

# 충남의 관광개발 변화와 활성화 방안

김성진 | 한국문화관광연구원 연구위원

## I. 충남의 관광개발 현황과 환경변화

### 1. 충남의 관광지 및 관광기반시설 개발현황

한반도 서해안의 중심에 위치한 충남은 산과 바다, 강과 평야, 그리고 백제와 내포의 역사 문화가 잘 어우러진 천혜의 관광자원을 보유하고 있다. 이러한 관광자원을 바탕으로 자연공원, 자연휴양림, 해수욕장, 관광지, 관광특구, 온천 등 다양한 관광기반시설을 조성하고 있다. 또한, 전국의 지역축제 가운데 가장 성공적으로 축제로 평가받고 있는 보령머드축제와 금산인삼축제를 개최하고 있다. 특히, 주5일 근무제와 서해안고속도로 개통의 영향으로 충남을 방문하는 관광객이 지속적으로 증가하여 왔다. 충남관광은 최근 서해안관광벨트 개발계획과 태안 기업도시 개발계획이 발표되면서 새로운 전환기를 맞이하고 있다.

앞으로 당분간은 충남방문 관광객이 계속 증가할 것으로 전망하고 있다. 전국대비 충남의 숙박관광 점유율은 1999년 5% 수준에서 2005년 10% 수준으로 증가했고, 2020년에는 12% 수준으로 증가할 것이며, 당일관광 점유율은 동일 기간에 5% 수준에서 8% 정도로 증가했고, 2020년에는 10% 수준으로 증가할 것으로 전망하고 있다(충남발전연구원, 2006).

충남도는 제4차 충남권 관광개발계획(2007~2011)을 수립하면서 관광수급분석을 실시하였고, 2010년경 190만 정도의 과부족이 발생할 것으로 예상하여 신규 관광지역의 개발 및 기존 관광시설의 질적 수준 향상 등 체계적인 관광개발과 수용태세의 확충을 계획하고 있다(충청남도, 2007). 충청남도는 동 계획에서 “생태·역사·해양 관광자원의 특화를 통한 서해안

국제 관광중심지 창출”을 계획의 비전으로 설정하고, 해안·해양체험 관광거점지 육성, 역사문화 특화지역 조성, 체험생태관광 중심지 조성 등 3대 계획목표를 제시하였다. 이러한 목표 실현을 위해 계획기간 동안 3조 7,322억원(국비 1,338억, 도비 213억, 시군비 2,743억, 민자 3조 3,028억)의 야심 찬 투자계획을 제시하고 있다.

## 2. 관광지를 버리고 도시와 마을을 활용

우리는 흔히 관광개발 하면 관광(단)지, 온천지구, 유원지, 자연휴양림, 휴양업, 골프장 등의 개발을 상상한다. 충청남도가 수립한 관광개발계획에서도 관광수급의 분석을 위해 이러한 지구와 시설들을 활용하였다. 우리나라의 관광개발은 1969년 지정관광지 개발에서부터 출발했다. 도시(마을)에서 관광자원으로 접근하는 경로상의 일정 지구를 관광지로 지정하고, 공공부문이 접근도로, 주차장, 상하수도 등 기반시설을 정비하고 부지를 조성한 후, 민간부문을 유치하여 숙박시설 등 상업시설을 개발토록 하는, 인접 지역사회와는 단절된 ‘섬’ 개발방식을 취해왔다. 인접 도시(마을)에 상가와 숙박 시설이 있는데도 그것을 활용하려 하지 않고 새로 개발하니 관광개발과 지역사회가 상호 경쟁하는 상황을 초래하였다. 이러한 ‘섬’ 개발방식은 우리나라의 입지여건상 적합하지도 않다. 우리나라는 아시아태평양 지역의 리조트벨트(resort belt: 남위 5°~북위 25°)보다 훨씬 북쪽에 위치하고 계절적 영향이 심해서 수익성을 얻기 어렵다. 우리나라와 위도와 기후대가 비슷한 지역의 세계적 관광명소는 대부분 도시 또는 마을이라는 사실을 되새겨볼 필요가 있다. 한국관광은 관광지를 버릴 때 산다고 했다. 충남관광도 다르지 않다.

