

# 제주국제자유도시와 지역관광정책 방향에 관한 연구

오 상 훈\*

## <목 차>

- I. 서 론
- II. 제주지역관광의 현황과 정책비전
- III. 경쟁국의 동향과 경쟁력 검토
- IV. 제주지역관광의 정책방향 논의
- V. 결 론

## I. 서 론

대부분의 미래학자들은 관광산업이 성장을 멈추지 않을 미래산업이라는데 확신을 갖고 있다. 현재 관광산업은 이미 세계 GDP의 10.7%를 차지하고 있으며, 세계 고용인구의 8.2%를 차지하는 등 이제 관광산업은 국가전략산업으로서 국가간 매우 중요한 경쟁분야라 할 수 있다. 이에 따라 선진 각국은 관광산업을 국가의 중요한 산업의 전략적 축으로 육성하려는 노력을 경주하고 있다. 특히, 아시아의 관광허브 육성전략은 가장 대표적인 전략으로서 그야말로 총성 없는 산업전쟁을 방불케 하고 있다. 싱가포르를 말할 것도 없이 최근에는 일본, 중국, 홍콩, 마카오가 동북아의 중심 관광국가로 발돋움하기 위하여 박차를 가하고 있는 실정이다.

한국도 1998 IMF경제 위기 이후 관광산업을 국가전략산업으로 육성한다는 기본 방침을 재확인하고 관광비전 21(관광진흥 5개년 계획)을 추진해 오고 있으며, 장기적으로 총 투자규모 23조원에 해당하는 제2차 관광개발기본계획(2002-211) 투자를 확정해 놓고 있다. 그 동안 관광산업 관련 법제도의 정비, 기금 및 세제지원, 투자여건 개선, 기업경영활동 개선, 산업활동 기반 조성 등과 관련하여 국가적 노력을 기

---

\* 제주대학교 관광경영학과 교수

올여 오고 있다. 한편 제주도는 2011년을 목표년도로 제주도국제자유도시개발 및 제주도종합개발계획을 수립하고 제주지역관광산업을 획기적으로 육성하기 위한 전략을 추진해 오고 있다.

관광산업은 미래산업으로 경쟁환경은 국제, 국가, 지역이라는 3차원적 경쟁구도(3 dimensional competition structure)를 형성하게 되었다. 제주를 중심으로 볼 때 ‘아시아-한국-제주도’가 기본구도가 될 것이다. 이러한 구도는 세계관광은 미래산업으로 성장이 확실하지만 특정한 국가나 지역의 관광산업은 경쟁 속에서 지속적인 성장을 보장받기 어려울 뿐만 아니라 최악의 경우엔 궤멸될 수도 있음을 의미하는 것이다. 그러한 최악의 시나리오에 한국이나 제주도가 포함될 수도 있다는 가정을 배제할 수 없을 것이다. 재론의 여지도 없이 제주관광정책은 향후 3차원적 경쟁구도에서 지속적인 성장(sustainable growth)을 유도하는 정책으로 발전해야 할 것이다.

이 글에서는 제주도의 관광부문 중장기 계획의 개요와 주변국가 및 국내의 주요 관광부문을 개관하고 경쟁력 있는 제주관광정책의 방향을 제시하는데 목적을 두고 있다. 연구방법은 2차자료에 근거하여 검토하고 정책방향을 탐색하는데 활용할 것이다.

## II. 제주관광의 현황과 정책비전

### 1. 현 황

제주를 방문하는 연간 국내외 관광객 수는 '91년 320만명에서 2000년 410만 명으로 증가하였으며 특히 국제자유도시계획 원년인 2002년에는 450만여 명에 이를 것으로 예상되고 있다<표-1>. 세분시장별로는 일반단체 형태는 정체하고 있으나 수학여행과 개별여행 형태는 증가하고 신희관광객은 크게 감소하는 추세를 보이고 있다.

아직은 내국인 관광시장이 주종을 이루고 있으며 외국인 관광객은 더 이상 증가하지 않는 추세를 보이고 있다. 신희여행객은 주변 국가에 빼앗기고 있으며 제주도는 외국인 관광시장에 대하여 아직도 한계 목적지(marginal destination)임을 잘 보여 주고 있다.

