

국내외 관광위기관리의 동향과 정책과제*

장병권**, 강문호***

호원대학교**, 한성대학교***

최근 높은 부가가치를 창출하면서 국가경쟁력을 좌우할 21세기의 대표적인 전략산업으로 관광산업이 지목되고 있지만, 테러, 질병, 자연재해 등 예상치 못한 돌발상황으로 관광산업은 어느 때보다도 위험성을 내포하고 있다. 따라서 관광위기 및 위기관리에 대한 학술적 접근이 활성화되고 민관협력에 의한 관광위기관리 시스템의 구축을 위한 활발한 논의의 장을 마련할 필요가 있다. 본 연구의 논의결과로 나타난 시사점은 다음과 같다. 첫째, 관광관련 정부기관은 기존의 위기관리 및 통제프로그램, 관광인프라의 안전성 및 수용력 개선은 물론 예방적 관리기법을 강화하여야 한다. 둘째, 관광관련 정부기관은 관광위기상황을 신속히 평가하고 적절한 예산책정을 통하여 위기관리시스템을 확립할 필요가 있다. 셋째, 관광관련 정부기관은 생명에 손실을 줄 수 각종 위험을 통제하고 이해관계자 및 공중에게 정보를 제공하기 위해서 효과적인 상황대응형 계획을 수립하고 미디어센터를 가동하여야 한다. 넷째, 일단 관광재난이 발생한 지역은 정부기관과 민간부문의 공동 노력을 통하여 신속한 대응 및 복구 노력을 전개하며, 언론매체를 활용하여 국가 및 지역의 관광여건이 정상화되었다는 '위기후 마케팅(post-

crisis marketing)을 전개해야 한다. 다섯째, 관광위기관리 시스템의 국제적 공유와 위기극복을 위한 상호 협력체계를 구축하여야 한다. 여섯째, 관광위기관리시 민간부문에 적합한 업무를 발굴하여 적극적으로 육성하는 위기관리 거버넌스를 구축할 필요가 있다.

주제어: 관광위기, 위기관리 시스템, 사스(SARS), 위기후 마케팅

1. 서론

세계관광은 1950년 이후 지속적으로 성장하고 있다. 지난 60년 동안 2001년 뉴욕 911테러, 그리고 2003년 사스(SARS) 발생을 제외하고는 매년 증가하고 있다. 세계관광기구(UNWTO, 2009a)의 집계에 의하면, 1950년에는 2,500만 명에 불과하였던 국제관광객수가 2007년 9억 명을 넘어섰으며, 2008년에는 9억 2,400만 명으로 집계되고 있다. 그 결과 관광산업은 석유, 자동차 산업과 더불어 세계 3대 산업으로서의 위상을 확보해가고 있다. 세계관광기구는 이러한 관광산업의 성장추세는 향후에도 지속적으로 나타날 것으로 전망(연평균 4.1% 성장)하고 있다.

그러나 이러한 증가전망에도 불구하고 최근 두드러지게 나타나고 있는 테러, 질병, 자연재해 등 예기치

* 본 논문은 '2009년도 호원대학교 교내학술연구조성비'에 의해 연구되었음.

** 교신저자

못한 돌발상황으로 인하여 그 전망치의 달성을 누구도 장담하지 못하고 있다. 특히 2001년 뉴욕 세계무역센터에 대한 테러는 미국 국내관광시장뿐만 아니라 세계관광시장을 악화시키는 작용을 하였으며, 이에 따른 미국의 이라크 침공은 관광객의 안전과 관련하여 심각한 후유증을 유발하고 있는 실정이다. 게다가 2002년 중국 및 동남아 등에서 발생한 사스(SARS)의 공포는 해당 지역으로의 관광객 유입을 가로막는 결정적 요소로 작용하였으며, 관광객의 안전에 대한 영향요인의 폭도 점차 확대되고 있는 상황이다.

경제의 글로벌화로 인하여 국가간의 교류와 의존경향이 심화되고 있으며, 이러한 특징은 관광산업에도 영향을 주어 한 국가나 지역에서의 관광위기가 그 지역에 국한되지 않고 바로 전파되는 경향을 보이고 있다. 21세기의 세계관광산업은 점차 ‘불확실성’(uncertainty)과 ‘취약성’(vulnerability)에 크게 노출되어 가고 있다.¹⁾ 최근 멕시코발 신종플루(H1N1 인플루엔자)로 인한 전세계 사망자 수는 2009년 8월 11일 현재 1,462명에 달하고 있으며, 한국의 경우에도 8월 17일 현재 2,165명이 감염되고 2명의 사망자가 발생하였다. 세계보건기구는 확산일로에 있는 신종플루 감염자수가 전세계 인구의 30%인 20억명에 달할 것이라는 추정(연합뉴스, 2009.8.5)을 하고 있는데, 국가간 여행도 신종플루의 확산을 초래하는데 결정적인 역할을 하고 있음을 보여주는 것이다.

그 결과 한국도 이제 국제적인 관광위기 요인으로 부터 자유롭지 못한 나라가 되었다. 최근 한국의 외래관광객 유치현황이나 해외여행 동향을 보면 1990년대

말 IMF 구제금융 시기는 물론 뉴욕 911사태, SARS 발생, 미국발 금융위기로 인하여 관광수요가 크게 감소하기도 하였으며, 동시에 관광현상 자체에 있어서도 외래관광, 해외여행, 국내여행간의 불균형적 성장을 초래하기도 하였다(장병권, 1998b).

국내적 요인도 관광성장예 위기요인으로 작용하기도 한다. 2007년 12월 7일 발생한 서해안 허베이 스피리트호 기름유출사고는 해당지역은 물론 서해안지역 전체에 대한 관광이미지를 악화시키는 요인으로 작용하기도 하였다. 이러한 비예측적 요인뿐만 아니라 우리 사회가 안고 있는 구조적 문제점으로 인하여 관광위기를 초래할 수도 있다. 따라서 관광산업의 국가경제(GDP)에서 차지하는 비중(6.7%)과 고용비중(7.4%)을 감안하여(WEF, 2008), 관광위기요인에 대한 지속적인 연구개발과 관리시스템 구축을 통하여 국민의 생명과 재산을 보호함은 물론 관광산업의 건전한 발전을 도모해야 할 시점이다.

한국의 경우, 2003년 SARS 발생이후 관광발전을 저해하는 위기요인이 이전에 비해 더 빈번히, 그리고 더 강력하게 등장하게 되면서 관광부문에서도 위기관리에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다. 그동안의 관광위기에 대한 연구는 위기발생 요인과 피해에 대한 연구(박상근, 2004; 김성진, 2005; 김희수이성태, 2008; 장병권, 2008a; 변우희, 2009), 관광산업별 위기대처방안에 대한 연구(유재홍, 2005; 고승식, 2005; 이강석, 2005), 그리고 지역관광위기에 대한 연구(오상훈양필수, 2008), 정책적 측면에서의 위기관리방안에 관한 연구(한국관광공사, 2005a; 김대관, 2005; 장병권, 2008c; 한국전파진흥원, 2009) 등으로 구분할 수 있다. 그러나 관광위기관리의 필요성에 대한 전반적 공감대에도 불구하고 이를 효과적으로 추진할 수 있는 실증적 논리 및 모형 개발, 그리고 효과적인 관광위기관리시스템의 구축방안에 대한 연구가 여전히 부족한 상황이다.

이에 본 연구의 목적은 관광부문에서의 위기관리의

1) APEC의 지속가능한 관광을 위한 국제센터(AICST)는 2006년부터 2012년까지의 ‘아태지역 지속가능한 관광개발 행동계획’을 수립하면서 핵심과제로 ① 사회경제적 발전과 빈곤퇴치를 위한 관광의 역할제고, ② 여행촉진과 운송 및 기타 관광인프라의 개발, ③ 관광의 사회문화적 및 환경적 관리, ④ 관광의 위기 및 위험관리, ⑤ 관광부문의 인적자원개발 등 5가지지를 선정하고 있으며, 이 가운데 ‘④ 관광위기 및 위험관리’를 5대 핵심 추진과제의 하나로 다루고 있다(APEC AICST, 2006).

필요성을 제시함은 물론, 국내외 관광동향과 위기요인에 대한 검토 및 관리사례를 검토하고, 정부차원에서 위기관리를 위한 대응과제를 모색하는데 있다. 그 중에서도 관광위기관리의 모형을 설정하여 사례분석과 동시에 각 단계별 추진과제와 향후의 개선방향을 제시하는데 초점을 두고자 한다.

II. 관광위기 및 위기관리의 개념과 발생요인

1. 관광위기 및 위기관리의 개념

관광위기를 보는 관점도 다양하다. 물론 관광산업의 발전에 제약을 주는 외생적(external) 요인에 의해 야기되는 바람직하지 않은 상황을 관광위기로 보게 된다(김성진, 2005; 김대관, 2005, 한국관광공사, 2005a; Henderson, 2007). 그러나 관광부문의 내생적(internal) 요인, 즉 관광산업의 저성장 현상, 낮은 경쟁력, 정부의 규제심화도 관광성장을 가로막는다는 점에서 일종의 ‘관광위기’라고 부를 수 있다. 그러나 내생적 요인은 앞서 제시한 관광산업의 불확실성 및 취약성과는 거리가 멀고 정책적 노력에 의해 개선될 수 있다는 점에서 논외로 하고자 한다.

