

Jeonbuk Institute 20151027 vol.144

ISSUE BRIEFING

‘산악관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률’ 시행에 따른 전라북도 대응방안

김형오_ 문화관광연구부 연구위원
김귀진_ 문화관광연구부 전문연구원



C O N T E N T S

Issue Briefing

이슈브리핑 2015년 10월 27일 vol.144 발행인 강현직 발행처 전북연구원 주소 전북 전주시 완산구 공위팔림로 1696
TEL : 063)280-7100 FAX : 063)286-9206

※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

※지난 호 이슈브리핑을 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

‘산악관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률’ 시행에 따른 전라북도 대응방안

1. 법률의 도입 배경 및 추진 개요
2. 산악관광진흥 사례
3. 법(안)의 주요내용
4. '산악관광진흥구역' 도입에 따른 전북 대응방안

‘산악관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률’ 시행에 따른 전라북도 대응방안

■ 「산악관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률」 제45회 국무회의 통과(2015.10.20)

- ‘산악관광진흥구역’ 제도는 산지 활용과 관련된 규제를 개선하고 체계적인 계획하에 자연 친화적인 관광휴양시설 설치할 수 있는 내용을 담고 있음
- 이 법은 산악관광진흥구역을 지정 운영함으로써 자연친화적으로 산악관광의 여건을 조성하여 산악관광을 진흥하고 지역경제 발전에 이바지하는데 의의를 두고 있음
- 산악관광의 패러다임이 단순 등산·휴식에서 복합 휴양으로, 비밀상적 여가·관광 공간에서 일상 여가·관광 공간으로 변화됨에 따라 전라북도 차원의 적극적이고 선제적인 대응이 필요함

■ ‘산악관광진흥구역’ 도입에 따른 전북의 대응방안

- 대응과제 1. 적용배제 지역 선검토
 - 자연공원이 제외됨에 따라 산악관광의 거점 역할을 수행하는 국립공원, 도립공원, 군립공원, 지질공원 등은 구역 지정이 불가능하므로 개발가능지의 사전검토 및 지자체간 의견조율이 필요
- 대응과제 2. 구역 지정 제안 공모 등을 통한 추진
 - 전북도내 가능 예정지를 정책적으로 사전 스크리닝한 이후 지정 예정 가능지를 대상으로 하여 민간투자를 공개 또는 비공개 방식으로 추진하여, 실제 사업을 추진할 민간투자자의 관심 유도
- 대응과제 3. 신규 지정 가능 지역 선정을 통한 추진
 - 기업들의 투자유인 및 수익성확보를 위한 전라북도 및 도내 자치단체의 세제지원 및 기반시설의 지원 방안 강구
- 대응과제 4. 기존 관광지 확장을 통한 추진
 - 신규조성으로 인한 자연환경 훼손 방지 및 자원감소 효과가 높으므로 전북도내 자연휴양림 중심으로 검토 필요
- 대응과제 5. 산악관광 활성화를 위한 사회적 소통과 공감 확보
 - 산악관광진흥 구역 지정·개발에 앞서 자연훼손, 지역관광 및 경제활성화 등 보전과 활용의 사회적 갈등의 최소화 노력이 강구
- 대응과제 6. 지역사회 중심의 산악관광 활성화 유도
 - 외부자원 투자로 인한 편익의 외부 유출 최소화가 필요하며 특히 대규모 외부 자본에 의한 투자로 인한 효과가 역외로 유출을 최소화 하는 방안 마련

■ 산악관광 활성화를 위한 전라북도 향후 계획

- 국무회의 통과후 국회 제출 과정에서 제도 내용의 변화를 모니터링
 - 국무회의를 통과한 법률(안)중 지정, 개발계획, 사업시행자 등의 개발 절차상의 구조적 변화이외에 특례, 지원 및 부담금 등의 내용적 변화에 대한 모니터링
- 산악관광진흥구역 선지정을 위한 지정 가능 지역 예비 분석 시행
 - 전라북도내 산악관광진흥구역 제도 목적에 부합하면서 실제 역내 새로운 관광목적지 조성을 위해 지정 가능한 지역을 분석하여 예비 구역 지정 풀(Full)을 마련
- 법 제정에 따른 제안 지정 신청 공모 등 선제적 대응 추진
 - 법 제정이후 제안 지정 신청 공모 등을 통해 타 시·도에 비해 선제적으로 투자자의 제안을 신청받고, 필요시 공공투자사업으로 추진이 필요할 경우 전라북도와 시군이 협력하여 추진
 - 전북도의 공공투자사업으로 추진할 경우 시군 공모 또는 신청을 통해 평가 후 우선적으로 도에서 지정 신청이 가능 지역을 선별하여 추진
 - 중앙정부에서는 동 제도 신설에 따라 공모 형태가 아닌 신청 형태로 운영될 가능성이 높으므로 지역 주도로 추진

1. 법률의 도입 배경 및 추진 개요

1) 도입 배경

□ 정부의 산지 및 산림정책 변화에 적극적인 대응 필요

- 최근 소득 및 여가시간 증가로 숲 이용자가 급증하고 목적도 다양화됨에 따라 정부는 산림자원의 경영관리에서 산림휴양으로 정책방향을 전환중에 있음
- 2010년도 이후 국민의 복지에 대한 사회전반의 관심이 높아짐에 따라 산림을 국민의 복리증진에 활용하고자 하는 정책적 움직임이 본격화됨

