

제주국제자유도시 추진정책에 대한 지역이해집단의 협력방안

A Study on Cooperation Plan among Stakeholders of
Jeju Free International City Propel Policies

홍 성 화*

Hong, Sung-Hwa

ABSTRACT

This study sought to overcome problems among stakeholders in the community and to find ways to sustain cooperation with Jeju Free International City Propel Policies. Thus, this study selected six groups (local government, development center, business group, press group, citizen group, and academic group) deemed to have important influence over Jeju Free International City. It also conducted a survey focusing on cooperation theory and six preconditions that can sustain cooperative relations among stakeholders. Results of the survey revealed positive or negative perceptions on mutual reliance, possibility of partnership, feasibility of the policy agreed upon by the groups, perception on cost-cutting followed by policy cooperation, selection of the leader group to sustain the cooperative relationship, and shared vision of the policy according to each group's stake. Consequently, this study proposed ways to sustain cooperative relationships among groups based on the abovementioned results.

핵심용어: 제주국제자유도시 추진정책, 협력이론, 지역이해집단

* 제주관광대학 호텔경영과 전임강사. 관광사업체 인사관리, 관광정책, 컨벤션마케팅에 관심 있음.
e-mail: hotel5757@yahoo.co.kr

I. 서 론

정부가 추진하는 제주국제자유도시는 2011년까지 “사람, 상품, 자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴으로서 국가개방거점의 개발 및 제주도민의 소득과 복지를 향상”시키겠다는 목표를 세우고 있다(제주발전연구원, 2003). 그리고 사업의 효율적 추진을 위해 지역적 특성상 관광관련 분야가 중심이 된 7대 선도프로젝트 등의 중점사업을 제시하였고 사업을 전담할 제주국제자유도시개발센터(이하, 개발센터)라는 정부출연기관을 설립하였다. 그러나 국제자유도시 건설이 본격 추진되는 시점에서 정책추진과 관련 지역내 이해집단간 갈등양상을 보이고 있다. 도내에서 발행되고 있는 지역신문을 중심으로 내용분석을 하였는데 지방정부와 개발센터간 정책추진을 둘러싼 갈등(2003년 3월 29일, 한라일보), 지방정부와 시민단체간 행정절차를 둘러싼 갈등(2003년 6월 30일, 제민일보), 관광업계와 개발센터간 국제자유도시 추진사업을 둘러싼 갈등(2003년 4월 7일, 한라일보)등이 나타나고 있다.

사실 이러한 집단간 갈등 현상은 관광개발이 본격적으로 행해지는 지역에 나타나는 일반적인 현상이라 할 수 있다. 국내외 여러 지역에서 주요 이해집단들은 관광정책과 관련된 사안에 꾸준히 참여하려고 시도하였지만 실질적으로 정책결정 참여나 의사표현을 위한 기회포착에 있어 매우 제한적이었음을 알 수 있다.

이러한 이해집단의 정책참여 문제를 극복하기 위한 기존의 연구를 보면 주요이해집단들은 자신들의 의견을 자유롭게 표현하고 타인의 의견을 주의 깊게 경청하는 것이 무엇보다 중요하다고 언급하고 있다(Bramwell & Sharman, 1999). 또한, 관광정책 수립단계에서부터 정책관련 집단 당사자들의 지식과 통찰력을 반영시켜 정책의 가치를 높이고 정책의 정당화를 이끌어 낼 것을 주장하고 있다(Yuksel, Bramwell & Yuksel, 1999). 특히, 이해집단간 협력관계가 특정지역에만 머무는 것이 아니고 중앙정부, 광역단체, 기초단체와 같은 각 주체를 포괄할 수 있으면 정책추진이 더욱 효율적일 수 있음을 주장하고 있다(Timothy, 1999).

본 연구는 제주국제자유도시 추진정책을 둘러싼 지역내 이해집단간에 나타나는 갈등양상을 극복하고 협력적 관계를 지속하기 위한 방안을 모색하고자 한 것으로 기존 선행연구 고찰을 통해 측정변수를 도출하고 설문조사를 통해 이해집단간 효율적인 협력방안을 모색하고자 한 것이다.

II. 이론적 고찰

1. 관광학 분야의 협력이론 연구

관광학에서의 협력이론은 관련 이해집단간 협력관계를 지속시킬 수 있는 중요한 이론의 하나로서 지역단위 관광정책과 관련 주요 쟁점에 대한 문제해결을 위해 관련된 이해집단간에 나타나는 자발적인 공동의사결정과정이라고 할 수 있다(Gray, 1989). 이처럼 지역단위 관광정책관련 집단간 갈등을 조정하고 협력관계를 지속시킬 수 있는 주목할 만한 연구가 최근 몇 년 사이에 활발히 발표되고 있는데(Fyall et al., 2000; Parker, 2000) 기존의 연구를 포함 오늘날에 와서도 중앙차원보다는 지방이나 특정 개발예상지역을 둘러싼 관련이해집단간 의견통합과 협력을 모색하고자 하는 연구가 진행되고 있는 것이다.

사실 지역에서 행해지는 관광정책의 추진은 다양한 이해집단이 존재하기 때문에 굉장히 복잡하고 도전적인 사안이다. 여기서 제기되는 핵심쟁점으로 인해 관련 당사자라 할 수 있는 지방정부, 민간부문, 비정부 단체(NGO) 등 다양한 집단의 이해관계에 따라 집단간 협력관계를 유지할 수도 있고 혹은 침예하게 대립할 수도 있는 것이다(Getz & Jamal, 1994; Jamal & Getz, 2000; Reed, 2000).

협력이론의 관점에서 볼 때, 이해집단간 협력관계의 틀을 유지하고자 한다면 이해집단을 둘러싸고 있는 제반환경에 대하여 몇가지 전제조건을 충족해야 한다. 우선 특정 정책과 관련하여 제기된 사안이 집단 자신들에게 지대한 영향을 끼칠 수 있다는 매우 중요한 쟁점이라는 인식을 공유할 수 있어야 한다. 더불어 이러한 쟁점에 대하여 단독으로 대응하기보다는 상호 의존을 통해 공동으로 대처하는 것이 불필요한 비용을 줄이고 더 많은 편익을 얻을 수 있다는 인식이 필요하다(Gray, 1989; Selin & Beason, 1991).

