韓國 OA學會 論文誌
第5卷 第4號, 2000. 12.

2000-5-4-4-7

日本의 觀光政策에 관한 硏究

한 기 장*

A Study on the Tourist Policy in Japan

Ki-Jang Han*

요 약

本 硏究는 日本 觀光基本法이 制定되기까지의 背景과 成立 過程을 시대별로 考察한다. 그리고 관광기본법의 趣旨를 알아보고, 同法 制定當時 및 1960·70년대의 政策과 1995년 觀光 政策 審議會 答申에 의한 政策 方針과의 比較를 중심으로, 21세기의 일본 관광기본법이 再構成되어야 할 內容에 대하여 檢討하는 것을 硏究 目的으로 한다.

Abstract

This present study examines the Japanese Tourist basic law, its background as well as the formation process. Furthermore, this article also investigates the contents of the tourist basic law. In addition, I intend to accomplish a comparative study between a tourist policy enacted by the tourist policy council in 1995 years and the policy enacted in the 1960·70s. As the purpose of the study is concerned, the question related to a recomposition of contents of the Japanese tourist basic law in the 2lst century is considered.

* 大阪大學大學院 經濟學硏究科 博士課程 在學

Ⅰ. 序

일본인의 의식변화에는 戰後 고도 경제성장기를 지나면서 「미래 국민생활의 의식」에 대하여 생각할 때, 「물질적인 면에서의 생활을 풍요롭게 하는 것」보다는 「마음의 풍요나 여유 있는 생활」을 지향하는 등 큰 변화가 있었다. 또한 일본국민은 「향후 생활 중에서 어떤 면에 관심을 두고 싶은가」에 대하여, 1983년 이후 「住居生活」을 제치고 관광을 포함한 「레저·餘暇生活」이 제1위를 나타낸 이후, 1999년의 조사에서도 首位(레저·餘暇生活; 32.3%, 住生活; 25.45%, 食生活; 21.9%)를 차지했다.[1] 이와 같이 여가생활은 일본인이 가장 관심을 갖고 있는 분야 중에 하나가 되었다.(그림 1)

여가생활의 내용을 보면, 종래의 단순한 일로부터의 탈출이라는 소극적인 의미가 않이라, 인간다운 餘暇에대한 추구와 지식 및 교양의 高揚이라는 자기 實現的인 가치를 원하는 적극적인 의미로 변하였다. 이러한 변화 속에 관광·레크레이션 활동이 일본인의 가장 큰 관심으로 되었다. 한편, 일본 내 여행비용과 관광지의 「質」에 관한 문제 등, 관광에 대한 비판과 불만도 적지 않다.

심신의 피로, 발견, 자기 실현이라는 개개인의 내면적 측면부터, 고용확대, 地域振興, 異文化와의 교류 등 경제적·사회적인 측면에 이르기까지, 관광은 여러 가지 효과를 낸다. 이러한 관광에 의한 효과를 극대화하기 위해, 국가와 지방자치단체가 실시하는 제 정책이 관광정책이다. 관광정책을 추진하기 위해 국가가 依據하는 것이 1963년 제정한 觀光基本法이다.

관광기본법이 제정된 1960년대 중반에는, 관광여행은 비상식적인 행동 이였으나 현재에는 생활의 일부가 되었다고 볼 수 있다. 이러한 경제·사회환경이 크게 변화하였고 국민관광을 둘러싼 상황이 크게 변하였다. 이에 따라 관광기본법의 재검토가 필요하게 되었다하겠다.

本 硏究의 目的은 日本觀光基本法의 趣旨를 알아보고, 同法 制定 時 및 1960·70년대의 政策과 1995년 觀光政策審議會答申에 의한 政策方針과의 比較를 중심으로, 同法의 成立과 變遷過程을 文獻을 通하여 檢證하는 것을 目的으로 한다.

Ⅱ. 觀光政策의 成立過程

관광기본법 제정에 이르기까지 同法의 성립과정을 알아보고자 한다. 일본의 관광정책은, 明治시대 鐵道院의 指導와 경제계 협력으로 설립된 Japan Tourist Bureau 개설이 시초라 하겠다. 이것은 외국인 관광객의 유치와 여행알선을 하는 민간조직으로서, 현재 日本交通公社의 전신이다.[2] 러일전쟁 후 경제재건의 일환으로, 외국인 관광객의 유치로 외화획득을 인식한 것이었다. 이러한 것은 유럽과 美洲에서는 19세기말부터 정책적으로 행한 것으로 보인다. 이 시기 선진각국은 외국인 관광객의 유치를 추진하는 조직을 만들고, 관광루트의 개발, 숙박업, 여행업 등의 정비에 힘쓰고, 관광객의 편의와 안전성 향상에 노력하였다. 일본에서도 기본적으로 선진국의 정책을 답습하였다 하겠다.

Japan Tourist Bureau에 이어 1925년에는, 鐵道省 내에 國際觀光局이 설치되었다. 그 다음해인 26년 재단법인 국제관광협회가 설립되어, 외국인 관광객의 유치를 목적으로 한 해외선전 업무를 전담하게 되었다. 한편, 외국인 관광객용의 호텔정비를 위해 1927년부터 국가가 長期低利의 財政融資를 하였다.[3]

그 후 1941년 태평양전쟁으로 군사관계 이외의 행정부문 축소로, 관광행정도 중단, 업무정지를 하여야 하였다. 전쟁으로 피폐해진 일본은, 소위 '평화국가'로서 탈바꿈하기 위해 해외관광객 유치를 추진하기 시작하였다. 중요한 사항으로서 1949년 通譯案內業法, 國際觀光호텔整備法, 52년 旅行斡旋業法 등 이였다. 또한 정부 관광관련 기관으로 敗戰 前의 국제관광국이 1946년 6월 관광사업에 관련된 제 관청이 하나가 되어 운수성 철도총국 업무국 에 관광과가 설치되었다.[4] 이것이 현재의 관광행정을 주관하는 運輸省 運輸政策局 觀光部 (기획과, 여행진흥과, 관광지역진흥과) 의 전신이다.

