



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

협력적 거버넌스 이론을 적용한
관광개발사업 모니터링 제도에
관한 연구

제주대학교 대학원

관광개발학과

강 용 석

2021년 2월

협력적 거버넌스 이론을 적용한 관광개발사업 모니터링 제도에 관한 연구

지도교수 최 용 복

강 용 석

이 논문을 관광학 박사학위 논문으로 제출함

2020년 12월

강용석의 관광학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장	任和淳	
위 원	鄭丞勛	
위 원	姜永淳	
위 원	金民哲	
위 원	崔容福	

제주대학교 대학원

2020년 12월

A Study on the Institution of Monitoring System
Applied by Collaborative Governance Theory
for Tourism Development Project

Yong Suk Kang
(Supervised by Professor Yong Bok Choi)

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

2020. 12.

This thesis has been examined and approved.

Department of Tourism Development
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 목적	4
제3절 연구의 범위와 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	6
제2장 이론적 배경	8
제1절 관광개발사업 개념	8
1. 관광개발사업의 개념	8
2. 관광개발의 목적 및 유형	17
3. 관광개발사업 정책 및 사업시행 동향	20
4. 관광개발사업 선행연구	28
제2절 협력적 거버넌스 개념과 이론 모형	33
1. 협력적 거버넌스의 개념	33
2. 협력적 거버넌스 모형	38
3. 협력적 거버넌스 선행연구	46
제3절 모니터링의 개념과 특성	52
1. 모니터링 개념 및 기능	52
2. 모니터링 유형 및 수행 단계	57
3. 모니터링 선행연구	58
제4절 선행연구 시사점	62

제3장 연구 방법 및 연구 설계	70
제1절 델파이 방법 및 PLS-SEM	70
1. 델파이 방법	70
2. 부분 최소자승법 기반 구조방정식 모델(PLS-SEM)	73
제2절 연구모형의 개발, 가설설정 및 변수의 정의	81
1. 연구모형의 개발	81
2. 측정항목 설정을 위한 델파이 방법의 시행	81
3. 연구모형 및 가설설정	89
4. 변수의 조작적 정의	92
제3절 설문지 개발과 표본 선정 및 데이터 수집	95
1. 설문지 개발	95
2. 표본 선정 및 데이터 수집	96
제4장 실증 분석	98
제1절 표본의 인구통계학적 특성	98
제2절 측정도구의 신뢰성과 타당성 검증	99
1. 검증 개요	99
2. 검증 내용	100
제3절 구조모델의 평가와 가설 검증	110
1. 구조모델의 평가	110
2. 가설 검증	111
3. 구조모델의 매개효과 검증	113

제5장 결론 및 제언	115
제1절 연구 결과 요약	115
제2절 연구의 시사점	118
1. 학술적 시사점	118
2. 정책적 시사점	120
제3절 연구의 한계 및 향후 연구 제언	123
참고문헌	125
부록	136
[부록 I] 델파이 패널 구성 현황	136
[부록 II] 델파이 조사 1차 설문지	137
[부록 III] 델파이 조사 1차 조사 전문가 패널 제시의견 중 2차 설문 반영 항목	144
[부록 IV] 델파이 조사 2차 설문지	148
[부록 V] 설문지	154
[부록 VI] 제주자치도의 관광개발사업 현황	161
ABSTRACT	203

표 목 차

<표 2-1> 관광개발의 개념	9
<표 2-2> 관광진흥법령과 제주자치도의 관광사업 유형 비교	13
<표 2-3> 지역계획의 특성	15
<표 2-4> 관광개발을 통한 지역개발 추진 장점	16
<표 2-5> 관광개발을 통한 지역개발 추진 단점	17
<표 2-6> 관광개발의 유형	19
<표 2-7> 문화체육관광부 관광개발기본계획·권역별 관광개발계획 연혁	21
<표 2-8> 문화체육관광부 지역관광개발사업 개요	22
<표 2-9> 문화체육관광부 관광레저형 기업도시사업 개요	23
<표 2-10> 관광개발사업시행 승인 대상사업	26
<표 2-11> 제주자치도 관광개발사업 개발 유형별 현황	27
<표 2-12> 제주자치도 관광개발사업 추진현황	27
<표 2-13> 관광개발 관련 선행연구 결과 인식 척도	32
<표 2-14> 협력적 거버넌스의 개념	36
<표 2-15> 협력적 거버넌스의 유사 용어	38
<표 2-16> 협력적 거버넌스 이론 모형 개요	39
<표 2-17> Gray & Wood(1991) 협력일반이론	40
<표 2-18> Huxham 모형(2003)	41
<표 2-19> 협력적 거버넌스 모형 적용 선행연구 결과 인식 척도	50
<표 2-20> 모니터링과 평가 비교	55
<표 2-21> 모니터링의 기능	56
<표 2-22> 모니터링 관련 선행연구 결과 인식척도	60
<표 2-23> 협력적 거버넌스 모형 활용 연구사례 인식 척도	64
<표 2-24> 관광개발사업 측정요인 도출 결과	68
<표 3-1> 정책분석에서 예측 형태	70
<표 3-2> 델파이 기법의 기본원칙	71
<표 3-3> 델파이 기법의 수행과정	72
<표 3-4> CB-SEM과 PLS-SEM 비교	74
<표 3-5> PLS-SEM 모델 평가 특성	75
<표 3-6> 외부적재치(L) 적합성 판단 기준	76

<표 3-7> HTMT 비율에 의한 판별타당도 수용기준	76
<표 3-8> 구조모델 평가와 수용기준	77
<표 3-9> 델파이 패널 구성 현황	82
<표 3-10> 델파이 1차 설문 측정항목 구성	83
<표 3-11> 델파이 1차 설문조사 결과	84
<표 3-12> 델파이 1차 설문조사 패널 제시의견 반영 항목	86
<표 3-13> 델파이 2차 설문조사 결과	87
<표 3-14> 변수의 조작적 정의 및 측정 항목	93
<표 3-15> 설문지 구성	95
<표 4-1> 표본의 인구통계학적 특성	98
<표 4-2> 측정변수 외부적재 값	100
<표 4-3> 잠재변수 측정모델 평가(내적 일관성 신뢰도)	103
<표 4-4> 잠재변수 측정모델 평가(집중타당도)	104
<표 4-5> 잠재변수 측정모델 평가(판별타당도, Fornell-Larcker criterion)	105
<표 4-6> 잠재변수 측정모델 평가(판별타당도, HTMT _{.90})	106
<표 4-7> 2차 잠재변수 측정모델 평가(내적 일관성 신뢰도)	107
<표 4-8> 2차 잠재변수 측정모델 평가(집중타당도)	107
<표 4-9> 2차 잠재변수 측정모델 평가(판별타당도, Fornell-Larcker criterion)	107
<표 4-10> 2차 잠재변수 측정모델 평가(판별타당도, HTMT _{.90})	108
<표 4-11> 연구모형의 모형적합도	109
<표 4-12> 구조모델 평가 결과	110
<표 4-13> 구조모델 경로계수의 유의성과 적합성	111
<표 4-14> 특정간접효과 분석 결과에 따른 매개효과 검증	113
<표 4-15> 매개변수의 쇼벨테스트 결과	114

그림 목차

[그림 1-1] 연구 흐름도	7
[그림 2-1] 관광인프라 구성 요소	12
[그림 2-2] 중앙 정부의 권역별 관광개발계획의 위계	21
[그림 2-3] Thomson & Perry(2006) 모형	41
[그림 2-4] Bryson, Crosby & Stone(2006) 모형	42
[그림 2-5] Emerson, Nabatchi & Balogh(2011: 2015) 모형	43
[그림 2-6] Ansell & Gash(2008) 모형	44
[그림 3-1] 다양한 유형의 고차 구성 PLS 구조방정식 모델	79
[그림 3-2] PLS-SEM 시행 절차	80
[그림 3-3] 개념적 연구모형	81
[그림 3-4] 연구모형	89
[그림 3-5] 최소표본크기 계산 결과	96
[그림 4-1] 잠재변수를 포함하는 연구모형	99
[그림 4-2] 측정모델 평가 후 수정된 연구모형	109

제1장 서론

제1절 연구의 배경

1960년대 경제개발 5개년계획의 부문별계획에 의하여 추진되었던 제주개발은 1970년대부터 1980년대까지 정부의 종합개발계획에 의하여 추진되었다. 1990년대에는 제주지역 개발을 효율적으로 추진하기 위하여 1991년 제정된 제주도개발특별법에 의하여 추진되었다. 1994년에는 제주도개발특별법에 따라 제주도종합개발계획(1994-2001)을 수립·시행하였는데 관광지 개발전략으로 지구지정 방식을 채택하여 계획 주체가 관광지와 시설을 미리 정하고, 그에 따라 사업자가 개발하는 방식이었는데 수익성, 토지매입 곤란 등 투자 의도를 충분히 반영하지 못하면서 민간투자의 부진으로 이어졌다. 또한 관광지가 제주 남부와 동부지역에 편중되는 등의 문제점이 나타났다. 제주도종합개발계획 수립 이후의 문제점을 해소하고, 사회·경제적 여건 변화를 수용하여 관광개발을 효율적으로 추진하기 위하여 1997년 제주도종합개발계획 보완계획(1997-2001)이 수립되었다. 제주도종합개발계획 보완계획에서는 관광개발 방식을 종전의 지구지정 방식을 우선하되 개별허가 방식을 수용하고 서부지역 등에 관광지구를 추가 지정하였다.

2000년대에 들어서 정부는 21세기의 개막과 함께 국토의 장기발전전략을 제시하기 위하여 제4차 국토종합계획(2000-2020)을 수립하였고, 이 계획에서 제주지역은 21세기 동북아시아 거점도시의 육성, 첨단산업으로 자립경제기반 구축, 제주문화의 세계화를 통한 동북아시아 관광 중심축 조성, 청정 자연환경 보전 등이 제시되었다. 2002년 제주국제자유도시특별법 제정·시행으로 제주도의 수려한 자연경관, 독특한 민속 문화 및 지정학적 입지를 토대로 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 규제 완화 및 국가적 지원의 특례가 인정되는 국제자유도시를 추진하게 되었다. 제주국제자유도시특별법에 따라 제주국제자유도시종합계획(2002-2011)을 수립하고, 정책목표를 핵심산업 육성을 통한 자립형 경제도시, 지속 가능한 관광·지식중심도시, 투자자들이 선호하는 국제도시, 상생과 번영의 균형발전도시 실현에 두었다. 이로 인하여 그동안 국내 자본 위주로 추진되었던 관광개발은 외자 유치를 통한 국제적

인 관광휴양도시로 성장할 수 있는 기틀이 마련되었다. 이어 2006년에는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 “제주특별법”이라 함)이 제정·시행되어 자치권의 확대와 분권의 특례 등 법률상의 특수한 지위를 부여하여 일반 지방자치단체와 차별화되는 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 한다)가 출범하게 되었다.

2006년 제주특별자치도 시행과 함께 변화된 여건을 반영한 제주국제자유도시종합계획 보완계획(2006-2011)과 2011년에는 제2차 제주국제자유도시종합계획(2012-2021)을 수립하였고, 2016년에는 제2차 제주국제자유도시종합계획 수정계획(2016-2021)이 수립되어 현재 시행 중에 있다.

관광진흥계획은 제주특별법과 제주자치도 관광진흥조례 제69조 관광진흥계획의 수립 근거에 따라 수립하는 계획으로, 제주의 가치를 보전하고 지역주민의 만족을 고려한 관광정책의 필요와 중장기 제주 관광의 목표 설정 및 대응 방안을 강구함에 있다. 관광진흥계획은 2009년 1차 제주자치도 관광진흥계획(2009-2013), 2014년 2차 관광진흥계획(2014-2018), 그리고 2019년 제3차 관광진흥계획(2019-2023)이 수립되어 현재 시행 중에 있다.

제주자치도 관광개발사업은 제주특별법과 제주자치도 개발사업시행 승인조례에 따라 제주자치도지사의 승인을 받아 시행하는 관광진흥법에 의한 관광지·관광단지 조성사업과, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”이라 함)에 따른 유원지 조성사업 등이 있다. 제주자치도 2020 주요행정통계에 따르면 관광개발사업은 2019년 현재 44개 사업, 부지면적 3502만 5000여 평방미터, 투자규모 16조 5215억 원에 이르고 있다. 이 가운데 일부준공으로 운영 중인 사업은 36개소, 부지면적 3131만 9000여 평방미터, 투자규모 14조 3782억 원이다. 공사 중인 사업은 8개소, 부지면적 370만 6000여 평방미터, 투자규모 2조 1433억 원 규모이다. 44개 사업 전체 부지면적은 제주자치도 전체면적 1850.1 평방킬로미터의 1.89%(한라산국립공원 153.6 km² 제외 시 2.06%)에 해당되며, 투자규모는 2018년 잠정 제주지역 총생산액 19조 911억 원의 86.5%에 달하는 규모이다. 2019년도 중에 예레휴양형주거단지사업이 사업승인 무효(2019. 1. 31.)되었고, 팜파스종합휴양단지사업이 사업승인 취소(2019. 3. 20.)되었다.

제주자치도 관광개발사업은 부지면적이나 투자 규모를 감안할 때 사업시행으로 인한 지역주민 고용, 지역생산물 사용, 지역 건설업체 참여 등 지역경제 활성화에 대한 기여도가 상당할 것으로 분석된다. 그러나 실제적으로 투자비 회수가 손쉬운 사업인 콘도미니엄 등 숙박시설 위주의 사업 시행으로 일부 시설에 한정하여 운영하고 제주자치도와 투자자와의 소송, 지

역주민과의 갈등 야기 등 전반적인 사업 시행이 미비한 실정이다. 이는 개발사업 승인 절차를 일괄처리하여 간소화하고, 조세 및 부담금 등의 감면, 투자 이민제 시행 등의 관광개발사업 투자유치 제도의 취지를 반영하지 못하고 있는 실정이다.

제주자치도의회에서는 2018년 제주자치도 대규모 개발사업장에 대한 행정사무 조사를 위한 특별위원회를 구성하여 2018년 12월 21일부터 2020년 2월 28일까지 부지면적 50만 제곱미터 이상인 22개 사업장에 대한 행정사무조사를 실시한 결과, 관광개발사업 추진 시 사업자와 행정기관 그리고 지역주민과의 소통 부재에 따른 갈등, 효과적인 사업 진행을 위한 협의체 등 제도적인 장치 부재, 행정의 효과적인 조정관리 능력 미흡 등 총 87건의 시정 및 권고 조치를 하였다(제주자치도의회, 2020). 이처럼 제주자치도의 관광개발사업은 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 규제 완화 및 국가적 지원의 특례가 인정되는 국제자유도시의 취지에 걸맞도록 원활히 추진되어야 함에도 사실상 제도적으로 미비한 부분이 많은 실정이다.

관광개발에 대한 이론 고찰과 선행연구에 의하면 포괄적인 의미의 관광개발 영향요인으로 경제적, 사회·문화적, 환경적인 사항과 지역 애착도(정체성, 의존성, 사회적 친분), 지속적인 관광개발 지지의사 등에 대한 연구에 한정되고 있는 실정이다. 관광인프라 확충의 일환으로 민간투자에 의하여 시행하고 있는 관광개발사업들이 사업계획 기간내 정상적으로 마무리 되고 그 효과가 지역의 발전으로 연결되도록 사업시행자의 노력이 절실하다 하겠다.

최근 정책 분야에서 이해당사자들의 참여를 촉진하여 의사소통을 원활하게 함으로써 갈등 문제를 완화하여 사업 추진을 유도하는 협력적 거버넌스(collaborative governance) 모형이 제시되고 있다. 협력적 거버넌스 모형은 다양한 조직과 이해관계자들이 정보와 자원, 활동과 역량을 공유하면서 상호 협력을 통하여 사회문제 및 공동의 목적을 달성하는 방식을 의미한다.

본 연구는 이러한 배경하에 협력적 거버넌스에 대한 선행연구와 이론을 면밀히 검토하고 제주자치도의 관광개발사업 추진 절차에 적용하여 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 또한 관광개발사업 진행 과정에서 평가와 분석을 실시·반영하면서 계획된 사업이 목표를 달성하도록 유도하는 모니터링 기법과 협력적 거버넌스와의 연계성도 검토하고자 한다.

제2절 연구의 목적

문화체육관광부에서는 10년 주기의 관광기본계획을 수립하여 전국적이고 장기적인 안목에서 관광지·관광단지 등 관광자원에 대한 개발계획을 마련함으로써, 국제관광의 여건 변화와 국민관광의 질적·양적 성숙 등에 대응할 수 있도록 하고 있다. 현재 시행 중인 제3차 관광기본계획에서는 전국을 7개 광역관광권역으로 구분하여 개발 방향을 수립하고 있다. 또한 관광개발계획의 실질적인 추진을 위하여 5년 주기의 권역별 관광개발계획을 수립하도록 하고 있으며, 6차 권역별 관광개발계획이 시행 중에 있으나, 제주관광권은 제주특별법 제239조제2항(제주자치도 관광개발계획)의 규정에 따라 제주자치도의 관광개발계획에 따르도록 정하고 있어서 사실상 정부의 계획에서 배제되고 있다.

제주자치도 관광개발사업은 핵심산업 육성을 통한 자립형 경제도시, 지속가능한 관광·지식 중심도시, 투자자들이 선호하는 국제도시, 상생과 번영의 균형 발전 도시 실현을 위하여 제주특별법에 따라 일괄처리를 통한 인·허가 절차의 간소화와 투자진흥지구 지정 등을 통한 세제 및 부담금 감면 제도를 시행하는 등 투자유치 제도를 마련하여 시행하고 있다. 이는 중앙정부가 재정투자를 통한 관광개발사업을 추진하는 반면, 제주자치도는 민간투자를 중심으로 관광개발사업을 추진하고 있으며 실제적으로 민자사업 비중이 높다.

투자유치가 활발해지면서 여러 형태의 부작용도 나타나고 있는데, 제주자치도로부터 관광개발사업 인·허가 절차 간소화 및 조세와 부담금 감면 등 투자유치 제도의 혜택을 받으면서, 시행 중인 관광개발사업 가운데 많은 사업이 시행 과정에서 당초 계획과는 다르게 재원 투자의 축소, 시행 시기 지연 등의 문제점이 발생하고 있다. 또한 제주자치도의회(2020)에서 지적한 바와 같이 관광개발사업시행 과정에서 환경훼손의 문제와 함께 이해관계에 따라 사업자와 지역주민 간 갈등이 종종 생기면서, 사업 추진이 중단되는 사례도 나타나고 있다.

2016년도에 수립된 제주자치도의 '사람과 자연이 공존하는 청정 제주'라는 미래비전을 포함한 제주국제자유도시종합계획과 관광진흥계획 등 상위계획과 관광개발사업과의 부정합성도 지적되고 있다. 관광개발사업을 원활히 추진하기 위해서는 제주자치도에서 수립하는 관련 계획과 정합성이 유지되는 사업추진체계를 확립하고, 투자자에 대한 투자 신뢰 제고와 지역주민 만족을 고려하는 관광정책 마련이 절실한 실정이다.

이처럼 관광개발사업의 문제점을 해소하기 위하여 지역 개발사업과 관련하여 사업의 초기

단계부터 완공단계에 이르기까지 이해당사자들의 참여를 촉진하여 의사소통을 원활하게 함으로써 갈등 문제를 완화하는 협력적 거버넌스가 개발과정에서 정착화되도록 함이 필요하다 하겠다. 아울러 정책 추진 분야에서 성과를 제고하고 관광개발사업 시행에 대한 문제점을 파악하여 개선을 유도하는 효율적이고 체계적으로 관리하여 나갈 수 있는 모니터링 제도의 도입 필요성이 제기되고 있다.

본 연구의 목적은 협력적 거버넌스 이론을 정립하고 이 이론 가운데 제주자치도에 적용할 수 있는 중요한 부분별 요소를 구별하여 관광개발사업 추진 절차에 적용 가능성 여부를 검정하는 것이다. 또한 협력적 거버넌스 모형에 모니터링 제도에 대한 적용 가능성도 검정함으로써 관광개발사업 추진이 지역 여건에 부합되고 행정의 투명성 및 신뢰 회복을 도모하는데 필요한 제도적 시사점을 제안 하는데 있다.

제3절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

연구의 범위를 공간적 범위, 시간적 범위와 내용적 범위로 구분하면, 공간적 범위로는 중앙 정부의 관광개발 관련 계획과 지역관광개발사업의 개요를 파악하고, 제주특별법에 따라 현재 일부 운영 중이거나 공사 시행 중인 제주자치도 관광개발사업을 대상으로 한다. 시간적 범위는 2002년 제주도를 사람·상품·자본 이동이 자유로우며 기업 활동에 있어서 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시키기 위하여 제주국제자유도시종합계획이 수립된 시점부터 현재까지로 한다. 내용적 범위는 본 연구가 협력적 거버넌스를 통한 제주자치도 관광개발 사업 모니터링 제도를 제시하는데 있으므로 다음 사항을 연구 내용으로 고찰한다.

첫째, 관광개발사업에 대한 이론적 정의와 개념, 정부와 제주자치도에서 시행하는 관광개발사업에 대한 현황을 검토하고 분석한다.

둘째, 협력적 거버넌스의 이론과 이론 모형에 대한 개념을 검토하고 제주자치도에 적용할 수 있는 요인을 구별한다.

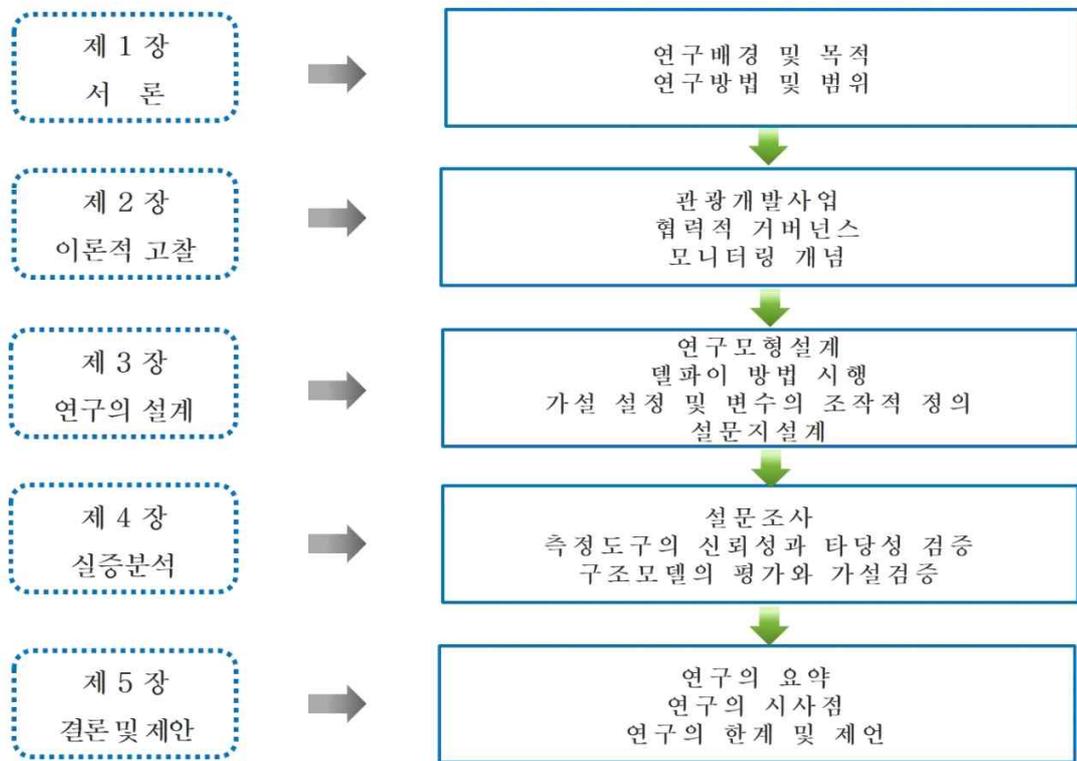
셋째, 협력적 거버넌스 요인들에 대한 적용 가능성을 검토하고 제주자치도 관광개발사업에 영향 여부를 고찰한다.

넷째, 모니터링에 대한 이론적 개념과 협력적 거버넌스에 대한 연계성을 검토하고 제주자치도 관광개발사업 관리에 대한 정책적 시사점을 제시한다.

2. 연구의 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 이론적 고찰을 통한 문헌연구와 델파이 조사 및 설문조사를 실시하였다. 문헌연구를 통하여 제주자치도 관광개발사업에 대한 현황과 제주자치도 관광개발사업과 연계되는 각급 계획, 관광개발사업 투자유치 지원제도를 파악하였다. 또한 협력적 거버넌스 개념과 이론을 검토하고 제주자치도 관광개발사업 진행 절차에 반영할 수 있는 요인들을 도출하였다. 아울러 모니터링의 이론적 개념과 특성을 파악하고 협력적 거버넌스와 연계성을 적용할 수 있는 요인들을 구분하였다. 델파이 조사를 실시하여 협력적 거버넌

스 요인들과 관광개발사업 요인들을 도출하였으며, 델파이 조사 결과를 바탕으로 협력적 거버넌스 적용 가능성을 검정하기 위한 설문조사지를 작성하였다. 설문조사의 신뢰도를 확보하기 위하여 도민, 행정기관 및 공공기관, 관광 관련 사업 등 기업 종사자 등으로 크게 구분하여 총 322인을 선정하여 설문조사를 실시하였다. 실증분석은 부분 최소자승법 기반 구조방정식 모델(PLS-SEM)을 활용하여 협력적 거버넌스 이론 모형의 적용 가능성에 대해 분석하였다. 본 연구의 흐름은 [그림 1-1]과 같다.



[그림 1-1] 연구 흐름도

제2장 이론적 배경

제1절 관광개발사업의 개념

1. 관광개발사업의 개념

1) 관광개발사업의 개념

관광은 여러 학문 분야에서 관심을 갖는 현상으로 정치, 경제, 경영, 심리, 사회, 지리, 문화 인류, 환경 등 학문적 관심과 필요에 따라 다양하게 해석되고 정의되는 다의적인 개념이다. 관광은 관광객, 관광자원, 관광사업자, 지역주민, 지역사회, 지역환경 등 관광과 관련된 모든 구성요소 간의 관계 및 상호작용에서 발생하는 복합현상을 의미한다(Goeldner, Ritchi & McIntosh, 2009). 개발도 매우 다양한 의미로 각기 다른 분야에서 사용되어 초기에는 경제적인 문제에 초점을 맞추었고 시간의 흐름에 따라 경제적 측면뿐 아니라 사회적 측면까지 포함하는 개념으로 의미가 확대되었다. 이러한 개발은 양적인 측면에서의 변화를 의미하는 성장과, 질적 측면의 변화를 포함하여 성장과 구조적인 변화를 의미하는 발전의 의미를 동시에 내포하고 있다. 따라서 개발은 희망하는 방향으로의 변화를 위한 성장과 발전을 추구하는 의도적·계획적인 모든 활동 또는 과정을 말한다(여경진·이석호·장호찬, 2016).

관광개발은 관광자원의 가치 창조와 증대를 통해 관광객의 욕구를 충족시키고 지역주민 삶의 질을 향상시키며 지역과 국가의 경제 및 사회 발전을 도모하기 위하여 체계적이고 계획된 일련의 과정을 말한다(이석호·최창규, 2016). 이러한 관광개발에 대하여 개발주체와 개발 동기, 목적 등에 따라 의미가 달라질 수 있으며 어느 측면을 강조하느냐에 따라 연구자들마다 <표 2-1>과 같이 다양하게 정의되고 있다.

〈표 2-1〉 관광개발의 개념

연구자	개념
Lawson & Baud-Bovy (1977)	일정 공간을 대상으로 그것이 지닌 인적·물적 관광자원의 잠재력을 최대한 개발하여 지역 내 경제, 사회, 문화, 환경적 가치를 향상시켜 총체적 편익을 극대화함으로써 지역 또는 국가 발전을 촉진시키고자 하는 노력
Pearce(1989)	관광객의 욕구를 충족시키기 위해 각종 관광 관련 시설과 서비스를 공급 또는 강화시키는 것
Ap(1990)	수요와 공급의 조화로 자원의 효율성과 인적, 기술화, 조직화 그리고 정부와 지방자치단체의 제도적인 장치의 자원을 투입하여 그 지역의 자체적인 역량 개발을 극대화시키는 것
Fodness(1994)	관광객의 동기 부여와 욕구를 충족시키고 지역주민의 편익을 제공하며 지역사회의 발전을 도모하고 기여하는 종합적이고 계획적, 총체적인 노력의 산물
Gartner(1996)	관광객과 지역사회 및 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 일련의 과정
박석희(2000)	관광자원을 관광자가 가능한 한 이용하기 용이하도록 함과 동시에 관광자들을 적극적으로 유치하는 한편 교통·숙박·식음시설 등을 경영함으로써 관광욕구 충족을 통하여 관광자의 복지를 증진시키며 나아가 그 지역의 발전을 도모하는 일련의 행위
이일주·고주희·이수호 (2016)	지역사회 중점으로 지역주민의 경제적 편익, 사회·문화적 편익, 환경적 편익 그리고 관광자원, 관광상품, 관광시설, 관광서비스 등을 고려하여 지역을 적합하게 개발하는 형태
이정확(2017)	자연적 또는 문화적 관광자원이 입지한 곳을 효율적으로 활용하여 이용자와 수용자 모두에게 그 가치를 높이기 위하여 있는 것

출처: 이석호·최창규(2016), 『관광개발론』 과 선행연구에 따라 추가 정리

지역관광개발은 경제적(economic), 사회문화적(social-culture), 환경적(environmental) 측면에서 영향을 미치고 있다. 경제적 측면에서는 국내·외 관광객 유치 시장 증대로 지역경제의 활성화, 주민소득 증대 등 긍정적 영향이 나타나고 있으나, 이러한 관광시장의 급속한 증가는 관광지와 해당 지역의 사회문화적 측면에 교통 정체, 공급과잉 및 지역관광시장 경쟁 심화, 주민생활 불편, 관광객과 지역주민 간의 갈등 등 부정적 영향으로 개발에 대한 우려가 높아지고 있는 실정이다(전효재, 2017).

관광개발에 있어 화두가 되고 있는 지속가능한 관광개발사업에 있어서의 지속가능한 개발

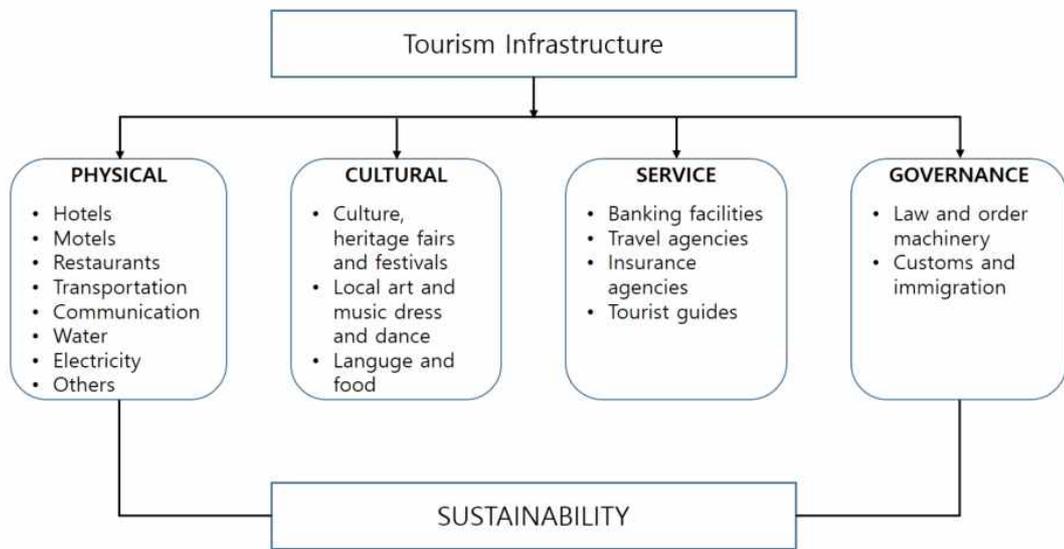
(sustainable development)은 1987년 세계 환경 및 개발위원회(World Commission on Environment and Development; WCED)에 제출된 브룬트란트 보고서(The Bruntland Report)인 ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’에서 “미래 세대의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 유지하면서 현세대의 필요를 충족시킬 수 있는 개발”이라고 정의하고 있다. 지속가능한 관광은 미래세대의 관광기회 보호 및 증진과 동시에 현세대의 관광객 및 지역사회의 필요를 충족시키는 것이며 문화의 보전, 필수적인 생태적 과정, 생물 다양성과 생명지원 체제를 유지하는 동시에 경제적, 사회적 및 심미적 필요를 충족시킬 수 있도록 모든 자원을 관리하는 것이라고 정의하고 있다(WTO, 1993). 이처럼 지속가능한 관광은 지역사회의 편익을 극대화하고 비용을 최소화하면서 관광지의 문화, 자연환경을 지속적으로 보존하고 관광산업에 경제적으로 지속성을 보장할 수 있는 것으로 지역사회, 자연환경, 관광산업 모두의 욕구를 충족시켜 주는 관광(WTO, 1998)으로 보고 있다. 지속가능한 관광 또는 지속가능한 관광개발은 관광 분야에 지속가능한 개발의 개념적 원칙을 적용한 것(김성일·박석희, 2001)으로 이해당사자가 서로의 목표를 위해 서로 긴밀한 협력관계를 유지할 필요가 있음을 인식하고 대립과 반목보다는 협력을 도모하여 공동의 이익을 추구하는 것이다(이석호·최창규, 2016).

관광개발과 더불어 지역관광개발사업에 대한 일반적 정의는 공간적 행정적 단위의 ‘지역’을 대상으로 사회, 경제, 문화 등 전반적인 발전을 도모하고 관광객과 지역주민을 위한 개발수단을 말한다. 법적 정의는 관광진흥법과 문화체육관광부 관광자원개발사업 국고보조금 지원 지침에 따라 관광(단)지와 관광자원개발 사업을 말한다. 지역관광개발사업의 범위는 문화체육관광부 소관의 공간 단위 재정투자 사업으로 지역발전특별회계와 관광진흥개발기금을 재원으로 하는 사업을 말한다. 여기에는 경제발전계정, 생활기반계정 및 관광진흥개발기금 사업이 있다. 경제발전계정에는 관광자원개발로 3대 문화권 생태관광기반조성 사업 등이 있으며, 생활기반계정으로 문화, 생태·녹색관광자원개발사업 및 광역관광자원개발사업이 있고, 관광진흥개발기금 사업에는 폐광지역 관광상품 개발 등 관광자원화사업과 국민여가 캠핑장 조성 등 관광인프라 조성 사업 등이 있다(김영준·오훈성, 2015).

관광개발은 관광자원의 가치 창조와 증대를 통해 관광객의 욕구를 충족시키고 지역주민의 삶의 질을 향상시키며 지역과 국가의 경제 및 사회 발전을 도모하기 위한 체계적이고 계획된 일련의 과정으로서 이용자와 수용자 모두의 입장을 고려하는 개발로 정의하고자 한다. 지방자치단체에서는 지역사회 발전 수단으로 관광개발을 적극적으로 추진하면서 국내외 투자 유

치 활동을 확대하여 나가고 있는 실정이다. 따라서 관광개발은 개발에 따른 부정적 요소를 제거 또는 최소화하고 해당 지역의 경제적, 사회·문화적, 환경적 삶의 질을 증대시키는 수단이 되어야 한다. 그렇게 하기 위해서는 관광객과 관광개발자 및 지역사회와의 이해를 바탕으로 시행되어야 할 것이다.

관광 인프라는 방문객을 위해 설계되고 세워진 물리적 요소로 간주될 수 있으며, 여기에는 모든 관광지 기능에 필요한 보조 및 보완시설, 장비, 시스템, 프로세스 및 자원이 포함된다. 관광 인프라는 관광개발의 기초이자 목적지 자원 활용의 기반으로 개발된 교통 인프라가 있어야 하며, 관광객이 선택한 관광지에 머무는 동안 기분이 나이지려면 특정 서비스가 필요하고, 선택한 목적지에서 편안하게 기능하기 위해 필요한 요소로 물 공급, 폐기물 처리, 통신 및 전기 공급 측면에서 인프라 서비스가 증가하고 있으며, 공공 안전, 교통 서비스, 의료 시스템, 금융 시스템, 교육 시스템 및 인구 및 관광객 수요에 관련된 기타 서비스를 제공하는 것이다. 지역 관광상품의 구성 요소로서 관광 인프라는 장기적인 관광 성장과 관광객에게 필요한 서비스를 제공하는 관광지의 일반적인 발전에 특히 중요하다. 관광 공급망의 필수 요소인 관광 인프라는 주로 민간 부문의 투자에 기반을 두고, 사회기반시설은 민간 부문에서 자금을 조달하는 반면 환경 기반시설은 국가에 속하여 공공재를 포함한다. 교통 인프라는 대부분 공공부문에서 투자와 개발을 직접 담당한다. 이처럼 관광 인프라에 대한 투자는 공공투자, 사업 발전을 희망하는 민간투자, 관광지의 광범위한 발전에 투자하려는 외국인 투자에 의해 창출될 수 있다. 관광 인프라 건설을 강화하는 것은 더 높은 관광 성과를 달성하고 경제 발전에 큰 영향을 미치기를 원하는 많은 국가와 관련이 있으며, 관광 인프라의 지속가능한 발전을 계획하기 위해서는 모든 관광시설과 함께 균형 잡힌 기본 인프라와 시설의 전반적인 개발이 필요하다. 성공적인 관광개발을 위해 인프라 현대화에 대한 보다 집중적인 투자가 필요하며, 높은 수준의 관광 인프라 개발은 관광 서비스의 생산 및 유통 효율성을 높이는데 기여할 수 있다. 더욱 역동적이고 까다로워지고 있는 관광시장에서 살아남기 위해서는 경쟁력 향상의 문제가 중요하게 되었으므로 관광 인프라 개발에 대한 투자는 관광 경쟁력의 중요한 요소가 되고 있다(Jovanovic & Ilic, 2016).



[그림 2-1] 관광인프라 구성요소

출처: Raina(2005); Jovanovic & Ilic(2016)을 참조하여 제작성

제주자치도의 경우 관광개발사업에 대한 개념 정리는 되고 있지 않지만, 개발사업은 제주특별법 제3편 국제자유도시의 개발 및 기반조성, 제1장 국제자유도시의 개발에 관한 계획, 제11절 개발에 관한 계획의 수립, 제140조(종합계획의 수립)제1항에서 ‘도지사는 국제자유도시개발에 관한 종합계획을 수립한다’라고 정하고 있다. 같은 항 제3호는 관광산업 육성 및 관광자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, 제17호는 개발사업(종합계획에 따라 시행되는 개발사업) 등에 필요한 투자재원의 조달과 연도별 투자계획의 수립에 관한 사항을 종합계획으로 정하도록 하고 있다. 제주특별법 제147조(개발사업의 시행승인 등)는 개발사업을 시행하려는 자는 도지사의 시행 승인을 받도록 하고 있으며, 제2항은 개발사업의 범위는 도 조례로 정하도록 하고 있다. 제주자치도 개발사업 승인 등에 관한 조례 별표2 제9호 가목, 나목, 마목에서는 관광개발사업으로 승인을 받아야 하는 대상 사업에 대하여 정하고 있다. 따라서 제주자치도의 관광개발사업은 제주특별법 및 조례에 따라 도지사의 시행 승인을 받은 관광사업(전문휴양업, 제1종 종합휴양업, 제2종 종합휴양업), 관광지·관광단지 조성사업, 유원지 조성사업이라고 정의할 수 있다.

관광사업이란 관광진흥법 제2조(정의) 제1호에서 “관광객을 위하여 운송·숙박·음식·운동·오락·휴양 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 관광에 딸린 시설을 갖추어 이를 이용하게 하는

업(業)을 말한다”라고 정의하고 있다. 제3조(관광사업의 종류)에서는 관광사업의 종류로서 여행업, 관광숙박업, 관광객이용시설업, 국제회의업, 카지노업, 유원시설업과 관광편의시설업으로 구분하고 각 업종별로 세부 시설에 대하여 정하고 있다.

제주자치도의 경우 제주특별법 제238조부터 244조까지, 제251조 및 제254조에서 위임된 제주자치도의 관광산업 육성과 진흥 등에 관한 사항과 필요한 사항을 규정한 제주자치도 관광진흥조례에서 관광사업의 종류를 정하고 있다. 관광진흥법과 제주자치도 관광진흥조례에서 정하고 있는 관광사업의 유형을 비교하여 보면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 관광진흥법령과 제주자치도의 관광사업 유형 비교

구분	관광진흥법	제주자치도 관광진흥조례
여행업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반여행업 ○ 국외여행업 ○ 국내여행업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반여행업 ○ 국외여행업 ○ 국내여행업
관광숙박업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 호텔업: 관광호텔업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 가족호텔업, 호스텔업, 소형호텔업, 의료관광호텔업 ○ 휴양콘도미니엄업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 호텔업: 관광호텔업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 가족호텔업, 호스텔업, 소형호텔업, 의료관광호텔업, ○ 휴양콘도미니엄업
관광객 이용시설업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문휴양업 ○ 종합휴양업: 제1종 종합휴양업, 제2종 종합휴양업 ○ 야영장업: 일반야영장업, 자동차야영장업 ○ 관광유람선업: 일반관광유람선업, 크루즈업 ○ 관광공연장업 ○ 외국인관광 도시민박업 ○ 한옥체험업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문휴양업 ○ 종합휴양업: 제1종 종합휴양업, 제2종 종합휴양업 ○ 야영장업: 일반야영장업, 자동차야영장업 ○ 관광유람선업: 일반관광유람선업, 크루즈업 ○ 관광공연장업
국제회의업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국제회의시설업 ○ 국제회의기획업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국제회의시설업 ○ 국제회의기획업
카지노업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 카지노업 	-
유원시설업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 종합유원시설업 ○ 일반유원시설업 ○ 기타유원시설업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 종합유원시설업 ○ 일반유원시설업 ○ 기타유원시설업
관광편의시설업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광유희음식점업 ○ 관광극장유희업 ○ 외국인전용 유희음식점업 ○ 관광식당업 ○ 관광순환버스업 ○ 관광사진업 ○ 여객자동차터미널시설업 ○ 관광펜션업 ○ 관광케도업 ○ 관광면세업 ○ 관광지원서비스업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광유희음식점업 ○ 관광극장유희업 ○ 외국인전용 유희음식점업 ○ 관광식당업 ○ 관광순환버스업 ○ 관광버스업 ○ 관광사진업 ○ 여객자동차터미널시설업 ○ 휴양펜션업 ○ 관광케도업 ○ 한옥체험업 ○ 관광면세업 ○ 기타 관광편의시설업 ○ 관광지원서비스업

관광지란 관광진흥법 제2조제6호에서 “자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로서 법에 따라 지정된 곳”이라고 정의하고 있다. 관광단지란 같은 법 제2조제7호에서 “관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점지역으로서 법에 따라 지정된 곳”이라고 정의하고 있다. 관광지 및 관광단지는 시·도지사가 지정하고, 공공법인 또는 민간개발자는 조성계획을 작성하여 승인을 받고, 조성계획의 시행 허가를 받아서 조성사업을 시행할 수 있다.

관광지 및 관광단지 조성사업이 완료되면 숙박업 등 각 개별사업으로 신고·등록을 하고 관광사업을 운영하기 때문에 관광지와 관광단지 등에 대하여 체계적인 유지 관리를 위한 체계가 마련되어 있지 않고 있다. 따라서 개별 관광지 등에 대한 관광객 이용 통계 등 기본적인 성과 분석 등을 통하여 관광개발의 효과를 분석하고 차별화된 관리가 필요한 실정으로서, 관광지 등에 대하여는 사업시행자로 하여금 총괄적인 관리를 할 수 있도록 하는 관광사업의 범위를 조정할 필요가 있다.

본 연구에서 관광개발사업은 관광개발의 범위 내에서 관광사업을 운영하기 위하여 해당 관광사업에 필요한 건축물 등의 시설물과 그에 딸린 시설을 갖추거나, 관광객을 위한 기본적인 편의시설 설치 등 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 사업이라고 정의하고자 한다.

2) 관광개발과 유사개념

(1) 관광개발과 지역계획

관광자원의 가치 창조와 증대를 통해 관광객의 욕구를 충족시키고 지역주민의 삶의 질을 향상시키며, 지역과 국가의 경제 및 사회 발전을 도모하기 위하여 체계적이고 계획된 일련의 과정이 관광개발이다. 관광개발에 따른 부정적 요소를 제거 또는 최소화하고 해당 지역의 경제적, 사회·문화적, 환경적 삶의 질을 증대시키는 수단이 되어야 한다. 그렇게 하기 위해서는 관광객과 관광개발자 및 지역사회와의 이해를 바탕으로 관광개발이 시행되어야 한다. 이러한 관광개발을 위하여 계획이 선행되어야 하는데, 이는 다시 국가 차원의 계획과 해당 지역의 지역정책과 연결되어 진다.

국가계획 또는 국가적 지역계획은 국토를 지역적 대상으로 하는 계획으로서 중앙 정부가 여러 목적으로 계획을 수립하고 시행하는 하향적 계획이다. 지역정책(regional policy) 또는 지역개발정책(regional development policy)이란 한 국가내에서 지역이나 공간을 단위로 하여 지역이 당면한 문제를 해결하려는 공공정책이라고 할 수 있다. 지역정책을 실현하기 위한 수단과 과정으로서 지역계획은 일정한 지역을 대상으로 하여 주민의 복지향상과 생활환경 개선을 도모하는 지역적 범위의 경제적·사회적·물리적·공간적 개발계획이다(김수신·고병호, 2014). 지역계획의 특성을 살펴보면 지역정책의 구체화를 위한 수단, 다목적적인 성격이 강한 종합적 계획, 다양한 범역으로 사용되는 계획, 지역의 기능적 문제를 다루는 계획이라고 할 수 있다. 지역계획의 특성별 세부 내용을 정리하면 다음 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 지역계획의 특성

구분	내용
지역정책의 구체화 수단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역정책은 지역계획을 수립하기 위한 기본적인 윤곽을 제시하고 지역계획에 선행하는 것으로 보며, ○ 지역계획은 지역정책을 집행하기 위한 구체적인 행동 방안으로 구체화를 위한 수단
국가계획과 지방계획 사이에 중간적 수준의 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역계획은 국가계획의 이념과 기본전략에 기초를 둔 하부계획이며 동시에 지방계획의 기본이 되는 상위계획
다목적적인 성격의 종합적 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역계획이란 국토계획의 ‘틀’속에서 계획 대상지역의 주민복지 향상과 지역생활 개선을 위하여 지역 수준에서 공간적·물리적·경제적·사회적 지역기반 조성을 수행하는 다목적적 성격을 갖는 종합계획
다양한 범역으로 사용되는 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역계획이란 두 개 이상의 지방자치단체나 특별한 사업수행을 목적으로 하여 수 개의 지방행정단위에 걸쳐 있는 공간적 범역을 단위로 한 계획
지역의 기능적 문제를 다루는 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역계획은 인구의 이동과 배분, 고용, 사회적·경제적 기본수요의 관계, 지역교통망 및 주요시설 등 지역의 기능적인 문제를 다루는 계획

출처: 김수신·고병호(2014: 233-235), 『지역개발론』에서 정리

(2) 관광개발과 지역개발

지역개발 수단으로써의 관광이 가지는 장점으로 인하여 대다수의 지방자치단체가 관광개발을 통한 지역발전으로 도모하고 있다(여경진·이석호·장호찬, 2016). 이처럼 관광개발을 통한 지역개발을 도모함에 있어서 장점은 높은 경제적 파급효과, 도시민 여가소비의 지역분산을 통한 국가 균형발전에 기여 등이 있으며 그 세부 내용은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 관광개발을 통한 지역개발 추진의 장점

구분	내용
높은 경제적 파급효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역경제 파급효과, 부가가치 및 고용효과가 높은 산업으로 지역발전의 주요 수단으로 활용할 수 있음
도시민 여가소비의 지역분산을 통한 국가 균형발전 기여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산의 지역 분산이 아닌 소비의 지역 분산을 통해 생산 및 고용 창출을 유도하고 지역발전과 국가 균형발전을 촉진하는 역할을 함 ○ 농어업 이외의 별다른 산업기반이 없는 지역도 관광개발을 통해 지역발전을 도모할 수 있음
지역이미지 제고 및 생활환경 개선 효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용이나 소득 증대 등의 경제적 효과뿐 아니라 지역의 생활환경 개선과 이미지 제고 등 경제 외적인 효과가 높은 산업으로, 생활환경 개선 및 문화시설 확충 등으로 인한 지역민의 삶의 질 제고에 건설적인 역할을 하며, 지역이미지 제고를 통해 지역의 홍보 효과 증대 및 지역민의 자긍심 고취 등에 긍정적인 역할을 함 - 지역 어메니티자원의 시장가치 창출, 지역의 문화와 자원에 대한 새로운 인식, 지역의 브랜드 가치 제고, 지역에 대한 자긍심 향상 등 사회·문화적 측면에서 효과가 높음
지역자본의 투자 및 운영 가능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 투자 유치가 어렵고 우수 인력이 부족한 지역에서도 지역 전략사업으로 추진할 수 있는 산업구조적 특성을 가지고 있음 - 지역의 소규모 자본 투자 및 운영을 가능하게 하여 파급효과를 제고할 수 있음
기존 산업과의 연계 용이성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발대상이 특정 자원에 한정되지 않고 지역의 모든 자원을 대상으로 함 ○ 지역의 기존산업과의 연계를 통한 관광산업과의 융·복합화가 용이하고 기존 산업의 부가가치를 높일 수 있음

출처: 여경진·이석호·장호찬(2016), 『지역관광론』에서 정리

반면에 관광개발을 통한 지역개발을 추진함에 있어서의 단점은 지역의 특성을 살리지 못하는 관광개발이 되거나 하드웨어 중심의 개발, 관광사업 자생력이 부족하다는 점이 있다. 그 세부 내용은 다음 <표 2-5>와 같다.

〈표 2-5〉 관광개발을 통한 지역개발 추진의 단점

구분	내용
지역의 특성을 살리지 못하는 관광개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광행태의 다변화 등 다양한 관광자원 개발의 필요성이 대두되고 관광시장의 경쟁 심화로 특화 개발의 요구가 증가되고 있으나, 지역의 고유성과 독특성을 살린 개발보다는 대규모의 일률적인 시설 개발이 주를 이루고 있음 ○ 도시와 농산어촌은 제각기 고유한 생활문화를 간직하고 있어 그 자체가 관광자원인데도 지역의 다양하고 차별적인 고유 자원의 효율적인 개발 및 활용이 미흡, 지역의 특화 산업 및 전략산업과의 연계 부족으로 관광산업과 지역산업과의 융합 부족으로 시너지가 미미한 실정
하드웨어 중심의 개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 거점개발 등 하드웨어 조성에 역점을 두고 지방자치단체 재정 능력 등의 고려와 타당성에 대한 검토 없이 전시성의 무리한 개발이 이루어지는 경우가 많음 ○ 운영에 대한 고려 없이 개발이 이루어져 시설 완공 후 운영비용에도 미치지 못하는 적자 운영에 허덕이게 됨
관광산업 자생력 부족	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대부분의 지역은 붕괴된 지역경제와 열악한 지방재정으로 스스로 관광산업을 발전시킬 수 있는 최소한의 자립기반 상실 ○ 외부자본을 유치하지 않으며 사업이 추진되지 않는 악순환 지속으로 관광을 통한 지역발전은 요원한 과제가 되고 있음
재원 확보의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역의 역량을 넘어선 민간 혹은 해외 투자에 의존한 대규모 관광지역개발을 추진하고 있으나, 민간·외자 유치는 한계가 있기 때문에 관광개발 추진실적이 저조 ○ 민자 유치는 전문인력 확보의 어려움, 협상 노하우 부족, 접근성 및 배후시장에 민자 유치가 좌우되는 특성 등으로 지역 수준의 유치 노력에는 많은 어려움이 있음
전문인력의 부족	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역관광자원을 주도적으로 개발하고 활용할 전문인력이 부족한 실정이며, 젊은 계층이 유출 등으로 65세 이상 인구 비율이 높아 지역 관광개발사업을 주도적으로 이끌어나갈 수 있는 인적 자원이 부족함
갈등 심화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역주민, 자치단체, 중앙정부, 관광사업체, 시민단체 등 공공부문과 민간부문의 이해관계자가 망라된 지역사회의 협력이 필요 ○ 협력보다는 갈등이 심화되거나, 이해관계자 간 갈등으로 사업의 정상적인 추진이 어려워지고 많은 사회적 비용이 발생하는 등 심각한 사회적 문제를 유발하게 됨
사업의 지속성 결여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책목표의 명확성과 정책 방향의 일관성이 전제되어야 하나 재원 확보의 한계와 지방자치단체장 선거 등 정치환경의 변화에 따라 개발 방향과 내용이 바뀌는 등 사업의 지속성과 일관성이 결여되어 왔음 ○ 장기적인 관점보다는 단기적인 시각에서 경제성이 떨어지는 선심성 과시형 위주로 조급하게 추진되는 경우가 많아 자연 훼손과 투자 효과 상실 등을 초래함

출처: 여경진·이석호·장호찬(2016), 『지역관광론』에서 정리

2. 관광개발의 목적 및 유형

관광개발의 목적으로는 관광객의 만족 증대, 지역경제 활성화, 지역민의 삶의 질 향상, 관광자원의 보호, 국토의 효율적 이용 및 균형 발전에 있다(이석호·최창규, 2016). 관광객의

만족 증대는 관광개발을 통해 관광객에게 다양한 관광 경험의 공간과 기회를 제공하여 지속적으로 관광객의 욕구를 충족시키고 만족도를 증대시키려는 노력을 말한다. 지역경제 활성화는 관광개발이 각종 개발 투자와 관광객들의 관광소비를 유발시켜 관광 재화 및 서비스 생산의 증가로 이어져 관광기업 및 관련 기업의 매출 증대와 고용 창출, 소득 및 세수 증대 등의 경제 파급효과가 발생함에 따라 지역발전을 촉진하는 것이다.

