

우리나라 해양관광산업 육성을 위한 정책 개선방향에 관한 고찰

박수진*† · 홍장원**

*, ** 한국해양수산개발원 해양연구본부

A Study on the Improvement of Legal System for the Revitalization of Korea's Marine Tourism

Su-Jin Park*† · Jang-Won Hong**

*, ** Marine Policy Research Division, Korea Maritime Institute, Seoul, 120-270, Korea

요 약 : 관광산업은 단일산업으로는 세계 최대의 산업이며, 동시에 높은 고용효과를 가져오는 산업으로 평가되고 있다. 특히, 해양레저스포츠, 크루즈관광 등 해양관광산업은 고부가가치를 창출할 수 있는 산업으로 그 중요성이 더욱 강조되고 있다. 우리나라는 3천여 개의 도서와 약 12,000 km의 해안선, 드넓은 갯벌, 수려한 해양경관 등 천혜의 해양관광자원을 갖추고 있으며, 주 5일 근무제 정착, 교통수단의 발달로 해양관광에 대한 국민의 정책수요가 지속적으로 증가하고 있는 상황이다. 그러나 현재 우리나라는 해양관광산업을 신성장동력으로 육성하기 정책적·제도적 기반이 미흡하고, 관광자원을 충분히 활용하고 있지 못한 상황이다. 본 논문에서는 국내 해양관광산업의 현황과 제약요인을 고찰하고, 현행 국내 해양관광 관련 법제도의 한계를 분석해 보고자 한다. 이를 통해 향후 해양관광산업을 육성하기 위한 정책적 개선방향을 제시하였다.

핵심용어 : 해양관광산업, 해양관광정책, 해양관광 활성화, 해양관광제도, 개선

Abstract : *The tourism industry is considered as the world largest industry and it is assessed as the most effective way to create employment. In particular, the marine tourism industry such as marine leisure sports, cruise can create high added value so that its significance has been more emphasized. Korea has natural tourist attractions such as more than 3,000 islands, about 12,000km lengths coastline, wide wetlands and beautiful seascape. In addition, the establishment of the five-day workweek and the development of means of transportation make the policy demand of the public for marine tourism increase continuously. However, Korea currently lacks policy and system for revitalizing marine tourism industry as the new growth engine and has not made good use of its retained tourist resource. Accordingly, this study explores the current situation and challenges of Korean marine tourism industry and further analyses the limits of the national legal systems for marine tourism. Lastly, it suggests policy recommendation for promoting marine tourism industry.*

Key Words : *Marine tourism industry, Marine tourism policy, The revitalization of marine tourism, Legal system for marine tourism, Improvement*

1. 서론

관광산업은 단일산업으로 세계 최대의 산업이며, 세계 최고의 고용효과를 창출하는 산업으로 평가되고 있다(김, 2007). 세계 관광시장은 2000년대 국제적인 금융위기와 경기침체로 전반적인 산업여건이 악화되었음에도 불구하고 지속적으로 성장하고 있다. 즉, 2010년 세계 관광시장 규모는 약 940만 명으로 전년대비 6.6%가 성장하였으며 관광수입은 9,190억 달러로 전년대비 4.7%가 증가하였다(UNWTO, 2011; 박과 홍, 2011). 2011년 세계 관광시장 규모도 2010년 대비 4.26% 증가한 약 980만 명으로 증가하였고, 지역별로 살펴보면 유럽 502만 명, 아시아·태평양 217만 명, 미주지역 156만 명, 중동 54.8만 명, 아프리카 50

만 명 순이었다(문화체육관광부, 2012). 아시아·태평양지역은 관광시장규모도 전체 2위에 해당할 정도로 크고, 생태관광, 도시관광 여건이 우수하여, 향후 발전 잠재력도 높은 상황이다.

세계관광기구(World Travel Organization)의 관광시장 전망에 따르면, 2020년까지 전 세계 관광시장 규모가 16억 명으로 증가될 것으로 전망되고 있다. 또한, 세계 관광기구는 해양관광, 크루즈관광, 생태관광, 스포츠관광, 모험관광, 도시관광, 농촌관광, 문화관광, 테마파크, 국제회의 산업이 향후 수요가 급증할 '10대 관광 트렌드'로 예측한 바 있다. 미래 트렌드를 살펴보면, 해양리조트를 기반으로 하는 관광활동과 더불어 크루즈관광, 스포츠 관광 등은 해양공간을 기반으로 이루어지는 관광활동으로 세계 관광기구는 해양관광시장의 성장 잠재력을 매우 높게 평가하고 있다(UNWTO, 2001; 박과 홍, 2011). 여기서 '해양관광'은 "연안, 도서, 해변 등을 포함하는 해양이라는 공간자원을

* 대표저자 : 정희원, forest21@kmi.re.kr, 02-2105-2795

직·간접적으로 활용하거나 의존하여 이루어지는 관광목적의 모든 활동”이라고 정의할 수 있으며(김, 2007; 최와 심, 2004), 해양관광산업(Marine tourism industry)은 서비스산업, 해양레포츠 장비산업, 역사·문화 콘텐츠 등 해양관광을 통해 얻어지는 유·무형의 부가가치를 창출하는 일련의 사업을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다.

