

김형오 연구위원_사회문화연구부 장재협 전문연구원 사회문화연구부

이 자료는 전북연구원 정책과제로 수행한 "전라북도 공정관광 육성 방안" 일부를 재구성하여 작성하였음

1. 이슈 및 문제제기

2017년 기준, 관광산업은 세계 GDP의 약 10.4% 기여도를 보인 고부가가치 산업이다. 또한, 고용부문에서도 약 9.9%의 기여율을 기록하는 등 지속적 성장세에 세계적으로 지역개발의 수단으로써 역할과 기능에 정당성을 부여받고 있다. 그러나 관광산업의 효과를 경제적 연관성에만 집중한 나머지 환경 및 사회·문화적 폐해 등 관광의 부정적 단면은 배제되고 있는 것도 사실이다(전소라·정봉현, 2016). 관광산업의 경제적 파급효과에 우선 가치를 부여하는 정책적 태도는 지역개발 및 경제 활성화의 도구적 수단으로만 '관광'을 해석하면서 지역민·지역사회의 삶의 질 저하, 관광객과 지역민 갈등 사례 등 관광의 부정적 영향을 부차적 문제로 치부하는 풍토를 야기하였다(김형오·장재협, 2018).

세계관광기구(UNWTO)는 이와 같은 문제를 해결하고자 미래관광의 방향성을 '지속가능한 관광(Sustainable tourism)'으로 정의하였다. 그리고 자연과 문화 및 생태 등의 보존을 목적으로 관광목적지의 수용능력을 초과하지 않는 범위 내에 지역자원의 이용 태도를 강조하기 시작하였다. 세계관광기구는 이러한 관점에서 '지속적 개발원칙'을 제시하고 관광편익의 분배 공정성을 우선해야 함을 주장하고 있다. 즉 환경적으로 적절하면서도 상업적으로는 실용적이며 윤리적인 현대 관광의 건전한 규범적 성격을 내포한 지침을 제시한 것이다(Richard & David, 2002; 전소라·정봉현, 2016 재인용).

공정관광(Fair tourism)은 이 같은 시대적 변화와 맞물려 주목받는 현대와 미래관광의 새로운 모습이다. 공정 무역의 개념에서 파생된 공정관광은 대중관광과 국제관광 등 관광객의 대량 이동 및 활동으로 관광목적지에서 발생할 수 있는 환경파괴 사회·문화적 폐해 관광편익의 지역 외 유축 등을 해결하기 위한 사회적 비판과 성찰 이라고 할 수 있다.(Grossopietsch, 2005; Mahony, 2007; 황희정 · 이훈, 2011)

관광의 부정적인 영향에 대한 문제의식을 고취하고 공익적 가치, 사회적 가치 등 관광에 내재된 본연의 역할 과 기능이 무엇인지를 탐구하려는 사회적인 담론이 지지속되고 있다.(강신겸, 2010) 따라서 지역의 문화와 삶을 존중하고 체험을 통해 사람과 문화의 다양성을 인정하며 분배 공정성이라는 관점에서 관광의 경제적. 사회 · 문 화적 파급효과를 목적지의 지역민과 지역사회. 지역산업 등에 공평하게 분배할 수 있는 방안이 필요하다는 논의 를 지지하는 것이 공정관광의 개념인 셈이다(김가령. 2014).

이 같은 사회적 변화의 시선을 인지한 전라북도는 지난 2017년 12월 『전라북도 공정관광 육성 및 지원조 례」를 제정하고 지역 관광의 지속가능한 경쟁력을 강화하는 한편 관광문화의 시대적 요구에 대응하며 궁극적으 로 지역민과 지역사회 및 관광객이 상생하는 전라북도 관광의 새로운 모습을 지향하려는 노력을 시도하려고 한다.

이 원고는 이 같은 관점에서 전라북도 공정관광 육성 및 지원 방안에 대한 지향점의 근거를 탐색하고 전라북 도 여건에 부합하는 정책의 방향을 제시하여 향후 공정관광 활성화와 선진화의 거점으로써 지역의 역할과 기능 을 강화하는 한편, 국제적 이슈에 능동적으로 대응할 수 있는 정책과 제도의 근거를 수립하고자 한다.

