

제주지역 오버투어리즘 관련 관광정책 방안에 관한 탐색적 연구

전 명 숙* · 문 보 영**

An Exploratory Study on Tourism Policy against Over-tourism Phenomenon in Jeju

Jeon, Myung-sook · Moon, Bo-Young

Abstract

This study examines the prospect of Tourism Policy and Over-tourism Phenomenon in Jeju region. Over-tourism Phenomenon became a global hot issue emerging in the tourism industry of the last years.

Mass tourism, like Over-tourism, results in an excess of tourist inflow exceeding the capacity of the destination. The negative Effects of Over-tourism goes together with the Gentrification, Touristification and Tourist-phobia phenomenons that infringe the community residential life. In order to overcome these problems Sustainable tourism and Fairness tourism policy should be implemented properly in Jeju regional area. The main purpose of this study is to contribute useful data for further studies related to Over-tourism.

Key words: Overtourism, Touristification, Gentrification, 관광지 수용능력, 관광정책, 공정관광, 지속가능한 관광

I. 서 론

최근 오버투어리즘에 대한 경고와 문제점이 전 세계적으로 사회문제화 되고 있다. 오버투어리즘이란 과잉관광의 의미이며 관광객이 특정지역에 집중적으로 많이 방문하여 발생하는 문제들로 인하여 관광지 거주민들의 사생활이 침해당하는 현상을 말한다. 오버투어리즘 현상은 패키지 대중관광의 영향으로 여행의 대중화에 의한 단체여행객의 증가가 직접적 원인이기도 하

며 최근 개인여행자의 관광지 현지 체험 중시의 관광행동의 특성과도 밀접한 관계가 있다. 오버투어리즘 현상의 사례는 스페인의 바르셀로나의 경우 ‘마이, 마이, 바르셀로나’라는 다큐멘터리를 통하여 수많은 관광객의 방문으로 인하여 발생하는 바르셀로나 시가 당면한 문제점을 경고하였으며, 이탈리아의 베니스 시 당국은 관광객에 의하여 발생하는 문제점을 완화하기 위하여 1일 관광객 방문인원 통제 정책을 결정하였고, 네델란드 암스텔담의 경우 관광객에 대한 불편

* 주저자, 건양대학교 글로벌호텔관광학과 부교수
msjeon@konyang.ac.kr Dept. Global Hotel&Tourism, Konyang University 32992 121 Daehak-ro, Nonsan Chungnam 32992, Korea. Tel: +82-41-730-5494, Fax: +82-41-730-5577, e-mail: msjeon@konyang.ac.kr

** 교신저자, 을지대학교 교양학부 부교수
bymoon@eulji.ac.kr Faculty of Liberal Arts, Eulji University, 553, Sansung-daero, Sujung-gu, Sungnam-si Kyunggi-do 13135, Korea. Tel: +82-31-740-7256, Fax: +82-31-740-7516, e-mail: bymoon@eulji.ac.kr

함으로 인한 거주민들의 관광객 방문 거부 운동 등의 반응 등은 관광의 의의에 대한 재정립의 필요성을 제시한다. 국내에서는 북촌주민의 관광객에 의한 사생활침해 수준이 심각하여 1일 관광객 방문자 제한을 결정하였는가하면 이화동 벽화철거, 서촌의 쉼트리피케이션 현상 등을 통하여 이미 과잉관광에 대한 문제점과 관광의 역효과가 논란의 대상으로 등장하고 있다. 현재까지 관광산업은 산업적 측면에서 대부분 국가의 전략산업의 하나로 고부가가치를 창출할 수 있는 서비스산업의 대표산업이며 관광의 효과인 지역 경제의 활성화와 고용증대, 세수증대 등 주로 경제적 효과에 중점을 두어 관광산업 육성을 필요성을 강조해왔으나 최근 오버투어리즘으로 인한 관광지 거주민의 사생활 침해나 쓰레기, 공해, 오염, 주차난 등의 증가는 관광의 진정한 역할이 무엇인지에 대하여 심도 있는 논의를 통한 예방책 및 해결방안을 요구하고 있다. 또한 오버투어리즘으로 인해 반(反)관광에 대한 정서가 확대되는 등 여러 부작용으로 유럽 국가를 비롯하여 아시아 여러 나라에서 오버투어리즘과 관련한 각 정부의 체계적인 관리와 실효성 있는 대책이 요구되고 있는 실정이다(WTTC, 2017). 오버투어리즘이 최근에서야 부각된 것은 기본적으로 관광객 총량의 증가에 있으나 다른 한편으로 근본적인 국민들의 삶의 지향 점과 생활 패러다임의 변화에 기인한다. 즉, 기존의 각 국가의 국민적 인식은 ‘관광산업은 고부가치 산업’으로서 지역주민의 소득을 창출하며, 경제적으로 윤택한 삶을 영위하게 하는 등의 가치에 주목하였다. 그러나 최근에는 관광소득을 통한 수익보다 거주지의 주거환경, 공해가 없는 주변 환경 등의 삶의 질에 더 많은 가치를 부여함에 따라 오버투어리즘에 대한 문제점과 개선방안 요구사항은 더욱 부각되고 있는 실정이다(박상훈 외1인, 2018). 이에 본 연구는 대한민국의 대표 관광지인 제주지역에서 발생가능한, 또는 이미 진행중인 오버투어리즘 현상을 대상으로 연구를 진행하여 제주도

의 관광정책이 앞으로 나아가야 할 관광정책의 방향을 제시하고자 한다. 연구에 활용된 인용 자료는 제주특별자치시의 단순한 통계 자료 뿐 아니라 각종 연구 자료와 정부의 보고서, 기타 뉴스 및 정보 등을 활용한 문헌연구 중심으로 진행하였으며 사례 연구의 결과는 본 연구의 목적 달성을 위하여 오버투어리즘의 개념과 특징, 제주지역 관광정책 진행상황 및 특징, 오버투어리즘 관광의 역효과를 통한 진정한 관광의 역할에 대하여 공론화하여 오버투어리즘으로 인하여 발생할 수 있는 문제점을 최소화하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 오버투어리즘(Overtourism)과 투어리스트피케이션(Touristification)