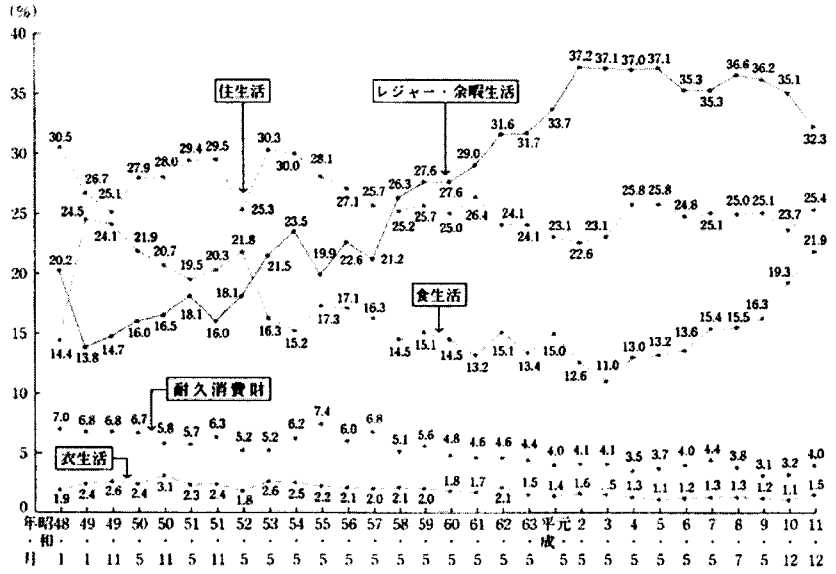


그림 1. 〔向後 生活의 力點〕
1. 總理府 弘報室(국민생활에 관한 여론조사) 1999.12.
2. 내구소비재: 자동차, 전기제품, 가구 등의 내구소비재.
3. レジャー: 레저생활.
4. 昭和48年(1973년), 平成元年(1989년)

Ⅲ. 觀光基本法의 制定과 審議會

3.1 制定背景

1950년대까지의 일본경제는 價格機構에의한 자원배분을 基調로 하고 있었으며, 輸入制常制, 對內直接投資規制라는 保護政策을 취하고 있었다. 1960년 6월 貿易·外換自由化를 발표하고 보호무역에서 자유무역 체제로의 전환을 도모하였다. 또한 1964년 일본은 OECD에 가입한 이래, 對內 直接投資의 자유화(자본자유화)도 중요한 정책과제가 되었다.[5]

관광에 관한 시책은 광범위하고, 관련 행정기관도 많기 때문에, 종합적이고 효율적으로 추진하기 위해, 법안 수립에 관하여 전쟁 전부터 정부 내에서 논의되었다. 그러나 현실적으로 법 제정까지는 이르지 못 했다.[6]

1964년 동경올림픽을 계기로 외국인 관광객의 증가가 예상되고, 관광에 대한 일본인의 관심이 매우 고조되었다. 이러한 상황 속에 관광에 관한 기본적인 정책을 수립할 필요가 대두되어, 1963년 관광기본법이 제정되었다. 국제관광의 面에는 외국인 관광객의 증가, 미국에서 국제여행법의 제정 등과 국내관광에서는 경제성장으로 일본인의 관광에 대한 관심고조와 관광지, 관광자원의 보호, 관광지 개발로 인한 지역간 격차 등의 변화가 있었다.

同法은 국가 정책의 근간을 이루는 중요한 법률 이었다. 1963년 당시 기본법으로는 教育基本法(47년), 原子力基本法(55년), 農業基本法(61년), 災害對策基本法(61년)과함께 중요한 법률 이였다. 이와 같이 관광기본법 제정까지는 많은 관계자가 노력한 결과라 하겠다.[7]

관광기본법은 관광의 발전을 기본으로 한, 관광에 관한 정책목표를 중요 항목으로 이루어진 국가의 기본방향을 나타낸 法이라 하겠다.

3.2 觀光基本法의 槪要

관광기본법은 前文과 5章23條로 구성되어 있다.

第1章 〔總則〕

第1條 국가의 觀光에관한 政策目標

第2條 국가의 施策
第3條 地方公共團體의 施策
第4條 法制上의 措置등
第5條 年次報告등

第2章 〔國際觀光의 振興〕
第6條 外國人觀光客의 來訪促進
第7條 外國人觀光客에대한 接遇向上
第8條 國際觀光地 및 國際觀光루트의 總合的形成

第3章 〔觀光旅行者의 保護 및 觀光에대한 施設의 整備등〕
第9條 觀光旅行의 安全確保
第10條 觀光旅行者의 便利增進
第11條 家族旅行과 기타 健全한 國民大衆의 觀光旅行의 容易化
第12條 觀光旅行者의 過度한 集中緩和
第13條 低開發地域의 觀光開發
第14條 觀光資源의 保護, 育成 및 開發
第15條 國土의 美化

第4章 〔行政機關 및 觀光關係團體〕
第16條 觀光行政에관한 組織의 整備 및 運營改善
第17條 觀光關係團體의 整備

第5章 〔觀光政策審議會〕
第18條~第23條 觀光政策審議會의 設置, 權限, 組織등

3.2.1 觀光基本法의 前文에 關하여.

일본국 헌법을 포함하여 교육기본법, 농업기본법 등의 타 기본법에도 있는 조항이다. 관광기본법의 경우 관광의 중요성 및 관광에 관한 기본정책 입안의 필요성 등을 국민에게 충분히 이해시키려는 것을 관광기본법에는 전문이 있으며, 전문은 〔법령의 목적과 기본원칙을 엄숙히 선언한다.〕 라고 하여, 법률의 주목적의 하나로 하고 있다.[8] 더하여 관광에 대한 기본적인 인식도 기술하고 있고, 당시의 관광정책을 檢證하는데 중요한 내용으로 생각되어 진다.

