

박사학위논문

지방자치단체의 관광정책에 대한
이해관계자의 신뢰가 수용에 미치는 영향
- 제주지역의 관광사업체를 대상으로 -

제주대학교 대학원

관광경영학과

김 태 진

2010년 2월

지방자치단체의 관광정책에 대한
이해관계자의 신뢰가 수용에 미치는 영향
- 제주지역의 관광사업체를 대상으로 -

지도교수 허향진

김태진

이 논문을 관광학 박사학위 논문으로 제출함

2010년 2월

김태진의 관광학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____

위 원 _____

위 원 _____

위 원 _____

위 원 _____

제주대학교 대학원

관광경영학과

2010년 2월

Stakeholders' Trust in Local Government Tourism Policy and Its Effect on the Level of Acceptance

– A Case of Tourist Establishments in Jeju Island –

Tae-Jin Kim

(Supervised by Professor Hyang-Jin Huh)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree
of Doctor of Tourism Science

FEBRUARY, 2010

This thesis has been examined and approved.

FEBRUARY, 2010

DEPARTMENT OF TOURISM MANAGEMENT
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

< 목 차 >

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 목적	3
제3절 연구범위 및 방법	4
제2장 이론적 고찰	7
제1절 관광정책	7
1. 정책의 개념	7
2. 관광정책의 개념	8
3. 관광정책과정과 영향요인	13
제2절 관광정책 이해관계자와 관여도	29
1. 관광정책 이해관계자의 유형 및 선행연구	29
2. 관광정책 관여도의 개념 및 선행연구	36
3. 제주지역 관광사업체 현황	41
제3절 관광정책 신뢰	44
1. 신뢰의 개념과 중요성	44
2. 관광정책 신뢰에 대한 선행연구	52
제4절 관광정책수용	65
1. 수용의 개념	65
2. 관광정책수용에 대한 영향요인	67
제5절 관광정책 신뢰가 수용에 미치는 영향요인에 대한 선행연구 ..	72

제6절 관광정책 추진과정에 대한 사례연구	78
1. 가격인하정책 추진과정	78
2. 국내사례	79
3. 국외사례	91
4. 사례연구에 따른 관광정책 신뢰와 수용의 제고방안	93
제3장 연구 설계	96
제1절 연구모형 및 가설설정	96
제2절 변수의 조작적 정의	99
1. 관광정책 신뢰	100
2. 관광정책 수용	101
3. 관광정책 관여도	101
제3절 연구의 조사 설계	102
1. 설문지 구성과 자료의 측정	102
2. 자료수집 및 분석방법	102
제4장 연구자료의 분석 및 결과	104
제1절 표본의 인구통계적 특성	104
제2절 측정변수에 대한 신뢰성 및 타당성 분석	105
1. 측정변수에 대한 신뢰성 분석	105
2. 측정변수에 대한 타당성 분석	107
제3절 측정변수에 대한 확인적 요인분석	112
제4절 가설검증	115

1. 모형 및 가설1~4의 검증	115
2. 가설5의 검증	117
3. 가설6의 검증	121
4. 가설7의 검증	125
5. 가설검증 요약	133
제5장 결론	135
제1절 연구의 요약 및 시사점	135
제2절 연구의 한계점	137
<참 고 문 헌>	139
설문지	148
ABSTRACT	152

<표 차례>

<표 2-1> 관광정책에 대한 선행연구자의 정의	10
<표 2-2> 제주 관광업체 등록 현황	41
<표 2-3> 제주지역 관광지 현황	42
<표 2-4> 제주지역 음식점 현황	43
<표 2-5> 정책신뢰에 영향을 미치는 독립변인	53
<표 3-1> 설문지 구성	102
<표 4-1> 표본의 인구통계적 특성	104
<표 4-2> 관광정책 관여도에 대한 신뢰성 분석	105
<표 4-3> 관광정책 신뢰요인에 대한 신뢰성 분석	106
<표 4-4> 관광정책 수용에 대한 신뢰성 분석	107
<표 4-5> 관여도에 관한 요인분석 결과	109
<표 4-6> 관광정책 신뢰요인에 관한 요인분석 결과	110
<표 4-7> 관광정책 수용요인에 관한 요인분석 결과	111
<표 4-8> 모형에 대한 확인적 요인분석	113
<표 4-9> 모형의 검증결과	115
<표 4-10> 모형의 검증결과	117
<표 4-11> 모형의 검증결과	119
<표 4-12> 모형의 검증결과	121
<표 4-13> 모형의 검증결과	123
<표 4-14> 모형의 검증결과	125
<표 4-15> 모형의 검증결과	127
<표 4-16> 모형의 검증결과	129

<표 4-17> 모형의 검증결과	131
<표 4-18> 가설검증 요약	133

<그림 차례>

<그림 2-1> 관광정책 관련 이해관계자 구성도	31
<그림 2-2> 정책 당사자의 지배적 유형	34
<그림 2-3> 이해관계자 매핑(stakeholder mapping)	35
<그림 2-4> 정책수용성 분석틀	73
<그림 2-5> 핵폐기물 처분에 대한 수용분석	74
<그림 2-6> 전자주민카드 정책수용	76
<그림 2-7> 정책수용모델	77
<그림 3-1> 연구모형	96
<그림 4-1> 모형의 검증	115
<그림 4-2> 관광정책 저관여 집단의 모델 검증	117
<그림 4-3> 관광정책 고관여 집단의 모델 검증	119
<그림 4-4> 관광사업체 관광사업자의 구조모형	121
<그림 4-5> 관광사업체 종사원 모형검증	123
<그림 4-6> 숙박업체 모델검증	125
<그림 4-7> 렌터카업체 모델검증	127
<그림 4-8> 음식점업체 모델검증	129
<그림 4-9> 관광지업체 모델검증	131

제1장 서론

제1절 연구의 배경

정부의 관광정책은 국제친선과 국민경제의 향상 및 건전한 국민관광의 발전을 추구하여왔다. 관광산업을 소비성 산업으로 규정하던 시기도 있었으나 이러한 인식은 관광을 통한 경제적, 사회적, 문화적 효과가 증명되면서 관광정책은 지역발전을 위한 선택된 정책으로 인식되기에 이르렀다¹⁾.

관광정책이 제주의 경제와 문화를 이끄는 하나의 원동력이 될 수 있는 중요한 역할을 한다고 할 수 있다. 반대로 올바르지 못한 관광정책의 추진 또는 지역주민의 신뢰를 얻지 못하는 관광정책의 경우에는 지역사회를 혼란에 빠뜨리고 집단 간의 갈등을 일으키는 원인이 될 수 있다.

관광정책은 지역사회의 전반적인 부분을 고려하여야 하며 장기적인 투자와 관리를 요구한다는 점에서 지금까지 정부의 몫으로만 이해되어 왔다. 또한 정부의 관광정책이 외래 관광객 유치에만 초점이 맞추어져 지역주민의 복지와 삶의 질 추구 등의 측면이 미흡하였고, 단일한 행정관행으로 인해 한국관광의 방향제시 역할을 제대로 하지 못하였다는 비판을 받기도 하였다²⁾.

정부주도사회에서 시민주도사회로 변화되는 현시점에 있어서 주민이 호응하는 관광정책의 추진은 당연한 것이다. 이는 관광정책이 지역주민의 삶의 터를 공간적 배경으로 하고 그들의 생활문화를 관광정책의 내용으로 하기 때문에 지역주민의 참여가 필수적이다. 지방자치제와 관련하여 지방자치단체의 기능은 점차로 확대, 다기능, 전문화되는 반면에 가용재원은 한정되어 있어 그 수행을 위한 절차와 방법도 복잡해져 가고 있는 추세이다. 행정수요와 배분의 결정 과정과 규제 및 개발 시 주민을 참여시킴으로써 그들의 협조와 지지를 확보할 수 있을 뿐만 아니라 지방행정 및 관광정책의 효율적 집행을 도모할

1) 안중윤(2000). 『(보정판) 관광정책론』. 서울: 박영사.

2) 손대현·김정하(1999). 지방정부 관광행정조직간 관계의 결정요인 분석. 『관광연구』, 13, pp.119-141.

수가 있다. 이러한 관광정책에 대한 주민참여를 통해 협력과 지지를 확보하게 될 때 관광정책은 기대했던 성과를 거둘 수 있을 것이다.

관광현상을 둘러싼 상호작용과정에는 각자의 가치관이나 태도, 경험, 지식, 더 나아가서는 세계관까지 투영된다. 이런 상황 속에서 각기 다른 생각을 가진 개인이나 집단들에게 어떤 획일적이고 통합된 견해나 행태를 기대한다는 것은 비현실적이다. 인간은 본질적으로 자기의 주관적인 행복을 추구하는 독립적인 존재이고 자신의 욕구충족을 위해 행동하는 실체임을 고려한다면 더욱 그렇다. 특히 관광정책은 다양한 이해관계자가 관련되어 있으며 이들 간에는 갈등이 발생할 수 있고, 이해관계자별 관광정책을 수용할 것인가에 대한 의견도 매우 다양하게 발생할 수 있다. 하지만 각각의 의견이 중요한 만큼 한 지역의 관광활성화를 위해서는 관광사업자들 간의 협력이 매우 중요한 것이며, 관광정책에 대한 관광사업자들의 신뢰를 얻고 관광정책 집행을 할 때 성공적인 추진이 이뤄질 수 있을 것이다.

어떤 지방정부나 정책도 주민들로부터 전폭적인 신뢰를 얻지는 못했으나 어느 정도의 신뢰의 유지나 확보는 지방정부의 존속이나 정책의 성공적 집행에 있어서 필수적 요건이다. 지방정부나 정책에 대한 국민이 갖는 어느 정도의 불만과 불신은 행정개혁을 위한 촉매가 되어 행정체제의 기능을 원활히 해주는 역할을 수행하기도 하지만 주민이 정책을 불신할 경우 정책목표의 효과적 달성이나 효율적 수행이 불가능해진다³⁾.

나아가서 지방정부나 정책에 대한 신뢰가 최하의 한계점 이하로 내려가면 체제의 기능을 심각하게 위협하게 되며 이는 많은 경우 정책 추진을 제한하게 된다. 또한 국민과 행정의 거리감이 커질 때 양자 간의 협조와 협동은 기대하기 어렵게 되고 정권을 부인하게 되며 더 나아가서는 지역주민의 일체감까지 상실하게 된다⁴⁾.

지방정부의 관광정책에 대한 지역주민들과 관광사업자들의 신뢰는 관광정책의 성공가능성과 직결되며 더 나아가 지방정부 행정체제의 원활한 운영에

3) 김번웅(2000). 뉴거버넌스 시대의 정부신뢰와 e-행정. 『한국행정연구』, p.202.

4) 이종범(2000). 『국민과 정부 관료제』. 고려대학교 출판부, p.186.

큰 영향을 미칠 수 있기 때문에 관광정책에 대한 지역주민의 신뢰를 파악하는 것은 매우 중요한 연구라 할 수 있다. 선행연구를 살펴보면 관광정책과 관련된 연구가 미진한 상황이라 할 수 있으며 몇몇의 관광정책 연구에서도 관광정책 수용을 이끌 수 있는 영향요인을 이론적으로 규명하는 연구는 부족한 상황이라 할 수 있다.

관광정책에 대한 공정한 시행과 함께 이에 대한 지역주민의 전폭적인 지지를 얻어내기 위해서는 지역주민의 관광정책에 대한 태도를 이론적으로 심화시켜 연구하는 노력이 필요하다. 하지만 관광정책에 대한 갈등이 전국에서 발생하고 있지만 이를 체계적으로 정리한 연구가 부족한 것이 관광분야 연구의 현실이라 할 수 있다.

특히 제주특별자치도에서 시행되는 가격인하 정책은 이해관계자인 관광사업자의 적극적인 정책 수용 없이는 진행될 수 없는 내용으로써, 이들의 적극적 참여를 이끌 수 있는 요인을 파악하는 것은 이론적·실제적으로 관광정책에서 중요한 의미를 가질 수 있다.

본 연구에서는 관광정책에 대한 신뢰가 수용에 미치는 영향을 살펴봄으로써 향후 진행될 관광정책에서 사회적 비용을 최소화하고 건강한 정책 추진이 이뤄지는데 중요한 방안을 마련할 수 있게 할 수 있을 것이다. 또한 관광정책에 대한 신뢰가 형성되었을 때 실제적으로 지역주민들이 관광정책에 대해 어느 정도의 수용을 할 것인지 살펴봄으로써 지역관광정책을 수행하는데 정책 방안을 마련해줄 수 있을 것이다.

제2절 연구의 목적

지방정부의 관광정책에 대한 성공가능성은 정책을 받아들이는 지역주민의 신뢰와 수용에 달려 있다고 할 수 있다. 지방정부와 정책에 대한 신뢰에 대한 논의가 많이 이뤄져 왔지만 관광정책에 대한 연구는 상대적으로 부족한 것을 확인할 수 있다. 특히 정치학 분야에서 지방행정기능의 확대, 강화에 따라 행

정의 많은 활동이 국민들의 지지 없이는 실효를 거둘 수 없다는 데서 지방행정에 대한 지역주민의 신뢰 문제가 학자들의 관심을 끌었다. 지방정부의 관광정책의 경우도 성공적인 관광정책의 시행을 위해서는 지역주민의 신뢰와 수용에 대한 연구가 동시에 이뤄져야 함을 알 수 있다. 앞서 설명한 바와 같이 관광분야에서의 정책에 대한 지역주민의 신뢰와 수용은 그 정책의 성공가능성을 가늠할 수 있는 하나의 중요한 기제가 될 수 있음을 알 수 있다.

따라서 본 연구에서는 지방자치단체가 추진하고 있는 관광관련 정책에 대한 지역주민들의 신뢰와 수용을 파악하고자 한다. 특히 이러한 신뢰와 수용 정도를 판단하는 기준에 관광정책에 대한 관여도를 파악함으로써 지역주민의 정책에 대한 신뢰와 수용 정도를 높이기 위한 실질적인 방안을 모색하고자 한다.

이러한 목적을 달성하기 위한 세부적인 연구 방법을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방정부의 관광정책의 특성을 살펴보고 이러한 정책의 시행 중 신뢰와 수용의 중요성을 파악하고자 한다.

둘째, 선행연구에 대한 고찰을 통해 관광정책 신뢰와 수용에 대한 이론적 개념을 확립하고 이를 측정하기 위한 변수들을 도출하고자 한다.

셋째, 정책 신뢰에 대한 선행연구를 바탕으로 관광정책 신뢰와 수용 의도에 간의 영향 관계에서 영향을 미칠 수 있는 관광정책 관여도에 대해 파악하고자 한다.

넷째, 관광정책 신뢰와 수용, 관여도에 대한 이론적 관계 연구를 통해 실질적으로 지방자치단체의 관광정책을 효율적으로 수립하고 시행하는데 도움이 될 수 있는 실질적 방안을 제안하고자 한다.

제3절 연구범위 및 방법

본 연구는 연구목적을 효율적으로 달성하기 위하여 문헌연구, 연구대상이 되는 관광정책에 대한 조사 그리고 설문조사 및 질적 연구방법을 이용하고자

한다. 먼저 관광정책, 신뢰, 수용성, 관여도에 대한 국내외 문헌을 체계적으로 검토하고 관련된 모델을 정리하여 실증분석에 이용할 수 있는 근거를 제시하고 연구 대상 정책 참여 현황을 분석하여 평가한 후 실증분석에 나타난 결과와 비교 검토할 수 있도록 하겠다. 본 연구의 내용적 범위를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

제1장은 지방정부의 관광정책에 대한 지역주민의 신뢰와 수용 연구가 필요한 배경, 연구의 목적 그리고 연구범위 및 방법에 대해 기술하였다.

제2장 이론적 고찰에서는 관광정책, 관광정책 신뢰, 관광정책 수용, 관광정책 관여도에 대한 개념적 연구와 관계를 파악하여 지역주민의 관광정책 수용 모형을 수립하고자 한다.

제3장 연구모형 및 연구설계에서는 연구모형 및 연구가설 설정, 분석방법, 측정변수의 조작적 정의 등으로 구성될 것이다.

제4장 분석결과에서는 연구모형을 통해 수립된 지역주민의 관광정책 신뢰 요인들과 관광정책 관여도, 수용 간의 관계를 설정된 가설에 따라 검증하고 분석결과를 통해 시사점을 도출하고자 한다.

제5장 결론부분에서는 연구 결과에 대한 논의 및 제안과 향후 연구과제를 제시하고자 한다.

다음으로 연구대상의 공간적 범위를 살펴보면 지역적으로는 가격인하정책과 관련되어 있는 제주특별자치도 전지역으로 설정할 수 있을 것이다.

연구대상의 시간적 범위는 제주특별자치도의 가격인하정책이 시행된 2008년부터 2009년까지로 설정할 수 있을 것이다.

실증분석에 대한 연구기간은 설문지가 실시된 2009년 10월 15일부터 10월 29일까지로 설정하였다. 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 연구방법은 크게 문헌적 연구방법과 실증적 연구방법을 병행하였다. 문헌연구는 국·내외 서적, 논문, 기타 각종 간행물을 검토하여 관광정책과 이에 대한 지역주민의 신뢰와 수용 이론과 주요 특징 및 속성, 관련 변인들을 파악하여 체계화하였다.

실증적 연구는 설문조사 및 통계적 분석을 통해 이루어졌다. 연구가설을 기

초로 하여 설문조사 내용이 구체화되었으며, 자료의 분석을 통하여 가설을 검증하는 경험적 연구방법을 사용하였는데 검증을 위한 분석방법으로는 통계 패키지인 SPSS 12.0을 이용하여 빈도분석, 신뢰도 및 요인분석, K-평균군집 분석, 판별분석, 회귀분석을 실시하였으며 AMOS 7.0을 활용하여 관광정책 신뢰 요인들과 관광정책 수용 간의 구조모델 적합성을 파악하고자 한다.



제2장 이론적 고찰

제1절 관광정책

1. 정책의 개념

정책이란 정치와 행정이라는 권력작용을 배경으로 가치 있는 자원의 배분을 놓고 경쟁하고 타협하는 과정이다. 정책은 의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 및 환류의 단계를 거치면서 합리적인 목표 설정과 체계적인 대안 탐색 등을 행하는 과학적 추론이 요구되는 과정이다. 이러한 과정 속에서 잘못된 정책의 수립 및 정책의 부적절한 운영이 행하여졌다면 행정의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 정부에 대한 국민의 신뢰를 저하시키게 된다⁵⁾.

정책에 대한 일반적인 개념은 관심 있는 사건 또는 문제를 다루는 행위자가 실행하고자 하는 목적 지향적 행동과정이라고 한다⁶⁾. 그러므로 정책은 목표지향적이어야만 하고, 그 수단은 목표충족적이어야만 한다. 이러한 논리의 바탕 하에서 먼저 목표(goal)와 수단(means)이 동심원적 범주 아래서 환경(environment)과의 끊임없는 작용과 반작용을 소화·흡수할 수 있어야만 성공적인 정책으로 귀결될 수 있다⁷⁾.

이러한 정책은 기존의 유사개념들과 분명한 선을 긋기가 어려운 경우가 있다. 대표적인 경우가 계획(plan), 행정(public administration), 의사결정(decision making)으로 그 차이점을 살펴보면 다음과 같다⁸⁾.

계획은 일반적으로 목표달성을 위한 미래지향적인 기본 지침의 수립을 의미한다. 그러므로 정책의 개념적 의미와 매우 유사하다고 할 수 있다. 하지만 정책 개념은 계획 개념과 달리 실천적 행동, 즉 집행과 평가의 실질적인 행동

5) 김병국·김필두(2006). 지방자치단체 정책품질관리제도 도입 및 정착방안. 『한국지방행정연구원』, p.1.

6) James, E. A.(1999). *Public Policy Marketing*. Holt: Rinehart and Wiston, p.3.

7) 이장춘(2001). 관광정책학. 서울: 창문각, p.11.

8) 이연택(2003). 관광정책론. 서울: 일신사, pp.18-19.

화 과정까지도 포함한다는 점에서 사전적 지침 결정의 의미를 갖고 있는 계획 개념과는 차이를 보여준다. 이를 정책과정상에서 보면, 계획은 정책결정의 한 유형이라고 할 수 있다. 정책결정의 유형으로는 계획 이외에 법률, 시책, 대책, 방침, 명령 등이 포함된다.

행정은 기획, 인사, 예산, 조직 등 정부의 종합적 관리시스템을 말한다. 그러므로 정책의 집행과정과 유사한 의미를 지닌다. 하지만 정책집행과정이 특정 정책과 관련된 제한된 집행과정인 반면, 행정은 일반적이고 포괄적인 집행과정이라는 점에서 차이점을 보여준다. 또한 정책은 정책결정과정에서 행정부처 외에 의회, 정당 등 정치적 참여자의 결정과정이 포함된다는 점에서 행정 개념과는 차이를 보여준다.

의사결정은 특정한 목표를 달성하기 위해 여러 가지 대안 들 중에서 최적의 대안을 선택하는 행위를 말한다. 그러므로 정책과정 개념에서 정책결정과 유사한 의미를 지닌다. 하지만 정책결정은 정부의 공식적인 의사결정과정으로 일반적인 의미의 의사결정과는 차이가 있다. 또한 정책과정은 정책결정 외에 정책의제형성, 정책집행, 정책평가 등을 포함하는 일련의 단계적인 실현과정이라는 점에서 의사결정의 의미와는 차이를 보여준다.

2. 관광정책의 개념

지방자치는 지방자치단체에 의하여 행하여지고 있는데 지방자치단체는 인적 구성요소인 주민과 공간적 구성요소인 구역 그리고 지배권적 구성요소인 자치권의 3요소로 성립되며, 여기서 지방자치단체의 구역이란 지방자치단체의 자치권이 일반적·배타적으로 행사되는 공간적 범위라고 할 수 있다⁹⁾. 이러한 지방자치단체에서의 행정이론에 대해 종래에는 집권적 계층제, 규정중심의 관리, 전문 기술행정, 공무원의 익명성과 정치중립성, 실적주의 공무원제도, 기관형성, 과학적 행정, 관료적 권위에 의한 규제집행, 집합적 공익론 등에 바

9) 강재규(2002). 지방자치단체의 구역-바다 및 공유수면매립지의 귀속을 중심으로-. 『공법연구』, 31(1), p.530.

탕을 두었다. 이에 비해 오늘날 강조되고 있는 국가경영론으로서의 새로운 행정이론은 시장논리, 민영화, 외부계약, 거래비용 및 교환, 기업가적 리더십, 수평조직, 분권화, 과제중심의 네트워크, 경쟁, 시민의 선택권 부여 그리고 국제협력에 바탕을 두고 있다¹⁰⁾.

그러므로 지방자치단체의 행정 관리의 개념은 공급자 중심에서 수요자 중심으로, 생산중심에서 고객만족 중심으로, 양중심에서 질중심으로 변화되고 있으며 보호와 통제의 시대에서 무한 경쟁시대로 변화하고 있는 것이다. 그러므로 지방자치단체는 공공행정에 일반 기업적 가치인 경영을 도입하여 지역의 경제적·사회적 운영을 실시해야 한다. 이러한 의미에서 선행연구에서는 지방자치단체의 경영을 공공행정에 민간기업의 경영기법을 도입함으로써 지방자치단체에 내재되어 있는 비효율성과 경직성을 완화시킴으로써 공공서비스를 보다 효과적으로 공급하여 지역주민들의 복지를 향상시키려는 일련의 노력 혹은 활동이라 정의할 수 있다. 그러므로 지방자치단체의 관광정책이라 함은 지방자치단체의 관광행정을 운영함에 있어서 민간 관광기업의 경영기법을 도입함으로써 지방자치단체의 관광서비스를 향상시킴과 동시에 관광객에게는 만족도를 향상시키고, 지역주민에게는 관광산업의 발전을 통한 경제적·사회적 혜택을 공유하기 위한 노력 혹은 활동이라 할 수 있다.

관광정책은 정부, 주민, 관광객, 관광사업자 및 기타 이해관계자 등 다양한 집단들과 관련을 갖게 되는데 이들 중 정부의 역할이 가장 중요하게 작용한다고 보고 있다. 이는 정부가 공공정책을 수단으로 관광정책에 개입하여 그 역할을 증대해야 한다는 견해와 맥락을 같이 한다.

관광정책에 대한 정의는 다양하게 존재한다. 일반적인 관광정책의 개념은 국가 또는 지방 행정 기관이 관광 사업을 위하여 실시하는 정책으로 나타낼 수 있으며, 여기서 정책이란 정부의 의사결정이라고 볼 수 있다. 또한 관광정책은 관광산업의 전반적인 발전을 목표로 하며 이를 달성코자 국가나 공공단체 또는 지역차원에서 다루어지는 권위적 가치의 분배로서 선택되는, 긍정 또

10) 박용광(2003). 지방자치단체의 효율적 경영에 관한 연구-경기도를 중심으로-. 전주대학교 박사학위논문. p.14.

는 부정적인 행위이다.

<표 2-1> 관광정책에 대한 선행연구자의 정의

연구자	정의
Fridgen & Joseph(1991)	관광주체가 관광에 관한 정책목적을 추구하기 위하여 행하는 사회적·경제적 행위
송재호(1996)	관광객과 관광지, 지역주민이라는 인간의 정신적·물질적 욕구를 동시에 충족시키고 그들 인간을 둘러싼 자연적·사회문화적 환경에 해를 가하지 않도록 대안을 마련하는 것
권순(1998)	국가나 공공적 관광기관이 국가의 관광적 이익을 촉진·보호하기 위하여 취하여지는 정책 활동
김중은(1999)	관광행정활동을 종합적으로 조장하고 추진하기 위한 시정의 기본방향을 명시하는 여러 가지 방책과 조직체의 방안
안중윤(2000)	국가나 지방자치단체가 관광사업의 적절한 효과를 얻는 일을 목적으로 하여 관광사업의 진흥을 꾀하기 위한 여러 정책
이연택(2003)	관광현상과 관련된 사회적 문제를 해결하기 위한 정부의 행동계획

자료원 : 선행연구를 바탕으로 연구자 작성¹¹⁾

선행연구자들의 견해들을 종합해 볼 때, 관광정책은 관광사업의 진흥을 통해 지역사회의 경제·사회·문화적 발전을 도모하고자 하는 공공기관의 미래지향적 활동방침이라고 할 수 있다.

관광정책에 대한 선행연구들의 정의에는 일반적인 정책 개념에서 볼 수 있는 개념적 특성들이 다음과 같이 포함된다. 첫째, 관광정책은 목표지향적인 성격을 갖는다. 관광정책은 미래를 예측하고, 달성하고자 하는 추진 목표를 세운다. 또한 이러한 목표를 달성하기 위한 일련의 프로그램을 수립하며, 합리적인 분석을 통한 대안선택이 이루어진다. 둘째, 관광정책은 공공적인 성격을 갖는다. 이러한 성격 때문에 관광정책은 가치분배에 있어서 권위를 갖게 되며, 절차와 방법에서도 공식적인 결정권을 갖게 된다. 또한 대상 집단에 대

11) Fridgen, J. D.(1991). Dimensions of Tourism. Education Institute of The American Hotel and Motel Association, East Lansing, MI; 송재호 (1996). 지방정부의 관광정책 이해집단간 갈등관리에 관한 연구. 경기대학교 박사학위논문; 권순(1998). 『관광정책론』. 서울: 백산출판사; 김중은(1999). 『현대관광론』. 서울: 삼광출판사; 안중윤(2000). 『(보정판) 관광정책론』. 서울: 박영사; 이연택(2003). 『관광정책론』. 서울: 일신사.

한 강제적인 권한도 갖게 된다. 따라서 관광정책의 핵심 주체는 한마디로 정부라고 할 수 있다. 이를 강조하기 위하여 정책 개념 대신에 구체적인 표현으로 공공정책 개념을 쓰기도 한다. 셋째, 관광정책은 실제적인 성격을 갖는다. 관광정책은 현안문제를 해결하고자 하는 문제해결적 접근을 시도한다. 또한 환경변화와 관련하여 변화에 대응하는 환경대응적 특성을 지니고 있으며, 여기에는 이해관계집단들과의 협상과정도 포함된다. 따라서 관광정책은 역동적인 의사결정 과정이며, 의제형성, 결정, 집행, 평가에 이르는 단계적, 실천적 행동이라고 할 수 있다¹²⁾.

또한 관광정책은 다양한 기준들에 의해서 분류되는데 대표적으로 정책수행의 기능별로 관광정책을 관광개발정책, 관광마케팅정책, 관광산업정책, 국민관광정책, 국제관광협력정책 등으로 분류하였다. 여기서 관광개발정책은 관광개발의 목표달성을 위한 정부의 행동으로서 관광개발을 통한 경제효과를 증진시키고, 자원보전을 통한 지속가능성을 확보한다.

관광마케팅정책은 관광마케팅을 고객 내지는 사회 지향적 관점에서 관광수요와 관광공급 간의 교환관계를 촉진하는 통합적 경영시스템으로 보고, 관광마케팅정책은 이를 위한 정부의 행동으로 개념화하였다.

관광산업정책은 관광산업을 관광소비자를 위하여 필요한 서비스나 제품을 개발·생산·제공하는 다양한 사업체 내지는 업종들의 유기체로 정의하고, 관광산업의 목표달성을 위한 정부의 행동으로 관광산업정책을 제시하였다.

국민관광정책은 내국인이 행하는 국내외관광의 목표달성을 위한 정부의 행동이며, 국민관광정책의 주요 목표로는 관광을 통한 삶의 질 향상, 체험학습기회의 확대, 사회복지 등이 있다.

국제관광협력정책은 국제관광행동과 국제관광사업의 발전을 위한 국가 간의 협력을 국제관광으로 정의하고, 이에 따른 목표달성을 위한 정부의 행동으로 국제관광협력정책이 개념화되었다. 국제관광협력정책의 주요 목표로는 국제관광자의 여행자유화와 국제관광사업의 시장개방촉진 등을 들 수 있다.

12) 이연택(2003). 『관광정책론』. 서울: 일신사.

지방화 시대를 맞아 관광이 가지고 있는 지역발전의 효과에 주목하여 우리나라의 각 지역은 관광산업육성을 통한 지역의 발전과 성장을 달성하려는 전략을 경쟁력으로 추진하고 있다¹³⁾. 따라서 지방화시대의 지역관광정책은 거시적·종합적인 정책으로서 그 중요성이 더욱 강조되고 있으며¹⁴⁾, 지방자치제도를 통한 관광환경의 변화는 관광부문에서 지역의 특성을 살린 특색 있는 정책이 제정립되어야 한다는 개념으로 받아들여지고 있다¹⁵⁾.

관광정책의 경우 중앙정부의 관광정책과 지방정부의 관광정책은 상호 간에 협력, 지원 등의 관계 속에서 이루어지므로 이 둘을 명확히 구분하기는 어려운 일이다. 하지만 적용범위와 규모, 내용 등에 있어 다소 차이를 가진다. 우선 중앙정부 수준에서는 전국적인 균형을 고려하는 포괄적인 개념의 관광정책이나 관광진흥법 등의 법제적 차원을 다루게 된다. 따라서 중앙정부에서 결정되는 관광정책의 내용은 지방정부의 관광정책에 중요한 영향을 주게 된다.

분권화시대의 지방정부는 지역의 다양한 주체들 간의 효율적 협력과 활발한 상호교류를 촉진시켜 지역발전을 이끌어 가는 촉매적 역할이 중요하다. 지역 내의 혁신주체들 간 상호작용이 활발히 이루어지고 지역혁신 본래의 목적을 달성하기 위한 지도적 개선과 사회적 자본의 조성을 위한 지방자치단체의 역할이 크게 부각되고 있다¹⁶⁾.

이와 같이 관광정책의 개념과 지방정부의 역할을 종합해볼 때, 지방정부의 관광정책은 앞서 살펴본 관광정책의 개념과 같이 지방정부의 지역관광진흥 목표 달성을 위한 정책이라고 할 수 있다. 따라서 지역관광정책은 지역관광발전을 목적으로 하며, 지방정부가 주체가 되어 관광시장, 관광기업, 관광기반시설, 관광객 등을 위한 정책을 실시하는 것을 말하며, 목표지향적, 공공적, 실제적 특징을 가진다.

또한 앞서 살펴본 관광정책의 기능에 따라 지방정부의 관광정책을 분류해보면, 지방정부의 관광정책은 지역 관광개발, 지역관광산업육성, 지역관광홍보,

13) 이연택(2003). 전게서.

14) 채용식(2003). 『지역관광정책개발론』. 서울: 현학사.

15) 안태열(2001). 지방자치와 지역관광개발정책의 선진화 방안. 『관광정책학연구』, 7(3), pp.21-50.

16) 권영섭(1998). 『지역의 혁신성 결정요인에 관한 연구』. 서울대학교 대학원 박사학위논문.

지역관광마케팅, 지역관광인력육성 등으로 나누어질 수 있으며, 이와 더불어 본 연구에서 연구의 대상이 되는 가격인하정책의 경우는 앞서 제시된 관광정책 분야 중 지역관광산업육성 부분과 지역관광마케팅 부분의 연구라 할 수 있다.

3. 관광정책과정과 영향요인

1) 관광정책의 과정

본 연구에서 관광정책과정과 영향요인에 대한 연구가 필요한 이유는 본 연구에서 제시되고 있는 관광정책 수용의 전제조건인 관광정책 신뢰라는 것은 관광정책 수립에서 시행까지의 전체 과정에서 발생할 수 있는 요인이기 때문이다. 그러므로 관광정책과정에 대한 이해는 관광정책 신뢰를 향상시킬 수 있는 방안을 마련하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

일반적으로 정책은 주어진 결과이기보다는 주변 환경과의 상호작용을 통해 만들어가는 일련의 행동과정이다. 그동안 관광정책의 단순성으로 인하여 과정적 접근이 주목을 받지 못하였지만 1990년대 이후 관광현상의 이해집단의 양적 증가로 인하여 관광정책의 과정도 세분화되고 있는 상황이다. 최근 들어 관광정책을 과정적 측면에서 논의하게 된 배경으로 다음의 네 가지를 들 수 있다.¹⁷⁾

첫째, 모든 관광문제가 관광정책의제가 될 수 없다는 점이다. 정부의 개입이 필요한 경우와 필요치 않은 경우가 공히 존재하며, 이에 대한 합리적 판단과 선택과정이 필요하다. 둘째, 관광정책결정에서 다양한 대안들이 존재한다는 점이다. 정책목표와 정책수단을 결정하는 과정에서 합리적인 판단이 중요하다. 이에 기초하는 최선의 대안채택과정을 충분히 인식하는 것이 필요하다. 셋째, 관광정책집행의 중요성을 크게 인식해야 한다는 점이다. 정책결정으로 정책문제가 모두 해결된 것은 아니며, 합리적 정책집행이 수반되어야 한다.

17) 이연택(2003), 『관광정책론』. 서울: 일신사.

넷째, 관광정책평가를 통해 관광정책에 대한 성과 검토가 반드시 필요하기 때문이다.

관광정책과정(policy process)은 관광발전의 목표를 달성하기 위하여 정책결정의 발생으로부터 시작하여 일련의 단계를 과정적으로 행동화하는 것을 말한다. 그런데 이러한 관광정책과정은 학자들에 따라 다양하게 제시되고 있다. 예를 들어 관광정책의 과정을 ① 문제의 제기, ② 정책의제의 설정, ③ 정책정보수집, ④ 정책현황 분석과 문제파악, ⑤ 정책목표설정, ⑥ 정책목표달성을 위한 대안탐색, ⑦ 정책결정-정책실시, ⑧ 정책집행결과의 분석과 효과측정, ⑨ 새로운 정책개발 등으로 세분화하고 있다¹⁸⁾. 물론 이는 관광정책이 고도로 복잡하고 합리적이어야 하며, 중요한 관광정책문제를 대상으로 할 경우에 가정할 수 있는 모든 단계이다.

한국의 경우 1990년대까지는 관광정책과정에 대한 과학적 접근이 일천하여 관광정책과정이 정책형성, 정책집행, 정책평가로 단순화되었으나 이후 정책형성이 의제형성과 정책결정으로 세분되어 관광정책의제형성, 관광정책결정, 관광정책집행, 관광정책평가의 4단계로 확대되었다. 여기에 정책평가단계 이후에 관광정책종결단계가 포함되기도 한다. 2000년대로 들어와서는 정부정책의 효과적 추진 및 국민적 공감대 형성과 지지확보 차원에서 '홍보'가 중요한 비중을 차지하게 되면서 관광정책홍보를 정책과정의 한 단계로 추가하는 경향을 보이고 있다.

물론 모든 유형의 관광정책이 정해진 순서대로 전개되는 것은 아니다. 어떤 관광정책은 형성과정에서 일어난 피드백에 의해서 진행과정이나 방향이 수정될 수도 있고, 심지어 그 자체가 폐기될 수도 있다. 또한 정책결정과정이나 집행에서도 예기치 못한 변수나 부작용에 의하여 피드백이 일어날 수 있다.¹⁹⁾ 현재까지 관광정책학 분야에서는 정책의제형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가라는 네 단계 관광정책과정이 주를 이루고 있으나, 최근 관광정책에 있어서 홍보의 중요성이 커지고 있다는 점에서 관광정책홍보를 포함하여 다섯 단계

18) 이장춘(2001), 『관광정책학』. 서울: 대왕사.

19) 김광근(2008), 『관광정책론』. 서울: 대왕사

로 간단히 기술하고자 한다.

(1) 관광정책의제형성 단계

관광정책의제형성은 관광에 관련된 많은 문제 중 정부가 해결하기로 규정하여 정책의제로 전환시키는 과정을 의미한다. 정책의제형성은 각종 개인이나 집단의 요구가 정부에 의해 정책문제로 채택되어 공식적으로 표명되어가는 과정을 말한다. 모든 관광의 문제를 정부가 정책대상으로 삼을 수는 없다. 국가적 중요성이나 관광산업의 발전에 긴요한 경우 정부차원에서 적극적인 해결을 위한 정책적 관심을 기울이게 된다.

관광정책의제형성의 유형은 정책관계자에 의해 추진되는 내부주도형과 정부 밖의 관계자에 의해 주도되는 외부주도형이 있다. 내부주도형은 대통령, 장·차관, 관광국·과장 등 정책결정자에 의해서 과정적 절차를 생략하고 바로 정책의제로 채택되는 경우를 말한다. 외부주도형은 언론, 노동조합, 여론, 관광관련 이해집단 등의 제기에 의해 사회문제가 정책의제로 전환되는 것을 말하며, 외부주도형일수록 정책의제형성 시 절차적 과정을 거치게 된다. 또한 정책의제형성 현상을 보면 특정한 관광문제를 인식하고도 이를 정부의 공식적 정책의제로 다루지 않는 경우가 많으며, 이 경우 무(無)의사결정 현상이 나타나게 된다.

(2) 관광정책결정 단계

관광정책결정은 관광과 관련된 여러 가지 사회문제의 바람직한 해결방향을 정하는 행위이다. 관광정책결정은 이해당사자 간 협상, 경쟁, 명령, 분쟁, 협조 등의 상호작용을 통하여 이루어지며 정책결정에는 공식적인 주체로서 대통령, 국회의원, 장관, 관광국장 등 공식적 정책결정자와 이익집단, 정당, 언론기관, 전문가집단, 일반대중 등 비공식적 정책결정자로 구성된다. 따라서 공식적 정책결정자에 의해 관광정책이 결정될 경우 구성원이나 외부의 참여 없이 일방적으로 결정하고 나머지는 복종을 요구받는 권위적 정책결정으로 흐를 수 있

다. 반대로 공식적 정책 결정자 외에 전문가, 이익집단 등을 참여시켜 그들의 의사를 반영하는 참여적 정책결정이 있으며, 현대에 들어와 권위적이기보다는 참여형 정책결정의 비중이 확대되고 있는 추세이다.

그리고 관광정책결정의 방법으로 정책결정자의 감정이나 충동에 의해 결정되는 직감적 정책결정, 습관에 따라 결정하고 행동하는 점변적 정책결정, 이지적이고 합리적인 관점에서 접근하는 합리적·포괄적 정책결정, 구성원의 의사와 지혜를 활용한 담론적 정책결정, 정책환경의 변화에 따라 가변적인 상황적 정책결정으로 구분되고 있다²⁰⁾. 이 가운데 합리적·포괄적 정책결정을 통하여 정책의 효과를 극대화하기 위한 노력이 최근 활발히 모색되고 있다. 이는 정책결정을 하기 전에 사전 타당성조사 등 완벽한 분석을 통하여 대안을 탐색하고 선정하는 방식이다.

(3) 관광정책홍보 단계

정책홍보는 정부가 국민에게 정부의 정책과 그 의도하는 바를 알림으로 해서 국민들의 이해를 구하고 정부시책에 대한 협력을 구하는 행정활동을 말한다. 우리나라의 경우 2000년대로 들어와 정부PR은 정책홍보와 동일한 개념으로 받아들여져 정부가 하는 일을 국민들에게 사전에 정확하고 소상하게 알리고 국가 여론을 수렴해 국정에 반영하기 위해서 정책과정의 주요 단계로 부상하게 되었다. 또한 문화체육관광부 등 각 부처는 관광관련 정책결정 사항과 정책내용을 정책집행 이전 또는 정책집행과 동시에 관광정책 대상에게 알리는 역할을 담당하고 있다.

따라서 관광정책과정에 있어서 관광정책홍보는 정부나 행정기관이 관광정책을 이행해 나가는데 있어 소기의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 국민들에게 그 내용을 이해시키고 협조를 구하는 과정 또는 정부와 국민과의 쌍방향 커뮤니케이션을 이끌어내기 위한 노력의 과정이다. 그리하여 관광정책홍보는 관광정책을 입안할 때부터 국민의 의견을 수렴해 정책에 반영하고, 구체적인

20) 안종윤(1997). 『관광정책론』. 서울: 박영사.

정책발표 이전부터 적절한 홍보 전략을 구사함으로써 국민, 이해당사자, 정책 수요자 등의 이해를 구해 정책수행에 차질이 없도록 도모하는 고도의 전략인 것이다.

관광정책홍보는 관광정책에 대한 보도자료 제공, 언론보도에 대한 대응, 관광 이슈관리 커뮤니케이션, 관광위기 상황시 커뮤니케이션, 관광정책에 대한 여론조사, 디지털 관광홍보, 관광정책 고객에 대한 서비스, 인터넷 국정브리핑, 홍보물 제작 활용, 건전 관광캠페인 전개 등의 형태로 추진되고 있다.

(4) 관광정책집행 단계

일반적으로 정책집행이란 정책목표를 달성하기 위하여 구체화된 사업계획이나 정책의 효과가 발생하기 위한 의도적이고 순차적인 활동이다. 관광정책 집행은 보통 '정책집행에 대한 권위가 부여된 기관이 관광정책결정에서 산출된 정책을 환경의 변화에 대응하면서 목표 또는 정책문제를 실현하고 해결하는 반복적·순환적 과정의 총체'로 정의되고 있다.²¹⁾

또한 관광정책집행이란 정부가 관광의 문제를 해결하거나 미래의 여건에 대응하기 위하여 결정된 정책을 구체적으로 실천하는 것을 말한다. 그리고 관광정책집행의 단계는 이전의 과정까지 거치면서 구성된 관광정책의 내용을 실현시키는 단계이며 정책의 내용을 실현시키는 과정은 일련의 활동으로 이루어지게 된다. 즉 정책이 결정된 이후부터 정책이 종결될 때까지 자원의 배분과 행정 등의 활동을 통해 정책의 목표를 달성해 가는 과정이다.

관광정책집행의 구체적 단계를 관광정책 지침개발, 관광정책 자원 확정, 관광정책 실현 활동, 관광정책 감독·통제로 세분하기도 한다²²⁾. 관광정책집행이 충실히 이루어지기 위해서는 집행을 담당할 조직의 구성, 집행할 내용에 대한 해석, 그리고 구체적으로 추진할 수 있는 자원의 확보와 배분이 이루어져야 하며, 그렇지 못할 경우 정책집행이 원활히 이루어질 수 없다.

21) 최승이(2001). 『국제관광론』. 서울: 박영사.

22) 고석면·이재섭·이재곤(2008). 『관광정책론』. 서울: 대왕사.

(5) 관광정책평가 및 환류단계

일반적으로 정책평가는 ‘어떤 정책의 과정이나 결과를 이해하고 그 가치를 판단하는 사회적인 과정’이라 하고 있다²³⁾. 따라서 정책평가는 일반적으로 정책이 집행되는 과정에서 EH는 집행되어 완료된 이후에 의도한 목적을 성공적으로 달성했는지를 평가하는 지적활동인 것이다. 정부가 추진했던 주요 관광정책에 대해 최근 활발한 평가활동이 이루어지고 있다. 예를 들면 관광지 및 관광자원 개발사업평가, 관광특구사업평가 등이 그것이다. 이러한 평가는 기존 정책의 평가를 통하여 새로운 정책개선방안을 강구한다는 점에서 의의가 있다.

관광정책평가는 각 정책과정에서 합리적인 정책결정을 할 수 있도록 유용한 정보를 제공해주고, 정보의 분석을 통하여 사업계획의 수정·변경과 자원의 재배분을 가능하게 하며, 정책집행자로 하여금 행정활동의 방법을 개선토록 하기 위하여 실시된다. 그럼에도 관광정책평가는 평가의 대상이 정책목표의 달성과 관련이 있는 산출에 한정되어 있다. 그러나 최근 들어서는 정책평가의 개념이 확대되고 있다. 즉 정책평가는 성과뿐만 아니라 노력, 즉 투입의 분석까지도 포함해야 한다고 주장한다. 나아가 목표의 달성도뿐만 아니라 정책이 직면하고 있는 문제점과 정책이 조성하고 있는 부작용까지도 포함하는 개념으로 이해하고 있다.