특히, Gray(1989)는 집단간 협력관계에서 나타나는 중요한 5가지 특징을 언급하고 있는데 이해집단들은 독립적이면서 상호 의존적이어야 하고, 협력해야할 쟁점은 매우 긴급한 상황에 놓여 있다는 인식을 가져야 하며 문제해결 방안은 집단간 차이를 인정하는 기본인식을 가져야 한다는 것이다. 그리고 의사결정권을 공동으로 소유해야 하고 집행결과에 대한 책임 역시 공동으로 가져야 함을 주장하고 있다.

Selin(2000)은 조직간이론(IOR)을 관광학에 접목시키고자 하였는데 관광이

해집단간 파트너십을 형성하기 위한 기본환경으로서 지역크기, 관련법규의 특성, 개발지역의 지리적 특성 등을 언급하고 있다. 관광개발의 규모가 지역단위 소규모 차원이나 혹은 국가차원의 대규모 차원이나에 따라 지역단위 이해집단이 인식하는 이해관계는 다르게 나타날 것이라고 하고 있는데 지리적 특성에 의하자면 국가적 차원에서의 집단간 협력관계가 부상될 것이고 관련법규에 토대를 두고 있는 관광정책이라면 지역단위 이해집단간 협력관계가 주요한 쟁점으로 부상할 것이라고 하고 있다.

이러한 차원에서 관광정책을 둘러싼 이해관계는 관련이해집단의 조직의 크기와 복잡성 정도에 따라 특정 소수집단에 한정될 수도 있고 혹은 상황이 매우 복잡하게 전개된다면 다수의 이해관계집단을 포함할 수도 있다고 언급하고 있다.

그러나 집단간 협력관계가 가져오는 여러 가지 긍정적인 요인에도 불구하고 여전히 집단간 협력에 대한 접근은 종종 심각한 어려움을 겪기도 한다. 우선, 다양한 직종과 다양한 이해관계 및 사고방식을 가지고 있는 이해집단을 특정시간, 특정장소에서 개최되는 회의 테이블로 끌어들이기가 쉽지 않다. 그리고 협력관계의 틀을 짜기 위한 논의의 장에 참석하는 것 자체가 자신들이 속한 집단이 가지고 있는 이익에 손상을 가져올지도 모른다는 의구심과 고유한 영향력이 줄어들 수도 있다는 불안감 역시 부정적으로 작용할 것이고 다른 집단들을 불신하여 같이 논의 테이블에 앉는 것조차 불편해 하는 상황이 발생할 수도 있는 것이다.(Hall & Jenkins, 1995).

또한, 이해집단들이 공동으로 업무를 진행해야 하는 상황에 처해 있을 때 다른 집단의 견해를 주의 깊게 경청한다거나 자신들의 의사결정에 고려대상에 넣지 않을 수도 있다. 또한, 특정 지역에 있어서는 중요한 의사결정을 할 때 다양한 이해집단이 모여 논의의 합의점을 이끌어내는 경험이 없거나 필요성을 느끼지 못할 수도 있다. 특히, 선진국에서 행해지는 집단들의 성공적 참여사례가 개발도상국가에 있어서는 지역을 둘러싼 정치, 문화, 사회적 요소와 같은 제반 환경의 차이로 인해 실패로 끝날 수도 있다(Timothy, 1998; Tosun & Jenkins, 1996).

Tosun(2000)역시 이러한 사항을 지적하고 있는데 수많은 개발도상국가에서 발견되는 공통적인 문제점은 관광정책 결정에 따른 권력이 개발이 예정된 지방정부 보다는 중앙정부에 집중되어 있다는 것이다. 또한, 개발도상국가의 정부는 종종 정책의 기획단계에서부터 사업진행을 가로막을 수 있는 복잡한 관료주의와 권력다툼이 존재한다고 언급하고 있다.

더불어 민주주의가 제대로 정착되지 않은 몇몇 개발도상국가에서는 정책결정과

관련된 주요 과정이 사업가, 정치인, 혹은 소수의 전문직 종사자에게만 관여되고 있고 시민단체와 같은 비영리단체들은 의사결정에서 제외되었거나 참여자체를 거부당하고 있는 경우가 많다고 언급하면서 이들의 참여를 활성화시킬 수 있는 대책이 필요하다고 주장하고 있다.

2. 지역관광정책에 있어서 집단간 협력관계 적용

지역단위 이해집단간 협력을 이끌 수 있는 수단으로서 설문조사, 핵심집단 인터뷰, 워크숍 그리고 공청회 등의 다양한 기법들이 활용되고 있는데(Keogh, 1990) 이때 전문가들의 자문은 지역단위 이해집단들의 협력을 이끌기 위한 주요 수단으로 채택되곤 한다. 종종 관련정책의 전문가들은 문제점을 규정하고 정보를 수집 및 분석하며 대안제시까지 하게 되는데 중요한 점은 전문가들의 임무는 대안 제시까지에 그쳐야 하고 더 이상의 권력을 요구해서는 안된다는 점을 강조하고 있다(Timothy, 1999).

Gray(1989)는 이해집단의 성공적 협력관계를 이끌어 가는 과정으로서 핵심 쟁점의 설정 합의, 협력방향 설정 합의 그리고 협력을 통한 집행의 합의 3단계를 제시하고 있다. 쟁점의 설정단계에서는 주요 쟁점에 대해 이해집단들이 광범위한 차원에서 받아들일 수 있는지가 관건이라고 언급하고 있다. 더불어 만약 정당한 권리를 가진 이해집단이 이 과정에서 배제된다면 그 집단은 정책을 추진하는데 있어 오히려 장애가 될 수 있다고 언급하고 있다.

