

역내 지역간 국제관광 교류협력 진흥 방안

An exchange and cooperation plan for international tourism in Asian local governments

송 성 진*

(Song, Sung-Jin)

목 차

- I. 서론
- II. 이론적 고찰
- III. 제주지역 국제관광 교류 현황
- IV. 역내 지역간 국제관광 교류협력 방안
- V. 결론

I. 서 론

글로벌 (Global)화된 세계경제로 인한 국경의 의미가 점차 감소되고 노동, 상품, 자본의 이동이 더욱 자유로워지고 있고, 산업의 중심적 영역이 고부가가치를 창출하는 지식정보산업으로 이동하고 있다. 이처럼 지식정보화사회가 도래하면서 '생각은 세계적으로 행동은 지역적으로 (Think Globally, Act Locally)'라는 구호 속에 지방의 세계화를 의미하는 '세방화(glocalization)' 현상이 국내외적으로 급속하게 확산되어 왔다. 이러한 세방화 경향은 지방자치단체에 국제경쟁력을 한층 더 강화할 것을 요구하였고, 그 노력의 일환으로 지방자치단체들은 국제화사업을 경

* 제주한라대학 관광경영과 조교수

쟁적으로 추진하게 되었다.

세계적 역설(Global Paradox)의 저자인 존 나이스빗(Jonn, Naisbitt)는 세계속에서 글로벌화가 진전되면 될수록 최소단위의 역할은 더욱 커지게 마련이라고 하였다. 이는 최소단위 혹은 최종단위로서 지방자치단체의 역할과 비중이 국제화시대에 그만큼 중요성을 더해 간다는 의미라 할 수 있을 것이다.

사회 환경의 여건 속에서 지방자치단체들이 추진해 온 국제화 사업의 주종은 광역이나 기초 지방자치단체를 막론하고 자매결연사업, 국제행사, 인적교류사업이다. 반면에 국제업무 전문인력 양성, 국제협력 네트워크사업, 다자간 교류협의체 구성, 통상교류협력 등의 사업 추진에 대해서는 주로 일부 광역지방자치단체들이 적극성을 보이고 있다.

최근 우리나라도 동북아 경제 중심 국가로 우뚝 서기 위하여 산업, 물류, 금융, 서비스 등 각 분야의 경쟁력을 강화시키기 위한 정책전략을 수립하고 있다. 이러한 ‘동북아 중심국가’ 달성에 있어 관광산업의 중요성은 그 어느 때 보다도 강조되고 있다. 관광은 국가간 교류 증진을 통해 서로 다른 문화에 대한 이해를 제고하는데 기여할 뿐만 아니라 경제발전을 활성화하는 촉매제 역할을 한다.

급변하는 세계 관광시장의 흐름에 효율적으로 대응하고, 관광시장의 무한경쟁에서 살아 남기 위하여 각국의 개별적인 관광산업 발전방안 못지 않게, 지방정부 차원에서 관광산업의 연계 및 공동 마케팅 전략 등과 같은 지역간 협력의 필요성이 매우 높은 실정이다.

지방자치단체차원의 인력, 문화, 통상교류 뿐만 아니라, 민간차원의 각종 교류를 촉진하여 상호의 이해증진을 돕고 궁극적으로는 윈-윈 게임(win-win game)인 지역간 협조체제를 더욱 긴밀히 구축할 필요가 있다.

특히, 역내 지역간 관광부문의 협력체제 구축은 역내 공동번영을 위하여 정부간의 협력보다는 관광상품의 공동개발, 관광관련 종사자의 상호교환 교육 프로그램 개발, 항공사간의 업무교류 증진 등 민간부문의 협력이 더욱 필요한 것으로 부각되고 있다.

역내 지역간 관광활성화라는 공동의 비전을 구체화하기 위해서는 향후 세계관광변화에 대한 객관적인 전망과 시나리오를 가지는 한편 지역관광 활성화에 장애가 되는 각종 유·무형 제약 조건과 문제를 공동으로 적극적으로 해소해 나가야 한다.

본 연구는 역내 지역이 진정한 동반자로서 상호 긴밀한 협력체제를 구축하여 지역경제 및 국제관광을 활성화시킬 수 있는 방향과 전략을 모색하기 위한 국제관광 교류협력의 개념, 필요성, 성공조건 등에 대한 선행 연구를 고찰하면서 지방정부간 국제관광 교류협력 진흥 방안을 모색하여 보고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 국제관광 교류협력의 개념

21세기에 있어서 국제관광은 생활의 질을 개선하는 수단이 되었고 개인간의 실질적인 관계 개선과 관광객의 교류로 국제평화에 기여하게 되었다. 또한 국제관광은 미래의 사회적·문화적·경제적·환경적 측면에서 인간생활을 개선시킬 수 있는 잠재력이 있는 것 중 하나이다. 다시말해 국제관광은 나라간의 평화와 선린·이해를 도모하는 주요 요소이다.

세계관광기구(WTO : World Tourism Organization)는 국제관광이란 즐거움·위락·휴가·스포츠·사업·친지·업무·회의·건강·연구·종교·등을 목적으로 방문국에서 적어도 24시간 이상 1년이하 체류하는 행위로 정의하고 있다.

지방자치단체의 국제교류협력은 세계화의 환경을 배경으로 각 지방자치단체들이 외국과 상호 교류를 증대하여 지방자치의 국가경쟁력을 높이는 방향에서 즉, 지역경제의 성장과 발전, 지방재정 자립도 확보, 지역주민의 소득향상, 삶의 질 개선 등을 목표로 자치단체의 대외 경쟁력을 증가시켜 국가의 국제 경쟁력을 향상시키고자 함이다.

현재의 국제교류는 급변하는 환경변화 등으로 인하여 그 양상이 날로 다양해지고 있다. 첫째, 지구촌의 경쟁 및 상호의존의 단위 또는 주체가 이제까지의 국가 위주에서 지방정부와 민간단체 등 개별주체로 이동하고 있다. 둘째, 과거에는 국제교류를 정치와 경제영역에서 독점하다시피 했지만, 이제는 그 영역이 사회의 모든 분야에 걸쳐 확대되는 경향이 강하다. 셋째, 정부기관 뿐만 아니라 민간기구나 사회단체들도 지금은 국제교류를 활성화시키고 있어서 국제화는 우리 사회전체의 각 영역에 매우 일반화되어 가고 있다.

지방자치법시행령에 따르면 교류협력을 외국지방자치단체와의 자매결연체결 또는 국제행사의 유치·개최 등을 말한다고 규정하고 있다.