관광정책평가의 방법은 과정평가의 결과평가, 단기 및 장기영향평가, 내부평가와 외부평가, 사전평가·집행과정평가·사후평가 등으로 나눌 수 있으며²⁴⁾, 각각의 평가 시 중요하게 검토되는 평가기준으로는 관광정책 목표달성도, 관광객의 만족도, 일반국민의 대응성, 관광기업인의 대응성, 사회적 형평성, 공익성, 관광조직발전도, 관광환경의 질 개선도, 합법성 등을 들 수 있다²⁵⁾.

23) 노회준(2006). 『정책평가론』. 서울: 법문사.

24) 장병권(1996). 『한국관광행정론』. 서울: 일신사.

25) 이장춘(1998). 『관광정책학』. 서울: 대왕사.

2) 관광정책과정의 영향요인

관광정책의 개방성으로 인하여 주변의 다양한 요인들이 영향을 받는데, 이를 정책환경(policy environment)이라고 할 수 있다. 정책환경은 정책체계의 외부에 있는 객관적인 환경을 의미한다.²⁶⁾ 관광정책과정을 일종의 개방체계로 보았을 때 정책환경은 그것을 둘러싸고 부단한 상호작용을 하고 있는 일체의 외부요소를 말하며, 환경은 체계에 대하여 자극의 근원이기도 하며 동시에 정책체계의 반응대상이기도 하다. 따라서 관광정책환경이라는 것은 보통 공공부문의 관광정책과정에 영향을 주는 모든 외부적 요인으로 미시환경과 거시환경으로 구분할 수 있다.

(1) 미시환경: 관광정책참여자

앞서 관광정책의 특성으로 ‘역동성’, ‘복잡성’ 등을 들었듯이, 관광정책은 다양한 이해당사자들이 관여하고 있는데 이를 정책참여자(policy participant)라고 한다. 관광정책이 공공부문의 고유한 권한이라는 점에서 민간부문의 참여가 제약을 받는 것이 아니며, 정책과정에 많은 전문가나 민간단체 등이 참여하고 있다. 다른 한편으로 관광정책에 대한 공공참여는 지역사회에 독자적 결정을 할 수 있는 권력을 주는 수단이 아니라 그들을 달래기 위한 수단이라는 측면도 제기되고 있다. 정책참여자는 공식적 참여자와 비공식적 참여자로 구분되고 있다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

가. 공식적 정책참여자

관광정책의 공식적 참여자는 국회, 행정수반, 행정부처, 지자체를 들고 있다. 첫째, 국회는 법률을 제정하는 입법기관이며 예산의 심의기관이며, 정부의 정책에 대한 비판통제 기관이다. 그리하여 국회는 「관광진흥법」 등 관광관련

26) 유종해 외(1984). 『행정학사전』. 서울: 고시원.

입법활동의 국정감사, 국정조사, 대정부질문, 관광연차보고 등을 통하여 정책 과정에 참여하고 있다.

둘째, 행정수반은 대통령을 의미한다. 대통령은 말할 것도 없이 국가의 원수이며 행정부의 수반이다. 동시에 국정의 최고심의기관인 국무회의의 의장이다. 이러한 지위로 관광정책의 형성과 결정에도 중요한 영향을 주고 있다. 또한 대통령실에 관광담당비서관을 두으로써 관광정책에 지속적인 영향력을 행사하게 된다.

셋째, 행정부처는 정부 내 관광행정 최고기관을 의미한다. 우리나라의 경우 건국 이후 1994년까지 관광행정은 교통부에서 담당하였으나 그 후 문화체육관광부가 관광정책을 담당하고 있다. 문화체육관광부 장관의 가치관과 관광에 대한 인식정도, 그리고 조직문화, 예산규모 등이 관광정책과정에 영향을 주게 된다.

넷째, 지자체는 과거 중앙집권적 시대에는 중앙정부에 예속되어 정부지시사항을 위주로 관광정책에 순응해 왔다. 그러나 1990년대 지방의원 및 지방자치단체장 선거를 계기로 지역활성화 차원에서 독자적인 관광정책에 높은 관심을 보여 왔다. 그 결과 정부의 관광정책 수립에 지역의 이익을 극대화하기 위한 지자체의 역할이 점차 커지고 있으며, 나아가 지자체도 자체 지역관광 정책을 수립·시행하고 있다.

나. 비공식적 정책참여자

관광정책과정의 비공식적 참여자로 국제기구, 언론기관, 이익집단, 전문가집단, 일반국민 등을 들 수 있다. 첫째, 국제관광기구는 회원국의 관광정책과 행정에 지대한 영향을 미친다. 예를 들어 세계관광기구(UNWTO), 경제협력개발기구(OECD), 유네스코(UNESCO), 국제민간항공기구(ICAO) 등이 해당된다. 이들 기구는 각국 정부가 관광관련 규정을 단순화하고 출입국 수속을 간소화하며, 국제여행에 대한 장벽을 철폐하고, 사회복지관광과 청소년·노인관광을 발전시키며, 관광사업의 발전을 지원하고 있다.

둘째, 언론기관이 관광정책과정에서 지니는 의의는 보도할 사건의 선별, 그에 대한 해설, 나아가 정보제공 및 여론형성과 정부에의 요구투입을 담당하는 소위 여론주도자(opinion leader)로서 사회문제의 집결 및 표명의 대표적 장치라는 데 있다. 즉 언론은 사회문제를 확산시켜 이슈화하고 공중의제화하는데 결정적인 역할을 한다. 또한 언론은 정부의 관광정책홍보나 집행, 평가에도 비판적 기능을 담당한다.

셋째, 이익집단(interest group)이란 관직을 위한 후보자의 지명이나 선거운동의 참여 혹은 정부의 완전한 장악 등을 피함이 없이 특정한 공공정책의 결정과 집행을 위하여 노력하는 결사체를 말한다. 관광협회, 상공회의소, 노동조합 등과 같은 관광사업자단체나 소비자단체와 같은 이익집단의 영향력은 정치체제가 민주적이고 자본주의적일수록 정책의제형성과 집행단계에서 크게 작용하는 것이 일반적인 현상이다.

넷째, 전문가집단은 특정한 사회문제의 해결책을 제시하거나 해결책이 없다고 판단함으로써 그 문제의 정책문제로서의 선택에 커다란 영향을 준다. 즉 이들은 정책분석가나 전문적 지식을 갖춘 조연자로서 관광정책과정에 관여한다. 관광정책과정이 좀 더 다원화·민주화되어 있는 경우 전문가 집단의 정책참여가 더욱 활발하다. 한편 전문가나 학자들은 전문지식과 과학기술적 전문연구기능을 갖추고 있으므로 관광정책문제의 심각성을 홍보, 고발, 규명하는데 중요한 역할을 한다.

다섯째, 일반국민 개개인은 관광정책에 실질적인 영향력을 행사하지 못하나 여론조성을 통하여 관광정책에 중요한 역할을 담당한다. 또한 관광개발사업과 같은 정책을 추진하는 데 있어서 지역주민들의 의사가 점차 크게 반영되고 있다. 이러한 추세에 힘입어 일반국민이 자기의 이해와 관련된 정책문제에 직접 접근하려는 요구와 관심이 늘어나고 있다. 물론 일반국민의 관광정책과정에 투입되는 의견의 강도나 압력의 정도는 특정사안의 성격, 사안을 보는 관점과 인식의 정도 등에 따라 달라진다.

(2) 거시환경: 국내·외 환경

가. 정치적 환경

관광과 관련된 정치적 환경에는 정치지도자의 철학과 가치관, 법, 정부계획, 국제정세, 그리고 정치적 안정이나 불안 등의 요소가 포함된다. 먼저 정치지도자의 통치철학과 가치관은 관광정책 과정에 커다란 영향을 주게 된다. 가치관은 관광에 대한 신념이나 편견, 태도 등을 말한다. 이러한 가치관은 정책결정자들에게 영향을 주어 관광에 대한 규제 내지 진흥정책의 결정시 판단기준으로 작용하게 된다. 많은 개도국의 정치가들에게서 발견되고 있듯이, 관광이 실질적인 효과를 가져 온다는 신념을 갖게 되면 잠재적으로 나타날 수 있는 부정적 효과를 도외시하게 될 수도 있다.

둘째, 정부의 관광정책과정은 법률이 정하는 테두리를 벗어나서는 그 효과성을 인정받을 수 없다. 이것은 민주적 법치국가의 기본이념이기도 하다. 따라서 관광정책을 결정하고 집행하는 데에는 법률에 관한 정확한 지식을 보유한 사람이나 법률가가 직접 참여하는 것이 요구된다. 한국의 경우 관광에 직접적으로 연관되어 있는 법규는 「관광기본법」, 「관광진흥법」, 「관광진흥개발기금법」, 「한국관광공사법」 등이 있다.

셋째, 정부의 종합적 계획과 정책방향도 관광정책과정에 영향을 주게 된다. 관광에 대한 개발은 막대한 규모의 사회간접자본과 거대한 투자가 요구되는 것이 보통이다. 정권이 바뀌면서 새롭게 수립되는 각종 정부계획이나 국토계획, 광역경제권 계획 등은 관광정책은 물론 관광계획수립에 있어서 정합성을 요구하게 된다.

넷째, 현대의 세계는 각국이 정치, 경제 등 제 측면에서 긴밀한 상호의존관계를 지니고 있기 때문에 관광정책은 국제정세에 의해서도 깊은 영향을 받는다. 국제관계에서 가장 극단적인 사태는 국가 간의 전쟁이지만 이외에도 이념적 유사성, 상호교류를 추구하는 외교적 의지, 돌발적 테러 등이 정치적 요소로 관광정책과정에 작용한다.

다섯째, 한 나라가 처해 있는 정치사회적 안정성 여부는 관광정책에 커다란

영향을 준다. 외래관광객을 끌어들이는 데 있어서 폭동이나 내란, 테러, 인권 침해 등은 상당히 마이너스 작용을 하게 된다. 정치적 불안은 전략적·재정적·인적 손실을 가져오는 위협이나 관광기업의 거래를 막거나 방해하고 계약상에 변화를 초래하는 정치세력이나 정부의 활동에 따른 위협을 말한다.

나. 경제적 환경

경제적 환경은 관광 및 관광정책에 직접적인 영향을 미치는 경제시스템 전반을 말한다. 경제적 환경은 관광이 경제안정 및 성장여부와 밀접한 관련이 있다는 점에서 관광정책목표 및 사업 추진방향 등에 커다란 영향을 주고 있다. 역으로 관광정책과정은 대개 효율성을 지향한다는 점에서 경제적 요인에 민감하게 대응하지 않을 수 없다. 그 대표적 요인은 에너지 사정, 산업구조의 변화, 정부의 경제정책, 정부규제 등이다.

첫째, 각국의 에너지 사정은 관광산업에 직접적인 영향을 미친다. 1973년과 1979년 두 차례의 석유파동이 초래한 세계경제에의 영향은 엄청난 것이었으며 그에 따른 관광정책에의 파장도 기록적이었다. 석유의 전량을 수입하는 우리나라는 유가상승으로 인하여 경제성장 둔화, 무역수지 악화, 물가 및 실업률 상승은 물론 국내·외 여행의 감소현상을 겪어야 했다. 지난 2006-2008년간 국제유가의 급상승은 국제관광수입을 증가시키되 관광지출을 감소시켰다²⁷⁾.

둘째, 산업구조의 변화도 관광행정에 영향을 준다고 볼 수 있다. 산업생산구조의 변화는 정부의 의도적인 노력의 결과라고도 볼 수 있으나 어쨌든 그러한 변화는 정책적 고려를 요하는 새로운 문제를 야기할 수 있다. 현대사회로 들어와 두드러진 특징은 3차 산업의 증가이며, 그중에서도 관광산업은 전 세계적으로 가장 빠른 성장산업의 하나로 지목되고 있다. 또한 관광산업의 비중이 확대되어감에 따라 관광산업을 육성하려는 정부정책도 강화될 수밖에 없다.

27) 박상곤(2008). 『환율 및 국제유가 변화에 따른 관광부문 영향분석』. 한국문화관광연구원.

셋째, 정부의 경제정책도 관광정책의 추진에 영향을 준다. 경제정책이란 일반정책의 한 영역으로서 경제분야에 있어서의 국가의 행위를 말하며, 경제활동의 흐름을 어떤 특정 목표를 실현하는 방향으로 조성하고 영향을 미치도록 하는 데 있다.²⁸⁾ 특히 그중에서도 인·허가 정책이나 세계정책 등은 관광에 직접적인 영향을 미치기도 한다.

넷째, 정부규제는 '사기업의 경영이나 국민생활에 어떠한 식으로든 영향을 미치는 정부활동'을 말한다²⁹⁾. 이로 인해 관광산업도 종전의 정부주도형보다는 민간주도형으로 전환되는 추세에 있다. 물론 모든 규제완화가 항상 바람직한 것은 아니다. 관광산업의 발전을 위해서는 경제적 규제의 완화는 계속 필요하지만 소비자의 보호나 환경오염방지, 삶의 질 향상을 위해서 사회적 규제는 오히려 강화되어야 한다는 견해도 있기 때문이다. 그러나 한국의 경우 여전히 관광산업에 대한 규제장벽이 높아 관광산업의 발전은 물론 국제경쟁력을 제고하는데 제약이 되고 있다³⁰⁾.

다. 사회문화적 환경

사회문화적 환경은 사회를 구성하고 있는 개인의 행동에 영향을 미치는 문화, 가치관, 전통 내지 관습과 같은 사회제도나 사회적 태도를 말한다. 각국마다 관광에 대한 사회적 시각이나 가치관의 변화, 그리고 문화적 전통이 상이하다는 점에서 사회문화적 환경을 관광정책에 적극적으로 반영하지 않을 수 없는 상황에 이르렀다. 그 대표적 영향요인으로는 노령화, 인구구조의 변화, 소비자주의, 여성의 역할증대, 노동과 여가의식 등을 들 수 있다.

먼저 노령인구의 증대는 미국이나 일본, 서유럽 등의 국가에서 나타나는 두드러진 인구통계적 추세 중의 하나이다. 예를 들면 미국의 50세 이상 인구는 전 가계의 42.8%이나 금융자산 측면에서는 76.4%, 순자산 측면에서는 69.5%를 차지한다.³¹⁾ 인구의 규모와 구성의 변화는 전쟁, 정치, 경제상황, 사회적

28) 김적교(2008). 『경제정책론』. 서울: 박영사

29) 손의영 외(1994). 『교통·관광부문의 규제완화 추진방안』. 교통개발연구원.

30) 심원섭(2008). 『한국관광산업 규제개혁 종합연구』. 한국문화관광연구원

31) 리차드 티어·마이클 올슨 엮음(1999). 이연택 외 옮김. 『국제관광산업전략』. 서울: 일신사.

가치관을 변화시켜 모든 사회현상과 간접적으로 연관을 맺고 있는 요소이다.

둘째, 현대사회에서 출생감소와 만혼현상, 그리고 이혼증가 등은 가구규모의 축소와 평균 기대수명의 증가가 특징으로 나타나는 인구구조를 이끌어낸다. 의학의 발달은 질병을 예방하고 고령화를 확대시켜 준다. 이렇듯 인구구조의 변화에 따라 관광산업에도 커다란 영향을 주고 있다. 즉 핵가족화가 확대될수록 여행활동에 참여할 수 있는 가처분소득과 시간, 이동범위가 확대되며, 또한 수명연장에 따라 고령자의 여행참여 비중이 늘어날 것이다.

셋째, 소비자주의는 소비자에게 불이익이 된다고 간주되는 문제에 대해 대항하는 활동이며, 소비자들이 생활수준의 취득과정에서 누적되어온 불만의 회복, 보상, 구제를 원하는 소비자들의 조직적인 노력이다. 특히 관광산업은 다른 산업에 비하여 여행소비자를 보호하려는 인식이 결여되어 그동안 상품의 질 문제, 과당경쟁문제, 가격문제, 정보제공문제 등을 유발시켜 소비자의 불만을 팽배시키고 있다. 이러한 소비자문제의 적극적인 해결은 역시 정부에 책임이 있다는 점에서 소비자주의의 확산에 적극 대응할 필요가 있다.

넷째, 향후 여성의 가정 내 및 사회적 역할변화도 관광정책을 추진하는 데 크게 영향을 줄 것이다. 그동안 관광정책을 추진하는 데 있어서 노동자나 청소년에 비하여 여성을 위한 정책개발에는 미흡하였지만 여성들의 여가·관광활동의 질을 증진할 수 있는 정책을 새로이 요구하게 된다.

다섯째, 노동과 여가에 대한 인식변화도 중요한 영향을 주고 있다. 여가에 대한 전통적 의식 구조는 동양의 유교윤리와 서양의 프로테스탄트 윤리(protestant ethic)에 얽매어 부정적인 영향을 받아온 것이 사실이다. 여가에 대한 인식의 변화는 관광정책의 역할강화 및 위상제고에도 커다란 영향을 주게 된다. 많은 미래학자들은 인류의 미래는 이전의 시대와는 달리 늘어나는 여가 시간을 어떻게 효율적으로 관리하는가에 달려 있다고 주장하고 있다.

라. 기술적 환경

기술적 환경도 관광정책과정에 영향을 준다. 기술이란 상품이나 서비스의

생산을 위해 유용한 지식이나 기법을 이용하는 것이다. 기술적 환경의 요소로는 신기술의 등장, 정보사회화, 컨버전스의 가속화, 관광기술의 등장, 교통기술의 발달 등을 들 수 있다.

먼저 기술은 대략 10년마다 두 배로 증가하고 있으며 관광산업에서도 새로운 기술들이 급속히 보급·활용되고 있다. 커뮤니케이션 및 교통부문에서 신규 첨단기술의 발전은 지역 간 이동을 손쉽게 하여 전 세계적인 관광산업의 발전을 촉진시키고 있다. 그런데 가상회의의 도입이 만약 상용여행을 대체할 경우 하나의 위험요소가 될 것이다. 반면 로봇공학이나 다른 기술들은 향후 관광산업의 노동력 부족문제를 해결해줄 것이다.

둘째, 정보사회로의 진전은 관광정책에 커다란 영향을 미치고 있다. 정보사회의 진전이 가속화됨에 따라 관광정책담당자들도 정보기술을 도입·활용하는 과제, 정보관리에 관련된 과제, 정보사회의 기반을 조성하는데 관련된 과제, 정보사회의 사회변동에 대응하기 위한 과제를 적극적으로 강구할 필요가 있다.

셋째, 정보기술(IT)의 발전과 이를 바탕으로 한 문화기술(CT)의 축적은 관광기술(tourism technology)의 발전에도 크게 영향을 미치고 있다. 관광기술은 관광산업의 환경변화에 부응하기 위해서 한국관광공사를 중심으로 개발을 모색하였으며, ‘한국관광 브랜드를 강화하는 기술’, ‘고객감동(customer delight) 실현을 위한 하이터치 휴먼서비스 기술’이라는 개념으로 파악되고 있다³²⁾.

넷째, 정보기술의 발전은 산업 간 경계를 허물고 컨버전스를 가속화시킨다. 컨버전스(convergence)는 산업 간 복융합을 의미한다³³⁾. 특히 관광산업과 같이 복융합적 성격이 강한 산업의 경우 새로운 산업의 성장아이템 확보를 위한 관광테크놀러지 개발에 초점을 두어 시장차별화 상품을 지속적으로 개발하여야 한다. 스포츠, 산업기반, 자연환경, 문화, 역사, 방송, 영화, 도서 등 모든 영역이 될 수 있기 때문에 이종(異種)산업과의 융합을 통해 관광산업과 연계될 수 있는 토대를 만드는 것이 무엇보다 중요하다³⁴⁾.

32) 한국관광공사(2005). 『T2(Tourism Technology) 비전 및 중장기 전략수립』.

33) 장병권(2008). 관광학 연구의 패러다임 전환을 위하여. 『관광학연구』, 32(3), pp.7-9.

다섯째, 교통기술의 동향도 관광정책에 커다란 영향을 주고 있다. 과학기술의 발달에 따른 첨단교통수단(예: 초음속 여객기, 고속철도, 해저유람선 등)의 등장이나 교통망의 확대, 새로운 교통수단의 등장은 관광정책적 차원에서 적극적인 대응을 요구하고 있다. 우리나라의 경우에도 최근 국제크루즈는 물론 연안크루즈가 도입되고 요트산업이 각광을 받고 있으며, 4대강을 중심으로 리버크루즈(river cruise) 사업도 적극 모색되고 있다.

마. 생태·위생적 환경

생태적 환경은 관광의 직접적인 대상이라는 점에서 생태적 환경의 변화는 관광정책에 커다란 영향을 주고 있다. 그 대표적 영향요인으로는 도시화 및 인구증가, 정부의 환경정책, 환경오염, 위생문제 등을 들 수 있다.

먼저 도시화 현상은 산업화과정에서 나타나는 필수적인 산물이다. 우리나라의 경우 2008년 현재 도시지역을 기준으로 할 경우 도시화율은 90.5%에 이르고 있다. 물론 도시화 자체보다도 도시집중화 현상으로 인한 생활환경의 악화는 여가공간의 부족, 교통 혼잡, 범죄의 증가 등을 야기한다는 점에서 관광정책을 수행하는 데 커다란 영향을 줄 수 있다.

둘째, 정부의 환경정책도 관광자원개발 등 관광정책에 영향을 줄 수 있다. 일반적으로 환경 정책은 국토의 지상, 지표 및 주변해양의 인간생태학적 질을 관리하는데 초점을 두고 있다. 그동안의 추세로 볼 때 환경정책의 강도와 수단은 시대에 따라 달라져 왔으나 전 세계적으로 점차 엄격한 환경정책을 추진하고 있다. 이에 따라 우리나라의 경우에도 전과는 달리 관광행정기관 및 공기업이 관광자원의 개발이나 관광지 조성, 관광단지의 개발 등을 추진하는 데 있어서도 환경영향평가를 거쳐야 하는 부담을 안고 있는 실정이다.

셋째, 환경오염의 문제는 국가차원의 문제가 아니라 최근 들어와서는 국제적 차원의 문제로 부각되어 환경선언의 등장을 가져오게 되어 자연스럽게 관광자원의 개발에 있어서도 이러한 원칙이 준수되어야 할 필요성이 증대되고

34) 한국관광공사(2005). 『관광산업의 새로운 패러다임 창출을 위한 2010 중장기 경영전략』.

있다. 특히 유엔에 의한 ‘유엔환경선언’(1972년)과 ‘세계자연보호헌장’(1982년), 그리고 1992년의 ‘리우선언’은 각국의 환경정책뿐만 아니라 관광정책에도 커다란 영향을 미치고 있다. 이들 선언을 계기로 관광정책에 있어서 자연환경에 대한 지속가능한 개발을 도입하고 나아가 저탄소 녹색관광산업의 육성을 추구하게 하고 있다.

넷째, 위생요인도 관광정책과정에 있어서 두 가지 중요한 역할을 한다. 첫째는 여행 중 관광객의 건강을 보호해줄 필요가 있으며, 둘째는 관광이 종종 위생수준을 향상시키는 매우 적절한 수단이 되기 때문이다. 외국인 관광객을 유피하기 위해서는 여행자의 건강을 보호해주는 방향으로 정책을 추진하도록 유도하게 된다. 전 세계적으로도 2002년에 발병한 급성 중증호흡증후군(SARS)이나 2003년에 발병한 조류 인플루엔자 바이러스 AI(일명 조류독감), 그리고 2009년 멕시코에서 발생한 인플루엔자 A/H1N1(일명 돼지독감, Swine flu)은 국제관광에 부정적 영향을 주게 되어 국제적 차원에서의 해결방안을 모색하게 하고 있다.

제2절 관광정책 이해관계자와 관여도

1. 관광정책 이해관계자의 유형 및 선행연구

본 연구에서는 관광정책 신뢰와 수용의 관계가 주제이며 이러한 영향관계가 집단 간에 차이가 발생할 수 있다는 생각에서 관광정책 이해관계자를 매개변수로 설정하였다. 하지만 관광정책을 둘러싼 다양한 환경만큼 관광정책 이해관계자도 다양하기 때문에 연구에 따라서 주요 이해관계자를 설정하고 한정된 이해관계자를 중심으로 논의를 이끌어가고 있다.

그러므로 본 연구에서는 관광정책과 관련된 이해관계자에 대한 일반적 이론과 함께 본 연구에서 조작적으로 정의될 수 있는 이해관계자에 대해 살펴보고자 한다. 이러한 집단별 영향관계를 살펴보는 것은 향후 지방자치단체에서 시행할 다른 정책에서도 세분화별 정책 신뢰 향상 전략이 필요하다는 시사점을 제시해줄 수 있을 것으로 기대된다.

오늘날 관광산업에 있어서 이해집단의 중요성이 증대되고 있다. 관광정책을 결정하고 추진하는 과정에서 정책과 관련해 직·간접적인 이해관계를 갖는 사람들이 생기게 마련인데, 관광정책은 이들 이해집단간의 상호작용 속에서 갈등과 타협을 거쳐 조정되고 변화하는 역동적인 특징을 지녔기 때문이다³⁵⁾.

Sautter & Leisen(1999)³⁶⁾은 관광개발의 전 과정에 걸쳐 이해집단간의 관계에 대해 완전히 파악하고 있는 것이 매우 중요하다고 강조했다는데, 그 이유는 지역사회 중심의 관광개발이 주목받으면서 과거와 달리 관광개발에 관련된 이해집단이 늘어났고, 이들 이해집단 간에 권력 주장이 증폭되면서 상이한 이해관계를 가진 이해집단 간에 의견조율이 선행되지 않고서는 관광개발의 성공이 불가능해졌기 때문이라고 설명하고 있다³⁷⁾.

35) 이연택(2003), 『관광정책론』, 서울: 일신사.

36) Sautter, E. T. & Leisen, B.(1999), Managing Stakeholders : A Tourism Planning Model, *Annals of tourism Research* 26(2).

37) 신용석·이태희(2005), 지역축제 이해집단 분석들을 위한 탐색적 연구: 이해집단의 역학관계를 중심으로, 『관광학연구』, 28(4), pp.295-312.

이해집단(stakeholder)은 특정한 조직 또는 특정 행위에 의해 영향을 받거나 그 조직 또는 행위에 이해관계를 가지고 있는 개인 또는 집단을 의미한다³⁸⁾. 이연택(2003)은 이해집단을 관광정책의 미시환경을 구성하고 있는 정책행위자들로 공식적 참여자(의회, 행정수반, 행정부처)와 비공식적 참여자(정당, 국민, 이익집단, 전문가집단, 언론)로 구분하고, 이들이 정책과정에 참여하고 정책변화를 가져오는 역동적인 역할을 담당한다고 규정하였다. 한편 강신겸(1999)³⁹⁾은 이해집단을 지역관광개발과 관련해 직접적 또는 간접적으로 이해관계를 맺고 있는 사회조직이나 집단, 개인이라고 정의하였는데, 직접적(1차적) 이해관계는 관광개발활동이 직접적으로 관련하여 관광개발정책의 지역의 생존문제와 직결되어 있고 그 실체가 상대적으로 명확한 반면 간접적(2차적) 이해관계는 관광개발활동에 있어 간접적으로 정상적 활동의 제약을 받으며, 그 실체가 모호하다고 하였다.

관광개발에 있어서의 이해관계자 집단의 유형은 이해관계의 대상과 범위, 특성 등에 따라 다양하게 구분되어 왔다. 표성수와 장혜숙(1994)⁴⁰⁾은 관광개발의 영향범위를 기준으로 지역관광개발로 인해 이익을 보는 집단(관광객, 관광(개발)사업자), 관광개발로 피해를 보는 집단(지역주민, 관광산업과 경쟁관계 기업이나 산업), 관광계획집단(정부, 관광계획팀)등으로 이해관계자를 세 가지 유형으로 구분하였다. 강신겸(1999)은 지역관광개발정책 과정에서 이해당사자 유형을 크게 정부 및 공공기관, 지역주민, 관광사업체, 계획가로 구분하고 이해의 범위에 따라 1차적 이해관계자와 2차적 이해관계자로 나누었으나, 표성수와 장혜숙(1994)의 분류에서처럼 이해당사자의 유형에 관광객은 포함시키지 않았다.

한편 Sautter와 Leisen(1999)은 Freeman(1984)의 이해관계자 이론(stakeholder theory)을 관광개발에 응용하여 관광개발과 관련한 이해관계자 유형을 <그림

38) Freeman, R. E.(1984). Strategic Management:: A Stakeholder Approach. Boston::pitman Gunn(1988), tourism Planning, NY:Taylor & Francis.

39) 강신겸(1999). 지역관광개발에서의 이해관계자 유형 및 협력과정에 관한 연구. 『관광연구논문』, 11, pp.45-59.

40) 표성수·장혜숙(1994). 『최신 관광계획개발론』. 서울: 형설출판사.

2-1>과 같이 구분하였다. 관광개발계획에 있어서 계획의 전 과정에 걸쳐 이해 관계를 가지고 있는 개인 혹은 그룹을 철저히 파악하는 역시 관광계획가의 주요한 역할임을 강조하면서 관광계획가를 중심으로 지역관광기업, 지역주민, 지역NGO, 관광객, 전국규모의 기업, 경쟁자, 정부, 관광관련 종사자 등을 구분 하였다.

<그림 2-1> 관광정책 관련 이해관계자 구성도



자료 : Sautter, E. T. & Leisen, B.(1999). Managing Stakeholders: A Tourism Planning Model. *Annals of Tourism Research*, 26(2), p.315. 참조 후 연구자 수정.

관광개발에 있어서 이해당사자를 분석하는 이론적 틀은 크게 두 가지로 압축할 수 있다. 하나는 ‘협력’의 관점⁴¹⁾에서 이해당사자를 분석하는 것이며, 다른 하나는 ‘갈등’의 관점⁴²⁾에서 이해당사자를 분석하는 것이다.

41) Jamal, T. & Getz, D.(1995). Collaboration Theory and Community Tourism Planning. *Annals of Tourism Research*, 22(1), pp.186-204.; Selin, S. & Chavez, D.(1995). Developing an Evolutionary Tourism Partnership Model. *Annals of tourism Research*, 22(4), pp.844-856.; De Araujo, L. M., & Bramwell, B.(2002). Partnership and Regional Tourism in Brazil. *Annals of tourism Research*, 29(4), pp.1,138-1,164.; Sheehan, L. P., & Ritchie, J. R. B.(2005). Destination stakeholders: exploring identity and salience. *Annals of tourism Research*, 32(3), pp.711-734.; 이주연 · 이용주 · 이동호(2005). 농촌관광 개발 이해당사자 분석 방법론 : 사회연결망 분석사례연구. 『농촌계획』, 11(3), pp.29-42.

특히 갈등의 관점에서 갈등의 당사자를 파악하는 것은 갈등분석과 해결에 있어서 두말할 필요도 없이 가장 기본적이며 중요한 일 중 하나다. 복잡해서 다루기 힘든 갈등의 경우 직접 당사자뿐만 아니라 간접적으로 영향을 받거나 영향을 주는 그리고 직·간접적으로 갈등에 관련되어 있는 당사자들을 파악하는 것도 필요하다. 복잡한 갈등의 당사자들은 사회의 다른 영역과 단절된 것이 아니라 대부분 그물처럼 얽힌 관계를 가지고 있고, 많은 경우 보이지 않는 관계가 당사자의 이해와 입장 설정에 무시할 수 없는 영향력을 가진다⁴³⁾.

관광개발 이해집단에는 관광개발로부터 직접 혜택을 받는 수혜집단과 관광개발 때문에 비용을 부담하지 않으면 안 되는 희생집단, 그리고 양자의 관계를 조정하는 중간조정 집단이 있다. 이때 중요한 의미를 지니고 있는 이해집단은 수혜집단이라기 보다는 희생집단이라고 할 수 있다. 관광개발 때문에 희생을 당하는 자들은 그 개발의 혜택을 받는 자들을 위해서 피해를 보는 것이므로 사회전체의 입장에서 보면 부득이 하다고 해도 개인적으로는 피해자가 된다.

이때 관광개발 희생집단은 피해를 회피하거나 감소시키기 위하여 다양한 경로를 통해 개발의 수정 또는 변경을 부단히 요구하게 되고 만일 개발주체가 그것을 수용하지 않을 때에는 자기의 주장을 관철하기 위하여 집단행동으로까지 나아가는 경우가 적지 않다. 따라서 관광개발 과정에서 나타나는 이해집단 간 갈등은 관광개발과 직·간접적으로 이해관계를 맺고 있는 집단들의 관점에서 관광개발의 영향수준이 자신들의 기대에 미치지 못함으로써 그 간격(특히, 희생)을 줄이고자 하는데서 발생한다.

따라서 관광개발의 갈등분석은 그 갈등의 직·간접적으로 관련되어 있는 이해집단에 대한 이해가 우선적으로 필요하다. 관광개발에 있어서의 지역 간

42) Markwick(2000). Golf tourism development, stakeholders, differing discourse and alterarice agendas: the case of Malra. *Tourism Management*, 21, pp.515-524.; 황경수(1993). 제주도개발특별법 제정과정에서 집단요구표출활동에 관한 연구. 서울대학교 석사학위논문.; 김창수(1994). 지역관광개발계획과정의 집단간 갈등에 관한 연구. 경기대학교 박사학위논문.; 송재호(1996). 지방정부의 관광정책 이해집단간 갈등 관리에 관한 연구. 경기대학교 박사학위논문.; 한상검(1999). 지역관광개발에 따른 갈등요인과 사회문화 구조 변화에 관한 연구. 세종대학교 박사학위 논문.

43) 대통령자문 지속가능한발전위원회(2005), 공공갈등관리의 이론과 기법(上). 논형

갈등 당사자는 지역주민, 관광기업, 정부기관, 이익집단 등 다양하며, 이들 이해집단간의 상호작용이 갈등과정에서 가장 중요한 요소이다. 즉, 갈등과정에서 이들 이해집단의 행동여부에 따라 갈등의 정도나 내용, 해결방안 등이 달라질 수 있으며, 관광개발 집행의 성패가 좌우된다⁴⁴⁾.

이해집단의 대응행동은 자신들의 성격, 사회적 시스템, 제도나 규칙, 상대집단의 행동 등에 영향을 받는다. 특히 이해집단간의 역학관계로 인한 권력의 불평등으로 인해 이해집단 간 갈등이 발생한다⁴⁵⁾. 이해집단은 각각의 역학관계에 따라 어떤 이슈에 대한 상이한 이해관계를 갖게 마련이므로 각 이해집단은 그들이 가장 선호하는 이익을 추구하기 위해 소유하고 있는 권력을 행사하며, 이 과정에서 다른 집단들과 공통된 이익을 추구하는 경우에는 협력관계가, 상충된 이익이 발생할 때는 갈등관계가 발생하며 그 협력과 갈등의 정도는 각 집단 간의 권력의 차이에 따라 결정된다고 보았다⁴⁶⁾.

관광개발의 갈등연구에 있어 이해집단의 분석은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 단순히 갈등주체를 중심으로 이해집단을 분석한 연구들이며, 또 하나는 이해관계(이익), 개발의식, 권력 등의 특정 기준에 의해 이들 이해집단(갈등주체)을 더욱 세분화시킨 접근법이다⁴⁷⁾. 관광개발과정에서 표출되는 이해집단을 지역주민, 관광사업체, 지방(중앙)정부로 규정하였다. 그리고 이들 이해집단 간 갈등의 유형은 지역주민과 관광사업체(관광개발 포함)간, 지역주민과 지방정부간 갈등, 지방정부와 관광사업체간의 갈등, 정부 간 갈등 즉, 중앙정부와 지방정부간의 갈등, 지방정부 상호간의 갈등 4가지로 유형화했다.

44) Park, Hyung Seo(2001), The Role of Government in Conflict Resolution Related to Urban and Regional Development in Korea, The University of Liverpool.

45) Reed, M. G.(1997), Power relations and community-based tourism planning, *Annals of tourism Research* 24(3), pp.566-591

46) 신용석·이태희(2005). 전개논문, pp.295-312.

47) 황경수(1993). 『제주도개발특별법 제정과정에서 집단요구표출활동에 관한 연구』. 서울대학교 대학원 석사학위논문. p37.

<그림 2-2> 정책 당사자의 지배적 유형

		정책에 대한 인식	
		정책에 따른 수혜 기대	정책에 따른 피해 기대
이익의 내용	일반 이익	<유형 A> - 지자체 - 전문가 - 언론	<유형 C> - NGO - 전문가 - 언론
	특수 이익	<유형 B> - 지역주민 - 지역단체 - 개발업자	<유형 D> - 지역주민 - 지역단체

자료 : 황경수(1993). 『제주도개발특별법 제정과정에서 집단요구표출활동에 관한 연구』. 서울대학교 대학원 석사학위논문. p.37. 참고 후 연구자 수정.

그러나 이들 연구에서의 이해집단 간 갈등은 현실적으로 이들 유형 간에 상호배타적으로 나타나는 경우도 있지만 둘, 셋 이상의 이해집단이 얽혀 갈등이 복합적으로 나타나는 것이 보통이다. 또한 실제 이들 각각의 이해집단 내부에서도 각각의 이해관계, 개발에 대한 인식 및 태도, 권력 등에 따라 다양한 입장을 지닌 집단으로 구분이 가능하다. 이와 더불어 실제관광개발과정에서 발생하는 갈등양상에 관계된 모든 이해관계자를 포함시키지도 못했다. 갈등당사자 가운데 지방의회, 환경단체나 시민단체 등의 지역의 NGO, 지역 언론, 전문가 집단 등이 배제되었다.

한편 황경수(1993)⁴⁸⁾는 이해집단이 추구하는 이익의 내용과 개발에 대한 의식에 따라 갈등집단을 네 그룹으로 분류하였다. 이익의 내용은 집단 구성원들이 관광개발로 인한 경제적 사적이익을 추구하는 ‘특수이익’과 사회전체에 영향을 미치는 공적이익을 추구하는 ‘일반이익’을 구분하고, 개발에 대한 의식은 개발에 대한 긍정적 입장(개발로 수혜를 입었거나, 수혜를 기대하는 집단)과 부정적 입장(개발로 피해를 입었거나, 피해를 우려하는 집단)으로 구분하였다.

48) 황경수(1993). 전제논문. p.37.

이 두 가지 기준에 의한 조합을 정리하면 <그림 2-3>과 같다.

<그림 2-3> 이해관계자 매핑(stakeholder mapping)

		이해관계 정도	
		낮음	높음
권력	낮음	A (최소 노력)	B (정보유지) NGO 환경론자 보존론자
	높음	C (만족유지) 공식적, 제도적 기관(교회 등)	D (주요 행위자) 관광개발자 관광산업

자료 : Markwick, M. C.(2000). Golf Tourism Development, Stakeholders, Differing Discourse and Alternative Agendas: The Case of Malta. *Tourism Management*, 21, pp.515 - 524.

<유형 A>는 정치적 성격을 가지고 개발에 찬성하는 집단으로 나타나며, <유형 B>는 해당집단의 특수이익을 얻기 위해 찬성하는 집단이다. <유형 C>는 정치적 성격으로 개발에 반대하는 집단이며, <유형 D>는 개발에 대한 피해의식을 가지고 있으며, 해당집단의 경제적 특수이익이 피해를 받을 것을 우려하는 집단이다.

Markwick(2000)⁴⁹⁾는 Malta 지역의 골프장 개발을 둘러싼 이해관계자 집단 간 갈등관계를 분석하였다. 이해집단을 개발자, 호텔업자, 잠재적 관광종사자, 관광객, 정부 지역사회, 농부, 환경 보존론자들로 규정하였다. 그러나 골프장 개발관련 이해집단 분석에 있어 개발론자 대 보존론자라는 이분법적인 사고는 상황을 너무 단순화시켜 분석에 한계가 있음을 지적하였다. 따라서 이해집단을 권력(power)과 이해관계의 수준(level of interest)을 기준으로 매트릭스를 구성, stakeholder mapping을 작성하고 4개의 이해집단으로 구분하였다.

본 연구에는 지방자치단체에서 추진하고 있는 가격인하정책에 대한 이해관

49) Markwick, M. C.(2000). Golf Tourism Development, Stakeholders, Differing Discourses and Alternative Agendas: The Case of Malta. *Tourism Management*, 21, pp.515 - 524.

계자의 정책 신뢰 및 수용을 파악하기 위한 연구로써 관광정책과 관련된 이해관계자는 다양하게 고려해볼 수 있지만 정책의 내용상 정책의 성공가능성을 가늠할 수 있는 가장 중요한 이해관계자는 관광사업자와 관광종사자라 할 수 있다. 가격인하정책은 지방자치단체에서 정책을 추진하고자 하더라도 제주 지역의 관광사업자와 관광종사자가 이에 불응할 때에는 추진 자체가 어렵게 되면 지방자치단체의 공신력도 잃게 될 수 있다. 그러므로 본 연구에서는 관광정책 이해관계자를 관광사업자와 관광종사원 두 집단을 대상으로 연구를 실시하고자 한다.

2. 관광정책 관여도의 개념 및 선행연구

커뮤니케이션 과정에서 메시지의 수용자를 적극적이고 능동적인 입장에서 파악했던 정보처리이론과는 달리 ELM(Elaboration Likelihood Model: 정교화 가능성모델) 등의 대안적 이론들은 메시지의 수용자가 정보원이나 수용자의 속성 등 메시지 외의 설득단서에 대한 피상적인 평가를 함으로써 설득이 이루어지는 과정을 제시한다. 예를 들면 커뮤니케이션 이슈와의 관여정도가 높은 경우, 메시지 수용자는 메시지인지를 통한 체계적인 정보처리 과정을 거치지만, 그 반대로 이슈에 대한 관여 정도가 낮은 경우, 메시지의 정보원이 호감적으로 느껴졌다면가 이슈에 대한 전문가이기 때문에 메시지를 받아들여지게 되는 단순한 결정을 함으로써 설득이 이루어진다. 본 연구는 지방자치단체가 내놓은 정책을 하나의 이슈로 보고 이에 대한 수용자의 관여도와 관련하여 연구하고자 한다. 특히 관광정책을 성패를 좌우할 수 있는 관광사업자와 관광종사원을 연구대상으로 한정하였는데 이 집단에 대한 관여도 수준을 파악하여 수용정도에 영향을 미치는지 파악하는 것은 매우 중요한 사안이지만 선행 연구에서 고려되지 못했다는 한계점에서 본 연구를 실시하게 되었다.

Bloch & Richins(1981)⁵⁰⁾와 같은 학자들은 상품관여를 연구하였는데, 이는

50) Bloch, H. P. & Richins, L. M.(1983). Shopping Without Purchase: An Investigation of Consumer Browsing Behavior. *Advances in Consumer Research*, 10, pp.389-393.

개인과 상품간의 상호작용에 기인한 관여이다. Rothschild(1984)⁵¹⁾는 관여의 종류를 세분하여 상황적, 내재적, 그리고 반응관여를 소개하고 있다.

또, Petty & Cacioppo(1984)⁵²⁾는 정교화 가능성 모델(ELM: Elaboration Likelihood Model)을 제시하였고, 현안관여(issue involvement)를 정보원 효과의 중개변인으로 조작하여, 정보수용형태에 어떠한 변화가 수반되는지를 연구하기도 하였다. 관여에 대한 다양한 접근방법에서 용어의 정리가 필요한데, 관여의 종류와 관여의 차원이라는 측면에서 구별되어야 한다고 한다⁵³⁾.

Costely(1987)는 차원을 내용, 대상물, 속성, 강도를 구분하는데 사용하였고, Park & Young(1986)은 인지, 감성적 관여를 형태로 명명하였지만, 종류는 대상물에 따른 여러 가지 관여의 형태를 지칭하며, 차원은 관여의 특성, 또는 속성을 나타내는 데에 국한할 것으로 본다. 즉 관여가 쟁점에 관한 것일 경우에는 현안 또는 쟁점관여(issue involvement)일 것이며, 상품이 그 대상일 때는 상품관여, 상표가 관심대상일 경우에는 상표관여, 대인적 커뮤니케이션에 있어서 상호작용의 관여를 측정하면, 상호관여(interaction involvement) 등으로 이는 관여의 종류 또는 형태이며, 관여가 어떠한 속성을 지니고 있는가에 관한 관여의 차원과는 구분되어야 한다는 것이다⁵⁴⁾.

또한 관여의 차원은 관여의 내용적 속성에 따라 구별될 수 있을 뿐만 아니라 관여의 시간적 속성에 따라서도 세분될 수 있다는 것이다. 먼저 관여를 사물에 반응하는 특정시점 이전에 개개인이 사물에 대하여 내재적으로 지니고 있는 속성으로 파악할 수 있을 것이며, 사물과 반응하는 시점의 상태로서도 관여를 파악할 수 있을 것이다.

또한 Richins & Bloch(1986)⁵⁵⁾, 그리고, Higie, Lawrence & Price(1987)⁵⁶⁾가

51) Rothschild, M. L.(1984). Perspective on Involvement: Current Problems and Future Directions. In Kinnear, T. C.(Ed.). *Advance in Consumer Research*, 11, Association for Consumer Research.

52) Petty & Cacioppo(1984). The Effects of Involvement on Responses to Argument Quantity and Quality: Central and Peripheral Routes to Persuasion. *Journal of Personality and Social Psychology*, 46, pp.69-81.

53) 김광수(1991). 상품관여의 이해. 『광고연구』, 10, pp.93-118.

54) Cegala, D. J.(1984). Affective and Cognitive Manifestations of Interaction Involvement during Unstructured and Competitive Interactions. *Communication Monographs*, 51, pp.320-338.

55) Richins, M. L. & Bloch, P. H.(1986). After the New Wears off: The Temporal Context of Product Involvement. *Journal of Consumer Research*, 13(2), pp.280-285.

