

연구논문

제주도 관광정책방향설정에 관한 연구

조직, 법규, 예산을 중심으로

양진규 · 강영훈

본 논문의 목적은 관광정책에 대한 문제점을 기존 연구동향을 통해서 살펴보고 제주도의 관광 정책에 대한 방향설정을 위한 사전 준비단계인 관광개발에 대한 방향, 행정조직, 공무원의 전문성, 자치단체간의 협력, 법규와 예산을 통한 관광행정의 발전에 대해서 문제점을 살펴보고 대안을 제시하는 데 있다. 연구의 내용적 범위는 관광정책에서의 관광정책 개발현황, 공무원조직 및 전문성, 그리고 자치단체간의 협력, 법규 및 예산에 한정하였다. 연구의 공간적 범위는 제주도 광역자치단체를 대상으로 하였다. 그 결과, 대안으로 제주형 관광정책 개발목표, 관광 행정조직의 정비 및 공무원의 전문성 신장방안, 광역자치단체와 기초자치단체의 협력강화, 관광관련 법규의 제·개정과 예산의 효율성 방안을 제시하였다.

주제어 : 관광정책, 관광행정조직, 관광법규, 관광예산, 지방정부간 협력관계

양진규 (제 1저자)
제주대학교 행정학과
박사과정에 재학중
이며, 현재 제주도
교육청 교육행정주
사보로 재직중이다.

lovesun415@hanmail
.net

강영훈 (공동저자)
University of La
Verne에서 행정학
박사학위를 취득하고,
현재 제주대학교
행정학과 조교수로
재직중이다.

younghoo@cheju.ac.
kr

1. 서론

지역경제 활성화 차원에서의 관광산업발전을 위한 관광정책개발은 지방자치단체가 더욱더 관심을 가지고 있는 분야이다.¹⁾ 제주도는 산업 구조가 매우 단조로운 상황에서 관광산업이 차지하는 비중은 매우 크지만 지방자치시대에 들어서도 여전히 중앙정부 주도의 관광정책에 따라 관광개발이 이루어지고 있는 현실이다.

<표 1>과 같이 관광분야에 중앙정부 개입의 필요성과 문제점을 보면 중앙정부 주도보다는 지방정부 주도로 전환되어야 하는지에 대해서 설명할 수 있다. 획일적인 중앙정부 주도가 되어서는 안 되는 이유는, 우선 지방자치체가 지역주민에게 관계된 사무를 자기책임하에

처리하는 제도라는 취지상 중앙정부 주도는 지방자치제의 실시에 일부 모순되며, 특정지역 관광개발에 따른 정치적 고려가 작용할 개연성이 발생하고, 관광개발에 따른 환경적·문화적 피해가 고스란히 지역에서 해결해야 할 문제점이 있으며, 궁극적으로 중앙정부와 지방정부의 역할이 크게 차이가 나지 않기 때문이다.

제주도 관광정책에 대한 문제점을 살펴보면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 제주도 관광정책을 크게 보면 1970년대까지는 내국인 중심의 관광지 개발이었고, 1980년대에는 외국인을 중심으로 하는 관광지 개발, 1990년대 이후에는 국제자유도시를 계획하였고, 2002년 4월 1일부터 제주국제자유도시특별법이 시행되면서 각종 관광개발이 이루어지고 있으나, 이 모두가 국가전략사업으로 타 시·도와의 형평성과 지역균등배분에 의한 정부주도의 무분별한 개발논리에 의해 환경파괴 등의 부작용을 초래하였다.

둘째, 많은 선행연구자들이 관광행정조직을 연구하면서 내린 결론처럼 관광행정조직의 비효율성, 담당공무원들의 전문성 결여이다.

셋째, 지금까지 중앙정부의 주도하에 국가경제발전을 위한 수단으

표 1
관광분야의 중앙정부개입
필요성 및 문제점

구분	필요성	문제점
정치적	국가 이미지 홍보 및 국제관계 모색, 입·출국 절차 문제해결	특정지역 관광개발로 인한 소외 지역주민 참여 부족
경제적	소득 및 고용 창출, 외환보유고 증대, 관광 인프라구축으로 인한 경제발전	편향된 관광산업지원으로 인한 지역적 부익부 빈익빈 현상 초래
사회적	지역문화 및 환경, 사고 변질방지	관광산업개발로 인한 향락문화 도입
생태적	환경보존, 주민참여형 관광개발에 따른 지속적 관심과 예산지원 가능	정부주도의 관광개발에 따른 환경 파괴

자료: 연구자 작성.

로 관광개발을 해왔고, 현재도 국가전략의 하나의 목표가 되고 있고, 1990년부터 지방자치체가 도입되었으나 아직도 지방정부만의 특색과 역량을 가지고 관광개발을 하지 못하고 있는 실정이다.

본 연구는 이러한 문제점을 토대로 관광정책의 방향설정에서 중요한 관광정책 개발현황, 공무원 조직 및 전문성, 그리고 자치단체간의 협력, 법규 및 예산 등에서 나타나고 있는 문제점을 가지고 대안을 제시하고자 하며, 연구의 공간적 범위는 관광정책의 수립 및 집행을 담당하고 있는 제주도 광역자치단체를 대상으로 하였다. 이는 실질적으로 정부의 관광예산을 재분배하는 역할을 하고 있고, 제주도의 규모와 업무 효율성을 위한 지역적 특성상²⁾ 광역자치단체로 관광부서를 통합할 필요성이 있기 때문에 주된 자료를 광역자치단체 관광부서를 중심으로 하였고, 세부적으로 필요한 자료는 각 자치단체의 자료를 참고로 하였으며, 연구의 방법은 관련 연구논문과 정부 및 연구기관 등의 자료, 단행본, 각종 통계자료, 신문 등을 통하여 문헌연구를 기본으로 하여 조사하였다.

2. 선행연구

기존 선행연구동향을 살펴보면 관광정책의 문제점으로 정해민은³⁾ 복잡한 법, 관광행정인력, 관광정책, 행정조직을 들고 있고, 김재화는⁴⁾ 지방정부 내 조직간 연계성 미흡, 담당 공무원의 전문성 결여를 지적하고 있으며, 이태희는⁵⁾ 정책결정자들이 관광분야가 정책적 지원이나 조율이 없이도 현상유지될 수 있는 분야로 인식하고 있다는 점을 지적하였다. 또한 김주한은⁶⁾ 관광관련 행정조직의 낮은 위상, 시대에 부응하지 못하는 관광관련 법령, 관광예산의 재정적 열악함을 지적하였다. 송태호는⁷⁾ 관광개발에서 인접한 지방자치단체간에 연계 부족으로 중복투자, 자연훼손, 경쟁심화 및 관광분야 공무원의 전직에 의한 실무능력 미축적과 전문화 미흡을 지적하였다. 오홍석은⁸⁾

관광관련 법규의 비탄력성과 관광행정 구성원의 비전문성, 관광관련 기관의 중첩현상을 지적하였다.

