

觀光政策의 새로운 統合 패러다임

- 人間-環境志向 戰略的 觀光政策 模型 -

New Integrated Paradigm for Tourism Policy Development :

Human-Environment Oriented Tourism Policy Model

송 재 호*
Song Jae - Ho

<目 次>

- | | |
|---|---|
| <p>I. 論議의 展開를 위하여</p> <p>II. 觀光, 그리고 環境(人間)</p> <p>III. 觀光政策의 環境志向 諸接近</p> <p>1. 空間構造論的 接近</p> <p>2. 資源論的 接近</p> <p>3. 利用者-資源 相關接近</p> <p>4. 受容力 接近</p> <p>5. 地域社會 接近</p> | <p>IV. 人間-環境志向 戰略的 觀光政策의 模索</p> <p>1. 概念定義</p> <p>2. 準據設定</p> <p>3. 基本方向</p> <p>4. 過程模型</p> <p>V. 論 議</p> <p><參考文獻></p> |
|---|---|

> Abstract <

Environment should be protected both for tourism and from tourism. Careful tourism policy is essential to the preservation of environment. The relation of tourism policy to environment is considerably deep and broad.

So long as tourism policy is defined as the process which realizes the balance of tourism demand & supply by way of linking the available resources with the potential tourist market within the limits of environmental conservation, its goals can be summarized as the optimalization of the interaction between human(tourists & residents) and environment(physical & socio-cultural) through the rational distribution of resources.

Interaction between tourism and environment - 1) environmental resources provide a critica productionl factor for the tourist product, 2) tourism causes a variety of unwanted byproducts, maninly negative, which may modify the environment - should be emphasized and reflected on the tourism policy process.

This study began so as to research a new paradigm for the tourism policy development which puts an emphasis on human/environmental interaction. This new tourism policy paradigm is named and conceptualized as the human-environment oriented stratrgic tourism policy model, and then its reference standards, its basic directions, and its processing framework are

discussed.

The contents of this article are as follows :

- I. For the description of discussion
- II. Tourism and environment
- III. Previous environment-oriented approaches to tourism policy
- IV. Human-environment oriented strategic tourism policy model building
- V. Discussion

I. 論議의 展開를 위하여

한 지역의 관광자원은 공간(space), 시설(facilities), 가치(values)로 구성된다. 이들 자원들은 그 이용이 아무런 통제없이 방치되어서 파괴나 훼손의 위험에 놓여져서는 안된다. 관광객의 욕구를 충족시키기 위하여 관광지 주민의 사회적, 경제적 이익을 해쳐서는 안되며, 환경-무엇보다도 자연환경을 망가뜨려서는 안된다. 환경은 관광의 기본적인 유인요소이며 역사적, 문화적 유산이기 때문이다. 인류사회의 모든 조직체들은 더 늦기 전에 환경을 보전하기 위해 필요한 대책을 수립해야 한다.

- Manila declaration on world tourism 중에서, 1980 -

일반인의 견해로 볼 때 觀光은 종종 여행을 하면서 새로운 환경에서 즐거운 시간을 보내는 것으로 이해된다. 관광은 서비스를 즐기고 관련 시설을 이용하며 새로운 볼거리와 먹거리를 체험하는 한편 자연과 인간의 독창적인 創造物을 감상하는 것을 의미한다.

이러한 현상의 裏面에는 觀光政策樹立者의 세심한 배려가 스며있다. 그들에게 있어서 관광객이 향유하는 관광경험은 오랜 기간에 걸쳐 주의깊게 준비해 온 최종결과로서 이른바 충분히 성숙된 정책의 産物이다. 여기에는 上·下部 構造施設(super and infra structures), 유능한 觀光人力의 양성, 마케팅과 홍보 등이 무엇보다 분명하고 필요불가결한 요구조건으로 간주된다. 그러나 그에 못지않게 중요하지만, 잘 드러나지 않는 요소 중의 하나가 바로 觀光과 環境간의 상관관계이다.

관광이 환경에 가하는 逆作用 때문에 종종 관광과 환경은 兩立할 수 없는 것 처럼 생각된다. 그러나 관광은 주의깊게 계획되기만 하면 환경과 성공적으로 統合되어 兩者 모두에게 이로운 시너지 효과(synergy effect)를 창출할 수 있다. 이 두가지는 너무나 相互依存的이므로 어떠한 對價를 치르더라도 관광과 환경은 均衡을 이루도록 해야 한다.

자연적, 사회문화적 환경은 관광을 구성하는 필수불가결한 요소로 이들이 조화롭게 만들어내는 관광(상품)의 質은 觀光客과 觀光地 住民 모두에게 간과할 수 없는 의미를 갖는다. 관광객에게는 여가시간을 만족스럽게 보내도록 하고 外地에 대한 이해를 높여 줌으로써 잊을 수 없는 체험을 갖게해 주며, 지역주민에게는 경제적으로, 사회문화적으로 그들의 삶의 質을 향상시킬 수 있는 기회를 제공해 주고 지역의 소중한 自然·文化資源을 효율적으로 保全하게 해 준다. 따라서 인간의 다양한 환경요소들을 보호, 개선하는 것은 관광의 기본조건이며, 또한 이러한 조건을 충족시켜 주기위한 관광정책은 인간(관광객과 지역주민) 모두의 삶의 質을 증진할 뿐만 아니라 人類가 대대로 물려받은 자연환경과 문화유산을 보호하는 수단인 것이다.²²⁾

그러므로 觀光政策過程에서 환경의 중요성과 역할이 간과되어서는 안된다. 과거에는 비교적 적은 관광객 流入으로 환경에의 害가 거의 없었지만, 오늘날 환경문제는 적극적인

22) WTO/UNEP Joint Declaration, 1983.

대응이 필요할 만큼 심각한 상황에 이르고 있다. 환경은 스스로 生態界의 均衡을 유지하는 自淨能力을 가지고 있다. 그러나 인간이 無知로 인해 그리고 잘못 立案된 정책으로 인해 오히려 환경이 파괴되고 있다는 것은 유감스러운 일이다.

既存의 사회문화환경을 유지하고 자연생태환경을 보존하는데 關心과 注意를 집중하는 것은 시급하고도 당연한 처사이다. 또한 환경이 회복될 수 없을 정도로 傷處를 받은 경우에 있어서는 보완적인 조치가 취해져야 함은 물론이다. 이러한 보완조치는 재정상의 문제, 고용기회, 새로운 지식과 경험의 활용, 공개적인 커뮤니케이션 등을 고려해 취해질 수 있을 것이다.²³⁾ 세심한 관광정책만이 環境保全을 위해 없어서는 안될 代案으로 등장하는 것이다.

관광이 지역환경에 가하는 致命打는 정책수립자의 주의깊은 관심을 필요로 하고 있다. 주로 경제적 이익을 지향하여 이루어졌던 과거 관광개발경험에 비추어 볼 때, 그러한 개발은 오히려 관광지를 쇠퇴시키며 지역사회는 전통사회구조와 자연환경의 붕괴라는 고통을 겪을 수 밖에 없었다는 값비싼 敎訓을 얻을 수 있다.

사정이 이러한에도 불구하고 아무런 對應策도 취하지 않고 아직도 일관되게 既存의 관광정책을 고수하고 있다는 점은 우려할 만하다. 環境病(environmental disease)의 징후가 이미 곳곳에서 나타나고 있는 데에도 관광기업과 정책수립들은 아무런 걱정도 관심도 드러내지 않은 채 두 손을 놓고 있다. 두 눈으로 확인하고 두 손으로 만질 수 있고 난 후에야 이러한 징후들에 대해 대책을 마련하려고 한다면, 그때는 이미 시기를 놓친 것이다.

觀光政策은 관광의 부정적 영향을 통제하고 관광산업의 기반이 되는 바로 그 資源을 보호하기 위한 도구로 기능한다. 觀光政策樹立者는 관광의 긍정적 효과 보다는 부정적 영향에 더욱 많은 관심과 주의를 기울여야 한다. 便益의 극대화 못지않게 費用의 극소화는 의미있는 작업이기 때문이다.

이제는 때 늦은 감이 있지만 관광과 환경 사이의 相互作用을 강조하고 중요시해야 한다. 경제적 이익과 환경적 비용 사이의 便益/費用을 신중하게 저울질해야 한다. 量的 極大化 개념보다는 質的 最適化 개념을 우선시 해야 한다. 그리고 長期的 眼目에서 보다 더 이익이 될 수 있는 적합한 관광정책을 연구하고 수립해야 한다.

II. 觀光, 그리고 環境(人間)

環境이 人間을 좌우한다. 그러나 그 환경을 만드는 것은 바로 사람이다. 社會文化環境만 사람의 손에 의해 빚어지는 것이 아니다. 自然은 神이(혹은 자연 스스로) 창조한 것이지만 그것을 환경으로 만드는 것은 사람이다. 자연을 자연 그대로 둘 것인가, 거기에 人工을 가할 것인가 하는 것은 사람의 생각과 손에 달린 일이다. 그 점에서 사람이 밭길 한번도 닿아본 적이 없는 原始林이라 할 지라도 인간의 의도를 반영한다고 할 수 있다.

