

관광경찰의 출범과 조직진단 및 해체방안*

Study for Estimation and Developmental Dismantlement Plans of Departure for Tourism Police

Jong Oh Kim^{**}, Dae Yang Chun^{***}

Department of Police Administration, Dongeui University, 995 Uomgwangno Busanjingu Busan, Korea

Department of Public Administration, Catholic Kwandong University, 579 Bumilno Gangneung, Korea

Abstract

In 2012, as foreign tourist who visit to Korea passed beyond 1.1 million, the national concern of tourist industry have increased. Tourist industry in Korea have expanded rapidly, basic foundation intended to construct, but in convenience of foreign tourist have increased gradually, which have dropped a sense of satisfaction to tourism in Korea. Tourism police in Korea sailed out to help to the tourist industry at 16, October, 2013. Tourism police arranged in the spot for foreign tourist to search many noted places such as Myongdong, Itaewon, Insadong, Hongdae, Chenggyecheon, City Hall, who practiced various tourism service as tourism police. For example, there are crime prevention, unlawful act control, tourism inconvenience matters management, tourism guidance. It is Seoul to look for foreign tourist to the extreme in Korea. To make tourism Seoul is essential to develop tourism system well organized and to offer tourism service for foreign tourist. It is necessary to raise tourism image to execute an advance guard of playing an important role for tourism industry an to minimize inexpedience of foreign tourist to visit in Korea. There are questions to allot many role about tourism police. Tourism police unit consisted of 101 police persons. It's hard to tell how they meditated and what they have vision and object obviously. This paper presented estimation and overall and developmental dismantlement plans of tourism police. The authorities should be worry necessary

* 이 논문은 2014학년도 동의대학교 교내연구비에 의해 연구되었음(과제번호 2014AA078).

** Principal author, Tel. +82-10-5492-4230. Fax. +82-51-890-2609. E-mail. oxkjo@deu.ac.kr

*** Corresponding author. Tel. +82-10-3470-7185. E-mail. jpd@kwandong.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Sep. 24, 2014 / Revised: Oct. 16, 2014 / Accepted: Oct. 28, 2014

system about tourism police, not to interest public relations and administrative record of tourism police.

Key words: tourism, tourism police, organization diagnosis, overall dismantlement plan, developmental dismantlement plan

국문초록

한국을 찾는 관광객이 2012년에 연간 1,100만 명을 넘어서면서 관광산업에 대한 국가적 관심이 증대되고 있다. 우리나라 관광산업은 커다란 발전을 거듭하고 있으며 기본적인 토대는 구축된 셈이다. 하지만, 외래 관광객의 불편사항도 점차 증가하고 있으며 이에 따라 방문 외국인들의 우리나라 관광에 대한 만족도도 낮아지고 있는 실정이다. 한국의 관광산업에 일조를 하고자 관광경찰이 2013. 10. 16일 발대식을 갖고 출범하였다. 관광경찰은 외래 관광객이 많이 찾는 명동, 이태원, 동대문, 인사동, 홍대, 청계천, 시청 주변 등에 배치되어 관광지 범죄예방, 불법행위 단속, 관광불편사항 처리, 관광안내 등 다양한 관광서비스를 제공하고 있다. 우리나라를 방문하는 외국인 관광객에게 불편사항을 최소화하고, 관광산업의 청병역할을 수행하여 관광이미지 제고를 할 필요가 있어서 관광경찰이 탄생된 셈이다. 그러나 관광경찰이 출범 취지에 맞는 역할을 하고 있는지에 대해서는 의문이다. 관광경찰 백여 명이 한국의 관광이미지를 제고할 수 있다는 인식에서부터 문제가 있다. 101명으로 구성된 관광경찰이 관광한국을 위해서 할 수 있는 일에 대해서 얼마나 심사숙고하고 출범시킨 것인지, 분명한 비전과 목표가 있는 것인지 확인해 볼 필요가 있을 것이다. 따라서 이 논문에서는 관광경찰의 출범 배경을 살펴보고, 그동안 관광경찰의 성과를 분석하면서 관광경찰에 대한 조직진단을 실시하였다. 특히, 관광경찰대를 조직의 구성, 조직의 기능, 유사기능과의 관계 등을 중심으로 진단을 실시하고 그 결과를 바탕으로 관광경찰에 대한 해체의 필요성과 두 가지의 해체방안을 제시하였다. 즉, 전면적 해체방안과 발전적 해체방안이 그것이다. 경찰당국에서는 관광경찰이 보여주기식 전시행정은 아닌지, 제대로 기능을 할 수 있는 조직인지, 정말로 필요한 제도인지를 진지하게 고민해 볼 필요가 있을 것이다. 연구는 우리나라의 원자력발전 위기관리시스템의 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 원자력재난은 테러리즘이나 자연재난에 의해서도 발생가능하기 때문에 위기관리시스템을 구축하는 것이 필요하다.

주제어: 관광, 관광경찰, 조직진단, 전면적 해체방안, 발전적 해체방안

1. 서론

한국을 찾는 관광객이 연간 1,100만 명을 넘어서면서 관광산업에 대한 국가적 관심도 증대되고 있다. 2012년도에 외래 관광객은 1,100만 명이 넘었고, 관광수입이 142억 달러(약15조 원), 관광분야 종사자 85만 명 등 우리나라 관광산업은 커다란 발전을 하고 있다. 외래 방문객이 500만 명이었던 2000년에 비해 두 배 이상 늘어났으며, 2015년에는 1,500만 명에 이를 전망이다. 우리나라도 영국, 프랑스 등 유럽의 관광대국들처럼 관광을 산업자원으로 활용할 수 있는 기본토대는 구축된 셈이다. 그러나 외국 관광객들을 ‘붕’으로 인식하는 우리 국민의 관광에 대한 수준은 아직도 많은 문제점을 가지고 있다. 한국관광공사에 따르면 2009년 468건이었던 외국 관광객 상대 범죄는 2012년엔 897건으로 늘었다.

2008-2012년의 5년 간 외래 관광객 불편신고 중 환불거부, 가격표시제 미실시 등 쇼핑과 관련한 불편 신고도 해마다 증가했으며, 그 비율은 2008년 23.6%에서 2012년에 34.7%로 늘었다. 택시의 바가지요금, 콜밴의 불법 영업 등 교통 불편사항도 해마다 전체 불편신고의 15-20%를 차지하고 있다. 이러한 불편사항은 우리나라 관광에 대한 만족도를 떨어뜨리고 결국 재방문을 기피하게 하는 요인이 될 수 있다(서울신문, 2013. 10. 18).

우리나라를 찾는 외래 관광객의 증가에 따라 관광서비스를 증대하고 관광 불편과 부조리를 해소하여 관광산업의 침병 역할을 하고자 관광경찰이 출범하였다. 관광경찰은 외래 관광객이 많이 찾는 명동, 이태원, 동대문, 인사동, 홍대, 청계천, 시청 주변 등에 배치되어 관광지 범죄예방, 불법행위 단속, 관광불편사항 처리, 관광안내 등 다양한 관광서비스를 제공하고자 2013. 10. 16일 발대식을 갖고 출범하였다. 외래 관광객에게 공항에서부터 숙소에 이르기까지 이동에 따른 언어나 교통 불편 등을 개선하고 관광객의 안전을 도모한다는 것이 출범취지이다. 그러나 관광경찰이 출범하기까지 진지한 고려와 고민이 부족한 상태로 보여주기식 전시행정의 일환으로 줄속으로 출범한 인상이 짙다.

서울지방경찰청에서 관광경찰제도가 시행되어 운용된 바 있다. 어떤 조직이든 일정한 시기가 지나면 이에 대한 조직진단이 필수적인데, 이에 대한 평가와 분석 없이 2014년에 부산지방경찰청과 인천지방경찰청에 관광경찰제도가 시행될 계획이다. 101명으로 구성된 관광경찰이 관광한국을 위해서 할 수 있는 일에 대해서 얼마나 심사숙고하고 출범시킨 것인지, 분명한 비전과 목표가 있는 것인지 확인해 볼 필요가 있을 것이다.

따라서 이 논문에서는 관광경찰대의 출범취지를 살펴보고, 운용성과를 분석하면서 이에 대한 평가를 조직진단의 변수 중에서 조직의 구성, 조직의 기능, 유사기능과의 관계를 중심으로 분석해보고 이에 따른 해체방안을 제시하고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 관광의 개념

1) 관광의 의미

‘관광’이란 용어는 주역의 ‘관국지광(觀國之光)’에서 그 기원을 두고 있으며, 대략 1910년을 전후해서 일본의 학자들이 ‘tourism’을 번역하여 사용하던 것을 우리나라에서 그대로 사용하였고, 해방 이후에도 일본 학자들에 의해 형성된 관광학이 도입되면서 ‘여행’이나 ‘유람’ 등의 의미로 수용되고 있다(유준상, 2003: 147-148).

관광은 일상적인 거주지를 벗어나 다른 장소를 방문하여 그 지역의 자연환경과 풍습을 경험하며 유

람하는 일이며(브리태니커사전, “관광”; <http://100.daum.net>), 기분전환, 레저, 사업 등의 목적으로 일정 기간 동안 장소를 이동하는 여행이다(WTO, 1995: 10).