기존 연구문헌을 살펴본 결과 시사하는 바는 첫째, 관광개발에서의 획일적 규제정책으로 인해 무분별한 관광개발정책이 이루어 질 수 있다. 둘째, 모든 일반행정공무원에게 딜레마로 나타나는 전문성 문제와 순환보직제의 문제이다. 셋째, 관광행정이 관광객의 기호 흐름에 맞춰 자율적 변화를 유도해야 하나 법규 및 획일적 예산배분 등으로 인해 통제되어 관광개발이 저해될 소지가 있다. 넷째, 지방자치제 이후 다양한 지방중심의 관광정책이 입안되고 집행되고 있으나, 중앙정부의 획일적 관광정책방향으로 인한 부작용을 해결해야 한다. 다섯째, 자치단체간 협조 부족으로 인해 관광개발정책에서 문제가 나타나고 있어, 이에 맞는 대안을 만들어 제주도 관광정책의 발전을 모색하는 것이 이 논문의 목적이다.

3. 제주도 관광정책 현황과 문제점

1) 관광정책 현황과 문제점

제주도는 관광자원 중 대부분이 자연환경을 활용한 자원이다. 자연환경은 관광객들이 관광지를 결정하는 데 중요한 변수로 작용한다. 하지만 관광개발과 관련하여 환경문제가 대두되고 있는 곳이 골프장인데, 최근에 운영중이거나 개발되고 있는 제주도 내 골프장 현황은 2002년 12월 기준으로 운영중인 곳이 9개소, 공사중인 곳이 6개소, 승인된 곳이 3개소, 질차이행중인 곳이 9개소로 총 27개소이다. <표 2>와 같이 관광지 개발시 환경보전 고려 정도에 대한 전국 지방자치단체의 공무원들을 대상으로 한 설문조사 결과⁹⁾ 보면 평균 52.8%가 자연환경보호를 최우선시 한다고 답변했으며 제주도는 100%로 나타나 있다.

우리나라의 관광정책은 많은 법규와 담당부서 등으로 인해 매우 복잡하고 계획에 따른 집행이 어려울 뿐 아니라 개발사업권을 확보하기 위한 기간이 매우 길다.¹⁰⁾ 세부적으로 관광정책의 문제점을 살펴보면 첫째, 중앙정부 중심의 지역개발계획으로 인해 독특한 지역특성을 살리지 못하는 경우가 나타나고 있다.

둘째, 지방자치가 정착되고 있음에도 불구하고 문화관광부, 관광공사, 관광협회, 지방자치단체 등 정책수립 및 집행기관이 산발하여 정책주체의 모호성, 집행의 비효율성이 나타나고 있다.

셋째, 시설위주, 자연경관 위주의 외형적 관광개발에 치중하고 있음에 따라 관광객의 욕구를 충족시키지 못하고 있는데, 이처럼 개발이나? 보존이나? 에 대한 지방자치단체의 시각이 정착되어야 한다.

넷째, 관광정책에 대한 일관성이 없음에 따른 문제가 나타나고 있다. 제주세계섬문화축제를 보면 정부의 예산과 WTO를 비롯하여

표 2
관광지 개발시 환경보전 고려 정도

구 분	자연환경보호를 최우선시 한다	자연환경을 보호하려고 노력한다	자연환경보호는 약간 등한시할 수 있다	합 계
경기도	50.0%	45.0%	5.0%	100.0%
강원도	33.3	66.7	-	100.0
충청북도	40.0	60.0	-	100.0
충청남도	57.1	42.9	-	100.0
전라북도	30.0	70.0	-	100.0
전라남도	60.0	40.0	-	100.0
경상북도	70.0	30.0	-	100.0
경상남도	56.3	43.7	-	100.0
제주도	100.0	-	-	100.0
합계	52.8	46.5	0.7	100.0

자료: 최영민, "관광자원 개발관련 의견조사," 숙명여대 관광학과 강의자료, 2001, p. 18.

PATA, ASTA, UNESCO와 같은 국제적 기구의 후원을 받았고, 전세계 28개국을 초청하여 만들어낸 축제이지만 90억 원 이상의 투자에 비해 산술적 이익은 부족한 것으로 나타나서 결국 폐지하기로 결정하였다.¹¹⁾

이러한 문제가 해결된다고 해도 현실적으로 관광산업 진흥을 위해서는 정부의 예산에 기댈 수밖에 없는 문제가 나타나고 있고, 예산을 위해 정치적 로비가 이뤄지고, 정치적 배분이 이뤄지고, 나아가 예산을 가져오기까지 기다리다보면 당초 의도된 기획에서 방향이 변하거나 의욕이 상실될 위험이 있다.

2) 관광행정조직 현황과 문제점

관광산업의 발전을 위해서는 관광자원뿐만 아니라 그 관광자원을 발굴하고 개발하고 지원할 수 있는 행정조직과 인적자원이 있어야 한다. 지방자치단체의 관광행정조직은 관광정책이 지역정책에서 차지하는 비중과 관광자원의 환경, 자치단체장의 정책철학 등에 따라 다양하게 나타나고 있다. 대부분의 시·도에서는 문화관광국, 문화체육국, 문화복지국 등 문화를 중심으로 국 단위의 명칭이 정해졌고, 제주도와 강원도는 관광문화국으로 관광을 중심으로 한 국 단위의 명칭을 사용하고 있다. 과 단위에서도 서울 1개 과에 4개 팀, 부산 1개 과에 3개 팀, 강원도 1개 과에 5개 팀, 제주도는 관광진흥과와 투자진흥실을 갖추고 있고 9개 팀을 운영하고 있다. 대부분 타 시·도의 팀 명칭이 유사하나 강원도의 관광포럼 팀과 경상남도의 이벤트 유치단은 타 시·도와 비교해서 관광정책 수립을 위한 관광행정의 차별화 전략으로 보여진다.

최근 활발하게 관광정책을 추진하고 있는 제주도와 서울시, 경기도, 강원도의 관광행정 주요 업무현황을 각 자치단체 홈페이지를 통해 특징을 살펴보면, 제주도는 골프장 업무가 주를 이루고 있고 제주항기 관련 업무, 관광축제와 행정관리 차원의 업무를 포함해서 21건

에 대해서 주요 업무로 하고 있다. 서울시의 경우에는 관광자원 봉사자 육성지원, 관광사업체 위반사항 행정처분, 관광불편 신고처리를 포함해서 16건에 대해서 주요 업무로 하고 있다.

경기도의 경우에는 도예관광벨트 지정, 국제회의도시 지정, 관광특구 지정·운영·관리, 관광호텔 종사원 교육기관 및 설치를 포함해서 9건, 경기도 제 2청사에서는 국제회의 업무, 휴양 콘도미니엄, 관광코스 개발, 세계청소년 생태·안보 관광파크 조성, 시내순환 관광업을 포함해서 29건을 주요 업무로 하고 있다. 강원도는 전 도민 관광요원화 운동추진, 산·학·관 협력체계 구축, 관광안내시설 설치, 관광분야 국제인적 교류지원을 포함해서 49건을 주요 업무로 하고 있다. 세부적 업무까지 포함하면 더 많은 업무를 하고 있고, 환경, 건설, 교통, 예산 등 다른 분야와의 협조도 긴밀히 이루어져야 한다.

