論　文

観光政策における国の役割に関する研究

金　　慶　淑

Research on the Role of Nation in Tourism Policy

KIM KYUNG SOOK

서론

1 문제제기와 연구의 필요성

관광은 여러 가지 다양한 요소에 따라서 구체화되는 환경에 놓여 있는데, 그 요소 가운데 가장 중요한 것 중의 하나가 복잡한 정책, 법령, 규제, 기타 정부조치이다.

또한 관광은 국가간 및 지역간 왕래를 도와주는 동시에 전통적인 사업과 산업의 영역을 벗어난 방문객을 대상으로 하는 산업 및 활동으로 구성되어 있다. 따라서 관광 서비스를 제공하는 사업은 행정부 내의 다양한 차원에서 실행되는 조치 혹은 여타의 정부기관들이 행하는 조치, 그리고 다른 산업을 겨냥한 다양한 유형의 법령과 규제에 대응해야 한다.

특히 국제관광은 이와 같은 법령, 규제, 정책의 복잡한 네트워크의 영향을 크게 받게 되므로 국가간 고도의 커뮤니케이션과 협력이 필수적이다. 예를 들면, 외국으로 가는 항공여행과 같은 기본적인 관광활동도 두 국가간의 항공여행 가능성, 빈도 및 비용측면에서 쌍무적 여행 협정의 영향을 받으며, 환전도 통화협정에 의한 요율과 조건 및 국제통화시장의 복잡한 작용에 따른 영향을 받게 된다. 그리고 여행목적지 국가에 입국하기 위해서는 비자나 기타 이민 및 통관협정의 규제를 받는다. 이렇듯 국제관광의 기본적이며 필수적인 요소는 대개 정부의 행위와 정책에 의해서 결정되는 것이다. 또한 가장 매력적인 관광목적지의 경우에도 그 현지의 국가가 개발사업자나 항공사, 은행, 그리고 출입국 직원들이 해당 지역으로 관광객을 끌어들일 수 있을 정도의 서비스를 제공할 수 있도록 협조하지 않는다면 어떤 결과도 발생하지 않을 것이다. 이렇게 관광과 관련된 공공정책은 국제관광이 성공하기 위해 필요시되는 중요한 요소로서 세심한 연구와 고찰을 필요로 한다.

관광에 대한 공공부문의 중요성을 예증하기 위해서 스키광들이 세계에서 가장 급경사의 스키슬로프가 있는 알프스 국가에서 휴가를 즐기는 상황을 가정해 보자.

스키광들이 알프스 국가를 방문할 수 있을까에 대한 해답은 자국을 방문하는 외국인에 대한 알프스 국가의 외교정책에 달려 있으며, 또한 스키관광객의 본국정부가 자국민이 알프스 국가로 여행하는 문제에 대해 어떠한 정책을 취하는가에 달려 있다. 두 국가가 최상의 외교 관계를 유지하고 있지 않다면 까다로운 수속 절차때문에 스키 여행을 연기하거나 포기할 수도 있기 때문이다.

스키인이 알프스 국가에 어떻게 갈 것인가하는 문제에 대해서도 이론적으로만 보면 직접 비행기를 타고 여행지에서 묵을 호텔에서 가장 가까운 공항으로 가는 것이 원칙이다. 그러나 이런 비행편의 이용 가능성은 두 나라간에 쌍무항공협정을 체결하고 있는가의 여부에 달려 있다. 만일 두 나라가 협정을 맺지 않고 있다면 스키인은 알프스 국가행 항공기에 탑승하기 전에 우선 제 3 국으로 가는 비행기를 타야 할 것이다.

다른 한편, 스키인이 어디를 방문하고 투숙할 것인가의 문제에 있어서도 그가 몇개의 좋은 스키장에 대한 정보를 알고 있다고 해도, 현지의 지방 또는 중앙정부가 이들 스키장의 과밀 이용을 방지하기 위해서 그곳을 생태보전지역으로 지정하고 더 이상 스키 타는 것을 허용하지 않을 경우도 있다. 또한 지방정부가 정치적인 이유때문에 건설업자들에게 스키 경사로 부근에 호텔을 입지시키기보다는 고용을 촉진시켜야 할 특정 지역에 호텔을 건설하도록 강요함으로써, 스키인이 체류하는 호텔이 가장 좋은 스키장과 멀리 떨어지게 만들 수도 있다. 이러한 경우 스키인이 체류하는 동안 다양한 측면에서 즉, 호텔, 상점, 스키 경사로 및 교통수단 이용시에, 많은 직.간접세를 부담해야 할 것이며 이 같은 세금부과는 정부권한이 다양한 차원으로 제시되는 결과로 나타날 것이다.

위와 같은 가설적인 사례를 통해서 정부의 행정 행위나 비행위가 거의 모든 관광 활동과 산업에 커다란 영향을 줄 수 있음을 알 수 있다. 관광 관련 법령, 규제, 제한조치들은 항공여행의 횟수나 비용을 제한하는 항공운항협정과 같은 광범위하고 포괄적인 것에서부터, 현지에서 생산된 고유한 기념품 여부를 식별할 수 있도록 토산품의 제조내용을 명시하도록 하는 지시방법 등 사소한 것에 이르기까지 폭넓게 이루어지고 있다. 정부가 모든 관광자의 여행경험에 폭넓게 관련되어 있지만, 정부개입의 효과는 즉각적으로 나타나지 않을 수도 있다.

따라서 본 논문에서는 관광정책에 있어 정부 역할과 정부개입이 관광산업에 어떤 영향을 끼치는지를 규명한 후 현 정부의 관광정책 개입수준 정도와 실제로 관광정책의 규제와 지원사항을 검토한 후 문제점과 개선사항을 규명, 향후 관광산업 정책수립의 방향성을 제시하고자 한다.

2. 관광정책과 정부역할

(1) 관광에대한 정부의 개입

국가 경제에 대한 정부의 간섭은 전통적으로 정부소유기관 및 공기업이 대부분 선점하고 있는 통제경제(command economy)의 특징으로 간주되어 왔다. 다른 한편 시장경제(market economy)는 정의상 정부의 간섭에서 자유로운 것으로 가정되고 있다. 정부간섭의 수준은 국가에 따라서 커다란 차이를 보이고 있지만, 비교적 자유로운 시장경제 국가조차도 여러 가지 이유를 들어 대다수 정부가 자국의 경제에 깊이 개입하고 있다.

①경제개발의 촉진

모든 정부는 자국 경제의 활력에 각별한 관심을 갖고 있는데, 한 나라의 힘과 지위는 다른 국가에 대한 의존이나 부채의 악순환이 발생하지 않는 상태에서 경제적 활력을 유지할 수 있는 능력에 달려 있다. 덧붙여 빈약한 경제적 여건으로 자국민을 긴장시키는 경우에 경제력이 약한 국가의 정부는 내부적 도전과 압력에 직면하기 쉽다.

국가와 경제적 활력의 결속은 직접적이며 필수적인 것으로 극소수의 국가만이 세계 경제에 참여하지 않고서도 경제발전을 도모할 수 있다. 이런 참여는 환율, 외국인 소유권, 그리고 영사관계와 같은

문제를 수반하게 된다. 그리하여 경제발전은 정치와 정부활동에 크게 영향을 받고 있다. 예를 들어 한 나라 섬유산업의 생존은 외국의 원자재에 대한 수입제한과 관세에 크게 영향을 받는다. 이런 상호의존의 결과로 정치적 결정은 국가경제 전반에 걸쳐 커다란 파급효과를 주고 있다.

경제발전은 종종 정부의 개입과 자본을 필요로 하는데 이것이 특히 기반시설을 필요로 하는 신규개발지역에서는 매우 중요한 요인으로 등장한다. 예를 들어 외국투자가들은 정부가 기본적인 접근도로와 수로의 건설 또는 재정지원의 약속을 가시적으로 제시하지 않을 경우, 리조트 개발 프로젝트에 대한 투자를 주저할 가능성이 있다. 그리고 이윤창출을 예상하기 어려운 개발 초창기에 세금감면과 같은 적절한 유인책을 제공할 경우에만 리조트 개발에 참여할 것이다.