관여의 차원으로서 제시한 상황관여와 내재관여도 사실상 시간적 구분에 따른 관여의 차원이라고 정리할 수 있다. 왜냐하면 오랜 시간에 걸쳐 개인이 지니고 있는 안정된 성질의 내재관여는 Cohen & Cohen(1983)⁵⁷⁾의 기존 정향과 동일하며, 잠정적 현상으로 묘사하고 있는 상황관여는 Cohen & Cohen(1983)⁵⁸⁾의 그 시점에서의 활동과 맥을 같이하고 있기 때문이다. 사실상 Richins & Bloch(1986)⁵⁹⁾ 자신들도 제시한 두 가지 관여를 결정짓는 것은 잠정적 지속(temporal)이라고 설명하고 있다. 따라서 관여란 관여의 시간적 기준에 따라 그리고 관여의 내용적 속성에 따라 차원을 달리 할 수 있을 것이라고 제안 할 수 있겠다.

그리고, 관여란 개인적인 현상이라는 사실이 견지되어야 한다. 다시 말하면, 외부자극의 성격을 해석하고, 그 해석여하에 따라 관여의 수준을 결정하는 것은 개개인의 수용자이기 때문에, 상품이나 현안 자체가 관여도를 결정짓는 것이 아니라, 외부자극과 개인과의 상호작용에 의하여 관여가 결정된다는 것이다.

관여를 야기하는 것은 개인이 상품 또는 현안에 부여하는 의미이거나 중요성이라는 사실은 주어진 자극에 대하여, 개인마다 관여도가 상이할 것이라는 점을 나타내주고 있다. 바로 이점으로 인하여 우리가 연구할 때, 한 상품이 모든 소비자에게 높은 관여도를 혹은 낮은 관여도를 보일것이라고 가정하는 것이 왜 위험한지를 설명해주고 있다⁶⁰⁾.

이와 같이 드러난 사실은 관여라는 변인을 실험연구에서 매개변인의 하나로 사용할 때, 과연 피실험자가 주어진 상품 또는 현안에 관하여 실험자가 의도한 대로 관여도를 나타내고 있는지를 조사하는 과정(소위 manipulation

56) Higgie, R. A., Lawrence, F. F. & Price, L. L.(1989). Preference Heterogeneity and Coorientation as Determinants of Referent Influence in the Choice of Service Providers. *Journal of Business Research*, 19, pp.227-242.

57) Cohen, J. & Cohen, P.(1983). *Applied Multiple Regression/Correlation Analysis for the Behavioral Sciences*(2nd edition). Hillsdale, NJ: Erlbaum.

58) Cohen, J. & Cohen, P.(1983). *Ibid.*

59) Richins, M. L. & Bloch, P. H.(1986). After the New Wears off: The Temporal Context of Product Involvement. *Journal of Consumer Research*, 13(2), pp.280-285.

60) 김광수(1991). 상품관여의 이해. 『광고연구』, 10, pp.93-118.

check)을 종종 간과하고 있기 때문이다. 사실 한 상품 종류 내에 상당한 상이성이 소비자에게 존재하고 있음은 Lastivicka(1979)⁶¹⁾의 연구에서도 밝혀진바 있다.

이와 같은 견해들을 종합해보면, 정부정책을 하나의 서비스 상품으로 위치시키는 발상의 전환을 통하여, 국민들이 어떻게 하면, 이 상품에 관심을 가지고, 소비하게 할 수 있는가에 대하여 광고가 할 수 있는 역할을 찾을 수 있다고 보여 진다. 즉, 관여도란 수용자의 관여대상에 대한 개개인 수용자 자신에서 일어난다는 것이기 때문에, 정책에 대한 내용을 알리고 그 정책에 대해 지역주민들이 어떻게 반응하여 행동에 옮길 것인지를 결정하는 것은 정책에 대한 메시지를 어떻게 준비하여 전달하는가에 달려있다고 할 수 있으며 이때 지역주민들의 관여도를 높여주는 노력이 필요하다.

선행연구를 살펴보면 지방자치단체의 정책에 대한 관심도인 관여도가 정부 신뢰에 미치는 영향에 대한 연구⁶²⁾들이 실시되어졌지만 그 결과는 연구에 따라 차이를 보이는 것을 확인해볼 수 있다.

이러한 차이점은 정책성격에 따라 그 관여도가 수용에 긍정적 또는 부정적 영향을 미칠 수 있는 가능성을 내포하고 있기 때문이다. 또한 같은 정책에 대해서도 관여도 수준이 같지만 집단에 따라 상이한 반응을 나타내기도 한다. 예를 들어 방패장과 관련하여 살펴볼 때 같은 수준의 관여도를 가진 두 집단, 즉 지역경제활성화를 원하는 자치위원회와 환경을 중요시 하는 자치위원회 간에는 방패장 선정에 대해 확연한 수준의 차이 있는 반응을 나타내게 된다.

또한 정책에 대한 관여도가 신뢰에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 연구에서도 연구자에 따라 다른 연구 결과를 나타내고 있는데, 정치참여도 또는 정책 관여도가 신뢰라는 사회적 자본을 증가시키며, 민주주의와 경제발전에 동시에 기여할 수 있다는 의견⁶³⁾이 있는 반면에 정치참여가 높거나 정책에 대

61) Lastivicka, J. ja G. D.(1978). Components of involvement. In Maloney, J. ja S. B., Attitude Research Plays for High Stakes. Chicago: *American Marketing Association*.

62) Rothstein, B.(2001). Social Capital in the Social Democratic Welfare State. *Politics and Society*, 29(2), pp.207-241.

63) Rothstein, B.(2001). Ibid, pp.207-241.

한 관여도가 높은 사람일수록 정책에 대한 불신이 더욱 커진다는 선행연구⁶⁴⁾도 존재한다.

그러므로 정책에 대한 관여도를 고려할 때에는 정책에 대한 내용과 이를 평가하는 신뢰자 집단의 성격을 명확하게 구분하는 노력이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 정책을 가격인하정책으로 한정하고 이에 대한 일반적인 관심 정도를 관여도로 설정하고 평가 집단은 관광사업자와 관광종사원으로 한정하여 연구를 시행하도록 하였다.

관여도에 따른 관광정책 신뢰가 관광정책 수용에 미치는 정도에 차이를 분석함으로써 관광정책에 대한 홍보가 관광정책 과정에서 어느 정도 중요한지에 대한 가늠을 할 수 있을 것이며, 관여도에 따른 관광정책 홍보 방안에 차이를 두어야 한다는 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

64) 장수찬(2002). 한 사회의 대인신뢰수준을 결정하는 요소들. 『정부학연구』, 8(1), pp.45-68.

3. 제주지역 관광사업체 현황

제주지역 가격인하 정책에는 다양한 관광사업체들이 동참하고 있으며, 이러한 사업체 현황을 살펴보는 것은 본 연구의 목적을 달성하기 위한 모집단을 설정하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

<표 2-2> 제주 관광업체 등록 현황

구 분		행정시별	계	제주시	서귀포시
		합 계			
여 행 업	계		612	569	43
	일반여행업		51	48	3
	국외여행업		91	82	9
	국내여행업		470	439	31
관 광 숙 박 업	계		100	64	36
	호 텔 업	소 계	63	40	23
		관광호텔업	50	35	15
		가족호텔업	12	5	7
	한국전통호텔업	1	-	1	
휴양콘도미니엄업		37	24	13	
	휴양펜션업(계)		41	21	20
관 광 객 이 용 시 설 업	계		45	28	17
	전문휴양업		23	10	13
	관광유람선업		3	1	2
	외국인전용관광기념품판매업		19	17	2
유 원 시 설 업	계		9	3	6
	일반유원시설업		7	2	5
	기타유원시설업		2	1	1
국 제 회 의 업	계		9	7	2
	국제회의기획업		8	7	1
	국제회의시설업		1	-	1
	카지노업(계)		8	5	3
관 광 편 의 시 설 업	계		37	27	10
	관광 유흥 음식 점업	소 계	7	4	3
		한국음식점업	3	2	1
	관광극장식당업		4	2	2
	외국인전용유흥음식점업		2	2	-
	관광식당업		26	19	7
	관광사진업		2	2	-

자료원 : 제주특별자치도(www.jeju.go.kr). 2009년 주요행정총람.

제주지역은 관광산업이 제주 전 산업에서 차지하는 비율이 높고, 관광산업 관련 종사자가 많기 때문에 제주 산업의 전 산업이 관광과 직접적 또는 간접적 영향 관계에 있다고 할 수 있다. 연구의 명료성을 위하여 가격인하 관련 사업체를 규정하고 이들을 가격인하정책 이해관계자로 설정하는 것이 바람직할 것이다.

관광업체로 등록된 관광사업자 수는 총 2009년 현재 861개소이며, 이중 제주시가 724개 업소, 서귀포시가 137개 업소가 등록되어 있다.

이 중 612개 업소가 여행업이며, 관광숙박업의 경우 100개 업소, 휴양펜션업의 경우 41개 업소, 관광객이용시설업이 45개 업소, 유원시설업이 9개 업소, 국제회의업이 9개 업소, 카지노업이 8개 업소, 관광편의시설업이 37개 업소로 나타났다. 관광업체는 아니지만 일반숙박업으로 영업신고된 업체는 총 621개 업소이며 이중 제주시에 478개 업소, 서귀포시에 143개 업소가 위치한 것으로 나타난다.

<표 2-3> 제주지역 관광지 현황

관리	개소	비고
타기관 및 도·행정시 관리	문광부	1 국립제주박물관
	제주특별자치도교육청	1 교육박물관
	제주해양관리단	1 우도등대
	제주특별자치도	12 국제평화센터, 제주4·3평화공원, 민속자연사박물관, 한라산국립공원, 만장굴 등
	제주시	8 용연·용두암, 수월봉, 절물자연휴양림, 제주목관아, 삼양동선사유적지 등
사설 관광지	서귀포시	23 이중섭미술관, 추사적거지, 큰엉, 송악산, 마라해양도립공원, 돈내코, 안덕계곡 등
	제주시	31 삼성혈, 제주경마공원, 제주러브랜드, 한림공원, 평화박물관, 방림원, 테지움 등
	서귀포시	35 소인국테마파크, 일출랜드, 정석항공관, 퍼시픽랜드, 여미지, 테디베어뮤지엄 등
총계	112	

자료원 : 제주특별자치도(www.jeju.go.kr). 2009년 주요행정총람.

제주지역 관광지 현황을 살펴보면 공공기관에서 관리하고 있는 관광지가

46개소이며, 사설관광지가 총 66개소이다. 전반적으로 살펴볼 때 제주시보다 서귀포시 지역에 위치한 관광지가 조금 더 많은 것을 확인해볼 수 있다.

<표 2-4> 제주지역 음식점 현황

구분	지역	개소
일반음식점	제주시	6,357
	서귀포시	2,288
휴게음식점	제주시	949
	서귀포시	326

자료원 : 제주특별자치도(www.jeju.go.kr). 보건위생과 내부자료(2008년 12월 현황).

제주지역 음식점 현황을 살펴보면 식품위생업소 중 일반음식점과 휴게음식점만을 대상으로 할 때 일반음식점이 8,645개 업소, 휴게음식점이 1,275개 업소이며 총 9,920개 업소가 영업 중에 있다.

또한 렌터카 업체의 경우 총 56개 업소가 운영 중에 있으며 등록된 56개 업소의 주사무소는 제주시 지역에 등록되어있지만 영업소와 예약소가 제주지역 여행사, 관광지, 호텔에 분산되어 영업활동이 이뤄지는 것으로 파악되었다.

제3절 관광정책 신뢰

1. 신뢰의 개념과 중요성

1) 신뢰의 개념

신뢰라는 단어는 행정학 연구에서 정의하기 힘든 명확하지 않은 개념⁶⁵⁾에도 불구하고 언론, 매체 등에서 국가적 대형사고, 정치적 스캔들, 비리 등과 관련 부정적 의미로 자주 사용되고 있다.

신뢰란 이러한 부정적 이미지에도 불구하고 민주적 정부 운영의 핵심적 과제이며 정책형성 및 집행에 중요한 영향을 미치게 되는데⁶⁶⁾ 이러한 신뢰는 학문적으로나 보편적으로 수용된 정의가 없다고 여겨질 만큼 애매한 개념이며 일치된 정의를 찾기는 쉽지 않다.

신뢰에 대한 개념적 혼란의 확산은 구체적으로 신뢰가 어떤 요소로 구성되어 있는가에 대한 견해의 혼란을 가져오고 있다. 또한 연구자들은 공통적으로 제시되고 있는 신뢰의 구성요소들 사이에 어떤 관계성이 있는지에 대해서도 명쾌한 견해를 제시하지 못한다. 하지만 신뢰의 개념적 공통요소로 ‘상호의존성’, ‘위험성’, ‘취약성’, ‘명예’를 제시할 수 있다. 신뢰의 개념정의 학문적 입장과 이론적 맥락에 따라 매우 상이하게 이루어지고 있으나, 상기 4가지의 공통된 요소가 지적되고 있다⁶⁷⁾.

구체적으로 상호의존성은 신뢰 주체와 대상 사이에 반드시 요구되는 공통인자이다. 즉 신뢰란 상대방에 대한 의존성 없이는 결코 이익을 볼 수 없는 관계란 점에 주목한다. 여기서 위험성, 취약성, 명예가 신뢰의 공통적 개념 요소인 점은 명확하다. 그러나 상호의존성에서 파생되는 호혜성의 개념이 신뢰 개념의 공통적 개념요소 혹은 전제인가에 대한 이견이 존재하고 있다⁶⁸⁾. 사회

65) Ruscio, K. P.(1997). Trust in the Administrative State. *Public Administration Review*, 57(5), pp.454-460.

66) Ruscio, K. P.(1996). Trust, Democracy, and Public Management: A Theoretical Argument. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3), pp.461-473.

67) 김우택·김지희(2002). 『한국사회 신뢰와 불신의 구조: 미시적 접근』. 서울: 소화.

적 관계 혹은 사회적 상호의존성을 전제로 하여 신뢰가 존재하지만 이러한 사회적 관계성이 반드시 호혜성(reciprocity)을 전제로 하는 것은 아니며 이러한 상황은 특수한 현상일 경우도 있다⁶⁹⁾. 정책에 대한 신뢰의 경우 이러한 호혜성의 개념은 의미가 없으며 단지 상호의존성만이 존재하여 일반적인 인간 간의 신뢰와 구분되어져 설명되어야 한다⁷⁰⁾.

본 연구에서도 신뢰라는 개념이 일상생활에서 설명하고 있는 일반적인 신뢰와는 차별성을 가지고 있는데 정책 신뢰라는 의미에 호혜성이 반드시 존재하는 것이 아니라 상호의존적인 신뢰로써 관광사업자 또는 종사원이 정책의 필요성을 인식할 때에만 신뢰가 형성될 것이며, 관광정책에 대해 항상 호혜적인 태도를 취하지는 않을 것이라는 것을 알 수 있다.

다음으로 제시되는 신뢰의 공통인자는 취약성과 취약성(vulnerability)이다. 신뢰는 그 속성상 붕괴의 위험성을 내재하고 있다. 정보의 불확실성과 감시의 불완전성에 기인하여 신뢰는 위험성을 반드시 수반한다는 것이다⁷¹⁾. 특히 위험성은 취약성의 개념과 관련지어 설명되어진다. 신뢰는 손해 혹은 손실을 입기 쉬운 취약한 상황에서 상대방에 대해 가지는 낙관적 기대로 파악되는데 위험성에 기인한 신뢰 주체의 취약성을 신뢰의 내재적 개념으로 파악되고 있다. 하지만 반대로 신뢰는 신뢰자로 하여금 또 다른 위험성, 즉 취약성을 다시금 감수해야 하는 경우도 있으며 이러한 취약성이 위험성을 기반으로 하지만 자발성을 그 특징으로 한다⁷²⁾.

본 연구에서도 관광정책을 집행하는 지방자치단체와 이에 동참하는 관광사업자 및 종사원 간에는 위험성과 취약성을 내포하고 있다. 그러므로 언제든지 상호 간의 신뢰는 붕괴될 수 있으며, 이러한 신뢰의 붕괴는 단순히 하나의 관

68) 손호중(2005). 『정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군방사능폐기물처리장 입지사례를 중심으로』. 영남대학교 대학원 박사학위논문. p.45.

69) Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S. & Camerer, C.(1998). Not So Different after All: A Cross-Discipline View of Trust. *Academy of Management Review*, 23(3), pp.393-404.

70) Offe, C.(1999). How Can We Trust Our Fellow citizen? In Warren, M. A. ed. *Democracy and Trust*, pp.42-87. Cambridge University Press.

71) 박통희·원숙연(2000). 조직구성원간 신뢰와 “연줄”: 사회적 범주화를 중심으로. 『한국행정학보』, 34(2), pp.101-120.

72) Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S. & Camerer, C.(1998). *Ibid*, pp.393-404.

광정책의 실패만이 아니라 향후 수행될 지방자치단체의 여러 가지 정책에 대해 전반적으로 불신하게 하는데 영향을 줄 수 있게 된다.

다음으로 신뢰의 공통인자로 명예(honor)를 들 수 있다. 신뢰붕괴의 위험성과 취약성에도 불구하고 상대방을 믿는 자발적 의지는 바로 상대 명예에 대한 존중을 의미한다. 명예는 바로 신뢰 상대방이 신뢰행위를 할 것이라는 믿음의 보증이 된다⁷³⁾.

본 연구에서는 관광사업자 및 관광종사원이 지방자치단체에서 추진하는 관광정책에 신뢰를 어떻게 형성할 것인가가 중요한 주제로써 위에서 설명한 이러한 신뢰의 공통인자 명예가 바로 관광정책의 신뢰요인 중 공직자 요인이라 할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 공직자는 정책 참여자인 관광사업자 및 관광종사원 그리고 지역주민을 위한 긍정적 활동을 할 것이라고 인식할 때 관광정책에 대한 신뢰가 형성될 수 있을 것이다.

마지막으로 제시되어야 할 신뢰의 공통인자는 호의(benevolence)이다. 호의란 신뢰대상이 자신의 이해득실을 고려하지 않고 신뢰 주체를 위한 선의의 행동을 하기 원한다고 여겨지는 정도를 지칭하는 개념이다. 신뢰자가 그 대상에게 신뢰를 주는 가장 근원적인 요소이다. 즉 정부 혹은 정책이 신뢰자인 국민과 시민들로부터 호의적 대우를 받고 있는가가 정부신뢰를 결정짓는 가장 핵심적 요인이라 할 수 있을 것이다. 호의는 친밀성의 내용으로 언급되기도 한다. 즉 신뢰 주체와 신뢰대상 사이의 친밀성을 구성하는 요소로 행정PR, 교육·홍보가 이러한 호의를 결정하는 요소라 할 수 있다⁷⁴⁾.

본 연구에서는 지방자치단체에서 시행하고자 하는 가격인하정책을 지역주민 특히, 관광사업자 및 관광종사원에게 얼마나 잘 홍보하고 알려주느냐는 관광정책에 대해 얼마만큼의 공감대를 형성할 수 있는가에 대한 얘기로 이를 통해 신뢰자인 관광사업자 및 관광종사원의 호의를 얻을 수 있는가에 대한

73) Pagden, A.(1988). the Destruction of Trust and Its Economic Consequence in the Case of Eighteenth-Century Naples. In, Diego Gambatta(ed). Trust: Making and Breaking Cooperative Relations. Cambridge, Massachusett: Basil blackwell, pp.127-141.

74) 이종수(2001). 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. 『사회과학논집』, 32, 67-86.; 이강웅(2002). 행정PR에 있어서 언론의 역할. 『한국행정연구』, 11(4), pp.3-36.

문제라 할 수 있다. 그러므로 관광정책 그 내용적인 측면도 중요하지만 이에 대한 홍보요인도 관광정책에 대한 신뢰를 얻는데 중요한 요소라 할 수 있겠다. 또한 이러한 홍보와 함께 중요하게 고려되어야 할 점이 관광정책을 결정하고 시행하는 과정이라 할 수 있다. 즉 정책결정과정 중에 지역주민, 관광사업자, 관광종사원들의 의견을 수렴하는 창구를 마련하고, 투명한 정책수립 및 시행 과정을 거친다면 신뢰자들은 신뢰대상에 대한 호의를 더 높게 가질 수 있으며 이는 곧 신뢰대상인 관광정책에 대한 신뢰를 향상시킬 수 있는 방안이라 할 수 있다.

이러한 신뢰에 대한 논의가 심리학, 사회학, 정치학, 경제학, 경영학, 조직연구 등 다양한 분야에서 이루어지고 있기 때문이며 그 결과 신뢰의 본질에 대한 이해를 저해하고 신뢰에 원인과 결과에 대한 동태적 분석에 장애가 되고 있다. 신뢰의 개념적 혼란과 관련된 논의들을 몇 가지 방향으로 요약해보면 첫째, 신뢰를 구성하고 있는 개념적 구성요소를 둘러싼 혼란으로 신뢰에 대한 관점의 다양성만큼 다양한 구성요소가 제시되어 왔다. 다만 최근에 와서 신뢰개념의 구성요소로 위험의 감수성(risk-taking), 낙관적 기대(optimistic expectation) 및 자발성(willingness) 등으로 정리되어가고 있는 상황이다. 둘째, 협력, 확산, 예측가능성 등의 유사개념과 신뢰개념 간의 구분을 명확히 하지 않음으로써 발생하는 혼란으로 이들 개념과 신뢰와의 구분을 통해 신뢰개념의 명확성이 제고되어야 한다는 논의로 집약된다. 셋째, 신뢰와 신뢰의 영향요인을 구분 없이 논의함으로써 신뢰의 개념화를 더욱 어렵게 하고 있다는 주장도 제기된다. 넷째, 신뢰와 불신의 개념적 독립성과 신뢰의 차원성에 관한 문제도 제기된다⁷⁵⁾.

최근 신뢰에 대한 활발한 연구가 진행되면서 학자들에 의해 설득력 있는 개념들이 제시되고 있다⁷⁶⁾. 학자들의 개념정의를 구분하여 보면 광의의 개념으로 신뢰를 “피 신뢰자의 바람직한 행동을 획득할 가능성에 관한 신념 혹은 기대⁷⁷⁾” 또는 “한 단위가 다른 단위에 대해서 느끼는 긍정적 의미의 평가적

75) 박경규(2002). 『공공정책 신뢰성의 영향요인에 관한 연구』. 한남대학교 대학원 박사학위 논문, p.10.

76) Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S. & Camerer, C.(1998). Not so Different after All: A Cross-Discipline View of Trust. *Academy of Management Review*, 23(3), pp.393-404.

77) Sitkin, S. B. & Roth, N. L.(1993). Explaining the Limited Effectiveness of Legalistic "Remedies" for

태도”라는 견해가 있다⁷⁸⁾. 협의로 “상대방의 선의(good-will)와 의존가능성(reliability)의 평가”로 보기도 하고⁷⁹⁾, 위협을 띄고 있는 상황 하에서 자기와 관련해서 가지고 있는 상대방 동기의 긍정적 기대로 보기도 한다⁸⁰⁾. 이와 같이 신뢰의 개념을 좁게 정의할 경우 애매모호함이 줄어들며, 최근에는 학문적 배경과 무관하게 ‘혁신적인 기대’와 ‘기꺼이 취약함을 수용하는 의지’를 핵심적 요소로 보는 견해가 나타나고 있다. 즉 Rousseau, Sitkin, Burt & Camerer(1998)⁸¹⁾는 신뢰란 상대방의 의도 혹은 행위에 관한 긍정적 기대에 기초하여 자신의 취약가능성을 수용하려는 의도를 포함하는 심리상태라고 정의하고 또한 Mayer, Davis & Schoorman(1995)⁸²⁾은 신뢰를 신뢰주체가 상대방이 자신에게 중요한 행동을 할 것이 예상되는 상황에서 그를 감독 또는 통제할 수 있느냐의 여부와 관계없이 상대방의 행동에 대한 자신의 피해감수성을 기꺼이 수용하는 것이라고 정의하였다. 즉 신뢰는 일반적으로 상대방이 나에게 해가 될 행위를 할 가능성이 있음에도 불구하고 상대방이 그러한 행위를 하지 않을 것이라는 주관적 기대를 가지고 위협을 자발적으로 감수하는 태도라고 정의할 수 있을 것이다.

한편, 일부 학자들은 신뢰를 ‘이성적인 신뢰’와 ‘감성적인 신뢰’로 구분하여 개념을 정의하고 있다⁸³⁾. 이 두 가지 형태의 개념 모두 위의 일반적 정의와 부합하지만 다소 차이가 있다. 이성적 신뢰는 상대방이 배신할 위험이 적다는 합리적 판단에 근거하고 있는 반면에 감성적 신뢰는 자신과 상대방을 동일시하는 감정몰입에 기초하여 무조건적이고 맹목적인 성격을 띤다. 따라서 이들 학자들은 신뢰를 구분하는 것이 바람직하다는 입장을 취하고 있다.

Trust/Distrust. *Organization Science*, 4(3), pp.367-392.

78) 이종범(2000). 『국민과 정부관료제』. 고려대학교출판부.

79) Sabel, C. F.(1993). Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy. *Human Relation*. 46(9), pp.1133-1170.

80) Ring, M. S. & Van de Ven, A. H.(1994). Development Processes of Cooperative Interorganization Relationships. *Academy of Management Review*, 19(1), pp.90-118.

81) Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S. & Camerer, C.(1998). op. cit, pp.393-404.

82) Mayer, R. C., Davis, J. H. & Schoorman, F. D.(1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of Management Review*, 20, pp.709-734.

83) Barney, J. B. & Hansen, M. H.(1994). Trustworthiness as a Source of Competitive Advantage. *Strategic Management Journal*, 15(1), pp.175-190.

종합적으로 신뢰에 대한 개념을 살펴보면 첫째, 신뢰는 다른 당사자가 선의적으로 행동하는 것에 대한 기대 또는 신념을 반영하며, 둘째, 당사자들은 이러한 신념을 강요하거나 통제할 수 없고, 셋째, 기대는 다른 당사자에 대한 의존을 내포하는데 이는 한 사람의 성과는 다른 사람의 행동에 영향을 받기 때문이다. 이와 같이 신뢰도에 대한 기존 연구들은 신뢰도를 한 개인이 다른 개인 또는 사물에 대해 갖는 태도로 간주하였다⁸⁴).

2) 신뢰의 중요성

본 연구에서는 관광정책을 진행하는 과정에서 정책에 대한 신뢰와 수용의 관계를 파악하고자 하였다. 결과적으로 지역주민 및 관광사업자의 정책 수용이 가장 중요한 이슈이지만 관광정책 수용을 이끌기 위한 중요한 요소로서 본 연구에서는 관광정책 신뢰 개념을 도입하였다. 그러므로 일반적인 신뢰 개념에 대한 중요성을 파악한다면 관광정책에서 신뢰 개념이 중요한 이유를 이해할 수 있고, 이로 인하여 관광정책 신뢰가 수용에 영향을 미칠 수 있는 중요한 요건임을 파악할 수 있게 될 것이다. 신뢰의 중요성을 대립적인 관점에서 적극적 시각과 소극적 시각으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 신뢰의 중요성에 대한 적극적 시각

첫째, 많은 연구들에 의하면 신뢰는 조직 목표의 효과적인 달성, 직무만족, 동기부여 등에 긍정적인 영향을 미친다고 한다. 이들은 신뢰를 ‘개인 또는 조직이 상대의 행위에 대하여 끊임없이 감시하거나 통제를 하지 않아도 상대가 자신이 원하는 바를 위해 노력하고 자신에게 피해를 주는 일이 없을 것이라는 믿음’으로 정의한다. 조직이나 상관에 대한 신뢰가 높을 때 고용인들은 보다 더 만족하고, 또 기꺼이 조직의 목표달성에 전념한다는 것이 확인되고 있다.

84) 윤성준(2000). 웹쇼핑몰 사이트 신뢰도의 결정요인과 구매의향에 미치는 영향에 관한 연구. 『경영학연구』, 29(3), pp.353-376.

둘째, 관료제의 대안으로서 논의되고 있는 새로운 조직형태인 지식창조조직(hypertext or knowledge-creating organization), 비계층적 구조(flat structures), 그리고 네트워크조직(network organization) 등은 조직구성원 간, 조직 간의 신뢰를 바탕으로 더욱 활성화될 수 있음을 강조한다⁸⁵⁾. 즉 미래에는 계층제에 의해서 조직을 운영하는 방식에서 벗어나, 다양한 조직 간의 네트워크에 의해서 움직여질 수밖에 없는 상황으로 가고 있음을 의미한다. 다른 조직과의 전략적 제휴 또는 네트워크가 중요해지면서 동시에 강조되고 있는 것이 바로 조직 간의 신뢰의 문제이다. 또 다른 측면에서는 정보화와 조직환경의 복잡성 및 불확실성의 증가로 인해 거래 비용을 줄일 필요성이 증가하고 있는데 이를 위해서도 신뢰는 매우 필요하다⁸⁶⁾. 특히 조직 내에서 정보공유(information sharing)의 문제를 신뢰의 측면에서 다루고 있는 Barua, Ravindran & Whinston(1997)⁸⁷⁾에 의하면, 조직의 권력층은 다른 구성원들과 정보교환을 통한 의사소통의 필요성을 느끼지 못하며, 반면에 권력으로부터 소외된(less powerful) 조직구성원들은 정보를 권력의 수단으로서 보유하려고 하기 때문에, 이를 해소하기 위해서는 상호주의에 입각한 신뢰의 조직문화를 정착시키는 것이 중요하다고 주장한다. 이것은 결국 신뢰가 미래의 새로운 조직의 방향을 제시하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

셋째, 신뢰는 국가발전 또는 경제성장과 관련되어 있다고 한다. Fukuyama는 한 사회의 경제를 설명함에 있어서 사회적 신뢰라고 하는 문화적, 정신적 요소를 가장 중요한 변수로서 활용하고 있다. 즉, 기존사회의 구성원들이 서로를 신뢰하고 새로운 그룹 및 연대를 형성하도록 하는 인적자본을 사회적 자본(social capital)으로 명명하고, 이 사회자본이 경제발전의 중요한 요소라고 지적한다. 그래서 사회구성원 간 신뢰가 높은 사회가 국가 경쟁력도 높다고 주장하고 있다.

85) Oliver, A. L.(1997). On the Nexus of Organizations and Professions: Networking through Trust. *Sociology Inquiry*, 67(2), pp.227-245.

86) Barua, A., Ravindran, S. & Whinston, A. B.(1997). Effective Intra-Organizational Information Exchange. *Journal of Information Science*, 23(3), pp.239-248.

87) Barua, A., Ravindran, S. & Whinston, A. B.(1997). *Ibid.*

넷째, 신뢰는 만족과 동기의 증가 등을 통해서 당사자 간의 협력을 증진시키고 대리자 비용(agency cost)과 거래비용을 낮춘다.

(2) 신뢰의 중요성에 대한 소극적 시각

첫째, 신뢰의 하락 현상은 오히려 자연스러운 현상으로 정부조직에 있어서 삼권분립은 기본적으로 정부에 대한 불신을 전제로 한 것이며, 작은 정부가 좋다는 생각도 그 근원에는 정부불신을 전제로 하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 정부신뢰 수준의 하락을 기대-성과의 갭(gap)에 따른 일반적인 현상이라는 관점에서는, 정부에 대한 신뢰수준의 하락은 국민의 기대 수준의 상승에 따른 당연한 결과로 간주한다. Orren은 정부에 대한 국민의 만족도와 관련시켜 국민의 만족도를 “정부에 대한 국민의 인식/정부에 대한 국민의 기대”의 공식으로 표현하고 국민의 불만을 ‘정부에 대한 국민인식’이 부정적이거나 ‘정부에 대한 국민의 기대’가 크거나 양자가 동시에 작용할 때 야기될 수 있다고 한다. 따라서 정부에 대한 기대수준을 낮추지 않는 이상 정부에 대한 불신감은 당연한 것으로 받아들일 수밖에 없다.

셋째, 신뢰는 순기능도 있지만 집단 내의 높은 상호간의 신뢰가 집단 간에 미치는 부정적인 영향을 인식할 필요가 있다는 입장으로서, 신뢰의 역기능적 측면에 주로 초점을 둔다. 신뢰가 항상 이로운 결과만을 가져오는 것은 아니다. 즉, 신뢰관계가 때로는 비효율성(inefficiency), 부정(injustice), 정실주의(favoritism) 등의 폐해를 야기하기도 한다.

넷째, 이데올로기적인 측면에서 정부에 대한 불신이 민주적인 책임성을 확보하는데 공헌할 수 있다고 주장한다. 국민의 민주의식의 성장으로 정부관리들에 대한 판단력이 세련되어지게 되고, 그 결과 그들의 비신뢰성에 대하여 비판적인 의식이 한층 더 성숙하게 된다. 따라서 정부에 대한 신뢰의 하락은 정부로 하여금 더욱 민주적인 책임성을 촉발시키는 계기가 된다.

정부에 대한 국민의 불신은 정부를 바람직한 방향으로 변화시키는 촉매제로 작용할 수 있지만, 적정수준을 넘게 되면 국정관리에 심각한 지장을 초래

한다. 국민의 신뢰를 상실한 정부는 국민으로부터 인적, 물적 자원을 지원받을 수 없고 정책에 대한 호응을 이끌어내지 못하여 효과적이고도 안정된 기능수행이 어려워지는 탓이다⁸⁸⁾. 반면에 국민의 신뢰가 두터운 정부는 스스로의 정책결정을 정당화시키거나 국민의 순응을 확보하기 위해 귀중한 자원과 노력을 소모할 필요가 없게 된다⁸⁹⁾. 따라서 정부가 주어진 사명을 제대로 수행하느냐의 여부는 신뢰를 얻느냐 못 얻느냐에 직접 좌우된다고 할 수 있다.

2. 관광정책 신뢰에 대한 선행연구

본 연구의 대상이 되는 가격인하정책의 경우 하나의 관광정책이며 동시에 지방자치단체에서 시행하는 하나의 정책 사안이라 할 수 있다. 또한 관광정책은 정책이라는 하나의 범주에 속하며, 관광정책에 대한 신뢰 연구가 선행연구에서 이뤄지지 못하였기 때문에 본 연구에서는 일반적인 정책 신뢰에 대한 선행연구들을 살펴봄으로써 관광정책 신뢰에 대한 측정요인을 파악해보고자 한다.

1) 관광정책 신뢰의 개념

정책에 대한 신뢰는 미국의 경우를 볼 때 많은 경우 정치에 관한 신뢰와 같은 의미로 다루어져 왔다. 많은 학자들은 정책 신뢰가 정치적 태도의 일종으로서 “정책이 국민들의 기대에 부응하여 입안되고 집행되는가에 대한 긍정적 또는 부정적인 평가적 태도”라는 점에 견해를 같이 하고 있다⁹⁰⁾. 이러한 태도는 인지적(cognitive), 감정적(affective), 그리고 행태적(behavioral) 요소로 이루어져 있는데⁹¹⁾ 인지적 요소란 어떤 상태에 대해서 갖고 있는 일반적

88) Nye, J. S.(1997). *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press. p.4.

89) Tyler, T. R.(1998). Trust and Democratic Governance. In Valerie, B. & Levi, M.(Eds.). *Trust and Government*. New York: Russell Sage Foundation. p.271.

90) 이현수(1999). 국민의 행정신뢰에 관한 영향요인 분석-공무원에 대한 신뢰를 중심으로. 『한국행정학보』, 33(2), pp.37-56.

91) 이훈구(1999). 『사회심리학』. 서울: 범문사, p.91.

지식, 사실, 믿음을 말하고 감정적 요소란 어떤 대상을 사랑하거나 미워하는 또는 좋아하거나 싫어하는 등의 감정이나 정서를 말하며, 형태적 요소란 어떤 대상에 대하여 특정한 방식으로 대응하려는 성향을 말한다⁹²⁾.

유종호(2003)⁹³⁾의 연구에서는 정책신뢰에 영향을 미치는 요인으로 크게 세 가지 차원으로 보고 있다. 첫째, 인지적 차원의 변수로는 정책의 효과성, 정책의 대응성, 정책의 공평성, 정책의 일관성, 정책에 대한 기대, 정책의 현실적 합성, 정책의 능률성, 정책추진의 정직성으로 보고 있으며, 둘째, 감정적 차원의 변수로는 정책결정자의 권위주의, 정책결정자의 선심성, 정책결정의 형식주의, 정책결정자의 갈등해소노력, 정책의 추진능력이 있다.

마지막 행동적 차원의 변수로는 정보제공의 의지, 정책에 대한 수용의 의지, 통제를 포기하겠다는 의지로 보고 있다.

<표 2-5> 정책신뢰에 영향을 미치는 독립변인

차원	영향변수
인지적 차원	효과성, 대응성, 공평성, 일관성, 기대, 현실적합성, 능률성, 정직성
감정적 차원	권위주의, 선심성, 형식주의, 갈등해소노력, 추진능력
행동적 차원	정보제공의지, 정책수용의지, 통제의 포기

자료: 유종호(2003), 지방정부의 정책신뢰에 관한 연구, 상지대학교 대학원 박사학위논문, p.30. 재인용.

어떤 사람이 『민주주의는 대의정치이고 국민의 자유가 존중되며 사유재산이 보장된다』는 것을 아는 것은 민주주의에 대한 내용을 파악(인지)하고 있어 민주주의를 지지(감정)하며 민주주의를 지지하는 사람은 독재와 맞서 태도를 하는 등(행동)으로 표현하게 된다⁹⁴⁾.

따라서 태도를 “우리가 사회적 또는 물리적 세계의 여러 사물에 대해 갖고

92) Vander Zanden, J. W.(1981). *Social Psychology*. New York: Random House.

93) 유종호(2003), 지방정부의 정책신뢰에 관한 연구, 상지대학교 대학원 박사학위논문, pp.25-30.

94) 나은영(1994). 태도 및 태도변화연구의 최근동향: 1985-1994. 『한국심리학회지: 사회』, 8(2), pp.3-25.

있는 정신적 표상(representation)이며 태도는 경험을 통해 학습되고 이후 행동양식에 영향을 준다”라고 정의할 수 있다⁹⁵). 이러한 태도로서의 정치적 태도는 정치문화(political culture)의 한 분야로 다루어져 왔고 정치문화를 정치대상물에 대한 심리적 정향(psychological orientation)으로 파악하면서, 이러한 정치문화의 한 유형으로 정치적 태도를 보고 있다. 이러한 정치적 태도는 다시 정치적 신뢰, 정치적 효능감, 정치적 참여감 등으로 구분할 수 있는데, 이 중 정치적 신뢰감은 주로 긍정적 의미보다 정치적 불신(political distrust), 정치적 냉소(political cynicism) 등의 부정적인 관점에서 연구되어 왔다. 정치적 신뢰감은 주로 정치체계의 산출에 대한 인지평가에 의해 형성되는 것으로 특정 지도자나 정책 결정의 산출물에 대한 태도라고 한다⁹⁶).

이러한 견해에 따르면 정책 신뢰감(policy trust)은 평가가 비교적 용이한 구체적 대상물로서 정치적 신뢰감의 부분개념으로서 파악할 수 있을 것이다. 이러한 정책 신뢰성의 특성에 대해 문태현은 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, 정책 신뢰는 정치체계의 산출자원에서 정립된 개념으로서 정부가 산출하고 있는 각종 산출물에 대한 평가 정향이다.

둘째, 정책 신뢰는 정부정책의 기능과 역할에 대한 국민들의 규범적 기대감이라 할 수 있다. 즉 정책내용이나 기능수행이 법적으로나 도덕적으로 올바르고 타당하다는 정통성의 관념과 매우 밀접히 관련된다.

셋째, 정책 신뢰는 정책에 대한 오랜 경험이나 사회화 과정을 통하여 형성됨으로 정책에 대한 무조건적인 순응이나 지지감정으로 나타난다. 물론 갑작스러운 충격이나 계속적인 정책실패는 이러한 감정을 바꿀 수 있지만 일반적이고 지속적이고 근본적이며 우호적인 감정으로 나타난다⁹⁷).

이상을 종합하여보면 많은 학자들은 정책 신뢰를 포괄적으로 ‘국민이 정책에 대해 가지고 있는 정치적 태도의 일종’이라는 점에 대체로 동의하면서 정책신뢰를 정부의 정책활동이 그 수혜 대상인 일반국민들의 규범적 가치기준

95) 이훈구(1999). 『사회심리학』. 서울: 범문사, p.92.

96) Carig, S. C. & Maggiotto, M. A.(1981). The Political Discontent and Political Action. *Journal of Politics*, p.143.

97) 문태현(1987). 『정책신뢰성에 관한 연구』. 외국어대학교 대학원 박사학위논문.

이나 기대에 부응하여 입안되고 집행되고 있는가에 대한 긍정적 평가 태도라는 점에 견해를 같이 한다. 또한 신뢰의 일반이론에서 살펴본 바와 같이 신뢰의 개념정립의 중심적 역할을 하고 있는 Mayer 등의 신뢰개념에 근거하여 정책신뢰를 정의하여 보면 정책 신뢰는 '정책을 감시 또는 통제할 수 있는 능력과는 상관없이 국민이 정책으로부터 피해를 볼지도 모르는 데에도 불구하고 기꺼이 그것을 감수하며, 정책을 지지하는 심리적 태도'라고 정의할 수 있다.

2) 관광정책 신뢰요인

신뢰는 그 대상에 대한 긍정적 평가의 소산이다. 따라서 신뢰대상의 특성 혹은 속성은 신뢰자의 신뢰형성에 중요한 부분이다. 마찬가지로 관광정책 신뢰는 관광정책이라는 신뢰대상에 대한 긍정적 평가로 대상자인 관광정책의 속성 혹은 특징이 신뢰형성에 지대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 위에서 정리한 신뢰에 대한 공통적 속성들을 살펴볼 때 관광정책 신뢰를 구성하는 요인들을 살펴볼 수 있었다. 관광정책 신뢰 요인을 다양하게 구성할 수 있지만 신뢰를 구성하는 공통적 요소인 상호의존성, 위험성, 명예, 호의와 함께 정책신뢰를 구성하는 능력(정책을 수행자의 전문성, 효율성, 일처리의 적절성, 성과 등), 정직성(공정성, 청렴성, 진실성, 투명성 등), 일관성(약속이행 등), 참여(개방성, 대응성 등), 친밀성(이념적 동질성, PR·홍보 및 교육) 등을 통해 관광정책 신뢰의 구성 요인을 정리할 수 있다. 이외에 정책의 특성으로 선행연구에서는 정책집행 및 결정의 내용, 공무원들의 근명성, 책임 등을 언급하고 있다⁹⁸⁾.

하지만 연구자에 따라 정책에 대한 신뢰에 대한 측정지표인 하위변수 설정을 달리하고 있기 때문에 본 연구에서도 가격인하정책에 맞는 하위변수의 설

98) McAllister, D. J.(1995). Affect-Based and Cognition-Based Trust as Foundation for Interpersonal Cooperation in Organization. *Academy of Management Journal*, 38, pp.24-36.; 한영환(1999). 유교문화와 동아시아의 발전체계. 『중앙행정논집』, 13(2), pp.19-57.; 이종수(2001). 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. 『사회과학논집』, 32, pp.67-86.

정이 이뤄져야 한다. 위에서 제시된 신뢰 및 정책신뢰에 대한 구성요인을 바탕으로 본 연구에서 측정하고자 하는 관광정책 신뢰요인의 구성을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 관광정책 내용요인

관광정책 내용요인이란 규범적으로 올바른 내용으로 관광정책이 구성되었는가에 대한 것이라 할 수 있다. 정책에 따라 내용요인에는 차이가 발생할 수 있다. 비선호시설과 관련된 정책이라면 내용요인은 시설이 가지고 있는 속성이 될 수 있고, 외국인 노동자 관련 정책이라면 내용요인은 인적자원 관리 및 외국인 노동자 관리·규제가 내용요인이 될 수 있는 것이다.

본 연구에서는 제주도의 가격인하정책을 대상으로 하고 있기 때문에 관광정책 내용요인은 제주에서 시행하고 있는 가격인하정책이 규범적으로 올바르며 이러한 정책이 지역사회에 도움이 될 것인가에 대한 내용이라 할 수 있다.

정책시행과 관련된 선행연구를 살펴보면 정책의 내용요인은 외부경제(positive externality)효과와 외부불경제(negative externality)효과를 동시에 내포하고 있다. 관광정책으로 인해 편익의 귀착지점과 손실의 귀착지점이 주민 간 또는 집단 간 차이가 발생할 수 있으며, 편익을 인식하는 집단은 소극적으로 정책에 대처하지만 손실을 보는 집단은 적극적인 대처를 한다⁹⁹⁾.

정책내용이 갖추어야 할 규범적 요건을 충족하지 못할 때 대상집단으로 부터 불신을 받게 되는 경우를 말한다. 정책의 당위적 측면으로서 정책이 현실의 사회문제를 해결함으로써 다수 국민들의 지지를 받게 되나 정책이 다수의 요구를 수용하지 못하거나 현실과 먼 정책, 정책의 잦은 변경 등은 정책 불신의 원인이 된다. 따라서 정책내용은 정책의 주요한 신뢰 요인이 될 수 있다.

비선호시설의 입지선정과 관련된 연구¹⁰⁰⁾에서는 정책에서는 정책의 안정성,

99) 채중헌·김재근(2009). 공공갈등에서의 협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구-경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례를 중심으로. 『한국정책학회 하계학술대회』, pp.219-237.

100) 최재실(2006). 『비선호시설 입지선정 갈등발생 요인에 관한 연구: 장사시설 사례를 중심으로』. 광운대학교 대학원 박사학위논문. pp.168-172.

시설에 대한 인식 등이 수용에 영향을 미칠 수 있는 정책 내용인 것으로 설명되고 있다. 이러한 정책 내용은 수용 의도에 영향을 미치고 이러한 수용 의도는 수용에 직접적 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다.