□ 산악관광 패러다임 변화에 따른 국민 여가 활동의 가치 변화

- '2015 울산 UNWTO 산악관광회의'(10.14~16)에서는 산악관광의 패러다임이 단순 등산·휴식에서 복합 휴양으로, 비밀상적 여가·관광 공간에서 일상 여가·관광 공간으로 변화됨에 따른 산악관광 활성화의 중요성과 전망 등에 대해 논의되었음
- 산악은 휴식, 휴양, 치유의 공간으로서 의미가 컸으나 산악을 이용한 레포츠가 관광시장에서 새로운 영역으로 부각되고 있어 이를 활용한 휴양·관광·레포츠를 포괄하는 통합관광지의 조성에 대한 시장의 기대와 수요가 조성됨

□ 국토의 64%를 차지하고 있는 산지의 중복 규제 해제를 통한 관광 활성화

- 정부는 국토의 64%를 차지하고 있는 산지를 대내외 관광객 증대 및 부가가치 창출을 위해 산악관광진흥구역 제도가 올 7월 무역투자진흥회에서 논의
- 스위스, 미국 등의 국가에서는 산지·산악 경관을 활용한 관광산업을 허용하고 있으나 우리나라는 국토의 63.7%를 차지하고 있는 산지를 각종 입지·행위 제한 규제로 관광산업으로 활용되지 못한 실정
- 산지지역은 산지관리법, 산림보호법, 자연공원법, 초지법 등의 법률에 따라 이중·삼중의 중복규제로 인해 개발이 제한적임
 - 산지경영 목적외 개발·이용이 엄격히 규제되는 보전산지가 전국토의 약 49%이며 지목상 임야는 전국토 대비 64%, 이중 보전산지는 77% 차지
 - 「산지관리법」에 따라 산지 높이, 평균 경사도, 국유림 및 임상도 여부에 따라 개발이 제한적
 - 대부분 자연환경보전지역 또는 농림지역으로 시설 설치를 위해서는 관리지역으로의 용도지역 변경 필수

〈표 1〉 우리나라 산지의 구성 및 개발가능성 정도

비임야	임야(전국토의 64%)			
	준보전산지 (산지의 23%)	보전산지(산지의 77%, 전국토의 49%)		
		임업용산지	공익용산지 (산지전용)	
높음	←	개발가능성	→	낮음

자료 : 산림청 제공자료

2) 추진개요

□ 경제혁신 3개년 계획(무역투자진흥회의)

○ 제6차 무역투자진흥회의(2014.8.12)

- 제6차 무역투자진흥회의에서 '경제혁신 3개년 계획'의 핵심과제인 투자활성화를 위한 유망서비스산업 육성의 일환으로 산지관광 활성화 정책 발표
- 우리 국토의 64%가 산지이나 각종 규제로 인해 관광자원으로의 활용이 미흡한 상황으로 '산지관광 특구제도' 도입을 통해 자연경관을 활용한 휴양형 호텔 등이 가능하도록 관련규제를 일괄 완화하는 방안 제시

○ 제8차 무역투자진흥회의(2015.7.8)

- 제8차 무역투자진흥회의에서 외국인 관광객 유치기반 확대를 통한 관광산업 육성 대책에서 체험형 관광 선호 그룹을 타깃으로 한 관광콘텐츠 확보 방안으로 제시
- 산림의 절반 이상이 생육밀도를 초과하여 이를 관리하고 '활동적 시니어' 등 새로운 여가 수요층 증대에 대응하기 위해 산지의 약 70%에 해당하는 지역에 관광휴양 시설 입지를 허용하는 '산악관광진흥구역' 제도 도입 논의

<주요 내용>

「산악관광진흥구역」제도를 도입하여 보전산지, 요존국유림 등 전체 산지의 약 70%에 해당하는 지역에 관광휴양시설 입지 허용

- (입지허용 지역) 보전산지(전체 산지의 76.6%), 요존국유림(21.2%), 산림보호구역(4.7%), 백두대간보호지역 중 완충구역(1.5%) 등 [산지전용·일시사용 제한지역 제외, 유전자원보호구역 제외]
 - 표고 50%·평균경사도 25도 이상의 지역도 입지허용지역에 포함
- (지정절차) 사업희망자가 사업계획의 제출을 통해 시도지사에게 구역지정을 요청하면 문체부장관이 관련절차를 거쳐 지정
- (설치가능 시설) 숙박·체류시설, 식음·상업시설, 생산·체험시설, 스포츠·위락시설, 문화·휴양시설, 공공·편의시설 등
- (지원 및 혜택 부여) 사업자에게 필요시 재정·세제상 지원 및 부담금 감면 혜택을 부여하고, 건폐율·용적률 완화적용

□ 「산악관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률」 제정안 입법예고(~9.24)

- 제정취치로는 산악관광 잠재력을 활용한 국가 관광경쟁력 강화, 산악관광개발 및 활성화를 위한 제도적 기반 마련, 산악관광 진흥을 통한 지역경제 및 창출 유도
- 제정방향으로는 산악관광진흥구역 도입 및 지속가능하고 친환경적인 산악관광 기반 구축, 산악관광을 통한 투자촉진 및 지역경제 활성화 유도

□ 「산악관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률」 제45회 국무회의 통과 (2015.10.20)

- 한국형 명품 산악관광 모델 도입하기 위한 「산악관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률」제정안이 제45회 국무회의를 통과함. '제8차 무역투자진흥회의'에서 논의된 관광산업 육성대책의 후속 조치임
- 이번 제정하는 '산악관광진흥구역' 제도는 산지 활용과 관련된 규제를 개선하고 체계적인 계획 하에 자연 친화적인 관광휴양시설을 설치할 수 있는 내용을 담고 있음