<표-1> 관광객 유형별 입도 추세

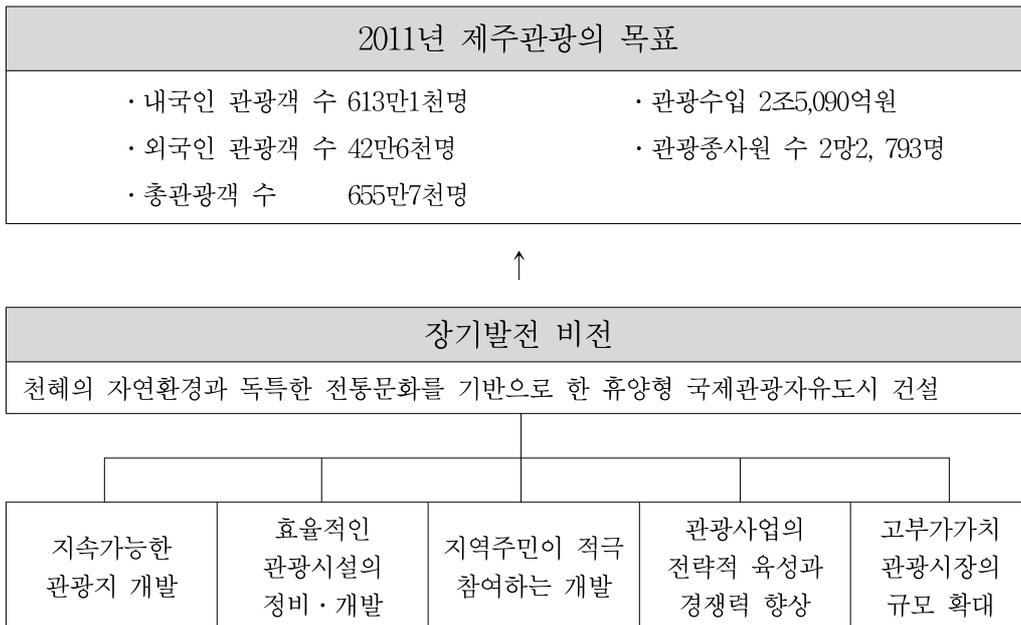
구분	일반단체	수학여행	신혼여행	개별기타	내국인 계	외국인 계	계
1991	652,007	229,798	535,540	1,511,897	2,929,242	275,371	3,204,613
1992	725,307	251,990	548,266	1,653,567	3,179,132	242,576	3,421,708
1993	615,884	212,790	463,828	1,894,047	3,186,549	277,359	3,463,908
1994	661,418	266,423	242,196	2,118,060	3,470,106	222,442	3,692,548
1995	771,873	352,056	381,658	2,243,739	3,754,960	241,884	3,996,884
1996	802,693	443,493	347,588	2,336,927	3,934,720	209,253	4,143,955
1997	807,313	507,248	355,944	2,508,284	4,178,789	184,403	4,363,192
1998	493,254	128,533	424,038	2,021,590	3,067,415	223,701	3,291,116
1999	584,116	211,259	316,506	2,307,990	3,419,871	246,965	3,666,836
2000	627,033	311,795	240,272	2,643,409	3,822,509	288,425	4,110,934

자료 : 제주도, 「관광행정현황」, 2001.

## 2. 정책비전

### 2.1 비전과 목표

<그림-1> 제주관광 2011 비전과 목표



자료: 제주도, 제2차 제주도종합개발계획(안), 2001

제주도는 국제자유도시 건설계획(제주도 2000)과 제2차 제주도종합개발계획(제주

도 2001)에서 제주관광의 정책비전을 제시하고 있다. 2011년까지 복합관광자원 개발을 통하여 연간 내외국인 관광객 940만명 수용능력을 확충하고(제주도 2002), ‘천혜의 자연환경과 독특한 전통문화를 기반으로 한 휴양형 국제관광자유도시 건설’을 관광정책의 비전으로 제시하고 있다<도-1>.

목표년도 2011년까지 지속가능한 관광지 개발, 효율적인 관광시설의 정비·개발, 지역주민이 적극 참여하는 개발, 관광사업의 전략적 육성과 경쟁력 향상, 고부가가치 관광시장의 규모 확대 등을 주요 전략적 목표로 채택하고 휴양형 국제관광자유도시를 건설할 것이다. 제주도는 2011년에 총 관광객 수가 655만명, 관광수입 2조 5천억원, 관광종사원 수 2만 3천명 규모의 제주관광산업으로 육성하게 된다.

## 2.2 국제관광자유도시

<표-2> 국제자유도시 기본계획의 관광전략

세 부 목 표	전 략
세계적 수준의 관광상품 개발	· 인위적인 관광지, 틈새시장 개발
제주도의 마케팅 효율성 향상	· 제주도 마케팅 관련 기구 합리화
목표 시장 확대	· 국제회의, 문화관광이벤트, 스포츠 개최
제주도 접근성 증대	· 국제 항공사의 제주 취항 유도 · 해양 수송 이용의 확산
관광산업에 대한 문화기반 육성	· 제주 고유의 문화 보존 및 육성 · 차별화된 제주 이미지에 문화적 요소 가미
방문객의 계절적 수요 최소화	· 4계절 날씨에 상관없는 관광산업 개발
방문객의 지출 극대화	· 방문객 평균 체류일 및 지출 증대
국제경쟁력을 갖춘 관광부문 육성	· 관광산업에 최적의 시행 프로그램 개발 · 국제사업체의 시장 진입 활성화 · 국제적으로 친근한 관광지원 서비스 개발
관광교육 및 훈련 개선	· 외국어 능력 개선 · 국제적인 대학과의 연계 강화
수익성 있는 관광투자 환경 조성	· 진입 장벽 해소 · 기존 관광시설의 수입 및 수익성 향상
외국인 투자 장려	· 수익성 있는 투자 환경 조성 · 저렴한 비용과 장기임대료 토지를 제공

자료: 제주도(2001), 제2차 제주도종합개발계획(안) 필자 수정

2011년까지 국제자유도시 건설의 제 1 목표는 제주도를 국제관광자유도시로 조성

하는데 정책적 역점을 두고 있다. 국제자유도시 건설 기본계획에서 제주도는 관광산업 육성을 위하여 8 가지의 전략을 강화할 것이다. 주요 전략분야를 요약하면 관광상품개발, 마케팅 효율성 향상, 목표시장 확대, 접근성 증대, 문화기반 육성, 계절적 수요 조정, 관광수입의 증대, 국제경쟁력 향상, 관광교육훈련강화, 관광투자환경 개선 및 외국인 자본투자 촉진 등을 들 수 있다<표-2>.

