

박사학위논문

관광정책결정과정의 정책네트워크에 관한 연구

- 제주특별자치도 정책결정 참여자를 중심으로 -



제주대학교 대학원

행정학과

양진규

2008년 12월

관광정책결정과정의 정책네트워크에 관한 연구

-제주특별자치도 정책결정 참여자를 중심으로-

지도교수 고 창 훈

양 진 규

이 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함.

2008년 12월

양진규의 행정학 박사학위 논문을 인준함.

심사위원장_____ (印)

위 원_____ (印)

위 원_____ (印)

위 원_____ (印)

위 원_____ (印)

제주대학교 대학원

2008년 12월

**A Study on the Policy-network of Tourism
Policy-making Process**

- Focused on Self-Governing Province's Policy-making Participant -

Jin-Kyu Yang

(Supervised by Professor Chang-hoon Ko)

**A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Doctor of Public Administration**

2008. 12.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL

CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

제1장 서론	1
제1절 문제의 제기	1
제2절 연구의 목적	5
제3절 연구의 범위와 방법	6
제2장 이론적 고찰	9
제1절 지방정부의 관광정책결정과정 에 관한 이론적 논의	9
1. 지방정부의 관광정책결정과정 에 대한 정의	9
2. 지방정부의 관광정책결정과정 의 참여자 및 참여방법	12
3. 제주특별자치도 관광정책결정과정 의 구조	15
제2절 로컬 거버넌스 개념과 정책네트워크에 관한 이론적 논의	19
1. 로컬 거버넌스 패러다임의 의의	19
2. 정책네트워크의 개념 및 특징	23
3. 정책네트워크의 유형과 구성요소	28
제3절 정책네트워크 모형을 이용한 선행연구 검토	39
1. 정책 네트워크 관련 국내연구 현황	39
2. 정책 네트워크 관련 국외연구 현황	42
제3장 지방정부의 정책네트워크 현황분석	46
제1절 정부주도 경향의 정책결정사례 : 섬 관광정책 포럼 정책결정과정	46
제2절 정책네트워크 관점에 입각한 사례 : 제주관광공사 설립과정	58
제3절 종합논의	78

제4장 실증분석	84
제1절 연구 분석 틀과 가설 설정	84
1. 연구 분석틀	84
2. 가설의 설정	86
3. 용어의 조작적 정의	91
제2절 표본의 선정 및 자료 분석방법	93
1. 표본의 선정	93
2. 설문지 구성	94
3. 자료 분석방법	95
4. 신뢰도 분석	96
제3절 설문조사 분석결과	98
1. 표본의 특성	98
2. 가설의 검증	99
제4절 분석결과의 요약	143
제5장 제주도 관광정책네트워크 구축 및 운영 방안	151
제1절 연구결과의 시사점	151
제2절 관광정책네트워크의 구축 방안	154
제3절 관광정책네트워크의 운영 방안	154
제6장 결론	160
제1절 연구의 요약	160
제2절 연구의 의의와 한계	164
참고문헌	166
부록(설문지)	178
Abstract	188

표 목차

<표 2-1> 지방정부의 정책결정과정 분석	9
<표 2-2> 관광정책결정과정 선행연구	11
<표 2-3> 제주도의회 교육관광위원회 행정사무감사 회의록	18
<표 2-4> 지방정부 패러다임과 로컬 거버넌스 패러다임	21
<표 2-5> 구분기준에 따른 거버넌스의 종류	21
<표 2-6> 정책네트워크의 개념 정의	26
<표 2-7> 정책네트워크 구성요소	30
<표 2-8> 지방의회의 의결사항	32
<표 3-1> 섬 관광정책 포럼 정책결정과정	46
<표 3-2> 섬 관광정책 포럼창설 추진 일정	50
<표 3-3> 제주도의회 제109회 제2차 산업건설위원회 회의록	52
<표 3-4> 제주도의회 제113회 제4차 예산결산특별위원회 회의록	54
<표 3-5> 섬 관광정책 포럼 창설추진기획단	55
<표 3-6> 섬 관광정책 포럼 창설 관련 행정 및 협조사항	56
<표 3-7> 제주관광공사 설립 정책결정과정	60
<표 3-8> 제주도의회 제212회 제2차 본회의 회의록	63
<표 3-9> 제주도의회 제212회 제3차 본회의 회의록	65
<표 3-10> 제주도의회 제215회 교육관광위원회 업무보고 회의록	67
<표 3-11> 제주도의회 제218회 제2차 본회의 회의록	68
<표 3-12> 제주관광공사 설립 추진위원회 구성	69
<표 3-13> 제주도의회 제225회 제1차 교육관광위원회 회의록	72
<표 3-14> 제주관광공사 설립과정에서 관광협회와 갈등원인(특별법개정안)	74
<표 3-15> 제주관광공사 설립과정에서 관광협회와 갈등결과(특별법개정)	75
<표 3-16> 섬 관광정책 포럼 정책결정 및 제주관광공사 설립비교	79
<표 4-1> 용어의 조작적 정의	92
<표 4-2> 설문지의 구성	94
<표 4-3> 신뢰도 분석 결과	97
<표 4-4> 조사대상의 인구통계학적 특성	99
<표 4-5> 정책참여자의 영향력 정도	101
<표 4-6> 집단별 정책참여자의 영향력정도 변량분석(ANOVA) 결과	102
<표 4-7> 관광정책결정과정에서의 영향력정도 세부 분석결과	103
<표 4-8> 영향력이 가장 강한 자치단체장의 영향력정도 대응 일치표	104
<표 4-9> 영향력이 가장 강한 자치단체장의 영향력정도 행 프로파일	105
<표 4-10> 영향력이 가장 강한 자치단체장의 영향력정도 열 프로파일	105

<표 4-11> 영향력이 가장 강한 자치단체장의 영향력정도 요약표	106
<표 4-12> 영향력이 가장 약한 도민의 영향력정도 대응 일치표	107
<표 4-13> 영향력이 가장 약한 도민의 영향력정도 행 프로파일	108
<표 4-14> 영향력이 가장 약한 도민의 영향력정도 열 프로파일	109
<표 4-15> 영향력이 가장 약한 도민의 영향력정도 요약표	109
<표 4-16> 관광정책결정과정에서의 부서의 영향력 순위	112
<표 4-17> 관광정책결정과정에서의 집단별 영향력 있는 부서	112
<표 4-18> 관광정책결정과정에서의 투명성 및 관심도에 관한 인식	114
<표 4-19> 집단에 따른 관광정책결정과정 투명성 인식 빈도분석 결과	115
<표 4-20> 집단에 따른 관광정책결정과정 관심도 빈도분석 결과	116
<표 4-21> 관광업계의 소속집단에 관한 인식	117
<표 4-22> 일반도민의 소속집단에 관한 인식	118
<표 4-23> 제주특별자치도의 의견수렴 수준과 공무원의 전문성	120
<표 4-24> 영향력이 강한 집단과 공무원의 전문성과의 상관분석	121
<표 4-25> 관광정책결정과정에서의 정책제안 시발(始發) 인식	123
<표 4-26> 관광정책결정과정에서의 바람직한 정책제안자 인식	124
<표 4-27> 정책제안 시발(始發)인식순위와 정책제안자 인식순위 비교분석	124
<표 4-28> 정책제안 시발(始發)인식순위와 정책제안자 인식순위 교차분석	125
<표 4-29> 관광정책결정과정에서 직접적 참여방법의 중요도와 만족도	126
<표 4-30> 관광정책결정과정에서 직접적 참여방법 운영 불만족 이유	127
<표 4-31> 관광정책결정과정에서 직접적 참여방법이 중요하지 않은 이유	128
<표 4-32> 관광정책결정과정에서 간접적 참여방법의 중요도와 만족도	129
<표 4-33> 관광정책결정과정에서 간접적 참여방법 운영 불만족 이유	130
<표 4-34> 관광정책결정과정에서 간접적 참여방법이 중요하지 않은 이유	131
<표 4-35> 영향력이 강한 집단과 정책참여방법의 중요성과의 상관분석	132
<표 4-36> 관광정책결정과정에 대한 정보 취득경로	133
<표 4-37> 관광산업발전을 위한 제주특별자치도의 역할	134
<표 4-38> 관광산업발전을 위한 관광업계의 역할	135
<표 4-39> 관광정책결정과정에서 지방정부와 각 기관간의 상호협력 정도	137
<표 4-40> 용역보고서의 정책결정과정의 활용가치	138
<표 4-41> 용역보고서의 정책결정과정에서의 활용가치(T-검정)	139
<표 4-42> 관광정책 관련 용역보고서의 정책결정의 활용평가 이유	139
<표 4-43> 관광정책 관련 용역보고서의 정책결정의 비활용 이유	141
<표 4-44> 의회의 전문성과 의회정보 활용정도 및 의견수렴 역할	143
<표 4-45> 관광업계의 소속집단별 인식	145
<표 4-46> 도민의 소속집단별 인식	145

그림 목차

<그림 1> 연구의 흐름도	8
<그림 2> 정책참여의 구성 체계	14
<그림 3> 제주특별자치도 관광정책결정과정의 구조	16
<그림 4> 정책네트워크의 요소	37
<그림 5> 정책결정 체제	38
<그림 6> 정책네트워크의 체계	38
<그림 7> 섬 관광정책포럼 수립과정 정책행위자들 간의 상호작용	81
<그림 8> 제주관광공사 설립과정 정책행위자들 간의 상호작용	82
<그림 9> 지방정부 관광정책네트워크 연구 분석틀	85
<그림 10> 영향력이 가장 강한 자치단체장의 영향력정도 행점 및 열점그래프 ...	107
<그림 11> 영향력이 가장 약한 도민의 영향력정도 행점 및 열점그래프	110



국문초록

사회의 다변화로 인하여 지방정부의 정책결정과정은 다양한 이해관계로 복잡하고 불확실해져 정책표류 또는 정책실패로 이어지는 경향이 두드러지고 있다. 따라서 바람직한 정책결정을 위해서는 지방정부 중심의 권위주의 방식에서 점차 다양한 정책행위자의 참여로 협의와 조정을 통한 네트워크 시스템으로 전환되어야 한다.

본 연구에서는 관광정책결정과정에서 관광정책네트워크 형성이 행위자 간의 상호작용을 거쳐 거버넌스를 지향할 때 바람직한 정책결정 방향으로 나아갈 것이라는 전제를 갖고 제주도 관광정책의 네트워크 특징을 1990년대는 섬 관광정책 포럼 결정과정 사례, 2000년대는 제주관광공사 설립과정 사례를 통해 그 특징을 살펴보고 실증조사를 통해 제주도의 관광정책네트워크의 구축과 운영방안을 제시하였다.

본 연구는 사례분석과 설문조사를 통한 실증분석을 실시하였다. 우선 제주도의 정책네트워크 현황을 분석하기 위해서 기존 정부주도 경향의 정책결정 사례로 섬 관광정책 포럼의 정책결정과정과 정책네트워크 관점에서 이루어진 정책결정 사례인 제주관광공사 설립과정을 사례로 제시·비교하여 양자의 차이점을 정리하였다.

사례분석결과 정책네트워크 형성에 있어서 1990년대에 비하여 현재는 다양한 정책행위자들의 참여를 통한 정책결정이 이루어지고 있으나, 여전히 지방정부의 영향력이 강하며, 의회의 영향력은 기대 수준보다 약하고, 도민, 언론, 관광산업지원기관, 학계 등은 협력체계가 미흡한 것으로 나타나고 있다.

설문조사를 통한 실증분석에서는 관광정책결정과정에서 정책참여자들이 인식하고 있는 영향력, 정책환경에 대한 인식, 참여방법에 대한 인식, 지방정부의 역할, 관광업계의 역할, 정책연구용역에 대한 인식, 지방의회의 역할에 대해서 고찰을 하였다.

사례분석과 설문조사를 통한 실증분석 결과에 의해 다음과 같은 시사점을 제시하였다. 첫째, 거버넌스(Governance)가 정착되지 못했다는 것이다. 둘째, 정책행위자간의 상호인식의 차이가 존재하고 있다는 것이다. 셋째, 정책네트워크 유형이 변화하고 있지만 미흡하다는 것이다.

연구결과의 시사점을 토대로 관광정책네트워크 구축을 위해서는 첫째, 지방정부의 정책결정 권한을 과감히 배분하여야 할 것이다. 둘째, 정책행위자간의 상호인식의 차

이를 줄일 수 있도록 시민사회단체의 노력이 절실하다.

관광정책네트워크의 운영방안으로는 첫째, 지방정부와 관광업계의 역할 방향을 분명하게 설정하여야 할 것이다. 둘째, 지방정부는 다자간의 네트워크를 통하여 관광정책을 결정하기 위해서 폐쇄적인 정책결정과정인 아닌 공개적인 정책결정과정을 해야 할 것이다. 셋째, 관광정책결정과정의 정보를 다각도로 제공해야 할 것이다. 넷째, 정책연구 용역의 관리방안을 만들어야 할 것이다. 다섯째, 정책환경에 맞는 정책결정이 이루어지도록 노력하여야 할 것이다. 여섯째, 지방의회가 역할에 맞는 노력을 하여야 할 것이다. 일곱째, 정책참여자의 영향력을 편중되지 않도록 하여야 할 것이다.

결론적으로 제주특별자치도의 관광정책네트워크를 활성화하기 위해서는 공식적 참여자인 지방정부가 다른 정책참여자와의 협력의지를 강화하여야 하고, 관광업계를 포함한 비공식적 참여자들에게 문호를 개방하여야 한다.

비공식적 참여자인 관광업계, 시민단체, 언론, 학계 및 연구원, 관광산업지원기관, 일반도민들은 지방정부의 정책결정과정에 관심으로 가지고 적극적으로 참여하여야 한다.

준공식적 참여자인 지방의회는 공식적 참여자인 지방정부와 관광업계, 도민 등을 포함한 비공식적 참여자와의 가교 역할에 적극 나서야 할 것이다.

주요어 : 관광정책결정과정, 정책네트워크, 정책행위자, 상호작용, 공식적 참여자, 준공식적 참여자, 비공식적 참여자, 사례분석, 실증분석

제1장 서론

제1절 문제의 제기

현대 국가의 정책은 국제적인 문제에 대한 것이든 국내적인 문제에 대한 것이든 간에 질적인 면에서 보아 그 하나하나의 영향이 막중하고 동시에 양적으로도 인간생활의 모든 부문에 침투하고 있을 정도로 확대되고 다양화되었다(정정길·최종원·이시원·정준금, 2005: 3). 이처럼 확대되어진 다양한 정책은 그 결정과정이 매우 복잡하고 변수도 많으며 아직까지도 연구대상이 되고 있다.

그런데 종래의 정책결정에 관한 연구는 주로 참여자들이 정책결정에 미치는 영향력이 동일하다고 가정하여 사회문제의 발생과 그것이 정부에서 채택된 이후의 활동을 연구하는데 중점을 두었다(부만근, 1995: 9).

정책이 결정되기까지는 다양한 제도, 사회·환경적 요인, 정책참여자들의 개인적 사고, 경험 등이 투입되며 이러한 정책결정요인으로 인하여 정책의 방향은 달라질 수 있다.

정책결정에 대한 최근의 학문적인 관심은 정부의 일방적 정책결정을 특징으로 하였던 사회와는 달리 한국사회가 전환기적 사회로 변화함으로써 사회세력과 시민세력의 다양화와 성장에 따른 다양한 정책행위자의 네트워크현상에 주목하는 연구들이 최근 정책연구의 주류를 이어가고 있다(김경주, 2002: 1-2).

정부의 정책결정과정은 갈수록 복잡성과 불확실성이 나타나고 있어 정책실패로 이어지는 경향이 두드러지고 있다. 따라서 바람직한 정책결정의 방식은 권위주의 방식에서 점차 정책참여자간 협의와 조정을 통한 네트워크적 방식으로 접근해야만 한다(신영균, 2006: 186).

지방정부의 관광정책결정과정 역시 정책을 매개로 한 지방정부와 이해집단간의 유기적 관계 속에서 투입, 전환, 산출, 환류로 이어지는 정책결정과정의 기본적인 시스템 기능에 충실하고 있다(손인식·조현호, 2000: 271).

2005년도 통계청의 통계DB(KOSIS)상의 제주도 경제활동인구조사 중 산업별 취업자를 보면 1차 산업이 23.6%, 2차 산업이 4.2%, 3차 산업이 72.2%를 차지하고 있다.

여기에서 3차 산업은 관광을 중심으로 한 서비스 산업을 의미한다. 제주지역에서 관광산업은 지역의 핵심 산업이고, 이를 육성하기 위한 정책은 매우 중요하다.

제주도를 방문한 국내외 관광객 500만명 시대를 열었고¹⁾ 중앙정부에서 제주도를 국제자유도시로 육성하고 이상적 분권모델로 발전시키고자 만든 제주특별자치도 기본구상안이 확정 발표되었으며 이에 따라 제주도에서 제주특별자치도 기본계획을 마련하여 실시하고 있다.²⁾ 이러한 기본구상과 기본계획을 토대로 특별법도 제정되었다. 이러한 변화 속에서 최근 관광진흥법, 국제회의산업육성법, 관광진흥개발기금법 등 관광 3법을 제주도에 일괄 이양해, 독자적인 관광정책을 추진할 수 있는 체계가 마련되어, 향후 관광정책에 많은 변화가 있으리라 보여 진다.

오늘의 관광정책결정과정은 사회라는 큰 환경시스템 속에서 다양한 정책이해집단들과 상호작용을 하는 가운데 유기적인 관계를 맺고 있다. 그러나 이러한 관계 속에서 각 이해집단의 의견을 수렴한 정책반영은 미진하다(손인식·조현호, 2000: 260).

그동안 관광개발정책결정 및 개발의 우선순위 결정은 정책결정자의 직관적 가치판단이나 정책적 관점에서 형식적인 절차에 따라서 관광개발에 대한 의사결정이 이루어져 왔다고 할 수 있다(고종화, 2006: 1-2). 또한 정책결정과 관련된 주요 과정이 사업가, 정치인, 혹은 소수의 전문직 종사자에게만 관여되고 있고 시민단체와 같은 비영리단체들은 의사결정과정에서 제외되었거나 참여 자체를 거부당하고 있는 경우가 많다(홍성화, 2003: 269). 하지만 관광정책은 정부의 주도만으로는 실효를 거둘 수 없으며, 하향식 의사전달체계와 관행으로는 정책목표를 달성 할 수 없으므로 다각적인 의사전달체계를 구축하고 정책이해관계자의 의견조정을 거쳐야 한다(김운선, 1998: 2; 주현정, 2008: 3).

일반적으로 정책의제설정과정에서는 개별적인 일반시민들이 그 영향력을 행사하지 못하며, 정책결정이나 정책집행에 대한 시민들 개개인의 역할도 일반적으로 보면 미약하다. 그리고 정책평가과정에 대한 시민 개개인들의 영향은 선거를 통한 간접적인 것밖에 되지 못한다. 반면 정책의제설정과정에서 언론은 여론의 형성을 통하여 결정

1) 제주도 관광정책과의 2008년도 주요 업무보고에 따르면 2007년도에 제주도를 방문한 국내외 관광객수가 5,429천명, 관광수입이 22,144억원이다.

2) 제주특별자치도 기본계획안에는 관광·1차산업·교육·의료를 4대 핵심산업으로 하였으며, 이에 기반한 첨단산업을 육성한다는 계획을 가지고 있다. 이것을 4+1핵심산업 육성이라고 한다. 이중 관광분야를 보면 체험형 종합관광·휴양지 조성 등 세계적 수준의 관광산업을 육성하는 계획이 포함되어 있다.

적인 역할을 하며, 정책평가단계에서도 언론이 중요한 역할을 하고 있다. 정책결정이 나 정책집행상의 중요 결정에서는 언론의 영향이 비교적 약하다. 전문가와 지식인들은 정책의제설정과정에서 간접적인 역할을 하며, 정책결정에서 전문가들은 문제의 해결책이나 정책대안을 제시하고 또 이들을 비교·평가하는 등 중요한 지적·분석적 작업을 수행한다. 전문가와 지식인들은 정책집행에 대해서는 거의 영향을 미치지 못하지만 정책평가에서는 커다란 영향을 미친다(정정길·최종원·이시원·정준금, 2005: 205-211). 이처럼 다양한 정책참여자들의 영향력이 정책과정에 영향을 미치고 있는 것이다.

그러나 여전히 지방정부 중심의 정책결정체계로 인하여 민간·시민사회의 참여가 미미하다고 할 수 있다³⁾. 하지만 최근 타시·도의 관광정책 환경은 관료 중심의 하향식(top-down) 정책결정에서 다양한 정책참여자들이 협력하여 정책을 결정하는 네트워크형으로의 변화를 보이고 있다.

실제 경남의 인근 시·도를 연계한 관광정책 방안에서 경남관광의 추진체계는 행정·관광협회 등의 공공 중심으로 이루어짐으로써 사업 진행의 효율성은 높으나 지속적인 발전에는 한계가 있을 수 있으며 초기의 관광정책에는 행정의 역할이 필요하나 관광의 지속적 발전을 위해서는 민간의 참여가 요구되고 상호협력적 관계가 유지되어야 한다고 지적하고 있다(김한도, 2008: 33). 또한 영남권 관광 네트워크 구축 기본구상에서 대구·경북 관광 네트워크의 정책기반 마련을 위한 광역 관광협의체를 설립하여 관광관련 부서와 유기적 협력이 가능한 소통체계가 마련되어야 하며, 다양한 관광전문가를 중심으로 이 협의체를 조직하고, 공무원 및 민간채널을 구축하여야 한다고 제시하고 있다(송은정, 2005: 43).

제주와 아·태지역간의 관광협력 방안 연구에서도 정책제언을 통해 지역간 관광협력사업은 지방자치단체만의 일이 아니고 관할 지역 주민의 이해관계가 직결된 민생의 업무로 간주하여 민간과의 공동 추진체를 구성·운영하는 바람직할 것이라고 하며, 이는 관광협력사업의 결정과정에 민·관이 공동으로 참여하여 사업의 발굴 단계에서부터 민간의 아이디어를 수용하게 되면 집행과정에서의 독창성과 책임성을 확보할 수 있게 됨으로서 관광협력사업의 성과를 제고할 수 있다고 제시하고 있다(제주

3) 2006. 3. 19. 제주의 소리에 따르면 제주대학교 행정학과 양영철 교수는 5.31 제주도지사 선거 아젠다 토론에서 공무원이 주도하는 사회에서 민간·시민사회가 주도하는 사회로 변해야 거버넌스라고 할 수 있다고 주장하였다.

발전연구원, 2003: 25).

이와 같이 기존의 정부에 의한 정책결정에서 민간 및 시민사회 등 다른 정책주체와의 협력적 형태의 메커니즘을 가진 거버넌스의 필요성이 대두되고 있다.

그리고 최근 공공행정부문을 새롭게 대두한 거버넌스 패러다임 아래 정책과정에 이해당사자를 비롯하여 다양한 시민·사회 집단들을 참여 시키는 접근이 강조되면서 그를 실현하기 위한 정책네트워크의 활용이 늘고 있다(김양희, 2003: 21). 이처럼 지방정부 중심의 관광정책결정과정에서 시민사회 참여의 네트워크형 정책결정과정으로 변화하고 있지만, 정책행위자들의 관광정책네트워크에 관한 인식이 부족하다. 최근 타시·도인 경우에는 이미 관광정책 네트워크가 활발히 도입되고 있다.⁴⁾ 또한 영국의 에딘버러 축제인 경우에는 지방정부의 문화정책·주민들의 자발적 참여 그리고 기업의 후원 등 거버넌스 추진체제로 형성되어 세계적인 축제로 성공한 경우이다(김한도, 2008: 25). 그리고 다양한 정책행위자의 참여를 통한 정책네트워크의 구축이 필요하나 현재의 관광정책 네트워크는 여전히 지방정부 역할이 강하다. 제주도가 섬 관광정책 포럼, 관광진흥전략 보고회 등의 관광정책 네트워크를 활용하고 있으나 주요 참여 대상이 지방정부, 관광업계, 학계, 연구기관 등이며⁵⁾ 시민단체, 언론, 일반도민 등이 참여하여 의견을 개진 할 수 있는 개방적 네트워크로 구축되지 못하고 있다. 정책연구용역에 의하여 관광정책 네트워크 구축의 필요성이 제언되고 있음에도 불구하고 네트워크 구축이 쉽지 않은 것이다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 다음과 같이 연구문제를 제기하고 있다. 관광정책 네트워크가 구축되지 않음으로써 정책결정에 있어 비효율성, 갈등 등 부정적 효과가 발생하고 있고, 이것은 국제관광지를 지향하는 제주의 경쟁력을 저해한다. 따라서 관광정책네트워크 구축은 매우 중요한 과제이다.

4) 실제 동해안권 관광진흥협의회, 가야문화권 지역발전 혁신광역협의회, 동해권 행정협의회, 북부권 행정협의회가 구축되어 운영 중에 있다(송은정, 2005: 32-33). 또한 부산광역시는 2008년도에 다자간 관광교류협력 네트워크 강화를 역점시책으로 동북아 해양관광 중심도시 부산건설을 목표로 관광진흥업무를 추진할 계획이다(문화체육관광부, 2008: 319).

5) 2007 관광동향에 관한 연차보고서에 의하면 제주관광산업 발전을 위한 협의체 구성 및 상호협력력을 통해 제주관광 특성화 사업을 연구하기 위해 관·학 공동컨소시엄 사업을 추진하였다고 한다(문화체육관광부, 2008: 383). 또한 제주일보(2007. 3. 8)에 따르면 제주특별자치도 제주관광산업의 활성화를 위해 제주관광대학과 공동컨소시엄을 구성, 다양한 관광사업을 추진해 나가기로 했다고 하며 관·학 공동컨소시엄사업에 2007~2008년까지 총 6억원의 사업비를 투자한다고 하였다.

제2절 연구의 목적

앞서 언급한 바와 같이 최근의 정책결정과정을 살펴보면 지방정부 주도의 정책에서 점차 다양한 정책참여자들이 주도하는 민간참여 중심의 정책으로 변화하고 있다. 이는 사회 환경이 급변하고 있으므로 공무원 중심의 정책발굴이 현실적으로 어렵고, 정책수혜자들도 그 욕구에 걸 맞는 정책이 되기를 바라기 때문에 상생차원에서 자연스러운 협력적 관계가 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

이러한 흐름에 의해서 통치(Government)에서 협치(Governance)로 변화하고 있는 것이다. 많은 연구자들이 정책결정과정에 있어서 정책네트워크 구축에 대해서는 필요성을 제기하고 있으나, 최근 협력적 정책결정과 관련하여 제기되고 있는 네트워크 이론 연구는 관광분야에서 거의 전무 하다시피 하여 학문적 논의나 현실적용에 한계를 갖고 있다고 볼 수 있다(박양우, 2007: 4). 또한 지방정부가 다자간의 네트워크를 통하여 관광정책을 결정하기위해서는 지방정부 중심의 폐쇄적인 정책결정과정이 아닌 다양한 정책행위자들이 참여하는 개방적인 정책결정과정이 필요하다. 이에 제주의 관광산업 발전을 위하여 협력적 메커니즘을 가진 거버넌스의 시대의 흐름에 맞춰 정책네트워크 이론을 적용하여 관광정책결정과정의 관광정책네트워크 체계의 현황 분석 및 관광정책 네트워크 체계 구축에 영향을 미치는 요인을 이해하여, 이를 토대로 연구결과의 시사점을 도출하고 제주도 관광정책네트워크 구축 방안을 제시하고자 한다.

이에 본 연구에서는 첫째, 관광정책 수립 사례를 통해 정책네트워크가 어떻게 형성되고 있는지에 대하여 파악하고자 한다.

둘째, 관광정책결정과정에서 정책행위자간의 상호작용에 대한 인식을 실증 분석하여 관광정책 네트워크 체계를 구축하고자 한다.

셋째, 이 연구결과를 통해 제시된 관광정책네트워크의 체계를 통해 관광정책네트워크 운영 방안을 강구하고자 한다.

제3절 연구의 방법 및 구성

1. 연구의 방법과 범위

본 연구는 관광정책결정과정에서의 관광정책네트워크가 구축되지 않음으로 해서 발생하거나 예상되는 부정적 효과에 대하여 설명해주고 이에 대한 제주도의 진단과 정책방안을 제시하고자 문헌조사를 통해 선행연구를 검토하여 이론적 배경을 제시하였다.

이론적 배경을 근거로 하여 관광정책 수립사례를 분석하여 관광정책네트워크 형성 현황을 파악하였으며, 관광정책결정과정에서의 정책행위자 집단인 자치단체, 의회, 관광업계, 시민단체, 언론, 학계 및 연구원, 관광산업지원기관, 일반 도민 등을 집단별 표본으로 선정하여 바람직한 관광정책네트워크 구축을 위한 정책행위자들의 인식에 대해서 설문조사를 통한 실증분석을 실시하였다.

구체적으로 살펴보면, 정책네트워크 이론적 논의, 정책네트워크에 관한 선행 연구에 대해서 문헌조사를 하였고, 지방정부의 정책네트워크 현황에 대해서는 문헌조사 및 사례분석을 실시하였다. 이를 통해 관광정책결정과정의 정책행위자들의 집단을 구분하였고, 관광정책네트워크에 영향을 미치는 변수를 도출하여, 정책행위자 집단과 변수들 간의 관계에서의 인식과 역할에 관한 연구틀 및 가설을 설정하였고, 가설을 검증하기 위해 설문조사를 하였다.

본 설문조사의 결과는 SPSS WIN 12.0으로 빈도분석(Frequency Analysis), 신뢰도 분석(Reliability Analysis), 교차분석(Cross-tabulation Analysis), 변량분석(Analysis of Variance; ANOVA), 상관관계분석(Correlation Analysis), 대응분석(Correspondence Analysis) 등의 통계방법을 이용하였다.

본 연구의 내용적 범위는 관광정책결정과정을 정책네트워크로 분석하여 이론적 근거를 제시하고, 이를 통해 관광정책네트워크 모형을 구축하여, 바람직한 관광정책네트워크 운영을 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

시간적 범위는 제주에 있어서 국제적 관광정책 네트워크인 섬 관광정책 포럼(Inter Islands Tourism Policy Forum)이 수립되기 시작한 1990년 중반 이후부터 다양한 정

책참여자들에 의해 제주관광공사가 설립된 현재 시점까지로 설정하였다. 여기에서는 섬 관광정책 포럼 정책결정과정과 제주관광공사 설립과정 사례를 분석하고자 한다.

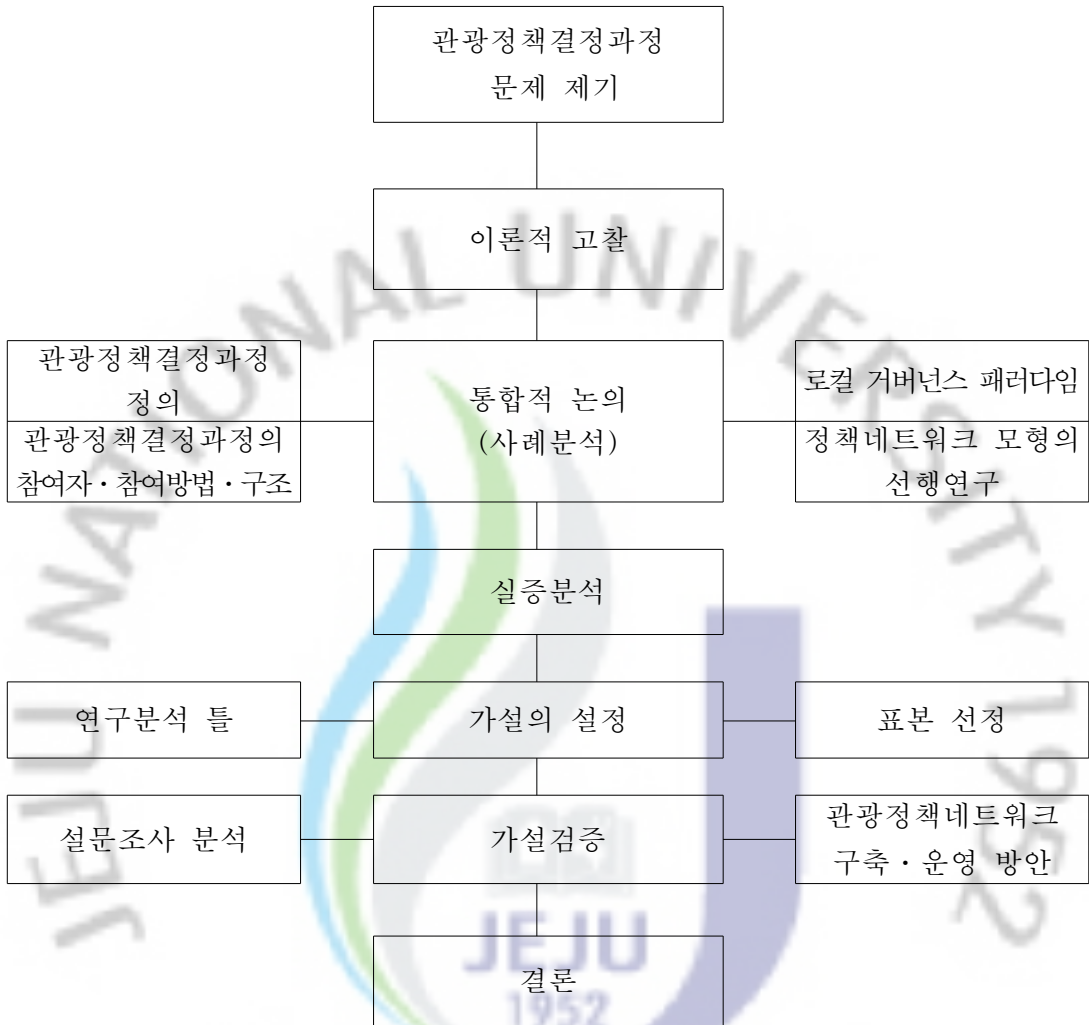
공간적 범위는 제주지역으로 한정하였다. 그 이유는 실증분석을 위한 설문조사에서 관광정책은 환경에 영향을 많이 받아 가변성이 크며, 전국 단위로 연구가 확대되었을 시 관광정책결정과정에서의 정책행위자 집단 간의 비유사성으로 인하여 다른 결과가 예상되기 때문이다.

2. 연구의 구성

본 연구의 제1장에서는 연구의 방향을 수립하기 위해 문제의 제기, 연구의 목적, 연구의 범위와 방법 등으로 구성하였다. 제2장에서는 이론적 고찰로써 지방정부의 관광정책결정과정과 관련한 이론적 논의를 위하여 지방정부의 관광정책결정과정과정에 대한 정의, 참여자 및 참여방법, 제주특별자치도 관광정책결정과정의 구조를 설명하였다. 다음은 지방정부와 시민 등의 다양한 이해관계를 가진 정책참여자와의 협력적 네트워크 관계를 통한 정책결정 조정시스템이라고 할 수 있는 로컬 거버넌스의 개념과 정책결정과정상 정책네트워크에 관한 이론적 논의를 위하여 로컬 거버넌스의 패러다임의 의미, 정책네트워크의 개념 및 특징, 정책네트워크의 유형과 구성요소에 대한 설명을 하였다. 그리고 정책네트워크 모형을 이용한 선행 연구를 검토하였다. 제3장에서는 정책결정과정에서 정책행위자와 상호작용이 어떻게 이루어지는지를 확인해보고자 섬 관광정책 포럼 정책결정과정과 제주관광공사 설립과정에 대해서 사례를 분석하였으며 이를 토대로 종합 논의를 하였다. 제4장에서는 이론적 고찰과 사례분석을 토대로 연구 분석틀을 구성하여 정책행위자와 상호작용 관계에 대한 인식을 알아보기 위해 가설을 설정하여 실증연구를 통해 가설을 검증하였다. 제5장에서는 분석결과를 토대로 연구결과의 시사점을 제시하고 관광정책네트워크 구축 방안 및 바람직한 관광정책네트워크의 운영 방안을 마련하였다. 제6장 결론에서는 논의된 사항을 요약하고, 연구의 의의와 한계를 제시하였다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구의 흐름은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 흐름도



제2장 이론적 고찰

제1절 지방정부의 관광정책결정과정 에 관한 이론적 논의

1. 지방정부의 관광정책결정과정 에 대한 정의

정책집행이 새로운 환경에 영향을 미치게 되고 이러한 것이 다시 새로운 정책을 만들 수 있는 배경이 된다. 이러한 정책결정 체제가 진행되는 과정이 정책결정과정이라고 할 수 있다.

정책결정을 위해 공식적으로 참여하는 자들이나 기관들 사이에서 결정이 이루어지는 절차를 정책결정과정이라고 부르는 경우가 많다. 한마디로 정부 내에서의 의사결정 절차를 의미한다(정정길·최종원·이시원·정준금, 2005: 141).

지방정부의 정책결정과정은 다양한 참여자와 절차, 기준 등에 따라 매우 역동적(Dynamic)으로 이루어진다. 이러한 역동적 과정을 담당주체, 주요내용, 재정조치 등을 중심으로 나타내면 다음 <표 2-1>과 같다(佐々木信夫, 1992: 13, 박호숙, 2005: 102 재인용).

<표 2-1> 지방정부의 정책결정과정 분석

정책과정	담당주체	주요내용	재정조치(병행)
광 의 의 정 책 결 정 단 계	① 과제설정 ↓	정치전체(시민+정당+의회+장·직원기구)	재정적 건적 ↓ 예산안 작성 ↓ 예산결정 ↓ 예산실시 ↓ 결산평가
	② 정책입안 ↓	장·직원기구+의회	
	③ 협의의 정책결정 ↓	장+의회	
	④ 정책집행 ↓	장·직원기구	
	⑤ 정책평가 ↓	정치전체(시민+정당+의회+장·직원기구)	
		1. 쟁점제기 2. 과제설정 3. 목표설정	
		1. 대안작성 2. 최적안 선택 3. 정책원안 작성	
		1. 합의형성모색 2. 장의 결정 3. 의회의 결정	
		1. 집행방법 선택 2. 집행준비와 기준(준칙)	
		1. 제도적 평가 2. 비제도적 평가 3. 수정·개선	

자료 : 佐々木信夫(1992), 自治体プロの條件 (東京: ぎょうせい) p.13, 박호숙(2005), 정책결정과 정책집행, p.103, 송재호(1996), 지방정부의 관광정책 이해집단간 갈등관리에 관한 연구, p.42

위 <표 2-1>을 보면 사사키노부오(佐々木信夫)교수는 지방정부의 정책결정과정에서 집행기관(장·보조기관)⁶⁾과 지방의회의 역할을 중시하고 있는 것으로 보여 진다. 이는 대의민주주의의 차원에서 지방정부와 지방의회의 역할을 인식하였다고 볼 수 있다. 하지만 정책네트워크의 측면에서 사사키노부오(佐々木信夫)교수의 주장은 정책네트워크 본질적 목적의 일부에 편중되었다고 할 수 있다.⁷⁾ 현대사회는 관치사회가 아니라 거버넌스(Governance)⁸⁾ 사회이기 때문이다.

정책네트워크는 정부와 비정부 측에서 정책의 형성과정과 집행과정에 각자의 이익을 위해서 영향을 미치는 관계를 분석하는 데 그 초점을 두고 있다. 이는 정책참여자가 매우 다양하기 때문이다.

정책네트워크 측면에서의 지방정부 정책결정의 특징은 다른 자치단체가 속한 지역보다 더욱 발전되게 하기 위해서 주민들의 요구와 외부의 참여를 바탕으로 사업성을 고려하여 신속하게 정책을 결정하는 것이라고 할 수 있다.

지방정부가 정책을 결정하기 위해서는 정책결정과정에 주민들을 비롯하여 각종 이익집단이나 언론 등이 그들의 이익을 반영하기 위해서 영향력을 행사한다(박호숙, 2005: 112). 하지만 현실적으로 정책결정을 하기에 앞서 주민들의 요구와 지지가 있어야 하나 이를 지방정부가 수용하느냐 수용하지 않느냐에 따라 정책화의 여부가 결정되기 때문에 실질적인 영향력은 지방정부가 행사하고 있다.

지방정부의 관광정책결정과정 역시 이러한 과정을 거치게 된다. 관광정책결정과정에 대해서는 <표 2-2>와 같이 학자들마다 절차상 세분화 또는 표현상의 차이에 따른 견해를 보이고 있다.

6) 여기에서 장은 자치단체장을 의미하며 보조기관은 자치단체장 밑에 있는 실무부서 조직을 말한다.

7) 정책결정에 있어 역할 비중을 지방정부와 의회에 크게 두고 그 이외의 다양한 집단의 역할을 소극적으로 다루었다는 것이다.

8) 정부의 일방적인 통치(governing)를 관치(官治)라고 하고 거버넌스(governance)는 협치(協治)로 다양한 참여자들의 협력을 통해서 정부의 문제를 해결하는 것이다.

<표 2-2> 관광정책결정과정 선행연구

학 자	관광정책결정과정
안중윤 (1986)	관광정책형성 → 관광정책집행 → 관광정책평가
David L. Edgell (1990)	관광정책문제 채택 → 관광정책문제 사례분석 → 관광정책 목표설정 → 관광정책 결정과 집행 → 관광정책 평가
R. C. Mill & A. M. Morrison (1990)	관광목적지의 문제점 확인 → 정책목표 설정 → 종합적 관광정책 수립 → 집행 후 발생하는 환류과정에 의한 변화
이장춘 (1992)	관광정책형성 → 관광정책분석 → 관광정책결정 → 관광정책 평가
송재호 (1996)	관광환경 → 관광행정체계 → 관광정책산출 → 관광정책 영향 → 관광환경

자료 : 강관보 (2000), 지방정부의 관광정책 평가에 관한 연구 -제주도 관광정책을 중심으로-, 경남대학교 대학원, 박사학위논문 p.31.

안중윤(2000)은 한국의 외래관광객유치모형을 정립하면서 한국의 관광정책결정과정을 정책형성, 정책집행, 정책평가의 연계체제로 고찰하고 있으며, David L. Edgell(1990)은 관광정책결정과정을 $P = f(G) + f(R) + f(E)$ 라는 관광정책방정식 (Tourism Policy Equation : P는 관광정책결정과정, G는 관광정책목표, R은 이용 가능한 자원, E는 주어진 환경)으로 나타내고, 관광정책결정과정의 일반적 다이어그램을 관광정책문제 채택 - 관광정책문제 사례분석 - 관광정책 목표설정 - 관광정책결정과 집행 - 관광정책 평가로 제시하고 있다. R. C. Mill & A. M. Morrison(1990)은 적절한 연구기법을 사용, 관광목적지의 문제점을 확인하고 그 문제점을 해결하기 위해 정책목표가 설정되며, 목표설정은 시장과 자원 요소에 의해 제약을 받는 다고 하였다. 그리고 관광정책 목표를 달성하고 이미 확인된 관광목적지의 필요를 충족시키기 위하여 종합적인 관광정책이 수립되며, 이 관광정책은 일련의 계획과 전략으로 이어진다고 하였다. 또한 관광정책은 시장과 자원이라는 제약요소 인하여 관광정책의 집행 후 발생하는 환류과정에 의해 변화될 수 있다고 하였다. 이장춘(1992)은 관광정

책개발의 입장에서 관광정책형성, 관광정책분석, 관광정책결정, 관광정책평가의 상관성을 고찰하고 있다. 송재호(1996)는 환경과 정책결정체제가 역동적으로 상호작용하는 과정이며, 이 같은 과정 속에서 잠재적 관광정책영향의 비용·편익의 배분을 둘러싸고 관련 이해집단들 간에 관광정책갈등이 다양하게 나타난다고 하였다(강관보, 2000: 29-31).

관광정책과정단계에서 지금까지 가장 연구가 활발하였던 부분이 관광정책결정부문인데 이는 정책형성(Policy Formulation)과 같은 뜻으로 사용되기도 하고 구분되기도 하는데 정책형성이 정책결정에 대한 분석적 측면을 다루는 것이라면 정책결정은 정책형성 후 그 결정과정 측면을 의미하는 것으로 이해되고 있다고 하였다(김연화, 2006: 37). 이처럼 관광정책결정과정은 매우 동태적인 과정을 거치며, 정책집행과 정책평가를 포함하는 학자도 있고, 표현 그대로 정책이 결정과정측면에서 연구해온 학자들도 있다. 이처럼 학자들마다 조금씩 다른 견해를 보이고 있는 것이다. 이 연구에서는 관광정책결정이 진행되고 있는 과정, 즉, 관광정책을 수립하는 과정을 관광정책결정과정이라고 개념을 정립하고자 한다.

2. 지방정부 관광정책결정과정의 참여자 및 참여방법

지방정부의 관광정책결정과정은 각 이해집단들을 효과적으로 지원하고 규제할 수 있는 종합적인 정책결정과정이어야 하며, 관광업무의 전문화와 일관성 및 지속성을 유지할 수 있는 구체성을 바탕으로 해야 한다. 특히, 관광은 정치, 경제, 사회, 문화가 상호연계된 종합분야이기 때문에 관광정책의 전반에 걸친 사안들은 행정체계의 각 영역에 있어 총체적 협력을 바탕으로 이해하지 않으면 안 된다(손인식·조현호, 2000: 261-262). 이와 같이 관광정책결정과정에서도 정책참여자들의 협력을 통한 정책결정이 이루어지고 있다.

기존 이론에서는 정책참여자들을 공식적 참여자와 비공식적 참여자로 나누어서 공식적 참여자는 지방의회, 자치단체장, 관료, 비공식적 참여자는 지역주민, 관광업계, 이익집단, 시민단체, 지방언론, 관광전문가, 지역주민, 로비스트 등이라고 하였다. 하

지만 정책학원론(정정길·최종원·이시원·정준근, 2005: 142)에서는 정당을 비공식적 정책결정자로 구분하면서도 정권획득을 목적으로 결성되어 정책과정에 참여하며 집권여당은 준공식적 참여를 하게 된다고 보고 있다. 이처럼 일부 정책결정참여자를 공식적 또는 비공식적 범주에 넣지 않고 준공식적 범주로 보고 있는 것이다. 따라서 본 연구에서는 지방의회를 공식적 참여자보다는 공식적 참여자와 비공식적 참여자의 중간 단계인 준공식적 참여자로 정의를 조작하여 연구하고자 한다. 지방의회는 공식적 참여자임에도 불구하고 그 역할이 실제적 정책결정 참여 보다는 예산심의, 조례 제·개정, 정책감사, 정책제안 등을 통하여 정책결정에 참여하고 있으므로 준공식적 참여자로 구분하고자 하는 것이다.⁹⁾

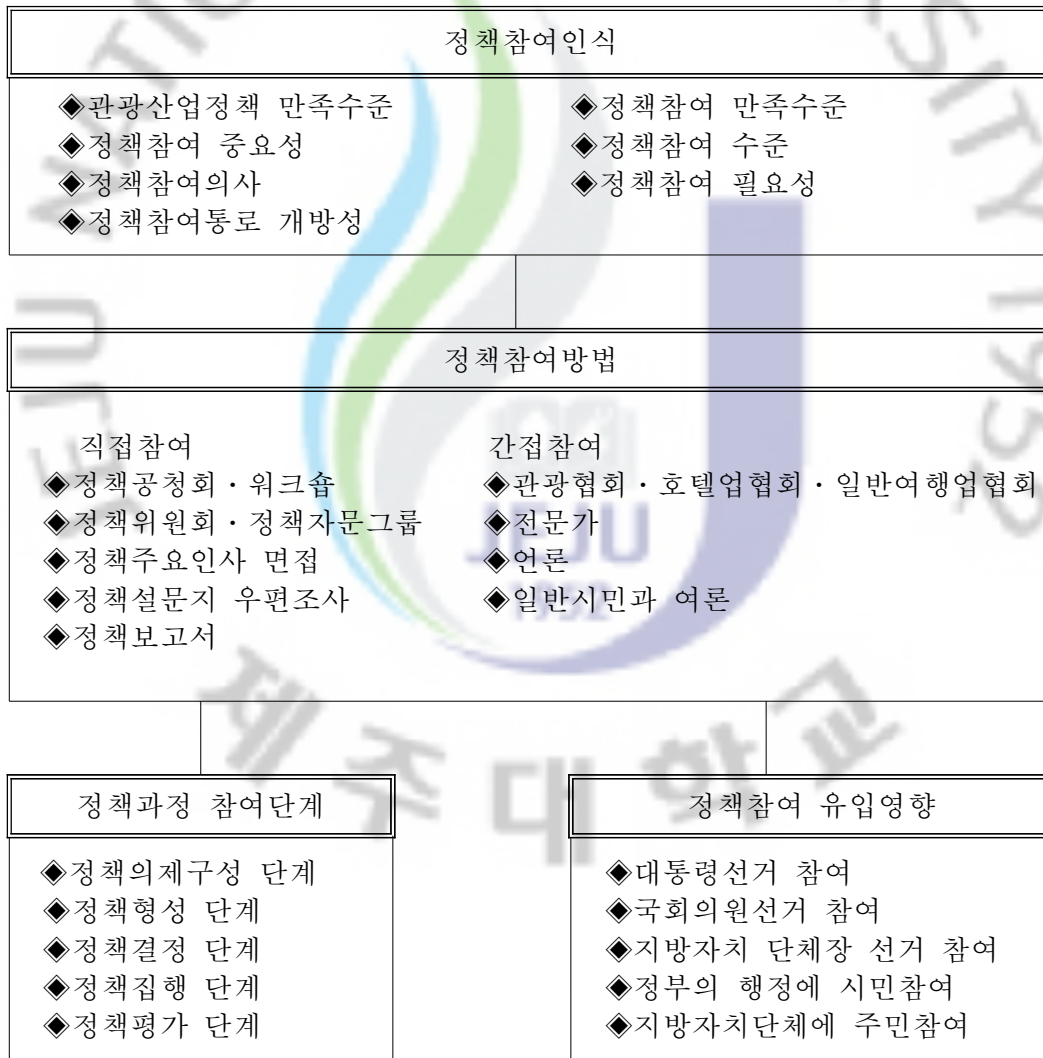
김운선(1998)은 관광업계의 관광산업 정책참여에 관한 연구에서 정책참여자들이 정책에 참여하는 방법을 직접참여방법과 간접참여방법으로 구분하였는데 직접참여방법으로는 다섯 가지를 제시하고 있다. 첫째는 정책공청회·워크숍을 통한 방법이다. 정책공청회는 관광업계가 참여하여 정책의 타당성을 충분히 논의 할 수 있는 실질적인 방법이 될 수 있다. 또한 워크숍 정책에 대한 토론과 관광업계의 의견을 상호교환 할 수 있는 방법이 된다. 둘째는 정책위원회·정책자문그룹을 통한 방법이다. 관광업계가 정책위원회를 통하여 정책질의를 할 수 있고 정책자문그룹은 정책에 대한 실효성에 대하여 자문을 해줄 수 있기 때문이다. 셋째는 정책주요인사 면접을 통한 방법이다. 정책주요인사를 직접 만나서 정책에 대한 의견을 개진할 수 있다. 넷째는 정책설문지 우편조사를 통한 방법이다. 정부의 정책에 정책설문지에 응답함으로써 정책에 참여할 수가 있다. 다섯째는 정책보고서를 통한 방법이다. 관광업계는 정책보고서를 작성하여 정책에 직접참여할 수 있다. 간접참여방법은 여덟 가지 방법을 강구하였다. 첫째는 의회를 통한 방법이다. 정책을 의결하는 의회를 상대로 간접참여 할 수 있다. 둘째는 행정수반을 통한 방법이다. 행정의 최고직장을 통해 관광업계의 의견을 전달 할 수 있다. 셋째는 행정부처 및 일반행정기관을 통한 방법이다. 정책을 담당하는 주무 부서를 상대로 간접적인 참여를 할 수 있다. 넷째는 정당을 상대로 참여할 수 있다. 여당은 정권유지를 위하여 정책을 수용할 수 있는 능력이 있다. 다섯째는 이익단체인 관광협회·호텔업협회·일반여행업협회를 통한 방법이다. 전문협회는 관광업계

9) 이를 근거로 하여 정책결정 참여자를 공식적 참여자, 준공식적 참여자, 비공식적 참여자로 구분하여 정책결정과정에서의 정책네트워크에 관한 실증조사를 해보고자 한다.

를 대표하는 기관으로서 정책에 참여 할 수 있다. 여섯째는 일반시민과 여론을 통한 방법이다. 일반시민을 대상으로 하여 정책여론을 형성할 수 있다. 일곱 번째는 전문가를 통한 방법이다. 정책 전문가를 통하여 사전에 정책의 타당성을 검토할 수 있다. 마지막으로 언론을 통한 방법이다. 언론을 상대로 여론을 환기시킬 수 있다(김운선, 1998: 58).

이러한 정책참여의 방법에 대한 구성 체계를 김운선(1998)은 다음의 <그림 2>와 같이 도식화하였다.

<그림 2> 정책참여의 구성 체계



자료 : 김운선, 관광업계의 관광산업 정책참여에 관한 연구, 한양대학교 대학원, 박사학위논문, 1998, p.57.

거버넌스가 정책행위자들이 정책네트워크 협력을 그 기반으로 하여 이루어지고 있는 것처럼 정책행위자, 다시 말해 정책참여자들의 상호작용에 의한 협력을 통해서 정책결정이 이루어지고 있다고 할 수 있다.

3. 제주특별자치도 관광정책결정과정의 구조

관광정책결정과정의 어떠한 구조를 가지고 있는지는 정책네트워크를 확인하기 위해 중요하다. 관광정책결정을 이루기 위한 요소들의 전체 묶임이 바로 정책결정과정의 구조이기 때문이다.

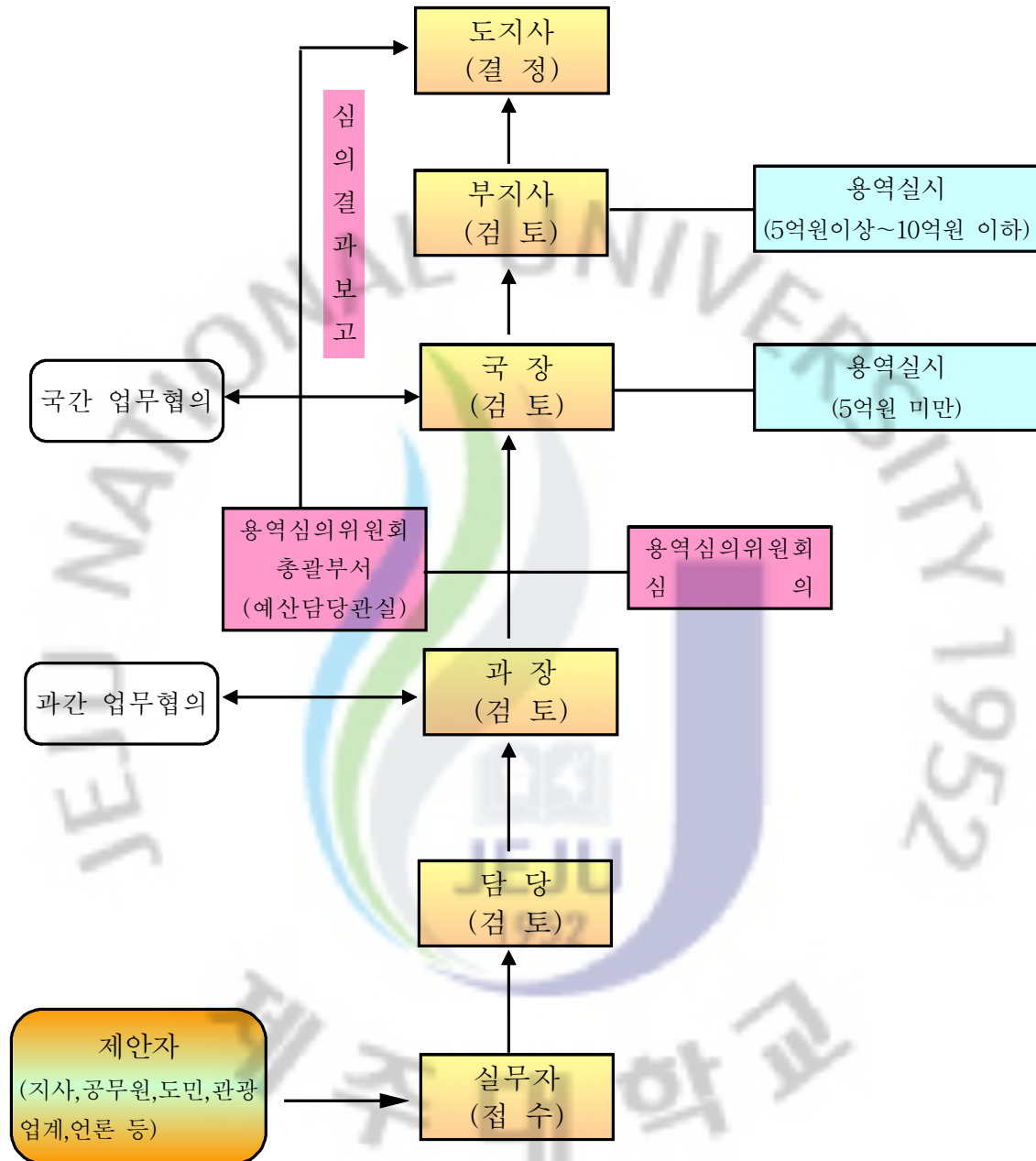
제주특별자치도의 관광정책결정과정의 구조를 살펴보면 <그림 3>과 같이 제주특별자치도의 관광정책도 일반적인 정책결정과정을 따르고 있는 것으로 조사되었다.¹⁰⁾

관광정책결정과정을 살펴보면 제일 먼저 제안이 있으며 관광부서의 실무자가 접수를 하여 담당, 과장, 국장, 부지사의 검토를 거친 후 최종 지사가 결정을 하게 되는데, 제안은 최고정책결정권자인 도지사, 그리고 공무원, 도민, 관광업계, 언론 등이 하게 된다. 실무자는 이러한 제안에 대한 자료들을 접수하여 검토한 후 기안을 작성하여 상급자에게 결재를 올리게 되며, 그러한 절차를 최종 도지사까지 행하게 되는 것이다. 물론 사업의 경중에 따라서 전결처리를 하기도 한다. 사업추진시 연구용역이 필요할 경우에는 용역심의 위원회의 총괄부서인 예산담당관실을 통해서 예산요청 자료를 보내면 용역심의위원회 심의를 거쳐 예산을 편성하게 되며 지사에게는 심의결과를 보고하고 있다. 이러한 과정에서 의회의 승인을 필요로 하는 경우가 발생할 수도 있다.¹¹⁾ 이 경우에는 의회와 협의·심의를 통해 승인을 받아야 한다. 이처럼 제주특별자치도의 관광정책결정과정은 수직적인 비개방적인 연계구조로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

10) 제주특별자치도 정책담당 부서의 직원과 전화인터뷰를 통해서 확인하였고 e-mail을 통해서 재차 검토를 받았다.(2008. 05. 15.)