관광위기의 개념을 파악하기 전에 위험, 위기, 재난 등에 대한 이해가 필요하다. 위험(risk)은 웹스터 사전에서 ‘손실 또는 피해가 발생할 가능성’(the possibility of loss or injury)을 의미한다(PATA, 2003). 앞서의 APEC AICST(2006) 보고서에서는 위험을 ‘사업자 또는 관광자·지역사회에 미치는 잠재적 위험’으로 규정하고 있다. 위험은 인간생활에 있어서 항시적으로 나타날 수 있는 현상이며, 이를 어떻게 관리하는가에 따라 그 부정적 영향을 최소화할 수 있으며, 위기관리도 이러한 ‘위험관리의 연장’(김대관, 2005)이라고 할 수 있다.

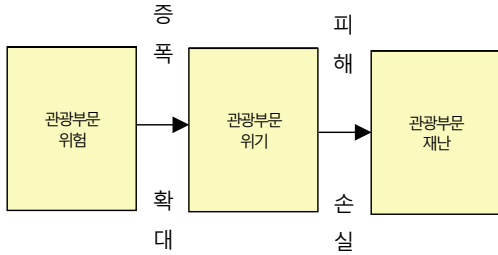
위험관리가 근본적으로 위험을 예측하고 최소화시키는 것이라면, 위기(crisis)는 ‘체계의 존립을 위태롭

게 하면서 그 구성원의 건강·생명과 재산에 손상을 줄 수 있는 사건이나 상황’(이재은, 2002a), ‘어떤 조직이나 상품에 장기적으로 영향을 줄 수 있는 상황’(PATA, 2003), ‘조직과 조직의 구성원, 그리고 조직의 제품, 서비스, 재정적 상태, 명성에 심각한 손실을 끼치는 예기치 못한 사건들’(한국관광공사, 2005a)로 정의되고 있다. 이와 관련하여 오상훈과 양필수(2008)는 관광위기를 ‘예측하지 못한 상태에서 발생한 사건으로 관리를 잘못할 경우 이해관계자뿐만 아니라 관광조직, 관광산업에 부정적 영향을 미칠 수 있는 중대한 위협’으로 정의하고 있다. 이처럼 관광위기는 사망, 심각한 부상, 사람에 대한 위협, 동식물·재산 정보에 대한 피해, 정책 및 경영집행의 단절, 계획을 실행하는데 있어서 위협, 대상지 및 대상국의 이미지에 대한 타격, 그리고 재정적 위협 등을 동반하는 것으로 이해되고 있으며, 사회 전반에 걸쳐 발생할 수 있다(김대관, 2005).

위험, 위기와 더불어 재난(disaster)도 중요한 개념이다. 재난은 ‘예기치 못했고, 바람직하지 않은 사건이나 현상의 출현으로 재산이나 신체에 손실을 초래하는 상태’(남궁근, 1995)를 말한다. 재난은 언제, 어느 곳, 어떤 형태로든 다가올 수 있으며, 자연에 의한 것과 인위적인 것으로 나눌 수 있으며, 위기로 인해 사회·경제시스템 및 통신 네트워크의 갑작스런 마비로 인해 발생할 수 있는 상황이라고 할 수 있다. 이에 기초할 경우 관광재난은 관광목적지가 갑작스럽고 예측하지 못한, 비극적인 변화를 맞이하게 되며, 통제능력을 상실한 상황, 즉 관광위기로부터 초래된 영향의 심각한 발전양상이라 할 수 있다(Beirman, 2003).

이상에서 관광부문의 위험, 위기, 재난에 대해 살펴 보았다. 관광부문의 위기의 전개과정은 위기의 출발이 되는 관광부문의 위험요소의 증폭을 거쳐 관광위기 상황으로 발전되며, 이는 다시 심각한 인명피해 및 재산손실, 관광산업의 치명적 타격 등을 동반하는 관광재난으로 발전하게 된다. 재난은 위기를 잘못 관리한

결과로 나타난다.



자료: 김태관(2005).

<그림 1> 관광위기의 전개과정

2. 관광위기의 유형과 발생요인

관광위기의 발생요인은 다양하며 현대로 들어와 그 폭도 확대되고 있다. 2000년 이전까지는 오일쇼크, 전쟁, 경제위기 등이 주된 위기로 작용하였으나, 이후에는 테러리즘, 자연재해, 질병 등도 커다란 영향을 주고 있다. 또한 종래 국지적 차원의 관광위기가 최근에는 글로벌 차원으로 범위가 확산되고 있다. 따라서 관광위기의 발생요인을 유형화하여 체계적으로 살펴보는 것이 필요하다.

관광위기의 유형을 일반적으로 자연적 측면과 인위적 측면으로 구분할 수 있으나 학자나 기구 등에 따라 차이점이 있다. 한편 태평양아시아관광협회(PATA, 2003)는 관광산업에 영향을 미칠 수 있는 위기를 자연적 위기(natural crisis)와 인위적 위기(man-made crisis)로 분류하고 있다. 첫째, 자연적 위기로는 눈사태, 홍수, 의학 전염병, 지진, 허리케인, 폭풍, 화재, 산사태, 붕괴 등이다. 둘째, 인위적 위기로는 테러행위, 화재, 인명 위협, 모험스포츠, 하이킹, 정치적 행위, 항공사고, 쟁의행위, 폭동, 살인, 테러리즘, 정치적 불안, 인질상황, 전쟁, 크루즈 및 페리재난, 기계 및 시스템 고장 등으로 제시하고 있다. 이를 발전시켜 린치(Lynch, 2004)는 관광위기를 자연적 위기, 인위적 위기, 정치적 위기로 구분하고 있다. 자연적 위기는 지진, 홍수, 허리케인을 들며, 인위적 위기는 산물,

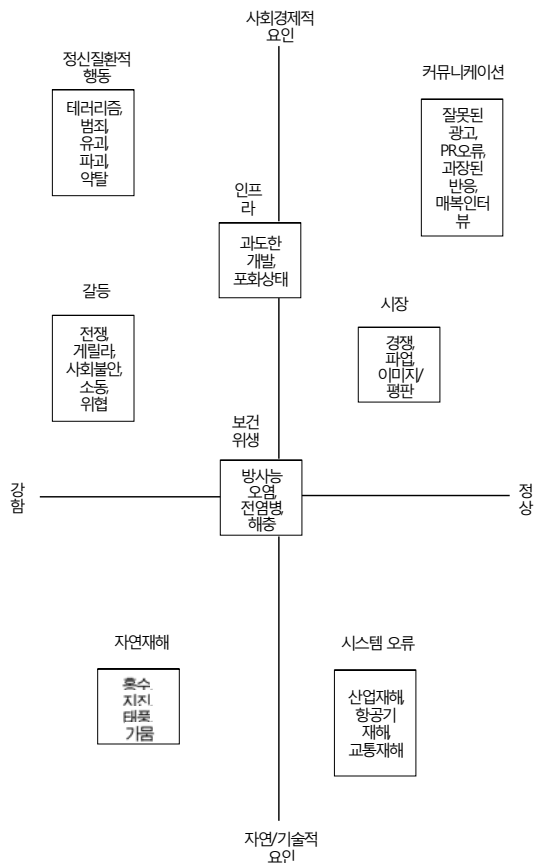
스모그 현상, 기름유출, 전염병, 질병, 구제역 등이다. 그리고 정치적 위기는 테러리즘을 들고 있다. 기존의 이분법적 구분에 정치적 위기를 추가하는 것이다.

Beirman(2003)은 관광위기를 초래할 수 있는 사건사고의 유형으로 다음의 다섯 가지를 들고 있다. 첫째는 국제적 전쟁 또는 갈등, 또는 국제적 갈등의 장기적 대치국면이다. 둘째는 테러행위, 특히 관광객이 작간접적으로 피해를 당하는 테러이다. 셋째는 대형 범죄 또는 범죄의 극성, 특히 관광객이 타깃이 되는 경우이다. 넷째는 자연재해, 즉 도시지역이나 자연 환경 지역에 피해를 주거나 특히 관광기반 시설에 영향을 미치는 지진, 폭풍, 화산 등이다. 다섯째는 전염병, 질병 등 보건 및 건강과 관련된 것으로 사람에게 직접 영향을 미침으로써 관광객이 관광목적지 및 관광매력물에 접근하는 것을 제한하는 경우이다. 정치, 테러, 범죄, 자연재해, 질병 등을 핵심유형으로 설정하고 있으나 유형간 차별성이 부족하다.

Peters and Pikkemaat(2005)는 관광위기의 요인을 관광지를 경영하는 조직체의 입장에서 통제가능한 요인과 통제불가능한 요인으로 구분하고 있다. 전자에는 고객욕구 오인·오관, 안전예방조치 부족, 미자격 종사원, 의사소통의 부재 등이 해당되며, 후자에는 전쟁 종교적 갈등, 테러리즘정치적 불안정, 전염병, 자연적 환경적 재앙, 경기후퇴·불경기, 소득감소 등을 들고 있다

한국관광공사(2005a)는 관광위기의 유형을 직접적 위기와 간접적 위기로 구분하고 있다. 먼저 직접적 위기로는 관광관련 분쟁(파업, 도산, 법적분쟁, 항공사 파업, 여행사 파업, 여행객의 농성), 관광지의 자연재해(쓰나미, 태풍, 지진, 화재 등), 관광객 관련 재해(살인, 버스전복 등 교통사고), 정치적 이슈(관광객에 대한 테러)를 들고 있다. 그리고 간접적 위기로는 테러 및 군사행동(911테러, 이라크 전쟁), 경제위기(오일쇼크, 환란, 환율), 전염병(SARS, 조류인플루엔자, 구제역) 등이 있다.