우리나라의 전체 관광산업은 1954년 관광정책의 부서인 교통부 관광과의 설치를 계기로 태동하였으며, 1980~90년대 서울올림픽 개최, ‘관광진흥 10개년계획’ 수립 등으로 발전하고, 2004년 한류관광 등 관광과 문화가 결합하면서 성장단계에 진입하였다고 볼 수 있다(손, 2007). 반면, 해양관광산업은 아직까지 전체 관광산업에서 차지하는 비중은 크지 않으나, 육상자원의 고갈과 소득수준의 향상, 주5일 근무제 정착, 교통수단의 발달로 해양에 대한 공간적, 시간적 접근성이 개선되면서 해양관광자원을 보다 잘 활용하고자 하는 정책적 수요는 증가하고 있는 상황이다. 이에 정부는 해양관광산업의 성장 잠재력을 높이 평가하여 2010년에 ‘서비스산업 선진화 전략’을 발표하면서 해양레저스포츠와 크루즈관광산업을 고부가가치 서비스산업으로 육성한다는 계획을 발표하였다(정부부처 합동, 2010). 우리나라는 3천여 개의 도서와 약 12,000 km의 해안선, 다양한 해양자원 등 해양관광 활성화에 적합한 자연환경을 보유하고 있어 해양관광자원을 활용한 부가가치 창출의 잠재력이 매우 높다고 할 수 있다. 또한, 최근 해수욕장 이용객 9천만 명, 유람선 이용객 550만명, 해양레저스포츠 참여자 120만 명 등 해양관광활동에 참여하는 인구는 매년 증가하고 있다(해양경찰청, 2010).

그러나 해양레저스포츠, 크루즈, 마리나 등의 기반시설이 부족하고, 국민의 인식도 높지 않아 대중화되기 까지 여러 가지 개선이 요구되고 있다. 특히, 국내·외적 환경변화에 대응한 해양관광자원의 관리 및 활용방안이 마련되어 있지 못하고, 해양관광산업을 육성하기 위한 정책적, 제도적 기반이 미흡한 상황이다. 본 논문에서는 세계 해양관광산업 동향, 국내 해양관광 실태를 살펴보고, 해양관광산업 관련 정책과 법제도 현황에 대하여 분석하였다. 이를 토대로 해양관광산업을 육성하는데 내재되어 있는 제약요인을 분석하고, 해양관광산업 육성을 위한 정책적·제도적 개선방향을 제시하고자 하였다.

2. 해양관광 실태분석

2.1 세계 해양관광산업 동향

우리나라의 해양산업 현황을 살펴보면, 아직까지 해운물류, 항만개발, 조선업, 수산업 등 전통적인 산업이 주력산업에 위치하고 있으나, 해양바이오산업, 해양에너지산업, 해양IT산업, 해양장비산업 등 해양신산업과 더불어 해양관광산업은 그 중요성이 더욱 강조되고 있다. 특히, 크루즈, 마리나, 요트 등 해양레저·스포츠와 인프라가 복합된 해양관광은 고부가가치를 창출할 수 있는 미래 성장동력으로 주목받고 있다.

최근 정부는 서비스산업 육성차원에서 마리나와 레저보트산

업, 크루즈관광산업 등 해양을 기반으로 하는 신성장 동력의 발굴을 모색하고 있다. Fig. 1에서 나타난 바와 같이 해양을 기반으로 하는 새로운 산업의 육성과 관련하여 세계 해양산업의 구성 및 해양관광산업이 차지하는 비중을 살펴보면 그림과 같이 해운업과 더불어 비교적 높은 비중을 차지하고 있다(Douglas-Westwood Ltd, 2005).

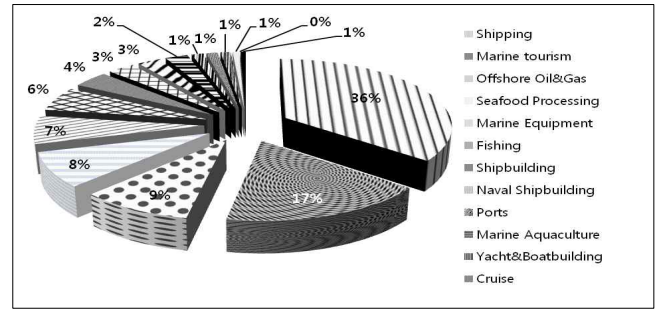


Fig. 1. World Marine Sector.

해양산업의 발전전망을 살펴보면 연안공간의 리조트 조성, 친수공간 개발 등의 해양관광개발과 더불어 요트·보트 제조산업, 크루즈 산업 부문에서 매우 높은 성장전망이 기대되고 있어 해양관광산업 육성의 도입기에 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다(Douglas-Westwood Ltd, 2005).

Table 1. World Marine Sector Growth

Sector	2005	2007	2009	2010	'05-'10 Growth
Shipping	287,748	274,653	307,929	325,826	13 %
Marine tourism	173,739	185,440	197,995	204,614	18 %
Offshore Oil&Gas	88,237	97,132	99,199	99,057	12 %
Seafood Processing	75,544	76,666	77,969	78,644	4 %
Marine Equipment	57,474	56,949	58,001	60,346	5 %
Fishing	50,713	49,809	48,920	48,478	-4 %
Shipbuilding	32,744	30,835	29,582	30,272	-8 %
Naval Shipbuilding	27,358	29,443	32,507	34,414	26 %
Ports	24,827	27,111	29,324	30,496	23 %
Marine Aquaculture	24,831	26,857	29,049	30,166	21 %
Yacht&Boatbuilding	12,109	13,993	16,171	17,303	43 %
Cruise	12,091	13,671	14,976	15,501	28 %
Research & Dev't	10,346	10,803	11,404	11,624	12 %
Marine service	5,742	5,481	6,145	6,502	13 %
Marine Renewable Energy	514	2,327	5,586	4,704	815 %

국민의 해양관광 수요증가와 더불어 크루즈, 해양리조트, 요트·보트 등의 산업적 수요도 지속적으로 증가하고 있는 여건을 감안할 때 해양관광산업을 통해 해양을 기반으로 하는 새로운 성장동력의 확보가 가능하다. 그러나 우리나라는 고부가가치 해양관광산업을 육성하기 위한 시장수요 확보와 이를 추진하기

위한 정책적·제도적 기반이 아직까지 체계적으로 마련되지 못하였으므로 이에 대한 분석과 대안의 마련이 요구된다.