관광은 국제평화와 국민생활의 안정을 상징하는 것으로, 그 발달은 항구적인 평화와 국제사회의 상호 이해를 증진하고, 건전한 문화적 생활을 향유하려는 일반 국민의 理想인 것이다. 또한 관광은 국제친선의 증진만이 않이라 국제수지의 개선, 국민생활의 긴장완화 등 국민경제의 발전과 국민생활의 安定向上에 기여하는 것이다. 이러한 관광의 사명은 어떠한 나라에도 같으며 앞으로도 변하지 않고, 민주적이며 문화적인 국가 건설과 국제사회에 공헌하는 중요한 요소라 생각된다.

소득수준의 향상과 생활의 복잡화를 배경으로, 관광여행객의 증가는 관광에 대한 국제경쟁의 激化등으로 관광의 경제·사회적인 존립기반을 크게 변화시키고 있다. 이러한 사태에 대응하여 관광 여행객의 편의증진을 위한 제 조건의 不備를 보완하고 국제 경쟁력을 강화하려는 과제에 직면하고 있다고 하겠다.

3.2.2 觀光基本法의 目標와 施策

관광정책의 목표는 아래와 같다.

국가의 관광에 관한 정책목표는, 관광은 국제수지 개선 및 외국과의 경제문화의 교류촉진, 국민보건의 증진, 노동의욕의 증진 및 교양의 향상에 공헌함과 함께 외국인 관광객의 來訪促進, 관광여행의 안전확보, 관광자원의 보호·육성 및 개발, 관광에 관한 시책의 정비 등을 위한 시책을 行함으로서, 국제관광의 발전 및 국민의 건전한 관광여행의 보급발전을 도모하며, 국제친선의 증진, 국민경제의 발전 및 국민생활의 안정향상에 기여하고 지역간 격차를 시정하는 것으로 한다.

위의 목표를 실현하기 위해 施策이 8項目으로 되어있다.

1. 외국인 관광객의 來訪촉진 및 외국인 여행객에 대한 接客향상을 도모한다.
2. 국제관광지 및 국제관광 루트의 종합적 形成을 도모한다.
3. 관광여행의 안전 및 관광 여행객의 편의증진을 도모한다.
4. 가족여행과 기타 건전한 국민대중의 관광여행의 容易化를 도모한다.
5. 관광 여행객이 한 곳으로 과도한 집중하는 것을 완화시킨다.
6. 低開發地에 관해 관광개발을 도모한다.
7. 관광자원의 보호·육성 및 개발을 도모한다.
8. 관광지에서의 風致美觀을 유지한다.

또한 위의 8항목은 제6조에서 제15조까지 각각 對應하고 있다. 즉, 1호의 〔외국인 관광객의 來訪증진〕에 관해서는 제6조 (해외관광 선전의 충실강화 등)에, 같은 1

호의 〔외국인 관광객에 대한 接客의 향상〕에 관해서는 제7조(外客을 위한 숙박시설의 정비 등)에서 대응하고 있다. 2호 〔국제 관광지 및 국제관광 루트의 종합적 形成〕이 제8조 (관광 기본시설, 外客을 위한 여행관계시설의 정비 등), 3호는 〔관광 여행객의 안전확보〕에 관하여는 제9조 (사고의 발생방지 등), 〔관광 여행객의 편의증진〕에 관하여 제10조 (공공적 여행관계 시설의 정비 등)에 대응하고 있다. 4호 〔가족 여행객 등의 容易化〕는 제11조 (적절한 여행관계 시설의 정비 등), 5호 〔관광 여행객의 과도집중의 완화〕는 제12조 (집중완화에 효과적인 시설의 정비 등), 6호 〔저개발지역의 관광개발〕은 제13조 (관광적지의 시설의 정비 등), 7호 〔관광자원의 보호 등〕은 제14조 (문화재의 보호 등), 8호 〔風致美觀의 유지 등〕은 제15조 (국토의 미화)에 각각 대응하고 있다.

前章에서 기술한 바와 같이 관광기본법 제정까지의, 일본 관광정책의 주안점은 국제관광의 발전, 즉 외국인 관광객의 誘致와 관광사업의 振興에 있다. 그러나 여행의 대중화로 〔국제관광의 발전〕 및 〔국민의 건전한 관광여행의 보급, 발전〕을 도모하고, 국제친선의 증진, 국민경제의 발전, 국민생활의 안정향상, 지역간 격차의 시정이 관광정책의 중요과제로 등장하였다.

이러한 상황 속에서 관광기본법은 제정되었으며, 특징으로는 前文에서 〔관광에 관한 새로운 方向을 발키고, 관광에 대한 정책의 목표를 제시한다.〕 와 같이, 제정당시의 관광에 대한 기본적 방침을 제시한 법률이다. 〔관광사업진흥〕입장에서 뿐만 않이라 국민입장을 고려하고, 그 진흥의 중요성을 나타낸 것이다.〔9〕

3.3 觀光政策審議會

관광정책심의회는 관광에 관한 중요사항을 調査審議하기 위해, 관광기본법 제18조에서 정하고, 同法이 제정된 1963년부터 조직되었다. 관광정책심의회는 관광기본법 제5조 제2항의 규정에 근거하여, 정부가 매년 작성하는 관광에 대한 年次政策(관광백서로서 국회에 제출되는 것이 의무화 되어있다.)에 관하여 諮問하는 것 外의, 제19조 제1항 규정에 의하여 內閣總理大臣과 관계 各 大臣의 자문에 응하여 중요사항에 調査審議하게 되어있다.〔10〕

Ⅳ. 1960·70年代의 觀光政策

1960년대의 일본경제는, 특히 60년대 후반에는 50년대의 경제성장을 넘는 높은 성장률을 보였다. 이 시기에는 산업구조의 고도화, 산업조직의 다원화가 진전되었고, 1965~68년에는 경상수지의 黑字國으로 전환되었다.〔11〕 1970년대에는 선진국형 경제의 樣相이 일층 가속화되었으며, 국민의 의식은 고도성장의 추구에서 다양한 〔成長의 代價〕의 해결을 요구하는 방향으로 전환되었다. 이러한 경제·사회의 변화과정에서 관광정책은 새로운 방향을 모색하게 되었다. 以下, 대표적인 관광정책심의회의 諮問, 答申을 고찰하고자 한다.

