

해양휴양복지 활성화 정책방안 연구

A Study on Policy Implications for
Marine Recreation and Welfare

2017. 10.

홍장원·윤인주·최일선·이정아



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

보고서 집필 내역

〈연구책임자〉

홍장원 : 제1장, 제3장 1절, 제4장

〈연구진〉

윤인주 : 제3장 2절

최일선 : 제2장 1절, 2절, 제3장 1절

이정아 : 제2장 2절, 제3장 1절

산·학·연·정 연구자문위원

이한석 교수 (한국해양대학교)

강영훈 박사 (한국해양대학교)

* 순서는 산·학·연·정 순임



요 약 · i

제1장

서 론 · 1

제1절 연구 배경 및 필요성	1
제2절 연구의 목적	3
제3절 연구의 범위	3
제4절 연구방법	4

제2장

휴양복지 개념 및 정책 동향 · 7

제1절 휴양복지 개념 정립	7
1. 사회적 관광의 개념	7
2. 국내 복지관광의 관점 및 접근 방향	11
3. 휴양복지 개념의 정립	13
제2절 국내 휴양복지 관련 정책 동향	14
1. 문화·관광복지 정책	14
2. 산림휴양복지 정책	23
3. 시사점	31

제3장

해양휴양복지 실태 및 국외 사례 분석 · 33

제1절 국내 해양휴양관광 실태 분석	33
1. 국내 해양관광행태 분석	33
2. 국내 해양휴양관광 여건	37
3. 국내 해양관광개발 현황 분석	46
제2절 국외 해양휴양복지 사례 분석	57
1. 프랑스	57
2. 스페인	62
3. 일본	66
4. 시사점	70

제4장

해양휴양복지 활성화를 위한 정책 추진 방향 · 73

제1절 기본방향	73
제2절 주요 추진과제	75
1. 해양휴양 및 치유자원 발굴 및 프로그램 마련	75
2. 연안·어촌의 해양휴양공간 조성	77
3. 제도적 기반 구축	78

제5장

결론 및 정책제언 · 87

제1절 요약 및 결론 87

제2절 정책제언 89



참고문헌 · 91

〈표 1-1〉 선행연구와 본 연구의 차이점 비교	5
〈표 2-1〉 사회적 관광 유형별 특징	10
〈표 2-2〉 우리나라 복지관광 관점 및 접근 형태	12
〈표 2-3〉 문화누리카드 서비스 분야	15
〈표 2-4〉 문화누리카드 기관별 모니터링 역할 및 내용	16
〈표 2-5〉 문화로 청춘 프로그램 연도별 추진현황	19
〈표 2-6〉 2017년 문화로 청춘 단위사업별 지원규모	20
〈표 2-7〉 고용노동부의 휴양콘도서비스 이용가능 지역	22
〈표 2-8〉 근로문화예술제 개최분야	22
〈표 2-9〉 연도별 보건복지, 산림복지 지출 및 재정투자 현황	26
〈표 2-10〉 산림복지시설의 종류 및 조성의 법적 근거	27
〈표 2-11〉 산림복지시설 조성 현황(2016 기준)	29
〈표 2-12〉 산림교육전문가의 유형과 산림치유지도사의 자격 기준	30
〈표 2-13〉 우리나라 문화·관광·휴양복지 정책	32
〈표 3-1〉 전국 해양관광자원 실태조사 자원별 분포 현황(2013년 11월 기준)	38
〈표 3-2〉 제1차 해양관광진흥기본계획의 과제 및 단위사업	40
〈표 3-3〉 제2차 해양관광진흥기본계획의 전략과제 및 세부 추진과제	41
〈표 3-4〉 제1·2차 해양관광진흥기본계획 중 어촌관광 진흥 관련 정책	42
〈표 3-5〉 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」내의 해양관광진흥지구 관련 법적 근거	45
〈표 3-6〉 국내 관광지 개발 현황(2016년 12월 기준)	47
〈표 3-7〉 국내 관광단지 개발 현황(2017년 11월 기준)	49
〈표 3-8〉 국내 관광특구 개발 현황(2016년 12월 기준)	51
〈표 3-9〉 제6차 권역별 관광개발계획 추진 전략 및 관광소권	53
〈표 3-10〉 프랑스 UNAT 소속 휴가마을 유형 현황	59
〈표 3-11〉 2013년 기준 프랑스 UNAT 소속 휴가마을의 직간접적인 경제적 효과	60
〈표 3-12〉 스페인 IMSERSO 노령자 관광 프로그램 참여 조건	63
〈표 3-13〉 스페인 IMSERSO 노령자 관광 프로그램의 관광 지역 및 형태	64
〈표 3-14〉 스페인 IMSERSO 노령자 관광 프로그램 신청서 평가 기준	65
〈표 3-15〉 일본 국민숙사 94개소 중 해수욕, 낚시가 가능한 곳	68

〈표 3-16〉 프랑스, 스페인, 일본의 해양휴양복지 사례 비교	71
〈표 4-1〉 해양휴양복지정책 추진을 위한 기존 법령 활용/정비	81
〈표 4-2〉 해양수산부 해양관광 관련 법령	81
〈표 4-3〉 해양휴양복지법(가칭) 구조	85

» 그림목차

〈그림 2-1〉 사회적 관광 유형	9
〈그림 2-2〉 문화누리카드	14
〈그림 2-3〉 문화누리카드 사업 추진체계	15
〈그림 2-4〉 스포츠강좌이용권 연간 지원인원 및 기금예산	18
〈그림 2-5〉 스포츠강좌이용권 수혜자 연간 만족도	18
〈그림 2-6〉 문화로 청춘 단위사업별 현황	20
〈그림 2-7〉 문화로 청춘 사업 추진현황	21
〈그림 2-8〉 우리나라 산림복지 정책화 과정	24
〈그림 2-9〉 산림복지 관련 법률 구축과정	25
〈그림 2-10〉 산림청 분야별 지출예산 규모 현황(2005~2017년)	26
〈그림 2-11〉 연도별 산림복지전문가 양성 현황	30
〈그림 3-1〉 해양관광활동 경험 비율(최근 1년)	33
〈그림 3-2〉 바닷가 방문 목적	34
〈그림 3-3〉 해양관광활동 형태	35
〈그림 3-4〉 해양관광활동별 만족도	35
〈그림 3-5〉 해양관광 활성화의 제약요인	36
〈그림 3-6〉 향후 참여하고 싶은 해양관광활동	37
〈그림 3-7〉 해양치유 연구협력 지자체 선정 지역	44
〈그림 3-8〉 프랑스 UNAT 소속 휴가마을의 유형별 분포 현황	59
〈그림 3-9〉 프랑스 해안가 휴가마을 VVF Villages/VTF Sainte-Maxime	60
〈그림 3-10〉 체크바캉스 실물 사례	62
〈그림 3-11〉 IMSERSO 관광 프로그램 참여자들의 모습	63
〈그림 3-12〉 숙박 이용률 상위의 공영국민숙사	67
〈그림 3-13〉 일본 국민휴가촌 37개소 분포 현황	69
〈그림 3-14〉 바다를 끼고 있는 국민휴가촌, 치바현 다테야마의 전경	70
〈그림 4-1〉 국내 관광 및 해양관광활동의 제약 보도기사	74
〈그림 4-2〉 해양휴양복지정책 추진 기본방향	75
〈그림 4-3〉 해양수산부 해양치유사업 추진(안)	76
〈그림 4-4〉 해양휴양복지 공간정비사업 추진	77

〈그림 4-5〉 해양휴양복지정책 추진을 위한 제도정비 방향	79
〈그림 4-6〉 해양관광진흥법령(가칭) 정비	83
〈그림 4-7〉 산림휴양법과 산림복지법의 도입배경 분석	84
〈그림 4-8〉 해양휴양복지법(가칭) 도입배경	84

요약

해양휴양복지 활성화 정책방안 연구

국내 관광시장의 성장은 관광활동 대상 공간을 내륙에서 연안 및 해양, 해저까지 점차 확산시키고 있으며 관광행태 또한 지역의 자연경관과 문화를 경험하는 체류형 관광으로 발전하고 있다. 2017년에 정부는 국내 관광산업을 육성하고자 ‘휴식 있는 삶’을 국정과제 슬로건으로 내세우고 국내관광 경쟁력 강화를 위한 기반시설 정비와 함께 국민의 국내 여행편의를 제고하는 관광할인카드, 체크바캉스 제도 확대 등을 모색하고 있다

한편, 해양관광은 하계 집중형 관광행태와 이에 따른 이용과밀과 혼잡, 관광비용의 상승이 제약요인으로 작용하고 있다. 따라서 국민의 해양관광 기회 확대, 연안·어촌의 낙후시설 정비를 통한 지역관광의 발전 도모, 민간투자 등을 통한 해양관광개발사업의 활성화 방안을 해양휴양복지정책의 도입 및 추진과제 도출을 통하여 제시해보고자 한다.

사회적 약자를 포함한 모든 국민에게 관광활동 기회를 제공하는 사회적 관광 및 관광복지정책은 유럽에서 시작되었으며 일본은 국민숙사를 통하여 관광기회의 확대 및 관광복지사업을 추진해 왔다. 국내에서는 문화체육관광부의 여행·문화바우처, 산림청의 산림복지휴양 등을 통하여 국민들에게 관광휴양권을 제공하고 있다.

하지만 연안 및 해안공간에서의 관광활성화를 담당하는 해양관광정책 영역에서는 어업인 복지 외에 복지 개념을 도입한 사업이 거의 없는 실정이다. 해양자원을 활용한 관광활동은 경유형 관광에 머물고 있으며 관광시설의 부족 및 낙후, 관광비용의 부담 등이 지역관광 활성화의 제약요인으로 나타나고 있다.

관광복지 및 휴양과 관련된 국내외 정책동향, 주요 추진사업, 개발사례를 살펴본 결과, 해양휴양복지정책은 사회적 취약계층을 포함한 모든 국민에게 해양

공간에서 휴양할 수 있는 관광서비스를 제공하고 관광여건을 개선하는 것으로 정의할 수 있다.

해양휴양복지정책의 추진목표는 해양휴양복지권 도입을 통한 ‘휴식이 있는 삶’의 제공으로 설정하고 이를 실천하기 위한 추진과제로 해양휴양자원 및 프로그램의 마련, 해양휴양공간의 조성 및 이를 실천하기 위한 제도적 기반마련을 제안하고자 한다.

해양휴양을 위한 휴양자원 및 프로그램 마련은 해양수산부에서 추진하고 있는 해양치유 R&D 사업을 확대하여 지역별 휴양자원을 발굴하고 이와 연계한 치유휴양 프로그램 마련을 통하여 추진하도록 한다.

연안 유희공간의 정비 및 재개발을 위해서는 ‘해양휴양복지공간’을 지정하고 휴양/치유시설, 숙박시설 및 편의시설, 관광위락시설 등을 조성하도록 한다. 이를 위하여 해양수산부의 어촌 공간, 마리나항만 공간, 연안친수공간의 시설 및 사업 영역에 해양휴양복지공간을 포함시켜 조성하도록 한다.

해양휴양복지정책을 추진하기 위한 제도적 기반은 해양자원 관리 및 해양관광정책 추진이라는 해양수산부의 정책영역을 고려할 때, 해양관광과 관련된 기본법(안)을 마련하고 해양휴양 및 해양복지에 대한 조항을 포함하여 추진하도록 한다. 해양관광 관련 기본법을 정비하기가 어려운 경우에는 해양휴양을 위한 별도의 법령을 마련하여 추진하도록 한다.

해양휴양복지정책은 최종 수혜자가 국민을 비롯해 관련 사업을 추진하는 민간기업이라는 점을 고려하여 해양복지 휴양권의 제공 및 사업추진을 위한 규제 개선이라는 틀 속에서 마련되어야 한다.

연안·해양공간을 활용한 해양휴양공간 조성 필요

■ 국내 관광산업 육성을 위해 ‘휴식이 있는 삶’을 모토로 관광정책 추진

- 국내관광 경쟁력 강화를 위한 기반시설 정비와 함께 모든 국민이 국내 여행을 편리하게 할 수 있는 관광할인카드, 체크바캉스 제도 확대 등을 모색
- 문화관광체육부의 관광바우처, 산림청의 산림복지휴양 등을 통하여 국민들에게 관광휴양권을 제공

■ 해양관광정책은 관광수요 확대와 관광산업 활성화를 중심으로 진행

- 연안 및 해안공간에서의 관광 활성화를 담당하는 해양관광정책 영역에서는 해양휴양권이나 해양휴양복지의 개념을 도입한 관광정책은 추진되지 못함
- 해양자원을 활용한 관광활동은 경유형 관광에 머물고 있으며 관광시설의 부족 및 낙후, 관광비용의 부담 등이 제약요인으로 작용
- 관광을 통한 해양공간 이용 활성화와 낙후지역 재생을 위해서는 국민 모두가 해양공간에서 관광휴양을 즐길 수 있는 기반 마련이 필요

우리나라 사회적 관광은 특정 계층에 한정하여 복지관광의 형태로 접근

■ 사회적 관광은 ‘모두를 위한 관광(tourism for all)’의 개념을 강조

- 서구에서는 ‘복지관광(Welfare tourism)’이 아닌 ‘사회적 관광(Social tourism)’이라는 용어를 주로 사용하며, 관광에 참여하는 모든 관계 및 현상임
 - 사회적 관광은 공정하고 지속가능한 방식으로 모든 사람들을 관광에 보다 많이 접근할 수 있도록 하는 관광활동임
- 사회적 관광은 관광객과 관광상품의 특징을 통하여 네 가지 사회적 관광 모델로 분류하고 있음

- 이는 참여 모델(participation model), 통합 모델(inclusion model), 적응 모델(adaptation model), 촉진 모델(stimulation model)임

〈사회적 관광 유형별 특징〉

구분	참여 모델	통합 모델	적응 모델	촉진 모델
개념	경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적인 요소를 가지고 있는 대상의 관광활동을 격려하는 모델	경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적인 요소를 가지고 있는 대상자를 포함하여 모든 이들의 관광활동을 장려하는 모델	경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적인 요소를 가지고 있는 대상자들의 관광을 장려하는 모델이며 특히 전문가 동반 상품이나 지원서비스가 제공되는 특별상품이 해당되는 모델	경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적인 요소를 가지고 있는 대상자들에게 여행이나 관광을 통하여 경제적 기회를 제공하는 모델
대상	사회적·경제적 취약계층	취약계층을 포함한 모든 사회 구성원	사회적·경제적 취약계층	사회적·경제적 취약계층을 포함하여 성수기와 비수기 사이 기간에 여행하는 잠재적인 고객 포함
특징	표준화된 관광상품으로 일반 관광 대상자들과 동일한 관광서비스를 제공받음	표준화된 관광상품으로 일반 관광 대상자들과 동일한 관광서비스를 제공받음	대부분 신체적인 장애로 이동이 불편한 대상자를 위하여 특별한 시설이나 사회적 혜택 제공	사회 취약계층의 관광 촉진을 통하여 관광지 경제효과 및 일자리를 창출함

■ 우리나라는 취약계층에게 여가나 관광 참여권을 보장하고 관광기회를 부여받을 수 있도록 하는 복지관광으로 접근

- 국내 복지관광에 대한 관점 및 접근은 경제·신체·시간 등의 제약에 의해 관광행위에 참여하지 못하는 계층에게 관광기회를 제공하는 정책으로 사용
 - 복지관광은 대부분 수혜자 즉 관광 대상자에 대하여 접근하며 이를 노인, 장애인, 저소득계층 등으로 한정하여 연구가 진행됨
- 사회적 관광 측면에서 보면 우리나라 복지관광은 아직 초기 단계에 있으며, 여행이나 관광의 참여에 중점을 두고 있음

■ 휴양복지의 개념은 휴양권(right to recreation)의 보장을 바탕으로 정의

- UN은 1948년 세계인권선언문 24조에 여가권(right to leisure)과 휴식권(right to rest)을 인권의 하나로 포함
- 우리나라에서도 「국민여가활성화기본법」에 의거하여 국민은 일과 여가의 조화를 이룰 수 있도록 적절한 수준의 여가를 보장받을 수 있어야 한다고 명시되어 있음
 - 국가와 지방자치단체가 여가정책을 수립·시행함에 있어 장애인, 노인, 저소득층 및 다문화가정 등 사회적 약자의 여가활동을 증진하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다고 명시하고 있음
- 전 세계적으로 여가권(right to leisure)에 대한 인식이 확산되고 있으며, 휴양권(right to recreation)에 대한 욕구가 증가하고 있음
- 따라서 본 연구에서 휴양복지는 사회적 취약계층을 포함한 모든 사회구성원들에게 자연에서 휴양할 수 있는 동일한 휴양서비스 혜택을 제공하고 이와 동시에 휴양여건을 개선하여 휴양복지를 실현하도록 하는 것이라 정의

문화체육관광부, 고용노동부, 산림청 등 다양한 부처에서 문화·관광·휴양복지 정책 마련하고 있어

■ 문화체육관광부와 고용노동부에서는 문화와 관광을 중심으로 복지정책 마련

- 문화체육관광부에서는 2014년부터 문화, 여행, 스포츠 관람 바우처 3대 이용권을 하나로 통합하여 문화누리카드를 발급하고 있음
 - 2016년 기준 785억 원의 예산이 투입되었으며 1인당 5만 원을 지원하고 있음
 - 문화누리카드는 공연, 미술, 영화관 등 문화 관련 서비스와 숙박, 운송, 여행사, 놀이공원 등 여행관련 서비스, 스포츠 관람 서비스 등 문화·관광 전반에 걸쳐 복지혜택을 받을 수 있도록 함

- 국민체육진흥공단은 저소득층의 체육활동 지원을 위하여 복지정책으로 스포츠강좌이용권을 시행하고 있음
 - 스포츠강좌이용권의 연간 지원인원을 살펴보면 2011년 약 19만 5천 명에서 2016년 25만 2천 명으로 매년 꾸준히 증가하고 있음
 - 지원 예산규모는 2011년 86.2억 원에서 2016년 128억 원으로 증가
- 고령화 사회를 맞이하여 노년기 삶에 대한 관심이 제고됨에 따라 문화체육관광부에서는 노인들의 문화향유 증진과 삶의 질 향상에 기여하기 위하여 ‘문화로 청춘 프로그램’을 운영하고 있음
 - ‘문화로 청춘 프로그램’ 사업은 2005년 정책 및 기금마련을 시작으로 2007년부터 본격화되어 2017년 11년째 운영
 - 2007년 76개의 문화원 및 문화시설에서 프로그램을 운영하여 2,539명이 참여하였고 2016년에는 391개에서 운영하여 12,111명이 참여
 - 2017년에는 전국 333개 문화원 및 문화시설에서 9,000여 명이 프로그램에 참여
- 고용노동부는 근로자의 문화 및 여가활동 지원 등을 위하여 휴양지역의 저소득 근로자용 휴양시설을 늘리고 콘도 이용비용 할인 등을 지원 중임
 - 이용 가능한 휴양콘도는 설악, 양평, 지리산, 수안보, 경주, 통영, 제주도 등 전국 46개소로 근로복지공단이 보유하고 있는 9개사의 휴양콘도시설을 저렴한 비용으로 이용할 수 있도록 이용권을 주는 방식
- 고용노동부는 정서 함양과 삶의 질 제고 및 여가활동 유도를 위하여 근로자를 위한 문화예술제를 매년 실시하고 있음
 - 문화예술제는 1980년 제1회 노동문화제를 시작으로 2017년 38회째를 맞이했으며 1986년부터 시작된 문화예술제는 근로복지공단과 KBS한국방송이 공동으로 주최하고 참가는 모든 근로자를 대상으로 실시

■ 산림청은 치유와 휴식을 위한 공간으로서 숲을 활용한 복지정책 마련

- 산림청은 1990년대부터 법·제도 개정, 기본계획 수립 등을 통해 산림휴양·문화, 교육, 치유 등 산림복지와 관련된 제도적·정책적 기반을 구축함

- 1990년 「산림법」 개정으로 산림휴양 정책을 본격적으로 도입한 이래, 2001년 「산림기본법」, 2005년 「산림문화·휴양에 관한 법률」, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」, 2015년 「산림복지 진흥에 관한 법률」 제정으로 산림복지서비스 제공을 위한 법·제도적 기반을 완비
- 산림복지 분야 예산 증가로 산림복지를 위한 공간과 시설을 지속적으로 확충해 2016년 전국의 산림복지시설 총 5,454개소, 숲길 14,080km, 가로수 41,130km 조성
- 2016년 산림복지전문가는 숲해설가(8,294명), 유아숲지도사(1,573명), 숲길체험지도사(927명), 산림치유지도사(668명) 등 총 11,461명 양성

〈우리나라 문화·관광·휴양복지 정책〉

구분	문화체육관광부	고용노동부	산림청
지원사업	문화누리카드 스포츠강좌이용권 문화로 청춘 프로그램	근로자 휴양콘도서비스 근로자 문화예술제	산림복지서비스
대상	사회 취약계층	사회 취약계층을 포함한 근로자	사회 취약계층을 포함한 사회 구성원
지원 형태	이용바우처 제공 및 관련 프로그램 관리 운영을 위한 경제적 지원	숙박시설에 특별가 상품 제공 및 관련 프로그램 관리·운영	이용바우처 제공, 관련 인프라 구축, 전문인력 양성 등 생애 주기별 산림복지서비스 제공
지원 근거	- 「문화예술진흥법」 문화소외 계층의 문화예술복지 증진 시책 강구 - 「국민체육진흥법」 생활체육 활동 및 체력 인증과 저소득층의 체육활동 지원을 위한 기금의 사용	- 「근로복지기본법」 선택적 복지제도의 설계·운영 및 근로복지진흥기금 관리·운영	- 「산림복지 진흥에 관한 법률」
사회적 관광 유형	참여 모델	통합 모델	통합 모델

국내 해양휴양관광에 대한 수요는 높지만 즐길 수 있는 공간과 시설은 부족

- 우리나라 연안에는 풍부한 해양관광자원이 분포하고 있으며, 휴식과 휴양을 위해 바다를 찾는 인구는 꾸준히 늘어나고 있음
 - 2016년 바닷가를 찾은 국민은 10명 중 8명으로 최근 10년 동안 지속적으로 증가하고 있음
 - 휴식과 심, 치유를 위해 바닷가를 찾는 사람이 가장 많아 해양을 통한 휴양 수요가 높으며, 바닷가에서의 휴식 활동에 대한 만족도도 높음
 - 미성숙한 관광 문화와 비용 부담 등 제약요인이 해소된다면 휴양공간으로서의 매력도 제고 및 해양휴양 수요 상승 등 잠재성이 풍부함
 - 우리나라 연안지역에는 풍부한 자연자원 및 인문·관광자원이 분포하고 있음
 - 동·서·남해안에 걸쳐 자연자원 591개, 문화자원 240개, 휴양·레저자원 604개 등 총 1,435개의 해양관광자원이 분포
- 기존 해양관광 정책 중 복지 개념은 어촌관광 활성화 측면에서만 다루어 보편적 복지 증진이나 해양을 통한 휴양서비스는 전무한 실정임
 - 제1차 해양관광진흥기본계획부터 지속적으로 추진되고 있는 목표인 어촌관광 활성화에서 복지 개념이 정책적으로 반영
 - 지역적으로는 어촌에 한정하고 수혜 대상으로는 어업인에 초점을 맞춘 사업이 마련되었으며, 어촌과 어업인들을 대상으로 한 정책사업 외에 전 국민을 대상으로 한 보편적인 복지 증진이나 해양을 통한 휴양서비스 제공과 관련된 사업은 전무한 실정
 - 한편 최근 해양자원의 가치를 제고하고 해양을 국민의 휴식 공간이자 건강자산으로 활용하기 위한 정책적 노력이 강화
 - 해양수산부는 2017년 10월 해양치유자원 발굴 및 산업 육성을 위한 협력 지자체를 선정하는 등 정책적 지원방안을 마련하고 있음

■ 국내 관광지, 관광단지, 관광특구 등 관광개발은 내륙을 중심으로 이루어지고 있음

- 관광지는 11개 시·도에 225개소가 지정되어 있으며, 이 중 해양관광지 또는 해양 주변의 관광지로 개발된 곳은 총 67개소로 나타나 전체 관광지 대비 약 29.8%인 것으로 분석됨
- 국내 관광단지는 총 42개 단지가 지정되어 있으며, 이 중 해양공간을 활용한 관광단지는 13개 단지로 전체의 31%를 차지하는 것으로 나타남
 - 부산, 인천, 경기, 강원, 전남, 경남, 제주 등에 해양 관련 관광단지가 조성되어 있으며, 그중에서도 전남 지역이 5개 관광단지 중 4개 단지가 해양과 관련되어 있어 가장 높은 비율을 차지함
- 국내 관광특구는 총 31개이며, 이 중 해양과 관련한 관광특구는 7개로 전체 대비 22.6%로 나타남
 - 부산이 2개의 관광특구 중 2개 모두 해양과 관련한 관광특구로 나타나 지역 내 해양관광특구 비율이 가장 높은 것으로 나타남
 - 다음으로 인천의 월미 관광특구, 충남의 보령해수욕장 관광특구, 전남의 목포 관광특구, 경남의 미륵도 관광특구, 제주의 제주도 관광특구 등이 해양과 관련한 관광특구임
- 제6차 권역별 관광개발계획(2017~2021년) 검토 결과 인천, 경기, 강원, 충남, 울산, 전북, 부산 등에서 1개 정도의 해양관광 관련 관광개발계획을 실시하고 있음
- 국내 관광개발계획을 종합적으로 살펴보면 내륙을 중심으로 추진되고 있으며, 해양관광개발에 대한 관심이 저조한 것으로 분석됨

■ 외국에서는 프랑스, 스페인, 일본 등에서 휴가마을과 노령자관광 프로그램으로 사회적 관광 및 비수기 관광지 경제활성화를 추구하고 있음

- 프랑스는 근로자 및 저소득층의 휴가를 지원하는 차원에서 사회적 관광을 실현하고 있음
 - 공공기관의 운영, 보조, 위탁을 통해 운영되는 휴가마을이 해변, 산악, 전원에 분포해 있음

- 휴가마을 활성화 배경에는 체크바캉스라는 휴가비 지원제도가 뒷받침하고 있음
- 스페인은 IMSERSO를 통해 노령자의 복지 증진 및 관광지의 계절성 타개 일환으로 사회적 관광을 실현하고 있음
 - 비수기 해안가의 숙박시설에 특별가격을 적용함으로써 노령인구에게 관광 기회를 제공하고 비수기 관광 부문의 실업률을 완화시킴
 - 대상 지역은 스페인 본토 해안, 도서 해안, 내륙 지역으로 구분되어 해양 휴양복지의 전형이라고 볼 수 있음
- 일본은 국민숙사와 국민휴가촌을 통해 자연환경이 우수한 휴양지에서 국민이 저렴한 가격으로 휴양할 수 있는 공간을 제공함
 - 국민숙사는 그 수가 감소하고 위탁 운영이 늘어나고 있는 추세이나 해수욕, 낚시가 가능한 곳이 많아 해양휴양복지 차원에서 주목됨
 - 국민휴가촌은 체계적인 온라인 시스템을 구축하고 있는데 바닷가 지역이 절반가량을 차지하여 역시 해양휴양복지 차원에서 주목됨

〈프랑스, 스페인, 일본의 해양휴양복지 사례 비교〉

구분	프랑스	스페인	일본
제도/시설 명칭	가족휴가숙소 휴가마을 체크바캉스	IMSERSO	국민숙사 국민휴가촌
대상	전 국민 (근로자 및 저소득층)	노령자	전 국민
정부 등의 지원 형태	휴가마을 개발 시 토지 무상매입 및 국영은행의 비용 지원, 소외계층과 빈곤층 휴가비 지원	노령층을 대상으로 비수기 해안가 숙박시설에 특별가의 관광상품 제공	공영국민숙사 설립비용 용자(2000년 폐지)
지원 근거	· 휴가마을: 관광법 (제3편 시설 및 개발) · 체크바캉스: 관광법 (제4편 휴가를 위한 자금지원 및 관광업 과세)	· 사회 보장, 건강 및 고용에 대한 제도적 관리에 관한 법령 · IMSERSO 수립 법령	· ‘후생연금보험적립환원용자’ 제도(1956년) · ‘국민연금특별용자’ 제도(1961년)
유관 기관	· 휴가연대 보조금 관리소(BSV) · 체크바캉스 관리사무소(ANCV)	IMSERSO	· 공영국민숙사협회 · (재)국립공원협회 · 휴가촌협회

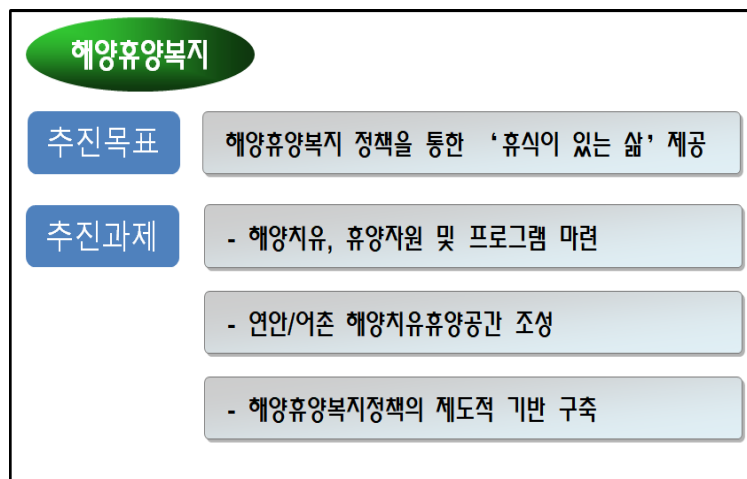
구분	프랑스	스페인	일본
사회적 관광 유형	통합 모델	촉진 모델	통합 모델
해양 관련성	해변형 (산악형, 전원형)	대상지를 주로 해안으로 구분	해수욕, 낚시

- 다만, 이러한 휴양복지제도는 1960년을 전후로 시작되어 1980년대에 활성화되었던 사례이므로 2017년 현재 한국의 경제·사회·문화·관광 환경을 고려하여 참고할 필요가 있음

국내 해양휴양복지관광 실현을 위한 정책 추진방향 설정

- 해양휴양복지는 사회적 취약계층을 포함한 모든 국민에게 해양공간에서 휴양할 수 있는 관광서비스를 제공하고 관광여건을 개선하는 것으로 추진
 - 해양휴양복지정책 추진을 통한 ‘휴식이 있는 삶’의 제공을 목표로 설정
 - 추진과제는 해양휴양복지권 제공을 위한 해양휴양자원 및 프로그램의 마련, 해양치유히양공간의 조성 및 이를 실천하기 위한 제도적 기반 마련으로 설정

〈해양휴양복지정책 추진 기본방향〉



■ 해양휴양복지정책 추진을 위한 정책과제

- 해양휴양 및 치유자원 발굴 및 프로그램 마련

- 해양치유자원의 발굴 및 치유산업 발전의 영역을 의료적 목적에서 벗어나 국민복지의 영역으로 확대하여 추진
- 해양치유의 영역을 휴양의 영역까지 확대하고 해양치유 비즈니스의 영역에 지역관광개발사업을 포함시킴. 또한 치유서비스의 제공을 국민의 복지증진과 연계

