



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

제주특별자치도 관광법제 개편방안에
관한 연구 : 여행업을 중심으로

제주대학교 대학원

관광경영학과

김 경 보

2022년 2월

제주특별자치도 관광법제 개편방안에 관한 연구 : 여행업을 중심으로

지도교수 서 용 건

김 경 보

이 논문을 관광학 박사학위 논문으로 제출함

2022년 2월

김경보의 관광학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장	<u>백 시 사</u>	
위 원	<u>박 운 정</u>	
위 원	<u>이 현 우</u>	
위 원	<u>강 주 현</u>	
위 원	<u>서 용 건</u>	

제주대학교 대학원

2022년 2월

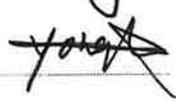
A Study on the Reform of the Tourism Law System
of Jeju Special Self-Governing Province : Focused on
the travel industry

Kyung-Bo Kim
(Supervised by professor Yong-Kun Suh)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of
Doctor of Tourism Science

FEBRUARY. 2022.

This thesis has been examined and approved.

SZ SA PARK
Ounjaung Park 
Yeonu Lee Yeon 
Juhyun Kang 
Yong Kun Suh 

FEBRUARY. 2022.

Department of Tourism Management

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	6
3. 연구의 범위	7
4. 연구의 방법	7
II. 이론적 배경	10
1. 관광법제의 개념	10
가. 헌법상 국민의 권리로서의 관광권리	10
나. 관광법제의 의의	13
다. 관광법제의 특징	15
2. 제주특별자치도 관광법제 고찰	17
가. 제주특별자치도 관광법제 현황	17
1) 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 상 관광법제	17
가) 의의	17
나) 구성 체계	18
다) 내용	19
2) 제주특별자치도 관광진흥 조례	21
가) 의의	21
나) 내용	21
3) 기타 제주특별자치도 주요 관광법제	24
가) 제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례	24
나) 제주관광공사 설립 및 운영 조례	26
다) 제주관광진흥기금 운용·관리 조례	27
라) 제주특별자치도 관광 관련 운영 조례 및 시행규칙	28
나. 제주특별자치도 관광법제 종합분석 및 시사점	29
1) 제주특별자치도 관광법제의 문제점	29
2) 시사점	30
3. 법제 개편	31
가. 법제 개편의 개념	31
나. 법제 개편 과정	34
다. 법제 개편 사례	39

1) 통폐합 및 분법을 통한 법제 개편 사례	39
2) 사회적 이슈 발생에 따른 법률 제정 사례	43
3) 법제 개편 과정에서의 정책담론 사례	46
Ⅲ. 연구조사방법	47
1. 연구 조사 설계(내용분석, 전문가 및 이해관계자 조사, 사례분석)	47
2. 내용분석	50
3. 전문가 및 이해관계자 조사	52
4. 사례분석	52
Ⅳ. 연구 결과	54
1. 제주특별자치도 관광법제 개편에 관한 내용 분석	54
2. 제주특별자치도 관광법제 개편에 관한 전문가 및 이해관계자 조사 분석 ..	61
가. 전문가 및 이해관계자의 일반적 특성	61
나. 포커스 그룹 인터뷰(FGI)	63
다. 전문가 및 이해관계자 조사 분석	64
1) 제주특별자치도의 여행업 관련 법제 개편의 필요성 분석	64
2) 제주특별자치도의 여행업 관련 법제 개편의 문제점 분석	65
가) 환경변화에 대한 낮은 대응성	65
나) 여행업 관련 조례의 非체계성	66
다) 여행업 설립 및 운영 가이드라인 미흡	66
라) 영업행위에 대한 관리 감독 미흡	67
마) 여행업 진흥을 위한 제도 미흡	68
바) 지자체의 지원방안 부족	68
사) 제주의 여행업 관련 법제의 문제점 중 해결해야 할 우선순위	69
아) 제주의 여행업 관련 법제의 문제점 중 추가적으로 제기되는 문제점	70
3) 제주특별자치도의 여행업 관련 법제의 개편방향에 대한 분석	71
4) 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』를 신설할 경우, 최근 이슈가 되는 문제 분석 ..	74
가) 여행업 등급제	74
나) 여행업 지원제도	75
다) 송객 수수료 명문화	76
라) 보증보험 가입의 문제	76
마) 소비자보호제도	77
바) 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』에 이슈 반영 시 중요도 조사 결과 ..	78
사) 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』 신설 시, 추가적인 고려 사항 ..	79

라. 종합분석 및 시사점	81
3. 관광법제 사례분석(여행업 중심으로)	84
가. 우리나라 『관광진흥법』 상의 여행업 규정	84
나. 『제주특별자치도 관광진흥 조례』 상 여행업 규정	88
다. 국내 타 지자체 여행업 관련 조례 현황	92
1) 타 지자체 『관광진흥 조례』 현황	92
2) 타 지자체 『스마트관광진흥 조례』 현황	95
3) 타 지자체 관광트렌드 변화에 따른 관광형태에 대한 조례 현황	96
라. 해외 여행업 관련 법제 현황	98
1) 일본의 여행업 관련 법제	94
2) 중국의 여행업 관련 법제	106
마. 종합분석 및 시사점	115
1) 국내 관광법제 중 여행업 관련 법제 분석	115
2) 해외 관광법제 중 여행업 관련 법제 분석	116
3) 시사점	119
V. 제주특별자치도 관광법제 개편방안	121
1. 제주특별자치도 관광법제 개편의 필요성	121
2. 제주특별자치도 관광법제의 개편방향	123
3. 제주특별자치도 관광법제의 개편방안	125
가. 문화체육관광부 관광법제 개편안	125
나. 제주특별자치도 관광법제 개편안	126
다. 종합분석 및 시사점	129
VI. 결론	130
1. 연구의 요약	130
2. 연구의 시사점	133
가. 이론적 시사점	133
나. 실무적 시사점	134
3. 연구의 한계 및 제언	136
참고문헌	138
전문가 및 이해관계자 조사표	143
Appendix	148
Abstract	152

표 목 차

<표 2-1> 주요 국제사회의 관광 및 여행 관련 권리 선언	11
<표 2-2> 『제주특별법』상 관광법제 관련 구성 체계	18
<표 2-3> 『제주특별법』상 관광 관련 규정 제·개정 주요 내용	20
<표 2-4> 『제주특별자치도 관광진흥 조례』 개정 주요 내용	21
<표 2-5> 『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』 구성	24
<표 2-6> 『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』 개정 주요 내용 ..	25
<표 2-7> 제주특별자치도 관광 관련 운영 조례 및 시행규칙 등	28
<표 2-8> 법제 개편에 대한 선행연구	33
<표 2-9> 일본의 통신방송 관련법 통폐합 및 분법 사례	40
<표 2-10> 우리나라의 분법 사례	42
<표 3-1> 신문기사 빅데이터 분석 설정 기간	51
<표 4-1> ‘관광’ 관련 연관어 키워드 분석	55
<표 4-2> ‘여행업&조례’ 관련 키워드 분석(기간: 2009-10-07~2020-01-19)	57
<표 4-3> 여행업 관련 문제점 키워드 분석 결과	58
<표 4-4> 여행업 관련 문제점에 대한 설문 전문가 및 이해관계자 조사표	58
<표 4-5> ‘여행업 지원’ 관련 키워드 분석 결과	59
<표 4-6> 여행업 관련 키워드로 추출한 최근 이슈 분석	59
<표 4-7> 여행업 관련 조례 신설 시 최근 이슈사항에 대한 조사표	59
<표 4-8> 전문가 및 이해관계자의 일반적 특성	61
<표 4-9> 전문가 및 이해관계자 현황	62
<표 4-10> 여행업계 이해관계자 현황	62
<표 4-11> 포커스 그룹 인터뷰(FGI) 질문 내용	63
<표 4-12> 제주특별자치도의 여행업 관련 법제 개편의 필요성 조사 결과	65
<표 4-13> 환경변화에 따른 낮은 대응성에 대한 조사 결과	65
<표 4-14> 여행업 관련 조례의 非체계성에 대한 조사 결과	66
<표 4-15> 여행업 설립 및 운영 가이드라인 미흡에 대한 조사 결과	67
<표 4-16> 영업행위에 대한 관리 감독 미흡에 대한 조사 결과	68
<표 4-17> 여행업 진흥을 위한 제도 미흡에 대한 조사 결과	68
<표 4-18> 지자체의 지원방안 부족에 대한 조사 결과	69
<표 4-19> 제주 여행업 관련 법제에서 해결해야 할 문제점에 대한 우선순위 조사 결과 ..	70
<표 4-20> 제주특별자치도의 여행업 관련 법제상 추가적인 문제점	71
<표 4-21> 제주특별자치도의 여행업 관련 법제의 개편방향에 대한 조사 결과	72

<표 4-22> 제주특별자치도의 여행업 관련 법제의 개편방향에 대한 이유	73
<표 4-23> 여행업 등급제에 대한 조사 결과	75
<표 4-24> 여행업지원제도에 대한 조사 결과	75
<표 4-25> 송객 수수료 명문화에 대한 조사 결과	76
<표 4-26> 보증보험 가입 및 관리 감독 강화에 대한 조사 결과	77
<표 4-27> 소비자 보호 제도에 대한 조사 결과	78
<표 4-28> 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』에 이슈 반영 시 중요도	79
<표 4-29> 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』 신설 시, 추가적인 고려 사항	80
<표 4-30> 우리나라 『관광진흥법』상 여행업 관련 규정	85
<표 4-31> 『제주 관광진흥 조례』중 여행업 관련 규정	90
<표 4-32> 타 지자체 『관광진흥 조례』 주요 내용	92
<표 4-33> 타 지자체 『스마트관광진흥 조례』 제정 현황	95
<표 4-34> 관광트렌드 변화에 따른 관광 형태	97
<표 4-35> 일본 『여행업법』의 구성 체계	100
<표 4-36> 일본 여행업의 등록제도	105
<표 4-37> 중국 여행업 관련 주요 법규 현황(제정 및 폐지)	107
<표 4-38> 『중화인민공화국여유법(中華人民共和國旅遊法)』의 구성 체계	108
<표 5-1> 법제도 선진화를 위한 법령 통폐합 및 분법의 기준	124

그림 목 차

<그림 1-1> 연구의 흐름도	9
<그림 2-1> 제주특별자치도지사 제출 조례안의 입법절차	35
<그림 2-2> 지방의회 의원발의 조례안의 입법절차	37
<그림 2-3> 지방의회 상임위원회 제안 조례안의 입법절차	38
<그림 2-4> 『예술인의 지위 및 권리의 보장에 관한 법률』의 제정 과정	44
<그림 3-1> 연구 조사 방법 과정	49
<그림 4-1> ‘관광’ 관련 연관어 키워드 시각화	56
<그림 4-2> ‘여행업&조례’ 관련 키워드의 관계성 분석 시각화	57
<그림 4-3> 일본의 관광법제 체계	99
<그림 5-1> 문화체육관광부 관광법제 개편안	126
<그림 5-2> 제주특별자치도 관광법제 개편안	127

I. 서론

1. 연구의 배경

우리나라의 산업화 과정에서 관광산업 진흥을 통하여 외국인 관광객을 유치하고 외화를 획득하여 부존자원이 부족한 우리나라의 경제발전을 위한 수단으로써 관광산업 진흥을 위한 우리나라 최초의 법률인 『관광사업진흥법』이 1961년에 제정되었다(손신욱·정광민·김대관, 2017). 그리고 우리나라를 방문한 외래관광객은 우리나라 관광산업 진흥의 기본법이라고 할 수 있는 『관광기본법』이 제정되던 1975년 63만명에서 코로나 팬데믹 이전인 2019년 1,750만명이 방문하였다¹⁾(한국관광공사, 2020). 우리나라 관광산업은 지속적인 성장뿐 아니라 관광산업의 위상이 지속적으로 발전하고 있는데 정부의 관광산업에 대한 인식수준 및 관광법제의 현실은 여전히 1970년대에 머물러 있으며, 우리나라의 관광분야의 법제는 관광산업 환경의 빠른 변화에 선제적으로 대응하지 못하고 관광산업 진흥보다는 규제 중심의 법제 체계를 계속 유지하고 있다(박창석, 2013).

제주특별자치도의 경우, 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』²⁾(이하 『제주특별법』이라 함)이 2006년 2월 21일에 제정(법률 제7849호)되고 동법의 3단계 제도개선으로 관광분야 3법 즉, 『관광진흥법』, 『국제회의산업육성에 관한 법률』, 『관광진흥개발기금법』의 권한이양으로 인하여 『제주특별자치도 관광진흥 조례』가 제정되는 등 제주특별자치도의 관광분야 법제 및 관광정책은 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 즉, 제주특별자치도는 『제주특별법』의 개정을 통한 관광분야의 제도개선뿐 아니라 관광 3법의 권한이양으로

1) 우리나라 해외관광객은 1975년 13만명에서 2019년 2,871만명으로 집계되었다. 우리나라 관광수지는 1989년 여행 자유화 이후, IMF외환위기 기간을 제외하고는 적자 상태이다(한국관광공사, 2020).

2) 『제주도개발특별법』(법률 제4485호, 1991년 12월 31일)이 제정되고, 『제주도개발특별법』의 21차 개정으로 『제주도개발특별법』은 『제주국제자유도시특별법』으로 개정(법률 제6643호)되었으며, 동법의 33차 개정(법률 제7849호, 2006년 2월 21일)으로 『제주도개발특별법』 폐지되면서 ‘제주특별자치도의 설치’와 ‘국제자유도시 조성’에 대한 규정으로 통·폐합되어 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』이 제정되었다.

인하여 관광산업의 환경 변화에 따라 선제적으로 대응할 수 있는 입법권을 가지게 되었다는 점은 매우 중요한 점이라고 볼 수 있다.

특히 2010년 세계관광기구(UNWTO)는 관광환경과 관광트렌드의 변화에 따라 새로운 관광형태로서 도시관광, 문화관광, 테마파크, 국제회의, 스포츠관광, 모험관광, 해양관광, 크루즈, 생태관광, 농촌관광 등 10대 미래 관광 트렌드를 선정하였다(하경희, 2018). 또한 2016년 다보스포럼에서 시작된 4차 산업혁명³⁾이 세계적인 화두가 되면서, 관광산업은 ICT(Information & Communication Technology, 정보통신기술)의 급격한 발달로 인하여 Big Data(빅데이터), IoT(Internet of Things, 사물인터넷), AI(Artificial Intelligence, 인공지능), VR(Virtual Reality, 가상현실)/AR(Augmented Reality, 증강현실) 등 4차 산업혁명의 핵심 기술들이 등장하면서 관광패러다임의 급격한 변화를 초래하고 있다(이웅규, 2018; Poon, 1993; Werthner and Klein, 1999; Gretzel, 2011; Sigala and Chalkiti, 2014; Werthner, 2003). 즉, 관광산업은 4차 산업혁명의 결과로 인한 정보통신기술(ICT)의 융·복합으로 인하여 B2B, B2C, C2C 등 관광경제구조의 변화와 더불어 정보통신기술(ICT)을 기반으로 하여 관광생태계가 디지털화되고 있다(이웅규·김용완, 2017b; Buhalis & Law, 2008; Hall, 2011; World Economics Forum, 2017). 그리고, 인터넷의 발달을 통하여 ‘e-투어리즘’이라는 신개념이 등장하고, 스마트폰과 빅데이터, IoT, AI, VR/AR 등 4차 산업혁명의 신기술을 통하여 ‘스마트(SMART)관광⁴⁾’이라는 개념이 등장하면서, 관광산업은 디지털화·플랫폼화되었으며 관광산업의 패러다임은 급격한 변화를 겪고 있다(신선진·김성현·노희섭·구철모, 2018).

또한 2002년 사스(SARS)와 2015년 메르스(MERS)⁵⁾로 인한 관광시장 위축, 2019년 12월 중국 우한에서 시작되어 글로벌 팬데믹을 일으키고 있는 코로나19⁶⁾

3) ‘4차 산업혁명’은 2016년 1월 21일~24일 스위스 다보스에서 열린 세계경제포럼(World Economics Forum, 2016) 의제 ‘4차 산업혁명의 이해(Mastering the Fourth Industrial Revolution)’에서 언급된 용어이다.

4) ‘스마트 관광’은 정보통신기술(ICT)을 기반으로 하여 관광객에게 맞춤형 정보를 실시간으로 제공하는 것으로, Standard, Multifunction, Accessibility, Reliability, Time Saver의 글자를 조합하여 사용되고 있다(문준환·김성현·노희섭·구철모, 2019).

5) 사스는 2002년 11월~2003년 7월(9개월), 메르스는 2015년 5월~12월(8개월) 전 세계적으로 유행하였다(세계보건기구).

6) 코로나 바이러스 감염증-19 또는 COVID-19가 정확한 표현이지만, 본 연구에서는 언론매체의 표현에 따라 코로나19로 표기하기로 한다.

로 인한 관광산업의 충격이 관광생태계를 변화시키고 있지만 포스트 코로나시대를 대비하여 선제적으로 대응할 수 있는 관광 관련 법과 제도는 미비한 실정이다(이용규·구정대, 2020; 최재우·최영택·주의, 2020).

최근 공유경제의 한 형태로서 공유숙박 플랫폼인 에어비앤비의 등장, FIT 여행 증가에 따른 정보통신기술(ICT) 기반의 스마트관광 및 OTA⁷⁾(Online Travel Agency)의 급성장 등 관광트렌드 및 관광행태의 변화에도 불구하고 관광법제는 이를 반영하고 있지 못하고 있다(박창석, 2013; 원영래·유승동, 2015). 즉, 관광 관련 법제는 국민의 기본권으로서의 관광, 관광사업 및 관광개발 등을 보호, 진흥, 규제를 위하여 필요하지만(장병권, 2011), 변화하는 관광산업과 관광을 둘러싼 여러 환경 변화에도 불구하고 관광 관련 법제가 바로 대응을 하지 못하고 있다는 문제가 제기되고 있다(원영래, 2015). 이는 여러 가지 원인이 있겠지만 환경 변화에 따른 법률의 제·개정이 이해관계자 또는 이익 집단의 정치적인 요인이 많이 작용하기도 하고(박용민·송운강, 2012), 우리나라의 법률체계가 대륙법계를 따르고 있고 법체계가 열거식으로 규정되어 있으며, 법에 규정되어 있지 않으면 사업을 하기 힘든 형태로 되어 있기 때문이기도 하다(이용규, 2018).

우리나라는 『관광기본법』과 『관광진흥법』을 중심으로 관광산업의 진흥 및 발전을 위한 법제 개편과 그 필요성에 대하여 많은 연구가 있었지만 실질적으로 관광법제를 개편하고 구현하기 위한 법제도적 연구는 미흡한 실정이다(장병권, 2011; 강문수, 2015). 즉, 그동안 관광산업 환경변화를 반영하고 실질적인 관광경제 활성화를 위한 관광법제의 개편, 통·폐합 및 분법에 대한 연구가 전문기관을 중심으로 이루어지고 있었지만 실질적으로 구현되지 못하고 있는 것이 현실이다. 또한 『관광진흥법』은 대부분의 관광 관련 내용이 총망라되어 있고, 과도한 규범화, 하위법령으로의 위임과다, 진흥과 규제, 사업과 개발이 혼재되어 관광 관련 법률 수요자들의 접근성이 저하되고 있으며(박창석, 2013; 류광훈, 2017), 장병권(2011)은 『관광진흥법』이 시대변화에 따른 대응과 관광정책 추진력이 미흡하고

7) 『중화인민공화국여유법(中華人民共和國旅遊法)』에서는 다음과 같이 OTA에 대하여 규정하고 있다.
旅遊法 第四十八條 通過網絡經營旅行社業務的，應當依法取得旅行社業務經營許可，并在其網站主頁的顯著位置標明其業務經營許可證信息。
여유법 제48조 인터넷을 통해 여행사를 운영하는 자는 법에 따라 여행사 사업에 대한 허가를 취득하고, 웹 사이트의 홈페이지에 해당 사업에 대한 허가 정보를 표시해야 한다.

관광산업 진흥을 위한 정책적인 방향 제시보다는 규제 위주의 내용으로 이루어져 있다는 문제점을 제기하고 있다. 이러한 『관광진흥법』의 문제는 관광분야 3법이 권한이양된 제주특별자치도의 경우에도 지적되고 있으며 관광 시장 및 관광 환경의 변화에 선제적으로 대응할 수 있는 제주특별자치도의 관광 관련 법체계의 정비에 대한 필요성을 제기하고 있다(고현환, 2015).

제주특별자치도 산업구조는 2019년 기준으로 1차 산업 8.8%, 2차 산업 15.1%, 3차 산업 76.1%로서, 3차 산업의 경우 전국 평균(63.0%) 대비 13.1%가 높은 것으로 조사되었다(통계청 2019년 지역소득(잠정)결과, 2020). 또한 제주특별자치도 내방 관광객 수는 2010년 758만 명에서 2019년 1,528만 명으로 101.6%의 급속한 증가와 더불어 연평균 10.2%의 성장을 보이고 있다(제주특별자치도관광협회, 2020). 특히 최근에는 제주특별자치도의 관광환경이 급격하게 변화하면서 스마트 관광에 익숙한 20~30대의 FIT가 급격히 증가하고 있으며, 관광산업 분야 진흥을 위하여 제주특별자치도는 제주지역 뉴딜 촉진을 위한 주력산업을 개편⁸⁾하고 지역산업진흥을 위한 ‘2021년도 제주지역산업진흥계획’을 발표하였다.

제주특별자치도는 관광진흥을 위하여 『제주특별법』의 단계적 제도개선을 통한 관광분야 3개 법률이 일괄 이양되었다. 즉 『관광진흥법』, 『국제회의산업육성에 관한 법률』, 『관광진흥개발기금법』은 일반법으로서는 제주특별자치도에 적용을 배제하고 특별법으로서 적용은 『제주특별법』에 별도로 규정한다는 것이다(고현환·정승훈·김덕희·김영진, 2008). 따라서 제주특별자치도는 관광산업 진흥을 위하여 『제주특별법』 특례 조항·시행령의 제·개정 및 『제주특별자치도 관광진흥 조례⁹⁾』를 마련하였다.

그러나 『제주특별법』 제도개선에 따라 순차적으로 이양된 관광분야 3개 법률의 경우에 기본적으로 『관광진흥법』이 공통적으로 가지고 있는 관광 환경 변화에 따른 선제적 대응의 한계 및 실효성의 문제를 제기하고 있으며(고현환·정승훈·김덕희·김영진, 2008), 더욱이 관광분야 3개 법률 ‘권한이양’이 ‘권한위임’인

8) 2020년 12월, 제주지역산업진흥계획을 발표하여 기존 제주주력산업을 ‘청정헬스푸드산업’에서 ‘청정 바이오산업’으로, ‘스마트그리드산업’에서 ‘그린에너지산업’으로, ‘지능형관광콘텐츠산업’에서 ‘스마트관광산업’으로 개편하였다.

9) 『제주특별자치도 관광진흥 조례』는 2009년 10월 7일에 제정되었으며, 2020년 12월 31일까지 17차례의 개정이 있었다.

지 ‘완전한 권한이양’인지에 대하여는 관광법제 개편 방안에 대한 문제와 더불어 그 연구가 미미한 실정이다. 또한 ‘관광 3법 일괄 이양에 따른 제주특별자치도특별법안의 주요 내용과 개선 방안’을 통하여 관광 3법 일괄 이양에 따른 제주관광의 전략적 진흥 방안 및 제주국제자유도시 관광산업의 활성화 방안에 대한 연구(고현환·정승훈·김덕희·김영진, 2008)와 ‘제주특별자치도 관광 관련 계획 및 법규의 검토’를 통하여 제 2차 제주특별자치도 관광진흥계획을 중심으로 하여 일부 관광 관련 특례 조항의 문제점을 지적하고 개선 방향에 대한 연구(고현환, 2015)가 있었다. 그러나 제주특별자치도의 관광법제가 변화하는 환경 변화를 반영할 수 있도록 제주특별자치도의 관광법제의 체계적인 개편 방향 및 개선 방안에 대한 연구는 전무하다.

특히 한국언론재단에서 운영하고 있는 ‘뉴스 빅데이터 분석 도구’인 빅카인즈(www.bigkinds.or.kr)를 통하여 한라일보와 제민일보 기사를 중심으로 2009년 10월 7일에 『제주특별자치도 관광진흥 조례』가 제정된 이후 2021년 8월 31일까지 ‘제주 관광 조례’, ‘관광&조례’, ‘숙박&조례’를 검색한 결과 ‘조례 개정’이라는 키워드의 빈도가 1위로 조사되었다. 또한 ‘제주 관광 진흥’, ‘호텔&조례’, ‘여행&조례’로 검색한 결과, ‘조례 개정’이라는 키워드가 상위 5개 랭크되고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 『제주특별자치도 관광진흥 조례』가 제정된 이후로 제주지역 관광 진흥을 위하여 ‘조례 개정’이 지속적으로 제기되고 있음을 알 수 있다.

4차 산업혁명과 코로나19 등으로 인한 제주특별자치도의 관광생태계 변화, ICT기반 스마트관광 진흥을 위한 관광 산업 분야의 정책변화, 관광 트렌드의 변화, 여행 패턴의 변화 등 사회적, 경제적, 문화적 환경 변화에 선제적 대응을 통한 관광 진흥을 위하여 실효성 있는 관광법제가 요구된다. 즉, 제주특별자치도의 관광법제를 ‘있는 법’을 ‘있어야 할 법¹⁰⁾’으로 제·개정이 되어 제주특별자치도의 현실에 맞는 ‘선진형 관광법체계’를 마련할 필요가 있다. 특히 빅카인즈 뉴스 분석을 통하여 ‘관광’이라는 검색어를 검색한 결과, ‘관광’과 연관성이 있는 키워드 중, 『제주특별자치도 관광진흥 조례』에서 규정하고 있는 관광산업의 업종 중에 뉴스의 빈도수를 비교해 보면, ‘여행업’이 268개, ‘숙박업’이 140개로서 관광과 관련해서 여행업의 연관성이 매우 높은 것으로 나타났다.

10) 박은정(2019). ‘있는 법’과 ‘있어야 할 법’의 연관성. 『법철학연구』. 12(1), pp.281-314.

따라서 본 연구는 제주특별자치도의 관광 진흥을 위하여 실효성 있는 제주특별자치도 관광법제의 체계성을 확보하기 위하여 뉴스 분석을 통해서 도출된 제주지역 관광사업 중에 여행업을 중심으로 현행 제주특별자치도의 관광법제를 분석하여 제주특별자치도 관광법제 개편의 필요성과 개편방향, 개편방안을 제시하고자 한다. 이를 통하여 제주특별자치도가 급격한 관광환경 변화에 대하여 선제적으로 대응할 수 있는 제주특별자치도의 관광법체계 기반을 구축하는데 그 의미가 있을 것이다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 제주지역의 관광산업 진흥을 위한 제주특별자치도 관광법제 개편 방향 및 법제 개편안을 제시하고, 제주형 관광법제의 기반을 구축하여 제주특별자치도의 관광산업 진흥을 통한 지역경제 활성화에 기여하고자 한다. 이를 위하여 다음과 같은 연구 목표를 설정하였다.

첫째, 실효성 있는 제주특별자치도 관광법제 개편안 도출을 위하여 제주특별자치도 관광법제의 현황 조사와 함께 체계성 있는 제주특별자치도 관광법제 개편을 위한 법제 개편 프로세스 및 법제 개편 사례에 대한 문헌 조사를 한다.

둘째, 제주지역 신문기사(한라일보, 제민일보)에 대한 검색을 통하여 뉴스 빅데이터 분석을 바탕으로 도출된 키워드를 중심으로 한 여행업 관련 제주특별자치도 관광법제 개편에 대한 문제점 도출 및 내용 분석, 타 지자체와 해외 관광법제 현황 파악 및 비교 분석을 위한 문헌 조사, 관광법제 전문가 및 이해관계자와 함께 조사표를 개발하여 제주특별자치도 관광법제의 개편 필요성 및 타당성을 확보한다.

셋째, 관광행정 실무 담당자와 관광분야 전문가, 여행업 및 관광산업 업종별 종사자 등 이해관계자에 대한 전문가 조사를 실시하여 제주특별자치도 관광법제 개편에 대한 객관성을 확보하고, 이를 바탕으로 관광 3법 권한 이양에 따른 제주특별자치도 관광산업 진흥을 위한 실효성 있는 제주특별자치도 관광법제 개편방안을 도출한다.

3. 연구의 범위

본 연구의 목적 달성을 위하여 제주특별자치도 관광법제 개편의 필요성 확보를 위하여 뉴스 분석의 시간적 범위를 현행 제주특별자치도의 관광정책에 대한 법제화가 본격적으로 시작된 『제주특별법』 제정(2006년 2월 21일)이후 관광 3법의 제주특별자치도로의 권한 이양을 통한 『제주특별자치도 관광진흥 조례』 제정(2009년 10월 7일) 전후로 나누어서 분석하였다.

그리고 제주특별자치도 관광법제 개편의 타당성 확보를 위하여 인터뷰 조사의 대상 범위는 제주지역 관광 정책 담당 및 관광분야 전문가, 제주지역 관광산업 업종별 종사자로 나누었다.

마지막으로 제주특별자치도 관광법제 개편의 실효성 확보를 위하여 제주지역 산업진흥계획과의 정합성을 확보하고 여행업을 중심으로 국내 지자체 관광법제 및 해외 관광법제를 벤치마킹하여 관광 법제 현황 및 사례를 조사 분석하였다.

4. 연구의 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 문헌연구 방법과 뉴스 빅데이터 분석, 이해관계자 조사를 병행하였다. 제주특별자치도의 관광법제 및 법제 개편의 이론적 기초를 마련하기 위하여 국내외 연구논문, 연구보고서, 제주특별자치도 의원 발의 개정 법률안 및 기타 자료를 활용한 문헌적 연구를 수행하였다. 제주특별자치도 관광법제 개편의 필요성 및 타당성 확보를 위하여 한국언론재단에서 운영하고 있는 뉴스 빅데이터 분석 도구인 빅카인즈를 통한 뉴스 키워드 분석 조사 시기를 2단계로 나누었다. 즉 『제주특별법』 제정(2006년 2월 21일)이후 『제주특별자치도 관광 진흥 조례』 제정(2009년 10월 7일) 전후로 나누어서 조사 분석하였다. 제주특별자치도 관광법제 개편방향 및 개편안의 구체적이고 실효성 있는 관광법제 개편 근거 마련을 위하여 뉴스 빅데이터 키워드 분석을 바탕으로 관광

법제 전문가 및 제주특별자치도 관광분야 이해관계자와 함께 제주특별자치도 관광법제 개편에 대한 조사표를 개발하여 법제 개편의 타당성을 확보하였다. 제주특별자치도 관광법제 개편안 도출을 위하여 개발한 조사표를 바탕으로 2021년 9월 16일부터 10월 15일까지 관광정책 행정 담당자, 연구기관, 공공기관, 학계 등 관광분야 전문가 및 관광사업 업계 종사자를 대상으로 설문 조사를 실시하였으며 특히 제주특별자치도 여행업 종사자를 대상으로 인터뷰와 설문 조사를 병행 실시하였다.

본 연구는 제주특별자치도 관광법제 개편안 도출을 위하여 다음과 같이 총 7장으로 구성되었다.

제 1장은 ‘서론’으로서 연구의 배경, 연구의 목적, 연구의 범위 및 방법에 대하여 기술하고 국내외 선행연구를 바탕으로 연구의 필요성을 제시하였다.

제 2장은 관광법제의 ‘이론적 배경’으로서 연구의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 선행연구 논문들과 국내외 학술지, 각종 연구보고서 등을 참고하여 관광법제에 대한 개념, 제주특별자치도 관광법제의 현황 및 법제 개편에 대한 이론적 기초를 마련하였다.

제 3장은 ‘연구조사방법’으로서 제주특별자치도 관광법제 개편안을 도출하기 위한 연구조사 설계 과정, 뉴스 키워드 분석, 관광분야 전문가 및 이해관계자와 함께 제주특별자치도 관광법제 개편안 도출을 위한 조사표 작성 및 인터뷰, 여행업을 중심으로 한 국내 지자체 관광법제 사례 및 해외 관광법제의 사례 분석 등 연구조사방법 내용 및 절차를 설명하였다.

제 4장은 ‘연구결과’로서 제주특별자치도 관광법제 개편 필요성에 대한 뉴스 키워드 중심의 빅데이터 검색 결과에 대한 내용 분석과 제주특별자치도 관광법제 개편의 필요성, 제주특별자치도 관광법제의 문제점, 제주특별자치도 관광법제의 개편방향 및 개편안 도출을 위한 이해관계자 인터뷰 및 설문조사에 대한 결과를 분석하였다. 또한 제주특별자치도 관광법제의 실효성 있는 관광법제 마련을 위하여 여행업을 중심으로 하여 국내 타 지자체 관광법제 및 해외 관광법제 현황을 비교 분석하였다.

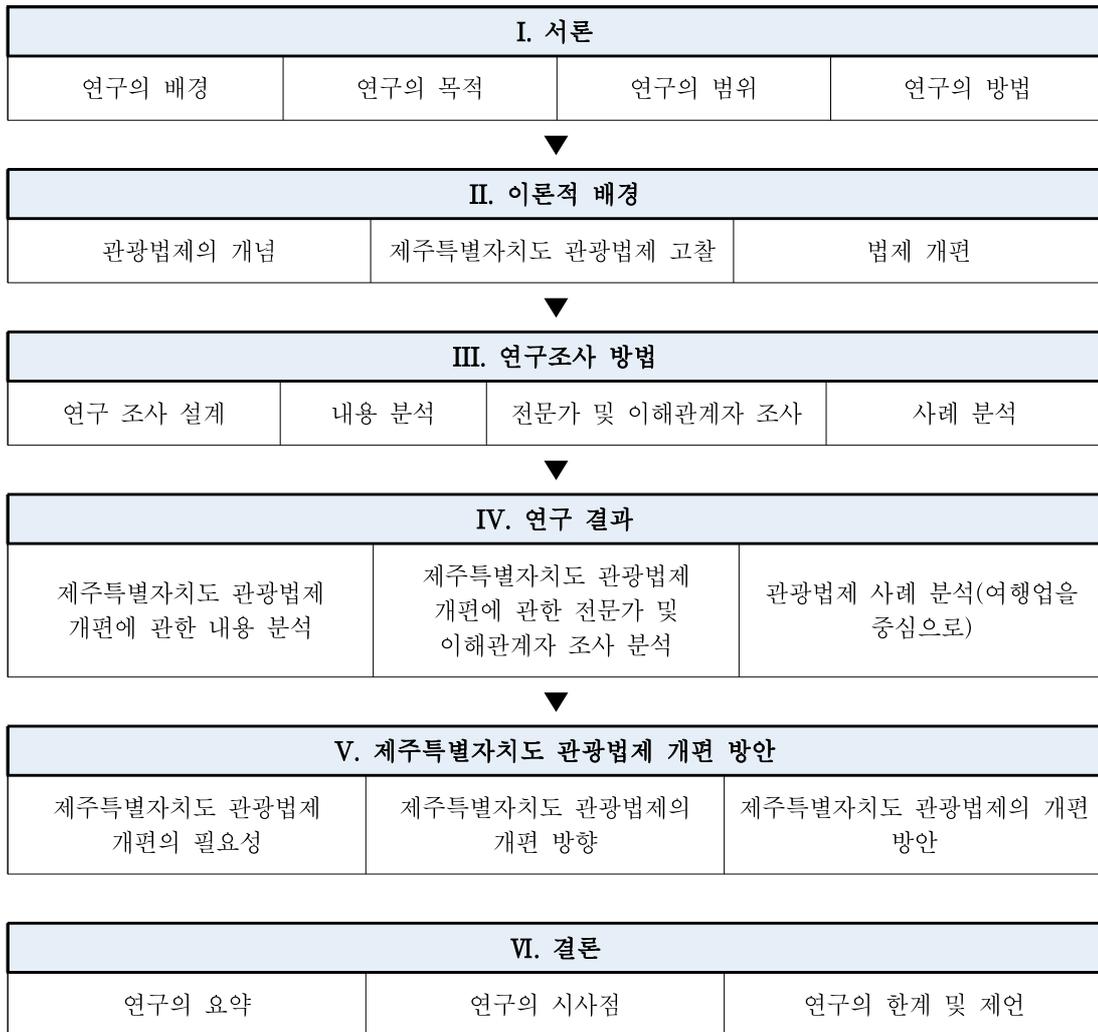
제 5장은 제 3장에서 제 4장까지의 연구를 바탕으로 제주특별자치도 산업진흥정책을 분석하고 제주특별자치도 관광법제의 개편 필요성, 개편방향 및 개편안을

제시하였다.

제 6장은 결론으로서 본 연구의 연구과정 및 결과를 종합적으로 정리하여 연구의 시사점 및 향후 연구의 방향을 제언하였다.

이와 같은 연구방법에 대한 전체적인 흐름은 다음의 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구의 흐름도



II. 이론적 배경

1. 관광법제의 개념

가. 헌법상 국민의 권리로서의 관광권리

우리나라는 『세계인권선언¹¹⁾』이나 『세계관광기구(WTO)헌장』, 『세계관광윤리강령¹²⁾』처럼 국민의 관광권리 또는 여행권리에 대하여 직접적인 언급은 없지만(류광훈, 2012), 『대한민국헌법』 전문에서는 ‘정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고’라고 하여 국민의 권리와 의무에 대하여 명시하고 있다.

또한 국민의 권리에 대하여 헌법 제10조¹³⁾에서 인간으로서의 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리, 헌법 제11조 제1항¹⁴⁾에서 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니할 국민의 권리, 제14조¹⁵⁾에서는 거주·이전의 자유를 규정하여 관광을 위한 여행의 권리를 명시하고 있다. 그리고 제34조 제1항¹⁶⁾에서는 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 명시하고 있다. 특히 헌법 제37조¹⁷⁾에서는 이러한 국민의 자유와

11) 『세계인권선언』은 1948년 12월 10일 유엔총회에서 채택하였고, 전문을 포함하여 총 30개 조문으로 이루어졌으며, 제2차 세계대전이 끝나고 국적을 불문하고 모두가 함께 지켜야 할 하나의 윤리 기준을 세우기 위한 선언이다.

12) 『세계관광윤리강령』은 1999년 9월 27일부터 10월 1일까지 칠레 산티아고에서 개최된 제13차 세계관광기구(WTO) 총회에서 채택되었다. 제7조에서 관광에 대한 권리를 규정하고 있다.

13) 헌법 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

14) 헌법 제11조 제1항 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

15) 헌법 제14조 모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다.

16) 헌법 제34조 제1항 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

17) 헌법 제37조 제2항 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

권리를 제한하는 경우에도 일정에 경우에 법률로써만 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 명시하고 있다.

<표 2-1> 주요 국제사회의 관광 및 여행 관련 권리 선언

구분	주요 내용
세계인권선언 제13조 (1948.12.10.)	<ul style="list-style-type: none"> 모든 사람은 자국 내에서 이동 및 거주에 대한 권리를 가진다. 모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라를 떠날 권리와 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다.
세계관광기구헌장 제3조 (1974.12.10)	<ul style="list-style-type: none"> 기구의 기본적인 목적은 경제개발, 국제적 이해, 평화, 번영과 인종, 성, 언어 및 종교의 차별 없이 모든 인간의 기본적인 자유와 인권에 대한 보편적 존엄과 준수에 기여하기 위하여 관광을 개발 및 촉진시키는데 있다.
마닐라세계관광선언 (1980.9.17.~10.10)	<ul style="list-style-type: none"> 관광산업은 국제평화와 상호이해를 위한 중요한 동력이며 모든 국가의 국민들이 삶의 질을 향상시킬 수 있는 도구이다.
세계관광윤리강령 제7조 (2001.12)	<ul style="list-style-type: none"> 지구의 자원을 직접, 그리고 개인적으로 발견하고 향유하려는 기대는 전 세계 인류에게 평등하게 개방된 권리이다. 국내 및 국제 관광이 폭 넓게 증가하는 것은 여가시간의 지속적인 증가를 잘 보여주는 것으로서 앞으로도 지속되어야 한다. 관광에 대한 보편적인 권리는 세계 인권선언 제24조 및 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약) 제7조 d항에 의하여 보장된 노동시간의 합리적인 제한 및 정기 유급휴가를 포함하는 휴식 및 여가의 권리에 따른 당연한 결과로 간주되어야 한다. 여가, 여행, 휴가에 대한 폭 넓은 접근을 용이하게 하는 사회적 관광 특히 조합 관광(associative tourism)은 공공기관의 지원으로 개발되어야 한다. 가족, 청소년, 학생 및 노인 관광 그리고 장애인을 위한 관광을 장려하고 촉진하여야 한다.
유엔 장애인의 권리에 대한 협약 제30조 (2006.12.13)	<ul style="list-style-type: none"> 관광서비스와 같은 문화 활동 또는 서비스를 위한 장소에 대한 접근과 국가적으로 문화적 중요성을 가진 기념물과 명소에 대한 접근을 가능한 한 향유한다. 장애인이 관광종사자들로부터 서비스를 받을 수 있도록 보장한다.

자료 : 류광훈(2012) 자료를 바탕으로 연구자 정리

그리고 『관광기본법』에서는 ‘국민경제와 국민복지를 향상시키며 건전한 국민관광의 발전을 도모’하는 것을 그 제정 목적¹⁸⁾으로 하고 있다. 즉 헌법에 근거하

18) 1975년 『관광기본법』 제정 당시 제1조(목적)에서 ‘이 법은 관광진흥의 방향과 시책의 기본을 규정함으로써 국제친선의 증진과 국민경제의 향상을 기하고 건전한 국민관광의 발전을 도모함을 목적으로 한다’라고 규정하고 있었으며, 2000년 1차 개정시 ‘이 법은 관광진흥의 방향과 시책에 관한 사항을 규정함으로써 국제친선을 증진하고 국민경제와 국민복지를 향상시키며 건전한 국민관광의 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.’라고 개정하면서 ‘국민복지 향상’에 대한 내용을 추가하였다.

여 제정된 『관광기본법』에서는 관광을 국민복지로서 관광권이라는 국민의 권리라는 측면으로 보고 있다고 할 수 있으며, 비록 1975년 『관광기본법』을 제정하고 25년이 지난 후 첫 개정을 한 2000년에 관광을 국민복지 차원으로 규정하였지만 정부는 헌법과 관광 관련 법령 제정을 통하여 국민복지 향상, 관광 및 여행을 통한 행복 추구권 및 국민 관광권 또는 관광을 위한 여행권리의 향상을 위하여 지속적인 노력을 하여 왔다고 볼 수 있다.

관광 및 여행의 권리는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 평등권, 거주이전의 자유 등과 같이 인간의 보편적 가치¹⁹⁾로서 접근가능하고 참여 및 향유할 수 있는 권리일 뿐 아니라 여행을 통하여 다양한 가치 및 정보를 공유할 수 있는 국민의 기본권이라고 할 수 있다(문화체육관광부, 2017). 그러나 실질적인 관광과 거주이전의 자유에 따른 여행을 할 권리로서 보장하기 위해서는 관광 관련 법규에 명확한 기준을 제시하여 실효성 있는 여행권 확보와 함께 그에 따르는 의무를 명시할 필요가 있다고 본다. 왜냐하면 관광 관련 법제가 주로 정부정책 또는 경제정책에 따른 입법으로 이루어졌기 때문에 그동안 관광을 위한 여행 권리에 대한 국민의 인식이 국민의 기본권이라는 시각보다는 다소 국가 행정의 일부라고 생각하는 경향이 있기 때문이다(류광훈, 2012).

또한 여행을 통하여 국민생활의 삶의 질을 향상시키는데 많은 기여를 하고 있음에도 불구하고 『관광진흥법』 제1조에서는 1970년 제정 당시의 국민을 계도 또는 계몽하는 ‘건전한’이라는 용어가 여전히 존재하고 있으며(장병권, 2011), 관광 및 관광산업에 대한 재정지원 사업 순위 및 국가 재정에 대한 한계 등으로 인하여 헌법상 관광법제의 목적 실현의 한계가 존재한다는 지적도 있다(문화체육관광부, 2017).

반면, 우리나라의 헌법 또는 『관광기본법』 및 『관광진흥법』 등 관광 관련 법률에 국민의 관광권에 대한 직접적인 규정은 없지만 지자체 조례 즉, 『서울특별시 관광진흥 조례²⁰⁾』, 『인천광역시 관광진흥 조례²¹⁾』 및 『광주광역시 관

19) 『유엔인권선언』 제13조, 『세계관광기구헌장』 제3조, 마닐라세계관광선언, 『세계관광윤리강령』 제7조, 『유엔장애인 권리에 대한 협약』 제30조 등에서 인간의 보편적 가치로서 관광권에 대하여 선언하고 있다.

20) 2019년 7월 18일, 『서울특별시 관광진흥 조례』 제3조(시민의 관광기본권) 신설

21) 2019년 12월 30일, 『인천광역시 관광진흥 조례』 제3조의2(시민의 관광기본권) 신설

광산업 활성화 조례²²⁾』에서는 ‘모든 시민은 누구든지 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 자유롭게 관광활동에 참여하고, 관광을 향유할 권리’로서 ‘시민의 관광기본권’을 규정하고 있다. 즉, 각 지자체는 지역 관광산업의 진흥 및 육성과 함께 관광활동을 통한 지역경제 활성화를 위하여 관광권리를 국민의 기본권으로 인식하고 있다.

비록 인권으로서의 관광권리에 대한 선행연구는 미미한 형편이지만, 손신욱·김봉석(2021)은 ‘관광에서의 문화다양성에 관한 시론적 고찰’에서 인간의 보편적 가치로서 거주이전의 자유에 따른 국민 관광권 향상을 위하여 관광 관련 법규상 명확한 제시와 더불어 권리 및 의무의 주체에 대한 명확화를 통하여 여행권리에 대한 실효성 확보와 더불어 인권으로서의 관광권리를 보호하기 위한 법제적 노력이 필요함을 제시하고 있다.

나. 관광법제의 의의

우리나라의 현행 법제²³⁾는 헌법을 비롯하여 총 1,768개 법률, 2,788개 시행령, 2,457개 시행규칙으로 이루어져 있으며, 현행 관광 관련 법제는 총 5개 법률, 4개 시행령²⁴⁾, 3개 시행규칙²⁵⁾으로 구성되어 있다(국회법률정보시스템, 2021). 관광 관련 기본법으로서 『관광기본법』, 관광자원개발 및 관광사업 육성을 핵심으로 하는 『관광진흥법』, 관광사업의 효율적 발전과 관광을 통한 외화 수입의 증대에 기여함을 목적으로 하는 『관광진흥개발기금법』, 국제회의산업의 육성·진흥을 통한 관광산업의 발전을 목적으로 하는 『국제회의산업육성에 관한 법률』, 관광진흥, 관광자원 개발, 관광산업의 연구·개발 및 관광 관련 전문인력의 양성·훈련에 관한 사업 수행을 위한 『한국관광공사법』이 있다.

우리나라 관광법제는 법률 제정 주체와 그 효력이 미치는 범위에 따라 대한민국의 주권이 미치는 범위 내에서 효력을 미치는 국내법이라고 볼 수 있다. 다만,

22) 2020년 6월 1일, 『광주광역시 관광진흥 조례』 제2조의2(시민의 관광기본권) 신설

23) 2021년 12월 21일 공포일 기준(국회법률정보시스템, 2021)

24) 『관광진흥법 시행령』, 『관광진흥개발기금법 시행령』, 『국제회의산업 육성에 관한 법률 시행령』, 『한국관광공사법 시행령』이 있다.

25) 『관광진흥법 시행규칙』, 『관광진흥개발기금법 시행규칙』, 『국제회의산업 육성에 관한 법률 시행규칙』이 있다.

헌법 제6조 제1항²⁶⁾에서 규정하고 있는 조약²⁷⁾과 국제법규적인 성격으로서 『세계인권선언²⁸⁾』과 『세계관광기구(WTO)헌장²⁹⁾』과 같이 국회의 승인을 통하는 경우 국내법적인 효력을 가진다.

또한 우리나라 관광 법제는 법률 적용 주체와 법률관계를 기준으로 본다면 개인 간의 수평적 법률관계를 규정하는 사법과는 달리 관광행정을 규율하는 법으로서 국가와 국민 간의 수직적 법률관계를 규정하는 공법³⁰⁾적인 성격이 강하다고 볼 수 있다. 즉 법률행정의 주체로서 국가가 개인에 대하여 명령·강제할 수 있다는 특징이 있다. 그러나 관광 법제는 관광권에 대한 법률을 강제할 수 있는 행정법으로서 강제성의 범위에 대하여는 모호하다는 견해가 있는데, 이는 관광권에 대한 명확한 규제나 기준이 없으므로 강제성에 한계가 있는 지적이 있다(류광훈, 2012; 문화체육관광부, 2017).

그리고 법률의 효력범위를 기준으로 본다면, 관광 관련 법제는 관광 즉 관광사업, 관광개발, 관광진흥이라는 특정 분야 및 특별한 사항에 대하여 적용하는 특별법³¹⁾적인 성격을 가진다고 볼 수 있다. 따라서 관광사업, 관광개발, 관광진흥을 위한 경우에는 유사 일반법보다 특별법적인 성격이 강한 관광 관련 법제가 우선 적용 된다³²⁾(원영래, 2015).

우리나라 관광 관련 법제는 권리와 의무의 실질적인 사항을 정한다는 의미에

26) 헌법 제6조 제1항 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.

27) 2020년 12월 31일을 기준으로 협정, 협약, 양해각서라는 명칭으로 세계관광기구규정 등을 포함하여 총 467개로서, 그 중 문화 및 관광 관련 다자조약은 70개이다(국가법령정보센터, 2021).

28) 다자조약으로서 1948년 12월 10일 제정되고 발효되었다(국가법령정보센터, 2021).

29) 다자조약 제522호로서 1975년 1월 2일 발효되었다(국가법령정보센터, 2021).

30) 공법은 국가의 조직이나 국가와 개인 관계를 규정하는 법률로서 헌법, 행정법, 형법, 소송법, 국제법 등이 해당되며, 이에 대하여 사법은 개인의 권리와 의무에 대하여 규정한 법률을 의미한다(국회법제실, 2019).

31) 우리나라의 법체계는 대륙법 체계이므로 법률에 명시되지 않는 경우 즉, 일반법으로 규율하지 못하거나 법규가 존재하지 않는 경우 영미법 영향을 받은 특별법을 제정하고, ‘특별법 우선의 원칙’을 통하여 특별법에 규정이 존재하는 경우 또는 일반법과 특별법에 동시에 규정이 존재하는 경우에 특별법을 일반법에 우선 적용하고 있다(국회 법제실, 2019). 예를 들면 한시법으로서 『관광숙박시설 확충을 위한 특별법』이 있었으며, 형법상 『폭력행위 등 처벌에 관한 법률』, 『특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률』 등이 있다.

32) 예를 들면, 『관광진흥법』 제16조 제5항에서 ‘제15조 제1항에 따른 사업계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우 그 사업계획에 따른 관광숙박시설 및 그 시설 안의 위락시설로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」에 따라 지정된 다음 각 호(상업지역, 주거지역, 공업지역 및 녹지지역 중 대통령령으로 정하는 지역)의 용도지역의 시설에 대하여는 같은 법(국토계획법) 제76조 제1항을 적용하지 아니한다’고 규정하여 국토계획법의 금지규정을 배제하여 숙박시설건축 금지구역내의 숙박시설의 건축이 가능하도록 하였다.

서 실체법³³⁾인 동시에 권리와 의무의 실행을 목적으로 하는 절차법³⁴⁾의 성격을 가지기도 한다(류광훈, 2012). 대표적으로 실체규정과 절차규정을 모두 포함하고 있는 관광 법규는 『관광진흥법』이 있으며, 『관광진흥법』의 관광사업, 관광개발 인허가 및 등록 절차에 대한 규정을 들 수 있다. 그러나 관광사업 및 관광개발사업에 대한 절차는 주로 『관광진흥법 시행령³⁵⁾』 및 『관광진흥법 시행규칙』을 통하여 실행되고 있다.

다. 관광법제의 특징

국민의 기본권으로서 국민 관광권리의 향상을 위한 관광권의 근거로서 『대한민국헌법』은 제10조, 제11조 제1항, 제14조, 제34조 제1항을 규정하여 관광권 확보를 위한 관광정책 입안의 법적 기반을 마련하고 하고 있으며, 제23조³⁶⁾, 제119조³⁷⁾를 명시하여 관광자원 개발 및 관광사업 육성 등 관광산업 진흥 및 육성을 위한 관광정책 마련의 기초를 마련하였다. 또한 『관광기본법』은 제1조에서 ‘국민경제와 국민복지를 향상시키며 건전한 국민관광의 발전을 도모’하는 것을 목적으로 헌법에 기초하여 국민복지 향상을 구체화하였다.

