

# 濟州道 觀光政策의 方向과 島嶼間 協力 方案

허 항 진\*

## 차 례

- I. 머리말
- II. 제주관광의 주요 현황
- III. 제주관광정책의 기본방향 및 전략
- IV. 도서간 공동협력 방안
- V. 맺 음 말

## I. 머리말

제주도의 관광산업은 천혜의 자연환경과 특유의 민속문화 등 풍부한 관광자원을 기반으로 '70년대 이후 지속적인 관광진흥정책의 추진에 힘입어 비약적으로 성장하여 왔다. 이에 따라 제주도의 관광산업은 감귤부문과 함께 제주지역 경제에 있어서 2대 주력산업의 위치를 차지하고 있다.

특히, 제주도는 제주도개발특별법('91)에 의한 제주도종합개발계획('94)을 확정하고 3개 단지·20개 지구에 대한 민간사업자 선정 및 도민주체의 국제컨벤션센터 건립사업(5,000석) 등을 계획대로 추진해 오고 있다. 이러한 사업들이 완료되는 2001년 이후 제주관광의 대외경쟁력은 더욱 높아져서 명실공히 20억 동아시아권의 관광거점으로 탈바꿈할 수 있을 것으로 전망되고 있다.

그러나, 이러한 기대에도 불구하고 '90년대에 들어서면서 제주의 관광산업에 대한 총체적 위기 인식은 더 커지고 있는 실정이다. 여기에는 ① '92년 이후 전반적인 관광객 증가율의 현저한 감소 추세 ② 외국인 관광시장의 감소 추세 ③ 내국인 관광시장 구성비의 바람직하지 않은 변화 ④ 21세기 미래지향적인 혁신적 관광정책의 미흡 등에 대한 현상적·심리적 요인들이 복합적으로 작용하여 위기인식을 더욱 증폭시키고 있는 것이다.

이러한 제주관광에 대해 세기말적 전환기의 위기인식을 극복하고 새로운 관광정책 패러다임과 전략방향을 모색해야 할 필요성은 그 어느 때보다도 높아지고 있는데, 최근 제주도를 중심으로 오끼나와현·해남성·발리성이 주축이 되는 자치섬(自治島) 간의 다변적 공동협력(multilateral cooperations), 특히 도서간 협력방안의 논의는 매우 시의 적절한 것으로 판단된다.

따라서, 이 글에서는 제주관광의 현상인식에 근거하여 21세기 제주 관광발전을 위하여 실천가능한 도서간 공동협력(inter-islands cooperations) 방안을 검토·제시하는데 목적을 두고자 한다.

\* 제주대학교 관광경영학과 교수

## II. 제주관광의 주요 현황

### 1. 관광시장의 구조적 추세

'90년 이후 제주 관광시장의 구조 및 추세와 관련한 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

○ 총량적으로 연간 방문관광객의 수는 '90년 299만명에서 '96년 414만명으로 연평균 5% 내외의 성장과 함께 관광수입도 꾸준히 증가하고 있다.

○ 관광시장의 구조면에서 외국인 관광객은 '90년 23만 5천명에서 '96년 20만 9천명으로 현저히 감소하여 전체시장 구성비 역시 8.5%에서 7.2%로 줄어들었다. 국적별로는 일본(61%), 교포(10%), 대만(12%), 홍콩(9%), 기타의 순으로 동아시아 지역이 주요시장을 형성하고 있다.

○ 내국인 관광시장은 '90년 전체대비 일반단체는 28%에서 '96년 39%로, 수학여행단은 7.5%에서 11%로, 그리고 가족관광객은 34%에서 59%로 각각 증가한 반면, 신혼여행자는 같은 기간에 17%에서 '96년 8.8%로 현격히 감소하였다.

○ 관광행태의 측면에서는 내국인들이 여행목적지로 제주를 선호하는 비율이 '90년 10.3% 였으나 '95년 5.7%로 급락하여(한국관광공사, 1996), 동 기간에 국내 다른 지역에 비해 제주의 관광 매력 우위도는 크게 하락하고 있었음을 보여주고 있다. 한편, 제주관광의 매력 구성은 동적인 레저 활동(3.7%)에 비해 자연경관(47%) 및 문화적 요소(39%)와 같은(제주도 관광협회, 1996) 정적측면이 지배하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 1〉 관광객 형태별 관광객수 추이

(단위 : 천명, %)

형태 \ 년도	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96
단 체	783 (28.4)	882 (30.1)	845 (26.6)	829 (26.0)	928 (26.7)	1,124 (29.9)	1,250 (31.8)
일반단체	578 (21.0)	652 (22.3)	723 (22.7)	616 (19.3)	661 (19.1)	772 (20.6)	807 (20.5)
수학여행	205 (7.5)	230 (7.8)	122 (3.9)	213 (6.7)	267 (7.7)	352 (9.4)	444 (11.3)
개 인	1,974 (71.6)	2,047 (69.9)	2,334 (73.4)	2,358 (74.0)	2,542 (73.3)	2,631 (70.1)	2,685 (68.2)
신혼부부	475 (17.2)	536 (18.3)	548 (17.2)	464 (14.6)	424 (12.2)	382 (10.2)	348 (8.8)
가족관광	930 (33.7)	938 (32.0)	1,082 (34.0)	1,315 (41.3)	1,566 (45.1)	1,725 (45.9)	2,337 (59.4)
기 타	569 (20.6)	573 (19.6)	704 (22.1)	579 (18.2)	552 (15.9)	524 (14.0)	-
계	2,757 (100.0)	2,929 (100.0)	3,179 (100.0)	3,187 (100.0)	3,470 (100.0)	3,755 (100.0)	3,935 (100.0)

주 : ( )내는 구성비임

자료: 제주도 관광문화국, 「주요행정현황」, 1997.

## 2. 제주 지역경제와 관광산업

### 1) 제주 지역경제 개관

○ 지난 30여년간 제주 지역경제의 산업구조는 부가가치기준으로 볼 때 농림어업 등 1차산업 위주에서 3차산업 위주의 구조로 변화하여, 서비스업은 '65년 24.8%, '95년에는 63.0%로 증가하였다.

○ 이러한 산업구조의 변화는 동시에 산업별 취업구조의 변화를 수반하였다. '65년 농림어업 종사자가 총취업자의 85.2%를 점유하였으나 '95년에는 31.5%로 감소한 반면, 서비스업 취업인구는 '65년 13.7%에서 '95년에는 63.4%로 크게 높아졌다.

○ 제주도의 취업구조는 전국 평균과 비교해 볼 때 사회간접자본 및 서비스 부문에서는 비슷하나 농림어업 및 광공업분야에서 상당한 차이를 보이고 있다.

〈표 2〉 제주지역 산업구조 변화

(단위 : %)

구 분	1965	1975	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
농림어업	68.3	58.7	41.1	33.9	33.9	30.8	28.8	29.6	33.1
광 공 업	6.9	5.0	4.6	4.9	4.7	4.6	4.5	4.2	3.9
서비스업	24.8	36.3	54.3	61.2	61.4	64.6	66.7	66.3	63.0

자료: 제주도, 「제주경제지표」, 1996.

