

정책논단

제주지역 주민주도형 관광사업의 활성화를 위한 과제

- 관광두레사업 사례 고찰을 중심으로 -

제주발전연구원 선임연구위원 정 승 훈

1. 주민주도형 관광사업의 육성 필요성

2013년 제주를 방문한 국내·외 관광객이 1,000만 명을 돌파하여 제주도에 관광 산업이 차지하는 위상이 지속적으로 높아지고 있다. 현 시점에서는 관광객 1,000만 시대 이후를 어떻게 준비해 나가야 할 것인가가 주요한 과제가 되고 있다.

최근 제주방문 관광객 수가 증가하고 있지만 지역주민들이 체감하는 경제효과가 발생하지 않고, 일부 대기업 계열에서 운영하는 면세점과 쇼핑센터, 일부 중국인 전담 여행사 등만 혜택을 받고 있다는 여론이 높다. 이러한 이유 중의 하나가 도내에서 마을만들기 사업, 사회적경제 관련기업 육성 등 지역주민이 주체가 되는 관광사업 육성을 지속적으로 추진해 왔으나 실질적인 주민주도형 관광사업이 부족하다는 것을 의미한다.

제주특별자치도를 비롯한 지방자치단체는 지역경제 활성화를 위해 문화체육관광부, 기획재정부, 안전행정부, 농축산식품부, 해양수산부, 환경부, 산림청 등 정부 부처의 보조를 받거나 자체적으로 재정을 투입하여 다양한 지역 관광사업을 추진하고 있다. 그러나 우리나라 지역 관광사업은 지역주민 역량 부족, 주민 자본 부족 등에 기인하여 지방자치단체 주도로 이루어지는 경우가 많으며, 주로 관광시설 조성에 치중하여 준공 이후 사후관리와 운영이 저조한 사례가 빈번히 발생하고 있다. 경영 없는 개발로 인해 지방자치단체 재정 부담 심화, 지역주민 혜택 및 지역경제 파급효과가 미흡한 실정이다(문화체육관광부, 2013a). 지역 관광사업이 실질적인 지역경제 효과를 거두기 위해서는 관광사업의 간접적 파급효과를 기대할 것이 아니라 주민 주

도의 관광사업체 육성을 통해서 직접적인 소득과 고용을 창출하는 것이 중요하다(김성진·박주영, 2013).

주민 주도 방식은 공공정책의 객체로서 여겨져 왔던 지역주민이 스스로 주체가 되어 지역사회의 현안문제 해결에 자발적으로 참여하는 것을 의미하며, 주민 주도형 관광사업이란 주민이 고용과 소득 창출 등 지역사회의 문제해결을 위해 지역을 방문하는 관광객을 대상으로 자발적, 협력적으로 경영하는 관광사업을 의미한다(김성진·박주영, 2013). 즉, 지역주민의 소득 증대, 고용 창출, 그리고 소득이 지역 외부로 유출되는 것이 아니라 지역내 소득 순순환시스템을 창출하는 것이다(안전행정부, 2013). 지역 주민의 경제적 부를 증가시키기 위해 지역의 향토산업 육성, 지역내 상권의 활성화 등 지역 내 소득 순순환시스템을 창출하는 지역공동체 유형이라고 할 수 있다.

관광사업에 있어 지역주민의 참여와 협력은 필수적인 전제조건이며, 관광의 성공은 지역주민들의 적극적 참여에 달려 있다. 주민주도형 관광사업이 활성화될 때 각종 지역 관광개발사업시 지역주민들의 적극적 참여와 협력을 이끌어낼 수 있다. 또한, 이러한 지역주민 주도형 관광사업이 정착될 때 제주관광의 지속가능한 발전에도 기여할 수 있다.

제주지역에서도 마을기업, 사회적기업, 협동조합 등 사회적 경제 조직 중에서 지역공동체의 이익 또는 비영리적 목표 실현을 위해 관광사업을 운영하는 사례가 증가하고 있다. 제주지역의 사회적경제 관련 공동체 조직 현황을 마을기업, 사회적기업, 농어촌공동회사, 협동조합을 중심으로 살펴보면 다음과 같다(고승한, 2014). 2014년 1월 기준 마을기업은 27개 업체이며, 이 중 문화예술·관광분야 기업은 6개 업체이다. 사회적 기업은 92개 업체(예비사회적기업 포함)이며, 이 중 문화예술·관광분야 기업은 11개 업체가 있다. 농어촌공동체회사는 3개 업체이며, 농수산물 생산·판매, 식품제조업체가 대다수이다. 협동조합은 59개 업체이며, 이 중 문화예술·관광분야 조합은 5개 업체이다. 실질적으로 주민주도형 관광사업에 대한 육성방안을 마련하기 위해서는 실태조사, 문제점 파악, 피드백 등이 지속적으로 이루어져야 한다. 그러나 관광중심의 사회적경제 관련 공동체 조직에 대한 체계적인 조사와 연구는 미흡한 실정이다.