환경은 대략 自然環境과 社會文化環境이라는 두 범주로 나누어질 수 있다. 환경의 역할은 그것이 농업이든 운송이든 교육이든 위생이든 에너지 이용이든지 간에 인간의 활동·개발과 분리될 수 없는 속성을 가지고 있다.

환경은 어떤 자극의 운동방향과 그 운동의 정도에 따라서 발생하는 변화까지도 포함하며, 그 속에서 生物이 감지하고 감응할 수 있는 힘과 제반여건 그리고 事物로 구성되어 있는 총체적인 것이다. 따라서 환경이란 자연적인 것에만 국한되는 것이 아니며, 자연현상에 적응하려는 인간집단의 生活樣式인 사회문화적인 환경과 지식 및 지각의 차원에까지 그 범위가 확대되는 개념인 것이다.²⁴⁾ 특히 환경을 하나의 體系로 고려하는 生

23) Somchai. Hiranyakit, "Tourism Planning and Environment," *UNEP Industry and Environment*, Jan./Feb./Mar., 1984, pp.2-3.

24) 전경수, "환경 문화 인간 - 생태인류학의 논의들," 생태계 위기와 한국의 환경문제

態學者들 중에서 자연환경과 사회문화환경의 통합된 양상의 한 例로서 ‘社會自然體系 (socio-natural system)’라는 分析 틀²⁵⁾을 제시하고 있는 것은 매우 주목할 만한 일이다.

관광에 있어서도 마찬가지다. 관광과 환경의 相互影響은 자연환경과 사회문화환경 모두를 고려해야 한다.²⁶⁾ 관광은 두가지의 經路를 통해 환경과 相互作用을 한다. 그 하나는 環境資源은 관광상품을 생산하기 위한 결정적인 生産要素로서 관광의 기본적인 구성요소가 된다는 점(예를 들어 자연·인문관광자원)이고, 나머지 하나는 관광이 다양한 원치 않은 副産物을 만들어내어 환경에 내보내고 이것이 환경을 변화시킨다는 점(예를 들어 부정적인 관광의 외부효과)이다.

한 지역의 성공적인 觀光開發을 위해서는 이러한 관광과 환경의 相關關係를 적절하게 다룰 필요가 있다. 관광과 환경의 상관계수를 분석하는 것은 두가지 측면을 포함한다. 매력적인 환경자원에 대한 觀光需要의 量을 측정하는 것과 관광이 환경에 미치는 影響을 評價하는 것이다. 환경자원의 관광에 대한 合理的 配分은 수요분석과 影響평가에 근거하여 이루어진다. 물론 환경자원을 이용하는 다른 경제활동과의 均衡도 당연히 고려된다.

관광 측면에서 환경자원의 適正配分이 의미하는 바는 관광객 수요와 影響평가를 最適의 線에서 均衡시키는 것을 말한다. 다시말해 이는 ‘환경자원을 해치지 않는 범위에서 관광객의 욕구를 충족시키고 관광지의 事業性을 확보하는 것(Profitability Through Responsibility)’을 의미한다. 이를 위해서는 觀光과 地域政策을 統合하는 것이 필수불가결하고, 특히 受容力(carrying capacity) 개념이 상당한 중요성을 부여받게 된다.

원래 자연과학에서 차용된 ‘수용력’이라는 用語는 환경에 부정적 영향을 초래함이 없이 한 지역이 개발될 수 있는 最大許容範圍를 나타낸다.²⁷⁾ 관광객 수용력이란 환경의 質과 관광객 만족을 손상함 없이 觀光活動을 지탱해 줄 수 있는 환경의 물리적 사회적 생물학적 심리적 容量을 말한다.

수용력의 개념에는 利用도와 관광객 만족 사이의 상관계수가 포함되며, 그것은 주어진 환경의 惡化, 시설의 飽和, 관광객 만족과 관련하여 자원 베이스에 의해 지탱될 수 있는 최대 觀光客數를 나타낸다.²⁸⁾ 즉, 수용력은 다음과 같이 定義될 수 있다.

$$\text{Carrying Capacity} = \frac{\text{available land}}{\text{utilized land}} \times \frac{\text{theoretical population}}{\text{actual population}}$$

수용력 개념은 환경자원을 훼손하거나 파괴하지 않는 범위 내에서 허용가능한 개발정도와 收用人員數를 물리적, 경제적, 사회문화적, 자원이용도 등의 기준으로 計量化 시키는 데 그 근본취지가 있다.²⁹⁾ 그러나 수용력을 계량화하는 것은 많은 難點을 지니고 있다. (1) 수용력이 多次元的 개념이라는 점, (2) 지역 수용력 평가의 기초가 되는 자원의

(서울 : 도서출판 따님, 1992), pp.157-158.

25) J.Bennett, *The Ecological Transition* (New York: Pergamon, 1976).

26) Somchai Hiranyakit, *op.cit.*

27) D.G.Pearce and R.M.Kirk, "Carrying Capacities for Coastal Tourism, " *Industry and Environment*, Jan./Feb./Mar., 1986, pp.3-7.

28) H.Coccossis and A.Parparis, "Tourism and the Environment - Some Observations on the

Concept of Carrying Capacity," H.Briassoulis and J.van der Straaten, ed., *Tourism and*

the Environment(Dordrecht, Netherlands:Kluwer Academic Publishers, 1992), p.27.

29) WTO, "Tourist Carrying Capacity, *UNEP Industry and Environment*, Jan./Feb./Mar.,

19884, pp.30-36.

限界容量을 명확히 하는 것이 어렵다는 점, (3) 환경의 악화를 초래함 없이 지역이 수용할 수 있는 관광객 數는 관광활동의 形態와 密度에 달려있다는 점, (4) 관광영향만이 環境惡化를 가져오는 유일한 요인은 아니라는 점 등이 그것이다.³⁰⁾

訪問觀光客 규모가 관광지의 수용력을 초과하게 되면 觀光地는 俗化現狀을 보이면서 정체되(stagnation)고 관광의 부정적 영향들이 도처에 나타난다.³¹⁾ 관광지 주민들은 관광객을 모든 문제의 원인으로 보고 노골적으로 敵對感을 표현한다.³²⁾ 이 단계에서 관광지를 再生(rejuvenization)하기 위한 조치를 취하지 않으면 관광객들은 더 이상의 방문을 멈추고 다른 관광지를 찾기 시작한다. 관광지는 쇠퇴(decline)해서 廢墟化 할 운명에 처하게 되는 것이다. 그렇다면 관광지의 쇠퇴를 피할 수 있는 길은 없는가? 이 경우에도 실현가능하고 유일한 解決策이 있다면 '주의깊은 觀光政策 樹立과 그것의 세심한 執行'이다.

觀光政策은 이 과정에 개입되어 그 量과 質을 유지관리하는 유력한 도구로 기능하는 것이다. 관광은 인간, 환경, 경제, 공간 등이 多次元的으로 결합된 多面的인 현상이다. 관광정책은 이 모든 다면성을 포괄하여 이러한 여러 차원들이 兩立할 수 있도록 도와 준다. 관광정책은 지역주민의 福祉를 극대화하고 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 달성할 수 있도록 지역의 환경자원과 서비스를 合理的으로 配分해 준다. 또한 관광정책은 長期間 방치해 두면 악화될 자연환경의 보호를 위해서 그 改善機能을 수행한다.

연구자는 특히 관광개발정책과 관련하여 '罪意識을 上程한 開發'을 제안하고자 한다. '利潤'추구를 목적으로 환경악화를 가져와서는 안된다. 환경과피 앞에서는 短期差益을 얻는 집단은 있을지라도 궁극적 受益者는 없다. '開發'이나, '保存'이나를 가지고 입씨름하자는 것이 아니다. 便利를 위해 개발을 해야 한다면, 觀光政策樹立者는 그 개발이 혹여 환경을 다치게 함으로써 생물의 生命體系에 害를 가할 수도 있다는 '罪意識'을 上程해 보자는 것이다. 죄의식을 염두에 두면서 그래도 인간의 幸福을 증진시키기 위해서 하는 개발 정책이라면 資本家가 이윤추구하듯이 매진하는 그런 정책과는 완전히 다른 양상을 보일 것이기 때문이다.

III. 觀光政策의 環境志向 諸接近

일반적으로 널리 이용되는 觀光政策 接近方法³³⁾으로는 Gold가 제시한 자원론적 접근(resources approach), 활동적 접근(activity approach), 경제적 접근(economic approach), 행태론적 접근(behavioral approach), 그리고 이들을 조합한 결합적 접근(combined approach)을 들 수 있다.³⁴⁾

Baud-Bovy와 Lawson은 관광정책 접근방법을 전통적인 접근법(traditional approach)과 새로운 접근법(new approach)으로 大別하고 있다.³⁵⁾ 이외에도 관광정책의 접근법은

30) H.Briassoulis, "Environmental Impacts of Tourism: A Framework for Analysis and Evaluation," H.Briassoulis and J.van der Straaten, ed., *op.cit.*, pp.12-13.

31) R.W.Butler, "The concept of a tourist area cycle of evaluation: implications for management resources," *Canadian Geographer*, Vol.24, 1980, pp.5-12.

32) G.V.Doxey, "When enough's enough: the natives are restless in old Niagara," *Heritage Canada*, Vol.2, 1976, pp.26-27.