지역민의 삶의 질 향상은 관광개발에 따른 각종 기반시설, 사회·문화시설, 공공시설, 편의시설 등의 설치로 지역민에게 각종 여가문화의 기회를 제공하고 생활환경을 개선하는 것이다. 관광자원의 보호는 무분별한 관광자원 이용으로 발생하는 환경파괴를 최소화하고 관광자원의 체계적인 이용을 가능하게 하여 지역의 자연환경 및 관광자원을 보호하는 것이다. 국토의 효율적 이용 및 균형발전은 지역 간 불균형 해소를 통한 국토의 균형발전을 도모하게 되어 토지의 고도이용 등을 통한 경제적·사회적·문화적 가치가 증진되고 지역개발에 기여하는 등 최유효 이용을 추구할 수 있게 되는 것이다.

방문객 수와 이익 증가로 측정되는 지속적인 경제 성장은 관광 연구 및 실무에서 지배적인 패러다임이었으나, 지속가능한 관광개발이 유한한 자원의 장기적 활용에 적합하지만 지속가능성의 개념은 너무 약하다는 비판을 받으면서 여러 관광학자들은 지속가능한 관광 미래를 위한 대안적 패러다임으로 탈성장을 주장(Higgins-Desbiolles et al., 2019; Milano et al., 2019; Velicu, 2019)하고 있다. 관광 부문의 압도적인 발전은 관광객에 대한 지역주민들의 정서에 오래 지속되는 해로운 영향을 미칠 수 있는 것으로서, 즉 지역주민들은 팽창 정책이 끝난 후에도 끊임없는 인플레이션과 그에 따른 삶의 질 저하에 대해 들어오는 여행자들을 비난할 수 있고, 장기간의 조정되지 않은 관광객 유입으로 인하여 사람들은 방문객에 대한 고정 관념을 갖게 될 수 있다(Cheung & Li, 2019).

‘오버 투어리즘(over-tourism)’이라는 용어는 관광의 긴장을 겪고 있는 모든 목적지로 정의(Richardson, 2017)되고 있다. 베니스는 중간 규모의 유럽 도시로서 세계에서 가장 인기 있는 관광지 중 하나이며 2017년에 하루 평균 6만 회의 방문을 받았으나 강한 관광 압력으로 인하여 관광 명소 및 상품의 질이 저하되고 있는 실정이다(Seraphin, Sheeran & Pilato, 2018). 오버 투어리즘의 악영향으로 지역주민들의 소속감 및 장소 감각 상실, 공공장소의 혼잡 및 민영화 증가, 관광 증가로 인한 부동산 투기, 지역주민 대 방문자의 구매력 평가 하락, 사회·문화적 연결성의 해체, 도시·농촌 및 해안 공간의 유해한 사용과 정책 입안자·관광지 관리자 및 관광회사의 상업적으로 편리한 관행이 있다(Milano, 2017; Colomb

& Novy, 2016). 관광 프로젝트에서 자신의 인식, 주장 및 목표를 옹호하는 행위자의 다양성은 다른 한편으로 혁신을 요구한다. 이해관계자 분석 방법은 이미 수행된 프로젝트에 적용되지만 계획 단계의 프로젝트에도 적용할 수 있으며, 의사 결정에 이러한 이해를 수용하면 프로세스에서 다양한 수준의 권한을 공개하고 포괄함으로써 혁신적인 거버넌스로 계획 및 실행에 있어 다양한 이해관계자의 견해를 사회 정치적으로 포함하는 것은 물론 사회적, 문화적, 역사적, 경제적, 환경적 현실에 따라 근본적으로 보다 지속가능한 형태의 지역 개발에 기여할 것이라고 주장하고 있다(Domínguez-Gomez & Gonzalez-Gomez, 2017).

관광개발의 유형은 개발주체, 시간적 추진 형태와 공간적 개발전략에 따라서 다시 세분화되고 있다. 개발주체에 따라서는 공공개발, 민간개발, 민관합동개발, 주민조합 공영개발, 주민조합 민간개발과 연합개발로 나누어진다. 시간적 추진 형태에는 동시개발과 단계개발로 나누어지고, 공간전략개발은 균형개발과 거점개발로 나누어진다. 관광개발의 유형별 세부 내용은 <표 2-6>과 같다.

〈표 2-6〉 관광개발의 유형

구분	유형	내용
개발주체	공공개발(제1섹터 개발)	공공주도의 개발방식으로 국가, 지방자치단체, 공공기관 등이 참여
	민간개발(제2섹터 개발)	개인 또는 민간기업이 영리 목적으로 관광시설과 공간을 개발
	민관합동개발(제3섹터 개발)	공공기관과 민간이 공동으로 개발하는 방식
	주민조합 공영개발(제4섹터 개발)	지역주민들로 이루어진 조합과 공공법인이 공동개발
	주민조합 민간개발(제5섹터 개발)	지역주민들로 이루어진 조합과 민간법인이 공동개발
	연합개발(제6섹터 개발)	주민조합, 공공법인, 민간법인이 연합하여 개발 진행
시간적 추진 형태	동시개발	기본적으로 계획된 사업에 대한 개발이 동시에 착수, 완료되는 형태
	단계개발	계획된 사업에 대해 개발이 순차적으로 이루어지는 형태
공간개발 전략	균형개발	가용자원의 지역 간 배분을 통해 지역의 균형 있는 발전을 도모하는 개발방식
	거점개발	개발잠재력이 높은 지역(거점)에 제한된 자원을 집중 투자하여 투자 효과를 극대화하고 개발 효과가 주변 지역으로 확산 기대

출처: 이석호·최창규(2016), 『관광개발론』에서 정리

3. 관광개발사업 정책 및 사업시행 동향

1) 중앙정부의 관광개발사업 정책 및 사업시행 동향

대한민국 정부가 추진한 지역발전정책은 크게 2000년대 이전과 이후로 구분할 수 있다. 1960~1970년대에는 빈곤의 탈피와 자립경제의 기반구축을 위해 경제개발5개년계획이 추진되면서 특정지역에 국가산업단지 및 수출산업단지가 조성되었다. 1980년대에는 경제발전 과정에서 나타난 지역 간 불균형 문제를 해결하기 위해 수도권정비계획법이 제정되는 한편 지방 중소도시와 농어촌지역을 육성하기 위한 정책이 추진되었다. 1990년대에는 지역균형개발 및 지방중소기업 육성을 통하여 지역균형발전을 추구하는 한편, 제3차 국토종합개발계획에서는 생산적·자원절약형 국토 형성과 국토환경 보전이 강조되었다. 중앙정부 차원의 지역발전정책은 초기의 경우 제한된 자원의 효율적 배분과 경제성장의 기반 구축에 정책적 관심이 집중되었지만 산업화·도시화에 따른 수도권 집중과 지역 간 격차가 심화되면서 지역 간 균형발전, 사회통합, 지역주민의 삶의 질 개선 등에 대한 사회적 욕구가 높아지면서 이에 대응하기 위해 지역발전정책의 방향과 전략은 지속적으로 수정·보완되어 왔다고 볼 수 있다(지역발전위원회·산업통상자원부, 2017).

관광개발기본계획은 관광진흥법에 따라 문화체육관광부장관이 관광지, 관광단지 등 관광자원 개발을 추진함에 있어서 국제관광의 여건 변화, 국민관광의 질적·양적 성숙 등에 원활히 대응하기 위하여 10년을 주기로 수립하는 계획이다(문화체육관광부, 2020). 개발전략으로는 품격관광 실현을 위한 관광개발 정책 효율화, 미래 환경에 대응하는 명품 관광 자원 확충, 문화를 통한 품격 있는 한국형 창조 관광 육성, 국민이 행복한 생활 관광 환경 조성, 저탄소 녹색성장을 선도하는 지속가능한 관광 확산과 관광경쟁력 제고를 위한 국제 협력에 있다.

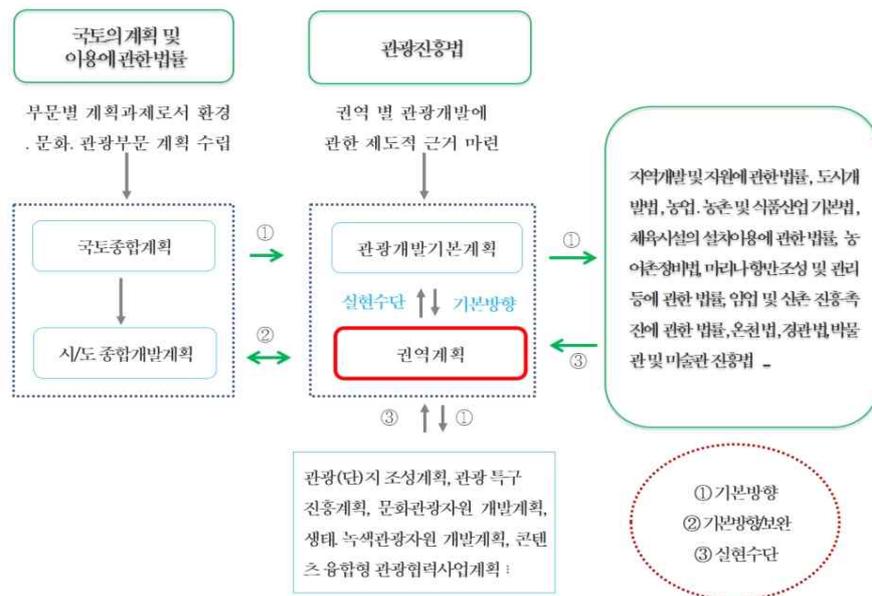
관광개발기본계획은 2012년부터 2021년까지를 계획기간으로 하는 제3차 관광개발기본계획이 시행 중에 있으며, 공간적 범위로는 광역관광권인 시·도 관광권과 6개의 초광역 관광벨트를 제시하고 있다. 관광개발기본계획의 연혁은 다음 <표 2-7>과 같다.

〈표 2-7〉 문화체육관광부 관광개발기본계획·권역별 관광개발계획 연혁

구분	계획기간	비고
제1차 관광개발기본계획	1992~2001	○ 제1차 권역별 관광개발계획(1992~1996) ○ 제2차 권역별 관광개발계획(1997~2001)
제2차 관광개발기본계획	2002~2011	○ 제3차 권역별 관광개발계획(2002~2006) ○ 제4차 권역별 관광개발계획(2007~2011)
제3차 관광개발기본계획	2012~2021	○ 제5차 권역별 관광개발계획(2012~2016) ○ 제6차 권역별 관광개발계획(2017~2021)

출처: 문화체육관광부(2020), 『2019년 기준 관광동향에 관한 연차 보고서』에서 정리

권역별 관광진흥계획은 문화체육부장관이 관광진흥법 제49조와 국토종합계획의 부문별 계획인 환경문화관광부문 계획으로 수립하는 계획이다. 이 계획은 2017년부터 2021년까지를 계획기간으로 하고, 공간적 범위를 6대권 16개 권역으로 하는 제6차 계획이 시행 중에 있다. 제주자치도는 제주특별법 제239조제2항에 따라 제주자치도 관광개발계획을 권역계획으로 같음하도록 하고 있어, 권역별 관광개발계획에 포함되지 않고 있다. 중앙 정부의 권역별 관광계획의 위계와 공간적 범위는 [그림 2-2]와 같다.



(그림 2-2) 중앙 정부의 권역별 관광계획의 위계

출처: 문화체육관광부(2017), 제6차 권역별 관광개발계획 검토 및 조정 방안 그림 제작성

문화체육관광부에서는 군특회계 지역자율계정의 관광자원개발사업과 지역지원계정의 광역권 관광개발사업을 추진 중에 있다(윤주, 2019). 문화체육관광부(2020)의 2019년 기준 광동향에 관한 연차보고서에서 현재 시행 중인 지역관광개발사업과 관광레저형 기업도시 사업 현황을 살펴보면 <표 2-8>, <표 2-9>와 같다.

<표 2-8> 문화체육관광부 지역관광개발사업 개요

사업명	사업개요
3대 문화권 문화생태 관광기반 조성	사업내용: 57개 사업(관광자원 개발 46개, 광역연계사업 11개) 사업지역: 2개 시·도, 24개 시·군 * 총 사업비: 21,806억 원(국비 12,340, 지방비 7,048, 민자 1,698) 사업기간: 2010 ~ 2021(12년 간)
한반도 생태평화벨트 조성	사업내용: 24개 사업(관광자원개발 16, 광역연계사업 8) 사업지역: 3개 시·도, 10개 시·군 * * 총사업비: 2,391억 원(국비 1,056, 지방비 1,225, 민자 110) 사업기간: 2013 ~ 2022(10년 간)
중부내륙권 광역관광개발 사업	사업내용: 32개 사업(관광자원개발 30, 광역연계사업 2) 사업지역: 3개 시·도, 17개 시·군 * * * 총사업비: 2,670억 원(국비 1,199, 지방비 1,448, 민자 23) 사업기간: 2013 ~ 2022(10년 간)
서부내륙권 광역관광개발사업	사업내용: 40개 사업(관광자원개발 29, 광역연계사업 11) 사업지역: 3개 시·도, 19개 시·군 * * * * 총사업비: 6,167억 원(국비 2,626, 지방비 3,456, 민자 85) 사업기간: 2017~2026(10년 간)
충청유교문화권 광역관광개발 사업	사업내용: 47개 사업(관광자원개발 34, 광역연계사업 13) 사업지역: 4개 시·도, 30개 시·군 * * * * * 총사업비: 7,947억 원(국비 3,547, 지방비 4,400) 사업기간: 2019 ~ 2028(10년 간)

- * 대구광역시, 경상북도(안동, 연주, 문경, 상주, 경주, 김천, 영천, 경산, 구미, 포항, 봉하, 영양, 예천, 영덕, 울진, 청송, 울릉, 의성, 군위, 청도, 고령, 성주, 칠곡)
- * * 인천광역시(옹진, 강화), 경기도(김포, 파주, 연천), 강원도(철원, 화천, 양구, 인제, 고성)
- * * * 충북(충주, 제천, 음성, 단양, 괴산, 보은), 강원(원주, 영월, 횡성, 정선, 평창, 태백), 경북(문경, 예천, 봉화, 영주, 상주)
- * * * * 세종특별자치시, 충남(천안, 공주, 논산, 계룡, 금산, 부여, 청양, 예산), 전북(전주, 익산, 정읍, 남원, 완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창)
- * * * * * 대전광역시, 세종특별자치시, 충북(청주, 충주, 제천, 보은, 옥천, 영동, 증평, 진천, 괴산, 음성, 단양), 충남(천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 계룡, 당진, 금산, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안)

〈표 2-9〉 문화체육관광부 관광레저형 기업도시사업 개요

구분	태안	영암·해남
위 치	충남 태안군 태안읍, 남면	전남 영암군 삼호읍, 해남군 신이면
면 적	1,546만 m ²	2,954만 m ²
사업비	12,348억 원	19,917억 원
사업기간	2007 ~ 2025	2009 ~ 2025
시행자	(주)현대산업개발	서남해안레저(주), 서남해안기업도시개발(주)
계획인구	17,175명(6,870가구)	46,600명
목표 관광객	연 770만 명	

2) 제주자치도의 관광개발사업 정책 및 사업 시행 동향

제주자치도에서는 제주특별법에 근거하여 수립되는 법정계획이며 지역의 최상위 종합계획(물적 시설, 산업경제, 생활환경, 사회, 문화 등 지역의 전 부문에 대한 기본방향을 제시)인 제주국제자유도시종합계획을 수립·시행하고 있다. 이 계획에서는 제주자치도가 제주국제자유도시로서의 방향과 핵심과제를 담아야 하며, 각 분야별 계획에 대한 개발 방향 등을 제시하는 종합적·지침적 성격을 갖고 있는 법정계획이다. 제주자치도에서는 현재 2차 계획기간이 2021년을 기점으로 계획기간이 만료를 앞두고 있는 상황에서, 향후 계획기간 10년(2022~2031)에 대한 3차 계획 수립에 착수하고, 도민이 직접 참여에 의해 수립하는 최초의 국제자유도시종합계획을 수립한다는데 주안점을 두고 도민참여단을 모집한 바 있다(제주자치도/새소식, 2020).

제주국제자유도시종합계획은 제주특별자치도에서 제주경제 발전 및 국가 경쟁력 제고 전략의 일환으로 수립·추진 중에 있다. 제주국제자유도시종합계획(이하 “제1차 종합계획”이라 한다)은 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위하여 종전 제주도개발특별법이 제주국제자유도시특별법으로 변경 공포되면서 이 법에 따른 법정계획으로 수립되었다. 제주국제자유도시종합계획 보완계획은 2006

년 7월 제주자치도가 출범하면서 기존의 제1차 종합계획을 선택과 집종의 원칙에 따라 4+1 핵심산업 중심으로 보완 수립되었으며, 제2차 제주국제자유도시종합계획(이하 “제2차 종합계획”이라 한다)은 제1차 종합계획의 계획기간 만료 등에 따라 수립되었고, 제2차 종합계획 수정계획은 제2차 종합계획 수립·시행 이후 변화된 환경 및 도민의 정책수요를 반영하는 계획으로 수립되어 현재 시행 중에 있다.

제주자치도 관광진흥계획(이하 “관광진흥계획”이라 함)은 제주특별법과 제주자치도 관광진흥조례에 따른 법정계획으로 도정의 방향에 따라 목표의 실현과 제주의 지속가능한 관광환경 조성을 위한 중·장기적 사업계획이다. 제주특별법 제239조제2항에 따라 문화체육관광부장관이 수립하는 권역별 관광진흥계획에 갈음되는 계획이다. 관광진흥계획은 도정의 방향 및 목표에 부합하는 관광산업의 진흥을 위해 관광분야의 5개년 정책방향과 목표를 설정하고 사업 추진방안을 제시하는 계획이다. 관광진흥계획은 2009년 제1차 관광진흥계획을 수립한 이후 2014년 제2차 관광진흥계획, 2019년 제3차 관광진흥계획을 수립하여 시행 중에 있다.

도시기본계획의 일반적인 지위와 성격을 살펴보면, 계획의 지위는 국토종합계획 등 상위계획을 수용하여 도시의 바람직한 미래상과 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이며, 도시발전의 주요 지표와 토지의 개발·보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리전략을 제시하여 하위계획인 도시관리계획 등 관련 계획의 기본이 되는 전략계획이다. 계획의 성격은 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고 정책방향을 제시함은 물론 장기적으로 공간적으로 발전하여야 할 구조적 틀을 제시하는 종합계획이다. 아울러 지속가능한 국토관리를 위하여 국토의 이용·개발과 보전에 있어 환경적·경제적·사회적 측면의 세 가지 영향을 통합적이고 균형 있게 고려하여야 하며, 각 측면의 이해관계를 공간적 차원에서 종합·조정하는 역할을 담당하는 계획이다.

제주자치도 도시기본계획에서 관광·휴양형 지구단위계획은 토지이용계획에서 주요 생태자원 보존 및 지역 특성에 맞는 적정 밀도 개발로 청정·공존 도시 구현 방안의 일환으로 관광개발을 위한 토지이용계획 수립을 유도하는 공간이 된다. 계획 수립 당시의 관광형 지구단위계획구역은 49.1km²가 이미 지정되어 있으나, 향후 관광객 증가 등에 따라 추가 계획이 필요할 전망이다. 따라서 목표연도인 2025년의 관광휴양형 예정지 물량은 11.8km²로 산정되었다. 제주자치도 도시기본계획에서 유원지계획은 지금까지 관광개발사업 시행승인 이후 장기 미추진 해소 및 유연한 유원지 계획 도모를 위해 기 추진 부지 외 잔여물량에 대하여 위치는 미지정하고 총량으로 관리하는 것으로 계획하였다. 도시관리계획에서 유원지 신설은 원칙적으로 공

공에서 시행하는 경우에 한해서 신규 유원지를 지정하되, 민간에서 개발할 경우에는 최대한 공공에 기여하는 기능으로 조성하도록 제시하고 있다. 유원지 전체 30개소 32.8km²에서 조성 계획이 완료되었거나 추진 중에 있는 23개소 15.8km²로 조정하고, 도시지역으로 편입되는 지역 1개소, 0.2km²(곽지)와 기타 총량을 2.3km²를 총량으로 관리하는 것으로 계획하고 있다(제주자치도, 2017).

제주자치도 도시관리계획의 세부 내용 중에서 관광개발과 직접 관련되는 사항은 지구단위 계획과 도시계획시설인 유원지 계획이다. 지구단위계획은 당해 지구단위계획구역의 토지이용을 합리화하고, 기능을 증진시키며 경관 및 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 구역을 체계적·계획적으로 개발·관리하기 위하여 건축물과 그 외의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나, 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획이다(국토교통부, 2014). 도시계획시설로 결정하는 유원지는 광장, 공원 등과 같이 공간시설에 해당한다.

「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제56조에 따르면, 공간시설인 유원지는 주로 주민의 복지향상 기여를 위하여 설치하는 오락·휴양을 위한 시설을 말한다. 같은 규칙 제58조에 따르면 유원지 중 「관광진흥법」에 따른 관광지·관광단지로 지정된 지역과, 같은 법에 따른 전문휴양업이나 종합휴양업으로 사업계획의 승인을 받은 지역에는 관광진흥법에서 정하는 시설을 포함하여 설치할 수 있다. 또한 유원지 중 제주특별법에 의한 개발사업으로 조성하는 유원지에 대하여는 같은 규칙에서 정하는 유원지의 구조 및 설치기준을 일부 적용하지 아니할 수 있다.

제주특별법 제406조 국토의 계획 및 이용에 관한 특례에 따르면 제2항에서, 제주자치도에 설치하는 유원지시설(주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설 및 관광객의 관광·휴양을 위하여 설치하는 편의시설·관광시설을 포함한다)의 결정·구조·설치의 기준 및 건폐율·용적률에 관한 사항은 도 조례로 정하며, 관광숙박시설인 경우에는 전체면적의 30퍼센트 이내로 정하고 있다. 이에 따라 제주자치도 도시계획조례 제8조의2에서는 '유원지의 결정기준 등'에 대하여 규정하고, 제8조의3에서는 '유원지시설 구조 및 설치기준'에 대하여 규정하고 있다.

제주자치도 개발사업의 범위에서 '관광단지의 개발'에 해당하는 사업 중 본 연구 대상으로 하고 있는 관광개발사업은 관광진흥법령에 따른 관광객이용시설업, 관광지 및 관광단지의 조성과 국토계획법령에 따른 유원지 조성사업으로서 세부 내용은 <표 2-10>과 같다.

〈표 2-10〉 관광개발사업시행 승인 대상 사업

구분	업종	부지면적	개념 및 설치기준
관광객 이용시설업	전문휴양업	10만㎡ 이상	○ 숙박시설이나 음식점과 관광객 이용시설 이상을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
	제1종 종합휴양업	10만㎡ 이상	○ 두 종류 이상의 전문휴양시설을 갖추거나 숙박시설 또는 음식점 시설을 갖추고, 한 종류 이상의 전문휴양시설과 종합유원시설업의 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
	제2종 종합휴양업	10만㎡ 이상	○ 제1종 종합휴양업의 등록에 필요한 두 종류 이상의 전문휴양시설 또는 한 종류 이상의 전문휴양시설 및 종합휴양시설업의 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
관광(단)지	관광지	-	○ 자연적이거나 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로 지정된 곳
	관광단지	50만㎡ 이상	○ 관광객의 다양한 관광과 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점지역으로 지정된 곳
유원지		1만㎡ 이상	○ 도지사가 직접 시행하는 경우에 한함 ○ 도시관리계획에 의하여 주민 및 관광객을 위한 오락·휴양·편의·관광시설 등 연령과 성별의 구분 없이 이용할 수 있는 다양한 시설을 설치
		10만㎡ 이상	○ 도시관리계획에 의하여 주민 및 관광객을 위한 오락·휴양·편의·관광시설 등 연령과 성별의 구분 없이 이용할 수 있는 다양한 시설을 설치

출처: 관광진흥법, 제주자치도 개발사업 시행승인 등에 관한 조례, 제주자치도 도시계획 조례에서 정리

제주자치도에서 제주특별법 및 제주자치도 개발사업승인조례에 따라 개발사업시행 승인을 받은 관광개발사업의 유형을 살펴보면 관광진흥법령에 따른 관광지 16개소, 관광단지 8개소, 관광시설 12개소와 국토계획법령에 따른 유원지 9개소이다. 개발방식은 공공개발 8개소, 민간개발 35개소, 민관합동 개발 2개소로서 민간분야 투자 비중이 높다. 세부 내용은 〈표 2-11〉과 같다.

〈표 2-11〉 제주자치도 관광개발사업 개발 유형별 현황

(단위: 개소)

구분	합계	개발유형				개발방식		
		관광지	관광단지	관광시설	유원지	공공	민간	민관합동
합계	45	16	8	12	9	8	35	2
지구단위계획	24	8	4	12		1	23	
유원지 개발	21	8	4		9	7	12	2

출처: 제주자치도(2020), 관광지 등 개발사업 추진현황, 유원지개발사업 추진현황(2019. 12.기준)에서 분류

개발사업시행 승인을 받아 추진 중인 관광개발사업의 추진상황은 전체 45개 사업 중 완공되거나 일부 완공으로 운영 중인 사업이 35개소이며, 나머지 10개 사업 중에서 공사 중 4개소를 제외하고는 공사 중단 5개소, 미착공 1개소이다. 세부 내용은 〈표 2-12〉와 같다.

〈표 2-12〉 제주자치도 관광개발사업 추진현황

(단위: 개소)

구분	추진상황							투자 진흥 지구	외국인 투자지역
	합계	완공	일부완공 (운영 중)	일부완공 (중단)	공사 중	공사중단	미착공		
합계	45	8	27	3	4	2	1	10	9
지구단위계획	24	5*	10	2	4	2	1	6	6
유원지 개발	21	3**	17	1	0			4	3

출처: 제주자치도(2020), 관광지 등 개발사업 추진현황, 유원지개발사업 추진현황(2019. 12.기준)에서 분류

* 지구단위계획 완공(5개소): 라온 더마파크(시설), 아텐힐 리조트(시설), 애월스마트테마파크(시설), 미천굴 관광지, 세프라인 체험랜드(시설)

** 유원지 개발 완공(3개소): 재릉유원지, 강정유원지, 테디벨리

제주자치도에서는 지난 2017년부터 유원지시설 사업과 관광개발사업 등에 대하여 도민의 궁금증을 해소하고 투자자에게는 책임감을 부여하여 실질적인 투자와 고용 창출을 이끌고 지

역경제를 견인하기 위하여 투자실적, 고용현황 및 지역업체 참여 실적을 공표하고 있다. 관광개발사업의 경우 총 21개소 중 3개소가 완료되었으나 나머지는 일부 준공 또는 공사 중에 있다. 투자금액은 1조 7,718억 원으로 계획 4조 5,232억 원 대비 39.2%의 실적을 보이고 있으며, 도민고용 실적은 1,234명으로 계획 4,845명 대비 25.5%이고, 지역업체 참여는 4,493억 원으로 계획 1조 549억 원 대비 42.6%이다. 유원지개발사업은 총 16개소 중 1개소가 완료되었으나 나머지는 일부 준공 중에 있다. 투자금액은 7조 2,605억 원으로 계획 10조 8,997억 원 대비 66.6%의 실적을 보이고 있으며, 도민고용 실적은 4,199명으로 계획 19,018명 대비 22.1%이고, 지역업체 참여 실적은 1조 9,726억 원으로 계획 4조 1,355억 원 대비 47.7%이다.

제주자치도는 21세기 동북아의 관광·휴양 비즈니스 중심도시로 육성하고자 국제자유도시를 표방하고 있는 만큼 국내·외 투자자본 유치에 위하여 규제 완화 등 제도적 특례를 마련하여 제주특별법을 기반으로 개발사업시행 승인 일괄처리, 개발사업시행 승인 인·허가 의제 처리, 제한적 토지수용, 토지비축제, 제주투자진흥지구 지정, 부동산투자이민제도 운영, 외국인 투자 특례 허용 등 다른 지방자치단체와는 차별화된 제도를 운영하고 있다. 그러나 제주자치도의회에서 대규모 개발사업장에 대한 행정사무조사를 실시한 결과 관광개발사업 시행자와 행정기관, 지역주민과의 소통 부재에 따른 갈등, 효과적인 사업 진행을 위한 협의체 등 제도적인 장치 부재, 행정의 효과적인 조정관리 능력 미흡 등의 시정·권고 조치를 하였다(제주자치도의회, 2020). 이처럼 제주자치도에서의 관광개발사업은 규제의 완화 및 국가적 차원의 특례가 인정되는 국제자유도시의 취지에 걸맞도록 추진되어야 함에도 사실상 미비한 부분이 있는 실정이다.

4. 관광개발사업 선행연구

Wegerer & Nadegger(2020)는 관광개발 프로젝트의 부정적인 영향에 대하여 주요 분석 영역이 되었으나, 온라인 저항을 담론적 현상으로 이해하고자 하는 데 대하여 거의 관심을 기울이지 않고 있으며, 방문자와 주민 이분법에 기반한 갈등보다는 다양한 집단 간의 투쟁으로 온라인 환경에서 관광 저항을 이해하는 것이 더 유용하다고 제안하고 있다. 오스트리아 스키 리조트의 재개발 프로젝트에 대한 대중의 반대 증가를 이해하기 위하여, 방문자-거주

(visitor-resident) 이분법을 초월하는 온라인 매개 관광개발 갈등을 연구한 결과 고산 지형의 희소성과 취약성 및 미래 세대를 위한 장기적 혜택 부족으로 경제적, 생태적, 사회적 한계에 도달했다는 우려와 함께 의사 결정 과정은 민주적 정당성이 결여되어 있고 광범위한 시민사회를 포함하지 않는 기술 엘리트가 주도하는 것으로 간주되었다. 또한 활동가들은 프로젝트의 점진적인 개혁을 요구하지 않고 성장에 집착하는 겨울 관광의 근본적인 변화를 요구하고, 천연자원의 보존과 손님과 지역사회의 안녕을 기반으로 하는 대안적이고 지속가능한 형태의 겨울 관광개발의 필요성을 주장하고 있다. 이러한 주장은 관광에 대한 위협이나 위험이 아니라 기존 패러다임을 재고하고 목적지에 대한 미래 경로의 구성에 다양한 행위자를 포함할 수 있는 기회로 보며, 관광개발 프로젝트의 합법성에 대한 재평가를 제안하고 있다.

Cheung & Li(2019)는 오버투어리즘(Overtourism)이 방문자와 주민과의 관계 이해에서 거의 모든 여행 목적지가 관광객 증가를 추구하지만 관광객 증가에 따라 발생하는 방문자와 거주자 자극 요인의 균형을 맞추는 데는 관심을 덜 기울이고 있는데, 관광을 보다 지속가능하게 만드는 것이 목적이라면 방문자와 거주자의 자극 요인의 조화를 이루도록 하는 것이 필수적임을 강조하고 있다. 홍콩의 사례에서 당일치기 여행자가 압도적인 증가로 인하여 주민들의 정서에 부정적인 공감 관계를 초래할 오버투어리즘으로 인한 방문객-주민(visitor-resident) 관계의 악화가 원래의 자극을 훨씬 넘어서는 상당한 히스테리시스(hysteresis) 효과를 나타낼 수 있으므로, 장기적인 관광 성장을 위한 전략으로 관광의 탄력성 개발과 지속가능한 탈성장 탐색이 필요하다고 제안하고 있다.

정승훈(2019)은 제주도의 관광개발로 인한 긍정적·부정적 관광 영향에 대해 지역주민의 인식 차이에서 관광개발 지지에 미치는 영향에 대하여 연구하였다. 이를 통해 제주도의 오버투어리즘에 대한 지역주민의 인식을 일부 파악할 수 있으며, 제주자치도의 관광개발 관리정책 및 오버투어리즘 방지대책에 시사점을 제공하고 있다.

한진성·문현철·윤지환(2018)은 제주도의 지역주민이 인식하는 관광개발에 대한 긍정적·부정적 영향 정도에 따른 지속적인 관광개발 지지정도와 지역주민의 느끼는 지역애착도가 어떠한 조절 역할을 수행하는 지에 대하여 연구하였다. 연구결과 긍정적 경제적/환경적 영향인식, 긍정·부정적 사회·문화적 영향인식이 지속적 관광개발 지지의사에 영향을 미치고, 관광개발 영향에 대한 인식과 지속적인 관광개발 지지의사 간 영향 관계에 있어서 지역주민의 지역애착심의 조절 효과는 세부 요인 중에서 의존성 요소가 조절 역할을 하는 것으로 나타났다.

Seraphin, Sheeran & Pilato(2018)는 오버 투어리즘(over-tourism)과 관광지의 몰

락과 관련하여 이탈리아 베니스(Venice)의 사례에서 생태적, 경제적, 문화적인 사항이 인적 자본과 자연 자본 간의 갈등과 불가분의 관계가 있으므로, 도시를 유지하기 위한 도전, 범주 적 이행 집단, 정책 이행에 대한 적대감 등을 정리하려는 시도로서 공공 및 민간 부문이 공동 목표를 향해 함께 협력하는 민간-공공 파트너십(a private-public Partnership)을 제안하고 있다. 아울러 관광의 부정적인 영향을 완화하기 위하여 목적지 탐사의 요구에 맞게 새로운 개발을 구성하거나, 관광 목적지 관리 계획에서 베니스의 문화적 자원을 보존하기 위하여 홍보자료에서 제외하는 방안을 강조하고 있다.

Domínguez-Gomez & Gonzalez-Gomez(2017)는 특정 개발 프로젝트에 있어서 이해관계자의 다양성에 대한 심층적인 이해를 얻기 위하여 잠재적인 접근방식으로 영향력 있는 이해당사자와 영향력 없는 이해당사자로 구분하여 견해 차이를 분석하였다. 영향력 있는 이해당사는 해당 지역의 관광개발에서 행정 및 기술 권한을 보유하고 계획 및 프로젝트를 설계하고 수행하는 방식과 관련되며, 이들은 전통적인 개발주의 담론에 부합하였으나 도시의 성장과 반대되는 환경적 가치와 같은 현재의 특정한 시사적 가치로 기울어졌다. 이는 전체 지역 인구의 이익을 위하여 가능한 최소한의 자연 지역을 희생하여야 하는 필요성 등 환경적 요인을 개발주의 담론에 통합한 사례로 보고 있다. 영향력 없는 이해당사들은 개발 프로젝트가 지역에 미친 영향에 대해 덜 긍정적인 견해를 제시하고 있는데, 전형적인 지역적 가치인 문화, 환경 등의 손실과 경제적 측면에서 창출된 일자리의 질이 낮고 계절성이 높다는 것이 언급되는 등 부정적인 측면이 제시되었다.

전효재(2017)는 관광개발의 사회문화적 영향 평가 방안 연구에서 지속가능한 관광개발 정책 목표를 달성하기 위하여 지역주민과 관광객 간의 사회문화적 영역을 평가하여 관광개발 정책이 보다 효율적이고 효과적인 추진에 기여하기 위한 지역관광정책의 가치를 평가하고 있다. 지역관광개발의 사회문화적 영향 평가는 지방분권시대에 지역관광개발을 추진하기 위한 제도적 기반이라 할 수 있음에 따라 ‘관광영향평가 제도’ 도입을 제안하고 있다.

Jovanovic & Ilic(2016)은 관광인프라가 관광개발 및 기존 목적지 자원 활용의 기초이며, 관광인프라에는 관광객의 요구를 충족하고 목적지에 머무는 동안 만족도를 높이는데 필요한 많은 서비스가 포함됨으로, 미래 관광개발이 관광 부문 발전의 중요한 요소인 인프라에 대한 집중적 투자와 현대화에 달려 있다고 주장하고 있다. 동남 유럽 국가의 관광 경쟁력과 관광인프라의 경쟁력 수준과의 상관관계를 분석하여 호텔 객실 수의 증가는 관광 경쟁력 수준을 높이는데 크게 기여하는 요인이라고 주장하고 있다.

임범중·임근욱·양승탁(2012)은 새만금 국제관광단지 개발 사례를 중심으로 관광개발 영향에 대한 주민이익 및 애향심과 개발지지도에 대하여, 교환의 결과로서 초래된 비용과 혜택을 기반으로 교환을 평가하는 것을 의미하며, 교환으로부터 혜택을 인식한 사람은 긍정적으로 평가할 것이며, 비용을 인식한 개인은 부정적으로 평가할 것이라는 사회교환이론을 배경으로 연구하였다. 관광개발에 대한 지역주민 인식은 크게 경제·사회문화 및 환경요인에 대하여 긍정과 부정적 인식을 하는 것으로 보고 있다. 아울러 관광개발 인식에 대한 주민이익 및 애향심과 개발지지도는 지역주민의 이익과 애향심에 영향을 미치며 주민이익과 애향심이 클수록 개발지지도가 높다고 하고 있다.

강영애·유광민·김남조(2012)는 지역주민의 장소애착과 환경인식이 생태관광 영향인식과 지지도에 미치는 영향 연구에서, 생태관광개발 지지도에 영향을 미치는 요인이 생태관광에 따른 사회문화적·환경적 영향 인식 및 장소애착도와 환경 인식으로 나타났다.

Erkuş-Öztürk & Eraydin(2010)은 지속가능하고 환경에 민감한 관광을 추구하는 데 있어 관광회사 및 관련 기관 간의 협력 및 연관 형태의 거버넌스 중요성이 커지고 있다고 주장하고 있다. 지속가능한 관광개발에 관한 거버넌스 네트워크 중요성, 다양한 규모의 협력 거버넌스의 네트워크의 중요성 및 조직의 역할을 강조하는 경험적 결과를 제공하였다. 터키 남부 지중해 연안에 위치하고 있는 안탈리아 관광지역의 사례에서 환경적으로 지속가능한 관광개발을 위한 조직의 역할, 관광 분야의 다양한 행위자 간의 지역적 관심과 내생적 역학에 기반한 지역 협력 및 자조 네트워킹(self help networking)의 증가를 보여 주고 있다.

관광개발 관련 선행연구에서 살펴 본 관광개발 인식 척도의 세부 내용은 <표 2-13>과 같다.

〈표 2-13〉 관광개발 관련 선행 연구 결과 인식 척도

연구자	인식 척도
Wegerer & Nadegger(2020)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방문자와 주민 이분법에 기반한 갈등보다는 다양한 집단 간의 투쟁으로 온라인 환경에서 관광 저항을 이해 ○ 오스트리아 스키리조트 개발사업 사례에서 프로젝트의 점진적인 개혁을 요구하지 않고 성장에 집착하는 겨울 관광의 근본적인 변화를 요구하고, 천연자원의 보존과 손님과 지역사회의 안녕을 기반으로 하는 대안적이고 지속가능한 형태의 겨울 관광 개발의 필요성을 주장
Cheung & Li(2019)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광을 보다 지속가능하게 만드는 목적에서는 방문자와 거주자의 자극 요인의 균형을 맞추어야 함 ○ 홍콩의 사례에서 방문객과 거주자의 관계 악화의 히스테리시스 효과 우려, 장기적인 관광 성장을 위한 전략으로 관광의 탄력성 개발과 지속가능한 탈성장 탐색 필요
정승훈(2019)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광개발 영향: 경제적(긍정·부정적), 사회·문화적(긍정·부정적), 환경적(긍정·부정적) ○ 관광개발 지지
Seraphin, Sheeran & Pilato(2018)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공 및 민간부문이 공동 목표를 향해 함께 협력하는 민간-공공 파트너십 제안 ○ 베니스의 사례에서 관광의 부정적 영향 완화를 위하여 목적지 탐사 요구에 맞게 새로운 개발 구성, 문화적 자원 보존을 위하여 홍보자료에서 제외
한진성·문현철·윤지환(2018)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광영향 인식: 경제적 영향(긍정·부정적), 사회·문화적 영향(긍정·부정적), 환경적 영향(긍정·부정적) ○ 지역에착도: 정체성, 의존성, 사회적 친분 ○ 지속적 관광개발 지지의사
Domínguez-Gomez & Gonzalez-Gomez(2017)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특정 개발 프로젝트에 있어서 이해관계자의 다양성에 대한 심층적인 이해를 얻기 위하여 잠재적인 접근방식으로 영향력 있는 이해당사자와 영향력 없는 이해당사자로 구분하여 견해 차이를 분석 ○ 영향력 있는 이해당사는 전통적인 개발주의 담론에 부합하였으나 도시의 성장과 반대되는 환경적 가치와 같은 현재의 특정한 시사적 가치로 기울어짐 ○ 영향력 없는 이해당사들은 개발 프로젝트가 지역에 미친 영향에 대해 덜 긍정적인 견해를 제시하고, 전형적인 지역적 가치인 문화, 환경 등의 손실과 경제적 측면에서 창출된 일자리의 질이 낮고 계절성이 높다는 것이 언급되는 등 부정적인 측면 제시
전효재(2017)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정량적 평가: 지역경제 기여도 ○ 정성적 평가: 지역경제적·사회문화적·지역환경적·지역산업적(긍정·부정적) ○ 만족도: 정책 만족도
Jovanovic & Ilic(2016)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광 인프라에는 관광객의 요구를 충족과 만족도를 높이는데 필요한 서비스가 포함되므로, 미래 관광개발이 관광 부문 발전의 중요한 요소인 인프라에 대한 집중적 투자와 현대화 주장 ○ 동남 유럽 국가의 관광 경쟁력과 관광 인프라의 경쟁력 수준과의 상관 관계에서 호텔 객실 수의 증가는 관광 경쟁력 수준을 높이는데 기여하는 요인으로 분석
임범중·임근육·양승탁(2012)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제적(긍정·부정적) ○ 사회·문화적(긍정·부정적) ○ 환경적(긍정·부정적)
강영애·유광민·김남조(2012)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장소 애착도 ○ 환경인식 ○ 생태관광 환경 인식
Erkuş-Öztürk & Eraydin(2010)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속가능하고 환경에 민감한 관광을 추구하는 데 있어 관광회사 및 관련 기관 간의 협력 및 연관 형태의 거버넌스가 중요 ○ 터키 남부 지중해 연안에 있는 안탈리아 관광지역의 사례로 환경적으로 지속가능한 관광 발을 위한 조직의 역할, 관광 분야의 다양한 행위자 간의 지역적 관심과 내생적 역학에 기반한 지역 협력 및 자조 네트워크 증가

제2절 협력적 거버넌스 개념과 이론 모형

1. 협력적 거버넌스의 개념

1) 협력적 거버넌스의 개념

정부와 거버넌스의 개념은 정치와 공공행정의 논의에서 공통적으로 사용되어 왔지만 그 의미는 명확하지 않다. 사회에 대하여 통제하고 규제하는 조직으로서 정부의 전통적 개념(배봉준·윤영채·한치흠, 2019; Finer, 1970)은 시대에 뒤떨어진 것으로 인식되고 있는 상황에서 새로이 부상하고 있는 것이 ‘거버넌스’이다. 거버넌스는 산업사회 시대의 1970년대까지는 정부와 동일한 개념으로 인식되었지만 1980년 이후 정부가 사회문제에 적절하게 대응하지 못하면서 문제를 효율적으로 해결하기 위한 방안으로 전통적인 행정학에 대한 대안의 하나로 거버넌스가 제안되었다(이명석, 2017). 1980년 이전까지 정치 행정은 큰 정부라고 하듯이 모든 사회문제를 해결하려고 하였으나 정책·조직·인력·재무·정보 등 여러 측면에서 능력의 한계가 나타나 정부의 구성과 역할에 대한 재정립을 요구하게 되었다(배봉준·윤영채·한치흠, 2019). 이처럼 어려운 사회문제를 해결하고 유익한 지역사회 성과를 달성하고자 하는 사람들은 민주 사회의 여러 부문인 기업, 비영리 단체 및 자선 단체, 미디어, 지역사회 및 정부가 협력하여 문제를 효과적이고 인도적으로 처리해야 한다는 사실을 이해하기 시작하였다(Bryson, Crosby & Stone, 2006). 1980년 이후부터는 거버넌스를 정부와 구별되는 개념으로 인식하기 시작하고 정부보다 거버넌스가 넓은 의미로 등장하였다. 이슬기(2020)는 거버넌스를 “사회문제를 해결하기 위한 제도적 자원의 활용과 정치적 권위의 행사”라는 광의적 정의와 “계층제적 통제에 의존하지 않고 신뢰 구축, 협의를 통한 자율적 협동을 통하여 사회문제를 해결하는 방식”이라는 협의적 정의를 내리고 있으며 많은 학자들이 유사한 개념을 내놓고 있다. 일반적으로 거버넌스란 정부의 역할, 운영체제, 사회문제 해결방식의 변화 등으로 이야기하지만 여전히 학문적으로 제대로 정립된 개념은 아니며(이명석, 2017) 계속 진화하면서 세분화 되고 있다. 다만 거버넌스는 정부의 의미 변화로 새로운 통치과정, 체계화된 규칙의 변화된 조건, 사회를 통치하는 새로운 방법으로 보았으며, 이는 1980년 이후 정보통신기술혁명으로 인한 후기산업사회인 정보화 사회로 진입하면서 정부와 거버넌스는 구별되어 정부보다 거버넌스가 넓은 의미로 개념화된 것으로 여겨진다. 배봉준·윤영채·한치흠(2019)

은 공공행정과 공공정책에서는 정부에서 거버넌스로의 이동은 인간이나 조직을 둘러싼 환경의 거시적인 큰 흐름인 정보화, 세계화 및 민주화와 다양하게 조직화된 행위자들의 출현과 국가정책 결정에 대한 관여 증가, 국가와 사회의 경계 모호 현상 등 환경 변화가 거버넌스를 출현시켰다고 주장한다. Kapucu, Yuldashev & Bakiev(2016)는 점점 복잡해지고 다양해진 사회적 문제의 확대 즉 환경오염문제부터 공교육문제, 지역주민 간 갈등문제 등 범위가 넓어지면서 이를 해결할 수 있는 효율적인 메카니즘의 필요성이 증대하면서 거버넌스가 출현하였음을 강조한다. Doberstein(2016)은 반면에 민간이 사회문제 해결의 이해당사자로 나서면서 공공과 민간의 이해관계자들의 증대로 인한 문제해결이 더욱 어려움에 처해지게 되면서 다수의 참여(the multitude of actors)에 대한 관리를 위해 거버넌스가 필요해졌음을 주장한다.

전통적으로 공공부문 통치모형에서 정부는 공공과업을 직접적으로 수행하여 왔으나 지방자치체의 출현과 강력한 시민단체의 탄생 또한 지방자치단체에서 추진되는 여러 유형의 사업이 지방자치단체 간 협력을 요하는 사업의 지속적인 증가 추세(김민정·주지예, 2020) 등으로 권한위임과 분권화, 공공재와 서비스의 공급이 정부에서 지방정부로의 이동이 발생하고 있다. 이러한 공공정책과 공공서비스는 공공과 민간, 비수익 부문에서 다수의 조직들에 의한 네트워크를 통하여 이루어지면서 강화되고 있다.

Kapucu, Yuldashev & Bakiev(2016)가 언급한 급속히 변화하는 환경, 복잡한 상호의존성, 교육과 건강 문제, 빈곤, 에너지 문제, 주택, 금융, 기후변화, 음식과 물 부족, 전염병, 또한 불완전하거나 모순된 정보의 범람과 함께 해결이 더욱 어려워지고 복잡해지고 있는 추세다. 이들 모두는 서로 다르게 문제를 이해하고 해결책을 인식하는 다양한 관할 영역들의 조직에 속해 있는 여러 이해관계자들과 관련되어 더 이상 단일조직에 의해 해결할 수 없다는 사실이 거버넌스 체계를 넘어 새로이 협력적 거버넌스로 진화되고 있다. 거버넌스는 전통적인 정부의 계층제모형은 현대의 복잡하고 급속하게 변화하는 시대의 요구에 적응하지 못하면서 관료제 모형에 대한 실패의 반성에서 시작되었으며(이명석, 2017), 결과적으로 정부관료제의 한계는 공공부문과 민간부문 및 비수익부분이 관여하는 네트워크 및 조직이나 정책영역 등의 경계를 초월하는 협력적 거버넌스가 필요하게 된 것이다. 특히 공공 경영 개혁이 심화됨에 따라 협력적 거버넌스에 대한 필요성과 이론 등이 학계에서 광범위한 관심을 불러 일으켰고 중요한 연구대상이 되었다(Sun, 2017).

이러한 배경에서 등장한 협력적 거버넌스(collaborative governance)는 협력

(collaboration)과 거버넌스(governance)의 합성어로서 협력은 다양한 이해관계자들이 동의를 형성하는 결과를 유도하기 위한 네트워크를 발달시키는 것을 통하여 복잡한 문제를 해결하는 접근이다. 여기에서 거버넌스는 일반적으로 통치하는 방법을 말하지만 공공정책 결정과 공공관리 제도와 과정을 말한다. 협력적 거버넌스를 좁은 의미에서는 하나 이상의 공공기관이 공공정책을 수립하거나 구현하는 것을 목표로 하는 공식적이고 합의 지향적이며 담론적인 집단 의사 결정 과정에서 비국가 이해관계자와 직접 관여하는 것(Ansell & Gash, 2008)으로 보고 있으며, 넓은 의미에서는 다른 방법으로는 할 수 없는 공공 목적을 수행하기 위해 공공기관, 정부 또는 공공, 민간 및 시민 영역의 경계를 넘어 사람들을 건설적으로 참여시키는 공공정책 의사결정 및 관리의 프로세스 및 구조로 이루어진다. 따라서 협업 거버넌스는 일방적 참여로 시작된 공공 행위자에 국한되지 않고 공공부문과 민간부문 간의 공식적 또는 비공식적 관계를 통해 공공재와 서비스를 제공할 수도 있는 것으로 보고 있다(Emerson & Nabatchi, 2012).

김정희(2016)는 정부 부문과 비정부 부문의 다양한 행위자들이 수평적 파트너십을 맺고 협력과 숙의에 의해 공공의제를 결정, 관리하는 통치양식으로 정의하고 있으며, 신상준·이숙종·햄튼-터너(2015)는 공공부문과 민간부문이 참여하여 협력을 이루는 민관 파트너십 형태를 통상 협력적 거버넌스라고 정의한다. 이명석(2017)은 문제해결 방식에 초점을 두면서 계층제적 통제에 의존하지 않고 신뢰 구축과 협의를 통한 자율적 협동을 통하여 사회문제를 해결하는 방식을 강조하였으며, 강신겸(2019)도 문제해결에 초점을 두어 다양한 이해관계자들이 공동의 목적을 달성하기 위해 협력관계를 구축하여 문제를 해결하고 조정해 나가는 방식이라고 정의하고 있으며 그 외에도 여러 연구자들이 협력적 거버넌스에 대하여 <표 2-14>와 같이 정의를 내리고 있다.

본 연구에서 협력적 거버넌스는 다양한 조직과 이해관계자들이 정보와 자원, 활동과 역량을 공유하면서 상호 협력을 통하여 사회문제 및 공동의 목적을 달성하는 것으로 정의하고자 한다.