통화정책은 정부개입의 또 다른 중요한 영역으로서 정부는 종종 경제성장을 활성화하거나 통제하기 위해 통화의 공급을 확대하거나 축소할 수 있는 능력을 행사한다. 또한 국제시장에서 자국 통화의 가치에 영향을 줄 수 있는 다양한 방법을 구사한다. 국가간의 환율은 특히 국제무역과 관광에 중요하게 작용한다. 예를 들어 A 국의 통화가 B 국의 통화에 비해 열세일 경우, A 국을 방문하는 B 국의 관광객은 A 국 체류기간 중 더 많은 비용을 지출할 가능성이 있다.

②산업발전 및 지원

특정 산업에 대한 정부의 지원은 전반적인 경제발전과 밀접하게 관련되어 있다. 정부는 어떤 산업이나 부문을 지원하기 위해 각각 다른 접근방법을 구사한다. 몇몇 정부는 자국의 산업에 대해 아주 상세한 목표와 범위를 설정한 통합적 행동계획으로 구성된 산업정책을 수립하여 자국경제를 발전시키는 아주 적극적인 접근방법을 추진하고 있다. 산업정책에 필요한 상당 수준의 계획과 통제를 회피하려는 정부는 다양한 장려책과 억제책을 이용한다. 예를 들어 조세감면은 보통 특정 산업의 육성과 투자를 유도하기 위해 정부가 활용하는 일반적인 제도이다.

③정부 수입의 증대

경제에 대한 대다수 정부간섭은 해당 기관과 그들의 활동을 지속적으로 유지할 수 있는 수입을 창출할 필요성에서 이루어진다. 정부가 점차 복잡해지고 더 많은 서비스를 제공할 필요성이 생김에 따라 이런 수입의 필요성도 상응해서 증가하고 있다. 관광과 관련된 정부의 수입은 관광행정기능을 보유한 다양한 부서를 유지하는 데 쓰인다. 이와 같은 수입창출 수단으로는 개인소비세나 사업소득세, 면허세와 같은 일반적인 것에서 채권판매나 공공재정수단과 같이 특수한 것에 이르기까지 일반 시민이 쉽게 인식할 수 없는 것들이 있다. 그러나 지방자치에 대한 투표권이 없는 관광객은 세금을 피부로 느끼지 못하며, 따라서 세금은 정부가 새로운 수입을 창출하기 위해 선택할 수 있는 원천이 되고 있다.

④안정적 사업환경의 창출

정부는 어떤 유형의 경쟁과 행동의 기준이 시장을 지배하고 있는가를 확인하는 문제에 대해서 지대한 관심을 갖고 있다. 그 이유는 경제적인 활동으로부터 생길 수 있는 문제나 분쟁에 개입해야 하고, 또한 이를 해결해야 하기 때문이다. 행동과 경쟁의 기준을 설정하기 위해서 정부는 규제기구나 법령을 마련하게 된다. 예를 들어 정부는 기술자들이 어떤 자격시험을 통과하거나 그들이 만드는 호텔이 구조적으로 완벽할 수 있도록 최소한의 훈련기준을 확보하기 위해 전문훈련기관을 설립할 수 있다.

또한 정부는 방문객이 속지 않고 구매할 수 있도록 토산품제조와 관련된 법령을 제정할 수 있다. 또한 자국 산업을 보호하고 지방상품의 소비를 장려하고 호텔이나 레스토랑, 그리고 기타 관광 관련 사업체의 외래물품 구매를 억제하기 위해 고율의 수입관세를 부과할 수도 있다.

⑤기타 정책목표의 추구

정부는 좀 더 포괄적인 정책목표를 달성하기 위해 사업활동에 개입할 권한을 갖는다. 정부가 관광개발을 고려할 때 항상 관심을 갖는 정책영역에는 고용, 인력자원 개발, 교육 및 훈련과 환경보호가

포함된다. 사회적 형평성과 정의는 여러 가지 정부개입의 중요한 목표가 되고 있는데, 부의 불평등한 분배는 경제의 구조적 문제에 기인하는 것이기 때문에 정부의 재분배정책은 종종 정당화되고 있다.
이처럼 장려책과 억제책을 통해서 정부가 필연적으로 경제에 개입하게 되는 경우에도 공공정책이 국가간 경제운용방향을 결정하는 유일한 요인은 아니다. 국가의 기후와 자연자원, 사회문화적 요인, 그리고 지역과 세계경제의 상태 등과 같은 다른 요인들도 어떤 형태로든 경제발전을 조정하고 제약할 수 있다. 따라서 오늘날 세계화되고 있는 경제환경에서 공공정책은 한 나라의 경제를 이끌어가거나 활력을 주는 데 중요한 영향력을 행사하고 있다.

(2) 관광에 대한 공공부문의 역할
정부개입이 관광산업에 어떻게 영향을 주는지를 좀 더 잘 이해하기 위해서는 공공부문의 행동을 정책수립, 기획, 개발, 규제라는 네 가지의 일반적인 범주로 분류하여 살펴볼 필요가 있다. 이들 각각의 영역에서 정부는 관광을 진흥하거나 억제하는 핵심적인 역할을 수행하고 있다.
①정책 수립
일반적으로 정책은 목표와 절차를 포함하는 전반적이면서도 고차원적인 계획을 말한다. 그러므로 공공정책은 정부의 바람직한 목표와 그 목표를 달성하기 위한 방법으로 이해될 수 있다. 예를 들어 정부는 리조트 개발사업에 대한 세제지원을 통해 관광지를 개발하고 대규모 경제성장 정책을 추진할 수 있다. 정책은 관광산업을 육성하고 지속시키려는 모든 노력의 핵심적인 사항을 명시함으로써 지침을 제시하는 것을 의미한다. 정책은 관광이나 경제개발, 고용, 정치적 관계 또는 한 지역과 다른 지역간의 제휴 등과 관련하여 정부가 채택하는 목표와 전략을 구체화하는 것이다. 정책은 앞서 열거된 관광에 대한 공공부문 개입의 네 가지 역할 및 기능에 대해서 방향을 제시하는 것이기 때문에 아마도 정책수립이 가장 중요한 것으로 간주되고 있다.
정책은 일반적으로 법령이나 공식문서, 연설문과 같이 공식적인 성명의 형태로 나타난다. 그러나 정책은 비공식적이며 비공개적일 수도 있고 정부활동의 유형이나 추세를 통해서만 알 수도 있다. 예를 들어 자국 내 호텔 건설을 일관성 있게 인가하지 않는 정부권력의 경우 그 정부가 호텔 건설에 대한 어떤 공식적인 성명을 발표하지 않고 있지만, 분명한 정책을 통해 운영된다. 이러한 점에서 정책은 정부활동을 통해서 뿐만 아니라 비활동을 통해서도 분명하게 드러날 수 있다.
대다수 국가의 경우 경제정책, 교육정책, 사회복지정책과 같은 몇 가지 포괄적 정책영역이 존재하고 있다. 이처럼 포괄적인 정책영역은 정부의 조직구조와 일치하며 정책을 수립하고 집행할 수 있는 책임을 가진 부나 청에서 담당하고 있다. 또한 각각의 정부기관의 실제 명칭이나 기관간의 공식적 관계는 국가마다 다양하게 나타난다.
일반적으로 관광정책은 국가의 전반적인 경제정책 내의 한 영역으로 인식되고 있다. 경제정책은 국가경제의 구조와 성장에 관한 것이며 가까운 장래에 여건을 조성하고 그 속에서 자국의 경제성장을 도모하는 5-10 개년 계획으로 나타난다. 경제정책의 핵심적인 관심영역은 대개 인력, 투자 및 재정, 기간산업, 그리고 무역이다.
현대사회의 복잡성와 역동성으로 인해 국가의 다양한 정책영역이 상호 연계성을 갖는다는 것을 이해할 필요성이 있다. 하나의 정책영역에 대한 영향은 다른 영역에 변화를 초래할 수도 있기 때문에 관광정책 결정자는 폭넓은 시각을 가지고 예상되는 모든 영향을 파악해서 관광이 사회의 다른 영역과 맺고 있는 관계를 고려할 필요가 있다.
그러므로 관광정책의 수립은 경제의 핵심분야 중 하나인 관광을 개발하고 지속적으로 유지하고자 하는 정부의 중요한 책무이다. 관광정책은 목적과 방향, 전략과 목표를 상정하며 이를 통해 정부는 국민이

원하는 발전유형을 유도하거나 적극적으로 추진할 수 있다. 관광정책에는 다음과 같은 사안을 다룰 수 있는 법률가, 행정가, 경영자 등 정책 결정자가 필요하다.

·경제부문내 관광의 역할 : 전체 경제에서 관광이 얼마나 중요한가? 다른 산업과 관련하여 관광은 얼마나 중요한가?

