

제주도 여행업의 운영현황 및 개선방향

한국관광연구원 연구위원 김 상태

목 차

I. 서론	3. 제주도내 관광객 내도현황
II. 여행업의 구조분석	4. 문제점 종합분석
1. 여행업의 정의	IV. 개선 방안
2. 여행업의 역할	1. 기본방향
3. 여행업 설립과 운영의 법적요건	2. 개선방안
III. 제주도 여행업 운영현황	V. 결론
1. 도내 여행업 운영현황	참고문헌
2. 제주도 여행업의 유통구조	

I. 서론

여행업은 관광산업에서 호텔이나 식당, 쇼핑센터 및 항공사에서 제공하는 공급상품을 관광객에게 연결해주는 관광상품 거래의 유통자(distributor)적 성격을 갖는다. 이러한 특성으로 여행업은 국내·외에서 관광산업의 대동맥으로서의 위치를 인정받고 있으며, 여행업이 원활하게 기능하지 못할 경우 공급자나 수요자 모두에게 바람직하지 못한 결과가 발생할 가능성이 커진다.

이러한 관점에서 제주도 내 관광이 차지하는 비중이 큰 만큼, 제주 도내의 여행업이 바람직하게 기능하고 성장하는 것은 매우 중요한 일이다. 그러나 최근 제주 도내의 여행업의 증가율은 관광객 증가율을 앞섬으로서, 여행업의 적정한 시장규모를 바탕으로 한 수익을 낼 수 없는 구조화의 가능성을 보이고 있다.

제주도 관련 사이트의 관광불편신고센터에 접수된 내용을 보면 제주를 방문하는 관광객들의 불편사례가 지속적으로 증가하고 있는 데 이의 1차적 원인으로는 제주 도내 여행업체의 난립으로 인한 과당경쟁의 문제의 원인으로 지적되고 있다.¹⁾

1) 중앙일보 트래블뉴스 기사요약문 www.besttravel.joins.com/report/200011/
제주도를 찾는 여행객수는 별로 늘지 않는데도 이들을 상대로 영업하는 관광회사 숫자는 우후죽순처럼 늘고 있다. 과열경쟁가격이 바가지요금 등 서비스 부실화로 나타나고 있다는 지적

한편, 제주 도내 여행업은 1982년 4월 여행업 설립의 법적 조건의 종전의 허가제도에서 등록제도로 바뀐에 따라 소규모의 자본금만 있으면 여행사를 설립할 수 있게 됨에 따라 1988년 이후 급격하게 증가하기 시작하여 2000년 현재 포화상태를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 여행업체의 과다한 난립은 과당경쟁으로 이어져 제주도 관광의 상거래질서를 문란시키는 한편, 제주를 찾는 관광객에게 불편을 주고 있으며, 결과적으로 제주 관광의 이미지를 악화시켜 재방문의사를 저하시키는 원인이 되고 있다.

본 연구에서는 제주를 방문한 관광객의 불편사항의 원인으로 대두된 제주 도내 여행업체의 무분별한 난립, 그로 인한 반덤핑 과당경쟁 등의 불건전한 사업행태 등 제주 도내 여행업체의 정확한 문제인식의 필요성 제기에서 출발하였으며, 이를 위해 여행관련 참고 문헌과, 제주도청, 제주도 관광협회 등이 발간하는 자료를 활용하여 제주 도내 여행업의 문제점을 도출하고, 도출된 문제점에 대한 개선방안을 모색하고자 한다.

II. 여행업의 구조분석

1. 여행업의 정의

여행업은 법규에 의한 정의와 학자들의 주장하는 이론적 정의로 나누어 볼 수 있으며, 관광진흥법 제2장(觀光事業) 제1절(通則) 제3조(觀光事業의 종류) ①의 1에는 “여행자 또는 운송시설·숙박시설 기타 여행에 부수되는 시설의 경영자 등을 위하여 당해 시설이용의 알선이나 계약체결의 대리, 여행에 관한 안내 기타 여행의 편의를 제공하는 업”으로 정의하고 있다.

국내·외 학자들이 주장하는 이론적인 정의로서 여행업이란 <표 1>과 같다.

마져 일고 있다. 제주도에 따르면 2000년 10월말 현재 제주도내 여행사는 최근 종류별로 국내여행 전문 2백10개사, 국외여행 전문 34개사, 국내외종합 20개사 등 모두 264곳으로 이미 IMF한파가 몰아치기 직전까지 최대치였던 1997년 262곳을 넘어서고 있다. 이는 또 제주관광 황금기가 이어지던 91년 101곳에 비해선 무려 2.6배 수준이다. 현재의 여행사 수도 같은 수준의 관광객(360여 만명)이 찾던 시절인 94년 여행사 140곳의 2배에 육박하고 있다. 이로 인한 과열 가격경쟁을 반영하듯 제주도청에는 여행객들의 불만신고사례가 잇따르고 있다.

< 표 1 > 여행업의 일반적 정의*

구분	학자 및 관련 단체	정 의
국내	이선희 (1984)	여행자와 여행시설업자와의 사이에서 거래상의 불편을 덜어 주고 중개하여 줌으로써 그 대가를 받는 기업
	김진섭 (1994)	여행자와 교통기관, 숙박시설 등 여행과 관계를 맺고 있는 사업의 중간에 서서 여행자에 대하여 예약, 수배, 알선 등 여행 서비스를 제공하고 일정한 대가를 받아 영업하는 사업자
	윤대순 (1996)	여행관련업자를 알선하여 주고 수수료를 받거나, 여행관련기업의 이용권을 판매하며, 기타 관련 업무를 수행하는 사업자
	이항구 (1987)	여행자와 운수, 숙박업자 등 여행자를 대상으로 사업을 영위하는 시설업자의 중간에 서서 여행에 관한 이용시설의 예약, 수배, 알선 등의 여행서비스를 제공하고 일정한 수수료를 받아 영업하는 사업체
	정익준 (1995)	교통운송업자·숙박업자 등과 같은 시설업자(Principal)와 여행객의 중간에 위치하여 여행객을 위하여 시설이용과 알선 등의 서비스를 제공하고 대가를 받아 경영하는 사업
국외	ASTA(미국 여행업자협회)	여행관련업자를 대신하여 제3자와 계약을 체결하고 또한 이것을 변경 내지 취소할 수 있는 권한이 부여된 자
	Michael M. Coltman(1989)	여행객과 공급자 사이에서 항공, 호텔, 선박 등의 예약 또는 기타 유통의 업무를 수행하는 자
	Chucky Y. Gee(1984)	여행자를 위하여 일정을 작성하고, 교통, 숙박시설, 레스토랑을 비롯하여 각종 입장권, 관람권 등을 수배하여 여행자의 흥미를 끌 수 있는 여행을 스스로 기획, 발표하고 단체관람을 모집, 실시하여 여행을 주최하는 자
	Louis Harris(1984)	미리 짜여진 패키지 투어를 판매하는 것 외에 개인 여행일정표를 만들고 호텔, 모텔, 리조트, 식사, 관광 그리고 공항 호텔간 화물과 승객의 수송 등을 수배하며, 정보를 관광자에게 제공하고 이에 대한 서비스의 대가로 수수료를 받는 사업자
	Mcintosh & Goeldner(1986)	특정지역의 Principal을 대표하는 법적으로 지정된 Agent의 역할을 수행하는 자
	渡邊圭太郎	운수기관, 숙박시설 등의 사이에서 여행자에 대하여 예약, 수배, 알선 등의 서비스를 제공하고 그 보수를 얻는 사업자
	滔桓勉	여행자와 교통업, 숙박업 등의 중간에 서서 영리활동으로써 각종 서비스의 대리, 매개, 알선, 이용을 하고 혹은 여행자에 대하여 도항수속의 대행, 상담, 안내를 하는 업종
	土井厚(1977)	관광자와 여관, 호텔 등의 숙박시설, 철도, 항공사, 해운회사 등에 대해 관광자를 위하여 예약, 수배, 알선 등의 서비스를 제공하여 그에 상응하는 보수를 얻는 사업자

* 김상태, “한국여행업발전방안”, 한국관광연구원, 1997, pp.5-6을 참고로 하여 재작성.