33) 接近方法(approach)이란 어떤 학문분야에서나 생겨나게 마련인 여러 가지 견해로 多義的으

로 쓰이나, 간단히 말하면 연구의 방향을 정하여 주는 문제와 자료의 선정기준을 가리키는

용어라 할 수 있다. 강신택, 사회과학의 원리 (서울: 박영사, 1981), p.12.

34) S.M.Gold, *Recreation Planning and Design* (N.Y:McGraw Hill,Inc.,1980), pp.45-55.

수요론적, 자원론적, 기준치론적, 공간구조론적 접근법 등으로 구분하기도 하고,³⁶⁾ 공간구조론적, 자원론적, 행태론적, 이용자-자원상관적, 수용력적, 지역사회지향 접근법 등으로 분류하기도 한다.³⁷⁾

여기에서는 관광정책의 研究性向이 변화함에 따라 대두되고 있는 이상의 諸접근방법中 환경지향과 관계되는 접근법을 살펴봄으로써 새로운 관광정책 패러다임을 개발하는데 필요한 示唆點을 찾아내고자 한다.

1. 空間構造論的 接近(spatial structural approach)

觀光地域은 地表의 자연공간에 인간이 접근하여 그 공간환경이 지닌 觀光資源의 가치를 증진시킴으로써, 牽引力을 발휘하게 됨에 따라 觀光空間으로 변화하였다.³⁸⁾ 이러한 의미에서 空間構造論的 접근방법은 空間環境을 대상으로 하는 모든 관광정책에 해당되는 것이다.

觀光空間 자체의 발전이란 영역의 확대 또는 高密度化를 의미하는 것으로, 첫째, 블록의 集積에 의한 발전, 둘째, 시설의 多樣化에 의한 발전, 셋째, 시설규모의 擴張에 따른 발전, 마지막으로 토지이용의 高密度化에 의한 발전 등으로 나타나며,³⁹⁾ 그 형태는 어떤 觀光對象을 향해 集中되기도 하고 分散되기도 한다.⁴⁰⁾

관광개발에서 고려해야 할 최초전략은 接近도와 魅力性, 環境保全의 가능성에 따라 開發을 어느 위치에 集中시킬 것인가(집중전략) 혹은 어떻게 가능한 한 많은 지역으로 分散시킬 것인가(분산전략)의 선택이다.⁴¹⁾

일반적으로 集中戰略(concentration strategy)은 규모의 경제(economy of scale)를 통해 경제적 과급효과를 높이고 관광산업을 확산시키고자 하는 전략이며,⁴²⁾ 分散戰略(dispersion strategy)은 관광이 가져오는 사회문화적·환경적 비용을 최소화하기 위해 취하는 전략이다.⁴³⁾

그러나 特定觀光地域(성장거점)에 더 이상의 開發을 억제하고 다양한 立地의 관광개발을 통해 特定觀光地域과 여타 外廓觀光地域이 계속 성장하도록 하기 위해서는, 集中과 分散을 적절히 배합하는 調合戰略(combination strategy)을 구사할 필요가 있다.

특히 空間構造的 戰略이 이행되는 지역수준에서는 환경적 고려가 중요하며 이를 위해서는 관광객 활동을 集中시키거나 分散시키는 區劃化(zoning)가 요청된다.⁴⁴⁾

35) M.Baud-Bovy and F.Lawson, *Tourism and Recreation Development*(Boston: CBI Publishing

Co., Inc., 1977), pp.138-143.

36) 김홍운, “도시공간기능에서의 여가와 도시공원에 관한 연구,” 관광학연구, 제13호, 한국관광학회, 1989, pp.77-85.

37) 송재호, “지방화시대의 지역관광개발 방향에 관한 연구, 석사학위논문, 경기대학교 대학원 관광경영학과, 1992, pp.30-37.

38) 김재관, 관광지리학연구 (서울: 형설출판사), 1991, p.130.

39) 日本觀光協會, 觀光地の發展構造, 1976, pp.200-203.

40) 除野信道, 觀光社會經濟學, 斗南印刷所, 1985, pp.72-73.

41) P.Lavery and C.Van Doren, *Travel and Tourism: A North-American European Perspective*

(Huntingdon: Elm Publications,1990), p.136.

42) P.E.Murphy, *Tourism: A Community Approach* (N.Y.: Methuen, 1985), p.144.

43) D.G.Pearce, *Tourist Development* (London: Longman Group, 1989), p.262.

44) D.G.Pearce, *Ibid.*, p.263.

2. 資源論的 接近(resources approach)

資源論的 접근은 觀光資源이 觀光欲求와 觀光行態 및 觀光量을 결정한다는 견해에서 출발한다.⁴⁵⁾ 이 接近法은 資源이 지니고 있는 潛在價値(potential value)를 미시적 측면에서 요소특성별로 계량적 방법을 이용, 세련화 시킴으로써 소규모 뿐만 아니라 대규모 觀光資源의 評價에 이르기까지 광범위하게 적용되는 供給志向 접근법이다.⁴⁶⁾

資源論的 접근은 관광객의 욕구나 동기의 측면보다는 환경적 형태요소를 중요시한 것으로서, 종합적인 환경요소의 고려를 전제로 하여 供給側面에서 자원의 유지관리를 강조하게 된다. 즉, 관광객 대신에 觀光資源에 강조점이 있으며 政策過程은 生態學的 決定主義(ecological determinism)를 따른다.⁴⁷⁾

3. 利用者-資源 相關接近(user-resources related approach)

이 접근방법은 이용자와 자원상관성에 의해, 즉 需要의 행태와 供給의 여건들이 서로 조화롭게 균형되도록 하는 觀光政策手段을 강구해야 한다는 입장이다. 政策過程의 핵심적 부분은 이용자 집단(관광객)의 욕구와 부존자원(관광자원)의 성격이라는 두 차원에서 그들의 특성 및 잠재상황을 규명, 兩者의 상관성 속에서 觀光地域을 創出하는 것이다.

이러한 相關性은 전략개발에서 서로 연계되는 데, 계획의 구체적 전개에 있어서는 첫째, 現存하는 관광자원 뿐만 아니라 潛在的 관광자원까지 조사·평가하고, 둘째, 利用者群을 집단화하여 그들의 사회경제적 특성을 규명하며, 셋째, 잠재적 관광자원과 이용자 집단간의 相關關係에 따라 觀光供給과 需要를 분석·평가한다. 그리고 마지막으로 지표 설정, 디자인 설정, 경관해석, 비용·편익 분석 등을 통하여 利用者 集團과 觀光資源의 상관성을 觀光政策에 연결시킨다는 것이다.⁴⁸⁾

4. 受容力 接近(carrying capacity approach)

受容力이란 원래 생태계의 관리개념을 나타내는 用語이다.⁴⁹⁾ 觀光受容力(tourism carrying capacity)의 개념정의에 대해서는 두가지의 견해가 相存한다. 그 첫째는 觀光地住民이 觀光의 부정적 영향을 느끼지 않고서도 觀光을 受容할 수 있는 목적지의 능력을 말하며, 둘째는 觀光地의 쇠퇴없이 관광객을 계속 만족시키고 誘引할 수 있는 수준으로서의 능력을 의미한다.⁵⁰⁾

그러나 일반적으로 觀光受容力이란, 생태학적인 관점에서는 최고의 압력조건에서 觀光地가 수용할 수 있는 最大訪問者數를, 경제적 관점에서는 방문자 경험의 質的 수준을 떨어뜨림 없이 유지시켜 주는 最大訪問者數를 나타낸다고 定義할 수 있다.⁵¹⁾

45) S.M.Gold, *op.cit.*, p.45.

46) 김홍운, 앞의 논문, p.82.

47) S.M.Gold, *op.cit.*, p.45.

48) S.M.Gold, *Ibid.*, p.52.

49) J.M.Edington and M.A.Edington, *Ecology, Recreation and Tourism*(Cambridge:Cambridge

University Press, 1986), p.80.

50) A.M.O'Reilly, "Tourism carrying capacity: concept and issues," *Tourism Management*,

Vol.7, No.4, 1986, p.284.

51) E.Canestrelli and P.Costa, "Tourist Carring Capacity-A Fuzzy Approach, *Annals of*

Tourism Research, Vol.18, No.2, 1991, p.296.

관광정책에 있어 適正受容能力의 算定과 그에 알맞는 개발은 필수적이다. 관광의 환경적 影響研究에 있어서도 가장 철저하고 분석적으로 연구해야 하는 분야는 관광지의 적정수용력 문제이다.⁵²⁾ 적정수용능력을 넘어서서 환경이 이용될 때에는 환경 뿐만 아니라 관광활동의 質이

손상되기 때문이며, 환경은 일단 한번 깨지면 회복하기 어려운 상처를 입기 때문이다.⁰

受容力 水準은 관광객의 특성과 관광지 주민의 특성요인에 의해 영향을 받게된다. 觀光客 要因에는 관광객의 사회·경제적 특성, 이용수준, 체재기간, 관광활동의 유형, 관광만족수준 등이 있으며, 觀光地 住民特性 要因에는 자연환경의 특징, 경제구조 및 개발, 사회구조와 조직, 관광개발의 수준 등을 들 수 있다.⁵³⁾

5. 地域社會 接近(community approach)

관광개발로 지역사회의 正體性이 상실되어 버린다면 그 開發은 무의미하다. 세계의 유명한 觀光地가 모두 지역문화와 민족적 전통을 기반으로 하고 있듯이, 觀光 본래의 의미가 관광객과 지역주민의 人格的 融合에 있다면, 관광개발로 형성되는 새로운 사회와 地域社會가 어떻게 융화할 것인가는 觀光政策의 본질적인 문제라 할 수 있을 것이다. 관광정책에 대한 地域社會 接近은 이러한 문제의식으로 부터 출발한다.