2. 정책 및 사례검토

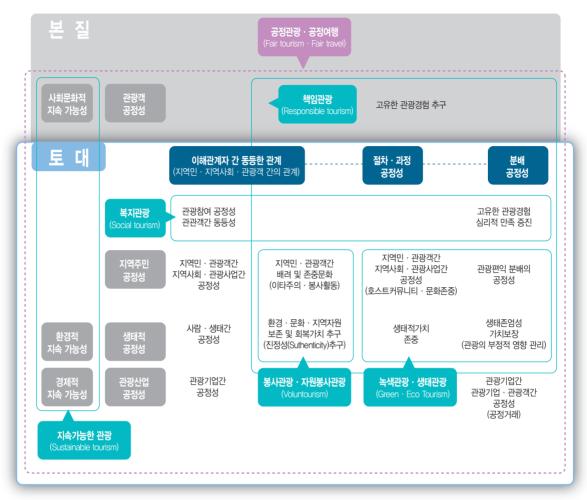
공정관광 개념

공정관광의 개념과 정의는 다양한 관점에서 해석(그림: 공정관광 범주의 개념적 이론 참조)되지만, 현재 국 내에서는 '이해관계자 간 관계'. '공정무역 기반 관광산업'. '관광분야의 공정 거래' 등으로 정의하고 있다.(김소윤. 2011, 오익은 외 2010, 장은경·이진형, 2010, 황희정·이훈, 2011), 이 원고는 이 같은 사회적 통념과 함께 정 책적인 관점에서 분배 공정성 개념과 전라북도 조례를 활용하여 공정관광의 정책적 개념을 다음과 같이 정의한다.

<공정관광 정책의 개념적 정의>

구 분	정 의	
공정관광 정책	관광으로 파생되는 다양한 유·무형의 편익이 관광목적지의 주민 및 지역사회에게 공정하게 분배 및 환원 되고 주민의 주거환경과 생태자연환경 및 도시환경 등의 훼손을 최소화하는 관광활동 유도 정책	

<공정관광 범주의 개념적 이론>



출처 : 황희정 · 이훈(2011: 95)의 연구를 참고하여 연구자 재구성

정책과 제도의 검토

2017년 출범한 문재인 정부는 국가 관광정책의 주요 관점을 '관광의 공익적인 가치 실현'으로 제시하였다. 국가와 지역의 성장 및 발전을 위한 단순한 도구적 수단으로 인식하던 과거의 정책적 태도에서 탈피하고 국민의 삶의 질 제고를 위한 '복지적 측면'에서 접근하려는 시도로 해석된다.

이 같은 정책의 방향은 궁극적으로 지역과 관광객 등 관광활동 영위의 대상이 모든 국민이라는 포괄적인 의미임을

주창한 것이다. 따라서 상호 간 공정한 관계와 거래에 기반 한 인권과 문화의 존중, 환경과 사회 · 문화적 부정요 소 해소를 위한 제도라는 관점에서 공정관광과 동질성을 갖는다.

정부는 「제5차 관광진흥 기본계획」, 「국민여가활성화 기본계획」, 「지역 관광 활성화 방안」 및 「대한민국 관광 혁신 전략」등의 계획을 수립하여 국가 관광산업의 활성화를 도모하고 있으며, 이 원고는 다양한 관점에서 계획 을 검토하고 공정관광 유사 정책의 세부적 내용을 확인하여 전라북도 공정관광 정책 및 제도 수립을 위한 근거 를 고찰하였다.

