

제주특별자치도 관광레저상품 육성을 위한 법적 과제*

Legal problem for fostering tourist leisure commodity in Jeju Special Self-Governing Province

고 헌 환**

Ko, Heon-Hwan

목 차

- I. 머리말
- II. 관광레저관련법의 주요 현황과 내용
- III. 관광레저 상품개발을 위한 관련법의 검토
- V. 맺음말

국문초록

개인의 소득증가와 여가는 삶의 질 향상에 대한 다양한 욕구를 불러일으키고 있다. 그 욕구 중의 하나가 레저활동이다. 레저활동 인구가 증가함에 따라 각 지방자치단체는 레저활동참가자를 유인하기 위하여 관광레저의 육성을 정책적 과제로 삼아 관광레저 상품 개발에 박차를 가하고 있다.

관광레저 상품 개발을 하기 위해서는 관광레저의 인프라도 중요하지만 무엇보다도 관광환경변화에 따른 시대적 요구에 부응하기 위하여 법·제도적 장치가 마련되어야 한다.

관광레저와 관련하여 통일된 법체계가 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라 그 범위가 다양하고 다른 법률관계에 따른 혼잡성에 따라 통일된 법령이 요구되고 있다. 이에 제주특별자치도는 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한 특별법상의 조례 제정권의 위

논문접수일 : 2010.12.28

심사완료일 : 2011.1.24

게재확정일 : 2011.1.25

* 이 논문은 제주관광학회의 연구용역보고서 「관광레저 상품개발육성방안」의 내용 중 “제주특별자치도 관광레저 상품 육성을 위한 법적 과제”를 수정·보완하여 정리한 것임

** 법학박사, 제주대학교 법과정책연구소 전임연구원

임 규정에 의해 조례 등 입법안을 추진할 필요가 있다.

따라서 본고에서는 관광레저관련법의 주요현황을 살펴보고 검토함으로써 법적 문제점을 도출하여 관광레저 상품 개발을 위한 체계적이고 효율적인 입법 방안을 제시하고자 하였다.

주제어 : 관광레저, 조례제정권, 위임, 관광레저상품, 입법방안

1. 머리말

오늘날 경제성장은 개인의 소득 증가와 주5일 근무제의 시행을 가져왔다. 이에 따라 국민들은 삶의 질 향상에 대한 욕구와 다양한 삶을 추구하고자 하는 변화된 가치관이 형성되고 있다. 즉 소득의 증가와 여가는 사람들로 하여금 욕구충족을 위한 새로운 활동을 촉진하게 만들고 있다. 그것이 바로 레저¹⁾이다. 레저는 자연과 더불어 현대인들의 모험심과 도전의 욕구를 충족시킬 뿐만 아니라 신체적 발달은 물론 지적인 능력을 향상시키는데 큰 의의가 있으며, 현대인의 여가활동의 중심으로 부각되고 있다. 이러한 레저활동은 그 참여자가 점점 증가하고 있음에 따라 세계 각국은 이미 레저활동을 국가 정책의 핵심과제로 하여 관광 상품화 하고, 관광재 유치에 박차를 가하고 있다. 우리나라도 각 시도별로 레저활동의 관광 상품화를 지방자치의 정책적 핵심과제로 선정하여 적극적으로 추진하고 있다.

특히 제주특별자치도는 맑고 깨끗한 청정해역과 중 산간 일대의 수많은 오름과 광활한 대지를 점유하고 있어 레저 활동을 하기에 지형학적으로 천혜의 자연환경을 갖추고 있다. 이러한 천혜의 자연환경은 최근 경기회복에 대한 기대감 상승에 따라 여행심리가 회복 되면서 레저관광을 즐기려는 가족 단위의 휴양관광객을 유인하는 중요한 요인이 되고 있다. 또한 이러한 현상은 전통적 관광비수기를 타파하는 주요 요인으로 분석되고 있다. 이에 더 많은 관광객을 유치하기 위하여 다양한 관광레저 상품개발이 절실히 필요한 시점이다.²⁾

1) 레저는 최근 생활의 질적 향상과 여가로 말미암아 탄생된 개념으로 레저와 관광이 서로 응용되고 서로 적용된 모습이라 할 수 있다. 관광레저는 대체로 관광의 정의와 일치하지만 보다 구체적으로는 관광목적이 레저와 직접적인 관련이 있다. 그리고 레저에 대한 용어의 정립도 필요하다. 관광레저와 관련된 용어를 살펴보면, 레저관광, 스포츠레저관광, 관광레저스포츠, 레저스포츠 등 용어가 난립하고 있다. 본고에서는 "관광레저"의 용어를 사용기로 한다.

관광레저 상품 개발을 하기 위해서는 관광레저의 인프라도 중요하지만 무엇보다도 관광환경변화에 따른 시대적 요구에 부응하기 위하여 법·제도적 장치가 마련되어야 한다. 관광레저와 관련하여 통일된 법체계가 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라 그 범위가 다양하고 다른 법률관계에 따른 혼잡성에 따라 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별자치도특별법이라 한다)」상의 조례 제정권의 위임 규정에 의해 조례 등 입법안을 추진할 필요가 있다.

따라서 본고에서는 관광레저관련법의 주요현황을 살펴보고 검토함으로써 법적 문제점을 도출하여 관광레저 상품 개발을 위한 체계적이고 효율적인 입법 방안을 제시하고자 한다.

II. 관광레저 관련법의 주요 현황과 내용

1. 관광레저관련법의 주요현황

제주특별자치도는 관광3법의 일괄이양과 국제자유도시 조성을 위한 관련법의 이양에 따라 관광레저 관련 주요 법령으로는 제주특별자치도 특별법과 이를 근거로 제주특별자치도특별법 시행령, 관광진흥조례, 관광진흥조례 시행규칙을 들 수 있다. 그리고 각 개별법령이 있다. 개별법령의 주요 현황을 살펴보면 다음과 같다.

육상레저는 토지의 공간에서 이루어지는 레저활동으로서 「체육시설의 설치·이용에 관한법률」제10조에서 체육시설업으로 승마장, 골프장, 스키장 등을 규정하고 있고, 제주특별자치도 관광진흥조례 제3조 제7호 차목에서 기타관광편의시설업을 규정하고 그 종류로 패러세일링, 스킨스쿠버, 윈드서핑, 수상오토바이, 모터보트, 사륜형 자동차(ATV), 카트 등을 규정하고 있다. 육상레저에 관한 주요 관련 법률은 「체육시설의 설치·이용에 관한법률」, 「국토계획 및 이용에 관한법률」, 「자연공원법」, 「초지법」, 「농지법」, 「도로교통법」, 「자전거이용활성화에 관한법률」 등 다수이다.

수상레저는 수상에서 수상레저기구를 이용하여 취미·오락·체육·교육 등을 목적으로 이루어지는 활동³⁾으로 수상레저안전법 시행령 제2조 제1항에 의하면 모터보트,

2) 제주특별자치도는 2009년 11월30일 관광객 600만명 유치에 성공하고, 2010년에는 관광객 670만명 시대 개막을 위한 관광객 유치마케팅 시동을 걸었다. 이에 대한 하나의 추진 방안으로 관광레저 상품개발 및 홍보를 통한 관광객 유치 마케팅활동을 강력하게 추진해 나갈 계획이다. (제주특별자치도, 문화관광교통국 관광정책과 보도자료, 2010. 1. 26).

요트, 수상오토바이, 수상스키, 스쿠터 등 15개의 종류로 열거하고 있고, 제16호에서는 수상레저기구와 비슷한 구조·형태 및 운전 방식을 가진 것으로서 국토해양부령으로 정하는 것으로 개괄적으로 규정하고 있다. 주요 법률은 「수상레저안전법」, 「체육시설의설치및이용에관한법률」, 「해상교통안전법」, 「공유수면관리 및 매립에 관한법률」, 「어촌어항법」, 「마리나항만의 조성및관리등에관한 법률」, 「공유수면매립법」, 「유선및도선사업법」, 「해상교통안전법」 등이다.

항공레저는 지상 또는 해양 위의 일정한 공간 즉 공중에서 이루어지는 레저활동으로 행글라이더, 패러글라이딩, 열기구 등이 있다. 이에 대한 주요법률은 「항공법」, 「주차장법」 등이다.

이하에서는 관광레저관련법의 문제점을 검토하기 위하여 주요 내용을 기술하고자 한다.

2. 관광레저 관련법의 주요 내용

관광레저관련법은 그 범위가 다양함에 따라 관련법의 주요 내용을 모두 기술할 수는 없고 관광레저와 밀접하게 관련 되어 있는 주요 관련 법률과 기타 관련 법률로 분리하여 기술하고자 한다. 주요 관련 법률은 관광진흥법, 제주특별자치도특별법, 제주특별자치도 관광진흥조례, 체육시설의 설치·이용에 관한 법률, 수상레저안전법, 해상교통안전법, 항공법 등이다. 기타 관련 법률은 마리나항만의 조성 및 관리에 등에 관한 법률, 항만법, 농지법, 초지법, 산지관리법, 산림문화·휴양에 관한 법률 시행령, 어촌·어항법, 도로교통법, 공유수면관리 및 매립에 관한법률, 자전거이용활성화에 관한법률 등이다.