Santana(2004)는 관광과 관련되어 발생되었던 위기의 요인을 <그림 2>와 같이 사회경제적 요인과 자연기술적 요인으로 대별하고 위기의 강도를 강함에서 정상이라는 연속체로 파악하고 있다. 여기에서 갈등이나 정신질환적 행동과 같은 사회경제적 요인들이 관광위기를 강하여 유도하는 반면, 커뮤니케이션이나 시장상황은 상대적으로 영향정도가 약하다. 그리고 자연기술적 요인 중에도 자연재해가 강한 영향을 주는 반면, 시스템오류는 상대적으로 낮은 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 그리고 과도한 개발과 같은 인프라 요인과 방사능 오염과 같은 보건위생 요인은 중간 정도의 영향을 주는 것으로 파악하고 있다.



자료: Santana(2004).

<그림 2> 관광부문에서의 위기발생요인과 영향정도

이밖에 Henderson(2007)은 관광위기의 유형을 경제적 관광위기, 정치적 관광위기, 사회문화적 관광위기, 환경적 관광위기, 기술적 관광위기, 상업적 관광위기로 구분하며, 각각의 유형을 다시 내부적 위협과 외부적 위협으로 분류하고 있다. 국내의 경우 오상훈과 양필수(2008)는 제주지역의 관광산업에 대한 위기 유발요인을 경제적 위기, 정치적 위기, 사회문화적 위기, 환경적 위기, 기술적 위기로 구분하여 제시한 바 있다.

이상에서 관광위기의 유형과 발생요인을 살펴보았다. 관광위기의 분류기준으로 자연적인위적 성질, 통제가능 및 통제불가능성, 직접적간접적 성질, 영향정도, 내외부적 요인 등을 활용하고 있음을 볼 수 있다. 그러나 관광위기는 국제적 관점에서 보아야 한다는 점에서 특정한 기준에 집착해서는 안 되며, 보다 다양한 발생 요인과 그 강도를 도출할 경우 효과적인 관광위기관리 시스템을 구축할 수 있다.

III. 국내외 관광위기 및 위기관리시스템 동향

1. 국제 동향

세계관광은 1950년의 2,500만명에서 2008년에 9억 2,400만명으로 연평균 6.5%의 성장을 기록하였다. 같은 기간 동안 관광수입은 연평균 11.2%를 기록하여 세계총생산을 앞질러 왔다. 또한 1950년에는 15개 국가가 국제관광객의 88%를 독점했지만 1970년에는 75%로 낮아지고, 2008년에는 52.9%로 더 낮아졌다. 이는 국제관광이 선진국으로의 집중에서 벗어나 개발도상국 등으로 확산되고 있음을 보여주는 것이다. 특히 아시아태평양 지역으로의 관광이동이 크게 증가하여 2008년의 세계관광 점유율이 20.4%였으나 2020년에는 27%로 증가할 전망이다. 아태지역중 동북아시아 지역은 지난 2002년 6,820만 명을 유치한데 이어 2008년에는 1억 470만명을 유치하여 세계 관광시장 대비 11.3%를 차지하고 있다(UNWTO, 2009).

지난 60년간의 지속적인 성장에도 불구하고 국제적인 위기요인의 발생으로 마이너스 성장을 기록한 시기가 있었다. 그것은 2001년 9·11테러와 2003년 중국에서 발생한 SARS가 그것이다. 이로 인해 연간 관광객수가 전년도에 비해 급격히 줄어든 경험을 갖고 있다. 그러나 이는 연간통계를 기준으로 하였을 때이며, 사건별로 보면 짧게는 2개월에서 길게는 1년이 상까지 관광위기가 지속되었다. 2001년 9월 발생한 9·11테러는 여행심리를 크게 위축시켰다. 당시 테러로 인해 세계여행관광협의회는 전 세계적으로 10%의 관광수요 감소효과를 가져왔다고 추정하였으며, 항공사, 호텔, 여행업자, 렌터카, 신용카드사 등을 포함한 관광업계에 880만명이 일자리를 잃었으며, 세계총생산의 1.7%의 감소를 초래했다고 보고하고 있다(Ramya, 2009).

2003년 발생한 SARS는 관광수요에 유례가 없을 정도로 큰 영향을 끼쳤다. 즉 여행계획 취소와 여행심리 위축효과가 강하게 작용하여 외국인의 국내여행은 물론 국민의 해외여행이 큰 폭으로 감소하였다. 한국의 경우 당시 외국인의 국내여행에 대한 영향은 8개월간 지속된 반면 국민의 해외여행에 대한 영향은 4개월간 나타나 외국인의 국내여행 감소가 두드러졌다(김성진, 2005).

테러에 의한 관광산업 붕괴의 대표적인 사례가 발리 폭탄테러이다. 발리는 관광을 통해 인구 300만명의 부유한 섬으로 성장하였으며 2001년 인도네시아 방문자 5백만명중 150만명이 발리를 찾았으며, 인도네시아 전체 관광수입 52억달러중 1/3이 발리에서 벌어들이는 것이다. 그러나 폭탄테러 발생이후 종전 98%에 달하던 호텔객실점유율은 20%로 급전직하했으며, 모든 산업들이 거의 파멸상태에 직면하게 되었다(한국관광공사, 2002).

2004년 12월 26일 발생한 남아시아의 쓰나미는 전세계 80개국에 달할 정도로 지구촌 재앙이자 관광재해(tourism disaster)이다. 해안지역의 무계획적인

리조트 개발이 산호초와 자연습지 등 해수를 막아주는 자연방어막을 약화시켜 피해규모를 키우는 원인제공자 역할을 하였다. 당시의 쓰나미로 인하여 해당지역의 관광인프라가 파괴되고 관광이미지를 실추시켜 관광산업 전반의 침체를 초래하였다. 태국의 경우 쓰나미의 영향을 받은 남부지방의 152개 업체가 관광업 갱신을 포기하였으며, 1,186명의 투어가이드들도 자격증을 반납하는 등 쓰나미 복구의 지연으로 관광산업의 붕괴를 초래하였다(한국관광공사, 2005b). 그리하여 태국 관광산업의 외부환경 변화에 대한 ‘취약성’ 문제가 대두되었다. 이들 국가에서 관광산업이 GDP나 고용의 큰 비중을 차지하고 있는 것을 감안하면 관광산업의 침체는 고용불안을 야기하고 국가경제 침체를 가속화시킨다.

국내정치적 불안으로 인한 관광산업의 위기도 치명적일 수 있다. 2008년부터 시작된 태국의 정정불안과 푸켓, 크라비 등 국제공항 점거사태로 인하여 한국, 호주, 일본, 캐나다, 영국 등의 관광객들이 행선지를 발리, 베트남, 몰디브로 바꾸었으며, 이들 국가의 정부에서도 여행자제 경고를 내리기까지 하였다. 이에 태국정부 관광청과 민간기업 대표로 구성된 ‘관광위기관리센터’(Tourism Crisis Management Center)를 운영하기에 이르렀다.

또한 2008년 미국 서브프라임모기지 사태로 야기된 국제금융위기로 인하여 많은 국가에서 관광산업이 침체국면을 맞고 있다.²⁾ 한국의 경우 외환유동성 문제로 환율이 급등하면서 해외여행이 급감하고 반대로 외국인의 국내여행이 증가하고 소비가 증대되어 관광수지 적자폭을 줄이는 계기도 되었다. 여기에 멕시코에서 발생한 신종 인플루엔자로 인하여 경제적 요인

2) 옥스퍼드 투어리즘 이코노믹스(Oxford Tourism Economics, 2009)사는 2009년 유럽관광위원회에 제출한 ‘금융위기와 유럽관광에의 시사점’이라는 보고서에서 미국발 금융위기로 인하여 2009년 유럽의 관광방문객수가 전년대비 3.8%가 감소할 것이며, 2010년까지 도착객수가 1.7%가 증하여 2008년 수준에 도달하는데 2년정도의 복구기간이 소요될 것으로 전망하고 있다.

뿐만 아니라 위생적 요인까지 겹쳐 세계관광수요를 급속히 감소시키고 있는 상황이다. 이에 따라 최근 세계관광기구(UNWTO, 2009b)는 세계관광량의 급증에 따라 인플루엔자A 바이러스의 감염을 예방하기 위하여 세계보건기구와 연계하여 '긴급관광대응네트워크'(Tourism Emergency Response Network)'를 구축하여 관광위기관리를 주도하고 있다.

물론 세계적 차원에서 볼 때 위기관리의 성공사례가 없는 것은 아니다. 먼저 SARS 발생에 따라 동남아시아의 관광위기가 닥쳤을 때 싱가포르의 위기관리 사례를 살펴볼 필요가 있다. 그것은 2003년 싱가포르 관광청에 의해 추진된 사스관리전략이다. 전략의 주요 내용은 Cool Singapore Award Program(호텔 등 관광업계의 사스 대처 우수사례 발굴 및 인증), SARS Bridging Loan Program(사스 피해 관광업계 자금지원 프로그램), SARS Contact Tracing Program(모바일업체와 사스감염 보고체계 마련), SARS Communications 전략(국내의 여행업계, 언론계, 주요 인사, STB 홈페이지 회원 등 이해관계자 대상 주간 SARS 정보 제공, SARS 현황, 복구 현황 등 싱가포르의 위기대처 관리 대대적 홍보) 등이었다. 이 전략은 관광위기관리에 대한 정부와 관광업계간 협력사업의 모델이 되었으며, 그 결과 싱가포르는 SARS 위기 대처 모범사례로 이미지가 부각되고, 관광업계의 SARS 위기를 신속하게 복구하는 계기가 되었으며, 싱가포르가 안전한 목적지로 신속한 이미지를 확보하는 계기가 되었다(한국관광공사, 2005a).