이처럼 관광산업 지원을 위해 포괄적 행정업무를 수행하고 있음에도 불구하고 관광정책은 정책집행에 따른 결과가 가시적으로 쉽게 나타나기 어려운 문제 때문에 중앙정부와 마찬가지로 지방자치단체에서도 관광행정이 차지하는 비중이 그리 높은 편은 아니다.¹²⁾ 지방자치 이후에 도민들은 자치단체간의 협력을 통한 지역발전을 기대하고 있지만 현실은 이에 부응하지 못하고 있다.¹³⁾

광역자치단체장과 기초자치단체장 간의 의견이 달라서 인사나 인허가를 둘러싼 인원 및 예산배분 등 크고 작은 현안들을 놓고 대립하였고, 일부 지역에서는 도비 지원사업에 대한 시·군비 부담을 거부하는 일까지 발생하고 있다. 이를 두고 광역단체는 “대 중앙정부와의 교섭과 업무의 효율성”을 들어 광역중심론을, 기초단체는 “지역특성과 자치권 확대”를 이유로 대등론을 각각 주장하였다.¹⁴⁾

여전히 자치단체별로 독자적 관광홍보와 관광상품 개발, 관광자원 개발 등이 이루어지고 있으며, 제주도는 만장굴·우보악·원동·신흥·송악산·곽지·재릉·차귀도 등 8개 지구를 국제자유도시종합계획상의 관광진흥지역 유보지역으로 존치키로 계획하였으나, 시·군에서는 소규모 관광개발 계획을 수립해 주민참여를 촉진키로 하는 등

자치단체간 다른 입장을 취하기도 하였다.

제주도의 관광정책 지원조직을 살펴보면 일반적으로 연구기관에 제주발전연구원, 정책수립 및 인허가 등은 제주도 및 4개 시·군, 관광홍보 및 상품개발지원 등은 제주도관광협회가 맡아서 처리를 하고 있는데, 이에 따른 업무의 분산과, 중복, 그리고 성격이 다른 기관과의 협조체계 미흡으로 인해 신속한 의사결정이 어려우며 정책의 연속성에 문제가 나타나고 있다.

또한 도와 시·군 간 관광업무의 중복성과 예산의 낭비가 나타나고 있다.¹⁵⁾ 관광업무의 특성상 관광객의 동향에 따른 새로운 기호를 간파하고 빠른 정보를 입수할 수 있는 탄력적 조직운영이 필요하나, 현재 대부분 공무원에 적용되는 인사제도인 순환보직제도로는 어려움이 많다. 또한 문화관광부의 관광국장에 대해서 이미 시행하고 있는 개방형임용제도에 대해서 제주도는 너무나 소극적인 자세를 보이고 있다. 관광분야에도 광역자치와 기초자치단체 간의 이중적 업무 때문에 문제가 되는 경우가 있다.¹⁶⁾

3) 관광행정공무원의 전문성 현황과 문제점

조직과 더불어 인적 자원은 매우 중요하게 여겨지고 있다. 이는 경쟁력의 원천이 되며 인적 자원을 토대로 조직을 구성하고 정책을 수립하며 집행하고 있기 때문이다. 인터넷으로 확인한 결과 관광행정업무를 담당하는 공무원들이 토론하고 업무를 숙지할 수 있는 홈페이지는 별도로 없었고 대부분 문화관광부 홈페이지의 질의응답 게시판을 이용하고 있는 것으로 나타났다. 중앙정부 차원에서 관광관련 재교육은 한국관광공사 또는 한국관광연구원에서 실시하고 있는 실정이다. 제주도에 있어서 관광관련 재교육 현황에 대해서 제주도지방공무원의 2003년도 교육훈련계획을 참고하여 살펴보면 4월과 5월에 6급 이하 공무원 각 30명씩을 대상으로 하여 실시계획을 가진 관광정책과정 강좌 이외에는 전무한 실정이다.

행정인력의 전문성 문제는 행정활동의 특성에 따라 다르게 논의될 수 있겠지만, 관광행정은 어느 정도 전문적 지식을 갖춘 행정인력을 필요로 한다는 데에는 많은 공감대가 형성되어 있다.¹⁷⁾ 김재화의 논문 중 관광분야 담당공무원의 전문성 제한요인에 대한 설문조사를 보면 전문교육 부족(30.6%), 순환보직제(28.4%), 복합적 업무특성 및 업무과다(28.4%), 관광의 위상 미약(12.6%) 순으로 나타나 있다. 관광행정업무상의 애로사항 설문조사를 보면 복잡한 인허가와 각종 개발규제로 사업진행 곤란(36.9%), 토지, 시설개발 등에서 각종 이권개입 및 민원발생(22.1%), 전문성 결여로 인해 소신 있는 정책추진 곤란(10.5%), 단체장 중심의 정책결정과 단기적·가시적 효과위주 정책집행(4.2%) 순으로 나타나 있다.

《제주일보》(2001. 9. 25)에 따르면 제주도정 민선 2기 출범 이후 3년 여 동안 관광정책 책임자인 제주도 관광문화국장이 5번이나 교체된 데다 주무과장도 1년을 넘기지 못해 바뀌고 있다고 하였고, 인력과 기구 등 관광행정조직 확대 등 특성화가 필요하다고 주장하였다. 이는 일반적 관광당국의 위상을 단적으로 보여주면서 전문성을 고려하지 않은 인사를 시행하고 있다라고 볼 수 있는 부분이라고 할 수 있다. 관광행정공무원에 대한 재교육 기회도 매우 빈약한 것으로 나타났다고, 급변하는 관광정책 제반업무를 처리하기 위해 타 시·도 관광행정기관 및 전문가와 신속하게 의견을 청취할 수 있는 정보망이 없음을 알 수 있다.

4) 관광관련 법규 및 예산 현황과 문제점

관광정책과 관련하여 관련법규로는 국토이용관리법, 제주도개발특별법, 관광기본법, 관광진흥법, 관광진흥개발기금법, 국제회의 산업육성에 관한 법률 등으로 너무나 많고 복잡하다. 각 시·도의 관광관련 조례를 살펴보면 대부분 관광료 징수와 관련하여거나 협의회 구성관련 조례이다. 그러나 과징금 징수조례가 서울, 부산, 대구, 인천, 대전,

경기, 충북, 충남, 전남 이외에는 별도 제정되지 않았음을 확인 할 수 있다.

문제점을 살펴보면 첫째, 위와 같이 교차적용이 되는 많은 범규로 인해 관광개발에 대한 인허가시 정치적 이해관계가 개입되고 있다는 것이다.¹⁸⁾ 둘째, 관광숙박업, 여행업과 같은 관광에서의 주요한 부분이 관광진흥법에 집중이 되어 있어 중요성에 비해 현실에 부합되지 않는 경우가 많다.¹⁹⁾ 셋째, 국회의 비전문성과 중앙정부의 시각에 맞춰진 비현장 중심의 관광관련법에 대안이 되어야 할 시·도 관광조례의 획일성과, 심지어 일부 자치단체의 관광관련 조례의 부재가 문제점으로 나타나고 있다.

