

# 한국 관광 정책에 따른 호텔 산업의 변화에 관한 연구

金 慶 淑

## Tourism Policy and Change in the Hotel Industry in South Korea

Kyung Sook KIM

### I. 서 론

#### 1. 문제 제기와 연구의 필요성

오늘날 세계 각국은 선·후진국을 막론하고 관광산업을 외화획득원 뿐만 아니라 국제간 인적교류를 통한 국위선양과 국제적 친선 등을 도모하고 국제화의 사회·문화적 영향력을 적극적으로 수용하기 위하여 이를 국가의 전략산업으로 지정하여 집중적으로 육성하고 있다. 우리 나라의 경우에도 여타 산업분야에 비해 외화가득율이 높고 국제 수지 개선에도 크게 기여 해온 점을 인정하여 정부차원관광산업을 적극 지원해오고 있다. 그 결과 1962년도에는 불과 1만 5천명의 외래관광객을 유치하여 4백만불의 외화획득액을 기록했으나 1999년도에는 외래 관광객수 4,659명 외화획득액 5,623백만불을 벌어들임으로써 40년동안 관광객수 311배, 외화획득 1,406배의 성장을 이룩하였다. 특히 '86아시안 게임과 '88서울 올림픽의 개최를 계기로 우리 나라의 관광산업은 새로운 발전단계를 맞이하게 되었다.

무형의 수출산업으로써 무역마찰이 거의 발생하지 않는 고부가가치 산업인 관광산업은 세계 3대 산업인 석유, 운수, 관광산업중에서도 가장 경제적 주도력이 있는 산업으로서 미래에도 국가의 경제발전에 크게 기여하면서 크게 각광받는 산업이 될 것으로 전망되고 있다.

세계관광기구(WTO)는 세계 관광량은 21세기에든 매년 4-5%씩의 성장을 계속할 것이며, 2천년의 국제간 관광교역 규모는 5천 2백 70억 달러에 이를 것으로 예측하고 있다. 유네스코 보고서의 경우에도 2000년대까지는 모든 국가가 균비지출에 소비하는 금액보다 관광분야에 더욱 더 많은 소비를 할 것으로 전망하고 있다. 미래학자들은 관광산업과 정보통신산업을 21세기 성장산업으로 전망하고 있다.

그러나 우리나라는 지난 90년 정부가 과소비풍조 추방운동을 주도해 나가면서 관광산업이 호화사치를 주도하고 있다는 이유를 들어 이를 소비성 서비스업으로 지정함으로써 그 동안 구축하였던 각종 금융·세제상의 지원을 폐지하는 행정적 재제를 시작하였다.

91년 1월과 3월에는 각각 법인세법 시행령과 시행규칙, 소득세법 시행령과 시행규칙을 개정하였는데 이로 인해 2년 동안 3천여 관광사업체가 세법상 금융당국의 여신규제에 묶이는 등의 여러 가지 불이익조치가 자행되었다. 이렇게 가시화된 불이익 뿐만 아니라 국가전략산업 측면에서 지원·육성하였던 제도가 소비성 서비스업으로 규제되는 방식으로 변화하면서, 관광분야투자

및 근로의욕을 상실하게 되었으며, 이러한 관광업계의 분위기 침체는 외래 관광객의 유치의욕을 저하시키고 관광호텔수를 감소시키는 것으로 나타났다. 이렇듯 관광환경의 변화에 따른 관광정책의 방향전환이 호텔산업을 비롯 관광산업 전반에 걸쳐 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 파악되고 있다. 따라서 본 논문에서는 이러한 영향관계를 구체적으로 분석 함으로써 관광호텔산업의 발전에 기여하고자 한다.

이에 관광정책의 변화와 관련된 관광환경을 규명하고, 관광정책의 발전단계, 즉 지원과 규제의 기본적 논리에 근거한 정책변화를 파악하여, 이를 기초로 호텔산업의 변동을 추적함으로써 관광정책의 변화에 따른 관광호텔의 발전방향을 연구할 필요성이 있을 것이다.

## 2. 연구의 목적

최근 우리 나라의 관광산업은 구조적 불황의 늪에 빠져 있는데, 이는 외래 관광객들의 입국 추세가 현저히 감소되고 있는 반면, 내국인들의 해외여행은 급성장하고 있는 여건변화에서 기인 받고 있다. 그러나 우리 나라 관광산업과 관련된 제반여건이 이와 같은 추세를 단기간에 발전시킬 수 있는 상황에 놓여있지 않다는 점에 문제가 있다. 관광호텔이나 여행업 등 주요 관광사업들이 불합리한 규제나 정책으로 인하여 경영여건이 악화되고 있는 것이다. 따라서 이와 같은 상황을 합리적으로 해결하지 못할 경우 정부가 추진하고 하는 관광진흥 정책들이 효과적으로 수행되기가 어려울 것으로 파악되고 있다.

따라서 본 연구에서는 관광분야의 규제완화 및 강화정책이 관광산업에 어느 정도 영향을 미치고 있는지에 대해 관광산업 중에서 큰 비중을 차지하는 관광호텔업을 대상으로 살펴보고자 한다.

특히 정부의 관광정책의 변화가, 관광호텔의 경영에 어떠한 영향을 미쳤는지를 연구하고자 한다. 세부적으로는

첫째, 관광환경의 구성요인과 각 요인별 영향수준은 어느 정도인가?

둘째, 관광정책의 유형 및 발전과정은 어떠한 단계를 거치면서 구현되는가?

셋째, 관광정책의 변화에 따라서 관광산업, 특히 호텔산업 또는 경영은 어떻게 대응하는가?

## 3. 연구의 방법 및 범위

본 연구의 목적을 달성하기 위해 문헌연구를 통하여 관광정책 변화의 이론적 근거와 전개과정, 발전단계에 대한 배경을 살펴보고 정부의 관광호텔에 대한 규제정책과 규제완화 정책에 대하여는 전문가의 의견을 통해서 그 효과를 파악하고자 한다.

### 2. 관광환경

#### (1) 관광환경

- ◆일반적으로 환경(environment)의 어원은 프랑스어의 'milieu'으로 'mi'는 medium(중앙 = middle), 'lieu'는 locum(장소 = place)을 뜻하고 있음,
- ◆파스칼(17세기)은 “중앙의 물체를 둘러싼 유동체”
- ◆콩트는 \_중앙에 있는 생물을 둘러싸고 있는 그 생존에 필요한 조건의 전체”
- ◆사전적인 개념은 \_생활체를 둘러싸고 그것과 일정한 접촉을 유지하고 있는 외계” 린튼과 카이드웰(Lynton and Cadwell)은 넓은 의미로는 우주를 형성하고 있는 모든 요소들의 실체 또는 어떤 한 주체를 둘러싸고 있는 유·무형의 객체를 의미하며, 인간이 주체인 경우 자연환경, 물리적 환경, 사회적 환경으로 구분하고 있다.