또한 관광은 사람이 자유의사대로 자유재량시간을 활용하는 여가활동의 한 형태로 다시 돌아올 예정으로 일정 영역을 벗어나서 견문을 넓히고, 에너지를 보충하며, 안정성을 추구하고, 즐거움을 누리는 일련의 행동과 이러한 행동으로 인해 발생하는 경제적·사회적·문화적 현상의 총체이다(오순환, 1997: 294).

현대의 관광은 3차 산업의 꽃으로 ‘보이지 않는 무역’, ‘굴뚝 없는 공장’ 등으로 비유된다. 이는 타 산업에 비해 경제성이 높고 자원소모율이 낮은 무공해산업으로 외국과의 문화교류 및 국제친선에 유용할 뿐만 아니라 자연과 문화재의 보호·보존과 균형 있는 국토개발에도 기여한다.

우리나라 관광산업의 문제점은 외래 관광객이 동남아시아인 위주로 편중되어 있고, 관광 서비스 수준이 낮으며, 관광시설들이 대도시 편중되어 있다는 것이다. 이에 관광시설을 전국적으로 균형 있게 분산·확보하여 관광대상지를 확장해나가고 관광 사업을 다양화하여 관광객이 장기체류를 할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

2. 관광경찰의 개념

1) 관광경찰의 의의

관광경찰이란 국가경찰 또는 자치경찰에 소속되어 국내외 관광객을 위한 관광객 보호에 관련된 치안서비스와 관광지에서의 안전 및 보호 활동을 중심으로 관광분야의 특정한 경찰작용을 행사하는 것을 의미한다.

관광경찰의 유형 및 소속은 다음과 같다. 관광경찰은 일반적으로 국가경찰기관 또는 자치경찰기관에 소속되어 일반 경찰복장 또는 특수한 복장으로 관광관련 업무를 수행한다. 특정 관광지에서 일반 경찰작용 이외에 관광업무와 관련하여 특정한 복장 또는 표식을 통해서 관광경찰의 지위를 갖고 일반 경찰작용을 포함한 관광분야 관련 서비스를 제공하는 유형이 있는데 여기에는 후술하는 태국과 그리스 관광경찰 등이 있다.

2) 관광경찰의 기능

(1) 관광객 보호활동

관광객에게 발생 가능한 범죄를 사전에 차단, 예방하고, 외래 관광객을 사기꾼들로부터 보호하며, 관광지·유적지·리조트 등에서 자국민과 외국인에 대해서 안전을 보장하고 편리한 서비스와 유용한 정보를 제공한다. 그리고 관광객의 교통편의, 편안한 숙박을 할 수 있도록 도와주고, 관광객들이 당면

하는 문제들을 해결하는 경찰활동을 한다. 또한 역, 공항, 터미널 등 관광객이 많이 모이는 장소에서 관광객을 보호하고, 소지품 등을 안전하게 유지하고 운반할 수 있도록 경계활동을 강화하며, 관광객들에게 비자, 여권발급, 체류증 발급문제, 환전문제 등에 관한 안내와 소매치기, 마약거래 등에 대한 제재활동도 수행한다.

(2) 관광지 보호 및 안내활동

관광지에서의 관광장소, 거리, 가능한 교통편의 및 운송수단 등을 안내하는 서비스와 관광정보를 제공한다. 관광지에서 박물관 입장표, 영화관람 입장권 등에 대한 암거래 시장을 차단한다. 잡상인, 협잡꾼 등이 관광객을 괴롭히지 않도록 하고, 관광객들에게 지역의 관습, 법적 규정, 안전수칙, 의료기관의 위치 등을 안내한다. 또한 관광지역의 바가지요금조사, 방문객 보호 서비스를 제공한다.

(3) 관광경찰활동에 관련된 경찰작용 관련법 및 내용

‘경찰관 직무집행법’ 제5조 제1항 위험발생의 방지에 “경찰관은 극단의 혼잡 기타 위험한 사태가 있을 경우 그 장소에 집합한 자, 사물의 관리자, 기타 관계인에게 필요한 경비를 발하거나, 필요한 한도 내에서 억류하거나 피난시키거나, 위해방지 상 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 스스로 그 조치를 할 수 있다.”고 규정되어 있다. 혼잡한 상황이 발생하는 주요 관광지에서 경찰은 안전이나 위해방지를 위해 억류, 피난, 경고 등의 필요한 조치를 할 수 있는 것이다.

‘공연법’ 제11조 재해예방 조치와 ‘공연법시행령’ 제9조 재해대처 계획의 신고에서 “공연장 운영자는 3천 명 이상의 관람자가 예상되는 공연을 하고자 하는 경우 화재 기타 재해 예방을 위하여 당해 공연장 종업원의 임무 배치 등 재해대처 계획을 정하여 관할 소방서장에게 신고하여야 한다.”고 규정되어 있다. 3천 명 이상의 관중이 모이는 공연의 안전에 대해서는 소방서장에게 신고하도록 되어 있지만, 안전사고가 발생하면 경찰도 책임을 회피하기 어려운 실정이다. 공공의 안녕과 질서를 유지하는 것은 ‘경찰법’이나 ‘경찰관 직무집행법’에서 명시하고 있는 경찰 본연의 임무이기 때문이다.

‘경비업법 시행령’ 제30조 경비가 필요한 시설 등에 대한 경비의 요청에 “지방경찰청장은 행사장 그 밖에 사람이 많이 모이는 시설 또는 장소에서 혼잡 등으로 인한 위험의 발생을 방지하기 위하여 경비원에 의한 경비가 필요하다고 인정되는 때에는 행사개최일 전에 당해 행사의 주최자에게 경비원에 의한 경비를 실시하거나 부득이한 사유로 그것을 실시할 수 없는 경우에는 행사개최 24시간 전까지 지방경찰청장에게 그 사실을 통지하여 줄 것을 요청할 수 있다.”고 명시되어 있다. 경비업자는 중요한 위험이 발생할 수 있는 경우에는 관할경찰서장에게 24시간 전에 경비원 배치신고서를 제출하여야 한다(경비업법 제24조).

위에서 보는 바와 같이 구체적으로 관광경찰의 작용을 명시한 법 규정은 없으며, ‘사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’에 의하면 관광지도 업무에 종사하는 공무원이 ‘관광진흥법’ 등 관광관련 범죄에 대한 수사권을 가지고 특별사법경찰의 업무를 수행할 수 있다고 명시되어

있다.

3. 외국의 관광경찰 운영사례관광경찰의 개념

외국의 관광경찰을 살펴보면 주로 동남아시아, 중남미 국가들 중에서 치안이 비교적 불안하고 관광산업이 경제의 중요한 위치를 점하고 있는 국가들에서 운영되고 있는 모습을 볼 수 있다. 치안이 안정되거나 선진국이라고 하는 국가들에서는 별도의 관광경찰을 운영하지 않는다는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

현재까지 관광경찰을 운영하는 국가는 24개 국가로 알려져 있다. 아시아에서는 네팔, 대만, 말레이시아, 방글라데시, 스리랑카, 인도, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 필리핀 등 10개국이고, 유럽에서는 그리스, 러시아, 터키 등 3개국이며, 중남미에서는 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 코스타리카, 페루 등 5개국이다. 그리고 아프리카·중동 지역에서는 예멘, 요르단, 우간다, 이란, 이집트, 케냐 등 6개국이 있다(김기용, 2013: 81-82).

다음에서는 몇몇 국가의 관광경찰 제도를 살펴보기로 한다.

1) 피지(Republic of Fiji)

피지는 남태평양 한가운데 있는 섬나라로 국가의 수입 가운데 관광수입이 많은 비중을 차지하고 있다. 피지의 관광경찰(tourism police)은 관광객들의 안전을 높이고 있으며, 관광객들을 대상으로 하는 범죄행위를 감소시키는데 일조하고 있다(The Fiji Times, 2012. 3. 17).

수도인 수바(Suva)의 시의회(City Council)가 관광객들에게 안전과 편의를 제공하고 불편사항을 처리하기 위해서 관광객들이 많이 방문하는 기간에 크루즈 선에 10여 명의 경찰을 배치하도록 결정하는 등(The Fiji Times, 2010. 2. 18) 관광경찰을 적극적으로 활용하고 있다. 이와 같이 피지에서는 관광경찰 부서가 따로 정해져 있는 것이 아니고 관광객이 집중되는 필요한 시기에 경찰에게 관광객 보호 임무를 부여하고 있다. 관광부(Tourism Ministry)의 공무원들도 관광객들을 보호하고 민원을 해결하는 일을 하고 있다. 국가에서 관광산업이 차지하는 비중이 크고 중요하기 때문에 경찰들도 관광객들의 안전과 불편을 해소하기 위해 참여하고 있는 것이다.

2) 스리랑카

스리랑카의 관광경찰은 자국을 찾는 여행객들이 여행에 불편함이 없이 안전하게 여행을 즐길 수 있도록 돕기 위한 것이다. 스리랑카 관광경찰의 목적은 관광객들에게 안전하다는 인상을 제공하는 것이고, 불편사항을 해소시켜주며, 관광 관련 거래 과정에서의 불편을 최소화할 수 있도록 정보를 제공하

여 관광에 대한 이미지를 제고하는 것이다.