표 3
관광분야 예산의 증가율
현황(단위: 백만 원)

구 분	2001	2002	증가율(%)	비 고
문화관광부	191,159	218,922	114.5	
서울시	4,846	7,307	150.7	
부산시	5,614	7,676	136.7	
대구시	4,138	1,897	45.8	
광주시	4,299	6,102	141.9	
대전시	1,287	1,169	90.8	
울산시	6,170	4,797	77.7	
경기도	60,294	138,839	230.2	본청과 2청 포함
강원도	52,917	55,813	105.4	시군비 포함
충청북도	9,479	8,950	94.4	
충청남도	13,893 (특별 9,861)	17,772 (특별 9,675)	127.9	특별회계 포함
전라북도	12,323	19,149	155.3	
전라남도	38,874 (추경포함)	34,246	88.0	
경상북도	20,535	8,421	41.0	
경상남도	38,535	46,148	119.7	
제주도	38,970	27,533	70.6	

자료: 문화관광부, 《2001-2002 관광동향에 관한 연차보고서》 및 각 시·도 홈페이지 참고, 연구자 재정리.

5) 관광관련 예산의 현황과 문제점

관광은 산업이다. 이러한 관광산업의 진흥을 위해서는 예산의 투입은 필수불가결한 전제조건이 된다. 이런 측면에서 관광예산이 차지하는 비중에 대해서 살펴볼 필요가 있다. <표 3>과 같이 문화관광부 및 전국 자치단체의 2001년과 2002년 관광분야 예산의 증가를 현황을 보면 경기도가 2배 이상의 증가세를 보인 반면 제주도는 30% 가량이 감소하였다.

제주도의 2001~2003년 제주도 전체 예산에 대한 관광예산을 비교해보면 <표 4>와 같다.

표 4
2001-2003년 제주도
전체 예산에 대한
관광예산 비교
(단위: 천 원)

연 도	구 분	전체예산	관광예산	비 율	부 서
2001	3차추경	723, 794, 219	38, 970, 962	5. 38%	투자진흥, 관광진흥 부서
2002	3차추경	858, 229, 185	29, 153, 466	3. 39%	투자진흥, 관광진흥, 통상협력부서
2003	2차추경	814, 577, 758	27, 533, 660	3. 38%	투자진흥, 관광진흥, 통상협력, 국제자유 도시추진부서

자료: <2001~2003년 제주도 예산서>, 연구자 재정리.

표 5
2001-2003년 제주도
관광예산의 분석
(단위: 천 원)

연 도	부 서	관광예산	경상적 예산(A)	사업예산 (B)	경상적 예산비율 (B/A)	사업예 산비율 (A/B)
2001	투자진흥, 관광진흥 부서	38, 970, 962	1, 582, 462	37, 388, 500	4. 06%	95. 94%
2002	투자진흥, 관광진 흥, 통상협력부서	29, 153, 466	1, 904, 816	27, 248, 650	6. 53%	93. 47%
2003	투자진흥, 관광진 흥, 통상협력, 국제 자유도시추진부서	27, 533, 660	2, 034, 574	25, 499, 086	7. 39%	92. 61%

자료: <2001~2003년 제주도 예산서>, 연구자 재정리.

관광관련 부서를 살펴보면 2001년도에는 2개 부서, 2002년도에는 3개 부서, 2003년도에는 4개 부서로 확대되었으나, 제주도 예산 대비 관광예산이 차지하는 비중을 보면, 2001년도에는 5.38%, 2002년도에는 3.39%, 2003년도에는 3.38%로 나타났다. 2001~2003년 제주도 관광예산에 대한 경상예산과 사업예산을 비교하여 보면 <표 5>와 같다.

2001년도에는 경상적 예산이 전체 관광예산 대비 4.06%, 2002년도에는 6.53%, 2003년도에는 7.39%로 증가 추세임을 알 수 있다. 그렇다면 다른 부서의 예산과 관광부서의 예산을 비교해 볼 필요가 있다. 예산체계상 장애 해당하는 경제개발비(3000), 관에 해당하는 지역경제개발(3200)에 소속되어 있는 지역경제개발(항 3210)과 관광관리(항 3210)에 속해 있는 지역경제관리, 에너지관리, 중소기업진흥, 실업대책관리, 과학기술진흥과 투자진흥, 관광진흥, 통상협력에 대해서 2003년도를 기준으로 비교해 보면 <표 6>과 같다.

표 6
2003년도 제주도
예산서상 지역경제개발
(3200) 예산분석
(단위: 천 원)

연도	부서	예산액	경상적 예산(A)	사업예산(B)	경상적 예산비율(B/A)	사업예산 비율(A/B)
2003	투자진흥	13,530,611	289,111	13,241,500	2.14%	97.86%
	관광진흥	3,475,946	767,610	2,708,336	22.08%	77.92%
	통상협력	489,013	202,513	286,500	41.41%	58.59%
	국제자유도시추진	10,038,090	775,340	9,262,750	7.72%	92.28%
	합계	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식	7.39%	92.61%
	지역경제관리	1,691,329	213,529	1,477,800	12.62%	87.38%
	에너지관리	2,299,619	169,971	2,129,648	7.39%	92.61%
	중소기업진흥	4,813,464	55,464	3,008,000	1.15%	98.85%
	실업대책관리	2,289,152	269,948	2,019,204	11.79%	88.21%
	과학기술진흥	10,529,306	66,546	10,382,760	0.63%	99.37%
합계	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식	3.59%	96.41%	

자료: 《2003년 제주도 예산서》, 연구자 재정리.

지역경제 개발에 따른 경상적 예산의 비율은 3.59%, 사업예산은 96.41%로 나타났고 관광관리 예산은 경상적 예산의 비율이 7.39%, 사업예산이 92.61%로 나타났다. 2003년도 제주도의 주요 관광진흥 예산을 분석해 보면 관광홍보 분야와 기초자치단체 관광지개발 보조금이 많이 편성되었음을 알 수 있다. 하지만 기초자치단체 관광지개발보조금에는 국고보조금이 많이 포함이 되어 있으며, 결국 제주도 관광개발예산의 규모만 확대할 뿐 실질적으로는 기초자치단체에서 자체예산을 포함해서 관광지 개발을 하고 있고, 광역자치단체와 기초자치단체가 규모의 차이는 있으나 관광홍보에 많은 예산을 투입하고 있는 상황이다.

전국의 지방자치단체 공무원들을 대상으로 한 설문조사 결과를²⁰⁾ 보면 <표 7>과 같이 지방자치단체의 관광지 개발시 가장 어려운 점으로 평균 92.9%가 사업비 조달을 지적하고 있으며, 강원도, 충청북도, 경상북도와 더불어 제주도는 100%로 나타나 있다.

