

# 國民觀光의 本質과 그 方向

徐 庚 林

目	次
I. 觀光의 出發點	(1) 保護와 開發間의 調和
1. 人間의 生活環境과 觀光	(2) 利用者의 保護
2. 人間의 變化欲求와 觀光	(3) 觀光事業者에 대한 行政指導
II. 國民觀光의 位置	(4) 觀光道德의 高揚과 罰則의 強化
1. 國民觀光의 意義	(5) PR과 敎育
2. 國民觀光이 國際觀光 및 經濟에 미치는 영향	(6) 觀光統計의 整備
III. 國民觀光의 課題	(7) 觀光行政의 姿勢
1. 바람직한 國民觀光에 대한 價値判斷	IV. 結 語
2. 國民觀光의 課題	

## I 觀光의 出發點

### 1. 人間의 生活環境과 觀光

現代의 科學技術의 發達과 더불어 人間은 自然의 限異性을 극복할 수 있다고 믿어 왔다. 地下資源 및 食糧의 부족을 극복하고 기계화 및 도시화된 환경에 人間은 얼마든지 적응하며 복지를 누릴 수 있다고 樂觀하여 왔던 것이다.

본래 人間은 行動하는 意思를 가진 主体로서, 다른 生物과는 전혀 다른 것이다. 外的 條件의 變化에 대한 適應性은 生物學的으로 극히 미약함에도 불구하고, 人間은 이러한 弱點을, 거대한 에너지의 所有에 따른 物質의 生産으로 보충해 온 것이다. 이런 能力에 의해 人間은 現在는 물론 將來에 있어서도 物質文明의 밝은 未來像을 약속한다고 말해지고 있다.

그러나 특히 近來에 이르러 이러한 밝은 展望을 가로막는 障害가 뚜렷이 나타나고 있다. 그것이 바로 우리의 生活環境을 破壞하고 있다는 現象인 것이다.

各種의 産業을 開發시킴에 따라, 人類를 포함한 生物이 그 生存基盤을 하나씩 잃어가고 있다는 것이다. 오랜 옛날부터 무성하게 우거져 있었던 自然의 녹음이 차차 사라지고 있을 뿐만 아니라, 우리 주변에서 항상, 무한정으로 제공될 수 있으리라고 생각되었던 空氣, 물,

햇빛, 土壤 등이 이제 와서는 우리의 生活基盤을 위협할 정도로 汚染되기 시작했다는 것이다. 또 한편, 歷史的 價値가 있는 史跡을 비롯한 우리의 先祖로부터 내려 온 民族的 遺産인 文化財가 各種의 産業開發에 따라 毀損되고, 破壞되고 있는 것이다.

첫째로 産業活動등에 의해 大氣의 汚染은 오늘날에 와서 가장 重大한 問題의 하나로 부각되고 있다.

두째로 人類를 포함한 生物이 그 生活을 영위함에 必要不可欠한 淡水 및 沿海에 대해서도 經濟의 高度成長, 地域開發의 進展에 따라, 都市의 河川에 限하지 않고 全國규모에 걸쳐 水質汚染의 문제를 야기시키고 있다.<sup>1)</sup>

세째로 우리의 生活을 항상 活氣차고 건전하게 할 뿐만 아니라, 自然을 가장 調和있게 하여 주는 森林에 대해서도 木材供給, 宅地造成, 工場建設의 필요에서 차차 파괴되고 있을 뿐만 아니라, 그 결과 土壤侵蝕, 물의 調整의 低下를 갖어 오고 있다. 이로 인해 중요한 觀光對象인 國土의 아름다운 景觀이 망가지고, 天然記念物로 설정된 植物들의 어떤 것은 滅種危機에 있음은 물론이다.<sup>2)</sup>

네째로 人間은 단지 密集居住하므로서도, 서로 有害한 作用을 갖어 오는 것인데, 巨大都市의 경우는 더욱 그렇다. 自由로운 空間이 없어서, 日照의 不足, 騒音, 交通混雜을 빚어내는 한편, 孤獨感·非人情·疎外感 등 情緒不安定을 惹起하는 등, 生活場所로서의 機能을 잃어가고 있다.<sup>3)</sup>

人間을 포함한 生物群에 있어서는, 얼른 보기에는 우연히 자라난 것처럼 보이는 길가의 풀 한포기나 自然의 微細한 動物도 실은 일정한 秩序를 갖고 生物共同體를 형성하여 「相互依存 (interdependence)」을 하고 있는 것이다.<sup>4)</sup>

그러므로 人間을 포함한 生物群이 自然界의 法則이나 生物群의 秩序속에서 서로 균형을 유지할 수 없다면, 결국 어떤 持續的인 發展을 계속할 수 없다는 것이 된다.

이와같이 環境惡化 내지 環境破壞의 現象은 이 균형을 무너뜨리는 重大한 要因이 되는 것이다. 이러한 現象은 日本과 같이 産業이 發達하면서도 高密度의 社會에서는 그 위험이 極에 달하고 있으며, 우리 나라 역시 전혀 그 例外라고만 할 수는 없는 것이다.

이러한 跛行狀態는 단지 生態學的인 側面에서 본 危機일 뿐만 아니라 現代 社會現象全盤에 걸쳐 나타나고 있다. 특히 物質文明의 先行狀態에 대하여, 종합적인 思索能力을 갖고 있지 못한 데에, 現代의 最大의 問題點이 있다고도 말할 수 있을 것이다. 이러한 物質文明의 成果를 人間の 英智에 의해 어떻게 종합화하여 갈 것인가 하는 것이 앞으로 人類共通의

1) M. 귀제 著/李炳勛 譯 「生態學이란 무엇인가?」 pp. 72~72

2) 이영노 지음 「한국 식물의 자원 보호」 (이화여자대학교 환경교육연구회) pp. 56~59

3) 邊時敏 著 「社會政策·社會開發」博英社. p. 187

4) 이화여자대학교 환경교육연구회 「生態學이란 무엇인가?」 pp. 32~35

課題라고 해야 할 것이다.

우리는 앞으로 계속하여 所得의 向上에 努力을 集中함은 물론, 他國의 先例를 敎訓삼아서 이 努力의 副作用을 防止하는 데에도 게을리해서는 안될 것이다. 특히 自然의 保護, 開發과 文化財保護사이의 相衡의 조절, 生活環境의 惡化의 防止, 公害의 直接的·間接的 弊害의 除去 등에 努力하지 않으면 안된다.

이상과 같은 問題는 언뜻 보기에는 觀光問題와 無關한 것처럼 보이나, 現代에 있어서의 觀光의 本質을 살펴 본다면, 다음과 같이 그 밑바탕에 共通하는 重要한 要素가 깔려 있음을 발견하게 된다.

첫째 觀光은 生活環境을 一時的으로 移動시키고 싶다는 變化의 欲求를 그 本質로 하고 있다. 그러나 現代에 와서는 그저 단순한 變化의 欲求를 充足시킨다는 意味뿐만 아니라, 나쁜 生活環境에서 조금이라도 벗어나고 싶다는 生物的 衝動도 포함하고 있는 것이다.

