

기본과제 2009-12

ITOP(섬관광정책) 포럼 발전방향

2009. 7

제주발전연구원

목 차

I. 서론	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	2
3. 연구 방법	2
4. 연구 구성	2
II. 이론 연구	3
1. 관광협력의 개념	3
2. 관광협력의 필요성	4
3. 관광협력의 유형 및 범위	6
4. 관광협력의 성공요건	8
5. 관광협력의 주체	10
6. 관광협력의 한계	12
III. 국제교류협력 실태 및 현황	14
1. 한국 지자체의 국제교류협력	14
가. 국제교류협력 연혁	14
나. 대상국가별 국제교류 특성	15
다. 교류영역별 국제교류 특성	19
라. 광역자치단체별 국제교류 특성	20
마. 지방정부 국제교류 평가	22
2. 제주특별자치도의 국제교류협력	26
가. 제도적 근거	26

나. 조직 및 인력	27
다. 교류 현황	28
IV. 관광협력 사례연구	31
1. 공공부문의 협력사례	31
가. 아세안 국가 관광장관 회의	31
나. 중국-싱가포르 관광협력	31
다. 한·일해협 연안 광역관광 교류협의회	32
라. 섬관광정책포럼	35
2. 민간부문의 협력사례	36
가. 아시아태평양관광협회(PATA)	36
나. 세계여행관광위원회(WTTC)	38
3. 국외 지자체의 국제교류협력	39
4. 시사점	44
V. 정책 제언	45
1. 기본 방향	45
2. 섬관광정책포럼 활성화 방안	47
3. 기타 제언	55
<input type="checkbox"/> 참고문헌	61
<input type="checkbox"/> 부록	63
1. 제주의 국제교류 현황	65
2. 제주의 ITOP 포럼 발표자료	74

I. 서론

1. 연구 배경

- 21세기는 전세계가 더욱더 좁아지는 ‘시공간압축시대(time-space compression)’라 불릴만큼 세계의 기업간, 도시간, 지역간 그리고 국가간 경쟁이 더욱 치열해지고 있다. 이런 까닭으로 경쟁에서 살아남기 위한 대안으로 주체간 협력과 교류가 다양하게 모색되고 있음.
- 환경의 변화 속에서 지방자치단체들이 추진해 온 국제경쟁력 강화를 위한 국제화 사업 혹은 국제교류의 주종은 대부분이 자매결연사업, 국제행사, 인적교류사업으로 국제업무 전문인력양성, 국제협력 네트워크사업, 다자간 교류협의체 구성, 통상교류협력 등의 사업은 상대적으로 활성화되지 못한 측면이 있음.
- 하지만 관광산업은 국가간 혹은 지역간의 무역마찰 혹은 갈등을 일으키지 않는 거의 유일한 산업영역이라는 점에서 관광을 매개로 한 국제협력의 중요성과 성공 가능성이 크다고 할 수 있음.
- 특히 관광은 상호간의 교류가 전제되는 산업영역으로 각국의 개별적인 관광발전 방안 못지않게, 지역간 관광산업의 연계 및 공동 마케팅 전략 등과 같은 지역간 협력의 필요성이 매우 높은 실정임.
- 지난 1997년 제주특별자치도의 주도로 창설된 ITOP(섬관광정책) 포럼은 이러한 필요성에 의해 유사한 환경을 지닌 지역들간의 관광협력과 교류를 목적으로 창설되었지만 활성화 측면에서는 많은 개선점

이 지적되는 것이 사실임.

2. 연구 목적

- 본 연구는 지역경제의 활성화 및 관광산업의 공동발전을 달성하기 위해 창설된 ITOP(섬관광정책) 포럼의 활성화 및 발전방향을 모색하는데 그 목적이 있음. 이를 위하여 지역간 협력의 사례들을 중심으로 ITOP(섬관광정책) 포럼의 문제점을 보완하기 위한 방안들을 제시하고자 하였음.

3. 연구 방법

- 본 연구의 방법은 제주와 국외 지역간 국제교류 및 관광협력의 현황을 파악하기 위한 문헌연구 및 2차 자료의 활용, 그리고 성공적 관광협력 사례에 대한 사례조사 중심으로 수행되었음.
- 연구범위는 ITOP(섬관광정책) 포럼의 활성화를 위한 공공부문과 민간부분에서의 대안으로 구분하여 제시하고자 하였음.

4. 연구 구성

- 제1장은 서론 부분으로 연구의 배경과 목적을 서술하였고, 제2장은 이론연구 부분으로 관광협력의 개념과 필요성, 유형 및 범위 등을 다루었음.
- 제2장은 현황 및 실태분석으로 한국 및 여타 지자체들의 국제교류

및 협력현황 등을 살펴보고, 또한 제주특별자치도의 국제교류 및 관광협력 현황을 살펴보았음.

- 제3장은 사례연구 부분으로 공공 및 민간부문의 관광협력 사례를 통해 시사점과 협력방안의 방향을 도출하였음.
- 제5장은 정책 제언 부분으로 ITOP 포럼의 활성화 방안 및 제주의 국제교류사업 발전을 위한 기타 방안들을 제언하였음.

II. 이론 연구

1. 관광협력의 개념

- 협력이란 일방의 행위자가 정책조정 과정을 통하여 타방의 실제적인 선호 또는 기대되는 선호에 자신의 행위를 조정하려고 할 때 발생하는 것으로 정의됨. 여기서 정책조정이란 일방의 정책이 타방에게 미치는 부정적 결과를 줄이기 위하여 자신의 정책을 조정하는 것을 의미함.
- 즉, 협력은 상충적인 이익과 보완적인 이익이 혼합된 상황 속에서 발생하는 것으로 상호이익을 실현하기 위한 의도적인 정책조정을 의미하는 바, 이 점에서 쌍방 이익의 완벽한 일치에 따라 의도적인 정책조정이 불필요한 조화(harmony)와는 엄격히 구분되어야 함.
- 지방자치단체의 국제협력은 세계화의 환경을 배경으로 각 지방자치

단체들이 외국과 상호교류를 증대하여 지방자치의 국가경쟁력을 높이는 방향에서 즉, 지역경제의 성장과 발전, 지방재정 자립도 확보, 지역주민의 소득향상, 삶의 질 개선 등을 목표로 자치단체의 대외 경쟁력을 증가시켜 국가의 국제 경쟁력을 향상시키고자 함.

- 국제관광협력은 '개인, 집단, 기관, 국가 등 다양한 주체들이 상호 지역간 관광발전을 저해하는 각종 장애 요인들을 제거하고 상호 지역간 공동 관광목표 달성을 통해 관련 주체들의 상호 이익을 도모하기 위한 공동노력'임.
- 또는 '개인, 집단, 기관, 국가 등 다양한 상호 주체들이 지역간 커뮤니케이션을 통해 수평적 연계망(linkage network)을 형성하고 상호 국제교류와 협력·제휴관계를 구축하는 것으로, 결과적으로는 협력·제휴관계에 있는 상호 지역간 관광조직의 공생적 발전을 꾀하는 것'이라 정의할 수 있음.
- 특히 아시아·태평양 지역의 경우 관광목적지로서 미주와 유럽에 비해 상대적으로 후발주자라는 점과 '섬'이라는 많은 제약요건을 가지고 있다는 점에서 지역간의 교류와 협력의 의미가 크다고 하겠음.

2. 관광협력의 필요성

- 국제화시대에서 지역간 관광관련 주체들간의 협력(collaboration)과 참여(participation), 전략적 제휴(strategic alliance)는 상호 지역의 지역관광 발전의 성공을 좌우하는 결정요인으로 관광 활성화를 위해 국제관광협력이 중요한 이유는 다음과 같음.
- 첫째, 관광산업의 궁극적 이념은 세계 평화를 지향한다는 것임.

평화와 발전은 여전히 사람들의 공동관심의 주제이며, 평화는 이해가 필요하고, 발전은 협력이 필요함. 지역간 국제관광협력은 각국 국민들간의 평화와 우의의 교량이 될 수 있음.

- 둘째, 관광경쟁력을 강화하기 위해서 필요함. 관광협력을 통해 상호간의 관광 노하우를 전수받을 수 있고, 역내 지역간 관광객 송출로 안정적인 관광객 유치가 가능하며 관광수입을 증가시킬 수 있음.
- 셋째, 관광은 여러 이해당사자들이 참여하는 복합산업이며, 시스템산업이기 때문임. 관광목적지의 전체 상품은 하드웨어적인 것과 소프트웨어적인 요소가 결합되어 매우 복잡함. 상품을 구성하거나 마케팅을 함에 있어 국제간의 협력을 통해 전체 상품을 구성하는 다양한 이해당사자의 이해를 조정(coordinate)하지 않으면 안됨.
- 넷째, 국제관광협력을 통해 내부의 관광산업에 대한 진단이 가능하고, 관광산업의 국제화를 진행시킬 수 있음. 관광사업자의 입장에서도 제공되는 목적지 전체의 이미지 속에서 자사의 관광상품을 공급하지 못하면 개별 기업의 마케팅은 제한적일 수밖에 없음. 따라서 국제관광교류협력의 효과가 지역에 미치는 직접적인 영향이 크기 때문에 민간 사업자의 적극적인 참여를 유도할 수 있음.
- 다섯째, 지방자치단체의 적극적 역할 필요성이 대두되기 때문임. 오늘날 국제교류의 흐름 속에서 지방자치단체들은 더 이상 국가를 구성하는 한 부분에 머물지 않고 국제무대의 중심에서 그 활동의 폭을 점차 넓히고 영향력을 강화하는 노력을 경주하고 있음.

3. 관광협력의 유형 및 범위

- 각국 지역간 국제협력은 지역사회에서 행해지는 활동이나 사업이라면 그 무엇이든 협력·제휴방식이 적용될 수 있을 것임. 협력·제휴했을 때의 경우 그렇지 않을 때보다 상호간 발전의 상승효과가 나타나는 경우가 있을 수 있음.
- 상승효과가 발생하는 이유는 상호간 결점은 보완하고 장점은 결합함으로써 타 지역에 대한 경쟁력을 확보한다든가 또는 규모의 경제에 의한 행정비용의 감소 효과 등에서 찾을 수 있을 것임.
- 국제관광협력의 유형을 2가지 형태로 고찰하면 다음과 같음. 첫째, 전통적 유형으로 관광지간 전통적 사업 제휴의 양상은 서비스 제공 업체를 연계하려는 것임.
- 프랜차이즈 호텔과 레스토랑, 낚시 및 유람선 부두의 경우 공동 마케팅과 공동 설비 활용이 가능하기 때문에 연계 효과로 인한 실익은 대단한 것이라 회자됨.
- 둘째, 새로운 유형으로 전통적인 사업체간의 비즈니스 제휴와 달리 또 다른 도식은 관광진흥을 위한 정부의 연합 사례임.
- 한편 지방정부간 관광협력은 쌍무협력과 다자간 협력으로 구분할 수 있음. 관광부문에서의 지방정부간 쌍무협력은 대부분 자매결연의 형태 속에서 이루어지고 있으며, 다자간 협력은 지역협의체의 형태를 띠며 이루어지고 있음.
- 현재 이루어지고 있는 각국 정부간 관광부문의 협력을 위한 기본방향은 다음과 같음. 첫째, 관광객들의 국경간 이동에 저해되는 요인의 파악을 통해 이를 제거하는 원칙을 세우고 이를 시행하기 위한 방안

으로 각국이 가지고 있는 특수한 상황을 고려하여 점차적인 자유화를 추진하고 있음.

- 둘째, 관광객들의 국경간 이동을 촉진시키고, 관광관련인력의 국제간 교육을 통해 인적자원의 교류를 활발히 함으로써 관광노동의 자질을 향상시키고 있음.
- 셋째, 자본의 부족으로 국제수준의 관광서비스를 제고하기 어려운 국가의 경우 일정수준의 관광서비스에 대한 기준을 마련하고, 각국 정부들의 이러한 수준을 만족시킬 수 있는 관광산업의 향상에 협력하고 있음.

< 표 2-1> 지방정부간 국제관광협력 분야별 주요협력 내용

협력분야	항 목
정보기술협력	· 관광데이터베이스 구축 · 관광협정 체결 · 관광네트워크 연계 · 관광관련기술 교환
인적교류협력	· 관광객 교류 · 관광상품설명회 개최 · 관광투자설명회 개최
상품개발협력	· 지방특산물 교환판매 · 관광협력기구 설치 · 관광교역전 개최 · 관광연계상품 개발
투자개발협력	· 관광자본 투자 · 관광자원개발 · 관광환경·자원보호 · 관광홍보물 제작

자료 : 박기홍, “지방정부의 국제관광협력모형 개발에 관한 연구,” 한양대학교 대학원, 박사학위논문, 1997, p.125.

- 관광부문에 있어 국제관광교류협력은 지역간 관광산업의 지속적, 장기적 실행 가능성을 성취하기 위하여 투자정책, 관광개발계획, 인적

자원개발, 환경·문화보호 분야에서 강화될 것으로 보고 있음.

- 따라서 관광부에서 협력을 강화하기 위한 일반적인 실행으로 첫째, 정보와 경험의 교환. 둘째, 관광정책과 프로그램의 조정 및 조화. 셋째, 마케팅, 훈련, 리서치, 정보보급. 넷째, 역내여행의 간편화. 다섯째, 관광기반시설과 이외의 관련된 여행, 관광시설의 개발을 촉진하기 위한 관광 인센티브 장려. 여섯째, 개인분야의 참여 장려 및 정부와 개인의 협력 강화. 일곱째, 공통적 관심을 가지고 있는 분야에서 제기되고 있는 국제적, 지역적 관광쟁점에 대한 공동접근 등을 제시하고 있음.

4. 관광협력의 성공요건

- 국제관광협력을 통한 지역간 관광발전 모형이란 ‘산, 학, 관, 민’이라는 모든 지역 관광발전 주체가 참여한 가운데 중핵의 네트워크를 형성하여 지역사회 내부 및 외부간 협력·제휴를 활성화함으로써 사업의 복합화, 규모의 경제화, 연계화를 도모하며, 궁극적으로는 협력·제휴 당사자간 공생 발전을 꾀해 나가는 방식이라고 정의할 수 있음.
- 국제관광협력이 가능하기 위해서는 국제관광의 활성화를 위해 공동문제에 대한 인식과 목표를 공유하여야 하고, 지역간 관광조직의 자율적인 참여와 협력에 대한 의지와 능력을 갖추어야 하며, 관광협력을 구체적으로 실현할 수 있는 다양한 제도적 기반과 수단을 확보하여야 함.
- 관광조직간 국제관광협력사업의 성공 요인은 다음과 같이 예시할 수

있음. 첫째, 관광조직간 국제관광교류사업이 성공하기 위해서는 내부 관광조직간 협력·제휴의 구축이 선행되어야 함. 내부 관광조직간 협력이 선행되어야 국내·외 관광조직간 관광협력이 활성화됨.

- 둘째, 국제관광 협력의식의 고양에 있음. 국제관광협력에 관한 이념과 철학이 확립되어야 함. 국외 지역간 협력과 제휴에 대한 필요성 인식과 이를 통해 얻어지는 지역 관광산업 발전 효과가 무엇인지에 대한 확신을 지역사회가 공유해야 한다는 뜻임.
- 또한 국제관광 교류협력을 통해 해결되어야 할 '공동과제가 무엇인지에 대해 공동 문제의식'이 형성되어야 함. 무엇보다도 필요한 것은 국제관광 발전을 위한 국외 지역간 상호협치, 협력의 필요성과 중요성에 대한 지역간 관광조직의 인식 공유와 협력을 위한 의지와 실천 노력이라고 할 수 있음.
- 셋째, 실질적이고도 실천적인 영역에서부터 사업을 시작함으로써 국제관광협력의 '습관'을 확립해야 함. 협력에 대한 100가지 이론정립보다 '1개의 가시적 실천모형'을 실행으로 옮겨보는 작업이 중요할 것임.
- 넷째, 행정주도에서부터 다양한 주체의 참여형태로 확대되어야 함. 행정이 주체가 되어 국제관광협력을 시작하고 점차 긴밀한 관계가 형성되면서 지역주민을 포함한 다양한 주체가 참가하는 과정을 거치는 것이 현실적임.
- 다섯째, 지방자치단체 차원에서 민·관·산·학이 참여한 가칭 '관광위원회' 등과 같은 지역내 협력체를 결성하여 지속적인 모임을 갖고 행정사업의 복합화, 총합화를 위해 노력하면서 문화관광부, 한국관광공사, 국내·외 지방자치단체 등과 필요한 지원이나 정책을 제안해

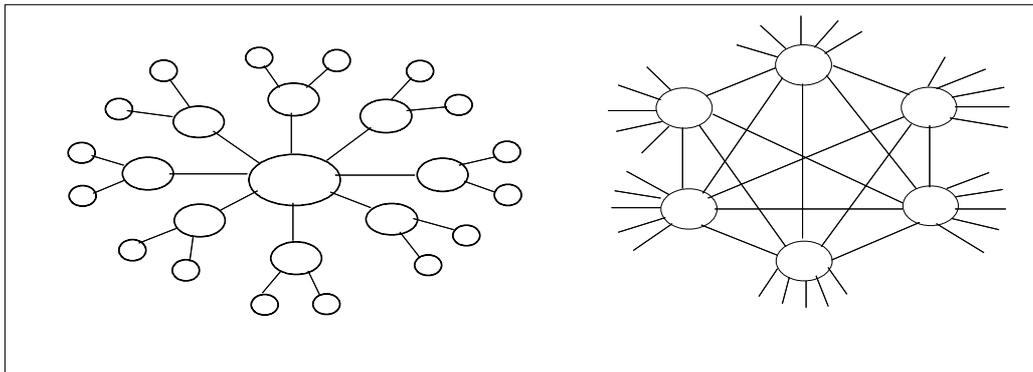
가는 행정적 장치가 필요함.

- 지역내 협의기구에서는 지역내 관광사업의 효율적인 추진을 위하여 지역내 부문별 사업의 우선순위 조정, 사업 추진상 갈등과 분쟁 조정, 개발사업간의 집행상 연계와 협력 문제 등도 협의하도록 함.
- 여섯째, 국제관광협력사업 추진을 위한 재정적·제도적 장치를 마련해야 함. 광역자치단체는 기초자치단체, 학계, 업계, 시민단체 등으로부터의 협력·제휴형 사업을 제안하고, 추진하도록 적극 권장하는 프로그램을 실시해야 할 것임. 이를 위해 '역내 지역간 국제관광 교류협력시책 추진비' 형태의 일정한 자원 확보도 중요함.
- 일곱째, 다양한 국제적 협력네트워크를 활용할 필요가 있음. 일대일 개념의 자매결연 등으로 접근하기 곤란한 세계적인 공통현안 등에 대한 광역적 협력을 촉진하는 것이 매우 효과적이고 효율적인 방안이 될 수 있는 것임.

5. 관광협력의 주체

- 관광협력의 추진 주체는 공공기관만이 아니라 사업종류에 따라 다양한 추진 주체가 참여할 수 있음.
- 행정기관이 주체가 되는 경우라면, 다시 광역자치단체인 시·도와 기초자치단체인 시·군·구로 나눌 수 있으며, 이들 사이에 중형의 제휴축이 형성될 수 있음.
- 또한 이들 주체가 자주적으로 협력·제휴를 추진하는 경우냐, 아니면 중앙정부나 시·도 등 상급 행정기관이 주도하면서 타율적으로 움직이느냐에 따라 협력의 방식과 내용이 달라질 수 있음.

- 물론 지역의 광역자치단체보다는 기초자치단체나 관광기업, 시민단체가 아래로부터의 지역 제휴축을 형성하는 것이 지방분권과 연결되는 이상적인 형태임에는 말할 나위 없음. 특히 지역 관광산업 활성화 차원에서는 산-학-관-민의 협조체계가 매우 중요한 역할을 수행하며, 이들의 연합에 의해 형성된 제3섹터 조직은 상당한 효과가 있는 것으로 나타나고 있음.
- 국제관광교류 활성화를 위한 국외 지방자치단체간 협력·제휴는 기본적으로 각 관광조직이 가진 의사결정의 자율성, 재정권한의 자율성, 즉 분권적 사회를 그 성립조건으로 함. 자율적인 권한 없이 협력·제휴의 주체로 나설 수 없기 때문임.
- 그런 점에서 국제관광교류 '협력과 제휴'는 하나의 광역자치단체가 국제관광교류협력사업을 주도하는 허브(hub)형 구조보다는 국외 지역간 종적·횡적 연계를 지닌 네트워크(network)형 구조에서 더욱 활성화 되는 것임.



< 그림 > 협력·제휴 주체들간의 연계구조

자료 : 제주발전연구원, “한일해협 연안지역간 국제관광교류협력 활성화 방안”, 2002. 12, p.18 재인용.

6. 관광협력의 한계

- 국가간 관광협력, 지방자치단체간 주요 관광협력 분야별 협력내용에서 보듯이 국제협력의 기반을 마련한다는 차원에서 커다란 의의를 지니는 것으로 보임.
- 그러나 관광의 특성을 반영한 보다 실천적이고 구체적이며 상호 경제적, 사회/문화적 실익을 실현시키기에는 상당한 제약을 지님.
- 첫째, 국가간 관광협력은 근본적으로 회원국간의 경제적 격차, 기술 수준의 차이 등 국가 수준에서는 공동의 협력주제를 발굴하는 데 한계가 있음. 따라서 협력의 내용이 단순하고 비경제적으로 치우칠 수밖에 없으며, 그 결과 실효성이 부족하고 협력에 대한 회원국의 적극적 참여도 미진한 것으로 나타날 가능성이 높음.
- 둘째, 일반적으로 민간부문이나 지방정부가 직접적으로 참여할 수 있는 채널이 미흡하여 구체적인 협력성과를 얻기 힘든 측면도 있음. 지역경제에 대한 직접적인 협력효과를 체감하기 힘들기 때문에 국민적 호응을 얻는 데도 어려움이 있음. 그러나 지방자치단체의 국제화 사업이 스스로의 노력으로 상당한 성과를 거두고 있는 사례가 늘어나고 있음.
- 셋째, 기술적 측면에서 국가간 협력, 지방자치단체간 협력 특히 다자간 협력은 정기적으로 정해진 회의를 통해서만 협의가 이루어지므로 협력에 대한 합의에 장기간이 소요되는 경향을 보이고 있음. 따라서 공동사업을 추진할 경우 장기간의 의사결정협의 과정이 필요함.
- 특히 관광은 경제적 측면 뿐만 아니라 사회·문화 등 기타의 측면에 대한 협력효과가 높은 것으로 평가되는데, 지방차원에 뿌리를 두고

있는 이러한 측면을 중앙정부차원의 협력으로 해결하는 데는 한계가 있다는 것임. 따라서 지방자치단체간 국제관광교류협력사업이 더욱 활성화될 필요성이 있음.

- 넷째, 국제교류를 위한 법·제도적 정비, 국제교류 전담조직 설치, 중앙정부의 지방정부에 대한 국제교류 지원 정도 등이 국가별로 상이하야, 공동사업의 발굴과 추진이 쉽지 않음. 우리나라의 경우 현재 국제교류협력을 관장하는 외교통상부의 경우 '국제관계 자문대사'를 시·도에 위촉하여 해당 시·도의 국제교류를 간접적으로 지원하고 있는 정도로, 지방자치단체의 외교활동을 지원하는 조직이 없는 실정임.
- 또한 '지방자치법' 제11조에서는 '외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무'를 지방자치단체가 처리할 수 없도록 규정하고 있다. 지방의 국제화시책 추진과 관련하여 사안에 따라서는 '중앙정부의 조정력' 발휘가 필요하나, 그동안 지방자치제 실시 이후 지방자치단체별로 국제화사업을 개별적으로 추진하면서 유사한 시책들이 중복되어 국가 전체적으로는 비효율적인 면이 없지 않았음.

Ⅲ. 국제교류협력 실태 및 현황

1. 한국 지자체의 국제교류협력

가. 국제교류협력 연혁

- 지방자치단체의 국제교류는 두 지역간의 인적·물적 교류는 물론 다방면의 종합적인 교류를 하는 것을 말함.
- 지방자치단체의 세계무대 등장과 지방자치단체간의 국제협력은 서구의 경우 근대국가 확립 이후 1913년 지방자치단체국제연합(IULA)의 설립에서부터 시작되었다고 볼 수 있음.
- 그러나 지방자치단체가 중앙정부와 대등한 정치력을 확보하기 어려웠기 때문에, 지방간 국제관계라는 것은 형식적이고 비정치적인 영역에 머물 수밖에 없었음.
- 그러므로 1956년 미국의 아이젠하워 대통령이 제창한 people to people 운동에서 지방자치단체간의 자매결연을 통한 본격적인 교류가 시작되었다고 할 수 있음.
- 우리나라의 경우 1961년 경남 진주시와 미국 오레곤주 유진시 간의 자매결연을 필두로 지방자치단체의 국제교류가 점점 확대되어 왔음.
- 특히 우리나라의 경우, 1995년 김영삼 대통령의 시드니 구상에서 출발한 세계화 선언은 지방자치와 함께 지방정부의 통상능력 강화에 중점을 두고 있었음.

- 세계무역기구(WTO)의 출범과 함께 시작된 국경 없는 무역전쟁은 김영삼정권을 이끌고 있던 정부 고위관료들로 하여금 국가경쟁력 강화라는 지상명제의 유혹에 쉽게 빠져들게 하였음.
- 지방자치의 전면 실시는 민주화의 토대로서, 민주주의 학교로서 전제하에 이루어졌으나, 동시에 종합적인 국가경쟁력 향상을 뒷받침하고 지지하는 강력한 토대 구축으로 간주되었음.
- 국가간 무역전쟁의 후방에 남아 정책집행과 소비의 주체로만 취급받아 왔던 지방정부가 중앙정부와 함께 총체적인 국가경쟁력을 상승시키는 든든한 동반자로 새로이 부각되었음.
- 심지어 정부 일각에서는 세계시장이라는 완전경쟁체제하에서 지방정부의 자생력을 기르기 위하여 연방제를 도입하자는 발상마저 나왔음.
- 중앙정부는 지방정부가 하루빨리 지역경제력과 통상능력을 강화하기를 기대하였으며, 지방분권보다도 지역경제 활성화, 국제교류보다는 국제통상 등의 용어가 중요한 담론으로 인식되었음.
- 광역자치단체의 국제교류는 1980년대부터 본격화 하였으며, 시·군·구 기초자치단체의 자매결연은 1994년 이후 본격화 하였음.

나. 대상국가별 국제교류 특성

- 한국의 국제교류 대상 외국 자치단체 현황을 <표 3-1>에서 살펴보면, 우리 나라와 결연을 맺어 국제교류를 하고 있는 국가는 총 54개국임.

<표 3-1> 국제교류 대상 국가 및 자치단체의 현황

(단위 : 개)

국가교류 대상 외국 자치단체		우리나라 자치단체		
국 가 명	계	계	광 역	기 초
계	744	579	159	420
중 국	292	184	16	168
미 국	98	81	16	65
일 본	114	82	14	68
러시아	26	24	12	12
호 주	17	16	5	11
멕시코	13	13	7	6
타이완	10	10	6	4
베트남	23	23	10	13
기 타	151	146	73	73

자료 : 한국지방자치단체국제화재단 <http://www.klafir.or.kr> 홈페이지 내부 자료를 정리한 것임.

- 이 중 중국의 292개 자치단체가 우리 나라의 16개 광역자치단체, 168개 기초자치단체와 교류를 하고 있고, 그 다음은 일본의 114개, 미국의 98개 자치단체가 각각 우리 나라의 82개와 81개 자치단체와 교류를 하고 있음.
- 그 다음으로는 러시아, 베트남, 호주, 멕시코, 타이완 등의 순으로 나타났다.
- 여기서 볼 수 있는 것처럼 우리 나라가 국제교류를 하고 있는 국가는 중국, 일본, 미국, 러시아, 호주, 타이완 등 몇몇 나라에 치우쳐 있음을 알 수 있음.

- 각 국가별 지방정부간 국제교류의 실태를 살펴보면, 한-일 지방정부 간 교류는 1968년 울산시가 일본 야마구치현 하기시와 자매결연을 맺은 이래, 2007년말 통계상으로 14개의 광역자치단체, 68개의 기초자치단체가 일본지방정부와 교류를 실시하고 있음.
- 이제 한·일 간 지방정부의 교류는 완전히 뿌리를 내리면서 인적교류를 비롯한 상호 방문과 홈스테이, 스포츠와 문화교류가 일상적인 풍경으로 자리잡게 되었음.
- 한·일 지방간 교류는 10여 년의 전통이 축적되면서 상호간에 느끼는 동질감이 매우 높은 수준이며, 가장 내용이 풍부하고 실질적인 효과를 거두고 있음.
- 미국과의 교류가 제도나 문화가 달라서 선진 문물을 배우는 것에 그치는 경우가 적지 않은데 비하여 일본과의 교류는 상호 호혜적인 측면이 강해서 신뢰 축적이 빠른 속도로 이루어지고 있음.
- 한-중 지방정부간 교류도 급속도로 성장해 왔음.
- 1992년 한·중 수교 이후 양국 간 경제교류와 상호협력은 빠른 속도로 늘어나 이제 중국은 한국의 최대 무역파트너로 성장하였음.
- 중국은 적극적으로 국내시장을 개방하고 자본주의 경제의 도입과 외자유치를 통하여 국내체제를 개혁해 왔음.
- 중국은 개혁, 개방정책 이래 한국과 일본의 대중국 투자를 유도하기 위하여 한-중-일 지방간 교류를 크게 확대해 왔음.
- 중국은 중앙정부와 지방정부를 불문하고 3개국 가운데 지방간 교류에 가장 높은 관심을 보이고 있음.
- 이에 따라 중국과 한국의 지방정부간 자매결연이 증가하여 국내 184개 자치단체가 중국과 자매결연을 맺어 교류하고 있음.

- 특히, 인천 국제공항과 지방도시에서 중국행 국제항공편이 증설되면서 양국간 교류가 더욱 수월해지고 있음.
 - 예를 들면, 경기도와 중국 랴오닝성 교류에서는 초기에 추진된 심영공단 설치를 비롯한 양국 간 경제투자 교류, 공무원 상호 교환이 빈번히 이루어지고 있음.
 - 중국과의 교류가 가장 활발한 인천광역시도 4개의 중국도시 간 국제교류와 통상을 전개하고 있으며 경제, 문화, 체육, 관광교류가 일상적인 풍경으로 자리잡았다고 할 수 있음.
- 일본에서도 일-중 지방정부간 교류는 미국에 이어 가장 중요한 국제교류로 일본의 134개 도도부현과 267개 시정촌 등, 301개의 지방정부가 중국과 자매결연을 맺고 있음.
 - 1973년 고베시와 중국의 텐진시 간의 자매결연을 시작으로, 특히 중국 내 황해안 지역의 지방정부가 일본과의 교류를 적극적으로 추진하여 다수 중국도시가 각자 복수의 일본과의 교류를 적극적으로 추진하여 다수 중국도시가 각자 복수의 일본도시와 우호교류를 개시하게 되었음.
- 최근에는 굳이 자매결연의 형식을 빌리지 않더라도 분야별 상호협력 관계를 유지하는 사례가 늘고 있음.
- 농업, 공업, 상업, 의료 등, 국제교류와 경제협력 사업이 구체적으로 전개되고 있어 동북아 지역 내에 한-중-일 지방간 국제교류의 토대가 마련되었다고 해도 과언이 아님.

다. 교류영역별 국제교류 특성

- 지방자치단체 국제교류의 주요 내용은 지방자치단체간의 자매결연이나 우호결연, 우호협력관계, 이에 따른 양국 자치단체간의 문화, 예술, 스포츠, 학술 등의 상호교류, 양국 간의 지방공무원 및 지방의원의 연수시찰, 투자유치를 비롯한 통상무역상담회, 각종 정보의 교환·수집 등 실로 다양한 형태로 이루어지고 있음.
- 또한 ‘경쟁’과 ‘협력’이라는 국제화시대에 있어 지방자치단체의 국제교류와 관련하여 빼놓을 수 없는 중요한 사실이 각국의 지방자치단체 연합기관을 비롯하여 세계기구와의 협력관계임.
- 자치단체 유형별 교류영역별 국제교류 현황을 <표 3-2>에서 살펴보면, 총 6,051건의 교류를 했으며, 영역별로는 정치행정영역 3,365건, 문화예술영역 937건, 사회교류영역 571건, 지역경제통상영역 542건, 교육영역 502건, 지역개발영역 126건, 기타 8건 등으로 나타났음.¹⁾
- 정치행정영역이 총 교류의 55.6%를 차지하고 있어 절반이 넘고, 그 다음으로는 지역주민이나 지역단체 중심으로 이루어진 문화예술영역이 15.5%를 차지하고 있어 자치단체의 국제교류는 정치행정영역 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있음.
- 자치단체별로 보면 광역자치단체가 2,756건, 기초자치단체가 3,295건으로 광역자치단체보다는 기초자치단체가 전체 교류의 절반 이상을 차지하고 있어 국제교류가 광역자치단체보다는 기초자치단체 차원에서 더 활발히 이루어지고 있음을 알 수 있음.

