방안은 어떠한가?**

【경기도】

죽산관광단지 2번 부동의를 받았다. **골프장이라는 이유 때문에 승인을 인해주나.** 토지확보를 94%나 했다. 골프장을 빼라고 한다. 130만이라 면적은 넓다. 2020년 9월 중앙토지위원회에서 부동의를 받았지만, 재협의 진행중에 있다..... 평택관광단지는 조성계획 승인을 먼저하고, 중앙토지위원회합의를 기다리고 있다. **(21년7월 평택호관광단지에 대한 중앙토지수용위원회(이하 중도위)의 공익성 심의가 지난 22일 통과돼 본격적인 개발사업에 들어감. 골프장은 없음).....**

나. 2차: 시도관계자 서면의견 검토

심층진단 1차는 논의안건 5건 선정을 통해 공론화 협의회를 하였으며, 논의에 참석하지 못한 지자체의 의견과 1차 협의회 때 논의가 이루어지지 않았던 제도 진단 및 개선 방안 내용을 바탕으로 2차 지자체 서면의견 검토를 진행하였다.

심층진단 2차는 경기도, 충청북도, 충청남도, 경상북도, 경상남도에서 서면의견을 받아 검토하였으며, 그 외 전라남도, 전라북도, 울산 등은 관광지등 제도 진단 및 개선 방안에 대한 의견이 없었다.

〈표 3-2〉 2차 지자체별 제도 진단 및 개선 방안 의견수렴

구분	주요 내용	비고
경기도	① 관광지, 관광단지 공익성 협의관련 제도개선	1회차 반영
	② 기존 관광지 재생방안 마련을 위한 지원사업 도입	-
	③ 관광(단)지 조성계획 취소절차 관련 제도개선	-
강원도	관광단지의 체육시설에서 골프장 제외 요구(공익성 무)	1회차 반영
충청북도	① 민간개발자의 변칙적인 관광단지 추진 (공익사업을 위한 관광단지 추진이 아닌 골프장(정치적 수단)등의 수익성 위주 사업 추진)	-
	② 관광(단)지에 대한 기본적 가이드라인 제시	1회차 반영
	③ 「관광진흥법」 조성계획 변경에 대한 개념 정의 및 명확한 명시	-
	④ 「관광진흥법」 준공처리 및 토지처분에 대한 조항 구체화 명시	-
	⑤ 노후 관광(단)지 재생사업을 위한 국비 지원 사업 도입	-
충청남도	① 관광지 지정 후 조성계획 수립에 민간이 참여 할 수 있도록 방안 마련 (사업시행자 민간 확대 방안 마련)	-
	② 관광(단)지 조성계획 수립시 토지수용 재결을 위한 사업인정 명시	1회차 반영
전라북도	실무진을 위한 관광지등 관련 매뉴얼 제작(현 매뉴얼 추가 개정)	1회차 반영
경상북도	① 관광지 지정 후 조성계획 수립에 민간이 참여 할 수 있도록 방안 마련	-
	② 관광(단)지 재생 및 관광투자 유치 활용 필요	-
	③ 준공된 관광(단)지 등에 대해 관리 방안 마련 필요	-
경상남도	① 「관광진흥법」 공유재산 매각 수익계약 근거 마련	-
	② 관광지 투자유치 활성화를 위한 원형지 공급 신설	-
	③ 「관광진흥법」 사업시행자 지정 고시 절차 마련	1회차 반영

① 경기도: 기존 관광지 재생방안 마련을 위한 지원 사업 도입

경기도 대부분의 관광지가 1970~1980년대 지정되었고 시설 노후화로 관광자원으로서 매력이 감소하고 있으며 관광지에 대한 관심 저하로 관리도 원활하게 이루어지지 않고 있다.

〈 관광(단)지 지정현황 〉

○ 전체: 16개소

- 관 광 지: 14개소(지정일: '90년 이전 11, '90년 이후 3)

- 관광단지: 2개소(지정일: '90년 이후 2)

또한, 관광지에 대한 국비 지원도 군특 지방이양에 따라 2020년부터는 없는 상태로, 열악한 지방재정에서 관광지 개발을 위한 재원 확보는 더욱 어려워지고 있는 실정이다.

따라서 기존 관광지 재생방안 마련을 위한 연구가 필요하며, 지금까지의 관광지 개발 정책은 신규 관광지 지정이 우선이었으나, 신규 관광지 지정이 어려워지고 있는 상태에서 앞으로는 기존 관광지 재생(리모델링)을 통하여 활성화 필요하다. 특히, 새로운 관광 환경변화에 대응하기 위해 쇠퇴·노후화되고 있는 관광지에 대한 재평가 후 맞춤형 개선 방안 마련이 필요하다.

② 경기도: 관광(단)지 조성계획 취소절차 관련 제도개선

관광(단)지 지정 이후 개발여건 및 환경의 변화로 개발 전망이 어려울 경우 사업이 제대로 추진되지 못하고 방치되고 있다. 특히 관광지의 경우 1970~1980년대 지정 이후 장기간 행위 등의 제한에 따른 사유재산 침해로 지정 취소에 대한 민원이 발생하고 있다.

그러나 「관광진흥법」 제52조 제4항에 관광지등의 지정 취소는 지정에 관한 절차를 따라야 한다고 규정되어 있고 구체적인 사항이 없어 업무처리가 곤란한 상황이다.

관광(단)지 조성사업 취소에 따른 파급 효과(용도지역 환원, 관광기반시설 유지 여부, 개발지역 주변 환경·미관 훼손 심화 등)가 크므로 세부적인 취소절차를 마련하여 민원을 방지하고 행정의 신뢰도 향상시켜야 한다.

또한 일부 시설 조성 후 장기간 미 추진 관광지를 취소할 경우 무분별한 개발 가능성이 있으므로 이를 방지하기 위해 취소지역 관리방안 수립에 대한 규정을 도입하고, 관광지등 취소시 조성계획승인에 따라 변경된 용도지역 및 기반시설 등 취소에 따른 효력 항목을 신설하고 규정을 마련하여 행정의 일관성을 확보해야 한다.

③ 충청북도: 민간개발자의 변칙적인 관광단지 추진

최근 민간개발자는 수용권 부여, 각종 개별법에 따른 혜택 (토지적성평가 제외, 보전산지 비율 적용 제외 등)으로 골프장 사업 추진을 위해 관광기능이 없는 관광단지 개발 계획을 제안하고 있다.

면적의 90%를 골프장 계획 추진하고자 관광단지계획서를 제출하고 있다. 관광단지의 공익성 시설 설치와 운영 계획은 5% 면적의 야영장, 공원, 탐방로, 셔틀버스 운영(나머지 5%는 원형지)이다. 정치적 수단으로서 지자체장과 관계된 민간사업자들이 많지만, 「관광진흥법」에는 이를 필터링 할 수 있는 기능이 없는 실정이다.

따라서 관광단지 내 공익성 사업의 비율, 민간개발자의 재무구조, 사업추진의 의지, 행정기관과의 협의 의무화, 사업의 타당성 등과 관련된 내용 개선을 통해 관광지등 사업 검토 단계에서 검토되어야 한다.

④ 충청북도: 「관광진흥법」 조성계획 변경에 대한 개념 정의 및 명확한 명시

관광지등 사업추진단계에서 가장 빈번히 일어나는 행정 처분이 '계획의 변경'이다. 그러나 도 담당자마다 변경에 대한 규정 해석이 달라 이를 명확히 할 필요가 있다.

일례로, 현재 「관광진흥법」 '경미한 조성계획의 변경'에는 면적 기준에 대한 조항만 삽입되어 있다. 대규모의 공공민간 투자사업의 특성상 시설 계획과 사업비와 사업기간은 유동적일 수 밖에 없다. 그러나 면적기준에 대한 변경대상만 있기 때문에 사업비와 기간 변경의 경우에도 도 승인을 득해야한다는 유권해석이 있다.

반면, 실제 실무 담당자 입장에서도 변경에 대한 기간과 사업비는 단순한 숫자에 불과하며, 조성계획상 숫자만 바뀌면 되고, 농지산지 전용허가에 있어서도 굳이 도의 승인과 시의 필요성이 부족해 보이나, 관련 규정이 없으니 도 담당자들의 해석에 의해 처분 결과가 달라 행정의 일관성이 상실된다.

따라서 조성계획 변경에 대한 개념 정의와 대상에 대해 좀 더 명확하고 완화된 조항으로 신설 또는 변경이 필요하다.

〈 충청북도 담당자 의견 〉

「관광진흥법」 상의 경미한 변경 대상을 확대하거나, 반대로 중대한 변경 사항에 대해 명시하여 나머지는 다 경미한 변경으로 처리할 수 있도록 하여 사군에 자율성과 책임성 부여

⑤ 충청북도: 「관광진흥법」 준공처리 및 토지처분에 대한 조항 구체화 명시

관광시설은 다른 건축물이나 시설계획과 달리 당시 관광여건, 트렌드 등에 따라 수시로 변경되는 시설물이다. 준공 후 조성계획이 다시 변경될 시 또 다시 준공검사를 해야 하는 것인지도 의문이 들며, 지적공부 정리와 같이 꼭 필요한 경우가 아니라면 관광지등에서 준공이 의미가 있는지 의문이 든다.

또, 관광단지가 공익적 차원의 시설이라면 토지나 시설물의 처분이 과연 타당한지도 생각해 볼 문제이다. 예를 들어, 민간개발자가 시설물 처분을 목적으로 관광단지를 조성하고 모든 토지와 시설물은 제3자에게 매각한다거나, 사업시행자가 매각 후 더 이상 관광단지로서의 지위를 포기하고 지정취소의 요청이 들어온다면, 이 단지가 향후 관광단지로서의 기능을 할 수 있는 것인지 모른다.

이러한 토지 개발 사업이라면 그냥 타 개별법에 근거하여 사업을 추진하고 재산권을 처분하도록 하며, 더 이상 공공기관에서 개입할 필요가 없다.

따라서 「관광진흥법」 제58조의 2 (준공검사)와 제59조 (관광지등의 처분)에 관한 조항을 좀 더 세밀하게 명시되어야 할 필요가 있다.

⑥ 충청북도: 노후 관광(단)지 재생사업을 위한 국비 지원 사업 도입

「관광진흥법」 이전 지정된 관광지들의 경우 지정 후 상당한 시간이 흘러 시설물 자체에 노후화가 심화되고 있다. 이러한 관광지의 경우는 민간 투자도 쉽지 않을뿐더러 사군의 재정여건, 정책적 사업 우선 순위에 밀려 관광지등 정비 사업에 많은 예산을 투입하기 어려운 실정이 있다.

따라서 관광지등 활성화를 위해 관광(단)지 도시재생사업, 산업단지 재생사업 등을 참고로 하여 지역의 관광지등 재생을 위한 제도 개선을 통해 국비 지원 사업을 도입할 필요가 있다.

⑦ 충청남도: 관광지 지정 후 조성계획 수립에 민간이 참여 할 수 있도록 방안 마련

관광지등 지정 후 조성계획 수립을 시장·군수·구청장에 한하여 작성하도록 함으로써 계획에 한계가 있고, 이미 구상된 계획에 맞추어 사업시행자가 아닌자가 사업시행을 할 경우, 사업구상 변경에 따른 행정절차 및 용역비 등 추가 비용이 발생하고 있다.

따라서 관광지 등 지정시 민간사업자의 경우도 조성계획 수립 및 승인을 받아 사업시

행자로 지정을 받아 사업을 추진 할 수 있도록 하고, 자치단체에서는 준공검사 등이 이루어 질 수 있도록 조항 변경해야 할 필요가 있다.

⑧ 경상북도: 관광지 지정 후 조성계획 수립에 민간이 참여 할 수 있도록 방안 마련

「관광진흥법」 제56조 제3항 조성계획 승인을 받은 민간 사업개발자가 사업 중단 등으로 환경·미관을 크게 해치거나 제 49조2항제4호의2에 따른 관광지, 관광단지의 실적 평가를 통해 조성계획의 승인을 취소를 할 수 있도록 법에 규정되어 있다.

민간개발사업자의 경우에는 주민의견 수렴 및 주민공청회 등의 행정 절차를 이행 후 시장·군수의 신청에 의해 시도지사가 조성계획 취소를 할 수 있는 법적 절차가 없다.

시장·군수는 실효 및 취소에 대한 별도의 행정절차가 없음으로 민간개발사업자가 조성중에 부도, 유치권행사 등으로 조성이 이루어지지 않는 관광단지를 방치하고 있다.

또한 관광단지의 조성사업이 진행되지 않음에 따라 개발지연으로 사유재산권 침해(건축행위 제한, 토지 등 부동산의 재산가치 하락 등), 관광단지 제도에 대한 행정 불신이 가중되고 있다.

따라서 「관광진흥법」 시행규칙에 「관광진흥법」 제53조 3항에 따른 후속 행정절차(지정 및 조성계획 효력 상실에 필요한 구비서류 및 검토사항 등)를 반영이 필요하다

⑨ 경상북도: 관광(단)지 재생 및 관광투자 유치 활용 필요

관광지등은 토지 용도변경을 수반하는 구역에서 토지이용계획 등을 수립하여 지역관광에서 관광의 거점역할을 수행하여야 구역이지만, 사업시행자의 무관심 등으로 관련 구역의 활성화가 지연되고 관광 트렌드에도 부합하지 못하고 있다.

따라서 관광(단)지 사업시행자는 5년에 1회 이상 관광(단)지의 활성화를 위하여 노력하여야 한다. 조항을 신설하여 관광 트렌드를 반영하고 관광 니즈에 맞춘 지역 핵심 관광지 개발과 관광(단)지 재생 및 관광 관련 투자 유치 활용 필요하다.

⑩ 경상북도: 준공된 관광(단)지 등에 대해 관리 방안 마련 필요

준공된 관광지등은 어떤 행정 행위(건축물 축조, 주요기반 설치 등)를 할 경우 조성계획에 포함된 사업 기간의 변경을 수반하여야 함에 따라 오랫동안 방치된 관광(단)지의 경우 행정협약에 대한 인·허가 협의 기간이 과다 소요된다.

따라서 산업단지의 경우 관리기본계획 및 준공된 산업단지의 특례규정 등과 같이 준공된 관광(단)지 등에 대해 관리방안 마련이 필요하다.

⑪ 경상남도: 「관광진흥법」 공유재산 매각 수익계약 근거 마련

「관광진흥법」에 따라 관광지등의 시설은 숙박시설, 여가휴양, 운동오락기능 등(이하 “숙박시설 등”)을 갖춘 시설을 설치한다. 공공사업시행을 통해 부지를 조성할 경우 관광(단)지의 상부시설인 숙박시설 등은 민자유치를 통해 개발·운영 중에 있다.

그러나 「공유재산 및 물품관리법」에 따라 수익계약으로 매각할 수 있는 경우에 “관광진흥법에 따른 개발사업으로 조성되는 경우~” 가능하다고 밝히나 법률용어 정의가 불명확해 승인가관의 부담으로 작용한다.

따라서 「관광진흥법」 시행규칙 제60조에는 관광(단)지 조성계획에 포함되어야 할 내용을 밝히고 있으며, 공유재산법에 따른 입주계획에 관한 사항을 「관광진흥법」 시행규칙에 신설해 불분명한 용어정의 일치토록 개정할 필요가 있다.

〈표 3-3〉 공유재산 및 물품관리법 시행령과 관광진흥법 비교

구분	공유재산 및 물품관리법 시행령	관광진흥법
수익 매각 근거	제38조(수익계약으로 매각할 수 있는 경우 등) ① 지방자치단체의 장은 일반재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제29조제1항 단서에 따라 수익계약으로 매각할 수 있다. (생략) 6. 「 관광진흥법 」에 따른 개발사업의 시행으로 조성된 재산을 입주계획에 따라 정해진 지구에 입주하는 실수요자에게 매각하는 경우	근거 없음
쟁점 용어	입주계획, 실수요자	공유재산법과 연계되는 용어 없음

⑫ 경상남도: 관광지 투자유치 활성화를 위한 원형지 공급 신설

「관광진흥법」 제59조(관광지등의 처분) 제1항 사업시행자는 조성한 토지, 개발된 관광시설 및 지원시설의 전부 또는 일부를 매각하거나 임대하여 타인에게 위탁하여 경영하게 할 수 있다. 여기서 토지를 처분할 수 있는 상태를 “조성한 토지”로 한정하고 있다. 동 법 시행령 제50조의2(준공검사) 제2항제6호 개발된 토지 또는 시설 등의 관리·처분계획은 준공검사 시 구비서류로 개발된 토지의 관리와 처분계획을 제출토록 하고 있다.

또한 시행령 제48조(조성사업의 시행허가 등)에 따라 시장, 군수가 개발하는 관광지는 공공기반시설은 재정투입을 하고 민간재원투입이 필요한 호텔 등은 민간투자자에게 사업시행을 허가해 개발하고 있다. 그러나 관광지의 사업시행자(시장·군수)가 처분할 수 있는 토지는 “조성한 토지”로 명문화되어 재정여건이 열악한 기초지자체의 투자유치 제한되어 전국 관광지 개발이 지연되고 있다. 더욱이 시·군은 민간투자유치 의사는 있으나 기반시설 및 부지조성이 되지 않을 경우 「관광진흥법」 제59조에 따라 조성되지 않은 토지는 처분이 불가하다. 따라서 민간투자유치 활성화를 위해 조성되지 않은 토지를 공급할 수 있는 원형지 공급에 관한 사항 신설이 요구된다.

관련조문: 도시개발법

제25조의2(원형지의 공급과 개발) ① 시행자는 도시를 자연친화적으로 개발하거나 복합적·입체적으로 개발하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 절차에 따라 미리 지정권자의 승인을 받아 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 원형지를 공급하여 개발하게 할 수 있다. 이 경우 공급될 수 있는 원형지의 면적은 도시개발구역 전체 토지 면적의 3분의 1 이내로 한정한다. <개정 2015. 8. 11.>

1. 국가 또는 지방자치단체
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관
3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사
4. 제11조제1항제1호 또는 제2호에 따른 시행자가 복합개발 등을 위하여 실시한 공모에서 선정된 자
5. 원형지를 학교나 공장 등의 부지로 직접 사용하는 자(중략)

다. 3차: 지역관광개발 전문가 의견

1) 관광지등의 공익적 관점의 접근 필요

관광지등은 지방 이양된 사업으로 중앙 정부의 공공주도형 접근, 비시장론적 관점 등 근원적인 문제에 대한 논의가 필요하며, 공공적 가치, 자본주의 가치 등 원론적 접근이 필요하다. 중앙정부가 관광지등에 대해 성과 평가 및 사업을 관리하기 위해서는 공익성이 담보되어야 하며, 공익성 강화를 통해 관광지, 관광단지의 중앙정부 역할에 대한 당위성을 확보해야 한다.

한편, 이를 위해 관광지등 사업의 필요성, 공공성, 타당성 등 관련 내용을 「관광진흥법」 시행규칙 등에 넣어 공익성의 근거가 될 수 있도록 의무화해야 한다.

〈 전문가 의견 〉

- 관광단지에서 골프장, 리조트 배제하는 것은 관광지과 관광단지의 차별성이 없어지며, 관광단지는 유명무실임
 - 관광단지 지정은 토지수용권 “Advantage” 제공. 다만, 관광단지에서 만들어지는 골프장은 퍼블릭으로 규정한다든지, 관광단지에서 조성되어지는 호텔, 오락시설 등의 운영 관리는 중앙 및 지방자치단체의 통제 및 협의(지역주민 의무고용, 요금제 관리 등) 등의 절차를 가지도록 해야 함
 - 즉, 관광단지로 승인받을 겨우, 조성계획에 관광단지의 공익성과 역할이 가능하도록 공공에서 통제(관리)받을 수 있도록 중앙/지자체가 통제해야함(예: 퍼블릭 골프장으로 가격적인 제약 등)

2) 환경 변화에 반영하지 못하는 관광지등 제도

현재 관광지등 제도는 관광트렌드 및 수요 변화에 제대로 대응하지 못하고 있어 관광지등 목적지는 이용자들에게 외면당하는 등 수명은 점점 짧아지고 있다. 그러나 관광지 및 관광단지 조성기간은 상대적으로 오래 걸리기 때문에 관광시장과 자원공급의 괴리가 발생하고 있다. 지역의 새로운 공급(자원)이 나타나고 있지만 기존의 관광지등 관련 제도는 그러한 부분을 담아내지 못하고 있다.

예를 들면 관광 사업이 타부처 사업과 연계되고, 민간과 자원의 연계되고 있지만 제도에서는 이러한 변화를 반영하고 못하고 있다. 뿐만 아니라 자원개발 방식에 있어 기존 제도는 공급자 중심의 개발방식으로 설계되어 있어 관광지등 개발에 있어 지역주민의 의견을 수렴하고 공론화하는 과정을 담고 있지 못하다. 이에 따라 최근에는 조성계획을 수립하는 과정에 지역주민의 의견을 수렴하는 위원회 구성 등의 관련 절차에 대한 필요성도 지속적으로 논의될 필요가 있다.

한편, ‘지역자율계정 사업, 지방 이양 사업에 대하여 지방의 역할을 어떻게 할 것인가?’ 라는 문제 인식에서 지구지정·승인, 시설계획·조성사업 단계, 운영관리 차원으로 구분하여 정리할 필요가 있다. 즉, 합리적인 지구 지정이 이루어질 수 있도록 관광지등 지정에 대한 합리성, 방향성에 대한 부분을 법조문에 반영하도록 하며, 본 연구에서 제안하고 있는 업무처리지침을 시설계획 및 조성사업 단계를 포함하여 제시하는 것은 의미가 있다고 판단된다.

관광지등의 지속가능한 관리와 유지를 통해 생명력과 경쟁력을 확보하기 위해서는 민간의 투자가 필요하며, 최근에는 대규모 투자보다는 소규모 투자를 통해 점차적으로 확대되고 있다. 따라서 기존 제도 외에 관광지등의 활성화를 위해 소규모의 민간 투자를 지원할 수 있는 신규 사업 등을 고려해볼 수 있다.

