

문화관광 인사이트

제 126호

문화·관광 인사이트
제126호
2018. 11. 29
발행처-한국문화관광연구원
www.kcti.re.kr

지역관광발전지수 동향분석 주요결과와 향후과제

김성윤 | 관광산업연구실 연구원¹⁾

1 들어가며

중앙정부 및 지방자치단체에서는 지역의 고유한 관광자원을 효율적으로 개발하여 국내외 관광객을 유치함으로써 국민 복지 향상 및 지역경제활성화 이바지에 중점을 두고 있다. 문화체육관광부의 지역관광개발을 위해 추진하고 있는 정책 사업의 규모는 지역발전특별회계 기준 4,912억 원(2017년 기준)에 달한다.

지역관광은 지역의 균형발전과 경제활성화를 목적으로 그 중요성이 강조되고 있으나 특정지역에 편중되는 관광수요와 불균형 개발현상이 심화되고 있다. 또한, 중앙정부 차원에서 지자체별 관광발전 정도의 종합적인 진단체계가 부족하다는 문제도 지속적으로 제기된 바 있다.

한국문화관광연구원에서는 「지역관광발전지수 도입 기초 연구」(2014)를 바탕으로 2015년에 이르러 첫 번째 지역관광발전지수가 생산된 바 있다. 또한 2017년에는 지역관광발전지수 동향분석에 대한 연구가 진행되었다. 지역관광발전지수의 특징은 다음과 같다.

첫째, 지역관광발전지수는 지역관광에 대한 발전을 종합적으로 측정하기 위해 복합적인 지표로 구성되었다. 지역에서의 관광발전 결과를 단순 지표에 의존하여 설명하는 것이

제한적이다. 보통 지역관광에서의 결과지표로 관광지 방문객 수 또는 지출액을 대리(proxy)하여 표현하기도 한다. 그러나 관광측면에서는 지자체 단위에서 관광자원·인프라·관광공급능력·마케팅 등 복합적인 투입요인들을 고려해야 한다는 필요성도 간과할 수 없는 것이 사실이다. 이러한 관점에서 지역관광발전지수는 복합지수 개발원칙에 따라 개발·생산되고 있다.

둘째, 지역관광발전지수는 지역관광 발전에 대해 개별 지자체가 자체진단을 실시하고 자발적 역량강화를 도모하기 위한 수단으로 개발되었다. 따라서 각 지역에서는 지역관광발전지수 결과에 집착하기 보다는 결과를 토대로 지역관광의 역량을 강화하기 위한 방향성을 설정하는 근거로 활용할 수 있도록 권고하고 있다.

마지막으로 지속적인 지수생산을 통해 지역관광발전의 동향을 체계적으로 파악할 수 있는 틀이 마련되었다. 지금까지 지역에서 관광발전정도를 종합적으로 고려할 수 있는 체계가 미비했고, 광역·기초자치단체에 주기적으로 정책적 시사점을 제공할 수 없었던 한계가 있었다. 이러한 관점에서 지역관광발전지수의 지속적인 생산은 체계적인 지역관광발전정도를 파악할 수 있는 근거가 마련되었다. 장기적으로 지역관광발전 양상을 시간적 흐름에 따라 확인 가능할 수 있는 체계를 마련했다는 것이 큰 특징이다.

1) sykim@kcti.re.kr, 02-2669-8989
본고는 2017년 수탁과제로 수행된 「2017 지역관광발전지수 동향분석 연구」의 결과를 토대로 작성하였음

2 지역관광발전지수 지표구성

지역관광발전지수는 상징적인 관광발전지역을 기준으로 지자체간 상대적인 관광발전 정도를 나타내는 지수이다. 지역의 관광공급 능력, 관광소비여건, 정책역량 등을 진단할 수 있는 복합지표를 구성되어 있다. 지역관광발전지수 개발은 지속적으로 지수화 과정을 거침으로써 “지역관광이 지난 일정기간 동안 나아지고 있는가?” 라는 질문에 대한 답변 근거 자료로 활용될 것으로 기대하고 있다.

