

연안공간의 효율적 이용방안

2006. 12

이원갑·윤성순·육근형

□ 보고서 집필 내역

◆ 연구책임자

- 이 원 갑

◆ 연구진

- 윤 성 순

- 육 근 형

◆ 외부 집필진

- 엄 기 철

□ 산·학·연·정 연구자문위원

◆ 김 동 주 (광주전남발전연구원 연구위원)

◆ 장 철 순 (국토연구원 책임연구원)

◆ 김 무 홍 (해양수산부 연안계획과 사무관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

머 리 말

연안은 단순히 바다와 육지가 접하는 공간으로서의 의미뿐만 아니라 자원적, 환경적으로도 매우 중요한 가치를 지닌 공간이다. 과거 연안에서의 생활은 매우 단조로웠다. 한가한 어촌 마을과 연락선이 오가는 부둣가 정도로서, 지금에 비하면 어느 정도 한적하고, 낭만적이기도 한 그런 바닷가를 연상하게 된다. 그러나 우리나라가 비약적 경제성장을 이룬 60년대 이후 발전의 터전은 바로 바닷가였다. 바닷가는 간척·매립을 통하여 부족한 식량자원을 충당하는 농경지로서, 또한 수출을 지향하는 임해산업단지 및 공업항으로 변모되었으며, 이에 따라 많은 인구가 산업단지 인근의 새로운 도시지역으로 이동하게 되었다.

그 결과 연안환경은 육지의 도시 및 산업지역으로부터 유입되는 오염물질에 의하여 손상되었고, 간척·매립으로 간척지가 상실되었을 뿐 아니라 해양생물의 산란, 서식환경도 악화되어 연안어업의 기반이 약화되었다. 또한 젊은 층이 어업에 종사하지 않고 편한 직업을 선택하여 도시로 이주함에 따라 어촌 및 연안의 중소도시에서는 인구감소 및 노령화에 따른 경제 붕괴와 공동화가 우려되고 있다. 따라서 연안의 대도시 및 산업지역을 제외한 중소도시 및 어촌의 경제를 활성화시켜 정주여건을 개선하는 것은 국토의 균형발전 측면에서도 매우 중요한 일이라고 할 수 있다.

이 연구는 위축되어 가는 연안지역의 정주여건을 개선하여, 중소도시 및 어촌을 중심으로 연안주민이 경제적으로 윤택하고 쾌적한 삶을 영위할 수 있도록 하기 위해 지속 가능한 개발 방안으로서 생태환경과 양립할 수 있는 해안관광의 개념을 도입하여 연안공간의 효율적 이용방안을 강구하는 것이다. 이 복합공간을 도시인의 관광·휴식, 청소년의 해양체험·학습 등을 위한 장소로 활용되도록 하며, 이를 해양수산부 차원에서 용이하게 추진할 수 있도록 제도적 절차를 모색하는 것이 이 연구의 일차적 목적이며, 한편으로는 지속 가능한 연

안국도축의 통합적 관리를 위한 현안 문제와 과제를 분석 평가하고 연안축의 통합적 관리를 위한 적절한 대안을 아울러 모색함으로써 연안공간 이용의 효율성 제고와 연안통합관리의 실효적 추진에 크게 기여할 것으로 기대하고 있다.

그러나 이러한 법체계와 기능 등 제도의 재정립에 있어서는 이해를 상호 달리는 문제가 없지 않기 때문에 이론적인 측면보다는 정책적 결단을 내려야 하는 문제의 여지가 아직도 남아 있을 것으로 사료된다. 따라서 앞으로 전문가들의 지속적인 연구와 부처간 협의 조정을 통해 보다 진전된 발전방향이 모색될 것으로 기대된다.

아무쪼록 이 보고서가 우리나라 연안공간의 효율적 이용을 위한 유용한 자료로 활용될 수 있기를 바라며 그 동안 본 연구를 맡아 추진하여 온 이원갑 연구위원, 윤성순 책임연구원, 육근형 연구원, 그리고 전 국토연구원의 엄기철 선임연구위원의 노고에 대하여 사의를 표하는 바이다.

2006년 12월

韓國海洋水產開發院
院 長 李 正 煥

목 차

ABSTRACT	i
----------------	---

요 약	iv
-----------	----

제1장 서 론	1
---------------	---

1. 연구의 배경과 목적	1
2. 선행연구 현황	3
3. 연구의 범위와 방법	4
4. 기대효과	5

제2장 연안공간의 이용현황 및 문제점	6
----------------------------	---

1. 연안공간 이용현황	6
1) 연안공간의 개념	6
2) 연안공간의 특성	8
3) 연안공간의 이용현황	10
2. 연안공간정책의 변천과정	15
1) 1970년대의 연안공간정책 : 간척·매립지 개발	15
2) 1980년대의 연안공간정책 : 해양 및 연안환경관리	16
3) 1990년대 이후의 연안공간정책 : 연안용도지역제 도입	17
3. 연안공간 이용의 문제점	19
1) 연안개발의 집중화 및 난개발	19

2) 대규모 개발사업	22
3) 어촌경쟁력 약화 및 지원부진	23
4. 연안공간정책의 평가와 과제	27

제3장 연안복합공간의 개발의 여건분석 ————— 30

1. 복합공간의 일반적 개념과 관련제도	30
1) 복합공간의 일반적 개념	30
2) 우리나라의 복합단지 관련제도	31
3) 주요 외국의 복합단지개발제도	36
2. 국내외 관광정책과 관련제도	39
1) 우리나라의 관광정책과 관련제도	39
2) 아세아권의 관광정책 및 제도	42
3) 구미권의 관광정책 및 제도	46
3. 국내외 연안관광단지지구 개발사례	53
1) 우리나라의 연안관광단지 개발사례	53
2) 아시아권의 연안관광단지 개발사례	57
3) 구미권의 연안관광단지 개발사례	65
4) 외국의 연안관광단지 개발사례의 시사점	72

제4장 연안복합공간의 개념과 도입 필요성 ————— 73

1. 관광여건 및 연안공간이용의 변화	73
1) 국제관광수요 및 여건의 변화전망	73
2) 우리나라의 관광수요 및 형태의 변화전망	74
3) 연안공간 이용형태의 변화전망	76
2. 연안복합공간 개발의 필요성	77
1) 연안의 산발적·난개발 방지	77

2) 지속 가능한 연안통합관리	78
3) 연안환경을 고려한 친수연안의 거점개발	80
3. 연안복합공간 개발의 기본모형 정립	83
1) 연안 복합공간의 기본 개념	83
2) 우리나라 연안복합공간의 잠재력	85
3) 기존 복합공간제도와 상호관계 정립	88

제5장 연안복합공간의 개발구상 93

1. 연안복합공간 개발의 기본목표와 전략	93
1) 기본목표	93
2) 기본전략	94
2. 연안복합공간 개발의 기본구도 설정	95
1) 연안복합공간의 지역적 관리범위	95
2) 연안복합공간의 개발규모	97
3) 연안복합공간의 도입기능	99
3. 연안복합공간 개발제도의 정립방향	101
1) 우리나라의 주요 법령체계	101
2) 연안복합공간과 개별법령과의 관계	104
3) 연안복합공간 개발(특별)법의 기본요강(要綱)	111

제6장 연안복합공간의 합리적 추진 방안 120

1. 연안복합공간 개발의 추진방향	120
1) 기본 ‘포지션’의 정립과 방침 설정	120
2) 연안복합공간의 개발방식	121
3) 연안복합공간의 관리체계	123

2. 연안복합공간 개발의 지원방향	124
1) 연안복합공간 개발 절차의 간소화	124
2) 연안복합공간 개발의 지원	125
3) 연안복합공간 개발의 민자유치	128
3. 기타 연안복합단지 개발과 개선과제	130
 제7장 결론 및 정책제언	132
 참고문헌	135
 부록 A 서남해안 관광레저기업도시계획	138
 부록 B 해남 화원관광단지 사례	148
 부록 C 사례지구의 연안공간이용의 적정성 평가	156

표목차

<표 2-1> 연안지역 인구분포 현황	11
<표 2-2> 우리나라 항만·어항 현황	13
<표 2-3> 우리나라 연안의 수산활동 현황	14
<표 2-4> 연안지역 관광단지 현황	14
<표 2-5> 국토개발과 연안관리정책의 전개과정	19
<표 2-6> 연안 거주인구변화 현황	20
<표 2-7> 연안의 기지정 및 신규개발 수요	22
<표 2-8> 서남해안에서의 대규모 국책사업 추진현황	23
<표 2-9> 우리나라 연안해역 수질 변화 추이(COD 기준)	24
<표 2-10> 수산분야 예산의 사업별 예산비율(2004년도 예산안)	27
<표 3-1> 우리나라 복합단지 관련제도의 비교	35
<표 3-2> 연대별 주요 관광정책 변화	41
<표 3-3> 감포관광단지 개발계획	56
<표 3-4> 동경 임해부 부도심 토지이용계획	60
<표 4-1> 세계 관광시장의 장기전망	74
<표 4-2> 우리나라 해양관광 수요의 장기전망	75
<표 4-3> 전국 관광단지 지정현황	81
<표 4-4> 기존의 단지와 연안복합공간 개념의 비교	85
<표 4-5> 연안관광 권역별 개발구상	86
<표 4-6> 유형별 기업도시 개념	91
<표 5-1> 기존 관광단지의 개발 규모	98
<표 5-2> 연안복합공간의 개발기준 설정	99
<표 5-3> 연안복합공간의 주요 도입시설	100

<표 5-4>	우리나라의 주요 법령체계	103
<표 5-5>	다른 법령과의 관계(인허가 등)	110
<표 6-1>	공영개발방식의 장단점	122
<표 6-2>	민간개발방식의 유형	122
<표 6-3>	민간개발방식의 장단점	122
<표 6-4>	합동개발방식의 장단점	123
<표 6-5>	해양수산부의 연안·해양관광 관련업무 현황	124
<표 6-6>	연안복합공간 유사개발의 지원제도 비교	127

그림목차

<그림 2-1> 연안관리법상 연안공간의 범위	7
<그림 2-2> 연안공간의 다양한 이용형태	10
<그림 2-3> 우리나라 연안의 이용현황 총괄	15
<그림 2-4> 최근 5년간(2001~2006) 연안 읍면동의 인구증감률	21
<그림 2-5> 특별관리해역의 수질변화 추세(COD)	25
<그림 3-1> 프랑스 사회간접자본시설·운송·관광부 조직	53
<그림 3-2> 충무 마리나 관광단지	55
<그림 3-3> 감포관광단지 개발계획 조감도	57
<그림 3-4> 동경 임해부 부도심 토지이용계획 및 워터프런트	60
<그림 3-5> 미나토 미라이(MM 21) 토지이용계획 및 워터프런트	63
<그림 3-6> 싱가포르 센토사 관광지 및 리조트	65
<그림 3-7> 미국 시애틀 도심 워터프런트	67
<그림 3-8> 프랑스 그랑드 모뜨의 해안관광지 및 레저숙박시설	70
<그림 3-9> 프랑스 생뜨 마리 드 라 메르(Les Saintes Maries de la Mer) ...	70
<그림 4-1> 해양생활공간의 구조적 변화	76
<그림 4-2> 싱가포르 East Coast Area	77
<그림 4-3> 연안복합공간 개념	84
<그림 4-4> 전국 권역별 연안관광개발 기본구상	87

ABSTRACT

A Study of Measures for Efficient Use of Coastal Areas

Industrialization in Korea has ruined the coastal ecosystem and has an undesirable impact on fishery production on the Peninsula. Consequently, the living conditions in fishing villages have changed for the worse, with many of the residents leaving the villages. The aging in coastal villages became serious and the coastal villages lost their attraction as a place of residence.

The purpose of this study is to introduce the concept of compound zoning in coastal areas, which could improve living conditions and utilize the coastal area as a space for sustainable tourism and traditional industries. The concept should be developed considering ecological and environmental aspects.

The idea of compound zoning in coastal areas is to develop complex areas where tourism and leisure activities can be made possible considering the characteristics and environmental condition of coastal areas. To introduce and develop the concept, it is recommended that ‘The Coastal Area Compound Zoning Task Force Team’ be established under the Marine Policy Bureau of the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries. This T/F team could consider and devise institutional and legal measures for the

coastal area compound zoning. One of the options that the T/F team could take into account for the legal measures is to put the coastal area compound zoning in the existing Act on Tourism Promotion. This option should revise the law to insert text to regulate the coastal area compound zoning. The other option is to utilize progressively the present legal and institutional framework. One of the present frameworks in which MOMAF takes part is the project of 'The Industrial City for Tourism and Leisure'. The Ministry could make active use of the framework and propose new 'Industrial Cities for the Coastal Tourism and Leisure'. This option will not add much of a burden to MOMAF and relevant Ministries to legislate new law for the proposed concept in this study, and it could be accomplished quickly if there is cooperation from other ministries. The last option for coastal area compound zoning is to draft a new law to regulate the definition, process, finance and relevant follow-up measures for the new concept. The compound zoning in coastal areas according to this option could be carried out systematically and incorporated in a new law, but it encountered more difficulties than expected from the other relevant ministries and it is taking a long time to establish the new law.

Considering its legal framework for accepting the coastal area compound zoning concept, MOMAF should prepare the institutional measures in the right place and shortest possible time. Subsidies and support from government would be needed to promote the new zoning system. The possible support measures could include administrative steps regarding land expropriation, the privilege for financing, governmental subsidies, reduction and exemption from taxation and charges, etc. The ministries in charge should cooperate fully with the relevant ministries. It is also necessary to

arrange the long and short-term political direction and accompanying governmental measures for the coastal area compound zoning.

It is anticipated that the coastal resources could be utilized in an integrative and concentrated manner by introducing the new concept for compound zoning. The new concept also could contribute to boosting the local economy and improvement of living conditions in the coastal area. Besides, the area is expected to play a key role in promoting national and international tourism in future.

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

- 우리나라 연안은 부족한 토지의 확충 및 수출을 위주로 하는 경제발전을 위하여 그간 바닷가 매립 및 간척을 주요 정책수단으로 추진하였음
- 이로 인해 바닷가는 과거의 어업 및 연안 해운 중심에서 간척 및 매립을 통하여 산업지역, 대규모 농지 및 도시지역으로 변모하였음
- 따라서 연안의 대도시 및 산업지역을 제외한 전통적 어촌의 경제를 활성화시켜 정주여건을 개선하는 것은 국토의 균형발전 측면에서도 매우 중요한 일임
- 본 연구는 위축되어 가는 연안지역의 정주여건을 개선하여 중소도시 및 어촌을 중심으로 연안주민이 경제적으로 윤택하고, 쾌적한 삶을 영위할 수 있도록 전통산업 및 환경과 조화될 수 있는 해안관광을 기반으로 하는 연안공간의 복합적 이용·개발방안을 강구하기 위한 것임
- 또한 우리나라 서남해안과 동해안의 연안국토축에는 민선지방자치제 실시 이후 각종 개발사업이 지방정부 차원에서 경쟁적으로 추진되고 있을 뿐 아니라 중앙정부 차원에서도 산업단지, 해양관광단지, 새만금 간척 등 각종의 대규모 프로젝트가 추진되고 있는 실정임
- 따라서 지속 가능한 연안국토축의 통합적 관리를 위한 현안 문제와 과제를 분석 평가하고 연안축의 통합적 관리를 위한 적절한 대안을 아울러 모색하는 데 연구의 방향을 두고 있음

2. 연구의 범위와 방법

- 전통적 산업에 의존하는 어촌 및 중소도시의 발전과 양립할 수 있도록 지속 가능한 개발을 추진하기 위한 방안으로서 생태환경과 양립될 수 있는 해안관광의 개념을 도입한 연안 복합공간 개발방안을 강구하는 것임
- 이러한 복합공간은 도시인의 관광·휴식, 청소년의 해양체험·학습 등을 위한 장소로 활용될 수 있도록 하는 연안복합공간의 범위를 설정하고, 이를 해양수산부 차원에서 용이하게 추진할 수 있도록 국내외 사례분석을 통하여 제도적 정비방안을 모색하는 것을 연구의 대상과 범위로 설정하였음
- 연구방법으로는
 - 첫째, 연안의 여건과 이용실태를 분석 평가하여 현존하는 문제와 과제를 도출하고
 - 둘째, 연안공간의 합리적 이용을 위한 기본개념을 도입하기 위하여 국내외 제도와 이용형태 및 지구별 사례를 고찰하였으며
 - 셋째, 지속 가능한 연안공간의 합리적 이용을 위한 제도적 기본 구도를 대안별로 설정하고
 - 넷째, 이러한 연안공간 개발의 합리적 추진을 위한 기본방침과 이에 수반된 각종의 지원방안 등을 모색하여
 - 다섯째, 현행제도의 개선 등 결론 및 정책건의를 하는 방향으로 연구가 진행되었음

3. 기대효과

- 연안자원의 통합적, 집중적 이용을 통하여 한정된 연안자원 이용의 효율성과 연안통합관리의 실효적 추진에 기여
- 지역별로 특성화된 개발전략으로 지역경제 및 정주기반 강화에 기여할 것으로 전망
- 내륙과 연안 간 및 연안국토축의 통합적 관리와 균형발전에 기여

제2장 연안공간의 이용현황 및 문제점

1. 연안공간 이용현황

- 연안공간의 특성은 해양과 육지 환경계의 공존성, 사회적인 수요 및 이용형태의 다양성, 풍부한 생산성, 환경적 피해에 많이 노출되어 있는 취약성, 뛰어난 자연복원성을 꼽을 수 있음
- 연안공간은 생활공간, 수산 및 해운의 중심지로서의 역할을 중심으로 발전하여 농산물 생산의 공간, 산업기지로서의 공간, 해안레저 및 문화의 공간으로 기능이 확대되고 있음
 - 연안읍면동의 전국 대비 면적은 17.9%인 데 비하여 인구는 10.4%를 차지하여 비교적 낮은 인구밀도를 나타냄
 - 연안에 위치한 산업단지 및 농공단지는 143개이며 단지수로는 전국의 27.2%에 불과하지만 면적으로는 69.6%를 차지하여 내륙 산업단지에 비해 단지의 규모가 훨씬 큼
 - 28개의 무역항, 23개의 연안항 및 422개의 지정어항이 전국 연안에 분포하고 있으며, 갯벌을 비롯한 연안해역은 각종 수산자원이 산란·서식하는 중요한 공간임
 - 연안에는 총 346개의 해수욕장과 4개의 국립공원을 비롯하여 77개의 지정 관광지와 4개의 관광단지가 분포함

2. 연안공간정책의 변천과정

- 1970년대 : 활발한 간척·매립지 개발
- 1980년대 : 수산자원보전지역 확대지정 등 해양 및 연안환경관리
- 1990년대 : 연안통합관리체제 도입
- 2000년대 : 연안통합관리계획 및 연안정비의 계획적 추진

3. 연안공간 이용의 문제점

- 도시와 공업지역으로의 인구 쏠림현상으로 부분적인 연안지역의 집중화와 난개발, 공동화의 양극화 현상이 심화되는 등 국토이용의 불균형이 가속화됨
- 경제적 논리에 따른 대규모 간척, 산업단지 조성 등으로 인해 자연해안선이 상실되고 해양환경이 악화되고 지역의 잠재적 이용 가능성 상실
- 수산자원의 감소, 어촌인구의 이탈 등 어촌지역의 경쟁력이 지속적으로 악화되는 한편, 낙후된 정주기반의 정책지원이 부족하여 다양한 수요를 충족하지 못함

4. 연안공간정책의 평가와 과제

- 연안의 무질서한 개발 억제와 이용형태 간의 갈등조정 및 연안환경의 보전을 위한 각종 조치를 강구할 필요성이 증대됨
- 연안이용의 갈등을 조정하기 위한 연안통합관리가 시행되고 있는데, 효과적인 연안관리를 위해서는 연안용도지역제 및 건축규제, 연안환경 및 경관의 보전, 해안 건축선 후퇴 등의 다양한 프로그램 개발이 필요함

제3장 연안복합공간 개발의 여건분석

1. 복합공간의 일반적 개념과 관련제도

- 단일기능 또는 개별적으로 개발하여 왔던 생산기능, 주거기능, 문화 및 유통기능을 복합적으로 입지하여 생산 활동과 주거기능 및 관련기능 등이 일체화되고 계획과 개발이 하나가 되도록 추진함으로써 투자의 효율을 제고하고 이를 통한 시너지 효과를 창출하고자 하는 것이 복합공간의 목적임

- 이러한 복합단지 또는 단지조성과 관련된 법률은 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률, 산업단지 및 개발에 관한 법률, 유통단지개발촉진법, 관광진흥법, 기업도시개발특별법 등이 있음
- 일본의 경우는 지방거점법, 종합보양지역정비법 등에 의해 복합단지 개발이 이루어지고 있는데, 주로 민간참여에 의해 개발되며 단지규모 및 입지 기능에 따라 다양한 입지시설을 갖추고 있는 것이 특징임
 - 단지형태로는 대체로 일단의 형태나 다수의 분산지구 형태인 다 클러스터(多 Cluster) 방식을 채택하고 있으며 건축물은 문화적·현대적 특성을 살릴 수 있도록 설계되었음. 용지의 취득 방식은 사업주최별로 조성된 용지를 취득하며 사업기간은 대략 10년 내외의 장기간에 걸쳐 이루어지고 있음

2. 국내외 관광정책과 관련제도

- 국내 주요 관광정책 변화

구 분	1970년대	1980년대	1990년대
개념	지구단위형 관광개발	여가공간의 확대	자원형 및 단지형 관광개발
국민 관광		-해외여행 전면 자유화 -휴양콘도미니엄개발	-국민의 관광산업 인식제고 사업 추진
관광 개발	-25개 관광지 지정 -도립공원 지정 -경주보문단지개발('74) -제주도종합개발추진('78)	-68개 관광지 지정 -국민관광지개발지원 -시범야영장 개발('84) -충무도남 및 남원 관광단지 개발추진 -전적관광지 개발 -성산포관광단지개발	-33개 관광지 지정 -감포, 화원관광단지 개발추진('94) -제주중문관광단지 동부지역 개발추진('96)
법 제도 부문	-관광진흥개발기금법 제정 및 지원('72) -관광사업진흥법을 관광기본법과 관광사업법으로 분리('75) -관광단지개발촉진법('75)	-관광사업법개정 (관광진흥법으로 개정, 올림픽대비숙박지원 특별법 제정	-관광업무 문체부 이관('94) -관광숙박시설지원 등에 관한 특별법 제정('96) -관광진흥개발기금법개정 -국제회의

- 일본의 관광정책은 지역특색을 살린 관광상품 개발, 국제관광교류의 확대, 규제완화 및 지원조치를 통한 추진력 제고 등을 중점적으로 추진하고 있으며, 싱가포르의 경우 전체를 하나의 단위로 묶어 최고의 매력을 산출할 수 있도록 육성하여 향후 관광산업을 싱가포르의 선도산업으로 확립시키려 하고 있음

3. 국내외 연안관광단지지구 개발사례

- 국내 연안관광단지들은 해남화원, 제주 중문, 충무, 감포에 형성되어 있거나 계획 중에 있으며, 지역적 특성에 따라 개발되고 있음
- 일본의 동경 만 부도심지구, 요코하마 MM 21 지구, 싱가포르의 센토사 관광지, 미국의 시애틀 연안 워터프런트, 프랑스의 랑그독-루시옹 등이 세계적 모델이 될 수 있는 연안관광단지지구이며 이를 벤치마킹할 필요가 있음

제4장 연안복합공간의 개념과 도입 필요성

1. 관광여건 및 연안공간이용의 변화

- WTO 및 OECD에서는 국제 관광객수가 연평균 약 4% 신장할 것으로 보고 2010년 10억 명, 2020년 15.6억 명으로 전망하고 있으며 이 중 아태지역이 20% 내외를 차지할 것으로 추정하고 있음
- 우리나라의 경우는 2010년에 관광객수가 5천만 명에 달하고, 육지 중심 관광에서 해양의 다양한 자원을 소재로 한 해양단지 중심의 장기 체류형 관광으로 새로운 형태적 변화가 올 것으로 전망됨
- 연안도시공간의 개발 패턴은 기존 도시의 워터프런트와는 달리 연안공간을 중심으로 하는 새로운 공간모형을 창출하게 될 것임

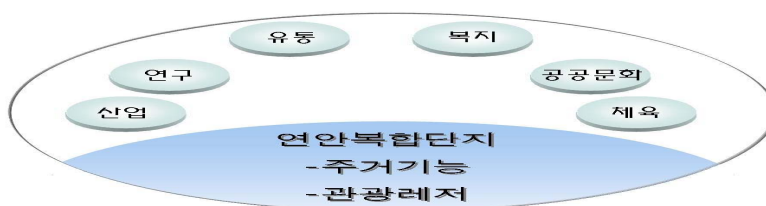
2. 연안복합공간 개발의 필요성

- 연안공간의 이용·개발이 각종 개별법에 의해 추진되거나 개별적 사안으로 인·허가되는 등 연안공간의 개발압력이 더욱 가중될 것으로 전망되고 있어 연안의 난개발 방지와 지속 가능한 개발을 위한 대책 필요
- 종래의 육지 중심의 개발방식에서 연안 중심의 개발압력이 가중됨에 따라서 개발방식 또한 개별 시설 중심, 단일목적 위주의 종래의 연안개발 방식에서 지역공간단위의 접근방식을 통한 중심기능과 주변의 생산 및 생활기능과 연계하여 개발하는 방식으로 전환할 필요가 있음
- 기존의 관광지에서 연안관광을 구분하여 특화하면서 연안을 중심핵으로 하는 연안관광복합공간의 차원에서 개발계획의 접근이 필요하며 복합적 개발방식을 통하여 지역사회와 유기적인 연관성을 제고하고 관광지 개발 과급효과를 극대화할 필요가 있음

3. 연안복합공간 개발의 기본모형 정립

- 연안복합공간의 개발은 종래의 연안관광단지를 핵으로 하는 해양관광 산업을 중심으로 주거기능 및 각종 지원기능을 결합하여 자립적인 지역 및 도시를 형성하도록 하며 이를 통한 지역발전을 촉진하는 것임

〈요약 그림-1〉 연안복합공간의 개념



제5장 연안복합공간의 개발구상

1. 연안복합공간 개발의 기본목표와 전략

- 기본목표
 - － 연안의 특성을 고려한 지속 가능한 발전 유도
 - － 연안관광의 거점화를 통한 지역간 상생발전 유도
 - － 관광레저산업의 육성과 국제경쟁력의 제고
- 기본전략
 - － 연안복합공간의 개념도입과 실천적 수단 정립
 - － 연안을 거점으로 하는 관광레저복합단지 조성
 - － 연안복합공간 개발에 수단된 제도적 기반 구축

2. 연안복합공간 개발의 기본구도 설정

- 연안복합공간의 지역적 관리범위는 단순히 연안의 보호라는 차원보다는 공간적 통제·관리를 대상으로 하는 일정 범위의 지역적 범위를 설정할 필요가 있으며, 연안환경 여건과 연안자원의 분포, 토지이용 여건 등을 고려하여 이용과 관리의 범위를 설정해야 함. 구체적인 기준으로는 연안관리법의 연안관리범위가 가능할 것임
- 그러나 연안복합공간의 특성상 후보지로는 연안관리의 범위를 확대하여 항만배후지역, 해양관광자원의 잠재력이 높은 지역, 대도시 외곽의 미개발해변관광후보지, 기 지정된 대규모 해양관광지, 관광레저형 기업도시가 적합함
- 연안복합단지의 계획규모는 개발규모와 선행 법령에서 규정하고 있는 계획규모와의 혼동을 피하기 위하여 660만㎡ 이상으로 설정함
- 연안복합공간에는 관광레저의 주기능과 거주지원 기능, 공공편익시설, 숙박시설, 접객시설 등의 기능으로 구분되어 각 기능별 시설을 도입

3. 연안복합공간 개발제도의 정립방향

- 관련 법률과의 관계정립을 위해서 관광진흥법의 일부 개정 또는 보완을 통해 연안복합공간을 개발할 수 있을 것이나, 일반법적 법률보다는 특별법적 성격의 부여가 필요함
- 기업도시개발특별법과의 관계에서는 사업추진과 지원방식의 유사성을 갖고 있어 상호간의 개념정립과 관리영역의 조정이 필요하며, 연안관리법의 경우는 연안보전을 1차적 목적으로 하고 있어 연안복합공간 개발 사업에 적합하지 않음
- 이 밖에도 해양수산발전기본법을 연안복합공간 개발의 지침으로 활용하고 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률은 수용하거나 의제 처리하는 것을 검토하며, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 지정된 용도지역의 조정 등의 요구가 필요함
- 연안복합공간 개발(특별)법의 기본요강(안)

제1장 총칙	제1조 (목적) 제2조 (정의) 제3조 (다른 법률과의 관계)
제2장 연안복합공간의 지정 및 기본계획수립	제4조 (연안복합공간의 지정 제안) 제5조 (연안복합공간의 지정 등) 제6조 (기본계획의 수립·시행)
제3장 연안복합공간 개발사업 시행 및 정주여건의 개선	제7조 (개발사업의 시행자) 제8조 (공공시설의 개발) 제9조 (연안복합공간 정주여건의 개선)
제4장 사업시행자 및 입주기업에 대한 지원	제10조 (조세 및 부담금 지원) 제11조 (자금 지원) 제12조 (지방공공단체에 의한 조성) 제13조 (행위 등의 제한) 제14조 (관련 인·허가 등의 의제) 제15조 (시설의 처분) 제16조 (사용 및 수용) 제17조 (권리의 보상금 지급 등) 제18조 (입장료 등의 징수 및 사용) 제19조 (기존 건축물의 철거 등) 제20조 (이주대책) 제21조 (기술지원) 제22조 (조사측량 실시)

제6장 연안복합공간의 합리적 추진방안

1. 연안복합공간 개발의 추진방향

- 기본 ‘포지션’의 정립과 방침 설정 : 연안복합공간 개발에 관한 법률 제정을 통한 제도적 장치 마련을 우선으로 하고, 지정 및 개발계획의 수립·시행을 위한 기본방향과 방침 마련이 필요
- 연안복합공간의 개발방식 : 공영개발, 민간개발, 합동개발의 각 방식별 장단점과 지역여건 및 참여자의 입장을 고려하여 가장 합리적 방식을 선택해야 함
- 연안복합공간의 관리체계 : 개발기본계획 수립, 해양관광산업 지원·육성 및 해양관광정책을 총괄하고 조정하는 기능 수행을 위해 해양정책국 안에 개발계획과의 신설을 검토할 필요가 있음

2. 연안복합공간 개발의 지원방향

- 절차의 간소화 : 다른 법령의 인·허가 의제를 대폭 도입하고 연안복합공간 개발의 통합·표준계획제도의 도입을 검토
- 연안복합공간 개발의 지원 : 사업촉진을 위한 지원사항을 제도적으로 보장하고 정부 또는 지자체가 보증하는 외자도입의 허용방안을 강구하며 공공시설의 개발비용은 정부 또는 지자체가 부담하는 방안 검토
- 민자유치 : 민자 및 외자유치를 위한 인센티브 제공과 행정규제 완화 방안을 강구하고 ‘(가칭)연안복합공간기획단’을 설치하여 제도의 정착과 행·재정적 지원, 예산확보 등을 강화

3. 기타 연안복합단지 개발과 개선과제

- 다양한 관광레저시설의 도입활성화
- 지구단위계획 기법을 도입한 시설기준의 적용

- 민간사업자의 부지확보 편의 증진
- 연안복합공간의 경제성 및 환경성 확보

제7장 결론 및 정책제언

- 연안복합공간의 개발은 이러한 연안의 지역적 특수성과 연안환경을 고려하여 연안의 특성에 적합한 관광레저단지를 조성하고자 하는 것이며, 이를 효율적으로 추진하기 위하여 해양수산부가 주관할 수 있도록 제도적 지원방안을 모색하고자 하는 것임
- 해양수산부에서는 해양정책국 주관 하에 ‘(가칭)연안복합공간 추진기획단’을 구성하는 제도적 도입 방안을 강구하며 ① 관광진흥법에 연안복합공간 부분을 새로 신설하는 방안 ② 기업도시개발촉진법의 관광레저기업도시 부분에 해양수산부가 참여하거나 별도로 기획 및 추진하는 것을 제도화하는 방안을 검토하고 관련부처와 협의·조정을 하도록 함
- 기존제도를 통하여 연안복합공간 개발을 추진하는 경우 해양수산부가 보조적 기능에 한정될 수도 있기에 ‘(가칭)연안복합공간 개발(특별)법’의 제정과 같은 독립법적 차원에서 추진하는 것이 바람직함
- 연안복합공간 계획수립을 위한 후보지 조사 등을 실시하며, 이 자료를 토대로 연안복합공간 개발을 위한 장·단기 정책방향을 정립하고 이에 수반된 시책의 기본방침을 마련할 필요가 있음
- 연안복합공간의 개발을 위해 토지수용권, 자금조달 특례, 국고지원, 각종 조세 및 부담금 감면 등 사업촉진을 위한 지원사항이 제도적으로 보장될 수 있어야 하며, 관련 업무를 담당하고 있는 관계부처와의 충분한 협의가 필요함

제1장

서론

1. 연구의 배경과 목적

해안선을 중심으로 육역과 해역의 일부로 구성되어 있는 연안지역은 각종 개발사업으로 인하여 생태계가 파괴되고 어업자원이 감소됨에 따라 전통적 산업인 어업분야에 의존하던 중소도시 및 어촌지역의 정주여건이 악화되었고, 인구감소 및 고령화 문제가 시급히 해결해야 할 현안으로 부상되었다. 이 연구는 이와 같은 연안의 현실을 직시하고, 지속 가능한 개발 정책을 추진하여 연안 정주여건을 개선하고, 전통적 산업에 의지하는 연안지역에 활력을 되찾게 해 주기 위한 방안을 모색하는 것이 그 목표다.

연안은 바다와 육지가 만나는 공간으로 육지와 바다의 특성을 상호 공유하는 동시에 서로에 대하여 영향을 미치는 특수한 환경이다. 육상의 도시 및 산업단지 등으로부터 유입되는 오염물질은 바닷가 생태계 및 연안어장 환경에 영향을 미치며, 바다로부터의 해일, 태풍, 고조 등은 연안침식 및 주민생활에 대한 위협요인이 되기도 한다.

연안지역은 환경적 다양성으로 인해 자원적 가치가 높으며, 해외 진출에 유리하기 때문에 인구와 산업활동이 집중되는 곳이다. 우리나라 3면의 바다에는 3,167개의 도서(유인도 492개/무인도 2,675개)가 있으며, 해안선 총 길이는 11,542km인데,¹⁾ 육지 면적에 비해 매우 긴 전형적 리아스식 해안으로 굴곡이

1) 해양수산부, 연안관리정보시스템 해안선 현황자료(<http://coast.go.kr/>).

많으며, 수심이 낮아 간척과 매립이 용이한 지형적 특징이 있다. 우리나라는 1960년대 이후 수출주도의 경제발전계획을 수립·시행하면서 대외무역에 용이한 바닷가에 많은 산업단지, 도시용지와 공업항을 건설하였으며, 이에 따라 많은 인구가 내륙으로부터 연안으로 이동하였다.

당시 농지가 부족하던 우리나라는 도시 및 산업용지를 확보하기 위한 방법으로 바닷가와 갯벌을 매립하였으며, 이 방식은 육상에서 토지확보를 위하여 사유지를 수용하는 복잡하고 비용이 많이 드는 절차를 피할 수 있기 때문에 오늘날까지도 지속되고 있다. 이로 인하여 연안어장의 상실은 물론 육지 오염원에 의한 생태계 손상으로 어업자원을 비롯한 생물자원이 감소됨에 따라 어업 중심의 전통적 생활방식에 의존하던 어촌사회는 어업권 상실 및 제한 등 외적환경의 변화에 따라 위축될 수밖에 없었다. 현재 어촌 지역은 어업의 미래에 대한 불확실성으로 젊은이들이 어촌을 떠나 도시에 정착하고 있으며, 그 결과 어촌은 고령자 사회로 급격히 변화되고 있다. 이들 고령자가 수명을 다하는 때 어촌은 더 이상 사람이 살지 않는 곳이 될 것이라는 우려가 현실화되고 있다.

이는 인구의 도시집중과 함께 지역적 양극화 문제를 가속시키는 한 원인이 되기 때문에 연안에서 도시 및 산업지역을 제외한 전통적 어촌의 경제를 활성화시켜 정주여건을 개선하는 것은 국토의 균형발전 측면에서도 매우 중요한 일이다.

본 연구의 목적은 위축되어가는 연안지역의 정주여건을 개선하여 중소도시 및 어촌을 중심으로 연안주민이 경제적으로 윤택하고, 쾌적한 삶을 영위하도록 하기 위한 것으로서, 전통산업 및 환경과 조화될 수 있는 해안관광을 기반으로 하는 연안공간의 복합적 이용·개발방안을 강구하기 위한 것이다. 이 복합공간을 도시인의 관광·휴식, 청소년의 해양체험·학습 등을 위한 장소로 활용되도록 하며, 이를 해양수산부 차원에서 용이하게 추진할 수 있도록 제도적 절차를 모색하는 것이 이 연구의 일차적 목적이다. 한편으로는 지속 가능한 연안국토축의 통합적 관리를 위한 현안의 문제와 과제를 분석 평가하고 연안축의 통합적 관리를 위한 적절한 대안을 아울러 모색하고자 한다.

2. 선행연구 현황

연안의 복합공간 개발과 관련한 연구로는 해양수산부(김성귀)의 「미래형 해양복합생활공간 조성방안 연구」가 유일하며, 육상의 복합공간 개발과 관련해서는 국토연구원(서태성)의 「복합단지 개발 활성화방안 연구」 등이 있다.

서태성의 연구대상인 복합공간은 지역균형개발법에 의한 것으로 주거단지, 산업단지, 교육연구단지, 문화단지, 유통단지 가운데 두 가지 이상의 단지로 구성되어 각각의 단지가 독립적으로 기능을 수행하되 상호 유기적 관계를 갖고 전체적으로 시너지 효과를 갖도록 일체적으로 개발하는 방식이다.

김성귀의 연구는 몇 개의 어촌관광 특성이 있는 지역을 선정하여 복합적 개발방안을 제시하였다. 이 연구는 지역균형개발법에 의한 어촌관광모델을 제시한 것이다. 이 방안도 서태성의 연구와 같이 기존의 복합공간 개발제도에 기반을 둔 것이기 때문에 사업 추진시 주관부처인 해양수산부와 다른 중앙 행정기관과 제도적 문제, 예산문제 등의 협의절차를 거쳐야 하기 때문에 실제 추진이 용이하지 않을 것으로 판단된다.

이 외에도 김영준, 윤양수 등이 관광복합레저단지의 활성화를 위한 공청회에서 기존 관광단지를 복합관광레저단지로 개발해야 한다는 보완적 개념을 도입하고 있으나, 연안의 보전과 연안관광의 특성이 간과되었다.

- 해양수산부, 「미래형 해양복합생활공간 조성방안 연구」, 2002.
- 국토개발연구원, 「복합단지개발 활성화방안 연구」, 1997.
- 국토개발연구원, 「개발촉진지구지정 및 복합단지개발지침 연구」, 1994.
- 한국문화관광정책연구원, 「관광레저도시 개발모형 및 정책방향 연구」, 2005.
- 김영준, “복합관광레저단지 활성화 방안 모색”, 복합관광레저단지 활성화에 관한 공청회, 한국관광공사, 한국토지공사, 2004, 4. 27.
- 윤양수, “복합관광레저단지 조성의 의의와 필요성”, 복합관광레저단지 활성화에 관한 공청회, 한국관광공사, 한국토지공사, 2004, 4. 27.

3. 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위는 연안공간에 대한 다양한 수요를 충족하고 연안국토의 효율적 이용방안을 강구하기 위하여 경쟁력 있는 분야의 연안자원을 효율적이고 집중적으로 개발·이용함으로써 붕괴가 우려되는 연안지역의 정주기반을 강화하고 다양한 해양생활공간 이용수요에 적극적으로 대응할 수 있도록 복합적 활용방안을 강구하는 것이다.

또한 이러한 복합공간을 도시인의 관광·휴식, 청소년의 해양체험·학습 등을 위한 장소로 활용될 수 있도록 하는 연안복합공간의 범위를 설정함과 동시에 지속 가능한 연안국토축의 통합적 관리를 위한 현안의 문제와 과제를 분석 평가하고 연안축의 통합적 관리를 위한 적정한 대안을 아울러 모색하는 데 연구의 방향을 두고 있다. 이와 더불어 연안관리법의 제정 이념인 연안의 합리적 보전, 이용, 개발을 사회경제적 활동공간인 연안 육지를 중심으로 실현할 수 있도록 정책모델을 개발하는 동시에, 해양수산부가 이를 원활히 추진할 수 있도록 제도적 정비방안도 연구 범위에 포함시켰다.

연구방법으로는 첫째, 연안의 여건과 이용실태를 분석 평가하여 현존하는 문제와 과제를 도출하고, 둘째, 연안공간의 합리적 이용을 위한 기본개념을 도입하기 위하여 국내외 제도와 이용형태 및 지구별 사례를 고찰하였으며, 셋째, 지속 가능한 연안공간의 합리적 이용을 위한 제도적 기본 구도를 대안별로 설정하고, 넷째, 이러한 연안공간 개발의 합리적 추진을 위한 기본방침과 이에 수반된 각종의 지원방안 등을 모색하여, 다섯째, 현행제도의 개선 및 새로운 대안의 설정 등 결론 및 정책건의를 하는 방향으로 연구가 진행되었다.

다만 이러한 연구과정 중 우리나라의 복합공간 개발의 경우, 현재까지 기개발된 사례가 없어 서남해안의 관광레저기업도시 계획사례를 평가하였으나 충분하지 못하였고, 외국의 경우 ‘관광단지’ 등 단일목적으로 개발되어 있어 본 연구와 비교 분석하는 데 한계가 있었음을 부언하는 바이다.

4. 기대효과

- 연안자원의 통합적, 집중적 이용을 통하여 한정된 연안자원 이용의 효율성과 연안통합관리의 실효적 추진에 기여할 것으로 기대하고 있다.
- 지역별로 특성화된 개발전략으로 지역경제 및 정주기반 강화에 기여할 것으로 전망된다.
- 내륙과 연안 간 및 연안국토의 균형발전에 기여할 것이다.
- 대외적으로는 개방화에 대응한 국내의 관광거점지역으로서 국제관광화에 크게 기여할 것이다.

제2장

연안공간의 이용현황 및 문제점

1. 연안공간 이용현황

1) 연안공간의 개념

우리나라에서 연안에 대한 정의는 연안관리법 제2조에서 “연안이라 함은 연안해역과 연안육역을 말하며, 연안해역은 바닷가와 만조수위선으로부터 영해까지의 외측한계까지의 바다를 말한다.”라고 규정하고 있다. 그리고 연안육역은 무인도서, 연안해역의 육지 쪽 경계선으로부터 500m(항만, 어항, 산업단지의 경우 1km) 범위 안의 육지지역을 말한다.²⁾

미국에서는 연안에 대하여 연방 전체에 통용되는 일괄적 기준은 없고, 각 주별로 다양한 기준을 채택하여 연안의 범위를 설정하고 있다. 플로리다와 하와이는 주 전체를 연안으로 정의하고 있으나, 대체로 습지, 연안도시, 해발고도 1,000피트 이하의 지역 등으로 연안육역의 범위를 설정하고 있다. 연안해역의 경우는 3해리 정도를 주의 관할 연안으로, 3해리 외측 해역은 연방정부 관할로 구분하고 있다.³⁾

법적 용어가 아닌 학문적인 관점에서의 연안은 해안선을 중심으로 해양환경에 영향을 미치는 일정한 범위의 육지와 육지활동으로부터 직접 또는 간접적

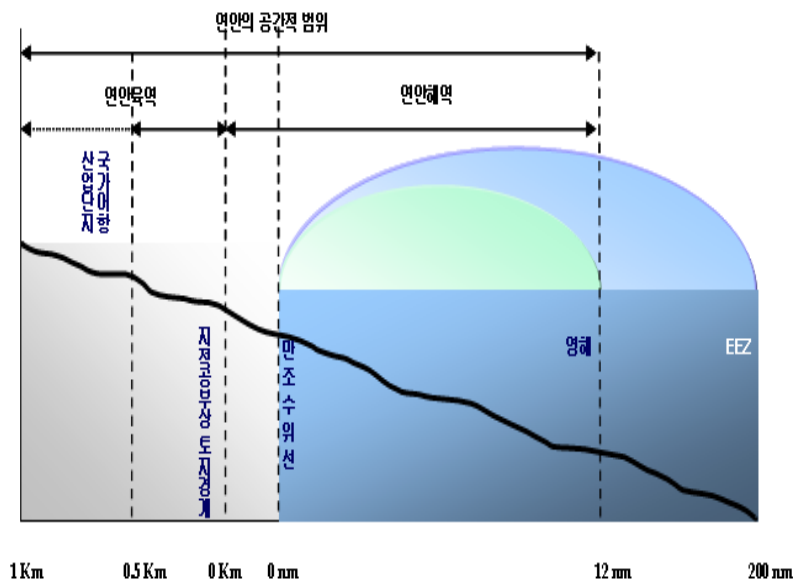
2) 연안관리법 제2조(연안의 정의).

