2006/09/01

현장 연구 보고서

한미 FTA 체결이 국내 관광 분야에 미칠 변화와 전망 : 국내 관광의 위기와 양극화

정란수(새사연 현장연구원, 한국관광정보센터 책임연구원) naked38@hanmail.net

주요내용

- 관광의 경우 감응도가 상당히 큰 만큼, 많은 관련 산업들과 연관성을 갖고 있기 때문에 무시할 수 없는 것이 사실이며, 특히 FTA 협상의 포괄적인 내용을 규정하는 특성상 한미 FTA 체결 역시 국내 관광 분야에 상당한 변화와 영향을 줄 것으로 예상된다.

- 하지만, 관광업계와 관광학계는 한미 FTA에 대한 영향 정도를 편협하게 파악하고 있거나, 너무 낙관적으로만 보는 견해가 강하다. 특히 문화관광부, 한국관광공사, 한국문화관광정책연구원 등 국내 관광 정책을 책임져야 할 각 기관에서는 관광 분야에 대한 영향 정도 파악에 미흡하고, 그 대처를 제대로 추진하고 있지 않는 실정이다.

- 한미 FTA 체결은 관광자원 중 농촌관광 자원, 영화와 드라마 등을 통한 문화관광 자원을 크게 위축시킬 것이며, 관광투자에 있어서 공공투자 부문이 지속적으로 감소될 것이다. 또한 운송 서비스 민영화 또는 요금 상승은 국내 관광 수요를 감소시킬 수밖에 없다.

- 특히, 개개인의 경우 여가와 관광에서 지역 문화를 체험하고 배울 수 있는 것은 없고 그저 리조트 단지에서 돈을 내고 향락만을 쫓는 관광 형태가 다시 증가할 것으로 예상되어, 그야말로 여가를 소비하지만, 진정으로 여가를 즐기지 못하는 여가 소외 현상이 예상될 수밖에 없다.

- 특히, 각광받는 관광 형태인 남북관광, 농촌관광, 생태관광 등의 위축은 국내 관광으로 인한 지역 사회의 발전 등 긍정적인 면까지도 박탈할 소지가 강하며, 사회의 각종 문제를 해소하는 관광의 역할을 기대하기 어렵게 될 것이다.

새로운 사회를 여는 연구원

서울시 마포구 서교동 461-28 삭녕빌딩 2층
새로운사회를여는연구원 Corea Institute for New Society
http://www.cins.or.kr

정책대안 토론 사이트 이스트플랫폼 www.eplatform.or.kr

한미 FTA 체결이 국내 관광 분야에 미칠 변화와 전망 : 국내 관광의 위기와 양극화[1)]

1 들어가며: 관광분야는 한미 FTA 협상에서 자유로운가

- 지난 6월 5일 본격적인 한미 FTA 본협상을 시작으로 다가올 9월 초에는 미국 서부에서 3차 본협상이 진행될 예정에 있음
- 여전히 정부 및 대외경제정책연구원은 한미 FTA가 우리 경제를 살릴 수 있는 유일한 길임을 강조하고 있는데, 여기에 정부는 각계 우려의 목소리가 깊어지자 연일 국정브리핑과 청와대브리핑을 통해 한미 FTA의 긍정적인 면만을 강조하고 있고, 국정홍보처에서는 그동안의 기사를 모아 '사자에게는 더 넓은 들판이 필요합니다'라는 단행본을 출판하여 나누어주고 있는 등 외눈박이 주장에 총력을 기울이고 있는 실정임[2)]
- 이러한 우려를 뒷받침해주고 있는 여러 움직임이 감지되고 있는데, 지난 7월 18일부터 22일까지 국회 FTA 포럼 대표단이 워싱턴을 방문한 결과를 살펴보면, 김명자 열린우리당 의원은 "한국 국회도 한미 FTA에 대해 큰 관심을 갖고 있으며, 국회 FTA 포럼 소속 의원들의 한미 FTA의 성공적 타결을 지지한다"고 전달한 바 있고,[3)] 결국 한미 FTA 체결을 기본 전제로 하고 있는 것으로 파악됨
- 이에 대해 한미FTA 저지 공대위, 각 시민사회단체 및 '새로운사회를여는연구원' 등 진보연구단체에서는 한미 FTA는 고용 없는 성장을 촉발시키고, 이 성장이라는 것도

---

1) 본 보고서는 「문화과학 47호」(2006년 가을호)에 실린 『한미 FTA, 국내 관광 분야의 위기와 양극화』의 글을 기초로 하여 수정·보완하였음을 밝혀둔다.

2) 국정홍보처. 「사자에게는 더 넓은 들판이 필요합니다」, 2006년. 정부가 자신감에 가득 차있는 것까지 뭐라고 할 수는 없으나, 지금 우리가 미국 앞에서 사자일 수 있는지 객관적인 생각을 해주길 바랄 뿐이다. 또한, 국정홍보처에서는 PD수첩의 한미 FTA 비판 및 우려에 대한 보도가 '외눈박이 보도'라 주장하였으나, 국정홍보처 자신들 역시 한미 FTA의 맹목적 신봉에 대한 외눈박이 주장을 계속하고 있다.

3) 국회 FTA 포럼 대표단. 「국회 FTA 포럼 대표단 워싱턴 방문 결과 보고서」, 2006년 자료에 나와 있으며, 국회 FTA 포럼 대표단은 김명자, 임종석, 정문헌, 장영달, 김부겸, 정의용, 김양수, 조성태, 박영선, 채수찬, 박진, 황진하, 우세창 등 열린우리당과 한나라당 국회의원으로 구성되어 있다.