〈 전문가 의견 〉

- 「관광진흥법」 52조(지정 등)→ 취소 및 해제 규정과 절차 명확한 규정 필요
- 「관광진흥법」 58조2(준공검사) → “일부”에 대한 범위가 명확한 규정 필요
- 「관광진흥법」 69조(관리)→ 관광지 평가 법제화, 관리 방안 등을 보완
- 「관광진흥법」 시행규칙 58조(지정신청) → 지정시 타당성, 필요성 등 확보 및 근거 마련
- 「관광진흥법」 시행규칙 60조(관광시설계획 등의 작성) → 관광시설계획 중심으로만 되어있음. 향후에는 관광콘텐츠 내용 포함 필요
- 시행규칙[별표18] 관광지·관광단지 구분 (14년 개정) [별표 19] 관광지등 시설지구 안에 설치할 수 있는 시설(19년 개정) 세부적 내용 및 변화가 필요

3) 관광지등 관리 운영 및 노후화 등 관련된 제도 개선

관광지등은 공익적인 장소로서 국민들에게 휴양의 장소를 제공할 뿐만 아니라 지역의 관광 진흥에도 이바지를 해야 한다. 그러나 관광지등이 노후화되어 이용이 저조하게 되면, 관광지 소상공인, 자영업자들의 경제적 어려움이 발생하고, 지역경제 전체에 좋지 않은 영향을 미침으로 지역과 관광지등이 쇠락하게 된다. 이와 같이 지역의 관광 진흥에 있어서 관광지등이 담당하는 역할에 있어, 관광지등이 쇠락하여 제 기능을 하지 못함으로써 지역 전반적인 관광의 이미지에도 나쁜 영향을 미치게 된다.

또한 수년간 동안 조성해 온 관광지가 제 기능을 하지 못하고 이용이 저조한 것은 자원과 공간의 낭비를 가져오게 하고 또 다른 새로운 관광지등 개발을 하게끔 하는 난개발 요인이 되기도 한다. 그리고 노후된 관광지등을 그대로 방치하는 것은 해당 관광지등의 공간 이용 효율성이 낮아지게 되며, 국토 공간 이용에 있어서 낭비 요인이 될 수 있다.

2000년 이후 관광지가 지속적으로 증가하고 있으며, 관리 및 운영에 대한 문제가 대두되고 있으나, 법적으로 규제하고 있지 않다. 또한 「관광진흥법」에는 관광지등 지정에 대한 내용은 잘 나와 있으나, 취소 및 해제에 대한 내용이 명확하게 설명되어있지 않다.

현시점에서는 지정되어있는 관광지등을 어떻게 관리하고 운영해야 하는지에 대한 논의가 필요하며, 계속적인 재정투입 보다는 지역의 관광지등 기능이 없는 곳은 지정·해제에 대한 논의도 필요한 시점이다.

지정 취소에 대한 권한, 지속적인 관광지등 조성계획 변경이 이루어질시 지정·해제를 하는 횟수 제한, 지정 이후 몇 년 동안 조성계획을 하지 않는다면 지정 해제가 필요하다. 관광진흥법에서 횟수나, 년도를 정확하게 할 필요가 있다.

「관광진흥법」은 제도적으로 관광지등 지정 중심의 틀로 되어있기 때문에 운영관리 차

원에서 재생·노후화 관점도 필요하며, 최소 20년 이상의 관광지등에 대해서는 필수적으로 평가를 받을 수 있게 하며, 노후관광지의 리모델링 등의 방안이 필요하다.

〈 전문가 의견 〉

- 관리운영에 관광지등 평가를 통해서 노후관광지에 대한 리뉴얼 계획, 중앙정부의 지원 등을 관리하도록 해야함
- 현재 5년마다 실시하고 있는 관광지등 조성사업 평가 및 활성화 방안을 제도화하여 실행력 높이고, 관광지등을 활성화 할 수 있도록 해야함
- 예) 중앙정부의 관광지 평가프로세스에 따라 평가결과 노후화 정도가 높은 경우는 지자체에서 관광지 재생계획을 수립해야하며, 관광지 재생계획을 수립한 경우, 중앙정부의 예산(기금 등) 지원이 가능한 구조가 필요함

3. 주요결과 및 시사점

가. 주요결과

관광지등 제도 관련 심층진단을 통해 <표 3-4>와 같이 20개의 사안들에 대한 심도 있는 검토가 진행되었다. 관광지 등 추진단계별로 보면, 지정단계 2개, 계획단계 8개, 시행단계 4개, 관리·운영단계 4개, 그리고 관광지등 지속가능한 제도를 위한 정책적 지원이라는 측면에서 '재생 및 관광투자 유치'뿐만 아니라 「관광진흥법」 52조(지정등)에서 69조(관리) 까지 전반적인 내용에 대한 보완이 요구된다는 측면에서의 '환경변화를 반영한 관광지등 제도 개선' 등에 대한 검토 의견이 추가로 도출되었다.

〈표 3-4〉 심층진단 주요 논의사항 종합

추진단계	주요논의 사항	비고
지정단계	① 사업시행자 개념 및 역할 명확화, 지정 제도 도입	지자체 협의회
	② 관광(단)지 조성계획 취소절차 관련 제도개선	서면의견
계획단계	① 인허가 의제 간소화	지자체 협의회
	② 조성계획 및 사업에 관한 업무처리 지침	지자체 협의회
	③ 「관광진흥법」 조성계획 변경에 대한 개념 정의 및 명확한 명시	서면의견
	④ 관광지 지정 후 조성계획 수립에 민간이 참여 할 수 있도록 방안 마련	서면의견
	⑤ 공익사업을 위한 관광단지 추진이 아닌 골프장등의 수익성 위주 사업 추진 검토	서면의견
	⑥ 관광단지 토지수용 공익성 판단 마련 기준	지자체 협의회
	⑦ 관광지등 공익성·공공성 강화 검토	전문가의견
	⑧ 조성계획 숙의(deliberative) 과정 도입(주민의견 수렴 등)	전문가의견

추진단계	주요논의 사항	비고
시행단계	① 준공검사 규정상'일부'범위 명확화	지자체 협의회
	② 「관광진흥법」 준공처리 및 토지처분에 대한 조항 구체화 명시	서면의견
	③ 「관광진흥법」 공유재산 매각 수익계약 근거 마련	서면의견
	④ 관광지 투자유치 활성화를 위한 원형지 공급 신설	서면의견
관리·운영 단계	① 준공된 관광(단)지 등에 대해 관리 방안 마련 필요	서면의견
	② 기존 관광지 재생방안 마련을 위한 지원사업 도입	서면의견
	③ 관광지등 관리 운영 및 노후화 등 관련된 제도 개선	전문가의견
	④ 노후 관광(단)지 재생사업을 위한 국비 지원 사업 도입	서면의견
기타	① 관광(단)지 재생 및 관광투자 유치 활용 필요	서면의견
	② 환경 변화를 반영한 관광지등 제도 개선 필요	전문가의견

시도 지자체 관계자 등 실무자 관점	지역관광개발 전문가 관점
<ul style="list-style-type: none"> •관광지 등 제도운영과 관련한 지자체 실무자는 관광지 등 계획 및 시행단계에서 나타나는 문제점(인허가, 사업시행자, 부분준공 등)을 중심으로 제도개선 방안을 논의 	<ul style="list-style-type: none"> •관광지등 관련 전문가 입장에서 지역관광개발정책 변화에 대응하는 관광지등 제도 개선차원에서 접근 •노후화된 관광지의 재생, 관광지의 질적 변화 등 환경 변화에 대응하는 제도 개선 방안 등

선행연구에서 제시된 18개 개선과제 중 「관광진흥법」에 최근 반영된 4개를 제외한 14개의 논의사항이 도출되었으며, 사업지정단계(지정단계) 3개, 계획수립·승인 단계(계획단계) 5개, 조성계획 실행(시행단계) 4개, 관리·운영단계 2개로 구분된다.

그리고 관광지등 제도 관련 심층진단을 통해 20개의 쟁점사안이 도출되었으며, 지정단계 2개, 계획단계 8개, 시행단계 4개, 관리·운영단계 4개, 기타 2개로 구분된다.

종합은 선행연구 논의사항 14개 중 입주기업 세제 도입과 같은 기업의 투자자 활성화를 위한 제도와 관련된 1개의 논의사항을 제외한 모든 과제가 최종 반영되었다. 그리고 심층진단 쟁점사안 20개 중 공익사업 관광단지 추진이 아닌 골프장등 수익성 사업 추진 검토, 관광(단)지 재생 및 관광투자 유치 활용 사안의 경우도 민간 기업 투자 활성화와 관련된 내용으로 제외함으로써 18개의 과제가 최종 반영 되었다.

따라서 개선과제 도출은 선행연구 논의사항과 심층진단 쟁점사안의 공통부분 13개 과제와 심층진단에서 추가로 논의된 사안 5개 과제를 포함하여 총 18개의 개선 과제를 도출하였다. 추진 단계별로 살펴보면, 지정단계 4개, 계획단계 7개, 시행단계 4개, 관리·운영단계 3개로 구성하였다.

그리고 개선 과제는 선행 연구에서 도출된 논의 사항과, 심층 분석(1차, 2차, 전문가 조사)에서 나타난 쟁점 사안을 바탕으로 표현과 내용이 보완 및 추가하여 재구성하여 도출 하였다. 선행연구, 심층진단 종합을 통해 개선과제 도출은 아래 <표 3-5>와 같다.

〈표 3-5〉 신행연구, 심층진단 종합

신행연구(14개 도출) ▶ 13개 반영		심층 분석 (20개 도출) ▶ 18개 반영	(종합) 개선 과제 도출
사업 지정 단계 (지정단계)	①관광지등 지정 전 협의 시기 및 절차 ②관광지등 지정 타당성 및 사업적정성 검토 제도 도입 ③지정권자의 관광지등 지정 해제 및 취소 권한 도입	① 사업시행자 개념 및 역할 명확화, 지정 제도 도입 ② 관광(단)지 조성계획 취소절차 관련 제도개선	지정 전 협의시기 및 협의 내용수준 등 명확화 경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화 시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화 사업시행자 지정 제도 도입
계획 수립 승인 단계 (계획단계)	④개발 인·허가 간소화 특례 도입 ⑤조성계획 내 투자계획 구축력 확보 ⑥관광단지 고급유흥업 등 사업자의 토지 수용 및 사용 제외 ⑦관광지등 내 특정시설 판중 금지 ⑧관광지등 조성계획 수립 세부 작성기준 규정	③ 인허가 의제 간소화 ④ 조성계획 및 사업에 관한 업무처리 지침 ⑤ 「관광진흥법」 조성계획 변경에 대한 개념 정의 및 명확한 명시 ⑥ 관광지 지정 후 조성계획 수립에 민관이 참여 할 수 있도록 방안 마련 ⑦ 공익사업 관광단지 추진이 아닌 골프장등 수익성 사업 추진 검토 ⑧ 관광단지 토지수용 공익성 판단 마련 기준 ⑨ 관광지등 공익성·공공성 강화 검토 ⑩ 조성계획 속의(deliberative) 과정 도입(주민의견 수렴 등)	인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진 (추가)조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환 (추가)조성계획 속의(deliberative) 과정 도입 (추가)조성계획 (변경) 승인시 관계 행정 기관의 장 협의의 간주제 도입 공공성·공익성 역할과 규범 강화 조성계획의 타당성 조사 신설 조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련
조성계획 실행단계 (시행단계)	⑨조성계획 변경 시 경미한 사항의 범위 구체화 ⑩부분준공 범위 규정 합리화 ⑪장기미집행 조성사업 허가(합의) 취소 및 추가조치 도입 ⑫조성사업 집행 결과 평가제도 도입	⑪ 준공검사 규정상 '일부'범위 명확화 ⑫ 「관광진흥법」 준공처리 및 토지처분에 대한 조항 구체화 명시 ⑬ 「관광진흥법」 공유재산 매각 수익계약 근거 마련 ⑭ 관광지 투자유치 활성화를 위한 원형지 공급 신설	(추가) 원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입 준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화 조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화 조성토지 수익계약 공급(분양) 처분 규정
관리·운영 단계	⑬관광지등의 처분 규정 등 강화 ⑭관광지등 임주기업 세제 도입	⑮ 준공된 관광(단)지 등에 대해 관리 방안 마련 필요 ⑯ 기존 관광지 재생방안 마련을 위한 지원사업 도입 ⑰ 관광지등 관리 운영 및 노후화 등 관련된 제도 개선 ⑱ 노후 관광(단)지 재생사업을 위한 국비 지원 사업 도입	통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련 관광지등 평가 제도화 (추가) 노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설
기타	-	⑲ 관광(단)지 재생 및 관광투자 유치 활용 필요 ⑳ 환경 변화를 반영한 관광지등 제도 개선 필요	-
결과	⑭ 미반영	⑦, ⑯ 미반영	18개 개선과제 도출 (신행연구·심층분석 공통)13개+ 심층진단 5개 추가

나. 시사점

그간 관광지등 관련 규제의 완화·폐지, 제도 합리화 및 보완 등 정책실행이 이루어졌음에도 불구하고 선행 연구, 지자체 담당자 및 전문가 의견수렴을 통해 나타난 개선 방안을 추진 단계별(지정, 계획, 시행, 관리·운영)로 제시하였다.

첫째, 지정단계에서는 지정 전 문화체육관광부와외의 사전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등의 명확화, 시·도지사 지정 해제, 계획승인 취소 강화, 사업시행자 지정제도 도입(사업시행자의 역할 및 개념을 명확화), 경미한 권역계획 변경(시행령 제43조 제2호) 규정 해석의 명확화 등이 도출되었다.

둘째, 계획단계에서는 조성계획 승인 전 전문기관의 경제적·사회적 타당성 조사 신설, 조성사업의 허가신청 사항 보완 후 실시계획(시도지사 승인) 제도 전환, 인허가 의제 통합심의(산지, 농지, 공익사업, 초지 등) 간소화 제도 추진, 관광지등 공공성-공익성 역할과 규범 강화, 조성계획 속의 과정(공론화위원회 구성 및 운영, 주민의견 수렴 등) 도입, 조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련, 조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의 간주제 도입 등이 도출되었다.

셋째, 시행단계에서는 준공검사 규정상 ‘일부’의 범위(타법률과의 부분준공 가능 범위, 상부시설, 상부+하부시설, 하부시설) 명확화, 원형지 매각 및 공급 승인제도 도입, 조성사업 준공기간 내 미경료시 규제 강화, 조성 토지 수의계약 공급(분양)처분 규정 등이 도출되었다.

넷째, 관리·운영단계에서는 통매각 또는 분리·분할 매각시 규제 장치 마련, 노후관광지 재생 중앙정부 재정지원 제도 신설 마련(노후관광지 기반시설 지원, 컨설팅 등), 현재 5년마다 문화체육관광부에서 관광지등 평가를 실시하고 있으며, 실효성을 위한 관광지등 평가 제도화 등이 도출되었다.

〈표 3-6〉 관광지등 추진단계별 제도 개선 과제 종합

추진 단계별 제도개선 과제 도출	관련 내용
1. 지정 단계	
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	문화체육관광부와외의 사전 협의시기(ex. 전략환경영향평가전 등)
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	지정 취소처분 사전통지, 위원회 심의 등
사업시행자 지정 제도 도입	시도지사 사업시행자 지정, 대체 지정 등
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	경미한 권역계획 변경(시행령 제43조 제2호) 실효성 검토
2. 계획 단계	
조성계획의 타당성 조사 신설	조성계획 승인 전 전문기관의 경제적·사회적 타당성 조사 의무 시행
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	現조성사업의 허가신청 사항 보완후 실시계획(시도지사 승인) 전환
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	산지+농지+공익사업+초지 등 통합심의 여부, 범위 등
공공성-공익성 역할과 규범 강화	관광지등의 시설지구 면적 허용범위 및 배분, 수용토지·당초 국공유지의 매각 금지, 사업시행자 직접 시행 의무, 지역사회 이익공유 등
조성계획 숙의(deliberative) 과정 도입	공론화위원회 구성 및 운영(계획 권고안, 자본 검증, 주민의견 수렴 등)
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	계획 수립 작성 원칙 및 방법, 조성사업 허가 취소 등
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	現협의요청을 받은 날로부터 30일 이내 의견 제시, 30일 초과시에 대한 규정 불명확
3. 시행 단계	
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	타법률과의 부분준공 가능 범위(상부, 상부+하부, 하부시설) 명확화
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	조성한 토지가 아닌 미개발지 공급 규모, 공급 가격 등 승인 제도 신설
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	조성사업 준공기간내 미경료시 조성사업 허가 취소, 원상복구, 매도 등
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	숙박시설용지 등의 수의계약, 시도지사의 지정을 받은 사업시행자에게 수의계약의 방법으로 토지 매각 허용
4. 관리·운영 단계	
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	통(전체) 매각 및 특정시설(ex.호텔 골프장) 분리 매각시 규제 마련(이익환원 등)
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	노후 관광지 기반시설(도로, 상하수도, 공공편의시설 등) 재정 지원
관광지등 평가 제도화	관광지등 평가의 실효성 있는 제도 마련

제2절 관광지등 제도 관련 설문조사

1. 조사 개요

가. 조사 목적

본 연구의 설문 조사는 관광지와 관광단지(이하 관광지등)의 현행 제도에 대한 한계와 문제점을 점검·확인하고 이에 대한 보완, 개선 등 정책 방향과 방안을 마련하고자 조사를 실시하였다.

특히, 심층진단을 통해 제시된 단계별 제도 개선 과제를 바탕으로 우선순위와 중요도 및 시급도, 특성 등을 알아보고자 하였다.

조사 대상은 관광지등의 업무를 맡고 있는 담당 공무원과 전문가로 구분하여 AHP, IPA등을 진행하였다. 전문가 구성은 관광 관련 분야에 종사하고 있는 공공기관 및 연구기관, 대학교 등 종사하는 사람을 대상으로 하였다. 그 중 특성 분석은 기초지자체 담당 공무원을 제외한 광역지자체 및 전문가(28명)를 대상으로 하였다.

조사 시기는 2021년 8월 10일에 실시하여 9월 10일까지 약 한달 동안(31일) 온라인 조사를 통해 조사하였다. 최종 분석은 응답자 공무원 81명, 전문가 15명을 대상으로 하였다.

〈표 3-7〉 조사대상자 특성 및 응답자수

구분	지방자치단체 공무원 및 전문가		비고
	응답자수(명)	구성비(%)	
전체	96	100.0	-
소계	81	84.4	• 수도권 및 강원권: 24명 • 충청권: 10명 • 경상권: 27명 • 호남 및 제주권: 20명
광역자치단체	13	-	
기초자치단체	68	-	
전문가	15	15.6	연구기관 및 대학교 등

나. 조사 대상 및 방법

설문 조사 내용은 앞서 진행된 선행 연구 및 심층진단 등을 통해 도출된 관광지등 제도 진단 및 방안을 중심으로 기초지자체 담당자(실무 담당자) 및 전문가 조사를 위한 설문 내용으로 구성하였다. 설문 조사의 세부 내용은 지정 단계, 계획 단계, 시행 단계, 관리·운영 단계 4개 추진 단계별로 구분하여 주요 쟁점별 정책 과제를 중심으로 정리하였다.

관광지등 제도 개선 과제의 우선 순위 도출을 위한 AHP 분석, 관광지등 제도 개선 과제에 대한 중요도와 시급도를 확인하기 위한 IPA 분석을 실시하였다. 또한 제도 개선 과제들의 특성을 파악하고자 추가적으로 도구성(발굴된 정책과제의 실행가능성), 가시성(발굴된 정책과제의 가시적 효과), 광역성(발굴된 정책과제의 광역적 파급성), 장기성(발굴된 정책과제의 장기적 효과성), 대체성(발굴된 정책과제 미 실행 될 경우 다른 대안) 등을 기초지자체 실무자와 전문가를 대상으로 분석하고자 하였다.

〈표 3-8〉 설문조사 내용

제도 개선 과제	설문 조사 내용
1. 지정 단계	[AHP 분석] • 관광지등 제도 개선 과제의 단계별로 우선순위 도출
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	
사업시행자 지정 제도 도입	
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	
2. 계획 단계	[IPA 분석] • 단계별 중요도와 시급도 * (IPA분석, 원래 만족도 중요도이나 IPA 분석 원용하여 만족도 대신 시급성을 평가)
조성계획의 타당성 조사 신설	
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	
공공성-공익성 역할과 규범 강화	
조성계획 숙의(deliberative) 과정 도입	
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	[관광지등 제도 개선 과제 특성 분석] • 도구성: 발굴된 정책과제가 얼마나 실행가능성이 높은가? • 가시성: 발굴된 정책과제의 해결이 얼마나 가시적인 효과를 가져오는가? • 광역성: 발굴된 정책과제가 얼마나 광역적(전국적)인가? • 장기성: 발굴된 정책과제가 얼마나 장기적 효과를 낳는가? • 대체성: 발굴된 정책과제가 채택되거나 실행되지 않을 경우 다른 대안이 효과적으로 존재하는가?
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	
3. 시행 단계	
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	
4. 관리·운영 단계	
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	
관광지등 평가 제도화	

2. 분석 결과

가. 제도 개선 과제 우선순위 도출

본 연구에서 추진 단계별로 제도 개선 과제를 제시하였으며, 항목 간 제도 개선 과제 발굴, 검토 및 선정에 있어 상대적으로 더 중요하게 고려되어야 하는 과제를 지자체 담당자 및 전문가의 설문 조사를 통해 살펴보고자 한다. 추진 단계별로 우선순위를 살펴보면, 계획단계, 지정단계, 관리·운영단계, 시행단계 순으로 중요하다고 나타났다.

〈표 3-9〉 추진 단계별 중요도

단계	중요도	순위
지정단계	0.274	2
계획단계	0.275	1
시행단계	0.215	4
관리·운영단계	0.236	3

지정단계에서 제도 개선 과제 중 지정전 협의 시기 및 협의내용 수준 등 명확화, 시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화 등의 순으로 중요하다고 나타났다.