따라서 본 고에서는 문화체육관광부의 관광두레 육성사업의 고찰을 통해 제주지역 주민주도형 관광사업의 방향과 과제를 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 관광두레사업에 대한 고찰

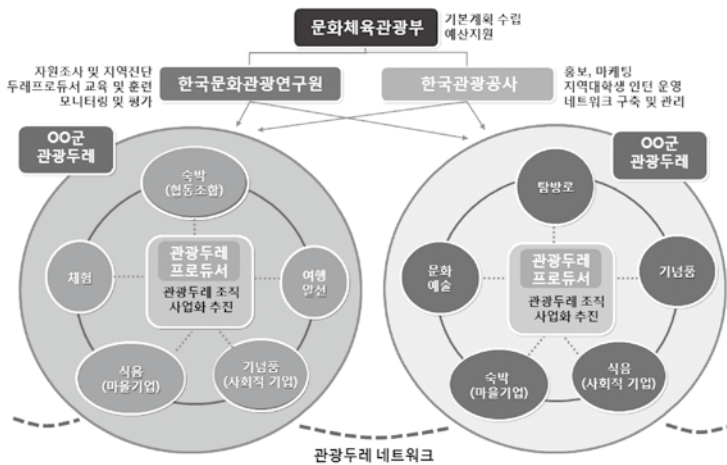
주민주도형 관광사업에 대해 사업이 이루어지는 공간적 범위, 관광사업 발굴 영역의 관점에서 접근하면 다음과 같이 구분할 수 있다(문화체육관광부, 2013a). 첫째, 관광사업의 유형에 따라 특정 마을 외에 해당 시·군·구 범위에서 관광사업 공동체가 만들어질 수 있다. 공간적 범위로는 마을단위에서 주민주도형 관광사업이 추진될 수 있으나, 시군구 범위에서 공동체가 조성되어 운영될 수 있다. 둘째, 지역의 여건에 따라 다양한 주민주도형 관광사업 영역 발굴이 가능하다. 숙박, 식음료, 기념품, 여행알선 등 특정 사업에 특화된 형태 외에 다양한 수익모델을 함께 운영하는 형태도 가능하다. 예를 들어 강원도 평창군 어름치마을은 주민 모두가 운영위원회에 가입하여, 공동숙박, 체험, 마을환경 정화, 축제 개최 등의 공동사업을 추진하는 사례를 들 수 있다. 또한 개별 경영체의 협업도 가능하며, 특정 마을의 민박 등 숙박시설에 대한 공동 예약시스템 도입, 공동 물품 구매와 마케팅 등의 사례를 들 수 있다.

주민주도형 관광사업의 대표적인 모델이 문화체육관광부에서 추진하고 있는 관광두레 사업이다. 문화체육관광부는 주민 주도형 관광사업 경영체의 성공 창업, 지속 발전을 지원하기 위해 관광두레 사업을 2013년부터 추진하였다. 관광두레사업의 목적은 주민 주도의 관광사업체 창업 및 육성을 지원하고, 관광두레기업 간 네트워크를 통해 관광두레를 형성함으로써 공동체 의식을 함양하고 지역관광을 활성화하는데 있다(문화체육관광부, 2014.1). 관광두레는 주민의 주체적·자발적·협력적 참여와 지역자원을 연계한 새로운 방식의 지역관광 공동체를 의미한다(문화체육관광부, 2013a). 또한 주민들이 지역 내 자원의 발굴·운영에 참여하여 가치 공유를 기반으로 지역특화 관광 사업을 운영하는 조직을 일컫기도 한다. 요컨대 지역의 여러 자원과 주민 공동체를 지역특화 관광사업으로 잇는 관광두레가 있고, 개별 사업을 운영하는 관광두레주민기업이 존재한다(문화체육관광부, 2013b). 관광두레 만들기 사업은 사회적기업, 마을기업, 농어촌공동체회사 등에 관한 소관부처별 분절성과 개별 사업체 중심의 지원 방식의 한계를 개선하기 위한 것이다. 기존 지역 공동체사업은 개별 지역경영체(영농법인, 협동조합, 마을기업, 예비사회적기업 등) 설립·운영 지원을 통한 지역경제 활성화 및 일자리 창출에 초점을 두고 있다. 반면 관광두레사업은 타 부처 소관 지역 경영체를 활용하여 지역특화 관광사업을 개발·운영하도록 지원함으로써 자립적인 지역관광 사업 기반을 구축하는데 있다. 관광두레 만들기 사

