

대안적 광역관광권 개발계획으로서의 네트워크형 관광개발에 대한 탐색적 연구

김윤영* · 신용석**

Exploratory Research on Network-Centric Tourism Development as an Alternative to Multi-Regional Tourism Planning

Yoon Young Kim* · Yong Seok Shin**

요약 : 광역관광권 개발은 광역관광자원의 효율적 개발과 중복 투자의 배제, 변화하는 관광행태 등에 부응하기 위하여 추진되고 있는 관광개발이다. 광역관광권 개발은 현재 6개의 광역관광권 개발에서 각 관광권의 관광자원 개발과 지역개발을 목적으로 추진되고 있다. 본 논문에서는 기존의 관광개발 계획과 차별성 없이 거점관광개발 방식으로 추진되어 온 광역관광권 개발계획의 대안으로서 네트워크형 관광개발을 제안하였다. 네트워크형 관광개발은 다음과 같은 장점을 가지고 있다. 첫째, 광역관광권 내 소권의 특화개발로 지역 간 차별성을 높일 수 있다. 둘째, 소권 간의 수평적 연계를 통하여 연계성을 강화할 수 있다. 셋째, 소권들에 새로운 관광경쟁력을 부여할 수 있다. 넷째, 소권들 간의 시너지 효과의 창출이 가능하다. 이러한 네트워크형 관광개발의 장점을 살리기 위해서는 지역 간 협력 및 인적자원의 공유, 관련 조정기구 및 제도적 장치가 뒷받침되어야 하는데, 특히 세 번째의 제도적 지원이 중요하다. 제도적 지원은 중앙정부-광역자치단체-기초자치 단체 측면에서 각각 광역관광권 개발계획을 뒷받침할 담당기구의 구성과 협의체가 있어야 하며, 이는 매우 중요한 요소이다.

주제어 : 네트워크형 개발, 관광개발, 광역관광권 계획

ABSTRACT : The objectives of multi-regional tourism development are the effective development of tourism resources in multi-region, non-overlapping investment, and a response to changing tourism trends. As of now, there are six multi-regional tourism development are ongoing. This research presents a network-centric tourism development, as an alternative to multi-regional tourism planning, different from present 'growth centered tourism development'. It is argued that network-centric tourism development has four merits: (1) enhancing regional differentiation, (2) strengthening regional linkage, (3) making better tourism competitiveness of regions, and (4) producing synergy effects between regions. However, there should be appropriate policy measures for the success of network-centric tourism development. The collaboration among regions, the common use of human resources, and co-ordinating institutions for mediation are required. Especially, each co-ordinating institution in

* 한국문화관광연구원 관광산업연구실 연구원, 경기대학교 여가관광개발학과 박사과정 수료(Researcher, Korea Culture and Tourism Institute, Leisure and Tourism Program Doctorate Degree Course Completion at Kyonggi University)

** 한국문화관광연구원 관광정책연구실 책임연구원(Chief Researcher, Korea Culture and Tourism Institute), 교신저자(E-mail: freestrong@kcti.re.kr, Tel: 02-2669-8416)

centric, regional, and local level is the very important factor.

Key Words : Network-Centric Development, Tourism Development, Multi-Regional Tourism Planning

I. 서론

오늘날 관광산업은 빠른 성장속도와 그에 따른 파급효과로 주목받고 있다. 세계여행관광협회(WTTC)는 관광산업이 2019년까지 세계 GDP의 약 9.56%로 성장하고, 세계 총고용의 약 8.4%가 관광산업에 종사할 것으로 전망하고 있다(문화체육관광부, 2009). 이러한 관광산업의 잠재력에 주목하여 세계 각국은 관광산업육성과 관광개발에 노력하고 있으며 우리나라도 예외는 아니다. 지방자치제도 실시 이후 많은 지자체에서 관광개발을 통한 지역발전을 도모하고 있으며 중앙정부에서도 역시 국제관광수지 개선, 국민 여가공간 확충, 국가균형발전 등의 필요성에 따라 관광산업과 관광개발을 정책적 수단을 통해 육성하고 있다. 광역관광권 개발도 바로 그러한 정책수단 중 하나인데 우리나라 중앙정부의 본격적인 광역권 관광개발 계획 및 관리는 2000년부터 착수한 남해안 관광벨트 개발에서 찾을 수 있다.

그 이전의 관광개발 정책은 관광지, 관광단지를 중심으로 한 점적 개발 중심으로 추진되어 왔으나 관광공간의 지역성 및 연계성의 한계를 드러내면서 선적, 면적 관광개발이 대두되었다. 이러한 광역관광권 개발은 관광개발기본계획이나 권역별 관광개발계획과는 법적 근거가 없는 행정계획임에도 불구하고 시대적 변화에 따른 광역관광권 개발의 타당성이 높아지자 과거 노무현 정부에서는 6대 광역권 관광자원의 효과적 개발을 참여정부의 관광정책 18대 과제 중의 하나로 선

정하여 추진하였다. 또한 관광진흥 5개년 계획에서도 광역관광권 개발 및 전략거점의 육성을 주요 추진과제로 선정하고 6대 광역관광권의 개발을 추진하고 있다(윤양수·최자은, 2004).

이명박 정부에서도 광역관광권 개발은 계속해서 추진 중인데, 이러한 정책적 중요성에 비하여 광역관광권 개발의 개발방식은 크게 변화하지 않았다. 즉, 기존의 관광(단)지 개발에서 도입했던 거점관광개발방식을 여전히 주로 사용하고 있는데, 그 결과 지역 고유의 문화와 광역권이 가지고 있는 관광자원의 다양성이 충분히 발휘되지 못하고 있는 문제점이 대두되고 있다.

이 논문에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 거점관광개발방식으로 획일화되어 있는 광역관광권 개발방식의 대안으로서 네트워크 관광개발방식을 제안하고자 하며 구체적 연구내용은 다음과 같다. 첫째, 우리나라 광역관광권 개발의 배경과 추진 현황을 살펴본다. 둘째, 우리나라의 기존 광역관광권 개발계획에 이용된 거점관광개발에 대한 고찰과 함께 문제점을 분석한다. 셋째, 광역관광권 개발방식의 대안구축을 위하여 네트워크 개발전략을 살펴보고 이를 응용한 네트워크 관광개발방식의 가능성을 검토하며 이의 실현을 위한 정책적 과제는 무엇인지 알아본다.

II. 광역관광권 개발의 현황

1. 우리나라의 관광개발계획 체계

일반적으로 정부가 관광개발에 정책적으로 개

〈표 1〉 우리나라의 관광개발계획 유형별 비교

구분	관광개발기본계획	권역별 관광개발계획	관광(단)지 조성계획	광역권 관광개발계획
성격	법정의무계획 (10년 단위)	법정의무계획 (5년 단위)	법정의무계획 (관광(단)지 지정 이후)	행정계획 (임의)
법적 근거	관광진흥법 제49조 제1항	관광진흥법 제49조 제2항	관광진흥법 제52조	구체적 법적 근거 없음.
수립 주체	문화체육관광부장관	시·도지사	시·도지사 혹은 시장·군수	문화체육관광부장관
수립 목적	전국 관광자원의 효율적 개발·관리	권역 내 관광자원의 효율적 개발·관리	지정 관광(단)지의 체계적 개발·관리	지자체 간 협력·제휴에 의한 관광자원 개발·관리
계획 내용	전국 관광자원의 개발과 권역별 관광 개발에 관한 사항 등	권역 내 관광자원의 보호·개발·이용·관리 등	관광(단)지 개발에 필요한 시설·투자· 관리계획 등	지자체 간 협력을 통한 권역 내 관광자원 보호·개발·이용·관리 등
계획 수립 절차	관광개발사업에 관한 요구서 제출 (시·도지사)	권역계획안 작성 (시·도지사)	조성계획안 작성 (시·도지사 혹은 시장·군수)	권역계획안 작성 (문화부장관)
	↓	↓	↓	↓
	기본계획안 작성 (문화부장관)	계획안 조정 (시·도지사)	관계 행정기관의 장과 협의 (시·도지사)	계획안 조정 (문화부장관)
	↓	↓	↓	↓
관계부처의 장과 협의 (문화부장관)	관계부처의 장과 협의 (시·도지사)	↓	관계부처의 장과 협의 (문화부장관 및 시·도지사)	
↓	↓	↓	↓	
계획 확정·공고 (문화부장관)	계획 확정·공고 (시·도지사)	계획 확정·고시 (시·도지사)	계획 확정 (문화부장관)	

출처: 한국관광공사, 2004, 서해안 및 지리산권 관광개발계획수립을 위한 기초 연구, p.10

입(intervention)하는 이유는 관광개발의 부정적 영향을 줄이고 효율적 개발을 통해 개발효과를 높이기 위해서다(Hall, 2000). Murphy(1985: 156)는 이와 관련하여 관광개발계획의 목적을 “계획수립을 통해 (개발로 인한) 변화를 예측하고 조정하여, 개발과정의 사회적, 경제적, 환경적 이익을 극대화하는 것”이라고 주장하기도 했다.