통계청, 「지역경제통계」, 1996.

〈표 3〉 취업구조의 변화

(단위 : %)

구 분	1965	1975	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
농림어업	85.2	81.3	60.1	41.9	37.4	34.0	33.1	31.9	31.5	30.5
광 공 업	1.1	2.8	3.4	4.2	4.1	4.0	5.6	5.5	5.4	4.6
서비스업	13.7	15.9	36.5	54.2	58.4	62.0	61.0	62.6	63.4	64.9

자료: 제주도, 「제주경제지표」, 1996.

〈표 4〉 전국대비 취업구조 구성비

(단위 : %)

구 분	농림어업		광공업		사회간접 자본 및 기타	
	'95	'96	'95	'96	'95	'96
전 국	12.5	11.8	23.5	22.6	64.0	65.8
제 주	31.4	30.5	5.4	4.6	63.2	64.9

자료: 제주도, 「주요경제지표」, 1997.

○ 관광산업은 제주도 지역경제를 떠받치는 지주산업으로 평가되고 있다. 지역총생산(GRP) 대비 관광수입의 비중은 1970년 3%에서 1995년에는 35%로 증가하였고, 고용면에서도 제주도 전체 취업인구 25만여명 중 8만5천명(약 34%)이 관광산업분야에 취업하고 있는 것으로 추정됨으로써 관광산업이 지역경제의 중추산업임을 여실히 보여준다.

〈표 5〉 GRP대비 관광산업 비중

(단위 : 억원)

연 도 별	1970	1980	1990	1994
G R P (A)	240	3,753	17,252	29,956
관광수입 (B)	8	260	4,319	8,895
비 율 (B/A)	3%	7%	25%	30%

자료: 제주도 관광진흥과

○ 이처럼 제주도는 관광주도형 지역개발정책을 추진하는 과정에서 지역소득의 역외류출, 지역주민의 투자부진, 지역기존산업과의 연계성 결여, 외지인에 의한 토지과다 보유, 지역간 불균형발전문제 등 분배측면의 문제점도 적지 않게 나타나고 있다.

## 2) 제주지역 관광산업 동향

### 가. 관광사업체 및 종사자수

○ '95년 연중 제주지역 관광산업은 숙박업 이외의 대부분의 업종에서 업체수 및 종사자수가 10% 이상 늘어나면서, 여행업·전세버스업·차량임대업 등의 부문에서는 업체난립에 따른 과당경쟁과 같은 폐해가 나타나기 시작하였다.

〈표 6〉 관광사업체수 및 종사자수 현황

(단위 : 개, 명, %)

구 분	사업체수			종업원수			업체당 종업원수	
	'94	'95	전년대비 증가율	'94	'95	전년대비 증가율	'94	'95
민예품소매업	297	356	19.9	716	909	27.0	2.4	2.6
숙박업	906	930	2.6	6,100	6,292	3.0	6.0	6.8
전세버스업	11	19	72.7	19	838	22.3	62.3	44.1
차량임대업	14	20	42.9	151	357	136.4	10.8	17.9
여행업	188	220	17.0	1,252	1,388	10.9	6.7	6.3
기타 관광객이용시설업	24	39	62.5	1,526	1,816	19.0	63.6	46.6

자료: 한국은행 제주지점, 「제주지역 관광산업과 금융」, 1997. 1.

○ 한편, '95년말 현재 기타 관광객이용시설업체 수는 전문휴양업 7, 관광음식점 3, 외국인전용

관광기념품판매점 13, 골프장업 4, 카지노업 7개업체 등 총 39개 업체에 불과하여 관광수입 향상 및 체류연장을 위한 기본시설이 크게 부족한 실정이다.

나. 관광수입

○ 제주지역의 '96년 중 관광수입 총액은 1조179억원으로 전년 대비 3.7% 증가하였다. '80년대 후반기 중 연평균 30.1%의 고율 성장세를 유지하던 관광수입 증가율이 '90년대 들어서는 관광객 증가 둔화에 기인하여 17.8%로 대폭 하락하였다. '90년대 전반에 외국인 관광객수가 연평균 0.6% 증가로 정체상태에 머무름에 따라 외국인 관광수입 연평균 증가율이 '80년대 후반 31.4%에서 '90년대 전반에는 14.3%로 급락하였다.

<표 7> 내도 관광객수 및 관광수입 추이

(단위 : 천명, 억원, %)

구 분		'96년 실적	전년대비 증가율	연평균 증가율	
				'85-'90	'91-'96
내국인	관광객	3,935	4.8	17.2	6.1
	관광수입	8,400	7.1	29.8	16.7
외국인	관광객	209	-13.6	26.1	-1.77
	관광수입	1,779	-9.7	31.4	10.3
계	관광객	4,144	3.7	17.7	5.6
	관광수입	10,179	3.7	30.1	15.5
GRDP	전체 산업	36,309 <sup>1)</sup>	16.1	18.6	15.9 <sup>2)</sup>
	서비스업	17,900 <sup>1)</sup>	10.2	18.8	17.9 <sup>2)</sup>

주 : 1) 1995년 수치임

2) '91~'95년 중 연평균 증가율임

자료: 제주도 관광문화국, 「주요행정현황」, 1997.

3. 제주 관광개발계획의 연혁

제주지역의 관광개발 및 진흥을 위한 종합정책은 1964년의 건설부에서 주도한 '제주도건설종합 계획'에서 비롯된다. 그 후 1980년대 말까지 중앙정부의 강력한 지원하에 여러 차례 개발계획이 수립 추진되어 왔으나, 하향식개발계획에 따른 주민정서 및 주민참여기회 등의 측면에서 적지 않은 비판과 역작용을 면치 못하고 있었다. 1994년 제주도개발특별법의 제정과 함께 도민의 주도하에 수립되어 현재 추진중인 제주도종합개발계획은 이러한 면에서 크게 개선된 정책적 의미를 가지고 있다.

〈표 8〉 제주도 관광개발정책의 추진과정

수립 년도	계 획 명 칭	계획수립 기 관	계획의 목표 및 주요내용
1964	제주도건설종합계획	건설부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관광과 1차산업의 병행발전</li> <li>○ 사회간접자본의 확충</li> </ul>
1966	제주도특정지역계획	건설부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부존자원개발을 통한 지역격차 시정</li> <li>○ 산업, 관광, 수자원, 교통, 관광개발을 위한 기초조사 실시</li> </ul>
1970	제주도종합개발 10개년 계획	건설부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관광자원의 적극 개발</li> <li>○ 사회간접시설의 확충 및 토지이용의 계획화</li> </ul>
1973	제주관광종합개발계획	청와대관 광기획단	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국제수준의 관광지 조성</li> <li>○ 외래관광객 유치로 외화수입 증대</li> </ul>
1985	제1차 특정지역제주도 종합개발계획	건설부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관광수요에 대한 대처로 지역경제 기반의 강화와 외화수입 증대</li> <li>○ 지역 생산기반 확충과 산업구조의 고도화를 통한 소득원의 다변화</li> <li>○ 3개 관광단지 및 27개 관광지구 개발</li> </ul>
1989	제주도종합개발계획의 재검토	제주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주요 관광촉진기능 도입의 모색</li> <li>○ 국제자유지역 조성가능성 검토</li> <li>○ 제주도개발특별법 제정 필요성 제시</li> </ul>
1990	제1차 특정지역 제주도 종합개발계획 보완계획	건설부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1차 특정지역 제주도 종합개발계획의 지표 조정</li> <li>○ 관광지구 시설보완</li> <li>○ 관광지구 조정</li> </ul>
1994	제주도종합개발계획	제주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3개 관광단지 10개 관광지구 지정</li> <li>○ 지구지정방식을 중심으로 개별허가 방식을 도입한 혼합방식의 도입</li> </ul>
1997	제주도종합개발계획 변경 계획	제주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 10개 관광지구 추가</li> </ul>