前章의 〔관광정책심의회〕에 관하여 기술한 바와 같이, 동 심의회는 관광에 대한 年次政策을 관광기본법이 제정된 이후, 1964년부터 매년 정기적으로 諮問, 答申을 하고 있다. 한편 제19조 제1항에 관해서는 자문이 1960년대 중반부터 집중적으로 이루어 졌으며, 그 내용을 살펴봄으로서 자문, 답신의 개념과 일본의 관광정책을 되돌아보고자 한다.

4.1 『國際觀光地 및 國際觀光 루트의 整備方針에 關하여』(答申, 1965년 10월 29일)

외국인관광객의 유치를 추진을 위해 관광루트의 정비와 관광기본법에 관한 국가 정책의 大綱(제1장 제2조)의 제2항목(국제관광지 및 국제관광 루트의 종합적 形成을 도모한다.)을 그대로 계승하고 있다고 하겠다. 이 〔정비방침〕의 내용을 요약하면 1970년 개최된 萬國博覽會에 대비하여 국제관광지의 정비와 각 국제관광지를 연결하는 周遊루트(10루트)와 東京으로부터 주요도시를 경유하여 삿포로 및 후쿠오카에 이르는 縱貫루트(2루트)를 결정하고 각 관광지 및 관광루트별로 要所의 정비방침을 정하는 것이었다.

관광정책심의회는 정부안에 대하여 대체적으로 타당하다는 내용의 答申을 하였다.〔12〕

또한 관광정책심의회는 정부안의 실행에 있어, 유의해야 할 사항으로는 다음과 같이 하였다.

- 정비방침은 국제관광지 및 국제관광 루트정비를 제1 기획으로 하고, 그 실현을 위해 매년 도에 정비 계획을 책정한다.
- 1970년도 해외여행수입 1억 2,500만 달러에 걸 맞는 외국인관광객 70만명 유치를 도모하기 위해, 해외 선전체재의 강화, 외국관광객의 여행경비의 경감, 외국인 관광객 여행알선 체재의 충실화에 강력한 시책을 강구한다.
- 관광자원의 보호강화를 위해 현지 관리의 강화 및 보호와 개발이용과의 조정을 도모한다.
- 관광개발의 추진에 이바지하기 위해 지역적인 관광사업시설을 포괄적으로 하는 財團抵當制度 창설 등의 조치를 한다.
- 국가와 지방 공공단체 및 지방 공공단체 상호간의 연락조정을 긴밀화한다.

4.2 『最近 國際情勢의 變化에 對處하여 國際觀光의 振興을 圖謀할 必要가 있는 外客誘致 및 準備體制의 整備에 關하여』 (答申, 1967년 11월 28일)

수년 후 있을 국제적인 대량 항공운송기 취항 등에 대비하여 항공업계의 혁신을 필요로 하고, 국제관광의 혁신적인 확장기의 도래를 예측하고, 외국인관광객을 일층 유치할 수 있도록 하며, 국제여행수입의 증가를 목표로 한다. 또한 국제적 행사로서 만국박람회에 더하여 1972년 동계올림픽 삿포로대회의 개최도 있어, 외국인 관광객유치에는 앞으로 기대되지만 來訪外客의 증가를 넘는 해외여행 일본인수의 증가경향에 의해 국제 여행수지의 대폭적인 적자를 우려하고 있다.(그림 2, 참조) 이러한 이유로 외국인 관광객유치 활동의 강화와 준비체재의 정비를 위해 方策을 기술하고 있다.[13]

4.3 『經濟社會의 發展에 따른 國民生活의 變化에 對應하는 觀光의 姿勢 및 그것을 達成하기 위한 基本政策』(答申; 1968년 9월 25일)

위 내용에 대한 자문은 제1차 답신 〔국민생활에서 관광의 본질과 그 미래상〕(1969년 4월), 제2차 답신 〔바람직한 관광발전을 위하여〕(1970년 7월)등을 2회에 걸쳐 답신을 하였다.

위 답신에서는 관광의 본질에 대해 정확한 이해가 필요하며, 그 것에 근거하여 특히 물질문명과 정신문화를 종합한 광범위한 시야에서 관광정책을 수립하는 것이 급선무이다. 기본적인 방향을 5항목 들고 있다.

1. 관광자원의 보호정책, 보존과 개발의 조화 2. 관광수요의 激增에 대한 공급체재 3. 관광개발의 기본적 방향 4. 정보, 교육 5. 관광사업의 지도감독 등이었다.

그 중에서 1. 관광자원의 보호정책, 보존과 개발의 조화에 관해서, 他 答申에 없는 특징적인 내용이 이하와 같다.

교통수단, 특히 자동차에 발달로 관광객의 행동력이 증가하고, 또한 급속한 각종 개발의 진전과 파괴력의 증가에 따른, 자연과 문화재의 보호정책은 긴급을 필요로 하는 과제가 되었다. 이를 위해 절대적으로 보호해야 할 것에 대해, 인간과의 단절구역을 설정하는 것을 포함하여 전국적으로 보호구역을 정할 필요가 있다. 또한 각종 보호입법의 조정통합, 규제의 강화를 도모하고 개발문제와 관련하여 公共性에 대하여 私權의 제한을 검토하여야 한다.

그 당시 고도성장에 따른 공해문제와 자연파괴에 관심이 집중되어, 亂開發 등에 대하여 비판과 반성이 계속 되었다. 答申에서도 관광자원의 보호를 긴급한 과제로 하여, 필요에 따라 사람의 출입을 일체 금지하는 절대지역을 설정하여야 한다고 하였다.[14]

이 答申에서 관광의 정의를 다음과 같이 설명하고 있다.