〈표 3-10〉 지정단계 제도 개선 과제 중요도

단계	중요도	순위
지정단계 (CR 0.0061)		
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	0.361	1
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	0.231	2
사업시행자 지정 제도 도입	0.206	3
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	0.202	4

계획단계에서는 조성계획의 타당성 조사 신설, 인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진, 조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환 등의 순으로 중요하다고 나타났다.

〈표 3-11〉 계획단계 제도 개선 과제 중요도

단계	중요도	순위
계획단계 (CR 0.0081)		
조성계획의 타당성 조사 신설	0.171	1
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	0.154	3
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	0.159	2
공공성-공익성 역할과 규범 강화	0.138	5
조성계획 속의 과정 도입	0.126	6
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	0.146	4
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	0.107	7

시행단계에서는 준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화, 원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입 등의 순으로 나타났다.

〈표 3-12〉 시행단계 제도 개선 과제 중요도

단계	중요도	순위
시행단계 (CR 0.0106)		
준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화	0.343	1
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	0.250	2
조성사업 준공기간내 미경로시 규제 강화	0.194	4
조성토지 수익계약 공급(분양) 처분 규정	0.213	3

관리·운영단계의 제도개선 과제는 노후 관광지 재생 중앙정부 재정지원 제도 신설, 통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련 등의 순으로 나타났다.

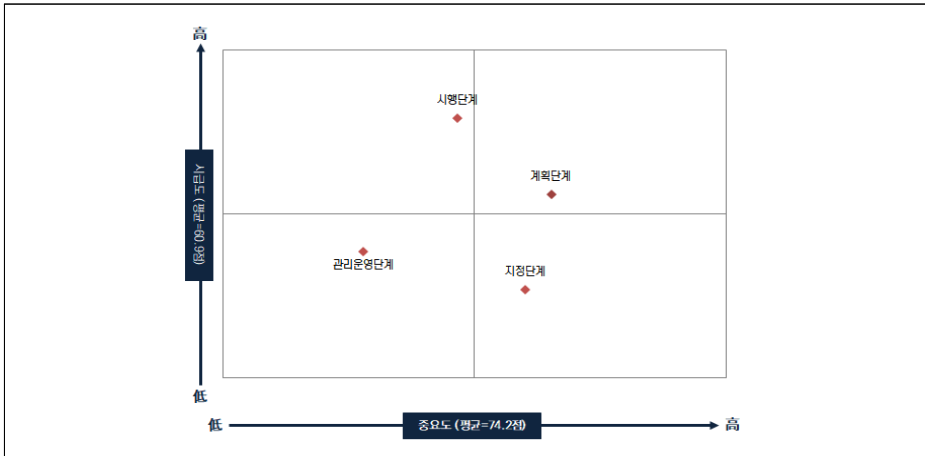
〈표 3-13〉 관리·운영단계 제도 개선 과제 중요도

단계	중요도	순위
관리·운영단계 (CR 0.0077)		
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	0.314	2
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	0.410	1
관광지 평가 제도화	0.276	3

나. 제도 개선 과제 중요도와 시급도

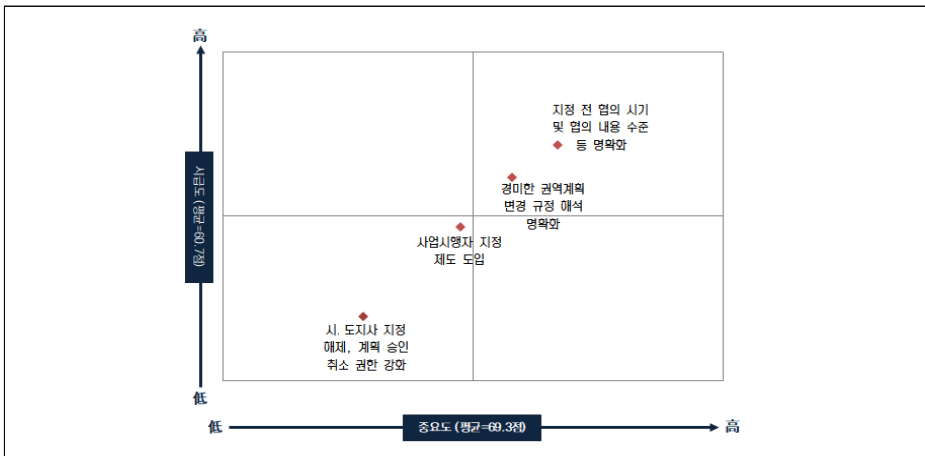
추진 단계별 중요도와 시급도(IPA) 분석 결과, 계획단계는 강화시켜야 하는 단계인 것으로 나타났으며, 시행단계는 일부 개선, 관리·운영단계는 점진적으로 개선, 지정단계는 중점적으로 개선이 필요한 것으로 나타났다.

[그림 3-1] 추진 단계별 중요도와 시급도



지정단계 주요 이슈별 IPA 분석 결과 ‘지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화’와 ‘경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화’는 강화해야 할 이슈로 나타났고, ‘시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화’와 ‘사업시행자 지정 제도 도입’은 점진적으로 개선이 필요한 이슈로 나타났다.

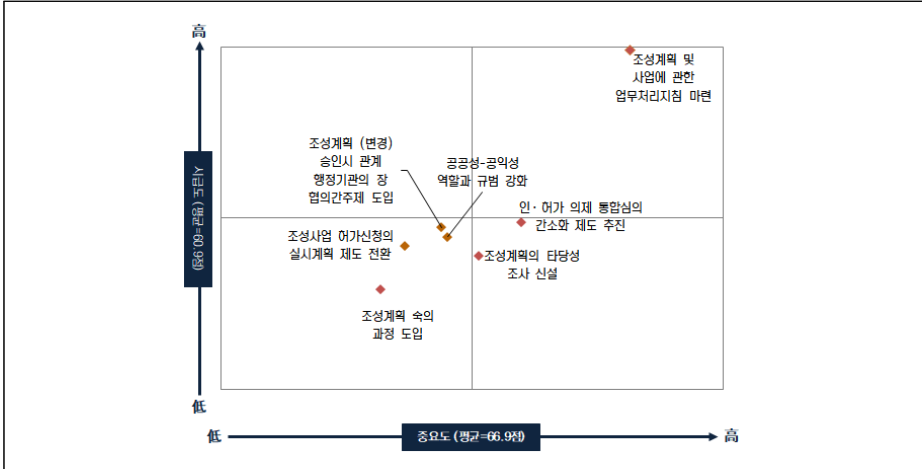
[그림 3-2] 지정단계의 중요도와 시급도



계획단계 주요 이슈별 IPA 분석 결과, ‘조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련’은 강화를 해야 할 이슈로 나타났고, ‘인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진’과 ‘조성

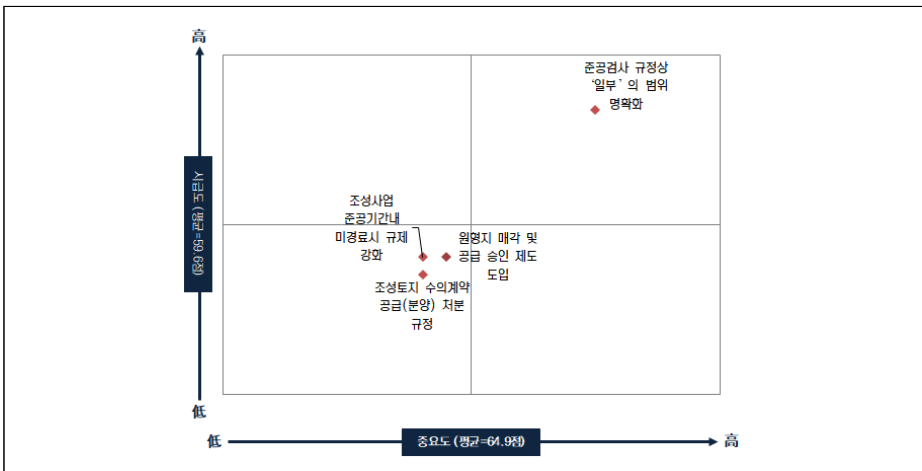
계획의 타당성 조사 신설'은 점진적으로 개선, '조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환', '조성계획 속의 과정 도입' 등은 중점적으로 개선이 필요한 이슈로 나타났다.

[그림 3-3] 계획단계의 중요도와 시급도



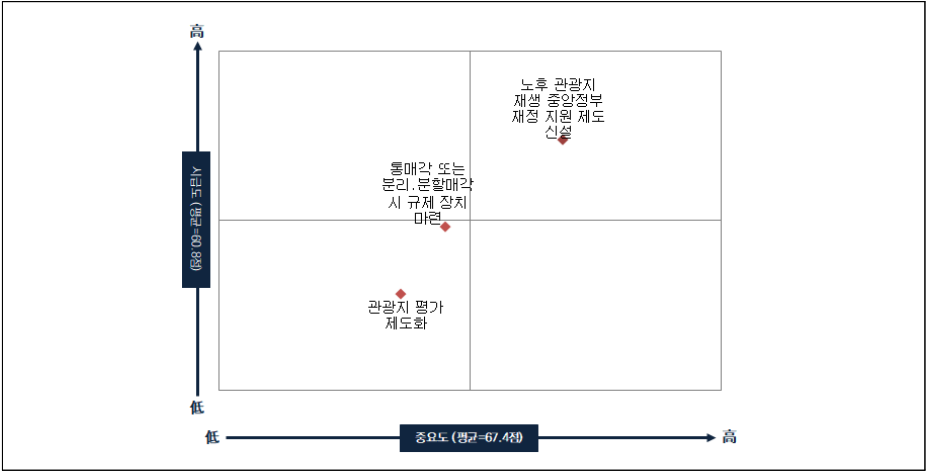
시행단계 주요 이슈별 IPA 분석 결과, '준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화'는 강화를 해야 하는 이슈로 나타났고, '조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화', '조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정', '원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입'은 점진적으로 개선이 필요한 것으로 나타났다.

[그림 3-4] 시행단계의 중요도와 시급도



관리·운영단계 주요 이슈별 IPA 분석 결과, ‘노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설’은 강화를 해야 하는 이슈로 나타났고, ‘통매각 또는 분리·분할 매각시 규제 장치 마련’과 ‘관광지 평가 제도화’는 점진적으로 개선이 필요한 것으로 나타났다.

[그림 3-5] 관리·운영단계의 중요도와 시급도



다. 제도 개선 과제별 특성

① 도구성: 발굴된 정책과제가 얼마나 실행가능성이 높은가?

단계별 발굴된 정책과제의 실현 가능성은 지정단계는 ‘지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화’, 계획단계는 ‘조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련’, 시행단계는 ‘원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입’, 관리·운영단계는 ‘통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련’과 ‘관광지 평가 제도화’가 높게 나타났다.

〈표 3-14〉 제도개선 과제별 특성: 도구성

단계	5점
지정단계	
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	4.07
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	3.57
사업시행자 지정 제도 도입	3.89
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	3.82
계획단계	
조성계획의 타당성 조사 신설	3.75
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	3.71
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	3.18
공공성-공익성 역할과 규범 강화	3.68
조성계획 속의 과정 도입	3.39
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	4.14
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	3.39
시행단계	
준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화	3.57
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	3.86
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	3.79
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	3.43
관리·운영단계	
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	3.75
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	3.50
관광지 평가 제도화	3.75

② 가시성: 발굴된 정책과제의 해결이 얼마나 가시적인 효과를 가져오는가?

단계별 발굴된 정책과제의 해결이 얼마나 가시적인 효과를 주는지에 대해 지정단계는 ‘지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화’, 계획단계는 ‘조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련’, 시행단계는 ‘조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화’, 관리·운영 단계는 ‘관광지 평가 제도화’가 높게 나타났다.

〈표 3-15〉 제도개선 과제별 특성: 가시성

단계	5점
지정단계	
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	4.00
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	3.68
사업시행자 지정 제도 도입	3.96
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	3.93
계획단계	
조성계획의 타당성 조사 신설	3.96
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	3.68
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	3.71
공공성-공익성 역할과 규범 강화	3.71
조성계획 속의 과정 도입	3.61
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	4.21
조성계획(변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	3.46
시행단계	
준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화	3.86
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	3.86
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	3.93
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	3.79
관리·운영단계	
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	3.71
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	3.79
관광지 평가 제도화	3.93

③ 광역성: 발굴된 정책과제가 얼마나 광역적(전국적)인가?

단계별 발굴된 정책과제가 얼마나 광역적인지에 대해 지정단계는 ‘지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화’, 계획단계는 ‘조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련’, 시행단계는 ‘원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입’, 관리·운영단계는 ‘관광지 평가 제도화’가 높게 나타났다.

〈표 3-16〉 제도개선 과제별 특성: 광역성

단계	5점
지정단계	
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	4.00
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	3.82
사업시행자 지정 제도 도입	3.96
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	3.93
계획단계	
조성계획의 타당성 조사 신설	4.00
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	3.93
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	3.68
공공성-공익성 역할과 규범 강화	3.82
조성계획 속의 과정 도입	3.61
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	4.21
조성계획(변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	3.61
시행단계	
준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화	3.79
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	4.07
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	4.00
조성토지 수익계약 공급(분양) 처분 규정	3.79
관리·운영단계	
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	3.93
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	3.86
관광지 평가 제도화	4.00

④ 장기성: 발굴된 정책과제가 얼마나 장기적 효과를 낳는가?

단계별 발굴된 정책과제가 얼마나 장기적 효과를 낳는지에 대해 지정단계는 ‘경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화’, 계획단계는 ‘공공성-공익성 역할과 규범 강화’, 시행단계는 ‘원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입’, 관리·운영단계는 ‘관광지 평가 제도화’가 높게 나타났다.

〈표 3-17〉 제도개선 과제별 특성: 장기성

단계	5점
지정단계	
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	3.93
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	3.68
사업시행자 지정 제도 도입	3.89
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	3.96
계획단계	
조성계획의 타당성 조사 신설	3.86
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	3.86
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	3.68
공공성-공익성 역할과 규범 강화	4.14
조성계획 속의 과정 도입	3.68
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	4.11
조성계획(변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	3.46
시행단계	
준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화	3.79
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	4.07
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	3.79
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	3.57
관리·운영단계	
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	3.96
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	4.00
관광지 평가 제도화	4.14

⑤ 대체성: 발굴된 정책과제가 채택되거나 실행되지 않을 경우 다른 대안이 효과적으로 존재하는가?

단계별 발굴된 정책과제가 채택되거나 실행되지 않을 경우 다른 대안이 효과적으로 존재하는지에 대해 지정단계는 ‘지정전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화’와 ‘시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화’, ‘경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화’, 계획단계는 ‘조성계획(변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입’, 시행단계는 ‘원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입’, ‘조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정’, 관리·운영단계는 ‘통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련’이 높게 나타났다.

〈표 3-18〉 제도개선 과제별 특성: 대체성

단계	5점
지정단계	
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	3.29
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	3.29
사업시행자 지정 제도 도입	3.21
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	3.29
계획단계	
조성계획의 타당성 조사 신설	3.11
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	3.04
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	3.21
공공성-공익성 역할과 규범 강화	3.00
조성계획 속의 과정 도입	3.21
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	3.14
조성계획(변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	3.25
시행단계	
준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화	2.86
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	2.93
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	2.86
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	2.93
관리·운영단계	
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	2.93
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	2.89
관광지 평가 제도화	2.89

3. 종합 분석

관광지등 추진 단계별 중 ‘계획단계’가 AHP 분석에서 1순위, IPA 분석에서도 강화 개선이 필요하다고 동일하게 분석되었다.

제도 개선 과제를 살펴보면, 지정단계는 ‘지정전 협의 시기 및 협의내용 수준 등 명확화’가 1순위, 강화개선이 필요하다고 분석되었으며, 계획단계는 ‘조성계획의 타당성 조사 신설’이 1순위로 나타났으며, ‘조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련’이 강화 개선 되어야 한다고 나타났다.

시행단계는 ‘준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화’가 1순위, 강화개선이 필요하다고 나타났으며, ‘관리·운영단계는 노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설’이 1순위, 강화개선이 필요하다고 나타났다.

〈표 3-19〉 단계별 제도 개선 과제 우선순위 및 중요도와 시급도 종합

단계	우선순위	중요도와 시급도
지정단계 (2순위/중점적 개선)		
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	1	강화 개선
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	2	일부 개선
사업시행자 지정 제도 도입	3	일부 개선
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	4	강화개선
계획단계 (1순위/강화 개선)		
조성계획의 타당성 조사 신설	1	중점적 개선
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	3	점진적 개선
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	2	중점적 개선
공공성-공익성 역할과 규범 강화	5	점진적 개선
조성계획 속의 과정 도입	6	점진적 개선
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	4	강화 개선
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	7	점진적 개선
시행단계 (4순위/ 일부 개선)		
준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화	1	강화 개선
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	2	점진적 개선
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	4	점진적 개선
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	3	점진적 개선
관리·운영단계 (3순위/점진적 개선)		
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	2	점진적 개선
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	1	강화 개선
관광지 평가 제도화	3	점진적 개선

관광지등 제도 개선 과제별 특성을 살펴보면, 지정단계는‘지정전 협의 시기 및 협의내용 수준 등 명확화’가 도구성, 가시성, 광역성이 높게 나타났으며, 계획단계에서는 ‘조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련’이 도구성, 가시성, 광역성이 높게 나타났다. 시행단계는 ‘원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입’이 도구성, 광역성, 장기성, 대체성이 높게 나타났으며, 관리·운영단계는 ‘관광지 평가 제도화’가 도구성, 가시성, 광역성, 장기성에서 높게 나타났다.

〈표 3-20〉 단계별 제도 개선 과제별 특성 종합

단계	도구성	가시성	광역성	장기성	대체성
지정단계					
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	4.07	4.00	4.00	3.93	3.29
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	3.57	3.68	3.82	3.68	3.29
사업시행자 지정 제도 도입	3.89	3.96	3.96	3.89	3.21
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	3.82	3.93	3.93	3.96	3.29
계획단계					
조성계획의 타당성 조사 신설	3.75	3.96	4.00	3.86	3.11
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	3.71	3.68	3.93	3.86	3.04
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	3.18	3.71	3.68	3.68	3.21
공공성-공익성 역할과 규범 강화	3.68	3.71	3.82	4.14	3.00
조성계획 속의 과정 도입	3.39	3.61	3.61	3.68	3.21
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	4.14	4.21	4.21	4.11	3.14
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	3.39	3.46	3.61	3.46	3.25
시행단계					
준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화	3.57	3.86	3.79	3.79	2.86
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	3.86	3.86	4.07	4.07	2.93
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	3.79	3.93	4.00	3.79	2.86
조성토지 수익계약 공급(분양) 처분 규정	3.43	3.79	3.79	3.57	2.93
관리·운영단계					
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	3.75	3.71	3.93	3.96	2.93
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	3.50	3.79	3.86	4.00	2.89
관광지 평가 제도화	3.75	3.93	4.00	4.14	2.89

관광지등 제도개선 방안 마련을 위한 기초연구

제4장

관광지등 제도 개선 방안

제1절 기본 방향

1. 과제 선정 방향

관광지등 제도개선 추진을 위한 개선과제 선정 및 개선방안을 제시함에 있어 다음과 같은 사항을 고려하였다.

첫째, 개선과제는 추진단계별로 접근하고자 하였다. 이는 앞서 선행연구부터 관광지등에 대한 제도 검토는 지정단계, 계획수립단계, 시행단계, 관리 및 운영 등 「관광진흥법」 제5장 관광지등 개발에 관한 사항을 고려하여 내용분석을 추진해왔기 때문에 이러한 흐름에 맞게 과제제안도 추진단계별로 보고자 하였다.

둘째, 선행연구, 심층진단 및 설문조사 등 관계자 의견을 종합적으로 고려하여 선정하였다. 제3장 연구결과에서 최종적으로 도출한 추진단계별 18건의 제도개선 과제(〈표 4-1〉참고)를 중심으로 중요도와 실현가능성 그리고 지속적으로 논의되거나 최근 지역에서 제도개선 사항으로 요구되는 과제 등이다.

특히 선행연구에서도 논의가 있었고, 심층진단에서 지자체 관계자 및 전문가 회의에서 공통적으로 논의되고 있는 사안들을 중심으로 설문조사 결과 의미 있는 결과를 도출한 과제로 선정하였다. 또한 단기과제와 중장기 과제로 구분하고, 단기과제 중심으로 제도개선 사항을 검토하였다.

셋째, 제안과제별 개선 방안은 내용에 따라 접근방향을 달리하고 있다. 일부는 관련 조항에 대한 개정(안) 또는 조문신설 등을 제안하기도 하였으나, 검토과정에서 충분한 논의가 필요한 경우는 개선방안에 대한 지속적 검토사항을 함께 제시하였다. 마지막으로 제도개선과 더불어 기존 관광지등 제도가 지역관광 트렌드 변화에 대응하고 관광거점의 역할을 할 수 있도록 신규정책으로 과제제안을 함께 검토하고자 하였다.

2. 과제 선정

이상의 검토방향을 통해 아래 <표 4-1>과 같이 추진 단계별 개선과제를 선정하였다.

추진단계별로 보면, 1) 지정단계에서는 ① ‘사업시행자 지정제도 도입’과 ② ‘지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화’ 과제를 선정하였다. 사업시행자 지정, 의무, 취소 등은 선행연구에서는 논의되지 않았으나, 심층진단에서 시도관계자 협의회를 통해 적극적으로 논의되었으며, 다수의 지자체 관계자들이 기존 제도 내에서 사업시행자의 개념 혼동과 절차에 대한 문제를 제기하고 있었다. 사업지정 전 협의 시기 및 협의 내용에 대한 부분은 선행연구에서 논의되었던 과제이며 설문조사결과 정책적 우선순위 1위, 지정단계에서 중요도 및 시급도 강화개선과제로 나타났다.