## 3. 관광도 시스템

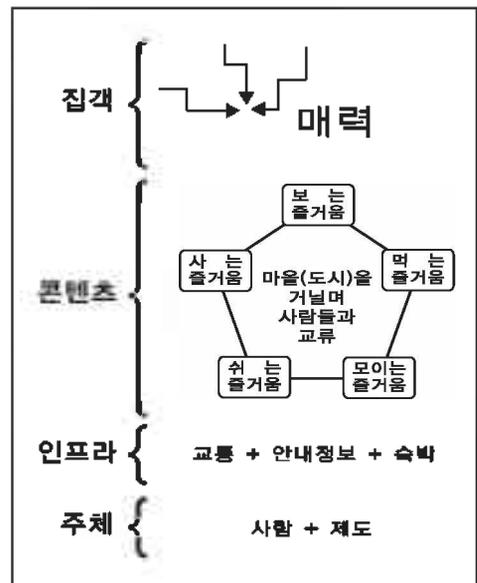
방문객들이 항상 붐비는 관광명소(도시, 마을 등)를 상상해보라. 무엇이 외지인들을 강하게 끌어당기는가? 방문한 관광객들에게는 어떤 즐거움을 제공하고 있는가? 방문객의 여행편의를 위해 어떠한 인프라를 갖추고 있는가? 그리고 이러한 일들을 누가 하며, 어떤 제도가 뒷받침되어 있는가?

홋카이도의 작은 항구도시, 오타루(小樽)를 보자. 인구는 15만명에 불과하지만 매년 1,000만명에 가까운 관광객들이 이 도시를 방문한다. 오타루의 집객력은 오타루 운하와 러브레터로 상징되

는 로망스에서 나온다. 그리고 오타루를 방문하면 다양한 즐거움이 있다. 지금은 박물관, 유리공예 상가, 호프집, 레스토랑 등으로 다양하게 활용되고 있는 창고 건축물과 운하가 어우러진 독특한 도시경관을 구경하는 즐거움이 있다. 창고건축물의 호프집에서 마시는 맥주 한 잔, 또는 골목의 시장에서 커다란 킹크랩을 사먹는 재미도 쏠쏠하다. 오르골이나 유리공예품을 사는 즐거움은 여행의 추억을 오래 간직시킨다. 도시가 눈으로 덮인 2월에 개최되는 눈빛 길 축제(小樽雪あかりの路) 등 많은 사람들이 동시에 모여 벌어지는 이벤트도 즐겁다. 그러나 무엇보다도 오타루의 가장 큰 즐거움은 도시를 천천히 거닐며 맛보는 독특한 도시의 분위기와 또 열심히 살아가는 도시민들을 만나는 즐거움이다.

오타루역 앞의 관광안내소에서는 오타루에 대한 정보뿐 아니라 주변 지역의 정보까지 쉽게 구할 수 있다. 영어, 중국어, 한국어 등 외국의 방문객을 위한 안내정보도 구비되어 있다. 관광안내소 바로 앞에서 오타루산책버스를 타면 도시의 주요 지점을 쉽게 찾아가갈 수 있다. 그리고 도시의 곳곳에는 다양한 가격대의 정갈한 숙박시설이 잘 갖추어져 있다. 호텔에서 만나는 종사원이나 거리에서 마주치는 시민들은 더 이상 친절할 수 없을 정도이다. 도시 발전과 문화유산 보전을 위해 결성된 오타루매니아는 시민들의 자발적인 모임이다. 역사적 건축물 및 경관지구 보존조례를 제정해 창고 등 근대건축물을 보존하고 경관지구를 지정해 두고 있지만, 시민들은 이것이 “재산권을 제약하는 규제”가 아니라 오히려 “도시를 지키는 방패”라고 생각한다.

관광도 시스템이다. 강한 집객력이 있는 독특한 매력을 갖추어야 한다. 보고, 사고, 먹고, 모이고, 쉬고, 도시(마을)를 거닐면서 사람들과 만나고 교류하는 즐거움이 있는 콘텐츠도 구비해야 한다. 그리고 관광의 즐거움과 편의를 위한 교통, 안내정보, 숙박 등 인프라가 뒷받침되어야 한다. 마지막으로 매력과 인프라를 기획하고 실행하는 사람이 있어야 하고 이를 뒷받침하는 제도가 마련되어야 한다.