- ◆ 박봉규(1988)는 인간 환경이란 우리가 살고 있는 지구의 모든 물리적인 부분과 생물들을 포함하여 물리계, 생물계, 문화계로 구분
- ◆ 박영규는 자연환경과 인간환경으로 분류하고 자연환경은 대기, 대양, 암석권, 육상 생태계로 구분하고, 인간환경은 인구, 주거, 건강, 생물계, 산업, 에너지, 운송, 관광, 환경교육 및 홍보, 평화와 안전으로 세분화
- ◆ 세계관광기구(WTO 1997)는 자연환경과 사회문화환경으로 분류
  - ⇒ 환경이란 인간생활을 구성하고있는 다양하고 복합적인 구성체로서 인간 생활과 관련하여 연관된 총체적인 것
- ◆ 환경은구성요소(components),<sup>1)</sup>변수(variable),<sup>2)</sup>요소(factors,element),<sup>3)</sup>영향력(forces),<sup>4)</sup>수준(levels),<sup>5)</sup>또는 범주(categories)라는 다양한 개념으로 논의
- ◆ 환경을 두 가지 수준으로 구분할 경우에는 외적(external)인 환경과 내적(internal)인 환경으로 거론한다.
- ◆ 세 가지 수준으로 구분하는 경우에는 ① 일반적인 환경, ② 과업(task)환경, ③ 내적인 환경으로 거론한다.
- ◆ Mondy et al(1990)등은 외부환경과 내부환경으로, Certo와 Anthorny(1991)는 외부환경, 중간적 환경, 내부환경, Byars(1991)는 외부환경, 내부환경으로, Daft(1991)는 일반적 환경, 과업환경, Hill과 Jones(1992)는 거시적 환경, 직접(산업)환경, 내부환경, Holt(1993)나 Lussier(1993)는 외부환경, 내부환경으로 Mondy와 Premeaux(1993)<sup>6)</sup>은 일반적(거시적)환경, 과업(산업)환경, 내부환경, Bovee et al(1993)<sup>7)</sup>일반적 환경, 과업환경으로 구분하고 있다. 이상과 같이 선행연구자들이 주장한 환경의 개념을 <표-1>와 같이 요약 될 수 있다.

1) Y. Allaire & M. E. Firsirotu, "Coping with Strategic Uncertainty," *Sloan Management Review*, Spring, 1992, p.144.

2) J. D. Hunger & T. L. Wheelen, *Strategic Management Addition*, 1993, p.90.

3) J. D. Hunger & T. L. Wheelen, op.cit., 1993, p.92.

4) F. Milliken, "Three Types of Perceived Uncertainty about the Environment : State, Effect and Response Uncertainty," *AMJ*, p.134.

5) S. C. Cero & J. P. Peter, *Strategic Management: Concepts and Applications*, 2nd., McGraw-Hill, 1991, p.40.

6) R. W. Mondy & S. R. Premeaux, *Management and Organizational Behavior*, Allyn & Bacon, 1993.

7) C. L. Bovee et al., *Management*, McGraw-Hill, 1993, p.248.

〈표-1〉 환경의 일반적인 개념

학 자	개 념
Lynton and Cadwell(1971)	우주형성물,한주체를둘러싸고 있는유·무형의객체
서남동(1993)	자연환경,물리적 환경,사회적 환경으로구분
박봉규(1988)	자연환경과 인간환경의종합
.Allaire & Firsirotu(1992), Hunger Wheelen(1993). MIilliken. Cero(1991)	구성요소,변수,요소,영향력,수준,범주
이희승, 국어대사전	외계와일정한접촉을유지
Mondy & Premeaux(1993)등	외부환경,중간적 환경,외부환경/사회환경,과업(산업)환경,내부환경.
Bovee et al(1993)	일반적(거시적)환경,과업(산업)환경,내부환경
세계관광기구: WTO(1997)	자연환경과 사회환경의종합
한국관광공사(1997)	생물권,인간과 자연,인간이참여한주위환경과의관계
여호근(1999)	인간생활을구성하고 있는다양하고 복합적인구성체로서인간생활과 관련하여연관된총체적인것

(2) 관광환경의 개념

관광환경은 외부환경에 대하여 폐쇄적 체계인지 혹은 개방적 체계인지에 대한 구분이 필요

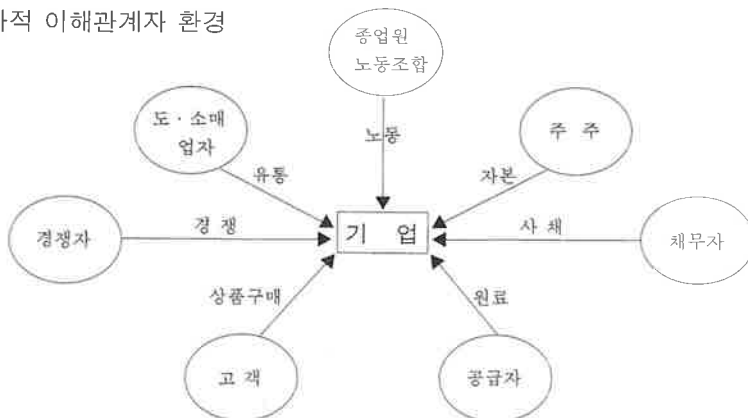
☞ 폐쇄적 체계로 인식할 경우 관광환경은 사실상 존속과 성장이 불가능하다.

☞ 관광기업은 환경이 개방적 체계일 때 비로소 존립하게 된다. 관광기업과 외부의 환경은 투입과 산출이라는 교환적 관계를 가지고 있음을 알 수 있다. 관광기업이 경제활동을 수행하기 위해서는 외부로부터의 투입이 있어야만 하며, 또한 산출물을 제공함으로써 이윤을 얻게 된다.

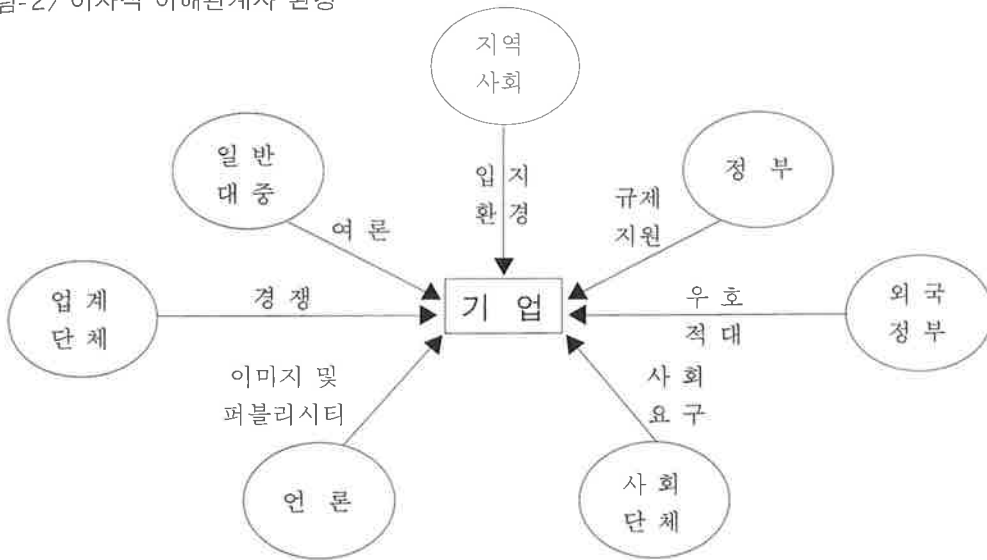
2. 관광환경의 체계

- ◆ 관광기업환경과 관련하여 기존의 문헌들을 검토해 보면 몇 가지 분류체계들이 소개되고 있음을 볼 수 있다. 아마도 그 중에서 대표적인 것은 프레드릭(W. C. Frederick), 데이비스(K. Davis, 포스트(J. E. Post)가 제시하고 있는 '거업캣사회' 문헌
- ◆ 기업환경을 이해관계자환경(stakeholder)과 거시환경(macro-environment)으로 구분한다. 이해관계자환경은 기업의 의사결정 및 정책결정에 관여하는 이해관계자 집단들을 말한다.