국제교류의 정의를 내려보면 '인종·종교·언어·체제·이념 등의 차이를 초월하여 개인, 집단, 기관, 국가 등 다양한 주체들이 각각의 우호, 협력, 이해증진 및 공동이익 도모 등을 목적으로 관련주체 상호간에 공식·비공식적으로 추진하는 대등한 협력관계(cooperative relation)를 말한다.

국제관광 교류협력은 '개인, 집단, 기관, 국가 등 다양한 주체들이 상호 지역간 관광발전을 저해하는 각종 장애 요인들을 제거하고 상호 지역간 공동 관광목표 달성을 통해 관련 주체들의 상호 이익을 도모하기 위한 공동노력' 또는 '개인, 집단, 기관, 국가 등 다양한 상호 주체들이 지역간 커뮤니케이션을 통해 수평적 연계망(linkage network)을 형성하고 상호 국제교류와 협력·제휴관계를 구축하는 것으로, 결과적으로는 협력·제휴관계에 있는 상호 지역간 관광조직의 공

생적 발전을 피하는 것'이라 정의할 수 있다.

국제관광 교류협력은 상호 지역간의 지역관광개발·운영의 노하우를 향상시키고, 새로운 관광 투자기회를 창출함으로써 외자유치 확대를 도모할 수 있으며, 동시에 지역 관광매력도 제고를 통한 외래관광객 유치확대 및 지방의 국제화 효과를 함께 거둘 수 있는 윈-윈 전략(win-win strategy)이라 할 수 있다.

2. 국제관광 교류협력의 필요성

관광 활성화를 위해 국제관광 교류협력이 중요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 관광산업의 궁극적 이념은 세계 평화를 지향한다는 것이다.

둘째, 관광경쟁력을 강화하기 위해서는 지역간 국제관광교류협력의 필요성이 대두되기 때문이다.

셋째, 관광은 여러 이해당사자들이 참여하는 복합산업이며, 시스템산업이기 때문이다.

넷째, 국제관광교류사업을 통해 내부의 관광산업에 대한 진단이 가능하고, 관광산업의 국제화를 진행시킬 수 있다.

다섯째, 지방자치단체의 적극적 역할 필요성이 대두되기 때문이다.

지방정부간의 국제연대를 모색하는 국제기구가 늘어나면서 이들은 지방정부간의 공동 관심사를 공유하고 상호협력과 발전을 모색하는데 중심적 역할을 수행하고 있다. 예를들면 환경보호, 핵발전소, 관광자원, 보건, 안전 등과 같은 비경제적 분야에서 지리적 및 사회·경제적 유사 배경을 갖고 있는 지방정부들간에 직접적으로 혹은 국제연대에 가입해서 국제교류의 물꼬를 트고, 인터넷을 통해 상호관심사에 대한 정보교환 및 상호협력을 지속적으로 모색하고 있다.

3. 국제관광 교류협력의 성공조건

국제관광 교류협력을 통한 지역간 관광발전 모형이란 '산, 학, 관, 민'이라는 모든 지역 관광발전 주체가 참여한 가운데 중핵의 네트워크를 형성하여 지역사회 내부 및 외부간 협력·제휴를 활성화함으로써 사업의 복합화, 규모의 경제화, 연계화를 도모하며, 궁극적으로는 협력·제휴 당사자간 공생 발전을 꾀해 나가는 방식이라고 정의할 수 있다.

국제관광교류협력이 가능하기 위해서는 국제관광의 활성화를 위해 공동문제에 대한 인식과 목표를 공유하여야 하고, 지역간 관광조직의 자율적인 참여와 협력에 대한 의지와 능력을 갖추어야 하며, 관광협력을 구체적으로 실현할 수 있는 다양한 제도적 기반과 수단을 확보하여야 한다.

관광조직간 국제관광 교류협력사업의 성공 요인은 다음과 같이 예시할 수 있다.

첫째, 관광조직간 국제관광 교류사업이 성공하기 위해서는 내부 관광조직간 협력·제휴의 구축이 선행되어야 한다. 내부 관광조직간 협력이 선행되어야 국내·외 관광조직간 관광협력이 활성화 될 수 있다.

둘째, 국제관광 교류협력 의식의 고양에 있다. 국제관광 교류협력에 관한 이념과 철학이 확립되어야 한다. 국외 지역간 협력과 제휴에 대한 필요성 인식과 이를 통해 얻어지는 지역 관광산업 발전 효과가 무엇인지에 대한 확신을 지역사회가 공유해야 한다는 뜻이다. 또한 국제관광 교류협력을 통해 해결되어야 할 '공동과제가 무엇인지에 대해 공동 문제의식'이 형성되어야 한다. 무엇보다도 필요한 것은 국제관광 발전을 위한 국외 지역간 상호협외, 협력의 필요성과 중요성에 대한 지역간 관광조직의 인식 공유와 협력을 위한 의지와 실천 노력이라고 할 수 있다.

셋째, 피부에 와닿는, 손을 뻗어 미칠 수 있는 영역에서부터 사업을 시작함으로써 국제관광 교류협력의 '습관'을 확립해야 한다. 교류협력에 대한 100가지 이론정립보다 '1개의 가시적 실천모형'을 실행으로 옮겨보는 작업이 중요할 것이다.

넷째, 행정주도에서부터 다양한 주체의 참여형태로 확대되어야 한다. 행정이 주체가 되어 국제관광 교류협력을 시작하고 점차 긴밀한 관계가 형성되면서 지역주민을 포함한 다양한 주체가 참가하는 과정을 거치는 것이 현실적이다.

다섯째, 지방자치단체 차원에서 민·관·산·학이 참여한 가칭 '관광위원회' 등과 같은 지역내 협력체를 결성하여 지속적인 모임을 갖고 행정사업의 복합화, 총합화를 위해 노력하면서 문화관광부, 한국관광공사, 국내·외 지방자치단체 등과 필요한 지원이나 정책을 제안해가는 행정적 장치가 필요하다. 지역내 협의기구에서는 지역내 관광사업의 효율적인 추진을 위하여 지역내 부문별 사업의 우선순위 조정, 사업 추진상 갈등과 분쟁 조정, 개발사업간의 집행상 연계와 협력 문제 등도 협의하도록 한다.

여섯째, 국제관광 교류협력사업 추진을 위한 재정적·제도적 장치를 마련해야 한다. 광역자치단체는 기초자치단체, 학계, 업계, 시민단체 등으로부터의 협력·제휴형 사업을 제안하고, 추진하도록 적극 권장하는 프로그램을 실시해야 할 것이다. 이를 위해 '역내 지역간 국제관광 교류협력시책 추진비' 형태의 일정한 재원확보도 중요하다.

