

# 제주시 도시관광 발전정책에 관한 연구

吳 相 勛\*

## 목 차

- I. 서 론
- II. 도시관광에 관한 이론적 배경
- III. 제주시 도시관광의 현상과 잠재력
- IV. 도시관광 발전전략의 방향
- V. 결 론

## I. 서 론

전 세계적으로 인구 100만명 이상의 대도시들은 중요한 관광목적지들 중의 하나로 이미 자리매김 하였으며, 일부 중소도시들도 관광도시로 부상하는 사례가 많아지고 있다. 한 국가나 지역의 관문도시·관광기지·관광도시로서 기능과 이미지가 차별화 되면서 도시관광의 지평을 확장시켜 나가고 있다.

그러나, 파리 런던 뉴욕 등과 같은 수위도시들을 제외하면 대부분의 도시가 관광객을 끌어들이기 시작한 것은 최근의 일이며 그 동안 도시에서 관광산업은 주목을 받지 못하거나 도시를 관광중심지로 만들어 보려는 정책적 인식에 미흡함이 적지 않았다. 따라서 도시를 관광의 자원기지(resource base)으로 발전시키기 위한 노력과 투자가 미약할 수밖에 없었다.

도시관광을 위한 정책의 시발은 1960년대 후반 미국의 도심지 재개발사업에 근원을 두고 있다. 한편, 도시관광의 학문적 연구의 대상으로 주목받기 시작한 것은 불과 1980년대 후반에야 가능했다. 도시관광의 역할에 대한 관심결여의 원인은 ① 도시경제의 제1부분은 제조업이라는 종래의 경제수출기지기론(economic/export base theory)적 관점 ② 계측을 어렵게 하는 관광의 비가시성 또는 관광객 식별의 곤란성 ③ 관광목적지로서 리조트 보다 도시를 경시했던 점 등에서 찾아볼 수 있다(Law 1993:1-3).

일반적으로 도시관광의 촉진목적은 도시경제의 활성화·물리적 환경의 혁신·대내외 이미

\* 제주대학교 관광경영학과 교수

지의 개선 등에 있다. 이처럼 도시가 하나의 자원·도시상품·관광상품으로서 가치나 가능성을 인정받게 된 것은 80년대 후반의 일이고 국내외의 주요 도시들이 관광중심지(tourist centers), 즉 팔릴 수 있는 도시로 환생하기 위한 노력은 90년대 지방자치시대의 개막과 함께 중·소도시에까지 크게 확산되는 경향을 보이고 있다. 즉, 상품화 가능한 자원, 판매가 가능한 상품으로 격상시켜 과거 수출·소득원인 제조업 대신에 관광산업을 증시하는 추세가 현저해지고 있다.

이러한 상황에도 불구하고, 제주지역의 수위도시이자 관문도시로서 그리고 유명 리조트 지역의 도시로서 제주시(濟州市)는 아직도 도시관광에 관한 한 아직 전유아단계(pre-infantile stage)에 불과하고 이 분야를 선도하려는 관련연구조차 크게 미흡하여 제주시는 21세기에도 도시관광산업의 다양한 혜택을 기대하기가 어려운 국면에 머물고 있는 실정이다.

이 연구는 이상과 같은 맥락에서 출발하여 제주시 도시관광의 현상과 문제인식 그리고 잠재력에 근거하여 앞으로 바람직한 발전전략 방향을 탐색하는데 목적을 두고 있다. 제주시 도시관광 현상이 전유아단계이고, 선행연구가 거의 없었다는 현실적 여건으로 인하여 이 연구는 탐색적(exploratory)·개념적(conceptual) 차원에서 이루어질 것이다. 연구방법은 주로 문헌연구에 의존하고 있으며, 전략방향의 모색 부문에서는 연구자의 현지답사 및 관찰결과를 토대로 하고 있음을 밝혀두고자 한다.

## II. 도시관광에 관한 이론적 배경

### 1. 개념과 역사

도시관광(urban tourism)이란 도시적(town or city) 환경속에서 발생하는 관광이다(Murphy 1985). 즉, 도시환경(urban context) 속에서 관광자·관광대상·관광기업과 정부·도시주민 사이의 상호작용 결과로 발생하는 관계와 현상의 총체로 정의될 수 있다. 일단 관광자가 많이 모이는 도시, 관광자를 많이 끌어들이 수 있는 도시는 관광대상·관광기업과 정부·도시주민 등이 어느 정도 시스템화 되어 도시관광의 발전여건을 충분히 구비하고 있는 것으로 볼 수 있으며 이러한 도시를 우리는 '관광도시'라고 한다. 도시관광은 관광도시 보다 광의의 개념이며, 농촌관광(rural tourism, non-urban tourism)과 대비되는 개념이다.