따라서 우리나라 관광법제의 특징은 첫째, 관광은 인간이 누릴 권리의 하나로서 국가차원에서 관광 환경을 개선하여 국민들이 관광을 통한 인간다운 삶의 질 향상을 통한 국민복지 지향 및 행복추구를 위한 권리 보장적 특징을 가지고 있다(원영래, 2015).

둘째, 관광진흥법 제54조 제4항의 위헌소원 사건(2011헌바25038)에서 헌법재판

33) 실체법에는 대표적으로 『민법』, 『형법』, 『상법』 등이 있다(국회 법제실, 2019).

34) 절차법에는 대표적으로 『민사소송법』, 『형사소송법』, 『행정절차법』 등이 있다(국회 법제실, 2019).

35) 헌법 제75조는 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다고 규정하고 있으며, 일반적으로 시행령은 법률의 시행을 위하여 발하는 집행명령과 법률이 특히 위임한 위임명령을 포함하며 이는 대통령의 명령을 말한다(류광훈, 2012).

36) 헌법 제23조 ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

37) 헌법 제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. ②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

38) 헌법재판소는 이 사건에서 ‘입법취지와 관광산업의 국가전략사업적 성격 및 공익성을 보장하려는

소는 헌법 제23조 제3항의 공공필요성을 강조하고 있다. 이는 관광법제의 대표적인 공법적 특징으로서 우리나라의 관광법제는 공익적 차원에서 관광자원을 개발하고 헌법상 국민의 재산권 보호와 공공의 이익을 추구하는 등 공익 지향적 특징이 있다고 할 수 있다(손신욱·박정렬, 2013).

셋째, 우리나라 관광법제는 관광산업 진흥을 위한 정부의 노력뿐 아니라 국민 공감대 형성을 통한 정책 추진이 필요하며 국민 경제기여 및 균형발전을 위한 관광개발 정책의 중요성과 더불어 균형 있는 국민경제의 성장 및 경제민주화 지향적인 특징을 가지고 있다(허중렬, 2010). 따라서, 『관광기본법』 제2조에서 관광진흥에 관한 기본적이고 종합적인 시책을 강구하도록 정부의 노력을 강조하고 있으며, 동법 제5조에서 정부는 국민경제 향상 및 관광진흥을 위한 시책 마련을 위하여 법제상, 재정적, 행정적 시책을 강구하도록 하고 있다.

넷째, 우리나라 관광법제는 융·복합적인 관광사업의 특성으로 인하여 융·복합적인 특징을 가지고 있다. 관광법규의 규율대상인 관광 및 관광산업은 사회·문화적 현상과 관련이 깊고, 운송·숙박·음식·운동·오락·휴양 및 서비스뿐 아니라 관광 시설의 설치·운영 등 관광객이 필요한 전부를 대상으로 하는 융·복합적 성격이 강한 사업이기 때문이다. 따라서 관광법규는 직·간접적으로 다른 사업 분야를 규율하는 개별법³⁹⁾들과 관련되어 있어서 행정적으로 의제 처리하는 경우가 많다(원영래, 2015).

마지막으로 우리나라의 관광법제는 행정법적인 특징을 가지고 있다. 즉 관광법규는 일정 수준 이상의 관광진흥을 위하여 개인의 의사와 관계없이 명령 및 강제할 수 있도록 획일 평등성을 가진다. 이러한 특성으로 인하여 관광사업자가 영리를 목적으로 관광객에게 관광서비스를 제공하는 경우 관광객은 대가를 지불하여야 하며, 관광사업자는 그 대가를 취할 수 있지만 폭리는 금지되고, 불법·사행적 성격의 행위는 규제 및 처벌⁴⁰⁾을 할 수 있는 근거가 된다. 또한 일정한 경우에 관광질서를 유지하기 위하여 관광서비스를 제한할 수 있다(문화체육관광부, 2017).

제도적 장치들을 고려할 때, 이 사건 법률조항은 헌법 제23조 제3항의 공공필요성을 갖추고 있다'고 결정하였다(2011헌바250, 관광진흥법 제54조 제4항 등 위헌소원 사건).

39) 다른 분야와 관련된 법률로는 『건축법』, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』, 『공중위생관리법』, 『식품위생법』, 『산지관리법』, 『농지법』, 『하천법』 등이 있다.

40) 예를 들면, 『관광진흥법』 제36조(폐쇄조치 등), 동법 제37조(과징금의 부과)등이 있다.

2. 제주특별자치도 관광법제 고찰

가. 제주특별자치도 관광법제 현황

1) 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』상 관광법제

가) 의의

『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 『제주특별법』이라 함)』은 기존의 제주도와는 법적 지위가 차별화된 ‘제주특별자치도’를 새로이 설치하여 선진적인 지방자치제도 확립 및 국제자유도시의 조성을 위하여 법률 제7849호로 2006년 2월 21일에 제정되었다. 특히 동법은 제주특별자치도의 관광진흥을 위하여 제4편(산업발전 및 자치분권강화) 제1장(관광 및 문화의 진흥) 제1절(관광의 진흥) 제238조 제2항에서 제주특별자치도의 관광여건 조성, 관광자원 개발, 관광산업 육성을 통하여 관광진흥을 위한 제주특별자치도의 자율과 책임을 명시하고 있으며, 동법 제238조에서 제256조에서 관광진흥 관련 사항을 규정하고 있다. 따라서 동법의 제정을 통하여 제주특별자치도는 관광정책 실현 및 관광진흥을 위한 중진과는 다른 법적 지원 근거를 마련하게 되었다.

『제주특별법』은 제주특별자치도 설치 취지에 따라 중앙행정기관의 권한을 단계적으로 제주특별자치도에 이양⁴¹⁾하여 자치권을 확대하여 왔다. 이에 따라 『제주특별법』 3단계 제도개선을 통하여 관광분야 3개 법률인 『관광진흥법』, 『국제회의산업육성에 관한 법률』, 『관광진흥개발기금법』이 일괄 이양되었다. 따라서 제주특별자치도는 일반법으로서 『관광진흥법』, 『국제회의산업육성에 관한 법률』, 『관광진흥개발기금법』의 적용을 배제하고, 특별법으로서 『제주

41) 현행 『제주특별법』 제20조(중앙행정기관 권한의 단계적 이양) ‘지원위원회는 제주자치도의 경우 외교, 국방, 사법 등의 국가준립사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획(이하 “이양계획”이라 한다)을 수립하여야 한다’고 하여 중앙행정기관의 권한 이양에 대한 법적 근거를 마련하였다(제정 당시에는 제12조였음).

특별법』에 별도의 규정을 두도록 하였으며, 특히 ‘문화체육관광부장관’의 권한은 ‘제주특별자치도지사’에게 이양하고, 각 시행령·시행규칙의 위임 사항은 제주특별자치도 조례로 정하도록 이양되었다(고헌환·정승훈·김덕희·김영진, 2008).

나) 구성 체계

『제주특별법』상 관광 관련 규정은 <표 2-2>에서 보는 바와 같이 관광진흥 관련 조문 19개, 관광 관련 벌칙 조문 2개, 총 21개 조문으로 구성되어 있으며, 관광 관련 3법의 일괄 이양으로 인하여 기본적으로 국가의 책무는 도지사의 책무로, 각 시행령 및 시행규칙은 도조례로 정하도록 하고 있다. 『제주특별법』상 관광 관련 주요 구성 체계는 제238조에서 『관광진흥법』에서 명시하고 있는 관광진흥을 위한 목적을 규정하고 있으며, 제239조는 『관광진흥법』상 권역별 관광개발계획, 즉 제주자치도 관광개발계획 수립⁴²⁾에 대한 내용을 담고 있다. 특히 『제주특별법』상 관광 관련 조문은 『관광진흥법』 적용 특례를 통하여 도지사의 의무와 권한 및 도조례의 입법 근거를 마련하고 있다.

<표 2-2> 『제주특별법』상 관광법제 관련 구성 체계

구분		조항 및 내용	
제4편 (산업발전 및 자치분권 강화)	제1장 (관광 및 문화의 진흥)	제1절 (관광의 진흥)	제238조(관광산업의 육성과 진흥)
			제239조(제주자치도 관광개발계획)
			제240조(관광숙박업의 등급 지정에 관한 특례)
			제241조(우수관광사업체의 지정·운영)
			제242조(관광지 등의 조성계획 등에 관한 특례)
			제243조(외국인투자의 촉진을 위한 「관광진흥법」 적용의 특례)
			제244조(「관광진흥법」에 관한 특례)
			제245조(관광진흥개발기금 납부에 관한 특례)
			제246조(관광진흥개발기금 등에 관한 특례)
			제247조(제주관광진흥기금의 관리)
			제248조(제주관광진흥기금 운용계획안의 수립)
			제249조(「관광진흥개발기금법」의 준용)
			제250조(관광진흥 관련 지방공사의 설립)
			제251조(휴양펜션업의 등록 등)
			제252조(수상레저산업 등의 진흥)
			제253조(유어장의 지정 등)
			제254조(국제회의산업 육성을 위한 특례)
			제255조(제주자치도 여행객에 대한 관세 등의 면제 또는 환급)
			제256조(골프장 입장행위 등에 대한 조세 및 부가금의 면제)

42) 『제주특별법』 제239조(제주자치도 관광개발계획)

구분	조항 및 내용
제6편(벌칙)	제471조(관광분야에 관한 벌칙) 제478조(양벌규정)

자료: 국회법률정보시스템 및 국가법령정보센터의 내용을 참고로 저자 정리

다) 내용

『제주특별법』은 법률 제7849호로 2006년 2월 21일에 제정된 후 전부개정 1회, 일부개정 12회, 타법개정 232회 등 총 245차례의 개정이 있었다. 주요 내용으로는 제주자치도 관광개발계획 수립에 대한 도지사의 의무, 관광 관련 국제기구와의 협력관계 증진 의무⁴³⁾ 등이 있으며, 도지사의 권한으로서 우수관광사업체 지정⁴⁴⁾, 관광숙박업 등급 지정⁴⁵⁾, 카지노업 허가⁴⁶⁾, 관광사업자 및 관광종사원에 대한 지도·감독권⁴⁷⁾ 등이 있다.

제주특별자치도 관광인프라 구축을 통한 관광사업의 효율적인 발전 및 관광산업의 육성을 위한 재원 마련을 위하여 『관광관광진흥개발기금특례』를 통하여 제주관광진흥기금의 설치 근거⁴⁸⁾를 마련하고, 제주특별자치도에서 발생하여 납부되는 카지노 납부금 및 출국납부금을 제주관광진흥기금으로 전출할 수 있도록 하였다. 또한 『제주특별법』상 관광진흥 관련 지방공사 설립이 가능하도록 하여 2008년 1월 9일 조례 제305호로 『제주관광공사 설립 및 운영 조례』가 제정되어 2008년 6월 제주관광공사가 설립되었다. 그리고 2009년 3월 25일 2차 개정을 통하여 국제회의 육성 및 진흥을 위한 행정상 재정상 지원 근거 마련을 위한 『국제회의산업육성을 위한 특례』를 추가하였다. 『제주특별법』상 관광 관련 규정의 주요 제·개정 내용은 <표 2-3>와 같다.

43) 『제주특별법』 제244조(관광진흥법에 관한 특례)

44) 『제주특별법』 제241조(우수관광사업체의 지정·운영)

45) 『제주특별법』 제240조(관광숙박업 등급 지정에 관한 특례)

46) 『제주특별법』 제243조(외국인투자의 촉진을 위한 관광진흥법 적용의 특례), 제244조(관광진흥법에 관한 특례)

47) 『제주특별법』 제244조(관광진흥법에 관한 특례)

48) 조례 제530호로 2009년 10월 7일에 『제주관광진흥기금 운용관리 조례』가 제정되었으며, 규칙 제216호로 2009년 12월 30일에 『제주관광진흥기금 운용·관리 조례 시행규칙』이 제정되었다.

<표 2-3> 『제주특별법』상 관광 관련 규정 제·개정 주요 내용

구분	제개정이유	주요 내용
법률 제7849호, 2006.2.21., 제정	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 지위가 차별화된 ‘제주특별자치도’ 설치를 통하여 선진적인 지방자치제도 확립 및 청정산업 및 서비스산업 육성을 통한 국제자유도시 조성 • 단계적인 중앙행정기관 권한 이양을 통한 자치권 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주관광 산업을 전담할 지방공사 설립·운영에 대한 법적 근거 마련 • 관광사업의 권한 이양 <ul style="list-style-type: none"> - 관광사업의 경쟁력 강화를 위하여 외국인 전용 카지노업에 대한 허가 및 지도·감독 등에 관한 권한 이양(문화관광부 장관의 권한을 제주특별자치도지사의 권한으로 이양) • 관광진흥개발기금에 관한 특례 <ul style="list-style-type: none"> - 제주관광진흥기금 설치 근거 마련 - 카지노 납부금 및 출국납부금을 제주관광진흥기금으로 진출 근거 마련
법률 제9526호, 2009.3.25., (2차)일부개정	<ul style="list-style-type: none"> • 관광산업을 육성하기 위한 제주특별자치도의 자율성이 확대 및 지역특색을 반영한 신속한 관광정책의 수립·추진을 위한 체계 구축 필요 • 제주관광진흥기금 설치·운영 및 관리의 일원화를 위한 제도적 기반 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 『관광진흥법』에 따른 권한 중 문화체육관광부 장관의 권한의 대부분을 도지사의 권한으로 이양 및 대통령령 또는 문화체육관광부령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 함 • 제주관광진흥기금의 부과·징수·운영 등의 관리 권한을 도지사에게 이양 및 기금의 사용 용도를 도조례로 정할 수 있도록 함
법률 제10701호, 2011.5.23., (3차)일부개정	<ul style="list-style-type: none"> • 제주자치도 관광객에 대한 세제지원을 통한 제주특별자치도 관광산업 활성화 및 경쟁력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주자치도 여행객에 대한 부가가치세에 관한 특례 <ul style="list-style-type: none"> - 제주자치도 여행객이 제주자치도 안에서 구입·소비하는 관광 관련 재화·용역에 대한 부가가치세액 환급 가능
법률 제14190호, 2016.5.29., (7차)일부개정	<ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도 관광산업의 경쟁력 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광개발사업의 개발사업시행 승인을 얻는 경우 지구단위계획구역 및 지구단위계획에 관한 도시·군관리계획의 결정을 받은 것으로 의제 • 유원지시설의 범위에 관광시설 포함
법률 제16774호, 2019.12.10., (12차)일부개정	<ul style="list-style-type: none"> • 제주관광진흥기금의 재원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 보세판매장 특허수수료 100분의 50을 제주관광진흥기금에 진출 근거 마련
법률 제17699호, 2020.12.22., (13차)일부개정	<ul style="list-style-type: none"> • 민원의 투명하고 신속한 처리와 일선 행정기관의 적극행정 유도 	<ul style="list-style-type: none"> • 휴양펜션업의 양수·인수신고를 받은 경우 15일 이내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지, 기간 내 신고수리 여부나 처리기간의 연장을 통지를 하지 않는 경우에 그 기간이 끝난 날의 다음 날에 신고수리를 한 것으로 간주

자료: 국회법률정보시스템 및 국가법령정보센터의 내용을 참고로 저자 정리

2) 제주특별자치도 관광진흥 조례

가) 의의

『제주특별자치도 관광진흥 조례』는 『관광진흥법』 및 『관광진흥법 시행령』, 『제주특별법』에 근거하여 제주특별자치도조례 제528호로 2009년 10월 7일에 제정되었으며, 『제주특별법』에서 위임된 제주특별자치도의 관광산업의 육성과 진흥 등에 관한 사항과 시행에 필요한 사항을 규정하고 있다. 『제주특별자치도 관광진흥 조례』는 총 8장, 7절, 99개 조문과 부칙으로 구성되어 있다 (Appendix 1 참조).

나) 내용

『제주특별자치도 관광진흥 조례』는 2009년 제정 이후 『관광진흥법』과 동법 시행령의 개정이 있는 경우 및 『제주특별법』에서 위임된 사항을 중심으로 총 21번의 개정이 있었다. 6차 개정(2013년 3월 20일)을 통하여 제주관광홍보사무소 및 제주종합관광안내소 설치·운영에 대한 근거를 마련하였고, 특히 13차 개정(2015년 6월 3일)으로 『제주특별자치도 관광진흥 조례』상 카지노업 관련 규정을 삭제하고 제주특별자치도 내의 카지노업에 대한 관리·감독을 강화하여 제주특별자치도 카지노업체의 투명성 및 건전성 확보를 통하여 건전한 산업으로 육성하기 위하여 『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』를 제정하였다. 『제주특별자치도 관광진흥 조례』의 주요 개정 내용은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 『제주특별자치도 관광진흥 조례』 개정 주요 내용

구분	개정이유 및 주요 내용
제주특별자치도 조례 제645호, 2010. 6. 29., 일부개정	<ul style="list-style-type: none">• 국내외 관광객들의 관심이 높아지는 호텔업, 한옥체험업 등을 관광 사업에 포함• 기획여행업자의 보증보험 가입 및 여행일정 변경 시 여행자의 사전 동의(『관광진흥법』 및 동법 시행령 개정사항 반영)

구분	개정이유 및 주요 내용
제주특별자치도 조례 제693호, 2011. 1. 18., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 관광교통수단으로 관광사업의 한 축을 이루고 있는 전세버스업의 활성화를 위하여 전세버스업에 대한 관광 관련 지원 및 관리 감독할 수 있는 법적 근거 마련
제주특별자치도 조례 제706호, 2011. 3. 9., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 현재 여행업 매출액의 규모와 상관없이 일률적으로 규정하고 있는 보증보험 등 가입금액 및 영업보증금 예치금액 기준을 '직전 사업연도의 매출액에 비례'하도록 변경하여 사고 시 소비자에 대한 보상 강화 호텔업종 중 등급결정의 실질적인 구별효과가 크지 않은 가족호텔업과 호스텔업에 대한 호텔업자의 부담 경감을 위하여 호텔업 등급결정 신청하지 않아도 되도록 함
제주특별자치도 조례 제797호, 2011. 10. 12., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 휴양콘도미니엄업과 관광공연장업의 활성화를 위하여 휴양콘도미니엄업의 등록기준 중 객실 요건 완화 및 관광공연장업의 등록기준 중 실내 관광공연장 출입구 등의 설치기준 현실화
제주특별자치도 조례 제1022호, 2013. 3. 20., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 국내·외 관광객 유치 홍보 마케팅 활동 및 제주관광 홍보를 위한 국내·외 '제주관광홍보사무소' 설치 근거 마련 체계적이고 안정적인 제주관광홍보 및 관광안내를 위하여 제주 방문 관광객들을 위한 '제주종합관광안내소' 설치 근거 마련 국내 '제주관광홍보사무소 및 제주종합관광안내소' 운영의 효율화를 위한 민간위탁 근거 마련
제주특별자치도 조례 제1034호, 2013. 5. 15., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 중국관광시장의 급속한 성장과 동북아 지역 크루즈의 관광 수요의 증가로 인한 국내 크루즈 산업 활성화의 필요성 제주특별자치도와 외국을 왕래하는 신규 취항 국적 여객선에서 카지노업 근거 마련(『관광진흥법 시행령』과 동일하게 개정)
제주특별자치도 조례 제1072호, 2013. 7. 26., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 제주특별자치도 내 우수관광사업체의 지정 및 운영 평가기준에 관광약자들을 위한 편의시설 및 관광서비스 항목을 추가 신설 관광약자들의 관광향유권 확대 및 복지관광 활성화에 기여
제주특별자치도 조례 제1195호, 2014. 6. 27., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 제주특별자치도의 해양관광 및 레저스포츠의 활성화에 기여하고자 관광사업의 종류 중 관광편의시설업 내 기타 관광편의시설업으로 『수상레저안전법 시행령』 제2조에 따른 수상레저기구 중 일부만 관광사업으로 포함되고 있어 관광사업의 종류에 포함되지 않은 사업을 추가 지정
제주특별자치도 조례 제1238호, 2014. 12. 31., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 『관광진흥법』 및 『관광진흥법 시행령』의 개정 내용 반영 개별관광객 증가에 따른 맞춤형 관광숙박업 서비스의 다양화 및 고부가·고품격의 융복합형 관광산업 육성을 위한 소규모 '소형호텔업' 및 '의료관광호텔업' 신설 3년 단위로 호텔등급신청 의무화 외국인전용 관광기념품판매업을 자유업종으로 전환하여 쇼핑업계의 자유 경쟁 유도
제주특별자치도 조례 제1292호, 2015. 6. 3., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 카지노업 관련 조항 삭제 『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』 신설

구분	개정이유 및 주요 내용
제주특별자치도 조례 제1304호, 2015. 7. 8., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 『관광진흥법 시행령』 개정 사항 반영 관광숙박서비스의 품질 제고를 위하여 호텔업의 등급을 성급 체계로 정비함 따라 세부기준 개선 <ul style="list-style-type: none"> - ‘서비스 상태, 건축·설비·주차시설, 전기·통신시설, 소방·안전 상태, 소비자 만족도’에서 ‘서비스 상태, 객실 및 부대시설 상태, 안전 관리 등 관계법령 준수여부’로 개선 일반야영장업을 관광사업으로 등록하고 야영장 이용객들의 안전한 이용을 위하여 야영장 등록기준 강화 제7장 국제회의산업 육성 제80조, 제81조 삭제
제주특별자치도 조례 제1382호, 2015. 10. 6., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 『지방재정법』 개정으로 법령이나 조례에 근거가 없는 사업은 지방보조금 지원이 불가함에 따라, 제주특별자치도 관광산업의 육성 및 진흥을 위한 지방보조금 지원 근거 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 제92조(지원) 9. 장애인 등 소외계층에 대한 관광 복지 사업 10. 관광산업의 육성 및 진흥을 위하여 필요하다고 인정되는 사업(추가)
제주특별자치도 조례 제1861호, 2017. 6. 2., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 유원시설업 안전성 확보를 위한 안전성 검사체계 개선 및 변경허가·신고 대상을 명확히 함 관광면세업에 대한 관리 체계 강화를 위하여 관광면세업을 관광편의시설업의 업종으로 신설 전문휴양업 등록요건 중 과도한 시설기준 완화 및 야영장 등록기준 보완 제18조 2항 8호(추가) 『관광진흥법 시행규칙』 제22조의4 제1항 제2호에 따른 여행목적지(국가 및 지역)의 여행경보단계
제주특별자치도 조례 제2302호, 2019. 6. 26., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 『관광진흥법 시행규칙』 개정 사항 반영 야영장 안전사고로 인한 피해 보장 및 해당 시설 및 지하수 등의 안전여부 확인을 위한 증명서 및 성적서 등 제출 의무화 제 15조(신설) 야영장업자의 책임보험 가입 또는 공제 가입의무
제주특별자치도 조례 제2419호, 2019. 12. 31., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 안전하고 편리한 관광지 조성을 위하여 제주특별자치도가 5년마다 수립하는 관광진흥계획수립 시 무장애 관광환경 조성, 관광안전 및 위기 관리에 관한 대책마련 등 추가 신설 관광진흥계획수립 시 사전 관련 전문가 및 관광 관련 기관·단체(관광진흥협의회), 도민 등의 의견 수렴, 협의 등
제주특별자치도 조례 제2523호, 2020. 5. 13., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 『관광진흥법 시행령』 및 『관광진흥법 시행규칙』 개정사항 반영 관광지원서비스업을 관광사업의 종류로 포함 (야간관광 활성화) 관광목적지 한계 극복 및 관광객의 다양한 관광욕구 충족, 지역의 매력도 제고, 추가적인 관광객 소비지출을 통한 지역경제 활성화
제주특별자치도 조례 제2709호, 2020. 12. 31., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 『관광진흥법 시행령』 및 『관광진흥법 시행규칙』 개정사항 반영 한옥체험업에 ‘전통 놀이 및 공예 등 전통문화 체험에 적합한 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업’ 추가

자료: 행정안전부 자치법규정보시스템의 내용을 참고로 저자 정리

3) 기타 제주특별자치도 주요 관광법제

가) 제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례

『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』는 『제주특별자치도 관광진흥 조례』에서 카지노업으로 규정하고 있었으나, 지속적인 『제주특별법』 제도개선을 통한 관광 관련 법률의 단계적 권한 이양 및 제주특별자치도 내 카지노업에 대한 관리·감독 강화를 통하여 제주특별자치도 카지노업체의 투명성 및 건전성을 확보시켜 건전한 산업으로 육성하려는 목적에서 『제주특별자치도 관광진흥 조례』의 카지노업 관련사항을 삭제하고, 제주특별자치도조례 제1292호로 2015년 6월 3일에 제정되었으며, <표 2-5>에서 보는 바와 같이 총 7장, 35조 및 부칙으로 구성되었다.

<표 2-5> 『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』 구성

구분	내용
제1장 총칙	제1조 목적
	제2조 적용 범위
	제3조 카지노업종합계획의 수립
제2장 카지노업감독위원회	제4조 카지노업감독위원회의 설치
	제5조 위원회의 기능
	제6조 위원회의 구성
	제7조 위원장의 직무
	제8조 위원의 임기
	제9조 위원회의 심의·의결 등
	제10조 위원의 결격 사유
	제11조 위원의 직무상 독립과 신분보장
	제3장 카지노업의 허가
제13조 카지노업의 허가요건 등	
제14조 영업의 장소 및 영업개시 시기 등	
제15조 조건부 영업허가 등	
제16조 변경허가 및 변경신고 사항 등	
제17조 카지노업의 지위승계	
제18조 카지노사업장의 표지	
제4장 카지노업의 운영	제19조 카지노업의 영업 종류 등
	제20조 카지노업의 시설기준 등
	제21조 카지노전산시설의 검사
	제22조 카지노전산시설 검사기관의 업무규정 등
	제23조 유효기간 연장에 관한 사전통지
	제24조 카지노기구의 규격·기준 및 검사
제5장 종사원 및 전문모집인	제25조 카지노 종사원의 범위

구분	내용
제6장 사업자에 대한 지도·감독	제26조 카지노 종사원의 관리
	제27조(전문모집인의 관리)
	제28조(전문모집인과의 계약 범위)
	제29조 카지노사업자 등의 준수 사항
	제30조 등록취소 등
제7장 보칙	제31조 과징금의 부과 등
	제32조 수수료
	제33조 권한의 위탁
	제34조 규제의 재검토
	제35조 시행규칙

자료: 행정안전부 자치법규정보시스템의 내용을 참고로 저자 정리

특히 2019년 12월 31일 동조례 일부개정 시, ‘제주 카지노산업 영향평가 제도 마련을 위한 연구용역’을 통한 카지노업의 제도화 및 제주특별자치도 카지노산업의 투명하고 건전한 발전을 위하여 카지노산업 영향평가 실시 근거⁴⁹⁾ 및 평가 대상, 심의위원회 설치⁵⁰⁾ 규정 신설하였다. 『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』의 주요 제·개정 내용은 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』 개정 주요 내용

구분	개정 이유 및 주요 내용
제주특별자치도 조례 제1769호, 2016. 12. 30., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> • 건전하고 투명한 카지노업의 육성과 발전을 위하여 「영업준칙」을 규칙으로 반영 • 제3조(카지노업종합계획의 수립) 5년마다 수립 시행
제주특별자치도 조례 제2028호, 2018. 3. 22., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노업 허가 요건 관련 검토 항목 추가 • 영업장소 면적 변경 허가 전 도의회 의견 청취 및 면적변경 허가 제한(공공의 안녕, 질서유지 또는 카지노업의 건전한 발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우)
제주특별자치도 조례 제2158호, 2018. 12. 31., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 게임기구의 검사대상 등을 명확히 규정 • 제주특별자치도 내의 카지노업 관리 및 감독의 투명성 확보 및 건전한 카지노 산업 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 제13조(카지노업의 허가요건 등) ① 1호 가. 해당 관광호텔업이나 국제회의시설업의 전년도 외래관광객 유치실적이 도지사가 공고하는 기준에 맞을 것(삭제) - 제20조(카지노업의 시설기준 등) 신설

49) 『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』 제13조의2(카지노산업 영향평가)

50) 『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』 제13조의3(카지노산업 영향평가 심의위원회)

구분	개정 이유 및 주요 내용
제주특별자치도 조례 제2421호, 2019. 12. 31., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> “제주 카지노산업 영향평가 제도 마련을 위한 연구용역”이 완료 및 제도화 방안 제시 제주 카지노산업의 투명하고 건전한 발전을 위한 카지노산업 영향평가 실시 근거 및 평가 대상, 심의위원회 설치 규정 신설 <ul style="list-style-type: none"> - 제13조의2(카지노산업 영향평가) 신설 - 제13조의3(카지노산업 영향평가 심의위원회) 신설
제주특별자치도 조례 제2675호, 2020. 11. 13., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 『관광진흥법』, 『관광진흥법 시행령』, 『관광진흥법 시행규칙』 개정사항 반영 제주특별자치도 카지노의 관리·감독의 효율성 제고를 위한 카지노업의 관리 및 감독의 법적근거 마련, 조례 운용상 미비점 보완 카지노종사원의 관리 및 전문모집인의 관리를 ‘고시’에서 ‘규칙’으로 변경
제주특별자치도 조례 제2775호, 2021. 4. 14., 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> 도내 카지노 시설의 대형화 및 확장 이전 추세에 따른 건전한 카지노업의 발전을 위하여 카지노업 종합계획 수립 시 지역사회 기여 확대 방안 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 제3조(카지노업종합계획의 수립) 2항 7호 카지노업의 지역사회 기여 확대 방안 마련 카지노업의 신설·이전·확장에 따른 허가 신청 전에 실시되는 카지노산업 영향평가의 세부항목 신설 <ul style="list-style-type: none"> - 제13조의2(카지노사업 영향평가) 지역사회 영향(지역경제·사회문화·환경 등) 분야, 지역사회 기여 분야, 도민 의견 수렴 분야 등 분야별 영향 평가 실시

자료: 행정안전부 자치법규정보시스템의 내용을 참고로 저자 정리

나) 제주관광공사 설립 및 운영 조례

『제주관광공사 설립 및 운영 조례』는 『제주특별법』 및 『지방공기업법』에 근거하여 제주특별자치도조례 제305호로 2008년 1월 9일에 제정되었으며, 총 6장, 36조 및 부칙으로 구성되었다. 총 6차례의 개정이 있었으며, 2차 개정(제주특별자치도조례 제1131호, 2014. 1. 3., 일부개정)으로 제주관광공사 및 제주특별자치도 관광협회 등 관광 유관기관 간 관광객 유치 마케팅 공조체계 유지 및 효율적 수행을 통한 제주관광발전을 위하여 ‘제주관광마케팅협의회⁵¹⁾’를 설치 근거를 마련하였으며, 3차 개정(제주특별자치도조례 제1612호, 2016. 5. 13., 일부개정)에는 제주관광공사 설립 및 운영 근거법령인 『제주특별자치도 설치 및 국제자

51) 『제주관광공사 설립 및 운영 조례』 제20조의2(제주관광마케팅협회의 설치) 공사는 제주특별자치도 관광협회 등 관광 관련 유관기관 간 관광객 유치 마케팅 공조체계 유지 및 효율적 수행을 위하여 제주관광마케팅협회를 둘 수 있다. 그러나 제주관광마케팅협회는 동 조례 6차 개정으로 폐지되었다.

유도시 조성을 위한 특별법』, 『지방공기업법』의 법 개정사항을 반영하여, 도민공기업으로서 제주관광공사의 역할 제고 및 제주관광의 질적 성장 및 산업육성에 기여를 위하여 제주관광공사의 신규 추진사업⁵²⁾을 반영하였다.

5차 개정(제주특별자치도조례 제2322호, 2019. 7. 10., 일부개정)때는 제주특별자치도가 전액 출자한 제주관광공사의 정관 변경을 제주특별자치도지사가 인가할 경우에 제주특별자치도의회 소관 상임위원회에 대한 사전 보고 규정을 신설하여 도의회의 관리감독 권한을 강화하였다.

6차 개정(제주특별자치도조례 제2496호, 2020. 4. 13., 일부개정)으로 국내외 관광환경 변화에 맞춘 제주관광공사의 사업내용⁵³⁾을 수정 및 추가 신설하고, 제주특별자치도 관광진흥협의회와 중복 운영되고 있는 제주관광마케팅협의회를 삭제하여 유사중복 기능의 위원회를 정비하였다.

다) 제주관광진흥기금 운용·관리 조례

『제주관광진흥기금 운용·관리 조례』는 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제171조의7, 제172조, 제172조의2부터 제172조의4까지의 규정에 따라 제주관광진흥기금의 효율적인 운용·관리를 위하여 제주특별자치도조례 제530호로 2009년 10월 7일에 제정되었다. 총 27개조 및 부칙으로 구성되어 있으며, 4차례의 개정 있었으며, 주요 내용으로는 1차 개정(제주특별자치도조례 제894호, 2012. 4. 6., 일부개정)으로 매년 전세계적으로 MICE 행사의 대형화 및 복합화 경향이 되고 있으나 현재 제주의 컨벤션 시설은 수용규모의 한계로 제주투어 시 분리개최로 인하여 제주에서 진행되는 행사의 성공적인 개최를 위하여 컨벤션 시설 조성 확장 사업을 위한 관광진흥기금의 용자 지원 범위 확대할 필요성이 제기되면서 제4조 제3항 제17호⁵⁴⁾를 추가하여 국제회의산업 육성기반 조

52) 『제주관광공사 설립 및 운영 조례』 제20조(사업) 4. 통합 관광안내 시스템 및 관광수용태세 개선 라. 관광객 불편사항 해소 및 관광수용태세 개선 마. 관광약자 복지관광 사업 추가

53) 『제주관광공사 설립 및 운영 조례』 제20조(사업)를 개정하여 ‘국제회의 유치 마케팅 및 지원 사업’을 삭제하고, ‘지역밀착형 관광사업 발굴 지원 사업’을 추가하였다.

54) 1차 개정 시, 『제주관광진흥기금 운용·관리 조례』 제4조 3항 17호 ‘『제주특별자치도 관광진흥조례』 제81조 제2항에 따른 전문회의시설의 요건을 갖추고, 동조례 제85조의 사업시행기관이 시행하는 국제회의산업 육성기반 조성 사업’을 추가하였다.

성 사업 용자 보조 근거 마련하였다.

3차 개정(제주특별자치도조례 제2422호, 2019. 12. 31., 일부개정)은 기금 부과 및 납부의 공정성을 기하기 위하여 제주관광진흥기금의 납부 방법 중 카지노업의 총매출액 산정방법⁵⁵⁾을 구체적으로 명시하였다.

라) 제주특별자치도 관광 관련 운영 조례 및 시행규칙

제주특별자치도는 관광산업 육성 및 진흥을 위하여 <표 2-7>과 같이 『제주특별법』에 근거하여 ‘관광정책’ 관련 14개 조례 및 4개의 시행규칙, ‘투자유치’ 관련 4개 조례 및 1개의 시행규칙, ‘카지노업’ 관련 1개 조례, 1개 시행규칙 및 1개의 관광 관련 법제를 구성하고 있으며, 이의 시행을 위하여 제주특별자치도 내 관광국 및 산하 3개과⁵⁶⁾를 두고 있다.

<표 2-7> 제주특별자치도 관광 관련 운영 조례 및 시행규칙 등

구분	내용
관광정책 (관광정책과)	제주관광공사 설립 및 운영 조례
	제주관광진흥기금 운용·관리 조례
	제주별빛누리공원 관리 및 운영 조례
	제주웰컴센터 설치 및 운영 조례
	제주특별자치도 공영관광지 운영평가 조례
	제주특별자치도 공정관광 육성 및 지원 조례
	제주특별자치도 관광교육 활성화 조례
	제주특별자치도 관광기념품 개발 및 육성 조례
	제주특별자치도 관광약자의 접근가능한 관광환경 조성 조례
	제주특별자치도 관광진흥 조례
	제주특별자치도 다크 투어리즘 육성 및 지원에 관한 조례
	제주특별자치도 문화관광해설사 운영 및 지원조례
	제주특별자치도 주식회사 제주국제컨벤션센터 설립 및 출자 등에 관한 조례
	제주특별자치도 축제육성 및 지원에 관한 조례
	제주별빛누리공원 관리 및 운영 조례 시행규칙
제주특별자치도 관광기념품 개발 및 육성 조례 시행규칙	

55) 『제주관광진흥기금 운용·관리 조례』 제2조의2(총매출액) ① 제주특별법 제245조제3항에 따른 총매출액은 카지노영업과 관련하여 고객으로부터 받은 총금액에서 고객에게 지불한 총금액을 공제한 금액을 말한다.

56) 관광정책과, 투자유치과, 카지노정책과

구분	내용
	제주특별자치도 관광약자의 접근가능한 관광환경 조성 조례 시행규칙
	제주특별자치도 관광진흥 조례 시행규칙
투자유치 (투자유치과)	제주투자진흥지구 지정·해제 및 관리에 관한 조례
	제주특별자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례
	제주특별자치도 개발이익의 도민환원을 위한 조례
	제주특별자치도 투자유치 촉진 조례
	제주특별자치도 특별개발우대사업의 지정 및 지원에 관한 조례
	제주특별자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례 시행규칙
	제주특별자치도 투자유치 촉진 조례 시행규칙
카지노정책 (카지노정책과)	제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례
	제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례 시행규칙
	제주특별자치도 외국인 투자촉진을 위한 카지노업 허가에 관한 규정

자료: 행정안전부 자치법규정보시스템의 내용을 참고로 저자 정리

나. 제주특별자치도 관광법제 종합분석 및 시사점

1) 제주특별자치도 관광법제의 문제점

제주특별자치도 관광 진흥 및 육성을 위한 관광법제는 관광분야의 단계적 제도개선에 따른 『제주특별법』 개정, 『관광진흥법』, 『관광진흥법 시행령 및 시행규칙』 등 상위 법령의 개정, 상위 법령의 위임에 따른 제·개정 등 정부의 관광정책, 제주특별자치도의 관광정책 및 변화하는 관광산업의 환경⁵⁷⁾에 대응하려고 많은 노력을 하고 있다.

그러나 제주특별자치도 관광진흥을 위한 기본법이라고 볼 수 있는 『제주특별법』 상 관광 진흥을 위한 제238조 제2항은 선언적이며 추상적이며, 동법 제239조 외에는 관광진흥을 위하여 제주관광개발계획을 제외하고는 지역의 관광진흥을 위한 실질적인 정책실현을 위한 구체성 및 실효성의 문제가 있다. 또한 『제주특별자치도 관광진흥 조례(이하 ‘관광진흥 조례’라고 함)』는 상위법인 『관광진흥법』 체계와 유사하여 『관광진흥법』이 가지고 있는 문제를 포함하고 있다.

『제주 관광진흥 조례』는 실체법과 절차법의 혼재, 즉 관광진흥을 위한 지자

57) 특히 제주특별자치도 관광정책에 따라 카지노업에 대한 규정을 『제주특별자치도 관광진흥 조례』에서 단일 조례로 제정한 것은 관광 및 관광사업 진흥을 위한 관광정책 및 관광산업의 현실을 반영한 것으로 보인다.

체의 관광정책 시행 및 관광사업, 관광개발 및 그에 따른 절차를 규정하고 있고, 사업과 개발, 진흥과 규제 등을 포괄하고 있으므로 조례가 너무 방대하고 복잡하다. 이는 『관광진흥법』 및 『관광진흥법 시행령 및 시행규칙』의 개정⁵⁸⁾에 따라 『관광진흥 조례』의 개정⁵⁸⁾으로 지속적으로 조문이 늘어난 것이 한 원인이라고 볼 수도 있다.

2) 시사점

제주특별자치도의 관광기본법 역할을 하고 있는 『제주특별법』은 지역관광여건 조성, 관광자원개발, 관광산업 육성을 통한 구체적인 관광산업 육성 및 진흥, 관광환경 변화에 대응할 수 있는 관광정책의 방향성 제시 등 『관광기본법』의 문제점 중의 하나인 선언적, 추상적, 구체성 및 실효성 없는 법이 아닌 실질적으로 관광정책 실현을 통한 관광진흥을 입법 목적을 달성할 수 있는 기본법으로서의 역할 및 법제의 정비가 필요하다. 특히 『제주특별자치도 관광진흥 조례』 제75조(지속가능한 관광 활성화)와 같은 내용은 『제주특별법』으로 편제할 필요가 있다.

또한 『제주특별자치도 관광진흥 조례』는 『관광진흥법』과 마찬가지로 과잉규범화, 법령의 체계성 결여로 인하여 지자체 정책담당자, 실무자의 법 접근성 결여 및 법 지도성에 대한 문제가 있으므로 동조례는 관광정책 및 4차 산업혁명 등 관광환경 변화에 따른 각 관광사업 분야별, 관광개발 등 단일법 체제로 개편하는 것을 고려할 필요가 있다. 카지노업과 같이 단일법체제로 개편한다면 제주특별자치도의 관광정책 및 환경변화에 선제적 대응과 관광 현실을 바로 반영할 수 있는 탄력적인 법제가 될 수 있다.

제주특별자치도는 타 지자체와 다른 산업구조와 관광분야 3법의 일괄 이양으로 인한 자치권을 가지고 있다. 또한 ‘청정과 공존’이라는 제주미래비전, 제주지역산업진흥계획, 제주관광진흥계획 등 관광정책 및 방향성이 제시되어 있다. 따

58) 『제주특별자치도 관광진흥 조례』 제정(2009년 10월 7일)이후 『관광진흥법』 31회, 『제주 관광진흥 조례』는 21회의 개정이 있었으며, 카지노업이 단일 조례로 제정되기 전에 조문수를 보면 관광진흥법보다 조문수가 더 많았다(『관광진흥법』은 86개 조문, 『제주 관광진흥 조례』는 99개 조문).

라서 제주의 관광법제는 관광정책이 실질적으로 실현할 수 있도록 제주특별자치도의 관광산업 육성 및 진흥을 위하여 단계적으로 통폐합 및 개편을 통하여 법체계를 정비하고 ‘관광분야 법제의 테스트베드’를 시도해 볼 필요가 있다. 또한 관광정책 담당자 중심이 아닌 법이용의 접근성과 편의성을 고려한 관광산업 실무자 중심 즉 ‘제주형 유니버설 관광법제 시스템’을 구축하여 수범자 친화적인 관광법제로의 개편이 필요할 것이다.

3. 법제 개편

가. 법제 개편의 개념

‘법제(法制)’의 사전적 의미는 법률과 제도를 아울러 이르는 말(국립국어원 표준국어대사전, 2021)이며, ‘개편(改編)’의 사전적 의미는 책이나 과정 따위를 고쳐 다시 엮는다(국립국어원 표준국어대사전, 2021)는 의미이다. 즉, ‘법제 개편’은 법률과 제도를 고친다는 의미이다.

우리나라는 국가의 최고 기본법인 헌법, 국회입법을 통한 법률(헌법 제 40조 · 제51조 · 제53조), 법률의 효력을 가지는 대통령의 긴급재정 · 경제명령 및 긴급명령(헌법 제76조제1항 · 제2항)과 조약(헌법 제6조제1항 · 제73조), 대통령령(헌법 제75조), 총리령 및 부령(헌법 제95조), 조례 · 규칙(헌법 제117조제1항), 국회규칙(헌법 제64조제1항), 대법원규칙(헌법 제108조), 헌법재판소규칙(헌법 제 113조제2항), 중앙선거관리위원회규칙(헌법 제114조제6항) 등 헌법을 정점으로 법령 상호 간 위계를 가진 법체계로 구성되어 있다⁵⁹⁾⁶⁰⁾. 따라서 이와 같은 법체계는 법 적용 시 상위법 우선 원칙⁶¹⁾의 근간이 된다.

59) 대한민국 국회 법제실(2019), 법제이론과 실제

60) 법의 개념과 본질의 문제는 역사성과 법철학적 차원의 문제이므로 본 연구에서는 자연법, 관습법 등 불문법이 아닌 절차에 따라 입법기관이 제정한 성문법에 한하여 논하기로 한다.

61) 법 적용의 원칙은 상위법 우선의 원칙, 신법 우선의 법칙, 특별법우선의 원칙, 법률불소급의 원칙이 있다(임명현, 2016).

따라서 법제 개편은 법률의 제정, 개정, 폐지와 같이 포괄적인 입법과정이므로 헌법이 정하는 원칙, 즉 법률의 위헌성 판단 기준⁶²⁾에 따라 이루어져야 한다. 특히 본 연구의 목적인 제주 관광법제 개편과 관련하여 자치법규인 조례·규칙을 개편하는 경우에도 헌법과 법률⁶³⁾에 근거하여 자치입법을 위한 기본원칙⁶⁴⁾에 따라야 한다. 또한 법제 개편도 입법의 과정이므로 상위법 우선의 원칙, 신법 우선의 법칙, 특별법우선의 원칙, 법률불소급의 원칙 등 법 적용 4원칙에 따라 적용된다(김하열, 2018).

관광 법제 개편에 관한 연구한 선행연구로서 김동환(2018)의 ‘국내 마리나산업의 법제적 개선방안에 관한 연구’, 손신욱·정광민·김대관(2017)의 ‘한국 관광발전과정에서의 법제도 연구’, 박양우·박정인·박철순(2018)의 ‘복합리조트 중심의 카지노산업 발전을 위한 법령 개선방안 연구’, 류광훈(2015)의 ‘미래를 대비한 관광법제 개편방향’, 장병권(2011)의 ‘한국 관광 대도약을 위한 관광법제 정비방안’ 등이 있지만 <표 2-8>에서 보는 바와 같이 공통적으로 법제 및 개편의 개념에 대하여 별도의 개념 정의 없이 법제 개편을 법률 정비, 법령 정비, 법제 정비, 제도 개선, 법 개선 등 여러 가지 의미로 표현하고 있으며, 관련 법제 또는 법령의 내용을 중심으로 한 개선안 또는 개편안만을 제시하고 있다.

62) 법률의 위헌성 판단의 기준으로서 법률유보의 원칙, 포괄위임금지의 원칙, 명확성의 원칙, 적법절차의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙(소급입법금지의 원칙), 과잉금지의 원칙(비례의 원칙), 과소보호(급부)금지의 원칙, 체계정당성의 원리, 중복 제재의 금지 등이 있다(법제이론과 실제, 2019)

63) 일반적으로 『지방자치법』을 말하며, 제주특별자치도의 경우, 『지방자치법』 뿐 아니라 『제주특별법 제44조 자치조직권에 관한 특례』를 예로 들 수 있다.

64) 자치입법을 위한 기본원칙으로서 소관사항의 원칙, 법령우위의 원칙, 법률유보의 원칙, 집행기관과 의결기관의 권한의 배분과 분리의 원칙, 광역 및 기초자치단체의 관계(우월적 효력), 법의 일반원칙 준수(신뢰보호의 원칙, 평등의 원칙, 비례의 원칙, 포괄위임의 원칙, 적법절차의 원칙)등을 제시하고 있으며 자치입법을 위한 고려사항으로서 비용편익 분석의 필요(효율성 또는 실효성), 규제영향 분석의 필요성(불필요한 규제 해소), 다른 지방자치단체 자치법규 벤치마킹의 한계(지역 적합성), 공약사항 이행과 조례의 관계(지속 가능한 정책), 자치법규 제·개정 과정의 중요성(의견 수렴의 중요성), 표현의 명확성, 간결성 및 평이성 등을 제시하고 있다(제주특별자치도의회 자치입법 실무 매뉴얼, 2017).

<표 2-8> 법제 개편에 대한 선행연구

연구자	연구 주제	법제 개편의 개념 정의
김동환(2018)	국내 마리나산업의 법제적 개선방안에 관한 연구	없음
류광훈(2015)	미래를 대비한 관광법제 개편방향	없음
박양우·박정인·박철순(2018)	복합리조트 중심의 카지노산업 발전을 위한 법령 개선방안 연구	없음
손신욱·정광민·김대관(2017)	한국 관광발전 과정에서의 법제도 연구	없음
원영래(2015)	우리나라 관광법제의 문제점과 개선방안에 관한 연구	없음
장병권(2011)	한국 관광 대도약을 위한 관광법제 정비방안	없음

그러나 본 연구는 제주특별자치도 관광법제의 문제점을 파악하고, 법제 개편의 필요성 및 방향성 제시, 법제 개선안 또는 개편안을 도출하기 위한 것으로서 법제 및 개편에 대한 명확한 정의를 내린 후 법제 개편을 위한 적법한 절차를 제시하고 법제 개편안의 타당성을 확보하고자 한다.

관광법제 개편 방안 연구(문화체육관광부, 2017), 관광경제 활성화를 위한 법제 정비방안 연구(한국법제연구원, 2015), 관광법제 체계 개편방안 연구(한국문화관광연구원, 2011), 미래를 대비한 관광법제 개편방향(류광훈, 2015), 우리나라 관광법제의 문제점과 개선방안에 관한 연구(원영래, 2015)에서 관광법제 개편 또는 개선의 방향은 통폐합 및 분법을 중심으로 제시하고 있다. 즉, 선행연구에서 제시한 것처럼 일반적으로 법제 개편을 통하여 법률은 제정, 개정 및 폐지가 되며 특히 통폐합 및 분법을 통하여 새롭게 법률이 제정되고, 개정 또는 폐지가 된다. 따라서 본 연구의 목적인 제주특별자치도 관광법제의 개편에 있어서 ‘개편’이라 함은 법률의 제정, 개정 및 폐지를 위한 ‘통폐합 및 분법’으로 정의⁶⁵⁾하기로 한다.

법률의 체계를 개선하는 것은 입법자의 의무이며, 법률은 헌법이 보장한 국민의 권리를 보호하는데 기여하여야 한다. 또한 법률의 홍수⁶⁶⁾ 속에서 법률이 국민의 권리를 보호하고 법적 생활의 안정과 유지에 기여하여야 한다. 즉, 법률은 수범자인 국민이 이해가 쉽도록 명확해야 하며, 예측가능성을 통하여 신뢰성을 확보하여야 한다. 따라서, 법률은 수범자 친화적이어야 한다.

65) 본 연구에서 조각적 정의로서 법제의 개편은 법제의 ‘통폐합 및 분법’을 의미하는 것으로 한다.

66) 법제처(2011). 법제도 선진화를 위한 법령 통폐합과 분법의 기준에 관한 연구, p.9

법률을 지속적으로 통폐합 및 분법을 해야 하는 이유는 시간이 흐름에 따라 법률이 잦은 제정 또는 개정 등으로 인하여 시대적 상황과 맞지 않고 수범자인 국민의 입장에서 이해하기 힘든 법률이 많아지기 때문이다. 즉, 본 연구 목적을 위한 제주 관광법제 개편을 위한 측면을 고려하면 국민 생활과 기업 활동을 하는데 탈규제가 필요할 경우, 법 현실 간 괴리감 발생, 입법 환경의 변화에 따른 입법목적 실현이 불가능한 경우에 통폐합을 하고, 동일 법률 내에서 상호 관련성이 없거나 미약한 경우에는 분법을 하게 된다. 이러한 법률의 통폐합 또는 분법의 과정을 통하여 법률은 법률 간에 체계적 정당성⁶⁷⁾을 확보하게 된다(법제처, 2011).

나. 법제 개편 과정

입법은 민주적 정당성을 확보하기 위하여 민의를 수렴하고, 수범자인 국민들의 의견을 조정하여 갈등해결과 사회통합을 위한 과정이며, 한편으로는 입법과정에 참여한 이해관계자들에게는 입법의 상황을 유리하게 하는 정치과정이기도 하다. 또한 법률을 제정 또는 개정하여 통폐합 또는 분법을 하는 경우에 ‘수범자 친화적인 좋은 법’을 만들기 위해서는 헌법이 정한 일련의 절차를 따라야 한다(국회법제실, 2019). 따라서 우리나라는 국민의 기본권을 보장하고 실현하기 위해서 제정된 법률에 대한 위헌법률심사제도를 통하여 헌법에 위반하는 법률은 무효로 하고 있다(헌법 제107조 제1항).

특히 본 연구에서는 제주 관광법제 개편을 위한 통폐합 또는 분법을 하게 되는 경우 법률체계 개선 의무자이자 입법권을 가진 지방자치단체 의회⁶⁸⁾의 입법과정을 중심으로 살펴보고자 한다.