일곱째, 다양한 국제적 협력네트워크를 활용할 필요가 있다. 일대일 개념의 자매결연 등으로 접근하기 곤란한 세계적인 공동현안 등에 대한 광역적 협력을 촉진하는 것이 매우 효과적이고 효율적인 방안이 될 수 있는 것이다.

4. 국제관광 교류협력의 협력주체

국제관광 교류협력의 추진 주체를 생각할 때, 행정기관만을 생각해서는 안된다. 사업종류에

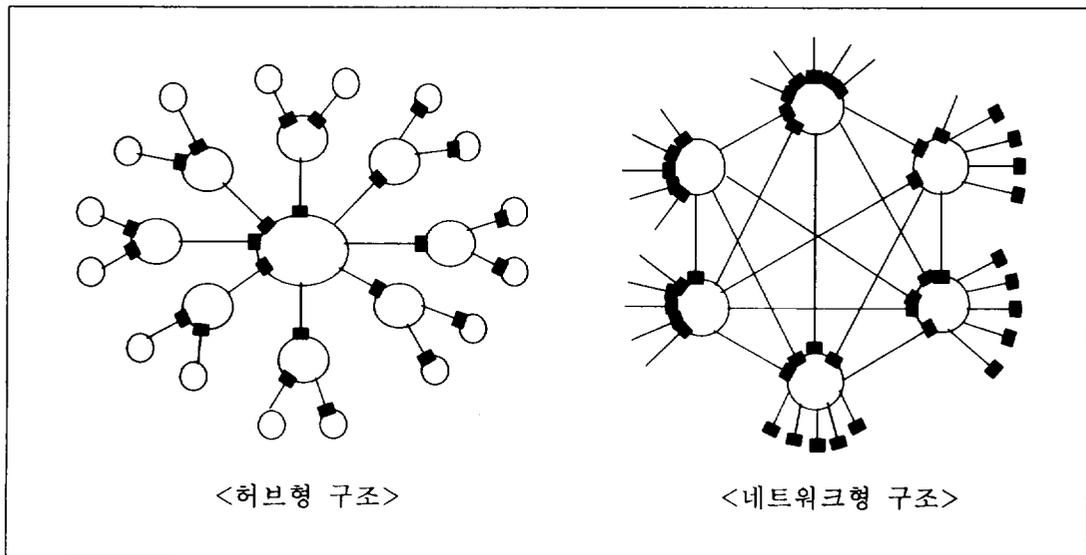
따라 다양한 추진 주체가 참여할 수 있다. 지역간 국제관광 교류협력을 위해서는 관광기업·관광사업자단체(산), 교육기관(학), 행정기관(관), 시민단체(민)가 모두 지역간 협력·제휴의 추진 주체가 될 수 있다.

여기서 관이 주체가 되는 경우라면, 다시 광역자치단체인 시·도와 기초자치단체인 시·군·구로 나눌 수 있으며, 이들 사이에 중형의 제휴축이 형성될 수 있다. 또한 이들 주체가 자주적으로 협력·제휴를 추진하는 경우나, 아니면 중앙정부나 시·도 등 상급 행정기관이 주도하면서 타율적으로 움직이느냐에 따라 협력의 방식과 내용이 달라질 수 있다.

물론 지역의 광역자치단체 보다는 기초자치단체나 관광기업, 시민단체가 아래로부터의 지역 제휴축을 형성하는 것이 지방분권과 연결되는 이상적인 형태임에는 말할 나위 없다. 특히 지역 관광산업 활성화 차원에서는 산-학-관-민의 협조체계가 매우 중요한 역할을 수행하며, 이들의 연합에 의해 형성된 제3섹터 조직은 상당한 효과가 있는 것으로 나타나고 있다.

국제관광 교류 활성화를 위한 국외 지방자치단체간 협력·제휴는 기본적으로 각 관광조직이 가진 의사결정의 자율성, 재정권한의 자율성, 즉 분권적 사회를 그 성립조건으로 한다. 자율적인 권한 없이 협력·제휴의 주체로 나설 수 없기 때문이다. 그런 점에서 국제관광교류 '협력과 제휴'는 하나의 광역자치단체가 국제관광 교류협력사업을 주도하는 허브(hub)형 구조보다는 국외 지역간 종적·횡적 연계를 지닌 네트워크(network)형 구조에서 더욱 활성화 되는 것이다.

<그림 1> 협력·제휴 주체들간의 연계구조



자 료 : 이종화(2000). 지역간 협력·제휴를 통한 지역발전 모형. 국토연구원, p. 26.

5. 공동 협력사업의 단계적 추진

공동의 협력사업은 아래와 같은 단계로 선별하여 추진한다면 성공 가능성은 충분하다고 할 수 있다.

첫째, 제1단계 : 공동협력의 협정

우선, 국외지역 자치단체장간에 국제관광 교류협력 증진에 대한 공동의 이해확인과 공식적 합의에 근거한 공동선언이 이루어져야 한다.

이러한 지역 상호간에 공동 이해의 확인과 교류협력의 다짐은 지방정부 수준의 정책적 협력 의지가 가시화되고, 후속적인 민간 수준의 상호협력을 위한 분위기 조성에 결정적으로 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 제2단계 : 지방 엘리트의 상호방문 촉진

지방정부 수준의 합의사항을 보다 구체화시키고 새로운 협력사업의 대상을 탐색하기 위하여 정치·경제·사회문화·학계 등 각 분야 엘리트계층의 상호방문 기회의 확대를 통하여 상호 협력 대상 사업의 발굴과 구체적 추진에 대한 지속적 논의가 이루어져야 할 것이다.

이상과 같은 1, 2단계의 과정은 관련지역 매스컴의 주목을 많이 끌게 되고 이로 인한 긍정적인 파급효과도 크게 기대할 수 있다.

셋째, 제3단계 : 국제관광 교류협의회 설치

외국 지방자치단체장간에 국제관광 교류협력 증진에 대한 공동의 이해확인과 공식적 합의에 근거한 공동선언에 대한 실질적인 교류협력을 논의하기 위해서는 역내 지역간 '국제관광교류협의회'의 설치가 필요하다.

국제관광 교류협의회에서는 국외 지역간 관광발전을 모색하기 위한 공동사업 예를들면, 공동 관광마케팅, 관광정보의 교환, 관광인적자원 양성을 위한 상호 교환 프로그램 개발 등이 논의되고 마련되어야 할 것이다.