■ 지역관광발전지수 지표체계

지역관광 발전지수는 아래 표와 같이 3개의 대분류, 7개 중분류, 21개 소분류체계로 구성되어 있다.

먼저 대분류는 관광수용력, 관광소비력 및 관광정책역량 지수로 구분된다. 관광수용력은 관광특화발전을 통해 매력적인 관광자원분포 및 관광인프라 확보를 강조하는 지역관광정책의 기초에 맞추어 관광수용력을 총체적으로 파악할 수 체계를 의미한다. 관광소비력은 외부지역에서 유입되는 관광객 소비의 양적·질적·경제적 성장을 통한 지역관광효과와 지역민의 인구구조, 관광활동여건 등 지역민 관광활력을 파악하기 위한 지표를 의미한다. 마지막으로 관광정책역량은 보다 좋은 환경에서 관광을 향유할 수 있도록 지역관광 진흥을

표-1 | 지역관광발전지수 지표체계

대분류	중분류	소분류
관광수용력	관광자원분포	자연생태자원
		역사문화자원
		관광(단)지
		관광시설
		관광축제
	관광인프라	숙박
		안내 교통 안전
관광소비력	지역관광효과	관광객 수
		관광만족도
		관광지출액
	지역민관광활력	관광산업
		인구구조
관광정책역량	관광정책환경	관광정책사업
	인적역량	관광예산
		정책인력
	지역홍보	관광교육
		홍보정책 매체홍보

위한 지역에서의 정책적 노력을 의미한다.

지역관광발전지수를 구성하는 3개의 대분류를 바탕으로 관광자원분포, 관광인프라, 지역관광효과, 지역민 관광활력, 관광정책환경, 인적역량, 홍보역량으로 7개의 중분류와 이하 21개의 소분류 체계를 갖추고 있다.²⁾

■ 지역관광발전지수 산출방법

지역관광발전지수는 공신력과 신뢰성을 담보하기 위해 정부승인통계, 지자체 담당자 행정조사, 전국민 설문조사를 통해 자료를 수집한다. 지역의 생태·문화·인구·산업구조 등을 파악하고자 문화·관광·타분야 정부승인통계 자료를 수집하며, 지자체에서 추진되고 있는 관광축제, 홍보정책, 관광교육 등에 대한 정보는 행정조사를 통해 획득한다. 마지막으로 전국민 설문조사를 통하여 지역에서의 관광소비실태 등을 조사하여 지역관광발전지수 생산기초자료를 확보한다.

정부승인통계, 행정조사 및 설문조사를 통해 수집된 자료에 대해서는 정확성 검증을 실시하고 지역관광발전지수 표준모델에 따라 지역간 최종지수를 산출한다. 먼저, 지표간 단위를 표준화하여 동일조건에서 비교하고자 표준화 점수를 산출한다. 표준화 점수(Z-score)는 평균이 0이고, 표준편차가 1인 정규분포상에 나타내는 점수로 0을 기준으로 좌우 소수점형태로 표현되기에 의미전달이 어렵다는 점을 보완하기 위하여 T점수 형태로 변환한다. T점수는 Z점수와 유사한 성격을 지닌 척도로 Z 점수를 평균 100, 표준편차 20인 T점수로 변환하여 가독성을 제고시킨다. 마지막으로 지역관광의 발전의미를 부여하기 위해 효과크기 적용이론을 바탕으로 한 D점수를 최종 산출하는 과정을 거친다.

도출된 지역관광발전지수를 바탕으로 지역의 지속적인 관광발전을 유도하고, 지자체별 위치를 파악하기 위하여 최종적으로 지수의 등급화 과정을 거친다. 지수산출 결과에 대한 지차 순위는 사실상 큰 의미가 없으며, 이러한 순위는 지역간 갈등의 원인으로 작용할 수 있다. 따라서, 지역관광발전지수를 등급화 하고 해당 수준을 정의함으로써 지역관광발전지수의 본질을 왜곡하고 남용하는 것을 방지하는데 목적이 있다.

