제주지역 여행상품 유통경로의 불공정 구조 분석*

- 중국 단체관광시장관리를 중심으로 -

Analysis of Unfair Structure of the Distribution Channels for Jeju
Travel Products

- Focusing on Chinese Group Travel Market Management -

정 승 훈 (제주연구원 선임연구위원)

Abstract

Seung-Hoon Chung

The cheap structure of the Chinese group travel market in Jeju has made it unfair tourism market such as the degradation of tourism image, the decrease of the satisfaction of Chinese tourists, the lack of residents' income from the tourism industry, and so on, and it has become a big obstacle to the qualitative growth of tourism industry in Jeju Island. The purpose of this study is to examine the government 's intervention in improving the unfair structure of distribution channels related to Chinese travel packages to Jeju Island before the THAAD deployment issue.

As a research method, six people in the tourism industry and organization in Jeju Island were interviewed and various status data were analyzed to identify related issues and problems. First, this study suggests that cooperation between Korean and Chinese governments should be given priority to improve the low-price structure of Chinese group travel market. Second, legal improvement is needed for managing travel agencies dedicated to Chinese group tourists. Third, it is necessary to secure transparency of the commission fee between the shopping industry such as duty-free shops and travel agencies.

Keywords: Travel Products, Distribution Channels, Unfair Structure, Government Intervention, Travel Market Management

^{*} 본 연구는 제주관광협회 주최, 제13차 제주관광포럼(2016년)에서 발표한 내용을 보완한 논문입니다.

I. 서 론

중국의 급속한 경제성장에 따라 중국인 해외 여행객 수는 2000년 1,047만 명에서 2014년 처음으로 1억 명을 돌파하였으며, 2018년에는 14,972만 명으로 지속적인 증가추세에 있다(김 형종, 2019).

이에 따라 전세계 관광산업의 가장 큰 관광시장인 중국인 관광객들을 유치하기 위한 각국의 유치경쟁은 치열해 지고 있다. 이와 더불어 해외여행 경험이 부족하고, 가격이 저렴한 여행상품 선호, 저가격 여행상품에 대한 인식 부족, 여행사 간 관광객 유치경쟁 심화 등의 원인으로 인해 국내 뿐만 아니라 전세계적으로 중국단체관광시장의 저가관광구조라는 부작용이 발생하였다. 우리나라의 경우에도 중국인 관광객을 모객하기 위한 경쟁이 심화됨에 따라 송객수수료문제, 비정상적인 초저가 관광구조, 전담여행사가 일반여행사에 명의 대여 등에 대한 문제점이 발생하기도 하였다(대외경제정책연구원, 2016). 이러한 원인으로 인해 중국인 관광객의 방한관광 서비스 수준과 관광만족도가 저하되었으며, 초저가 방한여행상품의 만연은 옵션관광과 쇼핑관광의 강요로 이어져, 관광객 피해 및 여행업의 수익 악화라는 악순환이 발생되었다(문화체육관광부, 2012b).

중국은 1998년 5월 '중국공민 자비출국관광 국가'로 대한민국을 지정하였고, 중국의 관광 관련 부처와 한국의 문화체육관광부는 1998년 6월 및 2000년 6월 27일 중국 단체관광객의 대한민국 관광에 따른 여러 관련 문제들의 실시방안에 관한 협상을 하고 그 협상에 따라 합의하였다(서울행정법원, 2016). 이에 따라 우리나라를 방문하는 중국인 관광객 수는 급증하였다.

2008년도에 중국 정부가 자국민에 대해 무사증 제주방문을 전면적으로 허용하면서 중국인 관광객 수는 지속적으로 증가하였으며, 2016년에 3,061,522명이 제주를 방문하여 최고치를 기록하였다. 제주도가 중국인들이 선호하는 관광목적지가 된 것은 섬지역이라는 매력성, 중국 아웃바운드 시장의 성장, 제주특별자치도의 관광객 유치 인센티브 정책 등의 요인이 있었다. 제주방문 중국인 관광객 수는 감염병(MERS; 중동호흡기증후군), 정치적 이해관계(중국의 한국관광 금지령) 등의 외부환경 변화에 큰 영향을 받아왔다.

한편 중국의 한국관광 금지령 이전에 문제점으로 나타난 중국 단체관광시장의 저가 관광구조는 제주관광 이미지 저하, 중국인 관광객 만족도 저하, 관광산업으로 인한 도민소득 창출 미비 등의 불공정관광을 발생시켰으며, 제주관광산업의 질적성장에 큰 걸림돌이 되었다(제주연구원, 2019: 2). 이러한 저가관광구조에서 시내면세점, 대형쇼핑센터, 숙박시설, 식당, 관광지에서 여행업자, 관광통역안내사 등에게 지급하는 송객수수료는 관광마케팅 전략으로 고려될 수 있으며, 중국인 관광객 유치 경쟁측면에서 불가피하다는 의견도 있다. 그러나 과도한 송객수수료 지급은 저가관광 상품 양산, 관광 만족도 하락 등 관광산업의 국제경쟁력을 저하시키고, 관광사업체의 경영상황을 더욱 악화시키는 요소로 작용하고 있다(관세청, 2017: 3).

제주방문 중국인 관광객들의 양적·질적 변화가 관광산업 이해관계자 집단인 행정기관, 지역 주민, 관광사업체, 중국인 관광객 등에게 관광산업의 긍정적 측면인 관광편익이 최대화되고, 부정적 측면인 관광비용을 줄일 수 있도록 제주특별자치도의 지속가능한 관광관리정책 수립과 이에 따른 세부전략 마련이 필요하다.

본 연구의 목적은 사드사태 이전에 발생했던 제주지역 중국 단체관광시장관련 여행상품 유 통경로의 불공정 구조를 개선하기 위한 정부의 개입 필요성에 대해 고찰하는데 있다. 불공정구 조의 원인은 다양한 관점에서 논의될 수 있으나, 제주지역의 중국 단체관광시장 구조, 관광사 업체 간의 불공정거래 구조 등에 초점을 두고 연구를 진행하였다. 현재 사드사태로 인해 제주 방문 중국인 단체관광이 금지된 상태이나 향후 중국인 단체관광객들의 재방문을 대비하는 차 원에서도 중국 단체관광시장의 불공정구조를 개선하기 위한 제주특별자치도의 정책적 노력이 필요하다.

Ⅱ. 이론 및 제도적 배경

1. 공정관광과 여행상품 유통경로의 불공정성

관광분야에서 공정관광은 대중관광에 대한 비판과 함께 공정무역의 개념이 관광분야에 적용 된 것으로 관광에 참여하는 이해주체들이 서로 동등하고 공정한 관계를 갖는 것을 지향한다(김 경희·강성진, 2015: 16). 공정관광은 공정한 거래, 공정한 편익의 분배 등 관광분야 이해주체간 공정한 관계 및 분배를 중심으로 활용되어 공정(fair) 개념에 초점을 둔다(황희정·이훈, 2011: 78).

이영진 외(2012)는 관광시스템을 구성하는 이해주체들 간의 불공정 현상이 어떻게 나타나는 지를 살펴보고자 하였으며, 공정성에 대한 논의를 공정관광을 바라보는 관점에 따라 지역편익 공정성과 관광공급 공정성으로 구분하였다. 또한, 지역편익 공정성에는 '지역과 관광개발 사업 체', '지역과 관광자', '지역, 사업체, 관광자'의 관계에서 공정성을 논하였으며, 관광공급 공정 성은 '관광사업체 간 불공정 거래', '관광자의 비윤리적 행동과 관광사업체' 간의 관계에서 공정 성을 논하였다(이영진 외, 2012: 52).