넷째, 제4단계 : 민간 협력의 활성화

정부차원에서의 국제관광교류는 실질적인 협력을 이끌어내는 데는 한계가 있을 수 밖에 없으므로 민간협력을 활성화하기 위한 방안이 필요하다.

호텔, 여행사, 렌트카, 항공, 해운 등 관광업계는 물론 언론사, 학계, 문화계 등 민간차원의 협력이 활성화되도록 지방정부간의 상호지원책을 현시화시키는 단계이다.

그리고 이 단계에서는 시범적인 선발분야에서는 실질적인 협력이 이루어지고 긍정적인 협력 효과의 파급을 통하여 후속 참여분야를 확산시키는데 주력하여야 할 것이다.

다섯째, 제5단계 : 국제관광 교류협력의 평가

국가간의 협력도 지도자와 상황에 따라 크게 변화하듯이, 국외지역간 국제관광교류협력의 강

도와 내용도 시간이 지남에 따라 얼마든지 변화할 수 있다. 교류협력의 실효성이 의문시되고 어느 일방에게만 이익이 된다고 간주될 때 협력 무용론이 제기될 수도 있다.

이 단계에서 주의할 점은 대외협력은 물론 관광목적지 내부의 협력도 필수적 요건이라는 점을 상기해야 할 것이다.

국제관광 협력사업의 내용과 규모가 점차 커지고 있고 그에 따른 비용 또한 거대해지고 있는 상황일 경우, 한 가지 사업이라도 철저한 평가를 통해 미비점을 보완하고 개선하는 것이 매몰비용(sunk cost)을 최소화하게 될 것이다.

따라서, 일정한 주기마다 전 단계까지의 효과를 진단하고 국제교류협력의 확대 및 강화를 위한 대책을 마련해야 한다.

주지하는 바와 같이 국제관광 협력 사업 평가는 사업의 존재는 물론 사업결과에 관한 환류 정보를 확보하게 하며, 그 책임을 규명해 줌으로써 국제관광 협력사업의 추진에 내실을 기하게 한다.

Ⅲ. 제주지역의 국제관광 교류 현황

1. 입도 외국인 관광객 현황

2002년 제주도를 방문한 외국인 관광객 수는 289,496명으로 전년대비 0.2%의 감소세를 보였다. 한·일 월드컵 개최에 따른 관광특수와 중국인 관광객의 큰 폭의 증가세에도 불구하고 세계 경제의 불안정 및 일본과 동남아시아시장의 계속된 경기침체가 원인인 것으로 풀이된다.

2002년 일본인 관광객은 제주와 동경간의 직항로 개설, JAL항공 부정기 전세기 취항 등 국제항공편의 확대 노력에도 불구하고 일본경제의 장기적인 불황 및 크루즈 유람선의 운항 취소, 9·11테러의 여파로 전년대비 9.1% 감소한 134,120명이 입도하여, 전체 입도 외국인관광객의 43%가 입도 일본관광객이 차지하고 있다.

중국관광객의 경우 한류열풍, 월드컵 개최에 따른 이미지 제고, 적극적인 중국현지 홍보 및 팸투어의 효과로 인하여 92,805명이 방문하였으며, 이는 전년대비 29.5%의 증가율을 보였다.

동남아 관광객은 월드컵 이후의 한국 붐, 한류열풍, 동남아지역 홍보 등의 효과에도 불구하고 경제난 및 항공노선의 한계 등으로 인하여 싱가포르를 제외하고는 홍콩 7,838명으로 61.4%, 대

만 940명으로 61.1% 감소하여 동남아관광객 전체적으로 37.5%의 감소율을 보이고 있다. 반면 싱가포르 관광객은 5박6일 장기 방한 여행상품 등의 판매호조, 월드컵 이후 제주도에 대한 관심 고조, 한류열풍, 싱가포르 여행사들의 한국상품에 대한 자체관광전 개최 등 활발한 판촉활동의 전개 등에 힘입어 2002년 11,363명이 입도하였으며 전년대비 19.5% 증가하였다.

또한 미국, 영국, 독일, 러시아 등 기타 미주 및 유럽지역의 관광객은 월드컵의 성공적인 개최 및 관광한국의 이미지가 높아지면서 35,771명이 방문하여 전년대비 27.1%의 증가세를 보였다.

지난 10년간 제주도를 방문한 외국인 관광객의 연 평균 성장률이 1.3%에 그쳐 장기간 정체상태를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 실제 1990년 235,075명과 비교해보면 10여년 동안 5만명 정도가 증가하는 정도이다. 더욱이 제주도의 주력시장인 일본관광객의 경우 하강곡선을 그리며 쇠퇴기에 접어들고 있는 실정이다. 1993년 189,535명을 기록한 후 거의 매년 마이너스 성장을 하고 있다. 전체 외국인 관광객 중 일본인 관광객의 점유비율은 10년간 연 평균 58.2%에 이르지만 연평균 성장률은 -3.2%에 지나지 않는 것으로 나타났다. 반면 중국시장은 괄목한 만한 성장을 지속하며 제주관광의 또 하나의 해외시장으로 자리를 완전히 굳히게 되었다. 1994년 겨우 1,117명에 불과했던 중국인 관광객은 1998년 15,142명에 이르렀고 2002년에는 92,805명으로 급증하고 하고 있는 상황이다.

<표 1> 연도별·국적별 입도 외국인 관광객 현황

(단위 : 명)

구분	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	전년대비
교포	15,595	18,324	15,139	14,737	10,501	6,659	-36.1
일본	121,446	117,948	126,128	147,358	147,525	134,120	-9.1
대만	13,102	8,467	2,222	2,294	2,414	940	-61.1
홍콩	18,191	43,101	31,894	28,777	20,329	7,838	-61.4
미국	3,523	5,079	7,788	11,216	10,935	12,005	9.8
영국	691	605	482	325	358	1,030	187.7
독일	648	651	621	612	710	1,764	148.1
중국	5,075	15,142	46,247	57,236	71,650	92,805	29.5
러시아	742	1,884	422	473	358	517	44.4
싱가포르	1,347	7,083	8,673	9,710	9,506	11,363	19.5
기타	4,044	5,417	7,346	15,687	15,764	20,455	29.8
계	184,403	223,701	246,965	288,425	290,050	289,496	-0.2

자료 : 제주도(2003). 「주요관광행정현황」. p. 50.