국회의 입법 절차는 법률안 입안·발의(제출), 국회의 심사·의결 그리고 법률안

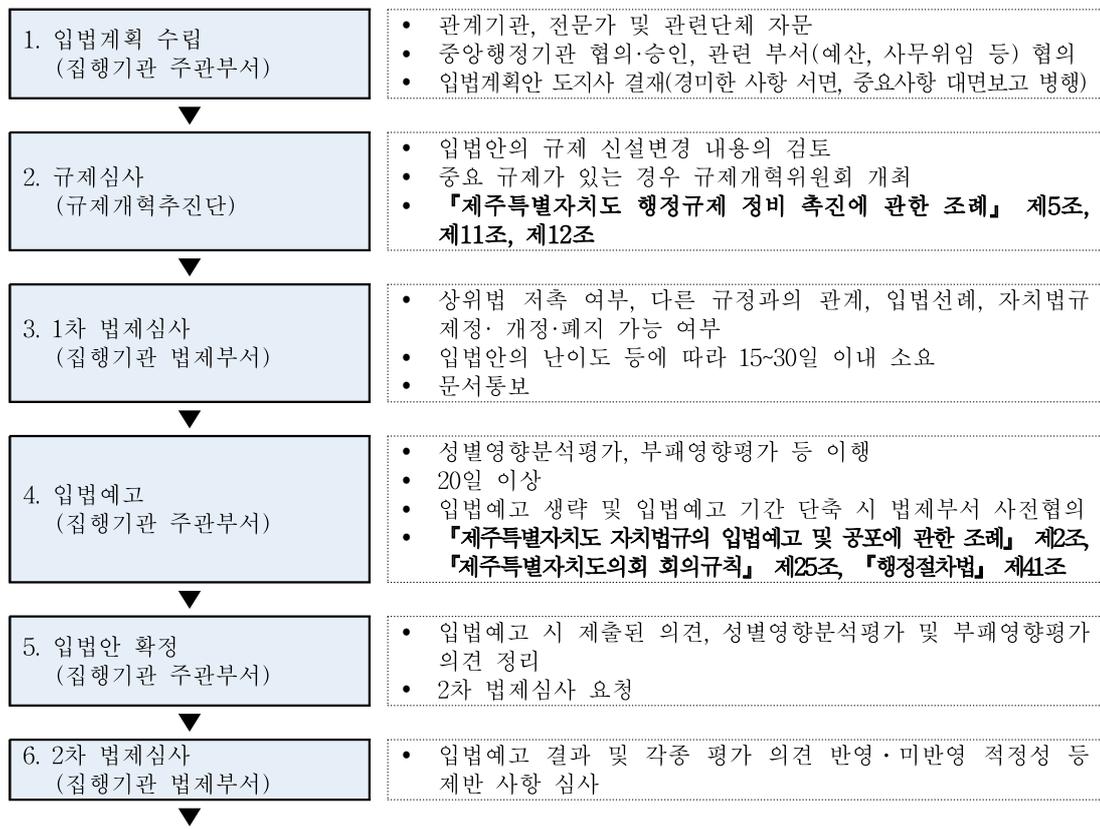
67) 현재 1994. 12. 29. 94 헌마 201, 현재 2004. 11. 25. 2002헌바66

68) 대한민국 헌법 제117조 1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 지방자치단체의 자치입법권의 헌법적 근거가 된다. 또한 자치입법권의 관련 법령으로서 『지방자치법』, 『지방교육자치에 관한 법률 등 교육·학예 관련 법령』, 『지방재정법』, 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』, 『공유재산 및 물품관리법』, 『지방자치단체 기금관리기본법』, 『지방자치단체의 출자·출연기관에 관한 법률』, 『지방공기업법』, 『지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률』, 『지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』, 『지방공무원법』, 『지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률』 등이 있다.

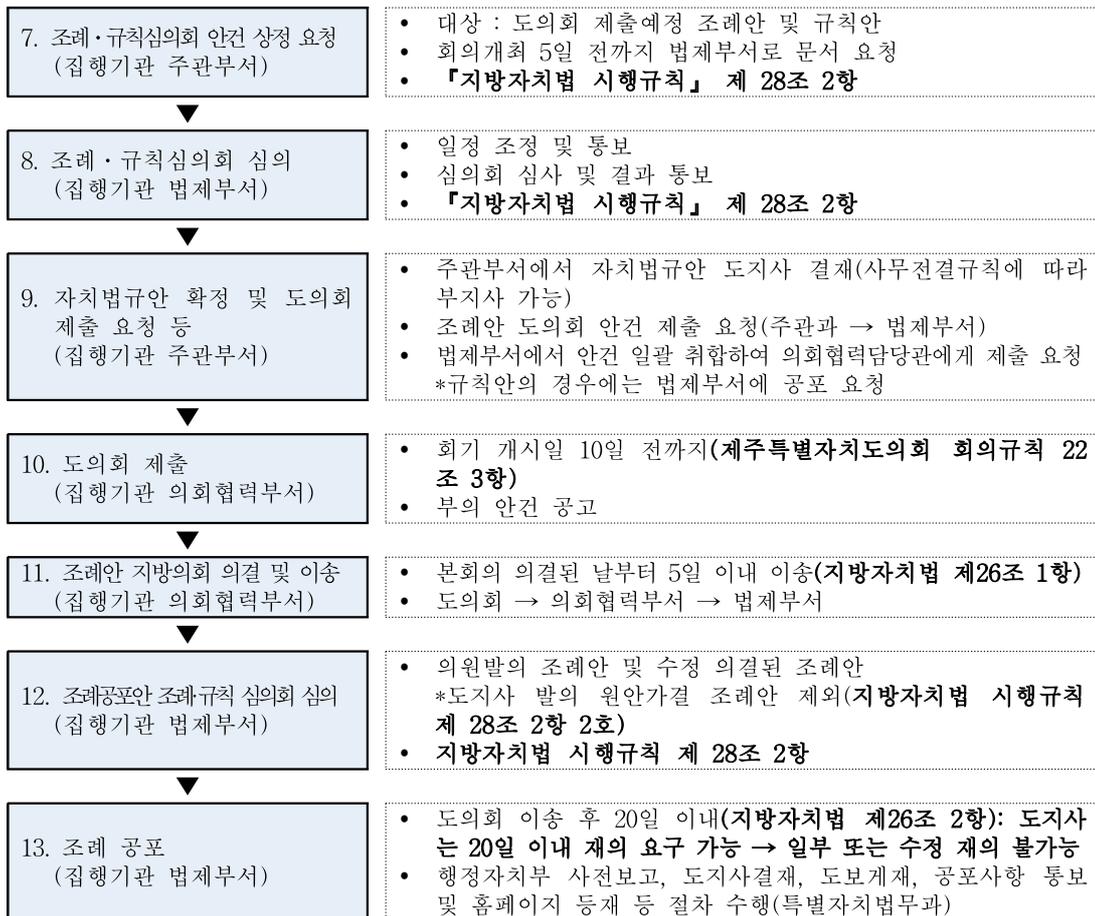
정부이송 및 대통령의 공포라는 절차로 진행이 되며⁶⁹⁾, 지방의회도 조례·규칙 입안 발의(제출), 의회의 심사·의결, 조례·규칙안 지방자치단체 이송 및 지방자치단체의 공포의 절차로 진행되고 있다. 따라서 본 연구에서는 국회의 입법 절차와 비교하여 정부안 제출에 해당하는 도지사 입안·발의(제출), 국회에 해당하는 도의회의 의원 발의, 상임위원회 제안 과정을 살펴보기로 한다.

본 연구에서는 제주특별자치도 관광법제 개편을 위한 연구이므로 그 입법 절차는 우리나라 광역시 및 지방자치단체 중에 제주특별자치도의 사례를 중심으로 설명하기로 한다. 우선 지방자치단체의 장(長)이 제출하는 조례·규칙안의 입법 절차는 지방의회 의원 발의 또는 도의회 상임위원회 제안 조례안과 달리 ‘규제심사, 두 차례의 법제심사’ 등의 절차가 있어 다소 복잡하다. 제주특별자치도 제출 조례안의 입법 절차는 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 제주특별자치도지사 제출 조례안의 입법절차



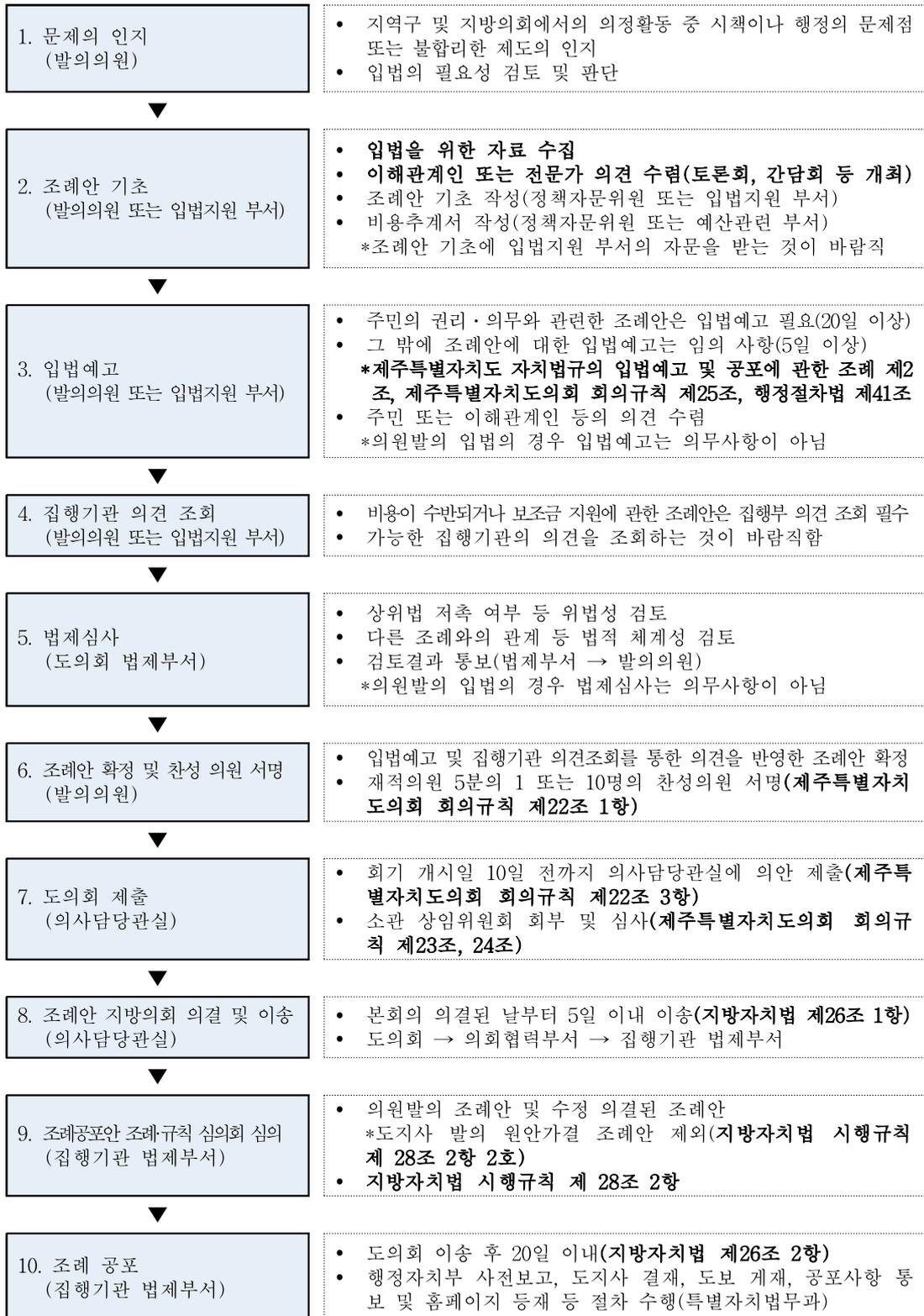
69) 대한민국 국회 법제실(2019), 법제이론과 실제



자료: 제주특별자치도의회 자치입법 실무매뉴얼(2017)을 바탕으로 연구자 정리

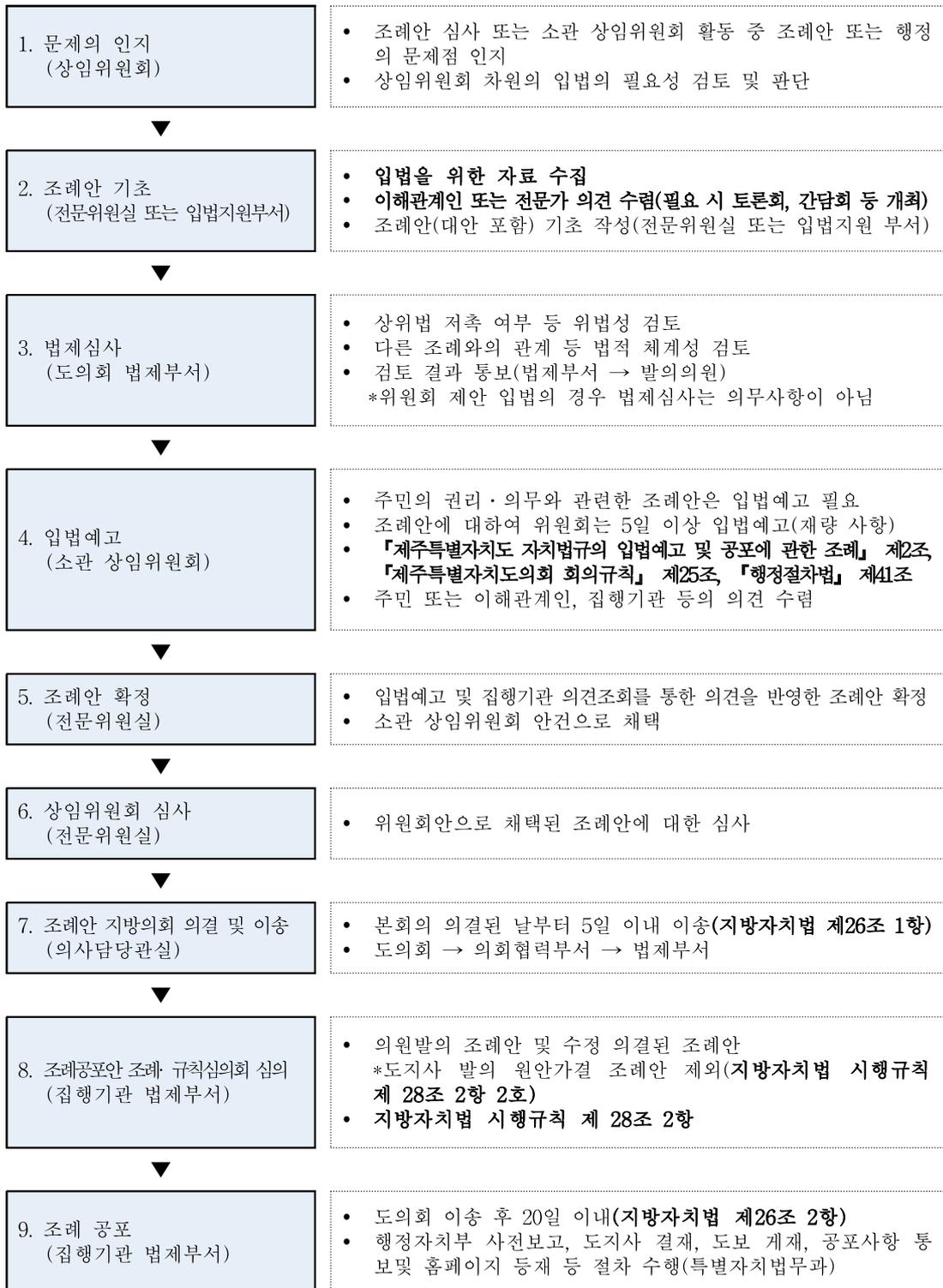
지방의회 의원발의 및 상임위원회 제안 조례안의 입법절차는 지방자치단체장 제출 조례안의 입법절차와는 달리 법제 심사·규제심사 등의 심사와 조례규칙심 의위원회와 같이 필수적인 입법절차를 요구하지 않는다. 지방의회 의원 또는 상임 위원회가 지역구 및 의정활동 중 입법이 필요한 경우 의원 또는 상임위원회가 발의 또는 제안하는 경우에 그 절차는 <그림 2-2>, <그림 2-3>과 같다.

<그림 2-2> 지방의회 의원발의 조례안의 입법절차



자료: 제주특별자치도의회 자치입법 실무매뉴얼(2017)을 바탕으로 연구자 정리

<그림 2-3> 지방의회 상임위원회 제안 조례안의 입법절차



자료: 제주특별자치도의회 자치입법 실무매뉴얼(2017)을 바탕으로 연구자 정리

다. 법제 개편 사례

1) 통폐합 및 분법을 통한 법제 개편 사례

『관광기본법』 또는 『관광진흥법』의 문제점과 법제 개편방안 및 개선방안에 관한 선행연구는 많이 이루어지고 있는 편이지만 제주특별자치도의 관광 관련 법제 개편에 관한 선행연구는 거의 이루어지고 있지 않다. 고현환(2015)의 ‘제주특별자치도 관광 관련 계획 및 법규의 검토’에서는 제주특별자치도의 관광 3법의 일괄 이양 및 분산되어 있는 관광 관련 근거 법규를 통합할 수 있는 일반법에 대한 제정의 필요성과 관광 환경 변화에 따라 관광수요에 대응할 수 있는 법규의 정비의 필요성을 제시하고 있으며, 박용민·송운강(2012)의 ‘한국 관광기본법의 개선방안’에서는 『관광기본법』의 문제점을 지적하고 관광 관련 법규는 시대적인 변화를 고려하여야 한다고 주장하면서 관광환경의 변화에 따라 제정된 일본의 『관광입국추진기본법』과의 비교 분석을 통하여 개선방향은 제시하고 있으나 구체적인 개선방안은 제시하지 못하고 있다. 원영래(2015)는 ‘우리나라 『관광기본법』과 『관광진흥법』의 문제점과 개선방안에 관한 연구’에서 법제처(2011)의 법령 통폐합 및 분법기준에 따른 관광법제의 통폐합 및 분법을 통한 개편을 중심으로 국내 법제 개편 사례 및 일본의 관광법제와의 법체계 비교 분석을 통하여 시대 변화에 대응할 수 있도록 ‘『관광진흥법』을 업종별로 세분화하고 『관광기본법』을 강화하는 방안’을 제안하고 있다. 또한 장병권(2011)의 ‘한국관광 대도약을 위한 관광법제 정비 방안’에서도 우리나라 관광 법규가 시대변화에 따른 대응이 미약하다는 문제를 제기하고 있으며 특히 박창석(2013)의 ‘『관광진흥법』의 현황과 입법적 정비방안에 관한 연구’에서는 관광 관련 법규의 개정에서 관광산업분야 종사자 및 관광전문가들의 의견이 반영되고 있지 못하고 있다는 문제점을 지적하고 있다.

‘관광경제활성화를 위한 법제 정비방안 연구(한국법제연구원, 2015)’에서는 『관광기본법』의 입법체계적 실효성의 문제점과 『관광진흥법』의 입법 목적과 내용의 체계적 정합성 문제, 성격이 상이한 업종의 통합 규제의 문제, 법령 위계별 소관사항 정리의 필요성 즉, 진흥 보다는 규제 중심의 입법 문제를 지적하면서 관광법제

의 체계적·내용적 개선방안으로서 규제와 진흥, 이질적 관광사업에 대한 분법화를 제시하고 있다. 특히 동 연구에서는 여행법, 관광숙박업, 카지노업의 분법 개정안을 제시하고 있다. 또한 관광법제 개편 방안 연구(문화관광체육부, 2017)에서도 시대적 관광 환경의 변화 및 외부환경 변화 반영에 필요성을 제시하면서 『관광기본법』의 체계성 문제, 관광 법제 간 위계의 문제, 입법목적과 내용상의 불일치 문제, 관광사업의 업종 체계 정비의 문제를 중심으로 법제 개편 방향을 제안하고 있다.

선행연구의 공통점은 관광 관련 법규가 변화하는 시대 및 관광환경에 대응하지 못하고 있다는 것이다. 즉, 관광 관련 법규가 시대에 따른 관광환경 변화에 선제적으로 대응하기 위하여 통폐합 및 분법을 통한 법제의 개편 또는 개선의 필요성을 제시하고 있다. 따라서 본 연구에서는 선행연구에서 제시하는 것처럼 환경변화에 따라 선제적으로 대응할 수 있도록 ‘있는 법이 있어야 할 법’으로 통폐합 및 분법을 통한 제·개정된 국내외 개편 사례를 살펴보고 제주 관광법제 개편 방향에 대하여 제안하고자 한다.

첫째, 우리나라와 같은 대륙법체계를 가진 나라로서 시대적 환경 변화에 따른 일본의 통폐합 및 분법 사례이다. 일본은 정보통신사회의 구조변화에 대한 대응, 시장 거대화에 따른 자유로운 사업 환경 정비, 급속한 기술 혁신에 대응, 네트워크의 국제화에 대응 등 미디어 융합시대를 대비하여 방송과 통신을 중심으로 융합 환경을 고려, 시대적 현실을 반영한 통합법체계를 완성하였다(법제처, 2011). 즉, 방송과 통신의 융합을 촉진하는 규정을 존재시키면서 법률을 최대한 통합한 일본의 사례로서 <표 2-9>와 같다.

<표 2-9> 일본의 통신방송 관련법 통폐합 및 분법 사례

관련법률	개별법률	통합법률
통신관련법	전기통신사업법	전기통신사업법
	유선방송전화법	
	전과법	전과법
	유선전기통신법	유선전기통신법
방송관련법	전기통신역무이용방송법	방송법
	유선텔레비전 방송법	
	유선 라디오 방송법	
	방송법	

자료: 법제도 선진화를 위한 법령 통폐합과 분법의 기준에 관한 연구, 법제처(2011)

그리고 분법 사례로서 상법에서 분법된 일본의 보험법 사례이다. 보험법의 분법 사례는 법규정의 현대화 도도의 목적이었다. 즉, 시대 변화에 따라 상법의 보험 유형에 존재하지 않았던 상해·질병보험계약의 유형화, 손해보험계약을 물건보험 또는 책임보험으로의 대응한 규정 정비, 고령화사회 대응 규정정비, 보험계약의 성립, 변동, 종료에 대한 규정 정비 등이었다. 이는 보험계약자 보호, 보험 건전성 유지, 고도 정보화 사회 대응 등 시대 상황에 따른 것이었다(법제처, 2011).

둘째, 기본법을 중심으로 하여 해당 분야의 법률을 분법한 사례이다. 박영도(2011)는 ‘최근의 입법 경향과 입법의 선진화를 위한 과제’에서 사회 변동에 따른 특수한 상황에 대한 입법으로서 일반법의 근간은 유지하고 일정한 범위 내에서 예외적으로 특례 규정을 신설하는 특별법 입법 형식을 제시하고 있다. 그러나 특별법 형태의 입법은 여론 또는 이익집단의 요구에 따른 입법이 많은 편이므로 법질서나 법정서에 혼란을 가중시킬 수 있다는 우려가 있다. 따라서 사회변화에 따른 해당 분야의 입법 목적을 위하여 해당 법률의 개정에 따른 비대화에 따른 문제를 방지하기 위하여 기본법을 두고 진흥법 형식으로 분법화를 시도하는 것이 오히려 실효적일 것이다.

국내 법제 개편 사례 중에 통폐합 및 분법 사례는 많지 않은 편이지만 제주 관광법제 개편과 관련하여 기본법을 중심으로 분법한 사례로서 <표 2-10>과 같이 대표적으로 『교육법』, 『소방법』, 『산림법』, 『문화재보호법』, 『원자력법』 등이 있다(류광훈, 2012). 『교육법』은 교육여건의 변화에 부응하기 위하여 『교육기본법』, 『초·중등교육법』, 『고등교육법』으로 분법되었으며, 헌법 제31조 제5항⁷⁰⁾에 규정한 국가의 국민에 대한 평생교육 진흥의무에 따라 1982년 12월 31일에 『사회교육법』이 제정되고, 1999년 8월 31일에 『평생교육법』으로 변경되었다. 『소방법』은 소방 환경의 변화 및 소방행정의 효율성을 위하여 2003년 5월 29일 『소방기본법』을 제정하고, 『소방의 화재조사에 관한 법률』, 『국립소방병원의 설립 및 운영에 관한 법률』, 『소방시설공사업법』, 『의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률』로 분법 하였다. 『산림법』은 정책변화에 따른 산림의 자원화, 임업의 산업화에 따라 기능별로 『산림기본법』, 『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』, 『국유림의 경영 및 관리에 관한 법률』, 『산림문

70) 헌법 제31조 제5항에는 ‘국가는 평생교육을 진흥하여야 한다’라고 규정하고 있다.

화·휴양에 관한 법률』, 『산지관리법』, 『임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률』, 『수목원조성 및 진흥에 관한 법률』로 분법 되었고, 산림행정과 관련하여 『백두대간보호에 관한 법률』, 『소나무재선충병방제특별법』, 『사방사업법』, 『산림조합법』, 『청원산림보호직원배치에 관한 법률』 등 총 12개의 법률로 분법이 되었다. 『문화재보호법』은 문화재 보존 및 관리 환경 변화에 따라 『문화재수리 등에 관한 법률』, 『무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률』, 『매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률』, 『문화재보호기금법』으로 분법 제정되었으며, 『원자력법』은 원자력의 이용과 안전, 원자력 안전규제체계 독립을 위하여 『원자력진흥법』, 『원자력안전법』, 『원자력안전 정보공개 및 소통에 관한 법률』, 『원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법』, 『원자력손해배상 보상계약에 관한 법률』, 『한국원자력안전기술원법』, 『원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률』, 『원자력손해배상법』, 『원전비리 방지를 위한 원자력발전사업자등의 관리·감독에 관한 법률』로 분법 제정되었다.

<표 2-10> 우리나라의 분법 사례

관련 법률	분법 사례
교육법	『교육기본법』, 『초·중등교육법』, 『고등교육법』으로 분법, 『사회교육법』이 제정되고, 1999년 8월 31일에 『평생교육법』으로 변경
소방법	『소방기본법』, 『소방의 화재조사에 관한 법률』, 『국립소방병원의 설립 및 운영에 관한 법률』, 『소방시설공사업법』, 『의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률』로 분법
산림법	『산림기본법』, 『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』, 『국유림의 경영 및 관리에 관한 법률』, 『산림문화·휴양에 관한 법률』, 『산지관리법』, 『임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률』, 『수목원조성 및 진흥에 관한 법률』로 분법, 산림행정과 관련하여 『백두대간보호에 관한 법률』, 『소나무재선충병방제특별법』, 『사방사업법』, 『산림조합법』, 『청원산림보호직원배치에 관한 법률』 등 총 12개의 법률로 분법
문화재보호법	『문화재수리 등에 관한 법률』, 『무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률』, 『매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률』, 『문화재보호기금법』으로 분법
원자력법	『원자력진흥법』, 『원자력안전법』, 『원자력안전 정보공개 및 소통에 관한 법률』, 『원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법』, 『원자력손해배상 보상계약에 관한 법률』, 『한국원자력안전기술원법』, 『원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률』, 『원자력손해배상법』, 『원전비리 방지를 위한 원자력발전사업자등의 관리·감독에 관한 법률』로 분법

자료: 관광법제 체계 개편에 관한 연구(류광훈, 2012) 및 우리나라 관광법제의 문제점과 개선방안에 관한 연구(원영래, 2015)를 참고로 연구자 정리

2) 사회적 이슈 발생에 따른 법률 제정 사례

법제 개편은 변화하는 사회 환경에 따라 통폐합 또는 분법을 하는 경우 외에도 사회적 이슈 발생으로 인하여 법률이 제정되기도 한다. 이러한 사례로서, 2016년 정부의 문화예술계 블랙리스트 사태 및 2018년 문화예술계 미투 운동으로 촉발되어 예술인들의 사회적·경제적 지위의 보호 필요성에 따라 예술인 권리 보장법, 즉 『예술인의 지위 및 권리의 보장에 관한 법률(71)72)』이 제정되었다. 동 법률의 제정 과정은 <그림 2-4>에서 보는 바와 같다.

특히 2018년 10월, 문화예술계 중심으로 표현의 자유 보장 등 권리 보호를 위하여 『예술인권리보장법』 제정의 필요성이 제기되면서 『예술인권리보장법』 제정을 위하여 정부, 민간단체, 문화예술계를 중심으로 ‘예술인권리보장법 입법추진 TF73)’가 구성되었다.

제 20대 국회 더불어민주당 김영주 의원실, 입법추진 TF, 문화체육관광부는 『예술인의 지위 및 권리의 보장에 관한 법률』의 제정을 위하여 제정토론회(2018년 9월 11일, 2019년 4월 18일)를 개최하여 문화예술계 현장의 의견을 수렴하였다. 2019년 4월 19일, 동 법률안은 김영주 의원 등 14인이 대표 발의(의안번호 2019935)하였으나, 제 20대 국회(2016년~2020년)가 임기 만료되면서 동 법률안은 폐기되었다.

제 20대 국회에서 폐기된 동 법률안은 제 21대 국회에서 문화체육관광위원회(위원장 도종환) 소속 더불어민주당 김영주 의원 등 13인74)이 다시 발의(2020년 6월

71) 제21대(2020년~2024년) 국회 더불어민주당 김영주 의원이 대표로 발의하였고, 2021년 9월 24일 법률 제18466호로 제정, 2022년 9월 25일부터 시행된다.

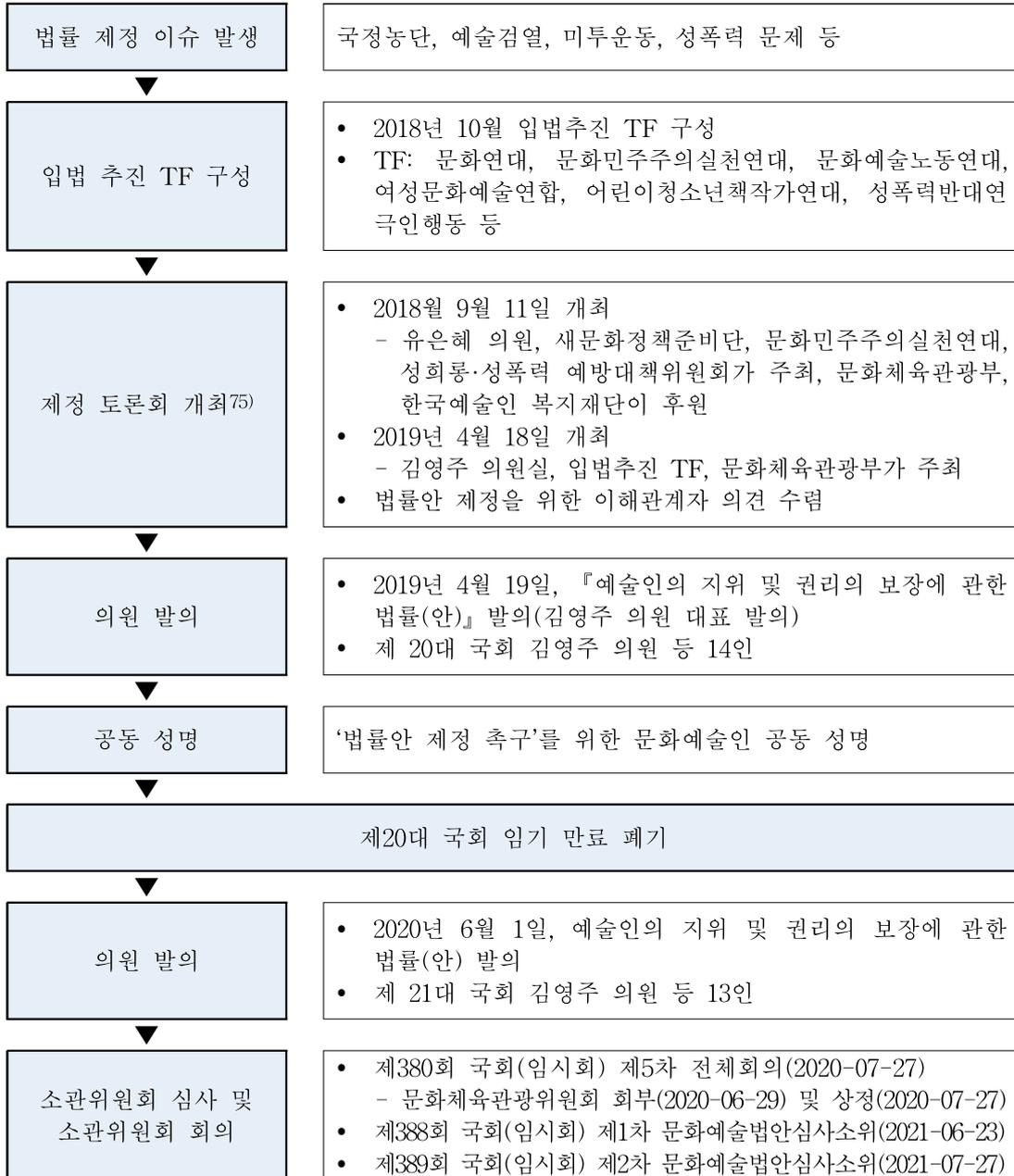
72) 우리나라의 예술관련 법령은 그간 장르 중심의 지원 근거와 체계를 마련하는 내용으로 집중되어 왔고, 상대적으로 예술인의 지위와 권리 등을 보장하기 위한 노력에는 부족함이 있었다. 그러한 상황에서 이른바 ‘블랙리스트 사태’와 ‘예술계 미투 운동’ 등 예술인의 지위와 권리를 침해하는 사태가 연이어 발생하여 많은 예술인들이 직·간접적 피해를 본바, 불공정한 예술 환경과 사회보장의 사각지대에 놓인 예술인의 삶을 구제할 수 있는 법령을 제정해야 한다는 예술계의 요구가 그 어느 때보다 높은 상황이다. 따라서 ‘예술표현의 자유’와 ‘예술인의 직업적 권리 보호’를 법률로 규율하여 예술인에 대한 권리침해 행위를 방지하고, 성 평등한 예술 환경을 조성하는 한편, 폐쇄적 예술계 환경과 권리구제 사각지대에 놓인 예술인에게 실질적인 피해구제 방안을 마련하고자 하는 것이다(김영주 의원 동법 제안 이유, 2019년 4월 19일)

73) 문화연대, 문화민주주의실천연대, 문화예술노동연대, 여성문화예술연합, 어린이청소년책작가연대, 성폭력반대연극인행동 등

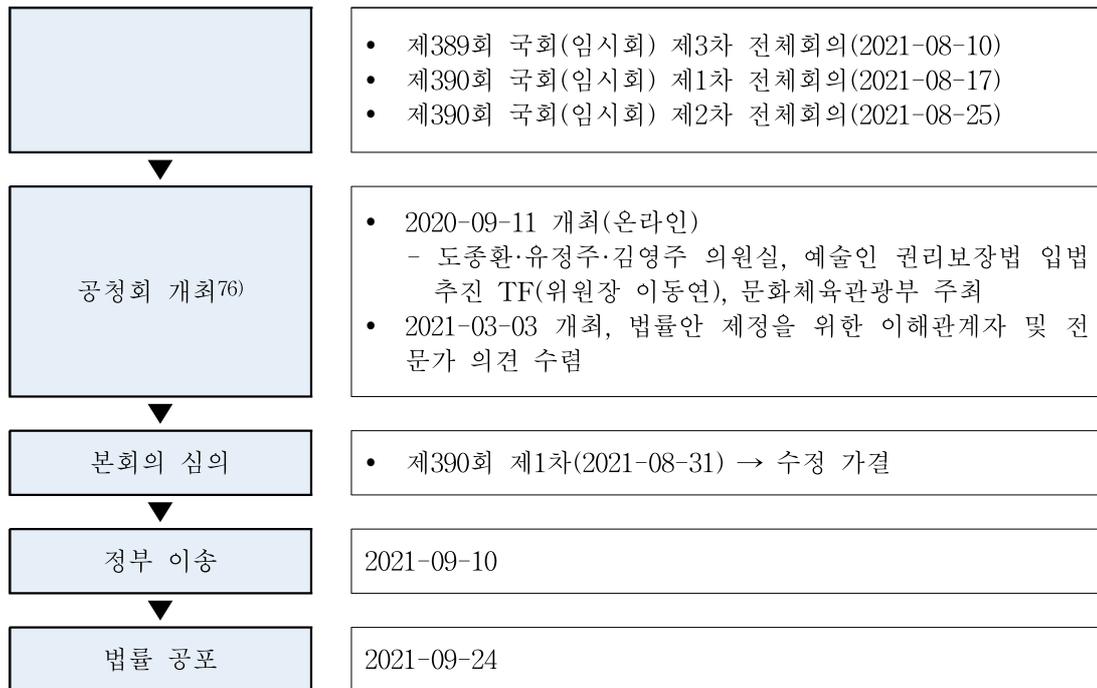
74) 제21대 국회에서 『예술인의 지위 및 권리의 보장에 관한 법률(안)』을 발의한 의원은 김영주(더불어민주당), 도종환(더불어민주당), 박광온(더불어민주당), 박정(더불어민주당), 백혜련(더불어민주당), 송옥주(더불어

1일, 의안번호 2100043)하였다. 그리고 동 법률 제정을 위한 공청회(2020년 9월 11일(온라인) 및 2021년 3월 3일, 2회)를 개최하여 국회 소관 상임위원회 의원, 관련 입법 전문가, 문화체육관광부 관계자 및 현장 문화예술계의 의견을 수렴하였다.

<그림 2-4> 『예술인의 지위 및 권리의 보장에 관한 법률』의 제정 과정



민주당, 신동근(더불어민주당), 이상호(더불어민주당), 임오경(더불어민주당), 전해철(더불어민주당), 조성식(더불어민주당), 한준호(더불어민주당), 홍익표(더불어민주당)이다(대한민국 국회 의안정보시스템, 2021).



자료: 대한민국 국회 의안정보시스템을 참고로 연구자 정리(2021)

동 법률안에 대한 국회에서의 심의 과정을 살펴보면, 2020년 6월 1일 발의 후, 제380회 국회(임시회) 제5차 전체회의(2020년 7월 27일)에서 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위원회부를 위하여 소관위원회인 문화체육관광위원회로 상정되었다. 이후 제388회 국회(임시회) 제1차 문화예술법안심사소위(2021년 6월 23일)의 축조심사⁷⁷⁾, 제389회 국회(임시회) 제2차 문화예술법안심사소위(2021년 7월 27일)의 축조심사 및 의결(수정가결), 제389회 국회(임시회) 제3차 전체회의(2021년 8월 10일)의 소위 심사보고, 제390회 국회(임시회) 제1차 전체회의(2021년 8월 17일)의 축조심사 및 의결(수정가결), 제390회 국회(임시회) 제2차 전체회의(법사위체계자구심사, 2021년 8월 25일)를 거쳐 제390회 제1차 본회의(2021년 8월 31일)에 상정되어 수정 가결되었다. 이후 의결된 법률안은 2021년 9월 10일 정부로 이송되어 2021년 9월 24일 공포 및 제정되었다(국회의안정보시스템, 2021).

75) https://newsis.com/view/?id=NISX20190418_0000624439&cID=10701&pID=10700, '예술인의 지위와 권리 보장에 관한 법률' 제정 토론회(2019-04-18)

76) <https://www.news1.kr/articles/?4055506>, 예술인 의견 더한다... '예술인 권리보장법' 공청회 (2020-09-11) https://sports.khan.co.kr/entertainment/sk_index.html?art_id=202103032107003&sec_id=540401#csidx3cca30bb441f57e9651f1f373c8665c, 국회 '예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률안' 공청회(2021-03-03)

77) 의안 심사 방법의 한 형태로, 의안을 한 조항씩 낭독하면서 의결하는 일(국립국어원 표준국어대사전, 2021)

3) 법제 개편과정에서의 정책담론 사례

법률의 개정을 통한 정책을 추진하는 과정에서 이해관계자들 간에 정책과정 및 법제 개편에 대한 논리적 타당성을 확보하기 위해 정책담론의 중요성이 강조되기도 한다. 정책담론은 개인 및 다양한 이해관계자들의 가치를 반영하기 위하여 사회적 논란 또는 갈등, 사회적 관심을 일으키는 이슈 중심으로 이루어지고 있으며(이연택, 2012), Fairclough(1995; 2013)의 비판적 담론분석⁷⁸⁾(CDA: Critical Discourse Analysis)을 통하여 다양한 정책을 대상으로 한 많은 연구가 이루어지고 있다. 그러나 관광분야에서 법제 개편과 관련한 관광정책에 대한 비판적 담론 분석연구는 미미한 실정이다. 관광분야 법제와 관련한 연구 사례로서 오은비(2016)는 ‘관광숙박시설 입지규제정책에 대한 비판적 담론분석 연구: 관광진흥법 개정(학교 앞 호텔법)을 사례’에서 ‘관광숙박시설 입지규제 완화를 위한 『관광진흥법』의 개정안’에 대하여 Fairclough(1995; 2013)의 비판적 담론 분석을 통하여 정책 이해관계자들 간의 정책지지 또는 정책반대에 대한 정책담론 경쟁 및 정책산출의 과정을 분석하였다. 그리고 김영옥·함승경(2014)의 ‘금연과 흡연의 담론 경쟁’, 이광수(2013)의 ‘서울시 무상급식 정책결정과정에 대한 비판적 담론 분석’, 오은비(2015a)의 ‘대체휴일제도 도입과정의 정책담론 경쟁’, ‘내국인 출입 카지노 정책에 대한 정책담론경쟁 분석’, 조성연(2021)의 ‘카지노산업정책의 정책담론경쟁 분석-폐광지역 개발자원에 관한 특별법 개정을 사례로’ 등 비판적 담론분석 연구의 특징은 주로 사회적 논란이 이루어진 정책에 대해서 많이 이루어지고 있으며, 그 결과 특별법의 형태 또는 한시법적인 조치를 취하는 특징을 지니게 된다(오은비, 2016).

법제 개편 과정에 있어서 정책담론은 담론경쟁을 통하여 각 이해관계자들의 정책실현을 위해 법제를 개편하거나 법제 개편을 위한 담론 경쟁을 통해 입법의 논리적 타당성을 확보한다는 측면에서 법제 개편의 중요한 수단이라고 볼 수 있다.

78) Fairclough(1995)는 담론의 구조를 텍스트(text), 담론적 실천(discourse practice), 사회문화적 실천(socialcultural practice)로 제시하고, 텍스트(text), 담론적 실천(discourse practice), 사회문화적 실천(socialcultural practice)기능 및 비판적 담론 분석의 단계를 제시하였다.

Ⅲ. 연구 조사 방법

1. 연구 조사 설계

본 연구는 실효성 있는 제주특별자치도 관광법제(이하 ‘제주 관광법제’이라 함) 개편안을 도출하기 위한 것으로서 첫째, 기본적으로 제주 관광법제 개편의 필요성에 대한 근거 및 객관성을 확보하기 위하여 제주지역 일간지 중 한라일보와 제민일보를 선택하여 신문기사 검색을 통한 키워드 빅데이터 분석 결과를 제시하였다.

둘째, 제주 관광법제 개편 필요성에 대한 신문기사 빅데이터 분석결과를 바탕으로 관광분야 이해관계자를 대상으로 하는 설문 조사에 대한 객관성을 확보하기 위하여 기존의 관광법제 관련 선행연구 및 연구보고서를 참고하고 관광법제 및 관광학계 전문가와 함께 예비조사를 통한 조사표를 개발하였다. 예비조사를 통하여 개발된 조사표는 『제주 관광진흥 조례』로 한정하였다. 왜냐하면 『제주 관광진흥 조례』가 카지노업을 제외하고 『관광진흥법』 및 『관광진흥법 시행령』에서 규정한 관광업종을 포괄하고 있기 때문이다. 조사표의 기본적인 내용은 관광환경 변화에 따라 여행업을 중심으로 한 관광법제 개편의 필요성 및 관광진흥을 통한 지역경제 활성화를 위한 관광법제로의 개편 필요성 및 여행업 관련 법제의 문제점, 개편방향, 업종별 분법에 대한 필요성을 중심으로 구성하였다. 특히 『제주 관광진흥 조례』의 개편방향에 대하여는 세 가지 즉, ‘현행 조례를 유지한다’, ‘현행 조례를 유지하고 행정(실무)을 강화한다’, ‘현행 조례에서 분리하여 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』를 신설하고, 여행업 육성 및 지원을 위한 행정(실무)을 강화한다’로 구성하였다. 또한 해결하여야 할 여행업 관련 관광법제 문제점의 우선순위, 여행업 관련 조례가 신설될 경우 반영해야 할 최근 이슈 사항에 대한 우선순위를 제시할 수 있도록 하였다. 조사표에는 별첨 자료로 『제주 관광진흥 조례』의 여행업 관련 조항 즉, 『제주 관광진흥 조례』 제18조 내지 제20조를 제시하여 현행 조례에 대하여 숙지할 수 있도록 하였다.

제주의 여행업 관련 관광법제 개편에 대한 필요성, 문제점, 조례 신설시 반영해야 할 최근 이슈 사항 등 각 조사 내용에 대하여 리커트 5점 척도로 구성하였다. 또한 본 연구의 목적을 위하여 설문 조사에 포함되지 않은 내용에 대한 의견을 제시할 수 있도록 즉, 의견의 다양성 확보를 위하여 개방형 설문으로 구성하였다.

셋째, 실질적으로 제주 관광법제의 개편의 필요성 및 타당성을 확보하고 제주 관광법제 개편의 방향성 도출을 위하여 세 부문 즉, 도청 등 ‘행정(실무) 전문가’ 3명, ‘관광학계 및 연구기관’ 8명, 공공기관 ‘관광분야 전문가’ 7명, 제주관광협회 및 각 관광분야 ‘업계 종사자’ 12명을 대상으로 설문 조사를 실시하였다. 조사는 2021년 9월 16일부터 10월 15일까지 조사표를 통한 설문조사를 실시하였다. 특히 산업계 관점에서 관광법제의 개편에 관한 의견은 여행업 대표 5명을 직접 만나서 인터뷰와 조사표를 병행 실시하였다.

넷째, 제주 관광법제 개편의 실효성 확보를 위하여 국내 관광 법제는 『관광진흥법』상 여행업 규정 및 공통적으로 관광사업에 적용되는 조항 중 여행업에 관련된 규정을 정리하여 분석하였다. 마찬가지로 『제주 관광진흥 조례』상 여행업 규정 및 공통적으로 관광사업에 적용되는 조항중 여행업에 관련된 규정을 정리하여 분석하였다. 그리고 타 지자체 관광진흥 조례 중 ‘특별시, 광역시, 도’의 관광진흥 조례 현황을 정리 분석하여 『관광진흥법』, 『제주 관광진흥 조례』와 비교 분석 하였다. 해외 여행업 관련 관광법제 사례 조사는 아시아 지역 특히 일본과 중국의 관광법제로 한정하였다. 왜냐하면 그동안 제주지역 관광산업과 관련하여 우리나라, 중국 및 일본은 역사적·정치적·문화적·경제적으로 서로 많은 영향을 미치고 있기 때문이다. 우리나라 각 지자체의 관광법제 현황과 해외 관광법제 사례조사 분석은 제주 관광법제 개편안 도출 시 많은 참고가 될 것이다.

다섯째, 제주 관광법제 개편안을 도출을 위하여 이해관계자 조사결과 분석, 법제 사례조사 결과 분석 및 지역산업 진흥을 위한 산업적인 관점에서 제주지역산업진흥계획 등에 대하여 분석하고 제주 관광법제 개편방향 및 개편방안을 제시하여 제주 관광법제 개편안에 대한 실효성을 확보하고자 하였다.

마지막으로 이를 통하여 제주 관광법제의 개편의 필요성 및 개편 방향을 제시하고 제주 관광법제 개편안을 도출하고자 한다. 제주 관광법제 개편안 도출을 위한 본 연구 조사 방법에 대한 과정은 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 연구 조사 방법 과정

<p>내용분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목적: 제주 관광법제 개편 필요성 근거 확보 ○ 대상: 제주지역 일간지인 한라일보, 제민일보 ○ 방법 <ul style="list-style-type: none"> - 신문기사 검색을 통한 키워드 분석 - 한국언론진흥재단 빅데이터 분석 도구 ‘빅카인즈’ 활용 ○ 기간 <ul style="list-style-type: none"> - (1기) 2006-02-21~2009-10-06: 제주특별법 제정 ~ 제주 관광진흥 조례 제정前 - (2기) 2009-10-07~2020-01-19: 제주 관광진흥 조례 제정 ~ 코로나19 발생前 - (3기) 2020-01-20~2021-08-31: 코로나19발생 ~ 현재 	<p>제주특별자치도 관광법제 개편 ‘필요성’에 대한 근거 도출</p>
<p>예비조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목적: 제주 관광법제 개편 설문 조사표의 ‘객관성 확보’ ○ 대상: 관광법제 및 관광학계 전문가 등 ○ 방법: 자문 ○ 기간: 2021-08-02~2021-08-20 	<p>제주특별자치도 관광법제 개편 필요성, 타당성, 개편방향 도출을 위한 조사표 개발</p>
<p>이해관계자 조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목적: 제주 관광법제의 개편 필요성, 타당성, 개편방향 도출을 위한 관광분야 전문가 및 이해관계자 조사 ○ 대상 <ul style="list-style-type: none"> - 행정분야(도청 등) - 관광분야 전문가(학계, 연구기관, 공공기관 등) - 관광업계 종사자(관광협회, 각 업종별 종사자) ○ 방법: 인터뷰 및 조사표를 통한 설문조사 병행 실시 ○ 기간: 2021-09-16~10-15(4주간) 	<p>제주특별자치도 관광법제 개편 ‘필요성, 타당성 확보 및 개편방향 도출</p>
<p>사례조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목적: 제주 관광법제 개편안 도출을 법제 사례 조사 ○ 대상: 타 지자체 관광법제 현황 및 해외 관광법제 사례 	<p>제주특별자치도 관광법제 개편안의 ‘실효성’ 확보</p>
<p>제주 관광법제 개편안 도출</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목적: 실효성 있는 제주 관광법제 개편안 도출 ○ 분석 내용 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block; margin: 5px;">이해관계자조사 사례조사</div> + <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block; margin: 5px;">제주지역산업진흥계획 제주관광진흥계획 등</div> 	<p>제주특별자치도 관광법제 개편안 도출 → 개정, 폐지, 통합 및 분법</p>

2. 내용분석

제주특별자치도 관광법제 개편 ‘필요성’에 대한 근거를 도출하기 위하여 주관성을 배제하고 객관성을 확보하기 위한 과정으로서 신문기사 검색을 통한 키워드를 분석하였다. 특히 이 분석은 관광분야 전문가 및 이해관계자를 대상으로 제주 관광법제에 관한 조사표 작성 및 조사대상자에게 법제개편의 필요성을 제시하기 위한 근거를 확보하기 위한 것이다.

키워드 분석은 한국언론진흥재단에서 운영하고 있는 빅데이터 분석 솔루션인 빅카인즈(www.bigkinds.or.kr)를 사용하였다. 한국언론진흥재단은 국내 최대의 언론공익법인으로서 빅카인즈를 통하여 전국 54개 언론사의 기사를 수집하고 있으며, 신문 기사의 비정형 텍스트를 분석이 가능한 정형화된 데이터로 바꾸어 분석할 수 있는 빅데이터 분석 솔루션인 빅카인즈를 운영하고 있다. 빅카인즈는 검색어에 대한 신문 기사 수집 뿐 아니라 수집된 정보를 통하여 키워드간의 관계성 분석, 키워드 트렌드 분석, 연관어 분석이 가능한 솔루션이다. 본 연구의 목적을 위한 빅데이터 분석 대상은 한국언론진흥재단에서 빅카인즈를 통하여 제주지역 뉴스를 수집하고 있는 한라일보와 제민일보의 기사로 한정하였다.

제주 관광법제 개편을 위한 객관적인 필요성 확보를 위한 신문 뉴스 키워드 분석을 위하여 검색어는 ‘제주 관광 진흥’, ‘제주 관광 조례’, ‘관광’, ‘여행업&조례’, ‘숙박업&조례’로 하였으며, 지역은 제주특별자치도로 한정하였다. 김진동·허중욱(2011)이 ‘신문기사의 내용분석을 통한 지역관광의 현안과 과제 분석’에서 빅카인즈를 사용하여 ‘관광’이라는 검색어 검색을 통한 선행연구가 있었으나, 관광법제 개편을 위하여 빅데이터 분석을 통한 연구 사례가 전무하므로 관광업계 및 관광학계 전문가의 자문을 바탕으로 검색어를 선정하였다.

