

# 관광의 국제정치학

## — 비교발전론적 시각에서의 분석과 전망 —

김진호\*

目	次
I. 서론	IV. 급진주의 종속모델 : 관광비판적 입장
II. 관광체제와 정치체제의 상호작용	V. 관광과 신세계질서와의 접목
III. 자유주의 상호의존모델 : 관광옹호적 입장	

### I. 서론

오늘날의 세계는 인류가 지금까지 겪어보지 못한 엄청난 변화의 물결을 경험하고 있다. 이 거대한 조류의 흐름을 타고 세계질서는 일찍이 없었던 사상 초유의 전환기를 맞고 있다. 기존의 냉전구조는 허물어지고 새로운 질서와 이념이 모색되고 있다. 냉전구조의 와해는 국제정치질서를 군사력 균형을 중심으로 한 양극체제로부터 경제력 균형을 중심으로 한 다극체제로 이행시키고 있다. 이는 세계경제의 다극화, 다층화 현상을 더욱 가속화시켜 국제정치경제질서의 재편의 필요성을 한층 증대시키는 상승작용을 낳고 있다.

첨단기술의 혁신으로 교통수단과 정보통신의 급속한 발전이 이루어지고 있고, 이에 힘입어 상품과 자본 및 인력은 더욱 자유롭게 이동되면서 국경의 의미를 퇴색시키며 세계를 하나의 경제권으로 개편하고 있다. 범세계화 추세가 진행됨에 따라 개별 국가간의 상호의존성이 급격히 증대되고 있다. 그러나 상호의존성의 증대는 국가주권과의 대립적 양상을 초래함으로써 마찰의 원인이 될 위험성도 내포하고 있다. 국가체제의 약화에 따른 민족주의 의식이 상호의존의 확대구조하에서 오히려 증폭되어 세계경제에 역기능으로 작용하면서 석유와 같은 전략자원의 국제적 배분이 왜곡될 가능성도 잠재하고 있다.

\* 정치외교학과 전임강사

단기적으로 보면 민족주의와 국가주의를 앞세운 집단이기주의가 범세계주의라는 보편이념과 충돌할 것이지만 이를 완충시키기 위한 장치와 수단이 갖추어진다면 시간의 경과에 따라 국가주의와 민족주의 및 세계보편주의는 기능을 달리하는 가치질서로 분화하여 공존할 수 있을 것이다. 물론 현존 질서가 미래의 범세계적인 민주적 보편질서로 전환하는 과정은 순탄치 만은 않고 많은 시간을 요할 것이지만, 21세기 중반 쯤에 가서는 대체로 민주적 단일세계질서라는 새로운 구조가 안정화될 것이다. 그렇다면 지금부터 미래를 준비하기 위하여 가장 시급히 해야 할 것은 국가주의와 민족주의 및 세계보편주의의 충돌을 완화하고 그 갈등을 해소할 합당한 장치와 수단을 마련하는 것이다. 그리고 그것은 관광이 보유하고 있는 잠재력을 발굴하고 그 가치를 널리 실현함으로써 충분히 가능할 것이라고 판단하는 것이다.

본 연구는 이와같은 인식에 근거하여 “관광은 세계평화와 인류의 복지향상을 위한 유력한 수단이 될 수 있으며, 그것을 대상으로 하는 산업은 개방화·국제화·범세계화라는 상호의존의 시대정신에 적합한 산업”이라는 가치판단을 주요한 지표로 삼고 있다. 분명히 관광은 미래를 지향하는 산업으로서, 새로이 모색되고 있는 세계질서와 훌륭한 상호의존적 관계를 구축할 수 있다고 판단하는 것이다. 관광과 비슷한 맥락에서 다국적기업에 의한 해외직접투자에 관해 살펴보면, 자유주의론자들은 이를 투자국과 투자수혜국 쌍방에 상호 이로운 것으로 보는 반면에, 급진주의론자들은 이를 착취적이고 투자수혜국에게 일방적으로 해로운 것으로 보고 있다. 本稿에서는 국제체제를 가장 포괄적인 흐름인 자유주의의 상호의존모델과 급진주의의 종속모델로 크게 도식화하여, 각 모델이 제시하는 주요 개념과 내용을 설명하면서 각각이 관광과는 어떤 연관성을 갖고 있는지를 고찰하고 관광의 국제정치적 측면을 밝혀보기로 한다.

## II. 관광체제와 정치체제의 상호작용

### 1. 관광에의 체계적 접근

사회현상을 이해하고 짜임새 있게 설명한다는 것은 대단히 힘든 일이다. 그것은 사회를 구성하는 수많은 개인과 집단들이 정치, 경제, 행정, 종교 등을 위시한 수많은 제도들을 중심으로 끊임없이 상호작용을 하고 있는 까닭이다. 관광현상을 이해하고 설명하는 것도 마찬가지로 힘든

1) 유의할 점은 두 모델이 별개로 각각 존재하는 것이 아니라 서로 복합적으로 존재하는 것이라는 점이다. 단지 분석의 편의상 상호의존정도와 상대적 필요성에 의해 구별해 놓은 것이다. 즉, 실제의 국제체제는 상호의존관계, 종속관계, 독립관계가 서로 얽혀있는 다차원적인체제라 할 수 있다.

일이다. 그것은 관광현상 역시 복잡한 사회현상의 일부이기 때문이다. 이처럼 복잡한 사회현상을 개별적이고 단편적으로 인식하는 것에서 벗어나 종합적이고 포괄적으로 이해하기 위하여 도입된 연구방법이 체계론적인 접근방법(systematic approach)이다.

관광은 정치적·경제적·사회적·문화적·심리적·지리적 속성을 지닌 복합적이고 다면적인 사회현상이다. 이는 관광현상을 전체적이고 포괄적으로 이해하기 위해서는 통합적 접근이 필요함을 의미한다. 따라서 상호관련과 상호작용을 강조하는 동시에 학제적(interdisciplinary)이며 전체성의 차원에서 각 부분을 조망하면서 '관계와 현상의 총체'를 다루는 시스템접근법이야말로 관광연구에 있어서 매우 유용하다고 하겠다.<sup>2)</sup>

관광에 대한 체계접근법의 기원은 "관광은 체재지에 일시적으로 체재하는 사람과 그 지역주민 사이의 제관계의 총체"라고 처음 표현한 그 스만(1935)에 까지 거슬러 올라간다. 그 후 훈지커와 크라프(1951), 베르네커(1962)를 거치는 동안에도 체계적 사고의 원형은 그대로 유지돼 왔다. 관광체계(tourism system)라는 용어가 본격적으로 쓰이기 시작한 것은 1970년대 이후이며,<sup>3)</sup> 대표적인 학자로는 M. M. Anand(1976), 小谷幸男(1976), N. Leiper(1979), C. A. Gunn(1979), C. Kaspar(1982), J. Jafari(1985), A. Sessa(1988), R. C. Mill과 A. M. Morrison(1991), K. Prezeclawski(1993) 등을 지적할 수 있다.

관광체계가 어떻게 구성되어 있으며, 그 구성요소간의 상호의존관계는 어떠한고, 체계의 제요소에 영향을 미치는 환경요인이 무엇인가에 대해서는 아직도 의견이 분분하여 정확한 개념정립이 미흡한 실정이다. 그러나 체계는 흔히 "설정된 기능을 협동적으로 수행하기 위하여 고안된 상호의존적 요소들의 집합체(an integrated assembly of interacting elements)"로 규정된다.<sup>4)</sup> 관광체계 또한 관광을 일종의 체계로 보아 그 구성요소를 분석하고 기능의 효율성을 평가하려는 개념이다. 즉, 일반적으로 체계가 갖는 속성에 비추어 관광현상 전반을 거시적으로 분석하려는 체계이론의 입장을 적용한 개념인 것이다. 관광체계는 인간(people)과 장소(places) 및 조직(organizations)의 배열이며, 이 배열은 지리적 한계(geographical extremities)에 의해 정의된다.<sup>5)</sup>

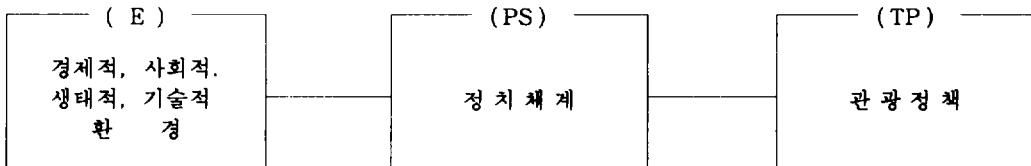
특상어는 체계의 기본속성으로 조직, 상호작용, 상호의존, 통합, 중심목적 등을 지적하고,

- 2) 자세한 내용은 송재호, "관광체계의 개념적 모형정립에 관한 연구", 경기대학교 대학원 논문집, 제10집, 1993, pp. 309-337 참조.
- 3) Brian King, "Tourism - a new systematic approach," *Tourism Management*, Vol. 8, No. 3, 1987, p. 272.
- 4) 김신복·노화준 공저, 「개발계획론」(서울: 한국방송통신대학출판부, 1992), p. 98.
- 5) D. G. Pearce, "Tourism Systems: An Interdisciplinary Perspective," *Annals of Tourism Research*, Vol. 18, No. 3, 1991, pp. 219-235.