### 2.3 개발방향

<표-3> 관광권역별 개발방향

대권	소권	지향	토지활용 제안 / 활용방안
제주시 권역	도심권	도시관광	· 컨벤션, 메가몰, 국제비즈니스, 관광 휴양 지원시설 · 해안도로의 친수관광벨트화, 야간 관광지구 조성
	외곽권	도시위락 및 역사관광	· 도시위락시설 특화개발 · 해양레저, 휴양공간 조성
서귀포시 권역	중문권	제주도 관광휴양 거점	· 중문단지 특화 휴양, 쇼핑, 위락, 컨벤션 시설 추가 개발 · 휴양형 주거단지 및 전원리조트, 예레동 생태문화관광 개발
	서귀권	전원도시형 관광	· 서귀포항 관광미항으로 개발, 해양관광 기반 조성 · 중문-서귀 구간 도시관광벨트 조성
남제주군 권역	남군 동부권	해양 및 문화관광	· 성산 해양관광, 표선 민속관광, 남원 영화마을 조성
	남군 서부권	역사 및 생태관광	· 대정·안덕권 유배·민속, 전적지 조성 · 최남단 마라도의 생태관광지로서 최남단 공원 조성 · 실버휴양 목적의 생태관광지 조성
북제주군 권역	북군 동부권	생태관광	· 묘산봉 일대를 관광거점화 · 생태체험·교육관광지로 조성 · 제주돌문화공원, 경주마육성목장 등 연계
	북군 서부권	농업관광	· 농업과 연계한 생활관광지역 특화 개발 · 해양레저 관광지역 조성 · 소규모 마을별 특화관광지구 조성
한라산 권역	한라산 권역	적극적 보전	· 생물권 보전지역 지정, 세계 자연유산 등록 · 친화형 여가활동과 생태관광

자료: 제주도(2001), 제2차 제주도종합개발계획(안) 필자 수정

제주도는 제주관광개발의 권역을 제주시권역, 서귀포시권역, 남제주군권역, 북제주군권역, 한라산권역 등 5개 소권역으로 세분하고 각 권역별 특화개발을 지향하고 있다<표-3>. 제주시권역은 도시관광 및 역사관광, 서귀포시권역은 휴양관광거점과 전

원도시관광, 남제주권역은 해양 및 역사 생태관광, 북제주권역은 생태 및 농업관광, 한라산 권역은 자연친화형 생태관광 등을 특화해 나갈 계획이다.

## 2.4 문제점

이상에서 기존 자료를 중심으로 간략히 검토한 결과에 근거하여 제주관광정책의 문제점과 한계를 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 제주도는 내국인 관광목적지(domestic destination)이고 국제관광시장에서는 한계목적지(marginal destination)이다. 즉, 국제관광에서 제주도를 주요 목적지로 선택되지 못하고 있다.

둘째, 신희여행과 관련하여 제주도는 주변국가에 비해 관광매력이 크게 쇠퇴하고 있으며 이로 인하여 고소비형 주요 시장을 상실하고 있다. 즉, 신희여행시장과 같은 고소비형 시장을 대체하는 신규시장, 예컨대 컨벤션 시장과 국제스포츠 등을 개척하지 못하고 있다.

셋째, 2011년을 목표로 하는 ‘국제관광자유도시’ 건설은 21세기 관광정책 비전으로 싱가포르와 같은 경쟁국에 비하여 비전의식과 구체성이 크게 약하다. 왜냐하면 국제관광을 진흥하는 도시 중에 국제관광자유도시가 아닌 곳이 없으며 제주도국제관광자유도시는 기존의 국제도시들에 비해 높은 경쟁력을 확보하려는 전략도 상대적으로 미약하다.

넷째, 국제관광자유도시건설에서 채택하고 있는 전략들 중 대부분이 도시관광, 생태관광, 해양관광, 휴양관광을 지향하고 있어 국내경쟁력 조차 갖추기 어려운 실정이다. 왜냐하면, 문화관광부의 제2차 관광개발기본계획에서 국내 16개 도, 시의 권역 개발 방향과 상당부분 상충되고 독특성을 상실하고 있을 뿐만 아니라 자원기반도 우월하지 못 하기 때문이다.