협력방향 설정단계에서는 집단간 협상력을 강화하고 문제를 심층적으로 탐구하며 의견의 합의점에 도달하기 위한 시도를 지속적으로 시도할 것을 주문하고 있다. 이러한 사항은 후에 파커에 의해서도 다시 언급되고 있는데 이해집단이 공감하고 서로 받아들일 수 있는 집행과정이 중요하다는 것을 특히 강조하고 있다(Parker, 2000). 세 번째 집행단계에서 중요한 것은 집단간 합의한 사항에 대해서 이해집단간 관계를 적절하게 다룰 수 있는 시스템이 요구된다고 언급하고 있다.

Jamal & Getz(1995)는 지역기반 관광이해집단간 협력의 핵심은 핵심주체가 주요 정책사안에 대해 공동으로 의사결정에 참여하는 과정이라고 주장하면서 그 전제조건으로 6가지 사항을 제시하고 있는데 우선, 관련이해집단간 상호의존성이 있어야 하고 협력을 통해 상호간 편익을 꾀할 수 있다는 인식을 가지고 있어야 하며 집단간 이해 상충시 해결방법을 논의할 수 있는 태도가 갖춰져 있어야 한다고

언급하고 있다.

또한, 도출된 정책합의가 적절한 시기에 집행되지 않으면 상대집단에 대한 불신으로 연결되고 협력의 틀을 유지해야 할 필요성을 느끼지 못하게 되기 때문에 관련이해집단간 논의를 통해 합의된 정책은 그 실현가능성이 매우 높다는 인식을 가지고 있어야 하고 관광이해집단간 협력관계를 통해 정책추진과 관련된 시간적, 재정적 비용을 절감할 수 있다는 인식이 있어야 한다고 언급하고 있다.

더불어 정책에 대한 방향제시와 이해집단들을 협의의 테이블로 끌어 올 수 있는 역량을 갖추고 관련이해집단의 협력관계를 효율적으로 관리하고 이끌어 나갈 수 있는 리더집단이 필요하다고 주장하고 있으며 마지막으로 관광정책에 대한 일관성과 집단간 비전의 공유를 주문하고 있다.

관광분야에 있어 특정지역의 집단간 이해관계를 다룬 몇가지 사례연구가 있다. 강원도의 금강산관광개발에 있어 집단간 이해관계를 다룬 연구(김남조, 2002), 터키의 Pamukkale지역의 이해집단간 관계를 다룬 연구(Tosun & Jenkins, 1996; Yuksel et al., 1999) 그리고 브라질의 Costa Dourada지역 개발을 둘러싼 이해집단간 관계를 다룬 연구(Araujo & Bramwell, 1999; Araujo & Bramwell, 2002)가 있다. 김남조의 연구는 금강산 관광개발에 있어 이해집단간의 역할변화를 정부관계모형을 이용해 이해집단간 관련정책을 추진할 것을 제안하고 있다.

터키의 고대 유적지인 Pamukkale 지역에 대한 연구는 관광개발을 둘러싸고 관련 이해집단을 대상으로 하는 연구를 진행하였는데 터키의 정치적 환경으로 인해 지역 이해집단들의 수평적 및 수직적인 협력체계가 흔들리고 있다는 연구결과를 제시하고 있다. 대안으로서 지방정부가 적극적으로 나서서 개발지역 이해집단들의 보다 적극적인 참여를 요구하고 있지만 중앙정부 권력집단의 개입으로 인해 지역관광정책이 좌우된다는 현실적 상황이 극복되기는 쉽지 않을 것이라고 맺고 있다.

Araujo & Bramwell의 연구는 브라질의 Costa Dourada지역을 사례로 하고 있는데 이 지역은 주정부의 공적예산의 잘못된 운영으로 지역사회에서 정책집행에 실패를 거듭하고 있었고 그로 인해 높은 실업률, 낮은 급여, 비정규직 확산, 열악한 복지과 교육 등 지역내 많은 문제점을 가지고 있었다. 하지만 뛰어난 관광자원과 다양한 관광관련 인프라 시설을 갖추고 있어 관광지로서의 잠재력이 크다는 것을 인정받고 있었고 브라질 중앙정부는 지역경제의 어려움을 타개하기 위해 관광개발 프로그램(연방정부 지원 프로그램 PRODETUR/NE)을 추진하였다.

프로젝트 초기의 원활한 사업진행을 위해 중앙정부와 지방정부로 구성된 특별위원회를 구성하였지만 정책추진에 혼선을 빚었고 이러한 어려움을 타개하고자 지역내 관련이해 집단들의 다양한 의견과 협력을 이끌어 내고 기존의 특별위원회를 지원하면서 프로젝트의 활력을 불어 넣어줄 새로운 추진주체라 할 수 있는 계획단위(Planning Unit)를 설립하였다.

“Planning Unit”의 설립은 기존의 정책추진전략을 다시 한번 가다듬는 계기가 되었고 지속적으로 지역내 각 이해집단을 초청하고 토의할 수 있는 계기를 마련하였다. Planning Unit는 전문적인 역량을 꾸준히 키우고 정책방향에 있어서도 특정 지역에 편향성을 보이지 않으려 노력하였는데 급박한 정책 사안에 대해서는 상호의존 차원에서 이익집단간 양보를 끌어 낼 수 있는 조정자의 역할도 수행하면서 현재 지역관광개발 정책을 바람직하게 추진하고 있다고 평가받고 있다.

III. 연구방법

1. 설문지 구성

본 연구를 위한 설문지 구성은 응답자의 인구통계학적인 특성과 제주국제자유도시 정책추진 이해집단들의 협력관계를 모색하기 위한 부분 등 크게 두개의 부분으로 이루어졌다. 설문조사에서 활용된 측정변수는 앞서 이론적 고찰에서 언급하였듯이 이해집단의 성공적 협력관계를 이끌어 가는 과정으로서 쟁점의 설정, 협력방향 설정 그리고 협력을 통한 집행의 3단계를 제시하고 있는 Gray(1989)의 연구와 지역기반 관광이해집단간 협력의 핵심은 핵심주체가 주요 정책사안에 대해 공동으로 의사결정에 참여하는 과정이라고 주장하면서 그 전제조건으로 6가지 사항을 제시하고 있는 Jamal & Getz(1995)의 연구를 본 연구의 성격에 부합되게 수정하여 이용하였다.