그것을 구성하는 요소들로 투입(inputs), 산출(outputs), 전환과정(processor), 하위체계(subsystem), 환경(environment), 경계(boundaries), 접촉영역(interface), 통제(control), 그리고 환류(feedback)를 들고 있다.<sup>6)</sup> 관광체계는 바로 이상의 제요소들이 조직화되고 통합되면서 어떤 목적을 성취하기 위하여 살아 움직이는 유기체적 성격을 띠고 있다.

관광체계가 유기체라는 점에 착안, 관광체계와 외부환경과의 관계를 고찰 해 보기로 한다. 관광체계가 쇠퇴하지 않고 생존하기 위해서는 외부환경변화에 적응하는 것이 필수적인데 관광체계는 훨씬 복잡한 메카니즘을 지닌 복합유기체라는 점일 뿐이다.<sup>7)</sup> 이런 의미에서 관광체계를 가리켜 동적이고 적응적인 개방시스템(dynamic / adaptive open system)이라고 하는 것이다. 특히 관광정책과 관련해서는 경제적, 사회적, 생태적, 기술적 환경이 관광체계에 직접 영향을 미치는 것이 아니라 다음 그림과 같이 정치체계<sup>8)</sup>와 정책간의 관계를 추가로 고려함으로써<sup>9)</sup> 여타 환경이 정치체계를 통하여 관광체계에 영향을 미치게 된다.

〈그림 2-1〉 환경과 관광정책



◎ 환경, 정치체계, 관광정책과의 관계식은,

$$E = e1$$

$$PS = a1E + e2$$

$$TP = a2PS + a3E + e3 \text{로 나타낼 수 있다.}$$

출 처 : 이극찬, 정치학(서울: 법문사, 1993), p. 155에서 인용하여 연구자가 새롭게 작성

6) V. P. Luchsinger and V. T. Dock, *The Systems Approach* (1982): 양창삼, 현대경영관리론 (서울: 대왕사, 1986), p. 207에서 재인용.

7) 유기체와 환경의 일반적 관계는 '자극-유기체-반응(S-O-R: Stimulus-Organ-Response)' 관계이다. S-O-R 패러다임은 환경으로 부터 온 자극에 대해 유기체가 단순히 즉각적으로 반응하는 것이 아니라, 그러한 자극에 대해 자체 내에서 검토과정을 거친후 특성의 반응을 환경에 대해 나타내는 경우를 의미한다. 관광체계와 관광환경이 지니고 있는 기본적 성격은 바로 이 S-O-R 관계라 볼 수 있다.

8) 정치체계와 관광체계는 둘다 거대한 사회체계의 하위 구성체계이다. 따라서 정치체계는 그 자체로서도 물론 하나의 체계이다. 그러나 관광체계의 입장에서는 자신을 둘러싸고 있는 외부환경도 된다.

9) 강인재(외), 「공공정책의 결정요인분석」(서울: 법문사, 1993), p. 48.

### Ⅲ. 자유주의 상호의존모델 : 관광옹호적 입장

#### 1. 자유주의 상호의존모델

상호의존 패러다임은 경제자유주의의 영향을 받으면서 정치학에서는 초기의 통합이론가들<sup>10)</sup>에 의해 시도되고, 차츰 자유주의적 상호의존론으로 발전되어 정치경제학의 주류를 형성하게 되었다.

이들 상호의존학파는 정치현실주의의 지나친 국가중심의 권력론적 접근방법에 대한 반동으로 나타난 것으로, 연구의 초점이 권력 그 자체에 있기 보다는 국제관계행위자들의 상호작용을 규제하는 체제의 성격 내지는 다소 비대칭적으로 분배되더라도 국제거래의 모든 참여자들에게 혜택을 줄 수 있는 정책의 연구에 주어지고 있다. 특히 상호의존론은 국제관계에 있어서 경제적 요소의 비중이 높아졌다는 사실에 주목한다. 국제경제적 측면에서 국가간의 직·간접의 경제교류가 확대되어 국제체제가 더욱 경제적으로 상호의존되어 가고 있고, 국가가 경제성장을 도모함에 있어서 점차 대외정책의 역할을 중요시하고 있다.

버는 교수는 심지어 상호연결성과 상호침투성이 심한 민간경제의 조직망이 그 영향력을 확대시켜 나감으로써 국민국가의 운명이 쇠퇴할지도 모른다고까지 주장하면서,<sup>11)</sup> 경제적 상호의존관계의 정치적 중요성을 암시하고 있다. 나아가서 세계의 지역블록화경향의 대두, 평등한 시장참여를 추구하는 호혜주의의 움직임, 지적소유권에 관한 레짐(regime)의 창설 등을 통한 상호의존적 현상이 세계적 규모에서 새롭게 진행되고 있다. 국제관계전문가들은 이러한 변화를 국제정치의 경제화 내지 경제레벨에 있어서의 새로운 역학게임의 대두로 파악하고 있다.

상호의존모델은 60년대 후반 경제학자인 쿠퍼에 의해 국제정치적 관점에서 연구되기 시작하여 모스, 키오헨과 나이, 그리고 최근에는 카첸스타인, 앨커 등에 이르기까지 주로 자유주의론자들에게 의해 연구를 위한 분석의 틀이 짜여진 논리이다. 쿠퍼에 의하면 각국 경제는 상품교류의 증대를 매개로 강하게 연결, 성장과 물가 등에서 연동성이 높아져 독자적으로 경제목표를 달성하는 것이 불가능하며, 상호 깊이 의존되어 있는 만큼 경제문제해결은 대내외정책에 있어서 국가간의 긴밀한 상호협조체제가 요구된다는 것이다.<sup>12)</sup> 모스는 상호의존을 전략적 상호의존과 경제적 상호의존으로 나누어 생각하면서, 경제적 상호의존이란 경제정책수준의 상호의존이라고 정의하고 있다. 특히 선진국간의 경제는 밀접히 연결되어 있기 때문에 각국은 경제문제를 해결함에 있어 타국의 정책이 자국에 미치는 영향을 무시할 수 없으며, 이는 각국의 정치가 국민의 복지를 제1의적 목표로

10) 대표적 초기 통합이론가들로는 E. Haas, D. Mitrany, K. W. Deutsch 등을 들 수 있다.

11) R. Vernon, *Sovereignty at Bay: The Power of Multinational Spread of U. S. Enterprise*(New York: The Basic Books, 1971).

12) R. N. Cooper, *The Economics of Interdependence*(New York: McGraw-Hill, 1968).

삼고 있기 때문이라고 보고 있다.<sup>13)</sup>

이러한 견해의 연원을 더듬어 보면 국제정치를 기본적으로 국가간의 제로섬(zero sum) 게임으로 보는 전통적 사고로부터 국제관계가 경제적 자유교류에 의해 모든 국가가 이익을 얻는 파져티브섬(positive sum) 게임으로 볼 수 있다는 사고가 깔려있다. 상호의존모델들을 집대성한 키오헨과 나이는 "상호의존이란 간단히 정의하여 세계정치에 있어서 국가간 또는 다른 국가에 속하는 행위자 사이에 서로 주고받는 영향에 의해 특징지어지는 상호적 의존관계로, 이와같은 상호적 영향은 국경을 넘는 사람·상품·금융·정보라는 국제적 교류에 의해 이루어지고 있다"고 말하고 있다. 또한 그들은 이제 국제관계는 국민국가를 유일한 행위주체로 보는 전쟁과 평화의 연구로부터 전세계적 현안문제들에 영향을 미치고 있는 모든 종류의 지구적 행위자들이 초래하는 제반현상을 포괄적으로 다루어야 하며, 그 분석의 초점은 상호의존현상이 국가간 관계에 어떠한 영향을 미치고 있는가에 맞추어져야 한다고 주장한다.<sup>14)</sup>

최근에 와서 카첸스타인<sup>15)</sup>과 앨커<sup>16)</sup> 등은 상호의존관계가 경제적 내지는 안보적 측면에만 국한된 것이 아니고 국가간 관계의 모든 분야에서 두드러지게 나타나고 있음을 주목하고, 관광과 같은 다차원적 현상(multidimensional phenomena)으로서의 상호의존관계를 다루기 위한 방법론의 연구를 시도하고 있다. 이들 자유주의론자들이 주장하는 상호의존모델의 핵심적 내용과 저변에 흐르는 사상을 압축하면 다음과 같다.

첫째, 자유주의 정치경제학자들의 위와 같은 사고의 밑바탕에는 전세계적 복지사회의 구현이라는 신념이 깔려있는 것이다. 즉, 많은 정치지도자들은 국민이 원하는 이상적 정치체제를 이룩하기에 앞서 우선 복지국가가 이룩해야 할 지역개발, 경제성장, 그리고 기타 사회복지를 우선적으로 고려해야 한다고 보고 있는 것이다. 세계경제에 참여하지 않고 고립된 상태에서 모든 인류가 지향하는 복지국가의 경제목표들이 성취될 수 없는 것은 자명한 일이기 때문이다. 요컨대 현대국가의 복지국가적 기능과 국민들의 점증하는 경제적 욕구 및 기대감에 정부가 더욱 민감해지고 있기 때문에 국가는 점차 자유주의 국제경제체제에 의해 제공되는 경제적 혜택에 의존할 수 밖에 없다는 것이다.