도시관광을 위한 정책은 1960년대 후반 미국의 주요 도시들의 도심지 쇠퇴단계에서 진행된 도심지재개발 정책과 함께 시작되었다. 당시 도심지에서 흔히 볼 수 있었던 유기·저투자·빈곤·실업 등 제반 문제가 심화되면서 도심지 재개발을 통하여 외부세계(the outside world)에 좋은 얼굴을 보여주기 위한 것이 도시정책의 핵심이었는데, 70 - 80년대에 걸쳐 연방정부의 지원으로 이러한 사업들은 성공할 수 있었다(Law 1993:2-23). 영국 및 유럽에서도 1978년 이후 이러한 과정을 겪게 되었다.

도시재개발은 도심의 물리적 혁신과 경제부흥을 지향하고 있었는데, 80년대 이후 성장산업으로서 관광산업에 대한 인식의 확산은 곧바로 상당수의 도시가 관광자원기지로 전환되는 절

호의 계기를 맞게 되었고, 그 결과 도시의 대내외적 이미지도 크게 개선될 수 있었던 것이 다. 즉 도심재개발 시점과 관광산업에 대한 인식변화 시점이 우연히 일치하게 되었던 것이다.

한편, 지난 30여년간에 걸쳐 도시관광에 대한 접근방법도 다양하게 발전하고 있다. 도시의 시설 및 서비스에 중점을 둔 시설론적 접근법, 도시기능 형태 및 변화과정에 중점을 둔 생태론적 접근법, 수요자 중심의 이용자 행동론적 접근법, 이론 보다는 현상적 문제해결을 위한 정책론적 접근법 등이 주류를 이루고 있는 가운데 이들의 장점을 살리는 통합적 접근법(integrated approach)이 권유되고 있다(Ashworth 1989:36-49).

## 2. 도시적 배경

여기서 도시란 규모면에서 인구 100만 이상의 대도시는 물론 제주도나 서귀포시와 같은 중·소도시도 포함하는 개념이다. 일반적으로 도시적 배경은 도시성장의 패턴, 도시내부의 패턴, 도시의 정책기조 등을 의미하는 것으로 도시의 경제적 사회적 물리적 구조의 변화는 도시관광의 형성과 발전에 많은 영향을 미치게 된다.

도시에 따라 도시의 경제적 기반, 주변지역과의 무역관계, 산업구조의 변화 및 서비스산업의 발전정도, 도시화 및 역도시화의 추세, 도시이미지, 도심지의 재개발계획 및 관련 정책의 기조 등이 다르게 나타나는데 이러한 배경요소들은 도시관광의 잠재력을 평가하고 전략을 구상하는데 매우 유용하다(Law 1993:16-18).

## 3. 관광시장

도시관광객은 일반적으로 관광객을 WTO의 개념 보다 다소 확대하는 경향이 있다. 즉, 도시관광에서 관광시장은 당일 여행자(day tripper)와 관문도시로서 이용자(일종의 경유관광자)를 포함하는 개념으로 확장하고 도시가 관광중심지로서 성공하려면 이들 시장을 포괄하는 편이 합리적이라고 주장한다(Law 1993:32-38). 대도시의 경우 가장 높은 비중을 차지하는 시장은 VFR과 업무여행자이며, 중·소도시의 경우 도시의 특수성에 따라 다를 수 있지만 주변지역 거주자·단기체류 휴가여행자·통과여행자의 비중이 높을 것으로 추정된다.

도시관광과 도시관광객의 일반적 특성은 다음과 같다.

### 가. 도시관광

- 도시의 입지(지정학적 위치)가 중요한 역할을 한다.
- 도시의 특수한 성격이 도시관광의 성격(시장, 목적지활동)을 규정하는 경향이 높다.
- 도시의 특정한 매력물이 대표적 유인력, 상징력을 행사한다.
- 도시의 행정적 경계는 무의미하며 주변지역과 연계관계(interplay)가 중요하다.
- 도시관광의 총매력은 개별 구성인자들 매력의 단순 합보다 더 크다.
- 도시기반시설과 대규모 인공매력물(mega-attractions)의 중요성이 매우 높다.

## 나. 도시관광객

- 도시관광객의 동기는 매우 다중적이며 다양하나 비즈니스와 역사문화의 비중이 크다.
- 도시관광객의 흐름은 다른 유형의 관광에 비해 계절적 영향을 적게 받는다.
- 도시관광객의 체재기간은 다른 유형이 관광에 비해 짧다.
- 도시관광객의 연령분포는 다른 유형의 관광에 비해 다양하다.
- 도시관광객의 소득·소비수준은 다른 유형의 관광에 비해 높다.
- 도시관광객에게 행정적경계는 무의미하며 도시 외곽의 이색자원·오지탐방을 즐긴다.