3) 홍승용·이원갑·김성귀 등, 「한국 연안역 종합개발 연구」, 과학기술처, 1985. 3, pp. 81~82.

으로 영향을 받는 해역을 포함하는 지역을 말하는데, 만, 갯벌, 백사장, 삼각주, 기수역 등의 다양한 자연환경 형태로 구성되어 있다. 이러한 연안은 항만·어항·수산동식물의 산란·서식지로서뿐만 아니라 간척·매립을 통한 산업공간으로의 활용도가 매우 높은 지역이다.

공간적인 개념으로서 연안은 육지와 바다가 만나는 곳으로서 상호공생하며 영향을 미치는 공간이며, 환경적으로는 하나의 개체와 같은 동일체로 인식될 수도 있을 만큼 상호의존도가 매우 높은 지역이다. 또한 사회적 관점에서는 바다를 필요로 하는 활동⁴⁾이 활발하거나 하구를 비롯한 자연적, 지리적 이점에서 인간 활동에 유리한 지역으로서 다양하고 복잡한 공간이용형태를 지닌 지역이라고 할 수 있다.

〈그림 2-1〉 연안관리법상 연안공간의 범위



4) 바다를 필요로 하는 활동이란 항만, 해운, 해안관광, 수산, 염전 등 바다 및 바닷가에서만 이루어질 수 있는 각종 이용형태를 일컫음.

2) 연안공간의 특성

인류문명이 물가에서부터 시작되었듯이 연안공간 역시 오랜 세월동안 인간 활동의 근거지가 되었고 현재에도 이용집약도가 높은 지역이다. 이는 상대적으로 평탄한 지형, 하구의 비옥한 토질, 바다로부터의 풍요로운 자원 획득, 바다와 육지 모두를 이용한 타 지역과의 교류 등의 조건들이 잘 갖춰진 곳이기 때문에 자연적인 현상이라 할 수 있다.

연안공간은 생활공간, 수산 및 해운의 중심지로서의 역할을 중심으로 발전하여 간척을 통한 농산물 생산의 공간, 임해산업단지를 통한 산업기지로서의 공간, 국민들의 해안레저 및 문화의 공간으로 기능이 확대되었으며 이용 형태가 점차 다양화되고 있다.

연안은 항만, 발전 등의 경제적·상업적 의미가 큰 시설들이 입지하기 좋은 곳이며, 여가를 위해서도 매우 매력적인 공간이기도 하다. 또한 담수와 해수가 만나는 곳으로서 가장 풍부하고 생산적인 해양생물 서식지를 제공해 주기도 한다. 이처럼 연안공간은 지역적인 가치는 물론 생태적 가치에 있어서도 매우 중요한 공간이다.

자연환경적 측면에서 연안공간은 생태계의 보고라 할 수 있다. 갯벌을 중심으로 한 간석지에서는 많은 생물들이 서식하면서 다양하고 풍부한 생태적 자원을 보유하고 있으며, 수산자원의 산란·서식을 위한 중요한 터전으로서의 기능을 가지고 있다.

기수역을 비롯한 연안해역에서는 근해 및 원양에 비해 훨씬 더 풍부한 수산 및 생태자원을 보유하고 있다. 하지만 바다로부터의 해일 등 해안재해와 육지로부터의 생활하수, 폐기물, 농약 등의 오염원 유입으로 환경오염에 취약한 지역이기도 하다.

사회적인 측면에서 볼 때 연안은 심미적·경관적 가치의 중요성이 부각되고 있으며, 우리나라도 생활 패턴의 변화로 인하여 연안공간이 과거의 산업적 활용뿐만 아니라 관광·휴양·레크리에이션 공간으로서의 이용도가 증대됨에 따라

연안관리문제는 도시, 산업, 휴양 및 환경 등 인간생활의 모든 영역이 복합된 문제로 발전하고 있다

이러한 연안의 특성을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 해양과 육지 환경계의 공존성이다. 해양의 환경계와 육지의 환경계가 각각 존재하면서 또한 접하는 지역에서의 기수역과 같은 새로운 환경계가 공존하고 있다.

둘째, 사회적인 수요 및 이용형태의 다양성이다. 환경보전, 항만, 수산, 도시, 여가 및 휴양, 관광, 산업 등 연안공간을 대상으로 다양한 형태의 수요가 일어나고 있다.

셋째, 풍부한 생산성이다. 간석지를 비롯한 천해의 해역은 다양한 종의 생물체가 산란·서식하면서 생태적 생산성이 매우 높은 지역이다. 특히 수산자원의 경우 원양 및 근해에 비해서 훨씬 더 많은 자원이 분포하고 있다.

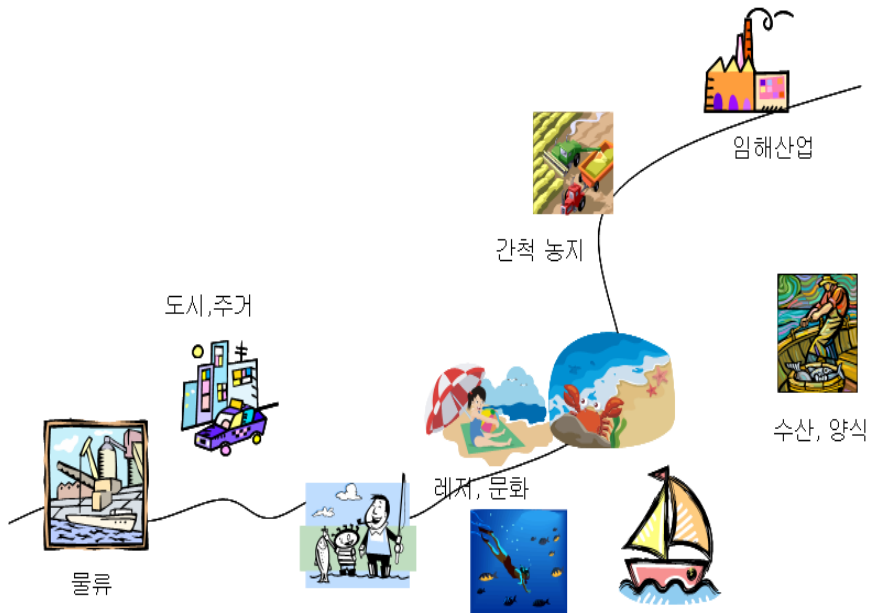
넷째, 각종 환경오염원에 비교적 많이 노출되어 환경적 피해를 쉽게 받을 수 있는 취약성이다. 육지로부터 발생된 오염원들이 해역으로 유입되기 전에 집결되는 곳이기도 하고 해안선과 인접한 연안지역에서의 각종 개발에 따른 환경피해가 많이 발생되어 환경의 건전성이 훼손될 우려가 많은 지역이다. 특정지역 해안선의 조그만 인위적 변화에도 주변 해안지형이 영향을 받아 변형되기도 한다.

다섯째, 환경피해가 많은 반면에 자연정화능력에 의한 자연복원성이 비교적 크다. 연안지형 가운데 대표적인 갯벌의 경우 환경정화능력이 매우 뛰어나다고 알려져 있다.

실제로 미국 조지아대학교 오덤(Odum) 교수의 연구조사 결과에 의하면 펄갯벌 1km가 하루에 BOD 기준 2.17톤의 오염물을 정화할 수 있다고 하여 도시하수처리장 1개소의 유기물 처리능력과 맞먹고 있다.

이처럼 연안은 오염원들이 집중되기도 하지만 스스로의 정화능력 또한 갖추고 있으므로 연안오염의 문제는 정화능력을 초과하는 오염원의 유입에 기인하는 것이라 할 것이다.

〈그림 2-2〉 연안공간의 다양한 이용형태



3) 연안공간의 이용현황

(1) 주거 및 생활공간

우리나라의 행정구역상 연안에 접하고 있는 기초지방자치단체인 시·군·구는 76개⁵⁾가 있으며, 총 면적은 31,909.9km²로 전국(99,900km²) 대비 31.9%를 차지하고, 연안 시·군·구 가운데서도 연안 읍·면·동의 경우는 17,866.3km²로서 전국 토면적의 17.9%를 차지하고 있다.⁶⁾

5) 2006년 7월 1일자로 제주특별자치도의 출범에 따라 제주도의 경우 4개 시·군(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군)이 2개 시·군(제주시, 서귀포시)으로 통합되었음.

6) 해양수산부, 「연안실태에 관한 기초조사(서해안 편 및 남동해안 편)」, 2003, 2004.

연안지역에 거주하고 있는 인구를 보면 2006년 전국 인구는 4,888만 6천 명인 데 반해 연안 시·군·구의 인구는 1,297만 8천 명(전국의 26.5%)이었고, 연안 읍·면·동의 인구는 508만 명(전국의 10.4%)이 거주하는 것으로 나타났다. 연안 읍·면·동의 전국 대비 면적이 17.9%인 데 비해 인구가 10.4%를 차지하여 비교적 낮은 인구밀도를 보여주고 있다. 지역별로 보면 제주도의 경우는 전체 인구의 55% 이상이 연안에 거주하고 있고 전라남도의 경우도 46.7%의 인구가 연안에 거주하고 있다.

〈표 2-1〉 연안지역 인구분포 현황

구 분	전 체	연안 시·군·구	비율(%)	연안 읍·면·동	비율(%)
전국	48,886,000	12,977,714	26.5	5,080,245	10.4
부산	3,623,783	1,851,189	51.1	836,373	23.1
인천	2,608,485	1,699,472	65.2	521,161	20.0
울산	1,090,130	854,643	78.4	168,179	15.4
경기	10,801,023	1,977,757	18.3	460,150	4.3
강원	1,508,552	540,789	35.8	330,138	21.9
충남	1,965,345	801,682	40.8	232,870	11.8
전북	1,875,628	490,866	26.2	160,489	8.6
전남	1,956,326	1,623,318	83.0	914,118	46.7
경북	2,691,064	890,562	33.1	312,932	11.6
경남	3,165,077	1,688,690	53.4	835,588	26.4
제주	558,746	558,746	100.0	308,247	55.2

주 : 비율은 각 시도별 전체 인구에 대한 연안 시·군·구 및 읍·면·동의 비율임.

자료 : 행정자치부 홈페이지(<http://www.mogaha.go.kr>), “주민등록인구 현황(2006. 6월 말)”.

(2) 산업단지

우리나라 전국의 산업단지 및 농공단지는 총 525개이며 총 면적은 6억 7,331만㎡인데, 연안지역에 위치하고 있는 산업단지 및 농공단지는 143개이고 면적은 4억 6,858만 3천㎡이다. 단지수로는 전국의 27.2%에 불과하지만 면적으로는 69.6%를 차지하고 있어 내륙의 산업단지에 비해 단지의 규모가 훨씬 크다는 것을 알 수 있다. 이는 1970년대부터 중화학공업이 육성되면서 원활한 물류체계를 갖춘 입지의 필요성에 따라 임해지역에 대규모 공단이 설립되었기 때문인데, 이처럼 해운서비스를 위한 항만과 임해산업단지의 조합은 최근까지도 추진되고 있다. 하지만 연안지역의 대규모 산업단지 개발에 따라 기존의 농어촌이 단시간에 대규모 산업도시화하는 변화를 가져왔다.

(3) 항만 및 어항

연안지역의 대표적인 이용형태인 항만과 어항의 분포를 살펴보면, 지정항만의 경우 총 51개로서 무역항이 28개, 연안항이 23개이며 지정어항은 총 422개인데 국가어항이 105개, 지방어항이 317개로 전국 연안에 분포하고 있다.

항만의 경우 우리나라 수출입물량의 99% 이상이 해상으로 수송될 정도로 매우 중요한 기능을 하고 있는데, 화물수송 실적을 보면 1995년에 5억 3,400만 톤에서 2004년에는 8억 5,900만 톤으로 대폭 증가하였다. 이처럼 항만의 수요증가에 따라 부산 신항을 비롯하여 평택항, 광양항 등 새로운 항만이 건설되고 있다.

〈표 2-2〉 우리나라 항만·어항 현황

구 분	항만			어항			
	계	무역항	연안항	계	국가어항		지방어항(2종)
					연안(1종)	도서(3종)	
계	51	28	23	422	69	36	317
부산	2	1	1	16	2		14
인천	3	1	2	38	-	5	33
울산	1	1	-	8	2	-	6
경기	1	1	-	9	-	-	9
강원	6	5	1	28	14	-	14
충남	6	4	2	36	6	1	29
전북	1	1	-	18	2	4	12
전남	12	4	8	126	13	17	96
경북	5	1	4	38	12	3	23
경남	7	7	-	81	13	5	63
제주	7	2	5	24	5	1	18

자료 : 해양수산부, 「연안실태에 관한 기초조사」, 2003. 5 및 2004. 10.

(4) 수산

갯벌을 비롯한 연안해역은 각종 해양 동식물이 산란·서식하는 매우 중요한 공간이다. 또한 연안의 풍부한 수산자원은 다양한 수산활동을 발전시키고 연안 지역의 개발·이용을 활성화시켰다. 전국 연안에 분포해 있는 어업면허는 총 11,893건에 면적이 23만 4천ha에 이르고 있다. 연근해에서 생산되는 수산물량은 연간 1백만 톤을 넘어서고 있다. 어업에 종사하는 인구도 약 21만 명에 달한다. 이처럼 우리나라는 연근해에서 수산활동이 매우 활발한 나라에 속한다.

〈표 2-3〉 우리나라 연안의 수산활동 현황

구 분	면허어업		양식어업		연근해 수산물생산량(MT)	어업인구(명)
	건수(건)	면적(ha)	건수(건)	면적(ha)		
	11,893	233,880.2	8,856	121,403.5	1,076,687	209,855

자료 : 해양수산부, 「연안실태에 관한 기초조사」, 2003. 5 및 2004. 10.

(5) 관광

연안지역의 대표적인 이용형태 가운데 하나인 연안관광자원은 자연해안선의 수려한 경관을 중심으로 내륙의 관광자원과 연계하여 발달하고 있다. 연안에 위치하고 있는 관광자원을 살펴보면, 우선 관광단지는 전국 해안에 총 4개소가 지정되었고, 관광지는 총 77개소가 지정되어 있다. 이 밖에도 해안에 위치한 국립공원 4개소⁷⁾가 있다. 그리고 우리나라 연안에 분포하고 있는 해수욕장을 살펴보면, 총 346개소가 있으며 이 가운데 시범해수욕장이 35개소(10.1%), 일반해수욕장 154개소(44.5%), 마을해수욕장 157개소(45.4%)가 각각 분포한다. 지역별로는 강원도에 전체의 30%에 해당하는 102개소가 분포하고 있다.⁸⁾

〈표 2-4〉 연안지역 관광단지 현황

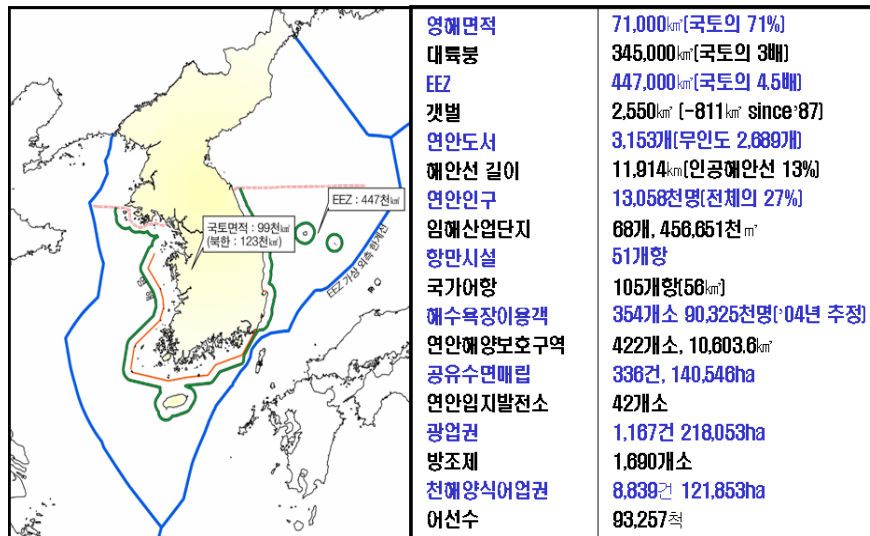
관광단지명	위 치	면적(km ²)	주요자원
용유무의	인천시 중구	7.030	해안경관, 인천국제공항
해남화원	전남 해남군	5.084	리아스식 해안, 경관 수려
감포	경북 경주시	3.975	문무대왕 수중릉, 감은사지, 이건대, 기림사
중문	제주도 서귀포시	3.562	천제연 계곡, 마금골 계곡, 경관 수려

자료 : 해양수산부, 「연안실태에 관한 기초조사」, 2003. 5 및 2004. 10.

7) 한려해상국립공원, 대안해안국립공원, 다도해해상국립공원, 변산반도국립공원.

8) 해양수산부, 「해수욕장 유형별 관리평가 모델 개발 연구」, 2006. 5.

〈그림 2-3〉 우리나라 연안의 이용현황 총괄



자료 : 해양수산부, 지속위 보고서, 「연안실태에 관한 기초조사」, 해양수산부 내부자료.

2. 연안공간정책의 변천과정⁹⁾

1) 1970년대의 연안공간정책 : 간척·매립지 개발

우리나라는 삼면이 바다로 둘러싸여 있고 리아스식 해안으로 형성되어 있어 연안의 이용은 어항·항만의 이용 이외에도 간척·매립을 통한 식량증산과 국토의 외연적 확대가 매우 중요한 과제가 되어왔다.

해방 이후 초기(1945~1960)에는 일본 기업인들에 의하여 시행되어 왔던 간척사업지의 기존 시설물 유실 및 손실방지와 소규모 간척지 개발에 역점을 두어 왔고, 1962년 공유수면매립법이 제정되어 단일목적 위주의 간척매립사업이 시행되었다.

9) 이 자료는 1988년 국토개발연구원에서 발간한 국토총서의 자원 및 환경관리정책 중 연안역의 변화와 과제에서 발췌한 것임.

이러한 어항·항만개발과 간척지 개발사업은 비록 전후 복구사업의 일환으로 이루어졌다고 하나, 1960년대에 추진된 경제개발과 식량증산에 크게 기여하였고 연안의 이용을 제고하는 전환점이 되었다고 할 수 있다.

1970년대 이후에는 간척기술의 발달과 함께 남양방조제(1973), 아산방조제(1977), 삼교천 방조제(1979), 서산간척지(1980)등 대규모 간척지 개발이 시행되었다. 특히 1973년 산업기지개발촉진법이 제정됨으로써 공유수면매립법에 의한 별도의 매립면허를 받지 않아도 산업기지 개발이 가능하게 됨으로써 1975년부터 1992년까지 506km²의 국토확장을 가져왔고 군장산업기지, 명지·녹산, 여천공단 등이 조성되기도 하였다.

한편 70년대에 수립된 제1차 국토종합개발계획('71~'81)에서의 연안국토축개발정책은 동남해안공업벨트의 형성 등 거점개발방식의 일환으로 육지 중심의 국토연안축의 개발이 추진되는 등 연안관리에 대한 개념이 도입되지 못하였고 천연자원으로서의 대륙붕 개발에 대한 기초조사와 개발촉진이 언급되었을 뿐이다.

2) 1980년대의 연안공간정책 : 해양 및 연안환경관리

1980년대는 UN해양법협약(1982년 12월 10일)이 체결되고, UNEP를 비롯한 IAEA, ILO, IMO, FAO, WHO, WMO, UNESCO 등 환경보전을 위한 각종 국제기구의 활동이 활발히 진행되었다.

이러한 환경과 여건 속에서 우리나라도 해양오염의 방지를 위하여 폐유 등의 투기방지를 위한 감시체계를 강화하고, 오폐수 및 잔류농약, 비료 등의 유입을 강력히 규제하는 동시에 선상선박의 사고 방지, 오염물질 처리시설의 확충을 통해 해양오염의 원인을 사전에 제거하도록 하였다.

그리고 연안지역의 적절한 토지이용을 유도하기 위하여 연안지역에서의 주요 개발사업에 대하여서는 환경영향평가를 실시하도록 하였으며, 양식적지의 타 목적 전용규제와 아울러 도시지역으로부터의 해양오염을 방지하기 위하여

「수산자원보전지역」을 확대 지정하기도 하였다.

한편 제2차 국토종합개발계획에서는(1982~1991) 국내외의 여건변화와 정책 방향에 부응하기 위하여 다음과 같은 정책방향을 제시하기도 하였으나 이에 대응할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 못하였다.

첫째, 각 국의 자원보호 경향에 대응하여 해양의 생물자원과 해저의 광물자원 및 해양천연자원의 중점탐사를 통한 개발 가능성을 검토·발전시킨다.

둘째, 대륙붕 및 연근해 지역은 국토자원으로서의 중요성을 감안하여 합리적인 이용과 보전대책을 강구한다.

셋째, 해양공간에 대한 산업별 수요증대로 야기된 공간이용의 경합에 대응하여 해양공간의 지구별 용도를 지정한다.

이 외에도 다원화된 연안 관리제도를 정비, 보완하여 통합관리체제를 구축하고 해안선을 기준으로 해수면 및 내륙으로 일정거리 내의 연안을 용도별로 구역을 지정하여 지역환경기준에 따라 관리하되, 그 용도와 특성에 따라 자원의 이용 및 보전을 위한 장·단기계획을 수립하여 시행하도록 하였으나 계획대로 시행되지 못하였다.

3) 1990년대 이후의 연안공간정책 : 연안용도지역제 도입

1990년대는 국민소득 1만 달러 시대의 진입과 함께 삶의 질을 추구하는 가치관의 변화가 크게 나타난 시기로서 우리나라 해양 및 연안정책과 제도에도 많은 변화를 가져 왔다. 국제적으로는 1992년 6월 UN환경개발회의에서 인류의 지속 가능한 성장을 위한 12대 정책과제의 하나로 「해양 및 연안자원보호」를 선정하고 각 연안국이 적절한 국내조치를 취하도록 권고한 바 있다. 아울러 지구환경보전을 위한 행동강령(Agenda)을 채택하고 오존층 보호, 생물다양성 보호 등 지구환경보호와 선박의 안전운항 및 해양오염 행위의 엄격한 감시·감독 등 국제협약 기준의 준수와 국제적 협력강화를 천명하였다.¹⁰⁾

국내적으로는 환경에 관한 국민적 인식을 새롭게 하면서 1990년 기존의 환

경보전법을 분리하여 환경정책기본법(1990)을 제정하고, 수질환경보전법(1990), 자연환경보전법(1991), 해양오염방지법 개정(1991), 환경영향평가법(1993) 등을 신설한 바 있으며, 1996년에는 해양수산부를 신설하기도 하였다.

연안공간적 측면에서는 연안의 지역특성과 환경용량을 고려한 용도지역을 설정하여 연안 환경보전, 이용 및 개발지역 등을 지정하도록 하였다. 그리고 이 중에서도 생태적으로 민감한 지역은 환경보전지역으로서의 블루-벨트(Blue-Belt)를 지정하는 등 해양과 연안을 특별 관리하도록 하였다. 이는 서남해안의 주요 갯벌과 다양한 동·식물 서식해안 등 생태적으로 보전가치가 큰 지역은 보전지역으로 지정하는 동시에 생태공원 등을 조성하는 것이다. 반면에 대규모 간척·매립 등은 가급적 지양하도록 하였다. 또한 연안오염의 방지와 연안환경의 보전을 위하여 적조발생 및 오염심화 해역을 특별관리해역으로 지정·관리하고 침수·침식연안의 재해방지를 위한 관리계획을 마련하였다.

특히 1999년 연안관리법이 제정됨에 따라 이를 근거로 하는 연안통합관리계획(해양수산부 2000-58/2000. 8. 23)은 기존의 육지 중심의 연안개발을 지양하고 「해양중심의 연안관리」로의 패러다임의 전환을 시도한 것이다. 연안통합관리계획은 연안의 보전·이용·개발에 관한 기본계획으로서 연안의 이용과 관리에 ‘계획에 의한 관리(Planning Control)’ 방식을 도입하고 있다. 그러나 연안의 모든 지역을 계획에 의하여 관리한다는 것은 한계가 있기 때문에 이에 대한 후속 조치로 연안관리지역계획을 통하여 연안용도지역제를 사실상 운영하고 있다. 여기에서는 연안관리를 위하여 육역의 범위를 별도로 설정함과 동시에 관리구역 안의 연안을 절대보전연안, 준보전연안, 이용연안, 개발조정연안, 개발유도연안으로 구분하여 관리하도록 하고 있다.

10) 1992년 리우UN환경회의 「의제21」 중 해양 및 연안관리 부분은 17장에 편제되어 있으며 주요내용으로는 ① 경제전관수역을 포함한 연안수역의 통합관리 및 지속적 개발 ② 해양환경보호 ③ 공해 해양생물자원의 지속적 이용 및 보존 ④ 해양환경 및 기후변화 관리에 있어서 주요 불확실성 극복 ⑤ 지역을 포함한 국제적 협력 및 조정강화 ⑥ 소규모 도시의 지속적 개발 등에 관한 목표, 정책방향, 실행방안을 규정하고 있다.

〈표 2-5〉 국토개발과 연안관리정책의 전개과정

구 분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
국토정책 (공간개발)	국민소득증대 자립기반조성	총량경제성장 (거점개발방식)	안정기반 조성 (지역생활권 방식)	세계화·개방화 (광역권개발 방식)
연안관리	소규모 간척개발 항만·어항정비	대단위 간척지개발 특정지역개발	연안이용률 제고 어장보존·정화	신해양시대에 대응 연안의 통합관리
국제동향	UNESCO해양과학 위원회 '60 생태적 개념태동	런던협약 '72 MARPOL협약 '78	환경법회의 '81 몬트리올가이드라인 채택 '85	UN환경개발회의 '92 해양법협약발효 '94
국내 관련법	공유수면관리법 '61 공유수면매립법 '62 수산업법 '63	해운진흥법 '71 국토이용관리법 '72 해양오염방지법 '77 환경보전법 '77	공유수면매립법 '86 해양개발기본법 '87	해양오염방지법 '91 환경영향평가법 '93 연안관리법 '99
정책단계	개발위주의 소극적 연안관리	연안개발 규모의 확대로 연안환경문제 태동	연안용도지역제 검토 등 관리정책의 전환	연안통합관리체제 및 제도의 도입

자료 : 국토개발연구원, “제7장 자원 및 환경관리정책의 변화와 과제”, 「국토총서」, 1998, p. 176.

3. 연안공간 이용의 문제점

1) 연안개발의 집중화 및 난개발

한정된 연안공간을 다양한 형태로 이용하면서 자원적 가치가 높은 특정지역에 대해서는 많은 이용형태가 집중되고 이로 인한 이용·상충에 따른 갈등이 발생하기도 한다. 이러한 현상은 연안도시지역을 중심으로 연안자원의 개발·이용을 위한 호재가 있는 지역에서 발생될 수 있다.

특히 연안도시지역에서는 해안선에 인접한 개발·이용의 수요가 많은 데 반해 연안의 육상공간이 부족하여 공유수면을 매립하거나 다기능의 집약된 시설로

부족한 공급을 충족하기도 한다. 하지만 이용형태가 상호보완적이거나 연계성이 있는 경우가 아니라 상호대립적 이용형태라면 갈등의 양상이 심각해질 수 있다. 예를 들면 임해산업단지를 조성하기 위한 공유수면매립과 수산자원의 증대는 서로 상반된 이용형태이다.

반면에 평범한 어촌지역을 비롯한 개발·이용에 대한 수요가 적은 연안지역에서는 지역의 공동화가 진행되고 있다. 이러한 현상은 도서지역을 비롯한 어업만을 기반으로 형성된 어촌지역에서 두드러지게 나타나고 있다. 지역적 산업구조가 1차 산업에 치중된 지역에서 새로운 수입구조를 만들지 못한 지역은 주민의 고령화와 아울러 자연적인 인구의 감소로 이어진다.

〈표 2-6〉 연안 거주인구변화 현황

(단위 : 명, %)

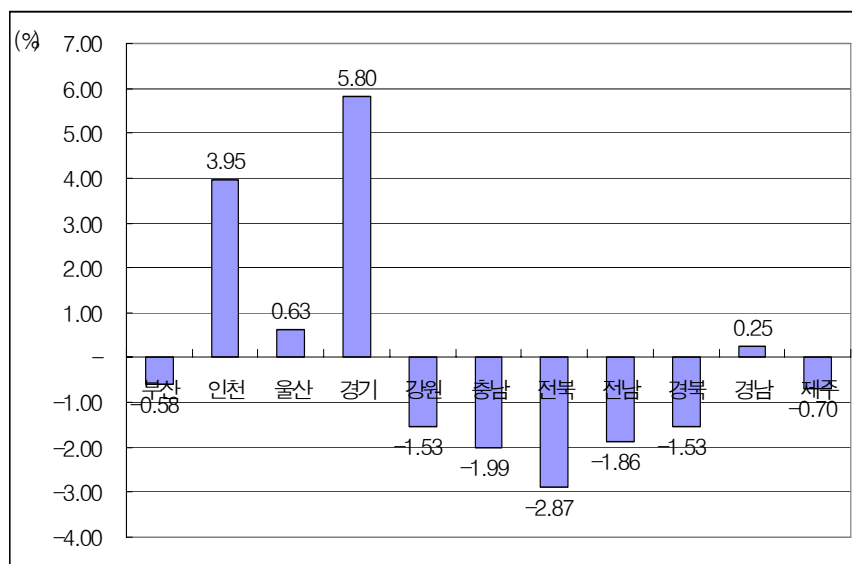
구 분	연안 시군구				연안 읍면동			
	2001년	2006년	증감률	증감	2001년	2006년	증감률	증감
전 국	12,873,328	12,977,714	0.16	104,386	5,086,695	5,080,245	-0.03	-6,450
부산시	1,942,156	1,851,189	-0.95	-90,967	860,936	836,373	-0.58	-24,563
인천시	1,662,172	1,699,472	0.44	37,300	429,370	521,161	3.95	91,791
울산시	808,187	854,643	1.12	46,456	163,001	168,179	0.63	5,178
경기도	1,595,546	1,977,757	4.39	382,211	347,064	460,150	5.80	113,086
강원도	574,516	540,789	-1.20	-33,727	356,636	330,138	-1.53	-26,498
충청남도	814,585	801,682	-0.32	-12,903	257,527	232,870	-1.99	-24,657
전라북도	542,176	490,866	-1.97	-51,310	185,675	160,489	-2.87	-25,186
전라남도	1,757,733	1,623,318	-1.58	-134,415	1,004,045	914,118	-1.86	-89,927
경상북도	933,796	890,562	-0.94	-43,234	338,054	312,932	-1.53	-25,122
경상남도	1,700,093	1,688,690	-0.13	-11,403	825,104	835,588	0.25	10,484
제주도	542,368	558,746	0.60	16,378	319,283	308,247	-0.70	-11,036

자료 : 행정자치부 홈페이지(<http://www.mogaha.go.kr>), “주민등록인구 현황(2006. 6월 말)”.

이처럼 연안지역의 부분적인 집중화와 난개발 및 공동화의 양극화 현상은 인구의 변화추세를 살펴보면 확인할 수 있다. 최근 5년간 연안읍면동의 인구변

화를 보면 인천, 울산, 경남지역에서의 인구는 증가하고 있는 반면에 전북, 충남, 전남 등에서는 감소추세에 있다. 전통적으로 도시와 공업이 발달한 지역은 인구가 증가하고 수산자원에 의존도가 높은 지역에서는 인구가 감소하는 경향을 나타낸다.

〈그림 2-4〉 최근 5년간(2001~2006) 연안 읍면동의 인구증감률



한편 연안통합관리계획의 수립시 국토연구원이 조사한 자료¹¹⁾에 의하면 연안육역에 위치한 사업계획의 개소수가 1,451개소 3,069.27km²에 이르고 있으며, 이 중 각종 사업계획으로 지정된 사업이 1,253개소 3,576.23km²이고, 신규로 제안되고 있는 사업이 1,198개소 393.04km²로서 육지부 해안선의 약 49.7%에 이르는 3,095.6km에 이르는 것으로 나타났다.

또한 연안에 기존 및 신규계획이 난립되어 있거나 상호 상충·경합의 가능성

11) 국토연구원에서 해양수산부의 용역으로 연안통합관리계획(육지부분)과 연안정비사업계획을 1999년과 2000년에 각각 수립한 바 있으며 여기에서 인용된 자료는 당시의 현지자료를 재인용.

이 높은 지역을 보면 전국 77개 시·군·구 중에서 부산 연안과 인천 연안, 순천-여수연안 등이 제시되고 있는데 이들 지역은 도시·산업화지역으로서 도시·산업형 매립지 수요가 많음으로써 기존입지와 신규입지 간 및 신규입지 상호간의 경합과 상충을 야기할 가능성이 매우 높은 것으로 평가된 바 있다.

이러한 연안공간의 이용·개발은 각종의 개별법에 의해서 추진되거나 개별적 사안으로 인·허가되고 있어 임해(연안)지향적 개발압력이 더욱 가중될 것으로 전망되고 있는데, 이는 바람직하지 않은 현상이라 할 수 있다.

〈표 2-7〉 연안의 기지정 및 신규개발 수요

(단위 : km², %)

구 분	이용대상면적		기지정계획		신규계획	
	지구수	면 적	지구수	면 적	지구수	면 적
계	1,451	3,969.27	1,253	3,576.23	1,198	393.04
·간척·매립지	411	837.86	375	724.33	36	113.53
- 간 척 지	57	346.06	46	271.95	11	74.11
- 매 립 지	354	491.80	329	452.38	25	39.42
·항만수역	51	1,517.30	45	1,517.30	6	
·산업단지	76	423.63	63	359.95	13	63.68
·원자력발전소	10	27.36	3	8.21	7	19.15
·염 전	111	132.00	111	132.00	-	-
·해안관광지	157	164.32	57	81.17	100	83.15
·해수욕장	224	28.94	224	28.94	-	-

자료 : 국토연구원, 「연안통합관리계획수립을 위한 연구용역」, 1999.

2) 대규모 개발사업

우리나라는 이용 가능한 국토가 부족하다는 이유로 1970년대부터 연안지역에서 대규모의 간척·매립이 진행되었고 국가경제발전을 위한 초석으로 중화학공업의 육성을 위해 대규모 임해산업단지를 건설하였다. 이러한 대규모의 국책사업들은 개발논리가 우세하던 시절이었기에 환경문제를 비롯한 장기적인 관

점에서의 문제점에 대한 제대로 된 검토절차 없이 계획되고 추진되었다.

특히 연안해안선에서 이루어지는 대규모의 간척, 산업단지 조성 등은 자연 해안선을 상실하게 하고 해당 지역의 다양한 잠재적 이용 가능성을 잃어버리게 하는 동시에 환경적 악영향을 초래하였다.

〈표 2-8〉 서남해안에서의 대규모 국책사업 추진현황

방조제	공사기간	방조제연장(m)	매립면적(ha)	농지조성(ha)
동진	1963~1967	12,810	3,968	2,500
남양	1971~1973	2,060	3,650	2,285
아산	1970~1973	2,564	3,197	397
삼고천	1976~1979	3,360	2,594	989
영산강 II	1978~1982	8,630	10,820	5,500
남포	1985~1997	3,694	666	489
해남	1985~1988	1,874	3,021	1,842
석문	1987~1998	10,600	3,740	2,050
서산	1980~1995	7,686	15,409	11,114
김포	1980~1989	9,203	3,800	1,725
금강	1983~1990	1,841	3,650	
대호	1981~1985	7,800	7,648	3,700
시화*	1987~1994	12,676	17,300	4,990
영산강 III-1	1988~1993	2,219	12,816	7,960
새만금*	1991~2006	33,000	40,100	28,300

주 : 시화 및 새만금지구는 물끝막이 공사완료시점까지의 공사기간이며 농지조성 역시 당초 계획된 규모임.
자료 : 농어촌진흥공사, 「한국의 간척」, 1996. 1.

3) 어촌경쟁력 약화 및 지원부진

(1) 어촌경쟁력의 약화

연안은 육지에서 발생한 각종 오염원이 해양으로 유입되는 공간으로 환경피

해에 취약한 특성을 가지고 있다. 우리나라의 연안환경현황을 살펴보면 해양환경 개선노력에도 불구하고 연안으로 유입되는 오염물질의 증가로 '96년 대비 '04년 현재 I등급 수질 연안 비율이 줄어들고 있고, 일부 오염우심해역은 수질 III등급 이상으로 악화되어 개선되지 않는 실정이다.

그리고 특히 특별관리해역은 대규모 산업단지 및 배후 도시가 입지해 있어 오염물질유입량이 많아 대부분 COD 기준 II등급, III등급, 등급 외 수질을 보이고 있다.¹²⁾

〈표 2-9〉 우리나라 연안해역 수질 변화 추이(COD 기준)

등 급		I	II	III	계
1996	정점수	151	80	60	291
	비율(%)	51.9	27.5	20.6	100
1999	정점수	161	70	49	280
	비율(%)	57.5	25.0	17.5	100
2004	정점수	75	222	50	347
	비율(%)	21.6	64.0	14.4	100

자료 : 국립수산물학원, 해양환경조사연보, 각 년도.

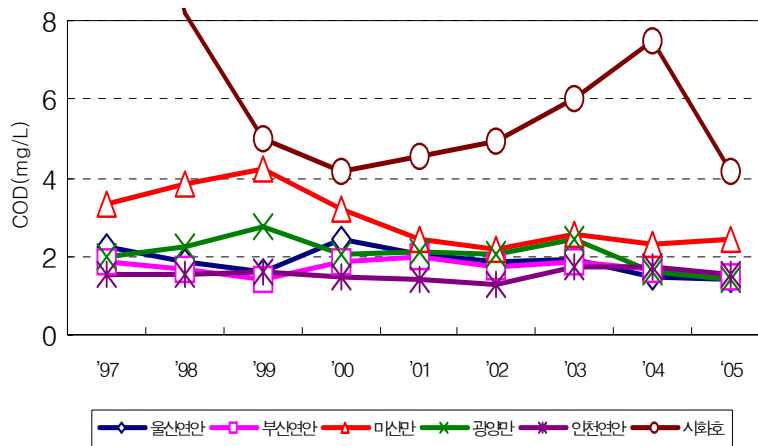
이러한 해역환경 문제는 해양생태계에 악영향을 미치고 수산자원의 감소를 야기한다. 이 밖에도 수산자원 감소의 영향을 주는 요인은 연근해 해수온도의 변화, 자연해안선의 인공구조물화, 어구·어법의 발전에 따른 수산자원의 남획 등이 있다.

이러한 수산자원 감소는 연안공간의 대표적 지역인 어촌의 인구이탈을 가져왔으며, 또한 전체적인 연안인구의 감소와 노령화 현상으로 이어져 노동력 부족문제가 발생하여 주거공간으로서의 활력이 감소하게 되었다.¹³⁾

12) 해양수산부, 「해양환경보전종합계획(안)」, 2006. 4.

어촌지역은 소득 및 인구감소와 더불어 도시지역에 비해 주거, 교통, 복지, 의료, 교육 등 여러 분야의 열악한 정주환경으로 인해 삶의 터전으로서의 경쟁력이 더욱 악화되고 있다.

〈그림 2-5〉 특별관리해역의 수질변화 추세(COD)



자료 : 국립수산물과학원, 「한국 해양환경조사연구」, 각 년도.

(2) 어촌활성화 정책지원 미흡

우리나라의 연안공간 이용실태는 앞에서 언급한 바와 같이 대규모의 간척, 임해산업단지, 항만 및 어항 등의 건설에 편중되어 왔다. 근래에는 다양한 생활공간을 추구하는 사람들의 욕구가 증대되면서 레저, 관광 등과 같은 여가생활을 위한 연안공간의 수요가 증가하고 있다.

특히 갯벌, 철새서식지, 어촌체험 등의 연안생태관광, 스쿠버, 마리나, 해수

13) 해양수산부, 「미래형 해양복합생활공간 조성방안 연구」, 2002. 6, p. 35.

육 등의 레저활동, 해안경관을 즐길 수 있는 해안관광을 즐기는 인구가 지속적으로 증가하고 있는데 주5일 근무제의 본격적인 시행에 따라 이러한 추세가 더욱 뚜렷해지고 있다.

하지만 어촌지역은 낙후된 정주기반의 강화를 위한 투자가 부족하여 다양한 수요를 충족시킬 수 있는 개발을 추진할 여유가 미흡했다. 실제로 어촌지역에 투자되는 예산의 비중을 볼 때 어업 이외의 소득개발을 위한 투자는 미흡했다.

2004년도 해양수산부의 예산편성에서 전체 수산분야의 예산 가운데 어촌기반시설을 위한 사업에 24.6%가 책정되었지만 어촌민속관 건립, 지역특산어류 전시관, 어촌체험마을 조성, 어촌종합개발 등의 사업을 통한 소득향상사업에는 3.64%만이 책정되었다. 2005년도의 예산에서도 수산분야의 전체 예산은 전년 대비 51.4%(8,858억 원→13,415억 원)가 증가하였는데 어업 외 소득원 개발 및 생활환경개선 사업은 4.5%(310억 원→324억 원) 증가하는 데 그쳤다.¹⁴⁾

예산사용의 비율을 볼 때 어촌지역의 활성화를 위해서 어항시설 및 어업관련 사업에 집중적으로 정책이 시행되었음을 알 수 있다. 그러나 해역수질 악화, 수산자원 감소 등의 악재로 어업기반시설 및 수산자원 조성과 같은 사업만으로는 어촌공간을 활성화하는 데 역부족인 것으로 인식되고 있다. 어업 본래의 활동을 중심으로 다양한 이익창출모델을 개발할 수 있도록 정책적인 지원이 필요하다.

어촌지역은 다양한 관광자원이 잠재하고 있다. 어업활동과 관련한 각종 체험활동과 어항시설의 다기능화를 통한 생산성 증대 및 레저활동 겸용 등 다목적화된 공간이용을 통해 어촌공간의 활성화를 모색해야 할 것이다. 다행히 어항시설의 다기능화를 위한 사업들이 금년부터 본격적으로 추진될 예정이어서 향후 효과를 기대할 수 있을 것이다.

14) 해양수산부, 「해양수산예산 성과관리제도 시행방안연구(제2차)」, 2004. 12.

〈표 2-10〉 수산분야 예산의 사업별 예산비율(2004년도 예산안)

사 업 부 문		비율(%)
어업구조조정 및 어선설비	어업구조조정	2.89
	어선건조 및 설비 현대화	0.60
자율관리어업 육성	기르는 어업육성	1.65
	자원조성	10.13
	어업질서유지	4.98
	기술지도 및 자원조사 관리	1.97
어촌기반시설	어항건설	20.78
	소득향상사업	3.64
	어항관리위탁운영	0.18
어업인 육성 및 경영지원	어업인 육성	1.72
	어가부채 경감이차보전	9.17
	수협경영개선	4.33
	어업경영지원	17.15
수산물 유통가공 및 수출	수산물 직거래기반 조성	0.06
	수산물 일반유통기반 조성	1.19
	수산물 가공산업 육성	0.98
	수산물 위생, 안전관리	0.22
	수산물 수출지원	0.27
	수산정보화	0.18
수산연구시설	연구기반조성	0.99
	수산기술연구	1.80

자료 : 해양수산부, 「해양수산예산 성과관리제도 시행방안 연구」, 2003. 12.

4. 연안공간정책의 평가와 과제

종래의 우리나라의 연안관리는 앞 절에서 언급한 바와 같이 연안을 관리하기 위한 독립적인 법제가 마련되지 못함으로써 연안이용이 개별법적 차원에서 부처별로 분산되어 시행돼 왔다. 연안공간의 이용을 보면 보전보다는 개발 위

주로 추진되어 왔으며 해수면의 이용보다는 토지조성 위주의 간척이나 매립이 우선되어 왔다.

이용형태를 보면 선점식 이용으로 개발과 보전의 질서가 유지되지 못하였으며 소관사항을 개별적으로 관장하여 추진함으로써 통합적 관리가 매우 어렵게 진행되어 무질서한 난개발을 야기하는 결과를 초래하였다.

그럼에도 불구하고 연안에서의 개발 수요를 보면 제4차 국토종합계획에서 보는 바와 같이 종래의 내륙 지향적 국토이용 패턴이 점차 ‘U형’의 해양 지향적 축으로 전개될 것으로 시사하고 있어 연안의 개발압력과 연안공간의 합리적 이용 및 관리문제는 당면한 문제인 동시에 미래의 과제가 되고 있다.

따라서 연안의 무질서한 개발억제와 이용형태 간의 갈등조정 및 연안환경의 보전을 위한 각종 조치를 강구할 필요성이 더욱 커지고 있다.