오버투어리즘(over tourism)은 관광지 및 관광자원 곳곳에 수용력을 초과하여 관광객이 유입되는 현상을 의미하며 관광객 수의 증가로 인해 사회적 문제로 확대되면서 최근 들어 그 의미가 많이 부각되고 있다. 관광객의 급격한 증가에 따른 부작용으로 관광의 역효과나 관광의 폐해에 대한 문제점에 대한 반항으로 시작된 오버투어리즘은 방문자(Guest)인 관광객이 관광지 주인(Host)의 사생활을 방해하며 개인생활을 침해하여 주민이 일상생활을 제대로 하지 못하는데 그 심각성이 있어 급기야 반(反)관광운동과 관광을 반대하는 데모나 시위대가 등장하게 되었고 최근 국내외 관광에서 나타나는 하나의 사회적 현상으로 나타나고 있다. 오버투어리즘은 관광산업의 딜레마로 관광에서 산출되는 경제적 이익의 직접적인 수혜자가 아니며 관광산업과 무관한 직종에 종사하는 일반인들이 교통난, 부동산 가격 상승, 소음 등 문제로 거주지가 관광지로 변화하여 일상생활에 방해를 받으며 관광객의 방문을 반대하는 현상이다. 오버투어리즘은 “현지인 혹은 관광객들이 지나치게 많은 관광객으로 지역의 삶의 질이나 생태 또는 장소의 경험이 용

납할 수 없을 정도로 악화되었다고 느끼는 상황'을 의미한다(박주영, 2018). 오버투어리즘 현상은 도시의 젠트리피케이션(Gentrification) 현상과도 맥락을 같이 한다. 젠트리피케이션이란 도시의 주목받지 못하던 외곽지역의 일정구역이 새로운 자본력을 가진 자가 구역을 재정비하여 깨끗하고 세련된 이미지로 거듭나는 과정에서 기존의 거주민은 정비이전의 임대료보다 높아진 임대료를 감당하지 못하고 지역을 떠나는 현상이 나타나 주목받지 못하던 어느 도시의 미개발 지역이 개발이후 관광객의 증가로 새로운 이미지로 변모하는 변화와 집값이나 임대료 상승 등 부동산 가격의 폭등으로 거주민이 타 지역으로 내몰리게 되는 현상이다. 젠트리피케이션 과정에는 지역의 관광지화에 따른 방문객 증가로 인한 오버투어리즘의 악영향으로 관광객을 기피하는 투어리스트 포비아(Tourist Phobia) 현상이 동시에 나타나기도 한다. 그 사례로써 서울 북촌 한옥마을은 1일 약 1만여 명이 찾는 골목엔 “새벽부터 오는 관광객, 주민은 쉬고 싶다” “서울시는 주인, 북촌 주민은 노예” 이라는 구호를 마을에 플래카드를 걸고 관광객의 방문에 저항하고 있으며 스페인의 바르셀로나와 마요르카에서는 “관광객이 주민을 죽인다”는 구호가 등장했는가 하면 이탈리아 베네치아에서도 ‘Tourist go home’

등 ‘관광 혐오’(투어리즘 포비아)가 확산되고 있다. 오버투어리즘은 사회문화적으로 관광지 주변의 전통문화의 파괴와 지역정체성 변질, 지역의 상업화, 지역공동체 붕괴 등의 문제가 발생할 수 있으며 관광지수용능력에 비해 과도한 관광객이 밀집되면서 관광의 질 저하와 관광자원의 훼손, 주민 사생활 침범과 같은 문제점을 야기 시키고 환경오염과 소음, 오염증가, 생태계 파괴 및 훼손, 주차난 등이 발생할 수 있다. 또한 경제적으로 물가상승과 임대료 상승에 의한 젠트리피케이션 현상, 지역주민의 소외감이 나타날 수 있다.

2. 뉴투어리즘 시대의 관광의 패러다임 특성

인간의 관광행동은 직업보행으로 진화한 인간의 이동 본능에서부터 시작하여 일상생활을 벗어나 새로운 에너지를 재충전하는 시간이며 여행을 통하여 자신을 발견하는 진솔한 자아성찰을 한다는데 그 의의가 있다(전명숙, 2017). 색다른 호기심을 찾아 집을 떠나 타 지역의 새로운 문화를 경험하며 정신적인 신체적인 만족을 찾아가는 여가행동 중 하나인 관광은 초기의 종교 성지를 향하여 무리를 지어 떠나는 필그림 여행

<표 1> 관광개념의 변천과정과 속성

관광개념	속성과 가치지향
평화로의 여권(passport to peace)	인류평화, 건전한 국제관계의 형성, 인류 평화공존
필요악(necessary evil)	문화의 파괴, 규범과 질서파괴, 환경 파괴, 좌절과 분노의 원인
선택된 정책(chosen policy)	효율성, 타산업과의 비교우위 강조, 정책결정자의 강력한 의지표출
가진 계층과 갖지 못한 계층사이의 간격을 완화시켜주는 지렛대(lever to lesson the gap between the unprivileged class& the privileged class)	형평성, 사회정의구현, 복지관광의 성격
자신이 아니라 사업 (business, not charity)	능률성, 효과성, 생산성, 경제적 측면을 중시
관광이 관광을 파괴	인류문명의 위기상황, 생태계파괴, 국제간의 분쟁, 관광전쟁