이러한 관광정책의 개입 타당성 때문에 우리나라에서도 여러 가지 관광개발계획을 수립하여 집행하고 있는데, 그 분류를 계획 수립의 공간적 범위에 따라 나누면 법정계획에 속하는 전국단위의 관광개발기본계획, 지역단위의 권역별 관광

개발계획, 지구단위의 관광(단)지 조성계획이 있고, 불법정계획으로 본 연구에서 다루고자 하는 2개 이상의 지자체가 포함된 지역에 대한 광역권 관광개발계획으로 구분할 수 있다(〈표 1〉 참조).

2. 광역관광권 개발계획의 배경과 현황

관광권역은 관광자원을 효율적으로 개발, 이용, 관리, 보전하고 관광객의 관광욕구를 보다 효과적으로 충족시키기 위하여 일정 기준에 따라 구분한 공간단위이다. 관광계획에서 관광권역 설정은 전국계획이 수립된 1970년대부터 중요한

논점 중의 하나였다. 관광권역은 관광계획을 구체화하는 공간으로서 계획 목표를 달성하고 계획을 효율적으로 추진하기 위하여 계획 수립 시 중요하게 고려해야 할 사항이다. 그래서 관광권역은 관광자원의 동질성 및 집행의 효율성이라는 기준과 당시의 계획 환경에 따라 전국계획 수립 때마다 다르게 적용되어 왔다(김영준, 2009).

관광부문 최초의 전국단위 법정계획인 제1차 관광개발기본계획(1992~2001)에서는 관광자원의 동질성 등을 기준으로 전국을 5대권 24개 소권으로 구분하여 소권별로 계획을 수립하였으나 5대권 24개 소권이 행정구역과 일치하지 않아 집행효율성 측면에서 문제점이 제기되면서 일부 지자체는 관광개발기본계획에서 제시한 권역과 달리 별도의 관광권역을 설정하여 지역별 관광개발계획을 수립하였다. 이를 개선하기 위하여 제2차 관광개발기본계획(2002~2011)에서는 16개 시·도권역을 기준으로 관광권역을 설정하여 계획권역과 집행권역을 일치시켜 집행효율성을 높였으나 동일한 관광자원 및 문화권이 인접권역과 연계된 지역에서는 자원개발의 중복 및 공급의 불균형 현상이 나타나면서 권역 설정에 어려움을 겪었다. 이에 제2차 관광개발기본계획에서는 자원 및 시장이 기능적으로 연계된 지역 간 광역 관광개발을 추진하는 광역관광권의 필요성을 제기하고 있다(한국관광연구원, 2000).

2000년부터 착수한 남해안 관광벨트 개발계획(2000~2009)과 경북 북부 유교문화권 개발계획(2000~2010)은 광역관광권 도입 요구와 맞물려 대규모 관광개발의 최적 수단으로 본격화되었고 이전의 점적 개발에서 벗어나 선적, 면적 형태의 지역종합관광개발계획으로서 자리매김하고 있다. 지금까지도 광역관광권 개발계획이 명확한 법적 근거가 없는 행정계획이지만 정부에서 중점적으

로 추진하는 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다(김영준, 2009; 김성진, 2004; 윤양수·최자은, 2004). 첫째, 유사한 성격의 관광자원이 광역적으로 분포되어 있어 그 체계적 관리를 위해서다. 예를 들어, 경북 북부는 우리나라 유교문화자원이 넓게 산재하고 있는 지역이다. 이러한 유사 관광자원에 대한 투자효과를 높이고 자원 간 연계 개발을 통한 시너지 효과를 확보하기 위해서는 지자체들이 개별적으로 사업을 추진하기보다는 중앙정부 차원에서 체계적인 개발계획을 수립하는 것이 효율적이다. 둘째, 오늘날의 관광행태는 교통의 발달로 관광객들의 이동 범위가 점점 넓어지고 있다. 우리나라의 경우도 고속철의 보급, 고속도로의 계속되는 추가 건설 등으로 전국이 만나질 생활권에 접어들었다. 따라서 이러한 변화된 관광행태에 기민하게 대응하기 위해서는 각 지역 간의 협력적 관광개발과 중앙정부 차원에서의 지원이 필요하게 되는 것이다. 셋째, 각 지자체 간 지나친 경쟁으로 인한 중복투자를 조정하고 지역별로 특색 있는 사업에 집중 투자함으로써 관광투자의 효율성 측면에서도 광역권 관광개발계획은 효과적이다. 주지하다시피 현재 우리나라의 많은 지자체들은 관광개발을 지역발전의 전략적 도구로 이용하려 하고 있다. 문제는 이 과정에서 각 지자체 간의 과당 경쟁으로 유사한 관광개발 사업이 추진되는 경우가 많아 국비가 낭비되는 경우가 종종 있는데 이러한 폐해를 사전에 방지하기 위해서도 광역권 관광개발계획은 필요하다.

이러한 배경 하에 정부는 지역별로 특성 있는 관광자원을 발굴하고 이를 유기적으로 연계 개발하여 관광개발의 효과를 높일 뿐 아니라 자원의 효율적 활용을 통한 국가경쟁력을 제고하기 위하여 남해안, 서해안, 동해안 관광벨트, 경북 북부 유교문화권 관광개발, 지리산권 관광개발,

평화생명지대 관광개발 등 6대 광역권 관광개발 사업을 추진하고 있다.

남해안 및 경북 북부 유교문화권 관광개발사업은 지난 2000년부터 사업을 추진하고 있으며, 서해안 및 지리산권 관광개발사업은 2005년 개발계획수립을 완료하여 2006년 12월 정부계획으로 확정하였고, 2008년부터 본격적인 사업을 추진하였다. 또한, 동해안 관광벨트는 2005년 사업의 타당성 검토를 거쳐 사전준비를 완료하였고, 같은 해 11월부터 개발계획을 수립, 개발을 시작하여 2006년에 완료하였으며, 이를 토대로 2007년 관계기관 협의를 거쳐 개발계획을 확정하여 2008년부터 사업이 추진되었다. 평화생명지대 관광개발사업은 2009년 말 개발계획을 수립하고 2010년 개발계획을 확정하여 2011년부터 사업을 추진할 예정이다(문화체육관광부, 2009). 아울러 2009년에 들어서는 6대 광역권 관광개발사업과는 별도로 정부의 광역경제권 선도사업의 일환으로 3대 문화권 문화·생태 관광기반 조성사업이 발표되어 2009년 말 현재 기본계획이 수립 중에 있으며, 특정지역 개발계획의 일환으로 중부 내륙권, 가야문화권 및 내포문화권 등의 신규 광역권 관광개발사업이 구상되고 있다.