1960년대 초 스리랑카 시 48번가의 한 파출소(police post)에서 외국인 관광객에 대해 업무를 시작하였고, 관광객이 많이 유입되면서 효율적으로 서비스를 제공하기 위해서 2007. 6. 1일부로 경찰관광과(Police Tourist Division)가 설치되었다. 관광객들에게 친절하게 대하고 관광관련 업무에 있어서 출입국 수속을 할 수 있는 네트워크가 형성되어 있어, 관광객들은 대사관이나 영사관보다 경찰을 더 많이 찾고 있다. 공항·출입국관리국·대사관·세관·경찰관광과는 스리랑카관광국(SLTDA: Sri Lanka Tourism Development Authority)과 온라인 시스템으로 연결되어 있어 관광관련 업무와 정보를 공유하고 있다.

교육훈련으로는 외국어, 관광 관련 법령, 출입국 절차, 세법 등에 대한 기초 교육을 이수하고, 업체들의 속임수를 근절하는 방법, 공정한 거래 방법 등에 대해서 사례별로 교육한다.

2013. 11월 현재 관광경찰과에서는 9명의 경찰공무원이 소속되어 관광 관련 업무를 전담하고 있다 (<http://www.police.lk>).

3) 그리스

그리스의 경찰은 정규경찰, 해양경찰, 관광경찰로 나뉘어져 있다. 이 가운데 관광경찰은 관광객을 위해 봉사하고 여행자를 돕고 보호해 주는 역할을 한다.

그리스의 관광경찰은 흰색의 유니폼을 착용하여 식별을 용이하게 하였고, 상의에 ‘관광경찰(Tourist Police)’이라는 표식과 견장을 달고 있다. 관광경찰 전용 전화번호는 171이며, 일반적으로 영어, 프랑스어, 독일어 등을 구사할 수 있는 경찰관을 배속하여 관광과 관련된 문제들을 해결하고 있다. 수도인 아테네와 주요 도시에서 관광경찰이 운용되고 있다(안영훈, 2009: 15).

그리스에서도 관광업이 국가의 주요 수입원으로 고대유적, 박물관, 섬에서의 겨울 휴가, 민속축제, 문화행사가 주종을 이룬다. 관광경찰은 남성과 여성으로 구성되어 여행객들에게 정보를 제공하고 그들이 필요로 하는 도움을 주는 것을 목적으로 운영되며 그리스 경찰의 중요한 부분을 담당하고 있다. 관광경찰의 주요 운용목적은 여행객들에게 도움을 주려는 것이지 단속이나 규제를 위해서 운영되는 것이 아니다. 2014년 4월 현재, 주요 관광지가 있는 지역에 60개의 관광경찰서가 위치하고 있다 (<http://visitgreece.gr>).

4) 인도

인도의 관광경찰은 델리 시에서 운영하고 있으며 관광지에 대한 정보를 영어, 프랑스어, 이탈리아어 등 외국어를 사용하여 안내하고 있다. 관광객 보호활동, 의료, 비자, 여권, 환전 및 숙박에 관한 정보를 제공한다. 교통시설 및 쇼핑센터에서의 관광객에 대한 호객행위 방지와 관광안내 서비스를 담당하

는 100여 명으로 구성된 관광경찰이 운용되고 있다. 최근에는 인도에서 관광경찰이 감소하고 있다. 관광객들에게 안전을 제공하는 관광경찰의 인력 부족으로 관광경찰의 역할을 제대로 다하지 못하고 있다(The Times of India, 2009. 8. 27).

5) 태국(Thailand)

태국은 1976년에 관광경찰을 창설하였고 2014년 현재는 ‘관광경찰청(Tourist Police Division)’을 운영하고 있으며 소속 경찰관은 2,000여 명으로 세계 최대 규모이다. 주요 임무는 순찰활동, 관광안내 및 통역, 사건·사고, 가격분쟁 등의 민원처리, 관광범죄 관련 정보수집, 관광객 대상 불법행위 집중 단속 등이다(김기용, 2013: 81).

관광경찰은 외국인 관광객을 지원하고 범죄로부터 보호하며 태국 관광산업을 촉진하고 관계당국의 활동을 지원하고 있다. 외국인 관광객 전담 콜센터(1155)를 24시간 운영하고, 수도 방콕을 비롯해 유명 관광지인 파타야, 푸켓, 치앙마이 등 여러 지역에서 활동하고 있다. ‘관광경찰’이라는 명칭을 착용하고 식별을 용이하게 하며, 영어와 프랑스어 등을 구사하여 관광객에게 편의를 제공하고 있다. 또한 외국 관광객들의 교통사고, 도난, 숙박업소, 상점에서의 가격분쟁 등 관광객의 문제를 해결하고 있다. 태국에서는 비상사태나 어떤 문제가 발생했을 때 일반경찰에게도 항상 긴급전화를 하도록(191 또는 123) 안내하고 있다.



〈그림1〉 태국 관광경찰 로고

※ 자료: [http://en.wikipedia.org/Royal Thai Police](http://en.wikipedia.org/Royal_Thai_Police).

주로 서비스를 제공하는 업무를 하기 때문에 파타야(Pataya), 푸켓(Phuket) 등 주요 관광지역에서 자원봉사자들도 같이 참여하고 있다. 자원봉사자들이 참여하는 이유는 여행객들을 보호하기 위한 점도 있지만, 여행객들과의 분쟁으로 인한 손실을 예방함으로써 지역 내의 경제활동을 증진시키기 위한 목적도 있다(<http://holidaysguidethailand.com>). 태국에서는 어떤 분쟁이 있을 때 관광경찰은 도움을 주고 봉사하는 것을 지향하기 때문에 일반 경찰에게 가는 것보다 관광경찰에게 가는 편이 도움이 되는

경우가 많다.

6) 말레이시아

말레이시아는 1985년에 관광경찰을 도입해 1,500명 규모로 운영하고 있는데 친근한 이미지를 주기 위해 최근에는 많은 여경을 선발하여 배치하고 있다. 총경(superintendent) 계급이 관광경찰대장을 맡고 있다. 그리고 짙은 청색의 제복에 흰색 모자를 쓰고 있으며, 왼쪽 호주머니에 정보(information)라는 의미의 “i”라고 쓴 배지를 달고 있다.

수도인 쿠알라룸푸르(Kuala Lumpur)에서는 관광경찰이 4개의 순찰팀을 운영하고 있는데, 도보 순찰팀, 자전거 순찰팀, 오토바이 순찰팀, 그리고 자동차 순찰팀으로 구성되어 있다. 관광경찰의 모토(motto)는 “친절, 신속, 공정(friendly, fast and right)”이며, 여행사, 호텔, 항공사, 버스나 택시회사와 항상 긴밀하게 연결되어 있어 여행객들에게 편의를 제공하고 국가 이미지를 높이는데 일조하고 있다 (<http://en.wikipedia.org>).



<그림 1> 말레이시아 관광경찰 로고

※ 자료: [http://en.wikipedia.org/tourist police of Malaysia](http://en.wikipedia.org/tourist%20police%20of%20Malaysia).

III. 관광경찰의 출범과 조직진단

1. 외래관광객의 실태

1) 외래관광객의 입국현황

2008년에서 2012년까지 5년 간 외래 관광객의 입국자수와 관광수입을 살펴보면 다음과 같다.

www.kci.go.kr

<표 1> 외래 관광객 입국자수와 관광수입

연도	2008	2009	2010	2011	2012
인원(명)	6,890,841	7,817,533	8,797,658	9,794,796	11,140,028
관광수입(천\$)	9,719,100	9,782,400	10,321,400	12,396,900	14,176,200
1인당 평균소비액(\$)	1,410	1,251	1,173	1,266	1,273

※ 자료: 한국관광공사 홈페이지(<http://kto.visitkora.or.kr>).

먼저 외래 관광객의 입국현황을 살펴보면, 2008년에는 약 689만 명이었던 것이 2012년에는 약 1,114만 명으로 5년 사이 60% 이상 증가한 것을 알 수 있다. 관광수입도 2008년에는 약 970만\$에서 2012년에는 약 1,417만\$로 5년 사이 45% 이상 증가하여 방문객에 비례하여 관광수입도 증가하고 있음을 알 수 있다. 그에 비해 외래 관광객 1인당 평균소비액은 2008년 1,410\$에서 2012년 1,273\$로 10% 정도 감소한 것으로 나타나 한국 관광의 본 모습을 보여주고 있다. 이것은 소비액의 규모로 보나 감소 폭으로 보나 선진국형 관광이 아니라 저가형 관광 상품을 주로 이용하고 있음을 나타내는 후진국형 관광의 모습이라고 볼 수 있다.

2) 주요국가별 입국자수

<표 2> 주요 국가별 입국자수

(단위: 명)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
일본	2,378,102	3,053,311	3,023,009	3,289,051	3,518,792
중국	1,167,891	1,342,317	1,875,157	2,220,196	2,836,892
대만	276,710	380,628	406,352	428,208	548,233
필리핀	276,710	271,962	297,452	337,268	331,346
홍콩	160,325	215,769	228,582	280,849	360,027
태국	160,687	190,972	260,718	309,718	387,441
미국	610,083	611,327	652,889	661,503	697,866
캐나다	104,022	109,249	121,214	122,223	128,431
러시아	136,342	137,054	150,730	154,835	166,721

※ 월별 10만 명이 넘는 경우만 집계함

※ 자료: 한국관광공사 출입국 관광통계(<http://know.tour.gr.kr>).