(1) 주요 관련법률

1) 관광진흥법

관광진흥법상 레저관련 규정은 제3조(관광사업의 종류) 제1항 제3호에서 관광객 이용시설업을 “관광객을 위하여 음식·운동·오락·휴양·문화·예술 또는 레저 등에 적합한 시설을 갖추어 이를 관광객에게 이용하게 하는 업”이라고 규정하고 있고, 제6호에서는 유원시설업을 규정하여 “유기시설이나 유기기구를 갖추어 이를 관광객에게 이용하게 하는 업(다른 영업을 경영하면서 관광객의 유치 또는 광고 등을 목적으로 유기

3) 수상레저안전법 제2조제1항.

시설이나 유기기구를 설치하여 이를 이용하게 하는 경우를 포함한다.)”이라고 규정하고 있어 레저가 관광객 이용시설업 또는 유원시설업임을 알 수 있다.

2) 제주특별자치도특별법

제주특별자치도 특별법은 관광진흥법, 체육시설의 설치·이용에 관한 법률을 비롯한 대부분의 레저관련 법률을 이양⁴⁾ 하였다. 다만 주차장법, 뉴시어선업법, 농업기계화촉진법, 초지법, 스포츠산업진흥법, 자전거이용활성화에 관한법률 등은 권한 이양이 안 되었다.⁵⁾ 따라서 권한 이양이 안 된 법률을 제외하고는 관광레저관련 법률은 제주특별자치도 특별법에 의해 적용되어진다. 즉 제주특별자치도 지역에서 관광레저 관련법의 근거법률은 사실상 제주특별자치도 특별법이 된다.

제주특별자치도 특별법상의 레저관련 규정은 제175조(수상레저산업 등의 진흥) 제1항에서 “도지사는 수상레저산업 및 수상레저활동의 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고 이를 시행하여야 한다.”고 규정하고 있고, 제2항에서는 “국가는 제1항의 규정에 따른 수상레저산업 및 수상레저활동의 진흥을 위하여 필요한 경우 지원할 수 있다”고 규정하고 있다.

3) 제주특별자치도 관광진흥조례

제주특별자치도 관광진흥조례 제3조에서는 제주특별자치도의 관광사업의 종류를 열거하고 각 관광사업에 대한 입법적 정의를 하고 있다. 관광사업의 종류 중 동조 제7호 차목에서 기타관광편의시설업을 규정하고 이에 대한 정의로 “페리세일링, 스킨스쿠버, 윈드서핑, 수상오토바이, 모터보트, 사륜형 자동차(ATV), 카트 시설 또는 체험장을 갖추고 그 시설을 이용하는 관광객에게 오락을 제공하는 업이라고” 규정하고 있다. 제9조(유원시설업의 허가 등)에서 “제2항에 따라 관광 편의시설업의 지정을 받으려는 자는 별지 제25호서식의 관광 편의시설업 지정신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 제2항에 따라 도지사 또는 도관광협회에 제출하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그리고 제주특별자치도 관광진흥조례 제12조에 의한 제주특별자치도 관광진흥 조례 시행규칙 제2조(기타관광편위시설업의 지정기준)에서 관광레저의 업종을 페리세일링, 스킨스쿠버, 윈드서핑, 수상오토바이, 모터보트, 사륜형자동차, 카드로 규정하고 있다.

4) 한국법제연구원, 「제주특별자치도 완성을 위한 법률단위 일괄이양 추진방안」, 2009. 267면 이하 참조

5) 제주특별자치도는 권한이양을 사무이양에서 법률단위의 이양으로 전환함에 따라 관련 법률의 권한 이양을 요구하고 있다.

4) 체육시설의 설치·이용에 관한 법률

체육시설의 설치·이용에 관한 법률에서 레저관련 규정은 제10조(체육시설업의 구분·종류) 제1항 제1호에서 등록 체육시설업으로 골프장업, 스키장업, 자동차경주장업을 규정하고 있고, 제2호에서는 체육시설업 신고 대상으로 요트장업, 조정장업, 카누장업, 빙상장업, 승마장업, 종합체육시설업, 수영장업, 체육도장업, 골프 연습장업, 체력단련장업, 당구장업, 썰매장업, 무도학원업, 무도장업 등을 열거하고 있으며,

제20조(체육시설업의 신고)에서는 “제10조 제1항 제2호에 따른 체육시설업을 하려는 자는 제11조에 따른 시설을 갖추어 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다. 신고 사항을 변경하려는 때에도 또한 같다.”고 규정하고 있다. 그리고 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령 제6조(체육시설업의 종류별 범위)에서 요트장의 영업범위를 규정하고 있고,⁶⁾ 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 제8조(체육시설업의 시설 기준)에서 요트장업의 시설 기준을 운동시설과 안전시설로 나누어 규정하고 있다.⁷⁾

5) 수상레저안전법

수상레저안전법은 제2조(정의) 제1항에서 “수상레저활동이라 함은 수상에서 수상레저기구를 이용하여 취미·오락·체육·교육 등의 목적으로 이루어지는 활동을 말한다.” 그리고 제2항에서 “래프팅(rafting)”이라 함은 무동력레저기구를 이용하여 수상에서 노를 저으며 급류를 타거나 유락행위를 하는 수상레저활동을 말한다.”라고 규정하고 있다. 제3항에서는 “수상레저기구라 함은 수상레저활동에 이용되는 선박 또는 기구로서 대통령령이 정하는 것을 말한다.”⁸⁾ 제4항에서는 “동력수상레저기구라 함은 추진기관이 부착되어 있거나 추진기관의 부착 또는 분리가 수시로 가능한 수상레저기구로서 대통령령이 정하는 것을 말한다.”고 규정하고 있다. 그리고 제39조(수상레저사업의 등록 등) 제1항에서 “다음 각호⁹⁾의 어느 하나에 해당하는 수상레저활동과 관련된 사업(이

6) 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령 제6조에서 요트장업은 바람의 힘으로 추진되는 선박으로서 체육활동을 위한 선박을 갖춘 요트장업을 경영하는 업이라고 규정하고 있다.

7) 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 제8조에서 요트장업의 시설기준은 운동시설인 경우 5척이상의 요트를 갖추고 계류장 또는 요트보관소를 갖추어야 한다. 고 규정하고 있다. 안전시설인 경우 긴급해난구조용선박 1척 이상 및 요트장을 조망할 수 있는 감시탑과 요트 내에 승선인원 수에 적절한 구명대를 갖추어야 한다고 규정하고 있다.

8) 수상레저안전법 시행령 제2조 제1항에 의하면 모터보트, 요트, 수상오토바이, 수상스키, 스쿠터 등 15개의 종류로 열거하고 있고 제16호에서는 수상레저기구와 비슷한 구조·형태 및 운전 방식을 가진 것으로서 국토해양부령으로 정하는 것으로 개괄적으로 규정하고 있다.

하 “수상레저사업”이라 한다)을 영위하고자 하는 수상레저사업자는 영업구역이 해수면인 경우에는 당해 지역을 관할하는 해양경찰서장에게 등록하여야 하고, 영업구역이 내수면인 경우에는 당해 지역을 관할하는 시장·군수·구청장에게 등록하여야 한다. 이 경우 영업구역이 2 이상의 해양경찰서장 또는 시장·군수·구청장의 관할지역에 걸쳐 있는 경우에는 수상레저사업에 사용되는 수상레저기구를 주로 매어두는 장소를 관할하는 해양경찰서장 또는 시장·군수·구청장에게 등록하여 한다.”고 규정하고 있다.

6) 해상교통안전법

해상교통안전법 시행령 제11조(해상교통장애행위) 제1항에서 수역의 범위를 해상여건 등을 고려하여 해양경찰서장이 정하여 고시하는 수역을 말한다고 규정하고 있고 해상교통장애행위에 관하여 대통령령으로 행하는 행위에 대해서 수상레저안전법 시행령 제2조 제1호에서부터 제16호까지의 항목과 거의 유사하게 규정하고 있다. 이 조항에 의하면 수상레저 관광 상품이 해상교통장애행위로 규정하고 있을 알 수 있다. 그리고 제12조(허가) 제1항에서 “법 제63조 제3항에 따른 행위(이하 “해양레저활동”이라 한다)의 허가를 받으려는 자는 구명설비 등 안전에 필요한 장비를 갖추고 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 관할 해양경찰서장에게 허가신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)를 제출하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 제3항에서는 해양경찰서장은 제2항에 “따른 허가를 하면 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 허가증을 발급하여야 한다.”고 규정하고 있다.