- 연안·어촌의 해양휴양공간 조성

- 연안 및 해양공간에서 해양휴양자원의 발굴 및 관리, 해양휴양복지서비스를 제공하기 위한 공간정비 및 시설조성사업이 수반되도록 함
- 해양휴양공간의 조성을 위해서는 기반시설의 정비와 서비스 제공을 위한 지구 지정사업 추진
- 해양휴양공간 조성과 정비는 수요자인 관광객과 지역주민에게 관광서비스 공간을 제공하는 의미가 있는 동시에, 사업추진 주체가 되는 정부 및 민간사업자의 사업영역 설정과 사업추진을 위한 지원사업 마련의 기준으로 활용
- 해양관광정책을 추진하는 해양수산부와 관광서비스 및 지역소득사업을 위하여 추진되는 관광공간 정비사업을 활용

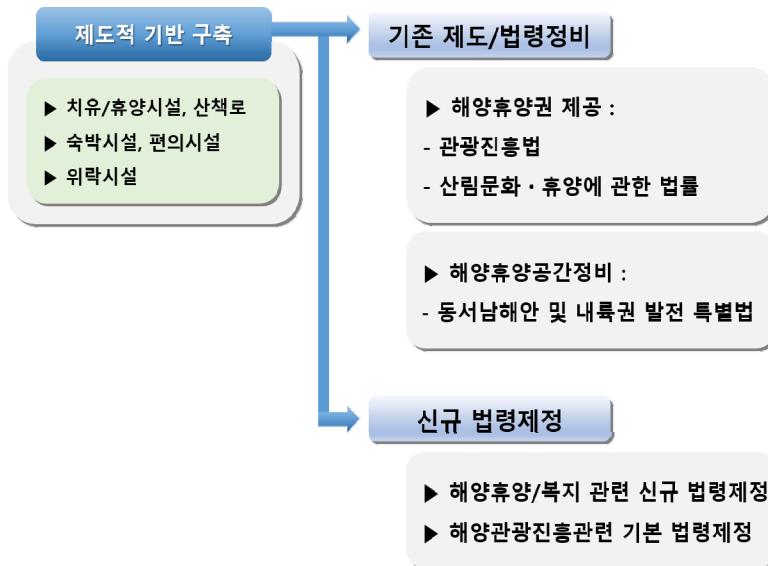
〈해양휴양복지 공간정비사업 추진〉



- 제도적 기반구축 방향

- 해양휴양복지권의 제공과 함께 이를 위한 휴양자원 개발 및 해양휴양복지공간 제공을 위해서는 정책추진을 위한 제도적 기반 마련이 필요
- 해양휴양복지정책 추진을 위한 제도적 기반은 기존 제도 및 법령 정비 방안과 해양휴양복지정책이라는 해양 분야의 새로운 정책발굴과 연계한 신규 법령을 제정하는 방안으로 구분하여 추진하도록 검토

〈해양휴양복지정책 추진을 위한 제도정비 방향〉



- 기존 제도/법령을 활용한 정책의 추진

- 기존 법령의 정비는 해양휴양권 제공과 해양휴양공간 정비의 2개 방향으로 접근
- 해양휴양권 제공은 문화체육관광부와 산림청에서 추진하고 있는 관광복지정책사업에 해양휴양권의 개념과 복지서비스사업을 포함시키는 방안
- 해양휴양공간 정비를 위해 해양공간에서의 각종 숙박·편의시설 조성 및 민간자본의 유치 촉진을 위한 지구 지정의 제도적 지원방안 마련

〈해양휴양복지정책 추진을 위한 기존 법령 활용/정비〉

구분	정책부처/제도		활용여건
해양휴양권 제공/ 자원개발	문화체육관광부	· 관광진흥법 · 관광진흥기금	· 관광자원개발 및 관광진흥기금 활용 · 해양휴양공간정비 제약
	산림청	· 산림문화·휴양에 관한 법률 · 산림복지기금	· 치유정책의 체계적 추진, 산림복 지 기금의 활용 · 산림/해양치유정책의 융합제약
해양휴양 복지공간 조성	국토교통부	· 동서남해안 및 내륙권 발전 특별법 · 해양관광진흥지구	· 개발제한구역의 해제 및 민간자 본 유치 촉진 · 소규모 개발사업 적용 제약

- 해양휴양복지 관련 신규 법령정비

- 「해양수산물발전기본법」 제28조에 근거하여 해양관광진흥 관련 정책을 추진하고 있으나, 해양관광정책 추진 근거로 활용하는 데는 한계가 있음

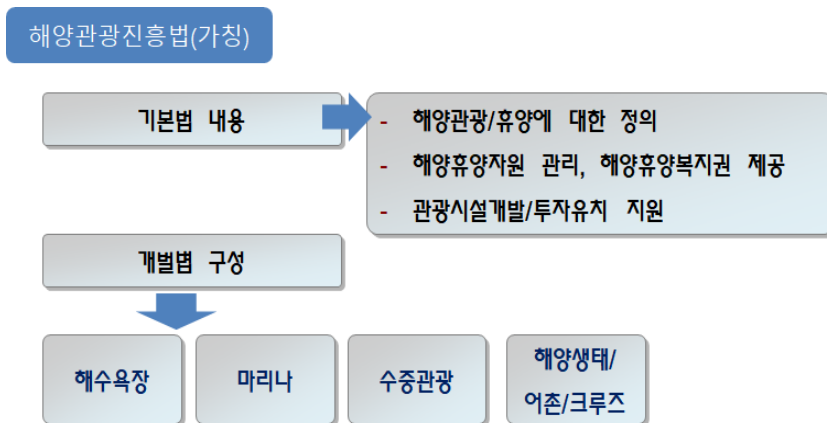
〈해양수산물 해양관광 관련 법령〉

구분	법령	주요 내용
기본법	해양수산물발전기본법	제28조(해양관광의 진흥) ①정부는 국민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상을 위하여 해양에서의 관광활동 및 레저·스포츠(이하 이 조에서 '해양관광'이라 한다)의 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다. ②해양수산물 장관은 해양관광의 진흥을 위하여 바닷속 경관이 뛰어나고 생태계가 보전되어 있는 해역을 대통령령이 정하는 바에 따라 해중경관지구로 지정할 수 있다. 이 경우 해중경관지구로 지정하고자 하는 해역이 자연공원법 제2조 제1호의 규정에 의한 자연공원에 해당하는 때에는 환경부 장관과 미리 협의하여야 한다. ③해양수산물 장관은 국민의 건전한 정서함양, 도시·어촌 간의 교류 확대 및 어촌의 소득증대를 위하여 어촌을 특성 있는 관광지로 개발하는 어촌특화관광을 위한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다. ④국가는 제3항의 규정에 의한 어촌특화관광의 개발을 위하여 필요한 경우 문화시설 등을 설치·운영하거나 지역문화행사를 개최하는 등에 필요한 지원을 할 수 있다.

구분	법령	주요 내용
개별법	해수욕장의 이용 및 관리에 관한 법률	· 해수욕장 관리 및 시설지원, 우수해수욕장 평가
	수중레저활동의 안전 및 활성화 등에 관한 법률	· 수중레저 촉진, 해중경관지구 지정
	마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률	· 마리나항만시설의 조성 및 편의시설의 설치
	기타	· 크루즈산업의 육성 및 지원에 관한 법률(크루즈관광) · 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률(해양생태관광) · 어촌어항법(어촌관광)

- 「해양수산발전기본법」의 해양관광진흥 관련 조항을 「해양관광진흥법」(가칭)으로 통합하여 해양관광, 해양휴양 등에 관한 정의, 자원 관리, 해양휴양복지권 제공, 연안 및 해양공간에서의 관광시설 개발 및 의제처리, 민간자본유치 등에 관한 조항 마련

〈해양관광진흥법령(가칭) 정비〉



- 「해양휴양복지법」(가칭) 마련은 연안지역의 개발촉진과 지역경제 활성화 측면에서 추진

〈해양휴양복지법(가칭) 도입 배경〉



• 「해양휴양복지법」(가칭)의 구성 및 주요 내용

〈해양휴양복지법(가칭)의 주요 개념〉

해양휴양: 해수욕장, 갯벌, 해중 등 연안 및 해양공간에서 이루어지는 휴식 및 관광활동

해양복지: 국민에게 해양공간을 기반으로 해양복지서비스를 제공함으로써 국민의 복리증진에 기여하기 위한 경제적, 사회적, 정서적 지원활동

해양휴양시설: 휴양 및 해양복지 제공을 위하여 제공되는 위락, 편의, 숙박시설

해양휴양복지지구: 국민의 해양휴양활동을 위하여 조성되는 해양휴양시설과 해양복지 서비스를 제공하기 위하여 지정한 구역

〈해양휴양복지법(가칭) 구조〉

구분	주요 내용
제1장 총칙	- 목적/정의 · 해양휴양 · 해양복지(서비스) · 해양휴양시설 · 해양휴양복지지구 - 국가와 지방자치단체의 책무, 다른 법률과의 관계
제2장 기본계획 수립	- 기본계획의 수립 - 해양휴양자원의 조사 - 해양휴양자원 정보구축 체계
제3장 해양휴양복지지구 지정	- 해양휴양복지지구의 지정/해제 - 해양휴양복지지구의 지원/행위제한 - 해양복지휴양 프로그램 보급/복지서비스 제공 - 부담금 감면
제4장 보칙 제5장 벌칙	- 청문, 권한의 위임 위탁 - 벌칙, 양벌규정, 과태료

제1장

서론 ≪

제1절 연구 배경 및 필요성

고령화가 심화되고 자기만족적인 성격이 강한 가치소비의 증대에 따라 자연 자원을 활용한 휴양과 문화, 웰니스(Wellness) 관광에 대한 욕구가 증가하고 있다. 이러한 흐름에 따라 전 세계적으로 한 곳에 체류하며 지역문화를 체험하면서 건강과 치유를 목적으로 하는 치유관광과 웰니스관광, 중장기 체류형 휴양관광 인구가 늘어나고 있다.

사회·문화적 환경 변화로 인한 스트레스 심화와 이로 인한 만성질환의 증가 등으로 힐링과 웰빙에 대한 관심이 급증함에 따라 의학적 치료가 아닌 휴식을 통해 일상에서 건강 증진을 추구하고, 자연자원을 기반으로 한 힐링관광 분야가 급속도로 성장하고 있다. 특히 초고령화 시대로 접어들면서 은퇴 후 자연공간에서 심신의 휴식과 휴양을 취하려는 수요가 높아지고 있으며, 관광행태가 변화함에 따라 전 연령에 걸쳐 심신 치유, 휴양을 즐기려는 인구가 매년 증가하고 있다.

우리나라도 이러한 환경 변화에 대응하여 정부 차원에서 국민의 휴양 기회 확대와 복지 증진을 위하여 휴양복지시설 및 치유, 체험 프로그램을 운영하고 있다. 중앙부처인 환경부, 산림청과 각 지자체는 국립공원, 치유의 숲, 탐방로 등 자연자원을 활용한 휴양복지 프로그램을 발굴·운영하고 있다. 산림청은 전국에 산재하고 있는 산림자원을 활용해 자연휴양림, 숲속수련원, 산림욕장, 치유의 숲 등 다양한 휴양복지시설을 조성했으며, 각 지자체도 자체적으로 산림치유센터를 설립·운영 중이다. 또한 문화체육관광부는 웰니스 관광의 본격적인 육성을 위하여 ‘웰니스 관광 25선’ 선정과 함께 마케팅 및 프로그램 개발 등을 지원하고 있으며, 관광복지사회 실현을 위한 생애주기별 맞춤형 지원, 관광환경 조성 등 다양한 지원방안을 제시하고 있다.

이와 같이 중앙부처와 지자체를 중심으로 산림자원을 활용한 휴양복지시설 조성 및 관련 프로그램 개발이 활발하게 이루어지고 있는 데 반해, 해양자원을 활용한 휴양시설과 복지공간 조성, 휴양 프로그램 개발 등은 거의 전무한 실정으로 해양과 관련된 복지서비스 정책은 초기 단계이다. 그동안 해양 부문에서 복지서비스는 어업인이나 선원 등에 한정하여 논의되는 데 그쳤으며, 전 국민을 대상으로 하는 해양복지, 휴양기회 제공 등에 대한 논의는 미흡한 실정이다.

해양수산부는 2014년 수립한 ‘제2차 해양관광진흥기본계획’의 전략과제 중 하나로 ‘휴식과 회복이 있는 행복한 바다관광’을 설정하고 이를 실현하기 위한 세부 추진과제로 ‘해양치유관광 육성’, ‘해양휴양공간 조성·정비’ 등을 제시한 바 있으나 실질적인 성과는 거두지 못한 상태이다. 따라서 앞으로 해양 분야에서의 복지서비스 제공을 통한 휴양기회 확대를 위해서는 ‘해양휴양복지’에 대한 개념 정립과 더불어 정책화 방안에 대한 논의가 필요하다.

해양공간은 관광, 주거, 상업 등 활용 형태가 다양해지고 있으나 해양자원을 활용한 휴양 및 복지 활동은 기초 여건도 형성되지 못한 상황이다. 특히 국내 해양관광은 최근 들어 변화하고 있지만 여전히 해수욕이나 경관감상 등 단편적 활동에 대한 참여도가 높다. 따라서 지역의 균형적인 발전과 함께 다변화되고 있는 해양관광 트렌드 변화에 대응하기 위해서는 국내 연안공간의 해역별 특성을 살리면서도 지역의 고유한 해양자원을 활용한 해양휴양복지공간의 조성으로 모든 국민에게 해양휴양기회를 제공하고 지역재생 및 새로운 일자리 창출과 연계시킬 필요가 있다. 일례로 앞서 살펴본 바와 같이 산림 분야는 현재 숲해설가, 산림치유지도사 등 전문인력을 양성하고, 산림복지단지 조성을 통한 산림치유공간 마련, 생애주기 맞춤형 산림치유 프로그램 개발 등 산림복지서비스를 본격적으로 육성하고 있다. 산림 분야의 선례에서 볼 수 있듯이 해양을 통한 휴양 복지는 사회 소외계층에 대한 복지 혜택을 확대하고 일반 국민들의 삶의 질을 향상시키며 연안지역의 소득 증대에 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

제2절 연구의 목적

본 연구는 해양휴양복지에 대한 개념 정립과 국내외 동향분석을 통해 해양에서의 휴양기회를 확대하고 휴양자원으로서 해양을 이용할 수 있는 정책의 새로운 방향을 정립하여 국민 복지 향상 및 신규 일자리 창출에 활용할 수 있는 시사점을 도출하고자 하였다.

제3절 연구의 범위

1. 연구 범위 및 주요 내용

본 연구의 시간적 범위는 2017년을 기준연도로 설정하며, 공간적 범위는 국내 휴양복지와 국외 해양휴양복지 사례를 연구 대상으로 한다. 연구의 내용적 범위는 휴양복지 및 사회적 관광 관련 국내외 선행연구와 휴양복지 및 사회적 관광 관련 국내 법제도 검토를 통해 국내 해양휴양복지 활성화를 위한 정책 추진방향을 도출하는 것으로 한다.

주요 연구내용을 살펴보면 2장에서는 사회적 관광과 국내 복지관광에 대한 선행연구를 통해 휴양복지 개념을 정립하고 문화·관광복지 정책과 산림휴양복지 정책 검토를 통해 국내 휴양복지 관련 정책 동향을 파악하였다. 3장에서는 국내 해양휴양관광 실태 및 국외 해양휴양복지 사례 검토를 통해 국내 해양휴양복지 발전 여건을 심층적으로 분석하였다. 마지막으로 앞선 분석 결과를 바탕으로 우리나라의 해양휴양복지 활성화를 위한 주요 추진 과제와 법·제도적 기반 구축 등 정책 추진방향을 제시하였다.

제4절 연구방법

1. 연구방법

본 연구에서는 국내외 문헌조사를 주요 연구방법으로 활용하였다. 휴양복지 및 사회적 관광 관련 국내외 선행연구와 휴양복지 및 사회적 관광 관련 국내 법 제도를 검토하는 한편 프랑스, 스페인, 일본 등 주요 선진 해양휴양복지 사례를 분석하였다.

조계중 외(2011)¹⁾는 전 국민을 대상으로 한 산림복지 수요를 분석하는 한편 국외 산림복지정책 사례와 국내 산림복지 여건 분석을 바탕으로 산림복지단지 조성계획을 제시했다. 문헌연구와 전문가 면담 및 일반인 인식조사를 통해 산림 휴양의 개념을 포함한 국민이 원하는 산림복지의 정의와 개념을 구체화하였다.

김형오 외(2014)²⁾는 산림자원의 휴양적 가치 및 산림복지 제공을 통하여 국민의 건강 증진과 삶의 질 향상에 기여하기 위해 문헌연구 및 국내외 사례 분석, 전문가 조사를 병행하였다. 산림휴양과 관련된 정부의 정책 동향과 전북 지역 산림휴양자원 현황 및 특성에 대한 분석을 바탕으로 전북의 산림휴양 추진과제와 파급효과를 제시하였다.

노영순(2011)³⁾은 문헌연구를 통해 관광복지의 개념을 정립하고 국내외 복지 관광 정책 사례를 분석하였다. 또한 전문가 심층면담, 설문조사를 통해 친서민 관광복지 정책방향 마련 및 추진방안을 제시하였다.

앞서 살펴본 바와 같이 기존의 휴양복지와 관련된 연구는 다양한 자연자원 중에서도 산림자원의 활용을 중심으로 진행되었으며, 일반적인 관광의 사회적 기본권에 대한 연구가 대부분이었다. 본 연구는 해양자원을 활용한 휴양복지 활성화 방안을 모색한다는 측면에서 선행연구와 구분된다. 덧붙여 프랑스, 스페인, 일본 등의 해양휴양복지 사례에 대한 심층분석을 바탕으로 우리나라 해양휴양

1) 조계중 외, 「산림복지(Forest Welfare) 개념정립 및 정책개발 연구」, 산림청, 2011.

2) 김형오 외, 「전라북도 산림휴양 활성화 방안」, 전북발전연구원, 2014.

3) 노영순, 「친서민 관광복지 정책 추진을 위한 체계 및 프로그램 개발 방안」, 한국문화관광연구원, 2011.

복지 육성을 위한 정책 추진방향을 제시했다는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다.

〈표 1-1〉 선행연구와 본 연구의 차이점 비교

구분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	-과제명: 산림복지(Forest Welfare) 개념정립 및 정책개발 연구 -연구자(년도): 조계중 외(2011) -연구목적: 산림휴양의 개념을 포함한 국민이 원하는 산림복지의 정의와 개념을 구체화함	-문헌연구 -해외사례분석 -전문가조사 -국민인식조사	-전 국민 산림복지 수요분석 -주요 외국 정책사례 분석 -산림복지 여건 분석 -산림복지단지 조성계획 제시
	2	-과제명: 전라북도 산림휴양 활성화 방안 -연구자(년도): 김형오 외(2014) -연구목적: 산림자원의 휴양적 가치 및 산림복지제공을 통하여 국민의 건강증진과 삶의 질 향상에 기여하고자함	-문헌연구 -국내·외 사례분석 -전문가조사	-산림휴양 정부정책 동향 분석 -전라북도 산림휴양자원 현황 및 특성 분석 -전라북도 산림휴양 추진과제 제시 -파급효과 분석
	3	-과제명: 친서민 관광복지 정책 추진을 위한 체계 및 프로그램 개발 방안 -연구자(년도): 노영순(2011) -연구목적: 친서민 관광복지의 정책 방향 마련 및 추진방안 제시	-문헌연구 -설문조사 -전문가조사	-관광복지 개념 정립 -국내외 복지관광 정책 분석 -친서민 관광복지 정책 추진체계 제시
본 연구		-기존 휴양복지와 관련된 연구는 산림자원을 중심으로 진행되었으며, 일반적인 관광의 사회적 기본권에 대한 연구가 진행되었음 -본 연구는 해양자원의 휴양복지 측면에서 정책방향을 제시하고자 함		-휴양복지 개념 및 동향 -국내·외 해양휴양복지 실태 및 발전여건 분석 -해양휴양복지 활성화를 위한 정책 추진 방향

제2장

휴양복지 개념 및 정책 동향 《

제1절 휴양복지 개념 정립

1. 사회적 관광의 개념

서구에서 사회적 관광은 ‘복지관광(Welfare tourism)’이 아닌 ‘사회적 관광(Social tourism)’이라는 용어를 주로 사용하며, 관광의 수혜자와 공급자, 의미와 개념이 복합적으로 해석되고 있으나 우리나라의 경우 아직까지 사회적 관광은 사회 소외계층의 관광기회 확대 등 ‘복지관광’이라는 용어를 사용하며 좁은 의미로 사용되고 있다. 이에 본 장에서는 사회적 관광에 대한 개념 정립과 국내에서 통용되고 있는 복지관광에 대한 관점 및 접근을 통하여 휴양복지 개념을 정립해보고자 한다.

사회적 관광은 2차 세계대전 이후 많은 유럽 국가들이 유급휴가를 법제화하고 국민관광 및 여가에 대해 국가가 개입하기 시작한 1930년대를 태동기로 본다(김현, 2003). 대표적으로 1936년 프랑스 정부가 노동자의 휴가권을 인정하는 복지법을 제정하고 유급휴가와 주당 40시간 노동에 대한 국제적 협약을 채택하면서 본격적으로 발전하였다. 이후 1939년 스위스에서 여행금고 협동조합을 창설하고 관광에 참여하지 못하던 계층에게 관광을 할 수 있는 기회를 제공하면서 사회적 관광의 발전이 시작되었다고 할 수 있다(김현, 2003; 노영순, 2011).

유럽에서 사회적 관광에 대하여 가장 먼저 논의를 한 학자는 Hunzicker (1951)이다. 그가 정의하는 사회적 관광은 ‘경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적인 요소를 가지고 있는 대상들을 관광에 참여시키기 위한 관계 및 현상’으로 정의하였다. 이후 1957년 수요와 공급의 개념을 추가하여 ‘저임금 노동자나

특별한 서비스 제공이 필요한 대상에게 제공하는 특정한 관광의 형태'라고 사회적 관광을 재정의 하였다. 이렇게 초기 사회적 관광에 대한 개념은 국가의 보조금, 복지 혜택 등에 중점을 두었는데 이는 당시 냉전이라는 정치 상황과 일부 문화권이 계급사회구조에 영향을 받은 것으로 판단되고 있다(정진영, 2017). BITS (Bureau International de Tourisme Social)는 사회적 관광을 '관광에 참여하는 모든 관계 및 현상으로 특히 경제적으로 취약한 사회계층의 관광 참여를 의미한다'고 정의하였다.⁴⁾ ISTO(International Social Tourism Organization)는 사회적 관광을 '공정하고 지속가능한 방식으로 모든 사람들을 관광에 보다 많이 접근할 수 있도록 하는 관광활동'으로 정의하며 '모두를 위한 관광(tourism for all)'의 개념을 강조하고 있다.⁵⁾ 이러한 정의들은 유럽에서의 사회적 관광을 정의하는 근간이 되었으며, 이는 관광객과 관광상품의 특징을 통하여 네 가지 사회적 관광 모델로 분류되고 있다. 이는 참여 모델(participation model), 통합 모델(inclusion model), 적응 모델(adaptation model), 촉진 모델(stimulation model)이다(Minnaert 외, 2011).⁶⁾

먼저 참여 모델은 경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적인 요소를 가지고 있는 대상의 관광활동을 격려하는 모델이다. 참여 모델에서 관광 대상은 장애인, 노인, 저소득 계층이며, 관광상품은 표준화되어 비사회적 관광 대상자들과 동일한 관광서비스를 제공받는다. 벨기에 플랑드르 지역의 '휴가센터(Centre for Holiday)'가 참여모델의 대표적인 예이다.

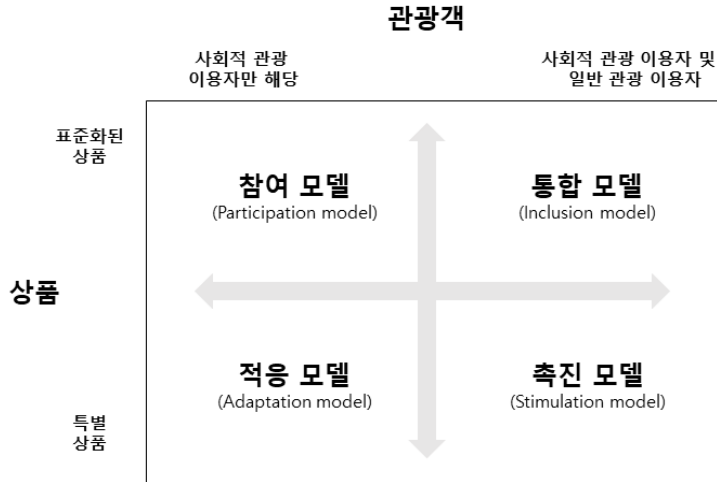
통합 모델은 경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적 요소를 가지고 있는 대상자를 포함하여 모든 이들의 관광활동을 장려하는 모델이다. 이 모델은 모든 사회구성원들이 관광활동을 할 수 있도록 장려하는 것이 목적으로 휴가바우처 같은 보조금을 제공하는 형태의 관광을 의미한다. 관광상품은 표준화되어 사회적으로 불이익적 요소를 가지고 있는지 여부와 상관없이 동일한 관광서비스를 제공받는다. 프랑스의 '체크바캉스(Chèques Vacances)'가 통합 모델 사회적 관광의 대표적인 예이다.

4) Bureau International du Tourisme Social, 「Statutes」, Brussels : BITS, 2002.

5) ISTO, <http://www.oits-isto.org/oits/public/section.jsf?id=39>(검색일자: 2017년 9월 19일).

6) Minnaert 외, 「What is social tourism?」, Current Issues in Tourism, 14, 5, 2011.

〈그림 2-1〉 사회적 관광 유형



자료: Minnaert 외, 「What is social tourism?」, Current Issues in Tourism, 14, 5, 2011.

다음으로 적응 모델은 경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적 요소를 가지고 있는 대상자들의 관광을 장려하는 모델이며 특히 전문가 동반 상품이나 지원서비스가 제공되는 특별상품이 해당된다. 대부분 신체적인 장애로 이동이 불편한 대상자를 위하여 특별한 시설이나 사회적 혜택 제공을 위해 설립되는 기관들이 이 모델에 해당된다. 예를 들어 노인을 대상으로 하는 영국의 국가자선기금(National Benevolent Fund for the Aged) 사업, 장기간의 병력을 가진 어린이를 위한 프랑스 재단(Fondation de France), 한 부모 가정을 위한 영국의 한부모 가정 단체(One parent Families), 벨기에의 10대 부모를 위한 CRZ 등이 적응 모델을 위해 설립된 기관들의 예이다.

마지막으로 촉진 모델은 경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적 요소를 가지고 있는 대상자들에게 여행이나 관광을 통하여 경제적 기회를 제공하는 모델이다. 이 모델에서는 관광지의 쇠퇴, 비수기, 수용한계성 등이 제기된 지역을 관광 활성화시켜 지역의 경제적 효과 및 일자리를 창출하는 것이 주요 목적이다. 예를 들어 스페인의 IMSERSO(Institute de Mayores y Servicios Sociales) 프로그램은 노인을 대상으로 비수기에 스페인 해안가를 여행할 수 있도록 수혜자가 70%의 여행비를 지불하고 나머지 30%를 정부에서 지원하는 형태이다.

〈표 2-1〉 사회적 관광 유형별 특징

구분	참여 모델	통합 모델	적용 모델	촉진 모델
개념	경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적인 요소를 가지고 있는 대상의 관광활동을 격려하는 모델	경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적인 요소를 가지고 있는 대상자를 포함하여 모든 이들의 관광활동을 장려하는 모델	경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적인 요소를 가지고 있는 대상자들의 관광을 장려하는 모델이며 특히 전문가 동반 상품이나 지원서비스가 제공되는 특별상품이 해당되는 모델	경제적으로 취약하거나 사회에서 불이익적인 요소를 가지고 있는 대상자들에게 여행이나 관광을 통하여 경제적 기회를 제공하는 모델
대상	사회적·경제적 취약계층	취약계층을 포함한 모든 사회 구성원	사회적·경제적 취약계층	사회적·경제적 취약계층을 포함하여 성수기와 비수기 사이 기간에 여행하는 잠재적인 고객 포함
특징	표준화된 관광상품으로 일반 관광 대상자들과 동일한 관광서비스를 제공받음	표준화된 관광상품으로 일반 관광 대상자들과 동일한 관광서비스를 제공받음	대부분 신체적인 장애로 이동이 불편한 대상자를 위하여 특별한 시설이나 사회적 혜택 제공	사회 취약계층의 관광 촉진을 통하여 관광지 경제효과 및 일자리를 창출함
예시	벨기에 플랑드르의 휴가센터(Centre for Holiday)	프랑스의 체크바캉스(Chèques Vacances)	영국의 국가자선 기금(National Benevolent Fund for the Aged), 프랑스 재단(Fondation de France), 영국의 한 부모 가정 단체(One parent Families), 벨기에의 CRZ	스페인의 IMSERSO 프로그램

자료: Minnaert 외(2011)를 바탕으로 재구성.

한편 유럽에서는 사회적 관광에 대한 효과나 사회적 가치 등을 강조하고 있다. 특히 2010년 영국의 데이비드 캐머런 총리가 선출되면서 ‘빅소사이어티(Big Society)’⁷⁾ 정책을 시행하면서 기존 복지에 대한 새로운 방향성을 주장하였다. 이는 기존 중앙정부나 지방정부가 주관하는 복지에 대한 책임을 주민과 지역 커

뮤니티에 이전하여 사회의 책임의식 및 공동체 활성화를 강조한 것이다. 이는 국가의 재정 부담을 덜 수 있다는 측면에서 다른 국가의 관심을 크게 받았다. 빅소사이어티의 사회적 이익에 대한 결과 중 하나가 사회적 관광이다. 기존 유럽의 여러 국가에서는 사회적 관광을 통하여 지역경제를 자극하고 이로 인한 결과로 조세와 실업수당 감소를 통해 국가의 소득을 증가시키는 결과를 얻었다(Minnaert 외, 2011). 결론적으로 국외 연구들의 경우 사회적 관광에 대한 행위, 효과, 활동 등에 대하여 초점을 맞추어 연구되고 있는 것으로 보인다.

2. 국내 복지관광의 관점 및 접근 방향

우리나라의 사회적 관광은 경제적 또는 사회적으로 취약 계층에게 여가나 관광 참여권을 보장하고 관광 기회를 부여받을 수 있도록 하는 형태의 관광을 주로 의미하면서 ‘복지관광(Welfare tourism)’이라는 용어로 접근되어왔다. 이는 앞서 초기 유럽에서 Hunziker(1951, 1957)가 제안하는 특정한 대상들을 관광에 참여시키기 위한 관계 및 현상으로 복지적 성격이 강하다. 즉 사회적 관광이 ‘국민 일반을 대상으로 관광 참여계층에 대한 관광여건을 개선시켜 관광복지 실현을 위한 정책’이라는 광의의 개념과 ‘경제·신체·시간 등의 원인에 의해 관광 행위에 참여하지 못하는 계층을 위해 관광기회를 제공하는 정책’이라는 협의의 개념에서(김현, 2003), 국내 대부분의 복지관광에 대한 관점 및 접근은 협의의 개념으로 이루어져 사회 취약계층에 대한 관광기회 제공이 대부분을 이루고 있다. 먼저 한국관광공사(1992)에서는 여가를 국민의 기본권으로 인정하고 이를 보장하기 위하여 국가나 지자체를 포함하여 각종 사회단체가 신체적, 정신적, 금전적인 이유로 여행에 제한을 받는 계층을 대상으로 여행경비 또는 여행정보를 직접 제공하거나 이들을 수용할 수 있도록 비영리 여가시설에 자금을 지원하는 등의 사회정책적 조치를 복지관광으로 정의하고 있다(남영재, 2017 재인용).