·관광개발의 통제 : 어떠한 유형의 관광개발이 바람직하고 적절한가? 어느 지역에 관광지를 개발할 것인가?

·관광행정 : 정부의 어떤 조직이 관광을 담당할 것인가?

·관광에 대한 정부지원 : 관광을 지원하고 성장시키기 위해 공공자원을 얼마나 투입할 것인가?

·관광의 영향 : 관광이 사회, 문화, 그리고 환경에 어떤 긍정적.부정적 영향을 줄 수 있는가?

앞서 살펴보았듯이 이러한 사안들은 상당한 논쟁을 불러일으킬 수 있다. 간혹 국가 내의 몇몇 지역들이 계획적인 개발 입지로 간주될 수 있으며, 국민 중 여러 계층에 따라서 관광의 영향을 달리 인식할 수도 있고, 기업체들도 자신들이 선호하는 방식으로 관광개발을 이루기 위해 투쟁할 수도 있다. 정부가 어떠한 정책을 달성하기 위해서는 절차상 최종성과를 기대하는 많은 경쟁적 유권자들을 설득해야 한다.

②관광계획

관광은 경제발전의 한 수단으로 인식되고 있는데 바로 이러한 측면이 모든 국가가 관광산업을 육성하고자 하는 1 차적인 이유이다. 그러나 오늘날 복잡한 세계경제환경에 있어서 경제개발은 결코 단순한 문제가 아니다. 관광은 자체적으로 독특한 필요조건, 영향, 그리고 이윤을 발생시키는 특정 유형의 산업이다. 이런 필요조건을 충족하고, 부정적인 영향을 최소화하고, 이윤을 획득하는 것이 관광계획의 일차적 목표이다.

계획은 관광산업의 두 가지 특성때문에 관광개발에서 특히 중요한 활동으로 인정받고 있다. 첫째, 관광은 많은 다양한 부문과 사업이 서로 결부된 복잡한 산업이지만, 이로 인해 종종 경제통계분석에서 공식적으로 인정받지 못하기도 한다. 그 결과 관광에 관한 사실적 자료와 정보가 각각의 주요 산업분야로 분산되는 경향이 있다. 둘째, 이러한 특성을 복잡하게 만드는 것은 관광이 입지 지향적 산업이라는 점이다. 어느 두 관광지를 면적과 방문객시장에 의거하여 비교할 수 있으나, 물리적 환경, 서비스의 가용성(可用性), 정부 및 문화 등 각각의 독특한 여건때문에 각자의 관광산업은 아주 다른 형태로 전개될 수 있다. 각각의 관광지는 상이한 문제에 직면할 수 있으며, 또한 유사한 문제에 대해서도 다른 방식으로 접근할 수 있다. 왜냐하면 대중관광은 비교적 신흥산업이며, 잘 개발된 관광목적지도 단지 30-40 년 정도의 역사를 보유하고 있어 그들 자체의 경험을 통해 아직도 많은 것을 배우고 있기 때문이다. 따라서 신흥관광지들은 다른 관광지의 실패를 통해 많은 것을 배우려고 한다.

계획은 정부와 산업이 관광개발과 관련된 정보를 수집.분석하는 구조와 그것을 획득하는 과정을 제공함으로써 관광지 개발의 실패가능성을 최소화시킬 수 있게 해준다. 정책 결정자들은 계획과정에서 관광산업의 제요소와 영향들을 심사 숙고해야 한다. 이런 과제는 다음과 같은 유형의 질문을 제기한다.

▪시장분석과 전략 : 어떤 유형의 관광객에게 접근하고 어떻게 유인할 것인가?

▪물리적 기반시설 : 기존의 공항, 도로, 편의시설들은 계획된 관광수준에 적절한가? 만일 그렇지 않다면 무엇을 개선.확장해야 하는가? 이러한 개선.확장에는 얼마나 많은 재원이 소요되는가?

▪인력자원 : 지역사회가 관광산업의 관리 유지에 적절한 고용인력을 제공할 수 있는가? 노동자를 수입해야 하는가? 어떤 종류의 기술이 필요하고 이것들을 노동자에게 어떻게 훈련시키는가? 새로운 교육.훈련시설을 설치할 필요가 있는가?

▪환경적 영향 : 관광개발이 기존의 환경에 어떤 영향을 주는가? 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 방법은 무엇인가? 어떻게 지속 가능한 산업으로 육성할 것인가?

▪사회문화적 영향 : 관광의 상업적, 시장 지향적 요소가 현지문화에 어떤 영향을 주는가? 관광고용이 기존의 가족형태를 파괴할 것인가? 미술, 공예, 음악과 같은 기존의 문화자원을 손상시키지 않고 이용할 수 있는가? 외래방문객의 등장이 지역주민에게 어떤 영향을 주는가?
▪경제적 영향 : 외화획득이나 조세수입을 기준으로 볼 때, 관광의 순수한 경제적 영향은 어느 정도인가? 방문객에게 수입상품을 어느 정도 제공해야 하는가? 자본투자를 유치하기 위해 민간부문에 어떠한 유형의 유인책을 제공할 것인가?
이 같은 질문에서 보는 바와 같이, 정부가 관광의 전반적 영향을 판단하기 위해서는 체계적인 계획과정이 필수적으로 요청된다. 특히 이러한 과정이 환경적으로 민감하거나 문화가 시장 지향적 활동에 노출되어 본 경험이 없는 지역에서 중요시된다. 관광개발은 보통 공공부문과 민간부문 모두가 호텔시설, 공공기반시설, 교통망과 같은 주요 자본 프로젝트 수행을 전제로 하기 때문에 계획 수준의 질적 저하는 값비싼 대가를 치르게 된다. 예를 들어 포괄적인 관광계획은 일반적으로 방문객 수용시설, 상업활동, 숙소제공, 레크리에이션 시설과 같은 지역 내 용도지역에 있어 환경이나 현지 지역사회를 보호하면서 방문객에게 좀 더 나은 경험을 제공할 수 있도록 유도하기 위한 토지이용계획을 포함하고 있다. 이러한 계획이 없다면 부적절한 위치에 호텔을 건설하여 비용을 투자했지만 적절한 수익을 확보하지 못하는 실수를 범하게 되므로 결국 지역사회가 수년 동안 그 부담을 떠안을 수밖에 없다.

③관광개발

관광개발을 종종 민간부문의 활동으로만 인식하고 있지만 때로는 정부가 유익하고 필수적인 개발사업자의 역할을 하는 경우도 있다. 예를 들어 기존의 민간부문이 관광지 개발을 독자적으로 수행할 만한 충분한 역량과 자본을 갖고 있지 않은 경우가 많다. 이런 경우에 정부는 개발사업자의 역할을 담당함으로써 전반적인 개발을 통제할 수 있다. 따라서 정부는 필수적인 기반시설이나 기타 교육.훈련시설은 물론 실질적인 관광시설의 건설에도 대등한 입장에서 참여할 수 있다.
국가나 지역차원의 중요성에 비추어 정부의 선도적 역할이 필요한 프로젝트도 있다. 매립이나 준설과 관련된 항구, 공항 건설이나 주요 육상교통 프로젝트, 그리고 급수 관련 프로젝트는 이런 관광 관련 프로젝트의 사례들이다. 정부는 이런 프로젝트에 채권발행이나 기타 재정적 수단을 통해서 자금을 조달할 능력을 갖고 있으며, 이는 민간부문이 할 수 없는 개발과정의 필수적 요소이다.

④규제

정부의 규제역할은 대부분 산업을 보호할 목적으로 이루어진다는 점에서 관광산업에 아주 중요하다. 정부규제는 다음과 같은 여러 측면에서 관광객을 보호하고 관광경험의 질을 향상시키는 중요한 역할을 한다.
▪소비자보호와 관련된 법령을 통해서 여행사가 예약을 보호할 목적으로 자금을 사용한다는 것을 보증하기 위해 고객의 예약금을 신탁계정에 예치하도록 한다.
▪화재안전에 관련된 법령을 통해서 화재에 대비해 호텔 각층의 비상등이나 비상구를 최소기준 이상 설치하도록 한다.
▪공중위생 및 식품안정과 관련된 법령을 통해서 음식업체가 최소한의 안전 및 위생기준을 지키도록 한다.
▪공정경쟁과 관련된 법령을 통해서 버스나 보트업자들이 필요한 기술과 지식을 갖추도록 한다.
규제행위는 종종 관광지의 환경 및 문화자원에 대한 관심에서 발생한다. 어떤 보호적 규제는 귀중한 환경지역으로의 접근이나 활동을 엄격하게 제한한다. 그 대표적인 예로는 과다이용에 따른 수로경관의 과도한 손상을 방지할 목적으로 관광보트의 유형과 수를 제한하거나, 희귀한 식물을 보호할 목적으로 특정 산악지역에만 하이킹 여행객을 입장시키는 것이 있다. 또 다른 사례로는 현지관습에 대한 부정적

영향을 최소한하기 위해 특정 요일에 문화행사의 개최나 주류의 제공을 제한하는 법령도 있다. 환경 및 문화적 특성 측면에서 다른 지역과 차별화를 시도하는 관광목적지가 늘어날수록 이런 유형의 보호적 규제가 더욱 중요해질 것이다.