2) 계획단계에서는 ① ‘조성계획의 타당성 조사 신설’, ② ‘인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진’, ③ ‘조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련’, ④ ‘공공성-공익성 역할과 규범 강화’ 과제를 선정하였다. 조성계획 타당성 조사와 관련한 내용은 선행연구에서 조성계획 내 투자계획 구속력 확보 등의 내용을 반영하여 관광지등 계획 수립시 타당성 조사를 의무화 하는 내용으로 제안하였다. 설문조사결과 우선순위 1위, 중요도와 시급도에서 중점적 개선과제로 조사되었다. 인·허가 의제 통합 등 간소화 내용은 선행연구에서도 지속적으로 논의되어 왔으며, 설문조사 결과 개선과제 우선순위 2위, 중요도와 시급도는 중점적 개선으로 나타났다. 업무처리지침의 경우 선행연구에서도 세부작성 기준 규정마련에 대한 요구도가 있었으며, 심층진단을 진행하는 시도관계자 협의회에서 적극적으로 논의되었다. 설문조사 결과 중요도 및 시급도에서 강화개선과제로 나타나기도 하였다. 공공성-공익성 역할 강화는 관광지등의 시설지구 면적 허용범위 및 배분, 토지수용 문제, 지역사회 이익공유 등으로 선행연구에서도 논의된 과제이며, 심층진단에서도 관광단지 토지수용 공익성 판단 기준마련에 대한 필요성이 제시되었다.

3) 시행단계에서는 ① ‘준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화’, ② ‘원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입’ 과제를 선정하였다. 준공검사 ‘일부’의 범위에 대한 논의는 선행연구와 심층진단에서 지속적으로 논의된 사안으로 설문조사 결과에서도 개선 과제 우선순위 1위, 중요도와 시급도는 강화개선과제로 가장 높게 나타났다. 원형지 매각 및 공급 승인 관련한 내용은 심층진단을 통해 지자체에서 제기되고 있는 과제이며 설문조사 결과 개선 과제 우선순위 2위, 중요도와 시급도는 점진적 개선으로 나타났다.

4) 관리·운영단계에서는 ① ‘노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 마련’, ② ‘통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련’, ③ ‘관광지등 평가 제도화 방안’이다. 노후 관광지 운영관리 제도는 심층 분석을 통해 지자체 및 전문가 자문회의를 통해 심도 있게 논의되었던 주제이며, 설문조사결과 개선과제 우선순위 1위, 중요도와 시급도에서도 강화개선과제로 높게 나타났다. 조성토지 처분규정 강화는 선행연구에서 논의되었으며, 설문조사에서 개선과제 우선순위 2위, 중요도와 시급도는 점진적 개선으로 나타났다. 마지막으로 관광지등 평가 제도화부분은 심층진단을 통해 관광지등 관리가 제도화되기 위해서 반드시 검토되어야할 과제로 논의되었으며 설문조사결과 중요도와 시급도는 점진적 개선으로 나타났다.

〈표 4-1〉 관광지등 추진단계별 제도개선 과제 선정 종합

추진단계별 제도 개선 과제(안)				추진시기		구 분			비영 여부	
				단기	중장기	선행 연구	심층 진단	설문조사		우선순위
1. 지정 단계										
사업시행자 지정 제도 도입 133 사업시행자 지정(의무, 취소 등) 제도 도입(안)				●		●	●	3	일부 개선	개선과제
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화 133 조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 내용에 포함 시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화					●	●	●	1	강화 개선	개선과제
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화						●		2	일부 개선	-
					●			4	강화개선	-
2. 계획 단계										
조성계획의 타당성 조사 신설 133 지정 사전 타당성 제도 도입				●				1	중점적 개선	개선과제
인·하기 외제 통합심의 간소화 제도 추진				●		●	●	2	중점적 개선	개선과제
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련				●		●	●	4	강화 개선	개선과제
조성계획(변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간 주체 도입				●				7	점진적 개선	-
조성계획 숙의(deliberative) 과정 도입					●		●	6	점진적 개선	-
조성사업 허가신청의 실시간의 실시계획 제도 전환					●			3	점진적 개선	-
공공성·공익성 역할과 규범 강화				●	●	●	●	5	점진적 개선	신규정책제안
3. 시행 단계										
준감사 규정상 '일부'의 범위 명확화				●		●	●	1	강화 개선	개선과제
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입				●			●	2	점진적 개선	개선과제
조성사업 준공기간내 미경로시 규제 강화					●	●	●	4	점진적 개선	-
조성토지 수익계약 공급(분양) 처분 규정						●	●	3	점진적 개선	-
4. 관리·운영 단계										
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 마련 133 노후 관광지 관리운영 방안 도입				●	●		●	1	강화 개선	개선과제
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련 133 조성토지 처분 규정 완화				●			●	2	점진적 개선	개선과제
관광지등 평가 제도와 방안				●			●	3	점진적 개선	신규정책제안

제2절 주요 개선 방안

1. 과제 제안

1.1. (지정단계) 사업시행자 지정(의무, 취소 등) 제도 도입(안)

가. 필요성

현행 「관광진흥법」상 사업시행자는 제54조(조성계획의 수립 등) 제5항에 따라 “조성계획의 승인을 받은 자”로 규정하고 있으며, 조성계획의 승인을 받기 전까지는 제55조(조성계획의 시행) 제2항에 따라 “조성계획의 승인을 받아 관광지등을 개발하려는 자”로 규정하고 있다. 법률상 사업시행자의 지위와 의무는 관광지등 조성계획을 수립하여 시·도지사로부터 승인을 받은 후부터로 보게 된다.

법 제55조 제2항에서는 조성계획 승인을 받기 전 즉, 사업시행자 지위와 자격을 부여하기 이전의 지위에 대해서는 조성계획의 승인을 받아 관광지등을 개발하려는 자로 규정되어 있으나, 개정(2018.12.11.) 전에는 사업시행자로 규정되어 있어 해석에 혼란이 있었다.

「관광진흥법」 내에서의 사업시행자에 대한 해석상 혼란과 불합치 등에 대한 개정이 이루어졌으나, 개별 법률에 따른 협의에 있어 “조성계획의 승인을 받아 관광지등을 개발하려는 자”가 행정절차를 신청할 수 없으므로 조성계획 승인 전(사업시행자)에는 모든 법률에 따른 협의 권한이 없는 자가 행정행위를 하여야 하는 문제가 발생한다.

구체적으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 “토지보상법”)」 제2조제3호에 따라 사업시행자는 공익사업을 수행하는 자이며, 제21조제2하에 따라 중앙토지수용위원회에 협의 요청시 사업시행자가 요청토록 하고 있으나, 「관광진흥법」상 조성계획 승인 행정절차 이행중 토지수용법에 따른 행정절차 이행을 위해 “조성계획의 승인을 받아 관광지등을 개발하는 자”가 신청하게 됨에 따라 절차 위반에 따른 각

하 처리가 발생하고 있다.

「관광진흥법」상 조성계획 승인을 위한 인·허가 등의 의제 시 협의의 주체가 사업시행자로서 지위와 의무를 갖추어야 하나, 조성계획 승인 전에는 법률상 사업시행자가 아니므로 권한 없는 행정행위를 해야 하는 문제가 발생하고 있다.

또한 법률상 조성계획의 승인을 받은 자가 사업시행자로 규정되어 있으므로 조성계획의 승인 취소가 발생하지 않는 한 사업시행자의 사업 시행 의무해태 등이 발생할 경우라도 토지 소유는 유지되어 관광지등의 조성사업이 추진이 현실적으로 불가능하게 된다.

토지보상법에 따른 공익사업으로 「관광진흥법」 제55조에 따른 조성계획을 시행하기 위한 사업으로 인정받아 공익사업의 효율적인 수행을 위해 토지수용(법 제61조) 권한을 부여하고 있음에도 불구하고, 사업시행자의 시행 의무해태로 인한 효율적 수행이 이루어지지 않는 경우 사업시행자 변경, 지정 취소 등에 따른 토지매도 명령 처분 등이 이루어질 수 있는 제도적 보완 장치가 부재한 실정이다.

그런데 사업시행자가 아닌 자로서 조성사업을 하는 자에 대해 법 제54조제6항에서는 “조성계획의 승인을 받은 자가 아닌 자”, 제55조제3항에서는 “사업시행자가 아닌 자로서 조성사업을 하려는 자”로 규정되어 있으며, 관광지의 경우는 허가, 관광단지의 경우에는 협의를 통해 조성사업을 할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 조성사업을 하려는 자가 시행규칙 제62조(조성사업의 허가신청 등)에 따른 허가 또는 협의를 위해 토지를 소유하여야 하며, 허가 또는 협의후 조성사업 추진 의무해태가 발생하더라도 해당 토지에 대한 사유재산권 행사로 사업추진이 지연되거나 추진이 불가능한 경우가 발생하여 이에 대한 보완 장치가 없다.

법률 개정(2019.12.3.)으로 조성계획의 승인을 받은 자가 아닌자로서 사유지의 2/3를 취득한 경우 남은 사유지의 매수 청구가 가능하게 제도가 개정된 반면, 조성사업용 토지 매입 후 사업추진 지연 등으로 인한 의무해태 시 반대급부적 의무 부과나 행정행위 등에 대한 제도적 장치도 부재하다. 따라서 사업시행자의 지정 등에 관한 법률적 제도가 부재한 상황에서 행정절차 이행을 위한 협의 권한 유무, 사업시행자(조성계획 승인을 받은 자) 지정 취소 및 대체 지정, 조성(취득)토지의 매도 명령 등에 따라 사업시행자에게 보다 강화된 의무 부여가 이루어져야 하는데, 반해 법률상 제도가 부재하여 이에 대한 효율적 제도 운영이 어렵게 된다.

나. 개선 방안

① 관광지등 지정시 조성계획(안)수립 개선

현행 「관광진흥법」상 지정 신청 및 조성계획 승인 신청의 단계를 이원화하여 운영하고 있으나, 관광지등 지정신청 시 조성계획(안)을 수립하여 신청토록 하고 관광지등 지정·고시와 조성계획 승인을 동시에 이루어지도록 개선하는 것이다.

관광지는 시장·군수·구청장이 지정 신청과 조성계획 승인신청 주체이므로 지정 신청 시 조성계획을 포함하도록 하고, 관광단지(시장·군수·구청장 지정신청시 관광단지개발자로 하여금 제출받은 조성계획을 포함하여 의무화하도록 제안 할 수 있다. 이런 경우 관광지등 지정·고시 후 2년 이내 조성계획의 승인신청이 없는 경우 지정효력 상실(관광진흥법 제56조제1항)토록 규정되어 있으나, 지정 신청시 조성계획(안)의 수립 의무를 포함한 경우 침익적 규정이 강한 등 조항의 적용이 실제적으로 불필요하게 된다.

지정시 사전에 문화체육관광부 장관 및 관계 행정기관의 장과 협의시 구체적인 조성계획 내용을 토대로 실제적인 협의가 이루어지도록 할 수 있으며, 지정·고시 등(법 제52조 제6항, 시행령 제45조)에 있어 구체적인 계획 내용을 일반인(국민)들에게 열람토록 할 수 있도록 개선이 필요하다. 그럼에도 불구하고 조성계획승인과 함께 지정신청이 동시에 이루어 질 경우, 최근 관광지등 지정이 지속적으로 증가하고 있어 수급관리라는 측면에서 조성계획 수립 절차와 내용에 대한 구체적인 지침과 승인 절차에 신중할 필요가 있다.

② 관광지등 사업시행자 지정 도입

현재 제도하에서 “조성계획의 승인을 받은 자”가 별도의 절차 없이 사업시행자의 지위와 의무를 가지도록 하고 있으나, 조성계획의 승인신청 전 사업시행자 절차를 도입하여 사업시행자로 지정 받은 자가 조성계획의 승인신청을 하도록 개선하는 것이다.

타법인 지역개발지원법의 경우 사업시행자 지정(제19조 시행자의 지정)을 사업계획승인전에 행정절차에 두고 있으나, 관광진흥법에서는 조성계획승인 받은자가 사업시행자이다. 그러나 토지보상법에 의한 사업인정 협의 단계는 조성계획 승인 전에 이루어지고 있어 절차에 오류가 생겨서 타법과 충돌이 되고 있다.

기존 법에서는 조성계획의 승인을 받지 아니하더라도 법률에 따른 사업시행자의 지위를 가지게 되어 타 법률에 따른 협의 권한을 가지게 되며, 사업시행자의 지정 제도를

통해 정당한 사유 없이 개발을 지연시키는 등의 경우에 사업시행자의 지정 취소, 대체 지정 및 토지매도 명령 등을 통해 효율적인 조성사업 추진을 위한 제도를 갖추게 된다. 지정도입과 함께 관광지등 조성사업 시행자의 권한과 의무 형평성을 부여하고, 공익사업으로서의 역할을 강화하기 위해 의무 규정을 법률에 규정하고, 시도지사는 특별한 사유가 없이 사업이 지연되거나, 사업기간 내 조성을 완료하지 못하거나 명령 등을 이행하지 아니한 경우 사업시행자 지정을 취소하고 대체 지정을 할 수 있도록 규정도 함께 검토하여 사업시행자가 책임과 의무를 질 수 있도록 함께 고려해봐야 할 사항이다.

그러나 사업시행자 지정과 관련해서는 관광지등 관련제도를 기반으로 투기수요를 유발한다는 우려도 제기되고 있어 기존 제도에서 사업추진 단계별로 사업시행자의 개념과 용어, 역할 등을 명확히 재정리하고 사업자 지정에 대한 제도적 검토를 점진적으로 논의 해보는 방안도 고려가능하다.

관광진흥법 개정(안)
시행자의 지정·의무, 지정취소 및 대체 지정 등

제100조(사업시행자의 지정)

- ① 시도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 관광지등 조성 또는 단위조성사업(조성사업의 허가신청을 받으려는 경우에 한한다)에 대한 사업시행자를 지정한다.
 - 1. 지방자치단체
 - 2. 법제54조제1항에 따른 공공법인
 - 3. 공공부문에 해당하지 아니하는 자로서 대통령령으로 정하는 자격요건을 갖춘 자
- ② 시도지사는 사업시행자를 지정할 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.
 - 1. 재무건전성과 소유자금 조달능력
 - 2. 관광개발사업의 시행경험
 - 3. 그 밖에 문화체육관광부장관이 필요하다고 인정한 사항

제100조(사업시행자의 의무 등)

- ① 제100조제1항에 따라 지정된 사업시행자는 제54조에 따라 승인 또는 변경 승인된 조성계획의 시행 및 제55조제3항 따라 허가받은 조성사업을 성실하게 시행하여야 한다.
- ② 시도지사는 사업시행자가 제1항에 따라 조성사업을 성실하게 시행하지 아니한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 시행을 명할 수 있다.

제100조(사업시행자 지정 취소 및 대체 지정 등)

- ① 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사업시행자의 지정을 취소할 수 있다.
 - 1. 사업시행자가 거짓이나 부정한 방법으로 이 법에 따른 지정, 승인 등을 받은 경우
 - 2. 사업시행자의 귀책사유로 토지의 매수 등이 지연되어 조성기간 내에 조성을 완료하지 못할 것으로 예상되는 경우
 - 3. 사업시행자가 정당한 사유 없이 제55조에 따른 조성사업을 이행하지 아니하는 경우
 - 4. 제56조제2항 및 제3항에 따른 실적 평가 결과에 해당하는 경우
 - 5. 제100조(사업시행자의 지정)제2호에 따른 자격요건을 갖추지 못하게 된 경우
 - 6. 사업시행자가 정당한 사유 없이 제56조제2항에 따른 개선명령을 이행하지 아니한 경우
- ② 시·도지사는 제1항에 따라 사업시행자의 지정을 취소한 경우에는 새로운 사업시행자를 대체 지정할 수 있다. 이 경우 사업시행자의 지정에 관하여는 제100조(사업시행자의 지정)부터 제100조(사업시행자 지정 취소 및 대체 지정 등)까지의 규정을 준용한다.
- ③ 제2항에 따라 대체 지정된 사업시행자는 조성계획에 관한 종전 사업시행자의 지위를 승계한다.
- ④ 시·도지사는 제1항 및 제2항에 따라 사업시행자의 지정을 취소하거나 대체하여 지정한 경우에는 그 내용을 공보에 고시하여야 한다.

1.2. (계획 단계) 지정 사전 타당성 제도 도입

가. 필요성

현행 시장군수구청장의 신청에 따라 관광지등을 지정 신청할 수 있도록 하고 있고, 지정 신청시 요건 등을 별도로 규정하지 않아 지정 신청이 빈번하게 나타나고 있다.

특히, 조성사업이 착공된 이후에는 장기간 조성사업이 집행되지 않거나 지정 목적을 효율적으로 달성하기 어려워지더라도 동 제도의 적용을 받지 못하게 됨에 따라 사유재 산권 침해, 각종 민원 발생 등 여러 가지 문제점이 지적되기도 한다.

관광지 지정신청 전 문화체육관광부장관과 사전에 협의토록 하는 규정을 2011년부터 운영하고 있으나, 협의 결과에 대한 수용여부는 지정권자인 시도지사가 결정하고 있다. 따라서 시도지사가 지정권자이며 조성계획의 승인권자로서 역할 수행을 위해서는 지정 전 객관적체계적 절차로 사전 검토가 이루어진다면 불필요한 행정절차에 따른 사회적 비용을 최소화할 수 있다.

〈표 4-2〉 관광지등 지정 신청 절차 등

지정신청 (사군구청장)	법 제52조제1항	•관광개발사업자가 지정·조성계획 동시 신청 가능(시행규칙 제59조)
↓		
승인 (사도지사)	법 제52조제1항	•관광지등을 지정하려면 사전에 문화체육관광부 및 관계 행정기관의 장과 협의 필요(법 제52조 제2항)
↓		
고시 (사도지사)	법 제52조제5항	
↓		
실효 (사도지사)	법 제56조제1항	<ul style="list-style-type: none"> •고시일로부터 2년 이내에 조성계획의 승인신청 이 없으면 2년이 지난 다음날 효력 상실 •조성계획 효력이 상실된 날부터 2년 이내에 새 로운 조성계획 승인 신청이 없을 경우에도 효력 상실 - 부득이한 사유로 조성계획 승인신청 기간의 연장이 불가피할 경우 1회에 한해 1년 이내 연장 가능(법 제56조제4항)

나. 개선 방안

시·도지사는 기술적·경제적 타당성을 검토한 후 관광지를 지정하도록 법적 근거를 마련하는 것이다. 또한 관광지 지정 후 5년마다 관광지의 기술적·경제적 타당성 검토 및 결과에 따라 개선권고 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 함으로써 기존의 조성사업에서 발생하는 문제를 해소할 수 있어 제도 개선이 필요하다. 이에 따라 아래와 같이 「관광진흥법」 제52조(관광지의 지정 등) 관련 조항의 개정을 통한 내용검토도 고려가능 하다.

〈표 4-3〉 「관광진흥법」 제52조 관광지의 지정 등 개정(안)

현 행	개 정 안
제52조(관광지의 지정 등) ① ----- ----- ----- -----시·도지사가 지정한다. ----- ----- ----- ② ~ ⑥ (생략)	제52조(관광지의 지정 등) ① ----- ----- ----- -----제52조의2에 따른 타당성 검토를 거쳐 시도지사가 지정한다.----- ----- ----- ② ~ ⑥ (현행과 같음)
제52조의2(타당성 검토 등) 〈신설〉	제52조의2(타당성 검토 등) ① 시·도지사는 제52조제1항에 따라 관광지등의 지정 신청을 받은 경우에는 관광지등의 지정에 관한 타당성을 조사하여야 한다. ② 시·도지사는 지정·고시된 관광지등에 대하여 그 고시일로부터 매 5년마다 관광지등에 관한 타당성을 재조사하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 검토결과에 따라 개선권고 등 필요한 조치를 명할 수 있다.
부칙 〈신설〉	③ 시·도지사는 제1항에 따른 타당성 조사 및 제2항에 따른 타당성 재조사를 위하여 시장·군수·구청장 또는 제55조제1항에 따라 조성계획의 승인을 받은 자 등에게 사업계획서 등 필요한 자료를 요청할 수 있으며, 자료를 요청받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다. ④ 제1항에 따른 타당성 조사 및 제2항에 따른 타당성 재조사의 내용, 방법 등 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다. 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(타당성 조사의 적용례) 시·도지사는 관광지등의 지정고시일로부터 5년이 경과한 관광지등에 대하여 이 법 시행 후 6개월 이내에 타당성 조사를 하여야 한다.

1.3. (계획단계) 인·허가 의제 통합 심의 간소화 제도 추진

가. 필요성

「관광진흥법」 제58조(인·허가등의 의제)에 따라 23개 법률에 따른 인허가 의제가 규정되어 있으며, 개별법에 따른 심의회 등 개최가 필요한 경우는 모든 심의회 등을 이행해야 한다. 따라서 현재, 관광지등 조성계획 승인을 위해서는 제58조에 따른 관계 행정기관의 장과 협의시 개별법상 경관·교통영향평가·산지·도시계획위원회 등 심의회를 거쳐야 하며, 심의회는 대략 9~10개월 소요된다. 그리고 각 심의회 등에서 다소 상반된 의견 등이 나타날 경우 사업시행자가 이에 따른 절차를 이행하는데 많은 시간적, 비용적 부담 등을 가지게 된다.