지역관광발전지수는 최종적으로 1등급에서 6등급까지 분포하고 있으며, 17개의 광역자치단체와 152개의 지방자치단체를 대상으로 발표하였다. 광역도와 관광시간 관광정책의 추진 방향과 규모가 상이하기에 광역시에 속한 기초를 제외하고 광역도의 152개 지방자치단체를 대상으로 지역관광발전지수 생산범위로 한정하였다.

2) 「2017 지역관광발전지수 동향분석 연구」 통해 중·소분류에 대한 세부적인 사항과 세부지표는 확인 가능

3 지역관광발전지수 주요결과3)

지역관광발전지수는 표준모델 생산방식을 준용하여 17개 광역자치단체, 152개 기초자치단체에 대해 최종 지수를 발표한다. 문체부는 1등급 지역에 대해서만 해당지자체를 공개하고, 다른 지자체들은 해당지역의 결과만 제공하여 서열 논란을 최소화하는 방식을 채택하였다.

■ 등급별 종합결과

2017년의 주요 결과를 종합적인 관점에서 본다면, 모든 지자체들이 2015년 보다 전반적으로 발전했다고 정리할 수 있다. 단편적으로 2015년에는 4개의 기초자치단체(경주·속초·울릉·평창)가 1등급 지역으로 나타났는데 비해 2017년에는 5개 지역(강릉, 거제, 고성(강원), 단양, 순천)이 신규로 추가되었다. 등급별로 살펴보면, 2등급 지역은 10개에서 15개로 증가한 반면 6등급 지역은 52개에서 29개로 크게 감소했다. 2015년 6등급에 속해있던 지자체 중 18개가 1등급 상승했고, 6개 지자체가 2등급, 3개 등급이 상승한 지역은 1개 지역으로 나타났다.

아래의 그림은 등급별 지자체 동향에 대한 이해를 돕기 나타내었다. 2015년에는 6등급에 분포된 지역이 상당수 포함되어 있으나 2017년에는 크게 감소한 것으로 나타났다. 전체적으로 4~6등급의 기초자치단체가 2~4등급으로 이동된 것으로 파악할 수 있다.

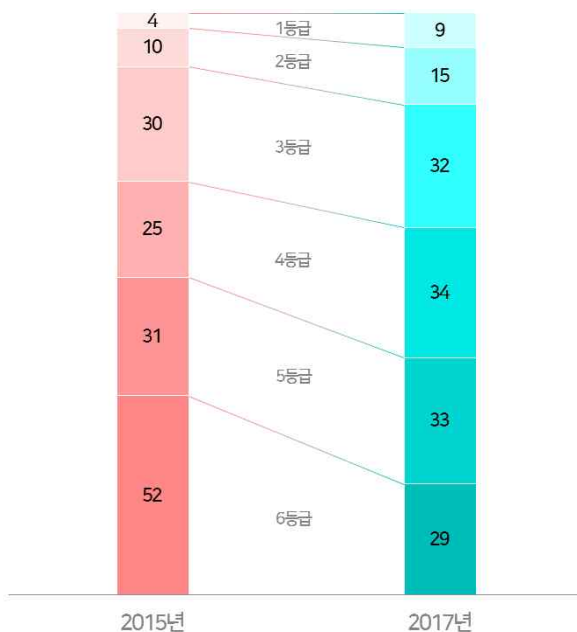


그림1 | 기초지자체 등급별 동향

3) 지역관광발전지수는 광역·기초자치단체에 대해 주요결과를 산출하지만 본고에서는 지면상 기초자치단체의 주요결과만을 대상으로 제시함

■ 2017 지역관광발전지수 1등급 지자체 명단

지역관광발전지수는 152개 지자체를 대상으로 종합지수를 산출하고 이에 따라 6개의 등급을 부여한다. 등급산출에 대한 기준과 의미를 부여하기 위하여 효과크기 적용이론⁴⁾을 도입하였으며 해당 내용을 구성하였다. 즉, 1등급의 의미는 표준화된 점수에서 상위 20% 이상의 그룹을 의미하는 것으로 상대적으로 우수한 지역을 의미하는 것이다.