한편 이러한 현상에 대응하기 위하여 지난 2000년 8월에 마련된 연안통합관리계획(해양수산부 고시 2000-58호, 2000년 8월 23일)을 보면 ‘계획에 의한 관리(Planning Control)’ 방식을 도입하고 있다.

그러나 연안의 모든 부문과 특히 지역공간을 ‘계획에 의해서 관리’한다는 것은 한계가 있을 뿐 아니라 다른 계획과의 관계에서도 수용¹⁵⁾을 전제로 하고 있어 연안의 경합·상충문제는 앞으로도 계속 제기될 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다.

따라서 오늘날에는 연안관리지역계획의 수립지침을 통하여 용도지역제를 도입하고 있으나, 법적 효력을 제고하기 위해서는 법령을 통한 연안용도지역제 규정 신설이 필요할 것으로 판단되고 있다.

연안 시·군의 관계공무원을 대상으로 한 연안에서의 경합·상충의 현상에 대한 설문조사결과에 의하면 연안관리법 및 연안통합관리계획의 문제점으로서 응답자의 50.5%가 연안관리법 및 계획의 구체성 결여를 지적하고 있다.¹⁶⁾

연안개발 방식에 있어서도 개별 시설중심, 입지자원중심, 단일목적 위주로

15) 연안관리법 제11조(다른 계획등과의 관계) 참조.

16) 엄기철 외, 「지속 가능한 연안관리모형 및 기준설정에 관한 연구」, 국토연구원, 2001, pp. 232~233.

개발되어 왔던 연안개발의 방식을 재검토하고 연안개발의 효율성 제고 및 국토의 균형발전 차원에서 '거점개발 방식'의 일환으로 연안복합공간의 개발방식을 도입할 필요가 있다.

여기에는 연안지역의 환경보전 등을 위하여 연안개발에 따른 개발부담금제를 도입하여 해양·연안개발에 따라 파생되는 각종 오염원의 증가와 이에 수반된 공공적 부담증가에 대비할 필요가 있다고 본다.

한편 연안통합관리를 위한 OECD 이사회의 권고를 보면 다양한 연안자원의 이용과 상충에 대응하여 연안계획 및 관리에 있어 개별적으로 혹은 상호 협력하여 정책수단을 선택하도록 하고 있다.¹⁷⁾

그 방법으로서 ① 연안에서의 활동 등을 기획하고 모니터링하는 연안환경에 관한 지표의 개발 ② 토지이용계획 및 용도지정 ③ 경제 사회적 척도를 포함하는 환경성 평가 ④ 정책형성 및 프로젝트 평가의 초기 의사결정단계에서의 일반시민 참여 ⑤ 오염자 부담원칙에 입각한 규제 및 경제적 수단의 강구 ⑥ 연안관리 목표를 강제화할 수 있는 중앙의 입법화 조치 등을 들고 있다.

따라서 이러한 연안관리의 원칙들을 다시 연안관리에 적용하기 위해서는 ① 연안 용도지역제 및 건축규제 ② 연안환경의 보전 ③ 연안경관의 보전 ④ 해안 건축선의 후퇴 등 다양한 형태의 프로그램 개발이 필요할 것으로 판단된다.

연안관리의 효율성을 제고하기 위해서는 연안 용도지역별 관리의무의 부여와 함께 당해 연안 용도지역의 행위규제 및 인·허가 규정과 지침을 구체화하여야 할 것이다.

여기에는 외국 사례에서 보는 바와 같이 같은 용도지역이라고 할지라도 연안에 있어서는 연안환경 및 경관의 보전을 위하여 용적률, 건폐율, 경관 등 시계확보에 따른 규정을 육지부와는 차등적으로 마련하는 것 등이 필요하다.¹⁸⁾

17) OECD 이사회는 1976년 연안의 관리원칙에 관한 이사회 권고를 한 데 이어, 1992년 연안자원의 이용수요 증대로 야기되는 압박이 환경과 생태계에 끼치는 악영향을 고려하여 자원의 통합관리와 토지이용종합계획의 정책통합을 보다 강력히 추진하도록 하였다.

18) 미국 시애틀 시의 경우, 해수면이 도시지역에 접하고 있을 경우 항해, 보전, 휴양, 위락, 수도, 주거, 상업, 항만, 공업지역 등으로 지정되었다 할지라도 해안의 영향을 고려하여 허용과 금지 용도를 별도로 규정하고 있으며 용도별 고도와 건폐율, 視界확보를 등을 차등적으로 규제하고 있다.

제3장

연안복합공간의 개발의 여건분석

1. 복합공간의 일반적 개념과 관련제도

1) 복합공간의 일반적 개념

복합이란 용어는 화학·물리적인 현상에서뿐만 아니라 사회적인 측면에서도 광범위하게 쓰이는데, 이는 서로 다른 내용이나 성격을 가진 2개 이상의 것이 합쳐져서 하나의 새로운 물질이나, 상태, 또는 현상 등이 만들어지는 것을 말하는 일반적인 용어로 사용되고 있다.¹⁹⁾

토지이용 측면에서는 2개 이상이 포함된 복합적인 토지이용이 가능할 수 있도록 단지 또는 시설을 배치하는 것으로서 복합단지를 구성하는 각각의 단지 또는 시설이 일체적으로 개발되고 또 상호 유기적으로 운영되는 경우이다.

우리나라에서 최초로 이와 같은 개념을 정립한 지역균형 개발 및 중소기업육성에 관한 법률 제2조 제5호(2005. 11. 8 법률 7695호로 폐지)에서는 주거단지, 산업단지, 교육·연구단지, 문화단지, 관광단지, 유통시설, 기반시설 등을 종합적으로 계획·개발하는 일단의 단지를 복합단지라고 규정한 바 있다.²⁰⁾

이는 종래의 단일기능 또는 개별적으로 개발하여 왔던 생산기능, 주거기능, 문화 및 유통기능을 복합적으로 입지하여 생산활동과 주거기능 및 관련기능

19) 국토개발연구원, 「복합단지개발 활성화방안 연구」, 1997, p. 15.

20) 1994년에 제정·공포된 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률 제2조 5호의 내용임.

등을 일체화하고 계획과 개발을 하나로 추진함으로써 단지개발에 따른 투자의 효율을 제고하고 이를 통한 시너지 효과를 창출하는 데 그 목적을 두고 있다.

이러한 복합화의 개념은 다른 개별법에서도 각종 목적으로 도입되고 있는데, 관광진흥법에서는 약간의 차이가 있으나 ‘관광단지’로, 산업단지 및 개발에 관한 법률에서는 ‘산업단지의 복합화’로, 유통단지개발 촉진법에서는 ‘유통단지와 지원시설’로, 기업도시개발특별법에서는 ‘산업·연구·관광·레저·업무 등’의 주된 기능과 ‘주거·교육·의료·문화 등’의 자족적 복합기능의 개념을 각각 도입하고 있다.

2) 우리나라의 복합단지 관련제도

우리나라의 법령체계는 공간적 입지형태에 따라 ① 내륙지에 관련되는 법, ② 해안선에 걸쳐 내륙과 육지를 통합적으로 관리하는 법, ③ 해수면을 관리하는 법률 등으로 구분되고 있다.²¹⁾

이 중 복합단지 또는 단지조성과 관련된 법률을 보면 ① 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률, ② 산업단지 및 개발에 관한 법률, ③ 유통단지개발촉진법, ④ 관광진흥법, ⑤ 기업도시개발특별법 등이 이에 해당된다.

(1) 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률

1994년에 제정된 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률은 민자유치와 복합단지 개발을 제도화하였다는 데 의의와 특징이 있다. 이 법에서 ‘복합단지’라 함은 주거단지, 공업단지, 교육·연구단지, 문화단지, 관광단지, 유통시설, 기반시설 등을 종합적으로 계획·개발하는 일단의 단지로 규정하고 있다(동법 제2조 제5호).

21) 엄기철, 「지속 가능한 연안관리모형 기준설정에 관한 연구」, 국토연구원, 2001, p. 129.

이 법에 의하여 사업지정을 받을 수 있는 자는 국가 또는 지방자치단체, 정부투자기관, 지방공사, 민간개발업자, 중소기업진흥공단, 중소기업협동조합, 학교법인, 한국고속철도건설공단 등이다(동법 제34조1항). 특히 민간개발자에 의한 주거, 산업, 교육, 문화시설 등을 갖춘 준도시 성격의 복합단지를 개발할 수 있다는 점은 민간자본 유치를 통한 낙후지역의 개발을 촉진하기 위함이라고 판단된다.

개발촉진지구 개발 등에 있어서는 국가·지방자치단체가 지구개발사업의 원활한 시행을 위하여 도로·용수공급시설·하수도시설 등 기반시설의 설치를 우선적으로 지원하고 토지관리 및 지역균형개발특별회계에 의한 융자 등 지구개발사업의 시행에 필요한 자금을 지원할 수 있게 하고 있다(동법 제23조).

(2) 산업단지 및 개발에 관한 법률

1990년에 제정된 산업입지 및 개발에 관한 법률은 4차례의 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 특히 1995년에 개정된 법률에서는 산업의 첨단화, 복합화 등 경제 여건의 변화에 따라 공장위주개발을 산업단지제도로 개편하였다.

이 법에서 정하고 있는 산업단지는 공장·지식산업관련시설·문화산업관련시설·정보통신산업관련시설·자원비축시설 등과 이와 관련된 교육·연구·업무·정보처리·유통시설 및 이들 시설의 기능제고를 위하여 시설의 종사자와 이용자를 위한 주거·문화·의료·관광·체육·복지시설 등을 집단적으로 설치하기 위하여 포괄적 계획에 따라 지정·개발되는 일단의 토지라고 규정되고 있다(동법 제2조 5).

국가산업단지는 국가기간산업·첨단과학기술산업 등을 육성하거나 개발촉진이 필요한 낙후지역이나 2 이상의 특별시·광역시 또는 도(이하 ‘시·도’라 한다)에 걸치는 지역을 산업단지로 개발하기 위하여 제6조의 규정에 의하여 지정된 산업단지를 말한다.

지방산업단지는 일반지방산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지로 구분하고

있으며, 이 중 일반지방산업단지는 산업의 적정한 지방분산을 촉진하고 지역경제의 활성화를 위하여 제7조의 규정에 의하여 지정된 산업단지를 말한다.

또한 도시첨단산업단지는 지식산업·문화산업·정보통신산업 등 첨단산업의 육성을 위하여 도시계획법에 의한 도시계획구역안에 제7조의2 규정에 의하여 지정된 산업단지를, 그리고 농공단지는 대통령령이 정하는 농어촌지역에 농어민의 소득증대를 위한 산업을 유치·육성하기 위하여 제8조의 규정에 의하여 지정된 산업단지를 말한다.

산업단지개발사업은 국가·지방자치단체·정부투자기관·지방공기업, 중소기업진흥공단 및 일정한 요건을 갖춘 민간기업, 법인, 부동산신탁회사 등 산업단지 지정권자의 지정에 의하여 산업단지개발계획에서 정하는 자가 이를 시행한다(동법 제16조1). 산업단지의 원활한 조성을 위하여 필요한 항만·도로·용수시설·철도·통신·전기시설 등 기반시설은 국가 또는 지방자치단체 및 당해 시설을 공급하는 자가 우선적으로 지원하고 있다(동법 제29조1).

(3) 유통단지개발촉진법

유통단지개발촉진법은 유통시설 용지를 원활히 공급하고 유통시설을 합리적으로 배치하여 유통구조의 개선과 유통산업의 발전을 촉진함으로써 산업경쟁력을 강화하기 위한 목적으로 1995년에 제정되었다.

이 법에서는 유통단지에 대해 유통시설과 지원시설을 집단적으로 설치·육성하기 위하여 제5조의 규정에 의하여 지정·개발하는 일단의 토지로 규정하고 있다(동법 제2조1). 여기에서의 유통시설은 상품의 운송·보관·하역·가공·통관·판매·정보처리 등을 위한시설(동법 제2조 제2호, 령 제2조1항)로 정하고 있다.

지원시설로는 공장 등 가공 및 제조시설, 정보처리시설, 금융·보험·의료·교육·연구시설 및 이용자를 위한 편의시설로 규정하고 있다(동법 제2조 제3호).

유통단지는 건설교통부 장관이 지정하며, 다만 대통령령이 정하는 규모 이하의 유통단지는 관할 시·도지사가 지정한다. 유통단지의 개발은 유통단지개발촉

합계회를 건설교통부 장관이 수립하여 공공 및 민간이 개발하도록 하고 있다(동법 제5조).

(4) 관광진흥법

관광진흥법은 관광여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업을 육성함으로써 관광진흥에 이바지함을 목적으로 1999년 1월 21일 법률 제5654호로 제정되었으며, 2002년 2월 4일 법률 6656호로 7차 개정되었다.

이 법에서 정하고 있는 관광지역은 ‘관광지와 관광단지’로 구분되고 있는데 여기서 ‘관광지’라 함은 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳이라고 규정하고 있다(동법 제2조 6).

그리고 ‘관광단지’는 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳이라고 규정하고 있다(동법 제2조 7).

이와 같이 관광진흥법에서 정하고 있는 「관광단지의 개념」은 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점이다. 관광진흥법 제2조에서 지정된 관광시설로서는 단지 안에 공공편의시설, 관광호텔 및 휴양콘도미니엄 등의 숙박시설, 휴양놀이 운동시설, 관광공연장 등의 접객시설을 인위적으로 개발하는 곳을 말한다.

(5) 기업도시개발특별법

기업도시개발특별법은 기업의 투자 촉진과 국토의 균형발전을 위해 기업이 필요로 하는 곳에 스스로 기업주도의 도시 개발이 가능하게 하는 제도다(2004년 12월 국회에서 의결). 동법에 의하면 기업도시는 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 지족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발된다.

기업도시는 산업교역형, 지식기반형, 관광레저형, 혁신거점형 등 4개 유형으로 구분하고 있다(동법 제2조). 산업교역형 기업도시는 미개발지에 대규모 공장이 입지하여 도시가 개발되거나, 기존 도시에 대규모 기업이 입지하여 특정 기업 도시화를 형성하는 경우를 말한다.

이 중에서 특히 관광레저형은 관광·레저·문화 위주의 기업도시로서 경관 양호지 등에 관광레저산업 위주로 도시를 형성하는 것이다. 이는 미국의 할리우드·디즈니랜드·올랜드 그리고 프랑스의 니스·랑그독-루시옹, 영국의 블랙풀 등과 유사한 관광도시의 개념을 도입한 것이다.

그리고 기업도시 개발업무의 효율적인 추진을 위하여 건설교통부에 기업도시추진기획단을 두되 관광레저형 기업도시개발기획단은 문화관광부에 둘 수 있도록 하고 있다(법 제41조). 또한 개발사업의 부지를 확보하기 위하여 필요한 경우 제한적으로 토지수용권을 부여하며, 개발 및 실시계획 승인시 개발에 필요한 각종 인·허가 사항을 일괄 의제처리 하도록 하고 있고(법 제13조) 자금조달에 대한 다양한 혜택을 마련하여 자금조달의 어려움을 해소할 수 있도록 지원하도록 하고 있다(법 제14조). 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록세·재산세 및 종합토지세와 6개의 부담금 등을 감면할 수 있도록 하고 있다(법 제25조).

〈표 3-1〉 우리나라 복합단지 관련제도의 비교

구분	복합단지	산업단지	유통단지	관광단지	관광레저형 기업도시
근거 법률	지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률	산업입지 및 개발에 관한 법률	유통단지개발 촉진법	관광진흥법	기업도시개발 특별법
사업 내용	주거, 공업, 교육, 연구, 문화, 관광, 유통시설	교육, 정보, 유통시 설, 및 주거, 문화, 의료, 관광, 체육, 복지시설	유통시설과 지원시설	관광시설을 종합적으로 개발	관광·레저·문화 위주의 기업도시로 개발
지정	-건교부 장관	-건교부 장관	-건교부 장관	-문화관광부	-건교부 장관

구분	복합단지	산업단지	유통단지	관광단지	관광레저형 기업도시
권자	-사도지사	-사도지사 -시장구청장	-사도지사	장관	
시행 절차	-시행자 지정 -실시계획 승인	-산업단지 지정 -시행자 지정 -실시계획 승인	-유통단지 개발 계획 수립 -시행자 승인	-권역계획 반영 -관광단지 지정 -조성계획 승인	-개발구역 지정 -개발계획 승인 -개발사업 시행

자료 : 각 개별 법령에서 발췌.

3) 주요 외국의 복합단지개발제도

(1) 일본의 복합단지개발제도

① 지방거점법에 의한 복합단지 개발

지방거점도시지역의 정비 및 산업업무시설의 재배치 촉진에 관한 법률은 지방거점도시지역의 정비와 산업업무시설의 재배치 촉진이라는 두 가지 목적을 가지고 있다. 그 목적의 하나는 지역의 활성화를 위하여 지방거점도시지역의 전체적인 정비를 도모하는 것을 내용으로 하며, 다른 하나인 산업업무재배치는 업무시설이 과도하게 집적되어 있는 지역(동경)으로부터 지역거점도시지역으로의 이전을 촉진하기 위함을 목적으로 하고 있다.

업무거점지구의 규모는 약 20ha에서 100ha의 범위를 대상으로 하고 있으며 조기에 사업효과가 확실히 나타나는 인접지역을 포함하여 지구로 지정하고 지역공단, 지방공공단체 등에 의한 지구정비사업을 추진한다. 이러한 정책과 관련된 법은 우리나라의 수도권정비계획법, 행정중심 복합도시 건설특별법, 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률의 취지와 유사하며 연안복합단지 개발의 유형과는 차이가 있다.

② 종합보양지역정비법에 의한 복합단지 개발

종합보양지역정비법은 1980년대에 들어 지속적인 경제성장과 국민생활수준의 향상에 따른 여가수요가 크게 신장하였으나 여가공간의 충분한 공급이 이루어지지 못함으로써 대중적 여가공간의 확보를 통한 낙후지역 개발을 촉진하고 지역간 균형개발을 도모하는 차원에서 제정되었다.

중점정비지구의 추진에 있어서 중앙정부는 기본방침만을 제시하고 재정적, 행정적 지원을 하며 이러한 기본지침 이외의 사항에 대해서는 개발의 주도권을 지방정부에서 행사하고 있다.

중앙정부에서는 기본방침으로 ① 정비지역의 설정, ② 중점설비지구의 설정, ③ 특정시설·공공시설 정비방침을 수립한다. 지방정부(도도부현)는 기본방침에 따라 기본구상을 작성하여 주무대신의 승인을 받도록 하고 있다.

③ 일본의 복합단지개발 특성

일본의 복합단지 개발은 주로 민간의 참여에 의해서 이루어졌으며 민간의 참여방식은 제3섹터 방식, 기업연합형태, 단일기업방식 등 다양하다. 사업규모는 대개 50만~200만 평 규모이며, 단지 안의 입지시설은 주거·문화·업무·상업, 국제회의, 공원·레저, 시민광장, 교육, 터미널 등이 입지하며 단지규모 및 입지 기능에 따라 다양하다.

단지형태로는 대체로 일단의 형태나 다수의 분산지구 형태인 다 클러스터(多 Cluster) 방식을 채택하고 있으며 건축물은 문화적·현대적 특성을 살릴 수 있도록 설계하였다. 용지의 취득 방식은 사업주최별로 조성된 용지를 취득하고 있으며 사업기간은 대략 10년 내외의 장기간에 걸쳐 이루어지고 있다.

(2) 미국의 연구단지 개발

미국의 연구단지 개발은 엄격한 의미에서 여기서 논하고 있는 복합단지 개념과는 차이가 있다. 그러나 이러한 연구단지를 중심으로 주변의 정주여건이

구비되었다는 점에 유의할 필요가 있다.

그리고 이러한 연구단지 개발과 관련해서는 별도의 법률을 구비하지 않고 있다. 따라서 영국은 계획허가제에 의해서, 그리고 미국은 용도지역제와 상세구획 규제제도에 의해 규정된 절차에 따라 단지의 개발이 이루어지고 있다.

미국의 경우, 세계 10대 연구단지 중 6개를 보유하고 있으며 연구단지의 평균규모는 70만 평 정도이고 조성면적은 40만 평 정도에 달한다. 연구단지의 입지는 국가의 산업입지 정책과 밀접한 관계를 맺고 있는데 영국의 경우 지역정책적 측면에서 낙후지역을 중심으로 이루어지며, 미국은 국가의 개입이 없는 경우, 이러한 개념이 상대적으로 약한 편이다.

연구단지의 분양방식으로는 임대를 선호하며 매각시에도 실수요 기업에 대한 매각보다는 부동산 개발이나 관리기업에 대한 매각을 일반적으로 이용하며, 단지의 관리는 대학이 직접 관리하는 방식, 개발업자가 전문관리기업을 통해 관리하는 방식 등이 있다.

(3) 프랑스의 관광단지 개발

프랑스의 관광법은 경제법의 한 분야로서 많은 개별 법령으로 구성되어 있어 법체계상 독립적인 관광법의 형태는 존재하지 않는다. 따라서 해양복합단지로 개발된 랑그독-루시옹 개발은 ‘랑그독-루시옹 연안개발 결정 및 프로젝트팀의 설립에 관한 대통령’(‘63. 6)에 의해 시행되었다.²²⁾

이 프로젝트 팀은 수상직속으로 하고 5개 부처 5개 주 대표로 구성되었다. 동 프로젝트 팀이 업무를 총괄하고 지방정부는 지방공사를 통해 부지조성과 매각을 담당하였으며 민간은 관광시설을 건립하는 방식으로 추진되었다.

지원제도 측면에서는 기반시설을 우선 배정함과 동시에 토지가격을 동결하고 지방공사에 원가로 공급하도록 하였으며 정부기금관리기구인 예금신탁금고에서 지방공사 및 민간에게 용자를 주고 정부 차원의 홍보를 실시하였다.

22) 국토개발연구원, “국토 및 지역개발정책”, 「신경제와 국토개발」, 제1권, p. 112.

2. 국내외 관광정책과 관련제도

1) 우리나라의 관광정책과 관련제도²³⁾

(1) 1970년대의 관광개발정책 : 지구단위형 관광개발

1970년대의 관광정책은 국제관광과 국민관광을 병행 발전시킨 시기로서 관광사업을 경제개발계획에 포함시켜 국가의 주요 전략사업의 하나로 채택하고 육성하였다. 1972년에 관광진흥개발기금법을 제정하여 민간부문에 대한 정부의 재정지원을 강화하였고 1975년에는 관광기본법과 관광사업법이 제정되는 등 관광진흥이 국가의 주요시책 중 하나가 되었다.

또한 관광자원의 효율적 개발을 위하여 최초로 설악산, 경주, 제주와 한려수도를 외국인을 위한 국제관광지의 대상으로 선정하였으며, 부여와 공주, 온양, 속리산, 가야산, 내장산, 지리산을 내국인을 위한 관광지로 1974년에 선정했다.

국제적 수준의 종합관광단지로서는 경주보문단지(1973), 제주중문단지(1978)가 지정되어 개발이 시작되었다. 1971년에는 용문산을 비롯한 6개의 관광지가 추가로 지정되었다.

1977년과 1979년에는 국민관광의 건전한 발전을 기하기 위하여 각 시·도지사가 지정한 국민관광지가 경기도 소요산을 비롯하여 21개소에 지정되어 1970년대에 총 27개소의 관광지가 지정되었다.

동시에 자연공원으로서 설악산, 속리산 등 9개의 국립공원이 추가 지정되었고 금오산 등 13개 지역이 도립공원으로 처음 지정되었으며, 휴양시설로 한국민속촌(1974), 용인자연농원(1976)이 개관되었다.

23) 국토개발연구원, “자원 및 환경관리(관광정책)”, 「국토총서」 7에서 발췌.

(2) 1980년대의 관광개발정책 : 여가공간의 확대

1980년대는 국민소득증대, 여가관의 변화, 승용차 보급 확대, 교통시설의 개선 등으로 관광수요가 급속히 늘어나 국민관광이 본격적인 궤도에 오르는 대량국민 관광시대를 맞이하게 되었다.

특히 86아시아게임 및 88올림픽게임 개최를 통하여 외국에 대한 홍보가 강화되어 외국 관광객의 국내 입국도 증가하였으며 해외여행의 자유화가 실시되어 국제관광시대를 맞이하게 되었다.

관광·위락 자원의 개발은 국제관광 및 국민관광의 활성화에 부응하여 새로운 자원 및 시설개발에 역점을 두는 동시에 기존의 관광·위락 자원 및 시설 정비와 관광관련시설의 정비에 주안점을 두었다.

자원 및 시설개발 부분에 있어서는 다도해해상, 북한산국립공원 등 8개 지역 총 3,409.3km²의 국립공원과 팔공산, 대둔산도립공원 등 7개 지역 256.62km²의 도립공원이 신규로 지정되었다.

이와 함께 12개의 군립공원과 32개 지역의 온천지구도 처음으로 지정되었고, 콘도미니엄과 가족호텔이 도입되어 대량 국민관광이 가능하게 되었으며 전국토의 관광자원화를 이루게 되었다.

이와 같이 70년대의 관광개발이 국제규모의 지구단위 단지형 개발이 주도하였다면 80년대에는 일부 온천지구를 중심으로 하는 지구단위 개발이 이루어지기도 하였으나 국·도립공원 등 자원 중심의 관광기반 조성이 주축을 이루었다.

(3) 1990년대의 관광개발정책 : 자원형 및 단지형 관광개발

동 기간에 정부는 전국적이고 장기적인 안목에서 관광개발계획을 수립하여 국제관광의 여건변화, 국민관광의 질적·양적 성숙 등에 원활히 대응할 수 있도록 전국관광장기종합개발계획을 수립하였다.

동 계획에서는 관광자원을 효율적으로 개발, 이용, 관리 보전하고 관광객의

다양하고 새로운 관광욕구를 충족시키기 위하여 관광자원의 특성, 교통권, 지역설정 등을 감안해 전국을 5대 관광권, 24개 소관광권으로 권역화하고 각각의 권역별 개발구상을 제시하였다.

또한 정부는 88서울올림픽 이후 침체된 국제관광의 활로를 개척하고 더 많은 외국 관광객을 유치하기 위하여 세계관광기구(WTO)를 비롯한 각종 국제기구에 가입하였다. 이와 더불어 1993년에는 대전 EXPO를, 1994년에는 한국방문의 해를 개최하는 등 다양한 국제행사를 개최하여 한국의 이미지를 함양하고 외국 관광객을 유치하고자 하였다.

관광자원개발 부문에 있어서는 1994년 해운대를 비롯하여 2006년까지 총 22개 지역 총 2,760.32km²를 관광특구로 지정하였다. 관광특구란 자유로운 관광활동이 보장되는 공간을 마련하여 국제관광 지역으로서 매력과 이미지를 창출하고 관광산업의 진흥을 위한 관광거점지역이라 할 수 있다.

2006년 현재까지 관광·위락 자원 및 시설의 개발 현황을 살펴보면 국립공원 20개소 6,579,850km², 자연휴양림 96개소 127,822ha, 관광지 221개소 그리고 관광특구가 22개소에 이르고 있다.

〈표 3-2〉 연대별 주요 관광정책 변화

구분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
국제 관광	-보세판매개설('62) -국제관광공사설립	-세계관광기구 가입 -외래 관광객 100만 명 돌파(1978년)	-PATA, ASTA 총회 -외래 관광객 200만 명 돌파(1988년)	-외래 관광객 300만 명 돌파 ('91), 대전엑스포('93) -'94 한국방문의 해
국민 관광			-해외여행 전면 자유화 -휴양 콘도미니엄개발	-국민의 관광산업 인식 제고사업 추진
관광 개발	-국립공원지정개시	-25개 관광지 지정 -도립공원 지정	-68개 관광지 지정 -국민관광지개발지원	-33개 관광지 지정 -감포, 화원관광단

		-경주보문단지개발('74), 제주도종합개발추진('78)	-시범야영장 개발('84) -충무도남 및 남원관광단지 개발추진 -전적관광지 개발 -성산포관광단지개발	지 개발추진('94) -제주중문관광단지 동부지역 개발추진('96)
법 제도 부문	-관광사업진흥법 -교통부 관광국 설치 -한국관광공사설립 -한국관광협회설립 -관광정책심의회설치	-관광진흥개발기금법 제정 및 지원('72) -관광사업진흥법을 관광기본법과 관광사업법 분리('75) -관광단지개발촉진법 제정('75)	-관광사업법개정 (관광진흥법으로 개정, -올림픽대비숙박지원 특별법 제정	-관광업무 문체부 이관('94) -관광숙박시설지원 등에 관한 특별법 제정('96) -관광진흥개발기금법개정 -국제회의 산업육성에관한법률 제정('96)

결론적으로 관광개발의 공간적 접근은 국토 및 지역개발 방식이나 연안통합 관리 방식과는 차이가 있으며 1970년대의 지구단위 단지형의 개발방식이 도입된 이래, 1980년대 이후부터는 자원의 특성에 따른 자원형과 단지형 개발이 병행되어 왔다. 이러한 개발은 일부 관광단지형의 개발이 있긴 하지만 대부분이 부존자원의 특성에 따라 국·도립공원, 국민관광지, 자연휴양림, 관광특구 등으로 개발되거나 육지 지향적으로 개발되어 왔다.

2) 아세아권의 관광정책 및 제도

(1) 일본의 관광정책 및 제도

① 관광정책동향

일본의 관광정책은 매우 다양하게 추진되어 오고 있는데 기본적 시각은 1963년 제정된 관광기본법에서 제시하고 있는 바와 같이 관광이 “국민생활의

건강완화, 국민생활의 안전향상, 국민보건의 증진, 근로의욕의 증진, 지역격차의 시정” 등에 기여한다는 것이다.

이를 위하여 일본 정부는 가족여행과 건전한 대중관광여행의 용이, 관광여행자의 특정관광지로의 과도한 집중 방지, 저개발지역의 관광개발 촉진, 관광자원의 보호 육성 개발, 관광지의 미관풍치 유지를 설정하였다.

일본 정부는 국민의 관광수요를 충족시키기 위하여 1969년 전국종합개발계획에 관광부문을 포함시키고 전국에 걸쳐 관광시설과 레크리에이션 시설을 확충 개발하여, 산촌진흥 모델사업을 착수하였다.

이와 관련하여 일본 정부는 자연휴양림과 청소년 여행촌, 도시공원, 산간지방과 해안의 간이 레저시설 등에 많은 투자를 하였고, 이를 효과적으로 지원하기 위하여 중소기업 금융금고, 환경위생금융금고, 북해도 동북개발금고를 설립하였다.

일본은 1988년에 1990년대의 관광정책을 수립 발표하였는데, 이의 목적은 각 지역에 있어 증대하는 여행 수요를 지역진흥으로 연계하려는 것이다.

이의 구체적인 시행방안은 휴가제도 개선, 비수기 가격 차별화, 관련 캠페인의 내실화, 신규 관광지 개발 활성화, 관광시장 구조변화, 국제회의 활성화 개발 등을 기본 골격으로 하고 있다.

1995년에는 관광정책심의위원회에서 21세기를 대비하는 새로운 관광정책을 제시하여, 관광산업이 자국의 경제구조를 보다 안정적으로 만들어 주고 새로운 고용을 창출할 수 있는 산업으로 육성하기 위한 방안을 제시하였다.

② 정책목표 및 방향

일본의 관광정책 목표는 자연환경, 문화 등의 보전을 고려하여 관광지를 정비하고 모든 사람들이 여유 있는 휴가를 실현할 수 있도록 관광 서비스의 질을 향상한다는 것이다.

또한 관광산업 진흥을 위한 종합적 노력으로 고등교육기관의 설립으로 인재육성과 관광 학술 진흥을 도모하고, 새로운 정보시스템을 활용한 관광서비스의

고도화를 통하여 관광비용 저하와 서비스 체계의 다양화를 달성하여 국내여행 시스템의 변혁을 달성한다는 것이다.

추진방향으로는 첫째, 관광시설정비 및 시스템을 개발하고, 지역과 관광산업을 연계한 관광지역 진흥계획 등으로 지역의 주체성을 살리는 관광지 만들기와 지역특색을 살린 관광소재를 활용하여 관광상품을 개발하고,

둘째, 국가 간 관광협약, 관광관련 국제기구를 통한 국제기여 등으로 국제관광교류를 확대하는 동시에 국내여행의 저렴화 및 편리화 등의 관광산업 개발을 통하여 방일 외국방문객의 유치를 증대하며,

셋째, 이러한 행동계획을 추진하기 위해 필요한 규제완화, 지원조치, 추진체계 등을 정비한다는 것이다.

또한 외국 관광객 유치를 위한 대책으로는 지역별·국가별 시장분석을 통한 수요의 정확한 파악과 함께 각 수요에 대응하는 민·관 일체의 새로운 관광자원 및 시설개발, 외국인 환영 프로그램 개발, 매체를 통한 홍보활동 강화 등을 통하여 외국인의 방일 여행의 매력을 증대시킨다.

일본 정부는 이러한 시책들을 종합적·계획적으로 추진하여 2005년 방일 외국인 여행자수를 현재의 2배인 700만 명에 도달시키는 것을 목표로 하고 있다.

유치대책의 주요내용은 일본관광 이미지 만들기, 상대국별 마케팅 실시와 아시아 지역에 대한 홍보활동 강화, 일본 체재비용 저렴화와 편의성 향상 계획 추진, 거점도시와의 네트워크 형성을 통한 교통 운임 저렴화 및 이용 편의성 향상, 외국인 관광객용 정보안내 시설 확충을 통한 호텔 등과의 연계 거점망 확보, 인터넷 등의 PC 네트워크 활용을 통한 여행정보 제공 등이다.

③ 관광관련 기구

일본의 관광과 관련된 기구로는 전담부서인 운수성과 관광대책관계성·청연락회의, 관광정책심의위원회 그리고 관련단체로서 특수법인 국제관광 진흥회가 있다. 운수성의 주요업무는 관광개발, 시설개선, 관광산업과 관련된 행정기능들을 담당한다. 산하기관으로는 관광부문에 대한 국제관계개선, 외국의 관광정책

및 현황 조사 연구 등을 조사하기 위한 해외사무소를 두고 있다.

관광대책관계 상·청 연락회의는 일본 정부 내에서 관광과 관련된 관계 상·청 간의 업무조정 및 협의를 위한 수상 직속의 상설기구로 관계행정기관 간의 업무유대 강화 및 관광행정의 효율적·통합적 수행을 촉진시키는 역할을 한다.

관광정책심의위원회는 업계 및 학계의 의견과 전문지식이 관광행정에 반영되도록 이를 제도화하기 위하여 설치되었으며 공무원이 아닌 민간인 전문가 30인 이내로 구성된다.

(2) 싱가포르의 관광정책

① 관광정책동향

싱가포르 정부는 1996년에 기존의 관광산업체계 등을 재평가하기 위하여 「투어리즘 21-관광 도시로의 비전」을 마련하였다. 이는 싱가포르를 ‘타 도시와 비교할 수 없는 관광도시, 관광 비즈니스센터, 아태지역 관광의 중심지’로 개발하려는 것이다.

이를 위하여 싱가포르 정부는 관광에 대한 재정, 관광소재의 재평가, 관광산업의 확립, 새로운 관광권 개념 설정, 파트너십, 관광산업을 주도산업으로 육성 등의 전략을 수립하였다.

정부는 싱가포르를 전 세계의 ‘관광 도시’로 만들기 위해서는 관광이 완벽한 산업으로서 확립되어야 한다는 인식하에 관광협력시스템 구축, 관련시설과 서비스 수준 향상, 투자환경 정비 등에 적극 노력하고 있다.

또한 새로운 관광권 개념을 설정하여 싱가포르 관광을 아시아 지역의 중심이 되도록 하기 위하여 인접 지역과의 협력이 필요하다는 판단 아래 글로벌 기업의 본부 설치 및 미얀마, 베트남, 호주, 뉴질랜드 등을 연결하는 관광 루트 개발 가능성을 모색하고 있다.

② 정책목표 및 방향

싱가포르의 관광정책 목표는 앞으로 5년간 3억 달러(싱가포르 달러)의 예산을 투입하여 싱가포르를 세계 최고의 관광 목적지라는 이미지로 확립시켜, 2000년에는 외래 관광객 1,000만 명 유치, 외화 획득액 160억 달러(싱가포르 달러)를 예상하고 있다.

싱가포르 정부는 관광산업이 타산업과 비교하여 산업연관성은 높지만 독자성은 부족하므로, 관광관련 사업 전체를 동반 향상시키려는 노력 없이는 싱가포르를 최고의 관광도시로 성공시킬 수 없다고 인식하고 있다.

이에 관광정책방향을 싱가포르 전체를 하나의 단위로 엮어 최고의 매력을 산출할 수 있도록 육성하여 향후의 관광산업을 싱가포르의 선도 산업으로 확립시키려는 데 있다.

③ 관광관련 기구

싱가포르의 관광 업무는 관광산업의 경쟁력을 높인다는 취지 하에 영문 명칭인 싱가포르 관광진흥위원회를 싱가포르관광위원회로 변경하고 싱가포르 관광국(STB)이 전담하고 있다.

주요 업무로는 관광관련사업의 진흥, 외국 관광객수용시설 향상 및 시설지원, 관광자원의 해외소개, 관광활동 종사자의 교육 및 감독, 관광시설의 등급기준 설정 및 통제, 관광시설 허가기준 설정 등의 업무를 수행한다.

3) 구미권의 관광정책 및 제도

(1) 미국 관광정책

① 관광정책동향

미국의 관광정책은 크게 레저·레크리에이션과 관광산업으로 구분되어 수립되어 왔다. 특히 레저·레크리에이션이 미국 관광정책의 출발점이 된 이유는 미시

간 주정부가 1875년 미국 최초로 읍 단위의 공원(Township)을 개발한 데 있다.

연방정부 차원의 관광정책은 1924년 콜리지 대통령이 각 주마다의 특성 있는 지역 소재를 관광개발로 유도하기 위한 국민관광에 관한 전국회의 소집과 1958년 아이젠하워 대통령이 야외 레크리에이션 자원심의회(Outdoor Recreation Resources Review Commission)를 발족시키면서부터 시작되었다고 할 수 있다.

그러나 미국의 관광정책의 수립 및 집행은 1970년대까지는 연방정부의 개입 및 조정 역할 없이 주정부가 독자적으로 종합관광개발계획을 수립·집행하였으며, 체계적인 관광정책은 1981년 국민관광진흥을 위한 연방관광정책법(National Tourism Policy Act) 제정 이후라고 할 수 있다.

이와 같이 미국 정부가 관광에 대하여 강력한 개입 및 조정역할을 하지 않은 것은 관광의 중요성에 대한 이해부족도 있었지만 미국 산업이 철저한 자유시장 경제철학에 바탕을 두고 운영되고 있기 때문이었다. 1989년에 미국 정부는 이러한 관광수요를 지속적으로 증대하기 위한 법규와 행정기구를 조성하기 위하여 1992년 관광정책 및 수출촉진법(Tourism Policy and Export Promotion Act)을 제정하고 지역관광개발재단(Rural Tourism Development Foundation)을 설립해 관광산업을 본격적으로 지원하기 시작하였다.

② 정책목표 및 방향

미국의 관광정책 목표는 1962년 야외 레크리에이션 자원심의회가 마련한 보고서에 다음과 같이 제시되어 있다. 첫째, 국가와 지방정부는 국민의 레크리에이션 기회마련에 기본적 의무를 수행하며, 둘째, 연방정부는 지방, 민간에 재정적·기술적 지원을 함과 동시에 주요한 관광개발지역을 확보하고 국민에게는 관광기회를 제공하기 위해 각 주간 협조를 촉진하고 셋째, 민간부문은 국민관광에 필요한 장소, 장비의 확보, 상품공급사업 및 서비스 업무를 수행하는 것 등이다.

또한 1979년 연방정부 주도하에 전국 국민관광진흥계획(Nationwide

Outdoor Recreation Plan)을 발표하여, 기존의 관광정책을 보다 세부적이며 공익적인 방향으로 전환하였다. 주요 정책방향을 보면 관광부지 확보, 관광코스 개발, 유희지 개발, 환경보전, 관광시설 개발촉진, 공공민간의 협조강화, 신체장애자 프로그램 등의 개발에 치중하였다.

특히 미국은 불문법 체계의 특성을 가지고 있어서 관광관련 법규를 갖지 못하였으나 1988년 미국관광기구법(United State Tourism Organization Act, 1988)과 1989년 연방관광정책법(National Policy Tourism Act, 1989)이 제정되었다.

또한 미국은 1995년에 관광에 대한 연방정부의 예산을 감축시키는 대신 민간 부문의 능력을 이용하여 관광산업의 경쟁력 강화를 도모하고자 백악관 관광회의를 개최하였다. 동 회의에서 관광정책심의회가 설정한 관광진흥 전략 방향은 관광상품 개발, 관광관련 기술개발, 조사연구, 마케팅, 기간산업 확충, 관광인력 교육훈련, 환경자원보호, 여행자에 대한 안전성 확보 등이다.

그러나 최근의 미국 관광정책은 관광관련 공공부문과 민간부문의 협력 및 관광산업의 국가 정책적 위상을 제고하고, 경제를 적극적으로 진흥시키기 위한 촉진책으로 인식하여 외래 관광객을 유치하기 위한 전략추진에 중점을 두고 있다. 아울러 관광산업의 활성화 및 관련단체 간 유기적 협조체제 구축을 위하여 정부, 의회, 민간 등이 여행 및 관광협력법(안)의 제정을 추진하였다.

이 법안은 방미 외래 관광객의 감소추세로 관광관련 산업체의 고용률이 저하되고 또한 외화수입이 감소하는 당면 문제를 해결하기 위한 대책 마련을 위한 것이다.

③ 관광관련 기구

미국의 관광기구는 기본적으로 연방정부의 상무부와 각 주의 관광국으로 구성되어 있으며, 상무부의 주요 역할은 미국전체의 관광정책을 수립, 조정, 집행하는 것이다. 그러나 상무부는 주로 해외관광 진흥과 홍보에 치중하고 있으며, 국내 관광과 레크리에이션 장소의 개발은 내무부(야외레크리에이션국, 국토관

리국, 공유수면매립국), 농림부(산림국), 국방부(건설국), 환경청, 에팔라치아지역 개발위원회(ARC), 테네시개발청(TVA), 중소기업청(SBA) 등이 수행하고 있다.

또한 관광 전담기관으로 1981년 연방관광정책법에 따라 기존의 미국관광 서비스국의 업무를 승계 받은 미국 관광청(USTTA), 관광정책심의회(Tourism Policy Council), 그리고 관광자문위원회(Travel and Tourism Advisory Board) 등이 있다.

관광청은 기본적으로 국내관광 진흥보다는 인바운드 시장 확대에 우선적인 책임을 가지며, 이와 관련된 산업에 속해 있는 민간기업들을 직·간접적으로 지원한다. 한편으로는 연방예산을 집행함으로써 해외관광 진흥에도 주력하고 있다.

관광정책심의회는 연방정부 부처간 업무조정기구의 성격을 갖는 동시에 미국관광산업의 이익조정 및 민간 관광 산업계와의 협의 기능을 수행한다. 관광자문위원회는 상무부의 업무수행상황을 평가하고 주요한 관광진흥전략의 개발을 지원하며, 여행을 저해하는 각종 요소의 극복에 대한 논의와 국제관광부문에 있어 지방정부 및 민간산업과의 협의를 담당한다.

(2) 프랑스의 관광개발 정책

① 프랑스 관광정책의 동향

프랑스는 지정학적으로 유리한 조건과 풍부한 문화유산을 내용으로 국토의 균형개발과 사회정책 차원에서 휴가권리 확대를 위한 관광개발 및 상품개발을 통하여 외래 관광객의 적극적 유치를 관광여가의 행정목표로 삼고 있으며 사회복지차원의 관광개발을 추진하고 있다.

특히 프랑스에서는 휴가와 여가의 권리를 국민의 기본적인 권리로 인정하고 있으며 ‘바캉스 제도’를 체계화시켜 저소득층에게도 여가장려금을 지급하고 있다.

이와 같은 노력으로 프랑스는 2000~2001년 연속 관광목적지로서 세계시장의 11%를 차지하면서 세계 제1의 위치를 점하고 있으며 2001년 9.11 미국테러의 영향으로 다소 감소의 추세를 나타내고 있으나 2002년도 외국인 관광객

수는 7,701만 2천 명에 이르고 있다.

이러한 프랑스 관광개발의 주요 특징으로는 ① 국토개발계획과 조화를 이루고 있다는 점, ② 바캉스를 전 국민이 고르게 즐길 수 있도록 제도화한 점, ③ 지방문화 발전을 위한 지방개발의 수단으로서 관광개발을 추진하고 있다는 점, ④ 국민이 합동으로 관광개발에 참여하고 있다는 점, ⑤ 문화유적과 예술시설의 보호가 잘 이루어지고 있는 점, ⑥ 저소득층을 위한 사회복지관광이 확대되었다는 점 등이다.