11) 현행 제주특별자치도의회 회의규칙 제22조(의안의 제출·발의) 제1항에서는 의회에서 의결할 의안은 도지사·교육감·위원회 또는 의원이 제출하거나 발의한다고 규정하고 있다.

<그림 3> 제주특별자치도 관광정책결정과정의 구조



자료 : 제주특별자치도 정책담당부서 실무자와 인터뷰를 통해 연구자 작성(2008. 5. 15)

관광정책결정 구조에 있어서 최종 정책결정자인 도지사의 비중이 매우 크지만 제안을 받아 관광정책을 기획하는 것에서부터 결정하는 과정에서 실무자의 역할 또한 매우 중요하다고 할 수 있다.

관광산업의 문제점에 대한 제안이 되면 사안에 따라 실무자들은 그것을 검토하여 대안을 마련하여 담당에게 보고, 담당은 과장에게 보고, 과장은 국장에게 보고, 국장은 부지사 또는 지사에게 보고를 하여 최종 결정을 하는 시스템이기 때문이다. 실무자의 기획단계에서 방향을 달리한다면 최종결정권자는 왜곡된 정책결정을 할 수 밖에 없는 것이다. 이는 특히 공무원의 이 더욱 요구되는 부분이라고 할 수 있다.

정승훈(2007: 43)은 제주지역 관광산업의 제도개선 방안에서 담당 공무원도 관광컨설팅¹²⁾ 교육에 동참하여 관광컨설팅 지식 습득과 현장의 애로사항 청취, 재정지원 교육 등이 이루어져야 한다고 제안하고 있다.

또한 김재화(1999), 송태호(1995), 오홍석(1998)등 많은 관광행정 관련 선행연구자들이 관광행정조직을 연구하면서 내린 결론이 관광행정조직의 비효율성, 담당공무원들의 결여이다(양진규·강영훈, 2004: 171).

제주도가 거버넌스 차원에서 적극적 정책결정이 미진했다는 문제점도 있는데 <표 2-3>과 같이 행정사무감사에서 교육관광위원회 위원장이 즉흥적인 관광정책이 결정되는 것이 많다고 지적하면서 ‘신화축제 같은 경우도 만약 그런 식으로 공언을 했으면 공청회라도 한번 열고 도민들 의견을 수렴하고 설문조사를 한다든지 그런 식으로 여론 수렴을 해서 진짜 이것을 할 것인지 말 것인지 차근차근 진행해야 함에도 불구하고 어느 단체가 봤더니 이것은 안 된다 하더라, 이런 식으로 정책결정을 한다는 것이 말이 되겠는지에 대한 질문에 국제자유도시관광국장은 공개적인 그런 절차를 밟았으면 좋지 않느냐 하는 것에 대해서 동감을 하고 지적해주신 사항에 대해서 신중하게 처리를 하겠다’고 답변을 한 바가 있다. 이는 도민들의 의견 수렴, 공청회 등에 지방정부가 너무 소홀 했다는 반증이다.

12) 관광컨설팅 제도는 민관 공동교육 혹은 민간위탁사업으로 지역의 농어촌 관광리더와 주민, 경영참가 주민, 여행사 등을 대상으로 현장을 방문하여 맞춤형 교육과 컨설팅을 제공하는 하는 것이다.

<표 2-3> 제주도의회 교육관광위원회 행정사무감사 회의록

(2005. 11. 22. 화요일)

질문및답변자	질 문 내 용	비 고
강00 위원장	<p>저는 지적하고 싶은 것이 뭐냐하면 축제문제가 그렇고 관광정책도 마찬가지라고 생각합니다. 항상 즉흥적으로 생각하고 즉흥적으로 결정되는 게 상당히 많습니다. 신화축제 같은 것도 제가 알기로는 진짜 제주도에서 대표적인 축제로 개발해 보겠다고 공언까지 했던 것으로 알고 있습니다. 그런데 어느 순간 없어졌다 말입니다.</p> <p>이런 모든 과정들이 좀 구체적이고 체계적이고 지속적인 상태에서 타당성 있는 결론이 나오고 추진되는 그런 것들이 아니고 순간적으로 결정되고 즉흥적으로 추진하는 그런 경향들이 많다는 것입니다.</p> <p>덧붙여 말씀드리면 정책결정을 하지 않습니까? 관광정책의 혼신이다, 정책이 없다 라고 하는 것도 보면 제주관광을 지금까지 1년 했습니까? 3,40년 동안 했던 경험이 있지 않습니까? '제주' 하면 관광의 메카다라고 할 정도로 해 왔는데도 불구하고 앞으로 어떤 식으로 대처를 해 나갈 것인지에 대한 장기적이고 구체적인 정책대안이 마련되지 않고 있습니다. 이것을 제가 말씀드리고 싶은 것입니다.</p> <p>신화축제 같은 경우도 만약 그런 식으로 공언을 했으면 공청회라도 한번 열고 도민들 의견을 수렴하고 설문조사를 한다든지 그런 식으로 여론 수렴을 해서 진짜 이것을 할 것인지 말 것인지 차근차근 진행해야 함에도 불구하고 어느 단체가 봤더니 이것은 안 된다 하더라, 이런 식으로 정책결정을 한다는 것이 말이 되겠습니까?</p>	
국제자유도시관 광국장 김00	<p>제가 간단히 말씀드리겠습니다.</p> <p>신화축제 관계는 연구팀에서 연구해서 기자회견에서 발표를 한 것이고, 도가 수용해서 도가 발표한 것은 아닙니다. 그것을 도에다 이것을 제안한다 해서 기자회견을 한 것이고 도가 이것을 하겠다 해서 발표한 것은 없는 겁니다.</p> <p>아까 위원님 말씀대로 그것에 대한 공개적인 그런 절차를 밟았으면 좋지 않느냐 하는 것에 대해서 동감을 하고 지적해주신 사항에 대해서 신중하게 처리를 하겠습니다.</p> <p>관광정책에 대해서 말씀을 하셨고 언론에서도 지적이 있습니다마는 저는 관광정책에 있어서 소신을 가지고 장·중·단기대책을 가지고 추진하고 있습니다. 흔히 지적은 "없지 않느냐?" 하지만 우리 마케팅과가 금년에 신설되고 해서 소신을 가지고 추진하고 있습니다. 그런 대안에 대해서 제시하라면 제시하겠습니다. 그런 것을 인정해 주시고 격려를 해 주시면 더욱 열심히 하겠습니다.</p>	
현00 의원	<p>그러면 장기적인 계획에 대해서 내일 아침에 자료를 주십시오. 장기적인 것을 알고 싶으니까.</p>	
국제자유도시관 광국장 김00	<p>알겠습니다.</p>	

자료 : 제주도의회 회의록 연구자 재정리

제2절 로컬 거버넌스 개념과 정책네트워크에 관한 이론적 논의

1. 로컬 거버넌스 패러다임의 의의

행정학의 패러다임의 이동으로 지방정부에서 로컬 거버넌스로 전환되고 있는 것이 최근의 추세이다.

로컬 거버넌스는 왜 등장하고 있는가? 로컬 거버넌스(local governance)는 무엇이고 그것은 지방정부(local government)와 어떻게 다른가? 이러한 질문은 20세기 후반 이후 행정학과 정치학 등 사회과학 학문이나 실제 통치의 중요한 화두가 되어 왔다. 학계나 실무계에서 거버넌스 패러다임의 등장은 20세기 후반이후의 환경변화를 반영한다. 거버넌스 이론가들이 주장하는 바와 같이, 환경변화는 거버넌스 패러다임 발생의 직접적인 원인이다. 일반적인 거버넌스 패러다임의 논의나 로컬 거버넌스 패러다임의 논의도 예외가 아니다. 지방환경의 변화는 지방정부의 통치에 영향을 주는 외재적 변수라고 할 수 있다(배웅환, 2004: 3).

거버넌스의 주요한 대두배경으로는 21세기 정부는 구식 관료, 정당 그리고 완전 민영화된 정부, 그리고 시장이 어지럽게 혼합되었으며(Elaine Karmarck, 2007: 10), 정부재정의 위기, 신우파의 약진, 세계화와 지방화 및 정보화 추세의 심화, 정부실패의 확산, 정책결정의 부분화와 전문화 경향, 전통적 책임성의 약화 등을 들 수 있으며(Pierre & Peters, 2000: 61-64), 또한 지역주민들의 적극적 참여, 정부의 주민 참여 제도화¹³⁾, NGO¹⁴⁾와 NPO의 등장, 공공부문과 민간부문의 역할의 혼재, 전통적 관료제의 약화 등을 들 수 있다.

일반적으로 좋은 거버넌스는 행위자간의 민주적인 관계에 의한 정책형성을 말하며 이러한 정책형성의 결과 그 혜택이 수혜자에게 골고루 배분되고 정부의 책임성을 갖게 되는 역동적인 상호작용을 말한다. 이는 20세기 정부의 공식적인 행위자에 의한

13) 특히, 최근에 자치단체의 예산수립과 평가과정에 직접 참여하는 주민참여예산제도가 일부 자치단체에서 시작되고 있다.

14) 주성수(2004:144-145)는 그의 저서 공공정책 거버넌스에서 정책과정 이해당사자를 크게 세 가지로 나누었는데 첫째, 법에 의해 공식적으로 정책과정의 주도적 역할을 하는 입법부, 행정부, 사법부 등 공식적 정책결정자와 둘째, 법에 의하지는 않지만 정책과정에 참여해서 직접적인 영향력을 행사하는 주요 이해당사자로 정당과 이익집단 등 관례적 이해당사자가 있다고 했으며, 셋째, 최근 거버넌스의 확대와 함께 새로운 이해당사자로 꼽히는 NGO와 시민을 거론하였다.

일방적인 정책결정에 의해 정부만이 정책의 결정주체라는 일방적이고 하향적이고 정적인 정부론(Government)의 불신에 대한 개념으로 만들어졌다 (Elaine Karmarck, 2007). 특히 정보화시대인 21세기에는 통치가 보다 시장적이고, 시민 참여적이고, 융통성이 있고, 규제가 적어지면서 시민중심의 문제해결식 거버넌스의 흐름이 형성된다 (Peters, B. Guy, 1996). 거버넌스의 맥락에서 시민과 정부의 거버넌스의 상호작용에 의한 바람직한 거버넌스는 다음의 특징을 가진다.

첫째, 정책과 정책집행이 일방적인 지시와 고위관료층의 영향에 의해 이루어지기 보다는 비공식적인 참여자나 일반시민과의 네트워크에 상호작용에 의해 이루어진다는 특징을 드러낸다. 그것이 구조조정을 하던지 시장경제에 의한 것이든 수평적 네트워크에 의한 정책 결정과 집행이 이루어지면 바람직하다(Elaine Karmarck, 2007: 16-20). 둘째, 정책과 정책집행이 정부와 시민간의 민주적인 관계에 의해 형성되어야 정부에 신뢰가 생기고 정부는 경쟁력을 갖는다는 점이다(Elaine Karmarck, 2007: 25). 셋째, 정책과 정책집행이 정부와 시민간의 민주적인 관계에 의해 형성하는 과정에서 민주적인 리더십이 형성되고 관료와 시민간의 정책집행의 공유가 가능해진다. 넷째, 정책과 정책집행에서 정부와 시민 그리고 의회간의 다양한 네트워크를 형성하면서 정책이 형성되어야 보다 쇄신적이고 문제해결에의 대응력이 생긴다.

로컬 거버넌스는 1970년대까지는 정부 중심의 통치에 저항이 없었으나 정보혁명에 의해 사회 환경의 변화로 다양한 정책참여자의 정책개입이 나타나면서 1980년대 영국학자들의 연구에 영국의 정책결정시스템이 도입되어 오늘날에는 전 세계적으로 널리 이용하는 정책결정 개선시스템이라고 할 수 있다.

과거 지방정부 패러다임은 단일 지방정부가 주도하는 패러다임을 의미하였으나, 오늘날의 지방정부 패러다임은 지방통치과정에 지역사회를 구성하는 다양한 행위자들이 참여하는 로컬 거버넌스 패러다임을 의미한다. 지방정부 패러다임과 로컬 거버넌스 패러다임을 비교하면 <표 2-4>와 같이(Leach & Smith, 2001: 7; 안성호·배응환, 2004: 23; 배응환, 2004: 4-5 재인용) 지방정부 패러다임은 동질성, 단일성, 계층적 권위 등을 추구하는 반면, 로컬 거버넌스는 다양성, 분절성, 파트너십, 네트워크, 공동정부 등 추구하고 있다.

<표 2-4> 지방정부 패러다임과 로컬 거버넌스 패러다임

지방정부 패러다임	로컬 거버넌스 패러다임
단일국가	다양한 정치체제들
의회주권	권력분산
지방정부 책임성	권위위임
중앙-지방관계	여러 수준의 거버넌스
동질성, 단일성	다양성, 분절성
계층제적 권위	파트너십, 네트워크, 공동정부

자료: Leach & Smith, 2001: 7., 배웅환, 2004: 5. 재인용

거버넌스의 종류는 <표 2-5>와 같이 분석수준, 대상과 이슈, 주체, 내용에 따라서 구분할 수 있는데 연구의 초점인 로컬 거버넌스는 분석기준에 구분되어지고 있다.

<표 2-5> 구분기준에 따른 거버넌스의 종류

구분기준	거버넌스	비고
분석기준	글로벌 거버넌스, 리저널 거버넌스, 내셔널 거버넌스, 로컬 거버넌스	
대상과 이슈	환경 거버넌스, 사이버 거버넌스, NGOs 거버넌스	
주체	국가 중심 거버넌스, 시장 중심 거버넌스, 시민사회 중심 거버넌스, 기업 거버넌스	
내용	굿 거버넌스(good governance), 네트워크 거버넌스	

자료 : 김석준 외(2001), 뉴 거버넌스와 사이버 거버넌스연구, 서울: 대영문화사를 김원용·정호명(2003), 로컬 거버넌스능력 강화수단으로서의 공론조사, 서울시연구, p.76. 재인용을 참고하여 연구자 재정리

이러한 로컬 거버넌스는 전국단위가 아닌 지방단위의 측면에서 분권화의 확산에 따라 주목을 받고 있는 개념이다.¹⁵⁾

국내외의 많은 사회과학자들에게 공유되어 있는 주장의 하나는 21세기로 접어들면서 국정운영의 패러다임이 20세기의 정부(government)에서 거버넌스(governance)로 변하고 있다는 것이다(Rhodes, 1997; Marsh et al., 2001; Pierre, 2000; Richards · Smith, 2002; 유재원 · 소순창, 2005: 41).

달리 표현하면, 지배적인 국정운영의 양식(dominant structure of governing)이 명령과 복종관계로 연결된 정책당사자들이 하향식(top-down)으로 정책을 결정하고 집행하는 ‘계층제’에서 비교적 대등한 정책주체들이 협력하여 정책을 결정하고 집행하는 ‘네트워크’로 바뀌고 있다는 것이다(유재원 · 소순창, 2005: 41).

거버넌스는 정부에 집중되어 있는 독점적 권한을 다양한 구성원들과 나누어 가진다고 볼 수 있다.

거버넌스 시각에 따르면, 권력과 자원이 분산되어 있기 때문에 어느 누구도 상대방을 제압함으로써 자신의 목적을 달성하지 못하며, 다만 상대방과의 협력을 통해 의도한 바를 성취할 수 있다. 이러한 결과, 권력이란 상대방을 제압하는 힘이 아니라 관련된 행위자들이 서로 협력하여 사회문제를 해결하는 능력(power to)으로 규정되며, 정치를 얻고 잃는 영합게임이 아니라 행위자들이 서로에게 도움을 주는 것을 주고받는 정합게임(positive-sum game)으로 인식한다(Stoker, 1995; Richards · Smith, 2002; 유재원 · 소순창, 2005: 47).

결과적으로 거버넌스는 정책행위자들이 정책네트워크 협력을 그 기반으로 하여 이루어지고 있다고 할 수 있다.

물론 거버넌스의 개념이 처음부터 네트워크를 포함한 것은 아니었다. 1970년대에 거버넌스는 거버먼트(정부)와 동일한 의미로 사용되어 오다가 1980년대에는 세계은행이나 UN 등 국제기구를 중심으로 제3세계 국가의 발전 관리 및 국가 관리능력 강화를 위해 민-관 파트너십을 강조하기 시작하였으며, 정부이외의 주체에 대해서 관심이 높아졌다(이미숙, 2007: 15).

15) 로컬 거버넌스는 지역공동체를 중심으로 시민참여와 지역발전을 모색하기 위한 공사협력체제와 네트워크 구조를 말하며, 지역사회에서의 의사결정 권한을 공유하며, 지역주민의 자치권과 독립성을 함양할 뿐만 아니라, 시민참여를 통해 공공재의 가치를 제고하는 일련의 과정을 말한다(최병학, 2004: 112-113).

1990년대에는 세계화와 분권화 추세가 가속화되면서 거버넌스의 개념이 시민사회 영역으로 적용범위가 확대되면서 거버넌스는 정부주도와 시장주도의 틀을 뛰어넘는 대안적인 관리체제로서 부각되었다. 이러한 흐름은 2000년대 세계화·분권화에 대응하여 국가운영의 틀을 전면적으로 재구축하기 위한 작업에 중요한 이론적인 토대를 제공하고 있다(차미숙·박형서·정윤희, 2003: 17-19; 이미숙, 2007: 15-16).

거버넌스는 관광분야에서도 부각이 되고 있는데, 장병권(2007)은 국내관광이 안고 있는 문제점으로 지역관광발전을 위한 거버넌스 체계의 미확립을 주장하고 있다(한국문화관광연구원, 2007a: 26). 또한 서태성(2007)은 국토계획에 있어서 관광의 역할과 과제에서 개발 단계뿐만 아니라 사업의 기획단계에서도 지역주민을 포함한 혁신적 거버넌스의 구성과 활용이 절실한 시기라고 제언하고 있다(한국문화관광연구원, 2007b: 27). 그리고 장병권(2006)은 인트라바운드 정책추진 방향을 설정하면서 시민사회운동 활성화를 배경으로 시민참여, 거버넌스 등을 적극 구현하는데 초점을 두었으며, 시민참여, 거버넌스 컨셉트 등을 활용하여 지역동반성장형 관광협력체계 구축을 하여야 한다고 주장하고 있다(한국문화관광연구원, 2006: 16-18). 또한 지역 관광협력체로서 로컬 관광거버넌스 형성요인과 발전 가능성에 관한 연구에서 지역관광에 있어 기본의 협력 및 파트너십의 한계를 제기하고 보다 혁신적이며 현실적으로 요구되는 바람직한 공공의사결정방식으로서 최근 부각되고 있는 관광거버넌스 체계를 제기하고 있다(김진동·김남조, 2007: 262). 결론적으로 관광정책에 있어서 로컬 거버넌스는 지방정부 주도의 관광정책의 의사결정에서 지방정부와 시민 등의 다양한 이해관계를 가진 정책참여자와의 협력적 네트워크 관계를 통한 관광정책결정 조정시스템이라고 할 수 있다.

2. 정책 네트워크의 개념 및 특징

로컬 거버넌스의 대두 배경과 같이 정책결정에 있어 체반환경이 매우 다원화, 전문화되고 있으며, 정책행위자들이 정책개입을 통해 얻어 내려는 이익의 배분요구가 다양화되고 있다.

그리하여 특정한 정책을 둘러싸고 이 정책에 따른 다양한 이해관계자들이 서로 연계되고, 서로 간에 상호작용을 통해 정책을 결정하고 집행하게 된 것이다. 원래 이

같은 이해관계자간의 네트워크는 행정학뿐만 아니라 경영학·경제학·심리학·사회학 등에서 여러 모양으로 활용되고 있는데, 특히 행정·정책학에서는 정책결정과 정책집행과정에서의 네트워크 연구가 주를 이루고 있다(박양우, 2007: 23).

이익집단의 요구에 의하여 이익집단이 정부의 정책결정과정에 개입하게 되었고¹⁶⁾ 정부와의 상호작용이 활발해지게 되면서 정책네트워크가 등장하게 되었다.

이러한 이익집단은 기능적 측면에서 다원주의(pluralism)와 조합주의(corporatism)로 구분 할 수 있다.

다원주의는 다자간의 가치의 중요성이 상호 인정되는 범위 내에서 소수 엘리트에 의해 지배되기 보다는 여러 이익집단들과의 협력과 경쟁을 통해 민주적으로 결정된다는 의미를 가지고 있다.

결과적으로 다원주의 시각에서 보면 정책결정과정에서 정부의 역할은 소극적으로, 정책은 이익배분을 요구하는 집단들 간의 합의와 조정을 중시하는 가운데 결정된다는 것이다. 하지만 다원주의만으로는 정책결정과정을 설명하는데 한계가 있다. 본질적 한계로서 국가는 정치적 분쟁에 있어서 중립적 중재자가 아니고 공공정책을 결정 및 집행하는데 있어서 중요한 역할을 수행하기 때문에 영향력 있는 강력한 이익집단의 영향을 강하게 받을 염려가 있고, 따라서 불평등하게 형성된 정치구조 하에서 정치질서가 형성됨으로써 불평등을 정당화 할 수 있다는 것이다(김영래, 1990: 54; 허태열, 1999: 11). 그리고 조단과 슈버트(Jordan & Schubert)는 국가란 다원주의에서 이해되는 것과 달리 강력한 이익집단에서 쉽게 포섭될 수 있는 수동적 존재인 동시에 국가의 정책형성은 국가관료제와 관련 이익집단간의 협상 또는 협력뿐만 아니라 강한 부문화(Strong Sectorization) 경향을 내포하고 있다고 한다(Jordan & Schubert; 1992, 허태열, 1999: 11). 이러한 한계로 인하여 정책결정과정을 설명하는 이론으로 다원주의 사회에서 특정 이익집단, 관료조직, 의회의 관련 위원회간의 상호 이해관계를 위하여 만들어진 하위정부 모형(Subgovernment Model)과 이와 유사한 이론인 특정 이익집단, 관료조직, 의회의 관련 위원회가 삼자 동맹을 형성한다는 철의 삼각(Iron Triangle)이론이 사용되었다.

다원주의의 한계에 대한 대안으로써 나타난 조합주의는 사회문제를 국가가 적절히

16) 정책네트워크는 정책이익(policy interest)을 중심으로 형성된다. 개별행위자들이 정책네트워크를 형성하는 것은 그들 개별단위의 정책결정에 대한 참여를 통한 이익 실현을 위해서이다(김주환, 2004: 23).

조정하면서 안정된 사회체제를 유지하기 위하여 대두되었는데 이는 정부의 엘리트 관료와 소수의 강력한 특정 법인조직인 기업, 노동조합 등의 상호작용이 공공정책을 수행하는 제도적 장치로 보고 있으며, 다원주의에서처럼 정부의 역할을 이익집단간의 조정자로 보는데 국한하지 않고 특정 이익집단과 협력관계를 유지하면서 적극적인 주도권을 가지고 있다고 보는 특징이 있다.

슈미터(P.C.Schmitter)는 조합주의의 유형을 국가조합주의(State Corporatism)와 사회조합주의(Social Corporatism)로 분류했으며, 국가조합주의란 국가가 통치력 강화를 위하여 강제로 편성한 이익대표체제로 정책결정과정에서 사회적 합의를 이루기 위하여 이익집단 등 민간부문에 대해 강력한 권위를 행사한다.

사회조합주의란 국가의 통치력 약화에 대한 반작용으로 생성되었는데 국가가 약화된 통치력을 보강하고 사회경제적 위기를 해결하기 위해 이익집단에 의존하는 것이 그 특징이라 할 수 있다. 또한 국가와 이익집단과의 협력적 관계를 중시하면서도 이익집단의 공개적 자유경쟁을 본질로 한다.

국가조합주의와 사회조합주의를 한데 묶어 살펴보면 조합주의는 정책결정과정에서 이익집단이 개입하여 영향을 미치며 국가는 이러한 관계를 보호해준다고 할 수 있다. 이러한 점이 정책결정과정에서 소극적인 정부의 역할로 이익배분을 요구하는 집단들 간의 합의와 조정을 중시하는 다원주의와 다른 점이라고 할 수 있다.

다원주의와 조합주의는 이익집단이라는 행위자의 관점에서의 정책결정과정을 분석하여 그 범위가 제한되었다고 할 수 있다. 이러한 정책결정과정에서 다원주의와 조합주의의 부족한 점인 다양한 정책행위자들 간의 동태적인 상호관계를 분석하여 보완하기 위하여 등장한 것이 정책네트워크이다.

이러한 정책네트워크라는 개념을 사용하면 다양한 정책행위자의 위상, 정책의 장에 대한 진입과 퇴장, 그리고 그들 간의 복잡하게 이루어지는 상호작용을 동태적으로 파악하여 정책형성의 메커니즘을 좀 더 구체적이고 정확하게 파악할 수 있다(Rhodes, 1997; Marsh and Stoker, 1995; Mills Saward, 1994:88; 김영중, 2006: 3).

정치학과 행정학에서 정책네트워크개념은 현실의 은유로서 또는 현실의 모형으로 사용되고 있다. 1950년대 권력에 대한 연구결과로 정부기관들과 이익집단들 간의 관계를 설명하는 개념으로 출발하여 오늘날은 다양한 행위자들 관계를 설명하는 개념으로 진화되었다(Klijin, 1996; Schneider, 1992: 109; Waarden, 1992: 30; 배응환, 2001: 266).

정책네트워크의 개념 정의에 대해서는 학자들마다 <표 2-6>과 같이 다양하게 해석하고 있다.

<표 2-6> 정책네트워크의 개념 정의

학 자	개 념	비고
Kenis & Schneider (1991)	분권화되고 수평적인 관계가 지배적인 정책결정배열	
O'Toole (1997)	다수의 조직이나 당사자가 얽혀있는 관계를 포괄하는 상호의존의 구조	
김지희·안문석 (2003)	정책과정과 관련 있는 다수 행위자들 간의 역동적 상호작용	
황병상·강근복 (2004)	정책과정에 있어서 복수의 정책행위자간에 형성되는 연계구조 상호의존적 작용이 이루어지는 관계의 집합	
류영아 (2006)	다양한 행위자들의 참여와 상호작용을 묘사하는 일련의 관계	
김영중 (2006)	정책과정에서 나타나는 다양한 정책행위자와 이들의 동태적 상호작용과정을 이해하고 분석하기 위한 개념	

자료 : 류영아(2006)육아휴직제 4차 개정과정의 정책네트워크분석, 황병상·강근복(2004)과학기술 정책과정의 정책네트워크 분석, 김영중(2006)정책결정체도의 변화가 정책네트워크형성에 미치는 영향에 관한 연구를 참고하여 연구자 재정리

대다수 학자들의 정책네트워크의 개념에 대한 공통적인 해석은 정책결정과정에서의 상호의존작용이라는 것이다. 이는 정책결정과정에 행위자간의 양보·타협을 통해서 상호이익을 극대화 한다는 의미이다. 이를 종합해 보면 정책네트워크의 개념을 정책결정과정에서 정책행위자의 참여를 통한 상호이익을 위한 작용이라고 할 수 있다.

정책네트워크는 행위자가 공식적 기구와 절차의 제도를 통하여 수직적·계층적으로 참여하는 측면도 중시하지만, 실제로 참여하는 자들의 비공식적·수평적·분권

적·상호의존적·자율적 성격이 더 두드러진다는 측면을 강조한다(박정택, 1999: 225).

이처럼 매우 복잡한 개념을 가진 정책네트워크의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정책네트워크는 정책을 중심으로 형성된다. 흔히 경제학에서 다루는 네트워크 경제(network economy)나 사회학의 사회적 연결망(social network)은 각각 경제행위자 개인 간 관계를 중심으로 형성되는 네트워크이다. 반면 정책네트워크는 정책 영역에서 제기되는 정책 문제의 해결과 관련하여 행위자들 간에 형성된다. 또한 모든 정책 과정에서 형성될 수 있는데 그 속에서 행위자들은 자신의 이익을 반영하기 위한 전략적 활동을 수행한다(이용연·박성훈, 2006: 4).

둘째, 정책네트워크는 정책결정에 있어서 과정을 중심으로 한다. 이는 네트워크가 규정된 범위의 사람, 대상, 또는 사건들을 연결하는 특정유형의 관계로 정의(김만배·김성제, 2004)되므로 이러한 네트워크를 통하여 상호관계 작용이 어떻게 진행되어 정책이 결정지어지고 있는가를 보는 것이다. 정책결정을 위한 진행과정에서 나타날 수 있는 다양한 변수로 인하여 정책의 방향을 달라질 수 있으므로 정책결정 과정은 매우 중요하다고 할 수 있다.

이러한 특징을 가진 정책네트워크모형은 복잡한 정치, 경제, 기술적 특성과 자원의 상호의존성이 내포된 정책문제를 대상으로 다양한 공사부문의 행위자들이 관여되어 있는 상황에서 정치적 자원을 동원하는 기제를 설명하는 매우 유용한 모형이라고 볼 수 있다(kenis & schneider, 1989: 6-9; 정정길·최종원·이시원·정준금, 2005: 242 재인용).

3. 정책네트워크의 유형과 구성요소

정책네트워크는 접근방법이나 시각에 따라 여러 가지 유형으로 분류되고 있는데 비교적 정형적인 유형으로는 하위정부, 정책공동체, 이슈네트워크를 들 수 있다(류영아, 2006: 232).

복잡한 정책결정 환경에 있어서 다양한 참여자의 상호의존적 관계를 설명하기 위해서는 정책네트워크의 모형을 이해할 수 있는 이러한 유형을 살펴볼 필요가 있다.

정책네트워크 모형이 1980년대에 본격적으로 논의되어 1990년대 이후에는 정책과정을 설명하는 주된 모형으로 자리 잡게 되었으나, 1960년대에 등장한 하위정부론이나 1970년대 후반에 등장한 이슈네트워크론이 정책연구에 있어서 네트워크 분석의 기원이 되었다는 점에 대해서는 많은 학자들이 동의하고 있다(M. J. Smith, 1993: 53; 정정길·최종원·이시원·정준금, 2005: 242).

하위정부(Subgovernment)¹⁷⁾는 1960년대에 미국에서 시작한 것으로 비공식적 참여자인 이익집단과 공식적 참여자인 관료, 의회의 위원회간의 연계활동을 통한 정책결정과 정책집행에 주안점을 두고 있는 유형이다.

이 모형은 국회의 상임위원회·분과위원회·행정부처, 이익집단이 형성하는 정책네트워크는 그들 간의 결집력이 높고 자율성이 높아 마치 소위원회와 같다는 것이다(Ripley & Franklin, 1980: 8; 류영아, 2006: 232).

이 유형은 특정 정책영역에서 있어서 중요참여자들이 이해관계에 따라 특정 정책문제를 능률적으로 처리하기 위해서 참여자간 상호 밀접한 관계 유지를 위한 하위시스템을 형성하는 것이다.

하지만, 이익집단의 급증, 이익집단 가운데 특히 시민집단의 증가, 이들의 요구를 수용하기 위한 정책결정가들의 경쟁 심화, 그리고 의회 분권화 심화 경향 등으로 인해 안정적인 하위정부가 쇠퇴하게 된 것이다. 하위정부 모형이 설명력을 점차 상실하게 되자 영국 학자들을 중심으로 정책공동체 모형(policy community model)이 새로운 정책네트워크 모형의 하나로 제시됐다(김훈기, 2001: 16-17).

영국은 미국과 달리 전통적으로 관료제가 강하기 때문에 정책공동체란 말은 그 중심에 행정부문이 위치하고 있다는 함축적인 의미가 느껴진다(박광덕, 1993: 178). 정책공동체(policy community)는 정책분야별로 정책문제, 정책대안, 정책결과 등에 대해 관심을 가지고 있는 전문가, 학계, 행정관료 등의 상호 관계설정이 되어 지는데 가시적이지는 않지만 지속적인 활동을 하는 공동체이다. 이러한 공동체는 공식적인 학회나 자문위원회 회의를 통하거나, 비공식적인 정보교환을 통해서 정책결정에 영향을 미치게 된다. 하지만 정책공동체 구성 및 정책결정을 위해서는 많은 시간과 경제

17) E. S. Redford(1969)는 미국이 하위정부 모형을 적용한 대표적 사례로 항공교통 정책결정 사례를 들고 있다. 항공교통정책결정에서 항공사, 항공기 제조회사, 조종사협회 등의 이익집단들이 상원의 소위원회, 하원의 교통·통신소위원회 소속의 핵심적인 의원, 그리고 연방정부의 해당 관료 조직인 연방항공국과 밀접한 연계를 유지하면서 항공교통정책결정에 관여하고 있다고 하는 것이다. 즉, 이들 3자간의 관계가 항공교통 정책에 하위정부를 형성하고 있는 것이다(정정길·최종원·이시원·정준금, 2005: 235).

적 비용이 소요되며, 주인과 대리인 이론(Principal-agent theory)에서의 정보의 불균형으로 정책결정의 역선택¹⁸⁾이 나타날 수 있고, 최고 정책결정권자의 지지를 전제로 하며 폐쇄적 조직의 성격을 가지고 있다.

이슈네트워크(Issue network)는 정책공동체보다 훨씬 느슨하게 정책 행위자들이 연결되어 있는 것으로(류영아, 2006: 233) 1970년대 후반에 이르러 하위정부모형은 미국의 정치나 정책결정 현실을 설명하지 못한다고 비판을 받게 되었고, 여기서 다시 다원주의가 득세를 하게 되었고, 다원주의를 방어하는 관점으로서 Hecl(1978)의 이슈네트워크(Issue network)가 나타났다. 그는 하위정부모형도 특정정책영역에서는 현실을 설명하는데 적실성이 있지만 다른 정책영역에서는 매우 불완전한 설명을 한다고 한다. 하위정부모형은 폐쇄적 네트워크로서 정책결정에 관련되는 다양한 행위자들의 관계를 보지 못하는 한계가 있으므로 개방적 네트워크가 필요함을 주장한다. 개방적 네트워크로서 이슈네트워크는 어떤 정책영역에 관심을 가지는 정부, 의회, 기업, 이익집단, 그리고 학계와 언론 등의 다양한 행위자들의 네트워크를 말한다(배응환, 2001: 263).

이슈네트워크는 개방적 네트워크로 인하여 관료의 역할은 제한적이다. 관료의 역할이 제한된다보면 정보 제공과 조정역할을 적극적으로 하지 못해 그 외의 많은 정책결정 참여자로 인하여 정책결정을 위한 합의가 매우 어려워지게 된다.

또한 위원회, 청문회 등을 활용하여 의견조정을 행하며, 때로는 정책목적과 대상을 분명하게 하지 않고서 집행단계에서 조정하려고 기도하는 경우가 있다(박광덕, 1993: 180).

정책네트워크의 구성요소에 대해서는 <표 2-7>과 같이 학자들마다 여러 가지 견해를 가지고 있다. 하지만 공통적인 구성요소로 행위자, 상호작용, 연계 구조를 들 수 있는데 이러한 변수들은 독립적인 요인이라기보다는 상호간의 영향을 미치는 상관관계가 있다고 할 수 있다.

18) 특정 정책결정에 있어서 행정관료가 가지고 있는 정확한 정보가 학자 또는 전문가의 이론적 정보보다는 더욱 현실적이며, 행정관료가 정책을 유리한 방향으로 이끌어 가기위해서 정보의 은폐 또는 축소를 한다 면 정책의 결정 방향은 달라지게 되며 이로 인해 정책결정의 역선택이 나타난다는 것이다.

<표 2-7> 정책네트워크 구성요소

학 자	정책네트워크 구성요소	비고
Mann & Mayriz(1991)	정책부문, 정책행위자, 조직간 관계로서의 구조, 집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용	
Waarden(1992)	행위자, 기능, 구조, 제도화, 행동규칙, 권력관계, 행위자의 전략	
Jordan & Schubert(1992)	행위자, 연계, 경계	
Marsh & Rhodes(1992)	행위자, 통합성, 자원배분, 권력	
배응환(2000)	정책행위자, 정책이익, 권력관계, 연결통로(상호작용통로)	
송희준·송미원(2002)	행위자, 상호작용, 구조	
황병상·강근복(2004)	정책행위자, 연계구조, 상호작용	
이용연·박성훈(2006)	행위자, 행위자간 상호작용, 연계구조	
유영아(2006)	행위자, 상호작용(상호작용 빈도, 상호작용 성격, 상호작용 경로)	

자료 : 연구자 정리

정책네트워크의 구성요소인 행위자, 상호작용, 연계구조를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 행위자(Actors)

행위자는 정책목표를 달성하기 위해 정책결정에 있어 자기주장을 반영하려는 참여자로 이해관계자라고 할 수 있다. 행위자는 개인만이 아니라 집단을 포함하며, 공공부문과 민간부문의 이해관계자들 모두를 말한다.

행위자인 정책결정 참여자 수와 그 참여자의 배경은 정책결정의 범위와 그 규모를 가늠할 수 있을 정도로 정책결정에 있어서 강력한 영향력을 행사 한다고 할 수 있다.

지방정부의 정책결정과정에서 있어서 영향력을 행사하는 행위자인 공식적 참여자와 비 공식적 참여자를 살펴보면 공식적인 영향력의 주체로는 지방의회, 자치단체장, 관료 등을 들 수 있다. 하지만 지방의회는 현행 조례 제·개정, 정책제안, 정책감사 등의 역할을 하고 있으므로 완전한 공식적 참여자로 보기에는 다소 무리가 있다.¹⁹⁾ 심지어 정책결정기능에서 주도적인 역할을 수행하기보다는 비생산적으로 인식되고, 집행기관의 정당화 수단으로 이용되는 것으로 평가절하 되기도 한다(손경희, 1999: 55). 그리고 도시계획결정과정에서 서울시의회가 공식적·직접적 참여가 배제됨에 따라 비공식적·간접적 방법으로 참여하였으나 결정과정에 영향력을 제대로 행사하지 못하고 실질적으로는 주변행위자에 머물렀다고 평가한 바 있으며(양재대, 2003: 227), 지방의원의 정책결정기능(장기적인 발전방향 모색과 정책결정개발 정도, 정책대안제시 정도)에 대해 각각 실증분석 결과 지방의원은 긍정적인 평가를 내렸으나 공무원과 주민은 부정적인 평가를 내린 사례도 있다(정국용, 2007: 113-114).

의회는 국민의 대표기관으로서 중요한 정책을 최종적으로 결정할 권한인 입법권을 가지고 있는데 비록 정책과 법률이 동일한 것은 아니지만 중요한 정책일수록 그 기본은 법률의 형태를 취하는 경우가 많다. 그러므로 입법권을 통하여 의회는 강력한 정책결정권을 행사할 수 있다 라고 보고 있으나 이는 미국과 같은 나라에 해당하는 것이다(정정길·최종원·이시원·정준금, 2005: 146).

우리나라의 지방의회인 경우에는 정책과 법률이 동일하지도 않고, 법령의 범위 안에서 조례를 제·개정을 하고 있으며, 정책 또한 조례를 근간으로 한다고 하더라도 세부적 실천전략으로서의 정책발굴이 이루어지고 있으므로 우리나라 국회 및 미국의 의회와는 다소 다른 형태를 가지고 있다고 할 수 있다.

지방의회는 정책의 결정 내지는 입법 활동에 앞서 새로운 정책문제를 찾아내어 이를 정책의제(policy agenda)화 하는 역할을 담당하게 되겠는데, 이 점에 있어서도 지방의회는 제 역할을 다하지 못하고 있는 것으로 판단된다(김병준, 2002: 352). 실질적으로 지방의회가 정책결정과정에 참여하는 것은 대의민주주의²⁰⁾의 차원에서 주민의 대표성에 근거를 둔다. 하지만 지방자치단체는 사무의 범위 내에서 포괄적인 정책결

19) 대다수 관광정책은 지방정부의 내부적 정책결정에 의해 집행되고 있는 실정이다, 지방의회는 이러한 지방정부의 정책집행과정 또는 평가에 대해서 정책제안 또는 정책감사를 하고 있다.

20) 국민의 대표자를 통해 간접적으로 의사결정과정에 참여하도록 하는 간접 민주주의 방법이다.

정 권한을 행사를 하고 있으나, 지방의회는 의결사항의 범위 내에서 정책결정과정 참여는 제한적으로 이루어지는 실정이다.

제주도의회는 정책결정자로서의 역할 수행은 법률적 제한 때문에 미미하다고 평가되며, 제주도의회는 정책결정자로서의 실질적인 역할수행을 위하여 전문역량을 지닌 집단을 활용할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다고 판단된다(고창훈·이경원·김진호, 1993: 153).²¹⁾

<표 2-8> 지방의회의 의결사항

관련법	규 정	비 고
지방자치법제39조 제1항	① 지방의회는 다음 사항을 의결한다.	
	1. 조례의 제정·개정 및 폐지	
	2. 예산의 심의·확정	
	3. 결산의 승인	
	4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수	
	5. 기금의 설치·운용	
	6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분	
	7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분	
	8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무 부담이나 권리의 포기	
	9. 청원의 수리와 처리	
	10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항	
11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항		
지방자치법제39조 제2항	②지방자치단체는 제1항의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다.	

자료 : 지방자치법 제39조(일부개정 2008. 2. 29, 법률 8852호) 참조 연구자 재정리

21) 이에 대하여 집행기관(제주도)이 제주도종합개발계획 수립을 위해 전문가를 활용하여 정책방향을 잡아왔으나 도의회는 5명의 심사위원만으로 심의를 해야 하는 현실적·제도적 한계 때문에 심의활동 자체를 할 수 없는 상황이라고 주장하였다.

<표 2-8>의 지방의회의 의결사항을 보면 위와 같이 크게 조례, 예산, 결산, 외국 지방자치단체와의 교류협력 등이 포함된다. 하지만 의결사항에는 지방정부의 정책 채택에 관하여 직접 의결하는 것이 아니라 그 정책집행을 위한 예산 등을 심의하고 있다²²⁾.

심지어 지방의회의 의결권은 첫째, 지방자치단체의 사무 중 지방의회가 궁극적인 권한을 행사하게 되는 자치단체의 사무의 폭이 지극히 좁다는 점에서 제약을 받는다. 둘째, 자치단체장과 중앙정부 및 상급자치단체의 지도·감독권에 의해서 다시 제약을 받는다. 셋째, 지방자치단체의 재정력에 의해서 다시 제약을 받는다(김병준, 2002: 291-292).

이처럼 실제 의견권도 제약을 받고 정책의제 설정 단계에서도 제 역할을 하지 못하고 있으므로 정책결정과정에서 실질적인 공식적 참여자로 분류하기에는 다소 어려움이 있다. 하지만 지역의 현실에 바탕을 둔 합리적 정책과 제안이 요청되며, 그 실천 결과에 따라 평가되어지는 책임정치가 가능하게 된다(조문부·고창훈·권영호·이경원, 1995: 61).

비공식적인 영향력의 주체로는 지역 이익집단 및 시민단체²³⁾, 지방언론, 외부전문가 그리고 지역주민 등이 있다(안해균, 1999: 191).

지역 이익집단으로는 상공회의소, 소상공인 연합회, 농업협동조합, 수산업협동조합, 관광공예협동조합 등이 있으며 이러한 이익집단은 지방정부의 정책결정과정에서 개입하여 영향을 미치게 된다.

시민단체로는 경제정의실천시민연합회, 환경운동연합, 참여환경연대, 주민자치연대, 탐라자치연대, YMCA, YWCA, 여민회, 꽃자왈 사람들 등이 있으며, 활발하게 지방정부의 정책결정과정에서 개입하여 영향을 미치고 있다. 이는 참여민주주의로 가는 정당한 수순이라고 할 수 있다.

지방언론의 경우를 보면 언론은 지방정치를 이끌어가며, 여론을 형성해 주는 공적인 기능도 담당하고 있다. 특히 언론은 매스미디어를 통하여 불특정 다수의 주민과 독점적인 관계를 맺는다는 장점을 가지고 있다. 지방정치인들은 언론을 통해 자신의

22) 의회에서 예산을 부결시키면 정책추진이 어려울 수 있어 정책에 있어서 예산이 매우 중요하지만 본 연구에서는 정책형성에서 정책결정까지를 다루고 있으므로 예산의 비중은 높게 보지 않고 있다.

23) 이익집단은 자신들의 이익을 위해 활동하는 단체이고, 시민단체는 공익을 목적으로 활동하는 단체이다.

업적을 과시하는 홍보효과를 누리고, 가급적 숨기고 싶은 사실을 기사화하지 않기 위하여 언론과의 관계를 매우 중시 할 수밖에 없다(임도빈, 1997: 204; 이용연·박성훈, 2006: 12. 재인용). 언론은 지방정부의 정책에 대한 비판과 대안제시로 여론을 통해 정책결정과정에 밀접한 영향을 미치고 있는 것이다.

외부전문가는 정책 분야별로 개입을 하게 되는데 개인별 보다는 일반적으로 지방정부의 섭외로 정책결정과정에 개입이 이루어지고 있다. 특히, 전문가 집단은 정책연구용역을 통해서 영향을 미치게 된다.

지역주민은 지방자치단체의 주요결정사항에 대한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여²⁴⁾ 주민투표법이 제정되었을 정도로 정책결정과정에 미치는 영향은 강하다고 할 수 있다. 하지만 정책결정에 있어 실제 주민투표가 이루어진 사례는 제주도의 자치계층구조 개편 주민투표, 경기도 하남시장의 주민소환 투표 등으로 그 정책이 매우 규모가 크거나 비중이 큰 것에 한하고 있음을 알 수 있다.

주민투표법 제7조(주민투표 대상)를 보면 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례²⁵⁾로 정하는 사항은 주민투표에 부칠 수 있다라고 규정하고 있지만 주민투표 특례를 보면 제주특별자치도가 부담하는 금액이 3천억원 이상이 되어야 주민투표가 가능하도록 되어있다. 결국 정책결정과정에 주민이 참여할 수 있도록 하고 있음에도 불구하고 현실적 참여는 매우 어렵다는 것을 확인할 수 있다.

정책 네트워크가 정책결과에 미치는 영향을 알아보려는 인과적 설명을 위해서는 정책 네트워크를 그 속에서 '행위자가 작동하고 있는 구조'임을 인식해야 한다(김순양, 2003: 196). 정책네트워크는 정책과정에 참여하는 정책행위자들 간의 접촉과 상호작용에 의해서 형성된다(김미, 2003: 35). 이와 같이 정책행위자인 공식적 참여자, 준공식적 참여자, 비공식적 참여자의 상호작용에 의하여 정책결정이 이루어지기 때문에 이 연구에서는 이들을 중심으로 실증분석을 하고자 한다.

24) 주민투표법 제1조

25) 제주특별자치도 주민투표 특례에 관한 조례 제2조(주민투표 대상에 관한 특례) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제23조제1항의 규정에 의하여 주민투표법 제7조 제2항제3호의 규정에 불구하고 계획기간내 투자되는 단일투자사업의 총사업비중 제주특별자치도에서 부담하는 금액이 3천억원 이상 소요되는 대규모 투자사업에 대하여는 주민투표에 부칠 수 있다.

2) 상호작용(Interactions)

앞서 네트워크(Network)는 규정된 범위의 사람, 대상, 또는 사건들을 연결하는 특정한 유형의 관계로 정의한 바가 있다. 이러한 행위자 또는 행위자를 구성하는 제반 요소들로 인하여 상호작용을 통해 정책네트워크가 형성된다고 설명할 수 있다.

상호작용에 대한 분석에서는 행위자들간의 상호작용이 어떠한 성격을 나타내고 있는지를 분석하는 것이 아주 중요하다. 상호작용의 성격은 행위자간의 상호작용이 갈등적으로 혹은 협력적으로 전개되었는지에 관한 것이다(허상진, 2001: 25). 정책결정과정에서 협력과 갈등은 동전의 양면에 비유할 수 있을 정도로 동반이 되는 경우가 많다.

일반적으로 행위자들이 설정한 목적의 상호관련성을 기준으로 할 때, 행위자간의 목적이 서로 촉진적인 경우에는 협력적 상황으로, 행위자간의 목적이 서로 방해적인 경우를 갈등적 상황으로 이해한다. 따라서 협력적 연계는 참여자들이 공동의 이익을 위해서 함께 목표를 추구하려는 연계구조의 상황이며, 갈등적 전개는 참여자들이 각기 자신의 이익을 최대화시키려는 목적으로 연계구조를 갖는 상황이라고 정의할 수 있다. 그러나 행위자간에 전개되는 상호작용을 분석할 때 행위자 전체의 상호작용을 분석할 수는 없으므로 행위자 모두를 대상으로 하지 않고 정책결정과정에 실질적으로 자신의 주장을 반영하고자 했던 행위자간의 상호작용에 초점을 두게 된다(유정우, 2006: 108). 이는 행위자간의 상호작용이 공식적·비공식적으로 이루어지고 상호작용 범위가 매우 광범위하여 전체적인 상호작용을 분석하기는 현실적으로 어렵다는 것이다.

상호작용은 행위자들이 각자의 목표와 선호에 따라 주관적으로 전략을 선택한 결과인 것이다(이용연·박성훈, 2006: 5). 또한 상호작용은 정책자원이 흐르고 교환되는 실제적 과정이며, 정책 네트워크에서는 행위자들간의 상호작용 분석이 중요시되고 있다(문병기, 2005; 유대선, 2005; 송미원 외, 2004; 최영출, 2004; 배응환, 2003; 이혜승, 2003; 황병상, 2003; Lasker et al., 2001; Jordan & Schubert, 1992; Dohler, 1991; Martin & Mayntz, 1991; 유정우, 2006: 107. 재인용). 이러한 상호작용을 영향력 교환이라고 할 수 있는데, 교환이란 행위자들간의 상호작용을 설명하는 개념으로 통제의 교환(영향력교환)을 말하는데 권력이 동등한 행위자들간의 거래도 존재하지만 권력이

상이한 행위자들간의 거래도 존재한다(박경순, 2004: 23). 비정부 측에서는 인적자원 제공, 정보 제공 등을 교환하고, 정부 측에서는 금전 제공, 영향력 쌓기, 경력 쌓기 등을 교환하게 된다.

정부 측이 교환을 통해 얻어내는 반대급부²⁶⁾는 정책결정에 있어서 합리성과 정당성이라 할 수 있다. 그리고 이를 통하여 정책의 순응도를 높일 수 가 있다.

결과적으로 정책참여자간의 상호의존적 관계와 상호보완적 관계가 공존할 필요성이 있다고 할 수 있다.

3) 연계구조(Network Structure)

정책네트워크에 있어서 어떠한 구조의 형태로 네트워크가 구성되는가 하는 것도 중요한 부분이다.

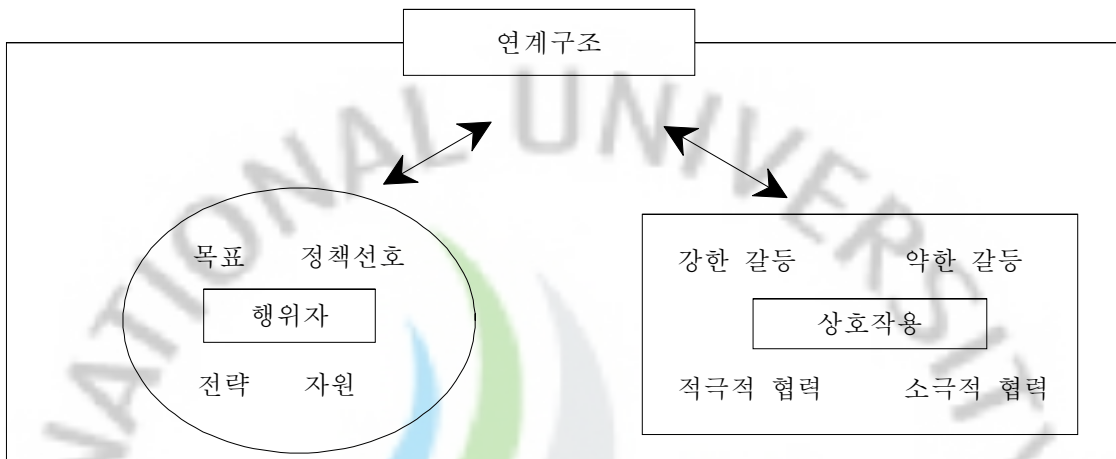
Waarden(1992)은 네트워크의 경계(개방적 또는 폐쇄적), 멤버십의 형태(강제적 또는 자발적), 연계의 경향(무질서 또는 질서정연), 관계의 강도(상호작용의 빈도나 지속성), 밀도나 다면성(다양한 관계에 의해 행위자들이 연결된 정도), 조정의 유형 또는 연결패턴으로 계시적 권위, 수평적 협의와 협상, 멤버십의 중복, 상호 연계된 리더십(interlocking leadership), 관계의 속성(갈등적, 경쟁적, 협조적)을 들고 있다. 그의 논의는 지나치게 복잡하고 타 범주와 중복적이라는 비판을 듣고 있기는 하지만 관계의 다양한 측면을 보여주고 있기 때문에 많은 연구자들이 선호하고 있다(박경순, 2004: 25. 재인용).

네트워크의 구성형태는 상호작용과 연계양식을 말하는데, 이때 연계구조는 상호작용과 연계양식이 이루어질 때 만들어지는 틀이라고 할 수 있고, 정책네트워크의 구조란 행위자들간의 연계구조를 뜻한다. 그리고 정책네트워크 연계구조는 목표와 정책 선호에 기반한 상호의존적 행위자의 전략과 행위자간 갈등·협력관계가 만들어낸 결과이다. 따라서 연계구조란 행위자와 상호작용의 내용을 포함한 것이라고 할 수 있다. 다만 행위자들이 정책선호와 전략 및 그들 간 상호작용 역시 기존 연계구조를 고려한 상태에서 이루어지기 때문에 연계구조가 다시 행위자와 상호작용에 영향을 미

26) 어떤 일에 대응하여 얻게 되는 이익(<http://alldic.empas.com>, 엠파스 국어사전)으로 정부 측과 비정부 측은 그 이익의 목적이 아니라 상호작용의 과정 속에서 주고받는 교환물을 의미한다.

친다고 할 수 있는데 아래에 나타나 있는 <그림 4>와 같이 나타낼 수 있다(이용연·박성훈, 2006: 5-6).