〈그림-1〉 일차적 이해관계자 환경

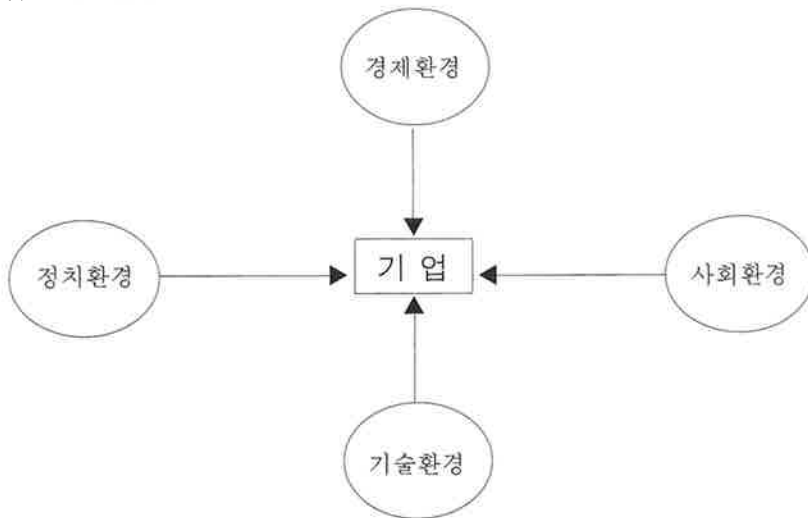


<그림-2> 이차적 이해관계자 환경



대개는 이해관계자환경과 기업과의 관계의 근본적인 영향을 제공한다. 이러한 의미에서 거시환경을 간접적 환경요인으로 볼 수 있다.

<그림-3> 기업의 거시환경

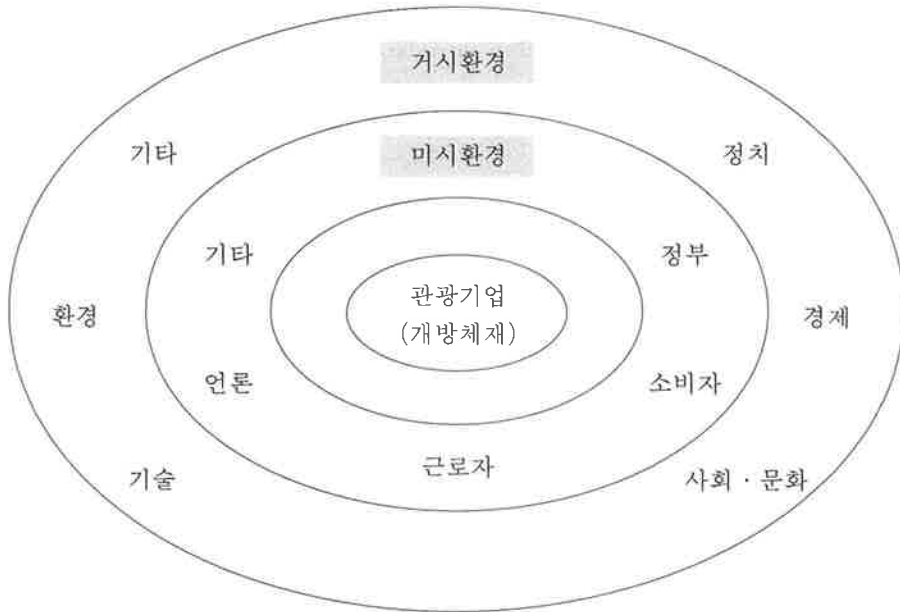


다른 분류체계는 스타링(G. Starling)의 분류모형을 들 수 있다<sup>8)</sup>. 스타링은 그의 「기업환경론」에서 기업환경을 크게 근접환경과 거시환경으로 구분한다.

이러한 인식에 기초하여 관광기업환경을 분류해 보면 <그림 >와 같이 하나의 체계모형으로 유형화 될 수 있다.

8) G. Starling, *The Changing Environment of Business*, 2nd ed.(Boston; Kent Publishing, 1984), pp.9-12.

〈그림-4〉 관광기업환경의 체계



(3) 관광환경의 구성 요인

가. 미시환경 요인

정부, 소비자, 노동자, 언론, 기타

나. 거시환경요인

정치환경, 경제환경, 사회·문화환경, 기술환경, 환경문제, 기타

3. 관광정책과 호텔산업

1. 관광정책

(1) 관광정책의 환경

- ◆ 관광연구에 있어서 좁은 의미로 환경을 이야기할 때 그것은 다만 ‘자연, 생태적 여건’ 만을 의미하지만 넓은 의미에서는 자연생태계 뿐만 아니라 정치, 경제, 사회문화 등을 포함한 관련된 모든 여건을 지칭한다.
- ◆ 관광정책의 연구에 있어서 “환경” 고려하는 것이 어떤 의미가 있으며 그러한 최근의 추세가 이론사적으로 어떤 특성을 내포하는 것인지에 대해 알아보면 다음과 같다.

첫째는 개방체계(open system)적 시각의 보편화

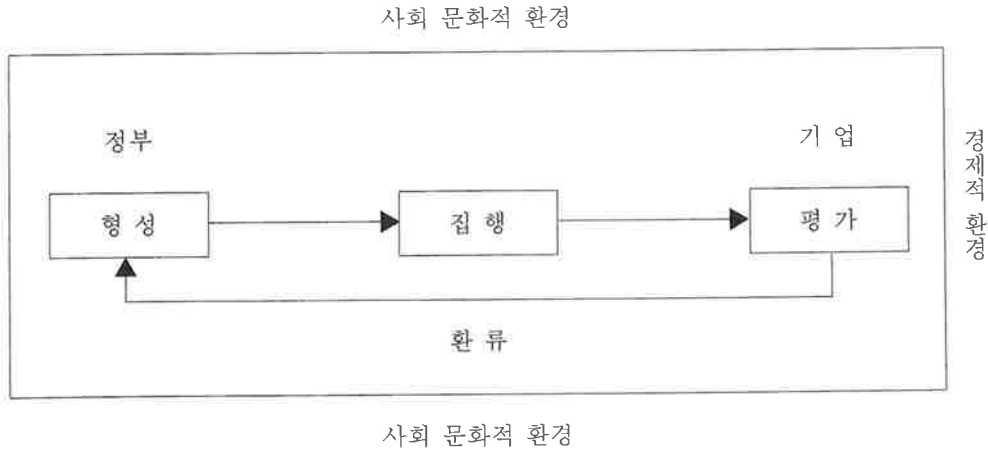
둘째로는 국가와 정부부문에 대하여 사회부분의 영향과 활동이 증대되었음을 암시한다.