〈표 2-14〉 협력적 거버넌스의 개념

연구자	정의
Huxham(2000)	어떤 행위자가 다른 조직의 행위자들과의 관계 속에서 과업을 수행하는 거버넌스의 모든 형태나 용어
Bryson, Crosby & Stone(2006)	어느 한 부문의 조직에서 달성할 수 없는 결과를 공동으로 이루기 위하여 둘 또는 그 이상 부문의 조직들의 정보, 자원, 활동, 역량을 연결하거나 공유하는 것
Ansell & Gash(2008)	하나 또는 그 이상의 공공기관들이 공공정책을 결정하고 집행하거나 공공프로그램을 관리하는 것에 목표를 두고, 공식적이고 동의 지향적이며 담론적인 집합적 정책결정 과정에 비정부적 이해관계자들을 직접적으로 참여시키는 통치배열
Emerson, Nabatchi & Balogh(2011)	달성할 수 없는 공공목표를 수행하기 위하여 공공기관이나 정부 수준, 공공과 민간 및 시민영역을 초월하여 행위자들을 관여시키는 공공정책 결정과 공공관리의 구조와 과정
Emerson & Nabatchi(2015)	조직들과 관할영역들 부문을 초월하여 협력할 수 있는 기관과 구조와 과정 그리고 행동의 좀 더 넓은 집합들을 포함하는 것
신상준·이숙중·햄튼·터너(2015)	공공부문과 민간부문이 참여하여 협력을 이루는 민관 파트너십 형태
최 문 형 · 김 인 제 · 정 문 기(2015)	상이한 이해를 지닌 다양한 행위자들이 상호작용에 기반한 협력을 통해 공통의 문제를 해결하는 기제(mechanism)를 의미
김정희(2016)	정부 부문과 비정부 부문의 다양한 행위자들이 수평적 파트너십을 맺고 협력과 숙의에 의해 공공의제를 결정, 관리하는 통치양식
김 정 호 · 조 승 현 · 채 창 수(2017)	지역 수준에서 중앙정부와 지방정부 그리고 각종 시민단체, 지역주민을 포함하여 각 행위주체들이 대등한 관계 속에서 참여와 협력을 통하여 문제를 해결하여 나가는 방식
이명석(2017)	계층제적 통제에 의존하지 않고 신뢰 구축, 협의를 통한 자율적 협동을 통하여 사회문제를 해결하는 방식
강신겸(2019)	다양한 이해관계자들이 공동의 목적을 달성하기 위해 협력관계를 구축하여 문제를 해결하고 조정해 나가는 방식

출처:신상준·이숙중·햄튼·터너(2015); 이명석(2017); 배봉준·윤영채·한치흠(2019)의 선행연구에서 정리

2) 협력적 거버넌스 유사 개념

기존 문헌에 따르면 협력적 거버넌스는 2004년에 Harvard 대학의 Dohahue가 그의 저서 “협력적 거버넌스에 대해서(On collaborative governance)”에서 처음 사용되었다. 그 후 2006년에 Dohahued & Zeckhauser가 함께 공저한 “공적-사적 협력(Public-private collaboration)”에서 공적 영역에서 사적영역으로 확대하면서 다시 언급하였다. 그 후 Ansell & Gash(2008)는 협력적 거버넌스에 대해 공공정책을 만들거나 구현, 혹은 관리 과정에 정부 이외의 이해관계자가 직접 관여하는 공식적인 의사결정과정이라고 정의를 내리고, Emerson & Nabatchi(2012)는 협력적 거버넌스에 대해 공공 목적을 달성하기 위해 공공정책 의사결정 및 관리의 프로세스에 다양한 정부조직의 경계(constructively across the boundaries of public agencies)와 정부 위계(levels of government)와 이해관계자를 참여시키는 과정이라고 광범위하게 정의를 내리면서 이와 관련된 세부적인 속성과 개념들에 대한 다양한 연구가 진행되어졌다.

공사 파트너십(public-private partnership), 협력적 파트너십(collaborative partnership) 전략 거버넌스(strategy governance), 상호작용적 정책결정(interactive decision making), 협력적 정책네트워크(collaborative policy network), 참여 거버넌스(participatory governance), 다중기관 하이브리드(multi-agent hybrid arrangements), 협력적 거버넌스와 함께 대표적으로 사용되고 있는 유사 개념들과 내용을 살펴보면 아래의 <표 2-15>와 같다.

〈표 2-15〉 협력적 거버넌스의 유사 용어

유사 용어	내용
공사파트너십 (public-private partnership)	기능을 수행하는데 협력을 요구하지만 그들의 목표는 의사결정의 동의보다 어떤 서비스를 전달하거나 어떤 과업을 수행하기 위하여 조정하는 것
협력적 파트너십 (collaborative partnership)	공동목표를 달성하기 위하여 함께 행동하는 학교나 기업 같은 다양한 부문의 조직이나 사람들의 동맹을 의미
상호작용적 정책결정 (interactive decision making)	정부가 정책결정 과정에 시민, 사회조직, 기업, 다른 이해관계자들을 관여시키는 정책행동방법
협력적 정책네트워크 (collaborative policy network)	정책결정, 집행, 평가, 종결 과정에서 둘 이상의 이해관계자들로 구성된 제도적 구조와 교환과정
참여 거버넌스 (participatory governance)	정부의 의사결정 과정에 시민들이 적극적인 관여를 하는 것
참여민주주의 (participatory democracy)	시민 및 기타 비국가 행위자가 자신의 삶에 영향을 미치는 공공 의사 결정 과정에 영향을 미치고 통제권을 공유할 수 있는 권한을 부여받은 거버넌스의 형태
지방 거버넌스 (Local governance)	확립된 법적 절차에 따라 지방정부 시스템과 관련이 없는 지방 당국의 대표를 통해 직접 실행되는 커뮤니티의 권리와 능력
전략 거버넌스 (strategy governance)	상호 의존적인 이해관계자 그룹의 복잡하고 다면적인 문제나 상황을 비공식적 관계를 통하여 해결하는 방식
다중 기관 하이브리드 (multi-agent hybrid arrangements)	협력적 거버넌스의 최적의 상태로 정부에 국한되지 않는 숙련된 메커니즘으로 공동의 목적을 자유롭게 달성하는 구현 프로세스
협력적 정책결정 (collaborative public making)	넓게 정의된 이슈 영역에서 공공정책을 토론하거나 협상하기 위하여 모이는 사적 이익집단과 지방공공기관 등의 대표자들의 집합으로 이해관계자 파트너십이라고도 함
협력적 공공관리 (collaborative public management)	단일조직에 의하여 쉽게 해결할 수 없는 문제들을 해결하기 위하여 여러 조직 배열에서 작동하는 과정을 기술하는 개념

출처: Calanni et al.(2010), Coghlan & Brannick(2014), Cooper et al.(2006), Lan Cai(2015), 배봉준·윤영채·한치흠(2019) 선행연구에서 정리

2. 협력적 거버넌스 모형

협력적 거버넌스의 이론적 기원에 대하여 다양한 논의와 주장이 있음을 살펴 보았다. 1990년 초반 이후 시작된 협력 즉 어떤 문제에 대해 상이한 측면을 보는 조직들이 가능한 그들 자신의 제한된 비전을 초월하여 그들의 차이를 인식하고 해결책을 모색하는 과정에 대한

연구를 토대로 협력적 거버넌스 모형에 대한 연구가 이루어졌다(배봉준·윤영채·한치흠, 2019). 이러한 협력적 거버넌스의 모형에는 Gray & Wood(1991) 모형, Huxham(2003) 모형, Thomson & Perry(2006)의 모형, Bryson, Crosby & Stone(2006)의 모형, Ansell & Gash(2008) 모형 및 Emerson, Nabatchi & Balogh(2011; 2015) 모형이 있다. 각각 모형의 개요는 다음 <표 2-16>과 같다.

<표 2-16> 협력적 거버넌스 이론 모형 개요

구분	제시 모형 설계	모형의 구성요소
Gray & Wood(1991) 모형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여섯 개의 이론적 시각(자원의존, 기업 사회 성과/ 제도 경제학, 전략적 관리/ 사회 생태학, 미시경제, 제도적/ 협상적 질서, 정치학)에 기반 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전제조건 ○ 과정 ○ 결과
Huxham(2003) 모형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협력관행의 이론화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동목표 ○ 권력 ○ 신뢰 ○ 구성원 구조 ○ 리더십
Thomson & Perry(2006) 모형	<ul style="list-style-type: none"> ○ Wood & Gray(1991)의 선형적인 협력모형에서 협력 과정의 차원들을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선행요인 ○ 과정 ○ 결과
Bryson, Crosby & Stone(2006) 모형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부문간 협업의 구현 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 초기 조건 ○ 구조와 거버넌스 ○ 과정 ○ 결과와 책임
Ansell & Gash(2008) 모형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국과 영국에서의 137건의 연구사례를 분석하여 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출발조건 ○ 제도설계 ○ 촉진적 리더십 ○ 결과
Emerson, Nabatchi & Balogh(2011;2015) 모형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공행정, 갈등 관리 및 환경관리 등 여러 학문분야의 이론 및 경험적 연구에서 사용한 개념적 틀을 결합하여 설계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시스템 맥락 ○ 추진동력 ○ 협력거버넌스레짐 ○ 협력 결과

1) Gray & Wood(1991) 모형

Gray & Wood(1991) 모형은 여섯 개의 이론적 시각으로 자원의존, 기업사회성과/제도 경제학, 전략적 관리/사회생태학, 미시경제학, 제도적/협상적 질서, 정치학에 기반하여 협력의 세 가지 쟁점으로 이해관계자들이 참여하도록 동기화하는 전제조건(preconditions), 협력 발생 과정(process), 협력의 결과(outcomes)를 제시하였다. 이 모형의 이론적 요소와 협력 이슈들의 세부 내용은 <표 2-17>과 같다.

<표 2-17> Gray & Wood(1991)의 협력 일반이론

협력 이슈	자원의존	기업 사회 성과/제도 경제학	전략적 관리/사회생태학	미시경제	제도적/협상된 질서	정치학
전제 조건	높은 이해관계와 상호 의존성	거시사회적 조건	문제영역의 조직과 협력 동기	효율성을 극대화하고 거래비용을 축소할 필요	<ul style="list-style-type: none"> 문제에 대한 공유된 이해와 반응 필요 제도적 정당성과 환경과 동형화 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 공유사건에서 이익보호와 거버넌스 규범 필요 공유된 목표
과정	없음	이념과 실제 문제에 대한 중재자로 회의 제도와 공유된 책임성 원칙	없음	검은 상자 "Black box"	<ul style="list-style-type: none"> 협상된 질서 문화 환경에 적절한 동맹 재배열 	<ul style="list-style-type: none"> 분명하고 자발적인 구성원, 결합 의사결정, 동의 규칙, 상호작용 과정, 임시 구조
결과	문제해결	목표 달성	집합적 이익	효율적 결과	생존	<ul style="list-style-type: none"> 기관구성 정당성 이익 정책 혁신

출처: Gray & Wood(1991). Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory.에서 작성

2) Huxham(2003) 모형

Huxham(2003) 모형은 협력 관행의 이론화에서 협력적 거버넌스의 핵심 주제로 공동 목표, 권력, 신뢰, 구성원 구조, 리더십을 들고 있으며, 이들은 협력구조와 협력 과정에 관련된 요인들이다. 이 모형의 핵심 주제와 그 세부 내용은 <표 2-18>과 같다.

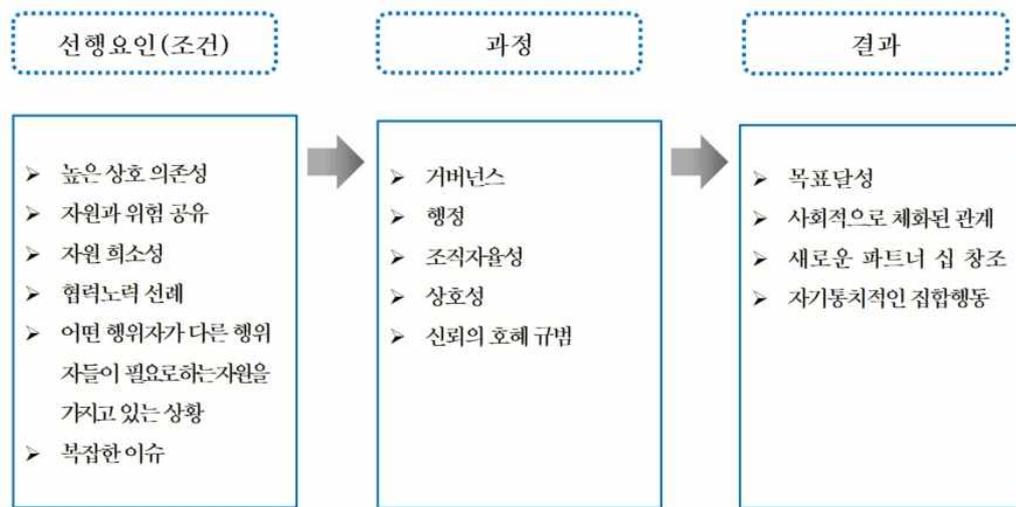
〈표 2-18〉 Huxham(2003) 모형

핵심 주제	내용
공동목표	협력의 출발점으로 공통적 또는 최소한 타협할 수 있는 목표로서 이해당사자들이 정책을 결정하기 위하여 함께 활동하려면 공통의 목표를 명료화하여야 함
권력	협력적 상황에서 권력은 행위자들이 협력 과정인 협력적 활동에서 가지는 영향력 행사 방법
신뢰	성공적인 협력의 전제조건
구성원 구조	협력구조에서 누가 협력하는가에 대하여 모호하고 복잡하며 동적이라고 할 수 있음
리더십	협력에서 리더십은 어떤 일이 수행되게 하는 기제와 관련되며 구조와 과정을 설계하여 운용하는데 핵심요인으로 기능함

출처: Huxham(2003). Theorizing collaboration practice.에서 작성

3) Thomson & Perry(2006) 모형

Thomson & Perry(2006) 모형은 Wood & Gray(1991)의 협력이론인 선행요인(조건)-과정-결과의 선형적인 협력모형에서 블랙박스로 남아 있던 협력 과정의 차원들을 제시하고 있다. 공공관리자는 블랙박스를 해부하여 볼 수 있고 거버넌스, 행정, 조직 자율성, 상호성 및 신뢰의 호혜 규범의 다섯 가지 변수로 구성하고 있다. 이 모형의 세부 요소들은 다음 [그림 2-3]과 같다.

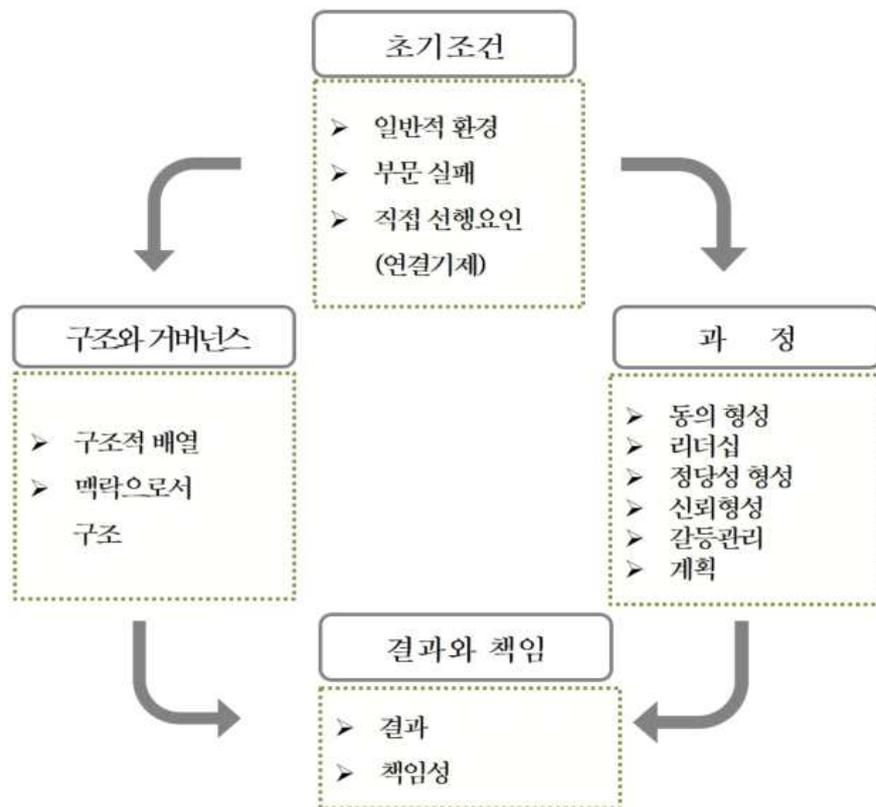


[그림 2-3] Thomson & Perry(2006) 모형

출처: Thomson & Perry(2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box.에서 작성

4) Bryson, Crosby & Stone(2006) 모형

Bryson, Crosby & Stone(2006) 모형은 조직 간 관계와 같은 협력에 관련되는 일련의 협력거버넌스에 대한 변수와 명제를 제시한 것으로 모형의 구성요소를 초기조건, 구조와 거버넌스, 과정, 결과를 제시하고 있다. 이 모형의 구성 요소들에 대한 세부 내용은 다음 [그림 2-4]와 같다.

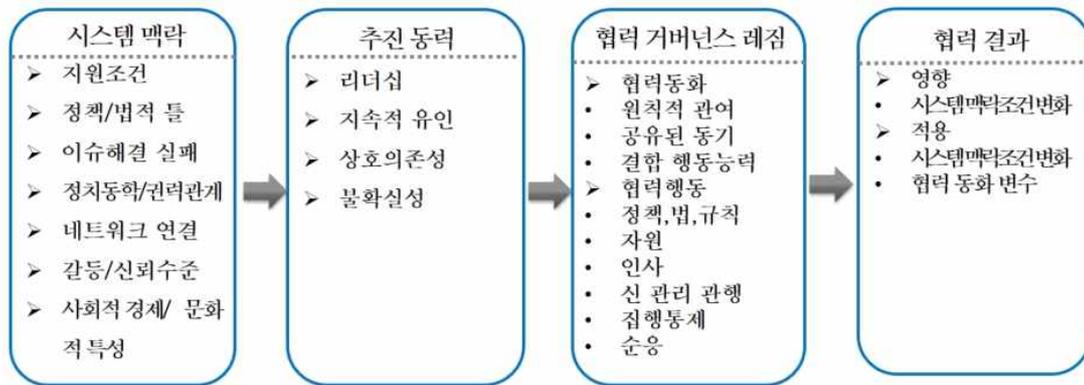


[그림 2-4] Bryson, Crosby & Stone(2006) 모형

자료: Bryson, Crosby & Stone(2006). The Design and Implementation of Cross Sector Collaborations: Propositions from the Literature.에서 작성

5) Emerson, Nabatchi & Balogh(2011; 2015) 모형

공공행정과 갈등관리 및 환경관리와 같은 여러 학문 분야의 이론 및 개념과 경험적 연구에서 사용한 개념적 틀을 결합하여 설계한 것으로 시스템 맥락, 추진동력, 협력 거버넌스 레짐 (협력 동학과 협력 행동), 협력 결과의 네 가지 차원으로 구성된다. 이 모형의 차원별 세부 요소의 내용은 다음 [그림 2-5]와 같다.



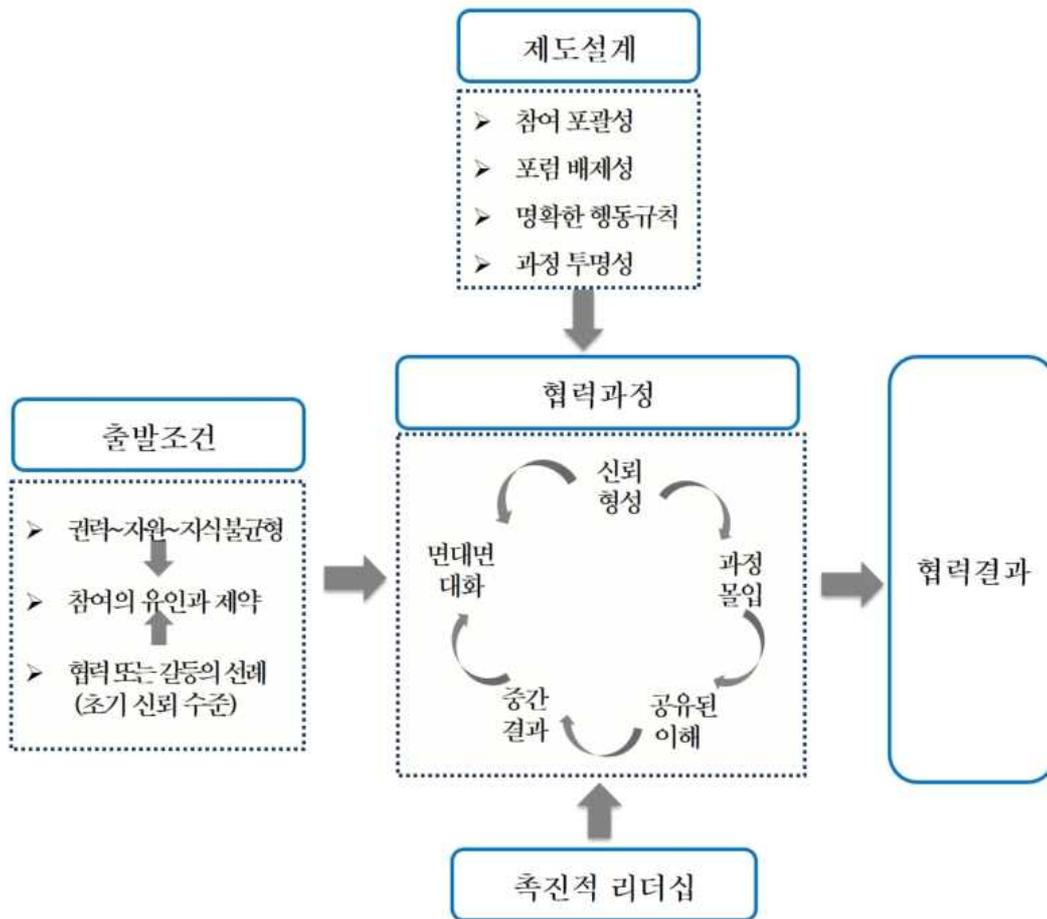
(그림 2-5) Emerson, Nabatchi & Balogh(2011; 2015) 모형

출처: Emerson, Nabatchi & Balogh(2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance.에서 작성

6) Ansell & Gash(2008) 모형

Ansell & Gash(2008)의 협력 거버넌스 모형은 미국과 영국에서의 137건의 연구사례를 분석하여 만들어진 것으로서 출발조건, 제도설계, 리더십, 협력 과정, 협력 결과의 차원으로 구성되었다. 이 모형의 차원별 세부 요소들은 다음 [그림 2-6]과 같다.

출발조건으로 세 개의 변수가 있는데 권력·자원·지식 불균형, 참여의 유인과 제약, 협력 또는 갈등의 선례를 들고 있다. 첫째, 권력·자원·지식 불균형은 이해관계자들 간의 권력 불균형이며, 어떤 행위자가 참여할 수 있는 능력, 조직과 지위, 자원을 갖고 있지 않아서 다른 행위자와 동등한 입장에서 참여할 수 없을 때, 협력 과정은 좀 더 강한 행위자에 의하여 조정되는 경향이다. 둘째, 참여의 유인과 제약은 참여의 자발적 본질 차원에서 이해관계자들이 협력 거버넌스에 관여하는 유인을 형성하는 요인을 이해하는 것이 중요하며, 공공기관이 협력 거버넌스에 지원하는 유인의 분석을 포함한다. 유인에 영향을 주는 요소에는 권력과 자원 불균형, 행위자들 간의 권력 차이, 협력 과정의 의미 있는 결과를 가져올 것인가에 대한 이해관계자의 기대 등이 있다. 참여 유인은 이해관계자가 자신들의 목표를 단독이나 대안으로 달성할 수 있을 때에는 낮아지나 이해관계자가 다른 이해관계자와 협동을 통하여 성취할 수 있을 때는 증가할 것이다. 셋째, 갈등의 선례는 이해관계자들 간의 갈등과 협력의 이전 역사로서 협력을 방해하거나 촉진시킬 것이며, 이해관계자들이 상호의존적일 때에 높은 갈등 수준은 실질적으로 협력 거버넌스에 강력한 유인을 제공한다. 또한 성공적인 협력 사례들은 이해관계자들이 자신의 이익과 매우 대립되는 행위자와 협동 없이는 목표를 달성할 수 없다는 것을 보여 주게 된다.



[그림 2-6] Ansell & Gash(2008) 모형

출처: Ansell & Gash(2008). Collaborative Governance in Theory and Practice.에서 작성

제도설계는 참여 포괄성, 포럼 배제성, 명확한 행동규칙, 과정 투명성의 네 가지 변수를 제시하고 있다. 첫째, 참여 포괄성은 이해관계자의 개방성과 포괄성을 말하는 것으로 성공적인 협력의 조건은 쟁점에 의하여 영향을 받거나 관심을 가지는 모든 이해관계자를 포함시켜야 한다. 중요한 이해관계자의 배제는 실패의 원인이 되고 약하거나 비포괄적인 대표성은 협력 결과의 정당성을 해치게 된다. 둘째, 포럼 배제성은 참여 포괄성과 밀접하게 연결되는 개념이다. 협력 포럼에 배제되는 이해관계자들은 대안적 포럼을 통하여 자신의 논리를 주장하므로 효과적인 협력을 저해하게 된다. 셋째, 행동 규칙은 협력적 거버넌스가 동의 지향적이라도 반드시 중요성을 강조하는 것이 아니다. 동의는 개인 관점의 대표를 촉진하고 좀 더 협동을 유도하는 것으로 최대 공약수의 결과를 유도하는 데 중요하나 결정의 교착 상태를 가져올 수도

있다. 넷째, 과정 투명성은 공공 협상이 실질적이며 협력 과정이 밀실거래가 아니라는 것을 이해관계자들이 신뢰하도록 하는 것이다.

리더십은 이해관계자들을 협상테이블에 모이게 하여 조정하는 중요 요소이며 촉진적 리더십은 이해관계자 간 협력 정신으로 활동하게 하는 데 있다. 촉진자는 이해관계자들이 가능한 승자게임을 탐색하는 데 실패할 때, 실질적인 협상 과정에서 제3자 개입의 역할을 증가시켜 해결책을 제시할 수 있도록 한다. 협력 거버넌스를 위한 리더십의 구성 요소로는 협력 과정의 적절한 관리, 기술적 신뢰성 유지 및 협력을 모두가 수용할 수 있도록 신뢰할 수 있고 확신적인 결정을 할 수 있다는 데 있다.

협력 과정에는 면대면 대화, 신뢰 형성, 과정 몰입, 공유된 이해, 중간결과라는 변수가 있다. 첫째, 면대면 대화는 모든 협력적 거버넌스에서 이해관계자들 간의 대화를 통하여 상호이득의 기회를 확인하게 하고 의사소통에서 고정관념과 다른 장애를 제거하게 한다. 둘째, 신뢰 형성은 이해관계자들 간의 대립이 존재하였을 때 초기 협력 과정의 중요한 측면이 된다. 이는 협력성과를 성취하기 위한 장기적 몰입을 요구하는 시간소비 과정이라고도 하고 있다. 셋째, 과정 몰입은 이해관계자들의 협력에 대한 몰입 수준이 성공과 실패를 설명하는 중요한 변수로서 협력을 촉진하는 가장 중요한 요소이고 협력적 거버넌스에 참여하려는 기본 동기에 관련된다. 넷째, 몰입은 상호이익을 위하여 건전한 흥정이 소망스러운 정책성과를 달성하는 최선의 방법이라는 신념을 살리는 것이다. 다섯째, 공유된 이익은 협력 과정에서의 이해관계자들이 공동으로 어떤 결과를 성취할 수 있다는 공유된 이해를 높이는 것이다. 여기에는 공통임무, 공동목적, 공통영역, 공유된 이념, 공유된 비전, 명료한 전략, 명확한 목표, 핵심가치의 공유, 문제정의에 대한 동의, 문제를 해결하기 위하여 필요한 지식 등이 있다. 여섯째, 중간 결과는 눈에 보이는 산출일 수도 있지만 성공적인 협력을 유도하는 필수적이고 중요한 과정 결과이다.

협력 결과는 출발조건에서 제도설계와 촉진적 리더십을 토대로 협력 과정을 통하여 산출한 결과물을 의미하는 것이다.

3. 협력적 거버넌스 선행연구

강신겸(2019)은 지역사회 기반 관광에서의 협력적 거버넌스 영향요인 연구에서 고령군의 지역관광협의회를 대상으로 한 사례 연구로서 협력적 거버넌스 형성과 운영실태 분석을 통하여 협력적 거버넌스에 미치는 영향 요인을 규명하고자 질적 연구방법을 사용하고 있다. 이론적으로는 지역사회 기반 관광정책의 특성에 부합하는 협력적 거버넌스 영향 요인을 논의하고 실무적으로는 도입 초기에 있는 지역관광협의체의 안정적인 운영을 위하여 협력적 거버넌스의 구축 및 향후 운영 방향을 제시하고자 하였다. 연구 결과 협력적 거버넌스 체제로서 '지역관광협의회'가 지방자치단체와 시민사회 간의 수평적 네트워크의 구축과 파트너십을 통한 새로운 협력 양식이라는 점에서 지역사회의 인식과 협력 과정, 참여자들의 역할과 리더십, 제도 운영의 민주성 등 다양한 측면에서 구체적인 사례 연구를 통하여 협력적 거버넌스 운영성과를 분석하였다는데 의미를 두고 있다.

박인수(2019)는 협력적 거버넌스 방식에 의해서 공공시설 입지 갈등을 효과적으로 해결할 수 있는 방안들을 탐색해보고자 하는 연구 의도를 가지고 비선호시설 입지 갈등과 관련한 사례들을 성공사례와 실패사례로 나누어 분석하였다. 사례연구 방법을 사용하여 4가지의 사례에서 갈등의 발생, 진행, 결과의 3단계로 나누어 조사하고 동일한 영향요인들에 의하여 비교 분석함으로써 공공시설 입지 갈등 해결을 위한 유용한 시사점을 도출하고 있다. 연구에서 갈등 해결을 위한 협력적 거버넌스의 구성 개념을 참여, 협력, 성과와 제도의 4가지로 추출하고 있다. 이에 따라 갈등 요인별 사례의 분석과 사례별 종합평가 결과를 종합하여 유추한다면 공공시설 입지 갈등 해결 과정에 있어서, 협력적 거버넌스의 핵심 요인이 갈등 해결의 결정적인 요인이라고 결론짓고 있다.

Jamal & Camargo(2018)는 관광 거버넌스 및 정책에 대한 비판에서 전통적으로 정부를 위해 예약된 거버넌스라는 용어는 비즈니스 부문과 기관에서 사용되는 방식으로 바뀌었으며, 국가가 지속가능한 관광을 이루기 위하여 사회경제적 시스템을 조정하는 방법과 그 과정에서 다른 정책 주체와의 관계를 이해하는 것이 중요함을 강조하고 있다. 여기에는 자원 할당, 정책 및 목표 결정, 서비스 제공, 사회 행동 및 사회 질서 규제 및 촉진이 포함되며, 거버넌스와 관광은 경제개발, 지속가능성 및 사회복지의 광범위한 거버넌스 맥락에서 뗄 수 없는 관계에 있음을 밝히고 있다.

김기형·오철호(2018)는 지역 파트너십과 협력적 거버넌스에 관한 연구에서 지역 파트너십에 기초한 지역 협력적 거버넌스로서 지역노사민정협의회를 사례로 선정하고, 현황을 분석한 후에 문제점과 개선방안을 제시하였다. 현황 분석에는 조례 제정 및 설치 현황, 인원·지방고용관서 간사·민주노총 참가 현황, 위원회 설치 및 회의 개최 현황, 사무국 설치·운영 방식·인원·운영규정·예산규모 현황, 협의회 운영 애로사항·활성화 필요사항 등이다. 이에 대하여 전담인력과 사무국 설치, 실무협의회 활성화, 예산 증액 및 협의회 운영의 질적 수준 제고, 참여주체의 역량 강화를 위한 교육기회 및 프로그램 지원, 참여주체들의 체계적인 각종 정보제공과 전문가의 컨설팅 등을 제안하였다.

이민영·이용숙(2018)은 시민참여제도로 본 참여적 거버넌스 연구에서 시민참여(Public Involvement: PI) 제도의 중요도를 고려하여 권한부여, 회의참가, 피드백, 정보제공, 참가유도 순서로 연구 분석틀을 정하여 분석하였다. 연구 결과 정도의 차이는 있었지만 PI의 제도가 활용되었고 다양한 참여 주체들이 자신의 의견을 프로젝트에 실제로 반영하였으며 다양한 경로로 다수의 시민이 참여할 수 있었다. 이처럼 프로젝트 진행과정에서 나타나는 높은 개방성과 원활한 양방향의 소통은 참여적 거버넌스에 대한 실험이 일정 정도 성공적으로 추진되었음을 입증하고 있다.

조병식(2018)은 경기북부 접경지역의 상생적 지역발전 방안에 관한 연구에서 경기북부 지역발전 및 산업 활성화를 위한 ‘협력적 거버넌스’ 구축 방안은 통일 대비 경기북부지역의 지정학적 특수성을 고려한 운영시스템이라고 보고 있다. 해당 지역의 환경의 역량 분석 및 정책지원 방식과 운영의 문제점에 대하여 살펴보면, 협력적 거버넌스 구축을 통한 정책지원 및 실행방안의 실효성 확보를 위한 방안에 대하여 제시하고 있다. 연구에서는 지역 간 협력적 거버넌스 형성의 결정 요인으로 관계 요인, 조직요인, 상황 요인으로 정하고 있다.

Keyim(2017)은 관광협력 거버넌스와 농촌 공동체 개발 연구에서 핀란드 리크사 시의 주변에 있는 부오니슬라티(Vuonislanti)지역의 사례를 바탕으로 인터뷰를 통하여 분석하였다. 즉 사례 지역의 전반적인 사회 경제적 상황과 관광이 마을 개발에 미치는 영향을 평가하였고, 관광 협력 거버넌스의 주요 결정 요인인 광범위하고 공평한 협력, 합법적이고 숙련된 소집자(convener), 적절한 자원을 분석하여 사회의 다양한 목소리를 인식할 수 있었다.

김정호·조승현·채창수(2017)는 전라북도 서남권 광역화장시설을 대상으로 협력적 로컬거버넌스의 성공 요인에 관한 연구에서, 정읍시·고창군·부안군이 공동으로 광역화장시설을 건립하는 사례 연구를 통하여 사업추진과정에서 발생한 이해관계자들 사이의 갈등 국면들에 대

하여 다양한 정책 결정 과정에서 협력적 로컬거버넌스를 성공적으로 구축하고 있음을 보여주었다. 이로써 상호 학습을 통한 질차적 정당성이나 반응성 등의 책임성을 확보하고 참여민주주의를 향상시킬 수 있을 것이며 지역주민들의 자발적인 참여를 활성화하는 데 큰 의미를 가지는 것으로 연구하였다. 이 연구에서는 주요 변수를 지방통치 및 지역개발의 욕구, 행위자들의 참여, 행위자들의 이해관계와 각 행위자들 사이의 상호작용으로 하고, 이 변수들의 조화·상호작용, 상충·갈등 국면의 전환 과정을 통하여 협력적 로컬거버넌스의 성공적인 구축 여부를 분석하였다.

김정희(2016)는 지방정부 사회적 경제 정책에서의 협력적 거버넌스 비교 연구에서, 거버넌스 주체로서 지방정부, 사회적 경제 당사자 조직, 지역 시민사회단체 간 네트워크를 분석하였다. 협력적 거버넌스의 동태적 측면을 종합적으로 고찰하기 위해 거버넌스의 조건과 과정으로 나누어 분석지표를 설정하고, 한계 및 실천과제도 도출하였다. 분석 결과 정책 방향의 차이가 거버넌스의 양적·질적 격차로 나타나 협력적 거버넌스에서 지방정부의 촉진자적 역할이 중요한 요소임을 확인시켜 주었다.

배응환(2016)은 지방자치단체가 정책결과를 도출하는 과정에서 이해관계자들의 협력에 관계되는 문제에 대한 해답을 구하는 차원에서 협력적 거버넌스 모형을 청주 화장장사업의 사결정 사례에 적용하여 협력의 성공 요인을 분석하였다. 분석 결과는 Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형을 구성하는 변수들의 적실성이 높게 나타나고 있고, 협력적 정책결과를 인도하는 성공 요인은 출발조건을 설정한 권력과 자원의 불균형, 갈등과 협력의 선례로부터 시작하였다. 또한 의사결정이 성공할 수 있었던 요인은 제도적 설계인 행위자의 범주, 행동 규칙과 리더십으로 이루어진 협력구조와 협력 과정의 변수들인 신뢰 형성, 면대면 대화, 참여의 유인과 제약, 공유된 이해, 과정 몰입, 중간결과가 잘 설계되어 운영되었기 때문으로 분석되었다. 사례분석 결과 적용된 Ansell & Gash(2008) 모형의 타당성은 우리나라 갈등 사업의 협력 거버넌스를 분석하는데 일정 정도는 모형을 구성하는 변수들의 적실성이 있으나, 변수의 위치는 수정할 필요가 있다. 즉 출발조건인 '참여의 유인과 제약'은 협력 과정으로 이동할 필요가 있다. 협력구조에서 '촉진적 리더십'이 강조되고 있지만 사례에서는 '네트워크 리더십'이 발견되고 있다.

정수용(2016)은 협력적 거버넌스의 성공 요인에 관한 연구에서 사회문제에 대한 정부 중심의 계층제적 해결방식을 넘어 대안적 사회조정양식으로 등장한 협력적 거버넌스의 성공 요인에 대한 사례분석을 통하여 규명하고자 하였다. 사례분석을 위하여 성공사례 2개소, 실패

사례 2개소를 선정하고 '선행지식에 입각한 근거이론방법'을 적용하여 분석하였다. 이 연구에서 사용한 협력적 거버넌스 성공 요인을 초기조건, 협력 과정, 제도설계와 결과로 구성하고 모형화하였다.

신상준·이숙종·C.햄튼-터너(2015)는 협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정 연구에서 인천광역시 주민참여예산제도조례 개정사례를 대상으로 회의록·신문기사 등을 토대로 스노우볼링(snow-balling) 과정으로 대상자 7명에 대한 인터뷰를 진행하고 통한 분석하였다. 분석 요인은 초기조건으로 영향력의 불균형, 인센티브, 협력의 선례 여부이며, 과정으로 심층적 의사소통, 신뢰 형성, 합의 지향, 공동 이해와 목표이다. 연구결과 특정 사안을 해결하기 위해서는 이해당사자들이 참여하는 협력적 거버넌스가 필요하고 성공적인 협력적 거버넌스 운영에 필요한 요인들을 입증할 수 있었다.

최문형·김인제·정문기(2015)는 길음동 소리마을 주민참여형 재생사업을 중심으로 주거환경관리사업에서의 협력적 거버넌스 연구에서 사례분석을 위한 요소의 도출을 위해 Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형을 적용하였다. 단일사례연구방법으로 분석 결과 정부 주도의 도시개발을 위한 강력한 리더십과 추진력보다는 주민과 관·전문가의 협력적 거버넌스를 통한 협력적 리더십을 통해 가능할 수 있음을 확인하였다는데 의의를 갖고 있다. 앞에서 살펴 본 협력적 거버넌스 모형을 적용한 선행 연구 결과는 <표 2-19>와 같다.

〈표 2-19〉 협력적 거버넌스 모형 적용 선행연구 결과 인식 척도

연구자	적용모형, 대상 사례 및 인식 척도
강신겸(2019)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 모형: Thomson & Perry 모형 ○ 대상 사례: 지역사회 기반 관광에서 협력적 거버넌스 형성 요인(면접조사) ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 형성요인: 제도적 환경, 지역사회의 관광육성 욕구, 지자체 의지와 리더십, 지역주민·단체의 참여와 기대 편익 - 운영요인: 운영규칙과 절차 마련, 정보 제공 및 상호 공유, 조직 리더십과 소통, 사업 및 재원 마련 - 성과: 네트워크 형성, 참여 자율성 보장, 사업목표의 설정과 관리
박인수(2019)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 모형: - ○ 대상 사례: 공공시설 입지 갈등 해결(4개 사업 사례분석) ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 참여요인: 정보공개, 실질적 참여 - 협력요인: 신뢰감 조성, 협상 능력 - 성과요인: 경제적 효과, 보상 - 제도요인: 전담조직, 관련 법령, 언론의 역할
김기형·오철호(2018)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 모형: ○ 대상 사례: 지역노사민정협의회 사례 ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 조례 제정 및 설치 현황 - 인원, 지방고용관서 간사, 민주노총 참가 현황 - 위원회 설치 및 회의 개최 현황 - 사무국 설치, 운영 방식, 인원, 운영 규정, 예산 규모 현황 - 협의회 운영 애로사항, 협의회 활성화 필요사항
이민영·이용숙(2018)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 모형: ○ 대상 사례: 서울역 7017 프로젝트의 참여적 거버넌스 과정(참여 관찰, 심층면접) ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 참여적 거버넌스: 권한 부여, 회의 참가, 피드백, 정보제공, 참가 유도 - 시민 참여 정도
조병식(2018)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 모형: - ○ 대상 사례: 경기북부지역(접경 5개 시·군, 비접경 4개 시) 산업 발전 방안 ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 관계요인: 자원 및 권한의 균형, 지자체 간 신뢰 - 조직요인: 리더십, 협력기반 제도, 독립 조직 및 예산 - 상황요인: 외부효과, 상호이익 존재
Jamal & Camargo(2018)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 멕시코 키타나 루(Quintana Roo) ○ 국가가 지속가능한 관광을 이루기 위하여 사회 경제적 시스템을 조정하는 방법과 그 과정에서 다른 정책 주체와의 관계를 이해하는 것이 중요 ○ 여기에는 자원 할당, 정책 및 목표 결정, 서비스 제공, 사회 행동 및 사회 질서 규제 및 촉진이 포함되며, 거버넌스와 관광은 경제 개발, 지속가능성 및 사회복지의 광범위한 거버넌스 맥락에서 떼어낼 수 없는 관계
Keyim(2017)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 모형: ○ 대상 사례: 핀란드 ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 전반적인 사회 경제적 상황과 관광이 마을 개발에 미치는 영향 - 광범위하고 공평한 협력, 합법적이고 숙련된 소집자, 적절한 자원 분석

연구자	적용모형, 대상 사례 및 인식 척도
김정호·조승현·채창수 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 모형: - ○ 대상 사례: 전북 서남권 광역화장시설 사업(사례분석) ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 지역개발 욕구 - 행위자들의 이해관계 - 행위자들의 참여 - 각 행위자 간 상호작용
김정희(2016)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 모형: - ○ 대상 사례: 대구시와 부산시의 민관 거버넌스 조직·운영 현황(질적 연구 적용) ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 협력적 거버넌스 조건: 촉진적 리더십, 지원제도 및 조직 - 협력적 거버넌스 과정: 네트워크의 구성 및 연계, 상호 학습과 숙의의 수준 - 한계와 과제: 현 거버넌스의 한계, 정책 및 실천과제
배응환(2016)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 모형: Ansell & Gash모형 ○ 대상 사례: 청주시 화장장 의사결정 ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 출발조건: 권력과 자원 불균형, 갈등과 협력의 선례, 참여의 유인과 제약 - 협력구조: 제도적 설계(행위자의 범주와 행동 규칙), 리더십(촉진적) - 협력과정: 면대면 대화, 신뢰형성, 과정몰입, 공유된 이해, 중간결과 - 협력결과: 정책
정수용(2016)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 모형: Ansell & Gash모형 ○ 대상 사례: 지역주민의 공동의 문제 해결사례(4개 사업 사례분석) ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 초기조건: 일반조건, 공동체 속성 - 협력과정: 촉진적 리더십, 상호작용 - 제도설계 - 결과
신상준·이숙종·C. 헵튼-터너(2015)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 모형: ○ 대상 사례: 인천광역시 주민참여예산 조례 개정 사례 ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 초기조건: 영향력의 불균형, 인센티브, 협력의 선례 여부 - 협력과정: 심층적 의사소통, 신뢰 형성, 합의 지향, 공동 이해와 목표
최문형·김인제·정문기 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 모형: Ansell & Gash모형 ○ 대상 사례: 길음동 주거환경관리사업(사례분석, 심층인터뷰) ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 초기조건: 권력·자원·지식 불균형, 인센티브와 제약, 협력과 갈등의 선례 - 제도적 디자인: 참여 포괄성, 포럼 배타성, 명확한 기본원칙 - 촉진적 리더십: 리더십 - 협력과정: 면대면 대화, 신뢰 구축, 과정 몰입, 공유된이해, 중재적 결과 - 사업완료: 결과

제3절 모니터링의 개념과 특성

1. 모니터링 개념 및 기능

1) 모니터링 개념

모니터링이란 일반적으로 어떤 대상을 감시하거나 관찰한다는 뜻으로 활용 분야에 따라서 폭 넓게 사용되고 있다. 환경 분야에서는 관찰을 통한 환경적 관측의 의미로, IT분야에서는 시스템 유지 보수를 위한 관리적 측면으로, 정책적 측면으로는 특정 계획이나 정책이 의도하는 목표를 달성하는 과정에 대한 정기적인 점검을 의미한다. 도시계획 분야에서는 정책들이 실효를 거두고 있는지 여부를 점검하고, 그 결과를 정책결정자에게 제공하여 정책이 지향하는 목표와 목적들을 보다 더 훌륭하게 성취하기 위해 정책을 조정하는데 이용되고 있다(이양재·김선웅, 1997). 또한 계획이나 정책 수립 시 해당 도시의 사회경제 상황의 변화를 정기적으로 파악하거나 비슷한 규모의 선진 외국 도시와 비교함으로써 해당 도시의 수준을 객관적으로 평가하여 정책 방향을 정립하는 과정도 넓은 의미에서 모니터링이라 볼 수 있다(이주일, 2006). UNDP(2009)는 모니터링은 모든 이해관계자에게 진행 중인 평가 활동의 진행 또는 지연에 대한 세부 정보를 조기에 제공하는 것을 목표로 하는 지속적인 평가로 정의를 내리고 있고, Kamau(2015)도 지속적인 기능을 강조하면서 목표를 조기에 달성하기 위하여 지속적인 개입을 하면서 부족한 점에 대한 지원이라고 정의를 내리고 있다. 위에서 구분한 모니터링을 관광개발에 적용하여 해석한다면 모니터링은 개발사업과 관련된 프로젝트나 정책들에 대한 실효성을 점검하고 개발과정에서 발생할 수 있는 제도적, 환경적 문제 등을 평가하여 관련된 정보를 이해당사자와 정책결정자에게 제공하여 지향하는 목표와 목적을 달성하기 위한 정책적 도구라고 해석할 수 있을 것이다.

UN E/AC.51(2015)은 모니터링에 대한 운영적 측면과 대상을 규정하는데 일반적인 정량적 방식으로 사실에 대하여 정기 추적 및 보고, 운영 활동과 사회경제적 현상 모두를 포함한다고 밝히고 있다. 따라서 모니터링은 사회적 현상과 변화 및 목적에 맞추어 전통적인 현장 조사 방법에 의해 수집한 자료 뿐 아니라 행정자료(administrative data), 빅데이터(big data), 통계적 목적의 지리 공간 정보(geo spatial information) 등 다양한 원천의 자료를 활용할 수도 있다(박영실, 2016). 모니터링은 주로 점검(Review), 평가(evaluation)의 형

대로 이루어지며, OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)에서는 점검을 “정기적 또는 부정기적인 사업 심사”라고 정의하고 있다(한국국제협력단, 2008). Otieno(2019)는 정보를 제공하고 경영진이 이러한 정보를 사용하여 의도적이든 비의도적이든 프로젝트 효과와 그 영향을 평가하는 프로세스로서 의도한 목표가 충족 되었는지 여부를 결정하는 것을 목표로 하는 것이라고 하고 있다.

많은 연구자들은 모니터링과 함께 평가(evaluation)의 중요성을 강조하는데 평가는 프로젝트나 프로그램의 진행과 관련하여 일회성이 아닌 다양한 범위와 깊이 또한 환경 변화에 따른 여러 가지 시점을 고려하는 체계적이고 객관적이어야만 한다고 주장한다. 평가적 측면에서 모니터링과 평가는 구분이 어려우며 혼용되어 사용되고 있다. 모니터링은 단순히 계획 대비 실행 및 예산집행을 점검하는데 반하여 평가는 더 나아가 이유를 분석하는데 초점을 맞춘다. 모니터링 분야에서 평가시스템은 매우 중요하게 다루어지고 있는데 이에 따라 연구가 많이 진행되었다. Alotaibi(2011)는 사우디아라비아의 개발 프로젝트에서 적절한 평가시스템의 부재는 건설 프로젝트의 진행과정에서 부정적 영향을 주는 것으로 구별하였으며, Alhyari et al.(2013)은 프로젝트를 평가할 때 4가지 관점을 강조하였는데 재정적 관점, 사용자적 관점, 내부 비즈니스 관점과 성장의 관점에서의 균형을 주장하였다.

일반적으로 모니터링과 평가와의 차이는 중시하고 있는 부분에서 차이가 나는데 모니터링은 사업의 관리적 개선에 초점을 맞추고 사업운영 효율성, 성과 등에 중점을 두는 반면 평가는 사업추진의 능률성과 효율성을 중시한다(김향자, 2009). 따라서 모니터링은 문제 발생 또는 계획달성 실패라는 결과만을 주목하지만 평가는 왜 문제가 발생했는지와 왜 계획달성에 실패했는지에 대한 원인을 분석하게 된다. 사업부서에서 수행하는 평가는 모니터링의 형식으로 이루어지는 것으로 대상 사업 수행부서에서 실시하는 중간평가(Mid-term Review)와 종료평가(End-of-Project Evaluation)도 모니터링과 평가의 중간적 성격을 나타낸다고 보고 있다. 중간평가는 사업수행 중에 이루어지는 평가를 의미하며, 일반적으로 점검(Review)이라는 이름으로 모니터링을 위해 간단하게 수행되며, 종료평가는 사업 종료 시에 이루어지는 평가를 의미한다(한국국제협력단, 2008). 모니터링에서는 프로젝트 관리자에게 피드백과 추천이 불가피하지만 평가에서는 그렇지 않다. 모니터링 및 평가의 공통 기반은 둘 다 관리 도구라는 것이다. 모니터링을 위해 기준에 따라 진행 상황을 추적하기 위한 데이터 및 정보 수집은 주기적으로 수집되며, 평가 중 또는 관점에서 데이터 및 정보 수집이 발생하는 평가에서는 해당되지 않는다(UNDP, 2009). 평가는 진행 상황 분석에 중점을 두고 프로젝트 또는

프로그램 성과에 비추어 활동의 관련성(relevance), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 지속가능성(sustainability) 및 영향을 체계적이고 객관적으로 결정하는 프로세스로 정의할 수 있고, 따라서 프로그램 또는 프로젝트의 실행 가능성을 결정하고 추가 자원 투입에 대한 결정을 촉진하는 프로세스로 볼 수 있다. 명시된 목표를 달성하기 위해 일반적으로 고려되는 것이 모니터링이기 때문에 대부분의 경우 평가는 프로젝트에서 강조되지 않는다(Otieno, 2019).

모니터링과 평가의 기능적 측면에서 살펴보면 상호 독립적인 것이 아니라 보완적 관계를 가지고 있다. 우선 모니터링은 사업목표를 기준으로 일정한 시점에 사업이 어디까지 진행되었는지에 대한 정보를 주는 것으로 프로그램의 진행 상황과 결과를 기록·제공하고 개선이 필요한 부분을 알려주는 역할을 한다. 평가는 모니터링에서 집적된 데이터를 활용하여 사업의 목표 달성 여부에 대하여 상세히 분석하는 것으로 인과관계가 강조되는 판단이다. 따라서 모니터링으로 수집된 정보는 평가의 기초가 되며, 모니터링 과정에서 수집되는 새로운 정보는 평가의 기준 및 방향에 영향을 미치게 된다(권율, 2006). 즉 모니터링은 프로젝트의 효율성에 대해 내부적으로 중점을 두고 관리 중심으로 강조하고, 평가는 주로 외부에서 프로젝트의 효과성에 초점을 맞추어 이해관계자 중심으로 강조된다(Crawford, 2003). 모니터링과 평가를 구분된 절차로 인식하여 독립적으로 개선을 추진하는 것보다 두 절차 간 피드백 시스템을 구축하여 발전시켜 나가는 것이 필요하다.