〈표 2-2〉의 우리나라 복지관광 개념에 대한 관점 및 접근 방향을 살펴보면

7) 빅소사이어티는 영국 캐머런 총리의 주요 공약 중 하나로 정부의 권력을 일반 대중에게 재분배하여 사회적 이슈에 대하여 사회공동체 전체가 노력하면 더욱 효율적이고 효과적인 서비스 공급이 가능하다는 내용임.

<https://www.gov.uk/government/speeches/big-society-speech>.

대부분 사회 취약계층⁸⁾을 대상으로 정부가 주체가 되어 관광을 장려하는 정책을 복지관광이라 정의하고 있다. 다만 노영순(2011)의 연구에서는 복지관광을 국민관광 진흥과 사회 취약계층의 관광복지 실현으로 구분하며 대상에 대한 관점의 차이는 인정하나 궁극적인 목적은 관광권의 실현으로 접근하고 있다. 그러나 이 연구에서 복지관광 정책을 시행하기 위해서는 관광복지의 수혜자를 명확히 하고, 정책 범위와 방식을 결정한 후 시행 주체를 선정해야 한다고 주장하며 복지관광을 정책적 수단으로 접근하고 있다.

〈표 2-2〉 우리나라 복지관광 관점 및 접근 형태

구분	개념 정의
고미영·양성수 (2016, p.184)	“관광의 권리를 향유할 수 없는 취약계층들을 대상으로 관광기회를 제공하기 위한 정책적 조치”
김윤우(2014, p.477)	“저소득층을 위한 생활보장 및 문화적 욕구까지를 포함하는 확대된 복지정책”
최수남(2014)	관광에서 소외되고 있는 계층에 대한 관광 참여와 이러한 관광 참여를 통해 형성되는 사회적 가치 변화와 그리고 지역의 비수기 관광개발을 위한 관광활성화 등 관광정책 등을 포함하는 관광복지
엄완용(2012, p.374)	“경제적, 신체적, 환경적인 이유 등에 의해 관광활동에 참여하지 못하는 소외계층을 위하여 국가·지방자치단체·기업 등에서 관광비용 지원, 관광시설 서비스 개발 등을 통해 관광활동의 참여기회를 확대하여 관광의 사회문화적 혜택을 균등하게 분배하는 사회정책적 조치임과 동시에 관광활동의 참여계층에 대한 관광여건을 개선시켜 관광복지를 실현하기 위한 정책”

한편 복지관광에 대한 접근은 Minnaert 외(2011)가 분류하는 사회적 관광의 기준에서 관광상품에 대한 견해는 제시되지 않고 있다. 즉 복지관광이 어떠한 관광상품인지에 대한 구체적인 방향은 없으며, 다만 사회 취약계층을 중심으로 정의를 내리면서 정책방향으로서 이들에게 관광기회를 제공하기 위하여 경제적 지원에 대한 측면을 강조하고 있다. 우리나라의 복지관광은 수혜자 즉 관광 대상자에 대하여 대부분 접근

8) 사회 취약계층이란 경제적, 신체적, 기타 여러 조건으로 인하여 다른 계층에 비해 상대적으로 사회 참여의 기회가 제한되거나 사회 구성원으로서 공공의 개입이 있지 않는 이상 평등한 혜택을 제공받을 수 있는 기회가 적은 계층이라 할 수 있음(노영순, 2011).

하며 이를 노인, 장애인, 저소득계층 등으로 한정하여 연구가 진행되었다. 또한 사회적 관광의 측면에서 보면 우리나라 복지관광은 아직 초기 단계에 있으며, 여행이나 관광의 참여에 중점을 두고 있다. 결론적으로 사회적 관광으로 해석하는 경우에는 초기 특정대상을 중심으로 접근되었던 개념적 정의가 사회적·환경적 변화에 따라 확장되며 사회구성원 개개인에 대한 관광 기회의 평등, 관광 시설확충 및 관광상품의 유형 등 다양한 측면에서 접근하고 있다. 이에 반해 국내의 경우 복지관광이라는 용어를 사용하며 한정된 대상에 대한 제도적 지원을 통한 관광복지 실현에 무게를 두고 있다.

3. 휴양복지 개념의 정립

UN은 1948년 세계인권선언문 24조에 여가권(right to leisure)과 휴식권(right to rest)을 인권의 하나로 포함하여 ‘모든 사람들은 휴식과 여가를 가질 수 있는 권리를 가지며 적절한 시간의 노동과 유급휴가를 사용할 수 있는 권리를 가지고 있다’고 명시하고 있다.⁹⁾ 우리나라에서도 2015년 「국민여가활성화기본법」을 제정하여 15조에 국민은 일과 여가의 조화를 이룰 수 있도록 적절한 수준의 여가를 보장받고 이를 위하여 직장에서 휴가 사용이 촉진될 수 있도록 필요한 대책을 수립·시행하여야 한다고 명시하고 있다. 뿐만 아니라 제14조에는 국가와 지방자치단체가 여가정책을 수립·시행함에 있어 장애인, 노인, 저소득층 및 다문화가정 등 사회적 약자의 여가활동을 증진하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다고 명시하고 있다. 전 세계적으로 여가권(right to leisure)에 대한 인식이 확산되고 있다. 본 연구에서 휴양복지는 국민 누구나 바다, 산, 강 등 자연의 공간에서 편안히 쉬면서 몸과 마음을 보양할 수 있는 휴양권(right to recreation)에 대한 욕구를 충족하는 것을 목적으로 한다. 이에 휴양복지는 사회적 취약계층을 포함한 모든 사회구성원들에게 자연에서 휴양할 수 있는 동일한 휴양서비스 혜택을 제공하고 이와 동시에 휴양여건을 개선하는 것이라 정의하고자 한다.

⁹⁾ UN 세계인권선언문(Universal Declaration of Human Rights),

<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>(검색일자: 2017년 9월 19일).

제2절 국내 휴양복지 관련 정책 동향

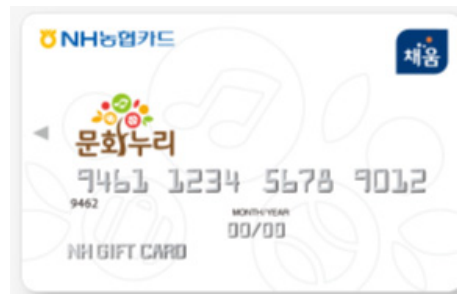
1. 문화·관광복지 정책

1) 문화체육관광부의 문화·관광복지 관련 정책

(1) 통합문화이용권¹⁰⁾

문화체육관광부에서는 2014년부터 문화, 여행, 스포츠 관람 바우처 3대 이용권을 하나로 통합하여 문화누리카드를 발급하였다. 문화누리카드는 저소득층의 삶의 질 향상과 문화격차 해소를 위한 문화복지 사업의 일환으로 기초생활수급자, 법정 차상위계층 등 사회 취약계층에게 문화예술, 국내여행, 체육활동을 지원하는 카드이다. 「문화예술진흥법」제15조의4에 의거하여 국가 및 지방자치단체는 국민기초생활 보장법에 따른 수급권자, 그 밖에 소득수준이 낮은 저소득층 등 문화소외계층에게 문화이용권을 지급할 수 있다고 명시하고 있다.

〈그림 2-2〉 문화누리카드



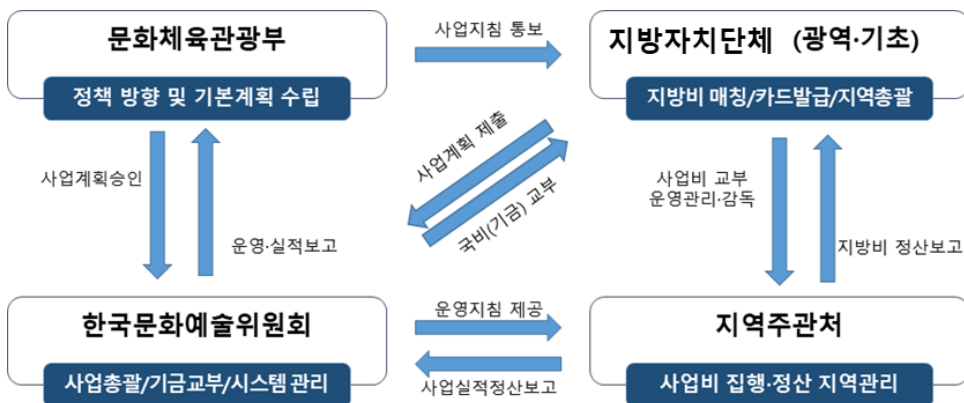
자료: 문화누리카드 홈페이지, <https://www.mnuri.kr/main/main.do>(검색일자: 2017년 9월 22일).

문화이용권 사업은 2005년 문화체육관광부에서 복권기금 4억 원으로 시범사업을 추진하였으며, 2006년 ‘문화바우처’라는 이름으로 전국적으로 확대시켰다.

¹⁰⁾ 문화누리카드 홈페이지, <https://www.mnuri.kr/main/main.do>(검색일자: 2017년 9월 22일).

현재 문화누리카드는 한국문화예술위원회에서 주관하고 있으며 지역주관처, 지방자치단체 등이 협력하여 사업을 시행하고 있다. 구체적으로 문화누리카드 사업 추진체계를 살펴보면 다음 <그림 2-3>과 같다.

<그림 2-3> 문화누리카드 사업 추진체계



자료: 문화체육관광부, 「2016년도 통합문화이용권 사업 지침」, 2016. 2.

2016년 기준 785억 원의 예산이 투입되었으며 이중 문예진흥기금이 70%(553억 원) 지방비가 30%(232억 원)이며, 1인당 5만원을 지원 받는다. 문화누리카드는 공연, 미술, 영화관 등 문화 관련 서비스와 숙박, 운송, 여행사, 놀이공원 등 여행 관련 서비스, 스포츠 관람 서비스 등 문화·관광 전반에 걸쳐 복지혜택을 받을 수 있다(<표 2-3> 참조).

<표 2-3> 문화누리카드 서비스 분야

구분	개념 정의
문화	· 공연장, 전시장, 영화관 · 화방, 음반판매점 · 서점, 도서관상호대차서비스(책바다) · 문화센터 · 사진관

구분	개념 정의
관광	· 숙박: 호텔, 콘도, 굿스테이 지정 숙박업소 · 운송수단: 항공, 철도, 고속버스, 시외버스, 여객선, 렌트카 · 관광여행사 · 놀이공원(주요 테마파크, 워터파크 등) 및 스키장 · 지역축제 및 관광 명소(휴양림) · 온천
스포츠 관람	· 국내 4대 프로스포츠(축구, 농구, 야구, 배구) · 국내 4대 프로스포츠 구단 응원용품 · 국제스포츠경기대회(국내 개최) 및 기타 스포츠경기 관람 입장권(세부 종목 추후 등록 예정) ※국민체육진흥공단 스포츠강좌이용권 사업 수혜자 발급 제한

자료: 문화체육관광부, 「2016년도 통합문화이용권 사업 지침」, 2016. 2.

문화누리카드 사업의 투명성을 보장하기 위하여 카드를 발급받은 복지시설은 카드사용 내용 증빙서류를 5년간 의무적으로 보관해야 하고 연 1회 이상 정기 모니터링 및 현장 점검을 실시하고 있다. 특히 지자체, 지역주관처, 카드사 등을 대상으로 사업추진 현황점검을 실시하고 사용자를 대상으로 카드 발급 및 집행에 대한 점검을 하는 등 모니터링 체계를 구축하여 사업의 투명성을 높이고 있다.

〈표 2-4〉 문화누리카드 기관별 모니터링 역할 및 내용

기관	역할 및 내용
문화체육관광부	· 성과점검을 위한 지자체 현장 모니터링 · 17개 시도 지자체 합동회의 개최로 모니터링 및 의견수렴(연 1회 이상)
한국문화예술위원회	· 성과점검을 위한 지자체 현장 모니터링 및 전화 모니터링(수시) · 지역별 실적보고 점검(매월) · 성과점검을 위한 지역주관처 워크숍 개최(반기별 1회), 중간점검 추진(연 1회) · 수혜자에 대한 만족도 조사(외부 전문기관 의뢰), (연 1회) · 수혜자 전화모니터링(수시) 및 권역별 간담회 개최로 VOC 수렴 및 개선사항 반영 · 카드 부정 발급 및 사용 모니터링 - 고객관리센터 및 콜센터 운영으로 실시간 고객 모니터링(수시)
광역자치단체 (시·도)	· 해당지역 실적(카드발급이용률, 기획사업 집행률) 모니터링(매주 및 수시) · 지역주관처 성과점검을 위한 모니터링(수시) · 실적 우수 기초지자체에 대한 사례 공유 및 실적 저조 기초지자체에 대한 회의 개최, 현장 방문 및 전화 모니터링(수시)

기관	역할 및 내용
기초자치단체 (시군구)	· 해당지역 실적(카드 발급률, 카드 이용률) 모니터링(매주 및 수시) · 실적 우수 읍면동에 대한 사례 공유 및 실적 저조 읍면동에 대한 회의개최, 현장 방문 및 전화 모니터링(수시) · 문화누리카드를 발급한 관내 복지시설 현장점검
읍면동 주민센터	· 카드 발급실적 및 관리현황 모니터링(수시) · 카드 발급 관리대장 점검(수시)
지역주관처	· 해당지역 실적(카드발급이용률) 모니터링(매주 및 수시) · 매월 정기 실적보고를 통해 추진실적 및 현황 점검(매월) · 해당지역 가맹점 발굴 및 조사(수시) · 카드 부정 발급 및 이용 모니터링

자료: 문화체육관광부, 「2016년도 통합문화이용권 사업 지침」, 2016. 2.

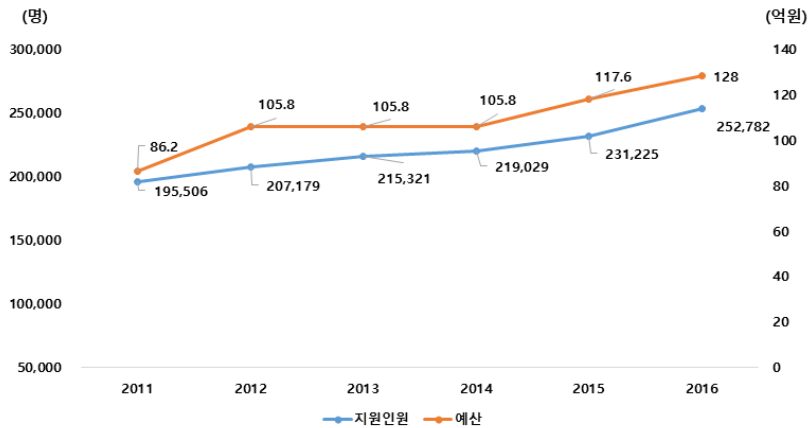
(2) 스포츠강좌이용권¹¹⁾

국민체육진흥공단은 2009년 국민기초생활보장법에 따른 수급권자 가구 중 만 5세~만 18세 유소년 및 청소년을 대상으로 스포츠강좌 이용권을 제공하고 있다. 이는 사회 취약계층에게 스포츠 활동 참여기회를 확대하고 이를 통한 체력향상과 건강증진을 목적으로 하고 있다. 이 사업은 스포츠강좌이용권카드로 전국의 지정 시설 이용시 강좌비를 일정 부분 지원받을 수 있도록 하는 문화체육관광부의 복지사업이다. 스포츠강좌이용권은 「국민체육진흥법」 제16조에 의거하여 국가와 지방자치단체가 국민이 여가를 선용할 수 있도록 하기 위하여 여가 체육활동의 육성·지원에 필요한 시책을 마련하고 특히 동법 제22조에 의거하여 저소득층의 체육활동 지원 등에 국민체육기금을 활용할 수 있음을 명시하고 복지정책을 시행하고 있다. 사업재원은 국민체육진흥기금에서 70%, 지방자치단체에서 30%를 충당하고 있다. 다만 스포츠강좌이용권 선정자는 문화누리카드 발급이 제한되어 중복 수혜를 받지 못한다.

스포츠강좌이용권 연간 지원인원을 살펴보면 2011년 약 19만 5천 명에서 2016년 25만 2천 명으로 매해 꾸준히 증가하고 있다. 지원 예산규모 역시 2011년 86.2억 원에서 2016년 128억 원으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

11) 스포츠강좌이용권 홈페이지, https://www.svoucher.or.kr/course/course_use_info.do(검색일자: 2017년 9월 25일).

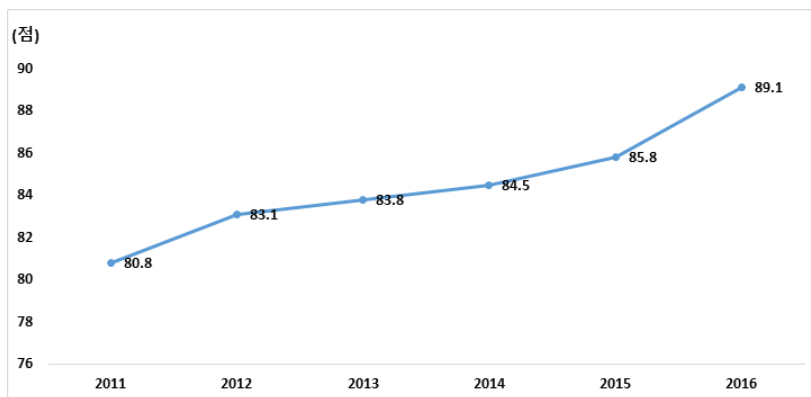
〈그림 2-4〉 스포츠강좌이용권 연간 지원인원 및 기금예산



자료: 스포츠강좌이용권 홈페이지 https://www.svoucher.or.kr/business/sports_business.do(검색일자: 2017년 9월 25일)

한편 스포츠강좌이용권 수혜자의 연간 만족도를 살펴보면 100점 만점을 기준으로 2011년 80.8점에서 2016년 89.1점으로 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타나 스포츠강좌이용권 수혜자의 만족도가 높아지고 있는 것을 알 수 있다.

〈그림 2-5〉 스포츠강좌이용권 수혜자 연간 만족도



자료: 스포츠강좌이용권 홈페이지, https://www.svoucher.or.kr/business/sports_business.do(검색일자: 2017년 9월 25일).

(3) 문화로 청춘 프로그램¹²⁾

고령화 사회를 맞이하여 노년기 삶에 대한 관심이 제고됨에 따라 노인들의 문화향유 증진과 삶의 질 향상에 기여하기 위하여 문화체육관광부에서 주최하고 한국문화원연합회가 주관하여 문화로 청춘 프로그램을 운영하고 있다. 문화로 청춘 프로그램 사업은 2005년 정책 및 기금마련을 시작으로 2007년부터 본격화되어 2017년 11년째 운영되고 있다. 2007년 76개의 문화원 및 문화시설에서 프로그램을 운영하여 2,593명이 참여하였고 2016년에는 391개에서 운영하여 12,111명이 참여하였다. 문화로 청춘 프로그램의 사업추진 현황을 살펴보면 다음 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 문화로 청춘 프로그램 연도별 추진현황

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
사업수 (개)	76	100	137	170	202	340	342	433	435	391
참여자수 (명)	2,593	3,552	4,740	5,841	7,037	11,840	12,068	13,366	14,042	12,111

자료: 문화로 청춘프로그램 홈페이지, http://www.seniorculture.or.kr/?section=work_info&nowpage=01
(검색일자: 2017년 10월 18일).

2017년에는 전국 333개 문화원 및 문화시설에서 9,000여 명이 프로그램에 참여하고 있다. 2017년 프로그램은 어르신 문화예술교육 동호회 봉사활동 등을 지원하는 ‘어르신 문화 활동지원’, 어르신들의 문화활동을 통한 맞춤형 노인 일자리를 창출하는 ‘어르신 문화 일자리’, 청년과 어르신이 함께 만들어가는 문화예술 프로그램을 지원하는 ‘어르신-청년 협력 프로젝트’, 60세 이상 노년층이 문화예술 공연에 참여하고 공연을 즐길 수 있도록 하는 ‘찾아가는 어르신 문화예술 공연 지원’ 등이 운영되고 있다.

¹²⁾ 문화로 청춘 홈페이지, <http://www.seniorculture.or.kr/> (검색일자: 2017년 10월 18일).

〈표 2-6〉 2017년 문화로 청춘 단위사업별 지원규모

구분	사업수	운영기관
어르신 문화 활동지원	273	문화시설
어르신 문화 일자리	25	
어르신-청년 협력 프로젝트	12	문화시설 및 문화예술단체
찾아가는 어르신 문화예술 공연지원	7	문화예술 관련 활동단체(동아리 포함)
권역별 성과사업	16	시·도 문화원연합회
총계	333	

자료: 문화로 청춘 프로그램 홈페이지, http://www.seniorculture.or.kr/?section=work_info&nowpage=02
(검색일자: 2017년 10월 18일).

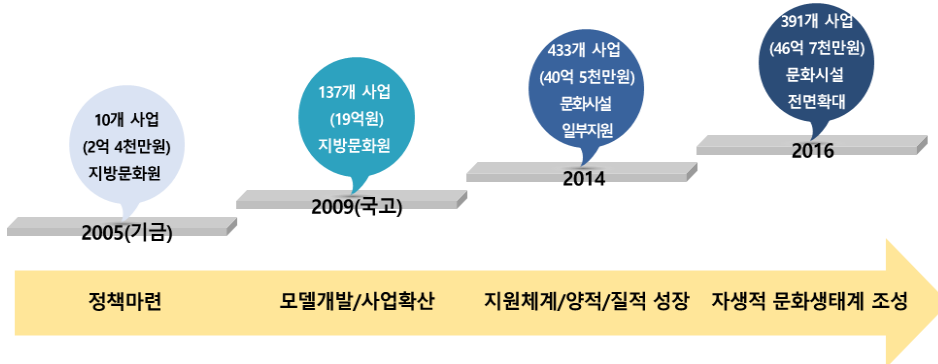
〈그림 2-6〉 문화로 청춘 단위사업별 현황



자료: 문화로 청춘 프로그램 홈페이지, http://www.seniorculture.or.kr/?section=work_info&nowpage=02
(검색일자: 2017년 10월 18일).

문화로 청춘 프로그램 사업의 추진현황을 살펴보면 2005년 정책마련이 되는 시점에 2억 4,000만 원의 기금으로 10개 사업을 운용하였고, 이후 2009년에 사업모델의 개발 및 확산을 통하여 국고 19억 원의 예산으로 137개 사업 운영으로 확대되었다. 2014년 들어 지원체계의 양적·질적 성장이 이루어지면서 예산 40억 5,000만 원이 소요되었으며, 2016년에 와서 문화시설의 전면 확대 및 자생적 문화생태계가 조성되었다.

〈그림 2-7〉 문화로 청춘 사업 추진현황



자료: 문화로 청춘 프로그램 홈페이지, http://www.seniorculture.or.kr/?section=work_info&nowpage=01
(검색일자: 2017년 10월 18일).

2) 고용노동부의 문화·관광복지 관련 정책

(1) 근로자 휴양콘도서비스¹³⁾

고용노동부는 「근로복지기본법」에 의거하여 근로자의 문화 및 여가 활동 지원 등을 위하여 휴양지역의 저소득 근로자용 휴양시설을 늘리고, 소기업 저소득 근로자를 위한 콘도 이용비용 할인 등을 지원 중이다. 대표적인 예로 근로자 및 그 가족들의 여가 문화 제공을 위하여 휴양시설을 이용할 수 있도록 「휴양콘도 서비스」를 제공하고 있다. 이용 가능한 휴양콘도는 설악, 양평, 지리산, 수안보, 경주, 통영, 제주도 등 전국 46개소로 근로복지공단이 보유하고 있는 9개사의 휴양콘도시설을 저렴한 비용으로 이용할 수 있도록 이용권을 주는 방식이다. 이용대상은 이용시기별로 상이한데 주말과 성수기의 경우에는 월평균 소득이 243만 원 이하인 근로자만 해당되며, 이를 제외한 기간에는 월평균 소득과 상관없이 모든 근로자들이 이용 가능하다.

¹³⁾ 근로복지넷, <https://www.workdream.net/default/page.do?mCode=C020010000>(검색일자: 2017년 9월 22일).

〈표 2-7〉 고용노동부의 휴양콘도서비스 이용가능 지역

콘도명	구좌수	이용가능 지역
한화	210	설악, 양평, 용인, 대천, 백암, 경주, 산정호수, 수안보, 지리산, 해운대, 휘닉스파크, 제주
대명	150	설악, 홍천, 양평, 단양, 경주, 양양, 변산, 제주, 거제
켄싱턴	155	설악, 경주, 충주, 제주한림, 청평, 서귀포
금호	45	설악, 통영, 화순, 제주
일성	78	설악, 부곡, 지리산, 남한강, 무주, 경주, 제주
리솜	32	안면도, 덕산
토비스	21	도고, 지리산, 무주, 제주
금강산	11	고성, 제주
계	702	전국 46개소

자료: 근로복지넷, <https://www.workdream.net/default/page.do?mCode=C020010000> (검색일자: 2017년 9월 22일).

(2) 근로자 문화예술제¹⁴⁾

고용노동부는 근로자의 정서 함양과 삶의 질 제고 및 여가활용 유도를 위하여 근로자를 위한 문화예술제를 매해 실시하고 있다. 문화예술제는 1980년 제1회 노동문화제를 시작으로 2017년 38회째를 맞이하고 있다. 1986년부터 시작된 문화예술제는 근로복지공단과 KBS한국방송이 공동으로 주최하고 참가하는 모든 근로자를 대상으로 실시하고 있다. 개최 분야는 가요, 연극, 미술, 문학 등 다양한 분야가 있으며 자세한 내용은 〈표 2-8〉과 같다.

〈표 2-8〉 근로문화예술제 개최분야

분야	내용
가요	독창, 중창, 합창(가요, 가곡, 민요, 창작곡 등)
연극	단만극(90분 이내의 기성극/창작극/뮤지컬)
미술	회화, 서예, 사진, 디자인, 공예
문학	시·시조, 소설, 희곡·시나리오·단편드라마·수필

자료: 근로복지넷 <https://www.workdream.net/default/page.do?mCode=K011010000> (검색일자: 2017년 10월 30일)

¹⁴⁾ 근로복지넷, <https://www.workdream.net/art/index.do> (검색일자: 2017년 10월 30일).

문화예술제를 통하여 선발되는 시상인원은 총 188명(팀), 시상금액은 약 1억 1천만 원 이내로 대통령상, 국무총리상, 고용노동부장관상 및 기타상 등으로 선발하고 있다. 또한 입선 이상 수상자 중 저소득층, 다자녀, 다문화가정, 봉사활동 및 재능기부 가능 여부 등을 종합적으로 검토하여 해외문화체험 등의 기회를 제공하고 있다.

2. 산림휴양복지 정책

1) 법·제도화 및 정책화

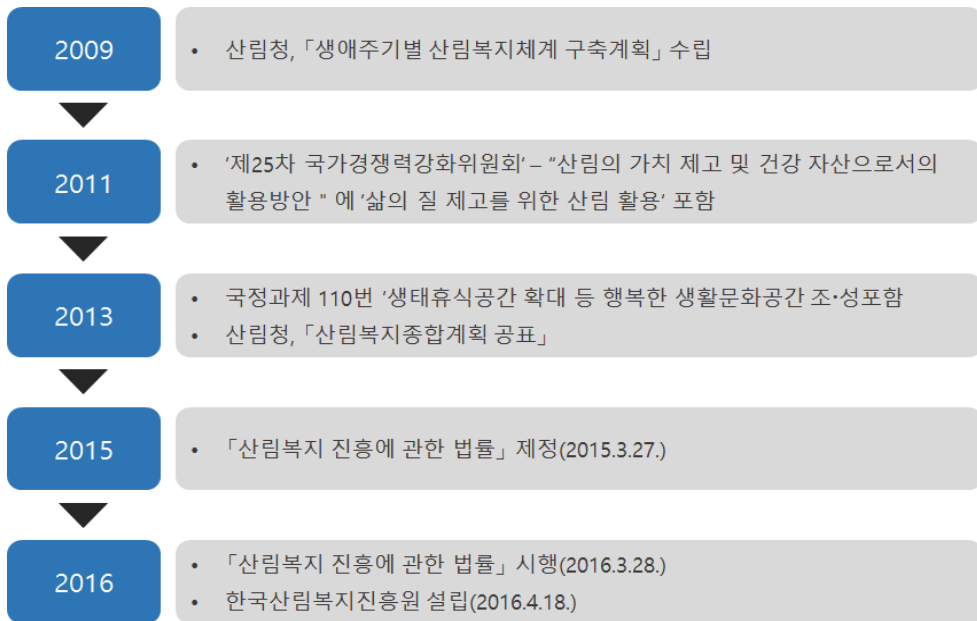
소득 및 여가시간이 늘어나고 고령화가 심화되는 등 사회·경제적 여건의 변화로 휴양, 건강과 복지에 대한 수요가 높아지고 있다. 또한 자연휴양림, 산림욕장 등 산림휴양자원이 확충됨에 따라 산림을 활용한 휴양, 교육, 치유 등 산림휴양 복지에 대한 관심도 지속적으로 높아지고 있다. 산림청은 1990년대 들어서면서부터 산림정책의 기본법이라고 할 수 있는「산림법」의 개정을 통해 산림휴양·문화, 교육, 치유 등 산림복지와 관련된 제도적 기반을 구축해 왔다. 이후 2008년 ‘제5차 산림기본계획(2008~2017)’과 2009년 ‘생애주기별 산림복지체계 구축 계획’의 수립으로 맞춤형 산림복지서비스를 제공할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 동시에 인프라 구축을 위한 법·제도 정비를 추진하였다.

특히 2013년에 수립된 ‘산림복지종합계획(2013~2017)’은 분산되어 추진되고 있던 산림복지 관련 계획들을 종합한 것으로 산림문화·휴양 기본계획(2008~2017), 산림치유 활성화 추진계획(2012~2017), 산림교육 종합계획(2013~2017), 숲길의 조성·관리 기본계획(2012~2021), 도시림 기본계획(2008~2017), 산촌진흥 기본계획(2008~2017) 등 다수 계획에서 부분적으로 다루어지고 있던 사항들을 통합하여 산림복지정책이 체계적으로 추진될 수 있는 토대가 되었다.

법·제도화 과정을 세부적으로 살펴보면 산림청은 1990년「산림법」개정을 통해 자연휴양림 지정 및 조성제도를 최초로 도입하고 산림휴양정책을 본격적으로 도입하였다. 2001년에는「산림기본법」제20조에 ‘산림 휴양공간 조성 및 산림

문화 창달'을 기본 시책으로 규정하였으며, 2005년에는 산림휴양·문화서비스 제공, 전문가 양성 및 도시림 조성 등의 사항을 규정하기 위해「산림문화·휴양에 관한 법률(산림휴양법)」,「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(산림자원법)」등 각 분야별로 독립적인 법률 체계를 구축하였다. 이후「산림휴양법」은 지속적인 개정을 통하여 산림문화자산 지정 및 치유의 숲 조성(2010), 숲길 조성 및 지정(2011), 산림레포츠시설 및 숲속야영장 조성(2015) 등 산림치유를 위한 공간 및 시설 조성의 근거를 마련하였다.

〈그림 2-8〉 우리나라 산림복지 정책화 과정



자료: 유리화 외(2016), p.5 재정리.