낙관적이지만은 않다고 제시하고 있음

- 특히, 한미 FTA 체결은 농업, 금융투자, 서비스 부문의 심각한 피해가 예상되고, 우리 정부에서 그토록 한미 FTA를 통한 수출 효과가 증진될 것이라 예상했던 자동차, 섬유 분야는 실제로는 거의 수출 증진이 이루어지지 않을 것이라는 의미 있는 결과들을 제시하고 있으며, 더 나아가 한미 FTA는 대미무역수지의 심각한 적자가 우려되어 우리 경제 자체를 파국으로 몰고 갈 가능성을 경고하기도 함[4)]

- 지금 현안으로 떠오르는 산업들을 살펴보면, 농업, 금융투자, 서비스(그중에서도 문화, 교육, 의료보건, 공공서비스 등) 분야로써, 관광산업은 제외되어 있다시피 그 중요성이나 영향력을 높게 보는 사람은 많지 않은데, 이렇게 관광분야에 대해서 정부측이 한미 FTA와 별개라고 생각하는 이유는 지난 UR 때 관광관련산업을 이미 개방했기 때문이라 여기고 있음

- 그런데 관광의 경우 이번 한미 FTA에서 쟁점이 되는 많은 관련 산업들과 연관성을 갖고 있고, 그 연관성이 관광 여건을 구성하는 중요한 요인들이기 때문에 무시할 수 없는 것이 사실이며,[5)] 특히 FTA 협상의 포괄적인 내용을 규정하는 특성상 관광업이 협상 대상에 오르내리지 않는다고 무시할 수는 없을 것으로 사료됨

- 관광산업의 경우, 산업의 조합에 따라 변화가 존재하기는 하지만, 산업연관표를 이용해 감응도계수를 살펴보면 관광산업은 28개 산업 중 3위로 각 산업부문의 생산물에 대한 수요가 증가할 때, 영향을 받는 후방연쇄효과가 상당히 강한 산업이라 할 수 있음

- 한 예로, 농업 분야의 경우 최근 들어 사람들에게 각광받는 농촌관광, 체험관광 등 이른바 대안관광(S. I. T: Special Interest Tourism)의 주요 자원이기 때문에, 관광자원 측면에서 볼 때 중요한 연관 분야라 할 수 있음

- 또한, 서비스 분야의 경우는 보다 관광분야에 많은 연관성을 지니고 있는데, 여행 서비스는 물론, 교통 등 운송 기반산업, 관광안내체계 등 관광 기반산업 등 등 정부 서비스 분야 또한 관광에 있어서 중요한 부문 중 하나임

4) 한미 FTA에 대한 정부 정책의 비판에 대해서는 이미 많은 단행본들에서 비판을 하고 있는데, 대표적으로 손석춘. 「새로운사회를 여는 상상력」. 시대의창. 2006년. 우석훈. 「한미 FTA 폭주를 멈춰라」. 녹색평론사, 2006년, 이해영. 「낯선 식민지, 한미 FTA」. 메이데이, 2006년, 한미FTA 공대위. 「한미 FTA 국민보고서」. 그린비, 2006년. 및 한미FTA저지 공대위 홈페이지(http://www.nofta.or.kr)를 참고하였다.

5) 이강욱·최승묵. 「관광산업의 지역경제 기여효과 분석」. 한국문화관광정책연구원, 2003년 자료 참조.

- 특히, 정부에서 한미 FTA를 추진하는 근거 중 중요하게 바라보는 관점이 시장 개방을 통한 서비스 분야의 경쟁력 강화이다. 따라서 서비스 분야의 하나인 관광의 경우 한미 FTA에서 차지하는 비중이 결코 적지만은 않다고 할 수 있음[6)]
- 하지만 관광 분야에서 지금까지 한미 FTA와 관련하여 진지한 접근을 한 사례가 거의 드물며, 문화관광부에서 한국관광협회중앙회 등 관광관련업계의 의견을 수렴한 것이 전부일 정도로 정부의 대처를 보고 있노라면 그 접근과 파급에 대한 영향을 초보적이고 편협하게 파악하고 있는 것이 아닌가 하는 우려를 자아낼 수밖에 없음
- 관광분야의 포괄적인 특성상 관광분야를 마치 관광진흥법상의 관광 분야와 같이 여행업, 관광숙박업, 관광객 이용시설업, 관광편의시설업, 국제회의용역업, 카지노업 등 단일 관광산업에 대한 문제로 접근하는 것은 곤란한데, 그럼에도 한미 FTA 체결에 대한 대응을 준비해야 하는 문화관광부, 한국관광공사, 한국문화관광정책연구원 등 정부 및 산하기관은 한미 FTA의 관광분야에 대한 문제를 물 위에 홀로 떠있는 섬으로 착각하고 있는 듯 정책을 추진하는 것이 현실임

2 관광분야 영향을 파악하기 위해 살펴보아야 할 요소들

- 한미 FTA 체결에 따라 관광분야에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보는 것은, 결국 한미 FTA 체결이 국내 관광 수요와 관광 공급에 어떠한 변화를 가져오느냐는 말로 해석할 수 있음
- 국내 관광수요는 크게 두 가지 형태로 나누어지는데 해외에서 국내로 여행을 오는 수요를 인바운드 관광수요(Inbound), 즉 외래관광객 수요라 하고, 국민 국내관광객이 여행을 하는 수요는 도메스틱 관광수요(Domestic), 즉 국민 국내관광 수요라 함
- 이 관광수요가 영향을 미치는 요인은 크게 두 가지 형태로 요약할 수 있는데 이를 이론적으로 정리한 것이 TCM(Travel Cost Methods: 여행비용모형)과 중력모형임
- 여행비용모형은 시장기구가 존재하지 않는 관광수요곡선을 추정하는데 널리 사용되는 모형으로 특정 관광재 또는 자원의 수요량(Q)는 여행비용(TC)의 함수라 가정할 수 있으며,

6) 정란수. 「한미 FTA는 국내 관광 분야에 이로울 것인가」. 인터넷 한겨레 2006년 6월 7일자 칼럼.

이를 함수화하면, $Q = f(TC)$ 로 표현될 수 있음. 즉, 하나의 관광지에 영향을 미치는 수요로 여행비용이라는 물리적 거리, 시간적 거리, 비용적 거리 등이 영향을 미친다는 것이며, 이는 결국 관광수요는 거리에 반비례한다는 의미를 가짐