2. 자료수집

설문조사는 2003년 5월 10부터 6월 10일까지 실행하였는데 조사대상은 기존 선행연구 고찰과 지역신문 내용분석 등을 통해 제주국제자유도시 정책추진에 주요 영향력을 끼치고 있다고 판단되는 6개 집단을 선정하였다. 지역주민의 경우는 언론

계가 어느 정도 여론을 대변한다고 판단하여 이해집단 선정과정에서 제외하였다.

자료수집의 구체적인 과정을 보면, 개발센터의 경우는 서울에 위치하였기 때문에 우편조사를 실시하였고 나머지 5개 집단은 연구자가 직접 이해집단을 방문하여 설문조사를 실시하였다. 응답자에게는 사전에 설문문항에 대한 취지를 설명하고 자기기입식으로 작성하였다. 설문조사 결과 총 158부를 회수하였는데 이중 응답이 부실한 8부를 제외한 150부를 최종유효표본으로 선정하였다.

집단간 표본수를 보면 지방정부는 도와 시에 근무하는 국제자유도시정책추진 관련 공무원 32명, 서울 본사에 근무하는 개발센터 직원 20명, 관광업계(호텔, 여행사 등) 근무자 28명, 언론계(방송, 신문) 종사자 22명, 시민단체 15명 그리고 대학교수와 연구원 등을 포함하는 학계 33명이다. 자료의 분석은 SPSS 10.0 for Windows를 이용하여 일원배치분석(one-way ANOVA)을 실시하였다.

IV. 분석결과

1. 표본의 특성

표본의 특성은 <표 1>에서 보듯이, 설문조사 대상으로 삼은 6개의 집단별로 응답자를 성별, 연령별 그리고 학력별로 구분하여 제시하였다. 성별로는 6개 집단 모두 남성이 여성보다 비중이 높았으며 연령대의 경우 지방정부 40대, 개발센터 30대, 관광업계 40대, 언론계 40대, 시민단체 30대 그리고 학계는 40대의 비중이 가장 높았다. 학력을 보면 학계만 대학원이상 졸업비중이 높았고 나머지 5개 집단은 대졸의 비중이 가장 높게 나타났다.

2. 분석결과

본 설문조사의 분석은 제주국제자유도시 추진정책에 대한 각 집단의 만족도를 분석하고 더불어 앞서 언급한 Gray(1989)와 Jamal & Getz(1995)의 연구를 통해 제시된 6가지 전제사항 즉, 집단간 상호의존성, 집단간 파트너십을 통한 상호 편익 증진, 집단간 합의된 정책의 실현 가능성, 집단간 협력을 통한 비용절감, 협력관계를 이끌어 리더집단의 선정 그리고 집단간 정책에 대한 비전의 공유에 토대를 두고 있다.

<표 1> 표본의 인구통계학적 특성

변인		국제자유도시 추진정책 이해집단					
		지방정부(%)	개발센터(%)	관광업계(%)	언론계(%)	시민단체(%)	학계(%)
성별	남	24(75.0)	15(75.0)	26(92.9)	20(90.9)	9(60.0)	33(100)
	여	8	5(25.0)	2(7.1)	2(9.1)	6(40.0)	
연령	20대	2(6.3)	4(20.0)			2(13.3)	8(24.2)
	30대	13(40.6)	12(60.0)	6(21.4)	4(18.2)	13(86.7)	
	40대	17(53.1)	4(20.0)	20(71.4)	14(63.6)		
	50대			2(7.1)	4(18.2)		
	60대						
학력	고졸	2(6.3)	1(5.0)	2(7.1)			33(100)
	대졸	21(65.6)	14(70.0)	23(82.1)	18(81.8)	8(53.3)	
	대학원졸	9(28.1)	5(25.0)	3(10.7)	4(18.2)	7(46.7)	
표본의 수 (%)		32 (21.3)	20 (13.3)	28 (18.7)	22 (14.7)	15 (10.0)	33 (22.0)

1) 제주국제자유도시 추진정책에 대한 각 이해집단의 만족도

현재까지 진행된 국제자유도시 추진정책에 대한 만족도는 5점척도를 기준으로 질문하였다. 그 결과, 추진정책과 관련 가장 핵심적인 역할을 수행하고 있는 개발센터가 3.58로 비교적 높은 만족도를 보였으며 관광업계 그리고 학계가 평균값에서 약간 높은 만족도를 보이고 있다. 반면 언론계와 시민단체는 만족도가 1.67로서 추진정책에 대한 불만의 정도가 매우 높음을 알 수 있다. 전체적인 만족도의 평균값은 2.76으로서 추진정책에 대해 부정적인 경향이 더 강한 것으로 나타났다.

<표 2> 제주국제자유도시 추진정책에 대한 각 이해집단의 만족도

구분	지방정부	개발센터	관광업계	언론계	시민단체	학계
응답자 수	32	20	28	22	15	33
각집단 만족도 평균값	2.92	3.58	3.15	1.67	1.67	3.03
전체만족도 평균값	2.76					

2) 이해집단간 상호 의존성에 대한 인식 차이분석

<표 3>은 6개 집단을 대상으로 정책추진에 대한 성과를 높이고 상호의존성 정도에 대한 집단간 인식의 차이를 파악하기 위해 일원배치분석을 실시하였다. 분석

결과 집단간 유의한 수준에서 평균의 차이를 보여주고 있었다. 나아가 유의한 차이를 보이는 집단을 파악하기 위해 다중비교를 통한 사후분석을 실시하였다. 그 결과, 지방정부와 개발센터는 상호의존성에 대한 필요성을 서로 높게 인식했지만 시민단체는 두 집단 모두 부정적으로 바라보는 시각이 강했다.