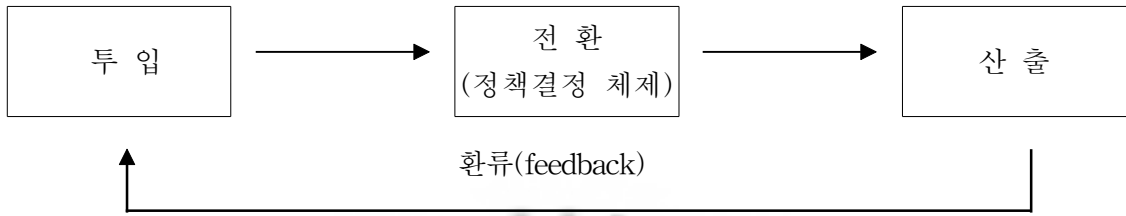
<그림 4> 정책네트워크의 요소



자료 : 이용연·박성훈(2006), 지역정책네트워크 활성화를 통한 지방정부의 정책형성능력 향
상방안에 관한 연구, 한국정책학회 추계학술대회 세미나자료. p.5

이러한 연계구조 내에서 행위자간에 사안에 따라 수직적인 구조로 연계가 이루어 지기도 하고 수평적인 구조로 연계가 이루어지기도 한다. 이처럼 정책결정과정에서는 연계구조를 가지고 정책결정을 하게 되는데 정책결정은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 정책결정은 공익성과 정치성을 가지고 있다. 정책결정은 공익적 목적을 가지고 출발하며 결정에 이르기까지 다양한 정책참여자들에 의하여 정치적 성향을 보이게 된다. 둘째, 정책결정은 매우 역동적이며 시간이 지남에 따라 동태적인 변화 과정을 가지게 된다. 정책결정과정에서 정책참여자들은 지속적으로 자신들의 이익을 위해서 움직이게 되는 것이다. 셋째, 정책결정은 매우 다양한 정책참여자에 의해 결정되어 지는데 참여자 중에는 공식적 참여자와 준공식적 참여자, 비공식적 참여자가 있으며 이들은 상반되는 이익을 추구하기 위해 노력하게 된다. 넷째, 정책결정은 미래지향적이라고 할 수 있다. 당면한 과제 해결만을 위해 정책을 결정하는 것이 아니라 예측이 어려운 미래를 대비하여 정책결정을 하게 된다. 정책결정에 대한 체제를 도식화하면 <그림 5>와 같다.

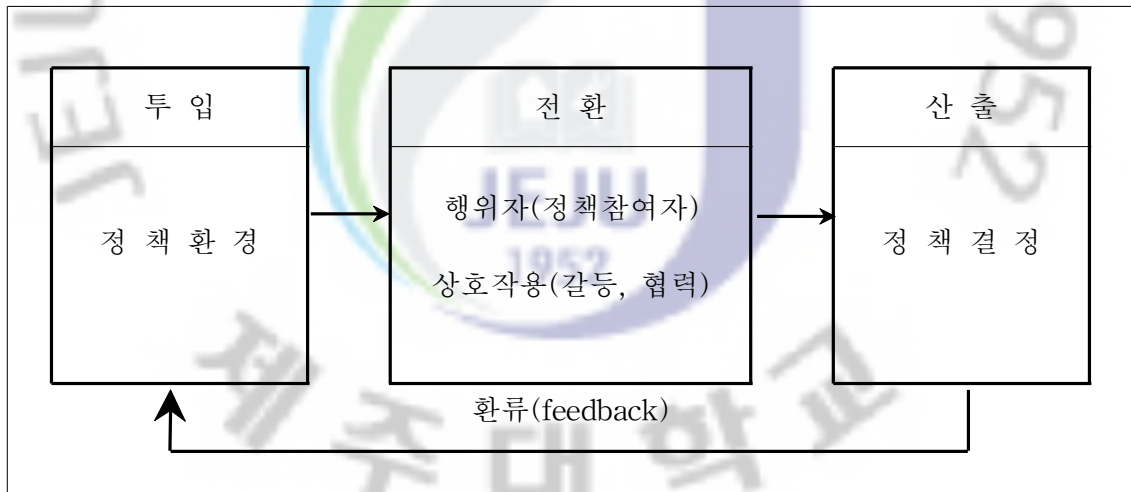
<그림 5> 정책결정 체제



자료 : 박호숙(2005), 정책결정과 정책집행, p.34

이 연구에서는 <그림 4> 정책네트워크의 요소와 <그림 5> 정책결정 체제를 토대로 하여 <그림 6>과 같이 정책네트워크의 체계를 구성하고자 한다. 이는 연계구조가 정책행위자와 상호작용의 내용을 포함하고 있는 틀이기 때문이며, 정책결정과정 속에서 이루어지고 여기에서 네트워크가 형성되기 때문이다.

<그림 6> 정책네트워크의 체계



자료 : 정책네트워크의 요소와 정책결정 체제를 토대로 연구자 재정리

제3절 정책네트워크 모형을 이용한 선행연구 검토

1. 정책네트워크 관련 국내 연구 현황

정책네트워크에 관한 국내의 연구는 보건복지, 정보화, 환경정책을 대상으로 한 것이 대부분이다. 이는 이들 영역에 대한 정책결정의 경우 국민생활과 직결되는 것이어서 다양한 이해관계자가 개입될 개연성이 매우 높기 때문이라고 할 수 있다(류영아, 2006: 236). 이외에도 노동복지, 법률, 사회복지, 생명공학, 정부와 NGO 관계 등의 분야에도 연구가 활발하고 있다. 하지만 관광정책분야에서의 정책네트워크 연구는 최근에 등장하고 있는 추세이다.

정책네트워크와 관한 국내연구자로는 김경주(2003), 박영순(2004), 김순양(2004), 류영아(2006), 이미숙(2007), 김영종(2006), 김성수(2007), 손인식·조연호(2000), 채용식(2005), 박양우(2007), 신중목(2008), 김명수(2008) 등이 있다.

연구자들마다 조금씩 상이하지만 공통적으로 정책네트워크의 행위자와 상호작용이 강조되고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

김경주(2003)는 김대중 정부의 모성보호 정책네트워크 분석 연구에서 모성보호 정책결정과정에서 이루어진 정책네트워크의 특성을 고찰하고 정책네트워크가 모성보호 정책에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구 결과, 과거 여성단체 등에서 활동을 하여온 여성들이 정부 및 국회로의 진출과 이들과 여성계와의 밀접한 협력적 관계, 성명 및 여론, 시민단체를 통한 대중수준으로의 전략적 활동 등이 모성보호 정책을 결정하는데 중요한 영향을 미쳤으며, 이는 정치체제의 민주화로의 진행과 더불어 대중수준으로의 상호작용의 증가가 모성보호 확대를 가져오는데 중요한 영향요인으로 분석되었으며, 국회와 정부조직의 적절한 역할이 필요하다고 주장하고 있다. 박경순(2004)은 정책네트워크 관점에서 직업재활정책결정요인에 관한 연구에서 한국의 장애인 직업재활정책의 결정과 변화가 어떤 과정을 통해 어떻게 이루어지며 또한 직업재활정책에 영향을 미치는 결정요인이 무엇인지를 규명한 결과, 정책환경은 대외적 환경, 대내적 환경이 정책결정에 영향을 미치고 있으며, 정책환경 변화와 그에 대응하는 기존의 직업재활 정책네트워크 활동은 새로운 정책네트워크를 형성하고 이는 직

업재활정책에 영향을 미치고 있다고 주장하고 있다. 김순양(2004)은 권위주의 정치체제와 정책네트워크 연구에서 지역의료보험 시범사업지역 내의 의약분업정책을 사례로 정책네트워크의 속성을 분석한 결과, 정책산출의 내용은 환경적 맥락이나 네트워크의 구조적 속성보다는 네트워크 내 행위자들간의 상호작용의 요소로부터 보다 큰 영향을 받은 것으로 나타난다고 주장하고 있다. 류영아(2006)는 육아휴직제 4차 개정과정의 정책네트워크 분석 연구에서 개정과정을 중심으로 다수의 행위자가 정책네트워크를 형성하고 상호작용을 통하여 정책형성에 영향을 미치는 동태적 활동을 분석한 결과, 육아휴직제에 관심이 있는 행위자들은 자신의 입장을 정책으로 투영하기 위해 지속적으로 육아휴직제에 관여하면서 네트워크를 구성하였고, 육아휴직제는 정책네트워크의 동태적인 상호작용 과정을 거치면서 개정이 이루어졌음을 알 수 있으며, 정책형성과정에 다양한 행위자가 참여하였다는 점에서 육아휴직제 개정과정은 정당성을 확보하였다고 주장하고 있다. 이미숙(2007)은 지역사회의 네트워크 활성화 요인에 관한 연구에서자치단체와 지역사회와의 네트워크 활성화 요인을 발굴하기 위하여 설문조사 및 사례분석을 하였는데 설문조사 결과에서는 주민과의 네트워크 사업이 성공하기 위해서는 사업에 가장 적합한 사람을 참여자로 선정해야 한다는 결과가 나왔으며, 사례분석결과에서도 네트워크에서 가장 중요한 것은 네트워크의 주체라는 사실이며, 네트워크를 움직이고 지역사회에 활력을 주는 것은 그 안에 있는 사람들의 상호작용이라고 제시하고 있다. 김영중(2006)은 정책결정체도의 변화가 정책네트워크 형성에 미치는 영향에 관한 연구에서 입지결정 제도가 변경됨에 따라 울진지역의 방사성폐기물 처리장 입지선정 방침에 대한 주민참여와 정책네트워크가 어떻게 변화되었는가를 분석한 결과, 정책결정체도의 변화는 정책과정에 참여하는 이해당사자들의 행태와 상호작용에 상당한 영향력을 행사하며, 제도와 환경이 바뀌면 행위자의 선택과 선호는 변경될 수 있고, 다원주의적 주민참여제도가 보편화되면 정부의 일방적 정책결정은 어려워진다고 주장하고 있다. 김성수(2007)는 과학기술 정책네트워크와 정부-민간 관계에 관한 연구에서 우리나라의 정부-민간 관계의 특성이 관료주도적인 특성이 강하고 민간의 참여는 자문적, 정보제공적, 동원적인 특성이 많은바, 민간전문가의 실질적 참여를 실현할 수 있는 정책네트워크를 구축하는 것이 관료와 민간을 통합하고 정부관료제의 행정능력을 향상하는 방안이라는 것을 주장하기 위하여 분석한 결과, 정부-민간 연계장치의 특성이 표면적으로는 민간전문가의 참여가 활발하게

이루어지고 있지만 정책결정에 실질적인 영향력을 미치지 보다는 관료주도적인 특성이 강하고 민간의 참여는 자문적, 정보제공적, 동원적인 특성이 많기 때문에 민간은 정부관료제에 맞춤형 방식으로 자신들의 을 제고하지만 관료조직의 입장에서 최종적인 정책결정에서 선택적으로 활용하는 경향이 있음을 확인하였다고 주장하고 있다. 손인식·조연호(2000)는 지방정부 관광정책결정과정의 통합적 시스템 구축에 관한 연구에서 지역관광목표를 달성할 수 있는 관광정책결정과정의 통합적인 모델기능적인 관광정책집행부서와 공식적인 지방자치단체 및 지방의회, 관광개발공사와의 관계 재정립으로 상호 연계성을 통한 통합적인 모델을 제시하기 위하여 분석한 결과, 지역주민 및 정책관련 각 이해집단들의 지역관광정책결정과정에 있어 상호 공감대를 통한 지역적 특성을 제대로 살릴 수 있는 행정체제가 구축되어야 한다고 제언하고 있다.

채용식(2005)은 영동남부지역 관광산업의 네트워크 구축과 공동추진방안 연구에서 관광관련 주체간의 네트워킹을 통한 관광산업의 공동발전과 관광객 유치 증대 방안을 분석한 결과, 관광산업에 대한 공동합의 도출을 위해 각 지역주민, 지방정부, 대학 및 관광전문가, 연구원, NGO, 관광업계 등이 폭넓게 참여하는 관광산업 혁신체제를 구성하여 적극적인 참여와 유기적인 협조시스템을 유지·관리해 나아갈 수 있는 방안이 시급하다는 결과가 도출되었다고 주장하고 있다. 박양우(2007)는 영상관광정책의 네트워크 체계에 관한 연구에서 국내의 영상관광 정책네트워크 체계 구축을 위한 방향을 제시하기 위하여 분석한 결과, 영상관광산업이 더 효율적으로 발전하기 위해서는 정책행위자간의 네트워크가 좀 더 유연한 체계를 구축해야 하며, 바람직한 정책네트워크 구축을 위해서는 보다 다양한 정책행위자의 참여가 필요하고, 영상관광 정책네트워크에 다수의 행위자 참여가 필요한 것과 함께 네트워크상의 상당한 영향력이 있는 주요 행위자의 확대가 절실하며, 지역의 영상관광산업이 실효를 거두기 위해서는 방송국과 외주제작사 위주에서 탈피하여 지방자치단체의 역할이 더욱 강화되어야 하고, 영상관광 정책네트워크상의 행위자간 역할이 명확하게 구별되어지고 행위자간의 상호협력 관계를 제고해야 할 것이라는 결과가 도출되었으며, 바람직한 정책네트워크의 구성은 정책성공의 핵심이라고 주장하고 있다. 신중목(2008)은 관광 NPO와 정부 간 상호작용에 관한 연구에서 NPO와 정부 간의 협력적 관계를 증진시키기 위하여 NPO와 정부 간의 상호작용이 어떻게 이루어졌는가를 밝혀내기 위해서 분석한 결과, 관광협회는 정부의 정책 수립이나 행정에 공식적으로 참여하지 못하고 자신들

의 의견을 공식적으로 반영할 수 있는 제도와 창구가 부족하다고 인식하고 있고, 공식적인 창구와 제도가 있다고 하더라도 도움이 되지 못하기에 공청회, 토론회 등이 여론형성에 도움이 된다고 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 관광협회는 정부와의 상호작용과 협력관계, 협력 수준에 있어 정부의 대응을 부정적으로 인식하고 있고, 각자의 역할 분담이나 해결 과제에 대해서는 서로 다른 인식을 하고 있다는 결과도 도출되었으며, 정부와 협회가 상의하달식이 아닌 파트너십의 관계로 협력해야 관광산업이 발전할 수 있다고 제언하고 있다. 김명수(2008)는 관광정책 결정과정과 성과의 인식에 따른 지방정부의 역할 연구에서 관광정책결정과정의 인식과 관광정책 성과의 인식이라는 두변수를 지방정부의 관광정책 평가의 척도로 삼고 각각의 변수가 관광정책 반영효과에 주는 영향을 분석하여 바람직한 지방정부의 역할을 제시하기 위하여 분석한 결과, 지방정부는 관광 선전·홍보성과가 관광정책 반영효과에 미치는 영향이 가장 크며, 관광정책 결정시 관광관련 집단들이 정책을 충분히 인지할 수 있도록 행정정보공개 등을 통하여 관광정책 결정과정에 대한 투명성과 접근성 제고, 전문가의 자문과 평가가 요구된다는 결과가 도출되었다고 주장하고 있다.

이상의 연구들은 정책네트워크의 구성요소인 정책행위자와 상호작용 그리고 정책결정과정에서 영향을 미치는 요인을 분석하는데 연구의 초점을 맞추고 있다.

2. 정책네트워크 관련 국외 연구 현황

외국의 정책네트워크 연구는 1950년대에 출현해서 1970년대 후반과 1980년대 초반에 본격적으로 논의되었으며(Kenis & Schneider, 1991: 27; 류영아, 2006: 236. 재인용) 현재 유럽과 북미 등에서 정책형성과정연구의 지배적인 패러다임으로 사용되고 있다(Hanf & Scharpf, 1978; Rhodes & Marsh, 1992a,b; 류영아, 2006: 236. 재인용).

정책네트워크에 관한 국외의 연구는 국가간의 건강과 산업부문의 비교, 국가간의 금융과 노동정책비교, 전기통신정책부문, 노동, 건강, 에너지 정책부문에 대해서 연구되어왔다(배응환, 2001: 273).

정책네트워크와 관련한 국외연구자로는 Hecl(1978), Rhodes(1985), Marsh & Rhodes(1992), Yishai(1992), Stokes(2006), Pforr(2005), Saxena(2005), Timur(2005), Fadeeva(2004), Pavlovich(2003), Halme(2001), Verbole(2000), Dredge(2004) 등이 있다.

정책네트워크와 관련하여 국외연구 현황을 살펴보면 연구자들마다 조금씩 상이하지만 국내연구와 마찬가지로 정책네트워크의 행위자와 상호작용, 그리고 정이 강조되고 있음을 알 수 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

Hecllo(1978)는 하위정부모형의 비판으로, 다원주의를 방어하는 관점에서 이슈네트워크가 등장했으며, 하위정부모형은 폐쇄적 네트워크로 정책결정에 관련되는 다양한 행위자들의 관계를 보지 못하는 한계가 있으므로 개방적 네트워크가 필요하다고 주장하고 있다. Rhodes(1985)는 이익집단과 정부간의 관계를 기능적 및 경제적 이해, 협회와 기관의 멤버십 등에 따라 정책공동체, 전문직업적 네트워크, 정부간 네트워크, 제조업 네트워크, 이슈네트워크 등 다섯 가지로 분류하고 있다.

Marsh & Rhodes(1992)는 Rhodes(1985)의 논의를 수정하여 정책공동체와 이슈네트워크를 대상으로 하여 구성원, 통합, 자원, 권력 등 4가지 요소를 기준으로 특성을 재정리하였다. Yishai(1992)는 정책결정을 위한 구조를 신규참여자에 대한 배타성 변수와 참여자들간의 관계에 관한 상호의존성 변수를 사용하여 5가지의 정책네트워크유형으로 분류하고 있으나 이슈네트워크를 제외하고 소수의 참여자로 구성되는 철의 삼각(Iron Triangle), 정책공동체, 정책커튼(Policy Curtain), 철의 듀엣(Iron Duet) 등으로 너무 세분하여 실제적인 분석에 적용하는데 무리가 있다(황병상·강근복, 2004: 179-180). Stokes(2006)는 호주의 공공부문 이벤트 관광개발 기관이 수립한 이벤트 관광전략에 영향을 미치는 조직간 네트워크 연구에서 이벤트 관광개발 기관의 조직간 관련성과 네트워크의 사례를 제시하고 있다. 이 연구는 이벤트 개발기관들이 능동적이고 역동적으로 연합하여 구성된 네트워크 전략들은 반응적, 주도적 특징이 있었으며, 정부기관 간, 관련 기업 구성원, 여타 이해관계자의 임시 구성원들로 이루어진 집합의 경우 상대적으로 안정적인 특징이 있기 때문에 네트워크의 특성이 방만하고 연성적으로 유지되고 있다고 주장하고 있다. Pforr(2005)는 호주관광정책 네트워크 접근방법에 대해서 다양한 행위자들과 상호작용이 복잡한 web으로 이루어진 지속가능 관광정책 영역의 역동성을 기술하고 분석하여 설명할 수 있다고 밝히고 있다. 이 연구는 이해관계자에 초점을 맞추면 정책 수립과정, 과정간의 관련성과 발생하고 있는 구조적 맥락에서 파악할 수 있으며, 관광개발 기본계획안의 수립과정을 강조하면서 특정한 현안문제가 명성, 협력, 의사전달에 영향을 미친다고 주장하고 있다. Saxena(2005)는 관계마케팅 원칙을 이용한 합리적 구조 설정하고 영국의

Peak District 국립공원의 3개 지구 학습조직을 대상으로 네트워크 접근방법을 시도하고 있다. 이 연구는 파트너십 형성에 대한 행위자들의 다양한 태도와 교차부문 네트워크에 대한 지각을 파악하고 있는데, 지속가능한 관광 상품이 현존하고 있는 사회적 네트워크와 관련성에 있어서 영역적으로 배태되어 있다고 주장하면서, 행위자들의 상호작용 방법이 학습에 대한 맥락을 제공하고 있다고 밝히고 있다. Timur(2005)는 도시 관광지 지속가능 관광정책을 수립함에 있어 도시의 지속가능 관광을 재해석할 필요성이 있으며, 도시 관광을 개발하고 실행하기 위한 네트워크 방법을 제시하고 있다. 이 연구는 관광지 관리기구(DMO; Destination Management Organization)를 구성하고 관광정책 수립과정에 적절한 권한을 부여받은 이해관계자들의 역할과 잠재적 영향력을 결정할 수 있도록 유도해야 한다고 주장하고 있다. 또한 이해관계자들의 상호작용과 영향력을 파악하기 위하여 네트워크 분석을 실시하여 도시 관광의 기본 구조를 결정하고 가장 영향력이 있는 이해관계를 추출하였다. 결과적으로 관광지 관리기구가 관광네트워크의 중심점 기능을 담당하면서 관광정책 수립의 중요한 역할을 수행할 필요성이 있다고 제안하고 있다. Fadeeva(2004)는 교환이론을 적용하여 지속가능 관광개발이 이루어지고 있는 5개 유럽국가의 8개 교차 부문적 네트워크인 EMPOST-NET; The Emerging Paradigm of Sustainable Tourism Network(스웨덴의 Are와 Sallen, 핀란드의 YSMEK와 Naturlich, 스페인의 Calvia와 Alcudia, 아일랜드의 Kinsale, 그리스의 Molyvos)에 영향을 미치는 주요 요인을 파악하고 있는데, 이 네트워크들은 파트너십을 기초로 지속가능 관광네트워크로 설립되어 유럽에서 가장 역동적인 활동을 기록하고 있다. 이 연구는 상세한 문헌 검토를 기초로 심층 면접을 통하여 네트워크 기능을 평가할 수 있는 항목을 추출하고, 네트워크별 지속가능 관광 개념의 선택과 실행에 영향을 미친 측면들을 강조하면서 네트워크 활동의 결과와 역할, 지속가능 관광개발에 대한 변화 과정의 기여 방법을 제시하고 있다. Pavlovich(2003)는 뉴질랜드 Waitomo 동굴 관광지 네트워크의 진화와 전환에 초점을 맞추고 조직 간의 관련성이 진화과정의 결정적인 구성요소를 이루는 유동성과 변화에 따라서 생태관광지의 자기 조직화 구조로 작용한다고 밝히고 있다. 이 연구는 네트워크 분석을 통해서 상호의존적 체계 내 소기업들의 집단화 방법과 네트워크 구조 내에 존재하고 있는 경쟁적 이점에 대한 암묵적 지식 형성하는 집단화 과정이 관광지를 후원하게 된다고 주장하고 있다. Halme(2001)는 유럽 4개국의 6개 관광네트워

크에 대해서 다양한 민관 이해관계자의 지속가능 관광개발 학습조직을 연구하였다. 이 연구는 지속가능 관광개발의 협력과정에서 네트워크 구조보다 성과를 더 중요시하고 있으며, 이러한 과정이 정책 행위자 중에서 암묵적 지식을 숙련되게 설명할 수 있는 네트워크 능력을 결정하며, 지속가능한 성과의 창출을 촉진하기 위해서는 네트워크를 발전시켜야 한다고 주장하고 있다. Verbole(2000)은 슬로베니아 농촌관광 개발정책에 지역사회 네트워크 행위자들이 지각, 욕구, 가치와 지방의제에 적합한 농촌관광 개발로 전환하려는 노력에 초점을 맞추고 관광계획과 개발정책 그리고 지역수준의 실행 간의 차이를 규명하고 있다. Dredge(2004)는 지속가능 관광계획과 개발을 실현하기 위해서 민관부문을 연결하는 네트워크의 중요성이 점차 증대되고 있으며, 지방정부와 기업간의 공식 및 비공식 관계가 민관파트너십을 이용하는 관광지의 역량에 상당한 효과를 미치고 있음을 밝히고 있다. 이 연구는 지방정부와 민간기업간의 관련성이 민관 파트너십을 후원하거나 방해하는 네트워크의 역할을 논의하고 있는데, 적극적인 관광네트워크와 광범위하며 소극적인 지역사회 간의 관련성을 명확하게 관리할 필요성이 있다고 주장하고 있다(유정우, 2006: 100-103).

이해집단의 역할을 대상으로 한 정책네트워크에 관한 연구 중에는 Tyler & Dinan(2001)의 연구로 영국의 관광정책 개발에 있어서 이해집단의 역할을 연구하면서 변화하는 정부정책 스타일, 국가경제에 미치는 관광의 중요성 인지, 발전해가는 관광정책 네트워크의 정치화(精緻化)²⁷⁾ 측면에서 설명하고 있다. 이들은 공공정책 분석, 정책 스타일, 정책 네트워크에 대한 이론적 논의를 바탕으로 영국의 관광정책 발전의 성격을 규명하였다(Tyler & Dinan, 2001; 박양우, 2007: 68). 이와 같이 정책네트워크와 관련한 국내연구 현황과 국외 연구현황을 살펴보면 연구의 대상이 행위자의 관계 및 역할을 통한 상호작용이 공통점이라는 것을 알 수 있다. 그리고 앞서서도 언급한 바와 같이 관광정책분야에서의 정책네트워크화 연구에 대해서는 미진하였다는 것을 알 수 있으며, 특히, 제주도를 대상으로 한 정책네트워크 연구는 거의 없는 실정이다.

하지만 네트워크 이론은 서로 다른 타입의 행위자들 사이에 존재하는 복잡한 관계를 밝혀줌으로써 복잡하고 유동적이며 젊은 학문영역이라 할 수 있는 관광연구에 가장 적용 가능한 조정 메커니즘이라고 할 수 있다(Tyler & Dinan, 2001; 박양우, 2007: 71).

27) 여기에서 정치화(精緻化)는 정교(精巧)하고 치밀(緻密)하게 한다는 의미이다.

제3장 제주도의 정책네트워크 현황 분석

제주도의 정책네트워크 현황을 분석하기 위해서 기존 정부주도 경향의 정책결정 사례로 섬 관광정책 포럼을 제시하였고, 반면에 정책네트워크 관점에서 이루어진 정책결정 사례인 제주관광공사 설립 사례를 개별적으로 제시·비교하여 양자의 차이점을 정리하였다.

제1절 정부주도 경향의 정책결정 사례 : 섬 관광정책 포럼(Inters Islands Tourism Policy Forum) 정책결정과정

제주도의 주도하에 창설된 섬 관광정책포럼은 자치단체의 주관으로 시작되었으나 국내의 네트워크와 국외의 네트워크를 활용한 정책결정과정을 살펴 볼 수 있는 사례이다. 또한 섬 관광정책포럼이 다자간 협력체로서 지방정부가 체결하는 최초의 국제기구(제주도, 1997: 54)라는 점에서 큰 의미가 있다.

섬 관광정책 포럼은 제주의 미래는 전 세계 섬들과 연계해 네트워크를 형성하고, 이 네트워크의 중심에 제주도가 위치할 수 있도록 하겠다는(제주도, 1997: 15) 신구범 제주도지사의 의지로 창설되었는데, 이 사례를 지방정부의 정책네트워크이론에 입각하여 관광정책결정과정을 살펴 볼 수 있는 대규모 국·내외 협력 프로그램이라 할 수 있다.

섬 관광정책포럼의 정책결정과정은 <표 3-1>과 같이 매우 복잡한 과정을 가지고 있다.

<표 3-1> 섬 관광정책 포럼 정책결정과정

구 분	정책 결정 과정	비 고
정책 제안자	-관광정책 전문위원(국제협력통상실 근무) : 보고서를 통한 아이디어 제공 -제주도지사 : 아이디어를 수렴하여 포럼 창설 정책추진 제안	
정책수립 과정	-1995년 2월 Governor's Report(보고서명 : 동아시아 섬 관광정책 Net Work 구상)를 비서실을 통해 도지사에게 제출	

<표 계속>

구 분	정책 결정 과정	비 고
정책수립 과정	<p>-신구범 도지사가 보고서를 검토한 후 18세기까지 인류의 문명은 대륙중심이었으나, 그 이후에는 인류문명에 섬이 이 기여하는 역할이 증대하고 있으며(예: 영국, 일본, 싱가포르, 홍콩, 대만 등), 향후 21세기는 해양시대가 틀림없다고 판단, 제주도는 섬으로 승부를 걸어야 한다고 생각하였음</p> <p>-이러한 도지사의 생각은 「동아시아 섬 관광정책 Net Work 구상」이라는 보고서에서 아이디어를 얻어 1998년 7월 18일부터 8월 13일까지 제주도에 서 처음 열린 「세계 섬 문화 축제」가 만들어지게 됨</p> <p>-도지사는 토론회 등을 거쳐 아이디어를 실천 할 수 있는 기본 계획을 검토하도록 지시함</p> <p>-제주도-일본 오키나와-중국 하이난성-인도네시아 발리를 연결하는 거대한 도서협력을 구상하여 동북아시아 20억 인구를 제주의 시장으로 만들겠다고 6.27 지방선거 공약을 제시함</p> <p>-6.27 지방선거에 당선된 후 1995년 7월 섬관광정책포럼(The Inner Island Tourist Policy Forum) 창설을 중국 하이난과 인도네시아 발리에 서면으로 제안함</p> <p>-1995년 8월 섬관광정책포럼 창설문제를 협의하도록 김한욱 관광문화국장 등 관계공무원을 일본 오키나와에 보냄</p> <p>※ 발리와 하이난은 제주도와 기존에 자매결연이 체결되어 있거나 체결합의가 된 지역임, 반면 오키나와는 자매결연 관계도 없을 뿐만 아니라 외무부를 통한 협력과정에서도 포럼 창설에 소극적이었음.</p> <p>-하지만, 외교 경로 등 여러 경로를 거친 노력에도 불구하고 오키나와는 1995년 8월 16일 섬 관광정책 포럼 참여 불가 입장을 통보 해옴</p> <p>※ 오키나와의 참여불가 입장은 공식적으로 오키나와 주둔 미군의 초등학생 강간사건 등 국내문제 때문이라고 통보하였으나, 주변에서는 4개의 섬 중에서 제일 작은 제주가 섬 관광정책 포럼을 주도하는가라는 주도권에 대한 자존심 문제가 더 크게 작용하고 있다는 말들이 있었음</p>	

<표 계속>

구 분	정책 결정 과정	비 고
<p>정책수립 과정</p>	<p>-도지사는 외무부와 주일한국대사관, 그리고 오키나와를 관장하고 있는 주일 후쿠오카 총영사관을 통해 오키나와의 참여를 다시 교섭해 주도록 요청함</p> <p>-또한 1995년 10월 7일부터 일주일 동안 개최되는 한라문화제에 하이난성의 주앙 총우 성장, 발리의 이도 바구스 오카 주지사, 오키나와의 오타 마사히테 현지사를 공식 초청함</p> <p>-오키나와 현지사를 제외하고 한라문화제 기간 중에 하이난 성장, 발리 주지사, 제주도지사가 동아시아 섬관광정책포럼 창설에 원칙적 합의를 함</p> <p>-오키나와의 포럼 참여불가에 대해 제안자인 제주도지사의 입장과 자존심, 그리고 협상실패시 위험부담 등을 감안하여 공식방문이 아닌 관광여행으로 비공식 일정을 잡아서 제주도지사가 직접 오키나와로 가서 오키나와 현지사를 만나기로 함</p> <p>-제주도와 오키나와의 교류협력의 기본입장에 관해 서로의 의견을 교환하고 관광부문의 협력에 앞서서 기본적인 상호교류협력의 틀을 만드는데 노력하기로 합의함</p> <p>-또한, 빠른 시일 안에 오키나와 현지사와 관계 공무원을 초청하기로 하고 모든 문제는 실무자간 회의에서 검토하도록 합의함</p> <p>-제주도 도제 실시 50주년 기념행사에 오키나와 현지사를 초청하였고, 방문 시 포럼 참여 동의를 발표하도록 요청하였으나, 당장 오키나와가 참여하는 것은 곤란하니, 대신 오키나와 관광협회(The Convention and Tourist Association of Okinawa)가 준회원 자격으로 참여하겠다는 의사가 전달됨</p> <p>※ 당시 오키나와는 대만과 긴밀한 경제·문화 교류를 하고 있어 중국 하이난이 참여하는 포럼에 선뜻 들어온다는 게 대만과의 관계를 고려 해 볼 때 어렵다는 현실적인 이유가 있었음</p>	

<표 계속>

구 분	정책 결정 과정	비 고
정책수립 과정	-1996년 8월 1일 제주도 도제 실시 기념행사를 하는 날 제주도지사과 오키나와 현지사가 앞으로 관광을 위시한 문화·경제부문의 교류, 자매결연, 사무소 설치 등에 관해 합의하고 오키나와가 동아시아 섬관광정책포럼에 적극적으로 참획(參劃)한다는 선언을 담은 공동성명을 발표함.	
정책결정	<p>-1997년 7월 23일부터 25일까지 제주도 칼(KAL)호텔에서 「섬관광정책포럼 창설 및 제1차 회의」가 개최되었고 「제주선언(Jeju Declaration on the occasion of the establishment of the ITOP FORUM)과 공동성명(Joint Statement upon the establishment of the ITOP FORUM)이 채택 됨</p> <p>-섬관광정책포럼이라는 유통시장이 확보되어 소위 기획상품으로 세계섬문화축제를 만들게 됨</p> <p>-도지사는 세계섬문화축제 기획과 관련하여 담당부서인 제주도 관광문화국에 철저히 민간주도로 일을 추진하고 공연히 행정이 나서는 일이 없도록 하라고 지시함</p> <p>-1998년 7월 18일부터 8월 13일까지 「세계 섬 문화 축제」가 제주에서 개최 됨</p>	

자료 : 신구범, 2001, 신구범의 일 이야기, 신지사, 독립운동 한다며. 연구자 정리

위와 같이 1995년부터 개최년도인 1997년까지 2년에 걸쳐 섬 관광정책 포럼 수립을 위한 정책결정과정이 이루어져 왔다.

<표 3-2>의 섬 관광정책 포럼창설 추진 일정을 살펴보면 정책행위자가 공무원 중심이고, 상호작용을 보면 의회, 관광업계, 시민단체 등의 협력 관계는 찾아 볼 수 없는 제주도의 일방적인 정책추진이었음을 알 수 있다.

<표 3-2> 섬 관광정책 포럼창설 추진 일정

일 정	추진 내용	비고
'95. 2	동아시아 도서관광정책 포럼 창설 검토	
'95. 5	동아시아 도서관광정책 포럼 기본계획 확정	
'95. 5	신구범 민선제주도지사 출마시 “공약사항” 채택	
'95 7	포럼 창설서면제의(발리, 해남성)	
'95. 7	발리, 해남성측 포럼 동참의사 표명	
'95.8.1~8.3	관계공무원 오키나와현 출장, 포럼협의	
'95. 8. 16	오키나와현측 ‘포럼참여불가’ 입장 통보하여 음	
'95. 9. 11	포럼창설 관련 교류협력 지원요청(외무부, 내무부, 해당국 주재 한국대사관 등)	
'95. 9. 12	한라문화제(10.7~13)기간 3개 지역 지사·성장에 초청장 발송	
'95.10.7~10.10	발리 주지사·해남성 성장 및 실무대표회의 개최 -동아시아 섬 관광정책 포럼 창설 원칙적 합의	
'95. 12. 22	동아시아 도서 관광정책포럼 창설을 위한 협조 요청(외무부, 주일 한국대사, 주일후쿠오카 한국총영사)	
'96.4.7~4.9	신구범도지사 비공식 오키나와현 방문 현지사와 간담회 -상호교류 구체화 및 관광발전을 위한 공동방안 모색합의	
'96. 4. 18	발리, 해남성 실무대표 초청	
'96.5.12~5.15	오키나와현 실무대표단 내도 간담회개최 -상호교류 구체화 및 오키나와 현지사 본도방문 합의	
'96.5.2~05.24	발리주 실무대표단 내도 실무대표회의 개최 -지사·성장회의 정례개최 합의(실무협약서, 포럼운영요강 채택)	
'96. 5. 17	도승격 50주년 기념행사시 오키나와 현지사 초청	
'96.7.30~8.2	오키나와 현지사 내도 지사회의 개최 -섬관광정책 포럼 창설 합의	
'96.8.15~8.17	해남성 실무대표단 본도 방문 -지사·성장회의 정례개최 합의(실무협약서, 포럼운영요강 채택)	
'96. 9. 13	오키나와측에 발리 해남성과의 합의된 ‘포럼운영요강’ 내용 통보	
'96.10.17~10.20	우리측 실무대표단 오키나와 방문 -섬 관광정책 포럼 관련 합의 (실무협약서 및 포럼운영요강 채택)	
'97. 3. 6	지역별 [섬 관광정책 포럼]창설 기본계획수립 통보	
'97.4.3~4.9	우리측 실무대표단 발리, 해남성, 방문 실무대표회의 개최 -섬 관광정책포럼창설 관련 구체사항 협의(실무협약서 채택)	
'97. 4. 11	오키나와측에 발리, 해남성 방문결과 통보	
'97. 4. 17	섬 관광정책 포럼창설 관련 지역별 초청장발송(발리,해남성)	
'97. 4. 11	‘외국인 초청’ 관련 업무협의(내무부)	
'97. 5. 27	[섬 관광정책 포럼]창설 세부계획 수립	

<표 계속>

일 정	추진 내용	비고
'97. 6. 2	오кина와현 실무대표단 초청	
'97. 6. 4	관광상품및 홍보사진전 개최계획 통보	
'97.6.8~6.10	오кина와현 실무대표단내도 실무대표회의 -섬 관광정책 포럼 창설 구체사항 협의(실무협약서 채택)	
'97. 6. 21	포럼창설 종합행사 준비계획 수립	
'97. 6. 30	포럼창설시 채택된 제주선언, 공동성명, 운영요강, 초안 지역별 송부	
'97.7.23~7.25	[섬 관광정책 포럼]창설 및 제1차회의 개최	

자료 : 제주도, 1997, 섬 관광정책포럼 백서, pp.27~28, 연구자 재정리

1) 정책행위자

섬 관광정책 포럼이 만들어진 1990년대는 지방자치제도가 시작되어 자치단체장이 특색사업 발굴에 매진하던 시기였다.

제주도는 관광산업 진흥을 위한 정책방향을 세계로 돌리게 되었고 이에 따라 섬 관광정책 포럼이라는 국제기구가 만들어지게 되었다.

섬 관광정책 포럼은 1995년 2월에 제주도청의 국제협력통상실 관광정책 전문위원이 Governor's Report(보고서명: 동아시아 섬 관광정책 Net Work 구상)를 도지사에게 제출하였고 친구범 제주도지사가 이를 토대로 아이디어를 수렴하여 포럼 창설 정책추진을 제안하게 되었다.

당시 도지사는 보고서를 검토한 후 향후 21세기는 해양시대가 열린다고 판단, 제주도는 섬으로 승부를 걸어야 한다고 생각하였고 토론회 등을 거쳐 아이디어를 실천할 수 있는 기본계획을 검토하도록 지시하였다. 최초 정책제안자인 관광정책전문위원의 보고서를 통하여 최종 정책결정이 이루어 졌으니 이는 상향식 접근법(bottom-up approach)이라고 할 수 있다. 결과적으로 이러한 도지사의 생각은 「동아시아 섬 관광정책 Net Work 구상」이라는 보고서에서 아이디어를 얻어 1998년 7월 18일부터 8월 13일까지 제주도에 처음 열린 「세계 섬 문화 축제」가 만들어지게 된 배경이 되었다. 하지만 섬 관광정책포럼의 정책결정과정에서 공식적 참여자는 도지사, 공무원, 외무부, 주일한국대사관, 주일 후쿠오카 영사관이며 준공식적 참여자는 도의

회이다. 비공식적 참여자는 언론이라고 할 수 있다.

제주도의회는 섬 관광정책 포럼에 대한 예산심의 이외에 섬 관광정책 포럼 정책결정에 실질적인 영향을 미치지 못한 것으로 조사되었다. 이는 지방정부 내에서 공무원 중심의 정책결정이 이루어졌기 때문이다. 이에 대한 근거가 제주도의회 제5대 제109회 제2차 산업건설위원회(1995. 8. 18. 금요일) 회의록에 나타나 있다. 당시 회의는 1995년도 제주도일반회계 및 특별회계 세입·세출 제1회 추가경정예산안에 대한 관광문화국 소관 심의였다.

<표 3-3> 제주도의회 제109회 제2차 산업건설위원회 회의록

질문및답변자	질 문 내 용	비 고
위원장 강OO	강위원님 질의 끝났습니까?	
강OO 의원	아닙니다. 동아시아 도서관광 정책 포럼회가 있다고 하는데 참가하는 나라가 몇 나라가 되고 도서이름은 어디어디가 됩니까?	
관광문화국장 김OO	동아시아 도서관광 정책 포럼구성은 아까 말씀드린 그대로 동아시아를 중심으로 해서 하고 있습니다. 제주도가 주관을 하고, 주관이 라고 표현해서 다소 이상합니다만 제주도가 제안을 하고 중국의 해남성, 그리고 인도네시아 발리, 그리고 일본의 오키나와를 대상 국가로 해서 지금 협의를 해나가고 있습니다.	
강OO 의원	세 국가입니까?	
관광문화국장 김OO	저희까지 해서 4개국입니다.	
강OO 의원	정책 토론내용은 구체적으로 어떤 겁니까?	
관광문화국장 김OO	저희는 세 가지로 목표를 정했습니다. 첫째는 동아시아 관광지로서 저희와 유사한 도서지역을 대상으로 해가지고 그 지역의 관광 진흥 정책과 환경보전문제, 이러한 공통적인 관심사항을 연구 발전시켜나가고 이러한 것을 구체적으로 집행하기 위해서 포럼을 구성해서 사무국 위원들간의 상호 정보교환이라든가 학술토론회를 통해서 발전시켜나가고 세 번째로는 지사, 성장, 이런분들간의 공동선언문같은 것을 채택해가지고 공동으로 향후 발전방향같은 것도 모색해 나가는데 초점을 맞춰서 추진하고 있습니다.	

<표 계속>

질문및답변자	질 문 내 용	비 고
강OO 의원	좋은 생각입니다마는 거기에 대한 진척사항은 어떻습니까?	
관광문화국장 김OO	진척사항은 3개 도서에 협의를 해 나가고 있습니다. 중국의 해남성은 거의 확답을 받고 있습니다. 그리고 오끼나와하고 인도네시아 발리는 그쪽 정부에서 계속 검토 중에 있습니다.	
강OO 의원	이에 대한 부대비용이라든가 소요액은 얼마나 되는지 밝혀 주십시오.	
관광문화국장 김OO	앞으로 기구를 구성해가지고 해당 4개 국가간에 또는 3개 국가가 될지 아직 결론은 안났습니다마는 해당 국가간의 사무국 운영이라든가 공동 발전사항에 대한 과제 선택, 그리고 그것을 추진하기 위한 방향이 제시되는 것에 따라서 소요예산이 들기 때문에 아직 그것까지 최종확정은 못했고, 다만 이번 저희가 구성하고 있는 것은 한라문화제때 그쪽의 정상들을 초청해가지고 우선적으로 방향을 정립해 나가는 쪽으로 초점을 맞춰서 추진을 해나가고 있습니다.	
강OO 의원	대강 도에서는 얼마 정도 들거라는 소요금액은 결정됐을 거 아닙니까?	
관광문화국장 김OO	금년도 예산은 5,000만원내에서 이뤄질 것으로 보고 있습니다.	

자료 : 제주도의회 회의록 재정리

위 <표 3-3>의 회의록을 살펴보면 제주도의회 109회 제2차 산업건설위위원 회 심의가 1995. 8. 18에 열렸는데 이미 1995년 7월 섬 관광정책 포럼(The Inner Island Tourist Policy Forum) 창설을 중국 하이난과 인도네시아 발리에 서면으로 제안하였다. 이를 근거로 보면 섬 관광정책포럼 정책결정과정에서 제주도는 제주도의회와의 공식적인 협의과정이 없었던 것이다.²⁸⁾ 이것만이 아니라 제5대 제113회 제4차 예산결산특별위원회(1995. 12. 14. 목요일) 회의록을 보면 1996년도 제주도일반회계 및 특별회계 세입세출예산안 심의를 하는 자리였는데 <표 3-4>와 같은 질문과 답변이 오고 갔다.

28) 이는 앞에 있는 섬 관광정책 포럼 정책결정과정을 비교해보면 알 수 있다.

<표 3-4> 제주도의회 제113회 제4차 예산결산특별위원회 회의록

(1995. 12. 14. 목요일)

질문및답변자	질 문 내 용	비 고
박OO 의원	저는 사항별 설명서로 보겠습니다. 대단히 고생 많으십니다. 549페이지를 봐 주십시오. 세계 섬문화축제 업무추진비하고 동아시아 도서관광 정책포럼 창설 관련 업무추진비, 이것은 우리 제주도가 주최가 되어서 하고 있는 행사입니까?	
관광문화국장 김OO	동아시아 정책관광 포럼은 아직 구체화는 되지 않고, 위원님께서 아실 것입니다마는, 지난 한라문화제 때, 인도네시아 발리 주지사하고 중국의 해남성 성장하고 합의 각서는 교환을 했습니다. 다만 일본의 오끼나와 참여문제가 있어 가지고, 오끼나와 참여문제가 확정이 되게 되면 내년도 1/4분기에 실무대표자 회의를 해 가지고 저희 도가 주관해서 추진을 하는 것이고, 두번째 세계 섬문화 축제는 지금 저희가 세부계획은 아직 확정을 못 지었습니다. 전문가를 초청해 가지고 세 차례에 걸쳐서 협의는 거쳤습니다마는, 이것은 제주도가 주관을 하되 민간단체가 주체가 되어 가지고 하는 쪽으로 가는 것이 바람직하지 않겠느냐, 그래서 지금 추진을 하고 있는 것입니다.	
박OO 의원	아직까지 구체적인 계획은 없는 셈입니까?	
관광문화국장 김OO	기본계획은 있습니다.	
박OO 의원	기본계획을 제출해 주십시오. 그 다음, 그 밑에 관광개발사업 민자유치 촉진 간담회 및 투자설명회, 1,000만원씩 두 번이 잡혀 있네요.	
관광문화국장 김OO	예.	

자료 : 제주도의회 회의록 재정리

위 <표 3-4>에서 보는 것처럼 회의가 1995. 12. 14일에 있었으며 여기에서 도의원이 관광정책의 주무국인 관광문화국의 국장에게 동아시아 도서관광 정책포럼(섬 관광정책 포럼을 의미) 및 섬 문화축제가 제주도가 주최하는 행사인지를 질문하고 있고, 담당 국장은 동아시아 도서관광 정책포럼은 아직 구체화 되지 않았다고 답변을 하였다. 여기에서 눈여겨 볼 것은 이미 1995. 10. 7부터 일주일 동안 열린 한라문화제

에 하이난 성 성장과 발리 주지사, 오키나와 현지사를 공식적으로 초청하였는데 도 관광문화국장이 도의원에게 정책 포럼이 구체화 되지 않았다는 답변을 하였다는 것은 제주도 입장에서 도의회가 도민의 대의기관이라는 것을 망각하였다고 볼 수 있으며, 정책결정이 있는 후 의회에 보고하는 전형적인 정부 중심의 정책결정이 이루어져 왔다고 할 수 있다. 또한 이러한 포럼이 외국의 자치단체와의 교류, 외교부 등의 협력 등 국내·외적인 네트워크를 필요로 하는 행사이기 때문에 이미 의회, 언론, 도민 등의 다양한 정책참여자의 네트워크를 활용할 방안을 마련하고 정책수립을 추진하여야 함에도 불구하고 지방정부 내부에서 독자적으로 정책결정이 이루어졌다고 밖에 볼 수 없다.

섬 관광정책 포럼이 만들어진 배경에는 섬 관광정책 포럼의 아이디어를 제공하였던 관광정책전문위원의 역할과 도지사라는 지방정부의 최고정책결정자의 관심과 역할이 매우 컸다.

섬 관광정책 포럼 창설 기본계획을 토대로 추진기획단을 살펴보면 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 섬 관광정책 포럼 창설추진기획단

구 분		직위 및 성명	분 야
총괄		김OO 관광문화국장	공무원
단장		김OO 관광과장	공무원
단원	행정	고OOo 관광진흥계장, 국제협력계장, 송OO 전문위원, 김OO(행정6), 김OO(별정6)	공무원
자문	학계	고OO 제주대학교수, 장OO 제주대학교수	학계
	관련부처	외무부 통상국 통상1과 김OO 계장(4급)	공무원

자료 : 제주도(1997), 섬 관광정책포럼 백서, 연구자 재정리

정책결정과정에서는 정책네트워크를 구성하는 행동자, 즉 참여자는 정부부문과 민

간부문의 개인 또는 조직이 있어야 하는데(오석홍, 2006: 454) 위 <표 3-5>에서 알 수 있듯이 섬 관광정책 포럼에는 정책자문을 위한 학계를 제외하고는 NGO, 언론 등의 민간부문은 보이지 않고 있다. 또한 <표 3-6>의 섬 관광정책 포럼 창설 관련 행정 및 협조사항을 살펴보다도 민간부문은 보이지 않고 있다.

<표 3-6> 섬 관광정책 포럼 창설 관련 행정 및 협조사항

구분	행정 및 협조사항	비고
관광과	기본계획 수립	
	기획단 구성	
국제통상협력실	추진 중인 해남성과의 자매결연 조기 추진	
	오키나와의 자매결연 계획 수립 추진	

자료 : 제주도(1997), 섬 관광정책포럼 백서, 연구자 재정리

2) 상호작용

정책결정과정에서의 상호작용은 정책의 목표에 따라 정책참여자간의 주관적 선호에 따른 이해관계의 조정 역할을 하는 것이다.

섬 관광정책 포럼 정책형성 단계에서는 정책입안 담당 공무원과 도지사의 상호작용이 이루어 졌으며, 정책분석 단계에서는 관광문화국장 및 공무원과 도지사의 상호작용이 이루어 졌다. 섬 관광정책 포럼이 내부적으로 결정되어 예산을 확보하기위해 서 도의회와의 상호작용이 활발하여졌다. 하지만 NGO와의 상호작용은 전혀 이루어 지지 않았다. 또한 섬 관광정책 포럼이 시작되는 1997년 7월이 되어서야 중앙언론 및 지방언론에서 섬 관광정책 포럼의 의미를 알리고 있을 뿐이다.²⁹⁾

29) 섬 관광정책 포럼 백서(제주도, 1997, pp.276-298)에서 나와 있는 당시 신문 기사를 보면 포럼이 창설 되었다는 홍보성 기사와 포럼의 의의에 대하여 설명하는 기사가 대부분이다.

정책행위자가 대부분 지방정부 공무원과 학자로 다양한 정책참여자를 이끌어 내지 못했으며, 특히, 정책결정과정에서 관광업계의 의견수렴 기회는 부여하지 않았다.

섬 관광정책 포럼 창설 종합실행 계획을 살펴보면 제1차 포럼에 읍서버로 지역별 관광 관련 단체 및 읍서버 자격으로 20명 내외를 참가(제주도, 1997: 35)하도록 하고 있을 정도 이다. 또한 민간부분 교류협력 체결 추진을 위해 도 관광협회 주도로 지역별 관광협회간 상호교류협력 체결, 제주대학 주도로 지역별 국공립대학간 상호교류협력 체결, 관광기업간 교류활성화 방안 협의를 했을 뿐이다(제주도, 1997: 36).

제주대학교 동아시아 연구소, 제주발전연구원이 공동으로 초청강연 및 세미나 주관을 하였으나, 실제 섬 관광정책 포럼 창설에 직접적으로 기여한 것은 없다. 섬 관광정책포럼의 주요 참여자는 지사·성장, 교수 및 연구원 등의 관광전문가, 온라인여행사·호텔업 등 관광사업자, 회원국 공무원 등이며, 지사·성장의 기조강연, 교수 및 연구원 등의 관광전문가 주제발표 및 토론, 온라인여행사·호텔업 등 관광사업자 워크샵, 회원국 공무원 대상의 관광정책 집행자 워크샵 등의 행사가 이루어졌다. 이들의 상호작용으로 인하여 정책이 집행되었으나 이는 어디까지나 정책결정과정 보다는 정책집행과정에서의 상호작용이었다고 할 수 있다.

1997년도의 섬 관광정책 포럼이 고위직간의 만남의 장이었다면 2006년 10월 12일~15일까지 제주국제컨벤션센터에서 열린 제10회 섬 관광정책 포럼에서는 회원지역간의 실질적인 교류와 협력을 도모하고자 섬 관광교류전이 열렸는데, 여기에서는 전시관 운영 및 전통문화공연, 음식시연 등이 있었다. 특히 제10회 섬 관광정책 포럼에서는 6개 회원국 포함 12개국 19개 지역에서 약 150명의 참가자가 내도하여 규모가 이전에 비하여 커졌다고 할 수 있다. 하지만 제주발전연구원(2002)에서 발간한 한·일 해협 연안 지역 간 국제관광교류협력 활성화 방안에서 보면 섬 관광정책 포럼에 대해서 지방정부간 관광협력은 지방정부간 관광협력 못지않게 민간부문의 참여가 중요하나 실질적인 민간부문의 참여는 미흡하다고 분석하였으며, 향후 추이를 지역 민간기업의 참여를 적극 유도할 것으로 보여 진다고 전망하였으나, 아직도 지방정부 주도의 포럼운영으로 네트워크 불균형이 이어지고 있다. 그만큼 지방정부의 일방적 정책집행으로 인하여 상호작용이 원활하지 못했다. 또한 이연택(2001)은 제5회 제주 섬 관광정책 포럼에서 21세기 한국의 관광정책이란 주제로 특별강연을 한바 있는데, 여기에서 지방정부의 과제로 협력적 리더쉽을 갖추어야 하며, 관광개발에는 다양한 이

해관계자의 참여가 필연적으로 다가선다며 중앙부처, 관련 지방자치단체, 지역주민, 민간사업자 그리고 시민단체 등과의 협력적 관계를 구성할 수 있는 리더십이 요구되고 있다고 역설하였다(제주도, 2001:45). 하지만 여전히 공무원의 시각에서의 정책결정이 이루어지고 있는 것이 현실이다. 이렇다 보니 다양한 이해관계자와의 심각한 갈등은 없었으나 도의회와의 갈등을 일부 확인 할 수 있다. 우선 제주도의회와의 공식적인 협의과정이 없었다. 그렇다보니 결국은 도의원들이 거꾸로 담당국장에게 도서관 관광 포럼회가 있다고 하는데 참가하는 나라가 몇 나라인지 도서관 이름은 무엇인지를 질문하는 경우도 있었으며,³⁰⁾ 도서관 관광 정책 포럼이 우리 제주도가 주최가 되어서 하고 있는 행사인지를 거꾸로 질문하는 경우도 있었다.³¹⁾

행정사무감사에서는 섬 관광정책 포럼 등 이벤트 행사를 해도 외국인 관광객이 줄어드는 이유를 물었지만 담당 국장은 해외의 경제사정 등 여러 가지 문제로 인하여 외국인 관광객이 줄어들고 있다고 정곡을 피해가는 모호한 답변을 하였다.³²⁾ 비록 섬 관광정책 포럼만을 사례로 제시하지 않았으나 추가질문도 없이 종료되어 버렸다는 것은 도의원들이 집행부의 정책에 대한 무관심으로 볼 수밖에 없다.

제2절 정책네트워크 관점에 입각한 사례 : 제주관광공사 설립과정

분산된 관광관련기구를 통폐합하여 생산적 업무 배분으로 효율성을 제고하고, 관광인력의 전문화와 체계적이고 공격적인 마케팅 전략을 통해 제주관광의 경쟁력을 강화하기 위하여(제주도, 2008: 13), 공기업인 제주관광공사가 설립되었다(제주도 관광정책과 주요업무보고서, 2008. 7).

전문성을 갖춘 통합 관광기구가 설립되어 관광 진흥을 위한 기획·홍보·마케팅을 총괄할 수 있게 되었다.

제주도에서 역점사업으로 추진하여 최근 설립이 되어 운영되고 있는 관광산업 지원 기관으로서 설립과정을 살펴본다는 것은 큰 의미가 있다.

30) 제주도의회 제109회 제2차 산업건설위원회 제1회 추가경정예산안 심의에서 질문되었다.

31) 제주도의회 제113회 제4차 예산결산특별위원회의 1996년도 세입세출예산안 심의에서 질문되었다.

32) 1997년도 제주도의회 관광개발위원회 행정사무감사(2007. 11. 25)에서 질문·답변되었다.

제주관광공사는 2008년 6월 25일 설립이 되었으며, 2008년 7월 2일에 출범식을 가졌다.

설립자본금은 20억원으로 제주도가 15억원, 제주국제자유도시개발센터(JDC, JEJU International City Development Center)에서 5억원을 투자하였으며, 주식을 발행하는데 불입이 완료된 자금인 납입자본금은 100억원이다.

제주관광공사의 정원은 36명으로 사장 1명, 본부장 1명, 4팀 18명으로 출발하였다. 이와 같이 전문성을 갖춘 통합 관광기구로서 그 역할이 막중한 제주관광공사는 도지사, 공무원, 의회, 학계, 관광산업지원기관, 시민단체 등 다양한 정책행위자들이 참여하였다.

제주발전연구원에서 제주형 관광조직 설립을 제안하였던 2003년에는 타 지방자치단체에서 관광공사를 설립하였거나 설립을 준비하던 시기였다.