둘째, 자유주의 정치경제학자들의 상호의존모델은 상호의존된 경제 간의 자발적이고 협조적인

13) E. L. Morse, "Crisis, Diplomacy, Interdependence and the Politics of International Economic Relations," R. Tanter and R. H. Ullman, ed., *Theory and Policy in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1972), pp. 123-150.

14) R. O. Keohane and J. S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown and Co., 1977).

15) P. J. Katzenstein, "International Interdependence: Some Long-Term Trends and Recent Changes," *International Organization*, Vol. 29, No. 4, 1975, pp. 1025-1034.

16) H. Alker, "A Methodology for Design Research on Interdependence Alternatives," *International Organization*, Vol. 31, No. 1, 1977, pp. 29-64.

관계가 세계자원의 최적활용을 통해 세계경제의 합리성과 효율성을 극대화하여 인류 전체의 복지에 기여할 수 있으며, 개발의 동반자적 동기를 갖고 있는 다국적기업은 자본, 기술, 아이디어를 제공함으로써 성장의 주요 견인차가 되어 시혜적 기업질서가 확립되는 세계를 상정하고 있다. 상호의존된 국제정치경제 질서하에서 세계의 중심부인 선진공업국들은 점차 서비스산업과 정보산업에 주력하게 되고 다국적기업에 의한 생산활동 중에서 노동집약적 산업은 생산조건이 유리한 주변의 개발도상국으로 이동하게 된다는 것이다. 따라서 이들은 다국적기업의 매개로 개발이 촉진되고 세계경제가 한층 상호의존되면서 번영을 구가하게 된다고 믿고 있다.

세계, 다분히 이상주의적인 성격을 띠고 있지만 상호의존모델은 국제관계가 상호의존되어 있다는 사실로 인하여 갈등보다는 협조와 평화를 구축하는데 공통의 이해를 갖게 되므로, 국제관계의 상호의존이 평화에의 유인역할을 할 것이라는 점을 강조하고 있다. 여기에서 말하는 '평화'란 단지 전쟁의 결여만을 의미하는 것이 아니라 안정과 협력이 정착된 보다 적극적인 상태를 의미한다.

자유주의국가가 만들어내는 상호의존이 평화에 연결된다고 하는 사고는 몽터스키의 이래로 강하게 견지되어 온 것이다. 존 스튜어트 밀은 다음과 같이 말하고 있다.

"교류는 국가에게 처음으로 타국의 부와 번영이 자국에게도 좋다는 것을 가르쳤다. 교류야말로 전쟁을 급속히 시대에 뒤떨어진 것으로 만들어 버렸다. 교류는 전쟁과는 대립하는 개인의 이익을 강화하고 그것을 다각화 시킨 것이다. 세계평화의 기본적 보장으로서 국제교류의 광범하고도 급속한 확대는 인류의 기본적 성격·이념·제도의 끊임없는 진보에 대해서 영원한 보증이 된다."<sup>17)</sup>

이처럼 정보와 사람 및 상품의 유통을 매개로한 상호의존의 심화는 관료, 기업, 그리고 여타 사회집단 간의 국경을 넘는 교차적이고 횡국가적(transnational)인 유대를 강화하고 그것은 다시 평화를 촉진하는 기능을 다한다.

## 2. 관광옹호적입장

"세계는 지구촌화되어 가고 있으며 이 지구촌세계에서 서로 다른 대륙으로 부터 온 사람들은 이웃과 같은 감정을 느끼고 있습니다. 개인과 개인간의 진정한 사회적 관계를 촉진함에 있어서, 관광은 많은 현실사회의 편견들을 극복하고 새로이 형제애를 결속케 해주는 수단이 될 수 있습니다. 이러한 의미에서 관광은 세계평화를 구현하는 진정한 힘인 것입니다."

이상은 교황 요한 바오르 2세의 어록에서 발췌한 것으로,<sup>18)</sup> 상호의존적 국제체제에 있어서 관광의 역할을 간명하게 보여주는 것이다.

17) J. S. Mill, *Principles of Political Economy*(London : Longman Group, 1909), Books 3, p.592.

18) D. L. Edgell, op.cit., p.1 에서 재인용.

관광옹호적 입장은 관광이 국제관계에 있어서 국가와 집단 및 개인 간의 상호의존을 깊게 하고 크게 하는데 유력한 수단이 될 수 있음을 주목한다. 이들은 관광의 부정적 영향을 인정하면서도 그것 때문에 관광이 가져오는 편익을 무시해서는 안된다고 관광으로 인한 편익이 비용 보다는 크다는 견해(대긍정 - 소부정)를 분명히 하고 있다.

관광은 정치, 경제, 사회, 문화, 환경 등이 복잡하게 얽혀있는 다면적인 사회현상으로, 정치측면에서 관광은 국제평화의 유지수단으로 유용하게 활용될 수 있으며, 경제측면에서는 자본이동 특히 선진국에서 개발도상국으로의 소득재분배<sup>19)</sup>와 그에 따른 개발도상국의 국제수지개선, 소득 및 고용창출, 지역개발 등의 수단으로 활용될 수 있다.

문화적 측면에서는 문화라는 고귀한 공동운영체의 정신세계를 관광상품화해야 한다는 비인간적 요소도 없지 않으나 그보다는 자국의 고유문화를 발굴, 보존, 전승하여 그 나라의 고유문화를 세계에 널리 알리고 파급한다는 순기능이 있다. 환경적 측면에서는 관광개발과 환경 간의 관계가 프랑스의 랑독 - 루시옹 해안관광개발에서 보듯이 서로 보완적인 관계가 될 수도 있음을 염두에 두어야 하겠다. 랑독 - 루시옹 개발은 자연을 있는 그대로 보존했을 뿐만 아니라 인간들의 무관심 속에 서서히 황폐해 가던 자연을 회복시켜, 불모의 해안선과 죽은 물을 인류가 가장 쾌적하게 관광활동을 할 수 있는 공간으로 변모시키기 까지 했다.<sup>20)</sup>

UN은 1967년을 'International Tourism Year'로 선포하고, "관광은 모든 민족과 정부가 찬양하고 장려할 가치가 있는 기본적인면서도 가장 바람직한 인간활동"이라고 그 정신을 역설하였다. 1980년 WTO(세계관광기구)의 마닐라선언문은 "평화와 삶의 질 향상"이라는 관광의 역할과 본질을 규명하고 이에 대한 국가의 책임을 환기시켰으며,<sup>21)</sup> 1986년 GATT회담에 참석한 세계의 상무장관들은 관광의 중요성을 인식하고 국제여행의 장벽을 감축하자는 제안을 내놓은 바 있다.<sup>22)</sup> 그리고 1989년 헤이그선언문은 "관광의 인간적 차원을 강조하고 세계시민의 삶의 질 향상과 평화를 위한 필수적인 수단으로서 관광의 역할"을 재삼 강조했다.<sup>23)</sup>

물론 관광이 추구하는 세계복지와 평화 및 번영의 토대를 확고히 하고 관광이 가져다 주는 정치적·경제적·문화적·환경적 이익을 인간과 관광지역, 그리고 국가와 통합, 응집시키기 위해서는 국가이익, 관광재 만족, 지역주민이익, 자연 및 사회문화 환경보전을 동시에 충족시킬 수 있도록 자원의 배분을 적정화시킴으로써, 최적 만족(optimum satisfaction)을 보장하는 인간 - 환경 지향적인 관광이어야 함은 말할 나위 없다.

19) 관광은 부유한 선진국으로 부터 가난한 개발도상국으로 부를 재분배하는 메카니즘으로 작용, 관광성장은 곧 개발도상국 경제발전의 요인이 된다는 논리이다.

20) P. Racine, 안원태 역, 「자유시간도시」(서울: 주봉문고, 1990)

21) WTO, *Manila Declaration on World Tourism*, 1980.

22) D. L. Edgell, *op. cit.*, p.98.

23) IPU and WTO, *Hague Declaration on Tourism*, 1989.



이상에서 살펴본 바와 같이 관광의 궁극적 이념은 세계시민의 복지향상과 평화의 구현이며, 이는 자유주의론자들의 상호의존모델이 추구하는 이상과 그 맥락을 같이 한다. 관광은 확실히 상호의존의 세계에서 간과될 수 없고 마땅히 그 가치를 인정받아야 하는 현대적인 현상이다. 관광을 매개로 상호의존된 세계는 관광증가에 힘입어 세계인 간의 접촉은 빈번해질 것이고 미지의 세계에 대한 이해가 깊어져 갈 것이다. 널리 여행하기를 기대한다는 점에서 세계주의는 확산될 것이고 지역주의는 쇠퇴할 것이다. 관광이 암흑에 비추는 빛 때문에 '어두운 대륙'은 없어질 것이다. 바야흐로 국제적 이해와 친선의 시대가 도래할 것이다.