1) 국제교류 유형별로 자치단체 교류현황은 지난 3년 동안 훨씬 증가한 것으로 판단되나 최신 통계자료 수집에 어려움이 있었음.

<표 3-2> 자치단체 유형별 교류영역별 국제교류 현황

(단위 : 건수)

영역 지역	계	지역 개발	지역경제 통상	문화 예술	정치 행정	사회 교류	교육	기타
총 계	6,051	126	542	937	3,365	571	502	8
광역시	2,756	80	288	327	1,671	207	179	4
시	2,485	43	160	445	1,283	322	228	4
군	435	3	24	131	169	35	73	-
구	375	-	70	34	242	7	22	-

자료 : 행정자치부(2000), 「국제도시간 자매결연 카드」

라. 광역자치단체별 국제교류 특성

- 광역자치단체에 있어서 활발한 국제교류의 실적을 행정, 민간, 경제로 나누어 최근 1년 동안 성과를 살펴보면 다음과 같음.

<표 3-3> 자치단체별 국제교류 현황

(단위 : 건수)

광역자치단체	교류지역	행정교류	민간교류	경제교류	합계
서울시	18	36	0	0	36
부산광역시	16	17	1	1	19
대구광역시	8	8	9	2	19
인천광역시	9	33	10	9	52
대전광역시	5	24	19	5	48
울산광역시	9	4	9	2	15
경기도	8	14	5	2	21
강원도	5	26	47	4	77
충청북도	5	2	2	0	4
충청남도	6	16	5	1	22
전라남도	4	6	4	4	14
경상북도	7	16	6	0	22
경상남도	10	16	6	2	24
제주도	4	8	2	1	11

자료 : 한국지방자치단체국제화재단 「지방자치단체 국제자매결연 현황」 2004.

- 2003년도 단년도 통계상으로 보았을 때 교류건수가 가장 많은 곳은 강원도로 77건에 이릅니다.
 - 행정교류가 26건, 민간교류가 47건, 경제교류가 4건으로 다른 지자체의 실적을 훨씬 웃돌고 있습니다.
 - 교류내용을 보아도 민간교류가 절반을 넘어서 이미 교류가 행정교류에서 벗어나 다양한 민간교류로 이어지고 있음을 알 수 있습니다.
 - 예를 들면, 중국 지린성에 청년연합회 대표단이 강원도를 방문하거나 강원도 여성대표단이 지린성을 방문하였습니다.
 - 일본 돗토리현에 강원 도립대학 대표단이 방문하였고, 러시아 블라디보스토크시로부터 동북아 지방정부 대학생들을 초청하여 연수를 실시하였습니다.
- 두 번째로 교류가 활발한 곳은 인천광역시로 52건이며, 행정교류가 33건, 민간교류가 10건, 경제교류가 9건입니다.
 - 인천광역시는 최근 중국과의 교류를 활발하게 펼치면서 경제교류, 행정교류에 이어 민간교류도 나름대로 활발하다는 것을 알 수 있습니다.
 - 그러나 미국의 알래스카 주 앵커리지시를 시의회대표단이 방문하거나 베트남의 하이퐁 인민위원회 부위원장이 인천시민의 날 참가차 방문한 것 등입니다.
- 이어서 광주광역시는 시민단체가 일본 센다이시의 환경시설을 시찰하거나 광주광역시의 김치축제에 센다이시의 여성경제인들이 방문하였습니다.
 - 중국 광둥성 광저우시 조천로소학교와 광주광역시 일곡초등학교와 자매결연을 맺거나 광저우시 부녀연합회 주석일행이 광주광역시를 방문하기도 하였습니다.

- 충청남도의 경우는 일본 구마모토현과 교류가 집중되어 있음.
 - 매달 1~2번씩 양측 대표단이나 민간단체가 상호 왕래하고 있어 매우 활발하다는 것을 알 수 있음.
 - 여성정책에 대한 공동연구 협의나 충남지역 테니스동호회 친선경기 개최, 한일서예전 개최, 충청남도에서 구마모토 DAY행사와 기모노 패션쇼를 개최하는 등, 다채로운 교류를 전개하고 있음.
 - 중국 허베이성 투자설명단이 한국을 방문하거나 의회교류실무단이 허베이성을 방문하고 있음.

마. 지방정부 국제교류 평가

- 국제교류의 증가로 인적, 물적 왕래가 급증한 것은 사실이나, 그 교류의 실상은 어떠한가에 대하여 재검토할 필요가 있음.
- 지방간 교류가 나름대로 독자적인 논리와 체계성을 가지고 추진되고 있는가, 물량적 증가가 내실의 충실을 보장하고 있는가에 대한 진지한 숙고가 필요한 시점에 와있는 것임.
- 첫째, 애당초 추구했던 지방정부간 국제교류는 여러 가지 이유로 실질적인 효과를 거두지 못하고 있음.
 - 한-일, 한-중 지방정부 상호간에 빈번하게 투자설명회를 열거나 현지에서 지역특산물전을 개최하여도 투자유치와 거래실적은 기대했던 만큼 높지 못함.
- 지방정부의 경제통상협력이 큰 성과를 거두지 못하고 있는 것임. 아직까지 무역과 통상은 중앙정부의 분야라는 인식이 강하고 지방정부는 주로 관내 중소기업을 대상으로 수출지원과 시장개척단 파견 등

의 업무에 매달리다보니 중앙정부에 비하여 가시적인 성과를 크게 거두지 못하는 태생적인 한계를 내포하고 있음.

- 특히 자매결연 사업의 내실화가 부족한 상태이다. 지방자치단체의 국제교류사업 중 가장 기본이 되는 사업이 바로 자매결연사업이라고 할 수 있음.
- 자매교류 지역선정이 단순히 몇몇 고위층 인사들의 소개나 두 도시 간 인연, 지역적인 유사성으로 정해지는 경우가 적지 않음.
- 경상북도의 시마네현, 부산시와 야마구치현, 대전광역시와 일본의 오타시 등은 상호간 인구규모나 산업분포의 불균형으로 인하여 활발한 통상교류를 기대하기 어려운 실정임.
- 강원도의 경우 일본 돗토리현과 자매교류를 실시하고 있으나, 도내 기초단체들이 지나치게 광역자치단체에 의존하여 돗토리현에 기초단체와만 교류하는 곳이 대부분임. 장기적으로 보아 일본에 교류지역이 편중되면서 다양한 일본문화와 접하는 데 장애요인이 될 우려가 있음.
- 자매결연사업이 원만히 이루어지기 위해서는 중장기적인 안목에서 계획을 수립하여, 충분한 사전교섭을 통하여 상호 보완 및 발전 가능성을 타진하고, 상대도시와의 교류여건을 비교 검토하는 등 계획적으로 추진되어야함.
- 자매결연사업은 그 결연과정에서부터 기관장 위주에서 벗어나 양 지역 주민, 사회단체 등이 주축이 되어 민과 관이 하나가 되어 추진하는 것이 바람직하고, 또 그렇게 되어야 기관장이 바뀌더라도 결연관계가 지속될 수가 있다고 봄.
- 더욱이 실질적인 자매결연이 되기 위해서는 지역의 특성을 활용한

세계적인 이벤트의 발굴 및 육성이 있어야 함.

- 브라질의 리오카니벌, 영국의 에든버러축제, 일본의 삿포로 눈 축제, 스위스의 비엔날레, 일본 사기현의 나리따 자기축제, 독일 하노버시의 폭스바겐 등은 지방의 국제화에 성공한 대표적인 지역이벤트로서 지역문화 속에서 성숙한 시민들의 지방색 있는 생활 태도가 그 지방의 국제성을 높이고 있음을 볼 수 있음.
- 자치단체의 프로그램 기획력과 중앙의 재정지원이 합쳐진다면 지방의 경제 활력 뿐만 아니라 국제 경쟁력을 갖춘 세계적인 이벤트로 성장시켜 고부가가치의 문화 이벤트를 창출해 낼 수 있을 것임.
- 둘째, 지방정부간 교류가 아직까지 유감스럽게도 대부분 관-관교류에서 크게 벗어나지 못하고 있음.
- 교류 초기에 해당하는 자치단체가 많아서 아직까지 교류협정 체결을 전후하여 공무원들의 상호 방문이 일반적이라는 비판이 제기되고 있음.
- 지금까지 단체장이나 지방의원의 방문, 공무원 상호교류가 주된 인적 교류이며, 민간단체나 청소년 교류는 장기적으로 지속되지 못하고 있다는 것임.
- 또한 국제교류를 선도해야 할 지방단체장과 지방의원은 자주 바뀌며, 과장 이상 공무원들의 평균 재임기간은 2년 이하로 국제적인 인맥 구축을 기대하기 어려운 실정이다.
- 따라서 이러한 현실을 극복하고 앞으로 국제교류가 체계성을 지니고 실무에서 활용될 수 있는 국제화전략의 장단기계획을 수립해나갈 필요성이 지적되고 있음.
- 특히 공직자들의 연수문제에 한계가 있다. 공직자 연수과정에서 우리가 반성을 하고 교훈으로 삼아야 할 것은 연수프로그램의 전문성

과 연수생들의 연수태도임.

- 아직까지도 어떤 자치단체에서는 연수프로그램 개발을 시중여행사에 의뢰하여 실시하고 있다고 함.
 - 공직자 연수는 연수계획의 수립부터 연수대상기관, 연수내용, 연수평가 등 체계적이고도 실무에 도움이 되는 실질적 연수가 되어야 할 것임.
- 셋째, 국제교류의 진정한 의미는 대외교류와 통상 뿐만이 아니라, 그 과정을 통해서 지역주민들의 국제적인 의식을 높이는데 있다는 점이 충분히 인식되지 못하고 있다는 점임.
- 국제화, 세계화로 대변되는 국제교류가 지향하는 목표가 결국은 지역주민의 국제화 의식 제고라는 점이 충분히 인식되지 못하고 있음.
- 문화의 차이를 인정하고 서로 다른 문화에 호감을 느끼면서 수용하는 자세를 형성하는 것이 국제교류의 장기적인 목표이나 이에 대한 공감대 형성이 부족한 실정임.
- 넷째, 기초 인프라의 부족이다. 국제경쟁력을 강화하기 위해서는 공공부문, 특히 지방공무원의 경쟁력 강화가 시급하며, 그 원천은 지방공무원의 어학능력에 있다고 단언해도 좋을 것임.
- 문제는 과연 우리가 필요한 국제정보를 수집할 수 있는 기술과 언어, 지식을 소유하고 있는가 하는 것임.
- 정보를 수집하는 일 뿐만 아니라, 정보의 저장과 가공·발전에 앞서야 하며 정보의 활용과 교환에 있어서도 손쉽게 이용할 수 있는 수평적 정보화체계를 갖춰야 할 것임. 정보화시대에 정보에 뒤져선 결코 앞서갈 수 없기 때문임.

2. 제주특별자치도의 국제교류협력

가. 제도적 근거

- 제주특별자치도는 제주특별자치도와 외국도시간 교류에 필요한 사항을 규정하기 위하여 「제주특별자치도와 외국도시간 교류협력에 관한 조례」를 2006년 10월에 제정하여 운영하고 있음.
- 동조례의 주요 내용을 보면, 자매결연 도시 선정,²⁾ 민간교류 사업 지원,³⁾ 자문위원회의 설치 등을 규정하고 있음.
- 이외에도 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(2006. 2)」에 의거하여 제정된 것은 「제주특별자치도 거주 외국인 지원 조례(2007. 5)」와 남북 교류협력과 지원과 관련하여 「제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례(2007. 10)」 등을 제정하고 있음.
- 제주특별자치도 거주 외국인 지원 조례의 목적은 거주외국인 등의 차별 방지와 지역사회 적응 및 생활편의 향상을 도모하고 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 지역사회의 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것을 목적으로 제정하고 있음.
- 남북교류 협력을 위한 기반 구축·남북 교류 지원에 관한 남북 조례

2) 동 조례 3조에는 '제주특별자치도지사가 외국도시와 자매결연을 제의하고자 할 경우에는 해당지역의 관계 자료를 수집·분석하여 제주특별자치도와 연계될 수 있도록 하여야 한다.'고 자매결연 도시 선정에 대한 원칙을 규정하고 있음.

3) 동 조례 제7조에는 '도지사는 제주특별자치도 홍보, 민간단체 및 도민의 참여를 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 민간교류 사업에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.'고 민간교류 사업에 대한 지원을 규정하고 있음.

에 대한 목적은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제155조에 따른 남북교류 협력 사업을 시행하기 위하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정하고 있음.

나. 조직 및 인력

- 제주특별자치도 세계평화의 섬·국제교류에 관한 총괄적인 업무는 국제자유도시추진국에서 담당하고 있으며, 산하 업무부서인 평화협력과에서 평화정책부서, 평화시설부서, 교류협력부서, 재외도민 관련부서 등 세부적인 업무를 담당하고 있음.
- 평화정책부서에서는 3명의 직원이 세계평화의 섬 추진계획 수립 및 정책입안·평화의 섬 기념행사·평화아카데미 운영·세계평화의 섬 홍보 및 관련자료 수집 등을 담당하고 있음.
- 그리고 평화시설 부서에서는 4명의 직원이 평화시설 사업과 제주국제평화센터를 운영하고 있으며, 교류협력과에서는 6명의 직원이 국제교류, 자매결연·남북교류·일본권 교류협력 관련·한일해협연안시·도현지사 교류회의 업무·영어권 교류협력을 담당하고 있음.
- 그리고 재외도민 부서에서는 3명의 직원이 재외도민업무와 재외제주도민회 관리를 하고 있음.
- 이 중 제주특별자치도 국제교류에 관한 업무는 교류협력계에서 담당하며 남북교류와 국제교류로 구분되어 처리되고 있음.
- 남북교류와 국제교류라는 포괄적인 업무에 비해 전문인력이 부족한 어려움이 있으며, 3~4년 단위로 순환보직이 이루어져 국제교류 업무

에 관한 전문성이 부족하고 국제교류를 담당하는 직원들에 대한 전문적인 교육이 지속적으로 이루어져야 함.

다. 교류 현황

1) 지자체간 교류 협력

- 제주특별자치도는 11개 국 18개 지역과 협력관계를 유지하고 있음.
- 현재 미국 하와이(Hawaii)주, 인도네시아 발리(Bali)주, 러시아 사할린(Sakhalin)주, 중국의 하이난(海南)성, 포르투갈 마데이라(Madeira)주 등과 자매결연을 맺고 있으며, ‘한·일해협연안지사회의’, 그리고 섬관광정책포럼(ITOP Forum) 등의 교류·협력사업을 추진하고 있음.

<표 3-4> 제주특별자치도청 교류현황

구 분	외국도시/단체/국제기구명	체결/가입일시	비 고
자매결연 지역(5)	미국 하와이주	'86. 11. 25	
	인도네시아 발리주	'89. 6. 16	
	러시아 사할린주	'92. 1. 17	
	중국 해남성	'95. 10. 6	
	미국 캘리포니아주	'05. 11. 10	양해각서체결
	포르투갈 마데이라	'07. 1. 23	
우호도시 (4)	대만 타이페이시	'97. 8. 11	교류증진합의
	호주 태즈매니아주	'97. 10. 27	교류증진 양해각서체결
	일본 시즈오카현	'00. 11. 14	교류실무합의
	중국 대련시	'01. 3. 24	우호교류 협력체결
한일해협 지사회의(4)	· 한국 : 제주, 부산, 전남, 경남 · 일본 : 후쿠오카, 사가, 나가사키, 야마구치	'92. 8. 공동선언문 채택	
섬관광정책 포럼 (7)	발리, 해남성, 오키나와, 카나리아 군도, 사우던섬, 잔지바르, 하와이	'97. 7. 제주선언문 채택	

구 분	외국도시/단체/국제기구명	체결/가입일시	비 고
국제기구 가입	PATA(아태 관광협회)	'85. 2.	
	ASTA(미주여행업협회)	'95. 4.	
	UCLG(세계지방자치단체연합)	'04. 1. 1	
	KUSEC(한미경제협의회)	'02.12.	
	NEAR(동북아자치단체연합)	'96. 9.	
	WHO AFHC(WHO 서태평양지역 건강도시연합)	'05. 7.	
	ICLEI(자치단체 국제환경협의회)	'05. 3.	
ITOP(섬관광정책포럼)	'97. 7.		

- 자매결연 대상이 특정 국가에 한정되고 있으며, 결연이 이루어진 다음에도 상호간의 관심 부족과 소극적인 태도로 인하여 일부 친선 위주의 교류를 제외하면 교류활동이 단순화된 일회성에 그침.
- 행정시는 4개국 17개 지역과 협력관계를 유지하고 있음.

<표 3-5> 행정시 협력관계 현황

구 분	기관명	자매결연지역	자매결연체결일자	비 고
자매 결연 (10)	제주시 (6)	일본 와카야마현 와카야마시	'87. 11. 12	
		중국 계림시 관서장족 자치구 꾸이런시	'97. 10. 29	
		프랑스 르앙시	'04. 10. 14	
		중국 산둥성 내주시	'95. 12. 11	
		미국 캘리포니아주 산타로사시	'96. 10. 22	
		일본 효고현 산다시	'97. 7. 31	
	서귀포시 (4)	일본 사가현 가라쓰시	'94. 9. 4	
		일본 이바라키현 카시마시	'03. 11. 26	
		일본 와카야마현 기노가와시	'87. 2. 20	
		중국 요녕성 흥성시	'96. 11. 12	
우호 도시 (6)	제주시	미국 라스베가스	'97. 9. 28	
		중국 양저우시	'00. 11. 4	
		중국 쿤산시	'01. 11. 17	
		일본 벳부시	'03. 1. 17	
		일본 아라카와구	'06. 2. 17	
		중국 훈춘시	'07. 10. 17	
	서귀포시	중국 해남성 삼아시	'99. 11. 19	

2) 민간부문의 국제교류

- 제주대학교의 경우, 1984년 8월 7일 일본의 도호쿠(Tohoku) 대학, 1990년 4월 24일 미국의 퍼듀(Purdue) 대학 등과 학술교류 협정을 체결한 이후 2007년 12월 말 현재 16개국 93개 대학 10개 기관의 외국 대학교/기관과 학술교류 협정을 체결하여 교수 및 학생 교류·공동연구 및 자료 교환·학술회의 공동개최 등의 국제교류를 수행하고 있음.
- 제주한라대학의 경우는 1994년 1월 30일 중국의 복단대학교, 2001년 3월 10일 러시아의 블라디보스톡 경제대학교와 학술교류 협정을 체결한 것을 포함하여 최근까지 9개 외국 대학과 협정을 체결하여 학술교류를 수행하고 있음.
- 제주관광대학의 경우는 1992년 3월 10일 미국의 오슬랜드 대학교, 1995년 11월 10일 호주의 웨스턴 시드니 대학교와 자매결연을 맺어 최근까지 14개 외국대학과 협정을 체결하여 학술교류를 수행하고 있음.
- 이밖에, 라이온즈 클럽, 로타리 클럽, 청년회의소, 한국 보이스카웃 제주연맹 등 사회단체와 제주관광협회, 제주상공회의소 등 경제관련 단체, 그리고 한림 농협 등이 주로 일본, 중국, 대만의 민간·사회단체들과 자매결연을 맺고 친선 교류 활동을 수행하고 있음.
- 44개 기관·학교·단체에서 11개국 93개 기관·학교·단체와 자매결연 관계를 맺고 있으나 지역주민과 민간단체의 참여와 호응이 매우 부진한 실정임.

IV. 관광협력 사례연구

1. 공공부문의 협력사례

가. 아세안 국가 관광장관 회의

1) 설립 목적

- 아세안 회원국의 경제성장 및 고용창출에 있어 관광산업이 차지하는 역할을 재확인하고, 지속적인 관광협력을 목적으로 설립되었음.

2) 관광협력을 위한 행동계획

- 단일 관광목적지로서의 아세안 지역마케팅
- 관광투자 안내 및 관광교류 자유화
- 관광인력 개발-교육 및 훈련센터의 네트워크화, 위성 회계시스템의 도입, 관광객 훈련
- 환경친화적 관광 및 생태관광 홍보
- 아세안 회원국간 관광교류의 간소화
- 유람선 관광에 있어 민간사업체의 참여

나. 중국-싱가포르 관광협력

1) 협력 목적

- 중국과 싱가포르는 1900년대 초 이래로 쌍방의 광역기초단체간 관광 협력을 촉진해 오고 있다. 이러한 예는 NTO에 의해 촉진되어온 관광에 대한 통계자료의 교류와 문화예술 이벤트의 개최에서 찾아볼 수 있음.
- 1997년 11월 싱가포르 관광진흥위원회의 위원장과 중국 국가여유국의 국장을 공동의장으로 하는 고위급 쌍무회담을 구성하여 중국에 대한 관광 관련 투자의 촉진, 관광교육훈련, 공동마케팅을 위한 상호 관광협력 프로그램을 구축하게 되었음.

2) 협력 목적

- 1997년 1월에 기본구상이 공식화된 중국과 싱가포르간의 관광분야 고위급 쌍무회의는 양국의 관광상호협력에 부속하는 정치적 이슈를 고찰하며, 상호이해를 촉진하고 쌍방 관계를 강화하고자 추진되고 있음.
- 주요 협력사업으로는 중국에 대한 싱가포르의 투자, 공동마케팅, 특히 관광인력 교육은 가장 중요한 프로그램으로 인식되고 있음.

다. 한·일해협 연안 광역관광 교류협의회

1) 설립 목적

- 한·일해협연안 시도현 지사 교류회의시 양지역 공동 교류사업으로 합의된 관광교류분야 사업의 원활한 추진을 위하여 설치되었음.

2) 주요 협력 내용

- 한·일해협 연안 광역관광 교류협회의 추진 내용을 살펴보면, 공동 관광홍보물 제작·배포, 공동설명회, 양지역 관광루트 시찰 등에 한정되어 있음.

< 표 4-1> 한·일해협 연안 광역관광 교류협회의 추진 내용

테 마	시행일자	사업개요
제1회 한일해협연안 관광교류회의 및 관광루트 시찰	'95. 3. 20 ~ 3. 25	· 한일해협연안 관광교류회의 창립 · 일본측 협의회 관할지역(후쿠오카, 나가사키, 사가 시찰)
공동 관광홍보물 제작·배포	'95. 12. 27	· 관광지도 제작 : 17만부 · 영·일문 병기 4개 지도 및 관광홍보 자료 수록
공동 관광홍보물 제작·배포	'96. 4. 24 ~ 5. 15	· 39,000부(리후렛 30,000, 가이드북 9,000부) · 16개소(후쿠오카, 나가사키, 사가 등)
한·일해협연안 7개 시도현 관광 리후렛 제작·배포	'96. 10. ~ '97. 7.	· 3만부 · 한일공동 편집, 번역, 인쇄
배낭여행 상호 교류	'97. 11. 29 ~ 12. 2, 12. 10~12. 13	· 일본 배낭여행객 방한 : 20명, 4개 시·도 주요관광지 및 설문조사 실시 · 한국 배낭여행객 방일: 18명, 3개현 주요 관광지 시찰 및 설문조사 실시
남해안 홍보비디오 제작	'98. 7. 27 ~ 9. 5	· BETA, VHS · 400
한·일 여행사 교류사업	'98. 11. 11 ~ 11. 28	· 일본측('98. 11. 11~11. 14) : 23명, 경남-제주-전남-부산 시찰 · 한국측('98. 11. 25~11. 28) : 21명, 후쿠오카-나가사키-사가 시찰
일본수학여행 관계자 초청 남해안 시·도관광 팸투어 실시	'00. 8. 21 ~ 8. 25	· 참석 : 수학여행 관계자 29명 · 코스 : 김해→창원→진주→하동→순천→화순→목포→영암→목포→제주→부산→일본

테 마	시행일자	사업개요
한일여행 관계자 일본 방문	'00. 11. 6 ~ 11. 10	<ul style="list-style-type: none"> · 참석 : 29명(부산 6, 전남 7, 경남 7, 제주 7, 통역 2) · 코스 -북부 : 한국→후쿠오카→야마구치→한국 -남부 : 한국→후쿠오카→나가사키→한국
한국 관광설명회	'01. 5. 29 ~ 6. 1	<ul style="list-style-type: none"> · 일시 : 8월 29일 · 장소 : 창원호텔 · 참석 : 80명(한국여행사, 언론사 관계자 등) · 내용 : 일본 4개현 VTR 상영, 4개현 관광이벤트 등 소개
일반여행자용 관광가이드북 제작	'01. 12.	<ul style="list-style-type: none"> · 한일해협연안지역 여행 · 한일 8개 시도현 주요 관광지, 축제·이벤트, 먹거리, 토산품(광역관광코스 수록)
여행잡지 게재 사업 (2002 공동교류사업)	'02.	<ul style="list-style-type: none"> · 여행잡지 게재사업(광역관광코스 개발) · 잡지명 : 한국 ROAD지 · 게재시기 : 5월호
공동관광설명회 (2002 공동교류사업)	'02. 9. ~ 11.	<ul style="list-style-type: none"> · 한국측 : 2002. 9.(일본 도쿄) 2002. 11.(한국 서울)

라. 섬관광정책(ITOP) 포럼

1) 설립 배경 및 목적

- 섬관광정책포럼(ITOP : Inter-Islands Tourism Policy Forum)의 창설 목적은 문화적 공감대, 유사한 관광구조, 같은 정책목표를 가지고 있는 도서관광지들이 하나로 뭉쳐 미국, 유럽 등 세계 관광시장을 공동으로 개척하고자 하는 취지임.
- 창설시기는 1997년 7월이며, 한국 제주도, 인도네시아 발리, 중국 하이난, 일본 오키나와 등의 지방정부가 참여하고 있음.
- 주요 창설배경으로는, 첫째, 동아시아 지역의 폭발적 관광잠재력 활용. 둘째, 참여지역간 관광진흥이라는 공동정책 목표 성립. 셋째, 포럼 창설에 따른 기대이익 존재. 넷째, 도서 관광지간 사회·문화적 동질성과 지리적 인접성. 다섯째, 관광구조의 유사성과 잠재적 보완성 등임.
- 포럼성격은 다국적 관광정책 협의 및 지원을 위한 지방정부간 협의체의 성격을 갖고 있음.

2) 포럼 기구

- 포럼기구에는 첫째, 지사·성장회의는 본 포럼의 최고 의사결정기구로서 공동의 정책사항, 예산사항 가맹지역 정부와 국제기관에 대한 권고 및 협약안 제출과 신규 회원가입 등을 승인함. 둘째, 실무대표자회의는 지사·성장회의에서 결정 및 위임된 사항과 포럼의 실무 전반에 대한 사항을 협의·진행함. 셋째, 실무급회의는 실무과장급 회의로서 실무업무 추진을 담당함.

3) 주요 일지

- 1997년 7월 제주도에서 포럼을 창설한 이후 매년 각 지역을 순회하며, 포럼을 개최하고 있음.
- 제5회 포럼은 2001년 10월 15일~18일에 개최되어, 지사·성장회의, 실무대표자회의, '해양관광과 섬 번영의 기회'를 주제로 지역의 비전과 해양관광의 발전방안을 모색한 포럼 및 심포지움을 개최하였음.
- 제6회 포럼은 2002년 10월 13일~16일까지 일본 오키나와현에서 개최되어, 섬들의 상호 축적해온 경험과 기술에 관한 정보를 교환하고 협력해 나가면서 질 높은 장기체재형 관광의 실현을 위한 논의를 하였음.
- 제7회 포럼은 2003년 6월 12일~15일까지 인도네시아 발리주에서 9.11테러와 사스와 같은 재난으로부터 관광산업을 보호하고, 세계평화에 기여하는 관광의 역할에 대한 논의를 하였음.

2. 민간부문의 협력사례

가. 아시아태평양관광협회(PATA)

1) 설립 목적

- PATA는 아시아·태평양지역의 고유한 자연·사회·문화적 환경의 보존과 관광산업의 발전을 위한 지원 및 관광교류증진에 기여하는 것을, 그리고 아시아·태평양 지역의 관광가치와 관광 질을 향상시키고 촉진시키기 위하여 노력함.

2) 주요 활동

- PATA는 2003년 현재 77개국 1,261개 회원사로 구성되어 있으며, 매년 개최되는 연차총회, 관광상품(관광지) 개발 자문, 조사연구, 시장 동향·관광통계 등 정보제공, 관광인력 개발 및 교육훈련, 기타 장학 사업 등을 행하고 있음.

3) 조직 구성

- PATA의 본부는 태국의 방콕에 두고 있고, 경영본부는 미국의 샌프란시스코에 두고 있음.
- PATA는 협회를 기능별로 분리하여 운영본부 산하에는 PATA 전략 정보센터 및 조사 담당 기능, 이벤트 담당 기능, 홍보 기능이 있으며, 경영본부 산하에는 행정과 재무 담당 기능, 이사회 및 스폰서 담당 기능이 설치되어 있음.

4) 한국 지부

- PATA 한국지부의 주요 목적으로는 첫째, PATA 회원간의 공동이익을 증진하고 유대를 강화하며 PATA 사무국 및 지역 본부와의 협력을 도모하며, 둘째, PATA의 각종 사업에 적극 참여하여 지부 회원의 권익 신장과 한국관광의 진흥에 기여하도록 하며, 셋째, PATA에서 결정한 사업의 시행에 있어 필요한 조치를 정부에 건의하고 한국관광업계의 협조를 강구함에 있음.

나. 세계여행관광위원회(WTTC)

1) 설립 목적

- 1980년대 후반 American Express의 제임스 로빈슨의 주도하에 여행의 경제적 영향 및 일자리 창출에 대한 잠재력, 그리고 환경에 대한 의무 등을 증진시키기 위해 구상되었음.

2) 활동 연혁

- 1991년 4월 미국 워싱턴에서 32개 회원들이 모인 가운데서 제1회 연차총회를 개최하여 기구의 지표를 채택하며 발족하였다. 또한 영국 옥스퍼드에 '세계 여행·관광환경조사센터'를 설치하여 자연환경에 대한 여행·관광의 영향에 대한 연구를 수행하기 시작하였음.
- 1992년에는 회원 수가 56개로 증가하였고, WTTC는 세 가지 주요 이슈에 관심을 가지게 되었는데 첫째, 여행산업의 경제적 기여도에 대한 인식 확산, 둘째, 환경과 조화를 유지한 시장확대, 셋째, 성장장애요인의 제거 등임.
- 1993년의 부다페스트에서의 연차총회에는 회원 수가 68개로 증가하였고, 여행·관광의 기여도에 대한 연구를 개별 국가에서도 실시하기 시작하였다. 또한 WTO와 공동으로 '여행과 관광을 위한 21가지 의제'에 대한 분석을 수행하였음.
- 1996년에는 밀레니엄 비전을 수립하였으며, 정부 조직들을 초청하여 일자리 창출과 관련하여 상호 건설적으로 협력할 것과 관련 업무들을 나눌 것을 논의하였음. 한편 여행·관광의 환경에 대한 책임 등을 증진하기 위하여 인터넷을 기반으로 하는 시스템인 '에코넷'을

설립하였음.

- 1999년에는 회원 수가 110개로 증가하여 여행·관광 분야의 주요 민간기구로 성장하게 되었음. 특히 WTTC는 10여년에 걸친 노력 끝에 국민계정에서 관광분야가 차지하는 비중을 측정하기 위한 '관광위성계정'을 성공적으로 완성할 수 있었음.