정부의 일방적 예산지원과 자치단체의 무분별한 예산수입 경쟁과

표 7
지방자치단체의 관광지 개발시 가장 어려운 점
(단위 : %)

항 목	사업비 조달	개발계획 수립	공사시행	토지분양	관리운영	관광지 홍보	합 계
경기도	85.0	10.0	-	5.0	-	-	100.0
강원도	100.0	-	-	-	-	-	100.0
충청북도	100.0	-	-	-	-	-	100.0
충청남도	92.9	7.1	-	-	-	-	100.0
전라북도	90.0	10.0	-	-	-	-	100.0
전라남도	90.0	10.0	-	-	-	-	100.0
경상북도	100.0	-	-	-	-	-	100.0
경상남도	87.5	12.5	-	-	-	-	100.0
제주도	100.0	-	-	-	-	-	100.0
합 계	92.9	6.3	-	-	-	-	100.0

자료: 최영민, "관광자원 개발관련 의견조사," 숙명여대 관광학과 강의자료, 2001, p. 13.

정책평가가 부족한 예산지원에 의해 대부분 지방자치단체의 관광분야 예산은 원칙이 없이 소폭 또는 대폭 증가추세이고, 이는 한정적 예산을 통한 점증주의 예산체계를 채택한 결과이다. 점증주의 예산제도는 안정적 사업예산확보가 가능하겠지만 시의적절한 사업예산확보 및 탄력적 예산확보에는 다소 무리가 있다. 그러다 보니 예산의 균등할 배분이 많아지고 결국 제주도 축제의 경우를 보면 대부분 1억 원 미만의 낮은 지원금에 의존하고 있다. 제주지역과 같이 축제의 수가 많은 지역은 예산 배분 및 활용에서 위축받게 되는데, 소규모 예산으로 축제를 개최함으로써 축제의 품질을 높이지 못하고 예산낭비를 초래하는 결과를 가져온다.²¹⁾

제주도 전체 예산 대비 관광예산의 비중을 살펴보면 2001년도 5.38%, 2002년도 3.39%, 2003년도에 3.38%로 계속 하락하고 있다는 것 또한 문제점으로 나타났고, 관광예산에서 경상적 예산이 차지하는 비중이 2001년도 4.06%, 2002년도 6.53%, 2003년도 7.39%로 점점 증가되는 것도 문제점으로 나타났다. 심지어 2003년도 제주도 예산서를 기준으로 예산체계상 같은 관(3200)에 속하는 지역경제관리와 관광관리의 경상적 예산을 비교해 보면 각각 3.59%, 7.39%로 관광관리 분야가 지역경제관리 분야보다 2배 이상 경상적 예산을 보유하고 있다는 문제점이 나타났다.

4. 제주도 관광정책 방향설정 방안

1) 제주형 관광정책 개발목표

제주형 관광정책의 개발목표를 수립하기 위해서는 첫째, 제주도가 타 시·도의 자치단체들과 협력하여 과감히 중앙정부에 권한위임을 요구해야 한다. 둘째, 관광정책의 지속성을 유지하여야 한다. 관광산업발전을 위한 이벤트 등에 대해 막대한 예산을 투자해서 단기간 내 경제

적 이익이 없었다는 것으로 폐지한다면 관광정책의 방향은 어둡다. 경제적 이익을 발생시키기 위한 잠재력을 키워 나아가는 데 주력해야 하는 것이다. 셋째, 지방자치단체의 개발과 보존에 대한 정책철학을 마련해야 한다. 관광개발에 따른 환경문제와 관련정책의 효율적 수립을 위해서 최근 제주도지사의 직속 환경특보 임명은 이러한 시각에서 매우 고무적인 일이라고 보여진다.²²⁾ 이처럼 관광행정 권한위임, 관광정책의 지속성, 관광개발 철학 마련 등을 토대로 제주도 관광정책의 개발목표를 설정하여야 한다.

2) 관광행정공무원의 전문성과 행정조직의 정비

제주도는 타 시·도에 비해서 관광행정조직의 규모에서 진일보한 것은 사실이다. 하지만 조직의 규모가 크다고 항상 조직의 효율성까지 클 수는 없다. 그리고 관광산업의 비중이 큰 제주도는 관광정책 또한 제주도 정책에서 차지하는 비중이 커야 하지만 현실적으로는 그렇지 못하다. 결국 조직개편을 통한 관광행정조직의 위상정립에 힘을 써야 한다.²³⁾

그 방안으로 세 가지를 제시해 보면 첫째, 1개 광역자치단체와 4개 기초자치단체로 구성된 제주도의 지역적 특수성을 고려하여 정책과 예산의 중복성 등의 폐해를 줄이기 위해 광역과 기초자치단체의 관광부서를 통합하여 광역자치단체에 기구를 두는 방법이다. 기초자치단체의 과감한 의지가 필요하다.

둘째, 태스크포스(task-force)와 아웃소싱(outsourcing)의 연계를 통한 활용이다. 관광개발정책의 기획에서부터 집행까지 사안이 발생할 때마다 한시적으로 태스크포스와 아웃소싱을 통한 전문가 집단을 조직하여 투입하는 것이다.

셋째, 개방형 직위를 통한 관광경영에 전문적 지식이 있는 이를 수장으로 하는 지방관광청을 만드는 것이다. 내부관리에 치중하는 관리형 관리자가 아닌 경영형 관리자를 중심으로 지방관광청을 만드는 것

이다. 전제조건은 개방형 임용이 이뤄져야 하고 관광협회 및 관광산업발전위원회 등 모든 분야의 관광단체를 통폐합하고 행정과 경영이 공존할 수 있는 환경을 만들어 관리 일변도의 관광행정의 변화를 모색해야 한다. 관광행정조직이 하드웨어라면 반드시 필요한 것이 소프트웨어인 관광행정공무원의 전문성이다.

전문성 제한요인에 대한 김재화(1999)의 설문조사 결과처럼 전문교육 부족, 순환보직제, 복합적 업무특성 및 업무과다, 관광의 위상 미약 순이나, 조직과 업무의 형태를 무시하고 무조건 관광관련 학과를 졸업했거나 연구하였다고 전문가로 인정하거나 관광행정직렬을 만들어 관광행정전문가를 키우거나 인사제도의 혁신만이 능사는 아니다. 순환보직제를 없애고 계속 그곳에 근무하게 만든다면 조만간 매너리즘에 빠질 수도 있고, 그러다 보면 순환 보직제를 없애기 전과 같은 현상이 나타날 수 있다.

관광행정공무원의 전문성 발전방안으로는 첫째, 관광행정 분야에서 경영적 기법이 필요한 부분 또는 전문적 분야에 대해서 개방형 임용제도를 도입하는 것이다. 둘째, 전문적 재교육의 활성화이다. 가장 중요하거나 난이도가 높은 업무에 대해서 수시로 재교육이 가능할 수 있도록 교육제도의 개선이 필요하다. 굳이 중앙부처 중심의 재교육이 아니라 지방공무원 교육원 내에 관광분야의 교육이 이뤄질 수 있도록 하고, 온라인상 타 시·도 및 유관기관 관광행정 담당공무원과 전문가들과 업무협조가 가능하게끔 타 시·도 자치단체와 공동으로 홈페이지를 만드는 것도 중요하다.