정책 분야에서 평가에 대한 비중이 증대해지면서 평가 과정에 대한 개념이 확대해지고 있다. 일반적인 의미의 평가는 정확성을 갖고 성과물을 측정하기 위하여 이루어진다. 넓은 의미에서의 평가는 “어떤 것의 장점, 가치, 의미를 결정하는 과정”이라고 정의될 수 있으며 심사, 사정, 검사, 판단, 측정(평정), 검토, 시험 등의 단어로 설명할 수도 있다(한국국제협력단, 2008). 또한 OECD 개발원조위원회(1991)에서는 “평가란 진행 중인 또는 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책의 기획, 집행과 결과에 대해 가능한 체계적이고 객관적인 심사를 말하며, 개발목표에 대한 충실성과 연관성, 개발의 효율성, 효과성, 영향력과 지속가능성을 측정하는 것”으로 사용하고 있다. 모니터링과 평가의 차이를 비교하여 보면 <표 2-20>과 같다.

〈표 2-20〉 모니터링과 평가 비교

모니터링	평가
지속적	한시적
사업목적을 그대로 인정	사업목적을 상위목표나 해결해야 할 개발문제와 연계하여 평가
기 수립된 지표를 그대로 인정	기 수립된 지표의 적정성이나 유효성도 평가
기 수립된 지표에 따라 사업수행 과정 추적	보다 넓은 이슈를 다룸
의도된 결과에 중점	의도된 결과와 의도하지 않은 결과 모두 분석
정량 평가방법 사용	정량적, 정성적 방법 모두 사용
주기적으로 데이터 수집	다양한 자료 수집
인과관계 분석 없음	인과관계에 대한 설명
주로 사업부서가 수행	주로 외부평가로 수행됨

출처: 한국국제협력단(2008), 『개발협력사업평가 가이드라인』

관광개발 사업 및 정책에 있어 모니터링과 평가에 대한 개념을 살펴본다면 목표달성을 위해 모두 중요한 활동이라고 볼 수 있다. 김향자(2009)는 관광개발 사업에 대비하여 모니터링과 평가를 구분하였는데, 모니터링은 관광개발 사업의 추진과정에서의 즉각적인 행동 수정에 따른 사업내용의 변경에 초점을 두고 있는 반면, 평가는 사업의 효과를 개선하는데 중점을 두어 사업성과를 위한 실무자의 행동 조정에 초점을 맞추고 있다.

본 연구에서는 관광개발사업에 대한 관리적 측면에서 사업의 완성을 위한 과정에 포커스를 맞추고 있는 만큼 모니터링의 개념을 시행 중인 관광개발사업에 대하여 개발계획에 대한 충실성과 효율성, 영향력과 지속가능성을 측정하여, 사업 시행 과정에서 발생하는 긍정적·부정적 영향을 조화롭게 조정하여 사업이 정상적으로 마무리되도록 사업시행자와 사업승인 기관 간의 시스템을 구축하여 운영하는 것으로 정의하고자 한다.

2) 모니터링의 기능

모니터링은 정책들이 효과적으로 추진되고 있는지를 점검하고 평가를 통해 지향하고 있는 사업 목표를 달성하는데 활용되고 있는 정책 도구이다. 이에 대해 UNDP(2009)는 모니터링을 단순히 조치 또는 활동의 진행 상황을 검토하는 것으로 취급하는 많은 부분과 달리 더 넓

은 접근방식에서 보면 가장 중요한 결과를 향한 진전을 보장하기 위해 취해야 하는 새로운 전략과 조치를 파악하는 것도 포함된다고 강조한다. 또한 모니터링은 합의된 구현 일정과 관련하여 프로그램 또는 프로젝트를 지속적으로 평가하는 것으로서, 프로젝트 구현에 대한 지속적인 피드백을 제공하고 적시에 결정을 내리기 위해 잠재적인 성공 및 제약 사항을 식별하는데 도움이 되는 좋은 관리 도구이다(Otieno, 2019).

모니터링을 통하여 정책이나 사업의 다양한 목적을 달성하게 하는 기능적 측면을 밝히고 있는데 이러한 모니터링의 기능을 살펴보면 순응 기능, 감사 기능, 회계 기능과 설명 기능이 있다. 첫째, 순응 기능은 프로그램의 집행자, 담당자 및 기타 관련자들이 입법부, 규제기관, 전문단체 등에서 제시된 기준과 절차에 얼마나 잘 순응하여 행동하고 있는가를 판단하는 데 도움을 주는 기능이다. 둘째, 감사 기능은 어떤 대상 집단이나 수혜자들을 위해 마련된 자원과 서비스가 실질적으로 그들에게 도달되고 있는지를 판단하는 데 도움을 주는 기능이다. 셋째, 회계 기능은 공공정책과 프로그램을 광범위하게 집행할 때 발생하는 사회적·경제적 변화를 설명하는 데 도움을 주는 정보를 생산하는 기능이다. 넷째, 설명 기능은 공공정책과 프로그램의 결과가 왜 서로 상이하게 나타나는지를 설명하는데 도움을 주는 정보를 생산할 수 있도록 하는 기능이다(Dunn, 1994; 나기산, 2000; 황성원·김용훈, 2004). 각 기능별 내용을 정리하면 <표 2-21>과 같다.

<표 2-21> 모니터링의 기능

구분	내용
순응(compliance)기능	프로그램의 집행자, 담당자 및 기타 관련자들이 입법부, 규제기관, 전문단체 등에서 제시된 기준과 절차에 얼마나 잘 순응하여 행동하고 있는가를 판단
감사(audit)기능	어떤 대상 집단이나 수혜자들을 위해 마련된 자원과 서비스가 실질적으로 그들에게 도달되고 있는지를 판단
회계(accounting)기능	공공정책과 프로그램을 광범위하게 집행할 때 발생하는 사회적·경제적 변화를 설명하는 정보 생산
설명(explanation)기능	공공정책과 프로그램의 결과가 서로 상이하게 나타나는지를 설명하는 정보 생산

출처: 황성원·김용훈(2004), 『행정서비스 모니터링 제도 활성화 방안』에서 정리

2. 모니터링 유형 및 수행 단계

1) 모니터링 유형

모니터링은 정책들이 실효를 거두고 있는지를 점검하고 그러한 정보를 정책결정자에게 제공하여 정책이 지향하는 목표들이 성취를 위하여 정책을 조정하는데 이용되는 것으로, 사업의 추진단계에 따라 구분되는 추진 과정, 성과 등과 연계하여 계획 모니터링, 과정 모니터링, 성과 모니터링(outcome/performance monitoring)과 프로그램 모니터링(program monitoring)으로 구분할 수 있다.

계획 모니터링이란 프로그램의 투입 또는 사업 활동 등이 사전에 계획되었던 기준값을 비교하는 활동으로 프로그램이 구체적으로 계획대로 추진되고 있는지를 점검하는 것이다. 과정 모니터링은 프로그램 추진 과정에서 투입이나 산출에 초점을 맞추어 성과지표들을 사용하여 자원과 활용에 대한 피드백 정보를 통하여 사업목표를 달성하는 것이 목적인데 주로 사업진전에 대한 다양한 정보를 획득하고 제공하는 등 관리가 목적이다(김향자, 2009).

성과모니터링은 프로그램에 대하여 투입과 활동 및 결과들을 측정하고, 해당 프로그램의 성과를 사전에 설정하였거나 기대하였던 성과들과 비교하여 본래 의도하였던 성과가 이루어지지 않으면 그 원인을 밝히고 시정하여 의도한 성과를 가져오도록 하는데 목적이 있다. 프로그램모니터링은 프로그램에 대한 투입들과 활동들을 측정하고, 측정된 프로그램에 대한 투입과 활동들을 사전에 설정되었거나 기대하고 있는 것들과 비교하여, 본래 구상한 바와 같이 정확하고 충실하게 집행되었는지를 결정하는 데 목적이 있다(노화준, 2003).

2) 모니터링 수행 단계

모니터링을 수행하는 도구로 LFA(Logical Framework Approach) 접근법이 주로 활용되고 있는데 1970년 USAID가 개발한 시스템이다. 프로젝트 계획 또는 프로그램 관리를 지원하는 데 사용되는 분석 프로세스 및 도구 세트로 구조화되고 체계적인 분석을 지원하기 위해 사용되는 일련의 연동 개념으로 모니터링 수행을 위한 단계별 요령을 제공한다(USAID 1970; Kamau, 2015). 모니터링의 주요 단계는 자료수집(data collection), 자료 분석(data analysis), 보고(reporting)와 대응(action)의 단계로 나누어진다(황성원·김용훈, 2004). 먼저 자료 수집은 목표하고 있는 성과와 정책집행의 평가에 필요한 자료를 수집하는 단계이다. 모니터링을 위한 자료는 출처에 등에 따라 구분하면, 인구 및 주택 총조사보고서

등 정기 간행자료, 정부가 소유하고 있으나 출간되지 않은 자료, 토지이용 등 특별한 목적의 조사자료 등이 있다.

모니터링에서 자료 분석은 조사 시점의 측정치를 정책집행 이전이나 모니터링의 시점에서 측정된 기준치와 비교하는 과정이다. 여기에서 기준치에 대한 명확한 정보를 확보하여 목표 달성 시에 기대되는 목표치에 대한 동의를 확보하는 것이 중요하다.

모니터링에서 보고는 자료의 분석 결과에서 정책집행으로 얻어진 성과의 정도 및 성과가 미진한 부분에 대한 정기적인 보고로서, 단순한 통지에서 철저한 평가를 포함할 수 있다. 보고서는 사용자에게 유리하도록 작성되어야 하며 다양한 계층의 사람들이 이해하기 쉬워야 한다.

모니터링에서 대응은 분석 결과에 대한 공적 토론과 적절한 정책 대응을 포함하는 토의 등이며, 이 경우 당초 정책의 채택에 관여했던 정책결정자나 전문가들에 의하여 수행하는 것이 바람직하다. 분석 결과는 심각한 문제가 발생하는 정책에 대하여 구체적인 조사를 실시하거나, 관련 정책의 집행에 대하여 지원하는 예산을 일시적으로 보류하는 등의 같은 제제를 가하는데 이용할 수 있다.

3. 모니터링 선행연구

Mossalam(2020)은 프로젝트의 목표 달성과 혜택의 실현, 고객 성공 기준 실현 여부에 있어 프로젝트 계약 회사는 주요 성공 기준으로 재정적 이익에 초점을 맞추는 반면, 고객과 최종 사용자는 프로젝트 품질에 관심이 있다고 주장한다. 시장은 주로 시간 성과에 초점을 맞추는 경향이 있으나 다른 성공 기준으로 프로젝트 성과를 측정할 수 있는 일정, 재무, 위험 및 문제의 네 가지 요소를 제시하고 있다.

Otieno(2019)는 제3세계 국가의 많은 프로젝트가 여러 가지 이유로 성공적으로 완료되지 못하였는데, 그중에는 모니터링 및 평가의 필요성에 대한 이해 부족에 있으므로 프로젝트를 성공적으로 완료하기 위해서는 모니터링과 평가라는 두 가지를 적용하여 극복할 수 있도록 하고 있다. 각각의 프로젝트는 고유하기 때문에 시작하기 전에 확인하고 시정 조치를 위한 정보를 신속하게 제공하고, 효율적이며, 유연하고 정확하며, 투명하고 정보를 위아래로 공유할 수 있어야 한다. 프로젝트 모니터링에 가장 널리 사용되는 방법은 언어적 의사소통, 회의, 보고서, 일기 노트를 제시하고 있다.

윤주(2019)는 2014년부터 2018년까지 5년간 추진된 지역관광개발사업 평가에 대한 모니터링을 통해 사업추진 현황 및 주요 실적을 파악하고 사업추진 평가와 분석, 평가 결과를 환류하는 체계를 통하여 도출되는 문제점을 파악하여 평가 사업의 개선방안을 마련하고자 하였다. 그 결과 사업 전주기 관리체계를 구축하고, 평가 결과 환류 이행 및 점검 체계를 도입하는 등 개선 방안을 제시하였다.

Mossalam & Arafa(2018)는 경제 위기와 제한된 옵션에 비추어 재정 지원을 확보하기 위해 실행 중인 프로젝트를 면밀히 모니터링하고 성공 요인을 달성하고 혜택을 얻는 건전한 방법론의 중요성이 증가하였으며, 모든 조직은 프로젝트의 중요도, 조직 문화 등에 따라 모니터링 수준이 다르고, 리더십은 프로젝트 성공 요인에 거의 포함되지 않지만, 팀워크의 협업, 자원 관리, 커뮤니케이션과 같은 다양한 패턴을 통해 프로젝트의 성과에 영향을 미친다는 것을 발견하였다. 인공 지능의 응용 프로그램 중 하나인 인공 신경망(Artificial Neural Network: ANN) 모델과 실제 선택 간의 편차를 검사하여 정확성을 구축한 결과 허용 가능한 신뢰 수준으로 나타났다.

윤수재(2016)는 “ODA사업 평가 및 모니터링 시스템과 성과 간의 관계 분석”에서 개발원조에 대한 철저한 평가나 모니터링이 선진국에 비해 매우 미흡하다는 공적개발원조사업(Official Development Assistance: ODA)에 대한 문제를 제기하였다. 이에 ODA사업 확대와 더불어 보다 체계적인 관리의 필요성이 제기되고 있는 시점에서 ODA사업 평가 및 모니터링 시스템 수준이 수원국에 대한 성과를 매개로 공여국인 한국에서의 성과에 영향을 미치는지에 대하여 구조방정식을 통하여 분석한 결과 인과 관계가 있다는 점을 입증하였다.

Kamau(2015)는 케냐에서 프로젝트 성공을 달성하는 데 있어서 중요한 성공 요인으로 모니터링 및 평가의 효과에 대하여 확인하였다. 주요 요인으로 모니터링 및 평가 팀의 강도, 모니터링 접근 방식, 정치적 영향력, 프로젝트 라이프사이클로 분류하고 있다. 또한 모니터링 및 평가와 프로젝트 성공 사이의 매개 요인으로 ‘관리 지원’을 추가로 확인하였다.

한국문화관광연구원(2015)은 정부의 정책실현을 위해 관광 부문에 투입되는 예산 및 기금 등 재정투자 규모가 지속적으로 증가하고 있어, 관광개발사업의 성공적 추진을 위한 효율적 관리체계가 미흡함에 따라 지속적인 관리를 위한 평가시스템을 도입하였다. 이를 통하여 과도한 계획 수립 및 중복 투자를 방지하고 지속적인 모니터링을 바탕으로 관광개발사업의 체계적인 관리방안을 구축하고, 사업에 대한 심층적인 진단 및 평가로 맞춤형 해결책을 제공하게 되었다.

Hassan(2013)은 프로젝트 성공에 대한 모니터링 및 평가 시스템의 영향을 평가하면서, 모니터링은 일정 및 비용 초과를 최소화하거나 방지하기 위한 기반을 제공하는 동시에 프로젝트 구현에서 필요한 품질 표준을 달성하도록 보장하는 것으로, 프로젝트 성공에 대한 모니터링 및 평가 시스템의 구성 요소로 임무, 구조적 능력, 프로세스 및 결과 매핑에 중점을 둔다고 제시하고 있다.

김향자(2009)는 문화체육관광부의 관광개발사업에 대한 모니터링 및 추진 실태를 분석하고 문제점 파악과 관리방향을 모색하였다. 그 결과 관광개발사업이 점차 다양화되고, 대부분의 관광개발사업의 경우에 통계적인 점거만 이루어지고 있으며, 관광개발사업에 대한 모니터링 및 평가 체계를 갖추고 있지 않아서 사업추진 부진이나 성공 원인이 무엇인지 파악이 되지 않은 채 사업 변경은 빈번하게 이루어지고 있고, 개별사업이 어떻게 진행되고 있는 지에 대한 세부적인 모니터링이나 평가가 이루어지지 않고 있는 실정임에 따라, 관광개발사업의 효율적 추진을 위한 사업 모니터링 체계 도입이 필요하다고 하였다.

Crawford(2003)는 공여국과 수혜국과의 양자 협정에 따라 실행되는 원조 프로젝트(Aid Project)가 효율성과 효과성을 제고하고, 책임은 투명성을 통해 촉진되는 차원의 유연하고 적절한 관리 정보 시스템이 필요하다고 주장하였다. 이를 위하여 3차원 로그프레임(3D-Logframe)을 제안하고 있다.

앞에서 살펴 본 모니터링 관련 선행연구의 내용을 종합하면 <표 2-22>와 같다.

<표 2-22> 모니터링 관련 선행연구 결과 인식 척도

연구자	인식 척도
Mossalam(2020)	<ul style="list-style-type: none"> o 프로젝트 성공 가능성 극대화를 위하여 시간에 초점을 맞추고 있으나 다음의 성과 측정 요소 추가 필요 - 프로젝트 성과 측정 요소: 일정, 재무, 위험, 문제
윤 주(2019)	<ul style="list-style-type: none"> o 지역관광개발사업(2014-2018) 평가에 대한 모니터링 실시 - 사업 전주기 관리체계 구축, 평가 결과 환류 이행 및 점검 체계 도입 개선방안 제시
Otieno(2019)	<ul style="list-style-type: none"> o 제 3 세계 국가의 인프라 개선을 위한 수많은 프로젝트가 여러 가지 이유로 성공적으로 완료되지 못하고 있으므로, 모니터링과 평가를 적용하여 성공적인 프로젝트의 구현을 도모 - 모니터링 도구: 의사소통, 회의, 보고서, 일기 노트
노화준(2018)	<ul style="list-style-type: none"> o 정책평가에 있어 사업집행상의 모니터링 - 사업집행 모니터링(행정적 모니터링), 사업성과 모니터링

연구자	인식 척도
Mossalam & Arafa(2018)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 프로젝트 성공에 영향을 미치는 주요 요인으로 리더십은 거의 포함되지 않지만 팀워크의 협업, 자원 관리, 커뮤니케이션과 같은 다양한 패턴을 통해 프로젝트 성과에 영향을 미친다는 것을 발견 - 인공 신경망(ANN) 모델과 실제 선택 간의 편차 검사 결과 정확성에서 허용 가능한 신뢰 수준으로 나타남
윤수재(2016)	<ul style="list-style-type: none"> ○ ODA사업 모니터링 시스템 분석 ○ 변수 <ul style="list-style-type: none"> - 독립변수: 사업 평가 시스템 수준, 사업 모니터링 시스템 수준 - 매개변수: 수원국의 1차적 성과, 2차적 성과 - 종속변수: 공여국의 사업 성과
Kamau(2015)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 케냐의 프로젝트 성공 요인으로 모니터링 및 평가의 개념적 프레임워크를 제시 - 4가지 범주:모니터링 및 평가 팀의 강도, 모니터링 접근 방식, 정치적 영향력, 프로젝트 라이프사이클 - 프로젝트 및 평가와 프로젝트 성공 사이의 매개 요인: 관리 지원
문화관광연구원(2015)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2015지역관광개발사업 평가 연차 보고 - 내역사업별 진단 및 평가를 통한 즉각적 피드백 - 진단 중심의 평가와 맞춤형 컨설팅 지원 - 정기적인 진단 및 평가 시행을 바탕으로 사업을 총괄 관리
Hassan(2013)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 프로젝트 성공에 대한 모니터링 및 평가의 구성 요소를 제시 - 임무, 구조적 능력, 프로세스 및 결과 매핑
김향자(2009)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문화체육관광부의 관광개발사업에 대한 모니터링 및 추진 실태 분석 - 관광개발사업에 대한 모니터링 및 평가 체계를 갖추고 있지 않아서 사업추진 부진이나 성공 원인 파악 곤란 - 관광개발사업의 효율적인 추진을 위한 사업 모니터링 체계 도입 필요
Crawford(2003)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원조 프로젝트 실행의 효율성과 효과성 제고 방법 - 프로젝트 모니터링과 평가가 요구되며, 3D-Logframe을 제안

제4절 선행연구 시사점

관광인프라는 방문객을 위하여 설계하고 세워진 물리적 요소로서 관광지의 기능에 필요한 보조시설, 장비, 시스템, 프로세스 및 자원이 포함되는 사항으로서 관광개발 및 관광목적지 자원 활용의 기초가 된다. 이러한 관광인프라는 관광객의 요구 충족과 목적지에 머무는 동안 만족도를 높이는데 필요한 많은 서비스가 포함됨에 따라 집중적인 투자와 현대화가 필요한 실정이다. 모든 관광지의 경우 관광객 증가를 추구하는데 이에 따라 발생하는 방문자와 거주자의 자극 요인의 균형을 맞추는 데는 관심을 덜 기울이고 있다. 관광객이 압도적으로 증가함에 따라 주민들의 정서에 부정적인 공감 관계를 초래하여 방문객과 주민 간 관계의 악화가 히스테리시스 효과를 나타낼 수 있으므로 장기적인 관광 성장을 위한 전략으로 관광의 탄력성 개발과 지속가능한 탈성장 탐색이 필요함을 살펴보았다.

관광지의 경우 관광객이 증가함에 따라 일자리 창출, 지역경제 활성화 등을 효과로 파악하는 패러다임에서 지속가능한 관광개발이 유한한 자원에 대하여 장기적 활용에 적합하다는 대안적 패러다임으로 바뀌고 있는 것이다. 오버투어리즘은 관광객이 너무 많고 관광지의 삶의 질이 용납할 수 없을 정도로 악화되었다고 느끼는 것으로 적절한 계획없이 진행되는 관광개발 정책은 장기적으로 관광객과 거주자 간의 영향 관계를 저하 시키는 것에 다른 없는 것이다. 이러한 영향에는 지역주민들의 소속감과 장소 감각의 상실, 공공장소의 혼잡, 부동산 투기, 관광객의 구매력 하락, 사회·문화적 연결성의 해체, 도시와 농촌, 해안 공간의 유해한 사용 등이 해당된다.

선행연구에서 지속가능한 관광개발을 위하여 사회·경제적 시스템을 조정하고 그러한 과정에서 다른 정책 주체와의 관계를 이해하는 것이 중요한 것으로, 공공 및 민간 부문의 공동 목표를 향해 함께 협력하는 민간-공공 파트너십이 필요함을 살펴 보았다. 이러한 관광거버넌스로 다양성과 차이에 주의하여 사회적 과정과 문화적 가치를 이행하고, 관광 정책 및 의사결정에서 지역주민들의 배제되지 않도록 하며, 관광의 정치 경제에서 권력 구조의 불평등이나 차별 문제가 없도록 하여야 한다는데 있다.

관광공급망의 필수 요소인 관광인프라는 주로 민간 부문에 기반을 두고, 사회기반시설과 환경시설은 공공부문에서 투자와 개발을 담당하며, 관광지의 광범위한 발전에 투자하려는 외국인 투자에 의하여 창출되고 있다. 관광인프라의 지속가능한 발전을 계획하기 위하여 모든

관광시설과 함께 균형 잡힌 기본 인프라와 시설의 전반적인 개발이 필요한 것이다. 성공적인 관광개발을 위하여 인프라 현대화에 대한 집중적인 투자가 필요하며, 높은 수준의 관광인프라 개발은 관광서비스의 생산 및 유통의 효율성을 높이는데 기여할 수 있는 것이다. 점점 역동적이고 까다로워지는 관광시장에서 생존을 위한 방안으로 경쟁력 향상의 문제가 중요하게 됨에 따라 관광인프라 개발에 대한 투자는 관광 경쟁력의 중요한 요소가 되고 있다. 관광개발 사업은 관광사업을 운영하기 위하여 해당 관광사업에 필요한 시설물 등을 갖추거나 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 사업으로서 민간 부문의 투자를 통한 관광인프라를 확충함에 있다 하겠다.

모니터링은 시행 중인 관광개발사업에 대하여 개발계획에 대한 충실성과 효율성, 영향력과 지속가능성을 측정하여 사업시행과정에서 발생하는 긍정적·부정적 영향을 조화롭게 조정하여 사업이 정상적으로 마무리되도록 사업시행자와 사업승인기관 간의 시스템을 구축하여 운영하는 것이다. 프로젝트의 목표 달성에 있어 궤도를 유지하는지 확인하기 위하여 프로젝트 구현 중에 수행되는 지속적인 운영으로서, 이해관계자가 목표와 목표를 달성하기 위한 진행 상황에서 정기적인 피드백을 얻는 지속적인 과정이며, 문화관광부의 지역관광개발사업은 모니터링과 평가를 실시하고 있는 실정이다. 민간투자사업의 경우 평가의 실시는 또 다른 규제 논란이 소지가 있으므로 모니터링을 실시하는 것으로 정리하였다.

협력적 거버넌스는 다양한 조직과 이해관계자들이 정보와 자원, 활동과 역량을 공유하면서 상호협력을 통하여 사회문제 및 공동의 목적을 달성하는 것으로서, 관광개발사업을 시행함에 있어 투자자, 지역주민, 행정기관 등 각급 이해관계자의 참여를 통하, 사업계획 기간내 마무리 함으로써 지역주민 고용, 지역경제 활성화 등에 기여할 수 있도록 하는데 있어 최적의 방법이라 할 수 있겠다. 따라서 관광개발사업에 대하여 협력적 거버넌스 이론을 적용하여 분석하되, 관광개발사업에 대한 모니터링을 시행함이 타당할 것인지의 여부를 분석하기 위함에 있다.

선행연구에서 협력적 거버넌스 모형을 기반으로 하여 각급 공공사업의 추진 과정을 협력적 거버넌스 모형 변수에 직접 연계하여 분석하고 있는 연구사례의 항목별 세부 내용은 <표 2-23>과 같다.

〈표 2-23〉 협력적 거버넌스 모형 활용 연구 사례 인식 척도

Ansell & Gash 모형(2008) 변수			인식 척도	연구자
변수	세부변수	내용		
초기 조건	권력·자원·지식 불균형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이해관계자들 간의 권력 불균형 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업 시작 단계에서 주어진 상황(권력, 자원, 지식)은? ○ 청주시는 화장장 건립계획을 수립하여 집행할 수 있는 정책결정권과 집행권, 예산권 <ul style="list-style-type: none"> - 지역주민과 시민단체는 자신들의 의견이나 이익을 시에 건의, 정책에 대한 지지나 반대, 입지에 대한 자연환경 유지 - 따라서 공식·비공식적 권력과 자원에서 상호 연계성을 가지고 있어 협력을 촉진하는 조건이 될 수 있으나, 밀어 붙일 경우 주민이 불응하여 사업추진 곤란 	강신겸(2019) 박인수(2019) 조병식(2018) 정수용(2016)
	참여의 유인과 제약	<ul style="list-style-type: none"> ○ 참여의 본질 차원에서 이해관계자들이 협력 거버넌스에 관여하는 유인 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거버넌스 체제 내의 참여를 장려하는 인센티브와 제약요소는 무엇인지 ○ 계획 발표 당시 지역주민들은 냉담한 반응을 보였지만 중국에는 거부감을 해소하게 하고 공유된 이해와 과정 몰입을 하는 기제로 작용 	배응환(2016) 최문형·김인제·정문기(2015)
	협력 또는 갈등의 선례	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이해관계자들 간의 갈등과 협력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이전에 주민, 행정, 전문가와 협의체 구성이 이루어졌는지 ○ 협력 혹은 적대적 관계에 관한 경험이 있는지 	
제도 설계	참여 포괄성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성공적인 협력의 조건은 쟁점에 의하여 영향을 받거나 관심을 가지는 모든 이해관계자들을 포함시켜야 함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직·간접적 이해당사자가 협의체에 포함되었는지 	
	포럼 배제성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협력 포럼에 배제되는 이해관계자들은 대안적 포럼을 통하여 자신의 논리를 주장하여 효과적인 협력을 저해함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중요한 의사결정이 협의체에서 배타적으로 이루어지고 실제 그(계획된) 활동들이 이루어졌는지 	강신겸(2019) 조병식(2018)
	명확한 행동규칙	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협력 거버넌스가 동의 지향적이라도 반드시 중요성을 강조하는 것이 아님 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거버넌스 운영 과정에 대해 사전의 합의된 운영규칙과 절차의 존재 여부 ○ 거버넌스 체계의 제도적 기반인 참여적 정책결정의 기초가 되는 법과 제도가 무엇인지 ○ 사업 추진을 위한 TF구성 운영, 지역주민들과 대화와 협조체제 구축으로 미래지향적인 지역개발 추진 	배응환(2016) 최문형·김인제·정문기(2015)
	과정 투명성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공협상이 실질적이며 협력 과정이 밀실거래가 아니라는 것을 이해관계자들이 신뢰하도록 할 것 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과정이 투명하고 공정하게 운영되는지, 상호 감시체계가 있는지 	

Ansell & Gash 모형(2008) 변수			인식 척도	연구자
변수	세부변수	내용		
촉진적 리더십	리더십	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자 간 협력 정신으로 활동하게 하는 데 있음 협력과정의 적절한 관리, 기술적 신뢰성 유지, 협력을 모두가 수용할 수 있도록 신뢰할 수 있고 확신적인 결정을 할 수 있다는 데 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 시장 등 단체장 등의 주도적 역할이 있었는지 자치단체장 및 사업시행사의 책임자가 리더십(정책 과정 중)을 어디서, 어떻게 발휘하였는지 시장은 강력한 의지로 세 차례의 주민간담회에서 다수의 이해관계자들을 참여시켜 회의 직접 주재하면서 시민의 요구에 답변하였음 <ul style="list-style-type: none"> 사업의 정당성과 공감대를 형성을 시도하는 과정에 상층리더십(시장), 중층리더십(국과장), 하층리더십(담당공무원과 통장)이 복합적으로 작용하여 문제해결에 기여 	강신겸(2019) 조병식(2018) 정수용(2016) 배응환(2016) 최문형·김인제·정문기(2015)
		면대면 대화	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자들 간의 대화를 통하여 상호이득의 기회를 확인케하고 의사소통에서 고정관념과 다른 장애를 제거 	<ul style="list-style-type: none"> 공식·비공식 회의, 간담회, 세미나, 포럼 등 개최 여부
협력 과정	신뢰 형성	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자들 간의 대립 존재 시 초기 협력 과정의 중요한 측면이며, 시간소비 과정이라고도 함 	<ul style="list-style-type: none"> 지속적인 협력을 위한 MOU를 체결하는 등의 활동이 있었는지 정부가 사업 추진 시 지역주민들에게 과거에 약속했던 사항을 이행하지 않았을 경우 새로운 사업 추진시 신뢰형성에 커다란 영향을 주게 됨 	
	과정 몰입	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자들이 협력에 대한 몰입 수준이 성공과 실패를 설명하는 중요한 변수의 하나이며 협력 촉진 및 참여의 기본 동기에 관련됨 	<ul style="list-style-type: none"> 참여자 간 상호의존적 인식이 형성되었는지 거버넌스 과정에서 참여자들의 주인의식이 있었는지 참여자들의 상호 이득을 찾고자 하는 노력이 있었는지 시와 지역주민 간 대화와 학습을 통하여 형성된 공유된 이해는 사업 추진을 가속화하는 토대가 됨/ 마을총회를 통하여 협정서 체결 등 	박인수(2019) 조병식(2018) 김정호(2017) 정수용(2016) 배응환(2016) 최문형·김인제·정문기(2015)
	공유된 이해	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자들이 공동으로 어떤 결과를 성취할 수 있다면 공유된 이해를 발달시키는 것/ 공동임무 등 	<ul style="list-style-type: none"> 공통의 비전과 목적이 있었는지 제도(사업)의 필요성을 느꼈는지 문제의 중요성과 해결 필요성을 느꼈는지 국내외 시설에 대한 견학 실시로 시설의 필요성, 최첨단시설로의 건립으로 환경오염 최소화 등 학습으로 주민과의 공감대 형성, 문제 해결 	
	중간 결과	<ul style="list-style-type: none"> 눈에 보이는 산출물일 수도 있지만 성공적인 협력을 유도하는 필수적이고 중요한 과정 결과임 	<ul style="list-style-type: none"> 협력을 촉진시킬 수 있는 결과물(협약, 센터 건설 등) 잠정적인 정책 결정으로 공공은 지역융합개발계획 수립, 지역주민은 협정 요구사업을 결정하여 시에 제시 	

Ansell & Gash 모형(2008) 변수			인식 척도	연구자
변수	세부변수	내용		
결과	정책 및 사업 완료	<ul style="list-style-type: none"> o 초기 조건에서 제도설계와 촉진적 리더십을 토대로 협력과정을 통하여 산출한 결과물을 의미함 	<ul style="list-style-type: none"> o 사업설계안 또는 완성된 시설 o 현재 사업은 어떻게 지속되고 있는지 o 협정서 서명으로 혐오시설에 대한 경제적·정신적 손실을 보상하는 차원에서 지역개발 및 이미지 개선사업을 충실히 이행하여 주민의 편익을 도모, 지역소득 증대, 살기좋은 마을 조성에 최선 	정수용(2016) 배응환(2016) 최문형·김인제·정문기(2015)

본 연구는 제주특별법에 따라 개발사업시행 승인을 받아 시행하고 있는 관광지, 관광단지 와 유원지 등의 관광개발사업에 대하여 승인받을 당시의 계획대로 정상적인 사업추진이 이루어질 수 있는 방안을 모색하고자 하는 데 있다. 연구 방법에 있어서 현대의 복잡하고 급속하게 변화하는 시대의 요구에 적응하지 못하여 계층제의 명령통제 절차와 좁은 업무영역 및 폐쇄체제에서 운영되는 관료제 모형이 조직경계를 초월하는 문제에 대응하는 데 실패하고 있다. 이에 따라 다양한 조직과 이해관계자들이 정보와 자원, 활동과 역량을 공유하면서 상호협력력을 통하여 사회문제 및 공동의 목적을 달성하는 것으로 정의되고 있는 협력적 거버넌스 이론을 적용하고자 하는 것이다.

제주자치도의 관광개발사업의 유형을 살펴보면 개발주체에 따른 민간개발이 대부분으로서 국내·외의 자본 투자 유치로 시행되고 있다. 사업시행자는 제주특별법령과 제주자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례에서 정하는 바에 따라 개발사업시행 승인을 받아야 한다. 승인 과정에서는 환경·재해·교통영향평가 등과 도시관리계획으로 지구단위계획을 수립하는 등 수반되는 제반 인·허가 절차를 동시에 이행하여야 하는데, 사업시행자의 편의도모를 위하여 상당 부분이 인·허가 사항을 의제 처리할 수 있는 일괄처리제도를 도입하여 운용하고 있다.

따라서 본 연구에서는 관광개발사업시행 승인 전후 단계에서의 사업시행자가 갖추어야 할 각급 요인을 도출하여 협력적 거버넌스 이론 모형 중 Ansell & Gash 모형(2008)을 이용하여 이를 검증하고, 관광개발사업의 정상적인 추진을 위하여 모니터링 제도 시행 등 정책 대안을 모색하고자 함에 있다. 선행연구에서 협력적 거버넌스 이론을 적용한 관광개발사업 모니터링 제도에 관한 직접적인 연구사례는 없으나 관광개발사업, 협력적 거버넌스, 모니터링에 대한 이론적 고찰과 분야별 선행연구를 기반으로 본 연구에서 분석하고자 하는 측정요인을 도출하였다. 협력적 거버넌스 이론에서 Ansell & Gash(2008) 모형은 미국과 영국에서 137건의 연구사례를 분석하여 제시된 모형이며, 국내에서도 배응환(2016), 정수용(2016),

최문형·김인제·정문기(2015) 등이 본 모형을 적용하여 공공시설 사업에 대한 연구를 진행하였다. 본 연구에서도 Ansell & Gash(2008) 모형을 적용하여 분석하였다.

Ansell & Gash(2008) 모형 변수에 연계하는 관광개발사업 측정 요인은 관광개발사업에 대한 이론 고찰과 선행연구를 참고하되, 제주자치도 관광개발사업시행 승인 등에 관한 조례 및 같은 조례 시행규칙에서 정하는 개발사업의 사업계획 내용과 검토 항목을 기초로 하여 측정요인들을 도출하였다. 그 외에도 관광개발사업 측정요인 인용에 사용한 관련 제도의 내용은 다음과 같다. 첫째, 사회협약위원회 조례에 따라 관광개발사업 분야에 대한 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하는 제도를 인용하였다. 둘째, 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례에 따라 공공정책에 대한 공공갈등을 예방하고 해결하는 능력을 향상시켜 양보와 타협이 존중되는 사회분위기를 조성하고 지역사회 통합에 기여함을 목적으로, 공공갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인 또는 전문가 등의 정책의 결정 과정에 직접 참여하는 의사결정 방법을 활용하는 제도를 인용하였다. 셋째, 도정정책모니터 운영에 관한 조례에 따라 도정정책모니터를 위촉하여 도민참여 촉진을 도모하고 도정운영의 개선과 각계각층의 다양한 의견을 수렴하고 도정에 반영하는 제도를 인용하였다. 넷째, 속의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례에 따라 주민의 행정참여를 활성화하고 행정의 민주성과 투명성을 확보하기 위하여 정책 등 의사 형성 단계에서부터 평가단계까지 주민의 의사를 반영하는 등의 숙의형 정책개발, 원탁회의, 공론조사 등을 실시하는 제도를 인용하였다. 다섯째, 관광진흥 조례에 따라 일부 운영 사업에 대한 등록이나 사업계획 승인 시에는 미시행 사업에 대한 이행계획의 철저한 검토로 조건을 부하는 등으로 관광사업의 등록이나 사업계획 승인의 취소를 위하여 청문을 실시하는 제도를 인용하였다. 여섯째, 투자진흥지구 지정·해제 및 관리에 관한 조례에 따라 시행 중인 사업에 대한 이행계획 부진 시 투자진흥지구 혜택 부여를 조정하는 제도를 인용하였다. 이에 따라 Ansell & Gash(2008) 모형 변수에 연계하는 관광개발사업 측정요인을 도출한 측정항목의 세부 내용은 <표 2-24>와 같다.

〈표 2-24〉 관광개발사업 측정요인 도출 결과

Ansell & Gash(2008) 모형		측정요인 도출
출발조건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발사업 시작단계에서 이해관계자들 간의 권력 불균형 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광개발사업시행 승인 이전부터 국제자유도시종합계획에서 관광개발사업에 대한 평가·분석 및 환류가 이루어지고 있는지 ○ 관광개발사업시행 승인 이전부터 관광진흥계획에서 관광개발사업에 대한 평가·분석 및 환류가 이루어지고 있는지 ○ 관광개발사업시행 승인 이전부터 도시기본계획에서 관광개발사업에 대한 평가·분석 및 환류가 이루어지고 있는지 ○ 관광개발사업시행 승인 이전부터 도시관리계획에서 관광개발사업에 대한 평가·분석 및 환류가 이루어지고 있는지
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이해관계자들이 협력 거버넌스에 관여 유인 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광개발사업 환경영향평가 협의 절차 이행을 위한 평가서 초안 공고·공람, 주민설명회, 공청회 개최 시 제출의견에 대한 사업시행자의 처리계획 반영 여부 ○ 관광개발사업 재해영향평가 협의기관 사전검토의견에 대한 사업시행자의 처리계획 반영 여부 ○ 관광개발사업 교통영향평가 관련 부서 및 심의위원들의 사전검토 보완서에 대한 사업시행자의 처리계획 반영 여부
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광개발사업 시행자와 이해관계자의 협력 관계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광개발사업시행 승인 이전에 주민, 행정, 전문가와 협의체 구성이 이루어졌는지 ○ 관광개발사업시행 승인 이전에 사업시행자와 주민, 관련 단체 등과 갈등이 발생하여 진행 중이거나 해소되었는지
제도설계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성공적인 협력의 조건으로 이해관계자 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광개발사업시행에 따라 사업대상지 주민, 전문가, 행정기관, NGO, 사업시행자 등으로 구성·운영하는 협의체에 참여하지 않은 직·간접 이해당사자가 있는지
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협력 포럼에 배제되는 이해관계자들이 대안적 포럼 등에서 효과적 협력을 저해 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광개발사업시행 승인 이전에 사업대상지 주민, 전문가, 행정기관, NGO, 사업시행자 등이 참여하는 협의체에 참여하지 않은 직·간접 이해당사자가 있을 경우, 해당 사업에 대한 반대 논리를 주장하고 있는지
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협력 거버넌스가 동의 지향적이라도 반드시 중요성을 강조하는 것이 아님 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광개발사업시행을 위하여 사업 시행 이전에 국제자유도시종합계획·관광진흥계획 등에서 계획 또는 시행 중인 관광개발사업에 대한 분석·평가를 실시하고, 관광개발사업의 범위, 규모 등 시행 방향을 사전 제시하여야 함
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공협상이 실질적이며 협력 과정이 밀실거래가 아니라는 것을 이해관계자들이 신뢰하도록 하는 것 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 관광개발사업시행 과정에서 사업계획, 지정된 투자진흥지구 지정요건 등이 적절하게 이행하고 있는지 등에 대하여 모니터링 필요
촉진적 리더십	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이해관계자 간 협력 정신으로 활동하게 하는 것 ○ 협력과정의 적절한 관리, 기술적 신뢰성 유지, 협력을 모두가 수용하여, 신뢰할 수 있고 확신적인 결정을 할 수 있는 것 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광개발사업시행 승인 절차 이행 및 승인 후 사업시행 과정에서 발생하는 이해관계자(주민, 사업시행자, NGO 등)간 갈등 발생 시, 사업의 정당성 확보를 위한 적절한 관리로 신뢰성 유지 여부

Ansell & Gash(2008) 모형		측정요인 도출
협력과정	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자들 간의 대화를 통하여 상호 이득의 기회 확인과 의사소통에서 고정 관념과 다른 장애를 제거 	<ul style="list-style-type: none"> 관광개발사업시행 승인 신청에 따라 사업계획에 관하여 관계기관, 전문가, 지역주민 등이 참여하는 주민설명회, 공청회 등 실시 여부
	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자들 간의 대립 존재 시 초기 협력 과정의 중요한 측면이며, 시간소비 과정임 	<ul style="list-style-type: none"> 관광개발사업시행을 위한 협의체 운영 등 결과에 따라 체결된 사업자와 지역주민간 협약 등에 대한 정상적 이행 여부 관광개발사업을 사업 시행 중이거나 일부 운영과정에서 사업시행자와 지역주민 간 또는 승인 후 사업계획과 승인 조건 등 정상적 이행 여부
	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자들이 협력에 대한 몰입 수준이 성공과 실패를 설명하는 중요한 변수의 하나이며 협력 촉진 및 참여의 기본 동기에 관련됨 	<ul style="list-style-type: none"> 관광개발사업에 포함되는 토지 매수 및 이용권 확보에 대한 계획 대비 실적 관광개발사업계획에 소요되는 투자재원 조달에 대한 계획 대비 실적 관광개발사업계획의 시설에 대한 계획 대비 실적 관광개발사업계획의 단계별 투자계획 대비 실적 관광개발사업계획의 주임고용계획에 대한 계획 대비 실적 관광개발사업계획의 지역업체 참여계획에 대한 계획 대비 실적 관광개발사업계획의 지역사회 지원계획에 대한 계획 대비 실적 관광개발사업시행 과정에서 발생하는 주민 제의의견 등에 대한 사업시행자의 처리 여부
	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자들이 공동으로 어떤 결과를 성취할 수 있는 공유된 이해를 발달시키는 것/ 공동임무 등 	<ul style="list-style-type: none"> 관광개발사업시행 승인에 따라 귀속된 공공시설의 적정 용도 사용 여부 관광개발사업시행 승인에 따라 임대 또는 매각된 국·공유재산의 적정 용도 사용 여부 관광개발사업시행 승인과 제주투자진흥지구로 지정된 관광개발사업이 투자진흥지구 지정 요건 적정 이행 여부
	<ul style="list-style-type: none"> 눈에 보이는 산출물일 수도 있지만 성공적인 협력을 유도하는 필수적이고 중요한 과정 결과임 	<ul style="list-style-type: none"> 중간결과이면서 최종 결과일 수 있음
협력결과	<ul style="list-style-type: none"> 출발 조건에서 제도 설계와 촉진적 리더십을 토대로 협력과정을 통하여 산출한 결과물을 의미함 	<ul style="list-style-type: none"> 관광개발사업시행 과정에 대한 모니터링 시행 관광개발사업시행 승인을 받은 사업이 계획 대비 일정 비율의 투자 완료 시까지 투자휴식년제 시행 제주국제자유도시종합계획, 관광진흥계획 등에서 관광개발사업에 대한 평가 분석으로 차기 계획기간 동안 방향 제시 관광개발사업 시행 과정 도는 운영 과정에서 개발이익의 도민 환원을 위한 지역주민과의 상생프로그램 마련 각 관광개발사업별 사업 시행 또는 운영에 따른 효과(경제적, 사회·문화적, 환경적) 분석 및 제고 방안 강구

제3장 연구 방법 및 연구 설계

제1절 델파이 방법 및 PLS-SEM

1. 델파이 방법

예측은 정책결과에 관한 장래의 비전을 제시함에 따라서 이해력, 통제력, 사회지도력 등을 확장하는 것이며, 이는 전문가의 판단, 역사적 추세의 연장, 기술적으로 정교한 수리경제 모형에 기초하든지 간에 모든 종류의 예측은 오류를 범하기 쉽다. 이러한 오류는 잘못되거나 개연성이 없는 가정들과 기관별 유인체계를 인지하지 못한 효과, 보건·복지·교육·과학·기술 분야 정책 이슈에서의 복잡성에 기인한다. 정책분석에서의 예측(forecasting)은 현재와 과거의 정보에 기초하여 미래 사회 상태에 관한 정보를 창출하는 일련의 절차이다(Dunn, 2018: 남궁근·이희선·김선호·김지원 공역). 예측에는 추세연장, 예견, 전문가 판단의 세 가지 형태를 가지며 그 내용은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 정책분석에서 예측 형태

구분	내용
추세연장 (extrapolation)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과거로부터 현재까지의 추세를 미래로 투사하는 것에 기초하는 예측 - 투사는 시계열분석 등과 같이 과거의 추세를 미래로 연장하여 산출된 정보에 기초한 결론의 타당성에 관한 문제점을 종종 제기함 - 투사는 때때로 전문가의 견해 같은 권위에 입각한 논증에 의해 보충됨
예견 (prediction)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과거의 추세가 왜 미래에도 반복되는가에 관한 이론적 설명에 기초하는 예측 - 예로서 경제학의 효용이론에 기초한 설명으로 화폐가 미래에는 비록 그 비율은 감소하지 않더라도 더 소중하다고 예측할 수 있음 ○ 예견은 전문가의 권위와 수리경제모형 같은 방법의 권위에 기초한 예측에 의해 보충될 수 있음
전문가 판단 (expert judgment)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회의 미래 상태를 미리 볼 수 있는 특별한 능력을 소유하고 있다고 믿어지는 사람의 전문적 경험과 권위에 기초하는 예측 ○ 식견 있는 판단은 직관의 과정을 통해서 얻을 수 있는데, 직관적 과정은 보통 힘들이지 않고 순식간에 자동적으로 이루어지며, 이를 테면 묵시적 지식에 기초한 과정이라고 할 수 있음

출처: Dunn(2018): 남궁근·이희선·김선호·김지원 공역, 『정책분석론 통합적 접근』에서 정리

추세연장적 예측과 이론적 예측에는 경험적 자료나 이론이 핵심적인 역할을 하지만 판단적 예측은 전문가들이나 다른 지식인들로부터 식견 있는 판단을 이끌어내고 종합하는 것으로 델파이 기법, 교차영향분석, 실현 가능성 등이 있다(Dunn, 2018: 남궁근·이희선·김선호·김지원 공역). 델파이 기법(delphi method)은 미래 사건에 관한 식견 있는 견해를 수집, 교환, 개발하는 예측 절차로서 그리스의 현인들이 미래를 예측하던 아폴로 신정이 있는 델파이라는 도시의 이름을 따서 붙인 방법이다. 델파이 방법은 1948년 미국의 랜드 연구소(Rand Corporation)의 연구진에 의해 개발되어 공공·민간부문에서 예측 활동에 이용되어 왔다(김지원·문병기, 2015). 이 방법은 구성원인 전문가를 공식적으로 소집하여 한 장소에 모이게 할 필요가 없고, 명목집단과 마찬가지로 의사결정과정에서 타인의 압력이 배제되며, 여러 명의 전문가를 모으는 데 소요되는 많은 비용을 절감한다는 장점도 있다(이석호·최창규, 2016).

델파이 방법은 토의에서 나타나는 여러 가지 왜곡된 의사소통의 근원을 제거하기 위해 고안된 것으로서 한 사람 혹은 몇몇 사람에 의한 지배, 동료집단의 견해에 따라야 하는 압력, 개성의 차이나 사람들 간의 갈등, 권위 있는 지위의 사람들의 의견을 공공연히 반대하는 경위의 어려움 등을 피하고자 하는 데 있다(김지원·문병기, 2015). 이처럼 델파이 방법은 전문가들의 익명성이 보장된 상태에서 자유롭게 의견을 개진하고 이를 전문가들에게 피드백 하는 과정을 반복함으로써, 보다 객관적이고 안정적으로 전문가들 간에 의견의 합의를 이끌어낼 수 있도록 하여 준다(Dalkey & Helmer, 1963). 델파이 방법에서 강조하는 기본원칙은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 델파이 기법의 기본원칙

구분	내용
익명(anonymity)	누가 어떤 의견을 내는지 모르게 함
반복(iteration)	전문가들의 판단을 수집하여 그 결과를 알려 준 다음 다시 의견을 수집하는 과정을 여러 차례 반복함
통제된 환류 (controlled feedback)	수집된 의견을 적절히 요약해서 알려 줌
통계 처리 (ststistical group response)	수집된 의견을 요약할 때 간단한 통계처리(중앙값, 사분편차, 도수분포도)를 거침
전문가 합의 (expert consensus)	기법의 목표가 전문가들의 합의를 도출하는 데 있음

출처: 김지원·문병기(2015), 『정책학 원론』에서 정리

델파이 방법의 수행과정은 여론조사와 협의회의 장점을 결합시킨 방법으로, 델파이 패널(Delphi panel)이라고 하는 토론 참여자가 델파이 절차가 반복되는 동안 피드백된 전 회의 통계적 집단반응과 제시된 의견을 참고하여 다음 회에 자기 판단을 수정 보완할 수 있는 기회를 갖는다. 이러한 절차에서 토론 참여자는 공개되지 않을 뿐만 아니라 상호 간에 직접적인 접촉이 없게 되므로, 일반적인 대면협의회에서 있을 수 있는 바람직하지 못한 심리적 효과를 피할 수 있다(이종성, 2016) 이러한 델파이 절차는 <표 3-3>과 같이 일련의 단계를 거쳐 진행된다.

<표 3-3> 델파이 방법 수행과정

단계별	구분	내용
[1단계]	이슈의 구체화 (issue specification)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예측가는 검토할 구체적인 이슈를 결정하여야 함 ○ 얼마만큼의 이슈를 참가자들이 만들고 또 얼마만큼의 이슈를 예측가가 만들 것인지를 결정하는 문제임 ○ 예측가가 이슈 영역에 통달하고 있다면 델파이가 진행되기 전에 이슈 목록을 작성할 수 있을 것이고, 첫 번째 질문지에 포함될 수 있고 응답자들이 자유롭게 보태거나 뺄 수 있어야 함
[2단계]	창도자 선정 (selection of advocates)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 이해관계자들이 선정되어야 하며, 눈덩이(snowball)표본추출 절차 이용 등 ○ 이슈의 성격에 따라 다르지만 표본의 크기는 10~30명 정도가 보통임
[3단계]	질문지 설계 (questionnaire design)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 첫 번째 질문지에 포함사항 <ul style="list-style-type: none"> - 예측항목: 응답자가 특정 사건의 발생확률을 주관적으로 추산할 것을 요구 - 이슈 항목: 응답자가 이슈들의 중요도에 따라 순위를 매기도록 요구 - 목표 항목: 어떤 목표를 추구하는 것이 어느 정도 바람직한 지에 대한 판단을 권유 - 실현 가능성 항목: 응답자로 하여금 목표를 달성하기 위한 대안들에 대한 실현 가능성을 판단하게 함
[4단계]	1차 질문지 결과분석 (analysis of first-round results)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1차 질문지 회수에 따라 예측가는 예측, 이슈, 목표, 대안 등에 대한 최초의 입장들을 판단함 ○ 집중화 경향, 분산도, 양극화 정도 등에 대한 요약된 수치들을 계산하여 다음 질문지에 제시할 때 그래프로 표현하는 것이 좋음
[5단계]	후속 질문지 개발 (development of subsequent questionnaires)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대부분 3~5회에 걸쳐 진행되므로 2차, 3차, 4차, 5차 질문지가 개발되어야 함 ○ 전회의 결과가 다음 회의 기초로 이용되는 반복과정에서 전회의 결과를 살펴 볼 수 있는 기회를 갖게 되고 각각의 판단에 대해 명확한 이유를 제시할 수 있는 기회를 제공하기 때문임 ○ 마지막 질문지가 완결되면 모든 창도자로 하여금 예측, 이슈, 목표, 대안 등에 대한 최초의 입장을 진술할 기회를 주고, 어떤 이유에서 다른 사람들의 입장과 다른지를 살피고 평가할 기회를 주고 재평가하고 바꿀 수 있는 기회를 제공함
[6단계]	회의소집 (organization of group meeting)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 창도자들을 한데 모아 다양한 입장을 뒷받침하는 이유들에 대하여 토론을 하도록 함 ○ 창도자들이 자기 입장을 주장할 수 있고 즉각적인 환류를 받을 수 있는 조건을 마련할 수 있음
[7단계]	최종 보고서 작성 (preparation of final report)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가능한 다양한 이슈들과 대안들을 검토하고 상반된 입장들을 뒷받침하는 논증들이 충분히 나타나도록 처리함

출처: Dunn(2018): 남궁근·이희선·김선호·김지원 공역, 『정책분석론 통합적 접근』에서 정리

델파이 방법은 ‘두 사람의 판단이 한 사람의 판단보다 정확하다’는 가정에서 한 사람의 전문가보다 전문가 집단을 이용하는 방법으로 개발되었으며, 요점은 집단 추정치가 정답의 범위를 포함할 가능성이 높다는 가정에서 집단추정과정을 통해 정확한 추정치를 찾으려는 것이다(이종성, 2016). 일반적으로 동일 조건에서 비슷한 결과가 나오면 일관성이 있다고 말하는데 이를 통계학에서는 신뢰도(reliability)라 한다. 유의할 점은 일관성은 정확성과는 다른 것으로서, 계속 일관되게 측정할 경우 틀린 값도 일관되게 나오면 신뢰성이 있는 것이다(김준우, 2015). 델파이 방법의 신뢰도는 일반화 가능도 이론에 기초하여, 일반화 가능도 계수(generalizability coefficient)로 추정할 수 있다. 이러한 일반화 가능도 이론은 측정 조건에 따라 다양한 선형 모형을 가정하고 분산분석 절차를 적용하여 일반화 가능도 계수를 추정하며, 이 추정치는 Cronbach's α 계수와 동일하다(이종성, 2016).

