

석사학위 논문

제주도 관광정책방향설정에
관한 연구

-조직, 법규, 예산을 중심으로-



제주대학교 행정대학원
행정학과 일반행정 전공

양진규

제주도 관광정책방향설정에 관한 연구

-조직, 법규, 예산을 중심으로-

지도교수 강 영 훈

양 진 규

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함



양진규의 행정학 석사학위 논문을 인준함

2003년 12월 일

심사위원장 _____ (인)
위 원 _____ (인)
위 원 _____ (인)

<목 차>

제 1 장 서론	1
제 1 절 문제 제기 및 연구 목적	1
제 2 절 연구 범위와 방법	5
제 3 절 기존 연구동향	5
제 2 장 관광정책에 관한 이론적 고찰	7
제 1 절 관광정책의 논리	7
1. 관광정책의 정의	7
2. 관광정책의 목적	7
3. 관광정책의 범주	9
제 2 절 관광행정의 논리	10
1. 관광정책 추진체계로서 관광행정의 개념	10
2. 관광행정의 필요성 및 기능	11
제 3 절 관광법규의 논리	14
1. 관광법규의 개념	14
2. 관광법규의 체계	15
제 4 절 기존 연구동향	20
제 3 장 제주도의 관광정책 현황과 문제점	27
제 1 절 관광정책 현황과 문제점	27
1. 제주도 관광정책의 현황	27
2. 제주도 관광정책의 문제점	33

제 2 절 관광행정조직 현황과 문제점	40
1. 제주도 관광행정조직 및 관광행정조직간의 협력 현황	40
2. 제주도 관광행정조직 및 관광행정조직간 협력의 문제점	53
3. 관광행정공무원의 전문성의 현황	55
4. 관광행정공무원의 전문성의 문제점	56
제 3 절 관광관련 법규 및 예산 현황과 문제점	57
1. 관광관련 법규의 현황	57
2. 관광관련 법규의 문제점	69
3. 관광관련 예산의 현황	71
4. 관광관련 예산의 문제점	80
제 4 장 제주도 관광정책 방향설정 방안	82
제 1 절 제주형 관광정책 개발목표	82
제 2 절 관광행정공무원의 전문성과 행정조직의 정비	84
제 3 절 광역자치단체와 기초자치단체의 협력 강화	87
제 4 절 관광관련 법규 및 예산 제도 개선	88
제 5 장 결론	91
참 고 문 헌	96
ABSTRACT	99

<표 목차>

<표 1-1> 관광분야의 정부개입 필요성 및 문제점	12
<표 1-2> 관광행정의 기능	14
<표 2-1> 관광정책의 체계	27
<표 2-2> 제주도의 관광자원 현황	28
<표 2-3> 관광지 개발시 환경보전 고려정도	30
<표 2-4> 제주도의 골프장 현황	31
<표 2-5> 제주세계섬문화축제 존재여부	36
<표 2-6> 제주세계섬문화축제 개최반대이유	36
<표 2-7> 제주세계섬문화축제의 바람직한 개최 형태	37
<표 3-1> 중앙정부 관광행정조직의 발전과정	42
<표 3-2> 문화관광부 관광행정 주요업무현황	44
<표 3-3> 지방자치단체 관광행정조직	46
<표 3-4> 제주도 관광행정조직의 변천과정	47
<표 3-5> 자치단체 관광행정 주요업무 현황	49
<표 3-6> 지방정부의 관광분야 전문성에 대한 인식수준	55
<표 4-1> 주요 관련법규의 내용	57
<표 4-2> 시·도별 관광관련 조례 현황	58
<표 4-3> 제주도 및 시·군 관리 관광지 관련 법규 현황	60
<표 4-4> 제주도내 사설 관광지 관련 법규 현황	61
<표 4-5> 제주도내 관광지 요금 관련 근거법령 현황	62
<표 4-6> 제주도내 관광 관련업체 설립 근거법령 현황	66
<표 4-7> 관광진흥법 근거 설립 제주도내 관광사업체 현황	67
<표 5-1> 2001-2003년 제주도 전체예산에 대한 관광예산 비교	71
<표 5-2> 2001-2003년 제주도 관광예산의 분석	72
<표 5-3> 2003년도 제주지역경제개발(관 3200)예산 분석	73
<표 5-4> 관광예산 현황(4개 시·군)	73
<표 5-5> 2003년도 제주도 관광분야 주요예산편성 현황	74

<표 5-6> 시·도별 주요사업 실적	77
<표 5-7> 지방자치단체의 관광지 개발시 가장 어려운 점	86
<표 6-1> 관광관련 법규 개선방안	89

<그림 목차>

<그림 1-1> 연구분석의 틀	6
<그림 2-1> 관광개발 관련법규체계도	19
<그림 3-1> 관광 개발과 환경의 질 관계의 대안적인 형태	40
<그림 4-1> 문화관광부 관광행정 조직도	43
<그림 5-1> 관광개발 투자재원의 유형	90

국문초록

제주도 관광정책방향설정에 관한 연구

-조직, 법규, 예산을 중심으로-

세계적인 미래학자들과 연구기관에서는 관광산업을 IT, BT산업과 더불어 미래 3대 고부가가치 산업으로 전망하고 있다.

우리나라에서도 관광산업을 통한 경제활성화를 위해 관광산업을 국가전략산업으로 정부주도의 관광개발을 해왔다. 하지만 1995년 지방자치제가 본격적으로 실시되면서 많은 지방자치단체에서 주도적으로 관광개발사업을 위해 노력하고 있으나 여전히 정부주도의 획일적이고 개발중심의 관광행정으로 인하여 많은 부작용을 낳고 있다.

본 논문은 관광정책에 대한 문제점을 기존연구동향을 통해서 살펴보고 제주도의 관광정책에 대한 방향 설정을 위한 사전 준비단계인 관광개발에 대한 방향, 행정조직, 공무원의 전문성, 자치단체간의 협력, 법규와 예산을 통한 관광행정의 발전에 대해서 문제점을 살펴보고 대안을 제시하기 위해서이다.

그 대안으로 제주형 관광정책 개발목표, 관광행정조직의 정비 및 공무원의 전문성 신장 방안, 광역자치단체와 기초자치단체의 협력 강화, 관광 관련 법규의 제·개정과 예산의 효율성 방안을 제시하였다.

세부적으로 제주도 관광정책에 대한 방향 설정을 위한 방안을 살펴보면 제주형 관광정책개발 목표에 대한 방안으로는 첫째, 중앙정부의 행정권한 위임을 위한 타·시도 자치단체와 공동 협력 시스템 마련이다.

둘째, 관광정책의 지속성을 유지해야 한다.

셋째, 지방자치단체의 개발과 보존에 대한 정책 철학을 마련해야한다.

관광행정공무원의 전문성신장과 행정조직의 발전방안에서는 먼저 행정조직의 발전방안으로 첫째, 도와 시·군의 관광행정 부서를 통합하여 제주도청에 기구를 두어야 한다.

둘째, 태스크 포스(task-force)와 아웃소싱(outsourcing)의 적절한 조절을 통해 조직구성 하고 운용 해야한다.

셋째, 개방형 임용제도를 활용하여 모든 관광행정기관과 관광협회 및

관광산업발전위원회 등 여러 분야의 관광단체를 통합하여 지방관광청을 만들어야 한다.

관광행정공무원의 전문성 신장 방안으로는 첫째, 관광행정 분야에서 경영적 기법이 필요한 부분과 전문적인 분야를 찾아내서 개방형 임용제도를 도입해야 한다.

둘째, 관광행정에 대한 전문적인 재교육제도를 마련해야 한다.

광역자치단체와 기초자치단체의 협력 강화 방안에 대해서는 첫째, 특정 지역에 대한 관광개발사업에 대해서 경제성과 개발지향성 등을 검토하여 자치단체간 공동개발사업을 하는 컨소시엄 구성을 해야 한다.

둘째, 관광자원에 대해서 공동으로 조사연구와 평가를 통해 객관적이고 보다 정확한 자료를 토대로 개발 가능성, 사업 우선순위, 방법, 규모 등을 평가하여 정책에 반영하여야 한다.

셋째, 자치단체간 협력적 관계를 통해 관광정책에 대한 정보 및 자문을 공유해야 한다.

넷째, 자치단체간 관광상품을 공동으로 개발하여야 한다.

다섯째, 자치단체간 관광홍보마케팅을 공동으로 해야 한다.

관광관련 법규의 제·개정과 예산의 효율성 방안으로는 첫째, 가칭 관광정책지원법을 제정하여 다양한 법에 의해 규제되어 있는 관광관련 법령을 통합하여야 한다.

둘째, 관광산업 지원행정을 강화하여 수시로 제·개정되고 있는 법률로 인한 각종 인허가업무 등을 위해 재교육 제도를 상설화 하여야 한다.

셋째, 관광진흥법 및 관광진흥개발기금법을 현실에 맞게 개정하여야 한다.

넷째, 현실적인 관광관련 조례의 제·개정에 적극 노력해야 한다.

다섯째, 경제자유구역인 인천, 부산 등과는 차별화된 지원이 이루어지도록 국제자유도시특별법이 되도록 문제점을 찾고 개선하는데 노력하여야 하며 향후 정부주도에서 지역주도로 권한을 이양 받아야 한다.

예산의 효율성 방안으로는 첫째, 기초자치단체에서 사업계획서를 제출

받아 사업평가를 하고 협의를 거쳐 차등배분을 통해 합리적인 예산지원을 해야한다.

둘째, 자치단체간의 이중적으로 낭비되는 예산을 발굴하여야 한다.

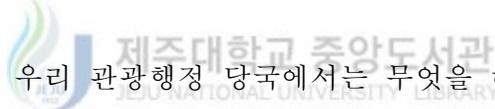
셋째, 예산편성방법을 점증주의 예산제도에서 탈피하고 영기준예산제도 (zero base budgeting system)로 바뀌어야 한다.

지방화 시대에 관광산업을 발전시키는 원동력에는 관광업계와 관광산업 종사자만이 있는 것이 아니라 관광정책을 수립하고 집행하는 지방자치단체와 공무원도 있다. 이처럼 자치단체와 공무원들이 노력하지 않는 한 우리의 관광산업의 발전은 암담하다.

전국에 있는 지방자치단체중 제주도만이 관광산업에 뛰어든 것은 아니다. 최근 타·시도의 관광개발에 거는 기대와 노력 정도를 보고 있노라면 우리 제주도는 자성해야한다.

아직도 바가지 요금이 기승하고 관광지 호객행위, 관광지 절도 사건, 덤핑 관광, 계속되는 항공료 인상 등 관광산업 발전에 악재가 나타나고 있다.

이 시점에서 우리 관광행정 당국에서는 무엇을 해야 할 것인지를 다시 한번 생각해보아야 한다.



제 I 장 서론

제 1 절 문제 제기 및 연구 목적

민선자치시대에 들어와서 각 지방자치단체에서는 그 어느 때보다 정책 개발에 심혈을 기울이고 있다. 특히, 지역경제 활성화 차원에서의 관광산업은 지방자치단체가 더욱더 관심을 가지고 있는 분야이다.¹⁾

많은 지방자치단체가 이벤트를 직접 준비하여 관광객을 유치하고 있으며 관광의 중요성을 인식하여 관광행정조직을 확대 개편하고 있다. 그만큼 지역관광개발에 많은 행정력을 투자하고 있는데 지역관광개발의 개념을 살펴보면 우선 관광(Tourism)은 관광주체가 영리추구와는 관계없이 휴식·기분전환·자기개발을 목적으로 일상생활권을 떠나서 일시적인 시간적·공간적 이동을 하는 가운데 다시 돌아올 예정으로 관광 목적지 제 환경과의 상호작용에서 즐거움을 추구하는 인간행위의 총체²⁾로 정의가 되고 개발(Development)은 자연자원이나 인문자원에 인간이 지닌 기술·인력·자본 등을 투입, 자원이 지닌 잠재력을 현재화 시켜 인간생활에 편익을 줌으로써, 인간의 복지를 증진시키려는 일련의 행위³⁾이다.

이 두 단어를 조합해서 정의해보면 지역관광개발은 관광, 개발, 관광개발, 지역개발 등이 복합되어 형성된 개념으로서 지역이라는 단위공간 내에서 지역사회를 구성하고 있는 산업, 자원, 환경 등의 개발을 통해 이를 관광자원화 함으로서 관광객의 만족과 지역주민의 편익증대, 그리고 지역활성화를 도모하는 활동이다.⁴⁾ 이처럼 지역관광개발은 지역적 차원에서의 지역활성화를 도모하는 산업이다.

1) 제주일보 2003. 2. 13, 한국은행 제주본부의 2001년 기준 제주지역 비거주자의 지역 내 소비통계와 제주관광협회의 관광수입통계를 이용해 관광지출 규모를 추정한 결과를 토대로 제주지역 총 생산액 중 관광수입이 차지하는 비중을 21-31%로 추정하였다

2) 김홍운·김사영, 「관광개발론-지역개발적 접근」, 형설출판사, 1996, p.13.

3) 박석희, 「신관광자원론」, 일신사, 1989, p.81.

4) 김재화, 「관광개발에 있어 지방정부의 역할 조정과 참여에 관한 연구」, 한양대학교 석사학위 논문, 1999, p.8.

우리나라에서 관광정책에 대해 본격적으로 관심을 갖기 시작한 것은 1961년 관광사업진흥법이 제정·공포되면서인데 이처럼 국가에서 대규모 관광정책 및 법과 제도를 만들어가면서 관광산업은 비약적인 발전을 보였다.⁵⁾

제주도에서 관광산업이 구체적으로 싹트게 된 배경은 1957년 남제주군에서의 남제주군 관광시설추진위원회의 설립, 1958년 KNA의 서울-제주의 정기항공노선의 개설, 1959년 임의단체인 제주도관광사업협회의 창립 그리고 1959년 말 제주도관광개발 3개년 계획의 성안(成案) 등을 들 수 있다. 또한 1962년 3월에는 사단법인 제주도관광협회가 설립되었다.

정부도 1961년 8월 22일 관광사업진흥법을 법률 제689호로 제정·공포하였고 1964년 12월 제주도는 직제 개편을 통해 관광운수과를 신설하면서 본격적으로 관광행정을 펴기 시작했다.⁶⁾ 하지만 지방자치체가 실시되면서 탄력적이지 못한 정부중심의 관광정책개발 및 관광진흥은 지역관광산업에 큰 영향을 미치지 못하고 있다.

관광개발은 지역개발의 부분적 수단이 아닌 지역종합개발의 차원에서 인식되고 접근되어야 한다.⁷⁾

제주도는 산업구조가 매우 단조로운 상황에서 관광산업이 차지하는 비중은 매우 크다. 특히 최근에는 관광인프라가 구축되면서 많은 산업이 관광과 연계하여 자구책을 만들어가고 있는데 제주도의 양대 산업인 농업분야도 관광시장에 뛰어들어 많은 부가가치를 창출하고 있다. 이처럼 관광산업의 발전 가능성은 매우 크다. 하지만 지방자치 시대에 들어서도 여전히 중앙정부 주도의 관광정책에 따라 관광개발이 이루어지고 있는 현실이다.

기존 연구동향을 살펴보면 정해민(2001)의 지방관광행정효율화를 위한 행정체계개선방안에서는 관광행정의 문제점으로 복잡한 법, 관광행정인력,

-
- 5) 2002. 11.14일 전 문화관광부장관(김성재)이 제주 KAL호텔 대연회장에서 21세기 관광정책의 방향에 대해서 연설한 내용을 살펴보면 관광산업의 경제적효과를 전세계 GDP의 10.7%(2001, WTO), 우리나라는 3.5%(1998) 정도의 통계자료를 제시하였고 관광산업의 중요성을 역설하며 최고 수준의 외화소득률(87.5%)를 가지고 있고 특히, 외래관광객 5명 유치는 승용차 1대 수출과 같은 외화소득효과를 가져온다며 21세기 관광정책의 방향을 알린바가 있다.
 - 6) 오경호, 「관광산업발전에 있어서 매스미디어의 역할에 관한 연구」, 제주대학교 석사학위논문, 1992, pp. 1-2에서 재인용.
 - 7) 김재화, 「전계논문」, p.3.

관광정책, 행정조직을 들고 있고 김재화(1999)의 관광개발에 있어 지방정부의 역할 조정과 참여에 관한 연구에서는 문제점으로 지방정부내 조직간 연계성 미흡, 담당 공무원의 전문성 결여를 지적하고 있고 이태희(1996)의 관광산업 발전론에서는 관광정책이 소홀히 취급되고 있는 이유로 정책결정자들이 관광분야가 정책적 지원이나 조율이 없이도 현상유지 될 수 있는 분야로 인식하고 있다는 점을 지적하였다. 또한 김주한(2000)은 한국 관광산업의 특성과 육성정책에 관한 연구에서 관광관련 행정조직의 낮은 위상, 시대에 부응하지 못하는 관광관련 법령, 관광예산의 재정적 열악함을 지적하였다.

송태호(1995)는 지방화시대의 관광개발정책에 관한 연구에서 문제점으로 관광개발에 있어서 인접한 지방자치단체간에 연계 부족으로 중복투자, 자연 훼손, 경쟁심화 및 관광분야 공무원이 전직에 의한 실무능력 미흡적 과 전문화 미흡을 지적하였다.

오홍석(1998)은 지방관광행정체계의 발전방안에 관한 연구에서 관광관련 법규의 비탄력성과 관광행정 구성원의 비전문성, 관광관련 기관의 중첩 현상을 지적하였다.

제주도의 광역자치단체의 관광정책 방향설정에 대해서 위 기존 논문에서 지적한 문제점을 중심으로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 제주도 관광정책을 크게 보면 1970년대까지는 내국인 중심의 관광지 개발이었고 1980년대에는 외국인을 중심으로 하는 관광지 개발, 1990년대 이후에는 국제자유도시를 계획하였고 2002년 4월 1일부터 제주 국제자유도시특별법이 시행되면서 각종 관광개발이 이루어지고 있다. 하지만 이 모두가 국가전략사업으로 타·시도와의 형평성과 지역균등배분에 의한 정부주도의 무분별한 개발 논리에 의해 환경 파괴, 땅 투기 등의 부작용과 우를 범하게 되었다.

제주도는 자치시대에 알맞게 관광개발에 있어 환경개발중심의 정책을 지향할 것인지 환경보존중심의 정책을 지향할 것인지를 살펴 보아야하며 제주에 맞는 관광개발정책을 어떠한 형태의 정책으로 만들어가야 할 것인지 진지하게 생각해봐야 할 것이다.

둘째, 많은 연구자들이 관광행정조직을 연구하면서 내린 결론은 관광행정조직의 비효율성, 담당공무원들의 전문성 결여이다.

사실상 현행 인사제도와 조직구조로는 효율적인 관광개발정책은 어려운

현실이다. 그리고 민선자치시대에 들어와 일부 단체장들의 치적을 위한 경쟁적 관광개발이 이루어지고 있다. 이처럼 개발주체가 불분명해져버리는 관광개발을 보면 광역자치단체와 기초자치단체간의 협력이 없이 지역주민들과의 불충분한 협의에 의해 사업을 추진을 하다가 환경문제와 민원제기 등 많은 문제가 발생하고 있다.⁸⁾ 그렇다면 효율적인 관광행정조직과 관광담당 공무원의 전문성, 자치단체간의 협력관계에 대해서 제주도의 시각에서 고찰해볼 필요가 있다.

셋째, 지금까지 중앙정부의 주도하에 국가경제발전을 위한 수단으로 관광개발을 해왔고 현재도 국가전략의 하나의 목표가 되고 있다. 하지만 1990년부터 지방자치제가 도입되었으나 아직도 지방정부만의 특색과 역량을 가지고 관광개발을 하지 못하고 있는 실정이다. 여기에는 소관별로 난립해 있는 관광산업지원 법규 및 획일적으로 편성되는 예산을 통한 중앙통제가 가장 커다란 원인이 되고 있다. 자치시대에 걸 맞는 현실적인 법제·개정 방안과 예산의 운용에 있어서의 방안을 찾아보아야 할 것이다.

이처럼 이 논문에서는 제주도의 관광정책에 있어 정책의 방향설정을 위한 관광정책 개발현황, 공무원 조직 및 전문성 그리고 자치단체간의 협력, 법규 및 예산 등에 있어서 나타나고 있는 문제점을 가지고 연구해보고자 한다.

8) 송악산 관광지구인 경우 1994년 제1차 제주도 종합개발계획에 의해 관광지구로 지정된 이후 당초 사업착수기한이 이미 지났으나 제주도 당국은 환경단체와 행정소송 등을 이유로 사업착수기한을 연장해 왔다. 이처럼 지역주민들과의 충분한 협의 없이 일방적인 관 주도의 개발정책으로 인해 부작용이 나타나고 있다.

제 2 절 연구 범위와 방법

본 연구의 내용적 범위는 관광정책에 있어서의 관광정책 개발현황, 공무원 조직 및 전문성 그리고 자치단체간의 협력, 법규 및 예산에 한정하고자 한다. 연구의 공간적 범위는 관광정책의 수립 및 집행을 담당하고 있는 제주도광역자치단체를 대상으로 하였다. 이는 실질적으로 정부의 관광예산을 재분배하는 역할을 하고 있고 제주도의 규모와 업무 효율성을 위한 지역적 특성상⁹⁾ 광역자치단체로 관광부서를 통합할 필요성이 있기 때문에 주된 자료를 광역자치단체 관광부서를 중심으로 하였고 세부적으로 필요한 자료는 4개 시·군 기초자치단체의 자료를 참고로 하였다.

본 연구의 방법은 관련 연구논문과 정부 및 연구기관 등의 자료, 단행본, 각종 통계자료, 신문 등을 통하여 문헌연구를 기본으로 하여 다음과 같이 조사하고자 한다.

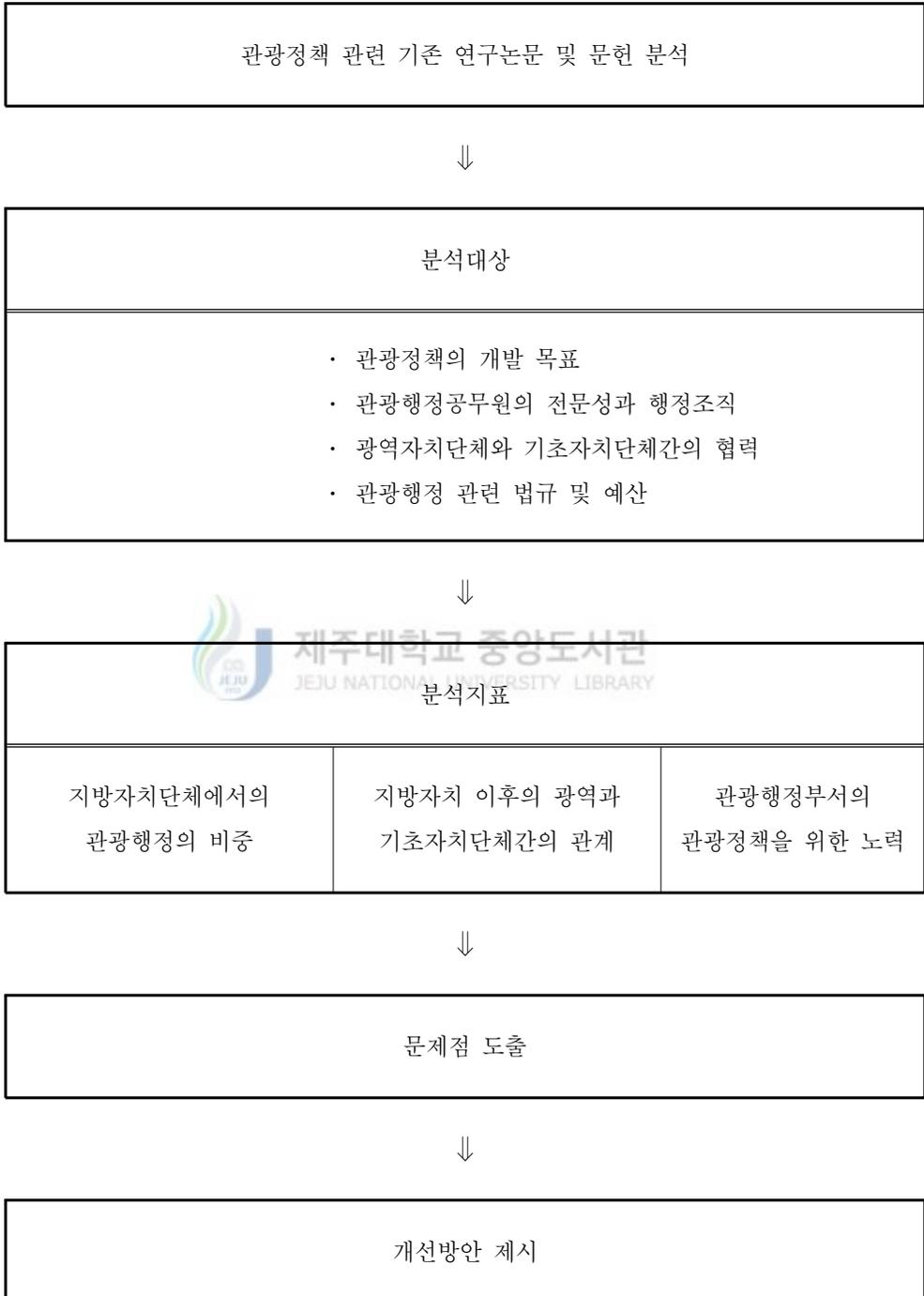
제3절 연구분석의 틀



본 연구에서는 지방자치 이후에 지방자치단체의 관광정책의 방향에 대해서 관광정책 관련 기존 연구논문 및 문헌 분석을 통해 분석 대상을 마련하고 관광행정의 비중과 지방자치 이후의 광역과 기초자치단체간의 관계, 관광행정부서의 관광정책을 위한 노력 정도를 토대로 관광정책설정을 위한 현황을 살펴보고 문제점을 도출하여 개선방안을 제시하고자 한다. 이처럼 연구 분석의 틀을 도표화 하면 <그림 1-1>과 같다.

9) 제주대학교 김성준 교수는 제주발전연구원의 제주발전포럼 창간호(2002 봄)에서 제주발전을 견인할 행정체제의 지향점이란 제목으로 제주도의 도와 시·군 2자치계층 구조는 기초자치단체간의 선의의 경쟁을 통한 지역발전 도모, 계층간의 견제를 통한 행정의 민주성 제고라는 긍정적 효과도 있지만 계층간 업무 중복과 갈등으로 인한 행정비용 낭비, 지역역량 분산이라는 부정적 효과도 결코 간과할 수 없을 정도이다라고 단일 자치 구역화를 주장하였다.

<그림 1-1> 연구 분석의 틀



제 2 장 관광정책에 관한 이론적 고찰

제 1 절 관광정책의 논리

1. 관광정책의 정의

관광행정은 규제행정이 아니라 조장행정이다. 그러기 위해서는 관광행정을 이용한 관광발전을 위한 수단이 필요한데 이것이 관광정책이다.

Kaspar에 의한 관광정책의 정의를 보면 국가·지방자치단체 기타 공공단체가 관광에 관련된 사항에 대해 영향을 미치는 의사결정의 형성을 의미한다고 하였다.¹⁰⁾ 또 다른 의미로는 관광행정활동을 종합적으로 조정하고, 추진하기 위한 길잡이가 되는 여러 정책이라고 할 수 있다.¹¹⁾

세부적으로 정의를 살펴보면 기본정책의 수립과 집행은 중앙정부 또는 지방자치단체의 소관으로서 국가 또는 지방의 운영방향에 있어 기본이 되는데 기본운영방향의 수립을 정책이라 한다면 이러한 정책을 집행하는 것을 행정이라고 할 수 있다. 따라서 정책의 범위는 행정을 수반하는 포괄적인 범위로 해석할 수 있다. 이런 의미로 볼 때 관광정책은 관광과 이와 관련된 산업 등에 대한 기본적인 운영 방향에 대하여 관련 중앙정부 또는 지방자치단체의 관광제도 수립과 개선이라 할 수 있다.

2. 관광정책의 목적

1975년 12월에 제정된 관광기본법 제1조에서 정책의 목적에 관해 "이 법은 관광진흥의 방향과 시책의 기본을 규정함으로써 국제친선의 증진과 국민경제의 향상을 기하고 건전한 국민관광의 발전을 도모함을 목적으로 한다."라고 규정하고 있다.

10) Clude. Kaspar, Die Fremdenverkehrslehre im Grundriss(Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart, 1975), S. 105.

11)鈴木忠義, 「현대관광론」, 1984, p.258.

관광정책의 주된 목적은 관광의 진흥을 통한 국제 간 친선도모 및 국민 경제의 향상 그리고 건전한 국민관광의 발전을 도모할 수 있는 국제관광 정책, 국내관광산업의 육성을 위하여 관광여건을 조성하고, 관광자원을 개발하며 관광사업의 지도 및 육성을 도모하는 국내관광정책을 들 수 있다.

국제관광정책의 목적으로는 첫째, 외국인 관광객의 관광소비에 의한 국내산업의 발전을 위한 외화가득률¹²⁾을 높이기 위한 것이다.

둘째, 국제간의 교류확대로 외국인 관광객을 통한 자국민의 자극을 통한 발전의지와 자국민의 자긍심 고취를 높이기 위한 것이다.

셋째, 자국민의 국외여행을 통해서 얻어오는 외국 문화의 흡수와 국제적 감각의 배양에 있다.

국내관광정책의 목적으로는 첫째, 경제수준이 높아짐에 따라 여가의 활용과 건전한 문화 국민의 육성, 국가의 발전상을 볼 수 있는 기회, 다양한 견문 체험을 통해 국민의식을 고취하는 일이다.

둘째, 국토개발에 있어 다양한 의견을 청취할 수 있는 기회를 부여 할 수 있고 그에 따른 균형된 국토개발을 행할 수 있다.

셋째, 관광객의 소비에 따른 관광산업의 발전과 경제활동의 역동성에 있다.

관광정책에 대한 관심은 1961년 관광사업진흥법이 제정·공포되면서 점증되어 왔으나, 1970년대에 접어들면서 외래관광객의 급증에 따라 제도적인 보완장치가 마련되기 시작하였고, 1970년대 후반부터 국민관광에 대한

12) www.yahoo.co.kr(야후백과사전) 상품수출가액에서 수입원자재 가액을 뺀 금액, 즉 외화가득액을 상품수출가액으로 나눈 비율로 외화획득률이라고도 하며, 이를 개개의 산업에 적용하여 외화가득률이 높은 산업을 중점적으로 육성하면 국민경제 전체의 무역수지 개선을 도모할 수 있다. 또 종합적으로 수출상품 총액과 수입원자재 총액에 의해 산출하는 경우, 이는 1국 경제의 기초적 수입(basic imports)을 유지하는 데 필요한 수출액 산출에 이용된다. 즉, 외화가득률 a , 기초적 수입액 $M1$, 원자재수입액 $M2$, 수출액 X 일 때, $a=(X-M2)/X$ 이며, 수입총액 $M=M1+M2$ 에 의해 $a=(X-M+M1)/X$ 가 되고, 수출입의 균형을 위해 $X-M=0$ 일 필요가 있으므로 $a=M1/X$, 따라서 $X=(1/a)M1$ 이 된다. 그러나 이 비율만을 가지고 무역정책이나 산업구조정책을 입안할 수는 없다. 그것은 이 비율이 수출산업에 대한 해외수요나 당해 산업의 국제경쟁력 등을 고려에 넣지 않고 있으며, 외화가득률의 상향조정은 무역차액의 증대에 급급한 나머지 균형 잡힌 수출입의 증대를 통해 경제의 확대가 이루어진다는 점을 경시하고 있기 때문이다. 또한 외화가득률의 논의는 외화사정이 좋지 않은 시기에는 의미가 있겠으나 외화사정이 호전되면 그 실질적인 의의를 상실하게 된다.