3. 국외 지자체의 국제교류협력

가. 중국 하얼빈시의 국제교류

- 하얼빈시는 중국 동북지역의 중심도시로서 1979년 이후 일본 니가타시, 아사히카와시, 한국 부천시 등 17개 국가의 20개 도시와 국제우호도시를 체결하였으며, 경제, 기술, 문화, 교육, 위생, 체육, 도시건설, 환경, 관광과 인재교류 등 광범위한 분야에서 큰 성과를 거두었음.
- 최근 수년간 하얼빈시의 국제교류는 대외개방의 속도에 따라 발전을 거듭해 왔고 각 국제자매도시와 손을 잡고 공동으로 아름다운 미래를 지향하여 왔으며, 자매도시 간의 우호협력의 심화는 하얼빈시와 각국 자매도시의 공동발전에 매우 중요한 역할을 해왔음.
- 경제무역분야 교류는 자매도시 고위관계자의 상호 방문, 경제무역시찰단의 파견, 투자유치회의 개최 등 다양한 형식의 경제무역 및 기술협력교류를 실시하여 좋은 성과를 거두었음.
- 예를 들면, 하얼빈시는 일본 니가타시에서 하얼빈상품전시회를 두

차례 성공적으로 개최하였고, 니가타시는 3,000만 엔을 투자하여 하얼빈시와 함께 태양도에 하얼빈-니가타 우의원을 공동건설하여 우호 관계를 입증하고 있음.

- 또한 부천시는 하얼빈경제무역상담회에 해마다 대표단과 경제무역시찰단을 파견하고, 하얼빈시는 한국주간행사를 개최하여 경제, 사회, 문화적 실익을 거두고 있음.
- 인재교류분야에서는 일본 니가타시와 자매도시관계를 맺은 후 상호 국제교류 인원을 많이 파견했음.
- 부분적 통계에 따르면 현재까지 니가타시에 언어, 의료, 시정, 환경보호, 농업, 음식서비스업, 공업기술 등 각 분야에 총 600명의 연수생을 70여 차례 파견했음.
- 문화·체육분야는 하얼빈시에서 개최하는 하얼빈 여름음악회, 국제빙설축제, 국제눈조각시합에 일본 니가타시, 아사히카와시, 한국의 부천시 대표단이 참가하였으며, 하얼빈시의 소설화예술단과 경극팀을 일본 니가타시에 여러 차례 파견하여 공연하고, 니가타시도 하얼빈시에 예술단을 파견하여 공연함으로써 문화교류를 통한 우의를 다지고 있음.

나. 프랑스 지방자치단체의 국제교류

- 자매결연 역사를 살펴보면 제1차 세계대전 이후 1918년 스위스의 브후스와 독일의 룩트일이 맺은 것이 시초이며, 프랑스에서는 1919년 패로느와 영국의 블랙번이 맺은 것이 가장 오래된 것임.
- 그러나 자매결연이 활발하게 진행된 것은 제2차 세계대전 이후 부흥

원조가 자매결연의 촉매 역할을 하면서 시작됨.

- 많은 인명을 잃게 하고 막대한 피해를 초래한 제2차 세계대전에 의한 유럽의 황폐는 심각했으며 편지나 선물을 통하여 원조의 손길들이 이어졌음.
- 이것을 시초로 유럽과 미국의 도시 간에 자매결연이 이루어져 교류를 넓혔음.
- 교류의 단계를 살펴보면 1950년대에는 전쟁으로 인한 상처에 대한 화해를 위한 결연이었고, 1960년대에는 동·서 냉전에 대한 정치적 성격을 초월하여 이해를 위한 결연이었음.
- 많은 지역이 체제가 다른 국가의 도시와 자매결연 맺기를 꺼려하여 교류가 미미하였으나, 1980년대 후반 동유럽에서 민주화 바람이 일어 새로운 의미를 가지기 시작하였음.
- 1970년대 이후에는 선진국과 개발도상국의 경제적 격차, 개발도상국의 빈곤, 기아, 환경파괴 등 범지구적 문제를 해결하기 위하여 상호 협력을 위한 국제교류가 되고 있음.

다. 일본 아오모리현의 국제교류

- 아오모리는 “21세기 세계와 함께하는 아오모리 건설”이라는 기치 아래 각종 국제교류 사업을 추진하고 있음.
- 해외출국자는 매년 증가하는데 방문국은 미국, 한국, 홍콩, 중국 순임.
- 국제교류 내용을 보면, 첫째, JET 프로그램이다. 원활한 국제화 업무

를 추진하기 위해 1987년부터 실시한 외국청년 초청사업(JET 프로그램)에 적극 참여하고 있음.

- 1995년에는 70명(국제교류원 7명, 영어지도원 63명)의 외국청년을 초청하였음. 이미 4명의 국제교류원(미국인 2명, 한국인 1명, 러시아인 1명)이 초청되어 근무하고 있으며 해당 국가와의 국제교류에 가교적 역할을 담당하고 있음.
- 둘째, 국제교류 이벤트 개최이다. 매년 10월을 국제교류의 달로 정해 아오모리현내 시정촌과 우호협정을 맺고 있는 각국 도시의 문화, 예술, 특산품을 소개하는 「국제상포박람회」를 개최한 바 있음.
- 1994년에는 중국 흑룡강성의 경극을 공연하였고 국제화 심포지엄도 개최하였음.
- 셋째, 국제협력이다. 정부차원에서 대응이 어려운 분야나 아오모리현이 보유하고 있는 우수한 기술분야를 정부와 연계하여 개발도상국에 전수하는 사업을 실시하고 있음.
- 이에 따라 기술 연수생을 1974년부터 중남미, 아시아를 중심으로 받아들이고 있음.

라. 미국 지방자치단체의 국제교류

- 미국의 각주는 국제화 시책으로 관내 기업의 대외통상활동과 관내에 해외로부터 투자유치 활동을 지원하는 계획 등을 적극 추진하고 있었던 바, 대표적인 예로 일리노이주의 수출지원계획을 들 수 있음.
- 동 프로그램의 사업주체는 International Business Division, Illinois Department of Commerce and Community Division으로서, 일리노

이주 소재 중소기업에 대한 무역정보 제공, 수출 진흥, 외국업체의 일리노이주 투자 유치 등을 목적으로 하고 있음.

- 사업내용으로는 해외전시회 참가지원, 해외 Catalogue Trade Show의 개최 지원, 일리노이주의 해외사무소 운영 등이며, 그동안 사업성과로는 미국 연방정부의 해외사무소 외에 주정부의 해외사무소를 다수 운영함으로써 해외의 정보를 손쉽게 접하고 있으며, 지역별 무역센터에서 각종 수출진흥 프로그램을 전개하여 주정부내 업체들로부터 좋은 반응을 얻고 있음.
- 다음으로 하와이주의 국제교류 주 단위 자매결연 및 운영에 관한 정책지침을 살펴보면, 주의 기본방침은 주와 유사한 정부의 하위행정기관들 중 공통점 또는 역사적 관련이 있는 단체들과 동맹관계를 맺는다는 것임.
- 하와이는 현재 7건의 자매결연을 체결하고 있는데 1981년 일본의 후쿠오카현이 처음이며, 1982년 포르투갈의 아조레스제도, 1985년 일본의 오키나와현, 1986년 중국 광둥성, 필리핀의 일로코스섬, 한국의 제주도, 1992년 중국의 해남성 등임.
- 주 단위 자매결연정책을 조직화, 공식화하기 위해 1992년도 하와이 의회법안 제101조는 국제관계사무국에 법적인 권한을 부여하였으며, 일관성 있는 자매결연 정책의 전개를 위임하였음.
- 하와이 국제교류의 기본적인 원칙은 첫째, 하와이와 국제교류를 맺은 지역은 반드시 하와이의 현실에 이득이 될 수 있음을 보여 주어야 함.
- 둘째, 상호간 경제적인 이들에 대한 확실한 전망, 자매관계에 대한 주민의 지지 가능성, 왕성한 활동기록 그리고 문화, 교육, 정치적인

교류확대 가능성이 있음.

4. 시사점

- 첫째, 정부조직과의 긴밀한 협력이 중요하다. PATA가 민간기구간의 관광협력의 사례라 해도 77개의 정부조직이 관여할 만큼 공공기구의 성격을 띠게 되었음. 이러한 이유는 민간기구가 시작됐더라도 정부의 각종 정책에 대한 다양한 자문과 협력을 하게 되면서 정부의 관심을 받게 되었고, 기구로서도 정부의 적극적인 지원과 후원이 기구발전에 중요한 요인이 되고 있기 때문임. 미국의 경우는 지방정부의 협력사업을 추진하는 데 민간부문으로부터 재정적 지원을 받기도 하며, 영국 지방정부의 경우는 민간부문의 국제협력에 재원을 지원하기도 함.
- 둘째, 협력주체에 따라 협력의 내용과 범위가 다양해진다. 국가간 관광협력 내용이 회원국 전체의 공통적 관심사나 현안문제에 국한되어 있는 반면에 지방정부간의 관광협력은 지역의 관점에서 보다 다양한 내용의 협력을 추진하고 있음을 알 수 있음. 또한 기존의 중앙정부 중심보다는 지방정부를 중심으로 협력주체가 보다 다원화되고 있음.
- 셋째, 지방자치단체 다자간협의체 대부분이 정기적으로 정해진 회의를 통해서만 협의가 이루어지므로 협력에 대한 합의과정이 장기간 소요되는 경향을 보이고 있음. 또한 지방정부간 관광협력은 지방정부간 관광협력 못지않게 민간부문의 참여가 중요하나 실질적인 민간부문의 참여는 미흡함.

V. 정책 제언

1. 기본 방향

가. 협력공감대의 형성을 통한 파트너십 구축

- 성공적인 협력사업의 수행을 위해서는 무엇보다 협력 필요성에 대한 당사자들의 인식이지만, 지역간의 지리적 결절성, 역사문화의 차이, 경제적 격차, 관광정책의 차이 등으로 충분한 공감대를 형성하지 못하고 있음.
- 하지만 이러한 장애요인들은 창의적 협력사업의 발굴 및 보완적인 역할분담이 전제가 되었을 때는 긍정적인 요인으로 전환될 수 있음.
- 지리적 결절성이나 역사문화의 차이는 다원적 관광상품의 개발이나 관광목적지로서의 매력도 증진에 기여할 수도 있기 때문임. 따라서 제주와 아시아·태평양 지역들간에 상호 대등한 동반자(partner)로서 서로 인식하고 존중해야 함.

나. 상호호혜적 공동사업의 지속 발굴

- 국제협력의 지속성은 공동의 이익이 실현될 때에만 보장될 수 있기 때문에 협력지역간 상호호혜적인 사업의 지속적인 발굴이 중요함.
- 즉, 수직적 관광협력이 아니라, 수평적 관광협력체제를 구축·운영해

야 함을 의미함. 상호간의 수평적 협력을 통해 상호보완적 관광협력 효과를 거두는 전략이 필요함.

- 따라서 협력지역의 경제적 발전은 물론 이미지 제고, 국제사회에서의 영향력 확대 등과 같은 다양한 이익을 가져올 수 있는 공동사업의 발굴을 지속적으로 수행해야 함.

다. 선택과 집중전략을 통한 효율성 증대

- 이벤트 교류, 상호연수, 교역전 등 모든 분야에서 협력을 도모하고자 하던 백화점식 관광협력사업 추진전략에서 성과중심적이고 실현가능한 관광협력사업 전략으로 전환해야 함.
- 이는 개개의 지방자치단체가 활용 가능한 관광협력 역량과 사업의 풀을 고려하여 유사한 사업의 중복 투자 등과 같은 비효율적인 협력 사업을 지양하고 능률적이고 생산적인 사업을 도모해야 함.

라. 민관협력체계의 구축

- 지역간 관광협력사업은 지방자치단체만의 일이 아니고 관할지역 주민의 이해관계가 직결된 민생의 업무로 간주하여 민간과의 공동 추진체를 구성·운영하는 것이 바람직할 것임.
- 이는 관광협력사업의 결정과정에 민·관이 공동으로 참여하여 사업의 발굴 단계에서부터 민간의 아이디어를 수용하게 되면 집행과정에서의 독창성과 책임성을 확보할 수 있게 됨으로써 관광협력사업의 성과를 제고할 수 있음을 시사함.

2. ITOP(섬관광정책)포럼 활성화 방안

가. 섬관광정책포럼(ITOP)의 회원지역 확대

1) 필요성

- 섬관광정책포럼은 제주의 대표적 국제관광협력사업의 사례로 7년여를 거치면서 어느 정도 기반이 잡혀 있다고 할 수 있으며, 태평양 지역의 섬들이 참여할 수 있는 명분이 강함.

2) 방안

- 괌, 사이판, 피지 등을 비롯한 태평양 지역의 섬지역들을 회원국으로 확대하는 노력을 수행해야 함.
- 회원국 확대를 위해서는 기존의 8개 회원 지역들이 각기 역할을 분담하여 매년 2개 지역을 확충하는 목표를 갖고 향후 5년간 10개 지역을 확대하여 20여개 지역간 협력체로 발전시켜 나감.

3) 향후 과제

- 기존의 학술적 포럼 위주에서 발전하여 상호 실천적인 공동사업을 적극 발굴해야 함. 이를 위해서는 먼저 학생과 주민들의 인적교류를 정례화하고, 1년에 한 차례 있는 포럼 이외에 분기별로 관광 관련 실무자들과 학자들이 참여하는 실무형 회의를 개최하여 실천적 사업들을 적극 발굴함.
- 예를 들어 회원지역간 최소한 1년에 몇 명 이상을 상호방문토록 협정을 맺음으로써 상호간의 이해를 확산시키고, 협력사업이 확대되는

계기로 활용해야 함.

- 한편, 섬관광정책포럼 사무국을 본부로 격상하고, 상설 전담조직을 개설해야 한다. 기존의 비전담 임시기구 성격의 사무국 운영은 사업의 지속성과 실천력을 떨어뜨리고, 형식적 수준의 포럼운영의 근본적인 문제가 되고 있기 때문임.

나. 포럼본부로서의 제주의 역할 강화

- 제주가 참여하는 국제협력조직 가운데 유일한 본부지위를 갖는 것이 ITOP 포럼임에도 제주의 의지와 지원은 상당히 미약한 실정임.
- 실제 포럼본부로서 제주가 실행한 사업은 사무국의 운영(연간 약 2천만원 예산지원)이라고 할 수 있으나 이 역시 한정된 예산과 인력으로 인해 행사지원을 위한 비상설조직으로 운영되는 실정임.
- 그 결과 타 회원지역들의 신임이나 공동지원과 같은 효과를 거두지 못하고 있고, 전담인력의 부재로 포럼 홈페이지조차 관리가 안되어 폐쇄되는 등의 많은 문제점을 드러내고 있음.
- 따라서 포럼의 발전을 위해서는 본부인 제주가 앞장서서 포럼 활성화를 위한 전폭적인 지원 의지를 보이는 것이 시급한 해결과제임.

다. ITOP 관광교류협력기금의 조성

- 아시아·태평양 지역의 공동 관광발전을 위해서 필요한 자금을 지원할 수 있도록 장기적으로는 기금을 조성할 필요성이 있음.
- 합의된 공동사업을 실천하기 위해서는 재원확보가 필요하다. 공동사

업을 발굴한다 하더라도 채용확보가 원활히 되지 않을 경우 실천하지 못할 가능성이 높음.

- 실제로 포럼창설 12년이 지난 지금까지도 회원지역간의 상이한 예산 운영시스템으로 인해 공동광고 및 공동 설명회 등에 따른 예산상의 지원 미비는 물론 기금 조성에도 문제를 드러내고 있음.
- 따라서 공동 기금조성을 통해 공동 사업에 대한 원활한 재정적 지원이 가능하며, 사업의 시너지 효과도 높일 수 있음.

라. 역외시장 대상 공동 마케팅 및 홍보

- 지역마다의 독특하고 다양한 매력물을 중심으로 설계된 공동 관광상품 개발, 공동 홍보물 제작, 팸투어, 교류전 등을 공동으로 구상하고 계획하여 실행할 필요가 있음.
- 공동 관광상품을 개발하기 위해서는 지역내의 관광사업자들이 참여하는 '섬관광정책포럼 사업자회의'를 통해 실현가능한 공동 패키지 상품 프로그램을 계획하고, 홍보할 수 있는 방안수립이 필요함.
- 공동 패키지상품 개발의 경우 각 지역을 모두 순회하는 관광상품보다는 양 지역의 대표적인 관광상품을 연계하는 관광코스를 구성하는 것이 바람직함. 예를 들어 제주도가 휴양형주거단지에 노년층 관광객을 겨냥한 건강증진 관광상품을 기획하고, 사가현의 우례시노온천과 연계한 건강관광상품을 개발할 수 있음.
- 이와 더불어 아시아·태평양 지역간의 연계 관광상품 개발시 상호간 입국사증 면제제도가 시행될 필요가 있음. 또한 무엇보다 구체적인 공동 마케팅 목표 설정(예를 들어 특정지역에 대한 외래관광객 전년

대비 몇 % 신장 등), 표적시장 선정, 협력마케팅 강화방안 등이 마련되어야 함.

- 새로운 관광대상으로서 해양관광에 대한 잠재수요로 발전하고 있는 크루즈 관광상품을 공동으로 개발하는 것도 가능한 방안임.
- 다양한 국제행사 및 이벤트에 공동으로 참여함으로써 협력을 증진시키고, 국제사회에서의 인지도를 제고할 수도 있음.

마. 관광 전문인력의 육성·교환프로그램의 실시

- 역내 지역을 방문하는 관광객에게 서비스를 제공하는 각 지역의 민간부문 및 종사원들은 관광산업의 경쟁력 제고에 가장 큰 영향을 미치는 부분이다. 특히, 상이한 지역의 문화와 언어를 민간부문에서 교환교육 및 훈련 프로그램을 제공하여 실시한다면 관광부문의 서비스 품질 제고가 이루어지는 계기가 될 수 있음.
- 지역간 관광종사원 상호교환프로그램의 운영, 관광교육기관의 강사 양성 프로그램, 관광종사원 외국어 교육, 관광종사원 서비스 및 매너 교육 등을 실시함.
- 도내 대학과 아시아·태평양 지역의 대학간 자매결연 확대를 통해 인적교류를 활성화시키는 것도 필요함. 또한 교환교수제를 더욱 확대하여 교수들의 자질을 향상시켜야 하고 관련학과 학생들도 도내에서 2년, 일본에서 2년 공부하는 2+2 제도 혹은 3+1제도 등을 활성화시킬 필요가 있음. 또한 상호 학점인정제도를 더욱 활성화시켜 대학간 교류를 적극적으로 시행해 나가야 함.

바. 정보 공유 및 조사연구 사업의 공동수행

- 오늘날 디지털 혁명에 따른 지식정보화는 과거와 다르게 지방의 국제화를 촉진한다. 이는 국제화노력도 시공의 제약을 극복하게 해주는 정보통신기술을 이용하여 추진할 수밖에 없음을 시사함.
- 선진국에서는 기존 국제화 노력의 주종을 이루었던 관광안내를 포함한 문화교류나 각종 통상 교류·협력이 물리적으로 추진되기 보다 사이버 상에서 적극적으로 추진되어 오고 있는 점을 유의할 필요가 있음. 지방정부의 국제적 연대 역시 온라인상에서도 구축, 운영될 수 있음.
- 국제적 관광협력사업에 있어서 가장 중요한 것이 바로 정보의 축적과 활용인데 정보화사회에서 국내정보와 국제정보체계를 포괄적으로 구축하여 효과적인 국제교류 정책을 결정하는 데 활용할 수 있는 전문화된 정보네트워크(센터)를 구축하는 것도 필요함.
- 전자공간을 통해 국제관광협력사업을 추진하기 위해서는 아시아·태평양 지역의 각종 관광정보에 대한 공동조사가 선행되어야 함. 지역의 관광투자 정보, 관광기업정보, 관광객 정보 등에 대한 광범위한 정보를 수집·공유하고 그것을 관광투자자의 수요와 취향에 맞도록 적절히 제공하거나 잠재 관광객들의 취향에 맞도록 적절히 가공해서 제공하는 '정보연계(information link)'체제를 추진하는 것이 매우 중요함.
- 상호 지역의 관광자원, 관광통계, 관광지도, 관광투자정보 등의 종합적인 관광정책을 데이터베이스화하여 '관광정책지원시스템'도 구축하도록 추진함.

- 사이버공동체 운영은 지방자치단체 자체의 국제화 전문인력을 증원하기보다는 지역의 전문인력 활용을 극대화함으로써 지역의 국제적 역량강화에 기여할 것임. 인터넷은 공간적으로 흩어져 있는 전문가들을 온라인으로 한자리에 묶음으로써 전에는 어렵게만 느껴졌던 일을 보다 쉽게 효율적으로 추진할 수 있게 해줌.

사. 청소년 관광단의 상호파견을 통한 청소년 관광활성화

- 청소년 시절에 관광을 통한 문화교류는 미래 외래관광객 창출 및 지역간 우호 증진에도 큰 역할을 수행할 수 있음. 또 관광교류를 통한 다양한 문화적 경험은 청소년의 사고발달에 긍정적 영향을 미치고 타 문화에 대한 이해의 폭을 넓히는 효과가 있음.
- 따라서 청소년을 대상으로 하는 국제교류 프로그램 및 문화체험 프로그램, 이벤트 프로그램의 개발과 운영을 위하여 민간차원의 청소년 센터 및 교류기관 설립을 추진하며, 청소년 관광 활성화를 위한 기금 지원 및 프로그램 개발 지원을 함.

아. 관광산업발전 경험의 상호 공유

- 일반적으로 외국의 제도를 도입하거나 국제행사를 유치하는 데는 많은 비용과 인력이 소요됨. 이 때 그것을 직접 경험한 주체로부터 가장 적절한 지식과 정보를 입수할 수 있다면 해당 지역의 시행착오 비용은 크게 줄어들 수 있음.
- 따라서 상호간의 경험을 공유하는 것이 중요하다. 구체적으로 지역

간 겪었던 경험, 교훈, 기술(know-how) 전반(준비과정, 예측과 결과, 문제와 장애요인, 파급효과, 성과평가, 경제·사회·국민생활의 변화 등)을 함께 나누는 것임.

자. 공동사업에 대한 주기적 평가 시행

- 공동사업 추진과 이로 인한 사업성과에 대한 평가, 문제점 진단, 개선 등을 공동으로 해결할 수 있는 시스템이 미흡함. 다자간 자치단체 교류협의체에서 추진하는 국제관광교류사업의 경우 외국의 지방자치단체간의 교류사업이고, 회의를 통해서만 합의를 거쳐야 하기 때문에 공동사업의 발굴, 추진, 평가 등의 체계를 구축하기가 쉽지 않음.
- 각종 공동교류사업을 발전시키기 위해서 실무회의에서 정기적으로 재평가·검토를 실시하기로 공동선언문을 통해 합의하였으나, 한일해협권 연구기관협의회와의 네트워크 구축을 통해 교류사업에 대한 재평가·검토과정을 추진하는 것이 바람직함.
- 1~2년 주기로 시행되어온 사업에 대해 공동평가를 시행하고, 이를 데이터베이스화하여 양 지역의 지자체가 공유하는 것이야말로 지식관광(knowledge-based tourism)의 시대를 열어가는 중요한 활동이라 할 수 있음.
- 특히 공동마케팅 활동의 장애요소들이 무엇인가를 파악하여 상호간에 이러한 요소들을 제거하는 것이 무엇보다 중요함.

< 표 > 관광협력 세부프로그램 예시

사업명	세부 사업 내용
역내 관광기업간 투자 촉진	<ul style="list-style-type: none"> · 국가간 상호인센티브 부여(관세, 조세, 행정지원 등) · 역내·외 관광투자유치설명회 개최 · 역내 기업의 역외 홍보 지원 · 기업간 M&A 촉진
역외시장 대상 공동 마케팅 및 홍보	<ul style="list-style-type: none"> · 역외 관광시장 대상 공동 패키지관광상품 개발 및 판촉 활동 · 동아시아 연계 크루즈관광상품 개발 · 홍보책자 및 관광투자 안내책자 발간 · 전시박람회 개최
역내관광교류촉진	<ul style="list-style-type: none"> · 관광교역전 및 홍보 판촉물 제작 · 무비자제도 확대, 관광객 신변안전 강화, 출입국 절차 간소화 등의 관광객 편의를 위한 제도 개선 · 국제회의 및 인센티브 프로그램 공동 개발
정보교류 및 조사연구 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 공동 홈페이지 구축 및 운영 · 지역 관광정보 DB구축 · 공동 관광조사연구사업 촉진
교육연수사업	<ul style="list-style-type: none"> · 관광종사원 및 관광담당 공무원 상호교환프로그램 운영 · 관광교육 프로그램 공동 개발
기업인간 교류 촉진사업	<ul style="list-style-type: none"> · 연차총회 및 포럼 개최 · 관광교역전, 전시박람회 개최 · 관광기업체 명부 발간, 배포 · 전문인력 취업정보 소개

자료 : 한국관광연구원, 한·중·일+아세안 관광 교류 및 협력, 2000, p.81.의 내용을 토대로 제작성

3. 기타 제언

가. 민간 차원의 자매결연 확대

- 아시아·태평양 지역의 민간단체간 자매결연을 확대하는 방안이 필요함. 민간단체간의 자매결연 확대는 각 지역의 시민들에게 교류협력 사업의 진행상황과 성과를 피부로 느낄 수 있도록 할 수 있고, 민간차원의 교류협력의 확대가 양 지역간 교류협력의 실질적인 성과를 확대할 수 있다는 측면에서 바람직함.
- 예를 들어 아시아·태평양 지역의 관광협회간에 상호 지역간 관광객 송출을 위한 관광상품 개발, 관광정보 공유, 관광산업 발전을 위한 워크숍 개최 등 관광교류 증진을 위한 민간차원의 국제교류를 증진시킬 필요가 있음.

나. 회원지역간 항공·해운 등의 운송 네트워크 구축

- 포럼 회원지역들은 상당한 관광성장 가능성을 보유했음에도 불구하고 직항노선의 부족 등 접근성의 약점이라는 공통의 관심사를 가지고 있음.
- 이에 따라 과거 포럼의 공동선언문을 보면 회원지역들의 접근성 강화를 위해 지역간 공동 운송네트워크 개설을 위한 노력을 합의하곤 하였지만 실질적인 성과는 보여주지 못하였음.
- 아시아·태평양 지역의 국제관광교류를 활성화하기 위한 인프라구축 측면에서 양 지역을 연계하는 항공·해운 등 다양한 운송 네트워크

구축이 필요함.

- 운송 네트워크 구축은 상호 지역을 방문하는 관광객의 편의 뿐만 아니라 지역간 통상교역과 관련해서도 매우 중요함.

다. 제주특별자치도 국제교류담당 부서의 위상 강화

- 공무원은 물론 지역주민, 민간기업, NGO 등에 이르기까지 국제화 마인드를 제고시키고, 지방의 국제화사업과 관련된 법과 제도를 정비하는 등 내적 인프라 구축을 추진할 필요가 있음.
- 지방자치단체가 국제교류를 효과적으로 추진하고 관리하기 위해서는 전문성 있는 추진체제를 갖추는 것이 매우 중요함. 전문성 있는 추진체제의 구축은 일반적 국제교류는 물론 관광과 같은 전문성 있는 협력사업을 동시에 담당할 수 기능을 수행할 수 있어야 함.
- 현재 제주도의 국제교류담당은 제주특별자치도 국제자유도시추진본부 평화협력과에서 제주도의 국제교류를 담당하고 있는데, 제주도의 국제화 역량을 강화하고 효율적인 국제교류를 기획하고 추진하기 위해 평화협력과의 전문성과 위상을 강화할 필요가 있음.

라. 제주국제교류협회의 설립

- 대부분 지방자치단체의 국제화는 양국 단체장과 의회대표단의 상호 교환방문, 국제교류 담당 공무원 교류, 독립문화단체의 공연을 통한 문화소개, 중고생의 홈스테이 등에 머물고 있는 것이 현실임. 그리고 지역주민들은 이러한 교류에 대하여 그다지 관심을 가지고 있지 않

음.

- 우선 국제교류에 관심이 있는 NGO단체와 주민들이 외국과의 교류 정보에 접할 수 있도록, 그리고 관내에 있는 외국인 체류자, 외국인 유학생, 외국인 노동자들이 자유롭게 모일 수 있도록 공식적인 장을 제공해야 함. 그러한 의미에서 재단법인 형태의 '제주국제교류협회'를 설치·운영할 필요가 있음.
- 일본의 경우, 중앙정부가 국제화의 기치를 내세운 1980년대부터 지방정부와 지역기업이 공동으로 기금을 출연하여 민·관협력기구인 국제교류협회를 설립하여 운영해왔음. 지역국제화협회가 공공기관과 민간부문의 연계장치로 육성되어 민간단체로서 다양한 교류사업을 추진하고 있음.
- 제주도에서는 국제교류 정보교환·교류지역 연결프로그램 공동 개발, 민간단체 자매결연 주선 등 민간차원의 우호증진을 목적으로 민·관이 참여하는 '민간·행정 교류협력협의회'를 구성할 예정임.
- 협의회의 구성도 바람직하나, 협의회는 실질적으로 국제교류협력 업무를 담당할 수 없으므로, 더 나아가 시민단체, 민간기업, 학술연구기관, 대학 등이 참여하는 제주국제교류협회를 설립하여 공동노력을 결집하는 노력이 필요함.
- 국제교류협회의 주요 업무는 국제교류에 관련하여 활동 중인 민간 NGO단체간 연계 네트워크를 만들고, 교류에 관한 정보제공, 교류 활동 지원을 위한 환경정비, 강연회나 연수회의 개최, 홈스테이 교류 실시 등으로, 관주도의 국제통상에서 벗어나 민간과 시민단체의 국제교류 활동을 지원하는 것이 주요 역할임. 즉, 국제교류협회는 지방자치단체가 추진하는 국제화와 NGO단체가 추진하는 국제화를

조화시켜 나가는 조정자 역할을 떠맡게 됨.

< 표 > 제주국제교류협회의 주요 사업내용

구 분	내 용
정보 제공	<ul style="list-style-type: none"> · 국제화·국제교류에 관한 정보 제공 · 정기간행물(한국어) 제공, 뉴스레터(영어, 불어, 중국어, 일본어 등)를 매달 발행 · 인터넷 홈페이지를 통한 정보 제공
국제교류사업의 기획 및 시행	<ul style="list-style-type: none"> · 국제교류에 관한 각종 이벤트 기획 및 시행
민간국제교류단체와의 연계	<ul style="list-style-type: none"> · 주민참가형 국제교류사업에 대한 지원(경비지원, 사업상담 등)
의식 계발	<ul style="list-style-type: none"> · 도민의 국제의식 함양을 위한 프로그램 개발 및 시행 · 외국인과의 상호이해를 돕는 강좌 개설
인재 육성	<ul style="list-style-type: none"> · 국제교류지도자 육성을 위한 연수세미나 개최 · 국제교류사업 추진을 위한 자원봉사자 모집 및 운영
체류외국인에 대한 지원·상담	<ul style="list-style-type: none"> · 체류외국인에 대한 각종 생활정보를 안내하는 가이드북 제작 및 배부 · 기업연수생에 대한 어학연수지원, 외국인상담, 국제교류 관련상담 등 실시

자료 : 이시카와 요시노리, “일본 지역국제화협회 운영,” 지방의 국제화포럼, 제71호, 한국지방자치단체국제화재단, 2002. 11, pp.29-30. 수정 작성

마. 제주출신 재외도민 ‘인력풀’ 구축 및 활용

- 빠르게 진행되는 블록화 추세에서 중앙정부가 지방정부의 모든 국제교류협력을 도와주고 뒷받침해줄 수는 없음. 따라서 지방정부는 타국 지방정부와의 협력을 통해 ‘틈새시장’을 노리는 노력을 게을리하지 않아야 할 것임.

- 따라서 지방정부는 홀로 타국 지방정부 관련 정보를 획득하려고 애쓰기보다는 주민들 중 그 지역 정보에 밝은 사람들을 활용하기 위한 '인력풀' 구축에 힘을 써야 할 것임.
- 제주출신 재외도민 중 전문인력의 조언과 협조를 확보해서 국제교류의 다양성과 질적 수준을 한 단계 제고하는 것이 바람직함. 다양한 분야의 제주출신 인력풀을 상호 네트워킹시킴으로써 지역발전의 원동력으로 활용할 수 있음.
- 재외도민 전문인력간 네트워킹을 구축할 때, '사이버국제화자문위원회'를 구성하여 온라인상에서 정보교환 및 자문체제를 구축하는 방안도 필요함.