2009년 현재 사업기간이 후반부에 들어선 남해안 관광벨트 개발과 경북 북부 유교문화권 개발은 서서히 가시적 성과를 낳고 있다. 권역 내 관광객 유입이 증가하고 있으며, 특히 지역산업과 연계한 테마관광시설은 지역산업의 성장을 촉진해 주는 역할을 하고 있다. 또한 민간투자가 이루어진 관광시설로 인하여 지역고용 등 지역경제에 대한 기여와 함께 관광개발을 통하여 지역의 자연자원 및 문화자원 보전의 동기를 부여한 사례도 있다(김영준, 2009). 그러나 한편으로는 광역권 관광개발 사업 추진과정에서 개선점이 제기되고 있고 활성화

를 위해서는 기존 사업의 성과를 확산하고 한계를 개선하는 노력이 요구되고 있으며 이의 일환으로 사업 초기부터 도입되었던 거점관광개발전략에 대한 개선 필요성이 지속적으로 제기되고 있다.

이러한 상황은 현재 진행 중인 광역관광권 개발계획에 대한 중간평가에서 실제로 드러난다. 우선 남해안 관광벨트 개발계획 중간평가에서는 계획 확정 당시의 8개 거점 또는 부거점 사업이 취소 또는 축소되거나 지연되고 연계사업 위주로 사업이 추진됨에 따라 남해안 관광벨트 전체 사업 효과에 의문을 제기하고 있음은 물론 연계사업에 대한 타당성 저하를 야기할 우려가 있음을 지적하고 있다(문화관광부, 2003b). 또한 경북 북부 유교문화권 관광개발계획 중간평가에서도 5개의 숙박휴양거점사업의 추진 지연으로 여타 사업이 완료되더라도 숙박시설 등 수용태세의 미흡으로 소기의 사업효과 창출이 곤란함을 문제로 제기하고 있다(문화관광부, 2003a).

이러한 광역관광권 개발에 대한 중간평가에서의 공통된 지적은 주변 문화관광자원 및 연계사업들의 거점기능을 담당해야 할 거점 및 부거점 사업들이 제대로 추진되지 못하면서 사업 전체의 파급효과에 부정적 영향을 미치는 경향을 보이고 있음을 단적으로 보여 주고 있는 부분이다.

그리하여 현재 거점관광개발 전략을 통한 광역권 관광개발은 이러한 중심거점 사업의 추진 지연 및 일부 사업 취소 등으로 사업전반에서 사업규모를 축소하는 형태로 진행되고 있다. 두 차례에 걸친 남해안 관광벨트 개발계획 중간평가에 따라서 당초 71개 대상사업이 28.2% 감소된 51개 사업으로 조정되었고, 사업비도 당초 계획 대비 28.5% 축소되어 50,432억 원에서 14,357억 원이 감소된 36,075억 원으로 조정되었다(문화관광부, 2003b, 2007b). 아울러 경북 북부 유교문화권 관광개발계획 중간평가에서는 당

초 계획에서 제시한 229개 사업을 186개 사업으로 축소하였고, 사업비는 22,666억 원에서 15,313억 원으로 축소되었다(문화관광부, 2003a, 2007a).

결과적으로 기존의 거점개발식 관광개발의 핵심사항이 거점과 부거점의 현실적 운용이 어려워지면서 이를 보완할 수 있는 대안적인 관광개발 전략이 광역권 관광개발에서 고려되어야 할 상황인 것이다.

Ⅲ. 거점관광개발전략에 대한 논의

1. 성장거점전략의 검토

관광개발에서 관광거점을 활용한 거점관광개발방식은 원래 지역개발의 성장거점전략에서 비롯되었다고 볼 수 있다(김남조, 2004). 따라서 거점관광개발방식에 대한 검토를 위해 먼저 성장거점전략에 대한 검토가 필요하다.

성장거점전략이란 간단히 말하자면 성장 잠재력이 높은 도시나 지역의 중심지(nodal point)에 투자를 집중해 그 도시(지역)를 개발하면, 개발효과가 주변지역으로 확산하여 지역 전체의 발전을 유도하는 지역개발전략이다.

여기서 핵심이 되는 성장거점(Growth Center or Point)은 프랑스의 경제학자 페로(Perroux)의 성장극(Growth Pole) 개념을 발달시킨 것이다. 페로는 경제성장을 본질적으로 불균형적 과정으로 보고 경제성장의 극화현상을 유도하는 성장극의 중요성을 강조하였다(이희연, 1995). 그에 따르면 성장극이란 성장의 중심점 또는 시발점

으로서 성장을 유발할 능력을 지닌 선도 산업(Propulsive industry)¹⁾을 가리키며 이러한 선도 산업은 강한 성장추진력을 가지고 있어 연관산업의 성장을 촉진시키고 이러한 성장이 또 다른 산업부문으로 파급되어 결국 경제 전반의 성장을 이루게 된다. 이렇게 원래 페로의 성장극 이론은 산업의 성장극이 되는 선도 산업의 경제적이고 기능적인 차원을 강조하고 있었으며 지리공간적인 측면은 고려되지 않았었다(이희연, 1995; 김형국, 1996). 이후 이러한 성장극 이론이 부드빌(Boudeville), 허쉬만(Hirschman) 등의 학자들에 의하여 지리적 공간으로의 적용이 시도되면서 성장거점전략으로 발전하게 되었는데 성장거점전략에서는 앞서 성장극 이론에서 강조한 선도 산업을 통한 극화효과(Polarization effect)와 파급효과(Spread effect)²⁾를 통해 경제성장의 총량적 효율성이 강조되었다. 따라서 성장거점이란 성장극의 역할을 하는 선도 산업(체)이 입지한 곳으로 이 거점은 지역 내 산업의 성장을 통해 더욱 커지게 되고 더 나아가서는 배후지역으로의 파급효과를 통해 장기적으로 모든 지역의 성장을 가져온다는 것이 성장거점전략의 핵심이다(황명찬, 2001; 박종화 외, 2004).

지역개발정책에서 이러한 성장거점전략의 주목적은 낙후지역의 개발에 있다(김형국, 1996).³⁾ 특히 1960년대 말에서 1970년대에 걸쳐 빠르게 경제를 성장시켜야 했으나 한정된 자원을 가지고 있던 개발도상국가에서 낙후지역에 성장거점 도시(지역)를 정하고 집중적인 투자를 통해 집적경제 및 파급효과를 창출하여 전 지역의 빠른

1) 선도 산업이란 비교적 그 규모가 크고, 쇠신가능성이 높으며, 급성장하는 동태적 산업으로, 그 주위의 종속적인 다른 산업들과의 상호작용을 통해 종속적인 산업들의 성장을 유도하고 촉진시킬 수 있는 연계성과 외부경제효과가 큰 산업을 말한다.

2) '극화효과'란 선도 산업의 성장추진력이 주변의 다른 산업들을 집중시키는 극화현상을 통해 집적경제의 효과를 발생시키는 것을 말하며, '파급효과'란 성장거점이 되는 거점도시(지역)가 성장하게 되면 그 영향이 다양한 경로를 통해 주변지역으로 파급되어 결국 전체 경제의 성장을 유발한다는 것을 가리킨다.

3) 성장거점전략은 낙후지역의 성장을 통해서 대도시로의 잠재적 인구유입을 막아 대도시의 인구과밀을 막기 위한 수단으로도 간주되고 있다.

성장을 도모하기 위한 성장거점전략이 많이 활용되었는데, 우리나라도 1960년대 수도권 인구집중의 완화, 1970년대 거점개발방식, 1980년대 성장거점도시 지정 등으로 성장거점전략을 부분적으로 원용했다(박종화 외, 2004).

그러나 이러한 성장거점전략은 그 실효성 면에서 비판도 받고 있는데 그 주요 골자는 다음과 같다(조정제, 1982; 이희연, 1995; 기우걸, 1997; 박상우·권혁진, 1997).

첫째, 성장거점전략은 기본적으로 주도산업의 성장력에 의존하고 있기 때문에 만일 성장거점지역에 성장극의 역할을 할 수 있는 주도산업의 유치가 여의치 않으면 실제 계획의 추진이 근본적으로 어려워지게 된다. 또한 이러한 주도산업은 이미 기존의 중심도시에 입지하고 있는 경우가 많아 새로운 거점에 입지시키기 쉽지가 않다.