다섯째, 제주관광의 경쟁상대가 되는 주변국가나 지역에 비해 내수시장과 관광기초시장이 미약하여 외국인 투자자본 유치가 상대적으로 쉽지 않다는 점이다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 투자인센티브가 월등히 유리하게 주어져야 하나 국내 다른 지역과의 형평성과 정치역학 관계로 인하여 개선이 어렵다는 점을 간과할 수 없다.

여섯째, 이상과 같은 문제점들은 관광부문을 중심으로 볼 때 국제적으로 인정받을

수 있는 관광전문가 기반이 취약할 뿐만 아니라 학술적, 실험적, 경험적 노하우를 축적시키지 못하여 취약한 관광전문성 사이클이 반복되고 있다는 사실과 관련성이 높다.

### Ⅲ. 경쟁국의 동향과 경쟁력 검토

#### 1. 싱가포르

싱가폴 관광정책의 핵심은 무제한 관광(unlimited tourism) 정책을 통하여 세계 속의 관광수도(tourism capital)를 건설하는 것이다(STPB 1996). 1996년 싱가포르 관광청은 21세기를 대비하여 거국적인 두뇌집단을 중심으로 위원회를 구성하고 21세기 관광비전을 수립하여 새로운 세기를 대비하고 있다.

싱가폴이 지향하는 관광수도란 세계수준의 관광목적지, 관광사업의 중심지, 아시아 태평양 지역의 관광허브를 지향하는 것을 의미한다. 싱가포르가 이러한 정책을 선택한 배경에는 공간적으로 협소하고 자연관광자원이 지극히 부족한 싱가포르의 한계를 극복하기 위하여 마련한 최선의 정책으로 평가되고 있다. 싱가폴은 이러한 한계에도 불구하고 주변국가와의 주도적이며 호혜적인 협력을 통하여 관광공간과 관광매력을 확장하고 세계인의 영원한 관광수도를 구체화시켜 나가고 있다.

#### 2. 호주

호주는 2002년 10월에 '10개년 관광전략계획'을 발표하였다. 이 계획의 특징은 지속 가능한 관광의 성장방향을 제시하고 있으며, 관광친화적 환경(tourist-friendly environments) 조성, 유관기관과 파트너십 형성(collaboration and partnership) 강화, 연구조사와 자료축적을 통해 시의성 있는 관광전략 수립에 역점을 두고 있다(KTRI 2002).

호주는 자연환경이 뛰어난 곳이므로 이들 자원을 관광친화적으로 개발한다는 점과 국내외 유관기관과 협조를 통한 파트너십을 강화하는데 정책적 특색을 보이고 있다. 관광전략의 과학화를 위하여 연구조사를 강화하는 점도 주목할 필요가 있다.

### 3. 일본

그동안 일본은 관광객 유치 중심의 관광산업진흥 시책에 비교적 소극적인 국가 중의 하나였다. 그러나 1990년대에 들어 일본도 방일외국인 유치 증대의 필요성을 재인식하고 1997년에 웰컴플랜(Welcome Plan 21)이 제안되었고 이 계획의 구체화를 위하여 ‘외국인 관광객 방문지역의 다양화를 통한 국제관광진흥에 관한 법률(외객유치법)을 시행하기에 이르렀다.

2000년에는 2007년까지 방일외국인 방문객을 800만명을 목표로 하는 신웰컴플랜(New Welcome Plan 21)을 선포하고 외국인 방문촉진을 위한 구체적 프로그램 실행에 돌입하였다. 이러한 시책에는 국제관광 테마지역 정비와 중점적 해외홍보 실시, 국제교류거점 및 쾌적관광공간 정비, 외국인 여행자 여행비용 저렴화와 서비스 향상, 차세대 관광정보기반 정비, 해외관광홍보 캠페인강화, 아시아 주변국가와의 관광교류촉진 등을 포함하고 있다.

일본 관광정책의 특성은 인바운드 보다 아웃바운드를 중시해 오는 것이 전통이었으나 21세기를 맞이하면서 양자를 모두 중시하는 정책으로 전환하였다는 점과 국제적 규모의 테마공원과 테마거리, 외국인 방문객을 위한 특별 시책 등을 강화하고, 여행경비의 저렴화를 위하여 노력하고 있다는 점이다.

### 4. 중국

동북아 주변국가 중에서 아태지역은 물론 한국과 제주관광에 가장 경쟁적인 대상으로 부상하는 나라는 역시 중국이다. 특히 중국, 홍콩, 마카오는 관광의 신삼각주(new delta)를 구축하여 2005년 이후 동북아 관광시장에서 절대 우위를 확보하고자 노력하고 있다. 특히 중국은 등소평의 이론과 경제이념을 관광의 지표로 삼고 관광산업에 대한 정책적 경제적 매력을 더욱 고무시켜 오고 있다.

홍콩정부는 란타우섬에 2005년 개장을 목표로 여의도 3배 규모의 홍콩디즈니랜드 건설에 착공하였다. 홍콩정부는 디즈니랜드 개발을 통해 연간 수백만명의 관광객 유인효과, 수천명의 고용창출효과, 주민의 삶의 질 향상효과, 그리고 홍콩의 국제적 이미지 제고효과를 기대하고 있다.