<표 2>는 2008-2012년의 최근 5년 간 한국을 방문한 외래 관광객 중에서 입국자수가 많은 주요 국가들을 보여주고 있다. 표에서 보는 바와 같이 일본과 중국 관광객의 분포가 가장 많으며 그 외에 미국, 대만, 태국, 홍콩, 필리핀, 러시아, 캐나다 등의 순으로 나타나고 있다. 일본인과 중국인 관광객이 가장 많이 찾고 있는 상황임에도 불구하고 우리나라 관광경찰이 영어 가능자를 가장 많이 확보하고 있는 것도 관광경찰의 출범과 관련하여 줄속으로 처리된 감이 없지 않다.

3) 주요국가의 한국방문 목적

2012년 기준으로 한국을 방문하는 주요 국가의 방문 목적을 살펴보면, 각 국가마다 상이한 측면이 있지만 관광을 위해 입국하는 경우가 가장 많음을 볼 수 있다. 전체적으로 기타의 비율이 높게 나타나는데, 이는 구체적으로 제시되지 않은 학술대회 참가, 미용, 의료, 카지노 등의 영역과 무응답 등을 포함하고 있다. 중국은 관광객들도 많이 방문하고 있지만 유학 또는 연수와 같이 한국에 공부하기 위해서 입국하는 인원이 많은 것으로 나타나고 있다.

한국을 방문하는 사람들 중에 관광 이외의 목적으로 방문하는 사람들도 약 17% 정도를 차지하는 것으로 나타나 한국을 방문하는 사람들의 숫자를 보고 ‘외래 관광객 1,100만 명 시대’라고 표현하는 것도 주의해야 할 것이다. 관광 이외의 업무나 사업, 교육의 목적으로 방문하는 경우도 상당수 있기 때문이다.

〈표 3〉 주요 국가의 한국 방문 목적(2012년 기준)

구분	관광	상용	공용	유학연수	기타	계
일본	3,423,218	20,797	1,839	8,075	64,863	3,518,792
중국	2,033,665	72,306	4,318	103,856	622,747	2,836,892
대만	532,890	656	44	1,383	13,260	548,233
필리핀	103,584	2,330	713	802	223,917	331,346
홍콩	350,030	364	8	522	9,103	360,027
태국	320,139	407	521	807	65,567	387,441
미국	522,154	6,702	14,934	2,072	152,004	697,866
캐나다	90,860	868	115	325	36,263	128,431
러시아	77,341	8,632	370	921	79,457	166,721

※ 자료: 한국관광공사 출입국 관광통계(<http://know.tour.gr.kr>).

※ 기타는 학술대회 참가, 미용, 의료, 카지노 등 제시되지 않은 영역과 무응답 등을 포함하고 있다.

가장 많은 비율을 보여주는 것이 관광 목적이지만 또 다른 연구조사에서는 한국 방문 목적이 관광 중에서도 쇼핑이라는 압도적인 답변이 나오기도 하였다(KCTI, 2011). 다양한 목적으로 한국을 방문할 수 있도록 관광자원의 다변화를 시도할 필요성이 있을 것이다.

2. 관광경찰의 출범과 운용에 대한 조직진단

조직 진단에 대한 연구들에서 제시된 조직 진단의 주요 변수들을 다음과 같다.

이학중(1993)은 조직의 변천 경위와 기구 개편 과정, 주요 방침, 외부 환경의 특성, 고객과의 관계 등을 조직진단의 변수들로 제시하고 있다. 지방행정연구원(1994)은 업무의 표준화, 다양성, 환류, 업무 권한, 구조 형태, 의사전달, 전문성, 만족도 등을 들고 있다. 하태권·최영출(1995)은 조직 규모, 행정

환경, 업무량, 업무의 난이도, 유사 기능의 분산성 등을 제시하고 있다. 김상묵(1996)은 조직의 기능 배분과 조직 단위 간 상호작용, 구성원의 동기 부여 및 상호관계 등을 들고 있다. 조성한(1997)은 업무의 성격, 부서 간 관계, 부서 조직, 거시적 조직의 설계 등을 주요 변수로 보고 있다(김현조·박맹우, 2005: 64).

이 논문에서는 이상과 같은 다양한 변수들 중에서 조직의 구성, 조직의 기능, 유사 기능과의 관계 등의 항목을 선정하여 이를 중심으로 관광경찰의 출범과 운용성과 등을 분석해보자 한다. 아직까지 관광경찰이 출범하여 운용된 지가 얼마 되지 않으므로 관광경찰을 전체적으로 평가함에 있어서는 근거 자료가 충분하지 않고 다양한 변수들을 살펴보기에는 한계가 있으므로 가능한 변수들 중 조직의 구성과 기능 및 유사기능과의 관계를 중점적으로 살펴보기로 한다.

1) 조직의 구성

(1) 관광경찰 조직 구성의 과정과 실태

경찰청에서는 외국인 관광객 대상 치안활동 강화를 위한 ‘관광경찰’ 설치 추진계획을 수립하였다. 외국인 관광객이 연 1,000만 명이 넘게 방문하는데 언어소통 불편, 숙박시설 미비, 관광자원 부족, 바가지 상술 등으로 인해 외국인 관광객의 재방문율이 저조하여, ‘굴뚝 없는 친환경 녹색 산업’인 관광산업 육성을 위해 외국인 관광객들이 각종 불법행위와 불편사항으로부터 자유로운 관광여건을 마련할 필요가 있다는 것이다.

우리나라의 치안은 비교적 안정적인 상황이나 외국인 방문객들은 기본적으로 우리 문화에 익숙하지 않아 기본적인 치안불안감은 항상 존재한다고 보고, 외국어 및 관광에 전문적 지식을 가진 경찰을 쉽게 접하게 함으로써 잠재적인 치안불안감을 해소할 수 있다는 측면에서 관광경찰 도입을 계획하게 되었다.

문화체육관광부에서는 1999년 이후 지속적으로 관광경찰 제도의 도입을 주장하였으며, 1999년 2월 당시 한국관광공사 사장(홍두표)이 관광경찰의 도입 필요성에 대해서 일간지에 기고한 바 있고, 2000년 당시 한일 월드컵을 앞두고 다시 추진하였으나 무산되었다. 2013년 박근혜 정부 출범 이후 부처 간 협업 차원에서 문화체육관광부가 ‘관광경찰 제도’의 도입을 제안하였다(경찰청 내부자료, 2013).

관광경찰의 임무는 주요 관광지 범죄예방 순찰 및 기초질서를 유지하는 것, 외국인 관광객을 대상으로 한 불법행위의 단속 및 수사, 필요 시 콜밴 불법행위 등에 대한 유관기관 합동단속의 실시, 관광정보 제공 및 교통안내, 외국인 관광객의 관광불편사항 처리, 문화유산 등 관광지 보호 및 질서유지 그리고 외국인의 언어불편 해소 등이다.

관광경찰대는 순찰팀과 수사팀으로 구성된다. 순찰팀의 주요임무는 주요 관광지역의 범죄예방, 순찰 및 관광객 보호활동과 지리안내, 문화체육관광부와 한국관광공사, 그리고 지방자치단체와 인력을 연계하여 관광관련 업무를 원스톱으로 처리하는 것이다. 수사팀은 6명으로 구성되어 있으며 주요 임무는

탐문 및 첩보수집 등을 통한 기획, 인지 수사, 콜밴 불법행위 등의 단속을 실시하며, 이들은 서울지방경찰청 국제범죄수사대에서 전담하여 지정한다.

소속은 서울지방경찰청 외사과에 두며, 순찰팀은 명동, 이태원, 동대문, 인사동, 홍대입구, 종로·청계, 시청 앞·덕수궁·남대문 등에 배치한다.

사무실은 서울시 중구에 위치하고 있는 한국관광공사 건물 7층에 위치하고 있다. 관광관련 업무를 하기에 적합하다고 판단하여 사무실을 한국관광공사 건물에 두고 있다.

관광경찰 101명에 대해서 2013. 8. 5일에서 8. 28일까지 선발하였으며 경찰관 51명과 의경 49명으로 구성하였다. 경찰관 51명 중에 남성은 37명, 여성은 15명이며, 영어 가능자 33명, 중국어 가능자 9명, 일본어 가능자 10명으로 구성되어 있으며 이중에 1명은 영어·중국어·일본어 모두 능통한 경찰관이다. 계급별로는 경정 1명, 경감 1명, 경위 6명, 경사 18명, 경장 15명, 순경 11명으로 이루어졌다.

의경은 49명으로 영어 가능자 30명, 중국어 가능자 10명, 일본어 가능자 9명으로 구성되어 있으며, 계급은 상경 18명, 일경 31명으로 이루어졌다.

근무방식은 전일 주간근무 또는 교대근무를 실시하고, 휴무는 비번을 교대로 지정하도록 하며, 근무시간은 해당 지방경찰청에서 지역실정에 맞게 실시하도록 하였다.