## IV. 급진주의 종속모델 : 관광비판적 입장

### 1. 급진주의 종속모델

국제관계연구의 급진주의적 종속패러다임은 그 기원에 있어서 선진국의 상호의존적 발전 패러다임에 대한 개발도상국가의 대항적 패러다임의 성격을 띠고 있으며, 제3세계의 저발전의 원인, 결과, 지속성, 극복방안, 그리고 발전모델에 대한 대안제시 등을 그 본질적 특성으로 하고 있다.

종속모델의 발전과정은 기본적으로 맑스주의적 제국주의론에 기초를 두고 제3세계의 경제적 민족주의와 연결되면서, 한편으로는 프레비쉬를 비롯, 선켈, 곤잘레스 카사노바, 카르도소 등의 ECLA(국제연합 라틴아메리카 경제위원회) 학파의 개혁주의적 구조주의와 또 한편으로는 흄즈와 레넌을 뿌리로 하는 바란, 프랑크, 산토스, 아민 등의 맑스주의적 급진주의 시각으로 나뉘어 전개되어 왔다. 그 후 국제적 불평등에 주목한 갈통과 윌러스타인에 이르러 세계적 차원으로까지 확대, 세련되어졌다.

라울 프레비쉬는 선진자본주의국가들로 부터 관심을 돌려 세계를 중심부(center)와 주변부(periphery)로 처음 구분한 아르헨티나의 지식인이었으며, 대부분의 이론가들이 추종했던 구조주의 접근법을 지지했다. 그는 중심과 주변 개념을 소개하면서 중심과 주변은 불평등교환과정에서 서로 연관되어 있다는 가설을 제시, 라틴아메리카의 저발전을 분석했다. 프레비쉬에게 있어서 주변부의 내부모순은 중심부에서 나타났던 자본주의의 발전을 저해했고, 주변부는 자본부족으로 인하여 중심부를 이롭게하는 상품교환으로 부터 배제되었다. 따라서 그는 기간산업의 확립과 수입 대체산업의 진흥, 그리고 수입되는 사치품과 자본재에 대한 관세부과 등을 역설하였다.<sup>24)</sup>

프레비쉬의 지적 전통은 ECLA에 참여한 선켈, 곤잘레스 카사노바, 카르도소 등에 의해 계속

24) Raul Prebisch, *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*(New York : United Nations, 1950).

이어졌다. 선켈은 저발전은 하나의 국제적 자본주의발전과정이며 민족국가는 국제자본주의체제에 종속되어 있는 것으로 보았으며, 불평등은 구조적 개혁을 통해 바로잡을 수 있다고 파악했다.<sup>25)</sup> 곤잘레스 카사노바는 내부식민주의(internal colonialism)라는 개념을 통해 한 국가내의 중심부와 주변부의 관계에 주목, 대도시가 고립된 주변부 공동체를 지배함으로써 토착경제를 왜곡시키고 생산관계를 이기적으로 이용하여 도심지의 주변 및 외곽에 대한 독점통제가 왜곡과 착취를 초래하는 것으로 간주했다.<sup>26)</sup> 카르도소는 중심부 자본가와 주변부 자본가의 이익이 합치된다는 점에서 중심-주변 체계를 교차하는 외부세력과 내부세력의 상호이익일치에 관심을 가지고 이 틀 안에서 주변부의 계급역동성, 저발전에 대한 종속의 관계, 주변부의 산업화와 자본축적에 대해 분석했다.<sup>27)</sup>

한편 맑스주의적 종속이론은 19세기 유럽의 팽창에 따른 고전적 제국주의론에 대항, 반제국주의적 경향을 나타내는 사회주의의 발전론이라 할 수 있다. 맑스주의적 급진주의 종속모델의 기본적 문제의식은 자본주의 세계경제의 구조와 기능은 본질적으로 제국주의적이라는 점에 기반을 두고 있다. 세계자본주의체제 내에서의 중심부와 주변부의 관계는 불평등한 분업의 원칙에 입각하여 잉여착취가 이루어지는 관계로 파악되고 있다.

자본주의 세계경제의 수탈적 측면이 고전적 제국주의이론에서는 중심부의 입장에서 기술되었다면 종소모델에서는 주변부의 입장에서 진술되고 있다. 이러한 차이점에도 불구하고 종속이론의 성숙은 기본적으로 맑스주의적 제국주의이론에 그 모체를 두고 있으면서 바란에 의해서 그 가교가 구축되었다고 볼 수 있다. 바란은 전후 중심부 자본주의의 명백한 성공은 중심국가들의 주변국가들에 대한 경제적 착취가 가능했기 때문이라고 설명하고, 저발전국가에의 자본주의 이식은 경제발전의 동인으로 작용하는 것이 아니라 경제적 침체와 사회적 후진성을 야기한다고 보고 있다. 이러한 결과는 제국주의세력에 의해서 식민지에서 생성된 잉여가 착취당하기 때문이라고 주장하고 있다. 그리고 그 착취에 있어서는 다국적기업이 중요한 역할을 하고 있다고 강조했다.<sup>28)</sup>

바란으로부터 지적 영향을 받은 프랑크는 발전과 저발전은 동전의 양면과 같은 것으로 산업화된 세계의 발전은 이에 상응하는 제3세계의 저발전에 의해 가능할 수 있었다고 주장한다. 그는 중남미 저발전의 원인은 경제적 종속 때문이라고 분석하고 이 종속현상은 서구 자본주의경제의 연장선상에서 이루어져 모든 중남미 국가들의 정치, 경제 및 사회적 하부구조에 깊이 침투되어 있다고 주장한다. 즉, 제3세계의 경제는 제국주의세력의 요구에 알맞게 형성되었으며 그러한 과정은 현재에도 계속된다는 것이다.<sup>29)</sup>

25) O. Sunkel, "Big Business and Dependencia," *Foreign Affairs*, Vol. 50, 1972, pp. 517-531.

26) R. H. Chilcote, 김기우 역, 「발전과 저발전의 이론」(서울: 나남, 1986), pp. 67-75.

27) F. H. Cardoso, "Dependency and Development in Latin America," *New Left Review*, Vol. 74, 1972, pp. 83-95.

28) P. A. Baran, *The Political Economy of Growth*(New York: Monthly Review Press, 1957).

29) A. G. Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*(New York: Monthly Review Press, 1967).

산토스는 종속의 유형을 유럽국가들의 식민지에 대한 독점무역에 기초를 둔 식민지 종속, 19세기 말 패권적 중심부자본의 지배하에서 공고화된 금융·산업적 종속, 2차대전 이후 다국적기업의 투자에 의해 나타난 기술·산업적 종속(이른바 신종속) 등의 세가지 유형으로 구분하고 있으며,<sup>30)</sup> 아민은 세계시장에 통합된 주변부가 외부적 독점에 도전할 수 있는 경제적 수단을 가지지 못하기 때문에 불평등발전이 이루어지고 따라서 주변부에서의 저발전은 가속화되고 성장은 봉쇄되어 결국 자율적 발전은 불가능하다고 주장한다.<sup>31)</sup>

종속모델을 세계적 차원으로 확대한 월러스타인의 세계체제론은 세계자본주의체제를 중심부, 반주변부, 주변부 셋으로 나눈다. 중심부는 경제수준이 높으며 고도의 기술을 바탕으로한 자본집약적 경제를 가진 국가들이다. 주변부는 낮은 경제수준과 시대에 뒤떨어진 기술을 보유한, 노동집약적 경제를 가진 국가들이며, 반주변부는 중심과 주변의 중간에 위치, 이중적 경제구조를 가진 국가들이다. 종속모델과 마찬가지로 이러한 삼층구조에서는 불평등교환에 의해 중심은 반주변과 주변을, 반주변은 주변을 착취한다. 세계의 자본주의는 중심적 기능인 이윤추구와 자본축적을 찾아 여러 분야를 상품화하면서 공간적으로 확대되어 간다. 그 중 중심-반주변부-주변부라는 삼층구조는 불변이지만 각 국가는 그 사이에서 상승 혹은 하강이동을 하게 된다.<sup>32)</sup>

이제 갈통의 이론을 빌려 종속이론가들이 주장하는 중심-주변의 영구적 종속관계를 설명해 보면 다음과 같다.<sup>33)</sup> 선진부국이 후진민국에 미치는 영향은 국제정치경제를 중심과 주변의 관계로 볼 때 가장 잘 이해된다. 이러한 관계에서 중심부국가들은 주변국가들에게 어떤 혜택의 제공이나 제재의 위협을 통한 힘의 직접적인 행사방법을 택하지는 않다. 대신 중심부국가내의 중심세력이 주변국가의 중심세력과 결탁, 주변국에 대한 제반 정책을 통제하는 2단계과정을 통하여 힘을 간접적으로 행사한다.