Gold는 그의 革新的 접근방법(innovative approach)에서 觀光政策이란 開發目標에 대한 지역주민의 의견조사 결과에 근거, 결정을 내리는 漸增的 過程이라 상정하고, 公共을 위해 觀光資源을 배분할 때에는 地域住民의 의견을 최대한 반영시켜야 한다는 입장을 취하고 있다.⁵⁴⁾

Keogh는 地域住民들이 관광개발과정에 보다 효율적으로 참여하기 위해서는 情報가 관광개발에 대한 지역사회 주민들의 태도에 상당한 영향을 미친다고 보고, 관광개발에 관한 정보가 초기단계에서 부터 地域住民들에게 제공되는 것이 필요하다고 강조하고 있다.⁵⁵⁾ 또한 Pearce는 지방정부의 主導權을 강화하고 보다 폭넓은 情報基盤을 확립하는 것이야말로 미래의 觀光開發에 있어 굳건한 토대를 구축해 줄 것이라고 설명하고 있다.⁵⁶⁾

그러나 지역실정을 정확히 반영하고 地域住民의 基礎需要를 확실히 충족시키는 관광개발이 되기 위해서는 觀光政策樹立의 權限 자체가 地域社會에 귀속되어야 한다고 사료된다. 地域社會 接近은 관광이 진정으로 지역사회를 위해서 기능할 때만이 관광객에 대한 호의적인 지역주민의 태도를 유발케 하여 觀光客 滿足을 기할 수 있고, 또한 이것이 바로 觀光地가 쇠퇴하지 않고 살아남을 수 있는 길임을 강조하고 있다.

IV. 人間-環境志向 戰略的 觀光政策의 摸索

1. 概念定義

52) J.Lindsay, "Carrying Capacity for Tourism Development in National Parks of the US,"

Industry and Environment, Vol.9, 1986, pp.17-20.

53) A.Mathieson and G.Wall, *Tourism: Economic, Physical, and Social Impacts* (N.Y.: Longman, 1982), pp.22-23.

54) S.M.Gold, *op.cit.*, p.186.

55) B.Keogh, "Public Participation in Community Tourism Planning," *Annals of Tourism Research*, Vol.17, No.3, 1990, pp.449-465.

56) D.G.Pearce, *op.cit.*, p.268.

政策이란 장래를 내다보고(looking ahead), 선택을 하며(making choices), 설정된 목표를 달성하기 위한 수단을 강구하면서(arranging actions), 결과에 어떤 한계를 설정하는(setting limits)⁵⁷⁾ 미래관리 활동으로, 관련 인간과 환경의 적정화를 지속적으로 지향하고 그에 끊임없이 수렴해 가는 次善의 선택과정으로 定義될 수 있다.

미래를 통찰하여 미리 준비하는 것은 고도의 정신능력을 가진 인간만이 할 수 있는 일이다. 인간은 공동의 組織社會에서 뿐만 아니라 개개인의 일상생활에 있어서도 정도의 차이는 있을지언정 어떤 형태로든 수없이 많은 계획을 세우고 그것을 실천하려고 노력한다. 이를 위해서는 바람직한 미래를 대상으로 목표달성을 위해 합리적으로 意思를 결정하는 과정이 요청된다.

관광정책 또한 설정된 목표 - 자원의 適正配分을 통해 환경에 장애를 초래함이 없이 觀光需要를 적극적으로 수용함 - 를 위해 짜여지는 미래에 대한 합리적인 意思決定이라고 지칭할 수 있다. 즉, 관광정책은 환경보전이란 틀 안에서 可用資源과 潛在市場을 연계하여 需給을 균형시키는 과정으로, 그 계획과정의 합리화는 觀光需給의 適正化를 위해 요구되는 기초작업이라 할 수 있다.

따라서 관광정책은 시간과 공간 등 환경의 제약을 받으며 객관적인 情報와 주관적인 價値意識을 동반하면서 해당지역의 內在的 地域特性과 外部와의 連繫性 등을 중심으로 한 統合的 接近方法에 의해 이루어져야 한다.⁵⁸⁾

이처럼 정책이 주로 장기간에 걸친 將來와 관련된 활동이라고 할 때, 未來를 논하는 것은 不確實性의 哲學으로 부터 출발해야 한다.

불확실성의 철학이란 불확실한 현실을 있는 그대로 받아들이고 불확실성과 어떻게 妥協하면서 사느냐를 고민하는 것을 말한다. 즉, 불확실한 상황에서 입수가 가능한 모든 情報를 수집하고 이에 근거하여 몇가지 假說이나 시나리오를 세운 다음 그 중 하나를 추진해 나가는 것이다. 상황이 안정적이라면 계획대로 진행되겠지만 불안정한 상황에서는 계획이 중단되거나 실패로 끝날 수 밖에 없다.

이때 필요한 것이 바로 戰略(strategy)이다. 여러가지 가설을 세우고 그 중 가능한 하나를 선택하는 것이 전략의 요체이다. 이 과정에서 새로운 정보가 있으면 이에 따라 전략을 변경할 수도 있고 우연적 요소가 있으면 그것도 고려하게 된다. 따라서 불확실성과 타협한다는 것은 전략을 짜고 수정하거나 포기할 줄 아는 것을 말한다. 그러나 당초 정한 最終目標를 변함없이 유지한다는 것은 절대적으로 중요하다.

이와 같이 戰略的 政策이란 미래를 위한 섬세하고 체계적인 준비과정이다.⁵⁹⁾ 그것은 외적 환경을 분석하여 機會와 威脅을 탐색하고 내재적인 強點과 弱點을 찾아내어 강점을 최대한으로 살리고 기회를 최선으로 이용하며 약점을 수정하고 위협을 예방하는 과정으로서 목표설정을 포함하는 개념이다.

관광정책을 ‘환경보전이란 틀 안에서 可用資源과 潛在市場을 연계하여 需給을 균형시키는 과정’이라고 이해한다면, 그 목표는 觀光客 滿足, 地域住民福祉, 環境保全으로 압축될 수 있다.

그리고 이 세계의 基本軸이 원활하게 작동되기 위해서는 관광정책이 전략적이지 않으면 안된다. 관광정책이 전략적이지 않고서는 1)부정적 환경영향을 최소화함, 2) 관광지의 문화를 최대한 존중하고 문화적 영향을 최소화 함, 3) 관광지의 주민들에게는 경제적 이익을 극대화 함, 4) 이와 동시에 관광객 만족을 최대화 함 이라는 4가지의 목표를 동시에 適正化 시킬 수 없기 때문이다.

57) Albert Waterston, *Development Planning : Lessons of Experience*

(Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969), p.9.

58) 박호표, “충북관광개발의 기본방향에 관한 연구,” 산업경영연구, 제13권 제12호, 청주대학교 산업경영연구원, 1991, pp.124-125.

59) M.H.Mescon et al., *Management : Individual and Organizational Effectiveness* (New York : Harper, 1988), p.269.

게다가 觀光政策過程은 정책에 影響을 미치는 地域外部의 요소와 그 정책이 地域사회
의 환경과 경제, 관광객 및 地域주민에 갖는 影響을 모두 고려해야 하는 상당한 想象力
을 요하는 일종의 복잡한 체계(complex system)⁶⁰⁾이기 때문에, 觀光政策은 地域사회에
影響을 미치는 정치·경제·사회적 요소들을 고려하여, 그것에 직접적인 影響을 미치는
지역주민·관광객·환경·지역경제의 4가지 요소를 모두 통합해야 한다.

戰略(strategy)을 환경을 처리하기 위하여 조직의 주된 목적, 방침 및 행동에 이르는
일련의 것들을 포괄적인 전체로 통합하는 類型 및 計劃으로 일종의 주의깊게 시도된 指
針(guideline)이라고 定義한다면,⁶¹⁾ ‘複雜한 體系’인 동시에 ‘統合’을 주된 과제로 하는 관
광정책의 의사결정패턴으로서의 戰略的 政策이 가장 적합하다고 하겠다.

한편 관광정책은 관광개발이 환경을 보존하면서 土地投機를 유발하지 않으면서 또한
공정치 못한 이익을 노리는 사람들과 타협하지 않으면서 조화롭게 진행될 수 있다는 것
을 立證해야 한다. 관광계획은 진정한 의미의 ‘관광객과 地域주민의 人格的 對面接觸
(people to people encounter)’을 통해 관광객에게는 期待 이상의 滿足을 체험하게 하고
지역주민에게는 정신적·물질적으로 그들의 삶의 質 향상을 가져오는 것이어야 한다. 따
라서 관광정책은 人間-지역주민-관광객-과 環境-자연환경·사회문화환경- 사이의 相互作用
을 모두에게 이로운 방향으로 원활하게 하는 資源配分의 適正化 過程이라고 말할 수
있다.