업은(문화체육관광부, 2013a), 첫째, 정부 또는 지자체가 기 조성한 지역의 공공 유
휴자원 재생, 둘째, 스토리텔링 및 지역 맞춤형 프로그램을 창의적으로 개발, 셋째,
기존 지역경영체를 관광사업 경영공동체로 특화, 넷째, 지역주민 주체적·자발적 참
여, 관광사업을 협력적으로 운영, 다섯째, 창출된 수익이 지역에 환원되는 지역관광
활성화 사업 등에 의미를 두고 있다.

2013년에는 양구군, 양평군, 제천시, 청송군, 부안군 5개 지역에 37개 예비 관광두
레기업을 선정하여, 유형 I (관광사업을 운영하였으나 정체상태에 놓여있는 조직 6
개소), 유형 II(조직화는 되었으나 사업 아이디어만 가지고 있는 조직 9개소), 유형
III(조직화도 되지 않았고 추상적 사업구상만 가지고 있는 조직 22개소)로 구분하여
사업을 지원하고 있다(문화체육관광부, 2014.1). 2014년에는 관광두레 사업 대상 기
초자치단체 20곳과 지역별 관광두레 프로듀서 23명을 선발하였다(문화체육관광부,
2014.2). 또한, 2017년까지 전국 100개 시·군에 관광두레를 조성할 계획이다(문화
체육관광부, 2014.1.7).

관광두레사업의 지원체계 구축과 관련해서도 문화체육관광부, 지방자치단체, 한
국문화관광연구원, 한국관광공사가 협력하여 관광두레의 성공 창업, 안정 성장, 지
속 발전을 위한 지역진단, 역량강화, 홍보 등을 추진하는 것으로 설정하여 각 기관별
역할 분담을 강조하고 있다(문화체육관광부, 2013a).



[그림 1] 관광두레 사업의 추진체계

자료 : 문화체육관광부, 「2014년 「관광두레」 사업계획(안)」, 2014.1, p.2.