<표 3> 상호의존성에 대한 인식 차이분석

요인명		구분							F값(P값)
		지방정부	개발센터	관광업계	언론계	시민단체	학계		
지방정부와 상호의존성	평균값 (표준편차)		4.24 (.52)	3.62 (.94)	3.98 (.81)	2.95 (.83)	3.87 (.67)	3.115 (.011)*	
	M.R.T**		H	-	-	L	-		
개발센터와 상호의존성	평균값 (표준편차)	4.43 (.37)		2.97 (.90)	3.88 (.86)	2.64 (.80)	4.12 (.65)	7.237 (.000)*	
	M.R.T		H	L	-	L	-		
관광업계와 상호의존성	평균값 (표준편차)	4.02 (.64)	3.09 (.60)		3.84 (.67)	3.08 (.50)	3.90 (.65)	3.284 (.008)*	
	M.R.T	-	L	-	-	L	-		
언론계와 상호의존성	평균값 (표준편차)	3.82 (.80)	3.94 (.44)	3.67 (.44)		2.43 (.52)	4.12 (.56)	14.997 (.000)*	
	M.R.T	-	-	-		L	-		
시민단체와 상호의존성	평균값 (표준편차)	3.40 (.72)	3.177 (.73)	2.89 (.80)	3.06 (.72)		4.23 (.70)	5.530 (.000)*	
	M.R.T	-	L	L	L		H		
학계와 상호의존성	평균값 (표준편차)	4.35 (.37)	4.06 (.59)	3.96 (.49)	4.28 (.49)	3.12 (.78)		3.274 (.008)*	
	M.R.T	-	-	-	-	L			

주: * P<.05, ** M.R.T: Multiple Range Test
(유의수준 .05내에서의 H:high mean, L:low mean을 의미함)

관광업계 대상으로는 지방정부와 개발센터가 상호의존 필요성을 높게 인식했지만 시민단체는 상대적으로 낮은 인식을 보였다. 시민단체 대상은 지방정부와 개발센터가 상호의존 필요성을 높게 인식했지만 관광업계는 부정적인 인식을 보여주고 있다.

3) 집단간 파트너십 성과인식에 대한 차이분석

집단간 파트너십을 이룰 경우 정책추진 성과달성 인식에 대한 차이분석 결과 지방정부와 개발센터는 상호간 파트너십에 대한 성과를 높게 인식했지만 시민단체는 두 집단 모두 부정적인 인식을 가지고 있었다. 관광업계 대상은 지방정부와

개발센터가 높은 성과치를 기대했지만 시민단체는 기대치가 높지 않았다. 시민단체 대상으로는 지방정부와 개발센터 그리고 관광업계 모두가 부정적인 인식이 강했다.

<표 4> 파트너십 성과인식에 대한 차이분석

요인명	구분	지방정부	개발센터	관광업계	언론계	시민단체	학계	F값 (P값)
		평균값 (표준편차) M.R.T**		4.29 (.52) H	3.36 (.83) -	4.19 (.48) H	2.89 (.94) L	4.23 (.64) H
개발센터와 파트너십	평균값 (표준편차) MRT	4.19 (.54) H		2.98 (.89) L	4.04 (.74) -	2.78 (.98) L	4.30 (.57) -	6.517 (.000)*
관광업계와 파트너십	평균값 (표준편차) MRT	3.72 (.80) -	3.65 (.66) H		3.54 (.72) H	3.13 (.85) L	4.20 (.56) H	3.212 (.009)*
언론계와 파트너십	평균값 (표준편차) MRT	3.12 (.85) L	3.62 (.75) -	3.73 (.78) H		2.97 (.68) L	3.87 (.71) -	1.922 (.094)
시민단체와 파트너십	평균값 (표준편차) MRT	3.05 (.76) L	3.07 (.70) L	2.70 (.82) L	3.48 (.77) -		3.89 (.76) H	3.908 (.002)*
학계와 파트너십	평균값 (표준편차) MRT	4.08 (.55) H	3.45 (.64) -	3.68 (.57) H	4.14 (.49) -	3.15 (.74) -		3.217 (.009)*

주: * P<.05, ** M.R.T: Multiple Range Test
(유의수준 .05내에서의 H:high mean, L:low mean을 의미함)

4) 집단간 합의된 정책의 실현가능성 인식에 대한 차이분석

집단간 정책에 대한 합의 혹은 공감대를 이룰 경우 그 정책의 실현가능성을 묻는 질문에 지방정부와 개발센터 상호간 긍정적인 인식이 강했다. 관광업계를 대상으로는 지방정부와 개발센터가 정책실행에 대한 긍정적인 인식이 강했지만 시민단체는 부정적인 인식이 강했다. 시민단체 대상으로는 지방정부와 개발센터가 정책합의에 의한 실현 가능성을 높게 평가했지만 언론계와 시민단체 그리고 관광업계는 부정적인 인식이 더 강했다. 시민단체의 경우는 지방정부와 개발센터와의 합의된 정책의 실현가능성에 대한 인식이 낮은 것으로 나타났다.

<표 5> 합의된 정책의 실현가능성 인식에 대한 차이분석

요인명	구분	지방정부	개발센터	관광업계	언론계	시민단체	학계	F값 (P값)
		평균값 (표준편차) M.R.T**	평균값 (표준편차) M.R.T	평균값 (표준편차) M.R.T	평균값 (표준편차) M.R.T	평균값 (표준편차) M.R.T	평균값 (표준편차) M.R.T	
지방정부 (실현가능성)	평균값 (표준편차) M.R.T**		3.92 (.60)	3.53 (.70)	3.47 (.63)	2.89 (.94)	4.23 (.57)	4.797 (.000)*
개발센터 (실현가능성)	평균값 (표준편차) M.R.T	4.28 (.46)		3.40 (.74)	3.12 (.72)	2.76 (.66)	4.12 (.66)	6.892 (.000)*
관광업계 (실현가능성)	평균값 (표준편차) M.R.T	3.97 (.62)	3.59 (.49)		3.11 (.65)	3.19 (.88)	4.20 (.55)	5.585 (.000)*
언론계 (실현가능성)	평균값 (표준편차) M.R.T	3.59 (.77)	3.18 (.64)	3.80 (.69)		3.96 (.74)	3.55 (.13)	1.184 (.320)
시민단체 (실현가능성)	평균값 (표준편차) M.R.T	3.69 (.71)	3.74 (.52)	2.43 (.64)	3.03 (.79)		3.72 (.76)	7.920 (.000)*
학계 (실현가능성)	평균값 (표준편차) M.R.T	4.05 (.60)	3.57 (.55)	3.27 (.71)	3.24 (.52)	3.89 (.67)		3.133 (.010)*