人間은 環境의 惡化에 의한 生理的, 心理的 被害에 對하여 本能的, 潛在意識的으로, 또는 意識的으로 反應하게 된다. 그래서 우리가 살고 있는 生活領域이 人工物로서 充滿하면 그럴수록, 우리들은 自然을 동경하여, 海岸이나 山野를 헤메고 싶어지는 것이다. 이것은 人間도 그 一員이 되는 生物群의 균형이 파괴되려고 할 때에 本能的으로 그 균형을 回復하려고 하는 反應이 나타난다고 볼 수가 있다. 이러한 意味에서 現代의 觀光은 過去의 觀光遊覽과는 本質的으로 다른 것으로서, 말하자면 人間의 生存條件의 하나라고까지 말할 수가 있을 것이다.<sup>5)</sup>

둘째로, 이런 다른 自然이나 文化등의 새로운 環境으로 移動하려고 하더라도 그 自然, 그 文化化지도 또 역시 파괴되고 있다는 것이다. 다른 環境이 황폐되고 있다고 했을 경우, 우리들은 도대체 어디로 移動해야 하느냐 하는 갈림길에 서게 된다. 더욱이, 移動하는 우리 스스로가, 또 우리들을 受容하기 위한 觀光開發 그 自体가 自然이나 文化財를 破壞하고 있다고 하는 自己矛盾을 도대체 어떻게 解決할 것이냐하는 더 이상의 問題가 남아 있다.

세째로, 文明이 진보하면 할수록, 또 人間들의 移動이 增大하면 그럴수록 우리의 國土는 점점 狹小하게 되고, 自由로운 生活空間도 작아지게 된다는 것이다. 특히 都市 등의 人工物은 累積이 可能할지 몰라도 觀光이나 Reereation을 위한 空間은 그 性質上 累積이 不可能하므로 이를 어떻게 確保하여 나갈 것이냐가 큰 問題로 부각될 것이다.

## 2. 人間의 變化欲求와 觀光

앞에서 觀光이 現代社會에 대하여 갖는 意味를 살펴 보았고, 여기에서는 그 本質인 人間의 變化欲求에 대해 고찰하고자 한다.

5) 日本 內閣總理大臣諮問 第9號 に対する 觀光政策審議會答申 「觀光의 現代의 意義とその 方向」p. 8

人間生活은 날마다 循環하고 있는 데, 그것은 單調롭게 反復하는 것이 아니라, 活動에서 休息으로, 緊張에서 弛緩으로, 일에서 놀이로, 思考에서 情操로, 이것들이 서로 對應하는 變化에서 구성되고 있다고 볼 수 있다. 人間은 이러한 變化를 無意識的으로 또는 意識的으로 찾으려고 한다. 變化는 人間이 人間으로서 存在하기 위한 本質的인 欲求라고 할 것이다. 이 欲求는 다음과 같은 여러가지 樣態로 나타난다.

① 活力의 維持: 環境의 變化를 구하는 것과 같은 生物的인 것에서, 氣分轉換을 구하는 心理的인 것까지 여러가지 變化欲求를 充足시키므로써, 人間은 내일의 活力을 지니게 된다.

② 創造性的의 開發: 人間은 現在에 머무르지 않고 항상 思考하며, 意圖하고, 情操를 가져 未來를 생각하면서 그 目標를 향해 努力하여 무엇인가를 創造하여 간다. 이것이 文化創造가 되는 것이다. 그래서 人間의 本質은 創出해내는 기쁨을 體得하는 데에 있다고 말하게 된다.

③ 人間과 놀이: 勞動은 生活의 中心을 점령한다. 그러나 勞動의 場인 社會生活은 수많은 規則에 의해 그 秩序가 유지되는 것이며, 또 個人 서로사이의 긴장된 競爭의 場이기도 하다. 이러한 긴장에 대해 人間은 여기에서부터 어떤 解放을 欲求하게 된다. 즉 「놀이」에 대한 欲求가 그것이다.

이상과 같은 여러가지 動機에서 비롯한 行動은 人間으로 하여금 主體的·能動的인 行動을 취하게 한다. 그래서 多樣的 欲求를 만족시키므로써 人間의 全體의 能力을 발휘하게 하는 것이다. 그리하여 차단되기 쉬운 人間性을 回復할 수가 있는 것이다.

레저는 확실히 이러한 變化要求를 만족시켜 주기 위한 重要的 場이 되는 것이다. 특히 現代의 大衆社會에 있어서 大量의 消費物資와 情報의 提供은 人間의 變化欲求를 多樣化시켰으며, 過去와는 比較가 안될 만큼 풍부한 레저生活을 초래하게 하였다.

그러나, 物質文明, 특히 情報의 풍부함이 도리어 人間의 變化欲求에 逆作用하는 面이 있음은看過할 수 없는 중요한 問題이다.

우선, 新鮮함의 喪失이다. 예컨대, 季節感의 喪失, 情報의 반복에 따른 印象의 稀薄化 등이다.

다음으로, 主體性의 喪失이다. 예컨대 TV의 영향에 의해 어떤 것을 그냥 受動的으로 받아드리는 態度등이다.<sup>6)</sup> 그래서 이러한 主體性의 喪失은 創造性的의 缺如와 함께 人間性의 喪失에 연결되는 것이다.

따라서, 新鮮함과 主體性의 回復이라고 하는 問題는 앞으로 레저活動의 큰 課題가 될 것이다.

그런데, 어떤 環境內에서 變化에 新鮮함을 찾을 수 없게 될 경우에는 사람들은 그러한 단조로움에서 벗어나기 위해서 그 環境에서 逃避하게 된다. 예컨대, 大都市의 自然에 대한

6) 磯村英一編「行政最新 問題事典」(帝國地方行政學會) p. 553

憧憬心은 自然美의 鑑賞이전에 人間의 原初的인 生命感情의 發露이다. 어느 海岸의 風景, 출렁이는 바다, 구름사이로 보이는 과란 하늘, 밤의 정적속에 반짝이는 별 등을 보면, 우리는 「기뻐서 가슴이 뛰며」, 奔忘과 혼잡한 都市에서 이 속으로 빨려 들어가 가라앉고 녹아 버리려고 한다. 大都市人의 憧憬心은 林野나 山頂의 白雪로 쏠리듯이 또 외양간이나 채소밭으로 쏠린다. 외양간이나 채소밭으로 쏠리는 憧憬心은 대체로 말해서 美的 對象에 가지 올라가지 못한다. 이것은 결국 伸張과 변화의 갈망이며 生命의 自慰임에 틀림없다.<sup>7)</sup> 觀光은 바로 이 때문에 필요하게 된다. 觀光은 各種의 레저活動中에서 變化의 效果가 가장 큰 것이며, 또한 앞에서 말한 變化欲求의 樣態의 모두를 充足시킬 수가 있는 것이다. 人間은 旅行하면서 새로운 아이디어를 생각해 낼 수도 있다. 古來의 文化가 地域間의 交流에 의해서 꽃을 피웠다는 것은 주지하는 바다. 특히 觀光은 新鮮함과 主体性의 回復이라는 現代의 要求에 가장 알맞게 부응할 수가 있는 것이다. 여기에 바로 現代觀光에 있어서 중요한 意義를 지닌다고 말하게 된다.

이와같이, 餘暇나 觀光은 人間의 本質에 淵源된 不可欠한 行動으로서, 단순한 消日이나 유람만을 위한 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 지금까지 이러한 重要性이 外面당했던 것은 人間들이 勞動에 生活上의 價値를 두고, 餘暇는 그 나머지로써 받아드려 왔기 때문이다.<sup>8)</sup>

現代生活에 있어서 勞動觀은 過去의 그것과는 아주 다르게 變遷되고 있다. 즉 勞動의 倫理는 餘暇의 倫理로 옮겨지고 있다. 이 경우의 餘暇는 어디까지나 勞動을 爲한 것이 아니라 그와 반대로 勞動이야말로 餘暇를 위해서 있는 것이라고 말할 수 있을 정도로 일中心에서 餘暇中心으로 이행되고 있다. 그리하여 勞動에 있어서의 主体性을 喪失한 사람들은 餘暇에서 人間性을 회복하려고 애쓴다.<sup>9)</sup> 다시 말하면, 現代人의 生活이 勞動과 餘暇로 兩分되고 勞動보다도 餘暇에서 삶의 보람을 찾는 데에 現代特有的 生活樣式이 전개되는 것이다.