관광경제적 측면에서 공정관광정책에 대한 개념적 접근은 관광사업자 간, 관광사업자와 관 광객 간 등과 관련하여 관광거래의 공정성을 중심으로 논의되어 왔다(황희정·이훈, 2013). 유 통경로란 일반적으로 기업이 생산한 재화와 서비스를 관련된 시장에서 소비자에게 판매를 하 는데, 이러한 재화와 서비스가 판매되는 흐름을 유통경로라 말한다(권명옥·이미혜, 2012: 132). 일반적으로 여행상품의 유통구조와 비교하여 중국 단체관광시장의 불공정한 유통구조는 중국

인의 해외여행자 수가 확대됨에 따라 더욱 더 확산될 가능성이 크다(황희정·이훈, 2015). 관광사업체간 재화와 용역의 상호 제공 시 보편적으로 관광업계에서 수용할 수 있는 대가를 지불하거나 받아야 하고, 관광사업체가 거대 자본을 이용하여 불공정하게 소규모 사업체의 시장 영역을 침해해서는 안 된다(이영진 외, 2012). 일반적으로 관광객은 여행업이나 숙박업체 등 관광사업체의 관광상품이나 서비스를 이용할 때, 법·제도적으로 보상을 받을 수 있는 절차에 의해구매하고, 합당한 가격을 지불해야 법적 보호를 받을 수 있다.

문화체육관광부(2012a: 6)는 중국 모객 여행사-한국 전담 여행사 간 비용 구조에서 통상 판매가의 10% 내외만 국내사에 지상경비(랜드비)로 지급하고, 신규 진입 업체간 유치경쟁 심화로 zero tour fee와 (-) tour fee 사례도 발생하고 있다고 하였다. 예를들어 중국 현지 여행사와 국내 전담여행사와의 거래과정에서 국내 여행사가 여행상품 운영에 소요되는 정상적인 지상비비용을 요구하지 않고, 중국인 관광객들을 대상으로 쇼핑, 선택관광 등을 통하여 랜드비 비용을 충당하는 형태를 의미한다(황희정·이훈, 2013: 76; Zhang, Heung, & Yan, 2009). 해외여행초기 단계인 중국인 관광객들을 대상으로 여행상품 가격대에 민감하고 쇼핑 선호도가 높은 점을 반영하였다(관계부처 합동, 2015). 이로 인하여 중국인 단체관광객을 유치하는 전담여행사에서 여행일정을 추진하기에 충분한 지상비(land fee)를 확보하지 못하여, 면세점, 대형 쇼핑센터, 관광지 등에서 여행가이드가 중국인 관광객들에게 쇼핑을 강요하거나 옵션상품을 구매 강요 등의 저가덤핑관광을 유발시키는 원인이 되었다(노영순, 2011).



자료: 문화체육관광부(2012a).

〈그림 1〉 중국 단체관광시장의 저가관광 구조

2. 정부 개입의 필요성

정부에서 계획을 수립하여 추진하는 다양한 분야의 공공정책들은 대부분 다른 정책들과도 연관관계가 많으며, 다양한 정책 이해관계자들이 정책 논리와 예산을 가지고 상호작용과 정책 협력을 하면서 수립된다(김지수·김기형, 2016).

정부개입의 논거는 크게 두 가지로 시장실패의 극복과 형평성의 개선으로 대별할 수 있으며, 정부개입의 정도는 최소 개입단계, 중간 수준 개입단계 및 적극 개입단계로 구분할 수 있다(박 종민 외, 2016: 박종민·김현정, 2018). 시장이 제대로 작동하지 못하여 자원이 효율적으로 배분 되지 못하는 상태를 시장실패라 하는데, 이는 정부개입을 정당화시키는 주요한 논거를 구성한 다(박종민·김현정, 2018: 125). 법적으로 규제는 행정규제기본법에서의 행정규제를 의미하는 것이며, 경제적 측면에서 규제란 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 가격, 품질, 경쟁, 시장 진입 및 퇴출 등과 같은 기업의 시장활동에 정부가 직접 개입하는 것을 의미한다(유인주·김문 겸, 2017: 155-156).

관광분야에서의 정부 개입은 주로 관광이나 관광개발의 부정적 영향을 제어할 필요성이 있 거나, 형편없는 관광관리에 대한 문제의식에서 제기되어 왔다(Nunkoo, 2015). 관광산업에서도 중앙정부와 지방자치단체에서는 관광사업체 간의 공정거래, 관광사업체와 관광객 간의 공정 거래, 관광사업체와 관광종사원 간의 공정 거래를 관광진흥법, 지역별 관광관련 조례 등의 법 과 제도를 통해 수용할 수 있도록 촉진시켜야 한다. 관광시장에 대한 정부의 개입은 관광경제 의 자율성을 침범할 수 있으므로 신중한 접근이 필요하지만, 공정한 관광시장 질서를 교란하는 행위를 막아 시장 질서를 유지하기 위한 공적관리가 불가피한 측면도 있다(노영순, 2011). 다 만, 무조건적인 규제개선보다는 공정거래 활성화를 촉진하고, 시장질서를 훼손하지 않는 합리 적인 규제개선 완화책 마련이 필요하다(입법정책연구회, 2013).

관광분야에서도 여행상품 유통구조의 불공정성 문제를 해결하기 위해 문화체육관광부, 관광 관련부처, 공정거래위원회 등의 개입 또는 중재가 이루어지고 있다(황회정, 2015). 특히, '독점 규제 및 공정거래에 관한 법률'에 근거한 공정거래위원회의 운영, 문화체육관광부의 '중국 단체 관광객 유치 전담여행사 업무 시행지침'을 통한 중국 단체관광객 유치 전담여행사 관리 등을 통해 정부의 개입과 중재가 이루어지고 있다고 할 수 있다. 황회정(2015)의 연구에서는 소매ㆍ 가맹여행사 종사자의 여행상품 유통경로의 불공정성 지각이 정부 정책의 만족도와 정부신뢰에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

시장실패의 원인으로 관광산업의 특정분야에 관광사업체의 독점, 독과점이 발생했을 때와 관광객 보호가 필요할 때, 정부의 개입이 필요하다고 볼 수 있다.

3. 제주지역 중국 단체관광시장 관리현황

1) 중국 단체관광객 유치 전담여행사 제도

전담여행사 제도 도입의 목적은 한·중 양국의 관광발전 촉진 및 방한 중국 단체관광 품질관 리를 강화하기 위함이며, 문화체육관광부는 1998년 7월에 제정된 중국 단체관광객 유치 전담 여행사 업무 시행지침」에 의거하여 지정하거나 지정취소 처분을 하고 있다.

중국전담여행사는 최초 지정된 1998년에 35개사가 지정된 후 2016년 초에는 209개사에 달 했으나 중국 전담여행사들의 초저가 여행상품으로 인한 폐해나 무자격 가이드 문제 등이 지속 적으로 제기되자 지난 2016년 3월에는 역량이 부족한 68개 여행사가 지정 취소되었다(국회입

법조사처, 2016: 301).

2019년 5월 7일 기준, 우리나라의 중국 단체관광객 유치 전담여행사는 총 159개사이며, 제주도는 3개사이다(한국일반여행업협회, 2019).