3) 광역자치단체와 기초자치단체의 협력강화

인사와 정책 등 많은 분야에서 광역자치단체와 기초자치단체 간의 비협력으로 인해 문제점이 나타나고 있다. 광역자치단체와 기초자치단체의 협력강화를 위해서는 첫째, 자치단체간의 주장을 최소화하고 중복적 사무를 발굴하여 합리적 배분과 조정이 있어야 한다.

둘째, 특정 지역의 관광개발사업 추진에서 지속적 경제성과 개발지향성 등을 판단하여 자치단체간 공동개발사업을 하는 컨소시엄을 구성해야 한다.

셋째, 관광자원에 대해서 공동으로 조사연구와 평가를 통해 개발정책을 공유하여야 한다. 자치단체 관할지역 내에 있는 관광자원에 대해서 공동조사를 통해 객관적이고 보다 정확한 자료를 토대로 개발가능성, 사업 우선순위, 방법, 규모 등을 평가하여 정책에 반영할 수가 있다.

넷째, 자치단체간 관광정책에 대한 정보 및 자문을 공유해야 한다. 관광정책의 수립단계에서부터 집행, 그리고 추진방법, 기술적이고 전문적인 분야에서 나타나는 문제 등 노하우에 대해 협력할 수 있기 때문에 관광정책에 대한 시행착오를 최소화할 수 있다.

다섯째, 관광상품을 공동으로 개발하여야 한다.

여섯째, 관광홍보마케팅을 공동으로 하여야 한다. 규모의 차이일 뿐 각 자치단체의 관광홍보와 관광협회의 관광홍보 등 관광 유관기관에서 중복된 관광홍보는 자칫 무분별한 관광정보를 제공할 수 있다. 관광정보의 일원화와 예산의 효율성 등을 위해 예산편성 시기에 각 자치단체와 관광협회가 협력하여 관광홍보 기능을 배분할 필요가 있다.

4) 관광관련 법규 및 예산제도 개선

관광관련 법규의 개선방안으로는 첫째, 다양한 법에 의해 규제되는 관광관련 법령을 통합하는 관광정책지원법을 제정할 필요가 있다. 둘째, 수시로 제·개정되고 있는 법률로 인한 재교육을 상설화할 수 있어야 한다. 그러나 현실적으로 지방자치단체가 직접 법률 제·개정에 참여하기는 매우 어렵다. 하지만 각계의 의견을 수렴하고 법률적 자문을 얻어 수시로 현실성 있는 법률이 제·개정되도록 타 시·도 지방자치단체와 협력하고 시민사회단체 등과 협력하여 입법 청원하는 방법을 강구해야 하며, 상위법률에 위배되지 않는 범위에서 지방의회

에서 조례를 만들 수가 있기 때문에 법률 및 조례에도 많은 관심을 가져야 한다. 24)

관광예산의 효율적 편성을 통한 관광개발 투자가 선행되어야 하나, 2003년도의 제주도 주요 관광진흥 예산내역에는 관광홍보 분야와 관광지개발 보조금이 많이 편성되어 있는데, 현실적으로 광역자치와 기초자치단체 간의 상호협력이 없는 관광홍보는 예산낭비를 초래할 뿐이다. 같은 지역 내에 있는 관광지를 홍보하면서 이중으로 홍보할 필요는 없다. 특히, 관광지개발보조금을 보면 5억에서 6억 정도의 균등할 배분원칙에 의해 예산을 편성하였는데, 이도 기초자치단체의 사업계획서를 토대로 예산지원이 이루어져야 하며, 나아가 개발진행상황에 따라 성과급 예산지원을 모색해 볼 필요가 있다.

자치단체간 예산의 효율성을 기하기 위한 방안을 마련해야 하는데, 관광관련 예산의 개선방안으로는 첫째, 민간자본과 해외자본 유치에 적극 노력해야 한다. 둘째, 자치단체간 협력을 통해 중복되는 예산을 발굴해야 한다. 셋째, 기초자치단체의 사업계획서 및 사업평가를 토대로 예산지원이 이루어져야 하며, 나아가 개발진행상황에 따라 성과급 예산지원을 해야 한다.

5. 결 론

관광산업은 IT, BT산업 등과 더불어 세계적으로 유망한 산업으로 인정받고 있다. 우리나라에서도 관광산업을 통한 경제활성화를 위해 관광산업을 국가전략산업의 하나로 지정하여 정부주도로 많은 발전을 가져왔으나, 지방자치 실시 이후에도 여전히 일부에서는 중앙정부 주도의 획일적이고 개발중심의 관광행정으로 인하여 많은 부작용을 낳고 있다. 관광정책의 철학과 자율성, 그리고 전문성을 확보해야만 정책집행에서 최소한의 시행착오로 최대의 효과를 얻을 수가 있다. 정책은 인간이 만들며 집행 역시 인간이 하고 정책의 수혜층도 결국 인

간이다. 이처럼 인간중심의 관광정책이 이루어져야 하나 탄력적이지 못한 업무중심의 시스템으로 인해 관광정책은 관광객의 요구에 부응하지 못하고 있는 것이 현실이다.

본 논문의 주된 목적은 제주도의 관광정책에 대한 방향설정을 위한 사전 준비단계인 관광개발에 대한 방향, 행정조직, 공무원의 전문성, 자치단체간의 협력, 법규와 예산을 통한 관광행정의 발전을 위해서 문제점을 살펴보고 대안을 제시하는 것이다. 제주도 관광정책 발전방향 설정에 대한 방안으로 제시한 것은 제주형 관광정책 개발목표, 관광행정조직의 정비 및 공무원의 전문성 신장방안, 광역자치단체와 기초자치단체의 협력강화, 관광관련 법규의 제·개정과 예산의 효율성 방안을 들 수 있다.

제주형 관광정책개발 목표에 대한 방안으로는 첫째, 중앙정부의 행정권한 위임을 위한 타 시·도 자치단체와 공동협력 시스템 마련이다. 둘째, 관광정책의 지속성을 유지해야 한다. 셋째, 지방자치단체의 개발과 보존에 대한 정책철학을 마련해야 한다. 관광행정공무원의 전문성 신장과 행정조직의 발전방안에서는 먼저 행정조직의 발전방안으로 첫째, 도와 시·군의 관광행정 부서를 통합하여 광역자치단체에 기구를 두어야 한다. 둘째, 태스크포스와 아웃소싱의 적절한 조절을 통해 조직을 구성하고 운용해야 한다. 셋째, 개방형임용제도를 활용하여 모든 관광행정기관과 관광협회 및 관광산업발전위원회 등 여러 분야의 관광단체를 통폐합하여 지방관광청을 만들어야 한다.

관광행정공무원의 전문성 신장방안으로는 첫째, 관광행정 분야에서 경영적 기법이 필요한 부문과 전문적 분야를 찾아내서 개방형임용제도를 도입해야 한다. 둘째, 관광행정에 대한 전문적 재교육제도와 업무의 공유를 위해 타 시·도와 공동으로 관광정책 홈페이지를 마련해야 한다.