2. 여행업의 기능과 역할

여행업 역할의 총체적 개념은 여행자의 여행행위를 위해 전문적이며 조직적으로 최대의 편익을 제공하는데 있으며²⁾, 이러한 여행업의 역할은 크게 매체로써의 역할, 관련기업에 대한 역할, 소비자에 대한 역할의 세 가지로 요약할 수 있다³⁾.

가. 매체로써의 역할

- 신뢰성
여행자가 미지의 불안감을 갖지 않도록 교통편이나 숙박 등의 예약을 해줌으로써 여행자를 안심시킴
- 정보판단력의 활용
매스미디어의 발달로 정보의 범람에 따른 정확한 선택 및 판단력의 필요성이 대두되는데, 여행업자는 정보 판단력을 보유, 고객에게 제공함
- 시간 절약
여행자가 직접 여정을 세우는 데 소요되는 시간과 비용을 절감하여 줌
- 저렴한 가격의 제시
패키지 투어의 보급에 따른 요금 할인이 가능함

나. 관련기업에 대한 역할

- 개발자(Developer)
상품 개발, 시장 개발 등 마케팅 개발을 담당함
- 조직자(Organizer)
여행 관련 기업의 제기능을 요소로 하여 각각 최고의 기능을 발휘할 수 있도록 조직을 구상·실행함
- 촉진자(Promoter)
자사와 여행 상품 공급자가 협조하여 개발한 여행상품의 수요 촉진을 위하여 여행사가 시장 개발의 촉진자로서 관련 기업을 설득함
- 교육자(Educator)
판촉 기능이 약한 관련 기업인에 대하여 개발하고 교육함
- 조정자(Coordinator)

2) Armin D. Lehmann, Travel and Tourism(The Bobbs-Merill Co., Ltd., 1978), p.15

3) 김상태, “한국여행업 발전방안”, 한국관광연구원, 1997, pp.10-11

수급의 불일치 현상에 대하여 계절 조정, 수급 조정 등 조정 기능을 발휘하여 수급의 균형을 유지함

- 시스템 육성자(System Maker)
개발, 촉진, 교육, 조정 등의 제기능을 종합하여 시스템화함

다. 소비자에 대한 역할

- 연출자(Entertainer)
관광객에게 여행에 대한 감흥과 분위기를 연출하는 기능을 함
- 기획자(Planner)
여행객에게 가장 적합한 여행 상품을 기획함
- 지도자(Instructor)
여행객에게 여행에 대하여 계몽하고 지도함
- 정보센터(Information Center)
여행에 관한 다양한 정보를 보유, 이를 여행자에게 제공함
- 상담자(Consultant)
여행자에게 상담 및 조언을 제공함
- 판매자(Retailer)
여행 상품을 최종 소비자에게 판매함

3. 여행업 설립과 운영의 법적 요건

가. 등록의 기준

여행업은 관광진흥법 제6조의 결격사유에 해당하는 자를 제외하고는 법적 기준에 적합하면 해당관청이 수락하는 법률행위적 행정절차인 등록기준에 의하여 누구나 설립할 수 있다.

현행 우리 나라는 여행업의 종류를 국내 또는 국외를 여행하는 내국인 및 외국인을 대상으로 하는 일반여행업, 국외를 여행하는 내국인을 대상으로 하는 국외여행업, 국내를 여행하는 내국인을 대상으로 하는 국내 여행업으로 구분하고 있으며, 여행업을 경영하고자 하는 자는 등록요건에 적합한 구비서류를 관계 행정기관에 제출하면 된다. 관광진흥법 상의 여행업 등록요건을 살펴보면 다음과 같다.

1) 일반여행업

일반여행업 등록기준으로는 자본금 3억5천 만원이상에 사무실은 소유권 또는 사용권이

있으면 되며, 등록을 하기 위해 구비해야 할 서류로는 관광진흥법 시행규칙 제2조에서 언급한 사업신청서, 소정양식의 등록신청서 및 관련서류가 필요하다.

2) 국외여행업

현행 관광진흥법 상 국외여행업 등록기준으로는 자본금(개인의 경우에는 자산평가액) 3억5천 만원이상에 사무실 소유권 또는 사용권이 있으면 되며, 국외 여행업 등록 구비서류로는 사업계획서, 소정양식의 등록신청서 및 관련서류가 필요하다.

3) 국내여행업

국내여행업 등록을 위해선 등록기준 자본금 5천 만원이상에 사무실은 소유권 또는 사용권이 있으면 되며, 등록 구비서류로는 사업계획서, 소정양식의 등록신청서 및 관련서류가 필요하다.

나. 운영관련 내용

여행업과 관련한 행정규제로는 관광진흥법 상의 행정처분과 과징금부과가 있다.

<표 2> 관광진흥법 상의 여행업 관련 행정처분

위반사항	근거 법령	행정처분기준			
		1차위반	2차위반	3차위반	4차위반
법 제4조(등록) 위반 가. 관광사업의 변경등록 기간위반한 때 나. 등록한 영업범위를 벗어난 때	법 제33조	경고	사업정지 15일	사업정지 2월	취소
		사업정지 1월	사업정지 2월	사업정지 3월	취소
법 제 8조 (관광사업의 양수 등) 위반 가. 관광사업자 또는 사업 계획승인을 얻은 자의 지위를 승계한 후 승계 신고 하지 아니한 때 나. 관광사업자의 휴업 또는 폐업을 하고 통보를 하지 아니한 때	법 제33조	경고	사업정지 1월 또는 사업계획 승인취소	취소 (신고업종의 경우에는 사업정지 3월)	신고업종의 경우에는 사업정지 6월
		경고	취소(신고업종 의 경우에는 사업정지 1월)	신고업종의 경우에는 사업정지 3월	신고업종의 경우에는 사업정지 6월

위반사항	근거 법령	행정처분기준			
		1차위반	2차위반	3차위반	4차위반
법 제12조의 규정에 의한 기획여행의 실시요건 또는 실시방법에 위반하여 기획 여행을 실시한 때	법 제33조	사업정지 15일	사업정지 1월	사업정지 3월	취소
법 제 13조의 규정에 위반하여 요건에 적합하지 아니한 자가 국외여행을 인솔한 때	법 제33조	사업정지 10일	사업정지 20일	사업정지 1월	사업정지 3월
법 제 37조의 규정에 의하여 관광종사원이 교육 을 받도록 협조하지 아니 한 때	법 제33조	경고	사업정지 5일	사업정지 10일	사업정지 1월
법 제73조(보고·검사) 위반 가. 사업에 관한 보고 또는 서류의 제출 명령을 이행 하지 아니한 때	법 제33조	사업정지 10일	사업정지 1월	취소 (신고업종의 경우에는 사업정지 3월)	
나. 관계공무원의 장부· 서류 기타 물건의 검사를 방해한 때		사업정지 10일	사업정지 1월	최소 (신고업종의 경우에는 사업정지 3월)	

자료: 관광진흥법 시행령[별표2], 관광법규집 1999.

<표 3> 위반행위별 과징금 부과기준

위반행위	해당 법조문	일반여행업	국외여행업	국내여행업
관광사업의 변경등록 기간을 위반한 때	법 제4조	30	20	20
등록한 영업범위를 벗어난 때		200	200	100
관광사업자 또는 사업계획 승인을 얻은 자의 지위승계후 승계신고를 하지 아니한 때	법 제8조	100	50	50
기획여행의 실시요건 또는 실시방법에 위반하여 기획여행을 실시한 때	법 제12조	200	100	

위반행위	해당 법조문	일반여행업	국외여행업	국내여행업
문화관광부령이 정하는 요건에 적합하지 아니한 자가 국외여행을 인속한 때	법 제13조	100	50	
관광종사원이 교육을 받도록 협조하지 아니한 때	법 제37조	30	20	20
사업에 관한 보고 또는 서류의 제출명령을 이행하지 아니한 때	법 제73조	200	100	100
고나계공무원의 장부·서류 기타 물건의 검사를 방해한 때		200	100	100

자료: 관광진흥법시행령[별표3], 관광법규집, 1999

이상과 같이 여행업 설립절차 및 관련 행정규제를 살펴볼 때 여행업의 등록기준은 너무 쉽게 되어 있는 것을 알 수 있으며, 행정규제에서는 현재 여행업의 운영과 관련해서 나타나 는 덤핑판매, 과대광고에 대한 법적으로 제재할 만한 근거가 없다는 것을 알 수 있다.