다른 하나는 평상시 위기 및 재난관리가 철저하게 이루어지고 있는 호주를 들 수 있다. 호주는 관광위기 관리시스템이 잘 구축되어 있다. 연방정부 및 주정부 차원뿐만 아니라 지역별로도 관광위기관리계획(R-TCMP; Regional Tourism Crisis Management Plan)을 수립하고 있다. 퀸즈랜드(Queensland) 주의 관광위기관리계획은 다음의 세 가지 레벨(level)로 구성되어 있다. '레벨 1'은 방문자 사고, 사망과 같은 단

기적으로 지역차원에서 발생하는 사건이다. '레벨 2'는 관광관련 산업분쟁이나 테러와 같이 중장기적으로 처리해야 할 사건이다. 그리고 '레벨 3'은 국내테러활동이나 외국의 주요 사건(예: 9·11테러)과 연관되어 퀸즈랜드 관광산업에 장기적으로 영향을 주는 사건이다. 각각의 레벨에 따라 달리 대응하게 된다. 그리고 관광위기관리시 대응 및 복구활동으로 커뮤니케이션, 연구 및 자료수집, 마케팅, 관광산업발전지원, 제품 및 인프라 재개발 등이다(Tourism Queensland, 2007).

이상에서 세계관광동향과 주요 관광위기 및 위기관리 동향에 대해서 살펴보았다. 2000년대이전에는 연도별로 보면 마이너스 관광성장을 기록한 적이 없지만, 이후에는 9·11테러, SARS 발생, 기후변화 등 매우 다양한 현상들이 관광위기로인하여 작용하고 있으며, 최근의 경우에서 보듯이 복수의 요인들이 동시에 관광위기를 조장하고 있다. 이에 따라 관광위기관리를 위한 국제협력 시스템을 확고히 구축할 필요가 있으며, 위기관리시스템의 우수사례를 상호 공유함으로써 관광재난을 최소화하는 노력이 필요하다.

2. 국내 동향

한국의 관광산업은 1960년대부터 정부의 관광산업 육성정책에 힘입어 지속적으로 발전하여 현재에 이르고 있다. 관광통계가 작성된 1961년도의 경우 외래관광객수는 고작 11,109명에 불과하였으나 2008년에는 689만명에 이르렀다. 초기에는 관광산업의 규모가 영세하였다는 점에서 관광발전의 저해요인이 등장하였다고 해도 위기국면으로 치닫지는 않았지만 관광산업의 경제기여도(GDP 및 고용창출)가 점차 높아짐에 따라 크고 작은 요인들이 관광산업의 생존을 위협하고 있다.

지난 1974년에는 전 세계적인 오일쇼크로 인하여 입국자가 전년대비 23.8%가 감소하였으며, 5·18 민주항쟁으로 인하여 1980년도 전년대비 13.3%가 감소하

였다. 이후 지속적인 성장을 보였지만, 1990년대 초에는 걸프전과 한·대만 국교단절 등의 저해요인에 의해 인바운드가 상당히 위축되었다. 여기에 1996년에는 당시 가장 많은 방한관광시장인 일본과의 교과서 파동으로 전년 대비 1.8%가 감소하였으며, 2001년도 역시 일본의 역사교과서 왜곡에 따라 양국간 갈등이 심해지면서 관광객이 전년보다 3.3% 감소하였다. 이후 2003년에는 이라크 전쟁과 SARS의 발생으로 전년 대비 11.1%가 감소하였다(한국관광공사, 2009).

반대로 해외여행의 발전은 여행업과 항공업 등의 성장에 기여하게 되지만 IMF 구제금융 시기와 2008년 미국발 금융위기와 같은 경제적 요인은 환율상승을 야기하여 해외여행수출을 급속히 저하시키는 작용을 하였다. 더욱이 IMF 구제금융 시기에는 일반여행업체의 해외여행 송출인원이 크게 감소하고 관광호텔의 객실점유율이 감소하면서 여행사, 항공사, 호텔 등과 관광기업의 도산 및 경영악화로 인하여 관광업계가 크게 위축되었다(변우희, 2009). 여기에 2005년 7월의 황금 휴가시즌에 시작된 아시아나 항공사의 조종사 파업사태는 관광산업에 부정적인 영향을 주었다. 파업기간 25일간 200여 항공편이 결항되었으며, 이로 인해 항공사의 손실이 1,650억원에 달하였고, 국가적 관광산업의 손실액도 4,000억원에 달하였다(Canadian Tourism Commission, 2005). 그동안 발생한 위기요인중 유독 SARS의 발생은 외래관광객의 감소는 물론 해외여행자도 감소시키는 작용을 하였다. 당시 한국관광공사는 SARS로 인한 관광업계의 위기 극복을 위해 '산학협력운영위원회'를 구성하고 관광객의 유치 차원에서 한국관광의 안전성에 대한 홍보사업을 전개한 바 있다.

국내관광의 경우에는 2002년 태풍 루사, 2003년의 태풍 매미, 그리고 2005년 동해안 지역의 화재로 인한 문화재 손실 등은 관광지의 훼손 및 파괴와 더불어 해당지역의 관광객 급감요인이 된 바 있다(김대관, 2005). 2006년에도 집중호우로 인하여 전국 7개 광

역사도 15개 시군을 특별재난지역으로 선포하면서 문화관광부는 대상지역에 위치하고 있는 관광사업체를 대상으로 시설복구자금의 용자를 지원한 바 있다(문화관광부, 2006).

최근 관광협회가 신종플루 관련 대책을 위해 문화체육관광부와 두 차례 업무회의를 가져 보상프로그램에 관한 의견접근을 본 것은 고무적인 일이다. 앞으로 관광협회는 업계의 의견을 수렴하여 관광위기에 관한 이슈를 적극적으로 정부에 투입하여야만 관광정책 당국의 인식도 변화할 수 있다.

이상에서 그동안 외래관광, 해외여행, 국내관광 등 관광의 각 부문에 걸쳐 관광발전의 저해요인으로 작용했던 여러 요인들에 대하여 살펴보았다. 세 부문 모두 불가피하거나 비예측적인 위기요인에 의해 관광위기가 발생되기도 하였지만, 정부 및 관광목적지, 관광업계 등의 사전예방 노력이 미흡하였으며, 위기가 발생했을 때에도 부정적 영향을 최소화하기 위한 민간의 노력이 부족하였다. 그리고 다양한 자연적 요인(호우, 태풍 등)이 천재임에도 불구하고 체계적인 대응시스템을 갖추지 못하여 반복적으로 발생하는 악순환을 겪고 있다. 그리고 서해안 기름유출이나 남대문 화재 사건과 같은 인재가 한국의 관광이미지 악화는 물론 지역주민의 생존권까지 침해하는 결과를 초래하였다. 또한 그동안 발생하였던 대형 관광관련 재난을 볼 때, 대부분이 대응에 여전히 미숙한 상황이다. 이는 관광위기에 대한 비상대응계획이 수립되어 있지 않고, 민관협력형 위기관리시스템이 구축되어 있지 않은데서 기인하는 것이다.

전반적으로 볼 때, 관광위기에 대한 관광정책 담당자들의 인식수준은 아직 낮은 단계에 머물러 있다고 볼 수 있다.³⁾ 테러, 질병, 자연재해 등은 단순히 관광

3) 문화관광부가 관광위기에 대해 소극적으로 인식해 온 원인 중 하나는 아직까지 중요한 위기요인이 국외에서 발생하였고 이것이 국내 관광목적지로의 전환을 통해서 관광수지 적자해소에 긍정적인 수 있다는 판단 때문이기도 하다. 하지만 위기요인은 국내에서 발생할 수도 있고 테러 등 해외에서 발생한

객의 안전에 위협을 주는 것으로 그치는 것이 아니라 관광관련 산업에 심각한 부정적 영향을 미침에도 국가안전관리기본계획상 해외에서 관광객의 안전 문제에만 초점이 맞추어져 있고 사실상 이제까지 해외에서의 관광객보호에 충분한 주의를 기울였다고 볼 수도 없다. 또한 위기에의 사전적인 대응에 대한 인식은 현저히 낮다. 사후대응에 있어서도 문화체육관광부가 주도적인 위치에 있지 못하므로 오히려 관광정책 당국은 관광위기의 위기발생 요인별로 예측가능한 시나리오와 해외사례를 축적하여 자체적으로 종합적 위기관리 계획을 작성하는 등 사전적 준비와 정책대안 마련에 노력을 경주하고 이를 국가위기관리 시스템의 기본계획에 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

IV. 관광위기관리 모형개발과 정책과제

1. 관광위기관리의 개념과 모형

우선 관광위기관리의 모형을 정립하기에 앞서 관광위기관리에 대한 개념화를 통하여 모형설정의 방향성을 모색하고자 한다. 일반적으로 위기관리는 “위기로 인한 부정적인 결과를 예방하거나 최소화함으로써 위기의 피해로부터 조직, 이해관계자, 산업계, 국가를 보호하는 것”을 목표로 한다(한국관광공사, 2005a). 이재은(2002a)은 현행 법규와 연계하여 위기관리를 ‘위기발생을 예방하고 위협을 최소화시키고, 이미 발생한 위기에 대해서는 신속하고 효과적으로 대응하며, 가능한 한 빠르게 정상상태로 복귀를 돕는 것’으로 정의하고 있다. 이는 위기관리의 4대 원칙(예방, 대비, 대응, 복구)을 강조하는 것이다. 우리나라의 재난 및 안전관리기본법 제3조 제3호에 ‘재난관리’라 함은 ‘재난의 예방, 대비, 대응 및 복구를 위하여 행하는 모든

행동’으로 명시하고 있다. 따라서 관광위기관리 모형은 위기관리의 단계별로 적합한 요소를 설정하는 것이 모형의 활용도를 제고할 수 있다.