2. 지방자치단체의 국제교류 현황

가. 제주도

현재 미국 하와이(Hawaii)주, 인도네시아 발리(Bali)주, 러시아 사할린(Sakhalin)주, 그리고 중국의 하이난(海南)성 등과 자매결연 관계를 맺고 있다.

한·일 해협연안 지자체간 협력의 파트너로서 후쿠오카(福岡), 사가(佐賀), 나가사키(長崎), 야마구치(山口) 등과 교류하며 ‘한·일해협연안시도현지사회’ 등의 개최를 통하여 협력해 왔다.

섬관광정책포럼(ITOP forum)의 파트너로서 발리, 하이난 외에 일본 오키나와(沖縄)와도 교류·협력관계를 맺고 있다.

대만 타이페이(臺北)시, 호주 태즈메니아시, 일본 시즈오카현, 마셜 아일랜드(Marshall Islands), 그리고 중국의 대련(大連)시 등과는 ‘교류증진합의서’, ‘양해각서’, 또는 ‘우호교류협력합의서’ 등을 교환하고 교류·협력관계를 맺고 있다.

나. 제주시

제주시는 일본의 와카야마(和歌山)현 와카야마(和歌山)시, 미국의 라스베이가스(Las Vegas)시, 그리고 중국의 광서장족(廣西壯族) 자치구 꾸이린(桂林)시와 자매결연 내지 우호 협력관계를 맺고 있다.

다. 서귀포시

서귀포시는 일본 사가현 가라츠(唐津)시, 중국 하이난성 삼아(三亞)시, 중국 산둥(山東)성 옹구시와 자매결연 내지 우호 협력관계를 맺고 있다.

라. 북제주군

북제주군은 중국 산둥성 라이저우(萊州)시, 일본 효고(兵庫)현 산다(三田)시, 미국 샌타로사(Santarosa)시와 자매결연을 맺고 있다.

마. 남제주군

남제주군은 일본 와카야마현 나가(那賀)군, 중국 요령(遼寧)성 흥성(興城)시, 뉴질랜드 파파쿠라시와 자매결연을 맺고 있다.

공무원들이 해외 인적자원 교류 내용을 보면 사절단으로서의 참가, 어학연수, 업무사찰, 관련

회의 참가 등 주로 단발적이고 1회성 행사에 머무르고 있다. 최근에 와서 국제자유도시 추진을 위한 업무 추진력 향상을 위해 보다 다양한 교류를 추진하고 있기는 하지만, 향후 교환파견근무, 공동정책협의체 구성 등 실질적이고 효율적인 교류가 뒤따라야 할 것이다.

<표 2> 국제도시간 자매결연 현황(2002년 7월 현재)

구 분	해외 자매결연 지역수	자매결연 지역	자매결연일자
제주도	4	해남성(중)	1995.10.6
		발리(인)	1989.6.16
		하와이(미)	1986.11.26
		사할린(러)	1992.1.17
제주시	2	와카야마시(일)	1987.11.12
		계림시(중)	1997.10.29
서귀포시	1	가라쯔시(일)	1994.9.14
북제주군	3	내주시(중)	1995.12.11
		샌타로사시(미)	1996.10.22
		산다시(일)	1997.7.31
남제주군	3	나가군(일)	1987.2.20
		홍성시(중)	1996.11.12
		파파쿠라시(뉴)	1997.3.7

자료 : 제주도 내부자료.

3. 대학 · 민간 · 시민단체의 국제교류 현황

제주대학교는 일본의 도호쿠(Tohoku) 대학, 미국의 퍼듀(Purdue) 대학 등과 학술교류 협정을 체결한 것을 포함하여 미국 · 일본 · 독일 · 프랑스 · 러시아 · 중국 · 대만 등 7개국 18개 대학과 본부 차원의 학술교류 협정을 체결하여 교수 및 학생 교류, 공동연구 및 자료 교환 · 학술회의 공동 개최 등의 국제교류를 수행하고 있다.

탐라대학교는 일본의 사이타마(埼玉) 여자대학과 중국의 태원(太原) 이공대학 등 2개국 5개 대학과 국제교류협정을 체결하고 있다.

제주산업정보대학은 미국의 코네티컷(Connecticut) 주립대학교, 일본의 오사카국제학교를 비롯한 미국·일본·필리핀·뉴질랜드 등 4개국 6개 대학과 자매결연을 맺고 있다.

제주한라대학은 중국의 복단(復旦) 대학교, 러시아의 모스크바 대학교와 학술교류 협정을 체결한 것을 포함하여 최근까지 미국·호주·일본·중국·러시아 등 5개국 9개 대학과 국제교류 협정을 체결하여 학술교류를 수행하고 있다.

제주관광대학은 미국의 애शल랜드(Ashland) 대학 및 네바다 주립대학(University of Nevada)을 비롯하여 미국·호주·일본·이태리·중국 등 5개국 7개 대학과 국제학술교류를 행하고 있다.

라이온즈 클럽, 로타리 클럽, 청년회의소, 한국 보이스카웃 제주연맹 등의 사회단체와 제주관광협회, 제주상공회의소 등의 경제관련 단체, 그리고 한림농협 등이 주로 일본·중국·대만의 민간·사회단체들과 자매결연을 맺고 친선 교류 활동을 수행하고 있다.

제주도의 44개 기관·학교·단체에서 11개국 93개 기관·학교·단체와 자매결연 관계를 맺고 있다.

4. 국제교류협력 관련 조례 제정 현황

1996년에 제주도와 외국의 주·현·성정부등 자치단체간 자매결연을 통한 국제교류를 추진함에 있어, 도민공감대 조성에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 '제주도국제간자매결연체결에 관한조례'를 제정하였다.

<표 3> '제주도국제간자매결연체결에 관한조례' 내용

조항	조항 내용
제1조 목적	이 조례는 제주도와 외국의 주·현·성정부등 자치단체 (이하 "외국자치단체"라 한다) 간 자매결연을 통한 국제교류를 추진함에 있어, 도민공감대 조성에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조 적용범위	외국자치단체와의 자매결연 업무에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 의한다.
제3조 자매결연의 대상	자매결연대상은 지속적인 교류가 가능하고, 지역여건 등이 대등한 외국자치단체를 선정하여야 한다.