- 중력 모형의 경우, 여행비용모형과 함께 또 다른 관광수요에 연관된 변수를 가지고 관광수요를 설명하는데 이를 수식화 하면, $T_{ij} = k \times \frac{P_i P_j}{D_{ij}}$ 로 표현되는데, 여기에서 T는 관광수요, i의 경우, 관광 출발지, j의 경우 관광 목적지, D는 거리를 의미함
- 결국, 이러한 관광수요를 종합적으로 분석하면, 관광수요는 대체적으로 목적지 인구, 목적지 관광지 또는 관광시설과는 비례하고, 거리와는 반비례하게 됨[7)]
- 국제관광수요의 경우 또한 이와 크게 다르지 않는데, 국제관광의 경우, 관광수요에 영향을 미치는 요소를 소득관련 요인(국민총생산, 국민소득, 개인소득, 가처분소득 등), 관광재와 서비스의 가격 및 상대가격 요인(관광가격, 교통운송비, 경쟁성 및 대체재 비용, 국내외간 상대물가, 환율 등), 소비자 기대요인(예상 소득, 실업율, 경기지수), 사회문화적 요인(인구구조, 인구 및 도시화 정도, 문화적 유사성, 정치상황), 자원 및 매력도 요인(쾌적도, 국토의 물리적 크기, 기후 및 자연조건), 기술발달과 판촉 요인(기술진보, 기업인의 경영자질, 마케팅 활동), 국가, 기업측의 제도적 요인(여행 허가제도, 이민국 출입절차, 세관 규제정도, 휴가 여행제도) 등으로 파악하고 있음
- 하나의 예로 최근 국내 관광수요를 분석해 본 결과, 충북 지역 관광수요는 관광 송출지역의 인구, 관광 송출지역의 GRDP, 관광 목적지의 관광시설수에 비례하고, 관광 출발지의 관광시설수, 시간적 거리에 반비례하는 것으로 나타났는데,[8)] 이는 앞서 살펴본 관광수요에 대한 이론적 특성이 어느 정도 반영된 결과와 유사함
- 관광 공급의 경우 국가 등의 공공기관이 관광개발을 주도하는 경우와 민간 기업이 관광개발을 주도하는 경우로 나누어볼 수 있음
- 관광개발은 공공재적인 성격이 큰 경우 공공기관이 주체가 되어 개발을 시행하는데, 대표적인 경우가 농산어촌의 지원사업을 토대로 지역관광을 육성하는 경우이다. 특히 아름다운 마을 가꾸기 사업, 우리문화역사마을 만들기 사업, 지역특화발전특구, 신활력사업, 관광지 리모델링 사업 등 정부의 지원으로 지역의 관광지를 조성하는 형태가 많음

---

7) 김사헌. 「관광경제학신론」. 일신사, 1997년 자료의 관광 수요를 측정하는 모형 중 여행비용모형과 중력모형 참고.

8) 가령, 충북지역 관광수요의 회귀식은 $\ln TD^{rs} = -65.942 + 3.560\ln P^{r} + 1.923\ln Y^{r} + 0.576\ln TF^{s} - 0.302\ln TF^{r} - 1.352\ln d^{rs}$ 와 같이 나타낼 수 있다. 여기에서 TD: 관광목적지 수요, P: 인구, Y: GRDP, TF: 관광시설수, d: 거리, r: 송출지, s: 목적지를 의미한다.

- 이와는 대조적으로 민간기업에서 관광개발을 주도하기도 하는데, 국내 관광개발을 주로 하는 민간기업의 경우 관광개발 참여동기는 대부분 일부 대기업들이 지가의 상승기대감에 근거하여 부동산 가치상승을 목적으로 개발하는 경우가 많음
- 관광개발 형태가 어떤 한 방식이 옳다고 규정지을 수는 없으나, 공공 개발과 민간 개발 두 측면이 함께 고려가 되지 않으면 관광공급은 이루어질 수 없음. 특히, 민간 개발이라 하더라도 정부가 교통, 통신, 상하수도, 관광안내체계 등 기본 인프라를 조성해주지 않는다면 관광 개발은 성공하기 어렵다고 볼 수 있음
- 정부지원 없이 민간이 공공재인 기반시설까지 투자한 금강산관광이 남북교류협력 개선이라는 긍정적 영향에도 불구하고, 현대그룹을 얼마나 어렵게 만들었나를 보면 이러한 특징을 잘 반영하는 것임[9)]

3 관광업계와 관광학계는 한미 FTA를 어떻게 바라보는가

- 관광업계는 지난 5월, 문화관광부에서 의견을 수렴한 결과 카지노협회와 통역안내사협회를 제외하고는 큰 영향이 없을 것이라는 의견을 피력하였는데, 문화관광부 우정희 행정사무관에 따르면 "영화 등 다른 부문에 비해서 관광은 이미 다 개방돼 있는 상태와 다름이 없어 크게 쟁점화되는 부분이 없다"고 전했고, 호텔업협회측은 "장기적으로 봤을 때 기타 세계적인 브랜드의 호텔이 들어서게 되면 서비스개선과 요금현실화, 고용창출 등의 효과를 볼 수 있을 것"이라고 이번 협정을 긍정적으로 평가했으며, 중앙회 등의 기타 협회들은 특이사항이 없다고 문관부측에 회신한 것으로 알려지고 있음.[10)] 결국 이러한 의견은 사실상의 한미 FTA 수용 입장이라 할 수 있음
- 관광학계는 한미 FTA에 대해 입장을 밝히거나, 하다못해 논문 또한 전무한 실정임.

9) 정란수(2003). 「주요 사건 발생에 따른 금강산관광 수요변동 분석」. 한국관광학회 학술대회 발표집에 따르면, 금강산관광의 경우, 남북관계의 불안 요소, 서해교전과 같은 요인 발생시 보수단체의 금강산관광 중단 요구 등 정경분리 원칙을 무시한 정치적 문제로 상당히 불안하였던 것이 사실이다. 즉, 관광수요가 안정되지 못했기 때문에 연간 순수익이 발생하지 않았던 것이 금강산관광을 위기로 이끌었다. 하지만, 2003년 이후 육로관광 개통 후에는 지속적인 관광객 증가에 따라, 2005년의 경우 최초로 연간 순수익이 발생하기도 하였다. 그런데도 여전히 금강산관광은 초기 과다투자로 인하여 대북사업주체인 현대아산의 자금 유동성은 심각한 상황에 닥쳐있다.

10) 여행신문. 「한미 FTA, "관광은 문제없어"」, 2006년 5월 15일자 기사.