2.2 국내 해양관광산업 여건

국내 해양관광 시장여건과 관련하여 해양관광의 기본적 개념 및 활동특성을 살펴보면 다음과 같다. 해양관광은 해역과 연안공간에서 이루어지는 관광목적의 활동으로 활동공간과 이용 자원에 따라 그 형태가 매우 다양하다(김, 2007). Fig. 2에서 보는 것과 같이 해양관광은 해양자원의 이용에 따라 ‘해양의존형’과 ‘해양연관형’으로 구분될 수 있으며, 해양의존형 활동은 스포츠형, 휴양형, 유람형으로 다시 세분할 수 있다(김, 2007).

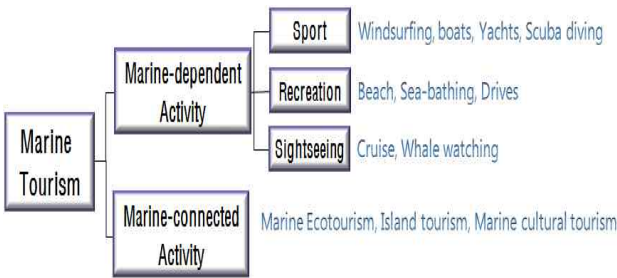


Fig. 2. Classification of marine tourism.

해양관광의 개념과 더불어 해양관광활동의 유형분류를 토대로 국내 해양관광활동 실태를 살펴보면 다음과 같다. 우선 Fig. 3에서 볼 수 있듯이 해양관광활동에 참여하는 인구는 2005년과 해양관광실태조사와 비교할 때 참여 규모가 크게 증가한 것으로 나타났다(국토해양부, 2011; 박과 홍, 2011).¹⁾

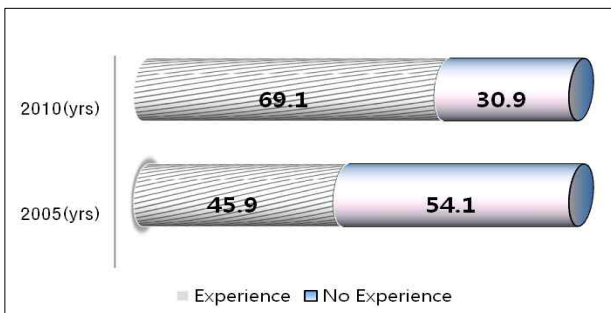


Fig. 3. Participation in Marine Activities.

해양관광활동 특성에 있어서는 7~8월 여름철을 중심으로 하는 집중현상이 매우 높게 나타나고 있다. 하계 휴가철을 중심으로 하는 관광객 집중은 관광지 혼잡에 따른 만족도 저하, 계절적 실업의 문제로 연계되어 다양한 관광상품의 개발과 관광 프로그램의 마련을 통하여 관광수요를 다변화시키는 정책이 요구된다(Fig. 4)(박과 홍, 2011).

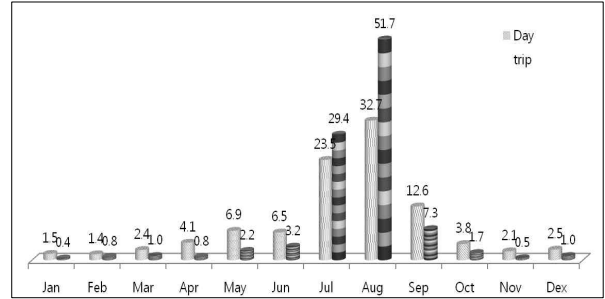


Fig. 4. Distribution of Marine Activities over a year.

해양관광객의 지역별 분포를 살펴보면, 숙박관광은 강원권과 충청권의 방문비중이 높게 나타나고 있으며 당일관광에서는 부산권과 경기권의 방문비중이 비교적 높게 나타나고 있다. 이를 방문객의 계절적 편중현상과 연계하여 살펴보면 강원권은 해수욕장을 중심으로 하는 하계 관광객 수요가 비교적 높게 형성되고 있으며 당일여행은 수도권과 부산권의 방문수요가 높은데 원인이 있는 것으로 판단된다(Fig. 5)(박과 홍, 2011).

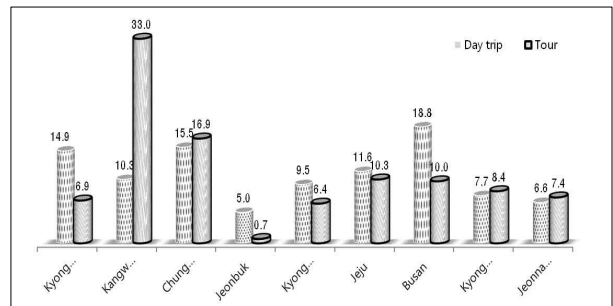


Fig. 5. Distribution of Marine Activities by regions.

한편, Fig. 6과 같이 우리나라 국민들의 해양관광활동 행태를 살펴보면 해수욕과 해안경관 감상 등 단순 휴양형 관광활동의 참여비중이 비교적 높은 편이다. 반면, 해양레저·스포츠나 크루즈 등의 관광활동은 참여비중이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 그리고 향후 참여희망 있어서 해수욕, 해산물 구매시식 등은 향후에도 선호도가 높게 나타났다(박과 홍, 2011).