그런데 이 2단계지배를 통한 북의 남에 대한 지배가 바로 종속모델의 핵심적 내용을 내포하고 있다. 즉, 종속관계의 혜택은 중심의 중심-주변의 중심-심의 주변-주변의 주변이라는 순서로 하향곡선을 그리며 내려오는 것이다. 따라서 종속모델에 의하면 현 국제경제체제하에서는 소득, 지위, 권위 및 소비형태가 중심에서 주변으로 하향곡선을 그으며 사방으로 퍼지게 되고, 그 결과 현존하는 불평등과 종속의 양태가 영구화될 것은 자명한 일로 보는 것이다. 이를테면 국제사회에서의 국가간 기본관계가 지배와 착취라는 상하관계를 띠게 되고 이러한 관계하에서 저개발국

30) T. D. Santos, "The Structure of Dependence," *American Economic Review*, Vol. 60, 1970, p. 231.

31) S. Amin, *Unequal Development: An Essay on the Social Transformation of Peripheral Capitalism* (New York: Monthly Review Press, 1976).

32) T. Wallerstein, *The Capitalist World - Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).

33) J. Galtung, *op. cit.*, pp. 81-118.

가의 종속적 지위는 심화될 수 밖에 없으며 국제체제의 착취적 기업질서가 확립된다는 것이다.

물론 종속모델도 자유주의의 상호의존모델과 마찬가지로 국제관계에 있어서 경제적 요소의 역할을 중요시하고 있기는 하지만 국제경제질서를 바라보는 입장은 정반대인 것이다. 즉, 상호의존모델은 국제경제질서를 경제성장과 부가 점차 발전된 중심지역에서 저발전의 주변지역으로 확산되고 있는 시혜적 기업질서로 보고 있는 반면, 종속모델은 경제성장으로 부터 창출되는 부가 오히려 주변국가로 부터 산업과 금융활동의 중심지인 선진부국으로 역류되고 그 혜택은 편재되는 착취적 기업질서로 간주하고 있는 것이다.

따라서 종속모델에 있어서의 국제경제질서는 다수의 주변국가들에게 종속의 저발전을 안겨주게 되고 다국적기업에 의한 경제활동을 지칭하는 "발전의 동반자적 동기"는 한낱 구호에 지나지 않는 것이다.

## 2. 관광비판적 입장

"필리핀에 온 일본인 관광단을 살펴보자. 관광객은 보통 일본교통공사와 같은 일본의 업자를 통해 수속을 밟는다. 그리고 일본항공이나 그 자회사의 항공기에 탄다. 단체는 일본차를 타고 일본자본이 경영하는 호텔로 간다. 호텔 안의 엘리베이터, 전기용품, 음향장치는 모두 일본에서 수입되어 온 것이다. 현지의 여행업자는 안내인까지 포함하여 모두 일본인이고 손님을 일본계 버스에 태워 일본인 소유의 나이트클럽과 마사지실로 간다. 식사할 때도 일본인이 경영하는 레스토랑으로 가서 일본에서 수입된 음식을 먹는다. 이 단체관광객은 필리핀 보다도 일본에 더 많은 돈을 지불하는 셈이 되는 것이다. 결과적으로 이는 필리핀이 일본에 경제원조를 제공하는 것과 마찬가지로의 상황이 아닌가."<sup>34)</sup>

이것은 물론 극단적인 경우이지만, 관광을 매개로 중심부가 주변부를 착취하는 국제체제의 종속적 상황을 극명하게 보여주는 사례이다. 관광에 대한 자유주의의 상호의존적 접근방법이 선진국간의 상호관계를 정치경제적 시각에서 연구한 것이라면, 여기에서 고찰할 급진주의의 관광에 대한 종속적 접근방법은 주로 남-북 관계(south - north relations)의 정치경제적 연구시각이라고 하겠다. 관광비판적 입장은 주로 중심과 주변관계(center - periphery relations)라는 종속적 시각으로 관광을 다루면서, 정치와 관광의 잠재적 착취성격을 분석하고 관광의 국제정치경제적 의미에 있어서 지배와 종속의 구조적 본질을 중시하고 있다.

관광이 개발도상국가에 지니는 가치를 의심하는 관광비판가들은 라스웰에 의해 제기된 정치의 중심문제 - "Who Gets What, When, and How?" - 를 제기한다.<sup>35)</sup> 제3세계에 있어서의 국제관광은 식민지시대의 플랜테이션 체제의 또 다른 변형이 아닌가? 과격주의자들로 하여금 관광을 매춘으로 간주하도록 하는 것은 바로 이러한 문제인 것이다.<sup>36)</sup>

34) Ron O'Grady, *op.cit.*, pp.31-32.

35) Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, and How?* (New York: Merida, 1958).

36) Harry G. Matthews and Linda K. Richter, "Political Science and Tourism," *Annals of Tourism Research*, Vol.18, No.1, 1991, p.131.

관광비판적 입장은 종속모델과 관광을 상호연결하여 제3세계의 관광현상을 지배와 착취라는 종속이론적 시각에서 고찰하는 것으로, 관광현상은 이제 지역적 차원이 아니라 전세계적인 구조적 불평등이라는 맥락에서 고려되어야 한다는 입장이다. 즉, 종속모델의 기본골자인 중심부와 주변부 사이의 착취적 기업질서로 관광의 정치경제적 측면을 파악하려는 논리이다. 제3세계의 관광현상을 종속이론적 차원에서 보는 경향이 대두된 것은 처음에는 정치경제적 동기에서라기 보다는 관광이 초래하는 사회문화적 비용에 대한 저개발국가들의 강렬한 인식에서 비롯되었다. 관광은 있는 자와 없는 자가 직접 대면하는 산업이라는 점에서 남북문제가 가장 쉽게 노출되는 특징을 가지며, 이러한 대비는 기존 종속모델과의 이론적 교류를 쉽게 만드는 환경을 조성해 주는 것이다.

이러한 주목할만한 연구흐름을 형성한 학자들로는 일찍이 카리브해 지역의 국제관광을 다국적 기업과 관광객의 이 지역에 대한 플랜테이션 경제의 한 현상으로 기술한 바 있는 매슈,<sup>37)</sup> 관광은 아름다운 것이라곤 모두 조직적으로 파괴해 버리는 장치라고 보는 터너와 내쉬,<sup>38)</sup> 제3세계 관광개발이나 관광관광산업을 신식민주의의 한 형태로 보는 내쉬<sup>39)</sup>와 보이스베인,<sup>40)</sup> 종속이론적 가설을 도입하여 관광산업을 대상으로 중심-주변관계를 파악하려고 시도한 브리턴,<sup>41)</sup> 정부간 중심-주변관계를 고찰하면서 이에 대해 관광이 갖는 상관성이 대칭적이나 비대칭적이냐를 분석한 하이빅과 헬베르그,<sup>42)</sup> 관광을 매개로 제3세계 국가의 선진국에 대한 경제적 종속이 연이어 정치적·문화적 종속을 가져온다고 분석하는 에리스만,<sup>43)</sup> 그리고 제3세계와 정치경제학이라는 측면에서 관광의 위상을 개념화한 베일과 드라카키스-스미스 등을 들 수 있다.<sup>44)</sup>

이들이 주장하는 내용을 요약해 보면 다음과 같다. 제3세계의 국제관광산업에 있어서 이윤율이 상대적으로 높은 근대식 호텔, 항공망 등은 다국적기업으로 대표되는 선진국의 자본이 대부분

37) H. G. Matthews, "Radicals and Third World Tourism: A Caribbean Focus," *Annals of Tourism Research*, Vol. 5, Special No., 1977, pp. 20-29.

38) L. Turner and J. Nash, *The Golden Hordes* (New York: St. Martin's Press, 1976), pp. 11-15.

39) D. Nash, "Tourism as a Form of Imperialism," V. L. Smith, ed., *Hosts and Guests: The Anthropology of Tourism* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1977), p. 54.

40) J. Boissevain, "The Impact of Tourism on a Dependent Island," *Annals of Tourism Research*, Vol. 6, No. 1, 1979, p. 17.

41) S. G. Britton, "The Political Economy of Tourism in the Third World," *Annals of Tourism Research*, Vol. 9, No. 3, 1982.

42) Tord Hivik and Turid Helberg, "Centre-Periphery Tourism and Self-reliance," *International Social Science Journal*, Vol. 32, No. 1, 1980, pp. 69-98.

43) H. Michael Erisman, "Tourism and Cultural Dependency in the West Indies," *Annals of Tourism Research*, Vol. 10, 1983, pp. 337-361.

44) J. Bale and D. Drakakis-Smith, *Tourism and Development in the Third World* (New York: John Lea, 1988), pp. 10-16.

투자하고 원주민들은 고용효과가 낮은 일용직 내지는 잡직에 종사하거나 위장취업된다. 그러므로 관광산업이나 관광개발로 부터 발생하는 이익은 외국자본이나 외국자본과 결탁한 주변국의 중심세력에 귀속되고 정작 혜택받아야 할 원주민(지역주민)은 관광편익을 점유하지 못하고 착취당하게 된다는 것이다.