05

2. 산악관광진흥 사례

1) 유사사업 검토

- 현재 '산지', '산림', '관광' 관련 사업으로는 자연휴양림, 삼림욕장, 치유의 숲, 산림테라피단지, 산림생태문화체험단지, 산림복지단지, 관광단지 등이 있으나 숙박시설을 포함하고 있는 사업은 자연휴양림, 치유의 숲, 관광단지 사업임

〈표 2〉 숙박시설 가능 사업

구분	자연휴양림	치유의 숲	관광단지
시행주체	시·도 및 시·군·구	시·군·구	시·군·구
최소면적	국가·지방자치단체 30만㎡ 그 외 20만㎡ 도시지역 10만㎡	국가·지방자치단체 50만㎡ 그 외 30만㎡ 도시지역 10만㎡	50만㎡
주요시설	숙박	숲속의 집 ¹⁾	관광호텔·수상관광호텔, 한국전통호텔·가족호텔·휴양콘도미니엄
	편의 ²⁾	임도·야외장·오토캠핑장·야외공연장·휴게음식점 및 일반음식점 등	관광공연장·관광유형음식점·관광극장유형음점·관광식당 등
	체험·교육 ³⁾	산책로·탐방로·등산로·전시관·산림공원·숲속교실·숲속수련장·산림박물관·곤충원·동물원·식물원·세미나실·로프체험시설 등	민속촌·해수욕장·수렵장·동물원·식물원·수족관·온천장·수영장·농어촌휴양시설·산림휴양시설·박물관·미술관·자동차야영장·관광유람선·종합유원시설
	체육 ⁴⁾	치유센터·치유숲길·일광욕장·풍욕장·명상공간·숲체협장·경관조망대·체력단련장·체조장·산책로·탐방로·등산로·산림작업장 등	골프장, 스키장, 요트장, 조정장, 카누장, 빙상장, 자동차경주장, 승마장, 종합체육시설, 경마장, 경륜장, 경정장

주 : 자연휴양림, 치유의 숲, 관광단지 시설을 자연휴양림 시설기준에 맞추어 재조정함

편의²⁾ : 자연휴양림 '편의시설', 치유의 숲 '편익시설', 관광단지 '접객시설'

체험·교육³⁾ : 자연휴양림 '체험·교육시설', 치유의 숲 '산림치유시설', 관광단지 '휴양·문화시설'

체육⁴⁾ : 자연휴양림 '체육시설', 관광단지 '운동·오락시설'

□ 기존 사업과의 차별성

- '산악관광진흥구역'은 기존 사업들과 달리 관광지 개발을 통한 산림복지와 여가공간의 제공·관광지 조성 등 여가·레포츠·복지·관광 등 전 분야에 걸친 '산악' 관광의 거점지 조성으로 볼 수 있음
- 삼림욕장, 산림테라피단지, 복지단지 등 기존사업들은 '산림'의 보존을 중점으로 한 소극적 활용을 통해 휴식·복지의 성격을 가진 반면 '산악관광특구'는 '산림'의 적극적 활용으로 휴양·여가공간 및 각종 액티브 시설 설치로 숙박과 휴식·레포츠·체험·문화 활동 등 복합공간제공을 목적

1) 「산림문화·휴양에 관한 법률」제9조2 제1항(시행령 별표3)의 규정에는 '숲속의 집'이 '산림치유시설'로 분류하고 있으나 시설비교를 위하여 숙박시설로 재조정 함.

2) 해외사례 검토

○ 스위스 고르너그라트

- 몬테로사, 마테호른 등 세계적으로 유명한 봉우리가 위치한 고르너그라트는 스위스 남부 체르마트(Zermatt) 지역의 고르너그라트(Gornergrat)지역에 위치하고 있으며 산악철도와 케이블카를 이용한 산악(3,089m)관광지역으로 휴식·휴양을 비롯한 몬테로사, 마테호른 등의 봉우리 관람, 산악스키, 산악자전거, 트레킹, 골프(인근 고산초원 이용)등 다양한 산악관광을 즐길 수 있는 대표적인 사례임

○ 일본 후지하코네이즈 국립공원

- 후지산, 하코네산 등 일본의 대표적 용암류 생성 지형을 품고 있는 후지하코네이즈 국립공원은 도쿄도 인근에 위치하여 도시민들의 휴식·휴양처로 이용되며 철도, 로프웨이, 온천, 놀이동산, 골프장 등 숙박·휴양·관광·레포츠 등 종합관광지임

○ 중국 황산

- 황산은 중국에서 경치가 가장 아름답기로 유명하며 수많은 봉우리, 단층, 모래사장, 호수 등이 절경을 이루고 있으며 관광을 목적으로 케이블카, 모노레일, 호텔, 식당 등이 구성되어 있음

〈그림 1〉 산악관광 해외사례



스위스 고르너그라트

중국 황산

일본 후지하코네이즈

스위스 고르너그라트 산악바이킹

중국 황산 모노레일

일본 후지하코네이즈 호상유람

자료 : 3100 쿨름호텔 홈페이지(<http://gornergrat-kulm.ch>), 체르마트 홈페이지(<http://www.zermatt.ch>), Ctrip여행사 홈페이지(<http://www.hotels.ctrip.co.kr>), 위키피아(<https://ko.wikipedia.org/wiki/>)