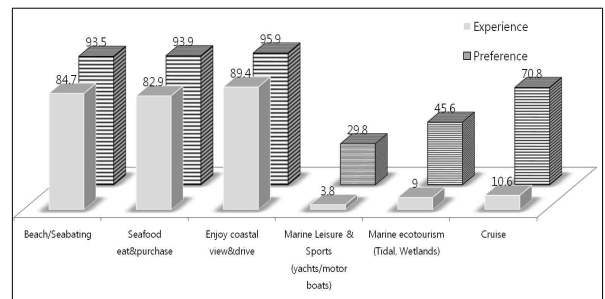


Fig. 6. Distribution of Marine Activities.

한편, 해양레저스포츠나 크루즈 등은 참여 희망은 매우 높게 나타나고 있어 잠재수요는 높은 것으로 판단된다. 따라서 고부

1) 해양관광활동 실태조사 : 우리나라 국민의 해양관광활동 현황과약을 위해 2005년과 2010년 실시된 해양관광실태조사(국토해양부) 자료를 비교분석함.

가가치 해양관광산업을 육성시키고자 하는 정부의 정책을 고려할 때 잠재수요를 표면화로 끌어내어 수요창출 전략의 마련이 요구된다.

해양관광산업의 육성정책과 연계하여 해양관광활동의 제약요인을 살펴보면, 다양한 해양관광활동을 지원하기 위한 기반시설의 부족이 가장 큰 문제점으로 지적되었으며 이와 더불어 해양관광과 관련된 정보의 부족도 문제점으로 지적되었다.

Fig. 7에서 보는바와 같이 국내 해양관광산업의 육성을 위해서는 기존의 단순 휴양형 해양관광활동에서 벗어나 해양레저·스포츠나 크루즈 등 고부가가치 해양관광활동을 지원하기 위한 기반시설의 정비와 더불어 수요창출을 위한 대중화 전략의 마련이 필요하다(박과 홍, 2011).

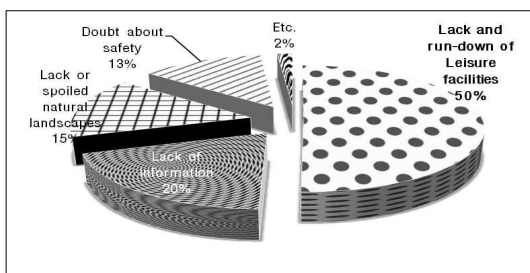


Fig. 7. Constraints of Marine Activities.

2.3 해양관광산업 육성정책 현황

국내 해양관광산업 육성정책은 해양수산부 출범과 더불어 「해양수산발전기본법」에 해양관광 진흥과 관련된 조항이 포함되면서 본격적으로 추진되었다. 그리고 제1차, 제2차 ‘해양수산발전기본계획’의 수립에 따라 해양관광을 육성하기 위한 정책과제들이 제시되면서 활성화되었다.

해양관광산업 육성정책의 변화과정을 살펴보면 해양수산부가 출범하기 이전에는 해양을 담당하는 각 부처별로 해양관광 관련된 정책들이 추진되었다. 이후 해양수산부가 출범하면서 해양관광정책이 체계화 되었으며 2008년 국토해양부의 출범으로 해양수산부의 기능이 국토해양부와 농림수산식품부로 분리되면서 해양관광정책도 분리되었다. 이에 따라 양 부처 이외에도 문화체육관광부, 환경부 등에서도 해양관광과 관련된 정책 사업들을 각각 추진하고 있다(홍 등, 2011). 그러나 해양관광을 산업적인 측면에서 바라보고 정책을 추진한 것은 2007년 재정경제부가 ‘서비스산업 경쟁력 강화방안’의 일환으로 요트·크루즈 등 고급해양레저산업 육성을 추진하기로 하면서 부터이다. 이후 국토해양부는 2010년에 크루즈, 마리나, 요트·보트 등 해양관광·레저산업을 미래 성장동력으로 육성하기 위한 ‘해양관광·레저 활성화 방안’을 수립하여 추진하고 있다(국토해양부 2010).

해양관광산업과 관련하여 정부가 추진하고 있는 정책사업들을 부처별로 살펴보면 다음과 같다. 해양관광정책의 주무부처인 국토해양부 이외에도 각 부처별로 다양한 해양관광과 관련된 정책사업들이 추진되고 있다. 한편, 해양관광산업의 활성화

를 목적으로 하는 이러한 정책사업들은 각 부처별 현안에 따라 사업이 추진되고 있다. 이에 따라 마리나산업의 육성이나 크루즈관광개발 등은 여러 부처에서 관련 사업들을 추진하고 있다. 또한, ‘탐방로’, ‘산책로’, ‘자전거길’ 등 길과 관련된 조성사업이나 어촌, 농촌, 산촌, 등 체험마을 조성사업, 생태관광사업 등도 부처 간, 지자체간 유사한 관광테마나 체험 프로그램들을 마련하여 추진함에 따라 유사사업에 대한 조율이 필요하다.