둘째, 성장거점의 공간적 파급효과에 대한 실효성이 매우 불확실하다. 아직까지 계량적인 면에서 성장거점 지역의 파급효과의 범위나 속도에 대해서 구체적으로 알려진 바가 거의 없기 때문에 그 효과가 배후지역의 경제수준을 향상시킬 수 있는지에 대해서는 미지수다.

셋째, 성장거점전략에서는 파급효과뿐 아니라 배후지역의 중소기업이나 노동력이 성장거점도시로 빨려드는 역류효과(Backwash effect)도 일어날 수 있다. 게다가 이러한 역류효과가 성장거점도시의 형성 초기에 발생한다고 알려져 있지만 정확히 언제 역류효과가 끝나고 파급효과가 발생하는지, 그리고 발생한 파급효과의 크기가 역류효과보다 궁극적으로 큰지에 대해서도 밝혀진 바가 없다.

넷째, 일반적으로 지역개발전략의 채택과 시행은 그 국가의 규모, 자원분포, 역사적 배경 등의

다양한 상황을 고려해야 함에도 불구하고 많은 개발도상국가에서 성장거점전략에 대한 철저한 분석이 없는 무비판적 수용으로 인해 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 상대적으로 더 컸다.

2. 거점관광개발전략

거점관광개발전략의 이론적 기초는 성장거점개발전략의 논리와 매우 유사하다. 선택과 집중의 논리를 통해 관광관련시설(관광단지, 위락단지, 집단시설 지구 등)을 특정지역(관광거점)에 집중시켜 관광개발비용을 줄이고 관광산업의 집적효과를 유도해 내는 것이다. 따라서 관광거점은 관광자 및 관광시설의 집중으로 관광의 경제적, 사회문화적, 환경적인 집적효과를 꾀하는 관광중심지를 의미한다(김사영, 1996; 한국관광공사, 1999). 이러한 거점관광개발방식은 그동안 우리나라의 관광개발방식의 대표적인 전략으로 제주 중문 관광단지와 경주 보문관광단지를 비롯하여 광역관광권 개발사업의 기 추진 사례인 남해안 관광벨트와 경북 북부 유교문화권 개발 사업에도 이용되었다. 그러나 이러한 거점관광개발방식은 앞의 성장거점전략이 가지고 있는 한계와 관련된 문제점뿐 아니라 실제 추진과정에서도 여러 문제점이 다음처럼 나타나고 있다.

첫째, 성장거점전략에서 문제로 지적되었던 파급효과의 실효성이 거점관광개발방식에서는 더욱 불확실하다. 관광산업은 제조업과 달리 서비스 중심 산업이기 때문에 공간적 파급효과가 더디고 연계효과가 크지 않다. 관광거점이 되는 지역은 시장이 형성되고 노동인력이 몰려들어 성장을 거듭하지만, 주변지역은 단순히 농산물과 같은 1차 산물만을 공급하는 배후기능지로

서만 머무르게 되어 거점지역과 주변지역의 격차가 더욱 증가하게 된다(최승담·조광익, 1997). 극단적인 경우 관광거점이 '고립된 섬(isolated island)'으로 모든 경제행위가 거점지역 안에서만 행해져 외부 지역과 유리되는 경우도 있다.

둘째, 유사 기능의 중복된 거점 개발로 인해 권역 내 사업 중복과 이에 따른 선도 산업의 추진력이 매우 미흡하다. 현재 추진되고 있는 남해안 관광벨트에서는 9개의 거점과 부거점이 있고 경북 북부 유교문화권의 경우 5개의 거점이 있다.⁴⁾ 그러나 이러한 거점 지역들이 모두 숙박 및 편의시설을 중심으로 개발되고 있어 기능 중복 문제로 인해 경쟁력을 약화시키고 지역 간 특화 개발의 장점을 살리고 있지 못하다.

셋째, 거점개발의 특성상 협력 및 연계사업 개발에 대한 고려가 미흡하다. 협력 연계 개발은 광역관광권 개발에서 시너지효과 창출을 위한 필수적인 고려 요인임에도 불구하고 거점개발방식은 권역 내 지역 간 수직적 계층구조로 인해 거점과 거점 및 권역과 권역 간의 연계개발 체계에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 이는 광역관광권 개발의 목표인 권역 내 연계개발을 통해 광역권의 발전을 도모한다는 근본적인 사업 취지에 위배되는 결과를 초래하게 된다. 실제로 경북 북부 유교문화권 개발에서 당초계획상 시·군 안에서 단위사업 간 연계를 위한 루트화 사업이 추진되었으나 본 사업 내용은 매우 표면적인 도로사업 중심이고 소권 간, 거점 간 연계사업은 부족한 실정이다.

넷째, 대규모 집중개발에 따른 사업 지연으로

거점 기능을 상실하고 있다. 광역관광권 개발이 진행 중인 지역은 대부분 낙후지역으로서 지역의 여건을 고려하지 않은 대규모의 집적개발로 민간투자자의 외면 등으로 인해 사업이 지연되고 있다. 실제 광역관광권 개발계획을 통해 추진 중인 거점사업들은 규모와 기능면에서 대단위로서 개발비용 및 기간의 장기화 등으로 집적경제에 따른 극화효과를 도모하기 어려울 뿐 아니라 사업의 추진 자체도 어려운 상황이다.

IV. 광역관광권 개발방식의 대안모색: 네트워크형 관광개발

1. 광역관광권 개발계획의 특성

지금까지 광역관광권 개발의 일반 현황과, 광역관광권 개발방식으로서 거점개발방식에 대한 이론적인 측면과 현실적인 측면을 종합적으로 분석해 보았다. 거점관광개발은 과거 우리나라의 부족한 관광공간을 확대하기 위하여 빠른 시간 안에 특정지역에 관광단지 설립이 필요하던 시점에는 소기의 목적을 어느 정도 달성했다고 볼 수 있지만 파급효과를 통한 지역의 균형성장을 달성하기 위한 광역관광권 개발에는 그 유효성이 미흡하다고 볼 수 있다. 따라서 광역관광권 개발에 적절한 개발방식은 어떤 조건을 갖추어야 하는가에 대한 고려가 필요하다.

이를 판단하기 위해서는 먼저 환경변화 여건에 대한 고민과 더불어 광역관광권이 가지고 있는 공간적인 특성과 광역관광권 개발을 통해 얻고자 하는 기대효과에 대한 사전논의가 필요하다.

4) 남해안 관광벨트 개발계획의 거점과 부거점은 다음과 같다: 동부산 Green City, 경남통영항 지구, 남해하모니 리조트, 여수 화양지구(4개 거점); 김해역사테마파크, 사천실안·비토지구, 보성만지구, 해남화원관광단지, 장보고 청해진유적지(5개 부거점). 그리고 경북 북부 유교문화권 관광개발계획의 5개 거점은 문경지구, 영주지구, 안동지구, 청송지구, 울진지구이다.

<표 2> 광역관광권 개발방식 도입의 고려사항

구분	주요 내용
광역관광권의 공간적 특성	- 2개 이상의 기초자치단체 포함 - 대부분이 1차 산업 중심의 낙후지역 - 다양한 관광자원 보유
광역관광권 개발의 기대효과	- 단일지역 및 개발관광지 중심이 아닌 지역 간 협력을 통한 광역적 연계개발 추진 - 낙후된 지역의 정주기반 개선수단으로서 관광개발을 통한 지역경제 활성화 기여 - 권역 전체의 관광경쟁력 확보와 더불어 권역 내 소도시의 성장산업으로서 관광경쟁력 제고 - 지역 고유의 문화와 자원을 활용하여 비교우위의 관광자원을 활용하여 관광산업의 차별화 유도 - 광역권 고유의 자연환경 및 역사 문화환경을 보존하여 환경 친화적 개발 추진

출처: 문화관광부, 2003, 「경북 북부 유교문화권 관광개발계획 중간평가 연구」 및 「남해안관광벨트 개발계획 중간평가 연구」에서 연구자 재구성

이명박 정부가 출범하면서 글로벌 경쟁력을 키우기 위해서 광역경제권의 개념이 도입되었고 자율과 분권적 운영을 통하여 지역의 경쟁력을 키운다는 목표 아래 전 국토를 7개 광역경제권으로 구분하는 5+2구상을 제안하였다. 광역경제권의 개념에 관심을 가지게 된 것은 유럽연합(EU)이 형성되면서 국가보다도 지역이 지역발전의 중심축이 되어야 한다는 사고방식의 영향을 받은 것이다(김찬동, 2009).