바. 도민 대상 국제적 마인드 교육의 강화

- 국제교류라고 할 때 단순히 지역경제인들이 방문하고, 시장 및 공무원들의 교류정도로서 이루어지지 않음. 지역주민들의 사고의 폭을 넓혀 국제문화를 포용하려고 할 때 가능함.
- 21세기는 보이지 않는 국제화의 틀 속에서 우리가 원하든 원하지 않든 문화, 관습, 언어, 사고 등이 글로벌스탠드화가 되지 않으면 우리는 어느 것도 할 수 없음.
- 국제자유도시를 추진하고 있는 제주에서의 도민 국제의식 함양은 절대적으로 해결해야 할 필수 과제임. 따라서 초·중등 및 대학교육 과정에 평화교육 및 국제화·세계시민교육 관련 과목을 포함시키고, 도내 대학에서 국제통상 및 국제교류 전문인력 양성을 위한 프로그램을 개발할 수 있도록 행정기관에서 지원할 필요가 있음. 또한 평

생교육원 등에 국제화·세계시민교육을 위탁하여 실시해야 함.

- 또한 도민들에게 국제교류협력에 관한 내용과 정보를 도민들에게 지속적으로 홍보할 필요성이 있음. 지역주민, 관광사업체, 관광사업자 단체 등이 적극적으로 참여할 수 있도록 하기 위해서는 관련 기초 정보를 지속적으로 제공할 필요성이 있음.
- 즉, 오프라인 뿐만 아니라 온라인상의 정보중심적 교류활동에 비중을 두고 도민에게 정보를 제공해야 함. 섬관광정책포럼에서 제시된 공동선언문의 내용, 이를 구체적으로 실천하기 위한 합의사항 등을 제주도 홈페이지에 게재할 필요성이 있음.
- 또한 국제교류담당부서에서는 교류협의회에서 합의된 사업들에 대해 도내 관광사업자들이 참여할 수 있는 방안을 마련하고, 이를 홍보할 필요가 있음.

사. 시민단체의 국제교류사업 발굴 및 지원

- 각 분야별 국제교류에 있어서 주체적인 역할을 담당할 시민단체의 발굴 및 지원체계의 구축이 중요함.
- 미국, 일본 등 선진국 자치단체는 기관간의 자매결연 체결 자체보다는 민간교류에 중점을 둔 교류를 희망하는 경우가 빈번하기 때문에 사전교류 단계에서부터 주민과 시민단체를 참여시켜 민간주도의 교류사업협회가 이루어지도록 해야 함. 시민단체에 대한 지원은 가칭 '제주국제교류협회'를 설립하여 지원하는 방안을 모색할 수 있음.

참고문헌

- 수 징, “관광협력의 추세-국제적 전망,” 동아시아 관광진흥을 위한 지방정부간 국제협력 심포지엄, 강원도·강원개발연구원, 2000.
- 신창호, “일본의 지역간 협력·제휴를 통한 지역발전 사례,” 국토, 국토연구원, 2000. 2.
- 심대평, “지방외교활동위한 제도적 뒷받침 필요,” 지방의 국제화포럼, 제76호, 한국지방자치단체국제화재단, 2003. 4.
- 오성호, “국제업무 전문인력 양성,” 지방의 국제화포럼, 제72호, 한국지방자치단체국제화재단, 2002. 12.
- 이삼걸, “국제협력 네트워크 구축 활성화,” 지방의 국제화포럼, 제72호, 한국지방자치단체국제화재단, 2002. 12.
- 이시카와 요시노리, “일본 지역국제화협회 운영,” 해외선진행정의 현장을 가다, 지방의 국제화포럼, 제71호, 한국지방자치단체국제화재단, 2002. 11.
- 유평준, “인터넷 활용과 지방의 국제화 업무,” 지방의 국제화포럼, 제74호, 한국지방자치단체국제화재단, 2003. 2.
- 제주도, 동아시아도서관광망(Insular Tourism Network) 구상-타당성 검토와 실천적 전개방안-, 1995.
- 제주도, 제주국제자유도시종합계획(안), 2002.
- 제주도, 세계를 향한 강한 제주 발전전략 실천계획(안), 2002.
- 제주도, 지역혁신체제 구축을 통한 인적자원 개발, 2002.
- 제주도, 국제교류 현황 자료, 2002.
- 제주발전연구원, 제주형 관광조직체계의 기초모형개발, 2000.
- 한국관광공사, 동북아 4개국 연계 크루즈관광상품 개발, 1999.
- 한국관광연구원, 한·중·일+아세안 관광협력에 관한 연구, 2000.

□ 부 록 □

◆ 제주의 국제교류 현황

◆ 제주의 ITOP 포럼 발표자료

□ 제주의 국제교류 현황

1. 한일해협 연안 시도현지사 교류회의

가. 경과

- 한일해협 연안 시도현지사 교류회의가 1992년부터 한국의 남해안 1시3도(부산광역시, 경상남도, 전라남도, 제주도)와 일본의 규슈북부 4현(후쿠오카현, 사가현, 나가사키현, 야마구치현)의 지방자치단체장들이 매년 1회씩 모여 한일해협연안 시도현지사교류회의를 개최하고 있다. 개최방법은 매년 한일국가별 및 시도현별로 순회하며 개최된다.

나. 주요 합의사항

- 첫째, 회의운영. 매년 정기적 개최, 회의운영요강 제정, 공동교류사업의 충실화, 개별교류사업의 적극적 추진, 공동교류사업의 실적평가 및 효율적인 추진, 10주년 기념사업 추진
- 둘째, 행정교류. 행정기관 상호간의 교류 및 정보교환
- 셋째, 경제기술교류. 경제기술교류의 추진, 지역진흥단체교류 지원사업 추진, 환경기술교류, 수산관계교류
- 넷째, 문예·스포츠교류. 청소년 교류, 문화·스포츠 교류 추진, 지역 전통공예 교류사업추진, 주민친선이벤트
- 다섯째, 학술연구·정보교류. 지역진흥·수산진흥·관광진흥의 정책에 대한 공동연구추진, 각종 지식과 정보교류 등의 추진, 해협권연구기관협의회 구성 및 공동연구, 인터넷 등 정보통신기술 교류방안에 대한 공동연구

< 표 > 한일해협 연안 공동 교류사업 추진상황

교류사업	내 용
청소년 교류	<ul style="list-style-type: none"> · 상호교류로 세계화에 부응하는 미래주역 육성 기여 · 한일 고교생 상호교환 전통·문화·역사 등 현장체험을 통하여 상호 이해, 신뢰기반 구축
수산 교류	<ul style="list-style-type: none"> · 한일연안 해결노력을 통한 국제문제 해결 능력 배양 · 어류공동방류 사업을 통한 한일해협 수산자원 증대 등 공동이익 창출 · 어업인 교류 28회·487명, 상호 정보교환으로 선진기술 연수, 정보 습득 등 우수인력 양성에 기여
환경 교류	<ul style="list-style-type: none"> · 한일연안 해결 노력을 통한 국제문제 해결 능력 배양 · 산성비 공동조사, 하천수질 공동조사, 생활하수 오염방지대책 등 환경문제 공동 협조체제 구축
광역 관광 교류	<ul style="list-style-type: none"> · 관광홍보, 민간홍보사절단 양성 · 일본관광성향조사, 의견교환으로 관광상품개발 등 관광활성화 기여 · 관광설명회, 배낭여행, 수학여행단 교류로 관광홍보 및 민간사절단 양성
한일 주민친선이벤트	<ul style="list-style-type: none"> · 직능단체교류로 정보교환 및 벤치마킹 계기 · 민속공연, 아마추어 스포츠 이벤트 등 양지역 주민의 친목도모, 문화의 상호이해, 민간차원의 교류 계기
경제 교류	<ul style="list-style-type: none"> · 우리상품 판매촉진단 파견 등 일본수출 시장개척 계기 · 제주특산물 전시, 한일상품 비교견학으로 청정 제주특산물 홍보 · 민간 경제인 교류기반 조성으로 수출증대 효과
지역사회진흥단체 교류	<ul style="list-style-type: none"> · 한일 여성간 상호이해 계기 · 한일여성포럼 개최를 통한 선진의식 함양기회 제공
지역전통공예 교류	<ul style="list-style-type: none"> · 공예기술 상호비교로 신상품 개발 계기 · 공예품 전시 및 기술정보 교환을 통한 우리공예품 재인식 기회 제공
연구기관협의회 구성	<ul style="list-style-type: none"> · 한일해협권 연구기관간에 긴밀한 협조체제 구축 · 해협권 포럼 발간, 학술세미나 개최 등 공동 관심사를 심도있게 토론

자료 : 제주도, 세계를 향한 강한 제주 발전전략 실천계획(안), 2002, pp.144-145.

다. 공동성명 내용

- 제9회 교류회의는 2000년 9월 제주도에서 개최되었다. 21세기 한·일 양 지역의 보다 나은 발전을 위한 공동 교류사업의 성과와 앞으로의 전망, 그리고 해양 표착, 쓰레기 문제 등에 대해서 논의되었다. 또한 한일해협권의 상호이해와 공동번영을 촉진한다는 공통의 인식 아래 4가지 사항의 공동성명을 발표하였다.
- 제10회 교류회의는 2001년 9월 야마구치현 시모노세키시에서 개최되었다. 이 회의에서는 8개 시도현의 주요 시책에 관해 정보교환을 하는 한편 공동교류사업의 성과와 앞으로의 전망, 활발한 교류를 하기 위한 바람직한 방향 등에 관해 진지한 토의가 이루어졌다.
- 제11회 교류회의는 2002년 11월 부산광역시에서 개최되었다. 월드컵대회가 한·일 공동으로 개최된 해이자, 「한·일 국민교류의 해」를 기념하는 해에 개최된 이번 회의에서는 8개 시·도현이 주요시책에 관해 정보교환을 실시하고, 공동교류사업의 성과 및 이후의 교류 전망과 방법 등에 대하여 논의하였다. 또한 여성의 사회적 참여확대, 한·일 8개 시도현을 잇는 관광선의 운항, 한일해협연안지역의 공동과제를 효율적으로 연구하기 위한 「공동연구기구」 설립 등이 논의되었으며, 한일 양국간의 FTA(자유무역협정)의 중요성에 대하여 인식을 같이 하였다.

2. 한일해협권 연구기관협의회

가. 설립 배경 및 목적

- 1993년 제2회 한일해협 연안 시도현지사 교류회의에서 처음으로 한일해협권연구기관협의회를 창설하기로 제안되었다. 그 후 수차례에 걸쳐 행정기관 및 연구기관과의 실무자 회의를 거쳐 1994년 9월 6일 한국 부산광역시에서 한일해협권연구기관협의회가 발족되었다.
- 창립총회에는 한일 양지역 10개 연구기관이 참석했다. 참석기관은 한국측에서는 부산발전연구원, 광주·전남발전연구원, 경남발전연구원, 제주대학교 지역사회연구소가 참가하였고, 일본측에서는 큐슈경제조사협회, 아시아태평양센터, 국제동아시아연구센터, 사가경제조사협회, 나가사키경제연구소, 친화은행정보조사부의 대표자 및 각 연구기관의 실무자가 참석하였다.
- 설립 목적은 한·일해협권 공동과제에 대한 공동연구와 학술·정보교류 등을 통해, 양지역의 발전과 공동번영을 추구하기 위해서이다.

나. 사업 추진

- 사업추진의 기본방향으로는 국제화시대의 지역경제활성화와 지역개발에 관련된 공동연구, 연구기관간의 학술·정보교류 및 연구원의 상호 파견, 기타 합의에 기초한 사업 등을 추진하고 있다.
- 현재 참여 연구기관은 한국 5개 연구기관(제주발전연구원, 부산발전연구원, 경남발전연구원, 광주·전남발전연구원, 울산발전연구원), 일본 6개 연구기관(큐슈경제조사협회, 아시아태평양센터, 국제동아시아연구센터, 사가경제조사협회, 나가사키경제연구소, 친화은행정보조사부)이 참여하고 있다.

다. 주요 일지

- 1994년 9월에 첫 정기총회 및 실무자회의를 부산광역시에서 개최하여 규약 제정과 교류협정서 교환, 임원 선출 등을 하였다.
- 한일해협 연안지역간의 공동 학술연구 연구지인 해협권 포럼 제1호가 1995년 1월에 발간되었다.
- 제7회 정기총회는 제주도에서 개최되어, 2001년도부터 해협권포럼에 연구보고서를 통합하여 ‘해협권연구’를 발간하기로 합의하였다.

3. 자매결연 현황

기관명	자매결연지역	자매결연 체결 일자	비고
특별자치도 (5)	미국 하와이주	'86.11.25	
	인도네시아 발리주	'89.06.16	
	러시아 사할린주	'92.01.17	
	중국 해남성	'95.10.06	
	포르투갈 마데이라	'07.01.23	
제 주 시 (6)	일본 와카야마현 와카야마시	'87.11.12	
	중국 계림시 (관서장족 자치구 꾸이런시)	'97.10.29	
	프랑스 르양시	'04.10.14	
	중국 산둥성 내주시	'95.12.11	
	미국 캘리포니아주 샌타로사시	'96.10.22	
	일본 효고현 산다시	'97.07.31	
서귀포시 (4)	일본 사가현 가라즈시	'94.09.14	
	일본 이바라키현 카시마시	'03.11.26	
	일본 와카야마현 기노가와시	'87.02.20	
	중국 요녕성 흥성시	'96.11.12	

자료 : 평화협력과

4. 우호협력 현황

기관명	우호협력지역	우호협력 체결 일자	비 고
특별자치도 (5)	대만 타이페이시	'97.08.11	
	호주 태즈매니아주	'97.10.27	
	일본 시즈오카현	'00.11.14	
	중국 대련시	'01.03.24	
	베트남 키엔장성	'08.05.21	
제 주 시 (6)	미국 라스베가스	'97.09.28	
	중국 양저우시	'00.11.04	
	중국 쿤산시	'02.11.20	
	일본 벳부시	'03.01.17	
	일본 동경 아라카와구	'06.02.17	
	중국 흥춘시	'07.10.17	
서귀포시 (1)	중국 해남성 삼아시	'99.11.19	

자료 : 평화협력과

5. 국제기구 가입현황

(2008. 12. 31일 현재)

부서	국제기구 명칭	가입일	가입경위	활동실적 및 계획	연회비
평화협력과 (5)	세계지방자치단체연합 UCLG (United Cities and Local Government) ▪ 설립 : 2004.5.2(통합기구 창립) ▪ 본부(사무국) : 스페인 바로셀로나 ▪ 회원현황 : 95개국 1,000개 지방정부 및 단체	'04.1.1	세계최대의 지방자치단체 연합기구에 가입하여 국제관광지 제주홍보 및 지방자치발전 기여와 외국 자치단체와의 교류협력기반 구축	▪ 실적 《2007》 - 10.28~10.31 UCLG 세계총회 제주개최 110개국 2,156명 참가 《2008》 - 7.13~18 UCLG ASPAC 회의 참가 (태국 파타야)	\$2,676
	동북아시아자치단체연합 NEAR (The Association of North East Asia Regional Governments) ▪ 설립 : 1996 ▪ 본부 : 경북포항 ▪ 회원현황 : 5개국 65개 회원도시	'96.9.	지역간 경제·기술 개발에 관한 정보 교환 및 자치단체간 교류협력 증진에 기여	▪ 《2008》 - 5.27~5.29 동북아시아지역 자치단체연합 실무자 워크숍 참가(포항) - 9.1~9.3 동북아시아지역 자치단체연합총회 참석(중국산둥성)	-
	아시아태평양도시회의 APCS ▪ 설립 : 1994(일본 후쿠오카에서 제안) ▪ 사무국 : 후쿠오카 도시연구센터 (URC) ▪ 회원 : 12개국 28개 도시 * 2년마다 본회의 실무회의 개최(짝수-본회의, 홀수-실무회의)	'08.9.29	아.태지역 협력, 교류 강화 및 아태지역과 타 지역간의 무역, 문화, 물류, 정보, 관광산업 등 다양한 분야에서 우의 증진 촉진	《2008》 - '08.5 제주지사명의 가입희망 서신 발송 - '08.9.28~10.1 APCS 회의 참석(중국 대련시)	
	인종주의 및 차별 반대 아시아태평양국제도시연합 APCaRD (Coalition of Cities against Racism and Discrimination in Asia and the Pacific) ▪ 설립 : 2006. 8 ▪ 본부 : 태국 방콕 ▪ 회원 : 13개국 30여개 도시	'07.10	다민족 다문화에 따른 인종주의 및 사회차별 퇴치를 위한 정책 교환 및 제주특별자치도의 평화의 섬 이념과 일치. NGO, 학회, 학계 등 사회단체와 연계 활동	《2007》 - 7. 4 가입의향서 제출 - 10.28~31 UCLG-ASPAC 과 연계하여 인종주의 및 차별 반대 국제회의 제주 개최	
	한-아랍 소사이어티 KAS (Korea-Arab Society) ▪ 설립 : '08.7.28 ▪ 사무국 : 한국 ▪ 회원 : 한국 아랍 정부(왕실) 등 34개, 도시, 단체, 기업 등	'08.6	아랍권 국가, 왕실, 기업 등과의 인적 네트워크를 확보하여 아랍권의 지지와 협력을 강화하고, 투자유치를 위한 교두보를 확보	《2008》 - 5.26 한-아랍 소사이어티 재단 창립 국제회의 ※ 제주는 참여하지 않고 이후 참여 - 6.30 한-아랍 소사이어티 재단 창립 이사회 개최 의장단 및 프로그램 심의회 선출 - 7.28 재단 법인설립 등기	

부서	국제기구 명칭	가입 일	가입경위	활동실적 및 계획	연회비
관 광 정 책 과 (2)	아태관광협회 PATA (Pacific Asia Travel Association) ▪ 설립 : 1951 ▪ 본 부 : 태국 방콕(운영) 미국 오�클랜드(경영·미주) 호주·대국·독일(지역) ▪ 회원현황 : 77개국·1,261개 회원사	'85.2	자연, 사회, 문화, 환경의 보존과 관광산업발전 및 교류증진	▪ 실적 - '04.4 PATA 총회 제주개최 - '05.4.7~9 PATA 한국지부 총회(대전) - '06.4.23~4.27 PATA 총회 참가(태국)	\$2,395
	미주여행업협회 ASTA (American Society of Travel Agents) ▪ 설립 : 1931 ▪ 본 부 : 미국 버지니아주 ▪ 회원현황 : 170개국·26,000여명	'95.8.5	ASTA를 통해 제주관광 홍보로 지역경제발전 도모	▪ 실적 - '06.9.9~12 ASTA 국내총회 (미국 플로리다주 올랜드) 《2007》 - 연차총회시 관광교역전 참가 - '07.3.25~29 ASTA 총회 및 교역전 제주개최	본 부 : \$480 한국지부 : 150천원
투 자 정 책 과 (1)	한미경제협의회 KUSEC (Korea-U.S. Economic Council, Inc) ▪ 설립 : 1973.8월 ▪ 본부(사무국) : 무역협회 미주팀 대행 ▪ 회원현황 : 159(한국회원)	'08.1	한·미경제 및 문화교류 등을 위한 교두보 확보와 국제자유도시 대미 홍보	▪ 실적 - '06. 8. 24 제2회 이사회 참석 (서울 코엑스) - 한·미태평양연안 2차 합동회의 (제주) '08. 11월	-
환 경 정 책 과 (1)	자치단체국제환경협의회 ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) ▪ 설립 : 1990(한국 개소: '02.5) ▪ 본 부 : 캐나다 토론토시 ▪ 회원현황 : 64개국 470여 자치단체 및 자치단체연합조직	'05.3	지방차원에서 지속가능한 환경정책의 수행 및 환경문제 해결을 위한 국제교류협력증진	▪ 실적 - '06. ICLEI 한국사무소 총회 (국제화재단) - '06.2.24~3.7 세계총회(남아공 케이프타운, 요하네스버그) 《2008》 - 6월 한라환경포럼(제주) - 10월 ICLEI 세계총회 참석 (스페인)	\$1,750
보 건 위 생 과 (1)	WHO 서태평양지역건강도시연합 AFHC (Alliance For Healthy Cities) ▪ 설립 : 2003. 10 ▪ 본 부 : 필리핀 마닐라 ▪ 회원현황 : 9개국 69개도시	'05.7	건강한 사회를 구현하는 회원들간의 시책정보 공유로 지속가능한 건강증진에 도모	▪ 실적 - '05.10 WHO 건강도시 지정 선포 《2007》 - '07. 9 제58차 WHO서태평양지역회의 개최(제주)	\$525

자료 : 평화협력과

6. 해외주재 관광홍보관 설치현황

구분	설치일	장 소	전 화	주 소
북경홍보관	'99.11.18	중국 북경시 (한국관광공사 북경지사 내)	86-10-6506-8336	북경시 조양구 광화로 광화서리 1호 한국문화원 3층
후쿠오카홍보관	'03.09.05	일본 후쿠오카 (한국관광공사 후쿠오카지사 내)	81-92-473-0514	후쿠오카 하카타구 하카타 역전 2-1-1 아사히빌딩 5층
오사카홍보관	'03.11.05	일본 오사카 (한국관광공사 오사카지사 내)	81-6-6266-7777	오사카 추오구 혼마치 3-1-9 KAL빌딩 8층
상해홍보관	'06.03.27	중국 상해시 (한국관광공사 상해지사 내)	86-21-3368-8616	상해시 서회구 조계북로 396호 회지대하 502실
도쿄홍보관	'06.04.03	일본 도쿄 (한국관광공사 도쿄지사 내)	81-3-5521-2102	도쿄 치요다구 유라쿠초 1-1-2 히비야미추이빌딩 9층
타이베이홍보관	'06.05.22	타이완 타이베이시 (한국관광공사 타이베이지사 내)	886-2-2729-9091	타이베이시 기룡로 1단 333호 세계무역센터 2213실

자료 : 관광정책과

□ 제주의 ITOP 포럼 발표자료

섬관광의 새로운 발전방향 : 제주도의 사례

오 상 훈

(제주대학교 관광경영학과 교수)

< 차례 >

- I. 서론
- II. 연구 방법론
- III. 분석 결과
- IV. 섬관광 개발의 새로운 방향
- V. 결론

I. 서론

지난해 7월 24일, '관광진흥'과 '교류협력'을 공동정책목표로 설정하는 ITOP포럼(제1회 포럼)이 제주에서 창설되었다. 이것은 거친 해양 속의 섬들의 숙명적인 고립성과 한계성을 청산하고, 21세기 해양문명시대의 개막과 함께 새로운 천년을 주도할 위대한 첫걸음이었다. 이를 위하여 제주도 등 4개 섬은 섬관광협력을 가장 강력하고 전략적인 방법으로 공통인식하고 있다는데 주목할 필요가 있다.

제1차 포럼에서 4개섬은 제주선언을 채택하고 공동정책을 발표하고 상호간의 관광교류 협력방안을 논의하였다. 여기서, 특히 관광교류협력의 강화, 관광정보의 상호교류, 본 포럼의 정례화, 각 지방정부의 상호지원 등을 명문화하고 있다. 이러한 ITOP 포럼의 배경을 고려할 때, 각 섬 특유의 관광현황과 문제점, 그리고 바람직한 개발정책방향 등에 관한 사례를 검토해 보는 것은;

첫째, 회원 섬간의 이해와 협력의 기반을 강화하는 기회가 되고, 둘째, 각 섬의 관광발전방향을 모색하는데 매우 유익한 시사점을 얻을 수 있고, 셋째, 4개 섬들간의 협력사업과 협력방안에 관한 아이디어를 발견하는데 도움이 될 수 있다고 생각한다.

※ 이 글은 1998년 제2회 ITOP포럼 주제발표 원고입니다.

따라서, 이 글에서는 제주섬 관광개발의 사례분석을 통하여 섬 관광개발을 위한 새로운 방향을 탐색하고 논의하는 데 목적을 두고 있다.

II. 방법론

이 장에서는 SWOT 분석과 SER-M 모델을 합성한 SERM*SWOT matrix 방법을 이용하고 있다. SWOT 분석은 관광개발계획 또는 관광기업경영계획을 수립할 때, 내적인 실행작업(performance)과 외적인 환경을 거시적으로 진단하고 예측할 때 많이 사용하는 방법이다. 여기서 SWOT는 관광목적지로서 제주섬의 강점(S)과 약점(W), 제주섬 관광의 미래 경쟁력을 제고시키는데 유리한 기회요소(O)과 방치할 경우 미래 경쟁력을 약화시킬 수 있는 위협요소(T)을 의미한다.

SER-M 모델은 기업, 지역, 국가의 경쟁력을 분석하는데 많이 이용하는 방법 중의 하나이다. SER-M의 패러다임은 실행의 요인을 결정하는 4가지 요인 - 주체(S), 환경(E), 자원(R), 메카니즘(M) - 을 고려한다.

첫번째 요인 주체는 지역정책이나 사업전략을 구상하는데, 주어진 환경내에서 활용 가능한 자원을 재조정하고 재편성함으로써 경쟁상태를 유발시키는 역할을 한다.

두번째 요인 환경은 외부에서 발생하는 것인데, 사업경영자는 자연의 성질이나 여러 가지 경제규제를 마음대로 바꿀 수 없다.

세번째 요인은 자원이다. 각 산업이나 각 지역은 가지고 있는 자원이 다르기 때문에 각기 다른 방법으로 환경의 변화에 반응해 왔다.

네번째 요인인 메카니즘은 주체가 자원을 이용하거나 만들어내는 원리이다. 예를 들어 사업전략이나 조직은 메카니즘의 일부이다. 이 장에서는 위의 두 가지를 합성한 SERM-SWOT matrix 방법을 사용하였다. 즉, SERM*SW를 통하여 제주섬 관광의 성장발전요인을 분석하고, SERM*OT를 통하여 제주섬 관광의 발전기회를 분석하고 있다.

III. 분석 결과

1. 제주관광의 강점과 약점

1) S/W of Subjects

제주관광의 발전과정은 도입기('70), 성장기('80), 성숙기('90) 등 3단계로 나누어 볼 수 있다. 이러한 단계에 따라 관광개발계획의 과제도 변화해 오고 있다. 도입기에는 국가지도자(대통령)나 청와대의 영향력이 가장 중요했으며, 성장기에는 중앙정부의 주도하에 역외의 정책자와 자본가들이 중요한 주체로 부상하고 있다. 특히 90년대 초 지방자치시대의 개막과 함께 지방주도의 관광개발계획이 활발하게 이루어지기 시작하였다.

그러나 아직까지도 제주지역 관광개발계획은 제주지역의 계획자보다는 외부지역의 계획자들에 의하여 수립되고 있고, 관광지 건설사업에서도 외부자본 의존도가 크다.

○ 주요 강점

- 관광개발과 사업에 관한 경험과 노하우를 가지고 있는 지역인재의 등장
- 관광사업가 이외에도 정치, 행정 경제 사회문화 등 다양한 분야의 지도자들이 관광에 대한 가치를 인식하기 시작함.
- 중앙정부가 관광지역을 국가 전략산업으로 인식하여 적극 지원을 하고 있음.

○ 주요 약점

- 관광개발 관련 기획가와 전문 학교의 부족
- 대규모 관광개발을 위한 자본 투자가와 국제경영인의 부족
- 관광개발 계획과 자본의 높은 외부 의존성

2) S/W of Environment

일반적으로 관광목적지로서 섬의 매력은 지형적 분리, 정치적 독립, 문화의 차이, 온화한 날씨와 환경, 섬 생활의 특징 등이다. 그러나, 섬의 고립성, 소규모 경제, 제한된 지역 수요와 지역자금, 인적자원과 전문성의 부족 등은 관광발전의 장애요인으로 작용하게 된다. 제주섬 역시 이상과 같은 매력요소와 장애요소들을 고루 갖추고 있다.

○ 주요 강점

- 훼손되지 않은 자연생태계(자연환경, 전통문화)
- 해양자원, 4계절을 바탕으로 하는 다양한 관광활동의 발달 가능성 및 동남아 시장유치 잠재성
- 제주도개발특별법('91)의 제정을 통하여 종합적 관광기반시설 투자환경의 개선

○ 주요 약점

- 파괴되기 쉬운 섬 환경 보호대책과 노하우의 부족
- 기후에 따른 야외 관광레크리에이션 활동의 제약성 상존
- 관광의 하부 부문간의 불균형 발전 및 영세성·낙후성 상존
- 작은 내수시장으로 국제항공노선 개설 곤란

3) S/W of Resources

관광의 핵심요소(core component of tourism)는 사람이다. 관광발전을 위해서는 지역내에 전문교육자, 전문경영자, 고급 엔지니어, 전문 공무원, 서비스 요원, 예비투자가 등 창조적인 자원이 풍부해야 한다. 불행하게도 섬지역은 이러한 전문인력이 빈약하다는 공통적인 한계를 갖고 있다. 제주지역도 예외가 아니다.

○ 주요 강점

- 2개 대학, 3개 전문대에 관광관련 학과 재학생 수 2,600명
- 도·시·군에 관광관련 전담부서에 공무원이 배치되어 있음

○ 주요 약점

- 관광개발관련 학과의 희소(제주대 1개 학과)
- 관광경영에 비해 관광개발계획분야의 낙후성이 더 심각함
- 교육기관 및 교육프로그램이 국제적 수준에 비해 크게 낙후되어 있음

4) S/W of Mechanism

메카니즘은 주체가 자원을 이용하거나 만들어내는 원리이다. 예를 들어 사업전략이나 조직은 메카니즘의 일부분일 뿐이다. 따라서, 아무리 유능한 주체가 있고 풍부한 자원을 가지고 있더라도 이들을 활용할 수 있는 관광조직, 지방정부의 정책, 전략이 비약하면 섬 관광의 발전을 기대할 수 없게 된다.

○ 주요 강점

- 각 지자체에 관광업무 주무부서의 설치
- 제주도관광협회, 제주발전연구원, 관광산업연구소 등 관련 조직의 존재

- 2001년 530만명의 관광객 유치를 위한 3개단지 20개 관광지구의 개발사업 진행
- 주요 약점
 - 지방정부의 장기적 단계적 관광정책목표 및 전략의 부재
 - 산·학·관·연 협동프로그램 및 실적의 결여
 - 관광개발계획의 추진실적 부진

2. 제주관광의 SERM을 위한 기회와 위기

1) O/T of Subjects

제주관광은 동태적인 관광시장 및 외부환경과 상호작용을 하는 개방된 시스템이다. 환경의 변화는 통제가 불가능하지만 어떻게 활용하느냐에 따라 제주관광의 경쟁력을 향상시키는데 유리한 기회요인으로 작용하기도 하고, 방치할 경우엔 미래의 경쟁력을 악화시키는 위협적인 요인으로 작용하기도 한다. 따라서, 제주관광이 발전하기 위해서는 외부환경의 변화에 창조적으로 대응할 수 있는 유연성을 갖추어 나가야 한다. 특히, 섬관광은 외부환경의 변화에 취약할 정도로 민감하다는 점에 주의해야 할 것이다. 제주관광의 주체들도 다양하게 변하고 있다.

- 주요 기회
 - 외국인 투자자들의 관심이 증가됨.
 - 제주관광개발과 관련된 대통령 후보자의 공약
 - 제주관광개발과 관련된 지역선거 후보자들의 공약
 - 외부기업들의 진입(외부 렌트카 회사)
- 주요 위기
 - IMF와 같은 경기침체로 관광사업체들의 파산
 - 관광산업 침체로 관광사업의 기회 감소(채용인력, 학생)

2) O/T of Environment

최근 국내·외적으로 발생하고 있는 몇 가지 환경 변화는 가장 큰 변수로 작용할 전망이다.

○ 주요 기회

- 고환율시대에 내국인 해외여행 감소에 따른 국내수요의 증가
- No visa 입국허용 대상국의 확대(일본 → 중국, 러시아)
- 원화하락으로 외국인 관광객수의 증가 전망
- 외국인 투자자유지역의 지정 및 투자여건의 획기적 개선

○ 주요 위기

- 금강산관광코스(남-북관광)의 개방에 따른 제주방문 내국인 관광객 수의 감소 전망
- IMF 경제한파에 따른 실업자 증가, 실질소득 감소로 관광수요의 대폭 감소
- 고환율, 고물가, 고금리에 따른 관광기업경영 환경의 악화(항공편수의 축소)

3) O/T of Resources

제주관광과 관련하여 인력부문에서도 큰 변화가 일어나고 있다.