2011년 제정된 「산림교육의 활성화에 관한 법률(산림교육법)」은 5년마다 산림교육종합계획을 수립·시행하도록 규정하였으며, 산림교육전문가 양성기관의 지정 및 취소와 산림교육 프로그램의 개발 및 보급 등 산림교육전문가 양성·활용과 관련된 사항을 규율하였다. 아울러 유아숲체험원과 산림교육센터의 지정 등 산림교육시설의 등록 및 운영에 관한 사항도 다루고 있다. 이후 2015년 「산

림복지 진흥에 관한 법률(산림복지법)이 제정되면서 산림복지 소외자를 비롯한 모든 국민이 산림복지 혜택을 누릴 수 있는 산림복지서비스 체계가 마련되었다. 이 법에 따라 5년마다 ‘산림복지진흥계획’ 수립이 의무화되어 통합적인 정책의 수립 및 집행이 가능하게 되었으며, ‘한국산림복지진흥원’의 설립(2016. 4. 18)으로 보다 체계적인 산림휴양복지서비스 전달 시스템이 구축되었다. 또한 산림복지지구의 지정 및 산림복지단지의 조성·운영과 관련된 사항을 규정하여 산림자원을 활용한 산림복지서비스 공간 마련의 명시적 근거를 마련하였다.

〈그림 2-9〉 산림복지 관련 법률 구축과정



자료: 산림청(2017), p.6 재정리.

2) 예산 배분 및 인프라 구축

예산은 정부의 정책 추진 의지를 드러내는 다양한 정책수단 중 하나로 사회의 복잡성이 높아지고 고령화가 심화됨에 따라 만성질환자가 급증하는 등 사회적인 여건 변화로 인한 복지서비스 수요 증가로 보건복지 분야에 대한 정부의 예산이 지속적으로 증가하고 있다. 최근 5년간 국가총지출의 연평균 증가율이

4.2%인데 비해 보건복지지출은 연평균 6.9% 증가해 보건복지 분야에 대한 정부의 재정투자가 빠르게 증가하고 있다. 산림복지 분야의 지출 및 재정투자도 꾸준히 증가해 산림이용·복지활성화 예산 규모는 2005년 1,021억 원 수준에서 2017년 2,819억 원으로 2.8배 증가했는데, 이는 전체 산림 관련 예산 2조 111억 원 중 14.0%를 차지한다.

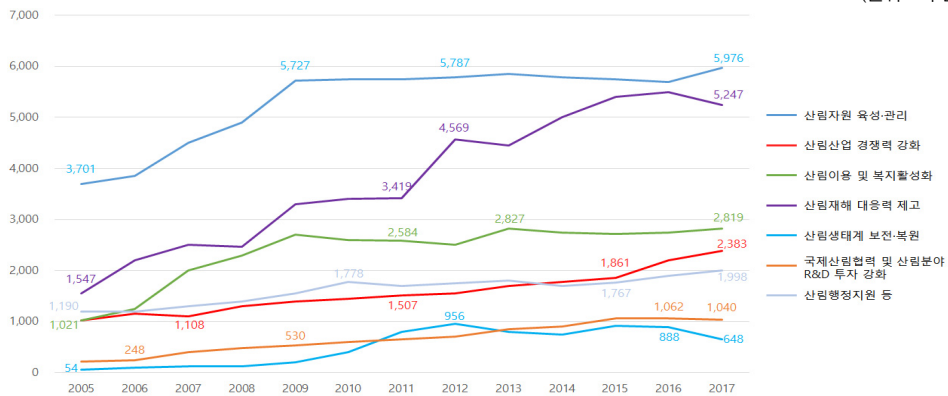
〈표 2-9〉 연도별 보건복지, 산림복지 지출 및 재정투자 현황

구 분	2012 예산	2013 예산	2014 예산	2015 예산	2016 예산	2017 예산	연평균 증가율(%)
국가총지출 (조원)	325.4	349.0	355.8	375.4	286.7	400.5	4.2
보건복지지출 (조원)	92.6	97.4	106.4	115.7	122.9	129.5	6.9
산림복지 (억원)	2,472	2,826	2,712	2,673	2,728	2,819	2.7
산림청 전체 예산 (억원)	17,951	18,658	18,651	19,484	19,841	20,111	2.3

자료: 기획재정부(2013; 2014; 2015; 2016; 2017);유리화 외(2016), p.20;산림청(2017), p.7 참고하여 재정리.

〈그림 2-10〉 산림청 분야별 지출예산 규모 현황(2005~2017년)

(단위: 억 원)



자료: 산림청(2017), p.7.

특히 2013년 ‘산림복지종합계획(2013~2017)’을 발표하면서 산림복지에 대한 재정투자가 큰 폭으로 늘어났는데, 최근 5년간 산림복지 재정투자 증가율은 산림청 전체 예산 연평균 증가율 2.3%보다 상대적으로 높은 2.7% 수준이다. 한편 부문별로 봤을 때 산림청 전체 예산 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 산림자원 육성·관리로 5,976억 원(29.7%)이며, 다음으로 산림재해 대응력 제고에 5,247억 원(26.1%), 산림이용 및 복지활성화 2,819억 원(14.0%) 순으로 예산이 배분되고 있다.

산림복지를 위한 공간은 크게 산림복지지구, 산림복지단지, 산림복지시설로 구분할 수 있다. 산림복지지구는 산림자원을 활용한 산림복지서비스를 제공하기 위하여 산림청장이 지정한 지역으로 다수의 산림복지시설로 구성된 산림복지단지의 상위개념이다.¹⁵⁾ 산림복지단지는 산림복지서비스를 종합적으로 제공하기 위해 조성된 것이다. 장기체류시설까지 포함한 복합단지로 기존의 자연휴양림이나 치유의 숲, 산림교육센터 등 산림복지시설에서 장기체류하면서 산림문화·휴양, 산림교육 및 산림치유 등 산림복지서비스를 체계적으로 제공하는 것을 목적으로 한다. 산림복지시설은 산림복지서비스를 제공하기 위해 조성된 시설로 자연휴양림, 산림욕장, 치유의 숲, 숲길(「산림휴양법」에 근거한 시설)과 유아숲체험원, 산림교육센터(「산림교육법」에 근거한 시설) 등이 포함된다.

〈표 2-10〉 산림복지시설의 종류 및 조성의 법적 근거

구분	관련 법률	조항	내용
자연휴양림	산림문화·휴양에 관한 법률	제2조 제13조 제14조	• 국민의 정서함양·보건휴양 및 산림교육 등을 위하여 조성한 산림(휴양시설과 그 토지를 포함)
산림욕장		제2조 제20조	• 산림 안에서 많은 공기를 호흡하고 접촉하며 산책 및 체력 단련 등을 할 수 있도록 조성한 산림(시설과 그 토지를 포함)
치유의 숲		제2조 제20조	• 산림치유를 할 수 있도록 조성한 산림(시설과 그 토지를 포함)

¹⁵⁾ 유리화 외(2016), p.15.

구 분	관련 법률	조 항	내 용
숲길		제2조 제23조	• 등산·트래킹·레저스포츠·탐방 또는 휴양·치유 등의 활동을 위하여 산림에 조성한 길
숲속야영장		제2조 제20조	• 산림 안에서 텐트와 자동차 등을 이용하여 야영을 할 수 있도록 적합한 시설을 갖추어 조성한 공간(시설과 그 토지를 포함)
산림레포츠시설		제2조 제20조	• 산림 안에서 이루어지는 모험형·체험형 활동에 지속적으로 이용되는 시설과 그 부대시설
유아숲체험원	산림교육의 활성화에 관한 법률	제12조	• 유아가 산림의 다양한 기능을 체험함으로써 정서를 함양하고 전인적 성장을 할 수 있도록 지도·교육하는 시설
산림교육센터		제13조	• 국민의 창의성과 정서를 함양하고 산림에 대한 가치관을 증진시키기 위하여 필요한 경우 산림교육센터를 설치하거나 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체를 산림교육센터로 지정
수목장림	국유림의 경영 및 관리에 관한 법률	제14조	• (공동산림사업) 중 제2호 수목장림 조성 및 운영사업
	장사 등에 관한 법률	제2조	• 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」제2조 제1호에 따른 산림에 조성하는 자연장지

자료: 유리화 외(2016), p.17.

정부는 1988년 유명산과 대관령 자연휴양림을 조성한 것을 시작으로 2016년까지 산림욕장, 숲속야영장, 치유의 숲, 산림치유원, 유아숲체험원, 숲길 등 산림복지를 위한 인프라를 지속적으로 확충해왔다. 2016년 기준 전국의 산림복지 시설은 총 5,454개소이며, 14,080km의 숲길과 41,130km의 가로수가 조성되어 있다. 산림복지시설 조성 초기에는 등산에 중점을 둔 정상정복형 산림휴양활동과 관련된 시설이 주로 조성되었다면, 최근에는 수평적 산림휴양활동 시설인 숲길의 비중이 크게 높아졌다.¹⁶⁾

¹⁶⁾ 김통일 외(2013), p.120.

〈표 2-11〉 산림복지시설 조성 현황(2016 기준)

계	산림휴양·문화					산림치유		산림교육		숲길			도시숲		
	자연 휴양 림	산림 욕장	숲속 야영 장	산림 생태 문화 단지	산림 문화 자산	치유 의숲	산림 치유 원	유아 숲체 험원	산림 교육 센터	숲길	국립 산악 박물관	국립 등산 학교	도시 숲	학교 숲	가로 수
5,454 개소 (55,210 km)	165 개소	194 개소	1 개소	11 개소	30 개소	11 개소	1 개소	111 개소	6 개소	14, 080 km	1개 소	1개 소	3,3 48 개소	1,5 74 개소	41, 130 km

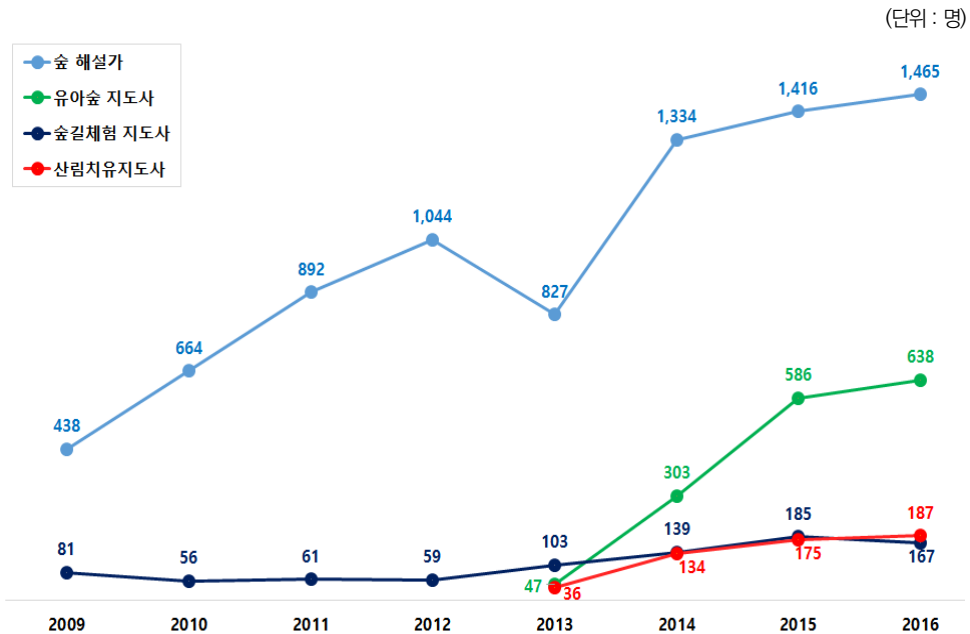
자료: 산림청(2017), p.8.

3) 전문인력 양성

산림청은 2007년 도입된 숲해설가, 등산안내인 자격제도를 점진적으로 체계화하여 산림교육전문가인 숲해설가, 유아숲지도사, 숲길체험지도사와 산림치유지도사 제도를 운영하고 있다. 산림교육전문가 자격은 「산림교육법」에 따라 지정된 양성기관의 전문과정을 이수한 경우 한국산림복지진흥원을 통해 국가자격증을 교부받을 수 있으며, 산림치유지도사는 「산림휴양법」에 따른 자격기준을 충족할 경우 산림청장이 발급하는 국가자격증이 발급된다. 2016년 기준 산림복지전문가는 숲해설가(8,294명), 유아숲지도사(1,573명), 숲길체험지도사(927명), 산림치유지도사(668명) 등 총 11,462명이 양성되어 활동 중이다.

한편 산림복지 전문인력의 안정적인 일자리 창출을 위하여 「산림복지법」에 산림복지전문업의 등록(제21조)과 관련된 사항을 규정하면서 숲해설가, 산림치유지도사 등 산림복지전문가 고용의 법적 근거를 마련하였다. 「산림복지법」에 따른 산림복지전문업은 숲해설, 산림치유 등 산림복지서비스 제공을 영업의 수단으로 하는 업으로서 산림치유업, 숲해설업, 유아숲교육업, 숲길체험지도업 등이 포함되며, 전문업 등록을 위해서는 산림복지 관련 전문인력을 반드시 고용해야 한다.

〈그림 2-11〉 연도별 산림복지전문가 양성 현황



자료: 산림청(2017), p.8.

〈표 2-12〉 산림교육전문가의 유형과 산림치유지도사의 자격 기준

구분		정의/자격 기준
산림 교육 전문가	숲해설가	국민이 산림문화·휴양(「산림문화·휴양에 관한 법률 제2조 제1호의 산림문화·휴양을 말한다」)에 관한 활동을 통하여 산림에 대한 지식을 습득하고 올바른 가치관을 가질 수 있도록 해설하거나 지도·교육하는 사람
	유아숲지도사	유아(「유아교육법」 제2조 제1호의 유아를 말한다.)가 산림교육을 통하여 정서를 함양하고 전인적(全人的) 성장을 할 수 있도록 지도·교육하는 사람
	숲길체험지도사	국민이 안전하고 쾌적하게 등산 또는 트레킹(길을 걸으면서 지역의 역사·문화를 체험하고 경관을 즐기며 건강을 증진하는 활동을 말한다)을 할 수 있도록 해설하거나 지도·교육하는 사람

구분		정의/자격 기준
산림 치유 지도사	역할	자연휴양림, 산림욕장, 치유의 숲, 숲길 등에서 농림축산식품부령으로 정하는 산림 치유 프로그램을 개발·보급하거나 지도하는 업무를 담당한다.
	1급	가. 2급 산림치유지도사 자격증을 취득한 후 산림치유와 관련된 업무(치유의 숲, 국 공립 교육시설 또는 산림치유 관련 교육 기관·단체에서 운영하는 산림치유 프로그램의 기획·진행·분석·평가 또는 산림치유 교육과 관련된 업무를 말하며, 이하 '산림치유관련업무'라 한다)에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 나. 「고등교육법」 제35조에 따라 의료, 보건, 간호 또는 산림 관련 석사학위 또는 박사학위를 취득한 사람 다. 「국가기술자격법」에 따른 기술사 중 산림청장이 정하여 고시하는 기술사 자격을 취득한 사람
	2급	가. 「고등교육법」 제35조에 따라 의료, 보건, 간호 또는 산림 관련 학사학위를 취득한 사람 또는 다른 법령에 따라 그에 준하는 학위를 취득한 사람 나. 「고등교육법」 제50조에 따른 의료, 보건, 간호 또는 산림 관련 전문학사학위 또는 다른 법령에 따라 그에 준하는 학위를 취득한 후 해당 전공 분야에서 2년 이상 종사한 경력이 있는 사람 다. 산림치유 관련업무에 4년 이상 종사한 경력이 있는 사람 라. 「산림교육의 활성화에 관한 법률」 제10조 제1항에 따른 산림교육전문가 자격증을 취득한 후 각 자격증에 해당되는 분야에서 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람 마. 「국가기술자격법」에 따른 기사 중 산림청장이 정하여 고시하는 기사 자격을 취득한 사람

자료: 산림교육전문가의 정의는 「산림교육의 활성화에 관한 법률」 제2조, 산림치유지도사의 자격기준은 「산림문화·휴양에 관한 법률」 제11조2에 근거.

3. 시사점

문화체육관광부, 고용노동부, 산림청 등 다양한 부처에서 문화·관광·휴양복지 등의 정책을 마련하고 있다. 특히 문화체육관광부에서는 저소득층의 문화 및 관광향유를 위하여 문화, 여행, 스포츠 관람바우처 3대 이용권을 하나로 통합하여 문화누리카드를 발급하고 있다. 또한 저소득층 체육활동 지원을 위하여 스포츠 강좌이용권 복지정책을 마련하였으며, 연간 지원 인원 및 예산규모가 꾸준히 증가하면서 정책이 활발히 이루어지고 있었다. 노인들의 문화향유와 삶의 질 향상을 위한 문화로 청춘 프로그램도 진행하고 있었으며, 이 역시 지원인원 및 규모가 증가하는 것으로 나타났다. 문화체육관광부의 복지정책은 사회 취약계층을

대상으로 문화·관광복지를 실현하고 있었으며, 기회 제공을 위하여 경제적 지원에 대한 측면을 강조하고 있어 앞서 논의하였던 우리나라의 복지관광 접근 방향과 상응함을 알 수 있다. 한편 고용노동부의 근로자 휴양콘도서비스나 근로자 문화예술제의 경우 사회 취약계층을 포함한 근로활동을 하는 사회 구성원을 대상으로 복지정책을 진행하고 있다. 즉 이 경우는 사회적 관광의 측면에서 볼 때 통합 모델의 유형으로 모든 이들의 문화·관광 활동을 장려하는 유형으로 사료된다. 마지막으로 산림청은 대국민 산림복지서비스 정책을 실시하고 있다. 산림복지서비스는 사회 구성원 모두를 대상으로 산림문화 및 휴양, 산림치유, 산림교육 등 다방면에서 혜택을 주고자 하는 정책이다. 특히 2015년 「산림복지법」을 제정하여 산림복지 소외자를 비롯하여 모든 국민이 산림복지 혜택을 누릴 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있으며, 복지 인프라 구축, 전문인력 양성, 지원제도 확대 등을 실시하고 있다.

〈표 2-13〉 우리나라 문화·관광·휴양복지 정책

구분	문화체육관광부	고용노동부	산림청
지원사업	문화누리카드 스포츠장차이용권 문화로 청춘 프로그램	근로자 휴양콘도서비스 근로자 문화예술제	산림복지서비스
대상	사회 취약계층	사회 취약계층을 포함한 근로자	사회 취약계층을 포함한 사회 구성원
지원 형태	이용바우처 제공 및 관련 프로그램 관리 운영을 위한 경제적 지원	숙박시설에 특별가 상품 제공 및 관련 프로그램 관리·운영	이용바우처 제공, 관련 인프라 구축, 전문인력 양성 등 생애 주기별 산림복지서비스 제공
지원 근거	-「문화예술진흥법」 문화소외 계층의 문화예술복지 증진 시책 강구 -「국민체육진흥법」 생활체육 활동 및 체력 인증과 저소득 층의 체육활동 지원을 위한 기금의 사용	-「근로복지기본법」 선택적 복지제도의 설계·운영 및 근 로복지진흥기금 관리·운영	-「산림복지 진흥에 관한 법 률」
사회적 관광 유형	참여 모델	통합 모델	통합 모델

제3장

해양휴양복지 실태 및 국외 사례 분석

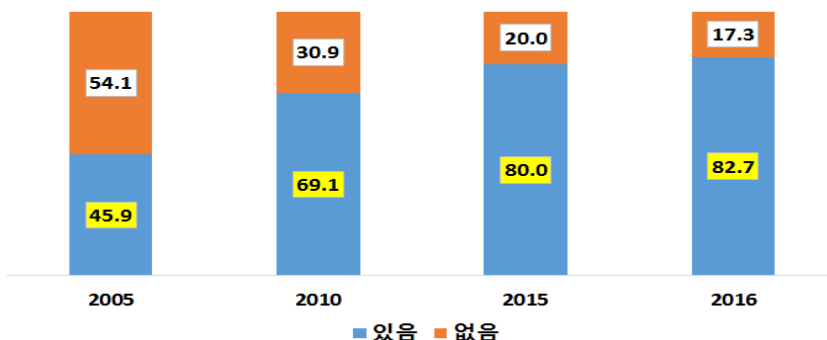
제1절 국내 해양휴양관광 실태 분석

1. 국내 해양관광행태 분석

경제·사회·문화적 여건 변화로 여가시간이 증가하고 연안지역으로의 접근성이 높아짐에 따라 바닷가를 찾는 사람이 증가하고 있다. 한국해양수산개발원의 '2016년 해양 레저관광 실태조사'에 따르면 2016년 기준 최근 1년 동안 바닷가를 방문한 경험이 있는 사람은 전체 응답자의 82.7%로 나타나 10명 중 8명은 1년 동안 1회 이상 연안지역을 방문한 것으로 조사되었다. 이는 2015년 조사 결과인 80.0%에 비해 2.7%포인트 증가한 것이며, 2005년의 45.9%, 2010년의 69.1% 이후 바닷가를 찾는 사람의 비율이 지속적으로 증가하고 있다.

〈그림 3-1〉 해양관광활동 경험 비율(최근 1년)

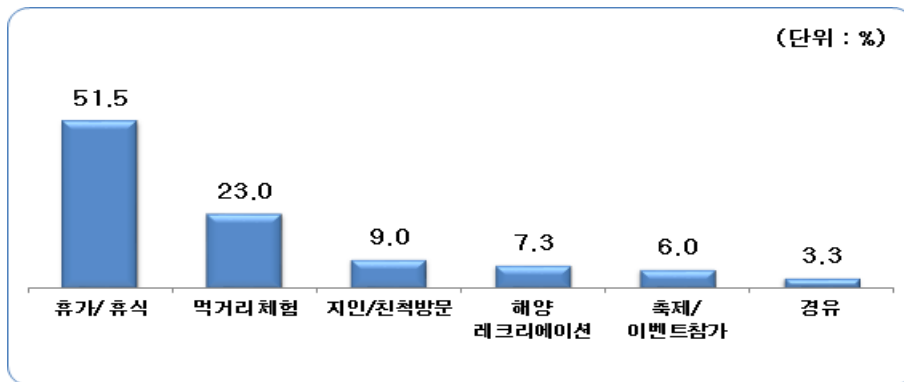
(단위 : %)



자료: 국토해양부, 「해양관광 통계기반 구축 및 프로그램 개발 연구용역」, 2011; 홍장원 외, 「해양레저·관광의 사회 경제적 파급효과와 지표 개발에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2015; 한국해양수산개발원, 「2016년 해양 레저관광 실태조사」, 2016 재정리.

우리나라 국민들은 휴가와 휴식을 위해 바닷가를 찾는다. 51.5%의 응답자들은 바닷가를 휴가와 휴식을 위해 찾는다고 답했으며, 먹거리 체험 23.0%, 지인이나 친척 방문 9.0%, 해양 레크리에이션 7.3%의 순으로 바닷가를 방문하는 것으로 나타났다. 즉, 바닷가를 찾는 사람들은 휴식이나 쉼, 치유가 가장 큰 목적으로 해양을 통해 휴양을 즐기는 것이다.

〈그림 3-2〉 바닷가 방문 목적



자료: 한국해양수산개발원, 「2016년 해양 레저관광 실태조사」, 2016.

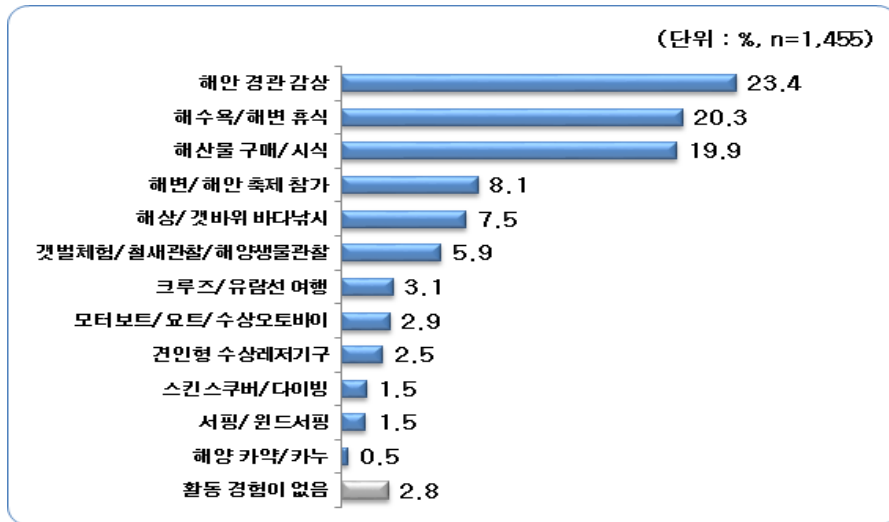
우리나라 국민들은 바다를 대표적인 휴양공간으로 인식하고 있다. 휴양관광은 심신을 회복하기 위해 쉬는 것, 명상과 사색하는 것 등을 통한 관광 활동으로, 대표적으로 자연휴양림, 해양휴양지, 온천 등에서의 숙박을 들 수 있다.¹⁷⁾ 실제로 바닷가를 방문하는 사람들은 주로 해양경관 감상이나 해수욕, 해변 휴식 등 연안지역의 풍경을 감상하거나 해풍, 해수, 해사 등 해양자원을 이용한 휴양활동을 즐기는 것으로 나타났다. 또한 해산물 구매 및 시식 등을 통해 해조류와 어패류를 섭취하고 해나나 천일염, 해양심층수 등 각 지역의 특수한 해양자원을 활용한 축제에 참여하는 비율도 높게 나타났다.

또한 바닷가에서의 휴식 및 휴양활동에 대한 만족도도 높은 것으로 나타났다. 다양한 해양관광활동 중 해안 경관 감상에 대한 만족도가 가장 높았고 해수욕과

17) 김향자(2011), p.31.

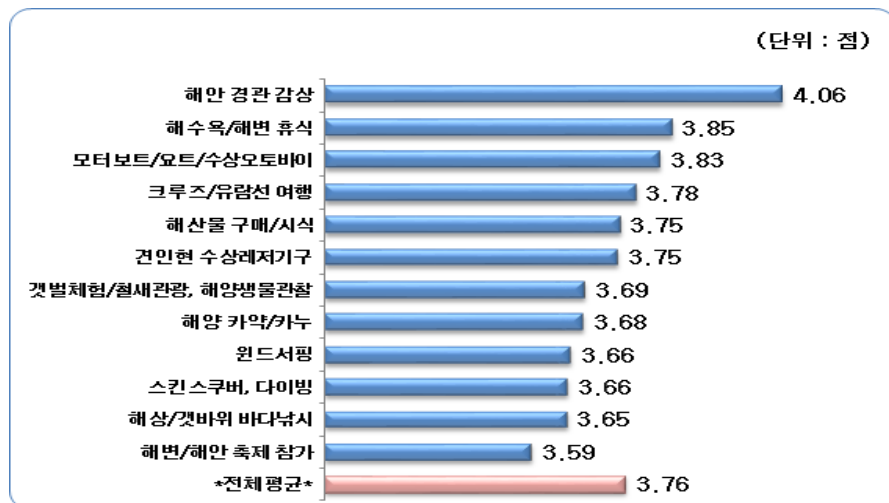
해변 휴식이 그다음으로 높았으며 해산물 구매 및 시식은 다섯 번째로 높은 만족도를 기록했다.

〈그림 3-3〉 해양관광활동 형태



자료: 한국해양수산개발원, 「2016년 해양 레저관광 실태조사」, 2016.

〈그림 3-4〉 해양관광활동별 만족도



자료: 한국해양수산개발원, 2016년 해양 레저관광 실태조사, 2016.

국내 해양관광 활성화의 걸림돌로 가장 많이 지적된 요인은 성숙하지 못한 관광문화로, 바가지 요금과 무질서, 쓰레기 투기, 무절제한 음주 및 소란 등으로 인해 관광 활동에 방해를 받는다는 응답이 높게 나타났다. 그다음으로는 해양 레크리에이션 체험을 위한 장비가 비싸 경제적인 부담이 된다는 응답과 함께 바닷가 여행에 소요되는 비용이 높아 부담스럽다는 답변이 높게 나타나 경제적 부담이 해양관광 활성화에 주요 걸림돌로 작용하고 있음을 알 수 있다. 한편 바닷가 지역의 관광시설이 부족하거나 낙후되어 관광 목적지로서의 매력이 떨어진다는 응답이 네 번째로 높게 나타났다. 따라서 앞으로 성숙한 관광문화가 정착되고 해양관광을 위한 비용 부담이 경감된다면 보다 많은 국민들이 부담 없이 바닷가를 찾아 휴식과 치유를 누릴 수 있을 것이다.

〈그림 3-5〉 해양관광 활성화의 제약요인

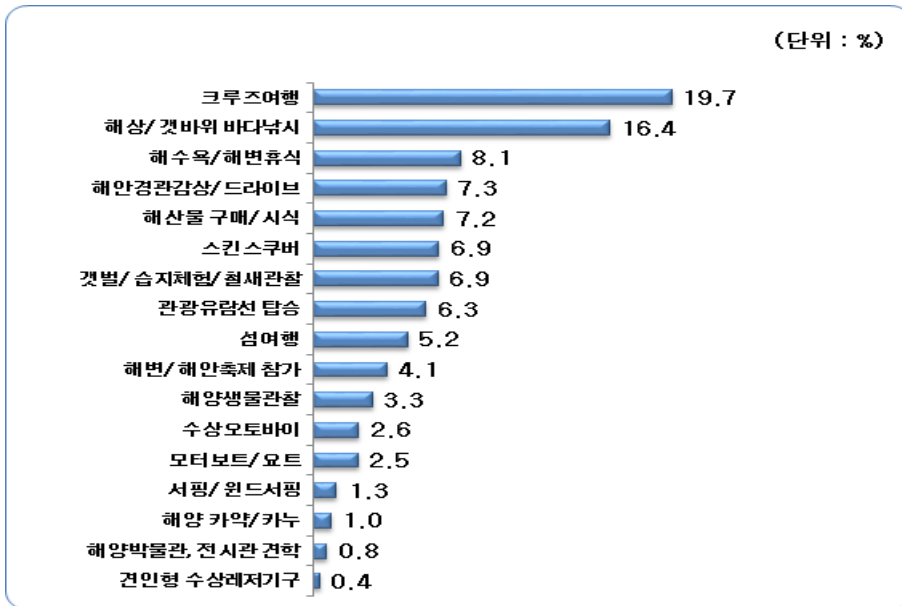


자료: 한국해양수산개발원, 「2016년 해양 레저관광 실태조사」, 2016.

앞으로 참여하고 싶은 해양관광활동으로는 크루즈 여행이 가장 선호되는 것으로 나타났다. 그다음으로는 바다낚시, 해수욕과 해변 휴식, 해안경관 감상이나 드라이브, 해산물 구매 및 시식 등의 순으로 나타나, 향후에도 해변 휴식이

나 해안경관 감상 등 해양자연자원을 이용한 휴양관광에 대한 수요는 꾸준히 존재할 것으로 전망된다.

〈그림 3-6〉 향후 참여하고 싶은 해양관광활동



자료: 한국해양수산개발원, 2016년 해양 레저관광 실태조사, 2016.

2. 국내 해양휴양관광 여건

1) 해양관광자원 현황

해양을 통한 휴식과 치유를 누리기 위해서는 바다와 인접한 연안지역의 자연 자원과 인문·관광자원이 조성되어야 한다. 우리나라의 관할해역은 44.3만 km^2 이며, 14,962 km 의 해안선으로 이루어져 있다. 또한 유인도와 무인도서를 합쳐 3,358개의 섬과 2,487 km^2 넓이의 갯벌 등 천혜의 해양자연자원을 보유하고 있다.¹⁸⁾ 아울러 동·서·남해안에 접한 11개 시도에는 자연자원 591개, 문화자원 240개, 휴양·레저자원 604개 등 총 1,435개의 해양관광자원이 분포하고 있다.