특히 2003년 ‘봉주르(Bonjour) 캠페인’²⁴⁾은 프랑스 관광객의 지속적인 방문을 장려하고 새로운 관광객을 확보하며 관광객들이 더 오래 머물면서 더 많은 지출을 하게 하려는 것으로서 1994년부터 매년 실시하고 있다.

봉주르 캠페인은 프랑스 관광공사가 총 지휘를 맡고 있으며 1,000여 개의 지방관광사무소와 40,000명 이상의 서명인 참석하고 각종 관광관련 연합, 조합, 협회들의 후원으로 전개되고 있다.

또한 미국 시장을 대상으로 한 프랑스 방문 촉진 캠페인으로 프랑스 관광공사에서 제작한 “다시 프랑스와 사랑(Let's Fall in Love Again)”이라는 비디오에 우디 알렌 등의 인사가 출연하여 미국인의 프랑스 재방문을 권유하고 있다.

에어 프랑스, 유럽철도, 파리 컨벤션 뷰로 및 여타 협력사들이 2003년 여름에 프랑스를 방문하는 미국인에게 객실료 할인, VIP 대우 등 특별한 혜택을 제공하고 있다. 2003년 5월 15일~7월 14일(바스티유 데이) 기간에 이 캠페인 웹사이트와 경품 행사에 참여하여 당첨된 사람에게는 프랑스에서 주말을 왕족이나 백만장자처럼 보낼 수 있는 초청 티켓을 제공하기도 한다.

② 프랑스 관광정책 목표와 방향

프랑스는 지리적으로 유리한 조건, 풍부한 문화유산, 다양한 문화활동 및 해안관광, 전통요리의 발달 등과 같은 긍정적인 요인이 많아 국제 관광이 발전된 관광 선진국으로 국민의 관광활동을 지원하는 사회복지 정책의 활성화에 국제

24) 한국관광공사, 「관광시장 동향분석」, 제1호, 2003에서 요약 발췌.

관광정책의 중점을 두고 있다

이에 따라 정부는 프랑스를 유럽 제1의 관광 목적지로 정착시켜 외래객을 지속적으로 유치하고 관광 개발을 통한 국토의 균형 발전을 도모한다는 데 일차적 목적을 두고 있다.

그리고 휴가 권리의 점진적 증대를 목적으로 하는 사회 정책적 차원의 관광지 개발과 신규 관광상품을 개발하여 프랑스를 유럽 제 1의 관광 목적지로 정착시켜 외래객을 지속적으로 유치한다는 것이다.

또한 관광 부문의 확대·강화를 통해 국제 수지를 점진적으로 개선시키고 경기 회복을 위해 선전·홍보 활동을 강화하며 이용 가능한 다양한 숙박 시설을 확충하고 휴가촌을 조성하는 등 미래시장에 대해 투자를 확대하도록 하고 있다.

이를 위하여 정부는 관광산업의 경제·사회적 역할에 대한 인식을 긍정적으로 유도하기 위하여 관광주체와의 파트너십을 통한 행정적, 법률적 틀을 마련하고 대국민 홍보를 강화할 계획이다. 소규모 업체 및 관광주체에 대하여 경제적 측면의 관측과 경쟁국 사례에 대한 벤치마킹의 자료 등을 제고하고 계도를 도모한다.

그리고 지속 가능하고 균형적인 발전을 위해 관광산업에 관련된 모든 경제 활동을 장려하는 것 등이다. 여기에서는 농·어·산촌지역으로의 관광객을 재분배하기 위하여 문화유산, 전통 및 문화(포도재배/포도주 제조 관광, 식도락 등)를 발굴하고 아울러 하천관광, 산책 승마, 모험관광(급류타기 등), 자연 및 휴양관광(골프, 해수욕장, 수상스포츠, 스쿠버)을 개발하도록 한다.

이 외에도 관광분야 종사자의 처우개선과 직원양성 및 관광 목적지로서의 프랑스 관광의 질적 수준을 제고하여 관광산업에 있어서의 공급의 질을 향상시키도록 하고 있다.

관광시설의 질적 수준 제고 : 알프스지역과 같은 내륙지역을 개발하여 스포츠 및 야영장시설을 확충하고 도로·항만·항구시설을 확충·정비한다. 보양을 위한 온천지역 개발, 문화예술축제행사 개최, 행동형 관광상품 개발, 사계절형 관광상품의 개발 및 선전을 촉진한다.

관광서비스 수준의 제고 : 출입국제도, 외환규제 및 관광개발육성정책 등에 대한 정부의 적극적인 대책을 강구하고 호텔 및 휴가촌 건립시 정부의 지원혜택과 관광유관 비영리단체에 대한 영업세와 면허세를 면제하는 것 등이다.

③ 프랑스 관광관련 기구

프랑스의 관광정책에 있어서 전반적인 국민생활 향상과 질적인 생활환경의 조성은 후생성에서 담당하고 있으며 프랑스의 관광은 사회간접시설·주택·교통·관광부의 관광국에서 전담하며 관광국 이외에도 관광과 관련한 각종 기관이 있다

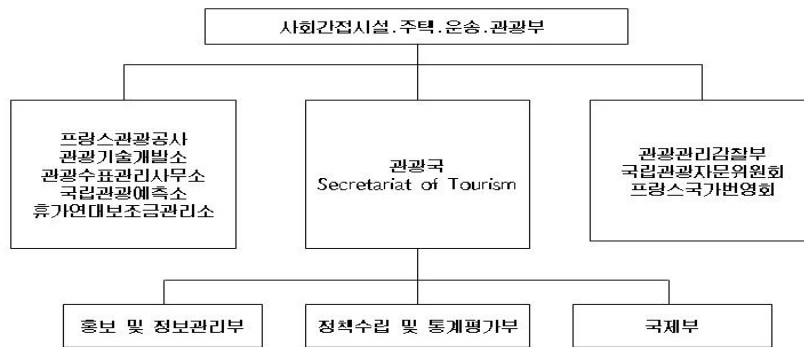
관광부의 주요기능은 관광정책수행, 국제관광정책수립, 예산결산, 관광산업과 관련된 모든 기반시설 및 활동에 대하여 관리감독, 관광산업의 활성화에 필요한 모든 활동에 관한 각종 통계자료 및 예상 수치 수집, 관광정책과 관련된 타 기관과의 협력 등이다.

프랑스 관광공사는 1986년 10월 20일 제정된 ‘중앙조직에 관한 법률’에 의거하여 1987년 1월에 발족되었으며 프랑스 관광산업의 진흥, 육성방안을 총괄하고 관광대국으로서의 프랑스 이미지 강화의 역할을 담당한다.

관광기술연구소는 프랑스 관광청 소속의 연구소로서 정책결정과 실행에 있어서 공공기관과 관광업계를 지원하고 관광산업의 분석, 기술적 노하우를 분배하며 관광프로그램을 구체적으로 실행한다.

관광관련 특별기구로서 국가위원회는 1986년에 설치된 관광분야 최고위원회로 관광에 대한 대정부 정책건의와 특별안건에 관하여 협의하며 주로 국토정비, 경제문제, 사회문제, 지역관광위원회 관련사항을 다룬다.

〈그림 3-1〉 프랑스 사회간접자본시설·운송·관광부 조직



자료 : Direction Tourisme, L' administration du Tourisme, 2003(www.tourisme.gouv.fr).

3. 국내외 연안관광단지지구 개발사례

1) 우리나라의 연안관광단지 개발사례

(1) 해남화원관광단지

해남화원관광단지는 중국의 경제특구인 동부 해안지역과 한국의 서해안지역을 연계한 환황해 경제권 발전을 위한 하나의 축으로서 대륙과 해양을 연결하는 지역으로 인적교류 및 산업 전반에 걸친 교류의 활성화를 목표로 하고 있다.

이와 같은 배경 아래 추진되고 있는 해남화원관광단지는 항만, 임해공단, 해양관광단지 등 세계적인 입지여건을 갖춘 국제교역, 화물유통, 정보통신 등 여러 산업분야의 세계진출 전진기지로 부상하고 있다.

관광기반시설로는 서해안 고속도로, 호남선 철도 복선화, 무안 국제공항, 목포 신항, 광양 컨테이너항 등 사회간접 자본시설 투자를 대대적으로 시행하고 있으며 지역의 접근성과 시장성이 크게 향상될 것으로 전망되고 있다.

정부에서는 21세기 해양시대를 맞이하여 목포에서 부산에 이르는 남해안 일원을 동북아의 관광중심지로 조성하고자 2000년 7월 Rainbow Plan이라는 계획을 수립하여 2010년까지 약 5조 원을 투입하여 관광기반시설을 비롯한 71개의 관광사업을 추진하고 있다. 이와 관련한 해남화원관광단지는 154만 평의 규모로 골프장, 마리나, 테마파크 등을 조성하여 서남해의 거점관광지화를 도모하는 일면에 해상왕 장보고 유적지 복원 등과 함께 2012년 여수국제박람회 유치를 추진하고 있다.

(2) 제주 중문관광단지

제주도는 산과 바다가 어우러진 섬으로 천혜의 자연경관, 청정해역 등 수려한 자연환경과 더불어 일본, 중국, 대만, 홍콩 등 동북아 무역 블록의 중심에 위치한 동북아시아의 관문이 되고 있다.

또한 제주국제공항은 11개 국내선 및 7개 국제노선을 확보하고 있으며, 제주도내 횡단도로, 중산간도로, 일주도로 등이 완벽하게 정비되어 있고, 충분한 항만시설도 확보하고 있을 뿐만 아니라 제주 국제 컨벤션 센터 등이 있어 앞으로 국제회의 및 스포츠 중심지로 부상되고 있다.

아울러 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법이 2006년 7월 1일부로 시행됨으로써 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양해 청정산업 및 서비스 산업을 집중 육성할 계획이다.

이와 관련하여 제주도는 관광산업을 육성하고자 중문, 성산, 표선의 3개 관광단지와 20개 관광지구를 지정하여 집중 개발을 추진하고 있으며, 이 중 관광핵심지구인 중문관광단지는 총 108만 평 규모로 60만 평의 개발은 완료단계에 있으며, 잔여 40만 평을 개발 중에 있다.

(3) 충무관광단지

한려해상국립공원이 시작되는 통영에 위치한 충무 마리나 리조트는 우리나라 최초의 본격적인 해양리조트기지로서 1992년 개장하였다. 여기에는 마리나 시설이 설치되어 있으며 정박지로서 해상에는 요트 계류시설을 갖추고 육상에는 요트 클럽 하우스, 요트 수리소, 요트 보관소, 급유소 등을 갖춘 요트전용 항구이다.

이 마리나는 해양리조트의 대표적인 시설로서 미국, 일본, 호주, 유럽 등의 주요 항구에는 거의 마리나 시설이 설치되어 있다. 또한 마리나 시설은 해변공원, 마켓플레이스, 시푸드 식당가 등과 함께 복합시설을 구성하여 해양관광단지를 만드는 핵심시설이 되고 있다.

주요시설의 시설규모를 보면 충무 마리나 단지는 육역 55,000평, 해역 70,000평의 규모를 갖고 있으며 주요시설로는 마리나 시설(모터보트 15척, 세일요트 9척)과 요트 클럽하우스(지상 3층, 지하 1층, 면적 400평), 스포츠센터(지상 3층, 지하 1층, 면적 2,238평), 콘도미니엄(지상 15층, 지하 1층, 면적 8,710평) 등이 설치되어 있다.

〈그림 3-2〉 충무 마리나 관광단지



(4) 감포관광단지

감포관광단지계획은 1993년 8월 13일 국토이용계획변경 결정고시(건설부 제 93-292호), 그 해 12월 31일 관광단지로 지정고시(교통부 제93-68호)를 통해 경북관광개발공사가 주관하여 2002년 11월에 1단계로 골프장, 내부도로, 호텔, 기숙사 등 공사를 착공하기 시작하여 2020년에 완공될 예정이다.

감포관광단지 개발은 내국인을 주요 이용객으로 한 중급 수준의 관광단지 조성을 통해 이용객들이 직접 참여할 수 있는 보다 적극적이고 동적이며, 가족단위 및 소규모 단체 관광객이 즐길 수 있는 다양한 공간기능을 확충할 계획이다. 주요 공간구상은 숙박, 운동·오락 중심으로 상가와 공공시설, 휴양·문화시설을 배치하며, 또한 감포단지로의 접근이 용이하도록 국도 31호선을 주접근도로 이용하고, 주요 차량 진입부에 주차시설과 상가시설을 배치함으로써 차량으로 인한 단지 내부의 교통 혼잡을 감소시킨다는 것이다.

〈표 3-3〉 감포관광단지 개발계획

구 분	면 적(㎡)	구성비	유 치 시 설
계	4,265,000	100.0	
공공 편익시설	356,030	8.4	· 주차장, 도로, 광장, 서비스프라자, 공공지원시설(파출소, 소방서, 우체국, 전화국)
숙박시설	309,460	7.3	· 관광호텔 2동, 가족호텔 2동, 국민호텔 2동, 빌라형 콘도2동, 타워형 콘도, 여관
상가시설	74,060	1.7	· 공용터미널, 복합일반상가, 전통유흥음식점
운동·오락시설	1,437,780	33.8	· Ocean Land, Sea Life Park, Report Land, 골프장, 마리나 시설, 콘도라 및 스테이션, 모노레일 및 스테이션, 해수욕장
휴양·문화시설	634,580	14.9	· 수목원, 산림동물원, 청소년수련원, 기업휴양촌, 노인휴양촌, 문화예술공연장, 조각공원, 야영장, 피크닉장, 민족생활역사관
기타시설	53,970	1.3	· 관광헬기장, 오수처리장, 폐기물처리장, 변전소, 종업원 기숙사, 녹지 등
녹지시설	1,389,120	32.6	

자료 : 경주관광개발공사, “경주 감포관광단지 기본설계”, 1996. 5.

〈그림 3-3〉 감포관광단지 개발계획 조감도



자료 : 경주관광개발공사, “경주 감포관광단지 기본설계”, 1996. 5.

2) 아시아권의 연안관광단지 개발사례

(1) 일본의 연안관광단지 개발사례

① 동경 만 부도심 지구 개발사례

가. 개요

동경 만에 위치하고 있는 임해부도심은 동경 도심 남쪽 약 6km에 위치한 매립지로서 오다이바 지구, 아오미 지구, 아리아케 지구 등으로 구성되어 있다. 본 지구는 동경의 7대 부도심으로서 동경항의 매립지 442ha에 최첨단의 인프라를 갖추어 직(職)과 주(住)가 균형을 이룬 21세기형의 도시를 지향하도록 하자는 것이었다.

본 지구는 지금으로부터 25년 전 계획이 추진된 배경을 보면 당시 일본경제는 고도성장(버블경제라고도 함)에 있었고 오피스 등 토지수요가 급증함에 따라 이러한 개발수요의 충족을 위하여 동경 만의 항만을 배경으로 매립지를 선

정하였다. 당초 계획인구 60,000명에 상근인구 110,000명을 목표로 하여 4단계로 나누어 개발하도록 계획되었는데, 2020년경에는 약 7만 명이 일하고 4만 2천 명의 사람들이 생활을 즐기며, 많은 사람들이 찾는 변화한 동경의 새 도시를 완성한다는 목표 하에 2016년에 완성될 계획이다.

나. 계획의 기본목표

본 지구의 부도심 개발은 ① 생활의 질 향상과 자연과의 공생 ② 세계와의 교류 및 미래에 대한 공헌 ③ 도시 가꾸기에 대한 공헌 등 3가지를 새로운 임해부도심의 바람직한 미래상으로 내걸면서 매력 있는 도시 가꾸기를 추진한다는 것이다.

미래상의 실현을 위해서 첫째, 쾌적하고 여유 있는 생활의 도시 조성을 목표로 하고 있다. 따라서 양질의 주택 시가지 형성과 쾌적한 환경의 창출 등으로 새로운 도시형 거주를 실현하고, 쾌적하고 여유 있는 도시생활의 거리를 만든다는 것이다. 이를 위해 양질의 주거를 실현시켜 물과 초록의 네트워크와 매력 있는 도시경관 형성을 도모하여 자연과 공생하는 도시 가꾸기를 추진한다는 것이다.

둘째, 세계로 향해 열린 활력과 교류의 도시를 창출하는 것이다. 이를 위해 업무기능을 비롯한 각종 기능을 정비하여 동경의 경제 활력 향상에 기여함과 동시에 세계로 향해 열린 활력과 교류의 도시를 만들고, 새 시대를 이끌어갈 산업의 육성과 국제무역 비즈니스 지역의 형성을 도모하며, 국제적인 인적·문화적 교류를 확대하여 미래형 정보모델도시의 실현 및 도시의 번창과 새 문화 창조를 도모한다는 것이다.

셋째, 동경의 안전과 도시 가꾸기에 공헌하는 도시를 만드는 것이다. 방재모델도시를 지향하여 지진 등 자연재해에 대비함과 동시에 동경 전체를 안전하고 안심할 수 있는 도시로 가꾸는 것이다. 이를 위해서 안전한 도시 만들기를 추진시켜 광역적인 방재지원도시로 정비하고 기성 시가지의 도시정비와 연계를 도모하는 것 등이다.

다. 토지이용과 경관계획

본 지구의 임해부도심은 아오미 지구, 아리아케 미나미 지구, 아리아케 기타 지구, 오다이바 지구 등으로 구분되어 있으며 각 지구별 토지이용계획을 보면 다음과 같다.

■ 아오미 지구

동경 역 텔리포트 주변과 부도심 광장, 주변의 구역에는 업무·상업시설의 집적을 도모하며 웨스트 프롬나드 주변구역에는 새로운 도시형 주택의 입지 및 생활지원형 상업시설을 포함한 업무·상업기능을 유도한다.

또 텔레콤 센터 주변구역에는 정보 멀티미디어와 관련한 다양한 업무를 집적시키고 정보통신기반에 입각한 새로운 국제적 도시형 산업과 연구·개발기능 등을 집적시킴으로써 지적 정보발신의 거점으로 개발하고 있다.

■ 아리아케 미나미 지구

국제전시장을 중심으로 한 국제컨벤션 기능과 그 지원 기능 및 패션·디자인 관련 비즈니스의 집적을 도모하고, 지구의 서남부에는 수변의 경관을 살린 도시형 주택지를 형성시킨다. 아리아케 언덕은 재해시 후방 의료 활동을 하는 병원을 비롯하여 광역적인 방재지원 활동을 위한 용지로 정비할 계획이다.

■ 아리아케 기타 지구

아리아케 친수해변공원과 인접한 지역 등에 윤기 있는 도시형 주택을 배치하고 신 교통 ‘유리카모메’의 예정 역 주변 및 간선도로의 연선지역에는 기존의 물류관련 기능에 더하여 도시형 산업을 중심으로 상업기능과 주거기능이 복합된 활력이 넘치는 시가지 형성을 도모하도록 하고 있다.

■ 오다이바 지구

오다이바 해변공원의 주변구역에 시사이드(seaside) 상업지대를 형성하며, 지구 남쪽에는 아리아케 지구의 업무·상업기능의 근접성과 교통의 편리성을 살린 업무기능을, 해변공원 동쪽에는 수변의 경관을 살린 풍요로운 조망의 주택을 배치하도록 하고 있다.

한편 도시기반의 정비에 관해서는 개발이익 환원 방식으로 하되, 수지균형을 적절하게 도모하도록 하며, 토지처분은 종전의 장기대부방식에 더하여 매각방식이나 장기임차방식을 도입하도록 하고 있는데 총 사업비 24,300억 엔 중 광역교통기반에 13,900억 엔, 지역내부도시기반에 10,400억 엔을 투입할 계획이다.

〈표 3-4〉 동경 임해부 부도심 토지이용계획

전 체 면 적	442ha(100%)
공공시설면적	234 (53%)
도 로	115 (26%)
만안도로	33 (7%)
기타 간선도로	60 (14%)
구획도로 등	22 (5%)
공원녹지	93 (21%)
심볼 프롬나트	26 (6%)
택지면적	192 (43%)
업무·상업계	53 (12%)
주상 복합계	51 (11%)
주택계	23 (5%)
기타 (동경국제전시장, 신교통지 등)	65 (15%)
방재 거점 용지	16 (4%)

자료 : 요코하마 시, 미나토 미라이 사무소, 2002.

〈그림 3-4〉 동경 임해부 부도심 토지이용계획 및 워터프런트



② 요코하마 MM 21 지구

가. 개요

요코하마는 고베 항과 더불어 일본을 대표하는 수출항구로서 종래에는 야마시타(山下公園)를 중심으로 하는 지역이 시민과 항구의 접점으로서 정비되어 왔으나 미나토 미라이(MM 21) 계획을 계기로 항구에 활기와 윤택함을 부여하고 있다. MM 21 계획의 배경은 약 140년이나 되는 부두의 노후화와 컨테이너 등 항만수송기술의 혁신에 대응한 항만시설의 재정비, 조선소의 불황에 따른 이전, 그리고 물류중심의 항만에서 국제교류중심의 항만으로의 전환을 모색하기 위함에서였다.

요코하마 도심부와 요코하마 항 사이에 입지해 있는 요코하마 ‘미나토 미라이 21’ 지구는 기존 토지 110ha와 매립지 76ha 등 총 186ha의 규모로서 상주인구 10,000명, 상근인구 190,000명을 계획인구로 하여 1983년부터 2010년까지 27년간 약 4조 엔을 투입할 계획이며, 1998년 3월에 신항지구의 매립이 준공됨으로써 매립공사가 거의 완료되었으며 2005년까지 기반정비를 완료할 계획이다.

나. 계획의 기본목표

MM 21 사업은 요코하마 간나이·이세자키초 구와 요코하마 주변지구의 도시를 일체화하여 이곳에 기업의 본사기능과 쇼핑·문화시설 등을 집적함으로써 시민들의 취업의 장과 변화가를 창출하여 경제의 활성화와 경제기반을 확립함으로써 요코하마의 자립성을 강화하는 데 목적이 있다.

아울러 해변에 입항 파크와 닛폰마루 메모리얼 파크 등의 공원과 녹지를 정비하여 시민들이 휴식을 취하면서 친근해질 수 있는 워터프런트 공간을 조성하고, 그 밖에 국제교류기능과 항만관리기능을 집적하는 한편 수도권역의 균형 있는 발전을 목표로 도쿄에 집적되어 있는 수도기능을 분담하는 최대의 수용지역으로서 업무·상업·국제교류 등과 관련된 기능의 직접과 확대를 도모하는 데 목적을 두고 있다.

MM 21이 지향하는 도시상으로는 첫째, 컨벤션 기능을 갖춘 국제교류의 거점으로서 요코하마 국제평화회의장을 중심으로 오피스, 문화시설, 도시형 주택 등 다양한 기능을 유기적으로 결합하여 세계 각지의 움직임에 상시 대응하는 활기차고 국제 감각이 넘치는 국제문화도시를 만든다는 것이다.

둘째, 첨단기술·지적집약국제 업무 등의 분야에서 활동하는 기업의 중추관리 부분과 연구개발부분을 비롯하여 정부 행정기관 등의 업무기능을 집적하여 경제문화 등 다양한 정보를 창조·발신하는 21세기 정보도시를 지향한다는 것이다.

셋째, 워터프런트의 귀중한 특성을 살려 인간과 자연이 서로 융합하는 윤택함이 있는 도시개발을 추진하고 해변에 펼쳐지는 대규모 녹지 등을 정비하여 녹음의 네트워크를 형성하는 것이다. 그리고 요코하마의 역사를 상징하는 아카렌가(적벽돌) 창고와 석조 도크 등을 보존 활용함으로써 물과 녹음 속에서 역사로 둘러싸인 인간환경도시를 구현한다는 것이다.

다. 토지이용과 경관계획

본 지구의 토지이용계획은 MM 21 지구의 토지관리자와 (주)요코하마 MM 21 사이에 체결된 기본협정(1988)에 의하여 물과 녹지, 스카이라인·도시경관·조망, 액티비티 플로어, 색채·광고물 등 도시개발의 기본적 요소에 대한 이념이 제시되었다.

토지이용계획을 보면, 업무·상업·주택 등의 택지가 87ha(46.8%), 도로·철도용지 42ha(22.6%), 공원녹지 등 46ha(24.7%), 부두용지 11ha(5.9%)로 계획되었으며 비즈니스 지구, 인터내셔널 지구, 프롬나드 지구, 상업지구, 워터프런트 지구 등이 지정되어 있다.

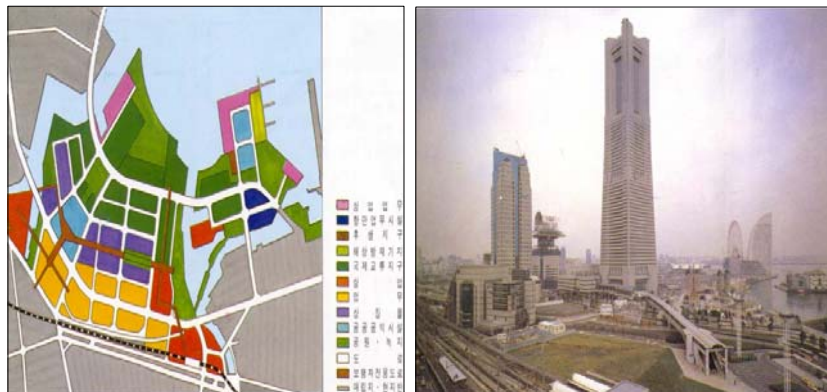
경관적 측면에 있어서 신항지구는 일본 최초의 근대적인 항만시설로서 메이지 후기부터 다이쇼 초기에 걸쳐 건설된 지구로서 적벽돌 창고로 대표되는 향수를 자아내는 항구 풍경과 돌블록 역사성을 존중하는 등 재개발에 있어서 역사적 자산과 항구의 경관을 충분히 배려하도록 하고 있다.

또한 양호한 도시경관을 유도하기 위해 도시경관의 가이드라인을 설정하여

운영하고 있는데 최고 고도를 20m로 하고 있으나 부분적으로는 31~45m까지 가능한 지구도 있다. 특히 내륙에서 바다를 향해 서서히 건물의 높이가 낮아지는 도시경관을 형성하도록 하고 있으며 건물의 고도와 색채 외벽의 후퇴, 수변에 광장을 조성하는 등 휴먼 스케일을 고려하고 있다.

그리고 요코하마의 새로운 랜드 마크로서 타워 부분에 전망대를 설치하여 보행자가 다리와 항구를 조망할 수 있게 하고 있으며, 공장이 입지해 있는 물가에 수목식재를 함으로써 주변 지역과의 완충을 도모하고 있다. 특히 MM 21 지구에서는 공공시설에 관한 디자인 지침을 작성하여 바다로 향하는 도로에 각기 다른 수종을 심고 그것을 가로명칭으로 사용하기도 한다.

〈그림 3-5〉 미나토 미라이(MM 21) 토지이용계획 및 워터프런트



(2) 싱가포르의 연안관광단지 개발사례 : 센토사 관광지

싱가포르의 센토사 섬을 배경으로 하는 ‘센토사 개발계획’은 6,160만 달러의 기금으로 1986년 싱가포르 내각에 의해 승인되었으며 섬의 높과 해안을 배경으로 각종 기반공익사업이 이미 투자되었고 현재도 공사가 추진되고 있으며 미래의 의욕적인 산업으로 관광을 성장시키고 있다.

센토사 섬(Sentosa Island)은 풍요로운 자연을 그대로 보존하는 데 주안점을 두고 개발되어 휴양지로서의 기능이 확대되었고 원래의 생태계를 지키고 있으며 나비공원, 곤충박물관, 산호관, 해저세계, 해양박물관, 케이블카 등이 있다.

- 해양박물관 : 싱가포르 항의 역사를 말해주는 박물관으로서 사용했던 통나무 배에서부터 항해술, 선박 발달사 등을 보며 교역의 흔적들을 더듬어 갈 수 있다.
- 머라이언 공원(The Merlion) : 자그마한 공원이지만 그 한쪽 끝에 높이 8m의 백색 머라이언 동상이 싱가포르 만을 주시하고 서 있다.
- 나비공원과 곤충왕국((Butterfly Park & Insect Kingdom) : 신록이 무성한 주변 환경을 따라 1,500여 마리의 나비들이 날아다니고 세계에서 가장 아름답고 희귀한 3,000여 종의 곤충들의 생육과정을 볼 수 있다.
- 볼케이노 랜드(Volcan Land) : 아시아에서 가장 큰 센토사 섬의 인공화산을 1994년 12월에 개장했으며 500년 전의 마야문명을 배경으로 3차원의 촬영기법과 같은 첨단기술로 매 30분마다 화산폭발이 일어난다.
- 클라크 퀴(Clarke Quay) : 싱가포르 강가에 위치한 축제마을로 식당가, 쇼펡가, 디즈니랜드 스타일의 놀이기구 등이 모여 있다. 놀이마을에서는 디즈니랜드의 ‘카리브 해안의 해적들’에서 경험할 수 있는 재미있는 모험을 즐길 수 있다.
- 환상의 섬(Fantasy Island) : 아시아의 유일한 Water Park로 각종 수중 미끄럼대 및 인공폭포 등이 있다. 수중 미끄럼대는 속도별로 4단계가 있다.
- 국제회의 및 전시장(International Convention & Exhibition Centre) : 여러 개의 피라미드를 쌓아놓은 듯한 모양의 지붕이 독특한 호텔로, 첨단기술을 이용한 회의장, 전시회장, 무도회장, 강당 및 24개의 회의실, 각종 식당 등이 있다.

〈그림 3-6〉 싱가포르 센토사 관광지 및 리조트



3) 구미권의 연안관광단지 개발사례

(1) 미국 연안관광단지 개발사례 : 시애틀 연안 워터프런트

① 위치 및 특성

워싱턴 주의 중심지인 시애틀은 미국 북서부의 상업과 문화, 첨단과학기술의 허브(Hub) 도시로 상주인구는 55만 명 정도이다. 도시의 80%가 연안 및 내만과 접경을 이루고 있는 시애틀은 총 193마일의 워터프런트가 개발되었으며, 이들 워터프런트에서는 일상생활, 항만, 산업단지 등과 함께 도시민의 여가, 휴식, 레크리에이션 활동 등이 다양하게 이루어지고 있다.

② 개발역사

19세기 후반 목재와 석탄의 수송, 알래스카로 향하는 Gold Rush의 관문으로 개발된 시애틀의 Elliott Bay는 산업의 발달과 함께 연안지역을 중심으로 시애틀을 오늘날의 모습으로 변모시키는 중심적인 기능을 수행하였다. 이후 시애틀의 항만기능을 종합화한 Harbor Island의 조성과 함께 Elliott Bay의 부두(Pier) 시설들이 노후화됨에 따라 1970년대 후반부터 워터프런트 지역을 도시민의 휴

식과 레크리에이션 공간으로 변화시키려는 개발 계획이 진행되었다.

새로운 형태의 연안공간 조성과 함께 도시민의 휴식 및 레저공간 조성을 목적으로 하는 Elliott Bay의 재개발은 ‘Harbor Front Public Improvement Plan’의 수립으로 개발이 진행되었으며, 이 계획은 ‘도심과 워터프런트의 재개발’, ‘해양의 이미지 강화’, ‘일반 대중의 접근성 향상’을 주된 목적으로 설정하였다.

이러한 목적에 따라 재개발이 진행된 Elliott Bay의 부두 및 연안지역에는 상업시설과 주거시설, 관공서, 크루즈 터미널, 마리나, 컨벤션 센터 등이 새롭게 설립되었고, 이와 함께 시민들의 주말 휴식을 위한 공원들이 조성되었다.

③ 시애틀 연안의 주요시설

선박 유류 보급소로 이용되었던 Pier 70은 재개발을 통해서 1970대 Myrtle Edwards Park로 조성되었으며 Waterfront Streetcar의 운행과 함께 Seattle Art Museum의 조각공원으로 만들어졌다. Pier 69는 석탄운반장소로 이용되었으며 현재는 연안을 운행하는 고속페리터미널로 구성되어 있다.

Pier 68/67은 요트 클럽과 낚시피어, 석탄과 곡물운반 장소로 이용되었으나 수상호텔인 Edgewater Hotel의 건립과 함께 가장 먼저 재개발되었다. Pier 66/65/64는 마리나와 크루즈 터미널, 컨퍼런스 센터, 해양기념센터, 식당과 상업시설지구로 재개발되었다.

이밖에 Pier 54, 55, 56, 57, 59 등도 원래의 화물과 목재, 곡물, 석탄의 하역 장소에서 아쿠아리움, 수상식당, 쇼핑센터, 관광페리 터미널, 공원, 숙박시설로 개발되었으며, 이들 워터프런트의 배후지역에도 주거단지, 상업시설 등이 건설되고 야구장과 미식축구장 등이 조성되었다.

이러한 워터프런트와 피어(Pier)들의 재개발은 시애틀 개발위원회(The Strategic Planning Office)와 민간업자들의 공동 참여로 이루어졌으며 공공의 개발과 민간의 이익을 보전하기 위하여 ‘Waterfront Stakeholders Group’을 구성하고 조정위원회를 거쳐 지금도 개발계획을 추진하고 있다.

Elliott Bay 마리나는 해양관광 활동인구의 증가와 함께 조성된 단지로 1,200

개의 요트를 수용할 수 있는 규모이며, 마리나를 중심으로 요트대회 등 다양한 해상스포츠 활동이 이루어지고 있다.

〈그림 3-7〉 미국 시애틀 도심 워터프런트



(2) 프랑스의 연안관광단지 개발사례 : 랑그독-루시옹

① 지역의 특성과 개발배경

랑그독-루시옹 지방은 프랑스 파리로 부터 약 900km 정도 떨어진 곳에 위치한 프랑스 남부 지중해 연안의 해안지방(동서 180km, 남북 20km)으로서 사빈, 사구, 호수, 염전과 석회질 공원, 배후의 산지 등의 자연지형으로 이루어져 있다.

랑그독-루시옹 지방은 몽펠리에(montpellier)를 중심으로 5개 지역(District)으로 구성되었으며 스페인, 이탈리아와 접하고 있고 스위스, 모나코와 지중해 연안국가에서 육상, 해상, 항공편을 이용한 접근이 용이한 지역에 위치하고 있다.

프랑스 정부에서 이 지역을 개발하게 된 것은 전후 유럽 경제가 급격히 성장 하였던 시기로서 유급휴가가 일반화됨에 따라서 유럽 관광객의 대부분이 스위스나 오스트리아로 스키 여행을 가거나 스페인의 해안으로 해수욕을 떠나고 있었다.

이 시기(1958~1968)의 프랑스 관광수익은 128% 증가한 데 비하여 이탈리아는 190% 증가하였으며 코스타 델 솔(Costa del sol)과 코스타 브라바(Costa Brava)를 개발한 스페인은 1,475%의 증가를 나타냈다.

따라서 프랑스는 ‘Plan neige’, 즉 눈(雪) 계획에 입각하여 알프스 북부에 관광숙박시설을 확충하고 해안지역인 랑그독-루시옹과 아키텐 해안을 개발하여 유럽관광객을 유치하기 위한 관광개발에 착수하였다.

특히 1960년까지만 해도 랑그독-루시옹 지방은 프랑스에서 가장 가난한 지방으로 농업과 포도주 생산, 소규모 어업이 경제활동의 주를 이루었으며 포도주의 품질이 좋지 않아 수요가 감소하면서 젊은 층이 새로운 일자리를 찾아 타 도시로 이주함에 따라 지역경제가 침체되어 있었다.

또한 좋은 날씨와 모래해변에도 불구하고 해변습지의 모기떼, 숙박시설의 부족으로 외국인은 물론이고 프랑스인조차도 방문을 기피함에 따라 관광산업까지 침체되면서 1961년 이 지역을 방문한 관광객은 3만 명 정도에 불과하였다.

프랑스 정부는 침체된 지역경제의 부흥을 관광산업을 통해서 이룩하고자 하는 전략으로 1963년 랑그독-루시옹 관광개발계획을 수립하고 이후 지방정부와 파트너십을 형성하여 이 지역을 개발하기 위해 기반시설에 투자하기로 결정하였다.

② 개발과정

프랑스 정부는 정부 내 프로젝트 팀을 구성하고 1963~1965년까지를 연구기간으로 정하여 유명 건축가 7인을 선발한 후 이들에게 건설계획을 위촉하고 La Grande Motte, Le Bassin de Thau, Valras-Gruissan, Canet, Saint-Cyprien, Argeles 지역에 7개 해양리조트단지를 개발하도록 하였다.

파트너십 정책에 의해서 중앙정부와 지방정부, 지방자치단체가 함께 하는 공동개발위원회를 설립하고 토지매입, 리조트 단지개발 및 조성, 건축설계 등을 협의하도록 하고 중앙정부는 도로, 항구, 마리나, 모기 퇴치, 조경, 재정계획 등 기반시설의 개발을 담당하였다.

당초 건설사업은 1965년에 착수하여 1975년 완공을 목표로 개발(10년간)할 방침을 세우고 정부예산 8억 5천만 프랑과 민간자본 80억 프랑을 확정하였다. 그러나 계획이 연장되어 1965년부터 1983년까지 정부는 총 30억 프랑을 투자하였고 이 중 도로사업에 50%가 소요되었다.

③ 주요 개발지역

가. 그랑드 모뜨(la Grande-Motte)

그랑드 모뜨(la Grande-Motte)는 랑그독-루시옹의 관광개발계획에서 만들어진 해양리조트단지 중 가장 먼저 조성된 단지로 남부 프랑스의 중심도시인 몽펠리에(Montpellier)의 남동쪽에 위치하고 있다.

인구 6,500명의 리조트 타운으로 20km의 모래해변과 피라미드 모형의 건축물들이 독특한 경관을 형성하고 있으며 도시계획에서부터 같은 모양의 건축물을 지을 수 없게 하였다.

그랑드 모뜨의 건축설계는 피라미드 모양을 주된 테마로 하여 단지 내의 모든 건축물을 설계하였으며 바닷가, 주택가, 상가 어디를 가더라도 외관설계는 다르지만 그 안에 흐르는 동일한 개념을 느낄 수 있도록 구성하였다.

마리나를 중심으로 7개의 지구로 나누어 개발하고 배후에는 골프장, 간선도로를 배치하여 외부세계와 단절된 리조트를 만들기 위해 노력하였으며 녹지축을 구성하여 인공적 건축물에 의한 답답함을 완충하도록 하였다.

피라미드 식의 고층건물과 독특한 건축 디자인 때문에 유럽의 명물 리조트로 급부상한 그랑드 모뜨는 프랑스 리조트 중에서 세 번째로 큰 규모이며 연중 11만 명의 관광객이 이곳을 방문하고 있다.

〈그림 3-8〉 프랑스 그랑드 모뜨의 해안관광지 및 레저숙박시설



나. 까마르그 항(Port Camargue)

그랑드 모뜨 동쪽에 위치하고 있는 까마르그 항(Port Camargue)은 지중해 최대의 마리나 항구로서 대단위 규모로 개발이 이루어졌던 그랑드 모뜨의 고밀도 개발방향과는 달리 저층의 저밀도 위주로 개발방향을 설정하였다.

저밀도 위주의 개발방향에 따라 대부분의 콘도미니엄과 빌라들은 대부분 3층 이하의 저층이며 수변공간과 이어질 것 같은 모습으로 설계되었으며 마리나 항구 내 디자인도 이러한 개념에 의해 설계되었다.

〈그림 3-9〉 프랑스 생뜨 마리 드 라 메르(Les Saintes Maries de la Mer)



까마르그 항은 1965년부터 정부에 의해서 관광개발이 시작되었으며 1985년까지 총 350억 프랑이 투자되었고 해양리조트단지 내의 건축물들은 마리와 주택을 결합시킨 것이 특징으로 지중해 최대의 마리아 리조트로 각광받고 있다.

④ 개발성과 및 시사점

랑그독-루시옹 지역의 관광개발에 따른 성과는 우선 농업지대와 해변불모지였던 이 지역이 관광단지로 개발됨으로써 현재는 관광개발 외에도 인접지역에 첨단산업 등의 기업이 입지하게 되는 등 복합적 형태의 지역개발이 이루어지고 있다는 것이다. 그리고 이러한 개발성과를 가져오게 하였던 주요 요인 중 하나는 개발계획 수립 후 20년간 개발정책과 프로젝트 팀을 그대로 유지시키는 등 계획의 원칙과 일관성을 가지고 이 계획을 추진한 데에도 있다.

랑그독-루시옹 관광개발사업은 국가적 계획에 의한 대규모 개발사업이지만 중앙정부와 지방정부 및 지방자치단체가 파트너십을 형성하여 훌륭하게 사업을 이끌어 왔다는 점과 개발 초기에 정부가 적극적으로 토지매입을 추진하여 사전에 토지투기를 억제할 수 있었던 점도 이 지역 개발을 성공적으로 이끌 수 있었던 요인으로 평가받고 있다.

한편 랑그독-루시옹 지역의 관광개발로 인한 직접적인 성과를 살펴보면 1960년대 초기 약 3만 명 정도에 불과하였던 이 지역의 관광객수가 오늘날 연간 약 1,400만 명에 이르고 있다는 점이다.

그리고 이 지역에 약 2백억 프랑의 투자가 이루어짐으로써 정부는 이에 따른 막대한 부가세 수입의 효과를 얻게 되었으며 아울러 약 130만 개의 숙박시설이 확충되어 관광객의 평균 체류기간이 약 20일에 달함으로써 약 5~6만 명의 추가 고용이 창출되었다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 랑그독-루시옹의 해안관광개발은 표준화·대량화된 대규모 관광개발의 한계와 자연 그대로의 해안환경보호에 대한 관심 부족으로 지적받고 있다.

4) 외국의 연안관광단지 개발사례의 시사점

아세아 및 구미권의 연안공간 개발사례를 보면 국가적 목표에 따라 유사성과 차이점이 있다. 이 중 일본의 경우, 동경 만부도심 개발이나 요코하마 MM 21의 경우 대규모 해안 매립을 통하여 해안관광지를 조성한 경우이고, 싱가포르의 센토사 관광지의 경우 우리나라 제주도와 같이 일종의 「섬」 종합개발을 통하여 관광지를 조성한 경우이다.

그리고 미국 시애틀의 경우 항만을 배경으로 하는 ‘워터프런트’ 형의 해안관광단지를 조성한 경우이고, 프랑스의 랑그독-루시옹의 경우 낙후된 남부 지중해의 개발을 통하여 유럽인들에게 관광지를 제공하는 한편 이를 통한 지역개발과 관광수입의 획득을 목적으로 하고 있다.

이와 같은 외국의 사례들은 대체로 ① 연안의 재개발을 통한 친수성의 제고 ② 기존 항을 중심으로 하는 워터프런트의 개발 ③ 해안매립을 통한 해안관광지의 조성 ④ 자연해안을 배경으로 하는 뉴프런트형 해안관광지의 조성 등의 특징을 가지고 있다.

그럼에도 불구하고 이들 각 관광단지의 특징은 배후지역을 고려한 관광단지형 즉 ‘관광단지+배후기능’의 연계라는 복합적 기능을 부여하고 있다는 것이다. 이러한 유형은 일부 우리나라에서 계획되고 있는 관광단지 유형과 유사성을 갖고 있다.

그리고 본 연구에서 추구하고자 하는 것은 일차적으로는 기존의 육지 중심의 개발형태에 연안보전을 전제로 하는 해안 및 해양단지화하는 방식을 도입하고자 하는 것이다. 아울러 연안축상의 중심성 부여와 동일 공간상의 복합적 기능 부여라는 측면을 추구하고 있어 접근방법에 약간의 차이가 있다고 볼 수 있다. 이는 본 연구가 추진하고자 하는, 즉 연안중심으로 하는 연안관광단지의 조성 과 생활·생산기능을 부가하는 연안복합공간의 조성이라는 차원에서 기존에 추구해 왔던 항만·어항지구정비 또는 육지 위주의 관광단지 개념과는 차이가 있다고 볼 것이나, 외국의 개발모형 등을 토지이용 모형 및 기능의 도입과 배치 측면에서 볼 때 계획 수립시 유념해야 할 필요성이 있을 것으로 본다.

제4장

연안복합공간의 개념과 도입 필요성

1. 관광여건 및 연안공간이용의 변화

1) 국제관광수요 및 여건의 변화전망

WTO 및 OECD 등 국제기구의 전망에 의하면 국제 관광객수는 1998년 약 6.25억 명에서 연평균 약 4% 내외로 신장되어 2010년 10억 명, 2020년 15.6억 명에 이르는 등 새로운 관광시대가 도래할 것으로 전망되고 있다.

특히 아태지역의 관광객이 차지하는 국제 관광객수는 1998년 약 8천 7백만 명에서 2010년 1.95억 명, 2020년 3.97억 명으로 증가되며, 세계 관광객 시장에 참여하는 비율 또한 1998년 13.9%에서 2020년 25.4%로 증가할 것으로 전망된다.