〈표 3〉 산악관광 해외사례 시설 및 프로그램

구분	스위스 고르너그라트 (3100 쿨름호텔)	일본 후지하코네이즈 (국립공원)	중국 황산
위치	스위스 체르마트	일본 혼슈 중남부, 가나가와현·시즈오카현·아마나시 현·도쿄도	중국 안후이성 황산시
환경	몬테로사, 마테호른 등 4,000m급 봉우리	후지산, 하코네산, 화산, 호수 등 용암 류 생성 지형,	산, 공원·정원·자 연 절경
시설	산악철도, 케이블카, 호텔 [(22실), 레스토랑, 전망대, 천문대, 쇼핑몰, 스키장비 보관실]	등산철도, 로프웨이, 온천 숙박시설, 식당, 놀이동산, 골프장, 연 수시설, 별장	모노레일, 케이블카, 등산로 호텔, 식당
프로그램	산악자전거, 하이킹, 등산, 암벽등 반, 골프, 스키, 스노우 보드, 스노 슈 하이킹, 터보건 런(놀이시설)	트레킹, 하이킹, 호상유람, 낚시, 수상 스키, 윈드서핑, 행글라이딩, 관광	관광, 트레킹, 하이킹

3) 국내 사례 검토

○ 힐리언스 선마을

- 힐리언스 선마을(893,000㎡)은 민간 기업(대웅제약, 풀무원, 매일유업 등)과의 공동투자자와 강원도 홍천군의 적극적인 유치협조로 2007년 개장 하였으며 산악지형을 활용한 숙소와 시설이 조성되어 있는 국내 의료·치유관광의 대표적 사례지임
- 지형과 자연환경을 최대한 보존하도록 노력하였으며 친환경에너지 시스템을 도입한 대표적 친환경 산악개발 사례로 2014년 산림청이 선정한 '민간 치유의 숲' 1호로 지정되었으며, 2012년 방문객 27,082명, 매출액 4,485백만원으로 매년 20%이상 증가

〈표 4〉 힐리언스 선마을 매출액 및 방문객 현황

구분	2010년	2011년	2012년
매출액	3,056백만원	3,746백만원	4,485백만원
가동율	53%	65%	80%
방문객	18,084명	22,150명	27,082명

자료 : 자연치유도시 제천 종합발전계획, 2013.12, 한국종합경제연구원



○ 시설

- 객실(10동 44실), 8개 트레킹코스, 식당, 아영장, 스파, 찜질방, 비즈니스센터 등

○ 프로그램

- 5개 힐링 프로그램을 운영중에 있으며, 식습관·마음습관·운동습관·생활리듬습관 개선을 위한 체험교육으로 구성되어 있음

3. 법(안)의 주요내용

1) 주요내용

□ 제1장 총칙

- 목적 : 이 법은 산악관광진흥구역을 지정 및 운영함으로써 자연친화적으로 산악관광의 여건을 조성하여 산악관광을 진흥하고 지역경제 발전에 이바지하는 것을 목적으로 함(안 제1조)
- 산악관광의 정의 : 자연경관이 수려한 산지와 산림에서 산지와 산림이 보유한 자연자원과 문화 자원을 이용하고 체험하는 관광(안 제2조 1항)
 - '산악관광'에서 '산악'의 내용과 범위에 대해 살펴볼 필요가 있음. 법률(안)에서 정의하고 있는 '산악'의 범위는 「산지관리법」제2조제1호에 따른 "산지"와 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」제2조제1호에 따른 "산림"을 "산악"으로 정의되고 있음
 - "산악"의 개념은 '산지'의 개념을 포괄하는 '산림'의 의미로 입목·죽과 토지를 포괄하는 개념으로 볼 수 있음