## II. 충남의 관광개발 활성화 방안

### 1. 보이지 않는 것(invisible)이 관광객을 사로잡는다.

세계적 관광명소는 두 가지 유형이 있다. 파리의 에펠탑, 시드니의 오페라하우스, 이집트의 피라미드 등 기념비적인 건조물이 하나의 유형이다. 다른 하나는 라인강변의 로렐라이 언덕, 코펜하겐의 인어공주 동상, 브뤼셀의 오줌싸개 동상, 싱가포르의 머라이언 동상 등 기념비적이지는 않지만 꾸준히 세계인들을 매료시키는 것들이다. 여기서 강조하고자 하는 것은 두 번째 유형의 관광명소들이다. 세계인들은 그 도시를 방문하면 반드시 그 곳들을 찾는다. 친절한 안내도 없어 그 곳들을 찾아가기가 쉽지 않다. 힘들게 그 곳을 찾아가서는 명성과 달리 왜소한 언덕과 동상을 보고, 사진만 찍고 돌아선다. 그래도 다시 그 도시를 방문하게 되면 또 그 곳을 찾는다. 무슨 까닭에 그 곳들이 세계적 관광명소가 되었을까? 결코 화려한 시설 때문이 아니다. 로렐라이 언덕과 인어공주 동상은 질허(F. Silher)의 노래와 안데르센(H. Andersen)의 동화가 없었다면 한갓 언덕과 동상에 불과했을 터다. 그 곳을 세계적 관광명소로 만든 이유는 눈에 보이지 않는 콘텐츠(노래와 동화) 때문이다. 이는 생텍쥐페리(A. Saint Exupery)가 <어린왕자>를 통해 우리에게 전달하는 “가장 중요한 건 눈에 보이지 않는다”는 아주 간단한 진리이다.

우리의 현실은 어떠한가? 우리는 이 세계적 명소들이 노래와 동화가 없었다면 한갓 동상과 언덕에 불과했을 그 단순한 진리를 깨닫지 못하고 동상과 언덕 만들기에 여념이 없는 것은 아닌지. 우리는 그동안 소프트웨어(software)보다 하드웨어(hardware)를 우선했고, 콘텐츠(contents)보다 컨테이너(container)를 중시했으며, 액터(actor)보다 프로젝트(project)에 관심을 두었던 과거를 반추해볼 필요가 있다.

### 2. 지역사회(Community): 관광개발은 지역사회 개발이다.

우리는 그동안 관광이 관광객(주체)과 관광자원(객체), 관광산업(매체)으로 3요소로 구성된다고 이해해 왔다. 그리고 관광개발의 목표도 관광객의 만족, 관광자원의 보호, 관광업계의 경제성에 한정시켜 왔다. 반면, 지역사회의 발전은 관광의 결과변수로 취급하였다. 관광개발을 하고, 관광객이 많이 방문하면 자연스럽게 지역사회는 발전한다고 생각해왔다. 과연 그러한가? 관광개발이,

관광객 증가가 곧 지역사회의 발전으로 연결되지 않는 많은 사례를 볼 수 있다. 지난 20여년 가까이 세계관광기구(WTO)를 중심으로 지속가능한 관광에 대한 논의가 꾸준히 진행되어 왔는데, 여기서 도출된 합의점은 관광이 관광객, 관광산업, 관광자원 외에도 지역사회(local community)라는 4요소로 구성된다는 점이다. 지역사회를 관광개발의 결과변수가 아닌 과정 변수로 다루어야 하며, 지속가능한 관광의 실천이 관광개발이 이루어지는 바로 그 지역사회에 존재한다는 사실이다.