7) 항공법

항공법은 제23조(초경량비행장치등) 제1항에서 “초경량비행장치를 소유한자는 국토해양부장관에게 신고하고 신고발급번호를 받아야 한다”고 규정하고 대통령령으로 정하는 초경량비행장치인 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있다. 대통령령으로 정하는 초경량비행장치인 경우 항공법 시행령 제14조에 규정하고 있다.¹⁰⁾

9) 1. 수상레저기구를 빌려주는 사업 2. 수상레저활동자를 수상레저기구에 탑승시키는 사업

10) 14조(신고를 필요로 하지 아니하는 초경량비행장치의 범위) 법 제23조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 초경량비행장치”란 다음 각 호의 것을 말한다. 1. 동력을 이용하지 아니하는 비행장치 2. 계류식(繫留式) 기구류(사람이 탑승하는 것은 제외한다) 및 계류식 무인비행장치 3. 낙하산류 4. 군사목적으로 사용되는 초경량비행장치 5. 무인비행기 및 무인회전익(無人回轉翼)비행장치 중에서 연료의 무게를 제외한 자체무게가 12킬로그램 이하이고, 장착되어 있는 엔진의 총배기량이 50cc 이하인 것 6. 무인비행선 중에서 연료의 무게를 제외한 자체무게가 12킬로그램 이하이고, 길이가 7미터 이하이며, 장착되어 있는 엔진의

항공법 시행령 제14조에 의해 동력을 이용하지 않는 비행장치로 신고를 하지 않는 초경량비행장치에 속하기 때문에 별도의 인허가 절차가 없으며, 서비스업으로 등록되어 운영되고 있다. 초경량 비행장치인 패러글라이딩과 행글라이딩, 열기구 등은 항공법 시행규칙¹¹⁾에 의해 조종자의 준수사항을 규정하고 있다.

(2) 기타 관련 법률

마리나항만의 조성 및 관리에 등에 관한 법률은 제2조(정의) 제3항은 “마리나 선박이란 유람, 스포츠 또는 여가용으로 제공 및 이용하는 선박(보트 및 요트)으로서 대통령으로 정하는 것을 말한다”고 규정하고 있다. 제10조에서는 “국토해양부장관은 사업계획에 의하여 마리나 항만 구역을 지정 고시한다”고 규정하고 있고 제13조에서는 “사업시행자가 개발사업을 시행하려는 경우에는 개발사업의 실시계획을 작성하여 국토해양부장관의 승인을 받아야 한다”고 규정하고 있다.

항만법은 제2조(정의) 제6호 라 목에서 “항만친수시설(港灣親水施設)을 낚시터나 유람선·낚시어선·모터보트·요트 및 윈드서핑용 선박 등을 수용할 수 있는 해양레저용 기반시설”이라고 정의하고 있다. 이는 수상레저시설을 설치할 수 있는 근거가 된다.

농지법 제2조(정의) 제1항 7호에서 “농지의 전용이란 농작물 경작이나 다년생식물의 재배 외의 용도를 사용하는 것을 말한다. 다만, 제1호 나목에서 정한 용도로 사용하는 경우에는 전용(轉用)으로 보지 아니한다.” 그리고 제34조(농지의 전용허가·협의) 제1항에서 “농지를 전용하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 농지의 소재지를 관할하는 농지관리위원회의 확인을 거쳐 농림수산식품부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 농지의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.”고 규정하고 있다.

초지법은 제23조(초지의 전용 등) 제1항 제1호에서 “초지를 전용하는 경우 중요산업시설·공익시설·주거시설 또는 관광시설의 용지로 전용하는 경우로 규정하고 있다. 그리고 제5호에서 제주특별자치도특별법 제217조의 규정에 따라 제주투자진흥지구로 지정하기 위하여 전용하는 경우”라고 규정하고 있다.

산지관리법은 제14조(산지전용허가) 제1항에서 “산지전용을 하고자 하는 자는 대통

총배기량이 50cc 이하인 것 7. 연구기관 등이 시험·조사·연구 또는 개발을 위하여 제작한 초경량비행장치 8. 제작자 등이 판매를 목적으로 제작하였으나 판매되지 아니한 것으로서 비행에 사용되지 아니하는 초경량비행장치

11) 항공법 시행규칙 제68조(초경량 비행장치 조종자의 준수사항)

령령이 정하는 바에 따라 그 용도를 정하여 산림청장의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 다만, 농림부령이 정하는 사항으로서 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 산림청장에게 신고로 갈음할 수 있다.”고 규정하고 있고, 제15조(산지전용신고) 제1항 제1호에서 임도·산림경영관리사 등 산림경영과 관련된 시설 및 산촌산업개발시설 등 산촌개발사업과 관련된 시설의 설치 제3호에서, 수목원·자연휴양림 그 밖에 대통령령이 정하는 산림공익시설의 설치를 규정하고 있다.

산림문화·휴양에 관한 법률 시행령 제7조 제1항 제1호 4목에서 철봉·족구장·민속 씨름장·배드민턴장·게이트볼장·썰매장·테니스장·어린이놀이터·물놀이장·산악 승마시설·산악자전거코스·다목적잔디구장 등 체육시설을 규정하고 있다.

어촌·어항법 제2조(정의) 다 목의 어항편의시설을 (4)에서 유람선·낚시어선·모터보트·요트·윈드서핑 등의 수용을 위한 레저용 기반 시설도 포함되어 있고 제18조(어촌관광을 위한 구역의 설정 등) 제2항에서 “②제1항의 규정에 따라 설정된 어촌관광을 위한 구역 안에는 해양관광·레저용 선박의 계류시설이나 관광객 편의시설 등 대통령령이 정하는 시설을 설치할 수 있다.”고 규정하고 있다.

공유수면관리 및 매립에 관한 법률 제5조(점·사용허가) 제1항 제1호에서 공유수면에 부두·방파제·교량·수문·건축물, 그 밖의 공작물을 신축·개축·증축 또는 변경하거나 제거하는 행위를 규정하고 있다.

이 밖에 자전거이용활성화에관한법률 제2조(정의), 제11조(자전거주차장의 설치운영), 제13조의 2(자전거 수리센터의 운영) 등, 도로교통법 제2조 (자전거전용도로의 정의), 제13조의2(자전거통행방법의 특례) 등을 규정하고 있다.

〈표 1〉 관광레저상품의 유형별 관련 법 현황

구분	유형	관련법	행정부처
육상형 레저	승마	체육시설의 설치 및 이용에 관한법률, 마사회법, 자연공원법	문화체육관광부, 농림수산식품부 (관광교통국, 친환경농축산국)
	자전거	자전거이용활성화에 관한 법률 도로교통법, 도로법, 주차장법	국토해양부 (도시건설방제국)
	오름트레킹, 한리산등반	자연공원법, 산지관리법	국토해양부 (도시건설방제국)
수상·수중형 레저	요트장	체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률, 수상레저안전법, 해상교통 안전법, 항만법,	문화체육관광부, 농림수산식품부, 환경부,

		어촌어항법, 공유수면 관리법, 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법, 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률	국토해양부 (도시건설방제국, 해양수산국, 해양경찰청)
	잠수함	해상교통안전법, 유선및도선사업법, 항만법	국토해양부 (해양수산국, 해양경찰청)
	낚시	해상교통안전법, 유선및도선사업법, 어촌어항법, 항만법	국토해양부 (해양수산국, 해양경찰청)
	스킨스쿠버	해상교통 안전법	국토해양부 (해양수산국, 해양경찰청)
항공 레저	행글라이딩	항공법	국토해양부 (도시건설방제국)
	패러글라이딩	항공법	국토해양부 (도시건설방제국)
	열기구	항공법	국토해양부 (도시건설방제국)

자료: 제주특별자치도(2007), 「제주도 관광동향에 관한 연차보고서」를 참고하여 연구자 제작

3. 검토

관광 레저의 범위가 다양함에 따라 개별적인 법률도 다양하다. 그러나 개별적 법률마다 규정하고 있는 내용이 구체적이지 못하고 통일성을 이루고 있지 못하고 있다. 즉 관광레저관련 근거법률이 정확하지가 않다. 그 내용도 정의, 인·허가 등으로 한정되어 있어 개별적인 관광레저 상품을 개발하고 시행에 있어 어떠한 법률의 적용을 해야 할지 근거가 명확히 제시되어 있지 않다. 다만 앞에서 기술한 내용에 의하면 제주특별자치도 관광레저의 직접적인 근거 법률은 관광진흥법을 비롯한 관광레저 관련 법률을 이양한 제주특별자치도특별법과 제주특별자치도특별법에의 근거에 의한 관광진흥조례 그리고 관광진흥조례 제12조의 근거에 의한 관광진흥조례 시행규칙이 된다. 그리고 관광레저의 종류에 관해서 관광레저 관련법을 정리해보면 육상형 레저는 승마, 골프, 사륜형자동차, 카트, 수상형레저는 스킨스쿠버, 윈드서핑, 수상오토바이, 모터보트 레프팅, 요트, 패러세일링 항공형 레저는 행글라이더, 패러글라이딩이다.

Ⅲ. 관광레저 상품 개발을 위한 관련법의 검토

1. 개설

삶의 질 향상과 여가로 인한 관광레저에 대한 관심이 증가하면서 레저의 범위도 다양화되고 있으며 변화하고 있다. 이에 따라 적용 되어지는 개별 근거법률이 다양하고 복잡하다. 법률은 사회의 변화에 대응하여야 하는 본질적인 목적을 지니고 있다. 그런데 관광레저와 관련된 대부분의 법률은 사회변화에 대응하지 못하여 새로운 관광레저 상품이 보급되고 있는 상황 하에서 그 유형과 종류에 대한 입법적 정의의 불비, 규정의 결여 등 많은 문제점을 내포하고 있다.