선행연구들을 고려할 때 관광정책 내용요인은 그 내용이 윤리적으로 올바를 때 신뢰자인 지역주민이나 관광사업자에게 신뢰를 얻을 수 있는 것을 확인할 수 있었다. 하지만 반드시 이런 점이 관광정책 내용요인의 특성이라 할 수 없으며 각 관광정책과 신뢰자가 누구냐에 따라 관광정책 내용요인에 대한 평가는 달라 질 수 있다는 것을 확인할 수 있었다. 특히 같은 관광정책 내용에 대해서도 집단별 평가 또는 인식에 차이가 발생할 수 있는 상대적 개념이라 할 수 있을 것이다.

특히 관광정책 내용이 포함하고 있는 경제적 속성이 평가 단계에서 중요하게 고려되는 것을 확인할 수 있다. 지방자치단체에서 시행하는 관광정책이 자신에게 경제적 이득이 되는 경우에는 소극적인 자세로 긍정적 태도를 나타내고, 경제적 손실이 발생할 때에는 적극적 자세로 부정적 태도를 나타내는 경향을 나타낼 수 있음을 확인할 수 있었다.

그러므로 본 연구에서는 지방자치단체에서 추진하고 있는 가격인하 정책에 대한 내용 평가를 전체적으로 살펴보는 것이 아니라 관광사업자와 관광종사원 두 집단으로 한정하여 집단별 관광정책 내용요인에 대한 평가를 실시하도록 하였다.

(2) 공직자요인

공직자요인은 정책결정이나 정책집행 등 공직자들에 대한 국민들의 규범적 기대감이 상실될 때 일차적으로 그들을 불신함은 물론 나아가서 정책불신에 이르게 된다는 것이다. 공무원은 법에 의해 신분을 보장받으면서 국민들에 대한 서비스 제공과 규제활동 등을 수행함으로써 국민과 정부를 연계하는 교량 역할을 수행한다. 따라서 이들 공무원들에 대한 국민들의 경험에서 나오는 공무원에 대한 평가는 국민의 정책에 대한 태도와 밀접한 관계가 있다.

관광정책의 수행자인 공직자의 능력이나 의도에 대한 신뢰주체의 판단은 신뢰대상인 관광정책 신뢰여부를 결정하는 중요한 원인으로 작용할 수 있다¹⁰¹⁾. 이러한 공직자요인은 공직자들의 유능성, 충성, 개방성, 수용성, 유용성, 일관성, 분별성, 공평성, 성실성, 약속이행 등을 들 수 있다¹⁰²⁾.

일반적으로 공직자요인은 정책 수행자가 교환이나 거래 등 주어진 영역 내에서 영향력을 행사할 수 있도록 하는 기술과 재능 및 특성을 지칭하며, 문제 해결·정보처리·업무수행을 위해 필요한 지식, 그리고 문제해결을 위해 투입할 수 있는 시간적, 물질적 여유를 포함한다¹⁰³⁾. 이러한 관점은 관광정책의 공직자요인에도 적용가능하다. 즉 관광정책의 공직자요인이라는 개념 속에는 효율성, 전문성, 일처리의 적절성, 성과의 측면을 포함하고 있다. 즉 주어진 자원적 제약 하에서 최대의 결과를 이끌어내는 것, 그 정책을 시행함에 있어서의 전문적 지식의 정도 및 활용가능성, 그리고 업무 내·외의 행정적 가치 실현 및 우선순위 반영의 적절성과 성과, 그리고 정책시행에서의 투명성 등을 제시할 수 있다¹⁰⁴⁾.

Citrin¹⁰⁵⁾은 행정적요인으로써 정부정책에 관여하는 공직자에 대한 평가에 의해 정부 및 정책에 대한 신뢰감이 형성된다고 하면서 공직자에 대한 평가가 정부정책 신뢰감 형성의 중요요인이라고 주장하고 있다. Ryle는 Atlanta 지역주민을 대상으로 한 경험적 조사 연구에서 공무원들에 대한 주민의 불편 정도가 정부의 문제해결 능력에 대한 신뢰와 상관관계가 있음을 발견하였고, 국내연구에서는 윤상철 등이 공무원에 대한 평가와 정부신뢰간의 관계를 경험적으로 연구한 경우를 들 수 있으며 공무원에 대한 국민들의 평가와 정부 신뢰도 간의 관계를 살펴본 결과 높은 상관관계가 있음을 확인하였다.

101) Mayer, R. C., Davis, J. H. & Schoorman, F. D.(1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of Management Reivew*, 20(3), pp.709-734.

102) 이헌수(1999). 국민의 행정신뢰에 관한 영향요인분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로. 『한국행정학회』, 33(2), pp.37-56.

103) 이종범(1988). 『국민과 정부관료제』. 서울: 고려대학교 출판부.

104) 이종수(2001). 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. 『사회과학논집』, 332, pp.67-86.; 오경민·박홍식(2002). 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 27, pp.283-308.

105) Citrin, J. Mccllosky, H., Shnks, J. M. & Sniderman, P. M.(1975). Personal and Political Source of Political Alienation. *British Journal of Political Science*, 5(1).

이러한 상대방에 대한 신뢰는 지역 구성원간의 상호협력을 강화시켜 정책 목표를 성공적으로 수행하게 만든 핵심요소로 지적되고 있다. 물론 지역주민에 대한 공직자의 신뢰가 형성되어야 하며¹⁰⁶⁾, 특히 지방자치단체에서 관광정책을 실시할 때에는 관광정책을 직접 시행할 관광사업체가 지방자치단체 공직자에 대한 신뢰는 기본적으로 형성되어 있어야 한다.

이와 같은 견해들은 공공정책 및 정부 신뢰에서 설명하고 있는 공직자 측면에서의 신뢰요인을 설명하고 있는 것이다. 따라서 특정 사안에 따라서 이러한 공직자 요인의 개념은 변화할 수 있다. 즉 정책에 따라서 구체적 정책 추진을 위한 기술력도 공직자 요인에 속할 수 있고, 재원의 확보 및 절약가능성도 정부능력의 범주에 포함될 수 있는 것이다. 뿐만 아니라 사회변화에 대한 적절한 대응, 문제해결에 요구되는 역량과 헌신, 이해관계자들과의 협상 및 조정능력도 그 개념적 범주에 포함될 수 있다. 따라서 본 연구에서의 공직자 요인에 대한 조작적 정의가 필요한데 본 연구 사례와 관련하여 공직자 요인의 개념 속에는 공직자의 협상능력, 조정능력, 대응능력, 전문성이라는 개념적 구성요소를 포함하는 것이 적정한 것으로 판단된다.

(3) 관광정책홍보요인

관광정책홍보요인은 관광정책을 수행하는 지방자치단체와 지역주민의 상호관계에 대한 적절한 조정에 주목하여 어떤 관광정책, 제도를 위해 정보를 제공하고 설득 및 조정을 통해 지역주민의 지지를 유도하는 시도라 할 수 있다¹⁰⁷⁾. 관광정책홍보에 있어서 과다, 과소가 정책불신의 원인으로 지적될 수 있다. 즉 정책홍보의 남용이나 일관성이 없는 지나친 홍보는 정보의 왜곡과 정보에 대한 회의를 가져오고, 과소홍보의 경우에는 지방자치단체에 대한 불혹이나 호기심을 유발시켜 유언비어의 확산을 가져와 지방자치단체에 대한 불

106) Parkhe, A.(1993). Strategic Alliance Structuring: A Game Theoretic and Transaction Cost Examination of Interfirm Cooperation. *Academy of Management Journal*, 36, pp.794-829.

107) 채원호·손호중(2004). 정책실패와 신뢰: 방사능폐기물처리장 입지선정사례를 중심으로. 『서울행정학회 동계학술세미나 논문집』, pp.1-20.

신을 야기한다.

우리나라의 정책결정의 구조는 폐쇄성을 특징으로 하는 경우가 많다. 그러나 1990년대 이후 우리 사회의 민주화에 따라 폐쇄적인 정책결정 관행은 결과적으로 갈등을 증폭시키거나 지방자치단체에 대한 신뢰의 저하로 귀결되는 경우가 많았다. 지방화와 민주화라는 사회 환경의 변화에 따라 과거의 권위주의적이고 하향적인 일방향적 정책결정은 쌍방향 의사소통에 기초한 정책결정 방식으로 바뀌어야 할 것이다. 그리고 여기서 행정홍보 및 정책홍보의 중요성이 다시 제기되는 것이다. 즉 정책홍보는 행정의 공개성, 투명성을 강화시키는 수단으로서 지방자치단체와 정책에 대한 신뢰를 강화·발전시키는 한 요인으로 작용한다.

일반적으로 정책홍보는 정책 및 행정의 공개성 확보의 방법적 측면으로 강조되었다. 특히 지방자치단체 신뢰의 근원은 바로 행정의 투명성과 공개성을 확보하는 것으로 이를 실현시킬 수단으로 홍보의 역할이 중요시되고 있다¹⁰⁸⁾.

선행연구를 살펴보면 환경위험시설의 입지에 대한 정책과정이나 결정에서 집행주체인 행정기관과 지역주민들 사이에서 갈등이 발생하는 것은 보편적인 현상으로 이러한 문제들이 장기적이고 때로는 심각한 갈등현상이 발생하는 것은 복잡한 상호관계와 특성이 있기 때문이라고 지적되고 있다. 이와 같은 상황에서는 진단과 대안처방이 곤란한 경우가 대부분이며, 많은 경우에는 이해 당사자 간의 정치적 협상을 통해 해결할 필요가 있는 경우도 발생한다. 따라서 근본적이고 효율적이면서 주민들의 이해와 협조를 구하고 신뢰를 형성할 수 있는 방법은 지방자치단체의 정책홍보활동이라 할 수 있다¹⁰⁹⁾.

즉 지방자치단체의 입장에서 정책의 내용 및 정책에 대한 제반사항들을 대상 집단에게 전달하는 의사전달의 대표적인 수단이 홍보활동이라 할 수 있다. 정책홍보는 지역주민과 지역사회의 이해와 필요성을 상호교류하면서 접근되기 때문에 장시간이 소요되지만 지역사회에 대한 안전과 신뢰를 향상시킬 수 있는 주

108) 이강웅(2002). 행정PR에 있어서 언론의 역할. 『한국행정연구』, 11(4), pp.3-36.

109) 서희석·정현욱·고경훈(2004). 비선호시설 입지갈등에 있어 지역주민 집단차이에 따른 PR에 관한 연구. 『지방행정연구』, 18(2), pp.165-198.

요 방안으로 할 수 있다.

구체적으로 정책홍보의 성공요인에 대해 언급한 선행연구들의 지적내용들을 살펴보면 획일적 홍보 일변도의 홍보 프로그램에 대한 방식과 개선이 필요하다는 연구¹¹⁰⁾, 홍보에 있어 언론기관의 역할을 조명하고 정부와 언론기관과의 우호적 관계성이 유지되기 위한 방안 연구¹¹¹⁾, 홍보주체 및 담당기관의 신뢰성에 대한 연구¹¹²⁾가 이뤄져왔다. 선행연구의 공통된 주장은 지방자치단체가 지역주민 또는 신뢰자 집단에게 신뢰를 얻기 위해서는 정책에 대한 홍보를 지속적으로 적정수준에서 유지해야 한다는 점이며, 이때 중요한 점으로 쌍방향 간의 의사소통이 되는 홍보전략이 마련되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

정책홍보요인은 정책이나 정책과정이 신문이나 TV를 통해서 국민들에게 전달되기 때문에 국민들의 정책 평가에 매우 중요한 역할을 담당한다. 매스컴으로 인한 정책불신 요인은 주로 과다홍보나 과소홍보에 있다. 과다홍보는 정책 선전 등으로 오해되거나 일관성을 결여하여 국민들로부터 정보에 대한 의혹을 가져오게 하여 정책불신을 야기하게 된다. 과소 홍보는 국가정책에 대한 국민들의 이해도를 낮게 하고 국민들의 호기심 등을 유발시켜 유언비어 등의 확산을 가져와 사회불안과 정책불신을 야기할 가능성이 높다. 또한 신문이나 TV 등에서 정부나 정책을 비판할 경우 국민의 신뢰가 낮아질 것으로 예상하는 경우도 있다.

(4) 관광정책과정요인

정책과정요인에 있어서 기존의 경험적 연구에서는 참여와 집행의 자의성을 하위변수로 하고 있다. 참여는 국민들의 의사를 효과적으로 구현하고 욕구를

110) 고영철(2003). 행정PR의 도구로서 <도민과의 대화> TV중계방송의 효과: 제주 도정 설명회 사례연구. 『한국언론학보』, 47(2), pp.134-165.

111) Dozier, D.(1992). The Organizational Roles of Communications and Public relations Practitioners. In, Gruning J.(ed). Excellence in Public Relations and Communication management. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, pp.327-356.; 이강웅(2002). 행정PR에 있어서 언론의 역할. 『한국행정연구』, 11(4), pp.3-36.; 박종민·안주아(2003). 협상자로서 PR실무자의 협상자질 구성요인에 관한 연구. 『광고학연구』, 14(3), pp.257-282.

112) 신호창·이두원(2002). 『행정PR원론』. 서울: 이화여자대학출판부.

충족시켜줌에 있어서 가교역할을 할 뿐만 아니라 감시와 통제의 기능을 갖는다. 참여의 배제는 다양한 요구사항을 정책에 반영하지 못할 뿐만 아니라 정책이 국민들에게 불리하거나 잘못된 경우에도 오류를 시정하는 길이 봉쇄되어 정책불신을 가져오게 된다. 정책집행의 자의성 또한 중요한 불신의 원인이 된다. 정책집행의 자의성은 규칙적용의 일관성을 잃고 정책집행자가 자기 기준에 따라 정책을 무리하게 집행함으로써 냉소주의를 유발하게 된다.

특히 정책과정에 이해관계자들이 참여하는데 드는 비용이 참여로부터 기대되는 편익보다 작은 것이 일반적이기 때문에 관광정책 과정상의 투명성과 이해관계자의 참여가 중요시되고 있다¹¹³⁾.

비선호시설의 입지선정과 관련된 연구¹¹⁴⁾에서는 정책의 형성과정을 매우 중요한 요인으로 설명하고 있다. 정책이 형성되는 과정이 지역주민들에게 공개되고 이러한 과정에서 지역주민들의 의견들이 반영될 때 지역주민의 정책 수용을 이끌 수 있을 것으로 설명하고 있다.

특히 관광정책의 과정요인은 정책을 수행하는 지방자치단체의 시스템적 문제라 할 수 있다. 이러한 과정요인의 부적절성은 관광정책 자체에 대한 수용 거부로 나타날 수 있다. 관광정책에 대한 생산적인 논의를 활성화하는데 정책 공청회 등은 효과적인 메커니즘이 아님에도 불구하고 정책 집행자들은 주로 이 방법에 의존하고 있다. 다시 말해 지역주민들의 의견을 경청할 수 있는 체계적인 절차를 사용하지 않는다는 점이다. 또한 정책 집행자들이 필요한 의사소통 기술을 갖지 못하는 경우도 있다. 나아가 지역 주민들의 질문과 의견 중 합리적 내용만 중점적으로 다루며 감정적 측면은 무시해 버린다. 따라서 정책 집행자의 두려움, 관심 등의 이해관계가 어떠한 방법으로도 사업 계획에 반영될 수 없다는 것을 깨닫게 된 주민들은 더욱 격분하게 되는 반면에 정책 집행자들은 방어적이며 냉담하게 된다¹¹⁵⁾.

이러한 관광정책 과정요인이 중요시 되는 것은 이러한 과정요인 자체가 정

113) 김욱(2005). 『정치 참여와 탈 물질주의: 한국과 스웨덴의 비교』. 서울: 집문당.

114) 최재실(2006). 전개논문. pp.168-172.

115) 신창현(2009). 님비갈등의 발생요인과 해결방안-이천시 소각장 입지갈등 사례를 중심으로. 한국지방자치학회 동계학술대회, pp.329-357.

책 또는 정책 수행자에 대한 투명성을 나타내기 때문이다. 지방자치단체가 얼마나 정직하고, 깨끗한가라는 도덕적 태도 혹은 의도에 대한 평가라 할 수 있다¹¹⁶⁾. 이러한 지방자치단체의 투명성은 정책 결정과정에 대한 개방을 통한 확인과정을 통해서만 인정받을 수 있다.

혐오시설 입지선정 과정에 가장 먼저 지적되는 문제점은 바로 소극적 정보 공유의 부재에 더하여 적극적 정보은폐의 문제가 지적된다. 즉 정보의 비대칭성은 시설에 대한 막연한 공포감에 휩싸인 지역주민들의 불신을 강화시키는 원인이 된다. 부안군 사례에서 원자력에 대한 막연한 두려움을 가진 지역주민들에게 정보의 은폐와 왜곡된 정보의 전달은 정보 그 자체에 대한 불신과 사업주체에 대한 불신을 조장할 수 있다. 또한 입지결정은 객관적이며 명백한 기준에 의거하여 공개적으로 이루어져야 한다. 이러한 투명성 자체가 바로 정책에 대한 신뢰를 결정하는 중요한 요소로 작용할 수 있는 것이다.

또한 관광정책의 과정요인이 중요시되는 점은 과정요인이 포함하고 있는 개방성 때문이다. 관광정책의 개방성은 새로운 혹은 중요한 정보를 상대방에게 정확하게 숨김없이 제공하고, 더 나아가 기꺼이 공유하고자 하는 태도를 말한다. 따라서 개방성은 정직성을 바탕으로 형성됨으로 행위의 예측가능성을 제공함과 동시에 상대로 하여금 감정적 유대와 동일체 의식을 발현시킬 수 있기 때문에 신뢰 형성에 중요한 역할을 한다¹¹⁷⁾.

참여와 관광정책신뢰의 관계에 관한 기본가정은 관광정책과정에 대한 신뢰자의 참여가 높으면 관광정책에 대한 신뢰가 높아질 것이라는 기본가정으로 한다. 선행연구는 정책과정에 참여가 배제되거나 자의적 집행으로 인하여 정책 불신이 야기될 수 있다는 점을 지적한다. 즉 참여의 배제는 각기 다양한 욕구사항들이 정책 결정의 과정에 반영되지 못할 뿐만 아니라 정책이 지역주민들에게 불리하거나 잘못된 경우에도 오류를 시정할 수 있는 통로가 봉쇄되어 정책 불신을 가져오게 된다. 참여기제의 결여는 불신을 강화시키는 원인이 될 수 있다는 것이다. 일반적으로 폐쇄적·권위주의적 정책 체제에서의 참여

116) 오경민·박홍식(2002). 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 27, pp.283-308.

117) 박통희(1999). 신뢰개념에 대한 비판적 검토와 재구성. 『한국행정학보』, 33(2), pp.1-17.

양태와 민주적 개방적 체제의 참여는 그 양태를 달리한다. 즉 민주적 개방적 체제에서의 참여는 정책집행 과정보다는 결정과정에서의 참여가 활발하며, 조직적, 제도적, 능동적 참여가 활성화 된다¹¹⁸⁾.

부안군 사례의 경우 후보지 결정 및 정책의 각 단계에서 참여에 많은 문제점을 노출시켰다. 불법적 유치동의서 확보 과정, 공청회 및 토론회의 부재 등은 지역주민들과 시민단체의 불신을 생성시키고 강화시키는 원인으로 작용하였다. 정책결정 구조의 폐쇄성에서 비롯된 참여의 결여는 불신을 강화시키는 주요 원인으로 작용하는 것이다.

입지하는 시설로 인해 영향을 받는 이해관계자들이 자신의 의견과 요구가 정책결정체제에 전달될 수 있고, 이것이 정책이나 사업으로 전환된다고 믿을 때 정책에 대한 신뢰 및 수용가능성은 증대될 수 있었을 것이다.

지방자치단체에서 수행하는 가격인하정책에 대해서도 위와 같이 그 정책결정 과정에 지역주민 및 관광사업자, 관광종사원들의 의견과 요구가 반영되고, 이것이 실제적으로 정책시행에 이용된다고 믿을 때 신뢰자의 신뢰대상인 관광정책에 대한 신뢰는 증대될 수 있는 것이다.

능동적 참여는 사회적 안정감을 제고하고, 공동체 정신과 협동의식이 고취될 수 있다. 그리고 궁극적으로 오해와 편견이 불식되고 이해관계의 조정이 가능하게 된다. 중요한 것은 기존의 형식적인 참여를 극복하는 것이며, 이를 위해서는 적극적인 시민교육을 통해 지역주민의 참여적 역량을 강화시키고, 전문성과 그로 인한 대 주민 우월성에 기반을 둔 행정가의 역할을 동반자적·협조적 참여자의 역할로 전환시킬 필요가 있다¹¹⁹⁾.

118) 박광국·조경호·이중원·채원호·이환범(2003). 『권위주의 문화청산』. 정부혁신지방분권위원회.

119) King, C. & Triver, C.(1998). Government Is Us. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.; 김석준(2002). 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사.

제4절 관광정책수용

1. 수용의 개념

정책수용에 대해서는 학자들 간의 견해에 따라 약간씩의 차이는 있지만 대체로 순응(compliance), 동조(conformity) 등의 의미와 비슷하게 사용된다. 순응과 수용, 동조에 대해 살펴보면 Duncan은 순응, 수용, 동조의 용어를 다음과 같이 구별하고 있다.

순응이란 “외면적인 행동이 특정의 규범 또는 규칙에 일치하는 것”이라고 정의하여 외적인 형태의 변화를 의미하는 것으로 파악하였고, 이에 반해 수용은 “내면적인 가치체계와 태도의 구체적인 변화를 의미한다.”고 하여 “외면적·표면적인 행동의 변화뿐만 아니라 내면적인 가치·태도의 변화까지를 포함하는 순응보다 포괄적인 개념”으로 파악하였다. 그리고 동조란 “명시적 또는 묵시적 규범에 일치하는 방향으로 행동을 수정하는 것”이라고 파악하여 순응과 수용을 포함하는 것으로 파악하였다.

한편, 기존의 여러 학자들이 사용해 왔던 정책순응과 정책지지 등의 개념을 통해 이루어진 연구들은 대상 집단의 행태를 설명하는데 중요한 이론적인 기반과 지식을 제공해 왔지만, 정책순응은 단지 대상 집단이 특정정책에 대해 외면적으로 표출한 반응이 단지 집행 절차와 행동규정에 대해 일치하는지의 여부만을 판단하는 개념이기 때문에 대상 집단의 능동적인 역할을 다루지 못하고 그들의 가치, 신념, 태도 등을 심도 있게 파악하고자 할 때는 부적절한 개념이라고 할 수 있다. 또한 정책지지는 긍정적인 행태가 유발되는 메커니즘에 관한 것으로 대상 집단의 집행방해 등 부정적인 행태를 분석하는 데는 부적절한 개념이라고 할 수 있다¹²⁰⁾

Anderson은 정책집행에 있어서 순응이란 정책지시, 지침상의 행동규정과 집행과정에서 요구되는 모든 행동규정에 대하여 정책집행자나 정책대상자가

120) 김병준(1985), “정책집행에 있어 대상집단의 정책관여”, 『한국정치학회보』, 제19집, p.313.

일치하게 행동하는 것을 의미하며, 불응이란 이러한 행동규정에 대하여 일치하지 않게 행동하는 것이라고 정의한다¹²¹⁾. 정정길은 순응을 정책이나 법규에서 요구하는 행동에 따르는 행위를 의미한다고 정의하면서, 순응을 좌우하는 요인으로서 ① 정책의 내용과 관련된 요인, ② 정책결정 및 집행담당자와 관련된 요인, ③ 순응주체와 관련된 요인으로 구분하고 있다¹²²⁾. 본 논문에서는 정책 수용의 개념을 정책목표의 달성을 위하여 설정된 정책지침이나 지시 등에 일치하는 행동을 ‘수용’의 개념으로 설명한다¹²³⁾.

이러한 정책수용이 갖는 의미는 다음과 같다.

첫째, 정부의 정책집행결과가 정책대상자에게 정책의도대로 제대로 구현되고 있는가를 판단할 수 있는 본질적 기준으로서 정책수용의 중요성이 대두된다. 왜냐하면 정책수용주체는 정책의 궁극적인 수혜대상자이자 정책성공여부에 대한 최종적 판단자이기 때문에 정책은 주민의 수용여부에 의해 정책의 바람직함과 존폐여부가 결정된다.

둘째, 정책수용은 정부의 정책수행능력을 측정하는 하나의 수단적 역할을 수행한다. 빈번히 발생하는 정책표류나 정책의 수용거부현상은 정책수용주체의 요구나 기대를 반영하지 못하는 대응력 부족으로 평가될 수밖에 없다.

셋째, 정책에 대한 최종판단자로서의 정책수용주체가 정부를 능력부족으로 평가하여 부정하게 되는 경우, 수용주체는 정부에 대해 신뢰감을 형성할 수 없게 되고, 정부나 정책수용주체인 주민 간에는 일정한 괴리가 존재할 수밖에 없다. 즉 정부가 결정하고 집행하는 정책에 대해 정책수용주체가 수용거부를 하는 경우에는 상호신뢰관계는 파괴되고, 나아가 향후의 정책신뢰에 영향을 주게 된다¹²⁴⁾.

하지만 정책수용에 관한 기존 연구들이 결여하고 있는 가장 큰 문제점은 시간에 따른 수용의 변화 가능성에 대해서는 어떠한 관심도 기울이지 않았다는데

121) Anderson, J. E.(1984). Public Policy Making, 3rd ed. Holt Rinehart and Winston.

122) 정정길(2001). 정책학원론, 서울: 대명출판사.

123) 최연홍·오영민(2004). 「정책 수용성의 시간적 변화: 위도 방사성폐기물 처분장 입지 갈등 사례」, 한국정책학회보 pp.1-13.

124) 이중오(2007). 「정책갈등의 원인에 대한 인지 차이: 무주기업도시 사례를 중심으로」, 전북대학교 박사학위 논문. pp.78-80.

있다. 정책현실은 진화하는 과정에 있고, 대상 집단의 인식체계와 태도도 정책 과정에서 일정한 모습을 갖고 있기보다 부단히 변화하며, 변화의 양과 질에서 점진적이기 보다 급격한 전환이 되는 경우가 더욱 일반적이다. 그러므로 정책의 수용에 대한 연구는 동태적이어야 할 필요가 있고 변화 양태를 포착해야 하며 더 나아가서 변화를 야기하는 요인이 무엇인지도 논의에 포함시켜야 할 필요가 있다.

앞서 검토한 선행연구의 대부분이 그러하고, 이들의 연구에서 정책수용의 동태적인 측면은 검토되지 않았으며, 동태적 연구의 필요성에 대한 언급조차 없다. 이것은 연구자의 관심과 조사가 일회성에 그치므로 해서 일정시점에서의 정태적인 측면과 단면적인 대안만을 제시하는 우를 범하게 되었다.

2. 관광정책수용에 대한 영향요인

지역주민이 정책을 수용하는 요인은 다양하나, 크게 보아 4가지의 원인으로 나눌 수 있다. 즉 정책의 내용과 관련된 요인, 정책결정과정요인, 정책집행 담당자와 관련된 요인, 정책수용주체인 정책대상자와 관련된 요인이 그것이다¹²⁵⁾.

정책요인(policy factors)은 정책집행에 있어서 중요한 요소이다. 정책요인은 다시 정책의 소망성(desirability)과 정책의 일관성으로 세분화될 수 있는데, 정책의 소망성은 정책의 내용이 바람직하다는 것을 의미하며 수용 확보를 위한 기본 전제가 된다¹²⁶⁾. 한편 정책의 일관성은 크게 공간적·시간적인 차원에서 구별될 수 있는데, 종합하면 정책의 일관성은 어떤 정책이 시계열적으로 보아 얼마나 지속성을 유지하고 있으며, 동시에 추진되고 있는 다른 정책들과 달성하고자 하는 목표나 수단들 간의 상호보완 또는 위계적 관련성을 가지고 있는가의 여부를 의미한다¹²⁷⁾.

정책과정요인(policy process factors)은 의사결정과정의 투명성과 민주성을

125) 정정길(2001), 정책학원론, 서울: 대명출판사.

126) 이준범(2002), 「정책대상집단의 정책불응요인 분석」, 서울대 행정대학원 석사학위논문, p.60.

127) 노화준(1995), 정책학원론, 서울: 박영사.

포괄한다. 의사결정과정에서 나타나는 일련의 사건들과 정보의 흐름, 상호작용의 양상이 정책의 수용도에 미치는 영향이 강력하기 때문에 정부와 주민 상호간의 의사결정과정은 명백해야 하고 공개적이어야 한다¹²⁸⁾. 왜냐하면 처분장 입지를 추진하는 과정에서 일어났던 일련의 폭력적인 사태는 문제의 발생소제가 정부 관료들의 정보통제 행태와 밀접히 연관되어 있기 때문이다. 즉, 정부의 의사결정과정은 사회적으로 영향력이 크고 해결하기 어려운 과제를 수행하는데 있어서 사회 전체의 공론화를 도모하여 공감대를 형성하기보다는 정부관료제의 타성과 비밀주의, 독단적인 의사결정은 지역주민들에게 정책을 거부하도록 하는 요인으로 작용하였다. 실증분석은 정책과정에서 정보의 명백하고 원활한 흐름과 환류의 정도를 측정함으로써 정책수용도에 미치는 영향을 알아본다.

정책집행자요인(policy implementers)은 정책집행기관에 대한 신뢰성(reliability) 내지는, 크게 보아 정부신뢰(credibility)에 의해서 정부에 대해서 가지는 평가적 태도를 의미한다¹²⁹⁾. 지역주민은 집행기관의 정책의지와 태도, 집행과정에서의 일관성, 집행기관의 능력에 대해서 나름의 지지와 신뢰를 형성하게 되는데, 만일 집행기관의 집행의지 및 태도가 성실하고, 집행의 일관성을 확보하고 있는 경우에는 집행자의 신뢰성이 높아져서 정책 수용의 가능성이 높아진다고 할 수 있다¹³⁰⁾.

정책대상자요인(policy target factors)은 정책의 반응 주체에 관련된 요소이며, 주관성을 특징으로 한다. 정책대상 집단은 정책으로 인하여 직접 영향을 받는 집단과 정책적 요구를 충족시키기 위하여 행동의 변화가 요구되는 집단을 의미한다.

윤정현(2007)¹³¹⁾은 정책수용에 영향을 미치는 요인을 정책집행요인, 정책대상요인, 공통요인으로 분류하였다. 정책과정요인과 정책집행자요인은 정책주

128) 강제상·김종래(1996). 「수질규제정책에 대한 정책대상집단의 순응에 관한 연구」, 한국정책학회보 pp.2-5.

129) 배병룡·이시원(1988), 「정부불신의 원인과 결과」, 한국행정학회보, pp.22-23.

130) 정정길(2001). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.

131) 윤정현(2007). 『비선호시설 입지정책의 수용성 연구: 쓰레기소각장 입지사례를 중심으로』. 원광대학교 대학원 박사학위논문, pp.80-86.

체가 주도적으로 행사하는 입장이기 때문에 통합하였으며, 정책대상자들의 정 부신뢰도, 정책참여도, 비선호시설에 대한 인식을 정책대상요인으로 분류하였 다. 또한 비선호시설의 입지에 관한 의사소통과 보상을 공통요인으로 분류하 였다.

지금까지 관광정책에 대한 많은 접근이 시도되지 않은 상황에서 관광정책 수용이란 개념을 개념화하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그렇지만, 지금까지 관 광정책과 관련된 연구들을 살펴보면, 지역주민을 대상으로 지역 관광개발에 대한 영향인식¹³²⁾이나 그에 따른 지역주민의 태도¹³³⁾, 관광개발에 대한 지역 주민의 갈등¹³⁴⁾에 대해서 꾸준히 연구되어 왔다.

또한 정책수용이나 정책순응, 정책지지와 관련된 선행연구를 살펴보면 정책 에 대한 정책대상 집단의 지지, 정책순응 또는 정책불응¹³⁵⁾에 대한 선행연구 가 있으며, 인구통계적 변수에 따른 정책수용에 대한 차이, 경제적 지위 등과 같은 상황변수, 정책수용과 관련된 변수¹³⁶⁾에 대해서 논의가 되어왔다.

이와 같은 관광정책과 정책수용에 대한 선행연구를 볼 때, 아직 관광분야에 서 본격적으로 관광정책에 대해 정책학적 견지에서 접근하면서 정책학적 주 체를 발굴하거나 이에 따른 분석과 결론 도출을 시도한 경우는 많지 않으며, 관광정책 수용에 대한 연구는 전무한 실정이다. 하지만 관광정책에 있어서 주 민참여의 의미가 정치학적 관점의 접근 뿐 아니라 경제적·사회적 관점으로 부터의 접근이 요구되고 있고, 지역주민이 관광정책의 주체로서의 역할이 새 롭게 부각되면서 이에 대한 관광정책에 있어서도 정책수용에 대한 연구가 필 요하다.

132) 심진범·최승담(2007). 관광개발정책 과정에서의 주민저항 영향요인. 『관광연구』, 22(1), pp.1-19.
133) 전희원·문상정(2006). 환경운동 관여수준에 관한 관광개발 영향지각이 지역주민의 태도에 미치는 영향- 감포관광단지개발 지역주민을 중심으로-. 『관광연구저널』, 20(1), pp.89-104.
134) 김형미·최승담(2007). 관광개발에서 지역 간 갈등 영향요인 분석: 강원남부 폐광지역을 사례로. 『관광·레저연구』, 19(2), pp.35-55.
135) 강제상·김종래(1996). 수질규제정책에 대한 정책대상집단의 순응에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 5(2), p.90-112.; 정강정(2002). 행정규제정책의 순응확보를 위한 전략적 모형개발에 관한 연구. 『정부학 연구』, 8(2), pp.82-114.
136) 최연홍·오영민(2004). 정책 수용성의 시간적 변화-위도 방사성폐기물 처분장 입지 갈등 사례-. 『한국 정책학회보』, 13(1), 297-333.; 박정훈(2008). 정부신뢰와 정책수용: 전자주민카드 정책을 중심으로. 『행정논총』, 46(1), pp.93-122.

따라서 본 연구가 시도하고자 하는 지역주민의 관광정책 수용이란 개념도 아직까지 이에 관련한 선행연구가 없기 때문에, 기존 정책연구 분야에서 논의된 정책수용을 포함하면서 개념화할 필요가 있다.

<표 2-6> 정책수용 영향요인에 관한 선행연구

연구자	영향요인	측정변수
윤정현 (2007)	정책집행인	정책의 공정성, 수행능력, 투명성, PR활동
	정책대상요인	의사소통, 보상합의 정도
	공통요인	정부신뢰도, 정책참여도, 비선호시설 인식
최연홍 · 오영민 (2005)	정책요인	정책의 소망성, 일관성, 명확성
	정책과정요인	의사결정의 투명성, 민주성
	정책집행자요인	정부 불신의 정도
손호중 · 채원호 (2005)	정책대상자요인	반핵사상, 위협인지
	정부능력	협상능력, 조정능력, 전문성
	정책의 공정성	절차적·내용적 공정성, 타지역과의 형평성
조성경 · 오세기 (2002)	정책의 투명성	관료들의 정직성, 책무성
	정부PR	PR내용의 진실성, 쌍방향적 의사소통
	정책참여	정보공유 노력, 참여를 위한 적극적 노력
이학주 (2004)	정부신뢰	피해감수, 믿음, 정책순응
	정책대상에 대한 지식	정보, 교육, 홍보, 경험
	정책에 대한 신뢰	정당성, 의사소통, 보상, 참여
이학주 (2004)	정책대상에 대한 인식	필요성, 기대편익, 기대비용, 위험, 통제가능성, 체감위험수위, 미래세대와의 공평성
	기관의 신뢰성	정책주체의 정통성, 정치적 기반, 수용주체에 대한 정책주체의 대응태도·노력·만족도
	정보공개	정책내용에 대한 정확하고 진실한 정보공개, 정책과정 및 절차에 대한 정보공개
	주민참여	정책주체에 대한 주민참여, 주민참여의 단계, 주민참여의 영향

자료원: 선행연구를 참고하여 연구자 작성

정책과정은 가치의 배분을 놓고서 많은 이해관계집단 간의 협상과 타협이 이루어지는 정치적 과정인 동시에 동태적·순환적 과정으로 정치체계의 핵심

적 활동이다¹³⁷⁾. 이 과정에서 산출되는 정책결과는 모든 주민들에게 직·간접적으로 영향을 미치게 된다. 이러한 가운데 서로의 신뢰가 형성되며 이러한 신뢰는 정책에 대한 수용을 결정하는데 중요한 영향을 미치게 된다¹³⁸⁾.

선행연구를 종합해볼 때 관광정책 수용에 영향을 미칠 수 있는 요인은 다양하게 고려되고 있지만 본 연구에서는 관광정책 신뢰요인이 수용에 영향을 미치는 주요 인자로 인식하고 이에 한정하여 연구를 실시하고자 한다. 하지만 관광정책 신뢰요인에 대해서도 각 연구의 목적에 따라 조작적 정의를 통해 다양하게 분류되고 있어 본 연구에서도 관광정책 내용요인, 공직자요인, 관광정책 홍보요인, 관광정책 과정요인으로 관광정책 신뢰요인을 한정하여 연구를 실시할 것이다.

137) 정정길(1997). 『정책학원론』. 서울: 다산출판사. pp.147-150.

138) 이승준(1998). 『공공정책과정에서의 주민저항에 관한 연구: 수자원개발사업을 중심으로』. 동국대학교 대학원 박사학위청구논문. pp.13-14.

제5절 관광정책 신뢰가 수용에 미치는 영향요인에 대한 선행연구

관광정책과 신뢰에 관한 연구와 수용 관련 연구에 대해서는 각각 이뤄져왔지만 두 개념 간의 관계를 실증적으로 조사한 연구는 아직까지 이뤄지지 못하였다. 그러므로 본 연구에서는 관광정책과 관련된 갈등, 순응, 지지와 연계된 연구를 바탕으로 하여 두 개념간의 이론적 관계를 설정하고자 한다.

신뢰는 지역주민의 참여와 관련되는데 참여가 신뢰성을 제고시킬 뿐만 아니라 정책 수행에 있어서의 중요성과 우선순위와 같은 다른 목표를 달성하는데 기여할 수 있다. 신뢰는 효과적인 정책 수행을 위한 원칙이라 할 수 있다¹³⁹⁾. 하지만 일단 불신이 생겨나면 정책 수행 전체 과정에서 이해관계자들에 대한 전반적인 태도의 변화 없이 신뢰를 되찾는 것은 매우 어렵게 된다.

관료적이며 하향적인 의사결정에 의해 선택을 강제하는 전통적인 정책 추진 과정은 정책 집행자와 지역공동체의 상호작용을 적대적이며 파괴적인 양상으로 치닫게 하는 결과를 가져올 수 있을 것이다. 그러므로 관광정책에 대한 신뢰가 형성되었을 때 지역주민 및 사업자인 신뢰자들은 정책에 대한 수용정도가 높아질 수 있을 것이다.

하지만 신뢰가 정책지지에 영향을 미치지만 모든 정책에 영향을 미치는 것은 아니라는 의견도 제시된다¹⁴⁰⁾. 고도의 정부불신을 가지고 있는 사람이라도 정부의 기금을 받거나 받을 예정인 사람은 이러한 정책을 거부하지 않는다. 대조적으로 즉각적인 이익이나 개인의 희생이 명확하지 않을 때 정부가 어떤 희생을 요구한다면 정부신뢰가 문제시 된다는 것이다.

관광정책의 수용성은 관광정책의 성과를 좌우하는 최종적이고 핵심적인 요소이다. 관광정책을 수용하는 요인은 매우 다양하나 선행연구를 종합하면 정책의 집행과 관련된 요인, 정책대상자와 관련된 요인, 공통요인 등으로 분류되고 있으며 그 내용은 연구에 따라서 조작적 정의를 통해 다양한 변수로 측

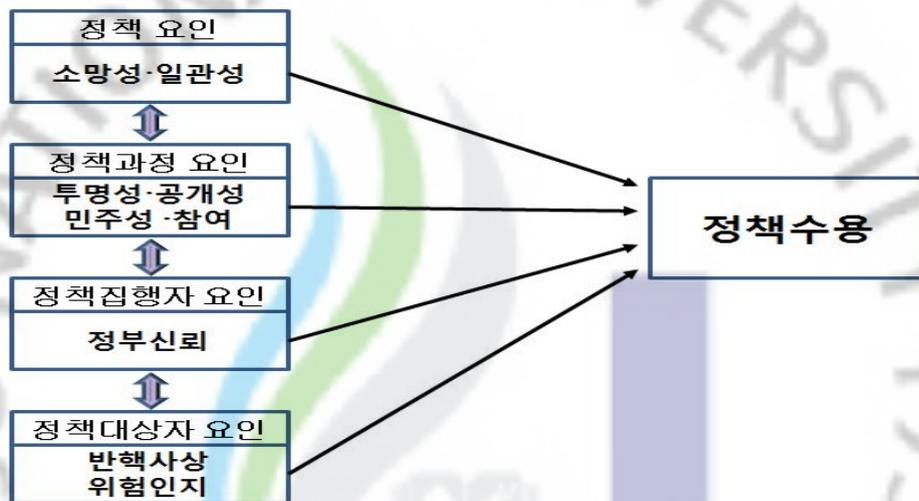
139) 신창현(2009). 님비갈등의 발생요인과 해결방안-이천시 소각장 입지갈등 사례를 중심으로. 한국지방자치학회 동계학술대회, pp.329-357.

140) Hetherington, M. J. & Globetti, S.(2002). Political Trust and Racial Policy Preferences. *American Journal of Political Science*, 46(2), pp.253-275.

정되고 있는 것을 확인할 수 있다.

정책신뢰에 대한 조작적 정의가 있지만 선행연구들의 공통점은 정책 신뢰가 확보될수록 정책 수용성은 증대된다는 점이다. 최연홍·오영민(2005)¹⁴¹⁾의 연구에서는 정책신뢰와 관련하여 소망성, 일관성, 투명성, 공개성, 민주성, 공정성과 투명성 개념에 포함되고 이러한 점은 정부신뢰에 영향을 미치는 것으로 설명하고 있다.

<그림 2-4> 정책수용성 분석틀



자료원 : 최연홍·오영민(2005). 지방 오피니언 리더의 정책 수용성 연구. 『한국정책학회보』, 14(4), 63.

김길수(2004)¹⁴²⁾의 연구에서는 정책 수용에 미치는 신뢰요인으로 집행기관 관련변수, 정책대상 집단 관련변수를 설정하고 유의한 영향을 미치는 것으로 밝혀내고 있지만 변수가 충분치 못한 단점을 가지고 있다. 조성경·오세기(2002)¹⁴³⁾의 연구에서도 정책 신뢰와 수용성 간의 영향관계를 설명하고 있지만 정책 수용 변수를 정책대상 집단의 인식에만 지나치게 의존하는 한계점을 가지고 있기 때문에 정책집행요인에 대한 보완이 요구된다.

신뢰의 결과가 정책에 대한 태도나 행동에 어떠한 영향을 미치는지 이해하

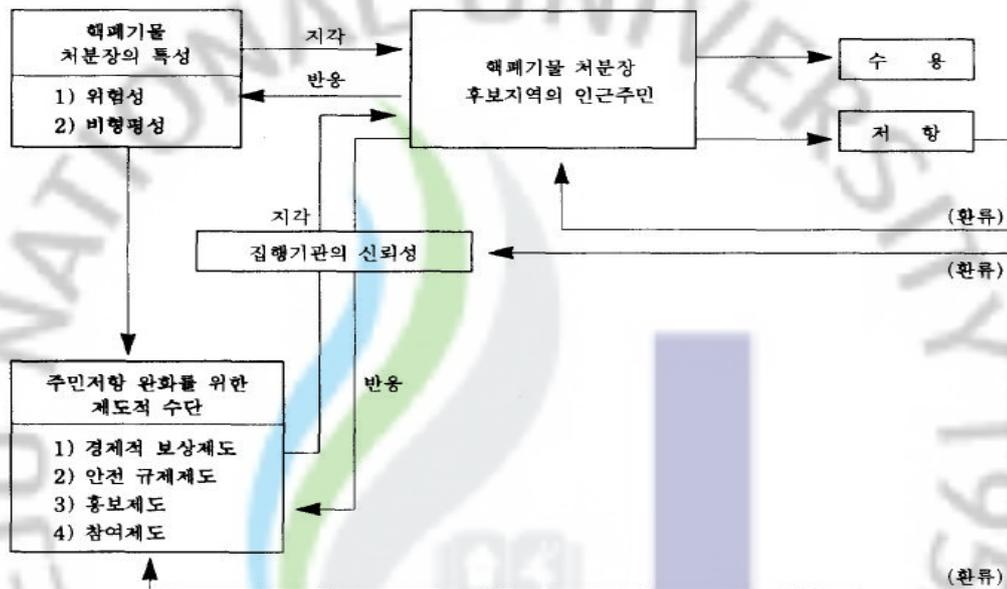
141) 최연홍·오영민(2005). 지방 오피니언 리더의 정책 수용성 연구. 『한국정책학회보』, 14(4), pp.297-319.

142) 김길수(2004). 정책집행과정에서 주민지향 사례연구. 『한국정책학회보』, 13(5), p.178.

143) 조성경·오세기(2002). 원자력시설 및 정책의 수용성에 영향을 미치는 인식인자 도출에 관한 이론적 고찰. 『한국행정학보』, 39(3), pp.332-341.

는 것은 큰 정책적 함의를 가진다고 볼 수 있다. 정책에 대한 수용은 정책에 대해 호의적 또는 긍정적으로 개인이 지향하는 태도나 행동으로 발전될 수 있기 때문에 지역주민이 관광정책에 대해 수용을 한다면 관광정책을 실행하는데 불필요한 사회적 비용이 사라지고 성공적인 관광정책을 추진 하는데 기 반을 만들 수 있게 된다.