셋째는 관광정책의 연구에서 정책과정이 더욱 능동적, 역동적으로 되었다는 것을 시사한다.

☞ 여러 가지 복잡다기한 환경적인 요인과 관련된 ‘문제의 핵심과 전체성’ 을 파악하여 정책의 시너지 효과를 발휘하기 위하여 환경이 강조되고 있는 것이다.

(2) 관광정책 환경의 구성요소

<그림-5> 관광정책과정의 외부적 환경과 환경



(3) 한국 관광정책의 발전

본 연구에서는 관광발전의 본질과 의미를 다음의 몇 가지로 정리하고자 한다.

첫째, 관광발전은 관광체계가 주변환경의 변동에 대응하여 그것들을 흡수하는 능력의 증진으로 이해할 수 있다.

둘째, 관광발전은 성장수준에서 저 성장이나 고도성장을 말하는 것이 아니고 고도성장 후에 나타나는 적정수준의 성장상태를 말한다.

셋째, 관광발전은 관광의 양적인 증가뿐만 아니라 질적인 확산까지 이루어지는 형태라고 할 수 있다.

넷째, 관광발전은 관광을 구성하는 하위체계간의 상호작용이 왕성하고 하위체계간의 기능적 통합(functional integration)이 양호한 상태를 말한다.

다섯째, 관광발전은 사회구성원에게 관광참여의 기회를 어느 정도 주고 실제 얼마나 참여하고 있는가, 즉 참여수준과 밀접한 관련이 있다.

여섯째, 관광발전은 그 효과가 국가경제와 국민생활의 발전에 긍정적인 영향을 미치게 되는 상황을 말한다.

가. 세계관광의 발전과정

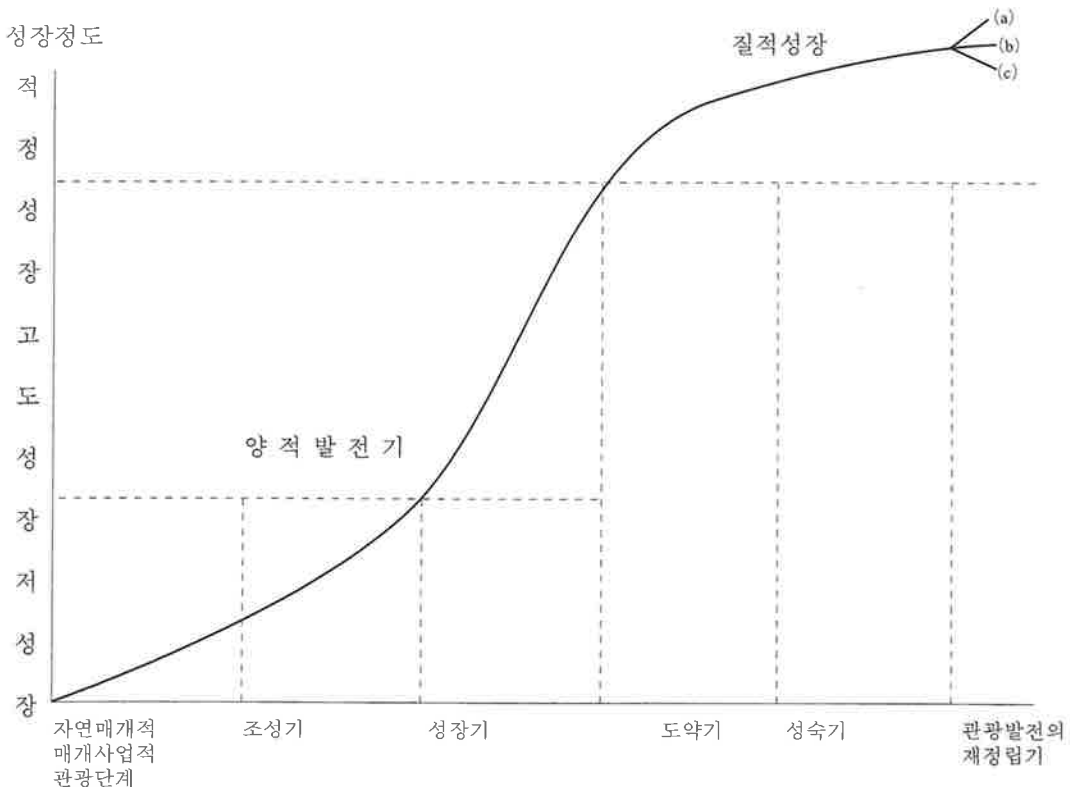
일반적으로 관광의 발전과정은 현상적인 측면에서 볼 때, 자연발생적인 관광단계, 매개서비스적 관광단계, 그리고 개발육성적 관광단계를 거쳐 오늘에 이르고 있다.

〈표-2〉 관광발전의 역사적 전개과정

구 분	자연발생적 관광 (tour)	매개 사업적 관광 (tourism)	개발육성적 관광 (mass tourism)	환경보전적관광 (alternative tourism)
시 기	고대-1840년대	1840-1940년대	1940-1990년대	1990~
관광성격	개인적 차원	사업적 차원	국가적 차원	세계적 차원
관광동기	종교심 함양	이윤추구	이윤추구, 국민복지	국민복지, 환경보호
관광요소	관광시장, 관광대상	관광시장, 관광기업 관광대상	관광시장, 관광기업 관광대상, 관광교통 관광행정	관광시장, 관광기업 관광대상, 관광교통 관광행정
관광계층	특권귀족층	부유층, 중산층	대 중	전국민
정부역할	역할무의미	자유방임적 역할	주도적 역할	유도적 역할
정부개입	정부무개입	간접적·소극적 개입	직접적·적극적 개입	직접적·적극적 개입

자료: 연구자 내용 요약

관광발전을 자연발생적 단계에서 매개 사업적 단계로 다시 개발육성적 단계 그리고 마지막으로 환경보전적 단계로 구분하였다. 이 가운데 개발육성적 단계는 정부의 적극적인 개입과 육성으로 그 어느 단계보다 관광발전이 두드러진 특징을 보여주고 있다. 이 단계에서 나타나는 관광의 발전의 형태는 다음과 같은 단계를 거쳐 발전을 하게 된다.





< 그림-6 관광발전의 패러다임 >

자료: 장병권, “한국관광발전의 행정체계의 재정립문제” 한국관광학회, 「관광학연구」, 제16호, 1992, p.222

첫째, 관광 조성기로서 이 단계에서는 정부가 관광발전을 위한 선도적 역할을 담당하게 되며, 관광발전을 위한 기초적 조건을 갖추는 단계이다.

둘째, 관광성장기로서 이 단계는 관광의 양적인 고도성장을 이루게 되며, 관광발전이 국가 경제 발전에 크게 기여한다.

셋째, 관광성숙기로서 이 단계에서는 관광의 성장이 안정 내지 적당한 성장형태를 보이며 일정 기간은 포화상태에 이르게 될 것이다. 또한 관광분야에서도 소비자 주의가 확산되어 관광활동의 질적 향상

전개되는 단계이다.