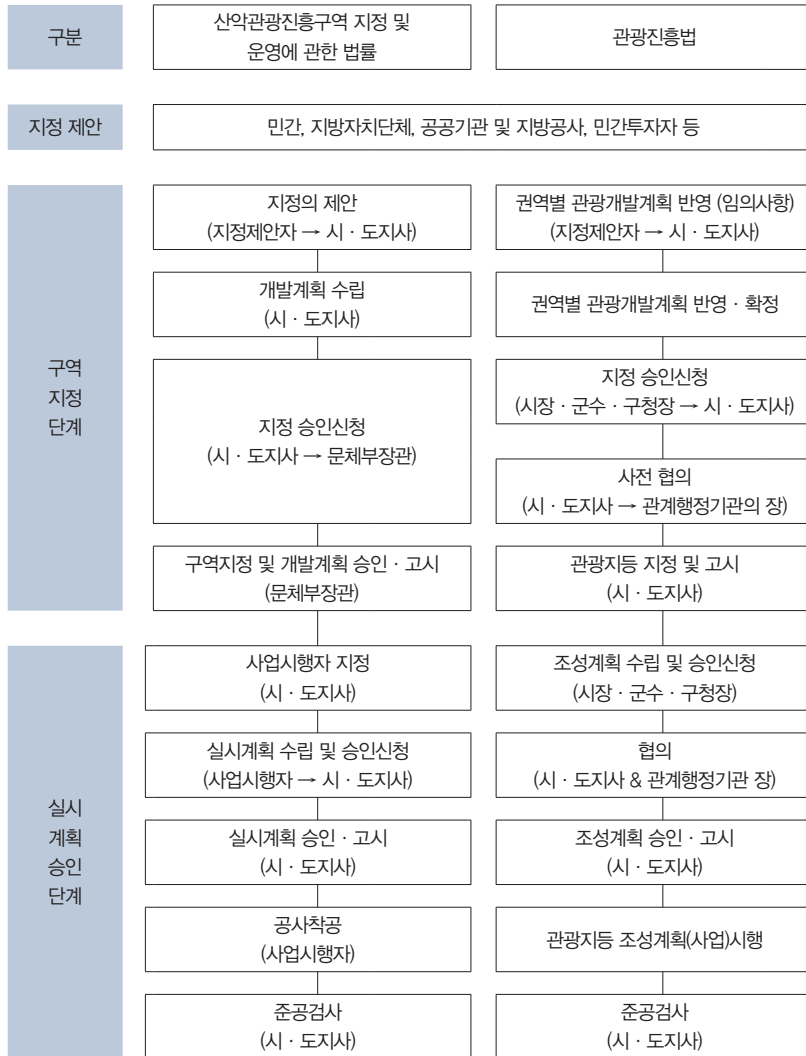
〈표 5〉 산악의 정의 및 법령

산지관리법	
가. 입목(立木)·죽(竹)이 집단적으로 생육(生育)하고 있는 토지 나. 집단적으로 생육한 입목·죽이 일시 상실된 토지 다. 입목·죽의 집단적 생육에 사용하게 된 토지 라. 임도(林道), 작업로 등 산길 마. 가목부터 다목까지의 토지에 있는 암석지(巖石地) 및 소택지(沼澤地)	가. 보전산지 1. 임업용산지 2. 공익용산지 나. 준보전산지 : 보전산지 외의 산지
산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	
가. 집단적으로 자라고 있는 입목·죽과 그 토지 나. 집단적으로 자라고 있던 입목·죽이 일시적으로 없어지게 된 토지 다. 입목·죽을 집단적으로 키우는 데에 사용하게 된 토지 라. 산림의 경영 및 관리를 위하여 설치한 도로 마. 가목부터 다목까지의 토지에 있는 암석지(巖石地)와 소택지(소택지: 늪과 연못으로 둘러싸인 습한 땅)	가. 국유림(國有林): 국가가 소유하는 산림 나. 공유림(公有林): 지방자치단체나 그 밖의 공공단체가 소유하는 산림 다. 사유림(私有林): 제1호와 제2호 외의 산림

- 지정제한 : 법률(안) 제4조(적용 배제)에 따라 지정이 제한되는 지역은 ① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 개발제한구역 ② 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 통제보호구역 ③ 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시공원 ④ 「문화재보호법」에 따른 지정문화재와 그 보호구역 및 역사문화환경 보존지역 ⑤ 「백두대간 보호에 관한 법률」에 따른 핵심구역 ⑥ 「산림보호법」에 따른 산림유전자원보호구역 ⑦ 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 채종림 및 시험림 ⑧ 「산지관리법」에 따른 산지전용·일시사용제한지역 ⑨ 「수도법」에 따른 상수원보호구역 ⑩ 「습지보전법」에 따른 습지보호지역 ⑪ 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에 따른 야생생물 특별보호구역 및 야생생물 보호구역 ⑫ 「자연공원법」에 따른 공원구역 ⑬ 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관핵심보전지역 임
- 초기 법률(안) 논의 시 이슈화되었던 '공원구역'의 '산악관광진흥구역' 지정이 불가능해짐

□ 제2장 산악관광진흥구역의 지정

- 산악관광진흥구역 지정 및 개발계획의 수립 등 : 산악관광진흥구역의 개발계획 수립 및 지정 신청 주체는 시·도지사이며 문화체육관광부장관이 승인을 통해 구역지정이 이루어짐(안 제8조, 제12조 정리)
- 「관광진흥법」에 따른 관광지 및 관광단지의 경우, 시장·군수·구청장이 지정 및 조성계획 승인 신청에 의하여 시·도지사가 지정하게 되어있는 절차와는 차이점을 보임



〈그림 2〉 산악관광진흥구역 및 관광진흥법 개발절차 비교

- 지정 면적 : 법(안)에서는 산악관광진흥구역 지정을 위한 규모는 최소 3만 m² 이상으로 규정 (안 제9조1항 정리)
- 산악관광 개발을 통한 지역경제 활성화 및 친환경적개발이라는 법제정 취지와 법률(안) 제15조2항에 따른 실시계획 작성시 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조에 따른 지구단위계획을 수립하도록 하고 있음

- 설치할 수 있는 시설 : 법(안)에서는 설치할 수 있는 시설을 정하고 있지 않으며 하위법령을 통해 제시할 것으로 보임
 - 제8차 무역투자진흥회의에서는 '산악관광진흥구역' 내 설치 가능시설은 “숙박·체류시설, 식음·상업시설, 생산·체험시설, 스포츠·위락시설, 문화·휴양시설, 공공·편의시설 등” 으로 포괄적인 내용을 발표함
 - 법과 정책의 추진 취지 및 목적에 따라 「관광진흥법」에 따른 '관광지 및 관광단지' 에 준하는 시설의 설치가 허용될 것으로 친환경적인 개발의 지향함과 개발면적의 한계에 따라 골프장, 스키장 등 대규모 운동시설을 제외한 시설의 설치가 가능할 것으로 판단됨