〈표 1〉 제주도 중국 단체관광객 유치 전담여행사 현황

| 업체명 | 소재지 | 지정일 |
|-----------|-----------------|-----------|
| ㈜금우국제여행사 | 제주시 | 2008.3.4 |
| ㈜제이트립 | 제주시 | 2016.11.4 |
| 선일국제 주식회사 | 제주시, 서울시(서울사무소) | 2018.9.27 |

자료: 한국일반여행업협회(2019).

2) 면세점 송객 수수료 현황

우리나라에서도 국내·외 관광객의 수가 늘어나면서 면세점 간 고객 유치를 위하여 수수료 지출 경쟁 또한 격화됨에 따라 여행사(또는 가이드)에 대한 수수료 지급이 과다해지고 있다(국회입법조사처, 2016: 301). 송객수수료는 여행사나 가이드가 모집해 온 관광객으로부터 발생한 매출액의 일정액을 면세점, 쇼핑센터 등에서 여행사, 가이드 등에게 지급하는 경제적 급부라할 수 있다(관세청, 2017: 1). 이로 인해 관광객에게 과도한 쇼핑 강요로 이어져 관광객 만족도가 저하되고, 송객수수료 인상으로 인한 저가 관광구조가 고착화되어 중장기적으로 한국 관광산업 경쟁력의 저하가 될 우려가 있다(국회입법조사처, 2016).

〈표 2〉 국내 면세점 2012~2018년 송객수수료 지급현황

(단위: 억원, 개수)

| 규모 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 대기업 면세점 | 1,997 | 2,800 | 5,175 | 5,094 | 8,915 | 10,957 | 12,767 |
| 특허수 | 18 | 19 | 21 | 18 | 17 | 18 | 24 |
| 중소· 중견기업 | 202 | 166 | 311 | 536 | 757 | 524 | 414 |
| 특허수 | 14 | 21 | 22 | 29 | 32 | 30 | 33 |
| 전체 | 2,199 | 2,966 | 5,486 | 5,630 | 9,672 | 11,481 | 13,181 |

자료: 관세청. 심기준·추경호의원(2019). 티알앤디에프뉴스(2019.3.4.).

대기업 면세점의 송객수수료 비중은 96.9%인 1조 2,767억으로 2017년 1조 957억에 비해 총액에서 16.5% 증가했으며, 중소·중견면세점의 송객수수료는 감소하고 있는 상황이며, 2016년 757억(41.2%증가)을 정점으로 2017년 524억(30.8%감소), 2018년 414억(21%감소)으로 대폭 축소되고 있다(티알앤디에프뉴스, 2019.3.4.). 완전한 자율경쟁체제 하에서의 송객수수료는 법적 규제가 없어 면세점 간 고객유치를 위한 과도한 경쟁을 유발시켜 대기업 면세점은 경제적 혜택

을 보고, 중소·중견기업 면세점은 수익성이 저하되는 등의 문제가 발생할 수 있다(국회입법조사처, 2018).

3) 제주도내 중국계 여행사의 중국인 단체관광시장 점유 현황

2016년 제주특별자치도관광협회에서 도내 일반여행업 등록업체(304개소)를 대상으로 조사한 결과에 의하면, 도내 중국계 여행사의 중국인 단체관광시장 점유율은 중국계 특정여행사가 90%, 도내 화교여행사 8%, 도내 향토여행사 2%로 중국계 특정여행사가 시장을 장악하고 있는 것으로 나타났다(제주특별자치도관광협회, 2016).

〈표 3〉 제주도내 중국계 여행사의 중국인 단체관광시장 점유 현황

| 구분 | 중국계 특정여행사 | 도내 화교여행사 | 도내 향토여행사 |
|-----|-----------|----------|----------|
| 점유율 | 90% | 8% | 2% |

자료: 제주특별자치도관광협회(2016).

4) 무자격 관광통역안내사 현황

관광통역안내사는 외래관광객이 타국에 관광을 위하여 입국하고 머무는 동안 관광에 필요한 제반사항에 대해 인적 서비스를 제공하는 자로서 통상 '관광 가이드'라 불리며, 관광진흥법 제 38조 제1항은 외국인 관광객을 대상으로 하는 여행업자는 관광통역안내사를 의무적으로 고용하도록 규정하고 있다(국회입법조사처, 2015: 570). 쇼핑 유도를 위해 무자격 가이드를 고용하고, 유자격 가이드를 기피하고 있는 상황이다.

제주특별자치도는 무자격 관광통역안내사 관광사범 근절을 위한 전담 단속반을 지속적으로 운영하고 있다. 연도별 적발현황을 살펴보면, 2014년 43건, 2015년 66건, 2016년 8월기준 136건이다(제주특별자치도, 2016).

〈표 4〉 재지정 중국전담여행사 행정처분 이력(2011~2015)

| 위반 내용 | 위반 업체수 | 적발건수 | |
|------------|----------|-------|-----|
| | | 1회 | 13곳 |
| 무자격 가이드 고용 | 58개/121개 | 2회 | 22곳 |
| | | 3회 이상 | 23곳 |
| | | 1회 | 13곳 |
| 이탈보고 불이행 | 50개/121개 | 2회 | 15곳 |
| | | 3회 이상 | 22곳 |
| 저가덤핑 | 14개/121개 | | |

자료: 문화체육관광부. 이동섭 국민의당 의원실(2016).

한편, 이동섭 국민의당 의원실(2016)이 문화체육관광부로부터 입수한 자료에 따르면, 2016 년 3월 기준 재지정 전담여행사 121곳 중 58곳이 무자격 가이드를 고용한 이력을 갖고 있는 업체로 조사되었다.

4. 중국단체관광시장 유통경로 불공정 구조에 대한 선행연구

1) 독과점적 시장 구조

시장구조(market structure)란 특정시장에 참여하고 있는 기업들의 분포(주로 매출액 점유율) 상태를 의미하는 것으로, 시장참여 기업수와 기업들 간의 상대적 규모분포에 의해서 결정된다 (한국소비자원, 2014: 30).

제주특별자치도관광협회의 조사결과에 따르면, 도내 특정 여행사가 시장점유율이 90% 수준 인 독과점적 시장구조임을 고려할 필요가 있다(제주특별자치도관광협회, 2016). 관광시장경쟁의 결과로 나타난 특정여행사의 독과점적 시장구조가 발생하고, 불공정한 방법의 시장 교란행위가 나타났을 경우에 시장구조의 개선 필요성도 고려될 수 있다(대외경제정책연구원, 2016).

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」제4조에 의하면, 1개 사업자의 시장점유율이 50% 이상 또는 3개 이하의 사업자가 75%이상인 경우에 해당 사업자는 '시장지배적사업자'로 추정, 부당한 지위 남용행위를 하는 경우가 발생할 가능성이 있다. 여기에서 지위 남용행위는 첫째, 상품의 가격 등을 결정·유지 또는 변경, 둘째, 상품의 판매 등을 조절, 셋째, 다른 사업자의 사업활동을 방해, 넷째, 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해, 다섯째, 소비자 이익을 현저히 저해 등이다.

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따라 제주지역 중국 단체관광시장에는 '시장지배적 사업자'가 있는 것으로 추정되며, 부당한 지위 남용행위를 하는 경우가 발생할 가능성이 있다. 다만, 제주관광협회의 조사이외에는 실질적으로 제주도 중국 단체관광시장의 저가 구조에 대한 조사가 부족함으로 향후 이러한 조사와 연구가 뒷받침되어야 할 것이다.