〔觀光이란, 개인의 자유시간(여가) 중에 鑑賞, 知識, 體驗, 活動, 休養, 參加, 精神의 鼓舞등, 생활의 변화를 원하는 인간의 기본적인 욕구를 충족하기 위한 행위(레크레이션) 중에서, 일상생활을 떠나서 자연, 문화 등의 환경에서 行하는 一連의 행동이다.〕 이 정의에서 여가생활을 행위목적에 의해 레크레이션과 그 외의 활동으로 나누어, 레크레이션 중에서 일상생활을 떠나 행하는 것을 관광이라 하였다.

4.4 『最近 內外情勢의 變化에 對應하는 國際觀光의 意義 및 政策』(1972년 9월)

答申〔국제관광의 의의 및 정책〕(1973년 8월 27일)에는 〔국제관광의 의의 및 정책방향〕(1972년 12월)의 내용이 포함되어 있다.

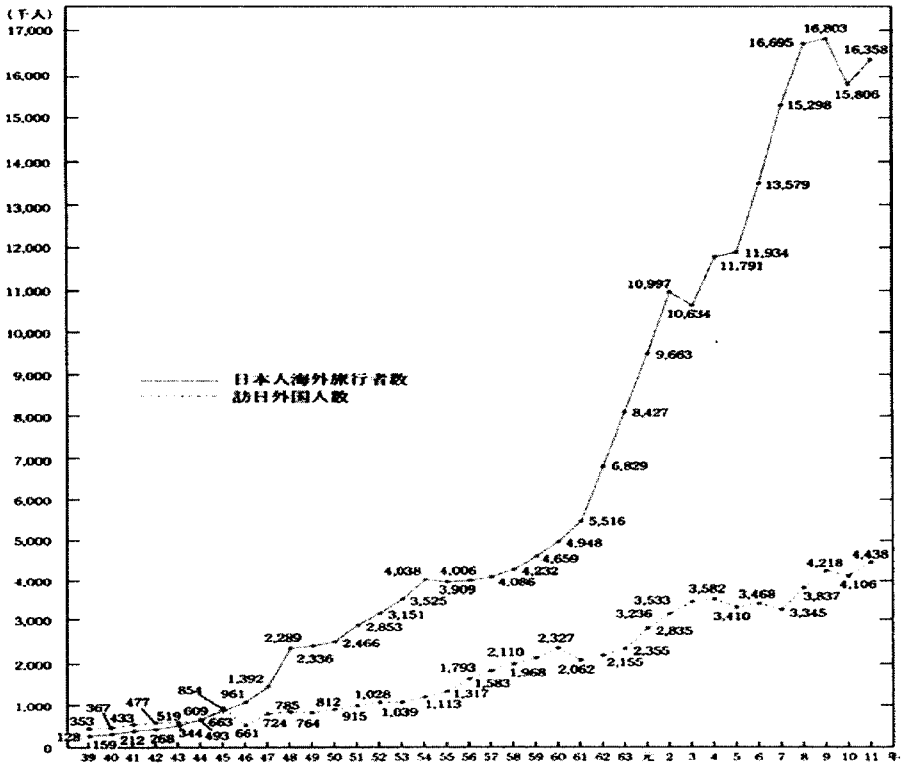
국제관광에 관한 정책이지만, 자문내용에는 국제수지의 흑자기조로의 전환이 그 배경이 되었다. 前述한바와 같이 일본은 패전 후, 국제수지의 적자를 고심하면서 경제성장을 해 왔기 때문에 국제 관광정책은 외화획득을 중요한 목표로 하였다. 그러나, 외국인 관광객 유치에 의한

외화획득이라는 목적은 국제수지의 흑자기조의 정착으로 그 의미가 저하되었다. 그렇다고 하여 국제관광이 가져다 주는 상호이해, 국제친선의 증진이라는 목적은 시대변화와 관계없이 보편적인 목적이라는 것이 확인되었다. 더욱이 일본인의 해외 여행자수에 비하여, 訪日 외국인 관광객의 증가는 검토하여야 할 문제이다. 이와 함께 새로운 경제정세와 국제정세의 변화를 생각 할 때, 개발도상국에 대한 국제관광 분야에서의 원조 등, 새로운 시점에서 국제관광의 자세를 인식 할 필요성이 있다. 이를 위해 관광정책심의회에서는 1971년 3월 國際觀光部會를 발족하고, 국제관광의 새로운 의의를 생각하여 국제관광의 자세에 관하여 심의를 시작하였다.

1980년대 후반의 일본경제는 內需擴大에 의해 호황국면을 接하게 되나, 버블 景氣를 지나 91년 후반 이후 불황에 직면하였다. 그러나 국민 개개인의 의식에는 前章에서 기술한바와 같이 큰 변화는 없으며, 일층 더 국제여행의 진전이 가속화하는 경향(그림 2)을 보이고 있다.

1990년대의 관광에 관한 법률이 새롭게 제정되었으며, 92년에 〔지역 전통예능 등을 활용한 행사의 실시로 관광 및 특정지역 상공업 진흥에 관한 법률〕, 95년 〔農山漁村 체재형 휴가활동을 위한 기반정비 촉진에 관한 법률〕, 같은 해 〔국제회의 등을 유치촉진 및 개최의 원활 등에 의한 국제관광의 진흥에 관한 법률〕, 97년 〔외국인 관광객의 來訪地域 다양화 촉진에 대한 국제관광 진흥에 관한 법률〕 등에 제정되었다.

1990년대의 관광정책을 특징적으로 나타내는 것으로 1995년에 있었던 答申 『今後 觀光政策의 基本的인 方



(그림 2) 〔일본인의 해외여행자수, 訪日 외국인수의 推移〕
1. 法務省 자료를 기초로 運輸省 運輸政策局 觀光部 집계.
2. 訪日 외국인이란, 法務省 〔출입국관리 통계년보〕의 입국외국인수에서 일본에 거주하는 외국인을 제외한 것.
3. 昭和39年(1964년), 平成元年(1989년)

向』이 있다. 이하 答申을 중심으로 과거의 정책과 비교 고찰 하고자 한다. 또한 이 시기의 答申으로는 『1998년도의 관광정책』(答申, 1998년 5월)과 『1999년도의 관광정책』(答申, 1999년 4월)의 答申이 있다.