자료: 제주도

■ 제주도종합개발계획의 개요

1994년부터 2001년까지를 계획기간으로 하는 제주도종합개발계획은 제1차 특정지역 제주도종합개발계획의 추진과정에서 발생한 여러 가지 문제점을 해결해야 할 필요성에 따라 제정된 제주도 개발특별법 제5조에 의거, 수립된 계획으로 관광정책을 포함하여 제주도 지역정책의 근간을 이루고 있다.

〈표 9〉 관광(단)지 개발사업 현황

구 분	단지·지구별	면적 (km <sup>2</sup> , 千坪)	투자계획 (억원)	사업기간	개발형태
3단지 10지구		22.705km <sup>2</sup> (6,869천평)	45.108	'94~2001	
소 계 (3단지 7지구)		18.519 (5,601천평)	40,515		
사업시행사  지정관광지	중문관광단지	3.562 (1,078)	13.617 (기부자 3,099)	'78~2001	국제관광의 거점지
	성산포해양관광	4.177 (1,264)	4.800	'97~2001	국제해양 관광 중심지
	표선민족단지	0.562 (159)	700	'94~2004	전통민속관광지
	봉개휴양림	1.346 (407)	1,545	'96~2000	노인, 가족단위 종합휴양지
	합 덕	0.465 (141)	1,074	'96~2001	국민관광휴양지
	교래농어촌휴양	0.500 (151)	751	'94~2001	농어촌휴양지
	만 장 굴	2.528 (765)	1,200	'96~2001	천연동굴 문화휴양지
	표 산 봉	4.665 (1,411)	13,970	'96~2002	레저, 스포츠 중심관광지
	남 원	0.200 (60)	1,286	'96~'99	해양전원형 문화관광지
	용 머 리	0.500 (166)	1,572	'96~2001	해양경관감상지
소계(3개지구)		4.186 (1,267천평)	4,593		
미지정	돈 내 코	0.152 (46)	150	'96~2001	청소년수련 및 종합휴양지
	송 악 산	1.672 (506)	1,415	'96~2001	장기체류형 관광휴양지
	세화송당온천	2.362 (715)	3,028	'96~2001	온천관광 종합휴양지

자료: 제주도 관광문화국, 「주요행정현황」, 1997.

제주도종합개발계획은 제주도개발특별법의 입법정신 및 제3차 국토종합개발계획의 기본목표를 수용하여 제주발전의 기본방향과 비전을 제시하는 장기계획으로, 제주도민들이 주체가 되어 주민의식과 지역특성을 조화시켜 합리적인 개발방향을 모색하고 효율적인 집행을 기하는 실질적인 추진계획이다. 또한 물적 시설, 산업경제, 생활환경, 사회문화등 각종 부문을 포괄하는 종합계획으로서 제주도내 시·군의 실시계획 및 부문별 계획을 수립하는데 지침이 되는 기본계획의 성격을 가지고 있다.

21세기를 지향하는 이 계획은 지역소득의 창출 및 최대화를 비롯, 쾌적한 생활 및 복지사회구

현, 개발혜택의 형평성 제고 등을 실현하기 위해 1차산업 및 관광산업의 집중육성을 통한 지역산업구조의 조정, 자연경관 및 환경보전체계의 확립, 사회간접자본 및 생활편익시설의 확충, 지역주민의 기본수요를 충족시킬 수 있는 생활권의 조성 및 개발혜택의 지역화를 추진전략으로 삼고 있다.

〈표 10〉 관광지 추가지정 현황(공고일 '97. 2. 14.)

지 구 명	면적 (km <sup>2</sup> )	투자규모	주요도입시설
계(10)	14.530	17,436	
오라지구	2.655	3,095	콘도, 호텔, 골프장, 쇼핑몰, 야외극장, 승마장, 잔디썰매장
원동지구	0.605	6,438	콘도, 호텔, 스포츠센터, 야외공연장, 수석·분재전시장
곽 지	3.025	-	-
재 룡			
차 귀 도			
우보약지구	2.707	3,114	콘도, 수렵장, 골프장, 관광목장, 야외공연장, 쇼핑센터
미천굴지구	0.087	345	콘도, 동굴관람시설, 식물공원, 조각공원, 관광농원
수망지구	2.415	3,104	콘도, 호텔, 골프장, 승마장, 노인휴양소, 으뜸원
신흥지구	0.125	664	콘도, 민속박물관, 야외전시장
토산지구	0.156	676	콘도, 골프연습장, 테니스장, 해수욕장 및 해양센터

자료: 제주도 관광문화국, 「주요행정현황」, 1997.

계획이 마무리되는 2001년의 제주지역 총생산(GRP)은 6조6천5백60억원으로 매년 13.4%씩 증가하게 되며 이에 따른 1인당 도민소득은 1천1백51만6천으로 1990년 3백27만4천원에 비해 3.5배나 늘어날 것으로 전망되고 있다. 또 생활권의 구조는 제주와 서귀포를 중심으로 한 2대 생활권, 제주, 성산포, 한림, 서귀포, 대정을 중심으로 하는 5중 생활권체제로 변화하게 된다.

계획기간내에 투자되는 투자총액은 공공부문 3조5천9백19억원, 민간자본 3조7천9백82억원등 7조3천9백1억원에 이르고 있다. 그 중 관광부문에 대한 투자는 2조1063억원으로 계획되고 있다.

이 계획에 입각한 제주도 관광정책의 기본방향은 지역특성과 전통문화를 바탕으로 독특하고 개성있는 관광지를 조성함으로써 세계화시대에 걸맞는 국제 선진관광지로 개발해 나가는 것으로 설정되고 있다. 이를 위해 민간자본 투자의 범위를 확대함과 동시에 이를 적극 유치하고 관광기반시설을 확대하는 것에 역점을 두고 있다.

이 계획이 성공적으로 추진될 경우 2001년 제주도 내도 관광객 수는 내외국인 통틀어 530만명에 이를 것이고, 관광기반시설 또한 확충되어 2001년에는 연간 항공기처리능력 13만회, 항만시설 접안능력 1천 709만 6천톤, 도로연장 2,379Km(포장을 91%)에 달할 것이다. 한편 2001년 관광시

설면에서도 관광숙박시설의 경우 69개소에 1만 1,066실, 관광객이용시설 51개소, 국제회의시설 16개소(8,350명수용)에 이를 것이다.