주: * P<.05, ** M.R.T: Multiple Range Test

(유의수준 .05내에서의 H:high mean, L:low mean을 의미함)

5) 집단간 협력을 통한 비용절감 인식에 대한 차이분석

집단간 정책에 대한 협력관계가 지속되면 업무를 추진하는 과정에서 독자적으로 추진하는 것보다 시간적·재정적 비용절감 정도를 묻는 질문이다. 지방정부와 개발센터 두 집단 모두 협력관계가 이루어지면 비용절감이 이루어 질 것이란 긍정적인 기대가 높았지만 두 집단만을 비교했을 경우는 대부분 개발센터와의 협력관계가 지방정부와의 협력관계보다 비용절감이 더 많을 것으로 기대하고 있었다.

시민단체를 대상으로는 지방정부, 개발센터 그리고 관광업계의 인식이 상대적으로 부정적이었다. 관광업계를 대상으로는 다분히 평균치에 머무는 경우가 많아 커다란 기대는 하지 않는 것으로 나타났다. 언론계의 경우는 지방정부와 개발센터가 부정적인 인식이 강한 것으로 나타났고 상대적으로 관광업계는 긍정적인 인식이 다소 높은 것으로 나타났다.

<표 6> 협력을 통한 비용절감 인식에 대한 차이분석

요인명	구분	지방정부	개발센터	관광업계	언론계	시민단체	학계	F값 (P값)
		평균값 (표준편차) M.R.T**		3.86 (.69)	3.25 (.80)	3.18 (.77)	3.17 (.68)	4.25 (.42)
개발센터 (비용절감)	평균값 (표준편차) M.R.T	4.03 (.60)		3.62 (.71)	3.42 (.92)	3.37 (.68)	4.20 (.53)	3.573 (.004)*
관광업계 (비용절감)	평균값 (표준편차) M.R.T	3.13 (.72)	3.10 (.75)		3.17 (.56)	3.15 (.50)	4.15 (.62)	3.763 (.003)*
언론계 (비용절감)	평균값 (표준편차) M.R.T	2.92 (.86)	2.84 (.75)	3.67 (.63)		3.12 (.59)	3.63 (.71)	2.252 (.052)
시민단체 (비용절감)	평균값 (표준편차) M.R.T	2.96 (.89)	2.95 (.72)	2.73 (.80)	2.79 (.64)		3.43 (.70)	1.041 (.396)
학계 (비용절감)	평균값 (표준편차) M.R.T	3.55 (.74)	2.98 (.55)	4.01 (.58)	3.02 (.62)	3.11 (.85)		3.815 (.003)*

주: * P<.05, ** M.R.T: Multiple Range Test
(유의수준(05내에서의 H:high mean, L:low mean을 의미함)

6) 협력관계를 이끌 리더집단의 선정 인식에 대한 차이분석

향후 제주국제자유도시 정책을 추진함에 있어 리더집단으로서의 가장 적합한 역할을 할 집단 선정 인식에 대한 분석이다. 지방정부와 개발센터는 상호간 리더 집단으로서의 역할을 크게 해야한다는데 인식을 같이 했다. 개발센터의 경우는 특히, 언론계가 중심적인 역할을 많이 해야한다는 인식을 가지고 있었고 관광업계의 경우는 지방정부, 개발센터 그리고 언론계의 역할이 중요하다는 인식을 가지고 있었고 시민단체의 역할은 부정적으로 평가하고 있었다.

언론계의 경우 지방정부와 개발센터가 리더 역할을 해주기를 기대하고 있었고 시민단체의 경우는 지방정부와 개발센터 그리고 언론계 및 학계가 리더의 역할을 해주기를 기대하고 있었지만 관광업계에 대해서는 기대치가 그다지 높지 않았다. 학계의 경우 지방정부와 개발센터 그리고 언론에 대한 역할에 큰 기대를 가지고 있었고 관광업계와 시민단체의 경우는 평균값 정도 선에서 역할을 인식하고 있었다.

<표 7> 리더집단 선정 인식에 대한 차이분석

요인명	구분	지방정부	개발센터	관광업계	언론계	시민단체	학계	F값 (P값)
		지방정부 (리더집단)	평균값 (표준편차) M.R.T**	4.30 (.66) -	3.87 (.82) H	4.62 (.21) H	4.15 (.49) H	4.45 (.29) -
개발센터 (리더집단)	평균값 (표준편차) M.R.T	4.75 (.18) -		3.95 (.88) H	4.02 (.50) H	4.15 (.49) -	4.30 (.46) -	4.170 (.001)*
관광업계 (리더집단)	평균값 (표준편차) M.R.T	3.56 (.64) -	3.67 (.59) -		3.45 (.49) -	3.15 (.49) -	3.45 (.29) -	2.131 (.065)*
언론계 (리더집단)	평균값 (표준편차) M.R.T	3.89 (.66) -	3.87 (.51) H	3.90 (.39) H		4.25 (.46) -	4.20 (.53) -	.995 (.423)*
시민단체 (리더집단)	평균값 (표준편차) M.R.T	3.38 (.47) -	3.42 (.68) -	2.78 (.69) L	3.25 (.46) -		3.25 (.56) -	15.119 (.000)*
학계 (리더집단)	평균값 (표준편차) M.R.T	3.84 (.58) -	3.97 (.69) H	4.10 (.46) H	3.92 (.39) -	4.12 (.42) -		2.043 (.076)

주: * P<.05, ** M.R.T: Multiple Range Test
(유의수준 .05내에서의 H:high mean, L:low mean을 의미함)