## 4. 관광매력물

사람들은 왜 도시를 방문하며, 도시를 흥미있는 방문장소로 만드는 요인들 즉, 관광매력은 무엇일까? 미국 덴버시(Denver)의 조사결과를 보면, 방문자의 40%이상이 꼽는 매력은 도시의 독특성 및 흥미(60%), 대중성(55%), 유흥오락(49%), 문화적 매력물 및 구경거리(45%), 도시경관(40%), 음식 및 숙박(40%) 등으로 나타나고 있다(Law 1993:69-87).

캐나다 빅토리아시의 관광매력은 매력적 경관, 아름다운 정원, 청결, 기후, 친절, 흥미있는 매력물, 휴식 등의 순으로 나타났다.

도시관광객은 리조트관광객에 비해 복수목적(multi-purpose) 또는 복수동기(multi-motive)인 성향이 강하다. 따라서, 도시관광의 성공은 다중매력(multi-attraction)의 함수로 볼 수 있기 때문에 소수의 특출한 매력 외에 평범하지만 다양한 매력이 구비되어야 한다.

## 5. 관광기업과 정부

일반적으로 관광부문에서 파트너십은 매우 중요한 수단이다. 도시관광에서도 관광기업(사적부문)과 정부(공적부문) 간의 역할분담과 협력 시스템이 중요하다. 민-민, 민-관, 관-관 간에 시너지적 파트너십(synergistic partnership) 구축이 필수적이다.

관광자원이 매우 우수한 도시일 경우 사적부문의 역할만으로 도시관광이 성장할 수도 있으나 관광자원이 빈약한 도시일수록 공적부문의 노력과 리더십의 비중이 커진다. 그러나, 대부분은 양자의 협력이 중요한 관건으로 작용하며 부문내의 경쟁의 과열은 역작용을 유발하기도 한다. 특히 이러한 현상은 도시관광진흥과 관련한 재원조달의 차원에서 중요한 변수로 작용하는 사례가 많다.

도시관광상품은 인접지역의 자원을 포함하는 경우가 대부분이므로 이를 위해 또다른 차원의 협력이 필수적이다. 왜냐하면 이를 기반으로 도시와 주변지역과의 연계(interplay) 차원까지 도시관광을 연장 심화시킬 수 있기 때문이다. 도시 자체에 특수한 매력물이 결여되어 있는 도시이거나 중·소도시일수록 이러한 차원의 노력이 더 중요해질 것이다.

## 6. 지역주민

도시관광에 한정적인 문제는 아니지만, 지역주민은 도시관광의 발전에 관하여 중요한 역할을 행사한다. 지방자치단체장체장에 대한 투표권, (재)개발사업에 대한 찬·반 여론의 형성, 관광산업으로 인한 영향인식과 반응, 관광객에 대한 지역감정 및 친절도의 표출 등 여러 가지 측면에서 직·간접적 영향을 미칠 수 있다.

## 7. 전략상의 문제점

각 도시는 관광 잠재력이 다르고 관광전략상의 제반 문제점으로 인하여 모든 도시가 성공적인 전략수행이 가능하다고 할 수는 없다.

- 가. 연속복제(serial reproduction)의 문제: e.g. 컨벤션 센터, 주제공원, 동형 스튜디오.
- 나. 가시성과 매력도의 고도화 문제: e.g. 런던·파리 1등급 도시의 가시성과 매력도. 2등급 도시들의 mega-event 유치경쟁은 도시의 high-profile 축적의 과정.
- 다. 혁신(renovation)의 문제: 관광객의 도시충성도는 약하다. 항상 새롭고 다른 것들을 추가 혁신하기 위한 투자자원 조달의 부담.
- 라. 리조트와의 경쟁문제: 주변 리조트, 주변 도시와의 경쟁 문제 극복의 과제
- 마. 부동산개발과 경제사이클의 연쇄 문제: 도시관광시설은 대규모 복합빌딩(mixed-use building) 및 매력물이 많으며 이의 건설은 경제사이클과 관련이 높아 불황시 건설사업이 중단·지연되는 사례가 많음.
- 바. 복지와 성장간의 갈등 문제: 동일한 자원을 도시정책 기초상 어느 용도로 사용할 것인가의 문제. 복지정책에 비해 관광정책은 대부분 열위에 있음.
- 사. 지속가능한/그린관광의 문제: 환경문제, 환경의식의 고도화로 도시지역내의 그린관광정책의 필요성 대두.(도시구조물의 마멸, 주차, 교통혼잡, 대기오염, 쓰레기, 토지이용 갈등과 같은 문제 해결의 필요성 고조)