그러나 우리는 여기서 勞動과 餘暇, 그 어느 것을 重視해야 하느냐를 論述할 必要는 느끼지 않는다. 重要한 것은 앞으로 産業이나 技術의 加一層의 進展과 함께, 充實한 勞動의 本연의 자세를 취함과 동시에, 餘暇는 勞動으로서는 얻을 수 없는 人間性의 發見, 社會連帶感을 強化시키는 場으로서의 역할을 갖도록 하는 課題를 안고 있다.

## II 國民觀光의 位置

### 1. 國民觀光의 意義

7) N. 하르트만 著 / 田元培 譯 「美學」 乙酉文化社 p. 147

8) Josef Pieper 「Leisure, the Basic of Culture」 1963. d. 21

9) 太極出版社 「大世界百科事典(11)」 社會編, p. 43

75. 12. 31. 制定公布된 觀光基本法 第一條에서「이 法은 觀光振興의 方向과 施策의 基本을 規定하므로써 國際親善의 增進과 國民經濟의 향상을 기하고 健全한 國民觀光의 발전을 도모함을 目的으로 한다」고 하고, 第13條에서「政府는 觀光에 대한 國民의 理解를 促求하여 健全한 國民觀光을 발전시키는 데 필요한 施策을 講求하여야 한다」고 規定하여 國民觀光에 대하여 처음으로 政府의 意圖를 나타내었다.

大體로 歐美 先進國들은 觀光政策의 基本方向을 定함에 있어서 國內나 國際觀光, 兩面을 同時에 考慮하여 이 둘을 併行하여 振興을 꾀하거나 혹은 國內觀光面을 먼저, 國際觀光面은 나중에 눈을 돌려 振興을 꾀하는 것이 보통이다. 그 具體的인 例로서 세계에서 가장 觀光收入을 올리고 있는 이태리의 경우(69년도 國際觀光收入; 16억 3,200萬弗)만 보더라도 69年度 호텔 등 全宿泊시설에 投宿한 數는 外國인이 4,400萬인데 비해 自國人은 7,400萬을 헤아리고 있다. 이것은 國內인이 外國人보다 거의 2배에 가까운 人員이 觀光旅行을 즐기고 있음을 實證하는 것이다.<sup>10)</sup>

우리나라에서는 지금까지 國際觀光 위주의 政策에 主力하여 왔음은 누구나 주지하는 바이다. 특히 觀光事業을 國家戰略產業으로 轉換시켜 行政當局의 支援이 積極化되고 있다.

한편 國內觀光은 落後狀態여서 一般大衆의 觀光에 대한 認識도 결핍되어 있을 뿐만 아니라, 行政當局 또한 이에 대한 올바른 誘導가 없었음이 사실이다. 이번 制定된 觀光基本法에 의해서 國民觀光이 法的 뒷바침을 받게 되었음은 늦은 감이 있으나 現代的 의미에서의 觀光의 本質을 생각해 볼 때 무척 다행스러운 일이라 생각된다.

「國民觀光」이란 말은 다소 생소하게 들리는 말이다. 지금까지는 「國際觀光」과 對比하여 이를 「國內觀光」이라고 通稱되어 왔다. 그래서 「國內觀光」은 「自國內의 他地에로의 觀光施行」<sup>11)</sup>이라는 정도의 說明이 되어 있을 뿐, 좀 더 次元높은 의미를 붙이지 않고 있었다. 그러므로 그 地理的 側面에서 그저 國家領域內의 旅行을 指稱하는 意味 말고 어떤 別다른 性格을 탐색하려고 하지는 않은 것 같다.<sup>12)</sup> 물론, 우리가 國民觀光을 國際觀光과 따로 分離해서 본다는 것은 觀光의 本質을 沒却하는 것이 되므로, 國際觀光과 어떻게 調和를 이루면서 國民觀光 本來의 目的을 達成하여 나갈 것인가 하는 것이 우리의 課題이다.

國民觀光은 國家의 價値判斷에 의거한 政策的인 所產임에는 틀림이 없다. 그러므로 일단 理論的인 側面에서 觀光政策의 方向을 考察하여 보자.

田中喜一教授는 觀光政策樹立에 있어서의 基本方向에 대하여 「經濟政策과 文化政策의 競

10) 朴龍虎 「韓國觀光의 나갈길」(京畿 第七號) p. 44

11) 津田 昇 著 「國際觀光論」東洋經濟新報社 p. 4

12) 간혹 빛빛의 著書中에서 「國民觀光」이라는 말이 보이기는 하나 이에 대한 概念定立은 確實치 않다. 磯村英一編 前掲書 p. 554 및 「觀光開發의 手法(日本觀光協會)」p. II-1 參照

합」이라고 하고 있다.<sup>13)</sup> 한편 岡庭 博氏는 그 方向을 다음과 같이 세가지로 大別하고 있다.<sup>14)</sup>

- ① 國際觀光에 의한 國際收支의 改善
- ② 國民厚生을 爲한 觀光
- ③ 觀光事業의 振興

그런데 여기서 後者를 前者와 對比하여 볼 때, 國際收支의 改善과 觀光事業의 振興은 결국 前者의 「經濟政策」에 해당하는 것이며, 「國民厚生」이라고 하는 것은 「文化政策」에 다름 없으므로, 同一한 內容을 그 表現上 달리하고 있다고 말할 수 있을 것이다. 이러한 政策의 方向은 國家마다 대체적으로 이 모든 것을 包括하고 있으며, 다만 그 나라의 사정에 따라 經濟的 側面을 優先하느냐, 혹은 文化的 側面을 優先하느냐 하는 差異가 있을 뿐이다.

그런데 問題가 되는 것은 觀光政策의 目標을 위의 어느 一面만에 重點을 두었을 경우에는 서로 乖離가 생겨 결국 觀光의 本質을 살리지 못하는 결과를 초래하게 된다는 것이다. 그런 意味에서 이번 새로 制定된 觀光基本法은 우리가 志向해야 할 觀光政策의 目標을 뚜렷이 하여 그 어느 것에 편중되지 않은 方向을 취하고 있다고 볼 수 있다. 즉 同法 第一條에서 國際親善의 增進, 國民經濟의 向上, 健全한 國民觀光의 발전이라고 하는 目的을 明示하고 있다. 특히 「國民觀光」이라고 이름하여 政府가 그것의 健全한 發展을 도모해야 한다는 趣旨을 명백히 하고 있음은 觀光의 現代的 意義를 認識하고, 福祉國家로서 國民의 厚生問題를 해결하려는 意志를 나타낸 것이라 할 수 있다. 결국 「國民觀光」이란 觀光이 國民生活에 미치는 本質的인 側面을 國家的인 次元에서 政策的으로 捕捉한 것이라 할 수 있다.

## 2. 國民觀光이 國際觀光및 經濟에 미치는 영향

앞에서 觀光이 國民生活에 미치는 本質的인 側面을 고찰하여 보았거니와, 여기서는 國民觀光을 발전시키므로써 그것이 國際觀光 및 國家經濟에 어떤 영향을 줄 것인지를 살펴 보자 한다.

(1) 觀光에 대한 오늘날의 世界的인 一般傾向은 人間生活에 있어서 餘暇時間의 擴大 및 普遍化가 이루어져 가고 있고, 觀光旅行에 있어서도 어느 特殊層만이 아니라 社會 一般大衆이 全般的으로 참여하도록 하는 것이 뚜렷해지고 있다. 이러한 경향은 民主主義 思想의 普及과 함께 政府와 民間 모두가 餘暇나 觀光을 生活의 필수조건으로서 土着시키려고 노력하고 있다. 이러한 生活哲學의 窮極的인 目標은 個人的인 側面에서는 人間性의 回復이고, 國

13) 田中喜一 「觀光事業論」 P.276

14) 岡庭 博 「觀光論概要」 pp. 156~161

家間の 方面에서는 世界平和의 維持達成에 있다고 할 것이다.