다만 한국문화관광정책연구원에서 최근 발간한 '한국관광정책 2006년 여름호'에는 FTA 협상과 관광대책이라는 주제로 두 개의 글이 실렸는데, 이중 김철원은 관광부문의 한미 FTA 체결 효과로 일자리 창출, 현금의 발생, 투자의 유인, 무역 자유화로 인한 관광교류 장벽 제거 및 감소 등을 들고 있음[11)]

- 하지만 이와 같은 주장은 미국과의 경쟁으로 인해 우리나라 서비스 산업이 몰락하는 정도를 고려하지도 않고, 개방의 충격요법 논리가 오로지 경쟁력 제고가 될 수 있다는 정부측의 논리를 관광 산업에도 여지없이 적용하는 것인데, 이러한 의견은 관광학계 역시 산업의 발전만을 생각한 채, 관광서비스산업 노동자에게 닥칠 구조조정, 비정규직 증가 등의 예상되는 고통, 인바운드 관광수요에만 초점을 맞춘 나머지 국민 국내관광의 위축 등은 고려하지 않는 문제점을 지니고 있음[12)]
- 관광서비스산업은 여전히 비정규직 비중이 그 어느 산업보다도 높은 수준에 있으며, 근로조건도 열악한 것이 현실임
- 아직도 일하고 싶다는 열망으로 투쟁하고 있는 KTX 비정규직 승무원의 경우와 5년 전 근로조건의 열악함을 호소하다가 무자비하게 강제 진압당한 롯데호텔 여직원의 처우는 여전히 개선되지 않고 오히려 악화되고 있는데, 정부는 서비스 개방으로 양극화도 해소하고, 노동자 임금도 증대될 것이라 주장하고 있음. 만약 정부 측의 주장이 사실이라면, 관광서비스 분야는 UR협상 때 상당부분 개방이 되었기 때문에 서비스 직종 경쟁력도 강화되고, 근로조건까지도 개선되었어야 마땅함

4 한미 FTA 협상에 대한 관광분야 정부측 반응

- 한미 FTA 협상에 대한 문화관광부의 반응
  - 문화관광부는 2월 3일 한미 FTA 협상이 공식 개시된 이후, 협상에 보다 면밀히 대응하기 위해 문화관광부 자체적으로 4월 10일 「문화관광부 한미 FTA 추진 대책반」을 구성하였으

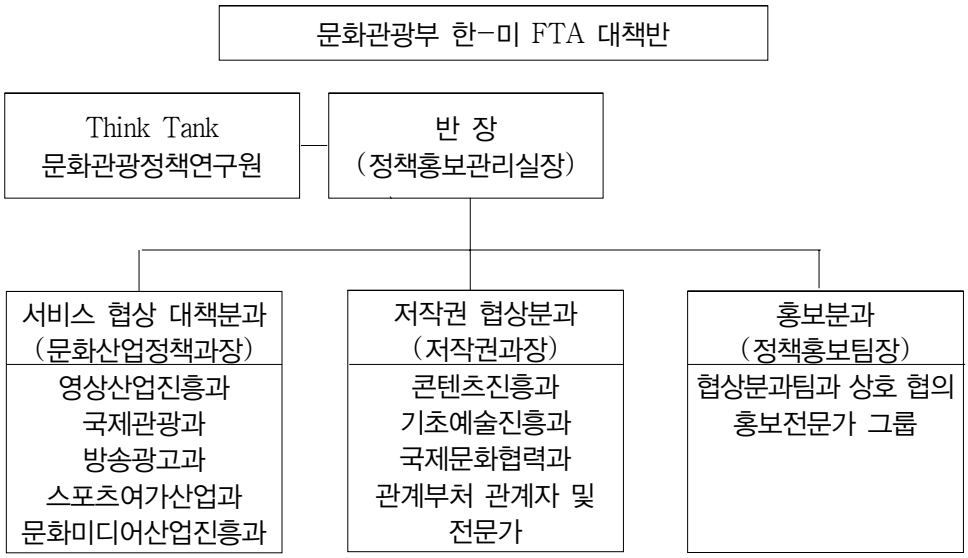
11) 김철원. 「한미 FTA 협상과 관광서비스분야의 영향과 대책」. 한국문화관광정책연구원. 한국관광정책 2006년 여름호.

12) 정병기. 「노동자의 시각 줌 인 – 한미 FTA」. 문화과학 46호, 2006년.

며, 수시로 자체 점검회의를 개최하고 있다고 주장함

- 현재까지의 문화관광부 관련 부서의 한미 FTA 협상 진행을 살펴보면, 제2차 협상에서 서비스 분야는 제1차 협상에서 마련한 통합 협정문 검토를 통해 항목별 세부입장을 확인하고 양측이 마련한 유보안을 상호 교환하였으며, 전자상거래 분야는 방송 등 시청각 서비스에 대한 전자상거래 적용 제외를 논의하였고, Digital Product 개념 등에 대한 상호 질의를 확인하였다. 또한 저작권 분야는 보호기간 연장, 일시적 저장의 복제권 인정 등 주요 쟁점을 처음으로 논의했다고 밝혔음. 또한 9월 4일부터 미국 서부에서 이루어질 제3차 협상에서는 서비스 및 전자상거래에 대한 협정문안 이견 축소 논의 및 유보안에 대한 협상 병행을 진행할 준비를 진행 중이라는 입장을 국회에서 밝힌 바 있음[13)]

- 이를 살펴보면 미국측에서도 관광분야에 대한 특별한 언급은 없었으며, 대책반에서 관광과 연관된 부서가 국제관광과가 존재하긴 하나, 한미 FTA 협상과정에서 직접적인 서비스 협상 분야에서는 제외될 것으로 예측되고 있음



<그림 1> 문화관광부 한미 FTA 대책반 구성

- 이렇게 관광분야가 협상에 드러나지 않는 것은 호텔·레스토랑, 통번역 등 대부분이 UR협상을 통해 이미 개방되었기 때문이라 주장하고 있음.[14)]

- 물론, UR협상 당시 이미 호텔 및 레스토랑 업종, 여행알선 업종, 관광안내 서비스 업종은 대부분 개방된 것이 사실이나, 시장접근상 제한, 내국민대우상의 제한과 관련된 법규 역시도

13) 문화관광부. 「한미 FTA 추진동향 및 제3차 협상 대응방안」. 국회 설명자료, 2006년 8월 7일.

14) 문화관광부. 「박찬숙 의원 2006년 문화관광부 국정감사 질의 응답 자료」, 2006년.