조항	조항 내용
제4조 자매결연의 제의	① 제주도가 외국자치단체에 자매결연을 제의하고자 할 경우에는 해당지역의 각종 자료를 송부받아 양지역의 지역여건, 행정규모, 외교적 특수성 등 자매결연 및 교류의 적정성을 충분히 검토하여야 한다. ② 외국으로부터 자매결연 제의를 받은 경우에도 제1항과 같다 ③ 자매결연 상대 외국자치단체를 선정할 때에는 다음 사항을 유의하여야 한다. 1. 면적, 인구 및 행·재정 수준 등 지역여건의 유사성 2. 산업, 지역특성 등의 공통점 및 상호보완성 3. 상호대등한 입장에서의 협력 및 우호증진 가능성 4. 교류를 통한 실익의 기대성 5. 역사적, 문화적 배경이나 지리적 특수여건 등을 감안한 교류의 필요성 6. 외교적 특수성
제5조 사전교류	자매결연을 체결하고자 할 때에는 사전에 충분한 교류를 통하여 상호 친선분위기를 조성하여야 한다
제6조 자매결연 체결동의	① 제주도지사(이하 "도지사"라 한다)는 외국자치단체와 자매결연을 체결하고자 할 때에는 의회의 동의를 얻어야 한다 ② 도지사는 외국자치단체 자매결연과 유사한 상호교류 협정을 체결하는 경우, 의회에 사전에 보고하여야 한다
제7조 사후관리 및 교류촉진	① 도지사는 자매결연 체결 및 상호교류 추진 등과 관련한 제반기록 및 관계서류를 10년이상 보존하고, 자매결연 승인서, 결연 조인문, 공동선언문 등 중요문서는 영구보존하여야 한다 ② 도지사는 자매결연 체결후 교류부진 또는 교류 단절되는 사례가 없도록 여러분야에서의 교류활동을 지속적으로 추진하여야 한다
제8조 문제점 해소등	자매결연 후 교류과정에서 발생하는 각종 문제점중 자체해결이 불가능한 사항에 대하여는 즉시 의회에 보고하고 해결책을 강구하여야 한다.
제9조 결연의 취소	도지사는 외국자치단체와의 교류상 해소키 어려운 문제점이 발생 하였거나 교류두절로 자매결연이 유명무실해진 경우 또는 지속적인 교류가 무의 하다고 판단되었을때에는 의회의 동의를 얻어 결연을 취소할 수 있다

5. 국제교류의 문제점

첫째, 자매결연이나 국제교류 활동이 특정 국가에 한정되어 있다.

우리 나라의 지방자치단체들은 2000년 12월 현재 40개국, 392개 지역과 자매결연을 맺고 있는데 이 중 중국의 116개 지역, 미국의 74개 지역, 일본의 70개 지역으로 이들 3개국 이 전체의

2/3를 차지하고 있으며, 제주도의 경우도 예외가 아니다.

자매결연 대상이 특정 국가에 한정된 이유는 지리적 근접성을 중시하거나 선진국 위주로 자매결연을 희망하고 있기 때문이다.

둘째, 자매결연을 추진함에 있어 상대 도시에 대한 산업·경제·문화에 대한 정보나 '결연 적합성' 또는 교류 효과에 대한 충분한 사전검토 없이 자매결연을 맺고 있다.

셋째, 결연이 이루어진 다음에도 상호간의 관심 부족과 소극적인 태도로 인하여 일부 친선 위주의 교류를 제외하면 교류활동이 단순화된 일회성에 그치는 경우가 많다.

넷째, 국제교류의 수혜자가 전 지역주민으로 확대되지 못하고 자치단체장이나 지방의원, 공무원, 전문가를 중심으로 하는 특정 계층에 한정되고 있다.

다섯째, 지방자치단체의 국제교류 유형을 살펴보면 기관장의 상호 방문, 공무원의 해외연수, 공무원의 상호 파견근무, 의회대표단의 상호 방문, 문화·예술행사의 개최, 체육·청소년 교류 등 친선 도모를 위한 국제교류가 주류를 이루고 있으며 지역발전에 기여하는 경제·통상교류는 상대적으로 미진한 상태이다.

여섯째, 제주도를 포함하여 우리 나라 대부분의 지방자치단체의 경우 자매결연도시의 선정에 서부터 교류 사업에 이르기까지 모든 국제교류사업이 지방자치단체 주도로 이루어지고 있어 지역주민과 민간단체(기업)의 참여와 호응이 매우 부진한 실정이다.

V. 역내 지역간 국제관광 교류협력 방안

1. 관광 인적자원의 상호 교류

세계화의 흐름은 지방자치단체의 행정환경에도 큰 변화를 가져왔다. 이러한 환경에 지방자치단체가 갖추어야 할 조건은 여러 가지 있지만, 특히 국제업무에 능통한 전문인력을 양성해야 하는 것도 시급히 해결해야 하는, 그렇지만 시급히 해결하기 어려운 과제의 하나이다.

더욱이 국제업무라고 하더라도 통상, 문화교류, 혹은 다양한 정책분야별로 부문별 전문화가 필요하기 때문에 인력 양성이 더욱 어렵다.

외국을 방문하거나 국제관련 업무를 단기적으로 체험케 함으로써 실제적인 지식이나 능력을 갖추도록 하는 것도 중요한 교육훈련의 방법이다.

공무원들이 해외경험을 가지는 것이 국제화에 따른 전문인력을 양성하는 데 효과적인 수단임에도 불구하고 지방자치단체는 한정된 예산으로 인하여 많은 공무원에게 이러한 기회를 제공하기 어렵다.

역내 지역 지자체간에 관광정책 및 마케팅 부문에 있어 공동연구를 실행하여 기존 정책을 답습하지 않고 항상 새로운 정책을 펼쳐나갈 수 있는 환경을 조성해 나가야 한다. 그리고 상호 파견근무를 통해 공무원들의 국제적인 감각을 익히게끔 할 필요가 있다.

향후에는 민간 관광기업간의 교류를 활성화하여 공무원의 상호파견근무 뿐만 아니라 민간관광기업 종사원들의 상호파견 근무도 추진해야 한다.

우수한 관광인력을 양성하기 위해 역내 지역에 있는 교육훈련기관간의 파트너십을 구축하여 관광훈련프로그램을 공동으로 기획·운영하고, 전문인력을 양성하는 방안마련도 필요하다.

연구원과 대학 부설 연구소에 근무하는 인적자원들이 정책을 연구하는 과정에 있어 해외의 우수한 사례를 적극적으로 활용할 수 있도록 역내 지역의 대학·연구소와 자매결연을 확대해 나가야 한다.

2. 민간 교류사업의 확대

민간 주도의 사업을 우선적으로 추진하는 방안이 요구된다. 그러나 국제관광협력사업이 시장 원리에 의하여 운영되지 않는 한 기업을 포함한 민간의 참여가 저조할 수 밖에 없기 때문에 국제관광협력사업도 부분적으로나마 민간의 자본을 유치하여 추진할 수 있는 저변의 조성이 필요하다.