제주특별자치도는 제주도특별자치도법에 관광레저관련 법률의 대부분을 이양 받고 있고 조례로 정하도록 하고 있음에 따라 관광레저관련 준거법은 제주도특별자치도특별법과 제주도특별자치도 관광진흥조례가 된다. 제주도특별자치도는 기술한 바와 같이 관광진흥조례 제12조에서 위임된 제주도특별자치도 관광진흥조례 시행 규칙 안 제2조에서 기타관광편의시설업의 지정기준을 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정은 레저의 범위가 다양함에도 불구하고 업종을 단 7개로 분류하고 있고, 지정기준 또한 구체적이고 통일적이지 못함에 따라 검토가 고려된다.

이상에서 관광레저관련법을 검토한바 명확한 것은 레저관련업종은 관광사업의 종류 중 관광편의시설업에 속하며, 세부적으로는 기타관광편의시설업에 속함을 알 수 있다. 그러면 기타관광편의시설업의 종류가 다양함에 따라 구체적으로 열거 또는 개괄적으로 규정해야 함에도 불구하고 수상레저는 수상레저안전법시행령 제2조에서 규정하고 있으나 육상레저와 항공레저는 그 개념과 종류에 있어 규정되고 있지 않다. 이러한 의미는 레저의 종류에 따라 그와 관련된 개별적 법률의 근거에 따라 적용되어짐은 당연하나 소득수준의 향상, 여가의 활용에 따라 다양한 레저활동이 발생할 수 있는 개연성에 따라 레저범위를 구체적으로 정하고 그 대상에 구체적으로 적용되어지는 통일적인 법체계가 구축되어야 한다.

이와 관련하여 제주관광학회가 제주관광을 마치고 이도하는 내국인 관광객 200명을 대상으로 지난 2010년 4월 17일부터 4월 25일까지 설문조사결과 선호도가 높은 관광레저활성화 상품으로 해상형으로 해저잠수함, 낚시, 요트투어, 스쿠버다이빙, 해상유람선, 육상형으로 승마, 한라산등반, 오름 트레킹, 자전거하이킹, 항공형으로 열기구를 선정하였다.

따라서 이하에서는 제주관광학회의 설문조사에 의해 선정된 관광레저 상품과 연구자가 추가로 선정한 행글라이딩과 패러글라이딩에 대하여 법·제도적으로 일반적 문제점과 유형별 문제점을 검토하고 이에 대한 개선방안을 제시하여, 구체적이고 전체로서의 통일된 입법 방안을 모색하고자 한다.

2. 관광레저 관련법의 문제점

(1) 관광레저 관련법의 일반적 문제점

1) 관광레저상품의 체계와 기준과 개념

관광레저관련업종은 관광사업의 종류 중 관광편의시설업에 속하며, 세부적으로는 기타관광편의시설업에 속함을 알 수 있다. 기타관광편의시설업의 종류가 다양함에 따라 구체적으로 열거 또는 개괄적으로 규정해야 함에도 불구하고 수상레저는 수상레저안전법시행령 제2조에서 규정하고 있으나 육상레저와 항공레저는 그 개념과 종류에 있어 규정되고 있지 않다. 다만 제주특별자치도 관광진흥조례 시행규칙안 제2조에서 기타관광편의시설업의 지정기준을 규정하면서 레저상품의 종류를 페리세일링, 스킨스쿠버, 윈드서핑, 수상오토바이, 모터보트, 사륜형, 자동차, 카트 등 7가지로 규정하고 있을 뿐이다. 그리고 제주특별자치도특별법 제175조에서 수상레저산업 등의 진흥, 제176조에서 유어장의 지정 등을 규정하고 있으나 육상레저의 진흥과 항공레저의 진흥에 관한 규정은 없다.

2) 법률의 적용

현재 관광레저 활성화에 있어 가장 큰 문제점은 관광레저와 관련하여 법률의 적용과 업무가 분리 적용되고 있다. 즉, 관광레저가 관광진흥법 외에 수상레저안전법, 항공법, 국토이용계획 및 이용에 관한 법률 등 각 개별 법률에 분산되어 적용되고 있고, 문화체육관광부, 국토해양부 등으로 나뉘어져 추진되고 있다. 하늘과 관련된 항공레저관광인 행글라이딩, 패러글라이딩, 열기구, 스카이다이빙 등은 항공법의 적용을 받고 있고, 물속이나 물위와 관련된 수상 레저관광인 윈드서핑, 래프팅, 스킨스쿠버 등은 수상레저안전법의 적용을 받고 있으며, 지상형 레저관광은 관광진흥법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 다양한 법률의 적용을 받고 있다. 이처럼 우리나라 관광레저 업무에 관하여 수상레저관광은 국토해양부와 해양경찰청, 항공레저스포츠는 국토해양부와 지방항공청에서 담당하고 있으며, 육상레저의 경우에는 일부 종목을 문화체육관광부에

서 담당하고 있다. 그러나 국토해양부는 “바다”와 “하늘”이라는 공간을 사용하고 안전 문제가 발생하는 모든 항해물과 비행물 장치에 대하여 관리를 담당할 뿐 수상레저 및 항공레저 관광을 진흥·육성·지원해야 할 의무가 없다. 또한 레저관광에 대한 관리부처가 3~4개로 분산되어 있고, 관련 법률도 유기적으로 연계되지 않음에 따라 관광레저의 진흥 및 육성을 위해 통합적으로 관리하고 체계적으로 지원할 수 있는 법·제도적 개선이 절실히 요구되는 실정이다.

(2) 관광레저 상품의 유형별 법적 문제점

1) 육상형 관광레저

가. 승마

승마는 관광레저의 유형 중 유일하게 살아있는 생명체를 이용한 레저활동으로 승마를 즐기고 건강을 위하여 승마인구가 급속도로 증가하고 있다. 이러한 승마인구의 증가에 따라 승마장개발의 방향도 관광레저 승마의 방향에 맞추어 나가야 할 것이다.

승마행위를 이용하여 영업을 하는 업이 승마장업이다. 승마장업은 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제2조의 규정에 의하여 체육시설업으로 분류하고, 제2항에서 신고 대상업으로 하고 있다. 그리고 승마장의 설치 및 기준에 대해서 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령 제12조의 규정에 의하여 동시행규칙 제8조에서 규정하고 있다. 승마장업은 신고만으로 영업을 할 수 있게 됨에 따라 우후죽순적으로 난립하고 있다. 따라서 시설 및 장비가 미흡하고, 승마교육을 위한 교육장의 설치, 승마연습장교육자의 배치 등 인적·물적서비스가 제대로 이루어지고 있지 않다.

한편 승마장과 관련한 법규는 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 뿐으로 시대의 흐름과 승마가 체육의 관점보다는 관광레저로서의 수요가 증가하고, 마필을 생산하고 즐기는 지역이 농촌으로 확산되면서 승마를 체육시설관련법으로만 관리 하는 데 한계를 갖고 있다. 또한 승마교육기관이 없어서, 승마선수출신이나 무자격교관에 의해 승마장에서 개별교육에 의존하고 있는 실정이다.

체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 제8조(별표)에서 승마장은 실외승마장의 경우 3,000㎡이상, 실내승마장의 경우 1,500㎡이상의 대지에서 승마장시설을 설치하고 승마장업을 할 수 있도록 하여, 대지의 확보 및 토지의 이용규제 등 제한되어 있다.

나. 자전거 하이킹

녹색환경을 의치고 있는 현실에 맞추어 자전거가 교통의 수단으로 이용되고 있으며, 관광레저 상품으로 부각되고 있다. 이에 따라 문제점도 많이 발생하고 있다.

자전거도로는 차도와 같이 연속성을 유지해야 하나 단절되고 있다. 자전거도로는 대부분 보행자도로와 겸용도로로 보행자와의 구분이 없을 뿐만 아니라 자전거도로를 표시의 통일을 기하지 않아 자전거도로인지, 보도인지 구분이 어렵다. 또한 자전거 주차장도 형식적으로 설치한 경우가 많다. 실제 자전거 이용자의 수와 동선을 고려한 주차시설의 입지가 필요하다. 그리고 자전거 주차시설 또한 현재의 수준으로 매우 부족하여 지속적인 확충이 필요하다. 또한 「자전거 이용시설의 구조·시설기준에 관한 규칙」 제9조에서 자전거도로의 통행용량 산정 및 설계규정, 자전거 도로 표지, 자전거 횡단 표지 등을 규정하고 있는데 자전거이용자의 측면에서 볼 때 편리성, 안정성 부분에 있어 미흡하다.

자전거관련시설과 관련한 문제점은 도심 외 지역 일주도로상의 자전거주차장, 자전거 수리시설의 자전거 이용자의 편의시설의 부재로 곤란을 겪고 있다.