특히 도시계획분야에서 최근 대두되고 있는 메가 시티 리전(MCR: Mega City Region)의 개념도 기존의 단일 대도시 중심성장 모델에서 벗어나 다핵화된 도시구조를 육성하고 이들 간의 연계를 통한 시너지 창출을 도모하는 것을 의미한다. 단일 도시의 경쟁력은 경제적 번영과 장소매력도에 의해 결정된다. 그러나 메가 시티 리전이 되면 도시들 간의 연계성이 확보되어야 한다. 연계성은 메가 시티 리전 시대의 새로운 경쟁력의 척도가 되는 것이다(동아일보 미래전략연구소, 2009).

관광공간의 개념도 이와 다르지 않다. 지역발전의 핵심전략으로서 단일 관광지의 경쟁력은 지역경제의 번영과 문화와 자원에 기반을 둔 장소성에 의해 결정된다(이무용, 2006). 그러나 광

역관광권으로 공간적 영역이 확대되면 관광소권 및 관광자원 간의 연계성이 확보되어야 한다. 여기서 네트워크는 연계성을 표현하는 가장 기초적인 개념이다. 네트워크의 목적과 필요성을 통해 광역관광권에서의 네트워크의 의미를 살펴보고 이의 구체적인 구현을 위한 개발수단의 고려가 선행되어야 한다.

광역관광권의 공간적 특성은 권역마다 조금 다를 수 있지만 대부분 2개 이상의 기초자치단체 행정구역에 걸쳐 있고, 대상지역 대부분이 낙후 지역이며 다양한 생태 및 역사·문화 관광자원을 보유하고 있는 특성을 가지고 있다. 이러한 잠재적 관광자원을 활용하여 관광산업을 육성하고 거기에 따른 개발효과로 권역전체의 관광경쟁력과 지역발전을 유도하는 것이 광역관광권의 궁극적 기대효과라 할 수 있다(<표 2> 참조).

그러므로 광역관광권 개발방식을 고려할 때 가장 중요한 요인은 연계성과 지역성인데, 그 이유는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 광역관광권에는 여러 개의 행정구역이 포함되어 있고 대부분의 단위사업들이 상이한 행정구역에 소속되어 있어 개발사업의 실질적인 계획과 추진에 있어서 지역 간 연계와 협력 개발이 필수적이다. 기 추진되고 있거나 계획 중인 광역

관광권에 적게는 7개 시·군, 많게는 26개 시·군이 포함되어 있다. 특히 유교문화권을 제외한 광역관광권은 2개 이상의 광역행정구역에 포함되어 다양한 계층의 지역 간 협력이 요구되고 있다.

둘째, 광역관광권 개발은 대부분 광역적인 과급효과를 지니고 있고 광역적인 체계나 연계성을 가지고 있다. 광역관광권의 대상지가 대부분 낙후지역이고 관광의 행태적 특성상 개발사업 시행으로 대부분 인접지역에 직·간접적인 영향을 주게 된다. 일부에서는 부정적인 영향으로 인해 갈등해소 차원에서의 인접지역과 사전협의 및 조정이 필수적이고 긍정적인 영향을 배가시키기 위한 연관시설 등의 건립을 위해서도 지역 간 연계와 협력이 전제되어야 한다.

셋째, 광역관광권 개발은 지역의 성장과 발전을 위한 전략적인 계획이고, 이의 달성을 위해서는 권역 내 지역사회의 협동적인 공동노력이 필수적이다. 권역 내 자연생태환경 및 경관자원의 보전, 관광교통 및 안내체계의 정립, 지역혁신체계 구축 및 전문인력 양성 등 광역관광권의 진흥 활성화를 위한 지역문화와 제도적 기반의 마련은 광역관광권 내 일부지역의 노력만으로는 이루어지지 않는다.

넷째, 광역관광권은 동질적인 자원을 중심으로 권역이 정해지지만 개발주체로서 시·군 및 시·도는 지역 특성에 맞는 관광기능을 중심으로 특화되어 개발 육성되어야 경쟁력이 생기게 된다. 특화된 관광 기능을 중심으로 지역사회와 통합되고 지역산업과 동반 상승작용을 일으키는 지역중심적인 개발이 이루어져야 하므로 지역의 특성이 반영되는 개발방식의 적용이 필요하다.

그러나 현행 거점관광개발방식을 이용한 광역관광권 개발체계로는 이러한 지역성과 연계성을 살린 계획이 추진되기 어렵다. 물론 거점관광개

발방식에서도 원론적 사업체계에서는 거점사업-중점사업-연계사업의 구조로 구성되어 있으나 가장 상위인 거점사업의 선정이 중복되어 있고 지역별 안배차원에서 이루어진 태생적 문제가 있다. 또한 이러한 수직적 개발체계로는 거점 간의 지역이기주의로 인한 지역 간 갈등의 극복이 어렵고 무엇보다 광역권 관광개발의 궁극적 목표인 지역 간 시너지 효과를 통한 발전을 이루어내기 힘들다. 따라서 본 논문에서는 이의 대안으로 '네트워크형 관광개발'을 다음과 같이 제안하고자 한다.

2. 네트워크형 개발전략

거점관광개발이 성장거점전략에 바탕하고 있다면 네트워크형 관광개발은 네트워크형 개발전략에 근거하고 있다. 주지하다시피 전통적 도시발전전략은 대부분 성장거점이론과 기초수요전략에 기반하고 있었고, 이는 근본적으로 크리스탈러(Christaller)의 중심지이론에 기초한 것이었다. 그러나 세계화와 경제구조 재편으로 불확실성이 증가되면서 중심지이론은 다음과 같은 한계들을 보이기 시작했다(김용창, 1997; 김재익, 2003). 첫째, 도시 전문화 과정에서 제조업과 서비스 부문 모두 계층체계에 따른 분산모형에 잘 맞지 않았다. 둘째, 하위체계의 도시에서도 상위체계의 도시에 존재하는 상위서비스 기능이 존재하는 경우가 많아지는 등 기존의 도시규모와 도시기능의 상관관계가 무의미해졌다. 셋째, 지역 및 국제적 차원에서 첨단 생산-서비스(금융, 무역 등) 기능으로 특화된 도시들이 수직적 위계가 아니라 수평적 연계 구조의 네트워크 도시체계로 나타나기 시작했다. 넷째, 정보화 시대의 도래로 인하여 도시 간 거리의 극복이 더욱 용이해

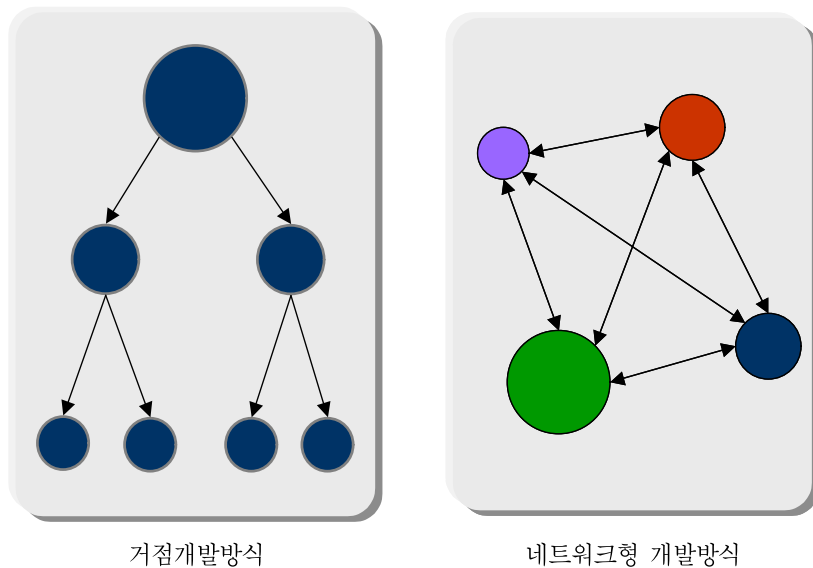
졌으며 도시의 지속 가능한 발전에 대한 관심으로 적정규모의 소규모 도시개발에 대한 관심이 높아졌다.