경기도가 2002년에 전국에서 최초로 경기관광공사를 설립하였고, 다음으로 인천이 관광기구 설립을 본격화하였다³³⁾.

인천관광공사는 2006년 2월 16일 출범하였는데 인천시는 2004년 11월 공사설립 심의위원회를 구성, 2차례 심의 결과에 따라 시민의견 수렴과 인천시의회 의결 등의 절차를 이행한 후 공사 설립을 결정하였다.

제주관광공사는 김태환 도지사의 선거 공약사항이었으며, 제주발전연구원의 2003년 말 정책연구자료인 '제주형 관광조직 설립에 관한 연구'를 발표하면서 본격적으로 논의되기 시작하였다.

제주관광공사 설립의 정책결정과정은 <표 3-7>과 같은 절차를 거치고 있다.

33) 제주관광공사는 지역 관광공사로서는 세 번째로 설립되었다(제주도, 관광공사 출범식 보도자료, 2008.7.2)

<표 3-7> 제주관광공사 설립 정책결정과정

구 분	정책 결정 과정	비고
정책 제안자	<ul style="list-style-type: none"> - 도지사 선거 공약사항 : 관광전담기구 설립 - 제주발전연구원 : 2003년 말 정책연구자료인 '제주형 관광조직 설립에 관한 연구' 발표 	
정책수립 과정	<ul style="list-style-type: none"> - 제주형 관광조직 설립 추진위원회 구성, 필요성 심의 : '04. 9 ~ 12월 - 제주관광공사 설립과 운영에 관한 검토 용역 : '05. 12 ~ '06. 4월 - 제주관광공사 설립 근거 마련(특별법 제170조) : '06. 2. 9 - 제주관광공사 설립 타당성에 관한 연구용역 도의회보고 : '06. 10. 31 - 관광공사설립추진위원회 구성(17명)·운영 : 4회 - 제주관광공사 설립 및 운영조례 제정 : '08. 1. 9 - 내국인 면세점 추가 설치허용 정부방침 확정(기획재정부) : '08. 4. 25 - 제주관광공사 사장추천위원회(도, 도의회) 위원추천 : '08. 5. 20 - 이사회 구성(6.10) 및 이사회 운영 : 2회 - 직원채용공고 및 시험, 면접, 합격자 발표 : '08. 6. 10 ~ 7. 1 - 법인 설립등기 및 사장 임명 : '08. 6. 25 	

자료 : 2008. 7. 제주도 관광정책과 주요업무보고 p.13 참조 연구자 재정리

제주도는 제주관광공사의 설립을 위해서 학계, 연구소, 협회 및 업계 등 관련인사 16명으로 구성된 제주형 관광조직설립 추진위원회를 발족하여(한라일보, 2004. 9. 20), 2003년 말 제주발전연구원이 발표한 '제주형 관광조직 설립에 관한 연구'란 정책연구 자료를 토대로 2004년 말까지 제주환경에 알맞은 관광전담기구 유형을 확정, 제주도에 보고하게 되었으며. 제주발전연구원은 당시 정책연구자료를 통해 제주형 관광조직 유형으로 제1안 제주관광공사, 제2안 제주관광진흥원³⁴⁾을 제시하였다(제주일보, 2004. 9. 8).

제주발전연구원이 비록 제주관광공사 설립에 관하여 이론적 근거와 대안제시를 하

34) 2004년 7월 4일 제주일보 기사(道, 제주형 관광조직 구축 관광진흥원 설립)를 보면 당초에 언론 보도자료에는 직속기관 개념의 관광진흥원 설립을 목표로 하고 있었다(제주일보, 2004. 7. 4). 하지만 관광진흥원을 설립한다면 지방자치법을 개정하여야 하며, 공무원 조직 내에 민간전문가 채용에 어려움이 따르는 문제점이 있으나, 관광공사는조례에 의해 설립이 가능하고 지방공기업법에 의해 공무원 파견이 가능하고 도지사로부터 독립성 확보가 가능하기 때문에(조선일보, 2005. 1.3) 관광공사로 결정되었다.

였다는 점에서 주요 정책제안자로 볼 수 있으나, 실질적으로 김태환 도지사의 선거공약사항으로 관광조직 개편의지에 의하여 정책연구가 되었다고 볼 수 있으므로 공식적인 주요정책 제안자는 도지사이고 그 다음에는 제주발전연구원이 주요정책 제안자라고 할 수 있다.

2004년 9월에 급변하는 관광환경에 대응하기 위한 제주형 관광조직의 설립을 위해 제주도에서는 관광관련 학계, 연구소, 공무원, 관광업계 관계자 등 17명이 참여하는 제주형 관광조직설립 추진위원회를 구성하여 다른 지방자치단체 및 외국의 관광기구 설립사례 등을 수집하여 분석해 제주에 적합한 모형을 선정하였다.

제주형 관광조직설립 추진위원회는 민간기구인 (가칭)제주관광공사와 직속기관 형태인 (가칭)제주관광진흥원 등 공사·재단법인·직속기관의 관광조직모형을 놓고 각 모형의 장·단점을 분석하여 설립 추진 방안 등을 고려한 후에 적합한 모형을 선택하는 등의 다각도의 노력을 해왔다. 또한 공사 설립의 핵심 분야 중 하나인 수익사업과 출자, 관광협회의 역할 조정 등에 대한 아이디어를 공동으로 검토하였다³⁵⁾.

제주도는 제주관광공사 설립 근거 마련을 위해서 2006년 2월 9일 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제170조(관광진흥 관련 지방공사의 설립) 제1항에 제주특별자치도는 관광정책의 추진 및 관광사업의 활성화를 위하여 지방공기업법에 의한 지방공사를 설립할 수 있다는 조항을 삽입하였다.

제주도는 제주관광공사 설립준비위원회를 구성하고 제주형 관광공사 설립추진을 위한 협력방안 도출, 관광조직간의 역할 분담 및 위상정립 방안 등을 제시하게 하고, 내실 있는 제주관광공사의 설립을 준비하기 위해 2007년 3월 5일 제주도청 2층 회의실에서 도내 학계와 시민단체, 관광분야 전문가, 도의원이 참석한 가운데 제주관광공사 설립 준비위원회 구성 및 제1차 회의를 개최하면서 제주관광공사 설립 추진이 가시화 되었다.

제2차 회의는 2007년 4월 30일에 제주도청 제2청사 3층 회의실에서 개최되었으며, 2차 회의에서는 제주관광공사 예상업무에 대한 중요도 분석결과 및 관광관련 도내 유관기관과의 역할분담, 향후 관광공사 설립 추진일정 등을 협의하였다.

제주관광공사설립추진위원회는 17명으로 구성되었으며, 총 4회 운영을 하였다.

35) 제233회 제1차 문화관광위원회의 제주관광공사 설립과 운영에 관한 용역보고 청취에서 고용삼 문화스포츠관광국장의 답변에 의하면 2006년 3월 28일에 설립타당성심의위원회 심의에서 만장일치로 제주관광공사로 추진하는데 찬성하였다고 한다.

이러한 움직임 속에 4년에 걸쳐 제주관광공사 설립에 관한 정책결정과정정이 이루어져 왔다.

제주관광공사 설립에 관한 정책결정과정에서의 정책행위자와 상호작용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 정책행위자

제주관광공사를 설립하기 위하여 다양한 정책참여자들의 역할과 노력이 있었다. 먼저 2004년 9월부터 2004년 12월까지 제주형 관광조직 설립 추진위원회가 구성되어 제주형 관광조직 설립이 필요한지에 대한 심의를 하였다.

제주도는 2005년 12월부터 2006년 4월까지 한국자치평가연구원에 제주관광공사 설립과 운영에 관한 검토 용역을 맡겼으며, 용역결과 설립 타당성 근거가 마련되어 2006년 2월 9일 제주도는 제주관광공사 설립 근거 마련을 위해서 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제170조에 관광진흥 관련 지방공사의 설립에 관한 조항을 만들었다.

2006년 10월 31일 제주관광공사 설립 타당성에 관한 연구용역 결과를 도의회에 보고하였다.

이런 과정에 제주도와 제주도의회간 제주관광공사 설립과 관련하여 본회의 및 상임위원회에서 논의가 있었다.

지난 2004년 12월 1일 제주도의회 제212회 제2차 본회의에서 강OO 도의원이 김태환 도지사를 상대로 제주관광공사 또는 관광진흥원이라는 도지사로부터 독립된 기관 설립이 시급하다면서 질문한 결과, 김태환 도지사는 관광의 독립된 기구 설립이 시급하다는데 대해서 전적으로 동감한다고 하면서 연말까지 어떤 형태로 할 것이냐 결정한 후 2005년도부터 본격적으로 설립에 착수해 나가겠다고 공언한바가 있다.

<표 3-8> 제주도의회 제212회 제2차 본회의 회의록 (2004. 12. 1. 수요일)

질문및답변자	질 문 내 용	비 고
강OO 의원	<p>우선 먼저 관광산업 활성화에 대한 질문입니다.</p> <p>제주관광 이대로는 안된다고, 큰일났다고 말들은 많이 합니다. 그러나 누구 하나 그 해결책이 이것이다 라고 내놓은 사람은 아직 없습니다. 지사님 역시도 그저 전국적인 불황이니 어찌할 도리가 없지 않느냐는 대답을 하시겠습니까?</p> <p>다시 한번 제주관광의 현실을 말씀드리겠습니다.</p> <p>우선 항공요금 인상 등 여행비가 가중되고 고속전철 운행으로 육지부 관광지 접근이 용이하고, 호남지역 대규모 골프타운 조성, 서울, 부산 카지노 허가, 성매매금지특별법 시행, 금강산 관광비 정부 예산 지원 등으로 제주관광업체가 통째로 아우성인데도 우리 도 당국은 사전대비는 커녕 사후대책도 없는 현실입니다.</p> <p>혹시 지사님께서 비장의 대안이 계시면 이 기회에 밝혀주시기 바랍니다.</p> <p>아시다시피 금년도 관광객 유치목표 510만명을 세우고 별의별 홍보마케팅을 해보았지만 500만명도 달성이 힘든 실정이라고 합니다. 그래서 내놓았다는 상품이 그랜드세일이라고 해서 수능학생을 위한 상품을 개발했다고 합니다.</p> <p>이마저도 업계에서는 다소 냉소적이고 기존에 시행하던 마케팅하고도 크게 다를 것이 없으며, 또한 한시적인 정책이라고 합니다.</p> <p>지사님! 어떻게 하면 좋겠습니까?</p> <p>금년도 510만명 유치는 물론이고 장기적이고 실효성이 있는 정책이 있다면 상세하게 설명하여 주시기 바랍니다.</p> <p>제주관광은 뒤통수 해도 고비용 저매력이라는 인식을 타파하는데 있다고 봅니다. 관광정책과 홍보시스템이 시대변화에 따라 대응해야만이 살아남는다고 생각합니다.</p> <p>육지부 관광지는 관광객이 늘고 있고, 또한 국가균형발전위원회에서 실시한 국내 선호관광지 조사에 의하면 제주도가 강원도에 1위 자리를 내주었다는 것은 무엇을 의미하는 것입니까?</p>	

<표 계속>

질문및답변자	질 문 내 용	비 고
	<p>이제부터라도 제주관광산업은 물론이고 적자에 허덕이는 컨벤션센터 운영에도 도움이 되는 회의산업까지도 총괄관장하면서급변하는 환경변화에 걸맞는 정책을 기획하고 시행하는 기관 설립, 즉 제주관광공사든 관광진흥원이든간에 어쨌든 독립된 기관을 설립하는 것이 매우 시급하다고 생각되는데, 이에 대한 지사님의 견해를 듣고 싶습니다.</p>	
김태환 도지사	<p>다음은 두 번째로 질문을 하신 관광산업 활성화와 지역경제에 대해서 답변을 드리도록 하겠습니다.</p> <p>먼저 제주관광에 대해서 답변을 드리도록 하겠습니다.</p> <p>항공요금 인상, 여행경비 가중, 고속전철, 카지노, 성매매, 금강산, 이 문제에 대해서 상당히 많이 걱정을 해 주시는 점 고맙게 생각하고, 여기에 대해서 대응방안이 전혀 없는 이런 말씀을 하셨는데 사실 그렇지 않습니다. 앞서도 누누이 말씀드렸습니다마는 이런 성매매, 그리고 카지노, 전부 대응방안을 저희가 갖고 있습니다. 그리고 앞서 의원님의 질문에 대해서 저희가 소상히 답변을 드리고 있습니다하는 말씀을 드립니다. 그리고 500만명 관광객이 과연 가능하겠느냐? 물론 힘들 것이라고 봅니다. 하지만 저희가 노력하겠습니다. 그리고 업소에 협조를 구하고 그렇게 해서 공동으로 나가고 있습니다. 그리고 앞서 한성울의원님 질문에 대해서도 답변 말씀 드렸습니다마는, 어쨌든 제주관광에 대해서는 제가 생각하기에는 크게 우리 자체의 수용자세가 되어야 한다는 생각, 그리고 관광인프라가 조속히 갖춰져야 된다는 점, 그리고 마지막으로 고품격의 이런 관광을 할 수 있도록 노력을 해야 된다는 큰 방향을 갖고 저희가 세부적인 여러 가지 시책들을 펴나가고 있습니다. 질문하고 계시는 500만명 유치에 대한 상세한 설명과 대책, 이런 것은 저희가 서면으로 소상하게 답변을 드리도록 하겠습니다. 그리고 관광에 대해서는 정말 저희가 행정력을 앞으로 쏟아나갈 겁니다. 그리고 지금 작업을 하고 있습니다마는 우리 제주관광의 당면 현안사안들에 대해서 우리가 대응방안을 논의할 수 있는 비상대책협의회 이런 것들도 저희가 구성해서 돌파구를 마련해나가는데 중지를 모아 나가겠습니다하는 말씀도 아울러 드립니다. 그리고 관광의 독립된 기구 설립이 시급하다는데 대해서 저희가 전적으로 동감합니다. 그래서 연말까지 어떤 형태로 할 것이냐 결정하고 내년도부터 저희가 본격적으로 설립에 착수해 나가겠습니다.</p>	

자료 : 제주도의회 회의록 재정리

제2차 본회의 다음날인 제212회 제3차 본회의에서도 제2차 본회의와 마찬가지로 김OO 도의원이 김태환 도지사를 상대로 제주관광공사나 관광진흥원 같은 조직을 시급히 설치하는 것도 바람직하다는 의견을 제시하였다.

김태환 도지사 역시 제2차 본회의와 같이 관광공사나 관광진흥원의 설립문제를 언 말까지 결론을 내겠다고 하며, 추가로 2005년도에 용역 등을 거쳐 설립 준비를 하겠다고 좀 더 자세하게 답변을 하였다.

<표 3-9> 제주도의회 제212회 제3차 본회의 회의록

(2004. 12. 2. 목요일)

질문및답변자	질문 내용	비고
김OO 의원	<p>둘째, 제주도의 관광산업진흥을 위한 제주형 관광조직체계 구축에 대하여 질문하겠습니다.</p> <p>제주도는 1차산업 16.4%, 2차산업 3.3%, 3차산업 80.3%로 1·3차산업이 96.7%를 점하고 있는 기형적인 산업구조를 가지고 있습니다.</p> <p>관광은 제주도의 주력산업입니다. 우리 제주도가 최종적으로 지향하는 바가 동북아 관광휴양의 중심도시로 도약하는 것임을 상기한다면 관광산업의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것입니다. 그러나 제주의 관광이 앞으로 참으로 험난합니다. 주5일 근무제, 북한관광 개방, 고속철도 개통 등 관광환경이 급변하고 있습니다. 결코 제주도에 유리하지 않는 환경들입니다. 변화에 따른 발빠른 대응이 요구되고 있습니다. 새로운 체험형 관광상품을 개발해서 관광객유치 기반을 마련해야 합니다. 한류열풍을 이용한 특색있는 제주관광이벤트를 개최해야 합니다. 제주관광의 경쟁력 강화를 통해 외국인 관광객 유치에 온 역량을 집중하는 노력이 절실합니다.</p> <p>이러한 시대적 변화에도 불구하고 제주도정의 관광마인드는 10년 전이나 지금이나 크게 달라진 것이 없다는 것이 저의 생각입니다.</p> <p>명색이 대한민국관광의 1번지라고 합니다. 그렇지만 관광조직은 다른 지방자치단체와 뚜렷이 구별되는 차이점이 없습니다. 제주의 관광행정을 총괄하는 관광문화국은 서열 6위로 밀려나있습니다.</p>	

<표 계속>

질문및답변자	질 문 내 용	비 고
	<p>지사께서 생각하시는 관광문화국의 위치가 어떤지 궁금합니다. 아울러 관광부지사를 신설할 의향은 없는지에 대해서도 말씀하여 주시기 바랍니다.</p> <p>관광이 살아야 제주도가 산다는 것은 기정 사실입니다. 관광산업진흥을 위해 도정이 역량을 집중해 나가고자 한다면 관광부지사의 신설은 필수라고 생각합니다. 관광부지사를 중심으로 제주도 관광조직을 하나로 통합해 나가는 전략이 필요합니다. 아니면 제주관광공사나 관광진흥원 같은 조직을 시급히 설치하는 것도 바람직하다는 의견을 제시합니다.</p> <p>현재 제주도의 관광조직을 보면 제주도와 시·군별로 자치단체마다 전문조직이 있으며 관광협회가 있어 업무가 다원화됨으로써 비능률성 내지는 비전문화도 우려되고 있는 것을 알고 있습니다. 차체에 이들을 통합할 수 있는 조직을 신설하여 급변하는 관광의 흐름에 능동적으로 대처해나가야 된다고 보는데 도지사의 견해는 어떠한지 소상히 밝혀 주시기 바랍니다.</p>	
김태환 도지사	<p>다음은 관광산업진흥을 위한 제주형 관광조직체계에 대해서 질문을 하셨습니다.</p> <p>관광에 도정이 많은 비중을 두기 위해서 관광부지사를 두는 문제 그리고 제주관광공사나 관광진흥원 같은 조직을 시급히 설치하는 문제, 지금 저희 생각으로는 금년연말까지 관광전문가들의 싱크탱크의 역할을 할 수 있는 관광공사나 관광진흥원의 설립문제를 연말까지 결론을 내겠습니다. 그리고 내년도에 용역등을 거쳐서 저희가 실현이 될 수 있도록 준비를 해 나가겠습니다하는 말씀을 드립니다.</p> <p>그리고 관광에 관한 한 도가 따로 있고 시·군이 따로 있고 관광협회가 따로 있고, 저도 이것은 상당히 비능률이라고 생각합니다. 그렇기 때문에 우선 내년부터는 관광에 대한 홍보책자만큼은 도나 시·군이 같이 합동으로 편찬이 될 수 있도록 이 작업을 추진을 하고 있습니다.</p> <p>그리고 관광협회도 활성화를 분명히 시켜나가겠습니다.</p> <p>물론 제가 직접적으로 관여할 수는 없습니다마는 관광협회장님과 의논을 하면서, 40여명이라는 거대한 조직입니다. 이 조직이 정례화가 될 수 있도록 조치들을 해 나가겠습니다하는 말씀을 드립니다.</p>	

자료 : 제주도의회 회의록 재정리

위와 같이 도의원은 제주관광공사나 관광진흥원 같은 조직 설립을 위한 조속한 결정을 요구하지만 도지사는 용역 등을 통해서 심사숙고하여 정책결정을 하겠다고 하였다.

2005년 2월 14일 제215회 제주도의회 임시회에서 김OO 국제자유도시관광국장이 교육관광위원회 업무보고에서 <표 3-10>과 같이 보고하였는데, 주요업무 보고 후 의원들의 질의응답이 있었지만 도의원들은 제주관광공사와 관련하여 언급하지 않았다.

도의원들은 도지사를 상대로 관광공사 또는 관광진흥원을 조속히 설립하라고 촉구하면서도 정작 제주도가 제주관광공사로 방향을 확정하고 타당성 검토 용역비 5,000만원을 예산에 편성하라고 하였으나 관광공사 설립과 관련한 질문이 전혀 없었다는 것도 문제점이라고 할 수 있다. 더욱이 설립추진위원회를 구성해서 19명이 추진 중에 있고 연구도 일부 되어 있다고 하였으나 연구가 어떻게 진행되고 있는지에 의문을 가지지 않았다는 것 또한 문제점이라고 할 수 있다.

<표 3-10> 제주도의회 제215회 교육관광위원회 업무보고 회의록

(2005. 2. 24. 목요일)

보고자	보 고 내 용	비 고
김OO 국제자유도시 관광국장	31페이지입니다. 제주형 관광조직설립운영입니다. 제주관광공사를 만드는 것인데 지금 현재 예산은 타당성 검토 용역비 5,000만원이 있습니다. 그래서 설립추진위원회를 구성해서 19명이 추진 중에 있고 연구도 일부 되어 있습니다. 작년 연말에 제주형 관광조직 모델을 관광공사로 하자는 것까지는 일단 확정을 했습니다. 그래서 금년 상반기 중에 어떻게 조직을 만들 것이냐 하는 것이 예산에 5,000만원이 계상되었기 때문에 그것을 활용해서 계획을 수립해서 하반기에 설립준비기획단 구성을 해서 내용이 나오면 자세한 보고를 위원님들께 드리겠습니다. 그래서 위원님들께서 이것에 동의해 주시고 필요성이 있다고 생각되면 내년도에 설립하는 것으로 추진을 하겠습니다.	

2005년 7월 1일 제218회 제2차 본회의에서 2004년 제212회 제2차 본회의에서 관광공사설립과 관련하여 질문을 하였던 강OO 의원이 가칭 제주관광공사 설립 추진이

어디까지 왔느냐는 질문을 하였으나 김태환 도지사는 조금 이해가 덜 되고 있다면서 여러 가지의 복합적인 질문내용이 들어있기 때문에 즉시 답변을 하는 것보다는 필요하다면 서면으로, 그렇지 않으면 의원님과 개별로 만나서 사안에 따라서 말씀을 드리겠다면서 답변을 회피하였다.

도의원이 정확한 질문을 통해 집행부를 견제하여야 하겠지만, 질문이 이해하기 어렵고 복합적인 내용이라면서 서면 또는 개별적으로 찾아가서 설명하겠다는 식의 답변은 의회 경시 행태라 보여 진다.

<표 3-11> 제주도의회 제218회 제2차 본회의 회의록

(2005. 7. 1. 금요일)

질문및답변자	질문내용	비고
강OO 의원	<p>다음에 세 번째 질문으로 가칭 제주관광공사가 어디까지 왔습니까? 하는 질문입니다.</p> <p>특별자치도 정부 구상안에도 제주의 관광산업은 제1순위로 육성할 핵심 산업이라고 했습니다. 그렇지 않아도 이제 우리 제주도는 아시다시피 관광이 아니면 살아갈 수 없는 주산업이 되어 있는 형편이 아니겠습니까? 그런데도 지사님께서서는 관광에 대한 제반문제를 관광 관련 업자들의 권익 보호를 하기 위한 업체들의 모임인 관광협회에 위탁하여 관리케 하는 이유가 어디 있습니까? 하는 애깁니다. 혹시 불가피하게 위탁시킬 수밖에 없는 특별한 사정이 있다면 말씀을 해 주시기 바랍니다.</p> <p>지난 연말에 2005년도 예산 통과시 가칭 제주관광공사 설립 타당성 용역 예산을 당초 도에서는 편성도 안 되어 있었습니다마는, 우리 의회에서 추가 편성하여 집행토록 했는데도 불구하고 아직까지 발주도 안된 이유가 어디 있습니까?하는 말씀입니다.</p> <p>지금쯤 용역보고가 완료되어 금년 중에 설립이 완료되고 내년부터 본격 업무를 개시한다 하더라도 급변하는 관광환경 변화에 따라갈 수 있을까 하는 시급한 상황임에도 불구하고 안이하게 대처하는 이유가 어디 있는지 말씀해 주시기 바랍니다.</p>	
김태환 도지사	<p>다음 세 번째 질문은 조금 이해가 덜 됩니다. 따라서 세 번째 문안은 여러 가지의 복합적인 내용이 들어있기 때문에 제가 이 자리에서 답변을 하는 것보다는 필요하다면 서면으로, 그렇지 않으면 의원님과 개별로 만나서 사안에 따라서 이것은 저희가 말씀을 드리겠습니다.</p>	

자료 : 제주도의회 회의록 재정리

지금까지 제주관광공사 설립 과정에서 행위자를 살펴보면, 도지사, 제주발전연구원, 의회, 언론, 시민단체, 학계, 관광산업지원기관 등이라고 할 수 있다.

제주관광공사 설립을 추진하였던 제주관광공사 설립추진위원회의 구성은 <표 3-12>와 같다.

분야별로 구성 비율을 살펴보면 17명 중 학계 및 연구원 분야가 8명이며 제주대 교수 4명, 탐라대 교수 1명, 제주관광대 교수 1명, 제주한라대 교수 1명, 한국문화관광정책연구원 연구원 1명으로 47.1%를 차지하고 있다.

자치단체 공무원은 3명으로 17.6%, 도의원이 1명으로 5.9%, 시민단체가 1명으로 5.9%, 관광산업지원기관인 관광협회, 국제컨벤션센터, 한국관광공사, 상공회의소에서 각 1명씩 총 4명으로 23.5%를 차지하고 있다.

전반적으로 살펴보면 학계 및 연구원이 정책결정과정에서 참여하는 비중이 높다고 해석이 되며, 시민단체는 참여의 비중이 낮음을 알 수 있다. 더욱 아쉬운 것은 언론, 일반도민, 관광업계 참여가 전무하다는 것이다.

제주관광공사 설립 추진위원회의 구성을 제주도가 주도적으로 하였으므로 합리적 정책결정을 위해서라고 보기 보다는 정책 추진의 용이성을 위해서라고 볼 수밖에 없는 것이다.

제주관광공사 설립 추진위원회 구성에 앞서 공청회를 통해 지방정부의 방향을 전달하고 그곳에서 정책결정에 참여할 구성원 인선을 검토하는 것도 방안일 것이다.

<표 3-12> 제주관광공사 설립 추진위원회 구성

구 분	직위 및 성명	분 야
위원장	허00 제주대학교 관광경영학과 교수	학계
위원	장00 제주대학교 관광개발학과 교수	학계
위원	서00 제주대학교 관광경영학과 교수	학계
위원	김00 제주대학교 행정학과 교수	학계
위원	김00 탐라대학교 관광경영학과 교수	학계

<표 계속>

구 분	직위 및 성명	분 야
위원	문00 제주한라대학 관광경영과 교수	학계
위원	신00 제주관광대학 관광컨벤션산업과 교수	학계
위원	류00 한국문화관광정책연구원 팀장	연구원
위원	고00 제주특별자치도 문화관광스포츠국장	공무원
위원	고00 제주시 부시장	공무원
위원	서00 서귀포시 부시장	공무원
위원	임00 제주특별자치도의회 문화관광위원회 위원	도의원
위원	이00 제주여민회 대표	시민단체
위원	홍00 제주특별자치도 관광협회 회장	관광산업 지원기관
위원	구00 제주국제컨벤션 센터 전무	관광산업 지원기관
위원	윤00 한국관광공사 제주권협력단 단장	관광산업 지원기관
위원	양00 제주상공회의소 부회장	관광산업 지원기관

2) 상호작용

제주관광공사 설립 정책형성 단계에서는 도지사, 공무원, 제주발전연구원의 상호작용이 이루어 졌으며, 정책분석 단계에서는 학계 및 연구원, 공무원, 도의회, 시민단체, 관광산업지원기관의 상호작용이 이루어 졌다. 특히, 제주관광공사 설립의 필요성 및 조레, 예산 확보를 위해서 도의회와의 상호작용이 활발하였다.

특히, 도의회는 제주관광공사의 자체적인 운영수익 확보 방안과 한국관광공사와의 문제, 제주도관광협회와의 업무 관계 설정이 미흡하다는 이유로 행정자치위원회에서

두 차례 심의가 유보된 끝에 2007년 11월 1일 제243회 제주특별자치도의회(임시회)에서 2007년도 공유재산 관리계획 변경안(제주관광공사 설립출자금)은 제주특별자치도 지사가 제출한 원안대로 가결되었고, 2007년 11월 7일 제243회 제주특별자치도의회(임시회) 본회의에서 이의 없이 원안대로 가결되었다.

제주관광공사 설립추진위원회의 역할 비중이 컸지만 시민단체 및 도의원이 각 1명씩 참여했고, 언론, 일반도민, 관광업계는 참여하지 못함으로 해서 네트워크 구축이 미약했다고 할 수 있다. 이는 관광정책에 관한 제주도의 의지를 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다.

김태환 도지사는 2008년 6월 27일 제주특별자치도 출범 2주년을 맞아 제주도내 인터넷언론사 기자들과 특별대담을 갖고 특별자치도 2주년 성과와 과제를 밝히는 자리에서 제주관광공사 사장이 임명되었으니 앞으로 제주관광공사의 역할과 권한은 어떻게 부여할 방침인가라는 질문에 7월 2일 관광공사가 출범한다. 지난 6월5일 사장추천 위원회에서 한국관광공사 부사장을 역임한 관광전문가인 훌륭한 분을 사장후보자로 추천해 주서 가지고 임명하는데 큰 어려움은 없었다. 제주관광공사는 치열한 국내외 관광시장을 개척하고 관광객을 유치하는 “제주관광 통합 홍보·마케팅”의 첨병역할을 통해 “동북아 최고의 휴양관광지”를 향한 제주비전의 중추조직으로 역할을 해야 한다. 구체적으로는 첫째, 국내외 관광객 유치를 위하여 통합 홍보·마케팅사업, 둘째 국제회의 유치 및 국내외 홍보사무소 운영, 셋째, 관광상품 및 문화관광콘텐츠 개발, 넷째 관광정책 및 마케팅 수립을 위한 연구·조사·통계 등 관광산업 지원업무 다섯째, 통합 관광 정보시스템 운영과 더불어 우수 관광종사원 인력을 위한 교육 및 컨설팅 사업, 마지막으로 앞으로 추가설치 추진 중인 내국인 면세점 운영을 통한 수익사업 등의 역할을 맡게 된다. 앞으로 신임 박OO 초대사장에게 사실상 전권을 위임하여 초대사장으로서는 모든 능력을 최대한 발휘할 수 있게끔 도울 것이다(미디어제주, 2008. 6.30)라는 향후 관광공사의 진로를 보여주었다. 하지만 제주관광공사의 설립 과정에서 많은 갈등이 일어났다.

먼저, 제주특별자치도관광협회와의 갈등이다. <표 3-13>과 같이 제225회 제1차 교육관광위원회(2006.02.14 화요일)에서 홍OO 의원이 관광공사 설립과 관련하여 관광협회의 이해관계에 대해서 질문을 하였고, 박OO 국제자유도시관광국장은 고민해서 검토하겠다고 답변을 했다. 하지만 2007년 03월 30일자 인터넷 신문인 제주의 소리에는

최근 제주특별자치도 특별법 2단계 개정과 관련하여 관광협회가 "관광분야의 개정안이 졸속으로 처리됐다"며 "이는 결국 관광협회를 무력화시키려는 행위"라며 정면 대응에 나섰으며, 관광협회 측에서는 "한마디 협의조차 없이 업무 이관을 멋대로 추진한 것은 더 나아가 특별자치도 관광협회를 해산시키려는 행위로 밖에 볼 수 없다"고 정면으로 맞섰다고 보도되었다.

시기적으로 보면 홍OO 의원이 관광협회와의 협의 주문일자가 2006. 2. 14 이고 언론 보도일자가 2007. 3. 30이니 국제자유도시관광국장은 예견된 내용임에도 불구하고 사전 조정 작업을 하지 않았거나 미숙하게 처리하였다고 판단 할 수밖에 없다. 또한 제212회 제3차 본회의(2004.12.02 목요일)에서 김OO 의원이 관광협회가 있어 업무가 다원화됨으로써 비능률성 내지는 비전문화도 우려되고 있는 것을 알고 있다며 차제에 이들을 통합할 수 있는 조직을 신설하여 급변하는 관광의 흐름에 능동적으로 대처해나가야 된다고 보는데 도지사의 견해는 어떠한지 소상히 밝혀 주라는 질문에 제주도의 최고 정책결정자인 김태환 도지사는 관광협회도 활성화를 분명히 시켜나가겠다며, 물론 도지사가 직접적으로 관여할 수는 없지만 40여명의 거대한 조직인 관광협회를 관광협회장과 의논을 하면서, 이 조직이 정례화가 될 수 있도록 조치들을 해 나가겠다고 답변한 바가 있었는데, 결국 제주도는 특별법 입법과정에서 관광협회와 갈등을 빚게 되었다.

<표 3-13> 제주도의회 제225회 제1차 교육관광위원회 회의록

(2006.02.14 화요일)

질문 및 답변자	질문 내용	비고
홍OO 의원	그리고 23쪽에 보니까 웰컴센터 건립문제가 나왔는데 어떻습니까? 관광협회하고는 얘기들이 오고 가고 했습니까?	
박OO 국제자유도시 관광국장	이 문제는 관광공사 설립문제하고 관광협회 기능하고 그 안에 웰컴센터 넣는 문제가 같이 되기 때문에 앞으로 계속 용역하면서 대화를 계속하면서 접점을 찾아보겠습니다.	
홍OO 의원	그렇다고 지금까지 우리 제주도의 관광을 이끌어온 관광협회를 나 몰라라 해서 내버릴 수는 없는 일이고...	

<표 계속>

질문 및 답변자	질문 내용	비고
박OO 국제자유도시 관광국장	예, 그렇습니다.	
홍OO 의원	그러면 웰컴센터를 이렇게 건립을 해 놓으면 거기에서 흡수합병 해서 나가는 방법도 있고 여러 가지 방법들을 연구할 수 있지 않을까?	
박OO 국제자유도시 관광국장	예.	
홍OO 의원	그러니까 그런 방향에서 양쪽이 다 살 수 있는, 사실 웰컴센터 건립 해 놓으면 가칭 제주관광공사랄까 이런 것을 설립해 놓으면 관광협회는 완전히 나 몰라라 해서 뒷전으로 밀려날 가능성이 많은데 그렇다고 보면 관광업계에 종사하는 사람들이 좀 수난을 겪기 쉽지 않겠습니까? 그래서 그런 것을 감안해서 도에서는 절충방안을 한번 마련을 해 보시기 바랍니다.	
박OO 국제자유도시 관광국장	예, 고민해서 검토하겠습니다.	

자료 : 제주도의회 회의록 재정리

제주관광공사 설립과정에서의 관광협회와의 갈등 원인을 세부적으로 살펴보면 제주도가 제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률(안)에 관광진흥 관련 지방공사의 기능 강화(안 제170조의2)를 위해 (1) 관광진흥 관련 지방공사(가칭 “제주관광공사”)에 대하여 관광업무의 수탁할 수 있는 근거가 필요하다 (2) 도지사는 관광진흥 관련 지방공사에게 관광편의시설업의 지정 및 지정취소, 관광숙박업의 등급 결정, 관광 종사원의 자격시험 및 등록, 관광종사원의 교육에 관한 권한을 위탁할 수 있도록 한다 (3) 제주관광공사가 제주지역의 관광 통합기구로서 관광 진흥의 역할과 기능이 강화될 것으로 기대된다고 하였다. 이처럼 제주관광협회의 기능을 제주관광공사에 위임함으로써 제주관광협회의 미래가 불투명하다고 판단되어 제주도와 갈등관계가 일어났던 것이다.

<표 3-14> 제주관광공사 설립과정에서 관광협회와 갈등원인(특별법 개정안)

제주특별법 개정안	내 용	비 고
제170조의 2항	<p>제170조의2를 다음과 같이 신설한다.</p> <p>제170조의2(관광진흥 관련 권한의 위탁에 관한 특례) 도지사는 「관광진흥법」 제75조제3항에 불구하고 다음 각 호의 권한을 제170조에 따라 설립된 지방공사에 위탁할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 동법 제6조에 따른 관광편의 시설업의 지정 및 동법 제33조에 따른 지정 취소 2. 동법 제18조제1항에 따른 관광숙박업의 등급결정 3. 동법 제36조제2항에 따른 관광종사원의 자격시험 및 등록 4. 동법 제37조제1항에 따른 관광종사원의 교육 	
제171조의 3항	<p>제171조의3(우수관광사업체 지정·운영) ①도지사는 제주자치도의 관광사업의 품질 향상과 서비스 개선을 위하여 우수관광사업체의 지정·운영제도를 시행할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 우수관광사업체 지정·운영을 위하여 필요한 사항은 도조례로 정할 수 있다.</p> <p>③ 도지사는 관광사업의 진흥을 위하여 제170조에 따라 설립된 지방공사를 우수관광사업체 지정·운영기관으로 지정할 수 있다.</p>	

하지만 제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 입법예고 과정에서 논란 끝에 제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 개정 내용은 <표 3-15>와 같다.

<표 3-15> 제주관광공사 설립과정에서 관광협회와 갈등결과(특별법 개정)

제주특별법 개정결과	내 용	비 고
제170조의 2항	당초 개정안 내용은 삭제되었음	
제171조의 3항	제171조의3 (우수관광사업체의 지정·운영) ① 도지사는 제주자치도의 관광사업의 품질 향상과 서비스 개선을 위하여 우수관광사업체 지정제도를 운영할 수 있다. ② 제1항에 따른 우수관광사업체의 지정·운영을 위하여 필요한 사항은 도조례로 정할 수 있다.	

제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률(안) 제170조의 2항과, 제171조의 3항에서 “③도지사는 관광사업의 진흥을 위하여 제170조에 따라 설립된 지방공사를 우수관광사업체 지정·운영기관으로 지정할 수 있다”는 최종 삭제되었다.

다음은 시민단체와의 갈등이다. 제주경제정의실천시민연합은 2008년 6월 18일 제주관광공사는 누구를 위한 기구인가 “당장 제주도로부터 독립성 확보하라”는 성명서를 발표하였다.

제주경제정의실천시민연합은 제주관광공사에 대해서 전문성과 독립성을 잃은 체 제주의 관광산업을 통제하는 제주도정 산하 정책집행기관으로 만들어질 가능성이 높아지고 있다며, 그 근거로 정부의 적자 부실 지방공기업 구조 조정이나 무분별한 지방 공기업의 설립 등에 제동을 걸기 위한 행정안전부의 법령 개정 등에도 아랑곳없이 제주관광공사 설립을 하고 있다는 점이다. 또한 제주특별자치도의회 등에서 지속적으로 제기해 왔던 문제점이 공사 운영을 위한 영업비용 문제, 제주도로부터의 독립성 문제, 제주관광 발전의 중추적 역할을 담당할 싱크탱크(Think-Tank) 문제 등의 기본적인 인프라가 제대로 계획되지 않은 상태에서 밀어 붙인다는 것은 제주관광공사의 만성적자의 후유증에 시달릴 수 있다는 시각이다.

제주경제정의실천시민연합은 성명서에 제주도의회에도 문제점을 제기하였다. 그 내용을 살펴보면 이러한 제주관광공사 설립에 있어 문제점이 발생한 원인에 의회의 책

임도 있다는 것이다.

제주도의회가 제주관광공사 설립 승인에 앞서 각종 행정질의를 통해 문제점들을 지적하고 제주도 차원의 대책을 마련할 것을 주문했는데 제주도의회는 그동안 줄곧 제기된 문제점에 대한 뚜렷한 대책이 마련되지 않은 상태에서 제주관광공사 설립 및 운영조례안을 2007년 12월에 통과를 시켰다는 것이다.

제주경제정의실천시민연합은 이를 근거로 제주도의회가 도민들을 위한 대의기관으로써 해야 할 임무를 다하지 못하고 행정에 끌려간 정책결정이라고 결론을 내렸다.

다음은 용역 결과에 따른 갈등이다. 여기에는 제주도, 의회, 제주관광공사, 제주국제컨벤션센터, 언론이 얽혀 갈등을 보이고 있다. 2006년 7월 19일 제230회 제1차 문화관광위원회 2006년 주요업무보고에서 지OO 문화관광스포츠국장은 제주관광공사는 급변하는 관광환경에 대응하고 경쟁력 제고를 위한 공공성과 사업성을 겸비한 을 지닌 제주형 관광조직 설립 필요성이 대두되어 지난해 12월 한국자치경영평가원에 제주관광공사 설립에 관한 연구용역을 의뢰하여 금년 4월 7일 용역을 완료하였다. 용역 결과 자본금 128억원에 149명의 인력을 갖춘 국내·외 홍보마케팅활동, 웰컴센터 등을 대상사업으로 하는 제주관광공사설립 타당성 용역결과가 나왔으며, 이에 따라 앞으로 2006년도 중에 공사설립준비기획단 구성과 관련조례를 제정하고 2007년도 상반기에 임원임명, 자본금 출자, 법인 등기 등을 마쳐 설립 절차를 완료할 계획으로 추진해 나가고 있다고 보고한 바가 있다. 그리고 5일후인 2006년 7월 24일 제230회 제4차 문화관광위원회 국제컨벤션센터 소관 2006년 주요업무보고에서 제주관광공사와 국제컨벤션센터 등의 공사 통합 건이 이슈(Issue)로 부각되었다. 그 내용은 강OO 도의원이 중간용역 결과를 보면 관광공사와 컨벤션센터의 업무가 대동소이하다고 하면서 흡수 합병하는 것이 유일한 대안이라고하자, 허OO 제주국제컨벤션센터 대표이사는 유일하다기 보다 대안 중의 하나라고 본다며 아주 좋은 대안 중의 하나라고 강조를 하였으며, 경영기본원리가 그렇다고 하면서 지금은 통합이며 조직이 통합되고 커야만 경쟁력이 있다는 답변을 하였다. 하지만 2006년 7월 11일 제주신문에 따르면 용역이 밥그릇 싸움인가? 제주관광공사-컨벤션센터, 운영방안 중복이라는 제목으로 한국자치경영평가원의 용역 최종보고서중 제주관광공사 운영방안을 다루면서 컨벤션센터의 경우 막대한 공적자금이 투입된 만큼 공기업으로 전환, 경영평가를 실시하고 관광전담기구인 관광공사가 수익구조검토 후 합병을 고려할 필요가 있다는 의견을 제시했다면서

컨벤션센터를 관광공사가 위탁관리를 하다가 장기적으로 통합 관리할 필요가 있다고 밝혔다면서 결국 현재까지 용역결과를 놓고 볼 때 관광공사와 컨벤션센터가 같은 밥그릇을 놓고 서로 차지하겠다고 나서는 형국이라고 보도하였다³⁶⁾. 이와 같이 정책연구용역에 따라 정책참여자간의 의견이 다르게 나타나는 문제점이 발생하고 있다.

제주도의 최고정책결정권자인 김태환 도지사는 제주특별자치도 출범 2주년 특별대담에서 기자들이 주요 제도개선 과제들의 권한이양을 위해 유수의 연구기관에 용역을 의뢰했지만 중앙정부 설득에는 한계를 드러내고 있다면서 정부를 설득할 수 있는 대안으로 달리 생각하는 바를 질문하자, 김태환 도지사는 먼저 유수 연구기관의 용역결과를 바탕으로 중앙정부를 설득하고 권한을 이양 받은 것이 결코 적은 것이 아니라고 답변을 하였다. 또한 연구용역이라는 것은 제도도입에 대한 충분조건이라기 보다는 필요조건이라면서 제도도입의 타당성 분석과 가능한 시나리오 제시, 이에 대한 세밀한 분석 등 행정이 하기 어렵거나 객관성이 필요한 부분에 대하여 논리적으로 분석하는 것까지가 용역의 역할이라면서 앞으로도 중요과제들에 대한 전문 연구집단의 용역은 반드시 필요하다고 생각한다고 답변하였다. 하지만 2006년 2월 12일 제225회 제1차 교육관광위원회에서 강OO 의원은 관청에서 용역 위주로 얘기를 한다면서, 용역 발주 시에도 방향성을 가진 과업지시에 맞춰 하는데 용역 결과에 의한 용역만능사회가 되었다고 지적하였다. 또한 2008년 11월 24일 제주도의회 행정자치위원회 제225회 제1차 교육관광위원회에서 신OO 의원은 용역이 끝나고 타당성이 있다면 정책적으로 반영이 돼야 하는데, 전혀 그렇지 않다며 용역은 용역에서 끝나버리는 경우가 허다하고 지적하였다(제주의 소리, 2008. 11. 24). 이는 정책연구용역에 대한 가치관이 자치단체와 의회가 상반된 사례라 볼 수 있다.

36) 하지만 허OO 제주국제컨벤션 센터 대표이사는 2006년 7월 24일 제230회 제4차 문화관광위원회 국제컨벤션센터 소관 2006년 주요업무보고에서 제주관광공사와의 통합방안에 대해서 매스컴에서 약간 자극적인 단어를 써서 그렇지, 밥그릇 싸움하거나 그런 것 결코 아니라고 주장하였다.

제3절 종합 논의

앞에서 살펴본 대로 섬 관광정책 포럼 정책결정과정과 제주관광공사 설립과정은 시기적으로 약 10여년의 차이를 보이고 있다.

섬 관광정책 포럼 정책결정과정의 시작은 포럼 창설 검토가 시작된 1995년 2월부터이고, 제주관광공사 설립과정은 제주형 관광조직 설립추진위원회가 구성되어, 필요성 심의가 시작된 2004년 9월부터 라고 할 수 있다. 이처럼 10여년의 시간은 제주에 있어서 많은 변화의 시기라 할 수 있다.

제1회 섬 관광정책 포럼은 지방자치가 본격화 되었던 1997년에 개최되었다. 그리고 제주관광공사 설립은 2008년도로 특별법에 의한 제주특별자치도 시대가 열린 시기였다. 이러한 변화로 인하여 도민, 관광업계, 언론, 학계 등에서 지방정부와 의회에 거는 기대는 실로 클 수밖에 없다. 하지만 정책결정과정에 있어서 다양한 정책행위자가 정책결정에 참여하지 못하고 지방정부 주도 경향의 정책결정을 보임으로써 네트워크 시스템 구축이 되지 않고 있다.

사례분석 결과 여전히 지방정부의 영향력이 강하며, 의회의 영향력은 기대 수준보다 약하고, 도민, 언론, 관광산업지원기관, 학계 등은 협력체계가 미흡한 것으로 나타나고 있다. 이렇다보니 정책참여의 기회부여 및 정보 제공이 쉽지 않아 정책참여 방법의 활용을 통한 적극적 정책개입이 용이하지 못하고 있다.

지방정부는 정책결정의 근거로 정책연구용역 보고서에 의존하는 경향이 강하나, 의회는 정책연구용역에 대해서 불만족스러워 하고 있다.

시민단체는 10여년이 지난 현재 관광정책에 관심을 가지고 정책결정을 위한 위원회에 참여하기도 하고 관광정책에 반대하는 성명서를 발표하는 등의 활동을 하고 있으나, 일부 시민단체에 국한 되고 있다.

언론도 10여년이 지난 현재 관광정책의 문제점을 보도를 통해 알리고 있으나, 대부분 이슈(Issue)될 부분은 부각시키면서도 올바른 정책결정을 위한 지속적인 정책개입은 하지 않고 있다³⁷⁾.

37) 예를 들면, 제주관광공사 설립추진위원회가 구성되고, 그 기능이 무엇이라는 것만 보도가 될 뿐, 구성원이 어떠한지, 그로 인한 문제점이 어떻게 예상이 된다던지, 설립추진위원회의 회의결과에 대한 구체적인 보도를 통해서 많은 정책참여자들이 다양한 시각에서 정책참여가 가능하도록 유도를 해야 한다.

관광산업지원기관도 실질적으로 정책참여가 쉽지 않으며, 지방정부와의 갈등이 나타나고 있는 실정이다.

지방정부 주도 경향의 정책결정 사례인 섬 관광정책 포럼 정책결정과정과 정책네트워크 경향에 입각한 사례인 제주관광공사 설립과정을 비교해 보면, <표 3-16>과 같다.

<표 3-16> 섬관광정책 포럼 정책결정 및 제주관광공사 설립과정 비교

구분	사 례	특 징	비 고
행위자	섬 관광정책포럼	- 도지사, 공무원, 학계, 의회, 언론	
	제주관광공사	- 도지사, 발전연구원, 공무원, 제주관광공사설립준비위원회, 의회, 시민단체, 언론	
상호작용	섬 관광정책 포럼	- 학계 및 외무부에서 정책결정에 영향을 미침 - 언론은 비판보다는 홍보의 역할이 강하였음 - 도의회는 도청으로부터 충분한 정보 제공을 받지 못함 - 전반적으로 갈등은 크게 보이지 않음	
	제주관광공사	- 제주형 관광조직설립추진위원회를 통해 제주관광공사 설립을 채택하는 등 출발에서부터 지방정부 중심의 정책결정에서 탈피하고자함 - 제주관광공사설립준비위원회를 중심으로 제주관광공사를 설립하여, 폭 넓은 의사결정이 이루어짐 - 언론은 비판과 정보제공의 역할이 강하였음 - 시민단체의 활동이 보여짐 - 용역을 통한 정책검토가 이루어짐 - 다양한 정책참여자들의 갈등이 보임	

정책네트워크 구성요소인 정책행위자를 보면 섬 관광정책 포럼의 정책결정과정에서는 도지사, 공무원, 학계, 의회, 언론이었으나 실질적으로 의회와 언론의 역할은 미약했다. 반면 제주관광공사 설립과정에서는 도지사, 제주발전연구원, 공무원, 제주관광공사설립준비위원회, 시민단체, 언론 등 정책행위자가 섬 관광정책 포럼의 정책결정과정에서 보다 다양해졌음을 알 수 있다.

상호작용을 보면 섬 관광정책 포럼의 정책결정과정에서는 학계 및 외무부에서 정책결정에 영향을 미쳤다.

언론은 비판보다는 홍보의 역할이 강하였고, 도의회는 도청으로부터 충분한 정보 제공을 받지 못함으로 해서 충분한 상호작용이 이루어지지 않았다.

제주관광공사 설립과정에서는 제주형 관광조직설립추진위원회를 통해 제주관광공사 설립을 채택함으로써 지방정부 주도의 정책결정에서 벗어나 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하려고 하였다.

제주관광공사설립준비위원회를 중심으로 하여 제주관광공사를 설립함으로써, 섬 관광정책 포럼의 정책결정과정 보다는 다른 정책결정과정을 보여주고 있다. 또한 용역을 통한 정책검토가 이루어졌으며, 다양한 정책참여자들의 갈등이 보이기도 하였다.

세부적으로 정부 주도 경향의 정책결정 사례로 들었던 섬 관광정책 포럼 정책결정과정과 정책네트워크 관점에 입각한 사례로 들었던 제주관광공사 설립과정을 비교하면서 정책행위자들의 상호작용과 문제점을 살펴보면, 먼저 특이한 사항은 섬 관광정책 포럼인 경우에는 지방정부에 소속된 관광정책 전문위원의 보고서로 인하여 정책화 되었다는 것이다. 반면 제주관광공사는 도지사의 선거공약이고, 제주발전연구원의 정책보고서로 인하여 정책화되었다. 분명 일방적 정책제안의 선택에서 선거공약에 의한 정책보고서를 근거로 한 정책제안의 선택으로 많은 변화를 가져 왔으나, 여전히 도지사 및 관료의 정책추진 의지에서 시작된다는 문제점이 나타나고 있다.

정책결정과정에는 협력과 갈등이 존재하는데, 섬 관광정책 포럼 수립 당시에는 제주도는 의회에 구체적인 정보 제공 또는 동의를 구하지 않았으며, 도의회도 제주도의 정책에 큰 관심을 보이지 못하였다³⁸⁾.

제주관광공사 설립 과정에서는 용역보고청취 및 제주관광공사 설립 및 운영 조례 제정에 관여하는 등의 적극적 참여를 하였다. 반면 용역보고서를 근거로 하여 업무가 유사한 기관 통합문제에 대해서 지방정부와 갈등을 빚기도 하였다.

언론은 섬 관광정책 포럼 설립 당시에는 대규모 국제행사를 하는 것에 대한 정보

38) 이는 제주도의회 제109회 제2차 산업건설위원회 1995년도 제주도일반회계 및 특별회계 세입·세출 제1회 추가경정 예산안에 대한 관광문화국 소관 심의 시에 나타나있다. 당시 강00 의원이 동아시아 도서관광 정책 포럼회가 있다고 하는데 참가하는 나라가 몇 나라가 되고 도서이름은 어디어디가 되며, 진척 사항을 질문 한 바가 있다. 또한 제113회 제4차 예산결산특별위원회에서도 박00 의원이 동아시아 도서관광 정책 포럼 창설 관련 업무추진비, 이것은 우리 제주도가 주체가 되어서 하고 있는 행사인지 질문한 바가 있다.

제공차원에서 보도를 하였지만 제주관광공사 설립 과정에서는 용역 등의 문제점 등을 중심으로 많은 보도를 하였다.

시민단체는 섬 관광정책 포럼 수립당시에는 참여하지 못했으나 제주관광공사 설립 과정에서는 미약하지만 설립추진위원회에 제주여민회 대표가 참여했고, 제주경제정의 실천시민연합회가 제주관광공사와 관련한 성명서를 발표하는 등의 활동을 하였다.

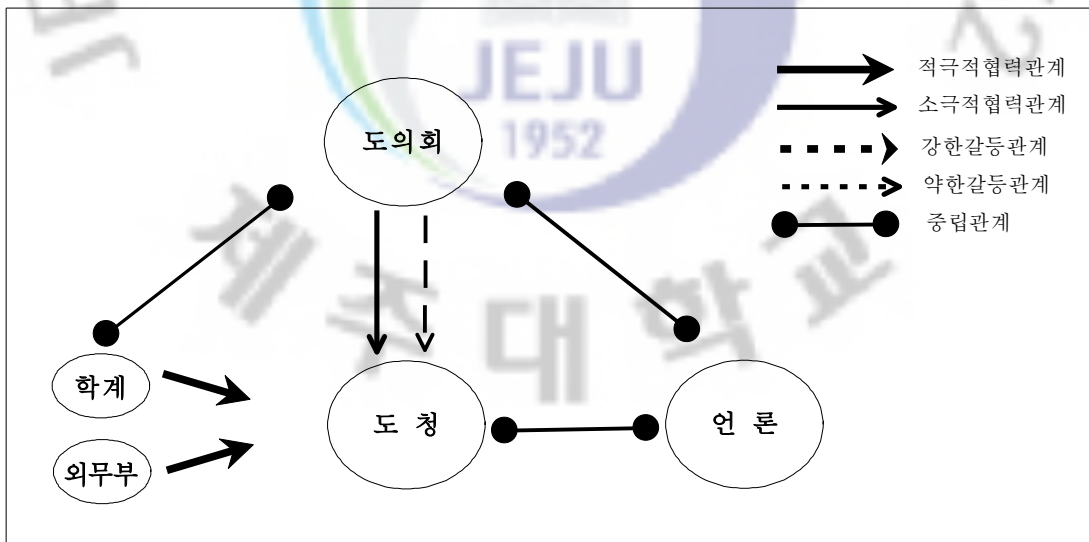
학계는 섬 관광정책 포럼 수립과정과 제주관광공사 설립과정에 적극적 협력 차원에서 참여를 하였다.

관광산업지원기관은 섬 관광정책 포럼에는 참여하지 못했으나 제주관광공사 설립 과정에는 참여하였다.

아쉬운 점은 섬 관광정책 포럼 수립과정과 제주관광공사 설립과정에 관광업계와 도민의 참여가 부족하였다는 것이다³⁹⁾. 이는 관광환경을 체감할 수 있는 현장의 소리를 정책에 반영하지 않았다는 것을 의미한다.

섬 관광정책 포럼의 수립과정의 정책행위자들간의 상호작용을 그림으로 나타내면 <그림 7>과 같다. 또한 제주관광공사 관광정책 포럼의 수립과정의 정책행위자들간의 상호작용을 그림으로 나타내면 <그림 8>과 같다.

<그림 7> 섬 관광정책포럼 수립과정 정책행위자들간의 상호작용



39) 제주시내 ○○○여행사 대표와 인터뷰 결과, 도청에서 추진하는 정책이 피부에 와 단지 않고 있으며, 정책추진이 지방정부 중심으로 흐르다 보니 관광업계와 도민의 참여기회가 부족하고, 참여를 하는 곳에서만 참여기회가 주어지고 있다고 하였다(2008. 12. 2).

섬 관광정책포럼 수립과정 정책행위자들간의 상호작용을 보면 학계 및 외무부는 제주도청과 적극적 협력관계에 있었다.