많은 전문가들이 머지 않은 장래에 동북아시아지역에서도 경제협력을 위한 이 지역 특유의 공동체가 형성될 것으로 전망하고 있다.

이를 위해서는 우선 각계 각층의 시민들이 민주적인 방법으로 예술·문화·체육·무역·환경·에너지·과학기술·지역안보 면에서 빈번한 교류협력이 이루어짐으로서 우호와 친선을 새롭게 다져 나가야 한다.

지방자치단체의 국제교류는 시민 대 시민간의 교류를 통한 이문화체험, 그리고 거기서 빚어지는 개인과 자기문화의 재발견을 통한 풍요로움의 창조가 궁극적인 목적이 되어야 한다. 그리고 지방자치단체간 교류와 지역기업간 국제통상은 이러한 이상을 뒷받침하고 구체화하는 지원자로서 역할에 충실해야 한다.

특히, 민간중심의 교류와 참여를 확대하기 위해 생활인체육대회를 공동으로 개최함이 바람직하다.

서로의 문화에 대한 이해와 우정을 다지기 위해 대회개최 기간중 홈스테이를 실시한다면 일석이조의 효과가 있을 것이다.

홈스테이의 확대는 역내 지역의 상이한 문화를 직접 체험하게 한다는 측면과 관광산업의 발전 측면에서도 바람직하다.

민간단체간의 자매결연 확대는 각 지역의 시민들에게 교류협력 사업의 진행상황과 성과를 피부로 느낄수 있도록 할 수 있고, 민간차원의 교류협력의 확대가 역내 지역간 교류협력의 실질적인 성과를 확대할 수 있다는 측면에서 바람직하다.

예를들어 한일해협연안 지역의 관광협회간에 상호 지역간 관광객 송출을 위한 관광상품 개발, 관광정보 공유, 관광산업 발전을 위한 워크샵 개최 등 관광교류 증진을 위한 민간차원의 국제교류를 증진시킬 필요가 있다. 역내 지역간의 청소년 수학여행교류를 통해 상호 지역간의 이해증진과 교류를 활성화하는 방안도 필요하다.

연내 지역의 국제관광교류를 활성화하기 위한 인프라구축 측면에서 양 지역을 연계하는 항공·해운 등 다양한 운송 네트워크 구축이 필요하다. 운송 네트워크 구축은 역내 지역을 방문하는 관광객의 편의뿐만 아니라 통상교역과 관련해서도 매우 중요하다. 항공·해운 노선의 마련은 각 지역의 기반시설 여건과 수익성 등을 고려해야 하기 때문에 면밀한 검토가 필요하다.

3. 국제관광 교류담당 부서의 위상 강화

지방자치단체가 국제교류를 효과적으로 추진하고 관리하기 위해서는 전문성있는 추진체제를 갖추는 것이 매우 중요하다.

지방자치단체가 국제교류를 추진하기 위해서는 전담조직을 가지고 추진하는 것이 효과적이다. 광역지방자치단체의 경우에는 과(課)수준의 조직, 기초지방자치단체의 경우에는 계(係)수준의 전담조직을 구성할 수 있으므로 이 조직에 국제적 감각과 전문성이 있는 인력을 배치하여 업무를 담당하도록 하는 것이 제일 중요하다.

현재 제주도의 국제교류담당은 제주도 기획관리실 국제교류담당부서에서 제주도의 국제교류를 담당하고 있다.

지식정보사회에 있어 지방의 세계화를 의미하는 '세방화(globalization)'현상이 국내외적으로 급속하게 확산되고 있음을 감안할 때, 제주도의 국제화 역량을 강화하고 효율적인 국제교류를 기획하고 추진하기 위해 현재의 국제교류담당에서 '국제교류협력과'로 위상을 강화할 필요가 있다.

우선 국제교류에 관심이 있는 NGO단체와 주민들이 외국과의 교류정보에 접할 수 있도록, 그

리고 관내에 있는 외국인 체류자, 외국인 유학생, 외국인 노동자들이 마음편히 모일 수 있도록 공식적인 장을 제공해야 한다.

일본의 경우, 중앙정부가 국제화의 기치를 내세운 1980년대부터 지방정부와 지역기업이 공동으로 기금을 출연하여 민·관협력기구인 국제교류협회를 설립하여 운영해왔다. 지역국제화협회가 공공기관과 민간부문의 연계장치로 육성되어 민간단체로서 다양한 교류사업을 추진하고 있다.

국제교류협회의 주요 업무는 국제교류에 관련하여 활동중인 민간 NGO단체간 연계 네트워크를 만들고, 교류에 관한 정보제공, 교류활동 지원을 위한 환경정비, 강연회나 연수회의 개최, 홈스테이 교류 실시 등으로, 관주도의 국제통상에서 벗어나 민간과 시민단체의 국제교류 활동을 지원하는 것이 주요 역할이다.

다시 말해서 국제교류협회는 지방자치단체가 추진하는 국제화와 NGO단체가 추진하는 국제화를 조화시켜 나가는 조정자 역할을 떠맡게 된다.

4. 역외 관광시장 공동 마케팅 및 홍보

역내 지역마다의 독특하고 다양한 매력물을 중심으로 설계된 공동 관광상품 개발, 공동 홍보물 제작, 팸투어, 교류전 등을 공동으로 구상하고 계획하여 실행할 필요가 있다.

공동 관광상품을 개발하기 위해서는 지역내의 관광사업자들이 참여하여 실현 가능한 공동 패키지 상품 프로그램을 계획하고, 홍보할 수 있는 방안수립이 필요하다.

공동 패키지상품 개발의 경우 각 지역을 모두 순회하는 관광상품보다는 역내 지역의 대표적인 관광상품을 연계하는 관광코스를 구성하는 것이 바람직하다. 예를들어 제주도가 휴양형주거 단지에 노년층 관광객을 겨냥한 건강증진관광상품을 기획하고, 사가현의 우레시노온천과 연계한 건강관광상품을 개발할 수 있다.

홍보책자의 발간은 역외시장 대상 공동 마케팅을 위한 홍보자료로서 큰 의미를 가지고 있다. 향후 일반 여행사용 관광가이드북 제작 뿐만 아니라 역내 지역에 투자를 원하는 투자자들을 위한 관광투자 안내책자, 역내 지역 여행 관련업자들이 관광상품 구성을 할 수 있는 테마별 관광코스 및 관광상품 등 보다 세분화되고 다양한 홍보책자를 기획하고 발간할 필요가 있다.