<정부정책과 공정관광의 개념적 상관관계>

구	분	정부 관광정책 관련 계획의 실천과제				
공정관광 개념적 범주		제5차 관광진흥 기본계획	국민여가활성화 기본계획	지역관광 활성화 방안	대한민국 관광 혁신전략	
지속 가능 관광	사회 문화	주민공동체 관광사업 관광두레 사업		지역주도형 관광추진체계	지역 혁신을 위한 관광 추진체계	
				지역관광 활성화 분위기 조성		
		관광산업	- 관광산업 신규직종 · 관광업종	지역 관광산업 혁신성장 · 일자리창출	지속가능한 관광생태계 조성	
		신규직종 · 관광업종		지역주민 관광역량 강화 및 인력양성		
	환경	-	-	_	_	
	경제	관광산업 동반성장 · 상생체계	_	일상의 삶 비공개 장소 관광광자원화	공정거래 확산	
		관광산업 분쟁조정 · 소비자보호				
Halalal		문화누리 카드 지원대상 확대	생활밀착형 지역 여가공간	_	생애주기별 · 계층별 여행 지원	
복지관광	취약계층 관광 유니버설 디자인	무장애 여가서비스 기반				
봉사관광		체험기반 소규모 테마형 수학여행			지역체험 · 체류형 관광프로그램 확충	
(자원봉사		휴양소시설 공유 나눔관광 플랫폼	-		지역문화유산 관광자원화 콘텐츠	
		국민관광자원 육성				
		유휴자원 활용 위한 공유경제 통합 모델	-14-11-7	농촌 · 산림 · 생태관광 활성화	산림 · 생태관광	
녹색·생태관굉	생태관광	관광재생 뉴딜: 노후관광자원 유휴시설	지속가능한 여가산업	여가산업 지역주도형	_	체류형 여행지 육성
		문화공간 관광자원화		관광활성화		

출처 : 문화체육관광부(2018a), 문화체육관광부(2018b), 관계부처합동(2018), 관계부처합동(2019)를 참고하여 연구자 재구성

실천적 사례의 검토

양적성장 및 팽창 중심 관광정책의 확산 분위기는 관광객과 지역민의 갈등, 지역사회 및 지역 내 공동체 정체성의 급진적인 변화를 초래하는 부정적 원인이 될 수 있다. 특히 지역민과 지역사회를 지역관광의 주체자로 구분하지 않으며 역할 및 기능에 대해 명확한 해석이 없는 현재의 관광정책은 관광혐오증, 획일화된 관광콘텐츠 등의 시스템적 요소뿐만 아니라 관광객 문화를 이해하려 하지 않는 관광지의 구조적인 문제를 유발하는 원인으로 지목받고 있다.

이 원고는 관광객의 윤리적 태도를 강조할 뿐만 아니라 동시에 지역사회의 역할에 대한 명확한 준거를 제시하여 공 정관광의 문화 확산을 위한 기반을 마련하는데 근거를 제시하려 한다. 이 같은 목적을 위해 실천적인 선진사례를 검토하 여 전라북도 여건에 부합하는 정책을 수립하고자 한다.

<공정관광 정책의 실천적 사례>

관 점	사례지	목 적	세부내용
사회인식과 관광서비스 개선	북촌한옥마을 행복여행 지킴이	■ 주민피해 최소화 8대원칙을 기준으로 관광객 인식개선	■ 금지행위(소음, 쓰레기, 사생활 침해) 계도, 주거지역 통행관리, 지역 방문시간 제한권고, 정숙관광(관광에 티켓) 홍보ㆍ계도
	감천문화마을 주민협의회	■ 지역관광에 대한 지역사회의 윤리적 태도 강조, 자생노력	■ 마을기업 사업단 운영을 통한 관광편익의 지역 내 환원체계 구축, 지역주도형 관광콘텐츠를 통 해 지역민 일자리 창출
지역역량과 관광콘텐츠 강화	(2018) 대전공정관광 프로그램	■ 지역관광 주체자로서 지역민 역량강화, 콘텐츠 확충	■ 마을공정여행 · 생태체험 프로그램 ■ 공정관광 교육 · 체험 프로그램
	제주생태관광	■ 관광의 환경 · 경제 · 사회문화 폐해 최소화 관광프로그램	■ 생태관광 프로그램, 보편적 관광권 보장 목적 발달장애 여행 프로그램 ■ 지역민 운영 숙소·식당 이용 계도
	공정여행 협동조합 동네봄	■ 지역가치 공유, 숨은 자원 발 굴을 통한 지역관광 강화	■ 지역 토박이, 마을활동가 중심 협동조합의 관광콘텐 츠 발굴 지원
지역기반과 관광인프라 확충	경상북도 소셜 문화관광	■ 지역 내 사회적경제와 연계, 지역사회·지역민 소득창출	■ 사회적경제 콘텐츠, 문화 · 관광재원 등을 통한 국 내 · 외 경북 소셜투어
	안동 구름에 리조트	■ 지역의 사회적 가치 극대화 목적의 사회적기업 발족	■ 낙후지역 유휴고택 활용 문화유산 보호 및 이익 창출의 지역환원 체계

3. 목표 및 추진방향

이 원고는 지역 내외의 전문가 집단과 실제 공정관광 참여자의 인터뷰를 통해 현장에서 적용 가능한 공정관 광 모델을 구축하기 위한 근거를 탐색하였다. 인터뷰 결과 공정관광에 대한 사회적 인식 확산에도 현재 전라북 도 여건과 환경은 미흡한 측면이 존재함을 확인하였으며, 의견 수집을 통해 전라북도 공정관광 지향점에 대한 대표적 키워드(keywords)를 도출하고 이를 근거로 정책과 제도수립을 제언하고자 한다.