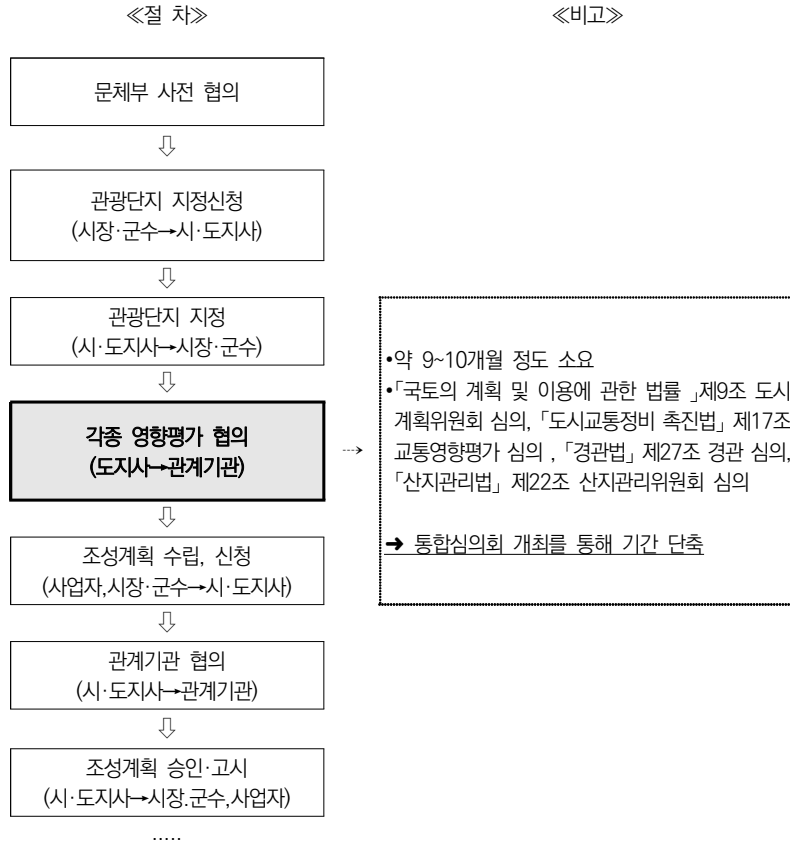
남원시 사례에서 조성중인 관광단지(남원 드래곤 관광단지) 개발을 위해 민간개발자는 남원시 및 전라북도 사전 협의를 마친 후 2017년 12월 전라북도에 관광단지 지정 및 조성계획 승인 신청하였다. 관광단지 지정 및 조성계획 승인까지 9개월의 기간이 소요되었는데 이 중 「관광진흥법」 제58조에 의거 관계 행정기관의 장과 협의시 개별법에 의거 경관·교통영향평가·산지·도시계획위원회 등 개별법에 의한 심의 위원회를 개최함에 따라 승인 기간이 장기화되었다. 관광단지 개발을 위해서는 각종계획승인·영향평가 협의절차가 많고, 경미한 사항 변경시에도 변경승인을 거쳐야 하는 등 관광단지 개발까지 평균 37개월 소요된다. 장기간 소요로 인해 관광수요에 맞춘 적시개발이 어렵고, 각종 협의·승인절차는 사업추진의 불확실성을 확대시키며 사업비용을 증가시키는 문제를 발생한다.

나. 개선 방안

조성계획 승인 기간 단축을 위하여 통합 심의회를 개최할 수 있도록 「관광진흥법」 제58조 4항에 대한 신설을 고려해볼 수 있다. 현행 개별법에 의한 개별 심의위원회 개최에서 개별법에 의한 심의회 개최가 필요한 경우 관련 전문위원들을 포함한 통합심의회를 개최할 수 있도록 관광진흥법 내용을 개정하는 것도 하나의 대안으로 제안가능하다.

그러나 관광(단)지 지정이 통합심의회위원회를 만들어야할 만큼 지정신청 빈도수가 높지 않고, 개별 심의위원회에서 심도 있게 다뤄져야할 문제를 놓칠 수 있다는 우려도 재

기되고 있어 관광진흥법내 통합심의위원회 개최에 따른 기간 단축(아래 그림 참고)이라는 장점도 있으나 실익에 대한 부분은 향후 별도 검토가 필요하다.



1.4. (계획단계) 조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련

가. 필요성

문화체육관광부는 관광지등 조성사업과 관련하여 「관광진흥법」 제52조제2항에 따라 관광지등 지정을 위한 시도지사의 사전협의를 위해 「관광지등 지정 사전협의 실무요령」을 제정하여 운영 중에 있다. 동 실무요령은 제정(2011.7.6.)이후 2차례 개정(2012.4.25., 2017.2.28.)하여 현재 적용하고 있으며, 관광지등 사전협의 시 필요한 구비서류, 협의시기, 내용 및 절차 등을 구체화하였다.

〈표 4-4〉 관광지등 지정 사전협의 실무요령(2017) 주요 내용

구분	주요 내용
사전협의 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 관광지등 지정의 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 법 제52조(관광지의 지정 등) 제1항 및 제4항에 따라 관광지등 지정신청, 지정취소 또는 면적을 변경하는 경우 • 관광지등 지정과 조성계획 승인을 함께하는 경우
사전협의 요청 시기	<ul style="list-style-type: none"> • 관광지등 지정의 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 법 제52조 제2항(관광지의 지정 등)에 따라 시·도지사가 관계행정기관의 장과 협의전 • 관광지등 지정과 조성계획 승인을 함께하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 법 제54조 제1항(조성계획의 수립 등)에 따라 시·도지사가 관계행정기관의 장과 협의전
사전협의 결과 통보	<ul style="list-style-type: none"> • 협의 결과 통보는 법 제52조 제3항, 법 제54조 제2항에 따라 30일 이내에 사전협의 의견을 작성하여 시·도지사에게 회신 • 사전협의 결과는 지역 및 사업의 특성을 고려하여 관광지등 사전협의 위원회(이하 “위원회”라 한다)에서 세부 항목을 정하고, 항목별 심사결과를 기재하여 적정, 조건부, 재검토 등으로 시·도지사에게 회신
사전 협의 절차	<ul style="list-style-type: none"> • 관광(단)지 지정 등 사전협의서는 아래 “구비서류 및 협의요청서식”에서 정하는 바에 따라 관련 서류를 첨부 제출 • 사전협의 심사는 특별한 사유가 없는 한 외부 전문가를 포함한 사전협의위원회를 구성하여 심사 • 시·도지사는 재검토 의견을 받은 경우 사업내용의 변경 등을 통해 장관에게 재협의를 요청은 가능

자료: 문화체육관광부(2021). 관광지등 지정 사전협의 실무요령(2017.2.28. 개정)

이와 관련하여 한국관광공사는 1999년 관광개발 매뉴얼 제작을 시작으로 2004년, 2008년, 2010년, 2014년, 2017년, 2019년 까지 총 7차례 관광지, 관광단지를 포함한 관광개발사업에 대한 매뉴얼을 제작하여 배포하였다. 이는 관광지등 관련 사업을 추진함에 있어 기본적인 개념 및 추진 절차(관광자원개발 총론, 관광자원개발 사업추진 절차, 관광자원개발 사업 실무, 영향평가 및 개별협의 인· 허가) 등 실무내용과 이와 관련한 각종 민원사례로 구성되어 있다. 또한 관광자원은 관광(단)지형, 지구단위계획형, 도시계획시설형 및 개발행위허가형으로 구분하여 대상, 특징 및 세부 절차 등을 제시하고 있다. 이는 지자체 공무원 등이 효율적인 관광지와 관광단지의 업무 처리를 할 수 있도록 돕는데 그 의미를 두고 있다. 그러나 이는 업무처리지침의 역할보다는 기초 내용중심의 매뉴얼로 현행 관광지등 조성사업 제도와 관련하여 업무처리 기준, 행정절차 표준화 및 효율성 활성화를 위한 기능을 하고 있지 못하기 때문에 관광지등 지정, 조성계획, 시행 등 행정사무 전반에 대한 지침 마련 등에 대한 필요성이 논의 되고 있다. 기존에 추진한

연구(관광(단)지 조성계획 수립 지침 마련을 위한 기초연구, 2016. 한국문화관광연구원)와 지침 등으로는 부족한 실정이다.

「관광진흥법」은 규제를 목적으로 추진하는 법률이 아니기 때문에 세부적인 규제사항에 대한 명시보다는 업무변경이 잦은 지자체 공무원의 특성을 고려한 관광지등 조성계획수립 시 요구되는 업무지침을 통해 기본적인 행정절차와 정책적 방향을 제시함으로써 담당공무원들의 역량강화에도 기여할 것이다.

나. 업무처리지침 제정 및 주요 내용(안)

1) 관광지등 개발에 관한 업무처리지침(안)

「관광진흥법」 제5장 관광지 등의 개발 업무와 관련하여 문화체육관광부 고시로 「관광지등 개발에 관한 업무처리지침」을 제정하여 행정업무 관련 지침으로 활용하도록 할 수 있다. 앞서 타법 사례분석에서 국토교통부는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」제정과 관련하여 지침 제정을 통해 지자체에 통일화된 업무처리기준을 제시하고, 행정절차 표준화 및 업무처리의 효율성 향상을 지원하기 위해 예규로 지침을 제정하여 운영하고 있다.

2) 주요 내용(안)

① 관광지등 지정 기준

관광지등의 지정권자 및 지정절차 등을 구체화하며, 특히 지정 기준을 구체화하여 제시한다. 지정기준은 입지 결정에 따른 기준과 고려 사항을 구분하여 제시한다.

② 조성계획의 내용

조성계획의 내용에서는 조성계획의 수립 및 변경 절차와 조성계획의 내용과 작성방법 등에 대해 구체화한다.

조성계획의 작성원칙에서는 계획 논리, 합리성, 실현 가능성, 계획의 일관성 등의 기본원칙을 제시하고, 인용자료 및 신빙성 등으로 구체화한다.

조성계획의 작성방법에서는 구성 체계, 부문별 내용에 대한 계획의 세부 작성 방법 등을 구체화한다.

관광시설계획 작성에 필요한 토지이용, 교통동선, 시설배치계획 외 필요에 따라 관광지등 밖의 주요 기반시설 설치계획 등에 대한 내용도 포함한다.

③ 사업시행자 지정 및 조성사업 허가

사업시행자는 현행 법령상에서 조성계획을 승인 받은 자로 규정되어 있어 이를 구체화하여 지정 절차, 지정시 고려사항, 사업시행자 지정 및 대체지정 등으로 구체화한다.

사업시행자가 아닌 자가 조성사업을 하려는 경우 필요 서류(시행규칙 제62조)의 작성 방법을 구체화한다.

관광지등 조성사업에서 빈번하게 질의되는 토지 등의 처분, 처분 절차 및 대상, 귀속 대상 공공시설과 범위, 전부 또는 일부 준공검사 절차 및 토지 등의 수용시 준수해야 할 기준을 구체화한다.

1.5. (시행단계) 준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화

가. 필요성

사업준공이라 함은 사업시행근거법 「관광진흥법」에 따라 실시계획(조성계획) 승인 등에서 정한 사업의 완료를 의미한다.

이러한 사업준공의 절차는 『공사 완료 → 확정 측량 검사 → 준공검사 신청(법제28조의2) → 준공검사(준공검사증명서 발급) → 준공인가 → 공보 고시 → 종전지번 폐쇄 및 신지번 지적 공부 정리 → 공공시설 국가지자체 귀속분 및 사업시행자 귀속분 소유권 이전 등기 → 종전지번 폐쇄등기 및 지적확정조서』로 이루어진다.

사업준공은 소유권 이전과 밀접하게 관련성이 있는데 대부분의 개발사업에서 사업 준공을 통해 토지매각이 발생되고 이에 따라 사업시행자는 소유권 이전을 해주며 전금을 받을 수 있고, 수분양자는 소유권을 넘겨받아 재산권 행사가 가능하며, 담보대출이 가능하게 된다.

「관광진흥법」제58조2(준공검사) 제1항 본문에 따라 사업시행자가 조성사업의 전부 또는 일부를 완료한 때에는 준공검사신청서, 서류 및 도면(시행령 제50조의2 제1항 및 제2항) 사도지사에게 제출하도록 규정하고 있다. 그러나 조성사업의 “일부”에 대한 해석 상 차이로 인해 사도간 준공검사인가 신청 여부가 다르게 적용되고 있다. 그와 같은 경

우는 앞서 의견 조사에서 나온 경남 실안관광지 사례에서 볼 수 있다. 실안관광지는 2000년 관광지 지정 이후 조성사업을 추진하였으나, 기반시설 조성 후 민간투자 유치 부진 등으로 장기 미조성 관광지 중 하나였다. 2018년 숙박시설(호텔) 민간투자를 유치 하였으며, 경남 사천시장이 그간 조성한 토지(관광지내 숙박시설지구)를 매도하려 하였으나 상부시설(건축물)이 부재한 상황에서 「관광진흥법」 제 58조2(준공검사) 적용가능성에 대한 상반논의가 있었다. 이에 경남도에서는 실안관광지 단계별 준공시기, 조성계획 등을 반영하여 조건부 부분준공을 통해 민자투자를 가능하도록 하였다.

「관광진흥법」상 공공부문은 지정, 조성계획 승인 후 토지매각이 가능하게 되어 있고 시장군수구청장이 사업시행자인 관광지의 상부시설은 대부분 관광객이 이용하는 시설로 건축물과 업종이 연계되어 있어 민간투자를 통해 이루어질 수 밖에 없는 구조이다.

따라서 부분(일부) 준공검사에 대한 적용에 대한 해석상의 범위를 명확하게 하기 위해서는 ① 지적확정측량 검사를 완료한 경우 ② 공공편익시설 조성을 모두 완료한 경우 ③ 공공편익시설의 50% 이상을 완료하고 개별 관광시설 중 1개 이상을 완료한 경우로 구분하여 검토될 수 있다.

나. 개선 방안

관광지등 지정(제52조), 조성계획 승인(제54조), 준공검사(제58조의2)는 사도지사의 재량행위(裁量行爲)로 법률의 위임 없이 하위법령에서 재량행위의 요건 또는 기준을 규정하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 “일부 준공” 관련 사항을 「관광진흥법」의 위임 없이 하위법령에 그 기준을 규정하기 어려운 실정이다.

다만, 법 제58조의2(준공검사) 제1항 본문에서 “전부 또는 일부”의 규정이 있어 이중 “일부”에 대한 재량행위 기준을 하위법령인 시행령에 마련할 수 있을 것이다.

아래 <표 4-5>와 같이 「관광진흥법」시행령 제50조의2(준공검사) 와 관련하여 앞서 제안한 내용에 대한 개정안으로 검토해볼 수 있다.

유사한 산업단지의 절차와 동일하게 하위법령에 그 절차와 기준을 포함시킬 수 있으나, 「산업입지법」 또는 산업입지의 개발에 관한 통합지침에서도 판단 여부에 대해서는 승인권자의 재량 행위적 성격을 가질 수밖에 없다.

〈표 4-5〉 일부 준공검사 관련 「관광진흥법」 시행령 개정(안)

현 행	개 정 안
제50조의2(준공검사)① ----- ----- 전부 또는 일부를 ----- ② ~ ④ (생 략) 〈신 설〉	제50조의2(준공검사)----- ----- 전부를 ----- ② ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 사업시행자가 법 제58조의2제1항에 따라 조성사업 의 일부(제59조제1항의 조성한 토지도 포함한다)를 완료하여 준공검사를 받으려는 때에는 다음 각 호의 사항을 검토하여 신청하여야 한다. 1. 승인된 조성계획에 포함되어 있는지 여부 2. 사업시행자가 아닌 자로서 조성사업을 하려는 자의 조성사업에 지장이 있는지 여부 ⑥ 제5항에 따른 일부 준공검사 신청을 받은 사도지사는 승인된 조성계획에 포함되어 있는지 여부와 조성 사업에 지장이 있는지 여부를 검토한 후 필요한 조 치를 하여야 한다. 그 밖에 일부 준공검사의 절차 등 은 제2항부터 제4항을 준용한다.

1.6. (시행 단계) 원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입¹³⁾

가. 필요성

관광지의 사업시행자(시장·군수)가 처분할 수 있는 토지는 “조성한 토지”로 명문화되어 있어, 재정여건이 열악한 기초지자체의 투자유치에 한계가 있다. ‘조성한 토지’라 함은 「관광진흥법」상 정의된 내용은 없으나 일반적으로 타법¹⁴⁾ 지침 등에서는 시행자가 건설 사업으로 조성(보상 포함)한 토지로 정의하고 있다.

그리고 ‘투자유치’라고 함은 시·군이 조성 완료한 관광지 전부 또는 일부를 민간에 처분해 호텔 등 건립 추진을 의미한다.

여기서 나타나는 문제점은 시·군은 민간투자유치 의사는 있으나, 기반시설 및 부지조성이 되지 않을 경우 「관광진흥법」 제59조에 따라 조성되지 않은 토지이므로 처분이 불가능하다. 즉, 원형지 처분은 기존 법령상 불가능하다. 라는 것이다. 이에 따라서 원형지 공급 관련 조문을 신설하여 민간투자 활성화를 견인할 필요성에 대한 요구가 지역에서 지속적으로 논의되고 있다. 이를 위해서 현행 관광지 내 조성한 토지에 대해서만 제한적

13) 경상남도 내부자료 참고하여 연구진 재작성

14) 「도시개발법」 제25조의2(원형지의 공급과 개발)

으로 처분 가능한 내용을 토지조성단계(사업초기)에서 시장·군수가 보상한 토지를 민간 투자자에게 원형지를 공급함으로써 투자유치를 견인하고 개발사업 활성화에 기여하도록 하는 방안이 필요하다.

〈표 4-6〉 「관광진흥법」 및 시행령 관련 현황

「관광진흥법」 조성계획수립, 처분, 준공검사, 조성사업의 시행허가
<ul style="list-style-type: none"> • 법 제54조(조성계획의 수립 등) 제1항에 따라 시장·군수 구청장은 조성계획을 작성해 시도지사의 승인을 받아야 한다. → 법 제54조제6항에 따라 제1항에 따라 조성계획의 승인을 받은 자를 사업시행자라고 한다. • 법 제59조(관광지등의 처분) 제1항 사업시행자는 조성한 토지, 개발된 관광시설 및 지원시설의 전부 또는 일부를 매각하거나 임대하거나 타인에게 위탁하여 경영하게 할 수 있다. → 토지를 처분할 수 있는 상태를 “조성한 토지”로 한정함 • 법 시행령 제50조의2(준공검사) 제2항제6호 개발된 토지 또는 시설 등의 관리·처분 계획 → 준공검사 시 구비서류로 개발된 토지의 관리와 처분계획을 제출토록 하고 있음 • 법 시행령 제48조(조성사업의 시행허가 등)에 따라 시장, 군수가 개발하는 관광지는 공공 기반시설은 재정투입을 하고 민간채원투입이 필요한 호텔 등은 민간투자자에게 사업시행을 허가해 개발하고 있음

나. 개선 방안

관광지등의 민간투자유치 활성화를 위해 조성되지 않은 토지를 공급할 수 있는 원형지 공급에 관한 사항 신설이 필요하다. 시·군이 토지수용한 공유지(조성되지 않은 토지의 상태)를 민간개발자에게 공급할 수 있도록 하는 것이다.

원형지의 투자자 유치는 투자유치 대상의 토지를 지정만하고, 민간의 계획을 수용하여 투자자를 유치하는 것으로, 관광지 등의 도입 가능 시설 등에 대한 기준만 제시하고 민간 투자자의 창의적인 계획을 수용하는 것이다. 즉, 민간 투자자가 개발계획 수립, 토지 확보, 인허가, 건설의 전 과정을 수행하게 되는 것이다. 이는 또한 원형지 공급을 통해 오랫동안 개발지연으로 방치된 관광지에 개선방안을 발굴해 조치함으로써 투자유치 기반 확보와 개발 활성화를 기대할 수도 있을 것이다.

따라서 「관광진흥법」 제59조(관광지등의 처분) 조항에 “관광지등 투자유치 활성화를 위하여 필요할 경우 사업시행자는 「도시개발법」 제25조의2(원형지의 공급과 개발절차)를 준용해 관광지 등의 조성되지 않은 토지의 전부 또는 일부를 매각·임대하거나 타인에게 위탁하여 경영하게 할 수 있다. 이 경우 「도시개발법」의 개발계획, 실시계획은 관광진흥법의 조성계획으로 본다. 단, 원형지로 공급될 수 있는 관광지등의 비율은 대통령령으로 정한다” 등의 내용을 검토하여 신설하는 방안으로 제안 가능하다.

1.7. (관리·운영 단계) 노후 관광지 관리운영 방안 도입

가. 필요성

관광지는 1963년 제도도입을 시작으로 1969년 최초 지정 이후 1970년대 말부터 본격적으로 추진되었다. 지정 후 20년이 지난 관광지 내의 주요 시설들은 이미 노후화가 진행되었다고 가정하면 전국 227개소(2020년 기준) 중 75.3%인 171개소가 이에 해당된다. 연도별로 보면, 42년~52년 경과한 관광지가 33개소, 32년~41년이 경과한 관광지가 61개소, 22년~31년이 경과한 관광지가 61개소, 20~21년이 경과한 관광지가 16개소가 된다.

노후 관광지 활성화를 위한 정부의 주요 정책사업으로 관광지 리모델링 사업(2005~2007년), 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업(생태녹색관광 육성사업: 2014~) 등이 있으나 시범사업으로 추진하는 데에서 그쳤다. 정부는 관광지의 지속적 투자와 관리가 원활히 이루어지고 있지 않다고 판단하여 노후 관광지에 대한 관리나 관광지 재생 등에 대한 필요성은 인식하여 관광진흥개발기금 등을 활용하여 위와 같은 사업들을 추진하였으나 노후 관광지 또는 관광지 재생을 위한 제도적 근거를 마련하지는 못하였기 때문에 지속성을 가지는데 한계가 있었다.

관광지등이 조성되고 난 이후 관광지의 운영 관리에 대한 법조항은 「관광진흥법」 제69조(관광지등의 관리) 규정이 있으나 관련 내용은 아래 <표4-7>과 같이 ‘사업시행자는 관광지 등의 관리·운영에 필요한 조치를 해야 한다’. 그리고 ‘사업시행자는 필요하면 관광사업자 단체 등에 관광지 등의 관리 운영을 위탁 할 수 있다’. 등 사업시행자의 관리운영 필요성만 언급하고 있다. 따라서 1969년부터 지정되어 운영하고 있는 관광지의 본래의 목적과 기능을 살리고 지역 차원에서는 관광진흥과 더불어 관광객에게는 관광지의 다양한 선택 가능성을 확보한다는 차원에서 노후 관광지의 재생에 대한 접근이 이루어져야 한다.