정책 의지가 크게 나타나게 되었다. 그러나 관광행정에 관련된 부처·청의 다원화에 따른 기능 복합에서 오는 관광정책의 비능률 등은 2000년대를 향한 과학적인 관광정책 형성과 개발에 큰 장애요인으로 작용할 것으로 판단된다. 따라서 관광정책을 보는 시각을 타당성·객관성·명확성·능률성·합리성·효과성을 확보하게 하는 관광정책의 개발이야말로 한국관광의 발전적 방향 설정에 가장 중요한 선결과제로 보아야 할 것이다.¹³⁾

이러한 목적을 기준으로 볼 때 관광정책의 방향은 국제간 관광교류와 이를 통하여 발생하는 경제적인 문제, 관광자원의 개발 및 관리·운용, 관광산업의 지도 및 육성으로 크게 구분할 수 있다.

3. 관광정책의 범주

관광정책은 대상에 따라 국내정책과 국제관광정책으로 크게 구분할 수 있다.

관광정책분야를 살펴보면 외국인 관광객의 유치 및 홍보와 관련 있는 국제관광, 국내여행 진흥을 위한 국내관광, 해외여행에 관련한 사항, 국민관광지 및 관광단지 개발을 포함한 관광자원의 개발, 호텔 등 관광객을 수용하는 관광산업 및 교통 수단 등 관광을 지원하는 관광기반시설, 관광산업을 통하여 관광객에게 서비스를 제공하는 관광종사원 등으로 구분할 수 있다.

관광정책에는 관광자원 개발과 관광홍보 등 관광진흥업무가 주를 이루고 있는데 관광자원은 관광지내의 관광객육구를 충족 시켜줄 수 있는 유·무형의 자산이라 할 수 있으며 이를 개발하는 것이 관광자원개발(Tourism Resources Development)로 목적은 도시와 농촌의 균형발전을 촉진시키고, 각 지역의 독특한 자연적·문화적·생태적 특색을 바탕으로 지역발전에 영향을 미치기 위해서이다. 여기에는 관광지개발과 관광기념품, 체험관광, 관광코스 등의 관광상품 개발 등을 들 수 있다. 그리고 관광홍보란 관광객 또는 잠재적 관광객들에게 관광에 필요한 유용한 정보를 적절한 형식과 내용으로 알려주는 관광 유인책으로 관광사업자 및 언론

13) 이장춘, 「관광정책학」, 서울대왕사, 1996, p.17.

등을 통한 팸투어, 국내외 관광설명회, 관광홍보 박람회, 관광홍보 CF, 신문, 잡지, 인터넷을 통한 관광홍보 등을 들 수 있다.

최근에는 인터넷을 통한 사이버 관광홍보가 보편화되고 있다. 또한 관광홍보의 중요성으로 관광행정분야의 예산에서 관광홍보 예산의 비중이 매우 커지고 있다.¹⁴⁾

제 2 절 관광행정의 논리

1. 관광정책 추진체계로서 관광행정의 개념

관광정책을 연구하기 위해서는 관광정책의 이념에 의거한 정책을 구현화하는 행위인 관광행정에 대해서 개념과 필요성을 살펴보아야 한다.¹⁵⁾

제주도의 관광산업은 천혜의 자연환경과 특유의 민속문화 등 풍부한 관광자원을 기반으로 1970년대 이후 1990년대 초까지 비약적으로 성장하여

14) 2003년도 제주도 예산서를 살펴보면 관광진흥과의 사업예산 2,570,836천원 중 관광홍보와 관련한 예산이 1,874,298천원으로 72.9%를 차지하고 있다. 관광홍보 예산을 살펴보면 관광안내지도 원판 제작 61,538천원, 제주도관광기념품공모전 개최지원 20,000천원, 서귀포시 종합관광안내소 운영 52,562천원, 문화유산해설사 활동비보상 51,946천원, 관광안내판 설치 39,790천원, 제주관광홍보관 확대운영(부산, 울산 등)지원 150,000천원, 해외위성방송 및 국내 TV CF 홍보 500,000천원, 해외 관광전문잡지 이용 홍보 광고 100,000천원, 아립광고관 및 해외공항 와이드 칼라 이용홍보 400,000천원, 와이드칼라 광고(서울 4개소, 부산 4개소) 100,000천원, 관광홍보 비디오 및 CD제작 150,000천원, 외국 대형 여행업체 초청 페스티벌 200,000천원, 2004년도 PATA총회 차기 개최지 홍보사업 100,000천원, 제주도홍보용 및 세미나장비구입(빔프로젝트 등) 10,000천원이다.

15) 안중윤은 관광정책론(1997, 박영사, p.5)에서 관광행정은 국가 또는 지방자치단체가 관광의 발전을 위하여 관광행동과 관광사업을 조성·촉진하거나 지도·감독·규제하는 활동이라고 한다면, 관광공공정책은 한 나라의 관광행정활동을 종합적으로 조정하고 추진하기 위한 기틀을 다지고 방향을 나타내는 여러 가지 정책을 갖게 된다고 하였으며 관광공공정책을 국가나 지방자치단체가 관광사업의 적절한 효과를 얻는 일을 목적으로 하여 관광사업의 진흥을 꾀하기 위한 여러 가지 정책이라고 기술하였다.

왔다. 이에 따라 제주도의 관광산업은 감귤부문과 함께 제주지역 경제에 있어서 2대 주력산업의 위치를 차지하게 되었다.¹⁶⁾ 이러한 발전에는 관광 행정의 지원이 있었다.

관광행정은 국가 또는 지방자치단체가 법에 따라 공공 목적을 달성하기 위해 행하는 행정서비스 업무로서 관광정책을 실시하는 데 있어서의 작용으로 관광산업 발전을 위한 행정적 지원이며 지도, 관리 감독기능을 가지고 있다. 따라서, 관광행정은 관광발전을 목적으로 하며, 정부 및 지방정부가 주체가 되어, 관광시장, 관광기업, 관광교통, 관광대상을 객체로 하여, 행정기능 및 역할을 수행하고, 인적·물적 자원과 정보자원을 수단으로 하는 하나의 체계이다.¹⁷⁾

2. 관광행정의 필요성 및 기능

관광을 개인적 차원에서 보거나 관광객과 관광산업환경과의 관계로만 본다면 관광에 대한 행정지원의 필요성을 이해하기가 어렵다. 하지만 관광행정은 관광산업의 발전에 필수 불가결한 조장적 역할체계이다.

정부의 개입을 논의하는데 있어 전제로 할 것은 관광에 있어 정부가 한 축을 이루고 있고 McIntosh & Goeldner의 표현처럼 관광객과 관광기업, 정부, 지역사회간의 상호작용의 결과¹⁸⁾로 관광이 이루어진다는 것이다.

관광산업발전에 정부가 개입하는 이유를 보면 크게 정치적, 경제적, 사회적, 생태적 이유로 구분할 수 있다. 첫째, 정치적 이유를 보면 국외관광은 국경을 넘는 관계로 입·출국 절차에 관한 제반문제로 인해 개입이 필요하며 국가이미지 홍보 및 자국내 산업발전에 따른 국제관계 개선 목적도 포함하고 있다.

1980년대에 거대한 국제수지 흑자에 당황한 일본이 자국민들로 하여금 외국에의 여행을 격려하기 위하여 실시한 'Japan Ten Program'이 전형적 사례이다.¹⁹⁾ 둘째, 경제적인 이유를 보면 "개도국들은 황금 알을 낳는 거

16) 제주발전연구원, 「제주형 관광조직체계의 기초모형 개발」, 2000, p.2.

17) 장병권, 「한국관광행정론」, 일신사, 1993, p.68.

18) Robert W. McIntosh, and Goeldner, op. cit. , p.4.

19) 박시범외 공저, 「관광의 이해」, 학문사, 2001, p.106.

위를 살상하지 않도록 정부가 세심한 주의를 기울여야 한다”²⁰⁾고 유네스코(UNESCO)가 보고서를 작성할 정도로 매우 중요하다. 관광산업은 소득과 고용을 창출하고 외환 보유고를 증대시키는 등 국가경제를 견고하게 할 수 있는 것이다. 셋째, 사회적 이유로는 관광산업이 역사, 문화, 전통, 환경, 서비스 등을 통해 이루어짐에 따라 상업적 성장만을 목적으로 두면 관광객의 유입으로 인해 지역문화 및 환경, 그리고 지역주민의 사고가 변질될 수 있기에 사회문제화가 될 가능성이 많다. 넷째, 생태적 이유를 보면 최근 들어 관심이 증대된 환경문제로 관광개발을 통한 무차별적인 환경파괴를 막아 자연을 보존하고자 하는 것이다. “관광은 관광을 파괴한다(tourism destroys tourism)²¹⁾라는 말이 있듯이 관광은 환경자체를 상품으로 판매함에 따라 관광자원환경을 보호 할 목적으로 정부가 개입하고 있는데 특히, 과거 보는 관광에서 참여형 즐기는 관광이 늘어남에 따라 정부가 적극적 개입이 이루어지고 있다.

관광행정체계는 주변환경의 영향을 받는 공공부문이 관광의 발전을 위하여 행정목표, 행정조직, 행정기능, 행정인력, 행정예산, 행정정보 등의 요소로 결합된 하나의 집합체이다.²²⁾ 이러한 체계를 통해 관광행정조직이 이루어지며 정책이 형성되고 관광산업을 지원 할 수 있다.

관광분야의 정부개입에 대한 필요성 및 문제점은 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 관광분야의 정부개입 필요성 및 문제점

구분	필요성	문제점
정치적	국가 이미지 홍보 및 국제관계 모색, 입·출국 절차 문제	특정지역 관광개발로 인한 소외 지역 주민 참여 부족
경제적	소득 및 고용 창출, 외환보유고 증대, 관광 인프라구축으로 인한 경제발전	편향된 관광산업지원으로 인한 지역적 부익부 빈익빈 현상 초래
사회적	지역문화 및 환경, 사고 변질 방지	관광산업개발로 인한 향락문화 도입
생태적	환경보존, 주민참여형 관광개발 가능	정부주도의 관광개발에 따른 환경파괴

자료: 연구자 작성

20) UNESCO, "European Government Approach to Tourism", Tourism Management, Vol.4, No.4, 1983, p.238.

21) Jost Krippendorf, "Towards a New Tourism Policies: The Importance of Environmental and Sociocultural Factor", Tourism Management, Vol.3, No.3, 1982, p.135.

22) 장병권, 「전개서」, P.86.

장병권은 한국관광행정론에서 관광행정의 기능을 다음의 12가지로 종합·분류하였다.²³⁾

- ①입법기능: 관광관련 법, 시행령, 시행규칙의 제정 및 개정 등
- ②재정기능: 관광개발예산의 확보, 관광사업체의 지원, 관광객에 대한 지원 등
- ③조정기능: 국제기구와 협력, 중앙 각 부처와의 협조, 중앙과 지방간의 협력 등
- ④계획기능: 장·단기 관광계획의 수립, 전국적 계획수립, 시도별 계획수립 등
- ⑤조사기능: 관광연구단체 지원, 관광통계작성, 국내의 관광시장조사 등
- ⑥보호기능: 외래관광객 보호, 해외여행객 보호, 국내관광객 보호 등
- ⑦교육기능: 관광종사원의 양성과 훈련, 국민관광의 계도, 산학협력체제 개선 등
- ⑧규제기능: 관광사업의 진입금지, 관광상품의 가격의 규제, 관광시설과 종사원의 규제 등
- ⑨개발기능: 관광지 지정과 조성, 관광단지 지정과 조성, 그리고 관광코스과 상품의 개발 등
- ⑩촉진기능: 외래관광객 유치, 해외여행의 장려활동, 국내관광의 장려활동 등
- ⑪감독기능: 한국관광공사에 대한 지도·감독, 한국관광협회에 대한 지도·감독, 기타 관광관련단체의 지도와 감독 등
- ⑫운영기능: 정부가 관광기업체, 관광시설, 면세점 등을 소유하고 운영

R. Mill과 A. Morrison은 공공부문간 또는 공공부문과 민간부문간의 조정기능, 관광진흥계획의 수립 등 계획기능, 관광법규의 제정과 규제기능, 관광사업체의 설립 및 운영 등 기업가적 기능, 정보제공, 자금지원 등의 조정자적 기능 등으로 분류하고 있으며, L. Richter는 촉진기능, 마케팅기능, 계획기능 등으로 집약하고 있다. 손대현은 금융 및 세제 등의 지원기능, 입법 및 각종 인허가 등의 조정 및 규제기능, 공기업 등을 통한 운영기능, 정책 및 인력 등의 계획 및 개발기능 등으로 분류하고 있다.²⁴⁾

23) 장병권, 「전개서」, pp.115-116.

24) 김재화, 「전개논문」, pp.15-16.

이처럼 다양한 관광행정의 기능을 종합하여 분류해보면 기획, 입법, 규제, 재정, 지원, 관리기능 등으로 나눌 수 있는데 이를 도표화하면 <표 1-2>와 같다.

<표 1-2> 관광행정의 기능

구분	관광행정의 기능
기획	관광산업개발에 따른 정책의 수립, 관광객 유치 및 홍보 등
입법	관광산업 지원에 따른 법률 및 조례 등의 제정과 개정 등
규제	관광사업의 독점 규제, 관광상품의 가격의 규제, 관광시설과 종사원의 규제 등의 관광시장 질서 확립 등
재정	관광산업개발예산의 확보 및 지원, 관광객 유인을 위한 지원 등
지원	관광산업 인프라 구축, 민자유치, 관광사업체 금융 및 세제지원 등
관리	관광자원의 관리, 관광시설운영 및 관리 등

자료: 연구자 작성

제 3 절 관광법규의 논리

1. 관광법규의 개념

사회질서를 유지하기 위해서는 법을 비롯한 여러 가지 규범이 있어야 하는데, 관광과 연관되는 분야의 질서를 유지하기 위해서도 마찬가지로 관광활동과 관련되는 여러 현상을 규율하는 법이 필요하다. 즉, 아무리 관광이 자유로운 행동에서 출발한다고 하지만 관광객상호간의 안전을 위해서, 관광산업의 발전을 위해서, 그리고 건전한 관광환경을 조성하기 위해서라도 관광은 질서 속에서 행해져야 한다. 따라서 관광법은 관광객의 관광활동이 쾌적한 환경에서 이루어질 수 있도록 보장하고, 관광자원을 효율적으로 보호·개발하는 한편 관광사업을 적극적으로 지도·육성함으로써 원활한 관광진흥을 도모하기 위한 법이라고 볼 수 있다.²⁵⁾

25) 이광원의, 관광법의 이해, 학문사, 2000, p.24

특히 관광산업이 급속도로 활성화된 시점에서 관광소비자의 권리는 매우 중요한데 관광서비스 측면에서 관광사업자의 부당 요금 징수, 약관 불이행 등이 나타나고 있고 관광환경을 해치는 관광지에서 호객행위, 쓰레기 및 오물 투기, 관광지에서 불법 건축행위 등 관광산업발전을 저해하는 행위의 단속을 위하고 또한 관광산업의 진흥을 위한 관광관련 법규의 전문화와 연구가 필요한 상황이다.

2. 관광법규의 체계

관광법규²⁶⁾는 크게 협의의 관광법규와 광의의 관광법규로 구분할 수 있다.

협의의 관광법규는 관광활동을 직접적으로 보호하고 촉진하는 데 필요한 법을 말한다. 관광진흥을 위한 정부와 지방자치단체의 책임 및 임무와 관광활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위한 사전 여건조성, 관광자원의 개발, 관광사업의 지도 육성 및 관광진흥기금의 지원 등을 내용으로 한 법을 의미한다. 이러한 법으로는 관광기본법, 관광진흥법, 관광진흥개발기금법, 한국관광공사법, 숙박시설지원 등에 관한 특별법, 국제회의육성에 관한 법률 등을 들 수 있다.

관광기본법은 관광진흥의 방향과 정책의 기본을 정하고 국제친선의 증진과 국민경제의 향상 및 건전한 국민관광의 발전을 도모하기 위해 국가와 지방자치단체가 수행해야 할 책임과 임무를 선언적으로 규정하고 있다. 관광기본법은 다른 관광관련 법의 근간이 되는 법이기에 어떠한 관광법보다도 우월한 법적 지위를 가지고 있는 법률이다.

관광진흥법은 원활한 관광활동이 이루어지도록 제반 관련사항을 주요 내용으로 한 법으로서, 이 법은 관광여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업을 육성함으로써 관광진흥에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 따라서 이 목적을 달성하기 위해 관광사업의 종류와 경영에 관한 사항, 관광사업자의 책임과 의무에 관한 사항, 관광종사원의 자격과 교육에 관한 사항, 관광지의 지정과 개발에 관한 사항, 관광사업자단체에 관한 사항 및

26) 성기룡, 관광법규론, 일신사, 1997. pp.35-42 재정리.

이 법의 집행을 위한 보칙규정과 이 법을 위반한 자에 대한 벌칙 등을 규정하고 있다.

관광진흥개발기금법은 관광사업을 효율적으로 발전시키고 관광외화수입 증대에 기여하기 위해 관광개발기금의 설치를 목적으로 제정한 법률이다. 관광산업은 국민복지차원에서 건전한 국민관광을 위한 휴식공간과 오락 시설을 제공하고, 외화획득산업으로서 국제수지 개선에 크게 기여하고 있으나, 관광사업 중 관광호텔업, 종합휴양업 등은 타 산업에 비해 고정자본 비율이 높은 데 반하여 투자자본의 회임 기간이 길어 적극적인 민자유치가 어려운 실정이다. 따라서 정부는 관광산업의 육성을 위한 제도금융으로 1972년에 이 법을 제정하여 기금을 설치, 운영토록 하였는데 기금의 관리 및 운영은 문화관광부장관이 하고 있으며 보조받을 당시의 지정된 목적외에 사용을 할 수가 없고 이를 위배했을 경우에는 대여 또는 보조를 취소하고 회수하도록 하고 있다.

한국관광공사법은 정부투자기관으로서 한국관광공사를 설립하여 관광진흥, 관광자원개발, 관광산업의 연구, 관광요원의 양성과 훈련, 기타 관광사업의 발전에 필요한 선도 사업을 행하게 함으로써 관광객의 수용태세에 만전을 기하고, 외래관광객의 유치와 증진하며, 국민관광을 발전시켜 국가경제발전과 국민복지 증진에 기여함을 목적으로 하고 있다.

관광숙박시설지원 등에 관한 특별법은 한시법으로 2000년 ASEM회의와 2002년의 월드컵대회등 각종 국제행사에 대비하여 관광호텔시설의 부족을 해소하고, 관광숙박업의 서비스 개선을 위해 제정한 법이다.

관광호텔 건설과 관련된 허가 등의 의제, 건축규모, 국·공유지의 매각 및 부설주차장설치에 관한 특례, 건설자금 등의 지원, 지정숙박업자의 지정, 종사원교육, 관광숙박대책위원회 운영에 관해 규정하고 있다.

국제회의산업 육성에 관한 법률은 1996년 12월 30일 법률 제5210호로 제정이 되어 국제회의 유치를 촉진하고 그 원활한 개최를 지원하여 국제회의산업을 육성 진흥함으로써 관광산업의 발전과 국민경제 향상 등에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 이 법률은 국제회의산업의 육성 진흥을 위한 국가의 책무, 국제회의산업 육성 기본계획의 수립, 국제회의 유치 등의 지원, 국제회의 도시의 지정 및 지원, 국제회의 전담조직의 설치 등에 관한 내용을 규정하고 있다.

광의의 관광법규는 관광활동을 간접적으로 보호·촉진하는데 필요한 법

을 말한다. 관광법규는 무수히 많기 때문에 다 설명할 수 없으므로 관광과 가장 밀접한 관계를 갖고 있는 법률로 여권법, 출입국관리법, 공중위생관리법, 식품위생관리법, 문화재보호법, 자연공원법 등에 대해서 살펴보면 여권법은 외국에 여행하고자 하는 국민에게 여권의 발급, 여권의 효력과 발급절차, 그 밖의 여권에 관해 필요한 사항을 규정하고 있다. 출입국관리법 대한민국에 입국하거나 대한민국에서 출국하는 모든 사람의 출입국관리와 대한민국에 체류하는 외국인의 등록 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 제정한 법이다.

공중위생관리법은 공중이 이용하는 위생접객업 기타 위생관련 영업의 시설 및 운영 등에 관한 사항과 공중이용시설, 식수, 음료수 및 위생용품의 위생관리 등에 관한 사항을 규정함으로써 국민보건을 위한 위생수준을 향상시켜 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 제정하였다.

모든 관광객은 국민 또는 외국인을 불문하고 관광을 하는 도중에 반드시 위생접객업소(숙박업, 이용업, 목욕장업, 유기장업 등)를 이용하기 마련이므로 이를 규제하고 있는 공중위생관리법은 관광과 밀접한 관련이 있는 법이다.

식품위생법은 식품으로 인한 위생상의 위해를 방지하고 식품영양의 질적 향상을 도모함으로써 국민보건의 증진에 이바지함을 목적으로 제정한 법이다.

식품이란 인간이 섭취하는 모든 식물물을 말하며, 식품위생이란 식품, 첨가물, 기구, 또는 용기, 포장에 대하여 하는 음식에 관한 위생을 말한다.

관광객은 관광시 필수적으로 음식을 섭취해야 하기 때문에 이들에게 안전식품을 제공하고 영양의 질적 향상을 기하는 식품위생법은 관광과 밀접한 관련이 있는 법이다.

문화재보호법은 문화재를 보존하여 이를 활용함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 제정하였다. 이 법에서 문화재라 함은 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료 등을 말한다.

문화재는 우리 민족의 유구한 창조적 슬기가 담겨 있는 국민 모두의 정서적 재산이므로 우리나라를 찾는 외국인 관광객에게 우리의 전통문화를 소개할 수 있는 중요한 관광자원이 되고 있다.

문화재보호법은 문화재의 지정, 관리, 보호, 공개, 조사 등에 관해 규정하

고 있다.

자연공원법은 자연공원의 지정, 이용 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연경지를 보호하고 적당한 이용을 도모하여 국민의 보건, 휴양 및 정서 생활의 향상에 기여함을 목적으로 제정하였다. 자연공원은 자연자원과 유적, 휴양자원 등 공원자원을 포함하고 있는 수려한 자연풍경지로서 국립공원, 도립공원, 국립공원으로 구분하고 있다. 그리고 누구든지 공원구역 및 공원보호구역 안에서 공원의 형태와 공원시설을 손상하는 행위, 오물 또는 폐물을 함부로 버리거나 심한 악취를 내게 하는 등 타인의 혐오감을 일으키는 행위, 지정된 장소 외의 장소에서의 상행위 및 부당한 가격으로 물품 등을 판매하는 행위, 공원관리청이 제정한 출입금지 구역에 출입하거나 공원구역내에 유해 물질을 투입하는 등 공중의 공원이용이나 공원의 보전에 현저히 지장을 초래하는 행위 등을 금지하고 있다. 또한 공원관리청은 공원자원의 보호, 육성, 훼손된 자연의 회복, 이용자의 안전, 기타 공익상 필요하다고 인정할 경우에는 공원구역 중 일정한 지역을 지정하여 일정기간 동안 그 지역에서의 출입을 제한하거나 금지할 수 있다. 이상과 같은 자연공원의 개발 및 금지행위나 출입금지조치 등은 공원자원을 보전하고 탐방객의 적정한 이용을 도모하기 위한 제도적 장치라 하겠다.

관광개발과 관련한 법규체계를 살펴보면 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 관광개발 관련법규체계도



자료 : 김재화, 「전계논문」, p.34

제 4 절 기존 연구동향

1. 지방관광행정 효율화를 위한 행정체계 개선방안

지방관광행정 효율화를 위한 행정체계 개선방안²⁷⁾을 살펴보면 한국의 지방관광행정은 1991년 지방의회의원선거를 통해 지방자치시대가 시작되었으나, 그것은 완전한 지방화시대의 지방관광정책이 실시된 것은 아니다. 현재까지도 국가정책에 지방관광정책이 많은 부분 영향을 받고 있으며, 행정인력 및 정책에 전문성 결여로 인해 많은 재정적인 낭비로 지방재정고가 바닥이 나고 있는 실정이다. 이러한 지방관광행정의 문제점은 중앙집권적 체제에서 지방자치로의 과도기적 시기에 많이 발생하는 현상으로 중앙의 정책에 영향을 받으면서 지방정책의 자율성을 어느 정도 보장받게 되는데 이는 더 많은 정책의 실패와 부조리를 낳게 되는 원인이 되기도 한다. 이는 완전한 전문성과 자율성을 가진 지방자치단체의 정책집행이 아닌 비 전문성과 약간의 자율성 확보로 인해 무리한 투자와 개발로 문화관광자원을 파괴할 뿐만 아니라 앞을 내다보지 못하는 무분별한 외자유치로 인해 수익의 대부분이 외국으로 빠져나가는 현상을 초래하게 된다.

이 논문에서는 이러한 현상의 본질적인 문제점을 파악하여 개선책을 제시하여 보다 나은 지방관광행정이 이루어지도록 하는데 목적이 있다.

현재의 지방관광행정의 문제점은 복잡한 법·제도적인 문제점과 관광행정인력의 문제점, 지방 관광행정활동, 관광정책의 문제점, 행정조직의 문제점 등을 들 수 있다.

이러한 문제점은 현재 지방관광담당공무원들의 인식조사에서도 나타났듯이 현직에 근무하는 실무자들도 느끼는 문제점들이다.

관광선진국들의 사례들을 보면 지방정부가 자체적으로 많은 돈을 들여 관광지를 개발하기보다는 자기들의 전통을 유지 보존하며 이것을 관광상품화 시키고 세계화시키려는 노력들을 볼 수가 있다.

특별한 이벤트나 수려한 관광지가 없더라도 그들만의 특징과 지방색을

27) 정해민, 「지방관광행정 효율화를 위한 행정체계 개선방안」, 경희대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2001.

살려 인공적인 것보다는 자연적인 것을 위주로 보존하고 개발시키고 있다. 또한 이러한 정책집행을 위해 지역내의 민간자본을 최대한 유치하여 지역주민의 의견을 수렴하여 무리 없이 정책을 집행 할 수 있었으며, 중앙정부 또한 지방의 자율성을 최대한 보장하며, 법·제도적 재정적으로 지원하고 있다. 또한 전문인력을 확보하기 위해서 개방직 공무원을 뽑고 있으며, 종합관광정보시스템을 구축하여 지방자치단체들과의 정보교류를 통해 지방의 정보수집비용을 절감시키고, 중앙정부가 보유하고 있는 정보의 다양화를 꾀하는 시너지효과를 보고 있다.

WTO는 세계관광윤리강령을 제정하여 관광의 질을 향상시키기 위해 노력하고 있다. 그 내용 또한 보다 많은 사람들이 관광을 할 수 있도록 하고 관광이 그저 보고 즐기는 것이 아닌 민족과 사회간의 상호이해와 존중에 기여하고 인류의 문화유산을 보존하는데 기여하도록 하는데 그 목적이 있다. 이렇듯 세계의 관광에 대한 관심은 점점 확대되고 있는데 우리의 지방관광은 아직도 많은 문제점을 지니고 있다. 이러한 문제점을 해결하고 지방관광행정의 활성화시키는 방안으로는 크게 지방관광행정인력의 전문화와 지방관광행정체계의 재정비, 효율적인 지방관광행정의 집행을 들 수 있다. 첫째, 지방관광행정인력의 전문화에는 관광행정 공무원의 순환보직제 철폐, 관광담당행정직의 차별 선별, 관광전공자 활용방안, 관광담당 공무원 전문교육의 활성화를 들 수 있다. 특히 순환보직제는 관광분야 뿐만 아니라 모든 행정직에 포함되는 문제점이기도 하다. 지방관광행정인력의 전문화를 위해서는 먼저 단기적으로 관광행정 공무원의 순환보직제를 철폐하여 전문성을 확보 할 수 있는 계기를 마련하고, 관광담당공무원들의 전문교육의 활성화를 통해 전문성을 갖게 한다. 장기적으로는 우선 현재의 행정직 공무원들을 활용하면서 우수한 관광전공자들의 활용방안으로 관광담당행정직의 특채 등의 차별선별로 전문성을 갖게 된다. 둘째, 지방관광행정체계의 재정비를 위해서는 본질적인 공무원들의 부조리를 없애기 위해 관광행정윤리지침을 제정하여 공무원들의 윤리성을 갖게 하고, 지방관광공사를 적극적으로 육성하여 정책과 행정을 분리 운영하고, 지방 관광행정 자문직을 신설하여 형식적이었던 외부자문에서 책임이 따르는 자문으로 체계성을 갖고, 적절하고, 실효성있는 홍보체계를 갖기 위해 지방홍보체계의 재정비를 실행하여야 한다. 셋째, 효율적인 지방관광행정 집행을 위해서는 중앙정부 즉, 한국관광공사와 한국관광연구원과의 공통마케

팅으로 정책의 중복성을 타계하고, 지방과 중앙의 역할분담으로 보다 집행의 효율성을 갖고, 지방과 지방의 공동 홍보 체계를 갖추어 연계관광상품의 개발 등의 촉진시키는 TACO시스템의 활성화와 그 지역 특성에 맞는 지방정책의 수립과 중앙과 지방의 정보를 상호 교류하여 비용과 정보의 질을 향상시킬 수 있는 종합 관광정보시스템 구축, 복잡한 법제도·규제의 완화를 들 수 있다.

2. 한국 관광산업의 특성과 육성정책에 관한 연구

한국 관광산업의 특성과 육성정책에 관한 연구²⁸⁾를 살펴보면 관광산업이 관광수입으로 인한 외화가득률, 고용유발 효과 및 부가가치가 매우 높은 무형의 수출산업으로 인식하여 21세기 전략산업으로 육성되고 있으며 21세기를 맞아 우리나라가 관광대국으로 나아갈 수 있는 방안으로서 관광정책을 육성할 수 있는 방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 관광정책을 담당하고 있는 행정조직들에 대한 제고와 이들의 협력적인 유대관계의 중요성을 강조하였다. 둘째, 현행 관광진흥을 촉진하는데 제약으로 작용하고 있는 각종 관련법령들의 재정비를 지적하였다. 이러한 법령들을 시대적 상황에 맞게 재정비해야함을 지적했다. 셋째, 관광정책에 걸림돌이 되고 있는 각종 규제들을 다시 한번 현실에 맞게 검토해 실질적으로 관광정책이 육성될 수 있도록 규제를 대폭적으로 수정할 것을 주장했다. 넷째, 관광산업의 지속적인 육성을 주장했다. 이를 위해서 관광인프라의 확충, 시장의 다양화, 한국 이미지의 강화 및 홍보를 위한 관광정보·홍보체계의 개선 및 강화, 관광업계 종사원들의 서비스 및 교육 강화, 민간부분 참여의 활성화, 관광부문의 예산확충, 생태관광·문화관광 등의 개발을 주장하였다.