광역자치단체와 기초자치단체의 협력강화 방안에 대해서는 첫째, 특정지역에 대한 관광개발사업에 대해서 경제성과 개발지향성 등을 검토하여 자치단체간 공동개발사업을 하는 컨소시엄을 구성해야 한

다. 둘째, 관광자원에 대해서 공동으로 조사연구와 평가를 통해 객관적이고 보다 정확한 자료를 토대로 개발가능성, 사업 우선순위, 방법, 규모 등을 평가하여 정책에 반영하여야 한다. 셋째, 자치단체간 협력적 관계를 통해 관광정책에 대한 정보 및 자문을 공유해야 한다. 넷째, 자치단체간 관광상품을 공동으로 개발하여야 한다. 다섯째, 자치단체간 관광홍보마케팅을 공동으로 실시해야 한다.

관광관련 법규의 제·개정과 예산의 효율성 방안으로는 첫째, 가칭 관광정책지원법을 제정하여 다양한 법에 의해 규제되는 관광관련 법령을 통합하여야 한다. 둘째, 관광산업 지원행정을 강화하여 수시로 제·개정되고 있는 법률로 인한 각종 인허가업무 등을 위해 재교육 제도를 상설화하여야 한다. 셋째, 관광진흥법 및 관광진흥개발기금법을 현실에 맞게 개정하여야 한다. 넷째, 현실적 관광관련 조례의 제·개정에 적극 노력해야 한다.

예산의 효율성 방안으로는 첫째, 기초자치단체에서 사업계획서를 제출받아 사업평가를 하고 협의를 거쳐 차등배분을 통해 합리적 예산 지원을 해야 한다. 둘째, 자치단체간의 이중적으로 낭비되는 예산을 발굴하여야 한다. 셋째, 예산편성방법을 점증주의 예산제도에서 탈피하고 영기준예산제도로 바뀌어야 한다. 전국에 있는 지방자치단체 중 제주도만이 관광산업에 뛰어든 것은 아니다. 최근 타 시·도의 관광 개발에 거는 기대와 노력 정도를 보고 있노라면 우리 제주도는 자성해야 한다. 아직도 바가지 요금이 기승하고 관광지 호객행위, 관광지 절도사건, 덤핑관광, 계속되는 항공료 인상 등 관광산업 발전에 악재가 나타나고 있다. 이 시점에서 우리 관광행정 당국에서는 무엇을 해야 할 것인지를 다시 한번 생각해 보아야 한다.

■ 주

- 1) 《제주일보》 2003. 2. 13, 한국은행 제주본부의 2001년 기준 제주지역 비거주자의 지역 내 소비통계와 제주관광협회의 관광수입통계를 이용해 관광지출 규모를 추정한 결과를 토대로 제주지역 총생산액 중 관광수입이 차지하는 비중을 21~31%로 추정하였다.
- 2) 제주대학교 김성준 교수는 제주발전연구원의 제주발전포럼 창간호(2002, 봄)에서 제주도의 도와시·군 2자치체충구조의 장단점을 비교하며 단일 자치구역화를 주장하였다.
- 3) 정해민, “지방관광행정 효율화를 위한 행정체제개선방안,” 경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001.
- 4) 김재화, “관광개발에 있어 지방정부의 역할조정과 참여에 관한 연구,” 한양대학교 지방자치대학원, 석사학위논문, 1999.
- 5) 이태희, 《관광산업발전론》(일신사, 1996), pp. 12~40.
- 6) 김주한, “한국 관광산업의 특성과 육성정책에 관한 연구,” 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000.
- 7) 송태호, “지방화시대의 관광개발정책에 관한 연구,” 고려대학교 석사학위논문, 1995.
- 8) 오홍석, “지방관광행정체계의 발전방안에 관한 연구,” 동의대학교 석사학위논문, 1998.
- 9) 최영민, “관광자원 개발관련 의견조사 — 우리나라 관광관련 공무원의 의견을 중심으로,” 숙명여대 관광학과 강의자료, 2001, p. 18.
- 10) 《한라일보》 2002. 1. 23, “제주지역 관광개발사업 투자재원 조달방안에 관한 연구”를 통해 개발사업자가 사업계획을 신청한 후 2년을 넘겨야 시행할 수 있는 현재 개발사업 시행승인기간은 급변하는 경제환경에 적절히 대응하지 못하고 있다며, 간소화된 행정절차 및 여건조성이 시급하다고 주장했다.
- 11) 이러한 이유로 경제적 문제에만 초점을 맞춘 언론과 시민단체에서는 폐지를 주장하고 나섰고 이미 도의회에서 예산을 승인하지 않아 폐지하기로 결정되었다. 하지만 제주발전연구원에서 발간한 《제주도 주요정책 도민의견조사》(2003, pp. 54~59)에서는 앞으로 ‘제주세계섬문화축제’를 개최하여야 합니까? 아니면 폐지해야 합니까? 라는 질문에 도민들의 51.4% (찬성점유율 67.2%)가 ‘계속 개최’하는 것을 원하는 반면, 25.1% (반대점유율 32.8%)는 폐지하는 것이 바람직하다고 응답하여 축제 ‘폐지’보다는 ‘계속 개최’의 의견이 많은 것으로 나타났다. 또한 제주세계섬문화축제 개최를 반대하는 이유는 무엇입니까? 라는 질문에 개최 반대이유에 대해서 ‘예산낭비’가 가장 많은 43.2%이었으며, 다음은 ‘관광객 유인 실패’가 30.8%인 것으로 나타났다. 그리고 앞으로 ‘제주세계섬문화축제’를 어떤 형태로 개최하는 것이 좋다고 생각하십니까? 라는 질문에는 37.2%가 ‘컨벤션센터에서 상시 공연화’해서 축제를 운영하는 것이 바람직하다고 응답하였다. 다음은 ‘마을축제와 연계해서 개최’(29.4%) 하는 방안도 선호하는 것으로 조사되었다. 이처럼 여론조사결과를 보면 계속 개최를 주장하는 층의 비중이 크고 지속적 공연과 주민들과의 연계성을 강조하고 있는 것으로 조사되었다.
- 12) 김재화는 공무원을 대상으로 한 한양대학교 지방자치대학원 석사학위논문인 “관광개발에 있어 지방정부의 역할 조정과 참여에 관한 연구”에서 설문조사결과를 통해 관광개발정책의 결정요인은 단체