7) 집단간 정책비전 공유 인식에 대한 차이분석

집단간 추진정책에 대해 타 집단과 정책을 공유할 의사가 어느 정도 있는가를 묻는 질문에 지방정부와 개발센터 상호간에는 상호간 정책비전에 대한 공유를 해야 한다는 인식이 높게 나타났다. 개발센터의 경우는 관광업계와 정책비전을 공유해야 한다는 인식이 높게 나타났고 관광업계의 경우 개발센터와 시민단체와의 정책비전 공유에 대해서는 매우 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

언론계의 경우는 지방정부와 비전을 공유해야 한다는 인식이 높은 반면 관광업계와 시민단체와의 비전공유에 대해서는 그다지 긍정적이지 못했다. 시민단체의 경우 지방정부, 개발센터, 관광업계, 언론계 모두 정책비전 공유에 대해 부정적인 인식이 높은 것으로 나타나 이들 집단간 비전공유에 대한 인식을 가질 수 있는 방안제시가 시급한 것으로 나타났다. 학계의 경우 지방정부와 개발센터 그리고 관광업계와의 비전공유에 대한 인식이 높은 것으로 나타났지만 시민단체와는 상대적으로 인식이 낮은 모습을 보여 주었다.

<표 8> 정책비전의 공유 인식에 대한 차이분석

요인명	구분	지방정부	개발센터	관광업계	언론계	시민단체	학계	F값 (P값)
	지방정부 (비전공유)	평균값 (표준편차) M.R.T**		4.03 (.60) H	3.10 (.92) -	3.95 (.51) H	2.83 (.94) L	4.20 (.44) H
개발센터 (비전공유)	평균값 (표준편차) M.R.T	4.18 (.54) H		2.93 (.90) L	3.38 (.83) -	2.22 (.49) L	3.90 (.67) -	9.540 (.000)*
관광업계 (비전공유)	평균값 (표준편차) M.R.T	3.40 (.58) -	3.72 (.60) H		3.02 (.76) L	2.32 (.49) -	4.07 (.60) H	10.950 (.000)*
언론계 (비전공유)	평균값 (표준편차) M.R.T	3.15 (.82) L	3.78 (.61) -	3.23 (.94) -		2.45 (.74) L	3.48 (.78) -	3.754 (.003)*
시민단체 (비전공유)	평균값 (표준편차) M.R.T	3.19 (.80) L	3.35 (.80) -	2.57 (.74) L	3.12 (.84) L		3.28 (.77) -	3.801 (.003)*
학계 (비전공유)	평균값 (표준편차) M.R.T	4.13 (.55) H	3.35 (.58) -	3.25 (.70) -	3.87 (.67) -	3.28 (.64) -		3.250 (.008)*

주: * P<.05, ** M.R.T: Multiple Range Test
(유의수준 .05내에서의 H:high mean, L:low mean을 의미함)

V. 결론 및 시사점

관광정책을 둘러싼 이해집단간 협력이 어려운 것은 다른 집단과의 협력이 자신이 속한 집단의 고유한 영향력이 감소할 것인가를 염려하거나 다른 집단 자체를 불신하는 경우(Hall & Jenkins, 1995)가 많다. 제주국제자유도시 추진을 둘러싼 급변하는 환경속에서 적절히 대처하고 미래의 불확실성을 최대한 제거할 수 있는 정책이 수립되기 위해서는 각 집단들의 정책에 대한 인식과 관련 다른 집단과의 관계를 어떻게 바라보고 있는지 정확한 분석이 선행되어야 한다.

본 연구는 제주국제자유도시 추진정책에 대해 6개 주요 이해집단이 어떻게 인식하고 있는지를 기존 선행연구에 바탕을 두고 분석하였다. 기본적으로는 대부분의 집단이 현재의 추진정책에 대해 불만족하고 있다는 결과가 제시되었기 때문에

정책추진과 관련 개선점이 필요하다고 판단된다. 현재 개발센터가 주도적으로 정책을 기획·집행하고 지방정부가 지원하는 형태의 시스템을 갖고 있는데 이는 장기적인 안목에서 정책이 효율적으로 추진되기에는 문제가 있어 보인다. 기존연구 결과에서도 제시되었듯이 정책에 대한 집단간 영향력은 어느 특정 집단이 일방적으로 영향을 끼치기보다는 다양한 집단이 다양한 방법을 통해 영향력을 상호 발휘하고 참여할 수 있는 방안의 확보라고 할 수 있다.

Gray, Jamal 그리고 Getz의 연구를 토대로 관광이해집단간 협력관계를 이끌 수 있는 6개 전제조건을 중심으로 분석을 실시하였다. 첫째, 이해집단간 상호의존성에 대한 인식에서 개발센터와 관광업계, 개발센터와 시민단체 그리고 관광업계와 시민단체는 상호의존의 중요성에 대한 지각을 높일 수 있어야 한다. 관광개발에 있어 공공부문과 민간부문의 협력은 정책의 성공을 가져오기 위한 필수요소이기도 하지만 상호의존에 대한 인식이 집단간 협력으로 갈 수 있는 중요한 동기가 되기 때문이다.

집단간 파트너십과 관련, 각 집단에게 정책관련 파트너십이 형성되면 궁극적으로 집단 상호간 편익을 꾀할 수 있다는 인식이 있어야 한다. 시민단체의 시각에서 보았을 때 정책에 대한 논리적 정당성과 현실적 정당성과는 일치하지 않을 수도 있다. 이러한 간격을 극복하기 위해 각 이해집단은 정책의 경제논리를 심도 깊게 연구하고 치밀한 주변환경 분석을 통해 가장 설득력 있는 정책을 제시해야 한다. 관광업계도 당장의 이익을 취할 수 있는 정책보다는 보다 장기적인 관점에서 모두가 편익을 꾀할 수 있는 정책을 받아들일 수 있는 융통성을 발휘해야 한다.

이해집단간 정책에 대한 합의점에 이를 경우 그 정책의 실현가능성을 묻는 질문에 관광업계와 시민단체 상호간 불신의 벽이 높는데 이러한 상황이 장기화되면 상대집단에 대한 회의감이 점점 더 깊어지면서 정책결정과정에서 모두 소외될 가능성이 커진다. 이는 결국 정책결정에 공공부문만 주도하게 되는 결과를 가져오기 때문에 두 집단은 상호 신뢰를 회복하고 논의의 장에 참여할 수 있도록 공동노력을 펼쳐야 할 것이다.