여전히 존재하고 있음. 가령, 관광진흥법, 제주국제자유도시특별법, 국제회의산업육성에관한법률, 관광진흥개발기금법, 폐광지역개발지원에관한특별법, 출입국관리법 등은 여전히 국내 지역 관광산업을 육성하고 보호할 수 있는 장치로 남아 있음[15)]

- 언젠가는 미국에서 이러한 지역 발전을 위한 특별법 등을 문제 삼을 수 있으며, 그 이유는 한미 FTA는 단순 무역개방으로 그치는 것이 아니라 법률, 제도의 포괄적 변화를 가져오기 때문임

한미 FTA 체결에 대한 한국관광공사의 반응

- 한미 FTA 체결에 대한 한국관광공사 대처 질의 결과, 한국관광공사에서는 한미 FTA 주요현안은 농업부문, 금융투자부문, 서비스(문화, 교육, 의료보건, 공공서비스 등)부문으로 그중 관광과 연관성이 있는 부문은 서비스부문으로 파악하고 있으며, 현재 문화관광부에서 FTA 대응책 마련을 위해 관광공사, 민간기관 등이 참가하는 대책회의를 개최하여 관계기관의 의견을 수렴 중에 있으며, 한국관광공사는 향후 FTA협상 진행추이에 따라 문화관광부와 협의 하에 대응방안을 마련할 예정으로 있다고 밝혔음[16)]
- 또한 한국관광공사는 FTA추진에 따라 큰 피해가 우려되는 농업분야에 대한 대안의 하나로 농산어촌과 관광산업을 연계하는 '농산어촌 1.5차산업 활성화' 지원사업을 추진하고 있으며, 해외지사를 통한 한류홍보 및 한류관광상품 개발, 새로운 문화컨텐츠 발굴·육성 등 우리나라 문화산업의 국제경쟁력 제고를 위해서도 노력하고 있다고 설명하였음
- 결국, 국내 관광분야에 대해 전문적으로 대처를 하여야 할 공사기관은 아직까지도 문화관광부만 바라보고 있는 꼴이라 할 수 있으며, 거기에 대안의 하나로 밝힌 농산어촌 관광산업 연계 역시 농업을 포기하고 농촌의 특성을 살린 서비스업이나 살리라는 농촌 구조조정의 심화를 가중시킬 수밖에 없음
- 또한 한류관광에 대한 컨텐츠는 스크린쿼터 폐지로 죽여가면서 이를 다른 지원 형태로 육성하겠다는 것은 무엇인가 앞뒤가 맞지 않음. 실제로 한미 FTA 체결 이후 정부의 농업 대응전략도 이와 크게 다르지 않아서 보다 많은 지원을 쏟겠다고 주장하고 있는데,[17)] 한미 FTA와 같이 농업 구조조정의 결정판은 결국 농업 포기로 전락할 것이며, 이는 멕시코의 경우와 같이 농업 보조금 중단으로 귀결될 수밖에 없음

15) 정상철. 「문화관광분야 WTO 협상 대응 방안 연구」. 한국문화관광정책연구원, 2005년.
16) 한국관광공사. 「박찬숙 의원 2006년 한국관광공사 국정감사 질의 응답 자료」, 2006.
17) 관계부처 합동. 「우리 경제의 새로운 미래 – 한미 FTA의 알파와 오메가」. 2006년.

한미 FTA 체결에 대한 한국문화관광정책연구원의 반응

- 문화관광부의 싱크탱크 역할을 수행하고 있는 한국문화관광정책연구원의 경우에도 한미 FTA 체결에 대해 관광분야의 대처를 준비하지 않기는 마찬가지인데, FTA 추진에 따른 연구원 차원의 관광분야 자체 연구 및 대응내용은 없으며, 2006년 6월부터 문화관광부의 의뢰를 받아 "미국의 문화산업 관련 FTA 협상 비교연구" 1건을 수탁과제로 수행하고 있다고 밝힌 바 있음
- 하지만, 확인 결과 미국 문화산업에 대한 본 연구의 경우, 문화관광부에서 시행한 "문화산업 대미개방에 따른 영향 분석"과 마찬가지로 관광분야는 제외되어 있어, 결국 국내 문화관광 분야의 싱크탱크라는 한국문화관광정책연구원 역시 아무런 준비를 하지 않고 있다고 볼 수 있음
- 한미 FTA와 관련된 각 산업은 총체적이면서도 분석적인 인식이 필요한데, 어느 한 분야의 피해를 강조하거나 협상에서 우리 분야는 별 피해가 없기 때문에 상관없다는 태도는 FTA의 '포괄적이고 깊이 있는 협상'이라는 본질을 망각한 것이라 할 수 있음[18)]
- 특히, 한국문화관광정책연구원 및 문화관광부는 특정 학계의 인맥이 주축이 되어 정책을 추진해 나가고 있는데, 이들의 성향이 상당히 보수적, 산업 및 개발 친화적으로 흐르고 있고, 특히 이들의 인사 추천에 있어서도 여러 가지 문제점이 지적되는 등, 정부의 정확한 정책을 이끌 수 있는 시스템이 마련되는 것이 시급함[19)]

5 한미 FTA 체결로 인한 관광분야의 포괄적 변화

관광자원 분야

- NAFTA로 인해 국민 경제 자체가 상당히 피폐해진 것으로 알려진 멕시코의 경우에도 2003년 기준 외래관광객 세계 9위, 관광수입 세계 13위로 수치로만 보면 상당한 발전을

18) 안태호. 「한미 FTA와 문화예술」. 녹색평론 2006년 7~8월호.

19) 조선일보. 「문화관광연구원도 논란」. 2006년 8월 16일자 기사에 따르면, 송재호 현 한국문화관광정책연구원장의 심사에 있어서, 코드인사가 아니냐는 주장을 편 바 있으나, 사실은 코드 인사 문제가 아니라, 연구원장 심사위원회의 심사위원장 및 현재 연구원 내부 권력을 지닌 연구원들이 같은 학교 출신으로 구성되어 있음을 주목하여야 한다. 송재호 연구원장 역시 이 학교에서 박사를 졸업하였다.