[자료] 이상준, 관광정책학, 대왕사, 2001

의 형태에서 시작되어 관광활동으로 대변되는 여기는 현대인의 삶의 중심에 위치하여 생존권적 차원에서 추구되고 있으며 필수적인 삶의 부분이 되었으며(오서진 외 1인, 2018) 최근에는 세계 각국을 대상으로 여행하며 생활하는 여행노마드의 시대를 열기에 이르렀다. 대중관광의 특성은 주로 항공, 호텔, 관광지, 식당, 쇼핑센터를 포함시켜 가격 경쟁력을 마케팅전략으로 한 패키지 관광상품이 주력상품으로 대량관광객을 모객하여 유명 관광자원을 찾아 한곳에 많은 곳을 방문하는 특성이 있으며 관광객 만족을 위하여 다양한 유형의 여행자의 호기심을 만족시켜 왔다. 최근 현대 관광유형의 특성은 대중관광시대에 부족했던 관광객의 호기심을 채울 수 있는 개별관광이나 주제가 있는 관광, 대중관광의 장점을 활용하며 개인이 추구하는 관광특성을 중시하는 경향이 강하게 나타난다. 현대인들이 추구하는 관광의 행동 특성은 한곳에 오래 머물며 관광객이 아닌 관광자, 즉, 관광의 행동 주체자로

서 관광지의 전통과 문화를 체험하며 관광지역주민과 교류하기를 중시하는 경향이 강하다. 이러한 관광객의 관광지 현지 체험 욕구는 때로는 현지주민의 입장을 고려하지 않은 관광객 위주의 행동으로 나타나 관광지 지역주민의 불편을 초래하여 오버투어리즘으로까지 변화하기도 한다.

3. 관광관련 법, 제도 및 정책

관광정책이란 관광분야의 관심사항과 관광문제에 대한 처방을 다루는 관광정책자가 수행하는 목적지향적 행동과정이며 관광정책은 외국인 관광객 유치로 주요 목적으로 하는 국제관광과 내국인의 국내관광 활성화를 위한 국내관광, 국외관광에 필요한 내용 및 관광수용시설에 해당하는 호텔 및 교통수단, 관광객의 욕구를 만족시켜줄 관광자원의 개발 및 관광상품 개발, 관광종사원의 업무를 포함하고 있다. 따라서 관광정책은 관광정책의 목적·목표달성을 위한 대안이

<표 2> 뉴투어리즘 시대의 관광의 패러다임 특성

구분	20C Mass Tourism	21C New Tourism
관광유형	대중관광, Package Tour 중심	FIT, SIT, 1인 관광, 모바일 스마트 관광, 워라벨(Working& Life Style Balance) 중시
관광객 행동	관광자원을 찾아 관광객이 이동, 한 번에 많은 곳을 방문	관광객의 행동이 주체, 각각의 관광사업자가 관광객 지원, 관광자원과 관광객의 교류, 관광객과 관광객의 교류를 창조해나가는 관광, 한곳에서 오래 머무는 것을 중시
관광 목적	관광객만족을 위한 관광	관광객과 지역주민이 함께 만족하는 관광
관광객	대량관광객, 침입자	다양화, 다원화, 환경보호자
자원개발	전면개발, 하드웨어 중시, 환경과괴 주범	단계적 개발, 소프트웨어 중시, 지속가능한 개발
관광정책	전시행정, Top-Down 방식, 중앙집권적 추진	실리 위주, Bottom-up 방식, 지방분권적 추진
관광기업	경제적 관심, 사기업 경영	사회적 관심, 합리적 경영
교통	광역적 접근체계	다양한 관광교통체계
숙박	대규모 숙박시설 중심	소규모 숙박시설 중심, 서비스 질 중시
음식	한정된 세트메뉴	다양한 메뉴, 퓨전음식
쇼핑	조잡한 특산품, 민예품	전통과 현대가 결합된 문화상품
위락시설	놀이기구, 대규모 시설중심	공연, 이벤트, 문화체험 중시

[자료] 박구원, 도시·지역관광의 뉴 프런티어, 백산출판사, 2005, p.126 <도표 3-1>, 이진희, 장소마케팅 대항사, 2003, p.106 <표 3-3> 참조, 연구자 작성

그 중심축이 된다(이장춘, 2001). 정책이란 첫째, 정부단위와 환경과의 관계, 둘째, 일련의 활동이나 활동과정, 셋째, 정부활동의 총체, 넷째, 사회문제를 해결하기 위한 계획이나 행동에 관한 개념으로 다면적이고 복합적인 성격을 포함하고 있으며 관광정책은 한 국가, 또는 지역의 사회발전 단계에 따라서 관광정책의 범주가 다양하게 설정되기도 하지만 일반적으로 경제적 가치를 강조하는 측면과 비경제적 측면, 즉, 사회적, 문화적, 환경적, 윤리적 측면에 따라 규정되기도 한다(이광원, 2000) 관광정책에 대한 관심은 1961년 관광사업진흥법이 제정· 공포되면서 점증되어 왔으나 1970년대에 들어서면서 외래 관광객의 급증에 따라 제도적 보완장치가 마련되기 시작하였고 1970년대 후반부터 국민관광에 대한 정책의지가 크게 나타나게 되었다. 관광정책이 추구하는 이념은 국가에 이익을 주기 위한 공익성과 국민의 의사를 정책에 반영하고 국민을 위한 정책을 실현하는 민주성, 사회적 형평에 기초한 개념으로 복지관광차원과 지역 간 복리수준의 차이극복과 균형발전을 의미하는 형평성, 일반적 효과성과 능률성의 복합된 개념인 효율성, 지역의 지리적 특성과 문화성, 역사성, 독자성을 바탕으로 지역실정에 적합한 관광정책을 수립하는 지역성을 들 수 있다. 일반적인 관광정책의 목