지금까지의 논의를 바탕으로 이 원고는 전라북도의 관광정책이 양적성장과 팽창 중심의 정책 및 제도를 지 양하고 관광환경의 지속가능성을 고려하는 법과 제도, 시스템을 구축할 수 있는 방향을 고찰하여 전라북도 공정 관광 확산모델을 제시해야 한다는 사회적 담론에 공감한다.

따라서 공정관광을 '관광목적지의 공공의 이익을 창출하는 환경과 문화이며, 관광행위와 관계한 모든 이해 주체 간 동등한 권리를 보장하고 행위의 시작과 끝을 포함하는 일련의 과정에서 공정성을 강조하는 것'이라고 정의한다. 궁극적으로 전라북도의 관광정책은 배려 중심의 관광객 태도와 공감 우선의 지역민 인식의 확산을 도

<전라북도 공정관광 참여자 및 전문가 의견청취 키워드>



주석 : 공정관광 참여자와 정책관여자, 전문가 의견조사(심층인터뷰, 총 11명)를 통해 수집된 키워드를 정리 하여 요약 · 제시하며, 전라북도의 공정관광 정책 · 제도가 지향해야 하는 방향으로 고려함

모하고 관광활동의 전 과정에서 책임 있는 상호관계를 강조하는 개념을 포함해야 한다고 주장하며, 향후 공정관광 확산의 선진지로써 역할을 부여하기 위한 핵심가치를 투영해야 한다고 이해한다.

<전라북도 공정관광 실천과제의 방향>

방 향	가 치	세부내용
이해관계자의 인식 및 서비스 개선	관광활동은 관광개과 지역민의 문화가 집단 간의 상이한 관점으로 충돌하는 경우가 빈번하는 갈등 사례가 속출함에 따라서 관광객의 쾌락적 경험을 존중하고 목적지 내 지역공동체의 삶을 배려하는 이해관계자의 윤리적 태도 강조	■ 공정관광 가치 · 방법에 대한 교육 ■ 전북형 공정관광 가이드 마련 ■ 전라북도 내 공정관광 문화 확산의 계기 마련
지역사회의 역량 및 콘텐츠 강화	책임관광, 녹색(생태)관광, 봉사관광 등의 다양한 관점에서 분류되는 공정관광 범주 확장을 목적으로 지역의 정체성을 고려하는 특화 콘텐츠를 발굴하고 관광편익이 지역으로 순환될수 있는 체계 마련	■ 공정관광 둘레길 및 여행프로그램 ■ 공정관광 축제 및 이벤트 ■ 지역기반 관광 문화의 확산 도모
지속가능한 기반 및 인프라 조성	양적 성장 중심의 관광정책에서 탈피하고 건전한 지역의 성 장과 발전을 위해 관광산업의 긍정적인 파급효과를 추구할 수 있는 기반 구축	■ 친환경 관광시설 및 인프라 조성 ■ 목적지 수용력을 고려하는 정책 및 제도수립의 체 계 마련

이와 같은 가치 투영을 위해 전라북도 공정관광 정책은 (a) 개별 이해주체 간 동등한 권리를 보장하고 (b) 관광개발 절차와 관광활동의 과정에서의 공정한 환경을 조성하는 근거를 제시하며 (c) 관광으로 발생하는 다양한 편익의 분배 공 정성을 도모하는 내용이 포함되어야 한다고 해석한다.

따라서 이 원고는 전라북도 공정관광 정책의 목표를 '더불어 함께 누리는 공정관광 1번지, 전북관광'으로 설정하고 공정관광 관련 기반 조성 및 인프라 구축, 전문인력 약성 및 역량 강화와 콘텐츠 · 프로그램 개발 등을 위한 제도적 장치를 마련해야 한다고 주장한다.