Ⅲ. 제주도 여행업 운영현황

1. 도내 여행업 운영현황

제주지역에 최초로 여행알선업무를 수행했던 업체로는 법적 근거 없이 1955년에 설립한 ‘제주관광안내소’를 들 수 있지만,⁴⁾ 제주지역에서의 본격적인 여행업의 시작은 1960년대라고 볼 수 있다. 1961년 관광사업에 관한 법률인 관광사업진흥법이 제정 이후 제주관광안내소, 신진관광, 제주교통, 제주여행사, 민속관광, 고려여행사 제주지사, 대한여행사 제주지사 등 8개 여행업체가 설립되었다. 그 후 1971년 6월에 고려여행사 제주지사, 대한여행사 제주지사를 제외한 6개 여행사를 통합시켜 제주합동여행사를 만들었으나 부실경영으로 어려움에 직면하게되자 재차 대한여행사 제주지사를 제외한 7개 여행사가 강제로 통합되어, 도·시·군 등 지방자치단체가 51%, 49%의 주식을 여행업자들이 나눠 갖도록 하는 민관 합동 영업형태를 띠는 제주관광여행사가 1973년 3월에 설립되었다.⁵⁾ 이로써 9년 동안 제주관광여행사가 제주관광 알선행사를 독점할 수 있는 터전이 마련되었다.

1982년 여행업 설립의 법적 조건이 허가제에서 등록제로 완화되어짐에 따라 내국인 대

4) 제주도 관광협회, 「제주관광 삼십년사」, 1995, p.108

5) 전게서, pp. 125- 126

상으로 영업을 하는 국내여행업체인 삼보관광여행사, 한라관광, 하이웨이관광, 한진관광, 제일관광여행사 등 5개 업체가 설립하였고, 1984년에는 내국인 관광객을 해외로 여행알선을 하는 국외여행업체인 제주국제여행사와 외방여행사가 창업되었다. 그리고 1987년에는 종합여행업 성격을 가지는 일반여행업인 제주해외관광여행사가 도내 처음으로 영업을 개시하였다.⁶⁾

사실상 이때까지만 해도 비교적 시장규모에 맞는 여행사의 숫자가 유지되고 있었다. 그러나 1988년 서울 올림픽을 계기로 국내 관광여건이 호전되는 등 여행수요가 늘어나자 도내 여행업체도 급격히 증가하여 국내여행업 8개 업체, 국외여행업 5개 업체, 일반여행업 4개 업체가 설립되면서 여행업의 난립 조짐이 최초로 보이기 시작했다.⁷⁾ 이 후 제주도내 여행업체 수는 국민의 소득수준의 증가와 함께 급속히 증가하여 1994년 말에는 일반여행업 13개사, 국외여행업 16개사, 국내 여행업 126개사 등 총 155개사가 등록되었다. 제주도내 여행업체 수는 IMF경제위기상황인 '98, '99년을 제외하고는 해마다 큰 폭으로 성장해 '97년도의 경우 도내에 등록된 여행업체의 수는 262개, 2000년 10월 현재 도내에 등록된 여행업체 수는 총 264개 업체가 영업을 하고 있는 것으로 파악되었으며, 이외에도 약 90여 개에 달하는 육지부 여행사의 영업소가 영업을 하고 있는 것으로 조사되었다.⁸⁾ 이 중에서 국내여행업과 국외여행업을 겸업하고있는 30개 업체를 제외한다고 해도 현재 제주도내에서 영업을 하고 있는 여행업체수는 도내 등록업체 234개 업체와 육지부 여행사의 영업소 90개 업체를 달해 324개 업체가 제주 도내에서 영업을 하고 있어 매우 심각한 수준임을 알 수 있다.

<표 4> 제주도내 여행업체의 연도별 현황

(2000년 10월 현재)

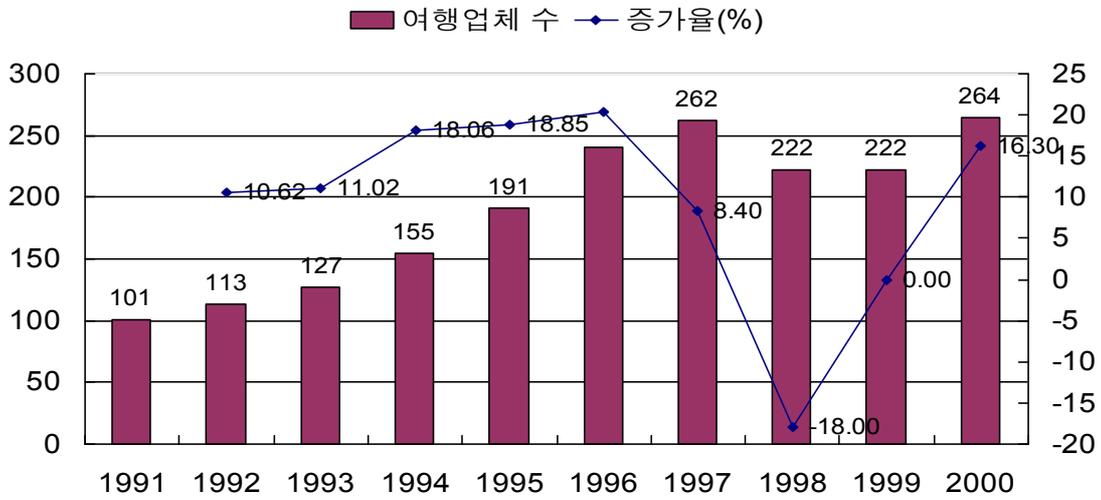
구분 \ 연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
일반여행업	11	13	13	13	11	11	11	17	18	20
국외여행업	11	10	10	16	22	32	39	29	30	34
국내여행업	79	90	104	126	158	197	212	276	174	210
계	101	113	127	155	191	240	262	222	222	264
증가율(%)	-	10.62	11.02	18.06	18.85	20.40	8.40	-18.0	0	16.03

자료: 제주도청 관광진흥과 내부자료 2000. 11.

6) 송성진, “제주지역 여행업의 문제점과 개선방안”, 「한라전문대학 논문집」, 제19권, pp.293-294

7) 제주도 관광협회, 「관광자료집」, 1991.

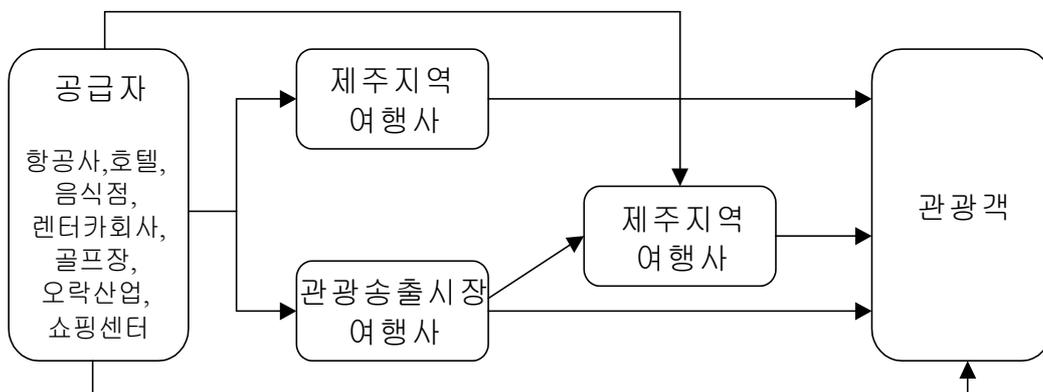
8) 제주도청 관광진흥과 도내 여행사 현황



<그림 1> 제주도내 여행업체 연도별 증가 현황

2. 제주도 여행업의 유통구조

제주지역의 유통구조는 아웃바운드의 유통구조와 유사한 형태를 나타내는데 이는 제주도가 휴양목적지의 성격이 강하기 때문에 대부분의 제주 도내 여행사는 관광송출시장의 여행사에 의존하는 랜드여행사의 성격이 짙다. 제주도 여행업의 유통체계는 제주지역 여행사가 직접 관광송출시장에 진출하여 여행사무소를 개설하고 관광객을 직접 모객하는 방법과 관광송출시장에 위치한 여행사와 협력하여 제주도내에서 랜드 개념으로 운영하는 방법의 2가지 유통구조를 나타낸다. <그림 2>는 제주도 여행업의 유통체계이다.