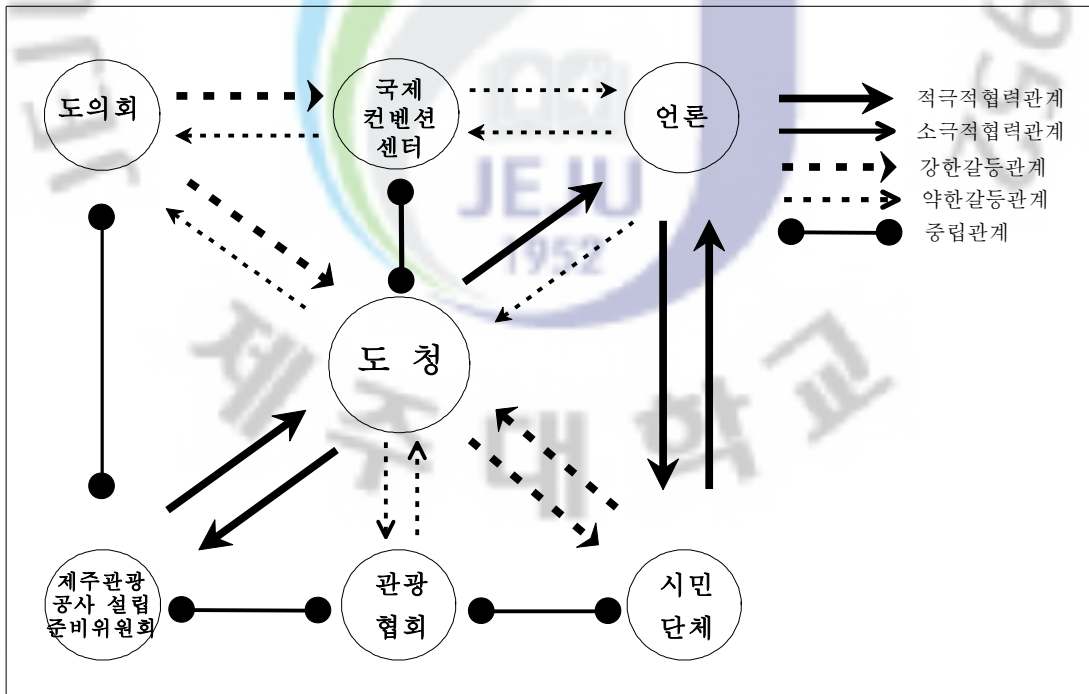
언론은 섬 관광정책 포럼 개최에 즈음하여 보도를 하는 등의 사실상 중립 관계에 있었다.

도의회는 도청으로부터 정보제공 등을 제대로 받지 못하는 등의 문제점으로 약한 갈등 관계를 보이기도 하나, 포럼 창설에는 이의가 없다는 등의 발언을 함으로써 소극적 협력관계를 보이기도 하였다.

언론은 섬 관광정책 포럼 수립과정에 대처하는 도의회의 활동에 대한 보도를 하지 않으므로 해서 중립관계에 있다고 할 수 있다.

섬 관광정책 포럼은 지방자치 태동시기인 1990년대 중반에 설립된 정책으로 과거의 지방정부에 의해 대다수 정책이 추진되던 점을 감안하면 공식적 참여자인 지방정부 이외의 참여자들은 정책결정과정에 개입 필요성을 느끼지 못했거나 지방정부의 정보 독점 등으로 인해 정책추진에 대해서 알지 못했던 것으로 해석된다.

<그림 8> 제주관광공사 설립과정 정책행위자들간의 상호작용



제주관광공사 설립과정 정책행위자들간의 상호작용을 보면 우선 10여년 전에 정책 결정이 되었던 섬 관광정책 포럼에 비하여 다양한 정책행위자가 참여하여 제주관광공사 설립 준비위원회가 구성되었다.

제주관광공사 설립 준비위원회는 도지사가 위촉한 학계, 의회, 시민단체, 관광산업 지원기관 등의 정책행위자로 구성되어, 사실상 도청과는 적극적 협력관계에 있다고 할 수 있다.

관광협회는 공사 통폐합과 관련하여 약한 갈등관계에 있으며, 시민단체는 제주관광공사에 대해서 과 독립성을 잃은 채 제주의 관광산업을 통제하는 제주도정 산하 정책집행기관으로 만들어질 가능성이 높아지고 있다며, 성명서를 발표하는 등의 강한 갈등관계를 보였다.

언론은 이러한 시민단체의 성명서를 토대로 보도를 하면서 시민단체와 적극적 협력관계를 보이고 있다. 반면 언론은 제주관광공사 설립과정에서의 문제점을 보도하면서 도청과 국제컨벤션 센터와의 약한 갈등관계를 보이고 있다. 그러나 도청은 제주관광공사 설립 추진에 따른 각종 보도 자료를 제공하는 등의 적극적 협력관계를 가지고 있다.

도의회는 도청과는 강한 갈등 관계, 제주관광공사 설립추진위원회와 중립관계, 국제컨벤션센터와는 강한 갈등관계를 보이고 있다.

도청은 특별법개정과 관련하여 관광협회에는 약한 갈등 관계, 예산심사권 및 행정사무 감사권을 가진 도의회와는 약한 갈등을 보이고 있다.

섬 관광정책 포럼 정책결정과정과 제주관광공사 설립과정에 대한 사례 분석 결과, 점진적으로 관광정책네트워크 체계가 구축되고 있으나, 지방정부 주도의 폐쇄적 관광정책네트워크 형성으로 인하여 다양한 정책행위자들의 참여가 쉽지 않고, 상호작용도 활발하지 않으므로 합리적인 정책결정을 위해서는 다양한 정책행위자들이 참여하고 상호작용이 활발할 수 있는 개방형 관광정책네트워크 체계 구축이 시급하다고 할 수 있다.

제4장 실증분석

제1절 연구 분석틀과 가설 설정

1. 연구 분석틀

제주도의 관광정책결정과정과정에 관한 정책네트워크에 관한 연구는 미진한 실정이다. 이로 인하여 어떻게 정책결정이 이루어지고 있는지, 정책결정에 어떻게 영향을 미치는지 행위자가 누구인지에 대한 체계적 분석이 없었다.

본 연구는 관광산업을 전략사업으로 추진하고 있는 제주도의 관광정책결정과정에서 정책네트워크의 관점에서 정책참여자의 상호작용을 분석하기 위한 연구이다.

지금까지의 이론적 고찰과 사례 분석을 토대로 본 연구의 분석틀을 도식화하면, <그림 9>와 같다. 이 분석틀은 관광정책의 결정과정에서 나타나는 다음의 사항을 반영하여 만들었다.

첫째, 정책네트워크 구축을 위해서는 정책행위자의 상호인식의 차이를 규명할 필요가 있다.⁴⁰⁾

둘째, 관광정책결정과정에서 정책행위자의 상호작용을 통해 정책네트워크가 형성되며, 정책행위자의 영향력이 정책결정에 영향을 미친다.⁴¹⁾

셋째, 바람직한 정책네트워크의 구성을 위해서 다양한 정책행위자의 참여 및 주요 행위자의 확대가 필요하다.⁴²⁾

넷째, 관광정책결정시 관련 집단들이 정책을 충분히 인지할 수 있도록 행정 정보 공개가 필요하며, 이를 통하여 관광정책 결정과정에서 투명성, 접근성, 전문가 자문 등이 용이하다.⁴³⁾

40) 신중목(2008) 연구에 의하면 관광NPO와 정부간 협력관계 모델 구축을 위해서는 상호인식의 차이를 규명할 필요가 있으며, 상호인식의 차이를 아는 것이 협력관계 구축의 시발점이라고 제시하였다.

41) Timur(2005)의 연구에 의하면 관광정책 수립과정에 이해관계자들의 상호작용과 영향력 파악의 네트워크 분석을 실시하여 가장 영향력이 있는 이해관계자를 추출하였다.

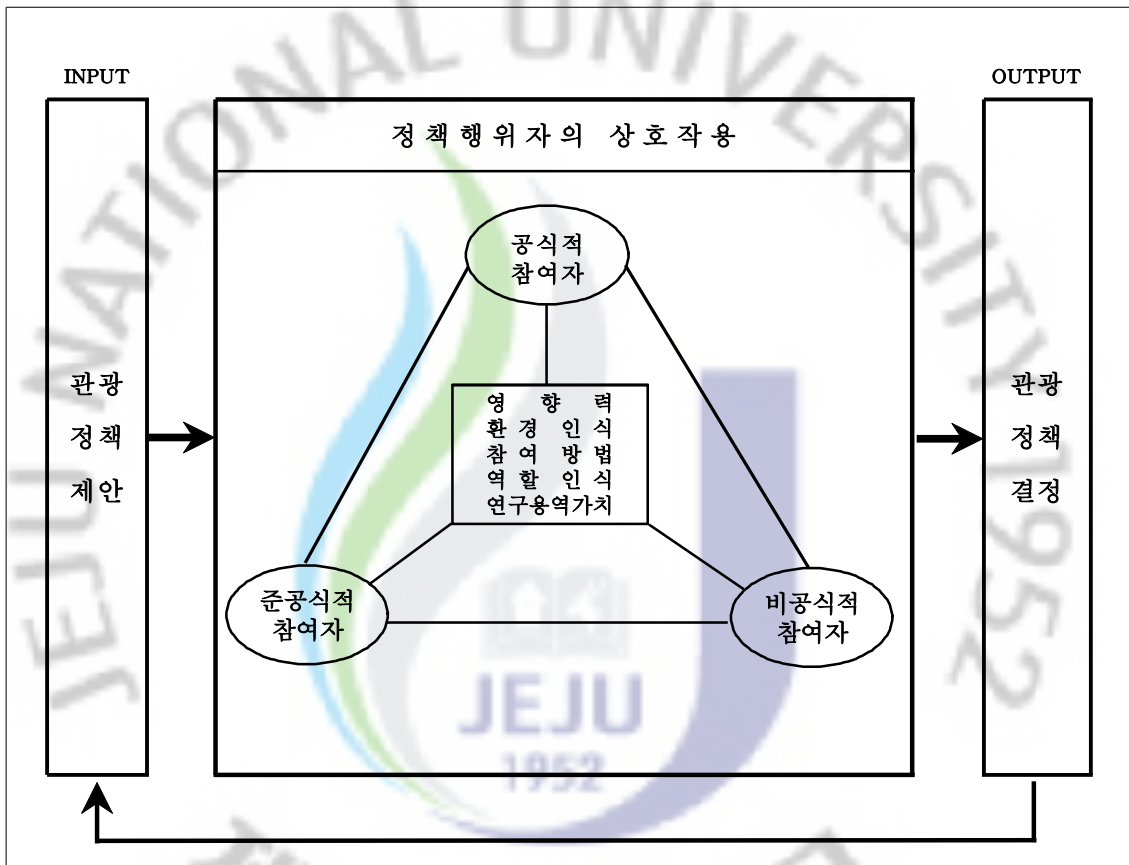
42) 박양우(2007)의 연구에 의하면 영상관광산업에서 바람직한 정책네트워크 구성을 위해서는 보다 다양한 정책행위자의 참여 및 주요행위자의 확대가 필요하다고 제시하였다.

43) 김명수(2008)의 연구에 의하면 지방정부는 관광정책결정시 관광관련 집단들이 정책을 충분히 인지 할 수

다섯째, 정책연구용역은 정책네트워크 상에서 정책행위자에게 영향을 미치며, 결과적으로 정책결정에 영향을 미친다.⁴⁴⁾

여섯째, 지방정부, 관광업계, 지방의회의 역할 재정립으로 다각적인 정책네트워크 구축이 가능하다.⁴⁵⁾

<그림 9> 지방정부 관광정책네트워크 연구 분석틀



자료 : 연구자 작성

있도록 행정정보 공개 등을 통하여 관광정책 결정과정에 대한 투명성과 접근성 제고, 전문가의 자문과 평가를 요구하여야 한다고 주장하였다.

44) 이는 제주관광공사 설립과정의 사례분석에 나타나 있으며, 제주도지사와 도의원이 정책연구용역을 바라보는 가치관이 서로 다르다는 것을 알 수 있었다.

45) 손인식·조연호(2000)의 연구에 의하면 지방정부 관광정책결정과정의 통합적 시스템 구축을 위해서는 관광정책집행부서, 지방자치단체, 지방의회, 관광개발공사와 관계 재정립으로 상호 연계성을 통한 다각적인 협력관계 구축을 하여야 한다고 주장하였다.

지방정부 관광정책의 가장 큰 목적은 무엇보다도 관광개발을 통한 경제 발전이라고 할 수 있다. 이는 여러 가지 산업 분야 중 관광산업은 고부가가치 산업이기 때문이다.

우선 관광정책 환경⁴⁶⁾의 여러 가지 문제점들에 대해서 정책결정과정의 공식적인 참여자인 자치단체장, 관료 등과 준공식적 참여자인 지방의회, 비공식적 참여자인 지역주민, 관광업계, 시민단체, 지방언론, 학계 등이 제시를 하면, 공식적 참여자와 준공식적 참여자 그리고 비공식적 참여자들의 정책영향력을 토대로 직·간접적인 상호작용을 통하여 관광정책결정이 이루어지고 있는 것이다.

관광정책결정과정에 누가 참여하느냐의 문제나 참여시점, 관심도, 접하는 정보 등에 따라서 그 과정은 다양한 양상으로 변화 될 수 있다(송재호, 1996: 40).

이 연구에서는 이러한 공식적 참여자와 준공식적 참여자, 그리고 비공식적 참여자 간의 상호작용을 통한 정책결정이 이루어지는 과정에 대해서 분석을 하고자 한다.

여기에서 상호작용의 변수로는 관광정책에 있어서의 참여자의 영향력 인식, 정책 환경에 대한 인식, 정책결정 참여방법에 대한 인식, 지방정부와 관광사업자의 역할에 대한 인식, 정책연구용역의 가치에 대한 인식, 지방의회의 역할에 대한 인식이 선정되었다.

2. 가설의 설정

연구의 목적을 달성하기 위하여 다음과 같이 여섯 가지 관점에서 가설을 설정하였는데, 이러한 가설을 검증하기 위해서는 현상에 대한 계량적인 측정이 요구되며 측정을 통해서만 현상 속에 내재해 있는 특정변수의 상태와 변수들 간의 관계를 분석할 수 있다(채서일, 2005: 107).

첫 번째 관점은 관광정책결정과정에 있어서 정책참여자의 영향력을 어떻게 인식하고 있는지에 대한 것이다. 정책네트워크에서는 행위자와 상호작용이 중요한데 정책참여자의 영향력은 정책결정시 이러한 행위자가 상호작용에서 발휘되는 정책결정 능력이라 할 수 있다.

46) 관광정책 환경은 관광정책을 둘러싸고 지속적인 상호작용을 하는 제반외부요소들로 거시적으로는 일반적인 환경으로 정치, 경제, 사회문화, 기술 등을 의미하며, 미시적으로는 참여적인 환경으로 지방정부, 의회, 이익단체, 언론 등을 의미한다.

두 번째 관점은 관광정책결정과정에서 정책환경에 대하여 공식적 참여자와 준공식적 참여자, 그리고 비공식적 참여자가 어떻게 영향을 미치고 있는가 하는 것이다. 여기에서 정책환경이란 정책결정과정의 투명성, 관심, 정책대상집단의 경계 구분, 지방정부의 의견수렴 수준, 공무원의 전문성 등을 의미한다. 특히, 정책대상집단이란 관광정책의 수혜집단과 비용집단을 의미하는데 이는 누구를 위해서 관광정책을 만들 것인지에 대한 가장 근본적인 문제를 해결하기 위함이다.

세 번째 관점은 관광정책결정과정에서의 참여방법에 대한 공식적 참여자와 준공식적 참여자, 그리고 비공식적 참여자의 선택에 대해서 알아보고자 한다.

네 번째 관점은 관광정책결정과정에서 지방정부와 관광업계의 역할을 어떻게 결정되어야 할 것인가에 대하여 공식적 참여자와 준공식적 참여자, 그리고 비공식적 참여자의 인식의 차이를 알아보고자 한다. 이러한 이유는 불분명한 역할로 인하여 자칫 정책결정이 다른 방향으로 이루어질 수 있는 소지가 있기 때문이다.

다섯 번째 관점은 관광정책결정을 위한 정책용역연구에 대한 공식적 참여자와 준공식적 참여자, 그리고 비공식적 참여자의 인식의 차이를 알아보고자 한다.

여섯 번째 관점은 관광정책결정과정에서 대의기관인 지방의회의 역할 정도에 대해서 공식적 참여자와 준공식적 참여자, 그리고 비공식적 참여자의 인식의 차이를 알아보고자 한다. 이는 의회의 정책결정과정에 역할을 어떻게 정립할 것인지에 대한 방향을 결정하기 위함이다.

이러한 여섯 가지의 관점에서 가설을 설정하고 그것을 통해 실증조사를 하여 지방정부의 관광정책결정과정에서 어떠한 관광정책네트워크를 구축해야 하는지에 대한 제언을 하고자한다.

【연구가설 I】 관광정책결정과정에서 참여자의 영향력은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【연구가설 I】 은 관광정책결정과정에서 영향력은 정책결정 결과를 가늠해 볼 수 있는 중요한 요인이다. 이러한 정책참여자가 어떠한 영향력을 발휘하는지에 따라 정책결정의 흐름이 달라질 수 있는 것이다. 이는 관광정책결정과정에서 공식적 참여자와 준공식적 참여자, 비공식적 참여자의 영향력이 어느 정도로 미치는 가를 확인

하기 위한 가설이다. 【연구가설 I】에 대하여 2개의 세부가설을 설정 하였다.

【세부가설 I-1】 관광정책결정과정에서 참여자의 영향력 정도와 순위는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 I-2】 관광정책결정과정에서 지방정부의 부서별 영향력은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【연구가설 II】 관광정책결정과정에서 정책환경 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【연구가설 II】은 관광정책결정과정에서 정책환경 중 정책결정과정의 투명성, 관심 정도, 정책대상집단의 경계 구분, 지방정부의 의견수렴 수준, 공무원의 전문성 등은 관광정책을 기획하기에 앞서 정책결정의 기초가 된다고 할 수 있다. 【연구가설 II】은 이러한 관광정책결정과정의 투명성, 관심 정도, 정책대상집단의 경계 구분, 지방정부의 의견수렴 수준, 공무원의 전문성 등에 대해서 정책참여자들이 어떻게 인식하고 있는지에 대한 조사를 하기위한 가설이다. 【연구가설 II】에 대하여 6개의 세부가설을 설정하였다.

【세부가설 II-1】 관광정책결정과정에서 투명성에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 II-2】 관광정책결정과정에서 관심의 정도는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 II-3】 관광정책결정과정에서 비용집단과 수혜집단의 구분에 대한 인식은 정책참여자 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 II-4】 관광정책결정과정에서 지방정부의 정책 의견수렴 수준에 대한 인식은 정책참여자 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 II-5】 관광정책결정과정에서 공무원의 전문성에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 II-6】 관광정책결정과정에서 영향력이 강한 집단이라고 인식 되

는 집단은 공무원의 전문성에 대해 긍정적으로 인식할 것이다.

【연구가설 III】 관광정책결정과정에서의 참여방법은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【연구가설 III】 은 관광정책결정과정에서 참여방법인 정책공청회, 정책위원회, 정책워크숍, 정책세미나, 정책포럼, 정책자문위원회, 정책여론조사, 정책연구용역 등의 직접 참여방법과 도민, 언론, 단체장, 의회, 관료, 관광업계, 전문가 그룹 등의 제안 등을 통한 간접참여의 방법에 따라 정책참여자들의 선택을 조사하기 위한 가설이다. 다원화 사회 속에서 행정에 대한 무관심과 행정적 절차의 복잡성, 그리고 지방정부 중심의 정책결정으로 인한 정책주체의 무관심으로 참여방법이 매우 제한적인 것이 사실인 상황에서 관광정책결정과정에서 참여방법은 관광정책결정에 미치는 영향력이 매우 크므로 중요하다고 할 수 있다. 이에 따라 **【연구가설 III】** 에 대하여 5개의 세부가설을 설정하였다.

【세부가설 III-1】 관광정책결정과정에서 정책제안자의 선택은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 III-2】 관광정책결정과정에서 직접적인 참여방법은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 III-3】 관광정책결정과정에서 간접적인 참여방법은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 III-4】 관광정책결정과정에서 영향력이 강한 집단이라고 인식되는 집단은 정책참여 방법의 중요성에 대한 인식이 낮을 것이다.

【세부가설 III-5】 관광정책결정과정에서 정보의 취득 경로는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【연구가설 IV】 관광정책결정과정에서 지방정부와 관광업계의 역할 선택은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【연구가설 IV】은 관광정책결정과정에서 지방정부가 관광산업발전을 위하여 어떠한 역할을 선택하는 지를 조사하기 위한 가설이다. 정책참여자의 유형에 따라 지방정부의 역할 및 관광업계의 역할, 지방정부와의 상호협력관계 정도에 차이가 있다는 전제하에 지방정부가 어떠한 정책방향으로 나아가야 하는지에 대해서 조사하고자 하는 것이다. 【연구가설 IV】에 대하여 3개의 세부가설을 설정 하였다.

【세부가설 IV-1】 관광정책결정과정에서 관광산업발전을 위한 지방정부의 역할 선택은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 IV-2】 관광정책결정과정에서 관광산업발전을 위한 관광업계의 역할 선택은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 IV-3】 관광정책결정과정에서 관광산업발전을 위한 지방정부와의 협력관계 정도는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【연구가설 V】 관광정책결정과정에서 정책연구용역의 가치에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【연구가설 V】은 관광정책결정과정에서 정책연구용역이 정책결정에 활용할 만한 가치가 있는 지에 대한 정책참여자들의 인식을 조사하기 위한 가설이다. 정책참여자의 유형에 따라 정책연구용역의 가치에 대한 인식이 다르다는 전제하에 지방정부가 어떠한 정책방향으로 나아가야 하는지에 대해서 정책참여자들의 인식을 조사하고자 하는 것이다. 【연구가설 V】에 대하여 1개의 세부가설을 설정 하였다.

【세부가설 V-1】 관광정책결정과정에서 정책연구용역이 정책결정에 활용할 만한 가치가 있는지에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【연구가설 VI】 관광정책결정과정에서 의회의 역할 정도는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【연구가설 VI】은 대의민주주의를 표방하는 현대사회에 있어 의회의 역할은 실로

중요하다. 하지만 제주MBC가 창사 39주년을 맞아 2007. 9. 11.에 실시한 여론조사 결과 제주특별자치도의회가 도민 의견수렴을 제대로 하지 못하고 있다는 의견이 49.1%로, 잘하고 있다 34.7%보다 14.4%가 높게 나타나고 있다. 이처럼 도민들은 의회에 대해서 우려의 목소리를 내 놓고 있는 것이다. 여기에서는 관광정책결정과정에서 의회의 역할을 확대하기 위한 방안으로 의원의 전문성 수준⁴⁷⁾, 정보활용 수준, 의견수렴 창구의 역할 수준 등에 대해서 정책참여자들은 어떻게 인식하고 있는지에 대한 조사를 하기위한 가설이다. 이에 따라 【연구가설 VI】에 대하여 3개의 세부가설을 설정하였다.

【세부가설 VI-1】 관광정책결정과정에서 의회의 전문성의 수준에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 VI-2】 관광정책결정과정에서 의회의 정보활용 수준에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 VI-3】 관광정책결정과정에서 의회의 의견수렴 창구 역할에 수준 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

3. 용어의 조작적 정의

관광정책이란 부문과 정책결정과정, 정책네트워크가 주관적 판단이 개입되면 연구자의 의도가 왜곡될 소지가 있으므로 설문조사를 위하여 주요 용어에 대하여 조작적 정의(operational definition)가 필요하다.

조작적 정의는 현상을 직접 관찰 할 수 없는 경우에 연구하고자 하는 개념의 존재성 여부를 가늠하고자 마련된 일정한 시험절차라고 할 수 있다. 즉 구체적 개념이 아닌 이론적 개념을 그것이 가리키는 경험적 준거와 연결시키는 절차를 직접 보여주는 것을 말한다(정재욱, 2006: 55).

관광정책분야에는 다소 어려운 용어가 사용되고 있고 이 설문조사에서도 용어의 해설 없이는 설문이 어려울 수 있기 때문에 본 연구에서는 <표 4-1>과 같이 용어의

47) 정국용(2007: 170)은 지방의원의 의정활동의 정책기능에 영향을 주는 요인으로 의원의 청렴성과 정직성, 재정자립도, 집행부와 의회의 관계, 정당참여, 주민참여, 의원의 전문성을 제시하고 있다.

조작적 정의를 통하여 설문조사를 실시하였다.

<표 4-1> 용어의 조작적 정의

용어	조작적 정의	비고
관광정책결정과정	관광정책을 제안하고 수립하여 결정하는 과정	
공식적 참여자	법 및 제도에 의하여 공식적으로 정책결정과정에서 주도적인 역할을 하는 지방정부에 소속된 자로 이 연구에서는 도지사, 공무원 집단을 의미	
준공식적 참여자	법 및 제도에 의하여 공식적으로 정책결정과정에서 주도적인 역할을 할 수 있는 권한은 있으나 실질적으로 그 역할보다는 공식적 참여자와 비공식적 참여자와의 가교(架橋)역할을 하는 집단을 의미	
비공식적 참여자	법 및 제도에 의하여 공식적으로 정책결정과정에 참여할 수는 없으나 참여기회를 스스로 만들거나 비공식적인 방법으로 정책결정과정에 개입하려고 하는 자로 이 연구에서는 도민, 언론, 시민단체, 관광업계 등의 집단을 의미	
참여자의 영향력	정책결정과정에 있어서 주도적인 역할의 정도를 의미하며 이러한 영향력을 통해 정책결정 방향이 달라질 수 있음	
수혜집단	관광정책으로 인하여 이익 등의 혜택을 받는 집단	
비용집단	관광정책을 위해 비용 등을 부담함으로써 손해를 보는 집단	
정책환경	정책체계를 둘러싸고 있으며 밀접하게 영향을 주고받는 내·외부적 환경으로 이 연구에서는 정책결정요인, 정책결정에 대한 만족 수준, 정책참여의 수준, 정책결정에 대한 관심, 정책대상의 경계 구분, 지방정부의 의견수렴 수준, 관료의 전문성 등을 의미	

<표 계속>

용어	조작적 정의	비고
의견수렴 수준	제주특별자치도 공무원의 관광정책 제안을 수렴하는 자세	
공무원의 전문성	제주특별자치도 공무원이 관광정책을 수립하고 결정하는데 있어서 필요한 지식과 경험	
직접 참여방법	정책공청회, 정책위원회, 정책워크숍, 정책세미나, 정책포럼, 정책자문위원회, 정책여론조사, 정책용역 등	
간접 참여방법	도민, 언론, 단체장, 의회, 관료, 관광업계, 전문가 그룹 등의 제안 등	
의회의 전문성	도의회의 의원이 관광정책을 결정하는데 있어서 필요한 지식과 경험	
의견수렴 창구역할	대의기관인 의회가 관광정책결정을 위하여 공식적 참여자와 비공식 참여자와의 상호접촉을 통해 의견을 수렴하는 역할	
관광산업지원기관	관광협회, 제주국제자유도시개발센터 등 관광산업 발전을 지원하는 기관	

제2절 표본의 선정 및 자료 분석방법

1. 표본의 선정

관광정책네트워크에 관하여 전국적으로 연구가 많이 이뤄지지 않은 상황이다. 따라서 자료의 부족 등으로 전국단위의 비교연구는 하지 못하였다. 그래서 제주특별자치도 지역을 중심으로 관광정책네트워크 참여자의 인식조사를 통하여 제주의 관광정책 결정과정에 대해서 연구해보고자 하였다. 연구에 있어서 실증조사를 위한 모집단은

정책결정에 있어서 공식적 참여자인 자치단체, 준공식적 참여자인 의회, 비공식적 참여자인 관광업계, 시민단체, 언론, 학계 및 연구원, 관광산업지원기관, 도민을 대상으로 하였다.

2. 설문지 구성

본 연구의 목적을 달성하기 위한 설문지는 정책네트워크에서 주요하게 다루어지는 정책참여자간의 상호작용을 중심으로 하여 문항을 추출하였고 이를 통하여 <표 4-2>와 같이 설문지를 구성하였다.

<표 4-2> 설문지의 구성

구 분	문항번호	문항수
I. 정책참여자의 영향력	I-1, 2	2
II. 정책환경에 대한 인식	II-1, 2, 3, 4, 5, 6	6
III. 정책결정과정에서의 참여방법	III-1, 2, 3, 3-1, 3-2, 3-3, 4, 4-1, 4-2, 4-3, 5	11
IV. 지방정부와 관광업계의 역할	IV-1, 2, 3	3
V. 정책연구용역의 가치	V-1, 1-1, 1-2	3
VI. 지방의회의 역할	VI-1, 2, 3	3
VII. 인구통계학적 특성	VII-1, 2, 3, 4	4
합 계		32

설문조사지 구성을 세부적으로 살펴보면 정책참여자의 영향력 인식 부문에 2개 문항, 정책환경에 대한 인식 부문에 6개 문항, 정책결정과정에서의 참여방법 부문에 11

개 문항, 지방정부와 관광업계의 역할 부문에 3개 문항, 정책연구용역의 가치 인식 부문에 3개 문항, 지방의회 의 역할 부문에 3개 문항, 인구통계학적 특성 부문에 4개 문항 등으로 총 32문항으로 구성하였다.

3. 자료 분석방법

설문조사 결과를 토대로 실증분석을 하였는데, 이러한 실증분석의 분석방법으로는 SPSS WIN 12.0으로 공식적 참여자와 준공식적 참여자, 그리고 비공식적 참여자 집단 간 차이를 의미 있게 설명해줄 수 있는 빈도분석, 신뢰도 분석, 교차분석, 변량분석, 상관관계분석, 대응분석을 이용하였다.

빈도분석(Frequency Analysis)은 설문조사 결과 자료를 가지고 빈도분포상 어떠한 분포적 특성을 가지고 있는지를 보여 주는 기초적 분석방법으로 변수의 빈도, 변수간의 동일성 검정을 위한 중심경향치 비교, 분포도 등의 특성을 분석하는데 사용하고 있다.

신뢰도 분석(Reliability Analysis)에서 신뢰도는 측정 대상의 내용이 어느 정도 안정성을 가지고 일관성이 있게 측정하고 있느냐 하는 것과 관련된 정확성을 말하며 (원태연·정성원, 2005: 456), 동일한 현상에 대해 같거나 유사한 측정도구를 사용하여 측정을 반복하였을 때 동일한 측정값이 나오는 정도를 말하는 것으로, 측정항목의 정확성이나 정밀성을 나타낸다(남궁근, 1999: 326; 정현석, 2008: 102). 교차분석(Cross-tabulation Analysis)은 두 개 이상의 변수를 결합하여 빈도를 측정하는 분석방법으로 두 개 이상의 행과 열을 갖는 교차테이블(Cross-Tabs Table)을 통해서 분석결과를 활용하고 있다. 또한 두 변수간의 독립성 여부를 판단하는 카이제곱검정 (χ^2 검정; Chi-square test)을 수행할 수 있다.

변량분석(Analysis of Variance; ANOVA)은 3개 이상의 모집단이나 표본의 평균차를 비교하기 위하여 사용하는 분석방법으로 평균차이가 모집단에 의한 근본적인 차이인지, 표본에 의해서 우연하게 나타난 차이인지를 검정할 수 있다.

상관관계분석(Correlation Analysis)은 변수간의 상호 관계를 알아보기 위한 분석방법으로 한 변수가 다른 변수와의 관련성 여부와 관련성 정도를 알 수 있다. 상관관계

분석은 연속변수와 연속변수의 관계로서 둘 또는 그 이상의 연속변수들 중 한 변수가 변함에 따라 다른 변수가 어떻게 변하는지를 알아보는 것이다. 이 때 변화의 정도와 방향을 상관관계라 한다. 보다 구체적으로 한 변수가 커지거나 작아질 때, 다른 변수가 어떻게 변하는지 그 변화의 정도와 방향을 예측하여 알려주는 분석방법이다(정재욱, 2006; 272).

대응분석(Correspondence Analysis)은 빈도로 이루어진 교차표를 분석하여 자료를 보다 쉽게 해석하고 이해를 해주도록 그래프로 나타내어 주는 기법으로, 범주형 자료를 분석하는데 매우 유용하다.

구체적으로 설명하면 이 방법은 다변량 범주자료(multivariate categorical data)인 열(row)과 행(column)의 매트릭스 자료(빈도 또는 이항자료)를 축소된 차원의 공간 상에서 대응시켜서 자료의 구조를 도식화하여 제시할 수 있는 탐색적 자료분석(exploratory data analysis)으로(최용석, 2001; 박경도, 2005: 53), 분할표의 행과 열, 행과 행, 열과 열의 관계를 분석하여 그 결과를 그래프로 표현하는 기법으로, 대응분석에서는 비슷한 열의 구성이 되는 행끼리는 가깝게 배치되고, 비슷한 행의 구성이 되는 열끼리는 가깝게 배치되어 관계가 강한 행과 열은 가까이 배치되도록 좌표의 수치를 산출하고 있다(노형진, 2006: 537).

4. 신뢰도 분석

신뢰성을 검토하는 하나의 방법은 어떤 속성의 측정치가 어느 정도의 오차를 포함하는가 하는 입장에서이다. 측정치의 점수(score)에 오차가 포함되어 있는 정도가 적으면 적을수록 그 측정치는 신뢰할 수 있게 된다(노형진, 2006: 553).

다시 말하면, 동일한 개념을 측정하기 위해 다 항목척도에 대해서 같거나 유사한 측정도구를 사용하여 측정을 반복하였을 때 동일한 측정값이 나오는 정도를 의미한다.

본 연구에서는 신뢰도 분석방법에 있어서 항목간의 평균적 관계에 근거한 측정방법으로 내적 일관도(Internal Consistency)를 고려한 기법인 Cronbach's α 계수에 의해 신뢰도를 분석하였다.

Cronbach's α 계수는 0과 1사이에서 변화하는데 집단수준의 경우 α계수가 0.6이상이면 신뢰도가 높다고 할 수 있다(유정우, 2006: 183). 본 연구의 설문항목 척도에 대해서 신뢰도 분석을 실시한 결과 <표 4-3>과 같이 나타났다.

신뢰도 분석결과 Cronbach's α계수는 0.840으로 나타났으며 각 항목 모두에서 0.8이상 나타났다. 따라서 본 연구의 측정도구는 신뢰할 만한 수준임을 알 수 있다.

<표 4-3> 신뢰도 분석결과

구 분	Cronbach's α	
영향력 정도	공무원 영향력	0.836
	관광업체 영향력	0.834
	도민 영향력	0.835
	도의원 영향력	0.834
	시민단체 영향력	0.830
	언론 영향력	0.832
	자치단체장 영향력	0.836
	학계 영향력	0.830
정책환경	결정과정 투명성	0.831
	결정과정 관심도	0.844
	의견수렴	0.829
	공무원 전문성	0.828
참여방법	직접참여 중요도	0.841
	직접참여 만족도	0.830
	간접참여 중요도	0.845
	간접참여 만족도	0.828
지방정부와 관광업계의 역할	관광업계 협력	0.834
	관광협회 협력	0.835
	학계 협력	0.836
	언론 협력	0.838
	의회 협력	0.833
	도민 협력	0.833
정책연구용역의 가치	용역결과 활용가치	0.844
의회의 역할	의회전문성	0.833
	정보활용정도	0.833
	의견수렴 역할	0.833

제3절 설문조사 분석결과

1. 표본의 특성

관광정책결정과정에서 정채네트워크를 분석하기 위하여 본 연구에서는 자치단체 공무원, 의회의 의원, 정책자문위원, 전문위원, 관광업계의 대표, 실무자, 시민단체의 상근임원 및 회원, 언론계의 기자, 학계의 교수 및 연구원, 관광산업지원기관의 실무자, 기타로 회사원, 자영업자 등을 포함한 일반 도민 등을 대상으로 하여 설문조사를 실시하였다.

2008년 8월 18일부터 8월 24일까지 7일 간의 예비조사를 거쳐 설문지의 문제점을 보완한 후 2008년 9월 16일부터 10월 15일까지 30일간 본조사를 실시하였다. 이처럼 본 조사 기간이 길었던 이유는 연구자가 직접 설문지를 가지고 방문·협조를 구하였기 때문이며, 특히, 도의회 의원이 상시 의회에 있지 않았고, 시민단체의 상근 간부가 많지 않고, 외부활동이 잦아서 설문조사가 쉽지 않았기 때문이다.

설문지는 총 350부를 작성·배부하여 293부를 회수, 회수율이 83%였다. 회수율이 높은 이유는 앞서 언급한 바와 같이 연구자가 직접 기관과 단체 등을 방문하여 개별 설문 방법을 채택하였기 때문이다.

회수된 설문지를 구체적으로 살펴보면 자치단체가 79부, 의회가 24부, 관광업계가 51부, 시민단체가 20부, 언론계가 33부, 학계 및 연구원이 30부, 관광산업지원기관이 27부, 일반도민이 29부이다.

본 연구의 인구통계학적 특성을 살펴보면 다음 <표 4-4>와 같다. 먼저 성별 분포로 살펴보면 남자가 196명으로 66.9%, 여자가 97명으로 33.1%를 차지하고 있다. 남자가 여자보다 약 2배 이상 설문조사에 참여하였다.

연령별 분포를 살펴보면 20~30세는 49명으로 16.7%, 31~40세는 111명으로 37.9%, 41~50세는 110명으로 37.5%, 51세 이상은 23명으로 7.8%로 조사되었다.

소속별 분포를 보면 자치단체가 79명으로 27.0%, 의회는 24명으로 8.2%, 관광업계는 51명으로 17.4%, 시민단체는 20명으로 6.8%, 언론계도 33명으로 11.3%, 학계는 30명으로 10.2%, 관광산업지원기관은 27명으로 9.2%, 일반도민은 29명으로 9.9%를 차

지하고 있다.

학력별 분포는 고졸이하는 24명으로 8.2%, 대졸이 195명으로 66.6%, 대학원 이상이 74명으로 25.3%를 차지하고 있다.

<표 4-4> 조사대상의 인구통계학적 특성

변수	구분	빈도(명)	퍼센트(%)
성별	남	196	66.9
	여	97	33.1
연령	20~30세	49	16.7
	31~40세	111	37.9
	41~50세	110	37.5
	51세 이상	23	7.8
소속	자치단체	79	27.0
	의회	24	8.2
	관광업계	51	17.4
	시민단체	20	6.8
	언론계	33	11.3
	학계	30	10.2
	관광산업지원기관	27	9.2
	일반도민	29	9.9
학력	고졸 이하	24	8.2
	대졸	195	66.6
	대학원이상	74	25.3
전체		293	100

2. 가설의 검증

1) 참여자의 영향력 인식

【연구가설 I】 관광정책결정과정에 있어서 참여자의 영향력은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

관광정책결정과정에서 있어서 영향력은 정책결정 결과를 예측할 수 있는 중요한 요인이다. 관광정책결정과정에서 공식적 참여자와 준공식적 참여자, 비공식적 참여자의 영향력이 어느 정도로 미치는가에 대한 정책참여자들의 인식을 알아보기 위하여 가설을 설정하였다.

(1) 정책참여자의 영향력 정도와 순위

【세부가설 I-1】 관광정책결정과정에서 참여자의 영향력 정도와 순위는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 있어서 정책 참여자의 영향력 정도를 알아보기 위하여 기술통계(descriptive statistics) 일원적 분석을 하였다.

일원적 분석이란 단일 변수에 대해 묘사하는 것으로서 변수의 값들이 표본에서 어떤 분포를 나타내는지 등을 분석한다. 예를 들어, 수집된 자료에서 성별은 어떻게 분포되어 있는지, 평균 소득은 얼마인지, 개인들 간의 소득 격차는 어느 정도로 나타나는지 등을 묘사할 수 있다(한승준, 2000: 233).

정책참여자의 영향력 정도와 순위를 알아보기 위해 설문은 Likert Scale을 사용하였으며, 응답은 “매우 약하다”, “다소 약하다”, “약하다”, “보통이다”, “강하다”, “다소 강하다”, “매우 강하다” 등의 7점 척도로 구성하였다. 기술통계 분석결과는 <표 4-5>와 같다.

정책 참여자의 영향력 정도를 살펴보면 자치단체장이 1위, 공무원 2위, 언론 3위, 시민단체 4위, 학계 5위, 관광업체 6위, 도의원 7위, 도민이 8위로 나타났다. 이는 지방정부의 정책결정에 있어서 최종 정책결정자인 자치단체장의 역할이 가장 중요하다고 생각하고 있다는 것을 알 수 있다. 반면 도민의 영향력이 너무나도 약하다고 인식하는 것으로 조사가 되었는데 로컬 거버넌스의 측면에서 볼 때 이러한 인식은 조속히 개선되어야 할 것이다. 또한 관광산업의 주체인 관광업체의 영향력이 6위로 조사되었는데 향후 관광업체의 영향력을 높이는데 노력을 해야 할 것이다.

<표 4-5> 정책 참여자의 영향력정도

N=293

구분	평균 ⁴⁸⁾	표준편차	순위
자치단체장	5.97	1.332	1
공무원	5.51	1.354	2
언론	5.11	1.082	3
시민단체	4.93	1.212	4
학계	4.59	1.206	5
관광업체	4.58	1.354	6
도의원	4.40	1.203	7
도민	3.02	1.331	8

정책결정에 있어 참여자 그룹을 공식적 참여자 그룹과 준공식적 참여자 그룹, 비공식적 참여자 그룹으로 구분하여 변량분석(ANOVA)을 한 결과를 살펴보면 <표 4-6>과 같다. 여기에서 공식적 참여자 그룹에는 자치단체 공무원, 준공식적 참여자는 의회 구성원, 비공식적 참여자는 관광업계, 시민단체, 언론, 학계 및 연구원, 관광산업지원기관, 도민으로 하여 분석하였다.

공식적 참여자 그룹, 준공식적 참여자 그룹, 비공식적 참여자 그룹 모두가 자치단체장의 영향력이 가장 강하다고 보고 있으며, 그 다음으로 공무원들의 영향력이 강하다고 보고 있는 것으로 조사되었다.

관광업체의 영향력에 대해서 집단간 차이를 보이고 있는데, 공식적 참여자 그룹은 관광업체의 영향력을 강하다고 보고 있는 반면, 비공식 참여자 그룹에서는 약하다고 보고 있다. 따라서 관광정책결정과정에서 참여자의 영향력 정도와 순위는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 I-1】은 채택되었다.

48) 측정척도는 7점 척도를 이용함.

<표 4-6> 집단별 정책 참여자의 영향력정도 변량분석(ANOVA) 결과

구분	공무원	관광업체	도민	도의원	시민단체	언론	자치단체장	학계
전체	5.51	4.58	3.02	4.93	4.4	5.11	5.97	4.59
공식 집단	5.68	5.32	3.71	5.04	4.70	5.19	6.05	4.89
준공식 집단	5.71	3.79	1.92	5.04	4.33	5.33	6.88	5.13
비공식 집단	5.41	4.37	2.87	4.87	4.28	5.04	5.83	4.40
F	1.478	20.476**	23.113*	.619	3.368*	1.100	7.076**	7.409**

주 : * P<0.05 ** P<0.0

제주특별자치도의 관광정책결정과정에서의 정책참여자의 영향력 정도에 대한 일원배치분산분석(one-way ANOVA)결과를 세부적으로 살펴보면 <표 4-7>과 같다.

두 집단에서 나온 자료가 동일한 분포를 갖는가를 검정하는 T-검정을 확장하여, K개의 표본들이 같은 분포를 갖는가를 검정하는데 분산분석을 사용하며, 요인이 하나인 실험에 대한 분산분석법을 일원배치분산분석(one-way ANOVA)이라고 한다(원태연·정성원, 2005: 271)

집단간 차이에서는 관광업체, 도민, 시민단체, 자치단체장, 학계에서 유의도 P값이 0.05이내로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한 모든 집단에서 공무원, 도의원, 자치단체장 등 지방정부와 직·간접적으로 관광정책결정과정에 관여하는 집단이 영향력이 강하다고 인식하는 것으로 조사되었다.

관광업체에서 공식집단의 영향력 정도 평균은 5.32이고, 준공식집단의 평균은 3.79, 비공식집단의 평균은 4.37이다. 도민에서 공식집단의 평균은 3.71이고 준공식집단은 1.92, 비공식집단은 2.87이다. 시민단체에서 공식집단의 평균은 4.70이고 준공식집단은 4.33, 비공식집단은 4.28이다.

자치단체장에서 공식집단의 평균은 6.05이고 준공식집단은 6.88, 비공식집단은 5.83이다.

학계에서 공식집단의 평균은 4.89이고 준공식집단은 5.13, 비공식집단은 4.40이다.

<표 4-7> 관광정책결정과정에서의 영향력 정도 세부 분석결과

구 분	집단구분	N	평 균	표준편차	통계량
공 무 원	공식 집단	79	5.68	1.044	F=1.478 P=.230
	준공식집단	24	5.71	1.083	
	비공식집단	190	5.41	1.487	
	합 계	293	5.51	1.354	
관광업체	공식 집단	79	5.32	1.116	F=20.476 P=.000**
	준공식집단	24	3.79	1.062	
	비공식집단	190	4.37	1.353	
	합 계	293	4.58	1.354	
도 민	공식 집단	79	3.71	1.100	F=23.113 P=.000**
	준공식집단	24	1.92	.974	
	비공식집단	190	2.87	1.321	
	합 계	293	3.02	1.331	
도 의 원	공식 집단	79	5.04	1.126	F=.619 P=.539
	준공식집단	24	5.04	.908	
	비공식집단	190	4.87	1.279	
	합 계	293	4.93	1.212	
시민단체	공식 집단	79	4.70	1.125	F=3.368 P=.036*
	준공식집단	24	4.33	.868	
	비공식집단	190	4.28	1.253	
	합 계	293	4.40	1.203	
언 론	공식 집단	79	5.19	1.051	F=1.100 P=.334
	준공식집단	24	5.33	.637	
	비공식집단	190	5.04	1.135	
	합 계	293	5.11	1.082	
자치단체장	공식 집단	79	6.05	1.176	F=7.076 P=.001**
	준공식집단	24	6.88	.448	
	비공식집단	190	5.83	1.420	
	합 계	293	5.97	1.332	
학 계	공식 집단	79	4.89	1.000	F=7.409 P=.001**
	준공식집단	24	5.13	.797	
	비공식집단	190	4.40	1.284	
	합 계	293	4.59	1.206	

주 : ** P<0.001, * P<0.05

제주특별자치도의 관광정책결정과정에서의 정책참여자의 영향력 정도의 순위에서 가장 영향력이 강한 자치단체장과 가장 영향력이 약한 도민에 대해서 소속별로 패턴 (Pattern)이 유사한 소속 및 유사하지 않은 소속을 분류하기 위한 대응분석 (Correspondence Analysis)을 실시한 결과를 세부적으로 살펴보면 영향력이 가장 강한 자치단체장에 대한 대응 일치표는 <표 4-8>로 나타낼 수 있으며, 행점 및 열점에 대한 대칭적 정규화 그래프는 <그림 10>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 4-8>의 자치단체의 영향력 정도에 대해서 자치단체 공무원들은 “강하다”라고 70명(88.6%)이 답변하였으며, 의회에서는 24명(100%) 전원이 답변, 관광업계는 40명(78.4%), 시민단체는 18명(90%), 언론은 32명(97%), 학계는 27명(90%), 관광산업지원기관은 23명(85.2%), 도민은 20명(69%)이 답변을 하였다. 반면 “약하다”고 보는 소속은 자치단체가 3명(3.8%), 관광업계는 6명(11.8%), 시민단체는 1명(5%), 학계는 2명(6.7%), 관광산업지원기관은 1명(3.7%), 도민은 3명(10.3%)이 답변을 하였으며, 의회와 언론에서는 “약하다”라고 보는 답변자가 없었다.

<표 4-8> 영향력이 가장 강한 자치단체장의 영향력 정도 대응 일치표

소속	자치단체장							
	매우 약하다	다소 약하다	약하다	보통	강하다	다소 강하다	매우 강하다	액티브 주변
자치단체	0	0	3	6	16	13	41	79
의회	0	0	0	0	1	1	22	24
관광업계	2	1	3	5	9	11	20	51
시민단체	0	0	1	1	2	3	13	20
언론계	0	0	0	1	7	9	16	33
학계	0	0	2	1	7	7	13	30
지원기관	0	1	0	3	8	8	7	27
도민	2	1	0	6	0	5	15	29
액티브 주변	4	3	9	23	50	57	147	293

행 프로파일은 행 변수의 각 범주에 있어서의 열 변수 범주들의 비율을 정리한 표로, <표 4-9>를 보면, 의회가 자치단체장이 “가장 강하다”고 보고 있으며, 도민이 자치단체장을 “매우 약하다”고 보고 있다는 것을 확연히 살펴볼 수 있다.

<표 4-9> 영향력이 가장 강한 자치단체장의 영향력 정도 행 프로파일

소속	자치단체장							
	매우 약하다	다소 약하다	약하다	보통	강하다	다소 강하다	매우 강하다	액티브 주변
자치단체	.000	.000	.038	.076	.203	.165	.519	1.000
의회	.000	.000	.000	.000	.042	.042	.917	1.000
관광업계	.039	.020	.059	.098	.176	.216	.392	1.000
시민단체	.000	.000	.050	.050	.100	.150	.650	1.000
언론계	.000	.000	.000	.030	.212	.273	.485	1.000
학계	.000	.000	.067	.033	.233	.233	.433	1.000
지원기관	.000	.037	.000	.111	.296	.296	.259	1.000
도민	.069	.034	.000	.207	.000	.172	.517	1.000
매스	.014	.010	.031	.078	.171	.195	.502	

열 프로파일은 열 변수의 각 범주에 있어서의 행 변수 범주들의 비율을 정리한 표로, <표 4-10>을 보면, 관광업계와 도민은 “매우 약하다”와 “다소 약하다”는 인식의 결과가 각 0.5로 동일한 결과를 보이고 있는 것으로 보아 다른 소속들보다 자치단체장의 영향력 정도를 다소 약하게 보는 대표적인 집단이라고 할 수가 있다.

<표 4-10> 영향력이 가장 강한 자치단체장의 영향력 정도 열 프로파일

소속	자치단체장							
	매우 약하다	다소 약하다	약하다	보통	강하다	다소 강하다	매우 강하다	매스
자치단체	.000	.000	.333	.261	.320	.228	.279	.270
의회	.000	.000	.000	.000	.020	.018	.150	.082
관광업계	.500	.333	.333	.217	.180	.193	.136	.174
시민단체	.000	.000	.111	.043	.040	.053	.088	.068
언론계	.000	.000	.000	.043	.140	.158	.109	.113
학계	.000	.000	.222	.043	.140	.123	.088	.102
지원기관	.000	.333	.000	.130	.160	.140	.048	.092
도민	.500	.333	.000	.261	.000	.088	.102	.099
액티브 주변	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	

영향력이 가장 강한 자치단체장의 영향력 정도에 대한 대응분석에서 특이값 분해 방법에 의하여 구한 특이값의 크기 순으로 각 축에 대한 중요성 값을 정리하면 <표 4-11>과 같다.

비정칙 열에 주어진 값들이 특이값이며 요약관성은 각 축의 중요성을 측정하는 기준이 된다. 관성비율 설명된 각 축이 확보하는 정보의 비율로 각 축의 중요성값에 대한 비율로써 이 값에 의하여 위치도의 차수를 결정하게 된다. 제1축이 확보하고 있는 비율이 43.6%이고, 제2축이 확보하고 있는 정보의 비율은 40.8%이므로 두 축이 확보하고 있는 정보의 양은 84.4%가 된다. 이 결과에 의하면 <표 4-11>의 자료를 최대 6차원 공간상에서 표현할 수 있으나, 2차원 공간상에 표현하는 경우 정보의 손실은 15.6%밖에 되지 않아 해석의 용이성 등을 고려할 때 훨씬 효율적이라고 할 수 있다.

<표 4-11> 영향력이 가장 강한 자치단체장의 영향력 정도 요약표

차원	비정칙값	요약관성	카이제곱	유의확률	관성비율		신뢰 비정칙값	
					설명됨	누적	표준편차	상관계수
1	.315	.099			.436	.436	.046	.229
2	.305	.093			.408	.843	.050	
3	.154	.024			.104	.948		
4	.083	.007			.030	.978		
5	.061	.004			.016	.994		
6	.037	.001			.006	1.000		
요약전체		.228	66.809	.009(a)	1.000	1.000		

* a. 자유도 42

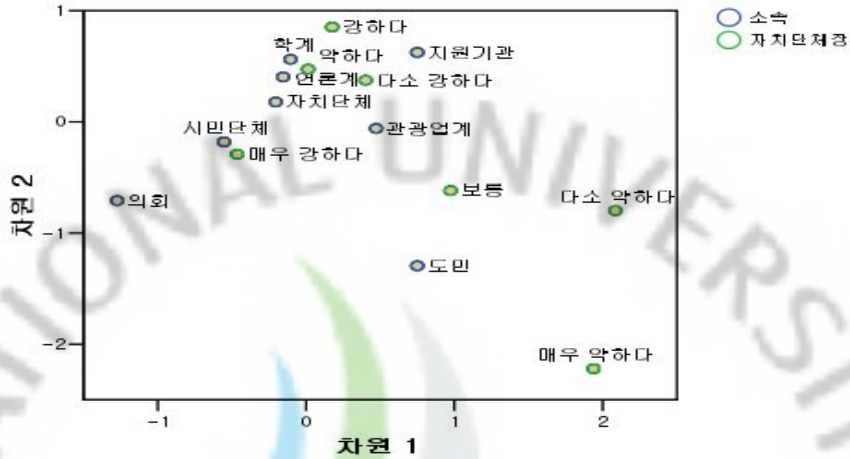
<그림 10>과 같이 영향력이 가장 강한 자치단체장의 영향력 정도에 대한 행점 및 열점의 대칭적 정규화 그래프를 살펴보면, 소속별로 도민은 자치단체장의 영향력이 타 소속 집단에 비하여 낮다고 보고 있으며, 보통 쪽에 가깝다는 것을 알 수 있다. 시민단체는 “매우 강하다”고 보고 있으며, 학계는 언론과 자치단체와 유사한 유형을 보이고 있다⁴⁹⁾. 도민은 선거에 의하여 자치단체장을 선출한다는 점에서 영향력을 다소 “약하다”고 인식하는 것으로 해석이 된다.

49) 평면상에서 점들이 가까이 있을수록 연관성이 높다고 해석할 수 있다(이정원, 2006: 75).

<그림 10> 영향력이 가장 강한 자치단체장의 영향력 정도 행점 및 열점 그래프

행 점 및 열 점

대칭적 정규화



영향력이 가장 약한 도민에 대한 대응 일치표는 <표 4-12>로 나타낼 수 있으며, 행점 및 열점에 대한 대칭적 정규화 그래프는 <그림 11>과 같이 나타낼 수 있다. <표 4-12>의 도민의 영향력 정도에 대해서 자치단체 공무원들은 “강하다”고 15명(19%)이 답변하였으며, 의회에서는 0명(0%)으로 답변자가 없었으며, 관광업계는 4명(7.8%), 시민단체는 0명(0%), 언론은 3명(9.1%), 학계는 1명(3.3%), 관광산업지원기관은 4명(14.8%), 도민은 4명(13.8%)이 답변을 하였다. 반면 “약하다”고 보는 소속은 자치단체가 31명(39.2%), 의회가 22명(91.6%), 관광업계가 43명(84.3%), 시민단체가 14명(70%), 언론이 18명(54.5%), 관광산업지원기관이 14명(51.8%), 도민 22명(75.8%)이 “약하다”고 답변을 하였다.

<표 4-12> 영향력이 약한 도민의 영향력 정도 대응 일치표

소속	도민							
	매우 약하다	다소 약하다	약하다	보통	강하다	다소 강하다	매우 강하다	액티브 주변
자치단체	2	8	21	33	10	5	0	79
의회	10	8	4	2	0	0	0	24

<표 계속>

소속	도민							
	매우 약하다	다소 약하다	약하다	보통	강하다	다소 강하다	매우 강하다	액티브 주변
관광업계	17	4	22	4	3	0	1	51
시민단체	5	3	6	6	0	0	0	20
언론계	4	6	8	12	3	0	0	33
학계	4	3	17	5	1	0	0	30
지원기관	1	2	11	9	3	0	1	27
도민	8	8	6	3	2	0	2	29
액티브 주변	51	42	95	74	22	5	4	293

<표 4-13>을 보면, 의회가 도민이 “가장 약하다”고 보고 있으며, 도민 스스로가 도민이 “매우 강하다”고 보고 있는 것으로 알 수 있다. 하지만 지방정부의 정책결정 과정에는 개입이 어려운 실정이다.