가시적인 관광경찰 활동을 통해 외국인 관광객의 심리적인 불안감을 해소하고, 관광 관련 서비스 원스톱 처리로 외국인 관광객의 만족도를 향상시키기 위해 2013. 10. 16. 광화문 광장에서 발대식을 갖고 출범하였다. 출범식에는 안전행정부 장관(유정복), 문화체육관광부장관(유진룡)과 경찰청장(이성환), 한국관광공사 사장(이참), 주한외교사절 등이 참석하여 성대하게 개최하였으며, 이는 주요 언론에서 대서특필로 다루었다.

(2) 관광경찰 조직 구성의 문제점

‘관광 보안관 관광경찰대 출범’, ‘친절한 관광경찰, 행복한 한국관광’이라는 기치 아래 외래 관광객 대상 치안활동 강화 등의 명분으로 관광경찰이 출범하였지만, 101명의 관광경찰대로 한국관광의 위상을 제고할 수 있을 것이라는 기대는 단순하고 안이한 발상이 될 수도 있다는 우려를 자아내게 된다. 101명의 경찰 인력에 대해 순찰팀과 수사팀으로 구분하고 비번을 정하며 7-8곳의 주요 관광지로 분산하면 관광경찰이 관광한국의 위상을 드높이기 위해 할 수 있는 역할이 어느 정도일까 의구심이 든다. 서울의 명동만 하더라도 하루에 유동인구가 백만 명을 넘는 곳인데 이 많은 인파들 속에서 6-8명의 관광경찰이 외국인 관광객들에게 어느 정도의 서비스와 불법행위를 단속할 수 있을지 의문이 든다. 범죄예방에서 관광불편 서비스까지 모두 해소하며 종합적인 서비스를 제공하겠다는 목표를 위해 얼마나 많은 준비를 해왔는지 생각해 보아야 할 것이다.

2) 조직의 기능

(1) 관광경찰의 기능과 업무

관광경찰대는 순찰팀과 수사팀으로 이루어져 있으며, 순찰팀은 95명이고 수사팀은 6명으로 구성되어 있다(신현기, 2014: 112).

출범 후 한 달여의 관광경찰 운영에 대해 언론보도를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

관광경찰은 서울 시내 주요 관광지에서의 범죄예방 및 기초질서 유지, 불법행위 단속, 관광안내, 불편사항 처리 등 관광 관련 업무를 전담하고 있다. 2013. 10. 16. 관광경찰이 출범한 이후, 문화체육관광부와 경찰청은 그 동안 제도 도입 초기 단계임을 감안하여 관광경찰에 대한 국내외 홍보와 관광 관련 각종 안내 및 불편사항 처리에 보다 집중해 왔다.

그 결과 관광경찰은 시행 한 후 36일이 지난 2013. 11. 22일까지 6천여 건에 달하는 국내외 관광객들의 민원을 처리했다. 이러한 실적에는 단순한 길 안내 이외에도 외국인 관광객과 상인 간에 벌어진 바가지요금이나 환불거부 시비의 중재, 무자격가이드 적발, 여권이나 휴대전화, 지갑 등을 분실한 외국인들의 불편사항 해결 등이 포함되어 있다(세계일보, 2013. 11. 25). 6,000여 건의 민원해결 중에는 길 안내 5,000여건, 지도 및 단속 49건이 포함되었다. 관광경찰의 활동이 길 안내 등 단순한 서비스 활동이 대부분을 차지하고 있는데 이것은 관광경찰만이 할 수 있는 특화된 역할인가라는 점을 고려해 볼 필요가 있다. 비교적 단순한 길이나 정보 안내활동을 위해 관광경찰이 운영되고 있다면 재고의 여지가 충분히 있는 것이다.

또한 관광경찰 출범 후 100일 동안의 실적으로 관광객을 대상으로 9천여 건이 넘는 서비스를 제공했다고 밝혔다. 세부적으로는 관광객들에 대한 정보 제공 및 길 안내 9,121건, 관광객들의 불편사항 처리 96건이 있다. 무자격 가이드 활동, 택시와 콜밴의 불법 영업행위, 상인들의 호객행위 등 132건을 적발하여 수사하거나 지방자치단체에 통보하였다는 것이다(한국관광공사, 2014). 이와 같은 실적은 하루에 한 지역에서 약 12건 정도의 서비스를 제공했다는 것인데 대부분이 정보 제공과 길 안내 역할이라는 것이었다. 전체적으로 엄청나게 많은 역할을 한 것으로 보이지만, 실제로 한 명의 관광경찰이 하루에 한두 건의 안내 역할을 주로 한다는 계산이 나오는 셈이며, 이는 홍보효과만큼 중요한 기능을 수행하고 있다고 보기 힘든 상황이다.

(2) 조직 기능적인 문제점

관광지의 안전이나 불법행위에 대한 단속이라는 것만으로 관광경찰을 운용하는 것은 한계가 있으며 보다 근본적인 차원에서의 대책이 필요하다(김기용, 2013: 80)는 지적에 귀 기울일 필요가 있다. 위와 같이 한정된 인원과 장비를 가진 관광경찰대의 설치와 운영으로 한국의 관광 수준을 한 단계 더 높일 수 있다는 생각은 매우 무지한 탁상행정의 발로라고 볼 수밖에 없다.

관광경찰은 택시나 콜밴의 불법적인 영업과 바가지요금, 상점에서의 환불거부, 무자격가이드 활동 등 안전하고 편안한 관광을 저해하는 요인들을 근절하기 위한 단속활동을 담당하고 있다. 그러나 택시나 콜밴의 불법적인 영업은 지방자치단체나 경찰의 지속적인 단속이 이루어지고 있음에도 불구하고

시정되지 않고 있는 문제들이다. 바가지요금도 외국인 관광객들이 시간이 지난 후에 깨닫는 경우가 많으며 이러한 이유로 피해의 회복도 쉽지 않다. 관광경찰이 특별한 수단이나 능력을 보유하고 있는 것도 아닌데, 이와 같이 고질적인 관행에 대해서 관광경찰이 투입된다고 해결될 문제가 아니라는 것이다.

공항이나 터미널에서 한국인들도 바가지요금을 주면서 택시를 타는 경우가 허다한 상황이며, 한국 실정을 잘 모르는 외국인들을 대상으로 폭리를 취하려는 사람들이 있는 한 부조리가 발생할 가능성이 상존하고 있지만 단속이 쉽지 않은 것이 현실이다. 단속 경찰이 보는 앞에서는 불법행위를 하지 않을 것이고, 직접 피해자가 신고하지 않으면 적발도 어려운 상황이다. 이러한 불법행위들에 대한 보다 근본적인 대처는 한국관광공사, 지방자치단체, 경찰, 검찰, 특별사법경찰 등의 단속기관들이 서로 협치하여 지속적인 단속을 하는 것이다. 여기에 덧붙여서 택시나 콜벤업계 및 관광업계 등의 자율정화활동이 무엇보다 중요한 사안이다.

조직의 기능은 기본적으로 인적 자원이 확보되어야 하는데 관광경찰 101명 중 관광경찰대장과 행정요원, 수사요원을 제외하고 8개 팀으로 나누고 교대근무와 비번을 지정하면 한 팀에서 근무할 수 있는 인원이 고작 6-8명 정도에 불과하다. 이 정도의 인력으로 서울에서 인파가 북적이는 명동이나 남대문, 시청 주변에서 관광경찰의 임무를 실질적으로 수행한다는 것은 결코 쉬운 일이 아닐 것이다.

3) 유사기능과의 관계

(1) 관광경찰과 유사기능과의 관계

‘사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’의 제5조 이하 8호, 25호, 39호 등에 의하면 공무원들에게 법률로 수사권 부여를 규정하고 있다. 8호에는 식품의약품 안전처, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 식품단속 업무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원에게 ‘식품위생법’등에 관련된 범죄, 25호에는 문화체육관광부, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 관광지도 업무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원에게 ‘관광진흥법’ 등에 관련된 범죄, 39호에는 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 여객자동차 운수사업 및 화물자동차 운수사업의 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 지방공무원에게 ‘여객자동차 운수사업법’과 ‘화물자동차 운수사업법’ 등에 관련된 범죄에 대한 수사권을 부여하고 있는 것이다. 이는 관광경찰과 관련된 법률 규정들이 상당한 전문성을 갖고 있다고 판단하여 특별사법경찰관리를 지정하여 수사권을 부여한 것이다.

관광경찰이 식품위생과 관련된 업무를 수행한다고 해도 위해식품의 구분, 식품의 채취, 수입, 가공, 사용, 조리, 저장, 운반, 진열 등의 규정, 살균, 소독, 첨가물의 종류와 성분, 농약잔류 허용기준, 이들에 대한 표시기준과 허위표시, 유해물질의 종류와 함량 등 전문성이 있어야 업무를 수행할 수 있는 영역들이 많다.

관광지도 관련 업무도 관광사업의 종류, 등록, 허가, 신고, 지정, 보험가입, 관광표지의 부착, 안전성 검사, 관광종사원의 자격, 교육, 유기사설, 유기기구, 숙박업 종류의 등급, 폐쇄조치, 과징금 등에 대한 이해를 하려면 상당 기간 교육 훈련과 실무경험이 필요한 부분이다.