〈표 3-1〉 전국 해양관광자원 실태조사 자원별 분포 현황(2013년 11월 기준)

구분			전국	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
합계			1,435	61	100	22	53	263	168	54	248	117	249	100
문화 자원	축제	지역축제	130	6	8	1	6	16	19	6	27	8	23	10
		어촌체험마을	104	3	3	0	9	8	9	7	30	8	20	7
		전통마을	6	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0
자연 자원	해수욕 /산책	해수욕장	358	7	37	5	4	103	47	10	65	33	28	19
		해안산책로	81	7	10	3	4	7	8	4	12	5	13	8
	보호 구역	천연보호구역	39	2	8	0	0	4	5	0	10	1	7	2
		해양생태계 보호구역	9	3	1	0	0	0	1	0	3	0	0	1
		습지보호지역 (연안)	12	0	2	0	1	0	1	2	5	0	1	0
	경승지	전망대/ 조망시설	61	3	3	0	9	5	5	4	12	7	11	2
		일출/낙조/ 경관도로	31	2	1	1	1	10	1	0	4	6	3	2
지원 시설	전시/ 관람 시설	전시관	43	4	2	3	2	4	2	0	11	7	6	2
		영화/드라마/ 촬영지	27	0	4	2	2	2	2	1	9	4	1	0
	스포츠 / 체육 시설	낚시터/유어장	90	1	6	3	3	1	8	5	13	2	40	8
		수상레저 사업장	128	9	0	0	5	53	3	3	5	8	34	8
		마리나/ 요트계류시설	26	1	0	0	2	4	1	1	2	2	6	7
	숙박/ 식음 시설	야영캠핑장/ 자동차야영장	37	1	2	1	1	7	2	2	8	2	5	6
		토속음식/식품	112	2	2	1	0	28	44	1	7	17	9	1
	교통 시설	여객선 터미널	44	1	8	0	0	3	4	4	7	4	4	9
		유람선 선착장	45	8	2	1	1	1	4	3	6	0	14	5
	유원/ 휴양 시설	테마공원/ 리조트	22	0	0	1	2	0	1	0	7	2	8	1
		유원지	16	1	0	0	1	1	0	0	5	1	6	1
		어촌휴양지	14	0	1	0	0	0	1	1	0	0	10	1

자료: 해양수산부, 제2차 해양관광진흥기본계획, 2014.

18) 국토교통부(2016), pp.334~338;해양수산부 보도자료, 「13년도 갯벌조사결과, 갯벌면적 감소폭 줄어」, [http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=2083&searchSelect=title&searchValue=%EA%B0%AF%EB%B2%8C&boardKey=10&menuKey=376¤tPageNo=2](http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=2083&searchSelect=title&searchValue=%EA%B0%A F%EB%B2%8C&boardKey=10&menuKey=376¤tPageNo=2)(검색일자: 2017년 11월 10일).

지역별로는 강원지역에 전체의 18.3%인 263개의 해양관광자원이 분포하고 있어 가장 많이 분포하고 있으며, 다음으로 경남(249개, 17.4%), 전남(248개, 17.3%) 순으로 해양관광자원을 많이 보유하고 있다. 반면 울산은 22개의 해양관광자원을 보유하고 있어 전국 주요 광역지자체 중 가장 적은 해양관광자원을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 해역별로는 서해안에 접한 지역에 전체의 약 40%가 분포하며 동해안과 남해안에 각각 약 30%의 해양관광자원이 분포하고 있다.

해양관광자원을 많이 보유하고 있는 상위 3개 지역인 강원, 경남, 전남의 해양관광자원 보유 현황을 보면, 강원지역의 해양관광자원 중 약 40%는 해수욕장으로 전체 해수욕장 중 약 30%인 103개소가 강원지역에 분포하고 있다. 그 외 수상레저사업장 53개소(20.2%), 토속음식/식품시설 28개소(10.6%) 등이 강원지역의 주요 해양관광자원이라고 할 수 있다. 경남지역은 낚시터와 유어장(40개소), 수상레저사업장(34개소), 해수욕장(28개소) 등이 주요 해양관광자원이며, 지원시설 보유 비율이 상대적으로 높다. 또한 전국에서 유람선 선착장(14개소)이 가장 많은 특징이 있다. 한편 전남지역의 주요 해양관광자원은 해수욕장(65개소), 어촌체험마을(30개소), 축제(27개) 등인데, 천연보호구역, 해양생태계 보호구역, 습지보호지역 등 자연자원을 풍부하게 보유하고 있다.

자원별로는 전체 문화자원 중 23.8%인 57개가 전남지역에 분포하며, 경남에 43개(17.9%), 강원 30개(12.5%)가 분포해 3개 지역의 문화자원이 전국의 절반 이상을 차지한다. 자연자원을 가장 많이 보유한 지역은 강원지역으로 129개(21.8%)의 자연자원이 분포하며, 다음으로는 전남 111개(18.8%), 충남 68개(11.5%) 순으로 나타났다. 지원시설 측면에서는 경남이 143개(23.7%), 강원 104개(17.2%), 전남 80개(13.2%) 순으로 많이 보유하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 국내 연안에는 총 1,435개의 해양관광자원이 분포하고 있어 양적인 측면에서는 적다고 할 수 없다. 그러나 지역별, 자원별로 보면 상위 3개 시도에 전체 자원의 50% 이상이 분포하여 지역적 편중을 보이며, 자원별로도 자연자원과 지원시설이 전체의 83.3%를 차지해 문화자원이 빈약한 특징을 보인다.

2) 해양관광 관련 정책 현황

우리나라의 해양관광과 관련된 정책은 「해양수산물발전기본법」 제28조에 근거하여 수립된 ‘해양관광진흥기본계획’에 따라 추진된다. 해양관광진흥기본계획은 관광개발기본계획 및 해양수산물발전기본계획에서 다루고 있는 해양관광 분야와 관련된 계획을 구체화하여 각 분야별로 해양관광 관련 정책이 장기적으로 나아가야 할 방향을 제시한다.

2017년 현재 해양관광진흥기본계획은 제2차 계획이 진행 중이다. 제1차 해양관광진흥기본계획(2003~2013)은 ‘바다를 삶의 질 향상이 보장되는 국민 생활의 공간으로 조성’한다는 상위 목표하에 ‘연안친수·문화공간 조성’, ‘어촌관광 진흥’, ‘해상교통 확충’, ‘해양 레저·스포츠 대중화’, ‘해양관광 진흥 추진기반조성’ 등을 주요 과제로 설정하였다.

〈표 3-2〉 제1차 해양관광진흥기본계획의 과제 및 단위사업

과제	단위사업
연안친수·문화공간 조성	연안친수공간 정비·확충 생태·문화 관광의 촉진 해양문화 체험공간의 조성 국민에게 다가서는 친수항만 조성
어촌관광 진흥	아름다운 어촌 조성 어촌종합개발 다기능 어항건설 촉진 어촌관광 S/W 지원강화
해상교통 확충	해상교통 확충 크루즈 관광사업 지원
해양 레저·스포츠 대중화	레저선박을 이용한 해양 레저·스포츠 대중화 수중 레저 스포츠 활성화 레저낚시 활성화
해양관광 진흥 추진기반 조성	해양관광 관련 법제 개선 해양관광 관련 기능 강화 해양관광 정보시스템

자료: 해양수산부, 제1차 해양관광진흥기본계획(2003~2013).

제2차 해양관광진흥기본계획(2014~2023)은 ‘품격과 매력이 넘치는 동북아 해양관광허브 실현’을 비전으로, ‘해양레저문화 확산을 통한 국민행복 실현’과 ‘해양레저·관광산업 육성을 통한 창조경제 발전’을 정책목표로 설정했다. 아울러 5대 전략과제로 ‘휴식과 회복이 있는 행복한 바다관광’, ‘체험과 학습이 있는 즐거운 바다관광’, ‘문화와 예술이 있는 아름다운 바다관광’, ‘생활 속 이야기가 있는 정겨운 바다관광’, ‘세계인이 찾아오는 글로벌 바다관광’을 설정하고 17개 세부 추진과제를 배치했다.

〈표 3-3〉 제2차 해양관광진흥기본계획의 전략과제 및 세부 추진과제

전략과제	세부 추진과제
휴식과 회복이 있는 행복한 바다관광	해수욕장의 사계절 이용 촉진 해양치유관광 육성 해양휴양공간 조성·정비 노후항만의 해양친수공간화
체험과 학습이 있는 즐거운 바다관광	생태관광 활성화 해양레저스포츠 저변 확대 마리나산업 고도화
문화와 예술이 있는 아름다운 바다관광	해양문화자원 발굴 및 산업화 해양문화시설 확충 해양문화도시 브랜드 개발
생활 속 이야기가 있는 정겨운 바다관광	어촌의 관광자원화 테마가 있는 연안 조성 섬관광 활성화
세계인이 찾아오는 글로벌 바다관광	동북아 크루즈 허브 실현 국제 마리나 네트워크 구축 여수박람회장의 국제해양관광허브화 국제대회 및 행사 참여유치

자료: 해양수산부, 제2차 해양관광진흥기본계획(2014~2023).

제1차와 제2차 해양관광진흥기본계획의 세부 내용을 살펴보면 해양관광활동 촉진을 위한 인프라 확충과 법·제도 정비, 행사 및 이벤트 개최와 홍보 등으로 이루어져 있다. 제1차 해양관광진흥기본계획은 해양관광 활성화를 위한 공간 조

성과 정비, 기초시설 확충 등 인프라 구축 성격이 강했다면, 제2차 해양관광진흥기본계획은 인프라 구축 외에도 해양문화자원 및 콘텐츠 발굴과 브랜드화, 섬과 해양치유관광 등 새로운 해양관광 아이템 발굴을 강화했다는 특징이 있다.

특히 본 연구에서 논의하고 있는 해양을 통한 복지와 휴양이라는 측면에서 볼 때, 제1차 해양관광진흥기본계획부터 지속적으로 추진되고 있는 목표인 어촌관광 활성화에서 복지 개념이 정책적으로 반영된 것을 볼 수 있다. 제1차 해양관광진흥기본계획에는 ‘어촌관광 진흥’이라는 목표하에 어촌체험마을과 아름다운 어촌을 조성하고, 어촌종합개발사업의 추진과 지역·해역별 어촌관광수요 창출, 수산자원 조성과 보호를 통한 낚시활동 활성화와 어업인 소득증대, 어촌관광 인력 양성과 특산물 개발 등 다양한 정책이 추진되었다. 정부는 어촌관광 진흥을 위한 일련의 정책사업을 통해 궁극적으로 어촌 지역의 정주여건을 개선하고 어업인의 소득 증대를 달성하고자 하였다. 또한 제2차 해양관광진흥기본계획에서는 이러한 정책 흐름을 이어 받아 ‘생활 속 이야기가 있는 정겨운 바다관광’이라는 과제를 설정하고 어촌체험마을과 해안테마마을 조성, 어촌관광 서비스 품질 제고, 어촌 경관 개선 등 어촌의 소득 증대 및 복지 향상을 위한 정책을 포함하였다.

〈표 3-4〉 제1·2차 해양관광진흥기본계획 중 어촌관광 진흥 관련 정책

구분		세부 내용
제1차	어촌관광 진흥	어촌체험마을 조성 아름다운어촌 조성 및 홍보 어촌종합개발사업 추진 어촌·어항복합공간, 다기능어항, 어촌관광단지 등 지역·해역별 특성에 맞는 어촌관광수요 창출 토산어종 및 연어 방류 토속 민물고기 생태관 건립 표준어도 모형개발 및 어도시설 확충 한국형 「낚시면허제」모델 개발 어촌관광 인적자원 발굴 및 육성 어촌관광 특산물 개발 및 브랜드화

구분		세부 내용
제2차	생활 속 이야기가 있는 정겨운 바다관광	어촌체험마을 확대 조성 어촌관광 서비스 품질 제고 어촌경관 개선사업 추진 수산물 먹거리 관광의 활성화 해안테마마을 조성 등대를 해양문화공간으로 조성 해양디자인대전 개최

자료: 해양수산부, 제1차 해양관광진흥기본계획(2003~2013); 제2차 해양관광진흥기본계획(2014~2023).

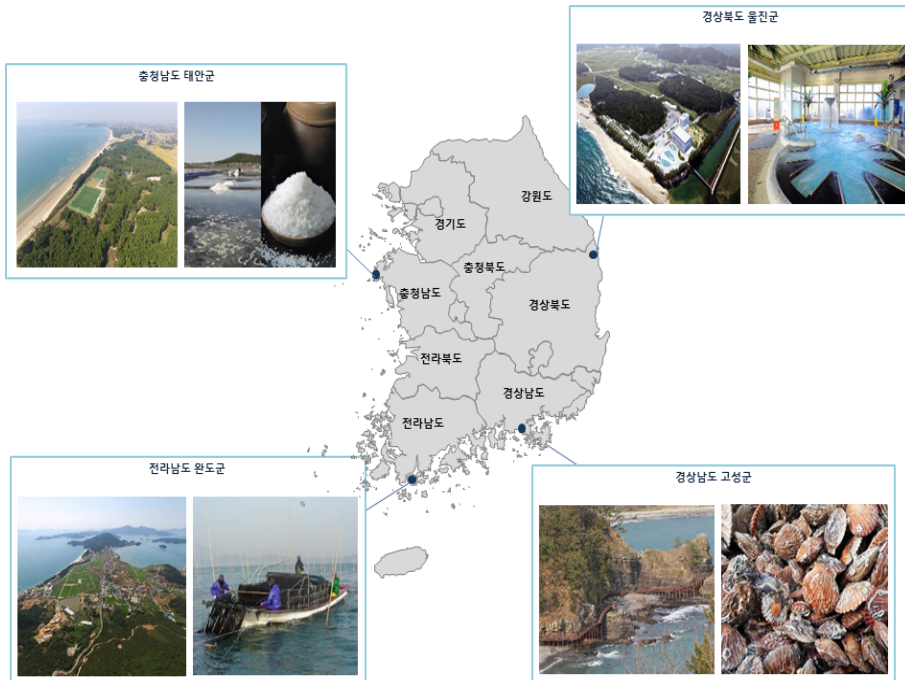
이와 같이 제1차와 제2차 해양관광진흥기본계획에서 추진되어 온 어촌관광 활성화 정책에서 고려된 복지적 요소는 해양관광 활성화를 통한 어촌의 정주환경 개선 및 복지 향상, 어업인의 어업 외 소득 증대 차원에서만 적용되었다는 한계가 있다. 즉, 지역적으로는 어촌에 한정하고 수혜 대상은 어업인에 초점을 맞춘 사업이 마련되었으며, 어촌과 어업인들을 대상으로 한 정책사업 외에 전국민들을 대상으로 한 보편적인 복지 증진이나 해양을 통한 휴양서비스 제공과 관련된 사업은 전무한 실정이다. 또한 해양관광 활성화를 위한 인프라와 기반 조성사업은 어촌체험마을이나 해안테마마을 등 어촌을 해양관광 활성화를 위한 공간개발의 대상으로 보는 데 방점을 두었다. 인프라 및 공간 확충 외에 관광 프로그램 개발 및 고도화, 기존 관광 프로그램 간의 연계성 강화 등은 비교적 정책적 우선순위가 낮았다. 이러한 정책적 기조에 따라 해양을 통한 복지와 대국민 휴양서비스 제공이라는 정책사업보다 특정 지역과 대상에 한정된 복지 개념에 입각한 정책이 추진되어 왔으며, 해안관광자원의 개발 방향도 복지나 휴양 측면보다는 공간 개발사업의 대상지로 보는 시각이 강했다.

한편 최근 해양자원의 가치를 제고하고 해양을 국민의 휴식공간이자 건강자산으로 활용하기 위한 정책적 노력이 강화되고 있다. 이러한 노력의 일환으로 해양수산부는 2017년 10월 해양치유자원 발굴 및 산업 육성을 위한 협력 지자체로 경남 고성군, 경북 울진군, 전남 완도군, 충남 태안군 등 4개 지역을 최종 선정했다.¹⁹⁾ 해양수산부와 4개 협력 지자체(고성, 울진, 완도, 태안)는 해양치유

¹⁹⁾ 최종 선정된 '전남 완도군', '충남 태안군', '경북 울진군', '경남 고성군' 4개 지자체는 각각 해조류(완도), 천일염(태안), 염지하수(울진), 굴(고성) 등의 해양치유자원을 보유하고 있음.

자원 발굴 및 치유 프로그램 개발 등 기초 연구를 통하여 각 지역별 해양치유자원의 효능 검증 연구를 추진하고, 연구 결과를 바탕으로 각 지역에 특화된 사업 모델을 도출하는 등 해양치유산업 활성화 방안을 마련할 계획이다.²⁰⁾

〈그림 3-7〉 해양치유 연구협력 지자체 선정 지역



자료: 각 지자체 홈페이지; KMI 동향분석 제55호, p.3 재인용.

한편 해양수산부 이외의 유관 정책에서 해양관광개발과 관련한 정책으로는 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」의 제20조 해양관광진흥지구의 지정 및 개발에 관한 특례가 있다. 특히 해양관광개발은 「환경영향평가법」, 「자연재해대책법」, 「연안관리법」, 「수산자원관리법」 등의 법률에 의거하여 개발이 제한되거나 개발단계 자체가 타 관광개발계획보다 복잡한 경향이 있다. 다만 「동·서·남

20) 해양수산부 보도자료, 「해수부, 지자체와 손잡고 해양치유산업 본격 추진한다」, <http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=17705&searchSelect=title&searchValue=%EC%B9%98%EC%9C%A0&boardKey=10&menuKey=376¤tPageNo=1>(검색일자: 2017년 11월 10일).

해안 및 내륙권 발전 특별법」 제20조의3 해양관광진흥지구에서 관계 법률의 적용 특례에 의거 「수산자원관리법」에 따른 수산자원보호구역, 「자연공원법」에 따른 공원구역, 「산지관리법」에 따른 보전산지 등에 대하여 필요시 특례를 적용할 수 있는 제도적 여건이 형성되어 있다. 또한 해양관광진흥지구에서 시행하는 개발사업에 대하여 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개별 부담금을 면제해주는 등의 완화정책이 포함되어 있다.

〈표 3-5〉 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」내의 해양관광진흥지구 관련 법적 근거

지역	내용
제20조의2 해양관광 진흥지구의 지정에 관한 특례	① 국토교통부 장관은 시·도지사의 요청에 따라 해양관광진흥지구를 지정할 수 있고, 지정할 경우 이를 고시하여야 한다. ② 국토교통부장관은 해양관광진흥지구를 지정하려는 경우에는 제7조 제1항에 따른 절차 외에 다음 각 호의 협의 및 심의를 하여야 한다. 〈개정 2017.10.24.〉 1. 「환경영향평가법」 제16조에 따른 전략환경영향평가 협의(「환경영향평가법」 제9조에 따른 전략환경영향평가 협의 대상 여부와 관계없이 협의하여야 하며, 「자연환경보전법」 제28조에 따른 자연경관영향의 협의를 포함한다) 2. 「자연재해대책법」 제4조에 따른 재해영향평가등의 협의 3. 「연안관리법」 제30조에 따른 중앙연안관리심의회의 심의 ③ 시·도지사는 해양관광진흥지구의 지정을 위하여 종합계획의 변경이 필요한 경우에는 제1항에 따른 해양관광진흥지구 지정 요청을 할 때에 관계 시·도지사와 공동으로 종합계획 변경안을 제출하여야 한다. ④ 국토교통부 장관은 제3항에 따라 해양관광진흥지구 지정 요청 및 종합계획 변경안을 함께 받은 경우에는 종합계획 변경 및 해양관광진흥지구 지정에 각각 필요한 다음 각 호의 절차를 절차별로 일괄하여 이행할 수 있으며, 해양관광진흥지구 지정과 종합계획 변경 결정은 동시에 하여야 한다. 1. 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 2. 국토정책위원회의 심의 ⑤ 국토교통부 장관은 해양관광진흥지구를 지정하려는 경우에는 제7조 제1항 각 호의 사항 외에 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 종합계획의 기본방향과 부합할 것 2. 해안경관과 조화를 이루는 범위에서 관광·휴양 등의 분야에서 성장잠재력이 양호할 것 3. 그 밖에 투자 활성화의 실현가능성이 높은 지역으로서 면적, 투자규모 등에 관하여 대통령령으로 정하는 기준을 충족할 것 ⑥ 해양관광진흥지구에는 「자연공원법」 제2조 제10호에 따른 공원시설을 설치하는 지역에 한정하여 같은 조 제5호에 따른 공원구역을 포함할 수 있다. 이 경우 제7조 제1항에 따라 국립공원위원회의 심의를 거쳐야 하며 해당 공원구역에서의 개발계획에 관하여는

지역	내용
	제12조제2항 단서를 적용하지 아니한다. ⑦ 국토교통부 장관은 해양관광진흥지구가 제9조 제1항 각 호의 사유 외에 제5항 제3호에 따른 기준을 충족하지 못하게 된 경우에도 해당 해양관광진흥지구를 해제할 수 있다.
제20조의3 해양관광 진흥지구 에서의 관계 법률의 적용특례	① 해양관광진흥지구 포함된 다음 각 호의 어느 하나의 지역에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조, 「수산자원관리법」 제52조, 「자연공원법」 제18조 제2항 및 「산지관리법」 제12조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 숙박시설, 음식점 등 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항을 완화할 수 있다. 다만, 제2호에 따른 공원구역에서의 시설의 종류는 「자연공원법」 제2조제10호에 따른 공원시설로 한다. 1. 「수산자원관리법」에 따른 수산자원보호구역 2. 「자연공원법」에 따른 공원구역(같은 법 제18조에 따른 공원자연보존지구, 공원문화유산지구는 제외한다) 3. 「산지관리법」에 따른 보전산지(제1호 또는 제2호에 해당하는 지역에 한정한다) ② 해양관광진흥지구에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 및 제78조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 건폐율 및 용적률 제한을 20%포인트의 범위에서 완화할 수 있다. ③ 해양관광진흥지구에서 시행하는 개발사업에 대해서는 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금을 면제한다.

3. 국내 해양관광개발 현황 분석

1) 관광지 개발 현황 검토

국내 해양관광개발 현황을 분석하기 위하여 우리나라 관광지 개발 현황을 검토하였다. 관광지는 「관광진흥법」 제2조에 의거하여 ‘자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역’을 의미한다. 2016년 12월 기준 관광지식 정보시스템상의 관광지는 11개 시·도에 225개소가 지정되어 있으며, 이 중 해양관광지 또는 해양 주변의 관광지로 개발된 곳은 총 67개소로 나타났다. 이는 전체 관광지 대비 약 29.8%인 것으로 분석되어 국내 관광지 개발은 내륙을 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 지역별로 살펴보면 부산이 지정 관광지 5개소 중 3개소가 해양관광지로 전체의 60% 이상

이 해양공간을 활용한 것으로 나타나 지역 내 지정 관광지 대비 가장 많은 해양 관광지를 가지고 있는 것으로 분석되었다. 다음으로는 인천 해양관광지가 50%로 높게 나타났고, 제주 46.7%, 충남 46.2%, 전남 42.9% 등의 순으로 해양관광지가 개발되고 있는 것을 알 수 있다. 다만 부산을 제외하고는 모든 지역이 50% 미만으로 나타나 해양을 중심으로 한 관광지 개발 비율이 낮은 것을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 국내 관광지 개발 현황(2016년 12월 기준)

지역	관광지명	해양 관광지 개소	관광지 지정 개소
부 산	태종대, 향령산, 해운대, 용호씨사이드, 기장도예촌	3 (60%)	5
인 천	서포리, 마니산	1 (50%)	2
경 기	대성, 용문산, 소요산, 신록사, 산장, 한탄강, 산정호수, 공릉, 수동, 장흥, 백운계곡, 임진각, 내리	-	13
강 원	춘천호반, 고씨동굴, 무릉계곡, 망상해수욕장, 화암약수, 고석정, 송지호, 장호해수욕장, 팔봉산, 삼포·문암, 옥계, 맹방해수욕장, 구곡폭포, 속초해수욕장, 주문진해수욕장, 삼척해수욕장, 간현, 연곡해수욕장, 청평사, 초당, 화진포, 오색, 광덕계곡, 홍천온천, 후곡약수, 어흘리, 등명, 방동약수, 용대, 영월온천, 어답산, 구문소, 직탕, 아우라지, 유현문화, 동해 추암, 영월 마차탄광촌, 평창 미탄마하 생태, 속초 척산온천, 인제 오토테마파크	15 (37.5%)	40
충 북	천동, 다리안, 송호, 무극, 장계, 세계무술공원, 충온온천, 능암온천, 교리, 온달, 수옥정, 능강, 금월봉, 속리산레저, 계산, 괴강, 제천온천, KBS제천촬영장, 만남의광장, 충주호체험, 구병산, 늘머니과일랜드	-	22
충 남	대전해수욕장, 구드래, 신정호, 삼교호, 태조산, 예당, 무창포, 덕산온천, 곰나루, 용연저수지, 죽도, 안면도, 아산온천, 마곡온천, 금강하구둑, 마곡사, 칠갑산도림온천, 천안종합휴양, 공주문화, 춘장대해수욕장, 간월도, 난지도, 왜목마을, 남당, 서동요역사, 만리포	12 (46.2%)	26
전 북	남원, 은파, 사선대, 방화동, 금마, 운일암·반일암, 석정온천, 금강호, 위도, 마이산화봉, 모악산, 내장산리조트, 김제온천, 웅포, 모항, 왕궁보석테마, 백제가요정음사, 미륵사지, 오수의견, 벽골제, 변산해수욕장	5 (23.8%)	21

지역	관광지명	해양 관광지 개소	관광지 지정 개소
전 남	나주호, 담양호, 정성호, 영산호 , 화순온천, 우수영, 땅끝 , 성기동, 회동, 녹진 , 지리산온천, 도곡온천, 도림사, 대광해수욕장 , 울포해수욕장 , 대구도요지 , 불갑사, 한국차 소리문화공원, 마한문화공원, 화산연꽃방죽, 홍길동테마파크, 아리랑마을 , 정남진 우산도·장재도 , 신지명사십리, 해신장보고 , 운주사 , 영암 바둑테마파크, 사포	12 (42.9%)	28
경 북	백암온천, 성류굴, 경산온천, 오전약수, 가산산성, 경천대, 문장대온천, 울릉도 , 장사해수욕장 , 고래불 , 청도온천, 치산, 용암온천, 탑산온천, 문경온천, 순흥, 호미곶 , 풍기온천, 선바위, 상리, 하회, 다덕약수, 포리, 청송 주왕산, 영주 부석사, 청도 신화랑, 울릉개척사 , 고령 부레, 화상나루, 문수, 예천 삼강, 예안현	5 (15.6%)	32
경 남	부곡온천, 도남, 당항포 , 표충사, 미송산, 마금산온천, 수송대, 오목내, 합천호, 합천보조댐, 중산, 금서 , 가조 , 농월정, 송정 , 벽계, 장목 , 실안 , 산청전통한방휴양, 사등, 하동 목계(청학동), 거가대교	7 (33.3%)	21
제 주	돈내코, 용머리 , 김녕해수욕장 , 함덕해안 , 협재해안 , 제주남원 , 봉개휴양림, 토산, 묘산봉, 미천굴, 수망, 표선 , 금악, 제주돌문화공원, 곽지	7 (46.7%)	15
계		67 (29.8%)	225 (100%)

자료: 관광지식정보시스템, <https://www.tour.go.kr>(검색일자: 2017년 12월 4일).

2) 관광단지 개발 현황 검토

국내 관광단지 개발 현황을 검토하여 해양관광 개발 현황을 분석하였다. 관광단지는「관광진흥법」제2조에 의거 ‘관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점 지역’을 의미한다. 2017년 11월 기준 국내 관광단지는 전국에 걸쳐 총 42개 단지가 구성되어 있으며, 이 중 해양 또는 해안을 활용한 관광단지는 13개 단지로 전체의 31%를 차지하는 것으로 나타났다. 관광지 개발과 비슷하게 관광단지 역시 내륙을 중심으로 개발되고 있는 것을 알 수 있다. 한편 지역별 관광단지 개발 현황을 살펴보면 부산, 인천, 경기, 강원, 전남, 경남, 제주 등에 해양 관련 관광단지가 구성되어 있으며, 그 중에서도 전남지역이 5개 관광단지 중 4개 단지가 해양과 관련되어 있어 가장 높은 비율을 차지하는 것을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 국내 관광단지 개발 현황(2017년 11월 기준)

지역	단지명	주요 도입시설
부산	동부산	호텔, 콘도, 복합상가, 골프장, 테마파크, 녹지시설 등
인천	강화 종합리조트	스키장, 콘도, 전망휴게소
광주	어등산	빛과예술센터, 테마파크, 골프장, 관광호텔, 콘도미니엄 등
울산	강동	워터파크, 타워콘도, 스키돔, 청소년수련시설, 허브테마, 문화체험, 테마파크 등
경기	평택호	
	안성죽산	골프장, 워터파크, 휴양콘도, 힐링센터, 팜스토어 등
강원도	고성델피노 골프앤리조트	골프장, 호텔, 콘도
	설악 한화리조트	콘도, 온천장, 드라마세트장, 골프장 등
	원주 오크밸리	관광호텔, 콘도, 골프장, 스키장, 미술관, 청소년수련시설, 생태관광 지 등
	신영	골프장, 스키장, 콘도, 커뮤니티센터 등
	라비에벨(舊무릉도 원)	한옥호텔, 콘도, 골프장, 세계풍물거리, 힐링&클리닉센터, 명품아울 렛
	한원춘천	승마장, 골프장, 화목원, 호텔, 콘도
	알펜시아	호텔, 콘도, 엔터테인먼트, 골프장, 스포츠파크, 워터파크, 컨퍼런스 센터, 동계스포츠 지구 등
	평창용평	관광호텔, 콘도, 스키장, 빙상장, 워터파크, 테마파크 등
	평창 휘닉스파크	관광호텔, 콘도, 골프장, 스키장, 체육관, 빙상장, 상가 등
	홍천 비발디파크	콘도미니엄, 관광호텔, 스키장, 골프장, 다목적운동장, 정구장, 양궁 장, 호수공원, 유원시설 등
	횡성 웰리힐리파크	콘도, 호텔, 골프장, 스키장, 식물원, 공연시설 등
	원주 더네이처	콘도, 가족호텔, 골프장, 아이스링크, 골프박물관, 양영장 등
	양양 국제공항	관광호텔, 콘도, 생활형숙박시설, 아울렛몰, 특산물상가, 골프장 등
	강원 횡성 드림마운틴	워터파크, 스키장, 레지덴셜 타워, 힐링의숲, 공연장, 메디컬센터 등
	원주플라워 프루트월드	열대과일 식물원, 체험단지, 화훼테마파크, 호텔, 힐링클리닉센터 등
충남	골드힐 카운티 리조트	자연치유센터, 스포츠센터, 골프장, 콘도미니엄 등
	백제문화	콘도, 스파빌리지, 골프빌리지, 아울렛, 골프장, 전통민속촌 등

지역	단지명	주요 도입시설
전남	고흥 우주해양	우주 해양 전망대, 우주 과학 교육관, 해양생물 수산교육관, 숙박시설, 골프장 등
	여수화양	호텔, 스포츠타운, 골프장, 테마파크, 화훼원, 오션파크
	여수 경도해양	해양생태체험장, 기업연수원, 숙박시설, 골프장, 마리나 등
	해남 오시아노	관광호텔, 콘도, 골프장, 마리나, 해수욕장, 남도음식 빌리지 등
	진도 대명리조트	호텔, 콘도, 산림체험학습관, 힐링파크, 진도전통문화체험관 등
경북	감포해양	호텔, 콘도, 골프장, 오션랜드, 씨라이프파크, 연수원, 수목원 등
	보문	관광호텔, 콘도, 골프장, 신리촌, 상가, 놀이시설, 청소년수련시설 등
	마우나오션	상가, 골프장, 휴게실, 콘도미니엄, 화훼공원, 수영장, 눈썰매장, 루지 등
	김천 온천	관광호텔, 콘도, 온천장, 스포츠센터, 승마장, 노인휴양촌, 연수원 등
	안동문화	호텔, 콘도, 골프장, 상가, 유교랜드, 온뜨레피움, 전망대, 놀이공원 등
경남	창원 구산해양	골프장, 승마장, 리조트호텔, 기업연수원, 체험모험지구 등
	웅동 관광단지	골프장, 오토캠핑장, 수변문화테마파크, 스포츠파크, 숙박시설 등
제주	특인제주 체류형 복합	호텔, 콘도, 불로장생테마파크
	성산포 해양	호텔, 콘도미니엄, 웰컴센터, 전시관, 해중전망대, 해양국제공원, 해수스파랜드
	신화역사공원	테마호텔, 비즈니스호텔, 영상테마파크, 워터파크, 세계음식관, 항공우주박물관 등
	예래 휴양형 주거단지	호텔, 콘도, 공연장 등
	제주 헬스케어타운	헬스케어센터, 전문병원, 명상원, 힐링가든 등
	제주중문	관광호텔, 콘도, 골프장, 해양수족관, 식물원, 야외공연장, 놀이시설 등
	팜파스종합휴양	관광호텔, 가족호텔, 휴양콘도미니엄, 테마스트리트몰, 승마클럽, 스파랜드 등
전체	42개(100%)	해양관련 관광단지 13개(31%)

자료: 관광지식정보시스템, <https://www.tour.go.kr>(검색일자: 2017년 12월 4일).