따라서 직접투자나 전문지식 내지 기술제공의 형식으로 외부자본의 지배를 받는 주변부 국가의 관광산업이 절어가야 하는 길은 바로 종속이라는 어두운 터널이라는 것이다. 이들은 주변부 국가가 관광으로 부터 경제적 이득을 얻으려는 노력은 세계자본주의체제에 의해 봉쇄당하고 있는 것이며, "국제적 수준의 관광에 투자하는 것은 바로 종속에 투자하는 것"<sup>45)</sup>이라는 점을 강조한다. 즉, 관광이 평화와 국제적인 이해를 증진시키기는 커녕 편견과 민족차별을 강화함으로써, 부유한 중심부가 관광산업을 매개로 힘없고 가난한 제3세계의 민중을 착취하는 신식민주의적 수단으로 기능한다는 것이다.

관광에 대한 종속론적 시각은 바로 인간의 생존과 평화가 위협받고 정의가 부정되며 인권이 유린되는 전세계적 위기가 관광분야에 나타난 것에 다름아니라는 견해로 집약될 수 있겠다.<sup>46)</sup>

## V. 관광과 신세계질서와의 접목

### 1. 개방화·국제화·범세계화와 상호의존의 새로운 국제질서 태동

오늘날의 세계정치는 구조와 작용이라는 두 측면에서 격변의 물결을 타고 있다. 베를린 장벽의 붕괴와 독일통일, 동구권 국가들의 민주화, 소연방의 해체로 이어지는 일련의 과정들이 숨가쁘게 진행되면서 제2차 세계대전 후 40여년간 미소 양강대국에 의해 지탱되던 '냉전'이라는 지배질서가 와해되고 새로운 국제질서가 모색되고 있다. 지금의 상황은 그 폭과 속도에 있어서 가히 18세기 말의 프랑스혁명, 또는 제1,2차 세계대전과 같은 큰 전쟁에 수반하는 국제질서의 대변혁에 버금간다고 볼 수 있다.

지금의 세계질서는 국제관계에서 군사력의 유용성은 제한되는 한편, 국가간의 상호의존성이

45) T. Hovik and H. Turid, "Centre - Periphery Tourism and Self - Reliance," *International Social Science Journal*, Vol.32, No.1, 1980, p.70.

46) K. Srisang, "The Ecumenical Coalition on Third World Tourism," *Annals of Tourism Research*, Vol.16, No.1, 1989, p.119.

증가하고 범세계적인 문제가 대두하고 있는 상황에서 민주주의 확산은 경제문제의 정치화를 가속화시키고 있다. 이에 따라 힘의 개념도 종래의 군사력 우선에서 점차 경제력 중시로 바뀌고 있고, 그 결과 국제관계에서 경제적 요인이 중요한 변수로 자리잡고 있다. 이러한 국제정치경제의 구조적 변화 속에서 1990년대 세계경제는 다극화와 상호의존성의 증대 및 구사회주의권의 편입 등으로 기존 질서관리능력의 한계를 노정하고 있는 가운데, 지역주의적 경향이 두드러짐과 동시에 범세계적 문제의 성격을 지니고 있는 환경문제가 상당한 정치경제적 중요성을 지니고 있다.

'냉전종식'으로 특징지어지는 새로운 국제환경의 구조적 변화의 성격은 대체로 다음의 두가지로 요약해볼 수 있다. 우선적으로 지적할 수 있는 것은 경제문제의 비중증대와 그것의 정치화현상이다. 과거의 질서는 정치적으로 미국 중심의 자본주의 시장경제와 옛 소련 중심의 사회주의 계획경제 간의 대립구조였지만 새질서는 시장경제원리와 국제분업, 상호개방과 효율성이 지배하는 세계질서이다. 특히 민주화추세가 전세계적으로 확산됨에 따라 경제문제의 정치화가 가속화 되고 정보통신의 혁명적 발달로 경제가 탈국경화되어 범세계화(globalization)가 진전됨에 따라 상호의존성은 더욱 심화되고 있다.

이러한 국제정치경제상의 변화는 전통적으로 군사력에 우선적인 중요성을 부여하던 것으로부터 점차 경제력에 더 많은 관심을 기울이게 됨을 의미하는데, 이에 따라 국제관계의 역학관계도 군사력의 균형으로 부터 점차 경제이익의 균형으로 전환되고 있다고 할 수 있겠다.<sup>47)</sup> 그런데 경제관계와 군사관계 사이에는 본질적인 차이가 있다. 후자의 경우에는 적과 우방이 있고 승자와 패자가 있으며 한편이 득하는 만큼 반대편은 손실을 당하게 된다. 그러나 경제관계에서는 경쟁과 협력이 동시에 가능하며 한편의 이익이 반드시 상대방의 손실을 의미하지는 않는다. 그렇기 때문에 경제관계는 경쟁적이면서 상호의존적일 수 있다. 특히 정보와 교통수단이 상상할 정도로 발달하고 있는 현대세계의 국제경제관계는 새롭고 복잡한 양상을 나타내고 있다. 상품과 자본이 전통적 국경을 무시하고 넘나들고 있고 그 결과로 노동자원도 국경을 넘어 이동하는 것과 동일한 결과를 초래하고 있다.

다시말해 자본은 가장 유리한 노동자원을 찾아서 이동하게 되므로 아인슈타인의 상대적 공간에서 처럼 노동자원도 필요한 자본과 기술이 있는 공간으로 이동하는 것과 마찬가지로의 결과를 낳고 있다. 이것이 바로 현대 상호의존현상의 한 중심을 차지하고 있는 다국적기업의 메카니즘이다. 특히 다국적기업에 의한 상호의존관계는 정부의 고유한 권한 밖에서 이루어지는 민간분야의 관계

47) 이동휘, "한국의 경제외교," 이상우·하영선 공편, 「현대국제정치학」(서울: 나남, 1992), p. 567.

이기 때문에 심지어 국가의 권력을 무력하게 만들고 있다. 즉, 냉전이 종식된 세계는 경제에 의해서 주도되며, 21세기의 세계경제는 국경이 없는 상태에서 전개될 것이다. 그리고 국경없는 세계는 전통적 국가체제의 보호막이 없는 세계를 뜻한다. 물론 아직도 자본과 상품 및 사람의 국가간 이동에는 많은 장벽들이 남아 있지만 21세기를 향한 긴 안목으로 보면 세계질서의 큰 흐름의 방향은 이제 분명히 드러나고 있다. 바로 그것은 다름아닌 '새로운 상호의존의 발전'이며, 상호의존된 세계체제의 발전에 동반하여 세계의 각 지역이 과거의 갈등관계를 해소하고 화해와 협력을 추구하는 추세인 것이다.

다음으로 지적할 수 있는 것은 지역주의(regionalism)의 대두이다. 세계각국이 경제적으로 상호의존관계에 들어가는 한편, 또 다른 한편으로 세계경제의 지역블록화 현상이 일어나고 있다. 앞으로의 세계는 세계의 커다란 블록으로 나누어질 전망이다. 세계경제의 지역블록화현상은 북미-유럽-동아시아의 세축을 중심으로 일어나고 있다.<sup>48)</sup> 1992년 12월 미국, 캐나다, 멕시코 3국은 북미자유협정(NAFTA)을 체결, 북미블록을 출범시켰으며, EC는 유럽공동체 12개국과 유럽자유무역연합을 통합하여 유럽경제지역을 발족시켰고 사회 및 정치통합까지 실현하는 '유럽연합(EU)'의 건설에도 박차를 가하고 있다. 동아시아에서도 이미 아세안자유무역지대(AFTA)가 창설되었고, 동북아경제권구상, 동아시아경제회의(EAEC), 아시아-태평양경제협력회의(APEC) 등 여러가지 경제블록화 방안이 논의되고 있다. 이밖에도 중남미, 중앙아시아 등에서도 공동시장 등 블록화 움직임이 활발하다.

물론 주요 경제국가들이 자국에 속해있지 않은 지역과의 대규모 경제관계로 보아 세계경제가 폐쇄적 블록화의 길을 걸을 것이라고는 예상할 수 없으나 각 지역내의 협력과 통합을 추진함으로써 일어날 수 있는 지역간의 경쟁과 갈등의 가능성을 배제하기는 어렵다.<sup>49)</sup> 블록화는 결국 냉전의 손쉬운 대체물임을 잊어서는 안된다. 냉전대신 블록간의 끊임없는 대결이 벌어진다면 냉전 이상의 긴장이 생길 것이다. 따라서 각 블록은 이웃국가와 전세계에 개방되도록 다시 창안되어야 한다. 전세계적으로 경제적인 우려가 팽배한 이 때 개방을 이야기하는 것이 쉬운 일은 아니다. 그러나 보다 발전적인 장래를 위해서는 필수불가결한 일이다.

따라서 세계경제질서를 원만하게 확립하고 경제통합효과를 극대화하기 위해서는 각 블록을 단계적으로 확대발전시켜 지역주의가 상호개방적이고 의존적인 경제관계에 기여할 수 있도록 하는 장치를 마련할 필요가 있다.