<그림 2-5> 핵폐기물 처분에 대한 수용분석



자료원 : 김길수(2004). 정책집행과정에서 주민저항 사례연구. 『한국정책학회보』, 13(5), p.178.

하지만 정책에 대한 신뢰가 부족하다면 정책에 대한 수용 정도가 낮아지고 정책집행 비용이 증가될 수밖에 없으며¹⁴⁴⁾, 이러한 관계를 살펴볼 때 관광정책에 대한 신뢰가 감소하게 된다면 정책이 공식화되기 어려우며, 관광정책을 추진하는데 간섭과 제약이 늘어날 수밖에 없음을 유추할 수 있다.

하지만 앞서 설명한 것과 같이 관광정책에 대한 신뢰와 수용에 대한 직접적 관계 연구가 없기 때문에 행정학과 관련된 연구에서 관광정책에 대한 신뢰와 수용 간의 관계를 유추해볼 수 있는데 대부분의 행정학 관련 연구에서는 개개인에게 직접적인 이익을 제공하는 분배정책을 제외하고는 정책에 대

144) Hetherington, M. J. & Globetti, S.(2002). Political Trust and Racial Policy Preferences. *American Journal of Political Science*, 46(2), pp.253-275.

한 신뢰가 정책에 대한 수용에 직접적인 영향을 미치는 것으로 확인되고 있다¹⁴⁵⁾.

이러한 신뢰와 수용 간에 관계에 대한 이론적 모형이 계속적으로 연구되어 왔지만 Robbins(2003)¹⁴⁶⁾의 모형에서 제기되고 있는 갈등 과정에 대한 이론적 논의를 통해 본 연구에서 이용하고자 하는 신뢰와 수용 간의 관계를 설정할 수 있을 것으로 사료된다. 연구자의 갈등과정은 다음과 같이 4단계로 설명할 수 있다.

첫 번째 단계는 잠재적인 인식(potential opposition)의 단계로서 이 단계는 정책에 대한 신뢰도가 쌓이거나 수용 또는 회피의 단계가 아니라 정책기관에 대한 암묵적인 개인적 인식이 쌓여가는 과정이라 생각할 수 있다.

두 번째 단계는 신뢰 또는 갈등에 대한 개인적인 인지화 과정이라고 할 수 있다. 첫 번째 단계의 조건들이 방해가 발생하면 반대를 위한 잠재성이 두 번째 단계에서 실현화된다. 또한 신뢰성이 형성된다면 다음 단계인 수용 또는 협력 등의 단계로 넘어갈 수 있다. 여기에는 지각(perception)이 필요한데 즉, 해당 당사자들이 선행조건의 존재를 깨달아야 하는 것이다. 그러나 그러한 조건들이 인지된 것만으로는 개인화가 일어나지 않으며 걱정, 긴장, 좌절 또는 적개심 등을 느낄 때 개인화가 일어난다.

세 번째 단계는 행위(behavior)단계로서 당사자들의 언행과 반응이 실제로 나타난다. 상대방의 이익 혹은 목적달성을 방해하는 행동들이 발생하며, 이런 행동들은 의도된 것들이다. 이러한 갈등행위들은 갈등 강도의 연속선 상에서 사소한 의견불일치 또는 오해 명백한 문제제기와 도전, 공격적인 언행, 위협, 상대방을 좌절시키려는 노력 등으로 나타난다. 하지만 그 이전의 단계에서 신뢰성이 형성된다면 정책 또는 정책기관에 대한 협력 또는 수용의 행동이 발생하게 되는 것이다.

마지막 단계는 수용과 갈등의 결과(outcomes)를 평가하는 단계로서 수용

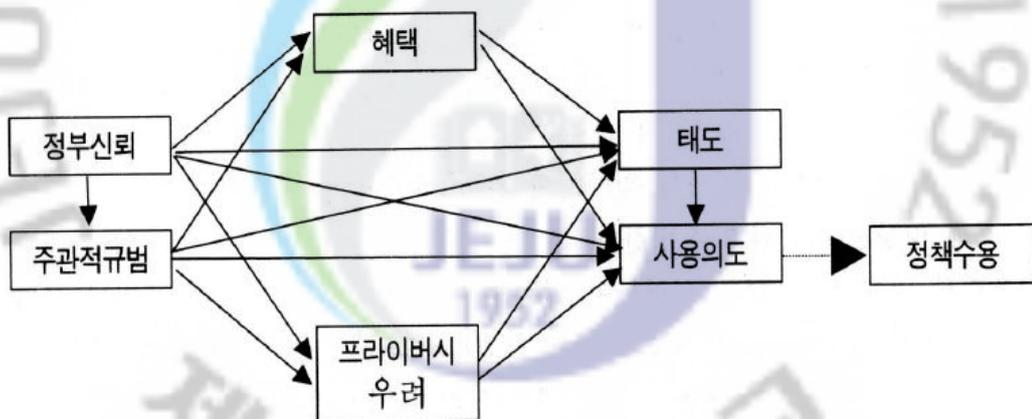
145) Chanley, V. A.(2000). The Origins and Consequences of Public Trust in Government. *The Public Opinion Quarterly*, 64(3), pp.239-256.

146) 신명석(2006). 전개논문.

및 갈등 당사자 간의 행위와 반응은 집단의 성과에서 순기능적인 결과를 도출할 수도 있고, 집단의 성과에 부정적인 영향을 미치는 역기능적인 역할을 수행할 수도 있다.

이러한 지역주민의 정책에 대한 영향을 고려해 볼 때 정책에 대한 신뢰는 정책 수용에 매우 큰 긍정적 영향을 미칠 수 있게 된다. 하지만 이러한 관계에서 고려해야 할 점이 정책 신뢰에 영향을 미칠 수 있는 요인들이라 할 수 있다. 이는 앞서 이론적 고찰에서 살펴보았으며 신뢰와 수용의 이론적 관계를 중심으로 하여 응답자의 인구학적 배경 요인, 사회학적 요인, 개인·심리적 요인, 정책체계 요인 등 다양한 개념들이 있지만 본 연구에서는 관광정책이 환경과 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 관광정책 관여도, 관광정책체계요인으로 한정하여 관광정책 신뢰, 관광정책 수용에 미치는 영향을 파악하고자 한다.

<그림 2-6> 전자주민카드 정책수용



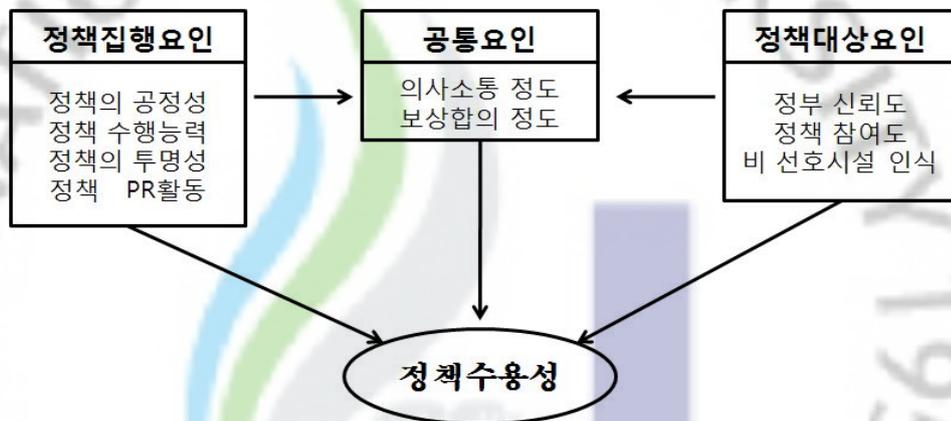
자료원 : 박정훈(2008). 정부신뢰와 정책수용: 전자주민카드정책을 중심으로. 『행정논총』, 46(1), pp.93-122.

박정훈(2008)¹⁴⁷⁾의 연구에서는 전자주민카드 정책수용에 대한 연구를 통해 정책수용에 영향을 미칠 수 있는 원인을 밝히고자 하였는데 여러 개념 간의 관계를 통해 가설을 검증한 결과 신뢰가 정책수용을 위해서는 중요한 선행요

147) 박정훈(2008). 정부신뢰와 정책수용: 전자주민카드정책을 중심으로. 『행정논총』, 46(1), pp.93-122.

인임을 밝히고 있다. 특히 본 연구와의 차이점은 정부신뢰가 정책수용에 직접적 영향을 미치지 않으며 혜택, 주관적 규범, 프라이머시 우려, 태도, 사용의도 등의 개념을 매개로 하여 정책수용에 영향을 미치는 것으로 파악하고 있다. 본 연구에서는 관광정책 수용과 관련된 직접 연관된 선행연구는 없지만 행정부문에서의 선행연구를 바탕으로 정책에 대한 신뢰와 수용 간의 관계를 설정하였으며 관광정책에서 신뢰와 수용 간의 관계를 밝히기 위한 목적을 가지고 신뢰와 수용 간의 직접 영향 관계를 파악하였다.

<그림 2-7> 정책수용모델



자료: 윤정현(2007). 비선호시설 입지정책의 수용성연구, 원광대학교 대학원 박사학위논문, p.43.

윤정현(2007)의 연구에 의하면 <그림 2-7>와 같이 정책집행요인과 공통요인, 정책대상요인은 정책수용성에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 실증분석결과 소각장 입지지역 국민들이 인식하는 정부에 대한 신뢰도가 높을수록, 비선호시설에 대한 긍정적인 인식이 강할수록 국민들이 정부나 지자체의 행정에 참여하는 정도가 높을수록 입지정책에 대한 수용성이 높다는 결과치를 보이고 있다.

이러한 관계 연구를 통해 관광정책 이론적 측면에서는 정책 수용에 대한 모델을 구체화할 수 있을 것이며, 실제적으로는 지방자치단체에서 활용할 수 있는 지역주민의 관광정책 신뢰 및 수용에 대한 방안을 마련하는데 도움이 될 것이다.

제6절 관광정책 추진과정에 대한 사례연구

지방자치단체의 정책에 대한 지역주민의 수용과 관련하여 본 연구에서는 관광정책을 중심으로 가격인하정책 등 국내·외 사례를 살펴보고, 지방자치단체에서 추진하였던 관광정책인 오색-대청봉 케이블카 사업, 지방자치단체의 행정절차상의 부족함을 보여줄 수밖에 없었던 송악산 관광개발 사업, 지역주민의 신뢰와 수용을 얻어낸 해남 화원관광단지 토지보상 사례, 정책의 일관성 결여로 인한 이해관계자 및 국민 간 갈등과 일관성자체가 정책신뢰와 수용에 영향을 미칠 수 있음을 확인해 볼 수 있는 새만금사업부분을 예시로 들고 국외부분에 있어서는 태국 방콕, 싱가포르, 홍콩의 사례 및 시사점을 제시하고자 한다.

1. 가격인하정책 추진과정

제주특별자치도에서는 제주관광의 새로운 이미지 브랜드 파워 형성을 위하여 가격인하, 상품품격 향상, 친절 등 관광품질과 서비스는 크게 향상시키며, 가격은 제 값을 받는 달라진 이미지 구축 노력의 일환으로 2008년과 2009년에 가격인하 정책을 실시하였다. 시행초기에는 관광사업체들의 적극적인 호응이 부족하여 약 200개 업체가 정책에 참여하였지만 지방자치단체의 적극적인 홍보와 교육으로 계속적으로 참여업체가 증가하면서 제주 관광의 고비용 문제가 많이 해결된 것으로 파악되고 있다.

초기에 참여 업체 수가 저조했던 이유로 업종별 자율적 공감대 형성 곤고 비용 해소를 위한 실천적 행동으로 이어져야 함에도 불구하고 일부 업종(업체)의 극심한 눈치 보기와 가격인하 업소에 대한 비판적 견제 등의 분위기가 있었으며 오랫동안 관행적으로 이어진 구조적 폐습에 대하여 문제점이 있는 것으로 파악되었고, 각 주체 간 얽힌 이해관계의 복잡성으로 인한 구조적 문제에 대한 해결이 쉽지 않을 것이란 냉소적 시각이 존재하였다. 또한 참여/미

참여 업체에 확실한 인센티브와 페널티 정책이 체감적으로 와 닿지 않는 데서 이유를 찾을 수 있었다.

현재 음식점을 중심으로 가격인하 업체가 지속적으로 증가하고 있으며 특급관광호텔 100%, 해수욕장 90%, 골프장도 50% 이상 참여하고 있지만 유가인상, 원자재 인상 등을 이유로 가격인하를 기피하거나 일시적으로 끝날 것이라는 부정적인 시각으로 참여를 회피하는 업체들도 다수 있는 것으로 파악되고 있다. 그러나 관광업계, 행정, 도민이 서로 협심하여 고비용·불친절 문제를 반드시 해결하여 미래 관광경쟁력을 확보해 나가는 한편, 변화하는 제주관광의 이미지를 TV·언론·LED 홍보 등을 통해 국내외 홍보마케팅을 지속 전개함으로써 2009년에는 관광객 580만명, 관광조수입 25,000억 원 목표 달성과 함께 제주관광이 새롭게 도약하는 계기가 될 것으로 제주특별자치도에서는 기대하고 있다. 지방자치단체에서 홍보하는 내용을 살펴보면 전반적으로 가격인하정책이 시행초기에는 관광사업자에게 경제적 부담을 가중시키는 회생을 필요로 하는 것처럼 인식될 수 있지만 정책으로 인하여 관광객이 지속적으로 증가할 때에는 관광사업자에게 더 큰 경제적 이득이 갈 수 있다는 점에 홍보의 주안점을 두고 있는 것으로 파악되었다.

지역 일간지 신문내용¹⁴⁸⁾을 분석해보면 관광업계의 요금인하 노력은 침체된 제주관광의 재도약 청신호를 켜는 계기가 될 것으로 기대하는 내용이 많은 것을 파악해볼 수 있다. 특히 가격인하 정책과 관련하여 음식점, 호텔, 골프장 등 이해관계자들의 인터뷰 기사를 통해 할인율을 설명하고, 적극적인 동참을 약속하는 내용의 기사가 많은 것을 확인해볼 수 있다. 이러한 내용과 함께 신문기사의 제목을 보면 ‘가격 인하 바람’, ‘가격경쟁력 향상’과 같은 내용이 많이 등장함을 확인할 수 있었다.

2. 국내사례

148) 제주일보, 2008.05.12일자 신문기사.

1) 오색-대청봉 케이블카 사업

양양군이 오색지구 활성화를 위해 진행한 오색-대청봉 케이블카 설치 사업¹⁴⁹⁾은 그 추진 과정에 있어서 환경부와 마찰 그리고 환경 NGO, 지역주민, 지역 NGO 등과 많은 갈등을 불러일으키며 진행되었다. 특히 오색-대청봉 케이블카 사업은 자연공원법에서 규정하고 있는 케이블카 설치 조항에 위반되어 환경부와 계속되는 마찰이 생기고 있다. 자연공원법은 국립공원 등 공원지역에 도입될 수 있는 각종 시설들의 종류와 제보를 규정한 법규로서, 자연공원법 시행령 제2조 교통시설로서 케이블카(삭도)를 포함하고 있다.

자연공원법에 따르면, 케이블카의 설치는 자연보존지구에도 설치가 가능하도록 규정하고 있지만 그 기준이 2km 이하 50인승 이하만 설치가 가능하도록 되어 있어, 양양군에서 추진하고자 하는 케이블카의 경우 설치구간이 약 4.7km가 되어 이 규정에 위배되고 있다. 또한 케이블카 설치추진을 놓고 설악녹색연합, 백두대간보존회, 속초·고성·양양환경운동연합 등 강원도 내 환경NGO들은 자연공원에 인공시설물 설치하는 부당하다는 주장과 환경적 측면에서 자연을 훼손하고, 생태계를 파괴한다는 주장 그리고 경제성이 없다는 주장으로 케이블카 설치 중단을 촉구하는 운동을 벌여 양양군과 많은 갈등을 불러일으키게 되었다.

이러한 많은 논란과 갈등을 불러일으키며 추진되어온 오색-대청봉 케이블카 사업추진절차는 환경성검토→공원계획변경→사업방식결정→천연보호구역현상변경허가(문화재청)→국유림사용허가(산림청)→세부설계→환경·교통재해 위험평가→삭도허가→부지확보 및 사업추진의 절차를 걸쳐 이루어지게 된다. 그러나 현재 환경부가 국립공원 내 케이블카 설치를 매우 엄격하게 적용하고 있어, 양양군의 케이블카 설치 사업은 중지된 상태이다. 양양군의 케이블카 설치 추진 과정을 시기별로 살펴보면 다음과 같다.

케이블카 사업의 시작은 2001년 한국관광공사에 사업타당성조사 용역을 의뢰하고 같은 해 9월 사업타당성조사가 완료되면서 시작되었다. 이 후 2002년

149) www.kwnews.co.kr, www.yangyang-gun.gangwon.kr, www.ngo.or.kr 참조

1월에 케이블카 사업의 환경성 검토를 위한 기본계획 수립을 위하여 한국관광공사와 협약을 체결하고 기본계획설립 현지조사에 들어갔으며, 2003년 2월에는 호주 등의 해외사례조사를 실시하였다. 2003년 4월에 환경부는 이러한 양양군의 케이블카 사업에 대하여, 국립공원 케이블카 설치에 따른 환경훼손 및 경제성 검토를 실시하여 케이블카가 친환경적으로 건설되면 오히려 환경보호에 유리하다는 결론이 날 경우 케이블카 건설을 긍정적으로 검토하겠다는 입장을 표명하였다.

이러한 환경부의 입장에 대하여 양양군은 2003년 5월에 오색-대청봉 케이블카 추진위원회를 결성하여 운영하게 되는데 7월에 서명운동을 전개하여 2만 5천명의 서명을 받아 환경부에 접수하였다. 이 후 양양군과 한국관광공사는 9월에 케이블카 설치타당성조사를 마친 후, 같은 해 10월에 주민설명회를 열고 11월에 최종보고회를 한 뒤 곧바로 케이블설치 허가신청을 환경부에 신청할 예정이었으나, 환경부의 케이블카 설치에 대한 검토가 계속 미루어지는 상태에서 계획을 유보하게 되었다. 또한 2004년 2월에 환경부 방문 홍보 계획을 논의한 후, 환경부 장관과 면담을 가졌고, 환경부 장관에게 케이블카 사업을 공식 건의하였다.

이 후 양양군 케이블카 추진위원회는 지속적인 홍보활동과 공청회를 가지며 케이블카 설치를 위해 활동하였으나, 2004년 12월 환경부가 국립공원 내 케이블카 설치를 엄격히 제한하기로 함에 따라 오색-대청봉 케이블카 사업이 무산되게 되었다. 환경부는 2004년 12월에 국립공원위원회를 열어 '자연공원 내 케이블카 설치검토 및 운영지침'을 확정하였는데, 이 지침에 따르면 '케이블카는 기존 등산로나 도로를 폐지하거나 축소·제한할 수 있는 지역에만 설치할 수 있고 관광용 케이블카는 산의 주봉을 향해서는 안 되며, 녹지자연도 8-9등급, 생태자연도 1등급 이상 천연습지나 중요 식물 군락지, 천연기념물 서식지, 백두대간 포함지역, 문화재 보호구역 500m 이내에는 케이블카를 설치할 수 없다'라고 하여 양양군의 케이블카 사업은 무산되게 되었다. 그러나 양양군은 이러한 환경부의 케이블카 설치에 대한 불가 방침에 대한 대책마련

을 위해 한국관광공사에서 자문회의를 개최하였고, 이 후 환경부에 자연공원법 시행규칙 개정 또는 삭제를 지속적으로 건의 중에 있으며, 기본계획 수립 및 공원계획 변경 신청을 계속 진행 중에 있다. 하지만 2009년 5월 4일 환경부는 새로운 자연공원법 및 하위법령 개정안을 입법 예고하였다. 개정안에 따르면 2km인 국립공원의 로프웨이 설치 허용기준이 9월부터 5km로 늘어난다. 이에 따라 지역 주민의 요구에도 불구하고 불허했던 설악산 오색-대청봉(4.7km) 구간의 로프웨이사업이 탄력을 얻을 것으로 보인다. 하지만 환경단체들은 정부 방침에 강하게 반발하고 있으며, 국립공원을 지키는 시민의 모임과 산악인들은 천왕봉 등 지역에서 계속적인 반대시위를 펼쳐나가고 있다. 본 사례 연구는 지방자치단체에서 추진되고 있는 관광정책에서 신뢰와 관련하여 관광정책 내용요인, 과정요인 그리고 공직자 요인에서 지역주민들의 신뢰를 얻지 못한 것을 확인할 수 있으며, 이러한 결과로 지역주민들의 수용거부 의사를 나타낸다는 것을 확인할 수 있다.

오색-대청봉 케이블카와 관련된 신문기사 내용을 분석해보면 전반적으로 이해관계자들 간의 찬반 논란이 심각함을 확인할 수 있다. 대부분의 기사 내용은 찬성이나 반대로 특정지어 기사화하는 것이 아니라 찬성 쪽의 이해관계자 의견과 반대쪽의 이해관계자 의견을 설명하거나 찬반논란이 뜨겁다는 표현을 통해 케이블카 설치에 대한 뜨거운 양상을 설명하는 기사가 대부분임을 확인할 수 있다.

2) 송악산 관광개발 사례¹⁵⁰⁾

제주도는 1991년에 ‘제주도개발특별법’이 제정되었고, 1993년에는 관광특구로 지정되었으며 1994년에는 ‘제주도개발특별법’을 토대로 민자 유치의 기본 방향으로 하는 ‘제주도종합개발계획’이 확정되어 추진되고 있었다. IMF 국가 위기를 맞으면서 제주도의 관광개발은 정체되었다. 제주도는 관광주도형 지역

150) 김익태(2004). 관광지 개발갈등에 관한 사례연구: 이해집단의 이용과 보존 관점을 중심으로. 제주대학교 대학원 석사학위논문.; 고태호(2007). 관광개발정책의 비용-편익 분석. 고려대학교 대학원 박사학위논문.

개발정책을 추진함으로써 관광산업의 성장을 통한 생산·고용·소득 면에서 경제성장을 도모하고 있었다. 이와 같은 제주관광개발정책은 지방의 논리보다는 중앙정부나 자본의 논리에 의해 추진되어왔다고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면 중앙정부는 제주도를 관광경제의 개방체제로 전환함으로써 외자도입, 외화획득 등 당시의 국가적 필요를 충족시키고자 하였기 때문이다.

송악산 관광지구 개발 갈등은 이와 같은 사회적 배경을 토대로 하고 있다. 송악산 분화구지구는 1994년에 분화구지역을 포함한 일대 토지 162만 8천822㎡를 제주도개발특별법에 의해 제주도종합개발계획에 따라 관광지구로 지정되었다. 그 중의 분화구지역 33만 2천㎡는 절대보전지역으로 지정되었다. 분화구지역 이외의 지역은 1993년 3월 27일 (주)남제주리조트개발이 사업시행에 정자로 지정되면서 개발 사업이 가시화되었다. 이후 (주)남제주리조트개발이 1998년에 관광지구내에 관광단지개발계획을 수립하자 남제주군 군수는 절대보전지역으로 지정된 분화구를 포함한 송악산 지역 토지를 마라해양군립공원 구역에 추가로 편입시키는 내용의 공원구역 조정(확대) 승인신청을 제주도에 하게 되고 9월에 승인을 받아 10월 21일에 결정, 고시하게 된다.

이에 대하여 제주도의 환경단체들과 지질학자들은 조건부로 통과된 환경영향평가서가 통과된 직후 문화재청에 송악산의 문화재 지정을 위한 조사를 요청하였고, 학술적으로 중요한 의미를 지닌 송악산 개발을 반대한다는 입장을 개진하였다. 또한 중앙언론에서도 송악산의 보존가치를 중시하는 보도가 신문, 방송을 통해 보도되고 지역 언론에서도 같은 취지의 내용을 다루게 된다. 반면 2000년 1월 20일 대정읍 이장단 협의회와 지역주민 등 1,671명은 ‘송악산은 개발돼야 한다’는 성명을 발표하고 비판적 언론과 환경단체에 대하여 학술적 가치만을 내세운 주장이며 지역의 아픔과 노력, 희망을 무시하고 있다고 직선적으로 비난하였다.

기공식 이후 시민단체들의 반대운동이 본격적으로 진행되기 시작하였다. 시민단체는 감사원에 제주시의 법적하자에 대한 직접적인 조사요구, 개발사업 승인취소를 구하는 행정심판 청구 등의 투쟁을 전개하였다. 이와 같은 갈등은

각종 고소사건으로 번져갔다. 2000년 7월에는 제주지방경찰청이 인터넷 여론 조작사건과 관련해 제주도 공무원과 업체 간부를 명예훼손 혐의로 형사입건 하고, 9월에는 안동대 교수가 환경영향평가 대행업체인 한국해외기술공사(주)를 상대로 논문도용관련 고소장을 제출하기도 하였다.

송악산관광개발은 1999년 4월에 사업자가 제출한 보도 자료를 근거로 작성된 기사로 인해 외자유치는 송악산 개발사업의 기본 전체가 되어버려 있었다. 그러나 ACCOR그룹과 SATORI그룹과 개발업체가 맺었다고 주장하였던 4억불의 투자협정은 사실은 투자협정이 아닌 것으로 밝혀졌다. ACCOR그룹과는 매니지먼트 계약을 위한 협상이었고, SATORI그룹과는 개발업자가 놀이시설을 구매하겠다는 것이었다. 이와 같은 의혹이 2000년 3월에 뉴스를 통해 보도되면서 갈등은 새로운 전기를 맞게 되었다. 결국 송악산 관광개발 갈등사례는 2001년 2월에 개발업자들이 외자유치와 관련하여 사기·외환관리법 위반 등의 혐의로 개발사업자 중역 3명이 구속되어 사법 처리되면서 송악산 관광개발갈등은 허무하게 수면 아래로 가라앉았다. 이후 2002년 7월 31일에 사업시행자가 아무런 사업추진을 하지 못하면서 시행자격을 상실하였고, 남제주군은 2003년 말 개발업자에게 매각했던 균유지에 대한 소유권 이전 소송을 하는 등 강제 환매 절차에 나섰다.

특히 송악산 관광개발사업과 관련해서는 환경적 가치를 높게 인식하는 환경단체와 지역개발을 우선시하는 지역 주민들 간의 갈등은 자원에 대하여 어떻게 활용할 것인가에 대한 목표 차이에 기인한 것이다. 또한 지방행정기관에서는 지역주민들과 다양한 이해관계자들에 대한 명확한 정보제공과 홍보 없이 사업을 밀실로 추진해나가면서 지역주민과 언론에게 모두 신용을 얻지 못하는 결과를 낳게 된다. 그럼으로써 집단 간 갈등을 심화시키고 개발정책을 지속시킬 수 없는 방향을 선택하는 결정을 하게 된 것이다.

환경보존가치와 개발가치의 최대공약수를 찾기 보다는 관광개발을 정치적 목적에 이용하고, 또한 위법한 행정절차 등으로 인하여 지역사회에 불필요한 갈등을 발생시킨 사례이다. 송악산 관광개발 사업 사례는 투명한 민주적 절

차, 지역주민의 참여와 각각의 가치관을 포함시킬 수 있는 관광정책의 중요성을 강조하게 해주는 사례이다. 즉, 일부집단의 이해에 따라 관광개발정책이 추진됨으로써 제주지역사회에 불필요한 갈등을 유발함으로써 사회에 부정적 영향을 미친 것이다. 따라서 송악산 관광개발 사례는 지역관광 개발 정책에 있어서 지역사회의 민주적 절차, 제도적 투명성, 다양한 이해집단들간의 협력적 네트워크 확대의 중요성을 보여주고 있다.

송악산 관광개발과 관련된 신문기사 내용을 살펴보면 크게 세 가지로 그 내용을 확인해볼 수 있다. 첫째는 모기업 또는 투자회사가 송악산 개발에 자금을 투자하기로 하여 송악산 개발이 본격화되게 되었다는 내용이다. 이러한 내용이 투자회사 명칭이 바뀌면서 계속 등장하고 있다. 둘째는 모기업 또는 투자회사에 추진하던 송악산 개발이 난관에 부딪혔다는 내용이다. 기공식을 했지만 추가적인 개발이 이뤄지지 않거나, 개발에 따른 부담금을 납부하지 않았다는 내용들이다. 셋째는 이해관계자 간의 송악산 개발 찬, 반 양론에 대한 내용이다. 송악산 개발과 관련된 찬, 반 양론에서 주목할 점은 도에서 명시했던 내용이 사실과 다르고 환경영향평가에 대한 내용이 부실하다는 내용 등이 중심을 이루고 있다. 이로 인해 이해관계자 간의 갈등 양상이 심각해짐을 확인해볼 수 있다.

3) 해남 화원관광단지 토지보상 사례

해남 화원관광단지개발¹⁵¹⁾은 1988년 노태우 정부의 대선공약 및 대통령 지시에 의하여 추진되었다. 한국관광공사가 자회사를 설립하여 사업을 추진하였으나 자회사인 서남관광개발공사가 대형 사업을 효율적으로 추진하는데 많은 난관에 봉착하게 됨에 따라 한국관광공사가 자회사를 합병하고 사업을 인수한 후 1995년 10월에 이르러서야 사업을 위한 토지 매입이 시작되었다. 한국관광공사가 해남군에 보상업무를 위탁함으로써 토지매입이 본격적으로 시작

151) 최재근(2005). 관광단지 개발과 토지보상 갈등에 관한 연구: 해남 화원관광단지 사례로. 한양대학교 국제관광대학원 석사학위논문.

되었으나 토지매입에 따른 주민들과의 마찰로 인해 토지매입이 부진하였고 심지어 2000년 7월에는 관광진흥확대회의에서 대통령이 사업을 잘 마무리하여 민원이 발생하지 않도록 할 것을 지시하는 상황에 이르게 되었다. 결국 2003년에 가서야 전체 토지의 97.7%가 협의, 매입되었고, 협의가 성사되지 못한 물건 2.3%는 법원공탁을 완료함으로써 마무리되었다. 결국 토지매입에 12년의 장기간의 소요되었던 것이다.

주민들은 시세반영을 강력히 요구하였고, 보상액에 대한 불만으로 여러 차례의 심의위원회가 열렸다. 1996년 9월의 제5회 심의위원회에서는 주민들의 항의, 농성, 심의위원회 불인정, 회의장을 점거하는 등의 최악의 갈등상황까지 이르렀다. 1997년에 개최된 심의위원회에서 주민들과 토지는 감정평가에 따르기로 하고, 불응지는 심의보류를 하는 원칙의 합의에 이르게 되었다. 즉, 주민들이 합리적 보상의 근거와 원칙을 이해하게 되었고, 사업자 측의 성의있는 추가적 조치(비금전적 보상조치)에 대하여 일부나마 신뢰하는 분위기로 전환되었다. 2000년에는 비금전적 간접보상에 대하여 동의를 얻는데 합의를 도출하였고 2002년에 93%의 협의 취득을 실현하였다.

이러한 정책에 대한 갈등이 생긴 첫째 이유는 사업자와 지역주민간의 기대 불일치 때문이라 할 수 있다. 개발후보지를 선정한 상황에서 해당 토지가 종래 열등한 가치로부터 우등한 가치로 상승하리라는 기대가 조성된데 있다. 토지 소유자는 우월한 공급자적 지위를 가지게 되었기 때문에 주민들은 개발사업에 대한 기대치가 더욱 높아지게 되었고 감정가격을 높게 측정하기를 원하게 된다. 그러나 토지보상법에 의한 감정 평가 측정가격과 토지소유자인 주민들의 기대치와의 괴리가 발생하게 된다. 감정평가는 새로이 형성된 급등하는 토지의 시세를 반영하지 못한다는 문제점을 가지고 있었으며 이러한 문제점들은 주민들의 기대와 실질적 보상 제시 가격과의 차이를 만들게 하는 요인들이었다. 때문에 자신들의 기대에 못 미치는 사업주체측의 가격제시가 불만으로 작용할 수밖에 없고 이러한 기대의 불일치는 토지수용방식의 개발에서 나타나는 주요한 갈등요인이었다.

둘째 이유는 심리적 불안감 때문이라 할 수 있다. 주민들의 입장에서는 조상 대대로 살아오던 고향과 전통적 생업터전을 떠나야 한다는 불만과 불안감은 협상의 지연 및 갈등의 요인으로 작용한다. 이와 같은 심리적 불안감에 근거한 갈등요인은 보상가격의 기대가 충분치 않거나 간접적 보상의 대안이 충분치 않은 경우에는 갈등을 악화시키는 요인이 된다. 사업의 주체였던 한국관광공사는 이러한 문제를 해결하기 위하여 조상 대대로 살아오던 고향을 등지고 묘지를 이장하여 떠나는 상황에 대하여 이주에 대한 저항과 심리적 불안감을 상쇄할 수 있는 대책의 수립 및 비금전적 간접보상을 추진하였다. 이러한 정책은 갈등을 완화시키는데 기여하게 되었다.

셋째 이유는 제도적 미비라 할 수 있다. 개발자인 한국관광공사는 법적 근거와 절차를 우선적으로 존중할 수밖에 없는 입장이었다. 그러나 한국관광공사는 금전적 이외의 간접보상 방법 즉 이주단지, 공공시설, 생계대책 등과 같은 공익 부문 투자를 통해 주민의 불만을 간접 보상으로 수용하는 전략을 채택하였고, 주민들에게 이를 구체적으로 제안함으로써 사업을 추진할 수 있었다. 그러나 이러한 문제점은 개발과정에서 일어날 수 있는 영향이나 갈등에 대한 사전대책수립을 위한 갈등영향 분석 등에 기초한 사업계획에 반영이 되어있지 않음을 의미하는 것으로 갈등관리에 대한 제도화가 요구됨을 보여주고 있는 것이다.

전체적인 절차를 살펴볼 때 대규모 토지수용을 요구하는 대규모 관광개발의 경우에는 갈등요인이 발생하게 된다. 비효율적인 갈등관리는 갈등심화에 따른 사업의 장기표류가 일어날 수 있게 하고 결국 이러한 갈등은 개발원가의 상승으로 이어져 토지개발이후의 각종 사업의 투자유치 등에 악영향을 미칠 수 있다. 초기에는 개발업자가 소극적 자세에서 시간이 많이 경과되었지만 적극적인 자세로 전환하였다. 본 사례는 토지수용에 따른 지역의 부정적 영향에 대하여 효율적으로 대처함으로써 결국에는 원활한 사업의 추진은 물론 지역갈등을 효율적으로 관리할 수 있음을 보여주고 있다.

하지만 이러한 갈등 해결 노력에도 불구하고 이를 집행하는 과정에서 문제

점이 발견되어 화원이주민들은 현재 해남군청 앞에서 천막농성을 하고 있는 상황이며, 지방자치단체와 주민간의 갈등이 심화되는 상황이다.

현재 갈등의 내용을 중심으로 신문기사를 살펴보면 2004년도에 마무리된 화원관광단지 토지보상을 두고 대토와 항구적인 이주민 생계대책에 대해 군에서 적극 나서기도 했으나 매각토지와 매수토지에 대한 차액을 보상하기로 한 약속을 군에서 어기고 있다는 주민들의 입장이 맞서고 있다는 내용과 함께 지방자치단체와 지역주민 간의 대화가 지속적으로 이뤄지고 있다는 내용을 중심으로 하고 있다.

4) 새만금사업 사례

전라북도 군산, 김제, 부안 앞바다를 연결하는 방조제 33km를 세우고, 그 안에 땅 28,300ha, 호수 11,800ha를 만들 계획이다. 사업 자체는 전북 옥구군 옥서면을 중심으로 한 금강, 만경강, 동진강 하구를 둘러싼 갯벌을 개발하려는 옥서지구 농업개발계획에서 출발하였다. 이는 나중에 새만금사업으로 바뀌었다. 원래 옥서지구농업개발계획은 1단계와 2단계로 나뉘어져있었다. 1단계는 금강 하구둑을 건설하여 배수시설을 개선하는 것이었다. 2단계는 김제지구에 방조제를 쌓아 갯벌을 간척하고 만경강 주변 농경지에 관개배수시설을 개선하는 것이었다. 그러나 이는 1987년 12월 10일 대선후보로 출마하였던 노태우 전 대통령에 의해 정치적으로 등장하였다. 저개발 상태의 전북 지역에 개발 공약으로 제시되었으며 국가적인 명분은 초기에는 농지 공급 부족 대책을 세우기 위한 목적으로 사업시행이 허가되었으나 점차 공업용지가 늘어났다.

1975년부터 1987년까지 서남해안 간척자원 조사 및 외곽시설 실시설계가 수립되었고, 1991년 사업시행 인가 고시가 되었고, 1991년 11월에 새만금 간척공사 기공식을 하였으며, 1994년 11월 제1호 방조제 공사가 준공되었다. 환경단체의 반발로 인하여 1998년 12월 민관공동조사가 실시되어 정부의 친환경적 순차개발 계획이 확정되었으며, 2003년 12월 방조제 33km 최종연결공사가 마무리 되었다. 2008년 2월 내부간척지 지형도 제작이 시행되었으며, 2008

년 5월 내부개발지 문화재지표조사가 시행되었고 2008년 12월 내부개발 기본 계획이 수립되었다.

사업 시행 당시의 쌀 공급 부족 추세와는 달리, 현재 쌀 공급이 수요를 웃돌고 외국 쌀의 개방이 가시화된 시점에서 농업용지의 가치가 줄어들자 매립 용지를 공업, 상업, 도시용도로 사용하기 위한 계획으로 변경되었다. 이에 대해 우리나라와 외국의 환경단체는 개발로 인해 방대한 영역의 갯벌과 해양 생태계가 파괴될 것을 우려해 정부를 상대로 소송을 벌이는 등 개발 반대의 목소리를 높이고 있다. 또한 최근에는 새만금 갯벌의 생태적 가치가 월등히 높다는 2004년 환경부의 보고서가 공개되어 한때 논란이 지속되었다.

새만금사업에 대한 찬성의견의 이유를 살펴보면 새만금사업을 통해 국토확장, 대규모 우량농지 조성, 연간 10억 톤의 수자원 확보, 수해상습지 해소, 육운개선 및 종합관광권 형성 등의 효과를 기대할 수 있다는 점이다. 국토확장 면에서는 새만금사업이 완공되면 우리는 여의도 면적의 140배에 달하는 새로운 땅을 얻게 된다. 대규모 우량 농지조성과 관련해서는 새만금사업을 통해 생겨난 비옥한 토지에는 식량작물 이외에도 필요에 따라 각종 원예 및 사료작물 등을 다양하게 재배할 수 있다는 점이다. 수자원 확보와 관련해서는 새만금사업이 완공되면 중규모 저수지 200개의 수량에 해당하는 10억 톤의 수자원을 확보할 수 있어 미래의 물 부족사태에 대한 대비를 할 수 있다. 또한 새만금지구의 만경강과 유역은 매년 12000ha에 달하는 상습적인 침수피해를 겪고 있다. 새만금방조제는 이러한 상습침수피해를 예방하는 기능을 할 것이면, 매년 4000억원 이상의 예산을 절감하는 효과를 가져올 것으로 기대하고 있다. 육운개선 및 종합관광권 형성과 관련해서는 방조제가 완공되면 군산-부안 간 교통거리가 단축되고, 육지와 섬지역이 연결되어 교통환경이 개선되고 또한 새만금사업으로 생겨나는 드넓은 토지와 호수는 변산국립공원 등 천혜의 관광자원과 어우러져 세계적인 관광권을 형성, 지역경제 활성화에 기여할 것이라는 주장이다.

새만금사업과 관련된 반대의견을 살펴보면 국민의 혈세 낭비가 첫째 의견

인데 새만금의 방조제 60%를 만드는 데에 들어간 돈만도 1조 250억원이다. 또한 앞으로 방조제를 완공하고 내부개발과 새만금호 유입수의 수질오염방지 와 관리를 위해 들어가야 할 돈은 얼마인지 예측하기조차 어렵다. 둘째 주민들의 삶의 터전 파괴로 새만금 사업으로 바다 물길이 막히면서 갯벌이 썩기 시작했고, 고기가 잡히지 않아 어민의 생존은 위협당하고 있으며 지역 경제는 바닥을 기고 있다. 이로 인해 바다 일을 포기하고 주민들은 하나 둘 마을을 떠나 공사판을 떠돌고 있다. 가장 큰 문제는 환경 파괴로 새만금 갯벌은 한반도 전체 갯벌의 10%를 차지하고 있다. 이 갯벌에는 눈에 보이지 않는 미세한 플랑크톤에서부터 각종 조개류, 게, 등의 저서생물들이 살아가고 있다. 이 갯벌이 없어지면 다양한 생물종이 살아가는 터전이 없어지며 결국 생태계의 먹이사슬이 끊어지게 되고 어족 자원은 줄어들어 그 영향은 서해안 전체에 미친다. 서해의 황금어장이 꺾일 수도 있다. 벌써 방조제 밖의 어획량이 현저히 줄어들었다고 한다. 새만금호 수질은 해제될 예정인 전주권 개발제한구역(그린벨트)을 녹지로 묶고 오염총량관리제도를 도입하는 등 더 이상 상류지역의 개발을 억제하지 않는다면 농업용수 환경기준인 4급수를 달성하지 못하는 것으로 밝혀졌다. 새만금 지역은 우리나라 최대의 철새도래지이다. 새만금 갯벌이 사라지면 도요새와 같은 새들이 멸종될 수도 있다고 한다.

새만금 사업의 경우 정책의 내용적인 측면에서도 이해관계자 또는 국민 간의 갈등을 초래하였으며, 이러한 점은 정책 내용이 좋더라도 이를 시행하는 기관과 그 과정에서의 방법적 문제가 중요함을 확인할 수 있다. 특히 새만금 사업의 경우 그 내용이 정부가 바뀔 때마다 변경되어 국민들에게 혼란을 야기하는 계기가 되었다. 그러므로 정책의 일관성이 없을 때 이해관계자에 따라 피해를 입을 수 있기 때문에 일관성 자체가 정책 신뢰와 수용에 영향을 미칠 수 있음을 확인해볼 수 있는 사례라고 확인해볼 수 있다.

새만금 사업과 관련된 신문기사 내용을 살펴보면 내용적으로 많은 차이를 발견할 수 있다. 첫 번째 입장은 새만금 사업을 통해 발생하는 경제적 효과를 설명하는 내용이며, 두 번째는 새만금 사업을 통해 발생하는 피해 및 사업의

불공정성을 설명하는 내용이다. 새만금 사업은 현재 많은 진행률을 나타내고 있지만 지금까지도 사업에 대한 타당성과 효과에 대한 의문점이 제기되고 있는 상황이지만 정부의 대규모 자금 투자로 인해 사업을 멈출 수 없는 상황인 것으로 진단하고 있다. 사업 내용을 떠나 새만금 사업에 대한 신문기사 내용을 살펴볼 때 정책 추진 중에 이해관계자 및 국민의 이해를 돕고 협조를 이끌어냈을 때와 그러지 못했을 때 정책 추진의 어려운 면을 여실히 확인할 수 있었다.

3. 국외사례

1) 태국방콕

태국의 수도 방콕은 다양성을 총집결해 놓은 도시라고 할 수 있다. 수많은 외국인들이 생활하는 국제도시이자 도심 곳곳에는 고가의 명품 브랜드에서부터 값싼 생활용품까지 방콕을 ‘쇼핑 천국’이라 해도 과언이 아니다.

어메이징 타이랜드 그랜드 세일은 6월부터 8월까지 태국을 찾는 여행객들에게 10~50%에 이르는 할인과 함께 다양한 품질의 제품들을 구입하는 찬스와 각종 이벤트를 함께 즐길 수 있는 기회를 제공하며, 방콕 및 치앙마이나 푸켓, 파타야와 같은 주요 도시의 많은 백화점과 상점들을 이벤트에 참여하도록 초청하고 있으며 고급의 상품을 저렴하게 구입하는 쇼핑을 즐길 수 있도록 국내·외 관광객을 위한 프로모션 프로그램이 진행하고 있다.

2) 싱가포르

할인이 곧 법칙인 싱가포르는 연례행사로 여름휴가 시즌인 매년 5월 말이 되면 ‘싱가포르 대 세일(Great Singapore Sale)’을 7월 말까지 두 달간 싱가포르를 쇼핑의 천국으로 변하게 한다. 싱가포르 대 세일 기간에는 싱가포르 관광청에서 다양한 프로모션을 통해 국내 관광객에게 대대적인 홍보를 하고 있

으며 우리나라의 각 여행사들도 다양한 이벤트를 마련하여 싱가포르 여행을 즐겁게 즐길 수 있도록 하고 있다.

싱가포르 대 세일이 펼쳐지는 8주 동안에는 최대 70%까지 초특급 세일과 함께 연장영업을 실시하여, 많은 관광객이 편안하게 쇼핑할 수 있도록 하고 있다. 다양한 이벤트와 무료 선물과 기념품 제공, 행운권 추첨 등으로 즐거움을 선사한다.

3) 홍콩

“쇼핑”이 트레이드 마크인 홍콩은 아시아 제 1의 쇼핑관광지로서 명성을 누려왔다.

홍콩이 세계적인 관광지로 성장할 수 있었던 것은 홍콩의 지리적인 위치가 기여한 바 크다. 아시아지역을 여행하는 많은 외국인들이 홍콩을 경유하였고, 이들을 대상으로 한 숙박, 유흥, 상업이 자연스레 발달하게 되었던 것이다.