마카오정부는 도박의 도시 마카오로서 최근엔 카지노업의 대외개방을 선언하였다. 마카오는 1961년 카지노업을 허용했지만 최근 세계적인 카지노 사업가 스티브 윈(Steve Wynn)과 미국 굴지의 카지노 갤럭시를 이끄는 베니션 그룹의 120억 홍콩달러에 달하는 투자를 유치함으로써 본격적인 관광경쟁 대열에 합류를 준비하고 있다.

중국의 상하이 또한 동북아의 관광허브 패권을 준비하고 있다. 2002년 7월에 상하이시와 미국 월트디즈니사와 푸둥지구 디즈니랜드 건설 기본합의서에 서명하였다. 상하이 프로젝트는 2008년에 시작될 것이고 상하이 디즈니랜드가 완성될 즈음엔 동북아 시장에서 중화권 관광경쟁력은 한층 높아질 것으로 전망된다.

중국은 마카오 북쪽에 있는 주하이를 중국 남부의 관광거점 도시로 개발하고자 하는 계획도 확정해 놓고 있다. 주하이는 진주의 바다라는 이름으로 도시전체가 공원이라 할 만큼 아름다운 곳으로 중국부자들이 겨울철을 보내는 곳으로 중국의 플로리다, 캘리포니아로 불리운다.

'90년대 이후 중국은 환경보호에도 지속적인 관심을 쏟으며 2001년에는 중국의 경제개발 제10차 5개년 계획을 수립하고, 서부대개발을 통하여 생태관광자원을 대대적으로 개발해 나갈 방침이다.

이상과 같이 홍콩, 마카오 등 특별자치구를 포함하여 중국 관광정책의 특성은 개방경제를 표방한 이후 무한한 배후시장과 관광잠재력을 배경으로 외국자본을 유치하여 동북아의 관광거점으로 도약하려는 광범한 계획을 추진하고 있다는 점이다. 중국은 당분간 중화권 관광중심지로 기반을 다지고 급기야 아태 관광시장을 삼켜버릴 수 있는 거대관광거점(mega tourism-hub)으로 발전할 것이 분명하다.

## 5. 한국

한국은 2011년까지 총 23조원 규모를 투자하는 제2차 관광개발기본계획을 수립해 놓고 있다. 이 계획은 21세기 한반도 시대를 열어가는 관광대국(외국인 관광객 1000만명 유치) 실현을 앞당기는데 정책적 비전을 두고 있다(문화관광부 2001).

세부적인 정책목표는 국제경쟁력을 갖춘 매력적인 관광한국, 개발과 보전이 조화된 환경친화적 관광한국, 관광자원의 가치를 창조하는 지식기반형 관광한국, 삶의 질 향상에 기여하는 국민참여형 관광한국, 한반도 평화시대를 열어가는 개방형 관광

한국에 두고 있다.

자원중심의 제1차 관광개발기본계획에 비해 제2차 계획은 지방자치단체의 자율적인 책임과 역할을 강조한 행정권 중심으로 16개 관광권역(16개 시, 도 권역)을 설정하고 있다. 제주도 역시 독립권역으로 설정되어 있다. 각 권역별 개발방향을 보면, 서울은 국제관광교류 중추도시 육성, 인천은 동북아국제관광 관문도시 육성, 경기도는 국제적 수준의 관광휴양지역 육성, 충남은 서해안 해양관광중심지역 육성, 대전은 첨단과학특화 관광도시 육성, 전북은 전라 전통문화예술 관광지역 육성, 광주·경주는 서남권 문화예술관광도시 육성, 전남은 다도해 해양·문화 관광지역 육성, 강원은 청정 산악·해양 관광지역 육성, 충북은 중부내륙 관광휴양지역 육성, 경북은 전통 역사문화 관광지역 육성, 대구는 동남권 역사문화관광 거점도시 육성, 울산은 산업교류기반 문화관광도시 육성, 부산은 동북아 해양관광거점도시 육성, 경남은 한려수도 해양·역사문화 관광지역 육성, 제주는 국제관광자유지역으로 육성하는 것으로 설정되어 있다.

이러한 제2차 계획이 갖고 있는 특성은 21세기를 대비하는 종합계획으로 싱가포르, 중국, 홍콩, 호주, 일본 등 주변국과 경쟁우위를 확보하고 한국 고유의 관광정책을 모색하기 위한 기본계획이다. 그리고, 중앙정부의 통제와 간섭을 줄이고 16개 시, 도 권역의 자원과 문화적 특성을 살리면서 국내 16개 시, 도간의 무한경쟁의 시대를 선언하고 있는 것이다. 특히 여러 권역에서 관광휴양도시나 해양관광도시를 지향하고 있어 제주권역과 국내 경쟁관계가 첨예하게 설정되어 있다는데 주목할 필요가 있다.

따라서, 국제관광자유도시를 표방하는 제주도는 동북아 주변국가나 지역, 그리고 국내의 15개 지방과의 경쟁 속에서 제주관광의 경쟁정책을 모색해야 하는 3차원적 경쟁구도라는 기본 틀을 벗어 날 수 없게 되었다.