타당도(validity)는 정확성을 의미하는 것으로서 현실을 있는 그대로 조사하였는지의 문제이다(김준우, 2015). 델파이 예측 결과가 정확한가에 대한 자료 타당도의 문제는 미래에 대한 예측에서 정답은 존재하지 않으므로 평가하기가 어려운 문제이다. 델파이 추정의 타당도는 전문가의 의견 수렴과 합의로 측정되나, 합의가 예측이 적중한다는 증거가 될 수 있는 충분조건이나 필요조건도 아니다. 정확한 지식이 없는 상태에서 전문가들의 의견 합의를 통하여 미래를 예측하는 데 목적이 있기 때문에 합의 정도로 델파이 수행을 평가할 수는 있다(이종성, 2016). 델파이 기법을 이용한 평가지표 개발 시 응답자 간의 합의 평가 방법은 변동계수(Variance of Coefficient)를 사용하는 것으로서 0.5 이하의 값이 나오면 응답자 간의 적절한 동의가 이루어진 것으로 평가한다(English & Kernan, 1976; 이륜·장경원, 2016).

2. 부분 최소자승법 기반 구조방정식 모델(PLS-SEM)

1) PLS 구조방정식모델링의 의의

구조방정식모델링(Structural Equation Modeling: SEM)은 분석하고자 하는 인과변수들 간의 구조적인 관계(Structural relationships)를 일련의 선형방정식의 형태로 정식화한 것이다. 즉 잠재변수, 측정변수 및 측정오차 간의 관계를 동시에 고려하여 인과관계를 추정하는 방법이다. 구조방정식 모델링은 모델 추정방법에 따라서 공분산 기반 구조방정식 모델링(Covariance-Based SEM: CB-SEM)분석과 부분 최소자승법 기반 구조방정식 모델

링(Partial Least Square SEM: PLS-SEM)분석으로 구분하고 있다(신건권, 2018). CB-SEM과 PLS-SEM의 분석기법과 이용목적은 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> CB-SEM과 PLS-SEM 비교

구분	CB-SEM	PLS-SEM
분석기법	○ 인과 분석을 위하여 확인적 요인분석과 경로분석(혹은 다중회귀분석)이 형태로 운영	○ 회귀분석(단순·다중회귀분석)과 요인회전방식을 주성분으로 하는 탐색적 요인분석을 반복적으로 수행
이용목적	○ 측정모델과 이론모형인 구조모델을 통해서 잠재변수 간의 인과관계를 파악	○ 예측력을 극대화하는 것을 목적으로 이론 개발이나 분산의 설명(잠재변수의 예측)에 적합한 탐색적 성격

출처: 신건권(2018), 『SmartPLS 3.0 구조방정식모델링』에서 정리

변수(데이터)의 성격에 따라 통계기법이 선택되는데 독립변수와 종속변수가 모두 연속형인 경우에는 구조방정식 모델링(SEM)을 적용할 수 있다. 표본의 크기는 CB-SEM의 경우 200개 이상이 필요한 것으로 알려져 있다. PLS-SEM의 경우에 30~100개 정도의 소표본인 경우에도 적용할 수 있으나 표본크기를 증가시키면 모델 추정이 정확성이 높아질 수 있어서, 250개 이상이면 CB-SEM과 PLS-SEM은 매우 유사한 결과를 나타내며 차이가 없어진다(신건권, 2018).

2) 모델의 평가

PLS-SEM의 모델평가를 위한 적합도 기준은 아직 제시기준이 많지 않으나, 주로 측정변수, 잠재변수의 신뢰도와 타당도 평가와 관련된다. 측정모델에서 잠재변수와 측정변수 간의 인과 방향에 따라 반영적 지표와 형성적 지표로 구분할 수 있다. 반영적 지표는 잠재변수가 원인이 되고 측정변수들이 결과가 되는 것으로, 잠재변수가 측정변수를 야기하는 것으로 가정한다. 형성적 지표는 측정변수가 원인이 되고 잠재변수가 결과가 되는 지표로서, 측정변수가 잠재변수를 야기하는 것으로 가정하는 것이다(신건권, 2018). 모델 평가 특성을 정리하면 <표 3-5>와 같다.

〈표 3-5〉 PLS-SEM 모델 평가 특성

구분	모델 평가 특성	
	반영적 측정모델	형성적 측정모델
적합도 기준	현재 적정 기준이 없음(현재 개발 중임)	
측정모델 평가	내적 일관성(크론바하 알파, rho_A, CR), 집중타당도, 판별타당도	집중타당도, 다중공선성, 형성적 측정변수의 외부가중치와 외부적재치의 유의성과 적합성
구조모델 평가	다중공선성, 결정계수 R ² , 효과크기 f ² , 예측적합성 Q ² , 경로계수의 크기와 유의성	

출처: 신건권(2018: 33), 『SmartPLS 3.0 구조방정식모델링』에서 정리

3) 반영적 측정모델의 평가

내적 일관성 신뢰도는 동일한 잠재변수를 측정하기 위해서 여러 개의 측정변수를 이용하는 경우에 신뢰도를 측정하는 방법이다. 평가 기준으로는 크론바하 알파(α), rho_A(ρ_A)와 합성 신뢰도(CR)가 사용되며, 크론바하 알파는 척도에 속하는 측정변수의 수에 민감하게 반응하며 일반적으로 내적 일관성 신뢰도가 저평가되는 경향이 있다. PLS-SEM에서는 합성신뢰도를 사용하는 것이 바람직하고, 합성신뢰도는 0과 1 사이의 분산을 가지며 값이 높을수록 신뢰도를 나타낸다.

집중타당도는 동일한 잠재변수를 서로 상이한 측정방법으로 측정한 결과 값들 간에는 높은 상관관계가 있어야 한다는 것이다. 집중타당도의 평가 기준으로는 외부적재치 적합성, 측정변수 신뢰도, 평균분산추출(AVE)이 사용된다. 외부적재치(L) 적합성은 검증은 〈표 3-6〉에 따라 결정한다. 측정변수 신뢰도는 측정변수의 분산 중에서 얼마나 많은 분산이 해당 잠재변수에 의해 설명되는지를 나타내는 것으로서 측정변수에서 추출된 분산으로 표현된다. 여기에서 측정변수 신뢰도값이 0.5이상이면 바람직한 집중타당도를 가진다고 판단할 수 있다. 평균 분산추출이 0.5이상이면 잠재변수가 측정변수들의 분산의 절반 이상으로 설명함을 의미하며 바람직한 집중타당도를 가지고 있는 것으로 판단하고 있다(신건권, 2018).

〈표 3-6〉 외부적재치 적합성 판단 기준

외부적재치 크기	판단 기준
$L \geq 0.7$ 이상	측정변수 유지(retain)
$L < 0.4$ 미만	측정변수 제거(deletion)
$0.4 \leq L < 0.7$	<ul style="list-style-type: none"> ○ 반영적 측정변수 제거: 특정 측정변수를 제거하여도 CR과 AVE가 각각 임계치인 0.7과 0.5 이상으로 유지되는 경우 ○ 반영적 측정변수 유지: 특정 측정변수를 제거해도 CR과 AVE가 각각 임계치 이상으로 증가되지 않는 경우

출처: 신건권(2018: 199), 『SmartPLS 3.0 구조방정식모델링』에서 정리

판별타당도는 잠재변수와 잠재변수를 구분할 수 있는 정도를 의미하고, 잠재변수 간은 서로 독립적이어서 서로 상이한 잠재변수를 동일한 측정방법으로 측정할 경우, 결과 값들 간에 상관관계가 없거나 낮아야 한다는 것을 말한다. 판별타당도의 평가 기준에는 Fornell-Larker criterion, 교차적재치 분석, HTMT(Heterotrait-Monotrait ratio)가 사용되고 있다. Fornell-Larker criterion와 교차적재치 분석은 일반적 연구 상황에서 판별타당도를 신뢰성 있게 평가하지 못한다고 보고되었다. HTMT는 최근에 개발된 평가기준으로서, 잠재변수들을 구성하는 측정변수들 간의 상관관계의 유형이라고 볼 수 있다(신건권, 2018). 여기에서 HTMT의 수용기준은 〈표 3-7〉과 같다.

〈표 3-7〉 HTMT 비율에 의한 판별타당도 수용 기준

구분	수용기준과 해석	주창자	비고
HTMT _{.85}	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임계치 0.85 미만: 판별타당도 있음 ○ 임계치 0.85 이상: 판별타당도 부족 	Clark and Watson(1995) Kline(2011)	가장 보수적인 기준
HTMT _{.90}	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임계치 0.90 미만: 판별타당도 있음 ○ 임계치 0.90 이상: 판별타당도 부족 	Gold et al.(2001) Teo et al.(2008)	중간적인 기준
HTMT _{추론} (부트스트래핑 신뢰구간 이용방법)	신뢰구간 내에 <ul style="list-style-type: none"> ○ 1을 포함하지 않는 경우: 판별타당도 있음 ○ 1을 포함하는 경우: 판별타당도 부족 	Shafter(1995)	가장 자유로운 기준

출처: 신건권(2018), 『SmartPLS 3.0 구조방정식모델링』에서 정리

4) 구조모델 결과의 평가

앞에서 측정변수들과 잠재변수들의 신뢰도와 타당도가 존재하는 것으로 확인되면 구조모델의 평가로 넘어가는데, 연구자가 설계하고 개발한 연구모델을 최종적으로 확정하고 적합한 모델임을 확인하는 절차이다. PLS-SEM에서는 별도의 평가 기준으로 다중공선성, 결정계수(R^2), 효과크기(f^2), 예측적 적합성(Q^2), 경로계수의 유의성과 적합성을 적용하고 있다. 구조모델의 평가는 다섯 단계로 구성되어 있고, 단계별 평가 기준의 의미와 수용기준은 <표 3-8>와 같다.

<표 3-8> 구조모델 평가와 수용기준

단계별	평가기준	의미	수용기준
1단계	다중공선성	잠재변수 간의 다중공선성	내부VIF<5: 잠재변수 간 다중공선성 없음 내부VIF: ≥5: 다중공선성 존재
2단계	결정계수(R^2)	외생잠재변수(또는 독립변수)에 의해서 설명되는 내생잠재변수의 분산비율	R^2 0.25: 약한 설명력 R^2 0.50: 중간 정도의 설명력 R^2 0.75: 내생잠재변수에 대한 큰 설명력
3단계	효과크기(f^2)	내생잠재변수에 대한 외생잠재변수의 상대적 영향력	f^2 0.02: 작은 효과크기 f^2 0.15: 중간 효과크기 f^2 0.35: 큰 효과크기
4단계	예측적 적합성(Q^2)	구조모델의 예측력 척도	$Q^2 > 0$: 예측적 적합성을 가지고 있음 $Q^2 \leq 0$: 예측적 적합성이 부족
5단계	경로계수의 유의성과 적합성	구조모델 경로계수 결과의 유의성과 적합성 검증(가설검증)	유의성 평가의 임계치(양측검정) t값 1.65: 유의수준 10%($\alpha=0.1$) t값 1.96: 유의수준 5%($\alpha=0.05$) t값 2.57: 유의수준 1%($\alpha=0.01$)

출처: 신건권(2018), 「SmartPLS 3.0 구조방정식모델링」에서 정리

각 단계별 시행 절차의 세부 내용은 다음과 같다(신건권, 2018). 1단계에서는 잠재변수 간의 다중공선성을 평가하는 단계로서, 평가 기준으로는 내부모델(구조모델)의 내부VIF값 (Inner VIF Values)을 사용한다. 다중공선성이 존재하는 경우 해당 잠재변수를 제거하거나, 잠재변수들(혹은 예측변수들, 독립변수들)을 단일의 잠재변수로 병합하거나, 위계적 성분모델(HCM)을 만든다.

2단계에서는 외생잠재변수(혹은 예측변수, 독립변수)의 내생잠재변수에 대한 설명력을 평가하는 단계로서 평가 기준으로 결정계수(R^2)를 사용한다. 결정계수(R^2)는 0~1의 값을 가

지며 1에 가까울수록 예측 정확성이 높고 모델의 유용성이 높다고 할 수 있다.

3단계에서는 내생잠재변수에 대한 외생잠재변수(혹은 예측변수, 독립변수)의 상대적 영향력인 외생잠재변수들이 내생잠재변수의 결정계수(R^2)에 기여하는 정도를 평가한다. 평가 기준으로는 효과크기(f^2)를 사용한다.

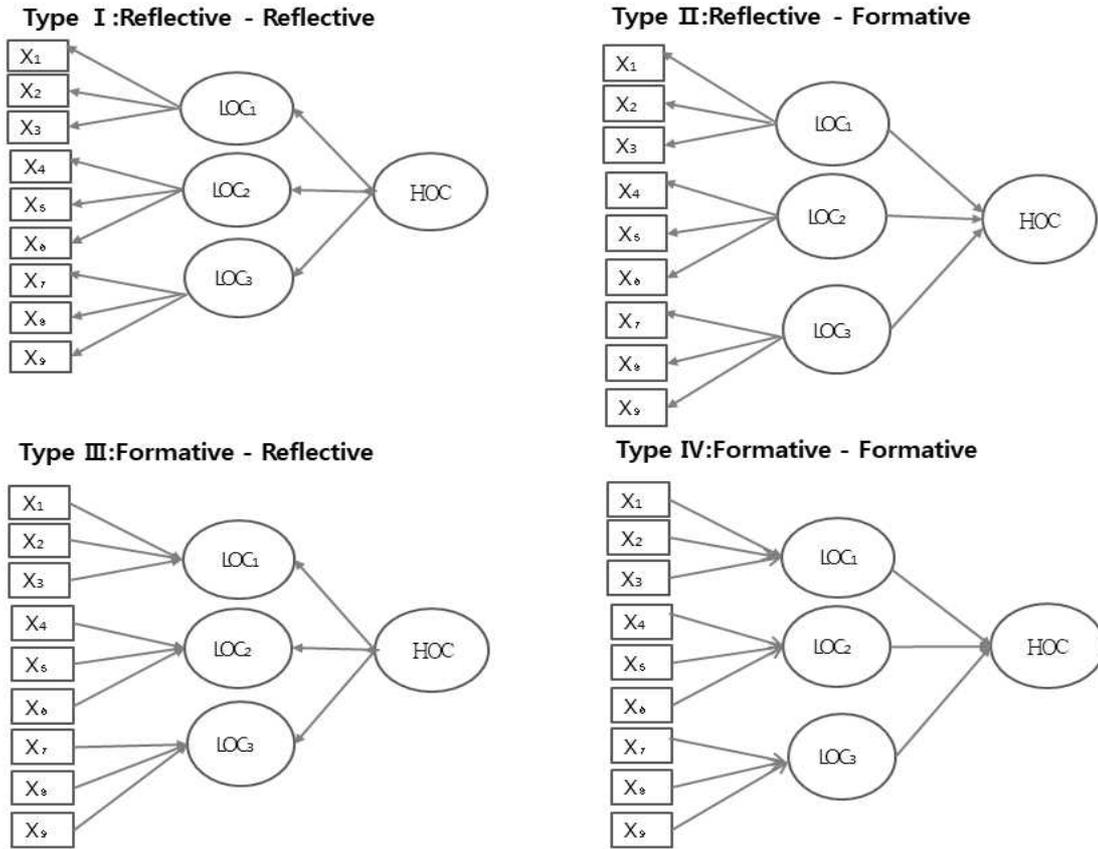
4단계에서는 구조모델이 특정 내생잠재변수에 대해 예측적 적합성(predictive relevance)을 가지고 있는지의 여부를 평가하는 단계이며, 평가 기준으로는 예측적 적합성(Q^2)을 사용한다. Q^2 의 값은 블라인드 폴딩의 실행 절차를 통해서 얻을 수 있고, 이 절차는 반영적 측정모델과 단일항목 잠재변수의 내생잠재변수에 대해서만 적용된다.

5단계에서는 부트스트래핑 실행에서 산출한 t값을 이용하여 경로계수의 유의성과 적합성을 평가하는 단계이며, 가설검증을 시행할 수 있다. 경로계수에 대한 유의성 검증은 t값이나 p값에서 어느 결과치라도 동일하게 경로계수의 유의성에 대한 검토를 통해 가설검증을 시행할 수 있다. 또한 부트스트랩 신뢰구간을 이용하여 경로계수의 유의성을 검토할 수 있으며, 이 경우 신뢰구간 내에 계산된 하한값과 상한값 사이에 0을 포함하고 있으면 경로계수는 통계적으로 비유의적, 0을 포함하지 않으면 통계적으로 유의적이라고 판단할 수 있다.

5) 고차 구성(higher-order constructs) PLS 구조방정식 모델

PLS 구조방정식은 측정변수와 잠재변수 간의 상호관계를 파악하여 예측력을 극대화하는 연구방법이다(김계수, 2013). 이러한 예측력을 중시하는 PLS 구조방정식 모델의 활용은 기존의 단순한 구조방정식 모델 설계를 통한 검증 및 예측이 중심이 되어 왔다. 그러나 최근의 연구에서 보다 복잡하고 다양한 측정변수와 잠재변수를 활용하게 됨에 따라 PLS 구조방정식 모델의 설계 역시 변수들 간의 복잡한 상호관계를 분석하는 방향으로 확대되어 나가고 있다. 그 결과 이러한 PLS 구조방정식 설계에 있어서 고차 구성을 활용한 구조방정식 모델이 제시되고 있으며 이를 활용한 연구도 점차 확대되어 나가고 있다(Sarstedt et al., 2019).

이러한 고차 구성 PLS 구조모델의 장점은 고차 구성으로 인하여 경로모델 관계의 수를 줄여 모델이 간결한 형태를 나타낼 수 있도록 도와준다는 점이다. 그리고 이러한 과정에서 변수들을 재정렬 하는 과정을 거침에 따라 요인들 간의 공선성 문제를 완화시켜 주는 수단으로 활용될 수 있다는 점도 또 하나의 장점으로 작용을 한다.



[그림 3-1] 다양한 유형의 고차 구성 PLS구조방정식 모델

출처: Sarstedt et al(2019). How to specify, estimate, and validate higher-order constructs in PLS-SEM.

고차 구성을 활용한 PLS 구조방정식 모델은 측정변수로 구성된 1차 구성(1st-order construct) 잠재변수와 이러한 1차 구성 잠재변수로 구성된 2차 구성(2nd-order construct)으로 설계가 된다. 이러한 고차구성 PLS 구조방정식 모델은 [그림 3-1]과 같이 1차 구성과 2차 구성에서 구성 요인들 간의 관계 설정에 따라서 반영적-반영적 모델, 반영적-형성적 모델, 형성적-반영적 모델, 형성적-형성적 모델 이렇게 4가지 유형으로 구분이 된다.

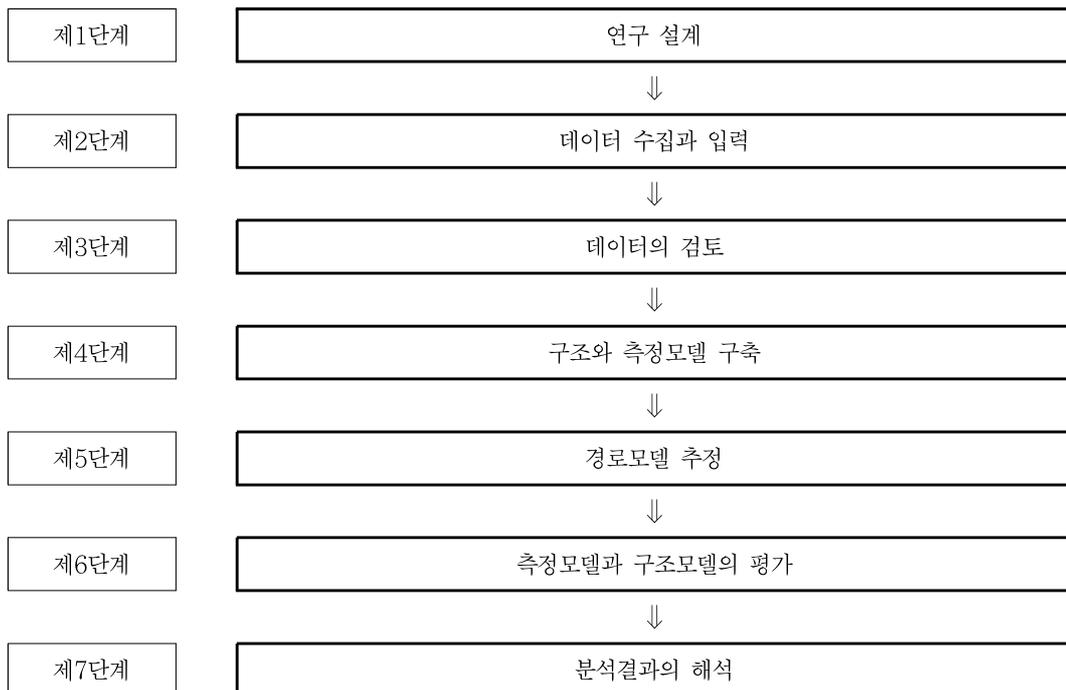
이렇게 설계된 고차구성 PLS구조방정식 모델은 고차원 구조의 개념화 과정을 거쳐야 한다. 이는 2단계로 구분된 잠재변수에 대하여 구성 요인을 지정하고 개념을 추정하는 과정으로 크게 두 가지 접근방식이 있는데 반복지표 접근 방식과 2단계 접근 방식이 그것이다. 우선 반복지표 접근 방식은 하위 구성요소의 모든 지표를 상위 구성요소에 모두 할당하는 방식으로 요인을 지정하고 개념을 추정한다. 이어서 2단계 접근방식은 하위 구성요소의 지표를 활

용하여 새로운 지표를 만들고 이를 상위 구성요소의 지표로 사용하여 고차구성 PLS 구조방정식 모델을 설계하는 방식이다. 본 연구에서는 두 가지 접근 방식 중 반복지표 접근 방식을 활용하여 고차구성 PLS 구조방정식 모델을 설계하였다.

이러한 반복지표 접근방식을 활용한 고차구성 PLS 구조방정식 모델의 경우 하위 구성요소와 상위 구성요소에 대하여 각각 측정모델 평가를 수행해야 하며 이러한 측정모델 평가에 사용되는 평가 방법은 고차구성 유형에 따라 각각 다른 방법을 활용하게 되며 본 연구에 활용된 반영적-반영적 모델의 경우 된다. 하위 구성요소와 상위 구성요소 측정모델 평가에 공통으로 Cronbach's α , 복합신뢰도와 같은 내부 일관성 및 판별 타당도 등을 그 평가 항목으로 사용하게 된다(Sarstedt et al., 2019).

6) 적용 절차

PLS-SEM의 적용 절차는 연구 설계, 데이터 수집과 입력, 데이터의 검토, 구조와 측정모델 구축, 경로모델 추정, 측정모델과 구조모델의 평가, 분석결과의 해석과 제시 단계로 이루어진다. 단계별 절차는 [그림 3-2]와 같다.

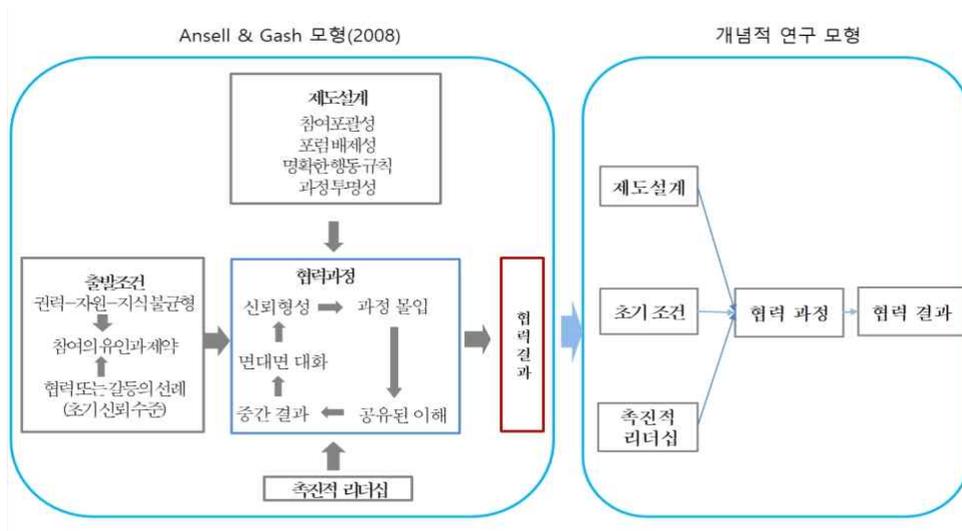


[그림 3-2] PLS-SEM 시행 절차

제2절 연구모형의 개발, 가설 설정 및 변수의 정의

1. 연구모형의 개발

본 연구의 연구모형은 앞서 선행연구에 따라서 협력적 거버넌스의 Ansell & Gash 모형(2008)을 기초로 개념적 연구모형을 정하였다. 개념적 연구모형에서 Ansell & Gash 모형(2008)에 연계하는 관광개발사업 요인(측정항목)을 정하기 위하여, 델파이 방법을 시행하였으며, 그 결과에 따라 통계적 연구모형을 정하였다. 여기에서 개념적 연구모형은 [그림 3-3]과 같다.



(그림 3-3) 개념적 연구모형

2. 측정항목 설정을 위한 델파이 방법의 시행

1) 개요

본 연구에서 적용하고자 하는 협력적 거버넌스 이론에서 Ansell & Gash 모형(2008)의 변수에 연계되는 관광개발사업의 요인들을 구성하는 과정이다. 이 과정에서는 여러 전문가들의 의견을 반복적으로 수집·교환하여 합의된 내용을 구하고자 하는 델파이 방법을 활용하였다. 협력적 거버넌스 이론 모형에 연계되는 관광개발사업 요인을 구성함에 있어 델파이 방법

시행 과정은 델파이 패널을 구성한 후에 2차례의 조사·분석을 거쳐 요인을 도출하였다.

2) 델파이 패널 구성

델파이 방법의 시행을 위하여 연구주제와 관련된 분야의 전문가로 참가자를 구성하는데, 참여한 전문가 그룹을 패널(panel)이라고 하며, 설문지 회수와 종합 정리 등 델파이 과정을 주관하는 자를 총괄조정자(moderator)라고 한다(Bright, 1978). 델파이에 참여하는 패널의 크기와 선정은 표본의 한정성 때문에 연구자의 의도가 많이 작용하는 데, 판단표본추출(judgment sampling)이라고도 하는 유의표본추출법(purposive sampling)이 흔히 사용되며, 이 표본을 대상으로 질문지 작성과 정보의 교류가 이루어진다(고경순, 2000).

델파이 방법 적용을 위한 패널의 선정은 델파이 시행 과정에서 가장 중요하면서도 어려운 일이다. 예측형 델파이에서 전문가들의 의견을 의사결정 자료로 이용하는 것은 제시하는 의견의 적절성을 가정한다는 점을 전제로 하고 있다. 패널을 선정하는데 표준되는 준거가 마련되어 있지는 않지만, 문제 분야의 사전 분석으로 전문성의 범주를 결정하고 각 범주 내에서 최고 전문가를 선택하는 것이다(이종성, 2016).

전문가의 수에 대하여는 작게는 4인에서 11인으로도 가능하며 작은 그룹일수록 효과적이라는 연구도 있지만 규모가 큰 경우에는 100인이 넘는 전문가의 참여로 운영하기도 한다(권태일, 2008). Anderson(1997)은 10인 내지 15인의 소집단의 전문가만으로도 유용한 결과를 얻을 수 있다고 하였다.

본 연구에서 델파이 패널 구성은 제주특별법령 등에 따라 제주자치도의 개발사업시행 승인을 받은 후에 관광개발사업을 시행할 수 있는 점을 감안하였다. 학계, 행정기관, 공공기관 및 사업시행사 구성원을 대상으로 35인으로 구성하였다. 패널 구성 현황은 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 델파이 패널 구성 현황

구분	인원	직업 유형
학계	7	교수 2, 박사 1, 박사 수료 3, 박사 과정 1
행정기관	10	제주자치도 5, 도 의회 3, 제주시 2
공공기관·단체	8	한국관광공사 1, 제주관광공사 3, 관광협회 4
관광개발사업 시행사·설계사	10	시행사 8, 설계용역 2
합계	35	

3) 델파이 제1차 설문조사

델파이 제1차 설문조사를 위하여 선행연구 시사점에서 본 연구에 적용할 협력적 거버넌스 이론 모형 중 Ansell & Gash 모형(2008)의 출발조건, 제도설계, 촉진적 리더십, 협력 과정, 협력 결과 변수에 연계시킬 관광개발사업 요인들을 도출하였고, 각 변수별 관광개발사업 요인 도출 내용을 기반으로 델파이 제1차 설문 측정 항목을 <표 3-10>과 같이 구성하였다. 델파이 제1차 설문조사는 2020년 9월 20일부터 10월 16일까지 델파이 패널들에게 전자우편 방식으로 진행하였다.

<표 3-10> 델파이 1차 설문 측정 항목 구성

Ansell & Gash 모형(2008) 변수		관광개발사업시행 관련 측정 항목
변수	세부변수	
1. 출발조건	1. 권력·자원·지식 불균형	1. 상위계획 연계성
		2. 관광진흥계획 연계성
		3. 도시기본계획 연계성
		4. 도시관리계획 연계성
		5. (이외에 적합한 변수 기재)
	2. 참여의 유인과 제약	1. 환경영향평가 참여 보장성
		2. 재해영향평가 참여 보장성
		3. 교통영향평가 참여 보장성
		4. (이외에 적합한 변수 기재)
3. 협력 또는 갈등의 선례	1. 협의체 구성	
	2. 갈등 해결(승인전)	
	3. (이외에 적합한 변수 기재)	
2. 제도설계	1. 참여 포괄성	1. 협의체 미참여 이해당사자(승인 전)
		2. 협의체 미참여 이해당사자(승인 후)
		3. (이외에 적합한 변수 기재)
	2. 포럼 배제성	1. 협의체 미참여 이해당사자 반대의견(승인 전)
		2. 협의체 미참여 이해당사자 반대의견(승인 후)
		3. (이외에 적합한 변수 기재)
	3. 명확한 행동규칙	1. 상위·관련계획에서 기존 관광개발사업 분석 및 반영
		2. 사업기간 지체에 대한 제재
		3. 사업기간내 완료 의무화
		4. (이외에 적합한 변수 기재)
	4. 과정 투명성	※ 협력과정의 '과정몰입'과 '공유된 이해'와 동일
		1. (이외에 적합한 변수 기재)
3. 촉진적 리더십	1. 리더십	1. 갈등에 대한 관리
		2. 사업계획 이행 신뢰성
		3. (이외에 적합한 변수 기재)
4. 협력과정	1. 면대면 대화	1. 이해당사자 참여 이벤트(승인 전)
		2. 이해당사자 참여 이벤트(승인 후)
		3. (이외에 적합한 변수 기재)
	2. 신뢰형성	1. 이해당사자 간 협약 이행
		2. 이해당사자 간 사업계획 등 이행
		3. (이외에 적합한 변수 기재)

Ansell & Gash 모형(2008) 변수		관광개발사업시행 관련 측정 항목
변수	세부변수	
	3. 과정 몰입	1. 토지 매수 및 이용권 확보 실적
		2. 투자재원 조달 실적
		3. 세부 시설계획 실적
		4. 단계별 투자계획 실적
		5. 주민고용 실적
		6. 지역업체 참여 실적
		7. 지역사회 지원 실적
		8. 주민 제시의견 처리 실적
		9. (이외에 적합한 변수 기재)
	4. 공유된 이해	1. 귀속된 공공시설 사용의 적정성
		2. 임대·매각된 국·공유재산의 사용의 적정성
		3. 투자 인센티브 요건 이행의 적정성
4. (이외에 적합한 변수 기재)		
5. 중간결과	※ '협력결과' 와 동일	
	1. (이외에 적합한 변수 기재)	
5. 협력결과	1. 정책 2. 사업완료 및 운영	1. 사업 시행 과정 모니터링
		2. 투자 휴식년제
		3. 기존 관광개발사업에 대한 상위·관련계획에 분석 및 반영
		4. 이해당사자간 상생프로그램 운영
		5. 사업 효과 분석 및 환류
		6. (이외에 적합한 변수 기재)
		1. 사업 전부 완료
		2. 사업 일부 완료
		3. (이외에 적합한 변수 기재)

델파이 제1차 설문조사 결과 제도설계 변수의 '명확한 행동규칙' 중 '사업기간 내 완료 의무화' 항목 평균이 2.86이나 그 외 항목의 평균은 3.00 이상으로 나타났다. 각 항목별 세부 내용은 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11> 델파이 1차 설문조사 결과

		측정 항목	N	평균	표준편차	분산
출발 조건	권력·자원·불균형	a111상위계획과의연계성	35	3.4000	1.31059	1.718
		a112관광진흥계획연계성	35	3.2857	1.38418	1.916
		a113도시기본계획연계성	35	3.2286	1.35225	1.829
		a114도시관리계획연계성	35	3.2000	1.27879	1.635
	참여의 유인과 제약	a121환경영향평가참여보장성	35	4.4000	.73565	.541
		a122재해영향평가참여보장성	35	4.3429	.76477	.585
		a123교통영향평가참여보장성	35	4.4857	.61220	.375
	협력 또는 갈등의 선례	a131협의체구성	35	3.6286	1.35225	1.829
		a132갈등해결	35	3.5429	1.33599	1.785

		측정 항목	N	평균	표준편차	분산
제도 설계	참여 포괄성	b211승인전협의체미참여이해당사자	35	3.2857	1.12646	1.269
		b212승인후협의체미참여이해당사자	35	3.1714	1.20014	1.440
	포럼 배제성	b221승인전협의체미참여이해당사자반대의견	35	3.2857	1.29641	1.681
		b222승인후협의체미참여이해당사자반대의견	35	3.5429	1.14642	1.314
	명확한 행동규칙	b231상위관련계획에서기존사업분석및반영	35	3.7143	1.12646	1.269
		b232사업기간지체에대한제재	35	3.5143	1.35845	1.845
b233사업기간내완료의무화		35	2.8571	1.41718	2.008	
촉진적 리더십	리더십	c311갈등에대한관리	35	3.6571	1.10992	1.232
		c312사업계획이행신뢰성	35	3.8857	1.05081	1.104
협력 과정	면대면 대화	d411승인전이해당사자참여이벤트	35	4.0286	1.07062	1.146
		d412승인후이해당사자참여이벤트	35	3.8286	1.15008	1.323
	신뢰형성	d421이해당사자간협약이행	35	4.1143	.75815	.575
		d422이해당사자사업계획등이행	35	4.1429	.80961	.655
	과정몰입	d431토지매수이용권확보실적	35	4.0571	.93755	.879
		d432투자자원조달실적	35	3.8286	1.20014	1.440
		d433세부시설계획실적	35	3.4571	1.06668	1.138
		d434단계별투자계획실적	35	3.6857	1.07844	1.163
		d435주민고용실적	35	3.8000	.99410	.988
		d436지역업체참여실적	35	3.8286	1.12422	1.264
		d437지역사회지원실적	35	3.6286	1.08697	1.182
		d438주민제시의견처리실적	35	3.7143	.95706	.916
	공유된 이해	d441귀속된공공시설사용의적정성	35	3.7143	1.04520	1.092
		d442임대매각된국공유재산의사용의적정성	35	4.0286	.98476	.970
		d443투자인센티브요건이행의적정성	35	3.7429	.95001	.903
결과	정책	e511사업시행과정모니터링	35	4.0857	1.01087	1.022
		e512투자휴식년제	35	3.1143	1.49059	2.222
		e513기존개발사업상위관련계획에분석및반영	35	4.0571	1.10992	1.232
		e514이해당사자간상생프로그램운영	35	4.0286	.95442	.911
		e515사업효과분석및환류	35	3.9429	1.02736	1.055
	사업완료 및 운영	e521사업전부완료	35	3.4000	1.26491	1.600
		e522사업일부완료	35	3.7429	.95001	.903
유효 N(목록별)			35			

또한 델파이 제1차 설문조사에서 협력적 거버넌스 모형의 세부 변수별로 패널들의 의견이 추가로 제시되었다. 패널들이 제시한 의견을 반영하여 출발조건 5개 항목, 제도설계 8개 항목, 촉진적 리더십 2개 항목, 협력 과정 7개 항목, 협력 결과 3개 항목을 2차 설문조사에 추

가하였다. 델파이 1차 설문조사 결과 패널들이 제시한 추가 의견은 부록에 첨부하였다. 패널 제시 의견에서 세부 변수별로 델파이 제2차 설문에 추가된 항목들의 세부 내용은 <표 3-12>와 같다.

<표 3-12> 델파이 제1차 설문조사 결과 패널 제시의견 반영 항목

변수	세부변수	델파이 2차 설문 반영 항목
출발조건	○ 권력, 자원, 지식 불균형	○ 지역 상생 등 발전 방안 제시
	○ 참여의 유인과 제약	○ 경관계획 참여 보장성
	○ 협력 또는 갈등의 선례	○ 지역(마을) 공동 참여 ○ 주민 상생 협약 체결 ○ 공공기여 방안 제시
제도설계	○ 참여 포괄성	○ 도 의회와 언론의 참여
	○ 포럼 배제성	○ 도 의회와 언론의 반대 논리 제시
	○ 명확한 행동규칙	○ 투자자 경영 여건을 감안한 사업 완료 의무화
	○ 과정 투명성	○ 개발사업 표준승인조건 제정·시행 ○ 사업구상단계에서 공론화(주민설명회 등) 모색 ○ 투자재원 조달계획 객관적 검증 ○ 각급 위원회 심의 시 위원회 기능에 적합한 심의기준 시행 ○ 개발사업시행 승인 절차에서 담당공무원의 검토기준 명확화
촉진적 리더십	○ 리더십	○ 시행자 대표(임원 포함)의 유사 개발사업 관련 민·형사상 처벌 경력 ○ 지역발전 및 상생을 위한 이해관계자 협의체 운영
협력과정	○ 면대면 대화	○ 운영 중인 사업은 입주자협의회 참여 ○ 중재자(도 의회, 대학 등) 참여
	○ 신뢰형성	○ 사업 완료 후 상생방안 지속 이행 보장 ○ 상위계획에서부터 개발사업에 대한 명확한 비전 수립과 추진방향 제시
	○ 과정 몰입	○ 개발사업에 영향을 주는 국내외 여건 변화(부동산 가격, 코로나 감염사태 등) 반영
	○ 공유된 이해	○ 개발사업 토지, 건물의 주민 등 공동활용 공간 제공
	○ 중간 결과	○ 개발사업자(투자자)의 역량 수준
협력결과	○ 정책	○ 제도개선을 위한 법령 정비
	○ 사업 완료 및 운영	○ 관광사업 인·허가(등록) ○ 사업 운영 단계에서 상생방안 지속 이행

4) 델파이 제2차 설문조사

델파이 2차 설문조사는 1차 조사 결과의 측정 항목별 평균을 제시하고, 제1차 설문조사에서 패널들이 제시한 의견을 반영한 25개 항목을 추가하였다. 델파이 제2차 설문조사는 2020년 10월 19일부터 10월 23일까지 델파이 패널들에게 전자우편 방식으로 진행하였다. 델파이 제2차 설문조사 결과는 <표 3-13>과 같다.

〈표 3-13〉 델파이 2차 설문조사 결과

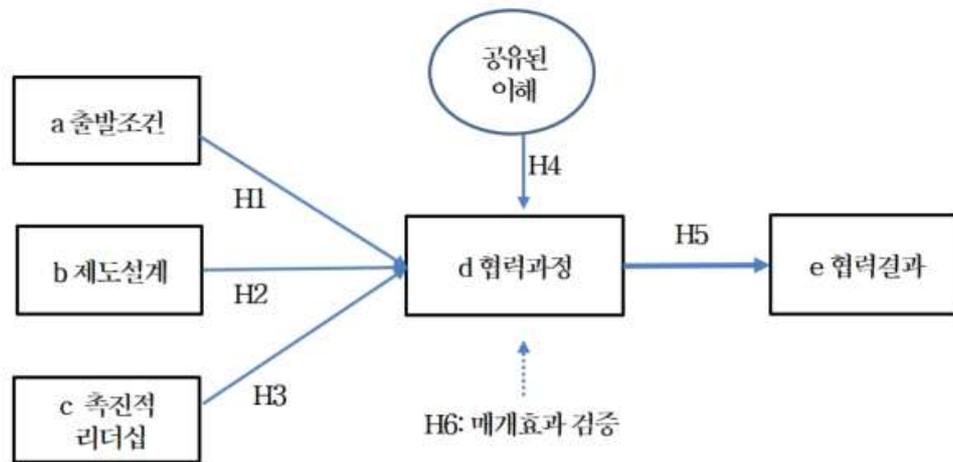
세부 변수	측정 항목	N	평균	표준편차	분산	CV	항목제거 cronbach's α	cronbach's α
권력·자원·지식 불균형	상위계획연관111	30	3.6667	1.12444	1.264	0.306666	0.902	0.918
	관광진흥계획112	30	3.8333	1.05318	1.109	0.274744	0.87	
	도시기본계획113	30	3.8000	.92476	.855	0.243357	0.887	
	도시관리계획114	30	3.7333	1.01483	1.030	0.27183	0.897	
	지역상생방안115	30	3.8667	1.00801	1.016	0.260693	0.938	
참여의 유인과 제약	환경영향평가121	30	4.1333	.73030	.533	0.176685	0.878	0.887
	재해영향평가122	30	3.9667	.76489	.585	0.19283	0.847	
	교통영향평가123	30	4.1333	.77608	.602	0.187761	0.802	
	경관계획참여124	30	4.0667	.78492	.616	0.193012	0.883	
협력 또는 갈등의 선례	협의체구성131	30	3.8333	.87428	.764	0.228073	0.778	0.810
	승인이전갈등132	30	3.8667	.93710	.878	0.242354	0.819	
	지역공동참여133	30	3.6333	1.12903	1.275	0.310743	0.734	
	주민상생협약134	30	3.7667	1.04000	1.082	0.276107	0.737	
	공공기여방안135	30	3.8333	.98553	.971	0.257094	0.786	
참여 포괄성	승인전미참여211	30	3.0667	.94443	.892	0.307967	0.298	0.523
	승인후미참여212	30	3.1333	.97320	.947	0.310597	0.346	
	도의회참여213	30	3.3333	1.12444	1.264	0.337332	0.576	
	언론참여214	30	2.7333	.98027	.961	0.358634	0.546	
포럼 배제성	승인전미참여221	30	2.9667	.99943	.999	0.336885	0.642	0.705
	승인후미참여222	30	2.8333	1.01992	1.040	0.359971	0.589	
	도의회반대223	30	3.1000	1.06188	1.128	0.342541	0.68	
	언론반대224	30	2.7000	1.02217	1.045	0.378581	0.653	
명확한 행동규칙	상위계획분석231	30	3.7333	.94443	.892	0.252973	0.832	0.805
	사업기간지체제재232	30	3.3667	1.44993	2.102	0.430672	0.654	
	사업기간내완료의무233	30	3.0333	1.42595	2.033	0.470093	0.642	
	투자경영여건감안234	30	3.3667	1.40156	1.964	0.416305	0.828	
과정 투명성	표준개발사업조건241	30	4.0000	1.08278	1.172	0.270695	0.506	0.674
	구상단계공론화242	30	3.9000	.88474	.783	0.226856	0.707	
	채원조달계획검증243	30	3.8667	1.10589	1.223	0.286006	0.584	
	각급위원회심의기준244	30	3.9333	.78492	.616	0.199555	0.67	
	승인담당검토기준245	30	4.1333	1.16658	1.361	0.282238	0.593	

세부 변수	측정 항목	N	평균	표준편차	분산	CV	항목제거 cronbach's α	cronbach's α
리더십	갈등관리311	30	3.9000	.88474	.783	0.226856	0.713	0.824
	사업계획신뢰성312	30	4.0667	.90719	.823	0.223079	0.757	
	사업시행자대표처벌경력313	30	3.4667	1.27937	1.637	0.369048	0.727	
	지역발전협의체314	30	3.6333	.80872	.654	0.222583	0.874	
면대면 대화	승인전이해당사자참여411	30	3.4000	1.16264	1.352	0.341952	0.71	0.804
	승인후이해당사자참여412	30	3.2667	1.17248	1.375	0.358923	0.649	
	운영중입주자협의회413	30	3.5000	1.13715	1.293	0.324899	0.714	
	중재자자참여414	30	3.1667	1.05318	1.109	0.332584	0.889	
신뢰형성	이해당사자간협약421	30	3.9333	1.11211	1.237	0.282739	0.847	0.894
	이해당사자간사업계획422	30	3.8000	1.06350	1.131	0.279869	0.824	
	완료후상생방안보장423	30	3.9667	1.03335	1.068	0.260509	0.844	
	상위계획개발사업비전424	30	3.9000	.88474	.783	0.226856	0.921	
과정몰입	토지매수이용권확보431	30	3.9000	.88474	.783	0.226856	0.958	0.959
	투자재원조달실적432	30	3.7333	.94443	.892	0.252973	0.951	
	세부시설계획실적433	30	3.6000	.93218	.869	0.25894	0.952	
	단계별투자계획실적434	30	3.5333	.93710	.878	0.265218	0.956	
	주민고용실적435	30	3.9000	1.02889	1.059	0.263819	0.95	
	지역업체참여실적436	30	3.8333	1.08543	1.178	0.283156	0.951	
	지역사회회원실적437	30	3.7000	1.11880	1.252	0.30238	0.951	
	주민제시의견처리실적438	30	3.7667	1.10433	1.220	0.293184	0.949	
공유된 이행	개발사업영향여건변화439	30	4.0000	1.08278	1.172	0.270695	0.966	0.902
	귀속공공시설사용적정441	30	3.9333	.90719	.823	0.230641	0.85	
	국공유재산사용적정성442	30	4.1000	.84486	.714	0.206064	0.866	
	투자인센티브요건이행443	30	3.8667	.89955	.809	0.232643	0.856	
중간 결과	개발사업토지등공동활용444	30	3.8333	1.08543	1.178	0.283156	0.922	
정책	투자자의역량수준451	30	3.7667	1.04000	1.082	0.276107		
	사업시행과정모니터링511	30	4.0333	.99943	.999	0.247791	0.845	0.855
	투자휴식년제시행512	30	2.9667	1.29943	1.689	0.438008	0.869	
	기존개발사업상위계획분석513	30	3.8333	1.11675	1.247	0.291326	0.82	
	이해당사자간상생프로그램514	30	3.8333	.94989	.902	0.247798	0.821	
	사업효과분석및환류515	30	3.8333	1.08543	1.178	0.283156	0.781	
	제도개선법령정비516	30	4.1667	.91287	.833	0.219089	0.843	
사업완료 및 운영	사업전부완료521	30	3.5000	1.30648	1.707	0.373281	0.341	
	사업일부완료522	30	3.3667	1.06620	1.137	0.316693	0.749	
	관광사업인허가등록523	30	4.3000	.70221	.493	0.163305	0.359	
	운영단계상생방안지속524	30	4.1000	.80301	.645	0.195856	0.331	
유효 N(목록별)		30						

3. 연구모형 및 가설 설정

1) 연구모형

본 연구의 개념적 연구모형에 따라 측정항목을 연계하기 위하여 통계적 연구모형은 [그림 3-4]와 같이 설정하였다. 관광개발사업이 출발 조건, 제도설계, 촉진적 리더십이 협력 과정에 대하여 영향 관계를 검정하고, 협력 과정이 협력 결과에 대한 영향 관계를 검정하며, 매개 변수인 협력 과정이 종속변수인 협력 결과에 대한 매개영향 관계를 검정하고자 하였다.



[그림 3-4] 연구모형

2) 가설설정

본 연구에서 통계적 연구 모형의 이론적인 논리성을 확보하기 위하여 선행연구의 검토를 통하여 설정된 연구가설은 총 5개이다. 가설 1(H1)부터 가설 5(H5)까지는 기본가설이며, 가설 6(H6)은 매개효과 검증을 위한 가설이다.

(1) 출발 조건과 협력 과정

H1: 관광개발사업의 출발 조건은 관광개발사업 시행에 따른 협력 과정에 유의한 영향을 미칠 것이다.

출발 조건에서 관광개발사업은 제주국제자유도시종합계획 등 상위계획과 연계성이 있어야 하며, 관광개발사업에 대한 환경영향평가 등 각급 영향평가에 주민참여가 보장되어야 하고, 관광개발사업시행 승인 이전에 협의체를 구성·운영하여야 한다. 이러한 조건이 이루어져야 협력 과정의 면대면 대화에 유의한 영향을 미칠 것이다.

(2) 제도설계와 협력 과정

H2: 관광개발사업의 제도설계는 관광개발사업 시행에 따른 협력 과정에 유의한 영향을 미칠 것이다.

제도설계에서 관광개발사업은 사업대상지 주민, 행정기관, 전문가 등 협의체를 구성 참여하고, 협의체에 참여가 배제되는 이해관계자들이 자신의 논리를 주장하면서 협력을 저해하는 것을 방지하며, 상위계획에서부터 관광개발계획에 대한 평가·분석을 실시하여 사업시행 방향이 제시되어야 하며, 관광개발사업 구상 단계에서부터 공론화하며 사업시행 승인 신청에 대한 검토기준 등이 명확히 함으로써 협력 과정의 면대면 대화에 유의한 영향을 미칠 것이다.

(3) 촉진적 리더십과 협력 과정

H3: 관광개발사업의 촉진적 리더십은 관광개발사업 시행에 따른 협력 과정에 유의한 영향을 미칠 것이다.

촉진적 리더십에서 관광개발사업시행에 대한 갈등이 발생할 경우 사업의 정당성 확보를 위한 적절한 관리가 이루어지도록 함으로써 협력 과정의 면대면 대화에 유의한 영향을 미칠 것이다.

(4) 공유된 이해와 협력 과정

H4: 관광개발사업의 공유된 이해는 관광개발사업 시행에 따른 협력 과정에 유의한 영향을 미칠 것이다.

관광개발사업의 협력 과정은 면대면 대화 - 신뢰 형성 - 과정 몰입 - 공유된 이해 - 중간 결과로 이어지는 과정이지만, 공유된 이해에서 협력 과정으로 이루어질 것이다. 중간결과는 측정 항목이 1개로 구성됨에 따라 제외하였다.

(5) 협력 과정과 협력 결과

H5: 관광개발사업의 협력 과정은 관광개발사업의 시행에 따른 협력 결과에 유의한 영향을 미칠 것이다.

