2015-CR-04-07
작은 연구 좋은 서울 15-07

협력적 지역 거버넌스를 통한 서울 동북4구의 관광연계 지역발전 전략 연구

정건화

서울연구원
The Seoul Institute

협력적 지역 거버넌스를 통한 서울 동북4구의 관광연계 지역발전 전략 연구

연구책임

정건화 한신대학교 경제학과 교수

연구진

이기민 (주)역사만들기 대표
이재경 한신대 민주사회정책연구원
정준화 성균관대학교 석사과정 수료

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

관광을 이용한 지역발전전략을 위해 동북4구 협력적 거버넌스 구축해야

관광 산업으로 서울의 관광지 분산 전략과 동북4구의 발전 가능성 모색

이 과제의 대상지역인 서울시 동북4구는 지역 내 일자리 부족, 인구 감소, 고령화 등의 문제로 도시쇠퇴현상을 보이고 있다. 그러나 이를 극복하기 위한 국가 정부나 서울시 차원의 적절한 지원을 받지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 지역 자체에서 마을공동체, 사회적경제, 문화재생 등 여러 실험적인 사회혁신 노력이 활발하게 진행 중이지만 낮은 재정자립도(동북4구 평균재정자립도 28.9%)로 그 한계를 보이고 있다. 즉, 지역의 주변화를 극복하기 위한 외부 자원의 유입이 어려운 상황에서 각 구가 가진 자원만으로 문제를 해결하는 것이 사실상 어렵기 때문이다.

한편 한국을 방문하는 해외관광객은 매년 꾸준히 증가하여 2014년에는 1,400만 명을 기록하였으며, 그 중 80% 이상이 서울을 방문하는 것으로 추정된다. 하지만 이들의 목적지는 주로 강남이나 종로, 명동과 같은 주요 관광지에 집중되어 있어 이와 같은 지역의 극심한 혼잡성 및 이로 인한 관광객들의 불만이 커져가는 등의 문제가 있다. 서울시민 또한 도심 지역의 관광객 집중 현상으로 인해 극심한 교통 체증, 역차별 등의 불편을 겪고 있어 어메니티가 약화되는 부정적인 효과가 나타난다.

따라서 지속가능한 서울관광과 이의 내실화를 위해 도심에 집중된 관광객을 주변으로 분산시키는 방안이 요구된다. 이는 저렴한 숙박시설의 공급, 스토리를 가진 콘텐츠 발굴과 새로운 관광 트렌드에 부응하는 관광 정책 수립 등을 포함한다. 동북4구는 서울의 다른 지역보다 상대적으로 주거비가 저렴하여 많은 관광객의 숙박 수요를 충족할 수 있는 여건이 된다. 또한 동북4구가 보유한 역사·문화·자연 자원을 클러스터(cluster)로 묶어 개발한

다면 관광객의 니즈를 충족할 수 있는 관광 자원으로 거듭날 수 있을 것이다.

한국의 지방자치제도의 가장 큰 특징은 중앙정부의 힘이 너무 세서 지방자치가 원활히 작동하지 않는다는 것이다. 개별 자치구는 각 지역의 문제를 해결하기에 충분한 역량을 보유하고 있지 않으며, 중앙정부는 이들의 요구에 적절히 부응할 수 없다는 것이 한계로 드러난다. 따라서 city-regions와 같은 중범위 개념과 지역연계협력이 지역정책에서 중요한 개념으로 떠오르고 있다. 이를 통해 자치구별로 진행 중인 유사한 정책들을 하나로 통합하여 더 큰 효과를 낼 수 있다. 한편 지역의 외생적 발전이 한계를 드러내고 있는 시점에서 인접 자치구끼리의 협력을 통해 내생적 지역 발전의 토대를 형성할 수 있다. 이를 위해 민간과 공공, 학계를 포함한 다양한 지역 구성원 및 이해 관계자가 협력적 거버넌스를 통해 네트워크를 구성하고 상호작용하는 것의 중요성이 대두된다.

기존의 전통적인 관광 형태가 대중적 단일 목적지를 중심으로 이루어졌다면, 최근에 변화된 관광 환경은 인접한 다수의 목적지를 연계 방문하는 것을 특징으로 한다. 이에 따라 서울관광도 다양해진 관광 수요와 지역 간 균형적 발전을 위해 관광의 다변화 방안을 모색해야 한다. 동북4구 지역은 일자리 부족과 지역 경기 침체라는 두 가지 문제를 겪고 있는데, 이 지역의 관광산업을 발전시켜 새로운 일자리를 창출하고 이를 통해 지역 경제도 활성화할 수 있다.

동북4구 협력적 거버넌스와 관광산업

거버넌스의 어원은 고대 그리스에서 조종이라는 뜻의 “kubernan”인데 현대로 들어와 정부(government)와 동의어로 사용되기도 하였다. 그러나 최근에는 정부와 구별되는 시민사회의 역할을 중요시하는 의미로 확대되었다.

학문 영역 간 거버넌스에 대한 정의는 매우 다양한데, 현재 한국에서는 일반적으로 “정부, 시장, 시민사회 등 상호의존적 행위자들 사이에 수평적, 자율적 복합조직 즉, 네트워크

조직을 형성하고 이를 통해 공동 목적을 해결하려는 조정양식" 등으로 거버넌스를 정의하고 있다.

최근의 논의에 따르면 좁은 의미의 거버넌스는 공통의 사회적 목적을 추구하는 네트워크의 역할을 강조하는 것이고 넓은 의미의 거버넌스는 공공 정책이 수립되고 집행되는 규칙을 관리하는 광범위한 과정이라고 할 수 있다. 한편 이러한 거버넌스는 민주적 책임성과 효율성의 확보를 통한 공공정책의 정당성 획득을 그 목적으로 하고 있다. 즉, 정책 입안 과정에 여러 이해 관계자를 참여시킴으로써 민주적 책임성을 확보하고 다양한 비용을 절감하여 효율성을 증대시키는 것이다.

지금까지 거버넌스는 이러한 민주적 책임성을 확보하는 것에 집중해왔으나, 앞으로는 거버넌스를 통해 효율성을 극대화하는 방향으로 확대되어야 한다. 실질적인 정책 효과와 효율성이 보장되어야 그 필요성이 강조될 수 있기 때문이다.

거버넌스는 단위에 따라 지구적(global), 광역(regional), 국가적(national), 지역적(local) 차원으로 분류할 수 있는데, 이 연구는 지역 거버넌스에 초점을 맞추고 있으며 이는 지역 행위자들 사이의 자율성, 네트워크, 파트너십, 상호의존성, 정책과정에의 참여, 신뢰와 대화, 협력과 조정의 총체를 의미한다. 한편 이러한 지역 거버넌스는 지역의 특성과 맥락에 따라 그 형태가 유동적으로 변할 수 있음에 유의해야 한다.

거버넌스는 고정된 개념이 아닌, 다양한 행위자 사이의 끊임없는 상호작용이며 지속적으로 변화된다. 이러한 과정에서 협력보다는 갈등이 더 잘 드러나는데, 현실적인 거버넌스의 형태는 "협력적 갈등"이며 "갈등을 안정적으로 조정하는 것"이 거버넌스의 목표가 되어야 한다. 그러나 전통적으로 갈등이 권력관계에 의해 정리되는 경우가 많았고, 공적인 것(the public)에 대한 사고와 경험이 부족한 점, 협력적 거버넌스를 위한 회의 또한 참여 주체 혹은 시기를 제한한다는 점 등은 협력적 거버넌스를 어렵게 하는 한계로 작용한다.

공적인 목적을 가진 구체적인 사업을 통한 거버넌스 구축은 이러한 한계를 극복할 수 있는 방안이 될 수 있다. 이를 통해 참여 주체들은 노출되는 갈등을 조정하는 과정을 통해

"협력적 갈등"의 토대를 마련할 수 있고, 공적인 것에 대한 고민과 학습이 가능해지며 사업 추진을 위해 노력하는 가운데 갈등을 최소화하려고 노력할 것이기 때문이다.

이러한 사업을 추진함에서 첫째, 협력의 목적과 필요성에 대한 구체적인 인식 및 의지가 있어야 하며, 둘째, 추진 과정에 많은 이해 관계자가 참여해야 한다. 셋째, 협력을 위한 제도와 조직이 필요하며, 마지막으로 협력 사업에 대한 주기적인 모니터링이 요구된다.

협력 사업은 사업의 주체, 내용, 실행 조직의 형태에 따라 분류가 가능하며 결과 또한 다르게 나타날 것이다.

공동 사업의 주체는 관-관, 민-민, 민-관으로 분류할 수 있는데, 4개 구청이 주체가 된 <동북4구 발전협의회>, 동북4구의 풀뿌리 활동가들이 주체가 된 <강풀 포럼>, 그리고 서울시-동북4구-지역사회가 결합하여 주체가 된 <동북4구 도시재생협력지원센터> 등의 사례가 있다.

내용의 측면에서는 전면적인 협력과 부문별 협력으로 분류할 수 있다. 전면적 협력은 정치, 경제, 사회문화 등 지역 간 전 영역을 포함하는 협력사업을 말하며, 부문별 협력은 관광산업과 같이 특정 부문에만 제한된 협력 사업을 뜻한다. 전면적 협력 사업은 영향력이 크지만 실현 가능성이 낮고, 부문별 협력 사업은 한 부문에만 영향력이 미치지만 참여 행위자들이 쉽게 협력을 맺을 수 있다는 장점이 있다.

실행조직의 측면에서 협력 사업은 상설 조직이 있는지의 여부에 의해 결과가 다르게 나타난다. 즉, 상설조직이 없는 경우 적은 비용으로 유연한 사업을 전개할 수 있으나 사업이 지속성을 가지고 추진되는 데에는 한계가 있으며 상설조직이 있는 경우 조직의 유지 비용이 든다는 단점이 있으나 안정적인 사업 추진이 가능하다.

협력적 거버넌스 구축을 위한 연계협력 사업에서 가장 중요한 것은 해당 지역의 의지가 있는지 여부이다. 동북4구는 2013년 각 구에서 주민 400명씩을 대상으로 한 여론조사 결과 주민의 80%가 공동발전전략의 필요성을 느끼고 있어 연계협력사업의 가능성이 확인되었다.

다음으로 어떤 사업을 연계할 것인가를 고려해야 한다. 즉, 협력이 필요한 사업에 한해 그 사업의 구체적인 계획이 존재하며 성과가 연계사업 주체 간 공평하게 공유될 수 있는 사업을 선택해야 한다. 이러한 점을 고려하였을 때 동북4구의 협력적 거버넌스를 구축하기 위한 사업으로 관광 산업은 상당한 장점을 가진다.

동북4구는 4개의 자치구 모두 관광 산업에 관심을 보이고 있다. 서울로 유입되는 관광객이 1,000만 명을 넘는 상황에서 이들 중 일부를 동북4구로 유인할 수 있다면 상당한 경제적 파급 효과를 낼 수 있을 것이다.

한편 관광 산업은 지역이 보유한 자원을 최대한 활용하는 산업이므로 대규모 개발사업과 같이 갈등을 일으킬 만한 소지가 상대적으로 적기 때문에 관광 산업이 지역연계협력사업의 대상으로 적절하다고 할 수 있다. 또한 관광 산업으로 얻은 수익이 공평하게 분배될 수 있으며, 관광을 통한 연계사업의 성공 가능성이 다른 산업에 비해 높은 점 또한 관광 산업의 장점으로 들 수 있다.

이렇듯 관광 사업을 통해 지역의 협력적 거버넌스를 수립하는 데 토대를 마련할 수 있지만 현재 지역 거버넌스의 수준이 매우 기초적이며, 지역 거버넌스 주제로서의 관광에 대한 수용 여부, 이해 관계자들의 경험 부족 등으로 이러한 연계 협력은 원활히 이루어지지 않고 있는 실정이다.

동북 4구 관광연계 지역발전의 가능성

현재 서울시 관광은 양적인 성장에도 불구하고 관광객들의 기대 대비 만족도가 낮아 재방문 의사 역시 낮은 것으로 나타났다. 또한, 서울시 내 관광지는 주요 몇몇 지역에 한정되어 있어 도심지역 혼잡도로 인해 시민들의 불편도가 가중되어 가고 있다. 따라서 풍부한 자연/역사/문화자원과 저렴한 숙박시설 제공이 가능한 동북4구 관광개발은 이러한 관광

객들을 분산시킬 수 있는 균형발전의 일환이자 동시에 시민들의 불만도 해소시킬 수 있을 것으로 기대된다.

동북4구는 자연/역사/평화안보자원까지 모두 풍부하다. 그러나 이러한 자원들은 지금까지 관광산업에서 간과되거나 적절히 활용되지 못했다. 그 까닭으로는 첫째, 과거의 요소투입형 개발프레임 때문이다. 요소투입형 개발이란 외부자원 투입에 의한 발전전략인데, 동북4구는 지금까지 다른 지역들에 비해 소외당했기 때문에 외부의 투자를 받을 수 없었다는 것이다. 그러나 최근의 트렌드에 따르면, 지역자원의 가치와 그 활용방안에 대한 의식을 충분히 제고시킬 수 있음에도 불구하고 아직까지 이에 대한 인식이 부족하고 무관심하다는 것이 관광산업 저발전의 이유로 지적받고 있다. 둘째, 동북4구의 관광정책이 서로 유사하다. 개별 구에서 관광객을 유치하겠다는 명목 아래 현 지역의 자원, 역사, 문화 자원을 활용하는 방식들은 결과적으로 거의 비슷하다. 문제는 지역별 특화 없이 유사한 정책들이 중복 추진됨으로써, 자원의 낭비가 발생하고 있다는 데 있다. 셋째, 제약된 예산을 꼽을 수 있다. 자치구 중 동북4구의 재정순위는 모두 최하위에 머물러있다. 또한, 각 자치가 내부에서 관광정책을 위해 배정 가능한 예산도 모두 매우 적다.

최근의 관광산업은 기존의 도심-명소 중심의 쇼핑 관광에서 자연, 역사, 문화체험을 통한 체험 관광으로 패러다임 자체가 변화하고 있다. 특히, 세계적인 관광 트렌드에 따르면, 도심-쇼핑 중심의 관광 수요가 감소하고 체험 중심의 관광 수요가 증가하고 있다. 또한, 시설 중심 관광에서 일상공간 체험 중심의 자유 관광으로 추세가 변하고 있다. 따라서 지역 관광을 통한 도시 재생 사업 역시 도시의 일상 공간을 활용한 콘텐츠 재생산을 지향할 필요가 있다.

동북4구 관광개발 모델은 광역관광 모델과 주민참여형 지역발전모델로 거듭나야 한다. 광역관광 모델이 필요한 까닭은 앞서 언급했듯이 1개 행정구역 완결형 관광정책으로 인한 자원의 낭비와 중복 투자를 방지하고 지역끼리 협력하는 차세대 모델이 요구되고 있기 때문이다. 주민참여형 지역발전을 지향해야 하는 까닭은 지역 연계 관광 개발의 혜택이

온전히 지역 주민에게 다시 되돌아 갈 수 있게 만들기 위함이다. 그동안 성공적으로 평가되었던 지역 관광 사례들에서조차 막상 소수가 이익을 독점하고 실거주민들이 밀려나가는 부작용이 있었다. 따라서 관광산업이 진정한 지역 활성화에 기여하기 위해서는 지역주민의 참여와 동의가 적극적으로 요구된다. 이는 곧 지역의 협력적 거버넌스의 실현이 실현됨을 의미한다.

전략적 원칙은 크게 다음과 같이 4가지로 나눠볼 수 있다. 첫째, 자연, 역사, 문화가 밀접한 인접 지자체가 관광권을 주도적으로 형성하여 관광 매력과 경쟁력을 제고시킨다. 둘째, 다양한 주체가 참여하는 추진협의체를 발족 및 운영해야 한다. 셋째, 둘째의 추진협의체를 통해 다양한 주체들이 협력하여 관광권 계획을 공동으로 수립한다. 넷째, 이 과정을 통해 지역경제 활성화의 신(新) 동력으로 작동한다.

트렌드 분석의 목적은 크게 5가지다. 첫째, 미래 관광정책 시나리오 개발은 최근 트렌드 분석을 바탕으로 작성되어야 한다. 둘째, 환경변화에 대한 미래 불확실성의 제거와 정책변화에 대한 선제 대응이 요구된다. 셋째, 복잡성과 불확실성으로 둘러싸인 관광환경에 대한 정확한 분석이 필요하다. 넷째, 정책 환경의 불확실성으로 트렌드와 시나리오 전략을 뒷받침하는 관광정책의 '미래상(Picture of Future)' 제시가 요구된다. 다섯째, 단순히 미래 트렌드 분석에 그치지 않고 관광부문의 정책레벨(Policy Level)에서 실행 가능한 정책 대안 제시가 필요하다.

현 관광 트렌드 중 동북4구 관광개발에 적용 가능한 5가지를 선별하면 다음과 같다. 첫째, 헬스 투어리즘이 확산되고 있다. 단순히 보고 즐기는 전통적인 의미의 관광에서 자신의 삶의 의미를 반추해보고 건강과 웰빙 역시 제고시키는 관광 상품이 적극적으로 개발되고 있다. 둘째, 소비자가 관광을 직접 주도한다. 현대 관광산업은 관광객 자신의 지식이 관광객의 영향과 역할 증대에 가장 큰 영향을 미치고 있으며, 실제로 그들이 가지고 있는 관광지에 대한 지식의 양과 질에 따라 관광형태 역시 다르게 나타난다. 셋째, 체험관광이 증가하고 있다. 이는 체험하는 소비자가 자신의 경험을 구매하는 것으로, 사람과의 만남과 참여활동 등을 통해서 얻어진다. 또한, 체험관광은 타 문화의 만남을 제공하며, 실거주

민과 관광객 모두가 색다른 경험을 공유하게 만들어준다. 넷째, 그리너(Greener) 비즈니스의 부상이다. 앞으로 관광산업은 단순히 기존 제품의 친환경적인 개선 정도가 아니라 근본적으로 환경을 푸르게 유지시킬 수 있게 해주는 그리너 비즈니스가 부상하게 될 것이다. 다섯째, 레저 재핑(Leisure Zapping)의 시대가 도래하고 있다. 더 이상 일과 여가/레저가 뚜렷하게 구분되는 시대가 아니다. 이제 관광은 일상생활의 연장선상에서도 체험될 수 있다.

창조관광에 관한 다양한 정의들을 살펴보면 공통적으로 '참여'를 중요하게 여긴다. 즉, 관광객들은 창조관광을 통해 현지인들과 그들의 문화를 보다 직접적으로 접촉함으로써 자신들의 창조적 잠재력과 기술을 발전시킬 수 있는 '진짜' 경험을 제공받는다. 이러한 창조관광은 현대 관광산업 트렌드와도 매우 잘 어울릴 뿐만 아니라 동북4구 관광모델과도 적합하다. 그 이유는 다시 5가지로 나눌 수 있다. 첫째, 변해가고 있는 소비트렌드에 발맞춰, 동북4구 관광개발 모델은 소비자들의 소비 행위에 결합된 상징적인 가치를 통해 다른 관광산업과 차별점을 만들어 낼 수 있다. 이를테면, 자연/역사/문화 자원을 적극 활용한 식도락 즐기기와 종교적 수양 행사 등의 성공 가능성이 다분하다. 둘째, 창조관광은 지역 공간에 '특별함'이라는 가치를 창출할 수 있다. 창조관광을 통해 동북4구에 색다른 가치를 창출할 수 있다면, 그것은 다름이 아니라 새로운 스토리텔링을 통해 새로운 지역 정체성을 부여하고, 여기저기 단편적으로 흩어져 있는 지역 관광 자원들을 유기적으로 통합시켜 줄 수 있다. 셋째, 창조관광은 일상생활의 연장선상에서 사유될 수 있다. 창조성은 일상생활과 관광산업 간 만들어준다. 동북4구의 훌륭한 역사자연 지역 관광자원과 값싼 거주지는, 이를 다시 관광객의 직접적인 체험으로 연결시켜 줄 수 있다면, 보다 효과적으로 관광산업 부흥에 기여할 것이다. 넷째, 현대 사회는 생산과 소비 행위가 통합되고 있다. 창조관광은 이러한 추세에 발맞춰 체험경제에서 중요한 콘텐츠 생산 역할을 담당할 수 있다. 다섯째, 창조적 직업의 매력도가 상승하고 있다. 창조관광은 창조적 직업의 매력도 상승에 힘입어 지역의 문화와 예술 수준 나아가 지역경제 활성화에도 기여를 할 수 있다.

창조 클러스터는 이러한 창조관광을 추동시키기 위한 전략의 일환이다. 창조 클러스터란 창조성을 발전 및 촉진시키기 위해 공간을 관리하는 직접적인 방식을 뜻한다. 창조 클러스터는 지역의 창조경제 형성을 통해 획득한 이익이 다시금 지역으로 돌아간다는 점에서

중요하다. 물론, 이러한 다양한 이익이 기대됨에도 불구하고 창조관광 개념은 여전히 찬/반으로 논쟁 중이다. 찬성 입장은 상술했듯이 참여와 새로운 정체성 부여를 통한 지역경제 활성화 등을 주장한다. 반면 반대 입장은 아직까지 실증적인 연구가 부족하고, 여전히 정책입안자에 의거한 하향식 정책 과정이 일반적이고, 지속적인 관리 또한 쉽지 않고, 일상생활의 식민지화의 가능성을 지적하고 있다.

경상북도 봉화군, 영양군, 청송군은 지역 발전을 위한 지역연계 협력사업의 필요성을 절감하여 시군별로 세미나와 포럼을 통해 우호적인 여론을 형성하고, 2009년 12월 '외씨 버선길 조성사업'을 지역연계협력사업으로 선정하여 추진했다. 지역연구기관인 경북북부 연구원이 사업을 총괄하며, 각 군이 사업비를 출자하고 운영위원회를 통해 사업에 참여하였다. 외씨버선길은 자연경관 및 전통문화 유산을 활용한 도보 여행지로, 사업 과정에서 나타나는 갈등 상황이나 협력이 필요한 지점은 4개 군 간의 신뢰 형성을 바탕으로 운영위원회에서 효과적인 거버넌스가 이루어져 해결되었다.

이 지역의 '외씨 버선길 조성사업'이 성공적으로 진행될 수 있었던 데에는 이 지역에 산림자원과 문화 자원이 있었고, 각 군이 협력·연계하여 지역 개발에 힘써야 한다는 공통된 인식이 있었기 때문이라고 할 수 있다. 또한 다양한 의사결정 체계를 구축하여 의사 결정 과정에서 모든 지자체가 참여할 수 있도록 하였던 점 또한 긍정적 요인으로 평가된다. 이 사업을 주도하고 허브 역할을 담당했던 기관은 경북 북부 연구원인데, 동북4구에도 이러한 허브 역할을 하여 갈등을 조정할 수 있는 기관의 필요성이 대두된다.