이러한 이유들로 인하여 도시개발의 대안적 전략으로서 네트워크형 개발전략이 부상하기 시작했다. 네트워크형 (도시)개발전략이란 간단히 말하자면 기능별로 전문화(특화)된 도시들 간에 수평적이고 비계층적인 관계를 가진 도시 시스템(urban system)을 구축하여 도시 간에 네트워크 협력체계를 가동시켜 지역 전체의 경쟁력을 제고시키는 전략이라 할 수 있다. 네트워크를 맺고 있는 도시(지역) 사이에서 전문성, 상호보완성, 시너지 효과, 협력성, 혁신성에 입각한 경제구조가 형성된다. 이렇게 지역 간의 네트워크 구축은 소도시들에게도 새로운 경쟁력을 부여하여 기존의 중심지 체계에서 나타나는 지역 간의 수

직적 관계로 인한 문제점을 개선할 수 있게 된다(권오혁, 2002).

이러한 네트워크 도시발전전략은 전문화된 보완성을 가진 도시군이 공간적 분업이나 자원의 공동이용을 통하여 전체적인 비용의 절약을 도모하고 경쟁과 협력관계를 유지하는 것으로 실제적 사례로는 네덜란드의 란스타드와 일본의 간사이 지역을 들 수 있다(한국공간환경학회, 1998; 조진철, 2004).⁵⁾

이러한 네트워크 개발을 추진하기 위해서는 먼저 네트워킹 대상이 명확해야 하고 네트워킹의 기반이 조성되어야 한다. 네트워킹 대상은 시너지 효과를 창출할 수 있는 다양한 자원이나 기능들로서 관광부문에서는 교통, 숙박, 관광, 체험, 안내 등의 기능들이 네트워크의 대상이 될 수 있다. 네트워킹 기반은 관광개발을 포함한 대부분



<그림 1> 거점개발방식과 네트워크형 개발방식 비교

5) 란스타드는 네덜란드의 암스테르담, 로테르담, 헤이그, 우트레흐트 등의 주요 도시들을 연결하는 환상도시망으로서 고전적 네트워크 도시의 전형으로 손꼽히고 있는 곳이다. 란스타드 지역은 기존의 중앙정부에서 top-down 방식의 대도시 중심성장전략이 부진하자 1998년에 '델타 메트로폴리스' 계획을 수립하여 중앙정부와 지역정부 간의 협력체계와 4개 도시 간의 유기적 네트워크를 추구하는 네트워크 발전전략을 통해 삶의 질과 환경보전을 고려한 발전을 추구하고 있다. 한편 일본의 간사이 지방은 6개의 도시들이 특화기능을 살리고 있다. 교통은 전 수도로서 문화적 잠재력을 가지고 있고, 오사카는 상업 및 산업의 중심지로서 역할을 수행하면서 각 도시의 장점을 살리고 협력체계를 이루고 있다.

〈표 3〉 거점개발방식과 네트워크 개발방식 비교

구분	거점개발방식	네트워크 개발방식
주요 특징	집적경제, 확산	가상집적, 분산된 기능 연계
규모	규모 의존성	규모 중립성
주변자원과의 관계	종주성과 종속성	상호보완성
재화와 서비스	동질적	이질적
계층 구조	수직적	수평적
정보교류	일방적(One-Way)	상호교류(Two-way)

출처: Bettern, 1995; 한국공간환경학회, 1998; 문화관광부, 2005; 권오혁, 2009에서 연구자 재구성

의 지역개발에서는 도로, 에너지와 같은 사회간접자본으로 특히 관광객과 생산물의 이동경로로서 각 도시 혹은 지역 간 연계도로의 개설은 네트워크 개발방식의 기본 조건이라고 할 수 있다. 거점 개발방식과 네트워크 개발방식을 그림으로 비교해 보면 광역관광권 관광개발 전략으로서 네트워크 개발방식의 장점이 더욱 부각된다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉에서 나타나는 것처럼 거점 개발방식은 최상위도시(거점도시)에 기능을 집중하여 하위도시들과 주종관계를 형성하여 동질적인 서비스와 수직적인 계층구조를 이루고 있다. 따라서 거점개발방식에서도 연계가 불가능한 것은 아니나, 이는 상위도시와 하위도시 간의 수직적 연계이며 협력관계가 아닌 종속관계의 형식을 띠게 된다(한국공간환경학회, 1998). 이에 반해 네트워크 개발방식은 네트워크 도시론에 근거한 개발방식으로서 개발 가능한 입지에 분산된 기능을 연계하는 개발방식이다. 기존 네트워크 도시론에서는 기능이 부재하거나 상실된 상태에서 새로운 기능 도입에 대한 구체적인 방법론을 제시하고 있지는 않으나 네트워크 전략이 추구하는 전반적 목표를 고려할 때 기능을 분산하여 입지시키는 것을 가정하고 있다고 할 수 있다(Bettern, 1995). 이러한 분산된 기능을

중심지 및 지역의 규모에 연연하지 않고 주변자원과 상호보완적인 관계를 형성하도록 연담화하는 개발방식이다. 또한 다양한 기능을 가진 중심지들이 연계됨으로써 이질적인 서비스 제공이 가능하고 중심지 및 지역 간에는 상호 간에 수평적인 계층구조를 이루게 된다(문화관광부, 2005; 권오혁, 2009). 〈표 3〉은 거점개발방식과 네트워크 개발방식의 특징을 부문별로 구체화시킨 것이다.

3. 네트워크형 관광개발

네트워크형 관광개발은 네트워크형 개발전략의 논리를 관광개발방식에 응용하는 것이다. 앞서 설명한 것처럼 네트워크형 개발방식의 핵심은 기능별로 특화된 소규모 도시(지역)들의 네트워크 구축에 따른 시너지 효과를 이끌어 내어 개발 효과를 최대화하는 것이다. 그러므로 이 원리를 광역권 관광개발계획에 응용하여 개발권역을 관광광역권 대상요인과 관광수요시장요인 등의 환경 분석을 통해서 지역의 고유성, 상호보완성 협력성, 시너지 효과와 혁신성 등을 고려하여 각각의 특화기능을 부여하여 소권을 설정하는 것이다. 이렇게 기능별로 구분된 각 권역들 간에는 연결 도로 등의 공동 인프라와 같은 하드웨어 네트

워크와 함께 인력 및 정보, 대학(관광대학 등) 등의 소프트웨어 네트워크를 구축하는 것이다.

이러한 네트워크 관광개발은 개발지역의 공간구조가 과거 거점관광개발과 다르게 위계적 차원에서 상호보완적 차원으로 전개되기 때문에 다음과 같은 장점에서 오는 이익을 도모할 수 있다.

첫째, 광역관광권역 내 소권의 특화 개발이 용이해져 과거 동일한 기능을 갖는 여러 개의 거점이 위치하는 기존 광역관광권 개발의 문제점을 개선하여 소도시 간 기능의 차별화를 통한 개발이 가능하다. 또한 지역과 기능 간의 결절을 통한 특화 개발로 지역차원에서 이질적인 관광매력물 및 서비스를 제공함으로써 지역 특화를 통한 경쟁력 확보와 연계 협력을 통한 상생적 개발이 가능하다.

둘째, 광역관광권 내 지역 간 연계를 강화할 수 있다. 대부분의 광역관광권은 소도시들 간에 비슷한 규모와 다양한 관광 기능들이 수평적 연계를 이루고 있으므로 네트워크 개발방식의 도입으로 자연스럽게 지역 간 연계 강화를 유도할 수 있다.