<표 4-7> 「관광진흥법」 관광지 관리 및 운영 관련 규정

구분	내용
제69조 (관광지등의 관리)	① 사업시행자는 관광지등의 관리·운영에 필요한 조치를 하여야 함 ② 사업시행자는 필요하면 관광사업자 단체 등에 관광지등의 관리·운영을 위탁할 수 있음

〈표 4-7〉 관광지등 지정 이후 20~52년 경과된 관광지

지정연도	1969년~1979년	1980년~1989년	1990년~1999년	2000년~01년
경과연수	52~42년 경과	41년~32년	31년~22년	21년~20년
부산(2)	태종대	(황령산), 해운대		
인천(2)	서포리, 마니산			(을왕리)
경기(13)	(평택호), 소요산, 공릉, 신흥사, 한탄강, 대성, 산장, 용문산, 산정호수	수동, 장흥, 백운계곡	임진각	내리
강원(32)	춘천호반, 고씨동굴, 화암, 고석정, 송지호, 무릉계곡, 망상해수욕장, 장호	청명사, 구곡폭포, 간현, 삼포문안, (따로호), 팔봉산, 옥계, 맹방, 속초, 주문진, 삼척, 연곡	홍천온천, 영월온천, 광덕계곡, (화천온천), 후곡약수, (석현), 내설악용대, 방동약수, 화진포, 오색약수, (강릉온천), 어담산, 구문소, 동명, 초당	직탕
충북(16)	천동, (교수), 다리안, 송호	무극, 장계, 칠금, 교리, 충온온천, 능암온천	온달, (돈산온천), 수옥정, 속리산레저, (만곡산), 능강, 금월봉, 계산	(차곡), 괴강, (지촌)
충남(21)	대천해수욕장, 신정호, 구드래	태조산, (용연저수지), 곰나루, 무창포해수욕장, 덕산온천, 삽교호	(각원사), 천안온천, 마곡사, 마곡온천, 공주문화, 죽도, 아산온천, 금강하구둑, 춘장대해수욕장, 칠갑산도림온천, 안면도	간월도, 난지도
전북(14)		은파, 남원, 방화동, 사선대	금강호, 금마, 내장산리조트, 김제온천, 모악산, (죽림온천), (성수온천), 윤일암·반일암, (상송온천), 석정온천, 위도해수욕장, (남원약수온천), 익산 옹포지구, (정읍목욕리온천)	모항
전남(18)	담양호, 나주호, 장성호	지리산온천, 화순온천, 도곡온천, 우수영, 땅끝, 영산호, 성기동, (지석강), 최동, 녹진	도림사, (상두도), 율포해수욕장, 대구도요지, (월출산온천), 불갑사, 대광해수욕장	사포
경북(24)	백암온천	영일만, 문장대온천, 경천대, 경산온천, 장사해수욕장, 고래불, 청도온천, 가산산성, 오전약수탕, 성류굴, 울릉도	(경주양남), (도산온천), 임하댐, 영주순흥, 영천차산, 문경온천, 탑산온천, (청운), 용암온천, 안동댐	(예천온천), (용유계곡), 풍기온천, 선바위, 안동하회, 상리, 다덕약수
경남(18)	부곡	마금산, 오목재, (종무도남), 표충사, 당항포, 수송대, 미송산, 합천보조댐, 합천호	(곡안온천), 장목, 벽계, 송정, 중산, 금서, 농월정, 가조	실안, 산청전통한방휴양
제주(11)	돈네코, (민장굴), 김녕, 용머리	함덕, 협재, 남원	봉개, 묘산봉, (송악산), 토산, 미천굴, (오라)	수망, (신흥)
계	33	61	61	16

주: 문화체육관광부 내부자료 관광지 현황 (2001년 7월 기준)

() 2020년 3월 기준으로 지정 취소 및 해제 관광지

나. 개선방안

관광지 조성사업 추진 후 일정 기간이 경과한 관광지에 대한 시설개보수 등 재생을 추진하기 위하여 제도적인 뒷받침이 되어야 하는데, 제도화하기 위하여 세 가지에 대한 사전 논의가 필요하다. 첫째, 관광지 재생의 대상의 선정기준이다. 산업단지 재생사업 등의 경우에는 20년 이상 경과¹⁵⁾한 경우에 추진하고 있는데, 관광지의 경우는 노후도를 어떻게 판단할 것인가 하는 문제이다. 둘째, 관광지의 경우에 기간이 경과한 개념으로 노후도를 볼 것인지 또는 기간의 경과보다는 이용이 저조하거나 운영이 이루어지지 않는 곳을 쇠퇴도로 볼 것인지에 대한 부문이다. 세 번째는 관광지 전체를 대상으로 볼 것인지 관광지 내 개별 시설의 노후도 개념으로 볼 것이냐에 따라서 관광지 재생의 접근 방향이 달라질 수 있기 때문이다.

관광지 조성사업 추진 후 일정 기간 이상 경과한 노후화 혹은 쇠퇴한 관광지 시설 및 콘텐츠 정비 등에 대한 사업을 정착시키기 위해서는 무엇보다도 제도적 근거를 통한 정책적 지원이 필요하다. 이를 위해 노후 관광지 시설에 대한 개보수 등 재생 활성화를 위한 제도적 장치를 갖추어야 한다. 이러한 제도의 배경은 관광지 지정이나 조성 등의 권한과 의무가 지방자치단체에 있다고 하더라도 중앙 정부차원에서 지속적인 관광지 관리를 통해 지역 균형 발전으로 이어질 수 있도록 해야 하기 때문이다. 이는 특히 관광지의 공익성 강화 차원에서 정부의 역할에 대한 당위성 확보 차원에서도 중요하다.

노후 관광지의 시설 개설 개보수 등에 관한 제도적 개선방안 마련이라는 측면에서 「관광진흥법」 내 관련 조항을 추가할 수 있으며, 이와 관련한 구체적인 내용은 시행령에 반영하는 것으로 검토가능하다. 또한, 현재 관광지등 조성사업 정책평가¹⁶⁾가 4~5년 주기로 시행되고 있으므로 관광지평가결과를 토대로 노후도 혹은 쇠퇴 관광지에 대한 지속적인 모니터링이 추진되기 위해서도 제도화는 필요하다. 그 외 개별 관광지등 대상으로 심층 평가를 통해 노후도 혹은 쇠퇴 관광지에 대한 시설 개보수 관련 재생 사업을 선정하도록 하며, 재생 계획 수립 및 시설 개보수 등의 사업 시행을 할 수 있도록 관련 조항(관광진흥법 제49조 등)에 반영하는 것도 검토가능하다.

15) 산업단지 재생사업의 경우 준공 후 20년이 지난 산업단지가 대상이며, 노후거점산업단지 경쟁력 강화사업의 경우 착공 후 20년 이상 된 산업단지를 대상으로 추진하고 있음

16) 『관광지 조성사업 평가』는 관광지 및 관광단지의 집행상황 및 추진실태를 진단하고 평가를 진행하고 있음

**관광지 노후시설 개보수 등에 관한 규정 신설
- 관광진흥법 개정(안)-**

제100조(관광지등의 조성사업 평가) ①시·도지사는 대통령령으로 정하는바에 따라 제49조2항4의 2에 따른 관광지 및 관광단지 집행상황을 평가하고, 노후 관광지에 대하여는 필요한 지원을 할 수 있다.

제100조(관광지의 노후시설 개보수 등 재생)

- ① 관광지 노후시설 개보수 등에 관한 재생 대상 선정
- ② 관광지 노후시설 개보수 등에 관한 재생계획 수립
- ③ 관광지 노후시설 개보수 등에 관한 재생계획의 확정 및 승인
- ④ 관광지 노후시설 개보수 등의 재생사업의 시행 등

**관광개발기본계획과 관광시설계획 등 작성에 관광지 노후시설 개보수 포함
- 관광진흥법 관련조항 개정(안) 17)**

제49조(관광개발기본계획 등) ②시·도지사(특별자치도지사는 제외한다)는 기본계획에 따라 구분된 권역을 대상으로 다음 각 호의 사항을 포함하는 권역별 관광개발계획(이하"권역계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

- 1. 권역의 관광 여건과 관광 동향에 관한 사항
- 2. 권역의 관광 수요와 공급에 관한 사항
- 3. 관광자원의 보호·개발·이용·관리 등에 관한 사항
- 4. 관광지 및 관광단지의 조성·정비·보완 **관광지 노후시설 개보수 등에 관한 사항**
- 4의2. 관광지 및 관광단지의 실적 평가에 관한 사항
- 5. 관광지 연계에 관한 사항
- 6. 관광사업의 추진에 관한 사항
- 7. 환경보전에 관한 사항
- 8. 그 밖에 그 권역의 관광자원의 개발, 관리 및 평가를 위하여 필요한 사항

관광진흥법 시행규칙 제60조(관광시설계획 등의 작성) ① 영 제46조제1항에 따라 작성되는 조성계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

- 1. 관광시설계획
 - 가. 공공편익시설, 숙박시설, 상가시설, 관광 휴양·오락시설 및 그 밖의 시설지구로 구분된 토지이용계획
 - 나. 건축연면적이 표시된 시설물설치계획(축척 500분의 1부터 6천분의 1까지의 지적도에 표시한 것이어야 한다)
 - 다. 조경시설물, 조경구조물 및 조경식재계획이 포함된 조경계획
 - 라. 그 밖의 전기·통신·상수도 및 하수도 설치계획
 - 마. 관광시설계획에 대한 관련부서별 의견(지방자치단체의 장이 조성계획을 수립하는 경우만 해당한다)
- 2. 투자계획
 - 가. 재원조달계획
 - 나. 연차별 투자계획
- 3. 관광지 등의 관리계획
 - 가. 관광시설계획에 포함된 시설물의 관리계획
 - 나. 관광지등의 관리를 위한 인원 확보 및 조직에 관한 계획
 - 다. 그 밖의 관광지등의 효율적 관리방안
- 4. 관광지 노후시설 개보수 중 재생 계획**
 - 가. ...

1.8. (관리·운영 단계) 조성토지 처분 규정 완화

가. 필요성

「관광진흥법」 제59조(관광지등 처분)에서는 사업시행자는 조성한 토지, 개발된 관광시설 및 지원시설의 전부 또는 일부를 매각할 수 있는 규정은 있으나 처분 가격 등 기준에 대한 규정은 미흡한 실정이다. 또한, 조성한 토지의 개념이 명확하지 않아 일반적으로 사업시행자가 토목공사 등 일련의 개발행위가 이루어진 토지를 대상으로 적용하다 보니 토지처분 시 공급가격이 상승되는 요인이 나타나고 있다. 다만, 토지공급에 대해 경쟁 입찰을 할 경우 낙찰자가 없을 때 몇 차례의 행정절차 이행 후 공급 가격을 낮출 수는 있다¹⁷⁾.

여기에서 발생하는 문제점 및 한계는 사업시행자가 민간인 경우 조성 토지 매각 가격은 민간의 재량에 의해 결정됨에 따라 필요 또는 선 설치 시설이 원활하게 이루어질 수 있으나, 사업시행자가 공공 법인의 경우 관련법을 유추 적용하여 토지 감정가격(조성원가+이윤+향후 토지가치 등)으로 공급됨에 따라 공공법인이 관광휴양시설의 전부를 설치하지 아니한 경우 민간투자 유치에 어려움이 있다.

〈표 4-8〉 「관광진흥법」 제59조의 주요 내용

구분	내용
제59조 (관광지등의 처분)	① 사업시행자는 조성한 토지, 개발된 관광시설 및 지원시설의 전부 또는 일부를 매각하거나 임대하거나 타인에게 위탁하여 경영하게 할 수 있다. ② 제1항에 따라 토지·관광시설 또는 지원시설을 매수·임차하거나 그 경영을 수탁한 자는 그 토지나 관광시설 또는 지원시설에 관한 권리·의무를 승계한다.

나. 개선방안

관광지등의 조성토지 처분 규정 완화 개선 방안으로 두 가지 안으로 다음과 같이 고려해 볼 수 있다.

첫째, 1안으로 관광지등 조성토지의 개념을 명확하게 규정하는 동시에 토지처분에 대해 관광지등의 우선 설치 필요 시설(숙박, 관광휴양오락시설 지구)의 경우 조성원가 이하로 공급 가능하도록 시행령에 위임하여 규정하는 것으로 제안하였다.

17) 2020, 지역 관광지 쇠퇴원인 진단 및 활성화 방안 연구(국토연구원) p134~135 내용 일부 참조

18) 공기업 준정부기관 계약사무규칙 제6조의 3(처분부동산의 예정가격)에 따라 경쟁 입찰 2회 낙찰자가 없는 경우 10%씩 차감하여 최초 예정가의 50%까지 낮출 수 있음.

둘째, 2안으로 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 공공법인이 사업시행자인 경우 숙박, 관광휴양오락시설 용지 중 결정하여 조성원가 이상 감정가격 미만의 금액으로 토지를 매각할 수 있도록 하되, 공기업 계약규칙에 따른 사항으로도 적용 가능하도록 별도 조항을 신설하고, 감정가격 미만으로 매각 시 이사회 등 절차를 거치도록 규정함으로써 불합리한 매각 또는 자의적 판단에 따른 법 적용을 배제하도록 하는 것이다. 공기업 계약 규칙 제2조 제1항에서 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 규칙에서 정하는 바에 따른다.” 라고 규정하고 있어, 「관광진흥법」에 특별한 규정(조문)을 신설할 경우 「관광진흥법」을 우선하여 적용하는 방안 등도 함께 고려해 볼 수 있을 것이다.

**법 제50조의3(조성토지의 처분방법 등)
시행령 신설에 관한 두가지 제안 (1안) / (2안)**

(1안)

- ① 사업시행자는 조성한 토지(이하 “조성토지”라 한다)를 조성계획으로 정하는 바에 따라 공급하여야 한다.
- ② 사업시행자가 민간투자유지 등 대통령령으로 정하는 목적을 위하여 조성토지를 공급하는 경우에는 지정 용도의 준수, 사용의무기간의 준수, 전매금지 및 환매특약 등의 조건을 붙여 공급할 수 있고, 그 공급 가격을 조성원가 이하로 할 수 있다.
- ③ 사업시행자가 공급하는 조성토지의 용도별 공급절차·방법, 가격기준, 그 밖의 공급조건에 관한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

(2안) 「관광진흥법」 제59조 관광지등 처분 개정

제59조(관광지등의 처분) ① (현행과 같음)

- ② 제1항에 따라 조성한 토지(대통령령으로 정하는 용도로 개발하려는 토지만 해당한다)의 전부 또는 일부를 매각하려는 사업시행자(제54조제1항 단서에 따른 공공법인으로 한정한다)는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따라 감정평가업자가 감정평가한 감정가격이 조성원가보다 높은 경우 관광단지 조성사업 활성화를 위하여 필요한 때에는 조성원가 이상 감정가격 미만의 금액으로 토지를 매각할 수 있다.
- ③ 조성원가 이상 감정가격 미만의 금액으로 토지 매각을 두 번 실시하여도 낙찰자가 없는 경우에는 제2항에도 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따라 조성한 토지의 매각 예정가격을 별도로 결정할 수 있다.
- ④ 제2항에 따른 조성원가의 산정방법 등에 관한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.
- ⑤ (현행 제2항과 같음)

2안) 「관광진흥법」 시행령 개정

제50조의3(조성토지의 처분 범위 등) ① 법 제59조제2항에 따라 조성한 토지를 처분할 수 있는 관광시설은 숙박시설, 관광휴양오락시설 용지중에서 사업시행자가 정한다.

- ② 법 제59조제3항에 따른 예정가격 결정은 세 번째 입찰부터는 최초 감정가격의 100분의 50을 최저한도로 하여 매회 100분의 10의 금액만큼 그 예정가격을 낮추어 결정할 수 있다. 다만, 최초 감정평가 가격의 100분의 50이 조성원가보다 낮은 경우에는 최초 감정평가 가격의 100분의 50을 토지의 매각 최저한도로도 결정할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 토지의 매각 예정가격을 낮추려는 경우에는 입찰마다 이사회의 심의의결을 거쳐야 한다.
- ④ 이 경우 조성원가의 산정기준은 문화체육관광부령으로 정한다.

2안) 「관광진흥법」 시행규칙 개정

제63조의3(조성원가의 산정기준) ①영 제50조의3제2항에 따른 산정기준은 별표19의2에 따라 산정한 공사비·조사비·설계비·보상비 및 기타비용을 합산한 금액을 말한다.

2. 신규 정책 제안

1.1 관광단지 토지 수용 공익성 판단 기준 마련

가. 필요성

관광단지 조성사업은 공공주도 방식에는 현실적 한계(숙박, 문화, 체육시설 등 설치뿐 아니라 콘텐츠 생산, 프로그램 운영 등 전반을 담당)가 있어 민간주도 또는 공공과 민간 협력형(공공 사업 추진후 일부 시설을 민간이 운영)으로 추진하고 있다.

2020년 기준으로 보면, 관광단지 추진 주체(사업시행자)는 민간 또는 민관협력(공공+민간) 방식이 100%이며, 관광단지 조성사업 개발가능 면적(기타시설지구 제외) 비율은 약 60%이며, 이 중 관광단지 지정 필수(공공편익, 숙박)비율은 15%, 운동오락(스키장, 골프장 등) 35%, 휴양문화 10% 수준으로 분포하고 있다. 그 중 관광단지의 시설지구 안에 설치할 수 있는 시설로 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설을 규정(시행규칙 별표 19)하고 있으며 골프장¹⁹⁾을 설치 할 수 있다.

최근 관광단지 공익성 협의 논의가 활발하게 이루어지고 있으며, 논의 배경으로는 그 간의 현재 판결에 따라 관광단지 민간개발자에게 토지수용권을 부여한 것은 합헌이나 고급 골프장 및 고급 리조트 등 일부 부유층만을 위한 시설까지 수용권을 부여하는 것은 헌법불합치라고 판결을 내렸다. 따라서 관광단지 내 골프장(체육시설)은 공익성 인정 기준 마련을 검토하고, 리조트(숙박시설)는 관광단지 필수시설이므로 공익성 인정 대상에 조건 없이 포함할 수 있도록 판단 기준 마련이 필요하다.

관광단지 민간개발사업자 토지 수용권 부여

- ① 관광진흥법 위헌소원(2013.2.28.): 관광단지 민간개발자가 조성계획상의 조성 대상 토지면적 중 사유지의 3분의2 이상을 취득한 경우 토지를 수용할 수 있도록 한 것은 헌법 위반 아님
 - (주문이유) 관광단지 조성의 경제적 효과가 인정되며, 공익목적이 해태되지 않도록 규율하는 법적 장치가 있고, 기대되는 공익과 침해되는 사익간의 균형 등 감안시 공익성이 있음
- ② 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 위헌소원(2014.10.30.): 행정기관이 개발촉진지구 지역 개발사업으로 실시계획을 승인·고시하면 고급골프장 사업과 같이 공익성이 낮은 사업에 대해서까지도 민간개발자에게 수용권이 부여되는 것은 헌법 불합치
 - (주문이유) 고급골프장, 고급리조트 등은 평균고용인원이 적고, 시설 내에서 모든 소비행위가 이루어지며, 과도한 재정적 부담으로 대중의 이용·접근가능성이 작아 공익성이 낮음

19) 관광단지 조성사업에 골프장(회원제, 대중) 포함된 경우 “토지수용보상금의 공탁에 관한 사무처리지침[행정예규 제1061호]”, 토지소유자 및 관계인과 협의하였으나 정당한 취득이 어렵다고 인정하는 경우에 한하여 제한적 토지 수용권을 부하고 있다.

나. 공익성 평가 배경

현재 공익사업의 수용권 남용 방지를 위해 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 토지보상법)을 개정(18.12)하여 사업인정(의제) 전 의견청취를 협의로 강화하고 절차를 구체화하여 '19.7부터 공익성 협의제도를 시행하고 있다.

제도 도입 이후 중앙토지수용위원회(이하 중토위)에서는 자체 공익성 평가기준을 마련하여 7,792건(19.7.1~20.12.31)에 대한 공익성 협의를 진행하였으나, 현행 공익성 평가기준으로는 다양한 토지수용사업(토지보상법상 별표 기준 111개 분야)의 특성을 반영하기에 한계가 있다는 의견이 상당 대두되고 있다.

현행 공익성 평가항목 및 기준은 헌법재판소 및 대법원, 법령 등을 분석하여 제시되었는데 사업의 공공성은 ① 사업시행의 공공성, ② 사업의 공공기여도, ③ 사업재원의 공공성, ④ 공익의 지속성 ⑤ 시설의 대중성을 평가하고, 수용의 필요성은 ① 피해의 최소성, ② 방법의 적절성, ③ 사업의 시급성을 평가하고 있다. (김승중외, 2019)

또한, 공익성 평가는 형식적 심사와 실질적 심사로 구분하여 판단하고 있는데 형식적 심사는 토지보상법 제4조상 토지수용이 가능한 사업인지 여부, 의견 수렴 및 사업시행절차의 준수여부 등 형식적 요건을 판단하는 것이다.

실질적 심사는 헌법상 공공필요의 요건 등을 고려하여 입법목적 부합성, 사업의 공공성과 수용의 필요성, 사업시행자 의사·능력으로 구분하여 공익성에 대한 실질적 내용을 판단하는 것이다. 사업재원의 공공성, ④ 공익의 지속성 ⑤ 시설의 대중성을 심사하는 것이고, 수용의 필요성 심사는 ① 피해의 최소성, ② 방법의 적절성, ③ 사업의 시급성을 평가하는 것이다.

다. 관광단지 공익성 판단 기준(안)

관광단지 조성사업을 통한 공익은 첫째, 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하여 제공(관광진흥법 제2조 제7호)해야 하는 점, 둘째, 지역주민 고용을 창출해야 한다는 점 셋째, 관광진흥에 이바지(지역경제 활성화)해야 한다는 점에 있다. 이를 위해 세가지 측면에서 판단 기준이 제시될 수 있다.