한편 일본의 나가사키 시의 '나가사키 사루쿠 박람회'는 지역 내 민관협력을 통해 지역의 자연·역사자원을 효율적으로 활용한 지역 재생 사례로 꼽힌다. 전통적으로 다양한 유적 및 명소를 보유하여 이를 통한 관광 산업이 발달하였던 나가사키 시는 90년대부터 관광 산업의 쇠퇴로 지역 경제가 침체를 겪어왔다.

이를 극복하기 위해 나가사키 시는 지역의 자산을 최대한 활용하여 관광 수입을 창출하고 지역 경제를 활성화시키는 데 성공하였다. '나가사키 사루쿠 박람회'를 추진하면서 지역의 숨겨진 공간과 장소를 발굴하고 이를 연결하여 총 52개의 도시 산책로를 개발하였으며,

지역의 구전사, 생활사, 생활문화 등을 정리하여 지역의 이야기를 스토리텔링으로 전하고 있다. 이 과정에서 지역 주민들 또한 적극적으로 참여하여 지역에 대한 이해도를 높이고 자부심을 갖는 한편 관광객에게는 새로운 관광 욕구를 충족시켜주었다. 이와 같은 나가사키 시의 도시 재생 사업은 도시의 일상에 스토리를 담아 지역 자원을 최대한으로 활용하여 관광 산업으로 개발하였다는 데 의의가 있다.

동북4구 관광연계 지역발전을 위한 정책 제언

1_관광정책을 총괄하는 동북4구 관광청 수립

지역의 관광 산업에서는 민간의 역할 뿐 아니라 공공이나 지역사회 등 다양한 주체들의 적극적인 참여와 이들의 갈등을 해결할 수 있는 협력적 거버넌스가 특히 핵심적인데, 동북4구는 이미 이러한 지역의 협력적 거버넌스의 토대가 마련되어 있다. 즉, 동북4구발전협의회, 동북4구 도시재생협력지원센터 등 민-관-학이 협력하여 참여 주체들 간의 갈등을 최소화하고 협력을 도모하여 다양한 사업을 추진중에 있다.

이에 더불어 현재 동북4구에 속한 개별 자치구는 비슷한 역사·문화 유산을 보유하고 있을 뿐만 아니라 이를 바탕으로 추진 중인 정책 또한 비슷하다. 따라서 이를 동북4구 차원에서 통합하여 관리하고 광역 차원에서 정책을 진행한다면 보다 효율성을 증대시킬 수 있고 규모의 경제 또한 실현할 수 있다. 따라서 이를 수행할 수 있는 관광청의 설립은 동북4구의 문화 관광 활성화의 핵심 센터로 자리잡을 수 있을 것이다.

현재 강남구는 강남관광정보센터를 운영하고 있는데, 이는 기존의 관광안내소와는 다른 차별점을 두고 있다. 즉, '체험형 관광거점시설'을 표방하며 관광객들이 직접 보고 느끼고 체험할 수 있도록 디자인해놓았으며, 메디컬 투어센터, 한류 체험관 등을 마련하여 관광객들의 새로운 니즈를 충족시켜주고 있다. 이는 서울시 차원에서는 지역의 세부적인 관광요소들을 다 아우를 수 없다는 한계를 극복한 것을 구 차원에서 해결한 사례로, 이를 통

해 지역 경제 활성화 및 관광 사업의 특화를 통해 새로운 트렌드를 반영하고 지역의 관광 아이템을 효율적으로 관리하는 관광 안내소로 정착하였다. 강남구보다 관광 자원이 많지 않은 동북4구가 광역권으로 결합해 하나의 관광 전략을 수립한다면 강남구의 사례와 같은 효과를 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

한편 동북4구는 그동안 서울시 차원에서 관광 전략을 수립할 시 수익성이 없다고 판단되어 상대적으로 관광 정책에서 소외되어 온 지역이다. 따라서 개별 자치구 차원에서 지역의 관광 자원을 발굴하고 관광지로 발전시키는 정책들이 제안되었으나 자치구에서 이를 해결하는 데에는 한계가 있어 그대로 방치되는 경우가 많았다. 따라서 이를 동북4구라는 광역 차원에서 통합 관리하여 정책을 추진한다면 자원의 효율적 관리 및 개별 자치구 차원과 서울시 차원을 연결하는 관광 개발 정책을 추진할 수도 있을 것이다. 이를 통해 관광의 새로운 트렌드 반영, 도시 활성화와 지역 경제 살리기 등의 효과도 거둘 수 있을 것으로 예상된다.

2_생활과 관광을 잇는 점-선-면 프로그램 구성

우리나라에서도 최근 도보 관광이 떠오르는 추세에 있는데, 주로 자연환경을 이용한 도보 코스가 중심이라는 특징이 있다. 따라서 단순히 이러한 코스들을 걸으면서 지나치는 것으로 인식되는 경우가 많은데, 도보 관광 코스에 역사·문화 자원을 연계하고 콘텐츠와 스토리를 더한다면 더 매력 있는 관광 자원으로 거듭날 수 있다. 즉, 직접 '체험'할 수 있는 공간으로 거듭나는 것이 도보 관광의 핵심인 것이다.

동북4구는 지리적 요건을 이용한 둘레길에서 다양한 축제와 이벤트를 진행하고 있으며, 난이도별로 여러 코스를 가지고 있고 또 지역에 산재해 있는 다양한 역사·문화·자연 자원을 길로 이어 도보 관광을 통해 관광객들이 지역의 다양한 유산을 체험할 수 있도록 마련해 놓았다. 이 밖에도 다양한 코스를 지속적으로 관리하고 실질적으로 관광객을 유도할 수 있는 공간으로 개발한다면 동북4구의 관광 매력을 향상시킬 수 있으며 새로운 관광 자원으로 거듭날 수 있을 것이다.

한편 도심의 광장시장 같은 재래시장, 4·19 묘역 인근 등의 사례에서 볼 수 있듯이 길을 단순히 거쳐 가는 곳으로 인식하는 것이 아니라, 그곳에 머무르며 분위기도 느끼고 다양한 활동을 할 수 있는 '체류'하는 공간으로 인식하여야 관광 자원으로서의 효과를 극대화할 수 있다. 지역이 지니고 있는 자원을 활용하여 지역으로의 관광객 유입을 촉진시키고 체류형 관광을 통해 지역 사회가 활성화되며 경제도 살아나는 효과를 얻을 수 있다.

3_동북4구 문화관광 시티투어 운영

동북4구가 보유하고 있는 관광 자원들은 주로 역사·문화 자원이라는 점에서 그 성격이 유사하지만 이러한 관광 자원들은 한 곳에 집중되어 있는 것이 아니라 여기저기에 산재해 있다는 특징이 있다. 따라서 효율적인 관광 개발을 위해서는 이러한 관광 자원들을 연결해 줄 수 있는 교통수단의 마련이 필수적이라 할 수 있다. 현재 지자체별로 진행하고 있는 관광 정책은 흩어져 있는 유사 관광 자원들을 효율적으로 연결하지 못한다는 한계가 있다.

동북4구는 거주 중심의 생활권이라는 특성상 주요 교통망이 도심과의 연결에 집중되어 있으며, 상대적으로 지역 내부를 잇는 교통망은 부족하다. 서울시에서 관광객들을 대상으로 운영하는 서울 시티 투어 버스는 총 5개의 노선을 가지고 있으나, 이 노선 중에 동북4구 지역은 한 곳도 포함되어 있지 않다. 시티 투어 버스는 대부분 명동이나 강남 등 도심의 주요 관광지 위주로만 노선이 설정되어 있어 획일적이며 서울이 가지고 있는 다양한 요소들을 효과적으로 연결하지 못하고 있다.

여기에 동북4구가 가진 색다른 매력의 관광 자원들을 추가하여 노선을 신설한다면, 주요 도심의 명소만 방문하고 쇼핑만 하는 관광에서 벗어나 지역에 대해 체험하고 이해하며 현지 생활에 더 깊숙이 파고드는 새로운 관광 트렌드 수요에 부응할 수 있을 것이다. 이를 통해 동북4구 차원에서는 관광객의 유입을 통한 지역 활성화, 새로운 일자리 창출 등을 기대할 수 있다.

동북4구의 자원 중 특히 자연 자원과 주민 자치단체가 운영하는 마을 행사 등 공동체 문화 자원 등을 효과적으로 관광에 활용할 수 있고 박물관, 대학과의 연계를 통해 더욱 풍부한 자원을 개발할 수 있다.

4_관광주택 'STAY House' 건설

최근 도심의 비싸고 좁은 숙박에 대한 만족도가 떨어져 관광객들이 쾌적한 숙박 시설을 찾아 외곽으로 벗어나고 있는 추세가 보이고 있다. 한편 체험과 로컬 위주의 관광이 새로운 관광 트렌드로 자리를 잡아감에 따라 숙박 시설 역시 현지인과의 접촉을 극대화하고 현지 문화를 체험할 수 있는 다양한 형태의 숙박 시설들이 떠오르고 있다.

한편 동북4구의 일자리 비율은 서울시 대비 7%로 매우 열악한 상황이며, 동북4구 각 자치구의 일자리 수는 10만 개 미만으로 4개 구 모두 서울의 25개 자치구 중 하위권에 속하고 있어 동북4구 내의 일자리 창출이 주요 이슈로 떠오르고 있다.

이러한 상황에서 사회주택이 좋은 대안으로 떠오르고 있다. 즉, 동북4구의 상대적으로 저렴한 주택 가격과 도심과의 연결성이 관광객의 숙박 문제를 해결할 수 있는 좋은 대안이 되며 또한 공공주택이 거주민들 사이의 소통을 중시하며 교류하는 공간 개념이므로 현지 생활에 침투할 수 있다는 점에서 관광객의 니즈도 충족시킬 수 있다. 동시에 지역 차원에서는 지역 사회의 일자리 창출 및 사회적·경제적 활성화를 도모할 수 있으며 숙박업을 통해 관광객을 유치하고, 이들의 소비가 지역 내에서 이루어져 결국 음식업을 포함한 다양한 산업도 발전하게 되는 선순환 구조를 형성할 것이다.

한편 자신의 집에서 빈 방 혹은 전체를 빌려주어 공유가치를 창출하는 형태의 새로운 숙박인 Airbnb 또한 좋은 대안이 될 수 있다. 에어비앤비는 한국에서 2013년 처음 서비스를 시작하여 현재 1만여 개의 숙소가 등록되어, 국내 숙박업소의 10%를 점유하는 등 꾸준한 성장을 보이고 있다. 이에 대해 동북4구 차원에서 Airbnb가 제대로 활성화되기 위해 초기 교육과 활동 장려 및 다양한 지원을 하도록 해야 한다.

이와 같은 사회 주택 및 새로운 형태의 숙박 형태는 관광객의 니즈를 충족시켜줌과 동시에 지역사회의 활성화 및 경제 발전에도 도움이 되는 윈윈(win-win) 전략이라고 할 수 있다.

목차

01 연구의 개요 2

1_연구의 배경 2

2_연구의 목적 7

02 거버넌스 14

1_거버넌스와 지역 거버넌스 14

2_협력적 거버넌스 구축방안 17

3_동북4구 협력적 거버넌스와 관광산업 20

03 동북4구 관광연계 지역발전의 가능성 24

1_동북4구 관광산업의 필요성 및 미래 전망 24

2_동북4구 지역관광 현황 및 문제점 25

3_관광개발 패러다임의 변화 및 전략 로드맵 29

4_5대 관광 트렌드와 창조관광 32

5_협력적 거버넌스를 통한 지역관광 사례연구 44

04 정책 건의 50

1_관광정책을 총괄하는 동북4구 관광청 수립 50

2_생활과 관광을 잇는 점-선-면 프로그램 구성 54

3_동북4구 문화관광 시티투어 운영 58

4_관광주택 'STAY House' 건설 62

참고문헌 65

표

[표 1-1] 연령별 인구구성 3
[표 1-2] 일본의 광역관광 사례 9
[표 1-3] 동북4구 자영업자 비중 11
[표 2-1] 우수한 연계협력사업의 요건 20
[표 3-1] 동북4구 관광정책 비교 28
[표 3-2] 동북4구 2015년 관광예산 편성 현황 29
[표 3-3] 전통적 관광 vs 21세기형 관광 30
[표 3-4] 5대 관광 트렌드와 가치 36
[표 4-1] 가칭 '청록길' 맵 57
[표 4-2] 서울 시티 투어 버스 노선도 59

그림

[그림 1-1] 동북4구의 인구구조 변화 3
[그림 1-2] 2011년도 주택노후화 현황 3
[그림 1-3] 서울시 구별 중국 은련카드 사용액수 및 지역분포 5
[그림 1-4] 동북4구의 자연자원 6
[그림 1-5] 서울시 일자리분포와 동북4구 10
[그림 3-1] 동북4구 자연자원 25
[그림 3-2] 동북4구 역사문화생태자원 26
[그림 3-3] 미아리고개 26
[그림 3-4] 종합: 동북4구 생태관광 자원 및 프로그램 분포 27
[그림 3-5] 광역거버넌스를 통한 내발적 지역발전으로의 전환 30
[그림 3-6] 북한산 둘레길 지도 38
[그림 3-7] 창조관광 예시: 창조관광 네트워크 42
[그림 3-8] 외씨버선길 조성사업 44
[그림 3-9] 일본의 사루쿠의 도보여행코스- 일본 26성인 순교지와 나가사키 역사 코스 47
[그림 3-10] 일본의 사루쿠의 도보여행코스- 평화를 배우는 코스 47
[그림 4-1] 강남관광정보센터 한류스타 소장품 전시부스 52
[그림 4-2] 동북4구 관광청 수립으로 인한 기대 효과 53
[그림 4-3] 동북4구의 역사문화자원 55
[그림 4-4] 생활과 관광을 잇는 점-선-면 프로그램 구성 56
[그림 4-5] 동북4구 관광벨트 주요지점 60

[그림 4-6] 통일의 집 61
[그림 4-7] 숙박시설 현황 62
[그림 4-8] 서울시 일자리의 지리적 분포 63

01

연구의 개요

1_연구의 배경

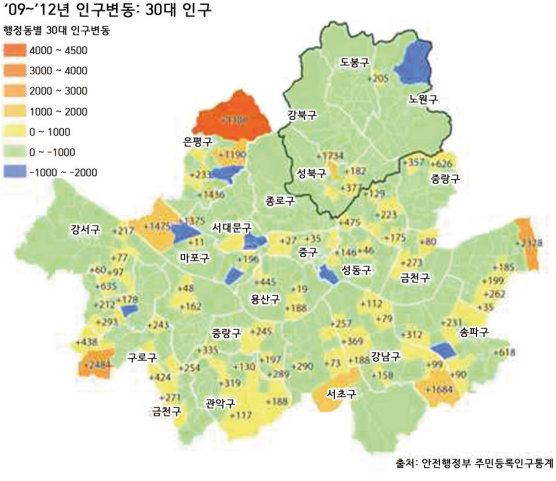
2_연구의 목적

01 | 연구의 개요

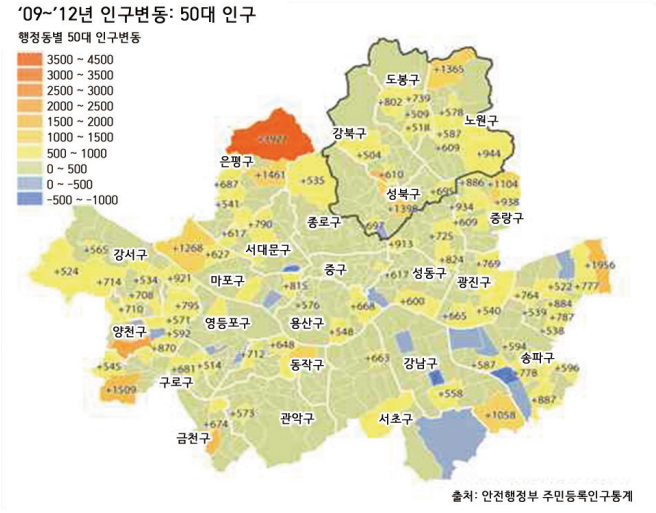
1_연구의 배경

1) 동북4구의 도시 쇠퇴

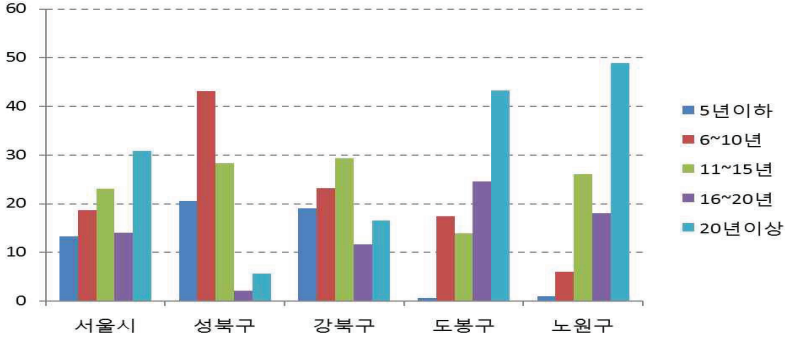
이 과제의 대상지역인 서울시 동북4구(성북·도봉·노원·강북구)는 서울시 면적 17.2%에 인구 17.5%(180만 명)가 거주하는 반면 지역 내 일자리는 7.3%에 불과하여 서울에서 대표적으로 낙후된 베드타운 성격의 권역이다. 이 지역은 현재 인구 감소, 고령화, 지역경제 침체 등 도시쇠퇴 현상이 격심하게 나타나는 지역이다. 현재 동북4구의 총인구는 증가에서 감소로 역회전을 시작하고 있고, 둘째 저출산(1.0명, 성북구 이하 동), 고령화(12.0%), 핵가족화(2.72명), 독거노인(전체 노인의 21.4%) 증가 속에서 총 부양비(34.4%)가 늘어 복지비용은 급증하고 있다. 또한 노후주택(총면적의 25%)이 많고, 교통문제도 직주분리와 대중교통의 미비로 심각하다. 경제/일자리 면에서도 역내 산업의 취약으로 지역 내 일자리가 적고 강남 등과 같은 민자자본의 투자유입을 크게 기대할 수 없다.



[그림 1-1] 동북4구의 인구구조 변화



[그림 1-1] 동북4구의 인구구조 변화



[그림 1-2] 2011년도 주택노후화 현황

[표 1-1] 연령별 인구구성

(단위: %)

	15세 미만		15-54세		55세 이상	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010
서울시	17.9	13.5	65.3	64.1	16.7	22.4
동북4구	19.0	14.4	63.6	62.3	17.4	23.3

출처: 동북4구 발전 연구단, 서울시 동북4구 GIS 빅데이터 분석, 2014

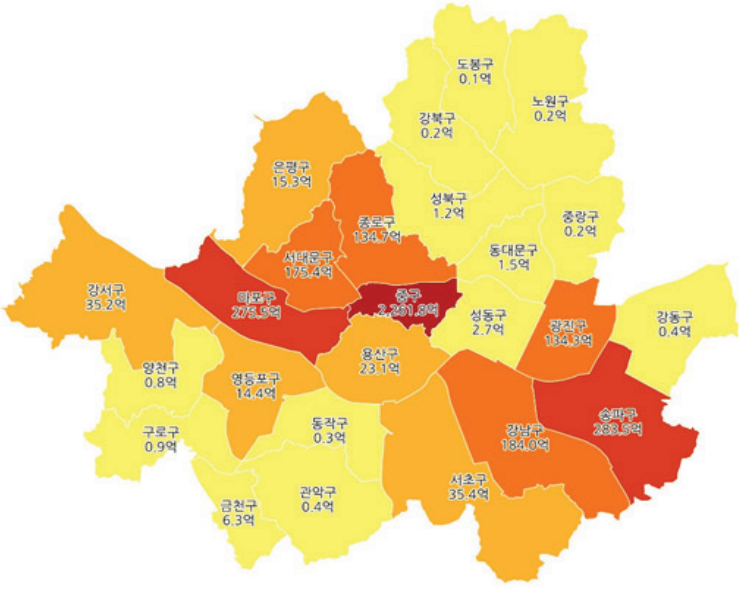
지방의 중소도시들의 도시쇠퇴현상은 정책결정자들에게 중요한 문제로 의제화되었다. 이에 따라 중앙정부 차원의 다양한 도시재생사업(근린재생, 경제기반형 등)이 진행되고 있다. 그러나 동북4구는 서울이라는 메트로폴리스에 위치하고 있기 때문에 정책대상으로 인식되지 못한다. 즉, 도시쇠퇴를 해결하기 위한 국가의 재정지원을 받기가 쉽지 않다. 따라서 외부로부터의 자원유입이 어려운 상황에서 지자체 차원에서 다양한 지역 활성화 노력을 전개하고 있다. 동북4구는 마을공동체, 사회적 경제, 혁신교육, 문화재생 등 다양한 사회혁신의 실험이 왕성하게 일어나는 지역이다. 그러나 이런 노력들은 역량과 자원의 부족(동북4구 평균재정자립도 28.9%)으로 인해 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다. 즉, 지역의 주변화에 대응하기 위한 외부자원의 유입에는 분명한 한계가 있고 각 구가 가진 자원은 개별 구 단위의 문제를 해결하기에도 충분하지 않은 것이 현실이다.

2) 서울관광의 도심 집중

한국을 방문하는 해외관광객은 2012년 약 1,114만 명, 2013년 1,217만 명, 2014년에는 1,400만 명으로 꾸준히 증가하고 있으며, 그 중 80% 이상이 서울을 방문하는 것으로 추정된다.[1] 하지만 서울의 해외관광객 소비 비중은 종로구/중구 등 한정된 도심 지역에 편중되어 있으며, 그 외의 지역을 방문하는 관광객의 수는 매우 적은 상황이다. 이러한 관광지 편중은 도심 지역의 관광객 밀집과 그로 인한 높은 혼잡도에서 오는 관광 만족도 저하 등의 문제를 가져온다.

---

[1] 세계여행관광협회 WTTC에 따르면 한국 관광산업의 GDP 총 기여액은 2014년 78조 8천520억 원에 이르며, 그 비중은 5.8%에 달함. 이에 따라 관광산업의 내실화를 통한 수익성 및 만족도 향상에 관한 관심이 점차 높아지고 있음.