관광기본법의 제정이후, 각종 자문, 답신을 행하여 왔던 관광정책심의회는 2001년부터 중앙관청의 통폐합으로 國土交通省의 交通政策審議會로 이관된다.

5.1 『今後 觀光政策의 基本的인 方向』(諮問; 1994년 5월, 答申; 第39号, 1995년 6월)

本 答申은 1995년의 年次觀光政策이외의 諮問, 答申으로 90년대 중반의 정책변화에 중요한 의미를 갖고 있다.[15]

7 本 答申은 前文에 이어서, Ⅰ. 관광을 생각하는 기본시점 Ⅱ. 21세기의 관광을 창조하기 위한 구체적인 방책의 제언 Ⅲ. 시책의 진행방법 등으로 3部 構成이다.

전문에서, 〔관광은 국민생활에 불가결한 것이다.〕〔관광은 지역경제와 문화를 활성화 시켜 지역진흥에 기여한다.〕〔국내산업의 空洞化를 우려하는 것에 대해, 관광산업은 21세기 국가의 새로운 고용을 창출시킨다.〕〔국제관광 교류로 국제상호 이해의 증진을 도모하고 국제수지의 균형화에 일익을 담당한다.〕라는 인식을 나타냈다. 또한 관광을 〔21세기 국가의 경제사회 발전의 核〕이라고 정하고, 本 答申이 국가, 지방공공단체, 경제계 그리고 일반 국민을 향해 제언한 것이다라고 기술하고 있다. 또한 전문 중에, 관광의 정의를 〔여가시간 중에서 일상생활을 떠나, 行하는 여러 가지 활동이며, 만남, 배움, 놀이라는 것을 목적으로 하는 것〕 이라 하였다.

答申의 本則에는 〔Ⅰ. 관광을 생각하는 기본적인 시점〕은 국가의 관광정책을 정하는 중요한 근거가 되어, 이하와 같은 7항목의 기본적인 시점으로 되었다.

1. 모든 사람은 여행을 할 권리가 있다.
2. 일본은 물건을 만드는 立國에서, 여유 있는 관광입국으로 전환 할 필요가 있다.
3. 관광산업은 21세기의 경제를 선도하는 기간산업이며, 국내고용을 새롭게 창출한다.
4. 국내여행은 대대적인 시스템 변경이 필요하다.
5. 지역의 문화를 발견, 창조하고, 지역을 진흥시키는 것은 관광의 힘이다.
6. 국제관광은 국제상호 이해를 증진시켜 일본의 국제수지를 균형화 시킨다.
7. 관광은 문화유산, 자연환경, 각지의 전통을 보호하야 한다.

〔Ⅱ. 21세기의 관광을 창조하기 위해 구체적인 方策을 提言〕에 관해, 13항목의 구체적인 방책이 제시되었다.〔16〕

1. 모든 국민이 여행을 할 수 있는 여유의 실현.
2. 障害者, 高齢者등의 여행촉진과 환경정비.
3. 관광 서비스질의 향상을 위해 관광산업 진흥의 종합적인 검토.
4. 관광대학 등 고등교육 연구기관의 설립으로, 인재육성과 관광학의 진흥.
5. 새로운 정보 시스템을 활용한 관광 서비스의 고도화 및 유용성 있는 관광통계의 정비.
6. 저가격화와 가격·서비스 체계의 다양화로 국내여행 시스템의 변혁.
7. 장기체류형과 거점형의 관광을 위한 시설 정비와 시스템의 개발.
8. 지역과 관광사업이 연계하여 작성하는 관광 지역진흥계획 등으로 지역의 주체성 있는 관광지 만들기.
9. 지역의 특색 있는 관광소재를 이용한 觀光魅力의 증진.
10. 2국간 관광협의, 관광관계 국제기관을 통한 국제공헌 등으로 국제관광교류의 확대.
11. 명확한 방침에 의해 對象國을 중점화 한 체계적인 국제협력의 증진.
12. 국제 컨벤션의 진흥, 국내여행의 저렴화, 容易化 등으로 訪日 외국인의 증가.
13. 자연보호, 문화 등의 보전을 배려한 관광지 정비 등을 제언하고 있다.

그리고 〔Ⅲ. 施策의 進行方法〕에 대해서는, 本 答申의 내용을 실현하기 위해 運輸大臣은 기본방침을 策定하여, 관계관청 등과 협의하고 구체적인 행동계획을 정할 것을 제언하였다.

또한 기본방침 및 행동계획에서 향후 10년간의 목표를 설정하고, 목표에는 국민의 休暇日數, 障害者, 高齢者 등의 여행일수, 국민의 국내여행 일수, 교류인구수, 일본인 해외여행자수, 訪日외국인수 등이 포함되는 것이 바람직하다고 하였다. 행동계획의 추진을 위해 규제완화와 지원조치 등을 실시하도록 提言하였다.

5.2 觀光에 關한 基本的인 觀點의 變換

本 答申은 관광기본법의 이념 및 1960대 중반에 있었던 중요한 관광정책에 관한 答申(年次觀光政策이외의 답신)의 내용과 비교하면 다음과 같은 기본적인 시점의 차이가 있다.

- 國民은 旅行을 할 權利
- 觀光産業은 21世紀의 經濟를 리드하는 基幹産業
- 國內旅行의 大規模의 시스템變更이 必要性
- 地域文化의 發見, 創造를 포함한 觀光振興
- 國際觀光의 振興을 通한 國際收支의 均衡化
- 觀光은 文化遺産, 自然環境, 各地域의 保護者

위 항목을 항목별로 고찰하고자 한다.