협력 과정에서 관광개발사업에 대하여 첫째, 이해관계자 간 대화로 상호이득을 확인하고, 둘째, 이해관계자 간 협약을 이행하며 사업 완료 후에도 상생 방안을 지속적으로 이행하겠다는 보장이 되어야 하며 셋째, 사업계획에서 제시된 사항들을 정상적으로 이행하여 협력을 촉진하고 넷째, 관광개발사업에 따른 귀속 공공시설과 임대·매각된 국·공유재산은 계획된 적정 용도로 사용함으로써, 협력 결과인 관광개발사업 시행 과정을 모니터링하여 여건 변화에 능동적인 대처로 사업의 정상적인 추진을 도모하고, 사업 운영에 대한 분석 및 환류와 제도개선을 통하여 관광개발사업의 정상적인 마무리와 지역상생이 이행되도록 할 수 있다.

(6) 매개변수 검정

H6-1: 관광개발사업의 출발조건은 협력 과정을 매개로 관광개발사업 시행에 따른 협력 결과에 유의한 영향을 미칠 것이다.

관광개발사업의 출발조건으로 상위계획과의 연계성, 환경영향평가 등에 대한 주민참여 보장, 관광개발사업시행 승인 이전에 지역주민과의 협의체 구성 운영 등은, 관광개발사업 이해관계자 간 대화, 협약 이행, 상생 방안 지속 이행 및 승인받은 사업계획의 정상적 이행, 귀속 공공시설 등이 계획된 적정 용도로의 사용 등 관광개발사업의 협력 과정을 매개하여, 관광개발사업시행 과정을 모니터링하여 여건 변화에 능동적 대처로 사업의 정상적인 추진 도모, 사업 운영에 대한 분석 및 환류와 제도개선 등 관광개발사업의 협력 결과에 영향을 미칠 것이다.

H6-2: 관광개발사업의 제도설계는 협력 과정을 매개로 관광개발사업 시행에 따른 협력 결과에 유의한 영향을 미칠 것이다.

관광개발사업의 제도설계로서 상위 계획에서부터 관광개발사업계획에 대한 평가·분석 실시로 사업시행 방향을 제시하고, 관광개발사업에 대하여 구상단계부터 공론화하고 사업시행 승인 신청에 대한 검토기준을 명확히 하는 것은, 관광개발사업 이해관계자 간 대화, 협약 이행,

상생 방안 지속 이행 및 승인받은 사업계획의 정상적 이행, 귀속 공공시설 등이 계획된 적정 용도로의 사용 등 관광개발사업의 협력 과정을 매개하여, 관광개발사업시행 과정을 모니터링하여 여건 변화에 능동적 대처로 사업의 정상적인 추진 도모, 사업 운영에 대한 분석 및 환류와 제도 개선 등 관광개발사업의 협력 결과에 영향을 미칠 것이다.

H6-3: 관광개발사업의 촉진적 리더십은 협력 과정을 매개로 관광개발사업 시행에 따른 협력 결과에 유의한 영향을 미칠 것이다.

관광개발사업의 촉진적 리더십으로 사업시행 과정에서 갈등 발생 시에 사업의 정당성 확보를 위한 적절한 관리는, 관광개발사업 이해관계자 간 대화, 협약 이행, 상생 방안 지속 이행 및 승인받은 사업계획의 정상적 이행, 귀속 공공시설 등이 계획된 적정 용도로 사용 등의 관광개발사업의 협력 과정을 매개하여, 관광개발사업시행 과정을 모니터링하여 여건 변화에 능동적 대처로 사업의 정상적인 추진 도모, 사업 운영에 대한 분석 및 환류와 제도 개선 등 협력 결과에 영향을 미칠 것이다.

4. 변수의 조작적 정의

본 연구에서 설정된 연구모형에 따라 각 변수별 세부변수에 대한 관광개발사업의 요인을 연계하는 변수의 조작적 정의와, 델파이 방법을 통하여 확정된 각 변수별 측정항목의 내용은 <표 3-14>와 같다.

〈표 3-14〉 변수의 조작적 정의 및 측정항목

변수명		기호	조작적 정의	측정항목(설문 문항)
변수	세부변수			
출발 조건 (H1)	권력·자원·지식 불균형	a1_1 ~ a1_5	관광개발사업이 상위계획(제주국제자유도시종합계획 등)과의 연계성	① 제주국제자유도시종합계획과의 연계성 ② 관광진흥계획과의 연계성 ③ 도시기본계획과의 연계성 ④ 도시관리계획과의 연계성 ⑤ 지역 상생 등 발전 방안을 제시
	참여의 유인과 제약	b2_1 ~ b2_4	관광개발사업계획의 각급 영향평가 등에 대한 주민참여 보장	① 환경영향평가에 지역주민 참여 보장 ② 재해영향평가에 지역주민 참여 보장 ③ 교통영향평가에 지역주민 참여 보장 ④ 경관계획에 지역주민 참여 보장
	협력 또는 갈등의 선례	c3_1 ~ c3_5	관광개발사업시행 승인 이전에 지역주민과의 협의체 구성 필요	① 승인 이전 시행자와 주민 등 협의체 구성 ② 승인 이전에 갈등 해결 ③ 지역(마을) 공동 참여 ④ 주민상생협약 체결 ⑤ 사업시행자는 공공기여 방안 제시
제도 설계 (H2)	참여 포괄성	d1-1 ~ d1-4	사업 대상지 주민, 행정기관, 전문가 등 협의체 구성 참여	① 승인 이전에 이해관계자 협의체 참여 ② 승인 이후에 이해관계자 협의체 참여 ③ 도 의회가 협의체 참여 ④ 언론이 협의체 참여
	포럼 배제성	e2-1 ~ e2_4	협의체 등에 참여 배제되는 이해관계자들이 자신의 논리를 주장하면서 협력을 저해	① 승인 이전에 협의체 미참여자의 협력 저해 ② 승인 이후에 협의체 미참여자의 협력 저해 ③ 도 의회가 협력을 저해 ④ 언론이 협력을 저해
	명확한 행동규칙	f3_1 ~ f3_4	상위 계획에서부터 관광개발계획에 대한 평가·분석 실시로 사업시행 방향 제시	① 국제자유도시종합계획 등에서 관광개발사업에 대한 평가, 분석 ② 사업기간 지체 발생 시 제재 필요 ③ 사업기간 내 완료 의무화 필요 ④ 사업시행자의 경영 여건을 감안한 사업 완료 의무화 필요
	과정 투명성	g4_1 ~ g4_5	관광개발사업에 대한 구상단계부터 공론화하고, 시행 승인 신청에 대한 검토 기준 등 명확화	① 표준 개발사업 승인조건 마련 ② 사업 구상단계에서 공론화(주민설명회 등) 모색 ③ 투자재원 조달계획 객관적 검증 필요 ④ 각급 위원회별 개발사업 심의기준 마련 시행 ⑤ 개발사업승인 신청 시 검토기준 명확화
촉진적 리더십 (H3)	리더십	h1_1 ~ h1_4	사업 시행과정에서 갈등 발생 시에 사업의 정당성 확보를 위한 적절한 관리	① 관광개발사업 갈등에 대한 관리 ② 사업계획 이행 신뢰성 확보 ③ 투자자 대표(인원 포함) 개발사업 관련 민·형사상 처벌 경력이 있을 시 참여 배제 ④ 지역발전 및 상생을 위한 이해관계자 협의체 운영 중요시

변수명		기호	조작적 정의	측정항목(설문 문항)
변수	세부변수			
협력 과정 (H4)	면대면 대화	i1_1 ~ i1_5	이해관계자 간 대화로 상호이득 확인과 고정 관념 및 장애 제거	① 승인 이전에 이해관계자간 소통으로 상호이득 확인, 부정적 장애 제거 ② 승인 이후에 이해관계자간 소통으로 상호이득 확인, 부정적 장애 제거 ③ 사업 운영 시에는 입주자협의회 참여 ④ 이해관계자 대화에 중재자로서 도 의회 참여 ⑤ 이해관계자 대화에 중재자로서 학계 등 전문가 참여
	신뢰 형성	j2_1 ~ j2_4	이해관계자 간 협약 이행, 완료 후의 상생 방안 지속 이행 보장, 관련 상위계획에서부터 사업 방향 제시	① 이해관계자 간 협약 이행 ② 이해관계자 간 사업계획 등 이행 ③ 사업 완료 후에도 상생 방안 지속 이행 보장 ④ 국제자유도시종합계획 등에서 관광개발사업에 대한 비전 및 사업추진 방향 제시
	과정 몰입	k3_1 ~ k3_9	사업계획에서 제시된 사항의 정상적 이행으로 협력 촉진	① 사업부지 토지 매수 및 이용권 확보 ② 사업비 투자 재원 조달 ③ 사업별 세부시설계획 이행 ④ 사업에 대한 단계별 투자계획 이행 ⑤ 주민고용계획 이행 ⑥ 지역업체 참여계획 이행 ⑦ 지역사회 지원계획 이행 ⑧ 주민이 제시한 의견 처리 ⑨ 국내외 여건변화(부동산 가격, 코로나 19 사태 등) 반영
	공유된 이해	l4_1 ~ l4_4	관광개발사업에 따른 귀속 공공시설, 임대·매각된 국·공유재산의 계획된 적정 용도로 사용	① 귀속된 공공시설을 적정하게 이용이나 사용 ② 임대나 매각된 국·공유재산 적정하게 이용이나 사용 ③ 투자 인센티브 요건을 적정하게 이행 ④ 토지·건물 등의 주민 등 공동활용 공간으로 제공
	중간 결과 (H5)	m1_1	관광개발 사업시행자의 역량 수준에 따라 사업 추진 정도가 결정	① 투자자의 역량 수준을 평가
협력 결과 (H5)	정책	n1_1 ~ n1_5	관광개발사업시행 전 과정을 모니터링하여, 여건 변화에 능동적인 대처로 사업의 정상적인 추진 도모, 사업 운영에 대한 분석 및 환류와 제도 개선	① 관광개발사업 평가와 분석을 반영하는 모니터링 제도 필요 ② 상위 계획 수립시 관광개발사업에 대한 평가·분석 결과 반영 ③ 사업 운영 시에도 이해당사자 간 상생프로그램 운영 ④ 사업 운영에 대한 효과 분석 및 환류 ⑤ 제도개선을 위한 법령의 정비
	사업완료	n2_1 ~ n2_4	사업 완료 후 운영으로 지역 상생 지속 이행	① 관광개발사업 전부 완료 후 운영 ② 관광개발사업 일부 완료 시에도 운영 ③ 관광사업 인·허가 등록 후 운영 ④ 사업 운영 단계에서 상생 방안 지속 이행

제3절 설문지 개발과 표본 선정 및 데이터 수집

1. 설문지 개발

본 연구의 설문지는 연구변수와 응답자의 일반적 사항을 파악하기 위한 설문으로 구성하였다. 연구변수는 선행연구들에 기초하여 협력적 거버넌스의 Ansell & Gash 모형(2008)에 관광개발사업에 대한 측정변수를 델파이 방법에 따라 결정하였다. 설문은 5점 리커트 척도를 사용하여 측정하였으며, 척도 1은 '전혀 그렇지 않다' 2는 '그렇지 않다' 3은 '보통이다' 4는 '그렇다' 5는 '매우 그렇다'를 의미한다.

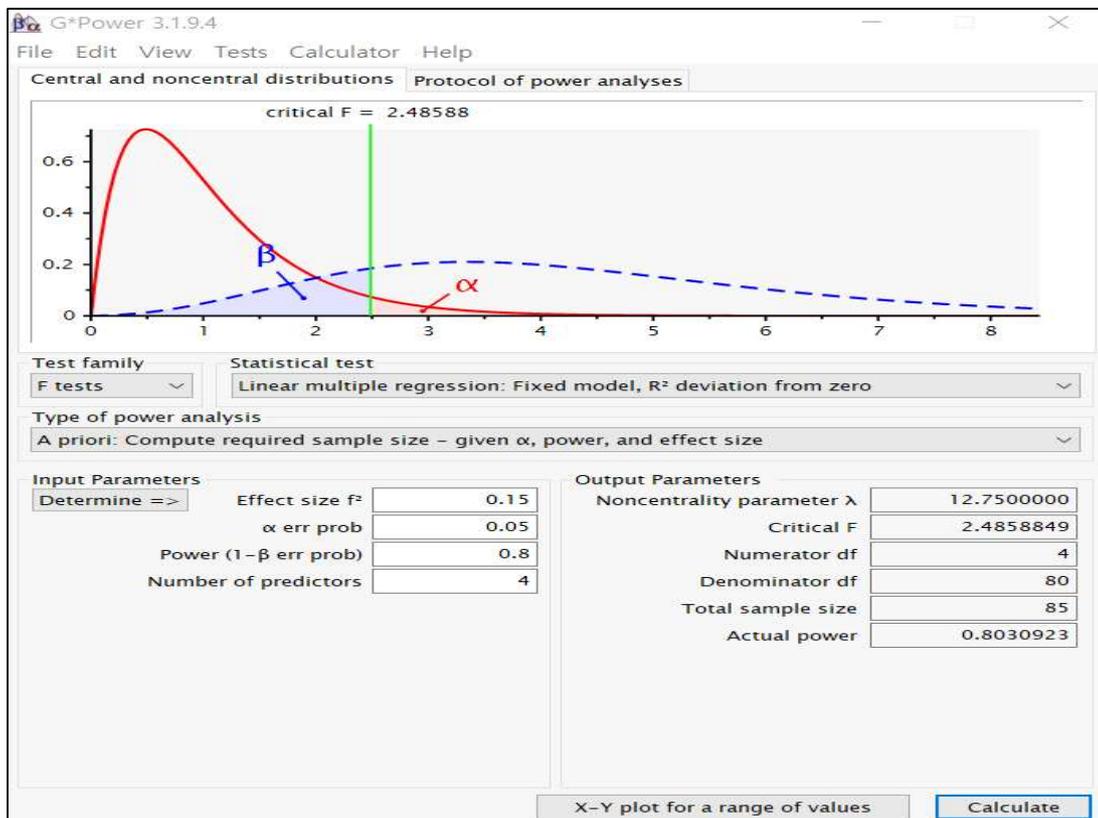
설문 문항은 연구모형 설계에서 제시하고 있는 변수의 조작적 정의와 측정항목을 도출한 결과에 따라서 출발 조건 14개 문항, 제도설계 17개 문항, 촉진적 리더십 4개 문항, 협력 과정 23개 문항, 협력 결과 9문항으로 구성되었으며 반영적 지표이다. 설문 문항 구성의 세부 내용은 <표 3-15>와 같다.

<표 3-15> 설문지 구성

설문 문항과 내용		문항 수	측정방법
변수	세부변수		
출발 조건	권력·자원·지식 불균형	5	5점 리커트 척도
	참여의 유인과 제약	4	
	협력 또는 갈등의 선례	5	
제도설계	참여 포괄성	4	
	포럼 배제성	4	
	명확한 행동규칙	4	
	과정 투명성	5	
촉진적 리더십	리더십	4	
협력 과정	면대면 대화	5	
	신뢰형성	4	
	과정몰입	9	
	공유된 이해	4	
	중간 결과	1	
협력 결과	정책	5	
	사업 완료 및 운영	4	
응답자의 일반적 사항		6	성별, 거주지, 연령, 학력, 직업, 가구 총소득

2. 표본 선정 및 데이터 수집

표본 선정(sample selection)은 모집단을 대표할 수 있는 조사대상을 결정하는 것으로서 (이훈영, 2010), 본 연구는 관광개발사업시행 승인을 받아 시행 중인 관광개발사업에 대한 사항임에 따라 현재 제주자치도 거주자를 대상으로 하였다. 또한 통계분석 프로그램인 SmartPLS는 분석대상 데이터에 대한 어떠한 가정도 하지 않는 비모수통계기법을 적용하는 프로그램으로 개발되었고 부트스트래핑을 사용하기 때문에 소규모 표본에도 적용할 수 있다 (신건권, 2018). 종속변인을 제외한 예측변수당 10개의 표본크기를 기준(Chin, 1998)으로 하면 본 연구에서는 40개(4개 × 10개)의 표본만 있으면 된다. 최소표본크기를 결정하는 프로그램인 G*Power를 통하여 계산한 결과, 최소표본크기는 85개로 분석되었다. 최소표본크기 계산 결과는 [그림 3-5]와 같다.



[그림 3-5] 최소표본크기 계산 결과

출처: G*Power프로그램 계산 결과

본 연구의 자료수집은 설문지법을 사용하였다. 자료 수집을 위하여 판단표본추출법을 적용하였다. 판단표본추출법(judgement sampling; purposive sampling)은 연구자가 연구 목적에 가장 적합한 표본이라고 생각하는 연구대상을 선택하는 방법을 말한다. 연구자가 임의로 표본을 구성한다는 측면에서 편의샘플링과 유사한 점이 많지만 연구자가 표본의 대표성을 생각하여 주관적인 판단하에 연구대상을 선택하는 노력을 기울인다는 점에서 차이가 있다고 볼 수 있다(이근희, 2015). 설문조사 기간은 2020년 10월 29일부터 11월 8일까지 실시하였다. 조사 표본은 관광개발사업에 대하여 판단하는 입장이 다를 수 있으므로 제주자치도 일반 도민, 행정기관 및 공공기관·단체, 관광 관련 사업체의 종사자 등을 대상으로 하였으며, 최종적으로 322부(n=322)를 통계분석에 사용하였다. 이로써 최소 표본크기인 85개보다 크므로 표본크기는 통계분석을 시행하기에 적절한 것으로 판단하였다.

제4장 실증 분석

제1절 표본의 인구통계학적 특성

본 연구의 표본에 대한 일반적 특성을 파악하기 위하여 SPSS 23.0 통계프로그램을 이용해서 빈도분석을 시행하였다. 표본의 성별 구분에 따르면 전체 322인 중 남성 222명으로 68.9%, 여성 100인으로 31.1%이고, 거주지는 제주도 287인으로 89.1%, 서귀포시 22인으로 6.8%, 도외 거주자도 13명으로 4%로 조사되었다. 그 외 표본의 인구통계학적 특성의 세부 사항은 <표 4-1>과 같다.

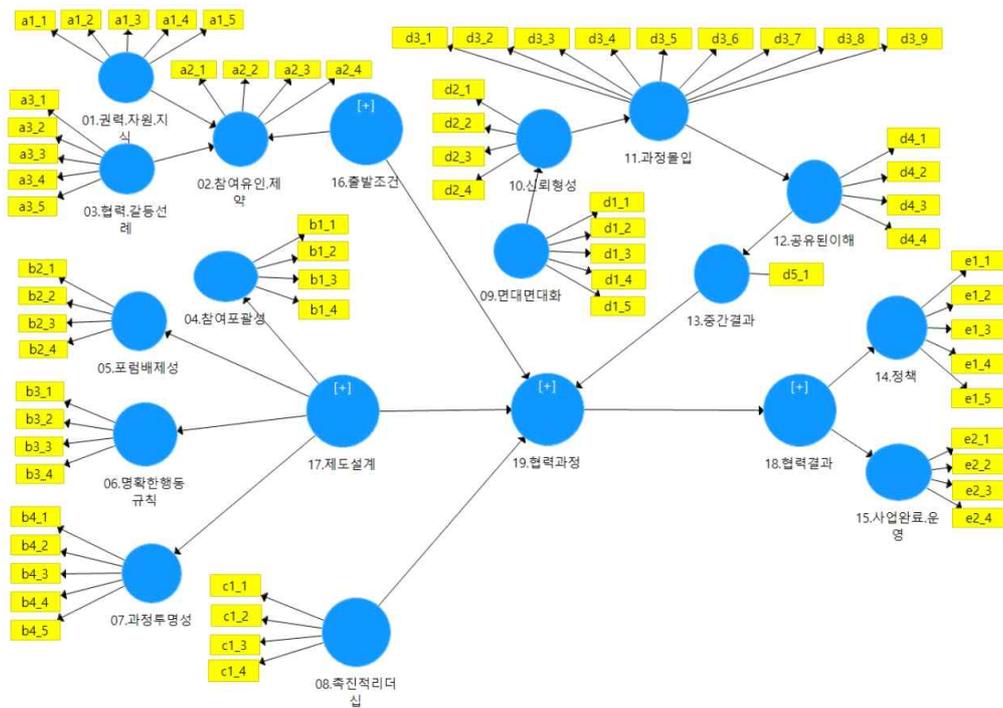
<표 4-1> 표본의 인구통계학적 특성

구분		빈도	퍼센트	누적 퍼센트
성별	남	222	68.9	68.9
	여	100	31.1	100.0
	계	322	100.0	
거주지	제주 제주도	287	89.1	89.1
	제주 서귀포시	22	6.8	96.0
	제주자치도 외	13	4.0	100.0
	계	322	100.0	
연령	20~29세	12	3.7	3.7
	30~39세	59	18.3	22.0
	40~49세	66	20.5	42.5
	50~59세	81	25.2	67.7
	60세 이상	104	32.3	100.0
	계	322	100.0	
학력	고졸	35	10.9	10.9
	대졸(2년제)	60	18.6	29.5
	대졸(4년제)	144	44.7	74.2
	대학원 졸	83	25.8	100.0
	계	322	100.0	
직업	농어업 및 자영업	55	17.1	17.1
	공무원, 공공기관, 협회 등	104	32.3	49.4
	회사원(일반)	59	18.3	67.7
	회사원(관광관련 업체)	34	10.6	78.3
	주부, 학생, 기타	70	21.7	100.0
	계	322	100.0	
가구 총소득	2,000만 원 이하	25	7.8	7.8
	2,000~3,500만 원	60	18.6	26.4
	3,500~5,000만 원	99	30.7	57.1
	5,000~6,500만 원	53	16.5	73.6
	6,500만 원 이상	85	26.4	100.0
	계	322	100.0	

제2절 측정도구의 신뢰성과 타당성 검증

1. 검증 개요

본 연구의 통계적 연구모형에 따라 출발조건, 제도설계, 촉진적 리더십, 협력 과정, 협력 결과 변수의 측정항목과 잠재변수들에 대한 신뢰성과 타당성을 검증하였다. 신뢰성은 측정 도구가 가지는 일관성 내지 안전성을 의미하고, 타당성이란 측정 도구가 실제 측정하고자 하는 연구 목적에 부합하는 정도를 평가하는 것이다. 협력 과정 변수에서 중간결과는 측정항목이 1개로서 분석에서 제외하였다. 측정 도구의 신뢰성과 타당성 검증에 1차 잠재변수를 포함하는 연구모형은 [그림 4-1]과 같이 설정하였다.



(그림 4-1) 잠재변수를 포함하는 연구모형

측정모형을 평가하는 신뢰도와 타당도의 분석은 ① 외부적재치(L) 적합성 분석 ② 신뢰도 분석 ③ 집중타당도 분석 ④ 판별타당도 분석 ⑤ 2차 잠재변수 신뢰도 분석 ⑥ 2차 잠재변수 집중타당도 분석 ⑦ 2차 잠재변수 판별타당도 분석 ⑧ 모형적합도를 분석하는 과정으로 검증하였다.

2. 검증 내용

1) 외부적재치(L) 적합성 분석

외부적재치(L)의 적합성 검증은 개별 측정변수들의 외부적재치는 통계적으로 유의하여야 하며, 크기를 고려하여 적합성을 판단하는 것이다. 측정변수의 외부 적재 값은 0.4 미만인 경우에는 측정변수 제거, 0.7 이상인 경우에는 측정변수 유지, $0.4 \leq L < 0.7$ 인 경우에는 검토가 필요하다(신건권, 2018; Bagozzi, Yi & Phillipps, 1991; Nunnally & Bernstein, 1994).

본 연구에서는 개별 측정변수들의 외부적재 값을 분석한 결과 당연 제거 대상이 되는 0.4 미만인 측정변수 1개(e2_2)와, 측정 값 검토 대상($0.4 \leq L < 0.7$)인 0.7이하 중에서 0.65 이하로 나타나는 2개의 측정변수(c1_3, e2_1)를 제거하고 측정모델 평가를 진행하였다. 그 결과, 2차 잠재변수 집중타당도 분석 결과 평균분산추출(AVE) 값이 평가 기준인 0.5이상 이어야 하나, 제도설계 변수에서 0.359로 나타났다.

이에 따라 다시 제도설계 변수에서 '포럼배제성'의 4개 측정항목과 '참여포괄성'의 4개 측정항목을 제거하여 신뢰도와 타당도 분석을 진행하였다. 세부 내용은 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 측정변수 외부적재 값

잠재변수 (Latent Variable)	측정변수	분류 번호	외부적재값 (Outer Loadings)
a 출발 조건	권력·자원·지식 불균형 a1	상위계획(제주국제자유도시종합계획 등)과의 연계성	a1_1 0.660
		관광진흥계획과의 연계성	a1_2 0.757
		도시기본계획과의 연계성	a1_3 0.844
		도시관리계획과의 연계성	a1_4 0.789
		지역 상생 등 발전방안을 제시	a1_5 0.732
	참여의 유인과 제약 a2	환경영향평가에 참여 보장	a2_1 0.921
		재해영향평가에 참여 보장	a2_2 0.934
		교통영향평가에 참여 보장	a2_3 0.944
		경관계획에 참여 보장	a2_4 0.922
	협력 또는 갈등의 선례 a3	관광개발사업 시행 승인 이전에 사업자와 주민 등 협의체 구성	a3_1 0.833
		관광개발사업 승인 이전의 갈등은 해결	a3_2 0.799
		지역(마을) 공동 참여	a3_3 0.877
		주민 상생 협약이 체결	a3_4 0.879
		공공 기여 방안이 제시	a3_5 0.787

잠재변수 (Latent Variable)		측정변수	분류 번호	외부적재값 (Outer Loadings)
b 제도 설계	참여 포괄성 b1	사업시행 승인 이전에 협의체에 참여하지 않는 이해당사자 부존재	b1_1	0.812
		사업시행 승인 이후에 협의체에 참여하지 않는 이해당사자 부존재	b1_2	0.811
		도 의회의 참여	b1_3	0.814
		언론의 참여	b1_4	0.834
	포럼 배제성 b2	사업시행 승인 이전에 협의체에 참여하지 않은 이해당사자의 반대의견	b2_1	0.868
		사업시행 승인 이후 협의체에 참여하지 않은 이해당사자 반대의견	b2_2	0.902
		도 의회의 반대 논리가 제시	b2_3	0.806
		언론의 반대 논리가 제시	b2_4	0.799
	명확한 행동규칙 b3	시행 중인 관광개발사업에 대하여 평가, 분석 및 반영	b3_1	0.725
		사업기간 지체에 대한 제재	b3_2	0.856
		사업기간 내 완료 의무화	b3_3	0.798
		투자자의 경영 여건을 감안한 사업 완료 의무화	b3_4	0.798
	과정 투명성 b4	개발사업 표준 승인조건이 마련	b4_1	0.788
		사업구상단계에서 공문화(주민설명회 등)가 모색	b4_2	0.731
		투자재원 조달계획에 대한 객관적인 검증	b4_3	0.847
		각급 위원회별 기능에 적합한 심의 기준이 시행	b4_4	0.812
개발사업시행 승인 사전 검토에 대한 검토기준이 명확화		b4_5	0.797	
C 촉진 적 리더 십	리더십 c1	갈등에 대한 관리	c1_1	0.804
		사업계획 이행 신뢰성	c1_2	0.824
		시행자 대표(임원 포함)의 유사 개발사업 관련 민·형사상 처벌 경력이 있을 경우 개발사업 참여 배제	c1_3	0.633
		지역발전 및 상생을 위한 이해관계자 협의체가 운영	c1_4	0.839
d 협력 과정	면대면 대화 d1	사업시행 승인 이전에 이해당사자 참여	d1_1	0.723
		업시행 승인 이후에 이해당사자 참여	d1_2	0.725
		사업 운영 중에는 입주자협의회 참여	d1_3	0.723
		대화의 중재자로서 도 의회의 참여	d1_4	0.695
		대화의 중재자로서 대학의 참여	d1_5	0.774
	신뢰형성 d2	이해당사자 간 협약은 이행	d2_1	0.861
		이해당사자 간 사업계획 등은 이행	d2_2	0.837
		관광개발사업 시행 완료 후에도 상생 방안 지속 이행이 보장	d2_3	0.849
		상위계획(제주국제자유도시종합계획, 관광진흥계획 등)에서부터 관광개발사업에 대한 명확한 비전 수립 및 사업추진 방향이 제시	d2_4	0.739

잠재변수 (Latent Variable)	측정변수	분류 번호	외부적재값 (Outer Loadings)	
과정 물입 d3	토지 매수 및 이용권이 확보	d3_1	0.638	
	투자재원이 조달	d3_2	0.795	
	세부 시설계획은 이행	d3_3	0.832	
	단계별 투자계획은 이행	d3_4	0.830	
	주민고용계획은 이행	d3_5	0.797	
	지역업체 참여 계획은 이행	d3_6	0.823	
	지역사회 지원 계획은 이행	d3_7	0.785	
	주민 제시의견은 처리	d3_8	0.738	
	관광개발사업에 영향을 주는 국내외 여건 변화(부동산 가격, 코로나 감염사태 등)가 반영	d3_9	0.680	
	공유된 이해 d4	귀속된 공공시설의 이용이나 사용은 적정	d4_1	0.850
		임대나 매각된 국·공유재산은 적정하게 이용 또는 사용	d4_2	0.837
		투자 인센티브 요건은 적정하게 이행	d4_3	0.861
		관광개발사업 토지, 건물이 주민 등 공동활용 공간으로 제공	d4_4	0.671
e 협력 결과	정책 e1	시행 중인 관광개발사업에 대한 모니터링	e1_1	0.855
		시행 중인 관광개발사업에 대한 평가, 분석 결과 반영	e1_2	0.880
		이해당사자간 상생프로그램 운영	e1_3	0.835
		사업 효과 분석 및 환류	e1_4	0.857
		제도개선을 위한 법령이 정비	e1_5	0.789
	사업완료 및 운영 e2	시행 중인 관광개발사업은 전부 완료	e2_1	0.599
		시행 중인 관광개발사업은 일부만 완료하여 운영	e2_2	-0.044
		관광사업 인·허가 또는 등록	e2_3	0.806
		관광개발사업 운영 단계에서 상생방안이 지속 이행	e2_4	0.856

2) 신뢰도 평가

내적 일관성 신뢰도(intrenal consistency reliability)는 동일한 잠재변수를 측정하기 위해서 여러 개의 측정변수를 이용하는 경우에 신뢰도를 측정하는 방법이다. 평가 기준으로는 Cronbach's α 가 전통적이고 보수적으로 많이 사용되고 있으며, PLS 구조방정식에서는 Dijkstra-Henseler의 $\rho_A(\rho_A)$ 와 합성신뢰도(CR: ρ_c)를 사용하도록 하고 있다. 각각의 기준으로 Cronbach's α 는 0.6 이상이면 수용 가능(신건권, 2018; Cronbach, 1951; Nunally & Bernstein, 1994), ρ_A 는 0.7 이상이면 바람직(신건권, 2018; Dijkstra

& Henseler, 2015)하고, CR은 0.7 이상이면 바람직하다(신건권, 2018, Werts, 1974; Nunally & Bernstein, 1994).

본 연구에서 잠재변수들의 내적 일관성 신뢰도 분석 결과 Cronbach's α 는 0.6 이상, CR 은 0.7 이상으로 나타났다. '사업 완료 및 운영' 잠재변수의 rho_A 값이 0.7보다 조금 미흡한 0.691로 나타나고 있으나, Cronbach's α 와 합성신뢰도(CR) 값이 각각 0.6, 0.7 이상으로 나타나고 있어 내적 일관성 신뢰도를 가지고 있는 것으로 판단하였다. 각 잠재변수별 내적 일관성 신뢰도 평가 결과는 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 잠재변수 측정모델 평가(내적 일관성 신뢰도)

		크론바하 알파 (Cronbach's α)	rho_A	합성신뢰도(CR: Composite eliability)
출발 조건	권력·자원·지식 불균형	0.822	0.853	0.871
	참여의 유인과 제약	0.948	0.948	0.963
	협력 또는 갈등의 선택	0.892	0.897	0.920
제도 설계	명확한 행동규칙	0.806	0.807	0.873
	과정 투명성	0.855	0.857	0.896
촉진적 리더십	리더십	0.792	0.793	0.878
협력 과정	면대면 대화	0.779	0.782	0.850
	신뢰형성	0.840	0.848	0.893
	과정 몰입	0.914	0.916	0.929
	공유된 이해	0.819	0.827	0.883
협력 결과	정책	0.898	0.900	0.925
	사업완료 및 운영	0.680	0.691	0.862

3) 집중타당도 평가

집중타당도(convergent validity) 평가는 동일한 잠재변수를 서로 상이한 측정방법으로 측정한 결과 값들 간에는 높은 상관관계가 있어야 한다는 것을 의미하는 것이다. 평가 기준으로는 평균분산추출(average variance extracted: AVE) 값이 0.5 이상이면 바람직한 집중타당도를 갖는 것으로 판단하고 있다(신건권, 2018; Fornell & Larcker, 1981).

본 연구에서의 잠재변수 측정모델 집중타당도 분석 결과는 전체 잠재변수의 평균분산추출(AVE) 값이 0.5 이상으로 나타나고 있어서 집중타당도를 확보한 것으로 판단하였다. 집중타당도의 분석 결과 세부 내용은 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 잠재변수 측정모델 평가(집중타당도)

잠재변수		평균분산추출 (AVE)
출발 조건	권력·자원·지식 불균형	0.575
	참여의 유인과 제약	0.866
	협력 또는 갈등의 선택	0.698
제도 설계	명확한 행동규칙	0.634
	과정 투명성	0.634
촉진적 리더십	리더십	0.706
협력 과정	면대면 대화	0.531
	신뢰형성	0.677
	과정 몰입	0.595
	공유된 이해	0.655
협력 결과	정책	0.712
	사업완료 및 운영	0.757

4) 판별타당도 평가

판별타당도(discriminant validity)는 잠재변수와 잠재변수를 잘 구분할 수 있는 정도를 말하며, 잠재변수 간은 서로 독립적이어서 서로 상이한 잠재변수를 동일한 측정방법으로 측정할 경우, 결과 값들 간에 상관관계가 거의 없거나 낮아야 한다는 것을 의미한다. 판별타당도 평가하는 기준으로 Fornel-Larcker criterion, 교차적재치, HTMT 비율(heterotrait-monotrait ratio)을 평가기준으로 사용되고 있다.

본 연구에서는 Fornel-Larcker criterion과 HTMT를 활용하여 판별타당도를 평가하였다. 먼저 Fornel-Larcker criterion은 각 잠재변수의 평균분산추출(AVE) 제곱근이 대각선 아래의 잠재변수들 간의 상관관계 중 가장 높은 값보다 큰 경우 잠재변수들 간의 판별타당도가 있다고 평가를 한다. 본 연구에서 잠재변수들 간의 Fornel-Larcker criterion을 살펴보면 <표 4-5>와 같으며 모든 잠재변수들의 평균분산추출(AVE) 제곱근이 잠재변수들 간의 상관관계 중 가장 높은 값 보다 모두 큰 것으로 나타났다. 따라서 본 연구는 잠재변수들 간에 판별타당도가 있는 것으로 확인되었다.

<표 4-5> 잠재변수 측정모델 평가(판별타당도, Fornell-Larcker criterion)

	a1	a2	a3	b3	b4	c1	d1	d2	d3	d4	e1	e2
a1	0.76											
a2	0.53	0.93										
a3	0.53	0.75	0.84									
b3	0.48	0.44	0.49	0.80								
b4	0.54	0.52	0.61	0.64	0.80							
c1	0.57	0.53	0.67	0.58	0.74	0.84						
d1	0.45	0.57	0.67	0.56	0.63	0.67	0.73					
d2	0.59	0.50	0.58	0.56	0.62	0.69	0.61	0.82				
d3	0.50	0.46	0.54	0.52	0.62	0.66	0.57	0.71	0.77			
d4	0.50	0.39	0.48	0.40	0.53	0.57	0.51	0.59	0.72	0.81		
e1	0.57	0.54	0.64	0.51	0.66	0.67	0.63	0.65	0.67	0.68	0.84	
e2	0.54	0.39	0.51	0.45	0.58	0.63	0.51	0.66	0.59	0.56	0.68	0.87

(a1: 권력·자원·지식불균형, a2: 협력이나 갈등의 선례, a3: 참여의 유인과 제약, b3: 명확한 행동규칙, b4: 과정 투명성, c1: 촉진적 리더십, d1: 면대면 대화, d2: 신뢰형성, d3: 과정몰입, d4: 공유된 이해, d5: 중간결과, e1: 정책, e2: 사업완료 및 운영)

다음에는 HTMT 비율에 의한 검정으로서 평가기준은 HTMT.₈₅(가장 보수적)와 HTMT.₉₀(중간), HTMT_{추론}(가장 자유로운 기준)이 있다(신건권, 2018).

본 연구에서는 0.90을 임계치로 하는 HTMT.₉₀을 적용한 결과 0.90 이하로 나타나고 있어서 판별타당도가 확보되었다고 판단하였다. 판별타당도의 분석 결과 세부 내용은 <표 4-6>와 같다.

<표 4-6> 잠재변수 측정모델 평가(판별타당도, HTMT.₉₀)

	a1	a2	a3	b3	b4	c1	d1	d2	d3	d4	e1	e2
a1	1											
a2	0.56	1										
a3	0.58	0.81	1									
b3	0.56	0.50	0.58	1								
b4	0.63	0.58	0.70	0.76	1							
c1	0.68	0.61	0.80	0.72	0.89	1						
d1	0.53	0.66	0.80	0.70	0.78	0.85	1					
d2	0.69	0.56	0.67	0.68	0.74	0.85	0.74	1				
d3	0.56	0.50	0.61	0.60	0.70	0.77	0.66	0.81	1			
d4	0.58	0.44	0.57	0.49	0.63	0.70	0.63	0.71	0.83	1		
e1	0.64	0.58	0.71	0.59	0.75	0.79	0.75	0.75	0.74	0.79	1	
e2	0.70	0.48	0.65	0.60	0.76	0.86	0.69	0.87	0.74	0.74	0.87	1

(a1: 권력·자원·지식불균형, a2: 협력이나 갈등의 선례, a3: 참여의 유인과 제약, b3: 명확한 행동규칙, b4: 과정 투명성, c1: 촉진적 리더십, d1: 면대면 대화, d2: 신뢰형성, d3: 과정몰입, d4: 공유된 이해, e1: 정책, e2: 사업완료 및 운영)

5) 2차 잠재변수 신뢰도 평가

2차 잠재변수에 대한 측정모델 평가로서 내적 일관성 신뢰도에 대하여 분석하였다. 먼저 내적 일관성 신뢰도는 Cronbach's α 의 경우 평가 기준인 0.6 이상이며, rho_A와 합성신뢰도(CR)의 평가 기준인 0.7 이상으로 나타나 내적 일관성 신뢰도가 확보되었다고 판단하였다. 2차 잠재변수에 대한 신뢰도 평가 세부 내용은 <표 4-7>과 같다.

〈표 4-7〉 2차 잠재변수 측정모델 평가(내적 일관성 신뢰도)

2차 잠재변수	크론바하 알파 (Cronbach's Alpha)	rho_A	합성신뢰도(CR: Composite reliability)
초기조건	0.924	0.944	0.935
제도설계	0.884	0.886	0.906
협력결과	0.901	0.903	0.923

6) 2차 잠재변수 집중타당도 평가

집중타당도는 평균분산추출(AVE)의 평가 기준으로 0.5 이상이 바람직하지만 '제도설계' 변수의 AVE 값이 0.359로서 미흡하게 나타났다. 따라서 단계 1) 외부적재치(L) 적합성 분석부터 다시 시행하여 제도설계에서 '포럼배제성'의 4개 측정항목과 '참여포괄성'의 4개 측정항목을 제거한 결과 평가 기준 이상인 0.519를 확보하였다. 2차 잠재변수 집중타당도 평가 세부 내용은 〈표 4-8〉과 같다.

〈표 4-8〉 2차 잠재변수 측정모델 평가(집중타당도)

2차 잠재변수	평균분산추출(AVE: Average Variance Extracted)
초기조건	0.518
제도설계	0.519
협력결과	0.632

7) 2차 잠재변수 판별타당도 평가

판별타당도는 평가 기준으로 먼저 Fornell-Larcker criterion에서는 모든 2차 잠재변수의 AVE제곱근이 잠재변수들 간의 상관관계 중 가장 높은 값 보다 큰 값으로 나타났으며 이를 통해 2차 잠재변수의 판별타당도가 확인되었다. 2차 잠재변수 판별타당도 평가 세부 내용은 〈표 4-9〉와 같다.

〈표 4-9〉 2차 잠재변수 측정모델 평가(판별타당도, Fornell-Larcker criterion)

2차 잠재변수	초기조건	제도설계	협력결과
초기조건	0.720		
제도설계	0.655	0.721	
협력결과	0.674	0.679	0.795

또 다른 판별타당도 평가 방법 중 하나인 HTMT.₉₀에서는 기준 0.90 미만으로 나타나고 있어서 판별타당도가 확보되었다고 판단하였다. 평가 세부 내용은 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 2차 잠재변수 측정모델 평가(판별타당도, HTMT.₉₀)

2차 잠재변수	초기조건	제도설계	협력결과
초기조건	1		
제도설계	0.740	1	
협력결과	0.757	0.757	1

8) 모형 적합도

PLS-SEM에서는 모형 적합도를 확인하기 위한 수단으로 일반적으로 Standardized Root Mean Square Residual(SRMR), Root Mean Squared theta(RMS theta), Normed Fit Index(NFI)등이 활용되고 있다. 본 연구에는 이 중 SRMR과 RMS theta를 통하여 본 연구모형의 적합도를 확인하였다. SRMR은 표준화된 평균 제곱근의 잔차를 의미하며 이는 공분산 잔차의 평균 절대 값에 대한 측도인 RMSR을 표준화 하여 표본 공분산 행렬과 예측된 공분산 행렬을 상관행렬로 변환하는 것을 기반으로 한 적합도 측정 방법이다. SRMR의 경우 보수적으로 그 수치가 0.08 미만이면 모형이 적합한 것으로 보고 있으며 0.10 미만인 경우는 허용할 만한 모형이라고 해석된다(Hu & Bentler, 1998).

RMS theta는 외부 모형 잔차의 평균 제곱근 잔차 공분산 행렬을 의미한다(Lohmöller, 1989). RMS theta는 외부 모형 잔차가 상관하는 정도를 평가하며 외부 모형 잔차 간의 상관관계가 매우 작다는 것을 의미하므로 측정값이 0에 가까울수록 좋은 모형 적합도를 보여주는 것으로 해석된다. 그래서 RMS theta 값이 0.14 보다 낮을 경우 모형이 적합한 것으로 해석할 수 있으며 이보다 높은 경우 모형이 적합하지 않은 것으로 해석할 수 있다(Henseler et al., 2014).

본 연구의 연구모형의 경우 SRMR 값과 RMS theta 값이 모두 허용할 만한 수준의 모형 적합도를 보여준다고 확인되었으며 이에 대한 세부 사항은 <표 4-11>과 같다. 단, PLS-SEM에 대한 모형 적합도 지수는 아직 연구가 진행 중인 부분으로서 PLS-SEM에 맞

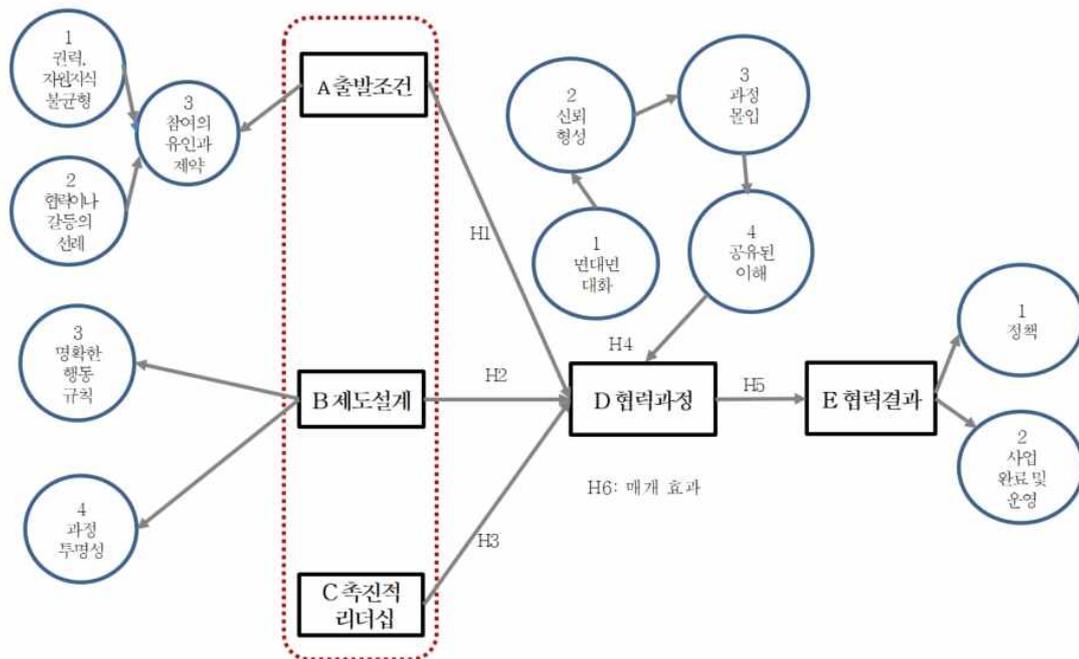
는 모형 적합도 측정방법은 앞으로 보다 많은 연구를 통하여 보다 신뢰할 수 있는 측정방법이 개발될 필요가 있다(Hair et al. 2017).

〈표 4-11〉 연구모형의 모형 적합도

	측정값
Standardized Root Mean Square Residual(SRMR)	0.09
Root Mean Squared theta(RMS theta)	0.14

9) 측정모형 평가 결과 종합

측정모형에 대하여 외부적재치(L) 적합성 분석부터 모형적합도 분석까지 평가 결과, 제도 설계 변수의 1차 잠재변수 중 참여 포괄성·포럼 배제성 변수가 제외되었다. 또한 리더십 변수에서는 1개의 측정항목(c1_3)과, 협력 결과 변수에서 사업 완료 및 운영 세부변수 중 2개의 측정항목(e2_1, e2_2)이 제외 되었다. 측정모형 평가 후의 변경된 연구모형은 [그림 4-2]와 같다.



(그림 4-2) 측정모형 평가 후 수정된 연구모형

제3절 구조모델의 평가와 가설검증

1. 구조모델의 평가

구조모델의 평가는 연구모델을 최종적으로 확정하고 구조모델이 적합한 모델이라는 것을 확인하는 절차이며, 그에 따라 가설검증을 수행할 수 있게 된다. 구조모델 평가에는 다중공선성(Inner VIF), 결정계수(R^2), 효과크기(f^2)를 평가하였다. 연구변수 간의 다중공선성의 평가 기준은 구조모델(내부모델)의 내부VIF 값을 사용하는데, 5 미만이면 다중공선성이 없다고 평가한다. 결정계수(R^2)는 외생연구변수(혹은 예측변수, 독립변수)의 내생연구변수에 대한 설명력을 평가하는 것으로서, 0.25이면 약한 설명력, 0.5이면 중간 정도의 설명력, 0.75이면 큰 설명력이라고 평가한다. 효과크기(f^2)는 외생연구변수(혹은 예측변수, 독립변수)의 내생연구변수에 대한 상대적 영향력의 정도를 평가하는 것으로서, 0.02 이상이면 작은 효과크기, 0.15이면 중간 효과크기, 0.35이면 큰 효과크기로 평가한다(신건권, 2018).

본 연구의 모든 변수에서 내부 다중공선성(VIF) 값은 5 미만으로 나타나 다중공선성이 없다고 판단하였다. 결정계수(R^2)는 ‘협력 결과’ 변수와 ‘공유된 이해’ 항목이 중간 정도의 설명력인 0.5보다 높게 나타났으며, ‘협력 과정’ 변수는 높은 설명력인 0.7보다 높게 나타났다. 효과크기(f^2)는 작은 효과크기인 0.02 이상으로 3개 변수(출발조건, 제도설계, 리더십), 큰 효과크기인 0.35 이상 2개 변수(공유된 이해, 협력 과정)로 나타났다. 따라서 구조모델의 평가 결과는 적합한 것으로 판단하였다. 구조모델의 평가 결과 세부 내용은 <표 4-12>와 같다.

〈표 4-12〉 구조모델 평가 결과

	내부 다중공선성 (Inner VIF)	결정계수(R^2)	효과크기(f^2)
출발조건	2.108	-	0.057
제도설계	2.465	-	0.103
리더십	2.724	-	0.102
공유된 이해	1.567	0.521	1.218
협력과정	1.000	0.845	1.766
협력결과	-	0.639	-

2. 가설검증

본 연구는 협력적 거버넌스 이론을 적용하여 관광개발사업의 출발조건, 제도설계, 촉진적 리더십이 협력 과정과 협력 결과에 미치는 영향 관계를 검증하고자 수행되었다. 가설검증은 부트스트래핑(bootstrapping)을 실행하여 산출한 t 값을 이용하여 경로계수의 유의성과 적합성을 평가하는 것으로서, 이 결과에 따라 가설검증을 시행할 수 있다. 전체 구조모델의 평가는 적합한 것으로 판단하였으므로 부트스트래핑을 실행하여 경로계수의 유의성과 적합성을 평가하였다. 가설로 설정된 5개의 경로에 대하여 통계적으로 유의한 범위내에서 채택되었으며, 평가 결과 세부 내용은 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 구조모델 경로계수의 유의성과 적합성

가설	경로계수 Path coefficients	t값 t statics	p값 p value	유의성 (p<0.05)	
H1	출발조건 → 협력과정	0.137	3.554	0.000	예
H2	제도설계 → 협력과정	0.198	4.608	0.000	예
H3	리더십 → 협력과정	0.207	4.942	0.000	예
H4	공유된 이해 → 협력과정	0.543	13.085	0.000	예
H5	협력과정 → 협력결과	0.799	24.791	0.000	예

1) 관광개발사업의 출발조건과 협력 과정의 관계(H1)

관광개발사업의 출발조건이 협력 과정과의 관계를 검증한 결과 통계적으로 출발조건은 협력과정에 유의한 관계를 보여주고 있다. 따라서 가설 1은 관광개발사업이 국제자유도시종합계획, 관광진흥계획 등과의 연계성이 확보, 환경영향평가 등에 대한 주민참여 보장, 관광개발사업 시행 승인 이전에 지역주민과의 협의체가 구성되어 운영함으로써 관광개발사업 협력 과정이 원활하게 진행되도록 하여야 할 것이다.

2) 관광개발사업의 제도설계와 협력 과정의 관계(H2)

관광개발사업의 제도설계가 협력 과정과의 관계를 검증한 결과 통계적으로 제도설계는 협력 과정에 유의한 관계를 보여주고 있다. 따라서 가설 2는 국제자유도시종합계획 등 상위계획에서부터 관광개발사업에 대한 분석·진단으로 사업시행 방향을 제시하고, 관광개발사업에 대한 구상단계부터 공론화하며 사업시행 승인 신청에 대한 검토 기준 등을 명확하게 하여야 할 것이다. 관광개발사업 대상지의 주민, 행정기관, 전문가 등의 협의체는 승인 이전에 참여할 수 있도록 하여 관광개발사업 협력 과정이 원활하게 진행되도록 하여야 할 것이다. 다만 관광개발사업의 제도설계 변수 중 '참여 포괄성', '포럼 배제성'은 타당성이 확보되지 않은 관계로 나타났다.

3) 관광개발사업의 촉진적 리더십과 협력과정의 관계(H3)

관광개발사업의 촉진적 리더십과 협력 과정과의 관계를 검증한 결과 통계적으로 유의한 관계를 보여주고 있다. 따라서 가설 3은 사업시행자는 관광개발사업 시행 과정에서 사업계획 이행 신뢰성 확보, 이해관계자 협의체 운영을 중요시하는 등 사업시행으로 인한 갈등이 발생 시에 사업의 정당성 확보를 위한 적절한 관리로 관광개발사업의 협력 과정이 원활하게 진행되도록 하여야 할 것이다.

4) 관광개발사업의 공유된 이해와 협력과정의 관계(H4)

관광개발사업의 공유된 이해와 협력 과정의 관계를 검증한 결과 통계적으로 유의한 결과를 보여주고 있다. 따라서 가설 4는 이해관계자 간 대화를 통한 협약 이행, 상생 방안 지속 이행 보장 등 신뢰를 형성하고, 사업계획의 정상적 이행과 사업에 포함된 국공유재산의 적절한 용도로의 사용 등 관광개발사업 시행자의 역량 수준을 높임으로써 관광개발사업의 협력 과정이 원활하게 진행되도록 하여야 할 것이다.