「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한법률」 제9조 (대중교통시설기준)에서 자전거 보관대의 설치를 규정하고 있다. 그러나 보관대의 설치기준 등 구체적이지 못하다. 그리고 도로교통법시행령 제19조 (밤에 도로에서 차를 운행하는 경우 등의 등화)에서 원동기장치자전거만을 대상으로 하여 일반자전거에 대한 규정이 없고, 자전거이용자의 안전에 관한 규정이 없다. 또한 자전거이용 활성화에 관한 법률에는 자전거의 등록 및 관리에 관한 규정이 없어 자전거의 도난 및 분실이 자주 발생하고 있다.¹²⁾

다. 한라산 등반·오름트레킹

제주특별자치도는 한라산을 중심으로 368개의 오름이 형성되어 있어 숲이 울창하고 공기가 쾌적하여 심신의 피로를 회복할 수 있는 오름트레킹에 있어 최적의 환경을 갖추고 있다. 오름의 대부분은 자연휴양림으로 이 지역은 보전지역, 또는 공원지역 등이다. 따라서 다양한 코스의 개발이 어렵다.

그리고 야간 산행에 대하여 안전사고 예방 및 공원자원보호를 위하여 자연공원법 제 28조 1항 및 동법 시행규칙 제20조 근거에 의해 통제하고 있어 야간등반을 선호하는 등반객 들에게 문제가 되고 있다.

2) 수상형 레저관광

미국 일본, 영국 등 선진국에서 선풍적인 인기와 붐이 일고 있는 해양레저스포츠가 우리나라의 관광레저활동에도 크게 영향을 미치고 있으며, 점차 육상에서의 주된 활동이 최근에는 해양을 이용한 다양한 레저스포츠 프로그램으로 개발되고 이용인구도 점

12) 제주발전연구원, “제주특별자치도 자전거이용활성화 방안 연구”, 2008. 37면

차 증가하는 추세이다. 이러한 해양형 레저의 경우 현재 유람선 및 잠수함을 제외한 모든 형태가 수상레저안전법 과 해상교통 안전법, 그리고 최근에 제정된 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한법률에 의해 규제를 받고 있다.

가. 낚시

낚시는 제주특별자치도 관광진흥조례 제3조 제7호 차목에서 기타관광편의시설업에서 제외되고 있다.

제주특별자치도는 사면이 바다로 낚시를 하기에는 천혜의 자연조건을 갖추고 있으나 대부분의 지역이 공동어장이 형성되어 있어 공동어장 내에서 연안 낚시를 하는 경우 어민과의 마찰을 빚고 있으며, 선박낚시를 하는 경우에도 유선 및 도선사업법과 낚시어업법상에 있어 유선료(대여료)에 있어 규정의 충돌을 야기하고 있다. 또한 어촌·어항법 제35조와 제38조의 규정에 의하면, 어항시설의 사용 또는 점용점용의 허가를 하고자 하는 때에는 일반기준과 시설물 설치를 수반하는 경우에는 사용기간 만료와 동시에 그 시설물의 이동·이설 또는 원상회복이 가능 한 경우 시설물을 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 규정에 의하여 어항에 좌대시설을 설치하고 이용료를 징수할 경우 여러 가지 문제가 발생할 수 있다.¹³⁾ 즉 낚시를 함에 있어서 좌대의 설치 및 이용료 징수 근거규정이 없다.

나. 유람선

제주특별자치도 연안해역은 대부분 어업활동이 이루어지는 공동어장으로 유람선 운항과 관련하여 어민들과 잦은 충돌을 야기하고 있다. 뿐만 아니라 유람선업은 허가대상으로 허가 신청시 그 지역어민과 선주의 동의를 요하고 있어 허가 받기에 장애가 되고 있다. 그리고 비기점 유람선인 경우 정박장소가 분명치 않아 영업활동에 지장을 초래하고 있는 실정이다.

다. 요트

제주특별자치도 관광진흥조례 제3조 제7호 차목에서 기타관광편의시설업에서 제외되고 있다. 그러나 수상레저안전법 시행령 제1항 제2호에 수상레저활동에 이용되는 기구로 규정되어 있다. 요트장은 체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률¹⁴⁾상 체육시설업증 신고대상으로 명시되어 있다. 요트장사업의 신고는 요트장의 시설기준을 갖추어 시장에게 신고하여야 한다. 신고사항을 변경하려는 때에도 같은 절차를 거친다. 또한 수상레저안전법¹⁵⁾상 수상레저사업 등록기준을 갖추어야 요트장 사업으로 등록이 가능하다.

13) 부산광역시, 「레포츠 피싱 육성방안 : 로드맵」, 2008, 231면.

14) 체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률 제20조(체육시설업의 신고)

15) 수상레저안전법 제39조(수상레저사업의 등록등)

요트장은 수상레저활동자를 수상레저기구에 탑승시키는 사업으로 해수면이 영업구역 이기에 당해지역을 관할하는 해양경찰서장에게 등록을 해야 한다.

요트장은 체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률 시행령¹⁶⁾상 바람의 힘으로 추진되는 선박 및 보조추진장치로서 엔진을 부착한 선박으로서 체육활동을 위한 선박을 갖춘 요트장을 경영하는 업으로 명시되어 있다. 요트장과 관련하여 최근 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한법률이 제정됨으로써 법률적용에 있어 제3조에 의해 다른 법률에 우선 적용됨을 규정하고 있다.

요트장의 인·허가에서 체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률¹⁷⁾상에서는 체육시설업중 신고대상으로 명시되어 있고, 수상레저안전법상 수상레저사업 등록기준을 갖추어야 요트장 사업으로 등록이 가능하다고 중복성을 띠고 있다. 그리고 체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률 시행규칙 제8조 체육시설업의 기준에서 5척이상의 요트 갖추어야 함을 규정하고 있는데 계류장 및 긴급해난 구조용 선박 등 시설 기준이 매우 높다. 또한 해상교통법시행령 제11조에 의한 해상교통장애행위의 허가, 공유수면 관리법 제5조 점·사용에 있어서 제주특별자치도 도지사의 허가, 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제4조에 의해 요트장 건설이 영향평가대상사업에 포함 등 규제에 있어 문제가 되고 있다. 그리고 항만법 제2조에 따른 항만의 수역, 어촌어항법 제2조에 따른 어항의 수역 중 대통령으로 정하는 수역에서는 해상교통에 장애가 되는 수상레저활동을 금지하고 있는데 이는 수상레저의 육성을 위해서 장애가 되고 있다.

라. 스킨스쿠버

현재 스킨스쿠버는 해상교통안전법에 의해서만 규제를 받고 있다. 해상교통안전법은 해상교통장애행위에 대한 금지 및 스킨스쿠버 활동의 허가 절차에 대해서만 명시되어 있다. 현행법상 스킨스쿠버 활동지역의 대부분이 어촌지역의 경제활동지역으로 지역주민과 마찰과 해상교통상의 안전상의 문제로 인해 활동이 제한되고 있다. 현행법상 다이빙장소와 관련한 규정은 해상교통안전법 제63조에서 “대통령령으로 정하는 수역에서는 해상교통의 장애가 되는 스킨다이빙, 스쿠버 다이빙, 윈드서핑 등 대통령령이 정하는 행위를 하여서는 안 된다”고 규정하고 있다. 그러나 해상교통의 안전에 지장이 되지 아니한다고 인정되어 해양경찰서장의 허가를 받은 경우와 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제19조에 따라 등록한 체육시설업과 관련된 해상에서의 행위를 하는 경우에는 그러하지 않는다. 여기에서 “대통령이 정하는 수역”이란 해상교통여건 등을 고려하여

16) 체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률 시행령 제6조(체육시설업의 종류별 범위)

17) 체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률 제20조(체육시설업의 신고)

해양경찰서장이 정하고 고시하는 수역을 의미하기 때문에 각 지역의 해양경찰서장이 지정하는 해양레저활동 금지지역을 제외한 모든 수역에서 스킨스쿠버 활동이 가능하다고 할 것이다. 그러나 스킨스쿠버 활동지역의 대부분이 어촌지역의 경제활동지역으로 지역주민과 마찰과 해상교통상의 안전상의 문제로 인해 활동이 제한되고 있다.

그리고 스킨스쿠버활동을 위하여 잠수할 지점까지 이동하기 위해 이용할 수 있는 선박에 대하여 제한되어 있다. 현재 스킨스쿠버에 관한 법규가 마련되어 있지 않기에 논란이 증폭되고 있는 가운데 주로 안전장치가 없는 고무보트나 낚시어선 및 소형 선박을 이용하고 있다. 그러나 대법원은 낚시어선에 의한 스쿠버다이빙 운송은 유선 및 도선사업법 제3조 제1항에 위반된다고 결정하였다.¹⁸⁾ 이에 따라 많은 장비를 갖추고 이동해야 하는 스킨스쿠버의 특성상 잠수장소로 운송할 선박이 한정되어 있다.