아마도 국제관광과 관련한 정부규제의 가장 중요한 분야는 항공운송과 관련되어 나타난다. 대다수 국가에서 관광이 발전하려면 항공 서비스가 성장해야 한다. 항공 서비스는 국가간 항공운송의 모든 측면을 통제하는 쌍무협정에 크게 의존한다. 항공산업은 다음의 두 가지 중요한 이유 때문에 강도높은 규제를 받고 있다. 하나는 항공여행의 안정을 보장하기 위해 기술.운영상의 표준을 요구한다는 점이다. 그리고 다른 하나는 각 정부가 일반적으로 자국과 관련된 항공여행의 경제적, 상업적 측면을 엄격히 통제하려는 일반적인 성향을 지니고 있다는 점이다.

항공규제는 전통적으로 그 자체가 보호무역주의적인 성격을 보여왔다. 보호주의적 규제가 이용되는 분야에는 항공노선의 세분화, 항공기 소유권과 통제에 대한 제한, 항공노선의 수용력, 그리고 요금 등이 있다. 항공여행 규제에 관련된 문제들의 복잡성과 이에 얽혀있는 국제관계 및 국가적 자존심의 측면은 항공협정 협상이 논쟁의 여지가 있는 정치적인 과정임을 의미한다. 지금까지 여라 나라에 적용되는 다국간의 협정을 체결하려는 시도는 그들 국가들이 좀 더 간단하고 효율적인 규제체계를 약속하고 있음에도 불구하고 거의 성사되지 않고 있다. 최근에 많은 국가들이 자국의 항공사에 대한 규제완화와 민영화시책을 전개하고 있는데, 이는 항공규제가 관광성장에 미치는 부정적인 영향을 많이 인식하고 있기 때문이며, 항공규제를 완화하라는 압력이 커지고 있기 때문이다.

(3) 관광에 대한 정부개입의 수준

경제에 대한 정부개입 또는 간섭은 각기 다른 정부차원에서 이루어진다. 이들 차원에 따른 정확한 구조 및 관계는 나라마다 다르나, 대개 특정 관광지에 관련된 정부의 관할권과 활동에는 네 가지 기본적 수준이 있다.

①국제적 차원의 개입

국제적 개입은 여러 가지 형태로 나타난다. 첫째, 국제정치기구로서 이들 기구는 정치적 논쟁을 포함하여 광범위한 비경제적 문제를 다룬다는 점에서 경제 및 통상조직과는 다르다. 이들 중 가장 잘 알려진 것은 유엔으로 국제사회를 위한 토론의 장을 제공한다. 독특한 의사결정구조를 가진 유엔은 군사적인 강국의 정치권력에 의해 지탱되고 있다. 유엔 안에서는 유엔개발계획(United Nations Development Progarm : UNDP), 유엔환경계획(United Nations Environment Program : UNEP), 그리고 ICAO 등의 기구들이 있어, 회원국을 대상으로 다양한 기능을 수행한다. 세계에서 가장 크고 강력한 국가관광조직인 WTO 는 UNDP 의 정책기관으로 130 개 국 이상의 정부가 회원으로 가입해 있다. 또 다른 정부조직의 예는 동남아시아국가연합(ASEAN)과 유럽공동체(EU)을 들 수 있다.

국제적 차원의 정부개입의 또 다른 중요한 형태는 다국적 무역협정이다. 이런 협정은 조인국 간의 경제 및 또 다른 중요한 형태는 다국적 무역협정이다. 이런 협정은 조인국 간의 경제 및 무역관계 대한 원칙과 실천방안을 담고 있다. GATT, 북미자유무역협정(NAFTA), 그리고 EU 등은 여러 국가들이 포괄적 협정을 통해 국가간 무역 및 통상에 있어서 더 큰 효율성과 예측 가능성을 창출하려고 노력한 사례이다.

관광의 관점에서 쌍무항공협정은 특수한 형태의 국제협정이다. 쌍무협정은 두 나라간의 항공운송권리에 대한 사항을 상세히 명시한 것이기 때문에 국제관광의 성공에 있어 매우 긴요한 것이다. 이런 협정들은 쌍무적이기 때문에 협상에 참가한 두 나라에만 적용된다. 그리하여 항공운송관계를 확립하기 위해서는 또 다른 국가와 협상하여 별도의 협정을 체결해야 한다.

국제적 차원의 정부개입의 핵심은 국가정부의 주권이다. 국가의 주권이란 국제적 차원의 정부개입이 자발적인 협력에 의존한다는 것을 의미한다. 이것은 앞서 논의한 유엔을 제외하고는 일반적으로 국제기구들이 협정을 강제할만한 수단을 갖고 있지 않다는 사실에서 기인한다. 따라서 국제기구와 협정들만으로는 그 동안 논쟁의 여지나 알력이 있는 문제를 해결하기가 곤란했다. 이런 문제에 대해 각 국가들은 다국적 기구에 위임하기보다는 자국의 이익을 위해서 스스로 행동방향을 결정하는 것을 선호한다. 바로 이 점이 다국적 항공규제체제를 구축하는 데 가장 큰 장애요인이 되고 있다. 그리하여 국제적 차원의 정부개입은 정책문제에 대해 대부분 자문적인 성격을 띤다. 국제기구는 각 회원국 정부에 대해 어떤 목표를 설정하고 있으나 그 목표를 채택하고 준수하게 하기 위해서는 각국 정부에 압력을 행사해야만 한다.

②국가차원의 개입

국가차원의 정부개입은 광범위하게 나타나며 종종 국가관광산업의 성패에도 중요한 영향을 미친다.

·출입국 관리 : 정부는 국제여행의 가장 기본적 측면인 국경통과 문제를 통제할 책임을 보유하고 있다. 본래 이런 책임은 지속적인 관심을 필요로 할 만큼 폭넓은 문제와 관련되어 있다. 이 영역의 핵심적인 책임은 비자발급의 규제, 국경 및 공항 모니터링, 통관 규제의 강화 등을 포함하고 있다.

·정책 및 기획 : 정부의 정책 및 기획기능은 자국의 관광산업의 발전에 매우 중요한 것이다. 관광정책은 다양한 정부차원에서 이루어지나 가장 큰 영향을 줄 수 있는 것은 국가적 차원의 정책이다. 이것은 일반적으로 국가적 차원의 정책 우선 순위가 국가의 정치구조를 잘 반영한다는 사실에 기인한다. 정부 각 부처들이 관광에 관여하는 것은 정부가 관광이 자국의 경제에 중요한 역할을 한다고 생각한다는 증거이다. 각 부처는 독자적인 인력과 정부의 예산책정과 재원지원을 위한 정상적인 절차를 확보하고 있다. 게다가 관광은 경제발전종합계획, 조세 및 기타 경제지원 프로그램, 물리적 설비나 기반시설계획, 기타 중요한 활동을 추진할 때 높은 우선 순위를 차지할 가능성이 높다. 일반적으로 국가적 관광계획은 관광개발을 목표로 지역 및 지구를 지정한다.

·기반시설 개발 : 관광에 대한 정부의 개입은 자원을 국가적 차원에서 관리해야 하기 때문에 중요하다. 자국민이나 외래관광객 모두를 수용하는데 필수적인 기반시설과 국립공원의 조성 같은 관광개발 형태는 엄청난 자본을 필요로 하며, 이로 인해 종종 조세, 채권, 차관보증과 같은 정부의 재정지원 조치를 이용할 필요가 있다.