## IV. 제주지역관광의 정책방향 논의

### 1. 정책개념의 재설정

모든 사람이 합의할 수 있는 정책(policy)의 정의를 내린다는 것은 불가능하다.

Lasswell은 정책을 ‘문제해결 및 변화유도를 위한 활동’으로 보는가 하면, Boulding은 ‘특정 목적을 지닌 활동을 지배하는 제원리’라 하고, Dror는 ‘정부기관에 의하여 결정된 미래의 활동지침’으로 정의하고 있다(유훈 1999). 요컨대 정부기관이 예상되는 미래의 문제를 해결하거나 의도적으로 새로운 변화를 유도하기 위하여 정해 놓은 원리 및 지침을 의미하는 것이다.

이러한 정의에서 정부기관은 제주도, 미래의 문제는 3차원의 경쟁관계(3 dimensional competition structure), 새로운 변화는 국제관광자유도시를 지칭할 것이다. 제주도가 3차원의 관광경쟁관계를 미래의 문제로 인식하고 이를 해결해 나가면서 국제관광자유도시를 성공적으로 건설하기 위한 활동지침이나 원리를 갖고 있다면 이것이 바로 제주지역관광정책이 될 것이다.

그 동안 제주지역관광을 위한 정책은 논자에 따라 다양하게 제시되어 오고 있다. 그러나 이 글에서는 1장과 2장에서 살펴본 제주관광의 현황과 정책비전, 그리고 주변 국가의 관광정책동향 검토결과에 한정하고, 위의 정책개념에 따라 향후 제주지역관광 정책을 발전시켜 나가는데 바람직한 방향에 관하여 몇 가지 논의해 보고자 한다.

## 2. 통합형 관광조직 형성(integrated tourism organization)

제주도가 국제자유도시 건설을 계획하면서 의식적이든 무의식적이든 염두에 둔 벤치마킹의 대상은 홍콩과 싱가포르였다. 공교롭게도 싱가포르와 홍콩은 관광산업이 발전되어 있는 국가로서 그 배경에는 1국체제의 관광조직을 구비하고 있기 때문에 관광이 발전할 수 있었다는 현실을 주목할 필요가 있다. 제주도가 이들과 현격하게 대비되는 한 가지 차이점은 제주도에 강력하고 일사분란한 관광행정조직을 구비하지 못하고 있다는 것이다. 1개 도, 2개 시, 2개 군으로 자치형의 영세하고 비전문적이고 비협력적인 행정조직으로 제주지역관광의 경쟁력을 기대할 수 없게 되어 있다.

싱가포르나 홍콩처럼 1국체제의 관광행정조직이 필요한 이유는 첫째, 관광객은 제주도를 하나의 통합목적지로 보고 있으며 도, 시, 군으로 쪼개어진 이미지를 갖고 있지 않다는 점이다. 둘째, 이러한 관광시장에 대하여 하나의 통합목적지로서 대응하려면 통합형 관광행정조직이 필요하다. 셋째, 현대 관광정책은 국내외의 관련 기구, 특히 국제기구와의 긴밀한 협력이 요구되고 있으며 이들 기구와 대등한 위치에

서 상호협력을 유지해 나가려면 현재 제주의 관광관련 조직들보다 격상된 통합형 대표기구가 필요하다는 점이다.

최근 제주도에서 논의가 시작된 행정구조개편이 시군을 통합한 특별도로 발전할 경우 제주지역관광의 정책기구는 매우 강력하게 형성될 수 있을 것이다. 그러나 이 논의가 성사되기까지 많은 시간이 소요될 것으로 예상됨에 따라 다른 대안으로 제주지역에 제주관광진흥원 등을 설립하여 기존 시,군, 도의 모든 관광업무를 주도하는 통합형 조직이 필요할 것이다.

이러한 통합형 지역관광정책조직은 제주관광의 경쟁력 확보와 장기적 발전을 위하여 필요충분조건임을 간과해서 안 될 것이다. 관광목적지는 하나인데 관련 조직은 극도로 세분화되어 전문성, 환경대응성, 경쟁성, 통합성, 파트너쉽 어느 하나도 확보해 나가기 어려운 실정이다. 경쟁대상을 재인식하고 이들을 능가하는 조직설계가 가장 기본적이고 시급한 과제이다.

### 3. 브레인 게인 정책(Brain gain policy)

제주지역관광에서 관광조직 못지 않게 가장 취약한 부분은 관광브레인의 절대적 결핍이다. 제주지역관광과 관련 되는 대부분의 과제들이 지역 외부에 의뢰해야 되는 현실을 외면할 수 없다. 제2차 관광기본계획(문화관광부 2001)에서도 관광산업을 지식기반산업으로 발전시킨다는 방침을 갖고 있다. 관광산업이 사람산업(people industry)임을 주목할 때 어느 산업에 비해 사람이 얼마나 중요한 주체인지를 짐작할 수 있다. 미국의 실리콘 벨리(Silicon valley)의 핵심도 세계 도처로부터 우수한 브레인들 유인하고 이들을 수용할 수 있었기 때문에 가능했다는 사실을 간과할 수 없다(Kang 2002).