신문기사 분석 기간은 총 3기로 나누어서 검색하였다. 검색 기간을 설정한 이유는 2006년 2월 21일에 『제주특별법』이 제정된 후 『제주특별법』 3단계 제도 개선에 따라 관광 3법이 권한이양 되면서 기존의 제주 관광법제들을 개편하면서 2009년 10월 7일에 『제주 관광진흥 조례』가 제정되는 등 제주 관광법제의 틀이 마련되었기 때문이다. 또한 관광 환경의 급격한 변화 시점이 코로나19

팬데믹 전후라고 볼 수 있기 때문이다. 특히 우리나라는 2020년 1월 20일에 코로나19 최초 확진자가 발생하였다(질병관리본부, 2020). 따라서, 1기는 『제주특별법』이 제정된 2006년 2월 21일부터 『제주 관광진흥 조례』가 제정된 2009년 10월 6일까지로 하였다. 2기는 『제주 관광진흥 조례』가 제정된 2009년 10월 7일부터 우리나라에서 최초 코로나19 확진자가 발생하기 전인 2020년 1월 19일까지로 하였다. 3기는 우리나라에서 코로나19 최초 확진자가 발생한 2020년 1월 20일부터 2021년 8월 31일로 하였다. 특히 코로나19 전후의 신문기사 검색분석 결과는 유례를 찾아 볼 수 없는 관광 환경의 급격한 변화의 시기로서 유의미할 것으로 보인다. 신문기사 검색 기간을 정리하면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 신문기사 빅데이터 분석 설정 기간

구분	1기		2기	3기
기간	2006-02-21~ 2009-10-06	3단계 제도개선 (관광3법 권한이양)	2009-10-07~ 2020-01-19	2020-01-20~ 2021-08-31
	『제주특별법』 제정 (2006-02-21)		『제주 관광진흥 조례』 제정 (2009-10-07)	코로나19 최초 발생 (2020-01-20)
Before 코로나 19				After 코로나 19

신문기사 검색어 빅데이터 검색을 통하여 얻은 자료 중에 인물, 기관, 장소와 관련한 단어는 제외하고 제주 관광 법제 개편과 관련한 키워드를 추출하고 추출된 키워드에 대한 빈도를 조사하였다. 키워드 빈도 조사를 통하여 제주 관광법제 개편의 객관적인 필요성을 확보하고 제주 관광법제 개편을 위한 이해관계자 조사표 개발을 위한 기초 자료로 활용하였다.

3. 전문가 및 이해관계자 조사

제주특별자치도 관광법제 개편에 대한 ‘필요성 여부 및 개편방향’을 도출하기 위하여 관광분야 전문가 및 이해관계자를 대상으로 한 설문조사를 실시하였다. 전문가 및 이해관계자 조사표는 객관성을 확보하기 위하여 선행연구 및 관광법제 전문가의 자문 및 연구보고서를 바탕으로 개발하였다. 전문가 및 이해관계자 조사표는 ‘『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 법제 개편의 필요성’, ‘『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 법제의 문제점’, ‘『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 법제의 개편방향’ 등 크게 3가지 부문으로 구성하였다. 전문가 및 이해관계자 조사의 모든 항목은 리커트 5점 척도(매우 필요하다 5점, 필요하다 4점, 보통이다 3점, 필요하지 않다 2점, 전혀 필요하지 않다 1점)로 구성하였다. 특히 개방형 조사를 통하여 조사 항목에 포함되지 않은 의견을 반영하여 제주 관광법제 개편안 도출 시 반영하여 타당성을 확보하고자 하였다.

또한 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 법제 개편방향에 대하여는 ‘현행 유지’, ‘현행 유지 및 행정 강화’, ‘조례 신설 및 행정 강화’ 세 가지 방향으로 조사하였다.

이해관계자 조사는 2021년 9월 16일부터 10월 15일까지 도청 등 ‘행정(실무) 전문가’ 3명, ‘관광학계 및 연구기관’ 8명, 공공기관 ‘관광분야 전문가’ 7명, 제주관광협회 및 각 관광분야 ‘업계 종사자’ 12명을 대상 네 분야로 구분하여 인터뷰 및 조사표를 통한 조사를 병행 실시하였다. 이를 통하여 제주 관광법제 개편의 필요성 및 개편 방향을 도출하고 제주 관광법제 개편방안을 도출하였다.

4. 사례분석

실효성 있는 제주 관광법제 개편안 도출을 위하여 타 지자체 관광법제 현황 및 해외 관광법제 사례를 조사하였다. 국내 타 지자체 관광법제 사례조사 및 분

석에 대한 선행연구가 전무하므로 국내 관광법제 사례 조사는 『관광진흥법』 상 여행업 규정과 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 규정 ‘행정안전부 자치법규정보 시스템(www.elis.go.kr)’을 활용하여 현행 특별시 및 광역시 등 관광진흥 조례(15개)와 비교 분석을 통하여 관광분야 전문가 및 이해관계자 조사 결과와 함께 제주 관광법제 개편안 도출 시 실효성을 확보하였다. 또한 관광환경 및 관광트렌드를 반영하여 제정된 현행 지자체 스마트관광진흥 조례(4개)도 조사하여 국내 여행업 관련 법제를 비교 분석하였다.

해외 관광법제에 관한 조사는 ‘관광법제 개편 방안 연구(문화관광부, 2017)’를 참고하고, 법제처 세계법제정보센터(world.moleg.go.kr)를 활용하였다. 해외 관광법제 사례 연구는 아시아 지역을 중심으로 일본과 중국으로 한정하였다. 특히 일본의 경우, 관광 관련 법제는 『관광입국추진기본법』을 중심으로 『여행업법』, 『국제관광호텔정비법』, 『통역안내사법』, 『외국인관광객의 이용용이화 등의 촉진을 통한 국제관광의 진흥에 관한 법률』, 『관광권 정비를 통한 관광여행객 내방 및 체재 촉진에 관한 법률』 등으로 세분화되어 있는데, 본 연구의 목적을 위하여 『여행업법』을 조사 분석하였다. 중국의 경우, 여행업은 『중화인민공화국 여유법』을 중심으로 『여행사조례』, 『여행사조례 실시세칙』, 『관광가이드 관리조례』, 『중국공민 출국 여유 관리방법』 등의 법제로 구성되어 있는데 여행업과 관련하여 『중화인민공화국여유법』 및 『여행사조례』를 중심으로 조사 분석하였다. 마지막으로 국내외 여행업 관련 법제 사례를 조사하여 국내 여행업 관련 법제와 해외 여행업 관련 법제를 분석하였다.

IV. 연구 결과

1. 제주특별자치도 관광법제 개편에 관한 내용 분석

본 연구의 범위와 목적은 『제주특별법』 3단계 제도개선에 따라 2009년 10월 7일 제정된 『제주 관광진흥 조례』로 한정하였으며, 지역 경제 활성화를 위한 『제주 관광진흥 조례』에 대한 법제 개편을 위하여 업종을 중심으로 한 개편 필요성과 문제점, 개편 방향을 도출하여 향후 제주 관광법제 체계에 대한 개편안을 제안하는 것이다.

본 연구는 실효성 있는 제주 관광법제 개편의 필요성 및 객관성을 확보하기 위하여 우선적으로 제주 관광과 법제 관련 뉴스 검색 및 빅데이터 분석을 통하여 전문가 및 이해관계자에게 법제 개편의 필요성을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 뉴스 검색을 통한 빅데이터 분석은 한국언론진흥재단에서 운영하고 있는 빅데이터 분석 도구인 빅카인즈를 이용하였으며, 뉴스는 한국언론재단에서 제주 지역의 뉴스를 수집하고 있는 한라일보와 제민일보로 한정하였다. 분석 기간은 총 두 구간으로 나누었으며, 제주특별자치도가 『제주특별도법』의 3단계 제도 개선으로 인하여 관광 3법이 이양되고 제주특별자치도의 관광법제의 체계화가 시작된 『제주 관광진흥 조례』 제정일, 제주지역의 관광산업의 급격한 변동이 초래된 팬데믹으로서 우리나라 코로나 19 감염이 최초 보고일을 기준으로 제 1기는 2009년 10월 7일부터 2020년 1월 19일까지로, 2기는 2020년 1월 20일부터 2021년 8월 31일까지로 설정하였다.

제주 관광법제 개편안 도출과 관련하여 전문가 및 이해관계자 조사를 위한 조사표의 객관성 및 타당성을 확보하고자 하였다. 먼저 뉴스 빅데이터 분석 과정을 통하여 제주 관광법제 개편의 필요성을 도출하고, 제주지역 관광산업, 관광학계 및 관광법제 전문가와 함께 관광분야 전문가 및 이해관계자를 대상으로 한 객관성 있는 조사표를 만들기 위하여, 특히 ‘산업계 관점’을 최대한 반영하고자 하였

다. 따라서 우선 뉴스 분석을 통하여 제주 관광법제 개편방안 도출을 위한 관광과 관련된 관광산업을 특정하기로 하였다.

『제주 관광진흥 조례』에서는 관광사업의 종류를 크게 여행업, 관광숙박업, 관광객 이용시설업, 국제회의업, 유원시설업, 관광편의시설업으로 분류하고 있으며, 모든 관광산업의 업종은 융·복합적인 특징을 가지고 있어 업종 간 연관성을 가지고 관광산업을 형성하고 있다. 특히 빅카인즈 뉴스 분석을 통하여 ‘관광’이라는 검색어를 검색한 결과, ‘관광’과 연관성이 있는 키워드 중, 『제주 관광진흥 조례』에서 규정하고 있는 관광산업의 업종 중에 ‘여행업’과 ‘숙박업’이 도출되었으며, 뉴스의 빈도수는 여행업과 숙박업을 비교한 결과, ‘여행업’이 268개(65.7%), ‘숙박업’이 140개(34.3%)로서 관광과 관련해서 여행업의 연관성이 매우 높은 것으로 나타났다. 관광과 연관된 키워드를 정리하면 다음 <표 4-1>과 같다. 제주특별자치도라는 키워드는 지역을 제주지역으로 한정하였기 때문에 가장 많은 키워드로 도출되었다. 또한 <그림 4-1>의 연관어 키워드 시각화 분석에서 보는 것처럼 관광과 관련된 키워드 중에 본 연구를 위하여 특정하기로 한 여행업과 숙박업 외에 ‘지속가능’, ‘수용태세’, ‘질적 성장’이라는 연관성 키워드가 도출되었다. 이는 제주특별자치도의 관광산업은 ‘지속가능한 관광을 위해서 질적 성장’을 위한 수용태세의 중요함으로 분석된다.

<표 4-1> ‘관광’ 관련 연관어 키워드 분석

순위	키워드	키워드 빈도수	순위	키워드	키워드 빈도수
1	제주특별자치도	9,716	6	숙박업	140
2	여행업	268	7	질적 성장	127
3	지속가능	214	8	환경부	54
4	서귀포시	186	9	대자연 경관	46
5	수용태세	153	10	JTO	44



<그림 4-1> ‘관광’ 관련 연관어 키워드 시각화

본 연구의 목적인 제주 관광법제 개편안을 도출하기 위하여 ‘관광’과 관련된 키워드로서 ‘여행업’의 빈도수가 ‘숙박업’과 비교하여 약 1.9배 높은 것을 감안하여, ‘숙박업’보다는 ‘여행업’을 중심으로, 법제 개편안을 도출하기로 하였다.

따라서 『제주 관광진흥 조례』에서 규정하고 있는 ‘여행업’과 ‘조례’와의 관계를 분석하기 위하여 ‘여행업&조례’를 검색어로 하여 한국언론진흥재단의 빅카인즈를 이용하여 제주지역의 신문 뉴스를 검색하였다. 분석 기간은 『제주특별법』이 2006년 2월 21일 제정되고, 제주 관광 법제가 체계화되기 시작한 『제주 관광진흥 조례』가 제정된 2009년 10월 7일부터 조사하였다. 특히 『제주 관광진흥 조례』 제정일과 우리나라 코로나 19 감염이 최초 보고일을 기준으로 제 1기는 2009년 10월 7일부터 2020년 1월 19일까지로, 2기는 2020년 1월 20일부터 2021년 8월 31일까지로 설정하였다. 즉, 코로나 19가 제주지역뿐 아니라 우리나라 관광 산업에 급격한 변동을 초래하였으므로 최초 감염 보고일 전후로 분석하였다. 그리고 검색어와 관련한 키워드 중에서 본 연구의 목적과 관련성이 적은 인물(예, 도지사, 도의원, 연구원 등), 장소 및 기관(제주특별자치도, 협회 등)은 제외하였으며, ‘여행업&조례’를 검색어로 <표 4-2>와 같은 키워드가 도출되었다. 키워드 가중치는 ‘여행업&조례’ 기사를 전체 100건이라고 하였을 때 기준으로 산정된 값이다. 따라서 1미만의 값은 제외하였다.

또한 ‘여행업&조례’ 관련 키워드 분석 기간을 2020년 1월 20일부터 2021년 8월

명 22개를 분석한 결과 <표 4-3>과 같이 상위 12개를 ‘여행업 설립 및 가이드라인 미흡’ 및 ‘영업행위에 대한 관리 감독 미흡’에 대한 항목으로 분류하여 <표 4-4>의 조사표에 반영하였다. 그리고 ‘환경변화에 낮은 대응성’, ‘조례의 비체계성’, ‘여행업 진흥을 위한 제도 미흡’, ‘지자체의 지원방안 문제’는 선행연구, 관광법제 전문가 자문, 문화체육관광부(2017)의 ‘관광법제 개편 방안 연구’ 보고서를 참고하였다.

<표 4-3> 여행업 관련 문제점 키워드 분석 결과

문제점	키워드	빈도수	문제점	키워드	빈도수
가이드라인 미흡	무자격(자)	9	영업행위에 대한 관리감독	과당경쟁	9
	여행사 난립	7		고비용 구조	6
	무등록	3		호객행위 (부당한 영업행위)	5
	변경등록 위반	3		가격경쟁	2
	소형업체	2		바가지요금	2
	등록기준	3		부조리	2

<표 4-4> 여행업 관련 문제점에 대한 설문 전문가 및 이해관계자 조사표

문제점	근거
환경 변화(관광 트렌드, 코로나 등에 대한 대응성이 낮다)	문화관광체육부(2017), 원영래(2015)
여행업 관련 조례의 체계성이 없다	문화관광체육부(2017), 전문가 자문
여행업 설립 및 운영에 가이드라인이 미흡하다	키워드 분석
영업행위에 대한 관리 감독이 미흡하다	키워드 분석
여행업 진흥을 위한 제도가 미흡하다	문화관광체육부(2017), 류광훈(2012)
지자체의 지원방안이 부족하다	문화관광체육부(2017), 류광훈(2012), 키워드 분석

특히 코로나 19 장기화와 같은 급격한 관광환경의 변화에 따른 지자체 지원방안 부족과 관련하여, 코로나 19 감염 최초 보고일을 기준으로 2020년 1월 20일부터 2021년 8월 31일까지 ‘여행업 지원’에 대한 뉴스 기사를 분석한 결과, <표 4-5>에서 보는 것처럼 여행업 지원과 연관성이 있는 키워드로서 ‘소상공인’, ‘경영안정자금’, ‘관광진흥기금 특별용자’, ‘경영난’ 이라는 연관어 검색의 빈도가 많

이 도출되었다. 이러한 결과는 코로나 19 장기화가 소상공인 특히 소규모 여행사의 경영난과 연관성이 있는 것으로 분석되며, 이에 대한 지원으로 관광진흥기금의 특별용자가 시급한 것으로 보인다.

<표 4-5> ‘여행업 지원’ 관련 키워드 분석 결과

키워드	빈도수	키워드	빈도수
코로나 19	188	경영안정자금	21
소상공인	83	경영난	11
특별용자	36	직격탄	8

또한 여행업 관련 조례 신설의 경우, 최근 이슈가 되는 문제를 도출하기 위하여 추출된 개체명 35개를 분석한 결과 <표 4-6>과 같이 ‘여행업관리 조례’에 대한 키워드가 도출되었으며, ‘여행업 등급제’, ‘송객수수료 명문화’, ‘보증보험 미가입의 문제’, ‘영업행위에 대한 관리 감독 미흡’에 대한 항목을 <표 4-7>의 조사표에 반영하였다. 그리고 ‘여행업 지원제도’, ‘소비자 보호제도’의 경우에는 선행연구 및 문화체육관광부(2017)의 ‘관광법제 개편 방안 연구’ 보고서를 참고하였다.

<표 4-6> 여행업 관련 키워드로 추출한 최근 이슈 분석

최근 이슈	키워드	빈도수	최근이슈	키워드	빈도수
여행업관리조례	여행업관리조례	7	여행업 등급제	여행업 등급제	10
송객수수료 명문화	수수료(송객, 쇼핑 등)	15	보증보험 미가입	보증보험 미가입	9

<표 4-7> 여행업 관련 조례 신설시 최근 이슈사항에 대한 조사표

최근 이슈	근거
여행업의 건전성을 위한 등급제 가 필요하다	신동일(2011) 및 키워드 분석
환경 변화에 따른 여행업 지원 제도 가 필요하다	문화관광체육부(2017)
수익구조 개선을 위한 송객 수수료를 명문화 해야 한다	키워드 분석
보증보험 가입 에 대한 관리 감독을 강화해야 한다	키워드 분석
분쟁에 따른 소비자 보호 제도 가 필요하다	신동일(2011)

이는 뉴스 기사 빅데이터 분석을 통하여 ‘조례 개편’이라는 키워드의 빈도수가 높은 것에도 일치된다.

제주특별자치도의 여행업 관련 관광법제의 문제점에 대한 항목은 뉴스 기사 빅데이터 분석 및 관광법제 개편에 관한 선행연구를 참고하여 크게 6개로 나누었으며, 6개 항목 외에 추가되는 문제점은 전문가 및 이해관계자에게 자유롭게 기술하도록 하였다.

2. 제주특별자치도 관광법제 개편에 관한 전문가 및 이해관계자 조사 분석

가. 전문가 및 이해관계자의 일반적 특성

제주특별자치도의 여행업 관련 관광법제 개편에 관한 조사는 <표 4-8>과 <표 4-9>에서 보는 바와 같이 각 분야 전문가 및 이해관계자 총 30명을 대상으로 진행되었다. 성별 분포는 남성이 24명, 여성이 6명으로 남성이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 연령대는 50대가 15명으로 가장 많았으며, 40대 8명, 30대 4명, 60대 이상이 3명 순으로 나타났다. 직업별로는 여행업 포함 관광분야 현직자가 17명으로 가장 많고, 이어서 연구원이 7명, 공무원이 3명, 교수가 3명으로 나타났다. 경력기간은 10년 이상 20년 미만이 10명, 20년 이상에서 30년 미만이 10명, 5년 이상에서 10년 미만이 5명, 5년 미만이 3명, 30년 이상이 2명으로 나타났다.

<표 4-8> 전문가 및 이해관계자의 일반적 특성

항목		N(명)	빈도(%)	
합계		30	100%	
성별	남	24	80.00%	
	여	6	20.00%	
연령	30대	4	13.33%	
	40대	8	26.67%	
	50대	15	50.00%	
	60대 이상	3	10.00%	
학력	대졸미만	1	3.33%	
	대졸	8	26.67%	
	석사	8	26.67%	
	박사	13	43.33%	
직업별	공무원	3	10.00%	
	교수	3	10.00%	
	연구원	선임 이상	5	16.67%
		선임 미만	2	6.67%
	현직자	대표	7	23.33%
		부서장 이상	7	23.33%
부서장 미만		3	10.00%	
경력기간	5년 미만	3	10.00%	
	5년 이상~10년 미만	5	16.67%	
	10년 이상~20년 미만	10	33.33%	
	20년 이상~30년 미만	10	33.33%	
	30년 이상	2	6.67%	

<표 4-9> 전문가 및 이해관계자 현황

성명	분야	소속	직위(급)	업무경력	비고
*○○	관광행정	제주특별자치도청	5급	2년	업무경력은 현직급 경력임
강○○			6급	1년	
서○○			7급	4년	
류○○	연구기관	한국문화관광연구원	선임연구위원	25년	
신○○		제주연구원	선임연구위원	21년	
양○○	관광학계	제주대학교	교수	15년	
고○○			교수	15년	
장○○		제주한라대학교	교수	31년	
최○○		제주대학교	선임연구원	8년	
최○○			연구원	5년	
박○○			연구원	13년	
양○○	공공분야	제주관광공사	부서장	14년	
신○○			부서장	12년	
이○○			4급	10년	
강○○		부서장	20년		
배○○		과장	7년		
김○○		제주상공회의소	수석연구원	9년	
김○○	선임연구원		10년		
홍○○	관광산업 분야	여행업	대표	30년	
김○○			대표	10년	
고○○			대표	30년	
김○○			대표	41년	
양○○			대표	30년	
*○○		제주관광협회	실장	28년	
*○○		제주관광협회	실장	21년	
*○○		제주관광협회	부장	7년	
김○○		관광숙박업	과장	28년	
조○○		국제회의업	팀장	15년	
김○○	국제회의업	대표	28년		
라○○	국제회의업	대표	13년		

특히 <표 4-10>에서 보는 바와 같이 여행업계의 경우, 자본금 5억원 이상 여행사 대표가 1명, 3억원 이상에서 5억원 미만인 2명, 1억원 이상 3억원 미만인 2명으로 나타났으며, 업무 경력은 30년 이상이 4명으로 조사되었다.

<표 4-10> 여행업계 이해관계자 현황

성명	자본금	직위(급)	업무경력	비고
홍○○	5억원 이상	대표	30년	
김○○	3억원 이상 ~ 5억원 미만	대표	41년	
양○○		대표	30년	
김○○	1억원 이상 ~ 3억원 미만	대표	10년	
고○○		대표	30년	

나. 포커스 그룹 인터뷰(FGI)

본 연구의 FGI는 Morgan(1998)이 제시하는 FGI 절차를 참고하여 연구계획, 질문지 작성, 참여자 모집, 인터뷰 진행, 분석, 결과 도출의 순서로 진행하였다(이소연, 2012).

본 연구의 목적인 제주 관광법제 개편안 도출을 위한 포커스 그룹 인터뷰(FGI)는 코로나 19 확산으로 인하여 집합이 어려운 상황이었으므로 ‘산업계 관점’ 즉, 여행업계 중심으로 진행되었다. 본 연구의 목적이 현장의 목소리를 반영하는 것이 매우 중요하였기 때문에 방역 수칙을 준수하여 여행업계 포커스 그룹 인터뷰는 2021년 10월 13일 11시부터 13시까지 실시하였다. 포커스 그룹 인터뷰에는 다섯명의 여행업계 현직 대표가 참여하였다. 참여자 선정은 제주지역 여행업계를 대표하는 제주특별자치도관광협회 여행업 분과에서 전현직 위원장 및 간사 등으로 선정하였다. 특히 질문에 대한 답변에 대하여 참여자의 선입견을 방지하기 위하여 선행 연구 내용에 대한 언급은 하지 않았다. 또한 여행업계 포커스 그룹 인터뷰를 마치고 바로 전문가 및 이해관계자 설문조사도 병행하였다. 포커스 그룹 인터뷰는 연구자가 직접 <표 4-11>과 같이 진행되었으며, 모든 과정은 녹취하였다. 녹취한 내용은 포커스 그룹 인터뷰 종료 후 내용을 정리 분석하였다. 여행업계 포커스 그룹 인터뷰의 주요 내용은 ‘전문가 및 이해관계자 조사 분석’에서 조사 항목별로 반영하여 분석하였다(Appendix 2 참조).

<표 4-11> 포커스 그룹 인터뷰(FGI) 질문 내용

질문 단계	질문내용
연구 목적 및 진행 절차 안내	본 인터뷰는 ‘제주특별자치도 관광법제 개편방안에 관한 연구’를 목적으로 하고 있으며, 제주 관광법제 개편안 도출을 위하여 진행하고자 합니다. 답변 순서는 사회자를 중심으로 반시계방향으로 진행되며, 답변 시간은 3분 이내로 답변하는 것으로 하겠습니다.
질문 1	• 여행업 관련 법제 개편의 ‘필요성’ : 현행 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 법제 개편의 ‘필요성’에 대하여 여러분들은 어떻게 생각하십니까?
질문 2	• 여행업 관련 법제의 ‘문제점’ : 현행 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 법제의 ‘문제점’에 대하여 여러분들은 어떻게 생각하십니까?
질문 3	• 여행업 관련 법제의 ‘개편방향’ : 현행 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 법제를 개편한다면 ‘개편방향’에 대하여 어떻게 생각하십니까?
질문 4	• 제주 여행업 육성 및 지원 조례 신설 : 제주지역의 여행업 진흥 및

질문 단계	질문내용
	육성을 위하여 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』를 신설한다면 여러분들은 어떻게 생각하십니까?
질문 5	• 최근 여행업계에서 이슈가 되는 부분은 무엇이라고 생각하십니까? 그리고 어떻게 생각하십니까?
마무리	오늘 소중한 시간 내 주셔서 감사드립니다. 여러분의 인터뷰 내용은 본 연구의 목적을 위하여 매우 귀중한 자료가 될 것입니다. 이상으로 인터뷰를 모두 마치도록 하겠습니다. 감사합니다.

그리고 여행업계의 포커스 그룹 인터뷰 외에 관광행정, 관광업계, 관광학계, 공공기관의 전문가 및 이해관계자의 경우에는 코로나 19로 인하여 집합이 어려운 상황을 감안하여 개별적으로 본 연구의 목적을 설명하고 포커스 그룹 인터뷰를 대신하여 각 항목마다 개방형으로 의견을 기입할 수 있도록 안내하였다.

특히 연구기관의 경우 직접 방문을 통하여 설문 조사표 개발에 대한 자문을 구했으며, 조사를 위하여 유선 인터뷰 및 설문조사를 병행하였으며, 주요 내용은 ‘전문가 및 이해관계자 조사 분석’에서 조사 항목별로 반영하여 분석하였다 (Appendix 2 참조).

다. 전문가 및 이해관계자 조사 분석

1) 제주특별자치도의 여행업 관련 법제 개편의 필요성 분석

현행 제주특별자치도 여행업 관련 법제 개편의 ‘필요성’에 대한 조사 결과, <표 4-12>에서 보는 바와 같이 전문가 및 이해관계자 총 30명을 대상으로 조사한 결과, 긍정(그렇다 및 매우 그렇다)이 90.0%(27명)로 나타났다. 특히 여행업과 연구기관은 법제 개편이 매우 필요하다는 응답을 하였다. 여행업계의 경우에는 관광환경 변화, 관광 생태계 변화에 따른 업계 현실을 반영한 의견으로 해석된다. 그러나 일부 관광행정, 관광학계, 공공분야에서 법제 개편에 대하여 보수적인 의견도 있었다. 현행 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 법제 개편의 필요성에 대한 전문가 및 이해관계자 조사는 평균 4.40(표준편차 0.66)으로서 전반적으로 법제 개편에 대하여 긍정적으로 분석되며, 이는 뉴스 기사 빅데이터 분석을 통하여 ‘조례 개편’이라는 키워드의 빈도수가 높은 것에도 일치된다.

<표 4-12> 제주특별자치도의 여행업 관련 법제 개편의 필요성 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계	평균	표준 편차	
합계(N=30)	0	0	3	12	15	30	4.40	0.66	
분야별	관광행정	0	0	1	2	0	3	3.37	0.47
	연구기관	0	0	0	0	2	2	5.00	0.00
	관광학계	0	0	1	4	1	6	4.00	0.58
	공공분야	0	0	1	2	4	7	4.43	0.72
	여행업	0	0	0	0	5	5	5.00	0.00
	관광업	0	0	0	4	3	7	4.43	0.49

2) 제주특별자치도의 여행업 관련 관광법제의 문제점 분석

가) 환경 변화에 대한 낮은 대응성

제주특별자치도의 여행업 관련 관광 법제가 관광트렌드 및 관광생태계 변화, 코로나19 등 ‘환경변화에 대하여 얼마나 대응성이 낮은가’에 대한 조사 결과는 <표 4-13>에서 보는 것처럼 긍정이 86.7%(26명)으로 나타났다. 특히 여행업 관련 관광법제의 개편 ‘필요성’에 대한 결과와 일치(매우 긍정 15명)되는 것으로 나타났다. 특히 관광업에 종사하는 이해관계자가 전체 매우 긍정 의견 중 40.0%(6명)로서 가장 높은 것으로 조사되었다. 따라서 제주특별자치도는 여행업과 관련하여 환경변화에 선제적으로 대응할 수 있는 관광법제로의 개편 필요성이 있는 것으로 보인다.

<표 4-13> 환경변화에 따른 낮은 대응성에 대한 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계	평균	표준 편차	
합계(N=30)	0	1	3	11	15	30	4.33	0.79	
분야별	관광행정	0	0	1	2	0	3	3.67	0.47
	연구기관	0	0	0	1	1	2	4.50	0.50
	관광학계	0	0	0	4	2	6	4.33	0.47
	공공분야	0	1	0	2	4	7	4.29	1.03
	여행업	0	0	2	1	2	5	4.00	0.89
	관광업	0	0	0	1	6	7	4.86	0.35

나) 여행업 관련 조례의 非체계성

현행 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 ‘조례가 얼마나 非체계적인가’에 대한 조사에 대하여 <표 4-14>에서 보는 바와 같이 긍정은 56.7%(17명)이며, 반면 ‘비체계적이지는 않다’라는 의견은 43.3%(13명)로 조사되었다. 이는 『제주 관광진흥 조례』에서 관광사업 중 여행업에 해당하는 규정은 3개이지만 관광사업에 공통으로 적용되는 규정이 있으므로 조례가 비체계적이지는 않다는 의견으로 보인다. 특히 여행업에 종사하는 이해관계자의 경우에 보통 의견이 3명(60%)으로 조사되었는데 이는 비록 공통 적용 규정이 조례에 산만하게 흩어져 있지만 경력이 30년 이상이 80%(4명)이므로 업계 수범자로서 충분히 규정들을 숙지하고 있기 때문인 것으로 보인다. 그리고 관광 정책을 담당하고 지도 및 감독하는 관광 행정에서는 조례가 대체로 체계적인 편이라는 의견이다. 여행업 관련 조례의 체계성은 행정과 현장, 분야 및 경력 등에 따라 관점의 차이가 존재하는 것으로 분석된다.

<표 4-14> 여행업 관련 조례의 非체계성에 대한 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계	평균	표준 편차	
합계(N=30)	0	2	11	11	6	30	3.70	0.86	
분야별	관광행정	0	1	2	0	0	3	2.67	0.47
	연구기관	0	0	0	1	1	2	4.50	0.50
	관광학계	0	0	2	3	1	6	3.83	0.69
	공공분야	0	1	2	3	1	7	3.57	0.90
	여행업	0	0	3	0	2	5	3.80	0.98
	관광업	0	0	2	4	1	7	3.86	0.64

다) 여행업 설립 및 운영 가이드라인 미흡

『제주 관광진흥 조례』가 ‘여행업 설립 및 운영에 대한 가이드라인이 충분한지’에 대한 조사에는 <표 4-15>에서 보는 바와 같이 73.3%(22명)이 미흡하다는 조사 결과가 나타났다. 그리고 관광행정을 제외한 나머지 분야의 전문가 및 이해

관계자들은 대체로 미흡한 것으로 조사되었다. 특히 현행 가이드라인은 신규 시장 진입이 너무 낮기 때문에 업체 간 과당경쟁의 부작용 발생으로 인하여 업체 수 관리의 필요성, 자본금 유지에 대한 재무 건전성에 대한 관리 감독을 강화 필요성을 제시하고 있다. 또한 자본금 규모가 3억원 이상이고 경력이 30년 이상인 여행업 종사자의 경우 여행업 설립 및 운영 가이드라인 미흡한 것으로 조사되었다. 이는 여행업 시장의 문제점 중의 하나인 무등록 및 무자격 영업행위 등 불공정 및 과당경쟁이 해당 여행사의 수익성 저하와 관련이 있기 때문인 것으로 보인다.

<표 4-15> 여행업 설립 및 운영 가이드라인 미흡에 대한 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계	평균	표준 편차	
합계(N=30)	0	1	7	13	9	30	4.00	0.82	
분야별	관광행정	0	0	2	1	0	3	3.33	0.47
	연구기관	0	0	0	1	1	2	4.50	0.50
	관광학계	0	0	1	4	1	6	4.00	0.58
	공공분야	0	1	0	3	3	7	4.14	0.99
	여행업	0	0	2	1	2	5	4.00	0.89
	관광업	0	0	2	3	2	7	4.00	0.76

라) 영업행위에 대한 관리 감독 미흡

제주 관광진흥 조례에서 영업행위에 대한 관리 감독에 대한 조사에는 83.3%(25명)이 미흡하다는 결과가 나왔다. 관광행정을 제외한 대부분의 의견은 현행 『제주 관광진흥 조례』가 영업행위에 대한 관리 감독이 미흡한 점을 꼽고 있다. 특히 여행업 및 관광업 이해관계자의 경우, 모두 영업행위에 대한 관리 감독이 미흡하다는 것으로 조사되었으며, ‘무등록 및 무자격 영업행위에 대한 관리 감독을 강화해야 한다’는 의견을 제시하였다. 영업행위 관리 감독에 대한 관광 행정과 현장의 의견이 ‘정반대’인 것은 매우 의미가 있는 것으로 분석된다. 이는 조례의 체계성에 대한 조사와 유사한 결과로서 행정과 현장의 시각 차이를 보여주고 있다. 조사 결과는 <표 4-16>과 같다.

<표 4-16> 영업행위에 대한 관리 감독 미흡에 대한 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계	평균	표준 편차	
합계(N=30)	0	1	4	9	16	30	4.33	0.83	
분야별	관광행정	0	1	2	0	0	3	2.67	0.47
	연구기관	0	0	0	0	2	2	5.00	0.00
	관광학계	0	0	1	4	1	6	4.00	0.58
	공공분야	0	0	1	3	3	7	4.29	0.70
	여행업	0	0	0	0	5	5	5.00	0.00
	관광업	0	0	0	2	5	7	4.71	0.45

마) 여행업 진흥을 위한 제도 미흡

『제주 관광진흥 조례』가 여행업 진흥을 위한 제도가 충분히 마련되어 있는지에 대한 조사에는 <표 4-17>에서 보는 바와 같이 90%(27명)이 매우 미흡한 것으로 조사되었다. 이 결과는 앞선 조사에서 나타난 것과 같이 ‘조례의 체계성’ 및 ‘영업행위에 대한 관리 감독’에 대한 조사와 유사하게 나타났다. 즉, 행정과 현장의 시각차이가 분명 존재한다는 것을 보여주고 있다.

<표 4-17> 여행업 진흥을 위한 제도 미흡에 대한 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계	평균	표준 편차	
합계(N=30)	0	0	3	13	14	30	4.37	0.66	
분야별	관광행정	0	0	2	1	0	3	3.33	0.47
	연구기관	0	0	0	1	1	2	4.50	0.50
	관광학계	0	0	0	5	1	6	4.17	0.37
	공공분야	0	0	1	5	1	7	4.00	0.53
	여행업	0	0	0	0	5	5	5.00	0.00
	관광업	0	0	0	1	6	7	4.86	0.35

바) 지자체의 지원방안 부족

『제주 관광진흥 조례』는 ‘지자체의 지원 방안이 충분한가’에 대한 조사에 대하여 70.0%(21명)가 ‘부족하다’는 조사 결과가 나왔다. 그러나 관광행정과 공공분

야에서는 대체로 ‘부족하지 않다’라는 의견이다. 이는 공공분야의 경우에도 관광 산업 진흥 및 육성과 관련하여 관광행정과 함께 지원의 주체일 수 있기 때문인 것으로 보인다. 특히 <표 4-18>에서 보는 바와 같이 여행업 및 관업업계, 관광 학계는 지자체 지원이 부족하다는 의견이 지배적이며, 이와 관련하여 여행업 진 흥을 위한 지원 사항 즉, 창업, 육성, 인력양성, 거버넌스 등이 구체적으로 규정 되어야 한다는 의견이 있다.

<표 4-18> 지자체의 지원방안 부족에 대한 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계	평균	표준 편차	
합계 (N=30)	0	3	6	8	13	30	4.03	1.02	
분야별	관광행정	0	1	2	0	0	3	2.67	0.47
	연구기관	0	0	1	0	1	2	4.00	1.00
	관광학계	0	0	1	3	2	6	4.17	0.69
	공공분야	0	2	2	2	1	7	3.29	1.03
	여행업	0	0	0	1	4	5	4.80	0.40
관광업	0	0	0	2	5	7	4.71	0.45	

사) 제주특별자치도의 여행업 관련 법제의 문제점 중 해결해야 할 우선순위

본 연구를 위하여 각 전문가 및 이해관계자를 대상으로 현행 『제주 관광진흥 조례』에서 제기되는 상기한 6가지 문제점 중 ‘가장 먼저 해결해야 할 문제’에 대한 조사를 하였다. 전문가 및 이해관계자를 대상으로 해결해야 할 6가지 문제를 ‘시급성’ 순서대로 선택하게 하였으며, 각 조사 대상자가 1순위 및 2순위를 선택한 결과를 <표 4-19>와 같이 정리한 결과, 1순위 선택 중 ‘환경변화에 대한 대응 방안 마련’이 가장 시급하고, 다음으로 ‘여행업 관련 조례의 체계 정비’로 조사되었다. 이 조사 결과는 앞서 조사한 ‘제주특별자치도의 여행업 관련 관광법 제가 환경변화에 대응성’이 낮다는 결과와 일치하는 것으로 나타난 것이다. 이는 여행업을 포함하여 제주 관광법제가 환경변화에 선제적으로 대응할 수 있는 ‘법 제의 체계를 개편해야 할 필요성’이 있음을 보여 주고 있다.

<표 4-19> 제주 여행업 관련 법제에서 해결해야 할 문제점에 대한 우선순위 조사 결과

구분	시급성	내용	빈도(N=30)
1순위	1	환경 변화(관광 트렌드, 코로나 등)에 대한 대응 방안 마련	16
	2	여행업 관련 조례의 체계 정비	6
	3	여행업 진흥을 위한 제도 마련	4
	4	영업행위에 대한 관리 감독 강화	2
	4	여행업 설립 및 운영에 가이드라인 마련	2
	6	지자체의 지원방안 마련	0
합계			30
2순위	1	지자체의 지원방안 마련	10
	2	여행업 진흥을 위한 제도 마련	6
	3	영업행위에 대한 관리 감독 강화	5
	4	여행업 관련 조례의 체계 정비	4
	4	여행업 설립 및 운영에 가이드라인 마련	4
	6	환경 변화(관광 트렌드, 코로나 등)에 대한 대응 방안 마련	1
합계			30

아) 제주특별자치도의 여행업 관련 법제의 문제점 외에 추가적으로 제기되는 문제점

본 연구를 위하여 앞서 제기한 문제점은 신문 뉴스에서 제기된 문제점을 빅데이터 분석을 통하여 6가지 유형으로 분류한 것이다. 그러나 전문가 및 이해관계자 조사를 통하여 6가지 유형의 문제점 외에 <표 4-20>과 같이 여행업 관련 법제의 문제가 추가적으로 제기되었다.

각 분야의 전문가 및 이해관계자가 추가적으로 제기하는 문제점은 다음과 같다. 첫째, 관광진흥을 위한 관광분야 전문인력 확보 필요성을 제기하고 있다. 즉, 여행업계는 관광정책 관련 전문인력이 부족함과 관광분야 전문 실무 행정인력의 지속성에 대한 문제를 제기하고 있다. 이는 관광정책의 일관성과 지속성을 유지하기 위한 관광정책 전문 인력의 전문성 강화의 필요성과 조직의 안정화가 필요한 것으로 보인다. 둘째, 여행업 진흥을 위한 실질적이 대책 마련이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 즉, 관광업계는 지역 유관기관 및 단체 간 네트워크 및 거버넌스를 형성하고 있지만 실질적으로 현장의 문제에 대응할 수 있는 실질적인 정책 또는 제도 마련을 요구하고 있는 것으로 보인다. 셋째, 개별 조례화를 통한 여행업 진흥을 위한 지원 사항의 구체화를 요구하고 있다. 즉, 여행업 진흥을 위한 구체적인 지원 사항을 명확히 할 필요가 있으며 이를 위하여 개별 조례

를 입법화하여 구체적으로 규정하여 지원할 필요가 있다는 것이다. 넷째, 환경변화에 따른 여행업 진흥 정책 필요성을 제기하고 있다. 즉, 관광산업의 위기 상황에 따른 단순한 지원책이 아니라 미래 지향적인 관광정책을 마련하여 선제적으로 대응할 필요가 있는 것으로 보인다. 마지막으로 여행업 종사자 자격요건 및 여행업 등록기준 그리고 여행업에 대한 관리 감독 강화를 제기하고 있다. 이는 여행 산업의 건전한 육성과 진흥을 위하여 여행업 및 여행업 종사자에 대한 제도 정비 측면을 고려한 것으로 보인다.

<표 4-20> 제주특별자치도의 여행업 관련 법제상 추가적인 문제점

분야	의견	시사점
여행업계	<ul style="list-style-type: none"> • 도청 및 도의회 등에 관광정책 관련 전문인력 부족 • 도청 관광국 등에 관광분야 전문 실무 행정인원(력)의 지속성 문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광분야 전문인력 확보
관광업계	<ul style="list-style-type: none"> • 여행업 등 관련 기관 및 단체들의 지속적인 노력은 있지만 현장 대응에 관련된 대책 및 대응력은 미흡함 • 현장의 애로사항 해결을 위한 의견 수렴 후 여행업 진흥을 위한 실천 매뉴얼 제작 	<ul style="list-style-type: none"> • 현장 대응 및 여행업 진흥을 위한 실천적인 대책 마련
연구기관	<ul style="list-style-type: none"> • 여행업 진흥을 위한 지원 사항(창업, 발전, 육성, 인력양성, 거버넌스 등)이 구체적으로 규정되어야 할 것임 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 조례를 통한 구체화
관광학계	<ul style="list-style-type: none"> • 포스트 코로나 혹은 위드 코로나 대비 여행업 육성 및 지원에 관련된 정책 부재로 인하여 많은 여행업 및 종사자들이 어려움을 겪고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경 변화에 따른 여행업 육성 및 진흥을 위한 정책 필요
공공분야	<ul style="list-style-type: none"> • 여행업 종사자의 자격요건 및 교육훈련 의무 • 가장 시급한 것은, 현재 운영되는 여행업 개체수 관리임. 왜냐하면 시장진입장벽이 너무 낮기 때문에 작은 휴폐업과 특히 업체간 경쟁 심화로 인하여 경쟁력을 잃어가게 됨 • 여행업 등록은 그 종류에 따라 요건을 달리하고 있으나, 인허가 요건으로 등록 후 자본금 유지 등을 회피하고 난립하는 경향은 기업의 재무건전성을 저해하여 궁극적으로 소비자 기만 행위로 이어질 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 여행업 등록 및 유지기준의 명확성과 관리 감독 강화

3) 제주특별자치도의 여행업 관련 법제의 개편방향에 대한 분석

본 연구의 목적을 위하여 제주특별자치도의 법제 개편의 방향성에 대한 조사 결과는 다음과 같이 나타났다. 우선 조사대상자의 66.7%(20명)는 제주특별자치도의 여행업 관련 법제의 개편과 관련하여 여행업을 『제주 관광진흥 조례』에서

분리, 『제주특별자치도 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』를 신설하고 행정(실무)를 강화하는 방향으로 개편을 하여 여행업을 육성 및 진흥을 하여야 한다는 의견이 가장 많은 것으로 조사되었다. 그 이유로 ‘여행업 관련 조례를 통하여 업계 활성화를 위한 다양한 활성화 방안 마련 및 정책적 지원이 가능하고, 제주 지역이 육지와는 차별화된 제주특별자치도다운 관광법제의 필요성’을 제시하고 있다.

다음으로 <표 4-21>에서 보는 바와 같이 조사대상자의 30.0%(9명)가 현행 『제주 관광진흥 조례』를 유지하면서 여행업 육성 및 지원을 위해서 행정(실무)를 강화하자는 의견을 보이고 있다. 이러한 결과에 대하여 공공분야는 현행 조례의 규정 및 제도의 정비, 행정을 강화하여 충분히 문제점을 보완할 수 있으며 여행업 육성 및 지원이 가능하다는 것으로 보인다. 특히 관광행정에서는 조례 신설에 따른 소요 시간의 문제와 함께 신설된 조례가 환경변화를 따라가지 못하는 악순환 현상에 대한 우려로 인하여 현행 조례 유지 및 행정(실무)을 강화하자는 의견을 보이고 있다.

마지막으로 현행 『제주 관광진흥 조례』의 대폭적인 개정을 통하여 여행업 진흥 및 지원 정책을 마련할 수 있다는 현행 조례의 유지 의견은 1명으로 나타났다. 그러나 현행 법제의 대폭적인 개정은 현행 법제의 문제점 중의 하나인 ‘법규의 비대화 문제’가 다시 생길 수 있으며, 또한 현행 조례의 대폭적인 개정은 조례의 신설과의 법익에 대한 편익을 고려해 보아야 할 것이다.

<표 4-21> 제주특별자치도의 여행업 관련 법제의 개편방향에 대한 조사 결과

구분	유지	유지 및 행정(실무) 강화	조례 신설 및 행정(실무) 강화	합계	평균	표준 편차	
합계(N=30)	1	9	20	30	2.63	0.55	
분야별	관광행정	0	3	0	3	2.00	0.00
	연구기관	0	0	2	2	3.00	0.00
	관광학계	0	2	4	6	2.67	0.47
	공공분야	1	3	3	7	2.29	0.70
	여행업	0	1	4	5	2.80	0.40
관광업	0	0	7	7	3.00	0.00	

<표 4-22> 제주특별자치도의 여행업 관련 법제의 개편방향에 대한 이유

분야	내용	선택항목
행정	<ul style="list-style-type: none"> 조례가 신설되고 입법예고 되기까지 상당한 시간이 소요되기 때문에 신설 조례가 시장트렌드 및 환경변화를 다시 따라가지 못하는 현상이 반복될 수 있음 	유지
여행업계	<ul style="list-style-type: none"> 여행업 육성을 위해서는 여행업 지원을 위한 조례가 절실함 관광 생태계가 육지부와 상이함 영업행위 관리 및 지원방안 필요 여행업에 있어서 여행사는 모체(여행의 숙주)인데 자생업종에 의하여 위축되고 있음 환경변화에 따른 여행업 지원을 위해 필요 	조례신설 및 행정(실무)강화
관광업계	<ul style="list-style-type: none"> 여행업 관련 법제를 신설하게 되면 다양한 활성화 방안이 정책적으로 지원되고 여행업계의 활성화에 기여할 수 있음 제주지역은 관광산업이 차지하는 비중과 산업구조를 감안하여 육지와는 차별화된 특별자치도 다운 관광법제가 마련되어야 함 여행업에 대한 체계적인 지원조례가 미흡 코로나 같은 예기치 않는 상황에 적극 대처하고 여행업계 지원을 강화하기 위하여 실질적이고 구체적인 내용을 포함하는 조례 신설 필요 제주특별자치도는 관광진흥법에 의해 정부 지원 등에 묶여 있어 어떤 일을 진행할 경우, 제한적인 부분에 대하여 해소할 수 있음 제주 관광 발전을 위하여 관광사업체에 대한 지원강화 및 타 시도와 차별된 콘텐츠 개발 필요 산업구조의 변화에 따른 다양한 관광 수요로 인한 테마 전문 여행사 육성 시급 	조례신설 및 행정(실무)강화
연구기관	<ul style="list-style-type: none"> 『제주 관광진흥 조례』는 관광산업 전반을 아우르는 조례로 여행업이라는 세부 영역을 구체적으로 관리하기에는 많은 한계가 따름 관광산업의 업태와 영업의 행태, 규제, 진흥 사항 등이 상이함에도 동일 법률로 다루고 있으므로 업종 특성을 반영한 조례로써 구체적으로 규정하는 것이 필요 	조례신설 및 행정(실무)강화
관광학계	<ul style="list-style-type: none"> 현재 조례상에서는 여행업 관련 육성과 지원이 모호하게 되어, 현재 및 미래 환경에서 효과적으로 대응할 수 있도록 새로운 조례가 신설되어야 한다고 판단함 	조례신설 및 행정(실무)강화
	<ul style="list-style-type: none"> 여행업이 관광산업의 일종이기 때문에 틀 안에서 보완하는 것이 바람직함 	유지 및 행정(실무) 강화
공공분야	<ul style="list-style-type: none"> 제주특별자치도 관광진흥 조례를 개정하면서 관광 관련 법제화 정비를 통해 통합적으로 관광산업 육성을 해야 하는데, 단위별 신규로 관광 관련 조례를 남발해서는 안 	유지

분야	내용	선택항목
	<p>되며, 현행대로 『제주 관광진흥 조례』를 유지하되, 여행업 관련 법제를 대폭적으로 개정할 필요 있음. 조례 개정에 따라 여행업 육성 및 지원 정책이 구체적으로 나올 수 있음</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> • 시장에서의 적정수준의 사업체 관리와 이들의 코로나 등 관광 위기대응능력과 면역력을 강화시키는 제도적 근거를 마련하여 지속 가능한 제주관광산업 생태계를 만들기 위함 • 조례는 자치법규로서 법적 근거를 제공하는 기틀임에는 동의함. 나열적 명기로 규율하는 것은 오히려 제도혁과의 다른 행보이므로 제재적 규율은 최소한으로 하여 실무적 권한과 책임을 강화하는 것이 합리적임 • 현행 조례에서 여행업의 경쟁력을 강화할 수 있는 제도적 장치(근거)를 마련하여 시행령이나 시행규칙으로 제도를 보완함 	유지 및 행정(실무) 강화
	<ul style="list-style-type: none"> • 『제주 관광진흥 조례』에 포괄적인 내용으로 세부 업무 추진에 대한 구체적인 관리 방안에 대하여 명확하지 않은 점이 있어 제주 여행업 육성에 대한 조례를 신설하고 인허가 및 관리감독을 강화해야 함 • 여행업의 난립도 문제지만, 제주지역에서의 여행업에 대한 인식 전환이 필요하고 제주 특성을 살린 차별화된 여행상품과 경쟁력을 가진 여행업을 적극 육성을 해야 한다는 차원에서 여행업만의 조례 신설로 체계화 구축 필요 • 여행업 육성 및 활성화를 위해 보다 구체적이고 실질적인 계획 마련이 필요함 	조례신설 및 행정(실무)강화

4) 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』를 신설할 경우, 최근 이슈가 되는 문제 분석

가) 여행업 등급제

‘여행사 등급제’는 여행사들의 책임 경영과 서비스품질을 제고를 위하여 등급에 따른 인센티브 및 지원 등을 위한 제도로써 여행업 육성 및 지원을 위한 조례를 신설할 경우 ‘여행업의 건전성을 위한 등급제’에 대한 의견을 조사한 결과, <표 4-23>에서 보는 바와 같이 조사대상자의 긍정적인 의견은 56.7%(17명), 부정적인 의견은 23.3%(7명)로 나타났다. 여행업계의 경우, 등급제 시행 시 객관적이고 명확한 기준이 필요함을 제시하고 있으며, 관광업계 및 관광학계가 대체로 여행업 등급제에 대하여 긍정적인 의견을 보이고 있다. 공공분야에서는 전반적으로

고른 의견을 보이고 있는데, 시장의 건전성을 위하여 등급제 시행도 중요하지만 그에 따른 여행사 자체의 경쟁력과 여행상품의 시장 경쟁력이 중요하다는 의견이 있다.

<표 4-23> 여행업 등급제에 대한 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계	평균	표준편차	
합계(N=30)	2	5	6	10	7	30	3.50	1.20	
분야별	관광행정	1	0	1	1	0	3	2.67	1.25
	연구기관	0	1	0	1	0	2	3.00	1.00
	관광학계	0	0	1	3	2	6	4.17	0.69
	공공분야	1	2	1	2	1	7	3.00	1.31
	여행업	0	2	1	1	1	5	3.20	1.17
	관광업	0	0	2	2	3	7	4.14	0.83

나) 여행업지원제도

조례를 신설할 경우, 코로나19와 같은 급격한 관광산업 환경의 변화로 인한 지자체의 지원제도에 대하여 조사한 결과, <표 4-24>에서 보는 바와 같이 여행업 지원제도에 대하여 조사대상자의 80.0%(24명)이 긍정적인 의견을 보이고 있다. 특히 공공분야를 제외하고 여행업지원제도가 지원 주체와 지원 대상 모두에게 관광산업의 급격한 변화에 따른 업계 현실의 어려움에 대한 제도의 필요성을 공감하고 있는 것으로 보인다.