한편 WTO의 관광통계에 의하면 당초 예측치와 달리 세계 관광객수가 2004년에 7.59억 명에 달하고 있고, 아태지역의 관광객이 차지하는 관광객수 또한 1.53억 명으로 세계 관광객수의 20.2%를 점하고 있는 등 당초 예측된 2010년 아태지역의 점유율 19.4%를 초과하고 있어 이에 대한 새로운 예측을 필요로 하고 있다.

〈표 4-1〉 세계 관광시장의 장기전망

구 분	1998년	2010년	2020년
국제 관광객	약 6.25억 명	약 10억 명	약 15.6억 명
아태지역 관광객 점유	· 약 8천 7백만 명 · 세계 관광시장의 13.9%	· 약 1억 9천 5백만 명 · 세계 관광시장의 19.4%	· 약 3억 9천 7백만 명 · 세계 관광시장의 25.4%

자료 : WTO, *Tourism Highlights*, 1999. 5.

이러한 증가요인들은 21세기의 관광환경 조류가 세계화에서 지역화로 변화되고, 전자기술의 막강한 영향력 속에서 관광객들이 신속하고 편리한 여행을 추구하게 되며, 해외여행이 일상화되고, 3Es(Entertainment, Excitement, Education)를 결합한 주제별 관광상품이 개발됨에 따라 더욱 증가될 것으로 전망되고 있다. 이러한 해외관광객의 증가는 국가마다 관광산업을 진흥하여 새로운 고용 창출과 외화획득을 촉진하고, 투자확대를 통하여 지역의 균형발전 및 지역경제의 활성화를 도모하는 데 있다.

2) 우리나라의 관광수요 및 형태의 변화전망

우리나라의 관광수요 및 형태의 변화는 사회구조의 핵가족화, 공동주택 보급 확대, 고령화 사회로의 진전, 사무 자동화, 토요 휴무제 정착, 장기유급휴가제의 보편화에 따라 자유시간의 대폭 증대함에 따른 것으로 이러한 여가 수요는 더욱 확대될 전망이다. 그리고 1인당 국민소득이 현재 선진국 수준인 약 2만 달러 내지 3만 달러 수준에 이르게 될 것으로 전망되고 있어 우리 국민의 여가활동은 양적 증가뿐만 아니라 질적으로도 많은 변화를 가져올 것으로 전망되고 있다.

또한 관광객의 형태 변화는 사회구조 및 의식구조 변화와 함께 매우 다양한 형태로 나타나게 될 것으로 전망되며, 예상되는 관광형태 또한 선진국의 경우와 같이 자연밀착형 관광, 모험추구형 관광, 문화추구형 관광, 건강추구형 관광,

체험형 관광 등으로 진행될 것으로 예상되어 관광수요 패턴에도 많은 변화가 예상된다.

이러한 미래 관광수요는 종래의 육지 중심 관광에서 벗어나, 해양의 다양한 자원을 체험하고 이용하는 관광으로 변모(My Yacht 시대 도래)하게 되고 해수욕 중심의 단순한 패턴으로부터 보다 다양한 형태로 변모할 것으로 전망되고 있다.

특히 해양관광은 어촌체험관광·해양레저 및 스포츠·크루즈 관광의 보편화와 함께 갯벌 등 생태관광이 중요시되고 해양단지를 중심으로 하는 장기 체류형 휴가 등 관광의 새로운 형태적 변화가 올 것으로 전망된다.

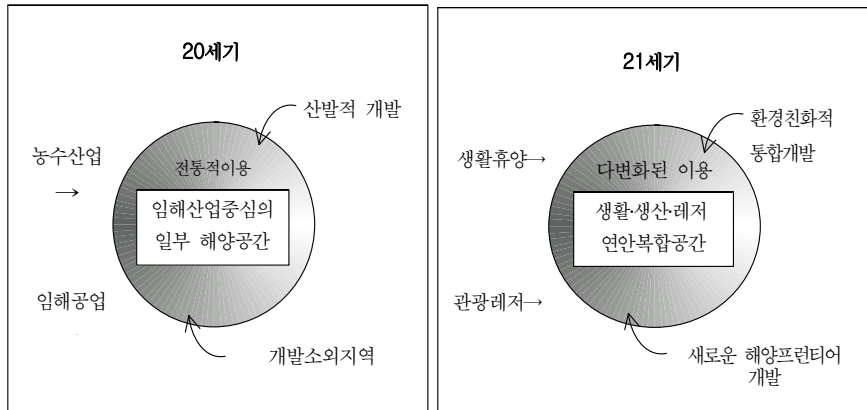
〈표 4-2〉 우리나라 해양관광 수요의 장기전망

구 분	'98	2000	2003	2010	증가율 ('98-'10)
인구(천 명)	46,430	47,280	48,430	50,620	0.8
1인당 연평균 관광참여횟수	6.5	6.9	7.1	7.3	2.1
총 관광참여횟수(천 명·회)	301,795	326,232	343,853	369,526	1.7
해양관광 총 참여횟수(천 명·회) (백분율, %)	72,129 (23.9)	84,404 (25.9)	92,060 (26.8)	116,431 (31.4)	4.1 (3.3)
해 수 욕	55,042	63,643	68,741	83,080	3.4
바다낚시	5,059	5,849	6,578	8,658	4.6
해양스포츠	1,006	1,574	2,394	6,368	16.6
해양 연관형(어촌관광 등)	11,022	13,338	14,347	18,325	4.4

자료 : 해양수산부, 「해양개발기본계획(Ocean Korea 21)」, 2000. 5.

관광형태에 있어서는 획일적이고 부자유스러운 단체관광보다는 개별 관광이나 가족단위 등 소그룹 관광을 선호함으로써 개인적이고 새로운 체험을 충족시키는 방향으로 전개되고 대중관광에서 특별목적관광(SIT : Special Interest Tourism) 등에 대한 관심이 더욱 확산될 전망이다.

〈그림 4-1〉 해양생활공간의 구조적 변화



자료 : 해양수산부, “미래형 「해양복합생활공간」 추진계획”, 2001. 5, p. 3.

3) 연안공간 이용형태의 변화전망

우리나라의 연안공간형태의 변화는 앞에서 언급한 바와 같이 종래의 역사관광이나 단순한 자연관광으로부터 보다 동적인 관광으로 나타나게 될 것이며 이중 해양활동과 연계된 관광이 2000년 25.9%에서 2010년에는 31.4%로 연평균 4.1% 증가할 것으로 전망되고 있다.

그리고 연안지역의 관광형태 또한 종래 임해공단 등 산업지향적 패턴에서 새로운 해양프런티어 개발을 통하여 해양레저와 생활·생산이 연계된 새로운 연안복합공간의 형태로 발전하게 될 것으로 전망된다.

이러한 연안공간의 토지이용의 경우는 기존 도시 특히 항만도시의 경우 연안부분의 재생과 워터프런트 기능의 도입을 통해서 도시 연안부에 수변 분위기를 연출함에 따라 자연스럽게 바다 쪽으로 시선을 유도하고 사람의 흐름을 바다 쪽으로 향하게 하는 등의 노력으로 수변환경을 조성하게 된다.

이러한 사례는 싱가포르의 동쪽 연안도시지역에서 보는 바와 같이 외곽지역은 Waterfront Park 존으로서 지역주민이나 관광객이 바다를 조망하거나 체험



〈그림 4-2〉 싱가포르 East Coast Area

할 수 있는 공간으로 하고, 육지측으로는 Amusement Park 존으로서 연안관광지 성격에 맞는 상업시설과 이벤트 공간을 조성하며 Waterfront Park 존과 Amusement Park 존 사이의 공간은 Eco Park의 공간으로서 이용객을 위한 휴게공간과 녹지공간을 조성하게 된다.

이러한 연안도시공간의 패턴은 우리나라 기존 연안도시의 재생을 통해서 이루어 질 수 있는 연안도시의 형태이다. 그러나 여기서 새롭게 추진하고자 하는 연안복합공간은 새로운 관광자원의 창출을 목표로 하며 연안관광을 중심으로 하는 공간모형을 창출하여 새로운 연안관광단지를 조성하는 것이다. 따라서 기존 도시에 워터프런트를 접목하는 것과는 차이가 있다. 이러한 연안복합공간 개발은 기존의 관광객이 일시적으로 방문하는 지역공간의 모형과는 달리 지역 주민 및 이용객(관광객)이 정주하거나 장기체류할 수 있는 자립형 복합기능을 확충한다는 데 있다.

2. 연안복합공간 개발의 필요성

1) 연안의 산발적·난개발 방지

삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라의 육역 해안선은 전체 해안선 11,542km의 54%에 해당하는 6,228km에 이르고 있으며 인천광역시, 부산광역시를 위시한 시급도시만도 31개 도시에 이르고 도시를 중심으로 하는 지정항만 또한 51개소가 위치하고 있다.

연안공간의 이용형태는 일반적으로 ‘해수면+수제선’, ‘수제선+배후토지’, ‘해수면+수제선+배후육지’ 형의 구조를 나타내고 있는데 이러한 연안공간은 매우 다양한 형태로 이용되고 있다.

한편 우리나라 연안에서 일어나고 있는 각종 개발사업²⁵⁾을 보면 기 결정된 사업계획이 878개소이고, 신규로 제안된 사업이 162개소에 이르고 있어 앞으로 개발될 연안사업은 1,040개소에 총 3,131km²에 달한다.

이러한 연안개발은 종래의 국토이용관리법상 준농림지의 난개발 사례와 유사한 경우로서 간척·매립지로서뿐만 아니라 기존의 항만, 어항을 중심으로 하는 마리나 및 골프장에 이르기까지 다양한 개발이 연안을 중심으로 개별적·산발적으로 이루어지고 있다.

그럼에도 불구하고 연안공간의 이용·개발은 각종 개별법에 의해서 추진되거나 개별적 사업으로 인·허가되고 있는 실정이며 이러한 연안공간의 개발압력은 앞으로도 더욱 가중될 것으로 전망되고 있어 연안의 난개발 방지와 지속 가능한 연안개발을 위한 새로운 접근을 필요로 하고 있다.

2) 지속 가능한 연안통합관리

기존의 연안 및 해양관광지 개발은 개별법이 추구하는 목적과 각 개별법을 주관하는 사업부서에 따라 산발적으로 추진됨으로써 지역의 통합성과 종합성이 결여되어 있다.

- 해수욕장(관광진흥법), 어촌관광(농어촌정비법), 갯벌생태관광(환경보전법) 친수연안조성(연안관리법), 항만·어항친수공간(항만법·어항법), 관광단지(관광진흥법) 등

또한 관광진흥법에 의거하여 현재 추진되고 있는 관광지 개발은 육지나 바다를 불문하고 전국적 차원에서 매우 광범위하게 적용하고 있으며 관광진

25) 국토연구원에서 1999년과 2000년 해양수산부의 용역으로 연안통합관리계획과 연안정비사업계획수립을 위하여 연안시군별 각종 개발계획을 집계한 것이다.

홍법 제2조 6. 7에서는 관광지와 관광단지를 구분하고 있으나 실제로는 차별화 되지 않고 있다. 따라서 육지에 인접해 있는 연안자원과 환경의 보전 및 연안의 보전·이용·개발의 문제를 육지와 분리시켜서 관리할 수 없다는 인식 하에 연안의 효과적인 관리를 위하여 1999년 연안관리법(법제5913호 1999. 2. 8)이 제정·공포되었다.

우리나라 연안통합관리에 있어서 문제가 되는 것은 분야 간 조정의 어려움이 있고 육지 중심의 토지이용계획을 전제로 연안개발이 이루어지고 있다는 점이다. 예컨대 국토계획 및 이용에 관한 법률에 의하면 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역 등의 지정을 제한하고 있는데, 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 다른 법률에 의하여 토지이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구역 등을 지정하고자 하는 경우에는 당해 구역 등의 지정목적이 이 법에 의한 용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정목적에 부합되도록 하고 있다(동법 제8조 ①).

그리고 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 다른 법률에 의하여 지정되는 구역 등 대통령령이 정하는 면적 이상의 구역 등을 지정 또는 변경하고자 하는 경우에는 중앙행정기관의 장은 건설교통부 장관과 협의하여야 하며 지방자치단체의 장은 건설교통부 장관의 승인을 얻도록 있다(동법 제8조 ②).

또한 연안관리법에 있어서는 “다른 법령의 규정에 의하여 계획이 수립되어 있거나, 용도지역 등이 지정되어 있는 연안육역에 대하여는 당해 계획 또는 용도지역의 범위 안에서 이를 수립하도록 되어 있다. 다만, 연안환경을 보전하고 연안의 지속 가능한 개발을 위하여 필요한 경우에는 다른 법령의 규정에 의하여 수립된 계획이나 지정된 용도지역 등의 변경을 요구할 수 있다(연안관리법 11조)”라고 규정함으로써 ‘육지에서 바라보는 바다(연안)’가 아닌 ‘바다(연안)에서 바라보는 육지’라는 차원에서 볼 때 연안의 지속 가능한 개발에 한계성과 제약성이 되고 있다.

또한 연안통합관리계획(해양수산부 고시 2000-58호, 2000년 8월 23일)에서는 연안의 통합관리의 수단을 종전의 용도지역제에 의한 토지이용 규제방식이 아닌 ‘계획에 의한 관리(Planning Control) 방식’을 통하여 관리하도록 명시하

고 있다. 그러나 연안 시군의 관계공무원을 대상으로 한 설문조사에 의하면 연안에서의 경합·상충문제로서 연안의 계획과 기존 법령과의 상충이 야기될 때 어떻게 처리하느냐는 질문에서 육지관련법에 의한 용도지역 및 행위제한 등에 의해서 처리한다는 응답이 50.5%로 나타나고 있다.²⁶⁾

이에 따라 연안관리지역계획 수립지침에서는 연안의 용도지역제를 도입하도록 하고 있으나 이러한 용도지역제가 ‘계획에 의한 관리’, 즉 다른 법령에 의한 각종 개발계획과의 조정을 의미하는 것은 아니다.

따라서 연안의 ‘지속 가능한 개발’을 위해서는 육지 중심의 개발방식에서 연안중심의 개발방식의 도입이 필요하며 연안 중심의 개발에 있어서도 개별 시설 중심, 입지 및 자원중심, 단일목적 위주로 개발되어 왔던 종래의 연안개발의 방식을 재검토하여 보다 합리적인 개발방식을 모색할 필요가 있다고 본다. 그리고 이러한 문제를 해소하기 위해서는 지역공간단위의 접근방식(예컨대, ‘지역 종합개발 방식’)을 통한 중심기능과 주변의 생산 및 생활기능과의 연계화가 필요하다.

3) 연안환경을 고려한 친수연안의 거점개발

우리나라 연안의 이용형태를 보면 간척·매립을 통한 국토의 외연적 확대를 추진하여 왔다. 또한 우리경제가 수출지향적이고 원자재 등의 수입 의존도가 매우 높다는 점에서 해운·항만을 비롯한 각종 입지가 연안(임해)지향적으로 배치되고 이를 배경으로 하는 해안도시들의 성장이 이루어져 왔다.

근자에 이르러는 여가시간 증대와 해양관광 수요 증가에 따라 연안을 중심으로 하는 각종 관광(단)지 개발사업이 지방자치단체 및 부처별로 경쟁적으로 추진되고 있다. 그러나 이러한 관광지 개발사업은 국민에게 여가공간의 제공은

26) 본 조사는 국토연구원이 ‘지속 가능한 연안관리모형’의 정립을 위하여 우편에 의한 설문방식으로 2001년 6월 12일부터 2001년 7월 7일까지 해양수산부, 행정자치부, 건설교통부, 환경부, 농림부, 산업자원부, 문화관광부 등 중앙부처 33개과, 광역시도 64개과, 연안시군 60개과 공무원을 대상으로 실시하였다.

물론, 지역발전에 도움을 주지 못하고 있을 뿐만 아니라 지역주민과의 갈등을 증폭시키는 것으로 지적되고 있다.²⁷⁾

주요 문제점으로는 ① 관광지 개발이 관리의 목적과 대상에 따라 주무부처별로 추진됨으로써 종합적이고 체계적인 공간 배치가 결여되어 있고, ② 지정관광지 중 개발이 완료된 지역은 6%에 불과하고 전혀 개발이 이루어지지 않은 관광지가 42%에 달하는 등 공공부분의 투자가 매우 미흡하다는 것이고, ③ 민간의 참여부진이 주요 요인으로 지적되고 있는데 특히 인허가 과정이 복잡하고 기간이 많이 소요된다는 점 등이다.²⁸⁾

그러나 여기에서 또 하나의 문제점으로 지적되는 것은 개발의 유형과 형태가 대부분 유사하고 특히 그 대상이 국·도립공원, 유원지 등 개별법의 목적에 따라 지정되었거나 일부 지역의 관광자원을 배경으로 관광지가 지정되어 있다는 점이다. 현재 관광단지의 경우 관광진흥법에 의하여 총 12개 관광단지가 지정되어 있으며, 2005년 6월 현재 제주 중문, 경주 보문, 원주 월송, 평창 봉평, 평창 용평 관광단지는 일부 시설을 완공하여 운영 중에 있으며, 김천 온천관광단지, 해남 화원관광단지는 기반시설 공사를 하고 있다.

〈표 4-3〉 전국 관광단지 지정현황

(단위 : km(만 평), 억 원)

단지명	위 치	개발면적	투자규모	개발기간	2004까지	개발주체
보 문	경북 경주시 신평동, 천군동 일원	8.005 (242)	9,709	'74-2010	6,511	경북관광개발공사
중 문	제주도 서귀포시 중문동, 색달동 일원	3.562 (108)	18,089	'78-2005	8,209	한국관광공사
평 창 용 평	강원도 평창군 도암면, 용산리, 수하리	17.129 (519)	11,095	'86-2015	6,567	(주)용평리조트
해 남※) 화 원	전남 해남군 화원면 주광리, 화봉리 일원	5.084 (151)	10,631	'91-2011	984	한국관광공사

27) 국토개발연구원, “관광위탁현황과 문제점”, 「국토총서」, 제7권 제19장, p. 101.

28) 상계서, pp. 103~106.

단지명	위 치	개발면적	투자규모	개발기간	2004까지	개발주체
평창평 봉평	강원도 평창군 봉평면 면온리, 무이리, 진조리 일원	3.961 (120)	7,592	'94-2006	6,396	(주)보광
원주 월송	강원도 원주시 지정면 월송리 일원	11.298 (342)	9,935	'95-2010	5,252	한솔개발 주식회사
감포	경북 경주시 감포읍 대본리, 나정리 일원	3.975 (120)	7,429	'97-2005	643	경북관광 개발공사
김천 온천	경북 김천시 부항면 파천리 일원	1.424 (43)	5,357	'97-2011	338	주식회사 우촌개발
인천 용유·무의	인천 중구 을왕동 덕교동, 무의동 일원	7.030 (213)	21,200	'03-2015	1.5	인천도시 개발공사
동부산	부산광역시 기장군 기장읍	3.638 (110)	8,812	'00-2011	556	미정
안동 문화	경북 안동시 성곡·성동동 일원	1.662 (50)	3,314	'00-2010	74	경북관광 개발공사
여수 화양	전남 여수시 화양면 장수리 일원	9.891 (299)	15,000	'04-2015	-	(주)일상

자료 : 문화관광부, 「관광동향에 관한 연차보고서」, 2005.

이 중 경주 감포관광단지는 토지매입 및 일부 기반시설 공사 중에 있으며, 인천 용유·무의와 안동 문화 관광단지, 여수 화양관광단지, 동부산 관광단지는 조성계획수립, 실시설계, 토지매입 등을 위한 행정절차를 추진하고 있는 중이다. 12개 관광단지 중 연안관광단지는 해남화원지구, 경주 감포관광단지, 인천 용유·무의지구 등 3개에 불과하며 이 또한 육지 중심의 개발계획으로 구성되어 있다.

한편 이상의 관광지 및 관광단지와 관련한 연안관리법의 경우를 보면 도시계획법, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 유통단지개발촉진법, 자연환경보전법, 자연공원법, 독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법, 호소수질관리법, 수도법의 적용을 받는 연안에 대하여서는 관계행정기관장의 요구가 있는 경우에 한하여 수립하도록 하고 있다(법 제13조). 다만 연안환경을 보전하고 연안의 지속 가능한 개발을 위하여 필요한 경우에는 다른 법령의 규정에 의하여 수립된

계획이나 지정된 용도지역 등의 변경을 요구할 수 있다(법 제11조).

이러한 규정은 원칙적으로 이상의 계획을 수용하는 것을 전제하는 것으로서 지속 가능한 개발과 환경보전을 효과적으로 실천하는 데 한계가 있다고 볼 수 있다. 따라서 기존의 관광(단)지에서 연안관광을 구분하여 특화함과 아울러 연안을 중심으로 하는 연안관광복합공간 차원에서 개발계획의 접근이 필요하며, 개발방식 또한 개별적이고 산발적인 기존의 관광지 개발형태를 지양하고 다목적, 복합적 개발방식을 통하여 개발함으로써 지역사회와 유기적인 연관성을 제고하고 관광지 개발의 시너지 효과를 극대화하는 데 있다.

또한 프랑스 랑그독-루시용 등 외국관광단지 사례에서 보는 바와 같이 ‘거점 개발방식’²⁹⁾을 통하여 연안·해양관광거점을 조성, 지역발전의 새로운 전기를 마련하고 세계화 및 국제 관광지와의 경쟁적 관계에 대응하는 대책의 일환으로서 검토하고자 하는 것이다.

3. 연안복합공간 개발의 기본모형 정립

1) 연안 복합공간의 기본 개념

연안공간은 육역과 해역이 합쳐진 수변공간을 말하며 최근에는 소득수준의 향상과 여가형태의 변화에 따라 다양한 형태의 수변활동과 그 기능이 더욱 증가되고 있는데, 선진 외국의 경우는 워터프런트라는 새로운 개념의 문화로 정착되고 있다.

그러나 현재까지도 우리나라의 연안에는 워터프런트 또는 연안(해양)복합단지라는 개념이 도입되지 않고 있다. 다만, 관광단지에 일부 연안·해양기능이 포

29) 거점개발(development of growth pole) 방식은 한정된 개발 자금으로 개발 효과를 극대화하려는 방법으로서 성장 가능성과 파급 효과가 큰 성장 거점(growth pole)을 선정하여 집중적으로 개발함으로써 거점개발 효과가 주변 지역으로 확산되도록 유도하는 방식이다.

함되어 있을 뿐이며 지리적 위치와 특성에 따라 어촌관광, 마리나 등의 연안관광단지의 개념이 도입되었을 뿐이다. 이와 같은 개념은 앞에서 언급한 바와 같이 기존의 관광단지의 경우도 마찬가지로 관광시설을 종합적으로 개발한다는 데 목적을 두고 있을 뿐이다.

이와 같은 컨셉은 기존의 ‘해양관광단지’의 경우도 마찬가지다. 현재는 어촌·어항·항만·마리나, 해수욕장 중심의 해양관광이 대부분이었고 일부는 내륙(육지)형 관광기능에 해양성을 가미하는 형태를 취하고 있다.

〈그림 4-3〉 연안복합공간 개념



따라서 연안복합공간의 개발은 종래의 연안관광단지를 「핵」으로 하는 해양관광산업을 중심으로 주거기능 및 각종 지원기능을 결합하여 자립적인 지역 및 도시를 형성하도록 하며 이를 통해 지역발전을 촉진한다는 의미이다.

이를 위해서는 주거, 교육, 의료, 체육, 문화시설 등의 기능을 부가하여 정주여건을 확충하고 지역의 자족성을 확보할 수 있도록 하는 것이다. 이는 기존의 관광단지가 관광기능만을 가짐으로써 일시적이고 단일목적 위주에 그쳤던 관광단지의 한계를 극복하기 위하여 주거, 생산, 교육·연구, 유통기능 등 모든 기능을 수용하기 위한 개념으로 연안복합공간의 개념을 도입하고자 하는 것이다.

이와 같은 연안복합공간은 관광을 위하여 일시적 방문을 위한 기능이 아니라

주민 및 관광객이 정주하거나, 장기 체류할 수 있는 자립형 복합기능을 부여한다는 점에서 차이가 있으며 이러한 복합화로 인해 다양한 기능을 보유하게 되고 이를 통하여 자족적 기능을 갖는 자립형의 도시로 발전할 수 있다고 보는 것이다.

〈표 4-4〉 기존의 단지와 연안복합공간 개념의 비교

구 분	복합단지	관광(단)지	연안복합공간
총규모	2개 개별기능 단지 이상	100만㎡ 이상	660만㎡ 이상
기 능	정주적 장기체류형	일시 체류형	정주적 일시·장기체류형
목 적	주거, 관광, 산업, 교육 등 다양한 기능	관광기능	주기능: 연안관광 지원기능: 주거, 산업, 교육 등
주 이용객	거주민, 관광객	관광객	거주민, 관광객
경제구조	의존형, 지구형	의존형 지구형	자립형, 연안도시형
시설특성	복합기능	관광단일기능	해양 + 레저 + 복합기능
관련법률	지역균형개발법 및 중소 기업육성에 관한법률	관광진흥법	연안관리법 또는 신설 (‘가칭’ 연안복합공간 개발법)

자료 : 관광진흥법 등, 개별 법령에서 발췌.

2) 우리나라 연안복합공간의 잠재력

연안의 친수공간은 대부분 수제선을 사이에 두고 육역과 해역이 합쳐진 수변 공간을 말하며 수변공간이 단순히 정적인 공간인 데 비하여 친수공간은 수변공간을 배경으로 이용자가 활동하는 기능적 의미를 갖고 있다.

이러한 친수공간은 수변기능인 항만·어항과 관련된 활동뿐만 아니라 여타 도시 활동을 수용할 수 있는 유연성과 규모를 가진 장소로 생산적인 행위와 상업·업무·주거·레크리에이션 등의 활동이 함께 이루어지는 공간으로 정의되고 있다.

삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라는 반도국으로서 바다와 육지가 조화를 이룬 천혜의 자연조건과 서·남해안과 주거·산업·휴양·관광·문화·레저기능을 통합적으로 수용하는 복합적 연안개발의 잠재력이 높은 지역이 다수 산재되어 있다.

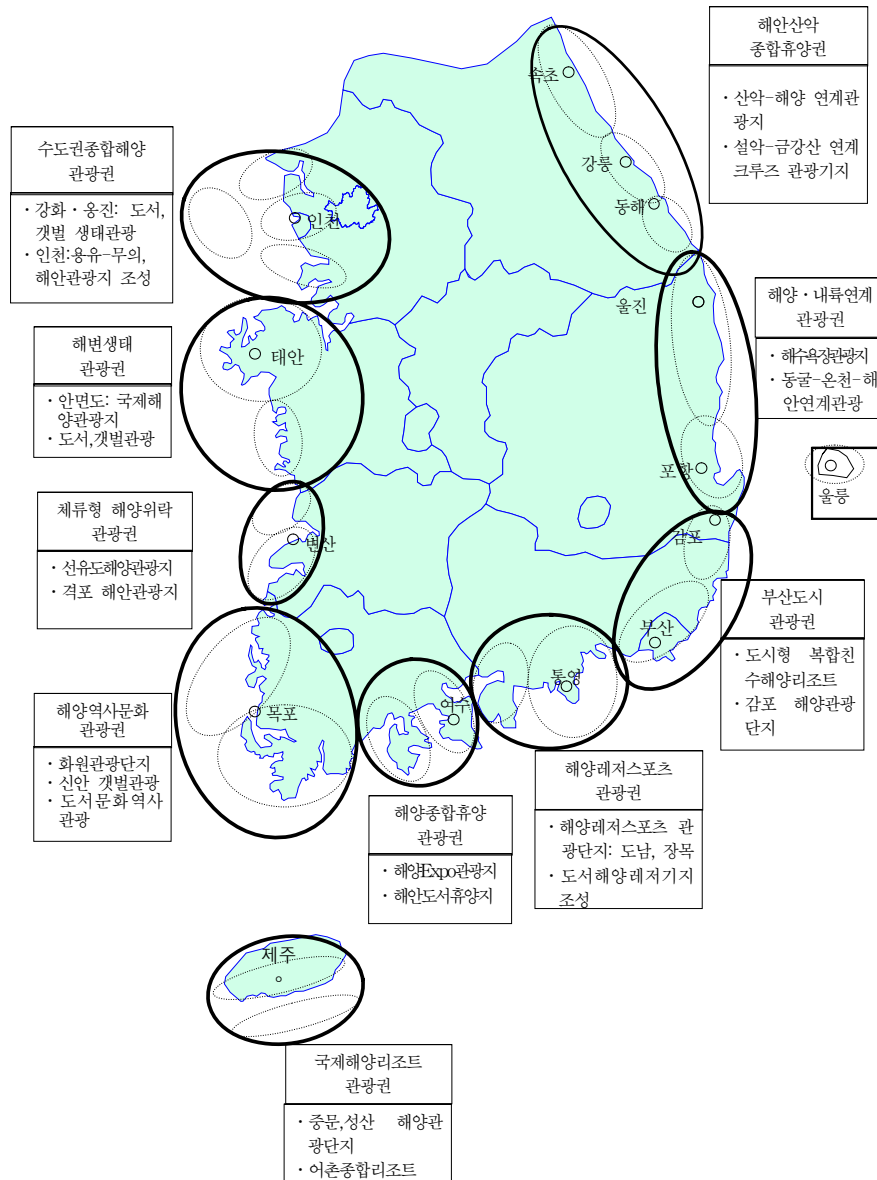
해양수산부에서는 연안지역의 해양관련 지리적·문화적 특성을 종합적으로 고려하여 10개 연안관광개발권으로 구분하고 ‘연안관광 권역별 구상’을 제시하고 있다. 그러나 연안관광 중심의 복합단지화의 추진은 잘못된 경우에는 기존의 관광단지개발계획과 유사한 결과를 초래할 수도 있다.

〈표 4-5〉 연안관광 권역별 개발구상

구 분	조 성 방 향	권 역	거점도시
남해안	천혜의 다도해와 남해안의 역사문화자원을 활용한 관광벨트 구축	부산도시 관광권 해양레저스포츠 관광권 해양종합휴양 관광권 해양역사문화 관광권	부산광역시 통영·거제 여수·남해 목포·완도·진도
동해안	강원도해안·경북해안을 연결하는 동해안 연안관광 벨트 개발	해안산악 종합 휴양권 해양내륙연계 관광권	속초·강릉 동해·울진 포항·김포
서해안	경기만·태안반도, 변산반도를 연결하는 서해안 연안 관광벨트 개발	종합해양 관광권 해변 생태 관광권 체류형 해양위락 관광권	인천광역시 보령·군산·부안
제주도	국제해양종합리조트개발	국제해양종합리조트 관광권	제주·서귀포

자료 : 해양수산부, 「해양개발기본계획(Ocean Korea 21)」, 2000. 5.

〈그림 4-4〉 전국 권역별 연안관광개발 기본구상



자료 : 해양수산부, 「해양관광 활성화 방안」, 2001. 7.

3) 기존 복합공간제도와 상호관계 정립

복합단지 또는 복합공간을 규정하고 있는 기존 개별법으로는 앞 장에서 언급한 바와 같이 ① 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률의 ‘복합공간’, ② 산업단지 및 개발에 관한 법률의 ‘산업단지’, ③ 유통단지 개발촉진법의 ‘유통단지’, ④ 관광진흥법의 ‘관광단지’, ⑤ 기업도시개발특별법의 ‘관광레저형 기업도시’ 등이 1차적 대상이 되며 이외의 개별법은 2차적 대상이 된다.

이 중 ① 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률 제2조 제5호에 규정되었던 ‘복합공간’은 2005년 11월 8일 법률 7695호로 폐지됨으로써 중복성 문제가 해소되었고, ② 산업단지 및 개발에 관한 법률의 ‘산업단지’, ③ 유통단지 개발촉진법의 ‘유통단지’의 경우는 연안복합단지 계획의 성격과는 차이가 있어 제외하고 ④ 관광진흥법의 ‘관광단지’와 ⑤ 기업도시개발특별법의 ‘관광레저형 기업도시’를 대상으로 비교하고자 한다.

① 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률의 복합단지

이 법률에서의 복합단지는 주거단지, 산업단지, 교육·연구단지, 문화단지, 관광단지, 유통시설, 기반시설 등을 종합적으로 계획·개발하는 단지를 말한다(법 제2조 제5호). 그리고 여기에는 대학(전문대학)과 그 부대시설 및 대학의 기능을 발휘하기 위하여 필요한 주택단지와 상업시설을 갖춘 일체의 단지로 개발하는 대학단지의 개발 등을 포함하고 있었으나 동법 시행 후 특별한 성과가 없고 실효성에 문제가 있어 2005년 11월 8일 법률 7695호로 폐지되었다.

당시의 법의 내용을 보면 복합단지 개발사업 시행자를 ① 국가 또는 지방자치단체 ② 정부투자기관 ③ 지방공사 ④ 민간개발자 ⑤ 법인(중소기업진흥공단, 중소기업협동조합, 한국고속철도건설공단·역세권개발사업의 추진을 위한 경우에 한한다)을 대상으로 하였고, 특히 민간에 의한 개발이 활발히 이루어질 수 있도록 22개 법률처리가 가능하도록 하고 계획·개발·분양의 전 과정에 민간의 참여로 사업시행이 가능하게 하는 등 획기적 지원을 제도화하였다.

② 관광진흥법의 관광단지와 연안복합단지

이 법 제2조에서 규정하고 있는 ‘관광단지’는 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역이라고 정의하고 있다. 따라서 공간적으로는 육지와 연안을 포함하고 있다고 할 수 있으며 관광과 관련된 각종의 기능배치가 가능하다고 할 수 있다.

그러나 종래의 관광단지는 기 개발된 도시와는 별도로 관광기능만을 중심으로 독립적이고 계획적으로 조성된 관광단지이며 단지 내의 기능 또한 숙박단지를 중심으로 놀이시설, 골프장 등 일부 한정된 기능을 부여 하고 있어 단지 내 숙박기능 외 주거, 교육, 문화, 행정기능을 갖는 복합 관광단지와는 차이가 있다.

단지 내에 종사하는 고용 인력의 주거공간이 없으며 관광객을 위한 상업·유통기능도 일부 한정적으로만 공급되고 있어 장기적이고 체재형의 관광객들 보다는 일시적 체재나 경유형 관광객 위주로 운영되어 대규모 관광지로서는 발전에 한계가 있다고 지적하고 있다.³⁰⁾

이와 관련하여 최근에 문화관광부를 위시한 관광공사, 그리고 학계와 관련연구소 등에서는 이와 같은 관광단지를 ‘관광레저형’의 관광단지로 개편해야 한다는 점을 공청회 및 연구 논문 등을 통하여 발표하고 있는데 그 개념은 연안복합공간에서 제시한 내용과 유사하다³¹⁾

이러한 변화의 필요성에 대한 논문들의 요지를 보면 관광산업이 지역경제발전의 중요한 수단으로 인식한 데 있으며 한편으로는 그동안 정부와 지방자치단체, 민간 모두가 국민관광의 기회증진과 외래 관광객 유치에 위하여 관광단지 등 관광자원을 지속적으로 추진하여 왔으나 현실적으로 관광 유인력이 저하되고 관광 인프라가 부실하여 외래 관광객 유치뿐만 아니라 국민관광 수요에도 적절히 대응하지 못한 데 대한 새로운 대책이 필요하다는 것이다.

30) 윤양수, “복합레저단지 조성의 의의 미와 필요성”, 복합관광레저단지 활성화에 관한 공청회, 한국관광공사·한국도지공사, 2004, 4. 27. pp. 13~15.

31) 2004년 4월 27일 한국관광공사 등이 주최한 공청회에서는 “복합관광레저단지 조성의 의의와 필요성”(윤양수), “복합관광레저단지 활성화 방안 모색”(김영준)이 발표되었으며, 2005년에는 한국문화관광정책연구원의 “관광레저도시 개발모형 및 정책방향 연구”(김성진 외) 논문이 발표되었다.

아울러 향후 급증하는 관광수요 증가에 적극 대처하여 관광산업의 활성화를 통한 지역경제발전과 지역균형발전을 도모하고 나아가서 동북아 문화관광 중심 국가로의 도약의 발판을 마련하기 위해서는 보다 획기적인 관광·여가공간의 확충이 필요하며 정부에서는 이러한 관광환경의 변화와 관광산업의 중요성을 새로 인식할 필요가 있으며 대규모 관광개발사업 추진의 어려움을 해소하기 위하여 복합관광레저단지라는 새로운 형태의 개발방식을 도입하는 것이다.

이러한 맥락에서 현행 관광진흥법 상의 ‘관광단지’는 향후 법률의 개정 등을 통하여 ‘관광레저단지’의 형태로 변화될 가능성이 매우 높다고 볼 수 있으며 연안복합공간과의 중복 및 경합 문제가 발생할 개연성이 매우 높다.

이러한 문제는 종래의 습지보전법(법률 제5866호, 99. 2. 8 제정)의 사례를 통하여 관리의 범위를 조정하여 관리한다면 조정이 가능하리라고 본다. 즉 습지보전법 제2조에서 내륙습지와 연안습지로 구분하여 환경부 장관과 해양수산부 장관이 각각 당해 습지에 대한 관리 책임을 갖도록 하고 있다.

습지보전법 제2조에서의 ‘내륙습지’는 육지 또는 섬 안에 있는 호 또는 소와 하구 등의 지역을 대상으로 하고 있고 ‘연안습지’는 만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역을 대상으로 정하고 있어 지리적, 물리적으로 구분이 비교적 용이하다.

그러나 연안복합공간과 관광단지 또는 관광레저단지는 모두 육지를 포함하게 되고 일부 관광단지는 연안 해수면을 포함하고 있어 지리적인 문제 및 개발 계획의 배치 등 형태적인 면에서도 동일권을 형성하고 있어 부처간 충분한 협의가 필요할 것으로 판단된다.

③ 관광레저형 기업도시와 연안복합공간

기업도시개발특별법에서 정하고 있는 기업도시는 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발한다는 것이다. 그리고 여기에서의 기업도시는 산업교역형, 지식기반형, 관광레저형, 혁신거점형 (법 제2조)등 4개 유형으로 구분하고 있는데

‘관광레저형 기업도시’는 앞 장에서 언급한 ‘관광레저기업도시’와 ‘연안복합공간’과의 중복·상충성이 예상된다.

〈표 4-6〉 유형별 기업도시 개념

유형	특징	사례
산업교역형	<ul style="list-style-type: none"> 제조업과 교역 위주의 기업도시 - 미개발지에 대규모 공장이 입지하여 도시가 개발되거나, 기존 도시에 대규모 기업이 입지하여 특정기업 도시화를 형성 	미국 보이처·어바인 랜치시 일본 도요타시·이즈미파키타운 중국 소주공단, 한국 포항시 등
지식기반형	<ul style="list-style-type: none"> 연구·개발·초기상품화 등 Science Park형 기업도시 - 다수의 학교·연구소·벤처기업 등이 집적화된 도시 	미국 실리콘밸리와 랄리 및 오스틴, 영국 캠브리지, 프랑스 소피아앙 티폴리스, 스웨덴 시스타, 핀란드 울루 등
관광레저형	<ul style="list-style-type: none"> 관광·레저·문화 위주의 기업도시 - 경관양호지 등에 관광레저산업 위주로 도시가 형성 	미국 할리우드·디즈니랜드·올랜드, 프랑스 니스·랑그독-루시옹, 영국 블랙폴 등
혁신거점형	<ul style="list-style-type: none"> 지방이전 공공기관을 수용하면서 지역혁신의 거점으로 기업이 주도적으로 개발하는 형태의 도시 	-

우선 ‘관광레저형 기업도시’는 관광·레저·문화 위주의 기업도시이며 경관양호지 등에 관광레저산업 위주로 도시가 형성되는 것이고, 엄격한 의미에서의 ‘기업도시(company town)’는 고용, 주거, 상업 등 도시생활에 필요한 서비스나 기능의 대부분을 ‘단일기업에 의존하는 공동체’³²⁾로 정의되며, ‘관광도시’의 사전적 의미는 명승지나 사적, 사찰, 온천 등 관광자원을 바탕으로 발달한 도시이며 도시 자체가 외부로부터 관광객을 유인할 만한 충분한 매력과, 그들을 수용할 수 있는 관광시설과 프로그램을 갖추고 있는 도시로 정의된다.³³⁾ 하지만

32) “A community that is dependent on one firm for all or most of the necessary services or functions of town life as employment housing and stores.”(Merrian-webster online dictionary) 한국문화관광정책연구원, 「관광레저도시개발모형 및 정책방향연구」, 2005, p. 8에서 재인용.

33) 김향자, 「한국의 관광도시 육성방안」, 한국관광연구원, 1999에서 재인용.

실제로 기업도시는 공공주도 또는 민간협력의 형태로 나타나고 있으며 관광도시라고 부르는 것은 도시가 갖고 있는 자원 및 기능적 특화도에 의한 것으로서 ‘관광레저형 기업도시’와 ‘관광레저도시’는 개념상 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

그러나 이러한 개념의 유사성에도 불구하고 실제 집행과 관리에 있어서는 상당한 차이가 있는데(기업에 대한 지원 등은 다음 장 참조), 우선 기업도시는 개발업무의 효율적인 추진을 위하여 건설교통부에 기업도시추진기획단을 두고 있는데, 예외적인 단서조항으로 관광레저형 기업도시 개발업무의 추진을 위한 기획단은 문화관광부에 둘 수 있다고(법 제41조) 규정함으로써 업무의 혼동을 피하고자 하고 있다.

그럼에도 불구하고 관광진흥법 제14조의 규정에 의한 사업계획의 승인, 동법 제50조의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 지정, 동법 제52조의 규정에 의한 관광지·관광단지 조성계획의 승인 및 동법 제53조의 규정에 의한 조성사업 시행의 허가를 의제처리(법 제13조)함으로써 관광지개발계획의 수립과 추진체계가 이원화되는 결과를 초래하고 있다.

이러한 문제는 비단 기업도시개발특별법의 관광레저형 기업도시와 관광진흥법을 근거로 하는 관광단지 또는 관광레저도시와의 관계뿐만이 아니라 연안복합공간과의 관계에서도 문제가 될 것으로 예상된다. 따라서 이 경우에 있어서는 앞의 기업도시개발특별법의 관광레저형 기업도시 체계를 바탕으로 추진하되, 연안공간부분의 개발계획 등은 앞의 기업도시 기획단의 사례에서 보는 바와 같이 ‘(가칭)연안공간 기획단’을 해양수산부에 두도록 하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

다른 한편으로는 연안관리법을 보완하여 연안공간계획부분을 확대하거나, 가칭 ‘연안공간개발 특별법(촉진법)’등을 제정하여 지속 가능한 연안공간의 계획 수립과 목적 및 범위를 명확하게 정의하고 연안 환경부하 및 훼손을 최소화할 수 있는 개발입지의 확보 개발계획과 실시계획의 환경성 제고, 환경친화적 연안복합공간 개발 프로그램의 구축을 도모하는 방안을 강구할 필요가 있다.

제5장

연안복합공간의 개발구상

1. 연안복합공간 개발의 기본목표와 전략

1) 기본목표

(1) 연안의 특성을 고려한 지속 가능한 발전 유도

연안에서의 복합단지개발은 개발의 유형에도 불구하고 대체로 대규모 개발의 성향을 띄게 된다. 따라서 연안의 특성을 고려한 환경친화적인 계획을 마련하여 개발에 따른 환경훼손을 최소화하는 방향에서 지역발전의 비전을 제시하고 지역개발 구상에 공감대를 형성하도록 한다.

아울러 환경친화적 개발지침을 마련하여 잠재력과 발전 가능성이 높고 경쟁우위에 있는 지역을 시범적으로 개발하는 등 단계적 개발을 모색하고 개발과 보전이 조화를 이루는 환경친화적 개발을 도모한다.

(2) 연안관광의 거점화를 통한 지역간 상생발전 유도

관광산업은 미래의 세계 3대 산업인 관광산업, 정보통신산업, 환경산업의 하나로서 2010년경에는 전 세계 GDP의 11.6%, 총 고용의 9%를 차지할 것으로 전망된다.

따라서 그간 산발적으로 추진되고 있는 관광개발방식을 지양하고 연안관광의 거점화 전략을 통하여 새로운 성장 동력을 부여함으로써 기존의 산업발전에서 소외되었던 지역의 상생적 발전과 지역적 균형발전의 기틀을 마련할 수 있을 것이다.

(3) 관광레저산업의 육성과 국제경쟁력의 제고

관광은 21세기 고부가가치 서비스 산업으로 세계관광의 지속적인 성장 속에서 외화획득, 고용 창출, 투자촉진을 통한 경제 성장의 원동력을 부여하고 있다.

이러한 맥락에서 세계화에 수반된 관광여건 변화에 대응하고 국제관광의 경쟁력을 제고할 수 있는 관광레저산업의 육성과 정부의 지원을 강화한다.

2) 기본전략

(1) 연안복합공간의 개념도입과 실천적 수단 정립

삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라 연안은 그간 임해산업 위주로 개발되어 왔으며 그 외 지역은 소외지역으로 남아 있거나, 개별적이고 산발적인 형태의 관광지로 개발되어 왔으며 그 기능이 특화되지 못하고 있다.