○ 주요 기회

- 국가경제의 구조조정과 고실업하에서 신규 및 유경력 노동력 확보가 용이해짐
- 관광업계의 구조조정으로 긴축경영 및 경쟁우위확보 전략이 강화됨
- 실업위기 하에서 관광종사원, 공무원들의 태도 및 의식의 변화가 현저함

○ 주요 위기

- 관광부문 종사원 교육 및 인력개발 투자의 감소
- IMF시대에 관광기업의 경영악화로 신규채용의 획기적 감소
- 고실업시대에 비전문 저임금 노동력의 관광업계 진입으로 서비스 질 저하 우려

4) O/T of Mechanism

메카니즘은 주체가 자원을 이용하거나 만들어내는 원리이다. 예를 들어 사업전략이나 조직은 메카니즘의 일부이다. 따라서, 아무리 유능한 주체가 있고 풍부한 자원을 가지고 있더라도 이들을 활용할 수 있는 관광조직, 지방정부의 정책, 전략이 비약하면 섬관광의 발전을 기대할 수 없게 된다.

○ 주요 기회

- 신규 No Visa 대상국 관광객 수용태세의 급진전
- 고환율·고실업에 따른 국내수요의 감소로 해외마케팅전략의 강화
- 대통령, 지방자치단체장의 선거공약 사항 이행의 촉구 강화
- 외국인 투자자유지역의 지정 및 투자촉진관련 법의 제정

○ 주요 약점

- 고금리·고환율로 인한 경영자금환경의 악화
- IMF경제난국으로 3개단지 20개관광지구 개발계획의 축소
- 중앙정부의 긴축재정으로 국고지원의 축소(컨벤션센터, 월드컵경기장)

IV. 섬관광 개발의 새로운 방향

지금까지 SERM*SWOT matrix에 따라 제주섬 관광의 현황을 개괄적으로 분석하여 보았다. 분석요인의 수는 총 48개(4*4*3)이다. 이러한 분석결과와 섬 관광개발의 이슈를 다루고 있는 문헌의 검토내용을 종합하면, 앞으로 바람직한 제주섬 관광의 개발방향을 요약하면 다음과 같다. 이들은 오끼나와현, 발리주, 해남성의 관광개발 방향을 구상하는데도 도움을 줄 수 있을 것으로 생각한다.

1. 관광산업 주체의 고도화·다양화

제주관광발전과정(30년)에서 관광개발주체는 외부의존에서 내부역량이 강화되는 쪽으로 크게 변화해 오고 있었다. 변화의 순서는 대체로 카리스마적인 국가지도자 → 권력의 핵심부(청와대) → 중앙정부(건설부) → 지방정부 및 외부자본가 → 지방정부 및 지역주민으로 이어지면서, 앞으로는 외국인 투자가가 새로운 주체의 구성원으로 등장할 전망이다.

섬관광개발을 위하여 어떤 형식의 주체가 가장 적합한지는 논란의 여지가 많지만, 지역 내부의 주체역량을 고도화시키는 것과 함께, 외국인투자가도 개발주체의 멤버로 받아들여 개발의 한계를 극복하는 것이 바람직하다. 특히, 제주도와 같은 섬은 중앙정부의 지원이 필요하므로 지방정부의 책임자들의 대정부 협상능력을 향상시키는 것도 중요한 과제라 하겠다.

2. 섬의 자연생태계를 보존할 수 있는 관광개발

육지와 격리되어 있는 섬의 생태계는 독특하고 매력적이지만, 무계획적인 이용과 파괴적 개발을 통하여 쉽게 훼손되고 회복이 어렵다는 특성을 지니고 있다. 또, 섬관광개발계획이 경제적 수입지향적이었고 외부의 계획가들에 의해 주도됨으로써 환경보전을 위한 대책이 크게 결여되어 있다. 개발계획의 결과는 취약한 섬의 환경에도 불구하고 대량관광만을 팽창시키고 있었다. 이러한 대량관광이 지속되는 한 유한한 섬의 생태계는 크게 훼손되고, 관광목적지로서 섬의 수명주기는 가까운 장래에 쇠퇴기를 피할 수 없게 될 것이다.

오늘 우리에게 관광개발과 관광수입이 중요한 것처럼, 미래 세대에도 섬관광은 필요한 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 대안이 환경에 최소한의 영향을 주는 지속가능한 관광개발개념이다. 따라서, 섬관광의 개발방향은 대량관광과 새로운 접근방식의 관광을 적절히 혼합하는 것이 바람직하다.

3) Water-based, counter-bad weather 관광개발로 관광활동의 다양화

섬은 바다로 둘러싸여 있고, 특히 제주섬은 태풍·우기·겨울과 같이 관광활동에 적합하지 않은 시기가 많다. 그러나, 제주관광은 자연경관 및 문화를 감상하는 정적인 관광활동이 지배적이고, 다양한 외부 레크레이션과 내부 레크레이션을 즐기는 동적인 관광활동이 활성화되어 있지 못하다.

풍부한 바다를 이용하여 water-based, 해양스포츠를 활성화 시키고, 나쁜 날씨에도 좋은 관광경험을 보장해 줄 수 있도록 대형몰의 건설과 내부 레크레이션의 활성화는 매우 바람직한 개발방향이 될 수 있다. 특히, 관광객들의 소비행태가 고도화 개성화 다양화 되어 가는 추세이므로, 단조로운 섬 관광패턴을 더욱 다양하게 변화시켜 나가야 할 것이다.

4. 지역내 다른 산업부문과 연계성을 제고하는 관광개발

지역내 다른 산업부문과 연계성을 제고하는 관광개발을 한다. 섬경제는 단순하고 소규모이고 취약하다는 특성을 지니고 있다. 그리고, 대부분의 섬지역에서 관광산업은 제1의 전략산업이고, 섬관광개발은 지역경제를 북돋우는데 목표를 두고 있다. 따라서 관광산업과 지역내 여타산업과의 연계성을 제고하는 것은 가장 중요하고 실질적인 과제이다.

제주지역에서는 관광산업을 농·축산업, 해양·수산업, 금융산업, 생명공학산업, 정보산업, 실버산업, 문화산업과 연계시키기 위한 구상이 진행 중에 있다. 이처럼 관광산업이 지역경제 전반에 기여할 수 있을 때, 관광산업은 지역주민들로부터 긍정적인 지지를 얻을 수 있을 것이다.

5. 인적자원과 훈련

인적자원은 관광산업의 핵심요소이다. 관광업종사자가 서비스의 품질과 성공적인 섬의 경쟁력간의 상관관계를 이해하는데 있어, 훈련, 교육 그리고 전반적인 인식 등이 필요하다. 하지만 불행하게도 관광산업에서 요구하거나 관광개발에 필요한 넓은 범위의 기술과 모든 종사원들을 훈련시키기에는 기관의 교육수용력은 한계가 있다.

교육과 훈련 등의 인적자원의 개발은 21세기 섬관광이 직면하고 있는 가장 중요한 문제를 해결할 수 있을 것이다. 섬-목적지 훈련프로그램과 같은 상호 협력적인 파트너십이 제안될 수도 있다. 관광산업지도자들은 관광을 보다 잘 이해하는 정책 결정자와 정치적 리더들을 얻을 수 있는 보다 많은 방법과 수단을 찾을 것이다.

6. 메카니즘의 기능 강화

메카니즘은 주체가 동태적인 외부환경 속에서 섬관광시스템을 운용해 가는 원리를 의미한다. 거기에는 여러 가지 방법이 있겠지만, 이 장에서 분석되었던 항목들을 중심으로 메카니즘의 기능강화 방안을 요약하면 다음과 같다.

- a) 지방정부의 관광부서의 전문성을 향상시켜야 한다. 그래야 섬관광발전을 주도할 정책 및 전략의 개발·집행·평가가 효율적으로 이루어지고 섬관광의 경쟁력도 향상시킬 수 있다.
- b) 가능하면 해외마케팅전담기구를 설치하는 것이 좋다. 앞으로 섬은 내국인 관광객의 무대에서 탈피하여 세계 여러나라 사람들의 주목을 받게 될 것이다. 그리고 섬들 간의 경쟁도 더 치열해지고 섬들간의 협력, 국제협력의 필요성은 더욱 높아질 것이다. 이러한 상황에서 섬관광개발의 절반은 시장개척을 위한 촉진을 의미하게 된다.
- c) 역내 산·학·관·연 협동프로그램의 활성화가 중요하다. 섬관광은 관광업계 단독으로 만들어낼 수 있는 상품이 아니라, 섬의 총체성 또는 섬경험을 의미한다. 여러 가지 섬관광의 한계를 극복하고 섬이 갖고 있는 속성들의 단순한 조합을 능가하는 섬경험을 만들어내기 위해서는 역내 여러 부문의 공동노력이 필수적이다.

- d) 지속적인 개발을 통하여 섬관광의 매력을 향상시켜 나가야 한다. 유기체에 영양이 계속 공급되지 않을 때 그 유기체는 죽게 된다. 관광목적지로서 섬도 유기체적 성격을 지니고 있다. 지속적인 환경보호와 개발이 병행되지 않을 때, 동태적인 시간의 변화에 적응하지 못하고 관광목적지로서 섬의 수명은 종말을 맞이하게 된다.
- e) 관광투자재원의 확보가 중요하다. 제주도의 경우 관광투자재원은 중앙정부의 재정, 지방정부의 재정, 민간자본 등으로 구성된다. 그러나, 현재 진행중인 대규모 관광개발계획도 투자재원조달이 원활하지 못하여 추진실적이 부진하다. IMF경제난국으로 인하여 중앙정부의 재원도 줄어들고 고금리로 인하여 민간자본투자도 불투명해지고 있다. 최근에는 외국자본을 유치하기 위한 제도들이 마련되고 있다.
- f) 지역주민의 관광의식을 높여야 한다. 지역주민은 관광개발의 동반자임과 동시에 가장 다루기 힘든 장애물이기도 하다. 관광사업에 대한 오해, 관광개발에 대한 반대, 외부자본 및 관광객에 대한 나쁜 감정 등이 제주지역에서도 나타나고 있다. 체계적인 관광의식교육을 통하여 이러한 문제들을 예방하고 충실한 동반자로 만들어야 한다.

V. 결 론

작년 7월 24일에 창설된 ITOP 포럼은 섬의 고립과 한계를 극복하고 상호 관광협력의 증대를 목적으로 하고 있다. 그리고, 오늘의 포럼 주제는 섬관광개발의 방향을 모색하는데 있다. 회원섬간의 독특한 관광개발의 사례는 상호이해를 촉진하고 개발정보를 교환하며 개발방향을 탐색하는데 유용하므로 ITOP 포럼의 기본 목적에도 부합되는 것이다.

이 글에서는 제주섬의 관광개발과 관련한 문제점을 진단하고 해결방향을 탐색하는 것을 목적으로 하고 있다. 좀 미세하고 생소한 방법이지만 SERM*SWOT matrix를 활용하여 제주섬 관광개발을 소개하여 보았다. 앞으로 더욱 새로운 관점에서, 그리고 보다 더 미세한 차원에서 각 회원섬간의 관광개발 사례들이 분석되고 다음 ITOP 포럼을 통하여 더 유용한 정보가 교환될 수 있기를 바란다.

섬지역에 있어서 향후 관광개발 방향

우 근 민
(제주도지사)

21세기를 눈앞에 두고 우리 섬을 둘러싼 외부환경이 급속도로 변하고 있습니다. 일찍이 대륙문명시대에 우리에게 어쩔 수 없는 장애가 되었던 해양이 활짝 열리고 있습니다. 우리는 경제·사회·문화를 중심으로 자유로운 이동이 보장되고 새로운 연대가 가능한 세계 시스템을 목도하고 있습니다.

인간의 자유로운 이동현상을 본질로 하는 관광이 미래의 가장 핵심적인 주제로 부각되고 있고, 이러한 현상은 분명 우리 섬들에게 번영과 도약의 기회를 부여하고 있습니다. 관광활동이 일반화된 이후 섬들은 고립과 변방에서 탈피하여 찬란한 해양문화시대를 향한 새로운 전기를 마련하고 있는 것입니다.

미래학자 허만 칸은 그의 저서 'The Next 2000 Years'에서 서기 2000년까지는 관광이 세계에서 가장 중요한 산업영역이 될 것이라고 예측하고 있으며, UNESCO의 한 보고서도 2000년이 되면 관광달러가 석유달러를 제치고 국제간 자본흐름의 순위에서 제1위를 차지할 것이라고 전망하고 있습니다.

특히 우리가 속해 있는 동아시아 지역은 폭발적인 관광 잠재력을 가지고 있습니다. 동아시아는 지난 10년간 매년 평균 관광객은 26.7%, 관광수입은 15.3% 증가하여 세계에서 가장 높은 관광성장속도를 보인 지역입니다. 이러한 사실을 반영하듯 세계관광기구(WTO)는 2000년 동아시아지역의 외래관광객 유동을 약 1억 3천 5백만 명으로 예측하고 있습니다.

세계에서 가장 역동적인 아시아·태평양 지역의 대표적인 섬관광지인 우리 4개 섬들은 지난 해 7월 제주에서 모여 우리를 둘러싼 이 우호적인 관광환경을 모두의 공영의 기회로 공유하기 위해 섬관광정책포럼(ITOP Forum)이라고 명명된 세계 최초의 섬 네트워크를 창설하였습니다. 그리고 시대의 흐름을 타고 분출하는 동아시아의 폭발적인 관광잠재력을 우리들의 땅에 가시화하기 위한 대안을 함께 모색하고자 오늘 이 자리에 다시 모였습니다.

'섬관광정책포럼'은 우리가 미래를 향한 준비를 함께 준비하는 마당입니다. 발리섬, 하이난섬, 오키나와섬, 제주섬 등 동아시아의 대표적 섬관광지들의 책임있는 대표가 한자리에 모여 머리를 맞대고 관광협력을 통해 공동의 번영을 강구하고자 하는 것입니다.

우리 섬관광지 모두가 '관광진흥'을 제1의 정책목표로 하고 있습니다. 비슷한 자연조건, 문

※ 이 글은 1998년 제2회 ITOP포럼 기조연설문입니다.

화적 공감대, 유사한 관광구조, 같은 정책 목표를 가지고 있는 섬관광지들이 하나가 되어 세계 최대의 섬관광권을 구축하고 오리엔탈 관광붐을 조성함으로써 현재 1억이 넘는 동아시아 지역내 유동관광객의 유치를 극대화하자는 것입니다. 그리고 이를 통해 관광의 경제적 효과를 최대화하고 서로의 우의와 친선을 강화하여 이 지역의 평화에 기여하자는 것입니다. 관광은 평화를 지향하는 통과증(Tourism : Passport to peace)인 것입니다.

저는 이 자리를 빌어 섬관광정책포럼이 위대한 섬의 미래를 열어 가는 역사적 전환점이 될 것이며, 이를 계기로 점차 세계 섬들은 발전을 향한 철학과 신념, 번영을 위한 비전과 전략을 창조하고 공유하게 될 것이라고 감히 말씀드리고자 합니다.

관광객들은 섬은 아름답고 신비스럽다고 말합니다. 과거 변방으로서 섬들의 낙후성은 오히려 새로운 해양시대에는 값비싼 자산으로 등장하고 있는 것입니다. 섬들은 해양에 떠 있어 오랫동안 육지와 단절되어 있었기에 해양문화의 독특한 정체성을 보존할 수 있었습니다. 또 '가장 지방적인 것이 가장 세계적'이라는 말처럼 고유한 문화정체성의 보존이 최고의 자산인 시대가 다가오고 있습니다.

민속의 보고 하이난, 노래와 춤의 섬 오키나와, 신들의 고향 제주 - 사람들은 섬에서 이루어 헤아릴 수 없는 그 고유한 정체성을 만날 수 있습니다. 이것은 틀림없이 21세기 관광여가시대에 섬 발전을 견인하는 원동력이 될 것입니다. 관광객들은 섬의 문화정체성과 자연이 선사하는 매력을 찾아 섬으로 찾아올 것입니다.

그러나 우리가 해결해야 할 그 이면의 문제들도 단순하지 않습니다. 관광은 섬의 정체성을 고양할 수 있는 소중한 기회가 되며, 사회개발을 위한 유력한 지렛대로 작용한다는 일반론에도 불구하고, 1970년대 이래 관광의 부정적 영향을 탐색한 많은 연구들은 관광은 신중하고 세심하게 계획되지 않을 경우 섬의 가치 있는 것이라고는 모두 파괴해 버리는 '악의 얼굴'이 다른 한편에 내재하고 있음을 밝히고 있습니다.

섬의 입장에서는 관광객을 위한 계획·개발을 통하여 경제적·문화적 전략이 외부 관광산업의 목표와 결합하게 되고, 모르는 사이에 섬 사회는 외부세력에 의해 결정되며 관광객의 관점에 따라 재구조화될 위기에 처할 수도 있습니다. 관광으로 인해, 섬 사회의 정체성이 상실되고 공동체가 와해된다면, 그러한 발전은 무의미합니다. 관광이 섬 사회에 의미를 갖기 위해서는 관광을 매개로 섬 사회가 서로 다른 문화배경을 가진 관광객들과 인격적 융합을 실현하고 섬사람들이 종전보다 좋은 여건과 환경 속에서 물질적·정신적 만족감을 영위할 수 있어야 함이 전제되어야 하기 때문입니다.

우리는 이러한 도전에 현명하게 대처해야 합니다. 섬의 정체성을 보존하고 경제가 지배하는 국제환경의 주변적 위치에서 파생되는 위협과 약점을 극복하며 섬의 내일을 향한 비전을 만들어내야 합니다.

우리 제주도는 정치적으로는 섬 자신의 관광에 대한 통제권 확보, 경제적으로는 섬 주체개발의 확립, 사회문화적 정체성을 위해서는 섬의 역사·문화 찾기와 섬 정신의 정립,

환경적으로는 자연 그대로의 녹색원형보전을 주요 정책으로 추진하고 있습니다.

제주도는 지난 30년간의 관광발전 과정에서 관광개발의 주체가 외부의존에서 내부역량이 강화되는 방향으로 크게 변화해 왔습니다. 지금 진행 중인 대규모 관광개발계획도 지방정부와 지역주민들이 주체적으로 수립하고 추진해 왔습니다.

그러나 관광개발의 성공여부는 투자재원의 확보에 달려 있다고 해도 과언이 아닙니다. 따라서 제주섬의 관광개발을 원활히 추진하기 위해서는 지역내부의 주체역량을 고도화시키고 동시에 외국인 투자자도 개발주체의 구성원으로 적극 받아들여 개발의 한계를 극복하고자 하고 있습니다. 즉 제주도는 관광개발의 방향을 수익성 확보를 통한 외자 및 민자유치의 활성화에 두어 해외자본 유치에 총력을 기울여 나갈 것입니다.

또한 지역내 다른 산업부문과 연계성을 높이는 관광개발이 필요합니다. 우리 대부분의 섬지역에서 관광산업이 제1의 산업이고, 섬관광개발은 지역경제를 육성시키는데 목표를 두고 있습니다. 그러나 섬의 경제구조는 소규모이고 단순하며 취약하다는 특성을 지니고 있습니다. 따라서 관광산업과 다른 산업과의 연계성을 제고하는 것은 중요하고 실질적인 과제라고 할 수 있습니다. 제주도에서는 관광산업을 농·축산업, 해양·수산업, 금융산업, 생명공학산업, 정보산업, 실버산업, 문화산업 등과 연계시키기 위한 구상이 진행 중에 있습니다.

특히 본토와 격리되어 있는 섬의 생태계는 독특하고 매력적이지만, 무분별한 이용과 개발을 통하여 쉽게 훼손되고 회복이 어렵다는 특성을 지니고 있습니다. 또한 섬관광개발계획이 대부분 경제적 수입지향적이었고 외부의 계획가들에 의해 수립됨으로써 환경보전을 위한 대책이 크게 결여되어 있습니다. 이러한 개발계획에 따른 관광진흥의 결과는 취약한 섬의 환경에도 불구하고 대량관광(mass tourism)만을 팽창시키고 있습니다. 이에 대한 대안이 모색되지 않고 대량관광이 지속되는 한 유한한 섬의 생태계는 크게 훼손되고, 관광목적지로서 섬의 수명주기는 가까운 장래에 쇠퇴기를 맞이할 수밖에 없을 것입니다.

오늘날 우리에게 관광개발과 관광수입이 중요한 것처럼 미래에도 섬관광은 필요한 것입니다. 이러한 문제를 해결하기 위한 대안은 환경에 미치는 영향을 최소화할 수 있는 지속 가능한 관광개발(sustainable tourism development) 개념의 도입입니다.

저는 이번 오키나와 포럼이 섬의 정체성을 보존하면서 섬 관광개발의 경험과 대안을 나옴으로써 공동의 문제해결과 번영을 향한 지혜를 모으는 마당이 되기를 소망합니다.

새로운 천년은 분명히 우리 섬에게 인고의 세월을 딛고 번영으로 일어설 기회를 부여하고 있습니다. 우리 섬들의 정체성이 수많은 관광객들의 발길을 부여잡고 있고 앞으로 더욱 폭발적으로 증가할 것이라고 예측되고 있기 때문입니다. 또한 해양이 점차 교류의 중심 축으로 부상하고 있기 때문입니다.

오늘 저는 남국의 정열과 아름다움이 가득한 이곳 오키나와에서 열리고 있는 제2차 포럼을 맞아 다시 한번 섬의 관광발전은 무엇보다 섬 고유의 정체성과 지속 가능한 관광개

발을 기조로 이루어져야 함을 강조해 두고자 합니다.

이것은 그 동안 흔히 강조돼 왔던 관광의 편익과 함께 그 부정적 비용의 최소화에도 관심의 초점을 돌려야 함을 의미하는 것입니다. 그리고 비용 문제 해결의 열쇠로서 정체성의 고양과 이를 위한 공동체적 접근(Community approach)을 주목하는 것입니다.

저는 섬관광정책포럼이 새로운 천년(New Millennium)을 지향하는 섬 문명의 르네상스를 가져오는 소중한 터전이 되기를 기대합니다. 해양에 의해 단절되고 해양을 무대로 삶을 영위해 온 세계 섬들이 점진적으로 연대를 도모해 감으로써 대륙의 끝자리를 박차고 나와 해양의 중심으로 우뚝 서기를 간절히 소망합니다. 그리고 섬관광정책포럼과 우리 섬들의 오늘 모임이 그 촉매가 될 것이라고 새삼 확신합니다. 이제 우리는 자랑스럽게 말할 수 있습니다. 우리 모두가 우리 섬들의 정체성을 바탕으로 섬 자존과 공영의 시대를 열어갈 수 있다고 말입니다.

제주지역 해양관광개발의 실태 및 발전방안

이 길 현
(제주도관광협회장)

I. 서론

오늘날 관광산업은 외화획득에 따른 국제수지 개선과 고용증대 및 지역발전 등을 견인하는 무형의 수출산업으로서의 경제적 효과로 주목받고 있으며, 경제분야에서의 국제교류의 증진과 아울러 사회·문화·외교적 분야에서도 국제교류를 선도하는 극히 다원적이고 중추적인 역할을 수행하고 있다.

따라서 선·후진국을 막론하고 세계 각국은 관광객의 왕래를 통한 국가간의 이해증진과 대외협력의 강화 및 국위선양 등을 위하여 관광산업을 주요 전략산업으로서 높이 평가하여 수출산업과 병행해서 이 산업의 진흥과 발전에 온갖 노력을 기울이고 있다.

특히 20세기에 들어와서 급속한 경제성장에 따라 인간의 생활수준이 향상되고, 노동과 여가가 동등의 가치를 갖는 의식혁명에 접어들면서 현대의 여행은 휴식과 자기개발을 위한 수단으로서 우리 인간의 생활과정 속에 깊이 뿌리내리고 있어, 최근의 십수년에 걸쳐서 여행의 대중화와 저변확대가 가능하게 되었다. 또한 여행자들의 욕구나 목적도 크게 확대되어 다양하게 변모하고 있으며, 관광객의 소비액도 날로 증가하여 세계관광은 명실공히 양과 질적으로 성장발전을 계속하고 있다.

제주지역의 관광산업은 1961년 「관광사업법」의 제정·공포 이후 그 동안 해마다 성장을 거듭하여 1975년에는 관광산업이 국가전략산업으로 지정되고, 1980년 11월에는 본 지역이 일본인 관광객 대상 NO-VISA 지역으로 지정됨으로써, 1983년에는 제주도를 방문한 관광객이 1백만명을 넘어섰으며 관광수입 또한 동년에 843억 5천 1백만원으로 집계되었다.

그리고 서울올림픽이 열렸던 1988년에는 제주도 관광사상 처음으로 외래관광객 200만명을 유치하여 본 지역이 관광선진지역으로 발돋움하게 되었으며, 1998년 4월부터는 중국인 5인 이상 관광객에 대한 NO-VISA 시행으로 중국관광객을 적극적으로 유치하기 시작하였다. 제주도는 2000년도에 관광객 411만명과 관광수입 약 1조 5천억원을 달성하여 이제 관광의 성수기를 맞이하고 있다.

그러나 제주지역의 관광객 유치형태는 아직도 후진적 상태를 탈피하지 못하여 매우

※ 이 글은 2001년 제5회 ITOP포럼 주제발표 원고입니다.

빈약한 실정으로 현대관광의 추세인 체재형 유형에 부합하지 못하는 것으로 나타나고 있다. 우리 제주지역은 관광환경 측면에서 볼 때 사면이 바다로 이루어져 있으므로 바다를 중심으로 한 관광개발에서 우선순위가 주어질 수 있는 잠재력을 충분히 지니고 있으나 그 동안의 개발방향은 대부분 동굴, 폭포, 분화구, 중산간지역 등 육지의 자연 경관을 활용하는 수준에 머물고 있다.

따라서 주 5일 근무제가 내년부터 도입이 고려되면서 관광객의 욕구가 지금보다 더욱 다양하게 나타날 것이라는 점을 고려할 때 제주도의 관광개발은 육상의 자원과 해양의 자원을 합리적으로 조화시켜 나가야 할 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 제주지역의 해양관광개발의 필요성은 매우 높다고 생각된다.

본 연구는 제주지역 해양관광개발의 실태와 안고 있는 제반 문제점 등을 살펴봄으로써 그에 따르는 발전방안을 제시하고자 한다.

II. 해양관광개발의 이론적 고찰

해양관광 자원이란 해수욕장, 보우팅, 수상스키, 스킨스쿠버, 낚시, 해상 및 수중탐승 등 다양한 해양관광을 즐길 수 있는 여가와 레크리에이션의 지역이며 또한, 기암, 암초, 포구, 백사장, 일출과 일몰 모습, 구릉과 어촌은 물론 그곳의 역사, 문화, 민속 등을 말하는데, 이러한 자원들을 관광객들로 하여금 관광 동기와 관광 행동을 일으키게 하기 위하여 인간의 지혜, 노력과 자본을 투입하여 해양관광 자원이 지니고 있는 관광효과를 높여주는 것과 동시에 관광가치를 보다 높은 차원으로 창조하여 나가는 과정을 해양관광 개발이라고 할 수 있다.

오늘날의 관광유형은 동적(체재형)인 형태로 변화되고 있으며, 이에 따라 우리나라 어느 지역보다도 풍부한 해양관광 자원을 갖고 있는 제주지역의 경우 이러한 자원을 활용한 관광개발의 가치는 매우 높다고 할 것이다.

이하에서는 해양관광 개발의 입지 조건, 도입시설의 선정, 배치계획의 기본방침 등을 살펴보고자 한다.

1. 입지조건의 검토

해양관광지는 해수욕, 보우팅, 수상스키, 낚시, 해상과 수중의 탐승 등 다양한 해양의 레크리에이션을 즐길 수 있는 체재형의 종합 레크리에이션 시설 또는 지역이다. 이러한 지구의 개발가능성의 판단은 먼저 자원조건의 해석과 사회조건의 해석을 통하여야 하며 개발여부를 좌우하는 조건은 여건과 입지에 따라서 상이하게 나타난다.

그리고 활동성에 있어서는 매 활동마다의 각기 다른 자원조건과 대조하여 검토해 나가야 한다. 입지조건에 대한 검토 후에는 개발방향을 설정하게 되는데, 개발방침으로서는 허용되는 개발범위, 개발형태, 테마소재의 선정 등이 뒤따른다.

< 표 1 > 입지조건에 대한 자원 분석 항목

해 석 항 목			활동성	거주성	편리성	개발성
자 원 조 건	기 상	기온(봄, 겨울), 풍향, 풍속	0 0	0		
	해 상	수온, 수질 조류, 파랑 표사, 수심	0 0			0
	사 장 활동수면	사장길이 및 폭 면적, 만형	0 0			0 0
	지 형	경사도의 분포 경사방향 지형적 구조	0	0 0		0
	지 질	경도 등				0
	생 물	분포, 밀도, 내용	0	0		
	조 망	대상, 범위	0	0		
	흥미대상	소동물, 화초 등	0			
사 회 조 건	수 리	수량, 수질				0
	시 장	주요 시장의 인구				0
	교 통	간선도로로부터의 시간, 거리			0	
	경합시설	분포, 내용 등				0
	법규제	공원법, 수리권 등				0
	수용태세	지방자치단체의 재정 지방의 개발방향				0
이권관계	어업권, 수리권 등				0	

< 표 2 > 활동성에 따른 자원 조건

활 동	자 원 조 건
해수욕	사장은 500m 이상, 수온 23~25℃ 이상 하계 쾌청일 2주간 이상 안전하고 청결한 수영수역이 있을 것
보우팅	수역은 만형이면 좋음
요 티	넓고 안전한 정수면, 수온 25℃ 이상
유 어	풍부한 어패류가 있고 안전한 수역
피 한	2개월 이상 평균기온 7℃ 이상
피크닉	수림 또는 풀밭 기복이 있는 난사지(20% 이하), 조망이 양호할 것
관 광	매력있는 관광자원, 독특한 관광대상시설, 조망이 양호할 것

1) 허용되는 개발의 범위

해당 지역의 자연환경을 광역적 입장에서 상대적으로 평가하여 환경의 취급방침을 <표 3>과 같이 명확히 한다. 이를테면 해당지역이 관광자원으로서 훌륭한 것인 경우에 해양레크리에이션을 위한 개발은 자원의 가치를 손상시키지 않는 정도에서 허용되어야 한다. 또한 개개의 시설도 경관과 조화시켜야 한다.

< 표 3 > 해안환경 취급구분 및 개발방침

구분	이용형태	개발방침
자연개조지역	· 당일 및 주말 이용 · 집중 이용 · 다수 이용	· 자연의 지형, 해안을 개조하여 토지개조와 해안개발로 고도이용 도모
자연개량지역	· 당일 및 주말 이용 · 집중 이용 · 다수 이용	· 자연의 해안을 보전 이용하면서 일부 토지조성을 하여 고도 이용을 도모
자연조화지역	· 주말 및 휴가 분산이용 · 고도이용 지구 설정	· 자연의 지형, 해안의 보전에 유의하여 시설을 지형에 어울리도록 분산 배치
자연보존지역	· 주말 및 휴가 이용 · 고도이용 지구가 설정	· 자연의 개조를 최소한으로 함
완전보존지역		· 자연을 있는 그대로 보전하고 시설은 필요 최소한으로 그침

2) 개발형태

개발내용을 크게 나누면 기간시설별 형태, 이용형태, 규모별 형태, 개발방법 등으로 분류할 수 있다. 구체적인 개발 형태는 다음의 <표 4>와 같다.