넷째, 관광안정기로서 이 단계에서는 관광의 성장이 안정 내지 적당한 성장형태를 보이며 일정기간은 포화상태에 이르게 될 것이다. 또한 관광분야에서도 소비자주의가 확산되어 관광활동의 질적 향상과 확산이 전개되는 단계이다.

나. 한국관광정책의 발전

이에 따라 정책당국은 관광수지 개선과 한국관광의 제도약을 위해 여러 가지 진흥시책을 추진하고 있다. 내용을 요약하면 <표- 3 >와 같다.

<표-3> 한국관광정책의 발전과정

연 대	정책방향	매개 사업적 관광
50년대 (발아기)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관광행정조직의시동</li> <li>· 의화획득산업의인식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주요시책내용</li> <li>· 근로기준법제정</li> <li>· 교통부내관광과 설치</li> <li>· 중앙,지방 관광위원회설치운영</li> <li>· 주요 관광지 호텔개선</li> <li>· 주한UN군대상 휴양소설치</li> </ul>
60년대 (정책기반의 조성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관광법규의제정</li> <li>· 미국의존형 관광시장 (65년 이전)</li> <li>· 관광행정조직의신설및확대</li> <li>· 관광기반여건의조성</li> <li>· 일본관광시장 개척 (65년이후)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관광사업진흥법제정</li> <li>· 한국관광공사 설립</li> <li>· 관광관련대학의신설</li> <li>· 문화보호법제정</li> <li>· 대한관광협회중앙회설립</li> <li>· 교통부관광과가관광국으로승격</li> <li>· 한일국교정상화</li> <li>· 제14차 태평양지역협회연차총회서울개최(PATA)</li> <li>· 관광정책심의회구성</li> <li>· 최초국립공원 지정:지리산</li> <li>· Kauffman보고서한국관광지 진단</li> </ul>
70년대 (획기적 발전)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관광의국가전략산업화</li> <li>· 자연환경보호운동전개</li> <li>· 한국관광종합계획수립</li> <li>· 국민관광의여건조성</li> <li>· 관광법규의개선과 보완</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국공립공원개발의본격화</li> <li>· 한국관광공사의역할과 기능강화</li> <li>· 관광기업에대한행정체계 확립</li> <li>· 관광진흥개발기금법제정</li> <li>· 한국관광개발조사보고서발간(미국Boeing사)</li> <li>· 관광기본법 · 사업법제정</li> <li>· 자연보호헌장 선포</li> <li>· 제28차태평양지역관광협회연차총회서울개최(PATA)</li> <li>· 교통부관광국국민관광과 설치</li> <li>· 관광단지개발촉진법제정</li> </ul>
80년대 (성장과 도약)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관광시장구조의다변화</li> <li>· 전국국토공간의관광생활권화</li> <li>· ,88올림픽대비관광대책</li> <li>· 건전한국민관광조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주도의무비자입국제도실시</li> <li>· 대학생의해외연수 실시</li> <li>· ,86아시아게임,88올림픽유치</li> <li>· 관광행정절차의간소화</li> <li>· 50세이상 관광목적해외여행자유화</li> <li>· 여권발급업무지방이양</li> <li>· 올림픽대비 관광계획단발족</li> <li>· 야간통행금지 해제</li> <li>· 제53차 미주여행업협회서울개최(ATA)</li> <li>· 통역안내원, 국외여행안내원, 지배인자격시험제도, 한국관광공사로이관</li> </ul>
90년대 (제2의 변혁)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관광수지역조현상의 개선</li> <li>· 한국방문의해사업</li> <li>· 해외관광의건전화추진</li> <li>· 문화관광진흥대책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관광진흥종합대책확정</li> <li>· 관광진흥법제도실시</li> <li>· 대전EXPO개최</li> <li>· 일본인무사업증입국확대실시</li> <li>· 서울정도600주년 기념사업</li> <li>· 5개관광특구지정및확대</li> <li>· 관광행정문화체육부모이관</li> <li>· 문화관광진흥의단계적 추진</li> <li>· 관광사업에대한각종규제의철폐</li> <li>· 의원관리제도개선</li> <li>· 세계화시대의관광사업을국가전략산업으로지정(관광진흥 10 개년 계획수립)</li> <li>· 국제회의산업 육성에관한법률 제정</li> <li>· 관광숙박시설지원 등에관한특별법제정</li> </ul>

자료: 한국관광협회

<표-4> 연도별 관광객 출·입국 및 수지 현황

( ) = 성장률 Growth(%)

단위 : 명 단위 : 명 (US\$ 1,000) (US\$ 1,000)

구 분 Year	입국자수 Visitor	출국자수 Departures	관광수입	관광지출
조1961	11,109 (28.1)	11,245 (43.1)	1,353 (210.3)	2,374 (-48.3)
1962	15,184 (36.7)	10,242 (-8.9)	4,632 (242.4)	2,166 (-8.8)
1963	22,061 (45.3)	11,860 (15.8)	5,212 (12.5)	2,276 (5.1)
1964	24,953 (13.1)	20,486 (72.7)	15,704 (201.3)	2,381 (4.6)
1965	33,464 (34.1)	19,796 (-3.4)	20,798 (32.4)	1,662 (-30.2)
성1966	67,965 (103.1)	35,095 (77.3)	32,494 (56.2)	3,193 (92.1)
1967	84,216 (23.9)	40,374 (15.0)	33,817 (4.1)	8,396 (163.0)
1968	102,748 (22.0)	67,381 (66.9)	35,454 (4.8)	10,487 (24.9)
1969	126,686 (23.3)	72,311 (7.3)	32,809 (-7.5)	10,964 (4.5)
기1970	173,335 (36.8)	73,569 (1.7)	46,772 (42.6)	12,424 (13.3)
성1971	232,795 (34.3)	76,701 (4.3)	52,383 (12.0)	14,808 (19.2)
1972	370,656 (59.2)	84,245 (9.8)	83,011 (58.5)	12,570 (-15.1)
1973	679,221 (83.2)	101,295 (20.2)	269,434 (224.6)	16,984 (35.1)
1974	517,590 (-23.8)	121,573 (20.0)	158,571 (-41.1)	27,618 (62.6)
장1975	632,846 (22.3)	129,378 (6.4)	140,627 (-11.3)	30,709 (11.2)
1976	834,239 (31.8)	164,727 (27.3)	275,011 (95.6)	46,234 (50.6)
1977	949,666 (13.8)	209,698 (27.3)	370,030 (34.6)	102,714 (122.2)
1978	1,079,396 (13.7)	259,578 (23.8)	408,106 (10.3)	208,019 (102.5)
1979	1,126,100 (4.3)	295,546 (13.9)	326,006 (-20.1)	405,284 (94.8)
기1980	976,415 (-13.3)	338,840 (14.6)	369,265 (13.3)	349,557 (-13.8)
성1981	1,093,214 (12.0)	436,025 (28.7)	447,640 (21.2)	439,029 (25.6)
1982	1,145,044 (4.7)	499,707 (14.6)	502,318 (12.2)	632,177 (44.0)
1983	1,194,551 (4.3)	493,461 (-1.2)	596,245 (18.7)	555,401 (-12.1)
1984	1,297,318 (8.6)	493,108 (-0.1)	673,355 (12.9)	576,250 (3.8)
숙1985	1,426,045 (9.9)	484,155 (-1.8)	784,312 (16.5)	605,973 (5.2)
1986	1,659,972 (16.4)	454,974 (-6.0)	1,547,502 (97.3)	612,969 (1.2)
1987	1,874,501 (12.9)	510,538 (12.2)	2,299,156 (48.6)	704,201 (14.9)
1988	2,340,462 (24.9)	725,176 (42.0)	3,265,232 (42.0)	1,353,891 (92.3)
1989	2,728,054 (16.6)	1,213,112 (67.3)	3,556,279 (8.9)	2,601,532 (92.2)
기1990	2,958,839 (8.5)	1,560,923 (28.7)	3,558,666 (0.1)	3,165,623 (21.7)
안1991	3,196,340 (8.0)	1,856,018 (18.9)	3,426,416 (-3.7)	3,784,304 (19.5)
1992	3,231,081 (1.1)	2,043,299 (10.1)	3,271,524 (-4.5)	3,794,409 (0.3)
1993	3,331,226 (3.1)	2,419,930 (18.4)	3,474,640 (6.2)	3,258,907 (-14.1)
1994	3,580,024 (7.5)	3,154,326 (30.3)	3,806,051 (9.5)	4,088,081 (25.4)
정1995	3,753,197 (4.8)	3,818,740 (21.1)	5,586,536 (46.8)	5,902,693 (44.4)
1996	3,683,779 (-1.8)	4,649,251 (21.7)	5,430,210 (-2.8)	6,962,847 (18.0)
1997	3,908,140 (6.1)	4,542,159 (-2.3)	5,115,963 (-5.8)	6,261,539 (-10.1)
1998	4,250,216 (8.8)	3,066,926 (-32.5)	6,865,400 (34.2)	2,640,300 (-57.8)
기1999	4,659,785 (9.6)	4,341,546 (41.6)	6,801,900 (-0.9)	3,975,400 (-50.6)