·마케팅 : 대다수의 정부는 국가적 차원에서 자국을 국제세계에 관광지로 판촉하는 적극적인 역할을 수행한다. 이런 종류의 판촉은 관광산업이 광범위한 마케팅 활동을 전개할 만큼 자원을 충분히 갖추지 못한 국가에서 특히 유용하다. NTA 들은 전통적으로 정부의 마케팅 조직으로 인식되고 설립되어 왔다.

③지방차원의 개입

지방차원의 정부개입 또한 매우 가시적이고 중요하다. 정부의 규제기능이 좀 더 두드러지게 나타나는 것도 지방차원이다. 지방차원의 정부개입의 주요 영역은 다음과 같다.

·권역법(Zoning law)이나 건축설계와 같은 토지개발과정의 규제

·식당의 청결 및 안전기준, 술집의 서비스, 직업안정, 근로여건과 같은 보건, 안전, 고용에 관련된 법령 및 규제의 강화

·여행수배업자, 여행사, 호텔, 레스토랑 등 인력과 사업의 인허가

3. 관광정책의 규제와 지원

1) 정부의 규제와 지원

정도의 차이는 있으나 오늘날 정부가 관광 및 관광산업에 직.간접적으로 개입.지원하지 않는 나라는 하나도 없다고 해도 과언이 아니다. 그 이유는 이제는 관광이 국가(공공)적 차원에서 보더라도 매우 중요하다는 것이 인식되어 있기 때문이다. 이 점은 자유주의를 기치로 삼고 있는 미국에 있어서도 예외는 아니다.

정부가 관광에 어떠한 형태로든 개입하는 한 정책이 존재하지 않을 수 없다. 정부의 역할, 임무의 수행이 즉흥적으로 자의적인 것이 되지 않기 위해서는 정책의 수립은 불가결하기 때문이다.(Hones, 1997;5) 우리도 정부, 공공부문이 관광에 깊이 관여하고 있으며 이 점은 법이 명기하고 있다. 예컨대 관광기본법은 "정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 관광진흥에 관한 기본적이고 종합적인 시책을 강구하여야 한다"(동법 제 2 조)라고 규정하고 있다.(안종윤,1997;167-187) 관광사업에 대해서 정부 내지는 공공부문이 개입하고 있는 것이 세계적 현상으로 볼 수 있다. 그러면 관광에 정부가 개입하는 이유는 무엇인가(Mill,1985; 241) 하는 점에 관하여 생각해 보면 다음과 같다.

첫째, 정치적 이유로서 관광, 특히 국제관광은 필연적으로 국경을 넘어서게 되므로 여기에 자연히 정부가 개입하지 않을 수 없게 되며, 이것에 대한 법적 뒷받침이 여권법, 출입국관리법 등이다. 외국에 여행하고자 하는 자는 정부가 발급하는 여권을 소지(여권법 제 2 조 참조), 외국인이 대한민국에 입국하고자 하는 때에는 유효한 여권 또는 선원수첩과 법무장관이 발급한 사증을 가지고 있어야 하는 점(출입국관리법 제 7 조), 외국인은 허가된 체류자격과 체류기간의 범위 안에서 대한민국에 체류할 수 있게 하고 있는 점(동법 제 15 조) 등을 통해서 정부는 관광에 개입하고 있는 것이다. 여권법, 출입국관리법에 근거한 정부의 관광 개입은 주로 질서유지, 국가안전보장 등 소극적 목적을 위한 것으로 볼 수 있다. 그러나 정부는 그 밖에 적극적 목적을 위해서도 관광에 개입한다. 그 하나의 예가 국제친선을 위한 개입으로서 이것은 본래 관광의 효용의 하나로서 국제친선의 증진을 들 수 있는 것인데, 관광기본법도 그 점을 명시해 놓고 있다. " 이 법은 국제친선의 증진과 국민경제의 향상을 기하고 건전한 국민관광의 발전을 도모함을 목적으로 한다."(제 1 조)라고 하는 규정에서 나타난다.

둘째, 환경적 이유로서 관광객이 수용지의 경관.역사.문화적 전통을 경험하는 것이기 때문이다. 외래관광객을 맞이함으로써 수용지(국)의 물리적.문화적 전통이 파괴되고 이른바 문화적 쇼크를 일으킬 위험성이 있다. 특히 후진국, 발전도상국가들이 외래관광객을 맞이한 결과 "문화적 쇼크"를 일으키는 사례가 많으므로, 과연 외래관광객을 맞이하는 것이 진정 그 나라에 보탬이 되는 것인가에 관해 회의를 갖는 경우도 있다.

셋째, 경제적 이유로서 관광의 경제적 효용은 누구나가 인정하고 있다. 관광이 진흥되면 자연적으로 그들을 맞이하기 위한 각종의 시설(운송.숙박.오락 등)을 설치하게 되어 종업원을 고용하게 되며 이러한 것들이 다시 여러 가지 수요를 창출함으로써 승수효과를 일으킨다.(Knestsch and Var,1976;5) 바로 이러한 이유때문에 복지국가를 지향하고 있는 모든 나라가 관광을 진흥시키기 위해서 노력하고 있다.

그러나 관광에 대한 정부의 개입, 그것을 위한 정책수립은 국가에 따라 상당한 차이가 나타나고 있다. 예컨대 특히 경제적 측면에 있어 자유주의를 가치로 삼고 있는 나라(미국 등)에서는 경제의 국가개입을

당연시하는 사회주의국가나 정부가 경제발전을 주도하는 발전도상국가와 비교할 때 관광 개입이 소극적으로 나타난다. 말하자면 정치.경제.헌정체제의 여하에 따라 정부의 관광 개입에 차이가 있다. 다른 한편, 관광분야 민간부문이 어느 정도 정비.발전되어 있는가 하는 점도 중요한 변수가 된다. 민간인이 경영하는 여행사 등 관광기업, 관광시설이 없는 곳에서는 그러한 역할을 정부가 부담할 수밖에 없기 때문이다.

앞에서 정부가 관광에 개입하게 되는 이유를 살펴보았는데 그러면 정부 혹은 공공부문이 어떠한 역할을 수행하는 것인가 하는 점을 검토해 보면 다음과 같다.

①조정

조정이 행정의 중요기능 중의 하나임은 이미 1930 년대에 조성된 포스트코브(POSDCORB)라는 용어를 통해서도 잘 알려져 있다. 포스트 코브는 기획, 조직, 인사, 지휘, 조정, 보고, 예산을 가리키는 영어의 머리문자를 합쳐서 만든 용어이다.(Gulick,1937;7) 이러한 조정이 일어나는 이유는 관광에 관련된 정부의 기능이 여러 부처에 분산되어 있기 때문이다. 우리 나라의 예를 들어 보면 관광의 주무부처는 문화관광부이지만 외환은 재경원 및 산하에, 환경.위생은 보건복지부에 각각 권한이 귀속되어 있는 것이다. 그러므로 예컨대 외환의 주무부처는 외화 획득을 위해 되도록 문호를 개방하기를 원하는 데 비하여 타부처가 국가안전보장을 위하여 혹은 환경보전을 위하여 문호개방에 소극적일 수 있는 것이다. 이러한 이유로 관광 하나만을 위해서라도 정부에 의한 조정이 필요시 되고 있다. 이번에는 반대로 관광의 주무부처가 국제친선 등을 이유로 자국민에 대한 외국여행의 문호를 확대할 것을 주장할 때 외환의 주무부처에서 외환사정을 이유로 이에 반대하는 경우에도 역시 조정이 필요하게 된다. 다시 말해 관광에 관한 양자간의 역할분담에 대해서 많은 문제가 조정을 필요로 하고 있다. 현재 우리 나라에서는 정부 각부처간의 조정을 위하여 국무회의가 설치되어 있으며 계선적으로는 국무총리에 그 권한이 귀속되어 있다. 바꿔 말하면 헌법은 행정 각부문의 권한의 확정, 행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정을 국무회의의 심의사항으로 정하고 있으며(동법 제 65 조 11 호, 14 호참조), 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하는 권한이 국무총리에게 부여되고 있는 것이다.(헌법 제 62 조 2 항참조). 국무총리의 조정기능을 보좌하기 위하여 현재 국무총리 밑에 행정조정실이 설치되어 있다(정부조직법 제 29 조 참조)

보다 중요한 일은 관광에 관한 정책을 심의하며 조정하기 위하여 국무총리 밑에 관광정책심의위원회가 설치되어 있다.(관광기본법 제 15 조). 동 위원회는 위원장, 문화관광부장관과 유관부처 장차관 및 관광에 관한 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장의 추천으로 국무총리가 위촉한 자를 포함한 20 인 이내의 인원으로 구성하도록 되어있는데, 동 위원회의 심의사항으로서는 ① 관광진흥장기계획 및 연도별 계획, ②관광진흥시책 및 동향에 관하여 국회에 제출할 연차보고서,③ 관광객 유치선전활동에 관한 주요시책, ④관광자원 개발 및 수용태세 정비에 관한 중요시책 ⑤ 관광사업 진흥에 관한 관계부처간의 의견조정이 포함되어 있다.