이룬 것과 같이 보여지나, 그 내용을 자세히 보면 실상은 그렇지 않은데, 실제 멕시코 관광수입의 상당 부분이 외국계 기업과 미국 수출관계를 기반으로 하는 자국내 대기업의 수익이 대부분을 차지하고 있음

- 여기에 관광 수입이 재투자 등을 통해 멕시코 내국인에게 혜택이 돌아가는 것이 아니라, 해외로 재유출되는 문제가 있고, 관광자원으로 개발된 지역은 NAFTA 체결 이전 옥수수농장 등 농업 중심지역임에 눈여겨 볼 필요가 있음
- 사빠띠스따 부사령관 마르코스 역시 NAFTA 체결을 통해 농민들의 삶의 터전을 빼앗고 있는 대기업, 농산물 가공회사와 함께 관광회사에 대한 강한 불만을 표출하고 있음. 외국인 유치를 위한 관광을 위해 내국인 농업을 몰살시키는 판국임[20]
- 관광자원에는 자연경관자원, 인문자원, 산업자원, 전통문화자원, 농어촌자원 등 여러 가지가 있음. 이 중 대량 관광 시대에는 자연경관 또는 인문자원을 "보기" 위하여 관광활동을 하였다면, F. I. T 관광객(Foreign Independent Tour)이라 불리는 개별 여행객의 관광은 전통문화나 농어촌을 "체험하기" 위하여 관광활동을 하는 경향을 지님
- 따라서 농촌과 농업은 현재 관광에 있어서 상당히 중요한 자원으로 각광받고 있으며, 향후 관광활동 중 약 15%까지도 증가할 것이라는 예측을 한 바 있음.[21] 그런데 한미 FTA 체결은 이 15%의 관광활동을 상당히 위축시킬 가능성이 높음
- 아마도 정부는 멕시코의 경우처럼, 농민들에게 농업을 줄이고 관광업을 선택하라고 강요할 가능성이 많은데, 이는 FTA 협상 이전, 우리 정부에서 그동안 농촌에 해왔던 정책 역시 이와 크게 다르지 않음. 농촌에 대한 규모 축소를 위해 우리 정부는 그동안 전업농과 기업농을 육성하며 농업 구조조정에 들어갔으며, 이것이 실패하자 경쟁력을 강화하라며 친환경농업, 벤처농업, 수출농업 등을 그 방편으로 제시하였음[22]
- 삼성경제연구소 역시 FTA 체결 이후 농촌이 살 길은 이러한 경쟁력 강화라고 외치고 있으나 장경호 통일농수산사업단 정책실장은 이 또한 구조조정의 일환이며 틈새시장만을 공략할 뿐이라고 논하고 있음
- 정부는 농촌개발 및 농외소득 차원에서 농촌관광 등을 제시하고 있으나, 사실 실상은 농촌 살리기이지, 농업 살리기는 아니며, 한미 FTA 체결은 이러한 농업의 신자유주의적 구조조정을 가속화할 것이고, 농업이 기반이 안 되는 껍데기만 있는 농촌관광, 토지 수용을 통한 대규모 리조트 개발만이 예상될 뿐임

20) KBS 스페셜. 「FTA 12년, 멕시코의 명과 암」. 한국방송공사, 2006년.
21) 농림부. 「우리나라 농촌관광 발전 방향 및 방안」. 한국농촌경제연구원, 2003년.
22) 장경호. 「한미 FTA를 극복하는 대안정책 1차 토론회 자료집」. 새로운사회를여는연구원, 2006년

- 또 하나 주목할 관광자원 중 하나가 한국 드라마와 영화 등 문화 서비스에 대한 것인데, 최근 외래 관광객의 비중에서 이른바 '한류' 붐을 타고 아시아에서 들어온 외래 관광객이 상당 부문 차지하는 만큼, 문화 서비스는 국내 영화 및 드라마 촬영지에 이야기 거리를 부여하여 주요 관광자원으로 활용되고 있음. 각 지방자치단체에서도 경쟁적으로 지역에 영화 촬영을 유치하고, 세트장 설치를 지원하는 등 노력을 하는 것도 영화가 성공을 했을 경우, 영화 촬영지에 방문하는 관광객이 그만큼 많기 때문이라 할 수 있음
- 하지만 문화 서비스의 개방 역시 관광자원의 큰 타격을 가져올 수밖에 없는데, 이미 4대 선결조건으로 내준 스크린쿼터 축소는 굳이 멕시코의 자국 영화 몰락을 예로 들지 않더라도 사실상 영화 산업의 위축을 가져올 것임이 분명함[23)]
- 그렇게 된다면 중국이나 미국에 비해 상대적으로 웅장하고 빼어난 경관 자원이 부족한 우리나라의 경우, 상당히 중요한 관광 자원 하나를 스스로 포기하는 것이나 마찬가지임[24)]

관광투자 분야

- 관광투자의 부분은 공공분야와 민간분야로 나누어 생각해볼 수 있음
- 공공분야의 경우, 특히 대안관광 형태나 지역혁신체계를 세우는 기반 산업 육성 역할을 하고 있는데 이러한 공공투자는 사실상 위축될 것이 분명해 보임. 물론, FTA 체결 초기에야 마치 한-칠레 FTA 체결 때와 마찬가지로 농촌 달래기용 지원이 잇따를 것이지만 신자유주의 농업 구조조정의 일환인 FTA 체결은 결국 보조금을 감소할 것이며, 각종 정부 시책에도 변화가 올 것임.
- 특히 지방자치단체가 여전히 큰 힘을 갖지 못하고 중앙정부의 지원에 의존하는 지역 관광 개발의 특성상, FTA에서 규정하는 시장접근 및 내국민대우의 제한이라는 문제를 제기할 가능성까지도 존재함
- 민간분야의 투자는 공공분야보다는 사정이 좋긴 한데, 이는 그동안도 부동산 개발·지가 상승을 목적으로 관광 개발에 열을 올렸던 대기업들의 개발 논리를 보면 그 이유를 알 수 있을 것임

23) 이해영. 「낯선 식민지, 한미 FTA」. 메이데이, 2006년.

24) 관계부처 합동. 「우리 경제의 새로운 미래 – 한미 FTA의 알파와 오메가」. 2006년 자료를 보면 여전히 정부측은 멕시코의 영화 제작편수 감소 원인을 NAFTA 및 스크린쿼터에서 찾지 않고, 멕시코 경제사정 악화가 주원인이며, 멕시코 경제사정 악화는 페소화 위기 때문으로 보고 있다. 그야말로 잘된 것은 NAFTA 탓, 잘못된 것은 페소화 위기 탓으로 보는 정부의 앵무새식 변명은 참으로 답답할 수밖에 없다.