정책적 과제로는 관광관련 행정조직의 낮은 위상, 시대에 부응하지 못하는 관광관련 법령제도, 지나친 규제에 따른 관광기반시설의 취약, 문화관광예산의 재정적 열악, 관광부문에 대한 교육·훈련의 미비, 관광정보체계의 미흡, 관광객에 대한 불친절한 태도, 관광이미지에 대한 불확실성을 지

28) 김주환, 「한국 관광산업의 특성과 육성정책에 관한 연구」, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000.

적하였다.

3. 관광개발에 있어 지방정부의 역할 조정과 참여에 관한 연구

관광개발에 있어 지방정부의 역할 조정과 참여에 관한 연구²⁹⁾를 살펴보면 지방자치는 지방분권화, 행정의 자율성, 주민참여라는 3가지 본질을 갖고 있으며, 이를 위해 지방정부에는 입법, 행정, 조직, 재정 등의 자치권이 보장되어야 한다. 그러나, 우리의 지방자치는 중앙정부와 광역자치정부에 대한 종속성이 유지되고 있고, 지방정부의 자치역량도 미약해 많은 부분에서 한계를 나타내고 있다. 특히, 이러한 제약조건 속에서 이루어지는 지방정부의 관광개발은 지역활성화 차원에서의 필요성 인식과 적극적인 참여에도 불구하고 많은 시행착오를 낳고 있다.

연구의 목적은 지방정부가 시행하고 있는 관광개발의 역할을 조정하고 효율적인 참여체제를 설정하는데 있다. 지방정부의 '역할'은 지방자치의 본질, 자치권 향상 등과 관련된 제도적인 관점이며, '참여'는 관광개발에 대한 지방정부의 조직, 사무, 민간협력 등과 관련된 방법론적인 관점이다.

이론적인 고찰 결과 관광행정은 조정, 기획, 입법 및 규제, 지원 및 촉진, 관리운영 등의 5가지 기능체계를 가지며, 행정주체간(중앙정부와 광역자치정부, 지방정부)의 합리적인 역할조정이 이루어져야 함을 알 수 있다. 또, 중앙정부의 하향식 배분보다는 지역문제를 가장 잘 아는 지방정부 주도의 상향식 역할 조정이 요구되며, 이것이 관광개발에 대한 지방정부의 참여한계를 결정짓는 중요요소로 작용한다. 이러한 관점 하에 문헌을 통한 참여형태분석과 20개 지방정부 관광개발 담당자를 대상으로 한 설문조사를 실시한 결과, 상급기관에 대한 제도적인 예측성과 관광정책의 불합리성이 확인되었다. 참여에 있어서도 단체장 중심적 정책결정, 지방정부 내 조직간 연계성 미흡, 담당공무원의 전문성 결여, 민간개발에 대한 지원체제 미흡, 기존 관광개발 투자의 비효율성이 주요 문제점으로 나타났다.

이러한 분석결과에 따라 도출된 지방정부의 관광개발 역할조정 및 참여 방안은 첫째, 상향식 역할조정을 통한 지방분권화의 실현과 관광관련 정

29) 김재화, 「관광개발에 있어 지방정부의 역할 조정과 참여에 관한 연구」, 한양대학교 지방자치대학원, 석사학위논문, 1999.

책 및 제도개선이 전제되어야 하고, 둘째, 지방정부의 역할은 지역계획의 입안과 집행, 관광사업에 대한 합리적인 규제, 주민참여 활성화를 위한 지원, 관광기반시설 공급 등으로 재정립해야 하며, 셋째, 지방정부의 참여한 계를 민간개발 지원, 지역관광의 간접적 진흥, 민간영역을 침해하지 않는 범위 내에서의 경영수익사업, 그리고 관광산업 육성을 위한 행정서비스 등으로 제한해야 하며, 넷째, 관광행정체제는 자율성 확대에 따른 책임경영체제의 구축을 위해 '경영평가위원회'를 설치하고, 전문성 향상을 위해 '관광직'의 신설 및 민관교류 시스템을 구축하며, 부서간 연계성 강화를 위해 '관광기획단' 형태의 조직정비가 요구된다. 다섯째, 참여기법에 있어서는 지역정체성의 구현과 관광환경의 개선, 관광산업의 활성화 등 내발적 개발 마인드가 정립되어야 한다.

4. 한국의 관광선진화를 위한 공공부문의 역할

한국의 관광선진화를 위한 공공부문의 역할³⁰⁾을 살펴보면 이태희는 관광정책이 소홀히 취급되어 온 배경으로 정부나 기업의 의사결정자들 중 대다수가 관광이 갖는 정책적 의미에 대해서 인정을 하지 않으려 했고 정책대상으로서 관광에 대한 연구를 수행하려는 관심이나 의지가 결여되었으며 관광 자체를 학술적으로 진지하게 다루어질 수 없는 주제로 인식하였기 때문(Hall, 1994)으로 보았고 우리나라의 관광행정조직이 독립되지 못하고 위상이 낮을 수 밖에 없는 이유로 첫째 관광이 굵직한 정치·사회적 이슈가 되기 어려운 점, 그리고 둘째 국방, 농업, 중소기업 지원, 주택정책 등 국민들을 대상으로 정책입안이나 집행을 통해 정치적 과위를 제공하는 잠재력이 매우 약한 점, 셋째, 정책대상으로서의 관광분야는 호텔업, 여행업, 휴양업 등으로 대표되는 좁은 의미의 관광으로 이 좁은 의미의 관광산업을 구성하는 업체·기업의 규모는 타 산업분야와 비교해서 상대적으로 영세하고 소규모인데 이처럼 정부가 대하는 업계가 작을수록 정부조직의 위상은 동반하여 낮아 질 수밖에 없는 점, 넷째 대부분의 정책결정자들이나 국민들은 관광분야가 정책적인 지원이나 조울없이도 현상

30) 이태희, 「관광산업발전론」, 일신사, 1996, P12-40.

유지될수 있는 분야로 인식하여 적극적 지원에는 다소 인색한 점을 들고 있다.

5. 지방화시대의 관광개발정책에 관한 연구

지방화시대의 관광개발정책에 관한 연구³¹⁾에서 보면 지방자치체의 실시에 따른 지방화시대의 도래로 지역의 모든 분야에서 지역 주민의 관심이 높아지고 있는데, 특히 관광분야에서 지방자치단체들의 관심과 노력이 점점 높아지고 있다고 전제하여 지금까지 중앙정부에서 실시해온 관광개발정책을 알아보고 지방화시대에 있어서 바람직한 관광정책의 추진방향을 살펴보았다. 지금까지 중앙정부에서 주관해 온 관광개발정책은 너무 광범위하고 세부적인 계획이 수립되지 않았다.

지방의 관광개발 역시 체계적으로 수립되지 않았고 수립되었다 할지라도 개발 우선 순위에서 밀려 계획이 제대로 시행되지 못한 경우가 많았다. 또한 관광개발사업 시행시 도로, 상하수도, 환경정화 시설 등 기반시설비의 초기의 과다한 투자로 개발이익이 타 산업보다도 떨어지므로 이를 해결하기 위해서는 공공부문이 투자를 주도한 후 민간자본을 유치해야 되지만 이런 한 시각에서 보면 공공부문의 재정지원이 미흡했던 것이 사실이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해해서는 중앙정부가 주관하여 실시하던 각종 관광개발사업과 관광투자사업을 지방자치단체에 이관하여야 한다.

6. 지방관광행정체계의 발전방안에 관한 연구

지방관광행정체계의 발전방안에 관한 연구³²⁾에서 보면 부산광역시를 중심으로 연구를 한 결과 IMF 한파이후 관광산업은 큰 어려움에 직면하였

31) 송태호, 「지방화시대의 관광개발정책에 관한 연구」, 고려대학교석사학위논문, 1995.

32) 오홍석, 지방관광행정체계의 발전방안에 관한 연구, 동의대학교 석사학위논문, 1998.

다고 전제를 한 후 관광행정체계의 정비의 필요성을 인식하여 조직체계, 전문인력, 행정효율, 역할분담체계 등의 측면을 살펴보았는데 현재 부산시의 지방관광행정조직이 합리적인 3개 계로 구성되어 조직적 대응은 적절하다고 보고 있고 있지만 전문직 관광공무원제도의 도입의 필요성이 있고 이러한 인적요소의 구비와 함께 현재 구성원들은 관광기획 및 진흥업무를 도모할 능력을 함양해 나아가야 한다고 보고 있다. 그리고 주민과 민간, 행정이 공동으로 관광문제에 대처해 나갈 수 있는 관광개발추진단의 구성이 필요하며, 전문경영인을 영입함으로써 제3섹터가 성공적으로 수행해 나갈 수 있는 방안모색이 필요하다고 보고 있다. 또한 관광분야에서도 국가의 통제 지향적 기획보다 지방으로의 권한위임을 통한 자율적인 행정체계가 형성될 것을 요구하고 있다.

기존 연구문헌을 살펴본 결과 시사하는 바는 크게 관광개발정책에 있어서 관련한 무분별한 관광개발로 인한 부작용, 관광행정인력의 비 전문성, 탄력적이지 못한 법규와 예산, 관광정책의 획일화 등을 지적하면서 지역적 특성에 맞는 관광행정 발전방안을 제시하고 있다. 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 관광개발에 있어서의 획일적인 규제정책으로 인해 무분별한 관광개발정책이 이루어 질 수 있다. 둘째, 모든 일반행정공무원에게 딜레마로 나타나는 전문성 문제와 전문교육 후 타 부서 전출 및 감사, 민원 부서 등과는 달리 비일비재한 인사문제로 인해 많은 문제가 존재하고 있다. 셋째, 관광행정이 관광객의 기호 흐름에 맞춰 자율적 변화를 유도해야 하나 법규 및 획일적 예산배분 등으로 인해 통제되어 관광산업 발전이 저해될 소지가 있다. 넷째, 지방자치제 이후 다양한 지방중심의 관광정책이 입안되고 집행되고 있으나 중앙정부의 획일적인 관광정책방향으로 인한 부작용을 해결해야 한다. 다섯째, 지방자치제 이후 관광행정조직이 다양하게 만들어져 현실에 맞는 관광행정이 이루어지고 있으나 자치단체간 협조의 부족으로 인해 관광개발의 주체가 불분명해져버리는 우를 범할 수 있기에 이에 맞는 대안을 만들어 제주도 관광정책의 발전을 모색하는 것이 이 논문의 목적이다.

제 3 장 제주도 관광정책 현황과 문제점

제 1 절 관광정책 현황과 문제점

1. 제주도 관광정책의 현황

관광정책이란 중앙정부 또는 지방자치단체가 관광산업에 대해 취하는 관광진흥책을 의미한다.

우리나라의 관광정책은 중앙정부중심의 광역관광개발전략, 관광단지 중심의 거점관광 개발전략은 나름대로의 효용성에도 불구하고 지역사회 또는 지역단위의 관광개발에 대해서는 한계를 가질 수 밖에는 없다.³³⁾

관광개발정책에 의해 수립된 주요 정책으로는 <표 2-1>과 같이 전국계획, 광역계획, 지역계획, 단위시설계획, 기타로 구분 할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY
<표 2-1> 관광정책의 체계

구 분	주 요 관 광 정 책	관 련 법 규
전 국 계 획	• 제3차 국토종합개발계획(건설부)	국토건설종합계획법
	• 전국관광종합개발계획(교통부)	관광진흥법
	• 관광진흥 10개년계획(문화체육부)	
	• 관광진흥 5개년계획(문화관광부)	
광 역 계 획	• 권역별 관광개발계획(시·도지사)	관광진흥법
	• 개발촉진지구 개발계획(시·도지사)	지역균형개발법
	• 시·도 관광종합개발계획(시·도지사)	
지 역 계 획	• 시·군 관광종합개발계획(시장·군수)	
	• 도시기본계획, 도시계획재정비(시장·군수)	도시계획법
	• 시·군 종합개발계획(시장·군수)	

33) www.kcpi.or.kr, 무엇을 하자 보다 하지 말자로 (강신겸)

<표 계속>

구 분	주 요 관 광 정 책	관 련 법 규
단위시설계획	• 관광지별·관광특구별 개발계획(시장·군수)	관광진흥법
	• 지역축제, 마케팅 등의 실행계획(시장·군수)	
기 타	• 국·도·군립공원계획(환경부, 지방정부)	자연공원법
	• 수도권 정비계획(건설교통부)	수도권정비계획법

자료: 김재화, 「전계논문」, p.29.

위 관광정책체계에 나타나 있듯이 관광정책을 기획·집행하기 위해서 국토건설종합계획법, 관광진흥법, 지역균형개발법, 수도권정비계획법, 도시계획법, 자연공원법 등 많은 관련 법규와 건설부, 문화관광부, 환경부, 시·도지사, 시장·군수 등 다양한 부서를 경유하여야만 가능한 구조이다. 제주도 역시 이러한 절차를 통해 관광정책이 이루어지고 있다.

<표 2-2> 제주도의 관광자원 현황

區 分	個 所	主 要 案 內
瀛州十景	10	城山日出, 鹿潭晚雪, 橘林秋色, 瀛邱春花, 山浦釣魚, 古藪牧馬, 正房夏瀑, 山房窟寺, 紗峯落照, 靈室寄岩
溪 谷	11	耽羅溪谷, 九九溪, 安德溪谷, 御乘生, 白鹿潭, 城板岳, 三角峯, 王冠 無想川, 돈내코, 水岳溪谷
瀑布 및 沼淵	6	天地淵, 天帝淵, 正房瀑布, 龍淵, 영또瀑布, 龍沼淵浦
洞 窟	10	萬丈窟, 빌레못窟, 金寧蛇窟, 미친窟, 소천窟,挾才窟,挾才雙龍窟, 臥屹窟, 구린窟, 黃金窟
寄 岩	10	龍頭岩, 城山寄岩, 외돌개, 바람바위, 五百羅漢, 訪仙門, 節婦岩, 牛頭岩, 熔岩樹形, 山房山
樹 林	4	榧子林, 冬柏群, 구상나무群, 철쭉
寄生火山	368	월랑봉(다랑쉬), 용눈이, 어승생악, 산굼부리, 松岳山 등
植 物	種1,841	왕벚나무, 文珠蘭, 蘭(寒蘭, 새우內蘭) 등
곤충등 動物	種3,315	물장군, 왕은점 표범나비, 팔색조, 노루, 오소리, 濟州족제비 등
海水浴場	10	梨湖, 郭支, 咸德,挾才, 金寧, 和順, 中文, 表善, 新陽, 下摹

<표 계속>

區 分	個 所	主 要 案 內
낚시터	15	紗羅峯, 西埠頭, 龍頭岩, 道頭, 다려島, 飛揚島, 토끼섬, 頭毛, 龍水, 下加, 遮歸島, 馬羅島, 牛島, 楸子島, 형제섬
登山	코스 5	觀音寺, 御乘生, 靈室, 城板岳, 돈내코
狩獵	2	大侑狩獵場, 道全域(禁獵區 除外)
寶物	2	觀德亭, 불담사 5층 석탑
史蹟地	1	三姓穴
기타	16	柑橘園, 松堂牧場, 이시돌牧場, 濟東牧場, 抗蒙遺蹟地, 慕忠祠, 三梅峯, 木石苑, 城邑民俗마을, 濟州民俗村, 海洋水族館, 觀光植物園, 彫刻公園, 新天地美術館, 베릿내漁村, 濟州盆栽藝術園

자료: 제주도, 「2003년도 주요관광행정현황」, p.16.

제주도는 관광자원 중 대부분이 <표 2-2>와 같이 자연환경을 활용한 자원이다. 자연환경은 관광객들이 관광지를 결정하는데 중요한 변수로 작용을 한다. 그러한 조건에 비춰봤을 때 제주도는 관광 자원이 매우 풍부하다. 천혜의 자연환경은 관광과 공생관계를 지속시켜야 할 것이다.³⁴⁾

전국의 지방자치단체의 공무원들을 대상으로 한 설문조사 결과³⁵⁾를 보면 <표 2-3>과 같이 관광지 개발시 환경보전 고려정도에 대해서 평균 52.8%가 자연환경보호를 최우선시 한다라고 답변했으며 제주도는 100%로 나타나 있다.

34) 오상훈, 21세기 관광산업과 제주관광의 미래, 제주국제협의회·제주대 관광산업연구소, 1998, 도서출판 오름, p.44.

35) 최영민, 관광자원 개발관련 의견조사 -우리나라 관광관련 공무원의 의견을 중심으로-, 숙명여대 관광학과 강의자료, 2001, P.18.

<표 2-3>관광지 개발시 환경보전 고려정도

(단위 : %)

구분	자연환경보호를 최우선시한다.	자연환경을 보호하려고 노력한다.	자연환경보호는 약간 등한시할수 있다.	합계
경기도	50.0	45.0	5.0	100.0
강원도	33.3	66.7	-	100.0
충청북도	40.0	60.0	-	100.0
충청남도	57.1	42.9	-	100.0
전라북도	30.0	70.0	-	100.0
전라남도	60.0	40.0	-	100.0
경상북도	70.0	30.0	-	100.0
경상남도	56.3	43.7	-	100.0
제주도	100.0	-	-	100.0
합계	52.8	46.5	0.7	100.0

자료: 최영민, 관광자원 개발관련 의견조사, 숙명여대 관광학과 강의자료, 2001, P.18. 표 I-28 및 표 I-29 연구자 재정리.

그러나 대표적으로 관광개발과 관련하여 환경문제가 대두되고 있는 곳이 골프장이다. 최근에 운영중이거나 개발되고 있는 제주도내 골프장 현황은 <표 2-4>와 같다.

2002년 12월 기준으로 운영중인 곳이 9개소, 공사중인 곳이 6개소, 승인된 곳이 3개소, 절차 이행중인 곳이 9개소로 총 27개소가 되고 있다.

<표 2-4> 제주도의 골프장 현황

(2002. 12. 현재)

구분	골프장명	대표자	소재지	부지면적(㎡) (회원제)	홀수	연락처 (FAX)	비고
계	27개소						
운영 중 (9)	오라CC	오라관광(주) 김부경	<대림그룹> 제주 오라 289	2,018,369 (2,018,369)	회원36	747-5100 (747-2650)	등록'79 .8.10
	제주CC	(주)제주cc 백일선	제주영평2238- 2	1,442,771 (1,442,771)	회원18	702-0451 (702-0455)	등록'86 .3.31
	중문GC	한국관광공사 조홍규	서귀색달3125- 1	920,500 (920,500)	회원18	738-1201 (738-4359)	등록'89 .5.30
	파라다이스GC	(주)파라다이스 레저 백운태	안덕 광평 산125 한림 금악 산41	1,152,660 (875,800)	회원18 대중 9	792-6688 (792-7683)	등록'95 .4. 8
	크라운CC	(주)크라운 조용직	조천 북촌 산63	968,564 (825,058)	회원18 대중 6	784-4811 (784-4812)	등록 '98.6. 3
	핑크스GC	(주)핑크스 김화수	안덕상천산62- 3	1,244,848 (874,521)	회원18 대중 9	792-1886 (792-4901)	등록 '99.1.14
	다이너스티CC	제주다이너스티(주) 김창희	<현대그룹> 남원 신흥 산30	1,099,627 (797,237)	회원18 대중 9	766-6200 (764-4869)	등록 '99.9.18
	나인브릿지CC	CJ개발(주) 김운용	안덕 광평 산3 애월 봉성 산16	1,211,793 (1,057,914)	회원18 대중 6	792-6001 (792-1117)	등록 '01.7.28
	레이크힐스CC	(주)레이크 힐스 권두철	서귀중문 산5	1,210,254 (1,210,254)	회원27	738-8228 (738-8857)	등록'02. 12.13
공사 중 (6)	탐라CC	LG건설(주) 민수기	<LG그룹> 애월 어음 산17	1,580,000 (1,177,124)	회원27 대중 9	799-7000 (799-6216)	15% (2004.1 2)
	서귀포CC	(주)호텔롯데 권원식	<롯데그룹> 서귀 색달 산24	1,676,602 (1,159,316)	회원27 대중 9	731-4110 (731-4117)	7% (2004.9)
	제주CC	(주)제주cc 백일선	<제주골프장> 제주 용강 산5	283,520 (-)	대중9	702-0451 (702-0455)	98% (2002.1 2)
	신안CC	신안관광(주) 정재하	<신안관광개발> 애월 어음 산35	1,107,432 (766,071)	회원18 대중 9	749-2070 (749-2080)	1% (2004.1 2)
	아일랜드CC	(주)신우림 건설 김환정	애월 봉성 산5	1,221,808 (1,221,808)	회원27	527-4528 (527-4540)	- (2004.1 1)
	포렉스CC	(주)대우건설 조건연	한경 저지 산18	1,334,429 (1,334,429)	회원27	747-8868 (747-8869)	2000.12. 20

<표 계속>

구분	골프장명	대표자	소재지	부지면적(㎡) (회원제)	홀수	연락처 (FAX)	비고
승인 (3)	수망 관광지구	남광건설산업 (주) 황광용	<관광지구내> 남원 수망 산1	1,483,474 (1,104,141)	회원 27 대중 9	743-2182 (742-6616)	2000. 3.15
	오라 관광지구	유일개발(주) 최재암외2인	<관광지구내> 제주 오라2동 산91	815,666 (815,666)	회원 18	747-0027 (742-9171)	1% (2005. 11)
	봉개 휴양림 관광지구	한화국토(주) 성하현	<관광지구내> 제주 봉개 산53	390,470 (-)	대중 9	722-8167 (722-8168)	- (2003.6)
절차 이행 (9)	서CC	동서개발(주) 배영환	<조일제지> 제주봉개237-5	1,074,688 (1,074,688)	회원18	747-2268 (747-2263)	영향평 가완료 '98.4.17
	뉴제주CC	남해관광(주) 이근식	조천 와홀 산26	975,685 (975,685)	회원18	725-5000 (725-5002)	영향평 가완료 '98.2.23
	제주칼CC	(주)한일레저 박의훈	<한진그룹> 조천 교래 산16	1,341,000 (866,261)	회원18 대중 9	753-6151 (720-6680)	영향평 가완료 '98.6.19
	프라자CC	한화국토(주) 성하현	<한화그룹> 애월 상가 산94	915,642 (915,642)	회원18	722-8167 (722-8168)	영향평 가완료 2000. 6.19
	이어도CC	이어도cc(주) 양홍철	구좌 덕천 산84	933,689 (684,200)	회원18 대중 6	746-1988 (744-4013)	영향 평가중
	태양CC	(주)태양관광 황경노	서귀 서흥 산3	1,297,879 (959,112)	회원18 대중 6	732-8433 (732-8435)	국변 완료 '98.6.29
	동광CC	(주)삼흥개발 김효석	안덕 동광 산14 안덕 광평 산44	1,543,000 (1,020,262)	회원18 대중 9	757-9687 (721-6247)	국변 완료 '97.5.10
	챔피언CC	한국해양개발 (주) 오익현	구좌 송당 산178	1,939,822 (1,510,043)	회원27 대중 9	721-3429 (721-3429)	국변 완료 '97.12. 30
	묘산봉 관광지구	미지정	<관광지구내> 구좌 김녕 산1-1	1,785,920 (-)	대중 36	743.2101 (743.2105)	국변완 료 '98. 2.21

자료: 제주도, 「2003년도 주요관광행정현황」, p.82

2. 제주도 관광정책의 문제점

우리나라의 관광정책은 다양한 범규와 담당 부서 등으로 인해 매우 복잡하고 계획에 따른 집행이 어려울 뿐 아니라 개발사업권을 확보하기 위한 기간이 매우 길다.³⁶⁾ 그러한 문제로 인해 정책실패의 책임소재 또한 찾아내기가 어려운 실정이다.

세부적으로 관광정책의 문제점을 살펴보면 첫째, 중앙정부 중심의 지역 개발계획으로 인해 독특한 지역특성을 살리지 못하는 경우가 나타나고 있다. 중앙정부와 지방자치단체간의 관광개발정책에 있어서 관광행정 네트워크(network)형성³⁷⁾을 등한시하고 여전히 일방적 정책 수립으로 지역적 관점은 배제되어 하향식 정책으로 변질되고 있다. 둘째, 지방자치가 정착되고 있음에도 불구하고 문화관광부, 관광공사, 관광협회, 지방자치단체 등 정책수립 및 집행기관이 산발하여 정책 주체의 모호성, 집행의 비효율성이 나타나고 있다. 일반적으로 문화관광부가 기획을 하고 한국문화관광연구원 또는 한국관광공사에서 계획을 수립하여 지방자치단체에서 집행을

36) 한라일보 2002. 1. 23, 복잡한 제주행정 개발 등 걸림돌이란 제목으로 제주도에서 개발사업권을 얻기 위해 소요되는 기간에 대한 논문을 소개하였는데 이 논문을 보면 개발사업을 신청, 시행승인을 받기까지 무려 7백일이 소요되고 있는 것으로 나타나 복잡하고 장기간의 '행정적 여건'은 개발사업자에게 막대한 부담감으로 작용하면서 개발에 걸림돌로 작용하고 있다고 지적하고 있다. 고용삼 제주도청 서기관(총무과장)은 "제주지역 관광개발사업 투자재원 조달방안에 관한 연구"란 제목의 석사학위 논문을 통해 "개발사업자가 사업계획을 신청한 후 2년을 넘겨야 시행할 수 있는 현재 개발사업 시행승인기간은 급변하는 경제환경에 적절히 대응하지 못하고 있다"며 간소화된 행정절차 및 여건 조성이 시급하다고 주장했다. 개발사업자가 사업계획을 신청한 후 거쳐야 하는 절차는 사업시행예정자 지정(30일, 관광진흥법)-국도이용계획변경 결정(도 2백50일, 중앙 3백일, 국도이용관리법)-통합영향평가(3백일, 통합영향평가법)-통합영향평가심의(30일, 통합영향평가법)-개발사업 시행승인(40일, 관광진흥법)등 모두 5개 부문에 이르고 있는 것으로 나타났다. 고 서기관은 "이처럼 복잡하고 장기적인 인·허가 절차는 속도감 있게 사업을 추진하려는 개발사업자에게 투자를 포기하는 결과를 초래하고 있다"며 "특히 제주지역 관광정책은 91년 특별법, 94년 종합개발계획, 97년 종합개발계획보완, 2000년 특별법 개정 등 최근 10년 동안 4차례에 걸쳐 변경되면서 불확실한 면을 보여 주고 있다"고 지적했다. 고 서기관은 따라서 제주지역에 투자재원을 보다 활성화하기 위해서는 관광정책의 일관성과 절차의 간소화, 시행승인기간의 단축 등의 '행정적 여건'을 개선하고 주민참여형 소규모 투자를 수용할 수 있는 실천적인 '재원적 여건'을 시급히 마련해야 한다고 주문했다.

37) 관광행정 네트워크는 중앙정부와 지방자치단체간에 각종 관광정보 및 정책방향 등을 공유하여 상호 목적을 달성하기 위한 체계 (연구자 주)

하는 시스템이 일반화되었다. 셋째, 관광정책을 만드는 관광행정의 주체는 중앙정부 또는 지방자치단체이지만, 그 관광행정의 분야는 다음과 같이 매우 다원화되어 업무의 통합과 효율성을 제고할 필요성이 있다.

- ①관광정책심의위원회 - 관광에 관한 종합적인 정책심의
- ②재정경제부 - 세관의 여행자 통관업무, 외국환관리, 금융업무, 관광관련 정부출연금, 보조금 계획
- ③문화관광부 - 관광정책수립 및 선전, 관광자원의 조사 및 개발, 스포츠업무, 문화재의 지정 및 관리, 문화의 교류, 관광진흥개발기금 관리
- ④외교통상부 - 여권발급, 외교관계수립, Visa면제협정의 체결, 외국과의 대외교섭, 문화교류, 국제협력 등
- ⑤행정자치부 - 자연보호, 여행자의 치안유지, 시·도 관광 관련 부서의 지도·감독, 지방행정지원, 재난예방
- ⑥법무부 - 여행자의 출입국 관리, 외국인 국내체류자격심사, 출입국관리제도의 조사연구
- ⑦교육인적자원부 - 수학여행, 체험학습, 관광관련학과의 산학실습, 관광관련학과 신설, 관광관련 교육
- ⑧건설교통부 - 항공협정의 체결, 도시계획, 개발계획의 수립, 관광기관 시설의 계획·관리, 국토개발계획, 도로건설
- ⑨보건복지부 - 관광업소의 위생관리, 식품위생, 사회보험, 환경업소 관리 등
- ⑩농림부 - 관광농원의 관리, 농어촌휴양시설 개발, 휴양림, 삼림욕장
- ⑪산업자원부 - 관광쇼핑업무, 국제박람회, 관광도산품의 개발, 관광기자재 수출입 업무
- ⑫정보통신부 - 관광지내의 통신, 이동통신의 관리
- ⑬환경부 - 국립공원 및 도립공원의 지정·승인, 환경의 보호, 환경영향평가, 환경정책 수립
- ⑭노동부 - 근로기준법, 주 5일 근무제 도입
- ⑮국방부 - 안보관광지시설(관문점, 땅굴, UN군 전적지)
- ⑯각·시도 관광부서 - 관광사업의 인·허가 및 교육·지도, 관광교육 중 일반 연구기관의 허가, 지역개발사업

넷째, 각종 언론매체의 발달 및 정보의 공유로 인해 관광에 대한 관심

과 눈높이는 매우 다양해졌다. 하지만 아직도 시설 위주, 자연경관위주의 외형적 관광개발에 치중하고 있음에 따라 관광객의 욕구를 충족시키지 못하고 있다. 다섯째, 개발과 보존의 영원한 딜레마에 관광개발정책이 표류하고 있다. 일반적으로 관광당국에서는 개발의 시각을 가지는 반면 환경단체에서는 보존을 주장하고 있다. 여기에 적절한 관광당국의 입장이 있어야하나 대부분 기관장의 정책의지 또는 여론에 따라 결정되고 있는 추세이다.