관광부문의 경우, 위기관리는 “관광객 및 관광산업에 부정적 영향을 줄 수 있는 전쟁, 테러, 범죄, 질병, 자연재해로부터 영향을 최소화하거나 관련 대상자들로부터 신속히 신뢰를 회복하는데 도움을 주는 방안”으로 정의되고 있다(PATA, 2003; Beirman, 2003; 김대관, 2005). 그리므로 가장 효과적인 관광위기관리는 잠재적 위기상황을 사전에 감지하여 예방하는 것이며, 위기가 발생하였을 때 신속히 해결하는 것이다. 그러나 아직 관광위기관리에 대한 개념정립이 확립되어 있지 못한 상황이며, 이에 따라 앞서 제시된 일반적인 위기관리의 개념을 활용하여 관광위기관리를 “관광위기발생을 예방하고 위협을 최소화시키고, 이미 발생한 위기에 대해서는 신속하고 효과적으로 대응하며, 가능한 한 빠르게 정상상태로 복구를 시도하는 모든 행동”으로 정의하고자 한다.

그동안 관광위기관리의 모형이 많지는 않지만 몇 가지 제시되었다. 가장 짧은 관광위기관리의 모형은 PATA(2005)에 의해 제시되었다. 동 모형은 위기관리의 단계를 사전단계(Pre-Crisis Stage), 위기발생단계(Crisis Stage), 그리고 사후단계(Post-Crisis Stage)로 구분하고 있다. 첫 번째, 사전단계에서는 경고, 신호탐지(Signal Detection), 위기예방(Crisis Prevention), 위기대비(Crisis Preparedness)로 세분되며, 두 번째의 위기발생단계는 위기인식(Crisis Recognition), 위기통제(Crisis Containment), 회복(Recovery)으로 세분하고 있다. 그리고 세 번째의 사후단계는 관리시스템 평가(Evaluation), 학습, 사후관리로 구분하고 있다.

다음으로 관광위기관리를 4단계로 구분하는 모형이다. PATA에 의해 제시된 이 4단계 모형은 4R(Reduction, Readiness, Response, Recovery)로서 관광위기관리의 보편적 원칙이 되고 있다. 첫 번째의

위기요인도 전체적인 관광수요에 영향을 미친다는 점, 아웃바운드의 비중이 큰 현 상황에서 여행사를 포함한 관광업계의 타격은 불가피하다는 점을 볼 때, 국내의 요인을 불문하고 다양한 위험요인에 따른 복잡한 영향의 경로에 대한 분석과 대응에 관한 정책적 판단이 필요한 시점이다.

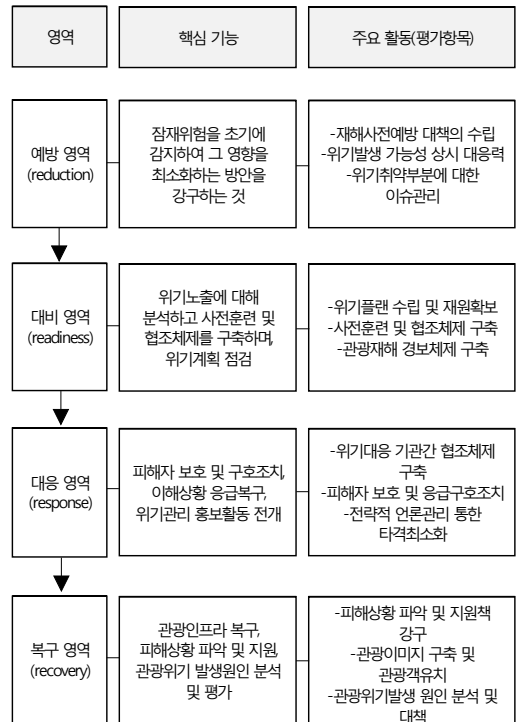
‘예방’(reduction)은 정부와 관광업계 모두 관광위기를 상시적인 과제로 인식하고, 국내외에서 발생가능한 관광위기와 그 영향을 분석하고 예방대책을 수립하는 것을 말한다. 두 번째 단계인 ‘대비’(readiness)는 관광위기관리 매뉴얼을 만들고 이를 바탕으로 주기적으로 교육훈련을 실시하기 위해 위기관리에 대한 대응을 평소 체득하는 것이다. 세 번째의 ‘대응’(response)은 관광위기가 발생하면 관광객의 생명 ‘재산의 보호에 최 수립순위를 두고, 관광위기 발생을 신속하고 정확하게 공개하고 관리대책반을 가동함은 물론 위기관리에 적합한 홍보활동을 전개하는 것이다. 네 번째의 ‘복구’(recovery)는 대부분의 관광위기에서도 알 수 있듯이 위기취급수준으로 관광활동을 회복시키는 것이다. 물론 관광인프라의 파괴 못지않게 관광이미지의 훼손도 심각한 문제이다. 그러므로 새로운 마케팅 전략수립과 시장 개척이 필요하다. 그리고 관광위기를 적극적으로 받아들여 이를 재도약의 계기로 삼아야 한다.

이 모형은 관광부문 위기관리 모형으로 가장 널리 소개되었으며, 앞서 우리나라의 일반적인 위기관리 개념과도 일맥상통하다. 물론 이를 변형시킨 모델도 제시되고 있다. APEC의 지속가능한 관광을 위한 국제센터(APEC AICST, 2006)는 관광위기관리의 단계를 앞의 PATA의 4R중 예방을 인식(awareness), 대비를 계획(planning)으로 수정하고 있다.

또한 Adhikari(2005)는 관광위기관리의 단계를 확인(identification), 준비(preparation), 대응(response), 복구(recovery)로 구분하고 있다. 앞의 두 단계를 수정한 것이다. 그리고 이재은(2002b)은 위기관리정책의 과정모형을 완화(mitigation), 준비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery)로 구분하고, 각 영역을 자연재해 관리정책과 인위재난 관리정책으로 구분하여 평가측정요소를 제시하고 있다. 이밖에 Henderson과 Ng(2004)는 SARS 위기극복을 위한 싱가포르 호텔의 위기관리모형을 사전예방(pre-event),

조짐(pro-dromal), 긴급상황(emergency), 중간조정(inter-mediate), 복구(recovery), 해결(resolution) 등 6단계로 구분하고 있다.

따라서 관광위기관리의 모형은 발생하는 위기의 유형(자연재해 또는 인위재난)과 위기의 범위(국지적, 전국적, 국제적) 등에 따라 각각 달리 설정할 필요가 있다. 그러나 우리의 ‘재난 및 안전관리기본법’과도 어느 정도 합치성을 보유하고 있으며, 많은 학자들이 준거로 삼거나 약간 변형시켜 제시되고 있는 PATA의 모형을 기본으로 한 관광위기관리의 모형을 다음과 같이 설정하고 그 핵심 의미와 평가요소를 설정하고자 한다. 그리고 관광위기관리시스템의 영역을 자연재해, 인위재난 등으로 구분할 수 있으나, 본 연구는 <그림 3>과 같이 통합적인 관점에서 핵심기능과 주요 활동을 설정하여 사례분석에 적용해 보고자 한다.



<그림 3> 관광위기관리 모형과 단계별 활동내용

2. 허베이 스피리트호 기름유출사고에 대한 관광위 기관리 평가

관광위기관리를 평가하는데 있어서 사례로 2007년 12월 7일에 발생한 「허베이 스피리트(Hebei Spirit) 호 기름유출사고」를 선정하였다. 동 사례는 서해안이라는 국지적 공간을 대상으로 발생했던 해양오염사고였으나, 대부분 관광업에 종사하고 있는 지역사회에 실질적인 피해가 발생했다는 점에서 관광재난이기도 하였다(장병권, 2008a). 허베이 스피리트호의 사고 당일 원유 약 10,500kl(66,000배럴)이 유출된 것으로 추정되었는데, 이는 국내 최대 해양 기름유출사고이다. 사고 지점도 천혜의 비경과 풍부한 관광자원을 가지고 있는 태안 해안지역이었다는 점에서, 관광산업 의존도가 높은 태안지역으로서는 해양·수산자원의 오염은 물론 뚝 끊겨버린 관광객으로 인하여 지역주민의 생존과 생계유지에 심각한 영향을 주었다.

사고발생 직후 정부에서는 태안군을 비롯한 9개 시·군을 '특별재난지역'으로 선포하고 해양 및 연안오염 방제, 배상을 위한 조사 등을 추진하였다. 이에 정부는 즉각 중앙재난안전대책본부(소방방재청)와 중앙사고수습본부(해양경찰청), 지역사고대책본부(태안군 등)를 구성·운영하고 종합상황실을 설치하여 방제작업을 추진하고 가용 인력과 장비를 동원하여 유출기름의 연안확산을 방지하는데 주력하였다. 특히 공공부문의 역할뿐만 아니라 생계터전을 지키기 위해 필사의 노력을 경주한 지역주민과 이들에게 삶의 의욕을 북돋아주기 위해 전국에서 찾아온 자원봉사자들의 노력이 황폐했던 태안해안을 기사화생시키는데 한 몫을 하였다.