따라서 연안지역의 관광·레저기능을 핵으로 하는 산업·주거·공공문화·복지·교육·의료 등의 기능을 통합 수용할 수 있는 연안복합공간의 개발방식 도입과 실천수단을 강구한다.

(2) 연안을 거점으로 하는 관광레저복합단지 조성

종래의 연안관광은 주로 해수욕장 등 단일기능 중심으로 이루어짐으로써 체제형 관광객을 수용하고 자족형의 단지로 발전하는 데 한계성을 가져왔다. 그

러나 오늘날의 관광·여가형태는 보다 다양성을 요구하고 있으며 바다와 바닷가를 대상으로 하는 연안관광의 중요성이 새롭게 부각되고 있다.

이러한 관광여건의 변화에 대응하여 그간 추진해 왔던 육지 위주의 부분적 해양개발방식을 탈피하고 해양을 중심으로 하는 연안복합형 관광레저복합단지를 개발하여 관광레저를 중심으로 하는 지역적, 기능적 클러스터를 형성한다.

(3) 연안복합공간 개발에 수반된 제도적 기반구축

연안은 해안선을 중심으로 해수면과 육지를 포괄하는 공간구조를 형성하고 있어 직·간접적으로 관계되는 법령만도 약 50여 개에 이르며, 이를 주관하는 관련부처 또한 해양수산부를 위시하여 행정자치부, 건설교통부, 농림부, 문화관광부, 환경부, 산업자원부, 국방부 등 많은 중앙부처 및 시도와 관련되어 있다.

특히 연안복합공간 개발과 관련해서는 국토의계획및이용에관한법률, 관광진흥법, 기업도시개발특별법, 연안관리법등 개발목적과 대상에 따라 다양하게 추진되고 있는 실정으로서 관련법과의 관계정립을 통하여 연안복합공간 개발의 독립적 체계를 유지할 수 있도록 한다.

2. 연안복합공간 개발의 기본구도 설정

1) 연안복합공간의 지역적 관리범위

연안복합공간은 종래의 워터프런트 개념과 유사하며 수제선에 접하는 수역과 주변공간으로서 해양위락을 중심으로 거주·노동·교통 등 지역활동의 지리적·경제·사회적 제반 여건을 포함하는 일정 범위의 지역이 대상이 된다.

공간적 특성으로는 워터프런트가 가진 제반 공간·환경의 특성을 이용하게 되며 바다 등 공유수면은 그곳이 비록 민간 소유지라 할지라도 공공재산으로 보

는 인식이 강하다. 지역발전의 역사적 측면에서 보면 그 대부분이 항구가 핵이 되어 내륙으로 향하면서 방사상으로 확대되고 있다. 이러한 공간에서는 내륙과는 다른 다양하고 독특한 스카이라인을 형성하기도 한다.

또한 이러한 연안공간은 해양이 갖고 있는 특수한 유동적인 환경(Dynamical Environment) 조건에 따라 크게 지배되기 때문에 해수면 내에서의 해상활동뿐만 아니라 육상으로부터의 오염에도 큰 영향을 받게 된다.

이러한 맥락에서 연안복합공간의 지역적 범위는 단순히 연안의 보호라는 차원보다 공간적 통제·관리를 대상으로 하는 일정한 공간범위를 설정할 필요가 있다. 여기에는 해안선의 형상, 해저지형, 조위, 조류 등의 연안환경 여건과 연안자원의 분포, 육지부 토지의 고도, 경사 등의 형상, 용도지역 등 토지이용 여건 등을 통해서 그 이용과 관리의 범위를 설정하게 된다.

이와 관련된 기존의 연안관리법(해양수산부 고시 제 2000-58호: 2000년 8월) 제2조에 의하면 연안의 지리적 공간범위를 다음과 같이 설정하고 있어 연안복합공간의 1차적 관리의 범위 또한 연안관리법을 기준으로 하는 방향이 바람직하다.³⁴⁾

그러나 실제 연안구역을 설정함에 있어서는 행정구역 및 지형, 다른 법령에 의한 용도지역 등의 구분 및 토지이용 등에 관한 계획, 하천의 수계, 조류 및 해저지형의 특성을 고려하도록 하고 있다. 이 외에도 연안의 생태계 등 자연환경보전에 관한 사항, 수산업, 광업, 관광산업 등 해역의 이용현황, 육상에서 발생한 오염원의 확산범위, 사회, 경제적 활동의 연관성 등을 고려하여 설정하도록 하고 있다.

한편 연안복합공간의 후보지로는 ① 항만을 중심으로 하는 배후지역 ② 마린나 등 해양관광자원의 잠재력이 높은 지역 ③ 대도시권의 외곽지역에 위치한 미개발해변관광후보지 ④ 남해안 관광벨트 등 기 지정된 대규모 해양관광지 ⑤

34) 연안해역은 만조수위선으로부터 영해외측 한계까지의 바다와 바닷가(만조수위선과 지적공부상 토지경계 사이의 지역)로 정하고 있다. 연안육역의 경우는 연안해역의 육지경계선으로부터 최대 500m로 하고 지정항만, 국가어항, 산업단지 등의 경우와 같이 하나의 단지(구역)를 형성하고 있는 경우 등은 1,000m까지도 설정할 수 있도록 하고 있다.

기업도시개발특별법에서 제안된 관광레저형 기업도시를 대상으로 하며, 관광진흥법에 의한 해수욕장), 농어촌정비법에 의한 어촌관광, 항만법·어항법 등에 의한 친수공간 조성사업 등은 기존의 개별법에 의하여 추진하는 방향으로 한다.

2) 연안복합공간의 개발규모

연안복합공간의 개발규모는 기존의 유사법령에서 지정하고 있는 개발규모 및 기존의 기 지정 관광단지의 계획규모 등을 고려할 필요가 있다. 먼저 관광진흥법 시행규칙 제54조의 2에 의한 관광단지의 기준을 보면 총면적의 규모를 100만㎡로 하고 있다. 다만 총면적은 시·도지사가 당해지역의 개발목적·개발계획·설치시설 및 발전전망 등을 고려하여 일부 완화하여 적용할 수 있도록 하고 있다.

그리고 기업도시개발특별법 제6조제2항 및 동시행령 9조에 의한 개발구역의 유형별 면적기준을 보면 산업교역형의 경우 500만㎡(산업입지 및 개발에 관한 법률 제2조제5호의 규정에 의한 산업단지를 포함하는 경우, 기업도시위원회의 심의를 거친 경우 330만㎡ 이상), 지식기반형 330만㎡, 혁신거점형 330만㎡(국가균형발전 특별법 제22조의 규정에 의한 국가균형발전위원회가 국가균형발전을 위하여 필요하다고 요청하여 기업도시위원회의 심의를 거친 경우에는 165만㎡ 이상), 관광레저형 660만㎡로 그 규모를 정하고 있다.

한편 그간 기 지정된 우리나라의 관광지의 규모를 보면 중문지구가 800만㎡, 용유·무의지구 700만㎡, 화원지구 500만㎡, 감포지구가 400만㎡이고 경주 보문단지의 경우 무려 61.547km²에 이르고 있다.

이에 비하여 외국의 해양관광단지 사례를 보면, 일본 오사카의 테크노포트 7.75km², 고베시 록코아일랜드 5.80km², 요코하마 MM 21 지구 1.86km², 영국의 도크랜드가 22.0km²인 데 비하여 프랑스 랑그독-루시옹은 무려 3,035km²에 이른다.

결과적으로 관광레저를 중심기능으로 하는 관광단지는 100만~660만㎡를 제도적으로 규정하고 있으며 이에 비하여 영국의 도크랜드 및 프랑스의 랑그독-

루시옹 등 지역적 특수성을 갖고 있는 지역 이외의 기 지정된 우리나라의 관광단지와 일본의 관광단지(요코하마 MM 21 지구를 제외) 모두 기업도시개발특별법에서 정하고 있는 규모와 유사한 규모를 나타내고 있다.

따라서 연안복합단지의 계획규모 또한 국내의 관광단지 개발규모와 선행 법령에서 규정하고 있는 계획규모와의 혼동을 피하기 위하여 660만㎡ 이상을 대상으로 한다.

다만 기존 관광진흥법에서 정하고 있는 100만㎡의 규모는 연안복합공간이 지향하는 계획의 내용과 개념적 차이가 있어 연안복합공간 안의 부분적 토지이용의 일환으로 관광기능을 수용하는 것으로 한다.

〈표 5-1〉 기존 관광단지의 개발 규모

구분	단지	지역	규모(㎢)	개발주체	비고
국내	중문	제주 서귀포	8.006	한국관광공사	1976-2005
	화원	전남 해남군	5.084	한국관광공사	1991-2004
	보문	경북 경주시	61.547	경북관광개발공사	1973-2010
	감포	경북 경주시	3.975	경북관광개발공사	1997-2005
	용유무의	인천 중 구	7.030	미정	1997-2010
국외	MM 21	일본 요코하마	1.86	요코하마 시	1983-2010
	테크노포트	일본 오사카	7.75	오사카 시	1985-2010
	록코아일랜드	일본 고베 시	5.80	고베 시	1972-1999
	도크랜드	영국 런던 시	22.0	도크랜드개발공사	
	디즈니랜드	미국 올랜도 시	113.4	월트디즈니사	
	랑그독루시옹	프랑스 남부해안	3,035	정부, 공공, 민간	1965-1983

〈표 5-2〉 연안복합공간의 개발기준 설정

구 분	연안복합공간	관광기업도시	관광단지
근거법	(가칭)연안복합공간 개발법	기업도시특별법	관광진흥법
주기능	해양관광기능 중심의 주거·산업·공공문화 교육 등 정주기능 포함	자족형 관광도시	관광단일기능 위주의 리조트단지
개발규모	660만㎡ 이상	660만㎡ 이상	100만㎡ 이상
개발대상	항만도시 및 대규모 해양단지	낙후지역·지역경제 활성화·국가 균형발전지역 등1)	기준 없음
지정권자	해양수산부 장관	건설교통부 장관	문화관광부 장관

주 : 기업도시개발특별법 제6조 제1항 제5호에 의해서 제외된 지역 : 수도권, 광역시 군지역, 개발사업 집중지역 및 그 인근 지역으로 기업도시위원회의 심의를 거쳐 건설교통부 장관이 고시하는 지역.

3) 연안복합공간의 도입기능

연안복합공간은 해안선에 접하는 연안육지와 연안해수면 및 해양을 대상으로 한다는 점에서 종래의 워터프런트 개념과 유사하다. 그러나 연안복합공간은 종래의 해양위락단지 기능 외에도 지역의 정주여건으로서 주거·공공문화·사회 복지·물류·산업 등 연안지역의 지리적·경제사회적 제반 여건을 포괄한다는 점에서 종래의 해안(양)관광단지 개념과는 차이가 있으며 보다 광의의 개념을 갖고 있다.

공간적 특성으로는 워터프런트가 가진 제반 공간·환경의 특성을 이용하게 되며 공공재적 성격이 강한 연안수역 및 바다를 대상으로 한다. 따라서 1차적으로 해양·레저기능을 중심으로 하며 여기에 각 연안이 갖는 자연환경·인문 사회적 특성에 따라 그 연안이 갖는 잠재력이 연안생태계의 지속 가능성에도 부합되면서 상호연계성이 유지되는 복합공간을 조성하는 것이다.

〈표 5-3〉 연안복합공간의 주요 도입시설

기능별	주요시설
주기능 (관광레저)	마리나, 요트장, 조정장·카누장, 테마파크, 물놀이시설, 해수욕장, 수영장, 낚시장교, 빙상장, 갯벌 등 해양생태공원, 해양유적지, 해수탕, 관광유람선·크루즈 관광 등
	등대공원, 골프장, 스키장, 승마장, 야외 경기장, 자동차경주장, 동식물원, 수족관, 온천장, 동계훈련장, 농어촌·산림휴양시설, 활공장, 종합유원시설, 종합체육시설, 경마장·경륜장·경정장, 전시이벤트장 등
거주지원기능	일반주거, 주거지원(상업, 병원, 학교), 벤처타운, 일반연구시설, 해양수련원/교육원, 연수원, 해양박물관, 미술관, 영화관, 문화회관, 예술인촌, 민속촌 등
공공편의시설	화장실·주차장·전기시설·통신시설·상하수도시설·관광안내소, 요양소 등
숙박시설	관광호텔(특1·2등급 관광호텔), 수상관광호텔, 한국 전통호텔, 가족호텔, 및 휴양콘도미니엄, 실버타운, 별장형 휴양시설, 캠프장, 자동차야영장
접객시설	관광공연장업, 관광기념품판매점, 관광유흥음식점, 외국인 전용유흥음식점, 관광식당업

일반적으로 보는 해양관광·레저활동은 체험중심의 위락단지 및 활동 제공형으로 수영, 뱃놀이(보트, 카누, 수상스키), 캠핑, 사이클링, 피크닉 등이 어울려서 복합리조트를 형성하기도 한다. 스포츠형으로는 보팅, 모터보트, 수상스키, 제트스키, 윈드서핑, 스노크링, 스쿠버 다이빙 등을 들 수 있으며 특히 해양레저와 연계된 마리나 시설과 해양레크리에이션에 필요한 각종서비스를 제공할 수 있는 종합시설이 있다. 이외에도 자연 레저형으로는 해변을 중심으로 하는 휴식과 레저를 겸하는 것으로서 해수욕, 파도타기, 모래찜질, 해변 캠프, 조간대수렵도 여기에 속한다.

그리고 배후육지에는 등대공원, 골프장, 스키장, 승마장, 야외 경기장, 자동차경주장, 동식물원, 수족관, 온천장, 동계훈련장, 농어촌·산림휴양시설, 활공장, 종합유원시설, 종합체육시설, 경마장·경륜장·경정장, 전시이벤트장 등의 기능이 도입될 수 있다.

다음으로 관광·레저기능을 지원하는 부 기능으로서 거주지원기능(상업, 병원, 학교), 벤처타운, 일반 연구시설, 해양수련원/교육원·연수원, 해양박물관, 미술

관, 영화관, 문화회관, 예술인촌, 민속촌 등이 되며, 숙박기능으로는 관광호텔(특1·2등급 관광호텔), 수상관광호텔, 한국 전통호텔, 가족호텔 및 휴양콘도미니엄, 실버타운, 별장형 휴양시설, 캠프장, 자동차 야영장 등이 가능하다.

3. 연안복합공간 개발제도의 정립방향

1) 우리나라의 주요 법령체계

공간적 관리를 위한 우리나라의 법률체계를 보면 연안을 육지의 일부로 간주하는 법률, 해수면의 이용을 주 대상으로 하는 법률, 해안선을 중심으로 육지와 해수면을 일체적으로 적용하는 법률 등으로 구분할 수 있다(표 5-4참조).

여기에서 연안을 육지의 일부로 보는 법률로는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 상위법으로 한 토지 관련법이 주종을 이루고 있으며, 해수면의 이용을 주 대상으로 하는 법률로는 해양수산발전기본법을 상위법으로 하여 공간적으로는 공유수면 관리법, 수산업, 염관리법 등이 있다.

또한 해안선 중심으로 육지와 해수면을 일체적으로 적용하는 경우는 연안관리법, 항만법, 어항법 이외에 자연공원법, 문화재보호법, 관광진흥법 등이 계획을 통하여 종합적으로 관리하는 경우이고 기타 환경관련법은 대체로 육지와 해수면 모두를 대상으로 하고 있다.

또한 이들 법령들은 그 내용면에서는 정책계획으로서의 절차법적 성격을 법령과 실체법적인 성격의 법률 형태로 나누어지고 있는데 국토기본법, 해양발전기본법, 연안관리법 등이 전자에 속하고 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 공유수면관리법, 수산업법, 항만법 등이 후자에 속한다.

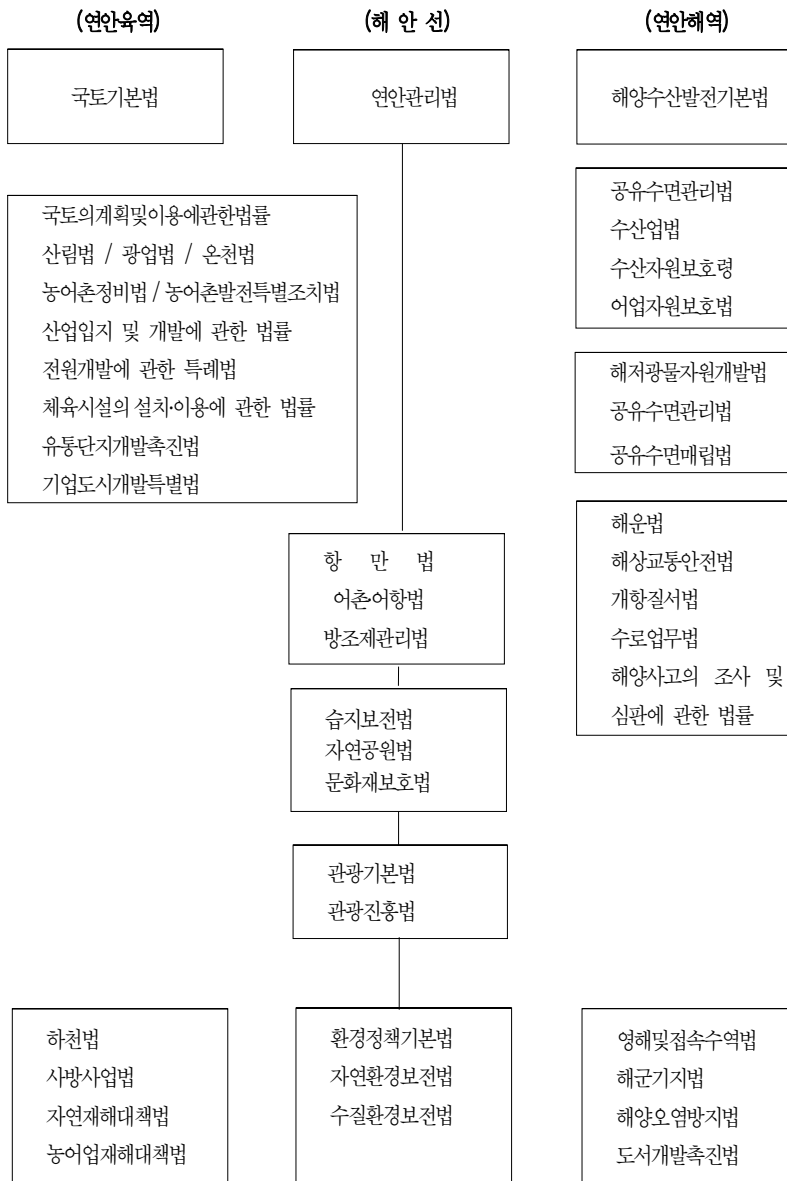
그리고 이들 법령은 일반법적 성격의 법률과 특별법적 성격의 법률로 구분되는데 수도권정비계획법을 위시하여 농어촌발전특별조치법, 유통기지개발촉진법, 기업도시개발특별법, 도서개발촉진법 등이 후자의 범주에 속한다. 그리고

이러한 법령구조에서 특별법의 경우 다른 일반법에서 정하고 계획 및 인·허가 요건 등을 대부분 의제처리하고 있는 것이 상례이다.

따라서 연안복합공간 개발의 경우, 선언적 의미의 절차법적 성격을 부여할 것인가 또는 실체법적 성격을 부여할 것인가, 하는 문제가 매우 중요한 과제가 되고 있으며, 아울러 관광진흥법과 같이 일반법적 성격을 부여할 것인가, 특별법적 성격을 부여할 것인가, 하는 문제 또한 매우 중요한 과제가 된다.

이러한 사례는 관광진흥법과 기업도시개발특별법에서의 사례에서도 볼 수 있다. 기업도시개발특별법에 의하면 관광진흥법상의 관광지·관광단지 조성계획의 승인, 사업계획의 승인이 의제화되고, 인·허가 부분에 있어서 관광지·관광단지의 지정, 조성계획의 승인, 사업시행의 허가 등이 의제화된다(동법 제13조 ①). 또한 관광진흥법 제20조의 규정에 불구하고 관광레저형 기업도시의 실시 계획에 반영되어 있는 경우, 허가의 특례를 인정(동법 제30조)하고 있고, 다른 법률에 의한 개발사업구역 등과 중복지정을 할 수 있다(동법 제43조).

〈표 5-4〉 우리나라의 주요 법령체계



2) 연안복합공간과 개별법령과의 관계

연안복합공간을 개발하는 데 있어서 기존의 개별법과의 관계를 보면 직접적 관계를 갖고 있는 법률로는 관광진흥법과 기업도시개발특별법 등이 해당되며 앞에서 언급한바와 같이 공간적인 측면에서 개발구역 또는 용도의 ‘중복지정’이 필요하거나 인·허가 등의 의제가 필요한 법령들로 구분하여 볼 수 있다.

(1) 연안복합공간과 직접적인 관계의 법률

① 관광진흥법

관광진흥법은 우리나라의 관광지개발을 총괄하는 법률로서 그 대상이 내륙지와 해수면을 모두 포함하고 있다. 그리고 관광진흥법에서 규정하고 있는 ‘관광단지’라 함은 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역(觀光據點地域)으로서 지정된 곳이라고 정의(제2조 7)하고 있으며 관광개발기본계획 수립(동법47조)과 관광지 지정 및 관광지 조성계획을 수립하도록 하고 있다(동법 제50조).

동법 제47조에 의한 ‘관광개발기본계획’의 그 내용을 보면 ① 전국의 관광여건 및 관광동향에 관한 사항, ② 전국의 관광수요 및 공급에 관한 사항, ③ 관광자원의 보호·개발·이용·관리 등에 관한 기본적인 사항, ④ 관광권역의 설정에 관한 사항, ⑤ 관광권역별 관광개발의 기본방향에 관한 사항을 대상으로 하고 있다.

그리고 동법 제50조 ①에서 문화관광부령이 정하는 바에 따라 시·도지사의 신청에 의하여 기본계획 및 권역계획을 기준으로 하여 문화관광부 장관이 관광지를 지정하도록 하고 있으며 관광지의 조성계획은 관광지를 관할하는 시·도지사가 조성계획을 작성하여 문화관광부 장관의 승인을 얻도록 하고 있다.

관광단지의 경우에는 관광단지를 개발하고자 하는 정부투자기관 등 문화관광부령이 정하는 공공법인 또는 민간개발자(관광단지개발자)가 조성계획을 작

성하며 대통령령이 정하는 바에 따라 문화관광부 장관의 승인을 얻을 수 있다고 규정하고 있으나 ‘복합관광레저 단지’ 구성에 관한 구체적인 내용은 아직 규정되어 있지 않고 최근 들어 이와 같은 논의가 진행 중이다(각주 32 참조).

따라서 연안복합공간 개발과 관련해서는 현재의 관광진흥법의 개정을 통하여 ‘복합관광레저 단지’의 개념을 도입할 수도 있을 것이다. 그러나 연안복합공간은 연안과 해안을 대상으로 하는 지역적 특수성을 갖고 있어 특수공간으로서의 접근과 개발방식을 필요로 한다.

이와 같은 경우는 기존의 습지보전법에서 보는 바와 같이 같은 ‘습지’라고 할지라도 지역적 특성에 따라 ‘내륙습지’ 및 ‘연안습지’를 구별(습지보전법 제2조)하는 것과 맥락을 같이 한다. 따라서 내륙습지는 환경부 장관이, 그리고 연안습지는 해양수산부 장관이 지정하도록 하고 있다(동법 제8조).

종전에는 육지와 바다환경을 전부 환경부가 관리하였으나 해양수산부가 설립됨으로써 이제 전문적 기능으로 그 영역이 분류되고 있는 바와 같이 관광지의 개발 또한 전문적 기능에 따라 그 개념을 재정립할 필요가 있다고 보는 것이다.

이와 같은 맥락에서 연안복합공간의 개념과 구성에 관한 사항을 환경부와 해양수산부 간의 협의를 통하여 시행하게 될 경우 기존 관광진흥법의 일부 개정 또는 보완을 통하여 연안복합공간으로 개발할 수 있을 것이나, 연안복합공간은 그 개발의 규모와 다양성 및 지역균형발전 차원의 거점개발방식 등의 도입을 전제로 하고 있어 일반법적 법률의 형태보다는 특별법적 성격의 부여가 필요할 것으로 판단된다.

② 기업도시개발특별법

기업도시개발특별법은 앞장에서 언급한 바와 같이 기업의 투자 촉진과 국토의 균형발전을 위해 기업이 필요로 하는 곳에 스스로 기업 주도의 도시 개발이 가능하게 하는 제도다(2004년 12월 국회에서 의결).

동법에 의하면 기업도시는 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 하고 있다. 이

중 관광레저형 기업도시개발과 연안복합공간 개발이 직접적인 관계를 갖고 있다.

이 법에서는 관광레저기능의 특수성을 고려하여 다른 기능, 즉 산업교역형, 지식기반형, 혁신거점형 ‘기업도시추진 기획단’을 건설교통부에 두는 반면에 관광레저형 기업도시추진 기획단은 문화관광부에 둘 수 있도록 하고 있다(법 제41조).

그러나 관광레저형 기업도시의 개발주체가 민간을 원칙(민간+공공도 가능하나 민간 우선)으로 하고 있는 데 비하여, 연안공간개발은 공공개발(관광단지나 민간사업자 가능)을 우선시하고 있는 관광진흥법에서 정하고 있는 바와 같이 관광단지 개발방식을 도입한다는 점에서 차이가 있을 수 있다.

다음으로는 사업대상지역에 있어 기업도시특별법에서는 수도권, 광역시(군지역 제외), 개발사업 집중지역 및 인근지역 등 기업도시위원회에서 심의를 거쳐 건설교통부장관이 고시하는 지역을 제외하고 있으나, 연안복합공간에서는 이와 같은 지역적 제한을 하지 않을 예정이다.

또한 기업도시개발특별법에서는 위에서 언급한 지역이외는 육지와 연안 및 해양을 구분하고 있지 않으나, 연안복합공간에서는 연안공간을 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 사업의 추진과 지원방식의 유사성을 갖고 있어 상호간의 개념정립과 관리영역의 조정이 필요할 것으로 판단된다.

③ 연안관리법

연안관리법은 연안환경을 보전하고 연안의 지속 가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성하는 것을 목적으로 하며(제1조), 연안의 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존될 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 관리되도록 규정하고 있다(제3조).

그리고 실천수단으로서 ‘연안정비사업’을 규정하고 있는데 연안정비사업으로는 ① 해일, 파랑, 해수 또는 지반의 침식 등으로부터 해안을 보호하고 훼손된 해안을 정비하는 사업, ② 연안해역의 정화, 폐선의 제거 등 연안해역을 보전 또는 개선하는 사업, ③ 휴식공간을 조성하는 등 연안을 쾌적하게 이용할 수

있도록 하는 사업 등으로 구분하고 있다(제2조4).

이와 같이 연안관리법의 연안정비사업은 휴식공간의 조성 등 일부 친수연안의 조성을 통한 연안관광지 조성이 가능하지만, 연안보전을 1차적 목적으로 하고 있고 관광지의 조성 또한 개별적이고 부분적인 사업에 한정되어 있어 연안복합공간 개발사업으로는 적합하지 않다.

(2) 연안복합공간과 다른 개별법령과의 관계

① 해양수산발전기본법

이 법은 해양산업의 지식화·정보화·고부가가치화를 위한 환경을 조성하며, 해양자원의 환경친화적이고 지속 가능한 개발·이용을 추구함을 기본이념으로 하고 있다(제2조).

그리고 정부는 국민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상을 위하여 해양에서의 관광활동 및 레저·스포츠(해양관광)의 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고, 이를 시행하도록 하고 있다(제28조 ①).

이와 같이 해양수산발전기본법은 그 시책을 실현하기 위한 방향을 제시하는 이른바 절차법적 성격의 정책계획을 가지고 있어 연안복합공간 개발의 지침으로 활용될 수 있을 것이다.

② 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률

이 법은 국토를 합리적으로 이용·개발·보전하기 위하여 지방의 발전 잠재력을 개발하고 민간부문의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업이 효율적으로 실행될 수 있도록 함과 아울러 지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 하고 있다(동법 제1조).

이 법에서는 제5조·제14조·제26조의4 및 제38조의3의 규정에 의한 광역개발사업계획·개발촉진지구개발계획·특정지역개발계획 및 지역종합개발지구개발계

획을 수립하여 다른 법령에 우선하여 아래와 같은 사업을 시행하도록 하고 있다.

이 중 제6조에서 규정하고 있는 광역권개발계획의 사업으로는 ① 산업입지, 주거지구, 위락·휴식공간 등 광역개발권역 안의 토지이용에 관한 사항, ② 교통시설, 용수공급시설, 하수도시설 등 광역적으로 이용하는 공공시설의 배치에 관한 사항, ③ 광역쓰레기처리장, 폐기물처리시설 등의 설치에 관한 사항, ④ 관광자원개발, 환경의 보전 등에 관한 사항 등이다.

또한 제14조의 규정에 의한 개발촉진지구의 사업계획으로는 ① 생산기반의 조성 및 이에 부대되는 사업, ② 주민생활환경 개선을 위한 시설의 설치·개량사업, ③ 교통시설, 용수공급시설 등 지역발전을 위한 기반시설정비사업, ④ 관광휴양지 조성, 지역특화산업의 육성 등 지역소득증대에 기여할 수 있는 사업, ⑤ 기타 당해 개발촉진지구의 지정목적 달성을 위하여 필요하다고 인정되어 건설교통부 장관이 관계기관의 장과 협의를 거쳐 선정한 사업 등이다.

특히 이 법에서는 관광진흥법 제25조의 규정에 의한 조성사업의 시행허가 등을 의제처리 하도록 하고 있다. 따라서 연안복합공간에 관한 법률에 있어서도 이를 수용하거나 의제 처리하는 방안을 강구하여야 할 것으로 보고 있다.

③ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 국토의 이용, 개발 및 보전을 위한 계획의 수립과 집행에 관한 기본 법률로서, 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속 가능한 발전을 기본원칙으로 한다(동법 제3조).

이 법에 의한 도시계획은 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 지역, 지구, 구역, 구획 등의 지정의 기본이 된다는 규정을 두어 이 법이 다른 국토이용 관련법의 상위법 내지 기본법임을 명시하고 있다(동법 제4조 및 제6조).

이 법은 국토를 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하고 있으며, 이 가운데 도시지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 구분하며, 관리지역은 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 구분하

여 지정하도록 하고 있다(동법 제6조 및 제8조).

따라서 연안복합공간계획에서는 연안관리법 제11조 ①에서 규정하고 있는 바와 같이 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 용도지역 등이 지정되어 있는 연안육역에 대하여는 당해 계획 또는 용도지역 등의 범위 안에서 이를 연안복합공간계획을 수립·변경하도록 해야 할 것이다. 다만 연안복합공간 계획을 수립함에 있어서 연안환경을 보전하고 연안의 지속 가능한 개발을 위하여 필요한 경우에는 다른 법령의 규정에 의하여 수립된 계획이나 지정된 용도지역 등의 변경을 요구하도록 해야 할 것으로 본다.

④ 기타 관련법과의 관계정립

연안복합공간의 개발계획의 수립 시에는 앞에서 언급한 법률 외에도 기타 개별법과의 관계정립이 필요할 것으로 판단되고 있는데 대체로 개별법령에 의하여 기 수립된 제 계획과의 경합조정 또는 중복지정의 문제가 발생할 수가 있고 개발계획의 시행에 따른 인·허가의 중복 등 허가의제에 관한 문제들이 발생할 수 있다.

대상의 주요법률로는 공유수면관리법, 공유수면매립법, 도시개발법, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 유통단지개발촉진법, 체육시설 및 이용에 관한 법률, 항만법, 자연공원법 등이 당해계획과 관련이 있고, 인·허가 부분에 있어서는 공유수면관리법을 비롯하여, 공유수면매립법, 골재채취법, 광업법, 산림법, 농지법, 초지법, 하천법, 지적법과 같은 기본적인 법률과 개발과 보전에 따른 항만법, 농어촌정비법, 도로법, 사도법, 사방사업법, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 산지관리법, 소하천정비법, 수도법, 에너지이용합리화법, 유통단지개발촉진법, 전기사업법, 집단에너지사업법, 측량법, 자연공원법, 폐기물관리법, 오수·분뇨 및 축산폐수처리에 관한 법률 등이 관계가 있다.

〈표 5-5〉 다른 법령과의 관계(인·허가 등)

구 분	다른 법령과의 관계(인·허가 의제 등)
계 획	·기업도시개발특별법 : 관광레저기업도시개발계획 수립
	·공유수면 관리법 : 실시계획 인가
	·공유수면매립법 : 실시계획 인가
	·관광진흥법 : 관광자관광단지 조성계획 승인, 사업계획 승인
	·국토계획법 : 도시관리계획 결정, 실시계획 인가
	·도시개발법 : 실시계획 승인
	·산업입지 및 개발에 관한 법률 : 실시계획 승인
	·유통단지개발촉진법 : 유통단지개발 실시계획 승인
	·체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률 : 사업계획 승인
	·항만법 : 실시계획 승인
	·자연공원법 : 국립·도립공원 결정
인·허가	·골재채취법 : 골재채취 허가
	·공유수면관리법 : 공유수면의 점·사용허가
	·공유수면매립법 : 공유수면의 매립면허, 국가 등이 시행하는 매립협의 및 승인
	·관광진흥법 : 관광자관광단지의 지정·조성계획의 승인, 사업시행의 허가
	·광업법 : 불허가 처분, 광구 감소처분 또는 광업권 취소처분
	·국토계획법 : 토지의 분할·형질변경 허가, 도시계획시설 사업시행자 지정
	·농어촌정비법 : 농업기반시설의 목적외 사용승인, 농어촌휴양지개발사업계획 승인
	·농지법 : 농지의 전용허가 또는 협의
	·도로법 : 도로관리청과의 협의 또는 승인, 도로공사 시행허가, 도로점용 허가
	·사도법 : 사도개설 허가
	·사방사업법 : 벌채 등의 허가, 사방지 지정 해제
	·산업입지 및 개발에 관한 법률 : 사업시행자의 지정
	·산지관리법 : 보전산지의 변경·해제, 산지전용제한지역 해제, 토사채취, 산지전용허가
	·산림법 : 보안림 지정해제, 행위허가, 국유림 벌채승인 또는 동의, 입목 벌채 허가
	·소하천정비법 : 소하천공사의 시행허가, 소하천 점용허가
	·수도법 : 일반수도사업의 설치인가
	·에너지이용합리화법 : 에너지이용계획 협의
	·오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 : 분뇨처리시설의 설치 승인
	·유통단지개발촉진법 : 유통단지의 지정
인·허가	·유통산업발전법 : 대규모 전포의 개설 등록
	·자연공원법 : 비공원관리청의 공원사업 시행·공원관리시설 관리허가(도립·군립 공원)
	·전기사업법 : 발전·송배전사업의 허가 자가용전기설비 공사계획 인가 또는 신고
	·지방재정법 : 사용·수익허가
	·지적법 : 사업의 착수변경 또는 완료 신고

	·집단에너지사업법 : 집단에너지의 공급타당성에 관한 협의
	·초지법 : 토지 형질변경 등의 허가, 초지전용 허가
	·측량법 : 측량성과 사용심사
	·폐기물관리법 : 폐기물처리시설 설치승인 또는 신고
	·하수도법 : 공공하수도 공사의 시행허가, 공공하수도의 점용허가
	·하천법 : 관리청과의 협의 또는 승인, 하천공사시행 허가, 하천점용 등의 허가
	·항만법 : 항만공사 시행허가

주 : 이 표는 기업도시개발특별법 제13조를 기준으로 작성된 것임.

3) 연안복합공간 개발(특별)법의 기본요강(要綱)

현재 해양수산부에서는 해양관광업무추진을 위한 독립적 법률체계를 갖추지 못함에 따라 어촌관광계획 등 기존 업무의 일환으로 해양관광업무를 추진하게 되고 해양관광 관련 정책부분에 있어서도 그 우선순위가 떨어지고 있다.

따라서 연안복합단지 개발법 제정의 필요성이 강조되고 있는 실정이다. 그리고 그 대책의 일환으로서 앞에서 언급한 바와 같이 문화관광부와 협의를 통하여 관광진흥법을 개정·보완하고 문화관광부의 관광개발기본계획과 연계하여 연안복합공간 개발을 추진할 수도 있다.

그러나 해양관광업무를 보다 효율적이고 체계적인 추진을 위해서는 연안복합단지개발을 위한 독립법적 체계로 개편하여 추진하는 방향이 바람직하다. 그러나 연안복합단지 개발을 위한 독립적 법률체계를 제도화하는 데에는 부처 간의 마찰, 업무의 재조정, 조직 개편 등 상당한 어려움이 예상되고 있다. 그러나 이러한 어려움에도 불구하고 가칭 ‘연안복합단지 개발(특별법)’을 제정하는 경우 대체로 다음과 같은 내용이 포함되어야 할 것으로 본다.

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 법은 연안에서의 관광·레저, 업무·교육·의료·문화·주거, 연안 산업생산 등의 다양한 연안활동을 종합적이고 지속 가능한 개발로 추진하기 위한 연안복합공간을 계획적으로 조성하여 연안국토의 균형발전과 국민경제에 기여함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “연안”이라 함은 연안관리법 제2조에서 정하고 있는 연안해역과 연안육역을 말한다.
2. “복합공간”이라 함은 연안에서의 관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 종합적으로 계획·개발하는 공간을 말한다.
3. “연안복합공간지역”이라 함은 다음의 요건에 해당된 지역으로서 연안복합공간 개발사업을 시행하기 위하여 지정·고시된 지역을 말한다.
 - ① 연안의 양호한 자연조건을 구비한 지역으로서 해양·레저, 연안주거, 휴양, 해양산업 등의 종합적인 개발과 시설설치가 용이하고 잠재력이 현저하게 높은 지역
 - ② 자연적·경제·사회적 조건이 제1조에서 규정한 개발의 타당성이 인정되고, 개발사업이 지속 가능한 발전에 부합할 것
 - ③ 연안복합단지개발과 관련하여 개발사업의 투자계획 등이 실현가능하고 특히 민간시설의 개발·유치가능성이 높은 지역 등
 - ④ 개발사업이 낙후지역의 개발이나 지역경제 활성화 및 국가균형발전에 기여
4. “연안공간개발사업”이라 함은 연안복합공간을 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.

제3조 (다른 법률과의 관계) 이 법은 기업도시개발특별법의 제2조1의 다 ‘관광·레저기업도시’ 계획, 관광진흥법 제2조7의 관광단지계획(해양관광단지의 경우를 말한다), 연안관리법 제5조·제6조의 연안통합관리계획, 제8조의 연안관리지역계획, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조·제37조의 용도지역·지구계획과 조화를 이루도록 하며 연안복합공간 개발사업에 적용되는 규제에 관한 특례에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제2장 연안복합공간의 지정 및 기본계획수립

제4조 (연안복합공간의 지정 제안) ① 연안복합공간을 관할하는 도지사·광역

시장·시장 또는 군수(광역시 관할 구역에 있는 군의 군수를 제외) 및 국가 기관 또는 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관, 지방공기업법에 의한 지방공기업 및 민간기업은 해양수산부장관에게 연안 복합공간의 지정을 제안할 수 있다.

제5조 (연안복합공간의 지정 등) ① 해양수산부 장관은 제4조의 규정에 의하여 연안복합공간의 지정을 제안 받은 경우에는 관할 광역시장·도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거친 후, 연안관리법 제22조 연안관리심의회 심의회를 거쳐 환경부 장관에게 미리 환경영향평가 또는 환경성 검토에 대한 협의를 요청할 수 있으며 이 경우 환경·교통·재해 등에 관한 환경평가법의 규정에 의한 협의로 본다.

제6조 (기본계획의 수립·시행) ① 시·도지사는 당해 관할구역 내의 지역으로서 제5조의 규정에 의하여 연안복합공간으로 지정된 지역에 관하여 개발에 관한 기본계획을 작성하고 해양수산부 장관의 승인을 얻어야 한다. 해양수산부 장관은 기본계획을 승인하고자 할 때에는 환경부 장관 및 그 밖의 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다.

② 해양수산부 장관은 국가가 지역의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정하거나, 2 이상의 광역시·도의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하기 위하여 필요한 경우 대통령이 정하는 바에 따라 연안복합공간계획을 직접 수립하여 관계부처의 협의를 거쳐 기본계획을 수립·시행할 수 있다.

③ 기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

- 연안복합공간의 구역설정에 관한 사항
- 제1조에 규정한 개발의 기본방침에 관한 사항
- 당해 구역의 개발방침에 관한 사항
- 당해지역의 토지 및 공유수면의 이용 및 공공시설의 배치에 관한 사항
- 제1조의 목적을 위한 산업의 진흥, 관광업의 발전, 거주기능 등에 관한 사항
- 연안환경의 보전과 조화 및 농어업의 지속 가능한 발전에 관한 사항

제3장 연안복합공간 개발사업 시행 및 정주여건의 개선

제7조 (개발사업의 시행자) 기본계획을 시행하기 위한 사업(이하 조성사업이라 한다)은 이법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당해 시도지사, 시장·군수, 시도지사가 정한 공공법인 또는 민간개발업자(이하 사업시행자라 한다)가 사업의 전부 또는 일부를 시행할 수 있다.

제8조 (공공시설의 개발) ① 국가 및 지방공공단체는 승인된 기본계획을 달성하기 위해 필요한 공공시설의 개발을 우선하여 설치하도록 노력하여야 한다.

② 국가·지방자치단체 또는 사업시행자는 연안복합공간의 조성사업과 그 운영에 관련되는 도로, 전기, 상·하수도 등 공공시설을 우선하여 설치하도록 노력하여야 한다.

제9조 (연안복합공간 정주여건의 개선) ① 시행자가 연안복합공간의 특성에 맞는 인력양성과 교육여건의 개선을 위하여 학교를 설립하고자 하는 경우에는 개발계획과 실시계획에 학교설립 계획을 포함하여 작성하여야 하며 이 경우 교육인적자원부 장관 또는 교육감과 협의하여야 한다.

② 시행자가 연안복합공간지역의 의료기반시설 확보를 위하여 의료기관을 설치·운영하고자 하는 경우에는 개발계획과 실시계획에 의료기관의 설치 계획을 포함하여 작성하여야 하며 이 경우 미리 보건복지부 장관 또는 광역시장·도지사와 협의하여야 한다.

제4장 사업시행자 및 입주기업에 대한 지원

제10조 (조세 및 부담금 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 시행자에 대하여 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록세·재산세 및 종합토지세 등의 조세를 감면할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 시행자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 공유수면관리법에

의한 공유수면 점·사용료를 감면할 수 있다.

제11조 (자금 지원) 국가 및 지방자치단체는 개발구역 안에 입주하는 기업에 임대하는 부지의 조성 및 의료시설·교육시설·주택 등 각종 편의시설의 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있다.

제12조 (지방공공단체에 의한 조성) 지방공공단체는 승인된 기본계획에 근거하여 민간 사업자의 능력을 활용하면서 제1조의 목적을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 당해 민간 사업자에 대하여 출자, 보조를 할 수 있다.

제5장 행위제한 및 인·허가 등 의제

제13조 (행위 등의 제한) 개발구역 안에서 토지의 형질변경, 건축물의 건축(용도변경을 포함한다), 공작물의 설치 또는 토석·사력의 채취 등의 행위로써 대통령령이 정하는 행위를 하고자 하는 자는 관할 시장·군수의 허가를 받아야 한다. 허가를 받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

제14조 (관련 인·허가 등의 의제) 제6조의 규정에 의하여 기본계획의 승인을 얻은 때에는 다음 각호의 인·허가 등을 받거나 신고한 것으로 본다.