그렇다면 본 연구가 새로운 관광정책 패러다임으로 자리매김하려는, 人間-環境志向 戰
略的 觀光政策(Human-Environment Oriented Strategic Tourism policy)이란 ‘외부환경,
관광체계, 兩者의 상호작용(외부환경으로 부터 관광체계로 오는, 그리고 관광체계가 외부
환경에 미치는)을 철저히 분석, 機會와 威脅/強點과 弱點을 파악하여 이들을 비교분석함
으로써, 觀光客과 地域住民이라는 人間の 정신적·물질적 요구를 동시에 충족시키고 그들
인간을 둘러싼 자연적, 사회문화적 環境에 害를 가하지 않도록 한계를 설정하는 代案을
마련, 이를 戰略化 하는 意思決定過程으로 不確實性和 타협하면서 한정된 資源을 이용하
여 觀光需給의 適正化를 도모하는 未來管理手段’이라 定義할 수 있다.

2. 準據設定

人間-環境志向 戰略的 觀光政策을 모색함에 있어서는 우선적으로 準據를 設定하는 것
이 필요하다. 이러한 준거가 설정됨으로써 政策體系는 그 기본방향을 잡아나갈 수 있기
때문이다. 本稿는 아래와 같은 外國의 先行 연구결과를 人間-環境志向 戰略的 觀光政策의
準據로 설정하고자 한다.

이와 관련, Gunn은 관광정책의 목적을 관광객 만족, 개발투자자들에게 대한 개발이익의 증
대, 환경과 資源의 가치보호로 보아, 관광과 환경보호 사이의 共存的 統合關係를 인식하고
있다.⁶²⁾

McIntosh는 한걸음 더 나아가서 관광정책의 목표 자체를 地域社會의 틀에 맞추고 있
고,⁶³⁾ Mill은 관광은 地域社會의 문화·역사·경제발전 등을 고려하여 그 지역에 적합한 형
태로 수립·계획되어야 한다고 보고 있다.⁶⁴⁾

60) P. J.Loukisas, "The tourism activity game : concept and applications," *Tourism Management*, Vol.4, No.1, 1983, p.12.

61) J.B.Quinn et al., *The Strategy Process* (New York: Prentice-Hall, 1988), p.3.

62) C.A.Gunn, *Tourism Planning*(N.Y.: Crane Russak Publishing Co., 1979), pp.191-194.

63) R.W.McIntosh and C.R.Goeldner, *Tourism: Principles, Practices, Philosophies* (N.Y.: John Willey & sons, Inc., 1990), p.307.

64) R.C.Mill, *Tourism: The International Business*(Engelwood Cliffs: Prentice Hall, Inc., 1990), p.153.

Kaiser와 Helber는 철저하고 적절한 觀光政策樹立과 그것의 세심한 실행, 그리고 觀光地의 이미지와 시장점유를 유지하기 위한 주의깊은 노력이 觀光地의 환경악화를 막을 수 있다고 간주하고 있다.⁶⁵⁾ Keller는 관광정책에 대한 意思決定統制權을 지방정부가 보유하여, 지역내부로부터 조달·이용가능한 資源, 資本, 人力에 의해 뒷받침될 수 있는 성장규모에 관광개발을 국한시키는 制限開發方式(limited development)을 제안하고 있다.⁶⁶⁾

Boniface와 Cooper는 觀光地가 발전하면 그 地域社會의 受容力을 초과하는 관광객이 방문하여 觀光地의 환경이 훼손되고, 그에 따라 既存 관광객들은 다른 새로운 觀光地를 찾아 나서게 됨으로써 觀光地의 궁극적 침체와 쇠퇴가 도래하게 되며, 이 경우 再開發이 요구되는데 그 代案으로는 人工的인 觀光魅力物을 선택해야 한다고 제안하고 있다.⁶⁷⁾

한편 Reime과 Hawkins는 관광정책의 基本方向을 모색하기 위한 일련의 基準으로 경제적 생존능력(economically viable), 사회적 적합성(socially compatible), 자연적 매력성(physically attractive), 정치적 지지도(politically supportable), 보완성과 시장성(complementary and marketable)을 제시하고 있고,⁶⁸⁾ Pearce는 여기에 환경의 지탱성(environmentally sustainable)을 추가하고 있다.⁶⁹⁾

그렇다면 이상의 내용들을 모두 충족시킬 수 있는 모델은 존재하는가? 人間과 環境을 하나의 시스템으로 통합시키는 새로운 관광정책의 모델로 예시되고 있는 것들이 代案的 觀光(alternative tourism)⁷⁰⁾, 持續可能的 觀光(sustainable tourism)⁷¹⁾, 低強度影響 觀光(low impact tourism)⁷²⁾,

適切한 觀光(appropriate tourism)⁷³⁾ 등이다.

이 새로운 모델들의 觀光政策過程은 (1) 환경보전과 관광을 상호지원하고 조정하며 관광이 환경과 경제에 기여할 수 있음을 더욱 이해 시키는 것, (2) 관광지의 경제를 활성화시켜, 그 지역의 생활수준을 향상시킴으로써 지역주민의 삶의 質을 향상시키는 것, (3) 觀光收入을 통해 外換保有를 증대시키는 것, (4) 관광을 통해 관광객과 지역주민간의 상호 문화적 이해를 깊이하고 관광객에게는 높은 수준의 관광체험을 제공하는 것, (5) 開發利益을 투자자와 지역사회에 공평히 환원시켜 개발에 있어서 衡平性을 실현하는 것 등을 목표로 하여, 문화적 統合성과 생물학적 多樣性 및 生命支援體系 (life support system)를 유지하면서

65) C. Kaiser & L.E.Helber, *Tourism Planning and Development* (Boston: CBI Publishing

Co., 1978), pp.8-10.

66) C.P.Keller, "Stages of peripheral tourism development:Canada's northwest territories," *Tourism Management*, Vol.8, No.1, 1987. pp.26-27.

67) B.G.Boniface and C.P.Cooper, *The Geography of Travel and Tourism*(London: Heinemann

Professional Publishing Ltd., 1988), p.29.

68) M.Reime and C.Hawkims, "Tourism development: a model for growth," *Cornell Hotel and*

Restaurant Administration Quarterly, Vol.20, No.1, 1979, pp.67-74.

69) D.G.Pearce, *op.cit.*, p.23.

70) D.G.Pearce, *Ibid.*, pp.101-102.

71) E.Inskeep, "Environmental Planning for Tourism," *Annals of Tourism Research*, Vol.14,

No.1, 1987, pp.459-461.

72) Malcom and Lynda Lillywhite, "Low Impact Tourism," *World Travel and Tourism Review*,

Vol.1, 1991, pp.162-169.

73) P.F.Wilkinson, "Towards Appropriate Tourism : The Case of Developing Countries," *Annals of Tourism Research*, Vol.17, No.2, 1990, p.321.

經濟的·社會文化的·美的 요구를 달성하는 방식으로 모든 자원을 관리해 나간다.

이들은 인간과 환경의 效用을 동시에 適正化시키는 파레토 최적(Paretian optimality) 형태의 방식이다. 그 意思決定過程은 관광에 의해 초래된 변화가 ‘수용할 수 없는 環境費用’을 유발하지 않고서 지역사회에 본질적인 혜택을 부여하고, 지역에 대대로 물려오는 遺産을 강조하여 지역의 문화적·역사적·자연적 특성을 지속시키며, 지역주민의 正體性(identity)과 所屬感情(sense of place)을 유지하고 강화하는 데 중점을 둔다.

또한 이들은 관광정책과정을 상호연관된 세계의 요소들-價値(values), 過程(processes), 形態(forms)-로 구성된 動的體系(dynamic system)로 파악한다. 價値는 자발적 참여, 개인 간 관계의 향상, 창조성, 토속성, 사회적·생태적 조화 등을 추구하고, 過程은 모든 개발단계에 있어서 外部開發者와 地域社會 사이의 보다 공평한 동반자 관계에 기초하며, 形態는 지역내부의 자율적인 결정(self-determination)과 統合(integration)의 原則을 반영하여 지역의 자원을 사용하고 전통적 건축양식을 살리는 동시에 개발로 인한 사업경영과 고용도 지역에 귀속되도록 한다.

人間-環境志向 戰略的 觀光政策을 모색하기 위한 내용적 준거는 한마디로 觀光客 滿足, 地域社會의 福祉增進, 環境保全의 統合으로 요약될 수 있겠다.

3. 基本方向

人間-環境志向 戰略的 觀光政策은 종래의 量的 확충을 목표로 한 大量生産 위주의 정책에서 탈피하여 관광객과 지역사회라는 顧客滿足을 고려, 관광지의 質的 향상을 목표로 한 관광정책으로 전환되어야 함을 강조한다. 경영적 측면에서 말한다면, 자원의 適正配分을 통한 관광객의 욕구충족과 사업성확보를 환경보전과 지역주민의 요구수렴이라는 테두리 안에서 실현하는 사회적 마케팅 접근(societal marketing approach)의 틀과 일맥상통한다고 하겠다.