셋째, 소도시들에게 새로운 경쟁력을 부여할 수 있다. 광역관광권 내 소도시들의 특화된 소규모 기능들을 상호보완적인 관계를 유지함으로써 시너지 효과를 통한 경쟁력 강화가 가능하게 된다. 거점 개발방식의 잠재적 문제점으로 제기될 수 있는 역류효과를 지양하고 지역사회의 전후방 연관 효과가 강화되면서 중심지뿐만 아니라 소도시들에게도 새로운 성장 동력을 제공하게 된다.

넷째, 시너지 효과 창출이 가능하다. 거점개발 방식의 집적경제를 통한 극화현상을 지리적 인접성 및 규모와 상관없이 광역관광권의 네트워크 관계를 통해 시너지 효과 창출이 가능하게 된다. 관광자원, 시설, 인력 등을 공동으로 활용하여 투자의 중복을 방지하고 그 재원을 다른 인프라 구축 등에 투자하는 등 공동협력을 통한 효율

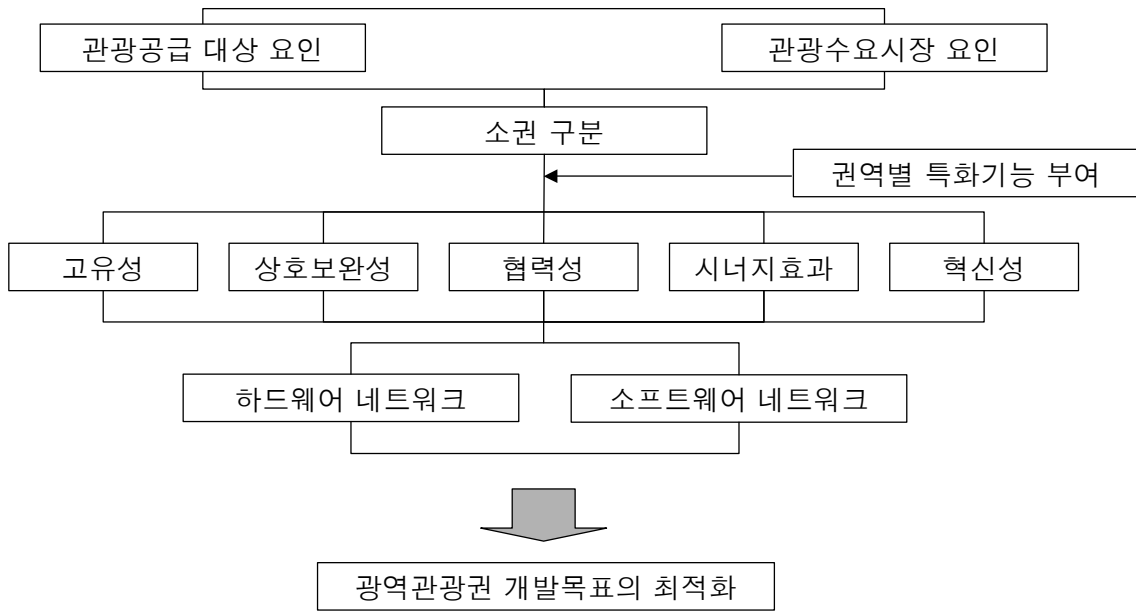
성 추구로 클러스터 형태의 공간구조 속에서 긍정적인 시너지 효과를 기대할 수 있다.

이러한 네트워크형 관광개발의 프로세스와 장점을 그림으로 도식화하면 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다.

그러나 이러한 네트워크 관광개발이 가져올 수 있는 장점을 최대화하기 위해서는 지역 간의 공동협력 관계가 잘 운영되어야 하고, 인적자원이 공유되어야 하며, 의사결정의 효율성 제고를 위한 조정기구 및 제도적 장치가 필요하다는 조건이 따른다. 특히 이러한 조건들 중에서 협력관계와 인적자원의 공유 등은 네트워크 구축 프로세스에서 병행되어 갈 수 있지만 의사결정과 관련된 조정기구 및 제도적 장치의 구축은 계획 실행 이전에 선행되어야만 네트워크 관광개발의 성공을 보장할 수 있는데 그것은 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체의 세 측면에서 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 중앙정부 차원에서는 광역관광권 개발사업의 입안과 실행, 모니터링 등 개발의 전 과정을 책임질 기구가 필요하다. 이 기구를 통하여 권역 내 추진사업의 집행과정 협의와 연계개발 문제와 사업의 집행촉진 및 정부의 대응방안을 논의하는 등 광역관광권 개발의 전반적인 모니터링과 평가, 지원업무 등을 담당하도록 해야 한다. 따라서 '관광레저도시추진기획단'처럼 6개 광역관광권 개발계획을 책임질 수 있는 '(가칭)광역관광기획단'의 구성을 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 도 단위의 광역자치단체에는 해당 지역의 사업들에 대한 지원과 지역 내 기초자치단체들의 네트워크 구성을 보조하는 사업단의 구성이 요청된다. 특히 이러한 사업단이 실질적으로 효과를 발휘하기 위해서는 공무원뿐 아니라 지역의 민간 전문가들이 참여하여 사업단의 운영



〈그림 2〉 네트워크형 관광개발의 도식화

을 통한 학습(Learning by doing)이 이루어지도록 해야 한다. 즉, 이러한 광역자치단체 차원의 전담 사업단은 단순한 행정기구가 아니라 우수 사례 발표회, 공동 워크숍 등을 통해 지역의 개발 역량을 배양할 수 있는 일종의 지식포럼으로 작용해야 한다.⁶⁾

셋째, 시·군 단위의 기초자치단체에는 해당 사업의 협의와 효율적 추진을 위한 협의기구가 필요하다. 즉, 지자체의 사업추진담당자들로 구성된 사업추진실무협의회를 구성하는 것이다. 특히 네트워크 관광개발은 특화기능에 따라 구분된 지역 간의 네트워크 구축에 따른 시너지 효과를 발휘하는 것이 핵심이므로 사업을 수행하는 실질적 주체인 실무협의회는 기초자치단체 간의 갈등과 이해관계 조정에 있어 매우 중요하다. 네트워크 구축의 실질적 단위인 기초자치단체 간의 반목이 심하면 사업 전반의 추진이 어려워지기 때문이다.

V. 결론

광역관광권 개발사업은 지역별로 특성 있는 관광자원을 발굴하고 이를 유기적으로 연계 개발하여 관광개발의 효과를 높이고, 난개발을 줄이며, 자원의 효율적 활용을 통해 지역역량 배양을 유도하고 전체적으로는 국가경쟁력 제고와 균형발전에 기여하는 목적을 가지고 있다. 또한 늘어나는 국민의 여가관광수요에 부응하고 국제관광 발전을 통한 관광산업의 발전에 기여하는 측면도 크다. 그러나 기존의 광역관광권 개발사업은 거점관광개발방식으로 추진되어 광역관광권 개발의 이러한 순기능을 충분히 살리지 못하였다.

본 논문에서는 이러한 문제의식을 가지고 기존의 거점개발방식이 광역관광권 개발의 근본적 취지를 살리기 어려운 구조적 이유를 살펴보고, 그러한 문제점을 개선하기 위한 대안으로서 네트워

6) 지난 2008년까지 경상북도에 설치되어 있던 '유교문화권 개발사업단'이 관련 워크숍 개최 등을 통하여 이러한 방향으로 나가려는 모습을 일부 보였다.

크 개발방식을 도입한 네트워크 관광개발을 주장하였다. 네트워크 관광개발방식은 거점개발방식의 문제점을 완화시킬 수 있는 대안적인 개발방식으로서 광역관광권의 특징인 연계개발이 용이하고 권역 내 균형발전을 유도할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 개발방식의 설정은 지역개발정책 차원의 광역권 개발에서와 같이 선(先) 지역여건에 대한 고려가 있고 후(後) 지역여건에 적합한 개발방식을 선정하고 추진하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 또한 광역관광권 개발계획이 관광자원개발을 위한 정책수단으로서 집행되기 때문에 정책의 입안과 실행, 조정을 위한 관련 주체 간의 네트워크 구축과 유기적 협력이 중요한데 이를 위해 본 논문에서는 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체의 3차원적 기구의 필요성을 역설했다.