중앙정부의 관광정책에 못지 않게 제주도 관광정책의 문제점이 나타나고 있는데 살펴보면 중앙정부의 권한 집중화 및 지방자치단체의 자구책 부족을 들 수 있다. 몇 가지를 살펴보면 첫째, 지방자치는 공존공생을 목적으로 하는 지역주민의 시각에서 자치단체의 방향설정에 의해 이루어지는 정치체제이다. 하지만 지방자치제가 도입된 지 10여 년이 지난 지금에도 지방에 필요한 정책결정이 중앙정부의 시각에서 만들어지거나 정치적인 문제가 되어 버리고 있는 실정이다. 지방자치라고 하는 것은 단순히 행정적인 분권화만이 아니라 정치적 분권까지를 포함하는 것이기 때문에 정치적 분권은 단순한 정책의 집행뿐만 아니라 상당한 정도의 정책결정권을 포함해야 한다. 이것이야말로 지방정부 개혁의 가장 중요한 과제이다.³⁸⁾ 하지만 이러한 발전방향에도 불구하고 현실적으로 관광산업 진흥을 위한 이벤트 사업을 하기 위해서는 정부의 예산에 기댈 수밖에 없는 문제가 나타나고 있다. 예산을 위해 정치적 로비가 이뤄지고 정치적 배분이 이뤄지고 나아가 예산을 가져오기까지 기다리다보면 당초 의도된 기획에서 방향이 변하거나 의욕이 상실될 위험이 있다. 둘째, 관광정책의 일관성에 대한 문제가 나타날 수 있다. 제주세계섬문화축제를 예로 들면 제 1회 축제를 1998년도에 시작하였고 2001년에 제 2회 축제를 열었는데 이 축제는 정부의 예산과 WTO를 비롯하여 PATA, ASTA, UNESCO와 같은 국제적 기구의 후원을 받았고, 전세계 28개국을 초청하여 만들어낸 축제이다. 하지만 90억원 이상의 투자에 비해 산술적 이익은 부족한 것으로 나타났다. 그러한 이유로 이러한 경제적인 문제에만 초점을 맞춘 언론과 시민단체에서는 폐지를 주장하고 나섰다. 다음의 <표 2-5>는 제주발전연

38) 조창현, 「지방자치단체장의 리더십과 지방정부의 개혁」, 한양대학교 지방자치연구소, 한양대 개교60주년기념 국제세미나 자료집, p.22.

구원에서 조사한 제주세계섬문화축제 존폐여부 설문조사에 대한 분석자료이다.³⁹⁾

<표 2-5> 제주세계섬문화축제 존폐여부

문) 앞으로 '제주세계섬문화축제'를 개최하여야 합니까? 아니면 폐지해야 합니까?						
	적극 폐지	폐지	모르겠음	개최	적극 개최	무응답
	5.1	20.0	23.0	42.2	9.2	0.5
	25.1			51.4		
찬반 점유율	32.8			67.2		
통계량	지역 N.S		성**	연령**	직업**	학력**

여론 조사 결과를 분석해보면 도민들의 51.4%(찬성점유율 67.2%)가 계속 개최하는 것을 원하는 반면, 25.1%(반대점유율 32.8%)는 폐지하는 것이 바람직하다고 응답하여 축제 '폐지'보다는 '계속 개최'의 의견이 많은 것으로 나타났다.

다음의 <표 2-6>는 제주발전연구원에서 조사한 제주세계섬문화축제 개최 반대이유에 대한 설문조사에 대한 분석자료이다.

<표 2-6> 제주세계섬문화축제 개최반대이유

문) 제주세계섬문화축제 개최를 반대하는 이유는 무엇입니까?					
구 분	예산 낭비	관광객 유인 실패	지역경제 기여 미미	도민 참여 부족	무응답
사례수	163	116	47	43	9
백분율	43.2	30.8	12.4	11.3	2.3
통계량	지역*	성 N.S	연령 N.S	직업**	학력*

제주세계섬문화축제의 지속적 개최를 반대하는 377명을 대상으로 한 여론

39) 제주발전연구원, 「제주도 주요정책 도민의견조사」, 2003, pp.54-59 재정리.

조사 결과를 분석해보면 개최 반대이유에 대해서 ① ‘예산 낭비’가 가장 많은 43.2%이었으며, 다음은 ② ‘관광객 유인 실패’가 30.8%인 것으로 나타났다.

다음의 <표 2-7>는 제주발전연구원에서 조사한 제주세계섬문화축제의 바람직한 개최형태에 대한 설문조사에 대한 분석자료이다.

<표 2-7> 제주세계섬문화축제의 바람직한 개최 형태

문) 앞으로 ‘제주세계섬문화축제’를 어떤 형태로 개최하는 것이 좋다고 생각하십니까?					
구 분	컨벤션센터 상시공연	마을축제 연계개최	현행대로 개최	축제규모 축소	무응답
사례수	287	226	149	90	19
백분율	37.2	29.4	19.4	11.7	2.4
통계량	지역*	성*	연령**	직업**	학력*

제주세계섬문화축제의 지속적 개최를 찬성하는 771명을 대상으로 한 여론조사 결과를 분석해보면 축제 개최 형태에 대해서 조사대상자의 37.2%가 ①‘컨벤션센터에서 상시공연화’ 해서 축제를 운영하는 것이 바람직하다고 응답하였다. 다음은 ②‘마을축제와 연계해서 개최’(29.4%)하는 방안도 선호하는 것으로 조사되었다. 이처럼 여론조사결과를 보면 계속개최를 주장하는 층의 비중이 크고 지속적인 공연과 주민들과의 연계성을 강조하고 있다. 반면 섬문화축제의 폐지를 원하는 가장 큰 이유는 예산낭비와 관광객 유인 실패를 들고 있다. 그런데 4년마다 열릴 계획을 가지고 있는 축제임에도 불구하고 아직까지도 3회 섬문화축제의 개최여부에 대해서 여론조사와 언론에 오르내리고 있다는 것은 문제가 있다.⁴⁰⁾ 셋째, 개발이나?

40) 제민일보 2003. 6. 29, 지난 2001년 제2회 섬문화축제 실패와 관련하여 “제주지방 법원은 섬문화축제 대행기획사인 (주)대아기획이 지난 2001년 12월 3일 섬문화축제 조직위원회를 상대로 약정금 등 청구소송을 제기함에 따라 그동안 양측을 상대로 축제 실패의 원인에 대한 입장을 들었다. 또 수입과 지출에 대해 서로 다른 주장을 펼침에 따라 전문기관인 S회계법인에 정산을 요청해 놓고 있다. 법원은 이를 토대로 오는 8·9월께 적자 발생 책임이 어느 쪽에 있는 지와 정확한 정산 금액을

보존이나?에 대한 지방자치단체의 시각이다.

문화관광부가 대통령에 대한 업무보고에서 제주관광정책을 개발 중심에서 문화예술 및 생태적 가치 지향중심으로 전환하겠다고 밝혔다.⁴¹⁾ 이처럼 제주도의 관광개발에 대한 중앙정부의 시각도 문화관광과 생태관광 중심으로 지원하겠다는 의지를 보이고 있으나 제주도 지방자치단체에서는 아직 관광정책의 방향보다는 외자유치에 의한 개발에 관심을 갖고 있다.

개발과 보존은 사회경제발전에서 있어 영원한 딜레마이다.

보존을 주장하다보면 개발이 더딜 것이고 개발을 가속화하면 당대가 아니면 후대에 삶의 공간은 매우 열악한 상황으로 치달을 것이다.

지역개발이란 어떤 일정 지역 내에서 토지를 비롯한 모든 천연자원을 최대한으로 개발 이용하고 생활 환경을 정비함으로써 주민의 소득과 복지를 향상시키고자 하는 일련의 종합적인 국가 발전 추진 운동으로 지역개발이 지향해야 할 목적은 지역 주민이 살기 좋고 균형된 지역을 이룩하는데 있다고 할 수 있다.⁴²⁾ 하지만 현재 이뤄지고 있는 지역개발은 가시적이고 행정 실적주의의 산물이 나타나야만 하는 풍토로 변질되었다. 이러한 결과로 난 개발에 인한 자연자원의 훼손, 부동산 투기로 인한 소유주의 자연환경에 대한 애착 부족, 무분별한 골프장 허가로 인한 토양과 수질 오염 등 환경 파괴⁴³⁾ 또한 늘어나고 있다. 물론 환경보호와 국민관광

판결할 전망이다.”라고 한다. 제2회 섬문화축제의 결과에 대해 아직까지 해결이 안되었고 이렇게 지지부진한 문제점으로 인해 섬문화축제의 여론이 좋지 못하고 있다. 예정대로라면 제3회 섬문화 축제는 내년인 2004년에 개최해야한다.

41) 제주일보, 2003. 4. 10, 4면, 사실.

42) 송인성, “지역개발과 환경”, 지역개발론, 지역개발학과 교수협의회편저, 서울: 법문사, pp.75-76.

43) 연합뉴스 2003. 8. 4, 제주도에 관광지와 골프장, 항만 등 환경영향평가 대상 공사장들이 녹지보존이나 토사 유출방지 등 환경영향평가 협의내용을 제대로 이행치 않고 있는 것으로 나타났다. 이같은 내용은 제주도가 지난 6월 전문가와 환경단체, 공무원 등으로 구성된 민·관 합동환경평가감시단이 지난달 환경영향평가 대상 공사장 28개소를 대상으로 조사한 결과 밝혀졌다. 4일 감시단에 따르면 현재 공사 중인 북제주군 CMG골프장, 로드랜드골프장, 탐라골프장, 서귀포시 서귀포골프장 등 4개 골프장은 환경영향평가 협의내용에 따라 페어웨이나 그린 등을 통해 농약이 지하로 흘러들어가지 않도록 차수막시설을 해야 하나 이를 제대로 이행치 않았다. 더욱이 CMG골프장은 자연림 식생이 우수한 원형보전지 등에 대한 보존 및 관리대책이 미흡했으며 골프 코스를 조성할 때 외국산 모래를 사용하면서 병해충 예방이나 외래식물 유입 방지를 위한 조치를 하지 않았다. 서귀포골프장도 원형보전지 등에 대한 식생 보전 및 관리대책이 미흡했다. 7개 관광지 중 북제주군 세화.

진흥차원에서 관광개발이라는 과제를 함께 실행하기 위한 지혜가 필요하다고 보는데 이를 위하여 관광개발이 환경보존에 역행한다는 선입관부터 배제되어야 할 것이다.⁴⁴⁾ 관광개발정책이 경제적 발전과 사회·문화적 발전에 큰 도움을 주는 등 우리에게 직·간접적인 영향을 미치는 것 또한 사실이기 때문이다.⁴⁵⁾ 하지만 어느 한 지역으로 관광객이 수용 능력 이상으로 집중화될 때 자연 환경은 급속하게 파손되는 반면 이의 재생은 아주 느린 속도로 이루어지기 때문에⁴⁶⁾ 관광개발에 따른 환경영향평가를 받고 주민의 여론을 존중하는 등 관광행정부서의 역할이 매우 중요하다고 볼 수 있다.⁴⁷⁾

관광개발과 환경과의 관계에 대해서 J. Pigram⁴⁸⁾은 관광개발이 환경의 질에 미치는 영향은 <그림 3-1>과 같은 형태로 구별해 볼 수 있다고 하였다. A)는 관광 개발의 증가로 인해 환경의 질이 저하되는 것으로서 이는 상충 관계(Conflict Relationship)로 관광이 환경에 악영향을 미치는 경

송당지구관광지의 경우 원형보전 녹지지역에 대한 측량은 물론 경계 구분조차 하지 않았고 이식 대상 수목을 이식하지 않았으며 토사 유출 방지대책이나 지정폐기물 보관, 처리도 엉망이었다. 제주시 봉개, 오라 등 나머지 관광지도 원형보전지역에 대한 녹지보전대책이나 토사 유출 방지, 폐기물 관리 등이 허술했다. 또 제2 도시우회도로와 표선~남원 및 구엄~노형 구간 국도 건설공사장의 경우 동물 이동통로를 설치하지 않거나 토사 유출 방지대책을 제대로 마련하지 않는 등 28개 공사장 중 24개소가 협의내용을 제대로 이행하지 않았다. 제주도는 적발된 공사장의 사업자와 사업승인기관에 대해 협의내용을 이행토록 행정명령을 내리는 한편 앞으로 주기적으로 현장 점검을 벌여 지도를 강화할 방침이다.

44) 최승담외 10인, 「지방화시대의 관광개발」, 서울:일신사, 1995, p.143.

45) 제주발전연구원, 「21세기 제주 제주인 도민의식조사 보고서」, 1997, p.170, 관광개발과 경제개발로 인한 환경오염 수용여부에 대한 제주도민 설문조사 결과 53.6%가 긍정적인 답변을 하였고, 36.3%가 부정적인 답변을 하였다.

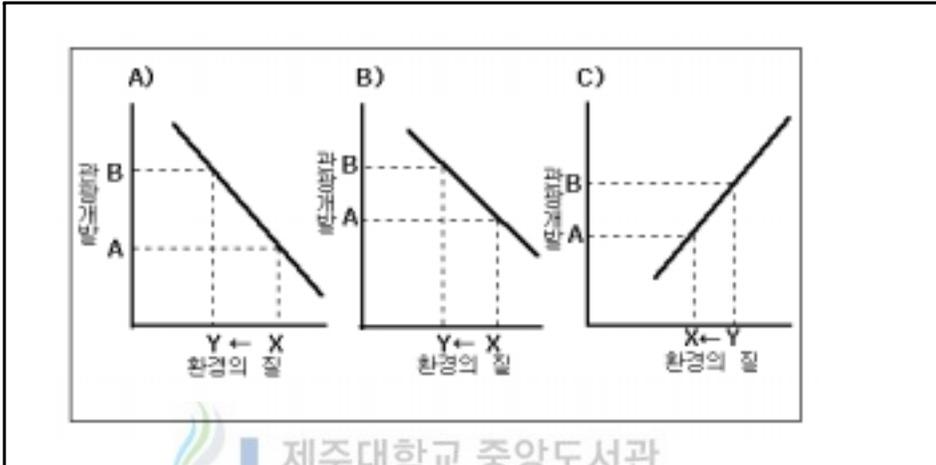
46) E.Cohn, The Impact of Tourism on the Physical Envirment, Annals of Tourism Research, Vol.2, 1978, p.220.

47) 제주발전연구원, 「21세기 제주 제주인 도민의식조사보고서」, 1997, p.190, 개발과 환경의 조화 관점에서 제주도 개발이 어떻게 이루어져야 한다고 생각하십니까? 라는 질문에 파괴된 환경의 복원 등 적극적인 환경보전정책을 제일 목표로 추진(38.7%), 환경파괴 가능한 개발은 금지하고 최소한 현 상태를 유지하여야 함(21.5%), 개발을 추구하되 최소한의 환경파괴를 추구하여야 한다(34.9%), 현실적으로 산업경쟁력 확보를 위한 개발이 환경보전보다 우선해야 함(5.0%)로 조사되었고 개발을 하지만 적극적인 환경보존 정책을 통해 환경파괴를 최소화해야 한다는 의식이 지배적으로 나타났다.

48) 1999년 9월 9일 서울 웨스틴 조선호텔에서 강원도 주최로 지역관광을 위한 기반 시설 구축(물리적 측면)이란 주제로 발표하였던 호주 뉴 잉글랜드 대학 교수로 이곳에서도 관광개발과 환경과의 관계에 대해서 발표하였다.

우를 의미한다. B)는 관광과 환경의 질이 상호 배타적이지 않다. 이 경우에 관광 개발로 인하여 환경의 질이 감소되는 속도는 급속하지는 않으나 전체적으로 부정적인 영향을 초래한다. C)는 관광 개발과 환경의 질이 상호보완적인 역할을 하는 경우로서 가장 바람직한 관계인데, 실제적으로는 불가능하다.

<그림 3-1> 관광 개발과 환경의 질 관계의 대안적인 형태



자료 : J.Pigram, Outdoor Recreation and Resource Management, Croom Helm, 1983, p.210.

위의 세 가지 경우 중에서 가장 바람직한 것은 C)에서 처럼 관광개발과 환경의 질이 서로 공생적인 관계를 유지하는 것이나 이는 현실적으로 불가능하기 때문에 관광개발로 인하여 환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화 할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.⁴⁹⁾

제 2 절 관광행정조직 현황과 문제점

1. 제주도 관광행정조직 및 관광행정조직간의 협력 현황

1) 제주도 관광행정조직의 현황

49) 김현지, 「리조트개발이 지역사회에 미치는 영향에 관한 연구-횡성·평창지역을 중심으로-」, 한양대학교 대학원, 석사학위논문, 1997. pp26-27 연구자 재정리.

관광산업의 발전을 위해서는 관광자원뿐만 아니라 그 관광자원을 발굴하고 개발하고 지원할 수 있는 행정조직과 인적자원이 있어야 한다.

관광행정조직은 정부내의 관광에 관련된 행정을 담당하는 조직의 위상, 조직구조 등을 말한다. 통상 여기에는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 공기업을 포함시킬 수 있다. 관광행정을 담당하는 정부조직은 행정기능의 확대와 행정수요의 증가에 따라서 증대되었고, 이는 행정권의 강화를 가져오게 된다.⁵⁰⁾

관광행정조직의 형태를 보면 관광부와 같이 관광분야만을 전담하는 유형과 문화관광부와 같이 관광분야와 연계행정 내지 기타행정으로 이뤄진 유형, 과거 우리나라의 교통부 산하에 관광국이 있었던 것처럼 통상 또는 경제업무를 담당하는 경제부처의 일개 국 단위 또는 과 단위로 이뤄진 유형, 외국의 관광청과 같은 관광관련기구의 외청 형태, 관광담당의 정부기관과 공기업이 없이 관광협회가 관광행정업무를 담당하는 유형 등으로 나눌 수 있다. 이러한 유형들은 여러 가지 환경변수에 의하여 결정되는데, 일반적으로 관광행정조직의 성장에 변수로 작용하고 있는 요인들은 다음과 같다.⁵¹⁾

첫째, 관광행정조직의 목표와 환경과의 관계로서 현재의 조직이 추구하고 있는 목표와 이념이 환경변화에 능동적으로 대처할 수 있는냐에 따라 조직이 변화할 수 있다.

둘째, 관광행정조직의 성장변수로는 소득수준, 여가시간을 들 수 있으며, 통상 소득수준이 향상되고 여가시간이 증가되는 사회(국가)에서는 관광행정조직도 더 성장하는 게 사실이다.

셋째, 한 국가가 가지고 있는 국토성, 자원성, 역사성, 문화성 등 관광대상이 풍부하면 할수록 관광행정조직의 발전가능성도 더 크다고 할 수 있다.

넷째, 관광정책이 국가정책에서 차지하는 비중이 크고 우선순위가 높을수록 관광행정조직의 발전가능성이 더 크다고 할 수 있다.

다섯째, 관광현상의 발전단계에 따라 관광행정 수요의 증가는 자연스러운 현상이라는 점에서 관광수요의 증가, 관광기업의 증가에 따라 관광행

50) 장병권, 「전계서」, p.97.

51) 장병권, 「전계서」, pp. 98-99 연구자 재정리.

정조직의 발전가능성도 더 커진다고 할 수 있다.

문화관광부⁵²⁾는 1948년 11월 4일에 육운국에서 담당조직으로 관광업무가 시작되었으나 우리나라의 명실상부한 관광행정의 시작은 1952년 7월 8일 총무과에 관광계가 신설되면서이다. 그후 1954년 2월 17일에 육운국에 관광과가 신설되었고 1963년 8월 31일 관광국으로 명칭을 바꾸면서 1국 2과로 유지되다 현재는 1국 4과 체제로 운영되고 있으며 정원은 46명이다. 중앙정부의 관광행정 조직의 발전과정은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 중앙정부 관광행정조직의 발전과정

연 도	상위부서 명칭	조직규모	주요정책동향	비고
1948. 11. 4	육운국	담당	관광업무 육운국 업무과담당	직영여관, 식당영업 업무
1952. 7. 8	총무과	1계	관광계 신설(관광행정의시작)	직영여관, 식당영업 업무
1954. 2. 17	육운국	1과	육운국에 관광과 신설	육운국에 관광과 증설
1961. 10. 2	관광공로국	1과	공로과 항공과 통합	관광공로국 신설
1963. 8. 31	관광국	1국 2과	공로과 항공과 분리	관광전담 관광국 탄생
1972. 8. 26	관광국	1국 4과	관광개발 5개년 계획 실시	인력 및 부서 확대 개편
1975.12. 31	관광국	1국 5과	국민관광 필요성 인식	국민관광과 신설
1977. 9. 26	관광국	1국1담당관 5과	관광사업의 시설 및 서비스 업무 개선	관광국장 밑에 관광지도담당관 신설
1979. 9. 6	관광진흥국, 관광지도국	2국 6과	정부역할과 개입확대	관광진흥국과 관광지도국으로 확대
1981. 11. 2	관광국	1국 5과	'86 아시안게임 대비 관광정책 수립	행정간소화 조치

52) 문화관광부, <http://www.mct.go.kr>

<표 계속>

연 도	상위부서 명칭	조직규모	주요정책동향	비고
1989. 8. 24	관광국	1국 4과	골프업무체육청소년부 이관	관광지도과 폐지
1994.12. 23	관광국	1국 3과	관광부문문화체육부 이관	국민관광과 폐지
1998. 2. 28	관광국	1국 4과	문화관광부로 명칭 변경	관광개발과 증설

자료: 김황탁, 「한국관광정책 개선방안 연구」, 경기대학교 대학원 박사학위논문, 1999, p.58.

정부의 관광행정부서는 중앙행정조직개편으로 수시로 변화를 겪어오다가 1998년도에 정부조직개편에 따라 문화관광부로 명칭이 변경되어 현재에 이르게 되었는데 문화관광부의 관광행정조직을 도식화하면 <그림 4-1>과 같다.



자료: <http://www.mct.go.kr/uw3/dispatcher/korea/introduce/organize.html>에서 재 정리

문화관광부는 관광정책의 기획, 조정, 법령, 예산 등 기본적인 업무 외에도 <표 3-2>와 같이 관광종사원의 양성 및 훈련, 관광복권의 발행, 카지노업의 육성 등 다양하고 광범위한 업무를 하고 있다. 하지만 관광자원의 조사 및 개발, 관광종사원의 양성 및 훈련, 문화·예술·레저·생태 등 관광자원의 관광상품화에 관한 사항, 관광토산품·도자기·전통공예품 등 문화관광상품의 개발·육성 및 유통에 관한 사항, 우수 전통공예품 등

의 지정·표시제도 운영, 관광자원의 보존 및 지속 가능한 개발에 관한 사항, 관광숙박업의 육성, 카지노업의 육성, 관광안내체계 개선 및 편의 증진, 관광편의 시설업의 육성, 관광객이용 시설업의 육성, 유원 시설업의 육성에 관한 사항 등에 대해서는 세밀한 연구와 분석을 통해 지방자치단체로 이관해서 지역실정에 맞는 관광정책 추진에 영향을 미칠 수 있는 분야이다.

<표 3-2> 문화관광부 관광행정 주요업무현황

구분	주요업무	비고
관광정책과	관광진흥장기발전계획 및 연차별계획의 수립 관광 관련 법규의 연구 및 정비 관광진흥개발기금의 조성·운용 남북 관광교류 및 협력의 증진 관광종사원의 양성 및 훈련 관광학술 및 연구단체의 육성 관광연차보고 기타 통계의 종합에 관한 사항 한국관광공사 및 한국관광협회중앙회에 관련된 업무 관광산업의 정보화 촉진에 관한 사항 관광복권의 발행에 관한 사항 기타 국내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항	
관광개발과	문화·예술·레저·생태 등 관광자원의 관광상품화에 관한 사항 관광도산품·도자기·전통공예품 등 문화관광상품의 개발·육성및 유통에 관한 사항 우수 전통공예품 등의 지정·표시제도 운영 관광자원의 보존 및 지속가능한 개발에 관한 사항 관광관련 사회간접자본의 민자유치 촉진에 관한 사항 외국인의 국내관광 투자유치 촉진	

<표 계속>

구분	주요업무	비고
국민관광과	국민복지향상을 위한 국내관광의 진흥에 관한 사항 관광숙박시설의 확충 및 운영개선을 위한 시책의 입안 관광숙박업의 육성 카지노업의 육성 관광안내체계 개선 및 편의 증진 관광편의시설업의 육성 관광객이용시설업의 육성 유원시설업의 육성에 관한 사항 업종별 사업자단체의 지원에 관한 사항	
국제관광과	해외관광객 유치 및 홍보에 관한 시책의 입안 국제관광기구 및 외국정부와의 협력 국제회의산업 및 국제회의 전문인력의 육성 국제회의의 국내유치 촉진 및 지원 여행업 및 국제회의업 육성에 관한 사항 국제관광박람회 및 국제관광행사의 지원 등에 관한 사항 국제관광시장의 조사·분석 관광인식의 개선 및 건전 관광의 홍보에 관한 사항 관광객의 불편·고충의 처리 해외관광객을 위한 관광코스 개발에 관한 사항	

자료: <http://www.mct.go.kr/uw3/dispatcher/korea/introduce/organize.html>에서 재 정리

지방자치단체의 관광행정조직은 관광정책이 지역정책에서 차지하는 비중과 관광자원의 환경, 자치단체장의 정책철학 등에 따라 <표 3-3>과 같이 다양하게 나타나고 있으며 대부분의 시도에서는 문화관광국, 문화체육국, 문화복지국 등 문화를 중심으로 국 단위의 명칭이 정해졌고 제주도와 강원도는 관광문화국으로 관광을 중심으로 한 국 단위의 명칭을 사용하고 있다. 과 단위에서도 서울 1개 과에 4개 팀, 부산 1개 과에 3개 팀, 강원도 1개과에 5개 팀, 제주도는 관광진흥과와 투자진흥실을 갖추고 있고 9개팀을 운영하고 있다. 대부분의 타시도의 팀 명칭이 유사하나 강원도의

관광포럼 팀과 경상남도의 이벤트 유치단은 타시도와 비교해서 관광정책 수립을 위한 관광행정의 차별화 전략으로 보여진다.

<표 3-3> 지방자치단체 관광행정조직

시도별	국(局)	과(課)	담당(팀)	비고
서울시	문화관광국	관광과	관광진흥,관광사업지원,관광홍보안내,관광환경개선	
부산시	문화관광국	관광진흥과	관광기획,관광진흥,관광개발	
대구시	문화체육국	관광과	관광기획,관광지원,관광홍보	
인천시	문화관광국	관광진흥과	관광기획,관광시설,관광개발	
광주시	문화관광국	관광과	관광기획,관광개발,관광유치	
대전시	문화체육국	관광과	관광기획,관광진흥,관광홍보	
울산시	문화체육국	문화관광과	관광진흥,관광개발	
경기도 (본청)	문화관광국	관광과	관광기획,관광홍보,관광지도	
경기도 (2청)	문화복지국	관광개발과	관광개발,관광진흥	
강원도	관광문화국	관광정책과	관광기획,관광홍보,관광지원,관광개발,관광포럼	
충청북도	문화관광국	관광과	관광정책,관광홍보,관광개발	
충청남도	자치문화국	문화관광과	문화관광,관광홍보,관광개발	
전라북도	문화관광국	관광진흥과	관광진흥,관광개발,관광홍보	
전라남도	문화환경국	관광진흥과	관광기획,관광개발,관광홍보	
경상북도	문화체육관광국	관광진흥과	관광진흥,관광개발,관광홍보	
경상남도	문화관광국	관광진흥과	관광행정,관광홍보,이벤트유치단,관광시설,관광개발	
제주도	관광문화국	관광진흥과	관광정책,관광지도,관광상품,관광홍보,해외마케팅	
		투자진흥관실	투자진흥,관광개발,관광시설,교류협력	

자료: 각 시·도 홈페이지 참고, 연구자 재정리

1964년 총무국에 관광운수과를 신설하여 본격적인 관광행정업무를 실시한 제주도는 많은 조직개편을 통해 현재 관광문화국의 관광진흥과와 투자진흥관실로 바뀌게 되었다.

제주도 관광행정조직의 변천과정을 보면 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 제주도 관광행정조직의 변천과정

연도	주요내용
1964년 12월 1일	○ 총무국에 관광운수과 신설
1968년 4월 13일	○ 총무국 소속 관광운수과 → 개발국 소속 관광운수과로 소속변경
1972년	○ 개발국 소속 관광운수과 → 관광과로 명칭변경
1974년 1월 5일	○ 개발국 소속 관광과 → 관광운수과로 명칭변경
1978년 4월 19일	○ 관광국 신설
1978년 4월 28일	○ 개발국 소속 관광운수과 → 관광국 소속 관광과, 운수과로 분리 ○ 개발국 관광운수과 진흥계, 선전계 → 관광국 관광과로 소속변경
1978년	○ 관광국 소속 관광과에 시설계 신설
1981년 11월 9일	○ 개발국 + 관광국 → 관광개발국으로 통폐합 ○ 관광국 소속 관광과, 운수과 → 관광개발국으로 소속변경
1987년 1월 24일	○ 관광개발국 개발담당관 및 지역계획담당관 신설
1991년 7월 16일	○ 관광개발국 → 교통관광국으로 명칭변경
1993년 10월 2일	○ 교통관광국 관광과 관광지도계 신설 ○ 교통관광국 관광과 진흥계 → 관광진흥계로 명칭변경
1994년 6월 29일	○ 교통관광국 → 관광문화국으로 명칭변경 ○ 관광문화국 관광과 투자유치계 신설 ○ 관광문화국 관광과 선전계 → 관광홍보계로 명칭변경
1996년 2월 1일	○ 관광문화국에 관광개발과 신설 ○ 관광문화국 관광진흥과에 관광상품개발계 신설 ○ 관광문화국 관광개발과에 관광개발계 신설 ○ 관광문화국 관광과 → 관광진흥과로 명칭변경 ○ 관광문화국 관광과 투자유치계 → 관광개발과로 소속변경 ○ 관광문화국 관광과 관광시설계 → 관광개발과로 소속변경
1998년	○ 관광문화국 관광진흥과 관광상품개발계 폐지 ○ 관광문화국 관광진흥과 관광홍보계 → 관광유치홍보담당으로 명칭변경 ○ 건설교통국 교통행정과 → 관광문화국으로 소속변경 ○ 통상협력과 교류협력담당 → 관광진흥과로 소속변경
2000년	○ 관광문화국 관광진흥과 교류협력담당 → 투자진흥관으로 소속변경 ○ 관광문화국 관광진흥과에 해외마케팅담당 신설

자료: 제주발전연구원, 「제주형 관광조직체계의 기초모형개발」, 2000, p149.