[그림 1-3] 서울시 구별 중국 은련카드 사용액수 및 지역분포

출처: 2014년 성북구 GIS 빅데이터 정책지도

예를 들어, 외국인들에게 서울의 부정적인 이미지는 “복잡한”, “대도시”, “바쁜”, “혼란/혼잡”으로 나타나는데 이는 전형적인 도심의 모습을 의미한다. 또한 서울관광의 도심 집중은 서울시민의 어메니티를 악화시키기는 또 다른 부정적인 효과가 있다. 교통체증, 명동 등에서 겪는 역차별의 문제 등 서울시의 주인인 시민들이 소외감과 불편함을 느끼는 것이다. 서울의 관광산업발전의 궁극적인 목적은 결국 시민의 삶의 질을 개선하고 행복도를 높이는 것인데 오히려 반대효과가 나타나는 것이다. 이와 반대로 스페인의 빌바오는 주민들의 어메니티를 고려한 관광산업을 통해 도시재생에 성공한 사례로 알려져 있다. 빌바오시는 구겐하임 미술관을 통해 관광수요를 유치했는데 여기서 흥미로운 것은 미술관 옆에 놀이터가 조성되어 주민들이 자유롭게 이용한다는 것이다. 즉, 관광객만을 위한 시설이 아닌 지역주민 모두의 공간으로 만든 것이다. 이런 조건에서 관광객은 지역민들에게 환영을 받을 수 있고 관광산업 역시 광범위한 지지를 통해 더욱 발전할 수 있다.

[그림 1-4] 동북4구의 자연자원

따라서 서울관광의 내실화와 지속가능성을 위해서는 도심에 집중된 관광객을 분산시키는 다변화 방안이 요구된다. 다변화의 방향은 결국 도심관광의 문제점과 한계를 극복하는 형태가 되어야 할 것이다. 도심관광의 문제로 지적되는 환경적 쾌적함의 문제, 저렴한 숙박시설의 부족, 쇼핑에 한정된 콘텐츠의 빈곤 등을 극복할 대안이 필요한 것이다. 이러한 점에서 동북4구가 가진 풍부한 역사/문화/자연 자원의 가치가 재평가될 수 있다. 북한산-도봉산-수락산-불암산으로 이어지는 웅장한 산세와 중랑천, 우이천, 정릉천 등의 하천과 천변, 한국의 근현대사 역사와 문화의 흔적들은 적절한 스토리텔링과 결합한다면 상당한 효과를 얻을 것으로 기대할 수 있다. 또한 동북4구는 서울의 다른 지역보다 저렴한 주거비를 특징으로 한다. 현재 도심숙박시설의 부족과 비싼 가격 때문에 중국인 관광객들이 경기도에서 숙박을 해결하는 모습이 자주 확인된다. 이런 현상은 관광객의 불편과 함께 서울시의 입장에서도 일종의 손실(loss)로 볼 수 있다.

2_연구의 목적

1) 협력적 거버넌스를 통한 내발적 지역발전방안을 구상

서울과 같은 메트로폴리탄은 하위지역의 요구에 적절히 부응하기 어렵다는 것이 드러나면서 city-regions와 같은 중범위 개념이 지역정책에서 중요한 공간단위로 부상하고 있다(김태환, 2010). 국가가 아니라 도시와 도시 간 경쟁이 중요한 화두로 부상하고 있지만 실제로 서울과 같은 거대도시는 여러 문제를 해결하기에 너무 크다는 것이다. 역으로 개별자치구 단위는 문제를 해결하기 위한 자원과 역량이 부족한 것이 현실이다. 한국과 같이 중앙정부가 강력한 영향력을 가진 국가에서 지방자치가 원활히 이루어지기는 어렵다. 예산과 인력이 지자체로 적절히 배분되지 않는 것이 핵심적인 원인이다. 이런 현상은 최근 다양한 복지제도가 만들어지는 과정에서 이를 자치구가 책임지게 만드는 상황 속에서 더욱 강화되고 있다.

개별 자치구가 가진 여러 가지 한계를 극복하고 더 나은 발전을 위해 연계협력이 절실히 요구된다. 지역연계협력은 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 지역 간 중복 투자 방지 및 규모의 경제를 실현할 수 있다. 현재 모든 자치구가 동일한 기관, 시설을 만들고 고정적인 운영비를 지출하면서 지역발전을 위한 신규사업예산을 확보하기 어렵다. 또한 한정된 재원으로 사업을 하면서 영세성을 벗어나지 못하고 있다. 예를 들어, 청소년진로직업센터를 자치구마다 만들면서 효과적인 진로직업교육을 하기 위한 적절한 규모를 확보하지 못하고 있다. 둘째, 보다 넓게는 지역의 내발적 발전을 도모할 수 있다. 과거 고도성장기에는 국가 또는 시장에서 재원을 확보하고 이를 대규모 시설투자에 활용하는 외생적 발전이 가능했다. 그러나 지금 한국은 저성장국면에 접어들었고 도시 역시 팽창하기보다는 앞으로 축소될 가능성이 높아졌다. 이런 상황에서 외생적 발전은 더이상 가능한 전략이 아니며 내부자원을 발굴하고 동원하는 내생적 또는 내발적 발전전략이 요구된다. 앞서 언급한 것처럼 개별 자치구가 가진 자원이 빈약하기 때문에 인접한 자치구와의 협력과 공유가 내발적 발전의 필요조건이다.

지금까지 발전이 주로 자본과 건설 등 유형자산을 중심으로 사고되었다면 앞으로는 협력과 거버넌스 등 무형자산이 발전의 중요한 동력이 될 수 있다는 사실에 주목해야 한다.

지역발전론의 중요한 흐름인 클러스터(cluster) 역시 단순한 지리적 인접에 바탕한 요소비용의 절약(정적집적경제)에 있다고 보는 관점에서, 집적지역 내 활동주체 간의 상호작용에 기인하는 혁신 및 지식창출(동적집적경제)을 핵심으로 보는 관점으로 변화하고 있다. 즉, 산업단지나 연구단지 등 물리적 하부구조를 조성하는데 초점을 맞추기보다는 이를 위한 중요한 전제조건인 기업, 대학, 지방정부, 연구소 등 지역주체 사이의 협력네트워크를 강화가 필요하다고 역설하는 것이다. 쉽게 말해, 지역구성원들 사이에 협력 그 자체가 발전의 중요한 토대가 될 수 있고 특히, 기존의 산업 또는 기술적 토대가 빈약한 지역에서는 이것이 거의 유일한 또는 현실적인 지역발전의 동력일 수 있다.

2) 서울관광의 다변화와 동북4구의 지역발전의 연계방안

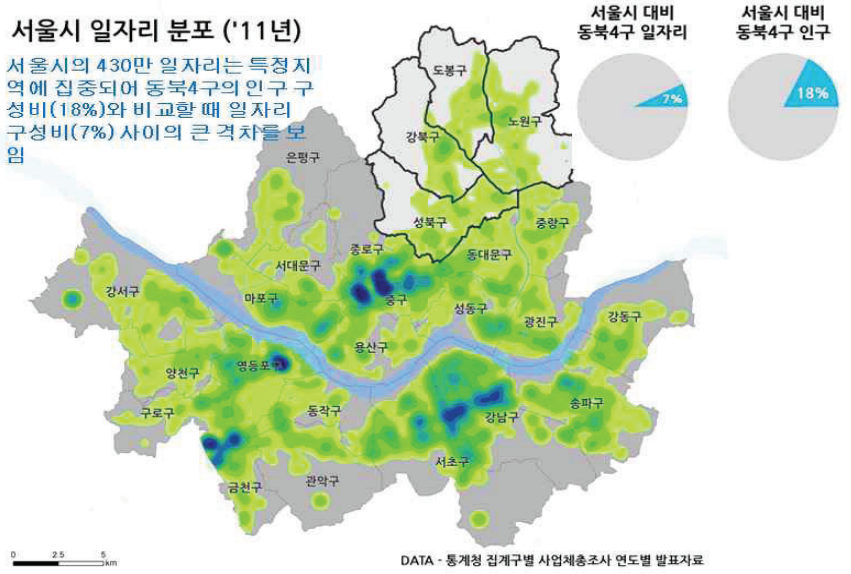
앞서 보았듯, 서울관광의 도심 집중으로 인한 문제와 증가하는 관광수요에 대응하기 위한 전략으로서 서울관광의 다변화 및 균형적 성장을 동시에 도모할 필요가 있다. 한국의 통상적인 지자체 관광정책은 1개 행정구역 완결형으로, 그 자원 투입 규모나 정책 효율성의 측면을 통해 볼 때 현 체제에서는 관광객 유입에 한계가 존재하는 바, 이를 극복하기 위한 지역 간 협력모델 도출이 필요하다.

[표 1-2] 일본의 광역관광 사례

명칭	개요	광역관광권 사업
하마나(浜名) 호수 관광권	시즈오카(静岡)현 서부 하마나 호수 주변 3개 시·군 (浜松, 湖西, 新居町) 인구 86만 명	• 호수 주변의 역사문화, 농수산업, 제조업을 광역관광자원으로 연계 • 목표: 5년간 관광객 및 숙박객 12% 증가 • 광역사업(26개): 숙박서비스 향상, 광역관광 자원 개발, 교통 정비, 관광정보 충실 등
가나자와/도야마현 서부 관광권	전근대(加賀藩) 역사문화를 공유하는 가나자와/도야마(金沢, 富山) 현 7개 시	• 조직: 가나자와, 도야마 현 서부광역관광 추진 협의회 • 광역사업: 광역관광전략플랜 책정, 광역관광코스 개발, 광역관광안내서 작성, 加賀藩학 강좌 개최, 관광가이드 공동 연수
치유의 AMA 로드	시코구(四国) 동남해안의 3개 시(阿南, 室戸, 安芸市) 인구 12만 명	• 조직: AMA지역연계추진협의회 • 광역사업: 공동관광캠페인, 이벤트 개최, 광역관광안내서 작성, 광역관광코스 개발, 공동조사연구, 공동 프로모션, 교통네트워크 정비
아소(阿蘇) 주유 관광권	큐슈(九州) 아소 국립공원 주변의 9개 시·군 관광객 연간 2,300만 명	• 조직: 아소 주유 지역디자인 회의 • 광역사업: 국립공원의 공통 특성을 살린 에코 투어리즘을 중심으로 공동 지역발전, 관광 진흥, 환경경관 보전, 정보발신, 교통정비 등

또한 최근에 변화된 관광환경 역시 이를 뒷받침한다. 기존 관광 수요가 대중적 단일 목적지를 중심으로 발생해왔다면, 공간이동 여건이 증대된 현재의 관광 수요는 인접한 다수의 목적지를 연계 방문하는 형태로 이뤄지고 있다. 이에 따라 중앙정부에서도 광역적 차원의 적정시설과 프로그램 공급하고자 광역관광개발사업을 추진하고 있다. 또한 이미 일본에서는 광역관광권 개발사업을 적극 시행하여 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다.

서울관광의 다변화가 지역발전으로 이어지는 경로는 다음과 같다. 현재 동북4구의 가장 큰 문제는 일자리부족과 경기침체를 들 수 있다. 이를 해결하기 위해 서울관광의 다변화, 즉, 동북4구의 관광산업 발전이 중요한 솔루션이 될 수 있다. 첫째, 지역의 부족한 일자리를 늘리기 위한 방안으로서 관광산업이 활용될 수 있다. 일자리를 만들기 위해서는 정부의 재정투입 또는 기업의 시설투자가 요구된다. 그러나 현재 동북4구에 재정과 투자가 이루어질 유인은 거의 확인되지 않는다.



[그림 1-5] 서울시 일자리 분포와 동북4구

즉, 관광을 통한 고용창출을 통해 지역의 일자리부족문제를 일정 부분 해결할 수 있다. 양질의 일자리를 제공할 수 있을 것인지에 대해서는 논란이 있겠지만 기계화가 거의 불가능한 관광산업의 특성상 고용창출효과는 기대할 수 있다.

둘째, 관광산업을 통해 침체된 지역경제조직들을 활성화할 수 있다. 동북4구는 산업이 거의 없고 영세자영업의 비중이 큰 지역이다. 이런 지역적 특성상 제조업 또는 연구개발관련 산업이 아닌 대형유통업이 투자할 시 주민들의 경제적 상황은 오히려 악화될 수 있다. 도시형 제조업, 도시형 R&D 산업을 말하고 있지만 이것들이 동북4구에 만들어지기 현실적으로 어렵다. 해외 사례의 경우에도 결국 기존에 제조업 기반이 존재하는 곳에 새로운 제조업이 유치, 발전할 가능성이 높은 것으로 보고되고 있다.

[표 1-3] 동북4구 자영업 종사자 비중

구분	종사자 수(천 명)						비중(%)					
	1995	2000	2005	2008	2009	2010	1995	2000	2005	2008	2009	2010
서울	756	799	786	736	727	727	19.7	22.3	20.5	18.0	17.4	16.2
동북4구	70	74	77	73	73	94	31.1	32.4	31.9	29.6	28.0	28.5

즉, 동북4구의 경제적 활력을 위한 가장 현실적인 대안은 영세자영업과의 동반성장이 가능한 산업인데 가장 대표적인 것을 관광산업으로 볼 수 있다. 관광산업을 통해 발생하는 수요는 지역의 음식점, 소매점, 숙박업소의 영업활동에 기여할 것이다. 물론, 여기에는 대기업의 투자, 젠트리피케이션 등의 문제가 나타날 확률이 높다. 이것에 대한 대응방안을 모색하는 것도 중요한 문제이지만 이 연구주제와 맞지 않으므로 제외한다.

02

거버넌스

1_거버넌스와 지역 거버넌스

2_협력적 거버넌스 구축방안

3_동북4구 협력적 거버넌스와 관광산업

02 | 거버넌스

1_거버넌스와 지역 거버넌스

거버넌스의 어원은 고대 그리스에서 조종의 의미를 가지는 “kuberman”, 이후 중세 라틴어 “gubernare(조종 또는 규칙 만들기)”로 의미가 이어졌다. 현대로 들어와 거버넌스는 정부(government)와 동의어로 사용되기도 했지만 1980년대부터 정부와 구별되는 시민사회의 행위자들을 포함하는 의미로 개념이 확대되었다. 즉, 최근에 거버넌스의 개념에서 특히 중요한 것은 시민사회의 역할을 적극적으로 고려해야 한다는 것이며, 따라서 거버넌스를 단순히 행정기관 사이의 협력에 국한하여 논의하는 것은 피해야 할 지점이다.

현재 학문영역 간, 이론 간 거버넌스에 대한 정의는 매우 다양하다. 예를 들어, 시민사회론에서는 거버넌스를 “자체 조직화, 상호의존에 기반을 둔 조직 간의 네트워크, 자원의 교환, 게임의 규칙, 국가로부터의 상당한 자율성을 의미(Rhodes, 2000)”한다고 정의하며 정치학에서는 “정치적 게임의 공식적 · 비공식적 규칙을 관리하는 것. 거버넌스는 권력행사의 규칙을 결정하고 그러한 규칙과 관련한 갈등을 해소하는 방법을 의미(Hyden, 1992)”로 설명하고 도시학에서는 “시장-국가-시민사회 등 상호의존적 행위자들 간에 수평적 자율조직(Jessop, 2000)”이라고 말하는 등 학문별로 거버넌스 정의는 다양하다. 현재 한국에서는 일반적으로 “국가중심의 통치와 정부를 대체하여 정부, 시장, 시민 등과의 파트너십과 네트워크 형성(신현석, 2010)”, “정부, 시장, 시민사회 등 상호의존적 행위자들 사이에 수평적, 자율적 복합조직 즉, 네트워크 조직을 형성하고 이를 통해 공동 목적을 해결하려는 조정양식(정영수, 2007)”, “사회문제를 해결하기 위한 정부와 다양한 민간영역 행위자들이 공유하는 조정메커니즘(박상필, 2005)” 등으로 거버넌스를 정의하고 있다. 종합하면, 거버넌스는 “국가, 시장, 시민사회를 가로질러 다양한 주체들이 참여와 소통의 과정을 통해 공동의 문제를 함께 해결하고 발전방향을 모색하는 협력체제”로 정리할 수 있다(강황선, 2003).

또한 거버넌스는 단위에 따라 지구적(global), 광역(regional), 국가적(national), 지역적(local) 차원으로 분류할 수 있다. 이 연구에서 초점을 맞추고 있는 지역 거버넌스는 지역

단위의 행위자들 사이에 조정, 연결, 협력의 연쇄로 이해할 수 있다. 이런 관점에 따르면, 지역 거버넌스는 "공공부문의 정책과정에서 관련된 이해관계자들을 참여시켜 문제를 해결하고 책임지게 하는 형태"로 정의할 수 있다(사득환, 2007, p.162). 즉, 지역 거버넌스는 이해관계자 사이의 자율성, 네트워크, 파트너십, 상호의존성, 정책과정 참여, 신뢰와 대화, 협력과 조정의 총체를 의미하는 것이며 여기서 이해관계자는 지방자치단체, 지방행정기관, 지방의회, NGO 및 지역 시민단체, 민간기업, 이익단체, 주민 등으로 구성된다. 여기서 특히, 중요한 것은 지역 거버넌스의 개념이 그동안 사실상 참여가 제한되었던 주민들이 역량강화를 통해 의사결정에 참여하는 것을 전제로 한다는 것이다(전종섭, 2000).

지역 거버넌스는 지구, 광역, 국가에 비해서 규모가 작기 때문에 최대한 많은 사람이 참여하고 대화하는 숙의민주주의(deliberative democracy)가 핵심요소가 되어야 한다(김광구, 2009). 즉, 참여자 다수가 대화를 통해 지역문제를 논의하고 해결방안을 찾는 것이다. 그러나 이 과정에서 협력이 자연스럽게 만들어질 것이라는 생각은 현실과는 일정한 괴리가 있다. 후술하겠지만 실제로 거버넌스 과정은 협력보다는 갈등이 나타날 확률이 높으며 이에 따라 갈등관리가 더욱 중요한 이슈가 된다.

최근의 논의에 따르면, 거버넌스는 좁은 의미에서는 공통의 사회적 목적을 추구하는 네트워크의 역할을 강조하는 것이고 넓은 의미에서는 공공정책이 수립되고 집행되는 규칙을 관리하는 광범위한 과정으로 볼 수 있다. 또한 이러한 거버넌스의 궁극적 목적은 공공정책의 정당성을 확보하는 것이다. 공공정책의 정당성은 민주적 책임성과 효율성의 확보에 있다고 볼 수 있다. 즉, 정책과 관련된 여러 이해관계자를 정책결정과정에 참여시킴으로써 민주적 책임성을 확보하고 동시에 거버넌스를 통해 정책과정에서 발생할 수 있는 다양한 비용들을 절감함으로써 효율성을 높이는 것이다. 이를 통해 공공정책은 절차적 정당성과 결과적 정당성을 모두 확보할 수 있게 된다.

지금까지 한국에서 거버넌스는 주로 민주적 책임성을 보완하기 위한 수단으로 활용되었다. 정책결정과정에서 다양한 행위자를 참여시킴으로써 책에 대한 광범위한 합의를 도출하고 이후 정책실패 등 부작용에 대한 책임을 민간과 공공부문이 나누는 의미를 가진 것이다. 그러나 이후 거버넌스의 성격은 비용을 절감하고 정책의 효과를 극대화하는 효율성의 측면으로 확대될 필요가 있다. 거버넌스가 민주적 책임성의 확보라는 모호한 역할에

머무르고 실질적인 효능감을 제공하지 못하면 필요성과 역할에 대해서 민-관 모두에서 회의적인 반응이 나타날 수밖에 없게 된다.

거버넌스는 단위에 따라 지구적(global), 광역(regional), 국가적(national), 지역적(local) 차원으로 분류할 수 있다. 이 연구에서 초점을 맞추고 있는 지역 거버넌스 역시 개념 정의에서 연구자 간의 공통된 합의를 이루지 못하고 연구목적과 대상에 따라 차이가 있다. 예를 들어, '정책네트워크 행위자들이 자발적으로 공동의 업무를 관리하고 통제하며, 권력을 행사하는 통합적 의사결정의 방법이며, 다양한 이해관계를 조정하기 위한 상호작용과 연계 구조를 이용하여 협력적인 행동 전략을 실행하는 것'으로 정의된다(유정우, 2008). 다른 연구에서는 "지자체와 주민이 함께 다스림으로써 일반적 거버넌스에 비해 한정된 지역을 대상으로 하며, 이해관계집단의 규모가 보다 한정적이고, 주민이나 NGO 단체와의 접촉이 비교적 높은 거버넌스"(최병대, 2003)로 정의하며 "현재 자신들이 속한 지역사회에서 그 구성원들이 지역문제를 해결하거나 지역정책을 결정하는데, 수직적 관계가 아닌 수평적 관계에서 함께 참여하고, 만들고, 해결하며, 책임지는 공공의사결정방식(염일열·설성현, 2003: 303)"이라고 본다. 일련의 정의들을 종합하면 지역 거버넌스는 지역 행위자들 사이의 자율성, 네트워크, 파트너십, 상호의존성, 정책과정 참여, 신뢰와 대화, 협력과 조정의 총체를 의미하는 것이며 여기서 행위자는 지방자치단체, 지방행정기관, 지방의회, NGO 및 지역 시민단체, 민간기업, 이익단체, 주민 등으로 구성된다. 지역 거버넌스에서 중요한 것은 지역의 특성이나 환경에 따라 다양한 형태가 나타날 수 있다는 것을 전제해야 한다는 것이다(강황선, 2003). 앞서 언급한 것처럼 거버넌스 자체가 정형화된 형태가 아니며 특히, 지역적 상황과 연계될 시 극단적인 경우 지역마다 다른 거버넌스가 나타날 수도 있다. 즉, 지역 거버넌스는 철저히 지역적 맥락에 대한 고려 속에서 논의되고 분석되어야 한다.

2_협력적 거버넌스 구축방안

거버넌스는 정의의 다양성만큼 정형화된 개념으로 볼 수 없다. 즉, 거버넌스는 어떤 딱딱한 고정형태가 아니라 다양한 행위자 사이에 끊임없는 상호작용과 관계설정의 과정(process)을 의미하며, 정형화된 틀이 아니라 지속적으로 만들어지고(making) 재구성되는(reconstruction) 것으로 볼 수 있다. 이런 동적인 과정에서 갈등(conflict)이 자주 포착된다. 실제로 최근 다양한 목표의 달성을 위해 민-관, 관-관, 민-민의 협력적 거버넌스가 강조되고 있지만 현실적으로 다양한 이해관계자가 존재함에 따라 협력보다는 갈등을 자주 확인할 수 있다.