① '관광시설을 종합적으로 개발하여 제공해야 하는점'이다. 관광단지 시설지구 비율 요건으로 판단하는 것이다. 관광단지의 조성계획 승인 신청시 관광시설계획서(시행령 제

〈표 4-10〉 관광단지 종사자 수(2020년)

(단위: 명)

구분		관광단지	종사자수		
			계	상용종사자	임시/일일종사자
1개 평균			622	351	271
계		22	13,686	7,723	5,963
1	인천	1	68	48	20
2	울산	1	53	33	20
3	광주	1	200	70	130
4	강원	9	4,381	2,485	1,896
5	충남	1	411	71	340
6	전남	2	229	144	85
7	경북	4	2,191	1,639	552
8	경남	1	231	81	150
9	제주	2	5,922	3,152	2,770

자료: 문화체육관광부 내부자료 참조

③ ‘관광진흥에 이바지(지역경제 활성화)해야 한다는 점’이다. 이는 연간 매출액과 관광단지 직접투자로 인한 파급효과를 판단가능하며 2019년 기준으로 11개 관광단지 총 매출액은 6,302억 원으로 1개 관광단지 평균 매출액은 약 572.9억 원이며 2018~2019년 1개 관광단지 평균 약 550억 원 매출 발생되었다. 2019년 한국은행 기업경영분석을 보면, 2019년 기준 평균 매출액 중견기업(5천개) 1,560억 원, 중소기업(734천 개) 25억 원, 벤처기업(36천 개) 53억 원과 비교가능하다.

〈표 4-11〉 관광단지 매출액 (2020년)

(단위: 억원, 개)

구분		2018		2019		2020		2년 평균 (2018~2019)
		매출액	관광단지	매출액	관광단지	매출액	관광단지	
1개 평균		532.7		572.9		496.4		552.8
계		6,392.2	12	6,302.3	11	3,971.4	8	6,347.2
1	인천	43	1	139	1	123	1	91.0
2	울산	0.58	1	-	-	-	-	0.58
3	광주	107	1	117	1	-	-	112.0
4	전남	214.2	2	251.4	2	258.7	2	32.8
5	경북	2,143.7	4	2,485.4	4	296.7	2	2,314.6
6	경남	137.8	1	200.1	1	248.8	1	169.0
7	제주	3,745.9	2	3,109.4	2	3,044.2	2	3,427.7

자료: 문화체육관광부 ‘관광지 조성 및 실태분석’(2018~2020) 내부자료 참조

2020년 말 기준 44개 관광단지 조성사업 소요 민간재원은 37조 3천억 원으로 1개 관광단지 평균 약 8,400억 원이 소요된다. 1개 관광단지 조성 민간 직접투자로 인한 파급효과는 생산유발효과 1조 7,011억 원, 부가가치 유발효과 6,878억 원, 소득유발효과 3,977억 원, 조세유발효과 737억원, 고용유발효과 7,762명으로 분석되었다.

〈표 4-12〉 관광단지 직접투자로 인한 파급효과(2020년)

(단위: 백만 원, 명)

구분	생산유발	부가가치 유발	소득유발	조세유발	고용유발
1개 관광단지 평균	1,701,197	687,840	397,705	73,691	7,762
승수	2.02523	0.81886	0.47346	0.08773	0.00924

자료: 공동연구자 작성

1개 관광단지 평균 연간 내국인 관광객 1,147.9천 명, 외국인 43.2천 명을 기준으로 1회 평균 내국인은 189천 원(2019 국민여행조사결과, 1회 평균 숙박관광), 외국인은 589천 원(2019년 외래객조사 US\$245.4/일, 2일 가정)을 소비로 가정을 하였다.

1개 관광단지 관광객 연간 소비로 인한 파급효과는 생산유발효과 4,486억 원, 부가가치 유발효과 1,899억 원, 소득유발효과 854억 원, 조세유발효과 192억원, 고용유발효과 2,568명 수준으로 분석되었다.

〈표 4-13〉 관광단지 관광객 소비지출로 인한 파급효과 (2020년)

(단위: 백만 원, 명)

구분	생산유발	부가가치 유발	소득유발	조세유발	고용유발
내국인(a)	402,786	168,104	75,314	17,314	2,288
승수	1.85656	0.77484	0.34714	0.07981	0.01055
외국인(b)	45,781	21,808	10,132	1,891	280
승수	1.79935	0.85713	0.39823	0.07431	0.01101
1개 관광단지 계(a+b)	448,567	189,912	85,446	19,205	2,568

자료: 공동연구자 작성

1.2 노후 및 쇠퇴 관광지 선정을 위한 평가체계 구축

가. 필요성

2000년 이후에도 관광지 지정이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 2001년 이전에 지정된 20년 이상 경과한 관광지가 전체의 75.3%를 차지하는 현시점에 기 지정 되어있는 관광지들을 어떻게 관리하고 운영해야 할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 특히 관광지는 관광단지와는 다르게 모든 국민의 여가수요를 충족시키는 동시에 남녀노소 누구나 전국에서 공공의 서비스를 제공 받을 수 있는 장소이므로 공공성이 강한 곳이다.

이에 따라 앞서 제도개선 방안에서 지속가능한 관광지 운영 및 활성화라는 차원에서 노후 및 쇠퇴 관광지 재생을 지원할 수 있는 제도적 근거를 관광지 관리·운영단계에 제안하였다. 이와 함께 관광지들의 효율적 추진을 위해 기존의 관광지등 조성사업 평가를 법제화하여 노후 및 쇠퇴 관광지 평가와 연계함으로써 지속적인 모니터링이 가능하도록 제안하였다. 따라서 노후 및 쇠퇴 관광지 시설 개보수 등 재생이 법적 근거를 마련하고 실제적인 정책추진이 이루어지기 위해서는 노후 및 쇠퇴 관광지 선정이 이루어져야 하며, 이를 위하여 평가체계 구축이 필요하다. 본 연구에서는 평가체계 중에서 평가방법에 대한 제시와 함께 노후 및 쇠퇴 관광지 선정을 위한 평가기준 방향을 제시하고자 한다.

우선 노후 및 쇠퇴 관광지 재생을 위한 평가 요소로서 고려되어야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 관광지의 물리적 공간 및 시설 등에 대한 시간적 기준은 여러 기준 중 하나로 반영한다. 둘째, 관광지의 제 기능(조성 목적)의 원활한 수행이 이루어지지 못하고 있음을 반영한다. 셋째, 관광객의 요구와 수준(수요자 관점)에서 구조적 불량, 기능적 결함 등이 복합된 상태인 것을 반영한다.

나. 평가 및 방법

노후 및 쇠퇴 관광지 선정을 위하여 가장 효율적으로 추진하는 평가방법은 기존 정책수단과 연계하여 평가를 추진하는 두 가지 안이 제안 가능하다.

1) 『관광지 조성사업 평가』와 연계하여 평가 추진

관광지등 조성사업 정책평가가 4~5년 주기로 시행되고 있어서 『관광지 조성사업 평

가』와 연동하여 추진할 수 있다. 이 경우는 기존의 관광지등 평가내용에 노후 및 쇠퇴 관광지 평가항목을 추가하여 평가를 추진하면 된다. 이는 기존 평가체계 내에서 노후 및 쇠퇴 관광지를 평가하는 기준에 부합되는 관광지를 선정해 내기 때문에 별도의 평가를 추진할 필요가 없고, 일정한 주기로 노후 및 쇠퇴 관광지를 찾아낼 수 있다.

현재 『관광지 조성사업 평가』에서 제시하고 있는 평가 영역은 6개 분야로, 첫째, 사업 잠재성, 둘째, 사업현실성, 셋째, 사업추진도, 넷째, 사업전망도, 다섯째, 목표 달성도, 여섯째, 사업 성과도이며 각 분야별 세부 평가항목을 선정하여 사업추진단계(지정/계획, 기반시설 시행중, 일부시설 시행중, 전부시설 완료)로 점점 가능한 항목을 선택하여 추진하고 있다. 기존의 관광지 조성사업 평가영역에서 사업추진단계에서 전부 시설완료에 해당하는 관광지 중에서 노후 및 쇠퇴 관광지 기준에 해당하는 경우에 평가 영역 추가 및 세부 평가를 통해 가능하다. 기존 조사가 전수조사로 추진되고 있으므로 향후 노후 및 쇠퇴 관광지 평가와 연동할 경우 추진 가능하다.

2) 「지역관광개발사업 평가」와 연계하여 평가 추진

지역관광개발사업 평가는 「관광자원개발사업 보조금 관리지침」 제9조에 의거하여 추진되며, 관광자원개발사업의 계획·설계·중간시행·완료 단계별로 사업의 타당성 및 효율성에 관한 평가와 자문을 실시하고 있다. 지난 2014년부터 지역관광개발사업에 관한 평가체계를 갖추고 사업추진 단계별로 평가를 시행하고 있다.

관광지는 법적해석에 따라 지역관광개발사업 평가 대상에 포함 가능하므로 사후평가 단계에서 노후 및 쇠퇴 관광지에 대한 평가가 가능할 것이다. 기존의 사후평가에 적용되는 항목은 계획이행도, 운영관리효율성, 사업효과성으로 기존사업과의 지속성과 관리운영에 초점을 맞추고 있다. 향후 노후 및 쇠퇴 관광지 평가를 시행할 경우, 사후평가 단계에 평가대상으로 설정 하여 추진가능하다. 이와 같이 「지역관광개발사업 평가」와 연계하여 노후 및 쇠퇴 관광지를 평가하는 것은 일정한 주기성을 가지고 있지는 않으나 필요 시 매년 실시할 수 있다는 장점도 있다. 그러나 이를 위해서는 노후 및 쇠퇴 관광지 선정에 적합한 평가지표 개발 등이 선행될 필요가 있다.

다. 노후 및 쇠퇴 관광지 선정기준 사례 검토

노후 및 쇠퇴 관광지 선정을 위한 평가기준은 관광분야에서 추진된 유사사례와 또한 타 분야에서 이미 재생사업을 이미 진행하고 있는 사례를 중심으로 살펴보고자 한다. 관광분야에서는 지난 2005년과 2013년 문화체육관광부에서 추진한 사업으로 '관광지 리모델링'과 '문화콘텐츠 접목 노후관광지 재생' 시범사업 후보지 선정시의 평가기준을 들 수 있다.

'관광지 리모델링' 시범사업의 4가지 평가기준은 ① 필요성(시설 및 환경개선 요구도, 관광객 및 지역민의 개선요구도, 환경 여건의 변화), ② 잠재성(자원 여건: 주변 및 관광지, 계획의 참신성 및 충실성, 미래수요 대응 가능성) ③ 효과성(거점성 및 접근성, 투자 실적, 리모델링 성공 가능성) ④ 추진력(추진 의지, 조직체의 구성 및 수준, 투자 재원 조달) 등이다. '문화콘텐츠 접목 노후관광지 재생' 시범사업의 4가지 평가기준은 ① 재생사업 필요성(건축물 여건, 기반시설 여건), ② 재생사업 추진잠재력(관광객수, 지역관광 총량, 관광 관련기업 여건) ③ 재생사업 추진여건(지역내 위계, 추진의지, 지지기반) ④ 재생사업 적용요건(재생잠재력, 문화콘텐츠 프로그램) 등이다. 동 평가기준은 정성적 기준과 정량적 기준이 혼재되어 나타나고 있다.

도시분야에서는 '도시재생사업'이 10년 이상 추진되어 왔는데, 해당지역의 인구 및 사업체 감소, 생활환경 악화를 기준으로 감소율에 따라 재생사업 대상지를 선정하였다. 산업분야에서는 '산업단지 재생사업'과 '노후거점산업단지 경쟁력강화 사업'이 있는데, 모두 준공 이후 20년을 사업선정 대상 기준으로 적용하고 있다. 준공과 착공이라는 시점의 차이는 있으나, 20년을 노후의 기준으로 하고 있다.

한편, 관광지는 일반 산업단지와는 달라서 시설물 위주의 공간이 아니라 조경 및 녹지 공간도 포함하고 있으며 조성계획이 수립되어 관광지가 계획대로 조성되는 기간이 관광지마다 다르고 10년에 걸쳐 조성되기도 하고, 20년이 지나도 조성 추진이 거의 안 되고 있는 곳도 있어서 단순히 경과기간 20년을 기준으로 보는 것도 한계가 있다. 따라서 이와 관련해서는 향후 지속적인 논의가 요구된다.

〈표 4-14〉 재생 관련 유관 사업 선정기준 사례

구분	선정기준
관광지 리모델링	<ul style="list-style-type: none"> · 필요성(시설 및 환경개선 요구도, 관광객 및 지역민의 개선요구도, 환경여건의 변화) · 잠재성(자원 여건: 주변 및 관광지, 계획의 참신성 및 충실성, 미래수요 대응 가능성) · 효과성(거점성 및 접근성, 투자실적, 리모델링 성공 가능성) · 추진력(추진 의지, 조직체의 구성 및 수준, 투자 자원 조달)
도시재생사업	<ul style="list-style-type: none"> · 인구감소(최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기 비교하여 20% 감소) · 사업체 감소(최근10년간 비교하여 5% 감소) · 생활환경 악화(준공후 20년 이상 지난 건축물 비율 50% 이상)
산업단지 재생사업	<ul style="list-style-type: none"> · 준공(부분준공 포함)된 후 20년 이상 지난 국가단지, 일반산업단지
노후거점산업단지 경쟁력강화 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 착공 후 20년이상 경과한 산업단지 중 주요 거점역할을 하는 국가산업단지 또는 일반 산업단지

자료: '문화관광부 2005, '관광지 리모델링 활성화 전략. 화체육관광부 2013, '문화콘텐츠 접목 노후 관광시설 재생사업 추진방안, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법」 등을 내용을 기반으로 재 작성

관광지등 제도개선방안 마련을 위한 기초연구

제5장

결론 및 제언

제1절 결론

관광지등 관련제도는 관광자원개발을 위한 정책수단으로 공공주도적 관광개발에 따른 지역경제 활성화에 기여해왔다. 지난 1962년 제도 도입이후 실효성 있는 정책추진을 위한 지속적인 제도개선방안이 마련되어 「관광진흥법」 및 시행령 개정을 통해 제도정비를 위한 규제 완화 및 절차 간소화가 진행되었다.

그러나 정책 환경 변화에 따른 관광지등의 공익성 논의 및 타법과의 관계 등에서 소요되는 추가적 행정절차에 대한 간소화 등 기존 제도의 실효성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 최근에서는 관광지 개발사업 등 관련 지역관광개발사업 대부분이 지방 이양됨에 따라 지역관광에서 관광지 활용과 지속가능성에 대한 관심은 더욱 증가할 것이다. 이에 본 연구에서는 기존 관광지등 제도가 가지고 있는 쟁점사안을 문헌연구, 심층진단, 자자체 및 전문가 의견조사 등을 통해 추진단계별 주요 논의사항을 각각 도출하였다.

첫째, 지정단계에서 ① 지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화, ② 시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화, ③ 사업시행자 지정 제도 도입, ④ 경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화, 둘째, 계획 단계로 ① 조성계획의 타당성 조사 신설, ② 조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환 ③ 인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진, ④ 조성계획(변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입 ⑤ 조성계획 속의 (deliberative) 과정 도입 ⑥ 조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련 ⑦ 공공성-공익성 역할과 규범 강화, 셋째, 시행단계로 ① 준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화 ② 원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입 ③ 조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화 ④ 조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정, 넷째, 관리·운영단계로 ① 통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련 ② 노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설 ③ 관광지등 평가 제도와 방안으로 나타났다.

앞서 연구진행을 통해 도출한 관광지등 제도개선 관련 18건의 논의사항에 대한 제도 개선과제를 도출하고 방안을 제시함에 있어 몇 가지 고려사항을 두고 접근하였다. 우선, 과제 선정은 선행연구, 심층진단 및 설문조사 등 관계자 의견을 종합적으로 고려하고자 하였으며 특히 과거부터 지속적인 논의가 있고, 지자체 관계자 및 전문가 회의에서 공통적으로 논의되고 있는 사안들을 중심으로 설문조사에서 의미 있는 결과를 도출한 과제를 중심으로 선정하였다. 또한, 제안과제는 추진단계별로 접근하였는데 이는 연구초반부터 「관광진흥법」 제5장 관광지등 개발에 관한 사항을 고려하여 내용분석을 추진해왔기 때문에 이러한 흐름에 맞게 과제 제안도 추진단계별로 정리하였다. 제안과제별 개선 방안은 사항별 논의 내용에 따라 접근 방향이 다르며, 일부는 관련조항에 대한 개정(안) 또는 조문신설 등을 제안하기도 하였으나 일부는 기존 제도를 지원할 수 있는 수단으로 신규정책으로 과제제안을 함께 진행하였다.

그 결과 관광지등 추진단계별 제도개선으로 (지정단계) 사업시행자 지정(의무, 취소 등) 제도 도입 (계획단계) 조성계획의 타당성 조사 실설, 인·허가 의제 통합 심의 간소화 제도 추진, 조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련 (시행단계) 준공검사 규정상 ‘일부’의 범위 명확화, 원형지 매각 및 공급 승인제도 도입 (관리·운영 단계) 노후 관광지 관리운영 방안 도입 방안, 조성토지 처분 규정강화 등에 대한 개선방안을 제시하였다.

이와 함께 신규정책 제안으로 첫째, ‘관광단지 토지 수용 공익성 판단 기준 마련’이다. 이는 3가지 측면에서 판단기준(안)을 제시하여 관광단지의 정의와 기존 목적에서의 공익성을 강조하고자 하였다. 두 번째는 ‘노후 관광지 선정을 위한 평가 체계 구축’으로 이는 앞서 제도개선방안으로 제시한 (관리·운영 단계) 노후 관광지 관리운영 방안과 연계하여 개선되는 제도가 실효성을 확보할 수 있는 방안으로 제시 하고자 하였다. 이는 앞서 논의 되고 있는 제도개선 논의에서 중요하게 다뤄지고는 있으나 기존 제도 내에서 보완이 어렵거나 지원 사업이라는 형태로 추진함으로써 관광지등 활성화에 동력을 기대할 수 있을 것으로 보았다.

제2절 제언

‘관광지등 제도개선’은 「관광진흥법」 제5장 관광지 등의 개발, 제1절 관광지 및 관광단지의 개발과 관련하여 제52조(관광지 지정 등)부터 제69조(관광지등의 관리), 동법 시행령 제45조(관광지등의 지정·고시 등)에서 제57조(이주대책의 내용), 시행규칙은 제58조(관광지등의 지정신청 등)에서 제63조(위탁수수료)등 관련법령을 대상으로 접근하였다.

본 연구를 통해 도출된 사업추진 단계별 개선과제는 관광지등의 지정, 조성계획 수립 및 실행 과정에서 논의된 쟁점사안들을 중심으로 추진하였다. 그러나 향후에는 쟁점사안별 접근 보다는 기존 제도가 변화하는 지역관광개발정책 환경에서도 실효성 있는 정책수단으로 지속가능성을 가질 수 있는지에 대한 근본적인 접근도 필요하다.

또한, 관광지등은 국가차원의 관광정책 수립을 도모하여 지역의 관광거점 기능을 수행할 수 있는 공익적 관광시설이라는 측면에서 공공의 가치와 공익성을 담보하고 있기 때문에 중앙정부에서 관광지등에 대한 성과평가와 관리가 될 수 있도록 기존 제도에서 논의의 구조가 이루어질 필요가 있다.

지난 1970년 초반에 조성된 관광지는 대부분 노후화되어 관광트렌드 및 여가 소비수요 변화에 원활히 대응하지 못하고 시설 및 콘텐츠 등도 시대에 뒤떨어지는 등 관광객에게 외면 받고 있는 실정이다. 이에 향후 지자체에서는 신규 관광지 지정보다 기존 관광지의 재생 및 지속적 관리·운영에 더 많은 관심과 제도적 정책 지원에 대한 요구가 증가할 것이다. 이와 관련하여 본 연구에서 관광지 등 운영관리에 있어 노후관광지 개보수 등 재생과 관련하여 제도 개선 방안과 신규 정책과제를 제안하였다. 그러나 다양한 논점사안에 대한 제도개선 과제를 도출하고 방안을 제시하는 과정에서 개별 과제들에 대한 심도 있는 접근에는 한계가 있었다. 노후 관광지 관리운영 방안 관련하여서도 중요한 사안으로 다루고 있음에도 불구하고 현장 중심의 진단과 대안모색 등이 필요하나 이와 관련한 다각적인 검토가 미흡하여 향후 지속가능한 관광지 활성화 및 노후 관광지 재생

과 관련한 심층적 연구가 진행될 필요가 있다. 이를 통해 지역관광에서 노후관광지 실태 및 지원 제도 도입 등에 대한 논의 또한 좀 더 활발하게 이루어 질 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 국토교통부(2014.3.10), '지역발전 거점으로 20개 중추도시권을 육성하고, 도시첨단 산단 3곳, 노후산단 재정비 지역 6곳을 선정', 국토교통부 (보도자료)
- 국토교통부(2014.5.26.), '지역개발, '통합' 추진되고 지자체가 '주도', 국토교통부 (보도자료)
- 이순자·안소현·유현아(2021), 관광지 쇠퇴현황 및 원인진단과 재생정책의 추진방향 「국토정책브리프」, 811호
- 김동현(2021), 「지역관광개발사업 평가 법제화 방안 연구」, 한국문화관광연구원.
- 김시형(2018), 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법의 문제점 및 개선방안에 관한 연구.
- 김영준(2010), 「관광(단)지 도입시설 개선 방안」, 한국문화관광연구원.
- 김향자(2010), 「관광지 제도 개선 방향 연구」, 한국문화관광연구원.
- 박경열(2019), 「관광지등 조성사업 평가 및 활성화 방안 연구」, 문화체육관광부.
- 문화체육관광부, 한국관광공사(2019), 관광지·관광단지 개발 업무 매뉴얼.
- 박경열(2013), 「문화콘텐츠 접목 노후 관광시설 재생사업 추진방안」, 문화체육관광부
- 박경열(2014), 「장기미집행 관광지 실태 진단 및 해소방안 기초 연구」, 한국문화관광연구원.
- 배윤석(2016), 산업단지 개발에 따른 문제점 및 제도개선에 관한 연구.
- 송영선(2005.12), 「인허가의제제도에 관한 법제연구」, 한국법제연구원.
- 윤양수(2001), 「지역개발측면에서 본 문화관광사업 실태와 대책:지정관광지를 중심으로」, 국토연구원.
- 이순자, 안소현, 유현아, 심창섭, 정광민(2020), 「지역 관광지 쇠퇴원인 진단 및 활성화 방안 연구」, 국토연구원
- 이원희(2016), 「관광(단)지 조성계획 수립 지침 마련을 위한 기초연구」, 한국문화관광연구원.
- 정재희(2011), “지역개발 및 지원에 관한 법률” 제정에 따른 지역정책의 변화와 대응 과제, 「경남발전」 116호, 76 - 82.