표는 인간다운 삶을 의미하는 국민의 삶의 질 향상과 관광객의 욕구충족 및 체험의 만족, 관광의 경제적 편익보다 자연적, 문화적 가치를 반영한 관광환경의 질을 중시해야 하며 지역 간 경제적, 사회적 불균형을 해소하고 지역주민이 인간다운 삶의 조건과 평등한 기회를 보장받을 수 있는 지역 간 균형발전이 중요하다. 한편, 관광법규는 관광객의 관광활동이 쾌적한 환경에서 이루어질 수 있도록 보장하고, 관광자원을 효율적으로 보호· 개발하는 한편 관광사업을 적극적으로 지도· 육성함으로써 원활한 관광진흥을 도모하기 위한 법으로 관광행정에 관한 법이며 관광행정의 특유한 공법, 국내법으로 특별법적 성격, 복지 지향적 성격, 복합적 성격을 포함하고 있다. 협의의 관광법규는 관광활동을 직접적으로 보호· 추진하는 데 필요한 법으로 관광기본법, 관광진흥법, 관광진흥개발기금법, 한국관광공사법 등이 포함되며 광의의 관광법규는 관광활동을 간접적으로 보호· 추진하는 관광에 관련되는 법이며 여권법, 자연공원법, 도시공원법, 출입국관리법, 공중위생법, 식품위생법, 문화재보호법, 도로교통법, 항공법, 환경보전법 등이 포함된다. 한편 관광법규 유사개념으로는 출입국관련법으로 여권법, 출입국관련법, 관세법, 외국환거래법, 검역법이, 숙식관련법으로는 공중위생관리법, 식품

<표 3> 관광법규의 구조체계 및 구성

분야	주요 관계법률
관광진흥 및 단체	관광기본법, 관광진흥법, 한국관광공사법, 관광진흥개발법, 국제회의산업육성에 관한 법률
관광사업 및 숙박	관광진흥법, 국제회의산업육성에 관한 법률, 조세특례제한법, 공중위생관리법, 식품위생법, 주세법
여행	출입국관련법규, 여권법, 소비자보호법, 관세법, 외국환거래법, 검역법
관광개발, 휴양	국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 환경/교통/재해 또는 인구에 미치는 환경영향평가, 국토이용관리법, 수도권정비계획법, 농어촌발전, 특별조치법, 농지법, 농어촌정비법, 온천법, 산림법, 조수보호 및 수렵에 관한 법률
체육, 청소년 노인 시설	체육시설의 설치이용에 관한 법률, 청소년기본법, 노인복지법, 국민체육진흥법
관광자원 보전 및 영향평가	자연공원법, 도시공원법, 도시계획법, 환경정책기본법, 환경교통재해 등에 관한 영향평가법, 자연환경보전법, 문화재보호법

[자료] 류계숙 외 2인, 최신관광법규, 새토미, 2010

위생법, 주세법이 포함된다. 관광개발관련법으로는 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법, 교통관리법, 관광시설관리법, 관광자원관리법 등이다.

4. 선행연구

최근 들어 주요쟁점이 된 오버투어리즘 및 이와 관련된 젠트리피케이션, 투어리스트피케이션과 관련된 논문은 2016년 이후부터 지속적으로 연구가 진행 중이다. 그러나 제주지역의 관광정책이나 제주지역 오버투어리즘과 관련한 연구는 극소수이거나 아직 시작 단계에 머무르고 있는 상황이다. 관광정책 관련 선행연구는 대부분 해외 선진국의 관광정책 사례분석, 관광사업 유형분석, 관광제도의 변천과정, 정책의 비교, 기존 관광정책의 문제점을 분석하고 그에 대한 정책에 관한 해결방안을 제시한 2004년 양진규, 강영훈의 ‘제주도 관광정책방향설정에 관한 연구(조직, 법규, 예산을 중심으로, 정부학연구, 2004)’가 있으며 제주도의 발전방안에 관한 선행연구로 2005년 Choi, J. H의 “The search for the developmental strategies of the Jeju Free International City under current agendas”와 2006년 Jack F. William의 “Reflection on Island Economics: Lessons for Jeju”, 2006년 Poh Poh Wong의 “Island Tourism Development strategies-Implications for Jeju”가 있다. 오버투어리즘 및 투어리스트피케이션과 관련한 연구는 2016년 이후부터 지속적으로 연구되어 왔으며 2016년 박효연의 ‘서촌관광 젠트리피케이션 현상에 대한 연구’는 서울시 서촌지역의 젠트리피케이션 현상을 비판적 실재론 관점의 사례연구 방법을 활용하여 진행하였다. 이후 2017년 조관연은 ‘바르셀로나 관광문제와 사회적 리얼리티’라는 연구를 통하여 스페인 바르셀로나에서 진행되고 있는 ‘바이, 바이 바르셀로나’라는 다큐멘터리를 통해 본 오버투어리즘 현상에 대한 관광객 혐오현상에 대한 문제를 제

기하였으며, 우은주 외 2명은 ‘북촌한옥마을과 이화벽화마을 사례를 중심으로 투어리스트피케이션 현상이 지역주민의 삶에 미치는 영향에 대한 정성적 연구’를 진행하여 투어리스트피케이션이 거주민의 삶에 미치는 영향과 삶의 변화 등을 고찰하였다. 또한 안지현 외 1인은 ‘북촌일대를 중심으로 관광 젠트리피케이션 현상에 대한 인과순환 구조와 정책지렛대 탐색’이라는 연구를 진행하여 시스템다이나믹스 기법을 적용하여 인과지도의 순환적 피드백분석결과를 바탕으로 정책 지렛대를 발견하기 위한 기초적 근거와 시사점을 제시하고자 하였다. 한편, 2018년 이서현은 제주지역의 오버투어리즘 현상에 대하여 제주언론 투어리즘 언론 보도를 활용하여 ‘오버투어리즘(overtourism) 전조 현상과 경계’라는 연구를 통하여 제주지역에 나타나고 있는 오버투어리즘에 대한 우려와 예방의 필요성을 강조한 바 있다.