기초자치단체인 제주시는 1991년 이전에는 문화공보실에서 관광행정을 담당하다가 문화예술과, 관광과로 바뀌었다가 1998년 관광경영과로 개편되었고 현재는 관광·국제자유도시지원과로 바뀌어 관광진흥담당, 국제자유도시지원담당, 관광개발담당, 홍보유치담당, 국제협력담당을 두고 있다. 서귀포시는 1981년에 관광과를 신설하여 1989년에 관광지관리사무소를 신설하였고 현재 관광진흥과에 관광진흥담당, 관광상품담당, 관광개발담당을 두고 있다. 북제주군은 1994년에 관광교통과를 신설하여 몇 번의 조직개편을 통해 폐지되었다가 재 신설되어 현재 관광교통과에 관광진흥담당, 관광시설담당, 교통담당을 두고 있다. 남제주군은 1987년 해양관광지 개발사업소를 설치하였고 1994년에 관광과를 신설하여 몇 번의 조직개편을 통해 현재 관광진흥과에 문화관광담당, 관광개발담당, 도시계획담당, 문화재담당, 문화도서관리팀을 두고 있다. 최근 활발하게 관광정책을 추진하고 있는 제주도와 서울시, 경기도, 강원도의 관광행정 주요업무 현황을 각 자치단체 홈페이지에서 발췌해보면 <표 3-5>와 같이 자치단체별로 다양하다. 특징을 살펴보면 제주도는 골프장 업무가 주를 이루고 있고 제주항공 관련 업무, 관광축제와 행정관리 차원의 업무를 포함해서 21건에 대해서 주요 업무로 홈페이지에 올려놓았고 서울시인 경우에는 관광자원 봉사자 육성지원, 관광사업체 위반사항 행정처분, 관광불편 신고 처리를 포함해서 16건에 대해서 주요업무로 홈페이지에 올려놓았으며, 경기도인 경우에는 도예관광벨트 지정, 국제회의 도시 지정, 관광특구 지정·운영·관리, 관광호텔 종사원 교육기관 및 설치를 포함해서 9건, 경기도 제 2청사에서는 국제회의 업무, 휴양 콘도미니엄, 관광코스 개발, 세계청소년 생태·안보관광파크 조성, 시내순환 관광업을 포함해서 29건을 주요업무로 홈페이지에 올려놓았다. 강원도는 전도민 관광 요원화 운동추진, 산·학·관 협력체계 구축, 관광안내시설 설치, 관광분야 국제인적교류지원을 포함해서 49건을 주요업무로 홈페이지에 올려놓았다. 세부적인 업무까지 포함하면 더 많은 업무를 하고 있고 환경, 건설, 교통, 예산 등 다른 분야와의 협조도 긴밀히 이루어져야 한다. 이처럼 관광산업 지원을 위해 포괄적인 행정업무를 하고 있음에도 불구하고 관광정책은 정책집행에 따른 결과가 가시적으로 쉽게 나타나기 어려운 문제 때문에 중앙정부와 마찬가지로 지방자치단체에서도 관광행정이 차지하는 비중이 그리 높은 편은 아니다.⁵³⁾

<표 3-5> 자치단체 관광행정 주요업무 현황

구분	주요업무	비고
제주관광진흥과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국소관광행정의 종합기획 조정 2. 관광진흥행정의 종합기획 조정 3. 섬관광정책포럼 운영 4. 관광협회 지원 및 지도 감독 5. 관광진흥부가금 과정 등 관리 업무 6. 관광이용시설업 등록 관리 업무 7. 여행업 등록 및 관리 업무 8. 관광축제·이벤트 개발 및 국내·외 관광객 유치 관련 업무 9. 관광업체 등록 및 지도 육성 10. 국외 관광진흥을 위한 협력 업무 11. 한국관광공사 관련 업무 12. 제주항기 관련 업무 13. 골프장 등록 사무 14. 골프장 지도 및 행정처분 사무 15. 골프장 이용객 현황 등 조사 및 통계관리 16. 골프장 농약사용량 조사 보고 17. 문화관광부 및 국소관 국고보조사업 총괄 18. 휴양펜션업·호텔업·휴양콘도미니엄 등록 및 사후관리 19. 카지노 등록업체 관리 20. 한국관광공사 소관 관광홍보분야 지원업무 21. 기타 국내 다른 과에 속하지 아니하는 사항 	<p>http://www.provin.jeju.kr</p>
서울관광과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 관광진흥종합계획의 수립 및 조정 2. 관광개발 및 관광특구지정에 관한 사항 3. 관광관련 단체 지도 및 지원에 관한 사항 4. 관광관련 국제회의 및 행사에 관한 사항 5. 관광코스, 관광상품의 개발에 관한 사항 6. 관광사업의 허가·승인·등록·신고 등에 관한 사항 7. 관광숙박업의 등급결정에 관한 사항 8. 관광숙박업의 지도·감독에 관한 사항 9. 관광중사원의 관리 및 교육에 관한 사항 10. 관광불편신고 처리에 관한 사항 11. 관광사업체 위반사항의 행정처분 12. 국내·외 관광홍보계획의 수립 13. 관광홍보물의 제작·배포에 관한 사항 14. 관광자원봉사자 육성 지원에 관한 사항 15. 관광안내소 및 관광안내시설물의 관리에 관한 사항 16. 유기장업중 종합유원시설업과 기타 유기장업에 관한 사항 	<p>http://www.seoul.go.kr/</p>

53) 김재화는 공무원을 대상으로 한 한양대학교 지방자치대학원 석사학위논문인 관광개발에 있어 지방정부의 역할 조정과 참여에 관한 연구에서 설문조사결과를 통해 관광개발정책의 결정요인은 단체장의 선거공약이나 지시(46.3%), 문화관광부나 도의 정책(24.2%), 담당 공무원의 판단과 행정의 연계성(10.5%), 용역, 자문 등 전문가의 판단(14.8%), 의회나 지역주민의 민원(4.2%) 순으로 조사분석 하였는데 관광정책을 단체장의 의지대로 이뤄짐에 따른 수동적 정책집행 등이 관광행정조직의 약화를 초래하고 있다. 그리고 소위 힘있는 부서가 존재함에 따라 출서기가 이뤄지는 등 인사정책의 문제 또한 관광행정조직의 발전에 지장을 초래하고 있다.

<표 계속>

구분	주요업무	비고
경도 기관 광과	<ol style="list-style-type: none"> 1.관광행정의 종합기획·조정 2.관광실태 조사·연구 및 관광안내·홍보 3.관광업체 등록 및 지도·육성 4.관광이용 시설의 설치 및 관리에 관한 사항 5.관광지 지정·취소·변경 및 조성계획 승인·변경 6.관광협회에 대한 지도·감독 7.도예관광벨트 조성, 국제회의도시 지정, 관광특구 지정·운영·관리에 관한 사항 8.관광호텔 종사원 교육기관 지정 및 설치 9.기타 관광에 관한 사항 	<p>http://www.kg21.net</p>
경기 도 제2청 사 관광 개발 과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 관광숙박업에 관한 사항 2. 관광객 이용시설업에 관한 사항 3. 국제회의업무에 관한 사항 4. 휴양콘도미니엄, 가족호텔, 제2급 휴양업의 분양에 관한 사항 5. 관광사업에 관한 사항 6. 청문에 관한 사항 7. 관광종사원에 관한 사항 8. 관광홍보에 관한 사항 9. 관광자원 개발에 관한 사항 10.관광지 권역계획수립에 관한 사항 11.관광특구 신청에 관한 사항 12.관광특구 진흥계획에 관한 사항 13.관광협회 업무보고에 관한 사항 14.관광진흥정책에 관한 사항 15.관광호텔에 관한 사항 16.도예산업·관광단지에 관한 사항 17.관광통계에 관한 사항 18.관광지에 관한 사항 19.관광안내 체계개선에 관한 사항 20.여행업 관리에 관한 사항 21.유희숙박시설 활용방안 강구에 관한 사항 22.국제회의 도시에 관한 사항 23.관광진흥 개발기금에 관한 사항 24.관광코스 개발에 관한 사항 25.한국방문의 해에 관한 사항 26.세계청소년 생태·안보관광 파크조성에 관한 사항 27.시내순환 관광업에 관한 사항 28.관광불편신고에 관한 사항 29.가족휴양촌에 관한 사항 	<p>http://www.nkp.or.kr</p>

<표 계속>

구분	주요업무	비고
강원관광정책과 원관광정책	<ol style="list-style-type: none"> 1. 관광행정의 종합기획 및 조정 2. 권역별 관광개발계획 수립 3. 관광진흥확대회의 운영 4. 국내 관광포럼 운영 5. 관광협회 지원육성 6. 관광기본통계 관리 7. 전도민관광요원화운동 추진 8. 산·학·관 협력체계 구축 9. 관광대상 운영 10. 기타 관광정책수립에 관한 사항 11. 관광숙박업 사업계획 승인 및 등록 12. 관광객 이용시설업 사업계획 승인 및 등록 13. 관광편의시설업 사업계획 승인·지정 및 등록 14. 종합유원시설업 및 기타 유기장업 관련 사무 15. 관광진흥개발기금 지원 16. 관광사업체 지역기여도 조사 관리 17. 여행업체 관리 18. 관광사업체 경영안정자금 지원 19. 관광지내 삭도·케도사업 관리 20. 관광종사원 교육에 관한 사항 21. 기타 관광사업체 지원에 관한 사항 22. 관광홍보종합계획 수립 추진 23. 관광안내시설 설치 및 운영 24. 관광정보통신망 운영관리 25. 관광객 동향분석 및 관광객 통계관리 26. 관광편의센터 설치운영 27. 관광홍보물의 제작·지원 및 배포 27. 관광홍보물의 제작·지원 및 배포 28. 전통민속공연·문화공연의 관광상품화 추진 29. 관광기념품 개발 및 육성 30. 관광안내원 교육 31. 강원관광사진공모전 운영 32. 지역이벤트·축제 육성 33. 관광정보센터 운영지도 34. 기타 관광홍보 기본방향 설정·운영 35. 관광분야 국제대회·행사에 관한 사항 36. 동아시아 관광포럼·환동해권관광촉진협의 37. 관광분야 국제 인적교류 지원 38. 해외관광기구와의 교류협력 39. 기타 관광분야 국제교류협력에 관한 사항 40. 국내외 관광박람회·교역전 참가 및 마케팅에 관한 사항 41. 국내외 관광객 유치활동 42. 전통민속공연·문화공연의 마케팅 상품화 추진 43. 관광기념품·특산품의 마케팅 연계 상품화 44. 관광객 유치를 위한 볼거리·먹거리·즐길거리의 마케팅 45. 지역이벤트·축제의 국내·해외 마케팅 46. 언론사·여행사 초청 팸투어 및 설명회 개최 47. 관광객 유치 인센티브제 운영 48. 해외 강원관광사무소 운영 49. 기타 국내외 관광마케팅에 관한 사항 	<p>http://www.provin.gangwon.kr</p>

자료: 각 시·도 홈페이지 참고, 연구자 재정리

2) 관광행정조직간 협력 현황

지방자치이후에 도민들은 자치단체간의 협력을 통한 지역발전을 기대하고 있지만 현실은 이에 부응하지 못하고 있다.⁵⁴⁾

민선이란 공통점에 의해 광역자치단체장과 기초자치단체장간의 의견이 달라서 정책 추진에 어려움이 많았던 적도 있다.

특히, 인사나 인·허가를 둘러싼 인원 및 예산분배 등 크고 작은 현안들을 놓고 대립하였고 일부 지역에서는 도비 지원사업에 대한 시·군비 부담을 거부하는 일까지 발생하고 있다.

이를 두고 광역단체는 "대 중앙정부와 교섭과 업무의 효율성"을 들어 광역 중심론을 기초단체는 "지역특성과 자치권 확대"를 이유로 대등론을 각각 주장하였다.⁵⁵⁾

광역자치단체와 기초자치단체는 각각의 독립된 자치단체로서 독자적인 사무를 가지며 중복적 사무로 서로 경쟁·대립적인 것이 아니라, 기능 배분적인 것으로 서로 분담 협력적이어야 한다. 하지만 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무배분은 지방자치단체별로 명확하게 규정되지 않고 있고, 지방자치법에서 광역자치단체와 기초자치단체의 사무에 대한 예시를 들어 일괄 배정하는 형태를 가지고 있다.

우리나라의 지방자치법에 따르면 광역자치단체와 기초자치단체가 스스로 처리할 수 없는 국가사무를 제외한 6개 분야 157개의 공통사무를 처리하도록 하고 있는데 6개 분야를 살펴보면 첫째, 지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무, 둘째, 주민의 복지증진에 관한 사무, 셋째, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 넷째, 지역개발 및 주민의 생활환경 시설의 설치·관리에 관한 사무, 다섯째, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 여섯째, 지역민방위 및 소방에 관한 사무 등이다. 이러한 사무들 가운데 광역자치단체가 처리할 사무로는 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 지역적 특성을 살리면서

54) 제주발전연구원, 「21세기 제주 제주인 도민의식조사보고서」, 1997, p233, 관광단지 조성에 대한 자치단체간의 협력을 통한 광역행정의 필요성에 대한 질문에 긍정적인 답변이 73.2%, 부정적인 답변이 3.3%, 보통이 23.5%로 나타났다.

55) 강원도민일보, 2003. 2. 9, 광역중심 지방분권에 反旗, 연구자 재정리.

시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 국가와 시·군 및 자치구간 연락·조정 등의 사무, 시·군 및 자치구가 독립적으로 처리하기에 부적당한 사무, 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무 등이 규정되어 있다. 그리고 기초자치단체인 시·군 및 자치구는 위와 같은 성질의 사무와 지방자치법에서 특별히 규정하고 있는 사무를 제외한 사무를 처리하도록 하고 있다. 그러나 위에서 구분하고 있는 기준들 가운데는 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 시·군 자치구가 처리하기에 부적당한 사무 등과 같이 시·도가 자의적으로 해석하여 자신의 사무로 구분할 소지가 많은 것도 포함하고 있는 것이 사실이다.⁵⁶⁾ 관광분야에서도 자치단체별로 독자적인 관광홍보와 관광상품 개발, 관광자원개발 등이 이루어지고 있다. 또한 제주도는 만장굴·우보악·원동·신흥·송악산·곽지·재릉·차귀도 등 8개 지구를 국제자유도시종합계획상의 관광진흥지역 유보지역으로 존치키로 계획하였으나 시·군에서는 소규모 관광개발 계획을 수립해 주민참여를 촉진키로 하는 등 자치단체간 다른 입장을 취하기도 하였다.



2. 제주도 관광행정조직 및 관광행정조직간 협력의 문제점

1) 제주도 관광행정조직의 문제점

제주도의 관광정책 지원조직을 살펴보면 일반적으로 연구기관에 제주발전연구원, 정책수립 및 인허가 등은 제주도 및 4개 시·군, 관광홍보 및 상품개발지원 등은 제주관광협회가 맡아서 처리를 하고 있는데 이에 따른 업무의 분산과, 중복, 그리고 성격이 다른 기관과의 협조체계 미흡으로 인해 신속한 의사결정이 어려우며 정책의 연속성에 문제가 나타나고 있다. 또한 도와 시·군간의 관광업무의 중복성과 예산의 낭비가 나타나고 있다.⁵⁷⁾

56) http://www.council.jeju.kr/C04/c04_03_03_07_2.asp 연구자 재정리.

57) 제주도관광진흥협의회구성 및 운영조례(제정 2002.10. 2. 조례 제2364호) 제2조 2

관광업무의 특성상 관광객의 동향에 따른 새로운 기호를 간파하고 빠른 정보를 입수 할 수 있는 탄력적 조직운영이 필요하나 현재 대부분 공무원에 적용되는 인사제도인 순환보직제도로는 어려움이 많다. 또한 문화관광부의 관광국장에 대해서 이미 시행하고 있는 개방형 임용제도에 대해서 제주도는 너무나 소극적인 자세를 보이고 있다.

2) 관광행정조직간 협력의 문제점

관광분야에도 광역자치와 기초자치단체간의 이중적 업무 때문에 문제가 되는 경우가 있다.⁵⁸⁾

국제자유도시 추진에 따른 몇 군데의 관광지구 및 종합휴양업에 대한 사업예정자가 사실상 지정되면서 관광개발에 가속화가 붙고 있지만 최근 한라산리조트 조성사업자의 사업포기 의향서 제출에 대해 인·허가권자인 제주도지사가 어렵게 유치한 민자를 환경 당국과 국제자유도시 추진기획단의 미숙한 일 처리로 무산되었다는 이야기가 나오고 있다. 이에 북제주군입장은 한라산리조트 개발사업에 따른 북제주군의회의 군유지 매각 동의까지 마친 상태였었는데 사업포기는 북제주군 입장에서는 매우 많은 불만을 가질 수밖에 없었고 도민입장에서는 자치단체간의 유기적인 협력 부족으로 비칠 수밖에 없는 상황이다.

항 관광관련 행정·민간부문간 활동과 도·시군간 업무 조정을 통해 관광행정업무의 중복성을 줄이기 위해서 노력하고 있지만 광역자치단체와 기초자치단체간의 분쟁시 적정한 통합·조정이 가능할지는 미지수이다.

58) 제민일보 2003. 6. 24 중북·이원화 업무 정비란 제목으로 기초·광역단체가 같은 성격의 업무를 함께 취급함으로써 이원화되거나 중복돼온 행정계층간 관여사무가 일제히 정비된다고 한다. 북제주군은 24일 지방분권의 기초자료로 활용하기 위해 제주도와 시·군으로 이원화되거나 중복되는 사무실태를 조사, 행정자치부에 개선을 건의할 것이라고 밝혔다. 조사대상 사무는 시·군의 현지성이 강하고 집행업무가 뚜렷한 업무임에도 제주도의 승인을 받아야 하거나 동일한 성격의 사무를 함께 처리함으로써 행정력 낭비를 초래하는 중복사무가 해당된다. 북군에 따르면 시·군이 집행하는 문화지구관리계획이 도지사 승인을 받고 있다. 또 시·군지역의 지방문화원 운영 검토 의견서는 도지사를 거쳐 문화관광부장관에게 제출되는 등 기초·광역단체가 함께 관여함으로써 행정사무의 이원화 또는 중복현상을 초래하고 있다. 북군은 전담부서를 지정, 이달말까지 일반행정·재정·내국세·제주국제자유도시특별법과 1차산업·관광분야를 중심으로 시·군의 자율성과 책임성을 떨어뜨리는 사무를 일제히 조사할 방침이다.

3. 관광행정공무원의 전문성의 현황

지식기반시대인 현대에는 조직과 더불어 인적자원이 매우 중요하게 여겨지고 있다. 이는 경쟁력의 원천이 되며 인적자원을 토대로 조직을 구성하고 정책을 수립하며 집행하고 있기 때문이다.

관광행정공무원 또한 예외일수 없다. 하지만 관광정책에 있어서의 관광행정조직과 관광담당 공무원전문성에 대한 시각은 <표 3-6>과 같이 매우 암담하게 나타났는데 이 자료는 1998년도 한양대학교 석사학위논문으로 조사의 모집단을 1999년 2월 1일 현재 전국 248개 지방정부중 직접적인 관광개발보다는 기획·조정 역할을 수행하는 16개 광역자치정부(1특별시, 6광역시, 9도)와 다원적인 도시개발 업무에 치중하고 있는 특별시·광역시 소속 자치구 69개, 군 5개지역 등을 제외한 전국 158개 시·군 단위 지방정부를 선정하여 조사한 자료로 내용을 살펴보면 지방정부의 관광분야 전문성에 대한 인식수준을 조사한 자료를 보면 전문적이다 8.4%, 보통이다 40%, 전문적이지 못하다 51.6%로 부정적이 시각이 지배적으로 나타났다.

<표 3-6> 지방정부의 관광분야 전문성에 대한 인식수준

구분	아주전문적이다	전문적이다	보통이다	전문적이지 못하다	아주전문적이지 못하다	평균
표본수 (명)	1	7	38	42	7	3.495
비율 (%)	1.0	7.4	40.0	44.2	7.4	

자료: 김재화, 「전계논문」, p78.

그리고 인터넷으로 확인한 결과 관광행정업무를 담당하는 공무원들이 토론하고 업무를 숙지 할 수 있는 홈페이지는 별도로 없었고 대부분 문화관광부 홈페이지의 질의응답게시판을 이용하고 있는 것으로 나타났다.

중앙정부 차원에서 관광관련 재교육은 한국관광공사 또는 한국관광연구원에서 실시하고있는 실정이다.

제주도에서 관광관련 재교육 현황은 제주도지방공무원의 2003년도 교육 훈련계획을 참고하여 살펴보면 4월과 5월에 6급이하 공무원 각 30명씩을 대상으로 하여 실시계획을 가진 관광정책과정 강좌이외에는 전무한 실정이다.

4. 관광행정공무원의 전문성의 문제점

행정인력의 전문성의 문제는 행정활동의 특성에 따라 다르게 논의될 수 있겠지만, 관광행정은 어느 정도 전문적 지식을 갖춘 행정인력을 필요로 한다는 데에는 많은 공감대가 형성되어 있다.⁵⁹⁾

김재화의 논문중 관광분야 담당공무원의 전문성제한요인에 대한 설문조사를 보면 전문교육 부족(30.6%), 순환보직제(28.4%), 복합적 업무특성 및 업무과다(28.4%), 관광의 위상 미약(12.6%) 순으로 나타나 있고 관광행정 업무상의 애로사항 설문조사를 보면 복잡한 인허가와 각종 개발규제로 사업진행 곤란(36.9%), 토지, 시설개발 등에 있어 각종 이권개입 및 민원발생(22.1%), 전문성결여로 인해 소신있는 정책추진 곤란(10.5%), 단체장 중심의 정책결정과 단기적·가시적 효과위주 정책집행(4.2%)순으로 나타나 있다.

제주일보(2001. 9. 25)에 따르면 제주도정 민선 2기 출범이후 3년여동안 관광정책 책임자인 제주도 관광문화국장이 5번이나 교체된데다 주무과장도 1년을 넘기지 못해 바뀌고 있다고 하였고 인력과 기구 등 관광행정조직 확대 등 특성화가 필요하다고 주장하였다. 이는 일반적인 관광당국의 위상을 단적으로 보여주면서 전문성을 고려하지 않은 인사를 시행하고 있다고 볼 수 있는 부분이라고 할 수 있다.

관광행정공무원에 대한 재교육 기회도 매우 빈약한 것으로 나타났고 급변하는 관광정책 제반 업무를 처리하기 위해 타 시·도 관광행정기관 및 전문가와 신속하게 의견을 청취할 수 있는 정보망이 없음을 알 수 있다.

59) 장병권, 「전개서」, p.101.

제 3 절 관광관련 법규 및 예산 현황과 문제점

1. 관광관련 법규의 현황

<표 4-1> 주요 관련법규의 내용

구분	관 련 법 규 및 조 례	주 요 내 용
국토 이용 지역 개발	• 국토건설종합계획법	• 국토개발의 기초 및 건설계획
	• 국토이용관리법	• 준도시 지역(운동휴양지구)
	• 지역균형개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률	• 개발촉진지구, 복합단지
	• 수도권정비계획법	• 수도권내 행위제한
	• 제주도개발특별법	• 관광지 개발 및 영향평가 등
관광 시설 개발	• 관광기본법	• 관광자원의 보호, 개발기조설정
	• 관광진흥법, 관광지 개발 및 관리요령, 휴양콘도미니엄지도·감독요령	• 관광특구, 관광(단)지, 관광숙박업, 여행업, 관광객이용시설업
	• 자연공원법	• 국·도·군립공원
	• 청소년기본법	• 청소년수련시설
	• 산림법	• 자연휴양림, 산림욕장
	• 농어촌 정비법	• 농어촌휴양지, 관광농원
	• 체육시설의 설치이용에 관한 법률	• 골프장, 경정장, 기타 체육시설
	• 온천법	• 온천지구, 온천공 보호구역
	• 도시계획법, 도시 공원법	• 유원지, 도시공원
투자 재원 의 조달	• 관광진흥법, 관광 진흥개발 기금법	• 기금의 운용
	• 지방세법, 지방재정법	• 교부세 등 지방재정조정제도
	• 지방공기업법	• 지방공기업의 설립 등
	• 사회 간접자본시설에 대한 민자유치 촉진법	• SOC 투자여건 마련
기타	• 지방자치법	• 지방관광행정 사무 및 권한 등
	• 국제회의의 산업육성에 관한 법률	• 컨벤션센터 설립 지원 등

자료 : 김재화, 「전계논문」, pp. 34-35.

관광정책과 관련하여 <표 4-1> 주요 관련법규의 내용을 살펴보면 크게 국토이용지역개발, 관광시설개발, 투자재원의 조달, 기타로 구분할 수 있다. 먼저 국토이용지역개발과 관련한 법규 및 조례로는 국토건설종합계획

법, 국토이용관리법, 지역균형개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률, 수도권정비계획법, 제주도개발특별법으로 구분할 수가 있고 관광시설개발과 관련한 법규 및 조례로는 관광기본법, 관광진흥법, 관광지 개발 및 관리요령, 휴양콘도미니엄지도·감독요령, 자연공원법, 청소년기본법, 산림법, 농어촌 정비법, 체육시설의 설치이용에 관한 법률, 온천법, 도시계획법, 도시공원법으로 구분할 수 있다. 그리고 투자재원의 조달과 관련한 법규 및 조례로는 관광진흥법, 관광 진흥개발 기금법, 지방세법, 지방재정법, 사회간접자본시설에 대한 민자유치 촉진법으로 구분 할 수가 있다. 기타로 지방자치법, 국제회의 산업육성에 관한 법률 등으로 구분할 수가 있다.

각 시·도의 관광관련 조례를 살펴보면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 시·도별 관광관련 조례 현황

지역	관광 관련 조례	비고
서울	서울특별시 관광사업보조금 지급 조례	
	서울특별시 관광사업에 관한 과징금징수 조례	
	서울특별시 관광안내소 설치 조례	
	서울특별시 관광진흥위원회 조례	
	서울특별시 제주관광식물원여미지운영에 관한 조례	
부산	부산광역시 관광정책자문위원회구성 및 운영 조례	
	부산광역시 관광진흥법에 의한 과징금징수 조례	
	부산광역시 관광안내소설치 조례	
	부산광역시 부산관광개발주식회사설치 조례	
대구	대구광역시 대구관광정보센터설치 및 운영 조례	
	대구광역시 관광진흥법에 의한 과징금징수 조례	
인천	인천광역시 관광진흥법에 의한 과징금징수 조례	
	인천광역시 관광진흥협의회설치조례	
광주	광주광역시 관광진흥협의회운영조례	
	광주광역시 외국관광객유치에 관한 보상규정	
	광주광역시 관광안내소관리운영지침	
대전	대전광역시 관광공예품 및 산업디자인개발육성에 관한 조례	
	대전광역시 관광진흥법에 의한 과징금징수 조례	
경기	경기도 관광공사설립 및 운영 조례	
	경기도 관광모니터 조례	
	경기도 관광모니터조례시행규칙	
	경기도 관광진흥법에 의한 과징금징수 조례	
	경기도 재단법인 세계도자기엑스포운영 및 지원 조례	

<표 계속>

지역	관광 관련 조례	비고
충북	충청북도 관광진흥법에 의한 과징금징수 조례	
	충청북도 종합관광안내소설치 및 운영 조례	
충남	충청남도 관광진흥법에 의한 과징금징수 조례	
	충청남도 안면도 관광지개발사업특별회계설치 조례	
	충청남도 안면도 관광지개발사업특별회계설치 조례시행규칙	
경북	경상북도 명예관광통역안내원운영 규정	
	경상북도 관광홍보관설치 및 운용 조례	
전북	전라북도 관광객유치를 위한 회의·행사지원 등에 관한 조례	
전남	전라남도 관광협회보조금교부조례	
	전라남도 관광진흥법에 의한 과징금징수 조례	
	전라남도 축제행사수익사업 등 운영 및 관리 조례	
	전라남도 축제행사수익사업 등 운영 및 관리 조례시행규칙	
	전라남도 관광자문평가위원회 운영 규정	
강원	강원도 국제관광박람회 조직위원회 지원육성 조례	
	강원도 동계올림픽유치위원회 조례	
	강원도 관광사업경영안정자금 지원 조례	
	강원도 관광사업경영안정자금 지원 조례시행규칙	
	춘천물 심포니운영관리 조례	
	강원 관광기념품고유상품 관리지침	
	2010평창 동계올림픽유치위원회 지원육성 조례	
	강원도 관광엑스포발전기금설치 및 운용 조례	
	강원도관광엑스포발전기금설치 및 운용 조례시행규칙	
제주	제주도 골프장입장요금심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례	
	제주도 관광진흥협의회 구성 및 운영 조례	
	제주도 민속자연사박물관관람료 등 징수규칙	
	제주도 관광개발정책고문 조례	
제주시	제주시 공설해수욕장 조례	
	제주시 공중탈의장 및 샤워장 사용료징수 조례	
	제주민속관광타운관리운영 조례	
	제주민속관광타운관리운영 조례시행규칙	

<표 계속>

지역	관광 관련 조례	비고
서귀포	서귀포시지정 관광지시설물사용료 등 징수 조례	
	서귀포시 공설해수욕장운영관리 조례	
북제주	북제주군 공설해수욕장운영관리 조례	
	북제주군 공중탈의장 및 샤워장사용료징수 조례	
	북제주군 문화재관람료징수 조례	
남제주	남제주군 공설해수욕장 조례	
	남제주군 공중탈의장 및 샤워장사용료징수 조례	
	남제주군 문화재관람료징수 조례	

자료: 각 시·도 및 제주도 4개 시·군 홈페이지 참고, 연구자 재정리

자료에 나타나 있듯이 대부분 지방자치단체의 관광관련 조례가 유사하다는 것을 알 수 있으며 주로 관람료 징수와 관련하여 협의회 구성관련 조례 인 것을 알 수 있다. 또한 제주도내 모든 기초자치단체의 조례를 보면 공설 해수욕장 운영 조례를 가지고 있고 서귀포시를 제외한 기초자치단체에서 공중탈의장 및 샤워장 운영조례를 가지고 있는 것도 특이하다. 그러나 과징금 징수조례가 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 경기, 충북, 충남, 전남 이외에는 별도 제정이 되지 않았음을 확인 할 수 있다.

제주도내 관광지와 요금, 관광관련업체 등에 대해서 적용되는 관련 법규를 살펴보면 <표 4-3>, <표 4-4>, <표 4-5>, <표 4-6>, <표 4-7>과 같이 매우 다양하고 복잡하다는 것을 알 수 있다.

<표 4-3> 제주도 및 시·군 관리 관광지 관련 법규 현황

관리	명칭	주소	관련법규
제주도	민속자연사박물관	제주시 일도2동 996-1	박물관 및 미술관진흥법
	한라산국립공원	제주시 해안동 산 220-1	자연공원법
제주시	제주목관아	제주시 삼도2동 43-3	문화재보호법

<표 계속>

관 리	명 칭	주 소	관련법규
서귀포시	천제연폭포	서귀포시 색달동 3381-1	문화재보호법
	천지연폭포	서귀포시 서귀동 799-3	문화재보호법
	정방 폭 포	서귀포시 동홍동 454	문화재보호법
북제주군	만 장 굴	북군 구좌읍 동김녕리 41	문화재보호법
	비 자 림	북군 구좌읍 평대리 3164-1	문화재보호법
	항몽유적지	북군 애월읍 상귀리 1010	문화재보호법
남제주군	성산일출봉	남군 성산읍 성산리 104	문화재보호법
	안덕계곡	남군 안덕면 감산리 345	문화재보호법
	산방굴사	남군 안덕면 사계리 181-1	문화재보호법

자료: 제주도, 「2003년도 주요관광행정현황」, p19 재정리

지방자치단체에서 관리하는 관광지에 대해서도 관련 법규가 박물관 및 미술관진흥법, 자연공원법, 문화재보호법 등 매우 다양하게 적용되고 있음을 알 수 있다.