2) 과다한 송객 수수료로 불공정한 쇼핑구조 형성

일반적으로 인바운드 여행사의 수익 확보는 숙박비, 교통비, 식비 등의 지상비와 관광객과 관광사업체 등에 대한 알선을 통해 받는 대가를 통해 창출되며, 이러한 수수료는 소비자와 공 급자 측면의 수수료가 결합되어 수익을 확보한다.

이영진 외(2012)는 관광공급 공정성관점에서 관광사업체 간의 불공정거래를 해소하기 위해 관광 및 여행 알선 수수료의 양성화가 필요하다고 지적하였다. 문화체육관광부에서는 전담여행사 지침을 개정하여 수수료 가이드라인의 법적 근거를 마련하겠다는 계획을 발표하였다(관계부처 합동, 2015).

우리나라 국회에서는 면세점이 관광객 유치를 위해 한국현지 여행사, 관광통역안내사 및 출 발국여행사 등에 지급하는 금전적 대가인 이른바 '송객수수료'에 대한 특별한 제한규정 등이 없음(교육문화체육관광위원회, 2018)에 따라 관광진흥법 제14조의2(안)을 신설하는 내용을 담 은 관광진흥법 일부개정법률안을 발의하였다. 김병욱의원 대표발의(2017.2.6.). 정병국의원 대 표발의(2017.6.15.), 오영훈의원 대표발의(2017.12.4.), 송옥주의원 대표발의(2017.12 .15.) 등이 다. 이러한 법안들은 현재 법안심사소위원회에서 폐기하기로 의결되어, 문화체육관광위원회에 서 본회의에 부의하지 않기로 의결되었다. 주요 심사내용은 「관세법」 등 관련 법률과의 관계 및 외국 사례와 관계부처 등의 반대의견을 반영하여 폐기하기로 하고, 본회의에 부의하지 아니 하기로 하였다(문화체육관광위원회, 2019(a)). 개정안 반영이 필요한 경우라도 「관세법」 등 관 련 법률과의 관계에 대한 면밀한 검토를 통해 「관세법」 등에서 규정하는 방안에 대한 논의가 선행되어야 한다고 제시되었다(문화체육관광위원회, 2019(b): 13-14). 이에 앞서, 윤호중의원이 대표발의한 관세법 일부개정법률안(2016.8.4.)은 관세법에 제196조의2를 신설하여 면세점 사 업자가 관광사업자 등에게 고객유인이나 판매 촉진 목적으로 제공하는 송객수수료는 대통령령 에서 정하는 범위를 넘을 수 없게 함으로써 면세점 및 관광산업의 질서를 바로잡고자 하는 내 용을 담고 있다(기획재정위원회, 2016: 2).

〈표 5〉 면세점 송객수수료 규제관련 찬·반 의견

| 찬성 의견 | 반대 의견 |
|---|---|
| 과도한 면세점 송객수수료가 저가관광 상품을 양산하는 주된 원인이 되고 있고, 이로 인해 쇼핑 강요, 저질숙식 등의 문제가 반복되면서 외래관광객의 관광 만족도가 하락 | 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하는 대한 민국 헌법의 경제질서와 어울리지 않는 과도한 규제 |
| 대기업 면세점이 과도한 송객수수료를 통해 자금력이 부족한 중소·중견기업의 시장진입과 정착을 힘들게 하 여 면세점 산업의 독과점 구조를 심화시킬 우려 | 송객수수료를 저가관광 문제의 직접 원인으로 보기는 어려우며, 오히려 송객수수료가 국내 관광산업 발전에 기여한 측면도 인정할 필요가 있다는 의견 |
| 면세점 사업자들이 송객수수료율을 일정 수준 이하로 유지하기로 하는 경우 이는 "가격을 결정·유지 또는 변 경하는 행위"로서「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 」제19조 제1항이 금지하고 있는 '부당한 공동행위'에 해당한다고 인정될 가능성이 있는 만큼, 법적 근거를 명확히 마련할 필요 | 현재 외국인 국내 관광을 담당하는 인바운드 여행사의 주요 수입원 중 하나가 면세점 송객수수료임을 감안할 때, 송객수수료가 제한될 경우 국내 여행업계의 어려움 이 가중되는 부작용을 우려 |
| 송객수수료에 대한 규제를 법률로 정하는 것은 직업수행의 자유에 대한 제한에 해당하는바, 이는 공공복리등 공익상의 이유로 비교적 넓은 법률상의 규제가 가능한 영역이므로 헌법 제37조제2항에서 정한 한계인 과잉금지의 원칙에 위배되지 않는 한 현행 헌법 테두리내에서 가능한 입법조치 | 면세점 송객수수료는 국내 여행사나 관광종사원은 물론 외국의 현지 여행사에도 지급되고 있는데, 송객수수료 규제가 국내 여행업자나 관광종사원에 대해서만 적용됨에 따라 역차별 논란이 발생할 소지 |
| | 면세점의 영업에 관한 지도·감독 권한이 없는 만큼 면 세점의 송객수수료 제한은 관광진흥법에 규정하기보 다 면세점의 특허나 지정 권한에 관한 사항을 규율하고 있는 관세법 등에서 규정하는 것이 타당하다는 의견 |

자료: 교육문화체육관광위원회(2017: 7-12).

《표 5》에서 제시된 바와 같이, 면세점 송객수수료 규제관련 찬·반 의견을 요약하면 다음과 같다(교육문화체육관광위원회, 2017). 송객수수료 규제와 관련하여 찬성측 의견으로는 관광산업의 국제경쟁력 회복, 면세점 시장의 공정경쟁을 회복, 현행 헌법 테두리 내에서 가능한 입법조치 등의 관점에서 보고 있다. 반대측 의견으로는 과도한 규제, 송객수수료가 저가관광 문제의 직접 원인이 아님, 국내 여행업계의 어려움 가중, 국내 여행업자나 관광종사원에 대해서만적용됨에 따라 역차별 논란이 발생할 소지, 관세법 등에서 규정하는 것이 타당 등이다.

전체적으로 볼 때, 학계에서는 중국 단체관광시장 중심으로 나타난 송객수수료 문제에 대한 연구가 부족함을 알 수 있다. 국회와 문화체육관광부, 관세청 등을 중심으로 면세점 송객수수료 문제에 대한 논의가 지속적으로 이어져 왔다. 이에 대한 개선 필요성은 공감하고 있으나, 법적으로 규제하는 방안에 대해서는 찬·반 의견이 맞서 있으며, 더 많은 논의와 공감대가 필요한 상황이라고 할 수 있다.

3) 무자격 가이드 관리

중국어 관광통역안내사의 경우 자격취득자 수에서 외국인의 비중이 빠른 속도로 늘어나 2014년에는 50%가 외국인이고, 실제 현장에서 활동하는 중국어 관광통역안내사의 경우 외국인의 비중이 훨씬 더 큰 것으로 나타났다(국회입법조사처, 2016: 644). 무자격 가이드의 확산은 중국어 관광통역안내사들의 사기 저하, 왜곡된 관광안내, 시장 교란 행위 등을 발생시킬 수 있으므로 정부와 지방자치단체에서 적극적인 개입을 통해 단속을 강화해 나가야 한다.