\* 잠정치 자료 : 한국관광공사

#### (4) 정부개입의 근거

첫째로 들 수 있는 것이 정치적 이유로서 관광, 특히 국제관광은 필연적으로 국경을 넘어서게 되므로 여기에 자연스럽게 정부가 개입하지 않을 수 없게 된다.

둘째는 환경적 이유로서 관광을 속되게 표현하면, 관광객수용지의 경관·역사·문화적 전통을 파는 것이라고 말할 수 있다. 그렇기 때문에 외래관광객을 맞이함으로써 수용지(국)의 물리적·문화적 전통이 파괴되고 이른바 문화적 쇼크를 일으킬 위험성이 많이 있다.

셋째는 경제적 이유로서 관광의 경제적 효용은 누구 나가 인정하는 바이다

#### (5) 규제의 강화와 완화

가. 정부규제의 개념과 유형

##### 1). 정부규제의 개념

첫째, 먼저 정부규제란 정부가 하는 일을 뜻한다고 보는 견해인데, 이러한 용어는 정부규제를 규제의 혜택을 주고 제한하는 모든 정부활동으로 본다.

둘째, 정부의 특정대상집단에 대한 규제와 관련되는 것으로, 여기서의 초점은 피규제실체이다. 셋째, 규제를 규제기관이 하는 활동을 의미하는 것이라는 견해로서 어떤 정부기관은 설립할 때부터 규제기관으로 알려지기 때문에 이러한 기관이 하는 활동은 그 행위, 기능 혹은 관련 대상 집단의 형태에 관계없이 정부규제가 된다는 것이다.

넷째, 규제를 규제기능의 수행으로 본다.

다섯째, 규제를 규제정책행위의 수행으로 보는 정의이다. 행위에 근거한 이러한 정의의 핵심은 규제를 대상집단의 형태변호를 위해 정부가 취하는 구체적이고 개별적인 전략 또는 규칙으로 보는 것이다.

☞ 정부규제란, “시장기능에 따라 민간부문이 결정할 사항에 대하여 정부가 개인이나 집단의 선택과 행위에 직·간접으로 개입하고 제약을 가하는 행위袖甄”

##### 나. 정부규제의 완화

##### 1). 정부실패와 규제완화

- ◆ 실제의 정부규제가 본래적 목적으로부터 이탈하여 특정한 사익을 보호하게 된다면 오히려 규제가 없는 경우보다 못한 결과를 초래할 가능성이 크기 때문에 정부규제가 공공이익의 관점에서 항상 효율적이지 않는 한 시장기구내에서 충분히 해결할 수 없는 문제가 정부규제에 의해서 자동적으로 해소될 수는 없다.
- ◆ 시장실패는 시장에 대한 정부규제의 근거를 제공하지만 정부규제는 정부실패라는 보다 복잡하고 다루기 힘든 여러 가지 결함을 갖고 있기 때문에 시장실패를 교정하기 위하여 반드시 정부규제가 필요하다는 논리는 비약일 수 있다.

##### 2). 경제환경의 변화

- ◆ 최근 우리 나라의 경제를 둘러싼 대내외 경제의 급격한 환경변화도 한층 더 규제완화의 필요성을 높이고 있는데, 규제완화에 영향을 주는 주요요인은 다음과 같다.  
첫째는, 기술혁신과 소비자 욕구의 다양화이다.  
둘째는, 대외개방과 국제화의 진전이다.  
셋째는, 생산자 및 소비자의 역량향상이다.  
넷째는, 기술경쟁시대의 정부와 기업간의 협력이다.

#### 라. 정부규제완화에 대한 평가기준

##### 1). 일반적 정책평가기준

- ◆ Frobock은 평가의 기준으로서 (1)형평성, (2)능률성, (3)파레토의 최적화 기준, (4)공익의 네 가지를 제시하고 있다. 그리고 Dunn은 정책분석의 입장에서 정책평가의 기준을 (1)효과성, (2)능률성, (3)적당성, (4)형평성, (5)대응성, 그리고 (6)적절성 등의 여섯 가지를 제시하고 있다. Nakamura 와 Smallwood는 정책평가의 기준으로서 (1)정책목표의 달성, (2)능률성, (3)지지자의 만족 등 세 가지를 제시하고 있다.

## 2) 정부규제완화정책의 평가기준

여기서는 위에서 열거한 평가기준을 바탕으로 정부규제정책의 평가에 적합한 기준을 제시하기로 한다.

### (가) 노력

노력은 결과를 고려하지 않고 사업활동에 투자한 질적 양적 투입이나 에너지를 말한다. 이러한 기준에 의한 평가는 그 동안 무엇을 했으며, 얼마나 그 일을 잘 수행하였느냐에 관한 대답을 얻기 위한 평가라고 할 수 있다.

### (나) 효과성

효과성은 정책이 의도했던 목표의 달성정도를 의미한다.

### (다) 대응성

대응성은 정책이 특정집단의 욕구, 선호, 그리고 가치를 충족시키는 정도를 말한다.

### (라) 과정

과정은 프로그램이 어떻게 그리고 왜 잘 진행되느냐 또는 안 되느냐에 관한 것이다.