<표 4-4> 제주도내 사설 관광지 관련 법규 현황

소 재 지	명 칭	주 소	관련법규
제주시	목석원	제주시 아라1동 1795-1	문화재보호법
	삼성혈	제주시 이도1동 1313	문화재보호법
서귀포시	퍼시픽랜드	서귀포시 색달동 2950 -5	관광진흥법
	여미지	서귀포시 색달동 2920	관광진흥법
	중문민속박물관	서귀포시 중문동 2563-1	박물관 및 미술관진흥법
	테디베어뮤지엄	서귀포시 색달동 2889	관광진흥법
	대유산업	서귀포시 상예동 144	관광진흥법

<표 계속>

소재지	명칭	주소	관련법규
북제주군	한림공원(협재·쌍용굴)	북군 한림읍 협재리 2487	도시공원법, 문화재보호법
	산굼부리	북군 조천읍 교래리 38	도시공원법, 문화재보호법
	신천지미술관	북군 애월읍 광령리 2741	박물관 및 미술관진흥법
	분재예술원	북군 한경면 저지리 1534	농어촌정비법
	미니월드	북군 조천읍 교래리 산 56-4	관광진흥법
남제주군	제주민속촌	남군 표선면 표선리 40-1	관광진흥법
	제주조각공원	남군 안덕면 덕수리 산27	자연공원법
	신영제주영화박물관	남군 남원읍 남원리 2381	박물관 및 미술관진흥법
	소인국 테마파크	남군 안덕면 서광리 725	관광진흥법
	일출랜드	남군 성산읍 삼달리 1010	관광진흥법

자료: 제주도, 「2003년도 주요관광행정현황」, p.19 연구자 재정리.

사설관광지 관련 법규 역시 문화재 보호법, 관광진흥법, 도시 공원법, 농어촌 정비법, 박물관 및 미술관진흥법, 자연공원법 등 매우 다양하게 적용되고 있음을 알 수 있다.

<표 4-5> 제주도내 관광지 요금 관련 근거법령 현황
(2003년 2월 현재)

구분 관광지명	입 장 료										주 차 료			도민 할인 규정	근 거 법 령	관 련 부 서	비 고
	어 른		청소년·군인		어린이		노 인		국가 유공자	장 예 인	승 용 차	버 스					
	개인	단체	개인	단체	개인	단체	개인	단체				개인	단체				
서귀포시 연화영법	1000	800	600	500	300	200	무료	무료	무료	무료	3000	5000	5000		산림 법	서귀포시 녹지과	'91. 5. 10 지정'95. 3. 21 개정

<표 계속>

구분 관찰명	입 장 료										주 차 료			도민 할인 규정	근 거 법 령	관 련 부 서	비 고		
	어 른		청 소 년 · 군 인		어 린 이		노 인		국 가 유 공 자	장 애 인	승 용 차	버 스							
	개 인	단 체	개 인	단 체	개 인	단 체	개 인	단 체				개 인	단 체						
신영영화 박물관	6000	5000	4000	3000	3000	2000	정요금 50%	정요금 50%	정요금 50%	정요금 50%	무료	무료	무료	도민 50%할 인	박물관 미술관 관립 관부	'99. 6. 5 등록			
이승만자 료관	2000	1500	1500	1500	1000	1000	1000	1000	-	-	무료	무료	무료	도민 무료	"	"	'03. 2.13 등록		
테디베어 뮤지엄	6000	5000	5000	4000	4000	3000	6000	5000	정요 금	4000	무료	무료	무료	도민 50%할 인	관 광 진 흥 법	제 주 도 관 광 진 흥 과	'01. 4. 21 등록		
미니 월 드	6000	5000	4000	3000	3000	2000	3000	3000	3,000	3,000	무료	무료	무료	어 른 3000, 청 소 년 2,500 경 노, 초 등 2000	관 광 진 흥 법	제 주 도 관 광 진 흥 과	'01. 2. 8 등록 '01. 6.21 영업		
소인국테 마파크	6000	5000	4000	3000	3000	2500	3000	2500	정요 금 50%	정요금 50%	무료	무료	무료	도민 50% 할인	관 광 진 흥 법	제 주 도 관 광 진 흥 과	'01. 2. 8 등록 '01. 6.21 영업		
일출랜드	4500	4000	3500	3000	2500	2000	정요금 50%	정요금 50%	2500	2500	무료	무료	무료	도민 50% 할인	관 광 진 흥 법	제 주 도 관 광 진 흥 과	'02. 4.27 등록		
코끼리 랜드	12,000				15세까지 9,000												어 른 8, 000원 어 린 이 6, 000원		
용두암	무료	무료	무료	무료	무료	무료	무료	무료	무료	무료	500	1000	1000	도민 무료	문 화 재 보 호 법	제 주 시 문 화 예 술 과	-기본 30 분, - 추가 15분마다 소형 300, 대 형 600		
삼성혈	2500	1900	1700	1100	1000	600	1000	700	무료	무료	무료	무료	무료	도민 50%할 인	문 화 재 보 호 법	제 주 시 문 화 예 술 과	'98. 2.15 인상		
국립제주 박물관	18세 이하 무료, 19-24세 : 200원, 25-64세 : 400원										무료	무료	무료		문 화 재 보 호 법	문 광 부	2001.6. 15		
목석원	2000	1500	1500	1000	1000	700	1000	1000	1000	1000	무료	무료	무료	할인규 정없음	"	제 주 시 문 화 예 술 과	'97. 8. 1 인상		
천제연 선입교	2700	2150	1470	910	1470	910	무료	무료	무료	무료	1000	2000	2000	도민 무료	"	서 귀 포 시	'97. 7. 1 인상		
천지연	2200	1700	1100	660	1100	660	무료	무료	무료	무료	800	1000	1000	도민 무료	"	"	"		

<표 계속>

구분 관치명	입 장 료										주 차 료			도민 할인 규정	근 거 법령	관 부 런서	비 고
	어 른		청소년·군인		어린이		노 인		국가 유공자	장애 인	승 용차	비 스					
	개인	단체	개인	단체	개인	단체	개인	단체				개인	단체				
정방 폭포	2000	1600	1000	600	1000	600	무료	무료	무료	무료	1000	2000	2000	도민 무료	"	"	"
퍼시픽아 일랜드	10000	10000	7000	7000	5000	5000	5000	5000	정요 금	정요 금	무료	무료	무료	도민50 %할인	관광 진흥 법	제 주 도관광 진흥과	'01. 1. 1 인상
만장굴	2200	1800	1100	880	1100	880	무료	무료	무료	무료	800	1000	1000	도민무 료	문화 재보 호법	북제주 군	98'. 1. 1 인상
한림 공원	5000	4000	4000	3000	3000	2500	3000	2500	개인 3500 청소년 2500 어린이 2000	개인 3500 청소년 2500 어린이 2000	무료	무료	무료	개 인 3000 청소년 2500 어린이 2000 합계·금 릉무료	도시 공원 법 문화 재보 호법	북제주 군 도 시 과 문 화 공 보 실	'00. 1. 1 인상
산굼 부리	2000	1600	1000	800	1000	800	무료	무료	무료	무료	무료	무료	무료	도민 50%할 인	문화 재보 호법	북제주 군문화 공보실	'96. 12. 1 인상
비자림	1600	1300	880	660	880	660	무료	무료	무료	무료	800	1000	1000	도민무 료	"	북제주 군	'98. 1. 1 인상유공 자,장애 인주차료5 0%감면
항몽 유적지	550	440	330	220	무료	무료	무료	무료	무료	무료	400	500	500	도민무 료	"	"	"
신천지 미술관	3000	2500	1500	1200	1500	1200	1500	1200	정요 금	정요 금	무료	무료	무료	할인규 정없음	박물 관미 술관 진흥 법	문화관 광부	'98.11. 1 인상
산방 굴사	2200	1700	1100	880	1100	880	무료	무료	무료	무료	800	1000	1000	도민무 료	문화 재보 호법	남제주 군	주차료 30분내는 1/2결반 요금 '96. 9. 1 인상
성산 일출봉	2200	1700	1100	880	1100	880	무료	무료	무료	무료	800	1000	1000	도민무 료	"	"	'00. 8. 1 인상
제주 민속촌	6000	4000	4000	2500	2000	1500	2000	1500	50%	50%	800	1000	1000	도민 50%할 인	관 광 진흥 법	제 주 도관광 진흥과	'97. 4. 19 인상

<표 계속>

구분 관치 광명	입 장 료										주 차 료			도민 할인 규정	근 거 법 령	관 련 부 서	비 고
	어 른		청소년·군인		어린이		노 인		국가 유공자	장 애인	승 용차	버 스					
	개인	단체	개인	단체	개인	단체	개인	단체				개인	단체				
제주조각공원	3000	2500	2500	1500	1500	1200	1500	1200	정요금	정요금	800	1000	1000	도민50% 군민80%	자연공원법	남제주군개발과	'97. 1. 15 인상
여미지식물원	6000	4800	4500	3700	3000	2400	3000	2400	무료	무료	무료	무료	무료	도민50%할인	관광진흥법	제주도관광진흥과	'96. 7. 1 인상
민속자연사박물관	1470	1100	700	490	무료	무료	무료	무료	무료	무료	600	800	900	도민50%할인	박물관미술관진흥법	문화관광부	'00. 9. 1 인상
분계예술원	7000	6000	5000	4000	4000	3000	5000	4000	50%	50%	무료	무료	무료	도민50%할인	관광진흥법	제주도관광진흥과	'96. 12. 1 인상
한라산 국립공원	1300	1100	600	500	300	250	무료	무료	무료	무료	1800	3000	3700	할인규정없음	자연공원법	제주도	입장료'00.7.1인상 단체* '01.7.1할인 주차료'98.1.14인상
중문민속어촌박물관	1400	700	700	400	700	400	700	400	700	무료	무료	무료	무료	중문동민무료	박물관미술관진흥법	문화관광부	'92. 10. 17 인상
절물자연휴양림	1000	800	600	500	300	200	무료	무료	무료	무료	2000	3000	3000	도민무료	산림법	제주시 녹지과	'92. 5. 26 지정 '97. 7. 23 개장

자료: 제주도, 「2003년도 주요관광행정현황」, pp. 20-21 연구자 재정리.

관광지 요금 관련 근거법령 현황을 살펴보면 산림법, 박물관 및 미술관진흥법, 관광진흥법, 문화재보호법, 도시공원법, 자연공원법 등을 적용받을 수 있다.

<표 4-6> 제주도내 관광 관련업체 설립 근거법령 현황
(2002. 12. 31현재)

구분	업 체 명	업체수	업 체 내 역	근 거
	합 계	2,701		
관 광 진 흥 법	소 계	522		
	여 행 업	387	일반 25, 국외 53, 국내 309	관 광 진 흥 법 제 3 조
	관광숙박업	59	관광호텔 42, 콘도미니엄 13, 한국전통호텔 1, 일반관광 3	
	관광객이용시설업	32	전문휴양업 8, 유원시설업 7 외국인전용관광기념품판매업 17	
	국제회의업	1	국제회의기획업 1	
	카지노업	8	제주시 5, 서귀포시 3	
	관광편의시설업	35	관광식당업 21, 관광사진업 3 관광유희음식점업10, 외국인전용유희음식점업 1	
기 타 법 령	소 계	2,179		
	골 프 장	9	제주시 2, 서귀포시 2, 북제주군 1, 남제주군 4	체육시설의 설치·이용 에관한법률
	숙 박 업	1,645	일반호텔 72, 여관 404, 여인숙 127, 민박 1,042	부 가 가 치 세법
	승마장업	23	제주시 2, 서귀포시 2, 북제주군 7, 남제주군 12	제주도개발특 별법
	유람선업	15	서귀포시 4, 북제주군 5, 남제주군 6	유 선 및 도 선사업법
	오 일 장	9	제주 1, 서귀 2, 북군 2, 남군 4	
	관광농원	24	제주시 2, 서귀포시 5, 북제주군 9, 남제주군 8	농 어 촌 정 비법
	기념품·토산품점	223	제주시 131, 서귀포시 30, 북제주군 3, 남제주군 59	부 가 가 치 세법
	보세판매장 (면세점)	4	제주시 3, 서귀포시 1	관세법
	건강보조식품 등 특산품판매	42	농원 5, 성읍민속마을내 37	부 가 가 치 세법
	자동차운송사업체	161	시내·외버스 11, 전세버스 59, 렌트카 56, 회사택시 35 ※ 개인택시 3,476대	여 객 자 동 차 운 수 사 업법
	관 광 지	24	자치단체직영 11, 사설관광지 13	관 광 진 흥 법 문화 재 보호법

자료: 제주도, 「2003년도 주요관광행정현황」, p.29.

관광 관련업체 설립 근거법령 현황을 보면 관광진흥법, 체육시설의 설치·이용에 관한 법률, 부가가치세법, 제주도개발특별법, 유선 및 도선 사업법, 농어촌 정비법, 관세법, 여객자동차운수사업법, 문화재보호법 등을 적용 받음을 알 수 있다.

<표 4-7> 관광진흥법 근거 설립 제주도내 관광사업체 현황

(단위 : 개소)

구 분		시군별				
		계	제 주 시	서귀포시	북제주군	남제주군
합 계		522	430	49	30	13
여 행 업	소 계	387	353	14	16	4
	일반여행업	25	23	-	-	2
	국외여행업	53	48	3	2	-
	국내여행업	309	282	11	14	2
관 광 숙 박 업	계	59	27	18	10	4
	소 계	46	27	15	3	1
	종합관광호텔업	42	25	13	3	1
	한국전통호텔업	1		1		
	일반관광호텔업	3	2	1		
	휴양 콘도미니엄업	13		3	7	3
관 광 객 이 용 시 설 업	소 계	32	20	6	3	3
	전문휴양업	8	-	4	2	2
	외국인전용관광기념품 판매업	17	15	1	1	-
	유원시설업	7	5	1	-	1
국 제 회 의 업	국제회의기획업	1	1			
카지노업		8	5	3		

<표 계속>

구 분		시군별					
		계	제 주 시	서귀포시	북제주군	남제주군	
소 계		35	24	8	1	2	
관 광 편 의 시 설 업	관 광 유 흥 음 식 점 업	한국음식점업	4	2	2	-	-
		관광극장식당업	6	4	2	-	-
	외국인 전용 유 흥 음 식 점 업	1	-	1	-	-	
	관 광 식 당 업	21	15	3	1	2	
	관 광 사 진 업	3	3	-	-	-	

자료: 제주도, 2003년도 주요관광행정현황, p.30.

관광관련 법규 중 관광진흥법에 근거하여 설립된 제주도내 관광사업체 현황을 보면 여행업이 387개소, 관광숙박업이 59개소, 관광객이용 시설업이 32개소, 국제회의업이 1개소, 카지노업이 8개소, 관광편의 시설업이 35개소로 총 522개소가 운영되고 있으며 관광진흥법에 영향을 받고 있다.

그리고 2002년 1월 26일 법률 공포, 2002년 3월 30일에 시행령 공포, 2002년 4월 1일부터 시행된 제주국제자유도시 특별법에 있어서 관광분야에 대해서 간과 할 수 없다. 이 법은 제주도를 관광휴양도시 및 비즈니스, 첨단지식산업, 물류, 금융 등의 기능을 가진 국제자유도시로 발전시킨다는 목표를 가지고 만들어졌고 이를 위해 관광산업, 무사증(NO VISA)입국 확대, 첨단기술단지, 자유무역지역 등을 위한 각종 세제 혜택, 내국인 출입 면세점 허용, 외국인 학교 설립자유화, 골프장 이용 확대조치 등에 대해서 제공되고 있다. 하지만 제주국제자유도시특별법에 대해서 개정에 따른 의견제안, 워크숍, 공청회, 연구 등을 통해 특별법 개정안이 만들어졌고 2003년 7월에 정부에 제출을 하였으며 관계부처 회의를 거쳐 정부안이 최종 확정되었는데 정부에서 직접 관계부처 협의를 거치고 입법예고, 규제위원회 심사, 법제처 심사를 거쳐 정부안으로 확정하여 국회에 제출하

였다. 그 내용을 살펴보면 제주도 관광산업에 5억달러 이상을 투자하는 외국인기업에 대해 문화부장관이 조건을 붙여 외자유치를 위한 대규모 외국인 카지노 사업의 조건부 사전허가제, 정부와 도 및 시·군에 분산된 인·허가 업무 일괄처리기구 설치를 통한 사업시행절차 간소화, 지리정보 시스템(GIS)에 의한 보전지역에 대한 토지적성평가 면제에 대한 특례, 문화와 실버산업 등에 대한 조세감면대상사업확대 등 국내외 투자자들을 위한 유인책 마련이 목적이다.

2. 관광관련 법규의 문제점

관광개발과 관련하여 많은 법령이 있으나 대체적으로 관광과 직접적으로 연관이 있는 법으로는 관광진흥법⁶⁰⁾, 관광기본법, 관광진흥개발 기금법, 국제회의산업육성에 관한 법률을 들 수 있다. 이러한 법은 관광개발에 있어 조장적 역할을 하여야 하나 대부분 관광진흥의 성격보다는 정부 규제의 합법적 구실이 되고 있다.

지방자치체가 실시된 후 각 지역마다 특색있는 관광개발정책을 마련하고 있으나 획일적인 법규에 의해 많은 어려움이 있다.

대표적인 사례로 총 4천 3백 2억원을 투자하여 북제주군 조천읍 대흘리산 38번지일대에 추진했던 ‘제주한라산리조트 조성사업(사업시행자 (주)더원)’으로 사전환경 검토과정으로 인해 제동이 걸리게 됨에 따라 사업추진 여부가 불투명해졌다가 결국 사업 포기서를 제주도청에 제출 해버렸다.⁶¹⁾

60) 관광진흥법은 1986년 12월 법률 4065호로 제정되었는데 이 법은 관광단지 개발 촉진법과 관광사업법을 흡수하여 관광여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업의 지도 및 육성을 도모함으로써 관광진흥에 기여함을 목적으로 하고 있으며 8차례에 걸쳐 개정을 하였고 관광개발과 관련 1993년 12월 6차 개정 때 관광특구 지정, 운영에 관한 사항, 전국관광개발기본계획 및 권역별 관광개발기본계획 수립을 시행할 수 있는·법적 근거, 민간개발자가 관광단지 개발사업에 참여할 수 있는 법적 근거에 관한 사항이 마련되었다. 또한 1994년 8월 7차 개정 때에는 관광사업자가 관광사업계획 승인을 얻어 도시계획법상의 시설로 지정한 후에는 일정지역에서 건축법 적용을 완화 해주는 조항을 추가하였으며 현재에 이르고 있다.

61) 관광지 개발을 위한 사업계획은 환경정책기본법 제11조와 제주국제자유도시특별법 제36조에 따라 국토이용계획 변경과 통합영향평가 이전에 사전환경성 검토를 이행해야 한다. 하지만 이러한 사전환경성 검토는 국무총리실 직속 기구인 환경정

이러한 획일적이고 고착된 법규를 융통성 있게 활용하기 위해서는 법규의 정비가 우선시 되어야 하나 현실적으로 중앙정부 중심의 법규 제·개정으로 인해 지방정부의 필요성과는 다소 상충하는 부분이 나타나고 있다.

문제점을 살펴보면 첫째, 위와 같이 교차 적용이 되고 있는 많은 법규로 인해 관광개발에 대한 인·허가시 정치적 이해관계가 개입되고 있다는 것이다.⁶²⁾ 둘째, 관광숙박업, 여행업과 같은 관광에 있어서의 주요한 부분이 관광진흥법에 집중이 되어 있어 중요성에 비해 현실에 부합되지 않는 경우가 많다.⁶³⁾ 셋째, 국회의 비 전문성과 중앙정부의 시각에 맞춰진 비 현장 중심의 관광관련 법에 대안이 되어야할 시도 관광조례의 획일성과 심지어 일부자치단체의 관광관련 조례의 부재가 문제점으로 나타나고 있다. 그리고 제주국제자유도시특별법의 문제점으로는 제주국제자유도시특별법을 제정할 당시 얼마나 많은 분야에서 의견 수렴을 하였는지, 또한 정부의 시각에서 제정되지는 않았는지에 대하여 살펴보고야 하고 이 법이

책평가위원회(KEC)와 영산강환경관리청이 입지의 타당성과 주변환경과의 조화 등 환경에 영향을 미치는 정도를 고려하는 시스템으로 사업시행자가 제출한 계획의 승인여부를 결정짓는 잣대로 결국 투자개발의 주요한 요소로 작용하고 있다. 이처럼 관련법에 의한 중앙정부영향에 의해 지방정부의 역량은 미약하다고 볼 수 있다.

- 62) 제민일보 2001. 12. 24, 제주도가 표방해온 '친환경 개발' 원칙이 무색해지고 있다. 영향평가 심의위원 대다수가 반대한 해안 매립을 지역주민이 원한다는 구실을 붙여 밀어붙이고 지하수 보전을 위해 관광지 시설배치를 재검토하라는 일부 위원에 대해 로비도 서슴지 않는 것으로 드러나 제주도가 보전보다는 개발에 치중하고 있다는 지적을 받고 있다. 도는 그동안 기회가 있을 때마다 선보전 후개발 원칙을 강조하며 개발폐해를 우려하는 환경단체 등의 예봉을 피해왔으나 최근 환경영향평가와 관련해 각종 문제가 불거지면서 환경정책의 신뢰도가 근본적으로 흔들리고 있다. 이 때문에 도내 환경단체 등은 자유도시특별법 제정 과정에서 도지사에게 주어진 환경영향평가 협의권한을 개선할 필요가 있다고 주장했다. 영향평가 협의권자와 사업승인권자가 동일해 사업자 편의위주의 부실평가가 우려된다는 것이었다. 이에 대해 도는 "지역실정을 감안하지 않은 부실 평가 가능성이 높고, 대형업자 로비에 휘말릴수 있다"며 지금처럼 그 권한이 도지사에게 주어져야 한다고 요구했다. 특히 제주지역은 엄격한 환경보전지침에 의해 어느 지역보다 더 세밀하고 구체적인 평가가 이뤄지고 있다고 주장했으나 최근 잇따라 터진 일로 도가 협의권을 뺏기지 않기위해 내세웠던 논리에 지나지 않았다는 지적이 일고있다.
- 63) 사이버상에서 여행업을 창업하는 등 인터넷의 발전과 관광산업 환경의 많은 변화, 다양한 관광자원, 급변하는 관광정책 등에 관광진흥법은 신속히 대처하지 못하고 있고 관광숙박업 또한 펜션업, 민박업 등 새로운 숙박시설의 등장과 관광객의 요구에 따라 다양한 형태의 숙박업이 나타날 수 있으나 아직도 관광진흥법은 진흥보다는 규제에 한정되어진 법이라고 할 수 있다.

지하수자원 보전, 차고지 증명제 등 많은 부분이 제주도민의 입장에서 개정이 되었으나 관광호텔·국제회의시설 등 관광산업 부가가치세 감면근거 추가 및 투자진흥지구내 생태계 보전 협력금 감면, 관광호텔·국제회의시설 환경개선부담금 감면 근거 신설 등의 조항에 대해서 정부에서 타시도와 형평성 문제로 반대를 한 것, 외화 직접사용 한도 1만불 확대에 대해서는 재정경제부에서 불법자금세탁수단 활용을 우려해서 반대를 한 것, 국고보조금 인상지원 및 국제자유도시개발센터 자금지원 의무화도 기획예산처가 반대하여 무산되었는데 이처럼 외부 투자자들에게 있어 투자유인책이 될 이런 분야를 제외시킨 것을 들 수 있다.

3. 관광관련 예산의 현황

관광은 산업이다. 이러한 산업의 진흥을 위해서는 예산의 투입은 필수 불가결한 전제조건이 된다. 제주도의 2001-2003년 제주도 전체예산에 대한 관광예산을 비교해보면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 2001-2003년 제주도 전체예산에 대한 관광예산 비교

단위: 천원

연도별	구분	전체예산	관광예산	비율	부서
2001	3차추경	723,794,219	38,970,962	5.38%	투자진흥,관광진흥 부서
2002	3차추경	858,229,185	29,153,466	3.39%	투자진흥,관광진흥,통상협력부서
2003	2차추경	814,577,758	27,533,660	3.38%	투자진흥,관광진흥,통상협력,국제자유도시추진부서

자료: 2001-2003년 제주도 예산서, 연구자 재정리.

관광관련 부서를 살펴보면 2001년도에는 2개부서, 2002년도에는 3개부서, 2003년도에는 4개부서로 확대되었으나 제주도 예산대비 관광예산이 차지하는 비중을 보면 2001년도에는 5.38%, 2002년도에는 3.39%, 2003년

도에는 3.38%로 나타났다.

2001-2003년 제주도관광예산에 대한 경상예산과 사업예산을 비교하여 보면 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 2001-2003년 제주도 관광예산의 분석

단위: 천원

연도별	부서	관광예산	경상적예산 (A)	사업예산 (B)	경상적 예산비 율(B/A)	사업예 산비율 (A/B)
2001	투자진흥,관광진 흥 부서	38,970,962	1,582,462	37,388,500	4.06%	95.94%
2002	투자진흥,관광진 흥,통상협력부서	29,153,466	1,904,816	27,248,650	6.53%	93.47%
2003	투자진흥,관광진 흥,통상협력,국제 자유도시추진부서	27,533,660	2,034,574	25,499,086	7.39%	92.61%

자료: 2001-2003년 제주도 예산서, 연구자 재정리.

2001년도에는 경상적 예산이 전체 관광예산에 대비 4.06%, 2002년도에는 6.53%, 2003년도에는 7.39%로 증가 추세를 알 수 있다. 그렇다면 다른 부서의 예산과 관광부서의 예산을 비교해 볼 필요가 있다.

예산체계상 장애 해당하는 경제개발비(3000), 관에 해당하는 지역경제개발(3200)에 소속되어 있는 지역경제 개발(항 3210)과 관광관리(항 3210)에 속해 있는 지역경제관리, 에너지관리, 중소기업진흥, 실업대책관리, 과학기술진흥과 투자진흥, 관광진흥, 통상협력에 대해서 2003년도를 기준으로 비교해보면 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 2003년도 제주도 예산서상 지역경제개발(3200) 예산분석

단위: 천원

연도 별	부서	예산액	경상적예산 (A)	사업예산 (B)	경상적 예산비 율(B/A)	사업예 산비율 (A/B)
2003	투자진흥	13,530,611	289,111	13,241,500	2.14%	97.86%
	관광진흥	3,475,946	767,610	2,708,336	22.08%	77.92%
	통상협력	489,013	202,513	286,500	41.41%	58.59%
	국제자유도시추진	10,038,090	775,340	9,262,750	7.72%	92.28%
	합계	27,533,660	2,034,574	25,499,086	7.39%	92.61%
	지역경제관리	1,691,329	213,529	1,477,800	12.62%	87.38%
	에너지관리	2,299,619	169,971	2,129,648	7.39%	92.61%
	중소기업진흥	4,813,464	55,464	3,008,000	1.15%	98.85%
	실업대책관리	2,289,152	269,948	2,019,204	11.79%	88.21%
	과학기술진흥	10,529,306	66,546	10,382,760	0.63%	99.37%
	합계	55,067,320	4,069,148	50,998,172	3.59%	96.41%

자료: 2003년 제주도 예산서, 연구자 재정리.

지역경제 개발에 따른 경상적예산의 비율은 3.59%, 사업예산은 96.41%로 나타났고 관광관리 예산은 경상적 예산의 비율이 7.39%, 사업예산이 92.61%로 나타났다.

<표 5-4> 관광예산 현황(4개 시·군) : (단위 : 백만원, %)

연도 별	제주시				서귀포시				북제주군				남제주군			
	전체 예산	관광 예산	점유 율 (%)	관광 예산 증감 율	전체 예산	관광 예산	점유 율 (%)	관광 예산 증감 율	전체 예산	관광 예산	점유 율 (%)	관광예 산증감 율	전체 예산	관광 예산	점유 율 (%)	관광예 산증감 율
1995	143,742	3,580	2.49	-	102,073	875	0.8	-	105,297	900	0.85	-	91,210	1,597	1.75	-

<표 계속>

연 도 별	제주시				서귀포시				북제주군				남제주군			
	전체 예산	관광 예산	점유 율 (%)	관광 예산 증감 율	전체 예산	관광 예산	점유 율 (%)	관광 예산 증감 율	전체 예산	관광 예산	점유 율 (%)	관광예 산증감 율	전체 예산	관광 예산	점유 율 (%)	관광예 산증감 율
1996	165,412	2,472	1.50	-30.9	110,839	1,290	1.1	47.4	143,243	3,265	2.28	262.7	111,115	2,818	2.53	76.4
1997	223,474	2,113	0.95	-14.5	151,630	2,187	1.4	69.5	160,267	2,445	1.53	-25.1	152,591	3,450	2.26	22.4
1998	229,279	2,882	1.26	36.4	140,142	1,330	0.9	39.1	146,849	1,930	1.31	-21.0	121,185	2,625	2.16	-23.9
1999	299,218	2,754	0.92	-4.4	165,175	2,834	1.7	113	172,303	302	0.18	-84.3	136,525	5,184	3.79	97.4
2000	302,333	5,336	1.77	93.8	221,359	3,206	1.4	13.1	164,617	1,232	0.75	307.9	133,388	2,574	1.92	-50.3

자료: 제주발전연구원, 「전계서」, p.163.

1995년부터 2000년까지 제주도내 4개 시·군에 대한 관광예산현황을 보면 <표 5-4>와 같이 전체적으로 매해마다 관광관련예산의 비중이 일정하지 않음을 알 수 있다.

<표 5-5> 2003년도 제주도 관광분야 주요예산편성 현황

단위: 천원

분야	사업명	편성예산	비고
관광진흥	제주관광이미지홍보물제작	100,000	
	도내 문화관광 축제 홍보물 제작	5,000	
	제주관광문화비전 및 친절캠페인 방송광고	20,000	
	남해안 시·도 광역관광협의회 분담금	20,000	
	문화관광축제 홍보물 설치	20,000	
	관광지외국어통역안내원 임금	60,000	

<표 계속>

분야	사업명	편성예산	비고
관광진흥	모범관광업체 육성	40,000	
	관광친절,질서,청결 운동 캠페인 지원	30,000	
	제주관광 메뉴얼 제작 지원	150,000	
	관광안내원 인센티브 지원(250명)	50,000	
	국제관광학술대회 활동 지원	30,000	
	관광도우미 선정지원	20,000	
	관광환경 변화에 따른 워크샵 개최	10,000	
	섬관광정책포럼 사무국 운영지원	20,000	
	관광안내지도 원판 제작	61,538	
	제주도관광기념품 공모전 개최 지원	20,000	
	서귀포시 종합관광안내소 운영	52,562	
	문화유산해설사 활동비 보상	51,946	
	관광안내판 설치	39,790	
	문화관광거점지역 육성사업	435,000	
	해외위성방송 및 국내 TV CF홍보	500,000	
	해외 관광전문잡지 이용 홍보광고	100,000	
	야립광고판 및 해외공항 와이드칼라이용홍보(2개지역)	400,000	
	해외관광시장 조사지원	30,000	
	관광홍보 비디오 및 CD 제작	150,000	
	외국 대형 여행업체 초청 페스티벌	200,000	
2004PATA총회차기 개최지 홍보사업	100,000		
관광객 유치 우수업체 인센티브	100,000		
투자진흥	국내발행영자지"제주특집기획"홍보비	4,000	
	외국인투자안내서 제작(기획,디자인,인쇄)	20,000	
	관광개발 홍보비	10,000	
	영문"뉴스레터"제작(기획,번역,인쇄)	10,000	
	선도프로젝트추진및투자안내서(디자인,인쇄)	10,000	
	미화1,000만불이상 민자유치유공자 포상금(투자유치금액의1/1,000)	20,000	
	봉개휴양림관광지 개발	1,950,000	자치단체 자본보조

<표 계속>

분야	사업명	편성예산	비고
투자진흥	오라관광지 개발	1,615,900	자치단체 자본보조
	돈내코 관광지 개발	1,328,600	"
	협재관광지 개발	422,500	"
	제주해양 관광레저타운 조성	600,000	"
	삼양 해양 관광특화 조성	600,000	"
	용연, 용두암 해안관광 조성	200,000	"
	외돌곶 해양체육시설 조성	500,000	"
	천제연 야간관광 조성	600,000	"
	주상절리대 생태, 체험관광 개발	500,000	"
	서건도 생태, 체험관광 개발	200,000	"
	제주 돌문화 공원 조성	300,000	"
	섬지코지 관광개발	250,000	"
	정상의 집 평화센터(가칭"제주밀레니엄관") 건립	3,750,000	

자료: 2003년도 제주도예산서 참고, 연구자 재정리.