이처럼 거버넌스와 협력은 동의어가 아니며 실제 과정에서는 "갈등"의 모습을 나타내는 경우가 많다. 이에 따라 현실적인 거버넌스의 형태는 "협력적 갈등", 즉 협력이 전제된 갈등, 협력을 위한 갈등이라고 볼 수 있다. 거버넌스의 목표 역시 "갈등이 없는 상태"가 아니라 "갈등을 안정적으로 조정하는 것"에 두어야 한다. 그러나 협력적 갈등을 만드는 것은 두 가지 측면에서 제한된다. 우선, 갈등이 조정되기보다는 정리되었다고 할 수 있는 지난 한국의 역사적 유산에 기인한다. 소위, "목소리 큰 놈이 이긴다"는 논리에서 갈등을 상호조정하기보다는 증폭시키는 방향으로 소통이 이루어졌고 최종적으로는 권력관계에 의해 정리되는 경우가 대부분이었다. 둘째, 공공성의 빈약에 있다. 공적인 것(the public)에 대한 빈곤한 경험과 사고, 사유재산권으로 대표되는 과도한 자유주의 개체론적 시각은 타협을 위한 최소의 기반형성을 어렵게 만들었다.

협력적 거버넌스가 어려운 또 다른 이유는 거버넌스 구축을 위한 방법의 빈약에 있다고 볼 수 있다. 예를 들어, 거버넌스의 가장 일반적인 방법으로 활용되는 회의는 형식적으로 운영되거나 꼭 필요한 주체의 참여를 제한하는 등 한계를 드러내고 있다. 특히, 회의의 주민참여가 주요 정책과 계획수립에 최종단계에만 가능하도록 하는 현재의 구조는 큰 문제이다. 참여자에게 일종의 "고무도장" 역할만 부여하는 현재의 회의구조의 문제만큼이나 회의 자체도 가시적인 성과를 보여주지 못한다는 점에서 분명한 한계를 가진다.

이러한 한계를 극복하기 위해 공적인 목적을 가진 구체적인 사업을 통한 거버넌스 구축을 제안한다. 공적인 목적의 사업을 통해 참여자들은 "공익"과 "공적인 것"에 대한 자연스러

운 고민과 학습을 할 수 있고 구체적인 사업을 통해 가시적 성과를 얻음으로서 거버넌스의 효능을 체감할 수 있다. 또한 이 과정에서 갈등이 노출되고 이를 조정하는 과정을 거치면서 "협력적 갈등"의 토대를 형성할 수 있다. 형식적 회의에서 갈등이 쉽게 증폭될 수 있고 회의 불참 등의 파국으로 끝날 확률이 높지만 구체적인 사업은 파국을 피하기 위해 갈등의 조정과 완화가 훨씬 수월하게 이루어질 수 있다.

협력사업의 추진에 앞서 다음과 같은 내용들에 대한 고민이 필요하다. 우선, 협력의 목적과 필요성에 대한 명확한 인식과 의지가 필요하다. 여기서 특히 중요한 것은 협력의 목적이 매우 분명한 이익으로 나타나야 한다는 것이다. 추상적 목표 또는 협력 자체를 목표로 하는 사업은 지속되기 어렵다. 둘째, 협력사업의 과정에서 최대한 많은 이해관계자를 포함시켜야 한다. 비록 다수의 이해관계자가 의사결정과정에 포함되기 때문에 의사결정과정이 복잡할 수 있으나 협력이 잘 이루어질 경우 오히려 신속한 관광개발 추진에 이점으로 작용할 수 있다는 것을 인식할 수 있도록 하여야 한다(김향자, 2010 p.11). 이에 따라 사업추진 초기의 직접 당사자, 직접 이해관계자, 간접 이해관계자등 모든 이해관계자(지자체, 지방의회, 주민대표, 시민단체, 전문가 등)의 참여를 이끌어내야 한다. 셋째, 수준과 규모는 다양하겠지만 협력을 위한 제도 및 조직이 필요하다. 해당사업에 관한 지속적인 고민을 하는 주체들이 만들어지기 위해서 일정한 틀이 만들어져야 한다. 또한 이런 과정을 통해 지역만의 독자적인 거버넌스의 형태가 만들어질 수 있다(경기개발연구원, 2007). 마지막으로 협력사업에 대한 주기적인 모니터링이 필요하다. 사업의 성과를 드러내고 공유하기 위해서 주기적인 평가가 요구된다. 그러나 주의할 것은 모니터링 자체가 어떻게 또 다른 일이 되지 않게 할 것인지에 있다. 다양한 센터 등 중간지원조직에서 1년에 1달은 결과보고서를 작성하는데 시간을 보내고 있다는 말이 자주 들리는 것은 모니터링이 적절히 이루어지지 못하고 있음을 나타낸다.

구체적으로 협력사업은 사업의 주체, 내용, 실행조직의 형태 등에 따라 수준과 범위의 분류가 가능하고 이에 따라 상이한 결과를 초래할 것이다. 구체적으로 살펴보면, 우선, 공동사업의 주체는 관-관, 민-민, 민-관으로 분류될 수 있다. 동북4구를 예를 들면, <동북4구 발전협의회>는 4개 구청이 주체로 참석한 협력적 거버넌스이며, 동북4구 풀뿌리활동가들이 주체로 참여하고 있는 <강풀포럼>은 민간 주도의 거버넌스 형태로 볼 수 있다. 201

5년 6월 출범한 <동북4구 도시재생협력지원센터>는 서울시-4개 자치구-지역사회가 결합된 민-관 거버넌스의 의미를 가진다.

내용의 측면에서 공동사업은 전면적인 협력과 부문별 협력으로 분류할 수 있다. 전면적 협력은 지역 간 정치, 경제, 사회문화 등 전 영역에서 광범위한 협력사업을 진행하는 것이며 부문별 협력은 관광산업과 같은 특정부문에 제한된 협력사업을 추진하는 것이다. 동북4구의 경우 "동북4구 사회적경제 업무협약"을 통해 사회적경제 활성화를 위한 공동사업을 전개하고 있는데 이것을 후자의 사례로 볼 수 있다. 전면적 협력사업은 영향력이 큰 장점이 있는 반면 사실상 실현가능성이 낮고 부문별 협력사업은 영향력이 제한적이지만 각 지역의 행위자들이 쉽게 수용할 수 있다는 장점을 가진다.

실행조직의 측면에서 공동사업은 상설조직의 유무에 의해 달라질 수 있다. 예를 들어, 포럼과 같은 형태로 상설조직이 없는 공동사업이 가능할 수 있고 반대로 협력조직과 기구의 설립을 통해 공동사업을 운영할 수 있을 것이다. 상설조직을 만들지 않을 경우, 적은 비용으로 사업을 유연하게 추진할 수 있지만 사업의 연속성과 효과를 담보하기 어렵다는 한계가 있고 반대로 조직을 만들 시 비용과 경직성의 위험을 가지고 있지만 사업을 비교적 안정적으로 운영할 수 있다는 장점이 있다.

지역 간 협력적 거버넌스 구축을 위한 공동사업과 일련의 조건들은 지역적 맥락을 고려하여 적용되어야 한다. 각 지역의 상황에 대한 고려 없이 정치적 올바름 또는 이상적 생각에 기초하여 사업을 추진할 시 그만큼 실패 확률이 높아지고 이에 따라 거버넌스의 토대 자체가 흔들릴 수 있다. 협력과 공유에 대한 경험과 이해가 절대적으로 부족하고 이에 따라 지역협력에 대한 회의적 시각이 지배적인 한국에서 지역협력 거버넌스의 실패는 바로 지역 간 경쟁의 격화로 비화될 수 있다. 실제로 지역성(locality)에 대한 고려 없이 사업을 진행할 경우 님비현상 등의 문제를 야기하는 것으로 알려져 있다(서순탁·민보경, 2005). 즉, 세밀하게 지역의 자원과 요구를 조사하고 가장 가능성 있는 사안을 사업화해야 한다.

3_동북4구 협력적 거버넌스와 관광산업

1) 협력적 거버넌스 구축을 위한 연계협력사업

협력적 거버넌스의 구축을 위한 연계협력사업의 핵심은 우선, 연계협력사업을 할 지역의 의지 또는 지지가 있는지가 전제되어야 한다. 동북4구의 경우 2013년 주민 1,600명(각 구에서 400명씩)의 여론조사 결과에서 주민들의 80%가 공동발전전략의 필요성을 느끼고 있으며 공통적으로 도시의 미래상을 친환경도시로 지목하고 있다(이근형 외, 2013). 즉, 친환경도시의 수립을 전제로 한 공동발전전략을 일환으로서 연계협력사업의 가능성이 확인되는 것이다.

연계협력사업을 위해 두 번째로 중요한 것은 사업으로 무엇을 할 것인지에 관한 것이다. 다양한 협력사업의 콘텐츠가 있는데 이중 어떤 사업을 공동으로 추진할 것인지를 결정해야 한다. 다양한 요건이 있지만 유럽연합은 다음과 같은 내용을 전제조건을 제시하고 있다.

[표 2-1] 우수한 연계협력사업의 요건

항목	내용
명백한 협력의 필요성	• 협력의 필요성을 명백하게 제시 • 협력사업의 참여자 간 역할과 성과 공유에 대한 인식
광범위한 성과 공유	• 협력사업의 성과가 다른 지역 및 관계자들에게도 광범위하게 확산·공유
구체화된 사업계획	• 세부사업의 구체화, 사업별 구체화된 목표, 체계적인 정량지표 사용
지속적인 결과 활용	• 협력사업을 통해 창출된 지식, 서비스, 효과 등이 사업종료 이후에도 활용
다양한 의견 수용	• 다양한 의견을 검토하여 사업에 반영. 새로운 아이디어 창출과 사업 결과에 대한 폭넓은 공감대를 조성
형평성과 지속가능성	• 지역 간 발전기회의 균등 등 형평성과 지속가능한 발전을 고려한 계획 수립

자료 : European Communities(2007), Territorial Cooperation Project Management Handbook p.61의 부분정리

즉, 협력의 필요성이 분명하고 구체적인 사업계획이 존재하며 성과가 광범위하게 공유되는 사업을 선택해야 하는 것이다. 또한 중요한 것은 이 과정에서 다양한 의견이 반영되어야 하며 형평성과 지속가능성이 고려되어야 한다. 후술하겠지만 이런 조건을 감안했을 때 동북4구의 협력적 거버넌스를 구축하기 위한 사업으로서 관광 산업은 상당한 장점을 가진다.

2) 왜 관광인가?

한국에서는 지방자치제 도입 이후 지역경제 활성화 및 지역경쟁력 확보를 위해 대부분의 지자체 관광자원 개발을 중요한 사업으로 인식하고 있다. 그러나 이와 같은 관광개발붐은 과잉개발을 유도하여 유사 공간의 중복개발 등의 문제를 발생시키고 있다. 이 문제를 해결하기 행정영역을 초월한 광역개발계획과 장기적인 지역 간 협력체계가 필요하다고 볼 수 있다(황창윤, 2003). 또한 무엇보다 관광자원의 특성상 각 지역이 보유하는 문화관광자원의 분포가 행정구역에 따라 구분할 수 없는 경우가 있고, 한 지역의 자원만으로는 관광수요를 충족시키기 어렵다는 것도 협력의 필요성을 높인다.

동북4구의 연계협력사업으로 관광이 가능한 이유는 다음과 같다. 우선, 관광은 4개 자치구가 모두 관심을 가지는 산업이다. 자치구가 가진 자원이 매우 적은 상황에서 각 자치구는 적은 재원으로 효과를 얻을 수 있는 사업에 주목하게 된다. 여기서 공통적으로 포착한 것이 바로 관광산업이다. 관광산업의 매력은 이미 세계적으로 인정받은 상황이고 아울러 서울로 유입되는 관광객이 1천만 명을 넘는 상황에서 이 중 일부만이라도 동북4구에 유인할 경우 상당한 경제적 효과가 있을 것이라는 기대가 존재한다. 둘째, 관광은 협력이 가장 용이한 부담 없는 선택지이다. 동북4구의 관광산업은 많은 비용을 들여 새로운 것을 만들어내는 것이 아니라 각 지역이 가진 자원을 연결하고 스토리를 만들어내는 것이다. 또한 대규모 개발사업과 달리 관광산업에 대한 지역 간 첨예한 이해대립이 없기 때문에 갈등의 발생확률과 수준이 매우 낮을 것으로 보인다. 셋째, 협력의 효과가 가시적으로 나타나는 동시에 이익의 공평한 배분이 용이한 것이 관광이다. 현재 자치구 별로 분산된 자원은 규모와 콘텐츠가 빈약하여 1일 관광수요를 충족시키기 부족하다. 그러나 만약 4개구 관광자원을 모을 경우 체류형 관광이 가능할 정도로 자원이 늘어난다. 또한 코스와 프로그램의 설계에 따라 소비 수요의 분산이 용이하다. 즉, 식사와 쇼핑, 숙박이 자치구별로 골고루 분산될 수 있다. 관광산업의 효용성은 실제 사례에서도 확인된다. 한 연구에

따르면, 한국의 지역 간 광역관광사업을 산업경제와 문화관광으로 나눠 분석한 결과, 산업경제 사업은 21개 사업 중 8개가 우수사업으로(우수사업 비율, 38.1%), 문화관광 사업은 9개의 사업 중 5개가 우수사업으로 평가되었다(우수사업 비율, 55.5%)(송우경 외, 2013 pp.157~158). 이것은 관광을 통한 연계사업의 성공 가능성이 다른 사업에 비해 높다는 것을 의미하는 것이다.

결론적으로, 공동의 관심이 있고 부담은 적고 이익은 공유되는 장점을 가진 관광산업은 동북4구의 협력적 거버넌스를 수립하는데 마중물의 역할을 할 수 있다. 이에 따라 자치구 문화 또는 관광 관련 부서, 그리고 대학 등에서는 관광벨트에 관한 논의들이 자주 확인된다(ex. 노원구의 동북4구 박물관 벨트관광안). 그러나 실제로 동북4구의 연계협력을 통한 관광사업은 원활히 이루어지지 않고 있다. 그리고 비단 이런 현상은 동북4구만이 아닌 매우 일반적인 현상이다. 이 문제를 다룬 한 연구에 따르면, 우선, 지역거버넌스 자체가 아직 기초적인 단계이고 둘째, 관광이 아직 지역거버넌스의 주제로 충분히 수용되지 않았고 마지막으로 이해관계자들의 인식, 운영의 노하우 부족 등이 문제점으로 지목되고 있다(김진동·김남조, 2007).

03

동북4구 관광연계 지역발전의 가능성

1_동북4구 관광산업의 필요성 및 미래 전망

2_동북4구 지역관광 현황 및 문제점

3_관광개발 패러다임의 변화 및 전략 로드맵

4_5대 관광 트렌드와 창조관광

5_협력적 거버넌스를 통한 지역관광 사례연구

03 | 동북4구 관광연계 지역발전의 가능성

1_동북4구 관광산업의 필요성 및 미래 전망

서론에 언급했던 것처럼, 2012년 서울을 찾는 해외관광객은 마침내 천만 명을 돌파하면서 양적인 측면에서는 비약적인 성장을 이루어냈다. 이런 상황에서 서울시는 2018년까지 관광객 2천만 명에 세계 5대 관광도시로 발돋움하겠다는 야심찬 목표 아래 2013년 10월에 '서울관광·MICE 마스터플랜'을 발표하였다. 그러나 기대 대비 만족도가 낮고 서울 내 방문지역이 일부 지역에 집중되어 있다는 게 문제점으로 지적되었다. 자연스레 재방문 의사 역시 높지 않은 것이 현실이다(금기용, 2014). 더욱이 서울 시민 입장에서 바라보면, 주요 방문지인 도심 지역의 혼잡도가 이전보다 높아지면서 시민들의 불편이 가중되고 불만의 목소리가 높아지고 있다는 사실에도 주목해야 한다.

따라서 서울시가 현재의 주요 관광지 이외에도 다른 지역들로 관광객들을 분산시키는 전략은 균형발전의 일환이자 질적인 측면으로의 전환도 기대할 수 있을 뿐만 아니라 시민들의 불편과 불만을 해소할 수 있다. 동북4구는 상술했듯이 풍부한 자연·역사·문화 자원을 가지고 있다. 만약 이런 지역자원들이 적절히 연계되어 스토리텔링이 가능하다면 관광객의 분산에 새로운 수요 창출에도 기여할 수 있다. 여기에 관광객의 수요에 발맞춰 숙박시설 제공이 가능하다는 것도 동북4구 관광개발 모델의 큰 장점으로 꼽힌다. 왜냐하면 동북4구는 서울시 내부에서 상대적으로 주택가격이 저렴하고 도심과의 거리도 멀지 않기 때문이다. 현재 서울은 수요 대비 숙박시설이 부족하고 따라서 관광객들은 경기도 등지로 이동해야 하면서 불만이 높아지고(금기용, 2014), 이것이 바로 기대 대비 만족도 저하로 이어지고 있다. 따라서 관광객들이 만족할 수 있는 양질의 숙박시설을 제공하기 위해서라도 현재 동북4구의 숙박시설을 하나의 관광자원으로 발전시키는 것이 필요하다. 물론, 관광객들이 만족할 수 있는 양질의 숙박시설 제공을 위해 노후화 개선과 개선은 필수적으로 요구된다.

2_동북4구 지역관광 현황 및 문제점

1) 지역자원 현황

첫째, 자연자원이 풍부하다. 동북4구는 'ㅅ' 모양의 산과 들 그리고 강이 연속적으로 이어지는 배산임수 지형으로 서울에서 자연환경이 가장 수려한 권역이다. 대도시에서는 드물게 토지 이용의 49%를 녹지와 산이 차지하여 불암산~수락산~도봉산~북한산이 산세를 형성하여 해발 표고가 가장 높다. 그 아래로 평지가 형성되어 있고, 산과 들 사이에는 중랑천과 14개의 지천 그리고 지하수맥이 수계를 형성하고 있다. 이처럼 동북4구는 산과 들 그리고 강이 하나의 물 순환, 대기 순환, 탄소 순환을 이루고 이를 바탕으로 무수한 생물연쇄가 전개되는 동일한 자연 생태지역(bio-region)이라고 할 수 있다.

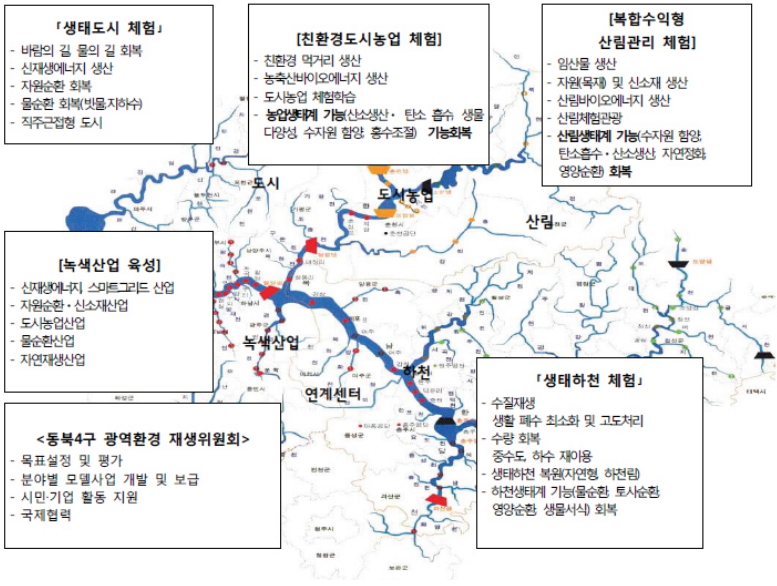
[그림 3-1] 동북4구 자연자원

둘째, 역사문화자원 역시 풍부하다. 동북4구는 그 지리적 특성상 서울과 한반도 북동부 지역을 연결하는 인적 물적 교류 지역으로 발전하였다. 이러한 흔적들은 서울의 옛 모습을 간직한 성곽, 사찰, 장시(누원점), 자연마을(무수골), 다락원(여행숙소), 능묘, 고택/묘지, 도봉서원(서울지역 유일) 등 역사문화자원으로 남아있다.

[그림 3-2] 동북4구 역사문화생태자원

셋째, 평화안보자원 또한 풍부하다. 동북4구는 분단과 전쟁의 제약으로 온전한 발전이 지체되어 왔던 공간이다. 동북4구에는 이를 상징적으로 보여주는 서울방어창동저지선, 대전차방호시설, 3번 국도 인계철선, 미아리고개 등 평화안보자원이 다수 존재한다.

[그림 3-3] 미아리고개



[그림 3-4] 종합: 동북4구 생태관광 자원 및 프로그램 분포

2) 현행 지역관광의 문제점

위에 언급했듯이 동북4구는 북한산, 도봉산, 수락산, 불암산과 같은 자연 자원과 한국 현대사의 역사인물, 오래된 서울의 주거지역, 평화안보자원 등 서울에서 가장 우수한 자연·역사·문화 자원을 가지고 있다. 그러나 막상 동북4구의 풍부한 지역 자원들은 지금까지 간과되거나 적절히 활용되지 못했다. 심지어 '고도제한'과 같은 사항은 지역발전의 장애물로 인식되기까지 하였다. 우선적으로, 이는 부분적으로 과거의 요소 투입형 개발프레임 때문이라고 볼 수 있다. 즉, 외부자원 투입에 의한 발전전략에 집착함으로써 내생적인 지역자원의 가치와 그 활용방안에 대한 인식 부족과 무관심이 낳은 결과라는 뜻이다. 물론, 이러한 반성을 토대로 유무형의 지역자원을 최대한 활용하려는 내생적 발전전략(endogenous strategy)이 부상하고 있고, 더 나아가 자원을 둘러싼 경쟁이 아닌 공유를 통해 효율성을 극대화하고 사회연대를 강화하려는 공유경제(sharing economy)의 노력도 활성화되고 있다. 하지만 이에 대한 가시적인 성과는 아직 나타나지 않고 있다.

한편 좀 더 실제적인 차원에서 동북4구 지역관광이 저조한 원인들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지역자원의 유사성을 꼽을 수 있다. 이는 동북4구의 이점일 수도 있지만 단점으로도 작용하고 있다. 왜냐하면 동북4구는 공통적으로 산지 비율이 높고 주거 밀집 지역이라는 지역적 특성을 공유하고 있기 때문이다. 북한산, 도봉산, 수락산, 불암산으로 이어지는 산림자원과 조선시대 및 근현대의 역사문화자원은 집중적으로 모여 있는 것이 아니라 곳곳에 산재해있다.

둘째, 관광정책의 유사성을 꼽을 수 있다. 개별 구에서 관광객을 유치하겠다는 명목 아래 지역의 자연, 역사, 문화 자원을 활용하는 방식이 결과적으로 유사하다. 문제는 지역별 특화 없이 개별 생태·역사·문화 자원들이 산재되어 있다는 것이다. 이로 인해 비슷한 정책이 중복 추진됨으로써 자원의 낭비가 발생하고 있다. 실제로 동북4구의 관광 정책들을 비교해보면 다음과 같다.