5) 관광개발사업의 협력 과정과 협력 결과의 관계(H5)

관광개발사업의 협력 과정과 협력 결과의 관계를 검증한 결과 통계적으로 유의한 결과를 보여주고 있다. 따라서 가설 5는 관광개발사업의 출발조건, 제도설계, 촉진적 리더십에서의 영향 요인들을 적절하게 운용하는 등 관광개발사업에 대한 모니터링하여 여건 변화에 능동적인 대처로 정상적인 관광개발사업이 이루어지도록 하고, 사업 완료 후에도 지역 상생이 지속

적으로 이행되도록 하여야 할 것이다.

3. 구조모델의 매개효과 검증

1) Smart PLS 3.0 프로그램을 이용한 검증(방법 1)

특정 경로에 대한 간접효과의 유의성 검증을 통해 매개효과 검증을 하려면 특정간접효과(Specific Indirect Effects)의 경로계수와 이에 대한 유의성을 알아야 한다. 특정간접효과의 경로계수 크기와 유의성 검증에 필요한 결과는 부트스트래핑 실행 결과에서 특정 간접효과의 분석 결과에서 가설경로에 대한 매개효과 검증(mediation test)이 가능하다(신건권, 2018).

본 연구에서 매개효과(H6) 검증 대상인 3개의 가설은 유의성($p < 0.05$) 범위 내에서 모두 채택되었다. 가설경로에 대한 매개효과 검증 결과는 <표 4-14>와 같다.

H6-1 가설인 출발조건과 협력 결과 간에 협력 과정은 매개 영향이 있는 것으로 나타났다.
 H6-2 가설인 제도설계와 협력 결과 간에 협력 과정은 매개 영향이 있는 것으로 나타났다.
 H6-3 가설인 촉진적 리더십과 협력 결과 간에 협력 과정은 매개 영향이 있는 것으로 나타났다.

<표 4-14> 특정간접효과 분석 결과에 따른 매개효과 검증

가설		경로계수 (Path coefficients)	t값 (t statics)	p값 (p value)	유의성 ($p < 0.05$)
H6-1	출발조건 → 협력과정 → 협력결과	0.109	3.424	0.001	예
H6-2	제도설계 → 협력과정 → 협력결과	0.158	4.513	0.000	예
H6-3	촉진적리더십 → 협력과정 → 협력결과	0.166	4.747	0.000	예

2) Sobel Test 검증(방법 2)

매개변수와 조절변수의 정의를 명료화하고 매개효과와 조절효과를 검증하는 방법으로

Baron & Kenny(1986)의 접근법이 영향력이 크며, 쇼벨 테스트(Sobel test)는 Baron & Kenny(1986)의 접근법 외에 매개효과를 검증하는 데 널리 사용되는 방법 중 하나이다. 그러나 Baron & Kenny(1986)의 접근법은 통계적으로 정확하지 않은 방법으로 타당도 측면으로 보았을 때 이 접근법은 피하는 것이 바람직하며, 쇼벨 테스트도 매개효과와 표본분포가 정상분포를 이룬다는 가정을 함으로써 유일한 매개효과를 제대로 포착하지 못하는 약점이 있다. 이러한 약점을 극복할 수 있는 방법으로 부트스트래핑(bootstrapping)이 점차 보편화되고 있다(이현웅, 2014; 노경섭, 2019).

그러나 본 연구에서 매개효과와 검증에 대한 사항을 재검증하는 의미에서 쇼벨 테스트의 방법을 통한 검증을 실시하였다. 쇼벨 테스트의 결과값은 +1.96보다 크거나, -1.96보다 작으면 매개효과가 유의미하다고 판정하고 있다(Baron & Kenny, 1986). 본 연구에서 매개변수의 효과가 유의미하여 모두 채택되었다. 매개변수의 쇼벨 테스트 결과는 <표 4-15>와 같다.

〈표 4-15〉 매개변수의 쇼벨테스트 결과

		t값 (t statics)	p값 (p value)	유의성 (p<0.05)
H6-1	출발조건 → 협력 과정 → 협력 결과	3.568	0.000	예
H6-2	제도설계 → 협력 과정 → 협력 결과	4.528	0.000	예
H6-3	리더쉽 → 협력 과정 → 협력 결과	4.835	0.000	예

제5장 결론 및 제언

제1절 연구 결과 요약

본 연구의 목적은 협력적 거버넌스 이론에서 관광개발사업 추진에 대하여 적용 가능성 여부를 검증하고, 협력적 거버넌스 모형에 모니터링 제도에 대한 적용 가능성도 검증함으로써 관광개발사업 추진이 지역 여건에 부합되고 행정의 투명성 및 신뢰 회복을 도모하는데 필요한 제도적 시사점을 제안하는 데 있다. 연구의 지역적 범위는 제주자치도로 하였으나, 내용적 범위는 협력적 거버넌스 이론을 적용한 관광개발사업 모니터링 제도 대한 제안을 하는 데 있으므로, 문화체육관광부의 지역관광개발사업과 제주자치도의 관광개발사업에 대한 종합적인 추진현황을 파악하였다. 아울러 관광개발사업, 협력적 거버넌스, 모니터링 제도에 대하여 문헌연구를 통하여 이론적 고찰과 선행연구를 진행하였다.

선행연구 결과에서 협력적 거버넌스 모형 변수에 관광개발사업 연계 요인을 도출하였다. 관광개발사업 연계 요인 도출은, 문화체육관광부 지역관광개발사업은 재정투자사업으로 시행되고 있으나 제주특별자치도의 관광개발사업은 민자투자 방식이 대부분이며, 사업시행자는 제주특별자치도지사의 개발사업시행 승인을 받아야 함으로, 개발사업시행 승인 과정에서의 지역계획 반영 여부, 환경영향평가 등 이행, 관광개발 사업계획 이행 등 관련 사항과 제주특별자치도의 거버넌스 관련 조례를 참고하였다.

선행연구 결과에 따라 도출된 협력적 거버넌스 모형 변수에 연계하는 관광개발사업 요인들을 토대로 델파이 방법에 의한 설문조사를 2 차례 실시하여 본 연구의 측정 항목을 결정하고 설문조사를 설계하였다. 설문조사 표본은 제주자치도에서 시행 중인 관광개발사업에 대한 의견을 수렴하고자 지역주민, 사업시행자, 퇴직자를 포함한 공무원 등으로 322인에 대하여 설문지와 모바일 설문을 병행하여 설문조사를 실시하였다.

연구모형은 협력적 거버넌스 이론 중 Ansell & Gash(2008)모형 변수를 적용하여 개념적 연구모형을 설정하였으며, 분석을 위한 연구모형은 부분 최소자승법 기반 구조방정식 모델(PLS-SEM)로 설정하였다. PLS-SEM은 최근의 연구에서 보다 복잡하고 다양한 측정변수와 잠재변수를 활용하게 됨에 따라 변수들 간의 복잡한 상호관계를 분석하는 방향으로 확

대되고 있고, 고차 구성으로 인하여 경로모델 관계의 수를 줄여 간결한 모델 형태로 나타낼 수 있다는 점 등을 감안하였다. 연구모형에 따라 일반가설 5개와 매개변수 검증을 위한 1개의 가설을 세우고, 각 변수에 대한 조작적 정의를 하였다.

실증분석은 Smart PLS 3.0 프로그램을 사용하였다. PLS-SEM에 따라 우선 측정도구의 신뢰성과 타당성을 검증하기 위하여 1차 외부적재치(L) 적합성 분석 결과, 당면 제거 대상으로 0.4미만인 '시행 중인 관광개발사업은 일부만 완료하여 운영(e2_2)' 항목과 검토 대상으로 0.7이하로서 0.65이하인 '시행자 대표(임원 포함)의 유사 개발사업 관련 민·형사상 처벌 경력이 있을 경우 개발사업 참여 배제(c1_3)' 항목과 '시행 중인 관광개발사업은 전부 완료(e2_1)' 항목을 제외하였다. 이어서 모형적합도를 분석한 결과, 2차 잠재변수 판별타당도 검증에서 제도설계 변수의 4개 하위 변수 중 '참여 포괄성', '포럼 배제성' 변수가 제외되었다. 이에 따라 수정된 연구 모형을 설정하고 구조모델의 평가와 가설 검증을 하였다. 구조모델의 평가 결과는 내부 다중공선성(Inner VIF), 결정계수(R^2)와 효과 크기(f^2)의 평가 기준을 적용한 결과 적합한 것으로 판단하였다. 이어서 부트스트래핑을 실행하여 일반가설 5개의 경로계수의 유의성과 적합성을 평가하였다. 구조모델 경로계수의 유의성과 적합성 평가 결과 5개의 일반 가설은 통계적으로 유의한 범위내에서 채택되었다.

가설검증 내용은 첫째, 관광개발사업의 출발조건은 협력 과정에 유의한 영향을 미치고 있는 것으로서, 관광개발사업이 국제자유도시종합계획, 관광진흥계획 등과의 연계성이 확보, 환경영향평가 등에 대한 주민참여 보장, 관광개발사업시행 승인 이전에 지역주민과의 협의체가 구성되어 운영함으로써 관광개발사업 협력 과정이 원활하게 진행되도록 하여야 하는 것을 의미한다.

둘째, 관광개발사업의 제도설계는 협력 과정에 유의한 영향을 미치고 있는 것으로서, 국제자유도시종합계획 등 상위계획에서부터 관광개발사업에 대한 분석·진단으로 사업시행 방향을 제시하고, 관광개발사업에 대한 구상단계부터 공론화하며 사업시행 승인 신청에 대한 검토 기준 등을 명확하게 하여야 할 것이다. 관광개발사업 대상지의 주민, 행정기관, 전문가 등의 협의체는 승인 이전에 참여할 수 있도록 하여 관광개발사업 협력 과정이 원활하게 진행되도록 하여야 하는 것을 의미한다. 다만 관광개발사업의 제도설계 변수 중 '참여 포괄성', '포럼 배제성'은 타당성이 확보되지 않은 관계로 나타났다.

셋째, 관광개발사업의 촉진적 리더십은 협력 과정에 유의한 영향을 미치고 있는 것으로서, 관광개발사업시행자는 관광개발사업 시행 과정에서 사업계획 이행 신뢰성 확보, 이해관계자

협의체 운영을 중요시하는 등 사업시행으로 인한 갈등이 발생시에 사업의 정당성 확보를 위한 적절한 관리로 관광개발사업의 협력 과정이 원활하게 진행되도록 하여야 하는 것을 의미한다.

넷째, 관광개발사업의 공유된 이해는 협력 과정에 유의한 영향을 미치고 있는 것으로서, 이해관계자 간 대화를 통한 협약 이행, 상생 방안 지속 이행 보장 등 신뢰를 형성하고, 사업계획의 정상적 이행과 사업에 포함된 국공유재산의 적정 용도로의 사용 등 관광개발사업 시행자의 역량 수준을 높임으로써 관광개발사업의 협력 과정이 원활하게 진행되도록 하여야 하는 것을 의미한다.

다섯째, 관광개발사업의 협력 과정은 협력 결과에 유의한 영향을 미치고 있는 것으로서, 관광개발사업의 출발조건, 제도설계, 촉진적 리더십에서의 영향 요인들을 적정하게 운용하는 등 관광개발사업에 대한 모니터링 제도의 시행으로, 여건 변화에 능동적인 대처로 정상적인 관광개발사업이 이루어지도록 하고 사업 완료 후에도 지역 상생이 지속적으로 이행되도록 하여야 하는 것을 의미한다.

구조모델의 매개효과 검증 결과 연구모델의 매개변수인 '협력 과정'은 종속변수인 '협력 결과'에 통계적으로 유의하게 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서, 협력적 거버넌스 모형은 관광개발사업 시행에 적용이 가능하고, 관광개발사업 시행에 모니터링 제도를 적용하여 민자 투자 사업에 대하여 현지 여건에 부합되고 행정의 투명성, 지역주민, 사업시행자, 행정기관 간의 신뢰하에 관광개발사업이 시행될 수 있도록 하여 나가야 하는것임을 의미한다.

제2절 연구의 시사점

1. 학술적 시사점

관광개발사업의 정상적인 추진으로 행정의 신뢰성 제고와 지역경제 활성화를 도모함에 있어 모니터링 제도에 대한 해답을 구하고자 하는 차원에서 협력적 거버넌스 이론 중 Ansell & Gash(2008) 모형을 적용하여 요인을 분석하였다. 실증분석 결과 연구모델인 Ansell & Gash 모형(2008)을 구성하는 변수들의 적실성이 높게 나타나서 적합한 모델임이 확인되었다. 선행연구의 경우 본 모형을 적용하여 배용환(2016)은 공공시설인 청주시 화장장 의사결정 사례, 정수용(2016)은 지역주민의 공동의 문제 해결 사례, 최문형·김인제·정문기(2015)는 길음동 주거환경관리사업 사례에 대하여 연구하였으나, 구조방정식모델링에 의한 분석을 하지 않고, 연구 대상 사업의 추진 과정별 사례를 적용하여 분석하였다. 본 연구 결과에 따라 사례연구 대신 구조방정식 모델링에 의한 연구 결과로서 Ansell & Gash 모형(2008)이 적용되고 있음을 검증하였다는 의미가 있다.

관광개발사업에 대한 선행연구에 있어서 대부분의 경우 연구 관점을 관광개발사업이 아니고 관광개발 현상 전반에 대하여 경제적, 사회·문화적, 환경적 관점에서의 재방문의도 등에 대한 분야에 그치고 있었다. 금번 연구 결과에 따라 강학상 관광자원을 개발 확충하는 관광개발사업을 진행함에 있어 투자자, 지역주민 등 이해관계자와 민자사업에 대하여 인·허가를 담당하는 행정기관 간의 상호 협력을 통하여 사회문제 해결 및 공동의 목적을 달성하는 방안을 마련하는데 노력을 기울여 나가야 할 것임이 입증되었다.

민자 투자방식에 의한 관광개발사업에서 협력적 거버넌스의 Ansell & Gash 모형(2008)의 출발조건·제도설계·촉진적 리더십·협력과정·협력결과 변수에 따라 각 변수별 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 출발조건 변수에 해당하는 사항으로는 제주자치도의 최상위 계획에 해당하는 제주국제자유도시종합계획과 문화체육관광부의 권역별 관광개발계획에 갈음하는 관광진흥계획에서 진행 중에 있는 관광개발사업에 대한 진단을 통하여 이를 해당 계획에서부터 향후 나아가야 할 방향이 제시되어야 할 것이다. 관광개발사업 계획 수립 과정에 수반되는 환경영향평가 등 각급 영향평가 과정에 지역주민의 참여가 보장되어야 함은 제도적, 형식적인 참여보다 실질적인 참여를 통하여 사전에 개발사업에 대한 이해를 제고하고, 상생 방

안을 마련함으로써 신뢰를 형성하여 갈등의 소지를 미연에 방지하도록 하여야 할 것이다. 이러한 방안으로 투자자를 포함한 이해관계 간의 협의체를 구성·운영함이 타당하다는 것을 말하여 주고 있다. 또한 관광개발사업에 대한 현실 진단 사항이 제주국제자유도시종합계획 등 관련 상위계획에서부터 검토되고 향후 추진 방향이 제시되면, 행정의 일관성 유지와 투자에 정자를 포함하여 대외적으로 행정의 미래 예측 가능성을 제시하여 주는 기능을 하게 될 것이다.

둘째, 제도설계 변수에 해당하는 사항으로는 행정기관과 투자자는 관광개발사업시행 승인 이전부터 모든 이해관계자 간의 협의체 등을 통한 소통과, 협의체에 참여하지 못한 경우에 반대 논리로 협력을 저해하는 일이 발생하지 않도록 하여야 할 것이다. 행정기관은 관광개발사업시행 승인에 대한 승인조건, 사업계획을 심의하는 각급 위원회의 심의 기능에 걸맞는 검토 기준에 따라 신의가 이루어지도록 유도함과 동시에 사업계획에 대한 검토 기준도 객관화하여 담당자가 변경되어도 일관성이 유지되도록 하여야 할 것이다. 다만, '참여 포괄성', '포럼 배제성' 변수가 2차 잠재변수 판별타당도에서 제외되었는 바 관광개발사업에 따른 이해관계자 협의체 구성과 운영에 대하여는 신중한 검토와 관리가 요구된다.

셋째, 촉진적 리더십 변수에 해당하는 사항으로는 관광개발사업을 시행함에 있어서, 투자자는 사업계획 이행에 대한 신뢰성을 확보하여야 하며 이를 위하여 관광개발사업시행과 관련하여 지역발전 및 상생을 위한 이해관계자 협의체 운영을 중요시하여 취급하여야 할 것이다. 행정기관에서도 사업시행자로 하여금 관광개발사업시행에 따른 갈등이 발생하지 않도록 이해관계자 협의체 운영 등을 통한 소통이 이루어지도록 하여야 한다.

넷째, 협력 과정 변수에 해당하는 사항으로는 관광개발사업시행 승인을 받은 투자자는 사업계획에 따라 단계별 투자 이행을 위한 자원 확보에 차질없이 대처하여야 한다. 시설공사의 이행, 지역주민 고용 이행, 지역업체의 참여 방안 이행, 사업시행 과정에서 발생하는 지역 여건의 변화 등에 따른 주민제시의견 등에 대한 처리에 소홀함이 없어야 한다.

다섯째, 협력 결과 변수에 해당하는 사항으로는 먼저 정책 부분에 있어서 관광개발사업이 상위계획에서부터 평가·분석되어 향후 추진 방향이 정해지면 그에 따라 행정기관의 승인을 받고 투자자 등이 사업을 시행하는 절차를 밟게 된다. 관광개발사업의 특성 상 많은 자원의 투자와 사업기간의 장기화로 인하여 진행되는 사업이 완료되기 이전에 대내외적 여건 변화가 수반되어 관광개발사업시행에도 긍정적·부정적 영향이 수반된다. 이에 따라 행정기관이나 투자자는 주변 여건의 변화에 따른 영향에 적기에 대비하는 노력이 있어야 한다. 당초 계획된

사업이 장기화 또는 중단으로 인하여 계획되었던 지역 상생 프로그램의 이어지지 않을 경우 새로운 갈등 발생의 우려가 있다. 따라서 행정기관과 투자자 사이에 사업 진행 과정에 대한 모니터링을 시행할 경우에 주변 여건 변화에 따른 대비사항이 자연스럽게 마련되어질 것이다. 제도나 정책의 변화가 필요한 경우에는 제도개선을 위한 법령의 정비 등도 수반하게 될 것이다.

2. 정책적 시사점

관광개발사업을 통하여 지역개발을 촉진하는 지역개발 정책의 실효성 확보를 위하여 본 연구와 연계되는 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 국제자유도시종합계획이 지향하는 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 규제 완화 및 국가적 지원의 특례가 인정되는 국제자유도시의 취지를 재검토하고, 제주국제자유도시종합계획과 관광진흥계획에서 진행 중인 관광개발사업에 대한 현실 진단을 통하여 향후 관광개발사업에 대하여 명확하게 개발 방향이 제시되어야 할 것이다. 이를 통하여 관광개발사업 정책 방향에 대한 현재의 실상을 정확히 진단할 수 있고, 미래에 대한 예측이 가능하게 됨으로써, 현재의 투자자는 물론 투자예정자가 향후 투자 가능성에 대한 판단이 용이하게 되어, 관광개발사업으로 인한 사회적·환경적 측면의 불필요한 갈등을 예방할 수 있을 것이다. 제주자치도에서는 2002년부터 2011년까지 계획기간으로 하는 지역의 최상위종합계획인 제1차 제주국제자유도시종합계획을 수립하여 외국자본의 투자유치에 나섰다. 이 계획에서 국제자유도시를 선도할 수 있는 주요 역점사업으로 7대 선도 프로젝트 등을 정하고 국내외 자본의 안정적이고 지속적인 추진을 도모하였다. 제주자치도에서는 전담 조직을 만들어 분산되었던 투자유치 사업 인·허가 일괄처리 시스템을 정비하여, 처리 기간도 21개월에서 13개월로 단축하는 등 적극적으로 외자 유치에 노력을 기울였다. 국내·국외 중국 등 투자 관련 유치팀도 세분화하였고, 2010년부터 2017년까지는 투자유치로 세수 증대 등의 효과도 거두었다. 2017년 이후 도내 대규모 개발사업에 대하여 난개발의 부정적 측면을 부각시킴으로서 외국자본 투자 유치에 사실상 손을 놓고 있는 실정이다. 투자유치 부서도 축소되었고, 제주자치도 의회의 환경영향평가 동의 과정에서 제시된 자본검증 논란은 결국 외국인 투자 관광개발사업이 무산된 바 있다. 제조업보다 관광·건설업 비중이 큰 제주경제 특성 때문에 외부 투자유치를 통한 대규모 개발사업 시행은 지역 경기와 일자리 창출 등에 영향을 미친다. 최근 도정의 행보는 환경보호와 지속가능성이라는 명분을 강화하고

있어, 기존 투자사업에 차질은 물론 신규투자도 어려워지고 있는 셈이다. 제주특별법에 따라 10년 단위로 수립되는 제주지역 최상위 종합계획인 제주국제자유도시종합계획은 2020년 5월 제3차 계획(2022-2031) 수립에 착수하여 2021년 5월까지 완료 예정으로 추진 중이다. 이 과정에서 이미 시행 중인 관광개발사업에 대하여 사업내용의 차별성, 투자재원 확보의 용이성, 사업기간의 적정성과 운영 중인 사업에 대한 관광 유발 효과, 지역주민과의 상생협약 이행의 지속성 등의 진단을 통하여 향후 관광개발사업의 개발 방향이 제시되면, 각 개별사업마다 적용되고 있는 사업시행 방침으로 인하여 행정의 신뢰도 하락, 행정의 예측성 결여 등을 보완할 수 있게 되며, 진행 중인 관광개발사업에 대해서도 개발 수요에 따라 사업을 원활히 진행할 수 있음은 물론 사업의 차별화를 통한 중복 투자의 방지도 이루어질 수 있을 것이다.

둘째, 문화체육관광부 소관 공간 단위 재정투자사업에는 국가균형발전특별회계와 관광진흥개발기금을 재원으로 추진하고 있는 지역관광개발사업 중 국가균형특별회계를 재원으로 하는 지역관광개발사업에 제주지역의 관광개발사업이 지원될 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 예로서 문화체육관광부의 권역별 관광진흥계획의 제주권계획은 제주자치도의 관광진흥계획으로 같음하도록 하고 있는 사항에 대하여는 재정 지원은 별개로 가능하도록 하는 부분 등이 있다. 중앙 정부의 재정투자를 통한 지역관광개발사업이 제주권에도 시행될 수 있도록 제도 개선이 필요하다.

셋째, 현재 숙박시설 등 개별 시설별로 신고 또는 등록하여 운영하는 관광사업의 유형에 관광지, 관광단지, 유원지시설의 종합적인 관리와 사업 효과 분석을 위한 관광사업 체계 도입이 필요하다. 관광개발사업의 유형은 관광지, 관광단지, 유원지 시설 등으로 부지면적을 기준으로 10만 제곱미터 이상인 경우가 대부분에 해당된다. 숙박시설 등 전부 또는 일부 완료된 상태에서 관광사업 신고·등록 절차를 마치고 개별 관광시설로 운영 중인 관계로, 관광지, 관광단지, 유원지시설 전체에 대한 관리체계가 없어서 사업시행 효과 분석을 위한 관광객 이용 실태, 경제적 효과 등에 진단을 통하여 문제점을 발굴하고 개선 방안이 강구되어야 할 것이다. 즉 관광지, 관광단지, 유원지시설 전체의 관리체계가 마련되어야 할 것이다.

넷째, 지역의 특성을 살릴 수 있는 차별화된 관광개발사업 시행이 요구된다. 지역의 다양하고 차별적인 고유자원의 효율적인 개발 및 활용이 미흡하고, 지역 특화산업과의 연계 부족으로 시너지 효과가 미미한 실정이다. 재원 확보의 한계 등으로 숙박시설 위주의 일률적인 관광개발사업은, 관광개발사업으로 인한 지역발전 효과의 기대를 저버리게 되므로, 웰니스 관광

산업 등 융복합적인 관광개발사업이 되도록 하여야 할 것이다.

다섯째, 관광개발사업 투자재원 확보와 지속적인 사업 관리를 위한 전문인력이 확보되어야 한다. 외자 유치에 의존하는 대규모 관광개발사업 즉 관광지, 관광단지 등 개발사업을 추진하고 있으나 이러한 외국자본 유치는 한계가 있으므로, 국제적 감각을 겸비한 전문인력이 양성되어야 한다.

여섯째, 지역 상생 방안이 지속될 수 있도록 협력 네트워크가 구성·운영되어야 한다. 이미 완료된 사업, 시행 중인 사업, 계획 중인 사업 등 유형별 기능을 고려하여 지역주민, 자치단체 또는 공공단체 등 공공·민간부문 간 이해관계자가 참여하는 협력 네트워크를 구성·운영함으로써 관광개발사업으로 인한 갈등을 예방하고, 사업의 비정상적인 추진에 따른 사회문제를 해결할 수 있도록 하여야 할 것이다.

일곱째, 관광개발사업 정책 방향이 지속성을 유지하여야 할 것이다. 민자 투자사업으로 추진하고 있는 관광개발사업에 대하여 일관성이 전제되어야 하나, 정치 환경의 변화 등에 따라 관광개발사업 방향과 내용이 변경되는 등 지속성과 일관성이 결여로 행정의 신뢰성과 예측성을 떨어뜨릴 수 있다.

여덟째, 관광개발을 통한 지역발전을 도모하는 차원임은 물론 민자투자 유치와 개발사업시행 승인을 담당하는 지방자치단체의 촉진자적 역할이 관광개발사업의 정상적인 추진에 있어 중요한 요소이므로 이에 걸맞는 행정의 역할이 요구된다.

마지막으로 관광개발사업은 관광객에게는 다양한 관광 경험의 공간과 기회를 제공하고, 지속적으로 관광 소비를 유발시켜서 관광 재화 및 서비스 생산의 증가로 이어지도록 함으로써 고용창출, 소득 및 세수 증대 등의 지역경제 파급효과가 발생하도록 하고, 지역주민에게는 여가문화의 기회를 제공하고 생활환경을 개선하는 지역발전 효과를 유도하여야 할 것이다. 여기에는 무조건적인 관광개발사업이 아니라 관광객 수의 증가에 따른 부정적인 여건도 지속가능한 형태의 관광개발사업 시행으로 지역개발에 기여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

제3절 연구의 한계 및 향후 연구 제언

본 연구는 협력적 거버넌스 이론에서 관광개발사업 추진에 적용 가능성 여부를 검정하고, 협력적 거버넌스 모형에 모니터링 제도에 대한 적용 가능성도 검정함으로써 관광개발사업 추진이 지역 여건에 부합되고 행정의 투명성 및 신뢰 회복을 도모하는데 필요한 제도적 시사점을 제안하고자 하였다. PLS-SEM에 따라 측정모델의 신뢰도와 타당도를 검증하였고, 구조모델의 평가 결과 연구모형의 경로계수 분석을 통하여 유의적으로 영향을 미치고 있음을 확인하여 가설 검증이 이루어졌다.

본 연구에서 한계점과 향후 연구 제언으로 첫째, 관광개발사업과 관련한 개념 설정에 대한 사항이다. 이론 고찰과 선행연구에서 관광개발, 관광지 개발, 관광 인프라 등 포괄적인 개념으로 사용되고 있어서, 본 연구에서 관광개발사업은 관광개발의 범위 내에서 관광사업을 운영하기 위하여 해당 관광사업에 필요한 건축물 등의 시설물과 그에 딸린 시설을 갖추거나, 관광객을 위한 기본적인 편의시설 설치 등 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 사업으로 정의하였다. 향후 관광개발, 관광지 개발, 관광인프라 등의 세부적인 개념에 대하여 후속 연구가 필요하다.

둘째, 협력적 거버넌스 모형의 변경 가능성이다. 협력적 거버넌스 이론 모형에는 여섯 가지가 있었는데, 본 연구에서는 미국과 영국에서 사례연구를 통하여 설정된 Ansell & Gash 모형(2008)을 적용하여, 관광개발사업의 연계 요인을 델파이 방법으로 결정하였으며 이를 토대로 설문조사를 실시하였다. 관광개발사업의 연계 요인을 기준으로 할 경우에는 '협력결과'에서 '정책 또는 제도 분야', '사업운영 분야'로 개선된 모형을 제안할 수 있으나, 이에 대하여는 향후 심도 있는 연구로 검증이 필요하다.

셋째, 모니터링 제도가 기업에 대한 규제를 확대하는 것으로 볼 수 있다는 사항이다. 민자 투자에 의한 관광개발사업으로서 사업시행자인 투자 기업에 대하여 규제를 확대하는 것으로 오인할 수 있다는 점이다. 문화체육관광부의 지역관광개발사업은 공공투자사업으로서 사업모니터링과 평가를 시행하고 있음을 살펴 보았으나, 제주자치도의 경우 제주자치도지사로부터 개발사업시행 승인을 받아 추진하는 민자 투자사업임을 감안하여 모니터링 제도로 주제를 정하였다. 그러나 투자 기업의 입장에서는 부담스러울 수 있어, 제도 시행에서는 충분한 공감대 형성이 필요하다.

넷째, 민자 투자사업의 경우 사업 시행 과정에서 재원 확보의 어려움 등 투자자 내부의 부정적이면서 예민한 부분에 대하여 현실 진단을 할 수 없는 부분에 대하여도 이를 개선할 수 있는 방안 강구가 필요한 부분임을 제시하고자 한다.

다섯째, 제주자치도지사로부터 관광개발사업시행 승인을 받아 시행하는 사업 중 10년이 경과하여 진행 중인 사업에 대하여는 심층 분석을 통하여, 사업시행자의 입장, 지역주민의 입장, 행정기관의 입장 등에 대한 분석을 통하여, 사업범위, 투자비용, 사업기간 등에 대한 연구 진행이 요구된다.

마지막으로 문화체육관광부의 재정투자사업인 지역관광개발사업의 경우 권역별로 10여 년을 사업기간으로 하여 연차별로 재정투자가 이루어지고 있어, 시행 중인 사업에 대한 평가 모니터링을 수행하고 평가 결과를 환류하여 사업단계별, 유형별 문제점을 도출하고 개선하고 있는 실정이다. 제주자치도 관광개발사업의 경우, 민자 개발사업 비중이 높은 여건임에 따라 평가 체제를 따른 경우 기업에 대한 규제를 양산한다는 오해의 소지가 있을 수 있기 때문에, 관광개발사업시행 승인기관인 행정기관과 사업시행자 간의 모니터링 시스템을 구축 운영함으로써, 양방향 실시간으로 사업추진 과정에서 여건의 변화 및 사업 추진상의 문제점에 대한 시의 적절한 대응이 가능할 것이다. 모니터링 시스템 구축 등에 대하여는 문화관광부의 지역관광개발사업에 대한 모니터링 및 평가 내용 등을 참고로 추가적인 연구를 통하여 구체적인 실행방안이 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강신겸(2019). 지역사회 기반 관광에서의 협력적 거버넌스 영향요인 연구. 『지역과 문화』 6(2): 01-23.
- 강영애·유광민·김남조(2012). 지역주민의 장소애착과 환경인식이 생태관광 영향인식과 지지도에 미치는 영향 연구. 『관광연구논총』 24(4): 113-136.
- 고경순(2000). 델파이 조사방법의 유용성에 관한 실증적 고찰. 『무역경영론집』 4: 33-64.
- 권율(2006). 우리나라 ODA사업의 효과성 제고방안: 모니터링과 평가체계를 중심으로. 『국제개발협력』 3: 22-39.
- 권태일(2008). 관광지 리모델링 사업의 영향요인 우선순위 도출에 관한 연구: 델파이 기법(Delphi)과 계층적 의사결정방법(AHP) 적용. 박사학위청구논문. 세종대학교대학원.
- 국토교통부(2014). 『지구단위계획 수립 지침』
- 김계수(2013). 『Smart PLS 이용 쉬운 구조방정식 모델』. 서울: 도서출판 청람.
- 김기형·오철호(2018). 지역파트너십과 협력적 거버넌스에 관한 연구: 지역노사민정협의회를 중심으로. 『한국지방행정학보』 15: 165-191.
- 김민정·주지예(2020). 지방정부 간 협력의 발생과 활성화의 영향요인. 『현대사회와 행정』 30(1): 23-49.
- 김성일·박석희(2001). 『지속가능한 관광 보전과 개발의 조화』. 서울: 일신사.
- 김수신·고병호(2014). 『지역개발론』. 서울: 한국방송통신대학교출판문화원.
- 김영준·오훈성(2015). 『지역관광개발사업 평가 운영 매뉴얼』. 한국문화관광연구원.
- 김정호·조승현·채창수(2017). 협력적 로컬거버넌스의 성공요인에 관한 연구: 전라북도 서남권 광역화장시설을 대상으로. 『한국자치행정학보』 31(4): 23-43.
- 김정희(2016). 지방정부 사회적경제 정책에서의 협력적 거버넌스 비교연구: 대구와 부산을 중심으로. 『NGO 연구』 11(2): 77-116.
- 김준우(2015). 『설문지 작성법이 추가된 즐거운 SPSS, 풀리는 통계학』. 서울: 박영사.
- 김지원·문병기(2015). 『정책학 원론』. 서울: 한국방송통신대학교출판문화원.
- 김향자(2009). 『관광개발사업 모니터링 체계 구축방안』. 한국문화관광연구원.
- 나기산(2000). 『기관역량 평가항목의 개발에 관한 연구』. 한국정책학회.
- 노경섭(2019). 『제대로 알고 쓰는 논문 통계분석』. 서울: 한빛아카데미.

- 노화준(2003). 『정책평가론』. 서울: 법문사.
- 문화관광연구원(2015). 『2015 지역관광개발사업평가 연차보고서』
- 문화체육관광부(2020). 『2019년 기준 관광 동향에 관한 연차 보고서』
- 박석희(2000). 『신관광자원론』. 서울: 일신사.
- 박영실(2016). 지속가능발전목표(SDGs) 이행점검을 위한 모니터링 체계 모색. 『국제개발협력』 2: 45-76.
- 박인수(2019). 협력적 거버넌스를 통한 공공시설 입지 갈등의 해결방안에 관한 연구. 박사학위논문. 한양대학교 대학원.
- 배봉준·윤영채·한치흠(2019). 『협력거버넌스: 이론과 실제』. 서울: 대영문화사.
- 배용환(2016). 협업행정의 실증분석: 님비사업 의사결정의 성공요인. 『한국행정연구』 25(3): 91-127.
- 부만근(2012). 『제주지역개발사』. 제주발전연구원 제주발전연구총서13.
- 신건권(2018). 『SmartPLS 3.0 구조방정식 모델링』. 서울: 도서출판 청람.
- 신민철(2010). 『경영경제 통계학의 기초』. 서울: 창민사.
- 신상준·이숙중, C. 헵든·터너(2015). 협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정: 인천광역시 주민참여예산제도 조례 개정 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』 27(2): 79-111.
- 여경진·이석호·장호찬(2016). 『지역관광론』. 서울: 한국방송통신대학교출판문화원.
- 윤수재(2016). ODA사업 평가 및 모니터링 시스템과 성과 간의 관계 분석. 『한국공공관리학보』 30(4): 113-138.
- 이근희(2015). 『연구방법론의 이해』. 서울: 도서출판 북넷.
- 이륜·장경원(2016). 학교의 다문화 교육 평가도구 개발. 『한국교육』 43(2): 99-125.
- 이명석(2017). 『거버넌스 신드롬』. 성균관대학교 출판부.
- 이민영·이용숙(2018). 시민참여제도로 본 참여적 거버넌스에 관한 연구: 서울역 7017 프로젝트를 중심으로. 『정부학연구』 24(2): 267-302.
- 이석호·최창규(2016). 『관광개발론』. 서울: 한국방송통신대학교출판문화원.
- 이슬기(2020). 『협력적 거버넌스와 책임성』. 한-미지방행정정책포럼 발표대회.
- 이양재·김선웅(1997). 『서울시 성장관리 모니터링 체계 구축』. 서울시정개발연구원.
- 이일주·고주희·이수호(2016). 관광활동 특성에 따른 여행산업의 종교관광 상품개발 기본 연구. 『관광연구』 31(2): 203-222.
- 이종성(2016). 『델파이 방법』. 경기도: 교육과학사.

- 이정학(2017). 『관광학 원론』. 서울: 대왕사.
- 이주일(2006). 『서울 도시 모니터링 리포트 작성을 위한 기초 연구』. 서울연구원.
- 이현웅(2014). 국내외 HRD 연구의 매개효과 분석 방법에 대한 고찰. *The Korean Journal of Human Resource Development Quarterly* 16(2): 225-249.
- 이훈영(2010). 『이훈영교수의 연구조사 방법론』. 서울: 도서출판 청람.
- 임범중·임근욱·양승탁(2012). 관개발영향에 대한 주민이익 및 애향심과 개발지지도의 연구: 새만금 국제관광단지 개발 사례를 중심으로. 『호텔경영학 연구』 21(1): 259-275.
- 전효재(2017). 『관광개발의 사회문화적 영향평가 방안 연구』. 한국문화관광연구원 2017-13.
- 정수용(2016). 협력적 거버넌스의 성공요인에 관한 연구: 지역주민의 공동의 문제해결 사례를 중심으로. 박사학위청구논문. 성균관대학교대학원.
- 정승훈(2019). 제주도 지역주민의 관광개발 영향 인식과 개발지지 관계. 『이벤트컨벤션 연구』 15(3): 183-206.
- 조병식(2018). 경기북부접경지역의 상생적 지역발전 방안에 관한 연구: 협력적 거버넌스를 중심으로. 박사학위청구논문. 대진대학교대학원.
- 제주국제자유도시개발센터(2017). 『제2차 제주국제자유도시개발센터시행계획 수정계획(2017~2021)』
- 제주특별자치도(2002). 『제주국제자유도시종합계획』
- 제주특별자치도(2006). 『제주국제자유도시종합계획 보완계획: 4+1 핵심산업을 중심으로』
- 제주특별자치도(2009). 『제주특별자치도 관광진흥계획』
- 제주특별자치도(2011). 『제2차 제주국제자유도시종합계획』
- 제주특별자치도(2014). 『제2차 제주특별자치도 관광진흥계획(2014~2018)』
- 제주특별자치도(2016). 『제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략』
- 제주특별자치도(2016). 『제주미래비전: 청정과 공존 사회를 향한 제주의 전략』
- 제주특별자치도(2017). 『제2차 제주국제자유도시종합계획 수정계획』
- 제주특별자치도(2017). 『2025년 제주특별자치도 도시기본계획』
- 제주특별자치도(2017). 『2025년 제주특별자치도 도시관리계획』
- 제주특별자치도(2019). 『제3차 제주특별자치도 관광진흥계획(2019~2023)』
- 제주특별자치도의회(2020). 『제주특별자치도 대규모 개발사업장에 대한 행정사무조사 결과 보고서』
- 지역발전위원회·산업통상자원부(2017). 『2016년도 지역발전계획에 관한 연차보고서』

- 지역발전위원회·산업통상자원부(2019). 『제4차 국가균형발전5개년계획』
- 최문형·김인제·정문기(2015). 주거환경관리사업에서의 협력적 거버넌스: 길음동 소리마을 주민참여형 재생사업을 중심으로. 『한국지방자치학회보』 27(4): 179-208
- 한국국제협력단(2008). 『개발협력사업평가 가이드라인』
- 한진성·문현철·윤지환(2018). 제주도 지역주민의 관광영향인식과 지속적 관광개발 지지의사 간 관계에서 지역애착도의 조절 효과. 『관광학연구』 42(10): 93-109.
- 황성원·김용훈(2004). 『행정서비스 모니터링제도 활성화 방안』. 한국행정연구원.
- Alhyari, S., Alazab, M., Venkatraman, S., Alazab, M. & Alazab, A.(2013). Performance evaluation of e-government services using balanced scorecard: An empirical study in Jordan, *Benchmarking: An International Journal*. 20: 512-536.
- Alotaibi, M.(2011). *Evaluation of contractor performance for pre-selection in the Kingdom of Saudi(Doctoral dissertation)*. Loughborough University. Leicestershire. UK.
- Amsler, L. B.(2016). Collaborative Governance: Integrating Management, Politics and Law. *Public Administration Review*. 76(5): 700 - 711.
- Anderson, D.(1997). *Strands of System: The Philosophy of Charles Peirce*. West Lafayette: Purdue University Press.
- Ansell, C., & Gash, A.(2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4): 543-571
- Ap, J.(1990). Residents' Perceptions research on the social Impacts of tourism. *Annals of Tourism Research*. 17(4): 610-616.
- Bagozzi, R. P., Yi, Y. & Philipps, L. W.(1991). Assessing Construct Validity in Organization Reswarch. *Administrative Science Quarterly*. 36: 421-458.
- Baron, R. M. & Kenny, D. A.(1986). The moderater-mediator variable distinction in social psychological research. *Journal of Personallity and Social Psychology*. 51(6): 1173-1182.
- Batory, A. & Svensson, S.(2019). The use and abuse of participatory governance by populist governments. *Policy & Politics*. 47(2): 227 - 44.

- Bright, J. R.(1978). *Partial Technology Forecasting: Concepts and Exercises*, Industrial Management Center.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Stone, M. M.(2006). The Design and Implementation of Cross Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*. 66: 44-55.
- Calanni, J., Leach, W. D. & Weible, C.(2010). Explaining coordination networks in collaborative partnerships. *Western Political Science Association 2010 Annual Meeting Paper*. 30.
- Cheung, K. S. & Li, Ling-Hin.(2019). Understanding visitor-resident relations in overtourism: developing resilience for sustainable tourism. *JOURNAL OF SUSTAINABLE TOURISM*. 27(8): 1197-1216.
- Chin, W. W.(1998). *The Partial Least Squares Approach for Structural Equation Modeling*, In G.A. Marcoulides(Ed). Modern Method for Business Research. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates. 1295-1336.
- Clark, L. A.& Watson, D.(1995). Constructing Validity: Basic Issues in Objective Scale Development. *Psychological Assessment*. 7(3): 309-319.
- Coghlan, D. & Brannick, T. (2014). *Doing Action Research In Your Own Organization* (4th Ed). London: Sage.
- Colomb, C. & Novy, J.(2016). *Protest and resistance in the tourist city*. Routledge. New York.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen centered collaborative public management. *Public Administration Review*. 66(s1): 76-88.
- Crawford, P.(2003). Project monitoring and evaluation: a method for enhancing the efficiency and effectiveness of aid project implementation. *Internal Journal Project Management*. 21: 363-373.
- Cronbach, L. J.(1951). Coefficient Alpha and the Internal Structure Tests. *Psychometrika*. 16(3): 297-334.
- Dijkstra, T. K. & Henseler, J.(2015). Consistent Partial Least Squares Path Modeling. *MIS Quarterly*. 39: 297-316.

- Dalkey, N. & Helmer, O.(1963). An experimental application of the Delphi method to the use of experts. *Management Science*. 9(3): 458-467.
- Doberstein, C.(2016). Designing Collaborative Governance Decision-Making in Search of a 'Collaborative Advantage. *Public Management Review*. 18(6): 819 - 841.
- Domínguez-Gomez, A. & Gonzalez-Gomez, T.(2017). Analysing stakeholders' perceptions of golf-course-based tourism: A proposal for developing sustainable tourism projects. *Tourism Management*. 63: 135-143.
- Donahue, J.(2004). *On collaborative governance*. Cambridge: John F. Kennedy School of Government. Harvard University.
- Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J.(2006). *Public-private collaboration*. The Oxford handbook of public policy, 496-525.
- Dunn. (1994). *Public policy analysis*. Prentice Hall
- Efron, B. & Tibshirani, R. J.(1993). *An Introduction to the bootstrap*. Boca Raton. FL: Chapman & Hall.
- Emerson, K., Nabatchi, T., Balogh, S.(2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22: 1-29.
- English, J. M. & Kernan, G. L.(1976). The prediction of air travel and aircraft technology to the year 2000 using the Delphi method. *Transportation Research*. 10(1): 1-8.
- Erkuş-Öztürk, H. & Eraydin, A.(2010). Environmental governance for sustainable tourism development: Collaborative networks and organisation building in the Antalya tourism region. *Tourism Management*. 31: 113 - 124.
- Finer, S. E.(1970). *Comparative Government*. London: Allen Lane, Penguin.
- Fodness, D.(1994). Measuring Tourist Motivation. *Annals of tourism Research*. 21(3): 555-581.
- Fornell, C. and Lurcker, D. F.(1981). Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error. *journal of Marketing Research*. 18: 39-50.

- Gartner, W.(1996). *Tourism Development: Principles, Processes and Policies*. New York: John Wiley & Son, Inc.
- Goeldner, C. R., Ritchie, J. R. B. & McIntosh, R. W.(2009). *Tourism: Principles, Practices, Philosophies(11th Ed)*. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Gold, A. H., Malhotra, A. & Segars, A. H.(2001). Knowledge Management: An Organizational Capabilities perspective. *Journal of Management Information Systems*. 18(1): 185-214.
- Gray, B. & Wood, D. J.(1991). Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory. *The Journal of Applied Behavioral Science*. 27: 3-22.
- Hair, J. F., Hult, G. T. M., Ringle, C. M., & Sarstedt, M.(2017). *A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling(PLS-SEM)*. 2nd Edition. Thousand Oaks: Sage.
- Hair, J. F., Ringle, C. M. & Sarstedt, M.(2011). PLS-SEM: Indeed A Silver Bullet. *Journal of Marketing Theory and Practice*. 19: 139-151.
- Hassan, A. I.(2013). An Investigation of Structural Capacity as a Component of Monitoring and Evaluation in Project Success of Road Construction Projects in Kenya. *International Journal of Academic research in Business and Social Sciences*. 3(8): 443-452.
- Henseler, J., Dijkstra, T. K., Sarstedt, M., Ringle, C. M., Diamantopoulos, A., Straub, D. W., Ketchen, D. J., Hair, J. F., Hult, G. T. M., & Calantone, R. J. (2014). Common Beliefs and Reality About PLS: Comments on Rönkkö and Evermann(2013). *Organizational Research Methods*. 17(2): 182 - 209.
- Higgins-Desbiolles, F., Carnicelli, S., Krolikowski, C., Wijesinghe, G., & Boluk, K. (2019). Degrowing tourism: Rethinking tourism. *Journal of Sustainable Tourism*. 27(12): 1926 - 1944.
- Hu, L., & Bentler, P. M.(1998). Fit indices in covariance structure modeling: Sensitivity to underparameterized model misspecification. *Psychological Methods*. 3(4): 424 - 453.
- Huxham, C.(2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*. 5: 401-423.

- Imboden, N.(1978). *A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation: With Special Reference to Non-Directly Productive Projects* (Development Centre studies).
- Jamal, T. & Camargo, B. A.(2018). Tourism governance and policy: Whither justice?. *Tourism Management Perspectives*. 25: 205-208.
- Jovanovic, S. & Ilic, I.(2016). INFRASTRUCTURE AS IMPORTANT DETERMINANT OF TOURISM DEVELOPMENT IN THE COUNTRIES OF SOUTHEAST EUROPE. *Ecoforum Journal*. 5: 288-294.
- Kamau, C.(2015). Efficacy of Monitoring and Evaluation Function in Achieving Project Success in Kenya: A Conceptual Framework. *Science Journal of Business and Management*. 3(3): 82-94.
- Kapucu, N., Yuldashev, F. & Bakiev E.(2016). Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences. *European Journal of Economic and Political Studies*. 2(1): 39 - 60.
- Keyim, P.(2017). Tourism Collaborative Governance and Rural Community Development in Finland: The Case of Vuonismaa. *Journal of Travel Research* 1-11.
- Kline, R. B.(2011). *Principles and Practices of Structural Equation Modeling*. New York: Guilford Press.
- Lan Cai.(2015). Collaborative Governance: the Solution to Complex Public Problems. *Jinan Journal (Philosophy and Social Sciences)*. 2: 110-118.
- Lawson, F. & Baud-Bovy, M.(1977). *Tourism and Recreation Development*. London: Architectural Press.
- Lohmöller, J. B.(1989). *Latent variable path modeling with partial least squares*. Heidelberg, Germany: Physica.
- Martinez, D. E.(2011). *The Logical Framework Approach in Non-governmental Organizations*. University of Alberta
- Middleton, A.(2005). Logical Framework Analysis: A Planning Tool for Government Agencies. *International Development Organizations and Undergraduate Students*. *Undercurrent*. 2(2): 41-47.

- Milano, C.(2017). *Overtourism y turismofobia*. Tendencias globales y contextos locales. Retrieved 18.01.2018.
 from: http://www.aept.org/archivos/files/ostelea_informe_overtourism_y_turismofobia.pdf
- Milano, C., Novelli, M., & Cheer, J. M.(2019). Overtourism and degrowth: A social movements perspective. *Journal of Sustainable Tourism*. 27(12): 1857 - 1875.
- Mladenovic, G., Vajdic, N., Wundsch, B., & Salaj, A. T.(2013). *Use of Key performance indicators for PPP transport projects to meet stakeholders' performance objectives*. Built.
- Mossalam, A.(2020). Developing a multi-criteria index for government projects performance. *HBRC Journal*. 16(1): 299-316.
- Mossalam, A. & Arafa, M.(2018). Using artificial neural networks(ANN) in projects monitoring dashboards' formulation. *HBRC Journal*. 14: 385-392.
- Nunnally, J. C. and Bernstein, I. H.(1994). *Psychometric Theory(3rd ed)*. New York: McGraw Hill, Inc.
- OECD(1991). *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*.
- Otieno, F. A. O.(2019). The Roles of Monitoring and Evaluation in Projects. *Project Management Scientific Journal*. 1: 41-44.
- Pearce, D.(1989). *Tourist Development(2nd Ed)*. New York: Longman.
- Preacher, K. J. & Hayes, A. F.(2004). SPss and SAS Procedures for estimating indirect effects in single mediation models. *Behavior Research Methods, Instruments & Computers*. 36(4): 717-731.
- Raina, A.(2005). *Ecology, Wildlife and Tourism Development: Principles, Practies and Strategies*. Sarup & Sons Delhi.
- Richardson, D.(2017). *Suffering the strain of tourism*. Retrieved from: (TTG@wtm).
- Sarstedt, M., Hair, J. F., Cheah, J., Becker, J., & Ringle, C. M.(2019). How to specify, estimate, and validate higher-order constructs in PLS-SEM. *Australasian Marketing Journal(AMJ)*. 27(3): 197-211.
- Seraphin, H., Sheeran, P. & Pilato, M.(2018). Over- tourism and the fall of Venice as a destination. *Journal of Destination Marketing & Management*. 9: 374-376.

- Shaffer, J. P.(1995). Multiple Hypothesis Testing. *Annual Review of Psychology*. 46: 561-584.
- Sun, X.(2017). Research and Prospect of Collaborative Governance Theory. *Public policy and Administration Research*. 7(7): 50-53.
- Teo, T. S. H., Srivastava, S. C. & Jiang, L.(2008). Trust and Electronic Government Success: An Empirical Study. *Journal of Management Information Systems*. 25(3): 99-132.
- Thomson, A. M. & Perry, J. L.(2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*. 66: 20-32.
- UNDP(2009). *HANDBOOK ON PLANNING, MONITORING AND EVALUATING FOR DEVELOPMENT RESULTS*. United Nations Development Programme. New York
- UN E/AC.51(2015). *Thematic evaluation of monitoring and evaluation of the Millennium Development Goals: lessons learned for the post-2015 era*. Committee for Programme and Coordination Fifty-fifth session.
- USAID(1970). *PROJECT EVALUATION AND THE PROJECT APPRAISAL REPORTING SYSTEM*. Agency for International Development US.
- Velicu, I.(2019). De-growing environmental justice: Reflections from anti-mining movements in Eastern Europe. *Ecological Economics*. 159: 271 - 278.
- Wegerer, P. K. & Nadegger, M.(2020). It's time to act! Understanding online resistance against tourism development projects. *Journal of Sustainable Tourism*. 1-17.
- Werts, C. E., Linn, R. L. & Jöreskog(1974). Intraclass Reliability Estimates: Testing Structural Assumptions. *Educational and Psychological Measurement*. 34: 25-33.
- William N. Dunn(2018). *Public Policy Analysis: An Intergrated Approach(6th Ed)*. [남궁근·이희선·김선호·김지원 공역, 『정책분석론·통합적 접근』 법문사, 2018].
- WTO(1993). *Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners*. Madrid: WTO.

WTO(1998). Guide for Local Authorities on Development Sustainable Tourism. Marid:
WTO.

Zadek S.(2008). Global Collaborative Governance: There is No Alternative. Corporate
Governance. *The international journal of business in society*. 8(4): 374-388.