# Ⅲ. 제주도 도시관광의 현상과 잠재력

## 1. 도시 프로파일

제주시는 지리적 측면에서 한반도 최남단의 섬(island) 내에 위치하여 산·바다·중산간지역 등 비교적 수려한 자연환경적 배경을 갖추고 있다. 경제적 측면에서는 제주도 총인구 51만 9천명 중 25만 5천명(49%)이 거주하고 있으며, 취업인구의 63%(전도평균) 이상이 SOC 및 서비스부분에 종사하고 있는 것을 추정된다.

사회문화적 측면에서 제주시는 제주지역의 수위도시로서 사회·문화·행정·교육·교통의

중심지이다. 특히 항공 및 연육 해운 기지(터미널)가 있어 관문도시로서 기능을 갖추고 있다. 관광배경 측면에서 물리적 격절성(separateness)·규모의 영세성(small scale)·경제기반의 취약성(weak economy)·육지부와 차별성(difference) 등을 특성으로 하는 '섬관광(island tourism)'을 배경으로 하고 있다.

관광산업의 측면에서 숙박업의 70%(객실), 여행업의 97%, 관광객 이용시설업의 65%, 1개 업소를 제외한 모든 렌트카업이 제주시 지역에 위치하고 있으며, 한라산을 포함하여 남·북군 및 서귀포 지역의 모든 관광지를 1일 여행권 내에 둘 수 있는 역내 교통망이 발달되어 있다. 도 전역에 걸쳐 3개단지 20개지구 등 다양한 신규 관광지 개발사업이 추진되고 있다. 기타 200 - 700명 수용 가능한 중·소규모 컨벤션 시설을 갖춘 특급호텔을 두고 있다.

## 2. 관광시장

제주시는 제주도의 관문도시이기 때문에 대부분이 입도 관광객은 곧 제주시의 도시관광객이기도 하다. 여기에 추가로 시외 도내 거주자로서 제주시 방문자까지 포함하여 제주시의 도시관광시장을 형성하고 있다.

90년 이후 입도관광객수는 매년 5-6% 정도 증가하고 있으나, 외국인 관광객 및 신혼여행객 등 특정 관광시장은 감소추세를, 수학여행 등 일부 시장이 증가하는 현상을 보이고 있다. 즉, 고소비형 관광시장은 감소하고 저소비형 혼잡유발형 관광 시장만 증가하고 있다. 그러나, 이러한 현상도 IMF한파에 따라 해외파 신혼여행객이 제주도를 대체목적으로 선택하게됨에 따라 1998년에는 신혼여행객이 일시적으로 크게 증가하는 예외적 상황을 보여주고 있음도 부인할 수 없다.

정확한 통계는 없지만, 제주지역 생활수준의 향상과 제주시의 도시화 추이에 따라 도내 거주자(제주시 제외)의 제주시 방문빈도가 계속 증가하고 있다고 보면, 제주시의 관광시장은 총량적으로 증가일로에 있는 것으로 판단된다.

## 3. 매력물

제주시는 다양한 관광자원 중에 자연경관은 우수하나 인문자원 특히 인공매력물은 대단히 열악한 실정이다. 한라산과 바다, 육지부와 다른 기후와 식생, 향토음식 등을 제외하면 특징적인 도시관광자원을 거론하기가 어렵다. 특히, 제주시를 국내·외적으로 상징할 수 있는 랜드마크 하나 없다.

전반적으로 현수준에서 제주시의 관광매력물이 필요충분조건을 갖추고 있다고 볼 수는 없다. 그러나, 도시관광의 개념을 인접지역 차원까지 확대(광역화)하여 볼 때 원론적으로 제주도 전역은 1일 생활권을 형성하고 있으므로, 도내 어느 관광매력물·관광지도 제주시 기점 1일 반경내에 들어 있다. 숙박시설과 나이트 라이프가 도내 타지역에 비해 상대적으로 발달되어 있어 제주시에 숙박하면서 도내 어느 지역이든지 관광이 가능한 여건 속에 있다.

도시관광 측면에서 외국의 관광도시에 비해 극도로 열악한 수준에 머물고 있으며, 역내 타

지역(중문,서귀)에 비해서도 메가 어트랙션(mega-attractions)이 우위에 있지 못하다. 제주시의 지정학적·자연적·문화적 요소들을 충분히 관광자원화 하지 못하고 있으며, 도시형 인공시설물 개발을 위한 투자가 너무 낙후되어 있고 기존 매력물의 혁신과 신규 매력물의 창조가 대단히 미흡하다.