〈표 1〉 관광두레 사업과 타 사업과의 비교

구분	관광두레 만들기	마을기업 육성	사회적기업 육성	농어촌공동체회사 육성	협동조합*
부처	문화체육관광부	안전행정부	고용노동부	농림축산식품부	기획재정부
목표	지역주민 주도의 지속가능한 지역관광 사업 활성화	안정적 소득 창출을 통해 지역공동체 활성화 일자리 창출	지속가능한 일자리 제공 사회적 필요 충족 및 사회서비스 확충	농어촌 지역의 일자리와 소득 창출	건전한 협동조합 생태계 조성
지원 요건	관광사업을 하고자 하는 지역주민 (기존 공동체 포함)	민법상 법인 5인 이상 출자 지역주민비율 70% ¹ 등	독립된 조직, 유급 근로자 고용, 사회적 목적 실행, 이해관계자참여 의사결정 구조, 사회적 목적 재투자	지역주민 또는 귀촌인력이 자발적으로 결성, 지역사회 활성화에 기여	5인 이상 조합원 (금융업, 보험업 제외)
지원 대상	지역 (시·군·구)	개별 경영체 (마을단위)	개별 경영체 (특정공간 없음)	개별 경영체 (농어촌 마을, 읍면, 시군단위 등)	개별 경영체 (특정공간없음)
	지역 공모 후 선정	마을기업 지정 후 지원	예비사회적기업 지정, 사회적기업 인증 후 지원	농어촌공동체회사 중 우수사업 선정 후 지원	
지원대상 선정기준	<ul style="list-style-type: none"> 사업내용의 독창성, 공동체성(주민참여), 지역자원의 매력성, 성과도출가능성 등 	<ul style="list-style-type: none"> 공동체 구성 및 사업계획 적절성, 재정의 건전성·자부담, 자립경영 및 지속적인 수익창출 가능성, 안정적인 일자리 제공 	(지역형예비사회적기업 예) <ul style="list-style-type: none"> 사업내용의 우수성, 사업주체의 건실성, 지속적 고용창출 가능성, 사업적기업 인증가능성 등 	<ul style="list-style-type: none"> 공동체성, 지역성, 수익성 및 자립성, 공익성, 법인성 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 법령의 인허가 조건 충족 (정관작성, 설립동의자 모집, 창립총회 의결, 출자금 납입 등)
지원금 사용용도	<ul style="list-style-type: none"> 직접 지원금 없음 교육·훈련, 홍보·마케팅, 지역대학생 인턴 지원 등 간접 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 물품구입비, 임대비, 공사비, 인쇄비, 여비, 인건비 등 	(지역형예비사회적기업 예) <ul style="list-style-type: none"> 인건비 지원, 전문인력 인건비 사업개발비: 기술개발, R&D, 홍보·마케팅 	<ul style="list-style-type: none"> 기획·개발·마케팅·홍보 등: 상품화 관련 비용, 브랜드 개발 비용, 홍보비 등 	<ul style="list-style-type: none"> 직접지원금 없음 교육·홍보, 회계 및 정보화 등 간접지원 원칙
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> 지역자원조사 단계별 지역역량강화 교육 특화 관광사업 창출 멘토링 공공시설 활용 지원 지역대학생 인턴 지원 홍보, 마케팅 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 사업비 지원: 8천만 원 -1차년도 5천만 원, -2차년도 3천만 원 *지원액의 20%한도 내에서 인건비 사용가능 교육 및 컨설팅 	(지역형예비사회적기업 예) <ul style="list-style-type: none"> 사업개발비 지원: 연 3천만원 이내 -참여기관은 신청 사업비의 10% 자부담(의무) 일자리 창출 사업: 최저임금 수준의 인건비와 사업주 부담 4대 사회보험료 일부(인건비의 9%) 지원 -1년차 100%, 2년차 90% 경영 컨설팅 	<ul style="list-style-type: none"> 제품개발·홍보·마케팅 비용 등: 최대 5천만원 지원 교육 및 경영 컨설팅 	<ul style="list-style-type: none"> 종합정보시스템 구축(예정): 신고·인가 및 현황관리 지원 7개 권역 중간 지원기관 운영: 부처·지자체 업무지원 교육·홍보 지원: 워크숍, 자료집발간 협동조합 정책 네트워크 구축: 관계 부처, 지자체, 시민 단체, 국제기구 등

주) 기획재정부는 2012.12월 시행된 「협동조합기본법」의 주무부처(부처 내 협동조합정책관 신설) 본 표의 부처별 육성사업-부처 간의 관계와 그 성격이 다름. 협동조합 육성을 위한 별도의 정책사업은 없음.

자료: 문화체육관광부(2013a), 「주민주도형 관광사업 운영 공동체 관광두레 조성사업 기본계획(안)」, p.17.

III. 제주지역 주민주도형 관광사업의 과제

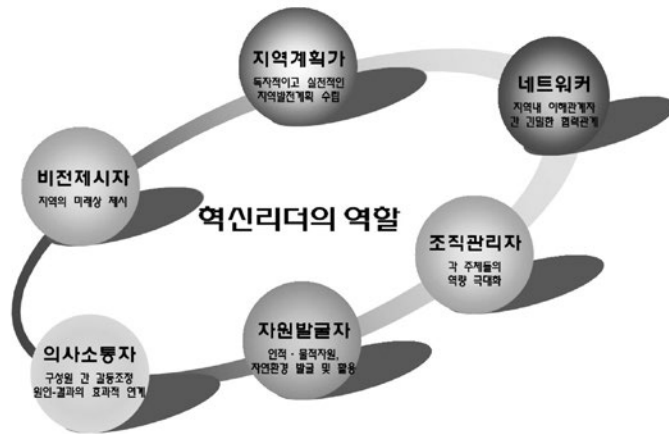
제주지역 주민주도형 관광사업의 활성화를 위한 과제를 관광두레사업의 추진 방향과 연계하여 몇 가지 관점에서 기술하고자 한다.