<그림 2> 제주도 여행업의 유통체계

제주도 여행업의 문제는 독특한 유통체계의 영향도 있지만 보다 근본적인 문제는 최근 몇 년간 제주도를 방문하는 관광객 증가율의 둔화 찾을 수 있으며 향후 제주도만의 특화된 수요창출 없이는 여행업체의 증가는 우려할 만한 수준이다.

3. 제주도내 관광객 내도 현황

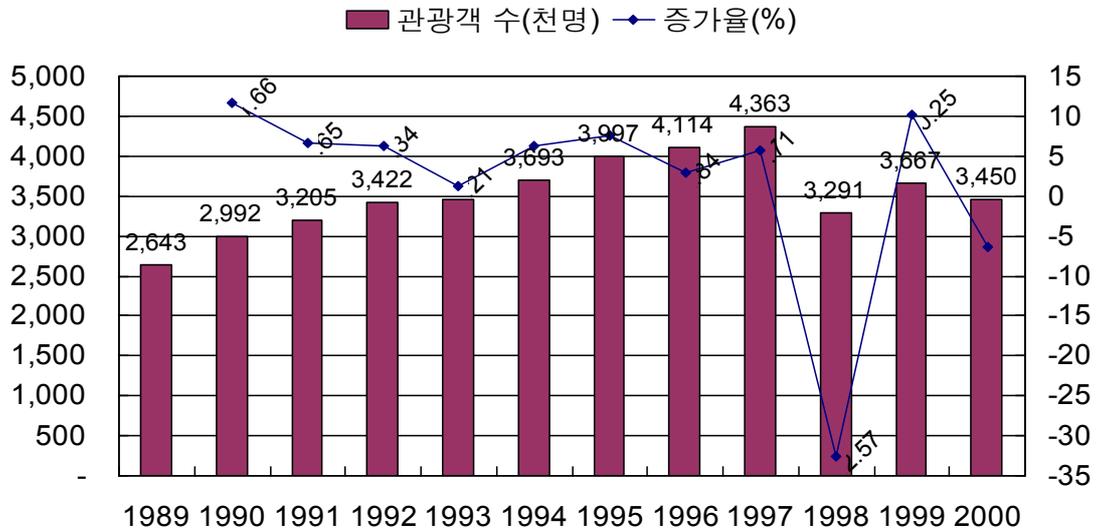
제주를 찾은 관광객 내도 현황을 보면 우리 나라가 IMF의 경제위기를 겪은 '98년과 '99년을 제외하고는 지난 10년 동안 꾸준한 증가세를 나타내고 있다.

<표 5> 제주 내도 관광객 성향별 현황

구분 연도	계(천명)	증가율 (%)	내국인					외국인 (천명)
			소계	일반단체	수학여행	신혼부부	개별여행 (기타)	
1989	2,643	-	2,476	588	163	410	1,315	167
1990	2,992	11.66	2,757	578	205	475	1,499	235
1991	3,205	6.65	2,930	652	230	536	1,512	275
1992	3,422	6.34	3,179	725	123	548	1,783	243
1993	3,464	1.21	3,187	616	213	464	1,894	277
1994	3,693	6.20	3,470	660	267	424	2,119	223
1995	3,997	7.61	3,755	772	352	382	2,249	242
1996	4,114	2.84	3,935	807	443	348	2,337	209
1997	4,363	5.71	4,178	807	507	356	2,508	185
1998	3,291	-32.57	3,067	493	129	424	2,021	224
1999	3,667	10.25	3,420	584	211	317	2,308	247
2000.10	3,450	-6.29	3,206	539	278	179	2,210	244

자료: 제주도청 관광진흥과

제주를 방문하는 관광객 수는 IMF의 경제위기에 급격한 감소를 보이다가 최근 다시 회복되고 있는데 2000년 10월 현재 IMF이전 수준까지 회복된 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 제주도내 여행업체 수는 관광객의 증가율을 뛰어넘는 증가율로 매년 증가하여 제주도를 방문하는 한정된 관광객 수를 가지고 경쟁을 하고 있으며, 수요창출을 위한 특단의 수요창출 없이는 여행업체의 증가는 우려할 만한 수준이다.

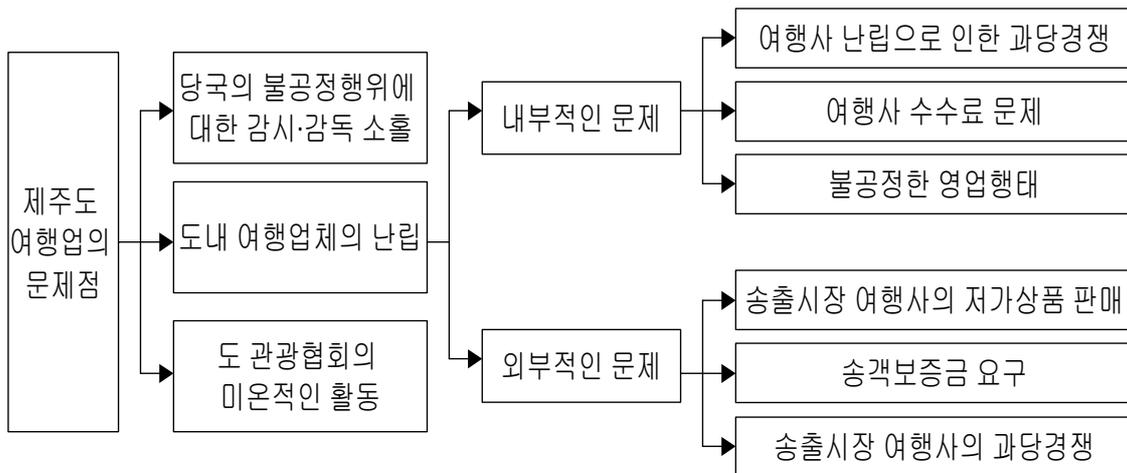


<그림 3> 연도별 제주도 방문 관광객 현황

4. 문제점 종합분석

제주도를 방문하는 관광객의 제주관광 불편사항에 대한 원인은 제주 도내에 과도한 여행업체의 난립에서 그 문제를 찾아볼 수 있다. 앞서 기술한대로 2000년 10월 현재 제주도에 등록된 여행업체 수가 264개, 육지부 여행사의 영업소 형식으로 90여 개의 여행업체가 한정된 관광객을 대상으로 생존을 위한 치열한 경쟁을 하고 있는 실정이다.

제주도 여행업의 문제점으로는 내부적인 문제와 외부적인 문제로 나누어 생각해 볼 수 있는데 내부적인 문제점으로는 도내에 과도한 여행사의 난립, 여행사의 수수료 문제, 불공정한 영업행태 등이 있으며, 외부적인 문제점으로는 제주도가 관광송출시장이 아닌 휴양목적지로 인한 관광송출시장에 위치한 여행사의 저가상품판매, 관광객 송출을 담보로 송객보증금의 요구, 관광송출시장의 여행사간의 과당경쟁 등을 들 수 있다. 이를 그림으로 도식해보면 다음과 같다.