우리 韓國과 같은 特殊한 狀況 아래서는 어떻게 하여 안으로 國民總和를 기하고 밖으로는 世界의 平和潮流에 能動的으로 對應하느냐가 當面課題이다. 國際間 또는 國民들 사이의 相互理解를 增進시키는 觀光 交流의 問題만 하더라도 여기서 例外가 될 수는 없다. 오히려 이러한 點에 觀光의 모든 問題에 대한 基本方向의 열쇠가 주어져 있다고 해도 과언은 아니다. 특히 上記한 것 처럼, 世界各 國民들의 平和志向의 潮流에 부응하면서, 우리에게 주어질 特殊 狀況에 대한 特殊 使命에 의해 自覺된 觀光交流를 할 필요가 있는 것이다.

그런데, 現實은 우리 國民들이 先進西歐國民들과 마찬가지로 勞動에 의한 所得, 餘暇나 觀光에 대한 올바른 認識, 나아가서는 生活속에 이를 自覺적으로 適用할 수가 있는냐는 극히 의심스러운 수밖에 없다. 外國人 觀光客 受容姿勢에 있어서도 서로 對等한 立場에서 精神的인 相互理解를 增進하려는 目的보다는 오히려 目前의 物質的인 外貨 獲得에 급급한 나머지 비굴한 姿勢로 轉落될 可能性을 항상 內包하고 있기 때문에 問題의 심각성은 크다고 할 수 있다.

따라서 現時點에서 우선, 國民들로 하여금 스스로 正常的인 國內觀光을 勵行하도록 하여 여기에서 얻어진 經驗이나 體驗을 모든 觀光施策에 反映시켜, 長點은 維持 保存하고, 短點은 除去하고 改善하여 가도록 하는 前向의이고 開放的인 姿勢를 취하도록 하는 것이 바람직하다.<sup>15)</sup> 그래서 이러한 바탕 위에서 外國人 觀光客에게 相互友誼를 增進시키는 것이 重要한 것이다. 그러므로 이 時點에서 恒久的인 健全한 國際觀光 振興의 基盤을 닦기 위해서라도 우선 國民觀光에 대한 施策을 통해서 觀光의 本質을 스스로 體驗하도록 하여 外國人 觀光客에 대하여 相互 對等한 位置에 서서 人格的인 交流를 할 수 있도록 指導하여 가는 方向을 취해야 할 것이다.

② 國民觀光이 經濟全體에 미치는 영향 또는 效果를 考察하기 위해서는 觀光客의 移動狀態와 關連하여 두가지의 경우를 생각할 수 있다.

첫째로 産業化된 先進國家들의 경우이다. 이러한 國家(유럽, 北美)들은 여러가지 사적으로 그 나라의 經濟開發의 모든 혜택을 골고루 받지 못하고 있는 地域들이 許多하다. 例컨대, 알프스 산악지대와 같은 곳은 地形構造上 産業化 또는 近代化하기가 困難하게 되어 있다. 이러한 地域에 觀光시설을 建設하고 通信시설을 개선하여 都市人波를 이 곳으로 移動시키고 있다. 그래서 過去에 生産費가 높고 販賣技術 등의 부족으로 市場開拓이 어려웠던 農産物이 이제는 이 地域을 訪問하는 國民觀光客들에게 쉽게 팔리고 있는 것이다.

둘째로 開發途上國의 경우이다. 즉 開發途上國에 있어서의 國民觀光은 그 나라의 經濟에 아무런 도움을 줄 수 없다고 보고, 결국 觀光産業을 主로 外貨獲得手段으로 과약하여 國際觀光事業에만 主力하는 경우이다. 이러한 立場에서는 自國通化로 받은 觀光收入은 그렇게



重要하지 않다고 보는 것이다. 그 理由로는 觀光客을 受容하기 위한 施設이나 그 運營을 위해서는 어느 정도의 外貨가 支拂되어야 한다는 것이다. 그러나 이 정도의 外貨支拂은 그 地域住民의 낮은 所得으로서도 해결 될 수 있으며, 이 정도의 外貨가 든다고 하더라도 自國通化로 支拂되는 觀光費用의 支出은 開發되지 못한 地域에 대하여 所得의 再分配를 誘導하게 되는 것이다. 國民觀光으로 인한 消費의 移動은 一般 經濟發展에 隨伴되어 內在하고 있는 不平等한 계반 문제점을 是正할 수 있으며, 이것은 특히 産業化된 國家의 경우도 마찬가지다.

한편, 國際觀光事業은 季節에 극히 민감하고, 觀光客을 보내는 國家의 休暇時期에 크게 依存하고 있는 것이다. 이 때문에 外國人 觀光客을 위한 觀光施設의 利用도는 季節적으로 극히 고르지 못하여 어떤 施設은 年間 7~8個月동안 전혀 이용되지 않는 경우가 있다. 그렇게 되면, 過剩經費 때문에 運營難에 봉착할 것은 물론이고, 이에 따라 季節的 失業을 야기시킨다. 그러므로 이 경우에 國民觀光은 이러한 觀光시설의 利用도를 向上시키고 失業向題를 해결하여 결과적으로 國際觀光을 補完시켜 주는 것이다.<sup>16)</sup>

### III 國民觀光의 課題

#### 1. 바람직한 國民觀光에 대한 價値判斷

國民觀光의 方向을 모색하기 위해서는 우선 觀光에 관한 價値判斷을 기초로, 좀더 바람직한 觀光은 무엇이어야 하느냐를 탐구해보지 않으면 안된다.

觀光의 價値에 대해서는 두가지의 接近方法이 可能하다.

첫째로, 觀光自体가 人間의 生活中에 점령하는 價値 또는 意義란 무엇인가하는 側面에서 接近하는 것이다. 이에 대해서는 이미 第一章에서 考察한 바와 같이, 現代의 生存의 위기 속에서 觀光이 갖는 意義란 극히 크다는 것, 그리고 人間의 本質인 變化欲求에 기인하는 觀光行爲는 活力의 維持나 文化創造의 面에서 극히 價値가 있음이 認定되는 것이다. 앞으로 人間生活中에 접하는 레저나 觀光의 比重은 점점 增大하여 갈 것임이 豫想된다.

둘째로, 觀光內部에 있어서, 어떤 觀光이 보다 價値가 있는가 하는 것을 考察하는 方法이다.

이것은 觀光政策의 基礎가 되는 重大한 問題이다. 그러나 이에 대한 解答은 극히 어려운 問題가 아닐 수 없다. 왜냐 하면, 人間이 바라는 것은 價値觀과 함께 變化하는 것이며, 個人의 價値觀이 存在한다고 하더라도, 무엇이 絕對인 價値인가를 決定하는 것은 극히 곤

16) 李東熙 「韓國觀光의 接近方法」(韓國觀光協會誌) pp. 19~21

란한 것이다. 그러나, 그럼에도 불구하고 政策을 세워 나가는 立場으로서는 어느 정도의 價値判斷을 하지 않을 수가 없는 것이다.<sup>17)</sup>

그러면, 觀光에 대하여 어떠한 價値判斷이 있는가를 우선 觀光의 中心的인 役割을 담당하는 觀光主體(觀光客)의 行動에 대해서 살펴 보자.

우선, 觀光主體의 本來의 欲求에 의한 行動이 反社會性을 갖고 있는 경우에는 이것은 당연히 既存의 法律이나 道德에 의해 批判되고, 排除할 수가 있다.