< 표 4 > 개발형태

개발형태		내 용
기간시설	해수욕장형	사장을 살린 해수욕장을 중심으로 한 기지
	마리너형	활동정수면을 살린 마리너를 중심으로 한 기지
	종합형	해수욕장과 마리너를 합친 종합적인 기지

개발형태		내 용
이용	당일형	시장에서 1시간 권
	주말이용형	시장에서 2~3시간 권
	체재형	시장에서 6시간 권
규모	소규모	동시수용력 1천~3천명, 연간 이용자 5~10만명 정도
	중규모	동시수용력 1~3만명, 연간 이용자 50만명 정도
	대규모	동시수용력 3~5만명, 연간 이용자 100만명 정도
방법	현상유지	보전해야 할 대상이 있으나 개발이 불필요 시장성이 나빠 수요를 기대할 수 없음
	수리·복구	지반이 침하된 기존 개발지구의 재개발 규모를 확대 시키지 않고 수리, 복구로 대처
	수리·확대	기존 개발지구의 수리·복구를 함과 동시에 개발지구를 확대하고 새로운 수요에 대처
	신규	새로이 기반시설을 정비하여 새로운 수요에 대처
	고도이용	도시와 도시근교를 재개발하여 레크리에이션 기능 회복

2. 배치계획의 기본방침

1) 자연과의 조화

관광지 개발이나 조경사업 등은 자연을 바탕으로 하는 것이므로 자연미, 자연환경, 풍치 등을 최대한으로 살리는 것이 바람직하다. 부득이한 경우라 하더라도 자연과의 조화를 깨뜨리지 않는 범위 내에서 개발을 하여야 한다.

구체적으로 말하면 자연의 지형에 적합한 배치로 할 것, 해안선의 자연미를 살릴 것, 지형의 개조는 최소한에 그칠 것, 숙박시설은 일조가 양호한 평탄지 또는 난사지에 배치할 것, 마리너 및 해안시설은 태풍, 해일, 계절풍 등을 고려하여야 한다.

2) 매력경관의 창조

가급적이면 많은 사람이 이용하는데 불편이 없도록 함은 물론 즐겁게 레크리에이션이나 관광을 즐기도록 인위적인 개발과 조정이 필요하다. 즉, 많은 사람이 바다를 조망할 수 있도록 하거나 바다와 접촉할 수 있도록 여건조성을 할 것, 많은 사람이 서로 바라보고 보여주는 분위기를 조성하고 걷는 즐거움을 맛볼 수 있도록 할 것, 단조로운 공간은 몇 개소로 나누어 적절히 활용하여야 한다.

3) 시설상호간의 원만한 관계유지

레크리에이션 활동의 목적과 이용자층의 유사점을 찾아서 맞출 것, 기능적으로 상호

보완성이 있는 것을 근접시킬 것, 경합되는 것을 격리하여 완충수단을 강구할 것, 요구하는 환경이 같은 것은 한 곳으로 모아야 한다.

4) 관리의 용이화

상시관리를 필요로 하는 시설은 분산시키지 말 것, 불특정 다수인이 이용하는 시설은 중앙에 배치하고 특정인이 이용하는 시설은 변두리에 배치시킨다. 연중 계속적으로 이용하는 시설은 중앙에 배치하고 계절과 시간이 바뀔에 따라서 공간의 효율성을 기하도록 개발한다.

Ⅲ. 해양관광개발의 실태 및 문제점

1. 개발실태

제주지역에는 전도에 걸쳐서 10개의 해수욕장이 관광지로 개발되어 있으며 2000년의 경우 약 42만명의 해수욕객이 이용한 것으로 집계되고 있으며, 제주도의 바다속 비경을 감상할 수 있는 2척의 잠수정과 부속도서를 연결하거나 해안의 비경을 관람할 수 있는 21척의 유·도선이 관광객에게 제주해안의 아름다운 풍경을 선사하고 있다.

그리고 제주도의 3개 관광단지 20개 관광지구 중 해양과 관계있는 곳은 중문관광단지, 성산포해양관광단지 등 2개의 관광단지와 함덕, 송악산, 남원, 용머리, 토산 등 5개 관광지구에 이르고 있으나 이들 지역의 개발이 미진하여 해양관광개발이 안되고 있다. 이밖에 제주해양수족관, 퍼시픽랜드, 압괴리조트, 제주가나디원드 등이 전문·종합휴양업으로 지정되어 있으나 건설중이거나 건설 미착공 등으로 인하여 앞으로의 개발이 불투명한 상태로 남아 있다.

제주도의 해양관련 관광이벤트는 연말과 연초에 걸쳐 개최되는 성산일출제를 시작으로 하여 겨울바다팽귤수영대회, 국제수중촬영대회, 영등환영제, 영등환송제, 절부암제, 용연선상음악제, 서귀포바다축제, 제주레저스포츠대축제, 섬머페스티벌, 제주맛조개잡이대회, 전국원드서핑대회, 중문모래밭골프대회 등이 열리고 있으나 관광객의 욕구를 충분히 자극할 수 있는 정도의 관광이벤트로는 발전을 하지 못하고 있다.

2. 문제점

지금까지 추구해 온 제주지역 해양관광개발의 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 제주지역의 해양관광활동은 해수욕을 중심으로 대부분이 7, 8월에 집중되는 경

향이 심하므로 해양관광자원의 연간 이용효율이 매우 저조하다고 할 수 있다.

둘째, 연안지역에 도입될 수 있는 각종 레크리에이션 시설과 활동의 도입이 체계적으로 이루어지지 않고 있다.

셋째, 연안지역이 생태학적으로 해양시스템의 중요한 부분임을 인식할 때 해양관광개발이 가져올 수 있는 영향평가에 대한 연구가 필요하다. 제주지역의 경우 희귀 동·식물, 국지기후, 수온과 수질, 조류의 이동 등에 대한 연구의 미비는 해양관광개발시 무분별한 생태계의 파괴를 초래하고 있다.

넷째, 해안지역에 산재하고 있는 지역문화, 유물과 유적, 전적지 등에 대한 보호와 보존 및 개발의 방향설정이 체계적으로 이루어지지 않았고, 어촌 무형관광자원 개발을 위한 조사와 발굴기능이 제대로 이루어지지 않음으로 인하여 관광상품화가 되지 않고 있다.

다섯째, 해안 주요 관광코스의 체계적이지 못한 개발과 해양지향형 특화관광시설물의 미개발은 제주의 관광매력을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

마지막으로 해양관광시설에 대한 등록기준과 사후관리체계가 정립되지 않음으로 인하여 무분별한 시설의 유치는 물론 사후관리가 제대로 안됨으로 인하여 해양경관을 크게 해치고 있다.

IV. 해양관광개발의 발전방안

제주지역의 해양은 관광잠재가치가 매우 높은 자원으로서 이것의 개발은 21세기 제주관광개발의 한 획이 될 것임에 틀림이 없다. 본 장에서는 제주도의 해양관광개발에 대하여 고려하여야 할 개발과 보존의 윤리문제를 중심으로 하여 그 개발방안을 제시하고자 한다.

1. 체계적인 해양공간의 기능연구가 이루어져야 한다.

제주도는 그 동안 해양관광개발이 낙후되어 온 관계로 인하여 지형, 기후, 경관 등의 자연적 조건과 인문환경 등을 종합적으로 반영하여 해양관광자원의 분포와 개발가능성을 체계적으로 조사하지 못하고 있다.

해양관광개발과 관련된 계획은 이러한 자원조사 결과가 바탕이 되어야 한다. 따라서 제주도의 전 해안을 대상으로 하여 해양관광자원의 분포와 특성, 개발가능성 등을 조사하여 체계화시키고 관광객들에게 관광정보로서 제공하는 방안을 검토해야 한다.

2. 특정 해안을 해양레저 친수공간으로 개발해야 한다.

오늘날에 와서 해양은 휴양 및 레크리에이션 공간으로서의 가치가 부각되고 있으므로, 연안의 정비를 해양관광자원의 조사·평가결과와 각 지역의 해양레크리에이션에 대한 수요를 바탕으로 하여 관광활동을 위한 친수공간 조성에 힘써야 한다. 일본의 경우는 「종합보양지역정비법」을 지정하여 해양레크리에이션 공간의 정비를 적극적으로 추진하고 있다.

우리 제주도의 경우도 「제주도개발특별법」에 이러한 사항을 명시하여 특정 해안을 해양레저중심의 친수공간으로 개발함으로써 증가하는 해양관광 레저수요에 적극적으로 대처하여 나가야 한다.

3. 해양생태계를 고려한 개발을 해야 한다.

해안의 습지에는 다양한 동·식물이 서식하고 있으며, 바다와 육지가 만나는 지역에는 연안을 보호하여 주는 생태환경이 유지되고 있다. 따라서 해양의 관광개발은 이러한 자연생태계가 유지될 수 있도록 고려하는 개발이 필요하다. 특히, 관광개발로 인하여 주변 환경이 급격하게 변화될 수 있는 지역의 경우는 최대한 관광개발을 억제함으로써 해양생태계를 그대로 유지시켜 주는 것이 바람직하다.

4. 해안의 유·무형 자원을 적극적으로 활용해야 한다.

제주도의 해안은 도처에 외적의 침입을 막기 위하여 우리 조상들이 쌓아놓은 환해장성이 존재하고 있다. 그러나 최근 수년간에 걸쳐서 조성되고 있는 해안도로의 개발은 너무나도 바다와 근접시켜서 개발을 함으로써 해안의 자연생태계를 무참하게 파괴함은 물론 환해장성을 허물어버리고 때로는 이 성의 연결을 단절시켜 버리는 잘못을 저지르고 있다.

따라서 앞으로는 이러한 식의 해안도로 개설을 하여서는 아니되며, 해안도로를 개설할 필요가 있다면 해안과 일정한 거리를 두고 조성하는 것이 바람직하고, 해안도로의 개발로 유적의 훼손을 초래할 개연성이 있는 지역의 경우는 해안도로 대신 관광객이나 지역주민이 가볍게 산책할 수 있는 산책로를 만들어 주는 것이 필요하다. 즉, 관광개발은 자연이나 인문환경을 파괴하는 것이 아니라 이러한 환경을 적극적으로 보호를 함으로써 인간과 자연이 함께 할 수 있는 공간을 조성하여 나가는 작업인 것이다.

그리고 해양수산부는 1998년 8월에 어촌의 전통문화행사에 대한 실태를 파악한 적이 있다. 이를 바탕으로 하여 보존가치가 높고 관광상품화가 가능한 어촌문화행사에 대하여 정부차원의 지원과 육성책을 마련하여 어촌축제로 발전시켜 나가고 있다.

제주지역의 경우도 근래에 들어서 몇 군데의 어촌에서 바다와 관련된 축제를 하는 것으로 나타나고 있지만, 이러한 축제들이 제주도의 해양관광진흥을 위한 정책의 틀 안에서 이루어지도록 제주도가 체계화시켜 나가야 한다. 제주도가 해양을 테마로 한 축제를 구상한다면 옛날로부터 고유의 문화를 간직하여 오고 있는 해녀를 소재로 한 지역적인 축제를 만들 때 아마도 이 축제는 세계적인 해양축제가 될 수도 있을 것이다.

5. 다양한 해양레저활동을 개발해 나가야 한다.

제주도의 해양관광개발은 7월과 8월에 걸쳐서 해수욕 손님을 유치하는 해수욕장 중심의 개발이 되어 왔다. 제주도의 경우 사면의 바다로 둘러싸여 있어 해양개발을 할 수 있는 좋은 여건을 갖추고 있음에도 불구하고 해양관광을 활성화 할 수 있는 각종 편의시설과 대규모의 해양레저시설이 미비하여 제주도가 갖고 있는 장점을 살리지 못하고 있다. 따라서 향후에는 관광가치가 충분하다고 판단되는 지역을 선정하여 제주도의 해양생태계를 보여주는 대규모의 해저 수족관과 해저 전망대, 요트 정박시설, 스쿠버다이빙, 스노클링, 윈드서핑 등 해양레저활동을 편리하게 이용할 수 있는 편의시설 등을 유치하여 다양한 해양레저활동이 이루어질 수 있도록 개발해 나가는 것이 필요하다.

6. 지역에 산재한 어항을 해양공원으로 조성한다.

제주도의 몇 지역에 산재한 어항과 연안항 중에서 관광가치가 있다고 사료되는 곳을 발굴하여 해양공원으로 조성함으로써 지역주민의 휴식공간과 관광지로 개발할 필요가 있다. 어항은 어촌관광에 있어서 중요한 하부시설이라고 할 수 있으며, 유어선과 유람선의 계류장 역할을 수행하고 있다. 연안항은 관광객을 제주도의 부속도서인 해양관광지에 연결시켜 주는 터미널이라고 할 수 있다. 따라서 이들 지역에 해양공원을 조성함으로써 해양환경의 유지와 함께 지역주민과 관광객 휴식공간으로 활용할 수 있다.

7. 시설의 등록기준 및 관리체계를 정립해야 한다.

해수욕장, 수상호텔, 수족관 등 해양 관광시설은 그 설치목적이 국민의 다양한 관광

수요를 충족시켜 주기 위한 것이지만, 시설의 개발과 운영에 따라 해양환경 및 자원, 해상안전 등에 직접적인 영향이 발생하므로 해양관리 차원에서의 관리규범 및 체계가 필요하다. 그리고 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 의하여 체육시설로 규정된 요트장, 조정장, 카누장 등도 해양환경 및 자원관리, 해상안전, 수산업과의 관계, 건전한 해양레크리에이션 시설로서의 요건 등을 종합적으로 고려하여 현행의 등록 및 관리 기준을 현실에 부합되도록 고쳐나갈 필요가 있다.

특히, 해수욕장시설에 대한 관리체계가 미비함으로 제주도는 중앙정부와의 협조하에 지정·비지정 해수욕장에 대한 실태조사와 관리규범을 마련하여 해수욕 시즌이 끝난 후에도 해수욕장이 아름다운 모습으로 남아 있도록 적극적으로 관리해 나가야 한다.

V. 결 론

향후의 제주지역 해양관광개발은 해안공간의 기능에 대한 연구를 토대로 하여 친수성 여가공간의 확보, 해양생태계를 고려한 개발, 해안에 산재한 유·무형 자원을 활용한 개발, 해양지향형 특화시설물의 개발에 역점을 두고 시행하는 것이 필요하며, 개발 후에는 사후 관리체계를 정립함으로써 이 자원의 변함없는 유지에 힘써 나가야 한다.

지금까지 우리나라의 관광개발 과정에서 나타났던 문제점을 극소화시키기 위한 제주의 해양관광개발의 방향성을 제시하면 다음과 같다.

1. 해양관광개발의 전 과정에 지역주민의 참여가 보장됨으로써 개발의 이익이 지역사회에 환원될 수 있도록 개발되어야 한다.
2. 해양관광개발의 경제적 편익과 사회적 편익의 조화를 꾀하여야 한다. 따라서 아무리 높은 경제적 비용이 수반되더라도 사회적 편익이 높으면 해양관광개발은 수행되어야 한다. 반면에 사회적 편익이 낮을 시는 유보되거나 취소되어야 한다.
3. 해양관광개발이 지역문화를 파괴 또는 변질시켜서도 안되고 지역의 가치체계를 파괴시키지 말아야 한다.
4. 해양관광개발을 통하여 미래의 자원, 시설, 서비스 및 기회의 배분·재배분이 평등하게 이루어지게 하여야 한다.
5. 해양관광개발은 관광수용력을 고려함으로써 과다이용으로 인한 자연의 훼손과 파괴를 방지할 수 있어야 한다.

제주도 해양관광개발의 방향제시

이진희

(제주대학교 관광개발학과 교수)

1. 들어가며

소비자인 관광객의 욕구가 충족되고, 자연환경적 측면과 경제적 측면에 부합된 제주도적인 해양관광개발을 한다면 지역사회의 고용창출이나 경제적인 편익을 가져다 줄 것이다. 환경적으로 지속 가능한 개발만이 지역주민의 거부감을 불러일으키지 않을 것이다. 관광객들은 제주도가 청정한 이미지가 강하다고 하는데 청정한 이미지를 가진 곳은 세계 도처에 많기 때문에 청정의 이미지와 더불어 재미있는 리조트와 주제공원을 가지고 있어야 고급 관광객이 몰려 올 것이고, 침체해 있는 제주관광에 활력을 불어넣을 수 있을 것이다.

2. 현황 분석

1) 기후적 측면

여름철의 태풍, 강우일수와 강풍 등의 문제이다. 제주도의 강우일수가 평균 122일이고, 눈이 오는 날이 평균 15일이고, 폭풍이 부는 날이 평균 10일이고, 흐린 날이 평균 140일이고, 맑은 날은 평균 56일에 지나지 않는다. 이러한 날씨는 제주도를 방문하는 관광객들에게 제주도가 보고, 즐기는데 장애요인이 될 수가 있다.

2) 환경적 측면(인문·사회·자연환경)

제주도는 독특한 자연환경과 오염되지 않은 바다를 보유하고 있으며, 문화적으로 독특한 민속, 전설 등의 전통문화와 토속적 양식이 전승·보전되어있다.

※ 이 글은 2001년 제5회 ITOP포럼 종합토론 요지입니다.

3) 관광객의 행태적 특성

최근 제주도를 찾는 관광객의 성향별 형태를 보면, 가족단위의 관광객이 가장 많은 비율을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.(1999년 자료 : 가족 단위 45.8%, 개별여행 17.2%, 일반단체 15.9% 등)

4) 관광시설의 현황

제주의 해안형 관광지의 특성은 여름철 한 계절용의 관광지가 많고, 재질이 조잡한 가건물이 많으며, 배후도시와 연계가 원활하지 않으며, 성수기를 제외한 계절에는 대부분 관광지 관리가 되지 않는 곳이 많다. 제주의 기상여건상 태풍, 비가 오는 날, 강풍이 부는 날 등이 많아 해양레저를 위한 리조트단지를 개발하여도 경제성이 없다고 판단하여 수영, 보팅, 패러세일링, 제트스키 등을 위한 시설이 발달하지 못하였다.

3. 외국 사례

1) 발리섬

1960년대 초반에 경제입안자들이 외화를 벌어들이기 위해 관광산업을 시작하여 외국 자본을 유치하여 발리섬을 개발하였다. 1961-1970년 시기에는 1966년 발리 응구라 라이(Ngrah Rai) 국제공항이 완성되어 관광객이 급속히 증가하였다.

1970년에 인도네시아 정부는 발리의 관광개발계획을 작성하기 위하여 세계은행으로부터 보조금을 받았다. 프로젝트는 프랑스의 세토(Sceto)팀에 의해 수행되었다. 세토는 1971년에 계획을 완성하였고, 1975년 발리의회에 의해 법제화되었다. 주요내용은 누사두아, 사누르, 쿠파에 리조트단지를 개발하는 것이다.

태평양에 면한 누사두아와 사누르의 바다 앞쪽에는 산호암초들이 거친 파도를 막아 주고 있어 수영, 패러 세일링, 제트스키, 스쿠버다이빙, 보트 등의 다양한 해양 스포츠를 즐기기에 알맞은 조건을 갖고 있다. 인도양에 면한 쿠파는 파도가 거세어 수영하기에는 부적합하지만 파도타기와 같은 해양 스포츠에는 안성맞춤이다. 일류 호텔들은 각각 해변을 소유하고 있는데 관리가 잘 되어 이용에 편리하다.

2) 싱가포르의 센토사섬

싱가포르는 1819년 영국 동인도회사의 스탬포드 래플스 경이 동남아지역 중계무역항

으로 개발한데서 시작하여 항구는 싱가포르의 산업발전의 모체였다. 싱가포르가 동남아 지역 중계무역항으로 시작되어 세계 자유무역항으로 성장하게 된 요인은 첫째, 싱가포르 항구는 자연적인 조건이 좋다. 말레이반도와 인도네시아 수마트라섬 사이에 수심이 깊고, 태풍이 없고, 지진도 없어 천혜의 항구조건을 갖고 있다.

둘째, 지리적인 위치가 좋다. 항로상 아프리카 수에즈운하를 통해 인도양을 거쳐 중국, 우리 나라, 일본 지역으로 가려면 말라카 해협을 돌아 싱가포르 항구를 거쳐야 갈 수 있도록 되어 있다.

센토사섬 전체가 울창한 숲으로 뒤덮여 있으며, 섬의 서부지구는 집중적으로 개발되어 있지만 동부지구는 Cove Waterfront Housing과 Cove Marina가 계획되어 개발 중에 있다.

지역별 자연환경이나 인문환경의 특색을 살려서 주요지점마다 특징적인 시설을 배치하였는데 모래사장이 훌륭한 남쪽해변으로는 해수욕장으로 개발되었고, 수심이 깊은 북쪽에는 보트선착장, 전쟁의 역사가 깃든 서쪽 끝은 역사유적지로 개발되었다.

3) 마이애미의 포트로드 데일

1950년대 마이애미 비치에 있는 데코(Deco)지역이 휴양지가 된 이후로 사우스비치(South Beach; SoBe)는 최고의 휴양지가 되었고, 아름다운 경관과 놀이장소로 제공하는 곳이 되었다. 이용자들은 부유하고, 아름답고, 젊거나 은퇴한 사람들이다.

가장 사람들이 많이 찾는 시기는 12~5월 사이로 이때 평균기온은 16~30℃이다. 초여름에는 여행객이 적다. 허리케인은 6월 1일에서 11월 30일 사이에 불어온다.

4. 제주해양개발의 방향 제시

1) 관광자를 만족시킬 것

관광자의 만족감을 충족시키는 해양형 관광지는 관광휴양공간의 기본구성요소인 자연향수 욕구, 문화향수 욕구, 행동향수 욕구를 만족시켰을 때 바람직한 관광휴양지가 된다.

2) 지속가능한 해양관광자원 개발의 방향

제주의 방문자는 가족단위의 관광객이 많은데, 관광객들이 "SIT(Specific Interest

Tourism)“의 형태인 골프, 낚시, 보트, 스노클링 등에 특별한 흥미를 가지고 있는데 가족이 다같이 즐길 수 있는 해양관광의 Hardware와 Software를 만들어야 한다. 가족의 구성원은 여러 계층의 사람들이 다양한 형태로 방문하기 때문에 다같이 즐길 수 있는 환경을 만들어야 한다.

(1) 대규모 해양리조트단지의 개발

대규모 관광개발의 대상지는 지역사회가 어느 정도 관광지화 된 곳이나 고밀도 이용이 가능한 곳이 적합하다. 거점개발계획의 개념은 한 지역을 선정하여 집중적으로 개발하면 경제적 파급효과가 주변지역으로 퍼져 나간다는 것이다.

거점개발방식(honey-pot 개발방식)을 해양리조트개발에 적용하면 고밀도 이용가능지역만 관광지 개발을 허용하고, 저밀도 이용지역은 보존지역으로 중 밀도 이용지역은 부분적 이용지역으로 설정한다.

국제자유도시계획 중에서 해양개발과 관련된 서귀포항의 Fisherman's Wharf로 재개발, 중문관광단지의 수족관과 면세점 제공, 퇴직자들을 위한 휴양형 주거단지와 연계하여 대규모 해양리조트단지를 개발한다.

해양리조트간지의 개발형태는 태풍의 피해를 막고, 해양레저활동 공간조성과 레저시설의 접안을 위하여 대규모의 방파제를 설치하는 것은 과도한 비용이 투자되고, 해양생태계가 훼손되며, 해양경관이 파괴되므로 육지와 해수면의 표고차이가 적은 곳을 선택하여 내륙으로 운하를 판 후 대규모의 바닷물 호수를 조성한다. 조성된 호수에는 보트, 패러세일링, 스노클링 등을 위한 시설을 설치하고 주변의 수변지역과 배후지역에는 호텔, 콘도 등의 숙박시설, 상업시설, 주제공원, 운동시설 등을 설치한다. 각종의 레저 관련 시설이나 주제공원 등은 아케이드형으로 시설하여 비, 바람, 기온 강하 등에도 영향을 적게 받는 4계절형으로 건설한다.

(2) 대규모 리조트단지 개발 이외의 지역

소규모 집단 위주의 관광, 관광경험의 질이 중요시되는 관광, 실용적이고 실제적인 관광, 지식이 요구되거나 학습할 수 있는 관광, 지역의 전문관광업체가 참여하는 관광, 지역사회의 문화가 관광자와 융화한 관광, 관광사업체가 주도하는 것이 아니라 관광자의 요구로 이루어지는 관광, 이미 존재하고 있는 관광자원과 소규모의 적정 개발이 요구되는 관광 등과 같이 하드웨어 위주의 개발이라기 보다는 소프트웨어 위주의 개발이라고 할 수 있다.

제주도의 문화관광 진흥방안

김 의 근
(탐라대학교 관광학부 교수)

I. 머리말

관광현상은 복합적인 성격을 띤 경제적 현상이고, 사회·문화적 현상이며 자연 생태적 현상이다. 이 중에서 문화는 관광현상의 본질적인 요소로서 관광이 지속 가능한 산업으로 자리잡기 위해서 관광의 문화적 속성에 대한 중요성을 인식해야만 한다. 실제로 미국의 경우, 지난 '96년 미국인 여행자 중 6,500만 명 이상이 고적·사적지, 박물관을 방문하거나 콘서트·전시회 등의 문화행사에 참여한 것으로 나타났다. 이것은 문화관광이 관광업계에 있어서 중요한 수익사업의 하나로 주목 받고 있음을 시사한다.

한국은 관광행정의 주무부서가 건설교통부(舊 교통부)에서 문화체육부로 이관되었고, 문화체육부가 문화관광부로 명칭이 바뀐에 따라 관광이 문화활동이라는 인식의 전환을 가져오는 계기를 마련하였다. 한국의 문화관광부는 최근 관광진흥5개년 계획을 수립 '관광비전 21'을 발표하였는데, 이에 따르면 전국을 7개 문화관광권(제주, 설악, 경주, 부산, 공주-부여-익산, 광주-다도해, 수도권)으로 권역화하여 개발을 추진할 예정이다.

제주도는 도쿄, 북경 등 2시간 이내 인구 1천만 명 이상 5개 거대도시, 3시간 이내 인구 1백만명 이상 50개 대도시를 연결하는 요충지적 위치 가치와 미국의 뉴스위크와 프랑스의 르몽드에 의해 특집기사로 다루어질 만큼의 관광·휴양잠재력을 가지고 있지만 현재화해내지 못하고 있다. 제주도는 자연적 아름다움 뿐만 아니라 섬 전체가 역사문화의 보고로 문화관광적 가치가 높다. 그러나 지금까지 자연경관 위주의 관광에 치우침으로써 관광객의 다양한 문화적 관광욕구를 충족

※ 이 글은 1999년 제3회 ITOP포럼 주제발표 원고입니다.

시키지 못하고 있는 실정이다.

오늘날 관광은 점차 대규모 관광에서 소규모 관광으로 변해가면서 외형적인 모습보다는 관광의 질을 중시하는 양질의 관광으로 전환해 가고 있다. 좀 더 전문화 되고 테마를 중심으로 한 문화관광상품이 각광을 받고 있다.

본고는 관광을 문화활동이라는 관광의 이념을 바탕으로 하여 제주도 문화관광 개발의 목표와 역할을 제시하고 문화관광을 활성화시키기 위한 방안을 도출하는데 연구의 목적이 있다.

II. 제주도의 관광환경

1. IMF 외환위기 이후 국내 관광환경의 변화

1970년대부터 본격화된 우리나라의 관광개발은 '70년대 후반 국가전략산업으로 인식되었고, 1988년 서울올림픽 이후 크게 침체되었다가 IMF 사태와 국민의 정부 출범에 따라 새로운 전기를 맞고 있다. IMF가 과급시킨 영향으로는 첫째, 원화가치 하락에 따른 가격경쟁력의 상승과 이로 인한 외래관광객(inbound)의 증가, 둘째, 관광목적 아웃바운드의 80% 격감과 내수시장 침체, 셋째, '90년대 이후 적자를 면치 못하던 관광수지가 전체 경상수지 흑자의 8.7%에 해당하는 37억불의 흑자 실현, 넷째, 관광부문의 투자 격감 등으로 요약된다.

국민의 정부 출범 이후 달라진 것을 살펴보면 첫째, '99년 국정지표에 “문화관광의 진흥”이 포함됨으로써 관광은 이제까지의 단순한 정책대상에서 정책기능으로 인정받게 되어 관광에 대한 인식이 획기적으로 제고되었다. 둘째, 대통령의 국가홍보 CF출연을 통해 국가관광홍보의 새로운 장을 열었고, 셋째, 규제개혁위원회를 통한 관광산업 규제를 대폭 완화함으로써 관광산업의 경영여건을 개선하였다. 넷째, 지식기반 서비스산업으로의 인정과 함께 벤처기업에 관광산업을 포함하였으며, 다섯째, 중국인의 자유여행국가에 한국을 포함하고 제주도 무비자를 실현

함으로써 세계 최대의 관광성장잠재국가에 대한 본격적인 시장 열기에 들어가게 되었다. 여섯째, 남북관광을 실현시킴으로써 관광의 경험적, 물리적 공간을 확대하는 등 관광산업에 대한 실질적인 자원환경이 가시화 되고 있다. 우리나라 관광환경에 있어서 가장 큰 변화는 앞서 언급한대로 '97년 12월의 IMF 사태와 국민의 정부의 출범이라 할 수 있다.

이러한 환경적 변화 속에서 향후 5년동안 우리나라 관광정책의 기본지침서로 수립된 '관광비전 21'은 관광수지 흑자확대, 외자유치, 고용창출에 기여하고, 관광산업에 대한 국민의 기대에 부응하며, 국민의 정부에서 제2건국을 위한 관광부문 실천계획의 필요성에 의해서 수립되었다.

특히 2000년 ASEM, 2001 한국방문의 해, 2002년 한·일 월드컵 축구대회 등, 향후 2002년까지의 밀레니엄 이벤트의 개최가 연속적으로 예정되어 있어 우리나라의 관광은 실질적으로 발전할 수 있는 기회와 여건을 마련한 것으로 평가된다.

2. 제주지역의 관광환경 변화

1) 제주지역 국제자유도시 지정 및 추진

제주도와 중앙정부는 21세기 개방화·세계화에 대비하여 외자유치와 국가경쟁력 강화를 위한 거점도시를 육성하기 위하여, 천혜의 자연경관과 지리적·경제적 이점을 갖추고 있는 제주도를 홍콩이나 싱가포르와는 차별화된 국제자유도시로 건설해 나갈 예정이다. 제주의 국제자유도시 건설은 2011년을 목표 연도로 설정하여 3단계로 추진될 예정이다. 1단계인 도입단계에서는 국제자유도시 건설 기본 계획의 수립, 관련 법령 및 제도의 개선, 각종 인프라의 확충, 대규모 리조트 단지의 조성 등을 통해 '국제관광자유도시'를 건설할 예정이다. 마지막으로 성숙·정착 단계에서는 국제금융기능의 유치, 복합 경제구조의 고도화, 교류의 신문화 정착 등으로 '친환경적 복합형 국제자유도시'를 완성할 예정이다. 이에 따라 중앙정부는 제주도가 국제자유도시 건설을 통해 동북아지역의 중추역할을 수행할 수 있도록 재정적·제도적 지원방안을 강구 중에 있다.

2) 제주도 개발특별법 개정

현행 제주도개발특별법은 2001년까지 유효한 한시법이므로 시행기간을 연장하여 현행 특별법에 있는 바람직한 제도는 지속적으로 유지하고, 변화된 여건에 부적합한 규정은 보완하기 위하여 개정을 추진하고 있다. 이 법의 개정은 IMF경제위기 이후 침체된 지역경제를 살리고 21세기 제주비전에 대한 제도적 기반을 조성하기 위한 것이다. 특별법을 개정함으로써 경제·사회·문화 등의 제 분야에서 도민의 삶의 질을 향상시키면서 자연환경을 보전하기 위하여 지역종합발전계획을 수립하고 효율적으로 집행할 수 있는 법체계를 갖추려는 것이다.

3) 제주도 관광전략의 변화

가) 중국인 대상 무사증 입국

1980년 11월 이후 일본인을 대상으로 무사증 입국이 허용된 이후 제주에는 일본인 중심의 외국 관광객들이 많이 찾아 왔으나 1998년 4월부터는 중국인 관광객들에게도 무사증입국을 허용함으로써 14억 중국인을 대상으로 하는 관광객 유치 전략의 다양화를 꾀하고 있다.

외국인들이 제주관광에 대한 선호도가 높아지면서 싱가포르, 대만 등 동남아 출신 관광객들에게도 무사증 입국 허용을 점차 확대해 나갈 전망이다.

나) 국제회의산업 육성

제주의 지정학적 위치와 청정 환경의 이점을 활용하여 미래형 산업인 국제회의 산업을 육성함으로써 제주 관광의 품격을 높이고 국제적인 관광환경을 조성하기 위하여 컨벤션센터 건립을 추진하고 있다. 특히 건립비용의 일부를 도민들이 청약한 자금으로 충당함으로써 컨벤션센터는 도민 주체형 개발 방식으로 추진된다 하겠다. '97년 8월 1일 (주)제주국제컨벤션센터가 설립되어 사업에 착수하였으며 2002년 초에 완공될 예정이다.