[표 3-1] 동북4구 관광정책 비교

강북구	• 강북구 내 분산된 근현대 역사유산을 연계할 수 있는 근현대사 박물관 및 교통수단 구성 • 북한산 둘레길을 축으로 한 28만㎡에 예술인촌과 생태 체험장, 가족캠핑장, 주말농장 운영
노원구	• 수락산-불암산-태릉-북서울 꿈의 숲을 연계하여 생태체험 프로그램 운영 • 구내 문화유산을 이용한 탐방코스 운영
도봉구	• 도봉서원 복원, 연산군 묘 주변 문화관광지, 둘리 테마파크 조성 • 김수영 시인 문학관 및 문화의 거리 조성 • 함석헌 기념관 건립 • 간송 전형필 생가 복원 및 관광자원화
성북구	• 성북문화재단 설립하여 지역 문화시설 지원, 지역(연고) 문화예술단체 지원 • 정릉천 구간 국민대 및 북한산 국립공원 부근에 애기댐 설치, 치수 및 관광자원화

셋째, 제약된 예산을 꼽을 수 있다. 자치구 중 동북4구의 재정 순위는 18위(성북), 21위(도봉), 22위(강북), 25위(노원) 순으로 사실상 최하위에 머물러있다. 또한, 각 자치구가 관광 정책을 위해 배정 가능한 예산은 매우 적으며, 이마저도 개별 자치구의 각개약진 정책으로 중복되어 효율적으로 쓰이지 못하고 있다.

[표 3-2] 동북4구 2015년 관광예산 편성 현황

(단위: 천 원)

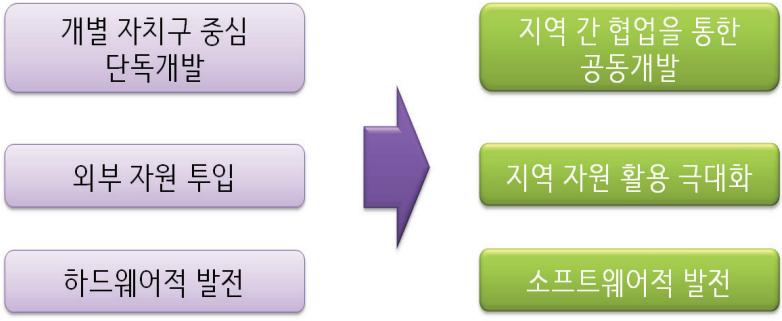
	문화 및 관광분야 예산	관광 부문 예산
강북구	7,412,141	37,750
노원구	10,431,957	15,000
도봉구	5,730,380	911,280
성북구	1,320,688	107,468

3_관광개발 패러다임의 변화 및 전략 로드맵

1) 관광개발 패러다임의 변화

기존 관광정책 패러다임은 이미 한계를 뚜렷하게 드러냈다. 따라서 기존의 노력만으로는 지역 관광객을 유치하기에 부족하다. 결국 동북4구 관광사업이 성공하기 위해서는 지역관광 정책의 큰 틀을 혁신하는 동시에 콘텐츠가 함께 개발될 필요가 있다.

최근의 관광산업은 기존의 도심-명소 중심의 쇼핑 관광에서 자연, 역사, 문화체험을 통한 체험 관광으로 패러다임이 변화하고 있다. 특히, 세계적인 관광 트렌드에 따르면, 도심-쇼핑 중심의 관광 수요가 감소하고 역사, 문화, 자연에 대한 경험과 체험 중심의 관광 수요가 늘어나는 추세다. 또한, 현대 관광은 시설 중심의 일방적 관광에서 일상 공간 중심의 자유 관광으로 추세가 변하고 있다. 이러한 측면에서 지역 관광을 통한 도시 재생은 도시의 일상 공간을 활용한 콘텐츠 재생산과 이를 통한 지역 재생 및 발전을 지향할 필요가 있다.



[그림 3-5] 광역거버넌스를 통한 내발적 지역발전으로의 전환

[표 3-3] 전통적 관광 vs 21세기형 관광

개념 / 구분	전통적 관광	21세기형 관광
기간/연도	1980~2000년대	2000년대 이후
1인당 국민총소득	$ 2,000 ~ 10,000	$ 10,000 ~ 20,000
추진주체	정부/공공 주도의 관광개발 (Top-down)	지자체/지역사회 중심의 관광개발 (Bottom-up)
개발형태	환경 훼손형 대규모 관광개발	지속가능성/친환경·저탄소형 관광개발
의식변화	경제성장/외형중심의 가치	전통문화/생태환경적 지지
관광패턴	대중관광/단체관광	체험관광/생태·녹색 관광
활동성	정적 활동 (관광/휴식/감상)	동적 행동 (놀이/레포츠/교육/모험)

2) 관광개발 모델과 전략 로드맵

패러다임의 변환 속에서 역사·문화·생태를 매개로 한 동북4구 관광산업은 ① 광역관광 모델과 ② 주민 참여형 지역발전모델로 거듭나야 한다. 먼저 광역관광 모델이란 인접한 복수 관광지역을 연계·발전시켜 시너지를 유발하고 중복투자를 최소화하여 효과를 극대화한 모델이다. 이 모델이 필요한 까닭은, 상술하였듯이 한국의 통상적인 1개 행정구역 완결형 지자체 관광정책으로 관광객 유입에 어려움을 겪었기 때문이다. 따라서 이를 극복하고자 지역끼리 협력하는 차세대 모델이 요구되었는데, 동북4구 관광산업은 이러한 서울 관광 다변화의 일환으로써 지속적으로 증가하는 관광수요에 대응해야 한다.

또한, 주민 참여형 지역발전모델은 관광산업의 혜택이 시민에게 공유되고 시민의 눈높이에서 공감하고 참여하는 모델이다. 이 모델이 중요한 까닭은 다음과 같다. 그동안 관광산업이 지역경제에 미치는 긍정적 효과가 부각되면서 전국적으로 서울의 북촌, 전주 한옥마을, 통영 동피랑 마을 등 다양한 노력이 전개되었다. 그러나 이렇게 성공적이라고 평가된 지역사례들에서, 막상 주민들의 삶의 질은 저하되고 지가상승 등으로 원주민이 밀려 나가 소수가 이익을 독점하는 모습이 나타났다. 즉, 지역 활성화를 목표로 추진된 관광정책이 오히려 불안과 위기를 야기하는 형국이다. 따라서 관광산업이 진정 지역 활성화에 기여하기 위해서는 지역주민의 참여와 동의가 필요하다. 주민들이 직접 참여하지 않는다면 지역관광의 성공이 어렵고, 설령 성공하더라도 이익의 환류가 일어나지 않아 지역 활성화가 요원해진다. 결과적으로, 이 모델은 민관이 협력하는 지역 거버넌스의 소프트웨어적 접근이 필요하다. 물론, 협력적 지역 거버넌스의 실현은 장기적으로 매우 어려운 과정일 확률이 높다. 현재 지역사회는 민간-행정, 행정-행정, 민간-민간의 대립과 갈등이 만연한 상황이기 때문이다. 그러나 동북4구의 경우, 2012~2013년 한신대학교 동북4구 발전연구단이 수행한 「서울 동북4구 발전을 위한 연구」 작업을 매개로 자치구-지역사회-대학이 모두 참여한 거버넌스 경험이 있기 때문에 기본적인 조건은 갖추어진 것으로 볼 수 있다.

이러한 관광개발 모델 지향에 따른 전략적 원칙들은 크게 다음과 같이 4가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 자연·역사·문화가 밀접한 인접 지자체가 관광권을 형성하여 관광 매력과 경쟁력을 제고시킨다. 상술했듯이 동북4구는 불수도북 산계, 평야, 중랑천을 근간으로 하는 하나의 생태지역(bio-region)이며, 분구 이전에 하나의 역사와 문화를 공유하고 있

다. 따라서 이 연관성에 입각해 본격적으로 인접 지자체가 관광권을 형성하려고 한다면, 관광 매력과 경쟁력의 획기적인 향상이 가능하다.

둘째, 다양한 주체가 참여하는 추진협의체를 발족 및 운영해야 한다. 즉, 행정뿐만 아니라 문화관광 관련 민간단체(관광협회, 여행사, 교통사업자, 상공회의소), 시민 단체, 농림단체 등이 참가하는 지역 거버넌스 협의체를 만들고, 이들을 통해 계획을 수립하고 직접 운영을 담당하도록 만들어야 한다.

셋째, 이와 같은 다양한 주체들이 협력한 거버넌스를 통해 공동으로 관광권 계획을 수립한다. 즉, 이 거버넌스 속에서 각각의 주체들은 관광객 니즈 조사와 다양한 프로그램 개발 등 지역특성에 맞는 역할을 분담함으로써 자원과 의사소통의 중복 및 낭비를 피할 수 있다. 동시에 공동으로 정보발신, 마케팅, 교통네트워크 연계, 숙박시설의 정비 등등을 공유한다면 규모의 이익을 향유할 수 있다.

넷째, 이 과정을 통해 지역경제를 활성화한다. 공동 노력으로 지역의 관광 매력을 높여 관광객을 늘리고 특히, 체류형 관광을 늘려서 문화관광이 명실상부 지역경제 활성화의 신(新) 동력으로 작동하게 한다.

4_5대 관광 트렌드와 창조관광

관광개발 패러다임의 변화 및 전략에서도 언급했듯이, 현대 관광산업은 전통적인 패러다임으로부터 점점 탈피하고 있다. 따라서 동북4구의 관광개발 모델 역시 바뀌어 가는 패러다임에 적합한 전략을 구상해야 한다. 이를 위해서는 현재와 미래의 트렌드가 어떻게 펼쳐질 것인지에 대한 정확한 진단과 이에 따른 대응책이 선행되어야 한다.

다음 5대 관광 트렌드는 심원섭의 「최근 관광 트렌드 변화와 향후 정책방향」에서 선정한 관광 트렌드 중 이를 다시금 동북4구 관광개발 모델에 적절한 5개의 트렌드를 재선정해 그의 분석을 인용한 것임을 미리 밝히는 바이다(심원섭, 2010). 또한, 트렌드 분석 결과를 살펴보건대, 동북4구는 '창조관광'이라는 개념에 주목할 필요가 있다. 이는 비단 관광산업의 부흥뿐만 아니라 지역에 새로운 정체성과 경제성장의 과실을 향유하게 해 줄 것으로

기대된다.

1) 트렌드 분석의 목적

트렌드 분석의 목적은 크게 5가지이다(심원섭 2010, 3~4).

첫째, 미래 관광정책 시나리오 개발은 최근 트렌드 분석을 바탕으로 작성되어야 한다. 과거에 관광정책은 현안 대응에 급급한 나머지 미래 트렌드 변화를 바탕으로 한 장기적이고 전략적인 정책대응이 부족했다. 성공적인 정책은 끊임없이 미래의 불확실성에 촉각을 세우고 이에 대한 대응태세를 갖추는 것인데 관광정책도 예외가 없다.

둘째, 환경변화에 대한 미래 불확실성의 제거와 정책 변화에 대한 선제 대응이 요구된다. 오늘날 관광산업은 복잡성과 불확실성으로 가득한 환경에 둘러싸여 있으며, 이러한 환경은 위기와 기회를 내포하고 있다. 좋은 정책(Good Policy)은 위기를 슬기롭게 극복함과 동시에 기회를 놓치지 않는 전략적 정책마인드를 갖추는 것이 중요하다.

셋째, 복잡성과 불확실성으로 둘러싸인 관광환경에 대한 정확한 분석이 필요하다. 관광산업을 둘러싼 정보의 과잉도 문제지만 관광산업의 미래변화에 대한 정확한 정보의 빈곤은 더욱 더 많은 문제를 발생시킬 수 있다. 트렌드 연구는 이와 같은 관광산업을 둘러싼 복잡성과 불확실성을 제거함으로써 바람직한 정책 대안 제시에 도움을 줄 수 있다.

넷째, 정책 환경의 불확실성으로 인해 트렌드와 시나리오 전략을 뒷받침하는 관광정책의 '미래상(Picture of Future)' 제시가 요구된다. 한국의 관광산업은 미래를 맞이할 준비가 되어 있는가? 어떻게 해야 보다 확실하게 미래에 대비할 수 있고, 이를 통해 보다 경쟁력을 갖출 수 있을까? 이를 해결하기 위해서는, 트렌드라는 토대 위에서 관광을 둘러싼 환경을 분석하고 미래를 예측해야 하고, 시나리오를 통해 미래상을 창조해야 한다. 여기서 미래상이란 단순히 미래에 대한 막연한 공상 혹은 희망사항이 투영된 비전이 아니고 미리 알고 싶어 하고, 알아야만 하는 주제에 대한 전략적 관점의 시나리오를 의미한다. 이런 의미에서 미래상은 그리는 것이 아니라 창조하는 영역이다.

다섯째, 미래 트렌드 분석에 그치지 않고 관광부문의 정책레벨(Policy Level)에서 실행 가능한 정책 대안 제시가 필요하다. 트렌드 연구는 산출된 지식이 전략 레벨에 반영되고 올

바르게 실행될 때 비로소 그 유용성이 드러난다. 따라서 트렌드 연구의 궁극적 목적은 현상을 기술하는 데 있는 것이 아니라 분석을 바탕으로 미래 전략방향을 제시하는 데 있다.

2) 5대 관광 트렌드

① 헬스 투어리즘의 확산

건강과 웰빙에 대한 관심이 증대되면서 관광산업에도 변화의 바람이 불고 있다. 단순히 보고 즐기는 전통적인 의미의 관광에서 자신의 삶의 의미를 반추해보는 관광 상품을 적극적으로 개발하고 있다. 이를 헬스 투어리즘(Health tourism)이라 한다. 이 트렌드의 확산은 '여행과 건강을 한꺼번에 즐기는 웰빙관광의 확산', '웰빙관광과 휴양문화의 조화' 등의 트렌드 가치를 지니고 있다.

② 소비자가 주도하는 관광

현대 관광산업은 관광객 자신의 지식이 관광객의 영향과 역할 증대에 가장 큰 영향을 미치고 있으며, 실제로 그들이 가지고 있는 관광지에 대한 지식의 양과 질에 따라 관광형태도 다르게 나타난다. 이처럼 소비자가 주도하는 관광은 창조관광(creative tourism)의 시대가 도래했음을 알린다. 트렌드 가치로는 '크리투어슈머의 확산', '당신의, 당신을 위한, 당신에 의한 관광', '현명한 관광소비의 시대', '온라인 관광, 지적관광, 감각적 관광, 합리적 관광의 부상' 등을 꼽을 수 있다. 이러한 창조관광은 관광객의 다양한 요구를 충족시키기 위해 문화적 상상력과 창의성을 발휘해야 한다는 점에서 대표적인 창조산업이라 할 수 있다. 동북4구 관광개발 모델 역시 현명한 관광소비시대에 대응하는 전략을 구사해야 성공할 수 있다.

③ 체험하는 관광

현대 관광산업에서 관광객들, 즉, 소비자들은 관광에서의 체험을 중요시한다. 이를 두고 트라이투어슈머(Tritoursumer)라고 지칭한다. 트라이투어슈머는 체험을 중시하는 소비자가 구매 실패를 두려워하지 않고 계속해서 시도를 한다고 하여 '시도하다(try)'와 '소비자(consumer)'를 합성한 용어이다. 이와 같은 체험소비는 관광분야에서 체험관광(Experiential tourism)을 의미한다. 체험하는 소비자가 구매하는 것은 자신의 경험인데, 이

는 사람과의 만남과 참여활동 등을 통해서 얻어진다. 또한, 체험관광은 자신이 익숙한 문화권에서 벗어나 이질적인 타문화의 만남을 제공할 수 있으며, 실거주자와 관광객의 색다른 경험을 공유하게 한다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 이러한 체험 관광을 통해 관광객은 개인적 지식을 습득함은 물론 한 지역이나 국가의 문화에 대한 이해를 돕는다. 덧붙여, 새로운 활동에 직접 깊게 관여함으로써 재방문 기대와 만족도를 향상시킬 수 있다. 동북4구는 이를 위해 소중한 자연문화와 자연유산에 대한 이해도를 증진시킬 수 있다. 트라이슈머의 부상은 '체험기반 가치소비 관광의 확산', '감성기반 체험관광의 확산', '스토리텔링 관광의 확대', '디자인과 스타일(문화, 이미지, 상징의 조합) 관광의 주도'라는 트렌드 가치를 지닌다.

④ 그리너(Greener) 비즈니스

환경비용이 국제적 강제사항이 되면서 각국 정부는 환경정책을 펼칠 수밖에 없다. 따라서 관광산업 역시 기존 제품의 친환경적인 개선 정도가 아니라 근본적으로 환경을 푸르게 유지시킬 수 있게 해주는 그리너 비즈니스가 부상하게 될 것이다. 이는 기존의 친환경 제품 속성에 새로운 가치가 추가됨을 의미하므로, 관광산업에 종사하는 관광기업 역시 친환경 관광 상품은 물론, 고객이 진정으로 원하는 차별적 가치를 제공하는 '알파 그린'의 시대에도 대비해야 한다. 그리너 비즈니스(Greener business)로 도약하는 트렌드는 '그린 관광 비즈니스의 부상', '녹색관광 서비스산업의 부가가치 상승', '그리니엄 관광소비', '에코럭셔리 관광소비 확산'이라는 트렌드 가치를 지닌다.

⑤ 레저 재핑의 시대

일, 여가, 놀이의 경계는 지속적으로 허물어지고 있다. IT 기술과 커뮤니케이션 기술 발전으로 이런 현상은 더욱 다채로운 방식으로 다양하게 등장할 것이라 기대된다. 레저 재핑 시대에 대응하기 위해서는 일과 여가를 대하는 소비자에 대한 태도에 주목해야 한다. 여기서 레저 재핑(Leisure zapping)의 시대라는 트렌드는 '블레저 계층의 확산', '일과 여가, 여가와 관광의 영역 모호화 현상의 가속화', '창조적 계층이 주도하는 여가시장 확대'라는 트렌드 가치를 내포하고 있다. 레저 재핑 시대의 관광 정책 방향은 일과 여가를 뚜렷하게 구분하지 않은 소비자 태도에 주목해서, 관광 소비자를 세부적으로 재분류하고 재

정의해야 한다.

[표 3-4] 5대 관광 트렌드와 가치

5대 관광 트렌드	트렌드 가치
헬스 투어리즘의 확산	• 여행과 건강을 한꺼번에, 웰빙 관광의 확산 • 웰빙 관광과 휴양문화의 조화
소비자가 주도하는 창조관광 시대	• 크리투어슈머(Creatoursumer)의 확산 • 당신의, 당신을 위한, 당신에 의한 관광 • 현명한 관광 소비의 시대
체험하는 관광소비자, 트라이투어슈머의 부상	• 체험하는 가치소비 관광의 확산 • 감성기반 체험관광의 확산 • 스토리텔링 관광의 확대 • 디자인과 스타일 관광의 시대
관광, 그리너 비즈니스화 진입	• 그린 관광 비즈니스의 부상, 녹색관광 서비스 산업의 부가가치 상승 • 그리니엄 관광소비, 에코 럭셔리 관광소비 확산
레저 재핑의 시대	• 블레저(Bleisure) 계층의 확산 • 일과 여가, 여가와 관광의 영역 모호화 현상의 가속화 • 창조적 계층이 주도하는 여가시장

심원섭(2010), 「최근 관광트랜드 변화와 향후 정책 방향」, p.227~229를 재구성

3) 5대 관광 트렌드와 동북4구 관광개발 모델 가능성 탐색 - 북한산국립공원 및 북한산 둘레길을 중심으로

상술한 5대 관광 트렌드는 향후 동북4구 관광개발 모델 탐색에도 상당히 유의미하게 다가온다. 대표적으로, 동북4구는 북한산국립공원과 북한산 둘레길이라는 훌륭한 관광자원을 보유하고 있기 때문이다. 이 두 관광자원이 5대 관광 트렌드에 적실성을 갖는 이유는 다음과 같다. 북한산국립공원과 둘레길에 관한 정보들은 김영국·한대호의 '보행교통 활성화를 위한 도시형 올레 구축방안 연구'를 주로 참조하였음을 미리 밝히는 바이다(김영국·한대호 2011, 82~86).

① 북한산국립공원

북한산국립공원은 공원 전체가 도시 지역으로 둘러싸여 생태적으로는 고립된 섬이지만 도시 지역에 대한 녹색 허파로서의 역할을 훌륭히 수행하고 있으며, 수도권 어느 지역에서도 접근이 쉬운 교통체계와 거대한 배후도시로 연평균 탐방객이 865만 명(2009년 기준)에 이르고 있다. 이는 단위 면적당 가장 많은 탐방객이 찾는 국립공원으로 기네스북에 기록되어 있다. 또한, 18개의 산봉우리와 다양한 종류의 암석, 깨끗한 폭포, 계곡이 형성되어 있어 1,300여 종의 동식물이 서식하고 있다. 실제로, 북한산국립공원 홈페이지에 따르면, 신갈나무, 소나무, 상수리나무 등과 놀아제비꽃, 복수초, 쥐방울덩굴 등 다양한 식물들과 원앙, 참매, 수리부엉이 등 다양한 조류가 관찰된다. 포유류, 조류, 양서류, 파충류, 어류, 곤충 등과 멸종위기 야생 동식물도 분포하고 있다. 여기에 북한산성을 비롯한 수많은 역사, 문화유적과 100여 개의 사찰, 암자가 곳곳에 산재해 있는 것도 관광자원으로서 큰 매력으로 작용한다.

이렇듯 북한산국립공원의 관광자원화는 이것이 곧 헬스 투어리즘을 '직접' 할 수 있는 장소이자 친환경적인 관광을 지향하는 그리너(Greener) 비즈니스이며, 향후 소비자가 주도하는 창조관광과 북한산국립공원 내에서 펼쳐질 수 있는 프로그램을 통해 직접 체험하는 트라이투어슈머로의 가능성도 높여준다. 그러나 북한산국립공원은 그 훌륭한 매력에도 불구하고 외국인들을 위한 관광지로의 개발은 아직 미비하기 때문에 여전히 관광객들보다는 국내 여행객들에게 더 어필하고 있는 실정이다. 따라서 이를 연계시키는 것이 향후 과제가 될 것이다.

② 북한산 둘레길

북한산 둘레길은 북한산의 기존 샛길을 연결하고 다듬어서 북한산 자락을 완만하게 걸을 수 있도록 조성한 저지대 수평 산책로이다. 북한산국립공원 자락의 저지대에 위치하고 있으며, 서울시 6개 구와 경기도 3개 시에 걸쳐 있다. 물길, 흙길, 숲길과 마을길 산책로의 형태에 각각의 21가지 테마로 구성되어 있다. 등산객과 보행자들이 편리하고 쉽게 갈 수 있도록 코스를 개발하고, 코스마다 주요 특징과 연계하여 둘레길 이름을 명명하였다. 자연을 보존하면서 역사와 문화, 생태를 직접 체험할 수 있는 길이다(북한산 둘레길 홈페이지).