## 2. 호텔산업

- ◆ 현대 호텔산업은 기업환경의 변화에 따른 기업내부의 균형을 통해서만 존속이 가능하며, 레이퍼(Neil Leiper)에 의하면 관광이란 관광객, 거주자, 교통루트, 목적지 그리고 관광사업과 기능적, 공간적으로 상호 연결된 개방시스템을 구성하는 광역환경, 즉 경제적, 사회적, 문화적, 물리적, 정치적, 공학적 환경 속에서 상호작용을 한다고 한다.
  - ◆ 호텔산업환경도 환경을 어떻게 하면 새로운 고객을 창조할 수 있나 하는 방향으로 변화되어 가고 있다. 메카시(E. J, McCarthy)는 모든 마케팅활동의 초점이 되는 목표소비자를 “시장그리드”(Market grid)개념으로 추출하고, 다섯 가지의 마케팅환경과 그 특성을 다음과 같이 설명하고 있다.
    - ▶ 문화적, 사회적 환경 : 매우 서서히 변화한다.
    - ▶ 정치적, 법률적 환경 : 서서히 변한다.
    - ▶ 경제적 환경 : 매우 빨리 변화하기 쉽다.
    - ▶ 현재의 기업환경 : 언제나 변화하고 동태적이다.
  - ◆ 기업의 제목적과 자원 : 단기적으로 안정되어 있다.
- 주요 환경인자에 의한 역할변화를 살펴보면 <표- 5 >와 같다.

〈표-5〉관광정책이 관광사업에 미친 영향

역할유형	관광 조성기(60년대)	관광성장기(70년대)	관광도약기(80년대)	관광변혁기(90년대)
관광시장	외래관광객 유치와 선전 외래관광객 동향분석 해외선전사업소 증설 야간통행금지 완화	외래관광객유치와선전 국제관광이미지 개선 해외관광시장개척 국민관광시장개척 국민관광계몽 관광안내, 편의도모 관광시장 다변화	외래관광객 유치홍보 해외보상관광객유치 관광안내체계개선 국민해외여행자유화 관광불편신고체제정비 해외여행진전화 유도 국민관광질서확립	관광진흥종합대책확정
관광사업	국영·민영관광호텔육성 숙박시설의 증집개발) 군단위 관광여관제도 도입 관광사업 업종세분화 서비스불량업체 단속 관광호텔 등록제 국영관광호텔의 민영화	관광호텔건설촉진 관광종사원교육 강화 외래객유치제 실시 종사원자격시험실시 관광사업체 세제 지원 양주수입 광구 일원화 유스호텔 건설 관광호텔 등급제 관광호텔 요금조정	국제적관광호텔건설 종사원 교육의 다양화 신상품개발촉진 식음료수준향상추진 콘도미니엄 육성 호텔개보수 지원 국제회의 용역업지원 신규호텔업종 신설 행정처분 과징금제 청문회제도 도입 관광호텔등급제 개선	서울정도 600주년 기념사업 관광사업에 대한 각종규제철폐 외환관리제도 개선 관광사업을 국가전략산업으로 지정 국제회의 산업육성에 대한 법률제정 관광숙박시설 지원 등에 관한 특별법 제정
관광대상	관광자원의 실태파악 관광지 지정추진	문화관광자원 보호 진망대, 휴게소 확충 관광지조성계획수립 관광단지중점개발 관광권역의 설정 고유관광자원의 개발 안보관광지 개발	국제적 관광지 개발 전적지 개발 국민관광지개발 관광단지개발확대 외래관광코스개발 관광농업개발 관광자원의 균형개발 인문관광자원의 개발	대전 EXPO개최 5개관광특구 지정 및 확대
관광교통	국제항공노선개선 관광루트개발 관광도로 건설	공항안전시설개발 외국인출입국절차개선 고속도로변 환경조성 관광지 진입도로 개량 관광루트 개발	항공기안전, 피납방지 내국인출입국절차개선 관광교통서비스향상 대형호텔여객선유치 관광주유권제 도입	일본인무사증입국 확대

자료 : 대한민국 정부, (행정백서). 1962- 1991년 요약

9) McCarthy. E. J., *Basic Marketing Managerial Approach*, 3rd ed., Richard D. Irwin, 1968, pp.22-24.

<표-6> 관광숙박업 지원정책의 시대별 변화추이

구 분	관 련 정 책
60년대 기반 조성기	60년대말호텔객실부족을계기로관광숙박시설의양적 확대 도입 호텔건설붐의조성
70년대 지원제도 정비기	70년대 중반기준호텔의대폭적 개보수,신규건설활성 관광호텔등급제도의개선 관광호텔에대한세제상 지원 특소세감면,특별감가상각허용 관광숙박시설심사위원회의설치운영 관광호텔용품센터설치운영 관광호텔청원경찰제의실시
80년대 성장 및 도약기	관광호텔등급제도의개선 관광호텔전체의전기료 인하(산업용 요율적용) 호텔에대한외국인투자자유화등 적극적인지원책실시 관광호텔부대시설에대한휴일제폐지 관광호텔의수입양주관세율인하 관광호텔의등급제도개선(등록일원화제도) 관광숙박시설심의위원회규정폐지 88올림픽대비 관광정책추진 관광호텔건설촉진을위한 「올림픽대회등에대비한관광숙박업 등의지원에관한법률」 제정 동법에의거세제, 금융, 행정면에서우선지원조치 관광호텔의고급화, 다양화도모
90년대 발전촉진기	특1급관광호텔의국제회의장 설치의무화,한국전통호텔을숙박업종으로추가 92년 관광숙박업종으로국민호텔업 추가 관광호텔에대한각종인허가절차 간소화 행정규제대폭완화 관광호텔건물감가상각기간의단축,관광호텔업 · 국민호텔업 소 비성서비스업에서제외 관광호텔식품접객업소영업시간제한완화 관광숙박시설의건설입지 제한완화등

자료: 이광희 · 김향자, 「관광진흥을 위한 숙박업 개선대책」, 교통개발연구원, 1994

## 결론

### (1) 관광정책과의 관계

실제적 사회현상에 있어서나 이론적 연구에 있어서 관광정책은 진공 속에 존재하지 않는다. 관광정책이 관련되어 있는 주변의 요소들과의 관계에서 끊임없이 영향을 주고받는 것이다. 관광정책과 직·간접적으로 연결된 채 영향을 주고받는 요소들을 우리는 관광정책의 환경이라 하는데, 관광환경을 고려하지 않고는 오늘날과 같이 급변하는 여건 속에서 관광정책을 제대로 결정하기가 불가능하다.

실무적 차원에 있어서 관광정책의 환경의존성은 곧 이론적 분석에서도 환경의 중요성을 시사한다. 곧 관광정책을 이해하기 위해서는 관광정책을 환경과의 관련하에서 이해할 것을 요구하는 것이라 할 수 있다. 관광정책이 주변환경의 변화에 대한 정부나 기업의 대응인 동시에 주변환경을 변화시키고자 하는 정부나 기업의 의지인 한 우리는 이에 대해 좀더 구체적으로 살피고 대응해야만 한다.