Table 2. Marine & Coastal Tourism development policy

Sector	Major policy initiatives
Minister of Land, Transport and Maritime Affairs	<ul style="list-style-type: none"> • Marine tourism resources development project • Beach certification/Coastal rehabilitation project • Marina/Cruise/ Eco-tourism development Project • Etc: Coastal trail development, Marine leisure Event& education
Minister for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries	<ul style="list-style-type: none"> • Fishing village tourism development plan, Fishing port redevelopment • Leisure fishing boats&Fish port redevelopment projects
Ministry of Culture, Sports and Tourism	<ul style="list-style-type: none"> • Tourism complex development project, Tourism resources development • Coastal tourism zoning and development project • Tourism industry promotion
Relevant Ministries	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Strategy and Finance : Service industry Promotion&Financial Assistance, Tax support • Ministry of Knowledge Economy: Marine Leisure industry support

국토해양부 내에서도 친수공간 개발, 해양문화시설 조성, 생태체험, 마리나 시설조성, 도서관광 등 해양관광과 관련된 사업들이 각 부서별 업무영역에 따라 추진되고 있다. 이러한 해양관광 관련 사업들을 상호 연계시키기 위한 체계적이고 종합적인 계획이 수립될 때 정책의 시너지효과를 가져올 수 있다.

3. 국내 해양관광산업 법제도 현황 및 문제점

3.1 국내 해양관광산업 관련 법제도 현황

「해양수산발전 기본법」은 해양과 해양자원의 이용, 보전, 해양산업의 육성을 위한 법률의 기본법으로서 기능하고 있다. 이 법 제3절 해양산업의 육성에서는 해운항만산업, 항만산업, 해양신기술개발과 함께 해양관광의 진흥에 대하여 규정하고 있다. 즉, 법 제28조에서 “정부는 국민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상을 위하여 해양에서의 관광활동 및 레저·스포츠(해양관광이라 약칭함)의 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다”라고 규정하여 정부의 해양관광 육성정책 책무를 명문화하고 있다.

한편, 우리나라 현행 법률 중 해양관광과 직·간접적으로 관련이 있는 법률은 「해양수산발전 기본법」을 비롯하여 「관광기본법」, 「관광진흥법」, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별

법」, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「마리나항만의 조성 및 관리등에 관한 법률」, 「유선 및 도선사업법」 등 40 여개의 개별 법률이 있다. 이들 법률을 입법목적과 주요 규정을 기초로 분석해 보면, 기본법 및 특별법, 해양공간의 이용, 해양관광 활동 및 안전, 해양환경 보전 등 유형별로 구분할 수 있다(Table 3).

Table 3. Category of Marine & Coastal Tourism Act

Category	Marine & Coastal Tourism Act
Framework Act & Special Act	National Land Planning and Utilization Act, Framework Act on Marine Fishery Development, Framework Act on Tourism, Framework Act on Environment Policy, Special Act on the Development of East, West and South Coast Areas
Utilization of Marine Space	Public Waters Management and Reclamation Act, Coast Management Act, Harbor Act, Fisheries Act, Rearrangement of Agricultural and Fishing Village Act, Fishing Villages and Fishery Harbors Act, Fishery Resources Management, Islands Development Promotion Act, Tourism Promotion Act, Act on the Defense Sea Areas to be Protected, Protection of Military Bases and Installations Act, Territorial Sea and Contiguous Zone Act
Conservation of Marine Environment	Conservation and Management of Marine Ecosystem Act, Marine Environment Management Act, Wetland Conservation Act, Cultural Heritage Protection Act, Natural Environment Conservation Act, Environment Impact Assessment, Natural Park Act, Water Quality and Ecosystem Conservation Act, Special Act on the Preservation of the Ecosystem in Island Areas Including DOKDO, Protection of Wild Fauna and Flora Act
Marine Tourism Activity & Security	Marine Transport Act, Ship Safety Act, Water-Related Leisure Activities Safety Act, Ship Act, Sea Traffic Safety Act, Public Order in Open Ports Act, Act on the Development, Management etc of Marina, Excursion Ship and Ferry Business Act, Charter Fishing Business Act, Procedure on Designation and Management of Play Fishery Ground

해양관광과 관련된 법률 중 기본법이나 특별법으로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「해양수산발전 기본법」, 「관광기본법」, 「환경정책 기본법」의 4개 법률이 대표적이며, 이들 법률은 해양관광자원과 관련된 계획, 이용, 관광지 지정, 환경기준 등에 대한 기본적인 사항을 규정하고 있다(국토해양부, 2011). 여기서 「관광기본법」의 경우, 1960년 대 이후 국내외 관광이 빠르게 발전하면서 국가적 차원에서 관광산업의 위상을 제고하고 전략산업화를 추진하기 위하여 1975년에 제정되었다(신과 장, 2007). 그러나 「관광기본법」은 선연적 기능을 하고 있을 뿐 구체적인 실행 측면에서는 상위법적 역할을 하고 있지 못하다는 비판이 제기되고 있는 상황이다(신과 장, 2007). 또한, 「관광기본법」에서 해양관광정책에 관한 사항은 불명확하고, 기본법과 해양관광 관련 개별법과의 관계도 모호하여 정책추진

을 위한 제도적 근거로 활용하기에는 한계가 있다.

한편, 해양관광산업과 관련이 높은 법률은 관광자원의 개발과 관광사업 육성에 관하여 규정하고 있는 「관광진흥법」과 「마리나항만의 조성 및 관리등에 관한 법률」, 「유선 및 도선사업법」, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 등이 있다.

특히, 2007년 12월에 제정된 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」은 제28조에서 “해안권과 관련된 시·도지사는 해안권 해양관광산업의 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고 이를 시행하여야 하며, 국가는 해안권 해양관광산업의 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고 적절한 지원을 할 수 있다”라고 하여 해양관광산업의 진흥을 위하여 국가와 지자체가 필요한 정책을 추진하도록 의무화하고 있다.