2017년에는 9개의 기초자치단체가 1등급 지역으로 나타났다. 관광수용력, 관광소비력, 관광정책역량을 나타내는 3개의 대분류 지표에서의 1등급 지역도 나타났다.

종합적인 의미를 가진 지역관광발전지수는 2015년에는 1등급 지역이 가나다 순으로 경주시, 속초시, 울릉군, 평창군으로 나타났다. 2017년에는 강릉, 거제, 고성(강원), 단양, 순천시가 포함되면서 9개 지역으로 증가하였다. 해당 지자체들은 지난 차수에 모두 2등급에 속해있던 그룹이었으나 이번 차수에서는 1등급으로 1개 등급씩 상승하게 되었다.

해당 지역들을 살펴보면 관광수용력 및 관광정책역량지수들이 모두 증가한 것으로 나타났다. 다시말해 관련된 인프라 확충과 적극적인 홍보, 관광사업체 수 증가 등 다양한 요인들에 의해 지역관광발전지수 1등급으로 상승 가능한 계기가 있었다. 지역관광발전지수는 주요 지표의 성격이 결과지표인 것을 감안하였을 때, 지역행사 개최·홍보활동 증가 등이 지역관광발전지수의 등급상승에 기여하는 것으로 해석될 수 있다.

표2 | 2017 지역관광발전지수 1등급 지자체 명단

구분	분류	기초자치단체
대분류	지역관광발전지수(9)	강릉시, 거제시, 경주시, 고성군(강원), 단양군, 속초시, 순천시, 울릉군, 평창군
	관광수용력지수(18)	가평군, 강릉시, 경주시, 고성군(강원), 고양시, 속초시, 순천시, 양양군, 여주시, 여주시, 영월군, 울릉군, 원주시, 정선군, 창원시, 춘천시, 충주시, 평창군
	관광소비력지수(2)	울릉군, 평창군
	관광정책역량지수(28)	강릉시, 강진군, 거제시, 고령군, 고성군(강원), 고흥군, 곡성군, 구례군, 남해군, 단양군, 동해시, 무주군, 문경시, 사천시, 삼척시, 속초시, 순천시, 영덕군, 영월군, 울릉군, 진도군, 진안군, 철원군, 청송군, 태백시, 통영시, 평창군, 화천군

4) 효과크기는 실제 유의성에 관련된 통계적 측도로 모평균 μ 에 대한 효과 크기 δ 를 $\delta = \mu / \sigma$ 로 정의한다. 영가설하에서 자료분포, 영분포가 $N(0, \sigma^2)$ 이고 실제 분포가 $N(\mu, \sigma^2)$ 이라고 했을 때, 실제 분포의 가장 전형적인 자료값인 μ 의 상대적 위치를 영분포에서 표준점수로 표현하면 $z = (\mu - 0) / \sigma = \delta$ 이다. 여기서 $\delta \geq 0.8$ 이면 중간수준이 영분포의 상위 21%내로써 큰 효과로 볼 수 있다.

■ 2017 지역관광발전지수 등급변화 분석

지역관광발전지수의 변동량 파악을 위하여 등급현황 분석을 실시하였다(표-3 참조). 2017년을 기준으로 152개 지자체 중 등급변화없이 유지하고 있는 지자체는 70개로 약 50%에 해당되며, 상승한 지자체도 70개로 나타났다.