②기　획

기획이 현대행정의 주요기능이 되고 있음은 앞서 POSDCORB 의 앞 머리를 기획이 차지하고 있는 데에서도 잘 나타나고 있다. 또한 현재 우리 나라에서는 관광진흥에 관한 장기계획 및 연도별 계획의 수립이 정부의 법적 의무로 되어 있다.(관광기본법 제 3 조 참조). 알제리(Algerie)와 이스라엘의 경우에도 국가가 관광진흥 계획을 수립하고 있다.

이론적으로 관광진흥계획은 공급에 관한 것과 수요에 관한 것으로 대별될 수 있는데, 전자에 해당하는 것이 자원 및 관광시설, 기반 및 기본의 구조 등에 관한 계획이며, 후자에 관한 것이 관광객에 관한

계획이다. 우리 한국에서 그의 구체적인 사례를 들어보게 되면 '관광장기종합계획'에서 자원시설면이 전자의 예이며 '관광객유치계획'이 후자에 해당되는 예라 할 수 있다.

③입법과 규제

법치국가의 행정은 법에 의하도록 되어 있으며 법률에 적합한 행정이 행정의 기본원리가 되어 있는 이유도 거기에 있다. 행정은 법률 우위의 원칙에 따라 법률에 위반되어서는 안 되는 동시에, 법률 유보의 원칙에 따라 일정한 행정은 법률의 수권이 있어야만 실행할 수 있는 것이다. 관광행정도 관광기본법, 관광진흥법 등 직접 '관광'을 규율대상으로 삼고 있는 법률이 제정되어 있는 외에, 여권법, 출입국관리법 등 직.간접적으로 관광에 관련된 법령이 수없이 많이 있다.

그런데 법령에 의한 관광의 규율은 '법률의 유보'의 범위를 어떻게 정하느냐에 따라 상당한 차이가 난다. 즉 그 법률의 유보가 적용되는 영역에 관해서는 침해유보설, 전부유보설, 사회유보설, 본질사항 유보설 등이 대립되어 있는데(김도욱,1983;126), 한편 관광에 관한 헌법으로 볼 수 있는 관광기본법이 정부의 관광진흥에 대한 기본적이고 종합적인 시책의 각급의무를 규정하고 있으며(동법 제 2 조), 아울러 그와 같은 정부의 시책을 실시하기 위한 법제상. 재정상 기타 필요한 행정상의 조치를 강구할 정부의 의무를 아울러 규정하고 있다(동법 제 5 조).

④기업가의 역할

과거에는 정부가 경찰관, 소방관, 법관 등의 역할만 하는 '야경국가'로 불려지는 국가가 존재했다. 그러나 이러한 국가는 오늘날 지구상에 존재하지 않으며, 국가 또는 정부의 역할은 점차 증가하고 있다. 이제는 "요람에서 무덤"에 이르기까지 개인의 생활에 정부의 손이 미치고 있으며 그에 따라 정부가 기업가의 역할까지 떠맡고 있음은 당연시되고 있다.(Friedman,1972;506)

실제로 우리 나라에 있어 관광여행의 중요수단이 되고 있는 철도가 국영이라는 점은 이에 대한 좋은 예로 들 수 있다. 희랍, 스페인, 포르투칼 등의 경우에는 정부가 호텔을 소유 또는 경영하고 있다. 반드시 국영이 아니더라도 국가의 분신으로 볼 수 있는 공사가 경영하거나 지방자치단체 혹은 지방공기업이 경영하는 관광사업까지 관광과 관련된 정부의 기업가적 역할은 어느 나라에서나 발견할 수 있는 현상이다.

⑤조성자의 역할

정부 혹은 그에 준한 공공부문이 철도나 호텔 등을 경영할 때 정부의 이러한 역할을 "기업가"의 역할로 간주할 수 있다. 그러나 정부가 직접 관광사업을 경영하는 것이 아니고 사기업인 관광사업체를 재정적으로 또는 지식.정보 등의 측면에서 지원할 때, 그러한 정부의 역할을 지원자 또는 조성자라고 할 수 있다. 과거의 행정이 질서행정에 중점을 두었던 것에 비하여 현대행정은 급부행정이 그 대명사가 되고 있는데, 행정의 기업가적 역할 및 조성자로서의 역할이 다 함께 급부행정의 범주에 속하는 것이다. 관광과 관련된 정부의 조성자로서의 역할은 첫째, 자금조성(Kerehnke,1975;623)형태로 나타난다. 즉 융자 보조금의 지급, 보증, 면세 등의 방법을 통한 자금의 지원, 조성이 이에 해당된다. 그리고 이와 같은 제도는 현행법의 뒷받침을 받고 있다. 관광기본법의 "국가는 제 2 조의 규정에 의한 시책을 실시하기 위하여 재정상 기타 필요한 행정상의 조치를 강구하여야 한다"(제 5 조), "정부는 관광진흥을 위하여 관광개발기금을 설치하여야 한다."(제 14 조), 관광진흥법의"문화관광부장관 또는 도지사는 이 법의 규정에 의한 관광사업자 단체 또는 관광사업자에 대하여 예산이 정하는 범위 내에서 보조금을 지급할 수 있다"(동법 제 53 조).

2) 관광기업에 대한 정부의 개입

관광기업에 대한 정부개입의 내용은 크게 지원적 개입과 규제적 개입으로 나뉘어지며, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

(1) 지원적 개입

정부의 지원개입은 관광기업의 발전을 지원하는 정부의 각종 시책들을 포함한다 이들을 내용에 따라 구분해 보면 크게 기업여건 조성, 금융, 세제적 지원 그리고 관광진흥 보상제도의 실시로 나눌 수 있다.

①기업여건의 조성

㉮관광자원의 개발

관광자원개발은 관광의 목적물인 관광대상을 개발하는 것으로 관광기업의 성장을 위한 기반조성이라는 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이 부문에 있어서 정부의 개입은 정부기관을 통한 직접적인 개입과 공기업인 한국관광공사를 통한 간접적인 개입으로 나누어 볼 수 있는데, 이들의 주요 개입내용으로서는 관광개발계획의 수립이나 관광단지 개발에 있어서의 기반시설 투자 등을 들 수 있다.

우선 정부의 관광개발계획의 대표적인 예로서 지난 1990 년 확정된 전국관광종합개발계획을 들 수 있다. 동계획은 1990 년 7 월 관광정책심의위원회의 심의를 거쳐 정부계획으로 확정되었으며, 주요 내용으로는 관광개발권역의 설정 및 개발구상을 포함한다. 세부적으로 전국을 5 대관광권(중부관광권, 충청관광권, 동남관광권, 서남관광권, 제주도 관광권)과 24 개 소관광권으로 권역화하여 개발계획을 제시하고 있다.

한편 관광단지의 개발에 있어서는 현재 추진되고 있는 경주보문관광단지, 제주중문관광단지, 충무도남관광단지, 남원관광단지, 서남권의 화원 해양종합관광단지 등을 들 수 있다.

그밖에도 관광휴양지역의 개발, 자연공원(국립공원, 도립공원, 군립공원)의 지정, 관광농원의 개발지원, 전통민속문화자원의 관광상품화 지원 등을 들 수 있다.

㉯해외홍보

관광지의 이미지와 매력도에 따라 관광기업의 시장경쟁력은 크게 달라진다. 하지만 이러한 관광지 홍보전략은 단위기업의 수준에서는 거의 불가능한 형편이며, 그것이 국가이미지를 홍보대상으로 하는 경우에는 더욱 그러하다. 따라서 정부의 대행기관으로서 한국관광공사가 홍보 업무를 대신 수행하고 있으며, 이러한 예는 비단 우리 나라뿐만 아니라 대부분의 국가가 이와 같은 국가지원방식을 채택하고 있다.