<표 4-24> 여행업지원제도에 대한 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계	평균	표준편차	
합계(N=30)	0	1	5	8	16	30	4.30	0.86	
분야별	관광행정	0	0	1	2	0	3	3.67	0.47
	연구기관	0	0	0	0	2	2	5.00	0.00
	관광학계	0	0	1	1	4	6	4.50	0.76
	공공분야	0	1	2	1	3	7	3.86	1.12
	여행업	0	0	1	2	2	5	4.20	0.75
	관광업	0	0	0	2	5	7	4.71	0.45

다) 송객 수수료 명문화

여행업 간의 덤핑 등 과당경쟁을 일으키고 수익을 악화시키는 원인 중의 하나가 현재 규정으로 명문화되어 있지 않은 송객수수료 문제를 들 수 있다. 따라서 시장의 공정하고 건전한 영업행위 및 수익구조 개선을 위한 송객수수료 명문화에 대한 조사 결과, <표 4-25>에서 보는 바와 같이 조사대상자의 76.7%(23명)이 송객수수료의 명문화에 대해 긍정적이며 여행업계와 관광업계는 송객수수료를 명문화하는 것에 대하여 대체로 긍정적인 편이다. 그리고 송객수수료 명문화에 대하여 현행 유지 및 부정적인 의견은 23.3%(7명)로 나타났다. 특히 부정적인 이유는 송객수수료를 명문화하더라도 국내 여행사가 해외 여행사에 마케팅 비용 등으로 지원하는 행위를 통제할 방법이 없으므로, 오히려 무자격자 및 무등록 영업행위에 대한 행정처분, 쇼핑 강요 금지 등 소비자의 이익 증진을 위한 제도 마련이 필요하다는 주장이 있다.

<표 4-25> 송객 수수료 명문화에 대한 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계	평균	표준편차	
합계(N=30)	2	0	5	10	13	30	4.07	1.09	
분야별	관광행정	1	0	1	1	0	3	2.67	1.25
	연구기관	0	0	1	1	0	2	3.50	0.50
	관광학계	0	0	1	4	1	6	4.00	0.58
	공공분야	1	0	1	2	3	7	3.86	1.36
	여행업	0	0	0	2	3	5	4.60	0.49
관광업	0	0	1	0	6	7	4.71	0.70	

라) 보증보험 가입의 문제

‘보험 또는 공제 가입’, ‘영업보증금 예치’는 『관광진흥법』 제9조에 따라 여행업자의 의무사항이지만 보증 보험에 가입하지 않고 여행사가 영업을 하는 경우가 있다. 특히 『관광진흥법』 제14조 제2항에 여행업자는 여행자와 여행계약 체결 시 보험가입 증명서를 여행자에게 제출하도록 규정하고 있다. 따라서 보증보험 미가입에 대하여 <표 4-26>에서 보는 바와 같이 조사대상자의 83.3%(25명)

가 보증보험 미가입에 대한 관리 감독을 강화해야 한다는 조사 결과가 나왔다. 현행법상 우리나라는 보증보험에 가입하지 않은 경우에도 여행업 등록을 하고 영업을 할 수 있기 때문에⁷⁹⁾ 제도적인 보완이 반드시 필요하며, 보증보험 미가입에 대한 감독을 강화하는 것은 당연하다. 또한 보증보험 미가입에 대한 관리감독도 중요하지만 보증보험 적용 대상을 여행업계로 확대하자는 의견이 있다.

<표 4-26> 보증보험 가입 및 관리 감독 강화에 대한 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계	평균	표준편차	
합계(N=30)	1	0	4	14	11	30	4.13	0.88	
분야별	관광행정	0	0	1	2	0	3	3.67	0.47
	연구기관	0	0	0	1	1	2	4.50	0.50
	관광학계	0	0	1	4	1	6	4.00	0.58
	공공분야	0	0	1	3	3	7	4.29	0.70
	여행업	1	0	0	2	2	5	3.80	1.47
	관광업	0	0	1	2	4	7	4.43	0.73

마) 소비자보호제도

여행업자와 계약을 한 여행자가 분쟁이 발생할 경우 분쟁에 따른 소비자 보호제도의 필요성에 대한 조사 결과, <표 4-27>에서 보는 바와 같이 조사대상자의 90.0%(27명)가 소비자보호제도가 필요하다는 의견을 보이고 있다. 우리나라는 여행업자와 분쟁이 발생한 여행자는 계약당사자로서 민법⁸⁰⁾, 소비자로서 공정거래위원회의 표준약관(국외여행 표준약관, 국내여행표준약관), 소비자분쟁해결기준에 따라 손해보상을 받을 수 있는 방법이 있다. 그러나 분쟁이 발생할 경우 중국의 『중화인민공화국여유법』 제92조⁸¹⁾처럼 분쟁 해결 방법을 명확히 할 필요가 있다. 한편, 분쟁

79) 일본 『여행업법』 제7조(영업보증금 공탁) 1항은 여행업자의 영업보증금 공탁 의무를 규정하고 있으며, 3항은 여행업자가 영업보증금 공탁 신고를 하지 않으면 사업을 개시 할 수 없도록 하고 있다.

80) 우리나라 『민법』은 제9절의2(여행계약)에서 제674조의2(여행계약의 의의), 제674조의3(여행개시 전의 계약 해제), 제674조의4(부득이한 사유로 인한 계약 해지), 제674조의5(대금의 지급시기), 제674조의6(여행주최자의 담보책임), 제674조의7(여행주최자의 담보책임과 여행자의 해지권), 제674조의8(담보책임의 존속기간), 제674조의8(담보책임의 존속기간), 제674조의9(강행규정) 등 여행계약을 계약의 한 형태로 다루고 있다.

81) 중화인민공화국여유법(中華人民共和國旅遊法) 제92조에서 분쟁 처리 방법을 명문화하고 있다. 즉, ① 쌍방 협의 ②소비자협회, 관광민원처리기관 또는 조정기관에 조정 신청 ③관광사업자와의 중재 협의에 따른 중재기관에 중재 신청 ④인민법원에 소제기 등 분쟁 처리 방법을 명문화하고 있다.

발생 시 여행자 보호뿐 아니라 분노한 여행자로부터 발생하는 여행업 종사자의 피해에 대한 보호를 통하여 여행자와 여행업자 모두가 상생할 수 있는 제도 마련과 소비자 보호를 위하여 영업행위에 대한 관리 감독을 강화해야 한다는 의견이 있다.

<표 4-27> 소비자보호제도에 대한 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계	평균	표준편차	
합계(N=30)	0	0	3	13	14	30	4.37	0.66	
분야별	관광행정	0	0	0	2	1	3	4.33	0.47
	연구기관	0	0	0	1	1	2	4.50	0.50
	관광학계	0	0	1	2	3	6	4.33	0.75
	공공분야	0	0	0	4	3	7	4.43	0.49
	여행업	0	0	2	2	1	5	3.80	0.75
	관광업	0	0	0	2	5	7	4.71	0.45

바) 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』에 이슈 반영 시 중요도 조사 결과

각 전문가 및 이해관계자를 대상으로 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』에 상기한 5가지 최근 이슈를 반영할 경우 우선 반영 순위 즉, 중요도에 대한 조사를 하였다. 그 결과 각 조사 대상자가 1순위 및 2순위를 선택한 결과를 <표 4-28>에서 보는 바와 같이, 1순위 중에는 ‘환경 변화에 따른 여행업 지원 제도’가 가장 중요하고, 다음으로 ‘수익구조 개선을 위한 송객 수수료 명문화’가 중요한 것으로 조사되었다. 이 결과는 최근 코로나19와 같은 급격한 관광산업의 환경 변화에 따른 여행업자에 대한 지원 제도 필요성과 송객수수료를 명문화하여 시장의 건전성을 확보하는 것이 여행업 육성 및 진흥을 위하여 매우 중요함을 보여 주고 있다.

반면, 여행업 등급제의 경우에는 1순위, 2순위에서도 중요도가 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 특히 1순위에서 ‘여행업 지원 제도’ 또는 ‘송객수수료 명문화’를 선택하지 않았지만 2순위에서 ‘소비자 보호 제도’와 ‘보증보험 가입에 대한 관리 감독 강화’를 중요하다고 선택하고 있다. 즉, 여행업 진흥을 위하여 현재 이슈로서 ‘여행업 지원 제도’ 또는 ‘송객수수료 명문화’, ‘소비자 보호 제도’ 또는 ‘보증보험 가입에 대한 관리 감독 강화’ 이 여행업 등급제보다 더 중요하다는 것으로 분석된다.

<표 4-28> 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』에 이슈 반영 시 중요도

구분	중요도	내용	빈도(N=30)
1순위	1	환경 변화에 따른 여행업 지원 제도	11
	2	수익구조 개선을 위한 송객 수수료 명문화	7
	3	여행업의 건전성을 위한 등급제	6
	4	분쟁에 따른 소비자 보호 제도	4
	5	보증보험 가입 에 대한 관리 감독	2
합계			30
2순위	1	분쟁에 따른 소비자 보호 제도	9
	2	보증보험 가입 에 대한 관리 감독	6
	3	환경 변화에 따른 여행업 지원 제도	6
	4	여행업의 건전성을 위한 등급제	5
	5	수익구조 개선을 위한 송객 수수료 명문화	4
합계			30

사) 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』 신설 시, 추가적인 고려 사항

본 연구의 목적인 제주 관광법제 개편을 위하여 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』 신설할 경우 반영해야 할 최근 이슈가 되는 문제는 신문 뉴스에서 언급된 내용을 빅데이터 분석을 통하여 상위 5가지 이슈로 정리하였다. 그러나 전문가 및 이해관계자 조사를 통하여 <표 4-29>에서 보는 바와 같이 상기한 5가지 이슈 외에 조례를 신설할 경우 고려해야 할 사항으로 다음과 같이 추가로 제기하고 있다.

첫째, 여행업 등급제를 시행할 경우 명확한 기준 제시를 통한 조례의 신뢰성 확보의 필요성을 제기하고 있다. 둘째, 송객수수료를 명문화할 할 경우 규정 준수 또한 명시하여야 한다고 한다. 셋째, 영세 여행업자를 위하여 경쟁력을 갖추기 위한 공유오피스 사업이 필요하다는 의견이 있다. 넷째, 관광약자, 지능형첨단 기술(실감콘텐츠 등), 관광트렌드 등 환경변화에 따른 여행업 육성정책 필요성을 제시하고 있다. 다섯째, 여행업의 질적 향상을 위하여 등록 기준 상향 및 시장을 교란시키는 여행사(페이퍼 컴퍼니, 재무 건전성 등)의 관리 감독을 강화하여야 한다는 추가 의견이 있다.

<표 4-29> 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』 신설 시, 추가적인 고려 사항

분야	의견	시사점
여행업계	<ul style="list-style-type: none"> • 등급제를 위해서는 객관적이고 투명한 기준을 위한 사전 협의가 이루어져야 하며, 이에 대한 기준 확립이 명확하지 않을 경우에는 조례 전체에 대한 신뢰성 하락의 원인이 될 수도 있음 • 외국인 관광객 Tax Free상품, 과다수수료 현실화, 낮은 품질 → 거품 판매가 → 수수료 제공× • 덤핑행위(마이너스 행사 유치) 	<ul style="list-style-type: none"> • 등급제의 명확한 기준 제시 및 신뢰성 확보 • 수수료 및 과당 경쟁 행위 관리 감독 필요
관광업계	<ul style="list-style-type: none"> • 수수료, 송객수수료는 명문화하고 준수하도록 명시 • 소상공(영세) 여행업 대외 경쟁력 강화를 위한 공유 오피스 사업 추진 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 수수료 준수 관리 • 공유오피스 필요
관광학계	<ul style="list-style-type: none"> • 관광약자, 지능형첨단기술(실감콘텐츠 등), 관광트렌드 등 환경변화에 따른 여행업 육성정책 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경변화에 따른 정책 필요
공공분야	<ul style="list-style-type: none"> • 『제주 관광진흥 조례』 정비를 통해 제주 여행업 육성 및 지원 강화 <ol style="list-style-type: none"> ①현재 구분되어 있는 여행업 등록의 진입장벽을 높일 필요가 있음. 진입장벽을 낮추면 신뢰성이 떨어지는 여행사 난립으로 기존 여행사 및 신규 여행사의 질보다는 양으로 육성되어 기존의 문제점이 지속적으로 발생할 가능성 많음 ②여행업 지원 강화에 맞춰 품질과 경쟁력을 높일 수 있는 의무사항을 강화해 나갈 필요성 있음. 예, 교육훈련, 자격증 소지자 채용 등 ③송객수수료를 명문화한다고 해도 국내 여행사가 해외 여행사에 마케팅 비용 등으로 지원하는 - 과거 문제시되는 돈 주고 고객을 사는 - 행위를 통제할 방법이 없음. 따라서 철저한 여행소비자 이익증진을 위한 제도 마련이 되어야 할 것임. 예, 무자격 종사원 적발, 쇼핑 강요, 여행소비자불편센터 운영 및 과징금 부과 등으로 이익보다는 손해가 많은 구조가 되어야 함 ④보증보험은 여행자뿐만 아니라 도내 여행업계의 피해도 적용되어야 하며, 사고 발생 시 중재할 수 있는 역할을 행정에서 해줘야 함 ⑤분쟁 시 소비자보호도 매우 중요하지만, 분노한 소비자로 인해 제주 여행업 직원들도 피해 보는 경우가 많아 중재적 역할로 소비자와 여행업계가 상생할 수 있는 제도 마련과 지원이 필요함 • 등록제도 시행 이후, 시장에서의 경쟁력을 갖춰야만 등급제가 활성화될 것으로 보임. 여행업은 내국인 인바운드보다 외국인 인바운드가 다수 고객층이므로, 향후 인바운드가 풀릴 경우 예를 들면, 중국인 인바운드 시장 장악력을 갖춘 도내 여행업(사)이 현실적으로 존재할 수 있는지(현재 기준으로)가 의문이며, 따라서 등급제 이전에 이러한 시장에서의 개체수 관리와 경쟁력을 강화하여 그 기반을 마련하는 제도적 틀이 마련되어야 할 것임 	<ul style="list-style-type: none"> • 여행업 등록 기준 상향 • 여행상품 경쟁력 강화를 위한 제도 마련 • 소비자보호를 위한 제도 마련 및 영업행위 관리 감독 • 보증보험 적용 대상을 여행업계로 확대 • 분쟁 시 소비자와 사업자의 상생제도 마련 • 상품 경쟁력을 갖춘 여행사에 대한 등록제 시행 • 시장을 교란시키는 여행사 관리 감독 강화 (페이퍼 컴퍼니, 재무성 등)

분야	의견	시사점
	<ul style="list-style-type: none"> • 여행사 설립기준에 대한 자본금 규모 상향 조정 필요 • 주기적인 여행사 운영에 대한 현장 관리 감독을 통한 페이퍼 컴퍼니와 같은 여행사 제재 강화 필요 • 여행사의 등급제가 중요한 것이 아니라 여행사의 상품에 대한 중요성을 인식해야 함 → 상품에 대한 등급을 가진다는 것은 현재 어려운 상황이지만 제주 특성을 살린 상품을 개발하여 판매할 수 있도록 지원과 장려 정책이 필요함 • 여행 상품에 대한 경쟁력을 제주지역 여행업이 가져야 될 필요가 있음 • 정기적으로 기업의 건전성(예, 재무)의 심사를 통해 갱신 가능한 제도적 장치 마련 	

라. 종합분석 및 시사점

제주특별자치도의 관광법제 개편에 관한 전문가 및 이해관계자 조사 결과를 종합적으로 분석하면, 첫째, 관광행정 분야의 경우, 제주의 여행업 관련 법제 개편의 필요성에 대하여는 대체로 긍정적이며, 환경변화에 대하여 낮은 대응성, 여행업 설립의 및 운영에 대한 가이드라인의 미흡, 여행업진흥을 위한 제도의 미흡에 대한 조사에도 대체로 긍정적이다. 그러나 여행업 관련 조례의 비체계성, 영업행위에 대한 관리 감독 미흡, 지자체의 지원방안 부족에 대하여는 대체로 부정적인 편이다.

관광행정 분야의 조사결과를 보면, 운영자 시각에서 현재 운영되는 법제는 체계성을 가지고 있으며, 법과 제도 내에서 비교적 여행업에 대한 관리 감독이나 지원 부분의 문제는 없는 것으로 보인다. 따라서 최근 이슈에 대한 제도적인 측면 즉, 여행업지원제도, 소비자보호제도, 보증보험제도에 대하여 대체로 긍정적인 편이며, 법제 개편 방향에 대하여도 유지하되 행정(실무)를 강화해야 한다는 입장이다. 다만 여행업 등급제 및 송객수수료 명문화와 같은 신설해야 되는 규정에 대하여는 명확하지 않은데, 이는 실무자의 입장을 고려한 것으로 보인다.

둘째, 연구기관의 경우, 여행업 관련 법제 개편은 반드시 필요하며, 『제주 여행업 육성 및 지원 조례』도 신설하여 행정(실무)을 강화해야 한다는 입장이다. 특히 현재 제주의 여행업 관련 법제가 가진 모든 문제에 대하여 공감하고 있는 것

으로 보이며, 특히 영업행위에 대한 관리 감독에 대하여는 매우 미흡하다는 의견을 보인다. 최근 이슈에 대하여 여행업지원제도, 보증보험 관리 감독 강화, 소비자보호제도, 송객수수료 명문화의 필요성에 대하여는 긍정적이지만 여행업 등급제에 대하여는 의견이 나뉘고 있는 것으로 조사되었다. 연구기관의 경우에는 관련 분야의 연구를 통하여 여행업을 진흥 및 육성을 위해서는 먼저 관련 법과 제도의 정비 및 개편이 이루어져야 한다는 입장이다. 특히 조사대상자 중에는 ‘제주특별자치도는 관광 3법의 권한이양으로 인하여 도지사의 권한 및 자치도 조례 신설이 상위법에 위배되지 않는 한 자유로울 수 있으므로 관광법제는 업종별로 분법 및 시행규칙 정비를 통하여 행정(실무)를 강화해야 한다’는 전문가의 의견이 있다.

셋째, 관광학계는 여행업 관련 법제 개편 필요성에 대하여 전반적으로 긍정적이다. 개편방향에 대하여 현재의 법 규정을 정비하여 행정(실무)을 강화하자는 의견이 있다. 그러나 현재 여행업 관련 조례는 코로나19 또는 급격한 환경변화에 대한 대응을 위한 조례의 체계성 문제, 여행업 설립 및 운영 가이드라인 문제, 영업행위에 대한 관리 감독의 문제, 여행업 진흥 및 지원제도의 미흡 등의 문제가 있으므로 여행업 진흥을 위한 조례를 신설해야 한다는 것으로 나타났다. 또한 관광학계는 최근 이슈인 여행업 등급제 및 송객수수료 명문화, 보증보험 미가입에 대한 관리 감독 강화, 분쟁에 따른 소비자보호제도의 필요성에 대하여 전반적으로 긍정적인 것으로 나타났다.

넷째, 공공분야의 조사 결과, 제주특별자치도의 여행업 관련 조례의 개편 필요성에 대하여는 긍정적인 의견을 보이고 있다. 그러나 법제 개편방향에 대하여는 현재의 법체계에 대하여 신설보다는 유지에 대한 의견이 높게 나타났다. 여행업 설립 및 운영에 대한 가이드라인, 영업행위에 대한 관리 감독, 여행업진흥제도가 미흡하지만 현행 여행업 관련 법제가 체계성에는 다소 문제가 있으며 환경변화에 낮은 대응성을 보이고 있지만, 지자체의 지원이 부족한 것도 아니라는 의견이다. 그리고 여행업 등급제, 여행업지원제도, 송객수수료 명문화에 대하여 매우 다양한 의견을 보이고 있다. 이는 여행업 등급제로 여행업을 육성 및 지원하는 것보다는 현행 제도 안에서 영업행위 및 보증보험 미가입 등 여행업에 대한 관리 감독이 가능하다는 것으로 보인다. 즉, 공공분야에서는 현행 여행업 관련 규정이 다소 문제가 있지만 새로운 조례 신설보다는 현행 법체계를 유지하거나 관련 조

례 개정을 통하여 현행 관광법제가 지니고 있는 문제를 충분히 해결할 수 있다는 것으로 보인다. 따라서 공공분야에서는 여행업 등록제 개정을 통한 진입 장벽 강화, 여행상품의 경쟁력 강화 등의 대안을 제시하고 있다.

다섯째, 여행업계는 제주특별자치도의 여행업 관련 법제개편은 매우 필요한 것으로 조사되었다. 또한 현행 관련 법규가 급격한 환경변화에 낮은 대응성, 여행업 설립 및 운영에 대한 가이드라인 미흡, 여행업 진흥제도 미흡 및 지자체의 지원방안 부족으로 인한 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』의 신설을 원하고 있는 것으로 나타났다. 이는 조사대상자 대부분이 10년 또는 30년 이상 여행업 대표로서 오랜 여행사 경영을 통해 현실적으로 체감하고 있는 업계의 현실을 누구보다도 잘 알고 있기 때문인 것으로 보인다. 특히 여행업계의 경우, 송객수수료 명문화, 급격한 환경 변화에 따른 여행업 지원제도의 필요성은 대부분 긍정적인 것으로 나타났다. 특히 업계 경력이 다소 짧거나 자본금 규모가 작은 조사대상자의 경우에는 분쟁에 따른 여행업 등급제, 소비자보호제도 및 보증보험 미가입에 대한 관리 감독 강화에 대하여 다소 소극적인 의견을 보이고 있다. 이는 업계의 현실을 반영한 매우 현실적인 의견으로 분석된다.

마지막으로 관광업계의 이해관계자 조사 결과, 현행 제주특별자치도의 여행업 관련 법제 개편의 필요성에 대하여 긍정적인 것으로 나타났다. 관광산업은 여행업과 매우 관련성이 크므로 여행업의 육성 및 지원에 대하여 매우 긍정적인 것으로 보인다. 관광업계는 현행 여행업 관련 법제가 지니고 있는 문제는 다른 관광산업에 직간접적으로 영향을 미치고 있는 것으로 보이며, 여행업계와 유사한 조사 결과를 보이고 있다. 즉, 다소 차이는 있지만 환경변화에 낮은 대응성의 문제, 영업행위에 대한 관리 감독 문제, 여행업 진흥을 위한 제도의 부족, 여행업 설립 및 운영에 대한 가이드라인 문제, 지자체의 지원방안 부족 등 모든 면에서 비슷한 결과를 보이고 있다. 따라서 관광업계는 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』의 신설을 매우 찬성하고 있다. 오히려 최근 이슈에 대하여는 여행업계보다도 여행업지원제도, 소비자보호제도에 대하여 긍정적이다. 특히 여행업 등급제 신설, 송객수수료 명문화, 보증보험 미가입에 대한 관리 감독 강화에 대하여 긍정적이다. 이는 관광업계는 여행업계의 현실 및 경영 상태 등 많은 면에서 다소 차이가 존재하고 있기 때문인 것으로 분석된다.

3. 관광법제 사례분석(여행업 중심으로)

가. 우리나라 『관광진흥법』 상의 여행업 규정

우리나라 관광분야의 기본적인 법체계⁸²⁾는 현재 『관광기본법』을 관광분야의 기본법으로 하여, 『관광진흥법⁸³⁾』, 『관광진흥개발기금법』, 『국제회의산업육성에 관한 법률』, 『한국관광공사법』으로 구성되어 있다. 특히 여행업에 대한 기본적인 사항은 『관광진흥법』 제2장(관광사업) 제2절(여행업)에서 규정하고 있으며, 『관광진흥법』에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항은 동법 시행령에서, 동법 및 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항은 동법 시행규칙에서 규정하고 있다.

『관광진흥법』 제2장(관광사업) 2절(여행업)에서는 여행업 등록의 결격사유 및 취소사유(제11조의2)와 일정한 요건을 갖추어 기획여행⁸⁴⁾을 실시할 수 있으며(제12조), 외국인 의료관광활성화를 위한 관광진흥개발기금의 지원⁸⁵⁾(제12조의2)을 규정하고 있다. 또한 국외여행 인솔자의 자격요건⁸⁶⁾, 등록 및 자격증 발급⁸⁷⁾, 자격증 대여 및 알선 금지(제13조), 자격증 대여 및 알선금지(제13조 제4항) 위반에 따른 국외여행 인솔자의 자격증 취소(제13조의2), 여행계약에 있어서 여행지에 대한 안전정보의 서면 제공의무⁸⁸⁾, 여행계약서 및 보험 가입증명서 제공의무, 여

82) 총 5개 법률, 4개 시행령, 3개 시행규칙으로 구성되어 있다.

83) 『관광진흥법』은 7장(총칙, 관광사업, 관광사업자단체, 관광진흥과 홍보, 관광지등의 개발, 보칙, 벌칙), 7절(통칙, 여행업, 관광숙박업 및 관광객 이용시설업, 카지노업, 유원시설업, 영업에 대한 지도와 감독, 관광종사원) 및 부칙으로 구성되어 있다.

84) 『관광진흥법 시행규칙』 제21조(기획여행의 광고)에서 기획여행을 실시하는 자의 광고 표시사항에 대하여 규정하고 있다. 즉, (1)여행업의 등록번호, 상호, 소재지 및 등록관청 (2)기획여행명·여행일정 및 주요 여행지 (3)여행경비 (4)교통·숙박 및 식사 등 여행자가 제공받을 서비스의 내용 (5)최저 여행인원 (6)보증보험 등의 가입 또는 영업보증금의 예치 내용 (7)여행일정 변경 시 여행자의 사전 동의 규정 (8)여행목적지(국가 및 지역)의 여행경보단계

85) 관광진흥개발기금 지원 대상에 대하여는 『관광진흥법 시행령 제8조의2』에서, 지원 내용에 대하여는 『관광진흥법 시행령 제8조의3』에서 규정하고 있다.

86) 국외여행 인솔자의 자격요건에 대한 자세한 사항은 『관광진흥법 시행규칙 제22조』에서 규정하고 있다.

87) 국외여행 인솔자의 등록 및 자격증 발급은 『관광진흥법 시행규칙 제22조의2』에서, 자격증의 재발급은 『관광진흥법 시행규칙 제22조의3』에서 필요서류에 대하여 자세히 규정하고 있다.

88) 『관광진흥법 시행규칙』 제22조의4 제2항 내지 제4항에서 여행지 안전정보, 여행일정 변경 시 사전 서면동의 및 불가항력에 의한 사유 발생 시 사후 서면 설명의무 등을 명시하고 있다.

행일정에 대한 사전 동의의무(제14조)를 규정하고 있다.

그런데 『관광진흥법』에서는 여행업과 관련하여 <표 4-30>에서 보는 바와 같이 제2장 제2절(여행업)외에 제1장(총칙), 제2장 제6절(영업에 대한 지도와 감독)·제7절(관광종사원), 제3장(관광사업자 단체), 제6장(보칙), 제7장(벌칙)에서 관련 규정을 두고 있다. 즉, 제1장(총칙)에서 제2조(정의), 제3조(관광사업의 종류), 제4조(등록), 제7조(결격사유), 제8조(관광사업의 양수 등), 제9조(보험 가입 등), 제10조(관광표지의 부착), 제35조(등록취소 등)에 여행업과 관련한 규정을 두고 있고, 제6절(영업에 대한 지도와 감독) 제35조(등록취소 등), 제36조(폐쇄조치 등), 제37조(과징금의 부과)를 두어 여행업의 영업에 대한 지도와 감독을 하고 있으며, 제7절(관광종사원)에서는 여행업 종사자뿐 아니라 관광종사원의 자격(제38조), 교육(제39조), 자격취소(제40조)에 대한 규정을 두고 있다. 또한 제3장(관광사업자 단체)에서는 업종별 관광사업자 단체에 대하여, 제6장(보칙)에서는 제76조(재정지원), 제77조(청문), 제79조(수수료), 제80조(권한의 위임·위탁 등)에 여행업 관련 규정을 두고 있으며, 제7장(벌칙)에서는 미등록여행업자, 국외여행 인솔자 자격증 대여 또는 알선, 양벌 규정, 과태료 등을 규정하고 있다.

<표 4-30> 우리나라 『관광진흥법』상 여행업 관련 규정

법령		주요 내용
제1장 총칙	제2조(정의)	<ul style="list-style-type: none"> • (3호)"기획여행"이란 여행업을 경영하는 자가 국외여행을 하려는 여행자를 위하여 여행의 목적지·일정, 여행자가 제공받을 운송 또는 숙박 등의 서비스 내용과 그 요금 등에 관한 사항을 미리 정하고 이에 참가하는 여행자를 모집하여 실시하는 여행을 말함
제2장 관광사업 제1절 통칙	제3조 (관광사업의 종류)	<ul style="list-style-type: none"> • (1항1호)여행자 또는 운송시설·숙박시설, 그 밖에 여행에 딸리는 시설의 경영자 등을 위하여 그 시설 이용 알선이나 계약 체결의 대리, 여행에 관한 안내, 그 밖의 여행 편의를 제공하는 업→『동법 시행령』 제2조 여행업의 종류: 종합여행업, 국내외여행업, 국내여행업
	제4조(등록)	<ul style="list-style-type: none"> • (1항)사업 등록 의무 → 『동법 시행령』 제3조 • (3항)자본금, 시설 및 설비 구비 → 『동법 시행령』 제5조 • (4항)중요사항에 대한 변경등록 의무 → 『동법 시행령』 제6조 제1항 5호, 『동법 시행규칙』 제12조 및 제13조 • (5항)등록 및 변경 절차 → 『동법 시행규칙』 제2조~제5조

법령		주요 내용
	제7조(결격사유)	<ul style="list-style-type: none"> • (1항)사업 등록 및 신고 결격사유(개인 및 법인의 임원) • (2항)등록 취소 및 영업소 폐쇄
	제8조 (관광사업의 양수 등)	<ul style="list-style-type: none"> • (1항)사업 등록 및 신고에 따른 권리 의무 승계 • (2항)양수자의 지위 승계 → 『동법 시행규칙』 제16조 • (3항)행정처분(취소, 정지처분, 개선명령)의 승계 • (4항)지위 승계자의 신고의무 • (5항)관할 등록기관장의 신고 수리 • (7항)사업자 지위 승계자에 대한 제7조 준용 • (8항)휴·폐업신고 → 『동법 시행규칙』 제17조 • (9항)관할 등록기관장의 직권 말소 또는 취소 사유 • (10항)9항에 따른 말소 또는 취소를 위한 세무서장에 대한 정보 제공 요청
	제9조(보험 가입 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 보험 또는 공제가입, 영업보증금 예치의무 → 『동법 시행규칙』 제18조 제1항~제5항
	제10조 (관광표지의 부착)	<ul style="list-style-type: none"> • 관광표지 부착에 관한 사항 → 『동법 시행규칙』 제19조 1호
제2장 관광사업 제2절 여행업	제11조의2(결격사유)	<ul style="list-style-type: none"> • 여행업 등록 결격사유(개인 및 법인의 임원)
	제12조 (기획여행의 실시)	<ul style="list-style-type: none"> • 일정요건을 갖추어 기획여행을 실시 • 기획여행의 광고 표시사항은 시행규칙에서 규정 • 『동법 시행규칙』 제21조 여행사 등록사항, 기획여행명·일정·여행지, 경비, 제공서비스, 최저 인원, 보증보험 가입, 영업보증금 예치, 일정변경에 대한 사전 동의, 여행목적지 여행경보 단계 등 규정
	제12조의2 (의료관광 활성화)	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 의료관광 활성화를 위한 관광진흥개발기금 지원 • 『동법 시행령』 제8조의2(지원대상), 제8조의3(지원내용)
	제13조 (국외여행 인솔자)	<ul style="list-style-type: none"> • (1항)국외여행 인솔자의 자격요건→ 『동법 시행규칙』 제22조 • (2항)국외여행 인솔자의 등록→ 『동법 시행규칙』 제22조의2 • (3항)자격증 발급→ 『동법 시행규칙』 제22조의2(발급), 『동법 시행규칙』 제22조의3(재발급) • (4항)자격증 대여 및 알선 금지
	제13조의2(자격취소)	<ul style="list-style-type: none"> • 국외여행 인솔자 자격증 취소사유 → 『관광진흥법』 제13조 제4항 위반
	제14조(여행계약 등)	<ul style="list-style-type: none"> • (1항)여행지에 대한 안전정보 서면 제공의무 • (2항)여행계약서 및 보험 가입 증명서 제공의무 • (3항)여행일정에 대한 사전 동의의무 • 『동법 시행규칙』 제22조의4 여행지 안전정보, 여행일정 변경 시 사전 서면동의 및 불가항력에 의한 사유 발생 시 사후 서면 설명의무
제2장 관광사업 제6절 영업에 대한 지도와 감독	제35조(등록취소 등)	<ul style="list-style-type: none"> • (1항1호)등록기준 부적합 및 변경 등록 위반 • (1항1의2호)시설 및 설비 미비 • (1항2호)중요사항 변경 미신고 • (1항16의2호)미자격의 관광통역안내사 종사 • (1항19호)뇌물수수

법령		주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> • (1항20호)고의 여행계약 위반 • (2항1호)국외여행인솔 미자격자의 국외여행 인솔 • (3항)행정처분(취소, 정지처분 등) 기준 → 『동법 시행령』 제33조
	제36조(폐쇄조치 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 미허가, 미신고 영업에 대한 조치
	제37조(과징금의 부과)	<ul style="list-style-type: none"> • 이용자의 불편 및 공익을 해칠 우려가 있는 경우: 사업 정지에 갈음한 과징금 부과 → 『동법 시행령』 제34조(종류 및 금액), 『동법 시행령』 제35조
제2장 관광사업 제7절 관광종사원	제38조 (관광종사원의 자격 등)	<ul style="list-style-type: none"> • (1항)관광종사원의 자격을 가진 자의 종사 권고, 외국인 관광객 대상 관광통역안내사 자격증 취득자 종사 → 『동법 시행령』 제36조 및 제37조 • (2항)관광종사원 자격 시험 및 등록, 일정한 경우 시험 면제 • (7항)관광통역안내사의 자격증 폐용 • (8항)관광종사원 자격증 대여 금지 • (9항)관광종사원 시험 부정행위에 대한 조치사항 • 『동법 시행규칙』 제44조~제54조 관광종사원 및 관광통역안내사 시험 관련 사항
	제39조(교육)	<ul style="list-style-type: none"> • 관광종사원 및 관광업무 종사자에 대한 교육지원
	제40조(자격취소 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 관광종사원 자격 취소 사유(부정한 방법의 자격취득, 사업등록 결격사유 해당, 직무수행에 대한 부정 및 비위, 관광종사원 자격증 대여)
제3장 관광사업자 단체	제45조(지역별·업종 별 관광협회)	<ul style="list-style-type: none"> • 업종별 관광협회는 업무의 특수성을 고려하여 전국 단위로 설립가능 → 『동법 시행령』 제41조
제6장 보칙	제76조(재정지원)	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금 지급에 관한 사항 → 『동법 시행령』 제61조, 제62조 및 제64조, 『동법 시행규칙』 제66조
	제77조(청문)	<ul style="list-style-type: none"> • (1호)국외여행 인솔자 자격 취소에 대한 청문 • (2호)사업 등록 취소에 대한 청문 • (3호)관광종사원 자격 취소에 대한 청문
	제79조(수수료)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 등록, 변경 등록 시 • 관광종사원 자격시험 응시, 관광종사원 등록 신청, 관광종사원 자격증 재교부 • 『동법 시행규칙』 제69조 수수료
	제80조 (권한의 위임·위탁 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 국외여행 인솔자 등록 및 자격증 발급 → 『동법 시행령』 제65조 제1항 1의2 • 관광종사원 자격시험 및 등록 → 『동법 시행령』 제65조 제1항 5호 • 『동법 시행령』 제65조 제1항 4호 관광통역안내사 자격시험 및 등록, 자격증발급 기관
제7장 벌칙	제82조(벌칙)	<ul style="list-style-type: none"> • 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금: 미등록 여행업
	제84조(벌칙)	<ul style="list-style-type: none"> • 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금: 국외여행 인솔자 자격증 대여(양벌) 또는 알선(2의2호), 관광종사원 자격증 대여(양벌) 또는 알선(5의2호)
	제85조(양벌규정)	<ul style="list-style-type: none"> • 행위자 및 법인 또는 개인 처벌, 단 상당한 주의와 감독을 한 경우에는 면책

법령		주요 내용
	제86조(과태료)	<ul style="list-style-type: none"> • 500만원 이하 과태료: 관광통역안내 미자격자의 관광통역안내(제1항 2호) • 100만원 이하 과태료: 관광사업자 아닌 자의 관광표지 부착 또는 사용(제2항 2호), 관광통역안내사 자격증 미폐용(제2항 4의5) • 『동법 시행령』 제67조 과태료 부과기준

자료: 국회법률정보시스템 및 국가법령정보센터의 내용을 참고로 연구자 정리

나. 『제주특별자치도 관광진흥 조례』상 여행업 규정

『제주특별법』 3단계 제도개선에 의한 관광 3법의 권한이양에 따라 『제주특별법』 제244조(『관광진흥법』에 관한 특례)에서 제1항에서 ‘문화체육부장관의 권한은 도지사의 권한’으로 하며, 제2항에서 ‘대통령령 또는 문화관광체육부장관령으로 정하도록 한 사항에 대하여 도조례로 정할 수 있다’고 규정하고 있다. 그리고 『제주특별법』 제244조(『관광진흥법』에 관한 특례) 제2항에서 여행업 관련 규정은 『관광진흥법』 제12조(기획여행의 실시), 『관광진흥법』 제13조 제1항·제4항에 관한 특례를 두어 제주특별자치도조례(이하 ‘도조례’라 한다)로 정할 수 있도록 하였다. 이에 따라 『제주 관광진흥 조례』가 제주특별자치도조례 제528호로 2009년 10월 7일에 제정되었다.

『제주 관광진흥 조례』는 2020년 12월 31일까지 총 21회의 개정이 있었으며, 여행업 관련 주요 개정으로는 『관광진흥법』 및 동법 시행령 개정사항을 반영하여 기획여행을 실시하는 자가 광고를 하려는 경우 표시해야 할 사항 중 보증보험 등의 가입 또는 영업보증금의 예치내용, 여행일정 변경 시 여행자의 사전 동의 규정 신설⁸⁹⁾(2010년 6월 29일, 도조례 제645호) 및 『관광진흥법 시행규칙』 제22조의4 제1항 제2호에 따른 여행목적지(국가 및 지역)의 여행정보단계 규정(2017년 6월 2일, 도조례 제1861호)을 추가하고, 기획여행업자의 경우 보증보험 등에 가입하거나 영업보증금을 예치하고 유지하는 것 외에 ‘추가로’ 기획여행과 관련한 사고로 인하여 관광객에게 피해를 준 경우 보증보험 등 가입 또는 영업보증금 예치금액 기준을 ‘직전 사업연도의 매출액에 비례하도록 변경’⁹⁰⁾(2011년 3월 9일, 도조

89) 『제주 관광진흥 조례』 제18조 2항 제6호 및 제7호

례 제706호)하여 사고가 발생하였을 때 소비자에 대한 보상을 강화⁹¹⁾하였다.

『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 규정은 <표 4-31>과 같이, 『관광진흥법』과 유사한 체계를 가지고 있다. 즉, 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업과 관련한 주요 내용으로는 제18조(기획여행의 실시), 제19조(의료관광 활성화), 제20조(국외여행 인솔자의 자격요건)와 함께 제2장 관광사업의 특례 제1절(통칙)에서 관광사업의 종류(제3조), 등록(제4조), 등록증의 발급 등(제5조), 등록기준(제6조), 변경등록(제7조), 관광사업의 지위승계(제13조), 보험 가입 등(제15조), 관광사업장의 표지(제16조) 등 여행업 적용 규정을 두고 있으며, 영업에 대한 지도와 감독 규정은 제51조(등록취소 등) 및 제53조(과징금의 부과)를 두고 있다. 관광종사원 자격(제66조) 및 자격취소(제68조) 규정과 보칙을 두어 지원(제92조), 청문(제93조), 각종 수수료(제95조) 및 관광통역안내사 및 국내여행안내사 자격시험·등록, 자격증발급 기관의 권한 위탁 규정(제96조)을 두고 있다. 또한 『제주 관광진흥 조례』에서 『관광진흥법』 및 『동법 시행령』, 『동법 시행규칙』을 준용하고 있는데, 『동조례』 제13조 제2항 관광사업 양수자의 지위 승계는 『관광진흥법 시행규칙』 제16조를 준용하고, 영업에 대한 지도 및 감독 규정인 『동조례』 제51조(등록취소 등) 및 제53조(과징금 부과)는 『관광진흥법』 제35조를 준용하고 있으며, 『동조례』 제66조 2항 관광종사원 자격취득 및 자격시험 관련 사항은 『관광진흥법 시행규칙』 제44조 내지 제54조를 준용, 제95조의 각종 수수료는 『관광진흥법 시행규칙』 제69조를 준용하고 있다.

특히 제주특별자치도의 관광산업 진흥을 위하여 도민들의 관광산업에 대한 인식제고와 관광서비스 마인드 함양 및 건전한 관광문화 정착, 제주지역의 역사와 문화에 대한 이해 및 자긍심 고취, 지역 정체성 확립을 도모⁹²⁾하기 위하여 『제주특별자치도 관광교육 활성화 조례』가 제정(2010년1월13일, 도조례 제606호)되고, 『동조례』의 개정(2014년 1월3일, 도조례 제1132호)으로 관광교육이 일반인뿐 아니라 관광 관련 업종 종사원⁹³⁾을 대상으로 확대되면서 『제주 관광진흥 조례』 제67조(관광사업체에 속한 관광종사원에 대한 교육)는 삭제되었다.

90) 『제주 관광진흥 조례』 제15조 제2항 및 제3항

91) 『제주특별자치도 관광진흥 조례』 일부개정 조례안(의안번호165) 제안 이유

92) 『제주특별자치도 관광교육 활성화 조례』안(김순효 의원 발의, 2009년 12월 4일) 제정 이유

93) 『제주특별자치도 관광교육 활성화 조례』 제2조 3호 개정(2014년 1월3일, 제1132호)

<표 4-31> 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 규정

법령		주요 내용
제2장 관광사업 의 특례 제1절 통칙	제2조(정의)	• 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 『관광진흥법』 및 관계법령에서 정하는 바에 따름
	제3조 (관광사업의 종류)	• 여행업을 일반여행업 ⁹⁴ , 국외여행업, 국내여행업으로 분류함
	제4조(등록)	• (1항)사업 등록 의무 • (3항)등록 추가 첨부 서류
	제5조 (등록증의 발급 등)	• (1항)도지사의 등록증 발급의무 • (3항)관광사업자 등록대장 작성, 관리·보존의무 • (4항)관광사업자 등록대장 필수 기재 사항 → 여행업의 경우 자본금 • (5항)관광사업자등록증 재발급 • (6항)관광사업자등록증 재발급 시 제출 서류
	제6조(등록기준)	• 관광사업등록기준(조례 별표1)
	제7조(변경등록)	• (1항)상호, 대표자 변경, 사무실소재지 변경, 영업소 신설 • (2항)변경등록 제출 서류 • (3항)변경등록 시 확인 사항(서류)
	제13조 (관광사업의 지위승계)	• (1항)사업 등록 및 신고에 따른 권리 의무 승계 • (2항)양수자의 지위 승계 → 『관광진흥법 시행규칙』 제16조 • (3항)행정처분(취소, 정지처분, 개선명령)의 승계 • (4항)지위 승계자의 신고 서류 • (6항)사업자 지위 승계자에 대한 『관광진흥법』 제7조 준용 • (7항)도지사의 지위승계자 법인등기 사항 증명서 확인
	제15조 (보험 가입 등)	• (1항)여행업자의 보험 또는 공제가입, 영업보증금 예치 의무 • (2항)기획여행업자의 보험 또는 공제가입, 영업보증금 예치 의무 • (3항)보증보험 가입금액 또는 영업보증금 예치금액 기준 • (4항)보증보험 또는 영업보증금 예치 증명서 제출 • (5항)보증보험 가입, 영업보증금 예치, 배상금 지급에 대한 절차에 대한 도지사의 고지
	제16조 (관광사업장의 표지)	• (1항)관광표지 부착에 관한 사항
제2절 여행업	제18조 (기획여행의 실시)	• 여행사 등록사항, 기획여행명·일정·여행지, 경비, 제공 서비스, 최저 인원, 보증보험 가입, 영업보증금 예치, 일정변경에 대한 사전 동의, 여행목적지 여행경보 단계 등 규정
	제19조 (의료관광 활성화)	• (1항)외국인 의료관광 활성화를 위한 제주관광진흥기금 지원 • (2항)지원사항은 규칙으로 정함
	제20조(국외여행 인솔자의 자격요건)	• (1항)국외여행 인솔자의 자격요건 → 관광통역안내사 자격 취득자, 소양교육 및 국외여행 인솔에 필요한 양성 교육 이수자 • (2항)소양교육 및 양성교육에 대한 교육내용, 교육기

법령		주요 내용
		관 지정기준 및 절차 등 고시
제7절 영업에 대한 지도와 감독	제51조(등록취소 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 등록기준 부적합 및 변경 등록 위반 → 『관광진흥법』 제35조 제1항 1호 준용) • 시설 및 설비 미비 → 『관광진흥법』 제35조 제1항 1의2호 준용) • 중요사항 변경 미신고 → 『관광진흥법』 제35조 제1항 2호 준용) • 미자격의 관광통역안내사 종사 → 『관광진흥법』 제35조 제1항 16의2호 준용) • 뇌물수수 → 『관광진흥법』 제35조 제1항 19호 준용) • 고의 여행계약 위반 → 『관광진흥법』 제35조 제1항 20호 준용) • 국외여행인솔 미자격자의 국외여행 인솔 → 『관광진흥법』 제35조 제2항 1호 준용) • (4항)행정처분기록대장의 내용 기록 유지
	제53조(과징금의 부과)	<ul style="list-style-type: none"> • 이용자의 불편 및 공익을 해칠 우려가 있는 경우: 사업 정지에 갈음한 과징금 부과 → 『관광진흥법 시행령』 제34조(종류 및 금액) 및 제35조(부과 및 납부) 준용
제4장 관광종사원	제66조 (관광종사원의 자격 등)	<ul style="list-style-type: none"> • (1항)관광종사원의 자격을 가진자의 종사 권고, 외국인 관광객 대상 관광통역안내사 자격증 취득 종사자의 자격기준 • (2항) 관광종사원 자격취득 및 자격시험 관련 사항 → 『관광진흥법 시행규칙』 제44조~제54조 준용
	제68조 (관광종사원의 자격취소 등)	<ul style="list-style-type: none"> • (1항)관광종사원을 국내여행안내사로 정의 • 관광종사원 자격 취소 사유(부정한 방법의 자격취득, 사업등록 결격사유 해당, 직무수행에 대한 부정 및 비위)에 대한 처분기준(조례 별표19)
제8장 보칙	제92조(지원)	<ul style="list-style-type: none"> • (1호)관광사업 종사자, 관계자 교육 및 국내외 교류사업 • (2호)관광사업 종사자 근무환경 개선사업 등
	제93조(청문)	<ul style="list-style-type: none"> • (1호)사업 등록 취소에 대한 청문 • (2호)관광종사원 자격 취소에 대한 청문
	제95조(수수료)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 등록, 변경 등록 시 • 관광종사원 자격시험 응시, 관광종사원 등록 신청, 관광종사원 자격증 재교부 • 수수료 규정 → 『관광진흥법 시행규칙』 제69조 준용
	제96조(권한의 위탁)	<ul style="list-style-type: none"> • 관광통역안내사 자격시험 및 등록, 자격증발급 기관 • 국내여행안내사 자격시험 및 등록, 자격증발급 기관

자료: 국회법률정보시스템 및 국가법령정보센터의 내용을 참고로 연구자 정리

94) 『관광진흥법 시행령』 제2조가 개정(2021년 3월 23일)되면서 여행업을 종합여행업, 국내외여행업, 국내여행업으로 분류하고 있다. 그러나, 『제주 관광진흥 조례』 제3조는 여전히 여행업을 일반여행업, 국외여행업, 국내여행업으로 분류하고 있는데, 이는 『제주 관광진흥 조례』의 마지막 개정이 2020년 12월 31일이므로 아직 반영되어 있지 않은 것으로 보인다.

다. 국내 타 지자체 여행업 관련 조례 현황

1) 타 지자체 『관광진흥 조례』 현황

우리나라는 『지방자치법』 제2조(지방자치단체의 종류⁹⁵)에 의한 ‘특별시, 광역시, 특별자치시, 도’ 및 ‘시·군·구’에서 각 지방자치단체(이하 ‘지자체’라 한다)의 관광산업 진흥 및 발전을 위하여 『관광진흥 조례』를 제정하여 운영하고 있으며, 대체로 그 목적은 관광여건 조성, 관광산업 육성, 관광발전, 관광사업 육성·지원, 관광진흥과 지역경제 활성화를 명시하고 있다. 특히 <표 4-32>에서 보는 바와 같이, 각 지자체마다 관광객 유치 또는 관광산업의 발전을 위하여 관광진흥계획 수립, 보조금 지원, 관광협의회 또는 관광진흥협의회 운영, 관광홍보, 관광종합안내소 운영, 문화관광해설사 운영, 관광모니터 운영 등 다양한 노력을 하고 있다.

<표 4-32> 타 지자체 『관광진흥 조례』 주요 내용

구분	강원	경기	경남	경북	광주	대구	대전	부산	서울	세종	울산	인천	전남	전북	충남	충북	제주
목적	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
정의	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
시민의 관광권	×	×	×	×	○	×	×	×	○	×	×	○	×	×	×	×	×
책무	×	×	×	×	○	×	○	○	○	×	○	○	○	×	○	×	제주특별법
적용범위	○	○	○	○	×	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
관광진흥계획수립	×	×	×	○	×	×	×	○	○	×	○	○	○	×	×	×	○
관광개발권역계획	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	제주특별법
관광객 유치지원 (여행사지원 회의 지원)	○	○	○	○	○	○	×	×	×	○	○	○	○	○	×	○	○
보조금 지원	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
민간참여 촉진	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×
관광업무 위탁	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
																	제주관광공사

95) 『지방자치법』 제2조(지방자치단체의 종류) 제1항에서 지방자치단체를 ①특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 ②시, 군, 구의 두 가지 종류로 구분하고 있다.