다음으로 觀光主體의 變化欲求에 따른 行動은 多樣性이 많아서, 서로 價値의 高低를 비교하는 것이 無意味한 경우가 있다. 예컨대 어느 한 個人에게 있어서 登山과 낚시 어느 쪽이 더 價値가 있는가는 그 사람의 취미에 의할 수밖에 없다.

이상과 같은 경우는 비교적 명확하게 判斷을 내릴 수가 있으나, 大部分의 사람들은 그저 막연히 여행을 하고, 무엇이 진실로 바람직한 觀光이냐를 自覺하고 있는 것은 아닌 것 같다. 남들이 바캉스를 가니까 그것에 그대로 쫓아가서, 그 결과 봄비는 해수욕장에서 오히려 피로를 더 겹치게 하여 慾求不滿을 초래하는 경우를 우리는 너무도 많이 體驗하여 왔다.

이러한 不滿足感은 대개 다음과 같은 두개의 原因에 基因할 것이다.

첫째로, 觀光主體가 自己의 欲求의 本質을 올바르게 自覺하지 못하고 있기 때문이다. 이미 앞에서 고찰한 바와 같이, 觀光은 移動에 따른 變化欲求의 充足을 위한 行動이며, 人間인 人間으로서 存在하기 위한 本質的인 欲求에 따라 活力의 維持, 創造性, 놀이의 發見, 人間性의 回復이라는 目的을 갖고서 行動化한 것이다. 그러므로 이러한 目的에 가능한 各段階, 이 目的을 보다 많이 充足시키는 行動이 보다 價値가 있음은 말할 필요도 없다.

둘째로, 觀光主體가 自己의 欲求를 잘 파악하고 그렇게 行動하려고 하더라도, 外的인 모든 條件이 나빠서 바람직한 觀光이 되지 못하는 경우이다. 이러한 例는 前者의 경우보다 훨씬 많을 것이다. 이것은 주로 交通의 混雜, 宿泊시설의 불충분, 나쁜 서비스 등이 그 原因이 된다. 그러므로 이 경우에는 觀光主體의 責任보다는 觀光管理者(觀光資源을 관리하는 公共團體와 관광시설을 운용하는 觀光事業者)의 責任이 되는 경우가 더 많을 것이므로 이것에 대해서는 다음의 價値判斷이 必要하다.

政府, 地方公共團體 등의 公共機關의 경우, 그의 公共的인 目的은 明瞭하다. 그러나 觀光에 대하여 施策的 判斷을 내리는 경우에 다음과 같은 考慮가 必要할 것이다.

우선, 公共機關은 森林이나 道路 등 다른 公共目的을 갖고 있는 경우가 많은데, 이 때에 觀光의 目的을 어느 정도 여기에 짜넣을 것인가 하는 判斷이 필요하다. 특히 觀光資源을 使用함에 있어서는 그 地域住民의 生活과를 對比하여 어느 정도 觀光에 充當할 것인가 하는 價値判斷이 重要한 것이다. 물론, 다른 產業과의 종합적인 配慮도 필요하다.

17) G. 穆르달 著 / 洪文信 譯 「社會科學方法論」 p. 27~32

한편, 觀光의 目的을 갖는 경우에도 觀光의 本質에 뿌리를 두지 않으면 안된다는 것은 말할 필요도 없다.

觀光事業者의 경우에는, 그 社會的 目的意識은 있다고 하더라도, 觀光에 依하여 利益을 보기 위해서 行動한다고 하는 價値判斷이 필요하다.

觀光事業者의 價値體系는 觀光客의 價値體系와 밀접한 관계가 있다. 즉 觀光客의 希望과 합치하지 않으면, 다시 말해서, 觀光의 本質에 根據하지 않으면, 自己의 利益을 얻는다는 目標조차도 달성하기 힘든 것이다.

이상과 같이 考察하여 볼 때, 바람직한 國民觀光은 결국 觀光의 참된 意義와 觀光에 대한 人間 本然의 欲求를 탐구하고, 觀光客이나 觀光管理者가 다같이 다음과 같은 努力을 통해서만 達成할 수 있을 것이다.

첫째로, 觀光主体는 現在의 社會에 대한 責任, 나아가서는 後世에 대한 責任까지 自覺하여, 資金과 時間을 條件으로 充分한 情報下에 自己의 참된 欲求가 充足될 수 있도록 바람직한 觀光을 計劃하는 것이다.

둘째로, 觀光管理者의 경우에 있어서는 多數의 사람들이 무엇을 바람직하게 느끼고 있는가를 追求하는 것이 중요한 실마리가 될 것이다. 보다 많은 사람들이 충분히 만족할 수 있도록 觀光資源의 保全, 여기에 이르는 交通機關의 整備, 서비스의 改善 등을 도모하는 것이 重要하며, 특히 「바람직한 觀光」에 대한 積極的인 發見에 主力 해야 한다.

그런데 이상과 같은 方法에 있어서는 多數의 사람들의 欲求가 多岐해지고, 將來에 있어서는 더욱 多様化·深度化해갈 것이 분명하므로, 世論調査나 動向調査에 의하여 그 動向을 항상 포착하는 것이 重要하다. 특히 將來의 生活에 대한 價値觀의 變化나 國民의 복지像을 探求하는 것이 重要한 指針이 될 것이다.

## 2. 國民觀光의 課題

앞에서 國民觀光이 國際觀光에 미치는 영향 및 그 經濟的 效果를 살펴 보았지만은 무엇보다도 國民觀光의 施策方向은 國民의 厚生, 즉 文化的인 側面에 重點을 두어야 할 것인 안될 것이다. 여기에서 國際觀光이나 國民觀光 다 같이 왜 國家나 地方公共團體가 추진해야 하느냐를 한번 생각해 보지 않을 수 없다. 觀光의 現代의 意味가 앞에서 본 바와 같이 社會的으로 상당히 중요한 것임은 이미 고찰한 바 있으나, 國民觀光에 관한 諸般 事業은 國民의 保健, 休養 나아가서는 人間性의 回復에 큰 비중을 갖고 있는 것이다. 따라서 觀光資源도 私有化의 對象外의 것으로서 國家의 財產이며, 同時에 人類 共通의 것이므로 論法이 있게 되는 것이다. 이러한 관점에서 觀光事業을 받아 드려 간다면 그것은 公益的인 事業, 또는 公益的인 性格이 강한 事業이 될 것이므로, 國家나 公共團體가 앞장 서서 이의 振興을 위

해서 노력하게 되는 것이다.<sup>18)</sup>

지금까지 觀光事業은 國家施策이나 地方公共團體를 막론하고 주로 經濟的인 側面에서 다루어져 왔다. 그래서 觀光行政도 有料道路를 만들거나 觀光地開發을 한다고 하는 形態로 다루어져 왔다. 그러나 우리나라도 이제 와서는 觀光行爲 그 自体를 重要視하고 있으므로 특히 國民觀光에 있어서는 文化事業에 力點을 두어 行政을 해 나가야 하는 것이다. 먼저 文化面으로 行政을 해 나가지 않으면, 그 地域住民이 따라 오지 않은다는 것도 명심할 필요가 있다. 향토의 文化運動, 自然의 保護 및 이에 친해지는 운동, 文化財의 保護 등을 통해 그 地域住民에게 주지시켜 가면서, 觀光의 必要性이나 그 本質을 심어 주도록 해야 할 것이다. 그러므로 여기서는 이러한 觀點에서 바람직한 國民觀光의 發展을 위해서 어떠한 施策을 마련하여 어떠한 方法으로 이를 行하여 나가야 할 것인가를 살펴보고자 한다.