첫째, 주민주도형 관광사업을 활성화하기 위하여 단계별 인큐베이팅 시스템을 강화해 나가야 한다. 관광두레 사업의 경우, 단계별 인큐베이팅 시스템 구축을 강조하고, 지역밀착형 멘토링 시스템 지원을 강조하고 있다. 주민 주도의 관광경영주체 형성과 관광사업 운영에 대한 학습과 준비 과정에서 사업체 형성 전 단계부터 지원하여, 지역관광의 자생력을 높이기 위한 단계적 접근을 취한다는 것이다. 주민주도형 관광사업체를 지원하는데 있어서 주민의 역량 수준과 예산 분담이 지속적으로 가능한지 등을 고려하여 단계별 인큐베이팅 시스템을 구축해야 한다.

둘째, 선택과 집중에 의한 주민주도형 관광사업 선정이 필요하다. 도내에는 다양한 마을단위 지역공동체사업이 추진되고 있으며, 지역공동체사업 선정시 지역주민들이 관광사업을 지속적으로 추진할 수 있는 역량 수준을 파악하여 역량이 있는 마을 또는 주민주도형 관광사업체를 중심으로 사업을 선정하여 지원하되, 역량은 없으나 차별화된 관광자원이 소재하며 지역주민의 추진 의지가 강한 마을 등은 단계적 멘토링 지원시스템 구축을 통해 관광사업을 지원할 필요가 있다. 지역주민이 주도하여 추진하는 관광사업은 지역주민의 역량이 부족하여 전문가 집단의 지속적인 컨설팅이 필요한 경우가 대다수이다. 사업 초기단계에서부터 도내 시민단체, 전문가 집단의 도움을 받을 수 있는 지원체계를 구축하는 것이 바람직하다. 제주특별자치도는 주민주도형 관광사업체가 필요한 컨설팅을 지속적으로 지원할 수 있는 혁신적인 추진체계를 갖출 필요가 있다.

셋째, 혁신리더의 양성과 추진체계 확립이 필요하다. 주민주도형 관광사업이 동일한 제도와 예산 범위에서 집행되더라도 마을 또는 주민주도형 관광사업체내에 혁신리더가 존재하는지 유무에 따라 성공 여부가 결정되는 경우가 많다(이정석, 2013). 혁신리더가 주민주도형 관광사업의 핵심변수인 교육, 인적·사회적 자본을 선도한다고 할 수 있다. 관광두레 사업의 경우 ‘관광두레 프로듀서 육성’사업으로 귀

촌자, 지역활동가 등을 대상으로 두레프로듀서(관광두레 만들기 사업의 지역내 현장 밀착형 지원) 선발 및 역량 강화사업을 추진하고 있다. 지역혁신리더의 확고한 신념과 리더십으로 주민들을 설득하고 교육하며 규합하여 주민조직을 육성하였을 때 원활한 사업추진을 할 수 있다.



[그림 2] 혁신리더의 역할

자료 : 이정석, "주민주도 지역혁신의 필요성과 성공조건," BDI 포커스 제192호, 2013. 3. 4., p.11.

넷째, 지역공동체 사업수행시 마을단위 공동체 역량강화사업을 강화해야 한다. 제주도의 대표적인 마을개발 성공사례로 꼽히는 가시리마을의 경우에도 농촌마을종합개발사업, 신문화공간 조성사업 등을 추진하는 과정에서 지역주민들이 마을발전에 대한 비전과 전략을 공유함으로써 마을의 정체성이 강화되었다. 관광두레사업의 경우에도 기초교육(인식 공유 단계), 중간교육(사업 구체화 단계), 심화교육(선택적 지원 단계)으로 구분하여 지역주민에 대한 교육·훈련을 강조하고 있다. 마을공동체 역량강화를 위해 사업 전 추진단계, 추진단계, 사후관리단계 등으로 구분하여 지역주민 역량강화사업을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

■ 관광두레사업의 단계별 교육·훈련 예시

- 기초교육 [인식 공유 단계]
 - 지역의 관광산업진단 및 보유자원과 부족자원의 현황 파악
 - 지역주민이 중심이 된 관광 공동체, 선진 사례 견학
- 중간교육 [사업 구체화 단계]
 - 공동체 역량 강화
 - 지역의 정체성을 살린 관광상품 개발
- 심화교육 [선택적 지원 단계]
 - 지역의 여건과 사업, 상품화 여건에 맞는 필요한 내용 심화교육
 - 사업성 강화를 위한 전문 교육


자료 : 문화체육관광부(2013a), 「주민주도형 관광사업 운영 공동체 관광두레 조성사업 기본계획(안)」, p.10.