다) 대규모 리조트 단지 건설

제주도종합개발계획에 따라 추진되어 왔던 3개 관광단지 20개 관광지구 개발사업을 IMF 구제 금융의 영향으로 경기 침체가 장기화되면서 직접적인 영향을 받고 있다. 관광지구 개발 사업자나 개발의향을 갖고 있던 국내기업들이 투자되는 사업 자체를 포기하는 사례가 속출함에 따라 계획적인 관광개발을 기대할 수 없게 되었다. 이처럼 침체되어 있는 시대적 상황을 타개하기 위하여 대규모 외자를 능동적으로 유치할 수 있는 대규모 리조트단지 건설을 계획하고 있다.

제주도가 추진하는 대규모 리조트단지 건설계획은 기존의 개발방식에서 탈피하여 새로운 관광수요에 부응하고, 지역 경제 활성화를 위한 거점 개발의 일환으로 대규모 단지에 집중 투자하여 복합 관광단지를 조성하려는 것이다.

3. 제주도의 관광현황

1) 관광객 및 관광수입 현황

'98년 제주도 관광객수는 약 329만 명이며, 그 중 내국인이 약 307만 명, 외국인 약 22만 명으로 전체관광객수는 전년대비 24.6% 감소하였고, 내국인은 26.6%감소한 반면에 외국인은 21.7% 증가하였으며, '90년대에 접어들어 제주도 관광객수는 연평균 1.8% 성장에 그쳤다. 관광객 증가추세는 내국인의 성장이 '90년에 비해 11.2% 가량 증가한 반면에 외국인의 증가 추세는 -4.7%로서 감소세를 보이고 있다. 제주도의 관광수입은 한국의 경제성장과 의식·제도·문화 등의 변화에 기인하여 1990년도 4,319억 원에서 '98년에는 9,558억 원으로 크게 증가하여 연평균 12.6%의 성장률을 보인다. '98년의 관광수입 9,558억 원 중에서 내화수입은 7,521억 원이며, 외화수입은 2,036억 원으로 내화수입이 차지하는 비중이 78.7%로 높게 나타났다. 내화수입은 '90년 3,308억 원에서 '98년에는 127.4%가 성장한 7,521억 원이 되고, 외화수입은 '90년 1,011억 원이었으며 '98년에는 2,036억 원으로 성장하여 총 101.4%의 증가율을 보였다.

2) 외국인 국적별 내도 현황

1998년 중 제주지역을 찾은 외국인 관광객은 전년대비 21.4% 증가한 22만 4천명으로 국가별로 보면 일본인 관광객이 전체의 52.7%로 제일 높은 비중을 차지하였고, 다음으로 홍콩인(19.2%), 교포(8.2%), 중국인(6.8%), 대만인(3.8%) 등의 순서로 나타났다. 1998년 중 제주지역의 외국인 관광수입은 총 관광수입의 21.3%에 해당하는 2,037억 원이며 전년대비 26.3%의 높은 성장률을 보이고 있다. 국내전체 외래 관광객 입국자수 대비 외국인 내도 비율은 '91년 8.6%로 상승한 후 8%를 중심으로 등락을 보이다가 '95년 이후 계속 하락하여 '98년에는 5.3%에 불과하다.

3) 관광형태별 관광객 분류

1998년 중 제주지역을 찾은 내국인 관광객은 단체관광객 622천명(20.3%), 개인관광객 2,445천명(79.7%)으로 전년대비 24.6% 감소한 총 3,291천명으로 파악된다. '90년대 접어들어 '92년도 548천명을 정점으로 계속 감소 추세를 보이던 신혼여행객은 최근 환율상승 및 IMF 경제한파에 따른 국외여행의 감소로 인해 '97년에 356천명(전년대비 2.3% 성장), '98년에 424천명(19.1%)의 신장세를 보였으나 가족관광객은 21.8% 감소한 1,544천명이 내도한 것으로 나타났다.

III. 제주도의 문화관광 개발계획

1. 문화유적을 활용한 관광지 조성

제주도의 문화재·명승지 등의 역사·설화를 재현하고 개발하여 특성 있는 관광지를 조성함으로써 자연과 역사성이 조화된 문화관광지로 개발한다. 구체적인 사업으로는 ① 서불과지 유적 재현, ② 하멜표류지의 역사성 재현, ③ 혼인지 개발, ④ 법화사지 연지 정비, ⑤ 국방기념관 건립 등이 있다.

2. 제주도 동부권 문화관광벨트의 구축

표선을 중심으로 새로운 전통민속문화 중심지로 조성하고, 성읍민속마을, 표선민속관광단지·해수욕장, 토산관광지, 미래항공관 등을 연계한 동부권 문화관광중심지 구축한다.

3. 제주시 삼성혈 중심의 문화벨트화

제주역사의 발원지인 삼성혈을 중심으로 민속자연사박물관, 문화진흥원, 관광민속관 등 인근 문화시설을 묶어 제주문화의 발상지로서 문화벨트로 조성한다.

4. 제주도의 '큰 곳'에 대한 문화재 지정 추진

'큰 곳'에 대한 학술조사를 통하여 무형문화재 지정 필요성 및 지정 가치를 검토하고, '큰 곳'을 문화 관광자원화 한다.

5. 삼양·화북권을 연계한 역사문화권 개발

탐라국 형성기에 마을 터 유적이 발견된 삼양지역과 탐라시대부터 조선시대까지 유적이 산재한 화북지역(환해장성, 해산사, 비석거리, 연대 등)을 하나로 연계하여 탐라시대 역사문화의 새로운 중심으로 개발·정비한다.

6. 제주문명의 발상지인 고산리 신석기 유적의 보호정비

제주문명의 발상지(신석기시대 초기)인 고산리 유적을 보호, 정비하여 제주문명의 위상을 제고하고, 고산리 유적과 차귀도 관광지를 연계하는 문화관광지를 조성한다.

7. 문화유적지 복원사업

제주목관아지, 제주성지 등을 비롯한 주요 문화유적에 대한 복원사업을 조속히 마무리하여 후세들의 역사교육장화 및 관광자원으로 활용한다.

8. 무형문화재의 보호·전승

제주도내에는 국가지정 중요무형문화재가 5종, 제주도지정 중요무형문화재가 11종이 있다. 이러한 무형문화재가 지속적으로 보호·전승될 수 있도록 지원한다.

9. 대규모 국제예술제 기획·유치

교향악 축제, 연극제, 성악축제 등을 기획·유치하여 문화예술의 섬 및 제주이미지를 구축한다.

IV. 제주도 문화관광 활성화 방안

1. 제주 역사문화 관광코스의 개발

현재 관광객에게 제공되는 일반적인 제주도 관광코스는 1인당 1일 입장료를 기준으로 하고 있기 때문에 다양한 관광코스가 개발되지 못하고 있으며, 입장료가 저렴하고 수수료가 많은 관광지로 관광객을 안내하는 경향이 있다.

관광객의 다양한 문화적 욕구를 충족시킬 수 있는 관광코스를 개발하기 위해 지역별, 시대별, 주제별(문화유적답사, 민속예술관람, 역사교육, 전통생활탐방, 문화시설시찰) 등 다양한 제주도 '추천 문화관광코스'를 개발하여 홍보한다.

2. 체험형 민속촌의 개발

제주민속촌을 현재의 관람형에서 체험형으로 전화시키는 것이 필요하다. 민속촌 내에 전통숙박시설을 도입하여 실제생활을 하면서 제주도의 전통생활을 체험할 수 있도록 한다.

성읍민속마을은 관람형으로 유지하되, 관광객이 체계적으로 관람할 수 있는 시설과 인력을 보완하고, 필요시 전통민박 마을로 지정한다.

3. 탐라문화거리의 조성

제주시의 일정한 지역을 탐라문화거리로 조성하여 볼거리, 먹거리, 살거리가 넘치는 거리로 만들고 제주관광의 취약한 부분인 야간관광도 활성화시킨다.

현재 제주시 해변에 인접한 탐동 일대를 계획성 있게 가꾸어나간다면 탐라문화거리 조성이 가능하다고 보며, 제주시가 구상중인 '차 없는 거리'와도 연계 개발할 필요가 있다.

4. 축제이벤트의 관광상품화

제주에서 매년 정기적으로 개최되는 각종 축제와 이벤트를 관광상품화시킬 수 있도록 하기 위하여, 道·市·郡, 각종 협회 및 단체로 다원화되어 있는 주관기관을 통합·조정·지원할 수 있는 가칭 '관광이벤트 기획단'을 구성할 필요가 있다.

기획단은 이벤트전문가, 관계공무원, 향토사학자, 문화예술인 등을 구성하여 각종 문화이벤트의 내용과 파급효과를 분석하고, 계절별·주제별·지역별로 특색 있는 문화이벤트를 선정·발굴하여 문화관광프로그램을 개발한다.

각 지자체의 경쟁적인 관광이벤트의 개발에 따라 제주도는 차별화가 가능한 일부 축제이벤트를 대형화·전문화시켜 경쟁력 있는 관광상품으로 육성시켜야 한다. 또한, 축제이벤트가 성공적으로 개최될 수 있도록 전문인력과 시설 및 예산이 확대 지원되어야 한다. 각종 문화예술축제가 관광상품으로 구성되어 관광객들에게 제공되려면 행사기간 이전 1년에서 6개월 전에는 이미 구체적인 행사프로그램이 마련되어 홍보되어야 하고, 각종 축제의 개최시기 및 개최기간을 일정하게 고정화시키는 것이 필요하다.

5. 레저스포츠관광의 활성화

첫째, 골프관광의 활성화이다. 제주도내에서 현재 운영중인 골프장 수는 총 6개소이고, 향후 건설계획중인 골프장은 20개소에 달한다. '98년 11월 일본인 관광객 268명을 대상으로 실시한 조사에 따르면, 일본인 관광객의 제주도내 관광활동 중

절반이 넘는 51.9%가 골프관광을 즐기는 것으로 나타났다. 내국인 관광객 또한 골프를 목적으로 제주를 방문하는 관광객이 증가하는 추세에 있으므로 소비성향이 높은 이들의 욕구를 충족시킬 수 있는 골프관광상품 개발이 필요하다.

둘째, 체육시설을 동계훈련장으로 적극 활용한다. 겨울철 제주의 온화한 기후는 국내 프로구단의 동계훈련장으로 이용할 수 있는 환경적 조건을 제공하고 있다. 비수기인 겨울철에 각종 프로구단이 제주에서 동계훈련을 할 경우, 해외전지훈련에 따른 외화지출이 줄어들어 국가적으로도 이익이 되고, 지역적으로는 비수기 타계책의 일환으로 활용할 수 있다. 앞으로 건설될 월드컵 경기장을 비롯한 도내 체육시설을 동계훈련장으로 활용할 수 있도록 충분한 기능을 갖춘 스포츠센터로 개전시킨다.

셋째, 해양레저스포츠의 활성화이다. 제주도는 해양스포츠를 즐길 수 있는 훌륭한 자연적 여건을 갖추고 있지만, 현재 각 지역별 어촌계 등의 반발로 인해 해양스포츠를 즐길 수 있는 장소가 매우 제한되어 있다. 해수욕장 등을 중심으로 스킨스쿠버, 바다낚시 등 해양스포츠를 마음껏 즐길 수 있는 '해양레저스포츠 자유권역'을 설정하여 해양스포츠가 활성화 될 수 있도록 한다.

V. 맺음말

이제 제주관광은 양적인 팽창에만 치중하는 관광에서 탈피하여, 다양하고 고품질의 관광서비스 상품을 제공하는 국내 최고의 휴양지로 거듭나고 국제적인 휴양도시로 발전하기 위해 다각적인 노력을 경주해야 한다. 지금까지 제주도는 신이 창조한 천혜의 자연적 환경만으로 관광객을 끌어들이 수 있었으나 이제는 인간의 아이디어와 창조성을 동원하여 제주 섬 고유의 문화관광자원을 상품화해야 한다.

제주의 장기체재형관광, 그 현황과 과제

신 동 일
(제주발전연구원 연구원)

I. 서론

2000년말 기준으로 세계 관광인구는 약 6억명으로 전세계 인구의 10%를 차지할만큼 성장하였고, 국가와 지역의 경제와 문화에 미치는 영향 또한 지대하다. 이에 세계 각국은 일찍이 관광을 국가전략산업 내지는 대체산업으로 인식하여 중점적으로 육성하였고, 그 경쟁 또한 치열하다.

대부분의 국가와 지역의 관광전략은 궁극적으로는 보다 많은 관광객의 유치와 관광수입의 창출이라는 목표하에 시대적 흐름과 관광객의 요구 및 욕구에 초점을 맞추고 이루어져 왔는데 최근에 들어 그러한 전략적 변화의 하나가 장기체재형관광의 육성과 발전에 주안점을 두고 있다는 사실이다.

이러한 변화는 노동시간의 단축으로 장기휴가가 가능해지고 있는 최근의 사회적 현상과 개인이나 단체여행보다는 가족여행의 증가, 단순주유형관광보다는 체험형·체류형관광을 선호하는 관광행태의 변화를 수용하는 것이라 할 수 있다. 특히 장기체재형관광은 관광의 고부가가치화를 통한 수입증대에 크게 기여할 수 있다는 점에서 많은 국가와 지역들이 추구하는 관광전략이 되고 있다.

사실 우리 인간의 관광은 원래가 장기체재형관광이었던지도 모른다. 중세의 순례관광은 종교라는 특정한 목적을 가진 특정집단만의 권리이기는 했지만 짧게는 몇개월씩, 길게는 몇년씩 걸리는 관광이었고, 과거 일본의 탕치(湯治)를 중심으로 한 온천요양 이른바 '탕치여행'도 며칠씩 체재하는 것이 보통이었다.

한국의 경우도 마찬가지로 과거에는 오랜 시간을 두고 명산, 명소를 유람하는 관광행태가 주된 관광이었다. 어찌 보면 1박2일, 혹은 2박3일 정도의 기간에 틀에 박힌 코스를 수박 겉핥기 식으로 지나치는 오늘날의 관광은 현대산업사회가 만들어낸 관광의 대중화라는 긍정적 영향의 이면에 가리워진 변형된 모습일지도 모른다.

하지만 21세기의 관광객들은 더 이상 틀에 박힌 코스를 도는 다람쥐이기를 원치 않는다. 남들과는 다른 경험을 원하고, 과거에는 느껴보지 못한 새롭고도 구체적인 체험을 요구한다. 여기에 일과 생활의 재충전을 위한 휴양적 기능을 중요시하는 욕구변화가 덧붙여

※ 이 글은 2002년 제6회 ITOP포럼 주제발표 원고입니다.

짐에 따라 장기체재형관광이 주된 관심사가 된 것은 지극히 당연한 것이고, 앞으로도 변화의 속도는 더욱 빨라질 것이 분명하다.

이에 본 글에서는 장기체재형관광에 있어서의 제주의 현실과 그 문제점을 논의해 보고, 향후 장기체재형관광지로서 변모할 수 있는 가능성과 과제에 대해서 살펴보고자 한다.

II. 현 황

1985년도에 최초로 100만을 돌파한 후 1991년에 300만, 다시 5년 뒤인 1996년에는 최초로 400만을 돌파하는 등 제주관광은 그 양적인 면에서 눈부시게 발전한 것만은 사실이다. 그러나 몇 가지 측면에서 아직은 보완되어야 할 부분이 있는 것도 사실로, 그것은 외국인관광객의 점유율이 약하다는 부분과 관광행태적 측면에서 제주관광이 경유형 내지는 단기체재형에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 점이다.

먼저 외국인관광객 유치성과를 보면 1991년도에는 전체 내도관광객의 8.6%인 27만여명이었고, 1996년도에는 5%인 21만여명이었으며, 2000년도에는 29만여명으로 전체 내도관광객 411만여명의 7% 정도 수준이다. 이러한 유치성과는 그 비율면에서도 미미하다고 할 수 있지만 1991년 이후 10여년이 지나도록 2만여명이 증가하는 정도에 그치고 있다.

이러한 결과는 이웃 해남성의 경우도 2000년도 전체 관광객의 5%만이 외국인관광객이었고, 오키나와의 경우도 외국인관광객의 비율이 10% 미만이라는 점에서 공통된 현안으로서 인지도 상승을 위한 홍보전략 등의 노력이 요구되어진다.

구분	관광객 유치 실적 (단위: 천명)				
	계	내국인	점유율	외국인	점유율
1991	3,205	2,929	91.4%	276	8.6%
1992	3,422	3,179	92.9%	243	7.1%
1993	3,464	3,187	92.0%	277	8.0%
1994	3,693	3,470	93.9%	223	6.1%
1995	3,997	3,755	93.9%	242	6.1%
1996	4,144	3,933	95.0%	209	5.0%
1997	4,363	4,179	95.7%	184	4.3%
1998	3,291	3,067	93.1%	224	6.9%
1999	3,667	3,420	93.3%	247	6.7%
2000	4,110	3,822	92.9%	289	7.1%

한편, 최근의 조사결과에 의하면 제주관광의 체재일 수는 2박3일과 3박4일이 전체의 70~80%를 차지하고 있어 아직은 단기체재형관광지를 벗어나지 못하고 있다.

	내국인 체재일 수			
	2000년도 조사 (700명)	2001년도 조사 (378명)	2002년도 조사	
			6월(396명)	8월(340명)
당일(무박)	1.3%	0.7%	0.3%	0.1%
1박 2일	12.4%	3.4%	4.8%	5.1%
2박 3일	54.5%	43.4%	54%	43.1%
3박 4일	20.9%	30%	33.1%	51.7%
4박 5일 이상	9.5%	22%	7.8%	0%

주 1) 2000, 2001년 조사 결과는 제주도관광협회의 조사.

주 2) 2002년 조사 결과는 제주발전연구원의 조사.

하지만 조사 결과에서 나타나듯이 2박 3일 체재형이 점차 줄어들고, 3박 4일 체재형이 2000년 20.9%에서 2001년 30%, 2002년 33.1% 등으로 빠르게 증가하고 있다. 또한 제주도 서귀포시가 지난 7월 한 달동안 시내 244군데 숙박업체들을 대상으로 한 전수조사의 결과에 의하면 그동안 제주시 위주의 체재패턴이 점차 변해가고 있음이 나타났다.

조사 결과에 의하면 7월 한 달동안 서귀포시에서 체재한 관광객 수는 전체 관광객의 30.3%를 차지하여 전년 동기간 대비 5.3%나 증가한 것으로 나타났고, 외국인관광객의 체재 역시 8.9% 증가한 결과를 보였다. 이 같은 결과는 제주시 위주의 체재패턴이 단기체재형관광을 보이는 주요 요인중의 하나라는 점에서 향후 전략 여하에 따라 장기체재형관광지로서 변모할 수 있는 가능성을 보인 고무적인 일이다.

참고로 오키나와의 경우도 관광체재일 수가 2박 3일과 3박 4일이 전체의 70% 이상을 차지하는 단기체재형으로 1999년에는 평균 체재일 수가 3.74일로 최근 수년 동안 가장 낮은 체재일 수를 기록하였다. 발리의 경우에는 발리 관광청이 2000년도에 실시한 조사에 의하면 내국인관광객의 체류 기간은 5.9일, 외국인관광객의 경우는 11일로 섬관광정책포럼(ITOP) 회원지역 가운데는 가장 장기체재형관광지에 가까운 결과를 보이고 있다.

Ⅲ. 주요 원인

아직까지 제주관광이 장기체재형관광지에 접근하지 못하고 있는 데는 다양한 원인들이 있지만 다음의 요인들이 무엇보다 크게 작용하는 것으로 보인다.

첫째, 장기체재를 힘들게 하는 가장 큰 요인은 무엇보다 사회적 풍토와 제도이다. 다시 말해 일(노동)을 중시하는 한국의 사회풍토는 장기휴가를 터부시하는 경향이 남아 있어 임

신, 질병 등의 특별한 사유가 아니고는 1주일 혹은 10일 이상의 장기휴가를 계획하는 것은 쉽지 않은 일이다.

둘째, 장기체제를 유도하기 위한 체험형 관광상품의 개발이 미흡하다. 장기체제형관광지가 보여 주는 관광행태는 휴양, 요양, 농·어촌체험, 야외활동 등 체험형 관광이 다양하게 이루어지는 것이다. 하지만 제주의 경우는 아직까지도 유명 관광지를 순회하는 형태의 관광상품이 주로 이용되는 실정이다.

셋째, 숙박이 도시인 제주시에서 거의 이루어지고 있다는 사실이다. 도시지역에서 1주일 이상 장기체제를 유도하기는 거의 불가능하다. 빌딩숲, 화려한 네온사인, 꼬리를 문 자동차 행렬과 같은 도시의 이미지는 어느 곳에서도 다르지 않은 것들로 관광객들은 그런 도시에 1주일 이상 머무를 이유가 없는 것이다. 도시에서 1주일 이상 체재하게 할 수 있는 것이라면 카지노가 유일한 방안일 것이다.

넷째, 상대적으로 체재기간이 긴 외국인관광객의 점유율이 낮다. 따라서 내국인관광객이 90% 이상을 차지하는 현실에서 전체적인 평균 체재기간은 짧아질 수 밖에 없다. 또한 외국인관광객들에게 제주가 경유형 관광지로 인식되고 있다는 점도 체재기간을 연장하는 장애요인으로 작용하고 있다.

IV. 전망과 과제

오늘 현재 제주는 단기체제형관광지의 모습을 보이고 있지만 여러 가지 측면에서 장기체제형관광지로 변화할 수 있는 가능성을 보이고 있다.

첫째, 제주에서의 체재기간이 점차 늘어나는 양상을 보이고 있다는 조사결과이다. 이러한 추세는 일부 직장에서 시범적으로 시행되고 있는 주5일 근무제가 조만간 완전정착할 것으로 예상되는 가운데 더욱 빠르게 확산될 것으로 여겨진다. 물론 1주일 이상의 장기휴가를 통한 장기체제형관광이 완전 정착되기까지는 다소 시간이 걸릴 것이지만 주5일 근무제의 정착은 한국의 휴가문화를 변화시키는 촉매제가 될 것으로 전망된다.

둘째, 제주국제자유도시의 추진은 특히 관광분야에 많은 변화를 유발할 것으로 전망되는데, 중문관광단지 주변의 휴양형 주거단지 조성과 같은 프로젝트가 마무리된다면 제주는 휴양형 관광지로서 그 면모를 갖추기 시작할 것이다.

셋째, 장기체제형관광에 적합한 숙박시설인 펜션과 민박 같은 시설이 급속도로 개발되고 있고, 관광객들에게 좋은 인상을 주고 있다는 점이다.

넷째, 제주의 관광자원은 장기체제를 유도하기 위해 충분한 환경이라는 점이다. 사면이 바다로 둘러싸인 해양적 요소, 오름(기생화산)과 같은 산악형 관광자원, 농·어촌이 공존하는 독특한 마을 구조, 섬이라는 지리적 요인에서 발생한 독특한 문화 등은 관광객들에게 다양한 체험의 기회를 제공할 수 있다.

이상의 긍정적 전망에도 불구하고 제주가 장기체재형관광지로 성공하기 위해서는 다양한 노력들이 필요하다. 이에 본 글에서는 기본적으로도 시급한 과제 몇 가지를 제시하고자 한다.

첫째, 체재형 관광객을 유치하기 위한 다양한 정책과 중·장기 플랜이 마련되어야 한다. 일본의 오사카시는 금년 6월에 체재형 관광객을 유치하기 위한 지침이 되는 '문화집객액션플랜'을 발표하였는데, 이 플랜을 위한 시민 아이디어를 공모하여 항구지역에의 예술촌 조성, 병이나 사고 등 긴급사태 발생시 상담과 야간관광이 가능한 외국인 콜센터의 설립, 먹거리 투어루트의 개발과 같은 구체적인 정책들을 선정하기도 하였다.

마찬가지로 제주의 경우도 체재형 관광객을 유치하기 위한 지침이 되는 중·장기플랜을 조속히 수립하고 이를 기초로 구체적인 정책들을 시행해 나갈 때 효과와 성공가능성은 커질 것이다.

둘째, 장기휴가와 휴가분산제의 도입을 관계 기관에 적극적으로 건의하고 어필하는 다양한 노력들이 필요하다. 장기휴가는 더 이상 근무태만으로 인식되는 풍토에서 벗어나 생활과 노동의 원기를 회복하는 기회를 가질 수 있는 인간의 기본적 권리로서 인식되어져 하고, 경제적 측면에서도 생산성을 높이는 효과적인 대안임을 부각시켜야 한다.

또한 현재 7·8월에 집중되는 휴가제도는 관광비용의 상승, 예약의 어려움 등으로 장기체재의 장애요인이 되고 있다. 따라서 휴가를 계절별·지역별로 분산시킴으로써 노동력 공백현상을 예방하고, 관광비용의 상승과 같은 부작용도 해소할 수 있다. 더불어 가족여행이 늘어가는 추세를 감안할 때 학생들의 여름방학의 일부를 가을로 분산시키는 제도의 도입이 필요하다.

셋째, 다양한 체험형 관광상품을 개발한다. 관광객을 특정지역에 1주일 이상 머무르게 하기 위해서는 그들의 욕구를 끊임없이 자극하고 받을 뉘을 수 있는 다양한 프로그램들이 절대적이다. 이를 위한 프로그램으로는 크게 야외활동형, 문화체험형, 건강 관련 프로그램 등으로 구분할 수 있다.

야외활동형으로는 제주의 해양환경을 이용한 스킨스쿠버, 스노클링, 윈드서핑, 요트, 낚시와 같은 관광상품과 산악자원을 이용한 오름트래킹, 행글라이딩 등을 개발할 수 있고, 문화체험형으로는 감귤농장체험, 해녀체험, 굿체험 등을, 건강 관련 프로그램으로는 해수탕, 삼림욕과 같은 휴양형 프로그램에서 나아가 한방치료 프로그램, 제주청정공기를 활용한 호흡기질환 치료와 같은 요양·치료형 관광프로그램의 개발이 더욱 효과적이다.

넷째, 시설은 생활공간으로서의 기능을 가져야 하고, 지역주민과의 교류를 위한 프로그램이 필수적이다. 장기체재에 대응하기 위한 관광지에 있어서는 여러 가지의 서비스시설이 필요하다. 예컨대 레스토랑, 쇼핑센터, 의료시설 등은 물론이고, 스포츠·위락용품의 임대 및 배달 등의 서비스를 생각할 수 있다. 그리고 도시와의 정보격차를 없애기 위한 정보서비스, 특히 장기적으로는 관광지 지역에 있어 재택근무를 가능케 하는 정보센터 등의 관

리 서비스도 필요하다. 한편, 관광프로그램을 개발함에 있어 무엇보다 중요한 것은 지역주민들과 커뮤니티를 형성할 수 있는 방안들이 같이 개발되어야 한다는 것이다. 다시 말해 지역, 세대, 국적을 초월하는 교류프로그램을 통해 관광객들이 그 지역에 머무르는 동안에는 지역민의 일원으로서 동질감을 느낄 수 있게 함으로써 체험의 질을 높일 수 있다. 따라서 사랑방의 운영, 지역주민 가정방문, 관광가이드와 해설을 위한 주민의 자원봉사 등과 같은 프로그램이 동시에 시행되어야 한다.

다섯째, 장기체재관광객에 대한 다양한 인센티브 방안을 모색한다. 설사 장기휴가와 같은 토대가 마련되어 장기체재관광에 대한 수요가 증가하더라도 제주가 차별화된 매력과 혜택을 부여하지 못한다면 그 수요는 타 지역으로 이동할 것이다. 따라서 수요를 흡수할 수 있는 적극적인 인센티브가 마련되어야 할 것이다. 예를 들어 중문관광단지과 같은 리조트 지역 내의 호텔들이 공동으로 구급차를 운영하거나 건강상담사와 같은 소프트웨어의 개발을 통해 간단한 건강진단은 무료로 받을 수 있게 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 또한 1주일 이상 장기체재관광객에 대해서는 입장료, 이용료 등의 각종 관광요금에 대해 제주도민에 준한 할인혜택을 부여하고, 호텔과 같은 관광사업체들도 자체적인 할인 프로그램을 시행하여야 한다.

여섯째, 제주관광의 이미지를 개혁하여야 한다. 제주의 주된 외국인관광객인 일본인관광객에게는 단순히 '安(싸다)·短(짧다)·近(가깝다)'에 적합한 관광지라는 이미지에서 벗어나 휴향형 관광지로서의 이미지를 각인시키는 방안이 모색되어야 하고, 중국인관광객에게는 경유형 관광지가 아닌 목적형 관광지로 나아가 휴향형 관광지로 인식시키는 홍보전략 등의 다양한 노력들이 요구된다.

V. 결 론

동양적인 사고방식으로 인하여 장기체재형관광이 제주는 물론 오키나와에서도 단시일에 정착하기에는 많은 어려움이 있는 것이 사실이다. 이런 맥락에서 일본에서는 고이즈미 총리가 지난 2월 관광진흥의 중요성을 언급한 것을 계기로 6월에는 '경제재정 운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2002'의 총 6개 전략 중의 하나로 휴가의 장기화·연속화를 위한 전략을 발표하면서 일본형 장기가족여행의 보급 정착과 관련한 액션프로그램을 제시하기도 하였다. 장기체재형관광지로의 변화 모색은 관광수입의 증대 즉, 지역경제에의 파급효과와 밀접한 상관관계를 갖는다는 점에서 제주를 비롯한 모든 관광지가 추구하는 공통된 목표일 것이다. 앞서 얘기했듯이 오늘날의 관광객은 더 이상 틀에 박힌 코스를 도는 다람쥐이기를, 단순한 구경꾼이기를 거부하고 있다. 따라서 제주는 선진사례를 효과적으로 벤치마킹하고, 오키나와와 같이 유사한 상황에 놓인 다른 지역과의 공동 연구와 협력을 통하여 보다 좋은 방안들을 모색하는데 주저하지 말아야 한다.

제주도 관광정책의 방향과 도서간 협력방안

허향진·오상훈
(제주대학교 관광경영학과 교수)

< 차례 >

- I. 머리말
- II. 제주관광의 주요 현황
- III. 제주관광정책의 기본방향 및 전략
- IV. 도서간 공동협력방안
- V. 맺음말

I. 머리말

제주도의 관광산업은 천혜의 자연환경과 특유의 민속문화 등 풍부한 관광자원을 기반으로 '70년대 이후 지속적인 관광진흥정책의 추진에 힘입어 비약적으로 성장하여왔다. 이에 따라 제주도의 관광산업은 감귤부문과 함께 제주지역 경제에 있어서 2대 주력산업의 위치를 차지하고 있다.

특히, 제주도는 제주도 개발특별법('91)에 의한 제주도종합개발계획('91)을 확정하고 3개 단지 20개 지구에 대한 민간사업자 선정 및 도민주체의 국제컨벤션센터 건립사업(5,000석) 등을 계획대로 추진해 오고 있다. 이러한 사업들이 완료되는 2001년 이후 제주관광의 대외경쟁력은 더욱 높아져서 명실공히 20억 동아시아권의 관광거점으로 탈바꿈할 수 있을 것으로 전망되고 있다.

그러나, 이러한 기대에도 불구하고 '90년대에 들어서면서 제주의 관광산업에 대한 총체적 위기인식은 더 커지고 있는 실정이다. 여기에 ①'92년 이후 전반적인 관광객 증가율의 현저한 감소 추세, ②외국인 관광시장의 감소 추세, ③내국인 관광시장 구성비의 바람직하지 않은 변화, ④21세기 미래지향적인 혁신적 관광정책의 미흡 등에 대한 현상적·심리적 요인들이 복합적으로 작용하여 위기인식을 더욱 증폭시키고 있는 것이다.

※ 이 글은 1997년 제1회 ITOP포럼 주제발표 원고입니다.

이러한 제주관광에 대한 세기말적 전환기의 위기인식을 극복하고 새로운 관광정책 패러다임과 전략방향을 모색해야 할 필요성은 그 어느 때보다 높아지고 있는데, 최근 제주도를 중심으로 오키나와현·해남성·발리성이 주축이 되는 다변적 공동협력, 특히 도서관 협력방안의 논의는 매우 시의적절한 것으로 판단된다.

따라서, 이 글에서는 제주관광의 현상인식에 근거하여 21세기 제주 관광발전을 위하여 실천가능한 도서관 공동협력방안을 검토·제시하는데 목적을 두고자 한다.