### 1) 保護와 開發間의 問題

自然이나 文化財를 그 保護에 重點을 둘 것인가, 開發에 重點을 둘 것인가의 問題는 쉽사리 해결될 수 없는 課題이다. 自然이나 文化財를 保存하기 위해서는 現狀凍結이 손쉬운 方法이 되겠지만, 保存을 強調하는 나머지, 開發을 罪惡視한다는 것만으로는 問題가 해결되는 것은 아니다.

必要的 것은 保護나 開發이나와 같은 對立概念으로 받아드리지 말고, 이 둘을 兩立시키는 方法은 무엇인가하는 發想方法에서 出發해야 하는 것이다.<sup>19)</sup> 그러므로 開發에 대한 許容限界를 具體的 問題를 갖고 檢討할 必要가 있다. 開發을 許容할 것인가 안 할 것인가의 判斷 問題는 어렵고도 重要的 問題이므로, 權威있는 判斷機關을 設置하여 거기에서 判斷의 事例를 쌓아서 生성한 判斷基準을 만들어 가는 것이 有效한 方法이 될 것이다.

### 2) 利用者の 保護

利用者は 觀光事業者에 대하여 一般的으로 弱者의 立場에 놓여 있다. 觀光地에 있어서의 소위 「바가지」 料金이나 宿泊施設에서의 서비스가 나쁘다거나, 질이 나쁜 土産品을 高價로 떠넘기는 것은 지금까지 항상 있어 온 일이다. 그런데, 利用者は 보통 一回 정도로 觀光地를 여행하게 되는 것이므로 이것들을 일일이 번거롭게 問題삼지 않은 경우가 많다. 그러므로 특히 行政當局은 觀光事業者에 대한 監視의 눈을 항상 가짐은 물론 觀光主体에 대해서 적절한 教育이나 情報의 提供이 必要하다. 그리하여 國民의 福祉增進이란 前提下에서 값이 싸고 또 健全하며, 즐거움을 줄 수 있는, 그래서 國民生活과 밀착된 國民觀光을 여하히 助成해

18) Michael Peters, 「International Tourism」 pp. 5~6

19) 日本 內閣總理大臣諮問 第9號に對する觀光政策審議會答申, 前掲書 p. 77

나갈 것이냐 하는 것이 行政當局의 重要한 任務가 되지 않으면 안된다.

### 3) 觀光事業者에 대한 行政指導

여기서 말하는 行政指導란 본래 法令·規則속에 나타나는 正規의 法律用語는 아니고, 行政實務上 사용되고 있는 概念으로서 보통「行政主体가 自己의 意圖하는 바를 實現하기 위하여 一般의 私人이나 團體에 대하여 指導·勸告·獎勵·助言·警告·要望·指示 등의 手段으로 相對便의 任意的 協力を 기대하여 행하는 非權力的 事實行爲」라고 할 수 있다.<sup>20)</sup>

觀光基本法 第10條에서 보면「政府는 觀光事業을 育成하기 위하여 指導, 監督 기타 필요한 施策을 講究하여야 한다」고 明示하여 觀光事業을 育成함에 있어서 行政指導의 必要性을 認定하고, 특히 觀光行政을 함에 있어서 강경한 단속일변도 보다는 指導하는 立場으로서 임해야 함을 나타낸 것이다.

우리나라는 아직도 觀光事業에 있어서 歷史가 짧고, 觀光事業者 역시 經驗이 미숙한 것을 생각할 때, 行政當局이나 觀光事業者가 서로 協助하는 關係를 유지하여야만, 서비스의 改善이나 事業의 効率的인 운영을 기대할 수 있을 것이다.

지금까지 우리 社會에서의 觀光에 대한 觀念은 風物이나 구경하고 떠돌아 다니는 것으로만 생각을 해 왔고, 레크레이션이나 國民을 教化한다는 어떤 健全한 意識이 없었다고 해도 過言이 아니다. 事業者側에서도 事業으로서의 自覺이 없이 단골이 아닌 者를 상대로 一時的으로 利益만 보면 된다는 安易한 생각에 사로잡혀 왔던 것이 아닌가 생각된다. 그러므로 強力한 行政指導를 통하여 이들을 일깨워 주고, 공공투자나 용자를 통하여 施設의 정비를 행하는 한편, 民間資本의 誘導를 피하므로써 官民이 다 같이 協助하는 풍토를 助成하여야 한다.<sup>21)</sup> 또한 近來에 와서 問題가 되고 있는 觀光地의 俗化나, 開發에 따른 保護 등도 行政當局이 主導下에 잘 指導하지 않으면 效果를 볼 수 없다고 생각된다.

### 4) 觀光道德의 高揚과 罰則의 強化

觀光地에 있어서 쓰레기, 落書, 動植物의 損傷 등은 觀光地俗化의 중요한 要因이 된다. 이른바 「賞春나들이」 때의 不道德스런 行動과 脫綿이 항상 뒤따라 왔다. 過分豪華·과다음주·과잉노출·고성방가·난폭행위 등.

한편, 不潔을 제멋대로 放置하여 하루行樂의 쓰레기를 쌓을 뿐만 아니라, 自然과 景觀을 망치는 일이 非一非再하다. 그러므로 共同生活의 規則을 確立하기 위해서는 罰則을 엄하게 하고, 監視體制를 強化하여 이를 엄하게 適用할 필요가 있다. 公衆道德이 높다고 하는 先進

20) 拙稿, 「觀光行政의 원할한 운영을 위한 行政指導」(제주도誌67호) pp. 143~145

21) Robert W. McIntosh, Ph. D., 「Tourism Principles, Practices and Philophies」

1972, p. 150

諸國에서도 罰則을 엄하게 하여 뒷받침하고 있는 경우가 많다.

그러나, 罰則을 強化하는 것만이 根本的인 解決策은 아닐 것이다. 罰을 받지 않도록 하고 解決하는 것이 最終目標가 되어야 하므로, 學校教育을 통하여 觀光道德에 대한 實地訓練을 하는 한편, 어린이들이 나쁜 行爲를 흉내내지 않도록 成人教育을 시키는 것도 바람직한 일이다.

### 5) P R 과 教育

觀光政策을 펴 나가기 위해서는 官民間에 서로 理解와 協助가 必要함은 물론이다. 우선 國民觀光을 제대로 행하기 위해서는 國民에게 이를 널리 普及시켜 觀光의 概念과 意義를 잘 알도록 하는 것이다. 國民一般이 無關心할 경우에는 일은 진척되지 못한다.

觀光現象이 일어나지 않으면, 즉 必要가 없다면 이에 대한 專門家도 생겨나지 않을 것이고, 社會全體의 支援, 資金의 支出도 이뤄지지 않는다. 이미 先進國에서는 觀光面에 경험이 풍부하므로, 이를 잘 파악하여 받아드려서, 그들이 體驗했던 어떤 시행착오를 미연에 방지할 수가 있겠지만, 이것은 先覺者에게 期待할 수 밖에 없는 것이다. 先覺者로서의 政府는 國民이 觀光에 대한 새로운 認識을 갖도록 PR를 반복하고, 專門家를 養成해야 할 것이다. 現在 우리나라의 現實로서는 觀光에 대한 「專門家」는 아주 드물다고 해도 過言은 아니며, 현재 觀光系統에 盡力하고 있는 學界나 事業者들도 過去에는 「非專門家」였다고 할 수 있다. 그러나 여러가지 事例에 對해서 서로 討論하며, 經驗을 교환하여 이것을 쌓아 올리면 훌륭한 權威者, 經驗者가 되지 말라는 법은 없다. 觀光專門家は 특히 人間, 經濟, 社會文化, 自然 등에 대한 깊은 理解와 洞察을 밑바탕으로 하여 그 위에서 觀光現象을 捕捉하고 綜合해야 하는 것이므로, 어느 一側面만 強調된다면, 觀光에 대한 眞面目을 追求하기가 힘들 것이다.