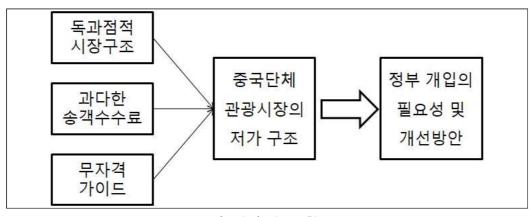
문화체육관광부(2012b: 9)는 유자격 가이드가 부족하여, 무자격 가이드의 잘못된 설명으로 인한 한국 문화·역사에 대한 왜곡 현상이 발생하고 있다고 진단하였다. 또한, 저가관광 시장구조 형성과 관련하여 쇼핑 유도를 위한 무자격 조선족 가이드 고용, 유자격 가이드 기피 현상이 발생하고 있다고 진단하였으며, 무자격 가이드에 대한 지속적인 단속과 해당여행사에 제재조치를 강화하겠다고 하였다(문화체육관광부, 2012a; 관계부처 합동, 2013). 관계부처 합동(2015: 51)회의에서는 관광통역안내사 위변조 방지 자격증(IC 칩 탑재) 보급 및 여행사뿐만 아니라 무자격 가이드도 처벌(과태료 등)하는 양벌제를 도입한다는 계획을 발표하였다.

무자격 가이드에 대한 관리는 중국인 단체관광시장의 저가관광구조와 연계되어 발생한 현상이며, 중앙정부와 중국인 관광객들이 많이 방문하는 지방자치단체를 중심으로 이에 대한 지속적인 단속과 제재조치가 이루어져 왔다고 할 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

본 연구는 중국단체관광시장의 저가구조를 분석하여 이를 통해 제주지역 여행상품 유통경로 의 불공정 구조를 이해하고, 이에 대한 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 앞선 현황분석을 통해 제시된 문제는 독과점적 시장구조, 과다한 송객 수수료, 무자격 가이드가 저가구조를 형 성하고 있는 이유로 제시되었다. 따라서 이러한 추정이 현장에서 나타나고 있는지 질적자료를 통해 규명한다면, 이에 대한 정부개입의 필요성과 개선방안 제시가 명료하게 확인되고 제안될 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구의 모형은 〈그림 2〉와 같이 표현될 수 있다.



〈그림 2〉 연구 모형

2. 질적자료의 수집: 인터뷰 조사

1) 조사 개요

인터뷰 조사의 방법은 제주지역 중국단체관광시장의 저가구조를 이해하기 위해 여행사, 공 사조직, 관광사업자단체, 관광통역안내사 등 6명을 대상으로 심층면접조사를 시행하였다. 면접 대상자는 각 조직의 대표성을 가진 사람들이며, 이러한 조사방법은 설문조사, 문헌조사 등에서 얻을 수 없는 본 연구관련 직접적인 정보를 얻을 수 있기 때문이다.

제주지역 중국인 단체관광시장의 저가관광구조가 발생하게된 원인, 실태, 주요 개선방안 등 에 대한 의견을 수렴하고자 하였다. 조사기간은 2016년 10월 18일~21일까지 4일간 실시하였 다. 조사방법은 면접 대상자의 근무지를 직접 방문하는 1:1 면접방식을 택하였다.

| 성별 | 연령 | 직업 | 조사일시 |
|----|-----|------------|----------------------------------|
| 남성 | 40대 | 관광업체 대표 | 2016년 10월 18일, 오전 10시~10시 35분 |
| 남성 | 50대 | 관광업체 대표 | 2016년 10월 21일, 오후 14시 10분~40분 |
| 남성 | 50대 | 관광업체 대표 | 2016년 10월 21일, 오전 11시 20분~50분 |
| 남성 | 40대 | 관광공조직 간부 | 2016년 10월 20일, 오전 12시~13시 |
| 남성 | 50대 | 관광사업자단체 간부 | 2016년 10월 20일, 오전 13시 10분~40분 |
| 여성 | 40대 | 관광통역안내사 대표 | 2016년 10월 21일, 오전 10시 15분~45분 |

〈표 6〉 면접대상자 현황

Ⅳ. 분석결과 및 정책적 제안

1. 분석결과 논의

인터뷰 조사에 기초한 분석결과의 요약은 〈표 7〉에 제시하였으며, 주요 내용을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 중국 단체관광시장의 저가관광 구조가 발생한 시기를 조사함으로써 발생 원인을 파악하였다. 중국인 관광객들이 제주방문이 급증하기 전인 2009년에는 중국 송출여행사로부터 1인당 1일 기준 50~60달러를 받았으나, 2010년대에 들어서 제주도에서 모여행사가 영업을 시작하면서 발생하였다.

둘째, 도내 중국 단체관광시장 여행사의 참여 구조를 파악하였다. 전담여행사의 특권은 단체 비자 발급권을 갖는 것이며, 제주도는 무비자 지역이기 때문에 실익이 없는 중국전담여행사 관리제도의 제도적 허점이 발생하고 있다.

셋째, 도내 중국 단체관광시장 여행사의 시장 점유율을 파악하였다. 도내 모여행사에서 전체 시장의 80~90%를 점유하고 있으며, 도내 향토여행사의 시장점유율은 1%~2% 수준인 것으로 파악되고 있다.

넷째, 중국인 단체여행상품 현황은 저가상품이 아닌 지상비가 없거나 마이너스인 상품도 출시되고 있다. 1인은 무료인 여행상품과 크루즈상품, 일명 1인+1인 무료 상품도 출시되었다고 하였다.

다섯째. 여행사와 관광관련업체가 과다한 송객수수료가 발생하고 있다. 송객수수료 자체는

공식적인 것으로 문제가 되지 않지만, 관광시장의 상도의에 벗어난 과다한 송객수수료 거래가 발생하고 있어 문제가 되고 있다.

여섯째, 한국 여행사에서 중국 송출여행사에 과다한 송객수수료를 지급하고 있다. 한국 여행 사에서 중국 송출 여행사에 지급하는 인당 송객수수료(인두세라 불려짐)가 문제가 되고 있으며. 자금 확보는 면세점, 대형쇼핑센터에서 확보하는 사례가 있다고 하였다.

일곱째, 쇼핑알선에 적극적인 무자격 가이드를 채용하는 사례가 증가하고 있다. 무자격 가이 드 채용으로 기존 관광통역안내사에게 큰 피해를 주고 있는 상황이다.

도내 중국전담여행사, 사업자단체, 통역안내사 대표, 공조직 담당자 등과의 인터뷰를 토대로 제주지역 중국 단체관광시장에 공정거래법에 의한 '시장 지배적 추정 사업자'가 존재하는 것으 로 추정할 수 있으며, 과다한 송객수수료의 문제, 무자격 가이드 문제 등이 상존하는 것으로 파악되었다.