구분	강원	경기	경남	경북	광주	대구	대전	부산	서울	세종	울산	인천	전남	전북	충남	충북	제주
관광특구 등에 대한 자원 및 활용	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×
특별관리 지역 지정	×	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×
위원회/ 협의회	○	○	×	×	○	×	○	○	○	○	○	○	○	×	○	×	○
관광자원 개발	×	○	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	○
관광홍보	×	○	×	×	×	×	×	×	○	×	○	×	○	×	×	×	○
체류형관광 활성화	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×
관광통계	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	○
종합관광 안내소	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
기업지원 센터	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×
관광전문인력 양성교육 (관광종사원 교육)	×	○	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	관련 조례
문화관광 해설사	×	×	×	×	×	×	○	×	○	×	×	×	×	×	×	×	관련 조례
온라인 관광도우미	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×
관광모니터	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	×
재난발생에 따른 지원	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
표창	×	○	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	×	○	○	×

자료: 행정안전부 지치법규정보시스템의 내용을 참고로 연구자 정리

또한 각 지자체는 여행업 육성 및 지원을 위하여 행정적·재정적 지원 등 많은 노력을 하고 있다. 강원도와 경기도는 관광객 유치 및 관광산업 육성을 위하여 ‘관광 상품을 개발하고 홍보·판매하는 국내외 여행사⁹⁶⁾⁹⁷⁾’에 대한 행정적·재정적 지원, 경상북도, 인천광역시 및 전라남도는 ‘도내에 내·외국인 관광객을 유치하기 위하여 관광상품을 개발·판매하는 국·내외 여행사⁹⁸⁾⁹⁹⁾¹⁰⁰⁾’에 대한 필요한 지원을 하고 있다. 그리고 광주광역시와 전라북도는 ‘내외국인 단체 여행객을 관내 숙박 업소에 1박 이상 투숙하도록 알선한 경우¹⁰¹⁾¹⁰²⁾(전라북도는 외국인 관광객 유치

96) 『강원도 관광진흥 조례』 제7조(관광객 유치 지원 등) 제1항 1호

97) 『경기도 관광진흥 조례』 제5조(관광객 유치 지원 등) 제1항 1호

98) 『경상북도 관광진흥 조례』 제5조(관광객 유치 여행사 등 지원) 1호

99) 『인천광역시 관광진흥 조례』 제4조(관광객 유치 여행사 등 지원) 1호

100) 『전라남도 관광진흥 조례』 제4조(관광객 유치 여행사 등 지원) 1호

101) 『광주광역시 관광진흥 조례』 제4조(관광객 유치 여행사 등 지원) 1호

102) 『전라북도 관광진흥 조례』 제4조(관광객 유치 여행사 등 지원) 1호

에 한함)’에 예산 범위내 지원, 세종특별자치시는 ‘시의 자원을 활용하여 관광상품을 홍보·판매하는 여행사¹⁰³⁾’에 대하여 관광산업 발전과 지역경제 활성화에 기여한 공로가 인정되는 경우 장려금·포상금 또는 보상금을 지급하고 있다. 충청남도는 ‘단체 외국인 관광객을 도내 숙박업소에 1박 이상 투숙하도록 알선한 국내·외 여행사¹⁰⁴⁾’에 대한 장려금 또는 포상금 지급할 수 있도록 하고 있으며, 충청북도의 경우에는 여행사가 충청북도의 관광 진흥을 위하여 ①단체 외국인 관광객을 도내에 유치한 경우 ②국내·외(도 제외) 수학여행단체를 도내에 유치한 경우 ③관광전세기를 도내에 취항시킨 경우 ④도 관광자원을 활용하여 관광상품을 개발하고 홍보·판매하는 경우 ⑤그 밖에 도지사가 도 관광 진흥을 위하여 지원이 필요하다고 인정하는 경우의 어느 하나에 해당하는 경우 해당연도 예산 범위 내에서 지원¹⁰⁵⁾을 할 수 있도록 하였으며, 또한 외국인 관광객유치 성공에 대한 보상¹⁰⁶⁾을 할 수 있도록 하였다. 특히 경기도의 경우에 코로나19 감염병 확산에 따라 전국 지자체 최초로 『경기도 관광진흥 조례』에 제10조의2(재난발생에 따른 관광사업자 등의 지원)를 신설(2020년 11월 12일, 경기도조례 제6798호)하여 ‘『재난 및 안전관리 기본법』 제3조제1호¹⁰⁷⁾에 따른 재난 발생으로 매출액 감소 등 피해를 입은 관광사업자 등에 대하여 예산의 범위에서 영업을 위한 비용의 전부 또는 일부를 지원’할 수 있도록 하였다.

103) 『세종특별자치시 관광진흥 조례』 제5조(장려금 등 지원) 2항 1호

104) 『충청남도 관광진흥 조례』 제5조(장려금 등 지원) 1호

105) 『충청남도 관광진흥 조례』 제4조(관광객 유치지원 등) 1항

106) 『충청남도 관광진흥 조례』 제11조(외국인 관광객 유치 성공 보상) 1항 ‘도지사는 외국인 관광객 유치 및 외국 관광기업·자본유치에 기여한 공이 크다고 인정되는 민간인, 공무원 및 단체, 전문가에 대하여 예산의 범위 안에서 보상할 수 있으며, 공무원인 경우 인사상 우대할 수 있다.’

107) 『재난 및 안전관리 기본법』 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.
 - 가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(호우), 강풍, 풍랑, 해일(해일), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(황사), 조류(조류) 대발생, 조수(조수), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
 - 나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해

2) 타 지자체 『스마트관광진흥 조례』 현황

우리나라는 각 지자체별 『관광진흥 조례』 외에 <표 4-33>과 같이 『스마트관광진흥 조례』를 제정하여 관광환경 및 관광 트렌드의 변화에 대응하고 있으며, 현재 경상북도, 광주광역시, 울산광역시, 목포시 4개 지자체에서 기존 『관광진흥 조례』 외에 『스마트관광진흥 조례』를 제정하여 운영하고 있다.

<표 4-33> 타 지자체 『스마트관광진흥 조례』 제정 현황

구분	경상북도	광주광역시	목포시	울산광역시	제주특별자치도
목적	○	○	○	○	없음
정의	○	○	○	○	
책무	○	○	○	○	
적용범위		○	○		
스마트관광기본계획 (진흥계획)	○	○	○	○	
관광통계	○	○	○	○	
스마트관광 활성화 지원(사업)	○	○	○	○	
민간참여의 촉진(확대)	○	○	○	○	
업무의 위탁	○	○	○	○	
감독	×	○	○	×	
포상	○	○	○	×	
시행규칙	×	×	×	×	
제정일	2021-07-15	2020-12-28	2021-04-12	2021-09-24	

자료: 행정안전부 지치법규정보시스템의 내용을 참고로 연구자 정리

특히 『스마트관광진흥 조례』에서 공통적으로 ‘스마트관광 생태계 조성 또는 생태계 구현으로 각 지자체의 지속가능한 관광 발전과 활성화를 도모’하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 또한 ‘스마트관광’은 ‘개인이 어떤 곳을 관광할 때 의사소통이나 현지정보와 같은 문제를 스마트폰과 모바일 기술을 이용하여 해결해 가는 관광¹⁰⁸⁾’ 또는 ‘관광에 정보통신기술을 융합하여 관광객에게 맞춤형 서비스를 제공

108) 경상북도 스마트관광진흥 조례 제2조(정의)

하고 관광콘텐츠·인프라를 지속적으로 발전시키는 것¹⁰⁹⁾이며, ‘스마트관광사업’은 공통적으로 ‘관광요소와 기술요소의 융·복합을 통해 관광객을 대상으로 차별화된 경험과 편의, 서비스를 제공하는 사업’이라고 정의하고 있다. 선행연구에서 연구자마다 ‘스마트관광’에 대한 개념을 정의하였지만, 『스마트 관광조례』를 제정하여 ‘스마트관광’과 ‘스마트관광사업’에 대한 정의를 지자체에서 법률적으로 명확하게 하였다는 점은 매우 의미가 크다.

3) 타 지자체 관광트렌드 변화에 따른 관광형태에 대한 조례 현황

2010년에 세계관광기구(UNWTO)는 관광환경과 관광트렌드의 변화에 따른 관광형태의 변화에 대하여 도시관광, 문화관광, 테마파크, 국제회의, 스포츠관광, 모험관광, 해양관광, 크루즈, 생태관광, 농촌관광 등 10대 미래 관광 트렌드를 선정하였다(하경희, 2018). 이러한 관광환경 및 관광트렌드의 변화에 따라 우리나라는 새로운 관광환경 변화에 대응하고 관광트렌드 변화에 따른 관광형태 즉, 해양관광, 생태관광, 농촌관광, 크루즈, 테마파크, 국제회의산업 등을 육성 및 지원하기 위하여 <표 4-34>에서 보는 바와 같이 『해양수산발전기본법』, 『자연환경보전법』, 『도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률』, 『크루즈산업의 육성 및 지원에 관한 법률¹¹⁰⁾』, 『문화예술진흥법』, 『국제회의산업육성에 관한 법률』 등 관련 법률에 근거하여 각 지자체별로 관련 조례를 제정하기도 하였다.

관광환경 변화에 따라 새롭게 등장하는 관광형태에 대하여 각 지자체가 조례를 제정하여 법률적으로 명확하게 정의를 내리고 변화하는 관광 환경에 대응하고자 하는 점은 매우 의미가 크다고 볼 수 있다. 또한 급변하는 관광환경 속에서 관광트렌드는 계속하여 변화하고 있으므로 관광산업에 대한 경쟁력을 가지기 위해서 새로운 관광형태에 대한 법제적인 선제적 대응은 매우 중요한 의미를 가진다.

109) 울산광역시 스마트관광진흥 조례 제2조(정의)

110) 『크루즈산업의 육성 및 지원에 관한 법률』은 법률 제13192호로 2015년 2월 3일에 제정되었다.

<표 4-34> 관광트렌드 변화에 따른 관광 형태

구분	주요 내용(조례를 중심으로)	관련 법제(예시)
해양(레저)관광	<ul style="list-style-type: none"> • ‘해양관광, 해양레저관광’이라 함은 건강·휴양 및 정서생활의 향상을 위한 해양에서의 관광활동을 말하며 해양레저·스포츠 활동을 포함하는 것으로 정의하고 있음(부산광역시, 강원도, 경상북도 조례) • 또한 ‘해양산업 육성 및 지원에 관한 조례’에서 ‘해양산업’을 해운·항만물류, 수산, 조선·해양플랜트, 해양바이오, 해양과학기술개발, 해양환경·방재, 해양관광, 해양레저·스포츠 및 해양정보·금융 관련 산업 그 밖에 해양 및 해양자원의 관리·보전과 개발·이용에 관련된 산업으로 정의하면서 ‘해양관광 및 해양 레저 스포츠 활동을 포함’하고 있음(인천광역시, 부산광역시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 제주특별자치도 조례) 	<ul style="list-style-type: none"> • 『해양수산발전기본법』에 근거하여 『제주특별자치도 해양산업 육성 조례¹¹¹⁾』(2011년 12월 28일 제정) 등 현재 16개 지자체에서 관련 조례가 제정되어 있음(인천광역시, 부산광역시, 경기도, 강원도, 충청남도, 전라남도, 전라북도, 경상북도, 제주특별자치도 등)
생태관광	<ul style="list-style-type: none"> • ‘생태관광’이란 생태계가 특히 우수하거나 자연경관이 수려한 지역에서 자연자산의 보전 및 현명한 이용을 통하여 환경의 중요성을 체험할 수 있는 자연친화적인 관광을 말함(『자연환경보전법』 제2조 18호) 	<p>『자연환경보전법』에 근거하여 각 지자체별로 ‘생태관광 활성화(또는 육성) 및 지원 조례’가 총 22개 제정되어 있음(강원도, 경기도, 경상남도, 경상북도, 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 울산광역시, 전라남도, 전라북도, 제주특별자치도, 충청남도, 충청북도 등)</p>
농촌관광	<p>‘농촌관광’이란 주민들의 주도로 지역자원(자연경관, 문화, 특산물, 역사)을 보전·개발하여 도시민들에게 제공하는 것을 말함(충청남도 금산군, 전라북도 순창군, 경기도 여주시 조례)</p>	<p>『도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률』, 『농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법』 등에 근거하여 현재 3개의 시군에서 농촌관광 활성화(또는 지원) 조례가 제정되어 있음(충청남도 금산군, 전라북도 순창군, 경기도 여주시)</p>
크루즈	<p>‘크루즈산업’이란 크루즈 및 승객과 관련된 재화와 서비스를 통하여 부가가치를 창출하는 산업으로 정의하고 있으며 특히 강원도의 경우에는 크루즈 건조를 포함하고 있음</p>	<p>현재 『크루즈산업육성 및 지원에 관한 법률』에 근거하여 7개의 지자체에서 크루즈산업 육성 및 지원에 관한 조례가 제정되어 있음(강원도, 경기도, 부산광역시, 부안군, 인천광역시, 전라남도, 제주특별자치도)</p>
테마파크	<p>각 지자체의 관광 상품 및 테마에 따라 관광객 유치를 위한 테마파크의 관리 운영에 관한 사항을 정하고 있음(예, 남원시 춘향테마파크, 임실 치즈테마파크 등)</p>	<p>『문화예술진흥법』 등 각 테마별 관련 법률에 근거하여 현재 지자체별 각 주제에 따른 26개의 테마파크 설치 및 운영 조례가 제정되어 있음(예, 장성군 홍길동 테마파크 운영 조례, 보령 머드 테마파크 설치 및 운영 조례 등)</p>

구분	주요 내용(조례를 중심으로)	관련 법제(예시)
국제회의	국제회의산업은 고부가가치 산업으로서 국제회의 유치에 통한 경제적 효과 측면에서 관광지에서의 국제회의산업을 육성 발전시키려는 노력을 하고 있음	『국제회의산업육성에 관한 법률112)』에 근거하여 각 지자체별로 국제회의산업 또는 MICE산업 육성을 위하여 관련 조례가 제정되어 있음

자료: 국회법률정보시스템 및 행정안전부 지치법규정보시스템의 내용을 참고로 연구자 정리

라. 해외 여행업 관련 법제 현황

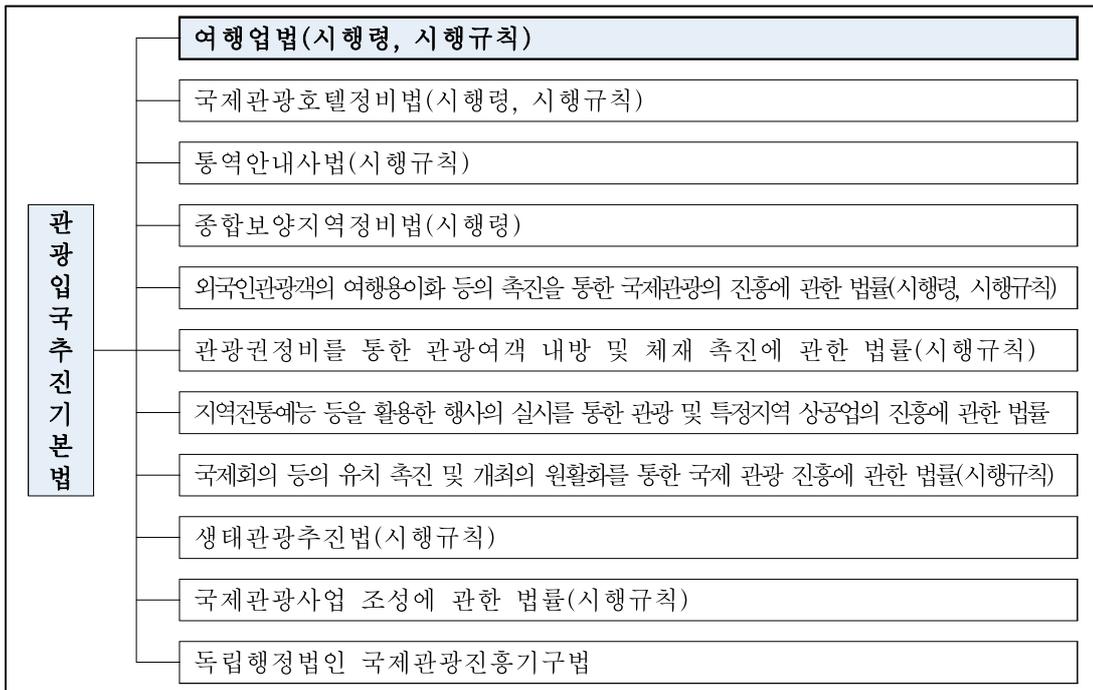
1) 일본의 여행업 관련 법제

일본의 관광법제 체계는 1964년 도쿄올림픽 준비과정에서 정부의 관광 정책을 정비하면서 제정된 『관광기본법』을 개편하면서 『관광입국추진기본법』으로 대체 제정(2006년 12월 13일)하여 관광산업에 대한 정부의 정책추진 체계를 명확히 하였다(문화관광체육부, 2017;二階俊博·中村徹, 2007). 즉, 일본의 관광법제 체계의 특징은 <그림 4-3>에서 보는 바와 같이 『관광입국추진기본법』을 관광정책추진 체계의 기본법으로 하여 업종별, 관광정책별로 개별 법률 및 하위법령(시행령, 시행규칙)을 두고 있다(문화체육관광부, 2017). 관광사업과 관련하여 『여행업법』, 『국제관광호텔정비법』, 『국제회의 등의 유치 촉진 및 개최의 원활화를 통한 국제 관광 진흥에 관한 법률』을 두고 있으며, 외국인관광객 유치와 관련하여 『외국인관광객의 여행용이화 등의 촉진을 통한 국제관광의 진흥에 관한 법률』, 『관광권정비를 통한 관광여객 내방 및 체재 촉진에 관한 법률』, 『국제관광사업 조성에 관한 법률』, 『통역안내사법』, 『종합보양지역정비법』을 두고 있다. 또한 지역관광 활성화를 위하여 『지역전통예능 등을 활용한 행사의 실시를 통한 관광 및 특정지역 상공업의 진흥에 관한 법률』을 두고 있다.

111) 제288회 제주특별자치도의회 제2차 정례회 농수축지식산업위원회 제4차 본회의(2011년 12월 16일)에서 제안자인 구성지 의원은 제안 이유를 ‘해양주권 시대를 맞아 4면의 바다하면서 동북아시아의 중심에 위치해 있는 제주도의 해양산업을 체계적으로 육성·발전시킴으로써 명실상부한 국제자유도시로서의 제주특별자치도의 위상을 높이고 지역경제 활성화와 국가경쟁력 강화에 이바지하고자 조례를 제정하는 것’이라고 하였다.

112) 『국제회의산업육성에 관한 법률』은 1996년 12월 30일에 법률 제5210호로 제정되었다.

<그림 4-3> 일본의 관광법제 체계



자료: 관광법제 개편방안 연구(문화관광체육부, 2017)

일본의 여행업과 관련하여 가장 큰 특징은 ‘여행 업무에 관한 거래의 공정유지, 여행안전의 확보 및 여행자의 편의의 증진¹¹³⁾’을 목적으로 개별 법률인 『여행업법』을 두고 있다. 『여행업법』은 1952년 7월 18일 제정된 『여행알선법(쇼와(昭和)27년 법률 제239호)』을 모법(母法)으로 하고 있으며(박광동, 2012; 森住正明, 2009), 현행¹¹⁴⁾ 『여행업법』의 구성 체계는 <표 4-35>에서 보는 바와 같이 5장, 2절, 120개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 또한 여행업과 관련하여 『여행업법(시행령, 시행규칙)』 외에 여행업법 시행요령, 여행계약규칙, 표준약관¹¹⁵⁾, 기획

113) 『旅行業法』第1條(目的)

この法律は、旅行業等を営む者について登録制度を實施し、あわせて旅行業等を營む者の業務の適正な運営を確保するとともに、その組織する団体の適正な活動を促進することにより、旅行業務に關する取引の公正の維持、旅行の安全の確保及び旅行者の利便の増進を図ることを目的とする。

이 법률은 여행업 등을 영위하는 자에 대해 등록제도를 실시하고, 아울러 여행업 등을 영위하는 자의 업무의 적절한 운영을 확보함과 동시에 그 조직하는 단체의 적절한 활동을 촉진함으로써 여행 업무에 관한 거래의 공정유지, 여행안전의 확보 및 여행자의 편의의 증진을 도모하는 것을 목적으로 한다.

114) 레이와(令和)원년(2019년) 6월14일, 법률 제37호로 개정

115) 모집형 기획여행 표준약관, 수주형 기획여행 표준약관, 수배여행계약 표준약관, 도항수속 대행계약 표준약관, 여행상당계약 표준약관 등 5개 유형의 표준약관이 있다.

여행 광고표시 기준, 모집형 기획여행의 표시에 한 공정경쟁규약 등이 있다(박희주, 2017).

<표 4-35> 일본 『여행업법』의 구성 체계

구분	조문(條文)
제1장 총칙	제1조 (목적) 제2조 (정의)
제2장 여행업 등	제1절 여행업 및 여행업자대리업 제3조 (등록) 제4조 (등록신청) 제5조 (등록의 실시) 제6조 (등록거부) 제6조의2 (등록 유효기간) 제6조의3 (유효기간 갱신 등록) 제6조의4 (변경 등록 등) 제7조 (영업보증금 공탁) 제8조 (영업보증금액 등) 제9조 (영업보증금 추가 공탁 등) 제10조 (거래액의 보고) 제11조 (여행업자 대리업자 사업의 개시) 제11조의2 (여행업무 취급관리자의 선임) 제11조의3 (여행업무 취급관리자 시험) 제12조 ¹¹⁶⁾ (요금 게시) 제12조의2 (여행업 약관) 제12조의3 (표준여행업약관) 제12조의4 (거래조건 설명) 제12조의5 (서면의 교부) 제12조의5의2 (여행업무 취급관리자의 증명서 제시) 제12조의6 (외무원의 증명서 휴대 등) 제12조의7 (기획여행 광고) 제12조의8 (과대광고 금지) 제12조의9 (표지 게시) 제12조의10 (기획여행의 원활한 실시를 위한 조치) 제12조의11 (여정관리 업무를 하는 자) 제12조의12 (등록연수기관의 등록) 제12조의13 (결격조항) 제12조의14 (등록기준 등) 제12조의15 (등록갱신) 제12조의16 (여정관리 연수업무의 실시에 관한 의무) 제12조의17 (등록사항의 변경 신고) 제12조의18 (여정관리 연수업무 규정) 제12조의19 (업무의 휴폐지) 제12조의20 (재무제표 등의 비치 및 열람 등) 제12조의21 (적합명령) 제12조의22 (개선명령) 제12조의23 (등록 취소 등)

구분	조문(條文)
	제12조의24 (장부의 기재) 제12조의25 (보고의 징수) 제12조의26 (출입검사) 제12조의27 (관광청 장관의 여정관리 연수업무 실시) 제12조의28 (공시) 제13조 (금지행위) 제14조 (명의이용 등의 금지) 제14조의2 (기획여행을 실시하는 여행업체 대리) 제14조의3 (여행업자 대리업자의 여행업무 등) 제15조 (사업의 폐지 등) 제15조의2 (여행업자 대리업 등록의 실효) 제16조 (영업보증금에 대한 권리의 승계 등) 제17조 (영업보증금의 환급) 제18조 (영업보증금 부족액의 공탁 등) 제18조의2 (영업보증금의 보관 교체 등) 제18조의3 (업무개선명령) 제19조 (등록 취소 등) 제20조 (등록의 말소 등) 제21조 (여행업자등록부 등의 열람) 제22조 (수수료)
제2절 여행서비스 수배업	제23조 (등록) 제24조 (등록신청) 제25조 (등록의 실시) 제26조 (등록거부) 제27조 (변경 신고 등) 제28조 (여행서비스 준비업무 취급관리자의 선임) 제29조 (준용) 제30조 (서면의 교부) 제32조 (명의이용 등의 금지) 제33조 (여행서비스 수배업무 등의 위탁) 제34조 (여행업자 등에 의한 여행 서비스 수배 대리 등) 제35조 (사업의 폐지 등) 제36조 (업무개선명령) 제37조 (등록 취소 등) 제38조 (등록의 말소) 제39조 (여행서비스 수배업자 등록부 열람) 제40조 (수수료)
제3장 여행업협회	제41조 (지정) 제42조 (업무) 제43조 (사원의 자격 및 가입) 제44조 (사원의 가입 및 탈퇴 보고) 제45조 (민원의 해결) 제46조 (여행업무 및 여행서비스 준비업무 연수) 제47조 (변제 업무 보증금의 공탁) 제48조 (변제 업무 보증금의 환급)

구분	조문(條文)
	제49조 (변제 업무 보증금 분담금의 납부 등) 제50조 (환급충당금의 납부 등) 제51조 (변제 업무 보증금의 반환 등) 제52조 (변제 업무 보증금 준비금) 제53조 (영업보증금 공탁 면제) 제54조 (보증 사원이 되었을 경우 영업 보증금의 반환 등) 제55조 (보증사원의 여행업 약관 기재사항) 제56조 (변제 업무 규약의 인가) 제57조 (사업계획 등) 제58조 (임원의 선임 및 해임) 제59조 (감독 명령) 제60조 (지정 취소) 제61조 (지정의 취소 등의 경우 영업 보증금의 공탁 등) 제62조 (지정 취소 등의 경우의 변제 업무) 제63조 (지정 취소 등의 경우의 변제 업무 보증금 등의 교부)
제4장 잡칙	제64조 (의견 청취) 제65조 (청문의 특례) 제66조 (경과조치) 제67조 (도도부현이 처리하는 사무) 제68조 (단체의 신고) 제69조 (시험사무의 대행) 제70조 (보고징수 및 출입검사) 제71조 (법령 위반행위를 한 자의 성명 등의 공표) 제72조 (소비자청 장관에게 자료 제공 등) 제73조 (국토교통성령에의 위임)
제5장 벌칙	제74조 1년 이하의 징역 또는 백만원 이하의 벌금 또는 병과 규정 제75조 1년 이하의 징역 또는 삼십만원 이하의 벌금 규정 제76조 6개월 이하의 징역 또는 오십만원 이하의 벌금 또는 병과 규정 제77조 백만원 이하의 벌금 규정 제78조 오십만원 이하의 벌금 규정 제79조 삼십만원 이하의 벌금 규정 제80조 삼십만원 이하의 벌금 규정 제81조 삼십만원 이하의 벌금 규정 제82조 양벌규정(면책 조항 없음) 제83조 이십만원 이하의 과료 규정

부칙

자료: 법제처 세계법제정보센터의 내용을 참고로 연구자 정리

116) 旅行業法 第十二條(料金の揭示) 旅行業者は、事業の開始前に、旅行者から收受する旅行業務の取扱いの料金(企画旅行に係るものを除く。)を定め、これをその營業所において旅行者に見やすいように揭示しなければならない。これを変更するときも、同様とする。
여행업법 제12조(요금 게시) 여행업자는 영업개시전에 여행자로부터 수수할 여행업무의 수수료금(기획여행과 관련된 것은 제외)을 정하고 이를 그 영업소에 여행자가 보기 쉽게 게시하여야 한다. 이를 변경할 때도 마찬가지이다.

주요 내용을 살펴보면 첫째, 일본의 여행계약은 여행목적지 및 일정, 여행자가 제공 받을 운송 또는 숙박서비스의 내용, 여행자가 여행업자에게 지급해야 할 여행 대금 등의 여행계획을 여행업자가 작성하여 실시하는 ‘기획여행계약¹¹⁷⁾과 여행자가 여행을 계획하고, 여행업자가 여행자로부터 의뢰를 받아 운송 및 숙박 서비스에 대한 수배를 개별적으로 행하고 수수료를 받는 ‘수배여행계약¹¹⁹⁾의 2종류로 규정(여행업법 제2조 제4항 및 제5항)되어 있다(鹿野菜穂子, 2007; 中里眞; 2010; 浦本眞希, 2015). 특히 기획여행은 사전에(모집형) 또는 여행자로부터 의뢰를 받아(수주형), 여행에 관한 계획을 작성함과 동시에 운송 또는 숙박 서비스 제공에 관련된 계약을 자기의 책임 아래 체결¹²⁰⁾하는 것으로서, 기획여행계약은 2004년(平成 16년) 5월 27일 『여행업법』의 개정으로 신설되었으며(이귀자, 2020), 표준여행업약관에서 기획여행계약은 모집형(패키지투어)과 수주형(주문맞춤식)으로 규정하고 있다(이귀자, 2020).

둘째, 여행업자는 업무의 범위에 <표 4-36>과 같이 제1종 여행업자, 제2종 여행업자, 제3종 여행업자, 여행업자 대리업자로 구분된다¹²¹⁾. 특히 일본은 여행업자 및 여행업대리업자와 여행 업무에 관하여 거래한 여행자를 보호하기 위하여 여행업협회에 가입하지 않은 여행업자 및 여행업 대리업자와 여행 업무에 관해서 거래를 한 여행자가 그 거래에 의해 생긴 채권에 대하여 여행업자가 국가에 공탁한 영업보증금으로부터 일정한 범위에서 여행자에게 변제하는 제도¹²²⁾로서

117) 旅行業法 第二條(定義)

4 この法律で「企画旅行契約」とは、第一項第一号、第二号及び第八号（同項第一号に係る部分に限る。）に掲げる旅行業務の取扱いに關し、旅行業を營む者が旅行者と締結する契約をいう。

4 이 법률에서 「기획여행계약」란, 제1항 제1호, 제2호 및 제8호(동항 제1호에 관한 부분에 한한다)에 열거한 여행업무의 취급에 관해, 여행업을 영위하는 자가 여행자와 체결하는 계약을 말한다.

118) 浦本眞希(2015)는 계획성과 포괄요금성의 유무에 따라 기획여행계약과 수배계약여행으로 결정된다고 한다.

119) 旅行業法 第二條(定義)

5 この法律で「手配旅行契約」とは、第一項第三号、第四号、第六号（同項第三号及び第四号に係る部分に限る。）、第七号（同項第三号及び第四号に係る部分に限る。）及び第八号（同項第三号及び第四号に係る部分に限る。）に掲げる旅行業務の取扱いに關し、旅行業を營む者が旅行者と締結する契約をいう。

5 이 법률에서 「수배여행계약」란, 제1항 제3호, 제4호, 제6호(동항 제3호 및 제4호에 관한 부분에 한한다), 제7호(동항 제3호 및 제4호에 관한 부분에 한한다.) 및 제8호(동항 제3호 및 제4호에 관한 부분에 한한다)에 열거한 여행업무의 취급에 관해, 여행업을 영위하는 자가 여행자와 체결하는 계약을 말한다.

120) 일본 국토교통성 관광청 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp>)

121) 일본 『여행업법』에서는 여행업 및 여행업자대리업 외에 제23조 내지 40조에서 여행업의 한 종류로서 ‘보수를 받고 여행업자를 위하여 여행자에 대한 운송 등 서비스 또는 운송 등 관련 서비스를 제공하는 자와 대리하여 계약 체결 또는 중개행위를 하는 여행서비스 수배업’을 규정하고 있다.

‘영업보증금공탁제도¹²³⁾’를 운영하고 있으며, 또한 여행업협회에 가입한 경우, 여행업협회는 영업보증금의 공탁을 대신하여 영업보증금의 1/5의 해당하는 금액을 변제업무보증금으로 공탁하고, 회원들 간의 영업보증금을 서로 연대보증 할 수 있도록 하여 여행업자가 의무화되어 있는 영업보증금 공탁의 부담을 경감하고자 하는 ‘변제업무보증금공탁제도¹²⁴⁾’를 운영하고 있다.

그리고 소비자의 권리 보호 및 분쟁의 최소화¹²⁵⁾를 위하여 여행업자 또는 여행업자 대리업자는 영업소별로 1인 이상 해당 영업소에서의 여행 업무에 관하여 그 거래와 관련된 거래조건의 명확성, 여행에 관한 서비스(운송 등 서비스 및 운송 등 관련 서비스) 제공의 확실성, 기타 거래의 공정, 여행의 안전 및 여행자의 편의를 확보하기 위한 ‘여행업무 취급관리자¹²⁶⁾’를 선임하여야 하며, 여행업무 취급관리자로 선임한 자 모두가 제6조 제1항 제1호 내지 제6호의 여행업 등록거부 사유 중 어느 하나에 해당하거나 선임한 자 모두가 결여되는 경우에 새로 여행업무 취급관리자를 선임할 때까지는 그 영업소에서 여행 업무에 관한 계약 체결을 할 수 없도록 하고 있다. 또한 여행서비스수배업의 경우에도 ‘여행서비스 수배업무 취급관리자¹²⁷⁾’를 선임하도록 하고 있다.

122) 박광동(2012). 일본 여행업법과 우리나라 여행업 법안에 대한 고찰. 『법학논총』.36(1), p.382.

123) ‘영업보증금제도’와 관련하여 일본 『여행업법』 제7조(영업보증금 공탁), 제8조(영업보증금액 등), 제9조(영업보증금 추가 공탁 등), 제16조(영업보증금에 대한 권리의 승계 등), 제17조(여행보증금의 환급), 제18조(영업보증금 부족액의 공탁 등), 제18조의2(영업보증금의 보관 교체 등)에서 규정하고 있다.

124) ‘변제업무보증금제도’와 관련하여 일본 『여행업법』 제47조(변제 업무 보증금의 공탁), 제48조(변제 업무 보증금의 환급), 제49조(변제 업무 보증금 분담금의 납부 등), 제50조(환급충당금의 납부 등), 제51조(변제 업무 보증금의 반환 등), 제52조(변제 업무 보증금 준비금), 제53조(영업보증금 공탁 면제), 제54조(보증 사원이 되었을 경우 영업 보증금의 반환 등)에서 규정하고 있다.

125) 박광동(2012). 전계논문, p389.

126) 『여행업법』 제11조의2(여행업무 취급관리자의 선임), 제11조의3(여행업무 취급관리자 시험)

127) 『여행업법』 제28조는 여행서비스수배업의 경우, 영업소별로 1인 이상 해당 영업소에서의 여행서비스수배업무에 관하여 거래와 관련된 거래조건의 명확성, 여행에 관한 서비스 제공의 확실성 및 그 밖에 거래의 공정, 여행의 안전 및 여행자의 편의를 확보하기 위하여 ‘여행서비스 수배업무 취급관리자’의 선임을 규정하고 있다.

<표 4-36> 일본 여행업의 등록제도

구분	등록행정청	업무범위				등록요건		
		기획여행			수배 여행	영업 보증금	기준 자산 (단위:엔)	여행업무 취급관 리자의 선임
		모집형		수주형				
		해외	국내					
제1종	관광청장관	○	○	○	○	7000만 (1,400만)	3,000만	필요
제2종	주된 영업소의 소재지를 관할하는 도도부현지사	×	○	○	○	1,100만 (220만)	700만	필요
제3종	주된 영업소의 소재지를 관할하는 도도부현지사	×	△ (근처 시정촌)	○	○	300만 (60만)	300만	필요
여행업 자 대리업	주된 영업소의 소재지를 관할하는 도도부현지사	여행업자로부터 위탁받은 업무				불필요	-	필요

자료: 일본 국토교통성 관광청 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp>)를 참고로 연구자 정리

셋째, 여행업무 또는 여행서비스 수배업무에 관한 거래의 공정유지, 여행안전의 확보 및 여행자 편의 증진과 법령위반행위에 의한 피해의 발생 또는 확대를 방지, 거래의 공정을 확보하기 위하여 법령위반 행위자의 성명 또는 명칭 등을 일반에게 공표할 수 있도록 하고 있다¹²⁸⁾.

넷째, 여행업협회의 업무¹²⁹⁾에 대한 상세한 규정을 두고 있다. 그 내용으로서는 여행자 및 여행에 관한 서비스를 제공하는 자로부터의 여행업자 등 또는 여행서비스 수배업자가 취급한 여행업무 또는 여행서비스 수배업무에 대한 고충의 해결(제42조 1호), 여행업무 또는 여행서비스 수배업무 취급에 종사하는 자에 대한

128) 旅行業法 第七十一條(法令違反行爲を行つた者の氏名等の公表)

여행업법 제71조(법령 위반행위를 한 자의 성명 등의 공표)

129) 旅行業法 第四十二條 旅行業協會は、次に掲げる業務をこの章に定めるところにより適正かつ確實に實施しなければならない。

- 一 旅行者及び旅行に關するサービスを提供する者からの旅行業者等又は旅行サービス手配業者の取り扱つた旅行業務又は旅行サービス手配業務に對する苦情の解決
- 二 旅行業務又は旅行サービス手配業務の取扱いに従事する者に對する研修
- 三 旅行業務に關し社員である旅行業者又は当該旅行業者を所屬旅行業者とする旅行業者代理業者と取引をした旅行者に對しその取引によつて生じた債權に關し弁濟をする業務 (以下「弁濟業務」という。)
- 四 旅行業務又は旅行サービス手配業務の適切な運營を確保するための旅行業者等又は旅行サービス手配業者に對する指導
- 五 旅行業務及び旅行サービス手配業務に關する取引の公正の確保又は旅行業、旅行業者代理業及び旅行サービス手配業の健全な發達を圖るための調査、研究及び廣報

연수(제42조 2호), 여행업무에 관해 사원인 여행업자 또는 해당 여행업자를 소속 여행업자로 하는 여행업자 대리업자와 거래를 한 여행자에 대해 그 거래로 인해 발생한 채권에 관해 변제하는 업무(제42조 3호), 여행업무 또는 여행서비스 수배업무의 적절한 운영을 확보하기 위한 여행업자 등 또는 여행서비스 수배업자에 대한 지도(제42조 4호), 여행업무 및 여행서비스 수배업무에 관한 거래의 공정 확보 또는 여행업, 여행업자 대리업 및 여행서비스 수배업의 건전한 발달을 도모하기 위한 조사, 연구 및 홍보(제42조 5호)를 규정하고 있다. 특히 여행업협회는 여행자 또는 여행업자의 민원해결의 창구로서 민원에 대한 상담, 조사, 설명 요구 및 자료 제출 요구를 하여 원만한 민원 해결을 할 수 있도록 규정¹³⁰⁾하고 있다.

마지막으로 여행업법 제82조¹³¹⁾는 업무에 관한 위법행위에 대하여 양벌 규정을 두어 법인의 대표자 또는 법인이나 개인의 대리인, 사용인 및 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 위반행위를 한 경우에 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대해서도 벌금형을 과하도록 하고 있다.

2) 중국의 여행업 관련 법제

중국의 관광법제 체계는 ‘관광객과 관광업자의 권익 보호 및 관광시장 질서를 규범화하고 관광자원의 보호 및 합리적 이용, 관광사업의 지속적이고 건강한 발전을 촉진¹³²⁾’하기 위하여 2013년 4월 25일 제12기 전국인민대표대회 상무위원회 제2차 회의에서 제정된 『중화인민공화국여유법(中華人民共和國旅遊法)(이하 『여유법』 133)134)이라 한다』을 기본법으로 하고 있으며, 총 10장, 112개 조문으로

130) 旅行業法 第四十五條(苦情の解決) 여행업법 제45조(민원해결)

131) 旅行業法 第八十二條 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者がその法人又は人の業務に關し第七十四條又は第七十六條から第七十九條までの違反行爲をしたときは、行爲者を罰するほか、その法人又は人に對しても、各本條の罰金刑を科する。

여행업법 제82조 법인의 대표자 또는 법인이나 개인의 대리인, 사용인 및 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제74조 또는 제76조부터 제79조까지의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대해서도 각 본조의 벌금형을 과한다.

132) 旅遊法 第一條(目的) 爲保障旅游者和旅遊經營者的合法權益，規範旅游市場秩序，保護和合理利用旅游資源，促進旅游業持續健康發展，制定本法。

여유법 제1조(목적) 관광객과 관광업자의 권익 보호 및 관광시장 질서를 규범화하고 관광자원의 보호와 합리적 이용, 관광사업의 지속적이고 건강한 발전을 촉진하기 위하여 본법을 제정한다.

133) 여유(旅遊)는 사전적 의미로는 여행 또는 관광이라는 의미로 사용하고 있으며, 김명아(2014)의 ‘중국의 여행 관련 법제에 관한 연구’ 및 김정진(2014)의 ‘중국 여행법<旅遊法>의 주요 내용과 쟁점’에서 『여유법』을 『여행법』으로 다루고 있으므로 본 연구에서는 주로 여행이라는 의미로 정의하기로 한다.

구성되어 있다.

중국의 여행업 관련 주요 법규로는 <표 4-37>과 같이 현재 『여유법』, 『여행사조례』, 『여행사조례 실시세칙』, 『관광가이드 관리조례』, 『중국공민 출국 여유 관리방법』 등이 있으며 특히 『여유법』은 소비자로서의 약자인 여행자의 권리 보호, 무자격가이드 난립 방지 및 덤핑 여행상품 판매 금지를 통한 여행업의 건전성 확보(叶海玲, 2013; 兀婷兀晶, 2013; 李倩倩, 2013), 분쟁 처리 및 해결 방법을 명문화하는 등 여행업의 기본법적인 성질을 가지고 있다(김정진, 2014; 宋强, 2013).

<표 4-37> 중국 여행업 관련 주요 법규 현황(제정 및 폐지)

법규	제정	폐지사유	비고
(폐지)가이드관리입시규정	1987.12.01	관광가이드 관리조례 제정	
(폐지)여행사관리조례	1996.10.15	여행사조례 제정	
(폐지)중국공민비자출국관광관리입시방법	1997.07.01	중국공민출국여유관리방법 제정	
관광가이드 관리조례	1999.05.14		제정
(폐지)여행사관리조례실시세칙	2001.12.27	여행사조례 실시세칙 제정	
중국공민 출국 여유 관리방법	2001.12		제정
여행사조례¹³⁴⁾	2009.01.21		제정
여행사조례 실시세칙	2009.04.02		제정
중화인민공화국여유법	2013.04.25		제정

<표 4-38>에서 보는 바와 같이 『여유법』의 가장 큰 특징은 여행자의 권익 보호 및 여행사의 의무, 여행의 안전, 분쟁 해결 방법에 대하여 구체적으로 명문화하였다는 것이다. 특히 『여유법』은 전체 10장 중에서, 제2장(여행자), 제4장(여행사), 제5장(여행서비스 계약), 제6장(여행안전), 제8장(여행분쟁처리)에서 여행자의 권익보호를 매우 강조하고 있다.

134) 2013년 10월 26일 제12기 전국인민대표대회 상무위원회 제2차 회의에서 제정, 2016년 11월 7일 제12기 전국 인민대표대회 상무위원회 제24차 회의에서 개정되고, 현행 『여유법』은 2018년 10월 26일 주석령 제16호로 개정되었다.

135) 『여행사조례』는 『여유법』보다 먼저 제정되었지만 『여유법』에 저촉되지 않는 한 여행사를 규제하는 가장 직접적인 근거가 된다(김명아, 2014).

<표 4-38> 『중화인민공화국여유법(中華人民共和國旅遊法)¹³⁶⁾』의 구성 체계

구분	조문	주요 내용
제1장 총칙	제1조 (목적)	<ul style="list-style-type: none"> • 관광객과 관광업자의 합법적인 권익 보호 • 관광시장 질서의 규범화 • 관광자원의 보호 및 합리적 이용 • 관광사업의 지속적이고 건강한 발전 촉진
	제2조	적용 범위
	제3조 (국가의 책무)	<ul style="list-style-type: none"> • 관광산업의 발전 • 관광 공공서비스 개선 • 관광객 권리보호
	제4조	조화로운 관광개발, 관광자원의 효과적인 보호 및 합리적 이용, 공공재(공익성)로서의 인식 등
	제5조	관광업의 지원 및 격려, 포상(인센티브)
	제6조	국가의 관광산업진흥을 위한 표준 및 규칙 제정, 산업 및 지역 독점 금지, 관광사업자의 책무
	제7조	관광산업 발전을 위한 통합 및 조정, 관리 감독 등 국무원 및 지방정부의 책무
	제8조	법에 의한 관광산업조직(기구)의 자율 관리
제2장 여행자	제9조	(1항)여행사의 여행상품 및 서비스에 대한 자주적 선택권 및 강제적인 거래행위에 대한 거부권 (2항)여행자의 구매 상품 및 서비스에 대한 알 권리 (3항)여행업자에 대하여 약정에 따른 상품 및 서비스 요구권 *관광지에서의 강제구매 및 의무구매 행위 거부
	제10조	여행자의 인격 존엄, 민족적 풍속 및 종교·신앙에 대한 존중
	제11조	사회적 약자(환자, 노인, 미성년자 등)에 대한 혜택과 우대 등 배려
	제12조	(1항)여행자의 신변, 재산의 안전에 위협을 겪는 경우 구조 및 보호 요청권 (2항)여행자의 신변, 재산의 안전에 침해를 받은 경우 법에 따른 배상권
	제13조 (여행자의 의무)	사회공공질서 및 사회공중도덕 준수, 지역의 풍속습관 존중, 문화전통과 종교 신앙 존중, 여행자원 보호, 생태 환경 보호, 선진적 관광행위 규범 준수
	제14조	타인의 관광 활동 방해 금지, 여행업자 및 종사자의 합법적인 권익 침해 금지
	제15조	(1항)여행자의 건강정보 고지의무, 안전경고규정 준수 의무 (2항)국가의 여행 제한 조치 또는 여행사의 안전예방과 응급조치에 대한 협조 의무 (3항) 제1항~제2항 위반에 따른 법적 책임
	제16조	(1항)해외여행객에 대한 불법체류 및 단체 이탈 금지 (2항)입국여행객에 대한 불법체류 및 단체 이탈 금지 *여행사의 신고의무 → 『여행사 조례』 제40조
제3장 관광계획과 촉진	제17조~제27조	<ul style="list-style-type: none"> • 국무원 및 현급이상 지방인민정부 등의 국가경제사회 발전계획에 따라 관광개발계획의 수립 및 지원에 대한 사항 등

136) 2018년 10월 26일 주석령 제16호로 개정

구분	조문	주요 내용
제4장 여행사	제28조	<ul style="list-style-type: none"> 여행사 설립 및 영업행위를 위한 여행주관부서의 허가 취득 및 관련 법률에 따른 등기 → 『여행사 조례』 제6조 여행사 설립을 위한 필수 조건 1)고정적인 사업장 2)필요한 여업시설 3)규정에 따른 등록자본 4)필요한 영업관리인과 여행가이드 5)법률 및 행정법규에서 정하는 조건 → 『여행사 조례』 제2장 ‘여행사의 설립과 변경’에서 구체적으로 규정, 조례 제6조
	제29조	(1항)여행사의 영업행위 종류(국내여행, 출국여행(해외여행), 국경지역여행, 입국여행, 기타) 정의 (2항)출국(해외)여행, 국경지역여행은 국무원에서 정한 영업허가증을 취득해야 해야 함 → 『여행사 조례』 제9조
	제30조	여행사 허가권 임대 금지 및 타 여행사 불법 이전 금지
	제31조	여행서비스 품질보증금 납부 → 『여행사 조례』 제13조~제20조
	제32조	여행사의 모객, 조직 등을 위한 정확한 정보 제공 및 허위광고 금지 → 『여행사 조례』 제24조, 제29조
	제33조	여행사와 종사원의接客 시 법규 및 사회공중 도덕에 반하는 방문, 참여 등 활동 금지
	제34조	여행사의 상품 구성 시 자격을 갖춘 공급업체의 상품 및 서비스 구매의무
	제35조	(1항)비합리적인 저가의 여행상품 판매 금지 및 쇼핑 또는 별도의 여행 항목을 통한 수수료 등 부당 이익 수취 금지 (2항)모객 시 구체적 쇼핑장소 지정 금지, 별도 요금 항목 추가 금지 *덤핑 금지 조항: 『여행사 조례』 제27조
	제36조~제41조(여행가이드)	<ul style="list-style-type: none"> 단체 해외여행 또는 단체 입국여행의 경우, 전체 일정 동안 인솔자 또는 관광가이드 동반 → 『여행사 조례』 제30조~제31조 여행가이드 자격증 신청 및 취득 요건, 여행사 가이드 고용 및 근로계약(→ 동 조례 32조), 여행사 가이드의 의무 및 금지사항(→ 동 조례 33조) 등 * 『관광가이드 관리조례』에서 구체적으로 규정하고 있음
	제42조	관광지 개방에 대한 조건
	제43조	공공자원 기반 및 공익성 관광지의 요금제
	제44조	경관구역의 요금제
	제45조	관광객수에 대한 조정 및 조치
	제46조	도시 및 농촌주민의 자가 주택을 이용한 영업에 대한 관리
	제47조	고위험(고공, 고속, 수상, 잠수 등) 관광사업에 대한 운영 허가
	제48조 ¹³⁷⁾	온라인 여행사에 대한 허가 및 운영
	제49조	여행객을 위한 교통, 숙박, 음식점, 오락 등의 서비스를 제공하는 사업자의 법 규정 및 계약에 따른 의무 이행
	제50조	품질표준등급에 대한 사항
	제51조	여행사업자의 뇌물 수수 금지
	제52조	여행자의 개인 정보 비밀 준수
제53조	도로관광객사업자에 대한 준수사항	
제54조	관광지 숙박업자가 사업이나 장소의 일부를 숙박, 음식,	

구분	조문	주요 내용
제5장 여행서비스 계약		쇼핑, 관광 등에 종사하는 경우, 실제 사업자의 사업행위로 인한 관광객 피해에 대한 연대 책임
	제55조	여행자의 불법체류 및 단체 이탈(제16조)에 대한 보고 의무 → 『여행사조례』 제40조
	제56조	고위험 사업자에 대한 책임보험 실시
	제57조	여행사의 여행객과의 여행계약 체결 → 『여행사 조례』 제28조
	제58조	(1항)패키지여행(기획여행상품)계약의 서면 체결 및 내용 1)여행사와 여행객에 대한 기본정보 2)여행 일정 3)최소 인원수 4)교통·숙박·식사 등 여행서비스 제공 및 기준 5)관람·오락 등 여행 프로그램의 구체적인 내용 및 시간 6)자유시간 제공 7)여행경비 및 지불기한과 방법 8)위약 책임과 분쟁해결 방법 9)법규 및 기타 쌍방 협의 사항 (2항)상기한 2)~8)의 상세 설명 의무
	제59조	여행 시작전 여행자에게 여행일정 제공 의무
	제60조	대행(대리) 여행사에게 여행상품 판매 시, 여행계약서에 포함 사항 (1항)위탁사와 대리사의 정보 (3항)가이드 서비스 비용 등
	제61조	단체여행에 대한 상해 보험 가입 제시
	제62조	• 기획여행계약 체결 시 고지의무 및 내용 1)여행객이 여행일정에 참가하기 부적합한 경우 2)여행 중 안전주의사항 3)여행사의 법적 책임 감면 사항 4)여행객이 주의해야 할 사항: 여행목적지 법률, 법규, 풍속, 관습, 종교금기, 중국법에 따른 참가 금지 활동
	제63조	(1항)여행사의 약정 인원 미달 시 계약 해제(해지) 가능, 단, 국내여행은 7일전, 해외여행은 30일전 통보 (2항)약정 인원 미달로 여행이 불가능한 경우, 여행객의 서면 동의를 받고 다른 여행사로 위탁 가능함. 기획여행사는 여행객에 대하여, 위탁받은 여행사는 기획여행사에 책임을 져야 함. 여행객이 부동의 시 계약 해지 가능 (3항)약정 인원 미달로 인한 계약 해지의 경우, 기획여행사는 여행객에게 모든 수취비용 반환
	제64조	여행 일정 시작 전 여행객은 제3자에게 권리 의무 이전(양도) 가능하며, 이 경우 여행사는 정당한 이유 없이 거부 불가능하며, 증가(추가)된 비용은 여행사와 제3자가 부담
	제65조	여행 일정 끝나기 전 여행객이 계약을 해지하는 경우, 여행사는 여행객에게 필요비용 공제 후 반환
	제66조	(1항)여행객의 사정으로 인한 여행사의 계약 해지 사유 1)다른 여행객에게 건강과 안전을 위협할 수 있는 전염병 등과 같은 질병에 걸린 경우 2)공공안전을 위협할 물품을 휴대하고 관련 부처로 이관 처리하는 것에 부동의 하는 경우 3)위법 또는 사회적 공중도덕에 위반하는 활동을 하는 경우 4)다른 여행객의 권익을 침해하는 활동을 하고, 활동 중지 권고를 듣지 아니하고 제지할 수 없는 경우 5)법률에서 규정한 기타 사항 (2항)(1항)에 의한 계약 해지의 경우, 필요비용 공제 후 여행자에게 반환 및 여행사에 대한 손실 발생 시 여행자의 책임

구분	조문	주요 내용
	제67조	불가항력으로 여행 일정에 영향을 미치는 경우 처리방법
	제68조	여행일정 중 계약을 해지하는 경우, 여행객의 출발지 또는 지정한 합리적인 장소로의 귀환에 대한 여행자의 협조 의무 및 여행사의 귀환비용 부담
	제69조	여행사의 기획여행계약 의무 이행 및 여행일정 무단 변경 금지
	제70조	여행사의 계약상 의무 불이행 시 손해배상 책임
	제71조	지사 및 이행보조인 책임에 대한 여행사의 구상권
	제72조	여행자의 여행사, 이행보조인에 대한 손해배상 책임
	제73조	여행자의 일정 변경 요청에 따른 비용에 대한 처리 → 증가 시 여행자의 부담, 감소 시 여행자에게 반환
	제74조	(1항)여행자의 위탁에 따른 교통, 숙박, 음식, 유람, 오락 등 관광서비스 제공 및 여행사 귀책사유로 인한 손해배상 책임 (2항)합리적이고 실행 가능한 여행서비스 제공 및 정보의 적시성·정확성
	제75조	계약에 따른 숙박업자의 숙박서비스 제공 의무
	제6장 여행 안전	제76조
제77조		여행지의 안전위험 제시(공시) 제도
제78조		(1항)현급이상 인민정부의 응급관리체계에 응급관리 포함 및 돌발사건(상황)에 대한 대응체계 수립 (2항)돌발사건(상황) 발생에 대한 인민 정부 등 구조조치 시행의무 및 여행객의 출발지 또는 지정장소로 이동을 위한 지원 조치
제79조		(1항)여행사업자에 대한 안전생산관리, 소방안전관리에 대한 법률·법규와 국가기준·업계기준의 엄격한 이행, 여행객에 대한 안전보호제도, 긴급상황 대응대비책 마련 (2항)여행사업자의 종사원들에 대한 정기적인 응급구조 기술 훈련 실시, 제공 서비스에 대한 안전점검, 검사 및 평가 실시, 위험발생 방지를 위한 필요한 조치 (3항)사회적 약자에 대한 안전 대책 마련
제80조		여행사업자의 여행자에 대한 명시적 사전설명 사항
제81조		돌발사건(상황) 또는 여행안전사고 발생에 대한 사업자의 필요한 구조 및 조치, 보고의무 이행, 여행객에 대한 적절한 조치
제82조		(1항)여행자의 신체, 재산, 안전 위험발생 시 사업자, 관할 정부, 관련기관에 대한 구조 요청권 (2항)해외여행자의 주재기관에 대한 협조 및 보호 요청권
제83조		현급이상 인민정부 관광주관 부서의 관광시장에 대한 감독 및 관리
제7장 여행 감독 및 관리	제84조	(1항)법률 위반에 대한 감독 관리대상자의 비용 수취 (2항)주관부서 및 실무자의 관광 경영 활동 금지
	제85조	감독 및 검사권
	제86조	(1항)감독 및 검사에 대한 감독 및 검사 대상자의 거부권 (2항)감독 및 검사인의 피감자에 대한 영업비밀, 개인정보의 비밀 유지의무
	제87조	감독 및 검사 대상자의 협조의무

구분	조문	주요 내용
	제88조	감독 감사 및 민원에 대한 법규 위반행위에 대한 즉시 처리 및 해당하지 않는 사항에 대한 관련 부서로의 통지 및 이관
	제89조	위법행위 처리정보 공유체계 구축
	제90조	법률, 행정법규, 정관에 따른 경영규범 및 서비스표준 제정, 경영행위와 서비스질에 대한 자율관리, 직업도덕 교육, 업무훈련 및 종사자의 자질 제고 등 관광 조직의 준수사항
제8장 여행 분쟁처리	제91조	현급 이상 인민정부의 종합관광민원처리기관 지정 및 설치, 민원접수기관의 즉시 업무처리, 해당부서로의 이관처리, 민원인에게 고지의무
	제92조	분쟁 해결 방법 명문화 1)쌍방 협의 2)소비자협회, 관광민원처리기관 또는 조정 기관에 조정 신청 3)관광사업자와의 중재 협의에 따른 중재기관에 중재 신청 4)인민법원에 소제기
	제93조	여행객과 사업자 간 분쟁 발생 시 자의에 기초하여 법에 따라 당사자 간 분쟁 조정
	제94조	다수의 여행객과 사업자간 분쟁발생시 대표자 선발을 통한 해결
제9장 법적 책임	제95조	(1항)허가 없이 여행사를 운영하는 자의 책임 (2항)여행사 허가증 대여 또는 불법양도에 대한 책임
	제96조	1)단체여행의 경우 인솔자, 여행가이드 미배치에 대한 책임 2)미자격 인솔자, 여행가이드 배치에 대한 책임 3)임시 가이드에 대한 비용 미지급에 대한 책임 4)가이드에게 대금요구 및 비용 수취에 대한 책임
	제97조	아래 사항에 대한 행정처분(영업 정지, 허가 취소, 벌금 등) 1)허위광고 2)불합격(부적합) 공급업체에 대한 상품 및 서비스 주문 3)책임보험 미가입
	제98조	영업 정지, 허가 취소, 벌금 등 행정처분
	제99조	영업 정지, 허가 취소, 벌금 등 행정처분
	제100조	1)여행중 무단 일정 변경으로 인한 여행자의 권익 손해에 대한 책임 2)계약이행 거부에 대한 책임 3)여행자의 서면 동의 없는 다른 여행사로의 이행 위탁에 대한 책임
	제101조	법률, 법규위반 및 사회 공중도덕 위반하는 프로그램 제공 및 참여에 대한 책임
	제102조	1)자격 미취득 가이드, 미자격 인솔자에 대한 책임 2)불법적으로 가이드가 업무 수행 3)불법적으로 여행자에게 팁을 받은 경우 여행가이드 또는 인솔자 책임
	제103조	행정처분을 받은 여행사의 면허 및 가이드에 대한 재신청 기간 및 조치 사항
	제104조	여행사업자의 뇌물 수수에 대한 책임
	제105조	개방 조건에 부합하지 관광지 개방에 대한 책임
	제106조	규정에 위반하여 입장료 또는 요금 인상에 대한 책임

구분	조문	주요 내용
	제107조	관광사업자가 안전생산관리 및 소방안전관리에 관한 법률, 규정 또는 국가기준, 산업기준을 위반하는 경우의 책임
	제108조	규정을 위반한 여행사업자와 종사자에 대한 신상 공개
	제109조	주관부서 및 유관부서 실무자의 감독 관리 중 직권남용, 직무유기, 부정행위 등에 대한 책임
	제110조	본법 규정에 위반하여 범죄를 구성하는 자의 형사책임
제10장 부칙	제111조	용어 정의
	제112조	시행일

자료: 법제처 세계법제정보센터(<https://world.moleg.go.kr/>)의 내용을 참고로 연구자 정리

『여유법』 제2장(여행자)에서는 여행자의 권리와 의무 및 책임에 대한 사항, 사회적 약자에 대한 배려 등에 대하여 규정하고 있는데, 여행객의 권리와 관련하여 제9조 내지 제12조에서 규정하고 있으며, 그 주요 내용으로는 관광지에서의 강제 구매 및 의무 구매 행위를 거부할 수 있도록 여행자의 여행상품 및 서비스에 대한 자주적 선택권 및 강제 거래행위에 대한 거부권(제9조 1항), 여행자의 구매상품 및 서비스에 대한 알 권리(제9조 2항), 여행업자에 대하여 약정에 따른 상품 및 서비스 요구권(제9조 3항), 여행자의 인격 존엄, 민속적 풍속 및 종교 신앙에 대한 존중(제10조), 사회적 약자에 대한 혜택 및 우대 등 배려(제11조), 여행자의 신변, 재산의 안전 위협¹³⁷⁾에 대한 구조 및 보호 요청권(제12조 1항), 여행자의 신변, 재산의 안전 침해에 대한 배상권(제12조 2항) 등을 규정하고 있다.