<그림 3> 제주도 여행업의 구체적인 문제점

가. 여행업의 법적 환경의 문제점

최근 여행업에 대한 정부의 기본적 방침은 타율적 규제와 간섭은 최소화하면서 시장기능과 협회 등의 자율적 기능을 중시하는 정책을 시행하고 있다. 이러한 시장 자율적 기능을 확대하는 상황에서 현행 관광진흥법 상에서 여행업의 등록요건을 보면 이미 시·도에 위임한 국내·외 여행업 외에 일반여행업도 점차로 시·도로 위임을 시킬 추세이다. 시·도는 위임된 여행업 등록요건을 다시 시·군·구로 재차 위임을 시키고 있으며 등록 관청인 시·군·구는 단지 등록업무만을 담당할 뿐 여행업에 대한 감독권은 없는 실정이다. 이로 인한 여행사의 행정적 및 법적인 규제가 느슨해지는 행정의 누수현상이 발생하고 있는 실정이다. 또한 규제개혁위원회는 규제개혁차원에서 공정거래법의 포괄적 부당염매 행위에 대하여 덤핑 및 과대광고의 판단근거가 모호하고 이를 단속할 만한 행정적 권한이 없다는 것을 이유로 '99년 여행업의 덤핑규제 조항을 삭제함으로써 여행업의 덤핑 및 과대광고에 대한 실질적인 단속 근거가 없는 실정이다.⁹⁾

나. 여행업의 시장환경의 문제점

1) 여행업체의 난립

9) 공정거래법 상의 “부당염매” 규정에 의한 규제에 의하여
 ○ 여행업의 특성 상 이에 관한 규율은 모범인 관광진흥법 상에 규정함이 마땅하고, 공정거래법 상의 “부당염매” 규정은 일반 불공정 거래에 관한 사항으로 여행업의 저질·덤핑영업 행위에 적용하기는 내용상 맞지 않음.
 ○ 특히, 공정거래법에는 과징금 규정만 있을 뿐 사업정지 등의 행정처분 규정이 없음

제주도의 여행업체의 수는 1988년 이 후 해마다 20~30개씩 등록하면서 급격하게 증가하기 시작했으며, 2000년 10월 현재 영업을 하고 있는 총 여행업체 수는 총 264개가 난립되어 있다. 총략적으로 제주 도내 여행업체 수는 제주의 관광시장규모에 비해 지나치게 많은 여행업체가 난립하고 있는 실정이며 이같이 여행업체 수가 난립하게 된 배경에는 여행업이 허가제에서 등록제로 전환되어 소규모의 자본만 있으면 창업을 할 수 있는 용이성 때문이라고 볼 수 있다.

지난 몇 년 동안 여행업체 급격한 팽창은 비단 제주도만의 문제가 아니라 소득증가에 따른 국민의 여행증가로 인해 전국적인 현상이라고 볼 수 있다. 그러나 제주도는 타 도와는 달리 관광객을 모객할 수 있는 관광객 송출시장이 아님에도 불구하고 해마다 수십개의 여행업체가 등록을 하고 있는 실정이다. 이러한 기형적인 여행업체 수의 편차는 주요 대도시와 비교해보면 더욱 문제의 심각성이 드러난다.

<표 6> 주요대도시 인구비율 여행업체 설립현황

2000년 6월 현재

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	제주
인구 수(천명)	9,982	3,805	2,549	2,559	1,368	1,426	1,085	536
여행업체 수(개)	2,237	414	310	152	174	250	60	214
인구수/1개 여행업체	4,462	9,190	8,223	16,836	7,862	5,704	18,083	2,505

주) 1. 인구 수(천명): 통계청 홈페이지 www.nso.go.kr

2. 여행업체 수(개): 한국관광협회 중앙회 홈페이지 www.koreatravel.or.kr

<표 6>의 주요 대도시 인구비율 여행업체 설립현황을 보면 서울은 4,462명당 여행업체 1개, 부산은 9,190명당 1개, 대구는 8,223명당 1개, 인천은 16,836명당 1개, 광주는 7,862명당 1개, 대전은 5,704명당 1개, 울산은 18,083명당 1개로 서울과 대전을 제외한다면 제주의 2,505명당 1개와는 비교도 되지 않을 정도이다. 서울의 경우는 수도권을 포함해 우리 나라 최대의 관광송출시장인 점을 감안하고, 대전의 경우는 인근지역을 포함한 관광송출시장인 점을 감안한다면, 관광송출시장이 아닌 제주도의 경우는 기형적인 여행업의 편차를 이루고 난립하고 있는 것을 알 수 있다.

이에 따라 제주 도내 여행사의 난립은 과당경쟁을 심화시키고, 여행업체의 이익의 감소로 이어져 결국은 부도로 문을 닫는 결과를 초래하고 있는 상황이 속출하고 있으며 결과적으로 제주도 관광이미지를 흐리게 하고 있다.

2) 여행업체의 수수료 문제

여행업은 관광객과 관광시설 공급업자와의 중간에 서서 그들의 욕구를 충족시켜 주는 대가로 일정한 수수료를 받아 이를 경영수입으로 하는 사업체로서 여행업의 주 수익원이 되는 수수료에는 다음과 같은 4종류가 있다.

첫째, 항공권, 숙박권, 관광지관람권 등을 대리 팔아 주어서 얻는 대매 수수료

둘째, 해외여행과 관련되는 여권, 비자 등 수속을 대행하여 줌으로써 얻는 수속대행 수수료

셋째, 여행사가 여행소재제품을 활용하여 만든 패키지 상품을 판매하여 벌어들이는 판매 수수료

넷째, 농원·토산품·면세점 등의 쇼핑점, 나이트쇼·카지노·경마 등의 오락시설, 음식점 등에 관광객을 안내·알선함으로써 얻어지는 수수료가 있다.¹⁰⁾

이러한 수수료는 여행업계의 관례로 관광객을 송객한 후 판매실적에 의해서 어느 정도의 송객수수료는 수수하고 있는 것은 여행업이 서비스산업이라는 측면에서 이해가 된다. 실제로 제주도 관광협회는 제주지역의 적정수수료를 15~20% 정도로 유도하고 있다. 그러나 이렇게 적정하게 유도되어야 할 수수료가 여행업체가 난립하고 있어 거의 현실적으로는 지켜지지 않는다고 한다. 특히, 농원, 토산품, 사진업, 식당, 승마장, 유람선업 등 관광객이용 편의시설업을 운영하는 업자들의 경우에는 상품판매의 25~30%를 수수료로 부담하고 있어 결과적으로 관광비용을 증가시켜 제주관광의 이미지를 실추시키는 결과를 초래하고 있는 실정이다.

3) 송객보증금 문제

제주도로 관광객을 송출하는 대도시의 여행사들은 관광객을 송객해 주는 조건으로 대부분의 제주지역 여행사들에게 송객보증금을 요구하고 있는 것으로 나타났으며, 송객보증금은 경우에 따라서 차이가 있지만 대략 1,500만원~2,000만 원인 것으로 조사되었다. 이러한 송객보증금은 관광객을 송출하는 대도시의 여행사들의 광고·홍보비 명목으로 쓰여지고 있다. 제주지역에 기반을 둔 여행사들은 제주지역이 관광송출시장이 아니기 때문에 어쩔 수 없이 송객보증금을 울며 겨자 먹기식으로 지불하고 있는 것이 암암리의 관행처럼 되어있으며, 이러한 송객보증금은 가뜩이나 영세한 제주지역 여행사들에게 경영압박 요인이 되고 있으며, 대도시 관광송출 여행사에게 지불한 송객보증금을 회수하기 위해 관광객들을 상품을 파는 곳으로만 안내해 제주 여행의 부실화 및 이미지만을 흐려놓고 있다.