III. 제주지역 오버투어리즘과 관광정책

1. 제주지역 외래관광객 및 관광사업체 현황

세계관광객 수는 2016년 13억 2200만 명으로, 2009년 이래의 계속적으로 증가하고 있는 추세에 있으며 이러한 추세로 보았을 때 2030년에는 세계 관광객 수가 18억 명에 달할 것으로 낙관적으로 전망하고 있는 가운데 (UNWTO 2017) 제주를 찾는 사람이 2005년 500만 명에서 2013년 1천만 명을 넘어섰고, 2016년엔 15,852,980명, 2017년에는 14,753,236명을 기록하여 (제주특별자치도 통계자료, 2018) 실제로 우리나라 전체 외국인 관광객 중 제주도를 찾는 외국인 관광객이 차지하는 비중은 1994년 6.2%에서 2014년 23.4%로 크게 늘어났다. 또한 2014년 제주방문객실태조사의 외국인 방문객을 대상으로 한 조사에서 제주도를 찾는 외국인 방문객 중 제주도를 여행하는 방문객은 12.9%에 불과해 (황정

빈, 2016) 한때 1500만 명을 돌파했던 제주관광은 2018년 현재 7월말까지 830만 명으로 지난해보다 4% 가량 감소했으며 전체 관광객의 93%를 차지하는 내국관광객이 지난해보다 0.3% 감소하는 등 정체를 보이고 외국관광객은 지난해보다 33% 감소하는 등 방문객이 줄고 있다(제주 CBS, 2018. 9.23). 그러나 2,000만명이 제주도를 방문하게 되면 제주 도시계획인 상주인구 75만 명과 체류인구 25만 명의 도시계획 인프라 수준을 넘어 상하수도 부족과 교통 혼잡·쓰레기·하수처리 등의 한계에 이르게 되어 제주지역의 오버투어리즘 현상에 대한 대비가 필요하다. 한편 제주도의 관광업체 현황을 살펴보면 현재 외국자본에 의해 운영되고 있는 관광업체는 일반여행업 76개 업체, 관광숙박업 24개 업체, 일반숙박업 13개 업체, 식당 119개 업체 등 232곳으로 집계되고 있으며 이 가운데 중국인이 운영하는 업체가 일반여행업 64개 업체, 관광숙박업 20개 업체, 일반숙박업 9개 업체, 식당 63개 업체로 압도적인 비중을 차지하고 있다(이서현, 2018).

2. 제주지역 오버투어리즘 현황

제주지역의 오버투어리즘 현상은 2000년대 이후 중국인들의 국외관광이 본격적으로 시작되고 2007년부터 개발되기 시작한 올레길이 내국인 관광객들에게 큰 인기를 끌면서 관광객이 급

증함에 따라 비롯되었다. 또한 2010년 이후 세계 지질공원 인증 및 제 2공항 건설에 관한 사회문제 등장, 부동산투자이민제도 도입에 따른 외국인 투자가 증가하며 본격적으로 오버투어리즘 현상을 조장하는 요소로 작용하였다. 2010년 이후 관광객 급증에 따른 리조트, 호텔, 펜션 등 다양한 형태의 관광시설의 신축은 부동산 가격폭등에 따른 물가 상승, 쓰레기 증가, 교통 체증, 환경오염, 지역주민의 사생활 침해 등의 사회적 이슈로 부상하여 진정한 관광의 의의에 대한 문제를 제기하였다. 월정리 카페촌의 지가 상승으로 인한 원주민 간의 상대적 박탈감에 대한 갈등 및 전통 마을 공동체의 붕괴 현상, 2015년부터 쌓인 봉개동 쓰레기 소각장의 쓰레기의 경우 쓰레기 양이 지난해 3만을 넘어섰고 최근 1년 사이 2만이 더 늘어나 제주시는 이미 불어난 쓰레기를 없애는데도 60억 원을 들여야 한다(한겨레, 2018, 7, 11). 제 2공항 건설로 인한 비자립 숲 신설도로 계획과 관련한 자연환경의 파괴 등이 주요 안건이다. 현재 제주지역의 오버투어리즘 현상을 요약하면 첫째, 주민의 일상생활에 부정적 영향을 미치는 요인으로 사생활 침해, 범죄율 증가, 교통 체증 등이 심화 등을 들 수 있으며 둘째, 환경과 관련된 내용으로 쓰레기와 하수 처리용량의 초과에서 비롯되는 오염수의 바다 방류 등 환경문제와 셋째, 제 2공항 신축과 관련하여 자연생태계의 파괴이며 넷째, 관광수용력을 초과하는 관

<표 4> 연도별 관광객 수

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
7,578,301	8,740,976	9,691,703	10,851,265	12,273,917	13,664,395	15,852,980	14,753,236

[자료] 제주특별자치도 통계자료, 2017

<표 5> 제주지역 관광업체 현황

구분	일반여행업	관광숙박업	일반숙박업	관광음식점
한국인 운영업체	76	24	13	119
중국인 운영업체	64	20	9	63

[자료] 이서현, 2018 참조 논자 제작성

관광객의 방문은 젠트리피케이션 현상이다.

3. 제주지역 관광정책 현황

제주도의 관광산업은 천혜의 자연환경과 특유의 민속문화 등 풍부한 관광자원을 기반으로 1970년대 이후 1990년대 초까지 비약적으로 성장하여 왔다. 제주도의 관광산업은 감귤부문과 함께 제주지역 경제에 2대 주력 산업의 의미를 차지하게 되었다(양진규 2003). 제주도는 1960년대부터 ‘제1차 국토종합개발계획’에 의해 관광산업육성과 외화획득을 목표로 개발되면서 1차 산업 중심 지역 산업구조가 3차 산업의 생산구조로 급격히 변모하였으며 특히 제주시 서귀포시의 중심지역들은 관광단지의 효율적 관리를 위해 기반시설들을 대거 건설함으로써 제주도의 경제를 비약적으로 성장시켜 왔음은 부인할 수 없는 사실이다(문경중, 2015). 제주도 관광객 유입 증가로 인한 오버투어리즘 현상은 제주만의 자연환경인 화산섬이라는 독특한 제주만의 자연