- 國民은 旅行을 할 權利

종래의 〔국민 여행의 촉진〕이라는 형태보다, 〔여행은 권리〕를 강조하고 적극적으로 국민 여행을 조성하고자 하였다. 이와 같이 여행을 중심으로 한 관광활동을 단순한 놀이 이상으로 정의하였다는 것이 중요한 의미가 있다. 또한 이것에 의해 모든 사람이 여행하는데 지장이 없도록 국가의 책임이 더욱 강조되었다.

- 觀光産業은 21世紀의 經濟를 리드하는 基幹産業

〔관광은 국내경제 중에서 지역경제간의 격차를 시정하는데 이바지한다.〕라는 관점에서 국민경제, 사회 중에서의 관광에 위치를 명확히 하였다. 즉, 관광이야말로 국민의 餘裕와 活力을 주고 다양한 가치관으로의 寬容性과 다양한 想像力을 길러서, 국가의 생존력을 높인다는 점을 지적하는 동시에 21세기의 기간산업으로 관광진흥의 중요성을 지적하고 있다.

- 國內旅行의 大規模의 시스템變更이 必要性

근년의 국내관광에 대한 요구가 크게 변화하는 가운데 관광에 관한 수요관계에는 構造的, 質的인 差가 있다. 종래의 국내여행의 조건, 환경에 관해 근본적인 변화가 필요하게 되었다.

- 地域文化의 發見, 創造를 포함한 觀光振興

지역과의 관련성을 생각 할 때, 지금까지는 관광에 의한 지역간 경제격차의 시정을 중시하였지만, 지역 문화를 중시하는 시점으로 변화하였다. 즉, 觀光이 振興이루어짐으로서 지역주민의 소득수준을 향상시킬 뿐만 안이라, 새로운 문화가 창조된다는 관점을 알 수 있다. 따라서 각각의 관광관련 사업자의 營利追求라는 관점만이 안이라, 지역전체의 문제로서 지역일체가 되어 관광진흥에 힘쓰는 자세가 바람직하다고 하겠다.

- 國際觀光의 振興을 通한 國際收支의 均衡化

1965년의 자문〔국제관광지 및 국제관광 루트의 정비방침에 관해〕 및 67년의 자문〔최근의 국제정세의 변화에 대처하여 국제관광 진흥을 도모하기 위해, 필요로 하는 외국인 관광객 유치 및 준비체제의 정비에 관하여〕에 대하여, 答申은 외국인 관광객의 유치를 도모하여, 국제여행 수지의 적자를 줄이는데 전력을 다하고자 하였다. 그러나 이번 答申은 〔국제관광의 진흥으로 국제수지의 개선〕을 〔무역흑자를 국제여행수지의 적자로 相殺하므로 국제수지의 균형화〕라는 의미로 사용된다는 점이 큰 차이점이다.

- 觀光은 文化遺産, 自然環境, 各地域의 保護者

1968년 자문〔경제사회의 발전과 함께 국민생활수준의 변화에 대응하여 관광의 자세 및 그 목적을 달성하기 위한 기본방책〕에 대한 답신은, 관광공해라는 단어가 등장하는 등, 관광개발에 따른 자연환경의 파괴방지의 필요성에 관하여 기술하고, 관광에 의한 자연파괴에 경종을 울리게 되었다. 즉, 관광이용과 관광자원의 보호는 정 반대의 개념으로서 이해되기 쉬우나, 관광을 자연환경의 파괴자로서 自制할 것을 요구하는데 그치지 않고, 보호자로서의 입장으로 환경보전을 위해 經費의 제공 등으로 적극적인 역할을 기대하고 있다. 다시 말해 觀光利用을 통해 관광자원, 환경을 보호하는 자세로 변화한 것이다. 이에 따라 지역의 책임자는 持續可能한 관광의 실현을 향해, 보다 적극적으로 임할 것을 요구하고 있다.

5.3 國際觀光호텔整備法과 旅行業法

運輸省은 위 2가지 법률을 1992년과 95년에 개정하였다.

國際觀光호텔整備法은 1949년 제정한 후, 외국인 接客의 충실화에 기여하기 위해 여러 번 개정해 왔으며, 訪日 외국인관광객지의 요구의 다양화에 대응하여 외국인 접객주임제도의 도입을 중심으로 한 소프트 면을 충실히 하는 한편, 하드웨어 면의 기준을 완화한다는 것을 상세

히 省令에 위임하였다. 또한 정보제공제도의 창설, 사업자단체에 의한 자주적인 활동의 촉진, 지정등록기관의 도입 등의 요소의 개정을 행하였다.

旅行業法은 1952년 여행알선업법의 제정이후, 여행자의 보호 및 여행업자의 건전한 발전을 도모하기 위해 여러 번 개정하여 왔으며, 근년의 해외여행의 일반화 등에 대처하고 한층 더 소비자 보호를 도모하기 위해 여행업법의 일부 개정과 표준여행업 약관의 개정을 행하였다.

Ⅵ. 結

관광기본법 제정이 된 후, 곧 40년이 되며, 그 동안 일본경제는 높은 성장을 하여 일인당 GNP가 비약적인 증가를 보였고, 고도 경제성장 시대에서 저성장시대, 버블 경제기 그리고 소위, 平成不況이라고 하는 새로운 시대로 바뀌면서 국민생활도, 전기기구나 자동차등의 물질적인 풍요를 원하는 시대에서 여유, 사는 보람 등의 정신적인 풍요와 개성을 최대한으로 살리는 생활로 그 중점이 이동하는 등, 관광을 둘러싼 상황이 많이 변화한 것이 명백해 졌다.

이러한 상황에서 국민생활에 여유와 풍요로움을 주는 것으로, 또한 21세기 일본산업 및 지역진흥의 核으로 관광에 대한 기대는 근년 점점 높아지고 있고, 앞으로 관광정책의 기본적인 방향은 새롭게 확립 할 것을 요구되어, 1995년 答申 『今後 觀光政策의 基本的인 方向』으로 이어지게 되었다.〔17〕 위에서 고찰한 바와 같이 본 답신은 관광에 관한 기본적인 視點이 종래의 관광기본법과는 다르다. 관광기본법의 정신과 현재의 관광정책의 지침에는 乖離가 생기게 되었다.