### Ⅲ. 제주관광정책의 기본방향 및 전략

#### 1. 관광정책의 목표

○ '90년대 제주 관광정책의 기본목표는 '동아시아권 관광거점 구축을 위한 여건조성'에 두고 있다.(도정업무계획 1997)

○ 즉, 제주도종합개발계획에 의한 3개단지·20개 지구 사업의 성공적 추진으로 관광기반시설을 확충하고 국제적 관광지의 여건을 조성함으로써 관광산업의 경쟁력을 확보하는데 목표를 두고 있다.

#### 2. 관광정책의 기본방향

제주도 관광정책의 기본방향은 대체로 다음과 같이 설정되고 있다.

첫째, 가장 제주적인 독특한 관광지로 개발해 나가는 것이다.

둘째, 즐길 수 있고 참여할 수 있는 관광시설을 확충하는 것이다.

셋째, 관광과 환경이 조화를 이루고 공존하는 친환경적 관광개발을 추진하는 것이다.

넷째, 국·내외 마케팅 활동강화로 새로운 관광수요를 창출해 나가는 것이다.

다섯째, 친절한 서비스 체계 확립으로 관광객들의 재방문을 유도하는 것이다.

여섯째, 민간자본 투자를 적극 유치하고 이를 위한 정책적 지원을 강화하는 것이다.

#### 3. 주요 전략

##### 1) 민간투자 유치 활성화

제주도종합개발계획에 의한 관광개발의 성패는 민자유치의 성공적 추진에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 관광개발분야 투자계획 총 2조1,406억원 중 민간자본이 2조683억원에 달하기 때문이다. 이에 따라 제주도는 민자유치 촉진을 위한 도정역량의 결집과 함께 관광개발사업을 정책적으로 지원하기 위한 제도개선과 대중앙정부 건의를 지속적으로 추진해 왔다.

○ 모든 민원 처리가 1회 방문으로 완료될 수 있도록 1회방문 민원처리 시스템(One Stop & One Room Service)을 적극 추진하고 있으며, 제주도청내에 투자상담실을 설치하여 투자개발사업에 관련된 제반 사항을 상담하고 사업추진에 따른 민원 고충사항도 성실하게 처리해 주고 있다.

○ 지방세(취득세와 등록세)와 국세(양도소득세)를 감면하고 농지 및 산림전용 부담금, 대체농지조성비, 대체조립비 등 각종 부담금을 감면해 주고 있다. 개발에 필요한 자금지원을 위해 관광진흥개발기금의 용자지원범위 확대, 도내 금융기관의 용자알선 등 금융지원을 확대하고 있다. 의

국민 투자자에 대해서는 외자도입절차를 허가제에서 신고제로 간소화하며, 외자의 도입과 인출 및 투자재산을 보장하고 내국인과 동등한 대우를 부여하고 있다.

○ 개발사업 시행예정자 지정에 따라 관광개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여 종합개발 추진기획단을 설치하였고, 관광(단)지별 담당관제를 두어 인·허가 등 행정업무를 지원하고 있다. 그리고 지방의회의원, 지역유지, 토지주 대표, 공무원 등으로 관광(단)지별 개발사업 추진협의회를 구성하여 토지매입지원 및 개발관련 민원사항 이해·조정 등 개발관련업무를 지원하고 있다.

○ 관광(단)지내 건축 고도제한은 5층으로 일률 규제되어 특성을 살리는데 미흡하므로 단지·지구 특성에 알맞게 건축고도를 조정하여 토지이용율을 제고할 수 있도록 함으로써 개발사업자의 편의를 도모하고 있다.

○ 제주도는 종합개발계획의 민자유치를 위해 장기간 방치되고 있는 재일교포 소유토지의 활용방안을 재경원을 비롯한 6개 부처에 건의해 왔다. 일본지역 교포들인 경우 고향에 토지를 보유하고 있는 자가 많아 골프장 시설 투자를 원하고 있으나 외국인으로 분류되어 투자를 제한 받고 있는 실정으므로, 재일교포가 제주도에내 골프장시설을 원하는 경우 투자가 가능하도록 요청하고 있는 것이다.

○ 제주도는 이 밖에도 장기미집행 도시계획도로 개설과 종합개발계획에 의한 관광단지 지구연계도로 건설을 위한 소요재원 조달을 위해 5천억 규모의 해외증권발행이 추진 중에 있으며, 제주도개발특별법에 의한 관광(단)지 개발사업승인을 받은 민간개발 사업자가 시행하는 관광지 개발사업에 관광진흥개발기금의 용차지원을 건의해 놓고 있다.

## 2) 제주형 관광상품의 개발

○ 세계화·지방화시대를 맞이하여 변화하는 관광패턴에 능동적으로 대처하고 제주관광의 고품질화, 고부가가치화를 위해 경쟁력 있는 제주형 관광상품 개발을 추진하고 있다.

○ 이러한 사업은 관광수요의 창출 및 주민참여 활성화를 유도할 수 있는 관련 이벤트상품의 개발 및 추진에 역점을 두고 있다. 예컨대, 기존의 국제시민마라톤대회, 트라이애슬런대회, 친선수렵대회 등 국제이벤트, 벚꽃·유채꽃·억새꽃 큰잔치, 감귤축제 등 국내이벤트를 재정비하고 '사봉낙조'와 '성산일출'을 송구영신의 의미로 축제화한 신년축제, 세계 20여개 도서지역이 참가할 예정인 세계 섬 문화축제, 한라산 눈 축제 등 새로운 이벤트 상품개발이 활성화되고 있다.

○ 특히 '98년 5월 개최예정인 세계 섬 문화축제는 민간이 주도하고 지방정부가 협력하는 메가 이벤트로 세계 섬들의 독특한 문화를 바탕으로 관광붐을 조성함으로써 국내·외 관광객 유치에 중대하고 '세계속의 관광제주' 이미지를 제고함과 동시에 제주도가 21세기 섬문화 교류 중심지로 서 위상 확보를 목적으로 기획중에 있다.

○ 제주도는 관광객의 '문화충족' 욕구에 대응하여 문화관광상품 개발에도 심혈을 기울이고 있다. 한라문화제, 제5회 전국무용제, '97 아태영화제, 국제관현악제 등을 유치 내지 개최할 예정이며 제주 고유의 샤머니즘을 발굴, 오페레타로 문화관광상품화 하기 위한 시도를 펴하고 있다.

○ 또한 제주도는 주민참여형 소규모 특화 관광상품 개발을 신중하게 검토하고 있다. 문화관광마을(Tourism Art Village), 해녀와 테우마을, 전통공예마을, 향토음식마을 등 1마을 1전통문화의 접목형태가 검토되고 있다.

○ 그 외에 제주상징 감귤꽃 및 유채꽃을 원료로 '제주의 향기' 향수·비누 상품을 개발, 관광

상품으로 시판하고 있으며 로얄티를 징수하여 지방재정에 도움을 주고 있다.