<표 4-13> 영향력이 가장 약한 도민의 영향력 정도 행 프로파일

소속	도민							
	매우 약하다	다소 약하다	약하다	보통	강하다	다소 강하다	매우 강하다	액티브 주변
자치단체	.025	.101	.266	.418	.127	.063	.000	1.000
의회	.417	.333	.167	.083	.000	.000	.000	1.000
관광업계	.333	.078	.431	.078	.059	.000	.020	1.000
시민단체	.250	.150	.300	.300	.000	.000	.000	1.000
언론계	.121	.182	.242	.364	.091	.000	.000	1.000
학계	.133	.100	.567	.167	.033	.000	.000	1.000
지원기관	.037	.074	.407	.333	.111	.000	.037	1.000
도민	.276	.276	.207	.103	.069	.000	.069	1.000
매스	.174	.143	.324	.253	.075	.017	.014	

<표 4-14>를 보면, 관광업계가 도민이 매우 약하다고 보고 있는 것으로 보아 “매우 약하다”라고 분석하는 다른 소속들보다 도민의 영향력 정도를 약하게 보는 대표적인 집단이라고 할 수가 있다.

<표 4-14> 영향력이 가장 약한 도민의 영향력 정도 열 프로파일

소속	도민							
	매우 약하다	다소 약하다	약하다	보통	강하다	다소 강하다	매우 강하다	매스
자치단체	.039	.190	.221	.446	.455	1.000	.000	.270
의회	.196	.190	.042	.027	.000	.000	.000	.082
관광업계	.333	.095	.232	.054	.136	.000	.250	.174
시민단체	.098	.071	.063	.081	.000	.000	.000	.068
언론계	.078	.143	.084	.162	.136	.000	.000	.113
학계	.078	.071	.179	.068	.045	.000	.000	.102
지원기관	.020	.048	.116	.122	.136	.000	.250	.092
도민	.157	.190	.063	.041	.091	.000	.500	.099
액티브 주변	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	

영향력이 가장 약한 도민의 영향력 정도에 대한 대응분석에서 특이값 분해 방법에 의하여 구한 특이값의 크기 순으로 각 축에 대한 중요성 값을 정리하면 <표 4-15>와 같다. 비정칙 열에 주어진 값들이 특이값이며 요약관성은 각 축의 중요성을 측정하는 기준이 된다. 관성비율 설명됨은 각 축이 확보하는 정보의 비율로 각 축의 중요성값에 대한 비율로써 이 값에 의하여 위치도의 차수를 결정하게 된다. 제1축이 확보하고 있는 비율이 62%이고, 제2축이 확보하고 있는 정보의 비율은 19.9%이므로 두 축이 확보하고 있는 정보의 양은 81.9%가 된다. 이 결과에 의하면 <표 4-14>의 자료를 최대 6차원 공간상에서 표현할 수 있으나, 2차원 공간상에 표현하는 경우 정보의 손실은 18.1%밖에 되지 않아 해석의 용이성 등을 고려할 때 훨씬 효율적이라고 할 수 있다.

<표 4-15> 영향력이 가장 약한 도민의 영향력 정도 요약표

차원	비정칙값	요약관성	카이제곱	유의확률	관성비율		신뢰 비정칙값	
					설명됨	누적	표준편차	상관계수
1	.488	.238			.620	.620	.044	.097

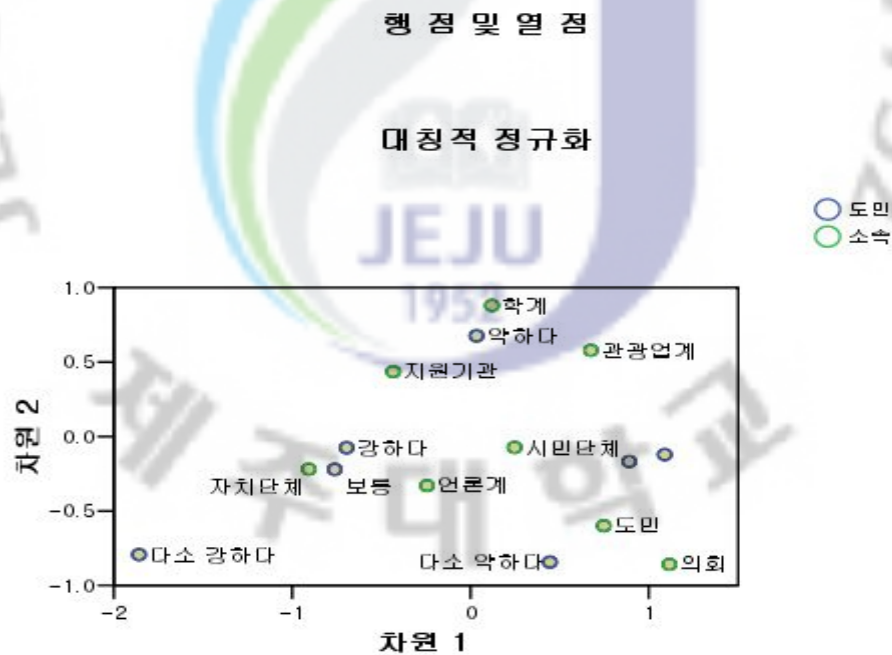
<표 계속>

차원	비정칙값	요약관성	카이제곱	유의확률	관성비율		신뢰비정칙값	
					설명됨	누적	표준편차	상관계수 2
2	.277	.076			.199	.819	.056	
3	.192	.037			.096	.915		
4	.146	.021			.055	.970		
5	.091	.008			.022	.992		
6	.055	.003			.008	1.000		
요약전체		.384	112.512	.000(a)	1.000	1.000		

* a. 자유도 42

영향력이 가장 약한 도민의 영향력 정도에 대한 행점 및 열점의 대칭적 정규화 그래프를 살펴보면 <그림 11>과 같다.

<그림 11> 영향력이 가장 약한 도민의 영향력 정도 행점 및 열점 그래프



소속별로 자치단체 공무원들은 도민의 영향력이 타 소속 집단에 비하여 “강하다”고 보고 있으나, 반면 의회, 도민, 시민단체, 관광업계, 학계 등은 “약하다”고 보고 있

다. 자치단체 공무원들은 각종 정책 추진시 도민들을 대상으로 도민의견 수렴을 하고 있다는 점에서 영향력을 다소 “강하다”고 인식하는 것으로 해석이 된다.

(2) 지방자치단체 부서의 영향력

【세부가설 I-2】 관광정책결정과정에서 지방정부의 부서별 영향력은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

제주특별자치도의 관광정책결정과정에 있어서 영향력을 미치는 자치단체의 부서를 4순위까지 조사해서 빈도 분석한 결과를 빈도 점수한 결과 <표 4-16>과 같이 국제자유도시담당부서, 경영기획담당부서, 예산담당부서, 환경담당부서, 감사담당부서, 기타(문화정책, 도시건설 등)부서 순으로 나타났다.

이는 현재 제주특별자치도의 조직을 보면 국제자유도시담당부서는 국제자유도시본부로 별도 독립이 되어 있고, 경영기획담당부서는 도정현안 사항 관리 및 도정 정책 기획 총괄 조정부서인 정책기획관과 광역적 유망 주력사업 육성 및 광역경제 활성화 전략 및 사업추진 부서인 광역경제추진팀, 예산업무 주관부서인 예산담당관으로 조직되어 있다. 또한 환경담당부서는 청정환경국에 속해 있으며 감사부서는 특별법에 의해 감사위원회로 개편되어 있다. 이처럼 관광정책결정에 영향력을 미치는 부서들이 산재해 있어 향후 조직 개편 시에는 관광정책결정에 영향력이 큰 부서를 중심으로 관광정책담당부서와 협력방안을 마련하여야 할 것으로 보여 진다.

관광정책결정과정에서 지방정부의 부서별 영향력은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 I-2】 는 유의도 P값이 0.000으로 99.9% 신뢰수준에서 통계적으로 유의하여 채택되었다.

이는 최근 국제자유도시를 지향하는 제주도의 입장에서 주요 산업으로 추진하고 있는 관광산업의 진흥을 위한 관광정책담당부서와 국제자유도시본부가 협력관계를 더욱 더 강화해야한다는 의미에서 답변을 하였기 때문이라고 해석할 수 있다.

<표 4-16> 관광정책결정과정에서의 부서의 영향력 순위

부서별 영향력		감사	경영기획	국제자유도시	예산	환경	기타	합계
영향력 1순위	빈도	18	71	129	39	13	23	293
	비율	6.1	24.2	44.0	13.3	4.4	7.8	100
영향력 2순위	빈도	23	81	82	80	24	3	293
	비율	7.8	27.6	28.0	27.3	8.2	1.0	100
영향력 3순위	빈도	38	59	42	92	58	3	292
	비율	13.0	20.2	14.4	31.5	19.9	1.0	100
영향력 4순위	빈도	64	43	34	55	90	6	292
	비율	21.9	14.7	11.6	18.8	30.8	2.1	100
빈도점수		281	688	880	635	330	113	2927
종합(%)		9.6	23.5	30.1	21.7	11.3	3.9	100.0

주 : *종합 : <(1순위 응답빈도*4점) + (2순위 응답빈도*3점) + (3순위 응답빈도*2점) + (4순위 응답빈도*1점) / 총 점수>*100으로 비율을 재계산

제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 영향력 있는 상위 부서를 구체적으로 집단별로 살펴보면 <표 4-17>과 같다.

<표 4-17> 관광정책결정과정에서의 집단별 영향력 있는 부서

집단 구분	영향력 있는 부서 순위						전체	통계량
	감사	경영기획	국제자유도시	예산	환경	기타		
공식집단	3 3.8%	9 11.4%	31 39.2%	9 11.4%	5 6.3%	22 27.8%	79 100.0%	X ² =71.418 P=0.000**
준공식집단	3 12.5%	3 12.5%	13 54.2%	4 16.7%	0 .0%	1 4.2%	24 100.0%	
비공식집단	12 6.3%	59 31.1%	85 44.7%	26 13.7%	8 4.2%	0 .0%	190 100.0%	
전체	18 6.1%	71 24.2%	129 44.0%	39 13.3%	13 4.4%	23 7.8%	293 100.0%	

주 : **P<0.001

제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 영향력이 있는 부서를 정책참여집단별로 살펴보면 1순위는 국제자유도시 담당부서, 2순위는 경영기획담당부서, 3순위는 예산 담당부서, 4순위는 감사담당부서, 5순위는 환경담당부서, 6순위는 기타부서로 조사되었다.

집단별 영향력 있는 부서 1순위는 국제자유도시담당부서에서 차이가 있는 것으로 나타났다.

공식집단에서는 국제자유도시담당부서가 31명(39.2%)이고 준공식집단에서도 국제자유도시담당부서가 13명(54.2%)이고 비공식집단에서도 국제자유도시담당부서가 85명(44.7%)인 것으로 나타났다.

이는 관광정책결정과정의 참여자 대다수가 관광정책담당부서에 가장 영향력이 있는 협력부서로 국제자유도시담당부서를 선택하고 있다고 해석할 수 있다.

2) 정책환경에 대한 인식분야

【연구가설 II】 관광정책결정과정에 있어서 정책환경에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

관광정책결정과정에 있어서 정책환경인 정책결정과정의 투명성, 관심 정도, 정책대상집단의 경계 구분, 지방정부의 의견수렴 수준, 공무원의 전문성 등은 관광정책결정과정에서 정책기획의 기초가 될 수 있는 중요한 요인이다.

(1) 관광정책결정과정의 투명성 및 관심도의 인식정도

【세부가설 II-1】 관광정책결정과정에 있어서 투명성에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 II-2】 관광정책결정과정에 대한 관심의 정도는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

관광정책결정과정에 있어서 투명성에 대한 인식을 알아보기 위해 설문은 Likert Scale을 사용하였으며, 응답은 “매우 불만족”, “불만족”, “보통이다”, “만족”, “매우 만족” 등의 5점 척도로 구성하였다. 또한 관광정책결정과정에 대한 관심의 정도에 대한

인식을 알아보기 위해 설문은 Likert Scale을 사용하였으며, 응답은 “전혀 관심없음”, “별로 관심없음”, “보통이다”, “조금 관심”, “매우 관심” 등의 5점 척도로 구성하였다. <표 4-18>과 같이 독립변수를 정책참여집단으로 하고, 종속변수를 정책결정과정의 투명성, 정책결정과정의 관심도로 하여 일원배치 분산분석을 해본 결과 집단간 차이에서는 결정과정투명성에서 차이가 있는 것으로 나타났다.

관광정책결정과정에서의 투명성에 대한 인식에서 공식집단에서는 평균이 3.41이고 준공식집단에서는 평균이 2.67, 비공식집단에서는 평균이 2.52인 것으로 나타났다. 현재 제주특별자치도의 관광정책결정과정에 있어서 투명성에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 II-1】 은 유의도 P값이 0.000으로 99.9%신뢰수준에서 통계적으로 유의하여 채택 되었다.

상호작용 변수에서 정책환경 중 투명성은 공식참여자 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 이는 공무원들은 자기집단의 투명성을 타 집단보다는 높게 보고 있다고 해석할 수 있다. 반면 관광업계, 시민단체, 언론계, 학계 및 연구원, 관광산업 지원기관 등으로 구성된 비공식 집단은 가장 낮은 것으로 조사되었다. 이는 비공식 집단은 지방정부의 정책결정과정 비공개로 인하여 투명성에 대해서 부정적인 입장을 취하고 있다고 해석할 수 있다.

상호작용 변수에서 정책환경 중 관심도는 준공식집단에서 조금 높은 것으로 나타났으나 공식참여자 집단과 비슷한 결과를 보이고 있다. 이는 지방정부의 정책결정과정을 추진하는 공무원들과 지방정부를 견제하는 의회는 비공식 집단에 비해서 관심도가 높다고 해석 할 수 있다.

<표 4-18> 관광정책결정과정에서의 투명성 및 관심도에 관한 인식

종속변수	집 단 구 분	N	평균	표준편차	통계량
결정과정 투명성	공식 집단	79	3.41	.793	F=38.357 P=.000**
	준공식집단	24	2.67	.702	
	비공식집단	190	2.52	.754	
	합 계	293	2.77	.853	

<표 계속>

종속변수	집 단 구 분	N	평균	표준편차	통계량
결정과정 관심도	공식 집단	79	3.82	1.035	F=.405 P=.669
	준공식집단	24	3.83	.816	
	비공식집단	190	3.72	1.004	
	합 계	293	3.75	.997	

주 : **P<0.001

<표 4-19>와 같이 정책참여집단에 따른 투명성에 대한 빈도분석 결과에서는 공식 집단은 만족과 매우 만족이 많은 반면, 준공식 집단은 보통과 불만족이 많은 것으로 나타났다.

비공식 집단은 준공식집단에 비하여 더 많은 불만족을 보이고 있는 것으로 조사되었다.

<표 4-19> 집단에 따른 관광정책결정과정 투명성 인식 빈도분석 결과

문 항		집단별							
		공식집단		준공식집단		비공식집단		합계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
정책결정 과정 투명성	매우 불만	1	1.3	1	4.2	18	9.5	20	6.8
	불만	8	10.1	8	33.3	68	35.8	84	28.7
	보통	32	40.5	13	54.2	92	48.4	137	46.8
	만족	34	43.0	2	8.3	12	6.3	48	16.4
	매우 만족	4	5.1	0	0	0	0	4	1.3
전체		79	100	24	100	190	100	293	100

관광정책결정과정의 관심도에 대한 인식에서 공식집단에서는 평균이 3.82이고 준공식집단에서는 평균이 3.83, 비공식집단에서는 평균이 3.72인 것으로 나타났다. 관광정책결정과정에 대한 관심의 정도는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 II-2】 는 유의도 P값이 0.669로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하지

않아 기각되었다. 하지만 이는 공식집단과, 준공식집단, 비공식집단 모두가 정책결정 과정에서 보통이상의 관심을 더 많이 보이고 있기 때문으로 해석 할 수 있다.

<표 4-20>과 같이 정책참여집단에 따른 관심도의 빈도분석 결과에서 그 근거를 제시 할 수 있다. 이는 제주도의 관광산업이 중요하다고 인식하고 있다는 것을 증명해주는 것이다.

<표 4-20> 집단에 따른 관광정책결정과정 관심도 빈도분석 결과

문 항		집단별							
		공식집단		준공식집단		비공식집단		합계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
정책결정 과정 관심도	전혀 무관심	0	0	0	0	0	0	0	0
	무관심	10	12.7	2	8.3	31	16.3	43	14.7
	보통	20	25.3	4	16.7	37	19.5	61	20.8
	관심	23	29.1	14	58.3	77	40.5	114	38.9
	매우 관심	26	32.9	4	16.7	45	23.7	75	25.6
전체		79	100	24	100	190	100	293	100

(2) 관광업계 및 일반도민의 소속집단에 관한 인식

【세부가설 II-3】 관광정책결정과정에 있어서 비용집단과 수혜집단의 구분에 대한 인식은 정책참여자 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

제주특별자치도의 관광정책에 있어서 관광업계는 어떠한 집단에 속하는지에 대한 인식을 알아본 결과 <표 4-21>과 같이 공식집단에서는 43%가 수혜집단, 7.6%가 비용집단, 49.4%가 수혜집단이면 비용집단이라고 보고 있다.

준공식집단에서는 58.3%가 수혜집단, 비용집단으로는 보지 않고 있으며, 41.7%가 수혜집단이면서 비용집단으로 보고 있는 것으로 조사되었다.

비공식집단에서는 32.1%가 수혜집단, 5.8%가 비용집단, 62.1%가 수혜집단이면서 비용집단이라고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

관광정책결정과정에서 비용집단과 수혜집단의 구분에 대한 인식은 정책참여자 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 II-3】에서 관광업계를 대상으로 한 가설은 유의도 P값이 0.050으로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하여 채택되었다.

<표 4-21> 관광업계의 소속집단에 관한 인식

집단구분	관광업계			전체	통계량
	수혜집단	비용집단	혼합		
공식 집단	34 43.0%	6 7.6%	39 49.4%	79 100.0%	$\chi^2=9.427$ $P=.050^*$
준공식집단	14 58.3%	0 .0%	10 41.7%	24 100.0%	
비공식집단	61 32.1%	11 5.8%	118 62.1%	190 100.0%	
전체	109 37.2%	17 5.8%	167 57.0%	293 100.0%	

주 : * P<0.05

제주특별자치도의 관광정책에 있어서 일반도민은 어떠한 집단에 속하는지에 대한 인식을 알아본 결과 <표 4-22>와 같이 공식집단에서는 26.6%가 수혜집단, 26.6%가 비용집단, 46.8%가 수혜집단이면 비용집단이라고 보고 있다.

준공식집단에서는 25.0%가 수혜집단, 41.7%가 비용집단, 33.3%가 수혜집단이면서 비용집단으로 보고 있는 것으로 조사되었다.

비공식집단에서는 16.3%가 수혜집단, 28.4%가 비용집단, 55.3%가 수혜집단이면 비용집단이라고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

관광정책결정과정에서 비용집단과 수혜집단의 구분에 대한 인식은 정책참여자 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 II-3】은 유의도 P값이 0.124로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하지 않아 관광업계와 마찬가지로 가설은 기각되었다. 이는 공식집단, 준공식집단, 비공식집단 모두가 일반도민을 수혜집단이면서 비용집단으로 인식하고 있기 때문이라고 해석할 수 있다. 또한 관광산업이 제주의 주요

산업으로 인식되고 있는 상황에서 도민을 잠재적 관광사업자로 인식하고 있기 때문이라고 해석할 수 있다.

<표 4-22> 일반도민의 소속집단에 관한 인식

집단구분	일반도민			전체	통계량
	수혜집단	비용집단	혼합		
공식 집단	21 26.6%	21 26.6%	37 46.8%	79 100.0%	$\chi^2=7.240$ P=.124
준공식집단	6 25.0%	10 41.7%	8 33.3%	24 100.0%	
비공식집단	31 16.3%	54 28.4%	105 55.3%	190 100.0%	
전체	58 19.8%	85 29.0%	150 51.2%	293 100.0%	

(3) 지방정부의 정책의견수렴 수준 및 공무원의 전문성에 대한 인식

【세부가설 II-4】 관광정책결정과정에서 지방정부의 정책 의견수렴 수준에 대한 인식은 정책참여자 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 II-5】 관광정책결정과정에서 공무원의 전문성에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 II-6】 관광정책결정과정에서 영향력이 강한 집단이라고 인식되는 집단은 제주특별자치도의 의견수렴 수준 및 공무원의 전문성에 긍정적인 인식을 가질 것이다.

관광정책결정과정에서 지방정부의 정책 의견 수렴 수준에 대한 인식을 알아보기 위해 설문은 Likert Scale을 사용하였으며, 응답은 “매우 소극적”, “소극적”, “보통이다”, “적극적”, “매우 적극적” 등의 5점 척도로 구성하였다. 또한 관광정책결정과정에서 공무원의 전문성에 대한 인식을 알아보기 위해 설문은 Likert Scale을 사용하였으

며, 응답은 “매우 비전문적”, “비전문적”, “보통이다”, “전문적”, “매우 전문적” 등의 5점 척도로 구성하였다.

제주특별자치도의 관광정책결정과정에 있어서 제주특별자치도의 의견수렴 수준과 공무원의 전문성의 인식을 살펴보면 <표 4-23>과 같다.

집단간 차이에서는 의견수렴, 공무원전문성에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 의견수렴에서는 공식집단의 평균이 3.16이고 준공식집단은 2.50이고 비공식집단은 2.54인 것으로 나타났고 공무원전문성에서는 공식집단의 평균이 3.16이고 준공식집단은 2.75이고 비공식집단은 2.43으로 차이가 나타났다.

상호작용 변수에서 정책환경 중 의견수렴 수준은 공식참여자 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 이는 공무원들은 자기집단의 의견수렴 수준이 타 집단보다는 높게 보고 있다고 해석할 수 있다. 반면 관광업계, 시민단체, 언론계, 학계 및 연구원, 관광산업 지원기관 등으로 구성된 비공식 집단은 가장 낮은 것으로 조사되었다. 이는 비공식 집단은 지방정부의 의견수렴 수준에 대해서 불만족하고 있다고 해석할 수 있다. 또한 상호작용 변수에서 정책환경 중 공무원의 전문성도 공식참여자 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 이는 공무원들은 스스로 전문성을 높게 보고 있다고 해석할 수 있다. 반면 준공식집단과 관광업계, 시민단체, 언론계, 학계 및 연구원, 관광산업 지원기관 등으로 구성된 비공식집단은 낮은 것으로 조사되었다. 이는 준공식집단과 비공식집단은 공식집단에 비하여 공무원의 전문성이 낮다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

관광정책결정과정에 있어서 지방정부의 정책 의견수렴 수준에 대한 인식은 정책참여자 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 II-4】와 관광정책결정과정에 있어서 공무원의 전문성에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 II-5】는 유의도 P값이 각각 0.000으로 99.9%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하여 채택되었다.

<표 4-23> 제주특별자치도의 의견수렴 수준과 공무원의 전문성

구 분	집단구분	N	평균	표준편차	통계량
의견수렴	공식 집단	79	3.16	.669	F=18.991 P=.000**
	준공식집단	24	2.50	.780	
	비공식집단	190	2.54	.821	
	합 계	293	2.70	.826	
공무원 전문성	공식 집단	79	3.16	.706	F=28.902 P=.000**
	준공식집단	24	2.75	.608	
	비공식집단	190	2.43	.751	
	합 계	293	2.65	.795	

관광정책결정과정에 있어서 영향력이 강한 집단이라고 인식되는 집단은 공무원의 전문성에 대해 긍정적으로 인식할 것이라는 【세부가설 II-6】을 증명하기 위해 앞서 조사되었던 정책참여자의 영향력 순위(총1~8위)를 토대로 상위 영향력(1~3위)을 가진 참여자인 자치단체장(1위), 공무원(2위), 언론(3위)을 대상으로 상관분석을 실시하였다.

<표 4-24>와 같이 분석결과 공무원의 전문성과 상관이 있는 것은 자치단체장, 공무원, 언론 모두가 해당되었다. 사회과학 통계분석에 의하면 상관계수가 1.00일 경우에는 완전한 정(부)의 상관관계, 0.60일 경우 강한 정(부)의 상관관계, 0.30일 경우 중간 정도의 정(부)의 상관관계, 0.10일 경우 약한 정(부)의 상관관계, 0일 경우 상관관계가 없는 것으로 하고 있다(채구묵, 2006). 이에 근거하여 영향력이 강한 상위집단(1~3위)과 공무원의 전문성과의 상관계수를 살펴보면 지방자치단체장은 0.153, 공무원은 0.151, 언론은 0.222이었으므로 영향력이 강한 집단은 공무원의 전문성에 대해서 상관이 있다는 것을 확인할 수 있다. 더 구체적으로 소속별로 공무원의 전문성에 대한 인식을 조사하기 위해 교차분석을 한 결과 자치단체장과 공무원이 소속된 자치단체에서는 총 79명 중 “전문적”이라는 응답이 22명으로 27.8%, “보통”이 47명으로 59.5%로 나타났다. 언론에서는 총 33명 중 “전문적”이라는 응답이 3명으로 9.1%, “보통”이 12명으로 36.3%로 나타났다. 이는 영향력 순위 최하위인 도민 29명 중 “전문

적”이라는 답변이 1명으로 3.4%, “보통”이 12명으로 41.3%를 차지하는 것으로 보면 자치단체와 언론에서는 공무원의 전문성에 대해서 다른 집단에 비하여 긍정적인 입장을 가지고 있다고 해석 할 수 있다.

<표 4-24> 영향력이 강한 집단과 공무원의 전문성과의 상관분석

		자치단체장	공무원	언론	공무원전문성
자치단체장	Pearson 상관계수	1			
	유의확률 (양쪽)				
	N	293			
공무원	Pearson 상관계수	.543(**)	1		
	유의확률 (양쪽)	.000			
	N	293	293		
언론	Pearson 상관계수	.470(**)	.340(**)	1	
	유의확률 (양쪽)	.000	.000		
	N	293	293	293	
공무원 전문성	Pearson 상관계수	.153(**)	.151(**)	.222(**)	1
	유의확률 (양쪽)	.009	.010	.000	
	N	293	293	293	293

주 : ** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

3) 정책결정과정에서의 참여방법

【연구가설 III】 관광정책결정과정에서의 참여방법에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 참여방법인 정책공청회, 정책위원회, 정책 워크숍, 정책세미나, 정책포럼, 정책자문위원회, 정책여론조사, 정책옹역 등의 직접 참여방법과 도민, 언론, 단체장, 의회, 관료, 관광업계, 전문가 그룹 등의 제안 등을 통

한 간접참여의 방법에 대해 정책참여자들이 어떠한 인식을 하고 있는지를 조사하기 위한 가설이다.

(1) 정책제안자의 인식

【세부가설 III-1】 관광정책결정과정에서 정책제안자에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

관광정책결정과정에서 정책제안자에 대한 인식을 알아보기 위해 설문은 Likert Scale을 사용하였으며, 응답은 “전혀 중요하지 않다”, “중요하지 않다”, “보통이다”, “중요하다”, “매우 중요하다” 등의 5점 척도로 구성하였다. 또한 직접적인 참여방법이 중요하다고 답변한 응답자에 대해 만족도를 알아보기 위해 설문은 Likert Scale을 사용하였으며, 응답은 “매우 불만족”, “대체로 불만족”, “보통이다”, “대체로 만족”, “매우 만족” 등의 5점 척도로 구성하였다. 이는 간접적인참여방법에 대해서도 같은 척도와 응답내용을 적용하였다.

제주특별자치도의 관광정책결정과정의 정책제안은 누구로부터 시작된다고 생각하는가에 대한 인식조사에서는 <표 4-25>와 같이 조사되었다.

세부적으로 살펴보면 공식집단에서는 자치단체장 또는 공무원이 48.1%로 1위, 관광업계가 24.1%로 2위, 학계 등 전문가 집단이 17.7%로 3위, 일반도민이 10.1%로 4위를 차지하고 있다.

준공식집단에서는 자치단체장 또는 공무원이 66.7%로 1위, 관광업계가 29.2%로 2위, 학계 등 전문가 집단이 4.2%로 3위를 차지하고 있다.

비공식집단에서는 자치단체장 또는 공무원이 56.3%로 1위, 관광업계 및 학계 등 전문가 집단이 각 15.8%로 공동 2위, 언론이 7.4%로 4위, 일반도민이 2.6%로 5위, 시민단체가 1.6%로 6위, 기타가 0.5%로 7위를 차지하고 있다.

관광정책결정과정에서 정책제안자에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 III-1】 은 유의도 P값이 0.015로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하여 채택되었다.

<표 4-25> 관광정책결정과정에서의 정책제안 시발(始發) 인식

집단구분	제안 시발(始發) 순위							전체	통계량
	일반 도민	관광 업계	단체장또 는공무원	시민 단체	언론	전문가	기타		
공식 집단	8 10.1%	19 24.1%	38 48.1%	0 .0%	0 .0%	14 17.7%	0 .0%	79 100.0%	$\chi^2=24.964$ P=.015*
준공식 집단	0 .0%	7 29.2%	16 66.7%	0 .0%	0 .0%	1 4.2%	0 .0%	24 100.0%	
비공식 집단	5 2.6%	30 15.8%	107 56.3%	3 1.6%	14 7.4%	30 15.8%	1 .5%	190 100.0%	$\chi^2=24.964$ P=.015*
전체	13 4.4%	56 19.1%	161 54.9%	3 1.0%	14 4.8%	45 15.4%	1 .3%	293 100.0%	

주 : * P<0.05

제주특별자치도의 관광정책결정과정의 정책제안은 누가하는 것이 가장 바람직하다고 생각하는지에 대한 인식조사에서는 <표 4-26>과 같이 조사되었다.

세부적으로 살펴보면 공식집단에서는 관광업계가 41.8%로 1위, 학계 등 전문가 집단이 25.3%로 2위, 일반도민이 17.7%로 3위, 자치단체장 또는 공무원이 13.9%로 4위, 시민단체가 1.3%로 5위를 차지하고 있다.

준공식집단에서는 관광업계가 45.8%로 1위, 일반도민이 33.3%로 2위, 학계 등 전문가 집단이 20.8%로 3위를 차지하고 있다.

비공식집단에서는 관광업계가 38.9%로 1위, 학계 등 전문가 집단이 28.4%로 2위, 일반도민이 19.5%로 3위, 자치단체장 또는 공무원이 6.3%로 4위, 의회가 3.2%로 5위, 시민단체가 2.1%로 6위, 언론이 1.6%로 7위를 차지하고 있다. 하지만 관광정책결정과정에서 정책제안자에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는

【세부가설 III-1】은 유의도 P값이 0.245로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하지 않아 기각되었다. 그러나 <표 4-27>과 같이 정책제안 시발 순위 인식과 바람직한 정책제안 순위 인식을 비교해보면 정책제안 시발 순위 1위였던 자치단체장 또는 공무원이 바람직한 정책제안자에서는 4위로, 정책시발 순위 2위였던 관광업계가 바람직한 정책제안자에서는 1위로 상승하는 결과를 보이고 있다. 이는 향후 정책네트워크 참여

자의 역할을 수정해야 할 필요성을 제기하고 있다.

<표 4-26> 관광정책결정과정에서의 바람직한 정책제안자 인식

집단구분	정책제안 순위							전체	통계량
	일반 도민	관광 업계	단체장또 는공무원	시민 단체	언론	전문가	의회		
공식 집단	14 17.7%	33 41.8%	11 13.9%	1 1.3%	0 .0%	20 25.3%	0 .0%	79 100.0%	$\chi^2=14.943$ P=.245
준공식 집단	8 33.3%	11 45.8%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	5 20.8%	0 .0%	24 100.0%	
비공식 집단	37 19.5%	74 38.9%	12 6.3%	4 2.1%	3 1.6%	54 28.4%	6 3.2%	190 100.0%	
전체	59 20.1%	118 40.3%	23 7.8%	5 1.7%	3 1.0%	79 27.0%	6 2.0%	293 100.0%	

<표 4-27> 정책제안 시발(始發)인식 순위와 정책제안자 인식 순위 비교분석

구분		정책제안 순위							전체	비 고
		일반 도민	관광 업계	단체장또 는공무원	시민 단체	언론	전문가	의회		
정책 제안 시발 순위	빈도	13	56	161	3	14	45	1	293	
	비율	4.4%	19.1%	54.9%	1.0%	4.8%	15.4%	.3%	100.0%	
	순위	5	2	1	6	4	3	7		
바람 직한 정책 제안 순위	빈도	59	118	23	5	3	79	6	293	
	비율	20.1%	40.3%	7.8%	1.7%	1.0%	27.0%	2.0%	100.0%	
	순위	3	1	4	6	7	2	5		

현재 인식하고 있는 정책제안자와 바람직하다고 인식하는 정책제안자가 서로 다른 지에 대해서 <표 4-28>과 같이 교차분석을 실시한 결과 유의도 P값이 0.004로 95%의 신뢰수준에서 통계적으로 유의하였다. 이는 정책시발(始發) 순위와 정책제안 순위가 상이하다는 것으로 해석할 수 있다. 이는 정책네트워크 참여자의 선택에 참고할 수 있는 중요한 결과이다.

<표 4-28> 정책제안 시발(始發)인식 순위와 정책제안자 인식 순위 교차분석

제안 시발 순위	정책제안 순위							전체	통계량
	일반도민	관광업계	단체장또는 공무원	시민단체	언론	전문가	의회		
일반도민	5 38.5%	3 23.1%	1 7.7%	0 0.0%	0 0.0%	3 23.1%	1 7.7%	13 100.0%	$\chi^2=62.187$ $P=0.004^*$
관광업계	11 19.6%	32 57.1%	1 1.8%	2 3.6%	0 0.0%	8 14.3%	2 3.6%	56 100.0%	
단체장	33 20.5%	64 39.8%	18 11.2%	2 1.2%	2 1.2%	39 24.2%	3 1.9%	161 100.0%	
시민단체	0 0.0%	2 66.7%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 33.3%	0 0.0%	3 100.0%	
언론	1 7.1%	10 71.4%	1 7.1%	0 0.0%	1 7.1%	1 7.1%	0 0.0%	14 100.0%	
전문가	9 20.0%	7 15.6%	2 4.4%	1 2.2%	0 0.0%	26 57.8%	0 0.0%	45 100.0%	
기타	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 100.0%	0 0.0%	1 100.0%	
전체	59 20.1%	118 40.3%	23 7.8%	5 1.7%	3 1.0%	79 27.0%	6 2.0%	293 100.0%	

주 : * P<0.05

【세부가설 III-2】 관광정책결정과정에서 직접적인 참여방법은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 직접적인 참여방법(정책공청회, 정책위원회, 정책워크숍, 정책세미나, 정책포럼, 정책자문위원회, 정책여론조사, 정책용역 등을 통한 정책반영)의 중요도와 만족도를 살펴보는 질문에서는 <표 4-29>와 같이 조사되었다.

집단간 차이에서는 직접참여의 중요도에서는 유의도 P값이 0.505로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하지 않아 관광정책결정과정에서 직접적인 참여방법은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 III-2】 는 기각되었다. 반면 집

단간 차이에서는 직접참여만족도에서 차이가 있는 것으로 나타났다.

직접참여만족도의 공식집단에서는 평균이 3.15이고 준공식집단에서는 2.45이고 비공식집단에서는 2.44인 것으로 나타났다.

상호작용 변수에서 정책결정참여방법에 대한 인식 중 직접참여 만족도는 공식 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 이는 공무원들이 직접 추진하는 정책결정과정에서 만족하고 있다고 해석할 수 있다. 반면 준공식집단과 관광업계, 시민단체, 언론계, 학계 및 연구원, 관광산업 지원기관 등으로 구성된 비공식집단은 낮은 것으로 조사되었다. 이는 정책결정과정을 지방정부가 주도하는데 대한 준공식 집단과 비공식 집단의 불만족한 결과라고 해석할 수 있다.

관광정책결정과정에서 직접적인 참여방법은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 III-2】는 유의도 P값이 0.000으로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하여 채택되었다.

<표 4-29> 관광정책결정과정에서 직접적 참여방법의 중요도와 만족도

직접참여구분	집단구분	N	평균	표준편차	통계량
직접참여 중요도	공식 집단	79	4.11	.784	F=.685 P=.505
	준공식집단	24	3.92	.881	
	비공식집단	190	3.98	1.023	
	합계	293	4.01	.953	
직접참여 만족도	공식 집단	67	3.15	.702	F=20.193 P=.000**
	준공식집단	20	2.45	.605	
	비공식집단	149	2.44	.825	
	합계	236	2.64	.836	

주 : ** P<0.001

관광정책결정과정에서 직접적인 참여방법 운영에 대한 불만족이유를 살펴보면 <표 4-30>과 같다. 유의도 P값이 0.307로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하지 않으나 전체적으로 불만족 요인을 확인하여 보면 49.5%가 참여기회가 일부에 국한 되었다고 응답하였으며, 지방자치단체의 홍보부족이라는 응답이 28.2%를 차지하고 있다.

세부적으로 보면 공식집단은 참여기회의 일부에 국한과 도민의 관심부족 순으로 많은 응답을 하였으며, 준공식집단은 참여기회의 일부에 국한과 지방자치단체의 홍보부족 순, 비공식집단은 참여기회의 일부에 국한과 지방자치단체의 홍보부족 순으로 많은 응답을 한 것으로 조사되었다. 이는 자치단체는 도민들의 관심부족으로 직접적인 참여방법 운영이 잘 안되고 있다고 보고 있고, 의회와 도민은 지방자치단체가 직접적인 참여방법에 대해서 적극적으로 홍보를 하지 않아 운영이 잘 안되고 있다고 보고 있는 것으로 해석 할 수 있다.

<표 4-30> 관광정책결정과정에서 직접적 참여방법 운영 불만족 이유

집단구분	직접참여불만요인						전체	통계량
	참여 기회 국한	지자체 홍보 부족	도민 관심 부족	언론 관심 부족	시민 단체 관심 부족	기타		
공식 집단	4 44.4%	0 0.0%	2 22.2%	1 11.1%	0 0.0%	2 22.2%	9 100.0%	$\chi^2=11.677$ P=.307
준공식 집단	6 50.0%	5 41.7%	1 8.3%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	12 100.0%	
비공식 집단	41 50.0%	24 29.3%	8 9.8%	2 2.4%	2 2.4%	5 6.1%	82 100.0%	
전체	51 49.5%	29 28.2%	11 10.7%	3 2.9%	2 1.9%	7 6.8%	103 100.0%	

관광정책결정과정에서 직접적인 참여방법이 중요하지 않은 이유에 대한 인식도를 살펴보면 <표 4-31>과 같다. 유의도 P값이 0.736으로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하지 않으나 전체적으로 중요하지 않다고 인식하는 이유를 확인하여 보면 51.4%가 관료의 형식주의를 가장 많이 응답하였다. 특히, 준공식집단인 의회는 직접적인 참여방법이 중요하지 않다고 한 응답자 전원인 3명이 관료의 형식주의를 지적하였다. 비공식집단에서도 30명의 응답자 중 50%인 15명이 관료의 형식주의를 지적하였다.

반면 공식집단이 공무원은 응답자 4명중 25% 1명이 관료의 형식주의를 지적하는데 그쳤다.

<표 4-31> 관광정책결정과정에서 직접적 참여방법이 중요하지 않은 이유

집단구분	직접참여가 중요하지 않은 이유					전체	통계량
	관료 형식주의	전문가 참여의지 부족	도민 관심부족	언론 대안제시 부족	시민단체 대안제시 부족		
공식집단	1 25.0%	0 0.0%	1 25.0%	1 25.0%	1 25.0%	4 100.0%	$\chi^2=5.199$ $P=.736$
준공식집단	3 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	3 100.0%	
비공식집단	15 50.0%	3 10.0%	5 16.7%	3 10.0%	4 13.3%	30 100.0%	
전체	19 51.4%	3 8.1%	6 16.2%	4 10.8%	5 13.5%	37 100.0%	

【세부가설 III-3】 관광정책결정과정에서 간접적인 참여방법은 참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 간접적인 참여방법(도민, 언론, 단체장, 의회, 공무원, 관광업계, 전문가 그룹 등의 제안 등을 통한 정책반영)의 중요도와 만족도를 살펴보는 질문에서는 <표 4-32>와 같이 조사되었다.

집단간 차이에서는 간접참여의 중요도에서는 유의도 P값이 0.082로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하지 않아 관광정책결정과정에서 간접적인 참여방법은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 III-2】는 기각되었다. 반면 집단간 차이에서는 간접참여만족도에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 간접참여만족도의 공식집단에서는 평균이 3.31이고 준공식집단에서는 2.65이고 비공식집단에서는 2.47인 것으로 나타났다.

상호작용 변수에서 정책결정참여방법에 대한 인식 중 간접참여 만족도는 공식 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 이는 직접참여 만족도 결과와 마찬가지로 공무원들이 직접 추진하는 정책결정과정에 만족하고 있다고 해석할 수 있다. 반면 준공식 집단과 관광업계, 시민단체, 언론계, 학계 및 연구원, 관광산업 지원기관 등으로 구성된 비공식집단은 낮은 것으로 조사되었다. 이는 정책결정과정을 지방정부가 주도하는 데 대한 준공식집단과 비공식집단의 불만족한 결과라고 해석할 수 있다.

관광정책결정과정에서 간접적인 참여방법은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 III-2】는 유의도 P값이 0.000으로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하여 채택되었다.

<표 4-32> 관광정책결정과정에서 간접적 참여방법의 중요도와 만족도

간접참여구분	집단구분	N	평균	표준편차	통계량
간접참여 중요도	공식 집단	77	3.83	.637	F=2.519 P=.082
	준공식집단	23	3.78	.902	
	비공식집단	189	4.02	.743	
	합 계	289	3.95	.734	
간접참여 만족도	공식 집단	64	3.31	.710	F=26.822 P=.000**
	준공식집단	20	2.65	.813	
	비공식집단	161	2.47	.806	
	합 계	245	2.70	.862	

주 : ** P<0.001

관광정책결정과정에서 간접적인 참여방법 운영에 대한 불만족 이유를 살펴보면 <표 4-33>과 같다. 유의도 P값이 0.036으로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하였다.

공식집단에서는 도민의 관심부족이 4명(44.4%)이고 준공식집단에서는 전문가의 참여의지 부족이 6명(50.0%)이고 비공식집단에서는 관료의 형식주의가 41명(48.2%)인 것으로 차이가 있는 것으로 나타났다.

전체적으로 불만족 이유를 확인하여 보면 46.2%가 참여기회가 일부에 국한되었다

고 응답하였으며, 지방자치단체의 홍보부족이라는 응답이 34.0%를 차지하고 있다.

세부적으로 보면 공식집단은 “도민의 관심부족과 참여기회의 일부에 국한” 순으로 많은 응답을 하였으며, 준공식집단은 “지방자치단체의 홍보부족과 참여기회의 일부에 국한” 순, 비공식집단은 “참여기회의 일부에 국한과 지방자치단체의 홍보부족” 순으로 응답을 한 것으로 조사되었다. 이는 직접적인 참여방법 운영에 대한 불만족 이유와 마찬가지로 자치단체는 도민들의 관심부족으로 직접적인 참여방법 운영이 잘 안되고 있다고 보고 있고, 의회와 도민은 지방자치단체가 직접적인 참여방법에 대해서 적극적으로 홍보를 하지 않아 운영이 잘 안되고 있다고 보고 있는 것으로 해석할 수 있다.

<표 4-33> 관광정책결정과정에서 간접적 참여방법 운영 불만족 이유

집단구분	간접참여불만요인						전체	통계량
	참여기회 국한	지자체 홍보 부족	도민관심 부족	언론 관심 부족	시민단체 관심 부족	기타		
공식 집단	3 33.3%	0 0.0%	4 44.4%	1 11.1%	1 11.1%	0 0.0%	9 100.0%	X ² =19.36 P=.036*
준공식집단	5 41.7%	6 50.0%	1 8.3%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	12 100.0%	
비공식집단	41 48.2%	30 35.3%	9 10.6%	2 2.4%	1 1.2%	2 2.4%	85 100.0%	
전체	49 46.2%	36 34.0%	14 13.2%	3 2.8%	2 1.9%	2 1.9%	106 100.0%	

주 : * P<0.05

관광정책결정과정에서 간접적인 참여방법이 중요하지 않은 이유에 대한 인식도를 살펴보면 <표 4-34>와 같다. 유의도 P값이 0.025로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하였다. 집단별 차이에서 공식집단에서는 전문가 참여의지부족이 2명(50.0%)이고 준공식집단에서는 관료형식주의가 4명(100.0%)이고 비공식집단에서는 관료 형식주의와 언론 대안제시부족이 각각 4명(36.4%)로 동일하게 차이가 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 중요하지 않다고 인식하는 이유를 확인하여 보면 42.1%가 관료의 형식주

의를 가장 많이 응답하였다. 특히, 앞서 언급한 직접적인 참여방법이 중요하지 않은 이유와 마찬가지로 준공식집단인 의회는 직접적인 참여방법이 중요하지 않다고 한 응답자 전원인 4명이 관료의 형식주의를 지적하였다. 비공식집단에서는 30명의 응답자 중 각각 36.4%가 관료의 형식주의와 언론의 대안제시 부족을 지적하였다.

<표 4-34> 관광정책결정과정에서 간접적 참여방법이 중요하지 않은 이유

집단구분	간접참여가 중요하지 않은 이유					전체	통계량
	관료형식 주의	전문가 참여의지 부족	도민관심 부족	언론대 안제시 부족	시민단체 대안제시 부족		
공식 집단	0 0.0%	2 50.0%	1 25.0%	0 0.0%	1 25.0%	4 100.0%	$\chi^2=17.489$ P=.025*
준공식집단	4 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	4 100.0%	
비공식집단	4 36.4%	0 0.0%	2 18.2%	4 36.4%	1 9.1%	11 100.0%	
전체	8 42.1%	2 10.5%	3 15.8%	4 21.1%	2 10.5%	19 100.0%	

주 : * P<0.05

【세부가설 III-4】 관광정책결정과정에서 영향력이 강한 집단이라고 인식되는 집단은 정책참여 방법의 중요성에 대한 인식이 낮을 것이다.

관광정책결정과정에 있어서 영향력이 강한 집단이라고 인식되는 집단은 정책참여 방법의 중요성에 대한 인식이 낮을 것이라는 【세부가설 III-4】를 증명하기 위해 앞서 조사되었던 정책참여자의 영향력 순위(총1~8위)를 토대로 상위 영향력(1~3위)을 가진 참여자인 자치단체장(1위), 공무원(2위), 언론(3위)을 가지고 상관분석을 실시하였다. 그 결과 <표 4-35>와 같이 자치단체장, 공무원이 직접참여방법의 중요도와 상관이 있는 것으로 나타났으나 간접참여방법의 중요도와는 상관이 없는 것으로 나타났다.

영향력이 강한 상위집단(1~3위)과 참여방법의 중요성과의 상관계수를 살펴보면 지

방자치단체장은 0.46, 공무원은 0.163이었다. 이는 영향력이 강한 집단은 직접참여방법에 대해서 상관이 있는 것으로 해석할 수 있다.

<표 4-35> 영향력이 강한 집단과 정책참여방법의 중요성과의 상관분석

		자치 단체장	공무원	언론	직접참여 중요도	간접참여 중요도
자치단체장	Pearson 상관계수	1				
	유의확률 (양쪽)					
	N	293				
공무원	Pearson 상관계수	.543**	1			
	유의확률 (양쪽)	.000				
	N	293	293			
언론	Pearson 상관계수	.470**	.340**	1		
	유의확률 (양쪽)	.000	.000			
	N	293	293	293		
직접참여 중요도	Pearson 상관계수	.146*	.163**	.012	1	
	유의확률 (양쪽)	.012	.005	.835		
	N	293	293	293	293	
간접참여 중요도	Pearson 상관계수	.099	.087	.032	.489**	1
	유의확률 (양쪽)	.094	.138	.584	.000	
	N	289	289	289	289	

주 : ** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

【세부가설 III-5】 관광정책결정과정에서 정보의 취득경로는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

제주특별자치도의 관광정책결정과정에 대한 정보는 주로 어디에서 얻고 있는지에 대한 질문에 대해서는 <표 4-36>과 같은 결과를 얻었다.

집단별 차이에서 공식집단에서는 인터넷이 29명(36.7%)이고 준공식집단에서는 신문이 11명(45.8%)이고 비공식집단에서는 71명(37.4%)으로 차이가 있는 것으로 나타

났다.

관광정책결정과정에서 정보의 취득경로는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 III-5】는 유의도 P값이 0.000으로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하여 채택되었다.

세부적으로 살펴보면 전체적으로 34.5%가 신문을 선택하였으며, TV가 28.3%, 인터넷이 24.9%, 지방자치단체 홈페이지가 6.5%, 지방자치단체 홍보자료가 5.1%, 기타가 0.5%로 조사되었다. 공식집단은 인터넷이 36.7%로 가장 높았고, 준공식집단은 신문이 45.8%로 가장 높았으며, 비공식집단은 TV가 신문에 근사한 차이로 가장 높게 나타났다.

<표 4-36> 관광정책결정과정에 대한 정보취득 경로

집단구분	결정과정정보 취득 경로						전체	통계량
	신문	인터넷	TV	지자체 홍보자료	지자체 홈페이지	기타		
공식 집단	23 29.1%	29 36.7%	11 13.9%	7 8.9%	9 11.4%	0 0.0%	79 100.0%	$\chi^2=36.756$ $P=.000^{**}$
준공식집단	11 45.8%	10 41.7%	1 4.2%	1 4.2%	1 4.2%	0 0.0%	24 100.0%	
비공식집단	67 35.3%	34 17.9%	71 37.4%	7 3.7%	9 4.7%	2 1.1%	190 100.0%	
전체	101 34.5%	73 24.9%	83 28.3%	15 5.1%	19 6.5%	2 0.7%	293 100.0%	

주 : ** P<0.001

【연구가설 IV】 관광정책결정과정에서 지방정부와 관광업계의 역할 선택은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

관광정책결정과정에서 지방정부가 관광산업발전을 위하여 어떠한 역할을 선택하는지를 조사하기 위한 가설로 정책참여자의 유형에 따라 지방정부의 역할 및 관광업계의 역할, 지방정부와의 상호협력관계 정도의 차이를 조사하고자 가설을 설정하였다.

【세부가설 IV-1】 관광정책결정과정에서 관광산업발전을 위한 지방정부의 역할 선택은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

제주도의 관광산업발전을 위하여 제주특별자치도의 역할에 대한 결과는 <표 4-37>과 같다. 유의도 P값이 0.003으로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하였다. 집단별 차이에서 공식집단에서는 상품개발이 25명(31.6%)이고 준공식집단에서는 관광인프라지원과 상품개발이 각각 8명(33.3%)로 동일하게 나타났으며, 비공식집단에서는 관광인프라지원이 90명(47.4%)로 차이가 있는 것으로 나타났다.

관광정책결정과정에서 관광산업발전을 위한 지방정부의 역할 선택은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 IV-1】 은 채택되었다. 세부적으로 보면 전체적으로 40.3%가 관광인프라지원, 관광 상품개발을 27.6%를 응답하였다. 공식집단은 31.6%가 관광 상품개발, 관광 부조리 규제방안마련이 26.6%를 응답하였으며, 준공식집단은 각각 33.3%가 관광인프라지원과 관광 상품개발을 응답하였으며, 비공식집단은 47.4%가 관광인프라지원, 25.3%가 관광 상품개발을 응답하였다.

<표 4-37> 관광산업발전을 위한 제주특별자치도의 역할

집단구분	제주특별자치도의 역할						전체	통계량
	관광 부조리 규제 방안 마련	관 광 인프라 지 원	상 품 개 발	인 력 교 육	관 광 홍 보	기 타		
공식 집단	21 26.6%	20 25.3%	25 31.6%	12 15.2%	1 1.3%	0 0.0%	79 100.0%	$\chi^2=27.099$ $P=.003^*$
준공식집단	5 20.8%	8 33.3%	8 33.3%	2 8.3%	1 4.2%	0 0.0%	24 100.0%	
비공식집단	19 10.0%	90 47.4%	48 25.3%	16 8.4%	11 5.8%	6 3.2%	190 100.0%	
전체	45 15.4%	118 40.3%	81 27.6%	30 10.2%	13 4.4%	6 2.0%	293 100.0%	

주 : * P<0.05

【세부가설 IV-2】 관광정책결정과정에서 관광산업발전을 위한 관광업계의 역할 선택은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

제주도의 관광산업발전을 위하여 관광업계의 역할에 대한 결과는 <표 4-38>과 같다. 유의도 P값이 0.000으로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하였다. 집단별 차이에서는 부조리개선에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 공식집단에서는 부조리개선이 46명(58.2%)이고 준공식집단에서는 부조리개선이 11명(45.8%)이고 비공식집단에서는 부조리개선이 78명(41.1%)인 것으로 차이가 있는 것으로 나타났다. 관광정책결정과정에서 관광산업발전을 위한 관광업계의 역할 선택은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 IV-2】는 채택되었다. 세부적으로 보면 전체적으로 46.1%가 관광부조리 개선, 24.9%가 관광상품 개발을 선택하였다. 공식집단은 58.2%가 관광부조리 개선, 21.5%가 관광객유치 노력을 선택하였고, 준공식집단은 45.8%가 관광부조리 개선, 33.3%가 관광상품 개발을 선택하였으며, 비공식집단은 41.1%가 관광부조리 개선, 31.6%가 관광상품 개발을 선택하였다.

<표 4-38> 관광산업발전을 위한 관광업계의 역할

집단구분	관광업계의 역할						전체	통계량
	상품 개발	관광협회 협 조	부조리 개 선	유치 노력	정보 공유	기타		
공식 집단	5 6.3%	3 3.8%	46 58.2%	17 21.5%	7 8.9%	1 1.3%	79 100.0%	χ ² =35.338 P=.000**
준공식집단	8 33.3%	1 4.2%	11 45.8%	3 12.5%	1 4.2%	0 0.0%	24 100.0%	
비공식집단	60 31.6%	26 13.7%	78 41.1%	20 10.5%	5 2.6%	1 0.5%	190 100.0%	
전체	73 24.9%	30 10.2%	135 46.1%	40 13.7%	13 4.4%	2 0.7%	293 100.0%	

주 : ** P<0.001

【세부가설 IV-3】 관광정책결정과정에서 관광산업발전을 위한 지방정부와의 협력 관계 정도는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

관광정책결정과정에서 지방정부(제주도)와 기관들간의 상호협력 관계에 대한 인식을 알아보기 위해 설문은 Likert Scale을 사용하였으며, 응답은 “매우 비협력”, “비협력”, “보통”, “협력”, “매우 협력” 등의 5점 척도로 구성하였다.

관광정책결정과정에서 지방정부와의 상호 협력관계는 어느 정도라고 생각하는지에 대한 인식조사 결과는 <표 4-39>와 같다.

관광업계, 관광협회, 학계 등 전문가 그룹, 일반도민은 유의도 P값이 0.05 이내로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하였다.

집단간 차이에서는 관광업계와의 협력, 관광협회와의 협력, 학계 등 전문가 그룹과의 협력, 일반도민과의 협력에서 차이가 있는 것으로 나타난 것이다.

관광업계와의 협력에서는 공식집단의 평균은 3.59이고 준공식집단은 3.08이고 비공식집단은 3.27이다 관광협회와의 협력에서는 공식집단의 평균은 4.04이고 준공식집단은 4.21이고 비공식집단은 3.79이다.

학계 등 전문가 그룹과의 협력에서는 공식집단의 평균은 3.49이고 준공식집단은 3.79이고 비공식집단은 3.35이다.

일반도민과의 협력에서는 공식집단의 평균은 2.77이고 준공식집단은 1.71이고 비공식집단은 2.31인 것으로 나타났다.

상호작용 변수에서 지방정부와 관광업계의 역할에 대한 인식 중 관광업계와의 협력관계, 의회와의 협력관계, 도민과의 협력관계에서는 공식집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 지방정부는 관광정책의 수혜자인 관광업계와의 협력이 잘 되고 있다고 보고 있는 반면 준공식집단과 비공식집단에서는 협력적이지 못하다고 인식하고 있다고 해석할 수 있다. 반면, 관광협회와의 협력관계, 학계와의 협력관계, 언론과의 협력관계에서는 준공식집단이 가장 높았다. 준공식집단인 의회는 관광협회가 지방정부의 예산을 지원받으며, 수탁업무를 수행하고 사무국장이 지방정부에서 파견된 공무원(4급)인 관계로 협력관계가 강하다고 보고 있는 것으로 해석이 된다.⁵⁰⁾

50) 대부분의 재원은 지방정부의 예산으로 충당되고 있으며 사무국장은 도 공무원이 파견되어 있어 예산계획과 집행에 있어 지방정부의 영향을 벗어나 자율적 사업수행이 쉽지 않기 때문이다(오상훈, 2001: 11).