등급이 상승한 지자체를 살펴보면 1개 등급이 상승한 지자체는 총 58개이며, 이중 1등급으로 등급이 상승한 지자체는 5개로 나타났다. 2017년 기준 2등급에 포함된 지자체는 등급이 유지된 지역이 4개, 1개 등급 상승한 지역이 9개, 2개 등급 상승한 지역이 2개로 나타났다.

3등급 포함된 지역은 조금 더 복합하게 나타났다. 지난 차수와 동일하게 등급이 유지된 지자체는 14개, 1개 등급 상승은 13개, 2개 등급 상승은 3개, 3개 등급 상승은 1개가 포함되었으며, 1개 등급이 하락한 지역이 1개로 총 32개의 지자체가 3등급으로 나타났다.

전반적으로 기준연도보다 1개 등급씩 상승한 지자체가 58개로 수준이 향상되었다고 볼 수 있으며, 이중 2개 등급이 상승한 지역은 11개, 3개 등급 상승한 지역은 1개로 결과가 도출되었다.

해당 지자체들의 주요결과에 대해서는 지자체별 개별보고서를 제공하여 지역관광발전지수의 연차별 변동현황, 대분류·중분류·소분류별 지수비교를 통하여 기초자치단체들이 부여받은 지수에 대해서 지역별 결과보고서라는 세부적인 설명자료를 제공하였다. 각 담당자들은 지역별 결과보고서를 바탕으로 해당지역 지수의 평균지수를 비교하고 분야별로 진단할 수 있는 기반을 마련하였다.

표-3 | 등급별 기초자치단체 변동현황

등급 ⁵⁾	1개 등급 하락	등급 유지	1개 등급 상승	2개 등급 상승	3개 등급 상승	계
1등급	-	4	5	-	-	9
2등급	-	4	9	2	-	15
3등급	1	14	13	3	1	32
4등급	7	8	13	6	-	34
5등급	2	13	18	-	-	33
6등급	2	27	-	-	-	29
계	12	70	58	11	1	152
	12	70		70		

5) 해당등급은 2017년에 부여받은 등급을 기준으로 변화량을 표시함

4 나가며

지역관광발전지수는 개발초기부터 평가, 서열화를 위한 도구를 지양하고 지역의 관광발전역량을 진단하고 이를 통해 더 나은 발전을 도모할 수 있는 기반을 확보하고자 다양한 방법으로 지역에서의 발전역량 강화를 위한 수단으로 활용되고, 지자체 담당자들에게 다양한 정보제공을 통해 지역관광을 발전시킬 수 있는 종합적인 자료생산을 목적으로 한다.

지역관광발전지수가 지역에서의 발전양상 및 변화에 기초한 다양한 분석형태로 활용하고 지자체에서 적극적으로 활용하기 전까지 몇 가지 제약사항이 있다.

첫째, 본 지수는 2번째 생산차수를 마치고 3차로 넘어가는 시점이기때 아직까지 충분한 데이터량을 확보하지 못하였다. 장기적인 관점에서 데이터가 확보된다면 지역에서의 변화를 다양하게 분석하여 제시할 수 있을 것이다. 둘째, 지역관광발전지수는 아직 생소한 정책으로 지역에서의 인지도가 낮은 상황이다. 지역담당자와 관련 연구자들에게 적극적인 관심과 홍보를 통해 다방면으로 활용될 수 있는 방안마련이 필요하다. 셋째, 다양한 지표가 포함된 복합적인 지표인만큼 다양한 분석을 실시할 수 있고, 정책담당자들에게도 이러한 내용을 확인할 수 있는 방안이 필요하다. 2019년 지역관광발전지수가 예정되어 있는 만큼 분석도구를 마련할 필요가 있다. 또한 시스템화를 통하여 중앙 및 기초담당자들이 해당지역의 자유로운 분석과 시사점을 발견하는 등 지역관광 발전에 기여할 수 있는 기반 마련에 대한 고려가 요청된다.