「유선 및 도선사업법」에서는 유선사업(遊船事業) 및 도선사업(渡船事業)에 관하여 규정하고 있는데, 사업 면허·신고, 영업, 안전운항 조치 등에 대한 사항이 대부분을 이루고 있고 사업 육성과 지원에 관해서는 규정하고 있지 않다. 「마리나항만의 조성 및 관리등에 관한 법률」의 경우는 제29조에서 마리나 관련 산업을 효율적으로 진흥하기 위하여 마리나산업단지를 조성할 수 있고, 각종 부담금 등의 감면, 마리나 개발사업 또는 산업단지 조성사업에 대한 비용지원, 국공유재산의 대부·사용 등 구체적인 육성방안에 대하여 규정하고 있다.

한편, 「관광진흥법」의 경우는 관광사업과 관광개발과 관련한 절차적 규정이 주를 이루고 있고 관광진흥에 관한 내용은 매우 한정되어 있어 관광산업의 성장에 크게 기여하지 못하고 있다는 지적이 있다(장, 2011).

3.2 해양관광산업 관련 법제도 및 정책의 문제점

우리나라 해양관광산업 관련 법제도가 안고 있는 근본적인 문제점은 ‘해양관광산업’의 범위가 불명확하고, 관련된 정책의 범위와 부처별 역할, 추진체계도 명확치 않다는데 있다. 즉, 해양관광정책의 주무부처인 국토해양부의 해양관광정책의 범위와 문화체육관광부, 농림수산식품부, 환경부, 행정안전부, 지식경제부 등의 관련부처의 관련 사업과의 연계 및 협력방안에 대한 면밀한 협의가 이루어지지 않은 상황이다. 그리고, 해양관광산업, 해양관광지, 해양관광시설 등에 대한 범주화에 대한 제도적 근거가 미비하고(해양수산부, 2004), 해양관광활동이 이루어지는 공간에 대해서도 「어촌어항법」상 어항구역, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」상 공유수면, 「연안관리법」상 연안, 「수상레저안전법」상 수상레저사업 영업구역 등에서 어떤 것이 우선하는지, 어떻게 연계 또는 조정할 지에 대한 법적 기준이 모호하다.

해양관광 산업적인 측면에서 살펴보면, 개별 법률마다 인·허가 및 승인 등의 요건과 절차가 상이하고, 해양관광활동 및 사업을 위한 의제규정 또한 미흡하다. 즉, 해양관광자원을 이용하거나 해양레저스포츠사업을 하기 위해서는 「수상레저안전법」, 「해상교통안전법」, 「마리나항만의 조성 및 관리등에 관한 법률」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 등 개별 법률에 따른 인·허가절차와 안전기준 등을 충족해야 하며, 인·허가

를 받기까지도 상당한 기간이 소요된다. 또한, 이들 법률 규정의 상당 부분이 환경과 안전과 관련한 규제에 대한 사항이고, 해양관광산업을 활성화하기 위한 규정은 미흡한 실정이다. 이와 같이 규제중심의 법제도는 국내의 민간부문의 해양관광사업 투자와 해양관광산업을 활성화시키는데 한계요인으로 작용하고 있다(최, 2011).

한편, 국토해양부가 크루즈산업과 레저·보트산업을 육성하기 위한 정책을 추진하고 있으나, 지식경제부의 조선업과의 관계 정립이 아직 덜 된 상황이다. 이는 관련 산업에 종사하거나 투자하고자 하는 사람들에게 혼란을 줄 수 있다.

더불어 해양관광산업에 대한 민간의 참여를 활성화하는 동시에 예산의 중복투자를 방지하기 위한 부처상호간의 긴밀한 협력체계가 마련되어 있지 않다. 특히, 해양관광산업의 육성을 위한 기반시설 설치를 위한 재정지원, 해양레저스포츠 교육 및 프로그램 개발·보급 등을 위한 제도적 기반이 마련되어 있지 못하다.

끝으로 해수욕장, 크루즈, 마리나, 해양생태관광, 해양레저·스포츠, 도서관광 등 다양한 해양관광활동이 이루어지고 있는데 반해, 해양관광정책 수립의 기초가 되는 해양관광자원에 대한 전국단위의 실태조사 및 관련 산업에 대한 통계자료도 정비되어 있지 못한 상황이다.

4. 해양관광산업 육성을 위한 정책 개선방향

4.1 종합적이고 체계적인 국가해양관광정책의 추진

관광산업이 경제성장, 일자리 창출, 지속가능한 개발에 대한 기여도가 증가하고 있어 국내외적 정책 우선순위를 정하는 과정에서 그 비중이 점점 커지고 있다. 세계여행관광협회가 발표한 2010년도 관광산업의 경제적 기여도를 살펴보면, 글로벌 총생산의 9.6%, 전세계 고용의 10.9%를 차지하고 있다(문화체육관광부, 2011). 그러나 우리나라의 해양관광산업은 아직 활성화되지 못한 상황이다. 해양관광산업을 국가 신 성장동력으로 육성하기 위해서는 우선적으로 해양관광정책에 대한 체계화 작업이 요구된다. 이를 위해서는 해양관광정책을 담당하는 국토해양부를 중심으로 ‘(가칭)해양관광진흥계획’과 같은 중장기 기본계획의 수립과 관련 법령의 정비가 우선되어야 한다(박과 홍, 2011). 그리고 유관 부처나 각 지방자치단체별로 추진하고 있는 해양관광 관련 정책이나 사업들에 대한 조사·재평가를 통해, 상호 유사한 시설사업의 추진이나 동일한 관광자원·상품의 발굴·개발, 중복투자를 개선하는 노력이 필요하다.