홍콩 쇼핑 페스티벌은 매년 6월말에 시작되어 8월말까지 계속되며, 이 기간 동안에는 홍콩 전역의 상점에서 세일을 하지만 각 상점마다 세일기간과 폭은 따로 있다. 홍콩의 세일은 초반에 20~30%로 시작을 하다가 막바지에는 90%까지 세일 폭이 커지는 게 특징이다. 또한 행사기간 동안 많은 상점과 식당이 밤늦게 까지 영업을 하면서 쇼핑 천국 홍콩은 더욱 풍성한 쇼핑과 외식의 기회가 주어진다. 다양한 축제가 마련되어 도시 전체가 흥겨운 축제의 분위기로 빠져들게 되며 푸짐한 상품을 제공하는 경품행사에 참가할 수 있는 행운의 기회도 제공된다. 뿐만 아니라 홍콩을 방문한 관광객들이 사용할 수 있는 할인 책자가 발간되어 더 많은 정보와 혜택을 누릴 수도 있게 하고 있다.

관광객들에게 믿을 수 있는 서비스를 제공하기 위해 홍콩관광진흥청이 마련한 품질 인증 제도로써 QTS(Quality Tourism Service)마크가 있는 상점이나 레스토랑은 매년 시행되는 엄격한 평가를 통과했으며, 가격을 정확하게 명시하고 있다.

홍콩관광진흥청이 정한 4가지 주제, ‘패션/뷰티’, ‘보석/시계’, ‘전자제품’, ‘중국전통제품’과 관련된 물건을 주어진 시간 내에 각각 하나씩 쇼핑하는 것으로

진행된다. 각국 대표에게는 HK\$3,000(한화 약 45만원)이 주어지며 가장 개성 있고 가치있는 제품을 사오는 팀에게는 홍콩을 다시 방문할 수 있는 여행권과 푸짐한 상품을 선사한다.

이처럼 외국사례에서 제공되는 시사점으로는 프로모션 프로그램을 관광청과 관광업계가 하나가 되어 진행되고, 외국인관광객 유치를 위한 대대적인 홍보활동을 전개한다. 연장영업을 실시하고, 쇼핑관광객들에게 신뢰를 형성하기 위하여 품질인증제도를 도입하여 시행하며, 본 마크를 부착한 업체는 관광객들이 믿음을 갖고 쇼핑할 수 있도록 관련 기관에서 적극적인 홍보 마케팅을 전개하는 등 외래관광객들에게 대대적인 소비촉진을 유도하고 있다¹⁵²⁾.

4. 사례연구에 따른 관광정책 신뢰와 수용의 제고방안

신뢰와 수용에 대한 사례연구를 살펴볼 때 지방정부의 관광정책을 신뢰시키고 수용시키기 위한 대안들을 제시해보면 다음과 같다. 대안은 관광정책 내용에 대한 내실을 기하고, 관광정책의 투명성을 확보하기 위하여 관광정책 결정 시 관광정책 이해관계자들의 참여를 독려하고, 관광정책을 홍보시키는 노력이 필요하다. 전반적인 제고방안을 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

1) 관광정책 내용의 현실적합성 및 공정성

관광정책이 이해관계자들로부터 신뢰와 수용을 얻기 위해서는 이해관계자 입장에서 현실에 적합해야 한다. 본 연구의 대상이 되는 가격인하정책의 경우에도 이해관계자에 현실적으로 도움이 되지 않을 것으로 예상될 때에는 이해관계자들로부터 신뢰 및 수용을 얻을 수 없을 것이다.

또한 관광정책의 내용이 수시로 바뀐다면 이해관계자들은 선의의 피해를 입게 되거나 갈등을 야기시킴으로써 정책에 대한 불신을 가져올 것이며 이는 곧 관광정책에 대한 저항으로 이어질 것이다.

152) 우석범 외 3인(2007), 부산지역 쇼핑관광 활성화방안연구, 부산발전연구원, pp.37-41.

한편 관광정책 적용의 공정성 유지도 정책신뢰와 수용을 제고하는데 중요한 요소가 된다. 관광정책의 내용과 적용에 형평성과 절차의 공정성이 마련되지 않는다면 이는 곧 불신과 정책 수용으로 이어질 수 있다. 앞서 살펴본 사례연구에서도 살펴볼 때 관광정책에서의 공정성은 이해관계자 간의 갈등을 야기하고 있는 곧 관광정책의 실패만이 아니라 지역의 화합을 해치는 결과로 나타나게 된다.

2) 자치단체장과 공무원의 윤리성 및 능력

지방정부의 자치단체장과 공무원의 윤리성은 곧 자치단체장의 이미지를 나쁘게 하고 이는 정책결정 자체에 대한 불신의 뿌리가 될 수 있다. 그러므로 지방자치단체장과 공무원의 윤리성은 곧 관광정책의 신뢰와 수용에 영향을 미칠 수밖에 없다. 또한 공직자의 윤리문제는 공직자들만의 문제가 아니라 정치인, 기업인, 시민 등 주위의 다른 주체들의 의식 및 행태와 맞물린 사회전반의 문제이기 때문에 그 해결이 용이한 것은 절대 아니다. 그러므로 한 번의 윤리적 문제가 발생하면 공무원의 문제만의 아니라 사회 전반에서 불신이 확산될 수 있는 매우 민감한 문제라 할 수 있다.

관광정책의 제고를 위해 단체장의 리더십이 특히 요구되는 것은 리더십이 관광정책상 미비점을 보완해주고, 변화하는 환경에 대한 적응력을 향상시켜주며, 조직 내외를 막론하고 갈등을 조정하면서 공정한 정책을 이해관계자가 수용할 수 있도록 하는 기능을 가지고 있기 때문이다. 공무원의 역량과 의지 또한 같은 영향력을 가지고 있기 때문에 그들의 능력을 향상시키는 프로그램의 운영이 필요하며 책임성의 강화, 경쟁요소의 도입, 고객 및 서비스 지향 등 다양한 접근이 요구된다.

3) 관광정책에 대한 참여의식 고취와 홍보

관광정책에 대한 이해관계자들의 참여의식을 고취시킴으로써 관광정책 이

해관계자들의 의견을 수렴한 정책을 수립할 수 있으며 이는 곧 정책에 대한 신뢰와 수용을 이끌어 낼 수 있는 방안이 될 수 있다.

이러한 점을 고려할 때 관광정책에 대한 참여를 확대시키는 것은 관광정책에 대한 신뢰와 수용을 확대시킬 수 있는 중요한 역할을 한다. 그러므로 관광정책에 대한 참여를 높이기 위해서는 관광정책에 대한 관심을 이끌어내야 하며, 이를 위해서는 관광정책에 대한 홍보가 이뤄져야 할 것이다. 또한 참여의식을 고취하기 위해서는 지방정부가 주민과의 거리감을 줄이기 위한 부단한 노력이 필요하며, 공정한 정책 결정 과정을 주민 및 이해관계자에게 공개하여 투명성을 확보하는 노력이 필요하다. 이러한 점은 모두 이해관계자 및 지역주민의 관광정책에 대한 관심이 높아졌을 때 가능하며 이를 위해서 관광정책에 대한 효율적인 홍보방안이 마련되어야 할 것이다.

4) 관광정책의 투명성 및 이해관계자의 참여기회 확대

관광정책 신뢰 및 수용의 인지적 차원은 정책에 대한 지식이나 신념을 근거로 정책을 믿을 것인가 또는 믿지 않을 것인가를 결정하는 선택의 과정이라 할 수 있을 것이다. 그러므로 인지적 차원의 신뢰와 수용의 제고는 정책을 믿어도 좋다는 이유로서의 정보가 필수적이며, 이 정보의 공개 정도가 신뢰성 제고와 직결된다. 바로 여기서 정보공개가 신뢰성을 연결하는 고리의 역할을 한다.

정보공개를 통한 정책신뢰성 제고를 위한 방안으로는 인터넷이나 행정전산망을 통하여 지방정부의 주민들이 누구나 정보에 손쉽게 접근할 수 있도록 해야 하고, 정책의 형성 단계에서부터 정보의 공개를 사전에 검토해야 한다.

또한 관광정책과정에 이해관계자들이 직접 참여하는 것이 필수적이다. 특히 지방정부의 관광정책과정에 이해관계자들의 참여가 강조되어야 하는 이유는 현대의 지방정치가 지역의 일부 계층과 학연·지연 등 연고로 연결되어 그들의 이익만을 대변하는 경향을 띠고 있다는 점이다. 이와 같이 지방정치에서 일반주민의 참여가 배제되고 소수의 연줄에 의해 지배되는 구조에서는 정책의 신뢰성 확보가 매우 곤란할 것이다.

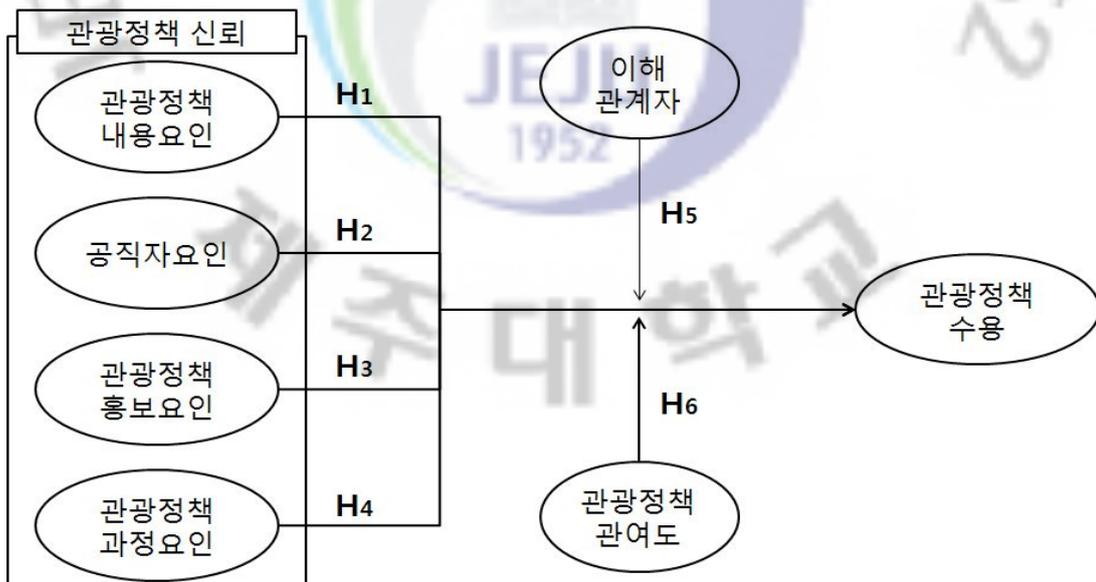
제3장 연구 설계

제1절 연구모형 및 가설설정

본 연구에서의 주된 관점은 지방자치단체의 관광정책의 신뢰 요인은 어떻게 구성될 수 있는지 살펴보고, 관광정책 수용에 영향을 미치는 요인으로서 관광정책 신뢰의 역할을 파악하고 관광정책 신뢰 및 수용 간의 관계를 파악하고자 하는데 있다. 이를 통해 관광정책 신뢰요인 각각이 관광정책 수용에 미치는 영향의 크기를 규명함으로써 관광정책 수립 시 지역주민의 신뢰 제고 방향을 모색하여 보고자 한다.

정책 신뢰와 수용에 관한 이론과 선행연구 검토를 통해서 관광정책 신뢰에 미치는 영향요인에 대해 고찰하였고 연구관점과 이러한 논의를 배경으로 다음과 같이 연구모형을 설정하였다.

<그림 3-1> 연구모형



본 연구에서 구조화된 모형과 가설은 선행연구들을 바탕으로 하여 설정되었는데 그 배경을 살펴보면 다음과 같다. 관광정책 신뢰요인이 관광정책 수용에 미치는 연구에 대한 직접적인 선행연구는 없지만 일반적인 정책 신뢰와 수용에 대한 연구를 바탕으로 관광정책 신뢰와 수용 간의 영향관계를 앞서 수립하였다. Chanley(2000)¹⁵³, Hetherington & Globetti(2002)¹⁵⁴, 조성경·오세기(2002)¹⁵⁵, 최연홍·오영민(2005)¹⁵⁶, 신창현(2009)¹⁵⁷ 등의 연구에서 정책을 시행하는 과정에서 최종적으로 수용의 중요성이 인식되고 있지만 이에 대한 중요한 영향요인으로 정책 또는 정책 수행자에 대한 신뢰가 고려되고 있다. 이러한 선행연구를 바탕으로 하여 관광정책이 신뢰요인이 관광정책 수용에 영향을 미칠 것으로 가정하여 다음과 같이 가설1에서 가설4를 설정하였다.

가설1. 관광정책 이해관계자의 관광정책 내용요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다.

가설2. 관광정책 이해관계자의 공직자요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다.

가설3. 관광정책 이해관계자의 관광정책 홍보요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다.

가설4. 관광정책 이해관계자의 관광정책 과정요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다.

153) Chanley, V. A. (2000). The Origins and Consequences of Public Trust in Government. *The Public Opinion Quarterly*, 64(3), pp.239-256.

154) Hetherington, M. J. & Globetti, S.(2002). Political Trust and Racial Policy Preferences. *American Journal of Political Science*, 46(2), pp.253-275.

155) 조성경·오세기(2002). 원자력시설 및 정책의 수용성에 영향을 미치는 인식인자 도출에 관한 이론적 고찰. 『한국행정학보』, 39(3), pp.332-341.

156) 최연홍·오영민(2004). 정책 수용성의 시간적 변화-위도 방사성폐기물 처분장 입지 갈등 사례-. 『한국정책학회보』, 13(1), pp.297-333.

157) 신창현(2009). 님비갈등의 발생요인과 해결방안-이천시 소각장 입지갈등 사례를 중심으로. 한국지방자치학회 동계학술대회, pp.329-357.

관광정책 이해관계자는 관광정책 결정 과정 및 이를 수용하는 단계에서 중요한 신뢰자 및 당사자로서 중요한 역할을 하지만 실증분석을 통해 이들의 특성을 파악하는 연구는 아직까지 미비한 상태이다. 본 연구에서는 Jamal & Getz(1995)¹⁵⁸⁾, De Araujo & Bramwell(2002)¹⁵⁹⁾, 강신겸(1999)¹⁶⁰⁾, 표성수·장해숙(2004)¹⁶¹⁾ 등이 주장하는 것처럼 관광정책에 대한 신뢰에 대한 연구에서 관광정책 이해관계자별 평가에 차이가 발생할 것으로 기대하여 다음과 같이 가설5를 설정하였다.

가설5. 관광정책 이해관계자 집단에 따라 관광정책 신뢰에는 유의한 차이가 있을 것이다.

가설5-1. 관광정책 이해관계자 집단에 따라 관광정책 내용요인에는 유의한 차이가 있을 것이다.

가설5-2. 관광정책 이해관계자 집단에 따라 공적자요인에는 유의한 차이가 있을 것이다.

가설5-3. 관광정책 이해관계자 집단에 따라 관광정책 홍보요인에는 유의한 차이가 있을 것이다.

가설5-4. 관광정책 이해관계자 집단에 따라 관광정책 과정요인에는 유의한 차이가 있을 것이다.

관광정책에 대한 선행연구들을 살펴보면 정책적 연구에 중심을 두어 정책 수용자에 대한 심리적 이해에 대한 연구는 부족했던 것을 알 수 있다. 그러므로 본 연구에서는 제품개념에서 많이 이용되었던 관여도를 관광정책 신뢰와

158) Jamal, T. & Getz, D.(1995), Collaboration Theory and Community Tourism Planning, *Annals of Tourism Research* 22(1), pp.186-204.

159) de Araujo, L.M. & Bramwell, B.(2002), Partnership and Regional Tourism in Brazil, *Annals of Tourism Research* 29(4), pp.1138-1164.

160) 강신겸(1999). 지역관광개발에서의 이해관계자 유형 및 협력과정에 관한 연구. 『관광연구논문』, 11, pp.45-59.

161) 표성수·장해숙(1994). 『최신관광계획개발론』. 서울: 형설출판사.

수용 간의 매개체로 활용하였다. 관여도는 어떤 특정 대상에 대한 관심정도를 의미하는데 이러한 관심정도는 같은 동기를 가지고 있더라도 다른 형태의 태도로 나타나게 하는 하나의 매개체로 인식되고 있다¹⁶²⁾. 이러한 선행연구들을 살펴볼 때 관광정책 신뢰에 대한 인식이 같더라도 관광정책 관여도를 매개로 했을 때 관광정책 수용에 미치는 영향에는 유의한 차이가 발생할 수 있다는 가정에 다음과 같이 가설6을 설정하였다.

가설6. 관광정책 이해관계자의 신뢰가 관광정책 수용에 미치는 영향은 관광정책 관여도에 따라 유의한 차이가 있을 것이다.

가설6-1. 관광정책 이해관계자의 관광정책 내용요인이 관광정책 수용에 미치는 영향은 관광정책 관여도에 따라 유의한 차이가 있을 것이다.

가설6-2. 관광정책 이해관계자의 공직자요인이 관광정책 수용에 미치는 영향은 관광정책 관여도에 따라 유의한 차이가 있을 것이다.

가설6-3. 관광정책 이해관계자의 관광정책 홍보요인이 관광정책 수용에 미치는 영향은 관광정책 관여도에 따라 유의한 차이가 있을 것이다.

가설6-4. 관광정책 이해관계자의 관광정책 과정요인이 관광정책 수용에 미치는 영향은 관광정책 관여도에 따라 유의한 차이가 있을 것이다.

제2절 변수의 조작적 정의

본 연구에서는 지방자치단체에서 추진하고 있는 관광정책과 관련하여 지역 주민들의 정책 수용을 파악하기 위하여 관광정책 신뢰요인이 관광정책 수용에 미치는 영향을 파악하고자 하였다. 각 개념들은 각 학문분야에서 다양한 의미로 사용되고 있기 때문에 본 연구의 명료화를 위해서는 각 개념에 대한 조작적 정의가 필요하다 할 수 있다.

162) 김광수(1991). 상품관여의 이해. 『광고연구』, 10, pp.93-118; Rothstein, B.(2001). Social Capital in the Social Democratic Welfare State. *Politics and Society*, 29(2), pp.207-241.

1. 관광정책 신뢰

본 연구에서의 독립변수는 관광정책 신뢰요인으로서 지방자치단체의 정책 신뢰란 불확실한 상황 하에서 지역주민이 지방자치단체의 정책에 대하여 취하는 긍정적인 기대나 심리적 지지로 정의할 수 있다. 이러한 관광정책 신뢰를 측정하는 방법은 여러 가지가 있다. 지방자치단체의 정책에 대한 신뢰 수준의 측정을 위해 단일문항적 접근, 개념요소적 접근, 다차원 구성개념적 접근 등의 방법을 제시할 수 있다¹⁶³⁾.

본 연구에서는 개념요소적 접근방법을 통해 관광정책 신뢰요인을 측정하고자 하는데 이는 관광정책의 신뢰 개념을 연구자가 어떻게 조작적으로 정의할 것인가에 따라 구체적 설문 문항이 달라지게 된다. 본 연구에서는 관광정책 신뢰요인으로서 관광정책 내용요인, 공직자 요인, 관광정책 홍보요인, 관광정책 과정요인으로 구분하여 관광정책 신뢰를 측정하고자 한다.

1) 관광정책 내용요인

정책내용에 대한 요인은 정책의 산출물인 결과보다는 과정적 요인에 초점을 맞추어 신뢰와 수용에 영향을 미치는 영향을 파악하는 것이다. 즉, 정책내용이 갖추어야 할 규범적 요건을 가지고 있는지와 정책 참여에 대한 자율성을 갖추고 있는가에 대한 평가라고 정책내용 요인을 정의할 수 있다.

2) 공직자요인

공직자 요인이란 정책결정이나 정책집행 등에서 공직자들이 국민들의 기대에 어느 정도 대응되는 행동을 하는가에 대한 인식이라고 정의할 수 있다. 이는 행정적 요인의 하나로 생각할 수 있으며 정부정책에 관여하는 공직자에 대한 평가에 의해 정부 및 정책에 대한 신뢰감이 형성되기 때문에 공직자에

163) 오경민·박홍식(2002). 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 3, pp.113-135.

대한 평가가 정부 정책 신뢰감 형성의 중요요인이라 할 수 있다.

3) 관광정책 홍보요인

정책홍보 요인은 정책이나 정책과정이 신문이나 TV를 통해서 지역주민들에게 전달되기 때문에 지역주민들의 정책 평가에 매우 중요한 역할을 담당하게 된다. 그러므로 정책홍보 요인이란 정책에 대한 언론 홍보에 대해 지역주민들이 가지는 전반적 인식이라고 할 수 있다.

4) 관광정책 과정요인

정책과정 요인은 지방자치단체에서 추진하고 있는 관광정책이 진행되는 과정에서 얼마나 투명하게 이뤄졌으며, 이에 대한 공정성을 지역주민들이 어떻게 인식하고 있는가에 대한 문제로서 관광정책의 내용 또는 주체자가 아니라 과정 자체에 대한 지역주민들의 전반적 인식이라 할 수 있다.

2. 관광정책 수용

관광정책 수용이란 관광정책에 대해 타인의 이익을 위하여 정책을 받아들이거나, 강압적인 요건에 의해 받아들이는 것이 아니라 정책의 공정성에 의해 정책을 수행하고자하는 응답자의 의도라 정의할 수 있다.

3. 관광정책 관여도

선행연구에서는 관광정책 관여도에 연구가 미흡한 것이 현실이지만 관여도에 대한 이론적 고찰을 통해 관광정책에 대한 관심정도, 참여정도, 적극적인 자세 등을 통해 관광정책에 대한 관여도를 파악할 수 있을 것으로 사료된다. 본 연구에서의 관광정책 관여도란 지방정부에서 시행하고 있는 관광정책에 대해 일차적으로 가지고 있는 관심과 이에 대한 인식 정도로 정의할 수 있을 것이다.

제3절 연구의 조사 설계

1. 설문지 구성과 자료의 측정

본 연구는 자료의 수집과 측정을 위한 조사방법으로 설문지를 활용한 실증적 연구방법을 채택하였는데 설문지의 총 문항은 6개 문항으로 구성되었으며 내용상으로는 5개 부분으로 나눌 수 있다.

<표 3-1> 설문지의 구성

조사내용	문항 수	척도
표본의 일반적·인구학적 특성	13	명목, 서열, 등간, 비율척도
관광정책 관여도	5	5점 Likert 척도
관광정책 신뢰요인	16	5점 Likert 척도
전반적 신뢰	4	5점 Likert 척도
관광정책 수용	4	5점 Likert 척도

표본의 인구학적 특성에 관해서는 명목척도, 서열척도, 등간척도, 비율척도 및 5점 Likert 척도로 구성될 것이며, 관광정책 관여도, 관광정책신뢰 요인, 전반적 신뢰, 관광정책 수용과 관련해서는 5점 Likert 척도로 구성하였다.

2. 자료수집 및 분석방법

본 연구의 실증분석을 위한 과학적 조사가 효율적으로 수행될 수 있도록 조사 자료는 다음과 같은 조사 설계에 의해서 수집하고자 한다.

첫째, 조사대상지역은 제1장 연구의 범위에서 제시하였듯이 가격인하정책은 제주 전 지역에서 시행되었기 때문에 조사대상을 제주도 전 지역으로 설정될 것이다.

둘째, 설문조사 시점은 2009년 10월 15일부터 10월 29일까지이며 가격인하

정책 대상 업체를 대상으로 편의표본추출하여 설문조사를 실시하였다. 350부의 설문지가 배포되었고 이중 335개(95.7% 회수율)의 설문지가 회수되었으나 이중 응답에 신뢰성이 떨어지거나 결측치가 있는 설문지 20부를 제거하여 실증분석에서는 총 315개의 설문지를 활용하였다.

셋째, 실증적 연구는 설문조사 및 통계적 분석을 통해 이루어졌다. 연구가설을 기초로 하여 설문조사 내용이 구체화되었으며, 자료의 분석을 통하여 가설을 검증하는 경험적 연구방법을 사용하였는데 검증을 위한 분석방법으로는 통계 패키지인 SPSS 12.0을 이용하여 빈도분석, 신뢰도 및 요인분석, K-평균군집분석, 판별분석을 실시하였으며 AMOS 7.0을 이용하여 개념 간 구조모형을 확인하고자 한다. 구조모형을 사용하기 위해서는 요인 간의 타당성을 확인하기 위하여 확인적 요인분석을 실시하는데 이때 요인의 타당성을 높이기 위해서는 탐색적 요인분석을 먼저 실시하는 것이 일반적이다. 본 연구에서도 탐색적 요인분석 및 신뢰성 분석을 실시한 후 확인적 요인분석을 실시하였다.

제4장 연구자료의 분석 및 결과

제1절 표본의 인구통계적 특성

<표 4-1> 표본의 인구통계적 특성

구분		빈도	퍼센트	구분		빈도	퍼센트
성별	남성	196	62.2	연령대	20대	39	12.4
	여성	119	37.8		30대	106	33.7
직무	관광사업자	130	41.3		40대	120	38.1
	관광사업체 종사원	185	58.7		50대	43	13.7
업체 유형	숙박업	70	22.2		60대 이상	7	2.2
	렌터카	74	23.5		학력	고졸이하	49
	음식업	117	37.1	전문대 재학		8	2.5
	여행업	54	17.1	전문대 졸업		146	46.3
지역	제주시	194	61.6	대학 재학		4	1.3
	서귀포시	121	38.4	대학 졸업	97	30.8	
총계		315	100	대학원 이상	11	3.5	

표본의 인구통계적 특성을 살펴보면 성별에서는 남성이 196명으로 62.2%의 비율을 나타냈고, 여성이 119명으로 37.8%, 직무에서는 관광사업자가 130명으로 41.3%, 관광사업체 종사원이 185명으로 58.7%, 업체유형을 살펴보면 숙박업이 70명으로 22.2%, 렌터카가 74명으로 23.5%, 음식업이 117명으로 37.1%, 여행업이 54명으로 17.1%의 비율을 나타냈다. 연령대에서는 20대가 39명으로 12.4%, 30대가 106명으로 33.7%, 40대가 120명으로 38.1%, 50대가 43명으로 13.7%의 비율을 나타냈다.

제2절 측정변수에 대한 신뢰성 및 타당성 분석

1. 측정변수에 대한 신뢰성 분석

연구설계에서 설문문항으로 설계한 변수가 설문조사에 응답한 응답자들에게 일관성 있게 응답되었는지를 검증하기 위하여 신뢰성 검증을 실시하였다. 신뢰성(reliability)이란 측정문항에 대해 여러 응답자들이 반복 측정했을 때 결과가 얼마나 내적일관성(internal consistency)을 갖는가를 판단하는 개념이다¹⁶⁴. 신뢰성 검증 방법 중에서 본 연구는 Cronbach alpha를 이용한 신뢰성 검증을 실시하였다. 각 변수의 신뢰성 계수는 다음 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 관광정책 관여도에 대한 신뢰성 분석

변수명	수정된 항목-전체 상관관계	제곱 다중 상관관계	항목이 삭제된 경우 Cronbach 알파	전체 신뢰도 계수
관광정책은 나에게 많은 영향은 미칩	.761	.614	.853	.887
관광정책은 내 생활에 관련이 있음	.742	.606	.858	
관광정책은 가치가 있음	.728	.583	.861	
관광정책에 반드시 참여해야 한다고 생각함	.726	.624	.862	
관광정책에 대해 매우 관심이 많음	.674	.512	.875	

관광정책 관여도 5개 항목의 신뢰성계수는 0.887로 사회과학에서 일반적으로 신뢰성이 있다고 제시되는 0.6 이상으로 나타났다. 그리고 각 항목의 신뢰성계수는 최소값 0.853에서부터 최대값 0.875로 나타나 전체 항목의 신뢰성계수인 0.887보다 높은 값을 가진 변수가 나타나지 않아 본 연구에서 사용된 변수는 모두 내적 일관성을 형성하면서 신뢰할 수 있는 문항으로 측정된 것으로 볼 수 있다.

164) 임종원·박형진·강명수(2003). 『마케팅조사방법론』, 서울: 범문사, p.31.

<표 4-3> 관광정책 신뢰요인에 대한 신뢰성 분석

변수명	수정된 항목-전체 상관관계	제공 다중 상관관계	항목이 삭제된 경우 신뢰도계수	전체 신뢰도계수	요인별 항목이 삭제된 경우 신뢰도계수	요인별 신뢰도계수
정책시행과정의 공정	.637	.626	.939	.942	.885	.897
정책시행과정의 정확성	.698	.672	.938		.859	
정책시행과정 시 의견반영	.722	.708	.937		.853	
정책시행과정 편의 고려	.682	.675	.938		.870	.917
공직자 정보수집	.714	.753	.937		.874	
공직자 능력	.646	.598	.939		.916	
공직자 공정성	.750	.751	.937		.882	
공직자 믿음	.768	.743	.936		.888	
정책내용의 공정성	.690	.686	.938		.851	
정책의 시기 적절성	.689	.681	.938		.860	.897
정책내용의 경제 활성화	.669	.680	.938		.866	
정책내용의 당위성	.633	.564	.939		.891	
홍보의 다양성	.640	.680	.939		.856	.896
홍보의 적절성	.617	.607	.940		.883	
홍보의 인식	.688	.696	.938		.856	
홍보의 접촉 빈도	.744	.716	.937		.868	

관광정책 신뢰요인 16개 항목의 신뢰성계수는 0.942로 사회과학에서 일반적으로 신뢰성이 있다고 제시되는 0.6 이상으로 나타났다. 그리고 각 항목의 신뢰성계수는 최소값 0.936에서부터 최대값 0.940으로 나타나 전체 항목의 신뢰성계수인 0.942보다 높은 값을 가진 변수가 나타나지 않아 본 연구에서 사용

된 변수는 모두 내적 일관성을 형성하면서 신뢰할 수 있는 문항으로 측정된 것으로 볼 수 있다. 요인별 신뢰계수 역시 정책과정은 0.897, 공직자는 0.917, 정책내용은 0.897, 정책홍보는 0.896로 나타났다.

<표 4-4> 관광정책 수용에 대한 신뢰성 분석

변수명	수정된 항목-전체 상관계	제공 다중 상관계	항목이 삭제된 경우 신뢰도계수	전체 신뢰도계수
기회가 되면 정책에 대해 홍보하겠음	.610	.397	.696	.771
관광정책 시행에 도움을 주는 활동을 하겠음	.584	.372	.710	
가격인하정책 시행은 지속되어야 할 정책임	.562	.345	.722	
가격인하정책 시행에 적극적인 참여는 당연함	.534	.330	.736	

관광정책 수용에 대한 4개 항목의 신뢰성계수는 0.771로 사회과학에서 일반적으로 신뢰성이 있다고 제시되는 0.6 이상으로 나타났다. 그리고 각 항목의 신뢰성계수는 최소값 0.696에서부터 최대값 0.736으로 나타나 전체 항목의 신뢰성계수인 0.771보다 높은 값을 가진 변수가 나타나지 않아 본 연구에서 사용된 변수는 모두 내적 일관성을 형성하면서 신뢰할 수 있는 문항으로 측정된 것으로 볼 수 있다.

2. 측정변수에 대한 타당성 분석

변수의 타당성이란 측정하려는 변수를 제대로 측정하고 있느냐의 동일성 확인에 관한 문제로, '무엇'이 측정되고 있느냐가 타당성을 확인할 수 있는 주요과제가 된다¹⁶⁵⁾. 내용타당성(content validity)은 측정변수가 측정하고자 하는 개념을 정확히 반영하고 있는가에 대한 것으로 구성개념의 조작적 정의의

165) 김광웅(2003). 방법론강의, 서울: 박영사, p.311

적절성 여부를 판단하는 근거자료가 된다. 측정변수의 내용타당성을 높이기 위해서는 다른 연구자들의 기존 측정문항을 사용하는 것을 고려해야 하는데 본 연구에서는 설문문항의 설계과정에서 선행연구에서 참고한 변수를 사용함으로써 내용타당성을 높이고자 하였다.

개념타당성(construct validity)은 크게 집중타당성(convergent validity)과 판별타당성(discriminant validity)으로 측정하고 검증할 수 있다¹⁶⁶⁾. 집중타당성이란 비슷한 개념을 측정하는 변수끼리는 높은 상관관계를 나타내야 한다는 것이고, 판별타당성이란 서로 다른 개념을 측정하는 변수끼리는 낮은 상관관계를 나타내야 한다는 것이다. 본 연구는 설문문항의 타당성을 검증하기 위한 분석방법으로 설문문항으로 구성된 변수들의 집중타당성, 판별타당성을 통해 개념타당성을 검증하기 위해 가장 많이 사용하는 요인분석을 실시하였다.

요인분석이란 질문문항 즉, 변수 간의 상호관계를 분석하여 이들 사이에 공유되고 내재된 구조를 파악해냄으로써 변수들을 보다 적은 수의 동질적인 차원으로 묶어주고 자료에 대한 이해를 용이하게 해 주는 기법이다. 요인분석을 실시할 경우 집중타당성은 비슷한 개념을 측정하는 변수들끼리는 높은 상관관계가 나타나고 서로 다른 개념을 측정하는 변수들끼리는 측정값에 차별성이 나타나 타당성을 검증하는 방법으로 많이 이용되고 있다.

요인분석의 요인추출모델로는 주성분분석 방식을 이용하였고 요인회전 방법으로는 베리맥스를 선택하였으며, 요인추출기준으로는 eigen-value 1.0 이상의 값을 기준으로 사용하였다. 관여도에 관한 요인분석결과 <표 4-5>와 같이 eigen-value 1.0 이상인 요인이 하나로 도출되었고, 관여5, 관여2, 관여3, 관여4, 관여1과 같은 5개항목을 묶어 관광정책관여도라 명명하였다. 총 분산설명력은 68.960으로 사회과학에서 수용하는 기준으로 제시되는 60% 이상을 상회하고 있다.

166) 임종원·박형진·강명수(2003). 『마케팅조사방법론』, 서울: 법문사, p.238.

<표 4-5> 관여도에 관한 요인분석 결과

요인명	변수명	성분	공통성
		1	
관광정책 관여도	관광정책은 나에게 많은 영향은 미침	.857	.735
	관광정책은 내 생활에 관련이 있음	.837	.701
	관광정책은 가치가 있음	.834	.696
	관광정책에 반드시 참여해야 한다고 생각함	.834	.695
	관광정책에 대해 매우 관심이 많음	.788	.621
eigen-value		3.448	
분산설명력		68.960	
KMO=.819, Bartlett의 구형성 검정 근사 카이제곱=888.486, 유의확률=.000			

관광정책관여도의 요인적재치는 일반적 기준인 0.4 이상으로 나타났고, 전체분산 가운데 각 변수가 차지하는 공통분산비율인 공통성(communality)은 0.3 기준보다 높게 나타났다. 변수들간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도를 나타내는 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin)값은 0.819로 일반적으로 제시되는 0.5보다 높게 나타났으며, 요인분석의 적합성 여부를 나타내는 Bartlett의 구형성 검정치 값은 888.486로 나타났다.

<표 4-6> 관광정책 신뢰요인에 관한 요인분석 결과

요인명	변수명	성분				공통성
		1	2	3	4	
관광정책 과정요인	정책시행과정의 공정	.797	.225	.167	.155	.737
	정책시행과정의 정확성	.791	.204	.207	.258	.776
	정책시행과정 시 의견반영	.782	.249	.204	.270	.788
	정책시행과정 편의 고려	.773	.168	.273	.218	.748
공직자 요인	공직자 정보수집	.187	.853	.255	.203	.869
	공직자 능력	.176	.783	.211	.207	.732
	공직자 공정성	.260	.779	.294	.232	.814
	공직자 믿음	.325	.746	.291	.238	.804
관광정책 내용요인	정책내용의 공정성	.181	.253	.819	.215	.815
	정책의 시기 적절성	.239	.268	.794	.163	.786
	정책내용의 경제 활성화	.176	.336	.785	.129	.776
	정책내용의 당위성	.248	.138	.764	.214	.710
관광정책 홍보요인	홍보의 다양성	.188	.202	.166	.855	.835
	홍보의 적절성	.133	.215	.208	.814	.770
	홍보의 인식	.365	.207	.166	.754	.772
	홍보의 접촉 빈도	.447	.244	.230	.662	.750
eigen-value		8.561	1.576	1.218	1.128	
분산설명력		53.505	9.853	7.614	7.050	

KMO=.919, Bartlett의 구형성 검정 근사 카이제곱=3959.202, 유의확률=.000

관광정책신뢰요인의 요인분석결과와 요인적재치는 일반적 기준인 0.4 이상으로 나타났고, 전체분산 가운데 각 변수가 차지하는 공통분산비율인 공통성(communality)은 0.3 기준보다 높게 나타났다. 총 분산설명력은 70.5%로 높게

나타났으며, 변수 쌍들 간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도를 나타내는 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin)값은 0.919로 일반적으로 제시되는 0.5보다 높게 나타났다. 요인분석의 적합성 여부를 나타내는 Bartlett의 구형성 검정치 값은 3959.202로 나타났다.

1요인은 정책결정1, 정책결정2, 정책결정3, 정책결정4와 같은 4개 문항을 묶어 ‘관광정책과정요인’으로 명명하였고, 2요인은 공직자2, 공직자1, 공직자3, 공직자4와 같은 4개 문항을 묶어 ‘공직자 요인’이라 명명하였다. 3요인은 정책내용2, 정책내용3, 정책내용4, 정책내용1과 같은 4개 문항을 묶어 ‘관광정책내용요인’이라 명명하였으며, 4요인은 정책홍보2, 정책홍보1, 정책홍보3, 정책홍보4의 4개 문항을 묶어 ‘관광정책홍보요인’이라 명명하였다.

<표 4-7> 관광정책 수용요인에 관한 요인분석 결과

요인명	변수명	성분	공통성
		1	
관광정책 수용	기회가 되면 정책에 대해 홍보하겠음	.800	.640
	관광정책 시행에 도움을 주는 활동을 하겠음	.778	.606
	가격인하정책 시행은 지속되어야 할 정책임	.761	.579
	가격인하정책 시행에 적극적인 참여는 당연함	.740	.548
eigen-value		2.372	
분산설명력		59.301	
KMO=.735, Bartlett의 구형성 검정 근사 카이제곱=329.764, 유의확률=.000			

관광정책 수용요인의 요인적재치는 일반적 기준인 0.4 이상으로 나타났고, 전체분산 가운데 각 변수가 차지하는 공통분산비율인 공통성(communality)은 0.3 기준보다 높게 나타났다. 변수들간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도를 나타내는 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin)값은 0.735로 일반적으로 제시되는 0.5보다 높게 나타났으며, 요인분석의 적합성 여부를 나타내는 Bartlett의 구형성 검정치 값은 329.764로 나타났다. 총 분산설명력은 59.301로 나타났으며, 정책수용2, 정책수용4, 정책수용3, 정책수용1과 같은 4개 항목을 묶어 ‘관광정책 수용’이라 명명하였다.

제3절 측정변수에 대한 확인적 요인분석

확인적 요인분석(CFA: confirmatory factor analysis)은 이론적인 배경 하에서 변수들 간의 관계를 미리 설정해 놓은 상태에서 요인분석을 하는 경우를 말한다. 즉, 확인적 요인분석은 연구자의 지식에 근거하여 내재된 요인 차원 및 가설을 확인하는 수단으로 사용되는 경우를 말한다. 요인분석에서 측정변수간의 상관관계는 배후에 숨겨져 있는 적은 수의 잠재요인이 미치는 영향에 의하여 발생한다고 가정한다. 잠재요인(latent factor)은 개념(construct), 공통요인(common factor), 잠재변수(latent variable) 등의 단어를 쓰기도 하는데 연구방법론에서는 조작적 정의(operational definition)로 이해하면 되며¹⁶⁷⁾ 본 연구에서도 연구모형과 함께 각 잠재요인에 대한 조작적 정의를 실시하였다.

확인적 요인분석은 관측변수들과 잠재변수들 간의 관계에 초점을 맞추고 있다. 확인적 요인분석 모델은 요인들 간의 인과관계에 초점을 두는 것이 아니고 관측된 측정치들이 특정한 요인(잠재요인)들을 구성하는 관계에 초점을 둔 것이기 때문에 이를 측정모델이라고 한다. 확인적 요인분석은 일반 LISREL(Linear Structural Relationship) 모델의 한 부분으로서 특정 개념의 측정에 대한 척도의 타당성 평가에 특히 유용한 분석방법이다¹⁶⁸⁾.

구조방정식모형과 관련하여 모형의 평가는 일정한 규칙이 있는 것이 아니기 때문에 연구자마다 적합지수에 대한 논의가 많이 이루어지고 있지만 본 연구에서는 개념 신뢰도(CCR: constructed reliability)와 분산추출지수(AVE: variance extracted), χ^2 값(자유도, 유의확률), GFI(goodness-of-fit index), AGFI(adjusted goodness-of-fit index), RMR(root mean square residual), CFI(comparative fit index)를 중심으로 모형의 적합도를 파악하고자 한다.

개념신뢰도는 0.7 이상, 분산추출지수는 0.5 이상이면 측정모형은 적합하다고 할 수 있으며, Q값은 3 이하, GFI는 0.9 이상, AGFI는 0.9 이상, RMR은 0

167) 김계수(2007). 『구조방정식모형 분석』. 서울: 한나래, p.347.

168) 최성대(2008). 『은행의 관계마케팅 관련 요인의 구조적 관계에 관한 연구』. 동의대학교 박사학위논문, p.48.

에 가까울수록, CFI는 1에 가까울수록 양호한 모형이라고 할 수 있다.

<표 4-8> 모형에 대한 확인적 요인분석

잠재요인	측정요인	표준적재치	오차	t-value	CRa	AVEb
관광정책 내용요인	x1	0.875	0.056	15.626	0.879	0.645
	x2	1.000				
	x3	0.976	0.051	19.041		
	x4	0.949	0.05	18.867		
공직자 요인	x5	0.796	0.047	16.94	0.817	0.672
	x6	0.865	0.039	22.158		
	x7	0.900	0.039	23.201		
	x8	1.000				
관광정책 홍보요인	x9	0.848	0.054	15.743	0.885	0.658
	x10	0.871	0.049	17.906		
	x11	1.000				
	x12	0.970	0.049	19.832		
관광정책 과정요인	x13	0.884	0.054	16.477	0.874	0.635
	x14	0.906	0.048	18.87		
	x15	1.000				
	x16	0.934	0.049	18.98		
관광정책 수용	y1	0.863	0.094	9.178	0.807	0.514
	y2	1.000				
	y3	0.928	0.099	9.37		
	y4	0.964	0.1	9.651		

a CCR(Composite Construct Reliability: 구성개념신뢰도)

b AVE(Average Variance Extracted: 평균분산추출값)

χ^2 (df, 유의확률)=407.740(160, 0.000), GFI=.880, AGFI=.842, RMR=.049, NFI=.908, CFI=.941

변수명 : x1: 정책 당위성, x2: 정책 공정성, x3: 적절시기, x4: 경제 활성화, x5: 공직자 능력, x6: 공직자 정보수집, x7: 공직자 공정성, x8: 공직자 믿음, x9: 홍보 적절성, x10: 홍보 다양성, x11: 홍보 인식, x12: 홍보 접촉, x13: 시행과정 공정, x14: 시행과정 정확, x15: 시행과정 의견반영, x16: 시행과정 편의고려, y1: 적극적인 참여, y2: 지역주민 홍보, y3: 관광객 홍보, y4: 지속정책시행

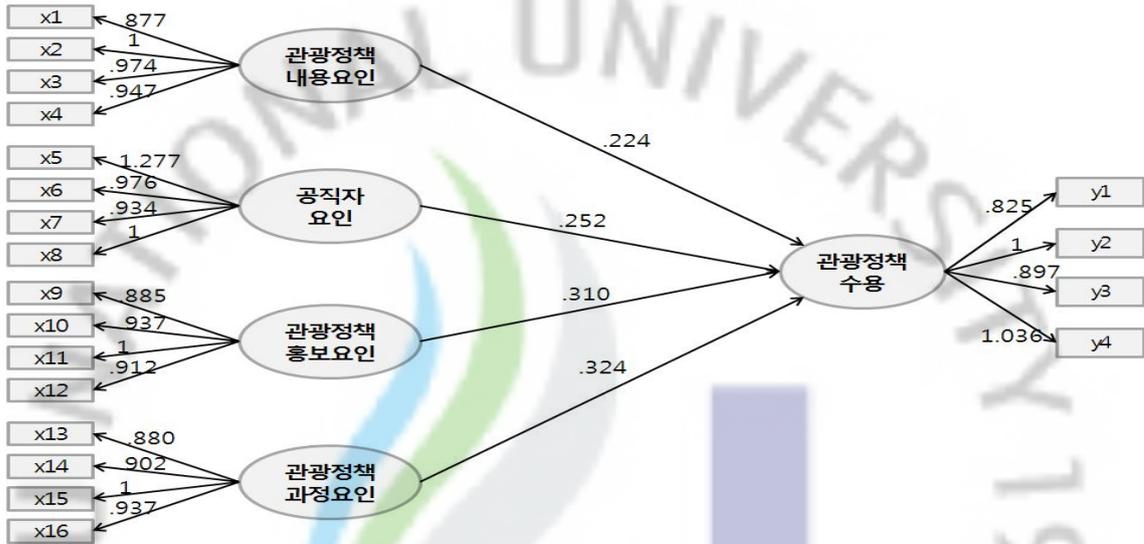
측정모형에 대한 적합도 지수는 $\chi^2(df, \text{유의확률})=407.740(160, 0.000)$, GFI=.880, AGFI=.842, RMR=.049, NFI=.908, CFI=.941로 적합도 권장기준을 충족하거나 기준에 근접한 값을 나타내는 것을 확인할 수 있다. 또한 개념신뢰도(CCR) 값은 모두가 기준인 0.7 이상의 값을 나타내고 있으며, 분산추출지수(AVE) 값에서도 모두 0.5 이상의 값을 나타내고 있어 수렴타당성과 내적 일관성이 있다고 할 수 있다.