觀光에 대하여는 이제야 겨우 專門家의 必要性을 느끼기 시작하는 段階이다. 그러나 밝은 前途가 約束되어야만 觀光에 대한 것을 一生을 걸고 研究할 우수한 專門家가 나올 수 있는 것이며, 그렇지 못한 경우에는 常識的인 범위에서 맴돌기를 쫓지 못할 것이다.

따라서 現段階로서는, 觀光에 관하여 國民全體의 關心을 높이는 데에 努力을 기울여야 하겠고, 이를 위해서는 人間의 生命과 自然과 그리고 循環이라고 하는 關係에서 부터 시작하여, 生活에 있어서 變化의 必要性을 強調하고, 특히 우리 韓國과 같은 좁은 國土에서 限定된 空間을 어떻게 有用하게 利用되어야 하느냐를 깊이 研究하여야 하겠다. 한걸음 더 나아가서, 우리나라와 같은 特殊한 상황 속에서는 國民總和를 이룩하여야 되겠고, 그러기 위해서는 무엇보다도 反共精神과 民族의 얼굴 북돋우기 위해서 6·25사변 當時의 激戰地를 승화하여 자라나는 젊은이에게 이를 見學시킬 必要도 있을 것이다.

이러한 方向으로 PR을 전개함과 동시에 觀光에 대한 綜合的인 研究의 場을 만들어 가는

것이 중요한 문제가 될 것이다.

한편, 觀光專門家の養成機關이나 觀光專業從業者의 教育機關을 充分히 設置하여 觀光關係의 人材에 대한 需要를 充足시킬 수 있도록 해야 한다. 觀光行政擔當者는 물론, 觀光施設管理者, 文化財補修技能者 등의 養成施設과 觀光專業從業者의 技能養成訓練施設은 政府의 指導 및 援助에 의하여 設置하는 것이 바람직하다.

또한, 觀光에 대해서는 解決하여야 할 點이 너무도 많으므로, 觀光을 專門으로 하는 研究者를 養成하여 研究에 從事하도록 하는 것이 必要하다. 研究對象인 觀光學의 体系는 既存의 여러가지 學問을 援用하는 것으로 끝나서는 안 되고, 스스로의 自律體系와 哲學을 究明하여야 할 것이다.

#### 6) 觀光統計의 整備

보다 훌륭한 觀光地를 助成하기 위해서는 觀光需要의 增大에 對處하여 나가지 않으면 안 된다. 그렇게 하기 위해서는 우선 需要의 豫測이 행하여지지 않으면 안 될 것이다. 이를 위해서는 資料를 整備하여, 定量的인 需要分析의 方法을 開發하는 것이 重要하다. 지금까지의 調査를 보면 主로 外國人 觀光客을 對象으로 韓國에 대한 印象을 알아보는 정도가 고작이었다.

앞으로는 지금까지의 調査方法과는 달리 定性的인 調査를 통하여, 國民觀光에 대한 參與望을 精確히 파악하는 동시에, 國民의 觀光消費額, 地域別 觀光旅行者의 數, 觀光消費가 國民經濟 또는 地域經濟에 미치는 效果, 國民餘暇善用의 形態를 精確히 判斷하는 調査에 노력하여야 하겠다.

#### 7) 觀光行政의 要勢

① 觀光問題は 人間性的인 本質이나 人間生存을 위한 基盤을 追求하는 問題이므로 이에 對應하는 觀光行政도 自然 및 文化財의 保護, 觀光레크레이션受客체제의 充實등의 問題에서, 都市問題, 公害問題, 道德問題 등에 까지 미치게 된다.

그러므로 그 內容도 廣範하고 複雜한 것이 되지 않을 수 없다. 특히 觀光行政은 그 格行上 國家行政 全分野와 關聯되어 있으므로 高度의 合理性和 協同이 그 어느 行政分野 보다도 精實히 要望되고 있다. 따라서 關聯機關과의 協助가 缺如될 경우에 觀光行政上의 沈滯를 가져 오는 것은 물론이고, 나아가서는 觀光産業 전반에 걸쳐 萎縮을 招來할 수도 있는 것이다.

世界各國의 例를 보면, 이탈리아, 스페인, 불란서와 같은 나라는 觀光擔當部省을 別途로 設置하고 있고, 美國 西獨, 스위스와 같은 경우는 自治團體 또는 民間資本團體가 觀光事業의

一切를 專擔하고 있다.

우리나라는 國家行政 全分野와의 有機的인 協助과 調整 및 政策決定을 위하여 國務總理 直屬으로 觀光政策審議委員會를 두어 觀光政策遂行이나 行政執行을 함에 있어서 有機的인 協助을 圖謀하고 있는 것이다.<sup>22)</sup>

그러나 現行 우리나라의 觀光行政이 政府 各 部處와 關聯되고 그 業務가 分散管掌되어 있으므로 政策決定 및 調整에 있어서 關係部處와의 긴밀한 協助가 필요하며 가령 이 協助가 微溫의이거나 缺乏狀態에 있을 때에는 觀光行政機關의 痲痺性은 潛在的으로 常存하기 마련이다. 예컨대, 交通部는 觀光資源의 開發擴充을, 建設部는 觀光道路의 建設 및 管理과 國立公園의 指定과 開發計劃樹立 및 이에 대한 執行을, 保社部는 國民保健衛生 및 公害防止를 擔當하고 있다. 그러므로 예컨대 觀光道路의 경우 그 施工廳인 建設部와의 建設順位가 一致하지 못하여 基幹道路 및 主要產業道路建設이 優先하고 觀光道路의 整備 및 建設은 지연되고 있는 것이 오늘날의 實情이라 할 것이다.

이처럼 各部에서 서로 긴밀한 協助下에서 行政이 執行되지 못한다고 하는 것은 결코 바람직한 일은 아니다. 그러므로 이러한 行政을 根本的으로 고쳐 나가기 위해서는 政府當局이 問題發生 初期의 段階, 말하자면, 最初의 豫算의 段階에서 그 問題를 어느 特定의 一部에 限定시키도록 하는 方法을 생각할 수 있다.

그런데, 이러한 方法을 實施함에는 實際에 있어서 여러가지 問題가 있으므로 무엇보다도 各部 關係部局의 連絡調整機能의 強化가 現實的인 일 것이다. 앞에 서도 말한 바와 같이 國務總理 直屬으로 觀光政策審議委員會를 두고 있으나, 各部 各部局을 調整함에는 充分하지 못하다. 우선 이 調整機能을 強化시키기 위해서는 國務總理 直屬下에 觀光豫算을 調整하기 위한 機構를 設置하는 것이 有効한 方法이 될 것이다.

現在 觀光이 國民生活中에 차지하는 비율은 점점 높아지고 있고, 또한 레저消費의 패턴(pattern)도 점점 多樣化·大型化할 것이 豫想되므로 이러한 情勢에 對處하기 위해서는 自然資源의 利用과 都市整備 등의 調和를 充分히 圖謀하여 나가야 할 것이며, 이와 함께 觀光資源, 交通·宿泊施設, 스포츠·文化施設, 旅行情報 등에 관한 行政을 全般的으로 掌握하고 調整하는 行政體制가 必要하다는 것은 말할 수 없이 重要的 것이다. 그러므로 行政上 調整機能의 強化는 시급히 이루어져야 할 問題의 하나이다.