〈표 7〉 분석결과 요약

| 구분 | 주요 내용 | | |
|------------------------|---|--|--|
| 저가관광구조 발생시기 | • 2010년에 도내에서 모여행사가 영업을 시작하면서 제로 투어 피(Zero Tour Fee) 상품0 출시되기 시작. 타 여행사에서도 Zero Tour Fee 상품을 판매하기 시작 | | |
| 도내여행사 참여구조 | 현재 중국단체관광객 전담여행사 뿐만 아니라 도내·외 일반여행업도 중국송출여행사와 거 래하고 있는 상황 도내 전담여행사만 중국 송출여행사와 거래가 가능하다고 할 경우에 중국단체관광시장 독 식문제가 발생할 가능성도 있음 | | |
| 도내여행사 점유율 | • 도내 특정여행사에서 대규모 자본으로 쇼핑점 운영, 지분 참여, 숙박시설 블록 설정. 도내 향토여행사는 원가 경쟁력에서 약화. 도내 향토여행사의 시장 진입 자체가 불가능한 상황 • 도내 모 특정여행사에서 전체 시장의 80~90%를 점유, 도내 향토여행사의 시장점유율은 1%~2% 수준 | | |
| 단체여행상품 현황 | · 저가상품이 아닌 지상비가 Zero Tour Fee, 마이너스(-) Tour Fee상품이 시장에 출시된 상황 · 1+1 여행상품, 1인은 무료인 여행상품과 크루즈상품까지 출시 | | |
| 송객수수료 | 인센티브 관광객, 크루즈 관광객의 경우 볼륨 인센티브(VI)가 있어 더 많은 송객수수료 지불하는 사례도 있음 송객수수료를 조정하기 어려운 이유는 공정거래법에 의거하여 업체와 업체간은 사업자합행위, 사업자단체의 경우에도 담합행위에 해당될 수 있기 때문 | | |
| 중국 송출여행사에 인두세 지급 | ・한국 여행사에서 중국 송출 여행사에 지급하는 인두세는 일반 여행상품의 경우에는 300~400위안. 크루즈상품의 경우에는 더 많은 경우도 있음 한국 여행사에서 지급하는 인두세의 자금 확보는 대형 쇼핑센터에서 확보하는 사례도 있음 | | |
| 무자격 가이드 채용 | · 초저가상품과 연계하여 관광객에게 쇼핑을 유도할 수 있는 무자격 가이드를 채용하는 사례가 있음 · 무자격 가이드는 불법, 탈법의 시발점이며, 규모는 300-400명으로 추정 | | |

자료: 면접대상자와의 인터뷰를 통해 작성한 내용임

2. 정책적 제안: 정부개입 필요성 및 주요 과제

1) 한·중정부간의 관광협력 강화

(1) 한·중 정부간 실무협의체 교류·협력 강화

중국 단체관광시장의 저가 구조를 개선하기 위해서는 한·중 정부간의 정책공유, 정보공유 등 지속적인 공동 협력관계가 유지되어야 한다. 이러한 공동 협력관계가 지속되어야 단체관광 시장에 대한 품질관리가 이루어질 수 있다.

중국 단체관광시장이 활성화되어 안정적이고, 시장 자율적인 경쟁체제가 가능할 때까지 한국과 중국 정부가 직접 단체관광시장에 개입하는 것은 불가피한 조치이다(노영순, 2011). 한·중 정부에서 중국 단체관광시장에 대한 정부개입을 강화한다고 하더라도 중국-한국 관광업체간, 한국 관광업체간 등 관광업체간의 담합행위가 있을 경우, 이를 적발하기가 어려운 관리사각지대가 발생할 수 있는 여지가 남아 있는 것은 과제이다.

중국단체관광시장의 건전성·공정성 확보는 한·중 정부와의 공동 노력과 한·중업계의 협조가 있어야 한다. 따라서 한국 문화체육관광부와 중국 문화여유부간의 실무채널을 수시로 가동해야 하며, 중국과 한국의 여행사에 대해 양국 정부가 공동으로 관리·감독을 강화할 수 있는 방안을 지속적으로 모색해야한다. 2013년 10월에 '한중관광품질 향상을 위한 실무협의체'가 발족되었으며, 실무협의체의 실질적인 교류와 협력을 통해 중국 송출여행사와 국내 전담여행사간 합리적인 거래를 정착시키기 위한 정책 지원을 강화해야 한다(관계부처 합동, 2014).

향후 한중 정부간의 협력을 하는데 있어 전담여행사 갱신제를 통해 저가덤핑상품 취급 여행 사 퇴출 및 상호 정보공유를 지속적으로 강화할 필요가 있다(관계부처 합동, 2014: 57).

(2) 중국인에게 저가관광상품 구입시 문제점에 대한 지속 홍보

중국정부와 한국정부는 '불합리한 저가' 여행상품, 초저가 관광상품 등을 구입할 경우 발생하는 관광객의 불이익을 지속적으로 홍보할 필요가 있다. 한·중 정부 간의 정보교류를 강화하여 중국인 관광객들이 가격대비 여행상품의 품질을 제대로 파악하지 못하고 선택하는 상황에 대한 방지책을 모색할 필요가 있다(관계부처 합동, 2015).

또한, 제주특별자치도에서도 중국에서 개최하는 관광관련 박람회 개최시 적극적으로 참여하여 중국 잠재 관광객들에게 제주의 다양한 관광상품을 소개하는 장을 수시로 마련해야 한다.

2) 법제도 측면의 개선 과제

(1) 중국 단체관광객 전담여행사 관리를 위한 법적 개선과제 관광진흥법 제4조(등록)에 의하면, 여행업을 경영하기 위해서는 경영하려는 자는 특별자치시 장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 등록하라고만 규정하고 있다. 중국 단체관광객 유 치를 전담하고 있는 여행업은 문화체육관광부의 지정에 따라 전담업체로의 지정과 퇴출이 이 루어짐으로써 실질적으로는 허가제로 운영되고 있다고 볼 수 있다(서울행정법원, 2016). 정부 에서는 불공정한 관광행위를 하는 전담여행사에 대한 퇴출 제도를 강화해 왔다. 향후에는 여행 산업의 특수성 반영, 방한 중국인 관광객의 지속적 증가에 대비, 전담여행사 관리·감독 강화 등을 위해서는 새로운 법규인 가칭 여행업법을 제정(문화체육관광부, 2012a; 문화체육관광부, 2012b)하거나 관광진흥법의 개정 필요성이 있다고 판단된다. 단기적으로는 문화체육관광부에 서 전담여행사 관리·감독을 강화하기 위하여 관광산업 이해관계자 집단의 의견을 수렴하여 전 담여행사 업무 시행지침을 현실에 맞게 개정하는 방안을 지속적으로 모색할 필요가 있다.

한편, 제주특별자치도에서는 중국 단체관광객 전담여행사에 대한 관리·감독 권한(지정 및 취 소)을 제주특별자치도로 이양받아 관리·감독을 강화하는 방안을 검토할 수 있다. 제주특별자치 도관광협회(2016)의 조사 결과와 인터뷰 조사 결과에 따르면, 제주지역 중국 단체관광시장에는 공정거래법에 따른 '시장 지배적 추정 사업자'가 있다고 판단되며, 부당한 지위 남용행위를 하 는 경우가 발생할 가능성이 크다. 제주지역의 경우에 이러한 문제점을 발견하더라도 해결하기 가 쉽지 않은 상황이다. 왜냐하면 무사증지역인 제주지역의 경우, 전담여행사로 지정받지 않더 라도 비지정 일반여행사가 관광객을 유치할 수 있는 구조여서, 전담여행사 관리제도의 사각지 대에 있는 상황이기 때문이다. 전담여행사로 지정받을때 특권은 비자대행업무와 함께 국내여 행 일정 진행이므로 이에 대한 법적 유권해석을 문화체육관광부에서 명확히 해야 할 것이다. 다만, 이러한 논의의 경우에도 문화체육관광부에서 전담여행사에 대한 관리정책을 법률로 규 정할 것인지, 아니면 현재와 같이 내부 행정규칙으로 할 것인지에 대한 논의가 먼저 선행되어 야 할 것이다.