II. 제주관광의 주요 현황

1. 관광시장의 구조적 추세

'90년 이후 제주관광시장의 구조 및 추세와 관련한 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 총략적으로 연간 방문관광객의 수는 '90년 299만명에서 '96년 414만명으로 연평균 5% 내외의 성장과 함께 관광수입도 꾸준히 증가하고 있다. 둘째, 관광시장의 구조면에서 외국인 관광객은 '90년 23만5천명에서 '96년 20만 9천명으로 현저히 감소하여 전체시장 구성비 역시 8.5%에서 7.2%로 줄어들었다. 국적별로는 일본(61%), 교포(10%), 대만(12%), 홍콩(9%), 기타의 순으로 동아시아 지역의 주요시장을 형성하고 있다. 셋째, 내국인 관광시장은 '90년 전체대비 일반단체는 28%에서 '96년 39%로, 수학여행단은 7.5%에서 11%로 그리고 가족관광객은 34%에서 59%로 각각 증가한 반면, 신흥여행자는 같은 기간에 17%에서 '96년 8.8%로 현격히 감소하였다. 넷째, 관광형태의 측면에서는 내국인들이 여행목적지로 제주를 선호하는 비율이 '90년 10.3%였으나 '95년 5.7%로 급락하여(한국관광공사, 1996), 동 기간에 국내 다른 지역에 비해 제주의 관광 매력 구성은 동적인 레저활동(3.7%)에 비해 자연경관(47%) 및 문화적 요소(39%)와 같은(제주도 관광협회, 1996)정적측면이 지배하고 있는 것으로 나타나고 있다.

2. 제주 지역경제와 관광산업

1) 제주 지역경제 개관

지난 30여년간 제주 지역경제의 산업구조는 부가가치 기준으로 볼 때 농림어업 등 1차산업 위주에서 3차 산업위주의 구조로 변화하여, 서비스업은 '65년 24.8%, '95년에는 63.0%로 증가하였다.

이러한 산업구조의 변화는 동시에 산업별 취업구조의 변화를 수반하였다. '65년 농

림어업 종사자가 총취업자의 85.2%를 점유하였으나 '95년에는 31.5%로 감소한 반면, 서비스업 취업인구는 '65년 13.7%에서 '95년에는 63.4%로 크게 높아졌다.

제주도의 취업구조는 전국 평균과 비교해 볼 때 사회간접자본 및 서비스 부문에서는 비슷하나 농림어업 및 광공업분야에서 상당한 차이를 보이고 있다. 관광산업은 제주도 지역경제를 떠받치는 자주산업으로 평가되고 있다. 지역총생산(GRP) 대비 관광수입의 비중은 1970년 3%에서 1995년 35%로 증가하였고, 고용면에서도 제주도 전체 취업인구 25만여명 중 8만 5천명(약34%)이 관광산업분야에 취업하고 있는 것으로 추정됨으로써 관광산업이 지역경제의 중추산업임을 여실히 보여준다. 이처럼 제주도는 관광주도형 지역개발정책을 추진하는 과정에서 지역소득의 역외유출, 지역주민의 투자부진, 지역기존산업의 연계성 결여, 외지인에 의한 토지과다 보유, 지역간 불균형 발전문제 등 분배 측면의 문제점도 적지 않게 나타나고 있다.

2) 제주지역 관광산업 동향

가. 관광사업체 및 종사자수

'95년 연중 제주지역 관광산업은 숙박업 이외의 대부분의 업종에서 업체수 및 종사자수가 10%이상 늘어나면서, 여행업·전세버스업·차량임대업 등의 부문에서는 업체난립에 따른 과당 경쟁과 같은 피해가 나타나기 시작하였다.

한편, '95년말 현재 기타 관광객이용시설업체 수는 전문휴양업 7, 관광음식점 3, 외국인전용관광기념품판매점 13, 골프장 4, 카지노업 7개 업체에 불과하여 관광수입 향상 및 체류연장을 위한 기본시설이 크게 부족한 실정이다.

나. 관광수입

제주지역의 '96년 중 관광수입 총액은 1조 179억원으로 전년 대비 3.7% 증가하였다. '80년대 후반기 중 연평균 30.1%의 고율 성장세를 유지하던 관광수입 증가율이 '90년대 들어서는 관광객 증가 둔화에 기인하여 17.8%로 대폭 하락하였다. '90년대 전반에 외국인 관광객수가 연평균 0.6% 증가로 정체상태에 머무름에 따라 외국인 관광수입 연평균 증가율이 '80년대 후반 31.4%에서 '90년대 전반에는 14.3%로 급락하였다.

3. 제주관광개발계획의 연혁

제주지역의 관광개발 및 진흥을 위한 종합정책은 1964년의 건설부에서 주도한 '제주도건설종합계획'에서 비롯된다. 그 후 1980년대 말까지 중앙정부의 강력한 지원하에 여러 차례 개발계획이 수립 추진되어 왔으나, 하향식개발계획에 따른 주민정서 및 주민

참여기회 등의 측면에서 적지 않은 비판과 역작용을 면치 못하고 있었다. 1994년 제주도개발특별법의 제정과 함께 도민의 주도하에 수립되어 현재 추진중인 제주도종합개발계획은 이러한 면에서 크게 개선된 정책적 의미를 가지고 있다.

1994년부터 2001년까지를 계획기간으로 하는 제주도종합개발계획은 제1차 특정지역 제주도종합개발계획의 추진과정에서 발생한 여러 가지 문제점을 해결해야 할 필요성에 따라 제정된 제주도개발특별법 제5조에 의거, 수립된 계획으로 관광정책을 포함하여 제주도 지역정책의 근간을 이루고 있다. 제주도종합개발계획은 제주도개발특별법의 입법정신 및 제3차 국토종합개발계획의 기본목표를 수용하여 제주발전의 기본방향과 비전을 제시하는 장기계획으로, 제주도민들이 주체가 되어 주민의식과 지역특성을 조화시켜 합리적인 개발방향을 모색하고 효율적인 집행을 기하는 실질적인 추진계획이다. 또한 물적 시설, 산업경제, 생활환경, 사회문화 등 각종 부문을 포괄하는 종합계획으로서 제주도내 시·군의 실시계획 및 부문별 계획을 수립하는 데 지침이 되는 기본계획의 성격을 가지고 있다.

계획이 마무리되는 2001년의 제주지역 총생산(GRP)은 6조6천5백60억원으로 매년 13.4%씩 증가하게 되며, 이에 따른 1인당 도민소득은 1천1백51만6천원으로 1990년 3백27만4천원에 비해 3.5배나 늘어날 것으로 전망되고 있다. 또 생활권의 구조는 제주시와 서귀포시를 중심으로 한 2대 생활권, 제주, 성산포, 한림, 서귀포, 대정을 중심으로 하는 5중 생활권 체계로 변화하게 된다. 한편 계획이 성공적으로 추진될 경우 2001년 제주도 내도 관광객 수는 내외국인 통틀어 530만명에 이르고, 관광기반시설 또한 확충되어 2001년에는 연간 항공기처리능력 13만회, 항만시설 접안능력 1천 709만 6천톤, 도로연장 2,379Km에 달할 것이다. 한편 2001년 관광시설면에서도 관광숙박시설의 경우 69개소에 1만 1,066실, 관광객이용시설 51개소, 국제회의시설 16개소(8,350명 수용)에 이를 것이다.

Ⅲ. 제주관광정책의 기본방향 및 전략

1. 관광정책의 목표

'90년대 제주관광정책의 기본목표는 '동아시아권 관광거점 구축을 위한 여건조성'에 두고 있다. 즉, 제주도종합개발계획에 의한 3개단지, 20개 지구사업의 성공적 추진으로 관광기반시설을 확충하고 국제적 관광지의 여건을 조성함으로써 관광산업의 경쟁력을 확보하는 데 목표를 두고 있다.

2. 관광정책의 기본방향

제주도 관광정책의 기본방향은 대체로 다음과 같이 설정되고 있다. 첫째, 가장 제주적인 독특한 관광지로 개발해 나가는 것이다. 둘째, 즐길 수 있고 참여할 수 있는 관광시설을 확충하는 것이다. 셋째, 관광과 환경이 조화를 이루고 공존하는 친환경적 관광개발을 추진하는 것이다. 넷째, 국·내외 마케팅 활동강화로 새로운 관광수요를 창출해 나가는 것이다. 다섯째, 친절한 서비스체계 확립으로 관광객들의 재방문을 유도하는 것이다. 여섯째, 민간자본 투자를 적극 유치하고, 이를 위한 정책적 지원을 강화하는 것이다.

3. 주요 전략

1) 민간투자 유치 활성화

모든 민원처리가 1회 방문으로 완료될 수 있도록 1회방문 민원처리시스템을 적극 추진하고 있으며, 제주도청내에 투자상담실을 설치하여 투자개발사업에 관련된 제반 사항을 상담하고 사업추진에 따른 민원 고충사항도 성실하게 처리해 주고 있다.

지방세(취득세와 등록세)와 국세(양도소득세)를 감면하고 농지 및 산림전용 부담금, 대체농지조성비, 대체조립비 등 각종 부담금을 감면해 주고 있다. 개발에 필요한 자금 지원을 위해 관광진흥개발기금의 융자지원범위 확대, 도내 금융기관의 융자알선 등 금융지원을 확대하고 있다. 외국인 투자자에 대해서는 외자도입절차를 허가제에서 신고제로 간소화하며, 외자의 도입과 인출 및 투자재산을 보장하고 내국인과 동등한 대우를 부여하고 있다.

개발사업 시행예정자 지정에 따라 관광개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여 종합개발 추진기획단을 설치하였고, 관광(단)지별 담당관제를 두어 인·허가 등 행정업무를 지원하고 있다. 그리고 지방의회의원, 지역유지, 토지주 대표, 공무원 등으로 관광(단)지별 개발사업 추진협의회를 구성하여 토지매입지원 및 개발관련 민원사항의 이해·조정 등 개발관련업무를 지원하고 있다.

2) 제주형 관광상품의 개발

세계화·지방화시대를 맞이하여 변화하는 관광패턴에 능동적으로 대처하고 제주관광의 고품질화, 고부가가치화를 위해 경쟁력 있는 제주형 관광상품 개발을 추진하고 있다. 이러한 사업은 관광수요의 창출 및 주민참여 활성화를 유도할 수 있는 관련 이벤

트상품의 개발 및 추진에 역점을 두고 있다. 특히 '98년 5월 개최예정인 세계섬문화축제는 민간이 주도하고 지방정부가 협력하는 메가이벤트로 관광붐을 조성함으로써 국내외 관광객 유치에 증대하고, '세계속의 관광제주'의 이미지를 제고함과 동시에 제주도가 21세기 섬문화 교류 중심지로서의 위상확보를 목적으로 기획중에 있다.

제주도는 관광객의 문화충족 욕구에 대응하여 문화관광상품 개발에도 심혈을 기울이고 있다. 또한 주민참여형 소규모 특화 관광상품 개발을 신중하게 검토하여 1마을 1전통문화의 접목형태가 검토되고 있다. 그 외에 제주상징 감귤꽃 및 유채꽃을 관광상품으로 개발하여 지방재정에 도움을 주고 있다.

3) 관광시장의 확대 · 심층화

그 동안 제주도는 관광객 유치추진을 위해 국내외 관광홍보활동을 강화해 오고 있다. 국내홍보로는 팜플렛과 관광홍보영화를 제작, 배포하고 있으며, 해외홍보로는 각종 관광박람회 참가를 비롯하여 일본지역 9개 도시 순회 홍보활동을 전개하고 있으며, 해외여행사에 제주관광 홍보책자를 송부하고 있다. 특히 제주도는 잠재력이 큰 중국관광시장 개척을 위해 제주-북경간 직항노선을 개설하였고, 무사증 입국허용과 중국영사관 설치를 추진하고 있다.

4) 관광정보시스템의 구축

정보는 관광산업의 경쟁력 결정인자이다. '정보의 섬' 구현의 일환으로 '97년 6월에 관광정보시스템의 구축을 완료하고, 제주관광종합정보를 인터넷 등 정보통신망을 통해 국내외에 제공함으로써 관광산업 도약을 위한 새로운 전기를 마련하고 있다.

5) 관광분야의 국제교류 · 협력 강화

세계화 시대에 지역간 교류 · 협력을 강화하는 것은 지역관광진흥을 위한 필수전략이라는 판단 아래 '동아시아 도서관광망 구상'을 구체화하고 있다. 제주도와 여건이 비슷한 중국의 하이난, 일본의 오키나와, 인도네시아의 발리 등과 함께 도서간 관광정책 협력체계를 구축하여 공동의 관광진흥을 도모할 계획을 추진하고 있다. 또한 제주, 부산, 경남, 전남, 사가현, 나가사키현, 후쿠오카현 등 한일 연안 7개 지역이 참여하는 '한 · 일 시도현지사정례회의'를 통해 관광분야 교류협력을 확대하고 있다. 이 외에도 PATA, ASTA 등 세계적 관광 관련 기구에 가입하여 활동하고 있으며, 하와이, 발리, 사할린, 하이난 등 자매결연지역과의 관광 · 문화교류를 활성화하고 있다.

6) 친환경적 관광개발의 추진

‘개발 대 보전’이라는 지역 내부의 갈등적 논쟁을 불식시키고, 환경친화적 관광개발을 유도하기 위해 제주도 전역을 대상으로 도로·주택·상하수도·위락 등 부문별로 친환경적 개발을 위한 환경지표 설정을 추진하고 있다. 친환경적 개발을 위한 환경지표란 제주지역 수용력에 따른 적정 환경용량을 산출한 것으로 관광개발 규모가 적정수용력을 초과하여 환경파괴가 예측될 시 행정규제를 강화하는 등 환경오염 원인자를 개발의 초기부터 거시적·총체적으로 관리·통제(사전관리)하는 기준을 말한다.

7) 관광부조리 연결고리 차단

건전 관광문화의 정착이야말로 제주관광진흥을 위한 필수조건으로 간주하여 검경과정책협조체계를 구축 관광부조리를 척결해 나가고 있다. 도·검경 합동으로 관광부조리 혁파를 위한 도민담화를 발표한 데 이어 관광부조리척결상황실을 운영하고 있으며, 업종별 자율위원회를 구성하는 한편, 합동단속을 실시하고 있다.

IV. 도서간 공동협력 방안

1. 도서관광의 발전배경

로마인들은 2000년 전부터 카프리섬을 휴양목적지로 선호하고 있었다. 지중해·대평양·대서양·카리브해를 막론하고 사람들이 휴가나 휴양을 위해 찾아 나서는 장소로서 ‘선들의 유혹’은 인류역사와 함께 점차 증가해 오고 있었다.

도서관광에 관한 정책적·학술적 관심은 1990년대 경기후퇴의 지속이라는 상황에서 1990년 버뮤다대학의 국제섬관광포럼, 1993년 지중해 말타대학의 지속가능한 섬관광회의 등에서 표출되기 시작하였다. 특히, 섬은 제주도에서 보는 바와 같이 규모가 작고, 고립되어 있고, 경제구조가 취약하고, 손상되기 쉬운 자연환경으로 구성되어 있을 뿐만 아니라 외부와의 연결 교통편이 열악하다는 공통적 특성을 지니고 있다. 이러한 특성은 곧 관광객들에게 환상과 좋은 이미지 형성의 원인이 되고 있지만, 관광객들은 섬관광을 위하여 추가적 비용을 부담하여야 하는 현실적 문제에 직면하고 있는 것이다.

제주도를 비롯하여 대부분의 섬관광은 태양과 해변을 파는 관광지에서 출발하였지

만, 최근 섬관광에 대한 정책적 관심은 자연환경을 절대보존하는 가운데 종합문화관광 개발을 지향하는 추세로 나아가면서, 지속성이라는 기본철학의 실현을 중시하고 있다. 즉, 섬관광의 가능성은 환경보존을 통한 생태시장의 확보와 환경 및 지역문화와의 갈등을 최소화하는 가운데 상호공생할 수 있는 종합문화관광에서 섬관광의 비교우위를 지켜 나가려 하고 있는 것이다.

2. 공동협력 사업의 단계적 추진

제주도를 중심으로 현재 논의중인 4개섬간에는 아직 상호교류가 적기 때문에 협력사업의 효과를 얻기까지는 오랜 시간이 걸릴 것으로 판단된다. 그러나 공동의 협력사업을 아래와 같은 단계로 선별하여 추진한다면 성공가능성은 충분하다고 본다.

1) 제1단계 : 공동협력의 협정

우선 해당 지역의 자치장 간에 관광협력 증진에 대한 공통의 이해확인과 공식적 합의에 근거한 공동선언이 이루어져야 한다. 이러한 섬 상호간에 공통이해의 확인과 협력의 다짐은 지방정부 수준의 정책적 협력의지가 가시화되고, 후속적인 민간수준의 상호협력을 위한 분위기 조성에 결정적으로 기여할 수 있을 것이다.

2) 제2단계 : 지방 엘리트의 상호방문 촉진

지방정부 수준의 합의사항을 보다 구체화시키고 새로운 협력사업의 대상을 탐색하기 위하여 정치·경제·사회·문화·학계 등 각 분야 엘리트 계층의 상호방문 기획의 확대를 통하여 분야별 상호 협력대상 사업의 발굴과 구체적 추진에 대한 지속적 논의가 이루어져야 한다. 이상과 같은 1, 2단계의 과정은 관련 지역의 매스컴 주목을 많이 끌게 되고 이로 인한 긍정적인 파급효과도 크게 기대할 수 있게 된다.

3) 제3단계 : 민간협력의 활성화

호텔, 여행사, 렌트카, 항공, 해운 등 관광업계는 물론 언론사, 문화계 등 민간차원의 협력이 활성화 되도록 지방정부간의 상호지원책을 현실화시키는 단계이다. 그리고 이 단계에서는 시범적인 선발분야에서는 실질적인 협력이 이루어지고, 긍정적인 협력효과의 파급을 통하여 후속 참여분야를 확산시키는데 주력하여야 할 것이다.

4) 제4단계 : 공동협력의 평가

국가간의 협력도 지도자와 상황에 따라 크게 변화하듯이 도서간 관광협력의 강도와 내용도 시간이 지남에 따라 얼마든지 변화할 수 있으며, 심지어 협력무용론이 제기될 수도 있을 것이다. 이 단계에서 주의할 점은 관광은 목적지 내부의 협력은 물론 대외 협력이 필수적 요건이라는 점을 상기해야 할 것이다. 따라서 일정한 주기마다 전 단계까지의 효과를 진단하고 협력의 확대 및 강화를 위한 대책강구에 소홀함이 없어야 한다.

3. 공동협력사업의 제안

1) 섬관광정책의 공동개발

도서지역은 상호간에 상이함 보다 유사점이 많고, 관광진흥에 대한 정책적 관심과 외부와의 협력 필요성에 대한 높은 인식을 바탕으로 관광 전 범위에 걸친 정책을 공동으로 개발하거나 이미 개발된 성공적 정책사례를 상호교류하는 방안이 있을 수 있다.

2) 항공 및 해양 관광루트의 개발

도서간 협력사항 중 가장 중요하면서도 어려운 사업은 관광루트의 형성이다. 이를 위해서는 협력 도서간의 전세항공을 개설하고 향후 수요증대에 따라 정기항공노선으로 확장하는 것이 매우 시급하다. 또한 최근 급부상하고 있는 크루즈여행 시장을 표적으로 전세크루즈루트를 실험적으로 개설하고, 이러한 루트개발의 성공적 추진을 위해서는 각 도서관광지의 공동출자에 의한 합작여행업을 새로이 설립하거나, 지방정부 간의 지원하에 기존의 건설한 여행사들을 중심으로 국제컨소시엄을 구성하는 방안이 동시에 강구되어야 할 것이다.

3) 관광정보의 교류

도서지역의 공통적인 취약점에 비추어 볼 때, 특히 다음과 같은 분야의 정보교류가 유용할 것으로 판단된다.

- ① 내외국인 시장에 대한 관광통계 및 정보
- ② 섬지역의 성공적 관광개발사례 및 경제영향평가에 관한 정보
- ③ 자연생태계의 보존을 위한 생태기술의 적용 및 성공적 환경보존 사례에 관한 정보

- ④ 섬 고유의 문화관광 및 기타 관광상품의 개발, 운영, 영향평가 등에 관한 정보
- ⑤ 관광종사원 등 산업인력의 교육훈련 및 주민의식 제고 프로그램에 관한 정보
- ⑥ 국제회의 유치 및 관련 시장에 관한 정보
- ⑦ 자국의 관광시장 변화 추세에 관한 정보
- ⑧ 협력도서관 정보공유 네트워크의 개설 등

4) 공동마케팅의 추진

- ① 광고 : 협력지역간, 동종업종간, 이종업종간 그리고 다업종간 협력을 통하여 광고활동을 추진함으로써 규모의 매체교섭, 비용의 절감, 광고효과의 증대 등을 꾀할 수 있다. 특히 지역간 상호보완적인 관광자원 및 매력물로 구성된 관광상품을 제시하는 광고의 구성을 통하여 그 효과를 배가시킬 수 있을 것이다.
- ② 인적판매 : 관광인력의 양성 및 교육훈련에 관한 정보의 교류 외에 실질적으로 공동의 프로그램을 개발 운영하거나 인력의 상호교류 등을 통하여 국제적 수준의 인력개발을 지향함으로써 생태 및 문화관광에 필요한 고도의 전문인력공급이 가능해진다.
- ③ 판매촉진 : 섬관광박람회, 섬문화축제, 섬관광학술대회 등과 같은 새로운 주제의 사업을 통하여 섬관광에 대한 이해, 관심, 재미를 확산시킴으로써 시장을 확대하고, 섬관광에 대한 회원지역을 점차 확대해 나간다.
- ④ 홍보 : 국내외 위성 TV, 신문, 잡지 등을 이용한 협력 섬에 관한 관광뉴스, 다큐물의 제작 및 보도, 섬관광 캘린더의 보급, 공동 홈 페이지의 개설과 같이 비상업적이면서 대외신뢰성이 높은 사업들을 기획추진하여 나간다.

5) 민간 부문 교류의 확대

- ① 관광업계 : 호텔, 여행업, 컨벤션업계, 렌트카사업, 리조트사업 등을 중심으로 공동투자, 업무 제휴, 컨소시엄 구성, 박람회 및 축제 등 협력의 발전단계에 따라 다양한 방안을 확대하여 나가는 것이 필요하다.
- ② 사회문화계 : 협력 대상 섬의 자원 및 문화를 소개하기 위한 언론계의 공동 프로그램 개발, 공연예술계의 공연교류 및 공동순회단 구성 등을 우선 실시하여 나가야 할 것이다.
- ③ 학/연계 : 섬관광을 위한 정책 모델, 투자 및 개발방법, 환경보존 및 문화관광상품 개발, 해외시장개척, 지속적인 공동협력 방안의 모색 등을 위하여 공동 학술대회 및 공동 프로젝트 등을 추진한다.
- ④ 관광객 : 일차적으로 협력 대상지역간의 관광객 쌍방교류를 활성화시키는 것이 필

요하다. 이를 위해서는 상호간에 관광객의 출입국 및 현지 관광활동의 편의, 안전, 재미 등을 보장하기 위한 시책이 확산되어야 할 것이다.

V. 맺 음 말

이 글은 제주도를 비롯한 4개 섬관광포럼의 창설에 맞추어 제주관광의 현황과 관광정책의 방향을 소개하고, 앞으로 관련 도서간 관광협력 방안을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 어느 지역을 불문하고 섬은 구조적인 한계와 취약성이 있음에도 불구하고 관광진흥에 큰 비중을 두고 있으며, 이를 위하여 대외협력의 필요성을 절감하고 있다. 그러나 제주관광은 구조적으로 시장구조의 지속변화, 관광업계의 불균형 발전, 관광상품의 가격경쟁 기반 취약, 제주관광 메카니즘의 취약 및 관광정책의 한계 등에 대한 대책이 시급한 것으로 보인다.

섬관광에 대한 정책적, 학술적 관심은 1990년대에 높아지기 시작하여 아직은 섬관광에 대한 패러다임이 구체화 되어 있지 못한 실정이나, 협력대상의 섬과 협력사업을 다양화시키는 과정에서 협력효과를 얻어낼 수 있을 것으로 보고 협력확산모델을 제시하여 보았다. 이러한 협력의 결실을 위하여 단계적이고 선별적인 사업추진이 필요할 것으로 판단된다. 우선 단계적인 측면에서는 공동협력의 협정, 지방 엘리트의 상호방문 촉진, 민간협력의 활성화, 공동협력사업의 평가 등을 추진하여야 할 것이다. 그리고 구체적인 협력사업으로는 섬관광정책의 공동개발, 항공/해양관광루트의 개설, 관광정보 교류체계의 확립, 촉진활동을 중심으로 한 공동마케팅의 활성화, 업계·사회문화계·학/연계·관광객 등 민간부문 교류확대사업과 관련한 방안들을 제시하여 보았다. 그러나 아직은 시론적인 성격이 강하므로 협력단계의 발전에 따라 지속적인 논의와 수정이 거듭되어야 할 것으로 생각된다.

ITOP(섬관광정책)포럼 - '섬관광지의 미래비전'

김 태 환(제주특별도지사)

친애하는 ITOP(섬관광정책) 포럼 회원지역 여러분!

그리고 이 자리를 빛내기 위해 참석해 주신 많은 귀빈 여러분!

관광을 통한 번영네트워크의 구축

'자크 아탈리'나 '앨빈 토플러'와 같은 미래학자들은 21세기의 인류를 관광과 문화욕구를 해소하기 위해 지구 곳곳을 누비는 '신유목민'이라 예견하였습니다. 실제로 이것은 현실이 되어 세계관광기구(WTO-World Tourism Organization)의 전망에 의하면 2010년의 국제관광객은 10억명, 2020년에는 약 16억명에 이를 것으로 예측되고 있습니다. 이는 2020년이 되면 전세계 인구 4.8명 중 1명꼴로 국제관광을 하게 됨을 의미합니다.

또한 세계관광평의회(WTTC-World Travel and Tourism Council)는 2005년의 관광산업 총생산액이 7조 9,000억불로 세계 GDP의 약 12%, 고용인구의 11%를 점유하는 초대형 단일산업으로 성장하였다고 보고하였습니다.

이처럼 관광산업은 단일산업으로서의 경제적 가치와 더불어 인적·문화적 교류를 통하여 지역간의 갈등을 해소하고 이해와 화합의 계기를 마련할 수 있다는 점에서 더욱 중요합니다. 이런 점에서 ITOP 포럼은 섬지역들이 관광이라는 공통 관심사를 가지고 공동번영을 추구하는 '번영 네트워크'라는 말씀을 드리고 싶습니다.

시공간압축시대에서의 ITOP의 의미

21세기는 전세계가 더욱더 좁아지는 '시공간압축(time-space compression)' 시대이기도 합니다. 세계의 기업간, 도시간, 지역간 그리고 국가간 경쟁이 더욱 치열해지

고 있습니다. 때문에 경쟁에서 살아남기 위한 대안으로 주체간 협력과 교류가 다양하게 모색되고 있습니다.

네트워크의 구축은 비단 국가간에만 발생하는 것은 아닙니다. 사실 EU(유럽연합)라는 거대한 네트워크의 모태는 국가가 아닌 지역간 네트워크라는 사실을 잘 아실 것입니다. EU(유럽연합)의 출발은 1987년 영국의 '켄트(Kent)시'와 프랑스의 '노르드 빠 드 칼레(Nord Pas de Calais)' 지역의회의 교류협력으로부터 이루어진 것입니다.

관광은 국가간 혹은 지역간 무역마찰을 일으키지 않는 유일한 산업으로 그 실현가능성이 더욱 높다고 하겠습니다. 반면에 문화의 교류, 친선도모, 소득 및 고용증대 등의 다양한 부가가치가 기대됩니다. 또한 국가와 지역발전에 공헌할 수 있는 성장주도산업이라는 공감대가 전세계적으로 형성되어 있습니다. 때문에 관광은 지역간 네트워크 구축이 가장 용이한 부분입니다.

ITOP 포럼의 미래비전

지난 1997년 제주도가 주도하여 'ITOP(섬관광정책) 포럼'이 창설된 지 올해로 제10회째를 맞이하였습니다. 그동안 유익한 의견이 다양하게 오가고, 회원 지역간 상호이해를 돈독히 하는 계기로 활용되었다고 생각합니다. 하지만 ITOP 포럼이 더욱 발전하기 위해서는 몇 가지의 시급한 과제도 안고 있습니다.

첫째, 학문적 교류를 초월하여 상호의 경제적 이익이 실현되는 실천모델을 발굴하고 실행에 옮기는 것이 더욱 중요합니다. 예컨대 태국과 필리핀의 경우 지리적 격차에도 불구하고 두 국가를 연결하는 패키지투어를 개발하여 유럽과 미주에서 공동홍보·마케팅을 실시하고 있습니다.

이런 점에서 제주도는 포럼 회원지역간의 공동사업으로써 '동북아관광벨트' 프로젝트를 제안하고자 합니다. 동북아관광벨트는 제주, 오키나와, 하이난이 공동관광권을 형성하는 상품을 개발하고, 거대 잠재시장인 서울, 도쿄, 베이징 등에 대한 마케팅을 상호 지원하는 것입니다. 나아가 상대적으로 취약한 미주와 유럽시장에 대한 공동마케팅 방안으로도 활용가능할 것입니다.

‘동북아관광벨트’ 사업을 위한 주요 실천사업으로서는 ‘공동홍보사무소의 설치’, ‘공동 홍보단의 구성 및 파견’, ‘3개 지역간 부정기연결항공의 설치추진’ 등 다양한 후속조치들을 심도있게 논의하기를 희망합니다.

둘째, ITOP 포럼이라는 네트워크의 필요성과 효용성에 대한 확신을 가져야 합니다. 다시 말해 ITOP 포럼이 회원지역 모두의 공동번영을 가능하게 하는 ‘번영 네트워크’라는 믿음이 필요합니다. 이를 위해서는 세계관광시장에서 ITOP 포럼의 영향력을 키우는 방안을 적극 강구해야 할 것입니다.

셋째, ITOP 포럼의 정체성을 확보하는 방안 마련이야말로 섬관광지의 차별성과 지속가능성을 가능케 할 것입니다. 따라서 격절된 공간에 따른 섬들의 환경과 고유한 문화를 보전하면서 바람직한 관광개발을 할 수 있는 방안들에 대한 정책적 공유가 지속적으로 이루어져야 할 것입니다. 이에 2006년 제10회 ITOP 포럼은 연구중심이라는 기존의 틀에서 벗어나 실질적인 관광교류가 이루어지도록 준비하였습니다. 포럼과 동시에 행해지는 관광교류전을 통해 회원지역 여러분들의 관광과 문화를 홍보하고, 실질적인 사업가능성의 기회를 모색할 수 있을 것입니다.

미래학자 ‘존 나이스빗(John Naisbitt)’은 관광을 21세기 성장동력산업으로 지적하면서 ‘트레이드마크(trademark)’에서 ‘트러스트마크(trustmark)’로의 변화를 강조하였습니다. 즉, 우리 섬관광지들이 소비자인 관광객들의 믿음과 감정을 상표에 연결짓는 ‘트러스트마크’가 중요한 전략이 되는 시대임을 표현한 것입니다. ITOP 포럼은 이러한 변화의 물결을 적극적으로 반영하고 실천하는 국제네트워크로 발전시켜 나갈 것입니다. 결론적으로 제주는 회원여러분들이 공감하고 희망했던 실질적 교류를 실천함으로써 ITOP 포럼이 진정한 ‘번영 네트워크’로서의 기능을 수행할 수 있도록 최선을 다할 것입니다.

끝으로 회원지역 여러분의 아낌없는 지원과 협력을 부탁드립니다, 이 자리에 참석하신 여러분의 건강과 무궁한 번영을 기원드립니다. 감사합니다.

연 구 진

연구책임	신 동 일	제주발전연구원 연구위원
------	-------	--------------

ITOP(섬관광정책)포럼 발전방향

인쇄일 / 2009. 7.

발행일 / 2009. 7.

발행인 / 유덕상(제주발전연구원장)

발행처 / 제주발전연구원

인쇄처 / 일신옵셋인쇄사

ISBN 978-89-6010-099-2 93330

이 책에 실린 내용은 出處를 밝히는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載나 複製는 금합니다.