궁극적으로 전라북도는 조례 제정을 통해서 공정관광에 대한 정의를 '관광으로 파생되는 다양한 유·무형의 편익이 지역민 및 지역공동체에 공정하게 분배 및 환원되고 관광객의 관광향유권을 보장하는 한편, 지역민의 정주여건, 목적지의 생태자연·도시환경 훼손을 최소화하는 관광'으로 명시함에 따라 이 원고는 정책적 목표와 핵심가치 및 실천과제의 세부내용을 경제와 사회, 문화와 생태의 지속성을 실현할 수 있는 관점에서 접근하여 제시한다.

<전라북도 공정관광 육성 정책의 목표와 방향>

구 분	세부내용	
실천목표	더불어 함께 누리는 공정관광 1번지, 전북관광	
핵심가치	배려할 줄 아는 관광객, 공감할 줄 아는 지역민, 책임 있는 상호관계를 형성하여 공정관광 확산	
실천방향	실천방향 (1) 인식 및 서비스 개선, (2) 역량 및 콘텐츠 강화, (3) 기반 및 인프라 구축	

4. 과제 및 정책제언

전라북도 공정관광 문화 확산을 위해서는 (1) 사회적 인식 및 관광서비스 질 개선을 바탕으로 관광객과 지역 민이 상호 간의 문화와 행위를 존중하고 배려하는 태도를 지닐 수 있도록 유도해야 한다다. 또한. (2) 전문인력의 양성과 관련한 콘텐츠 확충을 바탕으로 전라북도 관광시장의 윤리적 공급과 소비의 가치사슬을 구축할 필요가 있다. (3) 양적성장과 팽창 중심의 정책과 제도를 지양하고 전라북도 관광환경의 지속가능성을 고려할 수 있도록 사회시스템 개선을 위한 방안 모색도 함께 요구된다. 결론적으로 이 원고가 제시하는 3대 전략 8개 실천과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.

<전라북도 공정관과 육성 정의 전략 및 과제>

실천과제	과제목적	과제내용
전라북도 공정관광 캠페인	■ 공정관광의 가치 및 의의, 이해관계자 윤리적 태 도 및 문화 확산을 위한 인식개선 계기마련	■ 공정관광 에티켓 가이드라인 제작 · 배포 ■ 공정관광 캠페인 홍보영상물 제작 · 배포
전라북도 공정관광 세미나	■ 전라북도 내 지속가능한 관광을 위한 방법 및 방식에 대한 모든 이해관계자 지식공유 체계 마 련, 네트워크 구축	■ 공정관광 국제포럼 계획수립 및 운영 ■ 세계관광도시총회, 전북 공정관광 포럼
전라북도 공정관광 스타트업 공개오디션	■ 다양한 유형으로 구분되는 공정관광의 범주와 아이디어를 발굴, 차별적인 관광산업 육성의 시 스템 구축 추진	■ 공정관광 스타트업 프로젝트 공모전 ■ 공정관광 콘텐츠 시장진입 지원
전라북도 공정관광 디자이너 양성	■ 지역자원 및 마을공동체 역량 강화 추진 ■ 지역관광 콘텐츠의 윤리적 공급체계 마련 및 지 역이 주도하는 관광 기반 구축	■ 공정관광 디자이너 양성 프로그램 운영계획 수립 및 운영, 성과공유회 등
전라북도 공정관광 프로그램 활성화	■ 지역민, 지역공동체, 관광산업 등 전라북도 관광 환경 관련 이해관계자 간 연계를 통해서 지역의 정체성을 투영한 프로그램 활용 · 운영	■ 공정관광 여행학교 운영, 공정수학여행 지원 확대, 생태관광 연계상품 개발 및 시골마을 작은축제 공정관광 프로그램 도입 추진
주민공동체 기반 관광두레 확대	■ 관광두레는 지역민이 주체·자발·협력적으로 일자리 및 수익을 창출하는 주민주도 공동체 관 광사업으로 전라북도 지역역량 강화를 위해 두 레사업체 확대 추진	■ 국가 공모사업 대응 ■ 2019년 현재 전라북도 내 총 6개 관광두레 사업체가 운영되고 있으며, 내실적 강화전략 마련 추진
전라북도 공정관광 인증제	■ 전라북도 공정관광 질적 성장을 도모할 목적으로 인증제를 도입, 지역관광 서비스 품질 개선, 사업체 인식 제고 등 전반적 품질 증진	■ 전라북도 공정관광 인증제도 시행, 인증사업 체 지원(품질개선, 인식교육, 홍보·마케팅 교 육 등) 강화
전라북도 공정관광 지원센터	■ 공정관광 육성방안 및 지원계획을 실질적으로 수립·운영하기 위한 전담조직을 구성, 시·군 및 관광사업체 등 모든 이해관계자 협력 매개 역 할 부여	 ■ 전라북도 공정관광 협의체 운영 ■ 공정관광 지원센터 설립 조례 제정 ■ 공정관광 관련 정책 및 사업의 효율적 추진 을 위한 이해관계자 협력 체계 구축