제주지역관광에서 외국인 관광객, 신희여행객, 대안관광객 등 고부가가치 관광시장과 신규시장에서 경쟁력을 확보하지 못하는 배경에는 브레인 결여와 밀접한 관련을 갖고 있다고 판단된다. 지역관광정책은 단순한 관광경험에 의하여 개발될 수 있는 것이 아니다. 지역관광정책은 지극히 과학적으로 접근되어야 할 사안이다. 관광지개발 방향, 관광마케팅 전략, 동태적인 환경대응방법, 대안관광의 모색, 국제협력, 대형이벤트 기획, 그리고 관광관련 프로젝트의 수행 등과 관련하여 상당부분이 우수

브레인이 풍부해야 가능한 사업들임을 명심해야 할 것이다.

이를 위하여 국내와 해외로부터 관광부문에 우수 브레인이 제주로 유입시키는 전략을 강구해 나가야 할 것이다. 예컨대, 지역 대학에 우수한 관광관련 교수들이 채용될 수 있도록 제도가 보완되어야 하고, 지방정부의 행정부문에 국제적인 관광브레인을 유치해야 하며, 제주도 관광협회나 제주컨벤션센터, 또는 향후(가칭) 제주관광진흥원에도 이러한 측면에서 획기적으로 보강되어야 할 기본적인 과제이다. 스위스 호텔학교, Disney Land, 체인호텔, 미국 PGA 티칭프로들이 운영하는 골프아카데미를 유치할 경우 이와 같은 브레인 게인 효과(brain gain effects)를 크게 얻을 수 있을 것으로 전망된다.

아울러 현재 제주도내에서 일하고 있는 관광관련 대학교수, 연구원, 공무원, 기업인 등을 망라하여 “관광전문가 DB”를 구축하여 각 전문가의 학력, 전공, 경력 등을 제대로 활용할 수 있도록 준비해야 할 것이다. 좁은 제주지역에서 전문성보다는 사사로운 인적관계를 통하여 실질적 전문성보다 외형적 전문성이 관례적으로 통용됨으로 인하여 제주관광의 발전에 크게 기여하지 못하는 현상을 타파해 나가야 할 것이다.

#### 4. 제주관광비전의 재정립

2011년까지 제주관광의 비전은 ‘천혜의 자연환경과 독특한 전통문화를 기반으로 한 휴양형 국제관광자유도시 건설’이다. 결론부터 말하면 제시된 비전 속에 경쟁 상대국과의 차별성이나 경쟁력이 크게 부족하다는 점이다. 그 이유는 첫째, 세계 어느 나라를 보더라도 현대 관광정책에서 자국의 자연환경과 전통문화를 중시하지 않는 정책은 찾아보기 힘들다. 자연과 문화는 관광을 형성하는 피와 살이다. 가장 보편적인 요소이다. 그러나 천혜의 자연과 전통문화는 지역성을 말하는 것이기도 하기 때문에 중시될 수 밖에 없다. 로마는 지붕 없는 박물관이다. 로마의 매력은 문화이다. 이렇게 비교할 때 제주의 문화가 나름대로 의미가 있지만 관광객들에게 로마와 제주의 문화를 대비시킨다면 어떻게 판단할 것인가? 이런 의미에서 볼 때 제주의 자연과 문화는 우리에게 중요하긴 하지만 관광객에게 그렇게 매력적이지 않음을 알 수 있다.

둘째, 제주관광의 방향을 휴양형으로 설정하고 있다. 가장 적합한 설정이라 하겠다. 왜냐하면 관광은 휴양형과 비즈니스형, 그리고 이들을 복합시킨 형태가 있을 수

있는데, 제주지역은 뉴욕, 동경, 홍콩, 싱가포르에 비하면 비즈니스는 너무 빈약하기 때문에 결국은 대안 없이 휴양형으로 갈 수 밖에 없는 것이다. 그러나, 제주지역은 세계적으로 휴양지가 발달하는 선벨트(sunbelt)에서 벗어나 있고 4계절이 뚜렷하고 기상이 나쁜 일수가 적지 않아 상시적인 휴양지로는 상대적 자연적 취약성을 면치 못하고 있다. 뿐만 아니라 제2차 관광개발기본계획에 근거하여 판단할 때 여러 권역이 휴양형 또는 제주권역과 비슷한 유형의 관광거점을 지향하도록 설정되어 있기 때문에 국내 경쟁력조차 차별화 시키기에 어려운 실정이다.

셋째, 국제관광자유도시와 관련되어 있다. 관광도시라면 국제도시가 아닌 곳이 없다. 즉 국제도시가 되어야 관광도시가 되는 것이다. 그리고 제주를 도시나 지역이나 하는 관점이다. 관광객이란 사전에 갖고 있는 이미지를 확인하기 위하여 방문하는 사람들이다. 제주를 방문했을 때 국제도시라는 이미지를 갖고 왔으나 현실은 농어촌과 소도시로 이루어진 섬이라는 걸 알게 될 것이다. 이미지와 현실의 괴리를 내포하고 있는 것이다.