따라서 人間-環境志向 戰略的 觀光政策의 기본방향은 다음과 같이 자리매김되어 질 수 있다.

첫째, ‘보전 對 개발’이라는 전통적 논쟁으로부터 고용, 소득 등 地域福祉水準의 개선을 위한 기회로 초점을 이동시키고, 정책에 관한 모든 意思決定은 자연적·문화적 환경의 가치를 충분히 반영해야 한다는 것에 기초해야 한다.

둘째, 자연과 문화훼손으로 인해 未來世代가 받을 손실을 염두에 두고 자연자원과 문화자산의 파괴는 개발이 가져오는 물질적 혜택에 의해 代替될 수 없다는 인식에 근거해야 한다.

셋째, 관광과 환경사이에 肯定的 관계가 이루어질 수 있음에 주목하고 있다. 그러기 위해서는 관광목적지의 受容力 한계를 고려하여 목적지의 경제적·환경적·사회심리적 수용력을 평가하고 適正受容力을 산정, 그 범위내에서 개발을 추진해야 한다.

넷째, 미래의 後孫들도 개발세대와 똑같은 資源基盤을 가질수 있도록 해야한다는 世代間 衡平性을 유념해야 한다.

다섯째, 한 지역의 개발은 다른 지역에 명백히 긍정적이거나 부정적인 영향을 미치므로 관광정책은 綜合計劃과 環境管理라는 측면에서 다른 분야와 統合되어야 하고 경제적·환경적 목표수립에 있어 지역간 協助가 필요하다는 것을 염두에 두어야 한다.

여섯째, 환경을 고려하는 관광사업 경영전략과 관광개발 전문기술을 提高하고, 주민의 이해를 높이기 위해 관광과 환경에 관한 교육 프로그램을 포함시켜야 한다.

일곱째, 관광개발은 장기간에 걸쳐 이루어지고 보다 넓은 지역에 영향을 미치는 개발이므로, 그 과정에는 경제적·환경적 요소를 고려하는 힘겨운 政治的 選擇이 內在하고 있음에 주목해야 한다.

이상을 압축하면 人間-環境志向 戰略的 觀光政策의 기본방향은 觀光客 滿足, 地域住民福祉, 環境保全이라는 세계의 軸으로 단순화 될 수 있다. 이는 단기적이고 경제적 이익에 치중한 量的 極大化 개념인 硬性觀光(hard tourism) 정책에서 탈피하여, 質的 最適化 개

념으로서 경제·사회·생태계까지 고려하는 軟性觀光(soft tourism) 정책으로 전환되어야 함⁷⁴⁾ 을 의미한다.

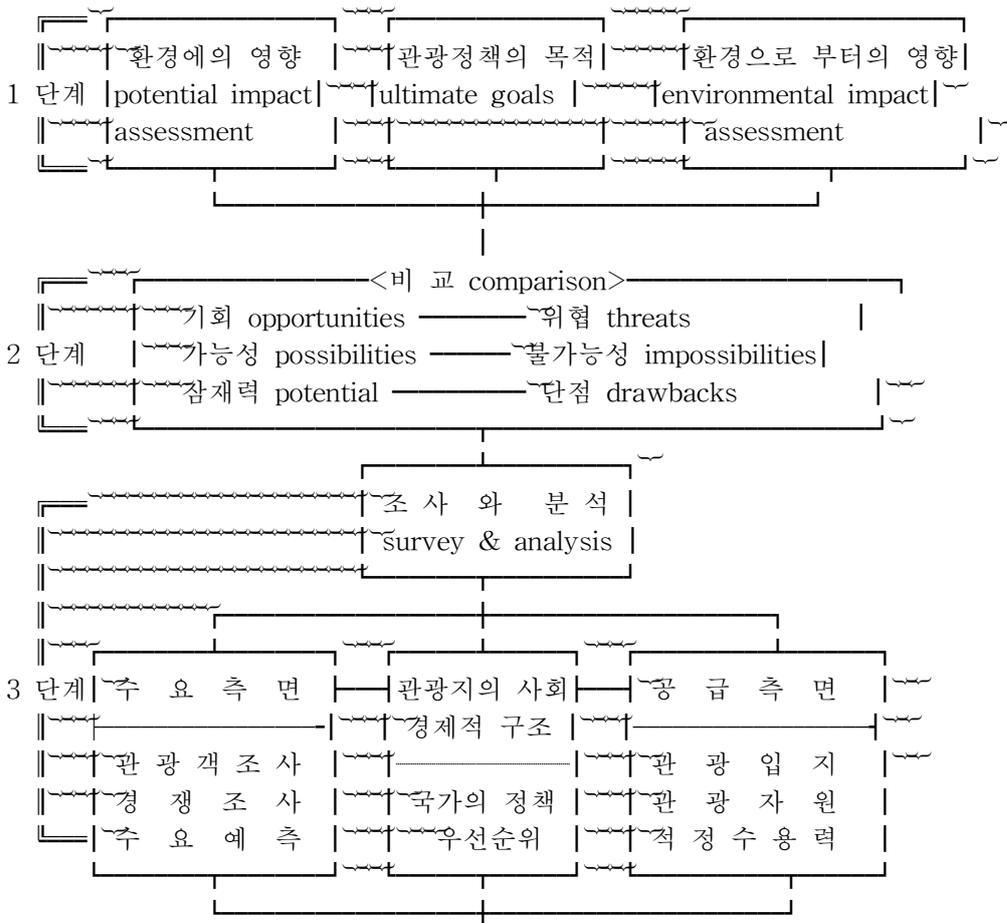
그러나 만일 관광정책과정에서 관광객과 지역주민의 이익, 지역과 국가의 이익이 서상충될 때에는 地域의 利益이 우선 고려되어야 하는 규칙이 확립되어야 할 것이다. 왜냐하면 地域社會에 대한 影響을 고려하지않는 관광정책은 이미 존재하지 않는 것이며 관광정책이 지역을 대상으로 하는 한 지역주민의 총체적인 삶의 質 향상을 위해 수립되어야 함은 地域住民의 당연한 요구이기 때문이다.

4. 過程模型

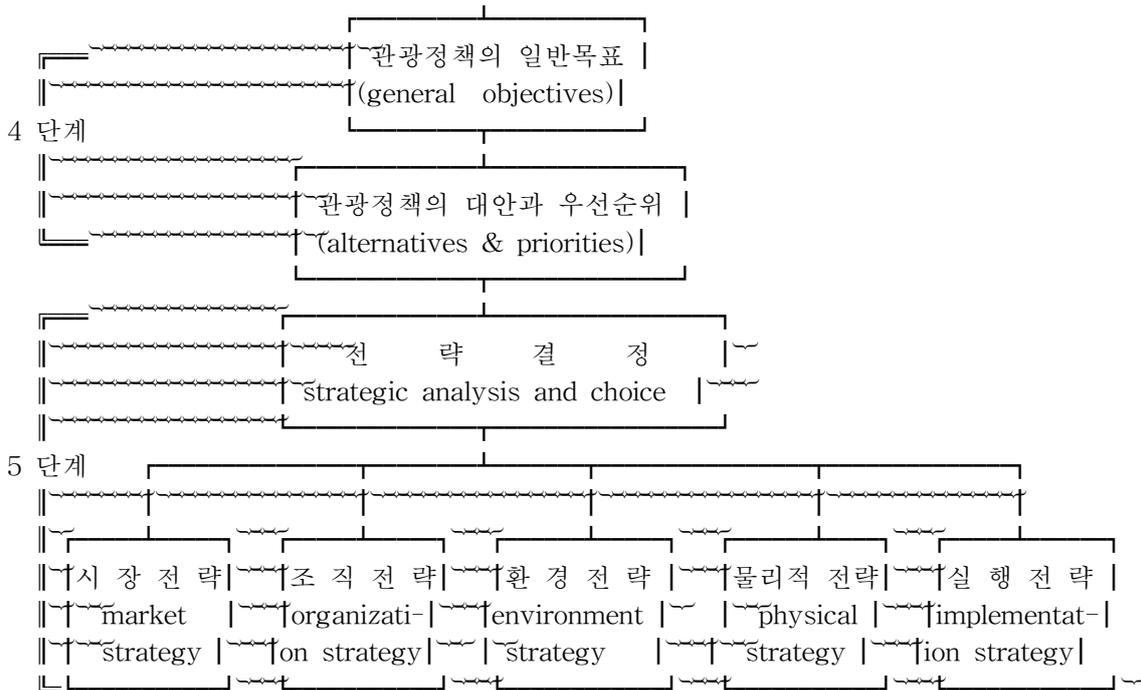
人間-環境志向 戰略的 觀光政策의 過程模型(process model)은 다음 <그림>에서 보는 바와 같이 연속되는 5단계로 이루어진다.

첫번째 단계는 관광정책의 궁극적 목적을 정립하고, 관광개발을 計劃·統制하기 위해 환경변화를 고려하는 단계이다. 관광정책의 궁극적 목표(理念)는 환경을 해치지 않는 범위 내에서 資源의 適正配分을 통해 觀光客의 욕구와 地域住民의 이익을 동시에 충족시킴으로써 인간과 환경의 상호작용을 適正化 하는 한편 事業性(profitability)을 확보하는 것이다.