3) 관광특구 개발 현황 검토

관광특구 개발 현황 검토를 통하여 해양지역에 지정된 관광특구를 살펴보았다. 관광특구는 「관광진흥법」 제2조에 의거 ‘외국인 관광객의 유치 촉진 등을 위하여 관광활동과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되고, 관광활동과 관련된 서비스·안내체계 및 홍보 등 관광여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역’을 말한다. 2016년 12월 기준 국내 관광특구는 총 31개이며, 이 중 해양과 관련한 관광특구는 7개로 전체 대비 22.6%로 나타났다. 지역별로 살펴보면 부산이 2개의 관광특구 중 2개 모두 해양과 관련한 관광특구로 나타나 지역 내 해양관광특구 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 다음으로 인천의 월미 관광특구, 충남의 보령해수욕장 관광특구, 전남의 목포 관광특구, 경남의 미륵도 관광특구, 제주의 제주도 관광특구 등이 해양과 관련한 관광특구인 것으로 나타났다. 앞서 논의된 것과 같이 국내 관광특구 개발 현황 역시 내륙을 중심으로 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 3-8〉 국내 관광특구 개발 현황(2016년 12월 기준)

시·도	특구명	지정지역
서울	명동·남대문·북창	중구 소공동·회현동·명동·북창동·다동·무교동 일원
	이태원	용산구 이태원동·한남동 일원
	동대문 패션타운	중구 광희동·을지로5·7가·신당1동 일원
	종로·청계	종로구 종로1가·6가·서린동·관철동·관수동·예지동 일원, 창신동 일부 지역(광화문 빌딩~송인동 4거리)
	잠실	송파구 잠실동·신천동·석촌동·송파동·방이동
	강남	강남구 삼성동 무역센터 일대
부산	해운대	해운대구 우동·중동·송정동·재송동 일원
	용두산자갈치	중구 부평동·광복동·남포동 전지역, 중앙동·동광동·대청동·보수동 일부지역
인천	월미	중구 신평동·연안동·신흥동·북성동·동인천동 일원
대전	유성	유성구 봉명동·구암동·장대동·궁동·어은동·도룡동
경기	동두천	동두천시 중앙동·보산동·소요동 일원

시·도	특구명	지정지역
	평택시 송탄	평택시 서정동·신장1·2동·지산동·송북동 일원
	고양	고양시 일산 서구, 동구 일부 지역
	수원 화성	경기도 수원시 팔달구, 장안구 일대
강원	설악	속초시·고성군 및 양양군 일부 지역
	대관령	강릉시·동해시·평창군·횡성군 일원
충북	수안보온천	충주시 수안보면 온천리·안보리 일원
	속리산	보은군 내속리면 사내리·상판리·중판리·갈목리 일원
	단양	단양군 단양읍·매포읍 일원(2개읍 5개리)
충남	아산시온천	아산시 음봉면 신수리 일원
	보령해수욕장	보령시 신흥동, 응천읍 독산·관당리, 남포면 월전리 일원
전북	무주 구천동	무주군 설천면·무풍면
	정읍 내장산	정읍시 내장지구·용산지구
전남	구례	구례군 토지면·마산면·광의면·신동면 일부
	목포	북항·유달산·원도심·삼학도·갯바위·평화광장 일원(목포해안선 주변 6개 권역)
경북	경주시	경주 시내지구·보문지구·불국지구
	백암온천	울진군 온정면 소태리 일원
	문경	문경시 문경읍·가은읍·마성면·농암면 일원
경남	부곡온천	창녕군 부곡면 거문리·사창리 일원
	미륵도	통영시 미수1·2동·봉평동·도남동·산양읍 일원
제주	제주도	제주도 전역 (부속도서 제외)
전체	31개(100%)	해양관련 관광특구 7개(22.6%)

자료: 관광지식정보시스템, <https://www.tour.go.kr>(검색일자: 2017년 12월 4일).

4) 권역별 관광개발계획 검토

제6차 권역별 관광개발계획(2017~2021년) 검토를 통하여 해양지역 관광개발계획을 분석하였다. 권역별 관광개발계획은 「관광진흥법」 제49조 제2항과 동법 제51조에 의거하여 5년마다 시행하고 있으며 전국 16개 광역 지자체가 계획을 수립함에 따라 지역의 고유한 관광자원을 개발하고 계획의 실효성을 제고하고 있다.

〈표 3-9〉 제6차 권역별 관광개발계획 추진 전략 및 관광소권

지역	관광개발계획 추진전략	관광소권
서울	- 서울형 관광자원·콘텐츠 개발로 관광경쟁력 제고 - 고부가가치 관광산업 발전을 통한 서울미래역량 강화 - 디지털 기반 편리하고 신뢰받는 관광환경 조성 - 혁신 마케팅으로 서울 관광시장의 다양화 구축 - 연계협력을 통한 시너지 효과 극대화	- 도심권 - 동북권 - 서북권 - 서남권 - 동남권
인천	- 융·복합 관광산업 및 창조관광 생태계 육성 - 차별적인 관광콘텐츠와 인천 매력 개발 - 섬·해양 관광의 체계적 육성 - 인천관광 브랜딩 및 마케팅 강화 - 관광수용태세 정비 및 관광교류협력 활성화	- 원도심소권 - 강화소권 - 웅진해양소권 - 경제자유구역소권
경기	- 일상에서 향유하는 생활문화관광 기반 조성 - 고부가가치 창출하는 新융복합 창조관광 생태계 조성 - 살아 있는 역사의 현장, 안보관광 중점 육성 - 지속가능한 친환경 녹색·생태 관광 활성화 - 관광목적지로서 경기도 브랜드 강화	- 중부 도시문화권 - 남부 역사문화권 - 서부해안 해양레저권 - 북부접경 평화생태권 - 동부 복합레포츠권
강원	- 접근성에 기반한 수요자 중심형 관광자원 개발 - 관광(단)지의 활성화 유도 - 공통의 문제해결을 위한 관광소권의 전략적 도입 - 선택과 집중을 통한 글로벌 관광서비스 거점의 역할 강화 - 개발과 진흥의 유기적 결합 추구	- 호수문화 관광권 - 융복합 건강산업 관광권 - 설악 MICE 관광권 - 동계올림픽 레거시권 - DMZ 문화 관광권 - 해양문화 관광권 - 탄광지역 관광재생권
충북	- 국토 중심의 힐링·슬로우 관광 거점화 - 지역별 테마관광 활성화 및 외연 확장 - 창조적인 관광진흥사업 육성	- 수변산악형명품휴양관광권 - 생활 밀착형 웰빙 관광권 - 고부가가치형 바이오 헬스관광권 - 향수감성형 치유관광권
대전	- 원도심 관광 활성화 방안 - 녹색관광 체험농촌마을 조성방안 - 선진형 지역축제 육성방안 - 대전형 시티투어 활성화 방안 - 스토리가 있는 명품로드 활용방안 - 중부권 최초의 놀이공원으로 오월드 활용 방안 - 가족 중심형 특화공원 조성방안 - 대전형 의료관광 활성화 방안 - 연구단지 관광자원화 방안 - MICE 산업의 융합 관광화 방안 - 충청권 유교문화권(이사동 한옥마을) 개발 방안	- 대청호권 - 원도심권 - 오월드권 - 유성특구권 - 장태산권 - 계족산권

지역	관광개발계획 추진전략	관광소권
세종	- 국제수준 관광거점 기반 구축과 글로벌 관광 마케팅 전개 - 한국적 도시브랜드 육성과 질 높은 관광서비스 제공 - 도시형 문화관광명소 조성 and 연계 관광 코스 활성화 - 내외국인이 함께 찾는 문화예술도시 관광상품 육성 - 시민의 일상생활과 만남이 있는 여가문화의 관광자원화 - 농촌의 숨겨진 유무형 관광자원과 녹색생태 관광 육성 - 역사와 인문주제의 관광자원화 및 콘텐츠 관광상품화 - 지역기반 관광사업 육성과 협력 거버넌스 구축	- 신도시행복관광권 - 역사문화관광권 - 전통재생관광권 - 금강향토관광권
충남	- 관광자원 절대가치화 - 트렌드 선도형 관광상품 개발 - 지역관광 역량강화 - 통합형 관광 마케팅	- 호국·온천 관광권 - 내포문화 관광권 - 해양·레저 관광권 - 백제문화 관광권 - 군사·유교 관광권
대구	- 야간관광도시 만들기 - 체류형 관광도시 기반 강화 - 지역간 연계 관광기능 강화 - 거점 관광활성화산업 촉진 - 도심역사문화 관광지구 개발 - 의료관광 촉진 - MICE 관광 촉진 - 대구 대표 문화관광상품 개발 - 3대 역사문화자원 명품화 - 3대 문화체험 관광 활성화 - 대구역사문화관광자원 스토리 DB화 및 활용 - 도시일상 명품관광자원화 - 도심휴양 관광자원 명품화 - 산악관광자원 명품화 - 도심강변자원 명품화 - 관광 마케팅 협력체계 구축과 강화 - 관광협력 역량 강화	- 도심소권 - 수성 가창소권 - 낙동강 비슬산소권 - 팔공산소권
울산	- 울산 관광의 브랜드 및 마케팅 - 울산을 대표하는 관광기반 구축 - 5대 핵심자원의 기능 확대 및 활성화 - 울산 관광의 수용태세 확립	- 산악관광권 - 역사문화권 - 도심관광권 - 산업관광권 - 해양관광권

지역	관광개발계획 추진전략	관광소권
경북	- 이색적 문화생태 관광자원 개발 - 오감만족 융복합 관광상품 특성화 - 도시관광 이미지 재창조 - 스마트 관광정보와 홍보시스템 구축 - 품격 높은 관광수용태세 확충 - 고객 만족 서비스 정신 함양: O-S-B Mind (Open Mind, Service Mind, Business Mind) - 항공-쇼핑-숙박-도시 간 연계와 협업 강화 - 광역 관광상품 실효성 제고	- 문화생태권 - 도시문화권 - 황금연안권
광주	- 도시문화관광 거점 개발, 지속가능한 힐링형 - 생태녹색관광벨트 구축, 목표시장 다변화를 위한 융복합 관광산업 육성, 관광객 친화 호남권 - 관광거점도시	- 문화전당관광권 - 역사문화권 - 산업관광권 - 전통문화관광권 - 생태녹색관광권 - 교육체험관광권 - 문화예술관광권
전북	- 통합형 관광기반 조성 - 융합형 관광자원 개발 - 글로벌 관광거점조성 - 전북형 관광상품 육성 - 맞춤형 관광서비스 제공	- 전통생활문화관광권 - 새만금해양관광권 - 산악휴양관광권
전남	- 동북아 시대 관광경쟁력 강화 - 전남형 Only One 관광개발 - 신관광 테마 구현으로 SMART 관광산업화 - 비즈니스 및 커뮤니티 관광기반 조성 - 관광협력 및 홍보 마케팅 서비스 확대	- 광주근교권 - 동부권 - 서남권 - 중남부권
부산	- 융복합형 관광분야(영상, 의료, 쇼핑, 식문화) 기반조성 - 역사문화 콘텐츠를 활용한 관광자원 확충 - 해양레포츠 관광시설 확충을 통한 블루투어리즘 기반조성 - 부산 관광자원 및 시설의 고도화 - 시민이 향유하는 생활복지 체험 관광 추진 - MICE의 글로벌 경쟁력 강화 - 네트워크와 공유를 통한 광역클러스터 허브 구현 - 스마트 투어리즘 관광수용태세 재정비 - 관광시장 다변화에 따른 미래지향 관광시장 개척	- 동부산관광권 - 중부산관광권 - 서부산관광권 - 해양관광권

지역	관광개발계획 추진전략	관광소권
경남	- 국내관광객이 즐겨 찾아 외래관광객이 찾고 싶은 관광 선순환 구조 확립 - 산업·문화·스포츠·관광이 융복합한 창조형 관광상품 개발 - 경남발 관광선진정책이 시·도·전, 전 국토로 연계·확대되는 광역관광시스템 구축 - 국제적 관광브랜드 육성 및 표적시장 집중 해외 마케팅 추진	- 동부 관광소권 - 서부 관광소권 - 남부 관광소권

자료: 문화체육관광부(2017), 제6차 권역별 관광개발계획 검토 및 조정 방안.

이번 제6차 관광개발계획의 추진 전략과 관광소권을 살펴본 결과 인천의 경우에는 ‘섬·해양 관광의 체계적 육성’을 추진 전략으로 옹진해양소권에 대한 관광개발계획을 가지고 있었고, 경기지역은 서부해안 해양레저권 계획을 세우고 있었다. 또한 충남, 울산, 전북 등 해안지역을 포함하는 일부 권역의 경우 1개 정도의 해양관광 관련 관광개발계획을 수립하고 있었다. 다만 국내 관광개발계획을 종합적으로 살펴보면 내륙을 중심으로 추진되고 있으며, 지자체의 해양관광개발에 대한 계획수립이 미흡한 것을 알 수 있다.

제2절 국외 해양휴양복지 사례 분석

국내 해양휴양복지 정책방향 설정을 위해 사회적 관광 차원의 휴양복지제도가 앞서 발달한 국외사례를 살펴보기로 한다. 본 연구는 국민 전체를 대상으로 하는 해양휴양복지를 염두에 두고 있으므로 사회적 관광 이용자 뿐아니라 일반 관광 이용자를 대상으로 한 사례를 살펴보기로 한다. 2장에서 구분한 사회적 관광 유형에 따르면, 이에 해당하는 사례는 표준화된 상품을 제공하는 ‘통합 모델’로서 프랑스의 체크바캉스, 특별상품을 제공하고 지역경제 파급효과 및 일자리 창출을 도모하는 ‘촉진 모델’로서 스페인의 IMSERSO가 있다. 이 두 가지 사례에 더해 우리와 더욱 유사한 자연·사회·문화적 환경에 있는 아시아권의 일본 사례를 검토하기로 한다. 일본의 사례는 국민을 대상으로 표준화된 상품을 제공하는 ‘통합 모델’에 속한다.

1. 프랑스

프랑스에서는 근로자 및 저소득층의 휴가를 지원하는 차원에서 사회적 관광을 실현하고 있다. 가족휴가숙사, 휴가마을, 체크바캉스 등으로 시설 및 경비를 지원해 왔다. 프랑스 관광법(Code du Tourisme)에 휴가마을(제3편 시설 및 개발)과 체크바캉스(제4편 휴가를 위한 자금지원 및 관광업 과세)를 지원하는 근거를 두고 있다.

1) 가족휴가숙사

가족휴가숙사(Maisons Familiales de Vacances: MFV)는 소외계층의 관광을 지원하는 비영리 숙박시설이다. 사회적 관광의 취지에서 저소득계층이 저렴한 가격의 숙박시설을 사용할 수 있는 우선권을 부여하여 관광의 기회를 제공하는 것으로 1945년에 설립됐다.²¹⁾ 가족휴가숙사는 약 100여 명(4인 가족 기준

21) 「취약계층에 특별한 체험여행 지원」, 노컷뉴스, 2009년 10월 22일자.

25가족)을 한 건물에 수용할 수 있는 규모이다. 공간만 제공하고 이용객 스스로 서비스를 해결해야 하는 형태이다. 프랑스 사회부가 관리하고 지원하나 수익성이 낮아 전반적으로 운영의 어려움을 겪는 것으로 알려진다.

2) 휴가마을²²⁾

휴가마을(Villages de Vacance)은 프랑스에서 사회적 관광이 보다 구체화된 산물이라고 할 수 있다. 저소득층에게 휴가기회를 보장하는 장기체류형 휴양단지이다. 숙박용 건물은 물론 부대 서비스 이용이 가능하다. 이용객의 65%는 노동자 계층이고 비성수기에는 노인, 장애인, 퇴직자 등이 이용할 수 있도록 장려하고 있다. 1958년 7월에 설립된 가족휴가마을협회(Villages Vacances Familles: VVF)²³⁾가 처음 개발했다. 1959년에 독일 국경 인근의 ‘오베르네’와 ‘알베’에 2개소가 최초 개장했고 1960년대에 40여 개가 추가 개장했다. 1980년대에는 100개가 넘었고 2013년 기준 1,066개소에 달한다. 2013년 기준으로 휴가마을이 보유한 객실 수는 27만여 개로 프랑스 전체 숙박시설(22만여 개)의 총 객실보유량인 575만여 개 중 4.7%를 차지하고 있다. 연간 이용객은 30만 명 수준이다.

휴가마을은 사회적 관광기구들이 공공기관의 보조금을 받거나 위탁받아 운영된다. 토지에 대한 무상매입, 국영은행의 50% 지원, 개발 후에는 자본금 제공자의 우선사용권이 제공된다.²⁴⁾ 현재 프랑스 휴가마을의 40%가량은 ‘전국관광협회(L’Union Nationale des Association de Tourisme et de plein air: UNAT)’에 소속되어 있다.

<http://www.nocutnews.co.kr/news/643896>(검색일자: 2017년 12월 1일).

22) 이하 내용은 다음 자료의 종합. 한국관광공사, 『국민복지관광 활성화 방안』, 1992, p.68; 김현주·안희자, 『‘프랑스 체크바캉스 사례조사’ 국외출장 결과보고서』, 한국문화관광연구원, 2014.10;

https://fr.wikipedia.org/wiki/VVF_Villages(검색일자: 2017년 11월 10일);

<http://www.vvf-villages.fr/atouts-vvf-villages-ce.html>(검색일자: 2017년 11월 10일).

23) 이 협회는 1996년에 회사를 창설했고 2001년에 Belambra Club과 VVF Vacances로 분리되었다. VVF Vacances는 2006년에 민영화했고 VVF Village로 바뀌었다. 현재 Belambra Club 소속 휴가마을은 58개, VVF Village 소속 휴가마을은 98개이다.

24) 김은희 외, 『복지관광의 활성화를 위한 프랑스 복지관광정책연구』, 『관광연구저널』, 제17권 제1호, p.28.

휴가마을은 해변형(Mer), 산악형(Montagne), 전원형(Campagne)으로 구분된다. UNAT 소속 휴가마을 440개소 중 해변형은 159개소, 산악형은 161개소, 전원형은 120개소이다. 문화·유산, 건강·웰빙, 음식·특산지, 스포츠·자연 등의 테마별로 골고루 분포되어 있는 편이다.

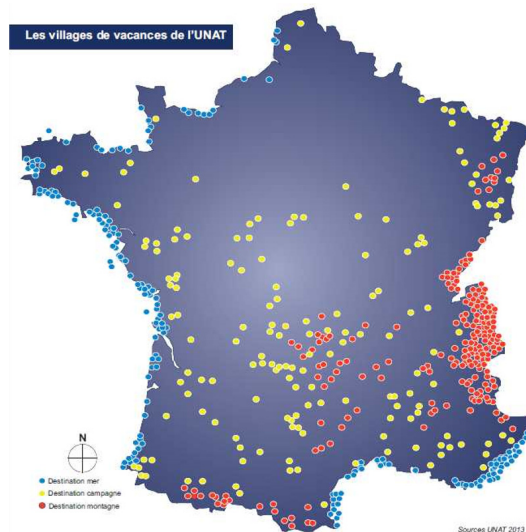
〈표 3-10〉 프랑스 UNAT 소속 휴가마을 유형 현황

테마/입지	해변형(159)	산악형(161)	전원형(120)
문화·유산	50	54	48
건강·웰빙	50	56	31
음식·특산지	41	52	45
스포츠·자연	58	76	48

주: 테마별 입지유형은 중복됨.

자료: <https://www.lesvillagesvacances.com/destinations>(검색일자: 2017년 11월 22일)

〈그림 3-8〉 프랑스 UNAT 소속 휴가마을의 유형별 분포 현황



주: (파랑) 해변형, (노랑) 전원형, (빨강) 산악형

자료: 김현주·안희자, 『‘프랑스 체크바캉스 사례조사’ 국외출장 결과보고서』, 한국문화관광연구원, 2014. 10, p.10.

〈그림 3-9〉 프랑스 해안가 휴가마을 VVF Villages/VTF Sainte-Maxime



자료:

<https://www.vtf-vacances.com/fr/village-vacances-familles/provence-alpes-cote-d-azur/var/sainte-maxime/62>(검색일자: 2017년 12월 1일).

2013년 기준으로 UNAT 소속 휴가마을의 평균 거래액, 평균 지출액, 지역 내 일자리 비율은 산악형, 해변형, 전원형 순으로 나타났다.²⁵⁾ 해변형 휴가마을의 평균 거래액은 167만 유로, 평균 지출액은 82만 5천 유로, 지역 내 일자리 비율은 20.4%로 나타났다.

〈표 3-11〉 2013년 기준 프랑스 UNAT 소속 휴가마을의 직간접적인 경제적 효과

(단위: 유로, %)

	평균 거래액	평균 지출액	지역 내 일자리 비율
해변형	1,673,200	825,032	20.4
산악형	2,776,500	1,026,422	33.9
전원형	1,066,000	564,847	15.7

주: 2013년 당시 558개소, 이용객 152,071명.

자료: 김현주·안희자, 『프랑스 체크바캉스 사례조사』 국외출장 결과보고서, 한국문화관광연구원, 2014. 10, p.7 참고로 재배치.

휴가마을을 이용하기 위해서는 여행 4주 전에 파리 시내 안내소나 각 가족휴가촌에 신청한다.²⁶⁾ 가족 전원의 명단과 연간 수입, 희망하는 곳, 이용하는 교통수단, 희망하는 체류기간 등을 기입한 신청서를 제출해야 한다. 이때 신분증명서, 입회금(체제비의 50%) 등을 첨부한다. 휴가촌 입주 시에는 나머지 50%

²⁵⁾ 김현주·안희자, 『프랑스 체크바캉스 사례조사』 국외출장 결과보고서, 한국문화관광연구원, 2014. 10, p.9.

²⁶⁾ 김은희 외(2003), pp.28-29; 김현주·안희자(2014. 10), p.6.

잔액을 지불한다. 휴가마을의 최저 체류기간은 1주일이며 취소조건 등의 규정이 까다로운 대신 요금이 저렴하다. 또한 가계소득별로 요금을 차등 적용한다. 유관기관인 ‘휴가연대 보조금 관리소(Bourse Solidarité Vacances: BSV)’가 소외계층과 빈곤층 가정의 휴가비를 재정적으로 지원한다.

3) 체크바캉스

프랑스에서 휴양복지가 활성화된 배경에는 체크바캉스(Chèque-Vacances: 관광수표)라는 휴가비 지원제도가 있다. 이는 국민의 자국 내 여행을 촉진하는 정책의 일환으로 1982년에 도입되었다. 전담기관은 ‘체크바캉스관리사무소(Agence Nationale pour le Cheque-Vacances: ANCV)’이다. 관광부와 경제산업재정부가 공동 지원하여 설립되었으며 관광부 산하기관이다.

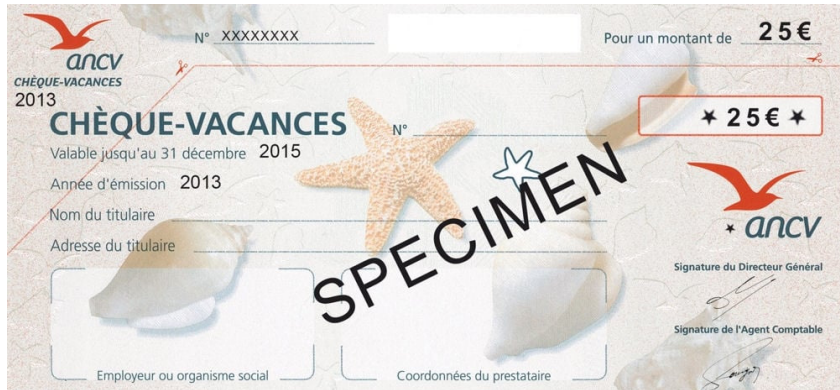
체크바캉스는 기업과 개인이 절반씩 공동으로 부담하여 적립한 금액으로 발행받는 여행경비 바우처이다.²⁷⁾ 개인 부담금을 연중 최소 4개월 이상 적립하면 보조금이 포함된 금액의 바우처가 발행된다. 체크바캉스는 가맹점으로 등록된 숙박시설과 음식점을 비롯해 철도·항공·선박 등 교통수단, 박물관 등 문화시설에서도 사용이 가능하다. 가맹점은 바우처에 기입된 금액 상당의 상품이나 서비스를 제공한 뒤 ANCV에 바우처를 보내 환급을 요청한다. ANCV는 바우처를 액면가보다 할인된 금액으로 사들여 환급액을 제외한 만큼의 수익(발행수수료 1%)을 남긴다. 체크바캉스의 수익은 소규모 기업체 근로자와 소외계층의 여행경비를 지원하거나 사회적 관광 인프라 구축에 재투자된다.

2013년 기준 체크바캉스 가입 근로자는 약 400만 명, 가맹사업체는 17만 개, 발행금액은 15억 유로에 달한다.²⁸⁾ 2013년 기준 프랑스 국민 6,625만 명 중 6%가 수혜자이고 가족 단위 이용을 포함하면 프랑스 인구의 15%에 해당하는 1천만 명 이상이 간접 수혜대상으로 간주된다. 체크바캉스 이용금액은 전체 여행경비의 30% 정도인 것으로 알려졌다.

27) 김은희 외(2003), pp.30~31.

28) 김현주·안희자(2014), p.3.

〈그림 3-10〉 체크바캉스 실물 사례



자료: <http://www.linternaute.com/voyage/pratique/1348145-cheques-vacances-ancv-montant-validite-ou-et-quand-les-utiliser/> (검색일자: 2017년 12월 1일).

2. 스페인

스페인에서는 노령자의 복지를 증진하고 관광지의 계절성을 타개하기 위한 일환으로 사회적 관광을 실현하고 있다. ‘국립사회서비스기구(Instituto de Mayores y Servicios Sociales: IMSERSO)’를 통해 비수기 해안가의 숙박시설에 특별가격을 적용하여 노인계층이 이용할 수 있도록 하고 있다. IMSERSO는 스페인 보건사회복지부 산하기관으로 중앙정부와 자치지역 간의 협력을 통해 국내 관광 활성화 정책을 펴고 있다.²⁹⁾ 1985년에 시작된 IMSERSO 관광 프로그램은 노령인구에게 관광기회를 제공하고 비수기 관광 부문의 실업률을 저감시키는 것을 목적으로 한다. 즉, 노인의 삶의 질 향상을 위한 사회보장서비스의 일환으로 해안 및 내륙 지역의 관광 프로그램을 개발하여 건강 증진과 질병 예방을 도모한다. 또한 비수기 관광지의 취업 및 경제활동 유지에 기여하여 관광 부문의 계절성으로 인한 실업을 완화한다.

²⁹⁾ 정성채, 「노인복지와 관광: 스페인 노령자관광 촉진제도」, 『호남대학교 논문집』, 제17권(1996).

〈그림 3-11〉 IMSERSO 관광 프로그램 참여자들의 모습



자료: <http://www.telemadrid.es/noticias/sociedad/noticia/arranca-la-venta-de-viajes-del-imsero-para-2017-18-con-135-millones-de-pl>(검색일자: 2017년 12월 1일).

IMSERSO 프로그램에 참여하고자 할 때 요구사항은 다음과 같다.³⁰⁾ 사회보장제도의 퇴직연금수령자, 55세 이상 미망인 연금수령자, 65세 이상의 수급 또는 수당 수혜자, 65세 이상의 사회보장제도 수혜자 중 하나의 요건을 충족해야 한다. 해외거주인인 경우 신청서를 제출하면 고용 및 사회보장국에서 선발한다. 프로그램에 포함된 시설을 이용하기 위해서는 유행성 전염병에 걸리지 않았다는 건강증명서가 필요하다.

〈표 3-12〉 스페인 IMSERSO 노령자 관광 프로그램 참여 조건

구분	기본 요건	기타 요건	시설 이용 요건
설명	사회보장제도의 퇴직연금수령자	해외거주인인 경우 별도 선발	건강증명서(유행성 전염병 관련)
	55세 이상 미망인 연금수령자		
	65세 이상의 수급 또는 수당 수혜자		
	65세 이상의 사회보장제도 수혜자		

자료: IMSERSO 홈페이지, http://www.imsero.es/imsero_01/envejecimiento_activo/vacaciones/condiciones_para_participar/index.htm(검색일자: 2017년 12월 1일).

³⁰⁾ IMSERSO 홈페이지, http://www.imsero.es/imsero_01/envejecimiento_activo/vacaciones/condiciones_para_participar/index.htm(검색일자: 2017년 12월 1일).

대부분의 관광 프로그램은 봄과 가을 등 비수기에 진행되고 1~2일, 3~5일, 9~10일의 일정이 있지만 15일인 경우가 대부분이다.³¹⁾ 관광 목적지는 대부분 해안가³²⁾이며 노령자의 건강 증진과 휴양을 돕는 프로그램으로 구성된다. 2017년 5월 8일 기준 여행 프로그램은 다음과 같다.³³⁾ 본토의 경우 안달루시아, 무르시아, 카탈루냐, 발렌시아 자치주 등의 해안 지역에 8일, 10일, 15일간 체류할 수 있다. 도서(島嶼)의 경우에는 카나리아 제도와 발레아레스 제도의 해안 구역에서 8일, 10일, 15일간 체류할 수 있다. 내륙의 경우에는 문화 관광, 자연 관광, 수도(首都) 관광, 세우타 멜리야 자치주 관광 등 여정의 유형에 따라 선택하고 3일에서 7일간 숙박이 가능하다.

프로그램에 참여할 경우 2인식 숙박시설, 왕복 교통, 단체 보험, 호텔 내 사회보장의료서비스, 사회문화 프로그램 등이 제공된다. 프로그램 참여비용은 관광 지역 및 유형에 따라 168유로에서 595유로까지 다양하다. 섬을 방문할수록, 체류기간 및 숙박일수가 늘어날수록 비용이 늘어난다.³⁴⁾

〈표 3-13〉 스페인 IMSERSO 노령자 관광 프로그램의 관광 지역 및 형태

구분	지역 및 형태	일정	가격(유로)
본토 해안	안달루시아, 무르시아, 카탈루냐, 발렌시아 자치주	8일	168.70~206.30
		10일	126.10~260.20
		15일	313.20~371.20
도서 해안	카나리아 제도	8일	319.20
		10일	393.60
		15일	560.80~595.30

31) 정성채(1996), pp. 382~383.