### 3) 관광시장의 확대·심층화

그동안 제주도는 관광객 유치촉진을 위해 국내외 관광홍보활동을 강화해 오고 있다. 국내홍보로는 팸플렛과 관광홍보영화를 제작, 배포하고 있으며, 해외홍보로는 각종 관광박람회 참가를 비롯하여 일본지역 9개도시 순회 홍보활동을 전개하고 있으며 해외여행사에 제주관광 홍보책자를 송부하고 있다.

특히 제주도는 잠재력이 큰 중국관광시장 개척을 위해 제주-북경간 직항노선을 개설하였고 무사중 입국허용과 중국영사관 설치를 추진하고 있다. 또한 국제회의도시 지정을 계기로 중문단지 내 8천명 규모의 컨벤션 시설<sup>1)</sup>을 건설, 관광시장의 심층적 다변화를 도모하고 있다.

### 4) 관광정보시스템의 구축

정보는 관광산업의 경쟁력 결정인자이다. '정보의 섬' 구현의 일환으로 '97년 6월에 관광정보시스템의 구축을 완료하고, 제주관광 종합정보를 인터넷 등 정보통신망을 통해 국내외에 제공함으로써 관광산업 도약을 위한 새로운 전기를 마련하고 있다.

### 5) 관광분야의 국제교류·협력 강화

○ 사람·상품·자본·정보의 이동이 자유로운 세계화 시대에 지역간 교류·협력을 강화하는 것은 지역관광진흥을 위한 필수전략이 된다는 판단 아래 관광분야에서부터 국제교류·협력의 발판을 마련하고 있다.

○ '동아시아 도서관광망 구상'을 구체화하고 있다. 제주도와 여건이 비슷한 중국의 하이난, 일본의 오키나와, 인도네시아의 발리 등과 함께 도서간 관광정책 협력체제를 구축하여 공동의 관광진흥을 도모할 계획을 추진하고 있다. 오는 '97년 중이면 세계 최초의 도서지역간 관광정책협의체가 창설될 것으로 예견된다.

○ 제주, 부산, 경남, 전남, 사가현, 나가사키현, 후쿠오카현 등 한일 연안 7개지역이 참여하는 '한·일 시도현지사 정례회의'를 통해 관광분야 교류협력을 확대하고 있다. 한일 시도 광역관광협의회를 구성하여 관광루트 개발, 협력마케팅 등을 공동으로 추구하고 있다.

○ 이외에도 PATA, ASTA 등 세계적 관광기구에 가입하여 활동하고 있으며, 하와이, 발리, 사할린, 하이난 등 자매결연지역과의 관광·문화 교류를 활성화하고 있다.

### 6) 환경친화적 관광개발의 추진

'개발 대 보전'이라는 지역 내부의 갈등적 논쟁을 불식시키고 환경친화적 관광개발을 유도하기 위해 제주도 전역을 대상으로 도로·주택·상하수도·위락 등 부문별로, 산간·중산간·해안 등 구역별로 각각 환경을 해치지 않는 적정한 관광개발용량을 설정함으로써 친환경적 개발을 위한 환경지표 설정을 추진하고 있다.

1) 기존 컨벤션 시설은 특급호텔 9개소 3,400명 수용 규모이며, 컨벤션 유치실적은 '93년 32회, '94년 45회, '95년 65회이다.

친환경적 개발을 위한 환경지표란 제주지역 수용력(Carrying Capacity)에 따른 적정 환경용량을 산출한 것으로 관광개발 규모가 적정수용력을 초과하여 환경파괴가 예측될 시 행정규제를 강화하는 등 환경오염 원인을 개발의 초기부터 거시적·총체적으로 관리·통제(사전관리)하는 기준을 말한다.

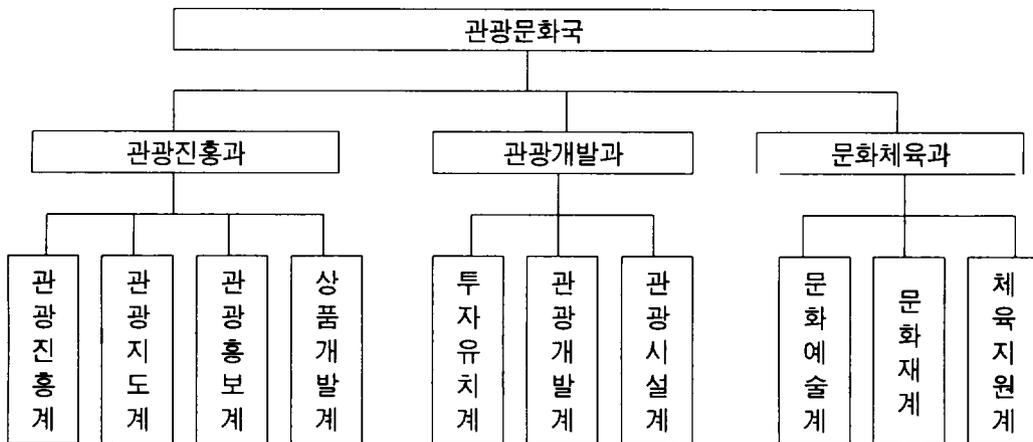
#### 7) 관광부조리 연결 고리 차단

건전 관광문화의 정착이야말로 제주관광진흥을 위한 필수조건으로 간주하여 검경과 정책협조체제를 구축, 관광부조리를 척결해 나가고 있다. 도, 검찰, 경찰 합동으로 관광부조리 해법을 위한 도민담화를 발표한 데 이어 관광부조리 척결 상황실을 운영하고 있으며, 업종별 자율위원회를 구성하는 한편, 검찰, 행정, 경찰, 세무 공무원이 합동단속을 실시하고 있다.

### 4. 관광행정조직

○ 제주도의 경우 관광문화국에서 관광행정업무를 담당하고 있다. 관광문화국에는 관광진흥과, 관광개발과, 문화체육과 등 3개국·10개계를 두고 총 45명이 관광진흥 및 관광개발업무를 수행하고 있다. 그 외 제주시를 비롯한 4개 시·군에도 관광과가 기초자치단체의 관광행정업무를 담당하고 있다.

〈그림 1〉 제주도의 관광행정조직도



### 5. 제주관광의 주요 문제점

지금까지 검토한 제주관광의 전반적 추세 및 동향을 근거로 하고, 다음에 논의할 도서관 공동협력 방안의 모색을 위하여 제주관광의 주요 문제점을 요약해 보면 다음과 같다.

#### 1) 시장의 구조적 변화 지속

제주를 방문하는 총관광객 수의 증가율이 크게 둔화되고, 관광객의 구성비 자체가 바람직하지 않은 방향으로 변화하고, 여행목적지로서 선호도가 계속 하락하는 등 시장의 구조적 변화가 현저하게 진행되고 있으나, 여기에 대한 정책·개발·마케팅적 대응전략이 미온적이다.