<그림> 인간-환경지향 전략적 관광정책 과정모형



74) J.Krippendorf, "Towards new tourism policies," S.Medlik, ed., *Managing Tourism* (Oxford: Butterworth-Heinemann, 1991), pp.307-317.



<자료> 연구자 작성

환경에 대한 고려는 環境影響評價로 집약될 수 있다. 환경영향평가에는 환경에의 영향과 환경으로 부터의 영향 두 가지가 포함된다. 前者는 관광이 관광지의 자연환경 및 사회문화환경에 미칠 수 있는 잠재적 영향을 事前에 평가하는 것을 말하며, 後者는 逆으로 자연환경 및 사회문화환경이 관광상품의 기본적 구성요소로서 관광에 끼칠 수 있는 영향을 평가하는 것이다.

두번째 단계는 前단계에서 設定된 정책의 이념과 評價된 환경영향을 바탕으로 機會와 威脅 요소를 파악하고 長點과 短點 및 可能性과 不可能性을 비교분석하는 단계이다. 이러한 비교단계를 거침으로써 관광정책은 비로소 그 妥當性을 검증받게 되며, 이를 통해 얻어진 情報는 관광정책 전략결정의 기초로 활용된다.

세번째 단계는 (1) 供給 측면의 目的地 分析(관광입지, 관광자원, 적정수용력), (2) 需要 측면의 市場評價(관광객 조사, 경쟁조사, 수요예측), (3) 觀光地의 사회경제적 구조, 그리고 (4) 國家의 政策優先順位에 대해 조사하고 이를 분석하는 단계이다.

이 단계와 관련, 특히 觀光需要豫測과 觀光地의 適正受容力 算定은 각별한 의미가 부여되어야 한다. 既存 및 潛在 관광자원을 가장 최선으로 이용함으로써 觀光細分市場에 대해 가능한한 매력적이고 고유한 觀光商品을 제공하는 觀光地의 최대매력(maximum attractiveness) 실현을 위해서는 관광지로의 관광객 수요를 예측하고 적정수용력을 산정해야 한다. 관광객 예측수요가 적정수용력을 초과할 시는 수용력 한계내에서 이를 하향 조정하는 대안을 마련해야 한다.

需要中心開發만을 앞세워 관광객수가 受容限界値를 초과함으로써 특정자원이나 자연 및 사회문화 환경의 基層體質의 변용을 초래해서는 안되기 때문이다. 만약에 관광객 수요가 적정수용력에 미달될 시는 관광지에 대한 관심을 증가시키고 최초 이미지를 더욱 개선하기 위한 2차 자원의 개발을 시도함으로써 관광지의 매력도를 향상시키는 것이 필요하다.

네번째 단계는 관광정책의 일반목표를 수립, 궁극적 목표를 명확히 하고, 이를 달성할 수 있는 代案을 탐색하며, 탐색된 대안들의 優先順位를 평가하는 단계이다. 대안의 우선순위를 선정함 있어서 고려해야 할 사항은 다음과 같다. (1) 實行性

(implementability): 연관부문의 참여 (2) 會計性(accountability) : 비용과 자원 (3) 競爭性(competitiveness): 매력과 비용의 비교 (4) 兩立性(compatibility): 여타 관광지와와의 조화 (5) 適時性(timing): 관광객 만족과 개발이익을 동시에 극대화하는 시간대의 선택 (6) 地域에 대한 影響(impact) : 관광이 지역에 미치는 긍정적·부정적 영향 등.

마지막으로 다섯번째 단계는 우선순위에 따라 代案을 現實化 할 수 있는 戰略을 결정하는 단계이다. 이 단계는 市場戰略, 組織戰略, 環境戰略, 物理的 戰略, 實行戰略의 5가지로 구성된다.

市場戰略(market strategy)이란 경쟁적 優位를 지니고 있는 관광매력물에 개발노력을 집중시켜 목표 관광객의 요구를 충족시키면서 開發利益을 극대화하고 관광지를 효율적으로 운영하기 위한 전략이다. 이 전략의 성공적인 운용을 위해서는 세가지 문제를 해결해야 한다. 관광객의 욕구에 대한 다양성과 차이점을 발견하는 市場細分化(market segmentation), 시장세분화에 입각해서 확인된 여러 잠재시장 가운데서 목표를 선택하는 標的市場(target market)의 選定, 그리고 목표시장에 속해 있는 잠재관광객들로부터 방문의욕을 가장 효율적으로 창출하는 混合마케팅戰略樹立(marketing mix) 등이 그것이다. 결국 시장전략의 요체는 관광객 조사/분석 및 시장세분화에 의해 標的市場을 선정하고 표적시장의 규모와 요구를 상세하게 조사함으로써 그들이 원하는 활동과 시설을 갖춘 매력있는 觀光地로 立地(positioning)하기 위한 작업이며, 그것은 표적시장의 잠재관광객들의 知覺속에 競爭觀光地 보다 바람직한 이미지를 심어 놓는 것에 다름아니다

組織戰略(organization strategy)에서는 관광관련 조직기구들의 다양한 역할을 다루어야 한다. 관광정책과 관련된 연관 觀光組織機構들의 정책과 사업계획을 면밀히 분석해야 한다. 관광정책에 대해 다양한 관광관련 조직기구들과 신중하게 논의하고 각각의 매력물 및 시설별로 전체적인 管理運營 측면을 연구하는 것은 전략결정단계에 있어서 필수적인 부분이다. 특히 판촉 및 이벤트 계획, 비수기 타개계획 등 시설을 보다 효율적으로 운영하기 위한 소프트웨어 부문 담당조직은 주의를 기울여야 할 대목이다.

環境戰略(environment strategy)으로는 적정수용력에 따른 개발을 근거로 하여 크게 환경관리원칙의 확립, 환경정보시스템의 구축 등을 제시할 수 있다. 환경관리원칙으로는 환경영향평가 실시, 환경보전을 고려한 관광시설물의 공간배치, 汚染原因者가 비용을 부담하고 기업 스스로 환경을 보호하는 企業環境主義(corporate environmentalism)의 도입, 자연환경 및 사회문화환경 보전지역의 지정, 환경보전 투자촉진제, 환경보전교육 및 계몽, 관광개발허가와 같은 公權力에 의한 억제, 환경전문인력의 양성과 연구 등을 들 수 있다.

복잡다단한 환경문제에 효율적으로 대처하기 위해서는 環境情報시스템의 구축이 필수적이다. 환경정보시스템은 정책수립단계에서는 목표설정에 도움이 되고, 정책집행단계에서는 목표의 달성상황을 확인해 줌으로써 정책의 補正機會를 마련해 주며, 정책완료단계에서는 그 성과에 대한 평가작업을 수월하게 해준다. 이러한 관점에서 본다면 환경보전 상의 과제 뿐만 아니라 환경이용 상의 과제에 대하여 적절히 대응하기 위해서는 자연환경이나 환경오염, 경관자원 등의 地域環境情報는 물론 사회경제구조 동향, 환경이용 동향 등의 地域社會動向, 그리고 環境關聯情報를 종합적으로 조사·해석·평가·관리하는 환경정보시스템을 신속히 확립하여 정책수립과 집행 및 평가에 활용하는 것이 바람직하다.

관광정책을 위한 物理的 戰略(physical strategy)은 크게 土地利用計劃과 施設整備計劃으로 구성된다. 토지이용계획은 개발대상 관광지의 규모에 따라 다양하게 만들어진다. 특히 토지이용계획시에는 法律에 의거한 토지이용규제 및 지정내용에 주의하지 않으면 안된다. 토지이용계획의 목적은 對象地域의 자연적, 사회적, 문화적 諸條件을 고려하여 건강한 관광환경을 창조함과 동시에 觀光地의 균형있는 발전을 도모하고자 함에 있다. 토지이용계획의 방법에는 두가지 유형이 있다. 즉, 오랜 경험과 계획과정을 통하여 정립된 歸納的 방법과 최근 계량적 모형에 바탕을 두고 발전되어 온 演繹的 방법이 그것이다.

施設整備計劃은 크게 交通施設計劃과 基盤施設計劃으로 분류된다. 交通시설계획은 廣域수준과 地區수준의 2개로 나누어 검토한다. 광역적 수준에서의 交通시설계획이란 觀光지로의 접근 또는 각 지구간의 이동에 이용되는 광역적 交通體系이다. 지구내 수준에서의 交通시설계획이란 지역내 또는 지구내의 交通體系形成을 말한다. 基盤시설계획에는 일반적으로 宿泊滞在施設, 서비스 施設, 健康·保健·休養施設, 스포츠 施設, 敎養 文化 施設, 人的 交流施設, 産業支援施設, 其他施設 등에 대한 세부적인 계획이 포함된다.