북한산 둘레길 역시 북한산국립공원과 마찬가지로 헬스 투어리즘과 그리너 비즈니스의 조화 그리고 직접 걷는 길 조성을 통한 관광객들의 트라이투어슈머로서의 만족도 향상까지, 5대 트렌드와 상당 부분 맞물리는 개발 가능성을 풍부하게 내포하고 있다. 특히, 현대 도시인들이 자연과 친화하고 싶은 욕구가 있으나 도시 내에 이러한 수요를 충족시킬 수 있는 보행공간이 상대적으로 적다는 것을 상기해보면, 서울시라는 거대한 도시 안에 친환경적인 관광지까지 같이 공유할 수 있다는 것도 매력으로 작용한다.

[그림 3-6] 북한산 둘레길 지도

4) 창조관광 개념과 활용

상술했듯이, 동북4구 관광개발 전략은 향후 관광 5대 트렌드와도 상당한 적합성을 보이는 풍부한 자연자원, 역사문화자원에서 모색하는 것이 가장 현실적이며 합리적인 방안으로 판단된다. 다만 여기서 한 가지 주의할 점은, 동북4구의 수려한 자연환경은 도시재생을 논함에서 상당히 큰 역할을 할 것으로 기대되면서도 동시에 자연자원만을 사업의 중심에 두기에는 염려되는 부분 역시 크다. 왜냐하면 서울에서 자연환경이 탁월하다는 것은 달리 말하면, 그만큼 '도시화'되지 않았다는 지표로서 주민에게나 외지인에게나 저개발의 상징으로 여겨질 수 있기에 주민들의 지역에 대한 자존감 회복까지 아울러 재고할 수 있어야 한다. 경제성장이 가장 큰 과제였던 현대사 전반기에 소위 강남권의 부상과는 대조적으로 동북4구는 산업 논리에서 배제되어왔기 때문에 주민들은 상대적 박탈감과 소외를 느끼기에 충분하다. 이렇듯 기존 자원 활용과 더불어 지역의 '특별한' 정체성에 중점을 두는 것은 후술할 창조관광의 개념과도 부합한다. 자연은 때로는 도시적 기준에 반하는 것일 수 있기에, 자연자원뿐만 아니라 문화에 초점을 맞추어 새로운 문화콘텐츠 '산업'으로서 동북4구의 역사문화자원을 개발함에 역점을 두어야 한다. 이는 신성장동력산업에 의한 도시재생과 더불어 지난 산업화 시기에 상대적으로 실추되었던 지역민들의 자긍심 회복에 직접적인 효과가 있으리라 판단된다.

(1) 관광 트렌드에 발맞춘 창조관광

현재 창조성이라는 개념은 확대되고 있다. 기존의 창조적 '산출물'에서 창조적 '사람'으로 관심이 이동하고 있다. 이러한 창조적 전환(creative turn)은 여러 사회, 학문 영역에서 나타나면서 개념이 확대되고 있다. 따라서 관광에서도 창조성으로의 전환(the turn towards creativity)이 필요한 시점이다. 관광산업에 창조성의 접합, 즉, 창조관광은 지역 경제성장의 중요한 매개체로 부상할 수 있다.

먼저 창조관광의 다양한 정의들을 살펴보면 다음과 같다. "관광을 하면서 활발한 참여를 통해 그들의 창조적 잠재력을 발전시킬 기회를 관광객에게 제공하는 관광"(Richards & Raymond, 2000), "창조관광은 예술과 유산 혹은 지역 특성에 참여하는 학습을 포괄하

는 진정한 경험 지향 여행이자, 그곳에 거주하며 살아있는 문화를 창조하는 사람들과의 연결고리를 제공하는 관광"(UNESCO, 2006). 이처럼 창조관광의 정의들을 살펴보건대, 결국 공통요소는 '참여'에 있다. 관광객들은 창조관광을 통해 현지인들과 그들의 문화를 보다 직접적으로 접촉함으로써 자신들의 창조적 잠재력과 기술을 발전시킬 수 있는 '진짜' 경험을 제공받는다. 이러한 창조관광이 현대 관광산업 트렌드와 어울리는 이유들은 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 5대 트렌드에서 언급했던 것처럼 소비 트렌드는 점점 변하고 있다. 대중들의 소비 스킬(consumption skill) 역시 발전하고 있다. 이제 사람들은 점점 자신들이 무엇을 소비하는지를 잘 인식하고 있으며, 자신들의 소비 행위에 결합된 상징적인 가치를 통해 스스로를 다른 사람들과 구분하려고 한다. 이러한 추세는 관광산업에서도 널리 퍼져가고 있기 때문에 창조관광 개념은 유용하게 사용 가능하다. 예를 들어, 동북4구 관광개발 모델이 풍부한 자연/역사/문화 지역자원들을 적극 활용하여 식도락을 즐기거나 걷기 프로그램을 통해 관광과 레저가 결합하거나 또는 종교적 수양을 쌓을 수 있는 등 소규모 관광산업 아이템들을 적극 활용한다면 기존의 전통적인 의미의 관광 사업들과의 차별을 통해 대중들의 소비 트렌드에 발맞춰 나아갈 수 있다.

둘째, 창조관광은 지역공간에 '특별함'이라는 가치를 창출할 수 있다. 이를 통해 지역은 관광을 통해 발전의 새로운 전략을 구상할 수 있다. 특정 지역의 정체성 만들기 작업은 특별한 유형의 관광자원이 없는 지역들도 관광산업에 진출할 수 있게끔 도와준다. 자연스레 전략적 강조점 역시 유형문화재 그 자체를 강조하기보다는 무형의 문화적 자원으로 이동한다. 이는 2009년 OECD에서 발간한 <The Impact of Culture on Tourism>에서도 강조되고 있는 내용이다. 이에 따르면, 향후 관광산업에서 문화의 중요성은 더욱 중요해질 것이기 때문에 관광산업 전략 역시 기존의 문화유산 유무에 기초한 '비교우위'에서 자원을 어떻게 활용할 것인지 자원의 배치(관광지 관리와 마케팅 부문에서의 창의성 발휘)를 통한 '경쟁우위'로 전환해야 한다고 주장한다. 창조관광을 통해 동북4구에 색다른 가치를 창출할 수 있다면, 그것은 다름이 아니라 새로운 스토리텔링을 통해 새로운 지역 정체성을 부여하고, 여기저기 단편적으로 흩어져있는 역사자연 관광자원들을 효과적으로 유기적으로 통합시켜 줄 것이다. 예를 들어, 현재 서울에서 가장 각광받고 있는 거리인

종로구의 서촌과 부암동 일대 또한 이상의 집, 윤동주 문학관과 같은 지역의 역사문화자원을 적극적으로 개발한 사례로 서촌에는 새로운 마을공동체가 형성되어 유료소식지를 시판할 만큼 지역이 활성화되었다. 그 밖에도 과거 도시섬유산업의 배후지로서 영세하고 낙후한 이미지를 가진 창신동과 이화동 일대가 지역 라디오방송, 벽화마을 등으로 탈바꿈하는 것 역시 문화산업의 일환이다. 이에 비추어볼 때 동북4구 역시 기존 자연 관광자원과 더불어 한국전쟁의 격전지, 경춘선 폐선지 등 활용방안에 있어 그 시사점과 경쟁력이 충분하다. 결과적으로, 이를 만약 걷기 프로그램과도 연계시킬 수 있다면, 동북4구라는 지역에 새로운 '이미지'를 부여하고 지역을 대변하는 스토리를 생성할 수 있어 지역공동체에 큰 활력을 부여할 것으로 기대된다.

셋째, 창조관광은 일상생활의 연장선 상에서 사유될 수 있다. 최근의 관광 트렌드는 전통적 관광 트렌드에서 벗어나고 있다. 기존의 관광산업 패러다임에서는 일상으로부터의 탈출이나 일상과는 다른 특별한 시간을 보장받을 수 있음을 추구했다고 하면 앞으로는 일상의 연장선상에서도 관광이 이루어질 수 있으며, 이에 따라 관광 형태 역시 단순히 아름다운 풍경과 도시 경관을 바라보는 관찰자에서 적극 참여를 유도하는 참여자 방식으로 변화를 꾀하고 있다. 창조성은 이러한 일상생활과 관광산업 간 접점을 만들어 줄 수 있다. 즉, 창조관광은 관광객에게 예술품이나 공예품에 연관된 좁은 범위의 문화소비 관광객에서 다양한 관광활동 그 자체로 확대될 수 있다. 동북4구의 훌륭한 역사자연 관광자원과 값싼 거주지는, 이를 다시 관광객의 직접 체험으로 연결시켜 줄 수 있다면, 보다 효과적으로 관광산업 부흥에 기여할 것이다.

넷째, 현대 사회는 생산과 소비의 통합(혹은 결합) 현상이 일어나고 있다. 이는 콜라보레이션 효과를 노린 것으로, 일과 레저 사이의 경계의 장벽이 희미해지면서 이와 더불어 경제 부문 간 생산과 소비가 점차 통합되고 있다는 것이다. 여기에 생산과 재미가 결합된 체험경제(experience economy)는 창조관광의 훌륭한 예시가 될 수 있다. 또한, 창조관광은 체험경제에서 중요한 콘텐츠 역할을 담당할 수 있다. 대표적인 예로, 세비야의 플라멩고 관광을 꼽을 수 있다. 세비야에서 플라멩고는 학교를 매개로 생산과 소비가 결합된다. 그리고 이는 훌륭한 관광 자원으로 기능하고 있다. 동북4구 역시 단순 일회성 방문에 그치는 것이 아니라 지속적인 재방문을 위해서는, 소비 측면뿐만 아니라 관광객들의 '생

산' 측면에서 무엇을 매개로 체험경제를 계속 제공해 줄 수 있을지 세심하게 고민해봐야 한다.

다섯째, 창조적 직업의 매력도가 상승하고 있다. 창조 산업의 단점 중 하나는 상당수의 계약직과 임시 노동자에 의존하고 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 이들은 자발적으로 네트워크를 만들거나 창조적 스타(creative stars)의 마음을 끌 수 있는 파티와 이벤트에 참여하고 있다. 더욱이 이 과정에서 선도적인 예술가들은 도시재생의 개척자로 인식될 수도 있다. 즉, 젠트리피케이션의 선봉장이 되는 것이다. 젠트리피케이션이란 처음에는 빈곤 계층이 많이 거주하는 도시의 정체 지역에 저렴한 임대료를 찾는 예술가들이 많아지는데, 이것이 다시금 문화적/예술적 분위기를 살아나게 하면서 도심의 중상층과 상류층들이 이 지역으로 유입되는 인구 이동 현상을 일컫는 용어다(조선닷컴, 2015: '젠트리피케이션' 뜻, 홍대 앞, 합정동 상수동, 신사동 바꾸고 있는 '이것'). 창조관광은 이러한 창조적 직업의 매력도 상승과 함께 예술/문화적 지역으로 발돋움할 수 있게 도와준다.

[그림 3-7] 창조관광 예시: 창조관광 네트워크

(2) 창조관광 전략과 명암(明暗)

창조관광은 현대 관광/소비 트렌드 뿐만 아니라 동북4구 지역적 자원/특성(혹은 정체성)

과도 여러 모로 부합한다. 창조 클러스터(creative cluster)는 이를 추동시키기 위한 전략의 일환이다. 창조 클러스터란 창조성을 발전 및 촉진시키기 위해 공간을 관리하는 직접적인 방식을 뜻한다. 이를 통해 지역의 정체성과 매력이 강화되고 혁신과 창의성 역시 더욱 촉진되는 선순환 구조가 이루어질 수 있다. 따라서 창조 클러스터는 지역의 창조경제를 형성하는 데 중요한 역할을 할 뿐만 아니라 관광객을 유치하고 관광지의 매력도를 상승시키는 데에도 큰 역할을 한다. 또한, 창조 클러스터는 중앙 정부가 아닌 특정 지역이 창조경제의 이득을 모두 획득할 수 있다는 사실을 강조한다. 런던의 경우에서도 알 수 있듯이, 창조 클러스터에서는 특정 유산에 기초한 오래된 산업 구조가 있을지라도 새로운 창조활동을 발전시킬 수 있는 공간을 제공해준다.

물론, 그럼에도 창조관광 개념은 여전히 논쟁 중이다. 긍정적 입장은 앞서 살펴보았던 것처럼 ① 진부함을 피하고 더 많은 자유와 의미 있는 경험을 제공 ② 관광객과 지역 거주민 사이 평등한 관계 설정 ③ 관광지에 새로운 의미 및 정체성을 부여, 이렇게 3가지를 꼽을 수 있다.

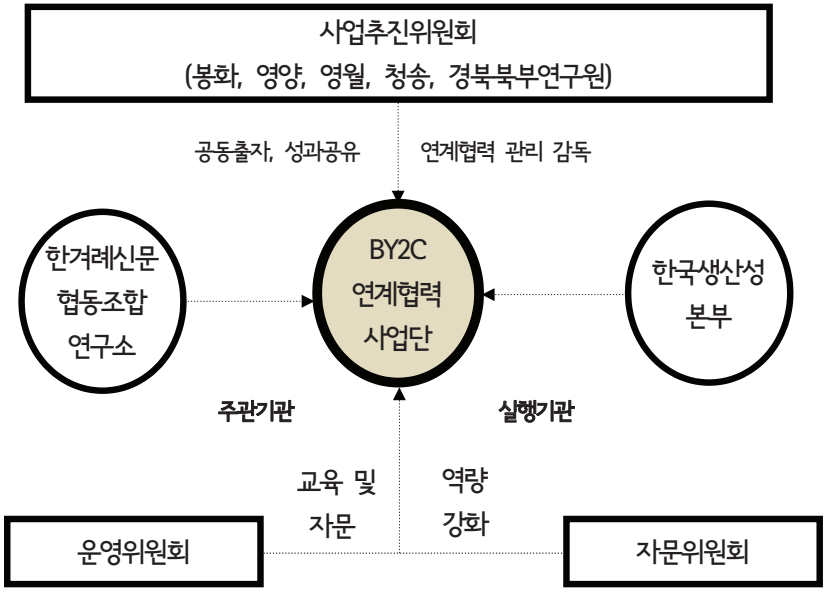
반면에 부정적인 입장으로는 ① 아직까지 실증적인 연구가 부족한데 반해 그 효과성과 규모가 과장되어 있는 측면이 강하다. ② 현대 관광 트렌드와는 무색하게 창조관광 개념조차 실상은 권위자에 대해 의존하고 있다. 왜냐하면 창조관광이라는 개념은 정책입안자들에게만 익숙한 것으로 대중들에게 친숙하지 않은 개념이다. ③ 창조성의 지속적인 관리는 쉽지 않다. 자연스러운 상향식이 필요한데 아직까지 그러한 역량을 갖추었다고 평가하기엔 이르다. ④ 일상과 레저가 구분되지 않은 현상이 꼭 좋은 것만은 아니다. 일상생활이 식민화될 수 있는 가능성도 있다. 즉, 자본주의 사회에서 일상의 경험이 상품화되어 거래되는 것은 또 다른 부작용을 낳을 수 있다.

따라서 동북4구에 창조관광 적용 역시 충분한 연구와 조사 및 시뮬레이션이 선행되어야 한다. 주민들의 의견을 취합하여 궁극적으로는 상향식 의견 상정을 지향해야 하며, 무엇보다 실증적인 연구가 더욱 탄탄하게 뒷받침되어야 한다.

5_협력적 거버넌스를 통한 지역관광 사례연구

1) BY2C 외씨버선길 조성사업[2]

경상북도 봉화군, 영양군, 청송군(이하 BYC)은 지역연구기관인 경북 북부 연구원을 중심으로, 지역의 발전을 위해 지역연계 협력사업의 발굴 및 추진이 필요하다는 공감대를 형성했다. 이를 바탕으로 시군별로 세미나와 포럼을 공동 개최하여 지역연계협력사업에 대한 지역의 우호적인 여론을 형성하고, 2009년 12월, '외씨 버선길 조성사업'을 최종적인 지역연계협력사업으로 선정하여 추진했다.



[그림 3-8] 외씨버선길 조성사업

---

2 이 부분은 김송이(2014), 「광역관광개발사업의 지역연계협력사업 추진개선방안」, 한국문화관광연구원 pp.81~92를 요약 정리한 것임.

협력적 거버넌스의 형태는 다음과 같다. 우선, 경북북부연구원이 'BY2C연계협력사업단'을 산하에 두고 사업을 총괄하며, 청송군, 영양군, 봉화군, 영월군을 사업비를 출자하고 운영위원회를 통해 사업에 참여했다. 운영위원회는 4개군 기획감사실장, 경북북부연구원장, 한국생산성본부센터장, 지역 민간 리더 등으로 구성하여 매 분기별로 중요 사항을 보고 및 협의·결정했는데 이 과정에서 4개군 간 신뢰 관계가 상당 부분 구축되면서 실질적인 거버넌스가 가능했다. 앞서 언급한 것처럼 거버넌스는 사실상 갈등관리가 중요한 부분인데 여기서는 사업과정에서 발생한 갈등은 매 분기 개최되는 운영위원회나 임시 운영위원회를 개최하여 협의하여 결정했고 운영위원회에서 해결되지 않은 문제는 4개 군 군수들로 구성된 'BY2C연계협력협의회'를 통해 정리하는 방식을 채택했다.

비교적 성공적인 것으로 평가되는 BY2C 외씨 버선길 조성사업의 성공 요인은 우선, 지역이 연계하여 탐방로로 개발할 수 있는 지역 산림자원과 문화자원 존재하였고, 지역 연계 협력적 개발이 필요하다는 인식을 공유하고 있었다는데 기초한다. 또한 모든 의사결정에 각 지자체가 참여하여 협의 및 논의할 수 있게 하고, 의사결정이 어려울 시 각 지역의 군수로 구성된 상위기구인 연계협력협의회의 협의를 통해 해결하는 등 다각적 의사결정 체계를 구축하고 있다는 것도 장점으로 볼 수 있다.

동북4구의 관광산업과 연관하여 BY2C 외씨 버선길 조성사업은 여러 가지 함의를 제공한다. 우선, 여러 특징을 공유하고 있다. 연계 가능한 역사문화생태자원과 지자체장 간의 논의틀을 가지고 있다는 것 등이 그것이다. 차이는 경북 북부 연구원이라는 연구기관이 일종의 허브 역할을 담당하면서 지역발전전략을 구상하고 이를 확산시키는 노력을 기울인데 반해 아직 동북4구의 경우 허브 역할을 담당할 뚜렷한 주체가 보이지 않는다는 것이다. 후술하는 동북4구 관광청 수립이라는 정책제언은 이러한 문제의식에서 출발한 것이다.

2) 일본 나가사키 시의 사루쿠 박람회

나가사키 시에서는 관광객 감소로 지역쇠퇴가 진행 중이던 나가사키 지역의 재생을 위해 지역의 관광 명소 및 생활공간을 잇는 걷기 축제인 '나가사키 사루쿠 박람회'를 개최하였다. 나가사키 시 사례는 물리적인 도시정비와 연계하여 지역 자연역사자원을 활용한 동시

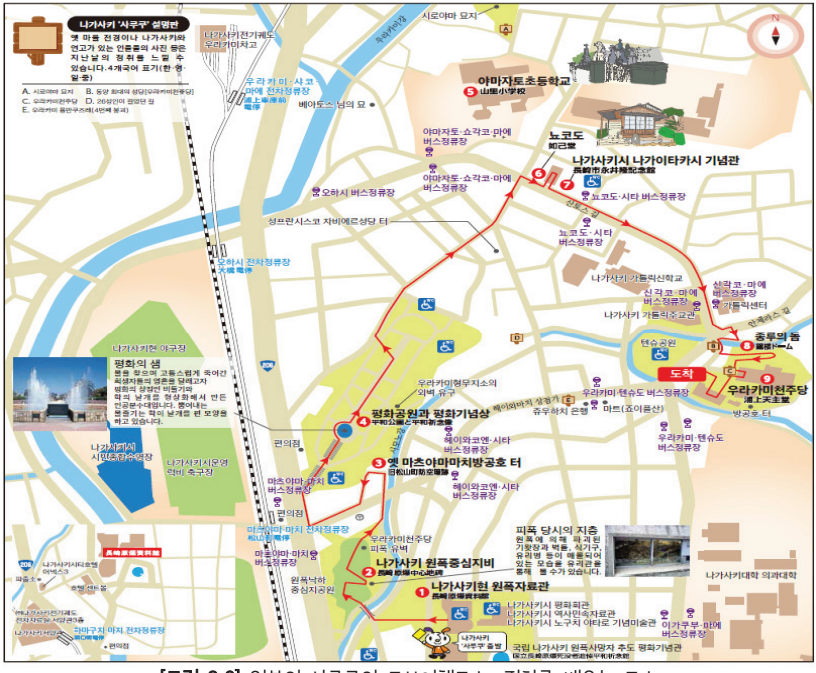
에, 민관협력 확대와 시민 리더 육성을 통한 지역 자원의 효율적 활용으로 지역 재생에 성공한 사례에 해당한다.

전통적으로 나가사키 시는 다양한 전통문화 유적 및 명소를 활용한 관광 산업이 발전된 도시였지만, 90년대 들어 지역을 방문하는 관광객이 감소함에 따라 이에 의존한 지역 경제가 함께 침체되는 도시 쇠퇴 현상을 겪게 되었다. 나가사키 시는 이를 극복하기 위해 숨겨진 도시자산을 활용하여 관광 수입을 창출함으로써 쇠퇴하는 도시를 활성화하고 시민들의 활력을 제고하며, 이를 통해 궁극적으로 내생적인 지역 발전 모델을 창출하고자 하였으며, 이러한 목표 중 하나로 사루쿠 박람회를 개최하였다.

나가사키 시는 이를 위해 2003년부터 주민을 중심으로 하는 계획수립 위원회를 구성하여, 선진사례 답사 및 관광동향 분석에 기초해 주민 주도로 지역의 숨겨진 공간과 장소 발굴을 시작하였다. 이 과정에서 자연경관 및 역사문화 장소뿐만 아니라 나가사키 시민들의 일상 공간 또한 귀중한 자원으로 인식하여 이를 문화 자원으로 적극 활용하였다.

2004년에는 '추진위원회'로 그 규모를 확대하였다. 이 단계에서는 지역답사와 기획을 통해 발굴된 지역의 구전사, 생활사, 생활문화 등을 하나의 이야기로 정리하여 스토리텔링을 통한 지역 이야기를 창출하였다. 또한 지역사회의 참여를 유도하기 위하여 시민리더 '사루쿠 가이드'를 육성하였다. 이들은 지역 역사문화 교육과 현장연수를 통해 지역 자원 봉사자를 양성하여 전문 해설사로써 운영하며, 시민의 자발적 참여와 자치역량 향상을 도모하였다. 이들은 박람회 이후에도 지속적으로 활동 중이다.