현대사회에서 공정관광은 그 중요성과 가치가 매우 높게 인식되고 있으며, 특히 국가적 차원에서 '공정'과 '정의' 등을 내재하는 다양한 관광정책과 제도를 수립하려는 시도하고 있는 것으로 보인다. 즉 공정한 관광이란 문화는 현대 관광의 모습이 추구해야 하는 보편적인 가치인 것이다.

이 원고는 전라북도 조례를 근거로 공정관광 문화 확산을 위해 다차원적 시각에서 접근하고 실제 현장에 적용 가능한 정책과제를 발굴하였다. 그리고 현대사회의 관광행위와 활동, 정책과 제도 및 관광산업 환경에서 요구하는 시대적인 사고에 농동적으로 대응하였다는데 의의를 두고 있다

비록 실천과제가 전라북도 관광 환경 전반에 적용할 수 있는가에 대한 의문이 존재하지만, 가치 확산이라는 대의적 목표에 부합하는 정책적 목표를 제시하고 공정관광의 기틀을 마련하는데 근거를 제시하고 있다는 것에 실실험적인 성과 가 존재한다고 판단된다.

따라서 향후 이 원고가 제시한 공정관광의 가치와 문화의 확산을 위한 실천적 과제의 적용 대상 범위를 점차적으로 확대시키고 정책의 실제적 실효성과 지속성을 도모할 수 있도록 모니터링을 지속해야 할 것이지만, 세계관광기구가 제시하고 사회적 인식이 요구하는 '지속가능한 관광'의 지역기반 관광 모델을 전라북도에 적용하려 했다는 것에 우선적 의의를 둔다.

〈참고문헌〉

강신겸. (2010). 「관광의 지평을 넓혀야」. 한국관광정책, 41, 4-5.

관계부처합동. (2018). 「지역관광 활성화 방안」. 관계부처합동, 2018.7.

관계부처합동. (2019). 「대한민국 관광 혁신전략」, 확대국가관광전략회의, 관계부처합동, 2019.4.

김가령. (2014). 문화마을관광체험의 지각된 가치와 공정관광태도, 공정관광 행동의도 간 영향에 관한 연구, 「문화정책논총」, 28(2), 174-196.

김소윤. (2011). 신관광: 공정한 무역으로서의 공정여행. 「여가관광연구」, 17, 17-23.

김형오·장재협. (2018). 「공정관광 1번지, 전북관광 브랜드 정립방향」. 전북연구원 이슈브리핑, vol. 186.

문화체육관광부. (2018a). 「제5차 관광진흥 5개년 계획 수립 연구」, 한국문화관광연구원. 문화체육관광부.

문화체육관광부. (2018b). 「국민여가활성화 기본계획」. 문화체육관광부.

오익근 · 박정아 · 하종수 · 김민지 · 김수정. (2010). 「관광부문 불공정 사례 및 개선방안」. 한국문화관광연구원.

장은경·이진형. (2010). 공정여행의 국내 사례: 북촌 한옥마을 공정여행. 「관광연구논총」, 22(2), 27-47.

전소라·정봉현. (2016). 지속가능한 발전전략과 지역 관광개발의 적합성에 관한 연구: 중국 청도 구시가지, 일본 후쿠오카 모모치지구를 사례로. 「한국지역개발학회 학술대회」, 2016,11, 403-422.

황희정 · 이훈. (2011). 공정관광의 개념 분석: 이론화를 위한 고찰. 「관광학연구」, 32(7), 90-91.