여객자동차 운수사업과 화물자동차 운수사업에 관련한 업무는 교통경찰의 업무와 중복되는 부분이 많고 이 또한 전문적인 내용이 많이 포함되어 있다. 자동차, 여객자동차, 화물자동차의 종류, 여객 사업의 종류, 노면, 허가, 면허, 등록, 차고 면적, 운전 경력, 운임, 요금, 사업의 양도와 양수, 휴업, 폐업, 자동차 표시, 운수종사 자격, 교육, 준수사항, 검사 등 특별한 지식이 없이 접근한다면 제대로 된 법집행을 할 수 없을 것이다.

또한 관광경찰은 배치된 지역의 지역경찰과 그 임무가 중첩된다. 지역경찰도 치안 서비스를 제공하는 일이 중요한 업무이며, 정보 제공이나 길 안내를 비롯한 시민들의 다양한 요구에 대응해야 한다. 지역경찰의 업무와 관광경찰의 업무 수행 과정에서의 업무분장이나 협조 사항이 마련되지 않은 상황에서 불필요하게 치안력이 중첩되고 있는 것이 현실이다.

(2) 집행, 단속, 수사 기능의 중복

관광경찰의 기능들이 특별사법경찰이나 교통경찰, 지역경찰 등의 경찰기능, 그리고 문화체육관광부, 지방자치단체, 한국관광공사 등 유관기관의 관광업무와 중복되고 있어서 관광경찰의 의미를 찾기 어려운 점이 있다. 이들 업무 중에서 관광경찰이 나서서 도움이 될 만한 것이 별로 없다는 것이 고민이다. 관광안내와 홍보 업무는 이미 다른 기관에서 선도적으로 하면서 스마트폰 앱을 개발하여 경찰보다 한발 앞서 시행하고 있다.

다양한 형태로 발생하고 있는 관광부조리를 관광경찰이 단속한다고 해서 그 효과가 크게 나타날 것이라고 기대하기는 어렵다. 택시의 경우 서울, 부산 등을 비롯한 국내 주요 도시의 터미널 등에서 내국인들에게도 장거리 손님만 태우는 등 승차거부와, 옷돈을 요구하는 등의 행태가 버젓이 발생하고 있는 상황이다. 또한 위생, 숙박, 쇼핑, 택시, 콜밴 등 관광과 관련된 대부분의 불법행위들은 현장을 단속해야 하는데 현재 관광경찰의 인력으로 집중적인 단속을 실시한다는 것도 용이한 일은 아니다.

콜밴의 경우에는 ‘바가지요금’을 정의하기도 어려운 상황이다. 콜밴에 미터기를 설치하는 것 자체가 불법이고, 요금을 흥정해서 가는 ‘자율요금제’ 방식으로 운영하기 때문에 어디까지가 ‘바가지요금’이라고 볼 것인지 법적용을 하기 어려운 측면도 있다.

2010-2013년의 4년간 불법 콜밴 신고 및 적발건수는 1,894건에 달하였지만 부당요금 환수는 3건, 14만원에 불과하였다(뉴시스, 2014. 4. 25). 외국인 관광객은 피해를 당해도 신고가 어렵고, 부당요금을 받았을 경우에 운행 정지 10일, 부당 요금 환급액을 돌려주지 않을 경우 운행 정지 30일의 처분을 받지만 환급 기간이 명시되지 않아 실제적인 강제력이 없기 때문에, 이러한 상황을 전반적으로 개선하지 않는 이상 관광객들의 불편의 감소시킬 수 있는 방법이 없다.

수사기능과 관련해서도 수사팀 6명이 서울 관할 구역에서 발생하는 관광관련 부조리나 불법행위에

대한 단속이나 수사 업무를 효율적으로 수행하기를 바라는 것도 무리이다. 기존의 공무원들이 담당하던 식품, 위생, 관광, 여객, 운송 등을 관광관련 분야의 수사업무로 보아 관광경찰이 중복적으로 수행한다고 해서 이와 유사한 불법행위를 근절하기는 어려운 것이다. 예전부터 이와 같은 문제점은 꾸준히 지속되어 왔고, 지금까지 해결되지 않고 있는 것은 경찰의 범집행이 문제가 아니라, 내국인들에게도 바가지 상흔이 판치는 등 우리 사회의 여러 가지 문제점들이 복합적으로 작용하기 때문이다.

3. 관광경찰에 대한 문제점

이상의 조직평가 기준에 의해서 살펴본 관광경찰은 다음과 같은 문제점을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

첫째, 관광경찰은 관광대국을 선도한다는 명분으로 창설되었지만 그 역할에 걸맞지 않은 조직규모를 가지고 있다. 서울시에 101명의 관광경찰이 배치되었고, 이들을 주요 관광지로 선정된 여러 지역으로 분산 배치하면 실제로 그 지역에서 관광경찰을 만나기도 힘든 상황이다. 관광객에게 실질적인 도움을 주기 위한 조직이 되기 위해서는 상당한 정도의 인력과 장비를 갖춘 관광경찰이 필요하다. 복잡 선정에서도 경찰의 역사와 정신이 반영된 것이 아닌 인기 디자이너의 작품이라며 홍보하는 등 전문가들의 견해나 다양한 의견 수렴 없이 관광경찰대가 출범하였다. 인적구조에 있어서도 의무경찰이 49명으로 편성되어 있어서 전문성이 떨어진다고 볼 수 있다. 최근에 한국을 찾는 외래 관광객들 중 중국인과 일본인이 70%를 상회하는 상황에서 영어 위주의 관광경찰대원들을 선발한 것도 충분한 사전 준비가 이루어지지 않은 모습이다. 언어적 문제보다도 관광에 대한 기본적인 마인드가 준비되어 있는 사람들이나 관광관련 전공자들을 선발하는 것도 중요하게 고려할 문제였다.

둘째, 관광경찰의 기능과 역할은 관광객을 범죄로부터 보호하고 관광지의 보호 안내활동, 단속 및 수사업무를 중심으로 이루어진다. 하지만 지금까지 관광경찰대의 활동을 살펴보면 대부분의 활동이 길 안내 등 단순한 서비스 활동으로 나타나는데 이것이 관광경찰의 특화된 활동으로 볼 수 있는지 고심해볼 필요가 있다. 대체적으로 하루에 관광경찰 1인당 담당구역에서 2-3건 정도의 서비스를 제공하는 셈인데 대부분이 간단한 정보 제공과 길 안내 역할이라고 한다면, 엄청난 조명을 받은 관광경찰의 기능으로 부족함이 없는 것인지 고려해 보아야 할 것이다.

셋째, 관광경찰의 기능과 역할이 문화체육관광부, 서울시와 같은 지방자치단체, 한국관광공사 등에서 이미 시행하고 있는 것들이고, 단속과 수사업무는 특별사법경찰에서 담당하는 분야이며 전문성을 요구하는 영역들이 많다. 이미 문화체육관광부, 서울시, 한국관광공사 등에서는 경찰보다 앞서서 다양하고 많은 관광 인프라를 온라인, 오프라인으로 구축하여 활용하고 있는 상태이며, 여기에 관광경찰이 참여하는 정도의 의미밖에는 찾을 수 없는 실정이다. 또한 관광부조리는 우리 사회에 존재하는 여러 가지 문제가 복합적으로 작용하면서 나타나는 것이기에 101명의 관광경찰이 개입한다고 해서 해결될 문제라고 보기에는 무리가 있다.

지금까지 살펴 본 관광경찰은 대표적인 전시행정으로 보여 지며, 관광경찰에 대한 진지한 성찰과 정확한 조직진단도 없이 부산과 인천에 관광경찰을 추가 배치하는 것은 심각한 사안이라 아니할 수 없다.

IV. 관광경찰의 해체방안

1. 해체의 필요성

관광경찰은 외래 관광객의 증가에 대응하기 위해 출범한 것인데 태국과 같은 외국 관광경찰대를 모델로 해서 창설한 것이다.

적은 규모의 조직으로 관광경찰대를 출범시킨 것은 실제적인 업무보다는 관광경찰이 존재하고 있다는 상징적인 의미와 이를 활용한 홍보활동 외에는 커다란 실익을 찾아볼 수 없다. 외국인 관광객에게는 친절할 모습을 하다가 관광 부조리를 행하는 내국인에 대해서는 엄격한 모습으로 단속을 한다는 것은 바람직하게 보이지 않을 수 있다. 관광경찰이 외국인 관광객만을 위해서 존재한다는 것도 합리적인 것은 아니다. 아직 외국인 관광객보다 훨씬 많은 내국인 관광객을 위해서도 경찰은 치안서비스를 제공해야 하기 때문이다.

서울지방경찰청의 추진성과를 보면서 타 지방경찰청으로 확대 배치를 추진한다는 계획 하에, 부산 지방경찰청과 인천지방경찰청에서는 2014년 4월에는 관광경찰대장을 선발하는 등 관광경찰대 출범을 위한 준비 작업을 하고 있다.