## 2) 관광업계의 불균형 발전

제주의 관광업계는 영세·일부업종의 부족/난립·협력결여와 같은 한계가 지속되고 있다. 여행업계의 영세성과 난립, 관광객이용시설업의 부족 등은 대표적인 예가 될 것이다. 즉, 업계의 균형적 발전이 지체되고 업계차원의 역외 시장개척 및 관리 능력에 한계를 잘 보여주고 있다.

## 3) 관광정책의 한계

'70년대 이후 90년대 초반까지 제주의 관광정책은 정책의 주체·의사결정과정·개발 및 투자와 관련하여 대부분 중앙정부(또는 지역외부)가 주도하고 있었다. '94년 제주도개발특별법 및 '95년 민선자치 이후 지역 자치행정이 크게 향상되었음은 사실이나, 아직도 top-down식의 정책결정이 반복되고 외부에 의존하는 부분(예: 개발·투자·정보 등)이 적지 않다. 이로 인하여 주민참여의식이 저조하고 bottom-up식에 의한 관광정책 개발 및 추진이 대단히 미흡한 실정이다.

그리고, 관광발전의 근간이 되는 항공교통망 및 항만시설의 확충 등을 위한 대정부 교섭력의 한계는 제주관광의 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있다.

## 4) 관광상품의 가격경쟁력 기반의 취약

제주지역은 지정학적 위치로 인하여 관광상품 구성에 필요한 대부분의 자원은 우수한 편이나, 동시에 원격지 섬(island)으로서 항공·해운 등 시장-관광지(origin-destination) 연결교통 측면에서 비용구성상의 큰 결함을 지니고 있다. 그리고, 그 동안 근시안적인 개발 및 정책, 계절성 해소 기반이 취약, 관련업계의 능력결여 등이 복합적으로 작용하면서 아직도 제주관광상품은 한시적 계절상품(seasonal product)의 범주에서 벗어나지 못하여 가격경쟁력의 우위 확보 기반을 개선하지 못하고 있다.

## 5) 제주관광메카니즘 구조의 취약

제주관광은 인적주체(S), 환경(E), 자원(R), 그리고 이들을 통합 운영하는 기제(M)를 포괄하는 SER-M 모델에 의해서 평가해 볼 때, 그 동안 외부(중앙)이 주체가 되고 환경에 절대적으로 의존하는 관광정책의 태두리를 벗어나지 못하고 있었다.

즉, 주체개발(정치가·관료·기업가·종사원)과 자원개발(정보력·인력·기술력·경영/마케팅력·업계협력)에 소홀히 함으로써 경쟁력을 확보할 수 있는 관광개발 및 정책, 그리고 관광산업 전략에 난맥상이 지속될 수밖에 없는 취약한 메카니즘(M)에서 벗어나지 못하고 있는 것이다.

최근 이상과 같은 상황에 대한 인식이 역내 각 부문에 보편화되면서 제주관광의 활로를 모색하기 위한 도민적 노력들이 나타나기 시작한 것은 대단히 바람직한 현상으로 판단된다.

## IV. 도서간 공동협력 방안

### 1. 도서관광의 발전배경

로마인들은 2000년 전부터 카프리섬(Isle of Capri)을 휴양목적지로 선호하고 있었다. 지중해·태평양·대서양·카리브해를 막론하고 사람들이 휴가나 휴양을 위해 찾아 나서는 장소로서 '섬들의 유혹'은 인류역사와 함께 점차 증가해 오고 있었다. 최근 섬관광이 가장 발달되어 있는 지역은 역시 카리브해 지역이다.

도서관광(Island Tourism)에 관한 정책적 학술적 관심은 1990년대 경기후퇴의 지속이라는 상황에서 1990년 버뮤다대학의 국제섬관광포럼(The Island Tourism International Forum), 1993년 지중해 말타대학의 지속 가능한 섬관광회의(Conference on Sustainable Tourism on Islands and Small States) 등에서 표출되기 시작하였다.

특히, 섬(island)은 제주도에서 보는 바와 같이 규모가 작고, 고립되어 있고, 경제구조가 취약하고, 손상되기 쉬운 자연환경으로 구성되어 있을 뿐만 아니라 외부와의 연결교통편이 열악하다는 공통적 특성을 지니고 있다. 이러한 특성은 곧 관광객들에게 '환상'(fantasy)과 좋은 이미지 형성의 원인이 되고 있지만, 관광객들은 섬관광을 위하여 추가적 비용을 부담하여야 하는 현실적 문제에 직면하고 있는 것이다.

제주도를 비롯하여 대부분의 섬관광은 태양과 해변을 파는 관광지에서 출발하였지만, 최근 섬관광에 대한 정책적 관심은 취약한 자연환경을 절대 보존하는 가운데 종합문화관광(integrated cultural heritage tourism) 개발을 지향하는 추세로 나아가면서, 지속성(sustainability)이라는 기본 철학을 실현을 중시하고 있다. 즉, 섬관광의 가능성은 환경보존을 통한 생태시장(eco-market)의 확보와 환경 및 지역문화와의 갈등을 최소화하는 가운데 상호 공생할 수 있는 종합문화관광에서 섬관광의 비교우위를 지켜나가려 하고 있는 것이다.

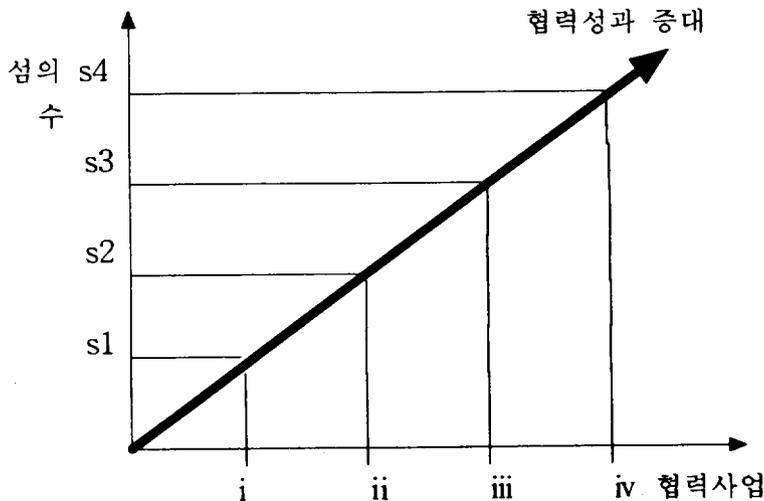
### 2. 도서간 관광협력 패러다임의 검토

도서(islands)는 상호간에 다른 점보다 공통점이 더 많으며, 여러 가지 면에서 공통적인 취약성을 지니고 있다는 측면에서 상호협력의 필요성과 가능성을 동시에 열어주고 있다.

일반적으로 양국간 관광교류가 정착되기까지는 비공식적인 교역확대(trade)에 이어 정치외교적 수교가 성립되고(flag) 나서 관광협정이 체결되고 상호 인적교류(travel)가 확대되는 과정을 거친다. 이러한 차원에서 볼 때, 제주와 현재 논의 중인 3개 섬지역 간의 관계는 곧바로 지방정부 간의 관광협정을 통해 관광교류의 확대를 시도할 수 있는 유리한 단계에 놓여 있으며, 이를 바탕으로 관광협력 대상의 섬을 확대시켜 나갈 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

<그림 2>에서 관광협력 사업분야(x축)와 협력대상의 섬(y축)을 동시에 확장시켜 나감으로써 상호 관광교류의 양과 질 즉, 관광협력성과(performance)를 향상시킬 수 있게 된다.