- 장의 선거공약이나 지시(46.3%), 문화관광부나 도의 정책(24.2%), 담당 공무원의 판단과 행정의 연계성(10.5%), 용역, 자문 등 전문가의 판단(14.8%), 의회나 지역주민의 민원(4.2%) 순으로 조사분석 하였는데, 관광정책을 단체장의 의지대로 이뤄짐에 따른 수동적 정책집행 등이 관광행정 조직의 약화를 초래하고 있다. 그리고 소위 힘있는 부서가 존재함에 따라 줄서기가 이뤄지는 등 인사정책의 문제 또한 관광행정조직의 발전에 지장을 초래하고 있다.
- 13) 제주발전연구원, 《21세기 제주 제주인 도민의식조사보고서》(1997, p. 233)에 의하면, 관광단지 조성에 대한 자치단체간의 협력을 통한 광역행정의 필요성에 대한 질문에 긍정적 답변이 73.2%, 부정적 답변이 3.3%, 보통이 23.5%로 나타났다.
 - 14) 《강원도민일보》(2003. 2. 9), 광역중심 지방분권에 旻旻. 연구자 재정리.
 - 15) 제주도관광진흥협의회 구성 및 운영조례(제정 2002. 10. 2: 조례 제 2364호) 제 2조 2항 관광관련 행정·민간부문 간 활동과 도·시군 간 업무조정을 통해 관광행정업무의 중복성을 줄이기 위해서 노력하고 있지만 광역자치단체와 기초자치단체 간의 분쟁시 적정한 통합·조정이 가능할지는 미지수이다.
 - 16) 《제민일보》(2003. 6. 24), 복제수준에서 기초·광역단체가 같은 성격의 업무를 함께 취급함으로써 이원화되거나 중복된 행정계층간 관여사무를 일체히 정비할 계획으로 제주도와 시·군으로 이원화되거나 중복되는 사무실태를 조사, 행정자치부에 개선을 건의할 것이라고 밝혔다.
 - 17) 장병권, 《한국관광행정론》(일신사, 1993), p. 101.
 - 18) 《제민일보》(2001. 12. 24), 제주도가 표방해온 '친환경 개발' 원칙이 무색해지고 있다. 영향평가심의위원 대다수가 반대한 해안 매립을 지역주민이 원한다는 구실을 붙여 밀어붙이고, 지하수 보전을 위해 관광지 시설배치를 재검토하라는 일부 위원에 대해 로비도 서슴지 않는 것으로 드러나 제주도가 보전보다는 개발에 치중하고 있다는 지적을 받고 있다.
 - 19) 사이버상에서 여행업을 창업하는 등 인터넷의 발전과 관광산업 환경의 많은 변화, 다양한 관광자원, 급변하는 관광정책 등에 관광진흥법은 신속히 대처하지 못하고 있다.
 - 20) 최영민, 앞의 자료, p. 13.
 - 21) 제주발전연구원, 《제주지역 축제의 진단과 활성화 방안》(2000), p. 190.
 - 22) 제주대학교 송재호 교수는 제주발전연구원에서 발간한 《제주발전연구》 제 2호(1998년)에서 "관광정책의 새로운 통합 패러다임"이란 제목으로, 관광정책은 관광의 부정적 영향을 통제하고 관광산업의 기반이 되는 바로 그 자원을 보호하기 위한 도구로 기능한다. 관광정책수립자는 관광의 긍정적 효과보다는 부정적 영향에 더욱 많은 관심과 주의를 기울여야 한다고 관광정책에서 환경의 중요성을 주장하였다.
 - 23) 《제민일보》(2003. 8. 27), 표준정원제 시행에 따른 제주도 조직개편안이 국제자유도시 개발과 지방분권·첨단산업 육성 등 행정수요와 지역특성을 살리지 못한 채 부분적으로 이뤄져 내부에서부터 늘어난 정원 '나뉘먹기'라는 등의 비판이 속출하고 있다. 관광문화국의 교통업무는 건설국으로 이관하는 것이 한 방안으로 제시되고 있다. 이처럼 조직개편을 위해 다각도의 안이 나오고 있으나 여전히 관광분야에 대해서 미진하다.
 - 24) 문제는 법령우위의 원칙과 상급자치단체 조례 우위의 원칙, 법률유보의 원칙, 자기 사무의 원칙 등 조례제정에서 법적 한계는 있다. 여기에서는 우선 관광정책이 국가사무로 집중되어 있는 시점에서

기관위임사무와 같은 국가사무에 대해서는 조례제정권이 인정되지 않는 자기 사무의 원칙에 대한 완화를 주장한다.

■ 참 고 문 헌

- 《강원도민일보》. 2003. 2. 9일자.
- 김재화. 1999. “관광개발에 있어 지방정부의 역할과 참여에 관한 연구,” 한양대 석사학위논문.
- 김주한. 2000. “한국관광산업의 특성과 육성정책에 관한 연구,” 연세대 석사학위논문.
- 송태호. 1995. “지방화시대의 관광개발정책에 관한 연구,” 고려대 석사학위논문.
- 안중윤. 1997. 《관광정책론》, 서울: 박영사.
- 오경호. 1992. “관광산업발전에서 매스미디어의 역할에 관한 연구,” 제주대 석사학위논문.
- 오홍석. 1998. “지방관광행정체계의 발전방안에 관한 연구,” 동의대 석사학위논문.
- 장병권. 1993. 《한국관광행정론》, 일신사.
- 정해민. 2001. “지방관광행정 효율화를 위한 행정체계 개선방안,” 경희대 석사학위논문.
- 《제민일보》. 2001. 12. 24; 2003. 6. 24일자.
- 제주도. 2003. 《2003년도 주요관광행정현황》.
- 제주발전연구원. 1997. 《21세기 제주 제주인 도민의식조사보고서》.
- _____. 2000. 《제주지역 축제의 진단과 활성화 방안》.
- _____. 2003. 《제주도 주요정책 도민의견조사》.
- 《제주일보》. 2003. 2. 13일자.
- 최영민. 2001. “관광자원 개발관련 의견조사,” 숙명여대 관광학과 강의자료.
- 《한라일보》. 2002. 1. 23일자.
- Clude, Kaspar. 1975. *Die Fremdenverkehrslehre im Grundriss*, Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart, S.105.
- Jost Krippendorf. 1982. “Towards a New Tourism Policies: The Importance of Environmental and Sociocultural Factor,” *Tourism Management*, Vol. 3, No. 3.
- Robert W. McIntosh, and Goeldner, Robert W. Mcintosh & C. R. Goeldner. 1990. “Tourism: Principles, Practices, Philosophies,” New York: John Wiley and Sons.
- UNESCO. 1983. “European Government Approach to Tourism,” *Tourism Management* 4(4): 238.

5. A Research on the Future Direction and Establishment of Jeju's Tourism Policy: Focusing on the Organization, Law and Budget

Jin-Kyu Yang · Young-Hoon Kang

This paper first looks into the problematic issues regarding the tourism policy from the perspective of the presently existing research directions. Then, it looks into the issues regarding the direction of the tourism development, public administration organization, professionalism of the public servants, cooperation between autonomous organizations and the development of the tourism administration through legal systems and budget which is the preparatory stage for the establishment of the tourism policy of Jeju to present some alternatives for these issues. The contents of the research lies within the limit of the present status of the tourism policy, public servant organization and their professionalism as well as cooperation, legal system and budget. The spatial bounda-

ry of the research lies within Jeju's autonomous organizations. As a result, some alternatives such as the development objectives of the Jeju type tourism policy, plan for promoting the professionalism of the public servants as well as the improvement of the tourism administration organizations, strengthening the cooperation between the wide-scale autonomous organizations and basic autonomous organizations, enactment and re-enactment of the laws regarding tourism, and the effective usage of the method of the budget were presented.

Key Words: tourism policy, tourism administration organizations, tourism legal system and budget, tourism cooperation relationships