### (2) 관광기업과의 관계

관광기업은 외부환경과 내부환경은 경영의 주요요건이 되고 있다. 환경은 기업전략의 상황적 관련성을 연구하는데 주요 대상이 되어왔다. 또한 기업이 생존하고 성장·발전하기 위해서는 상위시스템인 환경에 적응하여야 한다. 환경의 변화에 적응하지 못하는 기업은 생존할 수 없다. 기업과 환경은 본질적으로 깊은 상관성을 지니고 있다. 특히 기업의 외부환경은 기업의 상위시스템으로서 기업체와 상호작용 하면서 기업체의 성과에 많은 영향을 주게되므로 기업의 전략형성의 매우 주요한 분석대상이 되고 있다. 관광기업의 구성별 연구는 기업활동에 영향을 미치는 시장, 공급자, 경쟁자, 정부, 기술적 요소 등은 환경의 주요변수로 삼아 이들 변수 중 기업목표달성에 어떤 요소가 가장 중요하게 작용하는지를 규명하는데 사용되고 있다.

### (3) 호텔산업과의 관계

호텔의 환경은 호텔을 둘러싸고 관광기업과 일정한 접촉을 유지하고 있는 외부의 조건이라 말할 수 있다. 외부의 조건인 환경에의 대응능력은 곧 기업의 전략과 성과에 큰 영향을 미친다는 사실은 많은 선행연구에서 입증된 바 있다. 이들의 연구에서 일관되게 강조된 환경변수는 관광기업의 경우에 다른 기업에 비해 전략과 성과에 더 많은 영향을 미치는 것으로 드러나고 있다. 호텔의 환경은 많은 환경학자들이 주장한 자연적, 물리적, 사회적 환경뿐만 아니라 관광행위를 영위하는데 없어서는 안될 관광 분위기, 여건 등과 같은 요인을 포함하고 있는 호텔의 산업 구조적 특성으로 인해 호텔기업의 전략과 성과에 많은 영향을 미치고 있음을 알수있다.

## 참고 문헌

- 공정거래위원회. (1992). 한국의 정부규제완화 : 경제행정분야. 서울 : 공정 거래위원회.  
교통부. (1993). 한국관광통계. 한국관광공사.  
권 순. (1998). 관광정책론. 서울 : 백산출판사.  
김재홍, 홍성중. (1993). 정부규제의 평가 및 개선방안. 서울 : 한국경제연구원 규제연구센터.  
김홍철. (1991). 관광서비스 산업의 특성과 마케팅 전략에 관한 연구. 한양대학교 관광연구소, 관광연구논총, 3.  
마빈 H, 코스터즈. 정부규제 : 규제정책의 좌표와 개혁방안. 최병선(역). (1992). 정부규제론. 서울 : 법문사.  
손대현. (1990). 관광론. 서울 : 일신사.



- 손의영 외. (1994). 교통 관광부문의 규제완화추진방안. 서울 : 교통개발연구원.
- 안중윤. (1972). 관광학개론. 서울 : 창문각.
- . (1981). 관광의 체계적인 고찰 - 인식의 대상으로서의 관광. 한양대학교 문과대학, 인문논총, 2.
- . (1982). 한국에 있어서 관광정책의 형성. 한국관광학회, 관광학 연구, 6.
- . 관광법규해설. 서울 : 창문각.
- . (1997). 관광정책론.
- 이성우, 심영기. (1992). 민간주도의 경제사회질서 확립방안 - 정부규제의 합리화 방안을 중심으로. 서울 : 한국행정연구원.
- 이성욱. (1996). 정부규제완화에 관한 연구. 석사학위 청구논문 : 경희대학교 행정대학원.
- 이연택. (1994). 관광기업 환경론. 서울 : 법문사.
- 이용환 외 4인. (1994). 규제완화의 방향과 과제. 서울 : 한국경제연구원규제연구센터.
- 장병권, "한국관광발전의 행정체계의 재정립문제" 한국관광학회, 「관광학연구」, 제16호, 1992
- 대한민국 정부, (행정백서). 1962- 1991년
- 이광희·김향자, 「관광진흥을 위한 숙박업 개선대책」, 교통개발연구원, 1994
- Y.Allaire & M. E. Firsirotu "Coping with Strategic Uncertainty," *Sloan Management Review*, Spring, 1992
- J. D. Hunger & T. L. Wheelen, *Strategic Management Addition*, 1993
- J. D. Hunger & T. L. Wheelen, op.cit., 1993
- F. Milliken, "Three Types of Perceived Uncertainty about the Environment : State, Effect and Response Uncertainty," *AMJ*
- S. C Cero & J. P. Peter, *Strategic Management: Concepts and Applications* , 2nd. (McGraw-Hill, 1991)
- R. W. Mondy & S. R. Premeaux, *Management and Organizational Behavior*, (Allyn & Bacon, 1993)
- C. L. Bovee et al., *Management*, (McGraw-Hill, 1993)
- G. Starling, *The Changing Environment of Business*, 2nd ed.(Boston; Kent Publishing, 1984)
- McCarthy. E. J., "Basic Marketing Managerial Approach", 3rd ed.,(Richard D. Irwin, 1968)
- 森本三男 『経営学入門』(同文館.1983)
- 小谷達男 『観光事業論』(学文社.1994)

## Tourism Policy and Change in the Hotel Industry in South Korea

### 1) The relationship with the tourism policy

The tourism policy doesn't live in the empty space in terms of the actual social phenomenon and theoretical studies. As a matter of fact, it influences and is influenced by the surrounded factors constantly. The factors connected to the tourism policy directly and indirectly giving and taking an influence are called the environment of the tourism policy, and it is impossible to make an appropriate decision on the tourism policy without taking the tourism environment into account in today's rapidly changing circumstances.

The dependence on environment of the tourism policy in practical business suggests the importance of environment in theoretical analysis. Thus, it is required to think of the tourism policy in relation to the environment when you try to understand the tourism policy. We had better have a deeper perspective on the tourism policy as it is the respond of the government and a business on the changes of environment, and at the same time the effort to change the environment.

### 2) The relationship with tourism businesses

The internal and external environment has become the important factors in managing tourism businesses. The environment has been a major consideration of strategic plan of a company in studying related surroundings. In addition to that, a company should adapt itself to the environment which is an upper system in order to survive, grow, and expand because a company incapable of adapting to environment will be wiped out of business. A company and environment have a deep interrelationship in essence. Specifically the external environment of a company which has a great effect on doing business as an upper system has become a critical part of analysis in forming its business strategies. The composition study of tourism businesses is used to prove which factor plays the most critical role in achieving company's goal among variables which have an influence on business such as a market, a vendor, a competitor, the government, and technical factors.

### 3) The relationship with the hotel industry

The environment of the hotel is called external conditions surrounding hotels and maintaining certain relationship with tourism businesses. It is proved that the ability of coping with the environment which is the external condition has a great deal of effect on the strategies and results of business by a lot of precedent studies. The environmental variable which has been constantly emphasized in these studies has greater impact on strategies and results of tourism businesses than those on other businesses'. It is also

proved that the environment of the hotel, which includes not only natural, physical, and social environment claimed by many of environmental scholars but also tourism atmosphere and circumstances indispensable for doing tourism business due to the structural properties of the hotel business, has a big effect on the strategies and results of hotel businesses.