□ 제3장 산악관광개발사업의 시행

- 시·도지사가 공모 등에 따라 산악관광개발사업의 시행자로 지정할 수 있는 경우는 지방자치단체, 공공기관, 지방공사, 민간투자자 및 산악관광개발사업 시행 목적 출자 법인임
 - 민간투자자의 경우 대통령령에 따라 자격 요건 등을 갖추었는지 등이 향후 시행자 지정에 있어 중요한 의사결정 요소가 될 것이며, 산악관광개발사업 시행 목적 출자 법인의 경우 자칫 산악관광개발사업이 대규모 외부 자본에 의한 투자만이 이루어지는 것을 방지하기 위해 토지를 소유한 지역주민들이 설립한 중소기업의 법인도 사업시행자로 지정될 수 있도록 하고 있음
 - 다만, 산악관광개발구역 지정을 최초 제안자의 경우 산악관광개발구역으로 지정된 이후에 시도지사가 우선적으로 해당 제안자를 사업시행자로 지정할 수 있도록 함
- 제14조3항에서는 기존 사업시행자의 지정을 취소한 경우 대체 사업시행자를 시·도지사가 지정할 수 있도록 하여 사업시행자 지정 취소에 따른 사업 추진 공백 기간을 최소화하였음
- 실시계획은 사업시행자가 작성하여 시·도지사에게 제출토록 하고 있으며, 산악관광개발사업의 개요, 토지의 확보 여부, 지구단위계획, 계획평면도 등을 포함하도록 하였고, 사업시행자 지정 2년 이내에 제출해야 함
- 산악관광개발사업의 시행자는 산악관광개발사업을 위해 필요한 토지 등을 수용 또는 사용(제20조)할 수 있으나, 민간투자자 및 산악관광개발사업 시행 목적 출자 법인의 경우 토지 면적의 2/3를 소유하고 토지소유자 또는 건물소유자 총수의 1/20이상의 동의를 받도록 하는 제한적인 토지수·사용권을 부여하였음
- 조성토지 등의 사용 및 처분에 있어 복합적 개발을 유도하고, 사업시행자의 초기 투자 부담을 경감시키기 위해 원형지라도 공급하도록 하여, 사업시행자가 특정 관광휴양시설에 투자할 경우 이를 허용하였음. 사업시행자는 산악관광개발사업에 사용되는 토지면적의 50% 이상을 직접 사용하도록 하여 사업시행자가 부동산 투자 등의 목적으로만 참여하지 못하도록 규제 장치를 부여하였음
 - 여기서 토지면적이라 함은 녹지용지 및 공공시설용지의 면적을 제외하여 일반적인 개발사업에서 가처분 토지면적중 50% 이상은 당초 사업시행자가 직접 투자하여 조성하도록 하고, 이외 토지에 대해서는 제3자를 통한 투자 유치 등이 가능하도록 하고 있음

□ 제4장 산악관광진흥구역 특례 및 지원

- 특례 : 국유림, 보전산지, 산림보호구역, 백두대간 보호지역 등 개별법령에 의한 기준을 대통령령을 통해 완화할 수 있도록 함(안 제27조~제33조 정리)

〈표 6〉 산악관광진흥구역 규제완화

법률	규제완화 내용
국유림의 경영 및 관리에 관한 법률	1. 요존국유림을 불요존국유림으로 재구분 2. 불요존국유림의 매각 및 교환 조건 완화 3. 국유림의 대부 또는 사용허가 기준 및 요존국유림의 사용허가 범위 완화 4. 불요존국유림 내 영구시설물 설치기준 완화
산지관리법	1. 보전산지 내 행위제한 완화 2. 산지전용허가기준 완화
산림보호법	1. 산림보호구역 내 행위제한 완화
백두대간 보호에 관한 법률	1. 보호지역 내 행위제한 완화

- 조세·부담금 감면 : 산악관광진흥구역 지정으로 민간투자자등 사업시행자의 투자를 촉진하고 사업 활성화를 위해 개발부담금의 면제와 조세 및 부담금을 감면할 수 있도록 함
 - 조세 : 사업시행자 및 해당 산악관광개발사업을 경영하려는 기업에 대하여 법인세·소득세·관세·종합부동산세·부가가치세·취득세·재산세 등의 조세를 감면할 수 있음(안 제31조제1항)
 - 부담금 : 사업시행자에 대하여 농지보전부담금, 대체산림자원조성비, 대체초지조성비, 하천 점용료 및 하천수 사용료, 공유수면 점용료·사용료 등을 해당 근거법률에 정하는 바에 따라 부과하지 아니할 수 있도록 함(안 제31조제3항)
- 기반시설 설치 등의 지원 : 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 시설을 직접 설치하거나 설치비용을 지원할 수 있도록 함(안 제32조)
- 지역주민 등에 대한 지원 : 사업대상자 및 입주기업은 사업의 시행에 따른 이주와 주변 주민의 우선고용과 공사·물품·용역 등의 계약 체결시 산악관광진흥구역 소재 자치단체에 영업소를 두고 있는 자를 우대할 수 있도록 함(안 제33조 정리)