제4절 가설검증

1. 모형 및 가설1~4의 검증

<그림 4-1> 모형의 검증



변수명 : x1: 정책 당위성, x2: 정책 공정성, x3: 적절시기, x4: 경제 활성화, x5: 공직자 능력, x6: 공직자 정보수집, x7: 공직자 공정성, x8: 공직자 믿음, x9: 홍보 적절성, x10: 홍보 다양성, x11: 홍보 인식, x12: 홍보 접촉, x13: 시행과정 공정, x14: 시행과정 정확, x15: 시행과정 의견반영, x16: 시행과정 편의고려, y1: 적극적인 참여, y2: 지역주민 홍보, y3: 관광객 홍보, y4: 지속정책시행

<표 4-9> 모형의 검증결과

구분	항목	경로	경로계수	표준편차	CR	가설 채택 여부
가설1	관광정책 내용요인	⇒ 수용	.224	.068	3.313 **	가설 채택
가설2	공직자 요인	⇒ 수용	.252	.083	3.020 **	가설 채택
가설3	관광정책 홍보요인	⇒ 수용	.310	.085	3.652 ***	가설 채택
가설4	관광정책 과정요인	⇒ 수용	.324	.090	3.593 ***	가설 채택

모형적합도: $\chi^2(df, 유의도)=291.559(160, .000)$, GFI=.915, AGFI=.888, NFI=.937, CFI=.970

** p<.01, *** p<.001

모형의 검증을 위하여 신뢰와 수용 간의 구조방정식 모형을 통해 분석한 결과 <표 4-9>와 같이 4개의 가설 모두가 채택됨을 확인할 수 있었다. 모형의 적합도를 살펴보면 $\chi^2(df, \text{유의도})$ 는 291.559(160, .000)이며, GFI는 .915로 .9를 초과하는 것을 확인할 수 있고 AGFI는 .888로 .9에 거의 근접하였으며, NFI 값은 .937이며, CFI는 .970로 .9를 초과하고 있어 전반적으로 모형 적합도 지수가 모형이 적합함을 설명해주고 있다.

모형의 세부적인 관계를 살펴보면 첫째, ‘신뢰1(관광정책 내용)은 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다’라고 설정하였는데 신뢰1인 관광정책 내용이 강해질수록 관광정책 수용은 높아질 것으로 추측하였다. 가설검증결과 관광정책 내용신뢰가 관광정책 수용에 대한 경로계수는 .224로 나타났고 이에 대한 CR값은 3.313이며 유의확률은 $p < 0.01$ 수준으로 나타났다. 이에 따라 신뢰1이 긍정적으로 높아질수록 관광정책 수용은 높아진다는 가설은 채택되었다.

둘째, ‘신뢰2는 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다’이며 공직자에 대한 신뢰는 관광정책 수용에 있어 어느 정도의 긍정적 영향을 미칠 것인가에 대한 문제로 신뢰2가 높아질수록 관광정책 수용은 높아질 것으로 예측하였다. 분석결과 신뢰2(공직자)가 수요에 대한 경로계수 값은 .252의 값을 나타냈고 이에 대한 CR값은 3.020이며 유의확률은 $p < 0.01$ 수준을 나타냈다. 이에 따라 공직자에 대한 신뢰가 높아질수록 관광정책 수용은 높아질 것이라는 가설은 채택되었다.

셋째, ‘신뢰3은 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다’이며 관광정책 수용에 대한 관광정책 홍보는 긍정적일수록 관광정책 수용은 커질 것으로 예측하였다. 분석결과 경로계수는 .310이며 CR값은 3.651이고 유의확률은 $p < 0.001$ 수준으로 나타났다. 이에 따라 관광정책 홍보에 대한 신뢰가 높아질수록 관광정책 수용은 높아질 것이라는 가설은 채택되었다.

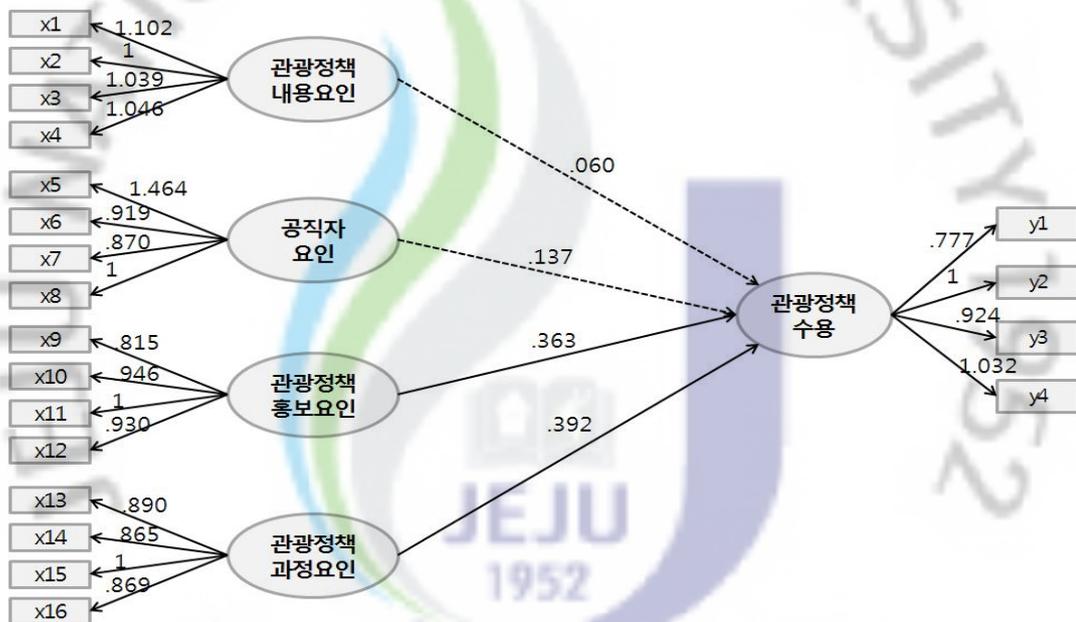
넷째, ‘신뢰4는 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다’이며 관광정책수용에 대한 관광결정과정이 긍정적일수록 관광정책수용에 대한 태도가 강하게 나타날 것으로 예측하였다. 분석결과 관광정책과정이 수용에 대한 경로계수는 .324이며 이에 대한 CR값은 3.593이고 $p < 0.001$ 의 유의수준을 나타냈다. 그러므로 관광정책 과정이 긍정적으로 인식할수록 관광정책 수용에 따른 태도는 긍정적으로

나타날 것으로 파악되어 가설은 채택되었다.

2. 가설5의 검증

가설5는 ‘관광정책에 대한 관여도에 따른 관광정책 신뢰, 수용 간의 구조모델에는 차이가 있을 것이다’이며 이를 위하여 관여도에 따른 군집분석을 실시한 후 관광정책에 대한 관여도에 따라 저관여집단과 고관여집단을 구분하였고 집단에 따라 구조방정식 모델을 검증하였다.

<그림 4-2> 관광정책 저관여 집단의 모델 검증



<표 4-10> 모형의 검증결과

구분	항목	경로	경로계수	표준편차	CR	가설채택 여부	
경로1	관광정책 내용요인	⇒	수용	.224	.068	3.313 **	기각
경로2	공직자요인	⇒	수용	.252	.083	3.020 **	기각
경로3	관광정책 홍보요인	⇒	수용	.310	.085	3.652 ***	채택
경로4	관광정책 과정요인	⇒	수용	.324	.090	3.593 ***	채택

모형적합도: $\chi^2(df, 유의도)=243.531(160, .000)$, GFI=.871, AGFI=.831, NFI=.896, CFI=.961

** p<0.01, *** p<0.001

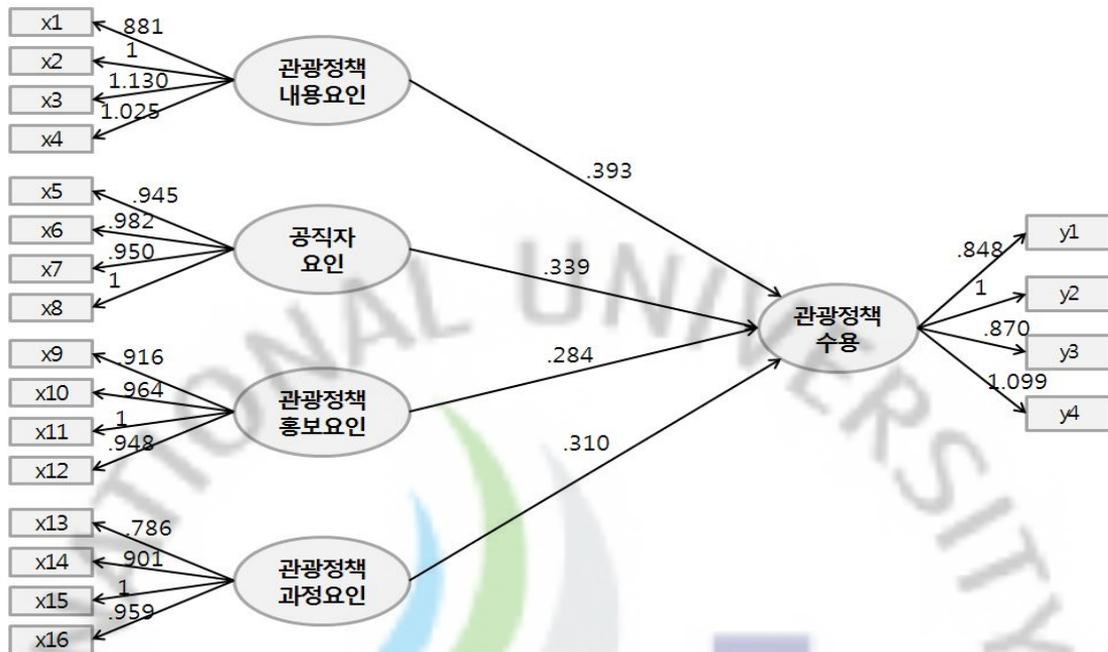
모형의 검증을 위하여 저관여 집단의 신뢰와 수용 간의 구조방정식 모형을 통해 분석한 결과 <표 4-10>과 같이 2개의 가설이 채택됨을 확인할 수 있었다. 모형의 적합도를 살펴보면 $\chi^2(df, \text{유의도})$ 는 243.531(160, .000)이며, GFI는 .871로 .9에 가까운 것을 확인할 수 있고, AGFI는 .871로 .9에 거의 근접하였으며, NFI 값은 .896이며, CFI는 .961로 .9를 초과하고 있어 전반적으로 모형 적합도 지수가 모형이 적합함을 설명해주고 있다.

모형의 세부적인 관계를 살펴보면 첫째, ‘저관여 집단의 관광정책내용요인은 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다’라고 설정하였는데 관광정책 내용요인은 관광정책 수용에 유의하지 않은 것으로 나타났으며, 둘째, ‘저관여 집단의 공직자요인은 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다’라고 설정하여 도출한 결과로 공직자요인 또한 관광정책내용요인과 같이 유의하지 않은 영향을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, ‘저관여 집단의 관광정책 홍보요인은 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다’이며 저관여 집단의 관광정책 홍보요인이 긍정적일수록 관광정책 수용은 커질 것으로 예측되었다. 분석결과 경로계수는 .363이며 CR값은 3.652이고 유의확률은 $p < 0.001$ 수준으로 나타났다. 이에 따라 저관여 집단의 관광정책 홍보요인에 대한 신뢰가 높아질수록 관광정책 수용은 높아질 것이라는 가설은 채택되었다.

마지막으로, ‘저관여 집단의 관광결정과정요인이 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다’이며 관광정책수용에 대한 저관여 집단의 관광결정과정이 긍정적일수록 관광정책수용에 대한 태도가 강하게 나타날 것으로 예측되었다. 분석결과 관광정책과정이 관광정책수용에 대한 경로계수는 .324이며 이에 대한 CR값은 3.593이고 $p < 0.001$ 의 유의수준을 나타냈다. 그러므로 저관여 집단의 관광정책 과정이 긍정적으로 인식할수록 관광정책 수용에 따른 태도는 긍정적으로 나타날 것으로 파악되어 가설은 채택되었다.

<그림 4-3> 관광정책 고관여 집단의 모델 검증



<표 4-11> 모형의 검증결과

구분	항목	경로	경로계수	표준편차	CR	가설 채택 여부
경로1	관광정책 내용요인	⇒ 수용	.393	.102	3.840 ***	채택
경로2	공직자 요인	⇒ 수용	.339	.123	2.768 **	채택
경로3	관광정책 홍보요인	⇒ 수용	.284	.110	2.582 *	채택
경로4	관광정책 과정요인	⇒ 수용	.310	.106	2.919 **	채택

모형적합도: $\chi^2(df, 유의도)=249.119(160, .000)$, GFI=.862, AGFI=.819, NFI=.873, CFI=.950

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

다음으로 고관여 집단의 신뢰와 수용 간의 구조방정식 모형을 통해 분석한 결과 <표 4-11>과 같이 4개의 가설 모두가 채택됨을 확인할 수 있었다. 모형의 적합도를 살펴보면 $\chi^2(df, 유의도)$ 는 249.119(160, .000)이며, GFI는 .862로 .9에 가까운 것을 확인할 수 있고, AGFI는 .819이며, NFI 값은 .873이며, CFI는 .950

로 .9를 초과하고 있어 전반적으로 모형 적합도 지수가 모형이 적합함을 설명해주고 있다.

모형의 세부적인 관계를 살펴보면 첫째, ‘고관여 집단의 관광정책내용요인은 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다’라고 설정하였는데 고관여 집단의 관광정책 내용요인이 강해질수록 관광정책 수용은 높아질 것으로 추측되었다. 가설검증결과 고관여 집단의 관광정책 내용요인은 관광정책 수용에 대하여 경로계수는 .393로 나타났고 이에 대한 CR값은 3.840이며 유의확률은 $p < 0.001$ 수준을 나타냈다. 이에 따라 고관여 집단의 관광정책 내용요인이 긍정적으로 높아질수록 관광정책 수용은 높아진다는 가설은 채택되었다.

둘째, ‘고관여 집단의 공직자요인은 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다’이며 고관여 집단의 공직자요인에 대한 신뢰는 관광정책 수용에 있어 어느 정도의 긍정적 영향을 미칠 것인가에 대한 문제로 고관여 집단의 공직자요인 신뢰가 높아질수록 관광정책 수용은 높아질 것으로 예측하였다. 이에 대한 경로계수는 .339의 값을 나타냈으며, 이에 대한 CR값은 2.768이며 유의확률은 $p < 0.01$ 수준을 나타냈다. 이에 따라 고관여 집단의 공직자요인에 대한 신뢰가 높아질수록 관광정책 수용은 높아질 것이라는 가설은 채택되었다.

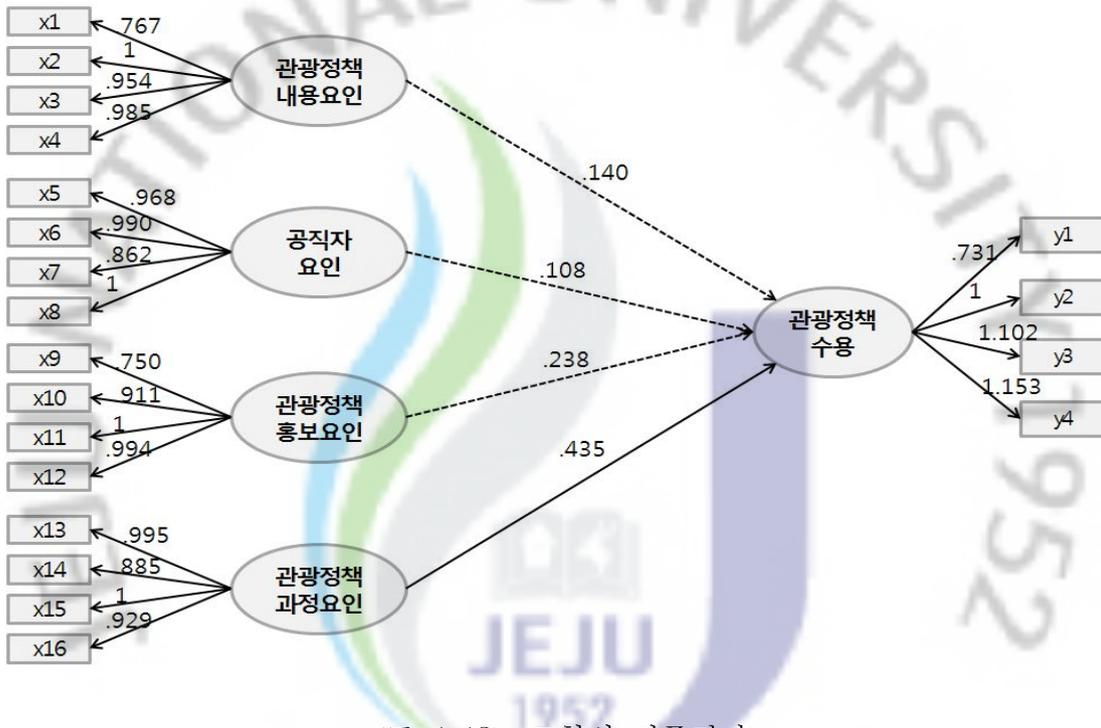
셋째, ‘고관여 집단의 관광정책 홍보요인은 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다’이며 고관여 집단의 관광정책 홍보요인이 긍정적일수록 관광정책 수용은 커질 것으로 예측되었다. 분석결과 경로계수는 .284이며 CR값은 2.582이고 유의확률은 $p < 0.05$ 수준으로 나타났다. 이에 따라 고관여 집단의 관광정책 홍보요인에 대한 신뢰가 높아질수록 관광정책 수용은 높아질 것이라는 가설은 채택되었다.

마지막으로, ‘고관여 집단의 관광결정과정요인이 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다’이며 관광정책수용에 대한 고관여 집단의 관광결정과정이 긍정적일수록 관광정책수용에 대한 태도가 강하게 나타날 것으로 예측되었다. 분석결과 관광정책과정이 관광정책수용에 대한 경로계수는 .310이며 이에 대한 CR값은 2.919이고 $p < 0.01$ 의 유의수준을 나타냈다. 그러므로 고관여 집단의 관광정책 과정이 긍정적으로 인식할수록 관광정책 수용에 따른 태도는 긍정적으로 나타날 것으로 파악되어 가설은 채택되었다.

3. 가설6의 검증

가설6은 '직책에 따라 관광정책 신뢰, 수용 간의 구조모델에는 유의한 차이가 있을 것이다'이며 이를 검증하기 위하여 동일한 구조모델에 대해 연구 집단을 관광사업자와 관광사업체 종사원으로 구분하고 각 집단에 대한 분석을 실시하였다.

<그림 4-4> 관광사업체 관광사업자의 구조모형



<표 4-12> 모형의 검증결과

구분	항목	경로	경로계수	표준편차	CR	가설 채택 여부
경로1	관광정책 내용요인	⇒ 수용	.140	.094	1.501	기각
경로2	공직자 요인	⇒ 수용	.108	.084	1.282	기각
경로3	관광정책 홍보요인	⇒ 수용	.238	.132	1.800	기각
경로4	관광정책 과정요인	⇒ 수용	.435	.165	2.640**	채택

모형적합도: χ^2 (df, 유의도)=287.186(160, .000), GFI=.816, AGFI=.858, NFI=.851, CFI=.927

** p<0.01

관광사업체의 관광사업자 집단의 신뢰와 수용 간의 구조방정식 모형을 통해 그 관계를 살펴본 결과 관광정책 과정요인을 제외한 관광정책 내용요인, 공직자요인, 관광정책 홍보요인은 수용에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되어 기각되었다. 모형의 적합도를 살펴보면 $\chi^2(df, \text{유의도})$ 는 287.186(160, .000)이며, GFI는 .816로 .9보다 다소 낮은 값을 나타냈고, AGFI는 .858이며, NFI 값은 .851이며, CFI는 .927로 .9를 초과하고 있어 전반적으로 모형 적합도 지수가 모형이 적합함을 설명해주고 있다.

모형의 세부적인 관계를 살펴보면 첫째, ‘관광사업자 집단의 관광정책 내용요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다’로 CR값을 살펴보면 1.501로 관광정책 수용에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 확인되었다.

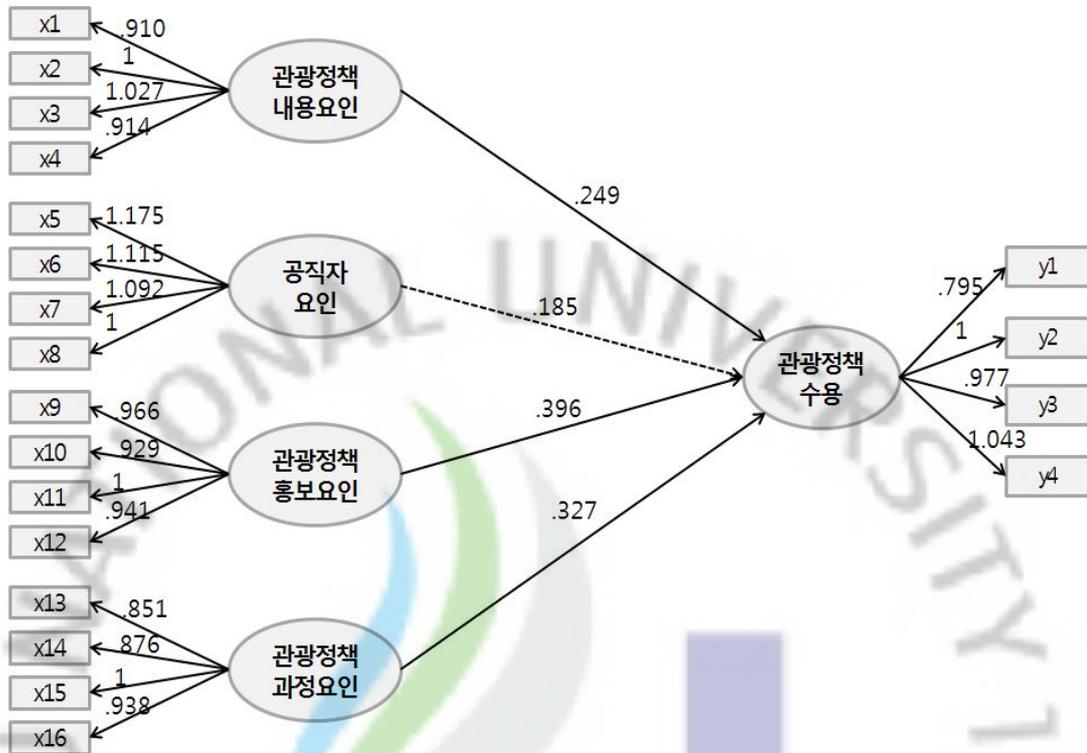
둘째, ‘관광사업자 집단의 공직자 요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다’라고 설정하였는데 CR값을 살펴보면 1.282로 공직자요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

셋째, ‘관광사업자 집단의 관광정책 홍보요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다’라는 관계설정은 CR값이 1.800으로 기각되어 관광정책 홍보요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다.

넷째, ‘관광사업자 집단의 관광정책 과정요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다’라는 관계는 CR값이 2.640으로 채택되었는데 경로계수를 살펴보면 .435로 관광정책 과정요인은 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 파악되었다.

전체 집단에 대한 모형검증과 달리 관광사업자 집단의 경우 관광정책 과정요인만이 관광정책 수용에 유의한 영향을 미친 점을 살펴볼 때 관광사업자의 경우 관광정책 수용에 미칠 수 있는 영향요인이 다른 관점에서 존재함을 확인해볼 수 있다. 특히 관광사업자의 경우 다른 집단에 비해 관광정책의 신뢰성만이 아니라 관광정책으로 인한 경제적 이익이 정책을 수용하는가 거부하는가에 중요한 영향요인으로 작용할 수 있을 것이다. 향후 연구에서는 이러한 실증분석 결과를 통해 관광정책 수용에 영향을 미칠 수 있는 다른 변인에 대한 연구가 필요할 것으로 사료된다.

<그림 4-5> 관광사업체 종사원 모형검증



<표 4-13> 모형의 검증결과

구분	항목	경로	경로계수	표준편차	CR	가설 채택 여부
경로1	관광정책 내용요인	⇒ 수용	.249	.087	2.872 **	채택
경로2	공직자 요인	⇒ 수용	.185	.095	1.950	기각
경로3	관광정책 홍보요인	⇒ 수용	.396	.102	3.867 ***	채택
경로4	관광정책 과정요인	⇒ 수용	.327	.113	2.902 **	채택

모형적합도: $\chi^2(df, 유의도)=257.294(160, .000)$, GFI=.884, AGFI=.847, NFI=.919, CFI=.967

** p<0.01, *** p<0.001

관광사업체의 종사원 집단의 신뢰와 수용 간의 구조방정식 모형을 통해 그 관계를 살펴본 결과 공직자요인을 제외한 관광정책 내용요인, 관광정책 홍보

요인, 관광정책 과정요인이 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 모형의 적합도를 살펴보면 $\chi^2(df, \text{유의도})$ 는 257.294(160, .000)이며, GFI는 .884로 기준이 되는 .9에 근접함을 알 수 있고, AGFI는 .847이며, NFI 값은 .919이며, CFI는 .967로 .9를 초과하고 있어 전반적으로 모형 적합도 지수가 모형이 적합함을 설명해주고 있으며 전반적으로 관광사업체의 관광사업자보다 적합도가 높은 것을 확인해 볼 수 있다.

세부적으로 개념 간의 관계를 살펴보면 첫째, '관광사업체 종사원 집단의 관광정책 내용요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다'에서는 CR값이 2.872로 관광정책 내용요인이 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, .249의 경로계수 값을 나타내고 있다.

둘째, '관광사업체 종사원 집단의 공직자요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다'에서는 CR값이 1.950으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

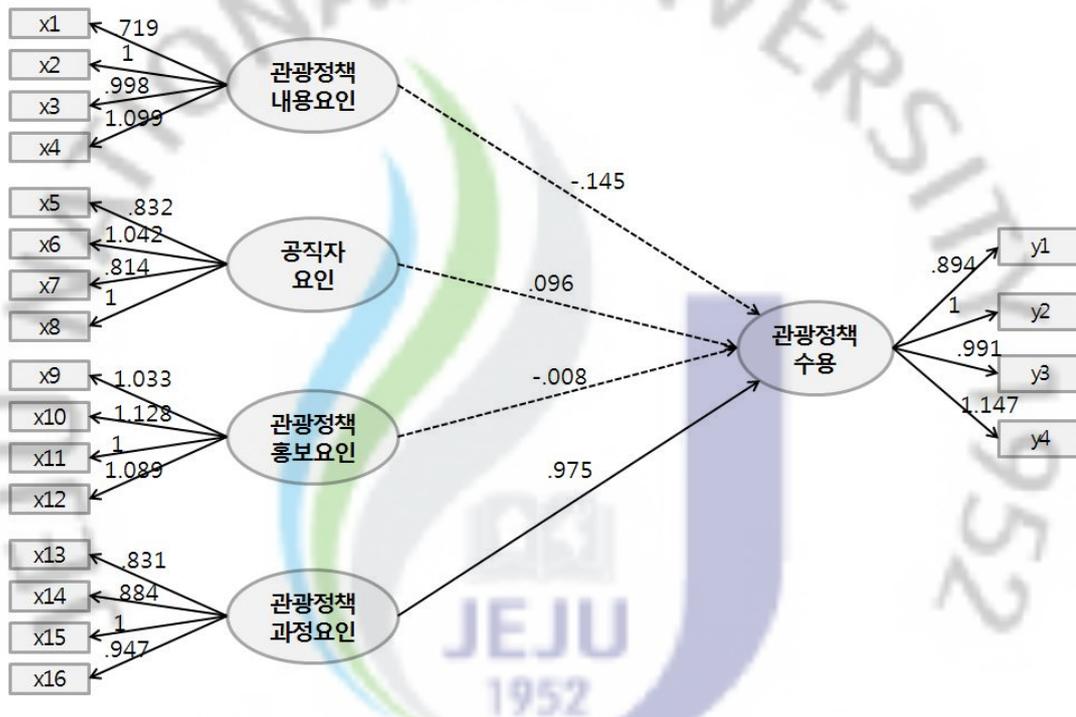
셋째, '관광사업체 종사원 집단의 관광정책 홍보요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다'에서는 CR값이 3.867로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었으며, 경로계수를 살펴보면 .396으로 다른 요인에 비해 가장 높은 영향정도를 나타내는 것을 확인되었다.

넷째, '관광사업체 종사원 집단의 관광정책 과정요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다'에서는 CR값이 2.902로 관광정책 홍보요인이 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 회귀계수를 살펴보면 .327로 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

4. 가설7의 검증

가설7은 “관광사업체의 종류에 따라 관광정책에 대한 신뢰요인이 관광정책 수용에 미치는 영향에는 유의한 차이가 있을 것이다”이며 이에 따라 숙박업, 렌터카, 음식점, 관광지 사업체에 따라 구조모형에 유의한 차이가 있는지 각각 집단에 따라 구조방정식 모델을 검증하였다.

<그림 4-6> 숙박업체 모델검증



<표 4-14> 모형의 검증결과

구분	항목	경로	경로계수	표준편차	CR	가설 채택 여부
경로1	관광정책 내용요인	⇒ 수용	-.145	.143	-1.012	기각
경로2	공직자 요인	⇒ 수용	.096	.086	1.106	기각
경로3	관광정책 홍보요인	⇒ 수용	-.008	.221	-0.038	기각
경로4	관광정책 과정요인	⇒ 수용	.975	.280	3.484 ***	채택

모형적합도: $\chi^2(df, \text{유의도})=229.620(160, .000)$, GFI=.770, AGFI=.698, NFI=.797, CFI=.926

** p<0.01

관광사업체 중 숙박업체 집단의 신뢰와 수용 간의 구조방정식 모형을 통해 그 관계를 살펴본 결과 관광정책 과정요인을 제외한 관광정책 내용요인, 공직자요인, 관광정책 홍보요인은 수용에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되어 기각되었다. 모형의 적합도를 살펴보면 $\chi^2(df, \text{유의도})$ 는 229.620(160, .000)이며, GFI는 .770으로 다소 낮은 적합도 지수를 나타내고 있으며, AGFI는 .698이며, NFI 값은 .797이며, CFI는 .926으로 .9를 초과하고 있어 전반적으로 모형 적합도 지수가 모형이 부적합함을 설명하고 있다. 하지만 집단간의 비교를 위하여 각 개념간의 관계를 살펴보고자 한다.

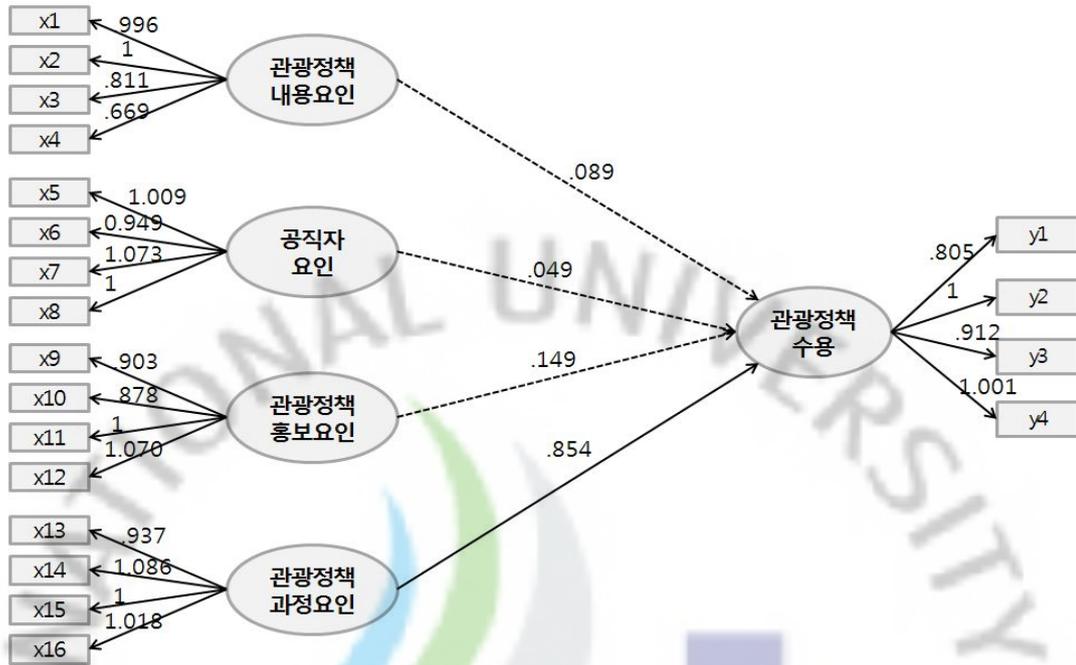
숙박업체 집단의 관광정책 신뢰와 수용 간의 관계를 세부적으로 살펴보면 첫째, '숙박업체 집단의 관광정책 내용요인이 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다'라는 관계설정은 CR값이 -1.012로 유의하지 않아 기각되었다.

둘째, '숙박업체 집단의 공직자 요인이 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다'라는 관계설정은 CR값이 1.106으로 유의하지 않아 기각되었다.

셋째, '숙박업체 집단의 관광정책 홍보요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다'라는 관계설정도 CR값이 -0.038로 유의하지 않아 그 관계가 기각되었다.

넷째, '숙박업체 집단의 관광정책 과정요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다'라는 관계설정은 CR값이 3.484로 나타나 관광정책 과정요인이 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 파악되었으며 경로계수를 살펴보면 .975로 매우 높은 값을 나타내고 있다.

<그림 4-7> 렌터카업체 모델검증



<표 4-15> 모형의 검증결과

구분	항목	경로	경로계수	표준편차	CR	가설 채택 여부
경로1	관광정책 내용요인	⇒ 수용	.089	.188	.475	기각
경로2	공직자 요인	⇒ 수용	.049	.143	.342	기각
경로3	관광정책 홍보요인	⇒ 수용	.149	.166	.898	기각
경로4	관광정책 과정요인	⇒ 수용	.854	.205	4.154 ***	채택

모형적합도: $\chi^2(df, 유의도)=221.666(160, .000)$, GFI=.792, AGFI=.727, NFI=.863, CFI=.957

** p<0.01

렌터카업체 집단의 관광정책 신뢰와 수용 간의 구조방정식 모형을 통해 그 관계를 살펴본 결과 관광정책 과정요인을 제외한 관광정책 내용요인, 공직자 요인, 관광정책 홍보요인은 수용에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되

어 기각되었다. 모형의 적합도를 살펴보면 $\chi^2(df, \text{유의도})$ 는 221.666(160, .000)이며, GFI는 .792로 .9보다 낮은 값을 나타냈고, AGFI는 .727이며, NFI 값은 .863이며, CFI는 .957로 .9를 초과하고 있지만 전반적으로 모형 적합도 지수는 낮게 나타났다지만 본 연구의 목적은 집단 간 비교이기 때문에 각 개념 간의 관계를 살펴보았다.

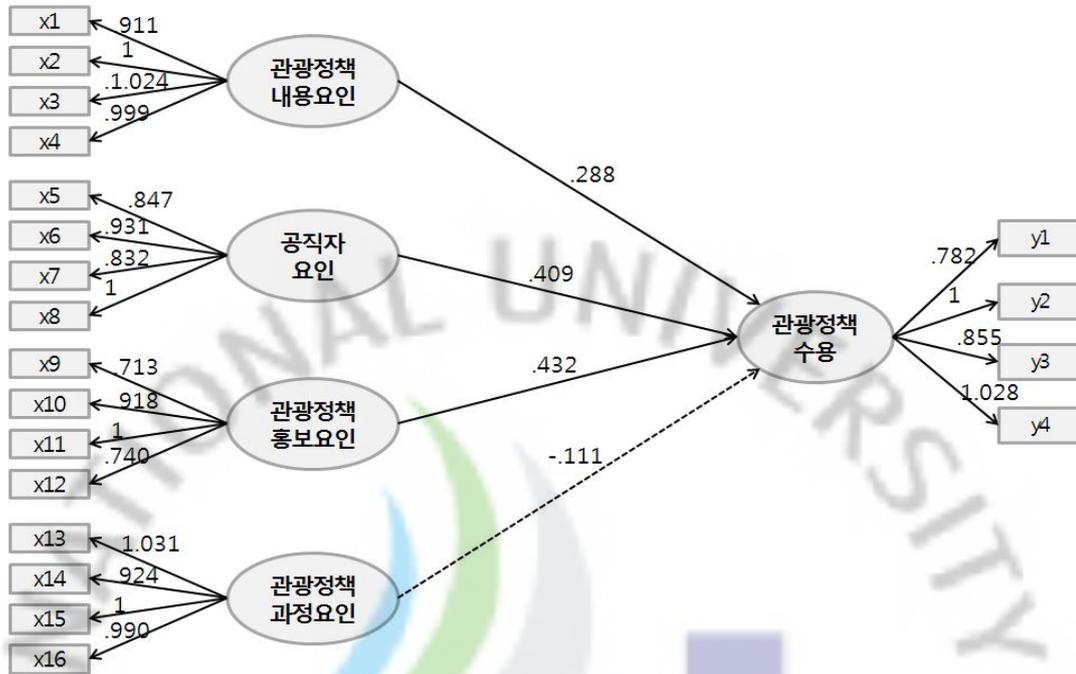
전반적으로 낮은 적합도를 나타내고 있지만 각 개념 간의 관계를 세부적으로 살펴보면 첫째, ‘렌터카업체 집단의 관광정책 내용요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다’라는 관계설정은 CR값이 .475로 나타나 그 관계가 기각되었다.

둘째, ‘렌터카업체 집단의 공직자요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다’라는 관계설정 또한 CR값이 .342로 영향관계 설정이 기각되었다.

셋째, ‘렌터카업체 집단의 관광정책 홍보요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다’라는 관계설정도 CR값이 .898로 영향관계 설정이 기각되었다.

넷째, ‘렌터카업체 집단의 관광정책 과정요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다’라는 관계설정은 CR값이 4.154로 관광정책 과정요인이 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 또한 경로계수를 살펴보면 .854로 렌터카업체 집단의 경우 관광정책 과정요인이 관광정책 수용에 큰 영향을 미치는 것으로 파악되었다.

<그림 4-8> 음식업업체 모델검증



<표 4-16> 모형의 검증결과

구분	항목	경로	경로계수	표준편차	CR	가설 채택 여부
경로1	관광정책 내용요인	⇒ 수용	.288	.098	2.929 **	채택
경로2	공직자 요인	⇒ 수용	.409	.132	3.098 **	채택
경로3	관광정책 홍보요인	⇒ 수용	.432	.114	3.776 ***	채택
경로4	관광정책 과정요인	⇒ 수용	-.111	.150	-0.742	기각

모형적합도: $\chi^2(df, 유의도)=221.666(160, .000)$, GFI=.792, AGFI=.727, NFI=.863, CFI=.957

** p<0.01, *** p<.001

음식업업체 집단의 신뢰와 수용 간의 구조방정식 모형을 통해 그 관계를 살펴본 결과 관광정책 과정요인을 제외한 관광정책 내용요인, 공직자요인, 관

관광정책 홍보요인은 수용에 유의한 영향을 미치는 것으로 파악되어 채택되었다. 모형의 적합도를 살펴보면 $\chi^2(df, \text{유의도})$ 는 221.666(160, .000)이며, GFI는 .792로 .9보다 다소 낮은 값을 나타냈고, AGFI는 .727이며, NFI 값은 .863이며, CFI는 .957로 .9를 초과하고 있지만 전반적으로 모형 적합도 지수가 낮은 것을 확인할 수 있다. 하지만 집단 간 비교를 위하여 각 개념간의 영향관계를 세부적으로 살펴보고자 한다.

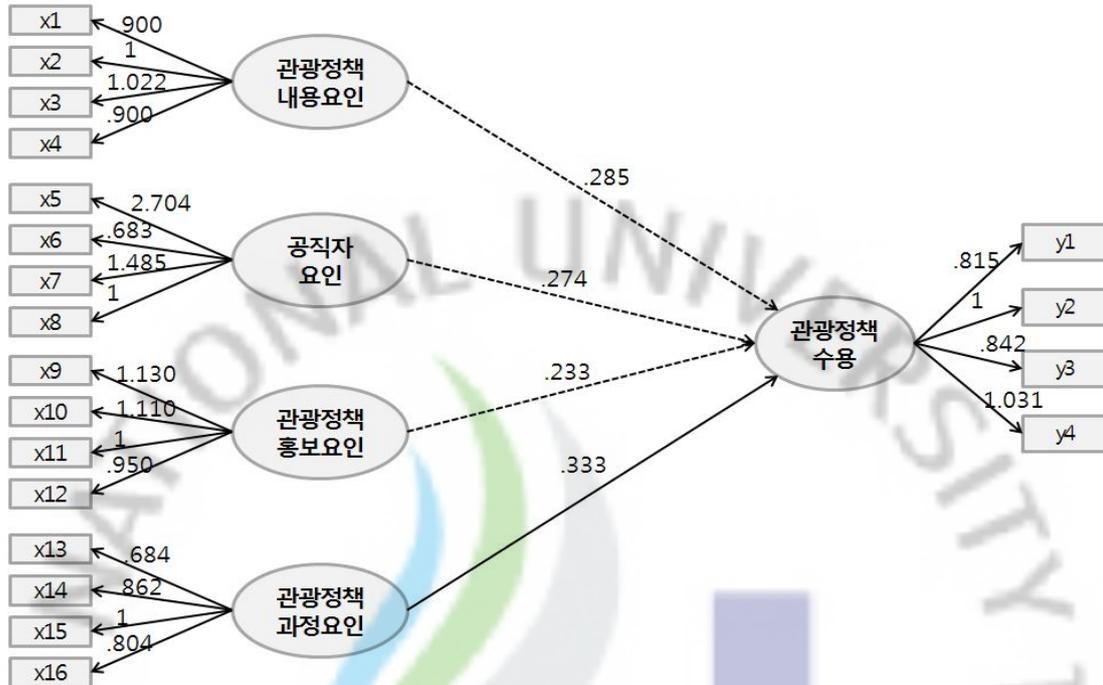
음식업업체 집단의 관광정책 신뢰요인과 관광정책 수용 간의 관계를 세부적으로 살펴보면 첫째, '음식업업체 집단의 관광정책 내용요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다'라는 관계설정은 CR값이 2.929로 관광정책 내용요인이 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 파악되었고 경로계수를 살펴보면 .288로 나타났다.

둘째, '음식업업체 집단의 공직자요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다'라는 관계설정은 CR값이 3.098로 공직자요인이 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 또한 경로계수를 살펴보면 .409로 다소 높은 영향을 나타내고 있다.

셋째, '음식업업체 집단의 관광정책 홍보요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다'라는 관계설정은 CR값이 3.776으로 관광정책 홍보요인이 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미치고 있음을 나타낸다. 또한 경로계수를 살펴볼 때 .432로 다른 요인에 비해 가장 높은 영향력을 나타내는 것으로 확인되었다.

넷째, '음식업업체 집단의 관광정책 과정요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다'라는 관계설정은 CR값이 -0.742로 유의한 영향관계를 나타내지 않은 것으로 확인되었다.

<그림 4-9> 관광지업체 모델검증



<표 4-17> 모형의 검증결과

구분	항목	경로	경로계수	표준편차	CR	가설 채택 여부
경로1	관광정책 내용요인	⇒ 수용	.285	.174	1.636	기각
경로2	공직자 요인	⇒ 수용	.274	.183	1.493	기각
경로3	관광정책 홍보요인	⇒ 수용	.233	.213	1.097	기각
경로4	관광정책 과정요인	⇒ 수용	.333	.154	2.163 *	채택

모형적합도: χ^2 (df, 유의도)=233.381(160, .000), GFI=.729, AGFI=.644, NFI=.791, CFI=.921

* p<0.01

관광지업체 집단의 관광정책 신뢰와 수용 간의 구조방정식 모형을 통해 그 관계를 살펴본 결과 관광정책 과정요인을 제외한 관광정책 내용요인, 공직자 요인, 관광정책 홍보요인은 수용에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되

어 기각되었다. 모형의 적합도를 살펴보면 $\chi^2(df, \text{유의도})$ 는 233.381(160, .000)이며, GFI는 .729로 .9보다 낮은 값을 나타냈고, AGFI는 .644이며, NFI 값은 .791이며, CFI는 .921로 .9를 초과하고 있지만 전반적으로 모형 적합도 지수는 낮게 나타났다지만 본 연구의 목적은 집단간 비교이기 때문에 각 개념 간의 관계를 살펴보았다.

전반적으로 낮은 적합도를 나타내고 있지만 각 개념 간의 관계를 세부적으로 살펴보면 첫째, ‘관광지업체 집단의 관광정책 내용요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다’라는 관계설정은 CR값이 1.636로 나타나 그 관계가 기각되었다.

둘째, ‘관광지업체 집단의 공직자요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다’라는 관계설정 또한 CR값이 1.493로 영향관계 설정이 기각되었다.

셋째, ‘관광지업체 집단의 관광정책 홍보요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다’라는 관계설정도 CR값이 1.097 영향관계 설정이 기각되었다.

넷째, ‘관광지업체 집단의 관광정책 과정요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다’라는 관계설정은 CR값이 2.163으로 관광정책 과정요인이 관광정책 수용에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 또한 경로계수를 살펴보면 .333으로 관광지업체 집단의 경우 관광정책 과정요인의 관광정책 수용에 대한 영향력을 파악할 수 있었다.