48) 새로운 정치·경제 및 군사질서도 이 축을 중심으로 3자 각축적으로 모색되고 있다. 자세한 내용은 21세기 위원회, 「2020년의 한국과 세계」(서울: 동아일보사, 1992), pp. 38-47 참조.

49) 21세기위원회, 「2000년에 열리는 통일시대」(서울: 동아일보사 1993), p. 189.



## 2. 새로운 세계질서 속의 관광의 위상

인간이 추구하는 목표가치가 다르면 사람들간에 갈등이 일어나며 또한 그 갈등 속에서 공동가치를 공유하는 인간들이 공동목표추구를 위해 하나의 집단으로 결집한다. 그 결과로 집단갈등이 생겨난다. 국가간에서도 마찬가지이다. 제2차세계대전 후 지금까지 40여년간 지속된 세계질서의 궁극적 특색은 한마디로 이데올로기가 집단갈등의 핵심을 이루었던 갈등과 동맹의 질서라 할 수 있다. 가치가 변하면 갈등의 양상이 달라지고 이에 따라 질서의 구도도 바뀌게 된다. 종전의 냉전시대를 특징지었던 이데올로기의 대결에서 전체주의와 공산주의의 이념은 실증적으로 패배했다.<sup>50)</sup>

그 결과 지금은 기존 질서를 지탱하던 이념이 약화되고 새로운 질서를 가능하게 하는 새로운 힘이 형성되고 있는 세계질서의 대변혁기이다. 새로운 역사가 창조되는 문명사적 전환기(post-history era)로 미래를 이끌어갈 범세계적 보편가치가 모색되고 있는 시점이다. 전지구적 인간공동체를 조화롭게 유지하는 세계질서란 어떤 기본적인 목표가치를 성취, 유지하기 위한 질서이다. 어떤 가치가 온 인류가 보편적으로 추구하는 가치인가를 결정하는 문제는 간단치 않으나 새로이 모색되고 있는 세계질서의 이념은 온 인류의 평화와 복지, 그리고 자유와 형평으로 이해되어야 함에는 이론의 여지가 없다 할 것이다.

더욱이 새로운 세계질서의 두드러진 특성은 상호작용과 상호침투가 맹렬히 일어나는 상호의존된 지구촌시대라는 것이며, 개방화 속에 이동성이 부각되는 열린 세계라는 것이다. 국경이 인간의 삶을 공간적으로 한정하던 시대와는 달리 사람들은 국경을 자유롭게 넘어 삶을 영위하고 있고, 경제생활권이 지구전체로 확대, 인간의 경제활동이 국제적으로 전개되고 있다. 여기에서 관광의 본질이 인간의 자유로운 이동현상임에 눈을 돌리고, 그것의 이념이 전술한 바와 같이 평화와 인류의 삶의 질<sup>51)</sup> 향상이라는 것, 그리고 관광이 관광비참여계층에게는 참여기회를 제공하고 기존의 관광참여계층에게는 참여의 질을 고양함으로써 현대 행정학이 추구하는 가장 대표적인 이념인 형평과도 관련성을 지니게 된다는 사실에 주목하는 것이다.<sup>52)</sup> 즉, 관광에서 새로운 세계질서를 주도해 나갈 수 있는 무한한 잠재력을 발견하게 되는 것이다.

더구나 미래사회를 결정하는 주제를 '자원과 여가'라고 할 때, 관광은 시간과 돈이 있으면 누구나 하고 싶어하는 가장 바람직한 여가활동으로 선호되고 있다는 점에 이르러서 관광이 미래에

50) 이상우, "세계질서변화와 한반도의 장래," 이상우·하영선 공편, 앞의 책, pp.623-624.

51) 삶의 질을 구성하는 물리적 요소에는 크게 복지 경제 환경이 있는데, 경제는 경쟁의와 분배 측면에서, 환경은 건강한 삶을 위한 쾌적한 환경의 보존 측면에서 각각 복지와 연결된다.

52) 이장춘, 「관광정책학」(서울: 대왕사, 1993), pp.39-40.

매김되는 자리는 더 한층 상승되는 것이다. 미래학자 허만 칸은 그의 저서 '향후 200년'에서 서기 2000년까지는 관광이 세계에서 가장 중요한 산업영역이 될 것이라고 예측하고 있으며,<sup>53)</sup> UNESCO의 한 보고서도 2000년이 되면 관광달러가 석유달러를 제치고 국제간 자본흐름의 우선순위에서 제1순위를 차지할 것이라고 전망하고 있다.<sup>54)</sup>

실제로 1990년 전세계 관광수입은 약 2조7천5백억 달러로 하루에 약 57억 달러씩 소비된 셈이고, 이 액수는 세계군사비의 3배 가량에 해당되는 것이다. 여기에 관광교통수입을 보탠다면 40-50%가 더 증액되어 관광은 세계경제에 가장 큰 기여를 하는 산업으로 위치하게 된다.<sup>55)</sup> 또한 개발도상국에서의 관광산업은 총 서비스부문 교역의 약 1/3을 점유하고 있으며 세계적으로는 총 서비스부문 수입의 25%를 상회하는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 관광은 개발도상국이든 선진국이든 필수적인 수출품목으로 자리하고 있다. 예를 들어 카리브해 지역의 국가인 경우 관광수입은 전체 외환수입의 70% 정도를 점유하고 있고 스페인과 이탈리아에서는 경제의 가장 주요한 산업구성부문을 이루고 있으며 미국의 경우는 농업수출을 초과하는 최대의 수출산업으로 떠오르고 있다.<sup>56)</sup>

뿐만 아니라 관광은 미래산업의 특징으로 지적되는 사람과 상품 및 신뢰의 교류에 모두 해당되는 시대정신에 걸맞는 업종이라 할 수 있다. 유럽개발은행의 총재였던 자크 아탈리 같은 미래학자는 21세기의 지구인들은 마치 사막에서 물을 찾아 이리저리 유랑하는 유목민과 같은 생활을 할 것으로 예견, 이에 필요한 '유목물품' 생산산업과 관광산업이 전례없이 성장할 것으로 내다보고 있다.<sup>57)</sup> 이처럼 이념적 측면에 더하여 새로운 세계질서를 현상적으로 특징짓는 '상호의존의 발전' 및 '개방화와 이동성'을 관광과 연관지어 생각할 때에도, 그러한 역할수행에 있어서 미래사회에 관광이 갖는 위상은 두말할 필요없이 확고해지는 것이다.

세계경제에서 관광이 차지하는 비중을 주요 국가별로 분석하면 다음 <표 2-1>과 같으며, 이 비중은 앞으로도 계속 높아질 것이라고 전망된다.<sup>58)</sup> 이 표에서도 드러나듯이 국가별로 경제적 기초를 확립하는 처방이 다르긴 하지만 20세기를 보내고 21세기를 준비하는 시점에서 본다면 하나의 공통된 경제적 생존전략 중에 '관광'이 상당한 역할을 수행하고 있다는 것이다.

53) H. Kahn et. al., *The Next 200 Years*(New York: William Morrow, 1976), p. 40.

54) 이장춘, "통일시대를 대비한 관광전망과 대책," 서울 YMCA 창립 90주년 기념세미나, 1993, p. 9.

55) World Travel and Tourism Council, *The WTTC Report: Travel and Tourism in the World Economy*, 1991, pp. 1-6.

56) D. L. Edgell, *op. cit.*, p. 20.

57) J. Attali, *Lignes d'horizon*, 유재천 역, 「21세기의 승자」(서울: 다섯수레, 1993), pp. 111-140.

58) 1989년 부터 1992년 까지의 관광산업산출의 성장률은 전세계 서비스부문 GNP 성장률을 초과하여 연평균 8.7%를 기록했다.

더구나 관광은 국가간 상호의존을 강화하는 역할 외에도, 상호의존모델의 단점으로 지적되는 부의 세계적 불평등분배 내지는 경제의 비대칭성을 성공적으로 해소할 수 있는 기능도 아울러 갖는다.

<표 2-1> 주요국가별 경제에서 관광이 차지하는 비중

단위 : 백만불

항목 \ 국가	미 국	캐 나 다	프 랑 스	스 위 스	이탈리아	영 국
GNP (A)	5,243,821	530,966	954,131	184,267	859,993	834,407
수 출(B)	364,080	116,013	178,846	51,549	138,053	152,447
관광수입(C)	34,432	5,014	16,500	5,568	11,984	11,182
C/B (%)	9.46	4.32	9.23	10.80	8.68	7.34
C/A (%)	0.66	0.16	1.73	3.02	1.39	1.34

항목 \ 국가	스 페 인	일 본	태 국	싱 가 폴	홍 콩	한 국
GNP (A)	370,772	2,820,229	65,714	28,892	63,024	210,090
수 출(B)	44,467	275,173	20,059	44,678	73,140	62,375
관광수입(C)	16,174	3,143	3,754	2,907	4,595	3,556
C/B (%)	36.37	1.15	18.71	6.50	6.28	5.70
C/A (%)	4.36	0.11	7.63	10.06	7.29	1.69

자료 : UN, Demographic Yearbook, 1988; IMF, International Financial Statistics Yearbook, 1990; WTO, Compendium of Tourism Statistics, 1989; WTO, Current Travel & Tourism Indicators, 1990; PATA, Annual Statistical Report, 1989; 한국관광공사, 세계주요국 관광통계, 1988 참조하여 연구자 작성.