#### 4. 관광기업과 정부

제주시는 완성된 도시관광 상품을 개발하지 못한 상황이며, 도내 인접지역과의 연계차원에서조차 도시관광상품 개념이 아직은 미성숙한 실정이다. 관광에 관한 한 市政府가 할 일은 도시관광을 진흥하는 것이 가장 유리하다. 그러나, 숙박 및 운송 위주의 관광기능이 주가 되고 시내에서 다양한 체류형 목적지활동을 유발하지 못하는 한계에 놓여 있다. 시정부의 관광 관련 조직 및 업무 기능에서도 한계를 지니고 있다.

한편, 관련 업체의 차원에서는 제주도관광·서귀포관광·제주시관광 사이에 차별성을 둘 필요성을 인식하지 못하고 있다. 극소수의 일부 업종을 제외하면 관광수입의 측면에서 어느 관광이든 비슷한 것으로 보기 때문이다.

그리고 도시관광 진흥을 위한 민-민, 민-관, 관-관 차원의 협력체계가 아직은 형성되어 있지 못하다는 한계를 지니고 있다.

#### 5. 지역주민(시민)

제주시의 경제구조는 3차산업이 지배적이다. 대부분의 3차산업 업종은 관광객의 관광소비와 관련이 있는 부문이므로 제주시 취업인구의 절대다수(63% 이상)가 관광산업과 직·간접적 관련이 있는 셈이다. 그리고 관광시설은 지역주민의 여가생활시설이기도 하다.

특히, 1차산업이 여러 측면에서 관광산업과 연계되어 있는 상황을 고려할 때 지역주민의 소득과 생활이 관광산업과 관련성이 적지 않아 도시관광을 위한 시민의 동의와 협력을 유발할 수 있는 가능성은 매우 높은 편이다.

그동안, 제주시민이 관광산업에 대한 인식이 어떠했으며, 협력저해 요인이 무엇이며, 협력의사가 어느 정도인지 등 전반적 의식연구 뿐만 아니라 관광알리기 운동(tourism awareness program) 등이 없었던 게 사실이다(제주대학교 동아시아연구소 1997).

#### 6. 발전전략(잠재력)

도시관광이 성공적인 도시가 있는가 하면, 실패하는 도시들도 많다. 예초 관광부문이 비교열위에 있어 도시관광 진흥 자체가 불필요하거나 곤란한 도시도 있다.

제주시는 여러 측면에서 미흡한 점도 있지만 제주지역에서 도시관광진흥이 가장 유력시되는 도시로 평가된다. 지방단체장의 비전과 강력한 리더십, 관련업체의 협력 및 투자 의사, 주민의 협력적 태도 등이 투영된 마스터플랜이 있다면 제주시의 도시관광 발전 잠재력은 매우

높다고 볼 수 있다.

이에 대한 몇 가지 근거를 요약해 보면 다음과 같다.

- 가. 도시배경 : 3차산업 위주의 경제구조, 제주지역의 수위·관문도시, 한반도 최남단의 자연/기후 조건, 산과 바다를 연한 이상도시 등
- 나. 관광배경 : 특성있는 섬관광(island tourism), 인접지역 관광개발, 관광산업의 거점.
- 다. 관광시장 : 연간 400만명 이상의 입도관광객 + (25만명\*시방문 횟수) 도내 시장, 중국 등 신시장의 대두.
- 라. 관광자원 : 천혜의 자연자원, 1일 권역내의 다양한 관광지 및 관광명소의 산재, 특급관광호텔 및 중소규모 컨벤션 시설의 보유 등.
- 마. 관광조직 : 비교적 취약한 부문이기는 하나 관광기업이 밀집되어 있고, 관광인력 양성이란이 있으며, 관광산업에 정책적 비중을 높게 두고 있는 도(道)의 협력적 지원을 기대할 수 있음.

그러나, 불행하게도 지금까지 제주시가 도시관광으로 인한 지역적 혜택에 대한 인식의 저조로 인해 도시관광육성을 위한 연구가 활발하지 못하고 증장기 발전전략이 마련되지 못하고 있음은 매우 안타까운 일이라 하겠다.

## IV. 도시관광 발전전략의 방향

### 1. 시 정부의 관광마인드 형성과 이니셔티브

도시관광의 진흥은 공공부문의 자유분방한 관광마인드·관광정책의 형성에서 출발한다. 도시경제의 활성화·물리적 환경의 개선·대내외적 도시 이미지의 구축 등 도시관광의 직접적 혜택을 고려할 때, 시정부의 강력한 의지와 리더십을 통한 활발한 투자여건 조성이 필요하다.