다섯째, 주민주도형 관광사업 추진단계별 평가 및 모니터링 시스템 구축을 강화해 나가야 한다. 이러한 평가 및 모니터링 시스템은 마을·지역과 주민주도형 관광사업체에 대한 평가를 통해 우수한 관광사업에 더 많은 지원을 하는 등 인센티브를 차별적으로 부여하는 형식의 경쟁시스템이 도입되어야 한다. 주민주도형 관광사업 추진 시 마을 또는 관광사업체에서 제공하고자 하는 관광상품과 서비스가 어떤 표적시장에 초점을 둘 것인지를 명확히 해야 한다(김성진·박주영, 2013). 지역의 고유성에 바탕을 두고, 차별화된 관광상품과 서비스를 제공할 때만이 사업 성공이 가능할 것이다. 또한 주민주도형 관광사업체를 성공적으로 이끌어 나가기 위해서는 관광사업체 참여원들의 민주적 의사결정과정, 수익 배분의 투명성, 소외계층에 대한 배려 등이 중요하다. 주민주도형 관광사업체에 대한 관 주도의 평가와 모니터링 시스템 구축도 필요하나, 궁극적으로는 마을 또는 관광사업체 자체적으로 내부 평가와 모니터링 시스템을 구축할 수 있도록 주민 교육과 훈련을 강화해 나가야 한다.

여섯째, 주민주도형 관광사업 지원시 시설 인프라 지원보다는 컨설팅과 멘토링 시행, 홍보·마케팅 지원 등 간접 지원 방식으로 점차적으로 전환되어야 한다. 마을조성사업이나 주민주도형 관광사업체 운영 지원시 기존에는 시설 및 인프라 신규 조성에 치중되어 왔다. 관광두레사업은 기존 사업들과 달리, 지역에 직접적인 예산 지원은 하지 않고, 기 조성된 지역의 공공시설 및 자원을 적극적으로 활용하며, 컨설팅·멘토링 시행, 홍보·마케팅 지원 등 간접 지원을 통해 주민 주도 관광경영 공동체의

자립에 집중한다(문화체육관광부, 2014.5).

마을과 지역의 인적자원과 자본의 한계, 그리고 협력체계 구축의 어려움 등으로 주민주도형 관광사업을 성공적으로 정착시키기는 쉽지 않다. 그러나 제주관광의 지속가능한 발전을 위해서는 지역주민이 주체가 되는 주민주도형 관광사업의 성공모델을 지속적으로 창출해야 한다. 제주지역의 모든 마을이 관광특성화 마을로 육성하거나 모범적인 주민주도형 관광사업체로 육성하는 것은 현실적으로 불가능하다.

따라서 제주특별자치도는 현재의 마을만들기 사업과 사회적 경제 공동체 조직에 대한 합리적인 지원체계 구축을 위해 전문가 인적풀을 상시 구축하여 단계별 인큐베이팅 시스템 구축, 사업 평가 및 모니터링 시스템을 강화해야 한다. 이와 더불어 지역주민이 주도하는 관광사업체의 자립적 발전에 초점을 두어 정책 지원을 강화해 나가야 할 것이다. 

* 참고문헌

- 고승한(2014), “제주지역의 사회적경제 생태계 구축방안,” 특강자료.
- 김성진·박주영(2013), 「주민주도형 관광사업의 사례 연구」, 한국문화관광연구원.
- 문화체육관광부(2013a), 「주민주도형 관광사업 운영 공동체 관광두레 조성사업 기본계획(안)」.
- 문화체육관광부(2013b), 「지역관광경영시스템 구축 지원 방안」.
- 문화체육관광부, 「2014년 관광두레사업계획(안)」, 2014. 1.
- 문화체육관광부, 「지역관광공동체 ‘관광두레’ 조성 본격 시동」, 2014. 1. 7일자 보도자료.
- 문화체육관광부, 「2014년 관광두레 본격 조성 첫해 사업에 101개 기초자치단체 158명 지원, 최종 20개 지역 선정」, 2014. 2. 27일자 보도자료.
- 문화체육관광부, 「2014년 관광두레 조성 사업 추진 현황」, 2014. 5.
- 인전행정부(2013), 「현대적 지역공동체 모델정립 및 활성화 방안 연구」.
- 이정석, “주민주도 지역혁신의 필요성과 성공조건”, BDI 포커스 제192호, 2013. 3. 4.