또한 문제점으로 지적되는 것이 현재 우리나라에서 스킨스쿠버 다이빙 교육 및 자격증은 민간단체인 대한수중협회, 한국잠수협회 등 여러 단체에서 담당하고 있으며, 현행 법상 이와 관련한 규정은 찾아볼 수 없다. 현행법상 자격증이 없는 경우에도 다이빙이 가능하고, 또한 초보다이빙에 대한 교육이 제대로 시행되지 않아 안전사고가 빈발하고 있어 문제가 되고 있다.¹⁹⁾

마. 잠수함

잠수함은 유람선업으로 관광진흥법상 관광사업의 종류로 분류되고 있다. 그러나 제주특별자치도 관광진흥조례 제3조 제7호 차목에서 기타관광편의시설업에서 제외되고 있다. 따라서 재정적 지원 및 홍보 등에 있어 어려움이 있다. 또한 제주특별자치도 연안해역은 대부분 어업활동이 이루어지는 공동어장으로 유람선 운항과 관련하여 어민들과 잦은 충돌을 야기하고 있다. 뿐만 아니라 유람선업은 허가대상으로 허가 신청시 그 지역어민 과 선주 동의를 요하고 있어 허가 받기에 장애가 되고 있다.

3) 항공형 레저관광

가. 패러글라이딩·행글라이딩

현재 항공형 레저의 경우 행정주무부서는 국토해양부이며, 관련법으로는 「항공법」(초경량비행기 장치 등)에 의한 규제만을 받고 있다. 항공형 레저는 대한체육회 인정 단체로 등록되어는 있으나, 법적·재정적 지원은 없는 실정이다. 또한 국토해양부의 업무는 초경량 비행기의 등록업무 수준에 불과하며 항공형 레저의 발전을 위한 재정적

18) 대판 2006도 9023.

19) 임채현·조대환, “해양레저활동으로서 스킨스쿠버다이빙의 제도적 현황 고찰”, 해양환경안전학회, 2009, 66면

지원은 전무한 실정이다.

패러글라이딩 및 헝글라이딩은 항공법 시행령 제14조²⁰⁾에 의해 동력을 이용하지 않는 비행장치로 신고를 하지 않는 초경량비행장치에 속하기 때문에 별도의 인허가 절차가 없으며, 서비스업으로 등록되어 운영되고 있다. 항공형 레저 관광상품은 패러글라이딩과 헝글라이딩은 하늘에서 활동이 이루어진다는 이유로 항공법에 적용을 받고 있다. 항공법 시행령 제14조에서 패러글라이딩과 헝글라이딩은 동력을 이용하지 않는 비행장치로 신고를 요하지 않도록 규정하고 있다. 또한 초경량 비행장치의 범위로는 체중이동 등 인력에 의해 조종하는 인력활공기로 구분되어 있다. 이러한 초경량 비행장치인 패러글라이딩과 헝글라이딩은 항공법 시행규칙²¹⁾에 의해 조종자의 준수사항을 규정하고 있다. 패러글라이딩/헝글라이딩의 레저활동에 있어서의 문제점은 관광진흥법 시행령상 활공장의 지정 및 개발, 모노레일의 설치 등으로 인한 자연공원법상의 행위허가, 산림보호법상의 산림보호구역의 지정 및 해제와 관련하여 또는 주차장법상 부설주차장과 관련한 토지이용규제의 완화가 문제가 되고 있다.

나. 열기구

열기구는 관광진흥조례 제3조 제6항에 의거한 유원시설업으로 관광레저 상품을 규정하고 있는 제주특별자치도 관광진흥조례 제3조 제7호 차목에서 기타관광편의시설에서 제외되고 있어 재정적 지원 및 각종지원에서 제외되고 있다. 또한 열기구는 하늘에서 활동이 이루어진다는 이유로 항공법에 적용을 받고 있다. 따라서 열기구를 띄우는데 필요한 활공장이 필요하다. 주차장법상 부설주차장과 관련한 토지이용규제의 완화가 문제가 되고 있다.

3. 관광레저의 법·제도적 개선방안

(1) 관광레저관련법의 일반적 개선방안

1) 관광레저상품의 체계와 기준, 개념의 정립

제주특별자치도의 관광레저의 육성을 위해서는 관광레저에 대한 명확한 규정을 통해 관광레저를 통합적으로 관리하고 체계적으로 지원할 수 있는 법체계의 정비가 요구된다. 관광진흥법 제3조 관광사업의 종류에서 레저관광사업으로 볼 수 있는 규정은

20) 항공법 시행령 제14조(신고를 요하지 않는 초경량비행장치의 범위)

21) 항공법 시행규칙 제68조(초경량 비행장치 조종자의 준수사항)

유원시설업, 관광편의시설업중 기타관광편의시설업으로 이와 관련하여 레저상품의 종류를 규정하고 세부사항은 관광진흥법 시행령에 규정하여야 한다. 그리고 제주특별자치도 특별법은 관광진흥법을 이양 받았기 때문에 레저관광에 대한 근거 규정을 확정하기 위해서도 제주특별자치도 특별법 제175조(수상레저산업 등의 진흥)에 관한 조항을 제주특별자치도의 레저관광은 해양형 레저관광 뿐 아니라 산악자전거 및 패러글라이딩 등 지상형과 항공형 레저관광도 시행되고 있으므로 지상형과 항공형 레저관광을 포함하여 레저관광 전반적인 진흥 법안이 필요함에 따라 육상과 항공레저를 포함하는 “관광레저산업 등의 진흥”으로 개정하여야 한다. 그리고 체육시설의 설치 및 이용에 관한법률, 수상레저안전법 등에 규정하고 있는 레저 상품의 종류 및 입법적 정의를 제주특별자치도 관광진흥조례에 추가조항을 신설 해야 하며, 또한 제주특별자치도 관광진흥조례 시행규칙 제2조 (기타관광편의시설업의 지정기준)에서 7개의 업종을 확대하여야 한다.

2) 법률의 일괄적 적용

지상형 레저관광중 산악자전거(MTB)나 산악오토바이(ATV), 번지점프, 서바이벌 게임, 클레이 사격 등 성장가능성을 지닌 관광레저시설을 「관광진흥법」상 기타 유원시설업에 포함되어 대지면적 40제곱미터이상의 시설기준에 적용받고 있으나 산악자전거나 산악오토바이 등은 입도의 이용에 대한 규제로 「산림문화·휴양에 관한 법」의 적용을 받는다. 이러한 법률 적용의 중복을 피하기 위해서도 관광레저시설에 대한 명확한 시설 기준 및 구분이 이루어져야 한다. 또한 래프팅이나 윈드서핑, 스킨스쿠버 등의 해양형 레저관광은 4면의 바다를 지닌 제주특별자치도에서 가장 무한한 발전가능성을 지닌 관광레저 유형이나 「관광진흥법」상 어디에도 포함되지 않아 현재 「수상레저 안전법」에 의해 이용자 안전 위주로 규제받고 있는 실정이며, 해양형 레저관광을 활성화 하기 위한 어떠한 제도적 법적 지원도 전무한 형편이다. 다시 말해 제주특별자치도의 레저관광 활성화를 위해서는 제주특별자치도 특별법이 근거법이 되어야 한다. 관광레저관련 법 중 아직 이양되고 있지 않는 주차장법, 낚시어선업법, 농업기계화촉진법, 초지법, 스포츠산업진흥법 등을 신속히 이양하고, 제주특별자치도 특별법에 관광레저산업의 진흥에 관한 규정을 두고 이를 근거로 관광진흥 조례에 규정의 신설 또는 가칭 관광레저산업 진흥을 위한 조례를 제정하여 통일된 법률 하에 관광레저상품의 종류를 열거 또는 개괄하고 이에 지정기준을 마련하고 인·허가 절차에 관한 규정을 하여야 한다.

(2) 유형별 관광레저 관련 법 개선방안

1) 지상형 관광레저

가. 승마

승마장업의 시설과 인적서비스의 질을 높이고 경영난을 해소하기 위하여 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제2조 제2항의 규정을 승마업을 삭제하고, 제1항에 삽입시키는 것이 바람직하다.

체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 제8조(별표)에서 승마장은 실외승마장의 경우 3,000㎡이상, 실내승마장의 경우 1,500㎡이상의 대지에서 승마장시설을 설치하고 승마장업을 할 수 있도록 (별표)에서 승마장은 실외승마장의 경우 3,000㎡이상, 실내승마장의 경우 1,500㎡이상의 대지에서 승마장시설을 설치하고 승마장업을 할 수 있도록 하고 있다. 레저승마는 규격이나 기록에 구애받지 않아야 하고 자유롭게 즐기기 위하여 동 규칙의 개정이 요구된다. 휴농지에 모래만 뿌려 승마용 운동장으로 사용할 수 있도록 농지법의 개정이 요구된다. 또한 앞으로의 승마장개발은 지역의 여건과 승마인구의 증가에 따라 다양한 종류의 승마장을 개발하기 위하여 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 제8조의 개정이 필요하며, 또한 동법 규칙 제8조에서 “대지”로 제한하지 말고 초지 등 기타 지목에서 개발을 할 수 있도록 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 제8조의 개정과 초지법 제23조(초지의 전용) 제6항 제5호의 규정에 승마장업의 규정을 삽입하여야 한다. 그리고 승마산업은 승마체육, 관광레저상품으로 축산과 농촌정책과도 맞물리는 복합산업으로 급속히 변해가고 있다. 이러한 점을 감안할 때 농촌지역에서의 산악형, 농로형, 해변형, 수로형의 관광레저승마장을 개발하기 위하여 산림문화·휴양에 관한 법 시행령 제7조의 개정, 공유수면관리법 제5조의 규정에 의한 공유수면의 점용 및 사용의허가 산지관리법 제14조, 제15조의 규정에 의한 산지전용허가 및 신고 등에 있어 규제 완화 등의 개정이 요구된다.