실질적으로 관광산업은 제주지역의 기본산업이고, 제주지역이 그래도 국내에서 특징있고 대표적인 관광지로 성장하여 있는 단계이고, 제주시가 제주지역의 수위·관문도시라는 차원에서 볼 때 아직까지 도시관광마인드가 미흡하고 나아가 종합적인 도시관광전략이 없다는 것은 21세기 도시발전의 차원에서 이해하기 어려운 부분이다. 특히, 제주시 처럼 관광자원이 미약한 지역일수록 공공부문의 이니셔티브가 필요하다.

제주도(道) 역시 제주관광매력의 질적 향상과 차원향상이라는 측면에서 제주시와 서귀포시를 중심으로한 도시관광진흥 전략 추진을 위한 정책적 이니셔티브를 주도할 필요성이 높다.

### 2. 도시관광개념의 확대 수용

도시관광은 뉴욕, 런던, 파리와 같은 대도시에서만 가능한 것이 아니다. 도시관광이 도시발전에 기여하는 바도 다양하고 강력하다. 특히, 제주도와 같은 배경을 갖고 있는 제주시가 도

시관광진흥을 회피할 어떠한 명분도 발견하기 힘들다.

다음과 같은 몇가지 측면에서 도시관광개념을 확대 수용하는 것이 도움이 될 것이다.

- 도시관광은 중·소도시에서도 가능한 것이다. 제주시의 인구와 비슷한 캐나다 빅토리아시는 제주도와 비슷한 여건에서 도시관광이 성숙단계에까지 발전하여 있어 제주시와 대조를 이루고 있다.

- 도시관광은 한 개의 도시 내부에서만 이루어지는 것이 아니다. 메트로폴리탄이 아닌 이상 그것은 불가능하다. 도심지에서 2-3시간 권역까지는 도시관광으로 보는 것이 일반적이다. 특히, 도심지의 관광매력물이 빈약한 도시일수록 이러한 개념과 프로그램 운영이 절대 필요하다.

- 도시관광시장은 전통적 휴양관광시장보다 더 넓다. 시장은 제주지역 외부 즉, 국내 육지 부나 외국의 시장만을 의미하지 않는다. 제주도 외부 도내 전지역도 제주시의 도시관광시장이자, 제주도민의 소득수준·생활수준의 향상으로 도시방문비율이 크게 증가하고 있는데, 이들은 아주 중요한 역내 자생시장(plus alpha market)인 셈이다.

### 3. 상징적·대규모적·인공적 관광매력물의 추가

모든 관광도시에는 하나 이상의 국제수준의 인공적 메가어트랙션 또는 랜드마크가 있다. 제주시는 이점에서 제로상태이다. 최소한 국내 유일의 복합인공시설 또는 랜드마크가 있어야 한다. 세계 주요 도시의 Tower, 캐나다 에드몬턴 시의 West Edmonton Mall과 같은 복합 mega-mall, 각종 주제공원, World들의 경쟁이 대표적인 예이다. 그외에 분수, 광장, 브리지, 박물관, 건축물, 아이맥스극장, 스키장, 돔형 스타디움, 컨벤션센터 등 그 종류는 아이디어 만큼이나 무수히 많아지고 있다(오상훈 1997:290).

도시관광의 특징 중의 하나가 한 개 이상의 인공적 메가 어트랙션의 필요성이다. 역사성과 부합하는 것이 없을 때에는 인공적으로 특징있는 것을 창출해 내야 하는 것이 도시관광 진흥의 ABC이다. 그리고, 이러한 메가 어트랙션은 어떠한 계층의 시장도 다 수용하는 강력한 유인력을 지니고 있기 때문에 더욱 필요한 것이다.

### 4. 도시관광상품의 연계확장

제주시는 관광자원의 규모나 매력성 부문에서 너무 빈약한 상황이다. 이러한 문제를 극복하는 방법이 바로 편도 2-3 시간권내의 인접지역까지 확장하여 연계상품을 개발하는 전략이다. 뉴욕 파리 런던과 같은 대도시는 물론 빅토리아시와 같은 중규모의 도시도 이러한 연계상품 개념을 적극 활용하고 있다.

제주시는 서귀포·중문지역·성산포지역 등 근접거리 내에 우수한 관광자원들을 두고 있다. 제주시의 빈약한 도시매력은 이러한 차원에서 간접적으로 상쇄하고도 남음이 있다.

그러나, plus alpha market에 대해서는 이 전략은 무의미 하다. 여기에 대해서는 제주시를 중심으로 쇼핑·회합·레크레이션·업무·기타 문화활동 등의 목적으로 도시나들이를 촉진할 수 있는 여건 조성이 소비지출의 관건이 될 것이다.