② 行政에 있어서는 政府나 地方公共團體가 積極的으로 介入하여 推進해 나갈 性質의 것과, 政府가 행하는 것은 最少限度에 그치고, 民間에게 그 推進을 맡기는 것이 보다 그 效果를 올리는 것이 있다. 觀光行政中에도 觀光資源의 保存과 開發과의 調整 등 꼭 政府나 地方公共團體가 행하지 않으면 안될 것도 있으나, 觀光레크레이션의 性質上 民間의 創意와 努力에 의하지 않으면 보다 큰 效果를 발휘하지 못하는 것이 있다. 이들에 대해서는 國家나 地

22) 觀光基本法 第15條 參照



方公共團體가 그 施策의 大綱을 정한다거나 또는 그 基礎的 要素를 確立하여 民間의 誘導를 圖謀하는 정도에 그치고, 기타는 民間에게 위임하는 姿勢가 바람직할 것이다. 또 政府나 地方公共團體가 個個의 具體的인 施策을 행해야 할 경우에도, 意思決定方式으로서는 中央에서 먼저 決定하여 末端에 指示하는 方法보다는 될 수 있는 限, 어떤 問題를 생생하게 포착할 수 있는 現場近處에서 決定하는 方法을 採用하여 現實과 密着한 觀光行政을 確立하는 것이 重要하다고 생각된다.

#### IV 結 語

以上에서 본 바와 같이, 人間은 生活環境의 惡化에 의한 生理的·心理的 被害에 대하여, 本能的으로 거기에서 脫出을 하고 싶고 自然을 동경하게 된다. 觀光은 확실히 人間이 生物의 一員이라는 것을 主張하는 行爲로서 지금이야말로 觀光은 人間의 生存條件의 하나로까지 부각하게 되었다. 또한 人間의 本質的인 慾求로서 變化에 대한 慾求가 있고, 人間은 이 變化에 의하여 活力을 維持하고, 創造性을 開發하며, 스트레스에서 解放되어 人間性을 回復할 수가 있는 것이다. 餘暇活動은 확실히 이를 爲한 活動이며, 그 中에서도 變化慾求를 가장 잘 滿시시키는 것이 觀光이라 할 수 있다. 이러한 意味에서 觀光은 지금까지 전혀 없었던 重要性을 갖고 國民에게 어필(appeal)되고 있다고 할 것이다. 그리하여 觀光의 重要性이 커지고, 그에 따라 需要도 增加하기 때문에 觀光에 대한 政府의 施策이 그 어느 때보다도 強하게 要請된다고 할 것이다. 따라서 國民觀光의 出發은 여기에서 시작되어야 하며, 이러한 觀點에서 國民觀光의 位置도 定立되어야 할 것이다.

國民觀光은 또한 國際觀光과의 關聯下에서 考察되어야 하고 計劃되어야 한다. 특히 우리 韓國과 같은 경우는 外國人 觀光客을 接待함에 있어서 이에 대한 經驗이 미숙하므로 國民觀光을 통해 地域間的 友誼를 넓히며, 이것이 國際觀光에 가지 發展할 수 있도록 하는 方向으로 誘導되어야 할 것이다.

現在 우리나라는 「새마을」運動이 그 結實을 보는 過程에 있고, 모범 「새마을」을 방문하도록 誘導하는 것도 그 方法의 하나가 될 것이다.

國民觀光을 發展시키기에 있어서 政府의 역할은 실로 큰 것이다. 그래서 本論文에서 觀光行政面에 큰 비중을 둔 것도 바로 이러한 點에 초점을 맞추려고 한 것이다. 그러나 참된 意味에 있어서 國民觀光을 發展시키기 위해서는 行政에만 依存할 수 없는 것은 물론이다. 여기에는 利用者도 供給者도 다 같이 協助해야 할 것이다. 특히 最近에 와서 觀光公害를 誘發하는 事例가 많은 데, 이에 대해서는 觀光의 利用者나 供給者가 다 같이 깊게 反省을 하지 않으면 안된다. 觀光의 主体로서의 利用者가 自己만의 利益을 위해서 自然이나 文化財를 破

壤하거나, 그 地域의 住民에게 害를 끼치는 것은 許容되지 않는다. 마찬가지로 觀光施設의 供給者나 他産業의 사람들까지도 이것은 엄격히 지켜지지 않으면 안 될 것이다. 自動車의 普及, 産業에 의한 破壞力의 增大를 생각할 때, 이들의 行爲의 단속은 앞으로 더욱 嚴厲히 다루어 지지 않으면 안된다. 이것은 國民의 道德水準에도 깊은 關係가 있기 때문이다.

觀光需要의 充足を 위해서 觀光對象을 保存하고, 開發하여, 利用者의 便宜를 도모하기 위해서는 巨額의 費用이 必要함은 물론이다. 그런데, 지금까지는 걸핏하면 政府나 地方公共團體의 支出에만 依存하고 또 이를 強調하는 경향이 있었으나, 이러한 財政支出도 따지고 보면 納稅者가 負擔한 것이다. 觀光의 施策을 펴나가기 위해서는 公共財原에서 더욱 支出되어야 함은 물론, 利用者도 自己가 直接 利用하는 交通, 宿泊, 運動 등의 시설에 대하여 負擔해야 함은 당연하다. 이렇게 함으로써 觀光資源의 保存, 觀光施設의 擴充을 위해서도 바람직한 方向으로 나가게 될 것이고, 보다 充實한 觀光을 할 수 있는 與件이 조성될 것이다.

觀光政策을 推進하기 위해서는 觀光需要增加의 豫測, 保存과 開發의 判斷基準, 觀光을 위한 土地利用計劃, 새로운 觀光對象의 開發 등 앞으로 調査研究에 큰 기대를 걸어야 하겠다 또 앞에서도 말한 바와 같이 觀光의 專門家의 養成教育도 必要하므로, 이들을 위한 制度의 整備가 要求된다.

觀光에 대하여 지금까지 行政의 一元化를 要求하는 見解도 있으나,<sup>25)</sup> 지금까지 보아 온 것처럼 觀光의 內容이 너무 多様하고 復雜하여 과연 行政을 一元化할 수 있느냐 하는 것은 다시 한번 생각하여 볼 문제이다. 결국 觀光에 대한 行政이 많은 機關에 分散되어 있으므로 이들의 協力體制를 어떻게 유지하여 보다 圓滑한 觀光行政을 할 수 있느냐가 重要한 課題라고 할 수 있을 것이다.

25) 李芳雄「韓國觀光産業의 構造의 特徵에 關한 實證의 考察」(韓國觀光協會誌) p. 36

— Summary —

## The Essence of National Tourism and its Assignments

by Seo, Kyong-Lim

With the industrial development and the exploitation of new sources of energy, man's effect upon the environment increased dramatically and with deleterious consequences for many other forms of life.

Demand for living space and requirement of industry have caused marshes, forest, and grasslands to disappear and with them their associated plants and fauna. Moreover, our cultural heritage is being destroyed.

People are moved about, neighborhoods destroyed, fabric life disintegrated.

We need to learn much about man's basic nature and his requirements as a biological organism. The human organism needs change to operate optimally. Sometimes we need to escape from inhuman cities. With tourism, we can accomplish these purposes and recover human nature.

To achieve the policy of national tourism, we must not ignore such a character of tourism.

Especially, it seems obvious to say that national tourism must be protected and enhanced by the establishment of national and local authorities using the professional advisors. The authorities need to take the following measures.

- 1) The development harmonized with natural beauty.
- 2) To protect the tourist from over-charge on tourists' consumption.
- 3) To advise tourism businessmen.
- 4) To give tourism education to the people for essence of tourism.
- 5) The maintenance of the tourist statistics.
- 6) Government regulation and enhancement of morality.
- 7) To strengthen the adjustment among all authorities concerned with tourism.