〈표 8〉 중국 단체관광객 유치 전담여행사 업무 시행지침과 관광진흥법 비교

| 구분 | 중국 단체관광객 유치 전담여행사 업무 시행지침 | 관광진흥법 |
|--------------------------------|---|---|
| 성격 | 내부 행정규칙 | 국회가 제정한 법률 |
| 여행업 설립 및 관리 근거 | 실제적으로 전담여행사는 허가제로 운영 | 여행사는 법정 요건을 갖추어 관할관청에 등록하 면 됨 |
| 전담여행사 법적 근거 마련에 대한 견해 | 시행지침에 의한 전담여행사 지정 취소는 서울행정법원 판결에 의하면 위법이라는 견해 | 문화체육관광부에서는 한중 양국의 협약에 의해 추진된 사항으로 변동성이 높기 때문에 법을 제정 (예를들어 여행업법)하거나 관광진흥법을 개정하 는 것에 세부적인 검토가 필요하다는 견해 |

자료: 서울행정법원. (2016.7.25.). 선고 2016구합58710에 근거하여 작성.

(2) 면세점 등 쇼핑업계와 여행사 간 송객수수료 투명성 확보 및 상한선 선정 송객수수료를 수수하는 행위 자체는 범죄가 되지 않으며, 송객수수료를 주고받고도 세금계 산서를 발급하지 아니하거나 수취하지 아니하는 행위는 '조세범처벌법위반죄'에 해당된다(제주 지방검찰청, 2013).

송객수수료는 송객수수료 지급 가이드라인을 마련하는 정책 방향과 함께 투명화 노력도 지속적으로 병행하여 추진하는 방안을 모색해야 한다.

2015년 중앙정부의 관계부처 회의에서는 면세점 등 쇼핑업계와 여행사간의 기준 수수료 가이드라인 설정, 준수의무 부과 및 제재 방안을 마련하겠다고 하였으며, 이는 전담여행사 지침을 개정하여 수수료 가이드라인의 법적 근거를 설정하겠다는 것이다(관계부처 합동, 2015: 51). 다만, 이러한 정책은 설계되었으나, 실질적으로는 추진되지 않았다. 국회에서의 관광진흥법, 관세법 등과 관련된 개정법률안의 발의와 심의과정을 살펴볼 때, 송객수수료가 방한 중국 단체관 광시장의 저가관광구조 형성에 영향을 미치고 있는 것에 대해서는 공감하는 것으로 나타났다. 다만, 어떤 법률에 근거하여 이에 대한 세부 규제책을 마련할지에 대한 세부적인 의견차가 존재하는 것으로 나타났다.

따라서 면세점 송객수수료 문제는 면세점 뿐만 아니라 타 관광업계에 미치는 영향이 크므로, 규제의 실익 등에 대한 전반적인 검토 및 조사를 통해 지속적으로 검증하는 작업이 선행되어야할 것이다(국회입법조사처, 2018).

(3) 무자격 가이드 단속 강화 및 관광통역안내사에 대한 지원 강화

무자격 관광가이드, 그리고 일부 외국 국적을 보유한 관광통역안내사의 경우에도 우리나라 와 지역의 역사를 왜곡하는 관광안내를 하는 등 관광통역안내사 서비스의 질적 수준 향상이 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되었다(국회입법조사처, 2016). 따라서 관광통역안내사에 대한 정기적인 교육이 필요하다. 또한, 적정 쇼핑이 이루어지지 않을 경우 여행사에서 관광통역안내사에 벌금을 부과하는 불합리한 구조를 개선할 필요가 있다. 송옥주의원이 대표발의(2017.12.15.)한 관광진흥법 일부개정법률안에는 외국인 관광객을 유치하면서 발생한 금전적손실을 관광종사원에게 부담시키는 자에 대하여 과태료를 부과하는 방안이 포함되었다(교육문화체육관광위원회, 2018). 이에 대한 법률적인 논의가 재검토와 함께 지속되어야 할 것이다. 최근에는 가족단위, 친구 등 소규모 중국인 개별여행객들이 증가함에 따라 무자격 관광가이드가안내하는 경우가 많아 이에 대한 관리·감독 강화도 필요하다.

3) 고부가가치 관광상품에 대한 지원체계 강화

중국 단체관광시장의 품질관리를 위해서는 합리적인 관광상품 가격을 준수하고 고부가가치 테마관광상품을 판매하는 여행사 및 우수상품 선정을 통해서 시장 정화를 유도할 필요가 있다 (김현주·최경은, 2016: 182). 여행상품의 다양화에 초점을 둔 지원정책 마련이 필요하다. 제주특별자치도는 저가상품의 근절에도 정책 초점을 맞추어야 하나, 지역문화, 농어촌관광, 레포츠

등과 연계한 중·고가 여행상품의 다양화에 초점을 두고 지원책을 마련해야 한다. 이러한 상품 을 개발하는 여행사가 우대받는 시장구조를 만들어야 한다. 쇼핑위주가 아닌 지역의 세계자연 유산지역, 제주전통굿공연, 농어촌휴양마을, 원도심, 재래시장 등 지역 자연과 문화컨텐츠를 연 계하는 관광상품을 개발하는 여행사에 대한 적극적 지원책 마련이 필요하다.

부유층 대상 고부가가치 여행상품을 취급하는 도내 전문 여행사를 지원하기 위한 정책 기반 을 마련할 필요가 있으며, 이를 위해 제주특별자치도에서 중국 단체관광객 대상 우수여행상품 인증제 시행을 강화하고, 해외홍보시 인센티브를 부여해야 한다.

V. 결 론

본 연구는 한중 정부간의 외교적 갈등으로 인해 방한 중국단체관광시장의 금지되기 이전에 제주지역에서 발생한 중국 단체관광시장관련 여행상품 유통경로의 불공정 구조를 개선하기 위 한 정부의 개입 필요성에 대해 고찰하였다.

본 연구의 시사점을 제시하면 다음과 같다. 관광업계 관계자 인터뷰 조사결과에 따르면, 사 드사태 이전 제주지역 중국인 단체관광시장에서는 지역 특정여행사에서 관광시장을 장악하고 있어. 도내 향토여행사가 시장 진입 자체가 불가능한 상황이었다. 초기에는 도내 여행사들간 과당경쟁이 있었으나 특정여행사가 독과점구조를 형성했다고 판단된다. 또한, 과다한 송객수수 료의 문제, 무자격 가이드 등으로 인한 관광시장 교란 행위 발생 등을 확인할 수 있었다. 현재 중국인 단체관광시장이 크루즈. 전세 항공기. 중국 온라인 여행사의 단체관광상품 등에 대해서 는 재개되지 않았으나, 제주도내 업계에서는 사드사태 이전과 같이 도내 특정 여행사에서 관광 시장을 장악하여 시장을 교란하는 일이 나타나지 않을까 우려하고 있는 상황이다.

따라서 본 연구에서 제시한 한·중정부간의 관광협력 강화. 중국 단체관광객 전담여행사 관리 를 위한 법적 개선, 면세점 등 쇼핑업계와 여행사 간 송객수수료 투명성 확보 및 상한선 선정, 무자격 가이드 단속 강화 및 관광통역안내사에 대한 지원 강화, 고부가가치 관광상품에 대한 지원체계 강화 등에 대한 정책 실행력을 높이기 위한 방안이 필요하다.

제주지역 중국 단체관광시장에 형성된 저가 관광구조를 개선하기 위해서는 제주특별자치도 의 정책적 노력 뿐만 아니라 한·중 정부, 중앙의 관련단체, 도내 관련단체 및 기관, 도내 관광관 련업체 등의 공통된 문제 인식과 이를 해결하기 위한 정책적 협력이 필요하다.

향후 연구에서는 송객수수료에 대한 법적 재검토, 전담여행사 관리제도 활성화를 위한 과제, 관광통역안내사에 대한 처우 개선을 위한 과제 등에 대한 연구가 필요하다. 또한, 중국의 관광 산업관련 법·제도에 대한 세부 검토 연구, 중국단체관광객 전담 여행사관리제도관련 외국의 모범사례 등을 구체적으로 연구할 필요가 있다.