5. 정보공유 및 공동 조사연구

오늘날 디지털 혁명에 따른 지식정보화는 과거와 다르게 지방의 국제화를 촉진한다. 이는 국제화노력도 시공의 제약울 극복하게 해주는 정보통신기술을 이용하여 추진할 수 밖에 없음을

시사한다.

선진국에서는 기존 국제화 노력의 주종을 이루었던 관광안내를 포함한 문화교류나 각종 통상 교류·협력이 물리적으로 추진되기 보다 사이버 상에서 적극적으로 추진되어 오고 있는 점을 유의할 필요가 있다.

지방정부의 국제적 연대가 강화되면서 다수의 국제적 또는 지역협력적 기구들이 등장하는데 이들간의 연대가 온라인상에서도 구축, 운영될 수 있다.

국제교류 협력사업에 있어서 가장 중요한 것이 바로 정보의 축적과 활용인데 정보화사회에서 국내정보와 국제정보체계를 포괄적으로 구축하여 효과적인 국제교류 정책을 결정하는 데 활용할 수 있는 전문화된 정보네트워크(센터)를 구축하는 것도 필요하다. 전자공간을 통해 국제관광교류사업을 추진하기 위해서는 역내 지방정부간 지역의 각종 관광정보에 대한 공동조사가 선행되어야 한다.

역내 지역의 관광투자 정보, 관광기업정보, 관광객 정보 등에 대한 광범위한 정보를 수집·공유하고 그것을 관광투자자의 수요와 취향에 맞도록 적절히 제공하거나 2국가의 잠재 관광객들의 취향에 맞도록 적절히 가공해서 제공하는 '정보연계(information link)' 체제를 추진하는 것이 매우 중요하다. 상호 지역의 관광자원, 관광통계, 관광지도, 관광투자정보 등의 종합적인 관광정책을 데이터베이스화하여 '관광정책지원시스템'도 구축하도록 추진한다.

사이버공동체 운영은 지방자치단체 자체의 국제화 전문인력을 증원하기보다는 지역의 전문인력 활용을 극대화함으로써 지역의 국제적 역량강화에 기여할 것이다. 인터넷은 공간적으로 흩어져 있는 전문가들을 온라인으로 한자리에 묶음으로써 전에는 어렵게만 느껴졌던 일을 보다 쉽게 효율적으로 추진할 수 있게 해 준다.

VI. 결 론

그 어느 때보다 역내 지역간 국제관광 교류협력관계를 구축해야 하는 필요성이 매우 강조되고 있는 시대이다. 이러한 상황에서 각 지역의 관광현상에 대한 경험과 노하우를 상호간에 공유하고 나눔으로서 상생과 공존의 운명공동체로서 상호 발전을 모색해나가야 한다.

비록 지방정부간의 교류가 단순한 우호친선의 범위를 크게 벗어나지 못하고 지역경제활성화와 직결되지 않는다 하더라도 지방정부간의 교류는 적극 추진되어야 한다. 이는 동북아공동체 구성에 크게 도움이 될 것이며, 이러한 동북아공동체 구성은 다시 지방경제 활성화에 크게 도움

이 될 것이다.

역내의 경제성장 및 발전 잠재력을 평가해 볼 때, 진정한 협력 파트너로서 협력적 공조체제를 구축한다면 상호 혜택과 상생국면(win-win situation)이 주어질 것이 분명하다.

역내 지역이 상호 대등한 동반자로서의 인식을 같이 하면서 각 지역을 둘러싼 미래전망과 현재에 대한 인식 및 장애요인을 정확히 파악하고 그에 적절히 대응해나가는 접근자세를 가지는 것이 무엇보다 중요하다.

국제교류라고 할 때 단순히 지역경제인들이 방문하고, 시장 및 공무원들의 교류정도로서 이루어지지 않는다. 단순히 관광객 유치노력으로 국제화가 이루어졌다고 생각해서는 안된다. 지역주민들의 사고의 폭을 넓혀 국제문화를 포용하려고 할 때 가능하다고 본다.

지역 스스로 폐쇄성을 벗어나 국제화를 통한 내재적 성숙성을 보여주어야 하는데, 이는 공무원과 지역상공인 및 주민들의 의식이 국제교류의 필요성을 우선적으로 느낄 때에만 가능하다. 제주도 차원에서는 현재 기본적으로 미흡한 재정, 인력, 경험, 조직, 정보 등의 기초 관광협력기반을 확충하고, 국내·외 지방자치단체와 상호지원적 협력을 유도할 수 있는 협력체제를 구축해야 할 것이다.

그리고 지역주민들이 함께 참여하는 국제교류를 통해 지방자치 발전을 위한 밑거름이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 향후 역내 지역간 국제관광 교류협력 사업 뿐만 아니라 특히 제주도의 국제관광 교류협력을 활성화하기 위한 구체적인 연구들이 진행되어야 한다.

참 고 문 헌

- 안영훈(2000). "지방의 국제교류협력망 구축을 위한 실천적 방안," 21세기 지방의 비전과 전략, 충북개발연구원· 시도연구원협의회.
- 이윤식(2002). "국제화사업의 추진방향과 과제," 지방의 국제화포럼, 제72호, 한국지방자치단체국제화재단. 12.
- 이종화(2000). "지역간 협력·제휴를 통한 지역발전모델," 국토연구원, 국토, 2000.2.
- 허향진·오상훈(1997). "제주도 관광정책의 방향과 도서관 협력방안," 제주발전연구원·제주대학교 동아시아 연구소, 「아시아 도서관 협력 : 관광과 문화교류」, 1997.
- 제주도(2003). 「제주국제자유도시종합계획」.
- 제주도(2002). 「세계를 향한 강한 제주 발전전략 실천계획」.
- 제주도(2002). 「지역혁신체제 구축을 통한 인적자원 개발」.

제주도(2002). 「국제교류 현황 자료」

한국관광연구원(2000). 「한·중·일+아세안 관광협력에 관한 연구」.

한국지방자치단체국제화재단(2001). 「지방자치단체 국제교류 매뉴얼」.

문화관광부(2003). 「관광동향에 관한 연차보고서」.

제주도(2003). 「제주 관광동향에 관한 연차보고서」.

제주도(2003). 「주요관광행정현황」.

제주발전연구원(2002). 「한·일 연안 지역간 국제관광교류협력 활성화 방안」.

최승이·이미혜(2001). 「국제관광론」. 서울 : 대왕사.