프로그램 구성 및 추진 단계에서는, '일상 그대로의 나가사키를 걷자'는 슬로건 하에 도시 내 52개의 도보여행 코스(1시간~2시간 30분 거리)를 개발하였으며, 동네 골목과 상가와의 연결을 통해 도시의 마을자산과 이야기 구조를 선으로 연결하였다. 이러한 루트를 이용해 자유 관광/가이드 관광/패키지 등의 프로그램을 개발하여 제공하였으며, 도보 결절점에 쉼터 겸 정보제공의 장소로써 사루쿠 다옥을 마련하였다.



[그림 3-9] 일본의 사루쿠의 도보여행코스- 평화를 배우는 코스

[그림 3-10] 일본의 사루쿠의 도보여행코스- 일본 26성인 순교지와 나가사키 역사 코스

이렇게 구성된 프로그램을 통해, 외부 관광객은 온라인/오프라인을 통해 접한 정보와 지도를 바탕으로 도시와 마을을 산책하며, 지역 주민과 가이드를 통해 지역의 역사문화 자원을 접하고 이해하게 된다. 이를 통해 외부 관광객은 자유로운 관광 욕구의 충족을, 지역 주민들에게는 지역에 대한 이해와 자긍심을 바탕으로 자치활동에 참여하는 기회 및 계기를 얻는다.

이처럼 나가사키 시의 지역 재생 사례는 기존의 문화재 및 시설투자 중심의 관광사업과 달리 지역 자원을 활용한 관광 사업으로, 도시의 일상과 스토리를 재구성하여 매력 자원화한다는 점에서 차별화된다. 또한 직접적인 관광 성과뿐만 아니라, 시민 리더의 양성과 마을 만들기를 통해 지역 인적 자원의 양과 질을 증대시킴과 동시에, 지역의 생활 터전에 대한 지역 주민들의 관심과 애향심을 높여, 시민참여의 확대와 활기찬 지역을 만드는 데 기여하고 있다. 더 나아가 사루쿠 박람회 사업을 통해 구성된 지역 자료 및 동향을 비롯한 기반은 이후 후속사업을 통한 도시재생 및 도시 활성화에 기여하기도 한다.

04

정책 건의

1_관광정책을 총괄하는 동북4구 관광청 수립
2_생활과 관광을 잇는 점-선-면 프로그램 구성
3_동북4구 문화관광 시티투어 운영
4_관광주택 'STAY House' 건설

04 | 정책 건의

1_관광정책을 총괄하는 동북4구 관광청 수립

현재 한국의 지역사회의 민간-행정, 행정-행정, 민간-민간의 대립과 갈등은 만연한 상태이고 협력적인 지역 거버넌스의 실현이란 매우 장기적인 안목이 필요하다. 특히 지역의 관광사업에 있어서는 민간의 역할이 강조되는 것뿐만 아니라 공공이나 지역 사회 등 다양한 주체가 협력하여 추진하는 것의 중요성이 대두되고 있는 상황에서(심원섭, 2008), 이들의 참여를 극대화하는 동시에 다양한 상황에서 여러 주체 간에 발생할 수 있는 대립과 갈등을 최소화할 수 있는 지역에서의 협력적 거버넌스는 핵심 요소라고 할 수 있다.

이와 관련하여 동북4구는 협력적인 지역 거버넌스의 실현을 위한 토대를 마련해 놓았다고 할 수 있다. 이미 2012년 5월 15일 4개 자치구와 시민사회단체가 동북4구발전협의회를 구성했으며, 2015년 6월 1일 출범한 동북4구 도시재생협력지원센터가 4개 자치구의 민간을 공무원으로 채용·파견하고 서울시가 운영예산을 제공하는 거버넌스의 형태를 취하고 있다. 이렇듯 동북4구는 자치구와 지역사회, 대학이 함께 참여한 협력적 지역 거버넌스를 위한 성과들이 존재하고, 앞서 언급한 자연·역사·문화관광의 광역연계를 위한 토대가 이미 마련되어 있는 상태이다. 한편 동북 4구의 관광 정책의 추진 및 관리 과정에 있어 지역사회와 이해 당사자들을 끌어들이고 이들 간의 충분한 소통과 협력을 이끌어내는 것의 중요성을 고려할 때(김진동, 2007), 동북4구의 현 상황은 협력적 지역 거버넌스의 운영에 있어 매우 유리하다고 할 수 있다.

또한, 앞서 언급한 대로 동북4구는 역사·문화자원을 활용한 관광객 유치라는 유사한 관광정책을 추진하고 있다. 동북 4구는 동일한 지리적 특성을 지니고 있기 때문에 보유하고 있는 문화·자연 자원 또한 서로 상이하지 않다는 것이 특징이다. 이에 더해 지자체별로 이를 활용하여 수립하는 관광 정책 또한 유사하기 때문에 지역마다 차별화된 특색은 사라지고 동북 4구가 가지고 있는 자원을 통합하여 활용했을 때 얻을 수 있는 시너지 효과를 충분히 발휘하지 못하고 있다. 따라서 각 지자체의 개별적인 관광정책의 중복과 이로 인한 효율성 저하를 방지하기 위해 개별 구청 차원으로 분산되어 있는 각종 자연자원과

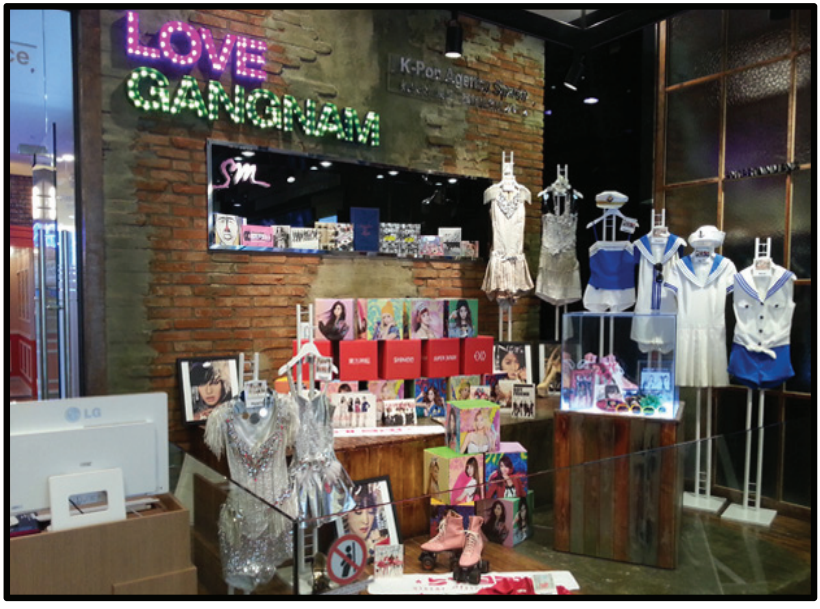
역사·문화자원을 단일화된 체계 아래 통합적으로 관리할 수 있는 구심점이 필요하다. 즉, 동북4구 전체를 하나의 영역으로 묶어 관광 정책을 총괄·관리하는 관광청을 수립한다면, 지역 협력을 통한 광역연계 방식을 통한 동북4구의 문화관광 활성화를 지원하는 핵심센터로 기능하게 될 것이다.

한편 현재 강남구에서는 종합 관광 안내 서비스는 물론, 강남구가 보유한 관광 자원에 대해 알리고 관광객들이 이를 보고 느끼며 즐길 수 있는 '체험형 관광거점시설'인 강남관광정보센터를 운영하고 있다.[3] 이는 서울시에서 운영하는 서울시 관광 안내소 및 Visit Seoul 공식 관광 정보 웹사이트와는 별개로 강남구에서 직접 운영하고 있는 기관으로, 지역구에서 자체적으로 운영하여 지역 활성화를 도모함과 동시에 시 차원의 통합적이고 포괄적인 관광 계획 수립의 한계를 극복하고자 한다. 즉, 서울시는 그 범위가 너무 넓고 관광 자원도 다양하기 때문에 첫째 지역의 균형적 발전을 위해 특정 지역에만 집중하는 관광 정책을 수립할 수가 없으며, 둘째 거시적인 차원에서 관광 계획을 수립하다 보니 시 차원에서 수익성이 없다고 판단하는 경우 개발 정책에서 소외되는 지역이 존재한다는 한계를 내포한다. 이에 대하여 강남구는 서울시의 전반적인 관광 계획에 더하여 관광 명소가 특히 많은 강남 지역의 관광 개발에 더 주력하기 위해 동 센터를 건립한 경우라고 할 수 있다.

강남관광정보센터를 통해 강남 지역의 관광 코스를 안내하고, '메디컬 투어 센터'를 설치하여 이를 통해 강남의 의료 관광과 뷰티 관광을 홍보하며, 센터 2층에 한류 체험관을 마련하여 한류 때문에 한국을 찾는 관광객들의 니즈를 충족시켜주어 기존의 단순 관광안내소와는 차별을 두고 있는 것이 특징이다. 본 강남관광정보센터를 통해 강남구는 관광 자원의 효율적 관리와 이를 통한 지역 경제 활성화 효과를 얻고 있으며, 관광객의 새로운 트렌드를 반영한 센터로서의 역할을 해내고 있다. 동시에 강남 지역의 관광 개발에 특화 및 전문화하여, 서울시 차원의 관광 정책이 갖는 한계를 극복하고 있다. 이는 동북 4구의 관광 유산을 통합 관리하기 위한 동북4구 관광청 수립을 위한 모델로도 참고할 수 있을 것이다.

---

3 강남관광정보센터 홈페이지 참고(http://kr.tour.gangnam.go.kr/)

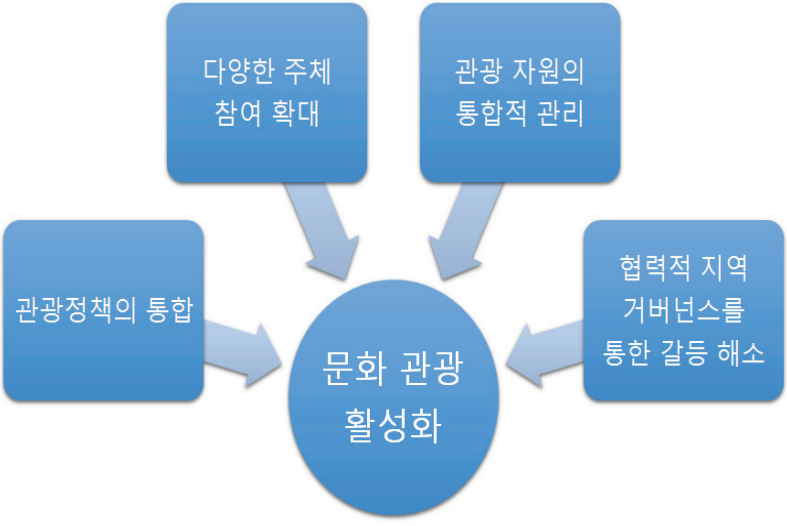


[그림 4-1] 강남관광정보센터 한류스타 소장품 전시부스

광역 차원의 관광 전략의 두 번째 한계를 극복하기 위한 대안이 바로 동북 4구의 관광청 수립이다. 동북 4구는 서울 도심보다 관광 자원이 부족하며 이 또한 자연 자원이나 역사 자원이 대부분으로 제대로 개발되지 않아 서울시의 관광 개발 전략에서 소외되어 온 지역이다. 개별 구 차원에서 이를 활성화하기 위한 정책들이 제안되었으나 자치구에서 이를 해결하기에는 한계가 있어 그대로 방치되는 경우가 많았다. 재정 자립도가 서울시에 속한 25개 자치구 중 하위권에 머무르는 동북4구의 재정적 한계로 관광 정책에 할당되는 예산이 적어 제대로 관광 자원으로 개발하지 못하였으며, 지역 간 연계의 한계로 말미암아 관광 요소끼리의 연결도 열악한 실정이다.

따라서 동북 4구의 관광 유산을 통합하여 관리하는 동북4구 관광청을 설립한다면 자원의 효율적 관리 및 개별 구 차원과 서울시 차원을 연결하는 관광 개발 사업 추진에서도 상당한 효과를 달성할 수 있을 것으로 기대된다. 이를 통해 서울시의 관광 개발 사업에서 소외

되어 온 동북4구의 관광 개발을 추진하여 서울시 정책에도 포함시킬 수 있으며, 관광 정책의 성공에 따른 관광객의 새로운 관광 트렌드 반영 및 창출, 도시 재생 및 지역 활성화, 일자리 신규 고용 등의 효과도 거둘 수 있을 것으로 기대된다.



[그림 4-2] 동북4구 관광청 수립으로 인한 기대 효과

2_생활과 관광을 잇는 점-선-면 프로그램 구성

최근 우리나라에서도 도시를 중심으로 도보 관광이 확대되고 있는 추세이다. 문화체육관광부에 따르면 도보 관광이란 '길을 따라 종교·문화·역사자원이나 자연·생태자원 등 매력물을 체험하고 감상하며 학습하기를 즐기는 걷는 여행'이다(이상영·서정렬, 2014: 80).

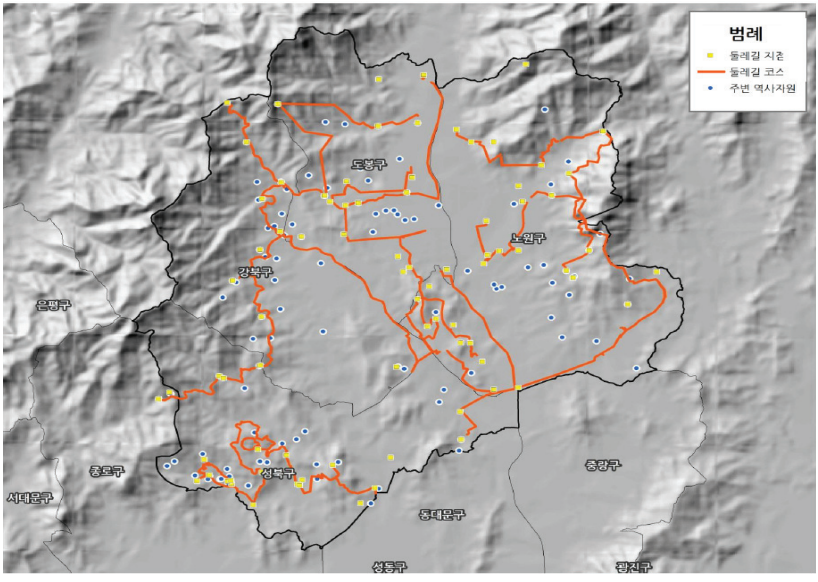
한편 전국적으로 걷기 관련 탐방로가 많이 조성되어 있으나 이는 주로 자연환경의 장점에 기대는 것이 대부분이다. 그러나 이러한 도보 관광 코스가 현지인의 일상의 장소라는 의미에 더하여 관광객의 발길을 이끌 수 있으려면, 자연환경뿐만 아니라 다양한 지역사회의 역사·문화자원을 경유하며 보다 많은 콘텐츠와 이야기를 가지고 있어야 한다. 단순히 걸으면서 지나치는 공간이 아닌, 걸으면서 직접 '체험'할 수 있는 공간으로 거듭나는 것이 도보 관광에서 핵심 요소라고 할 수 있다. 이를 위해 동북4구 각지에 흩어진 자원(점)을 길(선)로 묶고 이를 지역전체로 확산(면)하기 위해서 동북4구 관광로의 통일성 있는 정비가 요구된다.

동북4구의 경우 이미 북한산 및 서울둘레길이라는 좋은 자원을 보유하고 있으며 서울 둘레길에서는 다양한 축제 및 이벤트를 진행하고 있다.[4]동북4구에 포함된 둘레길은 대중교통과의 연계는 물론, 코스 난이도 또한 초급부터 고급까지 고루 분포해 있어 관광객들의 수준별·선호도별 코스 선택이 가능한 이점을 지니고 있다. 이에 더해 곳곳에 산재해 있는 다양한 역사·문화·자연 자원(점)을 길(선)로 이어 지역의 다양한 유산들에 대한 관광객들의 참여와 체험을 유도하였다. 또한 동북4구의 역사·문화 자원을 연결한 '청록길'이라는 아이디어도 이미 제출되어 있다. 한편 북서울 꿈의 숲 산책로, 도봉구와 노원구를 가로지르는 중랑천을 따라 난 길 등 동북4구의 도보 관광 코스를 더욱 세부적으로 구체화하고 자연·역사·문화 관광자원을 연결할 필요가 있다. 단순히 길을 도보 관광 코스로 지정하여 홍보하는 것만으로는 부족하다. 이를 잘 가꾸고 지속적으로 관리하여 다양한 콘텐츠와 스토리가 담긴 코스 개발을 통해 현지 거주민과 관광객 모두를 도보 코스로 끌어들일 수 있어야 한다. 그 결과 동북4구의 관광 매력도를 향상시킬 수 있으며 점과 점을 연결한

---

4 서울 두드림길 홈페이지 참고(gil.seoul.go.kr)

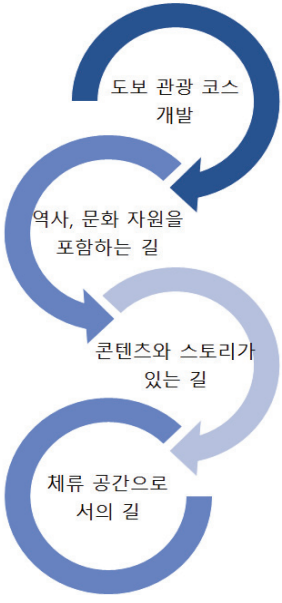
길이 지역으로 확장되어 관광 자원이 서로 연결되는 효과를 얻을 수 있다.



[그림 4-3] 동북4구의 역사문화자원

한편 점-선-면 전략의 시발점인 길은 경유하여 지나갈 수도 있는 공간으로, 실제로 둘레길은 머무르는 곳이 아니라 지나가는 곳으로 인식되어 있다. 이는 주로 전통적인 관광 개념과 부합하는 인식으로, 최근의 관광 트렌드에 맞는 길에 대한 인식은 그곳에 머무르며 관광지의 문화와 삶을 체험하고 관광지의 일상에 더 깊이 파고드는 성격이 강하다. 강북구의 4·19 묘역 인근, 그리고 도심의 통인시장, 광장시장 등의 전통 시장은 이러한 머무르는 곳으로서의 길 개념을 잘 나타내는 사례라고 할 수 있다. 즉, 지나가는 통로로서의 길이라는 개념뿐만이 아니라 그곳에 머무르며 먹고 마시며 문화와 삶을 체험하는 관광의 중요성을 인식하여야 한다는 것이다. 요컨대 관광객의 흥미를 끌 수 있는 다양한 콘텐츠와 요소를 개발하고 그들이 머무르며 관광하는 '체류형 관광'을 도모하기 위해, 길을 관광과 연결하여 지역의 자영업자도 살고 관광산업도 발전하는 방안을 모색할 필요가 있다.

이에 대한 예시로 서울 도심에 위치한 전통 재래시장을 들 수 있다. 특히 종로구에 위치한 광장 시장은 주요 관광 자원과 밀접한 도심에 위치해 있다는 이점 이외에도, 시장 자체가 현지 거주민들뿐만 아니라 관광객을 끌어올 수 있는 하나의 관광 명소이자 지역의 명물이 되었다. 관광객들이 이곳에 들러 우리나라의 전통적인 재래시장도 구경하고 이곳에 앉아 시장 특유의 분위기를 즐기며 음식도 먹고 소주, 막걸리 등의 한국 주류도 마시며, 이후에는 인근의 숙소에서 숙박하는 형태의 체류형 관광을 통해 시장의 상인들뿐만 아니라 지역 사회도 다 같이 발전하는 효과를 누리게 되는 것이다.

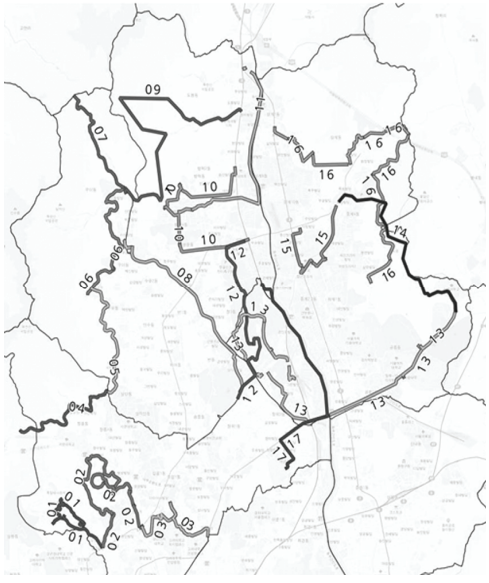


[그림 4-4] 생활과 관광을 잇는 점-선-면 프로그램 구성

이러한 체류하는 곳으로서의 길 개념은 기존 지나가는 통로로서의 길 개념보다 훨씬 더 큰 관광 효과를 가져다준다. 지역의 자원을 효율적으로 활용하여 관광 요소를 개발하고 지역으로의 유입을 증가시키며 그곳에서의 체류를 유도해 관광을 통해 지역 경제를 활성화시키는 토대가 될 수 있다.

이를 위해 기존 당일 코스 위주로 구성된 동북4구 지역의 관광 정책을 수정·확대하여 해외 관광객 및 국내 지방 체류 관광객들이 이곳에서 오래 체류할 수 있도록 단·장기 코스를 개발하고, 다양한 문화 체험이 가능한 숙박 시설의 구축을 위한 노력이 필요하다고 할 수 있다(이상영·서정렬, 2014).

[표 4-1] 가칭 '청록길' 맵



	이름	길이(m)
1	성북동길	5,208
2	정릉길	10,333
3	개운산길	4,829
4	솔샘명상길	4,396
5	흰구름길	4,403
6	소나무숲순례길	5,305
7	우이령길	3,783
8	우이천길	6,699
9	무수골원통사길	10,073
10	역사문화길	7,697
11	방학창포원길	6,915
12	북서울꿈의숲길	6,638
13	조선왕릉길	14,804
14	불암산숲탐방로	6,642
15	당현천로	4,376
16	수락산둘레길	12,527
17	중랑천길	7,441

출처: 이상영·서정렬(2014: 100)의 표

3_동북4구 문화관광 시티투어 운영

동북 4구가 보유하고 있는 관광 자원들은 주로 역사 자원이나 자연 자원이라는 점에서 유사하고, 서로 근접해있으나 한 곳에 집중되어 있는 것이 아니라 여기저기 산재해있다는 특성이 있다. 따라서 이를 연결해줄 수 있는 교통수단이 확충될 시 동북4구 내에서 관광 권역을 형성할 수 있을 뿐만 아니라 자원의 종류별, 주제별 관광 코스 창출 등의 시너지 효과를 낼 수 있다. 현재 지자체별로 개별적으로 수립하는 관광 전략은 개별 구 차원을 넘어서지 못하여 산재해 있는 관광 자원을 통합적으로 관리하지 못할 뿐만 아니라 모든 관광 자원을 아우르는 교통망을 구축하는 데에도 한계가 드러난다.