4. 산악관광진흥구역 도입에 따른 전북 대응방안

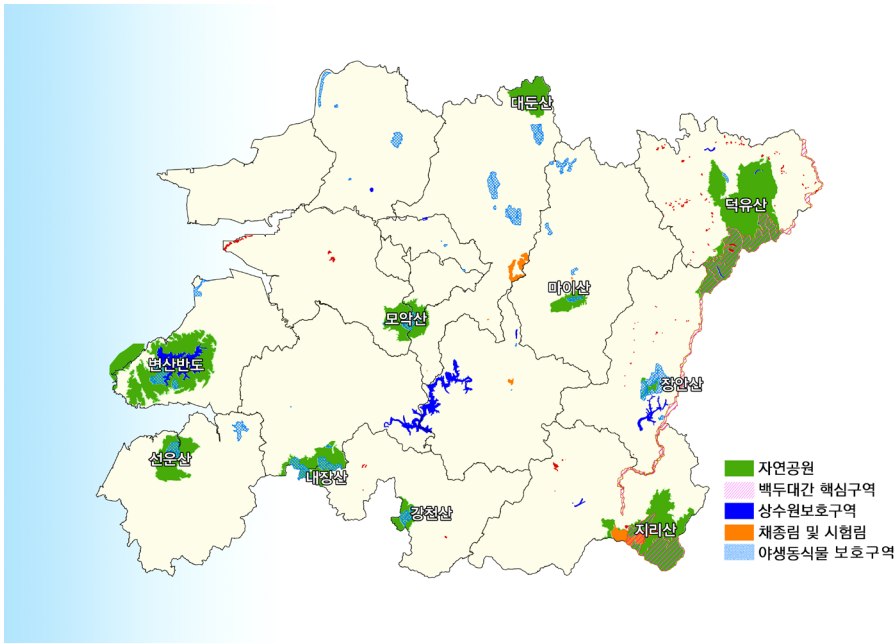
1) 대응과제

□ 과제 1. 지정여건 검토

- 적용 배제 지역 先검토
 - 전라북도 내 법률(안) 제4조(적용 배제)에 따라 지정이 제한되는 지역은 백두대간 핵심구역, 채종림, 산지전용·일시사용제한지역, 상수원보호구역, 공원구역, 습지보호구역, 도시공원, 지정문화재와 그 보호구역 및 역사문화환경 보존지역이 있음
 - 자연공원이 제외됨에 따라 산악관광의 거점 역할을 수행하는 국립공원, 도립공원, 군립공원, 지질공원 등은 구역이 지정 불가능하여 산악관광진흥구역 지정을 위한 개발가능지역의 사전검토와 지자체간 의견조율이 필요함

〈표 7〉 전라북도 자연공원 현황

구분	계(전국/전북)	지정면적(km ²)	공원명 및 위치
국립공원	21/4	499,978	내장산(정읍, 순창), 지리산(남원), 덕유산(무주, 장수), 변산반도(부안)
도립공원	29/4	141,830	모악산(전주, 김제, 완주), 대둔산(완주), 마이산(진안), 선운산(고창)
군립공원	27/2	22,044	장안산(장수), 강천산(순창)



〈그림 3〉 전라북도 산악관광진흥구역 지정 제한지역²⁾

2) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시공원, 「문화재보호법」에 따른 지정문화재와 그 보호구역 및 역사문화환경 보존지역은 기초자료 부족으로 도식화하지 않음

3) ① 지방자치단체 ② 공공기관 ③ 지방공사 ④ 민간투자자 ⑤ 산악관광 개발사업 시행 목적 출자 법인

□ 과제 2. 구역 지정 제안자 공모 등을 통한 추진

- 법 제7조 제3항에서는 제13조 제1항에 해당하는 자³⁾가 산악관광진흥구역 지정 신청을 시·도지사에게 제안할 수 있도록 하고 있으며, 동 제안자의 경우 제13조 제2항에 따라 구역지정시 우선적으로 사업시행자로 지정될 수 있으므로 민간제안 등이 가능한지 여부 등을 사전적으로 추진할 필요가 있음
- 다만, 이를 위해서는 전라북도내 가능 예정지를 정책적으로 사전 스크리닝한 이후 지정 예정 가능지를 대상으로 하여 민간투자를 공개 또는 비공개 방식으로 추진하여, 실제 사업을 추진할 민간투자자의 관심을 유도시킬 필요도 있음

□ 과제 3. 신규 지정 가능 지역 선정을 통한 추진

- 지자체의 사업계획 수립은 전문성 및 수익성 확보에 대한 실증적 검토가 불가능하여 사업자 제안에 따라 추진될 수밖에 없는 한계점을 가지고 있음
- 신규사업 유치를 통한 산악관광진흥구역 지정을 위해서는 사업자의 사업성 확보를 위한 면밀한 검토가 필요함
 - 전북도내 대표적인 산악관광지인 무주리조트의 경우 70만명의 산림 훼손이 이루어진 대규모 개발 사업으로 운영 기업들의 경영악화로 인해 10여 년 동안 운영에 어려움을 겪음
- 또한 기업들의 투자유인 및 수익성확보를 위한 전라북도 및 도내 자치단체의 세제지원 및 기반시설의 지원 방안에 대한 논의가 필요함

□ 과제 4. 기존 관광지 확장을 통한 추진

- 기존 조성된 관광지는 기반시설이 조성되어 있어 신규조성으로 인한 자연환경 훼손 방지 및 재원감소 효과가 있을 것으로 판단됨
- 기존 관광지 확장을 통한 산악관광진흥구역 지정을 위해 전라북도 내 검토가능 한 대상지는 자연휴양림 12개소와 현재 조성중인 순창 치유의 숲 1개소가 있음
- 이중 덕유산자연휴양림과 흥부골 자연휴양림은 자연공원에 위치하고 있어 적용이 불가능하며 고산자연휴양림(야생동식물 보호구역)과 방화동자연휴양림(상수원보호구역)은 구역지정 시 검토가 필요함

〈표 8〉 전라북도 산악관련 사업 추진현황

산악관련 사업	개소 수	명칭	비고
자연휴양림	12	국유 자연휴양림 : 덕유산, 회문산, 운장산 (3개소) 공유 자연휴양림 : 와룡, 세심, 고산, 흥부골, 방화동, 무주, 데미샘 (7개소) 사유 자연휴양림 : 성수산, 남원 (2개소)	불가 : 덕유산, 흥부골 검토 : 고산, 방화동
치유의 숲	1	순창 용굴산 치유숲 조성 중	
치유원	1	진안 지덕권 산림치유원 (예타 통과)	