- 하지만 민간 분야 역시 관광분야의 서비스 질 개선을 통해 보다 긍정적인 영향을 가져올 것이라는 것도 너무나 낙관적인 이야기라 볼 수밖에 없음
- 우석훈은 서비스 산업의 영향 중 도소매 및 음식숙박업의 경우 큰 변화를 가져올 것 같지는 않다고 하고 있는데, 이는 영향을 많이 받지 않는다는 의미보다는 이미 재래시장이 몰락한 것에 대해 추가적으로 더 빠르게 망할 것은 아니라는 점, 한국에 미국 호텔 몇 개가 더 들어온다고 해서 국민경제 규모에서 엄청난 변화는 일어나지 않을 것이라는 점 때문임
- 하지만, '포뮬라 원'과 같은 저가 숙박체인점들이 여관업계에 본격적으로 진출한다면 이는 국내 관광업계에 상당한 위협을 가져올 수 있다고 설명하고 있고,[25] 특히 미국 관광업체들은 정보와 경험 측면에서 절대적인 강점을 가지고 있어, 미국내 여행상품이 일정 수립, 교통, 숙박, 음식 등 상품 전반에 걸쳐 미국의 거대 관광업체가 자신의 네트워크를 활용해 가격경쟁력을 발휘할 경우 국내 관광업체가 설 자리가 크게 좁아질 가능성이 높음[26]

관광수요 분야

- 한미 FTA 체결을 통해 또 하나의 관광에 대한 문제점으로 운송 서비스 부문을 들 수 있음. 미국은 캐나다·멕시코 경우와 같이 점차 공공 서비스 시장 개방을 주장할 가능성이 많은데, 이 공공 서비스 시장에는 철도, 도로 등 운송 서비스 관련 개방 역시 포함되어 있음
- 철도공사의 민영화는 물론이고, 정부에서 어떠한 규제도 할 수 없는 도로의 외국기업 건설은 공공요금의 상당한 상승을 예견하고 있음. 앞서 살펴보았다시피 관광수요는 사회적 거리에 반비례한다. 즉, 관광은 거리 또는 운송비용에 상당히 영향을 많이 받는 것을 의미함
- NAFTA 이후 멕시코의 경우를 보면 운송 서비스의 변화는 어느 정도 예측이 가능한데, 멕시코는 NAFTA 체결 이후
- 시외버스 이동은 증가하는 추세였지만, 상대적으로 항공 운송과 철로는 정체와 감소를 반복하였음
- 특히, 철로의 경우 1990년 연간 50억 명이었던 것이 1995년과 1996년에는 약 20억 명으로 감소하였고, 이후 철로는 채산성이 맞지 않는다는 이유로 운행이 거의 이루어지지 않고 있음[27]

25) 우석훈. 「한미 FTA 폭주를 멈춰라」. 녹색평론사, 2006.
26) 조용수. 「한미 FTA 협상과 관광대책」. 한국문화관광정책연구원. 한국관광정책 2006년 여름호.
27) 캐나다 통계청. 「North American Transportation in Figures」. 2000년.

- 관광객의 경우 일반 버스보다는 항공과 철도를 많이 이용한다는 점을 상기해보면, NAFTA이후 멕시코의 국내 관광의 운송이 얼마나 열악해졌나를 알 수 있는 대목일 것임
- 우석훈은 서비스 산업 중 운수창고 및 통신업의 변화에 대해 KTX가 영국 모델에 따라서 철도 민영화와 함께 미국 업체가 인수할 가능성을 높게 보고 있으며,[28] 철도 민영화와 미국 업체 인수는 결국, 현재 적자 운영 중인 철도의 손실 만회를 위하여 공공 서비스 요금 인상을 의미하기 때문에 그렇다면 국민 관광활동 역시 위축될 수밖에 없을 것임

6 관광 양극화로 여가와 문화적 생활 타격

- 이와 같이 한미 FTA 체결은 국내 관광산업 분야에 대해서도 결코 긍정적인 영향만을 바라 볼 수는 없음. 그런데 이러한 산업적 영향보다 더욱 두려운 것은 우리 개인들에게 미칠 악영향이 상당히 우려되기 때문임
- 한미 FTA 체결은 관광산업 분야의 투자에 있어서 정부 투자를 위축시킬 수 있음. 앞서 살펴본 시장접근상 제한, 내국인대우 제한 문제 때문인데, 이러한 정부 투자가 이루어지는 관광투자는 공공재적 성격을 가지고 있음을 환기해보면 그 문제점이 상당히 심각하게 발전될 수 있음
- NAFTA 이후 멕시코 사례를 봤을 때, 한미 FTA 체결은 농촌 지원 및 보조가 감소할 가능성이 대단히 많으며, 정부의 지원 및 투자가 위축될 것으로 예상되므로, 향후 관광지 개발 형태는 초국적기업과 대기업 주도로 추진할 가능성이 적지 않음. 이러한 경우 그들이 개발하고자 하는 관광지는 아마도 부동산 가치 상승을 위해 분양이 가능한 고급 리조트 단지와 카지노·경정·경륜과 같은 도박을 통해 사람들을 중독 시킬 수 있는 개발에 열을 올릴 것임. 마치 서남해안 관광레저도시에 골프장과 고급 호텔, F1 경기장, 카지노 등을 설립하려고 하는 현재 참여정부의 모습과 마찬가지라 할 수 있음[29]

28) 우석훈. 「한미 FTA 폭주를 멈춰라」. 녹색평론사, 2006년.

29) 문화관광부는 최근, '바다이야기' 비리 등 도박을 부추키는 산업에 대해 상당히 우호적인 정책 접근을 하고 있다. 참여정부 이후, 한국관광공사의 시내 외국인 카지노 참여, 경륜장·경정장과 같은 사행성 관광시설 개발 등이 이루어지고 있다. 국민의 여가 활동의 중독을 가중시켜, 세수를 챙기겠다는 정책은 시급하게