광역관광권 개발계획을 비롯한 우리나라의 관광계획은 그동안 계획 자체에 대한 이론적 고찰과 계획의 적합성 및 타당성에 대한 다양한 논의가 진행되지 않고 동일한 계획방법론에 근거하여 유사한 사업이 무차별적으로 진행되어 온 경향이 없지 않다. 오늘날의 관광행태가 다양화되고 관광시장이 다변화되어 가는 추세를 반영하기 위해서는 관광분야에서의 계획 방법론(Methodology)에 대하여 좀 더 활발한 논의가 있어야 할 것이다. 본 연구는 그러한 목적의 하나로 광역관광권 개발계획의 대안으로서 네트워크 관광개발방식을 제안했는데, 이는 광역관광권 개발사업의 성격과 네트워크 개발전략 간 공통적 요인을 도출하여 기존 거점개발방식의 문제점을 보완할 수 있다는 데 의미가 있다. 네트워크 관광개발방식 역시 여러 가지 단점이 도출될 수 있으며 네트워크 도시론의 완벽함을 주장하는 것은 아니다. 한편으로는 지역의 여건과 환경 및 추진 주체의 의지에 따라서는 거점개발방식에 의한 사업 추진이 더 적절할 수

있으며, 상호보완적인 형태의 복합 개발방식을 도입하는 것도 가능하다. 또한 앞서 제시한 문제점들은 기존에 계획 추진되고 있는 6대 광역권을 대상으로 분석 정리된 내용이므로 향후 광역권 관광개발사업의 확대 추진 과정에서 보다 개선된 형태의 적정한 개발방식의 도입을 위한 연구가 필요하다. 특히 수요시장 관점에서 볼 때 서울과 수도권은 광역권 관광개발의 시너지효과를 극대화시킬 수 있는 매력적인 권역이다. 신규 하드웨어 개발에 제약요인이 크다는 단점이 있지만 다양한 산업의 핵심시설과 새롭게 나타나는 사회현상의 주요 공간이 입지하고 있다는 점은 복용합이라는 미래 트렌드를 고려할 때 소프트웨어 네트워크 중심의 광역권 개발 모델로서 최적의 권역이라고 할 수 있다. 또한 서울시의 경우에는 관광분야에서 이미 산업재구조화와 기능 분화 현상이 정착되어 있다는 점에서 네트워크 관광개발방식의 도입이 용이하고 성공가능성이 높다고 할 수 있다. 특히 서울시는 경기도 및 인천 지역의 수도권 지역을 고려하면 3개 지자체의 협력을 통한 네트워크형 관광개발을 고려해 볼 수도 있을 것이다.

여러 가지 한계점이 있음에도 불구하고 본 논문이 그동안 일천했던 관광개발 계획 방법론 분야에 향후 다양한 후속 연구와 토론을 이끌어 내는 단초로 작용하기를 바라며 같은 맥락에서 네트워크 관광개발에 대한 사례연구 등에 대해서는 후속과제로 남기고자 한다.

참고문헌

- 권오혁, 2002, 「첨단산업과 도시」, 서울: 한울아카데미.
 _____, 2009, "네트워크도시의 이론적 검토와 동남권에의 적용 가능성에 관한 연구", 「한국경제지리학회지」, 12(3): 277~290.
 기우결, 1997, "성장거점화 효과분석", 「지역발전연구」, 31~69.

- 김남조, 2004, “전략적 관광거점의 개발방향과 과제”, 『문화관광의 눈으로 본 국가균형발전』, 한국문화관광정책연구원 개원심포지엄 자료집.
- 김사영, 1996, “거점관광개발 모형설정 연구”, 『관광학연구』, 20(1): 221~241.
- 김성진, 2004, 『국가균형발전을 선도하는 관광개발 기본구상』, 서울: 한국문화관광연구원.
- 김영모, 2002, 『국토 및 지역개발을 위한 지역계획론』, 서울: 보성각.
- 김영준, 2009, “광역권 관광개발 활성화 방안”, 『지역발전과 광역경제권 전략』, 254~275, 서울: 지역발전위원회.
- 김용창, 1997, “산업재구조화와 도시공간구조 변화: 네트워크 도시”, 『국토』, 191호, 서울: 국토연구원.
- 김재익, 2003, “도시계획 패러다임 변화: 네트워크 패러다임을 중심으로”, 『주택연구』, 11(1): 5~26.
- 김찬동, 2009, “수도권 광역경제권 효율적 네트워크 전략”, 『서울경제』, 2009년 12월호, 13~28, 서울: 서울시정개발연구원.
- 김형국, 1996, 『국토개발의 이론연구』, 서울: 박영사.
- 동아일보 미래전략연구소, 2009, 『미래의 경쟁력 메가시티』, 서울: 동아일보사.
- 문동주, 2009, “광역경제권 공간구조와 기반시설 개발사업”, 『지역발전과 광역경제권 전략』, 202~229, 서울: 지역발전위원회.
- 문화관광부, 2003a, 『경북 북부 유교문화권 관광개발계획 중간평가 연구』.
- _____, 2003b, 『남해안관광벨트 개발계획 중간평가 연구』.
- _____, 2004a, 『남해안관광벨트 개발변경계획』.
- _____, 2004b, 『경북 북부 유교문화권 관광개발 변경계획』.
- _____, 2005, 『지리산권 관광개발계획 수립 연구』.
- _____, 2007a, 『유교문화권 관광개발계획 2차 평가 연구』.
- _____, 2007b, 『남해안관광벨트 개발사업 2차평가 연구』.
- 문화체육관광부, 2009, 『2008 관광동향에 관한 연차보고서』.
- 박상우 · 권혁진, 1997, 『지역균형발전정책의 평가와 발전방향』, 국토개발연구원.
- 박종화 · 윤대식 · 이종열, 2004, 『지역개발론: 이론과 정책(제2개정판)』, 서울: 박영사.
- 윤양수 · 최자은, 2004, “광역관광권의 개발방안”, 『문화관광의 눈으로 본 국가균형발전』, 한국문화관광정책연구원 개원심포지엄 자료집.
- 이무용, 2006, 『지역발전의 새로운 패러다임 장소마케팅 전략』, 서울: 논형.
- 이희연, 1995, 『경제지리학: 공간경제의 이론과 실제(수정판)』, 서울: 법문사.
- 조정제, 1982, “성장거점도시개발전략의 분석적 평가: 제2차 국토종합개발계획을 중심으로”, 『지방행정』, 31: 66~82.
- 조진철, 2004, “세계화 · 분권화시대의 네트워크형 국토공간구조: 네덜란드 란스타드”, 『월간 국토』, 2월호(통권 268호), 112~118.
- 최승담 · 조광익, 1997, “지역관광개발과 거점개발전략: 강원도 지역예의 적용”, 『관광개발논총』, 서울: 한양대학교, 6(1): 171~187.
- 한국공간환경학회, 1998, 『현대도시이론의 전환』, 서울: 한울아카데미.
- 한국관광공사, 1999, 『남해안 관광벨트 개발계획』.
- _____, 2004, 『서해안 및 지리산권 관광개발계획 수립을 위한 기초 연구』.
- 한국관광연구원, 2000, 『제2차 관광개발기본계획(안)』.
- 황명찬, 2001, 『지역개발론』, 서울: 법문사.
- Bettern, D. F., 1995, *Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st century*, Urban Studies, 32(2).
- Hall, M., 2000, *Tourism Planning: Policies, processes and relationships*, Essex: Prentice Hall.
- Murphy, P., 1985, *Tourism: A community approach*, New York: Methuen.

원 고 접 수 일 : 2010년 7월 5일
 1차심사완료일 : 2010년 8월 23일
 최종원고채택일 : 2010년 9월 13일