10) 송성진, 전개서, p.14

4) 관광송출시장 여행사의 횡포

제주도는 여행목적지에 해당한다. 그리고 제주를 찾아오는 관광객의 90%이상이 내국인인 점을 감안하면 제주지역의 여행업은 국내 대도시 관광객 송출시장에 의존해야 하는 경영 형태를 취할 수 밖에 없다. 실제로 대부분의 제주도내 여행사들은 육지부의 여행사들이 관광객을 모집하고 제주도로 내려보내면 이를 받아서 행사를 치루는 위탁판매 형태를 취하고 있는 랜드개념의 여행사가 대부분을 차지하고 있다. 휴양목적지로서 제주도의 특수성으로 인해 관광송출시장에 위치한 일부 여행사가 송출시장이라는 우월적 지위를 이용하여 제주도내의 여행사에게 송객보증금과 같은 부당한 요구를 하고 있는 것으로 나타났으며, 일부 여행사들은 제주도 관광상품을 적정가격 이하로 부당판매해 그 손실을 제주 도내에 적을 두고 있는 도내 여행사에게 책임의 전부 또는 일부를 전가하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 관광송출시장의 여행사의 부당한 횡포는 제주를 찾은 관광객의 바가지요금과 옵션관광만을 강요하는 결과로 비쳐지고 있으며 나아가서는 제주의 관광경쟁력을 약화시키는 원인이 되고 있다.

5) 특화 관광상품의 부재

제주지역 여행업체는 도내 관광지를 접근용이 코스에 따라 제주 매일 정기관광상품을 1973년에 국내 처음으로 개발하여 1994년 9월말까지 시행하여 왔다. 이 상품은 관광객의 취향과 개개의 여행사의 경영특성을 고려하지 않은 획일적인 유람형 관광코스로 구성, 단일상품으로 육지부의 여행업체에 위탁판매 하였다.¹¹⁾ 이러한 보는 관광은 '80년대 말까지는 관광객의 여행욕구를 어느 정도 충족시켰다고 볼 수 있다. 그러나 '90년대 들어오면서 관광객의 소비패턴이 보는 관광에서 참여하는 관광으로 급격히 변화하였고, 개별관광을 선호하는 경향으로 변하였는데도 여전히 제주도 관광코스는 유람형 관광코스를 유지하고 있다는 사실이다. 이러한 보는 관광은 제주를 찾은 관광객에게 식상함을 불러일으키는 결과를 초래했으며, 이는 제주관광이 침체기를 견고 있는 것과 맥을 같이한다.

다. 행정체계의 문제점

1) 제주도 당국의 여행업에 대한 행정체계의 문제

도 당국의 여행업에 대한 행정은 시·군에 위임한 상태에서 감독권한만을 행사할 뿐 여행업체의 난립에 대한 총량규제 등 이렇다할 대책을 마련하지 못하고 있는 실정이다. 물론 정부 정책이 점차 시장자율에 맡기는 정책기조를 추구하고 있어 마땅한 법적 규제조치가 없는 것도 원인이지만 제주도의 특수성을 감안한다면 법적 테두리 내에서 여행업을 규제할 대

11) 송성진, 전개서, p.15

책이 강구되어야 할 것이다.

또한 제주도 당국이 여행업에 대한 행정지도를 실시할 때 제주도 관광협회와의 긴밀한 관계를 유지해야 하는데도 당국과 도 관광협회의 업무적 협조가 미약한 실정이다. 이러한 이유로 인하여 도내 여행업체에 대한 행정지도가 상당히 미약한 실정이다.

2) 제주도 관광협회의 미온적인 활동

제주도 관광협회는 민간사업자 단체로서 회원의 권익옹호를 위한다고 하지만 실질적으로 협회예산의 60%를 제주도가 보조금으로 지원하고 있어 제주관광진흥을 위한 모든 업무를 총괄하고 있다고 봐도 과언이 아니다. 제주관광 활성화를 위해서는 제주도 관광협회가 주도적이고 자발적으로 제주관광이미지 개선을 위해서 노력해야 하는데도 도 관광협회는 이를 수수방관만 하고 있는 실정이다. 일례로 도내 여행업체에 대한 정확한 인식을 위해서는 도 내에서 영업중인 여행업체에 대한 정확한 현황파악 및 도내 여행업체의 실태파악이 우선 시 되어야 하는데, 아직까지 도내 여행업체에 대한 기초자료도 갖고 있지 못한 실정이다. 도 관광협회의 이러한 미온적인 활동은 제주도 당국과의 긴밀한 협조관계의 미비에서 비롯되었지만 일차적으로 원인으로서는 여행업의 불공정행위에 대한 지도·감시 기능은 있지만 처벌 권한이 없다는데 그 원인을 찾을 수 있다.

IV. 개선 방안

1. 기본방향

제주관광의 기본방향은 현재 제주도 관광여행 시 관광객의 불평·불만을 해소하여 현재의 제주관광의 부정적인 이미지를 개선하여 향후 제주관광에 대한 재방문율을 높이고 나아가서 제주 관광의 경쟁력 강화에 있다고 할 수 있다. 이를 위해서는 제주를 방문하는 관광객을 일선에서 맞이하는 도내 여행업체에 대한 개선방안 마련이 시급히 이루어져야 할 것이라고 생각하며, 현행 제주 도내 여행업체의 과당난립으로 인한 실추된 제주관광의 이미지 회복을 위하여 본 연구에서는 다음과 같은 기본방향을 제시하고자 한다.

첫째, 관광진흥법의 법적 테두리 내에서 여행업에 대한 도 조례 및 행정규제 방안 마련

둘째, 제주 도내 여행업체의 대형화 유도

셋째, 제주도 관광협회의 역할 및 위상강화

2. 개선방안

가. 관광진흥법의 등록위임에 관한 시·도 자체 조정기능 추가방안 마련

여행업 설립조건이 허가제에서 등록제로 바뀌고, 소규모의 자본으로도 여행업을 설립할 수 있다는 잇점 때문에 전국적으로 여행업이 난립되는 분위기에 편승하여 제주 지역의 여행업체 수도 해마다 증가하고 있다. 여행업의 과도한 증가는 과당경쟁을 유발하여 제주지역 사회에 무리를 일으킬 정도로 심각한 국면에 처해 있으며, 또한 지나친 경쟁으로 부실한 여행상품이 유통되는 원인을 제공하여 제주관광을 폄하시키고 있다. 이러한 제주관광의 질적 저하는 제주관광의 경쟁력 상실로 향후 제주도의 이미지에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

이러한 과도한 여행업체의 난립으로 인한 관광상거래 질서의 문란을 방지하기 위해서는 우선 정부의 여행업의 시·도에 등록 위임에 관해서 현행 정부의 시장자유화라는 정책추세에 역행하지 않을 정도의 일정수준의 시·도의 자체적인 조정기능을 추가할 필요가 있으며, 특히 특수한 상황에 위치한 경우, 관련 시·도가 정책적 차원에서 자체적으로 여행업체의 총량규제를 할 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 관련해서 중앙정부는 여행업에 대한 행정권한 기준을 마련하고, 과대광고, 수수료 및 보증금 등과 같은 여행업의 불공정행위에 대한 행정처벌 근거를 마련해야 한다.

나. 제주도 당국의 적극적인 정책의지 표현

제주도 당국이 여행업의 난립으로 야기된 문제점을 정확히 인식하고 이에 대한 도 당국 차원에서의 여행업의 안정화를 위한 적극적인 정책의지 표현이 있어야 할 것이다. 이를 위해 제주도 당국에서 실시해야 할 것으로는,

- 첫째, 관광상거래의 불공정행위의 관리·감독과 관련하여 시·군, 협회 및 시민단체와 연계하여 여행업의 불공정행위에 대한 철저한 행정지도를 실시하고,
- 둘째, 제주도 홈페이지에 가칭 우수 및 위험 여행사 리스트(Green and Red list)를 공개하여 소비자들의 알권리 충족 및 제주도 관광 시 여행사 선정에 있어서 참고자료를 제공하며,
- 셋째, 매년 우수여행업체에 대한 도지사의 포상제도를 마련해 세계상의 인센티브를 제공하며,
- 넷째, 갈수록 침체되어 가고 있는 중국·일본 등의 인바운드 시장의 활성화를 위해 도 당국 차원에서 적극적인 참여를 통한 리딩(leading)역할을 수행하여,

향후 제주관광의 위상정립 및 이미지 제고를 위한 도 당국의 적극적인 여행업 관련 정책을

검토할 필요가 있다고 본다.