또한 여행자의 의무로서 제13조 내지 제16조에서 규정하고 있으며, 그 주요 내용은 사회공공질서 및 사회공중도덕 준수, 지역의 풍속 존중, 문화 전통 및 종교 신앙 존중, 여행자원 보호, 생태환경 보호, 선진적 관광행위 규범 준수(제13조), 타인의 관광 활동 방해 금지, 여행업자 및 종사자의 권익 침해 금지(제14조), 여행자의 건강정보 고지 의무, 안전경고규정 준수 의무(제15조 1항), 국가의 여행제한 조치 또는 여행사의 안전예방과 응급조치에 대한 협조의무(제15조 2항), 해외 여행객의 불법체류 및 단체 이탈금지(제16조 1항), 입국여행객의 불법체류 및 단

137) 旅遊法 第四十八條 通過網絡經營旅行社業務的，應當依法取得旅行社業務經營許可，並在其網站主頁的顯著位置標明其業務經營許可證信息。發布旅遊經營信息的網站，應當保證其信息真實、準確。

여유법 제48조는 OTA에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다. 1. 인터넷을 통해 여행사를 운영하는 자는 법에 따라 여행사 사업에 대한 허가를 취득하고, 웹 사이트의 홈페이지에 해당 사업에 대한 허가 정보를 표시해야 한다. 2. 관광(여행) 운영 정보를 게시하는 웹 사이트는 정보가 진실하고 정확해야 한다.

138) 『여행사조례』 제39조에서는 관광객의 신변과 재산안전에 관하여 위험이 발생한 경우 여행사의 설명 및 고지의무, 위험발생예방을 위한 필요조치 의무를 규정하고 있다.

체 이탈금지(제16조 2항)를 규정하고 있다.

여행 계약상 여행자의 권익 보호를 위한 주요 규정으로는 제4장(여행서비스 계약)에서 기획여행상품 계약의 서면 체결 및 내용(제58조 제1항), 계약 내용에 대한 상세 설명 의무(제58조 제1항), 여행시작 전 여행일정 제공의무(제59조), 기획여행계약 체결 시 고지해야 할 사항 및 고지의무(제62조), 여행사의 계약상 의무 불이행 시 손해배상책임(제70조), 여행사 귀책사유로 인한 손해배상 책임(제74조)을 명시하고 있다.

그리고 여행사의 설립과 관광객 모객 및 조직,接客 등 영업에 대한 기본적인 사항은 여유법 제4장(여행사)에서 규정하고 있으며, 『여행사조례』 및 『여행사조례 실시세칙』에서 여행사 설립과 영업행위에 대하여 구체적으로 규정하고 있다. 주요 특징으로는 첫째, 여행객의 권익 침해에 따른 손해배상 및 위험 상황에 따른 긴급구조비용에 사용되는 여행사의 품질보증금 납부의무(여유법 제31조, 여행사조례 제13조~제20조)를 규정하고 있다. 둘째, 여행업의 건전성을 위하여 비합리적인 저가여행상품 판매금지 덤핑금지 조항이다. 즉, 비합리적인 저가의 여행상품 금지 및 쇼핑 또는 별도의 여행항목을 통한 수수료 등 부등 이익 수취를 금지(제35조 제1항)하고 있으며, 모객 시 구체적인 쇼핑장소 지정 금지 및 별도 요금 항목을 추가를 금지¹³⁹⁾(제35조 제2항)하고 있다.

여행자의 권익을 위하여 여행 안전(제6장)과 관련, 여유법은 제76조 내지 제82조에서 현급이상 인민정부의 여행안전 책임 및 관리감독(제76조), 여행지 안전위험 제시(공시)제도(제77조)를 두고 있으며, 현급이상 인민정부의 여행중 돌발상황에 대비한 대응체계 수립(제78조 제1항) 및 구조조치 및 여행객의 출발지 또는 지정장소로 이동을 위한 지원 조치의무(제78조 제2항), 여행사업자의 여행안전사고 발생에 대한 구조 및 조치, 보고의무(제81조), 여행자의 구조요청권, 해외여행자의 주재기관에 대한 협조 및 보호요청권(제82조) 등을 규정하고 있다.

특히 『여유법』은 여행자와 여행사간의 분쟁이 발생할 경우, 쌍방 협의, 소비자협회·관광민원처리기관 또는 조정기관에 조정 신청, 여행사업자와의 중재 협의에 따른 중재기관에 중재 신청, 인민법원에의 소제기 등 분쟁 해결 방법을 명문화하고 있다(제92조).

139) 『여행사조례』 제27조에 의하면 관광객의 동의 및 요청에 의한 경우에는 가능한 것으로 해석된다.

마. 종합분석 및 시사점

1) 국내 관광법제 중 여행업 관련 법제 분석

본 연구를 위하여 『관광진흥법』, 『제주 관광진흥 조례』, 각 지자체의 『관광진흥 조례』 중에서 여행업 관련 규정을 분석한 결과, 가장 큰 특징은 여행업을 진흥 및 육성해야 할 여행업만의 개별 법률이 존재하고 있지 않다는 점이다. 선행연구에서 지적하는 바와 같이 『관광진흥법』은 진흥 및 규제, 관광사업과 관광개발이 혼재되어 있고 특히 관광사업에 관하여 여행업뿐 아니라 관광숙박업, 관광객 이용시설업, 국제회의업¹⁴⁰⁾, 카지노업, 유원시설업, 관광 편의시설업 등 관광산업의 이종업종을 모두 규정하고 있다. 즉, 『관광진흥법』의 여행업 관련 규정은 제2장(관광사업) 2절(여행업)에서 규정한 제11조의2 내지 제14조 외에도 공통조항이 『관광진흥법』 전반에 걸쳐서 산재해 있으므로 수범자의 접근성 및 친화성을 저하시키고 있다. 또한 『제주특별법』 제정 및 3단계 제도 개선, 관광 3법의 권한 이양으로 제정된 『제주 관광진흥 조례』의 경우에도 『관광진흥법』과 같은 구성체계로 제정되어 『관광진흥법』과 같은 문제를 내포하고 있다. 다만, 『제주특별자치도』의 경우에 국제회의업¹⁴¹⁾은 『제주 관광진흥 조례』에 통합되어 있고, 카지노업¹⁴²⁾은 『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』로 분법이 되어 있다는 점은 매우 특이한 점이다.

또한 타 지자체 『관광진흥 조례』의 경우, 제주특별자치도의 경우와는 달리 관광 3법의 권한 이양이 없기 때문에 일반법 및 관광산업진흥을 위한 기본법으로서 대부분 『관광진흥법』을 준용하면서, 각 지자체의 관광산업 정책 및 관광산업 환경에 따라 여행업 진흥을 위한 『관광진흥 조례』 및 『스마트관광진흥 조례』를 제정하여 운영하고 있다. 다만, 제주특별자치도의 경우, ‘제주지역산업진흥계획¹⁴³⁾에서 지역산업 진흥을 위하여 ‘스마트관광 산업’을 3대 주력산업으로서

140) 『국제회의산업 육성에 관한 법률』이 법률 제5210호로 1996년 12월 30일에 제정되었다.

141) 『제주특별자치도 국제회의산업 육성·지원에 관한 조례』는 『제주 관광진흥 조례』가 제정되면서 폐지(2009년 10월 7일, 조례 제528호)되었다.

142) 제주특별자치도 내의 카지노업에 대한 관리·감독을 강화하여 제주 카지노업체의 투명성 및 건전성을 확보시켜 건전산업으로 육성하기 위하여 『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』가 제정(2015년 6월3일, 조례 제1292호)되었다.

선정하고 있지만, 제주특별자치도에서 ‘스마트관광 산업’을 진흥 및 육성하기 위한 『스마트관광 진흥 조례』는 제정되어 있지 않고 있으므로 향후 ‘스마트관광 산업’ 진흥을 위하여 시사하는 바가 매우 크다. 그리고 급변하는 관광환경과 관광트렌드의 변화 속에 각 지자체가 해양관광, 생태관광, 농촌관광 등 새로운 관광형태에 대한 지원 및 육성을 위하여 법률적으로 대응하고 있다는 것은 매우 고무적이라고 볼 수 있다.

2) 해외 관광법제 중 여행업 관련 법제 분석

본 연구를 위하여 해외 관광법제 중 여행업과 관련하여 일본과 중국의 사례를 조사한 결과, 양국(兩國)의 경우, 가장 큰 공통점은 일본의 『여행업법』, 중국의 『여유법』 및 『여행사조례』 처럼 여행업을 위한 개별 법률을 제정 운영하고 있으며 특히 양국(兩國)의 여행 관련 법률의 가장 중요한 특징은 소비자 즉, 여행자의 권익 보호를 매우 강조하고 있다는 점이다.

일본의 경우, 『여행업법』 제7조 내지 제9조에서 ‘영업보증금공탁제도’를 규정하여 여행자가 여행업자 및 여행업대리업자와 여행업무에 관하여 발생한 채권을 변제받을 수 있도록 하고 있다. 또한 『여행업법』 제12조¹⁴⁴⁾에는 요금을 게시하도록 하여 여행자에게 부당한 요금 수취를 방지하여 거래의 투명성과 공정성을 제도화하고, ‘여행업무 취급관리자’를 선임하여 여행업무와 관련하여 분쟁을 최소화할 수 있도록 하고 있다. 그리고 『여행업법』은 제41조 내지 제63조까지 여행업협회에 대한 지정 및 업무에 대하여 구체적으로 상세한 규정을 두고 있으며, 특히 여행자 또는 여행업자의 민원 해결 창구로서 여행업협회를 지정 운영하도록 하여 민원이 발생할 경우 신속하게 민원을 해결을 위한 여행업협회의 권한을 법률로 규정하고 있다.

143) 제주특별자치도는 2020년 12월에 2021년 제주지역산업진흥계획을 발표하면서, 3대 주력산업으로 ‘청정바이오산업’, ‘그린에너지산업’, ‘스마트관광산업’을 선정하였다.

144) 旅行業法 第十二條(料金の掲示) 旅行業者は、事業の開始前に、旅行者から收受する旅行業務の取扱いの料金(企画旅行に係るものを除く。)を定め、これをその営業所において旅行者に見やすいように掲示しなければならない。これを変更するときも、同様とする。

여행업법 제12조(요금 게시) 여행업자는 영업개시 전에 여행자로부터 수수할 여행업무의 수취요금(기획여행과 관련된 것은 제외)을 정하고 이를 그 영업소에 여행자가 보기 쉽게 게시하여야 한다. 이를 변경할 때도 마찬가지이다.

우리나라 『관광진흥법』 제9조(보험 가입 등)에서 영업보증금공탁제도와 유사한 ‘보험 또는 공제가입, 영업보증금 예치’를 규정하고 있지만 일반적으로 보험 또는 공제에 가입하여 여행자가 사고 또는 손해 발생 시 보험으로 처리하고 있으며, 일본과 같이 ‘영업보증금공탁제도’처럼 운영하는 것은 현실적으로 영세한 여행업자의 경우에는 어려움이 있다는 한계가 있다. 또한 일본 『여행업법』 제12조의 요금계시 규정과 관련 하여 우리나라는 명확한 법적인 근거가 없기 때문에 부당수수료 수취, 과당경쟁 등 여행 시장의 난립과 공정 경쟁을 해치는 원인이 되고 있다.

특히 업무와 관련한 위법행위에 대하여 일본 『여행업법』 제82조에서 법인의 대표자 또는 법인이나 개인의 대리인, 사용인 및 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관한 위법행위에 대하여 면책조항이 없는 양벌 규정을 두고 있다. 이는 우리나라의 『관광진흥법』 제85조145)의 중대한 과실이 아닌 경우에는 면책이 가능한 것과는 매우 큰 차이라고 볼 수 있다. 위법행위에 대한 처벌 규정은 행위 또는 행위자에 대한 책임주의 원칙에 위배하지 않아야 하므로 양벌 규정은 사업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무 여부에 관계없이 사업주를 처벌하여 책임주의 원칙에 위배될 소지가 있다. 따라서, 사업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면할 수 있도록 양벌규정에도 책임주의 원칙을 적용해야 한다146).

일본 『여행업법』 제71조의 법령위반행위를 한 자의 성명 등의 공표 조항과 관련 하여, 현행 우리나라 『관광진흥법』에는 명단 공표147) 관련 조항이 없지만

145) 『관광진흥법』 제85조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제81조부터 제84조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(과)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

146) 『관광진흥법』 제85조(양벌규정)에 대한 개정(법률 제10112호, 2010년 3월 17일, 일부개정)이유에 대하여 ‘현행 양벌규정은 문언상 사업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다하였는지 여부에 관계없이 사업주를 처벌하도록 하고 있어 책임주의 원칙에 위배될 소지가 있으므로, 사업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하게 함으로써 양벌규정에도 책임주의 원칙이 관철되도록 함’이라고 하여 책임주의 원칙을 그 이유로 제시하고 있다.

147) 제18대 국회(2008년~2012년)에서 발의한 『여행업법(안)』(김부겸 의원 대표발의, 2011년 4월 5일) 제43조(명단공표) ‘시장·군수·구청장은 소비자 보호를 위하여 제42조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 명단을 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 공표할 수 있다’고 하여 명단 공표 조항이 포함되었다. 그러나 당시 문화체육관광통신위원회 제11차 회의(2011년 11월 16일)에서 명단공표에 대하여 여행업자에 대해 과도한 의무를 부과하는 측면 및 개인정보 침해의 소지가 있으므로 신중한 입장이었으며 입법 발의한 여행업법(안)은 제18대 국회 임기 만료로 폐기되었다.

향후 관련 법률을 개정하는 경우, 여행업자의 개인정보 침해의 소지가 있으므로 신중하게 검토할 필요가 있다.

중국의 경우, 개혁 개방이후 급격한 경제발전이 따른 관광산업의 발전 및 이에 따른 관광지 및 문화재 훼손 등 부작용 발생, 국가 이미지 제고 및 자국 여행객 권익보호를 위한 법제화 노력을 하였다. 따라서, 『여유법』은 제정 목적에서 관광객의 권익 보호를 명확히 하고 있으며, 여행객의 권익 보호를 위하여 많은 규정을 두고 있다. 특히 『여유법』은 제9조 내지 제16조에서 여행자에 대한 타인의 권리 침해를 방지 및 공익을 위한 준수해야 할 의무뿐 아니라 여행자의 권리 보호, 여행안전(제6조 내지 제82조)에 대하여 명확히 규정하고 있으며, 여행사(제28조 내지 제56조) 및 여행서비스 계약(제57조 내지 75조)에 대한 대부분의 규정이 여행객의 권익을 보호하기 위한 법률로 구성되어 있다. 그러나 중국의 여행업 관련 규정은 국민의 권익 보호 즉, 여행자의 권익을 보호하는 것은 국가의 의무로서 타당하지만 일본과 우리나라의 여행업관련 규정과 비교하면 여행업의 진흥보다는 여행사에 대하여 지나친 규제 중심의 규정으로 이루어져 있다. 특히 우리나라와 비교하면, 『관광진흥법』에서 여행자 권리를 보호하기 위하여 제14조 제1항 내지 3항에서 여행계약 시 여행사의 여행지에 대한 안전정보 서면 제공 의무, 여행사의 여행계약서 및 보험 가입증명서 제공 의무, 여행사의 여행일정에 대한 사전 동의 의무를 규정하고 있지만, 우리나라의 『관광진흥법』의 여행업 관련 규정은 대부분 여행사의 설립 및 운영에 대한 절차 및 최소한의 규제 중심으로 이루어져 있다.

『여유법』은 제76조 내지 제82조에서 정부 및 여행사의 여행 안전과 관련한 규정을 두고 있는데, 우리나라의 경우에는 민법 제674조의4(부득이한 사유로 인한 계약 해지) 제2항 및 제674조의7(여행주최자의 담보책임과 여행자의 해지권) 제3항에서 계약해지에 의한 여행주최자의 귀환운송 의무만을 규정하고 있다. 여행 안전과 관련해서 귀환운송의무는 국민의 생명과 재산 등과 직간접적으로 관련이 있다. 또한 국민의 권익을 보호해야 하는 국가의 의무이기도 하다. 따라서 여행자에 대한 귀환운송의무는 여행계약 해지 또는 돌발 상황의 발생 등 사유 발생과 관계없이 법제도적으로 명확하게 마련할 필요가 있다.

특히 일본 『여행업법』과 중국 『여유법』의 공통적인 가장 큰 특징은 여행

자의 권익 보호를 위한 분쟁 처리 또는 민원 해결에 대하여 명확하게 규정하고 있다는 것이다. 즉, 일본 『여행업법』은 제45조(민원해결)에서 여행업협회의 기능 또는 역할로서 고충 처리에 대한 규정하고 있으며, 중국의 『여유법』은 제91조 내지 제94조에서 민원처리기관을 특정하고 분쟁 해결 방법을 명문화한 점은 매우 특징적이다.

3) 시사점

본 연구를 위하여 국내외 관광법제 중 여행업 관련 규정에 대한 분석 결과, 『제주 관광진흥 조례』의 여행업 관련 규정의 경우, 『관광진흥법』의 문제점으로 지적하는 바와 같이 잦은 개정으로 인한 법률의 비대화(권혁률, 2017), 관광산업 활성화 및 지원을 위한 수요자 접근성 저하(박창석, 2013; 류광훈, 2017), 수범자 친화성이라는 입법의 원칙(법제처, 2011)과도 거리가 먼 법체계를 가지고 있다. 따라서, 『관광진흥법』의 관광진흥 및 관광개발을 위한 조항은 『관광기본법』으로 이관하여 『관광기본법』을 강화하고 관광사업과 관광개발을 분리하여 관광사업 분야를 업종별로 분법해야 한다는 주장(원영래, 2015; 류환민, 2011)처럼, 『제주 관광진흥 조례』의 여행업 관련 규정도 관광산업 진흥 및 육성을 위한 수요자 접근성(박창석, 2013; 류광훈, 2017) 및 입법의 수범자 친화성(법제처, 2011)이라는 측면에서 본다면 『제주 관광진흥 조례』의 여행업에 대한 분법을 고려해 보아야 할 것이다.

또한 제주특별자치도의 여행업 진흥 및 발전을 위하여 소비자로서의 여행자의 권익을 보호하고 동시에 여행업의 건전성 확보 및 수익성을 증대시키기 위하여 일본과 중국의 사례처럼 여행자의 권익 보호를 위한 제도를 법률로서 명확히 규정할 필요가 있다. 그러나 일본, 중국의 사례 등 해외 법제와는 달리 여행사에 대한 최소한의 규제와 함께 여행업 육성 및 진흥을 위하여 여행업만의 분법을 통한 법제의 개편이 필요하다. 왜냐하면 여행업에 대한 지나친 규제는 오히려 여행업을 진흥시키기보다는 위축시킬 수도 있기 때문이다. 즉, 『제주 관광 조례』중 관광산업 진흥을 위한 내용은 『제주특별법』으로 이관하거나 제주의 관광산업 진흥 및 발전을 위한 제주특별자치도의 『제주특별자치도 관광산업진흥 기본

조례(가칭)』를 제정하여 통합하고, 여행업의 경우 카지노업처럼 분법을 하여 업종만의 특수성을 반영하고 시장의 건전성 확보와 수익성 증대를 위한 개별법 중심의 법제 개편 방법을 모색하여야 할 것이다.

특히 제주특별자치도의 경우, 새롭게 등장하는 관광형태에 대하여 관광환경과 관광트렌드의 변화를 반영한 입법이 부족한 편이다. 즉, 관광환경과 관광트렌드는 급격하게 변화하고 있다. 제주특별자치도는 세계관광기구(UNWTO)가 선정한 10대 미래 관광 트렌드에 대하여 해양관광, 생태관광, 크루즈에 대한 입법만 마련되어 있다. 따라서 제주특별자치도가 우리나라의 관광산업을 선도해 나가기 위해서는 급격한 관광환경 변화에 따른 선제적 대응을 위한 개별입법을 준비할 필요가 있다. 또한 제주특별자치도의 관광법제는 관광산업 진흥을 통한 지역의 경제를 활성화시키기 위하여 지역산업진흥전략 즉, 제주지역산업진흥계획과의 정합성을 고려한 개편을 하여야 할 것이다.

제주특별자치도는 현행 『제주 관광진흥 조례』 및 관광 관련 법제는 급변하는 관광환경에 대하여 선제적으로 대응하기 힘든 상황이 되어가고 있다. 따라서 급격한 관광환경 변화에 유연하게 대처할 수 있는 새로운 제주특별자치도만의 관광 관련 법체계가 필요한 시점이다.

V. 제주특별자치도 관광법제 개편방안

1. 제주특별자치도 관광법제 개편의 필요성

제주특별자치도의 관광 관련 법제는 『제주특별법』의 3단계 제도개선에 의한 관광 3법의 권한이양에 따라 2009년 10월 7일 『제주 관광진흥 조례』가 제정되면서 체계화되기 시작하였다. 따라서 『제주특별법』은 『관광기본법』과 『관광진흥법』의 관광산업의 육성과 진흥과 관련된 기본 내용을 규정하고 제주 관광산업 진흥을 위한 『관광진흥법』의 적용 특례 규정을 두어 제주 관광산업 진흥정책의 기본법으로서의 역할을 하게 되었다. 특히 제주특별자치도는 『제주특별법』 3단계 제도개선에 의한 관광 3법의 권한이양에 따라 제주특별자치도의 관광 관련 법제를 제·개정할 당시 선행연구 조사 및 해외 법제 사례조사 연구 등을 통하여 미래 관광 환경 변화에 선제적으로 대응할 수 있도록 제주특별자치도의 관광법제를 좀 더 체계화할 기회가 있었다. 그러나 『관광진흥법』의 구성 체계를 바탕으로 『제주 관광진흥 조례』가 제정되고 국제회의산업 육성 관련, 기존 『제주특별자치도 국제회의산업 육성·지원 조례』는 『제주 관광진흥 조례』로 통합 폐지하였다. 즉 제주특별자치도의 관광 관련 법체계는 관광 3법의 권한이양에 따라 그 법체계를 대부분 답습하였다. 따라서 제주 관광 관련 법제는 선행연구에서 지적하는 한 바와 같이 규범의 비대화, 수범자 非친화성 등 『관광기본법』 및 『관광진흥법』이 지닌 문제 즉, 급격한 환경변화에 선제적으로 대응하기 어려운 법체계를 지니게 되었다.

본 연구의 목적을 위하여 제주의 관광산업 분야 전문가 및 이해관계자 30명을 대상으로 조사한 결과에서도 제주 관광법제는 개편이 필요하다는 의견이 다수(90%, 27명)를 차지하고 있다. 가장 큰 이유는 제주의 관광 관련 법제가 관광트렌드 및 관광생태계의 변화, 코로나 19와 같은 팬데믹 현상 등 급격한 환경변화에 대응하기 어려운 법체계를 가지고 있는 것(86.7%, 26명)으로 나타났다.

그리고 일본과 중국 등 해외 관광 관련 법제 사례를 분석한 결과, 일본은 관광 트렌드 및 환경변화에 따른 관광 관련 법제 정비의 필요성을 인식하고 『관광업 국추진기본법』을 중심으로 관광정책에 따른 분법을 하였다. 즉, 일본의 관광 관련 법제는 육성 및 진흥해야 할 관광산업에 대한 개별법 체계를 가지고 있다. 또한 중국도 『중화인민공화국여유법』을 중심으로 자국 여행자의 권익을 보호하기 위한 『여행사법』 같은 관광정책에 따른 개별법 등을 제정하는 노력을 하였다.

2020년 12월, 제주특별자치도는 ‘2021년도 제주지역 산업진흥계획’을 발표하면서 제주특별자치도 3대 지역주력산업을 한국판·제주형 뉴딜의 성공적 추진을 위하여 산업생태계 조성 및 신산업을 육성 촉진하기 위하여 뉴딜 촉진, 전략수요, 규제특구 연계를 중심으로 지역주력산업을 개편하였다(2021년도 제주지역산업진흥계획, 2020). 즉 기존의 주력산업인 ‘청정헬스푸드산업지능형, 스마트그리드산업, 관광콘텐츠산업’을 ‘청정바이오산업, 그린에너지산업, 스마트관광산업’로 개편하였으며, 특히 제주특별자치도가 육성하고자 하는 제주지역 주력산업의 하나로서 스마트관광산업을 정의¹⁴⁸⁾하고 있다. 그러나 제주특별자치도는 주력산업으로서 스마트관광산업이라는 진흥 및 육성해야 할 산업 유형과 산업 육성 정책은 있지만, 진흥 및 육성을 뒷받침해야 할 법제도가 준비되어 있지 않다. 즉, 경상북도, 광주광역시, 목포시, 울산광역시와 같이 『스마트관광진흥 조례』 제정을 통하여 스마트관광에 대하여 명확하게 법률적으로 정의하고, 관련 조례에 따라 지역산업 진흥정책을 마련하여 체계적으로 산업을 육성해야 할 것이다. 따라서 제주특별자치도는 제주지역의 관광산업을 진흥 및 육성하기 위하여 현행 관광 관련 법제를 급변하는 관광 환경과 시대의 흐름에 맞추어 제주지역 맞춤형 관광 법제로 개편할 필요성이 있다.

148) ‘2021년 제주지역 산업진흥계획’에서 스마트관광산업은 ‘DNA(Data·Network·AI) 등 디지털 기술이 지역산업(관광·MICE·문화, 1차 산업 등)에 융합되어 제품, 서비스의 혁신 또는 부가가치를 창출할 수 있는 산업’이라고 정의하고 있다.

2. 제주특별자치도 관광법제의 개편방향

본 연구는 지역 관광산업 육성 및 진흥을 통한 지역경제 활성화를 위하여 제주의 관광 관련 법제개편 방안을 연구하는 것이다. 따라서 본 연구의 목적을 위하여 관광분야 전문가 및 이해관계자를 대상으로 여행업을 중심으로 한 제주 관광법제의 기본 개편방향을 조사한 결과, <표 4-21>에서 보는 바와 같이 조사대상자 30명 중 여행업, 관광업, 연구기관 중심으로 20명(66.7%)은 『제주특별자치도 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』를 신설하고 행정(실무)를 강화해야 한다는 것으로 나타났다. 그 이유로는 ‘육지와는 다른 관광생태계를 가진 제주’, ‘관광 환경 변화 및 미래 환경에 대한 적극적인 대응’, ‘업계 활성화를 위한 다양한 활성화 방안 마련’, ‘다양한 정책적 지원 가능’, ‘정부로부터의 정책 수행에 대한 제한 해소 필요’, ‘차별화된 제주특별자치도의 관광법제 필요’, ‘업종별 특성을 반영한 조례가 필요’ 등을 들고 있다. 특히 조사대상자 중에는 관광 3법의 권한 이양은 완전한 권한이양이어야 한다는 전제하에 ‘제주특별자치도가 관광 3법의 권한이양을 받았기 때문에 자치도로서 상위법에 위배되지 않는 한 관광법제에 대한 자유로운 입법을 통하여 테스트베드로서 『관광진흥법』에서 하지 못한 업종별 분법과 시행규칙을 강화하여 관광산업을 진흥 육성하여야 한다’면서 제주의 관광법제는 ‘업종별 분법 조례 제정의 필요성’을 제시하였다. 다음으로 관광행정 및 공공분야, 관광학계를 중심으로 9명(30.0%)은 현행 법제를 유지하고 행정(실무)를 강화해야 한다는 응답을 하였다. 즉, 입법과 행정, 실무자 관점에서 개별 조례 신설 보다는 유지라는 소극적 또는 보수적인 의견을 보였다. 그러나 입법은 수범자 친화적이어야 하며, 행정과 실무는 수범자의 권익을 보호할 수 있어야 한다.

관광법제의 글로벌 트렌드는 해외 관광법제 사례 분석에서 보는 바와 같이, 일본과 중국뿐 아니라 홍콩¹⁴⁹⁾, 싱가포르¹⁵⁰⁾ 등 해외의 관광 관련 법제는 국민의 권익보호, 정책 실현을 통한 경제 활성화, 관광환경에 변화에 따른 신속한 대응 등을 위하여 수범자 중심의 개별법 중심으로 편제되어 있다.

149) 홍콩의 관광 관련 법규는 『여행업조례』, 『숙박업조례』, 『도박업조례』 등이 있다.

150) 싱가포르의 관광 관련 법규는 『호텔법』, 『숙박업법』, 『관광회사법』 등이 있다.

특히 법제처는 ‘법제도 선진화를 위한 법령 통폐합과 분법의 기준에 관한 연구(2011)’에서 <표 5-1>과 같이 ‘법령의 통폐합 및 분법 기준’을 제시하고 있다. 특히 『제주특별법』이 ‘제주특별자치도의 설치에 관한 규정’과 ‘국제자유도시 조성에 관한 규정’이 통합된 사례로서 ‘특례 규정의 남발로 인하여 지나치게 법체계가 복잡하게 된 사례’로 제시하고 있다. 따라서 법령이 ‘내용이나 분야가 다르거나 단일 법령에 너무 많은 사항이 규정되어 법이 복잡하고 어려워지는 경우’에 분법 추진을 적극적으로 권하고 있다(법제처, 2011). 즉, 법제처의 분법기준에 따르면 『제주 관광진흥 조례』의 경우에도 ‘내용·분야가 다름에도 단일 법률에 규정되어 일관된 법체계가 유지되지 않는 경우’의 사례라고 볼 수 있다.

<표 5-1> 법제도 선진화를 위한 법령 통폐합 및 분법의 기준

구분	주요내용
통폐합 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 유사한 분야를 여러 법령으로 나누어 따로 규정한 경우 • 유사한 내용을 ‘지역별’로 따로 규정한 경우 • 기관 설치 시마다 법령을 따로 제정하는 경우 • 내용상 연관성이 높고 통합 같은 부처·부서 소관인데 따로 규정한 경우 • 내용상 연관성이 높고 통합대상 법령의 조문수가 적은데 따로 규정한 경우 • 일반법이 있는데 그에 관한 별도의 기금법을 둔 경우 • 같은 분야인데 세부 내용을 별도 법령으로 정한 경우 • 상호 밀접한 분야를 기관별·내용별로 따로 규정한 경우 • 같은 대상자에 대해 내용별로 따로 규정한 경우
분법 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 단일법령의 내용이 너무 복잡하여 법이해가 어려운 경우 • 내용·분야가 다름에도 단일 법률에 규정되어 일관된 법체계가 유지되지 않는 경우 • 특정 분야의 법체계와 내용을 알기 쉽도록 세부 분야별로 분법하는 경우 • 같거나 유사한 분야의 법체계와의 통일이 필요한 경우 • 특정 산업을 집중 육성하기 위하여 제도적 지원·육성 규정을 두는 경우 • 특정 분야의 중요성이 강조됨에 따라 이를 해결하기 위한 제도를 마련한 경우

자료: 법제도 선진화를 위한 법령 통폐합 및 분법의 기준에 관한 연구(법제처, 2011)

따라서 제주의 관광법제는 국민의 법정서와 부합하는 수범자 친화적이어야 하며, 국민의 권익보호, 지역경제 활성화의 주체를 위한 수범자 중심적인 법규이어야 한다. 즉, 제주 관광법제의 개편은 관광산업 육성 및 진흥을 위한 관광산업의 업종별 특성을 반영하여 업종별 조례 신설 제정과 함께 행정(실무)을 강화하는 방향으로 개별법으로의 분법 개편해야 할 것이다.

3. 제주특별자치도 관광법제의 개편방안

가. 문화체육관광부 관광법제 개편안

우리나라는 『관광기본법』 제3조(관광진흥계획의 수립)제1항¹⁵¹⁾에 따라 관광진흥에 관한 기본계획을 5년마다 수립하고 시행하고 있다. 현행 ‘관광진흥기본계획(2018년~2022년)’은 2018년부터 계획을 수립하여 추진하고 있으며, 매년 정부부처합동으로 관광진흥기본계획에 따른 시행계획에 대한 점검과 함께 차년도 시행계획을 수립하고 있다.

현행 관광진흥기본계획에 따른 2021년 관광진흥 시행계획의 과제별 세부계획에는 <그림 5-1>과 같이 관광법제 개편안이 포함되어 있다. 즉, 『관광기본법』과 『관광진흥법』의 2개의 법률을 분야별·기능별로 ‘4개의 법률’로 분법 개편하는 내용으로 되어 있다. 그 내용을 살펴보면 첫째, 『관광기본법』과 『관광진흥법』의 관광진흥 조항을 강화하여 『관광진흥기본법(가칭)』으로 통합하게 된다. 둘째, 『관광진흥법』에서 규정하고 있는 관광사업은 업종 분류체계를 개선하여 『관광사업법(가칭)』으로 분법하고 관광개발과 관련한 사항은 관광개발 절차를 체계화하여 『관광자원 개발 및 지원에 관한 법률(가칭)』로 분법하는 내용으로 되어 있다. 마지막으로 공유민박업 도입과 함께 숙박산업 진흥을 위하여 관광진흥법의 숙박업은 『관광숙박업 등의 육성 및 진흥에 관한 법률(가칭)』로 분법하는 내용으로 이루어져 있다.

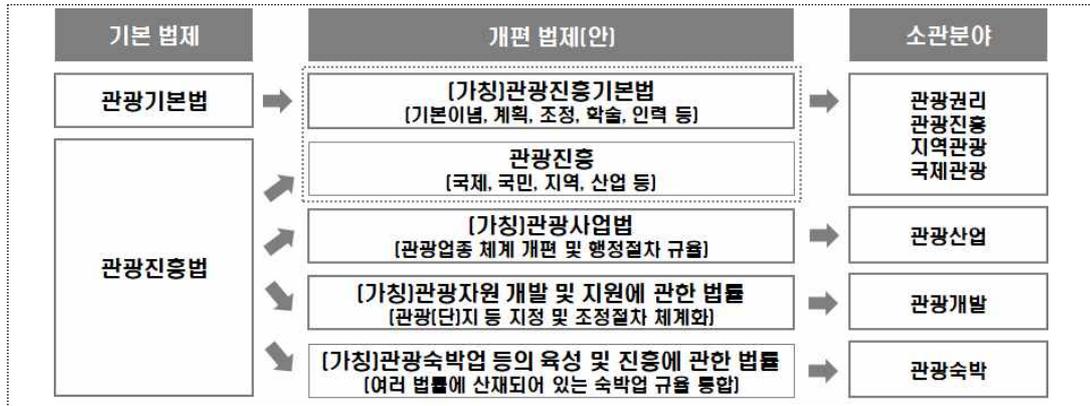
문화체육관광부의 관광법제 개편안의 특징은 『관광진흥기본법(가칭)』에서 관광진흥에 관한 사항뿐 아니라 ‘국민의 기본권으로서 관광권’을 법률로 명시하는 점, 그리고 관광사업과 관광개발의 분리한 점, 그리고 공유숙박 등 관광트렌드에 맞추어 숙박업을 관광사업에서 분리한 점이라고 볼 수 있다.

문화체육관광부의 관광법제 개편안은 본 연구의 목적인 제주 관광법제를 개편

151) 『관광기본법』 제3조(관광진흥계획의 수립) 제1항 ‘정부는 관광진흥의 기반을 조성하고 관광산업의 경쟁력을 강화하기 위하여 관광진흥에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다’고 규정하고 있다.

하는 경우, 개편방향 및 개편방안으로서 ‘업종별 분법’의 가능성을 보여주는 사례로서 의미하는 바가 크다.

<그림 5-1> 문화체육관광부 관광법제 개편안



자료: 관광진흥기본계획 2021년도 시행계획(관계부처합동, 2021)

나. 제주특별자치도 관광법제 개편안

본 연구를 위하여 선행연구 및 관광분야 전문가 및 이해관계자를 대상으로 조사한 결과, 제주특별자치도 관광법제 개편은 ‘환경변화에 대한 적극적인 대응성’ 및 ‘수범자 친화적’이어야 한다. 또한 법제개편의 목적을 달성할 수 있어야 한다. 즉, 제주지역 관광산업의 진흥을 위하여 관광트렌드의 변화, 급격한 관광환경에 대응할 수 있어야 하며, 관광산업의 육성 및 진흥을 통하여 지역경제가 활성화되어야 한다. 그리고 법규가 각 분야를 효율적으로 규정할 수 있도록 체계성을 가져야 한다.

따라서 제주 관광법제 개편안은 제주의 관광산업 진흥을 위하여 기본적으로 관광사업을 업종별로 분리하여 개별법으로 분법하는 안을 제시하고자 한다. 본 연구를 통하여 제시하는 제주특별자치도 관광법제 개편안은 <그림 5-2>와 같다.

<그림 5-2> 제주특별자치도 관광법제 개편안



첫째, 『제주 관광진흥 조례』에서 ‘관광진흥’이라는 용어를 명확히 정의할 필요가 있다. 1961년 『관광사업진흥법』이 제정되던 시기에는 산업화 과정에서 외화획득을 통한 경제 발전이 목적이었기 때문에 하여 관광의 주체인 소비자 관점에서 관광을 진흥한다는 의미에서 ‘관광진흥’이라는 표현이 맞았을 것이다. 그러나 본 연구는 관광환경의 변화, 관광트렌드의 변화를 반영하여 제주의 관광법제 개편은 산업계 관점에서 지역 경제를 활성화하기 위한 목적이므로 ‘관광진흥’이 아닌 산업계 관점인 ‘관광산업진흥’ 또는 ‘관광사업진흥’ 이어야 한다. 특히 현행 『제주 관광진흥 조례』의 제2장 ‘관광사업’의 특례, 제3조 ‘관광사업’의 종류로서 ‘관광사업’이라는 용어를 사용하고 있으므로 ‘관광사업’을 통칭할 수 있도록 ‘관광산업진흥’으로 정의하고자 한다.

둘째, 제주특별자치도의 관광법제는 『관광기본법』과 같은 제주 관광법제의 기본법을 제정하여 관광법제의 체계성을 가져야 한다. 제주지역 관광산업을 전략적으로 육성하기 위하여 『제주특별법』의 관광산업진흥 사항과 『제주 관광진흥 조례』의 관광산업진흥 사항을 통합하여 관광산업진흥을 위한 기본법으로서 『제주특별자치도 관광산업진흥 기본 조례(가칭)』를 신설 제정하여 법체계성을 가져야 한다.

셋째, 제주지역의 관광산업을 업종별로 개별조례로 분법하여야 한다. 즉, 『제

주특별자치도 관광산업진흥 기본 조례(가칭)』를 중심으로 여행업, 관광숙박업 등 기존 관광사업은 업종별 개별 조례로 분법을 하여야 한다. 그리고 이러한 방법은 관광환경 및 관광트렌드를 반영하여 새롭게 등장하는 관광형태에 대하여도 개별조례를 제정하여 환경변화에 대응할 수 있도록 해야 한다. 예컨대, 제주지역 주력산업의 하나로서 스마트관광산업 진흥을 위하여 『제주특별자치도 스마트관광산업진흥 조례』를 제정하여 관광트렌드 및 관광환경 변화에 선제적으로 대응할 수 있어야 한다.

넷째, 관광개발 부문을 관광사업과 분리하여야 한다. 관광자원개발 및 지원사항, 절차 등을 규정하여 관광사업과 분리하여 『관광자원개발 및 지원에 관한 조례(가칭)』로 분법 해야 한다. 현행 『제주 관광진흥 조례』의 문제점 중의 하나인 관광개발과 관광사업을 동일 조례에서 규정하여 법체계가 유지되지 않은 부분을 해소할 수 있을 것이다.

다섯째, 업종별 관광사업의 효율적인 지원 및 관리를 위하여 현행 『제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례』 및 『동 조례 시행규칙』의 사례처럼 각 조례별 시행규칙을 제정하여 행정과 실무를 강화하여야 한다. 즉, 시행규칙의 제정을 통하여 행정과 실무를 구체적으로 명확히 해야 한다. 예컨대, 여행업지원제도를 법제화한다면 제도의 내용, 관리 주체와 대상을 법률적으로 명확히 하여 수범자 친화적인 법제가 되어야 한다는 의미이다.

상기와 같이 제주의 관광법제가 체계성을 가진다면, 현행 제주 관광법제가 지니고 있는 문제점을 해결할 수 있을 것이다. 즉, 환경변화에 선제적으로 유연하게 대응할 수 있으며, 기존 관광법제의 잦은 개정으로 인한 법규의 비대화를 해소할 수 있다. 또한 행정과 실무를 강화하여 수범자 친화적인 법제로의 개편이 될 것이다. 궁극적으로 관광 관련 법제도의 체계적인 정비를 통하여 급격한 환경 변화에도 관광사업체들이 유연하게 대처하고, 지역 경제의 활성화에 기여할 것이다. 또한 지자체 및 지원기관도 급격한 환경변화에 따른 지원 내용 및 절차 등도 명확해 질 것이다.

다. 종합분석 및 시사점

본 연구의 목적인 ‘제주특별자치도 관광법제 개편안’과 ‘2021년 문화체육관광부 관광법제 개편안’을 분석하면 다음과 같다. 첫째, 문화체육관광부의 개편안은 우선 관광사업 중 숙박업만 개별법으로 분법을 하고 나머지 관광사업은 『관광사업법(가칭)』에서 체계성을 개선 및 유지하는 개편안이라고 볼 수 있다. 즉, 단계적으로 관광사업을 업종별로 분법하는 방안이 아니고 관광사업 중 숙박업만 분리하는 것이다. 그러나 문화체육관광부의 개편안은 관광사업 중 숙박업만 분리하는 경우에 숙박업 외에는 현행 관광사업에 대한 업종별 규정이 『관광사업법(가칭)』에 남기 때문에 현행 『관광진흥법』의 문제가 지속적으로 제기된다. 즉, 『관광사업법(가칭)』의 개정 시 발생하는 숙박업 외의 관광사업에 대한 잦은 개정으로 인한 ‘규범의 비대화’ 내지는 ‘하위법령으로의 위임과다’ 등의 문제는 지속적으로 제기될 수밖에 없다.

둘째, 본 연구자가 제안하는 제주 관광법제의 개편안은 ‘수범자 친화성’을 유지하면서, ‘규범의 비대화’를 해소하고 ‘환경변화에 따른 신속하고 선제적으로 대응’할 수 있도록 관광사업 업종별로 분법하는 개편안이다. 특히 문화체육관광부의 관광법제 개편안의 숙박업 분법안은 제주 관광법제 개편안 즉 관광사업별 분법 조례 가능성을 보여 주고 있는 것으로 시사하는 바가 매우 크다.

VI. 결론

1. 연구의 요약

우리나라의 관광산업은 4차 산업혁명으로 인한 ICT기술의 발달에 따른 스마트 관광 및 에어비앤비로 대표되는 공유숙박의 증가 등 관광산업 생태계의 변화, FIT의 증가로 인한 관광트렌드의 변화, 코로나19 팬데믹 등 관광환경이 급격하게 변화하고 있다. 특히 제주특별자치도는 3차 산업의 비중이 높기 때문에 제주의 관광산업은 이러한 환경변화에 매우 민감할 수밖에 없다.

또한 제주지역의 관광산업 육성 및 진흥을 위하여 『제주특별법』이 2016년 2월에 제정되고 동법의 3단계 제도개선으로 인한 관광 3법의 권한이양에 따라 『제주 관광진흥 조례』가 2009년 10월 7일에 제정되었다. 그러나 『제주 관광진흥 조례』는 『관광진흥법』의 구성 체계와 내용이 유사하여 『제주 관광진흥 조례』는 『관광진흥법』이 지니고 있는 문제 즉, 급격한 관광환경에 대한 낮은 대응성, 규범의 비대화 및 수범자 비친화성 등의 문제가 발생하였다.

이러한 배경을 바탕으로 본 연구는 변화하는 관광산업의 환경에 대하여 선제적으로 대응하고 제주지역의 관광산업을 육성 및 진흥하여 지역경제를 활성화시킬 수 있는 제주 관광분야 법체계에 대한 개편 방안을 제시하고자 하였다.

이론적 배경에서는 선행연구를 통하여 관광법제의 개념을 설명하기 위하여 헌법상 국민의 권리로서 관광권리에 대한 개념, 관광법제의 의의 및 특성을 살펴보았다. 또한 현행 제주 관광법제의 현황 및 구성 체계, 제·개정 사유 및 그 내용, 그리고 제주 관광법제의 문제점 분석을 통하여 시사점을 제시하였다.

특히 본 연구에서는 선행연구에서 전무한 ‘법제 및 개편’의 개념을 명확히 정의하고 제주 관광 법제개편의 절차 및 타당성을 확보하고자 하였다. 그리고 법제개편도 입법과정의 하나이므로 그 과정을 제주특별자치도의 지방의회 사례로 설명하였고, 적법한 절차에 따른 국내외 법제개편의 사례를 소개하였다.

제주 관광법제 개편방안을 제시하기 위하여 연구 설계를 통하여 제주 관광법제 개편의 필요성, 개편방향 및 개편방안에 대한 필요성, 객관성, 실효성을 확보하고자 하였다. 우선 제주 관광법제 개편의 필요성에 대한 근거를 확보하기 위하여 제주지역 일간지인 한라일보 및 제민일보의 신문기사를 대상으로 한국언론재단의 빅데이터 분석 도구인 빅카인즈를 활용하였다. 빅데이터 분석을 통하여 도출된 키워드를 빈도순으로 분류하여 제주 관광법제 개편의 필요성, 문제점과 개편방향, 개편방안에 대한 전문가 및 이해관계자 설문 조사 분석을 통하여 제주 관광법제 개편의 객관성을 확보하였다. 특히 관광분야 전문가 및 이해관계자 조사를 위한 조사표를 만들기 위하여 우리나라 관광법제 전문가에게 자문을 구했다.

또한 본 연구 목적의 타당성 및 객관성을 확보하기 위하여 관광분야 전문가 및 이해관계자 설문 조사는 관광행정, 연구기관, 관광학계, 공공기관, 여행업, 관광업 분야로 나누어 총 30명을 대상으로 조사하였다. 그 조사 내용은 여행업을 중심으로 제주 관광법제 개편의 필요성 및 문제점, 제주 관광법제 개편방향 그리고 제주 관광법제를 개편할 경우 반영해야 할 내용을 중심으로 조사하였다. 마지막으로 제주 관광법제 개편의 실효성 확보를 위하여 타 지자체 관광진흥 조례 및 해외 관광법제 사례를 조사하여 분석하였다.

제주특별자치도의 관광법제 개편방안 도출을 위한 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 제주 관광법제의 개편의 필요성에 대하여는 관광분야 전문가 및 이해관계자 조사결과, 조사대상자의 90.0%(27명)가 긍정적인 것으로 조사되었다.