승마는 즐겁게 타고 노는 즐길거리의 제공이라는 관점에서 승마자의 연령, 성별, 능력, 기호에 맞는 마필을 다양화해야 한다. 따라서 이와 관련한 근거법률이 요구된다. 즉 관광진흥조례 내에 말 육성에 관한 조례를 삽입하거나 또는 별도의 조례를 제정하고 이러한 내용을 규정해야 할 것이다.

나. 자전거 하이킹

제주특별자치도의 자전거관광은 주로 해안 일주도로가 중심으로 기존의 자전거도로와 단절구간을 연결하는 방향으로 확충하고, 네트워크를 형성하도록 정비하는 것이 중요하다. 그리고 일부구간은 자전거관광 시범도로화가 필요하다. 따라서 관광진흥조례에 규정하여야 한다. 그리고 자전거도로는 재질을 통일하거나 지역 환경에 맞는 색으로 구분 정비하여야 한다. 이는 자전거도로의 명확한 구분을 통해 이용자의 안전성과 관

련시설의 확충과도 연계되는 점에서 중요하다. 그리고 자전거사고의 위험을 감소하기 위하여 일괄적인 자전거 횡단도 표지판의 설치 및 노면표시를 통해 안전성을 확보해야 한다.

따라서 도로교통법 시행령 제19조, 자전거이용활성화에 관한 법률 시행령, 제2조를 개정하여야 한다.

자전거이용 활성화에 관한 법률 제13조는 시장·군수·구청장은 주민자치센터에 또는 종합사회복지회관 등에 자전거 수리 센터를 운영할 수 있다고 규정하고 있는데 이는 임의 규정으로 강행규정으로 변경하여야 하며, 자전거수리 센터를 민간인에게 위탁하는 경우 인센티브를 부여하는 근거규정이 필요하다.

자전거주차장과 관련하여 면적은 자전거이용 활성화에 관한 법률 시행령 제7조에서 노외주차장 총면적의 100/5로 규정하고 있는데 면적의 범위를 확대할 필요가 있고, 뇌주차장과는 별도의 전용자전거주차장의 시설기준의 법적 근거가 마련되어야 한다. 이번 '자전거이용 활성화에 관한 법률'개정으로 도시교통정비촉진법'에 의한 도시계획 등 각종 도시계획에는 자전거이용시설 확충계획을 반드시 포함하여야 하고, 증가하는 자전거주차수요에 부응하기 위해 현재 자전거주차시설을 의무화하고 있는 공영노외주차장 외에 노상 및 부설주차장도 일정비율의 자전거주차장을 설치하여야 한다.

자전거이용 활성화에 관한 법률 제2조에서 자전거이용관련 시설을 규정하고 있는데 이 규정에 의한 시행령 제4조에서 자전거이용자의 휴식소, 편의시설을 설치하여야 한다고 규정함으로써 제주특별자치도는 자전거이용 활성화에 관한 법률 제4조 국가 및 지방자치단체의 책무규정에 의해 실행하여야 한다.

제주특별자치도특별법은 다양한 법률들을 이양 받아 특례를 규정하고 있으나 주차장법은 이양되지 않아 자전거주차장과 관련하여 주차장법의 이양이 선결문제로 남아 있으며 그 후 제주특별자치도특별법에 자전거이용활성화에 관한 특례규정 또는 조례 제정을 통해 법적 개선을 하여야 할 것이다.

다. 한라산 동반·오름트레킹

다양한 코스개발을 위하여, 제주특별자치도특별법에 특례조항을 신설하는 등 근거규정을 마련해야 하고 야간동반의 제한을 완화하기 위하여 자연공원법 제28조 1 및 동법 시행규칙 제20조, 동법 제29조 1 및 동법시행령 제26조 7호, 동법시행규칙 제21조를 개정하여야 한다.

2) 수상형 레저관광

가. 낚시

공동어장내에서 어민과의 마찰을 감소하기 위하여는 제주특별자치도특별법 제176조(유어장의 지정) 제2항의 규정에 의한 도 조례에 유어장의 지정조건을 다양화 하여야 한다. 즉 유어장의 지정을 어촌계나 수협이 면허받은 어장으로 한정할 것이 아니라 면허를 받지 않은 수면이라 할지라도 어업자 또는 어업자 단체의 공동이익을 위해 필요하다고 인정되는 경우에는 일정한 수면에 대해서도 유어장을 지정할 수 있도록 지정요건을 완화하고 낚시에 적합하도록 개정하여야 할 것이다. 그리고 유선 및 도선사업법과 낚시어업법상에 있어 대여료의 근거 규정을 통일을 기하기 위하여 관광진흥조례 제3조 제7호 차목에서 기타관광편의시설업에 포함시키고, 근거규정을 마련해야 한다.

또한 낚시를 함에 있어 공유수면 점·사용에 대하여 제주특별자치도 특별법에 공유수면점·사용료에 관한 특례규정을 신설하여야 하며, 공유수면관리법 제9조에 의하여 낚시를 하는 사람은 점·사용허가를 받은 자로 보아 점사용료를 면제하여야 한다.

그리고 어촌·어항법 제35조와 제38조의 규정에 의해 어항시설의 사용 또는 점용점용의 허가를 하고자 하는 때에는 일반기준과 시설물 설치할 수 있으나, 어항에 및 낚시터로 지정된 곳에 낚시용 좌대의 설치 및 이용료를 징수할 수 있도록 관광진흥조례로서 근거규정을 마련해야 한다.

나. 유람선

제주특별자치도 관광진흥조례 제6조 등록기준에서 유람선업의 등록기준은 구조·선상시설, 위생시설, 편의시설을 규정하고 있다. 주민 및 선주의 동의서에 관한 규정은 없다. 허가는 기속행위로 요건을 갖춘 경우에는 마땅히 해주어야 하는 것이다. 그렇지 아니하는 경우에는 부작위에 의한 위법이 된다. 주무관청의 행정작용에 있어서 개선이 요구된다. 비기점 유람선인 경우 정박시설을 갖출 수 있도록 어촌·어항법 제35조와 제38조의 규정에 의해 어항시설의 사용 또는 점용의 허가에 관한 규정을 유람선인 경우에도 적용할 수 있도록 개정이 요구된다.

한편 항만법 제2조 제5항에 항만시설을 규정하면서 다호에서 항만친수시설을 규정하고 있다. 항만친수시설로는 유람선, 낚시터, 낚시어선, 모터보트, 요트, 윈드서핑, 선박등을 수용할 수 있는 해양레저시설로서 이 규정에 의하여 정박시설의 설치가 가능하다고 본다.

다. 요트

요트장에 대하여 체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률²²⁾상 5척이상의 요트를 갖추어야 하며, 요트 보관소 및 긴급해난 구조용 선박 등 시설기준의 매우 높은 것이 현실

22) 체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률 제8조(체육시설의 시설기준)

이다. 현재 우리나라의 요트는 전량 수입되고 있으며, 그 가격이 특별소비세 및 관세 등으로 인해 매우 높게 형성되고 있다. 현재 소형 세일링 요트의 가격이 5백만원~2천만원 선에서 형성되고 있고, 모터가 달린 대형 요트는 1억원을 상회하여 사업자 입장에서 초기 막대한 비용이 소요된다.

요트장사업이 활성화 되기 위해서는 우선 요트장 사업 대한 재정적 지원 제도 및 요트업 활성화를 위한 행정적 지원 또는 법적근거가 마련되어야 한다. 또한 요트장 사업은 바다에서 이루어지기 때문에 해상 관련 각종 규제 완화가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 제주특별자치도특별법 내에 레저산업 진흥에 대한 조항이 신설되어 요트장이 체육시설업에서 레저사업으로 편입되어야 한다. 그리고 공유수면관리법에 의하면 공유수면의 점용료 또는 사용료를 납부하게 되어 있는데 요트장업의 활성화를 위해서 공유수면의 점용료 또는 사용료를 면제해주어야 한다. 면제를 받기 위해서는 공유수면관리법 상 요트장업의 지구를 투자진흥지구로 지정 또는 특례규정을 신설하여야 한다. 또한 요트장업의 활성화를 위해서는 항만의 수역 또는 어항의 수역 중에서 선박의 항해에 지장을 주지 않으면서도 어업권 등 연안 사업자에게 피해를 주지 않은 범위내에서 해양레저활동이 24시간 허용되는 지역을 설정하여야 한다.

라. 스킨스쿠버

현재 스킨스쿠버가 주로 이루어지는 지역이 어촌지역의 어항이나 낚시어선업 지역이기 때문에 어촌지역의 경제활동에의 방해로 인한 지역주민과의 마찰과 어항에서의 스킨스쿠버 활동이 해상교통의 안전상의 문제로 인해 해경이 지나친 단속으로 인해 활동이 제한되고 있다. 또한 어항 및 낚시어선업 지역외의 지역에서 스킨스쿠버가 안전하고 자유롭게 이루어질 수 있도록 제트스키나 윈드서핑 등의 수상레저지역과 다른 별도의 수중레저지역에 대한 지정이 이루어져야 한다. 이를 통해 수중레저지역에서는 수중에서 이루어지는 모든 레저활동이 가능토록 하는 조항이 제주특별자치도특별법 또는 조례에 규정을 두어야 한다.