〈참고문헌〉

- 관계부처 합동. (2013.7.17.). 「관광불편 해소를 위한 제도개선 및 전략 관광산업 육성 방안」, 제1차 관광진흥확대회의.
- 관계부처 합동. (2014.2.3.). 「국내관광 활성화 및 관광산업 경쟁력 강화 방안」.
- 관계부처 합동. (2015.7.9.). 「관광산업 육성 대책」, 제8차 무역투자진흥회의.
- 관세청. (2017.2.2.). 지난 해 시내면세점, 매출액·송객수수료 둘 다 늘어.
- 교육문화체육관광위원회. (2017.9). 「관광진흥법 일부개정법률안 김병욱의원 대표발의, 정병국의 원 대표발의 검토보고」.
- 교육문화체육관광위원회. (2018.3). 「관광진흥법 일부개정법률안 오영훈의원 대표발의, 송옥주의 원 대표발의 검토보고」.
- 국회입법조사처. (2015). 「2015 국정감사 정책자료」.
- 국회입법조사처. (2016). 「2016 국정감사 정책자료」.
- 국회입법조사처. (2018). 「2017년도 국정감사 시정 및 처리결과 평가보고서(Ⅱ)」.
- 권명옥·이미혜. (2012). 항공사와 여행사의 유통관계특성이 갈등과 파트너십 성과에 미치는 영향연구. 「한국항행학회 논문지」, 16(1): 131-144.
- 기획재정위원회. (2016.11). 「관세법 일부개정법률안 윤호중의원 대표발의 검토보고」.
- 김경희·강성진. (2015). 공정관광 운영자의 인식과 공정관광 운영 현황 분석-심층면접을 통한 영역분석을 중심으로-. 「농촌지도와 개발」, 22(1): 15-24.
- 김지수·김기형. (2016). 지방정부 정책의 진화적 합리성에 관한 연구- 서울역 고가 공원화 사업을 중심으로 -. 「한국지방행정학보」, 13(3): 73-100.
- 김현주·최경은. (2016). 「중국 관광환경 및 시장분석」, 한국문화관광연구원.
- 김형종. (2019). 시계열 데이터로 바라본 중국인 방한관광. 「문화·관광 인사이트」, 134: 1-5.
- 노영순. (2011). 「공정관광 실현을 위한 해외정책 사례 연구」, 한국문화관광연구원.
- 대외경제정책연구워. (2016). 「관광산업 발전을 위한 면세점 제도개선 방안」.
- 문화체육관광부. (2012a). 「중국 해외여행 시장 선점을 위한 저가관광 개선 및 고부가가치 관광 활성화 방안」.
- 문화체육관광부. (2012b). 「공정하고 품격있는 관광서비스 대책」.
- 문화체육관광위원회. (2019a). 「관광진흥법 일부개정법률안 심사보고서」.
- 문화체육관광위원회. (2019b). 「관광진흥법 일부개정법률안 심사보고서」.
- 박종민·김지성·왕재선. (2016). 정부역할에 대한 시민의 기대: 한국, 일본 및 대만 비교. 「행정논총」, 54(2): 61-92.
- 박종민·김현정. (2018). 정부역할에 대한 일반대중의 기대와 근원: 국가비교. 「정부학연구」, 24(2):

123-153.

서울행정법원. (2016.7.25.). 선고 2016구합58710.

심기준·추경호. (2019). 「국내 면세점 2012~2018년 송객수수료 지급현황」.

윤인주·김문겸. (2017). 우리나라 규제개혁행태에 관한 소고- 지방정부 발굴 사례를 중심으로 -. 「한국지방행정학보」, 14(1): 153-171.

이영진·송영민·윤지환. (2012). 관광현상에서 공정성에 관한 담론-관광시스템의 구성요소를 중심으로-. 「관광학연구」, 36(4): 35-57.

이동섭 국민의당 의원실. (2016). 「재지정 중국전담여행사 행정처분 이력(2011~2015)」.

입법정책연구회. (2013). 「우리나라 관광시장 활성화를 위한 정책 방안」.

제주지방검찰청. (2013.10.4.). 「제주관광의 고질적 병폐, 음성적 송객수수료 및 무등록 여행업자 유관기관 합동단속 예정」.

제주연구원. (2019). 「사드사태 이후의 중국인 관광객 유치방안」.

제주특별자치도. (2016). 「무자격 관광통역안내사 적발건수 내부자료」.

제주특별자치도관광협회. (2016). 「도내 일반여행업 등록업체(304개소) 대상 설문조사」.

황희정. (2015). 여행상품 유통경로의 불공정성에 대한 정부의 개입 평가-소매·가맹여행사 종사자를 중심으로-. 「관광연구논총」, 27(1): 3-22.

황희정·이훈. (2013). 정의론에 근거한 관광의 공정성 지향 척도와 의미 분석. 「관광학연구」, 37(5): 71-92.

황희정·이훈. (2015). 여행상품 유통경로의 갑-을 관계에 대한 갈등해결행동 분석- 불공정성 지각, 갈등지각, 갈등해결행동을 중심으로-. 「관광학연구」, 39(7): 39-52.

한국소비자원. (2014). 「여행서비스 시장에서의 소비자보호 방안 연구」.

한국일반여행업협회. (2019). 「중국 단체관광객 유치 전담여행사 현황」.

「티알앤디에프뉴스」. (2019). 송객수수료 解法, "면세산업 국산품 수출통로"로 인식해야. 3. 4.

Nunkoo, R. (2015). Tourism development and trust in local government. Tourism Management, 46: 623-634.

Zhang, H. Q., Heung, C. S., & Y. Q. Yan (2009). Play or Not to Play—An Analysis of the Mechanism of the Zero-Commission Chinese Outbound Tours through a Game Theory Approach. Tourism Management, 30(3): 366-371.

접수일(2019년 07월 15일) 수정일(2019년 08월 17일) 게재확정일(2019년 08월 26일)

〈국문초록〉

제주지역 여행상품 유통경로의 불공정 구조 분석: 중국 단체관광시장관리를 중심으로

제주지역 중국 단체관광시장의 저가 관광구조는 제주관광 이미지 저하, 중국인 관광객 만족도 저하, 관광산업으로 인한 도민소득 창출 미비 등의 불공정관광을 발생시켰으며, 제주관광산업의 질적성장에 큰 걸림돌이 되었다. 본 연구의 목적은 사드사태 이전에 발생했던 중국 단체관광시장관련 여행상품 유통경로의 불공정 구조를 개선하기 위한 정부의 개입의 필요성에 대해 고찰하는데 있다.

연구방법으로는 제주도내 관광업계, 관광조직 관계자 6명을 대상으로 인터뷰 조사를 통해 실태를 파악하였으며, 각종 현황자료 분석을 통해 문제점을 파악하였다. 본 연구의 정책제언은 다음과 같다. 첫째, 중국 단체관광시장의 저가구조를 개선하기 위한 한·중 정부 간의 협력이 가장 우선시되어야 한다. 둘째, 중국 단체관광객 유치 전담여행사 관리를 위한 법적 개선이 필요하다. 셋째, 면세점 등 쇼핑업계와 여행사 간 송객수수료의 투명성 확보가 필요하다.

주제어: 여행상품, 유통경로, 불공정구조, 정부개입, 여행시장관리