이제 관광개발의 공간적 대상은 지역사회 그 자체여야 한다. 주민의 삶과 문화가 누적된 생활공간 그 자체가 관광개발의 영역이어야 한다. 그래야만 관광과 지역사회 모두 지속가능성을 확보할 수 있다. 다행히 국민들의 관광행태 또한 지역사회와의 문화적 교류로 전환되고 있고, 관광 또한 “문화를 마음으로 체험하는 것”이라는 본래의 의미를 되찾아 가고 있다. 역으로 21세기의 도시(지역) 개발은 관광개발이어야 한다. 정주인구만을 고집하는 도시(지역) 개발은 개방된 세계화의 시대에서 결코 살아남을 수 없다. 방문객을 위한 관광개발이 주민을 위한 지역사회 개발이어야 하는 것처럼, 지역사회 개발 또한 주민뿐만 아니라 방문객을 고려한 개발이어야 하는 것이다.

### 3. 디자인(Design): 관광개발은 디자인이다.

1989년 해외여행 자유화 조치가 시행된 이후 16년만인 2005년에 “해외여행 1,000만 시대”가 개막했다. 우리 국민의 20%, 즉 5명 가운데 1명이 해외여행을 한다. 이 비율은 프랑스, 독일 등 유럽대륙의 일부 국가를 제외하고는 세계 최고 수준이다. 이웃 일본도 14% 정도에 불과하다. 1인당 국민소득과 함께 비교하면 우리 국민의 해외여행은 상상을 초월하는 수준이다. 왜 이러한가? 여러 가지 이유가 있을 것이다. 국민의 높은 해외여행 욕구도 원인일 것이고 가격경쟁력도 원인일 것이다. 그러나 우리나라 지역의 관광공급 수준과 우리 국민의 관광소비 기대수준 사이의 격차도 한 요인으로 작용하고 있다. 우리나라 지역이 관광경쟁력을 갖추지 못해 우리 국민이 국내를 여행하는 대신 해외여행을 하는 것이다.

그런데 문제는 이러한 격차(divide)가 점점 심화되고 있다는 사실이다. 우리 국민은 세계 어떤 나라의 사람들보다 관광소비의 기대수준이 높다. 그런데 관광개발은 문화가 없는 공허함을 시설개발로 메우려하고 있고, 졸렬한 디자인이 빈약한 시설을 더욱 초라하게 만들고 있다. 관광시설만 있고 콘텐츠와 디자인(아름다움)은 없다. 그리고 또 전국의 관광개발이 획일적이

고 무차별적이다. 물론 우리는 넓은 기후대와 시간대, 각 지역이 상이한 역사적 전통을 가지고 있는 미국, 중국, 일본, 유럽 국가들에 비해 차별화의 불리한 여건을 가지고 있는 것은 엄연한 현실이다.

이러한 격차와 무차별을 극복할 수 있는 디딤돌이 “관광디자인(tourism design)”이다. 관광가치를 디자인해서 가치경쟁력을 높여야 하는데, 디자인하고 개발해야 한다(design first). 지금과 같은 토건적 개발계획부터 수립할 것이 아니라 꿈을 설계한 후 개발계획을 수립해야 한다. 주5일 근무제가 확대 실시되면서 단거리 해외여행을 하는 국민이 증가하고 있다. 관광디자인을 통한 질적 선진화를 서두르지 않으면 지역관광의 공동화는 가속화될 것이다. 영국의 전총리 대처(M. Thatcher)의 “디자인하라, 그러지 않으면 사직하라(Design, or resign)”는 주장을 깊이 새겨야 할 것이다.

#### **4. 어메니티(Amenity): 어메니티가 관광경쟁력이다.**

어메니티란 사람이 어떤 사물이나 환경을 접했을 때 느끼는 쾌적성을 의미하는 것으로서, 청정한 자연, 아름다운 풍경, 개성 있는 문화적 전통 등이 어메니티 자원이다. 아름다움, 여유로움, 감성 등 어메니티를 체험하고자 하는 관광수요가 증대하고 있다. 환경과 문화의 가치가 높아지면서 어메니티가 관광객의 새로운 요구가 되고 있다. 그런데 단기간의 경제적 이익을 바라는 양적 팽창 위주의 관광개발사업 추진으로 우리 관광지의 어메니티 수준은 선진국의 관광목적지에 비해서 열악한 편이다.