이상과 같은 세 가지 측면의 요소를 고려하여 현재 제주관광정책의 비전은 재검토 되어야 하고 그 비전을 실현하기 위한 세부 정책목표와 전략을 보완하는 것이 바람직하다. 예컨대 '4계의 휴양 리조트 파라다이스' 등 이미지와 현실과 전략을 결합시키는 방향에서 재설정 되어야 할 것이다.

## 5. 수출형 관광정책(export-oriented tourism policy)

관광산업은 경쟁산업이다. 따라서 관광정책도 경쟁 우위를 확보할 수 있어야 살아남을 수 있다. 경쟁력이 높은 정책은 주변 경쟁상대국으로부터 벤치 마킹을 당하게 된다. 이렇게 여러 국가로부터 벤치마킹을 받을 만한 가치가 있는 정책이야말로 성공적인 관광정책이라 평가할 수 있다.

제주도는 국내 또는 주변국가의 관광정책을 벤치마킹 하는데 급급한 현실을 부인할 수 없을 것이다. 그것도 5년 10년이 지난 사례들을 수입하고 제도화하다 보면 이미 시장성을 상실한 관광정책으로 가치를 잃게 된다. 국내 어디선가 또는 해외 어디선가 이미 하고 있는 사업이 아니면 제주도에 세계 최초로 훌륭한 정책을 형성하고 집행하지는 못하는 이유를 재평가해 봐야 할 것이다.

제주도가 홍콩, 싱가포르, 호주, 일본의 관광정책을 벤치마킹 하고 있다면 이들 국가는 수출형 관광정책을 만들어 낼 수 있는 국가들이다. 현재 제주는 관광정책을 수입하는 지역이다. 경쟁상대국이나 지역에서 제주관광정책을 공부하고 카피하기 위하여 제주로 몰려들게 만들어 나가야 할 것이다.

국제적인 호텔학교, 관광대학, 골프아카데미를 유치하여 주변국가에서 제주로 유학을 오도록 만들어야 할 것이다. 지역대학의 관광학과의 국제화 지원을 통하여 유학생, 공무원 및 기업 연수원생들이 제주에서 공부할 수 있게 해야 할 것이다. 국제적인 관광사업가들이 제주에 투자하고 제주에서 관광사업을 구상해 나가는 사업환경을 만들어 나가야 할 것이다. 정치계, 경제계, 스포츠계, 예술계에서 지명도가 높은 사람들이 제주에서 휴양을 즐길 수 있도록 VIP 프로그램이 도입되어야 '대중은 엘리트를 따르게 해야 한다'는 차별화된 관광정책을 성공시킬 수 있을 것이다. 국제관광객들은 찰리 채플린이 찾는 발리와 고두심이 찾는 제주를 어떻게 비교할 것인지 생각해 봐야 할 것이다.

## V. 결 론

지금 세계관광은 성장형 미래산업으로 각 국의 전략적 가치를 주목받고 있다. 주변국가나 국내 각 지방의 관광정책도 혁신적인 변화가 가속적으로 이루어질 전망이다. 한국의 제2차 관광개발기본계획은 2011년까지 한국관광의 개발방향을 제시하고 있다. 제2차 제주도종합개발계획은 2011년까지 제주도를 국제자유도시로 건설하고 관광부문을 어떻게 발전시킬 것인가를 제시하고 있다. 그러나 제주지역관광정책의 경쟁력에 대해서는 여전히 부정적인 평가를 받을 소지를 안고 있다.

이 글은 이러한 문제인식에서 출발하여 제주관광의 현황과 정책비전, 경쟁국가의 관광정책 동향 등을 검토하여 제주지역관광정책의 혁신방향을 제시하는데 목적을 두었다. 연구방법은 비록 기존의 2차 자료 중심의 검토와 논의에 한정하였지만 제주지역관광을 위하여 시사점을 몇 가지 발견할 수 있었다.

제주지역관광정책은 통합형 관광조직을 속히 마련하고, 관광행정부문, 관광업계, 관광교육 부문에 우수한 브레인 유치 및 활용 전략을 강화해야 한다. 제주관광의 정

책적 비전도 국내외 경쟁력과 차별성, 관광객의 이미지와 제주지역의 현실을 고려하여 수정되어야 할 것이다. 궁극적으로 구태의연한 관광정책에서 동북아로 수출하는 선도형 관광정책을 수립하고 집행해 나감으로써 국제적 주목을 받을 수 있어야 제주지역관광이 경쟁력을 향상시켜 나갈 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 문화관광부(2001), 제2차 관광개발기본계획  
제주도(2001), 제2차 제주도종합개발계획(안)  
제주도(2002), 세계를 향한 강한 제주 발전전략 실천계획  
제주도(2001), 관광행정현황  
제주도(2000), 제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획  
유훈(1999), 정책학원론, 서울:법문사  
KTRI(2002), 한국관광정책  
STPB(1996), Tourism 21: vision of a Tourism Capital  
Kang,J.S(2003), 'The Silicon Valley Culture and the Information Technology Industries,' 문화·관광정책세미나발표자료, 사)한국문화무역학회