- 자연휴양림 중 배후 시장의 확보가 용이하고 이용객 수가 많은 고산자연휴양림(2013년 174,920 명)과 지덕권 산림치유원 및 와룡자연휴양림, 데미샘자연휴양림 연계 방안 등이 검토될 수 있을 것으로 판단됨.
- 전라북도 시·군 지자체의 인센티브 및 지원을 통한 도내 운영중인 민간사업(리조트 등) 투자확대를 통한 방안도 고려 가능함

〈표 9〉 자연휴양림 이용실적(2009~2013)

구분	2009년		2010년		2011년		2012년		2013년		
	이용객	수입액	이용객	수입액	이용객	수입액	이용객	수입액	이용객	수입액	
계	362,403	1,879	370,277	1,706	426,291	2,123	463,036	2,223	483,662	2,263	
공유	고산	137,703	547	130,492	606	171,170	855	160,478	932	174,920	1,037
	와룡	30,810	233	35,152	253	51,916	249	58,333	233	63,037	241
	세심	4,826	20	13,374	18	4,895	22	7,298	35	17,794	33
	흥부골	5,271	55	32,049	70	18,234	74	28,492	131	13,021	11
	방화동	16,281	142	20,515	171	76,997	290	70,459	327	81,859	373
	무주	6,967	80	16,206	69	9,865	83	14,154	100	30,372	112
	데미샘	5,450	-	8,414	-	1,820		6,987	27	30,270	135
사유	남원	67,400	413	40,394	243	34,921	249	73,017	228	21,848	20
	성수산	87,695	389	73,681	276	56,473	301	43,818	210	50,541	301

자료: 전북도청 내부자료(2014년 2월 기준)

□ 과제 5. 산악관광 활성화를 위한 사회적 소통과 공감 확보

- 산악관광진흥 구역 지정·개발에 앞서 자연훼손, 지역관광 및 경제활성화 등 보전과 활용의 사회적 갈등의 최소화 노력이 강구되어야 함
- 산악관광 활성화에 대한 사회적 공감대 공유 및 합의가 선행되어야 함. 현재 정부주도의 일방적 제도 마련 및 추진보다는 사회각계 각층의 의견을 수렴한 제도 마련이 필요함
- 산악관광 활성화에 대한 상이한 시각과 접근에서 정책적 명확화된 개념하에서 정책이 추진되어야 하며, 수요 지향적 활용 및 이용 가능성을 인정한 개방적 사고와 접근이 우선적으로 고려되어야 함

□ 과제 6. 지역사회 중심의 산악관광 활성화 유도

- 관주도적 개발 및 운영보다는 민간 또는 지역사회의 주도적 참여 제도 확대가 필요함
 - 외부자본 투자로 인한 편익의 외부 유출 최소화가 필요함. 대규모 외부 자본에 의한 투자로 인한 효과가 역외로 유출을 최소화 하는 방안 마련
 - 관광사업공동체 및 주민공동체 기업(관광두레 등)에 의한 직접 투자 및 운영·관리 기회를 마련
- 산악관광진흥구역의 핵심사업은 휴양 시설, 즉 숙박시설 유지가 주목적임. 외부 투자유치가 열악한 전라북도, 시·군에서는 실질적 지원 제도가 마련되어야함
 - 평지 등의 투자에 비해 민간부담 비용이 높아(약 2배 이상) 이에 따른 재정적 지원이 필요함. 관광시설의 운영 관리는 창의적인 비즈니스 마인드가 높은 민간영역에서 전통적으로 담당
 - 기존의 산악관광시설 중심의 투자보다는 콘텐츠 및 프로그램 발굴 등을 위한 인력 양성을 간접적 지원

2) 산악관광 활성화를 위한 전라북도 향후 계획

- 국무회의 통과후 국회 제출 과정에서 제도 내용의 변화를 모니터링
 - 정부입법과정상 '15.10.20. 국무회의를 통과한 법률(안)중 지정, 개발계획, 사업시행자 등의 개발 절차상의 구조적 변화이외에 특례, 지원 및 부담금 등의 내용적 변화에 대한 모니터링 계속 추진함
- 산악관광진흥구역 선지정을 위한 지정 가능 지역 예비 분석 시행
 - 전라북도내 산악관광진흥구역 제도 목적에 부합하면서 실제 역내 새로운 관광목적지 조성을 위해 지정 가능한 지역을 분석하여 예비 구역 지정 풀(Full)을 마련함
- 법 제정에 따른 제안 지정 신청 공모 등 선제적 대응 추진
 - 법 제정이후 제안 지정 신청 공모 등을 통해 타 시·도에 비해 선제적으로 투자자의 제안을 신청받고, 필요시 공공투자사업으로 추진이 필요할 경우 전라북도와 시군이 협력하여 추진함
 - 전북도의 공공투자사업으로 추진할 경우 생태관광, 시군 대표관광지 사업과 유사하게 법 제정 취지와 도 정책 방향과 부합되는 사업을 선정하기 위해 시군 공모 또는 신청을 통해 평가 후 우선적으로 도에서 지정 신청이 가능 지역을 선별하여 추진함
 - 중앙정부에서는 동 제도 신설에 따라 공모 형태가 아닌 신청 형태로 운영될 가능성이 높으므로 중앙정부의 시범사업 등의 추진을 기대하기 보다는 지방자치단체에서 주도적으로 추진할 필요성이 높음



55068 전라북도 전주시 완산구 콩쥐팍쥐로 1696(효자동3가 1052-1)

Tel.063-280-7100 Fax.063-286-9206

www.jthink.kr