관광개발은 다름 아닌 지역사회의 어메니티 자원의 경제적 가치를 높이는 행위이다. 그리고 어메니티는 지역사회의 관광경쟁력을 좌우하는 핵심요소이다. 관광시설의 개발이나 관광지구의 개발보다는 지역사회 전체의 어메니티 향상이 관광 경쟁력을 높여줄 것이다. 개발은 언제든 할 수 있지만 보전은 지금 아니면 못 한다.

#### **5. 융합(convergence): 관광의 효과는 융합에 달려 있다.**

지방자치제도 시행 이후, 특히 2000년대 들어 지역의 관광개발사업이 양적으로 크게 증가하고 있다. 관광개발을 공약으로 내세우지 않는 자치단체장 후보가 없고, 심지어 ‘관광만이 살 길’이

라고 서슴없이 토로한다. 관광지, 문화 및 생태녹색관광자원 개발 등 문화관광부의 소관 정책 사업 뿐만 아니라 특정지역(건교부), 지역특구(재경부), 소도읍과 신활력(행자부), 농어촌 휴양단지(농림부, 해양수산부), 그리고 농산어촌체험마을(농림부 등) 등 관련부처에서 다양한 관광자원개발 사업을 추진하고 있으며, 그 수도 크게 증가하고 있다. 그러나 지금까지 관광개발의 지역발전 효과는 기대만큼 크지 않았다. 관광개발이 지역사회 및 지역산업과 밀접한 연관을 맺지 못하여 개발이익이 지역 외로 유출됨에 따라 지역경제 활성화 및 주민의 삶의 질 향상에는 실질적으로 기여하지 못하고 있다.

관광개발의 경제적 효과는 1차 효과(직접)와 2차 효과(간접 및 유발)로 구분되는데, 실질적인 효과는 1차 효과보다는 2차 효과에 따라 좌우된다. 우리는 관광개발을 토지나 시설 개발로 보아 왔다. 그러나 지역을 방문해서 기념이나 추억이 될만한 것을 사고 싶어도 살 것이 없다. 온통 “메이드 인 외지” 상품이다. 지금과 같은 개발관행이 지속된다면 관광개발이 이루어지고 관광객 방문이 늘더라도 지역의 발전과 주민의 삶의 질은 개선되지 못하는 딜레마는 계속될 것이다.

관광과 지역, 관광산업과 지역산업이 융합된 관광생태계가 구축되어야 상상 이상의 시너지 효과가 창출될 것이고, 관광과 지역, 관광산업과 지역산업 각각의 “0.5차 더하기”가 가능할 것이다. “난류와 한류가 만나는 곳에 가장 풍부한 어장(漁場)이 형성된다”고 했다.

## 6. 협치(governance): 협치가 성패를 좌우한다.

지금까지 우리의 관광개발방식은 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 유형 I은 자치단체가 공공재원을 투입하여 인프라를 조성하거나 관광시설을 개발하여 직접 운영하는 방식이다. 유형 II는 자치단체가 토지를 매입하여 부지를 조성한 후 공공시설은 직접 개발하고 수익 시설은 민간자본을 유치하여 개발하도록 하는 방식이다. 유형 III는 자치단체는 인허가 등의 업무만 수행하고, 민간부문이 직접 토지매입, 부지조성, 시설개발 및 운영을 맡는 방식이다. 그런데 문화관광부가 소관하는 정책사업(문화 및 생태녹색, 관광(단지), 경복북부 유교문화권 및 남해안 관광벨트)만 따져보면, 유형 I, II, III이 각각 58.5%, 35.7%, 5.8%를 차지한다(한국 문화관광연구원, 2006). 즉, 우리의 관광개발은 지방자치단체 주도의 개발(유형 I, II)로 규정할 수 있다. 그런데 문제는 이러한 자치단체 주도의 관광개발이 한계를 드러내고 있다는 사실이다. 유형 I은 경쟁력이 미흡하고, 유형 II는 사업추진이 지연되고 있고 민간투자가 저조하

다. 유형 I은 지역사회 참여형 개발로 전환하고, 유형 II의 신규개발은 최소화해야 하며, 그리고 규제합리화와 인센티브 강화를 통해 유형 III의 개발을 촉진해야 한다. 여기에도 장애요인은 있다. 자치단체의 오랜 인식과 관행, 그리고 지역사회의 참여역량의 현실이 대표적인 장애요인이다.