그러나 서울지방경찰청에서 시행하고 있는 관광경찰의 성과에 충분한 검증 없이 전시행정으로 볼 수 있는 보여주기식 관광경찰 제도의 출범과 운영 및 홍보는 재고할 여지가 있다. 현재와 같이 몇 개의 주요 관광지를 선정하여 관광경찰이 순찰하는 것으로는 한국의 관광산업 발전을 위해서 별 도움이 되지 않을 수 있다.

변화하는 관광의식을 따라잡지 못하고 단순한 길안내 정도의 관광경찰이라면 엄청난 조명을 받으면서 출범한 관광경찰이 그 존재가치를 인정받지 못할 수도 있다.

외국어에 능통한 사람들로 구성되어 있다고는 하지만 영어, 중국어, 일본어만 사용하는 외국인 관광객이 오는 것은 아닌데, 3개국 언어 사용자만을 선발하여 관광경찰로 운영하는 것이 적절한지 살펴봐야 한다. 오히려 주요 관광지에 적절하게 다양한 언어로 된 안내표시판이나 안내책자, 또는 기호를 이용한 표시판을 설치하는 것이 외국인 관광객에게는 더 큰 도움이 될 수 있다.

외국인 관광객들을 위해서 서울시가 추진하고 있는 다산콜센터(120)나 한국관광공사의 관광 안내전화(1330)가 활용되고 있는데 관광객들이 더 많이 이용하는 수단들이다. 서울시의 다산콜센터는 전화 한 통으로 서울시, 구청 관련 민원이나 궁금 사항을 해결할 수 있는 서울시 종합민원 전화이다. 교통,

여권, 관광, 여행, 법률지문 등의 다양한 문제에 대해 시민들이나 외국인 관광객이 궁금해 하는 모든 내용에 대해서 상담 서비스를 제공하고 있는데 이는 외래 관광객들이 이미 많이 활용하고 있다. 한국관광공사의 관광 안내전화에서는 영어, 일본어, 중국어에 대해서 통역서비스도 이미 제공하고 있는 상황이다. 지방자치단체나 한국관광공사에서는 이미 기본적인 관광 인프라를 갖추어 놓은 상태이기 때문에 관광경찰이 개입해서 관광객들에게 도움이 될 수 있는 부분이 없다는 것이다.

2. 관광경찰의 전면적 해체 방안

현재의 관광경찰은 그 조직 규모면에서 형식성을 면하지 못하고 있다. 서울지방경찰청에 101명이 배치되어 활동하고 있고, 2014년에 출범될 예정인 부산지방경찰청에 35명, 인천지방경찰청에 24명으로 배치될 계획이다. 이 정도 인력으로 관광경찰 역할을 하기에는 형식적으로 관광경찰을 운영하고 있다는 상징적인 의미 외에 실질적 임무를 수행하기에는 적절하지 않다. 또한 서울에서 실시하고 있는 관광경찰에 대한 제대로 된 평가도 없는 상황에서 추가 배치하는 것은 전시행정의 또 다른 모습으로 보여진다.

아시아 지역에서 70%가 넘는 외래 관광객들이 방문하고 있으며 중국, 대만, 필리핀 관광객들이 증가하고 있는 추세이고, 그 중에서도 중국과 일본이 과반수이상을 차지하고 있다. 관광 목적 중 80% 이상이 쇼핑위주의 방문 형태를 보여주고 있으며, 특히 중국, 대만 등의 관광객은 개별 여행보다도 단체 여행의 형태가 많다(김향자, 2012: 44-55). 단체여행은 여행사에서 주도하며 가이드가 동행하는 경우가 대부분이어서 관광경찰이 도움을 줄 부분도 거의 없다.

관광경찰이 하는 서비스들은 이미 다른 기관에서 시행하고 있다. 관광객들에게 서비스를 제공하기 위해서 주요 관광지에 가면 한국관광공사나 지방자치단체에서 운영하는 관광안내원들이 있다. 바가지요금, 택시나 콜밴의 불법 영업, 주요 관광지에서의 불법 행위 등도 지방자치단체에서 지속적인 단속을 실시하고 있다. 관광안내나 통역서비스도 서울시나 한국관광공사에서 이미 시행하고 있는 내용들이다. 그렇다면 지금 출범한 관광경찰은 경찰공무원들로 구성되었다는 것 외에 새로운 일을 하는 것도 아니고 전문적인 업무를 하는 것도 아니다. 오히려 관광이라는 것은 그 나라의 문화와 풍습을 이해하는 것인데 갑자기 나타난 관광경찰은 외국인 관광객들에게 생뚱맞은 모습으로 비춰질 수도 있다.

관광경찰이 탄생했다는 것은 관광에 있어서 부패한 문화가 존재한다는 것을 역설적으로 표현하는 측면이 될 수도 있다. 관광불편 신고건수가 해마다 늘고 있는 것과 환불거부, 가격표시제 미실시 등 쇼핑관련 불만도 증가하고 있는데 이와 같은 사실을 세계적으로 알리는 모양이 될 수도 있다.

관광경찰 제도를 운영하는 나라들에서 가짜 토산품 사기, 바가지요금, 여행 가방을 비롯한 각종 도난 사고 등이 많이 발생하고 있다는 것을 유념할 필요가 있다. 관광경찰의 존재가 그곳의 관광안전이 보장된다고보다 오히려 외국인들에겐 경계를 늦추지 말라는 신호처럼 들릴 수도 있다(국민일보, 2013. 10. 18).

또한 관광이라는 것은 그 나라의 습속을 이해하는 것도 매우 중요한 부분인데 선진국형 관광 인프라와 문화를 갖추지 못한 상황에서 관광경찰의 출범만으로 관광한국이 도래하지는 않을 것이다.

택시나 콜밴의 불법영업, 바가지 상혼 등은 매우 은밀하게 이루어지고 있어서 실제로 단속하는 것도 쉽지 않다. 공항이나 관광지에서 호객행위를 하던 기사들도 단속반원들이 나타나면 하던 것을 멈추고 자리를 뜨게 된다.

지금처럼 많은 관광객들이 한꺼번에 방문하는 휴가 때에는 숙박시설이나 음식점조차 충분하지 않은 관광 인프라를 가지고 있는 현실에서 고품격의 관광한국 이미지를 제고하는데 관광경찰은 어느 정도 기여를 할 수 있을지 의문이다. 고급호텔들까지 성수기에는 숙박비를 천정부지로 올려 받고 있는 실정이며, 저가 경비로 모객된 관광객들을 쇼핑센터에서 바가지요금을 받아 여행사와 나눠 갖는 풍토가 있는 한 관광경찰의 활동으로 한국의 관광이미지를 제고할 수 있는 길은 요원한 것이다.

2012년 가을에 서울시가 ‘외국인 미스터리 쇼퍼’를 운영하였다. 중국인 10명과 일본인 8명을 관광객으로 가장해 쇼핑·음식점·택시 등의 바가지 실태를 ‘항상 점검’하는 것인데, 이런 사실이 외국에 알려지면 부끄러운 일이다(서울신문, 2012. 10. 5).

정부 3.0이라는 패러다임에 맞춰, 공공정보를 공유하며 부처 간 협업에 의해서 만들어진 실적이라고 하는 ‘관광경찰’은 어쩌면 새로운 것도 아니고, 충분하게 준비된 것도 아니며, 관광대국으로 가는데 선도적 역할을 할 수 있는 역량을 가지고 있는지도 의문이다. 충분한 준비과정을 거치지 않고 한정된 인력으로 관광경찰을 만들고 임무를 부여하는 것은 일부 지역에 관광 전담경찰을 배치하였다는 가시적 효과밖에는 없다(김기용, 2013: 84). 이러한 점들을 보면 관광경찰을 전면적으로 해체하는 것이 하나의 방편이라고 본다.

3. 관광경찰의 발전적 해체 방안

관광경찰의 출범취지는 나름대로 일리가 있다. 이러한 취지를 살리기 위해서는 관광경찰의 임무를 지역경찰에게 부여하는 방법도 고려대상이 될 것이다. 실제로 대부분의 관광경찰 임무는 지역경찰에서 현재 담당하고 있는 것들이다. 주지하다시피 관광안내, 지리정보와 교통정보 제공, 관광불편사항 처리, 불법행위 단속 등은 지역경찰이 담당하고 있는 내용들이다. 외래 관광객들이 많이 찾는 지역에 대해서는 기존의 관광경찰 인력을 지역경찰에 편입시키게 되면 업무와 인력을 중첩되지 않게 활용할 수 있을 것이다.

또 다른 방법으로는 주요 관광지를 관할로 하고 있는 지역경찰관들에게 일정한 선발기준이나 교육과정 등을 거쳐 관광 경찰의 임무를 부여하는 것도 대안이 될 수 있다. 관광 안내나 편의 시설, 숙박 시설 정보 제공 등은 일반 시민들에게 제공하는 것과 같이 대응할 수 있고, 주요 관광 관련 불법 행위에 대해서는 다양한 정보 수집 기능을 공유한 경찰이 보다 강력하게 관광경찰의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

우리나라에는 전국 13개 시·도에 28개소의 관광특구가 지정되어 있다(이창무·이도선, 2013: 213-214). 관광객이 집중되는 지역과 시설에 구축된 관광특구에 관광경찰 기능을 특화시키는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 관광특구 지역이 지역경찰에게 관광 정보 제공이나 관광부조리 단속을 위한 예산과 인력을 지원해서 관광경찰이 하고 있는 기능을 수행하도록 하는 것이다.