32) 테네리페(Tenerife), 라스팔마스(Las Palmas), 발레아레스(Baleares), 베니도름(Benidorm), 알리칸테(Alicante), 토르레몰리노스(Torremolinos), 베날마데나(Benalmadena)의 코스타델 솔(Costa del Sol) 등.

33) IMSERSO 홈페이지, http://www.imserso.es/imserso_01/envejecimiento_activo/vacaciones/modalidades_viaje/index.htm (검색일자: 2017년 12월 1일).

34) IMSERSO 홈페이지, http://www.imserso.es/imserso_01/envejecimiento_activo/vacaciones/precios_destinos_modalidad/index.htm (검색일자: 2017년 12월 1일).

구분	지역 및 형태	일정	가격(유로)
내륙	발레아레스 제도	8일	185.70~240.30
		10일	237.40~298.60
		15일	328.00~403.10
	문화 관광	5일/6일/7일	224.60/262.70/289.10
	자연 관광	4일/5일	203.30/258
	수도 관광	3일/4일	92.50/111.80
	세우타 멜리야 자치주	4일	233.70

주: 1. 가격은 2017/2018시즌 기준으로 교통비 포함한 비수기/성수기 가격의 예상 범위.

2. 숙박일수는 일정에서 1일 차감, 8일 일정일 경우 7일 숙박.

자료: IMSERSO 홈페이지, http://www.imserso.es/imserso_01/envejecimiento_activo/vacaciones/precios_destinos_modalidad/index.htm(검색일자: 2017년 12월 1일).

프로그램을 신청하면 일정 기준에 따라 평가를 받는다. 평가 기준은 지원자의 연령, 경제적 상황, 지난 몇 년간 프로그램 참여 현황, 대가족 혜택 등이다. 지원자의 연령은 60세 미만인 경우 가장 낮은 점수를 받고 78세를 초과할 경우 최대 20점까지 받을 수 있다. 경제적 상황은 2,100유로를 초과할 경우 추가 점수가 없고 65세 이상 최저퇴직연금 수령 수준인 경우 가장 높은 점수를 받는다. 최근 참여 현황의 경우 2017/2018년 시즌을 기준으로 할 때 직전 시즌인 2016/2017년 시즌과 그 이전 시즌인 2015/2016년 시즌의 여행 여부와 여행 시기의 비수기/성수기 여부를 따라 점수가 나뉜다. 가족 수가 많은 경우 추가 점수를 받는다. 2017/2018년 상반기 시즌의 경우 9월 22일까지 135만 석을 대상으로 신청을 받았다.

〈표 3-14〉 스페인 IMSERSO 노령자 관광 프로그램 신청서 평가 기준

연령		경제적 상황		지난 두 시즌 프로그램 참여여부		대가족	
조건	점수	조건	점수	조건	점수	조건	점수
60세 미만	1	최저퇴직연금 미만(€ 786.90)	50	이전 시즌 대기명단에 등록	175	특별 가족	350
60세	2	최저퇴직연금 ~ € 900.00	45	최근 두 시즌 동안 참여하지 않음	50	일반 가족	60
61세	3	900.01 ~ 1,050.00	40	이전 시즌 먼 거리 관광에 참여한 경우	성수기	20	

연령		경제적 상황		지난 두 시즌 프로그램 참여여부			대가족	
조건	점수	조건	점수	조건		점수	조건	점수
62세	4	1,050.01 ~ 1,200.00	35		비수기	50		
63세	5	1,200.01 ~ 1,350.00	30	이전 시즌 관광에 참여했지만 먼 거리가 아닌 경우	성수기	10		
⋮	⋮	1,350.01 ~ 1,500.00	25		비수기	20		
		1,500.01 ~ 1,650.00	20	지난 두 시즌 동안 참여한 경우 (10점이 최대)	성수기 2회 참여	0		
76세	18	1,650.01 ~ 1,800.00	15		성수기에 근거리, 비수기에 장거리	3		
77세	19	1,800.01 ~ 1,950.00	10		비수기에 근거리, 성수기에 먼 거리	5		
78세	20	1,950.01 ~ 2,100.00	5		비수기 2회 참여	10		
78세 초과	20	2,100.01 이상	0	최대 225점			최대 350점	

자료: IMSERSO 홈페이지, http://www.imserso.es/imserso_01/envejecimiento_activo/vacaciones/condiciones_para_participar/index.htm(검색일자: 2017년 12월 1일).

3. 일본

1) 국민숙사

일본의 국민숙사는 자연공원이나 국민보양온천지 등 자연환경이 우수한 휴양지에서 건강 증진을 도모할 수 있도록 조성된 저렴한 쾌적한 대국민 숙박시설로 최대 50명 정도 숙박이 가능하다. 지방자치단체가 운영하는 공영시설과 국립공원협회가 지정한 민영시설로 구분된다.

1957년에 침체되어 있던 경기를 진작시키고자 공영국민숙사 설립비용을 융자하여 전국적으로 국민숙사 시설이 조성되기 시작했다.³⁵⁾ 공영국민숙사 설립비용 지원 근거는 ‘후생연금보험적립환원용자’ 제도(1956년) 및 ‘국민연금특별용자’ 제도(1961년)이다. 공영국민숙사는 지방자치단체가 직접 운영하거나 전문기관에

35) 경상남도, 『관광지내 가족단위 숙박시설 도입방안 연구』, 2007, p.52, pp.66~93; 이강욱·김희수, 『주5일 근무제 도입에 따른 관광정책 대응방안』, 한국관광 연구원, 2001에서 재인용; 국민숙사 홈페이지, <http://kokumin-shukusha.or.jp/annai/tebiki.html>(검색일자: 2017년 12월 1일).

위탁하여 운영하는데 ‘지정관리제도’에 의한 위탁 운영이 늘어나고 있다. 민영국민숙사는 1958년에 생겨났다. 호텔업법·여관업법에 따라 건축물을 건립한 후 관련 설치·시설·운영기준을 만족할 경우 민영국민숙사로 지정될 수 있다.

국민숙사는 1982년까지 꾸준히 증가하여 345개까지 늘어났으나 2007년 5월 157개(민영국민숙사가 105개소), 2017년 현재 94개소로 감소했다. 국민숙사는 아키타, 후쿠시마, 도쿄, 카나가와, 니가타, 야마나시 아이치, 미에, 오사카, 교토, 도쿠시마 사가, 오키나와를 제외한 일본 전역에 분포되어 있다.³⁶⁾ 이용 요금은 현(縣)이나 시정촌(市町村)이 조례로 정하는데 1인당 1박 2식 요금이 성인 7천~1만 엔, 소인(초등학생) 6천~9천 엔 수준이다.

숙박 이용률은 보통 30% 이상 수준인 것으로 보인다.³⁷⁾ 2005년 기준으로 지난 17년 동안 이용률 1위를 차지한 곳은 이바라기현의 우노미사키 국민숙사이다. 58개 객실에 204명이 숙박 가능한데 이용률이 98%에 달했다.

〈그림 3-12〉 숙박 이용률 상위의 공영국민숙사



이바라기현 우노미사키



오카야마현 센로드키비지



가고시마현 레인보우사쿠라지마



치바현 산라이즈99리

자료: 경상남도, 『관광지내 가족단위 숙박시설 도입방안 연구』, 2007, p.73.

³⁶⁾ 국민숙사 홈페이지, <http://kokumin-shukusha.or.jp/annai/tebiki.html> (검색일자: 2017년 12월 1일).

³⁷⁾ 경상남도, 『관광지내 가족단위 숙박시설 도입방안 연구』, 2007, p.66, 72.

국민숙사 홈페이지가 제공하는 국민숙사 목록을 보면 지역별로 온천, 테니스, 스키, 스케이트, 게이트볼/그랜드 골프, 수영장, 하이킹, 등산, 해수욕, 낚시, 사이클링, 필드 애슬레틱 등의 활동이 가능한 곳을 구분하고 있다.³⁸⁾ 총 94개소 중 해수욕이 가능한 곳은 43개소로 45.7%에 달하고 낚시가 가능한 곳은 73개소로 약 77.7%에 달한다.

〈표 3-15〉 일본 국민숙사 94개소 중 해수욕, 낚시가 가능한 곳

구분	개소수	비율
해수욕 가능	43	45.7%
낚시 가능	73	77.7%

자료: 국민숙사 목록, <http://kokumin-shukusha.or.jp/annai/chihou/list.html>(검색일자: 2017년 12월 1일).

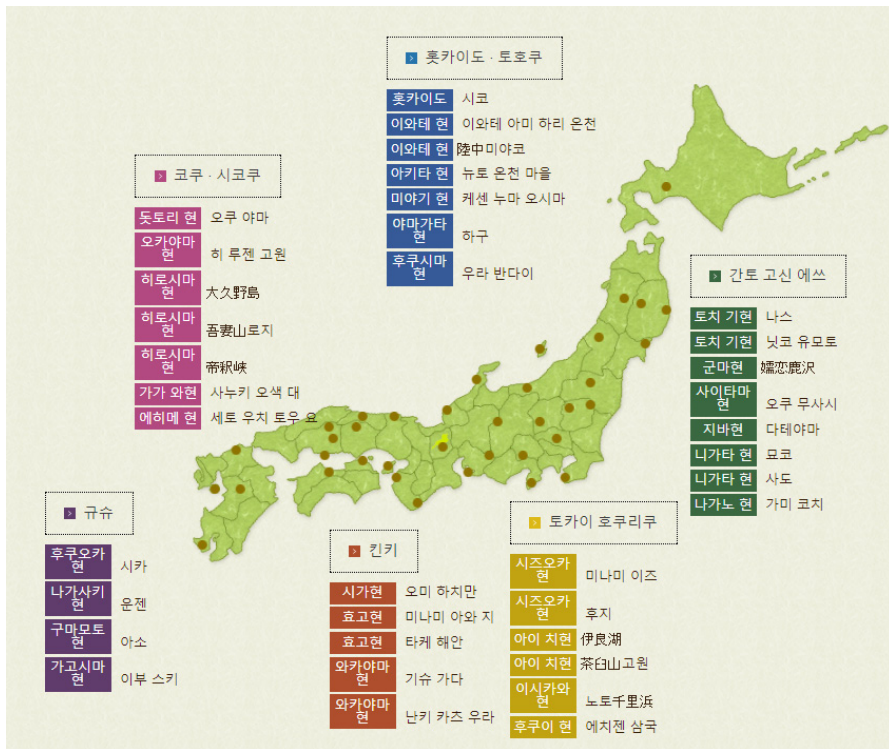
2) 국민휴가촌

국민휴가촌(休暇村: 큐/카/무라)은 1961년 이래 국민공원 또는 국정공원 내에 숙박시설을 비롯한 다양한 시설을 저렴하게 이용할 수 있도록 종합적으로 개발한 보건 휴양지이다. 리조트 호텔에 해당하며 자연환경 속에서 각종 활동 프로그램을 즐길 수 있다. 일본 전역에 37개소가 있고 숙박요금은 1박 2식 기준으로 1만 엔 전후이다.³⁹⁾ 바다를 끼고 있는 국민휴가촌은 18개로 전체 휴가촌의 48.6%를 차지한다.

³⁸⁾ 국민숙사 목록에서 계수. <http://kokumin-shukusha.or.jp/annai/chihou/list.html>(검색일자: 2017년 12월 1일).

³⁹⁾ 일본 숙박시설 포털, <https://www.jnto.go.jp/ja-search/kor/unique-accommodations.php>(검색일자: 2017년 12월 1일).

〈그림 3-13〉 일본 국민휴가촌 37개소 분포 현황



자료: 일본 국민휴가촌 홈페이지, <https://www.qkamura.or.jp/list/> (검색일자: 2017년 12월 1일).

일본 국민휴가촌 홈페이지는 지역별 해당 시설은 물론 주변 교통과 관광, 볼 거리에 대한 정보 및 예약 서비스를 제공한다. 바다, 호수, 산, 수영장, 스키장, 코티지(cottage), 캠프장 등 7개 목적에 따라 휴가촌을 검색할 수 있다. 지도와 사진 등으로 표시된 휴가촌을 클릭하면 해당 휴가촌의 홈페이지로 연결된다. 또한 휴가촌을 즐기는 20개 방법이라는 테마를 통해 휴가촌을 홍보하고 있다. 인기 있는 일정을 제시하기도 하고 지역별로 캠페인을 기획하기도 한다. 또한 최근 3년간 뉴스 보도자료를 게시하여 휴가 마을 및 지역 정보, 제철 음식 정보 자료를 활용할 수 있도록 하고 있다.

〈그림 3-14〉 바다를 끼고 있는 국민휴가촌, 치바현 다테야마의 전경



자료: 일본 국민휴가촌 홈페이지, <https://www.qkamura.or.jp/list/>(검색일자: 2017년 12월 1일).

숙박일 6개월 전부터 접수를 받고 각종 할인, 적립 제도가 있다. 장애인은 객실에 대해서 1인 1박 기준 1,500엔, 코티지와 캠프장에 대해서 25% 할인을 받을 수 있다. 입회비나 연회비는 없고 회원이 되면 포인트를 적립받아 추후 할인을 받을 수도 있다. 18~49세 회원은 100엔당 2포인트, 50세 이상 회원은 100엔당 5포인트 적립 방식으로 연장자를 우대한다.

4. 시사점

프랑스는 근로자 및 저소득층의 휴가를 지원하는 차원에서 사회적 관광을 실현하고 있다. 공공기관의 운영, 보조, 위탁을 통해 운영되는 휴가마을이 해변, 산악, 전원에 분포해 있다. 휴가마을의 활성화는 체크바캉스라는 휴가비 지원제

도가 뒷받침하고 있다.

스페인인 IMERSO를 통해 노령자의 복지 증진 및 관광지의 계절성 타개 일환으로 사회적 관광을 실현하고 있다. 비수기 해안가의 숙박시설에 특별가격을 적용함으로써 노령인구에게 관광을 주선하고 비수기 관광 부문의 실업률을 완화시킨다. 대상 지역은 스페인 본토 해안, 도서 해안, 내륙 지역으로 구분되어 해양휴양복지의 전형이라고 볼 수 있다.

일본은 국민숙사와 국민휴가촌을 통해 자연환경이 우수한 휴양지에서 국민이 저렴한 가격으로 휴양할 수 있는 공간을 제공한다. 국민숙사는 그 수가 감소하고 위탁 운영이 늘어나고 있는 추세이나 해수욕, 낚시가 가능한 곳이 많아 해양휴양복지 차원에서 주목된다. 국민휴가촌은 체계적인 온라인 시스템을 구축하고 있는데 바닷가 지역이 절반가량을 차지하여 역시 해양휴양복지 차원에서 주목된다.

다만, 이러한 휴양복지제도는 1960년을 전후로 시작되어 1980년대에 활성화되었던 사례이므로 2017년 현재 한국의 경제·사회·문화·관광 환경을 고려하여 참고할 필요가 있다.

〈표 3-16〉 프랑스, 스페인, 일본의 해양휴양복지 사례 비교

구분	프랑스	스페인	일본
제도/시설 명칭	가족휴가숙소 휴가마을 체크바캉스	IMERSO	국민숙사 국민휴가촌
대상	전 국민 (근로자 및 저소득층)	노령자	전 국민
정부 등의 지원 형태	휴가마을 개발 시 토지 무상매입 및 국영은행의 비용 지원, 소외계층과 빈곤층 휴가비 지원	노령층을 대상으로 비수기 해안가 숙박시설에 특별가의 관광상품 제공	공영국민숙사 설립비용 융자(2000년 폐지)
지원 근거	· 휴가마을: 관광법 (제3편 시설 및 개발) · 체크바캉스: 관광법(제4편 휴가를 위한 자금지원 및 관광업 과세)	· 사회 보장, 건강 및 고용에 대한 제도적 관리에 관한 법령 · IMERSO 수립 법령	· ‘후생연금보험적립환원용자’ 제도(1956년) · ‘국민연금특별용자’ 제도(1961년)

구분	프랑스	스페인	일본
유관 기관	· 휴가연대 보조금 관리소(BSV) · 체크바캉스관리사무소(ANCV)	IMSERO	· 공영국민숙사협회 · (재)국립공원협회 · 휴가촌협회
사회적 관광 유형	통합 모델	촉진 모델	통합 모델
해양 관련성	해변형 (산악형, 전원형)	대상지를 주로 해안으로 구분	해수욕, 낚시

제4장 해양휴양복지 활성화를 위한 정책 추진방향 《

제1절 기본방향

국내 관광시장이 성장하면서 관광활동 대상공간이 내륙에서 연안 및 해양, 해저까지 점차 확장되고 있다. 관광행태 또한 당일형 혹은 경유형 관광에서 벗어나 지역의 자연경관과 함께 문화를 경험하는 체류형 관광시장이 점차 성장하고 있다. 관광활동 대상공간과 행태의 다변화에 따라 국내 관광정책도 변화하고 있다. 관광수요의 증대를 위한 기반시설 정비, 새로운 관광자원의 발굴 등 수용태세 개선에서 한발 더 나아가 관광활동을 복지증진 기회와 연계시키고 모든 국민이 관광활동에 참여할 수 있는 관광기회의 다양화 방안을 모색하고 있다. 특히, 국내 산림정책은 과거 등산, 캠핑 등 산림자원을 단순히 즐기는 데서 한걸음 더 들어가 ‘산림치유’, ‘산림복지’ 정책을 통하여 사회 취약계층을 포함한 모든 국민이 산림을 휴양공간으로 즐길 수 있도록 하고 있다. 그리고 유아기에서 청·장년층을 거쳐 노년기에 이르기까지 생애주기별 산림휴양 프로그램을 마련하고 산림복지 서비스를 제공하고 있다.

국내 관광시장의 다변화와 이에 대응한 관광정책의 영역 확대를 배경으로 해양관광 시장 역시 참여인구 증가와 대상 영역 확대라는 양적 성장을 보이고 있다. 하지만 하계 집중형 관광행태와 이용 과밀에 따른 혼잡과 관광비용의 상승 등이 해양관광의 제약요인으로 작용하고 있다. 특히, 여름 휴가철 국내 관광 기회 비용의 상승과 더불어 관광시설의 서비스 만족도 저하로 일본, 동남아 등 국내 관광활동 인구의 해외 유출이 매년 반복적으로 발생하고 있다. 이러한 내국인 관광객의 해외유출은 관광수지 적자에 큰 영향을 미치며 국내 관광시장의 경쟁력을 약화시키고 있다.

〈그림 4-1〉 국내 관광 및 해양관광활동의 제약 보도기사

해외여행 ↑ 국내여행 ↓ ... "국내관광 활성화해야"
 활성화 전략은 가고 성도록 갈 수 있도록, 가가 쉽게, 제각각, 게, 오려 머물게, 반복하게 해야



<미야코노미 박람회 기자> 문재인 정부가 국내관광산업 육성정책에 일환으로 '휴식 있는 삶'을 강조하는 가운데 정책 국민들은 해외관광을 선호해 국내관광시장이 위축되고 있다는 지적이 나왔다. 국회에서 지난달 29일 '한국관광의 현황과, 국내관광이 살아야 하는 주제로 열린 정책토론회에서 문화체육관광부 나종민 제1차관은 축사를 통해 "정부에서 국내관광 활성화를 위해 노력하고 있지만 불행한 사드와 북핵위기까지 겹치면서 인바운드(외국인의 국내관광 서비스) 시장이 상당한 어려움을 겪었다"며 "내국인의 국내관광이 활성화돼야 인바운드 시장도 활성화되는 선순환 구조가 일어날 수 있다"고 단언했다.

바가지도 모자라 현금결제만...피서객 불편케 하는 휴양지 '눈살'
 발만 달그네뜨 구경조끼 갈래라니... 휴가를 해외여행 찾는 이유 있었네



"추석 때 펜션 하루 50만원...황금연휴 아닌 방콕연휴"
 입막: 2017-09-22 22:34 | 수정: 2017-09-22 22:53

"제주 숙박료·항공료 평소의 2배네오 바가지 분통... 가진 자들만 여행 가죠"

국내 관광지 폭리에 "그 돈이면 해외로"
 "정부 숙박 업소 규제해야 내수 활성화"



최장 10일간의 황금 추석 연휴를 앞두고 일반 시민들의 표정에 희비가 교차하고 있다. 금전적으로 여유가 있거나 예약을 일찍 감지 서두른 이들에게는 승락하는 일산 속 '오아시스'로 다가오지만, 행편이 넉넉하지 못하거나 뒤늦게 여행 계획을 세우는 이들에겐 '고약'으로 인식되는 분위기다. 추석 연휴가 때 아닌 '극성수기'로 떠오르면서 물가가 치솟았기 때문이다. 이로 인해 '여포자'(여행 포기자)도 속출하고 있다.

부산 17만원, 삿포로 13만원... 휴가 海外가는 이유 있었네

[해외여행 해마다 인기목 행진... 국내외 여행 경비 비교해보니]

여행지	항공료	숙박료	식당료	교통료	기타	합계
2박 3일 삿포로 다녀온 최씨	150,000원	100,000원	100,000원	50,000원	10,000원	410,000원
초합 8월 1일생각주 1만, 2만8000원... 부산서 먹었다면 4만2000원 내야	150,000원	100,000원	100,000원	50,000원	10,000원	410,000원
7월 8호 휴가 끝나는 한국	150,000원	100,000원	100,000원	50,000원	10,000원	410,000원
생수기 바가지 요금 유독 심해...	150,000원	100,000원	100,000원	50,000원	10,000원	410,000원
숙소도 싸구려 아니냐 '고급', 중간급 호텔 퀄리티로 부족	150,000원	100,000원	100,000원	50,000원	10,000원	410,000원

자료: http://www.m-economynews.com/news/article_print.html?no=20888;

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/08/08/2017080800184.html;

http://www.newdaily.co.kr/news/article_print.html?no=354433;

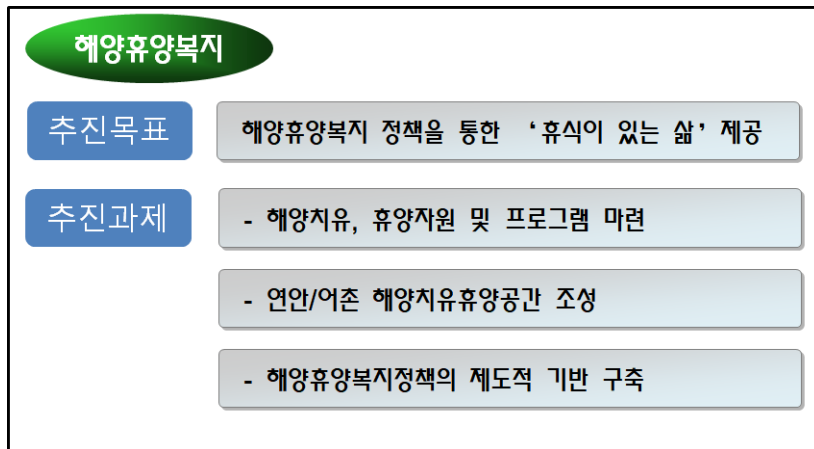
<http://www.seoul.co.kr/news/seoulPrintNew.php?id=20170923009015>(검색일자: 2017년 12월 5일).

국내 해양관광지에서의 바가지 상흔과 더불어 관광시설의 낙후 및 관광시설 부족은 해양관광에 대한 만족도를 저하시킬 뿐 아니라 보다 많은 국민의 관광활동 기회에도 제약요인으로 작용하고 있다. 따라서 국민의 해양관광 기회 확대와 함께 연안·어촌의 낙후시설 정비를 통한 지역관광의 발전, 해양관광개발사업의 활성화를 해양휴양복지정책의 도입을 토대로 검토해보고자 한다.

관광복지 및 휴양과 관련된 국내의 정책동향, 주요 추진사업, 개발사례를 토대로 할 때, 해양휴양복지는 사회적 취약계층을 포함한 모든 국민에게 해양공간에서 휴양할 수 있는 관광서비스를 제공하고 관광여건을 개선하는 것으로 정의할 수 있다. 해양휴양복지를 위한 정책은 국정과제 내 국내관광산업 육성정책의 일환으로서 '휴식 있는 삶'의 실천과제로 활용될 수 있다. 이에 해양휴양복지정책의 추진목표는 해양휴양복지 정책추진을 통한 '휴식이 있는 삶'의 제공으로

설정하고자 한다. 이를 실천하기 위한 추진과제로는 해양휴양복지권 제공을 위한 해양휴양자원 및 프로그램의 마련, 해양치유휴양공간의 조성 및 이를 실천하기 위한 제도적 기반 구축 등이 필요하다.

〈그림 4-2〉 해양휴양복지정책 추진 기본방향



제2절 주요 추진과제

1. 해양휴양 및 치유자원 발굴 및 프로그램 마련

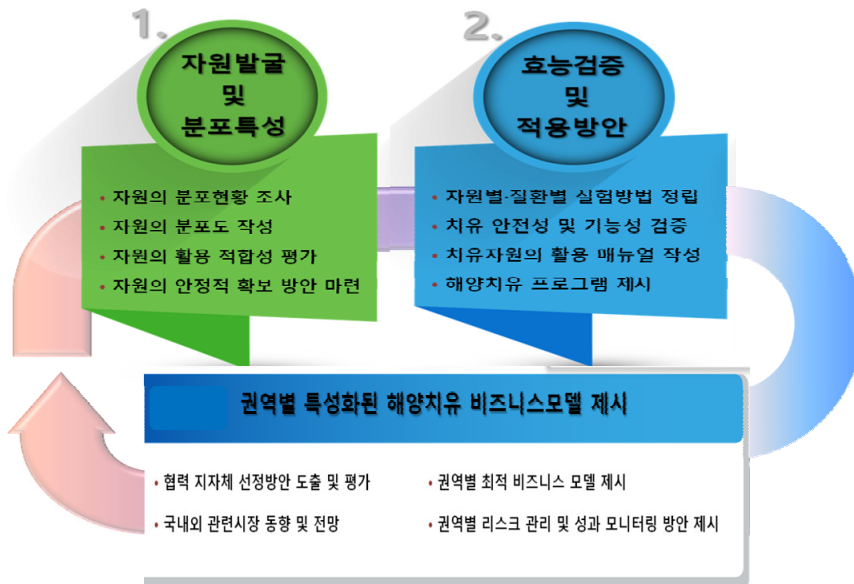
국내 해양관광자원 분포와 해양관광행태에서 보듯이 국내 해양관광활동은 대부분 자연자원 감상이나 수산물 먹거리 체험, 레포츠 활동을 중심으로 진행되고 있으며 체류형 관광을 위한 자원 및 시설개발이나 관광프로그램은 다소 미흡한 실정이다. 또한 최근 관광 트렌드로 부상하고 있는 웰니스관광이나 치유·휴양 등 정주·휴양형 관광을 위한 관광자원이나 이를 활용하기 위한 프로그램도 개발되어 있지 못한 실정이다.

해양휴양이나 복지관광의 추진을 위해서는 경유형 관광에서 벗어나 지역을 방문하여 1박 2일 이상의 휴양활동을 즐기기 위한 휴양자원의 발굴 및 이를 활

용한 프로그램 마련이 필요하다. 2017년에 해양수산부는 ‘제2차 해양관광진흥 기본계획’에 포함되어 있던 ‘해양헬스케어’ 사업 추진의 일환으로 ‘해양치유 활성화 정책’을 시행하고 있다. 해양치유 활성화 정책의 추진목표는 국내 해양치유자원의 발굴을 통하여 해양치유산업을 육성하고 지역관광을 활성화하는 데 있다. 이를 해양휴양복지정책과 연계한다면, 해양휴양자원 발굴 및 휴양프로그램 마련에 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 현재 R&D 사업으로 추진되고 있는 해양치유자원의 발굴 및 치유산업발전의 영역을 의료적 목적에서 벗어나 국민복지의 영역으로 확대시키고 치유와 휴양을 결합시킨다면 해양휴양복지정책 추진을 위한 자원 및 프로그램 발굴과 연계시킬 수 있을 것으로 판단된다. 이를 위해서는 우선 해양치유의 영역을 휴양의 영역까지 확대시키고 해양치유 비즈니스의 영역에 지역 관광개발사업을 포함시켜야 한다. 또한 치유서비스 제공이 국민의 복지증진에 있다는 정책목표도 설정되어야 한다.

〈그림 4-3〉 해양수산부 해양치유사업 추진(안)

- 해양치유 활성화 정책 추진 : “해양산업 활성화를 위한 해양치유 가능자원 발굴 및 실용화 기반 연구” 추진(2017~2019)

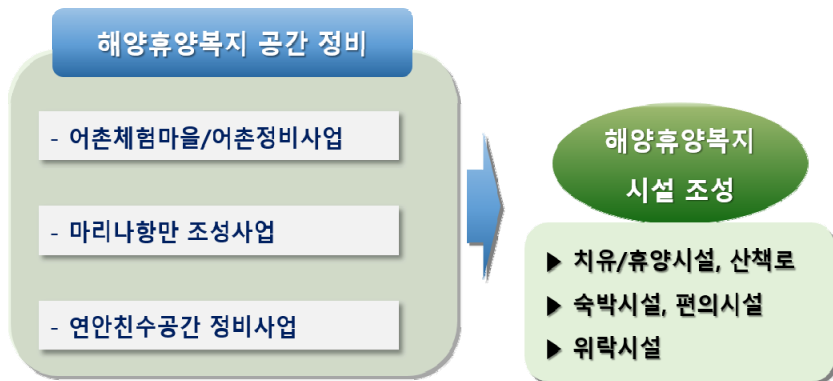


2. 연안·어촌의 해양휴양공간 조성

연안 및 해양공간에서 해양휴양자원의 발굴 및 관리, 휴식활동을 위해서는 해양휴양 복지서비스를 제공하기 위한 공간정비 및 시설조성사업이 수반되어야 한다. 우리나라의 해양관광정책 및 추진사업에서 보았듯이 국내 해양관광정책은 해양관광의 대중화나 해양관광산업의 육성 관점에서 정책 및 개발사업이 진행되었다. 문화체육관광부의 관광복지나 산림청의 산림휴양을 통한 복지증진 또는 휴양서비스와 같은 개념은 포함되어 있지 않은 실정이다.

해양휴양공간을 조성하기 위해서는 기반시설 정비와 서비스 제공을 위한 공간마련이 필요하다. 이러한 공간 조성과 정비는 수요자인 관광객과 지역주민을 대상으로 하는 관광서비스를 제공하는 공간으로서, 사업추진 주체가 되는 정부 및 민간사업자의 사업영역 설정과 사업추진을 위한 지원사업 마련의 기준으로 활용될 수 있다. 해양수산부 내 관광공간 정비사업은 다음과 같다. 우선 해양관광정책 추진 차원에서 해양레저 기반 및 이용객 편의제공을 위한 마리나항만 조성사업, 연안친수공간 정비사업 등이 있다. 또한 어촌 관광서비스와 지역소득사업 추진 차원에서 어촌체험마을사업과 어촌정주환경 개선을 위한 어촌정비사업이 있다.

〈그림 4-3〉 해양휴양복지 공간정비사업 추진



이들 사업은 대부분 관광객 편의시설 정비와 관련된 것으로 민간자본 유치를 통한 사업이 가능한 항목이다. 따라서 해양관광정책을 위한 신규사업 발굴이 용이하지 못한 경우 이를 활용해 해양휴양복지공간 정비사업으로 추진할 수 있다.