## 5. 도시 어메니티(amenity) 및 그린(green)화

도시관광 대상의 핵은 도시 자체의 매력이다. 어메니티란 대체로 '쾌적성'을 의미하는 것으로 도시를 구성하는 요소들이 얼마나 깨끗하고 심미적으로 편안하고 즐거운 분위기를 연출하고 있는지의 정도로 가늠할 수 있을 것이다. 또 '그린화'란 시민과 관광객의 생태환경적 욕구에 부응하는 것으로 교통혼잡 및 소음·대기오염·쓰레기·도시구조물의 손상 등 생태적 상태의 유지 및 환경친화도의 정도를 의미한다.

이러한 면에서 도시의 어메니티와 그린화는 동일한 맥락에서 도시관광상품의 질적 수준을 좌우할 중요한 구성요소로 작용하게 된다. 관광명소에 야간조명을 연출하는 것은 대표적인 예가 될 것이다. 어떤 도시는 모든 빌딩에 24시간 불이 꺼지는 일이 없다. 가로수 및 가로등·안내판·상업간판·빌딩의 색상·친수공간·다리·교통 터미널·택시기사의 유니폼·거리의 풍물, 경관 등등 도시의 어메니티 개선 및 그린화의 대상은 헤아릴 수 없을 정도로 많다.

어메니티의 개선과 그린화의 촉진을 통하여 팔릴 수 있는 이색적인 '도시상품'을 만드는 일이 중요하다. 왜냐하면, 도시관광상품은 도시상품 그 자체일 수 있기 때문이다.

## 6. 섬관광(island tourism)의 특성 활용

제주시의 도시관광은 '제주섬'이라는 '섬관광 속의 관광'이다. 즉, 섬과 도시가 상호간에 연계(interplay) 되어야 하는 근원적 배경을 지니고 있다. 섬은 원래 격절성과 차별성을 특성으로 하고 있기 때문에, 관광객들의 마음 속에 특별한 장소(special place)라는 이미지와 비상한 환상을 주는 마력을 지니고 있다(Colin 1995; Huh and Oh 1997).

이처럼 환상의 섬 속의 도시는 문자 그대로 '환상의 도시'를 연출하기가 어렵지 않을 것이다. 제주시가 제주도에 있다는 것 자체만으로도 이미 받은 그러한 속성을 지니고 있기 때문이다. 섬의 역사문화, 한라산의 생태계와 화산활동, 바다의 생태계와 비경 등에서 무궁무진한 상품 소재가 나올 수 있다. 이러한 것들을 도시적 배경과 잘 연계시킨다면 매력적인 도시관광을 만들어 나갈 수 있을 것이다. 제주시가 육지부의 여타 도시와 차별성이 없다면 도시관광의 운명은 끝나는 것이다.

## 7. 관문도시(gateway)

제주도의 출입구는 제주시에 위치한 공항과 부두이다. 그래서, 제주의 모든 길은 제주시로 통한다. 제주의 모든 관광객은 제주방문시 최소 2회에 걸쳐 '제주시'의 관광성을 직간접적으로 경험하고 있다. 모든 관광객은 제주시에서 만나고 다시 제주시에서 헤어지는 루프형의 시스템에 묶여 있다. 이러한 면에서 제주시는 도시관광을 진흥하기에 아주 유리한 위치에 놓여 있는 셈이다.

그저 지나가는 관광객의 이목과 발을 잡을 놓을 그 무엇만 있으면 반은 성공할 수 있는 위치에 있다. 바로 이러한 점이 제주시 도시관광전략의 핵이 될 것이다.

## 8. 인적자원의 개발과 활용

도시관광객의 소득·소비수준은 다른 유형의 관광객에 비해 높다. 그리고, 이들은 농촌관광에서와는 달리 도시적 세련미 즉 서비스수준을 기대한다. 그리고, 뉴욕 파리 런던 등과 곧잘 비교하기도 한다. 관광산업은 서비스산업이고 사람산업이라고도 한다. 제주를 방문한 어느 관광객도 관광기업의 종사원 및 지역주민과의 접촉 없이 관광을 마무리짓게 되는 경우란 상상하기 어렵다. 그만큼 인적자원에 위한 인적서비스는 중요한 몫을 수행하게 되는 것이다.

이러한 배경에서 도시관광의 진흥과 관련하여 기업의 인적자원 개발과 지역주민에 대한 계몽활동은 매우 중요한 의미를 지니게 된다. 관광객의 마음을 예측하고 관광객의 마음을 편안하고 만족스럽게 만들어 줄 수 있는 심성과 테크닉을 개발하고 체질화시키는 일이 매우 중요하다.