그동안 각종 태풍, 집중호우 등 자연재해로 인하여 발생한 주요 관광지역의 파괴에 대해서는 정부나 민간차원에서 신속한 복구사업을 전개하여 관광지로서의 기능을 빠르게 회복할 수 있었다. 그러나 태안해안에서 발생한 사고는 해안 생태계에 심각한 영향을 미치고, 지역주민의 건강과 위생의 위협은 물론 생계유

지를 곤란하게 만들었고, 이는 외지인들에게 부정적인 이미지를 주게 되어 관광객의 급감이라는 일련의 악순환 현상으로 이어졌다.

또한 이번 사고는 직접적인 원인제공자가 있는 '인재사고'였음에도 불구하고 해당기업들은 사고수습에 적극적인 노력을 경주하지 않은 반면, '관광명소'라는 이유로 전국 각지에서 몰려든 자원봉사자들의 헌신적인 노력으로 생태계의 파괴를 최소화할 수 있는 계기가 되었다. 여기에 다른 사례와는 비교할 수 없을 정도로 문화관광부, 관광공사, 관광협회, 대학 및 사회단체 등 관광부문의 지속적인 관심과 참여로 태안관광을 되살려야 한다는 국민적 여론을 형성하는 계기가 되었다

이에 문화체육관광부는 관광관련 기관과 함께 '태안 관광산업 복구지원 T/F'를 구성·운영(12.14, 1개월간)하며 관광피해조사, 관광활성화 지원, 관광이미지 개선 등을 담당하였고, 훼손되지 않은 관광자원 소개 및 홍보, 신문광고, 태안지역 '구석구석 찾아가기'행사를 추진하였다(장병권, 2008a). 한국문화관광연구원은 관광자원 및 관광업체 피해조사를 통해 지역의 관광개발 및 관광활동에 미치는 장·단기 영향분석, 보상사각지대 주민지원방안 등을 강구하였다(문화관광부, 2007). 또한 2008년 1월 정부차원에서 특별재난지역으로 선포하자 이들 9개 시·군의 관광사업체에 대한 특별유자지원을 하였다. 당시 유자대상은 관광사업체(관광호텔, 휴양콘도, 종합유원시설, 일반유원시설, 관광식당, 관광펜션 등)와 관광지내 일반 숙박시설 등이다(문화관광부, 2008).

그리고 기름유출사고의 수습이 대략 마무리되는 1월 하순경부터는 태안지역 관광수요 회복방안 모색을 위한 세미나 개최, 태안관광 이미지 개선을 위한 광고 및 방문캠페인 전개, 관광산업 피해 정밀조사, 태안지역과 주변지역을 연계한 관광상품 개발, 태안기업도시 기반시설 조성을 통한 지역경제 활성화, 피해지역 관광자원 개발에 대한 국고지원, 관광협회의 팸투어 추

진 등을 모색하였다.

이상에서 태안지역을 중심으로 기름유출사고에 따른 관광재난 및 위기관리에 대하여 간략히 서술하였다. 이를 앞서 제시된 <그림 3>의 관광위기관리 모형에 입각하여 종합적으로 평가하면 다음과 같다.

첫째, 관광위기관리의 ‘예방’ 영역과 관련하여, 해당지역 인근에 정유시설이 위치해 있고 유조선이 지속적으로 왕래하는 지역임에도 불구하고 기름유출사고의 가능성에 대한 예측 및 대응력이 부족하였으며, 지역사회에서도 과거의 해양오염사고와 같이 태안해안국립공원 및 태안반도의 생태계 파괴 및 관광시설에 대한 부정적 파급(예상)효과를 사전에 충분히 이 슈화되지 못하였다는 점에서 결과적으로 예방노력의 부족이 관광위기를 초래한 셈이다.

둘째, ‘대비’ 영역과 관련하여, 당시 해양수산부 및 해양경찰청이 1995년 7월 전남 여천군에서 발생했던 시프린스호 오염사고 등을 계기로 해양오염사고 방지 대책을 지속적으로 강구해 왔다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으나, 인재에 가까운 오염사고에 대한 원천적 대비 노력은 부족하였으며, 정유사 및 정부기관, 지역사회가 협력하여 해양오염사고에 대한 사전 방제 훈련이 부족하였다. 또한 당시 기상악화로 인하여 사고발생 가능성이 농후했음에도 재해 정보체제를 가동하지 못하였으며, 안전불감증까지 더하여 재난으로 확대되었다.

셋째, ‘대응’ 영역과 관련하여, 당시 태안 기름유출 사고의 수습과정은 사안의 중대성으로 인하여 정부차원에서 즉각적으로 이루어졌다(국가재난안전대책본부, 2008). 국방부, 건교부, 환경부, 해수부, 해경청 등 관련부처 합동으로 소방방재청에 중앙재난안전대책본부가 12월 7일 구성하였으며, 해양수산부와 해양경찰청을 중심으로 중앙사고수습본부도 설치하여 방제작업을 실시하였다. 문화관광부도 ‘태안 관광산업 복구지원 T/F’를 구성·운영하였다. 이에 따라 태안 기름유출 사고에 대응한 기관간 협조체제는 적절하였으며, 해당

지역에 대한 응급구호 조치도 신속하게 이루어졌고, 언론매체를 통한 홍보 및 피해최소화 노력도 적절하게 추진되었다. 다만 관광객의 급감에 따라 생계위기에 내몰린 지역주민들에 대한 보상책이 늦어져 주민의 불만요인으로 작용하였고 쫓겨대회로 확산되기도 하였다.

넷째, ‘복구’ 영역과 관련하여, 당시 해양오염사고에 따른 기름유출 상황이 시간대별·일차별로 실시간 파악·공개되어 각 상황에 맞는 지원책이 강구되는 계기가 되었으며, 사고 직후부터 물려든 자원봉사자 120만명의 힘으로 다시 태어난 태안은 1년반 정도가 된 현재 어느 정도 원상복구가 되어 관광객들이 방문하고 있다. 2009년에는 ‘2009 안면도 국제꽃박람회’를 개최하는 등 다양한 이벤트를 개최하여 태안의 관광이미지를 재구축하고 있다. 그 결과 최악을 기록했던 태안군의 2008년 1/4분기 관광객수는 197,284명에 그쳤지만, 2009년 1/4분기는 406,129명이 방문하여 사고전인 2007년 1/4분기의 785,618의 51.7%까지 회복하는 계기가 되었다(한국문화관광연구원, 2009). 또한 정부 관련부처 및 연구기관에서도 피해 원인 규명 및 피해액에 대한 지속적인 평가·모니터링을 통하여 관광재난에 대한 해결책을 강구하고 있다.

전반적인 측면에서 볼 때, 태안 기름유출사고는 관광부문에만 국한된 사안이 아닌 동시에 아직도 피해의 원상복구가 완료되지 않았다는 점에서 일반적으로 평가할 수 없지만, 관광위기관리 모형의 ‘예방’과 ‘대비’ 영역은 매우 부실하였음을 알 수 있다. 이는 우리나라 재난행정의 안전불감증의 전형적인 특징이기도 하다. 다만 ‘대응’ 영역은 만관부문의 협력에 의해 조기에 원상복구 노력을 경주하여 피해를 최소화하는 계기가 되었으며, 재난관련 국내외 커뮤니케이션 노력도 활발히 전개되어 국민적 동참의식을 형성함과 아울러 환경의 소중함을 재인식시키는 계기가 되었다. 또한 ‘복구’ 영역과 관련하여 120만명에 달하는 자원봉사 행렬을 통하여 자원봉사관광(Volun-tourism)이

새로운 관광패턴으로 등장하는 계기가 되었다. 그러나 시일이 지남에 따라 재난사고에 대한 안전불감증 현상을 극복할 수 있는 정책적 노력이 미흡하며, 여전히 지역 관광사업도 사전이전 수준에 크게 미치지 못하고 있다는 점에서 복구노력이 단발성 이벤트에 그쳐서는 안 될 것이다.

3. 기후변화에 따른 관광위기관리 추진과제

관광위기관리시스템을 구축하는데 있어서 간과해서는 안 되는 것이 미래의 관광에 영향을 줄 수 있는 요인들을 적극적으로 발굴하고 대응하는 것이다. 그 대표적인 위협요인이 바로 기후변화이다. 물론 기후변화에 따른 환경 및 경제적 위협에 대한 국제적인 정책 논의가 활발하다. 기후변화로 말미암아 우리의 생활방식, 경제활동, 건강과 사회복지 등이 영향을 받을 것이며, 국가와 경제주체들은 기후변화로 인한 새로운 도전에 직면하여 적응해가야 한다. 관광부문도 예외가 아니다. 기후변화가 관광발전과 관리에 영향을 미치는 중요한 의제로서 점차 부각되고 있다. 관광은 농업, 보험, 에너지 분야와 더불어 기후에 매우 민감하게 반응하는 경제부문으로 간주된다. 기후변화에 따른 다양한 영향이 관광목적지 선정에서 두드러지게 나타나는 등 기후변화는 이미 관광부문의 의사결정에 영향을 주고 있다. 나아가 지구온난화로 인한 다양한 기후적 영향이 작간접적으로 관광패턴과 목적지에 중대한 변화를 초래할 것이 명백하므로 불확실성에 대비한 위기관리 시스템의 구축이 관광정책의 최우선 과제로 인지되어야 한다고 해도 과언이 아니다. 관광부문은 온실가스 배출을 통해 지구 온난화에 원인을 제공하기도 하므로 관광업계는 온실가스 감축에 동참해야 하는 과제도 안고 있다.