해양휴양복지시설은 개별 사업지침을 정비하여 조성하도록 한다. 이들 개별 사업에서 공통적으로 추진하고 있는 해양관광기반시설과 연계하여 치유/휴양시설, 해안산책로 정비사업 등 휴양활동을 지원하기 위한 시설, 방문객의 휴식을 위한 숙박시설 및 편의시설, 관광위락시설 등을 함께 조성하도록 하는 것이다. 해양휴양복지시설에 민간이 투자할 경우에는 어촌체험마을사업(어촌어항법)과 마리나항만 조성사업(마리나항만법)의 민간자본 촉진 및 부담금 감면사업을 적용받도록 관련 규정을 함께 정비하도록 한다.

3. 제도적 기반 구축

해양휴양복지권의 제공과 함께 이를 위한 휴양자원 개발 및 해양휴양복지공간 제공을 위해서는 정책추진을 위한 제도적 기반 마련이 요구된다. 해양휴양복지정책 추진을 위한 제도적 기반은 우선 기존 제도 및 법령 정비방안과 해양휴양복지정책이라는 해양 분야의 새로운 정책발굴과 연계한 신규 법령을 제정하는 방안으로 구분할 수 있다.

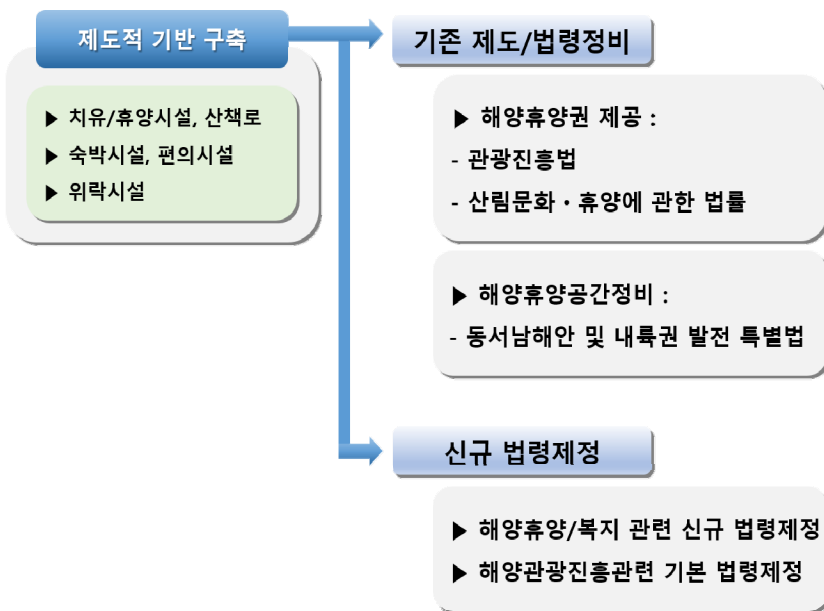
1) 기존 제도/법령의 정비

해양휴양복지정책을 효율적으로 추진하기 위한 기존 법령의 정비는 해양휴양권 제공 부문과 해양휴양공간 정비 부문으로 나누어 살펴볼 수 있다.

해양휴양권 제공 부문은 현재 문화체육관광부와 산림청에서 추진하고 있는 관광복지정책사업에 해양휴양권이라는 개념과 복지서비스사업을 포함시키는 방안이다. 우선 문화체육관광부의 관광복지정책사업에 해양복지 부문을 포함시키는 것은 기존 관광정책의 영역 확장이라는 측면에서 긍정적인 효과를 얻을 수 있다. 또한 재원확보 차원에서 문화체육관광부의 관광진흥기금을 활용할 수 있어 해양휴양복지정책의 재정적 지원을 얻을 수 있다는 장점이 있다. 그러나 해양휴양권 제공을 위한 해양휴양자원의 발굴과 프로그램 보급 여건을 고려할

경우 기존의 관광복지정책 및 관광자원개발사업의 취지와는 부합되지 못한다는 단점도 가지고 있다. 따라서 이를 추진하기 위해서는 관광정책을 추진하는 문화체육관광부와 해양자원 및 공간을 관리하는 해양수산부의 부처 간 협력체계 구축이 선행되어야 한다.

〈그림 4-4〉 해양휴양복지정책 추진을 위한 제도정비 방향



다음은 휴양자원의 발굴 및 복지서비스 제공이라는 측면에서 산림청의 산림문화·휴양에 관한 법률에 근거한 산림치유자원의 발굴과 산림복지서비스를 해양자원까지 확대하는 방안이다. 정부의 부처 간 협업사업 발굴에 따라 부처 간 협력 및 융합정책의 추진이라는 측면에서 산림청이 가지고 있는 「산림문화·휴양에 관한 법률」을 개정하여 산림자원과 해양자원을 포괄시키는 법률로 개정하고 이를 통하여 산림치유의 영역에 해양치유·휴양을 포함하여 추진하는 방안을 검토할 수 있다. 이는 국내 치유 및 휴양정책, 복지서비스정책을 산림에서 해양까지 확장시킨다는 측면에서 장점을 가지고 있다. 그러나 산림정책 추진을 위하여 마련된 제도에 해양을 포함시키는 것과 더불어 산림복지기금을 해양 분야까

지 확대하여 사용하는 것은 정책 취지 및 재정지원 가능성에 한계점이 있다. 따라서 융합정책의 추진은 도모할 수는 있지만 실천성에서는 제약이 따를 것으로 예상된다.

해양휴양공간 정비 부문은 해양공간에서의 각종 숙박 편의시설 조성 및 민간 자본의 유치 촉진을 위한 지구 지정을 위한 제도적 지원방안을 마련하는 것이다. 앞서 국내 관광지, 관광단지 개발과 관련하여 내륙 및 해안지역의 개발여건에서 살펴본 것처럼, 연안공간은 내륙지역에 비하여 관광지 개발이 적극적으로 추진되어 있지 못한 실정이다. 또한 연안공간의 관리를 담당하는 해양수산부에서도 기반시설 정비 이외에 시설투자를 위한 재정적 지원근거 또한 마련되어 있지 못한 실정이다. 이러한 제약요인에 따라 정부에서는 해안지역의 관광개발사업 촉진을 위하여 「동서남해안 및 내륙권 발전 특별법」을 마련하였으며 2017년 해안지역의 민간투자 촉진 및 개발사업 모델을 발굴하고자 ‘해양관광진흥지구’ 지정을 새롭게 포함시켰다.

해양관광진흥지구는 해안지역을 휴양명소로 지정하기 위한 개발지구로 규제 완화, 민간투자 등을 통해 다양한 시설을 설치할 수 있다. 해양관광진흥지구는 바다에 면한 토지경계로부터 1km 이내의 육지나 도서지역을 포함해야 한다. 난개발 방지를 위해 지구면적은 10만 m^2 이상이어야 가능하며 민간투자 규모도 200억 원 이상이어야 한다. 해양관광진흥지구로 지정되면 수산자원보호구역에 마리나·수상레저시설, 야외공연장·음식점 등 집객시설을 설치할 수 있다. 수산자원보호구역에 설치하는 숙박시설 외 높이 제한은 기존 21m에서 관광휴양형 지구단위계획 수준인 40m로 완화되고, 건폐율과 용적률 최고한도도 계획관리 지역 수준인 40%, 100%로 각각 완화된다. 이에 따라 해안경관 등 관광 잠재력이 높은 지역이라도 개발제한구역에 포함되어 개발이 제한되었던 지역의 개발이 가능해졌다. 따라서 해양관광진흥지구 내 도입시설에 해양휴양복지권 및 시설조성과 관련된 조항을 포함시킨다면 개발사업이 용이해질 수 있다. 한편, 소규모 시설 개발이나 투자비가 적게 소요되는 개발사업은 해양관광진흥지구의 범위 내에서는 추진하기가 용이하지 않다.

〈표 4-1〉 해양휴양복지정책 추진을 위한 기존 법령 활용/정비

구분	정책부처/제도		활용여건
해양휴양권 제공/ 자원개발	문화체육관광부	· 관광진흥법 · 관광진흥기금	· 관광자원개발 및 관광진흥기금 활용 · 해양휴양공간정비 제약
	산림청	· 산림문화·휴양에 관한 법률 · 산림복지기금	· 치유정책의 체계적 추진, 산림복지 기 금의 활용 · 산림·해양치유정책의 융합 제약
해양휴양 복지공간 조성	국토교통부	· 동서남해안 및 내륙권 발전 특별법 · 해양관광진흥지구	· 개발제한구역의 해제 및 민간자본 유 치 촉진 · 소규모 개발사업 추진 시 제약

2) 해양휴양복지 관련 신규 법령정비

해양수산부의 출범 및 재출범에 따라 해양관광 활성화 정책은 해양수산부의 정책영역에 포함되어 있다. 한편, 해양관광진흥과 관련된 기본법은 별도로 마련되어 있지 못한 실정이며 「해양수산물발전기본법」 제28조(해양관광진흥)에 따라 관련 정책을 추진하고 있다. 한편, 「해양수산물발전기본법」이라는 기본법의 특성상 해양관광정책 추진을 위한 근거로 활용하기에는 한계점이 있다.

〈표 4-2〉 해양수산부 해양관광 관련 법령

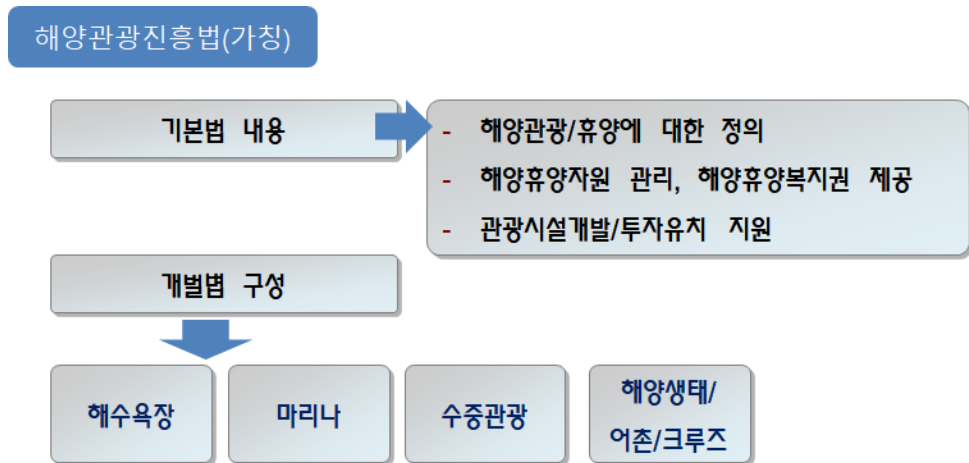
구분	법령	주요 내용
기본법	해양수산물발전기본법	제28조(해양관광의 진흥) ①정부는 국민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상을 위하여 해양에서의 관광활동 및 레저·스포츠(이하 이 조에서 '해양관광'이라 한다)의 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다. ②해양수산부 장관은 해양관광의 진흥을 위하여 바닷속 경관이 뛰어나고 생태계가 보전되어 있는 해역을 대통령령이 정하는 바에 따라 해중경관지구로 지정할 수 있다. 이 경우 해중경관지구로 지정하고자 하는 해역이 자연공원법 제2조 제1호의 규정에 의한 자연공원에 해당하는 때에는 환경부 장관과 미리 협의하여야 한다.

구분	법령	주요 내용
		③해양수산부 장관은 국민의 건전한 정서함양, 도시·어촌 간의 교류 확대 및 어촌의 소득증대를 위하여 어촌을 특성 있는 관광지로 개발하는 어촌특화관광을 위한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다. ④국가는 제3항의 규정에 의한 어촌특화관광의 개발을 위하여 필요한 경우 문화시설 등을 설치·운영하거나 지역문화행사를 개최하는 등에 필요한 지원을 할 수 있다.
개별법	해수욕장의 이용 및 관리에 관한 법률	· 해수욕장 관리 및 시설지원, 우수해수욕장 평가
	수중레저활동의 안전 및 활성화 등에 관한 법률	· 수중레저 촉진, 해중경관지구 지정
	마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률	· 마리나항만시설의 조성 및 편의시설의 설치
	기타	· 크루즈산업의 육성 및 지원에 관한 법률(크루즈관광) · 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률(해양생태관광) · 어촌어항법(어촌관광)

앞서, 해양관광정책 추진을 위한 법령에서 보듯이 해양관광정책 추진을 위한 기본법령은 마련되어 있지 않지만 해수욕장, 수중레저, 마리나, 크루즈, 어촌, 해양생태 등 연안공간과 개별 자원과 관련해서는 법안이 만들어져 있어 단위 사업에 대해서는 정책의 추진 근거가 마련되어 있다. 따라서 향후 해양관광정책 추진의 연계성 확보와 함께 해양휴양복지정책의 추진수단 마련을 위해서는 「해양관광진흥법」(가칭) 혹은 「해양관광진흥기본법」(가칭)을 제정하는 방안이 가능하다. 이를 통하여 기존 「해양수산발전기본법」에 포함되어 있던 해양관광진흥 관련 조항을 「해양관광진흥법」(가칭)으로 옮겨 기본법의 성격에 부합되게 해양관광, 해양휴양에 대한 정의를 마련하고 해양관광 및 휴양자원의 관리, 해양휴양복지권의 제공, 연안 및 해양공간에서의 관광시설 개발 및 의제처리 조항, 민간자본유치 등에 관한 사항을 포함시키도록 할 수 있다. 세부 단위시설 혹은 공

간의 개발은 기존의 개별법에서 처리하여 연계시키도록 관련 조항을 정비하도록 한다. 현재 해양수산부는 해양관광 관련 정책 추진의 효율성 제고를 위하여 해양수산부 항만국의 마리나정책사업과 해운정책국의 크루즈정책사업을 해양관광 총괄업무 부서인 해양레저과로 통합하는 작업을 진행하고 있다. 따라서 해양관광정책의 통합적 추진을 위한 「해양관광진흥법」(가칭) 추진의 타당성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

〈그림 4-6〉 해양관광진흥법령(가칭) 정비



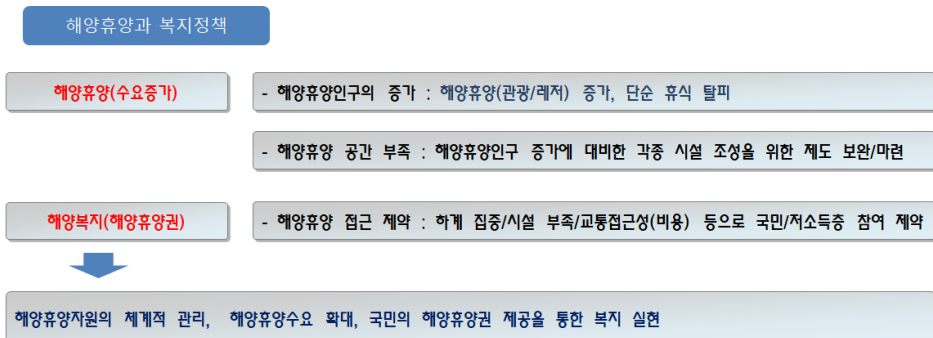
해양관광정책을 총괄하는 기본법의 정비를 통해 해양휴양복지정책을 추진하는 것과 함께 고려할 수 있는 것은 산림정책에서 추진하고 있는 「산림문화·휴양에 관한 법률(산림휴양법)」 및 「산림복지 진흥에 관한 법률(산림복지법)」 체계와 유사하게 해양공간에서의 휴양 및 복지서비스 제공을 위한 「해양휴양복지법」(가칭)을 마련하는 것이다. 산림청의 산림휴양법과 산림휴양법의 도입배경을 살펴보면 다음과 같이 「산림휴양법」은 산림의 문화휴식공간 전환, 산림휴양시설의관리, 산림의 가치증진을 목적으로 마련되었으며 「산림복지법」은 산림을 기반으로 하는 생애주기 산림복지 서비스 제공과 소외계층 지원강화, 삶의 질 향상을 목적으로 마련되었다.

〈그림 4-7〉 산림휴양법과 산림복지법의 도입배경 분석



따라서 해양공간에서의 이용수요 증대 및 해양휴양에 따른 접근 제약 등을 고려할 경우「해양휴양복지법」(가칭)의 마련은 연안지역의 개발촉진과 지역경제 활성화 측면에서 추진이 가능할 것으로 생각된다.

〈그림 4-8〉 해양휴양복지법(가칭) 도입배경



「해양휴양복지법」(가칭)의 주요내용은 다음과 같은 구성이 가능할 것으로 판단된다. 정의 조항에서는 해양휴양과 해양복지, 해양휴양시설, 해양휴양복지지구에 대하여 정의해야 할 것이다.

- 해양휴양: 해수욕장, 갯벌, 해중 등 연안 및 해양공간에서 이루어지는 휴식 및 관광활동
- 해양복지: 국민에게 해양공간을 기반으로 해양복지서비스를 제공함으로써 국민의 복리증진에 기여하기 위한 경제적, 사회적, 정서적 지원활동
- 해양휴양시설: 휴양 및 해양복지 제공을 위한 위락, 편의, 숙박시설
- 해양휴양복지지구: 국민의 해양휴양활동을 위하여 조성되는 해양휴양시설과 해양복지 서비스를 제공하기 위하여 지정한 구역

기본계획 수립에서는 해양휴양자원에 대한 조사와 함께 휴양자원의 관리 및 운영체계를 포함하는 기본계획의 수립규정에 대하여 마련하도록 한다. 해양휴양시설 조성을 위한 지구 지정과 함께 이에 따른 각종 제한 행위와 법률에 대한 의제처리 규정, 부담금 감면사항을 마련하도록 한다. 또한 해양휴양복지지구의 운영을 위해서는 해양휴양자원을 활용한 관광 프로그램 마련과 함께 지역주민을 대상으로 하는 복지서비스 제공방안도 제시하도록 한다.

〈표 4-3〉 해양휴양복지법(가칭) 구조

구분	주요 내용
제1장 총칙	- 목적/정의 · 해양휴양 · 해양복지(서비스) · 해양휴양시설 · 해양휴양복지지구 - 국가와 지방자치단체의 책무, 다른 법률과의 관계

구분	주요 내용
제2장 기본계획 수립	- 기본계획의 수립 - 해양휴양자원의 조사 - 해양휴양자원 정보구축 체계
제3장 해양휴양복지지구 지정	- 해양휴양복지지구의 지정/해제 - 해양휴양복지지구의 지원/행위제한 - 해양복지휴양 프로그램 보급/복지서비스 제공 - 부담금 감면
제4장 보칙	- 청문, 권한의 위임 위탁,
제5장 벌칙	- 벌칙, 양벌규정, 과태료

제5장

결론 및 정책제언 《

제1절 요약 및 결론

2017년 정부는 국내관광산업 육성을 위하여 ‘휴식 있는 삶’을 슬로건으로 내세우고 국내관광 경쟁력 강화를 위한 기반시설 정비와 함께 모든 국민의 국내 여행 편의를 도모하는 관광할인카드, 체크바캉스 제도 확대 등을 모색하였다. 사회적 약자를 포함한 모든 국민에게 관광활동 기회를 제공하는 제도는 1960년대 전후로 유럽 등에서 시작되었으며 일본은 국민숙사 등을 통하여 관광기회의 확대 및 관광복지제도를 도입했다. 우리나라는 관광바우처, 산림복지휴양 등을 통하여 국민에게 관광휴양권을 제공하고 있다. 반면, 연안 및 해안공간에서 관광 활성화를 담당하는 해양관광정책의 영역에서는 해양휴양권이나 해양휴양복지의 개념을 도입한 관광정책이 크게 활성화되어 있지 못하다. 해양자원을 활용한 관광활동은 경유형 관광에 머물고 있으며 관광시설의 부족 및 낙후, 관광비용의 부담 등이 제약요인으로 나타나고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 해양휴양복지 활성화를 위한 정책추진 방안을 살펴 보았다. 이를 위해서 휴양복지의 개념과 국내 관련정책 동향 및 해외 사례를 살펴 보았다. 우선 휴양복지정책이 발달된 서구에서는 사회적 관광(Social tourism)이라는 표현을 통하여 모든 사람들이 관광활동 기회를 부여받도록 하고 있다. 그리고 사회적 관광은 관광상품 특징에 따라 참여 모델, 통합 모델, 적응 모델, 촉진 모델 등 네 가지 관광 모델을 가지고 운영되고 있다. 한편, 우리나라는 취약계층에게 여가나 관광 참여권을 보장하고 관광기회를 부여받을 수 있도록 하는 복지관광의 개념으로 정책이 추진되고 있다. 정책부처별로는 문화체육관광부와 고용노동부가 문화와 관광을 중심으로 복지정책을 추진하고 있으며 산림청은 산림치유와 휴식을 위한 공간으로서 숲을 활용한 복지정책을 추진하고 있다.

한편, 국내 해양정책 및 해양관광정책에 대해서 살펴보면, 연안에 분포하는 다양한 해양관광자원을 토대로 관광활동 인구가 매년 증가하고 있으며 관광행태 또한 점차 다양해지고 있으나 복지, 휴양 측면에서 이를 지원하기 위한 정책은 크게 활성화되지 못했다. 또한 관광개발 공간에 있어서도 해양을 대상으로 하는 관광지나 관광단지, 관광시설은 내륙지역보다는 정책적 관심이 높지 못한 실정이다. 즉 기존의 해양관광과 관련된 정책은 관광활동의 대상을 해양공간이나 자원으로 설정했을 뿐 정책적 성과는 다양하지 못하다. 그리고 해양관광정책에서 복지 개념은 어촌관광 활성화 측면에서만 다루어져 왔으며 보편적 복지 증진이나 해양자원을 활용한 휴양서비스의 제공 및 프로그램 개발 등은 부족한 실정이다.

따라서 웰니스, 치유, 휴양을 즐기려는 관광 트렌드의 변화에 새롭게 대응하고 관광을 통한 해양공간의 이용 활성화와 낙후지역의 재생을 위해서는 국민 모두가 해양공간에서 관광휴양을 즐길 수 있는 제도적 기반 마련이 필요하다. 이를 위해서는 해양휴양복지라는 개념 도입과 더불어 이를 추진하기 위한 실천수단의 마련이 함께 요구된다. 우선 해양휴양복지는 사회적 취약계층을 포함한 모든 국민들에게 해양공간에서 휴양할 수 있는 관광서비스를 제공하고 관광여건을 개선하는 것으로 정의할 수 있다. 이를 위해서는 기존의 경유 혹은 단순 체류형 해양관광자원 개발에서 벗어나 해양휴양을 위한 자원 발굴과 더불어 이를 체험하기 위한 프로그램 마련이 필요하다.

해양휴양 프로그램 마련은 해양수산부가 해양관광 및 어촌지역 관광 활성화를 위해서 추진하고 있는 기존의 정책사업 영역을 확장시켜 해양휴양복지를 포함시키는 것과 더불어 해양치유정책 도입을 위하여 2017년부터 새롭게 해양치유 R&D 사업의 확대를 통해 추진이 가능할 것으로 예상된다. 또한, 해양휴양복지를 위한 프로그램 마련과 더불어 이를 구현하기 위해서는 치유/휴양시설, 방문객들의 휴식을 위한 숙박시설 및 편의시설, 관광위락시설을 조성하기 위한 공간마련이 필요하다. 이를 위하여 해양수산부의 어촌공간, 마리나항만공간, 연안친수공간의 시설 및 사업영역에 해양복지휴양공간을 포함시켜 조성하도록 한다. 이와 더불어 해양휴양복지정책을 새롭게 추진하기 위해서는 제도적 기반 마련도 구축되어야 한다.

제2절 정책제언

해양휴양복지정책을 추진하기 위해서는 기존 해양관광정책사업 영역에 해양휴양복지를 포함시켜 사업영역을 확장하는 것과 더불어 제도적 기반을 마련하여 관련 조직과 예산이 수반될 수 있도록 해야 할 것이다. 국내 해양관광정책은 해양정책을 담당하는 해양수산부가 총괄하고 있지만 정책추진을 위한 기본법이나 법정계획 수립 등 제도적 기반은 미흡한 실정이다. 즉, 기존의 해양관광정책은 해양수산발전기본법에 따라 추진되고 해수욕장, 마리나, 크루즈, 수중레저 등 세부 정책영역은 별도의 법과 기본계획이 수립되어 정책사업이 추진되는 구조를 가지고 있다. 이에 따라 해양휴양복지정책은 기존의 정책적 틀에 해양휴양의 개념을 포함시키는 방안과 해양수산부 해양관광정책의 영역에 이를 포함시키는 방안 또는 새로운 제도를 마련하는 방안이 검토될 수 있다.

기존의 관광 및 복지정책의 영역에 해양휴양복지정책을 포함시키는 것은 문화체육관광부의 복지관광이나 산림청의 산림휴양, 산림복지정책의 연장선상에서 해양휴양자원의 발굴 및 기금을 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 하지만 이를 위해서는 복지, 휴양과 관련된 기존의 관광 및 산림정책의 틀 속에서 부처 간 융합정책을 위한 거버넌스가 마련되어야 한다.

반면, 해양자원의 관리 및 해양관광정책 추진이라는 해양수산부의 정책영역을 고려할 경우 해양관광과 관련된 기본법안을 정비하고 해양휴양 및 해양복지에 대한 기본사항을 포함시켜 정책을 추진하거나 해양휴양을 위한 별도의 제도를 해양정책의 틀 속에서 마련하는 방안을 검토할 수 있다. 즉 해양관광 관련 기본법을 정비하고 해양휴양복지제도를 포함시켜 제도적 기반을 확보하거나 해양휴양복지를 위한 별도의 법안을 마련하는 방안을 고려할 수 있다. 해양휴양복지정책 추진을 위한 제도적 기반은 부처 간 합의 또는 해양수산부의 정책의지에 달려 있을 것으로 판단된다. 따라서 해양휴양복지정책의 최종 수혜자가 국민 및 관련 사업을 추진하는 민간기업이라는 점을 고려하여 이들에게 해양복지 휴양권 제공 및 사업추진을 위한 기반 마련과 관련 규제 개선이라는 틀 속에서 정책의 추진방향을 설정하고 추진 로드맵을 마련해야 할 것으로 판단된다.

참고문헌 《

〈국내 문헌〉

- 고미영·양성수, 『국내 학술지 복지관광 연구동향에 관한 내용분석』, 동북아관광연구, 12,4, 2016.
- 국토교통부, 『2016년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 2016.
- 국토해양부, 『해양관광 통계기반 구축 및 프로그램 개발 연구용역』, 2011.
- 경상남도, 『관광지내 가족단위 숙박시설 도입방안 연구』, 2007.
- 기획재정부, 『나라살림 예산개요』, 각연도.
- 김윤우, 『복지관광이 사회적 자본과 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구』, 관광연구, 29, 5, 2014.
- 김은희 외, 복지관광의 활성화를 위한 프랑스 복지관광정책연구, 『관광연구저널』, 제17권, 제1호, 2003.
- 김통일 외, 산림복지 개념 정립과 정책 방향 설정, 『한국산림휴양학회지』, 제17권, 4호, pp.119~131, 2013.
- 김향자, 『향토자원을 활용한 관광프로그램 정책사업 추진방안』, 한국문화관광연구원, 2011.
- 김현, 『노인복지관광 활성화 방안』, 한국문화관광연구원, 2003.
- 김현주·안희자, 『‘프랑스 체크바캉스 사례조사’ 국외출장 결과보고서』, 한국문화관광연구원, 2014.10.
- 김형오 외, 『전라북도 산림휴양 활성화 방안』, 전북발전연구원, 2014.
- 남영재, 『사회적 자본이 복지관광 상품의 가치평가에 미치는 영향』, 세종대학교 박사학위논문, 2017.
- 노영순, 『친서민 관광복지 정책 추진을 위한 체계 및 프로그램 개발 방안』, 한국문화관광연구원, 2011.
- 문화체육관광부, 『2016년도 통합문화이용권 사업 지침』, 2016. 2.
- _____, 『제6차 권역별 관광개발계획 검토 및 조정 방안』, 2017. 5.

- 산림청, 『산림복지진흥계획(안)(2018~2022)』, 2017.9.
- 엄완용, 복지관광 참가대상자의 참가동기와 만족도의 관계: 2012 대구시 여행바우처 기획사업 참가자를 중심으로, 『관광연구』, 27, 5, 2012.
- 유리화 외, 『전국민 산림복지서비스 이용 현황과 전망』, 국립산림과학원, 2016.
- 이강옥·김희수, 『주5일 근무제 도입에 따른 관광정책 대응방안』, 한국관광연구원, 2001.
- 정성채, 노인복지와 관광: 스페인 노령자관광 촉진제도, 『호남대학교 논문집』, 제17권, 1996.
- 정진영, 『Social Tourism 개념과 연구 과제에 대한 고찰』, 『관광연구논총』, 29, 3, pp.23~105.
- 조계중 외, 『산림복지(Forest Welfare) 개념정립 및 정책개발 연구』, 산림청, 2011.
- 한국관광공사, 『국민복지관광 활성화 방안』, 1992.
- 한국해양수산개발원, 『2016년 해양 레저관광 실태조사』, 2016.
- 해양수산부, 『제2차 해양관광진흥기본계획』, 2014.
- 홍장원 외, 『해양레저·관광의 사회 경제적 파급효과와 지표 개발에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 2015.

〈해외 문헌〉

- Bureau International du Tourisme Social, Statutes, Brussels : BITS, 2002.
- Minnaert 외, “What is social tourism?”. Current Issues in Tourism, 14, 5, 2011.

〈인터넷 자료〉

국가법령정보센터, www.law.go.kr(검색일 : 2017. 9. 26)

국민숙사, <http://kokumin-shukusha.or.jp>(검색일: 2017. 12. 1)

국민휴가촌 홈페이지, <https://www.qkamura.or.jp>, (검색일: 2017. 12. 1)

관광지식정보시스템, www.tour.go.kr(검색일: 2017. 12. 4)

근로복지넷 www.workdream.net(검색일: 2017. 9. 22)

노컷뉴스, <http://www.nocutnews.co.kr>(검색일 : 2017. 12. 1)

린터노트, <http://www.linternaute.com>(검색일: 2017. 12. 1)

문화누리카드, www.mnuri.kr(검색일: 2017. 9. 22)

문화로 청춘프로그램 www.seniorculture.or.kr(검색일: 2017. 10. 18)

빌리지바캉스, <https://www.lesvillagesvacances.com>(검색일: 2017. 11. 22)

스포츠강좌이용권 www.svoucher.or.kr(검색일: 2017. 9. 25)

위키디피아, <https://fr.wikipedia.org>(검색일: 2017. 11. 10)

텔레마드리드, <http://www.telemadrid.es>(검색일: 2017. 12. 1)

해양수산부, www.mof.go.kr(검색일 : 2017. 11. 10)

IMSERSO, <http://www.imserso.es>(검색일: 2017. 12. 1)

ISTO, www.oits-isto.org(검색일: 2017. 9. 19)

UN, www.un.org/en/universal-declaration-human-rights(검색일: 2017. 9. 19)

VTF-village, <https://www.vtf-vacances.com>(검색일: 2017. 12. 1)

VVF-village, <http://www.vvf-villages.fr>(검색일: 2017. 11. 10)

해양휴양복지 활성화 정책방안 연구

• 인 쇄	2017년 10월 23일 인쇄
• 발 행	2017년 10월 25일 발행
• 발 행 인	양 창 호
• 발 행 처	한국해양수산개발원 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
• 연 락 처	051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
• 등 록	1984년 8월 6일 제313-1984-1호
• 조판·인쇄	더크리홍보 02-737-5377

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337

정가 6,000원