다음 <표 2-2>에서 보듯이 일본과 독일은 무역에서 얻은 엄청난 흑자수지를 국민들의 적극적인 해외관광을 통해 상쇄함으로써, 관광이 국제경제의 균형을 회복, 유지하는 지렛대로 활용될 수 있음을 보여주고 있다. 한국의 일본에 대한 무역역조의 시정도 상품교역만으로는 한계가 있는 것이다. 그러나 관광을 매개체로 이용한다면 일본인의 더 많은 한국방문을 통해 양국간 경상수지 균형을 이룰 수 있을 뿐만 아니라 양국 국민간의 이해를 증진할 수 있는 효과도 부수적으로(어쩌면 더 중요할지도 모르지만) 얻을 수 있다.

〈표 2-2〉 관광의 무역수지흑자 상쇄효과

단 위 (백만불)	무 역 수 지			관 광 수 지			상쇄효과 (%)
	수 출	수 입	흑 자	수 입	지 출	적 자	
서 독	308,792	230,133	78,659	8,413	24,943	16,530	21.0%
일 본	269,570	192,653	76,917	3,143	22,490	19,347	25.2%

〈자료〉 International Travel Journal, Japan Travel Blue Book, 1990, p.98. 일본은 1989년, 독일은 1988년 자료임.

이미 선진 각국은 관광이 갖는 미래산업으로서의 위상을 충분히 인식하고 이에 현명하게 대처하고 있다. 예를 들어 미국의 경우 이미 1981년 '연방관광정책법(National Tourism Policy Act)'을 제정, 연방정부의 관광청(중전 관광국이 관광청으로 확대개편)으로 하여금 관광정책 전반을 총괄하도록 했으며, 1984년 레이건 전대통령은 "Discover America"라는 주제로 관광주간(Tourism Week)을 매년 실시, 미국이 관광에 쏟는 열정을 상징적으로 보여주고 있다. 얼마전에 부시 미국 전대통령은 현직 대통령으로는 처음으로 연방관광청이 미국을 세계에 알리기 위해 제작한 관광선전비디오에 직접 출연, 세계의 관광객들에게 신선한 충격을 던져준 바 있다.

일본은 1987년 자국민의 '해외여행배가계획(Ten Million Plan)'을 마련, 1986년 일본인 해외여행자가 552만명이던 것을 향후 5년 후 1000만명으로 배가한다는 시책을 추진하고 있다. 이는 관광을 통해 국민의 복지를 향상시키면서 동시에 무역흑자수지를 상쇄하는 한편 상호의존의 시대 상황에 맞게 일본인의 세계 각국에 대한 이해와 친선을 도모하기 위한 즉, 관광-복지-무역-미래준비가 복합된 일석사조의 거시정책이라고 보아진다. 또한 1988년에는 '90년대 관광진흥행동계획(TAP 90's)'과 외래객 유치증대에 초점을 맞춘 '관광교류확대계획'을 책정하여 중앙과 지방, 민과 관이 일체가 되어 관광진흥시책을 강구하고 있다.

이외에도 캐나다, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 스웨덴, 말레이시아, 인도네시아, 호주, 뉴질랜드 등은 중앙정부 산하에 관광부나 관광청을 두어 관광정책과 관광행정을 종합적으로 조정, 주관하여 관광을 통한 국제협력증진에 주력하고 있다. 이러한 세계적인 추세를 감안할 때, 관광을 통해 건강한 상호의존과 개방화가 이루어질 수 있도록 건강, 에너지, 교통, 기술, 재정, 자원보존, 교육, 문화 등과 연관된 주요한 관광이슈에 대해 국제적인 관심을 기울여야 한다. 바로 여기에 관광발전을 바라는 모든 국가들이 모여 '세계관광정책(global tourism policy)'개발에 머리를 맞대고 신중하게 논의해야 할 필요성이 있는 것이다. 이 점에서 WTO(세계관광기구) 같은 기존

의 국제기구가 있음을 상기하고 그것을 확대개편하여 이용하는 것이 바람직할 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 새로운 세계질서 속에서 관광과 국제정치경제는 상호보완적인 역할을 수행할 수 있다. 특히 개방화와 상호의존이 나날이 심화되고 있는 국제정치경제질서를 고려할 때 관광은 간과되어서는 아니되는 중요한 의미를 지니며, 향후 전개될 새로운 세계질서를 모색함에 있어서 관광은 충분히 '평화와 복지, 자유와 형평'이라는 그 이념까지도 제공해줄 수 있는 유력한 카드로 활용될 수 있다.

### 3. 한국의 대응 : 통일시 한반도 관광정책수립의 필요성

오늘날 한국이 맞고 있는 세계는 상호의존과 호혜주의가 존중되는 '지구촌 경제시대'이다. 이 새로운 국제정치경제의 역학변화를 타고 휘몰아치며 밀려오는 도전에 현명하게 응전하기 위한 새로운 조건은 무엇인가. 그것은 국제환경의 무쌍한 변화를 민감하게 포착하여 이를 발전과 도약의 계기로 활용하는 것이다. 바로 그러한 새로운 패러다임 없이는 '신한국 창조'도, '신경제 구축'도 한낱 공허한 메아리에 불과할 뿐이다. 때문에 통상에서 경제발전의 원동력을 찾아야 할 한국의 개방화·국제화 전략은 이제 더욱 명확하게 수립되어야 한다. 한국의 국민경제는 국내적 요소보다 국제적 요소에 더 큰 영향을 받고 있음에도 불구하고 정책과 국민의식은 배타적이고 잘못된 낡은 틀에 갇혀있다.<sup>59)</sup>

진정한 국제화란 변화하는 세계여건에 효율적으로 적응하는 일이고, 거기에서 상호보완적인 이익을 보장받는 일이다. 이제는 세계경제발전에 까지 이바지할 수 있는 국제화의 좌표를 모두가 뚜렷이 인식해야 한다. 국제화의 좌표설정은 국제정치경제질서의 불확실성을 극복하고, 예상되는 세계질서의 재편과정에 적극 참여함으로써 질서의 순응자적 위치로 부터 질서의 창출자로서의 역할을 담당하는 방향에서 모색되어야 한다. 특히 동북아시아질서의 전환기에 한국은 두 길의 갈림길에 서있다. 국제정치적 요인 즉, 강대국들의 패권과 이해추구, 그리고 국내정치적 요인 즉, 한국인의 정치적 능력 결여로 말미암아 질서재편의 희생물이 되느냐, 아니면 과거의 질곡에서 벗어나 평화와 번영을 향해 분단을 극복하고 이 지역의 안정과 평화에 중심축이 되느냐 하는 것이 그것이다. 많은 학자들은 한국이 동북아시아의 새로운 질서구축과정에서 '연결고리' 같은 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 긍정적인 전망을 하고 있다.<sup>60)</sup>

59) 관광에 대해서 이러한 점은 '관광소주'나 '관광카바레', 그리고 6공화국시절 관광산업을 '소비성 향락산업'으로 지정했던 사실에서 명확히 드러난다.

60) C. Johnson, "The Balance of Power in East Asia After Cold War," 서울신문사 개최 학술대회, 1993. 4 발표논문.

그러나 한국이 동북아지역에서 균형자 역할을 훌륭히 수행해 내기 위해서는, 미 일 중 러라는 세계 4대 강대국에 둘러싸여 있는 지정학 지경학적 관점에서 볼 때 후진 혹은 중진국이어서는 안된다. 경제대국으로 변신한 중국과 일본만큼 강해져야 한다. 또한 그렇게 인류의 높은 질의 국가가 되는 것만이 2차세계대전 (1945) 이전의 고난과 불행의 역사로 회귀하지 않고 살아남는 길이다. 그리고 이를 위해서는 산업측면에서 몇몇 핵심산업의 전략적 우위확보가 절실하다.<sup>61)</sup>

이러한 역사적 요청에 부응하고 재편되는 세계질서와 그 질서 속의 국제정치경제상황의 전개를 고려할 때, 각 부문의 지도자들은 2000년대 국제경제를 주도할 관광산업을 올바르게 평가해야 할 것이다. 또한 인류의 욕구가 무엇이며 인간의 참된 행복이 어디에 있는가를 판단하는 과정에서 관광이 미래사회에서 수행해낼 역할과 기능을 간과해서도 안될 것이다. 이와 같은 맥락에 더하여 통일시 한반도 국가경영을 염두에 둘 때, 국가경영자는 한민족의 행복스러운 삶과 국가경제의 관리라는 측면에서 새로운 세계질서 재편과정에서 관광산업이 갖는 위상을 결코 과소평가해서는 안될 것이다.

61) 김진현, "지정학적, 지경학적 관점에서 아시아-태평양의 새질서를 모색한다," 미시간주립대학교 개최 미국코리아국제학술대회, 1993. 7 발표논문.