세계관광기구(UNWTO, 2007)와 UNEP, WEF를 비롯한 몇몇 기구는 2003년 '기후변화와 관광에 관한 국제회의'를 개최하였고, 제르바(Djerba) 선언에서 기후변화와 관광부문간 복잡한 상호연계성을 확인한 바

있다. 관광산업과 관광목적지는 기후변화에 매우 민감하게 반응한다. 관광시즌의 기간과 질을 결정하는 기후요인은 목적지 선택에 중요한 역할을 한다. 관광은 자연환경과 밀접히 연결되어 있는데, 기후는 예를 들어 눈의 상태, 야생동물의 다양성, 수질 등과 같은 환경자원에 광범위한 영향을 미치고, 전염병, 곤충, 세균을 포함한 환경조건에도 중요한 영향을 끼친다.

기후변화가 관광목적지의 경쟁력과 지속가능성에 미칠 수 있는 영향의 범주를 크게 네 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 기후로 인한 직접적인 영향이다. 관광의 주요한 자원이자 장소 및 관광활동을 결정하는 기후요인은 제반 운영비용에 중요한 영향을 준다. 관광시즌의 길이와 질에 있어서 변화를 초래해 관광목적지간 경쟁력과 수익성에 상당한 타격을 줄 수 있다. 각광받아 왔던 휴양지가 쇠퇴하는 경우가 발생한다. 지구온난화로 인한 기상이변은 관광인프라 손상의 증가, 긴급위기 대처의 요구, 보험 등 운영비용의 상승 등을 통해 관광산업 전반에 영향을 주게 된다. 둘째는 간접적인 환경변화의 영향이다. 기후변화로 인한 광범위한 환경적 변화는 대체로 부정적인 영향을 관광업계에 미치게 된다. 산, 섬, 해변에 위치한 관광목적지는 특히 환경변화에 민감하다. UNESCO는 몇몇 세계문화유산이 기후로 인한 환경변화에 매우 취약하다는 점을 밝힌바 있다. 셋째는 온실가스 감축정책이 관광객의 이동에 미치는 영향이다. 국가 차원 혹은 국제적 차원의 온실가스 감축 방침으로 인해 관광객의 이동이 영향을 받게 된다. 온실가스 감축정책으로 특히 항공수단을 비롯해 교통비용의 상승이 불가피해지고 관광객의 여행패턴에 변화를 초래할 친환경적인 방식이 조성될 것이다. 호주와 뉴질랜드, 카리브해 국가들은 온실가스 감축정책이 그들 국가의 관광경제에 불리한 영향을 미칠 수 있다는 우려를 표명한 바 있다. 반면 철도와 같이 이산화탄소를 적게 배출하는 교통수단이 각광받게 될 기회는 커지게 된다. 넷째는 간접적인 사회변동의 영향이다. 기후변화가 한 국가에

있어서 향후 경제성장 및 정치안정에 위험요인으로 작용할 가능성이 있음을 지적할 수 있다. 관광객, 특히 해외관광객은 정치적 불안과 사회적 혼란을 기피한다. 기후변화와 관련되어 안전위험(security risks)이 중요하다는 점은 관광이 중요한 비중을 차지하는 많은 지역에서 확인되었다. 기후변화로 인해 전세계적인 GDP가 줄어든다면 소비자들이 관광을 위해 지출하고자 하는 부(wealth)의 감소로 인해 향후 관광업의 성장은 불가능해진다는 부정적 전망이 나오기도 한다.

향후 기후변화는 관광부문에 부정적·긍정적 영향을 모두 발생시킬 것이며, 이들 영향은 시장별·지역별로 다양하게 나타날 것이다. 결국 기후변화가 관광업계와 목적지에 주는 시사점은 다른 경쟁자에게 미치는 영향에 달려있다고도 볼 수 있다. 즉 관광시스템의 한 분야에 대한 부정적 영향은 다른 면에서의 기회로 작용하기도 한다. 결론적으로 관광업계와 목적지, 그리고 국가별 수준에서 승자와 패자가 나뉘게 될 것이다.

기후변화로 인해 초래될 위험을 최소화하고 새로운 기회를 확보하기 위해서는 모든 관광업계와 목적지들이 기후변화에 대한 적응능력, 즉 관광위기관리시스템을 갖출 필요가 있다. 관광목적지와 여행시점을 변경할 수 있다는 점에서 관광객은 적응능력이 가장 크다. 반면 호텔, 리조트 등 부동산을 가진 관광업 운영자와 관광지의 지역사회는 가장 적응능력이 취약하다고 볼 수 있다. 관광산업의 동태적인 속성과 최근 SARS, 테러, 아시아 쓰나미 등의 사건에 대한 관광업계의 대응능력을 볼 때, 관광산업계 전반의 높은 적응능력을 확인할 수 있다. 기후변화에 대한 적응역량은 하위부문별, 관광목적지별, 개별 업계별로 차이가 있을 것이다.

기후변화에 따른 위기관리시스템을 효과적으로 구축하기 위해서는 여러 행위주체들간의 원활한 협조네트워킹의 구축뿐 아니라 명확한 역할정립이 요구된다. 업계의 자체적인 적응이 필수지만, 무엇보다도 업계의 이익을 대표하는 관광협회의 보다 적극적인 역할이

요구된다. 위기관리에서 노정될 수 있는 외부효과(비용과 편익의 불일치) 및 국내관광의 열악한 수준을 감안할 때, 지자체 차원의 대응이 어느 정도 현실성이 있을지 의문이지만, 관광산업의 비중이 큰 지방자치단체들은 관광위기에 따른 지역경제 침체의 가능성을 염두에 두고 정책적 대응을 고민해야 할 것이다. 향후 학계에서는 관광위기 대응을 위해 정부와 민간간, 중앙정부와 지자체간 역할 정립의 기준에 대해 논의해야 할 것이며, 위기요인에 대한 사전적 예방을 위해 정부가 좀 더 적극적인 자세를 가지도록 하기 위한 방안이 무엇인지를 논의할 필요가 있다.

V. 결론 및 시사점

높은 부가가치를 창출하면서 국가경쟁력을 좌우할 21세기의 대표적인 전략산업으로 관광산업이 지목되고 있지만, 테러, 질병, 자연재해 등 예상치 못한 돌발상황으로 관광산업은 어느 때보다도 위험성을 내포하고 있다. 우선 국제적인 관점에서 볼 때, 1950년 이후 60년간 지속적인 관광성장을 보였지만 2000년대 이전에는 급격한 관광위기를 초래한 요인은 발견되지 않았다. 그러나 2001년 뉴욕 9·11테러, 그리고 2003년 사스(SARS) 발생 등 최근 들어 국제관광의 위기요인들이 수없이 등장하고 있다.

국내의 경우에도 1974년의 오일쇼크, 1980년의 5·18 민주항쟁, 1990년대 초에는 걸프전과 한대만 국교단절, 1996년과 2001년의 한일간 역사교과서 갈등, 2003년의 이라크 전쟁과 SARS의 발생이 외래관광객을 감소시키는 작용을 하였으며, 최근의 세계금융위기 및 신종 인플루엔자의 대유행으로 국제관광교류 2001인 역할을 하고 있다. 또한 국민의 해외여행 및 국내 관광 현상도 지역에서 전국, 나아가 세계 차원에 이르기까지 다양한 위기요인이 발생하고 있다.

이러한 국내외 관광의 위기요인의 빈도가 증가하고 위기의 종류도 다양화되면서 세계관광기구, 아태경제

협력기구, 아태관광협회(PATA) 등 국제기구를 중심으로 관광위기관리에 대한 논의가 활발하게 추진되고 있으나, 국내의 경우에는 관광행정조직 차원에서 지속적인 관심을 기울이지 못하고 있으며, 관광학계 또한 소수의 연구자만이 그것도 최근에 와서야 이에 대한 관심을 보이고 있을 뿐이다. 따라서 관광위기 및 위기 관리에 대한 학술적 접근이 활성화되고 민관협력에 의한 관광위기관리 시스템의 구축을 위한 활발한 논의의 장을 마련할 필요가 있다.

본 연구에서는 관광위기관리를 “관광위기발생을 예방하고 위협을 최소화시키고, 이미 발생한 위기에 대해서는 신속하고 효과적으로 대응하며, 가능한 한 빠르게 정상상태로 복구를 시도하는 모든 행동”으로 정의하고, 이른바 ‘4R’이라는 위기관리의 단계에 의거 이를 구체적으로 추진할 수 있는 모형을 개발하고, 이를 측정할 수 있는 평가요소도 설정하였다. 그리고 2007년 12월 발생한 허베이 스피리트호의 기름유출 사고를 사례로 선정하여 분석하였다. 분석결과 ‘4R’중 재난발생 이전에 해당하는 ‘예방’과 ‘대비’ 영역은 여전히 부실하게 나타났으며, 그나마 ‘대응’과 ‘복구’가 신속하게 이루어짐으로써 ‘소 잃고 외양간 고치는’ 재난행정의 전형적인 모습을 보여주고 있다. 그러나 이에 대해서는 실증적인 자료를 통하여 보다 심층적인 분석이 추가적으로 이루어져야 할 것으로 사료된다.