앞에서 고찰한 바와 같이, 관광알선업법(여행업법), 국제관광호텔정비법은 근년 대폭적인 개정이 있었다. 패전후 제정된 몇 가지의 기본법, 예를 들면 농업기본법(農林水産省)은 새로운 기본법 제정을 하게 되었다. 또한 관광기본법이 제정된 후 제정된 공해대책기본법(1967년)은 1993년 환경기본법 제정으로 폐지되었다.〔18〕 관광기본법도 신중히 개정하는 논의를 할 때가 되었다하겠다.

〔觀光의 定義〕에 대하여도 재고할 여지가 있다. 관광정책상의 〔觀光〕은 1969년, 95년의 답신에서 일관되게 〔관광=일상 생활권을 떠나서 행하는 것〕이라 하였으나, 관광의 日常化, 모빌리티의 발달이라는 상황에서 日常生活 圈內에서의 〔觀光〕의 존재도 시야에 두어 논의할 필요가 있다. 이러한 관점에서 관광에 대한 정의를 새롭게 하여 관광기본법의 재구성을 검토하여야 할 것이다.

또한, 다음과 같은 사항을 검토해야 할 것이다.

1.국민의 여행환경의 개선

여유 있는 생활 실현을 위해 가족 모두가 여행을 즐길 수 있는 사회환경을 조성해야 한다. 미래 장기체재형 여행의 추진, 연차휴가를 얻을 수 있는 사회환경 만들기 등의 시책이 중요하다.

2.정보화 사회에 따른 관광정보의 제공

정부는 전자정부의 실현 등, 미래의 고도정보통신사회의 도래를 대비하여 기반조성에 노력해야 한다. 이를 위해 국내관광의 각종 정보를 수집, 제공할 기초를 정비하고 인터넷 등을 통한 외국어, 일본어로 국내외에 제공하고, 외국관광과 국내관광의 촉진을 도모하여야 한다.

3.새로운 국내관광지의 창조

국내관광의 활성화를 위해 매력 있는 국내관광지의 창조가 필요하다. 이를 위해 각 지역에서 관광의 중요성에 대한 이해의 증진, 관광지의 개성화, 명확한 비전에 따른 〔지역 만들기〕, 다양한 관광 메뉴의 제공, 각 도시의 관광 매력, 農山村의 관광 매력도의 증진 등, 매력 있는 국내관광지의 창조를 위해 보다 적극적인 대응이 요구된다.

4.외국관광객의 유치

웰컴 21, 〔外客誘致法〕 등을 기초로 외국관광객의 지역으로의 유치체제의 정비, 국제관광진흥회 등에 의한 해외선전의 강화, 외국여행자가 장기간 체재할 수 있는 관광지역의 정비, 생활공간 배가전략 계획에 기초한 〔遊空間의 확대〕에 의한 관광진흥 등 국제교류의 촉진에 대응하는 각종의 조치가 필요하다.

5.내국인의 해외여행

내국인의 해외여행의 대상은 50대부터 60대의 증가가 늘어나는 추세이며, 고령자의 요구에 대응하여 상품의 계획개발, 매력 있는 여행목적지의 개발 등이 과제이다.

6.관광관련산업

관광관련산업은 여행업, 교통업, 숙박업, 음식업 등, 각 지역의 산업에도 관련이 있고, 관광진흥은 이러한 산업의 진흥과 관련하여 각 지역의 고용기회를 창출한다. 향후 국민생활의 역점이 레저, 여가생활에 있음을 고려할 것, 노동시간의 단축, 주2일 근무의 일반화에 의한 여가

시간이 증가하여 관광수요가 확대될 것을 전제로, 관광산업은 지역을 활성화하고 국가의 기간산업의 하나로서 중요한 역할을 담당한다는 것을 고려해야 한다.

위와 같은 사항을 고려한 관광정책이 수립되어야 21세기의 일본관광산업이 국가기간산업으로서 존립할 수 있을 것이다.

參考文獻

〔1〕 日本總理府編『觀光白書』大藏省印刷局,1999年.
〔2〕 日本經濟新聞社編『昭和의 步み2 - 日本의 産業』, 日本經濟新聞社,1988年.
〔3〕 小谷達男『觀光事業論』學文社,1994年.
〔4〕 三和良一『概說 日本經濟史 近現代』(財)東京大學出版會,1993年.
〔5〕 小宮隆太郎외 編著『日本의 産業政策』(財)東京大學出版會,1997年.
〔6〕 村上和夫『觀光의 諸制度』學文社,1995年.
〔7〕 가지모토保邦『月刊觀光』,(社)日本觀光協會, 1997年.
〔8〕『新法律學辭典』有斐閣,1989年.
〔9〕 總理府『觀光行政100年과 觀光政策審議會30年』, 1980年.
〔10〕(社)日本觀光協會『觀光振興實務講座』1997年.
〔11〕 橋本壽朗『日本經濟論』미네루바書房,1991年.
〔12〕 日本總理府編『觀光白書』大藏省印刷局,1966年.
〔13〕 永井弘『戰後觀光開發史』技報堂出版(株),1998年.
〔14〕日本總理府編『觀光白書』大藏省印刷局,1970年.
〔15〕 渡辺貴介〔1995年 答申에 관하여〕『觀光文化』第113号,(財)日本交通公社,1995年
〔16〕 日本總理府編『觀光白書』大藏省印刷局,1996年.
〔17〕 觀光行政硏究會編『觀光立國에로의 戰略』,(社)日本觀光協會,1995年.
〔18〕 環境廳企劃調整局調整課編著『環境基本法의 解說』, 1994年

저 자 소 개

한 기 장

1989.3 일본 요코하마(横浜) 국립대학 대학원 경영학 석사

1998.4 일본 오사카(大阪)대학 대학원 경제학연구과 박사과정 입학

현재 동 대학원 재학 중(일본 경제·경영전공)

관심분야 : 관광정책, 관광경제·경영, 일본 경제·경영.