〈그림 2〉 섬 관광협력 확산 모델



우선, x축과 관련하여 제주도의 입장에서는 현재 논의 중인 3개 섬을 대상으로 출발하여 점차 지정학적 인접성과 공통이해관계를 중심으로 협력대상의 섬을 선별적으로 증가시켜 나갈 수 있을 것이다. 그리고, y축과 관련해서는 기존의 쌍방간 혹은 다자간 교류정도를 감안하여 앞으로 상호이해 증진, 관광시장 및 관광목적지로서 성장하는데 전략적 가치가 높은 사업을 중심으로 점차 확대시켜 나가고 궁극적으로 공존공영할 수 있는 협력상품을 통한 세계시장의 공략을 목표로 삼아야 할 것이다.

### 3. 공동협력 사업의 단계적 추진

〈그림 2〉에서 선정된 섬들은 상호간에 관광시장으로서 그리고 관광목적지로서 역내관광이 발전할 수 있는 계기를 마련하게 된다. 그리고, 역내관광의 발전은 곧 역외관광객의 유치기반 조성을 의미하므로 궁극적인 협력효과는 매우 희망적이라고 말할 수 있다. 그러나, 제주도를 중심으로 현재 논의 중인 4개섬 간에는 아직 상호교류가 적기 때문에 협력사업의 효과를 얻기까지는 오랜 시간이 걸릴 것으로 판단된다.

그러나, 공동의 협력사업을 아래와 같은 단계로 선별하여 추진한다면 성공 가능성은 충분하다고 본다.

#### 가. 제1단계 : 공동협력의 협정

우선, 당해 지역의 자치장 간에 관광협력 증진에 대한 공통의 이해확인 및 공식적 합의에 근거한 공동선언이 이루어져야 한다. 이러한, 섬 상호간에 공통이해의 확인과 협력의 다짐은 지방정부 레벨의 정책적 협력의지가 가시화되고, 후속적인 민간 레벨의 상호협력을 위한 분위기 조성에 결정적으로 기여할 수 있을 것이다.

#### 나. 제2단계 : 지방 엘리트의 상호방문 촉진

지방정부 레벨의 합의 사항을 보다 구체화시키고 새로운 협력사업의 대상을 탐색하기 위하여 정치·경제·사회문화·학계 등 각 분야 엘리트계층의 상호방문 기회의 확대를 통하여 분야별 상호 협력대상 사업의 발굴과 구체적 추진에 대한 지속적 논의가 이루어져야 할 것이다.

이상과 같은 1, 2 단계의 과정은 관련지역의 메스컴 주목을 많이 끌게 되고 이로 인한 긍정적인 파급효과도 크게 기대할 수 있게 된다.

#### 다. 제3단계 : 민간 협력의 활성화

호텔, 여행사, 렌트카, 항공, 해운 등 관광업계는 물론 언론사, 학·연계, 문화계 등 민간차원의 협력이 활성화 되도록 지방정부간의 상호지원책을 현실화시키는 단계이다. 그리고, 이 단계에서는 시범적인 선발분야에서는 실질적인 협력이 이루어지고 긍정적인 협력효과의 파급을 통하여 후속 참여분야를 확산시키는데 주력하여야 할 것이다.

#### 라. 제4단계 : 공동협력의 평가

국가간의 협력도 지도자와 상황에 따라 크게 변화하듯이, 여기서 논의 주제인 도서간 관광협력의 강도와 내용도 시간이 지남에 따라 얼마든지 변화할 수 있으며, 심지어 협력무용론이 제기될 수도 있을 것이다.

이 단계에서 주의할 점은 관광은 목적지 내부의 협력은 물론 대외협력이 필수적 요건이라는 점을 상기해야 할 것이다. 따라서, 일정한 주기마다 전 단계까지의 효과를 진단하고 협력의 확대 및 강화를 위한 대책 강구에 소홀함이 없어야 한다.

### 4. 공동협력사업의 제안

이하에서는 제주도를 비롯한 4개 섬 지역간에 상호 관광진흥을 위하여 가능한 협력사업들을 열거해 보기로 한다.

#### 1) 섬관광 정책의 공동개발

도서지역은 상호간에 상이점 보다 유사점이 많고 관광진흥에 대한 정책적 관심과 외부와의 협력 필요성에 대한 높은 인식을 배경으로 관광 전 범위에 걸친 정책을 공동으로 개발하거나 이미 개발된 성공적 정책사례를 상호 교류하는 방안이 있을 수 있다.

#### 2) 항공 및 해양 관광루트의 개발

도서간 협력사항 중 가장 중요하지만 어려운 사업은 관광루트의 형성이다. 이를 위해서는:

① 협력 도서간의 전세항공 노선을 개설하고 향후 수요 증대에 따라 정기항공노선으로 확장하는 것이 매우 시급하다. 이러한 항공노선의 개설 없이 도서간 협력의 성공은 거의 불가능하다.

② 전세항공에 의한 루트 외에 최근 급부상하고 있는 크루즈여행 시장을 표적으로 전세크루즈 루트를 실험적으로 개설하고, 수요 증대에 따라 항공-크루즈 패키지상품으로 확대하여 나가야 할 것이다.

③ 이러한 루트개발의 성공적 추진을 위해서 각 도서관광지의 공동출자에 의한 합작여행업(공영·민영·제3섹타 등)을 새로이 설립하거나, 지방정부 간의 지원하에 기존의 건설한 여행사들을 중심으로 국제컨소시엄을 구성하는 방안이 동시에 강구되어야 할 것이다.

### 3) 관광정보의 교류

도서지역이 공통적인 취약점에 비추어 볼 때, 특히 다음과 같은 분야의 정보교류가 유용할 것으로 판단된다.

- ① 내국인 시장, 중국 및 기타 동남아 지역과 같은 해외시장, 기타 서구시장 등에 대한 관광 통계 및 정보
- ② 지역자본이 빈약한 섬지역의 성공적 관광개발사례 및 경제적 영향평가에 관한 정보
- ③ 손상 받기 쉬운 자연생태계의 보존을 위한 생태기술(eco-technique)의 적용 및 성공적 환경보존 사례에 관한 정보
- ④ 섬 고유의 문화관광 및 기타 관광상품의 개발·운영·영향평가 등에 관한 정보
- ⑤ 관광종사원 등 산업인력의 교육훈련 및 주민의식 제고 프로그램에 관한 정보
- ⑥ 국제회의 유치 및 관련 시장에 관한 정보
- ⑦ 자국의 관광시장 변화 추세에 관한 정보
- ⑧ 협력 도서간 정보공유 네트워크의 개설 등.