다. 여행업체의 대형화 유도

현재 제주도 여행업체의 일차적 문제는 영세한 소규모의 여행사가 너무 많다는 점이다. 이로 인해 발생하는 경영의 비효율성을 줄이고 경영합리화를 위해 소규모 여행사의 컨소시엄 형성을 유도해 대형화시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 여행업체의 컨소시엄 유도는 '97년도에 제주도 당국의 유도로 시행된 적이 있는데, 당시 제주도의 여행업체의 컨소시엄에 관한 취지는 자본통합 및 영세업체의 대형화가 그 근본 취지였지만 정작 컨소시엄을 형성한 여행업체들은 각기 다른 상호를 가지고 사무실만 공동으로 운영하는 것으로 알려졌다. 또한 제주도에서는 컨소시엄을 형성한 업체에 대해 도 중소기업 육성자금 및 행정의 편의를 제공해주기로 했음에도 불구하고 컨소시엄의 형태가 사무실 공동운영에 지나지 않아 자금지원을 받은 업체는 없는 것으로 조사되었다. 이러한 컨소시엄 형성 업체는 지금도 소수가 남아있는 것으로 알려지고 있는데 이를 좀더 보완하여 보다 강력한 여행업 트러스트를 만들어 도의 적극적인 인센티브 지원 정책을 통한 여행사의 대형화 및 도매여행업체로의 육성을 추진해야 할 것으로 보여진다. 또한 대형화된 여행사에 지속적인 행정지도를 통해 여행업의 체질강화를 유도하고 언론에 지속적인 홍보를 통한 분위기를 쇄신해 지금까지 관행적으로 관광송출시장 여행사에게 지급했던 송객보증금 문제를 해결하고, 제주도 관광상품의 직판체제를 강화하고 지원하는 한편, 송출시장 여행사와의 협력을 강화하여 여행업에 있어서 클린 제주를 만들어 나아가야 할 것이다.

라. 수수료의 적정화

제주관광의 이미지를 실추시키는 주요인으로는 업체의 과당경쟁으로 인한 수수료라고 지적할 수 있는데 이 같은 문제점을 해결하기 위해 제주도 관광협회는 '90년대 중반까지 협회의 주도하에 제주를 찾는 관광객의 송객알선 및 안내와 관련한 각 업종의 제반사항을 제주관광여건에 알맞은 관광상거래 질서를 제도화한다는 차원에서 수수료 규정을 만들어 여행사와 관광객이용편의시설업체에 시행토록 권유했었지만 제대로 지켜지지 않고 있으며, 지금은 이마저도 흐지부지 상태에 있다. 이로 인해 제주도내에서 관광객이용편의시설업을 운영하는 업체의 경우 수수료를 여행사, 여행안내원 및 관광버스기사에게 2중으로 수수료를 주고 있으며 수수료에 대한 시설업체의 통일이 이루어지지 않아 여행사 및 여행을 수반하는 여행안내원, 관광버스기사는 더 많은 수수료를 주는 관광객이용편의시설업체를 이용하고 있는 것이 사실이다. 제주도내 관광객이용편의시설업체의 수수료는 상품구매 시 대체적으로 제주도 관광협회가 정한 10~15%정도의 수수료를 지불하고 있지만 심한 곳은 그 이상의 수수료를 지급하는 곳도 있는 실정이며 이러한 관광객이용편의시설업체의 관광객유치를 위

한 수수료 지급은 상품을 구매하는 관광객에게 고스란히 전가되어 제주관광의 이미지 자체를 흐리게 하고 있는 실정이다.

수수료의 문제는 사실상 통제하기 어렵지만 1차적으로 관광행사를 주관하는 여행사, 관광객이용편의시설업체의 자율에 의한 노력이 요구되며, 무엇보다도 제주도 당국 및 제주도 관광협회의 경우는 수수료율에 대한 단기처방으로 지속적인 지도 및 위반업체에 대한 처벌 규정의 강화 같은 것을 모색해 볼 수 있으며 중·장기적으로는 수수료율의 인하와 관광객 유치의 상관관계를 연구하여 여행업체의 인식체계를 개선하는 방향도 고려할 수 있다고 본다.

마. 자체적인 관광상품개발

'90년대 중반 이후 국민의 소득 및 여가시간의 증가로 관광패턴은 단순히 보는 관광에서 참여하는 관광으로 바뀔에 따라 현행 제주도 관광상품으로는 제주도를 방문하는 관광객의 관광욕구를 충족시켜 주지 못하고 있을 뿐만 아니라 특색 있는 여행상품을 개발하지 못하는 불평의 소리가 높고 또한 관광지를 경영하는 개인사업자와 관설관광지를 운영하는 도내 행정당국의 불만도 고조되는 현 상황에서 기존의 획일적인 관광상품의 패턴을 벗어나 획기적인 상품의 개발이 요구되고 있다.

제주도 여행상품은 관광송출시장인 육지부 여행사들의 기획에 의하여 고객에게 판매되어 지는데 현재 판매되고 있는 제주도 관광상품은 여행사별로 별반 차이가 없는 비슷한 상품 및 가격 또한 저가 지향형의 제주관광상품을 판매하고 있다. 타 여행사와 차별이 없는 비슷한 상품과 저가 지향형의 관광상품으로 관광객을 모객하는 관광송출시장의 여행사들은 송객이라는 명목으로 제주도 현지 여행사에 덤핑가격으로 관광객들을 내려보내 결과적으로 제주도 여행사들만이 고스란히 피해를 당하는 결과가 되었으며 자칫 '제주도=싸구려관광'이라는 이미지가 생기지 않을까 우려된다.

이와 같은 상황에서 제주관광의 질적인 업그레이드를 하려면 먼저 제주도에 기반을 두고 있는 여행업체들이 서로 협력하여 연령별, 성별, 개인 및 단체에 맞는 특화된 테마관광상품의 개발이 절실히 필요하며, 또한 제주도가 섬이라는 폐쇄성을 활용한 관광관람권과 같은 상품권의 개발도 필요할 것으로 보여진다.

제주도는 섬이라는 특수성으로 인해 제주를 방문하는 교통수단으로는 항공편과 배편을 이용할 수 밖에 없어 일년에 방문하는 관광객의 수가 어느 정도 정해져 있다고 봐도 과언이 아니다. 제한된 관광객 수에 관광송출시장 여행업체의 저가형 관광상품은 제주 경제에도 도움이 되지 않으며 제주의 이미지 자체를 흐리게 할 소지가 다분히 있다. 때문에 그러한 저가형 상품보다는 제주도내 여행업체의 협력을 통한 제주도에서만 향유할 수 있는 고급스런 이미지를 느끼게 할 수 있는 상품개발을 고려해 볼 수 있다.

자체 관광상품개발과 관련한 방안으로는 여행업체 트러스트를 통해 대형화된 업체를 이용한 특화 관광상품 개발, 계층에 적합한 맞춤형 여행상품 개발, 제주도 당국차원의 관광관람권의 개발 등을 모색해 볼 수 있으며, 관광송출시장 여행사의 저가형 관광상품의 위탁을 지양해 제주관광의 업그레йд화를 도모해야 할 것이다.