5. 가설검증 요약

본 연구는 관광정책에 대한 신뢰가 관광정책 수용에 대한 영향을 미치는 정도를 파악하고, 선행연구에서 부족했던 개념 간의 관계를 파악하고자 하였다. 또한 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 집단을 관광정책 관여도에 따라 저관여 집단과 고관여 집단으로 구분하여 집단 간 구조모형의 차이를 파악하고자 하였으며, 직책(관광사업자/관광사업체 종사원)과 관광사업체 유형에 따라 구조모형에 차이가 있는지 파악하고자 하였다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 선행연구를 바탕으로 연구모형을 수립하고 가설 설정 후 검증을 실시한 결과 모든 가설이 채택되었으며 그 내용을 요약, 정리하였다.

<표 4-18> 가설검증 요약

구분	가설 내용	채택여부
가설1	관광정책 내용요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다	채택
가설2	공직자 요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다	채택
가설3	관광정책 홍보요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다	채택
가설4	관광정책 과정요인은 관광정책 수용에 유의한 영향을 미칠 것이다	채택
가설5	관광정책에 대한 관여도에 따라 관광정책 신뢰요인이 관광정책 수용에 미치는 영향에는 차이가 있을 것이다	채택
가설6	관광사업체 직책에 따라 관광정책 신뢰요인이 관광정책 수용에 미치는 영향에는 차이가 있을 것이다	채택
가설7	관광사업체 유형에 따라 관광정책 신뢰요인이 관광정책 수용에 미치는 영향에는 차이가 있을 것이다	채택

가설1부터 가설4까지의 관광정책 신뢰요인인 관광정책 내용요인, 공직자요인, 관광정책 홍보요인, 관광정책 과정요인이 관광정책 수용에 미치는 영향을 파악한 결과 모두 유의한 수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 전반적인 경로계수 값을 살펴볼 때 관광정책 과정요인과 관광정책 홍보요인이 관광정책 수용에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 파악되었다.

가설5는 관광정책 관여 수준에 따라 관광정책 신뢰가 관광정책 수용에 미치는 영향에는 유의한 차이가 있는지 파악한 결과 관여수준이 높은 집단이 관여수준이 낮은 집단보다 모델 적합도가 높고, 신뢰요인이 수용에 미치는 영향도 큰 것을 파악할 수 있었다.

가설6은 관광사업체 직책에 따라 관광정책 신뢰가 관광정책 수용에 미치는 영향에 유의한 차이가 있는지 파악한 결과 관광사업자보다는 관광사업체 간부 또는 관리직의 직원이 모델 적합도가 높고 신뢰가 수용에 미치는 영향도 큰 것을 파악할 수 있었다.

가설7은 관광사업체의 유형에 따라 관광정책 신뢰가 관광정책 수용에 미치는 영향에 유의한 차이가 있는지 파악한 결과 다른 사업체보다는 음식업 업체가 모델 적합도가 높은 것을 확인할 수 있고, 다른 사업체 집단보다 신뢰가 수용에 미치는 영향이 큰 것을 파악할 수 있었다.

이러한 결과를 토대로 지금까지 정책신뢰와 수용에 대하여 이론적 관점을 중심으로 한 다양한 개념 등에 대한 선행연구 분석이 되어 지고 있지만 실질적으로 태도, 사용의도, 개인·심리적 요인 등 여러 가지 변수에 의하여 정책신뢰와 수용 간의 상관관계에 대한 국내의 실증연구분석결과는 거의 전무한 실정이다.

현행 연구개발모형인 경우 정책신뢰요인인 내용요인, 공직자요인, 홍보요인, 과정요인에 있어서 매개변수(관여도/이해관계자)에 의하여 정책신뢰가 직접적으로 정책수용에 영향을 미치는지에 대한 상관관계 연구분석이 이루어 졌는데 의의를 찾을 수가 있다.

다만, 본 연구에서 실증적으로 제시하고 있는 관광사업체에 대하여 분야별로 매개변수(관여도/이해관계자)를 활용하여 관광정책 관여도 수준(고관여/저관여), 관광사업체 직책(관광사업자/종사자)수준, 관광사업체 유형(음식업, 렌트카, 관광지, 골프장, 숙박업)에 따라 모델 적합도, 정책신뢰가 수용에 미치는 영향이 있는지에 대한 설문조사 분석결과 상관관계가 있다는 것을 확인할 수 있음으로써 향후 정책수립에서 업무수행까지 선행연구모형으로서 활용가치가 있다고 보아진다.

제5장 결론

제1절 연구의 요약 및 시사점

인간심리에 대한 연구는 지속적으로 이뤄지고 있으며 관광분야에서도 관광객, 지역주민 등 관광과 관련된 인간에 대한 심리 연구가 지속적으로 이뤄지고 있다. 특히 관광정책과 관련해서는 지역주민과 관광정책 간의 관계에 주목할 필요성이 있다. 관광정책을 수립하고 집행하는 과정에서 지역주민은 관광정책의 수혜자인 동시에 시행자의 역할을 동시에 행하기 때문이다. 본 연구에서는 제주지역에서 실시되고 있는 가격인하정책과 관련하여 관광사업체가 이러한 정책을 수용하여 적극적으로 실시해나기 위한 실천적 방안을 모색해보고자 하였다. 행정이론을 통해 수용이라는 개념에 영향을 미칠 수 있는 다양한 영향요인이 존재함을 확인할 수 있었으며, 이러한 요인들 중 수용을 설명할 수 있는 주요변수를 선행연구들을 고찰하여 살펴본 결과 관광정책에 대한 신뢰가 가장 중요한 요소임을 확인할 수 있었다.

이러한 실천적 목적과 이론적 연구를 통해 본 연구에서는 관광정책에 대한 신뢰요인이 관광정책 수용에 미치는 영향을 구조적으로 파악하고 관광정책에 관련되어 있는 집단을 여러 기준으로 분류하여 집단 간에 개념 간 영향관계에 차이가 있는지 파악하고자 하였다. 따라서 본 연구의 실증분석을 위한 과학적 조사가 효율적으로 수행될 수 있도록 하기 위하여 정책시행범위인 제주도 전 지역을 조사대상으로 하고 설문조사시점은 2009년 10월 15일부터 10월 29일까지로 하여 가격인하정책대상업체인 음식점, 숙박업, 골프장, 관광지 등을 대상으로 편의표본추출 조사방법을 이용하였다.

본 업체를 대상으로 한 설문조사를 위해 350부 설문지를 배부한 것 중 335부(95.7%)의 설문지를 회수하였으며, 이 중 응답에 신뢰성이 떨어지거나 결측치가 있는 설문지 20부를 제외한 총 315부의 설문지를 활용하여 분석을 실시

하였다.

검증을 위한 분석방법으로는 통계패키지인 SPSS 12.0을 이용하여 빈도분석, 신뢰도 및 요인분석, K-평균군집분석, 판별분석을 실시하였으며, AMOS 7.0을 활용하여 관광정책신뢰요인들과 관광정책수용 간의 구조모델적합성을 파악하였으며 또한 이들 요인간의 타당성을 확인하기 위한 확인적 요인분석과 탐색적 요인분석, 신뢰성분석을 동시에 실시하였다.

이러한 결과를 통하여 관광정책을 집행하는데 지역주민 또는 관광사업자의 적극적 협조를 얻어낼 수 있는 방안을 수립하는데 도움이 될 것이다. 또한 이론적 연구분야에서는 신뢰와 수용 간의 관계를 구조적으로 파악함으로써 관광사업자 또는 종사원의 관광정책에 대한 심리적 반응을 연구하는데 도움을 줄 것으로 기대된다. 이러한 목적을 수립하여 선행연구를 고찰하고 실증분석을 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 행정학에서 연구되어왔던 정책에 대한 신뢰와 수용 간의 관계를 관광정책에서 적용이 가능하다는 점이다. 지금까지 관광정책에 관한 연구들을 살펴보면 관광정책에 따른 영향인식을 파악하고 이에 따른 관광정책 수용 또는 불신에 미치는 파악하는 연구가 중심으로 이뤄져 왔지만 영향인식이 개인적 측면에 직접 영향을 주는 요인이 아니라는 점에서 비판이 되어왔던 것이 사실이다.

이러한 점은 앞으로의 연구에서 관광정책에 대한 개인적이고 심리적 반응이 정책에 대한 수용에 미치는 영향을 파악하는 연구의 시발점이 될 수 있을 것으로 생각된다. 또한 정책에 대한 영향인식이 정책 자체가 사회에 미칠 수 있는 영향을 개인적인 관점에서 파악한데 반해, 신뢰요인은 관광정책에 대한 개인적 믿음을 파악하는 것으로서 다양한 관점에서 관광정책 수용자를 연구해야 한다는 필요성을 인식하게 해준다.

둘째, 관광정책은 관광정책을 수용하고 실행하는 지역주민 또는 관광사업자가 잘 이해할 때 관광정책 수용 또는 적극적인 참여가 이뤄질 수 있음을 확인할 수 있었다. 특히 제주는 다양한 관광정책이 시행되고 있는 상황에서 이

에 대한 홍보를 높이고 관광정책에 대한 이해도를 높인다면 관광정책에 대한 수용성이 높아질 수 있음을 확인해볼 수 있었다. 특히 관광정책 관여도가 높은 집단에서 관광정책 신뢰가 관광정책 수용에 미치는 영향이 높은 것을 확인할 때 일반적인 관광정책에 대한 지역주민 또는 관광정책 수용자의 이해도가 중요하다는 것을 한번 더 확인해볼 수 있다.

셋째, 관광정책을 수용하고자 할 때 관광사업자와 관광사업체 종사원을 비교해볼 때 관광정책에 대한 신뢰가 있으면 관광정책을 수용하고자 하는 의도가 종사원이 사업자보다 높은 것을 확인해볼 수 있다. 이러한 점은 관광정책 수용에 따라 경제적 파급이 직접적으로 관광사업체 종사원에게는 영향을 주지 않는 점에서 이러한 차이가 발생할 수 있을 것으로 사료된다. 관광정책 수용에 영향을 미치는 요소 중 선행연구에서 중요하게 고려되는 점이 경제적 영향정도인데 이를 간접적으로 고려해볼 수 있는 것이 관광사업자와 종사원의 비교분석이었다. 관광사업자는 관광정책이 신뢰가 가더라도 이러한 정책이 자신의 사업 또는 영업에 부정적 영향 또는 아무런 긍정적 영향이 없을 때에는 정책 수용을 미룰 수 있다는 것이다. 그러므로 관광정책을 수립하여 집행할 때에는 만약 단기적인 관광사업체의 경제적 부담이 있더라도 정책의 진행에 따라 관광사업체가 경제적으로 긍정적인 경제적 혜택을 받을 수 있다는 확신을 심어주는 노력이 중요할 것으로 사료된다. 결론적으로 본 연구의 결과는 지방자치단체의 정책 신뢰 구축과 홍보를 통한 우호적인 사회 여론 형성이 궁극적으로는 관광사업자의 정책지지 및 수용에 영향을 주는 주요 변인임을 실증적으로 시사하고 있다.

제2절 연구의 한계점

본 연구는 관광정책에 대한 신뢰요인이 관광정책 수용에 미치는 영향을 파악하고자 하였으며 이러한 연구는 관광분야에서 아직까지 미진한 상태였다. 그러므로 행정학을 중심으로 선행연구를 살펴보았는데, 향후 이러한 정책 수

용자에 대한 개인심리적 연구는 지속적으로 진행되어야 할 것으로 사료된다.

본 연구에서는 선행연구의 부족으로 인하여 관광정책 수용에 영향을 미칠 수 있는 선행변수를 관광정책 신뢰요인으로 한정하여 연구하였는데 연구의 한계가 있다. 본 연구의 목적이 신뢰와 수용 간의 이론적 구조관계를 파악하는데도 목적이 있었지만 이를 확장하여 수용에 영향을 미칠 수 있는 다양한 선행변수를 도입하는 것이 필요할 것으로 사료된다.

가격인하정책은 제주에서 실시하고 있는 관광정책 중 하나의 정책이며 정책 하나에 대한 신뢰 및 수용 요인을 파악함으로써 일반적인 관광정책에 전체적으로 적용시킨다는 것은 어려움이 따른다. 각각의 관광정책마다 그 특성이 다르며 이해관계자가 다르기 때문에 향후 연구에서는 다양한 관광정책에서 신뢰와 수용 간의 구조모형이 적합한지에 대한 연구가 필요할 것으로 사료된다.

일반적인 관광정책에 적용할 수 있는 신뢰와 수용 간의 구조모형이 명료화된다면 향후 관광정책을 시행하는데 지역주민 및 이해관계자들의 적극적인 참여를 이끌고 이를 통해 발전된 관광정책을 시행하는데 도움이 될 것으로 기대된다. 제주지역은 관광산업에 대한 의존도가 높기 때문에 관광정책에 대한 이론적 연구를 통해 실생활에 적용할 수 있는 방안모색의 중요성이 더욱 높고, 지속적인 연구를 통해 제주관광발전을 이끄는 디딤돌이 될 수 있을 것이다.

<참 고 문 헌>

1. 국내자료

1) 국내 문헌

- 고석면·이재섭·이재곤(2008). 『관광정책론』. 서울: 대왕사.
- 권순(1998). 『관광정책론』. 서울: 백산출판사.
- 김계수(2007). 『구조방정식모형 분석』. 서울: 한나래.
- 김광근(2008). 『관광정책론』. 서울: 대왕사.
- 김광웅(2003). 『방법론강의』. 서울: 박영사.
- 김석준(2002). 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사.
- 김우택·김지희(2002). 『한국사회 신뢰와 불신의 구조: 미시적 접근』. 서울: 소화.
- 김욱(2005). 『정치 참여와 탈 물질주의: 한국과 스웨덴의 비교』. 서울: 집문당.
- 김적교(2008). 『경제정책론』. 서울: 박영사.
- 김종은(1999). 『현대관광론』. 서울: 삼광출판사.
- 노화준(1995). 『정책학원론』. 서울: 박영사.
- _____(2006). 『정책평가론』. 서울: 법문사.
- 대통령자문 지속가능한발전위원회(2005). 공공갈등관리의 이론과 기법(上). 논형
- 리차드 티어·마이클 올슨 위음(1999). 이연택 외 옮김. 『국제관광산업전략』. 서울: 일신사.
- 신호창·이두원(2002). 『행정PR원론』. 서울: 이화여자대학출판부.
- 심원섭(2008). 『한국관광산업 규제개혁 종합연구』. 한국문화관광연구원
- 손의영 외(1994). 『교통·관광부문의 규제완화 추진방안』. 교통개발연구원.
- 안종윤(1997). 『관광정책론』. 서울: 박영사.
- _____(2000). 『(보정판) 관광정책론』. 서울: 박영사.
- 우석범 외 3인(2007). 『부산지역 쇼핑관광 활성화방안연구』. 부산발전연구원.
- 유종해 외(1984). 『행정학사전』. 서울: 고시원.
- 이연택(2003). 『관광정책론』. 서울: 일신사.
- 이장춘(2001). 『관광정책학』. 서울: 대왕사.

- 이종범(2000). 『국민과 정부 관료제』. 고려대학교 출판부.
- 이훈구(1999). 『사회심리학』. 서울: 법문사.
- 임종원·박형진·강명수(2003). 『마케팅조사방법론』, 서울: 법문사.
- 장병권(1996). 『한국관광행정론』. 서울: 일신사.
- 정정길(1997). 『정책학원론』. 서울: 다산출판사.
- _____(2001). 『정책학원론』. 서울: 대명출판사.
- 중앙공무원교육원(2006). 군포시 쓰레기 소각장 건설 사례.
- 채용식(2003). 『지역관광정책개발론』. 서울: 현학사.
- 최승이(2001). 『국제관광론』. 서울: 박영사.
- 표성수·장해숙(1994). 『최신 관광계획개발론』. 서울: 형설출판사.
- 한국관광공사(2005). 『T2(Tourism Technology) 비전 및 중장기 전략수립』.

2) 국내 논문

- 강신겸(1999). 지역관광개발에서의 이해관계자 유형 및 협력과정에 관한 연구. 『관광연구논
문』, 11, 45-59.
- 강재규(2002). 지방자치단체의 구역-바다 및 공유수면매립지의 귀속을 중심으로-. 『공법연
구』, 31(1), 530.
- 강제상·김종래(1996). 수질규제정책에 대한 정책대상집단의 순응에 관한 연구. 『한국정책학회
보』, 5(2), 90-112.
- 고영철(2003). 행정PR의 도구로서 <도민과의 대화> TV중계방송의 효과: 제주 도정 설명회 사
례연구. 『한국언론학보』, 47(2), 134-165.
- 고태호(2007). 관광개발정책의 비용-편익 분석. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 권영섭(1998). 『지역의 혁신성 결정요인에 관한 연구』. 서울대학교 대학원 박사학위논문. 13
- 김광수(1991). 상품관여의 이해. 『광고연구』, 10, 93-118.
- 김길수(2004). 정책집행과정에서 주민저항 사례연구. 『한국정책학회보』, 13(5), 178.
- 김번웅(2000). 뉴거버넌스 시대의 정부신뢰와 e-행정. 『한국행정연구』, 202.
- 김병국·김필두(2006). 지방자치단체 정책품질관리제도 도입 및 정착방안. 『한국지방행정연구
원』, 1.
- 김병준(1985). “정책집행에 있어 대상집단의 정책관여”, 『한국정치학회보』, 제19집, 313.

- 김익태(2004). 관광지 개발갈등에 관한 사례연구: 이해집단의 이용과 보존 관점을 중심으로. 제주대학교 대학원 석사학위논문.
- 김창수(1994). 지역관광개발계획과정의 집단간 갈등에 관한 연구. 경기대학교 박사학위논문.
- 김형미·최승담(2007). 관광개발에서 지역 간 갈등 영향요인 분석: 강원남부 폐광지역을 사례로. 『관광·레저연구』, 19(2), 35-55.
- 나은영(1994). 태도 및 태도변화연구의 최근동향: 1985-1994. 『한국심리학회지: 사회』, 8(2), 3-25.
- 문태현(1987). 『정책신뢰성에 관한 연구』. 외국어대학교 대학원 박사학위논문.
- 박경규(2002). 『공공정책 신뢰성의 영향요인에 관한 연구』. 한남대학교 대학원 박사학위 논문, 10.
- 박광국·조경호·이종원·채원호·이환범(2003). 『권위주의 문화청산』. 정부혁신지방분권위원회.
- 박상관(2008). 『환율 및 국제유가 변화에 따른 관광부문 영향분석』. 한국문화관광연구원. 23.
- 박용광(2003). 지방자치단체의 효율적 경영에 관한 연구-경기도를 중심으로-. 전주대학교 박사학위논문. 14.
- 박정훈(2008). 정부신뢰와 정책수요: 전자주민카드정책을 중심으로. 『행정논총』, 46(1), 93-122.
- 박종민·안주아(2003). 협상자로서 PR실무자의 협상자질 구성요인에 관한 연구. 『광고학연구』, 14(3), 257-282.
- 박통희(1999). 신뢰개념에 대한 비판적 검토와 재구성. 『한국행정학보』, 33(2), 1-17.
- 박통희·원숙연(2000). 조직구성원간 신뢰와 “연줄”: 사회적 범주화를 중심으로. 『한국행정학보』, 34(2), 101-120.
- 배병룡·이시원(1988). 정부불신의 원인과 결과, 『한국행정학보』, 22-23.
- 서희석·정현욱·고경훈(2004). 비선호시설 입지갈등에 있어 지역주민 집단차이에 따른 PR에 관한 연구. 『지방행정연구』, 18(2), 165-198.
- 손대현·김정하(1999). 지방정부 관광행정조직간 관계의 결정요인 분석. 『관광연구』, 13, 119-141.
- 손호중(2005). 『정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군방사능폐기물처리장 입지사례를 중심으로』. 영남대학교 대학원 박사학위논문. 45.
- 송재호 (1996). 지방정부의 관광정책 이해집단간 갈등관리에 관한 연구. 경기대학교 박사학위논문.
- 신용석·이태희(2005). 지역축제 이해집단 분석들을 위한 탐색적 연구: 이해집단의 역학관계를 중심으로. 『관광학연구』, 28(4), 295-312.

- 신창현(2009). 님비갈등의 발생요인과 해결방안-이천시 소각장 입지갈등 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회 동계학술대회』, 329-357.
- 심진범·최승담(2007). 관광개발정책 과정에서의 주민저항 영향요인. 『관광연구』, 22(1), 1-19.
- 안태열(2001). 지방자치와 지역관광개발정책의 선진화 방안. 『관광정책학연구』, 7(3), 21-50.
- 오경민·박홍식(2002). 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 27, 283-308.
- 윤성준(2000). 웹쇼핑몰 사이트 신뢰도의 결정요인과 구매의향에 미치는 영향에 관한 연구. 『경영학연구』, 29(3), 353-376.
- 윤정현(2007). 『미선호시설 입지정책의 수용성 연구: 쓰레기소각장 입지사례를 중심으로』. 원광대학교 대학원 박사학위논문. 80-86.
- 이강웅(2002). 행정PR에 있어서 언론의 역할. 『한국행정연구』, 11(4), 3-36.
- 이승준(1998). 『공공정책과정에서의 주민저항에 관한 연구: 수자원개발사업을 중심으로』. 동국대학교 대학원 박사학위청구논문. 13-14.
- 이종수(2001). 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. 『사회과학논집』, 32, 67-86.
- 이주연·이용주·이동호(2005). 농촌관광개발 이해당사자 분석 방법론: 사회연결망 분석사례연구. 『농촌계획』, 11(3), 29-42.
- 이준범(2002). 「정책대상집단의 정책불응요인 분석」. 서울대 행정대학원 석사학위논문. 60
- 이중오(2007). 「정책갈등의 원인에 대한 인지 차이; 무주기업도시 사례를 중심으로」, 전북대학교 박사학위 논문. 78-80.
- 이헌수(1999). 국민의 행정신뢰에 관한 영향요인 분석-공무원에 대한 신뢰를 중심으로. 『한국행정학보』, 33(2), 37-56.
- 장병권(2008). 관광학 연구의 패러다임 전환을 위하여. 『관광학연구』, 32(3), 7-9.
- 장수찬(2002). 한 사회의 대인신뢰수준을 결정하는 요소들. 『정부학연구』, 8(1), 45-68.
- 전희원·문상정(2006). 환경운동 관여수준에 관한 관광개발 영향지각이 지역주민의 태도에 미치는 영향-감포관광단지개발 지역주민을 중심으로-. 『관광연구저널』, 20(1), 89-104.
- 정강정(2002). 행정규제정책의 순응확보를 위한 전략적 모형개발에 관한 연구. 『정부학연구』, 8(2), 82-114.
- 조성경·오세기(2002). 원자력시설 및 정책의 수용성에 영향을 미치는 인식인자 도출에 관한 이론적 고찰. 『한국행정학보』, 39(3), 332-341.

- 채원호·손호중(2004). 정책실패와 신뢰: 방사능폐기물처리장 입지선정사례를 중심으로. 『서울행정학회 동계학술세미나 논문집』, 1-20.
- 채종현·김재근(2009). 공공갈등에서의 협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구-경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례를 중심으로. 『한국정책학회 하계학술대회』, 219-237.
- 최성대(2008). 『은행의 관계마케팅 관련 요인의 구조적 관계에 관한 연구』. 동의대학교 박사학위논문, 48.
- 최연홍·오영민(2004). 정책 수용성의 시간적 변화-위도 방사성폐기물 처분장 입지 갈등 사례. 『한국정책학회보』, 13(1), 297-333.
- _____ (2005). 지방 오피니언 리더의 정책 수용성 연구. 『한국정책학회보』, 14(4), 297-319.
- 최재근(2005). 관광단지 개발과 토지보상 갈등에 관한 연구: 해남 화원관광단지 사례로. 한양대학교 국제관광대학원 석사학위논문.
- 최재실(2006). 『비선호시설 입지선정 갈등발생 요인에 관한 연구: 장사시설 사례를 중심으로』. 광운대학교 대학원 박사학위논문. 168-172.
- 한국관광공사(2005). 『관광산업의 새로운 패러다임 창출을 위한 2010 중장기 경영전략』.
- 한국관광공사(2005). 『T2(Tourism Technology) 비전 및 중장기 전략수립』.
- 한상겸(1999). 지역관광개발에 따른 갈등요인과 사회문화구조 변화에 관한 연구. 세종대학교 박사학위 논문.
- 한영환(1999). 유교문화와 동아시아의 발전체계. 『중앙행정논집』, 13(2), 19-57.
- 황경수(1993). 제주도개발특별법 제정과정에서 집단요구표출활동에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문. 37.

3) 웹사이트

www.kwnews.co.kr,
www.yangyang-gun.gangwon.kr,
www.ngo.or.kr
www.jejunews.com(제주일보)
www.jemin.com(제민일보)
www.hallaibo.co.kr(한라일보)

2. 국외자료

- Anderson, J. E.(1984). Public Policy Making, 3rd ed. Holt Rinehart and Winston.
- Barney, J. B. & Hansen, M. H.(1994). Trustworthiness as a Source of Competitive Advantage. *Strategic Management Journal*, 15(1), 175-190.
- Barua, A., Ravindran, S. & Whinston, A. B.(1997). Effective Intra-Organizational Information Exchange. *Journal of Information Science*, 23(3), 239-248.
- Bloch, H. P. & Richins, L. M.(1983). Shopping Without Purchase: An Investigation of Consumer Browsing Behavior. *Advances in Consumer Research*, 10, 389-393.
- Carig, S. C. & Maggiotto, M. A.(1981). The Political Discontent and Political Action. *Journal of Politics*, 143.
- Cegala, D. J.(1984). Affective and Cognitive Manifestations of Interaction Involvement during Unstructured and Competitive Interactions. *Communication Monographs*, 51, 320-338.
- Chanley, V. A.(2000). The Origins and Consequences of Public Trust in Government. *The Public Opinion Quarterly*, 64(3), 239-256.
- Citrin, J. McClosky, H., Shnks, J. M. & Sniderman, P. M.(1975). Personal and Political Source of Political Alienation. *British Journal of Political Science*, 5(1).
- Cohen, J. & Cohen, P.(1983). Applied Multiple Regression/Correlation Analysis for the Behavioral Sciences(2nd edition). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- De Arauho, L.M. & Bramwell, B.(2002), Partnership and Regional Tourism in Brazil, *Annals of tourism Research*, 29(4), 1138-1164.
- Dozier, D.(1992). The Organizational Roles of Communications and Public relations Practitioners. In, Gruning J.(ed). Excellence in Public Relations and Communication management. Hillsdale. NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 327-356.
- Freeman, R. E.(1984). Strategic Management:: A Stakeholder Approach. Boston::pitman Gunn(1988), tourism Planning, NY: Taylor & Francis.
- Fridgen, J. D.(1991). Dimensions of Tourism. Education Institute of The American Hotel and Motel Association, East Lansing, MI.

- Hetherington, M. J. & Globetti, S.(2002). Political Trust and Racial Policy Preferences. *American Journal of Political Science*, 46(2), 253-275.
- Higie, R. A., Lawrence, F. F. & Price, L. L.(1989). Preference Heterogeneity and Coorientation as Determinants of Referent Influence in the Choice of Service Providers. *Journal of Business Research*, 19, 227-242.
- Jamal, T. & Getz, D.(1995), Collaboration Theory and Community Tourism Planning, *Annals of Tourism Research*, 22(1), 186-204.
- James, E. A.(1999). Public Policy Marketing. Holt: Rinehart and Wiston, 3.
- King, C. & Triver, C.(1998). Government Is Us. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Lastivicka, J. ja G. D.(1978). Components of involvement. In Maloney, J. ja S. B., Attitude Research Plays for High Stakes. Chicago: American Marketing Association.
- Markwick, M. C.(2000). Golf Tourism Development, Stakeholders, Differing Discourses and Alternative Agendas: The Case of Malta. *Tourism Management*, 21, 515 - 524.
- Mayer, R. C., Davis, J. H. & Schoorman, F. D.(1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709-734.
- McAllister, D. J.(1995). Affect-Based and Cognition-Based Trust as Foundation for Interpersonal Cooperation in Organization. *Academy of Management Journal*, 38, 24-36.
- Nye, J. S.(1997). Why People Don't Trust Government, Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press. 4.
- Offe, C.(1999). How Can We Trust Our Fellow citizen? In Warren, M. A. ed. Democracy and Turst, 42-87. Cambridge University Press.
- Oliver, A. L.(1997). On the Nexus of Organizations and Professions: Networking through Trust. *Sociology Inquiry*, 67(2), 227-245.
- Pagden, A.(1988). the Destruction of Trust and Its Economic Consequence in the Case of Eighteenth-Century Naples. In, Diego Gambatta(ed). Trust: Making and Breaking Cooperative Relations. Cambridge, Massachusett: Basil blackwell, 127-141.
- Park, Hyung Seo(2001), The Role of Government in Conflict Resolution Related to Urban and Refional Development in Korea, The University of Loverpool.

- Parkhe, A.(1993). Strategic Alliance Structuring: A Game Theoretic and Transaction Cost Examination of Interfirm Cooperation. *Academy of Management Journal*, 36, 794-829.
- Petty & Cacippo(1984). The Effects of Involvement on Responses to Argument Quantity and Quality: Central and Peripheral Routes to Persuasion. *Journal of Personality and Social Psychology*, 46, 69-81.
- Reed, M. G.(1997), Power relations and community-based tourism planning, *Annals of tourism Research*, 24(3), 566-591.
- Richins, M. L. & Bloch, P. H.(1986). After the New Wears off: The Temporal Context of Product Involvement. *Journal of Consumer Research*, 13(2), 280-285.
- Ring, M. S. & Van de Ven, A. H.(1994). Development Processes of Cooperative Interorganization Relationships. *Academy of Management Review*, 19(1), 90-118.
- Rothschild, M. L.(1984). Perspective on Involvement: Current Problems and Future Directions. In Kinnear, T. C.(Ed.). *Advance in Consumer Research*, 11, *Association for Consumer Research*
- Rothstein, B.(2001). Social Capital in the Social Democratic Welfare State. *Politics and Society*, 29(2), 207-241.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S. & Camerer, C.(1998). Not So Different after All: A Cross-Discipline View of Trust. *Academy of Management Review*, 23(3), 393-404.
- Ruscio, K. P.(1996). Trust, Democracy, and Public Management: A Theoretical Argument. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3), 461-473.
- _____ (1997). Trust in the Administrative State. *Public Administration Review*, 57(5), 454-460.
- Sabel, C. F.(1993). Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy. *Human Relation*. 46(9), 1133-1170.
- Sautter, E. T. & Leisen, B.(1999), Managing Stakeholders : A Tourism Planning Model, 26(2).
- Selin, S. & Chavez, D.(1995). Developing an Evolutionary Tourism Partnership Model. *Annals of tourism Research*, 22(4), 844-856.
- Sheehan, L. P., & Ritchie, J. R. B.(2005). Destination stakeholders: exploring identity and

saliency. *Annals of tourism Research*, 32(3), 711-734.

Sitkin, S. B. & Roth, N. L.(1993). Explaining the Limited Effectiveness of Legalistic "Remedies" for Trust/Distrust. *Organization Science*, 4(3), 367-392.

Social Capital in the Social Democratic Welfare State. *Politics and Society*, 29(2), 207-241.

Tyler, T. R.(1998). Trust and Democratic Governance. In Valerie, B. & Levi, M.(Eds.). *Trust and Government*. New York: Russell Sage Foundation. 271.

Vander Zanden, J. W.(1981). *Social Psychology*. New York: Random House.



< 설 문 지 >

No.

--	--	--	--

지방자치단체의 관광정책에 대한 이해관계자의 신뢰와 수용에 관한 연구

안녕하십니까?

현재 지방자치단체(제주특별자치도)가 추진하고 있는 관광정책 중 가격인하정책에 대한 관광사업체 및 관광종사자의 신뢰와 수용 정도를 파악함으로써 지역관광정책을 수행하는데 필요한 정책 방안을 마련하고자 작성되었습니다.

귀하께서 응답해주시는 내용은 철저히 익명으로 처리되고 순수한 학술적·통계적 목적으로만 이용되오니 바쁘시더라도 한 문항도 빠짐없이 솔직하게 응답해 주시면 연구의 소중한 자료로 활용하겠습니다.

귀하의 가정에 건강과 행복을 기원합니다.

2009. 10

지도교수 : 허향진(제주대학교 관광경영학과 교수)

연구자 : 김대진(제주대학교 관광경영학과 박사과정)

(Mobile: 010-7697-6109 E-mail: ktj3545@hanmail.net)

I. 다음은 가격인하정책 및 일반 정책과 관련하여 일반적인 사항을 묻는 질문입니다.

1. 귀하께서는 제주특별자치도의 가격인하 정책에 대해 알고 계십니까?
① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
2. 귀하께서는 제주특별자치도가 시행하는 정책 결정과정이 잘 공개되고 있다고 생각하십니까?
① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
3. 귀하께서는 제주특별자치도가 시행하는 정책에 대해 일반적으로 관심을 갖고 지켜보고 계십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

4. 귀하께서는 제주특별자치도가 시행하는 정책에 대해 지역주민 홍보가 잘 이뤄진다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

5. 귀하께서는 제주특별자치도가 시행하는 일반적인 정책에 대해 잘 알고 있다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

II. 다음은 가격인하 정책에 대한 귀하의 관여도를 묻는 설문문항입니다.
생각하시는 해당란에 √표 해 주십시오.

항목	내 용	전혀 그렇지 않다	←	보통 이다	→	매우 그렇다
1	이 정책에 대해 매우 관심이 간다	①	②	③	④	⑤
2	이 정책은 내 생활에 관련이 된다	①	②	③	④	⑤
3	이 정책은 가치가 있다고 본다	①	②	③	④	⑤
4	이 정책에 반드시 참여해야 한다고 생각한다	①	②	③	④	⑤
5	이 정책은 나에게 많은 영향을 끼친다	①	②	③	④	⑤

III. 다음은 가격인하 정책의 내용에 대한 귀하의 의견을 묻는 설문문항입니다.

항목	내 용	전혀 그렇지 않다	←	보통 이다	→	매우 그렇 다
1	가격인하정책은 내용적으로 타당하다	①	②	③	④	⑤
2	가격인하정책은 관광객 만족을 향상시킬 수 있는 방안이다	①	②	③	④	⑤
3	가격인하정책은 합리적인 정책이다.	①	②	③	④	⑤
4	가격인하정책 내용은 제주관광 발전을 위해 필요하다	①	②	③	④	⑤

IV. 다음은 가격인하 정책을 집행하는 공직자에 대한 귀하의 의견을 묻는 설문문항입니다.

항목	내 용	전혀 그렇지 않다	←	보통 이다	→	매우 그렇다
1	가격인하정책을 펼치기에 공직자의 능력은 적절하다	①	②	③	④	⑤
2	가격인하정책을 시행하는 공직자들은 적절한 정보를 수집하고 있다	①	②	③	④	⑤
3	가격인하정책을 펼치기에 공직자들은 적절한 공정성을 갖추고 있다	①	②	③	④	⑤
4	가격인하정책을 시행하는 공직자들에 대한 믿음이 있다	①	②	③	④	⑤

V. 다음은 가격인하 정책의 홍보에 대한 귀하의 의견을 묻는 설문문항입니다.

항목	내 용	전혀 그렇지 않다	←	보통 이다	→	매우 그렇다
1	가격인하정책에 대해 지역주민에게 잘 홍보되고 있다	①	②	③	④	⑤
2	가격인하정책에 대해 주위사람들도 잘 알고 있다	①	②	③	④	⑤
3	가격인하정책에 대해 사람들에게 자주 듣게 된다	①	②	③	④	⑤
4	가격인하정책은 이해가 쉽도록 홍보되고 있다	①	②	③	④	⑤

VI. 다음은 가격인하 정책의 결정 과정에 대한 귀하의 의견을 묻는 설문문항입니다.

항목	내 용	전혀 그렇지 않다	←	보통 이다	→	매우 그렇다
1	가격인하정책 시행 과정이 사업자에 따라 공정하게 이루어지고 있다	①	②	③	④	⑤
2	가격인하정책 시행 과정에 사업자들의 의견이 반영되었다.	①	②	③	④	⑤
3	가격인하정책 시행 시 관광사업자들의 편의를 고려하고 있다	①	②	③	④	⑤
4	가격인하정책 시행 과정에 합리성이 있다	①	②	③	④	⑤

VII. 다음은 가격인하 정책 정책에 대한 전반적인 신뢰성 묻는 설문문항입니다.

항목	내 용	전혀 그렇지 않다	←	보통 이다	→	매우 그렇다
1	가격인하정책은 우리 지역의 발전을 위해 꼭 필요하다	①	②	③	④	⑤
2	가격인하정책은 사회적 공정성을 가지고 있다	①	②	③	④	⑤
3	가격인하정책의 시행은 바람직한 것이다	①	②	③	④	⑤
4	가격인하정책의 시행은 적절한 시기에 이뤄졌다고 생각한다	①	②	③	④	⑤

VIII. 다음은 가격인하 정책에 대한 수용을 묻는 설문문항입니다.

항목	내 용	전혀 그렇지 않다	←	보통 이다	→	매우 그렇다
1	가격인하정책 시행에 적극적인 참여는 당연한 것이다	①	②	③	④	⑤
2	기회가 되면 가격인하정책에 대해 지역주민들이나 관광객들에게 홍보하겠다	①	②	③	④	⑤
3	가격인하정책 시행은 계속적으로 지속되어야 할 정책이다	①	②	③	④	⑤
4	가격인하정책에 따라 내가 도울 수 있는 활동이 있다면 참여하겠다	①	②	③	④	⑤

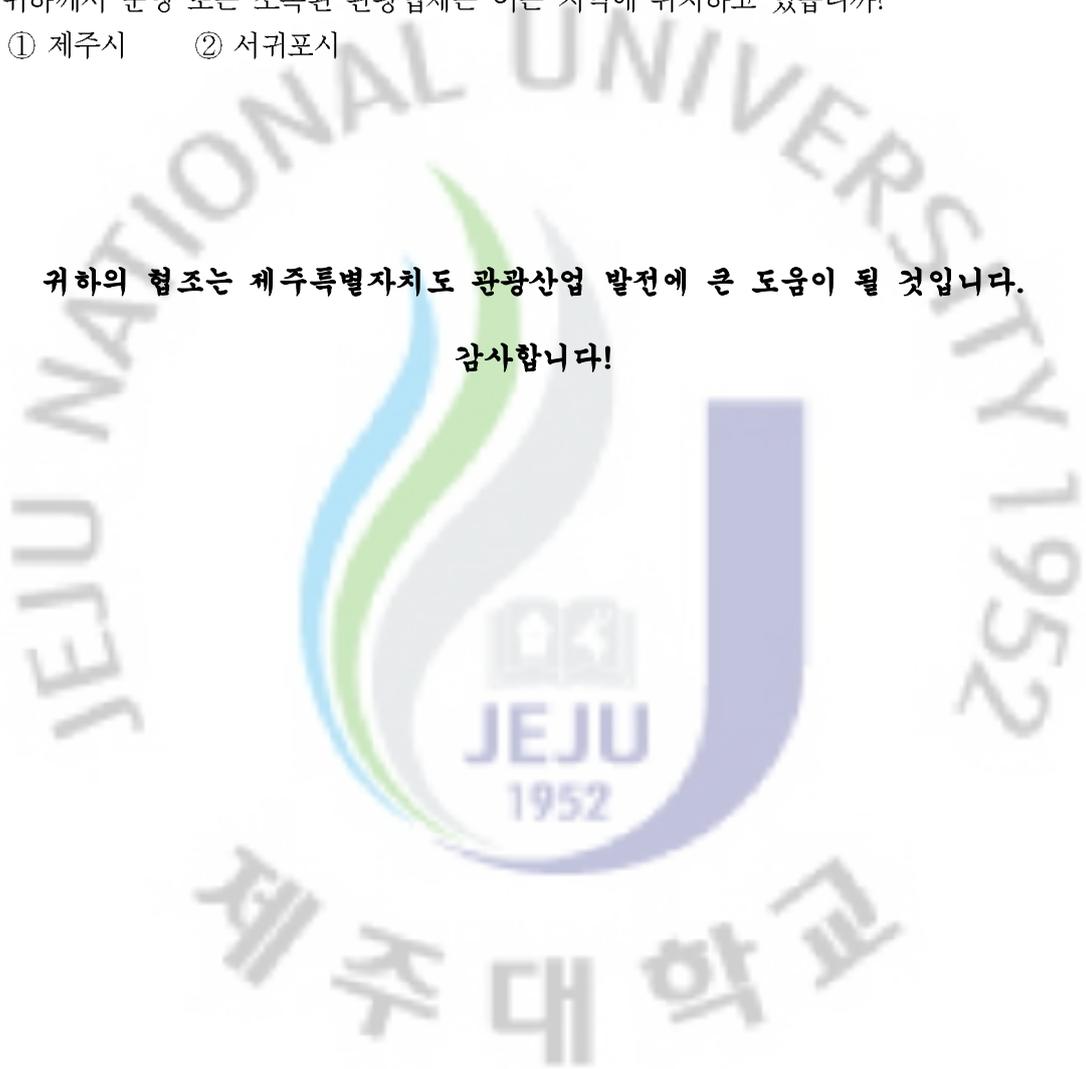
IX. 다음은 귀하의 일반적 사항에 대한 질문입니다.

1. 귀하의 성별은? ① 남 ② 여
2. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?
① 20-29세 ② 30-39세 ③ 40-49세 ④ 50-59세 ⑤ 60세 이상
3. 귀하의 교육수준은 어떻게 되십니까?
① 고졸이하 ② 2년제 재학 ③ 2년제 졸업 ④ 4년제 재학 ⑤ 4년제 졸업 ⑥ 대학원 이상

4. 귀하의 직책은? ① 관광사업자 ② 관광사업체 종사원
5. 귀하가 운영 또는 소속된 관광업체 형태는?
① 숙박업 ② 골프장 ③ 렌터카 ④ 관광지 ⑤ 음식점 ⑥ 기타()
7. 귀하께서는 운영 또는 소속된 관광업체에서 몇 년 동안 근무하셨습니다? 약 ()년
8. 귀하께서 운영 또는 소속된 관광업체는 어느 지역에 위치하고 있습니까?
① 제주시 ② 서귀포시

귀하의 협조는 제주특별자치도 관광산업 발전에 큰 도움이 될 것입니다.

감사합니다!



ABSTRACT

Stakeholders' Trust in Local Government Tourism Policy and Its Effect on the Level of Acceptance

– A Case of Tourist Establishments in Jeju Island –

by Tae-Jin Kim

Department of Tourism Management

The Graduate School of Jeju National University

The study reviews the influence of trust in a tourism policy, and on the policy acceptance by the concerned parties, so that social expenditure can be minimized when implementing the tourism policy. It also assesses the level of policy acceptance among residents in the region, which can help establish appropriate measures to carry out the region's tourism policy.

Accordingly, the research methodologies are applied in a practical manner with a detailed approach and described as follows:

First, the study reviews the characteristics of the regional government's tourism policy, while looking into the importance of trust in the policy, and the status of policy acceptance during the period of the policy implementation.

Secondly, the study examines preceding studies to establish a theoretical concept with respect to the trust of the tourism policy and its acceptance by the concerned parties. Variables are also identified to determine the level of policy acceptance.

Thirdly, based on the preceding studies, the study seeks an influential level of participation in the implementation process of a tourism policy in relationship to the trust of the tourism policy and the intention for policy acceptance.

Fourthly, the study aims to propose practical measures that can help the local government establish efficient tourism policies by carrying out theoretical research on the relationship among the variables of trust in the tourism policy, its acceptance, and the level of participation in the policy implementation.

The research adopts the methods of literature research and positive research. In positive research, the survey time frame is from 15 to 29 October 2009. With literature research, the study reviews a variety of domestic and foreign literature, research papers and other publications. They identify cases of tourism policies; the supporting theories of the trust and acceptance of the policies among the concerned residents; and the main characteristics and attributes of the theories. Subsequently, the influential variables are captured and the systematic relationships among the variables are verified.

Positive research is carried out through survey and statistical analysis. The survey questions are composed based on the research hypothesis. The hypothesis is verified by adopting the empirical research method in which the survey results are analyzed. By using a statistical software program, SPSS 12.0 version, statistical analysis is conducted to include: frequency analysis, reliability and factor analysis, k-mean clustering, discriminant analysis, and regression analysis. Another statistical program, Amos 7.0 version, is used to identify factors of tourism policy trust and a structural model to identify the relationships of the factors.

The study systematically identifies the relationship between the variables of trust and acceptance of the pricing policy in Jeju, as it is currently practiced through a price-cut campaign. Consequently, the research outcome is expected to help other researchers to study the psychological reaction of the operators in the tourism industry and their employees. Concurrently, the study also suggests certain points of significance achieved from review of preceding research and by conducting positive analysis.

First, although the field of public administration has been the main domain for research on the relationship between trust in a policy and acceptance of the policy, it is also possible to apply it to tourism related policies. In the area of the recognition of the policy influence, the focus is to identify the potential influence of the tourism policy to society

from an individual view. However, the study on the trust factor is to identify a personal belief in the tourism policy. As such, the study helps recognize the necessity for further research, on the consumers of tourism policy, to be examined in different aspects.

Secondly, the study confirms that the acceptance of a tourism policy with active participation can be accomplished. It requires the local residents and concerned parties in the tourism industry to have a good understanding of the policy and to accept and practice its principles.

Thirdly, the study confirms that when trust in the tourism policy has been established, the intention to accept a tourism policy is comparatively higher among the employees than the operators.

In conclusion, the study results empirically indicate that establishing trust in the local government's policy, and the development of a favorable social opinion, are the main variables that can ultimately influence the operators to support and accept the policy. Nevertheless, the limitation of the study lies in the use of the limited number of antecedent variables that can influence the acceptance of a tourism policy. This is due to the lack of availability in the preceding research. A further study on developing a more clarified and applicable structural model between trust and acceptance variables to a general tourism policy may contribute to help draw active participation from local residents, and all other interested parties, in the tourism policy implementation. This will lead to a better and enhanced implementation of tourism policies.