<표 4-39> 관광정책결정과정에서 지방정부와 각 기관 간의 상호 협력 정도

업계구분	집단구분	N	평균	표준편차	통계량
관광업계협력	공식 집단	79	3.59	.689	F=6.187 P=.002*
	준공식집단	24	3.08	.830	
	비공식집단	190	3.27	.821	
	합계	293	3.34	.802	
관광협회협력	공식 집단	79	4.04	.669	F=5.269 P=.006*
	준공식집단	24	4.21	.509	
	비공식집단	190	3.79	.800	
	합계	293	3.89	.758	
학계협력	공식 집단	79	3.49	.658	F=4.332 P=.014*
	준공식집단	24	3.79	.415	
	비공식집단	190	3.35	.800	
	합계	293	3.42	.748	
언론협력	공식 집단	79	3.04	.775	F=.086 P=.918
	준공식집단	24	3.08	.504	
	비공식집단	190	3.08	.783	
	합계	293	3.07	.760	
의회협력	공식 집단	79	3.25	.824	F=2.002 P=.137
	준공식집단	24	3.00	.780	
	비공식집단	190	3.06	.757	
	합계	293	3.11	.780	
도민협력	공식 집단	79	2.77	.715	F=16.824 P=.000**
	준공식집단	24	1.71	.806	
	비공식집단	190	2.31	.898	
	합계	293	2.38	.890	

주 : ** P<0.001, * P<0.05

【연구가설 V】 관광정책결정과정에서 정책연구용역의 가치에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

관광정책결정과정에서 정책연구용역이 정책결정에 활용할 만한 가치가 있는 지에 대한 정책참여자들의 인식을 조사하기 위한 가설로 향후 정책연구용역이 어떻게 이루어져야 하는지에 대한 근거를 마련하고자 가설을 설정하였다.

【세부가설 V-1】 관광정책결정과정에서 정책연구용역이 정책결정에 활용할 만한 가치가 있는지에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

관광정책 관련 용역보고서에 제안된 내용들이 정책결정에 활용할 가치인식에 대한 인식을 알아보기 위해 설문은 Likert Scale을 사용하였으며, 응답은 “전혀 활용할 가치가 없다”, “활용할 가치가 없다”, “보통이다”, “활용할 가치가 있다”, “적극적 활용할 가치가 있다” 등의 5점 척도로 구성하였다.

관광정책 관련 용역보고서에 제안된 내용들이 정책결정에 어느 정도 활용할 가치가 있다고 생각하는지에 대한 조사결과는 <표 4-40>과 같다.

관광정책결정과정에서 정책연구용역이 정책결정에 활용할 만한 가치가 있는지에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 V-1】은 유의도 P값이 0.104로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하지 않아 기각되었다. 하지만 t-test를 한 결과 <표 4-41>과 같이 조사되었는데, t-test를 한 이유는 사실상 비공식집단은 용역의 추진에서 결과까지 과정과 내용을 파악할 수 없으나, 공식집단은 용역의뢰에서부터 용역추진과정을 확인할 수 있고 그 결과를 가지고 정책추진을 할 수 있다는 점이 있고, 준공식집단은 용역예산을 심의하고 용역에 따른 정책추진과정을 감사할 수 있는 점이 있기 때문이다. 결국 실질적으로 용역에 관여하는 집단은 공식·준공식 집단이므로 이 집단 간의 독립표본 t-test를 해 본 결과 유의한 차이가 나타났다.

<표 4-40> 용역보고서의 정책결정과정의 활용가치

집단구분	N	평균	표준편차	통계량
공식집단	79	3.48	.814	F=2.276 P=0.104
준공식집단	24	3.04	.806	
비공식집단	190	3.40	.925	
합계	293	3.39	.891	

<표 4-41> 용역보고서의 정책결정과정에서의 활용가치 (T-검정)

문항	구 분		N	평균	표준편차
용역결과 활용가치	집단구분	공식집단	79	3.48	.814
		준공식집단	24	3.04	.806

독립표본 검정

문항	평균의 동일성에 대한 t-검정		
	t	자유도	유의확률(양쪽)
용역결과 활용가치	2.320	.101	.022

관광정책 관련 용역보고서에 제안된 내용을 활용할 가치가 있다고 응답한 이유를 조사한 결과는 <표 4-42>와 같다.

유의도 P값이 0.525로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 하지만 전체 70.4%가 정책추진 기초자료가 되므로 필요하다고 응답을 하였다. 이는 일반 행정공무원의 자체 기준을 가지고 정책결정을 하는 것을 제어하기 위해서라고 보여지며, 결국 용역결과를 신뢰하고 있다고 해석 할 수 있다.

공식집단은 79.5%, 준공식집단은 75.0%, 비공식집단은 66.4%가 정책추진기초자료가 되므로 필요하다고 응답을 하였다. 작은 차이이지만 공식집단에서 용역을 더 필요로 하는 것으로 해석 할 수 있다.

<표 4-42> 관광정책 관련 용역보고서의 정책결정의 활용평가 이유

집단구분	결과활용평가이유					전체	통계량
	도민의견 반영잘됨	정책추진 기초자료	정책추진 사전예측 가능	전문가의 정책제안 이라서	지 자 체 추진전략 이어서		
공식 집단	0 0.0%	35 79.5%	3 6.8%	6 13.6%	0 0.0%	44 100.0%	$\chi^2=7.111$ P=.525

<표 계속>

집단구분	결과활용평가이유					전체	통계량
	도민의견 반영잘됨	정책추진 기초자료	정책추진 사전에측 가 능	전문가의 정책제안 이로서	지 자 체 추진전략 이어서		
준공식집단	0 0.0%	6 75.0%	2 25.0%	0 0.0%	0 0.0%	8 100.0%	$\chi^2=7.111$ $P=.525$
비공식집단	1 0.9%	71 66.4%	20 18.7%	12 11.2%	3 2.8%	107 100.0%	
전체	1 0.6%	112 70.4%	25 15.7%	18 11.3%	3 1.9%	159 100.0%	

관광정책 관련 용역보고서에 제안된 내용을 활용할 가치가 없다고 응답한 이유를 조사한 결과는 <표 4-43>과 같다.

유의도 P값이 0.370으로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 하지만 전체 43.1%가 자치단체의 입장에 맞춰 용역이 이루어지고 있다고 응답을 하였다. 이는 용역에 대해서 부정적인 사람들은 용역발주부서, 다시 말해 용역예산과 용역수행기관과의 관계에 대해서 부정적인 입장을 보이고 있다고 판단이 된다. 또한 29.3%가 학문적 이론 중심으로 연구되어 실제로 도움이 안 된다고 보고 있는데 이 부분을 용역수행기관에서는 눈 여겨 보아야 할 필요성이 있다.

공식집단은 54.5%가 학문적 이론 중심으로 연구되어 실제로 도움이 안 된다고 보고 있는데 특히 이 점을 살펴보아야 하는데, 용역수행결과를 가지고 공무원들이 정책을 추진하는데 공무원들이 이렇게 응답을 하고 있다는 것은 지방정부의 용역 발주시심도 있게 논의가 되어야 할 부분이라고 할 수 있다.

준공식집단은 57.1%가 자치단체의 입장에 맞춰 용역이 이루어지고 있다고 응답을 하였다. 비공식집단도 47.5%가 자치단체의 입장에 맞춰 용역이 이루어지고 있다고 응답을 하였다. 준공식집단과 비공식집단이 자치단체에서 발주한 용역보고서를 신뢰하지 않고 있다고 해석 할 수 있다.

정책연구용역이 필요하다고 하고 있지만 신뢰성 문제와 용역의 실제 정책화에 대해서 회의적인 인식을 가지고 있는 것이다.

<표 4-43> 관광정책 관련 용역보고서의 정책결정의 비활용 이유

집단구분	결과 비활용 이유					전체	통계량
	도민의견 미반영	지자체 입장에 치중	학문적 접근실체 도움안돼	담당공무 원에 따라 추진방향 달라	부실한 용역		
공식 집단	1 9.1%	2 18.2%	6 54.5%	1 9.1%	1 9.1%	11 100.0%	$\chi^2=8.681$ $P=.370$
준공식집단	0 0.0%	4 57.1%	1 14.3%	0 0.0%	2 28.6%	7 100.0%	
비공식집단	2 5.0%	19 47.5%	10 25.0%	5 12.5%	4 10.0%	40 100.0%	
전체	3 5.2%	25 43.1%	17 29.3%	6 10.3%	7 12.1%	58 100.0%	

【연구가설 VI】 관광정책결정과정에서 의회의 역할에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

관광정책결정과정에서 의원의 전문성 수준, 정보활용 수준, 의견수렴 창구의 역할 수준 등에 대해서 정책참여자들은 어떻게 인식하고 있는지에 대한 조사를 하기위한 가설로 의회의 역할을 확대하기 위한 방안을 제시하기 위하여 가설을 설정하였다.

【세부가설 VI-1】 관광정책결정과정에 있어서 의회의 전문성의 수준에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 VI-2】 관광정책결정과정에 있어서 의회의 정보 활용수준에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

【세부가설 VI-3】 관광정책결정과정에 있어서 의회의 의견수렴 창구 역할에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

제주특별자치도의회 의원 전문성, 정보활용도, 의견수렴 창구 역할정도에 대한 인식을 알아보기 위해 설문은 Likert Scale을 사용하였으며, 전문성과 의견수렴 창구 역할정도 인식조사를 위해서 응답은 “매우 낮다”, “낮다”, “보통이다”, “높다”, “매우 높다” 등의 5점 척도로 구성하였으며, 정보활용도 인식조사를 위해서 응답은 “전혀 활용하지 않음”, “활용하지 않음”, “보통이다”, “활용”, “적극적 활용” 등의 5점 척도로 구성하였다.

관광정책결정과정에서의 제주특별자치도의회 전문성, 각종 여론, 언론 등의 정보활용도, 의견수렴 창구 역할정도에 대한 결과는 <표 4-44>와 같다.

유의도 P값이 각각 0.000으로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이를 통해 관광정책결정과정에 있어서 의회의 전문성의 수준에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 VI-1】 과 관광정책결정과정에 있어서 의회의 정보 활용수준에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 VI-2】 와 관광정책결정과정에 있어서 의회의 의견수렴 창구 역할에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 【세부가설 VI-3】 은 모두 채택되었다.

집단간 차이에서는 의회 전문성, 의회 정보 활용정도, 의회 의견 수렴역할에서 차이가 있는 것으로 나타났다.

의회 전문성에서는 공식집단의 평균이 2.90이고 준공식집단이 3.29, 비공식집단이 2.50이다. 의회 정보 활용정도에서는 공식집단의 평균이 3.29이고 준공식집단은 4.08, 비공식집단은 3.04이다. 의회 의견 수렴역할에서는 공식집단의 평균이 2.85이고 준공식집단은 3.33, 비공식집단은 2.48인 것으로 나타났다.

상호작용 변수에서 의회의 역할에 대한 인식 중 의회의 전문성은 준공식 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 준공식 집단인 의회 스스로는 전문성이 높다고 보고 있으나 공식집단과 비공식집단은 전문성이 약하다고 상반된 시각을 보이고 있다. 향후 의원의 전문성 신장을 위한 방안이 마련되어야 할 것이다.

정보활용도도 준공식 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 준공식 집단인 의회 스스로 정보활용도가 높다고 보고 있으나 공식집단과 비공식집단은 정보활용도가 낮다고 상반된 시각을 보이고 있다. 향후 여론, 언론 등의 정보 활용도를 높일 방안이 마련되어야 할 것이다.

의견수렴창구 역할에 대해서도 마찬가지로 준공식 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 준공식 집단인 의회 스스로 의견수렴 창구 역할을 잘 하고 있다고 보고 있으나 공식집단과 비공식집단은 의견수렴 창구 역할이 부진하다고 상반된 시각을 보이고 있다. 향후 의견수렴이 용이하도록 의회의 문턱을 낮출 방안이 마련되어야 할 것이다.

<표 4-44> 의회의 전문성과 의회 정보 활용정도 및 의견 수렴역할

구분	집단구분	N	평균	표준편차	통계량
의회 전문성	공식 집단	79	2.90	.652	F=16.952 P=.000**
	준공식집단	24	3.29	.550	
	비공식집단	190	2.50	.802	
	합계	293	2.67	.786	
의회정보 활용정도	공식 집단	79	3.29	.736	F=23.466 P=.000**
	준공식집단	24	4.08	.584	
	비공식집단	190	3.04	.730	
	합계	293	3.19	.775	
의회의견 수렴역할	공식 집단	79	2.85	.642	F=18.356 P=.000**
	준공식집단	24	3.33	.761	
	비공식집단	190	2.48	.768	
	합계	293	2.65	.778	

주 : ** P<0.001

제4절 분석결과의 요약

본 논문의 실증분석 결과를 종합하여 요약하면, 정책참여자의 영향력에 대한 기술 통계(descriptive statistics) 일원적 분석결과, 정책참여자의 영향력이 자치단체장이 1위, 공무원 2위, 언론 3위, 시민단체 4위, 학계 5위, 관광업체 6위, 도의원 7위, 도민이 8위로 나타났다. 또한 정책결정에 있어 참여자 그룹을 공식적 참여자 그룹과 준공식

적 참여자 그룹, 비공식적 참여자 그룹으로 구분하여 변량분석(ANOVA)을 한 결과를 공식적 참여자 그룹, 준공식적 참여자 그룹, 비공식적 참여자 그룹 모두가 자치단체장의 영향력이 가장 강하다고 보고 있으며, 그 다음으로 공무원들의 영향력이 강하다고 보고 있는 것으로 조사되었다. 그리고 일원배치분산분석(one-way ANOVA)결과에서도 모든 집단에서 공무원, 도의원, 자치단체장 등 지방정부와 직·간접적으로 관광정책결정과정에 관여하는 집단이 영향력이 강하다고 인식하는 것으로 조사되었다.

가장 영향력이 강한 자치단체장과 가장 영향력이 약한 도민에 대해서 소속별로 패턴(Pattern)이 유사한 소속 및 유사하지 않은 소속을 분류하기 위한 대응분석(Correspondence Analysis)을 실시한 결과에서 의회가 타 집단에 비하여 자치단체장의 영향력을 “가장 강하다”고 보는 반면, 도민은 타 집단에 비하여 자치단체장의 영향력을 “매우 약하다”고 보고 있다. 도민은 스스로가 “매우 강하다”고 보고 있으나, 관광업계는 도민의 영향력을 “매우 약하다”고 보고 있다.

지방자치단체 부서의 영향력에 대하여 4순위까지 조사해서 빈도 분석한 결과를 빈도 점수한 결과 국제자유도시담당부서, 경영기획담당부서, 예산담당부서, 환경담당부서, 감사담당부서, 기타(문화정책, 도시건설 등)부서 순으로 나타났다.

정책환경에 대한 인식분야 중 투명성 및 관심도의 인식정도를 일원배치 분산분석(one-way ANOVA)결과, 집단간 차이에서는 투명성에서 차이가 있는 것으로 나타났으나, 관심도에서는 나타나지 않았다.

투명성은 공식참여자 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 반면 비공식 집단에서는 투명성이 가장 낮다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

관심도는 준공식 집단에서 조금 높은 것으로 나타났으나 공식참여자 집단과 비슷한 결과를 보이고 있다.

정책참여집단에 따른 투명성에 대한 빈도분석 결과에서는 공식집단은 만족과 매우 만족이 많은 반면, 준공식 집단은 보통과 불만족이 많은 것으로 나타났으며, 비공식 집단은 준공식집단에 비하여 더 많은 불만족을 보이고 있는 것으로 나타났다.

정책참여집단에 따른 관심도에 대한 빈도분석 결과에서는 공식집단과, 준공식 집단, 비공식집단 모두가 정책결정과정에서 보통이상의 관심을 보이고 있는 것으로 나타났다.

관광업계 및 일반도민의 소속집단에 관한 인식에 대해서 카이제곱 검정(χ^2 검정) 결과, <표 4-45>와 같이 관광업계에 대해서 공식집단에서는 43%가 수혜집단, 7.6%가 비용집단, 49.4%가 수혜집단이면서 비용집단이라고 보고 있다. 준공식 집단에서는 58.3%가 수혜집단, 비용집단으로는 보지 않고 있으며, 41.7%가 수혜집단이면서 비용집단으로 보고 있는 것으로 조사되었다. 비공식집단에서는 32.1%가 수혜집단, 5.8%가 비용집단, 62.1%가 수혜집단이면 비용집단이라고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 4-45> 관광업계의 소속집단별 인식

(단위 : %)

구분	수혜집단	비용집단	혼합집단	합 계
공식집단	43.0	7.6	49.4	100
준공식집단	58.3	0.0	41.7	100
비공식집단	32.1	5.8	62.1	100

반면, 일반도민에 대해서는 <표 4-46>과 같이 공식집단에서는 26.6%가 수혜집단, 26.6%가 비용집단, 46.8%가 수혜집단이면 비용집단이라고 보고 있으며, 준공식 집단에서는 25.0%가 수혜집단, 41.7%가 비용집단, 33.3%가 수혜집단이면서 비용집단으로 보고 있는 것으로 조사되었다. 비공식집단에서는 16.3%가 수혜집단, 28.4%가 비용집단, 55.3%가 수혜집단이면 비용집단이라고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 4-46> 도민의 소속집단별 인식

(단위 : %)

구분	수혜집단	비용집단	혼합집단	합 계
공식집단	26.6	26.6	46.8	100
준공식집단	25.0	41.7	33.3	100
비공식집단	16.3	28.4	55.3	100

지방정부의 정책의견수렴 수준 및 공무원의 전문성에 대한 인식에 대해서 ANOVA 분석결과, 의견수렴 수준은 공식참여자 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 반면 비공식 집단에서는 공무원들의 의견수렴 수준을 낮다고 보고 있는 것으로 조사되었다.

공무원의 전문성도 공식참여자 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 반면 준공식 집단과 비공식 집단에서는 공무원의 전문성이 낮다고 보고 있는 것으로 조사되었다.

관광정책결정과정에서 영향력이 강한 집단이라고 인식되는 집단은 공무원의 전문성에 대해 긍정적으로 인식할 것이라는 가설을 증명하기 위해 앞서 조사되었던 정책참여자의 영향력 순위(총1~8위)를 토대로 상위 영향력(1~3위)을 가진 참여자인 자치단체장(1위), 공무원(2위), 언론(3위)을 가지고 상관분석을 실시한 결과 공무원의 전문성과 상관이 있는 것은 자치단체장, 공무원, 언론 모두가 해당되었다.

정책결정과정에서의 참여방법에서 정책제안은 누구로 부터 시작된다고 생각하는가에 대한 인식조사에서 카이제곱 검정(χ^2 검정)결과, 공식집단에서는 자치단체장 또는 공무원이 48.1%로 1위, 관광업계가 24.1%로 2위, 학계 등 전문가 집단이 17.7%로 3위, 일반도민이 10.1%로 4위를 차지하고 있다. 준공식집단에서는 자치단체장 또는 공무원이 66.7%로 1위, 관광업계가 29.2%로 2위, 학계 등 전문가 집단이 4.2%로 3위를 차지하고 있다. 비공식집단에서는 자치단체장 또는 공무원이 56.3%로 1위, 관광업계 및 학계 등 전문가 집단이 각 15.8%로 공동 2위, 언론이 7.4%로 4위, 일반도민이 2.6%로 5위, 시민단체가 1.6%로 6위, 기타가 0.5%로 7위를 차지하고 있다.

정책제안은 누가하는 것이 가장 바람직하다고 생각하는지에 대한 인식조사에서는 공식집단에서는 관광업계가 41.8%로 1위, 학계 등 전문가 집단이 25.3%로 2위, 일반도민이 17.7%로 3위, 자치단체장 또는 공무원이 13.9%로 4위, 시민단체가 1.3%로 5위를 차지하고 있다. 준공식집단에서는 관광업계가 45.8%로 1위, 일반도민이 33.3%로 2위, 학계 등 전문가 집단이 20.8%로 3위를 차지하고 있다. 비공식집단에서는 관광업계가 38.9%로 1위, 학계 등 전문가 집단이 28.4%로 2위, 일반도민이 19.5%로 3위, 자치단체장 또는 공무원이 6.3%로 4위, 의회가 3.2%로 5위, 시민단체가 2.1%로 6위, 언론이 1.6%로 7위를 차지하고 있다. 정책제안 시발 순위 인식과 바람직한 정책제안 순위 인식을 비교해보면 정책제안 시발 순위 1위였던 자치단체장 또는 공무원이 바

람직한 정책제안자에서는 4위로, 정책시발 순위 2위였던 관광업계가 바람직한 정책제안자에서는 1위로 상승하는 결과를 보이고 있다.

정책결정참여방법에 대한 인식 중 직접참여 만족도는 공식 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 반면 준공식 집단과 관광업계, 시민단체, 언론계, 학계 및 연구원, 관광산업지원기관 등으로 구성된 비공식 집단은 낮은 것으로 조사되었다.

직접적인 참여방법 운영에 대한 불만족이유를 살펴보면 전체적으로 불만족 요인이 49.5%가 참여기회가 일부에 국한 되었다고 응답하였으며, 지방자치단체의 홍보부족이라는 응답이 28.2%를 차지하고 있다. 세부적으로 보면 공식집단은 참여기회의 일부에 국한과 도민의 관심부족 순으로 많은 응답을 하였으며, 준공식 집단은 참여기회의 일부에 국한과 지방자치단체의 홍보부족 순, 비공식 집단은 참여기회의 일부에 국한과 지방자치단체의 홍보부족 순으로 많은 응답을 한 것으로 조사되었다.

직접적인 참여방법이 중요하지 않은 이유에 대한 인식도를 살펴보면 전체적으로 중요하지 않다고 인식하는 이유를 확인하여 보면 51.4%가 관료의 형식주의를 가장 많이 응답하였다. 특히, 준공식집단인 의회는 직접적인 참여방법이 중요하지 않다고 한 응답자 전원인 3명이 관료의 형식주의를 지적하였다. 비공식집단에서도 30명의 응답자 중 50%인 15명이 관료의 형식주의를 지적하였다. 반면 공식집단인 공무원은 응답자 4명중 25% 1명이 관료의 형식주의를 지적하는데 그쳤다.

간접적인 참여방법(도민, 언론, 단체장, 의회, 공무원, 관광업계, 전문가 그룹 등의 제안 등을 통한 정책반영)의 중요도와 만족도를 살펴보는 질문에서는 정책결정참여방법에 대한 인식 중 간접참여 만족도는 공식 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 반면 준공식 집단과 비공식 집단은 낮은 것으로 조사되었다.

간접적인 참여방법 운영에 대한 불만족 이유를 살펴보면 공식집단에서는 도민의 관심부족이 4명(44.4%)이고 준공식집단에서는 전문가의 참여의지 부족이 6명(50.0%)이고 비공식집단에서는 관료의 형식주의가 41명(48.2%)인 것으로 차이가 있는 것으로 나타났다.

간접적인 참여방법이 중요하지 않은 이유에 대한 인식도를 살펴보면 집단별 차이에서 공식집단에서는 전문가 참여의지부족이 2명(50.0%)이고 준공식집단에서는 관료 형식주의가 4명(100.0%)이고 비공식집단에서는 관료 형식주의와 언론 대안제시부족이 각각 4명(36.4%)로 동일하게 차이가 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 중요하지

않다고 인식하는 이유를 확인하여 보면 42.1%가 관료의 형식주의를 가장 많이 응답하였다. 특히, 직접적인 참여방법이 중요하지 않은 이유와 마찬가지로 준공식집단인 의회는 직접적인 참여방법이 중요하지 않다고 한 응답자 전원인 4명이 관료의 형식주의를 지적하였다. 비공식집단에서는 30명의 응답자 중 각각 36.4%가 관료의 형식주의와 언론의 대안제시 부족을 지적하였다.

영향력이 강한 집단이라고 인식되는 집단은 정책참여방법의 중요성에 대한 인식이 낮을 것이라는 가설을 증명하기 위해 앞서 조사되었던 정책참여자의 영향력 순위(총 1~8위)를 토대로 상위 영향력(1~3위)을 가진 참여자인 자치단체장(1위), 공무원(2위), 언론(3위)을 가지고 상관분석을 실시하였다. 그 결과 자치단체장, 공무원이 직접 참여방법의 중요도와 상관이 있는 것으로 나타났으나 간접참여방법의 중요도와는 상관이 없는 것으로 나타났다.

제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 정보는 주로 어디에서 얻고 있는지에 대한 질문에 대해서는 집단별 차이에서 공식 집단에서는 인터넷이 29명(36.7%)이고 준공식 집단에서는 신문이 11명(45.8%)이고 비공식 집단에서는 71명(37.4%)으로 차이가 있는 것으로 나타났다.

관광정책결정과정에서 정보의 취득경로는 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 조사에서 전체적으로 34.5%가 신문을 선택하였으며, TV가 28.3%, 인터넷이 24.9%, 지방자치단체 홈페이지가 6.5%, 지방자치단체 홍보자료가 5.1%, 기타가 0.5%로 조사되었다. 공식 집단은 인터넷이 36.7%로 가장 높았고, 준공식 집단은 신문이 45.8%로 가장 높았으며, 비공식 집단은 TV가 신문에 근사한 차이로 가장 높게 나타났다.

제주도의 관광산업발전을 위한 제주특별자치도의 역할에 대하여 집단별 차이에서 공식 집단에서는 상품개발이 25명(31.6%)이고 준공식 집단에서는 관광인프라지원과 상품개발이 각각 8명(33.3%)로 동일하게 나타났으며, 비공식 집단에서는 관광인프라 지원이 90명(47.4%)로 차이가 있는 것으로 나타났다.

제주도의 관광산업발전을 위한 관광업계의 역할에 대하여 집단별 차이에서 부조리 개선에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 공식 집단에서는 부조리개선이 46명(58.2%)이고 준공식 집단에서는 부조리개선이 11명(45.8%)이고 비공식 집단에서는 부조리개선이 78명(41.1%)인 것으로 차이가 있는 것으로 나타났다.

관광정책결정과정에서 지방정부와의 상호 협력관계는 어느 정도라고 생각하는지에 대한 인식조사 결과, 집단간 차이에서는 관광업계와의 협력, 관광협회와의 협력, 학계 등 전문가 그룹과의 협력, 일반도민과의 협력에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 관광업계와의 협력관계, 의회와의 협력관계, 도민과의 협력관계에서는 공식 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었으며, 지방정부는 관광정책의 수혜자인 관광업계와의 협력이 잘 되고 있다고 보고 있는 반면 준공식 집단과 비공식 집단에서는 협력적이지 못하다고 인식하고 있다. 관광협회와의 협력관계, 학계와의 협력관계, 언론과의 협력관계에서는 준공식 집단이 가장 높았다.

정책연구용역이 정책결정에 활용할 만한 가치가 있는지에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 가설은 유의도 P값이 0.104로 95%신뢰 수준에서 통계적으로 유의하지 않아 기각되었다. 하지만 사실상 비공식집단은 용역의 추진에서 결과까지 과정과 내용을 파악하기가 어렵다는 점, 공식집단은 용역의뢰에서부터 용역추진과정을 확인할 수 있고 그 결과를 가지고 정책추진을 할 수 있다는 점, 준공식집단은 용역예산을 심의하고 용역에 따른 정책추진과정을 감사할 수 있는 점을 들어 실질적으로 용역에 관여하는 집단은 공식·준공식 집단이므로 두 집단 간의 독립표본 t-test를 해 본 결과 유의한 차이가 나타났다.

관광정책 관련 용역보고서에 제안된 내용을 활용할 가치가 있다고 응답한 이유를 조사한 결과, 전체 70.4%가 정책추진 기초자료가 되므로 필요하다고 응답을 하였다. 공식집단은 79.5%, 준공식집단은 75.0%, 비공식집단은 66.4%가 정책추진기초자료가 되므로 필요하다고 응답을 하였다.

관광정책 관련 용역보고서에 제안된 내용을 활용할 가치가 없다고 응답한 이유를 조사한 결과, 43.1%가 자치단체의 입장에 맞춰 용역이 이루어지고 있다고 응답을 하였다. 공식집단은 54.5%가 학문적 이론 중심으로 연구되어 실제로 도움이 안 된다고 보고 있고, 준공식집단은 57.1%가 자치단체의 입장에 맞춰 용역이 이루어지고 있다고 응답을 하였다. 비공식집단도 47.5%가 자치단체의 입장에 맞춰 용역이 이루어지고 있다고 응답을 하였다.

관광정책결정과정에서의 제주특별자치도의회 전문성, 각종 여론, 언론 등의 정보활용도, 의견수렴 창구 역할정도에 대한 결과, 집단간 차이에서 의회 전문성, 의회 정보활용정도, 의회 의견 수렴역할에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 그리고 의회의 전

문성, 정보활용도, 의견수렴창구 역할에 대해서 모두 준공식 집단에서 가장 높은 것으로 조사되었다.



제5장 제주도 관광정책네트워크 구축 및 운영 방안

제1절 연구결과의 시사점

본 연구의 사례분석 및 실증분석의 결과를 토대로 제주도의 관광정책네트워크에 관한 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 거버넌스(Governance)가 정착되지 못했다는 것이다.

학계에서는 사업의 기획단계에서부터 지역주민을 포함한 혁신적 거버넌스의 구성과 활용이 절실하다고 주장하고 있으나, 사례분석 결과 도민 참여부족으로 제주에서는 거버넌스(Governance)가 정착되지 못하고 있다고 할 수 있다. 또한 실증조사 분석 결과를 보면 영향력에서 자치단체장이 1위, 공무원 2위, 언론 3위, 시민단체 4위, 학계 5위, 관광업체 6위, 도의원 7위, 도민이 8위로 나타났고, 사례 분석에서도 자치단체장과 공무원의 영향력이 강한 것으로 나타났다. 특히, 실증조사에서 정책제안 시발 순위 인식과 바람직한 정책제안 순위 인식을 비교 분석한 결과를 보면 정책제안 시발(始發) 순위 1위였던 자치단체장이 바람직한 정책제안자에서는 4위로, 정책제안 시발(始發) 순위 2위였던 관광업체가 바람직한 정책제안자에서는 1위로 상승하는 결과를 보이고 있다. 이는 장병권(2007)이 국내관광이 안고 있는 문제점으로 지역관광 발전을 위한 거버넌스 체계의 미확립이라는 주장(한국문화관광연구원, 2007a: 26)과 일치하는 결과를 보이고 있는 것이다.

거버넌스(Governance)가 정착되지 못한다면 수평적 협력문화 조성이 어려워지며, 결국 네트워크형 사회로의 변화가 어렵게 된다. 이러한 관점에서 보면 정책결정과정에서 영향력의 집중화는 네트워크형 정책결정이 이루어지기가 어려우므로 거버넌스의 흐름에 맞는 정책결정이 이루어지도록 노력하는 것이 필요하다.

둘째, 정책행위자간의 상호인식의 차이가 존재하고 있다는 것이다.

다양한 정책행위자의 참여에 의해 관광정책을 결정할 수 있는 네트워크 시스템을 구축하기 위해서는 무엇보다도 인식의 차이를 줄여야 할 것이다.

실증조사 분석 결과, 공식적 참여자, 준공식적 참여자, 비공식적 참여자의 인식에서 서로 다르다는 것이 확인되었으며, 사례분석 결과에서도 섬 관광정책 포럼정책결정과

정에 비해 제주관광공사 설립과정에는 다양한 정책행위자들이 참여하였으나, 여전히 지방정부의 영향력이 강하며, 의회의 영향력은 기대 수준보다 약하고, 도민, 언론, 관광산업지원기관, 학계 등도 협력체계가 미흡한 것으로 나타났다. 또한 공청회, 간담회, 제안제도 등 다양한 정책행위자들이 참여할 수 있는 기회가 현실적 부족하며, 공식적 참여자는 직·간접적 참여방법에 대해서 만족도가 높게 나타나고 있지만, 준공식 참여자와 비공식 참여자는 상대적으로 만족도가 낮게 나타나고 있어 참여방법에 대해서도 참여자간의 인식차이를 보이고 있다.

정책행위자간의 인식의 차이는 관광정책 결정에 있어서 혼란을 가져올 수 있으며, 정책행위자 상호간의 기대에 대한 불일치는 상호간의 갈등을 초래할 수도 있을 것이다. 이는 결국 정책의 표류 또는 정책실패로 이어질 수도 있다. 또한 정책행위자간 상호 인식의 차이는 관광정책 결정에 있어서 참여자의 비일관적 행동으로 이어질 수도 있다. 이는 관광정책에 따라 일관된 참여자 그룹이 존재하지 않을 수도 있을 것이며, 일관된 절차가 부재할 수도 있다는 것이다. 즉, 상황에 따라서 누구의 목소리가 높은가에 따라서 참여자 및 참여자의 영향력이 변동될 수도 있는 것이다. 반면, 정책행위자간 상호인식의 편차가 크지 않다면, 대체로 일관된 참여 행태 및 제도적 절차에 의거하여 관광정책이 이루어질 것이다. 이에 따라 향후 정책참여자간의 상호 인식의 차이를 줄일 수 있는 방안이 필요하다.

셋째, 정책네트워크 유형이 변화하고 있지만 미흡하다는 것이다.

앞장 <그림 7> 섬 관광정책포럼 수립과정 정책행위자들간의 상호작용에서 보았듯이 행정관료, 학계, 전문가 등의 활동이 두드러진 정책공동체(Policy Community) 유형을 보이고 있으나, <그림 8> 제주관광공사 설립과정 정책행위자들간의 상호작용을 보면 지방정부, 의회, 이익집단(관광협회), 학계, 언론 등 다양한 행위자가 활동하는 이슈네트워크(Issue Network) 유형을 보이고 있다. 하지만, 관광업계와 도민 참여가 부족하였다는 점에서 완전한 이슈네트워크(Issue Network) 유형이라고 볼 수는 없다.

정책네트워크 유형의 변화가 미흡함으로써 동의와 지지를 확보하기가 어려우며 이로 인하여 정책결정에 있어서 합리성과 정당성 확보, 그리고 이를 통하여 정책의 순응도를 높일 수 가 없을 것이다. 특히, 이슈네트워크(Issue Network)는 개방적 네트워크로 관료의 역할이 제한되다보니 위원회 등을 활용하여 의견조정을 하며 관료가 직·간접적인 영향력을 행사하게 된다. 따라서 관료의 영향력을 최대한 줄여 이슈네

트위크(Issue Network)를 지향해야 할 것이다.

이와 같이 본 연구결과를 통해서 제주도의 관광정책네트워크는 형성되었으나, 시스템으로서의 관광정책네트워크의 구축은 되었다고 규정하기 어렵다고 할 수 있다.

가장 큰 이유로 관광정책의 최대 비용부담집단인 수혜집단인 관광업계와 도민의 영향력이 너무나도 약하며, 이로 인하여 정책결정과정에서 참여하기가 어려운 실정 이란 것이다.

공식적 참여자 집단인 지방정부의 문제점으로는 관광정책결정과정에서 다양한 정책네트워크의 필요성을 느끼고 있으나, 현실적으로 자치단체장 및 공무원의 영향력이 집중되고 있다는 것이다.

정책제안은 누가하는 것이 가장 바람직하다고 생각하는지에 대한 인식조사에서 공식적 참여자 집단에서 관광업계가 41.8%로 1위, 학계 등 전문가 집단이 25.3%로 2위, 일반도민이 17.7%로 3위, 자치단체장이 13.9%로 4위, 시민단체가 1.3%로 5위를 차지하고 있으나, 현재의 정책제안자에 대한 인식조사 결과 공식적 참여자 집단에서 자치단체장 또는 공무원이 48.1%로 1위, 관광업계가 24.1%로 2위, 학계 등 전문가 집단이 17.7%로 3위, 일반도민이 10.1%로 4위를 차지하고 있다. 또한 관광정책결정과정의 투명성, 의견수렴 수준, 공무원의 전문성 등을 확보하여야 한다. 실증조사 분석결과 공무원 집단에서는 투명성, 의견수렴수준, 전문성이 높다고 인식하고 있으나 타 집단에서는 낮다고 인식하고 있다.

준공식적 참여자 집단인 의회의 문제점으로는 사례분석결과 관광정책결정과정에서 적극적으로 개입을 하지 못하고 있다. 또한 지방정부와 협력정도에 대한 조사결과 지방정부는 관광협회, 관광업계, 학계, 의회 순으로 협력정도를 보이고 있으며, 의회의 전문성, 정보활용 정도, 의견수렴 역할 정도에 대한 실증조사 결과, 낮은 것으로 조사되었다. 향후 관광정책결정과정에서 준공식 참여자 집단인 의회의 역할을 강화할 방안이 시급하다고 보여 진다.

비공식적 참여자 집단인 관광업계, 시민단체, 언론, 학계, 관광산업지원기관, 도민 등의 문제점으로는 실증조사 결과 전반적으로 타 집단에 비해 관광정책결정과정에서 인식의 낮다는 것이다. 향후 관광정책결정과정에서 비공식 참여자 집단의 참여를 확대할 방안이 강구되어야 할 것으로 보여 진다. 이러한 정책참여자 집단의 문제 해결을 위한 관광정책네트워크 모형 구축이 필요할 것으로 판단이 되어 진다.

제2절 관광정책네트워크의 구축 방안

본 연구는 관광정책 수립 사례를 통해 정책네트워크가 어떻게 형성되고 있는지에 대하여 파악을 한 후, 관광정책결정과정에서 정책행위자간의 상호작용에 대한 인식을 실증 분석하여 관광정책 네트워크 체계를 구축하고 연구결과를 통해 제시된 관광정책네트워크의 체계를 통해 바람직한 관광정책네트워크 운영 방안을 제시하는데 초점을 두고 있다.

관광정책네트워크 구축을 위해서는 첫째, 지방정부의 정책결정 권한을 과감히 배분하여야 한다. 이는 지방정부의 영향력을 분산시켜야 한다는 의미로 집중화된 영향력으로 인하여 다양한 정책행위자들이 참여가 어렵기 때문이다.

둘째, 정책행위자간의 상호인식의 차이를 줄일 수 있도록 시민사회단체의 노력이 절실하다. 개별적인 정책참여는 현실적으로 어려움이 많다. 기존의 정부중심의 정책결정과정에서 거버넌스 차원의 상향식 정책결정과정으로 전환은 시민의 역량을 집중하는데 있다. 이를 위해서는 현대사회에서 참여민주주의 실현을 위해 활동하고 있는 시민사회단체의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 시민사회단체 중심의 시민교육의 활성화를 위해서는 지방정부의 전폭적인 지원도 필요하다. 아직 시민사회의 미성숙으로 인하여 사회참여의 인식부족과 운영에 따른 어려움으로 성숙단계이전까지는 공식적 참여자 집단인 지방정부와 준공식적 참여자 집단인 의회, 그리고 시민단체 등을 포함한 비공식적 정책참여자의 협력이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다.

제3절 바람직한 관광정책네트워크의 운영 방안

바람직한 관광정책네트워크 운영 방안으로는 첫째, 지방정부와 관광업계의 역할 방향을 분명하게 설정하여야 한다. 서로의 역할을 넘어선 간섭은 갈등을 조장할 수 있고 정책의 효율성이 떨어질 수 있기 때문이다. 또한 관광정책이해관계자에 대한 역할 인식은 정책네트워크의 가장 기초가 되는 부분이다. 관광정책을 입안하는 지방정부와 정책추진을 통해 수혜를 받는 관광사업자의 역할에 대한 인식은, 향후 관광정책결정

에 무엇보다도 필요한 요건이 되는 것이다.

실증조사 분석결과 관광산업발전을 위한 지방정부의 역할에 대한 인식조사에서 관광산업발전을 위한 지방정부의 역할을 전체적으로 40.3%가 관광인프라지원이라고 하였으며, 관광 상품개발을 해야 한다는 응답은 27.6%로 나타났다. 반면 관광업계의 역할은 전체적으로 46.1%가 관광부조리 개선이라고 하였으며, 관광 상품개발을 해야 한다는 응답은 24.9%로 나타났다. 이를 근거로 향후 지방정부는 관광인프라지원을 위한 정책개발에 힘을 쏟아야하고, 관광업계는 관광부조리 개선을 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 지방정부는 다자간의 네트워크를 통하여 관광정책을 결정하기 위해서 폐쇄적인 정책결정과정인 아닌 공개적인 정책결정과정을 해야 할 것이다.

실증조사 분석결과 정책결정 참여방법의 중요도와 만족도에 대해서 직접 참여방법인 경우 참여기회가 일부에 국한되었다고 응답한 대상이 49.5%, 지방자치단체의 홍보부족이란 응답이 28.2%를 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 그리고 간접 참여방법인 경우에는 참여기회가 일부에 국한되었다고 응답한 대상이 46.2%, 지방자치단체의 홍보부족이란 응답이 34.0%를 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 이를 근거로 지방정부는 정책결정 참여방법을 적극적으로 홍보하여야 하며, 다각도의 참여 채널(Channel)을 만들어야 할 것이다. 또한 정책결정 참여방법이 중요하지 않다고 답변한 응답내용을 살펴보면 직접 참여방법에서는 51.4%가 관료의 형식주의를 지적하였고, 간접 참여방법에서도 42.1%가 관료의 형식주의를 지적하고 있는 것으로 조사되었다. 이를 근거로 지방정부는 형식과 절차보다는 내용과 가치에 중점을 둔 정책개발에 힘을 쏟아야 하며, 관료가 우선이 아닌 국민을 우선시하는 정책으로 방향을 선회하여야 할 것이다. 결국 지방정부의 필요성에 의한 정책네트워크 상의 영향력이 아니라 관광산업 발전에 미치는 영향력을 가진 정책주체들을 중심으로 정책네트워크가 운영되어야 한다.

셋째, 관광정책결정과정의 정보를 다각도로 제공해야 할 것이다. 앞서 참여방법의 문제점으로 지방자치단체의 홍보 부족이 제기되었으므로 지방정부는 정보 제공을 통한 참여기회를 확대하여야 한다.

실증조사 분석결과 정책결정과정에 대한 정보 취득 경로에 대해서 전체적으로 34.5%가 신문을 선택하였으며, TV가 28.3%, 인터넷이 24.9%, 지방자치단체 홈페이지

가 6.5%, 지방자치단체 홍보자료가 5.1%, 기타가 0.5%로 조사되었다. 이를 근거로 향후 정책결정과정 홍보 및 참여 유도 방안 마련 시에는 인터넷과 신문, 방송매체를 활용하여야 할 것이다. 또한 방송매체에서의 정책결정 정보의 오류를 모니터(Monitor)할 수 있는 전담부서를 조속히 설치하여 운영하여야 한다. 특히, 40대 이하 연령층에서 인터넷을 통해 정보를 취득한다는 답변이 많으므로, 향후 인터넷을 통한 정보취득이 많아 질 것을 대비하여 지방정부는 인터넷상의 잘못된 관광정책 정보를 바로 잡을 수 있도록 하여야 한다. 이러한 일련의 활동으로 다양한 정책참여방법을 활용하고 나아가 정책이해집단의 의사를 반영할 수 있으며, 실질적인 관광정책결정과정에서 이루어 질 것이다.

넷째, 정책연구 용역의 관리방안을 만들어야 한다. 관광정책결정과정에서 정책연구 용역의 가치에 대한 인식과 정책연구용역보고서를 활용하여야 한다는 응답자에 대한 정책연구용역보고서에 대한 인식, 정책연구용역보고서를 활용하지 말아야 한다는 응답자에 대한 정책연구보고서에 대한 인식을 조사해 본 결과 전체적으로 70.4%가 정책추진에 있어 기초자료라고 인식하고 있어 정책연구 용역이 필요하다고 인식하는 것으로 볼 수 있으나, 도민의 의견이 잘 반영되어 만족한다는 답변은 겨우 0.6%로 정책연구용역이 필요하다고 하면서도 정책네트워크의 참여자인 도민의 의견은 제대로 반영이 안 되고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 정책연구용역보고서에 제안된 내용을 활용할 가치가 없다고 응답한 이유를 조사해 본 결과 전체 43.1%가 자치단체의 입장에 맞춰 용역이 이루어지고 있다고 인식하고 있으며, 29.3%가 학문적 이론 중심으로 연구되어 실제로 도움이 안 된다고 보고 있는 부분에 주목해야 한다.

실제 노무현 대통령이 지난 2005. 1. 18. 정부혁신위의 국책연구소 개선안 보고서 정책연구비의 집행실태를 분석하고 개선방안을 마련하여 보고할 것을 지시하였고 국무총리도 2005. 2. 15. 국무회의시 개선방안을 국무회의에 보고토록 하여 만들어진 정책연구용역체계 개선방안(국정부혁신지방분권위원회, 2005)을 살펴보면 정책연구용역에 관한 종합적 관리체계가 취약하고 연구과제 및 연구자 선정의 공정성·투명성 부족, 용역방식 및 용역비 지급기준이 획일적, 용역 발주 후 중간점검·관리 기능이 대체로 미약, 용역비 정산의 복잡성, 연구 결과에 대한 평가 및 환류 기능 미흡, 정책연구 결과의 활용도 저조, 연구결과 및 평가결과의 외부 공개 미흡 등의 문제점을 제기하였고, 이에 따라 정책연구관리규정 제정, 정책연구심의위원회를 구성·운영, 정책연

구 종합정보관리시스템을 구축·운영, 연구과제 및 연구자 선정절차 개선, 전문가 DB 구축·활용, 활용목적 및 연구특성에 따라 용역방식을 다양화, 용역비 지급기준 등 현실화, 용역수행 중간점검 의무화, 실효성이 있는 평가체제 구축, 연구결과 및 활용상황 공개, 연구 성과관리 강화 등의 개선방안이 만들어 졌다. 이에 제주특별자치도에서도 정책연구 용역의 관리방안을 마련하여야 한다. 이를 통해 부정적인 정책연구 용역관리의 문제점을 개선하고 나아가 정책결정과정에서 다양한 참여자의 네트워크가 활성화 될 수 있다. 또한 공무원들이 정책연구용역보고서를 해석 할 수 있는 전문성을 키워야 하며, 용역연구보고서가 아닌 학회지 등 연구결과를 검색하고 그것을 바탕으로 정책화하는 방안도 마련하여야 할 것이다.

다섯째, 정책환경에 맞는 정책결정이 이루어지도록 노력하여야 한다. 다양하고 많은 정책들 중에서도 관광정책은 그 시대의 흐름에 탄력적이며 빈번하게 조정, 수정, 보완해 나아가야 하는 부분이다. 관광이라는 이슈가 타 분야와 달리 사회적 변화와 흐름에 훨씬 민감하고 정부 각 부처의 기능과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문이다(홍경완, 2007: 397). 이와 같이 관광정책은 타 정책에 비하여 관광정책은 다양한 환경에 영향을 받게 되는데 이러한 정책환경에 대해서 정보를 수집할 필요성이 있다.

정보수집활동에 포함되어야 할 내용은 정책의 내부적 환경에 대한 정보뿐만 아니라 관광정책의 실시로 영향을 받는 집단, 즉, 관광객, 관광기업, 관광관련 이익집단, 일반국민의 지지와 요구, 세계적인 관광동향 등 외부적 환경에 대한 정보수집도 하여야 한다(김연화, 2006: 33). 이러한 다양한 환경요인에 대한 정보 수집을 통하여 정책결정을 유인하여야 하는 것이다.

이 연구에서는 정책환경요인으로 정책결정과정의 공개를 통한 투명성, 정책결정과정에 대한 관심도, 정책대상의 경계 구분, 지방정부의 의견수렴 수준, 공무원의 전문성 등으로 하여 조사를 하였다.

실증조사 분석결과 정책결정과정의 공개를 통한 투명성에 대해서 불만이 많았고, 정책결정과정에서 관심도에서는 관심이 높은 것으로 조사되었다. 이는 정책결정과정에서 관심은 많으나 불만족스럽다는 것으로 해석할 수 있다.

정책대상의 경계 구분에서는 관광정책결정과정의 많은 공식참여자, 준공식참여자, 비공식참여자 모두가 관광업계 및 일반도민을 수혜집단이면서 비용집단으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 관광업계와 일반도민 모두에게 의미가 있는 내용이

다. 관광업계와 일반도민을 정책의 수혜자이면서 정책의 비용부담자로 인식하고 있기에 상생할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

지방정부의 의견수렴 수준에 대해서 빈도분석결과 전체적으로 소극적·매우 소극적이라는 답변 41.6%, 보통이라는 답변이 40.6%로 보통 및 소극적이라는 답변이 무려 82.2%로 부정적인 시각이 다분하였다. 이러한 것을 불식시키기 위해서는 지방정부 내에 의견수렴을 위한 다양한 채널(Channel)을 만들어야 하며, 의견수렴과정에서 정보왜곡이 되지 않도록 하고 의견제출자의 아이디어(Idea)를 보호해 줄 수 있는 제도를 강구해야 한다.

공무원의 전문성에 대해서 빈도분석결과 전체적으로 비전문적·매우 비전문적이라는 답변이 41.3%, 보통이라는 답변이 46.4%로 보통 및 비전문적이라는 답변이 87.7%로 부정적인 시각이 다분하였다. 이러한 것을 불식시키기 위해서는 공무원들이 국내외 학술포럼에 참석해야 하고, 연구기관을 통해서 많은 교육훈련에 참가하여야 하며, 관광사업자와의 간담회, 공청회, 공무원간의 정보 공유 등의 일련의 활동을 해야 한다. 이러한 활동을 통해 얻어낸 전문성을 가지고 정보를 수집·관리해야 하는 것이다. 이를 위해서 경영정보학 분야에서 활용되고 있는 관리정보시스템(MIS : Management Information System)을 행정에 도입해 정보관리를 할 필요성이 있다. 특히, 관리정보시스템은 방대한 자료를 적재적소에 찾아 낼 수 있기 때문에 정보의 홍수시대에 필요한 시스템이라 할 수 있다. 이를 가지고 정책결정 참여자들에게 관광정책결정과정에서 필요한 정보를 제공하여야 한다.

여섯째, 지방의회가 역할에 맞는 노력을 하여야 할 것이다. 이 연구에서 가장 큰 특징은 지방의회를 정책결정과정에서 공식적 참여자가 아닌 준공식적 참여자로 보고 있다는 것이다. 이는 지방의회가 현행 조례 제·개정, 정책제안, 정책감사 등의 역할을 하고 있으므로 완전한 공식적 참여자로 보기에 다소 무리가 있다는 근거에 의해서 이다. 이 연구에서는 의원의 전문성 수준, 정보활용 수준, 의견수렴 창구의 역할 수준 등에 대해서 정책참여자들이 어떻게 인식하고 있는지에 대한 조사하였다.

실증조사 분석결과 도의원의 전문성 수준과 정보활용 수준에 대해서 대부분 “보통” 또는 “낮다”라고 응답하고 있으므로 전문성 신장과 정보활용 수준을 신장시키기 위해 부단한 노력을 해야 하고, 제주특별자치도의회가 전국 최초로 도입한 정책자문 위원제도를 적극적으로 활용해야 할 것이다. 또한 의견수렴 창구 역할이 부진하다는

응답이 많으므로 향후 의견수렴이 용이하도록 의회의 문턱을 낮출 방안이 마련되어야 할 것이다.

일곱째, 정책참여자의 영향력이 편중되지 않도록 하여야 한다. 과거의 정책결정에 관한 연구는 주로 참여자들이 정책결정에 미치는 영향력이 동일하다는 가정 아래 정책을 연구하여 왔다. 하지만 사회가 급변하고 있으며, 사회문제의 복잡화, 높은 교육열, 시민참여의 사회 환경 등으로 인하여 정책참여자가 다양화 되었다. 또한 과거에는 공무원이 정책을 수립하면 그에 맞춰 정책수혜자들이 혜택을 보아 왔으나 정책수혜자들의 욕구가 다양해짐에 따라 자연스럽게 지방정부 주도의 정책에서 다양한 정책참여자들이 주도하는 민간참여 중심의 정책으로 변화하고 있다.

이 연구에서 조사 한 바와 같이 정책참여자의 영향력의 정도와 순위는 정책결정 결과를 좌우 할 수 있는 아주 중요한 요인이라 할 수 있다.

실증조사 분석결과 정책 참여자의 영향력 정도에 대해서 자치단체장이 1위, 공무원 2위, 언론 3위, 시민단체 4위, 학계 5위, 관광업체 6위, 도의원 7위, 도민이 8위로 나타났다. 향후 도민 등을 정책 파트너로 인식을 하여야 통치(Government)에서 진정한 의미의 협치(Governance) 사회로 변화할 수 있을 것이다.

제6장 결론

제1절 연구의 요약

사회의 다변화로 인하여 지방정부의 정책결정과정은 다양한 이해관계로 복잡하고 불확실해져 정책표류 또는 정책실패로 이어지는 경향이 두드러지고 있다. 따라서 바람직한 정책결정을 위해서는 지방정부 중심의 권위주의 방식에서 점차 다양한 정책행위자의 참여로 협의와 조정을 통한 네트워크 시스템으로 전환되어야 한다.

본 연구에서는 관광정책의 네트워크 형성이 행위자 간의 상호작용을 거쳐 거버넌스를 지향할 때 바람직한 정책결정 방향으로 나아갈 것이라는 전제를 갖고 제주도 관광정책의 네트워크 특징을 1990년대는 섬 관광정책 포럼 결정과정 사례, 2000년대는 제주관광공사 설립과정 사례를 통해 그 특징을 살펴보고 실증조사를 통해 제주도의 관광정책네트워크의 구축과 운영방안을 제시하였는데 의의가 있다고 할 수 있다. 하지만 본 연구를 통해서 그동안 관광산업을 주요정책으로 추진하고 있는 제주도에 있어서 관광산업의 부흥을 위한 각종 정책을 결정하면서 그 결정에 참여하였던 참여자와 상호작용에 대한 연구가 부족하였다는 것을 확인 할 수 있었다. 또한 관광정책네트워크는 관광정책결정과정에서 정책행위자가 참여를 통해 상호이익의 극대화를 위한 상호의존작용의 관계라고 할 수 있는데 이러한 상호작용이 그간 너무나 부족하였다는 것을 확인할 수 있었으며, 정책행위자간의 정책네트워크에 대한 인식의 차이가 있다는 것을 증명하였다. 특히, 지방자치단체의 역할이 지역주민의 복리증진임에도 불구하고 정책파트너로서의 인식부족은 심히 우려할 만한 일이 아닐 수 없다.

지역현안 문제에서부터 지방정부의 정책결정에 이르기까지 다양한 지역주민의 의견이 반영되고 수렴되어야 실질적인 정책의 효과성을 얻을 수 있을 것이다(양덕순·강영순, 2008: 87).

본 연구는 사례분석과 설문조사를 통한 실증분석을 실시하였다. 우선 제주도의 정책네트워크 현황을 분석하기 위해서 기존 정부주도 경향의 정책결정 사례로 섬 관광정책 포럼의 정책결정과정과 정책네트워크 관점에서 이루어진 정책결정 사례인 제주관광공사 설립과정을 사례로 제시·비교하여 양자의 차이점을 정리하였다.

사례분석결과 정책네트워크 형성에 있어서 1990년대에 비하여 현재는 다양한 정책 행위자들의 참여를 통한 정책결정이 이루어지고 있으나, 여전히 지방정부의 영향력이 강하며, 의회의 영향력은 기대 수준보다 약하고, 도민, 언론, 관광산업지원기관, 학계 등은 협력체계가 미흡한 것으로 나타나고 있다.

세부적으로 보면 지방정부는 정책결정의 근거로 정책연구용역 보고서에 의존하는 경향이 강해지고 있으나, 의회는 정책연구용역에 대해서 불만족스러워 하고 있다.

시민단체는 관광정책결정을 위한 위원회에 참여 및 관광정책에 반대하는 성명서를 발표하는 등의 활동을 하고 있으나, 일부 시민단체에 국한 되고 있다.

언론도 관광정책의 문제점에 대해서 대부분 이슈(Issue)될 부분은 부각시키면서도 올바른 정책결정을 위한 지속적인 정책개입은 하지 않고 있다.

관광산업지원기관도 실질적으로 정책참여가 쉽지 않으며, 지방정부와의 갈등이 나타나고 있는 실정이다.

설문조사를 통한 실증분석에서는 관광정책결정과정에서 정책참여자들이 인식하고 있는 영향력, 정책환경에 대한 인식, 참여방법에 대한 인식, 지방정부의 역할, 관광업체의 역할, 정책연구용역을 어떻게 생각하고 있는지에 대한 인식, 지방의회의 역할에 대해서 고찰을 하였다.

가설 검증에서 첫째, 【연구가설 I】인 관광정책결정과정에서 참여자의 영향력에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 내용을 분석한 결과, 집단 간 차이에서 관광업체, 도민, 시민단체, 자치단체장, 학계에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한 모든 집단에서 공무원, 도의원, 자치단체장 등 지방정부와 직·간접적으로 관광정책결정과정에 관여하는 집단이 영향력이 강하다고 인식하는 것으로 조사되었고 지방정부의 부서별 영향력도 정책참여자 집단 간에 인식을 달리 하고 있음을 확인할 수 있어 채택되었다.