바. 제주도 관광협회의 역할 및 위상강화

제주관광의 활성화를 위해서는 제주도 관광협회를 적극 활용해야 함에도 불구하고 제주도 당국에서는 도 관광협회와 긴밀한 협조체제를 이루지 못하고 있는 것으로 지적되었다. 제주도 관광협회의 역할 및 위상강화를 위해서는 현행 지도·감시 기능외에 도 당국에서 담당하고 있는 행정처벌에 대한 대폭적인 권한 이양을 통해 준사법적 기관으로서의 관광협회의 역할 및 위상을 강화해 보는 것도 고려해 볼 수 있다. 또한 제주도 관광협회는 일차적으로 제주도에서 관광사업에 종사하는 관광사업체의 권익보호를 목적으로 하고 있기 때문에 도내 관광상거래 질서 문란을 일으키는 원인을 파악하여 그에 대한 대책을 마련해야 할 것이다. 이를 위해 도 관광협회가 우선적으로 실시해야 할 것으로는

- 첫째, 제주 도내 여행업체 및 여행상품가격의 정확한 현황파악을 통한 기초통계를 작성하고,
- 둘째, 제주 도내 관광상품에 대한 표준원가 기준을 마련하여 관광상품의 적정한 가격을 설정해,
- 셋째, 관광송출시장에 위치한 여행사에 알려 적정가격 이하로 제주도 관광상품을 판매할 경우 그에 대한 제재방안으로 제주를 방문하려는 잠재고객에게 지속적인 홍보를 통해 염가판매상품의 부적절성을 홍보하는 등의 방안을 강구하며,
- 넷째, 도내 관광사업장의 부당 수수료 지급 단속의 관리·감독을 강화해 관광협회가 책정한 수수료를 이상의 지급을 도 당국, 시·군 당국 및 시민단체(NGO)와 연계하여 철저하게 단속해서 불공정 상거래 행위를 없애고,
- 다섯째, 향후 제주관광의 고급화를 위해 도 관광협회의 지속적이고 적극적인 노력이 필요하다.

V. 결론

여행업은 인간의 이동으로 이루어지는 ‘여행’이라는 사회현상을 총괄적으로 촉진·지원·대행하는 관광산업의 대동맥으로 여행욕구를 가진 관광자와 관광목적지를 연결해주는 관광산업의 기본을 이루는 중요한 산업이다.

제주지역의 관광산업의 비중이 제주도 전체 산업에서 차지하고 있는 비중이 50%를 넘어서고 있는 현실을 감안할 때 제주도에서 여행업의 위치는 제주 관광산업 발전의 중추적 역할을 담당해왔으며, 향후에도 지속적으로 제주지역 관광산업 발전을 이끌어 나갈 산업임에는 의심의 여지가 없다. 그럼에도 불구하고 지금 현재 제주도 여행업의 처한 현실은 과당난립과 부적절한 수수료관행, 관광송출시장 여행사의 횡포 등으로 인하여 제주관광의 본질을 흐리게 하는 주 요인으로 지목 받고 있다.

현재 제주를 찾은 관광객의 관광불편신고 내용을 보면 소위 관광지의 바가지 요금시비가 끊이지 않고 있는데 이에 대한 원인을 추정해 보면 제주 도내에 과도한 여행업체의 난립에 기인함으로 추측된다. 2000년 10월 현재 제주도에는 여행업 등록업체 264개 업체와 관광송출시장 여행사의 연락사무소 90여 개 업체 등 총 350여 개 업체가 영업활동을 하고 있다. 이러한 과도한 여행업체의 난립은 업체의 과당경쟁으로 인한 상품의 덤핑판매, 좀더 많은 수수료를 주는 관광객이용편의시설업체 이용, 관광객을 확보하기 위한 관광송출시장에 위치한 여행사에 송객보증금의 지급 등 제주관광의 부실 및 제주의 관광이미지를 부정적으로 인식하는 모든 원인으로 작용하고 있다. 또한 이와 관련하여 제주도 당국의 안일한 행정규제 및 처벌규정의 적용, 제주도 관광협회의 미온적인 활동 등은 도내에서 여행업을 운영하는 업체의 부적절한 관광상거래 행위를 더욱 부추키는 결과를 야기하고 있다.

이상과 같이 제주도 여행업의 총체적 문제점을 나열해 보면

- 첫째, 제주도 당국의 여행사에 대한 행정적 및 법적인 규제 느슨으로 인한 행정의 누수현상이 발생하고 있으며,
- 둘째, 관광송출시장이 아닌 휴양목적지인 제주도에 너무 많은 여행업체 영업을 하고 있으며,
- 셋째, 과도한 여행업체의 난립으로 인한 과도한 수수료율
- 넷째, 관광객을 확보하기 위한 관광송출시장 여행사에게 송객보증금의 지급
- 다섯째, 관광송출시장 여행사의 횡포 및 저가 관광상품의 판매
- 여섯째, 관광객의 소비패턴을 따라가는 여행상품의 부재 등이 있다.

결과적으로 제주도 여행업의 총체적 문제점은 제주도 당국, 도 관광협회 및 도내 여행업체 3자간의 서로 책임을 전가하는 도덕적 해이(moral hazard)에서 문제점을 찾아볼 수

있다.

위와 같이 현행 제주도 여행업에서 도출된 문제점들은 해결하고 향후 제주 관광이미지를 개선하기 위한 방안으로 본 연구에서 제시한 사항으로는

- 첫째, 관광진흥법의 등록위임에 관한 시·도 자체 조정기능 추가 방안을 마련하여 시·도가 정책적 차원에서 자체적으로 여행업체의 총량규제를 할 수 있도록 해야 하며,
- 둘째, 도 당국의 정책적 지원을 통한 소규모 여행사의 트러스트를 통한 대형화 및 도매업체로 육성추진
- 셋째, 불법적인 수수료관행에 관한 적극적인 단속 및 행정처벌의 강화
- 넷째, 제주관광의 고급화를 위한 관광상품 개발
- 다섯째, 제주도 관광협회의 역할 및 위상강화 등의 방안을 제시하였다

이상과 같은 개선방안의 추진을 위해서는 도내 여행업 관련 문제에 대해 도 당국의 정책적 우선 순위를 두어 사업을 추진함과 동시에 민간의 적극적인 노력이 필요하며, 또한 제주 지역의 여행업 문제점의 개선은 향후 제주도가 추진하고 있는 21세기 동북아 거점지역으로 발전하기 위해서는 이러한 문제점들의 해결이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

참고 문헌

- 송 성진, “제주지역 여행업의 문제점과 개선방안”, 한라전문대학 논문집 제19집, 1995
- , “제주관광정책의 문제점과 개선방안”, 제주관광연구 2, 1999
- 이 교종, “여행사의 전략적 인적자원관리에 관한 연구”, 경기대학교 부설 관광개발연구소 「관광연구논집」 제10집, 1993
- 고 승익·고 계성, “제주시 관광산업 활성화 방안”, 제주관광연구 2, 1999
- , “IMF 체제하의 제주 관광산업 활성화방안에 관한 연구“, 제주관광연구 1, 1998
- 김 덕희, “제주지역 관광산업체 육성을 위한 관광상품 개발방향과 보호장치에 관한 연구”, 제주관광연구 2, 1999
- 김 경호·오 상훈, “제주의 역내 관광교통 개선방향에 관한 연구”, 제주관광연구 1, 1998
- 김 창식, “제주지역 관광상품의 개발방향에 관한 고찰”, 제주관광연구 1, 1998
- 김 형길·김 정희, “제주 관광객의 만족·불만족에 관한 연구”, 제주대 산경논집 10, 1996
- 김 상태·유 지윤, “한국여행업 발전방안”, 한국관광연구원, 1997.10.
- 김 상태, “여행수배업의 제도권 편입에 대한 타당성검토”, 한국관광연구원, 1999
- 조 송빈, 「여행사 경영관리론」, 백산출판사, 1991
- 장 혜숙·표 성수, 「여행사 경영론」, 형설출판사, 1994
- 정 익준, 「최신여행사 경영론」, 형설출판사, 1995
- 정 찬중, 「여행사 경영론」, 백산출판사, 1995
- 이 선희, 「여행업 경영개론」, 대왕사, 1998
- 문화관광부, 「관광법규집」, 1999
- 제주도 관광협회, 「제주관광 삼십년사」, 1995
- , 「관광 자료집」, 1991
- Armin D. Lehmann, "Travel and Tourism", The Bobbs-Merill Co., 1978
- 문화관광부 홈페이지 www.mct.go.kr
- 제주도청 홈페이지 www.cheju.go.kr
- 한국관광공사 홈페이지 www.knto.or.kr
- 한국관광협회 중앙회 홈페이지 www.koreatravel.or.kr
- 통계청 홈페이지 www.nso.go.kr