집단간 정책에 대한 협력관계는 장기적인 관점에서 의견대립에 따른 비용을 감소시키고 정치적으로도 바람직한 분위기를 유도할 수 있다(Yuksel et al., 1999). 본 연구에서 각 이해집단은 시민단체와의 협력이 비용절감에 별다른 도움이 없을 것 이란 인식을 하고 있는데 정책을 추진하기에 앞서 시민단체 대상의 정책에 대한 공동의 논의의 장이 반드시 있어야 할 것이다.

그리고 향후 추진정책에 대해 집단간 협력관계를 이끌 리더집단의 역할도 중요

하다. 관광개발의 수많은 사례에서 관광정책 관련 이해집단들의 협력관계가 쉽지 않은 것은 개발에 따른 권력이 지방정부보다는 중앙정부에 집중해 있는 경우 나타나는 행정적인 문제로 인한 경우(Tosun, 2000)가 많다. 현재 업무가 다소 중복되거나 갈등의 소지가 있는 개발센터와 지방정부는 효율적인 업무의 역할분담을 통해 리더집단으로서의 전문성과 역량을 키워 나가야 한다.

이해집단간 정책에 대한 비전 공유에 대해 지방정부, 개발센터, 관광업계 그리고 시민단체간에는 서로를 바라보는 시각이 일치하지 않은 것으로 나타났다. 이를 극복하기 위해서는 이해집단을 효율적으로 관리할 수 있는 기구가 필요하다. 이 기구는 법적인 위임과 전문성을 갖춘 구성원이어야 하며 대안을 제시하고 편향성을 보여서는 안된다. 그리고 집단간 이익사안에 대해 양보를 끌어낼 수 있는 조정자의 기능도 가지고 있어야 한다.

향후, 본 연구를 보충하기 위해서는 좀더 세부적이고 실천가능한 집단간 협력방안이 모색되어야 할 것이고 설문대상 집단과 표본 수를 더욱 확대하여 연구의 일반화를 높여야 할 것이다.

참고문헌

-
- 김남조(2002). 금강산 관광개발에서 이해집단의 역할 변화 분석, 『관광학연구』, 26(3): 33-52.
- 제주발전연구원(2003). 『제주국제자유도시와 외자유치전략』, 이광희.
- Araujo, L. & B. Bramwell(2002). Partnership and Regional Tourism in Brazil, *Annals of Tourism Research*, 29(4): 1138-1164.
- Araujo, L.& B. Bramwell(1999). Stakeholder Assessment and Collaborative, Tourism Planning: The Case of Brazil's Costa Dourada Project. *Journal of Sustainable Tourism*, 7:356-378.
- Bramwell, B. and B. Lane(2000). Collaboration and Partnerships in Tourism Planning. B. Bramwell & B. Llane,(eds), In *Tourism Collaboration and Partnerships: Politics, Practice and Substantiality*, Clevedon: Channel View,1-19.
- Bramwell, B. & A. Sharman(1999). Collaboration in Local Tourism Policy-Making. *Annals of Tourism Research*, 26(2):392-415.
- Fyall, A., B. Oakley, & A. Weiss(2000). Theoretical Perspectives Applied to

- Inter-organizational Collaboration on Britain's Island Waterways. *International Journal of Hospitality and Tourism Administration*, 1: 89-112.
- Getz, D. & T. Jamal(1994). The Environment-Community Symbiosis: A Case for Collaborative Tourism Planning. *Journal of Sustainable Tourism*, 2: 152-173.
- Gray, B.(1989). Collaborating. Finding Common Ground for Multi-Party Problems. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hall, C. & J. Jenkins(1995). Tourism and Public Policy. London: Sage.
- Jamal, T. & D. Getz(2000). Community Roundtables for Tourism-Related Conflicts: The Dialectics of Consensus and Process Structures. In Tourism Collaboration and Partnerships: Politics, Practice and Substantiality, Clevedon: Channel View, 159-182.
- Jamal, T. & D. Getz(1995). Collaboration Theory and Community Tourism Planning. *Annals of Tourism Research*, 22(1) 186-204.
- Keogh, B(1990). Public Participation in Community Tourism Planning. *Annals of Tourism Research*, 17(2): 449-465.
- Parker, S(2000). Collaboration on Tourism Policy Making: Environmental and Commercial Sustainability on Bonaire, In Tourism Collaboration and Partnerships: Politics, Practice and Substantiality, Clevedon: Channel View, 78-97.
- Reed, M.(2000) Collaborative Tourism Planning as Adaptive Experiments in Emergent Tourism Settings. In Tourism Collaboration and Partnerships: Politics, Practice and Sustainability, Clevedon: Channel View, 247-271.
- Sekub, S. & K. Beason(1991). Inter-organizational Relations in Tourism. *Annals of Tourism Research*, 18(4): 639-652.
- Selin, S.(2000) Developing a Typology of Sustainable Tourism Partnerships. In Tourism Collaboration and Partnerships:Politics, Practice and Sustainability, Clevedon: Channel View, 129-142.
- Timothy, D(1999). Participatory Planning. A View of Tourism in Indonesia. *Annals of Tourism Research*, 26(2): 371-391.
- Timothy, D(1998). Cooperative Tourism Planning in a Developing Destination. *Journal of Sustainable Tourism*, 6: 52-68.

- Tosun, C.(2000). Limits to Community Participation in the Tourism Development Process in Developing Countries. *Tourism Management*, 21(6): 613-633.
- Tosun, C. & C. Jenkins(1996). Regional Planning Approaches to Tourism Development: the Case of Turkey. *Tourism Management*, 17(7): 519-532.
- Yuksel, F., B. Bramwell, & A. Yuksel(1999). Stakeholder Interviews and Tourism Planning at Pamukkale, Turkey. *Tourism Management*, 20(3): 351-360.

2003년 9월 15일 원고 접수

2003년 10월 21일 최종 수정본 접수

3인 익명심사 畢