환경과 용암동굴의 유네스코 세계자연유산 등재를 계기로 관광객 유입이 증가했으며 2010년 2월 시행한 부동산 투자이민제도의 도입으로 인하여 2014년 제주도의 외국인 관광객 수 중 중화권 관광객 비중은 무려87.7%를 기록하였다. 제주도 관광개발 정책은 제 1단계, 1960년대 자유지역설정에 의한 제1횡단도로인 일명 5.16도로 건설과 감귤재배의 시기와 제 2단계인 1970년대 10년 단위의 제주도 종합계획수립, 제주도 관광종합개발계획 수립, 중문관광단지 개발 제 3단계인 1980년대의 국제자유항 설치 검토, 제주도 종합개발계획 재검토와 특별법 제정 건의의 제 4단계, 1990년대 제주도 개발특별법 제정, 제주도 종합개발계획결정, 농산물 수입개방, 여행자유화 등을 들 수 있다. 제 5단계는 2000년대 제주도의 국제자유도시 선정, 제주국제자유도시특별법 공포로 국제자유도시 종합개발계획과 국제자유도시개발센터 설치와 더불어 제 6단계인 최근에는 2010년대의 세계지질공원 인증, 제 2공항 건

<표 6> 제주도 관광정책 진행사항

정책 및 계획	기간(년)	내용
자유지역설정	1963	제1차 국토종합개발계획 확정, 공표됨
제주도 건설종합개발계획	1964	
제주도 특정지역 지정	1966	
제주도 종합개발 10개년 계획	1971	-
제주도 특정지역 관광종합개발계획	1973-1982	제주관광을 종합적으로 다룬 최초 계획, 국제수준 관광지 조성 목표
특정지역 제주도종합개발계획	1985-1991	3개 관광단지 중점 개발 및 13개 관광지구 개발, 도로, 항만 등 지역개발사업
제주도 종합개발계획	1994	3개 관광단지 및 27개 관광지구 추가 지정
제주도 종합개발계획	1997	제주 서브지역에 10개 관광지구 추가 지정
제주도국제자유도시 개발타당성 및 기본계획수립	2000	법률 및 제도적 문제를 고려한 투자홍보와 유치계획 수립
국제자유도시 종합계획(1차)	2002-2011	국제적 관광, 휴양 첨단지식산업 물류 금융 등이 결합된 복합기능의 동북아 중심도시로 육성
국제자유도시 종합계획(2차)	2011	대 중국 공략 목표로 국제적 경제가치 극대화, 관광 휴양 경쟁력 강화, 지역사회 개방성 제고 등 12대 전략사업 추진

[자료] 문경중, 제주 특별자치도 내부자료 재인용

설에 관한 사회문제 등장, 부동산투자이민제도 도입에 따른 외국인 투자가 증가하였다. 한편 최근 제주도 관광정책의 특징은 첫째, 지난 4년간 난개발의 방지와 청정 환경을 보전을 목표로 한 라산을 중심으로 해안변 개발 제한과 보호 가이드라인을 제시를 들 수 있으며 둘째, 기존 부동산 영주권 대상을 관광단지외 관광지로 제한하여 50만㎡ 이상 대규모 투자사업 때 자본에 대한 검증을 거치며 도 전체 면적의 8.3%인 국립공원을 20%로 확대하는 방안을 추진하며 셋째, 한라산 국립공원(153km²) 구역 외에 오름, 꽃자왈, 해양 등 제주의 환경자산 가치가 높은 지역을 제주국립공원(673km²)으로 지정할 계획이다. (서울신문, 2018, 11,12).

4. 제주지역 부동산 투자이민제도

제주도의 부동산투자이민제도는 개발사업 승인을 얻은 관광단지 및 관광단지내 휴양목적 체류시설, 즉, 국내 휴양콘도미니엄, 호텔, 별장, 관광펜션 등 휴양목적 체류시설 부동산에 5억원 이상 투자한 외국인에게 거주 비자를 발급하고 5년 후 영주권(F-5)을 부여하는 제도이다. 제주특별자치도는 2010년 제주도를 동북아 관광 허브로 육성시키기 위하여 제주특별법을 적용하여 외국인투자유치 및 부동산투자이민제도를 도입하였으며 영주권 취득을 위해서는 투자한 시설에 대해 매매, 임대, 담보설정 등 투자요건을 상실하지 않고 투자 상태를 5년간 유지하며 5년 이상 체류하면 영주자격을 부여하고 있다. 이 제도는 국제자유도시 출범 이후인 지난 2010년 외국인 투자유인책으로 도입된 이후 외국인 투자를 증가시키는 긍정적인 측면이 있었으나 난개발과 부동산 가격 폭등 등의 부작용도 발생했다(한라일보 2018, 10, 23). 외국인 부동산 투자 이민제도는 도입 초기 중국인을 중심으로 2010년 투자이민제도 시행 이후 8년간 제주도 내 중국인의 토지 보유량이 480배가량 증가, 부동산 가격 상승의

주 원인으로 작용하고 있다는 비판이 있었으나 2015년 이후 중국인의 제주 부동산 구입 열기는 감소하였다. 중국인 관광객의 급증의 배경은 내륙국가인 중국인들의 해양에 대한 동경 및 화산섬인 제주도의 유네스코 3관왕 선정과 독특한 자연환경, 한류로 인한 중국 내 인지도 상승과 제주와 중국 간의 국제노선 확충, 국제 크루즈선 입항 증가 등 중국과 제주도간의 접근성 개선이 주요 원인이며 무사증 입국허용이 2008년 2월부터 시행됨에 따라 간편한 입국절차도 긍정적 영향으로 작용하였다. 부동산 투자유치제도를 통한 거주비자 발급 1,285건 중 중국인이 98.5%(1,268건)로 압도적으로 많은 비중을 차지하고 있다. 이러한 관광의 중국 편중현상은 중국 내 한류의 영향력 확대와 맞물리면서 당분간 더욱 더 공고해질 것으로 예상된다(이희열 외2인, 2016). 2015년 9월말 기준 제주도 내 외국인 토지 보유 규모는 제주도 전체 면적의 1.13%로 2011년 이후 꾸준히 증가해 오고 있으나 최근에는 사드의 여파로 2015년 111건(1013억6400만원), 2016년 220건(1493억2300만원), 2017년 37건 (926억3200만원)으로 계속 감소 추세를 보이는 상태이다(파이낸셜 뉴스, 2018, 7,23). 또한 중국인 투자의 집중은 제주도 부동산 시장 활성화에 기여하는 장점도 있으나, 외국인의 토지 잠식, 무분별한 개발사업의 확산과 환경훼손, 무분별한 범죄증가, 문화차로 인한 지역 주민과의 갈등 등의 문제점이 지적되며 제주지역 오버투어리즘의 주요인으로 거론되고 있는 것이 사실이다.