국가단위의 해외관광 홍보전략으로는 반드시 관광홍보를 목적으로 하는 것은 아니지만, 지난 1986 년 아시안게임이나 1988 년 올림픽게임, 그리고 1993 년 대전엑스포와 같은 대규모 국제행사의 유치를 들 수 있다. 특히 1994 년과 2001 년의 '한국방문의 해' 행사는 직접적인 관광홍보 목적의 행사라는 점에서 큰 의의가 있다.

또한 한국관광공사는 세계 주요관광시장의 해외지사를 설치하고, 관광진흥정책 수립 및 마케팅활동에 도움이 되는 각종 자료수집을 위한 시장조사, 외국여행사의 한국관광상품화를 유도하기 위한 여행업계와의 협력활동, 한국관광매력의 홍보활동, 기타 정보수집 및 국제협력활동 등을 수행한다.

㉰관광인력의 양성

관광기업은 서비스산업으로서 인적자원의 중요성이 다른 어떤 산업보다도 크다. 그러나 대부분 중소기업 규모인 관광기업이 이와 같은 인적 자원의 양성에 많은 투자를 하기는 어려운 실정이다. 이

점에서 정부는 한국관광공사를 통하여 인력양성에 직접 참여하고 있으며, 제도적으로 자격제도를 실시함으로써 관광인력의 자질향상을 계도하고 있다.

현재 한국관광공사는 관광종사원에 대한 교육훈련을 위해 관광교육원(서울)과 경주관광교육원의 두 곳에서 관광안내원과 호텔종사원 교육을 실시하고 있다. 또한 동공사는 관광진흥법 제 39 조의 규정에 의거 기존 종사원들에 대한 보수교육을 실시하고 있으며, 부분적으로는 한국관광협회가 이에 대한 업무를 분담하고 있다.

한편 관광종사원 자격제도는 1961 년 통역안내원 제도를 효시로 현재 총지배인, 1 급, 2 급지배인, 관광통역안내원, 국내여행안내원, 호텔(현관, 객실, 식당)종사원 및 유스호스텔 관리인 등 일곱 가지의 자격제도가 있다. 물론 이 같은 자격제도가 관광기업의 인력수급활동에 규제를 가하는 측면도 없지 않으나, 그보다는 오히려 고급인력의 양성이라는 차원에서 정부의 지원적 개입성격이 더욱 강하다고 할 수 있다.

②금융.세제적 지원

㉮금융적 지원

관광기업 중에서도 특히 시설사업의 경우에는 그 특성상 고정자본의 비율이 높을 뿐만 아니라, 투자자본의 회임 기간이 비교적 긴 편이어서 현실적으로 민간자본의 투자만으로 사업운영이 매우 어렵다. 이러한 점을 고려하여 정부는 관광기업의 육성을 위한 정책금융 차원에서 1972 년 '관광진흥개발기금법'을 제정하고 이를 1973 년부터 실시해 오고 있다. 관광진흥개발기금의 지원대상으로는 관광진흥법상의 관광시설 건설 및 개보수, 관광지 및 관광단지 개발, 관광객 편의시설 등의 건설과 관광사업체 운영자금 등을 지원하고 있다.

㉯세제적 지원

금융적 지원이 낮은 금리를 이용하여 자금지원이나 금융절차상의 편의제공에 의한 것이라면 세제적 지원은 세금감액이나 면제에 의한 지원제도라고 할 수 있다. 관광기업에 대한 세제상의 지원제도로는 조세감면규제법에 의한 수출손실준비금의 손금산입, 해외시장개척준비금의 손금산입 등이 있으며, 부가가치 법에 있어서의 외국인 관광객에 대한 부가가치세 영세율(면세)적용, 특별소비세법에 있어서의 외국인 관광객의 지출부문에 대한 면세(관광호텔) 등이 있다. 이 중에서 부가가치세의 영세율적용은 1991 년 7 월 1 일 부로 폐지되었으며, 이밖에도 관광기업에 대한 세제적 지원은 점차 감소하는 추세에 있다.

③관광진흥 보상제도의 실시

1991 년 이후의 관광수지 적자현상을 조속히 개선하고, 우리 나라 관광산업의 재도약 기반을 구축한 목적으로 1992 년 '관광진흥탑'제도를 신설했다. 이 같은 조치는 여타 정부부처들의 관광산업에 대한 주무 부서로서의 정책적 보완조치라고 할 수 있다. 따라서 이 제도를 통한 관광기업의 직접적인 지원효과 보다는 관광산업에 대한 사회인식제고를 통한 간접적 지원조치라는 측면에서 더욱 그 효과를 기대하게 된다.

동제도는 성격상 재정통상 '수출탑'과 같이 정부부처별 자체계획 아래 추진되는 제도이다. 대상업체의 선정은 관광외화획득 실적을 기준으로 한국관광협회 및 한국일반여행업협회가 추천하고 추천대상업체 중에서 국세청 등 관계부처와 실적의 타당성 여부를 조사한 후 최종 선정하게 된다. 관광진흥탑 수상업체는 관광진흥개발기금을 우선적으로 배정 받는 등 특별지원혜택을 누리며, 수상시기는 매년 '관광'의 날'로 되어있다.

(2) 규제적 개입

규제적 개입은 관광기업의 활동을 제한하는 정부의 각종 시책들을 말한다. 정부의 규제적 개입은 크게 산업적 규제와 사회적 규제로 나뉘어진다. 산업적 규제는 관광산업만을 대상으로 하는 정부의 규제를 말하며, 여기에는 기업의 설립에서부터 운영, 그리고 기업의 해산에 이르기까지 관광기업 운영 전반에 걸친 정부의 규제가 포함된다. 한편 사회적 규제(Steiner,1982;144-146)는 관광산업만을 대상으로 하는 규제가 아니라. 주로 사회적 차원에서 이루어지는 정부의 종합적인 규제를 말하는데 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

①산업적 규제

㉮기업설립에 관한 규제

정부는 소비자를 보호하고 시장질서의 유지를 목적으로 관광기업의 설립에 대해서 일정한 규제를 두고 있다. 이러한 규제는 관광사업에 필요한 최소한의 등록기준을 제시함으로써 이루어지는데, 이때 등록은 어떤 사실 또는 법률관계에 관하여 국가기관에 등재하는 행위를 말한다.

한편 관광호텔업의 경우에도 여행업과 마찬가지로 설립을 위한 등록절차를 밟아야 하는데, 여행업과 다른 점은 등록에 앞서 사전에 사업계획에 대한 승인이 필요하며, 등록 이후 등급결정을 받도록 되어있다. 현재 등급별 기준은 관광호텔업의 등록을 위한 기본적인 기준 외에 냉.난방시설, 식당, 승용승강기, 국제회의시설, 통신시설, 소방.방재시설, 교통, 안전대책 등을 기준으로 하며, 그 결과에 따라 특 1 등급, 특 2 등급, 1 등급, 2 등급 및 3 등급으로 구분한다.

㉯영업활동에 대한 규제

앞서 살펴본 기업설립에 관한 규제 외에 정부는 관광기업의 제반 영업활동에 대해서 규제를 두고 있다. 그 예로서 우선 관광진흥법 제 12 조의 개선명령에 관한 규정을 살펴보면 <표 1>, 크게 다섯 가지의 사항이 규정되어 있다. 첫 번째는 요금 또는 가격에 대한 사항이며, 두 번째는 약관에 관한 사항, 세 번째는 시설 및 운영에 관한 사항, 네 번째는 관광종사원에 관한 사항, 다섯 번째는 기타 관광진흥을 위하여 필요한 사항으로 되어 있다. 또한 관광진흥법 제 15 조(약관 등의 신고)의 규정에 의하면 관광사업자는 그 사업을 경영함에 있어 필요한 약관과 요금을 정하여 문화관광부령이 정하는 바에 의하여 그 시행 전에 문화관광부장관에게 신고하도록 되어있다. 이밖에도 관광진흥법 제 10 조에서는 관광사업상의 금지행위에 대해서 규정을 하고 있으며, 이를 위반할 때에는 시행령 제 16 조에 의거 과징금을 부과하고 있다.

<표 1> 개선명령에 관한 규정

관광진흥법 제 12 조

문화관광부 장관은 관광사업을 진흥하기 위하여 필요한 때에는 관광사업자에 대하여 다음 각호의 사항을 말 할 수 있다.