1. 공유수면관리법 제5조의 규정에 의한 공유수면의 점·사용허가 및 동법 제8조의 규정에 의한 실시계획의 인가
2. 공유수면매립법 제9조의 규정에 의한 매립면허, 동법 제15조의 규정에 의한 실시계획의 인가·고시 및 동법 제38조의 규정에 의한 협의 또는 승인
3. 골재채취법 제22조의 규정에 의한 골재채취의 허가
4. 농지법 제36조의 규정에 의한 농지의 전용허가 또는 협의
5. 산림법 제57조의 규정에 의한 보안림의 지정해제, 동법 제62조의 규정에 의한 보안림 구역 안에서의 행위의 허가, 동법 제73조의 규정에 의한 국유림 안에서의 벌채 승인 또는 동의 및 동법 제90조 제1항의 규정에 의한 임목벌채 등의 허가

6. 산지관리법 제6조의 규정에 의한 보전산지의 변경·해제, 동법 제11조의 규정에 의한 산지전용제한지역 지정의 해제, 동법 제14조의 규정에 의한 산지전용허가, 동법 제15조의 규정에 의한 산지전용신고, 동법 제25조의 규정에 의한 채석허가 및 동법 제32조의 규정에 의한 토사채취허가
7. 초지법 제21조의2의 규정에 의한 토지의 형질변경 등의 허가 및 동법 제23조의 규정에 의한 초지전용 허가
8. 사망사업법 제14조의 규정에 의한 벌채 등의 허가 및 동법 제20조의 규정에 의한 사망지지정의 해제
9. 자연공원법 제13조의 규정에 의한 도립공원계획의 결정, 동법 제14조의 규정에 의한 군립공원계획의 결정, 동법 제20조의 규정에 의한 비공원 관리청의 공원사업의 시행 및 공원관리시설의 관리 허가(도립공원 및 군립공원으로서 자연공원법 제9조의 규정에 의한 도립공원위원회 또는 군립공원위원회의 심의를 거친 경우에 한한다)
10. 하천법 제6조의 규정에 의한 관리청과의 협의 또는 승인, 동법 제30조의 규정에 의한 하천공사 시행의 허가 및 동법 제33조의 규정에 의한 하천 점용 등의 허가
11. 국토의계획및이용에관한법률 제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정, 동법 제56조의 규정에 의한 개발행위 허가, 동법 제86조의 규정에 의한 도시계획시설사업시행자의 지정 및 동법 제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가
12. 산업입지및개발에관한법률 제16조의 규정에 의한 산업단지개발사업시행자의 지정, 동법 제17조의 규정에 의한 국가산업단지개발실시계획의 승인, 제18조의 규정에 의한 지방산업단지개발실시계획의 승인 및 동법 제19조의 규정에 의한 농공단지개발실시계획의 승인
13. 도시개발법 제17조의 규정에 의한 도시개발사업에 관한 실시계획의 인가
14. 유통단지개발촉진법 제5조의 규정에 의한 유통단지의 지정 및 동법 제11조의 규정에 의한 유통단지개발실시계획의 승인

15. 유통산업발전법 제8조의 규정에 의한 대규모 점포의 개설등록
16. 관광진흥법 제14조의 규정에 의한 사업계획의 승인, 동법 제50조의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 지정, 동법 제52조의 규정에 의한 관광지·관광단지 조성계획의 승인 및 동법 제53조의 규정에 의한 조성사업 시행의 허가
17. 체육시설의설치·이용에관한법률 제12조의 규정에 의한 사업계획의 승인
18. 농어촌정비법 제20조의 규정에 의한 농업기반시설의 목적 외 사용승인 및 동법 제67조제2항의 규정에 의한 농어촌관광휴양단지 사업계획의 승인
19. 항만법 제9조제2항의 규정에 의한 항만공사 시행의 허가 및 동법 제10조제2항의 규정에 의한 실시계획의 승인
20. 도로법 제8조의 규정에 의한 도로관리청과의 협의 또는 승인, 동법 제34조의 규정에 의한 도로공사 시행의 허가 및 동법 제40조의 규정에 의한 도로 점용의 허가
21. 사도법 제4조의 규정에 의한 사도개설의 허가
22. 소하천정비법 제10조의 규정에 의한 소하천공사의 시행허가 및 동법 제14조의 규정에 의한 소하천점용의 허가
23. 수도법 제12조 및 동법 제33조의2의 규정에 의한 일반수도사업 및 공업용수도사업의 인가, 동법 제36조 및 동법 제38조의 규정에 의한 전용상수도 및 전용공업용수도 설치의 인가
24. 폐기물관리법 제30조의 규정에 의한 폐기물처리시설의 설치승인 또는 신고
25. 하수도법 제13조의 규정에 의한 공공하수도공사의 시행허가 및 동법 제20조의 규정에 의한 공공하수도의 점용허가
26. 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 제21조의 규정에 의한 분뇨처리시설의 설치승인
27. 에너지이용합리화법 제8조의 규정에 의한 에너지사용계획의 협의

28. 전기사업법 제7조의 규정에 의한 발전사업·송전사업·배전사업 또는 전기판매 사업의 허가 및 동법 제62조의 규정에 의한 자가용 전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고
29. 집단에너지사업법 제4조의 규정에 의한 집단에너지의 공급타당성에 관한 협의
30. 광업법 제29조의 규정에 의한 불허가처분 및 동법 제39조의 규정에 의한 광구감소처분 또는 광업권취소처분
31. 매장 및 묘지 등에 관한 법률 제16조의 규정에 의한 무연분묘의 개장허가
32. 지적법 제27조의 규정에 의한 사업의 착수·변경 또는 완료의 신고
33. 측량법 제25조의 규정에 의한 측량성과사용의 심사
34. 국유재산법 제24조의 규정에 의한 국유재산의 사용·수익허가
35. 지방재정법 제82조제1항 단서의 규정에 의한 사용·수익허가

제6장 연안복합공간지역의 시설 및 사용수익 처분

제14조 (시설의 처분) ① 사업시행자는 조성된 토지, 개발된 관광시설 및 지원시설의 전부 또는 일부를 매각 또는 임대하거나 타인에게 위탁하여 경영할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 토지·시설 또는 지원시설을 매수·임차하거나 그 경영을 수탁한 자는 당해토지나 시설 또는 지원시설에 관한 권리·의무를 승계한다.

제15조 (사용 및 수용) 사업시행자는 조성사업의 시행에 필요한 토지와 다음 각호의 물건 또는 권리를 수용 또는 사용할 수 있다. 다만 농업용수권 기타 농지개량시설을 수용 또는 사용하고자 하는 때에는 농림부 장관의 승인을 받아야 한다.

1. 토지에 관한 소유권 외의 권리
2. 토지에 정착한 입목·건물 기타 물건 및 이에 관한소유권 외의 권리
3. 물의 사용에 관한 권리

4. 토지에 속한 토석 또는 모래와 조약돌

제16조 (권리의 보상금 지급 등) 사업시행자가 토지·물건 또는 권리에 대한 보상금을 지급함에 있어서 소유권의 이전등기 또는 보전등기가 되어 있지 아니한 토지 등이 있을 때는 대통령이 정하는 바에 의하여 당해 시장·구청장 또는 읍·면장이 확인한 정당한 권리자에게 보상금을 지급할 수 있다.

제17조 (입장료 등의 징수 및 사용) 연안복합공간지역에서 조성사업을 하거나, 건축 기타 시설을 한 자는 연안복합공간지역에 입장하는 자로부터 입장료를 징수할 수 있으며 시설의 관람 또는 이용하는 자로부터 관람료 또는 입장료를 징수할 수 있다.

제7장 연안복합공간지역의 기존 건축물 철거 및 이주대책

제18조 (기존건축물의 철거 등) 사업시행자는 사업시행으로 인하여 사용하지 않게 된 기존 건축물에 대하여 주변 환경 및 미관 등을 고려하여 필요하다고 인정할 때는 이를 철거 또는 이전을 권고할 수 있으며 이 경우 대통령이 정하는 바에 따라 비용을 보상할 수 있다.

제19조 (이주대책) 사업시행자는 조성사업의 시행에 따라 토지·물건 또는 권리를 제공함으로써 생활의 근거를 잃게 되는 자를 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·실시하여야 한다.

제8장 기술지원 및 연안복합공간지역의 조사

제20조 (기술지원) 해양수산부 장관은 연안복합공간 개발을 위한 개발계획수립과 조사설계 등 원활한 사업추진을 위하여 기획·기술지원을 하여야 하며 이에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

제21조 (조사·측량 실시) 사업시행자는 기본계획수립 및 연안복합공간지역으로 지정받기 위하여 필요한 때에는 해당지역에 대한 조사와 측량을 실시할 수 있다.

제6장

연안복합공간의 합리적 추진 방안

1. 연안복합공간 개발의 추진방향

1) 기본 ‘포지션’의 정립과 방침 설정

연안복합공간의 개발은 앞장에서 제시한 ‘연안복합공간 개발(특별)법’의 기본 요강에서 언급한 바와 같이 해양수산부에서는 연안복합공간 개발에 관한 법률 제정을 통하여 제도적 장치를 마련하는 것이 우선 과제가 되고 있다.

이를 위해서는 우선 내부적 합의 도출이 필요하며 특히 시·도지사·공공기관 및 민간기업이 제안하여 대상지를 선정하여 해양수산부의 승인을 얻어 시행하는 방식으로 할 것인지 아니면 해양수산부 장관이 국가사업의 일환으로 추진할 것인지를 명확히 할 필요가 있다.

그리고 외부적 요인으로서 앞 장에서 언급한 바와 같이 관광진흥법을 개정하여 연안공간 부분만을 해양수산부 장관이 개발 또는 관리할 것인지 하는 문제와 아울러 기업도시개발 특별법에서 규정하고 있는 ‘관광레저기업도시’ 개발과 연계하여 개발 또는 관리할 것인지 등에 대한 중앙 관계기관과의 협의가 전제되어야 할 것이다.

다음으로는 연안복합공간을 효율적으로 개발·관리하기 위하여 해양수산부 장관은 전장의 기본요강에서 제시하고 있는 복합공간의 지정 및 개발계획의 수립 및 상업의 시행을 위한 아래와 같은 기본방향과 방침을 제시해야 할 것이다.

1. 전국의 연안관광실태조사 및 연안관광동향에 관한 사항
2. 전국의 연안관광수요 및 공급에 관한 사항
3. 연안복합공간의 선정과 구역설정에 관한사항
4. 연안복합공간의 보호·개발·이용·관리 등에 관한 사항
5. 사업시행자(사·도·공공기관 및 민간기업 등)의 사업시행 방식
6. 연안복합시설의 설치 및 운영에 관한사항
7. 기타 연안복합공간 개발의 기본이념과 목표의 실현을 위한 계획지침

2) 연안복합공간의 개발방식

연안복합공간의 개발은 그 개발규모가 최소 100만 평 이상의 대규모이고 종래의 관광단지 기능 이외에도 주거, 상업, 교육 등 공공기능이 종합적으로 이루어지는 지구단위의 종합개발방식을 도입하게 된다.

이러한 연안복합공간의 개발을 어떠한 방식으로 할 것인가는 매우 중요한 과제이다. 따라서 개발계획에 의하여 지역에서 시행될 개발방식은 지역적 여건과 참여자의 입장을 고려하여 가장 합리적으로 선택되어야 한다.

개발방식은 일반적으로 공영개발방식, 민간개발방식, 합동개발방식 등으로 구분할 수 있다. 이 밖에도 실수요기업을 중심으로 입주수요만큼 지자체와 실수요기업 간에 계약체결을 통해 개발하는 방식과 수 개의 기업이 컨소시엄을 형성하여 개발하는 방식이 있으나, 이와 같은 방식은 사안에 따라 선택적으로 시행하도록 한다.

공영개발방식은 지가양등과 개발이익의 사유화 방지등과 같은 사회적 필요성에 따라 주로 공익적 차원에서 적용되는데 이 방식의 개발주체는 국가, 지자체, 정부투자기관, 지방공기업 등 공공부분이 대부분이다.

〈표 6-1〉 공영개발방식의 장단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 종합적이고 체계적인 개발 가능 - (개발주체이면서 지정권자임) - 개발이익의 사유화 방지 - 개발의 공신력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 공급자위주로 개발로 실수요자 입장 반영 미흡 - 공급시기·지역의 불일치 - 민간부문의개발이나 투자위축 우려

민간개발방식은 실수요기업 또는 건설업체 등이 상업시행자로 지정을 받아 분양목적이나 자체적으로 필요한 용지 확보 차원에서 개발하는 방식으로 단 지개발에 민간참여가 공식화된 것은 산업입지법(1990)이 제정되면서부터이다. 그 후 민자유치촉진법, 지역균형개발법 등의 제정으로 그 참여폭이 넓어졌다고 할 수 있다.

〈표 6-2〉 민간개발방식의 유형

방 식	개 요
직접개발방식	민간기업이 사업시행자로 지정되어 지정신청, 개발, 분양의 전 과정을 담당하는 방식
대행개발방식	공영개발지구에서 개발사업의 효율적인 시행을 위하여 사업시행자가 입주 예정자(민간기업)에게 개발사업의 일부를 시행하도록 하는 방식

〈표 6-3〉 민간개발방식의 장단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 정부투자를 분담, 정부의 재정부담의 경감 - 공급과 수요의 균형 유도 - 공사비 경감 및 목표달성의 단기화 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업추진시 토지확보의 어려움 - 개발시 각종 부담금 등의 부과로 인한 조성원가의 상승 - 개발절차상의 과도한 규제에 단지개발의 제약

합동개발방식은 공공 및 민간개발의 상호보완적인 관계를 고려하여 공공기관과 민간기업이 별도로 설립한 법인체를 통해 공동으로 개발하는 방식이다.

〈표 6-4〉 합동개발방식의 장단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 민간자본참여로 투자자원 확보용이 - 공급자와 수요자의 연결 가능 - 실수요자에 의한 설계변동 등 상황 변화에 능동적 대처 가능 - 공사비 절감 및 공사기간 단축 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공과 민간의 역할분담 불명확 - 비용정산의 정확한 기준설정 곤란 - 개발 참여기업 선정시 공정성 발생 우려 등

3) 연안복합공간의 관리체계

관광지 및 관광단지 개발을 관장하는 문화관광부는 전국 관광개발기본계획 수립, 관광산업 지원·육성 및 관광정책을 총괄하고 조정하는 기능을 수행하고 있으며 지방자치단체는 권역별 관광개발계획을 수립하고 이에 따른 개발사업을 시행하고 있다.

이와 관련하여 해양수산의 경우를 보면 해양관광 개발을 위한 총괄주관부서가 지정되어 있지 않으므로 관광업무를 총괄하는 문화관광부와 협의 및 조정 기능이 매우 미흡한 실정이다.

한편 해양관광과 관련된 현행 업무체계를 보면 <다음 표 6-5>에서 보는 바와 같이 해양정책국의 연안계획과에서는 연안 친수공간 조성사업을, 해양 스포츠는 해양정책과에서 주관하고 있다.

이 외에 항만국 항만건설과에서는 항만 내 친수공간의 조성사업 등을, 수산정책국 어촌어항과에서는 어촌관광 등을 담당하는 등 이제까지의 연안관광 관리의 항만구역, 어촌어항의 일정 범위 안에서 행해지고 있을 뿐이었다.

그러나 앞에서 언급한 바와 같이 연안복합공간의 개발기본계획 수립, 해양관

광산업 지원·육성 및 해양관광정책을 총괄하고 조정하는 기능 등 연안복합공간의 체계적 관리를 위해서는 해양정책국 안에 적어도 개발계획과³⁵⁾ 정도의 전담부서 신설이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 6-5〉 해양수산부의 연안·해양관광 관련업무 현황

구 분	업 무 내 용
해양정책국	· 연안 친수공간 조성 사업(연안계획과) · 갯벌생태관광 활성화(해양보전과) · 해양스포츠 제전, 해양스포츠 연수시설 건립 등(해양정책과)
해운물류국	· 연안 해상관광 항로 개발(연안해운과) · 크루즈 항로 개발 및 운항사업 면허(해운정책과)
항만국	· 항만 내 친수공간(Water front) 조성사업(항만건설과) · 마린랜드, 테마파크, 야외공원 및 공연장 등(항만건설과) · 해양관광 기반시설 확충사업(항만건설과) · 크루즈 터미널 건설, 관광·여객선 부두건설 등(항만건설과)
수산정책국	· 체험어장, 어촌전통민속자료전시관 등(어촌어항과) · 어촌체험관광마을 선정·육성(어촌어항과) · 어업·관광·유통 등 종합기능의 어항건설사업(어촌어항과)

2. 연안복합공간 개발의 지원방향

1) 연안복합공간 개발 절차의 간소화

연안복합공간의 개발은 테마파크, 해양 리조트, 골프장, 주거 및 호텔, 상가 시설 등 다양한 시설을 포함하고 있으며 이러한 다양한 시설을 설치하기 위해서는 각 시설이 해당되는 개별법에 의한 인·허가 절차를 이행하여야 하므로 많은 시간과 경비가 소요된다.³⁶⁾

35) 개발계획과는 종래의 어촌, 항만, 연안관리와는 차별화되는 이른바 특수(특정)지역개발을 주도하게 된다.

한편 연안복합공간 개발(특별)법(안)의 주요 절차를 보면 연안복합공간의 지정제안, 지정, 사업시행자의 지정, 개발계획의 승인 절차 등으로서 연안복합공간의 지정 제안은 시·도지사 및 시장·군수, 민간기업이 제안하도록 하고 있으며 지정 및 승인 전에 공청회 개최, 시·도지사의 의견청취과정 등이 있고 사업의 시행단계에서도 실시계획에 대한 관계부처의 협의과정이 필요하다.

이러한 경우는 관광진흥법에 의한 관광지·관광단지 조성의 경우에서도 볼 수 있는데 관광지·관광단지의 경우 권역별 관광개발계획에 먼저 반영되어야 하고 권역계획에 반영되지 않은 관광지나 단지를 지정·조성하기 위해서는 권역별 관광계획을 변경하여야 한다. 또한 단지조성계획~지구단위계획 수립~환경영향평가과정에서도 유사한 내용을 별도의 기준으로 평가하고 변경요인이 발생할 경우 전체를 재설계해야 하는 등 협의의 과정이 지연되는 경우가 많은 것으로 알려지고 있다.

따라서 연안복합공간 개발에서는 이러한 문제를 사전에 해소 또는 완화하기 위하여 최소한 경제자유구역법의 경제자유구역 또는 기업도시개발특별법에서 규정하고 있는 정도의 다른 법령의 인·허가가 의제를 대폭적으로 도입하는 것이 바람직하며 연안복합공간 개발을 보다 체계적으로 추진하기 위해서는 연안복합공간 개발의 통합·표준계획제도의 검토가 필요할 것으로 보인다.

2) 연안복합공간 개발의 지원

기 지정된 연안관광단지의 개발규모는 대체로 150만~200만 평 규모가 되고 사업비 또한 3천억 원에서 2조억 원에 달하고 있어 개발기간도 10년 이상 소요되고 있는 것으로 나타나고 있다.³⁷⁾ 이에 비하여 연안복합공간 개발은 개발규

36) 기존의 관광진흥법에 의한 관광단지의 지정 및 조성계획의 승인에는 정부부처 및 인·허가기관과 사전에 협의를 이행함에도 불구하고 타 법령에 의한 의제처리가 되지 않아 관광단지조성 인·허가 기간이 약 5~7년 소요되고 있다.

37) 기 지정된 연안관광단지의 사업비 규모를 보면 용유·무의 관광단지 21,200억 원, 화원관광단지 10,516억 원, 감포 7,305억 원으로 추정된다.

모가 최소 220만 평 이상으로 규정하고 있어 개발비용 또한 막대할 것으로 예상된다.

따라서 연안복합공간 개발을 위해서는 토지수용권, 자금조달 특례, 국고지원, 각종조세 및 부담금 감면 등 사업촉진을 위한 지원사항을 제도적으로 보장할 수 있어야 할 것이다. 또한 단지개발단계에 있어서는 기반시설의 확충을 위해서 장기저리의 개발자금을 지원하고 개발기간의 장기화로 발생하는 자본비용에 대해서 정부 또는 지자체가 보증하는 외자도입의 허용방안을 강구할 필요가 있다.

그리고 단지기반시설 비용에 대한 분담체계를 확립하여 전기, 가스, 통신 교통, 용수기반시설 등은 공급자가 부담하는 방향으로 하되, 수익성이 없는 공공 시설이나 지원시설의 개발비용은 정부 또는 지자체가 부담하는 방향을 검토하도록 한다.

입주기업에 대한 지원사항으로는 중추기능에 속하는 시설이 단지 내에 입주하는 경우 지방세 감면의 혜택을 부여하되, 지방세 감면의 폭은 지역여건이 서로 상이함으로 지자체의 재량에 맡기도록 한다.

그리고 중소기업의 입주를 촉진하기 위하여 용지 구입자금에 대한 할부금융 제도의 도입과 함께 설비자금, 운전자금 등에 대한 융자 및 지원에 관한 제도적 방안을 강구하여야 할 것이다.

이 외에도 입주시설의 경쟁력 확보를 위하여 일괄서비스의 관리체계를 구축하는 등 지원기능을 혁신적으로 수행할 수 있는 통합관리 시스템의 구축을 지원한다. 특히 정보서비스 지원, 공동집배송 시설, 인력개발과 연수프로그램 등 전문서비스의 공급과 아울러 숙박·의료·편의시설과 통신 및 전산처리센터, 회의장 등 지원시설을 확보하여 단지의 경쟁력을 제고할 수 있도록 해야 할 것이다.

이와 관련하여 경제자유지역의 지정 및 운영에 관한 법률과 제주국제자유도시특별법 및 기업도시개발특별법에서 규정하고 있는 각종 지원제도를 보면 다음과 같다.

〈표 6-6〉 연안복합공간 유사개발의 지원제도 비교

부 문	제주국제자유도시	경제자유구역	관광레저기업도시
법 률 명	국제자유도시특별법	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률	기업도시개발특별법
인·허가	34개법 62개조항 의제	34개법 62개조항 의제	41개법 88개조항 의제
토지수용권	규정 없음	토지 수용 가능	1/2이상 매입시 가능
기반시설 비용부담	도로·용수 등의 기반시설 국가지원	도로·용수 등의 기반시설 국가지원(50-100%)	간선시설 국가지원
부담금 감면	개발부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체삼림자원조성비, 공 유수면 점·사용료, 하천 점·사용료	개발부담금, 농지조성비, 초지조성비, 대체삼림자 원조성비, 교통유발부담 금, 공유수면 점·사용료, 생태계보전협력금, 환경 개선부담금	개발부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체삼 림자원조성비, 교통유발 부담금, 공유수면 점·사 용료
자금조달 지 원	·용지매입비 융자, 국·공 유재산 임대료 감면 ·제주도의 연륙교통 시설(공항·항만) 확충을 위한 사업에 재정적 지원 ·고용보조금·교육훈련 보조금 지원	·외국인 기업에 임대하 는 부지조성, 토지 등 임대료 감면 ·외국인 편의시설 설치 지원 ·외국기업에 대하여 국 공유 재산의 임대료 감면 및 수익계약에 의한 사용·수익 허가 또는 대부·매각 허용	·토지상환채권, 선수금 수령 가능 ·기업도시 출자금 은행신 용공여한도제한완화 (25→50%) ·부지조성·의료·교육시 설·주택 등 편의시설 자금지원 ·국·공유재산 임대료 감 면
세제지원	·법인세·소득세 3년 면제, 2년 50% 감면 ·취·등록세 면제 ·재산세·종토세 5년간 면 제, 2년 50% 감면 (사업 시행자), 5년 50% 감면 (입주기업)	·법인세·소득세 3년 면제, 2년 50% 감면 ·취·등록세 면제 ·재산세·종토세 5년간 면 제, 2년 50% 감면	·법인세·소득세 3년 50% 면제, 2년 25%(사업시 행자) 3년 면제, 2년 50% 감면(입주기업) ·취·등록세, 재산세·종토 세 최장 15년까지 면제 가능(지자체 조례)

부 문	제주국제자유도시	경제자유구역	관광레저기업도시
교육시설	·외국대학 설립 및 운영 가능(초중고, 대학 설립 가능) ·학사운영방식 자율성 보장 ·국제고 설립 및 운영 가능	·외국학교법인에 의한 외국교육기관 설립·운영 허용(초중고, 대학 설립 가능)	·시행자가 학교 설립 가능 ·외국인 학교법인 외국 교육기관(초중고 제외) 설립 허용 ·학사운영방식 자율성 보장
의료시설	·외국인 전용 외국의료기관 개설 허용	·외국인 전용 외국의료기관 개설 허용	·의료기관 설립 및 부대사업시행가능 (제한적)
기 타	·외국인 무사증 입국확대 ·외국인 교원임용 확대, 외국인학교 내국인 입학 자격 완화 ·행정기관 영어공문서 서비스 ·지역주민 소득향상을 위한 소득산업에 융자 또는 보조	·외국어 서비스, 외환거래, 외국방송 재방송 ·의무고용제 배제, 무노동 무임금, 중소기업 고유 업종제 적용배제	·골프장, 스키장 등 체육 시설 부지면적 등 제한 규정 예외 적용 ·외국인 전용 카지노장 설치 가능, 관광진흥기금 지원 ·광역교통개선대책 수립특례

3) 연안복합공간 개발의 민자유치

연안복합공간 개발의 성패는 민간자본의 유치여건을 어떻게 조성하느냐에 달려 있다. 따라서 그간 민간투자의 제약요건으로 작용해왔던 불합리한 규제, 절차, 세제 등을 개선하고 얼마나 적극적이고 체계적으로 사업을 추진하느냐가 매우 중요한 과제가 되고 있다.

일반적으로 대규모 관광레저단지의 초기투자가 많고 자본회임기간이 길어 대규모 민간투자를 유치하기가 매우 어렵다. 따라서 민간이 자본을 투자하기 위해서는 우선 수익성이 보장되어야 하며 그러기 위해서는 민간개발자에게 인센티브가 주어져야 한다.

그러나 현재의 관광진흥법에 의한 관광단지 개발의 경우를 보면 개발사업시

행자가 취득하는 사업용 부동산의 경우, 취득세, 등록세를 50% 정도 경감하고 있을 정도이고 대체산림조성비와 농지조성비에 일부 감면이 있을 뿐이다. 그리고 재산세 및 개발부담금 등의 감면이 없고 입주업체에도 지원이 없는 등 지원 제도가 매우 미흡한 실정이다.

따라서 연안복합공간 개발에 민자유치가 기능하게 하기 위해서는 우선 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이러한 제도적 장치는 앞 절에서 언급한 바와 같이 기업도시개발특별법이나, 사회간접자본에 대한 민간투자법을 고려하여 가칭 ‘연안복합공간 개발(특별)’ 법률을 통한 민자유치를 촉진할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것으로 본다.

이와 관련하여 사회기반시설에 대한 민간투자법을 보면 동법 제2조(정의)에서 관광진흥법 제2조 제6호 및 제7호의 규정에 의한 관광지 및 관광단지를 포함하고 있으며 사회기반시설사업을 시행함에 있어서 민간투자사업과 관련된 법률에서도 위의 규정을 포함하고 있다.

주무관청은 사업시행자가 민간투자사업을 시행함에 있어서 당해 사회기반시설의 투자비 보전 또는 정상적인 운영을 도모하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 시설사업기본계획이 정하는 바에 의하여 관광진흥법에 의한 관광숙박업, 관광객이용시설업 및 관광지·관광단지 개발사업을 당해 민간투자사업과 연계하여 시행할 수 있도록 하고 있다(동법 제21조).

지정기준으로는 새로이 시설을 설치하는 관광호텔업, 수상관광 호텔업, 종합휴양업, 종합유원시설업 및 국제회의시설업 등에 대한 미화 2,000만 달러 이상의 외국인 투자(다만, 외국인투자지역 신청시, 투자금액은 외국인투자지역 고시일로부터 5년 이내 납입을 완료)를 기준으로 하고 있다.

그리고 외국인투자지역에 입주하는 외국인투자기업에 대해서는 국세(법인세), 지방세(취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세 등)를 사업개시일로부터 5년간 100%, 그 후 2년간은 50%만큼 감면하여 주도록 하고 있다. 이 외에도 외국인투자기업에 대해서는 관세 등의 면제와 임대료 지원, 교통유발부담금 면제, 의료교육주택시설 등 생활환경시설 지원, 대외송금 보장, 내국민과 동등한 대우를 하고 있다.

기타 관광사업의 경우 상시근로자 수 300인 미만 또는 매출액 300억 원 이하의 호텔업과 휴양콘도운영업, 유원지 및 테마파크운영업, 상시근로자수 50인 미만 또는 매출액 50억 원 이하의 기타 업종에 대해서는 소득발생 후 4년간 50% 법인세(소득세)를 감면하고 있다.

또한 사회간접자본시설에 대한 민간투자법에 의한 관광지, 관광단지, 개발의 경우를 보면 사업시행자에게 BOT 방식 조건으로 취득한 부동산에 비과세하고 있으며 공용·공공용시설 등의 경우 무상기부채납 100%, 관광지 50%의 농지 전용부담금을 감면하도록 하고 있다. 이 외에도 기부채납 공공시설용지 조성, 관광지 조성계획의 공공 편익시설 대체조립비를 전액 면제하고 소득금액의 손금산입을 인정하는 등 다양한 제도적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다.

따라서 연안복합공간 개발에 있어서도 민간기업의 유치를 위한 인센티브를 줄 수 있는 방안이 강구되어야 할 것으로 보이며 외국기업의 대형 투자를 유치하기 위한 조세감면, 임대료 감면 등 각종 인센티브 제공과 행정규제를 완화하는 방안 등을 강구함과 아울러 해양수산부안에 (가칭)‘연안복합공간기획단’을 설치하여 제도의 정착과 계획의 수립에 관한 사항, 행·재정적 지원에 관한 사항, 예산확보 등의 방안을 강구하도록 해야 할 것이다.

3. 기타 연안복합단지 개발과 개선과제

다양한 관광레저시설의 도입활성화 : 연안복합공간에 다양한 관광레저시설의 도입을 활성화하기 위하여 단지내 시설도입과 유치를 관련부처의 협의와 위원회 심의를 거쳐 허용할 수 있도록 한다. 다만 해양관광레저시설의 도입을 위한 논의는 현재의 시장여건과 국민여론 등을 감안하여 신중하게 접근하도록 한다.

환경용량의 총량규제방식의 도입 등 유연성 부여 : 환경규제는 개별시설에 대한 규제보다는 전체 시설에 대한 오염원의 총량규제 위주로 규제하는 방식을 검토한다. 즉 시설별 오염배출량 규제로 시설자체를 규제하는 대신 오염배

출량의 규제강화로 친환경적 시설을 도입한 사업에 대해서는 규제를 완화하는 방안이다.

지구단위계획 기법을 도입한 시설기준의 적용 : 연안복합공간 조성을 효율적으로 추진하기 위하여 지구단위로 단지 내 각종 건축물의 건폐율, 용적률의 완화 방안 등을 검토하고 건축물의 층 수 제한 및 숙박·휴양시설 등에 대한 행위 제한과 완화를 탄력적으로 운용하도록 한다.

민간사업자의 부지확보의 편의 증진 : 대규모 개발용지가 요구되는 지역에 민간개발업자에게 제한적 토지수용권을 부여하는 방안을 강구한다. 민간 개발업자에게 토지수용권을 부여하는 것은 재산권의 침해와 특혜시비 등 사회적 부작용이 있을 수 있기 때문에 토지매수는 지방자치단체에서 대행하는 것을 원칙으로 하되, 민간사업자에게도 제한적 토지수용을 허용하는 방안을 전향적으로 검토한다.

연안복합공간의 경제성 및 환경성 확보 : 결론적으로 연안복합공간의 조성은 지역사회의 요구에 의한 지역중심으로 개발되어야 하며 사업자체가 대규모 사업인 만큼 사업의 타당성과 환경성 그리고 지역주민과의 합의를 통하여 보다 신중하게 추진되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 연안복합공간의 개발은 전략적 산업의 육성을 통한 국가 및 지역의 균형발전이라는 명제를 갖고 있을 뿐 아니라 해양관광레저 기반의 확충을 통한 변화하는 국제사회의 국가간 경쟁의 우위성 확보라는 과제를 안고 있다. 따라서 연안공간지역의 선정은 신중하게 선별되어야 하지만 일단 선정된 지역에 대해서는 국가적 차원에서의 정책적 지원이 마련되어야 할 것으로 본다.

제7장

결론 및 정책제언

1) 우리나라는 환태평양권의 중심에 위치한 반도국가로서 일찍부터 임해(해양) 지향적 국토개발이 추진되어 왔으며 앞으로 세계화를 향한 연안축의 개발이 더욱 가속화될 것으로 전망되고 있다. 바다와 육지를 접하고 있는 연안은 특수한 지리적 여건과 이에 수반된 연안환경권을 형성하고 있어서 연안의 개발압력과 연안공간의 관리문제는 당면한 문제인 동시에 미래의 과제가 되고 있다.

2) 정부는 이에 대응하여 1998년 해양수산부를 신설하고 1999년 연안관리법의 제정과 함께 2000년 8월 연안통합관리계획을 수립·고시하였으며 연안의 지속 가능한 개발(sustainable development)을 목표로 하는 ‘계획에 의한 관리(Planning Control)’ 방식에 의하여 이제까지 개별 법령의 차원에서 다루어지던 연안문제를 통합적으로 관리하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재까지의 연안관리는 수산업, 환경보전, 해운·항만 등 주로 기능적인 측면의 분야별 관리방식(sectoral management)에 의하여 관리되고 있으며 입지 상호간의 경합과 상충 문제가 해결되지 않고 있다.

3) 관광산업은 21세기 고부가가치 전략산업으로 세계 각국은 관광산업의 육성에 많은 노력을 경주하고 있다. 국내적으로도 동북아 경제중심 국가로 발돋움하기 위하여 관광분야의 국제경쟁력을 강화하고 성장 동력산업으로 육성할 계획이다. 최근 정부는 관광산업의 활성화를 통한 지역경제의 발전과 지역균형 발전을 도모하고, 나아가서 동북아 중심 국가로의 도약의 발판을 마련하기 위하여 ‘관광레저기업도시’ 개발 등 특별대책을 마련하고 있다.

4) 그러나 연안은 앞에서 언급한 바와 같이 특수한 지리적 여건과 이에 수반된 연안환경권을 형성하고 있어서 통상의 바다나 육지와는 다른 ‘제3의 공간’으로 그 개념이 이해되고 있다. 따라서 OECD의 권고에 의하면 ① 연안의 범위 설정, ② 연안 용도지역 및 건축규제, ③ 연안환경의 보전, ④ 연안경관의 보전 연안에 적합한 원칙과 지침(Guideline)이 필요하다.

이러한 맥락에서 볼 때, 관광거점의 조성 및 육성을 위한 정부의 목표는 바람직하다고 할 수 있으나, 바다와 육지 또는 연안(해안선 중심의 육지와 해수면)을 동일시하는 것은 문제가 있다.

5) 연안복합공간의 개발은 이러한 연안의 지역적 특수성과 연안환경을 고려하여 연안의 특성에 적합한 관광레저단지를 조성하고자 하는 것이며 복합공간의 개발방식의 도입은 해수욕장 중심의 개발 또는 관광단지 등 단일목적의 개발이 가져오는 계절성의 한계를 극복하고 지역의 정주여건을 확보함으로써 바람직한 복합공간 형태의 연안개발방식을 도입하고자 하는 것이다.

아울러 대규모 연안관광단지를 중심으로 하는 연안복합공간 개발은 사업규모, 투자비용, 추진주체 등 경우에 따라서는 개발사업의 추진에 많은 어려움이 내재되어 있을 것으로 예상되고 있어 이를 해소하기 위한 제도적 지원방안을 모색하고자 하는 것이다.

6) 해양수산부에서는 우선 해양정책국 주관 하에 ‘(가칭)연안복합공간 추진기획단’을 구성하고 제도적 도입 방안을 강구한다. 여기에서는 ① 관광진흥법에 연안복합공간 부분을 새로 신설하는 방안, ② 기업도시개발촉진법의 관광레저기업도시 부분에 해양수산부가 참여하거나 별도의 기획 및 추진을 제도화하는 방안을 검토하고 관련부처와 협의·조정을 하도록 한다.

그러나 이러한 기존제도를 통하여 연안복합공간 개발을 추진하는 경우에는 해양수산부가 추진하고자 하는 목표와 차이가 있을 수 있으며 보조적 기능에 한정될 수도 있다. 따라서 가칭 ‘연안복합공간 개발(특별)법’의 제정과 같은 조치를 추진하는 것이 바람직하다.

7) 다음으로는 연안실태조사 또는 연안관리지역계획수립을 위한 기초 자료를 활용하거나, 연안복합공간 계획수립을 위한 후보지 조사 등을 실시한다. 이러한 연안복합공간 후보지 조사는 시도 또는 민간기업 등이 연안복합공간 개발지역으로 제안할 당시에 조사를 실시할 수 있으나, 정부 차원의 정책방향을 설정하기 위해서는 이러한 조사가 선행될 필요가 있다.

8) 해양수산부는 이와 같은 자료를 토대로 하여 연안복합공간 개발을 위한 장단기 정책방향을 정립하고 이에 수반된 시책의 기본방침을 마련할 필요가 있으며 아울러 ‘연안복합공간의 공급잠재력’ 평가를 위한 기준설정 및 개발계획 심의를 위한 기준설정을 할 필요가 있다. 이 경우는 연안공간계획 수립지침 등으로 활용될 수 있을 것이다.

9) 연안복합공간 개발을 위해서는 본문에서 언급한 바와 같이 토지수용권, 자금조달 특례, 국고지원, 각종 조세 및 부담금 감면 등 사업촉진을 위한 지원 사항이 제도적으로 보장될 수 있어야 할 것이다. 특히 이 경우는 관련 업무를 담당하고 있는 관계부처와의 충분한 협의를 요한다.

이 경우, 기존의 관광진흥법에서 규정하고 있는 지원수준으로는 대규모 거점 개발을 요하는 연안복합공간 개발에는 매우 미흡할 것으로 판단되고 있는바, 적어도 제주국제자유도시특별법, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률, 기업도시개발특별법에서 규정하고 있는 정도의 지원수준을 마련하도록 한다.

10) 이 외에도 지속 가능한 연안복합공간 개발을 위해서는 기존에 개별적 방법으로 시행되어 왔던 연안환경의 조사대상 및 방법 등을 재검토하여 대규모 개발에 따른 연안환경 유지방안과 모니터링 방법 등에 대한 재정립 방안을 강구하여 지속 가능한 개발을 유도하도록 한다.

참고문헌

- 과학기술처, “한국연안역 종합개발 연구”, 1985.
- 국토개발연구원, “자원 및 환경관리정책의 변화와 과제”, 「국토총서」 제7장, 1998.
- , 「복합단지개발 활성화 방안연구」, 1997.
- , 「유통단지개발방안 연구」, 1996.
- , 「외국의 연구단지 개발사례에 관한 연구」, 1995.
- , 「개발촉진지구지정 및 복합단지개발지침연구」, 1994.
- 국토연구원, 「지속 가능한 연안관리모형 및 기준설정에 관한 연구」, 2001.
- 김광두, 「21세기의 Waterfront」, 도서출판 누리에, 1998.
- 김영준, “복합관광레저단지 활성화 방안 모색”, 복합관광레저단지 활성화에 관한 공청회, 한국관광공사·한국토지공사, 2004. 4. 27.
- , 「관광자원 개발법제 개선방향」, 한국문화관광정책연구원, 2003.
- 김성진 외, 「관광레저도시 개발모형 및 정책방향 연구」, 한국문화관광정책연구원, 2005.
- 김향자, 「한국의 관광도시 육성방안」, 한국관광연구원, 1999.
- 문화관광부, 「관광동향에 관한 연차보고서」, 2004.
- 배현미 외, 「워터프런트의 경관설계」, 보문당, 2001.
- 부산 시정연구단, 「워터프런트와 미래형 도시개발」, 1992.
- 서의택, 「친·수·공간」, 부산대학교 도시문제연구소, 1997.
- 엄기철, “친수공간의 조성과 통합관리방향”, 환경친화적 친수공간의 활용방향에 관한 심포지엄, 국토연구원, 1999. 3.
- 유지윤, 「세계 주요국가 관광정책 동향 및 사례분석」, 한국문화관광정책연구원, 2003.
- 윤양수, “복합관광레저단지 조성의 의의와 필요성”, 복합관광레저단지 활성화에 관한 공청회, 한국관광공사·한국토지공사, 2004. 4. 27.

정옥주, “프랑스의 대규모 해안관광단지 개발방식, 「월간 국토」, 국토연구원, 2006. 6.

최승담 외, “도시관광개발의 특성과 향후 연구방향”, 「국토연구」, 제43권, 국토연구원, 2004.

해양수산부, 「연안실태에 관한 기초조사(서해안편 및 남동해안편)」, 2003, 2004.

-----, 「해양관광 활성화 방안」, 2001.

-----, 「미래형 해양복합생활공간 조성방안 연구」, 2002.

-----, 「해양개발기본계획(Ocean Korea 21)」, 2000.

한국해양수산개발원, 「어촌 친수공간개발에 관한 연구」, 1998.

일본 건설성 국토지리원, 「연안역 종합관리수법 검토보고서」, 동경, 1987.

일본 과학기술청 자원조사소, 「해양공간의 고도이용에 관한 조사」, 1985.

일본 관광협회, 「관광시설 조경론, 관광개발계획의 수법」, 1986.

-----, 「해양성 관광지 계획수법」, 1987.

-----, 「관광계획의 수법」, 1974.

-----, 「중부권 관광개발의 구상계획과 개발의 지침」, 1969.

일본 리크계획연구소, 「관광레크레이션 계획론」, 1974.

일본 운수경제연구센터, 「해역이용계획 및 관리제도연구」, 1979.

-----, 「해안이용계획의 접근」, 1975.

일본 입지센터, 「복합단지개발의 구상사례」, 일본산업입지, 1994. 4.

일본 종합연구소, 「연안역의 공급 잠재력에 관한 조사연구보고서」, 1983.

Breen Ann & Goodwin, *The New Waterfront*, 1996.

Preface by R. C Lonati, Secretary General, *World Tourism Organization; Tourism and Recreation Development*, 1997.

- Klemm, M, *Sustainable Tourism Development : Longuedoc-Roussillon, Thirty Years on*, Tourism Management, 1992, Jun.
- Torre, L, Azeo, *Waterfront Development*, Van Nostrand Reinhold, 1989.
- U. S. Corps of Engineers, *Report on the National Shore Line Study*, 1971.
- WTO, *Tourism Highlights*, 1999. 5.

부록 A

서남해안 관광레저기업도시계획

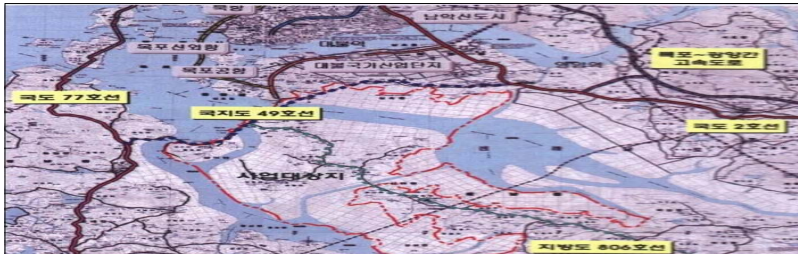
1. 지역의 개관 및 현황분석

1) 사업의 배경

일명 ‘J(Jeonnam)-프로젝트’라고 불리는 ‘서남해안 관광레저개발계획’은 국내적으로는 국토의 균형발전을 촉진하고 대외적으로는 여건변화에 따른 국제적 관광거점을 조성한다는 데 목적을 두고 있다. 이 계획은 당초 전라남도 도차원에서 구상되었고 2004년 기업도시특별법이 제정된 후 2005년 8월 관광레저형 기업도시로 선정되었다.

서남해안 개발계획의 핵심사업인 J프로젝트는 타 지역에 비하여 상대적으로 낙후된 전남지역을 획기적으로 발전시키겠다는 의도에서 준비한 프로젝트로서 해남과 영암 일원의 300만~500만평 규모의 간척농지를 중심으로 관광레저복합신도시를 건설한다는 계획이다.

〈부록 A 그림-1〉 전라남도 서남해안 관광레저도시위치



〈부록 A 표-1〉 서남해안 관광레저기도시 개발계획 개요

구 분	사업의 주요내용
위 치	전라남도 해남군 산이면, 영암군 삼호면 일원
면 적	총면적 8,264만㎡(약2,500만 평), 전경련 사업부지 500만 평 별도 해양과 접한 면 4km, 호수와 접한 면 40km
기 간	2006-2020년(1단계 2012년, 2·3단계 2016년)
투 자 비	321,244억 원
제 안 자	국내외 15개 업체(전라남도 지사)
도입시설	테마파크, 마리나, F1 경기장, 호텔, 골프장, 카지노, 주거 및 교육시설

2) 지역의 공간구조와 입지여건

(1) 공간적 위치와 특성

전라남도 서남단 해남군 산이면과 영암군 삼호면 일원에 위치한 서남해안 관광레저 기업도시 후보지는 영산강 3단계 간척지를 배경으로 하고 있다. 본 지역은 전라남도의 경제사회적 여건이 그러하듯이 인구의 감소, 지역경제의 부진 등으로 그간 상대적으로 낙후되어 왔다.

그러나 본 지역은 신해양시대를 겨냥한 ‘L형’ 및 ‘U형’의 국토개발전략의 일환으로 추진된 서해안 고속도로의 건설, 호남선 철도의 복선화, 무안 국제공항, 목포 신항, 대불공단의 조성, 전남도청의 이전 등으로 국토의 새로운 거점을 형성하게 되었고 환 황해경제권과 서해안을 연계하는 새로운 중심권으로 부상하고 있다.

따라서 이러한 사회간접자본의 기반시설을 배경으로 하는 서남해안 관광레저도시의 개발은 기 추진 중인 화원관광단지 개발과 함께 국토의 균형발전은 물론, 세계화를 지향하는 국토의 새로운 교두보를 형성할 것으로 전망되고 있다.