따라서 개별 구 차원으로 분산된 각종 문화·역사자원을 동북4구라는 지역 단위에서 단일화된 체계 아래 통합적으로 관리할 필요성이 대두된다. 이 경우 지자체별로 진행 중인 서로 비슷한 관광 자원을 바탕으로 한 유사한 관광 상품을 통합하여 더 효율적인 관광 전략을 수립할 수 있으며, 구 차원을 넘어선 통합적 접근을 통해 동북4구 내에 산재한 관광 자원의 점들을 잇는 교통망의 확충도 가능해진다. 이를 위해 동북 4구 전체를 하나의 영역으로 묶어 지역의 자연자원과 역사·문화 자원을 주제별, 장소별 현황에 따라 이를 연결할 수 있는 수단의 마련이 필요하다.

현재의 동북 4구의 주요 교통망은 주로 도심과의 연결에 집중되어 있으며, 따라서 지역 내부를 연결할 수 있는 교통망의 확충이 절실하다. 서울 동북4구 발전연구단(2013)에 의하면 동북4구는 서울시의 주요 거점을 지나는 순환형 노선인 2호선이 지나지 않는 유일한 권역이며, 동 지역에 설치된 지하철역사는 총 35개로 인구 10만 명당 약 2.0개 수준으로 서울시 전체 평균(3.4개)에도 크게 못 미치는 것으로 나타났다.

한편 서울시에서는 현재 서울 시티 투어 버스를 운영하고 있는데, 이는 서울의 주요 관광 명소를 곧바로 연결하는 투어 버스의 한 형태로 1-Day Ticket으로 횟수 제한 없이 내리고 싶은 장소에서 자유롭게 내리고 시간표에 맞춰 다시 탈 수 있는 관광 전용 교통수단이다. 시티 투어 버스는 한 도시의 관광 자원을 짧은 시간에 효율적으로 보여주며 그 도시의 이미지 제고 및 경제적 파급효과에 크게 기여한다는 장점으로 대부분 국가의 주요 도시에서는 이미 도시 관광의 명물로 자리 잡았다(김시중·이웅규, 1999). 현재 서울시에서 운영

하는 서울 시티투어 버스는 총 5개 노선을 보유하고 있으나 대부분이 종각, 인사동을 포함한 고궁과 전통문화 코스 및 강남, 명동 등의 도심 구간 코스를 중심으로 운영되고 있어 동북 4구를 경유하는 노선은 보유하고 있지 않은 실정이다.[5] 코스에 포함된 동대문, 명동, 이태원, N서울타워 등과 따로 전용 노선을 가지고 있는 강남 지역은 시티 투어 버스를 통해 지역의 관광 자원을 선으로 이어 이를 하나의 고정된 관광 코스로 형성하여 관광 효과를 극대화하고 있다.

[표 4-2] 서울 시티 투어 버스 노선도

전통문화코스	DDP - 방산시장, 중부시장 - 을지로 3가 - 을지로입구 - 통인시장 - 세종문화회관 - 서울역 - 남대문시장 - 명동 - 종각 - 인사동 - 종묘 - 광장시장 - 서울풍물시장 - 동묘 - 서울약령시장 - 마장동 축산물시장 - 신당동 중앙시장
도심고궁코스	광화문- 덕수궁 - 남대문시장 - 서울역 - 전쟁기념관 - 용산역 - 국립중앙박물관 - 이태원 - 명동 - 남산골 한옥마을 - 앰버서더 호텔 - 신라호텔, 장충단공원 - N서울타워 - 하얏트호텔 - DDP - 대학로 - 창경궁 - 창덕궁 - 인사동 - 청와대 앞 - 경복궁, 국립민속박물관, 국립현대미술관 - 세종문화회관 - 광화문
야경 코스 (1층 버스)	광화문 - 마포대교 - 여의도 - 서강대교 - 성수대교 - 한남대교 - N서울타워 - 남대문시장 - 청계광장
야경 코스 (2층 버스)	광화문 - 마포대교 - 서강대교 - 한남대교 - 달빛 무지개 분수 - 동작대교 - 성수대교 - 한남대교 - 남산도서관 - 남대문시장 - 청계광장
서울파노라마 코스	광화문 - 청계광장 - 명동입구 - 서울 애니메이션 센터 - 남산 케이블카 앞 - 밀레니엄 힐튼호텔 - 남산도서관 - 하얏트호텔 - 63빌딩, 한강유람선- 여의나루역 - 홍대앞 - 홍대입구역 - 신촌역 - 세종문화회관
강남시티 투어코스	① 강남관광정보센터 - 가로수길 - 강남역 - 영동시장 - 신사역 - 가로수길 - 강남관광정보센터 ② 압구정로데오거리 - 청담패션거리 - 청담사거리 - 봉은사 - 코엑스 - 삼성역 - 세븐럭카지노 - 청담패션거리

출처: Visit Seoul 홈페이지(http://www.visitseoul.net/kr/)

[5] 전통문화코스, 도심고궁코스, 서울 파노라마 코스, 야간코스, 강남시티투어코스. 홈페이지 참고(www.visitseoul.net)

이에 동북4구에 산재하는 관광 자원을 하나로 묶어 새로운 시티 투어 코스를 추가한다면 기존 다섯 개의 노선과는 차별되는 역사·문화 관광 코스가 관광객들의 새로운 관광 트렌드 수요에 부응할 수 있을 것이다. 즉, 기존 도심 중심의 쇼핑과 관광에 한정된 개념에서 벗어나 직접 체험하고 관광지의 역사 및 문화에 더 다가갈 수 있는 새로운 관광 코스로서 관광객에게 어필할 수 있을 것이다. 관광 자원을 지역 차원에서 지속적으로 개발하여 관광객의 참여 및 체험을 유도할 수 있어야 하며 특히 지역의 축제 등과 연계한 시티 투어 코스를 발굴한다면 지역 사회와 시티 투어가 서로 시너지 효과를 낼 수 있을 것이다(김정훈, 2008). 이를 통해 동북4구 차원에서는 관광객 유입이라는 혜택을 누릴 수 있으며 따라서 지역 활성화 및 새로운 일자리 창출 등의 효과도 기대할 수 있으므로, 이러한 공영 이동수단을 활용하여 점과 점을 연결하는 방안이 마련되어야 한다.

요컨대 동북4구가 보유한 다양한 자연 자원 및 역사·문화 자원을 주제별, 지역별로 분류하여 역사문화관광 코스 개발에 주력하는 한편, 새로운 관광 코스를 시티 투어 교통망으로 연결하는 것이 동북4구 관광연계 지역발전 전략에 있어 핵심이라고 할 수 있다.

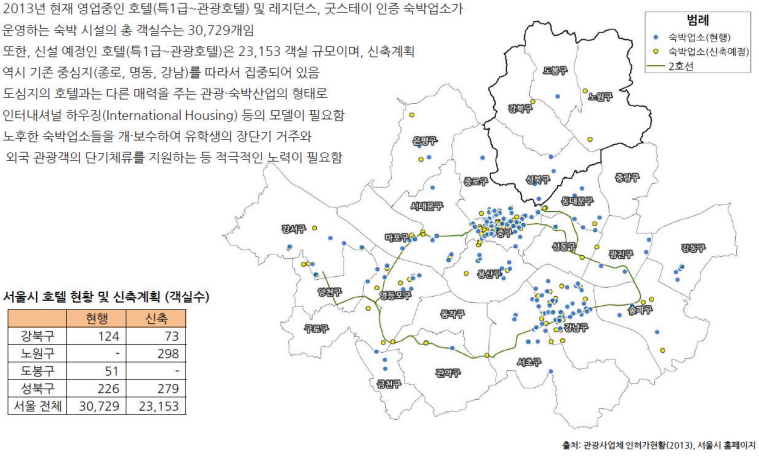
[그림 4-5] 동북4구 관광벨트 주요지점

이러한 역내의 관광 자원별 분류와 이를 바탕으로 한 점과 점의 연결을 통해 역사 공간 투어, 문화시설 투어, 청록길 투어, 불(불암산)-수(수락산)-도(도봉산)-북(북한산) 투어 등 동북4구 내의 자원을 최대한 활용하여 새로운 투어 코스를 개발할 수 있다. 또한 동북4구 내에는 방학골, 녹천마을, 무수골의 마을의례와 같이 주민자치단체가 조직해 운영하고 있는 마을축제와 마을 행사와 같은 동 단위의 공동체 문화 자원이 발달해 있다. 이를 지역에 위치한 7개 대학 박물관과 한국예술종합학교를 비롯한 11개 대학과 연결하여 더욱 풍부한 유·무형의 문화자원을 개발·창출해낼 수 있으며, 이를 기반으로 하는 연계 관광프로그램을 만들어 낼 수 있을 것으로 기대할 수 있으며 이를 잇는 교통망이 확충된다면 동북4구의 관광 분야에서 큰 효과를 거둘 수 있을 것으로 예상한다.

[그림 4-6] 통일의 집

4_관광주택 'STAY House' 건설

우리나라 도심 관광의 문제점으로 저렴하고 쾌적한 숙박시설의 부족이 지적되고 있으며 이에 따라 많은 외국인 관광객들이 경기도로 나가는 불편함을 경험하고 있다. 실제로 2013년 서울을 방문한 관광객은 약 1,000만 명으로 그 중 약 900만 명이 1박 이상 체류하였다. 이들은 주로 중고·중저가(1일 객실가 12만 원 이상~17만 원 미만, 6만 원 이상~12만 원 미만) 숙박시설을 특급 관광호텔 등의 고가 숙박시설(17만 원 이상)보다 선호했으나 서울시내 중고·중저가 숙박 시설의 공급 부족 현상을 겪었다. 한편 서울시 전체적으로 봤을 때에도 급증하는 숙박 수요에 비해 공급이 못 미치고 있어 지속적인 숙박 시설 공급이 필요하다(금기용, 2014).



서울시 호텔 현황 및 신축계획 (객실수)

	현행	신축
강북구	124	73
노원구	-	298
도봉구	51	-
성북구	226	279
서울 전체	30,729	23,153

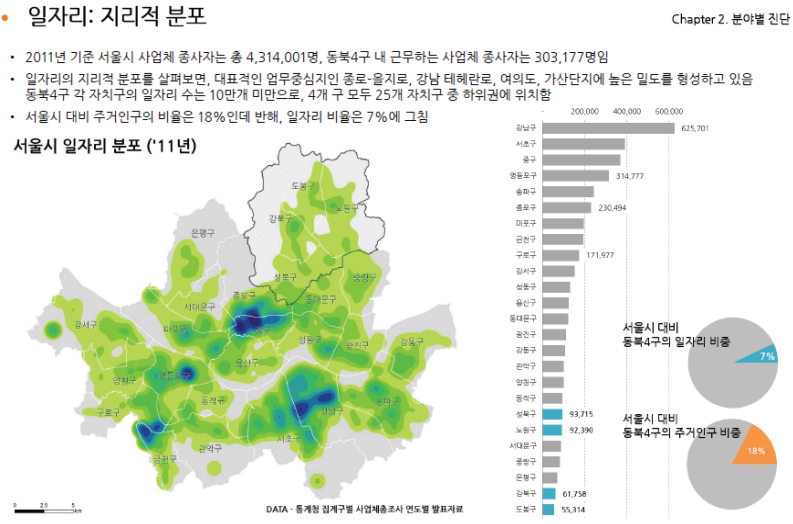
출처: 관광사업체 인허가현황(2013), 서울시 홈페이지

[그림 4-7] 숙박시설 현황

출처: 동북4구발전연구단, 서울시 및 동북4구 GIS 빅테이터 분석(2013.10)

이와 관련하여 최근의 관광객들은 도심의 비싸고 좁은 호텔 대신 넓고 쾌적한, 그리고 현지인의 생활에 더 가까이 다가갈 수 있는 숙박 형태를 추구하는 추세로 변하고 있다. 따라서 지금의 관광 정책의 방향 역시 현지인과의 접촉과 유대감을 강조하는 새로운 트렌드에 맞춘 숙박 시설의 공급으로 변해가야 할 것이다.

한편 현재 서울시 내에서 일자리 분포는 대표적인 업무 중심지인 강남·서초구와 중구를 중심으로 형성되어 있으며, 동북4구의 일자리 비율은 7%에 그쳐 서울시 대비 주거인구 비율인 18%와 비교했을 때 일자리 현황이 매우 취약한 상태라고 할 수 있다. 2006년과 2011년을 비교하였을 때 동북4구 전체에서 총 31,726개의 일자리가 신설되었으나 성북구에만 15,014개의 새로운 일자리가 집중되어 있으며, 동북4구 각 자치구의 일자리 수는 10만 개 미만으로 4개 구 모두 서울의 25개 자치구 중 하위권에 속하는 등 동북 4구의 일자리 마련이 시급하다고 할 수 있다(성북구 GIS 빅데이터 정책지도, 2013).



[그림 4-8] 서울시 일자리의 지리적 분포

출처: 동북4구발전연구단, 서울시 및 동북4구 GIS 빅데이터 분석(2013.10)

이러한 상황에서 지속적으로 증가하는 관광객들의 숙박 수요를 충족시키고 지역 사회의 일자리 창출에도 기여할 수 있는 방안으로 사회주택을 들 수 있다. 사회주택이란 사회적 경제 기업이나 지역사회 자체적으로, 혹은 비영리조직에 의한 공공주택의 한 형태로 사회주택의 공급과 활용을 통해 지역 사회의 사회적·경제적 활성화 및 주거·숙박 수요 충족, 일자리 창출 등의 효과를 거둘 수 있다. 또한 입주자들 및 체류자들간의 소통과 협력을 도모할 수 있는 커뮤니티 공간을 주택 내부에 마련하여 관광객 측면에서는 현지인들과

교류하고 그들의 일상에 더 가까이 다가갈 수 있는 기회를 가지게 된다. 이렇게 현지인의 일상생활과 관광객의 체류가 한데 어우러질 수 있는 사회주택의 한 형태인 'STAY House'로 지역 사회에 관광객이 점차 늘어나게 되면서 숙박뿐만 아니라 음식업과 교통망, 관광자원에 대한 개발이 더 촉진됨을 기대할 수 있으며 따라서 지역 사회의 활성화 및 지역사회 내의 일자리 창출에도 기여하는 1석 3조의 효과를 거둘 수 있다. 특히 동북4구는 서울 도심보다 토지가격과 집값이 상대적으로 저렴하기 때문에 우위를 가지며, 이를 바탕으로 관광객이 체류할 수 있는 다양한 형태의 사회주택형 관광주택 'STAY House'가 탄생할 수 있을 것으로 예상된다.

한편 동북4구의 빈 집과 빈 방은 또 다른 형태의 숙박 공간의 주요 자원으로 활용될 수 있다. 숙박공유를 통해 공유경제를 창출하는 것을 모티브로 한 'Airbnb'는 지역 거주민들이 관광객에게 직접 자신의 집 전체 혹은 사용하지 않는 빈 방을 숙박 공간으로 제공하고 함께 생활하면서 생활 밀착형 관광 기회를 제공하는 시스템이다. 이러한 가운데 동북4구의 상대적으로 저렴한 숙박 요금과 현지인 위주의 생활양식은 관광객에게 매력적으로 어필할 것이다. 한국에서 에어비앤비는 2013년 처음 서비스를 시작하여 현재 1만여 개의 숙소가 등록되어 국내 숙박업소의 10%를 점유하는 등 그 성장세가 두드러진다(시사IN Live, 2015). 그러나 최근 미신고 불법 호스트 등의 문제점이 부각됨에 따라 이를 양지로 유도하여 '현지 밀착형' 숙박업으로서 매력을 어필하고 지역 사회 차원에서는 새로운 공유가치를 창출해낼 수 있는 정책 마련이 요구된다. 따라서 합법적으로 Airbnb가 잘 활용될 수 있도록, 초기 교육과 활동 장려 및 우수 Airbnb 호스트에 다양한 지원을 하는 등 동북4구 내 Airbnb의 활성화 방안을 모색해야 한다.

동북 4구는 이처럼 상대적으로 저렴한 주택과 토지가격을 적극 활용하여, 젊은 세대가 거주하면서 관광객과 교류하는 복합공간의 건설을 지원하는 등 청년 일자리 및 주거문제에 함께 대응할 수 있다. 결과적으로, 주거단지를 통해 입주 청년들은 주거문제를 해결하면서 지역 활동을 통해 지역 사회에 활기를 불어넣을 수 있으며, 관광객은 이들과 함께 숙박하면서 몸소 지역사회 문화를 체험할 수 있는 기회를 제공받는다. 향후 동북4구는 이런 주민참여를 협동조합 등의 형태로 구성하여 부가 가치를 창출하고 이익을 지역사회로 환원하는 자원 순환 구조도 모색해볼 수 있을 것이다.

참고문헌

강황선, 2003, 정부중재형 거버넌스 체제의 운영전략 연구: 이해관계자들의 범위와 역할, 그리고 거버넌스 역량의 결정요인을 중심으로, 『한국사회와 행정연구』, 14(3), 201~227.

경기개발연구원, 2007, 「환경거버넌스 평가에 관한 연구: 평가지표 개발을 중심으로」.

금기용, 2014, 「'글로벌 관광도시 서울' 숙박시설 수급 불균형 실태」, 서울연구원 연구보고서.

김광구, 2009, 문제해결기제로서 로컬거버넌스의 과제, <국정관리연구> 4(1).

김시중·이응규, 1999, "서울시티투어 활성화를 위한 실증적 연구". 관광경영연구 제3권 제2호 통권 5호 pp.86~117

김영국·한대호, 2011, 「보행교통 활성화를 위한 도시형 올레 구축방안 연구」, 한국교통연구원.

김정훈, 2008, "시티투어 관광자의 만족과 긍정적 행동의도에 미치는 영향요인에 관한 연구", 관광연구저널 제22권 제4호 pp.45~61

김진동, 2007. "지방정부의 지속가능한 관광개발을 위한 관광거버넌스 구축방안-강원도를 중심으로", 관광연구저널 21(3): 391~407.

김진동·김남조, 2007, 지역관광협력체로서 로컬 거버넌스 형성요인과 발전가능성에 관한 연구, 『관광학연구』, 31(1), 245~264.

김태환, 2010, "지역경쟁력 강화를 위한 영국의 다지역간 협약 제도 추진 동향과 시사점", 「국토정책 Brief」.

김향자, 2010, 『관광개발 주체 간 협력방안』, 한국문화관광연구원.

동북4구발전연구사업단, 2013, 서울 동북4구 발전을 위한 연구: 총론.

박상필, 2005, 능동사회의 구축과 시민사회의 재구성, 한국행정학회 2005년도 추계학술대회 발표논문집 별쇄본: 1~16.

사득환, 2007, 지속가능한 도시발전과 로컬 거버넌스, <한국공공관리학보> 21(4): 153~173.

서순탁·민보경, 2005. 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구 -분당-죽전 도로 연결을 중심으로, 지역사회발전연구 30(2) 25~44.

「서울시 동북4구 GIS 빅데이터 분석 자료집」, 2013, 서울 동북4구 발전연구단 GIS 분석팀.

송우경·정만태·최준석, 2013, 광역경제권 연계협력사업의 실태와 활성화 방안 연구, 산업연구원.

신현석, 2010, 교육거버넌스 갈등의 쟁점과 과제, 한국교육학연구, 28(4), 351~380.

심원섭, 2008, 「지역관광파트너십을 위한 지역관광진흥협의체 구성 및 운영 방안」, 한국문화관광연구원.

심원섭, 2010, 「최근 관광트랜드 변화와 향후 정책 방향」, 한국문화관광연구원.

염일열·설성현, 2003, 로컬 거버넌스 구현을 위한 마을 만들기 운동의 활성화 전략: 광주광역시 북구사례를 중심으로, 『학술대회 발표논문집』, 한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회.

유정우, 2008, 지속가능 관광개발의 파트너십 및 네트워크와 관광거버넌스 간의 구조관계 연구, 『관광학연구』 32(3), 37~60.

이근형 외, 2013, 『시민참여형 동북4구 발전전략수립을 위한 주민여론조사』, 동북4구발전연구사업단.

이상영·서정렬, 2014, "서울 동북4구의 탈개발을 위한 협력적 지역발전 모색 자연역사문화관광벨트 구축전략을 중심으로", 민주사회와 정책연구. Vol.25 No.- 77~110

전종섭, 2000, 시민사회의 뉴거버넌스, 김영섭 외 <위대한 사회를 위하여> 서울: 법문사.

정영수 외, 2007, 국가균형발전을 위한 지방교육활성화 방안연구, 한국교육개발원.

최병대, 2003, 함께 다스림(Governance)의 재조명: 로컬 거버넌스의 의미와 서울시 시정참여사업을 중심으로, 『학술대회 발표논문집』, 한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회.

황창윤, 2003, 부산광역권 관광개발계획에 관한 연구, 관광·레저연구, 15(2), 209~224.

Hyden, G., 1992, *"Governance and the Study of Politics"*, pp. 1~26 in G. Hyden and M. Bratton, eds, Governance and Politics in Africa, Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

Jessop, B., 2000, Governance Failure, In Stoker(ed.), T*he New Politics of British Local Governance New York*, Macmillan Press Ltd.

OECD, 2009, *The Impact of Culture on Tourism.*

Richards, G and Raymond, C., 2000, *Creative Tourism*, ATLAS News, 23, 16~20.

Rhodes, R., 2000, *The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESR's Whitehall Programme,* Public Administration, 78(2): 345~363.

UNESCO, 2006, *Towards Sustainable Strategies for Creative Tourism.*

시사IN Live, 2015, "에어비앤비가 불법 숙박업의 온상이라니".

조선닷컴, 2015, "'젠트리피케이션' 뜻, 홍대 앞, 합정동 상수동, 신사동 바꾸고 있는 '이것'".

http://kr.tour.gangnam.go.kr/ 강남관광정보센터

http://bukhan.knps.or.kr/ 북한산국립공원

http://ecotour.knps.or.kr 북한산 둘레길 홈페이지

http://gil.seoul.go.kr/walk/ 서울 두드림길

http://www.creativetourismnetwork.org/ 창조관광 네트워크

www.visitseoul.net Visit Seoul

작은연구 좋은서울 15-07

협력적 지역 거버넌스를 통한 서울 동북4구의 관광연계 지역발전 전략 연구

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2015년 10월 9일

발행처 _ 서울연구원

비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.