또한 스쿠버다이버 운송을 자유롭게 하기 위해 유선 및 도선사업법 제3조 제1항 및 낚시어선법 제2조 개정이 필요하다. 그리고 스킨스쿠버의 자격기준 및 교육방법등에 대한 규정을 설정해야한다.

어항 및 낚시어선업 지역외의 지역에서 스킨스쿠버가 안전하고 자유롭게 이루어질 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 제트스키나 윈드서핑 등의 수상레저지역과 다른 별도의 수중레저지역에 대한 지정이 이루어져야 한다. 이를 통해 수중레저지역에서는 수중에서 이루어지는 모든 레저활동이 가능토록 하는 조항이 제주특별자치도특별법 또는 조례에 규정을 두어야 한다.

다. 잠수함

제주특별자치도특별법 제175조에서 “수상레저 산업 및 수상레저활동 진흥을 위한 시책을 마련하고 진흥을 위한 지원이 가능하다”라고 규정되어 있다. 이 근거규정에 의하여 관광진흥조례에 관광레저 상품을 유형화 할 때 잠수함의 규정을 삽입하든지 또는 관광진흥조례 제3조 제7호 차목에서 기타관광편의시설업에 포함시키고, 재정·홍보 등 지원의 근거규정을 마련해야 한다. 그리고 제주특별자치도 관광진흥조례 제6조 등록기준에서 유람선업의 등록기준은 구조·선상시설, 위생시설, 편의시설을 규정하고 있다. 주민 및 선주의 동의서에 관한 규정은 없다. 이러한 규정은 잠수함에도 준용된다. 허가는 기속행위로 요건을 갖춘 경우에는 마땅히 해주어야 하는 것이다. 그렇지 아니하는 경우에는 부작위에 의한 위법이 된다. 주무관청의 행정작용에 있어서 개선이 요구된다.

3) 항공형 레저관광

가. 패러글라이딩/행글라이딩

관광진흥조례 제3조 제7호 차목에서기타 관광편의시설업에 포함되도록 개정하고, 적절한 규제가 필요하다. 그리고 개인 및 사업자책임보험에 가입할 수 있도록 관련 보험법을 개정해야 한다.

패러글라이딩/행글라이딩은 관광진흥법 시행령 제5조에서 관광사업의 등록기준에서 관광객 이용시설업종 전문휴양업인 활공장은 활공을 할 수 있는 장소인 이륙장 및 착륙장이 있어야 하고, 인명구조원 및 응급처리 설비를 갖추어야 하며, 행글라이더, 패러글라이더 또는 열기구 기타 초경량 비행기 등 2종 이상의 관광비행사업용 활공장비를 갖추고 있어야 한다고 규정되어 있음에 따라 활공장, 모노레일의 개발을 위하여 설치가 용이하도록 토지이용의 규제 완화가 이루어져야 한다. 이를 위해서 주차장법 제19조 제3항에 의한 시행령 제6조 부설주차장의 설치기준을 조례에 규정하여야 한다. 그리고 산림보호법 제9조(산림보호구역에서의 행위제한), 제11조(산림보호구역의 지정해제)의 검토 그리고 자연공원법 제12조(행위허가) 검토 하여야 한다.

특히 제주도는 오름이 많이 분포하기 때문에 상대보전지역으로 지정되어 있는 184개(제주시 87개, 서귀포시 97개)의 오름중에서 항공레저사업이 안전하게 이루어질 수 있는 항공레저지역의 선정이 필요하며, 이 지역내에 활공장의 개발이 이루어져야 한다. 상대보전지역은 연면적 1백제곱미터 이하의 관리용 건축물 및 부지면적 1천6백 50제곱미터이내의 도로변 휴게소, 부지면적 3천3백제곱미터 이하의 노외 주차장의 설치가 허용되므로 활공장소 개발을 하기 위한 사업자들의 진입이 용이하도록 제주특별자치도 특별법의 개정이 요구된다.

나. 열기구

열기구는 관광레저 상품으로 각광 받고 있음에 따라 제주특별자치도 관광진흥조례 제3조 제7호 차목에서 기타관광편의시설업으로 포함시켜야 한다. 이를 위해서 제주특별자치도 관광진흥조례 제6조 관련 별표 관광사업의 등록기준 관광객이용시설업 카목의 규정에서 “행글라이더·패러글라이더·열기구 또는 초경량 비행기 등 두 종류 이상의 관광비행사업용 활공 장비를 갖추고 있을 것”이라고 규정하고 있는데 법리해석상 모호하여 열기구가 관광사업등록에 용이하도록 개정하여야 한다.

그리고 활공장과 주차장의 시설을 함께 있어 개발을 하기 위한 사업자들의 진입이 용이하도록 제주특별자치도특별법 또는 제주특별자치도 관광진흥조례의 개정이 요구된다.

IV. 맺음말

지금까지 주요 관광레저 관련법을 검토하고 이에 대한 일반적인 법체계적인 문제점 그리고 관광레저상품의 유형별 문제점에 대하여 개선방안을 제시하였다. 관광레저의 육성을 위하여 문제점에 대한 법·제도적 개선방안을 정리 하면 다음과 같다.

관광레저의 진흥을 위하여 첫째, 제주특별자치도법 제175조의 규정을 수상레저산업의 진흥을 수상레저산업 뿐만 아니라 육상·항공레저산업까지 모든 관광레저산업이 포함되도록 하는 관광레저산업 진흥을 위한 조항으로 개정이 선행되어야 한다.

둘째, 관광레저의 대상을 제주특별자치도특별법 또는 관광진흥 조례에 명확히 규정하고 이에 대한 세부적인 사항은 시행규칙에 규정하여야 한다.

셋째, 관광레저 사업을 시행하는 경우에 있어 그 대상 지역을 관광특구 또는 투자진흥지구로 설정하여 세금의 감면, 토지의 이용 등 사업 여건을 조성하기 위하여 관련법의 개정 또는 관광진흥 조례에 규정하여야 한다.

마지막으로 제주특별자치도는 현재 제주특별자치도특별법 제175조에서 “수상레저 산업 및 수상레저활동 진흥을 위한 시책을 마련하고 진흥을 위한 지원이 가능하다”라고 규정되어 있다. 이에 대한 구체적인 대안 및 지원이 바로 관광레저관련법을 정비하는 것이다. 이를 위해서는 제주특별자치도특별법에 이양되지 않은 뉴시어선업법, 초지법, 주차장법, 자전거이용 활성화에 관한 법률 등을 이양하는 것이 선결문제이고 이양에 따라 제주특별자치도가 육성하고자하는 관광레저관련법상의 관광레저의 종류를 열거 규정하고, 열거된 관광레저 대상에 따라 개별관련법을 제주특별자치도특별법 또는 관

광진흥조례에 관광레저육성을 위한 규정을 유형별로 규정하는 방안 그리고 관광진흥조례와는 별도의 관광레저진흥을 위한 조례를 제정하는 방안을 모색하여야 한다.

참고문헌

- 임채현·조대환, “해양레저활동으로서 스킨스쿠버다이빙의 제도적 현황 고찰”, 해양환경 안전학회, 2009.
- 부산광역시, 「레포츠 피싱 육성방안 : 로드맵」, 2008.
- 제주특별자치도, 문화관광교통국 관광정책과 보도자료, 2010.
- 한국법제연구원, 「제주특별자치도 완성을 위한 법률단위 일괄이양 추진방안」, 2009.
- 제주특별자치도, 제주도 관광동향에 관한 연차보고서, 2007.
- 제주관광학회, 「레저·체험 등 새로운 관광상품 개발 및 활성화에 관한 기본연구 보고서」, 2008.
- 제주발전연구원, “제주특별자치도 자전거이용활성화 방안 연구”, 2008.

[Abstract]

Legal problem for fostering tourist leisure commodity in Jeju Special Self-Governing Province

Ko, Heon-Hwan

Researcher at Law and Policy Research Institute of Jeju national University

Today, private incomes and leisure arouses various desires of raising the quality of one's life. One of the desires is leisure. As population with leisure activities increases, each local government spurs tourist leisure commodity development making a policy tasks to attract participants in leisure activities. To develop tourist leisure commodities, tourist leisure infra is important, but above all, legal and institutional strategy should be provided to meet the needs of the times with changes in tourism.

Not only unified legal system is not provided in related to tourist leisure but also its scope is various and different legal relationship complicates, so unified amendment is needed. On this, Jeju Special Self-Governing Province needs to proceed bills such as act by delegation provision of ordinance legislation on special law for establishing Jeju Special Self-Governing Province and preparing Jeju Free International City.

Therefore, by examining important present conditions of law related to tourist leisure to deduce legal problems, this study tries to suggest systematic and effective legislation plan for tourist leisure commodities development.

Key Words : tourist leisure, ordinance legislation, delegation, tourist leisure commodity, legislation plan