이러한 ‘국가해양관광정책’을 수립하는 경우에는 국토해양부를 비롯한 중앙부처와 연안 시·군·구의 담당자가 참여할 수 여건을 조성해야 하며, 해양관광자원의 보전과 이용·개발, 그리고 산업화를 함께 고려하여야 한다. 또한, 부문별 해양관광자원에 대한 보전-이용-산업화 전략을 특화시키고, 연도별 중점추진과제를 마련하여야 할 것이다

한편, 부문별한 개발을 방지하기 위해서는 국가해양관광정책

을 수립하는 것 만큼 해양관광산업의 지역적 여건을 제대로 반영하여 특화된 경쟁력을 갖도록 하는 것이 중요하다. 이는 지자체의 적극적인 해양관광자원 개발을 위한 노력과 중앙정부의 체계적인 지원체계 구축, 투자가 중심의 인센티브제도 마련 등 해양관광정책의 체계화 작업이 필요하다(김, 2008).

4.2 해양관광 대중화 정책의 발굴

해양관광산업을 육성하기 위한 정책의 궁극적인 목적은 해양분야 고부가가치 신수종산업 발굴을 통하여 국가 경쟁력을 강화시키고, 지역사회의 발전을 도모하며 나아가 해양에 대한 국민의 인식을 제고 시키는데 있다. 앞서 국내 해양관광 실태와 정책여건 분석을 통해 살펴본 것처럼 국내 해양관광은 잠재수요는 풍부하지만 이를 표면화시키기 위한 대중화 정책은 아직까지 미흡하다. 따라서 해양관광활동 유형분류와 해양관광활동여건에 대한 분석을 바탕으로 하여 관광활동별 성장전망과 국내 기반 시설여건에 부합되는 정책마련이 필요하다.

해수욕, 해안경관감상 등 해양 휴양형이나 연관형 활동 등 전통적으로 높은 수요를 형성하고 있으며, 향후에도 대중적 수요의 확보가 전망되는 관광활동은 이용객의 만족도를 제고시키는 정책마련이 요구된다. 이를 위한 정책으로는 기반시설에 대한 정비와 더불어 지방정부나 민간에서 발굴하는 관광테마를 지원하는 사업을 추진하도록 한다. 그리고 해양휴양형 관광활동과 연계시킬 수 있는 축제나 관광콘텐츠의 제작, 해양문화를 홍보하는 정책사업도 함께 추진하도록 한다.

해양레저·스포츠, 크루즈관광은 등 고부가가치 해양레저산업과 연계되는 관광활동은 높은 수준의 잠재수요를 형성하고 있으나 이를 대중화시키기 위한 방안은 미흡하다. 따라서 이러한 해양관광활동들은 대중적 참여기반을 모색하는 정책을 수립하도록 한다(Fig. 8)(임 등, 2009). 이를 위해서는 해양레저·스포츠 체험행사의 개최와 더불어 다양한 이벤트를 개최하여 해양레저에 대한 부정적 인식을 개선시키도록 한다. 이와 더불어 해양관광활동에 대한 수요조사와 모니터링사업을 통하여 관광트랜드의 변화를 예측하고 이에 대응하는 관광상품을 보급하는 정책도 함께 추진하도록 한다.



Fig. 8. Marine tourism industry's growth prospects.

4.3 정책 상호연계성 및 관광 S/W·H/W 연계 강화

해양관광정책은 관광의 특성상 해양관광정책의 주무부처인

국토해양부와 더불어 유관부처 및 국토해양부 부처 내 부서간 협조체제를 구축하는 것이 요구된다. 그러나 국토해양부, 문화체육관광부, 농림수산식품부 등 부처의 정책은 상호연계성이 매우 부족한 것으로 나타났다. 즉, 그동안 추진된 정책도 상당수가 육상관광 활성화를 위한 정책추진이었으며, 해양관광정책은 근거법령의 미흡으로 중장기적인 법정계획이 수립되지 못한 채 관련 부처별 현안사업의 일환으로 추진된 것이 상당수였다.

따라서, 향후 해양관광정책의 시너지 효과를 제고하고, 국민의 삶의 질을 향상하고 고용효과를 창출할 수 있는 정책으로 추진하기 위해서는 정책연계를 위한 제도가 검토되어야 한다. 특히, 해양관광정책의 주무부처로서의 국토해양부의 위상강화와 부처간 역할 분담, 협력관계 구축을 위해서는 ‘해양관광정책’ 관련 유관 부처, 지자체 및 기관들과의 긴밀한 정책공유 및 협력의 틀을 마련하는 것이 필요하다.

요컨대, 해양관광자원개발과 기반시설조성, 접근체계 구축 등 국토해양부가 담당해야 하는 정책 이외에도 관련 부처간의 협력을 통하여 해양관광을 육성하고 관련 산업을 발전시키기 위한 국가전략이 마련되어야 한다(Fig. 9)(국토해양부, 2008).

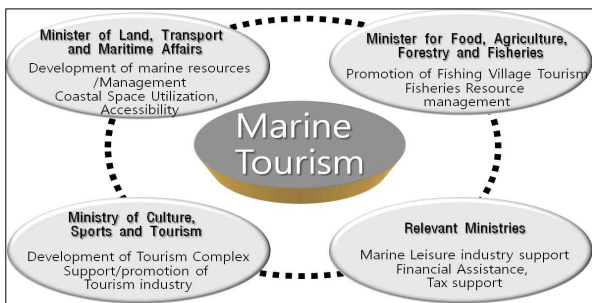


Fig. 9. Linkage system of marine tourism policy.