1. 요금 또는 가격의 조정
2. 약관의 변경
3. 시설 및 운영의 개선
4. 관광종사원의 양성 및 자질 향상
5. 기타 관광진흥을 위하여 필요한 사항

㉯사회적 규제

산업적 규제가 정부가 전통적인 규제방식이라고 한다면, 사회적 규제는 정부의 현대적인 규제방식이라고 할 수 있다. 이와 같은 대비는 사회적 규제가 산업적 규제와는 다른 특징을 갖고 있기 때문이다. 우선 사회적 규제는 단지 관광소비자 시장의 보호만을 위한 조치가 아니라 사회 전반적인 문제의 해결에 관심을 두고 있다는 점이다. 흔히 산업적 규제는 일정한 자격조건을 갖춘 자만이 창업을 할 수 있도록 등록기준을 제시하거나, 혹은 영업활동에 기준을 제시함으로써 관광시장의 질서를 유지해 간다. 그러나 사회적 규제는 관광기업의 활동에 의한 사회적 파장효과를 억제하려는 데 더욱 관심을 둔다. 예를 들어, 사회 과소비 문제와 관련하여 관광호텔의 영업에 규제를 두는 행위, 건축과열경기를 막기 위해 신규호텔의 건축을 억제하는 행위 등이 여기에 속한다.

또한 사회적 규제는 일률적인 규제방식을 취한다. 구체적인 적용대상이 명시되지 않으며, 규제목적을 위해 해당분야 전체가 규제의 대상이 된다. 예를 들어 교통유발부담금제도의 경우 도시교통정비촉진법에 의한 조치로 대형건물이라는 기준에 의거 백화점이든, 상용건물이든, 혹은 관광호텔이든 간에 구분없이 일률적으로 규제의 대상이 된다. 특히 1990 년 이후 관광기업에 대한 이 같은 사회적 규제가 급속히 증가하는 추세를 보이고 있다. 규제의 배경으로는 사회 과소비의 억제, 에너지 절감, 건축과열경기 억제, 도시교통문제 해결, 조세의 형평 및 예외규정의 축소 등과 같은 주로 사회문제의 해결에 그 목적을 두고 있음을 알 수 있다. 그 중에서도 법인세법에 의해 관광산업을 '소비성 서비스업'으로 규정한 것은 단지 금융적. 세제적 규제를 넘어서 관광기업의 존립에까지 위협을 주는 조치였다. 물론 이러한 규제는 정부가 세심한 고려를 않고 시행한다. 졸속 행정의 극단적인 예가 되겠지만 향후에도 이러한 일이 발생할 소지가 충분히 있다는 데 더욱 문제가 크다고 할 수 있다.

결론

관광이 발전한 상태는 무엇이고 어느 단계까지 발전할 것인가의 문제는 관광발전과 관광정책을 논의하는 사람들에게 아주 중요한 문제이다. 어떤 학자들은 발전(development)을 일종의 변화라는 데는 인식을 같이 하지만, 그것은 단순한 변화가 아니라 상향적인 변화, 즉 바람직한 방향으로 변화를 의미한다.

골트(Goult)는 발전을 사회변화와 같이 하나의 과정으로 볼 수도 있으나 또한 하나의 조건이나 상태를 의미한다고 말한다(Goult,1968;387-405). 또한 프리드만(Friedman)은 발전은 "긍정적인 상태로 진화과정으로 본다(Friedman,1980;12-42). 구조기능론자인 리그스(Riggs)는 발전을 사회분화(social differentiation)로 보며(Riggs,1996;122-123), 박동서는 발전을 "계획된 변화"(Planned change)로 정의하고 있다(박동서,1966;3). 또한 Diamant 는 발전을 "한 체계가 성공적.지속적으로 새로운 형태의 목적과 수요에 대응하고 새로운 조직을 창조해 나갈 능력을 증진해 가는 과정"으로 정의하고 하고 있다(Diamant,1966;92). 따라서 관광발전은 단순히 진전된 상태만을 의미하는 것은 아니며, 그렇다고 발전하는 과정으로만 보아서도 안 된다. 또한 관광발전은 양적인 성장만을 의미하지도 않고 질적인 변화까지도 포함해야 한다. 동시에 관광발전은 관광현상을 자연발생적으로 두기보다는 변화를 가져오려는 의도적 노력이다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 관광 발전을 위한 정부의 관광정책 수립의 방향성을 다음의 몇 가지로 정리하고자 한다.

첫째, 관광발전은 관광체계가 주변환경의 변동에 대응하여 그것들을 흡수하는 능력의 증진으로 이해할 수 있다. 그러므로 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위한 관광정책을 수립하여야 한다.

둘째, 관광발전은 성장수준에서 저성장이나 고도성장을 말하는 것이 아니고 고도성장 후에 나타나는 적정수준의 성장상태를 말한다. 그러므로 이 적정 수준을 달성하기 위한 관광정책을 수립하여야 한다.
셋째, 관광발전은 관광의 양적인 증가뿐만 아니라 질적인 확산까지 이루어지는 형태라고 할 수 있다. 관광이 질적으로 발전하고 있다는 척도로서 소비자 보호의 여부를 제시하는 경우도 있다(OECD, 1989 ; 1977). 그러므로 소비자의 보호를 우선하는 광광정책을 수립하여야 한다.
넷째, 관광발전은 관광을 구성하는 하위체계간의 상호작용이 왕성하고 하위체계간의 기능적 통합(functional integration)이 양호한 상태를 말한다(Doorn,1982; 15).
그러므로 관광수요와 공급간의 균형이 적절히 유지되는 관광정책을 수립하여야 한다.
다섯째, 관광발전은 사회구성원에게 관광참여의 기회를 어느 정도 주고 실제 얼마나 참여하고 있는가, 즉 참여수준과 밀접한 관련이 있다. 그러므로 모든이가 참여할 수 있는 관광 정책을 수립하여야 한다.
여섯째, 관광발전은 그 효과가 국가경제와 국민생활의 발전에 긍정적인 영향을 미치게 되는 사항이므로 이 파급효과를 바탕으로 한 관광정책을 수립하여야 한다.
이와같이 관광의 발전은 정부의 적극적인 개입과 육성으로 성장, 발전됨을 알 수 있으며 또한 이에따른 관광정책수립시 정부역할 또한 중요하다고 볼 수 있다.

참 고 문 헌

김도욱, 「신고 일반행정론(상)」, 서울, 청운사, 1983
김도욱, 「일반행정론」(상) 전증판, 서울: 청운사, 1976
박동서, "발전행정능력의 향상," 서울대 행정대학원, 「행정논총」, 제4 권, 제1호 1966
안종윤, "관광의 체계적인 고찰 - 인식의 대상으로서의 관광," 「인문논총」, 제2 집(한양대학교 문과대학, 1981)
---, "한국에 있어서 관광정책의 형성," 「관광학 연구」, 제6 호(한국관광학회, 1982)
---, 「관광법규해설」, 창문각
---, 「관광학개론」(서울; 창문각, 1972)
---, 관광정책론, (서울; 창문각, 1997)

· Diamant Alfred , "The Nature of Polical Development", in Jason L. Finkel, and Richard W. Gable, eds., Political Development and Social Change(New York: John Wiley & Sons, 1966)
· Friedman J, "An Alternative Development and Commualistic Society", in J. Friedman, et al., eds. Development Strategies in the Eighties(Sydney : Development Studies Colloquiun. Momograph No.1, 1980)
· Friedman J., Law in a Changing Socity, 2nd ed.(1972)
· Frohock Fred M. , Public pokicy:Scope and Logic
· Goult. G, "On the Goals of Development", Cross Current, Vol. 18, 1968
· Gulick L., 'Notes on the Theory of Organization," in L. Gulick and L. Urwick, eds., Papers on the Science of Adminstration(1937)
· Kerehnke, Subvention Und ihre Kontrolle, DOV(1975)

· Knestsch J. L. and Var T., □The Impacts of Tourism and Recreational Facility Development,□ Tourist Review, 31(4), 1976 ; D. R. Vaughan and B. S. Duffield, □The Economics of Tourism : Simple a Numbers Game?,□ Paper Presented to the Seminar on Economic Issues in Recreation and Leisure (University of Kent, 1982).

· Mill Robert C, and Morrison Alastair M. System : An Introductory Text(Englewood Cliffs, NJ; Prentice-Hall, INC., 1985)

· OECD, Tourism Policy and International Tourism in OECD Member Countries(Paris; OECD, 1989)

· Riggs Fred W, "Breauarcy and Political Development: A Paradoxical View", in J. LaPalombara, ed., Bureaucracy and Political Development(Princeton: Priceton University Press, 1996)