- 결국, 대량관광이 가져온 환경파괴와 지역 문화 훼손, 향락 문화만의 만연 등에 대한 반성으로 부각되었던 대안관광 형태인 생태관광, 농촌관광, 체험관광 등이 위축될 것이며, 개개인의 경우 여가와 관광에서 지역 문화를 체험하고 배울 수 있는 것은 없고 그저 리조트 단지에서 돈을 내고 향락만을 쫓는 관광 형태가 다시 증가할 것임
- 그야말로 여가를 소비하지만, 진정으로 여가를 즐기지 못하는 여가 소외 현상이 예상될 수밖에 없는데, 한미 FTA 체결로 인한 고용과 소득의 양극화 심화는 결국 가처분소득에도 탄력적인 영향을 주기 때문에, 보다 많은 사람들이 관광에 대한 기회조차도 박탈당할 것임이 자명함[30]
- 그동안 접근했던 한미 FTA에 대한 악영향은 주로 각 산업에 대한 경제적 파급효과, 고용 및 노동시장에 미칠 영향 등을 중심으로 접근했던 것이 사실임. 개인의 관점에서 보면 노동과 밀접한 부문이며, 이는 곧 맑스가 이야기한 '필연의 영역'이라 할 수 있음
- 이 '필연의 영역'은 이미 여러 사람들이 정부측 주장에 조목조목 반박한 것과 마찬가지로, 아마 더욱 심화된 양극화로 치닫게 될 것임. 하지만, 그 불행은 여기에서 그치지 않고, '필연의 영역'의 양극화는 관광의 양극화와 여가 소외를 부추김으로써, 결국 여가와 문화 부문인 '자유의 영역'의 양극화로 전이될 것임. 사실상 한미 FTA는 필연의 영역과 자유의 영역을 동시에 몰락시키게 될 것으로 판단됨

7 나가며: 장기적 관광산업 성장 기반의 박탈

- 관광개발은 지역경제 활성화, 도농교류 활성화, 물적교류 이전 우선할 수 있는 인적교류 증대, 지역 정주공간 개선 및 어메니티 증가 등 다양한 긍정적 효과를 기대할 수 있음. 그렇기 때문에 많은 지자체에서 자신들의 특산물을 이용하여 관광개발을 추진하고

수정되어야 한다.

30) 정란수·정철·황희정. 「IMF 이후 한국 사회의 레저 소비와 레저 만족 분석」. 관광엔터테인먼트연구, 2005. 2호에서 분석한 결과를 살펴보면, IMF 이후 신자유주의 공세에서 한국 사람들은 여가 소비는 증가하나 여가 만족은 오히려 감소하는 기이한 여가 소외 현상이 강화되고 있음이 나타났다.

있는 사례가 많음

- 특히 국내 관광에 있어서, 친환경교육을 통한 생태관광, 남북교류 및 화해협력에 이바지할 수 있는 남북관광, 도농 교류와 농산물 직거래 활성화 등이 가능한 농촌관광은 관광의 진보적 기능을 보여준다고 할 수 있음
- 하지만, 관광은 제3세계의 성매매를 부추기기도 하고, '오래된 미래'의 라다크는 관광객 유입으로 인해 지역 사회가 파괴되었으며, '조화로운 삶'의 헬렌 니어링은 소농 중심의 지속가능한 생활을 추구하였다가, 스키장 개발 등 지역 관광개발로 인해 삶의 기반을 빼앗기고 이주하기도 하는 등 지역 사회의 여러 가지 문제점을 드러내기도 함[31)]
- 한미 FTA의 경우, 관광의 긍정적 측면은 감소시키고, 사회적 문제점을 부추길 소지가 상당히 강함. 이러한 측면을 남북관광과 농촌관광 중심에서 보면 다음과 같은 문제가 우려됨
- '새로운사회를여는연구원'에서 주장하는 노동창의성 중심의 경제 및 통일민족경제가 제대로 이루어지려면 남북관계의 화해와 협력은 선행조건이라 할 수 있음.[32)] 관광산업 역시 금강산관광, 개성관광, 백두산관광 등 한반도적 차원에서 사고를 넓혀야 보다 많은 관광자원 활용이 가능한데, 한미 FTA는 남한 단독 드리블 구조라 남북 관광자원 개발 및 활용에 제약 요소로 다가올 수 있음
- 이러한 이유로는 한미 FTA에서 개성공단 상품을 남측 상품으로 인정하지 않는 것과 마찬가지로, 지속적으로 북한에 대한 미국의 불인정이 남북 관계를 위축시킬 수 있다는 점, 그나마 한미 FTA 체결이 가져올 외국계 기업 및 대기업의 관광투자 혜택이 북한 지역 개발에는 적용되지 않는다는 점, 남북관광의 경우 한국관광공사, 한국토지공사 등 공기업의 참여가 점차 늘어날 것으로 예상되는데, 점차 공공기관의 민영화가 전환되면서 수익이 발생하지 않는 부문의 관광 투자는 위축될 수밖에 없기 때문임
- 또 하나의 측면은 농촌관광으로 인한 도농교류 활성화 및 농촌·농업의 발전 부문이 위축될 수 있다는 점임. 한미 FTA로 정부가 가장 기대를 걸고 있는 분야가 서비스산업인데, 이 서비스산업이라는 것이 특히 금융, 교육, 의료 분야라 할 때 이는 대부분 도시형 서비스산업이며, 그렇지 않아도 도시 농촌간 불균형 발전이 심각한 한국사회에서

31) 론 오그라디. 「제3세계의 관광공해」. 민중사, 1985년; 헬레나 노르베리-호지. 「오래된 미래: 라다크로부터 배운다」. 녹색평론사, 2003년; 헬렌 니어링. 「조화로운 삶」. 보리, 2000년.

32) 손석춘 외. 「새로운 사회를 여는 상상력」. 시대의창, 2006년.

농촌 지역의 몰락은 더욱 가속화될 수 있음

- 결국, 한미 FTA는 국내 관광으로 인한 지역 사회의 발전 등 긍정적인 면까지도 박탈할 소지가 강하며, 사회의 각종 문제를 해소하는 관광의 역할을 기대하기 어렵게 될 것임
- 이러한 측면을 고려할 때 지금이라도 국회와 문화관광부는 한미 FTA가 관광분야에 포괄적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 인식하여야 함
- 또한 암암리에 일부 관광산업과 대기업만을 대변하는 관광관련협회나 관광관련 연구기관의 의견만을 듣지 말고, 관광업에 종사하는 노동자와 관광활동에 영향을 미칠 국민 모두의 의견을 경청하여야 함.
- 노무현 정권은 절차적 민주주의를 완성하였다는 착각에 자의적인 권력 남용을 하고 있으며, 권력분립의 원리를 훼손하고 있음을 주지하여야 하며,[33] 한미 FTA 협상과정에 있어서 체결을 기본 전제로 두는 것보다 더 중요한 것은 절차적 민주주의의 회복을 통해 우리 모두가 참여와 관심을 독려하는 길임을 명심하여야 함

33) 엄관용. 「한미 FTA와 민주적 정당성: 절차적 민주주의가 완성되었다는 착각을 넘어」. 새로운사회를여는연구원, http://www.eplaform.or.kr