한편, 국토해양부가 현재 추진하고 있는 정책 사업들 상호연계체계 구축과 해양관광 기반시설 설치, 관광콘텐츠의 발굴·보급을 위한 제도적 정비가 이루어져야 한다. 즉, 해양관광산업의 육성은 기반시설인 하드웨어 조성 및 해양관광자원 개발과 더불어 이러한 기반시설을 운영하고 해양관광과 관련된 각종 서비스를 효과적으로 제공하기 위한 소프트웨어가 함께 발전되어야 한다. 해양관광활동의 사회적 변화에 맞게 해양관광 관광프로그램을 개발하고, 체계적으로 접근하는 것이 해양관광자원 이용을 촉진할 수 있기 때문이다(이와 김, 2010).

따라서 고부가가치 서비스산업의 육성과 연계한 해양관광산업 육성전략을 수립·추진하여야 하며, 해양관광수요의 대중화를 위한 실태분석, 해양관광자원에 대한 조사, 해양관광산업의 단계별 활성화 전략이 시급히 이루어져야 한다.

끝으로, 국토해양부 내에서도 국토정책 및 항만정책, 연안이용·개발정책, 해양환경 및 해양생태계 보전정책 부서와의 긴밀한 협력이 필요하다. 이는 해수욕장, 마리나, 크루즈 개발, 해양생태관광, 도서관광 등의 해양관광활동은 기존 정책과 연계될 때만 원활하게 이루어질 수 있기 때문이다.

5. 결론

해양관광산업 활성화를 위해서는 ‘해양관광정책’의 개념과 ‘해양관광산업’ 범위를 명확히 하고, 국가해양관광정책을 체계화하는 노력이 필요하다. 또한 국내외 해양관광 시장여건 변화를 지속적으로 파악하고, 이를 정책에 반영할 수 있는 정부-지자체-연구기관의 ‘(가칭)해양관광정책 네트워크’가 구축·운영되어야 할 것이다.

한편, 해양관광정책을 체계적이고 종합적으로 추진하기 위해서는 현재까지 추진되어온 해양관광사업 및 관련 정책에 대한 이행평가와 ‘(가칭)해양관광진흥법’의 제정이 필요하다. 또한 해양관광자원 개발시 인허가절차의 간소화, 정책의 일관성 강화, One-stop 민원서비스체계 구축 등을 통해 민간부문과 해외투자자의 해양관광산업 참여와 투자를 촉진하여야 할 것이다.

그와 동시에 해양관광에 대한 지속적인 교육·홍보를 통해 대국민 인식을 제고하여, 정책의 효과를 높이는 것이 필요하다.

끝으로, 국토해양부의 해양관광정책의 기본방향을 설정하고 중장기 로드맵을 설정하기 위한 법정계획 형태의 ‘해양관광진흥계획’이 수립되어야 하며, 불필요한 중복규제를 해소하기 위한 정책적 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

참고 문헌

- [1] 국토해양부(2008), 해양관광진흥 기본계획 수립 및 제도 개선방안에 관한 연구, p. 34.
- [2] 국토해양부(2010), 해양관광·레저 활성화 방안 마련, 보도자료, pp. 6-14.
- [3] 국토해양부(2011), 해양관광통계기반 구축 및 프로그램개발 연구용역 최종보고서, pp. 43-61.
- [4] 김정호(2008), 한국 해양스포츠 관광산업의 투자유치와 산업지 개발전략, 한국스포츠리서치, 제19권, 제1호, pp. 169-170.
- [5] 김성기(2007), 해양관광론, 현학사, pp. 34-47.
- [6] 문화체육관광부(2011), 2010년기준 관광동향에 관한 연차보고서, pp. 13-14.
- [7] 문화체육관광부(2012), 관광지식정보시스템, www.tour.go.kr.
- [8] 박수진, 홍장원(2011), 우리나라 해양관광 활성화를 위한 제도적 개선방향, 2011년 해양환경안전학회 추계학술대회 발표 자료집, pp. 37-42.
- [9] 손대현(2007), 한국관광산업 50년 연구, 관광학연구, 제31권, 제6호, 한국관광학회, pp. 373-378.
- [10] 신용석, 장병권(2007), 관광기본법의 개선방향과 추진방안, 관광학연구, 제31권, 제3호, pp. 14-18.
- [11] 이종열, 김수훈(2010), 해양레저의 활성화 요인에 관한 연구, 행정논총, 제48권, 제4호, pp. 425-426.
- [12] 임진수, 황기형, 황진희, 홍장원, 엄선희, 박광서(2009), 해양기반 신국부 창출전략, 한국해양수산개발원, p. 149.

- [13] 장승권(2011), 한국관광 대도약을 위한 관광법제 정비방안, 관광학연구, 제55권, 제4호, pp. 362-367.
- [14] 정부부처 합동(2010), 서비스산업 선진화 전략, pp. 25-31.
- [15] 최도석, 심미숙(2004), 부산의 해양관광 실태분석 및 발전방안에 관한 연구, 부산발전연구원, pp. 21-24.
- [16] 최철호(2011), 해양스포츠관련 법령의 문제점과 개선방안, 스포츠와 법, 제14권, 제1호, pp. 186-188.
- [17] 해양경찰청(2010), 해양경찰백서, pp. 90-106.
- [18] 해양수산부(2004), 해양관광 진흥을 위한 법제정비 방안 연구, pp. 103-105.
- [19] 홍장원, 강신겸, 김성진, 이석호(2011), 지역관광론, 한국방송통신대학교 출판부. pp. 152-153.
- [20] Douglas-Westwood ltd.(2005), World Marine Market. p. 9., p. 13.
- [21] UNWTO(2001), Tourism 2020 Vision, Vol.7, p. 71.
- [22] UNWTO(2010), World Tourism Barometer, www.UNWTO.org.

원고접수일 : 2011년 12월 07일

원고수정일 : 2012년 04월 09일 (1차)

게재확정일 : 2012년 04월 23일