- 한국토지주택공사(2011), 산업단지개발 업무편람.
- 국가법령정보센터 「관광진흥법」
- 국가법령정보센터 「경관법」
- 국가법령정보센터 「건축법」
- 국가법령정보센터 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
- 국가법령정보센터 「개발이익환수에 관한 법률」
- 국가법령정보센터 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」
- 국가법령정보센터 「노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법」
- 국가법령정보센터 「농지법」
- 국가법령정보센터 「도시교통정비 촉진법」
- 국가법령정보센터 「산업입지 및 개발에 관한 법률」
- 국가법령정보센터 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」
- 국가법령정보센터 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법」
- 국가법령정보센터 「산지관리법」
- 국가법령정보센터 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」
- 국가법령정보센터 「지방세특별제한법」
- 국가법령정보센터 「초지법」
- 국가법령정보센터 「환경영향평가법」
- 국민신문고 <https://www.epeople.go.kr/>
- 국토교통부 <http://www.molit.go.kr/>
- 문화체육관광부 <https://www.mcst.go.kr>

ABSTRACT

Basic Study for the Establishment of Measures to Improve the System for Tourist Destinations, Etc.

Youn, Joo · Kim Jin Young

The public sector takes the initiative for the designation and development of tourism resources including tourist destinations and tourist complexes, which includes the establishment and inducement of the use of tourism convenience facilities including accommodation, recreational culture, and sports and amusement facilities to make a contribution to the activation of the local economy. Since the introduction of the system related to tourist destinations in 1962 as a tourism resources development policy for the activation of local tourism, there has been a trend of continuous increases in designated tourist destinations and tourist complexes. Although a variety of studies and policy evaluations have been executed to pursue effective policies in the operation of the system including tourist destinations for this purpose, the public benefits of tourist destinations have been reexamined in accordance with changes in the policy environment and the issue of the effectiveness of the existing system including relationships with other laws has been continuously pointed out. Moreover, in spite of the continuous increase in tourist destinations, the demand for sustainable utilization of tourist destinations and new changes in the tourism development environment given the insufficiencies of the management and operational system have been continuously raised.

Therefore, this study is aimed at suggesting measures to improve the system in order for the system related to tourist destinations to be established as effective policy measures for local tourism resource development, and for tourist destinations

to be continuously activated in the midst of a rapidly changing policy environment.

First, the current status including the actual status of system operation for tourist destinations as of the end of 2020 is assessed and the existing preceding studies are reviewed to analyze key controversial issues as well as the results of their reflection in system improvement.

Second, controversial issues for each stage of the pursuit of tourist destinations (designation, establishment plan, execution, management and operation of tourist destinations) are deduced by multilaterally reflecting the opinions of interested parties including city, provincial and local autonomous governments and relevant experts to pursue an in-depth analysis of the issues related to the system such as tourist destinations that are being continuously discussed.

Third, basic directions measures to improve the system, such as tourist attractions, and measures to improve the system on issues and tasks at each stage are presented by considering changes in the policy environment and tourism trends. Along with this, the policy and system will be presented together to enable the existing system to flexibly cope from the perspective of utilization of sustainable tourist destinations.

The key improvement measures include the following: ① (Designation stage) Although the existing system enables the “party who acquired approval for the establishment plan” to hold the status and obligation of a project operator without a separate procedure by introducing (proposing) a project operator designation (obligation and cancellation, etc.) system, approval will be made by requiring the party designated as a project operator to apply for approval of the establishment plan by introducing a project operator procedure prior to the application for approval. ② (Planning stage) Establish system improvement capable of resolving problems in the establishment of projects including legal grounds for the designation of a tourist destination after reviewing technical and economic feasibility by the corresponding mayor of a city and/or governor of a province, review the technical and economic feasibility of tourist destinations at 5-year intervals following designation, and enable ordering of necessary measures including recommendations for improvement in accordance with the results by

introducing a preliminary feasibility system. ③ (Execution stage) It is difficult to stipulate the standards for issues related to “partial completion of construction” under the regulations for construction completion inspection in the sub-laws without the delegation of the [Tourism Promotion Act] by clarifying the scope of “partial.” However, since there are provisions for “all or part” in the main body of Clause 1 of Article 58-2 (Construction completion inspection) of the Act, it is proposed to establish an enforcement order, which is a subordinate law, for the standards for discretionary action for “part” by using the said provisions. ④ (Management and operation stage) First and foremost, establish policy support on systematic grounds to enable projects for old or deteriorating tourist destination facilities and contents for which more than a certain amount of time has passed after the establishment of the corresponding tourist destination by introducing measures to manage and operate aged tourist destinations.

Keywords

tourist destinations, etc. improve the system

관광지등 제도개선 방안 마련을 위한 기초연구

부록

설문지

【부록】지자체 담당자 및 전문가 조사

관광지등 제도 개선 방안 마련을 위한 지자체 담당자 및 전문가 설문조사

안녕하십니까.

본 설문은 정부산하 연구기관인 한국문화관광연구원에서 수행중인 『**관광지등 제도개선 방안 마련을 위한 기초연구**』의 일환으로 관광지와 관광단지(이하 '관광지등')의 현행 제도에 대한 한계와 문제점을 점검·확인하고 이에 대한 보완, 개선 등 정책 방향과 방안을 마련하고자 지자체 담당자와 전문가 의견을 수렴하고자 합니다.

바쁘시지만, 귀하의 그 동안의 정책 경험과 지식을 토대로 관광지등 제도 보완, 개선 등 정책 방향과 방안 발굴, 검토 및 선정에 적극적인 의견을 부탁드립니다.

귀하의 응답결과는 통계법 제33조(비밀의 보호 등), 제34조(통계작성종사자들의 의무)에 의거 익명으로 처리되며, 오직 연구 목적을 위한 통계자료로만 사용될 것입니다. 대단히 감사합니다.

Korea Culture & Tourism Institute

2021. 8. 한국문화관광연구원

문의처

및 회송방법

◆ 주관기관: 한국문화관광연구원 지역관광연구실

◆ 조사기관: 엠브레인

성명			연락처	
소속기관/직위			이메일 주소	
경력기간	① 1년 미만 ② 2~3년 미만 ③ 4~5년 미만 ④ 5~10 미만 ⑤ 10년 이상			
주소	(-)			

귀하의 성별은?	① 남	② 여
귀하의 연령은?	① 만 19~29세 ② 만 30~39세 ③ 만 40~49세 ④ 만 50세 이상	

1. 다음은 관광지등 제도 개선 과제 발굴과 관련된 질문입니다.

문1) 다음 표에서는 그간 규제 완화·폐지, 제도 합리화 및 보완 등 정책실행이 이루어졌음에도, 주요 정책쟁점으로 나타나거나 정책과제로 검토되거나 정책 제안된 사항을 추진 단계별(지정→계획→시행→관리운영)로 정리하였습니다. 이외 귀하께서 추가적으로 발굴하시거나 검토되어야 할 과제로는 어떤 것들이 있다고 생각하십니까?

제도 개선 과제	추가 설명
문1-1) 지정 단계	
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	문화체육관광부의 사전 협의시기(ex. 전략환경영향평가전 등)
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	지정 취소처분 사전통지, 위원회 심의 등
사업시행자 지정 제도 도입	시도지사 사업시행자 지정, 대체 지정 등
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	경미한 권역계획 변경(시행령 제43조 제2호) 실효성 검토
문1-2) 계획 단계	
조성계획의 타당성 조사 신설	조성계획 승인 전 전문가단의 경제·사회적 타당성 조사 의무 시행
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	現 조성사업의 허가신청 사항 보완 후 실시계획(시도지사 승인) 전환
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	산지+농지+공익사업+초지 등 통합심의 여부, 범위 등
공공성-공익성 역할과 규범 강화	관광지등의 시설지구 면적 허용범위 및 배분, 수용토지·당초 국공유지의 매각 금지, 사업시행자 직접 시행 의무, 지역사회 이익공유 등
조성계획 숙의(deliberative) 과정 도입	공론화위원회 구성 및 운영(계획 권고안, 자본 검증, 주민의견 수렴 등)
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	계획 수립 작성 원칙 및 방법, 조성사업 허가 취소 등
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간 주제 도입	現 협의요청을 받은 날로부터 30일 이내 의견 제시, 30일 초과시에 대한 규정 불명확
문1-3) 시행 단계	
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	타법률과의 부분준공 가능 범위(상부, 상부+하부, 하부시설) 명확화
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	조성한 토지가 아닌 미개발지 공급 규모, 공급 가격 등 승인 제도 신설
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	조성사업 준공기간내 미경료시 조성사업 허가 취소, 원상복구, 매도 등
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	숙박시설용지 등의 수의계약, 시도지사의 지정을 받은 사업시행자에게 수의계약의 방법으로 토지 매각 허용
문1-4) 관리·운영 단계	
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	통(전체) 매각 및 특정시설(ex.호텔 골프장) 분리 매각시 규제 마련(이익환원 등)
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	노후 관광지 기반시설(도로, 상하수도, 공공편의시설 등) 재정 지원
관광지등 평가 제도화	관광지등 평가의 실효성 있는 제도화 마련

**II. 다음은 관광지등 제도 개선 과제 중의 중요도 및 시급성 우선순위 도출을 위한 질문입니다.
항목간 비교는 항목 A가 B에 비해 상대적으로 얼마나 중요한지를 평가하는 것입니다.
(AHP분석)**

문2) 귀하께서는 관광지등 제도 개선 과제 발굴, 검토 및 선정 등에 있어 어떠한 부문을 상대적으로 더 중요하게 고려하여야 한다고 생각하십니까?

항목	매우 중요		중 요		약간 중요		동 등		약간 중요		중 요		매우 중요	항목
지정단계	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	계획단계
지정단계	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	시행단계
지정단계	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	관리·운영단계
계획단계	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	시행단계
계획단계	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	관리·운영단계
시행단계	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	관리·운영단계

문2-1) 귀하께서는 지정단계 제도 개선 과제중 어떠한 과제를 상대적으로 더 중요하게 고려하여야 한다고 생각하십니까 ?

항목	매우 중요		중 요		약간 중요		동 등		약간 중요		중 요		매우 중요	항목
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	사·도지사 지정 해제 계획 승인 취소 권한 강화
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	사업시행자 지정 제도 도입
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	사업시행자 지정 제도 도입
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화
사업시행자 지정 제도 도입	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화

문2-2) 귀하께서는 계획단계 제도 개선 과제중 어떠한 과제를 상대적으로 더 중요하게 고려하여야 한다고 생각하십니까 ?

항목	매우 중요		중 요		약간 중요		동 등		약간 중요		중 요		매우 중요	항목
조성계획의 타당성 조사 신설	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환
조성계획의 타당성 조사 신설	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진
조성계획의 타당성 조사 신설	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	공공성-공익성 역할과 규범 강화
조성계획의 타당성 조사 신설	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	조성계획 속의 과정 도입

항목	매우 중요	중 요	약간 중요	동 등	약간 중요	중 요	매우 중요	항목
조성계획의 타당성 조사 신설	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련
조성계획의 타당성 조사 신설	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	공공성-공익성 역할과 규범 강화
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 속의 과정 도입
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	공공성-공익성 역할과 규범 강화
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 속의 과정 도입
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입
공공성-공익성 역할과 규범 강화	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 속의 과정 도입
공공성-공익성 역할과 규범 강화	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련
공공성-공익성 역할과 규범 강화	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입
조성계획 속의(deliberative) 과정 도입	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련
조성계획 속의(deliberative) 과정 도입	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입

문2-3) 귀하께서는 시행단계 제도 개선 과제중 어떠한 과제를 상대적으로 더 중요하게 고려하여야 한다고 생각하십니까 ?

항목	매우 중요		중 요		약간 중요		동 등		약간 중요		중 요		매우 중요	항목
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정

문2-4) 귀하께서는 관리·운영단계 제도 개선 과제중 어떠한 과제를 상대적으로 더 중요하게 고려하여야 한다고 생각하십니까 ?

항목	매우 중요		중 요		약간 중요		동 등		약간 중요		중 요		매우 중요	항목
통매각 또는 분리·분할 매각시 규제 장치 마련	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설
통매각 또는 분리·분할 매각시 규제 장치 마련	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥		관광지 평가 제도화
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥		관광지 평가 제도화

**III. 다음은 관광지등 제도 개선 과제에 대한 중요도와 시급도 확인을 위한 질문입니다.
(IPA분석, 원래 만족도 중요도이나 IPA 분석 원용하여 만족도 대신 시급성을 평가)**

문3) 귀하께서는 관광지등 제도 개선 과제 발굴, 검토 및 선정 등에 있어 단계별 중요도와 시급도는 어떠하다고 생각하십니까?

문항	중요도(Importance)					시급도(Urgency)				
	전혀 중요하지 않음	중요하 지 않은 편임	보통	중요한 편임	매우 중요함	전혀 시급하 지 않음	시급하 지 않은 편임	보통	시급한 편임	매우 시급함
지정단계	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
계획단계	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
시행단계	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
관리·운영단계	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

문3-1) 귀하께 지정단계 제도 개선 과제에 대한 중요도와 시급도는 어떠하다고 생각하십니까?

문항	중요도(Importance)					시급도(Urgency)				
	전혀 중요하 지 않음	중요하 지 않은 편임	보통	중요한 편임	매우 중요함	전혀 시급하 지 않음	시급하 지 않은 편임	보통	시급한 편임	매우 시급함
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
사업시행자 지정 제도 도입	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

문3-2) 귀하께 계획단계 제도 개선 과제에 대한 중요도와 시급도는 어떠하다고 생각하십니까?

문항	중요도(Importance)					시급도(Urgency)				
	전혀 중요하 지 않음	중요하 지 않은 편임	보통	중요한 편임	매우 중요함	전혀 시급하 지 않음	시급하 지 않은 편임	보통	시급한 편임	매우 시급함
조성계획의 타당성 조사 신설	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
공공성·공익성 역할과 규범 강화	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
조성계획 속의 과정 도입	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

문3-3) 귀하께 시행단계 제도 개선 과제에 대한 중요도와 시급도는 어떠하다고 생각하십니까?

문항	중요도(Importance)					시급도(Urgency)				
	전혀 중요하 지 않음	중요하 지 않은 편임	보통	중요한 편임	매우 중요함	전혀 시급하 지 않음	시급하 지 않은 편임	보통	시급한 편임	매우 시급함
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
조성토지 수익계약 공급(분양) 처분 규정	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

문3-4) 귀하께 관리·운영단계 제도 개선 과제에 대한 중요도와 시급도는 어떠하다고 생각하십니까?

문항	중요도(Importance)					시급도(Urgency)				
	전혀 중요하 지 않음	중요하 지 않은 편임	보통	중요한 편임	매우 중요함	전혀 시급하 지 않음	시급하 지 않은 편임	보통	시급한 편임	매우 시급함
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
관광지 평가 제도화	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

IV. 다음은 관광지등 제도 개선 과제에 대한 특성과 관련된 질문입니다.

문4) 귀하께서는 다음의 관광지등 제도 개선 과제에 대한 도구성, 가시성, 광역성, 장기성 및 대체성에 대해 어떠하다고 생각하십니까?

문4-1) 도구성: 발굴된 정책과제가 얼마나 실행가능성이 높은가?

문4-2) 가시성: 발굴된 정책과제의 해결이 얼마나 가시적인 효과를 가져오는가 ?

문4-3) 광역성: 발굴된 정책과제가 얼마나 광역적(전국적)인가?

문4-4) 장기성: 발굴된 정책과제가 얼마나 장기적 효과를 낳는가 ?

문4-5) 대체성: 발굴된 정책과제가 채택되거나 실행되지 않을 경우 다른 대안이 효과적으로 존재하는가 ?

항목	문4-1) 도구성				
	매우 높지 않음	높지 않음	보통	높음	매우 높음
(1) 지정 단계					
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	①	②	③	④	⑤
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	①	②	③	④	⑤
사업시행자 지정 제도 도입	①	②	③	④	⑤
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(2) 계획 단계					
조성계획의 타당성 조사 신설	①	②	③	④	⑤
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	①	②	③	④	⑤
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	①	②	③	④	⑤
공공성·공익성 역할과 규범 강화	①	②	③	④	⑤
조성계획 숙의(deliberative) 과정 도입	①	②	③	④	⑤
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	①	②	③	④	⑤
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(3) 시행 단계					
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	①	②	③	④	⑤
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	①	②	③	④	⑤
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	①	②	③	④	⑤
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(4) 관리·운영 단계					
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	①	②	③	④	⑤
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	①	②	③	④	⑤
관광지 평가 제도화	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤

항목	문4-2) 가시성				
	매우 높지 않음	높지 않음	보통	높음	매우 높음
(1) 지정 단계					
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	①	②	③	④	⑤
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	①	②	③	④	⑤
사업시행자 지정 제도 도입	①	②	③	④	⑤
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(2) 계획 단계					
조성계획의 타당성 조사 신설	①	②	③	④	⑤
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	①	②	③	④	⑤
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	①	②	③	④	⑤
공공성-공익성 역할과 규범 강화	①	②	③	④	⑤
조성계획 숙의(deliberative) 과정 도입	①	②	③	④	⑤
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	①	②	③	④	⑤
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(3) 시행 단계					
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	①	②	③	④	⑤
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	①	②	③	④	⑤
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	①	②	③	④	⑤
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(4) 관리·운영 단계					
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	①	②	③	④	⑤
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	①	②	③	④	⑤
관광지 평가 제도화	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤

항목	문4-3) 광역성				
	매우 높지 않음	높지 않음	보통	높음	매우 높음
(1) 지정 단계					
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	①	②	③	④	⑤
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	①	②	③	④	⑤
사업시행자 지정 제도 도입	①	②	③	④	⑤
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(2) 계획 단계					
조성계획의 타당성 조사 신설	①	②	③	④	⑤
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	①	②	③	④	⑤
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	①	②	③	④	⑤
공공성·공익성 역할과 규범 강화	①	②	③	④	⑤
조성계획 숙의(deliberative) 과정 도입	①	②	③	④	⑤
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	①	②	③	④	⑤
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(3) 시행 단계					
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	①	②	③	④	⑤
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	①	②	③	④	⑤
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	①	②	③	④	⑤
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(4) 관리·운영 단계					
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	①	②	③	④	⑤
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	①	②	③	④	⑤
관광지 평가 제도화	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤

항목	문4-4) 장기성				
	매우 높지 않음	높지 않음	보통	높음	매우 높음
(1) 지정 단계					
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	①	②	③	④	⑤
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	①	②	③	④	⑤
사업시행자 지정 제도 도입	①	②	③	④	⑤
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(2) 계획 단계					
조성계획의 타당성 조사 신설	①	②	③	④	⑤
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	①	②	③	④	⑤
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	①	②	③	④	⑤
공공성-공익성 역할과 규범 강화	①	②	③	④	⑤
조성계획 숙의(deliberative) 과정 도입	①	②	③	④	⑤
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	①	②	③	④	⑤
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(3) 시행 단계					
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	①	②	③	④	⑤
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	①	②	③	④	⑤
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	①	②	③	④	⑤
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(4) 관리·운영 단계					
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	①	②	③	④	⑤
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	①	②	③	④	⑤
관광지 평가 제도화	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤

항목	문4-5) 대체성				
	매우 높지 않음	높지 않음	보통	높음	매우 높음
(1) 지정 단계					
지정 전 협의 시기 및 협의 내용 수준 등 명확화	①	②	③	④	⑤
시·도지사 지정 해제, 계획 승인 취소 권한 강화	①	②	③	④	⑤
사업시행자 지정 제도 도입	①	②	③	④	⑤
경미한 권역계획 변경 규정 해석 명확화	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(2) 계획 단계					
조성계획의 타당성 조사 신설	①	②	③	④	⑤
조성사업 허가신청의 실시계획 제도 전환	①	②	③	④	⑤
인·허가 의제 통합심의 간소화 제도 추진	①	②	③	④	⑤
공공성·공익성 역할과 규범 강화	①	②	③	④	⑤
조성계획 숙의(deliberative) 과정 도입	①	②	③	④	⑤
조성계획 및 사업에 관한 업무처리지침 마련	①	②	③	④	⑤
조성계획 (변경) 승인시 관계 행정기관의 장 협의간주제 도입	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(3) 시행 단계					
준공검사 규정상 '일부'의 범위 명확화	①	②	③	④	⑤
원형지 매각 및 공급 승인 제도 도입	①	②	③	④	⑤
조성사업 준공기간내 미경료시 규제 강화	①	②	③	④	⑤
조성토지 수의계약 공급(분양) 처분 규정	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤
(4) 관리·운영 단계					
통매각 또는 분리·분할매각시 규제 장치 마련	①	②	③	④	⑤
노후 관광지 재생 중앙정부 재정 지원 제도 신설	①	②	③	④	⑤
관광지 평가 제도화	①	②	③	④	⑤
	①	②	③	④	⑤

※ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다.

집필내역

연구책임

윤 주 한국문화관광연구원 연구위원: 1장, 2장, 3장, 4장, 5장, 연구총괄
김진영 한국문화관광연구원 연구원: 1장, 2장, 3장, 4장

공동연구

박경열 상지대학교 관광학부 교수: 3장, 4장 참여

연구 자문

정승현 한국건설기술연구원 박사: 제2장 3절 참여
한석호 경희대학교 BK 연구교수: 제2장 2절 참여

관광지등 제도개선 방안 마련을 위한 기초연구

발행인 김 대 관

발행처 한국문화관광연구원
서울시 강서구 금남화로 154
전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880
<http://www.kcti.re.kr>

인쇄일 2021년 10월 15일

발행일 2021년 10월 15일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

I S B N 978-89-6035-874-4 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2021.e12>

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해 주십시오.

윤주, 김진영(2021), 관광지등 제도개선 방안 마련을 위한 기초연구, 한국문화관광연구원



한국문화관광연구원

서울특별시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800

팩스 02-2669-9880

www.kcti.re.kr



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해

이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.

<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2021.e12>