지금까지 관광개발의 기본조건이, 그리고 관광경쟁력의 결정요인이 입지, 자원, 시장의 3요소였다면, 이제는 그것을 대체하는 것이 있다. 그것은 바로 자원에 창의성을 발휘하여 상상력을 불어넣는 사람이다. 새로운 철학과 명확한 비전을 가진 리더와 그를 지지하는 그룹이 존재해야 한다. 그러나 리더와 지지그룹이 나타나기만을 기다릴 수도 없고, 리더가 금방 나타나는 것도 아니다. 지역의 미래를 생각하는 그룹을 찾아내고 꾸준히 지원하라. 지역의 미래에 관심을 가진 사람들의 교류와 네트워크가 점차 확대될 것이고 그 그룹에서 리더십을 갖춘 리더가 나타날 것이다.

한편에서는 자치단체와 지역대학, 관광 관련 사업자가 서로 연대하고 학습하고 협력하는 혁신 클러스터의 구축도 중요하다. 관광경쟁력이란 현재 개발된 시설과 서비스의 경쟁력이 아니라 시장변화에 대응해서 차별화된 시설과 서비스를 계속 개발해내는 능력을 의미하는데, 불확실하게 급변하는 관광시장에 대응하기 위해서는 지역 주체들간의 긴밀한 협력과 유연한 대응이 필수적이기 때문이다. 결국에는 지역사회가 관광공급의 주체가 되어야 한다. 물론 관광은 관광객이 주가 된다. 그러나 관광지라고 해서 주민은 간 데 없고 외지인만 스쳐가는 곳이어서는 안 된다. 관광명소도 주민이 참여하고 가꿔야 생명력을 가지기 때문이다. 지역사회의 리더를 양성함과 동시에 그들을 지원하는 다양한 전문가와 자치단체가 네트워크를 형성해야 한다.

### Ⅲ. 충남의 관광개발은 지역 종합력 향상

이 글은 관광개발과 관련하여 다분히 개인적인 여섯 가지 주장을 하고 있다. 첫째, 지역사회와 분리된 관광지 개발을 버리고 기존의 도시와 마을을 활용할 것, 둘째, 시설보다는 보이지 않는 콘텐츠를 먼저 개발할 것, 셋째, 디자인을 통해 관광개발의 질적 수준을 높일 것, 넷째, 어메니티를 보전하고 활용할 것, 다섯째, 관광과 지역산업의 융합을 통해 부가가치를 창출할 것, 그리고 여섯째, 인재를 개발하고 지역 구성원간 연대하여 학습하고 협력할 것을 주장하였다.

관광개발은 토지나 시설 개발이 아니다. 방문객들을 대상으로 “방 팔고 밥 팔기” 위한 것도 아니다. 관광지를 잘 개발했다고 해서 지역의 관광경쟁력이 강화되는 것도 아니다. 관광개발은 정주

공간의 어메니티를 향상시키고 지역산업을 융합시키는 등 지역의 종합력을 향상하는 것이다. 20세기는 살기 좋은 곳이 최고의 관광지였다. 그러나 21세기는 최고의 관광지가 되어야 살기 좋은 곳이 될 것이다. 방문객을 위한 관광개발이 지역사회 개발이어야 하듯, 지역사회의 개발도 방문객을 고려한 관광개발이어야 한다. 도시계획이나 지역개발의 과정에 문화관광의 지혜를 반영하는 날이 빨리 오기를 기대한다. 충남에서 가장 먼저 시작한다는 소식이 들려오기를 기대한다.

#### 〈참고문헌〉

- 이인배·최영문(2006), 충청남도 관광수요 변화분석과 대응과제 충남발전연구원.  
 충청남도(2007), 제4차 충남권 관광개발계획.  
 한국문화관광연구원(2006), 지속가능한 정주형 관광개발체계 연구.