## 9. 벤치마킹과 코피티션

관광전략의 과정에서 가장 괴로운 점은 연속복제와 지속적 혁신을 위한 투자자원 관련 문제들이다. 도시관광에 국한되는 현상은 아니지만, 관광매력물과 관광서비스들은 연속복제의 재현이다. 어디에 무엇이 관광객들의 대인기라고 소문이 나면 너도 나도 그것을 복제해 가는 복제사술의 끝이 없다. xx World · xx Park · xx Convention Center · xx Tourist Card 등 그 종류와 수는 헤아릴 수 없을 정도이다.

단순한 복제물의 결과는 경쟁력이 약하다는 점이다. 복제를 하되 우리의 것으로 재창조하는 작업이 중요하다. 곧 벤치마킹의 개념을 살려야 할 것이다. 그리고, 시대에 따라 관광매력물의 인기는 변한다. 여기에 대응하기 위해서는 부단한 자기혁신이 필요한데 막대한 투자자원이 부담이 된다. 이러한 문제에 대응하여 부문간 주체간에 경쟁과 협력을 결합하는 신사고와 환경조성이 매우 중요해질 것이다.

## V. 결 론

이 연구는 제주시의 도시관광 발전정책 방향을 제시하는데 목적을 두고 수행되었다. 이를 위하여 도시관광에 관한 관련 개념 검토결과에 근거하여 제주도 도시관광의 현상과 문제점을 개관하고 향후 전략개발에 유용한 개념과 아이디어를 제시 논의하여 보았다.

제주시 도시관광의 잠재력은 도시적 배경이나 관광시장 측면에서는 비교적 양호하나, 관광매력물, 기업과 정부의 측면에서 매우 취약하고, 지역주민의 차원에서는 보통인 것으로 판단되었다. 그러나, 도시관광의 개념을 확장하는 등 새로운 사고의 관점에서 인접지역과의 연계 전략을 효과적으로 구사하면 관광매력물의 취약점은 크게 보완되고 도시관광진흥이 가능한 것으로 나타나고 있다.

전반적으로 제주시의 도시관광은 양호한 도시적 배경과 시장을 갖고 있지만, 앞으로 도시관

광 발전전략으로서 ① 시 정부의 관광마인드 형성과 리더쉽 ② 도시관광개념의 재인식 ③ 상징적 인공매력물의 추가개발 ④ 도서관광상품의 연계확장 ⑤ 도시 어메니티의 개선 및 그린화 사업 ⑥ 섬관광의 특성 활용 ⑦ 관문도시의 특성 활용 ⑧ 인적자원의 개발과 활용 ⑨ 벤치마킹과 코퍼티션 사고로의 전환 등이 필요한 것으로 제시하였다.

섬관광과 도시관광은 최근 성장세를 보이고 있다. 그 중에서도 섬과 도시간의 연계를 통한 관광발전 전략은 성공확률이 더 높다. 제주시가 바로 그러한 잠재력을 충분히 지니고 있다고 볼 수 있다.

이 연구는 외국의 사례를 중심으로 발전한 관련 개념을 원용하는 탐색적 차원의 연구라는 한계가 있다. 앞으로 도시관광에 관한 후속연구가 많이 이루어지고 제주지역의 도시관광 발전에 기여할 수 있는 새로운 모델들이 많이 개발되기를 기대해 본다.

## 참 고 문 헌

- 오상훈(1997), '제주관광의 비교우위향상을 위한 관광정책의 방향,' 『産經論集』 제11집, 제주대학교 관광산업연구소.
- 제주대학교동아시아연구소(1997), 『제주도민의 관광의식조사연구』 제주:동아시아연구소.
- 한국관광공사(1992), 『서울근교권 관광개발계획』 서울:한국관광공사.
- Ashworth,G.J.(1989), 'Urban Tourism:an imbalance in attention,' In *Progress in Tourism, Recreation and Hospitality Management*, C.P.Cooper, ed. vol.1, London:Belhaven Press.
- Colin,M.V. and T. Baum(1995), *Island Tourism*, New York:Wiley.
- Huh Hyangjin and Oh Sanghoon(1997), 'A Study Of Cooperative Inter-island Tourism Policies In Cheju,' *Cheju Development Review*, vol 1(1), Cheju:CDI.
- Law,C.M.(1993), *Urban Tourism:Attracting Visitors to Large Cities*, London: Mansell.
- Murphy,P.E.(1985) 'Tourism Management using land-use planning and landscape design:the Victoria experience,' *Canadian Geographer*, 24:60-71.