마지막으로 實行戰略(implementation strategy)이다. 觀光정책의 성패는 事業實行戰略의 妥當性 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 특히 효율적인 자금조달계획의 수립과 지역주민의 참여를 보장하기 위한 장치가 마련되어야 하며, 공공부문, 민간개발업자, 지역 觀光위원회 등 많은 觀光관련 부문들 사이의 相互協力과 調整을 필요로 한다. 그리고 목표연도별로 기능적인 統合을 이루면서 급변하는 수요추세에 대응하여 資金과 用地를 최대로 활용할 있는 단계별 실행전략이 수립되어야 한다. 단계별 실행전략은 既存의 자연 환경과 사회문화환경에의 영향을 최소화하면서 목표연도별로 성취되는 누적효과가 極大化될 수 있도록 작성되어야 한다.

V. 論 議

환경 이용의 效率化에 정책의 목표를 두어야 함은 異論의 여지가 없다. 그러나 여기에서의 ‘利用’이 함축하는 의미는 단지 경제적 생산성만을 뜻하는 것이 아니라 인간의 정신적·물질적 생활에 필요한 모든 需要部分에의 충족을 뜻한다. 또한 시간적으로는 단기간 내지 한 세대만을 위한 供給이 아니라 장기간에 걸친 영구한 世代들에게 供與되는 것으로 이해한다면 環境保全이야말로 觀光정책의 중요한 과제중의 하나이다.

觀光정책과 환경의 相關性은 땔레에 땔 수 없을 만큼 넓고 깊다. 환경에 대한 고려는 모든 觀光정책과정에 빠짐없이 반영되어야 한다. 觀光정책은 경제개발만을 목적으로 해서 안되며 觀光산업의 배타적 이익만을 추구해서도 안된다. 環境보전계획이 필연적으로 부가되어야 하며 동시에 그것을 달성하기 위한 수단이 마련되어야 한다.

이제는 觀光이 환경에 끼치는 영향을 강조하고 중요시해야 한다. 지역주민이 觀光분야에 참여할 수 있는 통로를 확대하고 개발이익을 地域化 해야 한다. 경제적 이익과 환경적 비용 사이의 便益/費用을 신중하게 저울질해야 한다. 그리고 장기적 안목에서 보다 더 이익이 될 수 있는 적합한 방식을 개발, 수립하고 이를 實行해야 한다. 이 새로운 觀光정책의 관건은 당연한 요청으로서의 환경의 開發·利用과 장기적 안목에서의 保存·維持를 어떻게 조화시켜 나가느냐에 달려 있는 것이다.

본 연구는 이러한 問題認識 하에 ‘環境은 觀光을 위해서도, 觀光으로 부터도 보호되어야 한다’는 가치판단 아래 觀光과 환경과의 相互作用을 강조하는 새로운 觀光정책모델을 모색할 목적으로 시작되었다. 그리고 그 새로운 觀光정책 패러다임을 ‘人間-環境志向戰略的 觀光政策 模型’이라 이름하고, 그 概念, 準據, 方向性, 過程模型을 살펴보았다. 물론 이 새로운 觀光정책 패러다임은 탁상공론에 그쳐서는 안되고 경험적인 적용을 통해서 實地적으로 檢證되도록 해야 한다.

이 패러다임 이외에도 觀光이 환경에 미치는 惡影響을 극소화하고 환경의 質을 개선하기 위한 새로운 觀光정책에 대한 理論的 知識과 資料는 이미 충분하다. 시급한 것은 지역주민들에게 觀光으로 부터 발생하는 부정적 문제를 認識케 하고 敎育하며 그것의 解決策을 널리 알리는 것이다. 民主主義 國家에서는 輿論이 政治權力에 압력을 행사, 새로운 觀光정책모델들을 실행하도록 할 수 있는 가장 큰 힘이 되기 때문이다.

대체할 수 없는 自然과 社會 및 文化의 遺産을 보전하고 유지하는 것은 人間만이 할 수 있는 것이고 또 人間이 해야만 하는 것이다. 이 점에 대해서 觀光政策이라고 예외는 아니다.

參 考 文 獻

- 1) 강신택, 사회과학의 원리 (서울: 박영사, 1981).
- 2) 김재관, 관광지리학연구 (서울: 형설출판사, 1991).
- 3) 김홍운, “도시공간기능에서의 여가와 도시공원에 관한 연구,” 관광학연구, 제13호, 한국관광학회, 1989.
- 4) 박호표, “충북관광개발의 기본방향에 관한 연구,” 산업경영연구, 제13권 제12호, 청주대학교 산업경영연구원, 1991.
- 5) 송재호, “지방화시대의 지역관광개발 방향에 관한 연구, 석사학위논문, 경기대학교 대학원 관광경영학과, 1992.
- 6) 전경수, “환경 문화 인간 - 생태인류학의 논의들,” 생태계 위기와 한국의 환경문제 (서울 : 도서출판 따님, 1992).
- 7) A.Mathieson and G.Wall, *Tourism: Economic, Phisical, and Social Impacts* (N.Y.: Longman, 1982).
- 8) Albert Waterston, *Development Planning: Lessons of Experience* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969).
- 9) B.G.Boniface and C.P.Cooper, *The Geography of Travel and Tourism*(London: Heinemann Professional Publishing Ltd., 1988).
- 10) C.A.Gunn, *Tourism Planning*(N.Y.: Crane Russak Publishing Co., 1979).
- 11) C. Kaiser & L.E.Helber, *Tourism Planning and Development* (Boston: CBI Publishing Co., 1978).
- 12) D.G.Pearce, *Tourist Development* (London: Longman Group, 1989).
- 13) H.Briassoulis and J.van der Straaten, ed., *Tourism and the Environment* (Dordrecht, Netherlands:Kluwer Academic Publishers, 1992).
- 14) J.Bennett, *The Ecological Transition* (New York: Pergamon, 1976).
- 15) J.B.Quinn et al., *The Strategy Process* (New York: Prentice-Hall, 1988).
- 16) J.M.Edington and M.A.Edington, *Ecology, Recreation and Tourism*(Cambridge :Cambridge University Press, 1986).
- 17) M.Baud-Bovy and F.Lawson, *Tourism and Receation Development*(Boston: CBI Publishing Co., 1977).
- 18) M.H.Mescon et al., *Management : Individual and Organizational Effectiveness* (N.Y.: Harper, 1988).
- 19) P.E.Murphy, *Tourism: A Community Approach* (N.Y.: Methuen, 1985).
- 20) P.Lavery and C.Van Doren, *Travel and Tourism: A North-American European Perspective* (Huntingdon: Elm Publications,1990).
- 21) R.C.Mill, *Tourism: The International Business*(Engelwood Cliffs: Prentice Hall, 1990).

- 22) R.W.McIntosh and C.R.Goeldner, *Tourism: Principles, Practices, Philosophies* (N.Y.: John Willey & sons, Inc., 1990).
- 23) S.M.Gold, *Recreation Planning and Design* (N.Y.:McGraw Hill,Inc.,1980).
- 24) A.M.O'Reilly, "Tourism carrying capacity: concept and issues," *Tourism Management*, Vol.7, No.4, 1986.
- 25) B.Keogh, "Public Participation in Community Tourism Planning," *Annals of Tourism Research*, Vol.17, No.3, 1990.
- 26) C.P.Keller, "Stages of peripheral tourism development: Canada's northwest territories," *Tourism Management*, Vol.8, No.1, 1987.
- 27) D.G.Pearce and R.M.Kirk, "Carrying Capacities for Coastal Tourism, " *Industry and Environment*, Jan./Feb./Mar., 1986.
- 28) E.Canestrelli and P.Costa, "Tourist Carring Capacity-A Fuzzy Approach, *Annals of Tourism Research*, Vol.18, No.2, 1991.
- 29) E.Inskeep, "Environmental Planning for Tourism," *Annals of Tourism Research*,Vol.14, No.1, 1987.
- 30) G.V.Doxey, "When enough's enough: the natives are restless in old Niagara," *Heritage Canada*, Vol.2, 1976.
- 31) J.Krippendorf, "Towards new tourism policies," S.Medlik, ed., *Managing Tourism* (Oxford: Butterworth-Heinemann, 1991).
- 32) J.Lindsay, "Carrying Capacity for Tourism Development in National Parks of the US," *Industry and Environment*, Vol.9, 1986.
- 33) Malcom and Lynda Lillywhite, "Low Impact Tourism," *World Travel and Tourism Review*, Vol.1, 1991.
- 34) M.Reime and C.Hawkims, "Tourism development: a model for growth," *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, Vol.20, No.1, 1979.
- 35) P. J.Loukisas, "The tourism activity game : concept and applications," *Tourism Management*, Vol.4, No.1, 1983.
- 36) P.F.Wilkinson, "Towards Appropriate Tourism : The Case of Developing Countries," *Annals of Tourism Research*, Vol.17, No.2, 1990.
- 37) R.W.Butler, "The concept of a tourist area cycle of evaluation: implications for management resources," *Canadian Geographer*, Vol.24, 1980.
- 38) S.Hiranyakit, "Tourism Planning and Environment," *UNEP Industry and Environment*, Jan./Feb./Mar., 1984.
- 39) WTO, "Tourist Carrying Capacity," *UNEP Industry and Environment*, Jan./Feb./Mar., 1984.

- 40) *WTO Manila Declaration on World Tourism*, 1980.
- 41) *WTO/UNEP Joint Declaration*, 1983.
- 42) 除野信道, 観光社會經濟學, 斗南印刷所, 1985.
- 43) 日本觀光協會, 観光地の 發展構造, 1976.