IV. 분석 및 시사점

지금까지 관광정책은 관광객 유치에 의한 경제적 이익에 초점이 맞추어져 관광객 유입을 위한 개발에 치중되어 왔지만 최근 국제사회의 주요이슈로 등장한 오버투어리즘 현상이 국제사회의 주요이슈로 문제화됨에 따라 관광의 진정한 의의와 미래 관광산업이 나아가야할 방향에 대

한 다양한 논의의 필요성이 대두되었다. 현재까지의 관광정책이 국가와 지역의 경제발전을 위한 경제적 부가가치 창출의 수단으로 고객인 관광객의 만족을 위하여 중심이 맞추어져 관광개발을 추진해왔다면 현재는 관광객과 지역 주민의 삶의 질 제고를 위한 중심으로 관광객의 관광경험을 존중하고 지역민의 지역성과 전통문화를 보존하여 서로 상생하는 관광콘텐츠가 필요한 시점이다. 특히 한국의 대표 관광지인 제주도는 화산지형의 독특한 자연생태계와 탐라국으로부터 전해 내려오는 전통문화, 독특한 언어 등으로 국내외 관광객의 방문이 많은 지역이지만 그동안 관광개발에 중점을 둔 관광정책으로 인하여 오버투어리즘 현상이 다양하게 나타나고 있어

이에 대한 대책이 필요하다. 지금까지의 제주 관광정책의 문제점은 중앙정부의 권한 집중화, 지방자치단체의 자구책 부족이며 제주도 관광개발에 대한 중앙정부의 시각은 문화관광 생태관광 중심지원정책이나 제주 지방자치단체에서는 관광정책방향보다는 외자유치에 의한 개발에 관심을 갖고 있다(양진규, 상계서). 그동안의 관광산업은 관광객 유치에만 집중해왔으며, 관광객 유입을 위한 편의시설 확충에 주력해 왔다면, 이제는 환경훼손을 막고 사회적 부작용을 최소화 하자는 취지에서 지속가능한 관광과 관광객과 관광지 주민이 상생할 수 있는 공영여행의 개념을 도입할 필요가 있다. 이를 위하여 그동안 목표 관광객 유치 수치 위주의 관광정책에서 벗어나

<표 7> 지속가능한 관광의 개발기준과 조건

구분	개발기준	개발목표	지속가능한 관광의 조건
환경성	보전(conservation)	생물 다양성 보전	<ul style="list-style-type: none"> - 지속가능한 자연활용 - 생태자원 적정 수용력 유지 - 관광개발의 생태시스템 도입 - 환경영향 및 변화에 대한 감시평가 - 환경인식을 위한 교육
효용성	관광객만족(tourist 's satisfaction)	관광객 만족 극대화	<ul style="list-style-type: none"> - 자연과의 교감기회 최대한 활용 - 자아개발기회 확대 - 스토리텔링과의 접목으로 관광의 확대 - 지역문화체험기회 확대
사회성	공유성(sharing)	지역주민과의 교감	<ul style="list-style-type: none"> - 지역주민 요구 지속적 수렴 - 의사결정에 주민 의견 반영 - 지역사회 전통유지 - 지역간 교류증진 및 균형개발 - 자원이용, 환경관리 비용 편익 형평성 배분 - 지역주민과의 지속적 의사소통
문화성	예술성 (artistic sense)	예술적 미각 접목	<ul style="list-style-type: none"> - 미술, 음악 등 예술작품과의 접목 - 문학작품 등을 활용한 스토리텔링과의 접목
경제성	효율성(efficiency)	지역경제 활성화, 지역주민 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 특성 반영 사업 활성화 - 지역소유 사업 활성화 - 기존 자원시설 개발 촉진 - 지역주민 소득 및 고용증진 - 지역사회 전반 수익배분 - 공공정책, 실시, 추진 - 관광영향의 지속적 감독 평가

[자료]해양수산동향, 지속가능한 어촌관광의 도입과제, 2004참조, 논자 제작성

관광의 질적 성장을 위주로 관광정책을 수립할 필요가 있으며 관광지 지역주민들의 입장에서 지역관광에 대한 수용태세 분석 및 관광콘텐츠 개발, 관광자원의 장단점을 분석하고 이들이 관광정책에 적극적으로 동참하여 관광객과 지역주민이 상생할 수 있는 방향으로 정책을 접목하여야 한다. 관광지는 관광객의 입장에서는 관광대상지이지만 주민의 입장에서 볼 때 관광활동의 목적지이기 이전에 주민들의 삶의 터전이며 사적인 공간이므로 관광객들은 그 지역과 주민들의 권리를 보장하고 그들을 존중해야 할 사회적 책임이 있다. 제주도는 화산섬이라는 독특한 지리환경과 한라산, 368개의 오름, 폭포, 동굴, 해변 등 천혜의 자연자원 및 독특한 문화적 특성으로 오랫동안 대한민국을 대표해온 관광지이다. 지속가능한 제주관광을 위하여 관광지 수용력을 벗어난 관광객의 방문은 직간접적으로 관광지 주민과 관광지 사회, 나아가 국제사회에 오버투어리즘으로 인한 악영향을 끼치게 되는 것을 감안할 때 방문 관광객의 숫자에 대한 관심보다 관광지 고유성 보존과 지역주민과 관광객이 서로 존중하고 진정한 교류를 할 수 있는 관광정책을 적극적으로 도입하여야 한다.