본 연구의 논의결과로 나타난 시사점 및 추가적인 연구과제는 다음과 같다. 첫째, 관광관련 정부기관은 기존의 위기관리 및 통제프로그램, 관광인프라의 안전성 및 수용력 개선은 물론 예방적 관리기법을 강화하여야 한다. 둘째, 관광관련 정부기관은 관광위기를 신속히 평가하고 적절한 예산책정을 통하여 위기 관리시스템을 확립할 필요가 있다. 관광지 및 주요 시설별 관광안전대책도 수립되어야 한다. 셋째, 관광관련 정부기관은 생명에 손실을 줄 수 각종 위험을 통제하고 이해관계자 및 대중에게 정보를 제공하기 위해서 효과적인 상황대응형 계획을 수립하고 미디어센

터를 가동하여야 한다.

넷째, 일단 관광재난이 발생한 지역은 정부기관과 민간부문의 공동 노력을 통하여 신속한 대응 및 복구 노력을 전개하며, 지역관광사업체의 회생 차원에서 언론매체를 활용하여 국가 및 지역의 관광여건이 정상화되었다는 ‘위기후 마케팅’(post-crisis marketing)을 전개해야 한다. 다섯째, 향후 국제적 관광위기로인한 지속적 등장에 대비하여 관광위기관리 시스템의 국제적 공유와 위기극복을 위한 상호 협력체계를 구축하여야 한다(김대관, 2005). 여섯째, 관광위기관리 시 민간부문의 적극적 참여를 유도하기 위해서는 민간부문을 보조적 관점(일회성 위기관리 봉사업무)보다는 민간부문에 적합한 업무를 발굴하여 적극적으로 육성하는 위기관리 거버넌스를 구축할 필요가 있다(강영훈, 2008). 일곱째, 관광위기의 양적 증가에 대비하여 대학에서의 관광위기관리에 대한 교육을 강화하고, 관광종사원의 위기관리능력을 향상시킬 필요가 있다. 끝으로 관광정책 당국은 관광위기의 위기발생 요인별로 예측가능한 시나리오와 해외사례를 축적하여 자체적으로 종합적 위기관리 계획을 작성하는 등 사전적 준비와 정책대안 마련에 노력을 경주하고 이를 국가위기관리 시스템의 기본계획에 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

<참고문헌>

- ▷ 강영훈. 2008. 재난관리를 위한 로컬 위기관리 거버넌스 구축 방안. 한국행정논집. 20(3): 1085-1103.
- ▷ 고승식. 2005. 관광호텔기업의 위기로인에 관한 연구. 한국관광정책학회. 관광정책학연구. 11(1): 31-50.
- ▷ 국가재난안전대책본부. 2007-2008. 충남 태안 앞바다 유조선 유류 유출사고 수습상황보고.
- ▷ 김대관. 2005. 관광부문 위기관리체계 구축의 필요성. 한국문화관광정책연구원. 한국관광정책. 21: 62-72.
- ▷ 김성진. 2005. 남아시아 지진해일의 관광영향과 교훈. 한국문화관광연구원. 문화관광 너울. 164: 18-21.
- ▷ 김희수이성태. 2008. 허베이 스피리트호 원유유출 사고의 관광피해와 대응방안. 한국문화관광연구원.
- ▷ 남궁근. 1995. 재해관리행정체계의 국가간 비교연구. 한국행정학보. 29(3): 957-981.

- ▷ 대한상공회의소. 2008. 새정부 출범과 관광선진화 5대 과제.
- ▷ 문화관광부. 2006.8.10. 특별재난지역 관광사업체 복구비 응자지침(공개자료).
- ▷ 문화관광부. 2007.12.14. 서해 기름유출사고 관련 관광분야 후속대책(공개자료).
- ▷ 문화체육관광부. 2008. 2008년 관광진흥개발기금 특별응자지원지침(공개자료).
- ▷ 박상근. 2004. 테러가 관광에 미치는 영향분석: 미국 9·11 테러를 중심으로. *관광학연구*. 28(2): 77-94.
- ▷ 변우희. 2009. 국제관광 저해요인으로서의 테러리즘과 정책적 제약요소에 관한 위험성 평가. *관광학연구*. 33(3): 9-30.
- ▷ 연합뉴스. 2009.6.19. 'WHO. 신종플루 감염 4만명 육박'(기사명).
- ▷ 오상훈양필수. 2008. 델파이 기법을 이용한 제주지역 관광위기 유형에 관한 연구. *관광연구*. 23(2): 363-381.
- ▷ 유재홍. 2005. 여행사의 외부위기에 대한 위기관리 연구. *관광연구저널*. 19(3): 509-522.
- ▷ 이재은. 2002a. 종합위기관리체계의 중요성. *지방행정*. 51(558): 47-55.
- ▷ 이재은. 2002b. 지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난관리정책 비교 연구. *한국행정학보*. 36(2): 165-185.
- ▷ 장병권. 2008a. 태안지역 기름유출 사고와 관광산업 현황. 한국관광협회 중앙회 주최 태안관광살리기 세미나 발표자료(장소: 태안문화원).
- ▷ 장병권. 2008b. 외래객 1,000만명 유치달성을 위한 관광정책 추진방향과 과제. *국제관광연구*. 5(1): 5-23.
- ▷ 장병권. 2008c. 관광산업 경쟁력 제고를 위한 관광정책 개혁 방안: 한국관광 '5低' 타개 '5增' 전략. 국회 고흥길의원실 주최 관광경쟁력토론회 발표자료(장소: 국회 귀빈식당).
- ▷ 한국관광공사. 2002. '인도네시아. 발리관광산업 붕괴위기 직면'. 세계관광시장정보.
- ▷ 한국관광공사. 2003. '일본정부. SARS로 타격을 입은 여행업계 지원'. 세계관광시장정보.
- ▷ 한국관광공사. 2005a. 관광위기관리 전략.
- ▷ 한국관광공사. 2005b. 태국관광산업 총체적 위기 맞아. 세계관광시장정보.
- ▷ 한국관광공사. 2009. 2008 방한 관광시장 분석.
- ▷ 한국문화관광연구원. 2009. 관광지식정보시스템(통계자료).
- ▷ Adhikari. Rabintra. 2005. Building Confidence in Tourism Through Crisis Management. *Policy Paper 9*. Economic Policy Network.
- ▷ APEC AICST. 2006. *Plan of Action for Sustainable Tourism Management in Asia and the Pacific*. Phase II (2006-2012).
- ▷ Beirman. David. 2003. *Restoring Tourism Destination in Crisis: A Strategic Marketing Approach*. Wallingford: Allen & Unwin.
- ▷ Canadian Tourism Commission. 2005. Oil Crisis Hinders Tourism's Recovery. *CTC Tourism Intelligence Bulletin*. Issue 29.
- ▷ Henderson. Joan C. 2007. *Tourism Crisis: Causes, Consequences & Management*. Oxford: Elsevier.
- ▷ Henderson. Joan C.. and Ng. A. 2004. Responding to Crisis: Severe Acute Respiratory Syndrome(SARS) and hotels in Singapore. *International Journal of Tourism Research*. 6.
- ▷ Lynch. Mary. 2004. *Weathering the Storm: A Crisis Management Guide for Tourism Business*. Troubador Publishing Ltd.
- ▷ Oxford Tourism Economics. 2009. *The Financial Crisis and Implications for European Tourism*. Oxford: An Oxford Economics Company.
- ▷ PATA. 2003. Crisis. It Won't to Us!. Bangkok.
- ▷ Peters. M.. and B. Pikkemaat. 2005. Crisis Management in Alpine Winter Sports Resorts: The 1999 Avalanche Disaster in Tyrol. *Journal of Travel & Tourism Marketing*. 19: 2.
- ▷ Ramya. B.. 2009. Changing Dynamics of Terrorism and Its Impact on Tourism. BGIMS: National Seminar Proceedings.
- ▷ Santana. G. . 2004. *Tourism and Crisis Management*. London: I. B. Tauris & Co Ltd.
- ▷ Tourism Queensland. 2007. *Regional Tourism Crisis Management Plan Template*. Queensland Government.
- ▷ UNWTO. 2006. World Tourism Barometer. 4(2).
- ▷ UNWTO. 2007. Climate Change and Tourism. advanced summary. prepared for the 2nd International Conference on Climate Change and Tourism. Davos, Switzerland.
- ▷ UNWTO. 2009a. World Tourism Barometer. 7(1).
- ▷ World Economic Forum. 2007. *The Travel & Tourism Competitiveness*. Geneva.
- ▷ UNWTO. 2009b. Tourism Emergency Response Network. <http://www.sos.travel/>

張秉權 호원대학교 호텔관광학부 교수로 세만금관광연구소 소장이며, 국제관광학회 회장을 역임하였다. 현재 한국관광학회 부회장 겸 편집위원장, 문화체육관광부 한국관광공사 한국관광협회중앙회 등 관광정책 자문위원, 한나라당 세만금특별위원회총리실 세만금사업추진기획단 한국농어촌공사 전라북도 등 세만금사업 자문위원을 맡고 있다(cpk@howon.ac.kr).

姜文鎭 서울대에서 행정학 박사를 취득하고, 현재 국가위기관리학회 위원, 행정언어연구회 연구위원이며, 한성대 행정학과 강사로 재직중이다(mhk7114@hanmail.net).

접수번호: #090911-01
 접수일자: 2009. 09. 11.
 심사완료: 2009. 12. 5.