〈부록 A 표-2〉 서남해안 관광레저도시 주변 개발현황

사업명	위치	규모	기간	사업비 (억 원)	시행자
화원관광단지	해남군 화원면	154만평	‘91-’11	7,528	한국관광공사
대불산업단지	영암군 삼호면	337만평	‘89-’96	4,112	한국토지공사
삼호지방공단	영암군 삼호면	88만4천평	‘93-’97	3,289	삼호 중공업
무안국제공항	무안군 망운면	73만3천평	‘97-’08	2,662	건설교통부
서해안고속도로	인천-목포	353km	‘90-’01	48,005	한국도로공사
호남선 복선화	송정-목포	71km	‘91-’03	4,433	철도청
서남해안(관광) 일주도로	영광-광양 (15개시군경유)	703km	‘96-’11	15,506	전라남도 및 해당지자체

〈부록 A 그림-2〉 전라남도 서남해안권 개발구상도



(2) 지리적 여건

전라남도 서남단 해남군 산이면과 영암군 삼호면 일원에 위치한 서남해안 관광레저 기업도시 후보지는 지역의 71.6%가 간척농지로서 북측의 영암호, 남측의 금호호와 접하고 있으며, 유역면적은 영산호가 3,471km², 영암호가 355km², 금호호가 184km²이다.

방조제는 영산호가 4,350m, 영암호 2,219m, 금호호 2,120m(2조)이며, 영산호, 영암호, 금호호는 통수로를 통하여 연결되어 있고 영산호에서는 하루 27만 m³의 용수를 공급하고 있다.

〈부록 A 그림-3〉 지리적 여건분석



그리고 간척지를 중심으로 하는 주변지역의 지리적 여건을 보면 대부분이 평탄한 지형을 형성하고 있으며, 간척지의 특성상 표고 10m 미만이 93.7%이고, 개발이 용이한 지형경사 20% 미만이 97%를 차지하고 있다. 지질 구조는 신생대 제4기층이 대상지 전체에 부정합적으로 형성되어 있고 대상지를 비롯한 영산호 일대는 암반보다는 퇴적암과 변성암으로 구성되어 있다.

〈부록 A 그림-4〉 지형분석

〈부록 A 그림-5〉 표고분석

〈부록 A 그림-6〉 경사분석



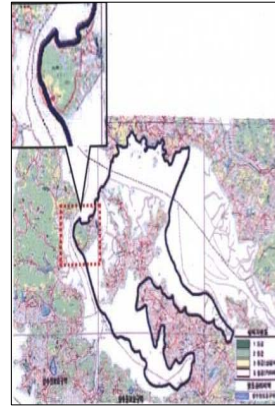
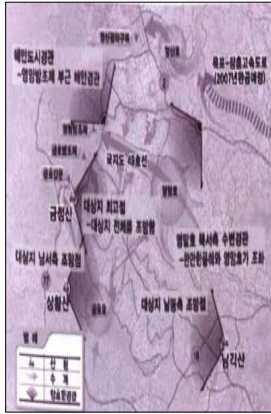
본 지역의 토지이용현황을 보면 대상지 북측에 대불산업단지가 위치하고 있고 서측으로 화원 1공구 간척지가 위치하고 있으며 남측은 대부분이 농경지로 이용되고 있다. 또한 토지의 소유자별 분포를 보면 육지부 일부와 간척지 등 국공유지가 73.5%이고 육지부의 사유지가 26.5%이다.

(3) 지역의 자연환경적 여건

본 지역(영암·해남)의 기온은 연평균 15℃로서 온화한 해양성 기후를 나타내고 있으며 강수량(영암)은 1,331.2mm로서 국내 다른 지역에 비하여 적은 편에 속하고 있다. 지역의 식생과 경관에 있어서는 구릉지에 곱솔군락과 후박나무 등이 분포하고 있으며 북서측 영암 방조제 부근은 서해안과 연결되어 해상경관의 조망이 가능하다.

또한 대상지는 갯벌이 호수와 간척농지로 변화되고 있으며 세계적인 희귀종인 가창오리의 최대 월동지로서 그 중요성이 국제적으로 입증된 바 있고 이 외에도 수달의 서식지가 산재되어 있다. 한편 자연생태자원의 분석 결과를 보면 대부분이 3등급 지를 형성하고 있으나 금성산(금호도 지역) 주변지역에 2등급 지가 분포되어 있다

〈부록 A 그림 -7〉 지역 식생경관 〈부록 A 그림-8〉 지역 생태계 〈부록 A 그림-9〉 지역 환경



3) 인문사회적 여건

본 지구의 접근은 목포 IC에서 국도 2호선을 이용하여 대상지 우측 외곽으로 접근이 가능하며 현재 대상지를 관통하는 주요 도로는 영암방향에서는 국가지원도를 49호선과 연계되고 있으며 해남방향에서는 지방도 806호선을 이용하여 접근이 가능하다. 현재 국가지원도로 49호선이 확장공사 중이며 지방도 806호선과 함께 향후에는 주 진입 및 보조진입 도로로 활용할 예정이다.

주변 대상지의 관광자원으로는 남농기념관, 우항리 공룡화석지, 국립해양박물관, 우수영 관광지, 화원관광단지, 진도 회동관광지 등이 분포되어 있다. 특히 본 지구는 바다와 영암호 및 금호호에 둘러싸여 있어 해양과 호소의 친수공간 조성이 가능한 지역으로 전망되고 있다.

그리고 본 지역의 인문경제적 여건을 보면 영암과 해남은 최근 15년간 연평균 2.1%의 인구감소율을 나타내고 있으며 1차 산업 63%, 2차 산업 36%, 3차 산업 1.0%의 전통적 농업지역의 형태를 띄고 있다. 또한 재정자립도를 보면 영암군 13.1%, 해남군 10.9%로 매우 열악한 편에 속한다.

2. 서남해안 관광레저 기업도시 개발구상

1) 관광시장의 현황과 전망

(1) 국내 관광시장의 현황

관광레저 시장의 변화추세 : 관광레저 시장은 주 5일 근무제, 소득수준 향상, 소비 트렌드 등의 변화, 개인 자동차 보유율 증가 등으로 관광레저 산업은 점차적으로 타산업과 연계하여 확대 재생산 되고 있다.

관광레저 시장의 규모 : 국내 관광레저시장의 연평균 성장률은 1980~1990년 간 25.4%, 1990~2000년간 13.4%의 급격한 성장률을 나타내고 있다. 1인당 연간 레저비용 지출은 2000년 이후 연간 5% 정도의 상승세를 나타내고 있다.

관광레저 시장의 전망 : 소득수준의 향상으로 레저지출 비용의 증대가 예상 (고급 소비화)되고 있으며 2010년 이후 레저산업은 성장 후기에 접어들어 완만한 성장세를 나타낼 것으로 전망되고 있다.

한국의 국제 관광객수는 2004년 6백만 명으로 22%('96-'04)가 증가하였으며, 관광수입은 57억 달러로 7%('96-'04) 성장하였다. 국가별 외래방문객의 현황을 보면 일본 42%, 중국 24.6%, 미국 10.8%, 구주 8.8%, 교포 8.6%, 기타 5.2%를 나타내고 있다.

(2) 지구의 관광수요 추정

본 지구의 보고서에서 언급하고 있는 관광객수요의 추정은 다음과 같은 기본 가정에서 시설의 용도별로 수요를 예측하고 있는데 카지노의 경우 3개의 목적형 카지노 스트립의 시장점유를 상정하고 있으며 이는 라스베이거스 건축면적의 약 20%를 고려한 것이다.

레저목적 숙박객의 경우는 국내여행객의 시장점유율에서 2%의 증가율을 적용하고 이중 전라남도 방문객의 20%를 차지(관광시설의 임계 규모 추정)하는 것으로 추정되고 있으며 골프장은 카지노, 지역, 광역시장, 민간 골프코스의 증가 등 시장점유율을 고려하고 기타 관광시설은 산업 표준을 기초로 하여 카지노 지역, 광역마켓의 시장점유율을 고려하고 있다. 이외 F1은 주변지역의 경주장과 유사한 수용규모를 적용하고 기타 관광객수요는 계획요소, 고용, 관광객 등에 기초한 다른 요소를 기준으로 하여 산정하였다.

〈부록 A 표-3〉 서남해안 관광레저도시 관광객수요예측

(단위 : 만 명)

구 분	2011	2015	2020	연평균증가율 (‘11-’20)
총 관광객	684.8	1,389.4	1,611.0	10.0
숙박관광객	274.2	718.6	862.9	13.6
당일관광객	410.6	670.8	748.1	6.9

자료 : 전남개발공사, 서남해안 관광레저도시 개발계획 수립 및 타당성 조사(중간보고서), 2006. 8

2) 지구의 토지이용계획

(1) 기본방향

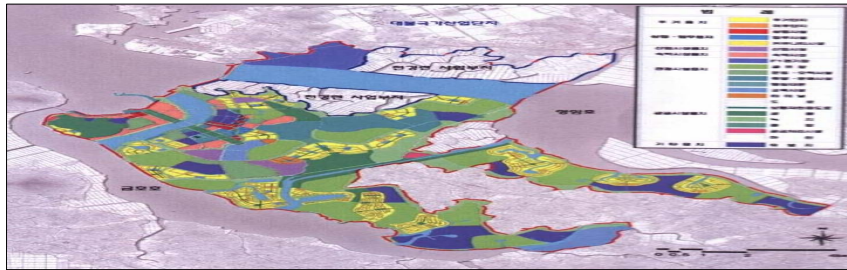
- 금호도 및 해남반도의 환상형 도로를 중심으로 주요기능 배치
- 수로 및 기존지형을 연결하는 네트워크 구축
- 관광휴양기능과 연계한 다양한 형태의 주거 배치

(2) 토지이용계획

- 관광 : 카지노, F1, 골프, 테마파크, 마리나 등 국내외 관광객 이용시설

- 산업연구 : 메디컬, 항공관련 산업연구기능, 첨단바이오, 영농단지 유치
- 주거 : 주택단지 배치, 관광휴양기능과 연계한 전원단지 배치
- 교육 : 관광대학, 바이오대학 등 유치, 주거단지 내 초등학교시설 배치
- 상업업무 : 관광위락자원 및 도심형 기능지원시설

〈부록 A 그림-10〉 서남해안 관광레저도시 토지이용계획도



〈부록 A 표-4〉 서남해안 관광레저도시 토지이용계획표

구 분		면 적		구성비(%)
합 계		82,645,000(㎡)	25,000,000(평)	100.0
주거용지	주거용지	11,504,600	3,480,142	13.9
	이주단지	229,500	69.423	0.3
상업·업무 시설용지	상업시설	272,500	82,431	0.3
	업무시설	202,300	61,196	0.2
	커뮤니티시설	616,900	186,612	0.8
산업시설용지	산업시설	1,559,000	471,598	1.9
숙박시설용지	숙박시설	2,296,400	694,661	2.8
관광시설용지	F1경기장	3,305,800	1,000,000	4.0
	골프장	14,527,400	4,394,539	17.6
	운동·오락시설	2,410,600	729,207	2.9
	휴양·문화시설	4,792,400	1,449,701	5.8
공공시설용지	행정타운	71,700	21,689	0.1
	교육시설	3,104,100	938,990	3.8
	터미널	92,000	27,830	0.1
	도 로	5,547,500	1,678,119	6.7
	보행자전용도로	265,800	80,405	0.3

구 분		면 적		구성비(%)
	공 원	6,643,400	2,009,629	8.0
	녹 지	14,858,900	4,494,817	18.0
	광 장	232,800	70,422	0.3
	공급처리시설	221,400	66,974	0.3
	하 천	2,134,900	645,807	2.5
기타시설용지	유보지	7,755,100	2,345,918	9.4

부록 B

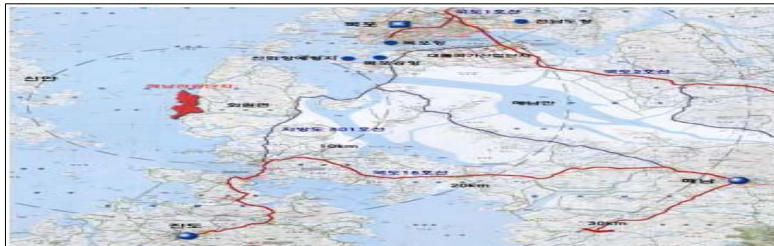
해남 화원관광단지 사례

1. 지역의 개관과 현황분석

1) 사업의 배경

한반도 서남부 끝단에 위치한 해남지역은 전통적 농업지역으로서 일부가 어업을 겸업하고 있는 등 지역적 낙후성을 초래하고 있었다. 그러나 서해안고속도로의 건설, 대불공단의 조성, 무안 국제공항, 목포 신항의 건설 등 사회간접자본의 확충으로 지역의 성장 잠재력을 갖게 되었고 특히 수많은 도서와 갯벌 그리고 청정한 바다, 아름다운 해안경관을 간직하고 있는 다도해 해상국립공원을 배경으로 하고 있어서 다도해권역의 거점관광단지로서 개발의 가능성이 높게 평가되었다.

<부록 B 그림-1> 화원관광단지의 위치



본 해남 화원관광단지의 개발은 이러한 사회간접 자본시설의 확충에 힘입어 남해안 관광벨트 개발사업(Rainbow Plan)의 거점사업으로 선정되었고 대불공단의 배후관광기능과 함께 국민관광, 사회관광을 중심으로 하는 국제적 종합관

광단지로 개발함을 목적으로 1991년부터 착수하여 현재 기반시설공사를 추진 중이다.

회원관광단지의 총규모는 육지부 122만평, 매립지 22만평, 해수면 10만평 등 총 154만평 규모로 여기에 관광호텔, 콘도, 상가, 마리나, 골프장, 해양주제공원 시설 등 국제수준의 해양관광단지를 조성할 계획이다.

〈부록 B 표-1〉 회원관광단지의 개발계획 개요

구 분	사업의 주요내용
위 치	전라남도 해남군 화원면 화봉리, 주광리 일원
면 적	총면적 5,084,000(약154만평),육지부 4,021,000㎡(122만평), 매립지730,000㎡(22만평), 해면부 330,000㎡(10만평)
기 간	1991-2011
투 자 비	7,528억원
사업주체	한국관광공사
도입시설	관광호텔, 국민호텔, 콘도, 전통호텔, 골프장, 마리나시설, 해양문화센터, 체육 시설, 기업휴양촌, 관광식당, 공용터미널, 복합상가 등

2) 지역의 공간구조와 입지여건

(1) 공간적 위치와 지리적 특성

서남해안 끝단 목포신항과 연결된 해남 회원관광단지는 산세의 주맥인 북측의 노령산맥과 동측의 소백산맥이 서남쪽으로 뻗어 형성된 장방형의 구릉성 저산지로 서쪽은 굴곡이 심한 리아스식 해안선이 약 8.7km에 이른다. 그리고 표고 100m에 이르는 지점들이 대상지 동측 경계가 되는 동고서저형의 지형으로, 남북으로 형성된 주능선을 따라 남쪽으로 5km, 동서로 1.3km에 달하는 장방형의 형세를 이루고 있으며 동서방향으로 부능선이 발달되어 서사면이 대부분을 이룬다.

지형경사를 보면 10% 미만의 평탄지는 대부분 표고 25m 미만의 지형으로 논으로 이용되고 있으며, 대부분의 지형이 경사 10% 이상 30% 이하의 구릉지로 구성되어 있고 동서측의 부능선들 사이로 형성된 평탄지나 완만한 구릉으로 둘러싸인 공간에 취락지가 입지되어 있다.

지구안의 지질은 대략 중기 내지후기 전반의 선캄브리아기에 생성된 것으로 화강화 작용이 진전되어 암석의 구분이 불가능한 소백산 편마암복합체에 속하며 화강암류의 관입을 받은 화강암질 편마암으로 구성되어 있다. 단지 동측 산록부는 후기 백악기의 분출로 인정되는 화산암류가 분포되어 있으며, 계획구역의 화산암층은 대암주상인 흑운모 화강석에 의해 관입된 중성화산암류로 구성되어 있다.

한편 간이산림토양조사에 의한 능력급수 분류에 의하면 농경지를 제외하고 대부분의 지역이 Ⅲ 등급지이며 그 외 ‘설무덤산’ 일부지역이 Ⅱ등급지로 되어 있다. 또한 ‘개장굴’ 남측 구릉지와 ‘도세부굴’ 동측 구릉지는 Ⅳ등급지로 구성되어 있어 토심이 비교적 깊은 편이며 토성은 사양토가 많다.

〈부록 B 표-2〉 화원관광단지의 표고 분석

구 분	계	25m미만	25-50m	50-75m	75-100m	100m 이상
면 적(㎡)	4,079,263	2,048,013	1,206,880	489,830	310,250	24,290
구성비(%)	100.0	50.2	29.6	12.0	7.6	0.6

〈부록 B 표-3〉 화원관광단지의 경사 분석

구 분	계	10% 미만	10-20%	20-30%	30% 이상
면 적(㎡)	4,079,263	888,423	1,007,920	1,197,920	985,000
구성비(%)	100.0	21.7	24.7	29.4	24.2

(2) 지역의 자연환경

① 기상기후조건

화원지구의 과거 10년간의 연평균 기온은 13.2°C이며 최고기온은 연평균 18.3°C, 연평균 최저기온이 9.8°C 정도로 여름과 겨울의 차가 그다지 크지 않은 온화한 기온분포를 나타내고 있다. 그리고 연평균 강우량은 1,444mm로 6-9월 사이에 전체 강우량의 68%가 집중되고 있으며 연평균 강우일수는 117일 정도가 되고 있다.

또한 화원지구의 평균풍속은 1.8m/sec이며 최대풍량은 11.0m/sec로 우기인 8월에 주로 출현하고 있다. 주 풍향은 여름의 경우 동남동풍이 불며 겨울에는 북서풍이 부는 대륙성 기후현상을 나타내고 있다. 그리고 채청일수는 평균 82일, 흐린 날이 126일이며 눈이 오는 날이 18일이고 안개일수는 17일 정도가 되고 있다.

〈부록 B 표-4〉 화원관광단지의 풍속·풍향조건

(단위 : m/sec)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
평균	2.1	2.2	2.2	1.9	1.7	1.6	1.8	1.7	1.3	1.5	1.9	1.8
최대	8.3	8.3	8.7	8.6	8.3	7.8	7.8	9.0	9.0	8.1	7.9	7.7
풍향	NW	NNW	NW	E	ESE	ESE	ESE	E	ESE	NW	W	NW

② 수문·해상조건

본 지구의 수계는 동측 경계부를 따라 남북측으로 형성된 능선을 분수령으로 하여 동고서저형의 지형적 특성으로 동에서 서측으로 유하하고 있다. 수계는 크게 외주광 저수지를 통과하여 ‘고늘동굴’ 앞쪽으로 흐르는 수계와 ‘설무덤산’에서 유하된 지류를 모아 ‘무덤들’을 거쳐 외주광 취락지를 통하여 ‘앞들’을 지나나는 수계, 내주광 취락지 남측으로 흐르는 수계 및 ‘붉은 어덕들’ 앞을 지나

서해로 흘러드는 수계로 구분된다.

그리고 단지 내에 분포된 저수지는 외주 저수지와 북측에 2개의 소규모 저수지가 있으나 농경을 위한 관개용수로 이용되고 있다.

본 지구 주변의 해상은 연안표층수온이 최저 6.5°C, 최고 24.5°C 정도이며 최저수온은 1-2월에 최고수온은 8월에 나타난다. 강풍은 태풍과 동기 계절풍으로 1951-1989년 사이에 발생했던 태풍의 최대 풍속은 37.5m/sec(SE)였고 동절기의 강풍으로는 35.0m/sec(N)을 기록하고 있다. 조위는 평균해면(M.S.L) 233.5cm, 최고만조위(H.H.W) 494.0cm, 최저간조위(L.L.W)는 85cm이고 대조차는 356.2cm이다.

평균조차는 269.0cm이고 만조시에는 북쪽으로 흐르고 유속은 3.3km/hr 정도이다. 그리고 수로를 제외하고는 모두가 20m이내의 수역으로 대부분 완경사지를 이루고 있으며 저면은 평탄하고 주로 사니질, 니질로 형성되어 있어 지주식 또는 수하식 시설의 설치가 용이한 수역이다.

③ 식생 및 경관

본 지구에서 생육되고 있는 관속식물은 110과 347속 447종으로 조사되었으며 희귀종이나 보호할 가치가 있는 종은 발견되지 않은 것으로 보고되고 있다. 단지 내의 식물군락의 형성은 해안의 구릉지대와 경작지 주변의 야산에 곰솔군락이 있고 표고 100m 이상의 구릉지에는 곰솔 - 상수리나무 군락이 발달되어 있다.

그리고 단지 식생의 층위별 출현빈도가 높은 주요 식물로는 교목층의 곰솔, 아교목층의 곰솔, 상수리나무, 관목층의 사스레피나무, 싸리, 검노린재, 노간주나무, 찔레꽃 등이 있으며 초본층으로는 그늘사초, 고사리 참억새, 보춘화, 망초 등이 있다. 단지내 각 군락별 본포현황을 이용한 녹지자연도 등급은 2등급이 약 229ha로 가장 넓고 6등급이 약 170ha로 구성되어 있으며 평균 녹지자연도는 2.91로 자연성은 비교적 낮은 편이다.

노년기의 지형적 특성으로 특이한 식생경관은 없으나 대부분의 임상이 해송

군락으로 형성되어 있으며 기존수림의 상태는 비교적 양호하나 단순림으로 구성되어 경관의 다양도가 낮은 편이다. 단지북측 외곽에 팽나무 노거수군이 랜드마크가 되고 있으며 주거지 내에는 멸구슬나무, 팽나무 등의 정자목이 발달되어 있다.

한편 지역의 경관을 보면 완만한 지형의 형성으로 스카이라인은 단조로우나 남북으로 길게 펼쳐진 산록이 동측벽면을 형성하고 있으며 이와는 대조적으로 서측으로는 서해의 해안경관이 파노라마하게 전개되어 있다. 또한 단지내부는 완만한 구릉지와 경작지에 의해 전형적인 농촌경관을 형성하고 있으며 해양에는 닭섬, 할미섬 등에 의한 다도해의 풍경이 연출되고 있다.

2. 해남 화원관광단지의 개발구상

1) 관광객의 현황과 전망

1994년에 수립된 해남화원관광단지 기본계획보고서에 의하면 먼저 서다도해권 관광객의 추정을 근거로 하여 본지구의 관광객을 추정하였다. 여기에서는 서다도해권 관광객을 회귀분석모형에 의하여 추정한 후 유사관광단지의 지역 내 비중(흡인율)을 적용하여 추정하였다고 하나, 어느 유사단지를 기준으로 하였는지는 밝혀지지 않고 있다. 다만 자료에 의하면 서다도해권의 관광객은 1988년 520만 1천 명에서 2001년 1,440만 4천 명으로 연평균 8.1% 증가할 것으로 추정하였으며 이 중 숙박관광객이 1988년 72.7%에서 2001년 79.5%로 기간 중 약 6.8%p가 증가하는 등 연평균 8.9%의 숙박관광객이 증가할 것으로 추정하고 있다. 한편 해남 화원관광단지의 관광객 추계는 관광단지가 전면 개발되었을 때를 목표연도로 하여 1993년에 78만 1천 명, 2001년에 413만 7천 명으로 연평균 13.7%로 추정하고 있다. 그리고 숙박관광객은 2001년 서다도해권 숙박관광객의 비율인 79.5%를 적용하여 약 328만 9천 명으로 추정하고 있다.

〈부록 B 표-5〉 서다도해권 관광객수요

(단위: 천 명)

구 분	1988	1991	1996	2001	연평균(%)
서다도해권	5,201	7,371	12,377	14,404	8.1
숙박관광객	3,780	5,341	9,073	11,447	8.9
당일관광객	1,421	2,030	3,304	2,957	5.8

자료 : 한국관광공사, 「전국관광장기종합개발계획」, 1989(연장추계).

〈부록 B 표-6〉 해남 화원관광단지 이용객 추정

(단위: 천명)

구 분	1993	1996	1998	2001	연평균(%)
서다도해권	781	2,134	3,022	4,137	13.7
숙박관광객	569	1,564	2,288	3,289	14.4
당일관광객	212	570	734	848	11.3

자료 : 한국관광공사, 해남화원관광단지 기본계획보고서, 1994

2) 지구의 토지이용 계획

(1) 기본방향

- 신해양시대에 대비한 서남해안권의 중심 해양관광단지화
- 국내·외 관광객 수용을 위한 장기 체류형전천후 관광지로 개발
- 환경보전 및 지역특성을 최대한 활용한 환경친화적이고 미래지향적인 개발

(2) 토지이용계획

- 공공시설 : 관광센터, 지원시설(4), 주차장(11), 도로 및 광장
- 숙박시설 : 관광호텔(4개소), 컨퍼런스호텔(1개소), 타라소호텔(1개소), 펜션단지, 콘도미니엄(2개소), 여관단지(3개소) 등

- 상가시설 : 아울렛쇼핑센터, 테마레스토랑, 시푸드센터, 남도음식빌리지, 복합상가, 지역특산물판매센터, 전망카페 등
- 휴양시설 : 휴양촌(2개소), 아트캠프, 아티스트빌리지, 플라워파크, 남도문화콤플렉스, 남도인물거리, 청소년수련시설, 주제공원(2개소)
- 운동·오락시설 : 마리나(300척), 골프장(27홀), 골프아카데미 등
- 기타시설 : 야영장, 해수욕장, 시설녹지 등

〈부록 B 표-7〉 해남 화원관광단지 토지이용계획

(단위: m²)

구 분	토지이용계획면적	건축연면적
계	4,991,987	539,200
공공시설지구	427,939	19,550
숙박시설지구	358,559	220,400
상가시설지구	151,479	133,530
운동·오락시설지구	1,800,552	65,880
휴양문화시설지구	515,976	98,140
기타시설지구	620,133	1,700
녹지지구	1,117,349	-

자료 : 한국관광공사, 「해남화원관광단지 개발현황」, 2006. 9

〈부록 B 그림-2〉 해남 화원관광단지 토지이용계획도



부록 C

사례지구의 연안공간이용의 적정성 평가

1. 서남해안 관광입지의 적정성 평가

1) 연안입지의 기준 및 평가구조

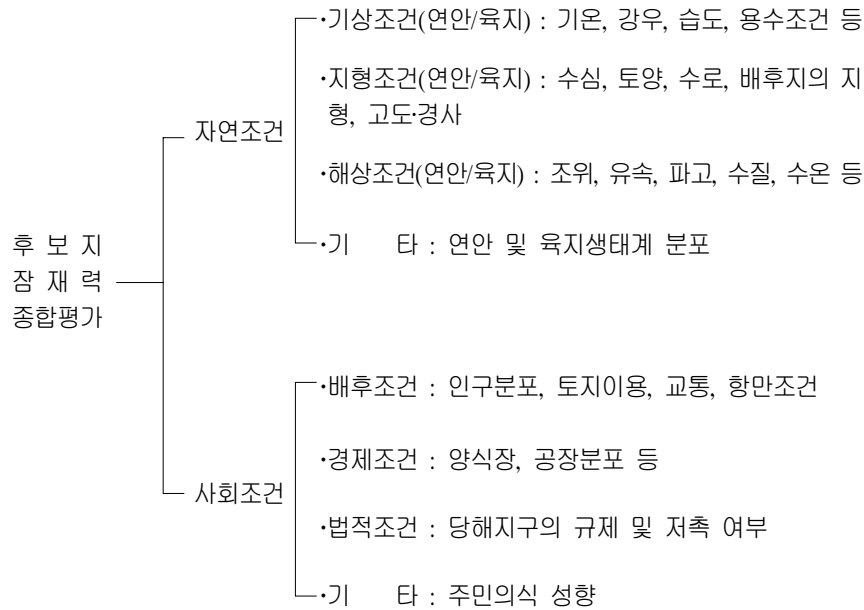
연안입지의 평가방법에 있어서는 대체로 평점법과 적지검색법 등의 방법이 있는데 평점법은 어떤 이용형태의 입지에 영향을 주는 지역의 특성에 관해 지역마다 평점을 매기는 방법으로서 여기에는 통계적 기법과 계획기준적 방법이 활용된다.

그리고 적지검색법은 어떤 형태에 적합한 자격을 가진 지역을 검색하는 방법으로서 정량적 기법과 정성적 기법이 있고 평점법의 부차적인 시스템으로 사용되기도 한다.

그리고 연안시설의 개별입지의 평가는 이용용도에 따라 상이하나, 크게 보면 자연적 입지조건과 인문사회적 입지조건으로 구성된다. 그러나 어떤 특정의 연안이용형태에 적합한 지역을 조사하지 않고, 이용 가능성을 상대적으로 평가하기 위해서는 평점법이 적합하다.

이러한 평가기법에는 부분적으로는 평가의 합리성, 타당성에 문제가 있을 수 있으므로 경험자 및 전문가의 검증하는 절차가 필요하다. 한편 해양성 관광개발의 일반적 입지기준을 보면 다음 <표 부Ⅲ-2>에서 보는 바와 같으며 여기에서는 총점 36점 중 약 80%에 해당하는 29점을 우수지역, 60%에 해당하는 22점을 보통으로 그리고 그 이하는 기각 조건으로 설정하였다.

〈부록 C 표-1〉 연안 시설입지 평가의 기본구조



자료 : 일본 종합연구소, 「일본 연안역의 공급잠재력에 관한 조사보고서」, 1983.

〈부록 C 표-2〉 해양성 관광개발의 일반적 입지인자와 평가기준

구분	평가항목	등급분류	평점	비 고
입지 조건	지형	10m 미만 10-30m	2 1	국내개발지 평균 20m 내외
	경사도	0-5° 6-15°	2 1	건설부, 해안이용계획(1990)
	백사장	폭 60-100m 폭 30-59m	2 1	길이는 공히 300m 이상, 상계서
	부지면적	1km ² 초과 0.6-1km ² 미만	2 1	국내 해양성 관광지 최저치(0.6km ²)
	타 관광자원 연계성	10km 이내 2개소 이상 20km 이내 2개소 이상	2 1	당일 근교형 관광패턴 고려
	기상 특보	연 1회 연 2-3회	2 1	경보급(태풍, 호우, 대설 등) 이상

구분	평가항목	등급분류	평점	비고
해면 조건	수 온	21-30°C 15-20°C	2 1	해안위락가능온도 (7~8월 평년치)
	수 질	1등급 2등급	2 1	2등급이상 해양위락활동 가능
	조 류	2노트 이하 3-5노트	2 1	해면위락 가능지
	기 온	20일 이하 21-29일	2 1	6~8월의 최고기온 25°C 이상 일수
	어 장	해당 없음 1종 공동어장	2 1	해조류 및 패류는 기각
	항 로	해당 없음 부정기 항로(소형)	2 1	정기항로의 영향권은 기각
배후지 조건	접근거리	30km 미만 30-60km	2 1	대도시권을 중심으로 하는 당일관광권
	접근시간	2시간 미만 2-3시간	2 1	대도시권을 중심으로 하는 당일관광권
	토지이용	관광휴양지역, 개발촉진지역 용도변경가능지역	2 1	농경지, 취락유보지 등
	토지가격	10만 원 미만 10만 원 이상	2 1	개발경제성 고려
	토지소유	국공유지 사유지	2 1	개발경제성 고려
	이용상태	기이용 미이용	2 1	개발경제성 고려

자료 : 경기도, 「수도권 서북부 임해관광지 개발계획」, 1990.

일본 총합연구소, 「연안역의 공급잠재력에 관한 조사연구보고서」, 1983.

2) 해남지구 관광레저입지의 적정성 평가결과

서남해안 관광레저기업도시와 기존의 해남관광단지의 개별입지에 대한 개략적인 평가를 앞에서 제시한 기준을 통하여 평가하여 보면 총점 36점(100점)을 기준으로 할 경우 서남해안 관광레저 기업도시 25점으로(69점 이상) 약간 우수지역으로 평가되고 있으며 해남관광단지 또한 23점으로(64점) 보통입지 보다는 약간 우수한 결과를 나타내고 있다.

〈부록 C 표-3〉 서남해안관광레저기업도시 및 해남관광단지 입지의 평가

구분	평가항목	등급분류	평점	기업레저도시	해남관광단지
입지 조건	지형	10m 미만 10-30m	2 1	2	1
	경사도	0-5° 6-15°	2 1	2	1
	백사장	폭 60-100m 폭 30-59m	2 1	-	-
	부지면적	1km ² 초과 0.6-1km ² 미만	2 1	2	2
	타 관광자원 연계성	10km이내 2개소 이상 20km이내 2개소 이상	2 1	2	2
	기상 특보	연 1회 연 2-3회	2 1	1	1
해면 조건	수 온	21-30°C 15-20°C	2 1	1	1
	수 질	1등급 2등급	2 1	1	1
	조 류	2노트 이하 3-5노트	2 1	1	1
	기 온	20일 이하 21-29일	2 1	2	2
	어 장	해당 없음 1종 공동어장	2 1	2	2
	항 로	해당 없음 부정기 항로(소형)	2 1	2	2
배후지 조건	접근거리	30km 미만 30-60km	2 1	1	1
	접근시간	2시간 미만 2-3시간	2 1	1	1
	토지이용	관광휴양지역, 개발촉진지역 용도변경 가능지역	2 1	1	1
	토지가격	10만원 미만 10만원 이상	2 1	1	1
	토지소유	국공유지 사유지	2 1	2	1
	이용상태	기이용 미이용	2 1	1	2

2. 국토균형개발과 공간상의 적정성 평가

1) 제4차 국토종합계획과 공간구조의 재편성

제4차국토종합(수정)계획(2006-2020)에서는 “약동하는 통합국토”의 실현을 위하여 남해안축, 서해안축, 동해안축 등 3개의 국토연안축을 중심으로 하는 개방형 국토축 형성을 계획의 기조로 하고 있으며 이를 통한 국토의 새로운 성장 동력을 창출하고자 하고 있다.

이러한 맥락에서 남해안축의 부산~창원~진주~광양~목포(~중국~일본), 서해안축의 목포~군산~서산~평택~인천(~신의주~중국), 동해안축의 부산~울산~포항~강릉~속초(~나진·선봉~러시아)를 강화할 계획이다.

이 중 서해안축은 중국 등 동북아를 향한 국제물류·비즈니스, 신산업, 문화관광 기반의 성장 동력을 육성하고 남해안축에는 환태평양 진출을 위한 해양물류 및 산업경쟁력을 강화하고 동해안축은 유러시아 진출 및 남북교류의 거점지대를 형성한다는 것이다. 또한 대외적으로 유라시아 대륙과 환태평양을 지향하는 개방형(π 형) 국토발전축을 구축하도록 하고 있는데 지역별 특정지역의 개발방향을 보면 다음<부록 C 표-4>에서 보는 바와 같다.

〈부록 C 표-4〉 문화관광특정지역의 개발방향

구 분		지 역	개발방향
광역 관광 벨트	남해안 관광벨트	목포~부산	남해안관광벨트 개발사업을 지속적으로 추진하여 다도해와 남해안의 문화·관광자원을 연계 개발
	서해안 관광벨트	경기만~목포	서해안관광벨트 개발사업 추진으로 서해안지역의 관광인프라 확충 및 국제적 생태·해양관광지대 조성
광역 관광권	영산강유역 고대문화권	영산강 주변	영산강 주변 고대국가유적을 지역의 문화자원과 연계하여 종합개발

자료 : 대한민국정부, 「제4차 국토(수정)계획」, 2005.

2) 서남해안관광거점의 공간적 적정성 검토

본 지역을 배경으로 하고 있는 서남해안 관광레저기업도시는 영암군 삼호면과 해남군 산이면에 위치하고 있고 해남 화원관광단지는 해남군 화원면에 인접하여 각각 위치하고 있다. 또한 개발규모 측면에서 보면 화원관광단지가 154만 평으로 1991년부터 시작하여 2004년에 완료할 계획이었으나 현재 지역 보상과 골프장 진입로 등 일부 공사만이 완료된 실정으로서 완공 목표를 2011년으로 변경하였다.

한편 서남해안 관광레저기업도시 개발은 개발규모가 약 3,000만평에 달하고 있으며 2006년을 기준연도로 하고 2020년을 목표년도로 하고 있다. 이러한 관광거점의 개발은 앞에서 언급한 제4차 국토종합(수정)계획에서 제시하고 있는 바와 같이 국토연안축 개발전략의 일환으로 볼 수 있다.

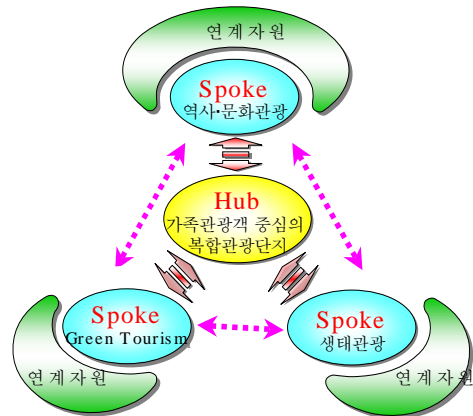
그러나 지역공간적 측면에서 볼 때, 동일한 지역공간에 무려 3,154만평에 달하는 관광레저단지를 조성한다는 것은 개발규모뿐만 아니라 투자재원의 조달에도 한계가 있을 것으로 전망되고 있다.

이러한 규모는 보문관광단지(242만 평), 중문단지(108만 평), 인천 용유무의 관광단지(213만평)와 기업도시개발 특별법에서 정하고 있는 기업도시 규모 약 200만 평(660만㎡) 내외와 비교하여 매우 큰 규모라고 할 수 있다.

또한 본 지구 안에 위치하고 있는 해남 화원관광광단지와 서남해안 관광레저기업도시는 공간적으로도 인접되어 있고 유치기능 또한 유사성을 나타내고 있어 기능적 조정이 필요할 뿐만 아니라 지원제도에도 차이가 있어 해남 화원관광단지를 서남해안 기업도시에 포함하여야 한다는 여론과 함께 한국관광공사가 문화관광부에 해남 화원관광단지를 서남해안 관광레저도시건설사업(J프로젝트)에 편입 개발을 건의하고 있다.

그러나 지역의 상생발전 내지는 윈-윈(win - win) 하기 위해서는 이러한 과대한 규모를 적정하게 조정할 필요가 있으며 만일 투자의 여력이 있다면 광주와 목표를 잇는 국토연계축에 적정 배치하여 지역의 균형발전을 도모하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

또한 지역의 관광레저 기능의 배치에 있어서도 서남해안 관광레저 기업 도시를 중심으로 하는 Hub-Spoke 간의 관광체계를 구성하여 연계가능자원을 네트워크화하는 방식 등이 검토되어야 할 것으로 판단된다. 따라서 착수된 화원관광단지를 고려하여 서남해안 관광레저 단지의 규모 및 제도입기능 등을 재검토할 필요가 있다고 보는 것이다.



〈부록 C 그림-1〉 Hub & Spoke 개념도입

3) 경제사회적 여건과 개발의 적정성 평가

서남해안 관광레저도시 개발계획(중간보고서 2000.8.31)에 의하면 이 지역의 총 관광객은 2011년 685만 명에서 2020년 1,611만 명으로 연평균 약 10%가 넘는 관광객을 유치하고, 이에 대한 1단계로는 2007년까지 연간 3만 6천 명을, 2단계로 2010년까지 7만 3천 명, 3단계로 2013년까지 15만 명의 중국관광객을 유치한다는 목표다.

1단계인 2007년까지는 중국 관광객의 구미를 당길 수 있는 각종 서비스의 개선과 다각적인 홍보 전략을 펼칠 계획이다.

그리고 2단계인 2008년부터는 무안국제공항과 중국의 상해, 북경, 청다오 등의 대도시를 연결하는 정기직항로를 개설하고, 중저가 호텔을 개발하는 등 기반시설 확충에 매진할 예정이다. 3단계인 2010년부터 3년간은 거점 관광 지구를 중심으로 일본에서 여수, 목포에서 상해를 잇는 국제크루즈 정기선을 유치할 계획이다.

이를 위하여 중국 광주와 홍콩, 대만에서 열리는 국제관광박람회에 한국 홍보관을 별도로 설치해 운영한다고 하며, 전라남도의 한 관계자는 “중국 관광객

유치를 위한 3단계 계획과 J프로젝트가 맞물려 진행되면, 북경올림픽과 상하이 엑스포가 열리는 2단계에서부터 기대 이상의 시너지 효과를 발휘할 것”이라고 하였다.

한편 1994년도에 마련된 ‘해남 화원관광단지기본계획보고서’에 의하면 연관 광객을 1993년에 78.1만 명에서 2001년에 413.7만 명으로 전망하고 있는데 이는 연평균 23.2%에 달하며 이러한 413.7만 명은 서남해안 관광레저도시에서 예측하고 있는 684.8만 명의 63.8%에 달하는 숫자로서 이와 같은 추세를 2011년까지 연장하면 무려 2,195.2만 명에 달하는 관광객으로 추정되고 이상의 2개 지구의 총관광객은 2,880.5만 명에 달하게 된다.

따라서 이와 같이 잘못된 관광수요의 예측은 전 항에서 언급한 바와 같은 지나친 관광단지 규모를 산출하게 될 뿐만 아니라, 사업의 효과 내지는 타당성의 왜곡된 현상을 나타나게 된다.

이 외에도 이와 같은 문제는 국가 및 지역의 경제사회적 여건과 밀접한 관계를 형성하고 있어 우리나라의 경제성장률이 기대하는 것보다 저성장하는 경우, 해외 자금의 유치가 생각과 같이 되지 않을 경우, 안보 등 국내외적 불안요인이 발생하는 경우, 국내 또는 인접국가에 유사한 형태의 관광지가 개발되고 경쟁적 관계가 심화될 경우 등 앞으로 본 지구를 개발하는 데에는 신중한 검토가 필요하다.

〈부록 C 표-5〉 문화관광특정지역의 개발방향

구 분	2011	2015	2020	연평균증가율 (’11~’20)
총 관광객	2,880.5	6,447.6	15,967.2	21.0
관광레저 도시	684.8	1,389.4	1,611.0	10.0
해남화원단지	2,195.7	5,058.2	14,356.2	23.2

주 : 해남 화원단지는 ’93~’01의 추세전망치를 연장한 경우임.

3. 사례지구의 검토 의견

국토연안축 개발의 일환으로 추진하고 있는 서남해안 관광레저도시 개발과 해남 화원관광단지 개발은 지역의 낙후도를 개선하고 국토의 균형발전을 위한 일련의 성장거점전략과 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 일반적인 성장거점의 기준은 지역의 복합성을 갖고 있으며 지역성장에 영향을 미치는 주요변수로서 수요와 공급측면의 복합적 측면을 고려한다는 것이다. 정태적 상황이 아니라 시간의 흐름에 따라 변화하는 동태적 과정이 초점이 된다

그럼에도 불구하고 본 지구의 관광레저 개발은 성장거점에서 볼 수 있는 복합적 기능이 결여되어 있고 관광레저만을 중심으로 하는 기능 등이 배치되어 있으며 특히 개발면적을 산정하는 주요변수가 되는 관광객의 수요가 매우 불확실하다. 따라서 이러한 불확실한 수요를 기초로 하여 공급의 규모를 결정하는 것은 매우 위험한 사고라고 할 수 있다.

또한 본 지구는 인접한 동일 공간에 동일한 기능의 대규모 개발을 도모하고 있는데 이는 공간적으로나 지역성장 이론적 측면에서도 바람직하지 않은 것으로 보인다. 특히 1993년에 계획되어 2006년 현재까지도 약 10% 내외의 공사 진척에 불과하고 인접지에 새로운 관광레저 도시를 개발하겠다는 것은 우리나라의 경제사회 여건상 매우 어려운 과제라고 볼 수 있다.

한편 연안관리차원에서 본 지구는 해남 화원관광단지의 경우 골프장을 비롯한 각종의 유희·숙박시설들이 해변으로 배치되고 있어 연안환경 오염 등의 문제가 발생할 소지가 많으며, 특히 서남해안 관광레저 도시의 경우, 당초 해남과 영암의 300만~500만평 규모의 간척지인 데다가 영암호와 금호호로 둘러싸여 있어 환경적으로 매우 민감한 부분이다. 따라서 연안환경을 고려한 수질개선 계획을 보여주고 있으나 이는 종래의 시화호·새만금지구 개발사례에서 보는 바와 같이 연안환경의 문제가 발생할 소지가 매우 클 것으로 예상되고 있어 연안환경을 먼저 고려한 개발방식이 도입되어야 한다는 것이다.

연안공간의 효율적 이용방안

2006年 12月 26日 印刷

2006年 12月 28日 發行

編輯兼
發行人 李 正 煥

發行處 韓國海洋水產開發院
서울특별시 서초구 방배3동 1027-4
수암빌딩

전 화 2105-2700 FAX : 2105-2800

등 록 1984년 8월 6일 제16-80호

組版・印刷 / 세븐스가든☎ 2263-0066 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물관매센터

Tel : 394-0337, 734-6818