둘째, 【연구가설 II】인 관광정책결정과정에서 정책환경에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 내용을 분석한 결과, 집단 간 차이에서 정책결정과정 투명성에서 차이가 있는 것으로 나타나 채택되었으나, 정책결정과정 관심도는 기각되었다.

셋째, 【연구가설 III】인 관광정책결정과정에서의 참여방법에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 내용을 분석한 결과, 정책제안자 현황에 대

한 인식은 채택되었다. 반면 바람직한 정책제안자에 대한 인식은 기각되었다.

넷째, 【연구가설 IV】인 관광정책결정과정에서 지방정부와 관광업계의 역할에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 내용을 분석한 결과, 제주도의 관광산업발전을 위하여 제주특별자치도의 역할과 관광업계의 역할에 대한 인식 모두가 채택되었다.

다섯째, 【연구가설 V】인 관광정책결정과정에서 정책연구용역의 가치에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 내용을 분석한 결과, 기각되었다. 하지만 용역과정을 잘 알 수 없는 비공식집단을 배제하여 T-검정한 결과 가설이 채택되었다.

여섯째, 【연구가설 VI】인 관광정책결정과정에서 의회의 역할에 대한 인식은 정책참여자의 유형에 따라 차이가 있을 것이라는 내용을 분석한 결과, 채택되었다. 이와 같이 대다수 가설이 채택되어 정책참여 집단별로 인식의 차이가 있음이 확인되었다.

위와 같이 사례분석과 설문조사를 통한 실증분석 결과에 의해 다음과 같은 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 거버넌스(Governance)가 정착되지 못했다는 것이다. 사례분석 및 실증조사 분석 결과를 보면 도민 참여부족 및 자치단체장과 공무원의 영향력이 집중되어 제주에서는 거버넌스(Governance)가 정착되지 못하고 있다고 할 수 있다. 특히, 실증조사에서 정책제안 시발(始發) 순위 인식과 바람직한 정책제안 순위 인식을 비교 분석한 결과를 보면 정책제안 시발 순위 1위였던 자치단체장이 바람직한 정책제안자에서는 4위로, 정책제안 시발 순위 2위였던 관광업계가 바람직한 정책제안자에서는 1위로 상승하는 결과를 보였다. 거버넌스(Governance)가 정착되지 못한다면 수평적 협력문화 조성이 어려워지며, 결국 네트워크형 사회로의 변화가 어렵게 된다.

둘째, 정책행위자간의 상호인식의 차이가 존재하고 있다는 것이다. 실증조사 분석 결과, 공식적 참여자, 준공식적 참여자, 비공식적 참여자의 인식이 서로 다르다는 것이 확인되었으며, 사례분석 결과에서도 섬 관광정책 포럼정책결정과정에 비해 제주관광공사 설립과정에는 다양한 정책행위자들이 참여하였으나, 여전히 지방정부의 영향력이 강하며, 의회의 영향력은 기대 수준보다 약하고, 도민, 언론, 관광산업지원기관, 학계 등도 협력체계가 미흡한 것으로 나타났다. 또한 공청회, 간담회, 제안제도 등 다양한 정책행위자들이 참여할 수 있는 기회가 현실적 부족하며, 공식적 참여자는 직·

간접적 참여방법에 대해서 만족도가 높게 나타나고 있지만, 준공식 참여자와 비공식 참여자는 상대적으로 만족도가 낮게 나타나고 있어 참여방법에 대해서도 참여자간의 인식차이를 보이고 있다. 이러한 인식의 차이로 인하여 정책결정과정에 있어서 상호간의 갈등을 초래하여 정책의 표류 또는 정책 실패가 예상된다.

셋째, 정책네트워크 유형이 변화하고 있지만 미흡하다는 것이다. 앞장 <그림 7> 섬 관광정책포럼 수립과정 정책행위자들간의 상호작용에서 보았듯이 행정관료, 학계, 전문가 등의 활동이 두드러진 정책공동체(Policy Community) 유형을 보이고 있으나, <그림 8> 제주관광공사 설립과정 정책행위자들간의 상호작용을 보면 지방정부, 의회, 이익집단(관광협회), 학계, 언론 등 다양한 행위자가 활동하는 이슈네트워크(Issue Network) 유형을 보이고 있다. 하지만, 관광업계와 도민 참여가 부족하였다는 점에서 완전한 이슈네트워크(Issue Network) 유형이라고 볼 수는 없다. 정책네트워크 유형의 변화가 미흡함으로써 동의와 지지를 확보하기가 어려우며 이로 인하여 정책결정에 있어서 합리성과 정당성 확보, 그리고 이를 통하여 정책의 순응도를 높일 수 가 없을 것이다. 특히, 이슈네트워크(Issue Network)는 개방적 네트워크로 관료의 역할이 제한되다보니 위원회 등을 활용하여 의견조정을 하며 관료가 직·간접적인 영향력을 행사하게 된다. 따라서 관료의 영향력을 최대한 줄여 이슈네트워크(Issue Network)를 지향해야 할 것이다.

이러한 연구결과의 시사점을 토대로 관광정책네트워크의 구축과 관광정책네트워크의 운영방안 마련이 시급한데, 우선 관광정책네트워크 구축을 위해서는 첫째, 지방정부의 정책결정 권한을 과감히 배분하여야 할 것이다.

둘째, 정책행위자간의 상호인식의 차이를 줄일 수 있도록 시민사회단체의 노력이 절실하다.

관광정책네트워크의 운영방안으로는 첫째, 지방정부와 관광업계의 역할 방향을 분명하게 설정하여야 할 것이다.

둘째, 지방정부는 다자간의 네트워크를 통하여 관광정책을 결정하기 위해서 폐쇄적인 정책결정과정이지 아닌 공개적인 정책결정과정을 해야 할 것이다.

셋째, 관광정책결정과정의 정보를 다각도로 제공해야 할 것이다.

넷째, 정책연구 용역의 관리방안을 만들어야 할 것이다.

다섯째, 정책환경에 맞는 정책결정이 이루어지도록 노력하여야 할 것이다.

여섯째, 지방의회가 역할에 맞는 노력을 하여야 할 것이다.

일곱째, 정책참여자의 영향력을 편중되지 않도록 하여야 할 것이다.

결론적으로 제주특별자치도의 관광정책네트워크를 활성화하기 위해서는 공식적 참여자인 지방정부가 다른 정책참여자와의 협력의지를 강화하여야 하고, 관광업계를 포함한 비공식적 참여자들에게 문호를 개방하여야 한다.

비공식적 참여자인 관광업계, 시민단체, 언론, 학계 및 연구원, 관광산업지원기관, 일반도민들은 지방정부의 정책결정과정에 관심으로 가지고 적극적으로 참여하여야 한다.

준공식적 참여자인 지방의회는 공식적 참여자인 지방정부와 관광업계, 도민 등을 포함한 비공식적 참여자와의 가교 역할에 적극 나서야 할 것이다.

제2절 연구의 의의와 한계

본 연구는 제주특별자치도의 관광정책결정과정 사례분석과 정책참여자간 네트워크에 대한 인식에 대한 실증분석을 통해 현재 제주도는 거버넌스가 정착되지 못해 향후 수평적 협력문화 조성이 어려워질 수 있으며, 이를 통해 결국 네트워크형 사회로의 변화가 어려울 수 있다는 점, 정책행위자간 상호인식의 차이가 있어 정책표류 또는 정책실패가 예상된다는 점, 정책네트워크 유형이 변화하고 있지만 미흡하여 동의와 지지 미확보로 인해 정책결정에 있어서 합리성과 정당성 확보, 그리고 이를 통하여 정책의 순응도를 높일 수 가 없다는 시사점을 제시하여 관광정책네트워크의 구축 및 운영방안을 제시하였다는 것에 의의가 있다고 할 수 있다. 또한 일반적인 이론에서는 정책참여자를 공식적, 비공식적 참여자로 구분하는데 반하여 본 연구에서는 정책참여자의 집단을 공식적, 준공식적, 비공식적 참여자로 구분하였다는데 의의가 있다고 할 수 있다. 여기에서 준공식적 집단이란 의회를 말하며, 문헌조사를 통해서 의회가 실질적인 정책결정보다는 정책을 조성할 수 있는 기반인 조례, 제도 등의 결정에 영향을 미치고 있으며, 정책결정에 영향력이 약하다는 것을 확인하였다. 또한 사례분석을 통해서 정책결정과정에서 보여준 의회의 활동이 미약하다는 것을 확인하였

으며 이를 근거로 준공식적 참여자로 구분하였다. 이와 같이 제주도 차원에서 사례분석과 실증분석을 통해 정책네트워크에 대한 연구 지평을 넓혔다는 것과 기존 이론에서의 정책참여자 집단을 확대하였다는 점에서 의의가 있었으나, 연구결과를 일반화하기에는 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 연구대상이 제주특별자치도의 관광정책결정 참여자에 국한되어 있어 전국단위로 일반화하기에는 어려움이 있다.

둘째, 현재 관광정책네트워크 연구가 보편화되지 않아서 자료 부족 등의 이유로 정책네트워크에 관한 탐색적 연구에 그쳤다는 점이다.

셋째, 타시·도와 비교가 되지 못하고 있다는 점으로 인해 본 연구를 일반화 하는데 일정정도 한계가 있고 향후 이와 관련한 지속적인 연구가 필요할 것이다.

이상과 같은 한계에도 불구하고, 제주에 있어서 정책네트워크 연구가 시작되고 있으므로 연구 분야의 지평을 넓혔다는 측면에서 이 분야에 대해서 연구하고자 하는 분들에게 도움이 되었으면 한다. 아울러 제주도의 관광정책결정과정에 정책네트워크의 구축·운영을 위해서는 다양한 정책행위자들의 관심과 참여가 있어야 하며, 향후 관광정책의 결정에 있어서 지방정부 및 의회, 관광업계, 도민, 언론, 학계 등 다양한 정책행위 주체들이 활발한 상호작용을 통해 합리적인 정책결정이 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강은숙. (2001). 정책변동의 정책 네트워크 이론적 고찰 : 그린벨트 정책을 중심으로, 한국정책학회 하계학술발표대회 발표논문집.
- 고창훈·이경원·김진호, (1993). 한국의 정치체제와 지방의회의원의 역할 - 제주도 의회의 활동을 중심으로-, 한국지방자치학회, 한국지방자치학회보.
- 권기창·송미원. (2003). 생명윤리 입법화 과정에서의 정책네트워크 분석, 한국정책학회 춘계학술발표대회 발표논문집.
- 김경주. (2002). 여성정책결정과정에서의 정책네트워크 분석 -근로여성의 모성보호 정책을 중심으로-, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. (2003). 김대중 정부의 모성보호정책네트워크 분석, 한국행정학보.
- 김 미. (2003). 의약분업정책의 결정과정에 관한 연구 -정책네트워크 모형에 의한 분석을 중심으로-, 전남대학교 대학원 박사학위논문.
- 김만배·김성제. (2006). 무인과속단속시스템의 확산에 관한 정책네트워크 분석, 한국정책학회보, 13권 3호.
- 김명수. (2008). 관광정책 결정과정과 성과의 인식에 따른 지방정부의 역할 연구 - 수원시를 중심으로-, 경기대학교 대학원 박사학위논문.
- 김병준. (2002). 한국지방자치론(제2판), 서울:법문사.
- 김성수. (2007). 과학기술 정책네트워크와 정부-민간 관계, 한국정책학회, 하계학술대회.
- 김순양. (2003). 정책 네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석, 정부학회, 정부학연구 제9권 제1호.
- _____. (2004). 권위주의 정치체제와 정책 네트워크, 한국행정논집, 제16권 제3호.
- 김양희, (2003). 여성정책네트워크에 관한 연구 - 해외 사례 및 국내 도입을 위한 제언, 한국여성개발원.
- 김연화. (2006). 관광정책과정에 대한 이론 연구, 복지행정연구 제22집.

- 김영래. (1990). 한국이익집단과 민주정치발전, 대왕사.
- 김영종. (2006). 정책결정제도의 변화가 정책네트워크형성에 미치는 영향에 관한 연구 : 울진 사례를 중심으로, 한국정책과학회보 제10권 제1호.
- 김운선. (1998). 관광업계의 관광산업 정책참여에 관한 연구, 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 김원용·정호명(2003), 로컬 거버넌스능력 강화수단으로서의 공론조사, 서울시 연구.
- 김재화. (1999). 관광개발에 있어 지방정부의 역할과 참여에 관한 연구, 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 김진동·김남조. (2007). 지역 관광협력체로서 로컬 관광거버넌스 형성요인과 발전 가능성에 관한 연구, 한국관광학회, 관광학연구 제31권 제1호.
- 김주환. (2004). 정책네트워크의 변화와 정책반응 연구 - 의약분업정책을 중심으로 -, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 김한도. (2008). 경남의 인근 시·도를 연계한 관광정책 방안, 경남발전연구원.
- 김훈기. (2001). 한국 생명공학 정책의제 형성과정에 대한 연구 -생명윤리 입법화 과정을 중심으로-, 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 노형진. (2006). SPSS에 의한 조사방법 및 통계분석, 형설출판사.
- 류영아. (2006). 육아휴직제 4차 개정과정의 정책네트워크 분석, 한국정책과학회보, 제10권 제2호.
- 맹보학. (2003). 조직간 네트워크 협력관계의 형성에 관한 연구 -전자정부 사업을 중심으로-, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 박경순. (2004). 장애인 직업재활정책의 결정요인에 관한 연구 -정책네트워크 관점-, 대구대학교 대학원 박사학위논문.
- 박광덕. (1993). 정책공동체와 이슈네트워크 이론, 경희대 행정문제연구.
- 박양우. (2007). 영상관광정책의 네트워크 체계에 관한 연구, 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 박정택. (1999). 정책망(policy network) 접근방법의 비판적 고찰. 대전대사회과학 논문집, 31.
- 박호근. (2001). 정책결정모형의 이론에 관한 연구, 안암 교육학연구 제7권 1·2호

- 박호숙. (2005). 정책결정과 정책집행, 조명문화사.
- 배응환. (2000a). 정치체제변화에 따른 정부와 경제이익집단의 정책네트워크 연구 : 산업정책에 있어서 전경련과 대한상의를 중심으로, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. (2000b). 행정학과 정치학에서 정부와 이익집단관계의 연구경향분석 -한국 행정학보와 한국정치학보의 비교-, 한국행정학보.
- _____. (2001). 정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색, 한국행정연구 제10권 제3호.
- _____. (2004). 협력적 로컬 거버넌스의 대두 : 천안시 환경기초시설 정책사례를 중심으로, 대전대학교.
- 부만근. (1995). 제주도 개발특별법의 제정과정 연구, 도서출판 온누리.
- 송은정. (2005). 영남권 관광 네트워크 구축 기본구상, 대구경북연구원.
- 손경희. (1999). 지방의회의 정책주도력에 관한 연구, 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 손명세. (1989). 한국의료보험정책결정과정의 연결망분석, 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 손인식·조현호. (2000). 지방정부 관광정책결정과정의 통합적 시스템 구축에 관한 연구 -경주시를 대상으로-, 경주대학교 관광논총.
- 송재호. (1996). 지방정부의 관광정책 이해집단간 갈등관리에 관한 연구, 경기대학교 대학원 박사학위논문.
- 송태호. (1995). 지방화시대의 관광개발정책에 관한 연구, 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 송희준·송미원. (2002). 이동통신 정책네트워크와 사업자 선정의 상호관계에 관한 연구, 한국정책학회보, 제11권 제4호.
- 신영균. (2006). 의약분업 정책결정과정의 정책네트워크 특성에 관한 연구, 대한정치학회보.
- 신중목. (2008). 관광NPO와 정부간 상호작용에 관한 연구 -관광협회와 정부 간협력 관계를 중심으로-, 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 안용식·강동식·원구환. (2001). 지방행정론, 대영문화사.

- 안중윤. (1986). 한국의 외래관광객유치정책 모형정립에 관한 연구, 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 안해균. (1984). 정책학원론, 다산출판사.
- _____. (1992). 현대행정학, 다산출판사.
- _____. (1999). 정책학원론, 다산출판사.
- 양덕순·강영순. (2008). 지역공동체의식이 주민참여에 미치는 영향 분석 -제주특별자치도를 중심으로-, 한국지방자치학회보, 제20권 제1호.
- 양재대. (2003). 정책네트워크 관점에서 본 도시계획 결정과정에서의 지방의회 역할에 관한 연구 -서울특별시 사례를 중심으로-, 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 양진규·강영훈. (2004). 제주도 관광정책방향 설정에 관한 연구 -조직, 법규, 예산을 중심으로-, 정부학회, 정부학연구, 제10권 제1호.
- 오상훈. (2001). 제주도관광협회의 발전방향에 관한 연구, 한국관광레저학회, 관광레저연구.
- 오석홍. (2006). 행정학(제2판), 박영사.
- 오재록. (2006). 관료제 권력지수 개발에 관한 연구, 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 오홍석. (1998). 지방관광행정체계의 발전 방안에 관한연구, 동의대학교 대학원 석사학위논문.
- 원태연·정성원. (2005). 한글 SPSS 12K 통계조사분석, SPSS 아카데미.
- 유재원·소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?, 한국행정학보.
- 유정우. (2006). 지속가능 관광개발 및 사회자본과 파트너십, 네트워크, 관광거버넌스 간의 구조관계 연구, 동아대학교 대학원 박사학위논문.
- 윤석환. (1996). 정보통신정책영역에 있어서의 정책연계망에 관한 연구 : 통신사업자 구조 조정 사례를 중심으로, 충남대학교 대학원 박사학위논문.
- 이미숙. (2007). 지역사회의 네트워크 활성화요인에 관한 연구 -금천구 사례-, 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 이순호. (2000). 노동복지 정책네트워크의 변화 : 고용보험제도를 중심으로, 고려대학교 대학원 박사학위논문.

- 이용연·박성훈. (2006). 지역정책네트워크 활성화를 통한 지방정부의 정책형성능력향상방안에 관한 연구, 한국정책학회 추계학술대회 발표자료.
- 이우권. (1997). 지방행정연구의 범위와 방법 : 연결망분석을 통한 지역사회 권력 중심성 분석, 한국행정학회 동계학술대회 논문집.
- 이익수. (2000). 여행업발전을 위한 공공부문개입에 관한 연구, 경기대학교 대학원 박사학위논문.
- 이장춘. (1992). 관광정책학, 서울:대왕사.
- 이정원. (2006). 제휴업체에 대한 고객의 지각이 호텔이미지에 미치는 영향, 세종대학교 대학원 박사학위논문.
- 이종수. (2002). 지방정부이론, 박영사.
- 임도빈. (1997). 지방조직론: 한국지방자치의 새로운 이해, 박영사.
- 장하용·George A. barnett. (1998). 커뮤니케이션 네트워크와 조직분위기의 인식 : 미국 경찰조직을 대상으로, 한국언론학보.
- 정현석. (2008). 지방교육재정 배분의 공정성에 관한 연구, 전남대학교 대학원 박사학위논문.
- 정국용. (2007). 지방의원 의정활동 평가에 대한 영향요인 연구, 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 정대연. (1997). 사회과학방법론사전, 도서출판 백의.
- 정승훈. (2007). 제주지역 관광산업의 제도개선 방안, 제주발전연구원.
- 정용남. (1998). 사법개혁과정에서의 정책네트워크 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 정재욱. (2006). 사회조사방법론의 이해, 서울: 학교방.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2005). 정책학원론, 대명출판사.
- 조문부·고창훈·권영호·이경원, (1995). 지방자치와 지방정부의 활성화에 관한 연구 -제주도를 중심으로-, 지방자치연구, 제7권 제7호.
- 주성수. (2004). 공공정책 가버넌스, 한양대학교 출판부.
- 주현정. (2008). 컨벤션산업정책에 있어서 이해관계자의 정책참여에 관한 연구, 한양대학교 대학원, 석사학위논문.
- 차미숙·박형서·정윤희. (2003). 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연

- 구, 국토연구원.
- 채구목. (2006). 사회과학 통계분석, 양서원 .
- 채서일. (2005). 사회과학조사방법론, 비·앤·엠·북스.
- 채용식. (2005). 영동남부지역 관광산업의 네트워크구축과 공동추진방안 -강릉·동해·삼척시를 중심으로-, 한국관광정책학회, 관광정책학연구.
- 최병학. (2004). 로컬 거버넌스의 형성메카니즘:계룡시 승격과 관련하여, 한국지방자치학회, 2003년도 동계학술발표회 자료집.
- 최봉기. (2004). 정책학, 박영사.
- 최휴종. (1999). 관광정책의 개발모형에 관한 연구, 한국관광정책학회, 관광정책학연구.
- 표성수·장혜숙. (1994). 최신 관광계획개발론, 서울:형설출판사.
- 한국관광공사. (1986). 정부관광기구의 기능과 역할, 한국관광공사.
- 한국문화관광연구원. (2006). 한국관광정책, 2006 가을 통권 제25호.
 _____ . (2007a). 한국관광정책, 2007 여름 통권 제28호.
 _____ . (2007b). 한국관광정책, 2007 가을 통권 제29호.
- 한승준. (2000). 사회조사방법론, 서울:대영문화사.
- 한인숙·김희연. (2001). 네트워크 이론에서 본 지역사회복지 : 지방정부와 사회복지관의 관계를 중심으로, 한국행정학회 추계학술대회 발표 논문집.
- 허상진. (2001). 지방정부의 정책행위자간 네트워크에 관한 분석, 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 허태열. (1999). 지방자치단체의 정책결정 참여자간 네트워크에 관한 연구, 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 홍경완. (2007). 한국 관광정책의 변화과정과 방향, 관광연구저널 21(4).
- 홍성화. (2003). 제주국제자유도시 추진정책에 대한 지역이해집단의 협력방안, 한국관광학회, 관광학연구. Vol.27, No.2.
- 황병상·강근복. (2004). 과학기술 정책과정의 정책네트워크 분석 : 핵융합연구개발 정책사례를 중심으로, 한국정책학회보.
- 황윤원. (1999). 행정학원론, 형설출판사.

2. 외국문헌

- Amitai Etzioni. (1967). Mixed-Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making. "Public Administration Review. Vol.27. No.5. December.
- David L. Edgell. (1990). International Tourism Policy (New York : Van Nostrand Reinhold).
- Dredg. D. (2004). "Policy networks and the local organization of tourism", Tourism Management, Vol. 27, 269-280.
- E. S. Redford. (1969). Democracy in the Administrative State (London: Oxford University Press).
- Elaine C. Kamarck. (2007). The End of Government.....AS WE KNOW IT Making Public Policy Work, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Fadeeva, Z. (2004). Translation of sustainable ideas in tourism networks: Some roles of cross-sectoral networks in change towards sustainable development. Journal of Cleaner Production, 13, pp175-189.
- G. Jordan & K. Schubert. (1992). "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels,"European Journal of Political Research, Vol. 27, p8.
- Halme, M. (2001). Learning for sustainable development in tourism networks. Business Strategy and the Environment, 10(2), pp100-114.
- Hanf, K. & F. W. Scharpf(eds.). (1978). Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control. London : Sage.
- Heclo, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. The New American Political System: 87-124.
- Klijin, E. H. (1996). Concept policy networks. Administration & Society. May
- Loukissas, P. J. (1983). The tourism activity game: concept and applications. Tourism Management, (Vol. 4) (No. 1) 12-24.
- M. Cohen, J. March and J. Olsen. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice," Administrative Science Quarterly, Vol. X VII No. 1, pp1-25.

- M. J. Smith. (1993). *Pressure, Power, and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and United State* (New York: Harvester Wheatsheaf), p53.
- Marsh & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy Communities and Issue Networks : Beyond Typology*. In *Policy Networks In British Government*. Marsh & Rhodes, R. A. W. (eds), Oxford : Clarendon Press.
- Marsh et al. (2001). *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom: Reinventing Whitehall?*. Houndmills: Palgrave.
- Marsh, D and G. Stoker. (1995). "conclusions." Marsh, D and G. Stoker, eds. *Theory and Methods in Political Science*. New York : St. Martin's Press.
- Marsh, D. & Rhodes, R. A. W(eds) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford Press.
- Mills, M. & M. Saward. (1994). 'All very well in practice, but what about the theory', in P. Dunleavy & J. Stanyer(eds) *Contemporary Political Studies* 1994, volume I, 1994.
- O'Toole Jr Laurence J. (1997). *Treating network seriously : Practical and research-based agendas in public administration*. PAR, 57(1).
- P. Kenis and V. Schneider. (1989). "Policy Networks as an Analytical Tool for Policy Analysis," Paper for conference at MAX Plank Institute. pp.6-9.
- Pavlovich, K. (2003). *The evolution and transformation of a tourism destination networks: The Waitomo Caves, New Zealand*. *Tourism Management*, 24, pp.203-216.
- Peters, B. Guy. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pfarr, C. (2005). *Tourism policy in the making-An Australian network study*. *Annals of Tourism Research*, 33(1), pp87-108.
- Pierre, J. (ed.) (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, John. & Peters, B. Guy. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.

- R. C. Mill & A. M. Morrison. (1990). *The Tourism System : An Introductory Text* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall)
- Rhodes, R. A. W. (1985). Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks. *Public Administration Bulletin*. NO. 49.
- _____. (1997). *Understanding Governance : Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Buckingham : Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. & Marsh. (1992a). New Directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research* 21: 181-2005
- _____. (1992b). *Policy networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press
- Richards, D. and M. Smith. (2002). *Governance and Public Policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press.
- Saxena, G. (2005). Relationships, networks and the learning regions: Case evidence from the peak district national park. *Tourism Management*, 26, pp277-289.
- Schneider, V. (1992). The structure of policy networks : A comparison of the chemicals control and telecommunications policy dominans in Germany. *European Journal of Political Research*, 21.
- Smeral, E. (1998). "The impact of globalization on small and medium enterprise: new challenge for tourism policies in European countries", *Tourism Management*, vol. 19, pp.371-380.
- Stokes, R. (2006). Network-based strategy making for events tourism. *European Journal of Marketing*, 20(5/6), pp682-695.
- Stoker, G. (1995). "Regime Theory and Urban Politics." in D. Judge, G. Stoker, and H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- Timur, S. (2005). *A Network Perspective of Stakeholder Relationship in the Context of Sustainable Urban Tourism*, Ph.D. diss., University of Calgary(Canada).
- Tyler, D. & Dinan, C. (2001). *The Role of Interested Groups in England's*

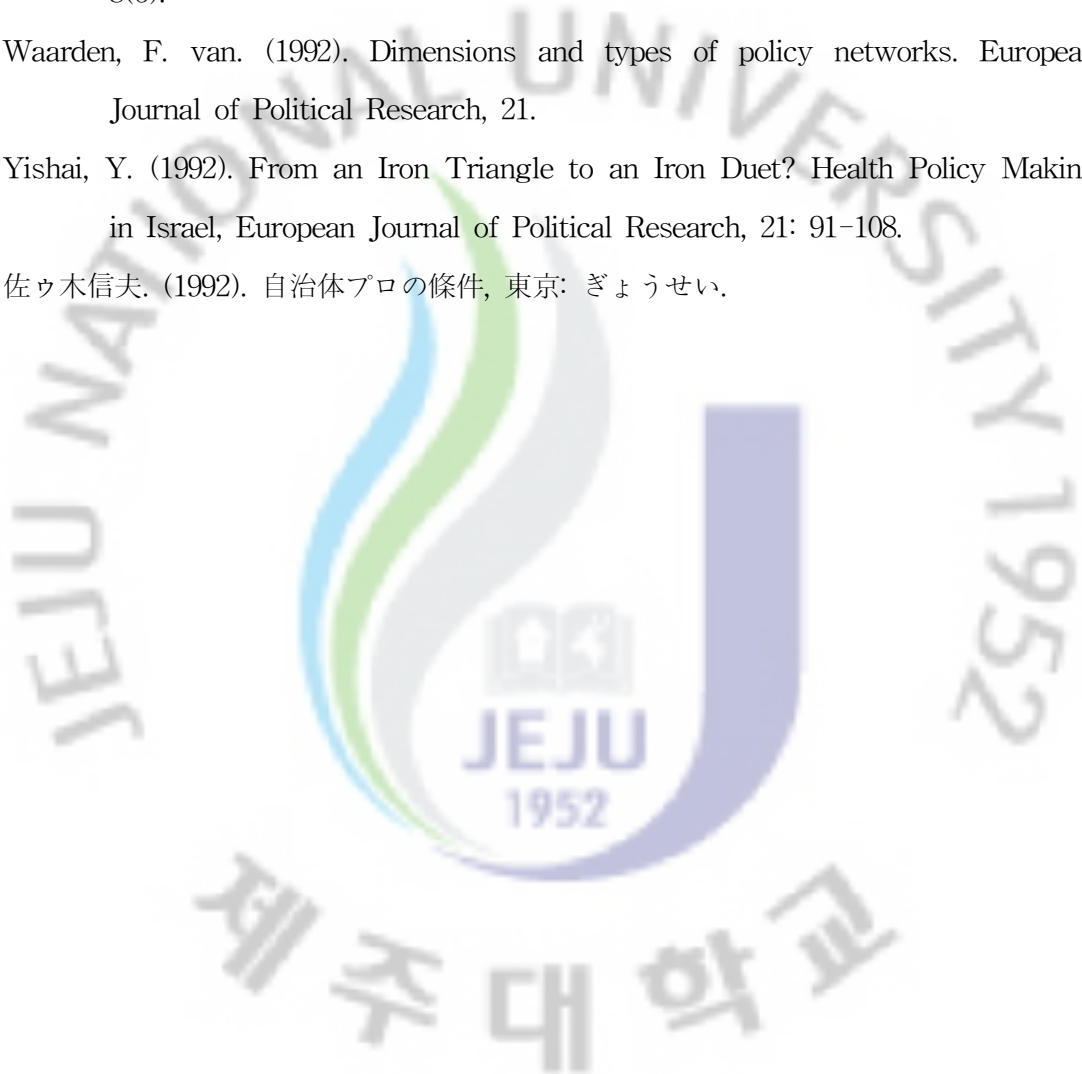
Emerging Tourism Policy Network, Current Issues in Tourism, Vol. 4, Noes. 2-4.

Verbole, A. (2000). Actors, discourses and interfaces of rural tourism development at the local community level in slovenia: Social and political dimensions of the rural tourism development process. Journal of Sustainable Tourism, 8(6).

Waarden, F. van. (1992). Dimensions and types of policy networks. European Journal of Political Research, 21.

Yishai, Y. (1992). From an Iron Triangle to an Iron Duet? Health Policy Making in Israel, European Journal of Political Research, 21: 91-108.

佐々木信夫. (1992). 自治体プロの條件, 東京: ぎょうせい.



3. 기타

<http://alldic.empas.com>.

KBS제주방송총국(2006), '제주도 지역현안과 주요 정책평가', (조사기관:미래리서치, 조사기간:06.12.1-18.

관광기본법 제6조.

국무총리훈령 제492호. 정책연구용역관리규정 .

미디어 제주, 2008. 6. 30. 김태환 지사, 특별자치 출범 2주년 특별대담.

문화체육관광부 홈페이지.

문화체육관광부, 2007 관광동향 연차 보고서.

_____, 2008 관광동향 연차 보고서.

신구범. 2001, 신구범의 일 이야기, 신지사, 독립운동 한다며, 도서출판 각.

정부혁신지방분권위원회. 2005, 제주특별자치도 기본구상안.

_____. 2005, 정책연구용역체계 개선방안.

제주도. 1997, 섬 관광정책포럼 백서.

_____. 2001, 해양관광과 섬 번영의 기회 제5회 제주 섬관광정책포럼.

_____. 2005, 제주특별자치도 기본계획안.

_____. 2006, 주요관광행정현황.

_____. 2008. 관광정책과 주요업무보고.

_____. 2008. 7. 2. 관광공사 출범식 보도자료.

제주도·제주발전연구원, 2005, 제주도 관광진흥 실천전략 수립.

제주발전연구원, 2002, 한·일 해협 연안 지역간 국제관광교류협력 활성화 방안.

제주발전연구원, 2003. 제주와 아태지역간의 관광협력 방안 연구.

제주일보, 2004. 9. 8. 관광전담기구 설립 '관심'.

제주일보, 2007. 3. 8. '道·관광대 공동사업 추진'.

제주의 소리, 2006. 3. 19. '행정시대에서 시민사회로'.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제1조.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제170조.

제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률(안).

제주특별자치도 홈페이지.

제주특별자치도의회 회의규칙 제22조.

제주특별자치도 주민투표 특례에 관한 조례 제2조.

조선일보, 2005. 1.3. 제주관광공사 2006년 설립 추진.

지방자치법 제1조.

_____ 제39조.

주민투표법 제1조.

_____ 제7조.

통계청 홈페이지 : 2005 통계 DB.

한라일보, 2004.9. 20. 제주형 관광조직 만든다.

헌법 제117조 제1항.



관광정책결정과정의 정책네트워크에 관한 의견조사

--	--	--

안녕하십니까?

본 설문지는 「관광정책결정과정의 정책네트워크에 관한 연구-제주특별자치도 정책결정 참여자를 중심으로-」라는 주제로 제주도의 관광정책결정에 영향을 미치는 정책참여자들의 협력관계에 대한 인식을 알아보기 위한 연구로 선생님의 의견을 적극 수렴하고자 하오며 질문에 대한 답이 옳고 그름이 없으므로 선생님의 생각을 그대로 기재해주시면 됩니다.

선생님이 응답하신 내용은 무기명으로 처리되고, 철저히 비밀이 보장되며 학술적 연구를 위해서만 사용됨을 약속드립니다. 바쁘신 가운데도 귀중한 시간 내주신데 대하여 진심으로 감사드리며, 선생님의 가정에 사랑과 행복이 가득하시길 기원합니다. 감사합니다.

2008년 9월

제주대학교 대학원 행정학과

지도교수 : 행정학박사 고 창 훈

연구자 : 박사과정 양 진 규 (☎010-9840-1048)

설 문 지

※ 본 설문은 “제주도를 대상으로 한 관광정책결정과정의 정책네트워크에 관한 연구”를 위하여 선생님의 귀하신 의견을 듣고자 하는 질문입니다. 용어의 정의를 읽어 보시고 각 질문에 해당된다고 생각하시는 곳에 V표시 또는 번호를 기재해 주시기 바랍니다.

I. 관광정책결정과정에는 다양한 정책결정자가 참여하게 됩니다. 이러한 정책결정 참여자의 영향력 정도와 순위 등을 알아보고자 합니다.

☞ **관광정책결정과정** : 관광정책을 수립하는 과정

☞ **참여자의 영향력** : 정책결정과정에 있어서 주도적인 역할의 정도를 의미하며 이러한 영향력을 통해 정책결정 방향이 달라질 수 있음

1. 제주특별자치도의 관광정책결정과정에 있어서 다음의 참여자 중 선생님께서 생각하시는 **영향력 정도에 V표시**를 해주시기 바랍니다.

구분	영향력 정도						
	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①
	매우 강하다	다소 강하다	강하다	보통이다	약하다	다소 약하다	매우 약하다
공무원	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①
관광업체	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①
일반도민	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①
도의원	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①
시민단체	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①
언론	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①
자치단체장	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①
학계	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①

※구분은 가나다 순임

2. 선생님께서는 제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 **영향력이 크다고** 생각하시는 **부서**에 대해서 아래의 보기를 보시고 **1 ~ 4순위까지만** 기재하여 주시기 바랍니다.

① 감사 담당부서 ③ 국제자유도시 담당부서 ⑤ 환경 담당부서	② 경영기획 담당부서 ④ 예산 담당부서 ⑥ 기타()
---	-------------------------------------

(1순위 :) → (2순위 :) → (3순위 :) → (4순위 :)

<p>II. 관광정책결정과정에서 있어서 관광정책환경에 대한 인식분야와 관련한 질문입니다. 여기에서의 관광정책환경은 관광정책을 둘러싸고 지속적인 상호작용을 하는 제반 내·외부요소들입니다.</p> <p>☞ 관광정책결정과정의 투명성 : 관광정책결정 절차의 공개를 통한 투명성</p> <p>☞ 수혜집단 : 관광정책으로 인하여 이익 등의 혜택을 받는 집단</p> <p>☞ 비용집단 : 관광정책을 위해 비용 등을 부담함으로써 손해를 보는 집단</p> <p>☞ 관광업계 : 관광사업을 주된 업종으로 하는 집단</p> <p>☞ 의견수렴 수준 : 제주특별자치도 공무원의 관광정책제안을 수립하는 자세</p> <p>☞ 공무원의 전문성 : 제주특별자치도 공무원이 관광정책을 수립하고 결정하는데 있어서 필요한 지식과 경험</p>
--

1. 선생님께서는 제주특별자치도 관광정책결정과정의 **투명성에 대하여 어느 정도 만족**하고 계십니까? ()

⑤	④	③	②	①
매우 만족	만족	보통이다	불만족	매우 불만족

2. 선생님께서는 제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 **어느 정도 관심**을 갖고 계십니까? ()

⑤	④	③	②	①
매우 관심	조금 관심	보통이다	별로 관심없음	전혀 관심없음

3. 선생님께서는 제주특별자치도의 관광정책에서 **관광업계는 어떠한 집단에 속한다고** 생각하십니까? ()

- ① 수혜집단 ② 비용집단 ③ 수혜집단이면서 비용집단

4. 선생님께서는 제주특별자치도의 관광정책결정과정에 있어서 일반도민(관광업계 종사자 제외)은 어떠한 집단에 속한다고 생각하십니까? ()

- ① 수혜집단 ② 비용집단 ③ 수혜집단이면서 비용집단

5. 선생님께서는 관광정책결정과정에 있어서 제주특별자치도의 의견수렴 수준은 어느 정도라고 생각하십니까? ()

⑤	④	③	②	①
매우 적극적	적극적	보통이다	소극적	매우 소극적

6. 선생님께서는 제주특별자치도의 관광정책결정과정에 있어서 공무원의 전문성은 어느 정도라고 생각하십니까? ()

⑤	④	③	②	①
매우 전문적	전문적	보통이다	비전문적	매우 비전문적

Ⅲ. 관광정책결정과정에서의 참여방법 관련한 질문입니다.

- ☞ **직접 참여방법** : 정책공청회, 정책위원회, 정책워크샵, 정책세미나, 정책포럼, 정책자문위원회, 정책여론조사, 정책용역 등을 통한 정책반영
- ☞ **간접 참여방법** : 도민, 언론, 단체장, 의회, 관료, 관광업계, 전문가 그룹 등의 제안 등을 통한 정책반영
- ☞ **시민단체** : 공익을 목적으로 활동하는 단체
- ☞ **학계 등 전문가집단** : 교수 및 연구원 등의 전문가

1. 선생님께서는 제주특별자치도의 관광정책결정과정의 정책제안은 누구로 부터 시작된다고 생각하십니까? 아래의 보기를 보시고 1 ~ 4순위까지만 기재하여 주시기 바랍니다.

① 일반도민 ② 관광업계 ③ 자치단체장 또는 공무원 ④ 시민단체
⑤ 언론 ⑥ 학계 등 전문가집단 ⑦ 의회 ⑧ 기타()

(1순위 :) → (2순위 :) → (3순위 :) → (4순위 :)

2. 선생님께서는 제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 정책제안은 누가 하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까? 아래의 보기를 보시고 1 ~ 4순위까지만 기재하여 주시기 바랍니다.

① 일반도민	② 관광업계	③ 자치단체장 또는 공무원	④ 시민단체
⑤ 언론	⑥ 학계 등 전문가집단	⑦ 의회	⑧ 기타()

(1순위 :) → (2순위 :) → (3순위 :) → (4순위 :)

3. 선생님께서는 제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 직접적인 참여방법(정책공청회, 정책위원회, 정책워크샵, 정책세미나, 정책포럼, 정책자문위원회, 정책여론조사, 정책용역 등을 통한 정책반영)이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까? ()

⑤	④	③	②	①
매우 중요하다	중요하다	보통이다	중요하지않다	전혀 중요하지않다
☞문 3-1 응답			☞문 3-3 응답	

3-1. (3번에서 ④중요하다고 ⑤매우 중요하다 답변해주신) 선생님께서는 제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 직접적인 참여방법 운영에 대해서 어느 정도 만족하십니까? ()

⑤	④	③	②	①
매우 만족	대체로 만족	보통이다	대체로 불만족	매우 불만족
☞문 3-2 응답				

3-2. (3-1번에서 ①매우 불만족 ②대체로 불만족하다고 답변해주신) 선생님께서는 어떠한 이유로 인하여 불만족하십니까? () **택 1**

- ① 참여기회가 일부에 국한
- ② 자치단체 홍보부족
- ③ 도민의 관심부족
- ④ 언론의 관심부족
- ⑤ 시민단체의 관심부족
- ⑥ 기타()

3-3. (3번에서 ①전혀 중요하지않다 ②중요하지 않다고 생각하시는) 선생님께서는 어

떠한 이유로 중요하지 않다고 생각하십니까? () 택 1

- ① 관료의 형식주의 ② 전문가 집단의 참여의지 부족 ③ 도민의 관심 부족
④ 언론의 대안제시 부족 ⑤ 시민단체의 대안제시 부족 ⑥ 기타()

4. 선생님께서는 제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 간접적인 참여방법(도민, 언론, 단체장, 의회, 공무원, 관광업계, 전문가 그룹 등의 제안 등을 통한 정책반영)이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까? ()

⑤	④	③	②	①
매우 중요하다	중요하다	보통이다	중요하지않다	전혀 중요하지않다
☞문 4-1 응답			☞문 4-3 응답	

4-1. (4번에서 ④중요하다 ⑤매우 중요하다고 답변해주신) 선생님께서는 제주특별자치도의 관광정책결정과정에서 간접적인 참여방법 운영에 대해서 어느 정도 만족하십니까? ()

⑤	④	③	②	①
매우 만족	대체로 만족	보통이다	대체로 불만족	매우 불만족
				☞문 4-2 응답

4-2. (4-1번에서 ①매우 불만족 ②대체로 불만족 하다고 답변해주신) 선생님께서는 어떠한 이유로 인하여 불만족하십니까? () 택 1

- ① 참여기회가 일부에 국한 ② 자치단체 홍보부족 ③ 도민의 관심부족
④ 언론의 관심부족 ⑤ 시민단체의 관심부족 ⑥ 기타()

4-3. (4번에서 ①전혀 중요하지 않다 ②중요하지않다고 생각하시는) 선생님께서는 어떠한 이유로 중요하지 않다고 생각하십니까? () 택 1

- ① 관료의 형식주의 ② 전문가 집단의 참여의지 부족 ③ 도민의 관심 부족
- ④ 언론의 대안제시 부족 ⑤ 시민단체의 대안제시 부족 ⑥ 기타()

5. 선생님께서는 제주특별자치도의 관광정책결정과정에 대한 정보는 주로 어디에서 얻고 있습니까? () **택 1**

- ① 신문 ② 인터넷 ③ TV ④ 자치단체 홍보자료 ⑤ 자치단체 홈페이지
- ⑥ 기타()

IV. 관광정책결정과정에서 지방정부와 관광업계의 역할에 대한 질문입니다. 지방정부와 관광업계가 각각 어떠한 역할을 하느냐에 따라 관광산업의 성패를 좌우하게 됩니다.

1. 선생님께서는 현재 제주도의 관광산업발전을 위하여 “제주특별자치도”가 어떻게 해야 한다고 생각하십니까? () **택 1**

- ① 관광 부조리에 대한 강력한 규제방안 마련
- ② 관광발전을 위한 조례제정, 기반시설 등 관광인프라 지원
- ③ 관광자원 및 상품 개발
- ④ 지속적인 관광전문 인력교육
- ⑤ 적극적인 관광 홍보
- ⑥ 기타()

2. 선생님께서는 현재 제주도의 관광산업발전을 위하여 “관광업계”에서는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까? () **택 1**

- ① 관광 상품개발
- ② 제주특별자치도 및 관광협회에 적극적인 협조
- ③ 관광 부조리 개선
- ④ 관광객 유치 노력
- ⑤ 관광사업체간의 정보 공유
- ⑥ 기타()

3. 선생님께서는 관광정책결정과정에서 지방정부(제주도)와 아래 기관들간의 상호 협력관계는 어느 정도라고 생각하십니까? V표시를 해주시기 바랍니다.

협력관계	⑤ 매우 협력	④ 협력	③ 보통	② 비협력	① 매우 비협력
제주도 -관광업계					
제주도 -관광협회					
제주도 -학계등 전문가그룹					
제주도 -언론					
제주도 -의회					
제주도 -일반도민					

V. 관광정책결정과정에서 정책연구용역의 가치에 대한 질문입니다. 과거에는 공무원들이 직접 관광정책을 기획하였으나 보다 체계적인 정책수립을 위하여 학계 등 전문가그룹을 통해서 연구용역을 의뢰하는 경우가 많습니다.

1. 선생님께서는 관광정책 관련 용역보고서에 제안된 내용들이 정책결정에 어느 정도 활용할 가치가 있다고 생각하십니까? ()

⑤	④	③	②	①
적극적 활용할 가치가 있다	활용할 가치가 있다	보통이다	활용할 가치가 없다	전혀 활용할 가치가 없다
☞문 1-1 응답			☞문 1-3 응답	

1-1. (1번에서 ⑤ 적극적으로 활용할 가치가 있다 ④ 활용할 가치가 있다라고 답변 해주신) 선생님께서는 용역보고서에 대해서 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 도민의 의견이 잘 반영되어 만족함
- ② 정책추진에 있어 기초자료가 되므로 필요함
- ③ 정책 추진에 있어 사전 예측이 가능함
- ④ 전문가의 정책제안이므로 활용하여야함

- ⑤ 자치단체의 추진전략이므로 필요함
- ⑥ 기타()

1-2. (1번에서 ② 활용할 가치가 없다 ① 전혀 활용할 가치가 없다라고 답변해주신) 선생님께서는 용역보고서에 대해서 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 도민의 의견이 반영되어있지 않아 만족하지 않음
- ② 자치단체의 입장에 맞춰 용역이 이루어짐
- ③ 학문적 이론 중심으로 연구되어 실제 도움이 안됨
- ④ 담당공무원에 따라 정책추진 방향이 달라짐
- ⑤ 부실한 용역으로 정책추진에 차질발생
- ⑥ 기타()

VI. 관광정책결정과정에서 의회의 역할에 대한 질문입니다. 의회는 일반적인 이론에서는 정책결정과정상 공식적 참여자이나 현행은 조례 제·개정, 정책제안, 정책감사 등의 역할을 하고 있습니다.

- ☞ **의회의 전문성** : 도의원이 관광정책을 결정하는데 있어서 필요한 지식과 경험
- ☞ **의견수렴 창구역할** : 대의기관인 의회가 관광정책결정을 위하여 공식적 참여자와 비공식적 참여자와의 의견을 수렴하는 창구 역할

1. 선생님께서는 제주특별자치도의회가 제주특별자치도에서 만들어내는 관광정책을 결정할만한 전문성을 어느 정도 갖고 있다고 생각하십니까? ()

⑤	④	③	②	①
매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다

2. 선생님께서는 제주특별자치도의회가 관광정책 결정을 위하여 각종 여론, 언론 등의 정보를 얼마나 활용하고 있다고 생각하십니까? ()

⑤	④	③	②	①
적극적 활용	활용	보통이다	활용하지 않음	전혀 활용하지 않음

3. 선생님께서는 관광정책에 대한 의견을 제시하고자 할 때 제주특별자치도의회가 의견수렴 창구 역할의 정도는 어느 정도라고 생각하십니까? ()

⑤	④	③	②	①
매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다

VII. 인구통계학적 변수에 관한 질문입니다.
 ☞ **관광산업지원기관** : 관광협회, 제주국제자유도시개발센터 등 관광산업 발전을 지원하는 기관

1. 선생님의 성별은 어떻게 되십니까? ()
 ① 남 ② 여
2. 선생님의 연령(만 나이)은 어떻게 되십니까? ()
 ① 20~30세 ② 31~40세 ③ 41~50세 ④ 51세 이상
3. 선생님의 소속은 어떻게 되십니까? ()
 ① 자치단체 ② 의회 ③ 관광업계 ④ 시민단체 ⑤ 언론계
 ⑥ 학계 및 연구원 ⑦ 관광산업지원기관 ⑧ 기타()
4. 선생님의 학력은 어떻게 되십니까?
 ① 고졸 이하 ② 대졸 ③ 대학원 이상

- 끝까지 설문에 답변해주셔서 진심으로 감사합니다. -

A Study on the Policy-network of Tourism Policy-making Process

- Focused on Self-Governing Province's Policy-making Participant -

Jin Kyu Yang

Department of Public Administration

Graduate School

Cheju National University

Supervised by Professor Chang Hoon Ko, Ph.D.

December, 2008

Diversification of the society tends to cause the policy-making process of municipal government to be complex and uncertain amid complex interest, which eventually results in floating or failure of the policy. Thus, for a desirable policy-making, it's necessary to switch to the network system in which the policy-making is carried out through the consultation and coordination among the various policy-implementing participants, breaking from the municipal government's authoritarianism.

This study, on assumption that a desirable policy-making would be achievable when a formation of tourism policy network is aimed at the governance through the interaction among the doers in tourism policy-making process, was intended to evaluate the Jeju Island's tourism characteristics through the case of island's tourism policy-making process in 1990s and the case of establishing the Jeju Tourism Organization in 2000s, thereby proposing the measures to structure and operate the tourism policy network, based on fact-finding investigation.

In this study, a fact-finding investigation was conducted through case study and survey. In a bid to evaluate the policy network status of Jeju Island, among others, the process of tourism policy-making forum, which was considered one of

the typical case of government-led policy making and the case of establishing the Jeju Tourism Organization, which was determined from the policy network standpoint were presented and compared and as a result, the difference between the two was summarized.

The analysis of the cases indicated that in terms of forming the policy network, the policy-making is done by more diversified participants, compared to those in 1990s, but the influence by municipal government still remains powerful, while the local assembly exercises less-than-expected influence, and the coordination among the residents, the press, agencies supporting the tourism industry and academic circle appeared to be insufficient.

In a fact-finding investigation conducted by means of survey, the evaluation was made to the influence which the policy-making participants recognize in tourism policy-making process, recognition on policy environment, recognition on participation method, role of municipal government, recognition on policy research services and the role of local assembly.

As a result of fact-finding investigation conducted by means of survey, the following issues were presented. First, the Governance has yet to be settled. Second, discrepancy between the policy-implementing persons exists, Third, policy network pattern has been changed but not enough.

To be able to structure the tourism policy network based on outcome of the study, firstly, the authority of the municipal government in policy-making shall be significantly distributed. Secondly, the efforts of civic group to reduce the difference in mutual recognition among the policy-implementing persons are more than important.

As part of the measures to effectively operate the tourism policy network, first, the role and responsibility between the municipal government and tourism industry shall be clearly defined. Second, the municipal government, in a bid to

determine the tourism policy through the multi networks, should employ the open process than a process behind the scenes in determining the policy. Third, the information on policy-making process shall be provided from various angles. Fourth, the measures to manage the policy research services shall be developed. Fifth, the efforts to make the policy compatible with the policy environment shall be made. Sixth, the local assembly shall make effort to play the appropriate role. Seventh, the influence of policy-making participants shall be evenly distributed.

In conclusion, the municipal government, which is the official participant, shall have the will to strengthen the coordination with other participants as well as open the door for the unofficial participants such as tourism circle to activate the tourism policy network of Jeju Special Self-Governing Province.

Tourism industry, civic groups, the press, academic circle and researchers, the agency supporting tourism industry and the residents, though they are unofficial participants, shall positively take part in the policy-making process, with a keen interest.

The local assembly, the semi-official participant shall play the bridge role between the municipal government, the official participant and the group of unofficial participants represented by the tourism industry and residents.

Keyword: Tourism policy-making process, Governance, Policy network, Policy-implementing persons, Interaction, official participant, Semi-official participant, Unofficial participant. Case study, A fact-finding investigation.

감사의 글

이제 논문을 마치려고 하니 부족함을 느끼며 아쉬움에 다시 첫 장에 시선이 머물러 있습니다. 저의 부족함을 자인하며 그것을 극복하기 위해 더욱 열심히 노력하겠다고 다짐해봅니다. 또한 먼저 행동한 후 생각하라고 채근하시면서 제 인생에 있어 큰 획을 그어주신 존경하는 강영훈 교수님의 말씀처럼 박사학위는 명예로운 자격증이 아니라 스스로 연구할 수 있다는 증명서라고 생각합니다. 이러한 마음가짐으로 앞으로 생활할 것입니다. 논문을 쓰면서 고마웠던 분이 매우 많습니다. 자상하게 논문을 지도해주시고 국제학회에서 세계적인 학자들 앞에서 발표할 기회를 만들어주시며, 희망을 키워주신 고창훈 교수님, 연구실에서 연구할 수 있도록 열쇠를 복제해주시고, 학술모임을 만들어서 연구를 하라고 권유하시면서 많은 이야기를 나누어 주셨던 심사위원장이신 강영훈 교수님, 논문작성을 이어갈 수 있도록 힘을 주시고, 세밀한 부분까지 코멘트를 해주시며 관심을 가져 주셨던 양덕순 교수님, 부족한 자료를 찾을 수 있도록 도움을 주시고, 제 논문에 대한 가치를 알려주시며 용기를 북돋아 주신 홍성화 교수님, 논문의 전체적인 흐름을 바꾸어 주셨고, 공항을 떠나면서까지 논문에 대한 코멘트를 해주시면서 밤 12시 넘어서 까지 논문 코멘트 내용을 작성해 이메일로 보내주신 김동환 교수님께 진심으로 고개 숙여 감사드립니다. 그리고 늘 자애롭게 대해주시고 관심을 가져주시는 김성준 교수님, 항상 연구하시며 학자로서의 본보기를 보여주시는 양영철 교수님, 논문을 쓸 수 있도록 용기를 북돋아 주시고 독서를 권장해주신 황경수 교수님, 강의를 통해 토론의 묘미를 일깨워주시고 관심을 가져주신 이경원 교수님, 편안하게 늘 웃으시면서 대해주시는 남진열 교수님, 제주 행정연구회 등 우리들의 각종 행사에 빠짐없이 참석하셔서 관심을 보여주시는 오승은 교수님, 학문적 성숙을 위해 강하게 만들어 주신 민기 교수님, 온화한 미소로 좋은 말씀을 해주시는 부만근 교수님에게 고마운 마음을 전합니다. 논문자료 수집 및 설문조사를 할 수 있도록 도와주신 양진철 형님, 박사과정의 진창남 형님, 현성욱 형, 친구 박영준, 제주도청의 정태근 서기관님, 양승열 형, 양시연 사무관님, 친구 양재석, 김남진 선생님, 관광업계에 종사하는 친구 정현철, 허창구, JDC의

김두한 선배님, 광원무역의 오창일 선배님, KBS의 김석호 팀장님, MBC의 송성모 부장님, 제민일보의 현민철 기자, 제주발전연구원의 이지은 후배, 미래리서치의 김인성 후배, 한라대학의 김봉 교수님, 그리고 항상 격려와 관심을 보여준 내일을 여는 사람들 친구 고창윤, 고정욱, 좌동익, 고흥일, 김송우, 오정훈, 공용식 내외, 그리고 강문호, 구민철, 프로의식을 보여주며 조용히 가르침을 준 고마운 친구들 고유범, 김현미, 한양의, 행정실의 조홍빈, 김수아, 김수정, 강은정 선생님, 존경하는 장우순 과장님, 양승균 과장님, 이영부 팀장님, 제주행정연구회 회원 및 도움을 주신 모든 분께 감사드립니다. 특히, 오늘의 박사학위는 가족의 힘이 가장 컸습니다. 자식을 믿어주시고 묵묵히 뒷바라지 해주신 사랑하는 우리 아버님, 어머님, 그 누구에게도 자랑할 수 있는 우애로 뭉쳐진 우리 진미누님 내외, 진용형님 내외, 진숙누님 내외, 진옥누님 내외, 진철형님 내외, 진선누님 내외, 그리고 사랑스러운 조카들, 우리 아이들을 잘 키워주신 우리 장모님, 지난 9월에 고인이 되신 장인어른, 처가 우진 형님내외와 조카, 처제 은경내외와 조카에게 감사드립니다. 평소 관심과 사랑을 주신 고모님, 고모부님, 고종사촌 누님, 형님에게도 감사드립니다. 마지막으로 남편을 믿고 말없이 기다리며 내조를 해준 내 아내 조은영과 밝고 예쁘게 자라준 사랑하는 딸 다은, 아들 유준에게 고맙다는 말을 전하며 이 논문을 바칩니다.

2008년 12월

양진규