관광특구 지역에서는 지방자치단체에서 이미 많은 관광 인프라를 구축하여 운영하고 있다. 관계 공무원들이 곳곳에 기본적인 외국어 통역이 가능한 관광 안내소를 설치하여 운영하고 관광 활성화를 위한 정책들을 시행하고 있다. 이러한 자원들과 경찰이 공동으로 관광활성화를 위한 활동을 수행하면서 경찰은 치안 유지에 무게 중심을 둔다면 관광경찰을 운영하는 것 이상으로 좋은 효과를 거둘 수 있을 것이다.

V. 결론

다른 나라를 여행하는 이유는 그 나라의 문화예술을 향유하고 친절한 예우를 받으며, 각종 볼거리·먹거리에다 값싸고 품질 좋은 상품을 구매할 수 있다는 장점 등이 있기 때문이다. 아직까지 외국인 관광객들이 한국을 찾는데 우리는 충분한 값어치를 제공하고 있는지 살펴볼 일이다.

외국인 관광객 1,100만 시대에 101명의 관광경찰이면 경찰공무원 1인당 약 11만 명의 외국인 관광객을 상대하는 꼴인데 어떠한 치안서비스를 제공할 수 있을지 의문스럽다. 경찰공무원 1인당 담당하는 국민의 수가 480명 정도인데 이것도 많다고 아우성이다. 이 상황에서 101명의 관광경찰대를 출범시켜 한국 관광의 위상을 높일 수 있다고 홍보하고 선전하는 것이 타당한 것인지 생각해볼 필요가 있다.

지금의 관광경찰은 한국 관광의 실태를 고려한 종합적인 대안이라기보다는, 외국의 관광경찰을 참고한 가시적인 활동으로 제한적인 치안활동을 전개하면서, 정부 정책에 부응하기 위해 정부부처들이 협업차원에서 짧은 기간 내에 관광경찰대를 설치하여 운영하는 모습이다.

현재는 한국의 관광문화를 전반적으로 높여갈 시점으로, 국가의 관심과 국민들의 의식함양이 중요하다. 외국어 구사능력만 있다고 해서 외국인 관광객에게 좋은 이미지를 주는 것은 아닐 것이다. 외국어를 구사할 수 없더라도 진정으로 도움을 주려고 한다면 어떠한 방법으로도 도움을 줄 수 있고 감동을 줄 수 있을 것이다. 의사소통은 언어만으로 하는 것이 아니라 진정성이 있어야만 가능한 것이다. 그리고 외국인 관광객들에게 필요한 것들을 도와줄 수 있는 인프라는 중앙정부와 지방자치단체, 한국관광공사 등에서 이미 만들어서 시행하고 있는 상황이다.

아직까지 관광경찰의 효과에 대해서 판단을 하기는 시기상조라고 할 수 있다. 하지만 현재와 같은 관광경찰의 역할이나 비전은 한국 관광의 이미지를 제고하는데 커다란 도움이 될 수 없다고 본다. 많은 외국인 관광객들이 한국을 찾지만 불편하고 모자란 숙박시설과, 쇼핑 강요, 바가지 상환, 부실한

먹거리, 불친절한 서비스 풍토가 한국 관광 업계 전반에 자리 잡고 있는 상황에서, 한국관광의 수준을 101명의 관광경찰대가 끌어올리길 바라는 것은 너무 큰 기대가 아닐 수 없다.

이러한 상황에서 부산과 인천에 관광경찰의 설치를 추진하고 있는 것은 하나의 정책을 결정, 실행, 평가하는 일련의 과정에 있어서 충분한 시간적 숙고와 반성 없이 이루어지는 전시행정으로 비춰질 수 있다.

주요 도시의 공항이나 터미널에서 한국인들도 바가지요금을 주면서 택시를 타는 경우가 허다한데 외국인 관광객들의 불평불만은 말할 것도 없다. 한국 실정을 잘 모르는 외국인들은 바가지요금이라는 것도 한참 시간이 지난 다음에 알게 되는 경우가 많고, 관광경찰의 단속도 실질적으로 이루어지지 않는 상황이다. 당국에서는 관광경찰에 대한 홍보와 치적에만 관심을 갖지 말고 정말로 필요한 제도인가를 진지하게 고민해 볼 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 국민일보. 2013. 관광경찰. 2013. 10. 18일자.
- 김기용. 2013. 관광지 안전과 관광경찰의 역할. 한국관광정책. 53: 79-86.
- 김향자. 2012. 외래 관광객 1,000만 명 시대의 관광수용태세 정비방안. 한국문화관광연구원.
- 김현조, 박맹우. 2005. 지방정부 조직평가 연구: 조직구조 진단 항목을 중심으로. 동의법정. 22: 61-83.
- 뉴스시스. 2014. 불법 콜밴, 4년간 1,894건 적발, 부당 요금환수는 3건. 2014. 4. 25일자.
- 브리태니커사전. 관광. <http://100.daum.net>
- 서울신문. 2012. 중 관광객 내쫓는 낙후 인프라·바가지 상흔. 2014. 10. 5일자.
- 서울신문. 2013. 관광경찰. 2013. 10. 18일자.
- 세계일보. 2013. 관광경찰 출범 후 길 안내 외에도 49건의 불편사항 처리. 2013. 11. 25일자.
- 신현기. 2014. 우리나라 관광경찰제의 실태분석과 개선방안. 한국경찰연구학회·한국민간경비학회 공동학술세미나 자료집.
- 안영훈. 2009. 서울시 관광경찰제 도입·시행에 관한 연구. 서울시의회 정책연구위원회 발표자료.
- 오순환. 1997. 새로운 관광개발 개념의 모색. 관광학연구. 20(2): 273-283.
- 유준상. 2003. 관광의 어원과 의미에 대한 재조명. 관광정책학연구. 9(1): 147-159.
- 이창무, 이도선. 외국인 관광객 대상 위법행위 실태와 관광경찰제도에 관한 연구. 한국경호경비학회보. 37: 177-198.
- 지방행정연구원. 1994. 지방자치단체의 조직진단: 지표의 개발 및 검증. 서울: 한국행정연구원.
- 한국관광공사. 2014. <http://kto.visitkorea.or.kr>.
- KCTI(한국문화관광연구원: Korea Culture & Tourism Institute). 2011. 외래관광객 실태조사. KCTI

- MBN뉴스. 2013. 관광경찰 출범, 복장은 글썸. 2013. 10. 16일자.
- The Times of India. 2009. *Tourism Police does Vanishing Act*. 2009. 8. 27.
- The Fiji Times. 2012. *Tourism Police Aim to Improve Tourist Security*. 2012. 3. 17.
- Sri Lanka Police; <http://www.police.lk>(2013. 11. 22. 검색)
- The Times of India 2009. *Tourism Police does Vanishing act*. 2009. 8. 27.
- Harrison, M. I. and A. Shirom. 1999. *Organizational Diagnosis and Assesment*. California: Sage Publications.
- Huse, Edgar and Thompson G. Cummings. 1985. *Organizational Development and Change*. 3rd ed. New York: West Publications.
- Weisbond, M. R. 1976. Organizational Diagnosis: Six Pplace to Look for Trouble with or Without a Theory. *Group and Organization Studies*. 1: 430-447.
- WTO(World Tourism Organization). 1995. *Collection of Tourism Expenditure Statistics*. WTO. <http://en.wikipedia.org>.
- <http://www.fijitimes.com>.
- <http://www.sportsworld.com>.

김종오: 동국대학교에서 경찰학 박사학위를 취득하고(논문: 학교폭력과 하위문화이론과의 관계에 관한 연구, 2005), 현재 동의대학교 경찰행정학부 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 국제범죄와 특별사법경찰제도 등이다. 논문으로는 “자전거 순찰제도의 효율적 운용방안에 관한 연구”(2013), “지하철 경찰대의 운영실태와 역할제고 방안”(2012), 외국인 조직범죄의 실태와 대응방안에 관한 연구”(2011)등이 있다. 한국공안행정학회 이사, 한국범죄심리학회 이사, 한국행정학회 형사사법연구회 총무이사로 활동하고 있다(oxkjo@deu.ac.kr).

전대양: 동국대학교에서 법학 박사학위를 받고(논문: 누범의 인구·사회학적 특성에 관한 연구, 1989), 현재 관동대학교 경찰행정학부 교수로 재직 중이며, 강원지방경찰청 치안행정자문교수, 경비지도사 출제 및 검토위원, 한국행정학회 형사사법연구회 회장을 맡고 있다. 범죄원인, 범죄심리, 신종범죄, 경찰사 등이 주요 관심분야이며, 주요 논문으로는 “온라인게임 규제 법안의 주요 쟁점과 과제”(2014), “해양경찰 3.0 주요 내용과 보완방안”(2013), “자율방범대원들의 네트워크 중심성과 범죄예방활동 만족도와의 관계분석”(2012)등이 있으며, 주요 저서로는 “범죄학 개론(2012)”, “새 현대사회와 범죄(2011)”, “범죄수사(2009)” 등이 있다(jpd@kwandong.ac.kr).