2003년도의 제주도의 주요 관광진흥 예산내역을 세부적으로 보면 <표 5-5>와 같이 관광홍보 분야와 기초자치단체 관광지개발 보조금이 많이 편성되었음을 알 수 있다. 하지만 기초자치단체 관광지개발보조금에는 국고보조금이 많이 포함이 되어 있으며 결국 제주도 관광개발예산의 규모만 확대 할 뿐 실질적으로는 기초자치단체에서 자체예산을 포함해서 관광지개발을 하고 있고 광역자치단체와 기초자치단체가 규모의 차이는 있으나 관광홍보에 많은 예산을 투입하고 있는 상황이다.

2001년도와 2002년도 사업을 기준으로 시·도별 주요사업실적 및 계획을 살펴보면 <표 5-6>과 같다.

<표 5-6> 시·도별 주요사업 실적

시도별	2001년도 주요사업	2002년도 주요사업	비고
서울시	1.문화관광상품선정개발보조금 지원 2.관광안내소 신설·확충	1.월드인 예약시스템과 통역센터를 6개 외국어로 운영 2.관광안내표지판의 외국어 정비 3.관광안내소 38개소에서 72개소로 확충	
부산시	1.관광안내소 1개소를 증설 2.국내외 홍보마케팅을 강화	1.관광가족 결의대회를 개최 2.중국인 관광객 유치를 위하여 일본 후쿠오카시와 공동으로 상해시에서 공동관광설명회를 개최	
대구시	1.대구권 관광개발계획 수립 2.관광지표지판·안내도·화장실 등의 편의시설확충	1.2002년 4월 관광홍보계 신설 2.대구관광홍보 강화 3.제3차 동시통역시스템을 설치	
인천시	1.차이나 타운 건설에 착수 2.용유·무의 관광단지 건설을 추진	1.보행자를 위한 관광안내표지판 65개소를 설치 2.관광기념품 공모전을 실시하여 23개 작품을 시상	
광주시	1.김치축제·광주·일본행사의 성공적인 개최 2.광주호주변시가문화권조성사업 착수	1.제3차권역별관광개발계획을확정 2.어등산 역사관광거점도시 조성 관광사업 본격적 추진	
대전시	1.종합관광안내센터 건립 2.관광안내체계 개선	1.관광홈페이지 개설 2.문화상품 공모전 개최	
울산시	1.관광안내소를 개소 2.울산시티투어를 통한 관광 인프라 구축	1.반구대암각화 자원화사업 2.관광기념품공모전을 개최	
경기도	1.세계도자기엑스포2001경기도 행사 개최 2.평화생태파크 조성을 위해 부지 매입 및 설계용역 완료 3.아쿠아리움 건립을 위해 스페인과 외자유치 협력협약을 체결하고 기본설계 완료	1.관광문화단지 조성을 위해 토지 매입비 1천억원을 확보, 부지매입과 기본설계 용역 추진 2.관광종합홍보관 개관 3.지방자치단체로는 최초로 경기관광공사를 설립	

<표 계속>

시도별	2001년도 주요사업	2002년도 주요사업	비고
강원도	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fun Ski Festival 등 국내외 홍보 마케팅을 전개 2. 전국 최고 Cyber관광정보망 확충 3. 전 도민 관광요원화 운동·웰컴 투강원추진협의회 내실운영을 통한 관광인프라의 개선도민 관광마인드 제고에 노력 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 외국인관광객 100만명 유치를 목표로 타켓시장별 차별화된 홍보마케팅 집중 추진 2. 가족단위 관광자원개발, 남북관광교류센터 조성 등 규모 있고 테마가 있는 관광자원을 조성 3. 시스템화된 관광안내체계를 본격 구축 	
충청북도	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전국의 대도시 다중이용시설 홍보매체를 이용한 벽면 조명광고 설치 2. 충북 문화관광 허브사이트 서비스 시작 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 도의원, 여행업체, 교수, 호텔, 전문가 등 15명으로 협의회를 구성·운영 2. 해외관광객 유치를 위하여 충청권 3개시·도가 해외 공동세일즈 활동 전개 3. 사이버 관광군락시스템 구축 	
충청남도	<ol style="list-style-type: none"> 1. 안면도 관광지 개발사업에 숙박시설 등 민자를 유치하여 사업추진 2. 충남 관광기념품 공모전 개최 3. 안면도 꽃기차여행, 모세의 기적 등 관광열차를 운행하여 5만여명의 관광객 유치 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 관광객이 직접 참여하는 이벤트 개발·확대 2. 서해안 고속도로 개통과 연계한 관광코스 여행상품 개발 3. 관광상품을 소재별로 차별화하여 호기심을 자극하는 관광마케팅활동 강화 	
전라북도	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전북관광 해외안내소를 일본·중국·싱가폴 등에 개설 운영 2. 21세기 관광전복을 만들기 위한 제3차 관광개발 권역계획 수립 3. 서해안 관광벨트 조성, 지리산 통합문화권 개발, 백제문화권 특정지역 관광지 조성사업도 적극 추진 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전주 전통문화센터 등 8개 사업을 문화관광자원 개발사업으로 지속 추진 2. 익산 왕궁보석 테마파크 등 거점지역 관광특화 사업과 서해안 고속도로 주변지역 개발사업, 군산국제해양관광단지 조성 사업을 추진하여 복합적인 휴양기능을 부여한 관광인프라를 구축 3. 지역내 토속자원을 활용, 생태체험 관광상품을 개발 	

<표 계속>

시도별	2001년도 주요사업	2002년도 주요사업	비고
전라남도	1.서남해안 일주도로(국도 77호선 승격)의 여수-고흥을 잇는 11개의 연륙·연도교를 관광자원화하기 위해 도비 40억원을 투입 교량형식(모델)에 대한 국제공모 2.투자매력이 있는 6개섬을 국제해양관광지구로 지정, 테마파크로 개발코자 외자유치 추진	1.2010 세계박람회의 여수 유치와 외래관광객 유치홍보에 총력을 경주 2.남해안 관광벨트사업과 고속도로변 대형광고판 설치및경관조망 포인트 설치 3.TV 드라마 작가 및 방송PD 초청 팸투어 실시 4.“1관광지 1체험 프로그램”을 개발·운영	
경상북도	1.상설공연을 중점육성하여 외래관광객들에게 연중 다양한 볼거리를 제공 2.중국 북경에 경북관광 홍보사무소를 운영	1.다중이용장소에 무인관광안내기(15대) 설치 2.제3차 권역별 관광계획('02~'06년) 수립 시행	
경상남도	1. F-3 국제자동차경주대회 개최 2.7대 문화관광권개발사업(3개사업) 추진 3. 해양관광 개발사업 추진	1.GIS를 이용한 관광정보를 제공하는 사이버 관광안내 전달시스템인 경남관광 체험 길잡이 구축 2.8개사업에 걸친 역사와 문화, 자연생태를 연계한 관광지를 개발, 상품화	
제주도	1.2개반 8명으로 구성된 관광질서지해행위 지도단속반 운영 2.제주세계섬문화축제의 다수의 축제 3.4개국 4개섬으로 구성된 섬 관광정책 포럼을 개최	1.제주 관광종합센터는 2003년 4월 개관을 목표로 건립 2.국제회의 유치에도 노력하여 2002년 7월기준 13건을 유치하고 25건의 유치 추진 3.농어촌 휴양펜션업은 30개소의 사업계획을 승인	

자료: 문화관광부, 2001-2002 관광동향에 관한 연차보고서 참고, 연구자 재정리.

2001년과 2002년도 관광분야의 주요사업 실적을 보면 서울시는 관광안내에 집중투자를 하였고 인천시는 차이나 타운건설, 관광단지 건설에 투

자, 울산시는 울산시티투어를 통한 관광인프라 구축에 투자를 하였고 경기도는 아쿠아리움 건립을 위해 스페인과 외자유치에 협력하고 기본설계를 완료하였고 관광종합홍보관을 개관하였으며 경기관광공사를 설립하는데 투자를 하였다. 강원도는 전국최초의 Cyber 관광정보망을 확충하였고 전도민의 관광요원화 운동을 통해 도민의 관광마인드 제고에 투자를 하였다. 충청남도는 민자를 유치하여 사업을 추진하였고 관광상품 개발에 투자를 하였다. 전라남도는 6개섬을 선정하여 국제해양관광지구로 지정하여 테마파크로 개발하고자 외자유치를 추진하였으며 1관광지 1체험프로그램을 개발하고 운영하는데 투자를 하였다. 경상북도는 상설공연을 중점적으로 육성하여 다양한 볼거리를 제공하였고 다중이용장소에 무인관광안내기 15대를 설치하는데 투자를 하였다. 이처럼 대부분의 자치단체에서 관광홍보 사업과 관광객 편의시설 사업 등을 펼쳤으나 그에 비해 제주도는 관광축제와 하드웨어(Hardware)적인 시설분야에 대한 사업에 집중했음을 알 수 있다.



4. 관광관련 예산의 문제점

전국의 지방자치단체의 공무원들을 대상으로 한 설문조사 결과⁶⁴⁾를 보면 <표 5-7>과 같이 지방자치단체의 관광지 개발시 가장 어려운 점으로 평균 92.9%가 사업비 조달을 지적하고 있으며 강원도, 충청북도, 경상북도 와 더불어 제주도는 100%로 나타나 있다.

<표 5-7> 지방자치단체의 관광지 개발시 가장 어려운 점

(단위 : %)

항목	사업비 조달	개발계획 수립	공사시행	토지분양	관리운영	관광지 홍보	합계
경기도	85.0	10.0	-	5.0	-	-	100.0

64) 최영민, 「전개자료」, p.13.

<표 계속>

항목	사업비 조달	개발계획 수립	공사시행	토지분양	관리운영	관광지 홍보	합계
강원도	100.0	-	-	-	-	-	100.0
충청북도	100.0	-	-	-	-	-	100.0
충청남도	92.9	7.1	-	-	-	-	100.0
전라북도	90.0	10.0	-	-	-	-	100.0
전라남도	90.0	10.0	-	-	-	-	100.0
경상북도	100.0	-	-	-	-	-	100.0
경상남도	87.5	12.5	-	-	-	-	100.0
제주도	100.0	-	-	-	-	-	100.0
합계	92.9	6.3	-	-	-	-	100.0

자료: 최영민, 관광자원 개발관련 의견조사, 숙명여대 관광학과 강의자료, 2001, P.13. 표 I -18 및 표 I -19 연구자 재정리.

또한 외자 및 민자유치의 부족에서 정부의 일방적인 예산지원과 자치단체의 무분별한 예산수입 경쟁과 정책평가 없는 예산지원에 의해 대부분 지방자치단체의 관광분야 예산은 원칙이 없이 소폭 또는 대폭 증가추세이고 이는 한정적인 예산을 통한 점증주의 예산체계를 채택한 결과이다.⁶⁵⁾

65) 칼 포퍼, 사이먼, 린드블롬, 윌다브스키 등에 의해서 주장되어 온 점증주의는 인간의 인식능력의 한계와 결정체계의 안정성을 전제로 하여 기존의 결정과 조금 다른 소폭적 변화가 있는 결정을 결정자 간의 상호 조절 및 이미 정해진 결정 차에 따라서 선택한다는 견해이다. 점증주의 특징으로는 종체주의와 달리 결정과 관련된 모든 요소를 검토 할수 없기에 소폭적 변화가 나타나고 결정과정에서 상호조절을 통해 오류의 가능성을 감소 시키기위해 계속적·분할적 결정이 나타나며 과거의 정책과 다른 부분, 제한된 대안, 한정된 대안의 결과들을 검토하고 타협과 협의

점증주의 예산제도는 안정적인 사업예산확보가 가능한 하겠지만 시의 적절한 사업예산확보 및 탄력적 예산확보에는 다소 무리가 있다.

그러다 보니 예산의 균등할 배분이 많아지고 결국 제주도의 축제인 경우를 보면 대부분 1억원 미만의 낮은 지원금에 의존하고 있다. 제주지역과 같이 축제의 수가 많은 지역은 예산 배분 및 활용에 있어 위축받게 되는데 소규모 예산으로 축제를 개최함으로써 축제의 품질을 높이지 못하고 예산 낭비를 초래하는 결과를 가져온다.⁶⁶⁾

제주도 전체예산 대비 관광예산의 비중을 살펴보면 2001년도 5.38%, 2002년도 3.39%, 2003년도에 3.38%로 계속 하락하고 있다는 것 또한 문제점으로 나타났고 관광예산에서 경상적 예산이 차지하는 비중이 2001년도 4.06%, 2002년도 6.53%, 2003년도 7.39%로 점점 증가되는 것도 문제점으로 나타났다. 심지어 2003년도 제주도 예산서를 기준으로 예산체계상 같은 관(3200)에 속하는 지역경제관리와 관광관리의 경상적 예산을 비교해보면 각각 3.59%, 7.39%로 관광관리분야가 지역경제 관리분야보다 2배 이상 경상적 예산을 보유하고 있다는 문제점이 나타났다.



제 4 장 제주도 관광정책 방향설정 방안

제 1 절 제주형 관광정책 개발목표

중앙정부 중심의 관광개발정책으로 인해 제주도는 긍정적인 면과 부정적인 면이 공존하게 되었다.

중앙정부 주도의 관광정책으로 인해 근 30년 만에 우리나라에서 최고의 관광지로 자리를 잡을 수가 있었지만 자연 환경적 측면에서의 문제점이 나타났고 정부주도의 관광정책으로 인해 제주도 스스로의 관광개발에 대한 필요성 및 개발방향에는 다소 미흡하였다. 하지만 최근에는 이러한 문

를 통한 제한적 분석과 합의가 나타난다. 점증주의의 한계로는 쇠신성의 부족, 점증의 의미 모호, 실제 현상과 불일치를 들 수 있다. (신무섭, 재무행정학, 대영문화사, 2002, p132-138, 연구자 재정리)

66) 제주발전연구원, 제주지역 축제의 진단과 활성화 방안, 2000. p.190.

제점을 해결하려는 자치단체의 의지 등에 의해 많은 발전을 가져오고 있으나 아직도 요원하기만 하다. 이를 해결하기 위해서는 우선 첫째, 지방분권화 시대에 걸맞는 과감한 중앙정부의 행정권한 위임이다. 이는 제주도와 타 시·도의 자치단체들과의 협력으로 과감히 중앙정부에 요구해야 한다. 그렇게 해야 획일적, 균등할적, 정치적 배분 등에 의한 관광정책이 아닌 지역적 특성에 맞는 관광정책이 이뤄질 것이다.

둘째, 관광정책의 지속을 유지하여야 한다.

관광산업발전을 위한 이벤트 등에 대해 막대한 예산을 투자해서 단기간 내 경제적 이익이 없었다는 것으로 폐지를 한다면 관광정책의 방향은 어둡다.

관광행정은 조장행정이기 때문에 한시적이고 직접적인 경제적 이익이 중요한 것이 아니라 경제적 이익을 발생시키기 위한 잠재력을 키워 나아가는데 주력해야한다. 결국, 관광정책에 있어서 문제가 발생하였다면 그 정책으로 이익을 얻은 층과 손해를 보는 층 등을 포함한 다각적인 여론조사 및 제안을 통해 정책을 지속 시켜야 한다. 외국의 이벤트는 소박하면서도 수십 년 또는 수백 년간의 지속적인 정책과 홍보를 통해 발전해 올 수 있었다.

셋째, 지방자치단체의 개발과 보존에 대한 정책 철학을 마련해야 한다.

최근 환경에 대한 우리의 인식의 변화로 많은 환경보존 대책을 만들어 내고 있다.

환경 보존대책이란 결국 이용과 보존에 초점이 맞춰지며 지속 가능한 개발(sustainable development), 환경친화적 개발(environmental friendly development), 자연친화적 개발(nature friendly development)등 환경문제에 대한 중요성이 모든 분야에서 강조되고 있다. 물론 관광의 분야도 예외는 아니다.⁶⁷⁾ 이에 시설 중심의 관광이 지양되고 문화 중심, 환경중심의 체험관광, 생태관광이 보편화되고 있는 추세이다.

관광개발과 환경 보존이 상호 공존적 상황이 되었을 때 이상적인 관광이 이뤄질 수가 있다. 하지만 지방자치단체는 그 동안 각종 중장비를 동원한 관광지 개발을 통해서 가시적 성과를 얻어내려고만 하였다.

이제는 지방자치단체의 개발철학을 분명히 해야한다.

67) 김봉환, 「산림자원을 이용한 생태관광 활성화에 관한 연구」, 한양대학교 석사학위논문, 1999, p.1.

관광개발에 따른 환경문제와 관련 정책의 효율적 수립을 위해서 최근 제주도 지사의 직속 환경특보 임명은 이러한 시각에서 매우 고무적인 일이라고 보여진다.⁶⁸⁾

관광개발에 있어서 환경적 측면과 주민의 정서적 측면 등을 고려한 합리적인 정책이 이뤄지도록 지방자치단체의 개발에 대한 정책방향을 분명히 해야한다. 또한 제주도는 3차 산업인 관광산업과 1차 산업인 농업이 공존하는 지역이다. 이렇다보니 관광산업을 활성화하려면 부득이 1차 산업의 피해를 감수해야만 한다고 생각했다. 특히, 골프장 등 관광지 개발을 하다보니 토지잡식 및 부동산 투기 등 많은 부작용을 초래한 것 또한 사실이다. 하지만 최근에는 1차 산업과 연계한 3차 산업이 등장하고 있으며 활성화되고 있다. 대표적인 것이 관광농원과 펜션업이다. 그리고 전국적으로 특이한 지역문화를 가지고 있는 제주의 문화를 이용한 관광상품개발과 같이 다양한 시각에서 관심을 갖고 자구책을 마련하고 지방자치단체에서 지원이 있다면 관광개발에 따른 환경보존이 가능할 것이다.

개발과 보존이 공존하지만 상생할 수 있는 제주형 WIN-WIN 관광정책은 빛을 발할 것이며 관광행정 권한위임, 관광정책의 지속성, 관광개발 철학 마련 등을 토대로 제주도 관광정책의 개발 목표를 설정하여야 한다.

제 2 절 관광행정공무원의 전문성과 행정조직의 정비

제주도는 타·시도에 비해서 관광행정조직의 규모에 있어서 진일보한 것은 사실이다. 하지만 조직의 규모가 크다고 항상 조직의 효율성까지 클 수는 없다. 그리고 관광산업의 비중이 큰 제주도는 관광정책 또한 제주도 정책에서 차지하는 비중이 커야하지만 현실적으로는 그렇지 못하다. 결국 조직개편을 통한 관광행정조직의 위상 정립에 힘을 써야 한다.⁶⁹⁾

68) 제주대학교 송재호 교수는 제주발전연구원에서 발간한 제주발전연구 제2호 (1998년)에서 관광정책의 새로운 통합 패러다임이란 제목으로 관광정책은 관광의 부정적 영향을 통제하고 관광산업의 기반이 되는 바로 그 자원을 보호하기 위한 도구로 기능한다. 관광정책수립자는 관광의 긍정적 효과보다는 부정적 영향에 더욱 많은 관심과 주의를 기울여야 한다고 관광정책에 있어서의 환경의 중요성을 주장하였다.

69) 제민일보 2003. 8. 27, 표준정원제 시행에 따른 제주도 조직개편안이 국제자유도

그래서 관광행정조직의 발전방안으로 세 가지를 제시해본다.

첫째, 도와 시·군의 관광행정 부서를 통합하여 제주도청에 기구를 두는 방법이다.

이는 정책의 중복성과 예산의 중복성 등 이중으로 적용됨에 따른 폐해를 줄여 효율적인 정책집행, 예산배분 등이 이뤄지기 위함이다.

전제조건은 광역자치단체와 기초자치단체간의 협력을 들 수 있고 광역자치단체에 권한을 넘겨 줘야하는데 기초자치단체의 과감한 개혁이 필요하다.

둘째, 태스크 포스(task-force)⁷⁰⁾와 아웃소싱(outsourcing)⁷¹⁾의 연계를

시 개발과 지방분권·첨단산업 육성 등 행정 수요와 지역특성을 살리지 못한 채 부분적으로 이뤄져 내부에서부터 늘어난 정원 ‘나뉘먹기’ 라는 등의 비판이 속출하고 있다. 도 조직개편안에 따르면 자치경제국 자치재정과와 경제정책과가 재정경제과로 통합되고 정보통신(IT)·생물산업(BT) 등 첨단과학분야를 전담할 미래산업과가 신설되는 한편 축산진흥원 가축위생시험과가 가축방역위생연구소로 분리된다. 정책기획관실에 지방분권 담당을 신설하고 비정규조직인 한라산연구소를 확대·개편하는 한편 한라산국립공원관리사무소에 산악구조대를 운영하게 된다. 이외에 농업특작과를 농업유통과로, 국제자유도시추진단 기획조정담당관은 국제자유도시정책과, 투자담당관은 투자유치과, 농업기술원은 원예작물과 등 4개과 명칭을 바꾸는 것이 전부다. 도는 이번 조직개편이 국제자유도시 개발과 첨단산업 육성, 지방분권 등 행정수요를 충족하고 1차산업 경쟁력을 강화하기 위한 것이라고 밝히고 있다. 그러나 조직개편이 과단위 이하로 극히 부분적으로 이뤄진 데다 늘어난 정원 38명을 지나치게 분산배치함으로써 ‘여러마리 토끼를 쫓다 한 마리도 제대로 못잡게 됐다’ 는 비판이 제기되고 있다. 농업유통과·국제자유도시정책과 등 명칭 변경과 담당 업무 조정에 대한 내부 의견수렴도 제대로 이뤄지지 않아 해당 부서 실무자들의 불만도 터져나오고 있다. 때문에 전문가들은 제주의 미래비전인 국제자유도시 개발과 평화의 섬, 참여정부 핵심과제인 국가균형발전과 지방분권을 체계적·효율적으로 추진할수 있도록 기획관리실의 총괄기능을 강화하고 지역전략산업 등 행정수요를 충족할수 있도록 보다 과감한 큰 틀의 조직개편을 주문하고 있다. 이를 위해 국제자유도시추진단의 기획·조정 기능을 기획관리실로 흡수하고 투자유치·개발관리 등의 업무를 사업부서로 이관하는 한편 환경건설국을 환경국과 건설국으로 분리해 환경국장을 개방직화해 전문가를 영입하고, 관광문화국의 교통업무는 건설국으로 이관하는 것이 한 방안으로 제시되고 있다. 이처럼 조직개편을 위해 다각도의 안이 나오고 있으나 여전히 관광분야에 대해서 미진하다.

70) 프로젝트 팀(project team)이라고도 한다. 태스크포스는 각 전문가간의 커뮤니케이션과 조정을 쉽게 하고, 밀접한 협동관계를 형성하여 직위의 권한보다도 능력이나 지식의 권한으로 행동하여 성과에 대한 책임도 명확하고 행동력도 가지고 있다. 일정한 성과가 달성되면 그 조직은 해산되고, 환경변화에 적응하기 위한 그 다음 과제를 위하여 새로운 태스크포스가 편성되어 조직 전체가 환경변화에 대해 적응력 있는 동태적 조직의 성격을 가진다. 태스크포스는 시장이나 기술 등의 환경변화에 대해서 적응력을 갖는 조직형태일 뿐만 아니라, 새로운 과제에의 도전·책임감·달성감·단결심 등을 경험하는 기회를 구성원들에게 제공하고, 구성원의 직

통한 활용이다.

관광개발은 많은 정보와 전문적 지식과 관광객의 최신 동향 등을 읽어 내야한다. 그렇게 하다보면 순환보직제도의 공무원 조직으로는 어려움이 나타난다. 관광개발정책의 기획에서부터 집행까지 사안이 발생 할 때마다 한시적으로 태스크 포스(task-force)와 아웃소싱(outsourcing)을 통한 전문가 집단을 조직하여 투입을 하는 것이다.

셋째, 개방형 직위를 통한 관광경영에 전문적 지식이 있는 이를 수장으로 하는 지방 관광청을 만드는 것이다.

내부관리에 치중하는 관리형 관리자가 아닌 경영형 관리자를 중심으로 지방 관광청을 만드는 것이다.

전제조건은 개방형 임용이 이뤄져야하고 관광협회 및 관광산업발전위원회 등 모든 분야의 관광단체를 통폐합하고 행정과 경영이 공존할 수 있는 환경을 만들어 관리 일변도의 관광행정의 변화를 모색해야 한다.

제주도는 1도, 2시, 2군 체제의 자치단체 형태를 가지고 있다. 그러나 개발정책에 있어서 도와 시, 도와 군간의 경쟁적 대립으로 인한 피해는 결국 주민들에게 돌아갈 수 있다. 이에 광역자치단체와 기초자치단체간의 조직 이기주의를 떠나 효율적인 조직 구성에 노력해야 한다.

관광행정조직이 하드웨어(hardware)라면 반드시 필요한 것이 소프트웨어(software)인 관광행정공무원의 전문성이다.

전문성 제한요인에 대한 김재화(1999)의 설문조사 결과처럼 전문교육 부족, 순환보직제, 복합적 업무특성 및 업무과다, 관광의 위상 미약 순으로 나타나듯이 조직과 업무의 형태를 무시하고 무조건 관광관련 학과를 졸업했거나 연구하였다고 전문가로 인정하거나 관광행정직렬을 만들어 관광행정전문가를 키우거나 인사제도의 혁신만이 능사는 아니다.

관광행정도 행정의 한 분야이다. 행정의 궁극적인 의미는 국가의 존립과 안녕 그리고 발전을 위해 존재하고 또한 국민을 위해 봉사하고 공공재의 공급을 위해서 인데 일반적으로 행정은 관리적 입장을 취한다.

무만족을 높이는 효과가 있다.

(<http://kr.encycl.yahoo.com/final.html?id=154583&from=enc>)

71) 기업 내부의 프로젝트를 제3자에게 위탁해 처리하거나, 외부 전산 전문업체가 고객의 정보처리업무의 일부 또는 전부를 장기간 운영·관리하는 것.

(<http://kr.encycl.yahoo.com/final.html?id=717989&from=enc>)

행정분야에서 경영기법을 도입할 수는 있으나 경영분야로 바뀌어지기에 매우 어려운 현실이다. 그렇기 때문에 순환보직제를 없애고 계속 그곳에 근무하게 만든다면 조만간 매너리즘에 빠질 것이고 그러다 보면 순환보직제를 없애기 전과 같은 현상이 나타날 수 있다.

관광행정공무원의 전문성 발전 방안으로는 첫째, 관광행정분야에서 경영적 기법이 필요한 부분 또는 전문적인 분야에 대해서 개방형 임용제도를 도입하는 것이다.

둘째, 전문적인 재교육의 활성화이다.

가장 중요하거나 난이도가 높은 업무에 대해서 수시로 재교육이 가능할 수 있도록 교육제도의 개선이 필요하다. 굳이 중앙부처 중심의 재교육이 아니라 지방공무원 교육원내에 관광분야의 교육이 이뤄질 수 있도록 하고 온라인 상 타·시도 및 유관기관 관광행정담당 공무원과 전문가들과 업무협조가 가능하게끔 타·시도 자치단체와 공동으로 홈페이지를 만드는 것도 중요하다.

행정이든 경영이든 모두 인적자원이 직접 아이디어를 내고 협조를 구하고 자료를 수집하여 집행을 한다. 이러한 중요한 일을 하는 인적자원의 개발이야말로 모든 발전의 근간을 이룬다고 할 수 있다.

제 3 절 광역자치단체와 기초자치단체의 협력 강화

인사와 정책 등 많은 분야에서 광역자치단체와 기초자치단체간의 비 협력으로 인해 문제점이 나타나고 있다.

기초자치단체가 모여 광역자치단체가 이뤄지기에 광역자치단체의 존재가치가 커 보일 수 있으나 반면 기초자치단체가 없어서는 광역자치단체가 존재할 수 없기에 기초자치단체 역시 그 중요성에는 광역자치단체 못지않다. 이처럼 광역자치단체와 기초자치단체간의 서로의 존재가치를 존중해주고 나아가 협력적 관계를 맺는다면 지방자치의 발전은 자명할 것이다.

광역자치단체와 기초자치단체의 협력강화를 위해서는 첫째, 자치단체간의 주장을 최소화하고 중복적 사무를 발굴하여 합리적 배분과 조정이 있어야 한다.

둘째, 특정 지역의 관광개발사업을 추진함에 지속적인 경제성과 개발지향성 등을 판단하여 자치단체간 공동개발사업을 하는 컨소시엄을 구성해야 한다.

셋째, 관광자원에 대해서 공동으로 조사연구와 평가를 통해 개발정책을 공유하여야 한다.

자치단체 관할 지역내에 있는 관광자원에 대해서 공동조사를 통해 객관적이고 보다 정확한 자료를 토대로 개발 가능성, 사업 우선 순위, 방법, 규모 등을 평가하여 정책에 반영할 수가 있다.

넷째, 자치단체간 관광정책에 대한 정보 및 자문을 공유해야 한다.

관광정책의 수립단계에서부터 집행, 그리고 추진방법, 기술적이고 전문적인 분야에서 나타나는 문제 등 노하우(know-how)에 대해 협력할 수 있기 때문에 관광정책에 대한 시행착오를 최소화 할 수 있다.

다섯째, 관광상품의 공동개발을 하여야 한다.

자치단체별로 관광상품개발에 심혈을 기울이고 있다. 하지만 각 자치단체별로 중복된 분야로 공동개발을 통해 상품개발의 일원화로 제주도적인 상품개발이 가능하고 브랜드파워를 만들 수도 있다.

여섯째, 관광홍보마케팅을 공동으로 하여야 한다.

규모의 차이일 뿐 각 자치단체의 관광홍보와 관광협회의 관광홍보 등 관광 유관기관에서 중복된 관광홍보는 자칫 무분별한 관광정보를 제공할 수 있다.