V. 결 론

최근 국내외적으로 오버투어리즘이 사회적 문제로 등장하여 관광의 진정한 목적과 의의에 대한 재정립이 필요한 시점이다. 본 연구는 한국의 대표관광지인 제주지역의 오버투어리즘 현상에 대한 우려와 이를 예방하여 앞으로 관광객과 제주도민이 상생할 수 있는 관광정책 방안을 모색하고자 관련 문헌과 미디어 자료, 기존 논문을 바탕으로 탐색적 연구를 진행하였다. 제주지역은 화산활동으로 생성된 섬으로 자연환경과 지질이 독특하고 전통문화와 생활양식이 육지와 달라 관광자원이 풍부하며 3차 산업인 관광산업이 주를 이루고 있다. 1970년대부터 본격적으로 진행

되어온 관광정책은 자유지역으로 설정한 것을 시작으로 최종적으로 국제자유도시를 목표로 진행되었으며 1970년대에는 10년 단위의 제주도 종합계획수립과 제주도 관광종합개발계획 수립, 중문관광단지 개발, 1980년대에는 국제자유항 설치 검토, 제주도 종합개발계획 재검토와 특별법 제정 건의, 1990년대 제주도 개발특별법 제정, 제주도 종합개발계획결정, 농산물 수입개방, 여행자유화 등의 관광정책이 적용되어 2000년대에는 제주도의 국제자유도시 선정, 제주국제자유도시특별법 공포로 국제자유도시 종합개발계획과 국제자유도시개발센터 설치 등 지속적인 발전이 이루어졌다. 그러나 관광객의 유입에 따른 경제적 부가가치 창출에 중심을 둔 관광정책은 관광객지 수용력 초과에 따른 폐해가 증가하게 되어 제주지역 생태계의 훼손 및 파괴, 부동산 가격의 폭등과 이로 인한 오버투어리즘, 젠트리피케이션 및 투어리스트피케이션 등과 관련된 문제점들이 도출되기 시작하였다. 제주지역 오버투어리즘 현상은 관광의 효과를 목적으로 되도록 많은 관광객 유치에 염두에 지역 경제 활성화를 위해 관광정책을 펼친 결과이지만 오늘날 결국 관광의 역효과로 오버투어리즘에서 비롯된 다양한 문제점을 보이며 관광의 진정한 의의가 무엇인지에 대한 화두를 던지고 있다. 즉, 제주의 관광자원과 올레길을 통한 대중의 걷기여행의 유행과 제주시의 부동산투자이민제도 등으로 관광객 숫자가 증가하는 것은 성공적이었으나 관광객 숫자에 중점을 둔 관광정책은 제주지역 주민에게 다양한 불편함을 초래하여 이를 극복하기 위한 새로운 패러다임의 관광정책이 필요한 시점인 것이다. 본 연구는 제주지역 오버투어리즘 현상에 사회문제화 되고 있는 시점에서 이를 예방하고 제주지역의 관광정책이 관광객과 주민을 위한 상생의 관광지가 될 수 있는 방안을 모색하고자 진행된 탐색적 연구로 앞으로 보다 심층적인 연구가 진행될 것을 기대한다.

참고문헌

- 류재숙 외 2인, 최신관광법규, 새로미, 2010
- 문경중(2015), 제주도의 관광수요 환경변화에 따른 정책 방안, 부산대학교 대학원 박사학위 논문
- 손신욱·박상훈·이나현(2018), 오버투어리즘에 따른 정책적 대응과 지속가능한 관광산업 발전에 관한 탐색적 연구, 관광경영연구, 22(4), 331~354
- 신민정(2016), 공정여행 동기, 선택속성, 관광만족, 재방문의도, 생활만족간의 영향관계에 대한 연구, 배재대학교 석사학위논문
- 양진규(2003), 제주도 관광정책방향설정에 관한 연구 (조직, 법규, 예산을 중심으로), 제주대학교 행정대학원, 석사학위 논문
- 양진규·강영훈(2004), 제주도 관광정책방향설정에 관한 연구(조직, 법규, 예산을 중심으로), 정부학연구, 10(1), 170~192
- 오서진·함석중(2018), 여가 동반자 유형에 따른 청소년의 여가 만족도 (3차년 간의 한국청소년 패널조사를 이용하여), 한국외식산업학회, 14(2), 77~92
- 유문기 외 2인(2012), 최신관광법규해설, 새로미
- 이서현(2018), 오버투어리즘(overtourism) 전조 현상과 경계, 한국언론정보학회, 88, 77~109
- 이장춘(2001), 관광정책학, 대왕사
- 이희열·김미주·김충호(2016), 이란 관광업계 종사자들의 한국방문 태도에 관한 연구, 한국외식산업학회, 12(4), 111~129
- 전명숙(2017), 코리아 들레길 도보여행 어메니티개발 방안 연구, 한국외식산업학회, 13(4), 233~245
- 황정빈(2016), 제주도의 세계유산 등재와 투자이민정책이 관광수요에 미치는 효과분석, 한국외국어대학교 박사논문
- 해양수산동향(2004), 지속가능한 어촌관광의 도입과제
- Choi, J. H(2006), "The search for the developmental strategies of the Jeju Free International City under current agendas", Journal of the Korean Urban Geographical Society, 8(3), 9-20
- Jack F. William (2006), "Reflection Island Economics: Lessons for Jeju", 한국도시지리학회지, 9(3), 1~10
- Poh Poh Wong (2006), "Island Tourism Development strategies-Implications for Jeju", 한국도시지리학회지, 9(3), 25~33
- UNWTO, 2017
- WTTC, 2017
- 뉴스1 제주, 18, 11.01
- 서울신문, 2018, 11,12
- 제주 CBS, 18. 9.23
- 제주의 소리, 18. 2.5
- 제주특별자치도 통계자료, 2017
- 파이낸셜 뉴스, 2018.07.08
- 한국관광공사(2011)
- 한라일보, 18.11.12

2018년 11월 14일 접수

2018년 12월 21일 수정본 접수

2018년 12월 26일 최종 수정본 접수

3인 익명 심사