신문기사 검색어 검색 및 키워드를 분석하여 도출된 여행업에 대한 6가지 문제에 대한 조사 결과, 여행업 관련 제주 관광법제는 조사대상자의 86.7%(26명)가 환경변화에 대응성이 낮으며, 여행업 관련 조례는 56.7%(17명)가 비체계적이라는 조사 결과가 나타났다. 그리고 여행업 설립 및 운영 가이드라인은 73.3%(22명)가 미흡하다고 하였으며, 83.3%(25명)가 영업행위에 대한 관리 감독이 미흡하다고 하였다. 또한 조사대상자의 90.0%(27명)가 여행업 진흥을 위한 제도가 부족하고, 지자체의 지원방안에 대하여 70.0%(21명)가 부족하다고 하였다. 여행업 관련 제주 관광법제의 '개편방향'에 대하여는 66.7%(20명)가 여행업을 『제주 관광진흥 조례』에서 분리하고 『제주특별자치도 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』를 신설하고 행정(실무)를 강화해야 한다고 하였다.

『제주특별자치도 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』를 신설하여 최근 이슈를 반영할 경우 그 중요도를 분석한 결과, 소비자보호제도의 필요성은 90.0%(20명), 보증보험 미가입자에 대한 관리감독 강화는 83.3%(25명), 여행업 지원제도의 필요성에 대하여는 80.0%(24명), 송객수수료 명문화에 대하여 76.7%(24명)가 긍정적인 의견을 보였다. 그러나 여행업 등급제에 대하여는 56.7%(17명)만이 필요하다는 조사 결과가 나타났다. 관광분야 전문가 및 이해관계자를 대상으로 조사 결과를 보면 각 관광분야 종사자의 이해관계 및 관점에 따라 의견이 다양하다는 것을 보여주고 있다.

제주 관광법제 개편의 실효성을 위하여 『관광진흥법』, 『제주 관광진흥 조례』, 각 지자체의 『관광진흥 조례』 중에서 국내 여행업 관련 규정을 분석한 결과, 여행업을 진흥 및 육성을 위한 개별법이 존재하고 있지 않다는 점을 알 수 있었다. 또한 타 지자체 『관광진흥 조례』의 사례를 조사한 결과, 제주특별자치도의 경우와는 달리 타 지자체는 일반법 및 관광산업진흥을 위한 기본법으로서 대부분 『관광진흥법』을 준용하고 있다. 각 지자체마다 관광산업 정책 및 관광산업 환경에 따른 『관광진흥 조례』를 제정하여 운영하고 있으며, 일부 지자체의 경우 관광트렌드를 반영하여 『스마트관광진흥 조례』를 제정하여 운영하고 있었다.

또한 해외 관광법제 중 여행업과 관련하여 일본과 중국의 사례를 조사 분석한 결과, 가장 큰 특징은 일본은 『여행업법』, 중국은 『중화인민공화국여유법』 및 『여행사조례』처럼 여행업을 위한 개별 법률을 제정 운영하고 있으며 소비자 즉, 여행자의 권익 보호를 매우 강조하였다.

마지막으로 ‘2021년도 제주지역산업진흥계획’에 따르면 관광산업 환경변화에 따른 ‘스마트관광산업’을 제주특별자치도가 육성하고자 하는 제주지역 3대 주력산업의 하나로 정의하고 있다. 따라서 제주특별자치도는 전략적으로 관광산업 진흥 및 육성해야 할 법과 제도를 체계적으로 정비할 필요성 있다.

또한 제주특별자치도의 관광 관련 법제는 제주의 관광산업 육성 및 진흥, 관광산업의 환경변화에 대한 선제적 대응, 지속가능한 관광생태계 조성과 지역경제 활성화를 위하여 수요자의 요구를 반영하여 제주특별자치도다운 관광법제 즉, 제주지역 관광사업의 업종별로 체계화하여 분법 개편해야 할 것이다. 또한 제주특

별자치도가 관광법제 법제를 ‘있는 법을 있어야 할 법’으로 법체계를 개편하여 관광분야 법체계의 테스트베드로서 선도해야 할 것이다.

2. 연구의 시사점

가. 이론적 시사점

본 연구의 이론적 시사점으로서 첫째, 법제의 개편방안과 관련하여 기존 선행 연구에서 수행했던 방법은 관례와 학설 중심의 방법론이었다. 특히 관광법 분야 법제 개편과 관련한 선행 연구 방법은 국내 관광 관련 법제와 해외 관광 관련 법제를 비교 분석하는 방법을 주로 사용하였다. 그러나 본 연구는 관광법제 개편 방안을 도출하기 위하여 신문 뉴스기사의 검색어에 대한 빅데이터 분석을 통한 연구의 필요성을 확보하였다. 그리고 빅데이터 분석 결과를 바탕으로 관광분야 전문가 및 이해관계자를 대상으로 한 조사 분석을 위하여 신문 뉴스기사의 빈도 분석을 통한 조사표를 작성하여 연구의 객관성을 확보하고자 하였다. 또한 관광분야 전문가 및 이해관계자의 설문 조사를 통하여 연구의 타당성을 확보하였다. 특히 연구자가 제시하는 관광법제 개편방안과 관광분야 전문가 및 이해관계자의 설문 조사 결과와의 정합성을 확보하기 위하여 국내외 법제 사례를 분석하였다. 즉, 본 연구는 관광법 분야에 대한 실증연구 또는 법해석학적 연구방법이 아니라 제주 관광법제 개편 방안에 대한 객관성, 타당성 및 정합성을 확보하기 위하여 귀납적 방법을 사용한 점은 기존 연구와의 차별화된 점이다.

둘째, 법제 개편에 관한 연구는 주로 6법 즉, 헌법, 민법, 형법, 상법 및 절차법인 민사소송법, 형사소송법 중심으로 많이 이루어 졌다. 즉 그동안의 법학 분야 연구자들의 연구 대상은 주로 6법 중심이었으며, 법해석학적 연구 방법을 통한 이론적인 연구가 많이 수행되었다. 특히 관광법 분야는 실증연구가 어려울 뿐 아니라 법제 개편을 위한 법해석 중심의 이론적 연구도 쉽지 않기 때문에 연구가 매우 미진한 분야이다. 본 연구는 법정서 및 환경변화를 고려하여 ‘있는 법을 있

어야 할 법'으로 입법을 하는 경우 법제 개편의 타당성을 확보하고 이론적 근거를 제시하고자 하였다. 따라서 법제 개편을 위한 객관적이고 효율적인 방법으로 국내의 법제 사례의 구성 체계 및 그 내용을 조사하여 비교 분석하는 탐색적 방법을 사용하였다. 특히 관광법 분야의 법제에 대한 탐색적 연구가 많을수록 관광법 분야의 법해석학적 이론적 연구방법도 가능해 질 것이다.

나. 실무적 시사점

본 연구의 실무적 시사점은 첫째, 입법권자는 현행 법체계를 고도화하고 선진형 법체계를 만들기 위하여 법률의 통폐합 및 분법이라는 입법 과정을 통하여 '있는 법이 있어야 할 법'으로 제개정을 반복하고 있다. 또한 법률은 입법 목적이 있고 수명이 있기 때문에 법률 통폐합 및 분법의 과정을 통하여 법률은 진화하게 되고 입법 목적과 수명을 다한 법률은 통폐합을 통하여 개정 또는 폐지된다. 그러나 사회가 발전하고 환경이 변화할수록 국민의 권익을 보호하고 급격한 환경 변화에 유연하게 선제적으로 대응할 수 있는 방법 즉, 수범자 친화적이고 규범의 비대화를 방지하기 위한 방법으로서 고도화되고 선진화된 법체계는 분법을 통한 탄력적인 운영이라고 볼 수 있다. 입법권자는 지속적으로 수범자 친화적인 법제 환경을 조성하기 위한 지속적인 노력을 하여야 할 것이다. 특히 제주특별자치도는 관광산업진흥과 관련하여 권한 이양을 받았기 때문에 충분한 실행력을 가지고 있다고 생각한다.

둘째, 본 연구를 통하여 '제주형 관광법제 개편안'에 대한 모델을 제시하였다. 가장 중요한 실무적 시사점은 이론적인 연구 결과보다는 실행될 수 있는 연구 결과이어야 한다는 것이다. 제주특별자치도는 관광 3법의 권한이양이 된 유일한 지자체이므로 형식적인 권한이양이 아닌 실질적 권한이양이 되어야 한다. 가장 중요한 점은 『제주특별법』 3단계 제도개선을 통한 관광 3법의 권한이양의 의미는 제주특별자치도가 관광분야에 대한 입법권을 부여받은 것이라고 볼 수 있다. 즉, 제주특별자치도는 상위법에 위배되지 않는 한 도조례로 제정할 수 있는 입법권이 부여된 것이다. 동시에 제주특별자치도지사에게 문화체육관광부 장관의 권한도 이양되었다. 따라서 그동안 『제주특별법』의 개정을 통하여 제도개선을

하지 못한 관광산업진흥 사항 또는 관광 관련 문제 해결을 위한 사항 등에 대하여 도조례 제정권과 도지사의 권한 행사를 통하여 충분히 법제도를 구축할 수 있을 것이다. 중요한 것은 제주특별자치도가 관광산업 분야 법제의 ‘테스트베드’가 되어 ‘제주형 관광법제 개편안’ 모델을 구현하여 제주특별자치도가 관광 분야 법제를 선도해 나갈 수 있도록 입법, 행정의 실행력이 더욱 더 필요할 것이다.

셋째, 본 연구 목적을 위하여 관광분야 전문가 및 이해관계자에 대한 입법 수요 조사를 수행하였다. 조사 결과, 행정과 현장의 시각 차이가 분명 존재하였다. 즉 행정과 업계의 현실이 분명히 다르다는 것을 알 수 있었다. 법률의 입법 목적은 법 준수자이자 법 수요자의 권익을 최대한 보장하고 법은 최소한이어야 한다. 따라서, 법제 개편을 통한 입법은 국민의 권익을 위한 수요조사 기반 즉, Top Down방식이 아닌 Bottom Up방식이어야 한다. 또한 법 집행 또는 운영, 법제 개편에 대한 행정은 ‘국민의 권익보호를 위한 행정’이어야 한다. 법률 수요자와 공급자의 관점의 차이는 분명히 존재한다. 법률은 국민의 권익보호를 위하여 존재하는 것이다. 따라서 행정은 수범자의 권익을 존중해야 한다.

넷째, ‘있는 법을 있어야 할 법’으로 제주 관광법제를 개편하기 위해서는 실질적으로 현장의 목소리가 입법권자와 관광정책·관광행정에 정확히 전달될 수 있어야 한다. 본 연구를 위한 전문가 및 이해관계자 조사 결과, 분명히 행정 및 지원기관의 관점과 업계의 관점은 분명 많은 차이를 보여주고 있다. 관광정책 및 관광 행정 서비스는 행정주체보다는 업계 또는 현장 중심으로 기획되고 제공되어야 한다. 관광행정 서비스의 고객과 존재 이유는 바로 업계 종사자이다. 따라서 행정의 필요에 의한 일방적인 관광 행정 서비스 제공이면 안 된다. 반드시 업계 또는 현장의 목소리를 들어야 하며, 관광 행정 서비스는 제공과 동시에 후속 조치가 있어야 한다.

다섯째, 급격한 환경변화 속에서 지자체의 지원 방안 및 여행업 진흥을 위한 실질적인 정책과 제도를 마련하기 위해서는 관광행정과 업계가 체계적이고 유기적인 관광사업별 거버넌스의 구축을 위하여 노력해야 한다. 거버넌스의 구축 없는 일방적인 지원과 제도는 현실과 괴리감을 가질 수 있다. 현장과 괴리감이 생긴 일방적인 지원은 국민의 세금인 예산 낭비를 초래할 수 있다. 따라서 행정과 업계 및 현장의 정보를 실질적으로 공유할 수 있는 정보공유시스템을 구축해야

한다. 특히 정보공유시스템 즉, 거버넌스는 형식적으로 구성하면 안 된다. 각 분야의 지식과 경험을 보유하고 있는 실질적인 전문가로 구성되어야 한다. 관광사업별 거버넌스 운영에서 가장 중요한 것은 후속조치와 환류시스템을 명확하게 구축하여야 한다. 각 관광사업별 정보공유시스템이 환류가 되지 않는다면 형식적인 거버넌스가 될 것이다. 실질적인 정책과 제도 마련을 위하여 실질적인 거버넌스가 되어야 한다.

여섯째, 제주 관광법제의 개편을 통하여 제주의 관광분야가 실질적으로 지속가능하기 위해서는 법과 제도만으로는 한계가 있을 것이다. 따라서 지역사회경제활성화에 기여하고 지속가능한 관광산업 진흥을 위해서 관광분야 이해관계자는 ESG(Environment, Social, Governance) 경영전략을 마련해야 한다. 즉, ESG 경영전략을 통하여 친환경, 사회적 책임, 지배구조 개선을 통한 투명한 경영 등 지역사회에 이익이 되어야 제주지역의 관광산업은 지속가능할 것이다. 특히 ESG 전략을 통하여 제주특별자치도의 관광경쟁력을 갖추기 위해서는 관광분야 간 쌍방향 연계 협력이 매우 중요하다.

3. 연구의 한계 및 제언

본 연구는 제주특별자치도의 관광법제의 개편방안을 도출하기 위하여 『제주관광진흥 조례』에서 규정한 여행업을 대상으로 관광분야 전문가 및 이해관계자를 대상으로 조사하였으며, 그 결과를 바탕으로 제주특별자치도의 관광법제는 업종별 분법이라는 개편방안이 도출되었다. 이는 제주지역의 신문기사 분석을 바탕으로 ‘관광’이라는 키워드를 통하여 도출된 ‘여행업’과 ‘숙박업’ 중 빈도수에 따라 여행업을 선택하였기 때문이다. 그러나 여행업을 대상으로 한 경우에는 개별법으로 분법 해야 한다는 연구결과가 나왔지만 관광사업의 다른 업종의 분석 결과도 같은 결과가 도출될지는 예측하기 어렵다. 따라서 향후 연구에서는 『제주관광진흥 조례』에서 규정하고 있는 여행업 외의 업종, 즉 관광숙박업, 국제회의업 등 타 관광사업의 업종을 대상으로도 업종별 분법 개편안의 타당성을 객관적으로

조사 분석할 필요가 있을 것이다. 만약, 제주지역 관광사업의 타 업종을 분석한 결과에서도 본 연구에서처럼 업종별 분법의 결과가 나온다면 제주 관광 관련 법제의 체계는 객관적으로 개편 필요성을 확보하게 될 것이다.

그리고 본 연구의 목적은 제주 관광법제의 체계 개편을 위한 개편방안을 도출하는 것이었다. 특히 여행업을 중심으로 한 제주 관광법제 개편에 관한 연구를 하면서 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(안)』을 신설 시 최근 이슈에 대한 조사 외에 관련 조례에 대한 구성 체계를 도출하지 못한 점은 많은 아쉬움으로 남는다. 향후 제주 관광법제 개편 관련 연구를 통하여 개별조례로 분법을 위하여 여행업뿐 아니라 관광산업 관련 법제 연구 시 각 조례의 구성 체계에 대한 조사 연구가 있다면 제주 관광법제 체계의 완성도가 더 높아질 것이다.

또한 해외 관광법제 사례연구의 경우, 일본과 중국의 사례를 조사하였지만, 이는 중국과 일본이 역사적, 문화적, 경제적으로 직간접적으로 영향을 미치고 있기 때문이었다. 그러나 향후 연구에서는 제주특별자치도의 규모와 비슷한 홍콩, 마카오 그리고 관광산업이 발달한 유럽대륙의 다양한 관광법제 사례를 조사 연구하여 제주특별자치도만의 선진형 관광법제로 체계를 개편할 필요가 있다.

마지막으로 관광분야 전문가 및 이해관계자 조사대상에서 제주특별자치도의회 의 도의원 및 입법을 위해 법제를 연구하는 연구위원의 의견을 제외하였다. 이는 도의회는 직접적인 입법권자로서 정치적인 이해관계가 있는 것으로 판단하였기 때문이었다. 그러나 향후 연구에서는 입법 전문가의 의견도 조사 분석하여 입법, 행정, 업계 이해관계자의 의견을 비교 분석한다면 좀 더 객관적이고 현실적인 법제 개편방안이 도출될 수 있을 것이다.

<참 고 문 헌>

1. 국내문헌

1) 국내서적

이연택(2016). 『관광정책학』. 서울: 백산출판사

2) 국내논문

- 강문수(2015). 관광경제활성화를 위한 법제 정비방안 연구. 『한국법제연구원』.
- 고성효·김동욱·이상봉(2015). 제주특별자치도 특별법 제도개선 방향. 『산경논집』. 34, pp.17-40.
- 고현환(2015). 제주특별자치도 관광 관련 계획 및 법규의 검토. 『제주관광학연구』. 18, pp.161-184.
- 고현환·정승훈·김덕희·김영진(2008). 관광3법 일괄이양에 따른 제주특별자치도법안의 주요 내용과 개선방안. 『제주관광학연구』. 12, pp.35-65.
- 권혁률(2017). 우리나라 여행업 환경변화와 관련 법제의 질적 탐색. 『호텔관광연구』. 19(2), pp.1-17.
- 김남조(2020). 한국판 뉴딜과 지속가능한 관광을 위한 정책 방향. 『한국관광정책』. 81, pp.22-32.
- 김동준·최현준·조환기·김광용(2020). 코로나팬데믹 이후 관광산업 발전 방안 연구, 『호텔경영학연구』. 29(4), pp.129-144.
- 김명아(2014). 중국의 여행 관련 법제에 관한 연구. 『한국법제연구원』. p.68
- 김성태(2020). 코로나 19 이후 여행시장 변화와 전망. 『한국관광정책』. 81, pp.70-73.
- 김영욱·함승경(2014). 금연과 흡연의 담론 경쟁: 비판적 담론분석(CDA)의 적용. 『한국언론학보』. 58(5), pp.333-361.
- 김정진(2014). 중국 <여행법(旅遊法)>의 주요내용과 쟁점. 『동아법학』. 65, pp.69-102.
- 김진동·허중욱(2011). 신문기사의 내용분석을 통한 지역관광의 현안과 과제 분석. 『관광레저연구』. 23(8), pp.493-512.
- 류광훈(2015). 미래를 대비한 관광법제 개편방향, 『한국관광정책』. 60, pp.74-79.
- 류광훈(2012). 관광법제 체계 개편방안 연구. 『한국문화관광연구원』.
- 류광훈·최승묵(2007). 관광산업 진흥에 관한 법률제정 연구. 『한국문화관광연구원』.
- 류환민(2011). 여행업법안 검토보고서, 『국회문화체육관광방송통신위원회』, p.3.
- 문준환·김성현·노희섭·구철모(2019). 빅 데이터를 활용한 스마트 관광 도시 사례 분석 연구

- 제주특별자치도 관광객 데이터를 중심으로 『Information systems review』 . 21(1), pp.1-27.
- 박광동(2012). 일본 여행업법과 우리나라 여행업 법안에 대한 고찰. 『법학논총』 .36(1), p.382.
- 박양우·박정인·박철순(2018). 복합리조트 중심의 카지노산업 발전을 위한 법령 개선 방안 연구. 『관광연구저널』 . 32(12), pp.35-51.
- 박용민(2012). 『한국 관광기본법의 개선방안에 대한 연구』 . 강원대학교 대학원 석사논문.
- 박은정(2009). ‘있는 법’과 ‘있어야 할 법’의 연관성. 『법철학연구』 . 12(1), pp.281-314.
- 박창석(2013). 관광진흥법의 현황과 입법적 정비방안에 관한 연구. 『법학논총』 . 30(2), pp.41-56.
- 박창석(2021). 미국 입법학연구를 통한 우리입법체계의 구체적 개선방안. 『법학논총』 . 38(2), pp.57-84.
- 박희주(2017). 여행 소비자보호법제 개선방안 연구. 『한국소비자원』 . pp.57-84.
- 서운호(2016). 입법이론에서의 체계정당성. 『통일인문학』 . 65, pp.273-300.
- 손신욱·김봉석(2021). 관광에서의 문화다양성에 관한 이론적 고찰: 관광권리를 중심으로. 『Tourism Research』 . 46(1), pp.297-313.
- 손신욱·박경열(2019). 관례평석을 통한 관광개발사업 공공성에 관한 비판적 고찰 : 현재 2013.2.28. 선고 2011헌바250 결정을 중심으로. 『관광레저연구』 . 13(6), pp.35-53.
- 손신욱·정광민·김대관(2017). 한국 관광발전 과정에서의 법제도 연구. 『관광레저연구』 . 29(10), pp.89-107.
- 신선진·김성현·노희섭·구철모(2018). 4차 산업혁명시대의 스마트관광 생태계 고찰- 제주특별자치도 사례를 중심으로-. 『기업경영연구』 . 25(6), pp.1-17.
- 신용석·장병권(2007). 관광기본법의 개선방향과 추진 방향: 일본 관광입국추진기본법 검토를 중심으로. 『관광학연구』 . 31(3), pp.11-29.
- 신용석·심원섭(2006). 관광법제의 체계화 및 개선방향. 『한국문화관광정책연구원』 .
- 원영래(2015). 『우리나라 관광법제의 문제점과 개선방안에 관한 연구』 . 가톨릭관동대학교 대학원 석사논문.
- 오은비(2015a). 『대체휴일제도 도입과정의 정책담론경쟁 분석』 . 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 오은비(2015b). 내국인 출입 카지노정책에 대한 정책담론경쟁 분석. 『한국관광학회 국제학술발표대회집』 . 78(2), pp.663-678.
- 윤은주(2020). 코로나 19 이후 국제회의업 생태계 변화와 향후 전망. 『한국관광정책』 . 81, pp.79-83.

- 음성원(2020). 공유숙박의 사회적 영향 및 법제도 개선방안-공유숙박의 효과를 중심으로-. 『한국관광학회 국제학술발표대회』 . 87, pp.91-110.
- 이광수(2013). 서울시 무상급식 정책결정과정에서 대한 비판적 담론 분석. 『교원교육』 . 29(3), pp.177-196.
- 이귀자(2020). 일본에서의 기획여행계약. 『동북아법연구』 . 13(3), pp.143-161.
- 이소연(2021). 『COVID-19 팬데믹 상황에서 여행객의 위험지각에 따른 항공서비스 변화 연구-FGI를 중심으로-』 . 경희대학교 관광대학원 석사학위논문.
- 이연택·오은비(2016). 관광숙박시설 입지규제정책에 대한 비판적 담론분석 연구. 『관광연구논집』 . 28(2), pp.27-47.
- 이용규(2018). 제4차 산업혁명시대의 문재인 정부 관광정책의 방향. 『호텔리조트연구』 . 17(2), pp.63-87.
- 이용규·김용완(2017b). 관광 패러다임의 변화에 따른 창의융합인재의 알파고 리더십 개발방안. 『호텔리조트연구』 . 16(3), pp.63-86.
- 이용규·구정대(2020). 포스트 코로나에 대응하는 정부의 혁신적인 관광정책 연구. 『관광학연구』 . 44(7), pp.87-106.
- 이한나·김예지·구철모·정남호(2018). 공유경제가 갖는 국내 시장 영향력과 관광산업을 위한 정책적 시사점:숙박 공유를 중심으로. 『관광레저연구』 . 30(10), pp.95-112.
- 이희찬(2020). 한국판 뉴딜과 관광산업의 전략적 연계 방향. 『한국관광정책』 . 81, pp.12-21.
- 임명현(2016). 새로운 입법방식의 전략적 활용가능성 검토-사례(관광진흥법 일부개정법률)를 중심으로-. 『입법정책』 . 10(1), pp.35-63.
- 장병권(2011). 한국관광 대도약을 위한 관광법제 정비방안. 『관광학연구』 . 35(4), pp.357-368.
- 조성연(2021). 카지노산업정책의 정책담론경쟁 분석-폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 개정을 사례로-. 『관광연구논총』 . 33(2), pp.67-91.
- 진우선(2019). 『빅 데이터분석을 이용한 한국 관광이미지에 관한 연구』 . 우송대학교 대학원 박사논문.
- 최경은·김형중(2020). 코로나 19에 따른 관광시장 전망, 『한국관광정책』 . 80, pp.30-38.
- 최재우·최영택·주위(2020). COVID-19에 의한 관광산업 현황 분석 및 대응방안. 『관광경영연구』 . 24(3). pp.29-48.
- 하경희(2018). 관광환경변화에 따른 해양관광활성화 방안, 『해양관광학연구』 . 12(2), pp.9-25.
- 한혜림(2017). 『빅데이터 분석을 통한 중국 관광시장의 한국 관광 인식 분석』 . 한양대학교 대학원 석사논문.

2. 국외문헌

- Buhalis, D., & Law, R.(2008). Progress in information technology and tourism management: 20 years on and 10 years after the Internet–The state of eTourism research. *Tourism management*, 29(4), pp.609–623.
- Fairclough, N.(1995). *Critical Discourse Analysis : The Critical Study of Language*. London : Longman.
- Fairclough, N.(2013). *Critical Discourse Analysis : The Critical Study of Language(2nd ed.)*. NY : Routledge.
- Gretzel, U., H. Werthner, C. Koo, and C. Lamsfus(2015). “Conceptual foundations for understanding smart tourism ecosystems”, *Computers in Human Behavior*, Vol.50, pp. 558–563.
- Hall, C. M.(2011). Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance:From first–and second–order to third–order change?. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), pp. 649–671.
- Poon, A.(1993). Tourism, technology and competitive strategies, *CAB International*.
- Sigala, M. and K. Chalkiti(2014). “Investigating the exploitation of web 2.0 for knowledge management in the Greek tourism industry: An utilisation–importance analysis”, *Computers in Human Behavior*, Vol.30, pp. 800–812.
- World Economic Forum(2017). Digital Transformation Initiative Aviation, *Travel and Tourism Industry*.
- Werthner, H. and S. Klein(1999). Information technology and tourism: A challenging relationship, *Springer-Verlag Wien*.
- Werthner, H.(2003). “Intelligent systems in travel and tourism”, International Joint Conference on Artificial Intelligence(IJCAI 2003), Acapulco, Mexico.
- 浦本眞希(2015). “旅行業法の概要と旅行契約の種類”, 『国民生活』, pp.38–39.
- 中里眞(2010). “旅行契約における旅行業者の責任に関する一試論”, 『秋田法學』, 51号, pp.65–66.
- 森住正明(2009). “旅行契約の特殊性と旅行業法に関する一考察”, 『東京交通短期大學研究紀要』, 第15号, p.59.
- 鹿野菜穂子(2007). “役務契約(2) 旅行契約”, 『民法の争点』, 有斐閣, p.254.
- 二階俊博·中村徹(2007). 「観光立國推進基本法」と今後の日本の観光政策」観光 . 『日本観光協會』.

- 叶海玲(2013). “淺談旅游法對旅游業的影響及旅行社的應對策略”, 『旅游管理研究』, p.14.
- 兀婷兀晶(2013). “對《旅游法》的几点解讀. 『山西財政稅務專科學校學報』”, 第15卷 第3期, pp.69-70.
- 韓玉灵·武冰欣(2013). “促進旅游業健康發展的重要保障－寫在《中華人民共和國旅游法》出台之際”, 『理論研究』, p.43.
- 李倩倩(2013). “解讀《旅游法》對旅行社‘零負團費’的制約”, 『湖北廣播電視大學學報』 第33卷 第12期, p.88.
- 宋强(2013). “我國构建旅游法治环境的現狀、問題与對策分析”, 『法治研究』 2013年 第6期, pp.80-81.

3. 기타

- 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)
- 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)
- 국회 법제실(2019). 법제이론과 실제.
- 대한민국법원종합법률정보(<http://glaw.scourt.go.kr>)
- 문화관광체육부(2017). 관광법제 개편 방안연구.
- 법제처(2011). 법제도 선진화를 위한 법령 통폐합과 분법의 기준에 관한 연구-국토해양부 소관사항 법령을 중심으로-
- 세계법제정보센터(<http://world.moleg.go.kr>)
- 일본 국토교통성 관광청(<http://www.mlit.go.jp>)
- 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr>)
- 제주특별자치도(<http://www.jeju.go.kr>)
- 제주특별자치도 관광협회(<http://www.visitjeju.or.kr>)
- 제주특별자치도의회(<http://www.council.jeju.kr>)
- 제주특별자치도의회(2017). 자치입법 실무 매뉴얼.
- 통계청(2020). 2019년 지역소득(잠정)결과
- 한국문화관광연구원(<http://www.kcti.re.kr>)
- 한국법제연구원(<http://www.klri.re.kr>)
- 한국언론진흥재단 빅카인즈(<http://www.bigkinds.or.kr>)

<제주특별자치도 관광법제 개편방안에 관한 전문가 및 이해관계자 조사표>

안녕하십니까?

본 조사표는 박사학위 청구논문 “제주특별자치도 관광법제 개편 방안에 관한 연구 - 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업을 중심으로”를 위하여 작성된 것입니다.

본 연구는 제주지역 관광분야의 전문가 및 이해관계자를 대상으로, 현행 제주특별자치도 관광법제 개편방향 특히 여행업에 대한 법제 개편방향에 대한 의견을 모아서 제주지역 경제 활성화 및 제주특별자치도 관광산업 육성 및 진흥을 위한 관광법제 개편 방안을 제시하고자 합니다.

귀하께서 답변해 주시는 모든 내용은 오로지 통계적인 목적을 위하여 활용되며 비밀 보장과 무기명으로 처리되므로 질문을 읽으신 후 귀하의 의견을 빠짐없이 답변 부탁드립니다. 본 조사에 도움을 주시기 위해 귀중한 시간을 허락해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

- 지도교수 : 서 용 건(제주대학교 관광경영학과 교수)
- 연구자 : 김 경 보(제주대학교 일반대학원 관광경영학과 박사과정)
- 연락처 : kbkim@jejunu.ac.kr

※다음 설문 조사는 뉴스기사 검색 분석(기간: 2009-10-7~2021-08-31) 및 선행연구를 기초로 작성하였습니다.

■ 다음은 『제주특별자치도 관광진흥 조례(이하 『제주 관광진흥 조례』라고 함)』 제 18~제20조(여행업)(별첨참조)에 대한 질문입니다. 귀하의 생각을 모두 표시(√) 해주십시오.

1. 현행 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 법제 개편의 ‘필요성’에 대하여 어떻게 생각하십니까?

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
법제의 개편이 필요하다	①	②	③	④	⑤

2. 현행 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 법제의 ‘문제점’에 대하여 어떻게 생각하십니까?

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
환경 변화(관광 트렌드, 코로나 등)에 대한 대응성이 낮다	①	②	③	④	⑤
여행업 관련 조례의 체계성이 없다	①	②	③	④	⑤
여행업 설립 및 운영에 가이드라인이 미흡하다	①	②	③	④	⑤

영업행위에 대한 관리 감독이 미흡하다	①	②	③	④	⑤
여행업 진흥을 위한 제도가 미흡하다	①	②	③	④	⑤
지자체의 지원방안이 부족하다	①	②	③	④	⑤

2-1 상기한 내용 중 해결해야 할 우선 순위(시급성)에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?(예, 가장 시급하다고 생각하는 순서대로 1, 2, 3, 4, 5로 표기)

구분	순위
환경 변화(관광 트렌드, 코로나 등)에 대한 대응 방안 마련	
여행업 관련 조례의 체계 정비	
여행업 설립 및 운영에 가이드라인 마련	
영업행위에 대한 관리 감독 강화	
여행업 진흥을 위한 제도 마련	
지자체의 지원방안 마련	

2-2 상기한 문제점 외에 추가적으로 제기되는 ‘문제점’이 있다면 자유롭게 기재하여 주시기 바랍니다.

3. 현행 『제주 관광진흥 조례』 중 여행업 관련 법제의 ‘개편방향’에 대하여 질문입니다. 귀하의 생각을 표시(√) 해주십시오.

- ① 현행대로 『제주 관광 조례』를 유지한다.
- ② 현행대로 『제주 관광 조례』를 유지하고, 여행업 육성 및 지원을 위한 행정(실무)을 강화한다.
- ③ 『제주 관광진흥 조례』에서 분리하여 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』를 신설하고, 여행업 육성 및 지원을 위한 행정(실무)을 강화한다.
- ④ 기타

3-1. 상기와 같이 응답하신 이유는 무엇입니까?

4. 『제주 여행업 육성 및 지원에 관한 조례(가칭)』를 신설할 경우, 최근 이슈가 되는 문제에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
여행업의 건전성을 위한 등급제 가 필요하다	①	②	③	④	⑤
환경 변화에 따른 여행업 지원 제도 가 필요하다	①	②	③	④	⑤
수익구조 개선을 위한 송객 수수료 를 명문화 해야 한다	①	②	③	④	⑤
보증보험 가입 에 대한 관리 감독을 강화해야 한다	①	②	③	④	⑤
분쟁에 따른 소비자 보호 제도 가 필요하다	①	②	③	④	⑤

※‘여행사 등급제’는 여행사들의 책임 경영과 서비스품질을 제고하기 위한 것으로서, 등급에 따른 인센티브 및 지원 등을 위한 제도
 ※‘여행업 지원제도’는 코로나19와 같은 급격한 관광산업 환경의 변화로 인한 지자체의 지원 등
 ※‘송객수수료’는 현재 명문화 되어 있지 않아서 덤핑 등 과당경쟁을 하는 경우가 있음
 ※‘보증보험 가입’은 관광진흥법의 의무사항이지만 보험 미가입으로 운영되는 경우가 있음
 ※분쟁 유형에 따른 소비자 피해 발생에 대한 배보상 제도의 법제화

4-1. 상기한 이슈를 조례에 반영할 경우, 우선 반영 순위(중요도)에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?(예, 가장 중요하다고 생각하는 순서대로 1, 2, 3, 4, 5로 표기)

구분	순위
여행업의 건전성을 위한 등급제	
환경 변화에 따른 여행업 지원 제도	
수익구조 개선을 위한 송객 수수료 명문화	
보증보험 가입 에 대한 관리 감독	
분쟁에 따른 소비자 보호 제도	

4-2. 상기한 내용(이슈) 외에 추가적으로 고려해야 할 사항이나 기타 의견이 있으면, 자유롭게 기재하여 주시기 바랍니다.

■ 상기한 내용 외에 추가적으로 고려해야 할 사항이나 기타 의견이 있으면, 자유롭게 기재하여 주시기 바랍니다.

■ 다음은 일반적인 특성에 대한 질문입니다.

5. 귀하께서 근무하시는 곳은 어디입니까?

5-1. 관광정책·행정, 연구기관 및 학계 등 관광분야 전문가

- ①제주특별자치도 ②제주특별자치도의회 ③관광학계 ④연구기관
⑤기타()

5-2. 관광산업 업종별 종사자

- ①여행업 ②관광숙박업 ③관광객 이용시설업 ④국제회의업 ⑤유원시설업 ⑥관광 편의시설업 ⑦휴양펜션업 ⑧기타()

5-2-1. 여행업에 종사하는 경우, 자본금 규모는?

- ①5억원 이상 ②5억원미만~3억원이상 ③3억원 미만~1억원 이상
④1억원 미만~5천만원 이상 ⑤5천만원 미만~3천만원 이상 ⑥3천만원 미만

6. 귀하는 해당분야 근무 경력은 어느 정도입니까?()년

7. 현재 직위(급)은 어떻게 되십니까?()

8. 귀하의 연령은?

- ①10대 ②20대 ③30대 ④40대 ⑤50대 ⑥60세 이상

9. 귀하의 최종학력은?

- ①박사 ②박사 과정 ③석사 ④석사과정 ⑤대졸 ⑥기타()

10. 귀하의 성별은?

- ①남 ②여

■ 조사에 응답해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

<별첨>

제주특별자치도 관광진흥 조례

제2장 관광사업의 특례

제2절 여행업(제18조~제20조)

제18조(기획여행의 실시) ① 여행업자는 기획여행을 실시할 수 있다.

② 제1항에 따라 기획여행을 실시하는 자가 광고를 하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 표시하여야 한다. 다만, 2 이상의 기획여행을 동시에 광고하는 경우에는 다음 각 호의 사항 중 내용이 동일한 것은 공통으로 표시할 수 있다.<개정 2010. 6. 29., 2017. 6. 2.>

1. 여행업의 등록번호, 상호, 소재지 및 등록관청
2. 기획여행명·여행일정 및 주요 여행지
3. 여행경비
4. 교통·숙박 및 식사 등 여행자가 제공받을 서비스의 내용
5. 최저 여행인원
6. 제15조제3항에 따른 보증보험 등의 가입 또는 영업보증금의 예치 내용
7. 여행일정 변경 시 여행자의 사전 동의 규정
8. 「관광진흥법 시행규칙」 제22조의4제1항제2호에 따른 여행목적지(국가 및 지역)의 여행정보단계

제19조(의료관광의 활성화) ① 도지사는 외국인 의료관광(의료관광이란 국내 의료기관의 진료, 치료, 수술 등 의료서비스를 받는 환자와 그 동반자가 의료서비스와 병행하여 관광하는 것을 말한다. 이하 같다)의 활성화를 위하여 도지사가 정하는 기준을 충족하는 외국인 의료관광 유치·지원 관련 기관에 제주특별법 제246조제1항에 따른 제주관광진흥기금을 대여하거나 보조할 수 있다. <개정 2016. 11. 23.>

② 제1항에 규정한 사항 외에 외국인 의료관광 지원에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제20조(국외여행 인솔자의 자격요건) ① 여행업자가 내국인의 국외여행을 실시할 경우 여행자의 안전 및 편의 제공을 위하여 그 여행을 인솔하는 자를 둘 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격요건을 갖춘 자를 두어야 한다.<개정 2010. 6. 29.>

1. 관광통역안내사 자격을 취득할 것
2. 여행업체에서 6개월 이상 근무하고 국외여행 경험이 있는 자로서 도지사가 정하는 소양교육을 이수할 것
3. 도지사가 지정하는 교육기관에서 국외여행 인솔에 필요한 양성교육을 이수할 것

② 도지사는 제1항제2호 및 제3호에 따른 교육내용·교육기관의 지정기준 및 절차, 그 밖에 지정에 필요한 사항을 정하여 고시하여야 한다.

Appendix

1. 『제주특별자치도 관광진흥 조례』 구성 체계

구분	조항 및 내용	비고	
제1장 총칙	제1조(목적)		
	제2조(정의)		
제2장 관광사업 의 특례	제1절 통칙	제3조(관광사업의 종류)	
		제4조(관광사업의 등록신청)	
		제5조(등록증의 발급 등)	
		제6조(등록기준)	
		제7조(변경등록)	
		제8조(카지노업의 허가 등) 삭제<2015.6.3.>	
		제8조의2(영업의 장소 및 영업개시 시기 등) 삭제<2015.6.3.>	
		제9조(유원시설업의 허가 등)	
		제10조(변경허가 및 변경신고 사항 등)	
		제11조(유원시설업의 신고 등)	
		제12조(관광 편의시설업의 지정 등)	
		제13조(관광사업의 지위승계)	
		제14조(휴업 또는 폐업의 통보) 삭제<2020.12.31.>	
		제15조(보험의 가입 등)	
	제16조(관광사업장의 표지)		
	제17조(타인경영 금지 관광시설)		
	제2절 여행업	제18조(기획여행의 실시)	
		제19조(의료관광의 활성화)	
		제20조(국외여행 인솔자의 자격요건)	
	제3절 관광숙박업 및 관광객 이용시설업	제21조(사업계획의 승인 등)	
		제22조(사업계획의 승인신청 등)	
		제23조(사업계획 승인기준)	
		제24조(관광숙박업 등의 등록심의위원회)	
		제25조(호텔업의 등급 결정 등)	
		제26조(분양 또는 회원의 모집 등)	
		제26조의2(분양 및 회원모집 관광사업)	
		제27조(분양 및 회원모집의 기준 및 시기)	
		제28조(공유자 또는 회원의 보호)	
	제29조(회원증의 발급)		
	제4절 휴양펜션업	제30조(사업계획승인 등)	
		제31조(휴양펜션업의 지위승계)	
		제32조(사업계획승인시설의 착공 및 준공기간)	
		제33조(분양 또는 회원모집)	
		제34조(분양 및 회원모집의 기준 및 시기)	
		제35조(공유자 또는 회원 보호)	
	제5절 카지노업 삭제 <2015.06.03.>	제36조(회원권의 발급)	
		제37조(카지노업의 허가요건 등) 삭제<2015.6.3.>	
		제38조(카지노업의 시설기준 등) 삭제<2015.6.3.>	
		제39조(카지노 전산시설의 검사) 삭제<2015.6.3.>	
		제40조(카지노전산시설 검사기관의 업무규정 등) 삭제<2015.6.3.>	
		제40조의2(유효기간 연장에 관한 사전통지) 삭제<2015.6.3.>	
		제41조(조건부 영업허가 등) 삭제<2015.6.3.>	
		제42조(카지노기구의 규격·기준 및 검사) 삭제<2015.6.3.>	
		제43조(카지노업의 영업 종류 등) 삭제<2015.6.3.>	
제44조(지도와 명령) 삭제<2015.6.3.>			

구분	조항 및 내용	비고	
제6절 유원시설업	제45조(카지노사업자 등의 준수 사항) 삭제<2015.6.3.>		
	제46조(조건부 영업허가)		
	제47조(조건이행내역서 제출 등) 삭제<2015.4.1.>		
	제48조(유기시설 또는 유기기구의 안전성검사 등)		
	제49조(안전관리자의 자격·배치기준 및 임무)		
	제50조(유원시설업자의 준수사항)		
	제7절 영업에 대한 지도와 감독	제51조(등록취소 등)	
		제52조(폐쇄조치 등) 삭제<2015.4.1.>	
		제53조(과징금의 부과 등)	
	제3장 우수관광사업체 지정 및 운영	제54조(평가기관 및 지정 대상)	
제55조(신청 및 선정절차)			
제56조(평정위원회의 구성 등)			
제57조(평정위원회의 기능)			
제58조(위원장의 직무 등)			
제59조(회의)			
제60조(협조)			
제61조(평가의 기준)			
제62조(인센티브)			
제63조(지정서 및 인증마크)			
제4장 관광종사원	제64조(지정기간)		
	제65조(사후관리 및 지정취소)		
	제66조(관광종사원의 자격 등)		
	제67조(교육) 삭제<2014.1.3.>		
제5장 관광의 진흥과 홍보	제68조(관광종사원의 자격취소 등)		
	제69조(관광진흥계획의 수립)		
	제70조(제주특별자치도관광진흥협의회의 설치 등)		
	제71조(관광진흥협의회의 구성 등)		
	제72조(관광 통계)		
	제73조(관광 홍보 및 관광자원 개발)		
	제73조의2(제주관광홍보사무소 설치·운영 등)		
	제73조의3(제주종합관광안내소 설치·운영 등)		
	제73조의4(야간관광 활성화)		
	제74조(지역축제 등)		
제6장 관광지 등의 개발	제75조(지속가능한 관광활성화)		
	제76조(관광지등의 지정신청 등)		
	제77조(경미한 면적변경)		
	제77조의2(경미한 조성계획의 변경) 삭제<2016.11.23.>		
	제78조(관광지등의 지정·고시 등)		
제7장 국제회의업 육성	제79조(관광개발계획의 시행 등)		
	제80조(국제회의의 종류·규모) 삭제<2015.7.8.>		
	제81조(국제회의시설의 종류·규모) 삭제<2015.7.8.>		
	제82조(국제회의 전담조직의 설치 등)		
	제83조(국제회의산업 육성 기본계획의 수립 등)		
	제84조(국제회의 유치·개최 지원 등)		
	제85조(국제회의산업 육성기반 조성사업 및 사업시행기관)		
	제86조(국제회의시설의 건립 및 운영 촉진 등)		
	제87조(국제회의 전문인력의 교육·훈련 등)		
	제88조(국제협력의 촉진)		
제8장 보칙	제89조(전자국제회의 기반의 확충)		
	제90조(국제회의 정보의 유통 촉진)		
	제91조(공무원의 파견)		
	제92조(지원)		

구분	조항 및 내용	비고
	제93조(청문)	
	제94조(보고·검사)	
	제95조(수수료)	
	제96조(권한의 위탁)	
	제97조(과태료 부과·징수절차) 삭제<2015.4.1.>	
	제98조(참석위원 수당 등)	
	제98조의2(규제의 재검토)	
	제99조(시행규칙)	
부칙		

2. 포커스 그룹 인터뷰(FGI) 주요 내용

1) 여행업 등록제와 관련하여

나는 3~40년 동안 여행사를 했지만 겨우 유지할 정도밖에 안 된다. 그러나 중국인들은 우리나라에서 여행사 설립이 자유롭다. 우리는 중국에서 여행사를 하지 못한다. 또한 협회에서 통제하지 못하고 있으며, 강제하지 않는 한 통제할 수도 없다. 현재 30여개 여행사 정도만 통제되고 나머지는 전혀 통제하지 못하고 있어서 여행업계가 문란한 상황이다. 그들은 코로나 이전에 여행사를 설립해서 덤핑여행으로 많은 수익을 챙겼으며, 그 수익으로 토지, 건물, 호텔 등을 매입하였다. 또한 그들은 코로나가 어느 정도 해소되면 다시 들어온다. 포스트 코로나를 대비하여 외국인의 여행업 등록 요건을 강화해야 한다. 만약에 이러한 상황과 기회를 놓치면 같은 상황이 반복될 것이다. 따라서 학계, 업계, 기관이 선제적으로 대응해야 한다. 즉 건전한 시장 질서를 만들고 이러한 상황이 되지 않도록 미리 대비하여야 한다(여행업계).

2) 여행사 설립 시 자본금 이슈와 관련하여

현재 청년 창업, 일자리 창출 등의 이슈 등으로 인하여 여행사 설립 자본금이 완화되었다. 협회 차원에서는 반발하고 있지만 현실이다. 이는 한편으로 외국인들이 여행사를 쉽게 설립하게 되고 예컨대, 세금문제 등이 생기면 폐업해 버리고 도망가 버린다. 그리고 다시 설립해서 같은 상황이 반복된다. 따라서 업계는 물론 학계에서도 강하게 대응해야 한다(여행업계).

3) 수수료 문제와 관련하여

무등록 여행사의 경우, 행정의 의지만 있다면 얼마든지 통제할 수 있는데, 안 하고 있다. 특히 돈이 생기는 곳을 관리하면 된다. 바로 쇼핑센터이다. 통제하다 보면 무등록 업자들이 통제된다. 예컨대, 쇼핑센터의 경우 일본은 허가제이지만 우리나라는 신고제이다. 따라서 돈이 나오는 곳이 많다. 쇼핑수수료의 경우, 10만 이상이 쇼핑하면 추가 수수료를 받는 곳이 몇 개 안 된다. 따라서 쇼핑수수료는 제도권으로 들어와야 한다. 한 예를 들면, 외국인 인바운드 일 경우 모 쇼핑센터의 경우 OO캡슐 및 정OO, OO사 등 두 군데를 가장 많이 간다. 이유는 26만원 판매가에서 여행사 수수료가 14만원~16만원이다. 상품마진이 10만원 정도 되고 이 수익으로 임대료 등 쇼핑센터가 유지된다. 결국 품질이 떨어지는 상품을 팔게 된다. 방법은 상품 품질에 따른 수수료의 현실화이다. 물론 쇼핑센터는 유지되어야 한다(여행업계).

4) 여행업 조례 신설과 관련하여

포스트 코로나를 대비하여 여행업계의 법제도를 정비해야 한다. 또한 코로나가 어느 정도 완화돼서 외국인들이 오면 이전 판매방식으로는 힘들 것이다. 타이밍 상 지금 많이 늦었다. 그러나 지금이 기회이다. 옛날로 돌아 갈 것이냐의 기로에서 있다. 이 기회에 빨리 개선해야 한다(여행업계).

제주특별자치도는 관광 3법의 권한 이양을 받았다. 또한 『관광진흥법』의 문제가 그대로 『제주 관광진흥 조례』에 재현되었다. 완전한 권한이양은 입권권을 가지고 있다는 것이다. 따라서 현재의 제주특별자치도의 관광법제를 제주특별자치도만의 법제로 개편할 필요가 있으며 현장에서 어떻게 구현할 것인가에 대한 권한 설정이 굉장히 중요하다. 제주의 관광법제는 행정을 보완할 필요가 있다. 이는 시행규칙을 보완하면 된다. 업종별로 분법하고 각 업종별 조례마다 시행규칙을 세분화하여 실질적인 행정을 보완하면 좋을 것 같다(연구기관).

ABSTRACT

A Study on the Reform of the Tourism Law System of Jeju Special Self-Governing Province : Focused on the travel industry

Kyung-Bo Kim

Department of Tourism Management
The Graduate School of Jeju National University

In Korea's tourism industry, the tourism industry ecosystem, tourism trends, and tourism environment are rapidly changing due to the 4th industrial revolution, the development of ICT technology, the increase of FIT, COVID-19 Pandemic. In particular, in order to foster and promote the tourism industry in Jeju Special Self-Governing Province, 『the Jeju Special Self-Governing Province Tourism Promotion Ordinance』 was enacted in accordance with the authority transfer of the three tourism laws granted following the improvement of 『the Jeju Special Self-Governing Province Special Act』. However, 『the Jeju Special Self-Governing Province Tourism Promotion Ordinance』 is similar in content to the composition system of 『the Tourism Promotion Act』. Therefore, 『the Jeju Special Self-Governing Province Tourism Promotion Ordinance』 is causing problems such as 『the Tourism Promotion Act』, that is, low responsiveness to the rapid tourism environment and the enlargement of norms.

Therefore, the purpose of this study was to propose a plan to reform the Tourism Law System of Jeju Special Self-Governing Province in order to preemptively respond to the changing tourism environment and revitalize the

local economy through the promotion of the tourism industry in Jeju Special Self-Governing Province. In particular, through research focusing on the travel industry, it was intended to present the possibility of reforming of the Tourism Law System of Jeju Special Self-Governing Province.

Through previous studies, the concept of tourism legislation, such as the concept of tourism rights as the rights of the people under 『the Constitution』, the significance and characteristics of tourism Act, was defined. The current status, composition system, and reasons for enactment and revision of 『the Jeju Special Self-Governing Province Tourism Promotion Ordinance』 were explained. The problems of 『the Jeju Special Self-Governing Province Tourism Promotion Ordinance』 were analyzed and implications were presented.

In order to present a plan to reform the Tourism Law System of Jeju Special Self-Governing Province, the necessity and direction of reorganization of the Jeju Tourism Law System were to be obtained. In addition, it was intended to obtain the objectivity and effectiveness of the reform of the Tourism Law System of Jeju Special Self-Governing Province. First of all, in order to obtain the basis for the necessity of reforming of the Tourism Law System of Jeju Special Self-Governing Province, newspaper articles in Jeju Special Self-Governing Province were analyzed using BigKinds, a big data analysis tool. And keywords derived through big data analysis were classified in order of frequency.

In addition, in order to obtain the objectivity of the reform of the Tourism Law System of Jeju Special Self-Governing Province, a survey and analysis of experts and stakeholders on the necessity, problems and directions of the reform were conducted. In order to obtain the validity and objectivity of the purpose of this study, the survey of experts and stakeholders in the tourism field was divided into tourism administration, research institutes, tourism academia, public institutions, travel and tourism industry.

In order to obtain the effectiveness of the reform of the Tourism Law System of Jeju Special Self-Governing Province, the regulations related to the travel industry in 『the Tourism Promotion Act』 and 『the Jeju Special Self-Governing Province Tourism Promotion Ordinance』 were investigated.

In particular, some local governments have enacted and operated ordinances related to smart tourism, marine tourism, and ecotourism by reflecting tourism trends. In addition, cases of Japan and China were investigated in relation to the travel industry among overseas tourism legislation. Japan and China emphasized the protection of travelers' rights and interests.

Finally, according to 'the 2021 Jeju Regional Industry Promotion Plan', 'the smart tourism industry' is defined as one of the three major industries that Jeju Special Self-Governing Province wants to foster due to changes in the tourism industry environment. Therefore, Jeju Special Self-Governing Province needs to systematically reorganize laws and systems that should strategically promote and foster the tourism industry.

Through this study, a reform plan based on 『the Jeju Special Self-Governing Province Tourism Industry Promotion Basic Ordinance』 was proposed to foster and promote the tourism industry, preemptive response to environmental changes, create a sustainable tourism ecosystem, and revitalize the local economy.

The main theoretical implications of this study were not empirical research or legal hermeneutic research methods in the field of tourism law, but inductive methods. This is what differentiates it from previous studies. In addition, an exploratory method was used to investigate and analyze the composition system and contents of domestic and foreign legal cases.

As a major practical implication, the reform plan of the Tourism Law System of Jeju Special Self-Governing Province should be able to be implemented. And it was suggested that Jeju Special Self-Governing Province should be able to sufficiently exercise the authority transfer of the three tourism laws granted. In addition, it was suggested that Jeju Special Self-Governing Province should be able to lead the tourism legislation by becoming a test bed for tourism legislation that can flexibly and preemptively respond to changes in the tourism environment.