관광정보의 일원화와 예산의 효율성 등을 위해 예산 편성시기에 각 자치단체와 관광협회가 협력을 하여 관광홍보기능을 배분할 필요가 있다.

제 4 절 관광관련 법규 및 예산 제도 개선

관광정책의 결정에서부터 집행에 있어 보다 효율성을 기하기 위해서는 관광관련 법규의 정비는 반드시 필요하다.

관광관련 법규의 개선방안으로는 첫째, 관광 휴양시설의 개발 촉진, 관광행정인력의 양성, 인허가업무의 신속성 및 전문화 등을 위해 법적 지원장치가 필요함에 따라 다양한 법에 의해 규제되어 있는 관광관련 법령을 통합하는 <표 6-1>과 같이 가칭 관광정책지원법을 제정할 필요가 있다.

둘째, 수시로 제·개정되고 있는 법률로 인한 각종 인허가 업무 등을 위해 재교육을 상설화 할 수 있는 관광산업 지원행정을 강화해야 한다.

<표 6-1> 관광관련 법규 개선방안

구분	관련 법률	개 선 방 안
법률 보완	관광진흥법	-인터넷을 통한 관광산업분야 지원책마련 -관광산업 규제완화 -관광관련 조례제정이 가능하도록 지방자치단체와 공동으로 현실에 맞는 법률마련
	관광진흥 개발기금법	-기금 확충에 있어 탄력적 적용 -기금 지원의 다원화
법률 신규 입법	관광정책 지원법	-관광행정의 지원 방법 -환경보전과 개발과의 문제점 최소화 -다원화된 민간자본유치 방안 마련

자료: 연구자 작성

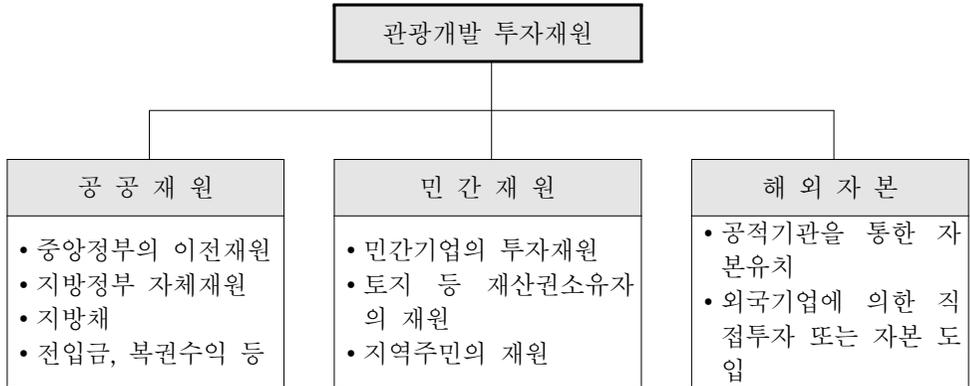
현실적으로 지방자치단체가 직접 법률 제·개정에 참여하기는 매우 어렵다. 하지만 타 시도 지방자치단체간의 필요한 내용 또는 제주도 지방자치단체의 필요에 의해 입법청원이 가능하기 때문에 각계의 의견을 수렴하고 법률적 자문을 얻어 수시로 현실성 있는 법률이 제·개정 되도록 지방자치단체에서 노력해야하며 법률상 제·개정이 어렵더라도 상위 법률에 위배되지 않는 범위에서 지방의회에서 조례를 만들 수가 있기 때문에 법률 및 조례에도 많은 관심을 가져야 한다.⁷²⁾

관광예산을 통한 관광개발의 투자는 매우 중요하나 최근 들어 민자유치에 노력하고 있지만 과거에는 전액 국고에 의존할 수밖에 없었다. 그렇다 보니 국가정책에 맞추는 맞춤형 관광산업지원이 이루어졌다. 우선 예산의 쓰임새도 중요하지만 관광개발투자재원의 조성 역시 중요하다. <그림 5-1>과 같이 투자재원에는 공공재원, 민간재원, 해외자본으로 구분할 수가 있는데 공공재원은 중앙정부를 통해 수익되는 재원, 지방자치단체의

72) 문제는 법령우위의 원칙과 상급자치단체 조례 우위의 원칙, 법률유보의 원칙, 자기 사무의 원칙 등 조례제정에 있어 법적한계는 있다. 여기에서는 우선 관광정책이 국가 사무로 집중되어 있는 시점에서 기관위임사무와 같은 국가 사무에 대해서는 조례제정권이 인정되지 않는 자기 사무의 원칙에 대한 완화를 주장한다.

자체재원, 지방채, 전입금, 복권수익 등으로 나눌 수 있으며, 민간재원은 민간기업, 지역주민의 투자재원, 그리고 토지 등 재산권 소유자의 재원 등으로 구분할 수 있다. 해외자본은 공적기관을 통한 자본유치, 외국기업에 의한 직접투자 또는 자본 도입 등으로 구분 할 수 있다.

<그림 5-1> 관광개발 투자재원의 유형



자료: 김재화, 「전계논문」, p.63.

그리고 2003년도와 제주도의 주요 관광진흥 예산내역에는 관광홍보분야와 관광지개발 보조금이 많이 편성되어 있다.

이는 관광예산 편성상 이상적인 자원배분으로 볼 수 있으나 현실적으로 광역자치와 기초자치단체간의 상호 협력이 없는 관광홍보는 예산낭비를 초래할 뿐이다. 같은 지역내에 있는 관광지를 홍보하면서 이중으로 홍보할 필요는 없다. 그리고 기초자치단체의 관광지개발보조금 역시 광역자치단체의 예산 규모만 늘려줄 뿐 실질적인 관광개발사업예산이라고 보기에 다소 어려움이 있다. 기초자치단체의 관광개발사업예산으로 보아야지 광역자치단체의 관광개발예산은 아니기에 관광정책을 마련할 시에는 이러한 중복된 부분은 전체 관광개발예산에서 제외해야한다.

특히, 관광지개발보조금을 보면 5억에서 6억 정도의 균등할 배분원칙에 의해 예산을 편성하였는데 이도 기초자치단체의 사업계획서를 토대로 예산지원이 이루어져야하며 나아가 개발진행상황에 따라 성과급예산지원을 모색해볼 필요가 있다.

정부에서 지원할 수 있는 예산은 한정되어있고 특정지역에 예산집중은

기대하기가 어렵다.

자치단체간 예산의 효율성을 기하기 위한 방안을 마련해야 하는데 관광 관련 예산의 개선방안으로는 첫째, 민간자본과 해외자본유치에 적극 노력해야한다.

둘째, 자치단체간 협력을 통해 중복되는 예산을 발굴해야 한다.

셋째, 기초자치단체의 사업계획서 및 사업평가를 토대로 예산지원이 이루어져야 하며 나아가 개발진행상황에 따라 성과급예산지원을 해야한다.

제 5 장 결론

관광산업은 IT, BT산업 등과 더불어 세계적으로 유망한 산업으로 인정받고 있다.

우리나라에서도 관광산업을 통한 경제활성화를 위해 관광산업을 국가 전략산업의 하나로 지정하여 정부주도로 많은 발전을 가져왔다. 하지만 1995년 지방자치체가 본격적으로 실시되면서 많은 지방자치단체에서 관광개발사업에 매진을 하고 있으나 아직도 중앙정부주도의 획일적이고 개발 중심의 관광행정으로 인하여 많은 부작용을 낳고 있다.

지방자치단체의 무리한 관광정책으로 인한 투자손실과 관광자원의 손실에 대해서 자치단체장 개인에게 책임을 물었다고 해서 해결 될 수 없다.

관광정책의 철학과 자율성 그리고 전문성을 확보해야만 정책집행에 있어 최소한의 시행착오로 최대의 효과를 얻을 수가 있다.

정책은 인간이 만들며 집행 역시 인간이 하고 정책의 수혜층도 결국 인간이다. 이처럼 인간 중심의 관광정책이 이루어져야 하나 탄력적이지 못한 업무중심의 시스템으로 인해 관광정책은 관광객의 요구에 부흥하지 못하고 있는 것이 현실이다.

본 논문의 주된 목적은 제주도의 관광정책에 대한 방향 설정을 위한 사전 준비단계인 관광개발에 대한 방향, 행정조직, 공무원의 전문성, 자치단체간의 협력, 법규와 예산을 통한 관광행정의 발전에 대해서 문제점을 살펴보고 대안을 제시하기 위해서이다.

제주도 관광정책 발전방향설정에 대한 방안으로 제시한 것은 제주형 관

광정책 개발목표, 관광행정조직의 정비 및 공무원의 전문성 신장 방안, 광역자치단체와 기초자치단체의 협력 강화, 관광관련 법규의 제·개정과 예산의 효율성 방안을 들 수 있다.

제주형 관광정책개발 목표에 대한 방안으로는 첫째, 중앙정부의 행정권한 위임을 위한 타·시도 자치단체와 공동 협력 시스템 마련이다.

행정권한의 이양은 제주도만의 문제가 아니라 모든 지방자치단체의 문제이다.

타·시도자치단체와 협력 시스템을 마련하여 적극적 지방행정의 주체세력으로 변모해야 한다.

둘째, 관광정책의 지속성을 유지해야 한다.

관광정책 수립시 신중을 기해 전문가 집단과 도민들을 통한 의견 수렴을 하여야하며 집행결과에 대해 조급함에서 탈피하고 거시적 안목을 가지고 지속적인 정책수정을 통해 신뢰할 수 있는 정책으로 자리매김 해야한다.

셋째, 지방자치단체의 개발과 보존에 대한 정책 철학을 마련해야한다.

가장 제주도다운 관광지 개발이 무엇인지 생각해보고 개발중심의 관광개발을 해야 할 것인지 생태중심의 관광개발을 할 것인지를 논의를 해야한다.

관광행정공무원의 전문성신장과 행정조직의 발전방안에서는 먼저 행정조직의 발전방안으로 첫째, 도와 시·군의 관광행정 부서를 통합하여 제주도청에 기구를 두어야 한다. 이는 정책의 중복성과 예산의 중복성 등이중적 낭비요소를 제거하여 효율적인 정책집행과 예산배분 등이 이뤄지기 위함으로 별도 기구조직에 비해 비용절감의 목적도 있다.

둘째, 태스크 포스(task-force)와 아웃소싱(outsourcing)의 적절한 조절을 통해 조직구성 하고 운용 해야한다.

정책수립시 각 관광행정기관과 유관 기관 및 전문가 집단 등을 대상으로 태스크 포스와 아웃소싱의 장점을 활용한 조직을 구성하여 관광행정공무원 조직으로 추진하기 어려운 정책에 투입하여야 한다.

셋째, 개방형 임용제도를 활용하여 모든 관광행정기관과 관광협회 및 관광산업발전위원회 등 여러 분야의 관광단체를 통폐합하여 지방관광청을 만들어야 한다. 이를 토대로 수시 인사로 인한 정책집행의 문제점을 보완

하고 별도의 기관 구성을 통한 보다 전문적이고 체계적으로 정책수립 및 집행이 이루어져야 한다.

관광행정공무원의 전문성 신장 방안으로는 첫째, 관광행정 분야에서 경영적 기법이 필요한 부분과 전문적인 분야를 찾아내서 개방형 임용제도를 도입해야 한다.

둘째, 관광행정에 대한 전문적인 재교육제도를 마련해야 한다.

중요한 업무와 난이도가 높은 업무에 대해서는 수시로 재교육이 가능하도록 교육제도가 개선되어야 하며 타·시도 관광행정담당 공무원과 전문가들과의 업무협조가 가능하게끔 타·시도 자치단체와 공동으로 업무를 공유할 수 있는 홈페이지 제작에도 관심을 가져야 한다.

광역자치단체와 기초자치단체의 협력 강화 방안에 대해서는 첫째, 특정 지역에 대한 관광개발사업에 대해서 경제성과 개발지향성 등을 검토하여 자치단체간 공동개발사업을 하는 컨소시엄 구성을 해야 한다.

둘째, 관광자원에 대해서 공동으로 조사연구와 평가를 통해 객관적이고 보다 정확한 자료를 토대로 개발 가능성, 사업 우선순위, 방법, 규모 등을 평가하여 정책에 반영하여야 한다.

셋째, 자치단체간 협력적 관계를 통해 관광정책에 대한 정보 및 자문을 공유해야 한다.

넷째, 자치단체간 관광상품을 공동으로 개발하여야 한다.

다섯째, 자치단체간 관광홍보마케팅을 공동으로 해야 한다.

광역자치단체와 기초자치단체는 각각 독자적인 법인격을 갖는 주체로서 대등한 위치에서 있으나 주민들을 위한 기관이란 공통점을 가지고 있기에 자치단체장들의 유연한 사고를 바탕으로 획기적인 협력 시스템을 마련하여 새롭게 정립되어야 한다.

관광관련 법규의 제·개정과 예산의 효율성 방안으로는 첫째, 가칭 관광정책지원법을 제정하여 다양한 법에 의해 규제되어 있는 관광관련 법령을 통합하여야 한다.

둘째, 관광산업 지원행정을 강화하여 수시로 제·개정되고 있는 법률로 인한 각종 인허가업무 등을 위해 재교육 제도를 상설화 하여야 한다.

셋째, 관광진흥법 및 관광진흥개발기금법을 현실에 맞게 개정하여야 한다.

넷째, 현실적인 관광관련 조례의 제·개정에 적극 노력해야 한다.

다섯째, 경제자유구역인 인천, 부산 등과는 차별화 된 지원이 이루어지도록 국제자유도시특별법이 되도록 문제점을 찾고 개선하는데 노력하여야 하며 향후 정부주도에서 지역주도로 권한을 이양 받아야 한다.

예산의 효율성 방안으로는 첫째, 기초자치단체에서 사업계획서를 제출 받아 사업평가를 하고 협의를 거쳐 차등배분을 통해 합리적인 예산지원을 해야한다.

관광지개발보조금 등의 배분에 있어 예산 편성시 균등할적 배분방식을 지양하고 합리적인 지원방안으로 반드시 필요하다.

둘째, 자치단체간의 이중적으로 낭비되는 예산을 발굴하여야 한다.

셋째, 예산편성방법을 점증주의 예산제도에서 탈피하고 영기준예산제도(zero base budgeting system)로 바뀌어야 한다.

이러한 결과를 선행연구와 비교하여 보면 정해민(2001)의 지방관광행정 효율화를 위한 행정체계개선방안에서는 지방관광행정인력의 전문화로 순환보직제 철폐, 관광전공자 활용방안, 관광담당공무원 전문교육을 주장하고 있고 또한 효율적인 지방관광행정 집행을 위해서 한국관광공사, 한국관광연구원과 공동마케팅으로 정책의 중복성을 타계하는 방안을 주장하였는데 이는 이 논문에서 나타난 결과인 도와 시·군의 관광행정 부서를 통합, 태스크 포스(task-force)와 아웃소싱(outsourcing)의 적절한 활용, 개방형 임용제도를 활용하여 관광 유관기관을 통폐합하여 지방관광청을 만드는 방안과는 상충하는 부분이 나타났고 또한 타 시·도 자치단체와의 공동으로 업무를 공유하면서 관광행정능력을 신장하는 방안과도 다소 방안이 다름을 알 수 있다.

김재화(1999)의 관광개발에 있어 지방정부의 역할조정과 참여에 관한 연구에서도 부서간의 업무협력과 조정체계가 확립되어야 한다고 주장한 것처럼 이 논문의 결론에서도 부서간의 업무협력과 조정체계가 기본으로 하고 더 확대하여 광역과 기초자치단체간의 협력강화에 초점을 맞추었다.

이태희(1996)의 관광산업 발전론과 김주한(2000)이 한국 관광산업의 특

성과 육성정책에 관한 연구에서 지적한 관광관련 행정조직의 낮은 위상과 관련하여 제주도청의 관광실무 책임자의 잦은 인사에 비취 봤을 때 같은 결과가 나타났다. 또한 김주한(2000)이 지적한 시대에 부응하지 못하는 관광관련 법령, 관광예산의 재정적 열악함을 지적하면서 현실화 시켜야 된다는 점에서 같은 결과를 보였으나 방법적인 문제에서 김주한은 신규입법 부분에서 관광개발촉진법, 숙박지원법, 여행입법, 복지관광여행금고법 등으로 전문화된 입법형식을 주장하였으나 이 논문에서는 관광정책지원법으로 단일화하여 다양하게 적용되는 법을 통한 관광행정 지원방법을 모색하는 방향을 가졌다는 점에서 다소 상이한 점을 찾을 수 있고 또한 관광관련 조례를 통한 자치단체의 관광정책지원 방향, 그리고 자치단체간의 협력을 통해 현실성있는 관광관련 법률을 입법청원하는 방안을 마련할 필요성이 있다는 결론을 얻었다.

송태호(1995)는 지방화시대의 관광개발정책에 관한 연구에서 주장한 관광개발사업과 관광투자사업에 대한 지방자치단체로의 이관은 지금 현재 많이 진척이 되고 있으나 아직도 위에서 주장한 법규, 예산 등의 외부적 요인에 의해 많이 제약받고 있는 것으로 나타났다.

오홍석(1998)은 지방관광행정체계의 발전방안에서 전문직 관광공무원 제도의 도입을 주장했으나 이 논문에서는 개방형 임용제도의 도입과 전문적인 재교육 도입을 통해 전문가의 공급이 아닌 자체 인력 중에서 전문가의 양성을 주장한 것이 특징이라고 할 수 있다.

끝으로 전국에 있는 지방자치단체중 제주도만이 관광산업에 뛰어든 것은 아니다. 최근 타·시도의 관광개발에 거는 기대와 노력 정도를 보고 있노라면 우리 제주도는 자성해야한다.

아직도 바가지 요금이 기승하고 관광지 호객행위, 관광지 절도 사건, 덤핑 관광, 계속되는 항공료 인상 등 관광산업 발전에 악재가 나타나고 있다.

이 시점에서 우리 관광행정 당국에서는 무엇을 해야 할 것인지를 다시 한번 생각해보아야 한다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

1) 단행본

- G.J. 애쉬워드 · A.G.J. 디스보스트 공저, 박석희 옮김, 서울:(주)일신사, 2000.
- 강성철외4인 공저, 새인사행정론, 서울:대영문화사, 2002.
- 고석면·이재섭·이재근, 관광정책론, 대왕사, 2001.
- 김병문, 최신관광학, 백산출판사, 1993.
- 김상무, 관광개발론, 계명대학교출판부, 1991.
- 김종근, 현대관광론, 삼광출판사, 1999.
- 김천중 · 임화순 공저, 관광상품론(관광상품의 기획과 마케팅사례), 서울:학문사, 1999.
- 김태영, 현대관광학개론, 백산출판사, 1994.
- 김형국, 한국공간구조론, 서울대학교출판부, 1997.
- 대한관광경영학회, 관광법규의 이해. 백산출판사, 2000.
- 박호표, 관광학의 이해, 학리출판사, 1997.
- 박흥서, 최영신, 최신 관광법원론. 두남출판사, 1997.
- 성기룡, 관광법규론, 일신사, 1997.
- 송인성, 지역개발과 환경, 지역개발론, 지역개발학과 교수협의회편저, 서울법문사, 1987.
- 신무섭, 재무행정학, 서울:대영문화사, 2002.
- 안용식 · 김천영, 지방정부간 협력관계론, 대영문화사, 1995.
- 안용식외 2인 공저, 지방행정론, 서울:대영문화사, 2001.
- 안종윤, 관광정책론, 서울:박영사, 1997.
- 오상훈, 21세기 관광산업과 제주관광의미래, 제주국제협의회 · 제주대 관광산업연구소, 도서출판오름, 1998.
- 이연택, 관광기업환경론, 법문사, 1993.
- 이연택, 관광학연구의 이해, 서울:(주)일신사, 1993.
- 이원래, 관광법 통론. 백산출판사, 1996.
- 임주환, 관광의 모든 것. 백산출판사, 1999.
- 정석중외 8인, 관광학. 백산출판사, 1997.
- 제주발전연구원, 21세기 제주 제주인 도민의식조사보고서, 1997.
- 제주발전연구원, 제주도 주요정책 도민의견조사, 2003.

- 제주발전연구원, 제주섬 발전모형, 1997.
- 제주발전연구원, 제주지역 축제의 진단과 활성화 방안, 2000.
- 제주발전연구원, 제주형 관광조직체계의 기초모형 개발, 2000.
- 최승담외 10인, 지방화시대의 관광개발, 서울:일신사, 1995,
- 허향진, 제주관광산업의 경쟁력 강화방안, 제주대학교 관광산업연구소, 산경논집 제9집, 1995.
- 허향진·오상훈, 제주도 관광정책의 방향과 도서관 협력방안, 제주발전연구원·제주대학교 동아시아 연구소, 아시아 도서관 협력 : 관광과 문화교류, 1997.

2) 논문

- 김봉환, 산림자원을 이용한 생태관광 활성화에 관한 연구, 한양대학교 대학원 석사학위논문, 1999.
- 김재화, 관광개발에 있어 지방정부의 역할과 참여에 관한 연구, 한양대학교 대학원 석사학위논문, 1999.
- 김정하, 지방정부의 관광행정조직간 관계에 관한 연구, 한양대학교 대학원 박사학위논문, 1998.
- 김주환, 한국관광산업의 특성과 육성정책에 관한 연구, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 2000.
- 김현지, 리조트개발이 지역사회에 미치는 영향에 관한 연구, 한양대학교 대학원 석사학위논문, 1997.
- 송재호, 지방정부의 관광정책 이해집단간 갈등관리에 관한 연구, 경기대학교 대학원 박사학위 논문, 1996.
- 송태호, 지방화시대의 관광개발정책에 관한 연구, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 1995.
- 오경호, 관광산업발전에 있어서 매스미디어의 역할에 관한 연구, 제주대학교 경영대학원 석사학위논문, 1992.
- 오홍석, 지방관광행정체계의 발전방안에 관한 연구, 동의대학교 대학원 석사학위논문, 1998.
- 이중구, 관광진흥을 위한 관광행정기구 개편에 관한 연구, 경희대학교 대학원 석사학위논문, 1991.
- 정해민, 지방관광행정 효율화를 위한 행정 체계 개선 방안, 경희대학교 대학원 석사 학위 논문, 2001.
- 정희자, 관광산업 인식제고방안에 관한 연구, 한양대학교 대학원 석사학위논문, 1998.

3)기타

- 강신겸, 한국관광산업의 경쟁력 제고방안, 삼성경제 제 63 호 (1997.08).
- 김정훈, 기초자치단체와 광역자치단체간의 발전적 관계 모색, 서경대.
- 문화관광부, 2000 관광동향에 관한 연차보고서.
- 문화관광부, 2001 관광동향에 관한 연차보고서.
- 문화관광부, 2002 관광동향에 관한 연차보고서.
- 서울시정개발연구원, 관광정책의 효율화를 위한 제도개선 방안, 2002.
- 송재호, 관광정책의 새로운 통합 패러다임, 제주발전연구 제2호, 1998.
- 정일섭, 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계에 관한 연구, 인하대, 1996.
- 제주도, 2003년도 주요관광행정현황, 2003.
- 조창현, 지방자치단체장의 리더십과 지방정부의 개혁, 한양대학교 지방자치연구소, 한양대 개교60주년기념 국제세미나 자료집.
- 최영민, 관광발전을 위한 행정구조개선에 관한 연구, 한국문화관광학회, 2001.
- 최영민, 관광자원 개발관련 의견조사, 숙명여대 관광학과 강의자료, 2001.
- 한국관광공사, 관광자원 개발에 대한 지방자치단체공무원 교육자료, 2002.
- 현영진, 제주개발과 환경의 윈-윈 전략, 제주발전연구 제4호, 2000.



2.국외문헌

- Clude. Kaspar, Die Fremdenverkehrslehre im Grundriss(Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart, 1975), S. 105.
- E.Cohn, The Impact of Tourism on the Physical Envirment, Annals of Tourism Research, Vol.2, 1978,
- Elisabeth Lauschmann, Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Hermann Schroedel Verlag KG., Hannover, W-Germany, 1976,
- Jost Krippendorf, "Towards a New Tourism Policies: The Importance of Environmental and Sociocultural Factor", Tourism Management, Vol.3, No.3, 1982,
- Robert W. McIntosh, and Goeldner, op. cit.
- UNESCO, "European Government Approach to Tourism", Tourism Management, Vol.4, No.4, 1983, p238.
- 鈴木忠義, 「현대관광론」, 1984, p258.

ABSTRACT

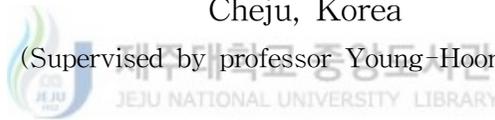
A Study on the direction establishment of tourism policy of Jeju province

-Focusing in System, Law and Budget-

Jin-Kyu Yang

Department of Public Administration
Graduate School of Public Administration
Cheju National University
Cheju, Korea

(Supervised by professor Young-Hoon Kang)



Leading future scholars and research institutes are predicting the tourism industry with the IT and BT industries will be high value-added industries in the future.

The Korean government has initiated a national strategy for the tourism industry in order to activate economy through the tourism industry.

As local self-governing is executed in full scale, many local self-governments are trying to develop the tourism business. However, the standardized and development-oriented tourism administration which the government leads has many side effects.

The goal of this dissertation is to examine the problems of tourism policy by the trend of established research and the direction for tourism development- a preparatory stage for the direction of tourism policy of Jeju province- by the administration system, professionalism of employees, and cooperation among

the local governments. This dissertation suggests solutions to such problems.

The alternatives are the aim of the development for Jeju tourism policy, readjustment of the sightseeing administrative system and the improvement for employee's professionalism, cooperation reinforcement between large and small scale self-government bodies, establishment and revision of rules related to tourism and the methods for effective budgeting.

Specifically, for the methods for the development of Jeju-type tourism policy are as follows:

First, to prepare the cooperation system with other self-governments for government authorization.

Second, to maintain the sustainability of tourism policy.

Third, to provide a policy philosophy against development and sustainment of self-governments.

This dissertation also suggests the methods for development of an administration system and increase employee professionalism.

The three methods for the development of an administration system are as follows : First, to integrate all tourism departments of the province, cities, and counties and put the integrated body into the Jeju province.

Second, to construct and operate the body through the proper control of task-force and outsourcing

Third, to make a local tourism bureau through an open-type employment system.

This dissertation suggests three methods for strengthening public servants' professionalism tourism in related administration : First, seek out needed the management techniques and professional areas in the field of tourism administration and then introduce an open-type employment system.

Second, prepare a special re-education system about tourism administration.

To strengthen cooperation between large self-governing and basic self-governing bodies, this dissertation provides five methods.

First, examine economical efficiency and the development directivity of tourism development business in the specified areas and make a consortium among the self-governing bodies to develop together.

Second, estimate the possibility of development, the enterprise priority, the possible method, and the size of business by way of collaborative research about the tourism resources and reflect to policies.

Third, information and advice in the tourism policy by cooperational relationship among self-governing bodies.

Fourth, develop tourism goods jointly.

Fifth, develop tourism P.R. marketing together.

This dissertation also suggests five methods for establishment and amendment of tourism rules.

First, establish a law called the rule of tourism policy support and integrate rules -related tourism, which other all kinds of laws are regulating.

Second, strengthen administrative support for the tourism industry and establish a re-education system permanently for all kinds of permission or authorization service by the rules established and regularly amended?

Third, change the rules of tourism promotion and the rules of the tourism promotion fund.

Fourth, try to establish or amend regulations related to actual tourism.

Fifth, exert all possible efforts to find problems and improve in order to make differentiated supports comparing Incheon and Busan, which are free economic areas. In this way, some kind of authority must be transferred to Jeju province.

This dissertation also provides three ways to improve budget efficiency.

First, a large self-governing body should receive and estimate the business proposal from a basic self-governing body and support the budget rationally by way of discussion and differential distribution.

Second, they should find duplicate spending between self-governing bodies.

Third, compilation of budgets must be changed to a zero-base budgeting system from a gradual increase budget system.

The motivation to improve the tourism industry in the era of localization

come not only from tourism industries and related employees but also from self-government which establishes and administrates tourism policy and public servants.

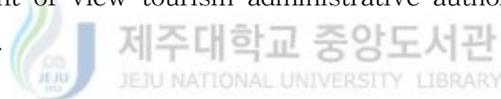
From this situation, the development of our tourism industry is in jeopardy if the self-governing body and public servants do not try their best.

Jeju province does not participate in tourism industry alone among other self-governing bodies in the nation.

Facing an expectation and endeavor of other self-governing bodies about tourism development, Jeju province can but reflect on itself deeply.

Exorbitant prices are still rampant, theft incidents, dumping tourism and a lasting raise of airfares are hindering the development of the tourism industry.

From this point of view tourism administrative authorities must rethink what they should do.



감사의 글

세상 어디에선가 저의 가치를 필요로 하는 곳이 있을 것이라고 생각하였습니다. 그래서 저는 부단히 생각하고, 경험하고, 그리고 그것을 통해 결론을 내리려고 노력하였습니다. 하지만 너무나 많은 부족한 면을 발견하였고 생각에만 머무르는 제가 아닌 생각을 통해 행동하는 저를 만들어 내기 위해 늦게나마 공부란 것을 시작했습니다. 그리고 이제 제가 공부를 했었다는 기억을 이 논문을 통해 찾고 세상에 알리게 되었습니다. 그러나 마지막 장을 탈고하면서도 너무나 많은 부족함을 느꼈고 다시 첫 장으로 눈길이 가는 것은 왜 일까요? 이 논문이 저를 완성시켜주는 것은 아닙니다. 그렇지만 이제 부족하다고만 느껴지는 이 논문의 마지막 장을 덮을 시간이 왔습니다.

그간 부족한 저를 지도해주시면서 논문을 세상에 나올 수 있도록 도와주신 강영훈 지도교수님께 진심으로 감사를 드립니다. 아울러 제주도에 대한 사랑을 통해 좋은 말씀을 나누어주신 고창훈 교수님, 관광개발학과에 계시면서 저를 위해 관광정책에 대한 새로운 시각을 만들어주신 송재호 교수님, 학문적 성숙을 위해 조언을 아끼지 않으셨던 민기 교수님, 늘 존경할 수 있게끔 그 자리에 항상 계셔주시는 김성준 교수님 등 여러 교수님과 3년간 늘 우리를 위해 도움을 주신 행정실 선생님들, 그리고 우리 행정대학원 11기 동기 여러분에게 진심으로 감사를 드립니다. 특히, 이 논문만이 아니라 사회를 보는 저의 시야를 넓혀 주신 작은 형님께는 진정 고마운 마음을 전합니다.

자식 뒷바라지에 고생하시다 어느덧 고희의 모습으로 세상을 바라보시게 된 우리 아버님, 어머님, 항상 곁에서 지켜봐 주시고 늘 힘이 되는 형제분들, 사랑하는 내 아내 조은영, 귀여운 공주님 다은, 장인, 장모를 비롯한 처가 여러분, 그리고 고마웠던 분들에게 진심으로 감사 드리며 이 글을 바칩니다.