### 4) 공동 마케팅의 추진

마케팅의 기본 요소는 상품·가격·유통·촉진이나, 관광분야에서 공동마케팅의 주요 과제는 공동촉진활동으로 요약된다. 그리고, 촉진활동에는 광고, 인적판매, 판매촉진, 홍보 등으로 세분되며 정보의 교류와 함께 가장 실현성이 높고 좋은 효과가 기대되는 부문이기도 하다.

① 광고: 협력 지역간·동종 업종간·이종 업종간 그리고 다업종간 협력을 통하여 광고활동을 추진함으로써 규모의 매체교섭·비용의 절감·광고효과의 증대 등을 꾀할 수 있다. 특히, 지역간 상호 보완적인 관광자원 및 매력물로 구성된 관광상품을 제시하는 광고의 구성을 통하여 그 효과를 배가시킬 수 있을 것으로 판단된다.

② 인적판매: 관광인력의 양성 및 교육훈련에 관한 정보의 교류 외에 실질적으로 공동의 프로그램을 개발 운영하거나 인력의 상호교류 등을 통하여 국제적 수준의 인력개발을 지향함으로써 생태 및 문화관광에 필요한 고도 전문인력공급이 가능해진다. 이러한 인력은 호텔, 여행사, 안내원, 이벤트 및 박람회 등의 현장에서 고도의 판매능력을 구사할 수 있을 것이다.

그리고, 협력지역의 장이 공동으로 참여하는 판매유치활동은 상징적 효과를 더욱 증폭시킬 수 있을 것이다.

③ 판매촉진: 섬관광박람회, 섬문화축제, 섬관광학술대회 등과 같은 새로운 주제의 사업을 통하여 섬관광에 대한 이해·관심·재미를 확산시킴으로써 시장을 확대하고, 섬관광에 대한 회원(섬)을 단계적으로 확산시켜 나간다.

④ 홍보: 국내외 및 위성 TV·신문·잡지 등을 이용한 협력 섬에 관한 관광뉴스, 다큐물의 제작 및 보도, 섬관광 캘린더의 보급, 협력대상 섬 공동의 홈페이지 개설과 같이 비상업적이면서 대외 신뢰성이 높은 협력홍보활동 사업들을 기획 추진하여 나간다.

### 5) 민간부문 교류의 확대

관광협력의 궁극적 목적은 정부 개입이 없어도 민간부문의 교류가 건전하고 원활하게 이루어질 때 달성되는 것으로 볼 수 있다. 지방정부를 제외한 각 분야 즉, 관광업계·사회문화계·학/연

계·관광객 등의 교류확대 기반을 조성하기 위한 방안들이 다각적으로 강구되어야 할 것이다.

① 관광업계: 호텔, 여행업, 컨벤션업계, 렌트카사업, 리조트사업 등을 중심으로 공동 투자, 업무제휴, 컨소시엄 구성, 박람회 및 축제 등 협력의 발전단계에 따라 다양한 방안을 확대하여 나가는 것이 필요하다.

② 사회문화계: 협력 대상 섬의 자원 및 문화를 소개하기 위한 언론계의 공동 프로그램 개발, 공연예술계의 공연 교류 및 해외 공동순회단 구성 등을 우선 실시하여 나가야 할 것이다.

③ 학/연계: 섬관광을 위한 정책 모델, 투자 및 개발방법, 환경보존 및 문화관광상품 개발, 해외 시장개척, 지속적인 공동협력 방안의 모색 등을 위하여 공동 학술대회 및 공동 프로젝트들을 활발히 추진하여 나갈 필요성이 높다.

④ 관광객: 일차적으로 협력 대상지역간의 관광객 쌍방교류를 활성화시키는 것이 필요하다. 이를 위해서는 상호간에 관광객의 출입국 및 현지 관광활동의 편의·안전·재미 등을 보장하기 위한 시책이 확산되어야 할 것이다.

## V. 맺음말

이 글은 제주도를 비롯한 4개 섬관광 포럼의 창설에 맞추어 제주관광의 현황과 관광정책의 방향을 소개하고, 앞으로 관련 도시간 관광협력 방안을 모색하는데 목적을 두고 있다.

어느 지역을 불문하고 섬(islands)은 구조적인 한계와 취약성이 있음에도 불구하고 관광진흥에 큰 비중을 두고 있으며, 이를 위하여 대외 협력의 필요성을 절감하고 있다. 그러나, 제주관광은 구조적으로 ①시장구조의 지속변화 ②관광 업계의 불균형 발전 ③관광상품의 가격경쟁 기반 취약 ④ 제주관광 메카니즘의 취약 및 관광정책의 한계 등에 대한 대책이 시급한 것으로 보인다.

섬관광에 대한 정책적 학술적 관심은 1990년대에 높아지기 시작하여 아직은 섬관광에 대한 패러다임이 구체화되어 있지 못한 실정이나, 협력대상의 섬과 협력사업을 다양화시키는 과정에서 협력효과를 얻어낼 수 있을 것으로 보고 협력확산모델을 제시하여 보았다.

이러한 협력의 결실을 위하여 단계적이고 선별적인 사업추진이 필요한 것으로 판단된다. 우선, 단계적인 측면에서는 ① 공동협력의 협정 ② 지방엘리트의 상호방문 촉진 ③ 민간협력의 활성화 ④ 공동협력사업의 평가 등을 추진하여야 할 것이다. 그리고, 구체적인 협력사업들은 ① 섬관광정책의 공동개발 ② 항공/해양 관광루트의 개설 ③ 관광정보 교류체계의 확립 ④ 촉진활동을 중심으로한 공동마케팅의 활성화 ⑤ 업계·사회문화계·학/연계·관광객 등 민간부문 교류의 확대사업과 관련한 방안들을 제시하여 보았다.

그러나, 이들은 아직 시론적인 성격이 강하므로 협력단계의 발전에 따라 지속적인 논의와 수정이 거듭되어야 할 것으로 생각된다.

## 〈 참고문헌 〉

- 송재호, 「동아시아 도서관광망 구상」, 제주도, 1995.
- 제주도, 「제주도종합개발계획」, 1994.
- 제주도, 「주요행정현황」, 「도정업무계획」, 1997.
- 제주도관광협회, 「관광객 만족도 조사」, 1996.
- 한국개발연구원, 「제주도종합개발계획의 재검토」, 1989.
- 한국관광공사, 「지방화시대의 관광정책」, 1992.
- 한국은행 제주지점, 「제주지역 관광산업과 금융」, 1997.
- Butler,R., Change In Tourism:People, Places, Processes, London: Routledge, 1995.
- Conlin,M.V., Island Tourism:Management Principles and Practice, NY: Wiley, 1995.
- Edgell, D. L., International Tourism Policy, London: VNR, 1990.
- Gayle,D.J., Tourism Marketing and Management in the Caribbean, London: Routledge, 1993.
- Heath,E., Marketing Tourism Destinations: A Strategic Planning Approach, NY: Wiley, 1992.
- Hall,C.M., Tourism and Politics: Policy, Power and Place, NY:Wiley, 1994.
- McDonough, M.H., Developing A Promotional Strategy, Michigan State University, 1990.
- Pearce,D., Tourist Organizations, NY:Longman, 1992.