제주자치도 홈페이지>도정뉴스>도정소식>새소식(2020). 제3차 제주국제자유도시종합계획 도민참
여단 모집 결과 알림(2020. 6. 22.)

<http://www.jeju.go.kr/news/news/news.htm?qType=title&q=%EB%8F%84%EB%AF%BC%EC%B0%B8%EC%97%AC%EB%8B%A8&act=view&seq=1246618>.

부 록

[부록 I] 델파이 패널 구성 현황

구분	성명	근무처	주요경력
학 계 (7명)	최○○	제주대학교 교수	
	김○○	제주대학교 교수	
	김 ○	제주대 강사/ 관광학 박사	
	성○○	제주대 박사과정 수료	제주국제대학교 초빙교수
	정○○	제주대 박사과정	
	홍○○	제주대 박사과정 수료	
	장○○	제주대 박사과정 수료	
행정기관 (10명)	강○○	제주자치도 4급(전)	전 제주자치도 투자유치과
	강○○	제주자치도 4급/ 박사과정 수료	제주자치도 과장
	진○○	제주자치도 5급	제주자치도 투자유치과
	박○○	제주자치도 5급	제주자치도 투자유치과
	강○○	제주자치도 6급	제주자치도 투자유치과
	김○○	제주시 5급	제주시 과장
	김○○	제주시 7급	제주시 주무관
	소○○	제주자치도의회 4급	제주자치도의회 전문위원
	강○○	제주자치도의회 5급/ 관광학 박사	제주자치도의회 정책자문위원
	김○○	제주자치도의회 6급	제주자치도의회 주무관
공공기관 (8명)	문○○	제주관광공사/ 박사과정 수료	○○산업처장
	양○○	제주관광공사	○○관광처장
	이○○	제주관광공사	○○사업단 ○○팀장
	홍○○	제주자치도관광협회	○○지원국장
	김○○	제주자치도관광협회/ 경영학과 박사 과정	○○지원부장
	부○○	제주자치도관광협회	○○조사부장
	문○○	제주자치도관광협회	○○지원과장
	장○○	한국관광공사 제주지사	
관광개발사업 시행사 (8명)	김○○	오라관광<주>/ 박사과정 수료	
	김○○	전 신화련금수산장	설계부
	오○○	아텐힐리조트	
	송○○	전 신화련금수산장	개발팀
	신○○	신화련금수산장	재무팀
	이○○	백통신원	공정부
	임○○	청풍<주>	이사
이○○	청풍<주>	과장	
엔지니어링업 (2명)	권○○	창조엔지니어링	대표
	윤○○	유신엔지니어링	부장
합계	35인		

전문가 설문지<1차>

--	--	--

안녕하십니까?

여러 가지로 바쁘심에도 불구하고 본 설문조사에 응하여 주심에 먼저 감사드립니다! 제주대학교 대학원 박사학위 청구 논문으로 “협력적 거버넌스 모형을 활용한 제주특별자치도 관광개발사업 모니터링 활용방안 연구”라는 연구 주제를 마련하여 진행하고 있습니다.

제주특별자치도의 관광개발사업에 대한 귀하의 풍부한 식견을 학문적 연구에 활용하기 위하여, 2~3회에 걸쳐 의견을 받고자 하오니 적극적인 협조를 당부 드립니다. 응답 내용은 연구 목적의 통계 처리에만 사용될 것입니다. 귀한 시간 설문에 응하여 주심에 다시 한 번 감사드립니다!

2020. 9.

연구자: 제주대학교 대학원 관광개발학과 강용석
지도교수: 제주대학교 관광개발학과 최용복 교수
연락처: 010-9995-2473, kys00701@daum.net

협력적 거버넌스의 개념 및 모형 요지

- o (정의) 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)는 다양한 부문의 조직과 다양한 이해관계자들이 동의를 형성하기 위하여 어느 한 부문의 조직에서는 달성하지 못하는 것을 공동으로 달성하기 위하여 여러 조직 간 정보, 자원, 활동과 역량을 연결하거나 공유하는 것을 의미합니다.
- o (모형) 본 연구에서는 Ansell & Gash 모형(2008)을 활용하고자 하며, 그 관련 요인은 초기조건, 제도설계, 촉진적 리더십, 협력과정 및 협력결과로 하고 그에 따라 세부요인을 정하고 있습니다.

제주특별자치도 관광개발사업 범위 및 추진 실태에의 적용

- o (범위) 제주특별자치도지사의 개발사업시행 승인을 받아 시행하고 있는 관광(단지)개발사업, 유원지 개발사업 등이 있으며, 이러한 관광개발사업은 환경영향평가 등을 포함한 건축허가 등 인허가의 의제처리를 통하여 일괄처리함으로써 허가기간의 단축 등으로 투자자의 편의를 도모하고, 국공유지의 활용, 국세와 지방세의 감면 등 지원도 하고 있습니다.
- o (추진 실태) 사업시행자는 개발사업시행 승인을 받은 이후에 전체 완공이 아니라 일부 완료 상태에서 운영하는 등 여러 측면에서 원활한 사업 추진이 이루어지지 않고 있어서, 이를 개선하고자 협력적 거버넌스를 적용한 사업 시행 과정 모니터링 등 대안의 중요성을 모색하고자 함에 있습니다.

□ 다음은 협력적 거버넌스 모형 변수에 연계하고자 하는 관광개발사업시행에서의 변수(안)입니다. 변수로서의 적합에 대한 동의 정도와 그

협력적 거버넌스(Ansell & Gash) 모형 변수			관광개발사업시행 변수(안)		변수(안)의 적합에 대한 동의 정도				
변수	세부변수	내용	변수(안)	내용	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
1. 출발조건	1. 권력·자원·지식 불균형	○ 이해관계자들 간의 권력 불균형	1. 상위계획 연계성	○ 관광개발계획이 포함되는 상위계획(예: 국제자유도시종합계획 등)에서 관광개발사업에 대한 평가·분석 및 환류가 이루어지고 있는지 여부	①	②	③	④	⑤
			2. 관광진흥계획 연계성	○ 관광진흥계획에서 관광개발사업에 대한 평가·분석 및 환류가 이루어지고 있는지 여부	①	②	③	④	⑤
			3. 도시기본계획 연계성	○ 도시기본계획에서 관광개발사업에 대한 평가·분석 및 환류가 이루어지고 있는지 여부	①	②	③	④	⑤
			4. 도시관리계획 연계성	○ 도시관리계획에서 관광개발사업에 대한 평가·분석 및 환류가 이루어지고 있는지 여부	①	②	③	④	⑤
			5. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤
	2. 참여의 유인과 제약	○ 참여의 본질 차원에서 이해관계자들이 협력 거버넌스에 관여하는 유인	1. 환경영향평가 참여 보장성	○ 관광개발사업 환경영향평가 협의 절차 이행을 위한 평가서 초안 공고·공람, 주민설명회, 공청회 개최 시 제출의견에 대한 사업시행자의 처리계획 반영 여부	①	②	③	④	⑤
			2. 재해영향평가 참여 보장성	○ 관광개발사업 재해영향평가 협의기관 사전검토 의견에 대한 사업시행자의 처리계획 반영 여부	①	②	③	④	⑤
			3. 교통영향평가 참여 보장성	○ 관광개발사업 교통영향평가 관련부서 및 심의위원들의 사전검토 보완서에 대한 사업시행자의 처리계획 반영 여부	①	②	③	④	⑤
			4. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤
	3. 협력 또는 갈등의 선례	○ 이해관계자들 간의 갈등과 협력	1. 협의체 구성	○ 관광개발사업시행 승인 이전에 주민, 행정, 전문가와 협의체 구성이 이루어졌는지 여부	①	②	③	④	⑤

협력적 거버넌스(Ansell & Gash) 모형 변수			관광개발사업시행 변수(안)		변수(안)의 적합에 대한 동의 정도				
변수	세부변수	내용	변수(안)	내용	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
2. 제도설계			2. 갈등 해결(승인전)	○ 관광개발사업시행 승인 이전에 사업시행자와 주민, 관련 단체 등과 갈등이 발생하여 진행 중이거나 해소되었는지 여부	①	②	③	④	⑤
			3. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤
			1. 협의체 미참여 이해당사자(승인 전)	○ 관광개발사업시행 승인 이전에 사업대상지 주민, 전문가, 행정기관, 시민단체, 사업시행자 등으로 구성·운영하는 협의체에 참여하지 않은 직·간접 이해당사자가 있는지 여부	①	②	③	④	⑤
	1. 참여 포괄성	○ 성공적인 협력의 조건은 쟁점에 의하여 영향을 받거나 관심을 가지는 모든 이해관계자들을 포함시켜야 함	2. 협의체 미참여 이해당사자(승인 후)	○ 관광개발사업시행 승인 이후 사업시행 과정에서 사업대상지 주민, 전문가, 행정기관, 시민단체, 사업시행자 등으로 구성·운영하는 협의체에 참여하지 않은 직·간접 이해당사자가 있는지 여부	①	②	③	④	⑤
			3. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤
			1. 협의체 미참여 이해당사자 반대의견(승인 전)	○ 관광개발사업시행 승인 이전에 사업대상지 주민, 전문가, 행정기관, 시민단체, 사업시행자 등이 참여하는 협의체에 참여하지 않은 직·간접 이해당사자가 해당 사업에 대한 반대 논리를 주장하고 있는지 여부	①	②	③	④	⑤
	2. 포럼 배제성	○ 협력 포럼에 배제되는 이해관계자들은 대안적 포럼을 통하여 자신의 논리를 주장하여 효과적인 협력을 저해함	2. 협의체 미참여 이해당사자 반대의견(승인 후)	○ 관광개발사업시행 승인 이후 사업시행 과정에서 사업대상지 주민, 전문가, 행정기관, 시민단체, 사업시행자 등이 참여하는 협의체에 참여하지 않은 직·간접 이해당사자가 해당 사업에 대한 반대 논리를 주장하고 있는지 여부	①	②	③	④	⑤
			3. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤

협력적 거버넌스(Ansell & Gash) 모형 변수			관광개발사업시행 변수(안)		변수(안)의 적합에 대한 동의 정도					
변수	세부변수	내용	변수(안)	내용	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통	동의함	매우 동의함	
3. 명확한 행동규칙		○ 협력 거버넌스가 동의 지향적이라도 반드시 중요성을 강조하는 것이 아님	1. 상위 관련계획에서 기존 관광개발사업 분석 및 반영	○ 관광개발계획이 포함되는 상위계획(예: 국제자유도시종합계획, 관광진흥계획 등) 등에서 계획 중이거나 시행 중인 관광개발사업에 대한 분석·평가를 실시하고, 관광개발사업의 범위, 규모 등 시행 방향을 제시하고 있는지 여부	①	②	③	④	⑤	
			2. 사업기간 지체에 대한 제재	○ 관광개발사업 시행과정에서 당초 사업계획에 의한 사업기간 동안 투자계획 대비 실적이 일정 비율에 이르지 못할 경우 제재 방안 마련 여부	①	②	③	④	⑤	
			3. 사업기간내 완료 의무화	○ 관광개발사업시행 승인 시 제시된 사업계획에 따라 사업기간내 완료 의무화 필요	①	②	③	④	⑤	
			4. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤	
	4. 과정 투명성	○ 공공협상이 실질적이며 협력 과정이 밀실거래가 아니라는 것을 이해관계자들이 신뢰하도록 할 것	※ 협력과정의 '과정몰입'과 '공유된 이해'와 동일			①	②	③	④	⑤
			1. (이외에 적합한 변수 기재)			①	②	③	④	⑤
3. 촉진적 리더십	1. 리더십	○ 이해관계자 간 협력 정신으로 활동하게 하는 데 있음 ○ 협력과정의 적절한 관리, 기술적 신뢰성 유지, 협력을 모두가 수용할 수 있도록 신뢰할 수 있고 확신적인 결정을 할 수 있다는 데 있음	1. 갈등에 대한 관리	○ 관광개발사업시행 승인 절차 이행 과정에서 또는 승인 후 사업시행 과정에서 발생하는 이해관계자(주민, 사업시행자, 시민단체 등)간 갈등 발생 시, 사업의 정당성 확보를 위한 적절한 관리로 신뢰성 유지 여부	①	②	③	④	⑤	
			2. 사업계획 이행 신뢰성	○ 관광개발사업시행 과정에서 사업시행자의 사업계획(투자재원 확보, 단계별 시행계획, 개발이익도민 환원 등) 이행에 대한 신뢰 제고 노력 여부	①	②	③	④	⑤	
			3. (이외에 적합한 변수 기재)			①	②	③	④	⑤

협력적 거버넌스(Ansell & Gash) 모형 변수			관광개발사업시행 변수(안)		변수(안)의 적합에 대한 동의 정도				
변수	세부변수	내용	변수(안)	내용	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
4. 협력과정	1. 면대면 대화	○ 이해관계자들 간의 대화를 통하여 상호 이득의 기회를 확인케하고 의사소통에서 고정관념과 다른 장애를 제거	1. 이해당사자 참여 이벤트 (승인 전)	○ 관광개발사업시행 승인 신청에 따라 사업계획에 관하여 관계기관, 전문가, 지역주민 등이 참여하는 주민설명회, 공청회 등 실시 여부	①	②	③	④	⑤
			2. 이해당사자 참여 이벤트 (승인 후)	○ 관광개발사업시행 승인 후 사업시행 과정에서 관계기관, 전문가, 지역주민 등이 참여하는 주민간담회 등 실시 여부	①	②	③	④	⑤
			3. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤
	2. 신뢰형성	○ 이해관계자들 간의 대립 존재 시 초기 협력 과정의 중요한 측면이며, 시간소비 과정이라고도 함	1. 이해당사자 간 협약 이행	○ 관광개발사업시행을 위한 협업체 운영 등 결과에 따라 체결된 사업자와 지역주민간 협약 등에 대한 정상적 이행 여부	①	②	③	④	⑤
			2. 이해당사자 간 사업계획 등 이행	○ 관광개발사업을 사업 시행 중이거나 일부 운영 과정에서 사업시행자와 지역주민 간 또는 승인 후 사업계획과 승인 조건 등 정상적 이행 여부	①	②	③	④	⑤
			3. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤
	3. 과정 몰입	○ 이해관계자들이 협력에 대한 몰입 수준이 성공과 실패를 설명하는 중요한 변수의 하나이며 협력 촉진 및 참여의 기본 동기에 관련됨	1. 토지 매수 및 이용권 확보 실적	○ 관광개발사업에 포함되는 토지 매수 및 이용권 확보에 대한 계획 대비 실적	①	②	③	④	⑤
			2. 투자자원 조달 실적	○ 관광개발사업계획에 소요되는 투자자원 조달에 대한 계획 대비 실적	①	②	③	④	⑤
			3. 세부 시설계획 실적	○ 관광개발사업계획의 시설에 대한 계획 대비 실적	①	②	③	④	⑤
			4. 단계별 투자계획 실적	○ 관광개발사업계획의 단계별 투자계획 대비 실적	①	②	③	④	⑤
5. 주민고용 실적			○ 관광개발사업계획의 주민고용계획에 대한 계획 대비 실적	①	②	③	④	⑤	
6. 지역업체 참여 실적			○ 관광개발사업계획의 지역업체 참여계획에 대한 계획 대비 실적	①	②	③	④	⑤	
7. 지역사회 지원 실적			○ 관광개발사업계획의 지역사회 지원계획에 대한 계획 대비 실적	①	②	③	④	⑤	

협력적 거버넌스(Ansell & Gash) 모형 변수			관광개발사업시행 변수(안)		변수(안)의 적합에 대한 동의 정도					
변수	세부변수	내용	변수(안)	내용	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통	동의함	매우 동의함	
			8. 주민 제시의견 처리 실적	○ 관광개발사업시행 과정에서 발생하는 주민 제시의견 등에 대한 사업시행자의 처리 여부	①	②	③	④	⑤	
			9. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤	
	4. 공유된 이해	○ 이해관계자들이 공동으로 어떤 결과를 성취할 수 있다면 공유된 이해를 발달시키는 것/ 공통임무 등	1. 귀속된 공공시설 사용의 적정성	○ 관광개발사업시행 승인에 따라 귀속된 공공시설의 적정 용도 사용 여부	①	②	③	④	⑤	
			2. 임대·매각된 국·공유재산의 사용의 적정성	○ 관광개발사업시행 승인에 따라 임대 또는 매각된 국·공유재산의 적정 용도 사용 여부	①	②	③	④	⑤	
			3. 투자 인센티브 요건 이행의 적정성	○ 관광개발사업시행 승인이 되고 투자 인센티브(예: 투자진흥지구 지정 등)를 제공하는 경우에 투자 인센티브 제공 요건 적정 이행 여부	①	②	③	④	⑤	
			4. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤	
	5. 중간결과	○ 눈에 보이는 산출물일 수도 있지만 성공적인 협력을 유도하는 필수적이고 중요한 과정 결과임	※ '협력결과' 와 동일		①	②	③	④	⑤	
			1. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤	
	5. 협력결과	1. 정책	○ 초기 조건에서 제도 설계와 촉진적 리더십을 토대로 협력과정을 통하여 산출한 결과물을 의미함	1. 사업 시행 과정 모니터링	○ 관광개발사업시행 과정에 대한 모니터링 시행이 필요함	①	②	③	④	⑤
				2. 투자 휴식년제	○ 관광개발사업시행 승인을 받아 시행하는 관광개발사업이 계획 대비 일정 비율의 투자 완료 시까지 투자휴식년제 시행 필요	①	②	③	④	⑤
3. 기존 관광개발사업에 대한 상위관련계획에 분석 및 반영				○ 관광개발 관련 상위계획(예: 제주국제자유도시 종합계획, 관광진흥계획 등)에서 관광개발사업에 대한 평가 분석으로 차기 계획기간 동안 방향 제시하여야 함	①	②	③	④	⑤	
4. 이해당사자간 상생프로그램 운영				○ 관광개발사업 시행 과정 또는 운영 과정에서 개발이익의 지역 환원을 위한 지역주민과의 상생프로그램을 마련하고 시행하여야 함	①	②	③	④	⑤	

협력적 거버넌스(Ansell & Gash) 모형 변수			관광개발사업시행 변수(안)		변수(안)의 적합에 대한 동의 정도				
변수	세부변수	내용	변수(안)	내용	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
			5. 사업 효과 분석 및 환류	○ 각 관광개발사업별 사업 시행 또는 운영에 따른 효과(경제적, 사회·문화적, 환경적) 분석 및 제고 방안을 강구하고 시행하여야 함	①	②	③	④	⑤
			6. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤
	2. 사업완료 및 운영		1. 사업 전부 완료	○ 시행 중인 관광개발사업이 전부 완료되고 운영 중인지 여부	①	②	③	④	⑤
			2. 사업 일부 완료	○ 시행 중인 관광개발사업이 일부만 완료된 상태에서 운영 중인지 여부	①	②	③	④	⑤
			3. (이외에 적합한 변수 기재)		①	②	③	④	⑤

외에 추가하실 변수가 있으면 기재하여 주시기 바랍니다.

□ 다음은 응답자에 대한 통계처리 자료입니다.

성별	① 남 ② 여	연령	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상
e-mail		소속 (직장)	① 행정기관(중앙부처, 도 및 행정시 등) ② 공공기관(대학, 연구원, 공사,공단 등) ③ 관광개발사업체 ④ 시민단체 ⑤ 관광개발사업 등 설계용역업체 ⑥ 기타 ()

[부록 III] 델파이 조사 1차 조사 전문가 패널 제시 의견에 대한 2차 설문 반영 항목

변수	세부변수	전문가가 추가 제시한 의견	전문가 2차 설문 반영 항목	반영 제외 사유
초기조건	○ 권력, 자원, 지식 불균형	○ 주민상생방안 ○ 도의 미래 비전계획과 연계성 항목 추가 ○ 갈등 해소, 지역 상생 등 지역발전 요인 ○ 사업기간 ○ 인구계획, 하수도 정비계획 ○ 부동산 가격, 코로나 감염사태	○ 지역 상생 등 발전 방안 제시	○ '제주미래비전'은 상위계획에서 연계 ○ '사업기간', '부동산 가격, 코로나 감염사태'는 '과정 몰입' 변수로 적용 ○ '인구계획, 하수도 정비계획'은 '상위계획의 내용에서 검토
	○ 참여의 유인과 제약	○ 주민의견 반영 ○ 사업자 및 투자계획 적정성 등 개발사업 심의, 공청회 또는 공론화 방식 ○ 사회갈등 해소 ○ 도시계획 관련 참여 보장성 ○ 경관	○ 경관계획 참여 보장성	○ '주민의견 반영'은 제 영향평가 참여 보장성에 포함됨 ○ '사업자 및 투자계획 적정성 등 개발사업 심의, 공청회 또는 공론화 방식'은 '면대면 대화' 변수임 ○ '사회갈등 해소'는 '협2력 또는 갈등의 해소' 변수임 ○ '도시계획 참여 보장성'은 '권력, 자원, 지식 불균형' 변수임
	○ 협력 또는 갈등의 선례	○ 지역 마을 또는 단체 등에서 일정부분(항목) 공동참여(자금, 자원, 기반시설 활용 등) ○ 언론의 역할 ○ 주민 또는 이익단체의 자기 이익 추구에 대한 중립적 조정 ○ 마을과의 상생 협약 ○ 공공기여 방안 강화	○ 지역(마을) 공동 참여 ○ 주민 상생 협약 체결 ○ 공공기여 방안 제시	○ '언론의 역할', '주민 또는 이익단체의 자기 이익 추구에 대한 중립적 조정'은 '갈등 해소'로 같음
제도설계	○ 참여 포괄성	○ 현재는 무조건 반대 입장을 내세워야 합의금 등 금전이 발생 등의 사유로 반대표명 어려움 ○ 도 의회 의원 등 ○ 언론	○ 도 의회와 언론의 참여	
	○ 포럼 배제성	○ 마을 협력기금 요구로 돈으로 해결 노력 등 ○ 도 의회, 언론 등 ○ 도지사의 의중	○ 도 의회와 언론의 반대 논리 제시	

변수	세부변수	전문가가 추가 제시한 의견	전문가 2차 설문 반영 항목	반영 제외 사유
	o 명확한 행동 규칙	<ul style="list-style-type: none"> o 기간내 완료해야 한다는 법이 먼저 만들어져야 함 o 고용, 지역업체 참여, 주민상생 등 o 사업자 사업권 보호 방안 마련 o 사업에 대한 고의가 아닌 다양한 변수가 존재할 수 있으므로 제재 위주의 방식보다는 목표 달성시 인센티브 방식의 포지티브 목표 관리방식이 필요 o 사업기간 준수에 관한 제도개선 o 사업자(투자 기업) 경영 여건 등 	<ul style="list-style-type: none"> o 투자자 경영 여건 감안한 사업 완료 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> o 사업(공사시행)기간은 투자자(시행자)가 사업계획에 따라 시행하는 것임
	o 과정 투명성	<ul style="list-style-type: none"> o 표준 승인조건 등을 만들어서 공표해서 관광지 개발자들의 의견을 들어서 표준을 제시해야 함 o 주민공청회 개최 공감대 형성 o 사업 구상단계부터 공론화 모색, 충분한 검토 후 행정절차 진행 o 인·허가권자 간의 합의 o 협의체 각자의 이익을 위한 의견이 마치 제주개발사업의 방향인양 호도하는 협의체의 결론에 대하여 이를 바로 잡을 수 있는 객관적 협의체 심의기준 필요 o 심의위원 등이 개발사업에 대한 법적 제한을 초월한 각자의 전문분야 이외의 의견마저도 심의의견으로 받아들여지는 초법적 심의 또는 협의체 제도의 모순을 바로 잡을 수 있는 제도적 장치 마련 o 개발사업 사전 검토 시 담당공무원의 임의적 판단으로 개발사업의 방향을 좌우하는 경우가 다수 발생함에 따라 법적 기준에 맞으면 나머지는 협의부서 또는 전문가의 의견에 따라 수정 보완되는 식의 개발사업 승인 절차의 보완 o 자금 집행의 투명성-사업과 관련된 자금이 적절한 시기에 합목적성을 띄고 집행되고 있는지 자금 흐름을 중요 시기별로 점검하고 용역사와의 계약 형태나 용역비 지급기일 준수 여부 등 o 지자체 신뢰도 	<ul style="list-style-type: none"> o 개발사업 표준승인조건 제정·시행 o 사업구상단계에서 공론화(주민설명회 등) 모색 o 투자재원 조달계획 객관적 검증 o 각급 위원회 심의 시 위원회 기능에 적합한 심의기준 시행 o 개발사업시행 승인절차에서 담당 공무원의 검토기준 명확화 	

변수	세부변수	전문가가 추가 제시한 의견	전문가 2차 설문 반영 항목	반영 제외 사유
촉진적 리더십	○ 리더십	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유사사례, 실적 등을 통한 사업자 적격 여부 판단 ○ 책임 분산 의도 명확 ○ 지역발전 상생 협의체 ○ 주민화합 역량 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시행자 대표(임원 포함)의 유사 개발사업 관련 민·형사상 처벌 경력 ○ 지역발전 및 상생을 위한 이해관계자 협의체 운영 	
협력과정	○ 면대면 대화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입주자 협의회가 좋을 듯 ○ 승인조건 이행 여부 관리방안 추가 ○ 도 의회, 언론, 대학 ○ 인·허가권자 직접 참여 ○ 대규모 개발사업의 경우에 한하여 주민공청회 등이 필요하다고 판단되며, 이 경우에도 공청회시 지역주민 등이 상위계획의 부합 여부에 관계 없이 자기 이익만을 추구하는 식의 공청회라면 향후 제주도 개발사업의 투자유치에 커다란 장애요인을 작용할 수 있음 ○ 이해당사자 간 신뢰도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 운영 중인 사업은 입주자협의회 참여 ○ 중재자(도 의회, 대학 등) 참여 	
	○ 신뢰형성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정, 지역주민, 사업자 공동 이행상황 확인 정례화 ○ 인·허가 기관의 여론 의식 정도 ○ 제주도의 개발사업에 대한 큰 그림에 부합하는지가 먼저 고려되어야 할 사항이며 각자의 이해당사자들의 개별적 충족 여부를 가지고 개발사업의 목표 달성과 연관 짓는 것은 거시적 관점에서 제주도의 발전 방향에 커다란 장애 요인으로 작용할 수 있음 ○ 제주도에 우선 중요한 것은 거시적 관점의 장기비전 수립 과정에서부터 도민들이 합의하는 비전이 수립되어야 하며, 이 과정을 통한 비전이 수립된 상위계획이 세워지면 이를 실행하는 개발단계에서는 각각의 이해당사자의 개별적인 이익보다는 제주도 차원에서 비전 달성을 위해 부합하는지를 판단하는 협의체 운영이나, 심의위원회 운영이 이루어져야 할 것임 ○ 사업시행 후 지역주민이나 시행자의 요구 조건이 변경될 가능성이 있으므로 협약 내용 중 변경되어서는 안 될 부분과 추후 변경 가능한 부분을 행정 등의 중재자가 충분히 파악하고 있어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업 완료 후 상생방안 지속 이행 보장 ○ 상위계획에서부터 개발사업에 대한 명확한 비전 수립 및 추진방향 제시 	

변수	세부변수	전문가가 추가 제시한 의견	전문가 2차 설문 반영 항목	반영 제외 사유
		o 사업 효율성		
	o 과정 몰입	o 사업자 미 이행시 패널티 적용 여부 o 사업기간 장기화에 대한 대책 마련 o 기업경영 간섭도 o 지역업체의 규모나 사업 능력이 천차만별이므로, 수치 조절을 위해 사업에 참여하더라도 오히려 전체적인 흐름에 크게 도움을 주지 못하는 경우가 종종 있음. 간판만 지역업체이고 실제로는 타 지역의 대기업이 참여하는 경우도 많음. 이런 경우를 감안하여 외부업체 참여를 용인하되 금전적인 부분으로 환수하여 지역업체가 기술이나 고용안정 등의 부분에서 발전할 수 있도록 보조하는 부분을 제안함	o 개발사업에 영향을 주는 국내외 여건 변화(부동산 가격, 코로나 감염사태 등) 반영	
	o 공유된 이해	o 사업부지 공중이용(활용) 여부- 출입제한(차단, 통제 등) o 사업 특성에 맞는 탄력적 인센티브 적용 제도 마련	o 개발사업 토지, 건물의 주민 등 공동활용 공간 제공	
	o 중간 결과	o 추진 실적(계획 대비 실적-투자, 고용 등) o 개발시행자의 역량 수준 등	o 개발사업자(투자자)의 역량 수준	o '과정 몰입', '협력 결과' 변수에 해당
협력결과	o 정책	o 법령 정비(현 특별법-개발지향적 관점)적재적소의 효율적 관점	o 제도개선을 위한 법령 정비	
	o 사업 완료 및 운영	o 사업 완료 기준을 정해야 함-토지매입 완료, 공정률 o 개발사업 승인 후 추진 미진사업장에 대한 제재 강화 o 기업의 약속 이행 여부에 따른 규제 혹은 혜택	o 관광사업 인·허가(등록) o 사업 운영 단계에서 상생방안 지속 이행	

전문가 설문지<2차>

--	--	--	--

안녕하십니까?

여러 가지로 바쁘심에도 불구하고 지난 1차 전문가 설문조사에 응하여 주심에 먼저 감사드립니다! 제주대학교 대학원 박사학위 청구 논문으로 “협력적 거버넌스 모형을 활용한 제주특별자치도 관광개발사업 모니터링 활용방안 연구”라는 연구 주제를 마련하여 진행하고 있습니다.

제주특별자치도의 관광개발사업에 대한 귀하의 풍부한 식견을 학문 연구에 활용하기 위하여, 1차 설문조사에서 제시하여 주신 의견들을 정리하여 2차 의견을 받고자 하오니 적극적인 협조를 당부 드립니다. 응답 내용은 연구 목적의 통계 처리에만 사용될 것입니다. 귀한 시간 설문에 응하여 주심에 다시 한 번 감사드립니다!

2020. 9.

연구자: 제주대학교 대학원 관광개발학과 강용석
 지도교수: 제주대학교 관광개발학과 최용복 교수
 연락처: 010-9995-2473, kys00701@daum.net

협력적 거버넌스의 개념 및 모형 요지

- (정의) 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)는 다양한 부문의 조직과 다양한 이해관계자들이 동의를 형성하기 위하여 어느 한 부문의 조직에서는 달성하지 못하는 것을 공동으로 달성하기 위하여 여러 조직 간 정보, 자원, 활동과 역량을 연결하거나 공유하는 것을 의미합니다.
- (모형) 본 연구에서는 Ansell & Gash 모형(2008)을 활용하고자 하며, 그 관련 요인은 초기조건, 제도설계, 촉진적 리더십, 협력과정 및 협력결과로 하고 그에 따라 세부요인을 정하고 있습니다.

제주특별자치도 관광개발사업 범위 및 추진 실태에의 적용

- (범위) 제주특별자치도지사의 개발사업시행 승인을 받아 시행하고 있는 관광(단)지 개발사업, 유원지 개발사업 등이 있으며, 이러한 관광개발사업은 환경영향평가 등을 포함한 건축허가 등 인허가의 의제처리를 통하여 일괄처리함으로써 허가기간의 단축 등으로 투자자의 편의를 도모하고, 국공유지의 활용, 국세와 지방세의 감면 등 지원도 하고 있습니다.
- (추진 실태) 사업시행자는 개발사업시행 승인을 받은 이후에 전체 완공이 아니라 일부 완료 상태에서 운영하는 등 여러 측면에서 원활한 사업 추진이 이루어지지 않고 있어서, 이를 개선하고자 협력적 거버넌스를 적용한 사업 시행 과정 모니터링 등 대안의 중요성을 모색하고자 함에 있습니다.

□ 다음은 협력적 거버넌스 모형 변수에 연계하고자 하는 관광개발사업시행에서의 변수(안)에 대한 1차 설문 결과 평균과, 추가 제시의견을 반영하여 항목을 추가하였습니다. 다시 한 번 변수로서의 적합에 대한 동의 정도를 표시하여 주시기 바랍니다.

협력적 거버넌스(Ansell & Gash) 모형 변수			관광개발사업시행 변수(안)	1차 설문결과 평균	변수(안)의 적합에 대한 동의 정도(금회)				
변수	세부변수	내용	변수(안)		전혀 동의 하지 않음	동의 하지 않음	보통	동의 함	매우 동의 함
1. 초기조건	1. 권력·자원· 지식 불균형	○ 이해관계자들 간의 권 력 불균형	1. 상위계획과의 연계성	3.46	①	②	③	④	⑤
			2. 관광진흥계획 연계성	3.37	①	②	③	④	⑤
			3. 도시기본계획 연계성	3.31	①	②	③	④	⑤
			4. 도시관리계획 연계성	3.28	①	②	③	④	⑤
			5. 지역 상생 등 발전방안 제시	금회 추가	①	②	③	④	⑤
	2. 참여의 유 인과 제약	○ 참여의 본질 차원에서 이해관계자들이 협력 거 버넌스에 관여하는 유인	1. 환경영향평가 참여 보장성	4.50	①	②	③	④	⑤
			2. 재해영향평가 참여 보장성	4.43	①	②	③	④	⑤
			3. 교통영향평가 참여 보장성	4.56	①	②	③	④	⑤
			4. 경관계획 참여 보장성	금회 추가	①	②	③	④	⑤
	3. 협력 또는 갈등의 선례	○ 이해관계자들 간의 갈 등과 협력	1. 협의체 구성	3.68	①	②	③	④	⑤
			2. 승인 전 갈등 해결	3.65	①	②	③	④	⑤
			3. 지역(마을) 공동 참여	금회 추가	①	②	③	④	⑤
			4. 주민 상생 협약 체결	금회 추가	①	②	③	④	⑤
			5. 공공 기여 방안 제시	금회 추가	①	②	③	④	⑤

협력적 거버넌스(Ansell & Gash) 모형 변수			관광개발사업시행 변수(안)	1차 설문결과 평균	변수(안)의 적합에 대한 동의 정도(금회)				
변수	세부변수	내용	변수(안)		전혀 동의 하지 않음	동의 하지 않음	보통	동의 함	매우 동의 함
2. 제도설계	1. 참여 포괄성	○ 성공적인 협력의 조건은 쟁점에 의하여 영향을 받거나 관심을 가지는 모든 이해관계자들을 포함시켜야 함	1. 승인 전 협의체 미참여 이해당사자	3.28	①	②	③	④	⑤
			2. 승인 후 협의체 미참여 이해당사자	3.21	①	②	③	④	⑤
			3. 도 의회의 참여		①	②	③	④	⑤
			4. 언론의 참여	금회 추가	①	②	③	④	⑤
	2. 포럼 배제성	○ 협력 포럼에 배제되는 이해관계자들은 대안적 포럼을 통하여 자신의 논리를 주장하여 효과적인 협력을 저해함	1. 승인 전 협의체 미참여 이해당사자 반대의견	3.28	①	②	③	④	⑤
			2. 승인 후 협의체 미참여 이해당사자 반대의견	3.56	①	②	③	④	⑤
			3. 도 의회의 반대 논리 제시		①	②	③	④	⑤
			4. 언론의 반대 논리 제시	금회 추가	①	②	③	④	⑤
	3. 명확한 행동규칙	○ 협력 거버넌스가 동의 지향적이라도 반드시 중요성을 강조하는 것이 아님	1. 상위·관련계획에서 기존 관광개발사업 분석 및 반영	3.78	①	②	③	④	⑤
			2. 사업기간 지체에 대한 제재	3.59	①	②	③	④	⑤
			3. 사업기간내 완료 의무화	2.78	①	②	③	④	⑤
			4. 투자자 경영 여건 감안한 사업 완료 의무화	금회 추가	①	②	③	④	⑤
	4. 과정 투명성	○ 공공협상이 실질적이며 협력 과정이 밀실거래가 아니라는 것을 이해관계자들이 신뢰하도록 할 것	1. 개발사업 표준 승인조건 마련	금회 추가	①	②	③	④	⑤
			2. 사업구상단계에서 공론화(주민설명회 등) 모색	금회 추가	①	②	③	④	⑤
			3. 투자자원 조달계획 객관적 검증	금회 추가					
			4. 각급 위원회 기능에 적합한 심의 기준 시행	금회 추가					
5. 개발사업시행 승인 사전 검토 시 담당공무원의 검토 기준 명확화			금회 추가						
3. 촉진적 리더십	1. 리더십	○ 이해관계자 간 협력 정신으로 활동하게 하는데 있음	1. 갈등에 대한 관리	3.71	①	②	③	④	⑤

협력적 거버넌스(Ansell & Gash) 모형 변수			관광개발사업시행 변수(안)	1차 설문결과 평균	변수(안)의 적합에 대한 동의 정도(금회)				
변수	세부변수	내용	변수(안)		전혀 동의 하지 않음	동의 하지 않음	보통	동의 함	매우 동의 함
4. 협력과정		○ 협력과정의 적절한 관리, 기술적 신뢰성 유지, 협력을 모두가 수용할 수 있도록 신뢰할 수 있고 확실적인 결정을 할 수 있다는 데 있음	2. 사업계획 이행 신뢰성	4.00	①	②	③	④	⑤
			3. 시행자 대표(임원 포함)의 유사 개발사업 관련 민·형사상 처벌 경력	금회 추가	①	②	③	④	⑤
			4. 지역발전 및 상생을 위한 이해관계자 협의체 운영	금회 추가					
	1. 면대면 대화	○ 이해관계자들 간의 대화를 통하여 상호이득의 기회를 확인케하고 의사소통에서 고정관념과 다른 장애를 제거	1. 승인 전 이해당사자 참여 이벤트	4.12	①	②	③	④	⑤
			2. 승인 후 이해당사자 참여 이벤트	3.93	①	②	③	④	⑤
			3. 운영 중인 사업은 입주자협의회 참여	금회 추가	①	②	③	④	⑤
			4. 중재자(도 의회) 참여	금회 추가					
			5. 중재자(대학) 참여	금회 추가					
	2. 신뢰형성	○ 이해관계자들 간의 대립 존재 시 초기 협력과정의 중요한 측면이며, 시간소비 과정이라고도 함	1. 이해당사자 간 협약 이행	4.18	①	②	③	④	⑤
			2. 이해당사자 간 사업계획 등 이행	4.25	①	②	③	④	⑤
			3. 사업 완료 후 상생 방안 지속 이행 보장	금회 추가	①	②	③	④	⑤
			4. 상위계획부터 개발사업에 대한 명확한 비전 수립 및 사업추진방향 제시	금회 추가					
3. 과정 몰입	○ 이해관계자들이 협력에 대한 몰입 수준이 성공과 실패를 설명하는 중요한 변수의 하나이며 협력 촉진 및 참여의 기본 동기에 관련됨	1. 토지 매수 및 이용권 확보 실적	4.06	①	②	③	④	⑤	
		2. 투자자원 조달 실적	3.87	①	②	③	④	⑤	
		3. 세부 시설계획 실적	3.50	①	②	③	④	⑤	
		4. 단계별 투자계획 실적	3.75	①	②	③	④	⑤	
		5. 주민고용 실적	3.84	①	②	③	④	⑤	
		6. 지역업체 참여 실적	3.90	①	②	③	④	⑤	

협력적 거버넌스(Ansell & Gash) 모형 변수			관광개발사업시행 변수(안)	1차 설문결과 평균	변수(안)의 적합에 대한 동의 정도(금회)					
변수	세부변수	내용	변수(안)		전혀 동의 하지 않음	동의 하지 않음	보통	동의 함	매우 동의 함	
			7. 지역사회 지원 실적	3.68	①	②	③	④	⑤	
			8. 주민 제시의견 처리 실적	3.78	①	②	③	④	⑤	
			9. 개발사업에 영향을 주는 국내외 여건 변화(부동산 가격, 코로나 감염사태 등) 반영	금회 추가	①	②	③	④	⑤	
	4. 공유된 이해	○ 이해관계자들이 공동으로 어떤 결과를 성취할 수 있다면 공유된 이해를 발달시키는 것/ 공통 임무 등	1. 귀속된 공공시설 사용의 적정성	3.71	①	②	③	④	⑤	
			2. 임대·매각된 국·공유재산의 사용의 적정성	4.15	①	②	③	④	⑤	
			3. 투자 인센티브 요건 이행의 적정성	3.75	①	②	③	④	⑤	
			4. 개발사업 토지, 건물이 주민 등 공동활용 공간 제공	금회 추가	①	②	③	④	⑤	
	5. 중간결과	○ 눈에 보이는 산출물일 수도 있지만 성공적인 협력을 유도하는 필수적이고 중요한 과정 결과임	1. 개발사업자(투자자)의 역량 수준	금회 추가	①	②	③	④	⑤	
	5. 협력결과	1. 정책	○ 초기 조건에서 제도설계와 촉진적 리더십을 토대로 협력과정을 통하여 산출한 결과물을 의미함	1. 사업 시행 과정 모니터링	4.03	①	②	③	④	⑤
				2. 투자 휴식년제	3.12	①	②	③	④	⑤
3. 기존 관광개발사업에 대한 상위관련계획에 분석 및 반영				4.00	①	②	③	④	⑤	
4. 이해당사자간 상생프로그램 운영				3.96	①	②	③	④	⑤	
5. 사업 효과 분석 및 환류				3.87	①	②	③	④	⑤	
6. 제도개선을 위한 법령 정비				금회 추가	①	②	③	④	⑤	
2. 사업완료 및 운영			1. 사업 전부 완료	3.34	①	②	③	④	⑤	
			2. 사업 일부 완료	3.65	①	②	③	④	⑤	
			3. 관광사업 인·허가 또는 등록	금회 추가	①	②	③	④	⑤	
			4. 사업 운영 단계에서 상생방안 지속 이행	금회 추가						

협력적 거버넌스 모형 연계를 위한 관광개발사업 변수 추가 의견이 있으시면 기재하여 주십시오.

--

다음은 응답자에 대한 통계처리 자료입니다.

성별	① 남 ② 여	연령	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상
e-mail		소속	① 학계 및 연구원(대학, 연구원) ② 행정기관(중앙부처, 도 및 행정시 등) ③ 공공기관(공사, 공단 등) ④ 관광개발사업체 ⑤ 관광개발사업 등 설계용역업체 ⑥ 기타 ()
모바일	010-	(직장)	

협력적 거버넌스 이론을 적용한 관광개발사업 모니터링 모형 연구에 관한 설문조사

--	--	--	--

안녕하십니까?

본 설문조사는 제주대학교 학위논문 “협력적 거버넌스 이론을 적용한 관광개발사업 모니터링 모형에 관한 연구”를 위하여 실시하고 있습니다. 연구의 주제는 제주특별자치도에서 시행 중인 관광개발사업이 정상적인 추진으로 사업 효과를 제고할 수 있는 정책적 발전 방안을 모색하는 것입니다. 여러분께서 응답하여 주신 설문 내용은 연구에 매우 귀중하게 반영될 것이며 학술연구 목적의 자료로만 사용될 것입니다.

귀중한 시간을 본 설문 응답에 할애하여 주심에 감사드립니다!

2020. 10.

연구자: 제주대학교 대학원 관광개발학과 강용석
지도교수: 제주대학교 관광개발학과 최용복 교수
연락처: 010-9995-2473, kys00701@daum.net

협력적 거버넌스의 개념 및 모형 요지

- (정의) 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)는 다양한 조직과 이해관계자들이 정보와 자원, 활동과 역량을 공유하면서 상호협력을 통해 사회문제 및 공동의 목적을 달성하는 것을 의미합니다.
- (모형) 본 연구에서는 Ansell & Gash 모형(2008)을 활용하여, 세부 요인인 초기조건, 제도설계, 촉진적 리더십, 협력과정 및 협력결과에 대하여 분석하고자 합니다.

제주특별자치도 관광개발사업 범위 및 추진 실태

- (범위) 제주특별자치도지사의 개발사업시행 승인을 받아 시행하고 있는 관광(단지) 개발사업, 유원지 개발사업 등이 있습니다. 이러한 관광개발사업은 환경영향평가 등을 포함한 건축허가 등 인허가의 의제 처리를 통하여 일괄처리함으로써 허가 기간의 단축으로 투자자의 편의를 도모하고, 국공유지의 활용, 국세와 지방세의 감면 등 지원을 하고 있습니다.
- (추진 실태 및 연구 방향) 사업시행자는 개발사업시행 승인을 받은 이후에 전체 완공이 아니라 일부 완료 상태에서 운영하는 등 여러 측면에서 원활한 사업 추진이 이루어지지 않고 있어서, 이를 개선하고자 협력적 거버넌스를 적용한 사업시행 과정 모니터링 등 대안의 중요성이 모색되고 있습니다.

1. 협력적 거버넌스의 '초기조건' 변수에 관한 사항입니다. 귀하께서 적합하다고 생각하시는 바를 ①~⑤ 가운데 해당되는 번호에 표시(√)하여 주시기 바랍니다.

세부변수 구분	관광개발사업 변수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 권력·자원·지식 불균형	1. 관광개발사업은 '상위계획(제주국제자유도시종합계획 등)과의 연계성'이 있어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 관광개발사업은 '관광진흥계획과의 연계성'이 있어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	3. 관광개발사업은 '도시기본계획과의 연계성'이 있어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	4. 관광개발사업은 '도시관리계획과의 연계성'이 있어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	5. 관광개발사업은 '지역 상생 등 발전방안을 제시'하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
2. 참여의 유인과 제약	1. 관광개발사업에 따른 '환경영향평가에 지역주민의 참여 보장'이 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 관광개발사업에 따른 '재해영향평가에 지역주민의 참여 보장'이 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	3. 관광개발사업에 따른 '교통영향평가에 지역주민의 참여 보장'이 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	4. 관광개발사업에 따른 '경관계획에 지역주민의 참여 보장'이 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3. 협력 또는 갈등의 선례	1. '관광개발사업 시행 승인 이전에 시행자와 지역주민 등 협의체 구성'이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
	2. '관광개발사업 승인 이전에 갈등이 해결' 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	3. 관광개발사업 시행에 따라 '지역(마을) 공동 참여'가 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤
	4. 관광개발사업 시행에 따라 '주민 상생 협약'이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
	5. 관광개발사업 시행에 따른 '공공 기여 방안이 제시'되어야 한다.	①	②	③	④	⑤

2. 협력적 거버넌스의 '제도설계' 변수에 관한 사항입니다. 귀하께서 적합하다고 생각하시는 바를 ①~⑤ 가운데 해당되는 번호에 표시(✓)하여 주시기 바랍니다.

세부변수 구분	관광개발사업 변수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 참여 포괄성	1. 관광개발사업에 대한 '사업시행 승인 이전에' 모든 이해관계자의 협의체 참여'가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
	2. 관광개발사업에 대한 '사업시행 승인 이후에' 모든 이해관계자의 협의체 참여'가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
	3. 관광개발사업이 정상적인 추진을 위하여 '도 의회의 참여'가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
	4. 관광개발사업이 정상적인 추진을 위하여 '언론의 참여'가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2. 포럼 배제성	1. 관광개발사업시행 '승인 이전에' 협의체에 참여하지 않은 이해관계자들이 반대' 의견을 통해 협력을 저해하고 있다.	①	②	③	④	⑤
	2. 관광개발사업시행 '승인 이후에' 협의체에 참여하지 않은 이해관계자들이 반대' 의견을 통해 협력을 저해하고 있다.	①	②	③	④	⑤
	3. 관광개발사업 관련 협의체에 참여하지 않은 '도 의회가 반대' 의견을 통해 협력을 저해하고 있다.	①	②	③	④	⑤
	4. 관광개발사업 관련 협의체에 참여하지 않은 '언론이 반대' 의견을 통해 협력을 저해하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3. 명확한 행동규칙	1. 상위 관련계획(제주국제자유도시종합계획, 관광진흥계획 등)에서 '시행 중인 관광개발사업에 대하여 평가, 분석 및 반영'이 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 관광개발사업 시행 과정에서 '사업기간 지체 발생 시 제재'가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
	3. 관광개발사업 시행 과정에서 '사업기간 내 완료 의무화'가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
	4. 관광개발사업 시행 과정에서 '투자자의 경영 여건을 감안한 사업 완료 의무화'가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
4. 과정 투명성	1. 관광개발사업 시행에 따른 '개발사업 표준 승인조건이 마련'되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 관광개발사업은 '사업구상단계에서 공론화(주민설명회 등)가 모색' 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	3. 관광개발사업에 따른 '투자자원 조달계획에 대한 객관적인 검증'이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
	4. 관광개발사업에 대한 '각급 위원회별 기능에 적합한 심의 기준이 시행'되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	5. '관광개발사업시행 승인 사전 검토에 대한 검토기준이 명확화'되어야 한다.	①	②	③	④	⑤

3. 협력적 거버넌스의 ‘촉진적 리더십’ 변수에 관한 사항입니다. 귀하께서 적합하다고 생각하시는 바를 ①~⑤ 가운데 해당되는 번호에 표시(√)하여 주시기 바랍니다.

세부변수 구분	관광개발사업 변수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 리더십	1. 관광개발사업에 따른 ‘갈등에 대한 관리’를 중요시 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 투자자는 ‘사업계획 이행 신뢰성’을 확보하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	3. 관광개발사업 ‘투자자 대표(임원 포함)가 유사 개발사업 관련 민형사상 처벌 경력’이 있을 경우 개발사업 참여가 배제되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	4. 투자자는 ‘지역발전 및 상생을 위한 이해관계자 협의체 운영’을 중요시 해야 한다.	①	②	③	④	⑤

4. 협력적 거버넌스의 ‘협력과정’ 변수에 관한 사항입니다. 귀하께서 적합하다고 생각하시는 바를 ①~⑤ 가운데 해당되는 번호에 표시(√)하여 주시기 바랍니다.

세부변수 구분	관광개발사업 변수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 면대면 대화	1. 관광개발사업시행 ‘승인 이전에’ 이해관계자들의 소통을 통해 상호이득을 확인하고 부정적 장애를 제거하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 관광개발사업시행 ‘승인 이후에’ 이해관계자들의 소통을 통해 상호이득을 확인하고 부정적 장애를 제거하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	3. 관광개발사업 ‘운영 시 입주자협의회가 참여’ 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	4. 관광개발사업 관련 ‘이해관계자 등의 대화에 중재자로서 도 의회 참여’가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
	5. 관광개발사업 관련 ‘이해관계자 등의 대화에 중재자로서 학계 등 전문가 참여’가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2. 신뢰 형성	1. 관광개발사업에 따른 ‘이해관계자 간 협약은 이행’ 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 관광개발사업에 따른 ‘이해관계자 간 사업계획 등은 이행’ 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	3. ‘관광개발사업 시행 완료 후에도 상생 방안 지속 이행이 보장’ 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	4. ‘상위계획(제주국제자유도시종합계획, 관광진흥계획 등)에서부터 관광개발사업에 대한 명확한 비전 수립 및 사업추진 방향이 제시’되어야 한다.	①	②	③	④	⑤

세부변수 구분	관광개발사업 변수	전혀 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통	그렇 다	매우 그렇 다
3. 과정 몰입	1. 투자자는 관광개발사업에 따른 '토지 매수 및 이용권을 확보' 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 투자자는 관광개발사업에 따른 '투자재원을 조달' 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	3. 투자자는 관광개발사업에 따른 '세부 시설 계획을 이행' 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	4. 투자자는 관광개발사업에 따른 '단계별 투자계획을 이행' 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	5. 투자자는 관광개발사업에 따른 '주민고용 계획을 이행' 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	6. 투자자는 관광개발사업에 따른 '지역업체 참여 계획을 이행' 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	7. 투자자는 관광개발사업에 따른 '지역사회 지원 계획을 이행' 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	8. 투자자는 관광개발사업에 따른 '주민 제시 의견을 처리' 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	9. 투자자는 '관광개발사업에 영향을 주는 국내외 여건 변화(부동산 가격, 코로나 감염 사태 등)를 반영'하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
4. 공유된 이해	1. 투자자는 관광개발사업 시행 승인 시 '귀속된 공공시설의 이용이나 사용을 적정' 하게 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 투자자는 관광개발사업 시행 승인 시 '임대나 매각된 국·공유재산을 적정하게 이용 또는 사용' 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	3. 투자자는 관광개발사업 시행 승인 시 '투자 인센티브 요건을 적정하게 이행' 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	4. 투자자는 관광개발사업 운영 시 '관광개발사업 토지, 건물이 주민 등 공동활용 공간으로 제공' 하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
5. 중간 결과	1. 관광개발사업 시행 과정에서 투자자의 역량 수준이 평가 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤

5. 협력적 거버넌스의 '협력 결과' 변수에 관한 사항입니다. 귀하께서 적합하다고 생각하시는 바를 ①~⑤ 가운데 해당되는 번호에 표시(√)하여 주시기 바랍니다.

세부변수 구분	관광개발사업 변수	전혀 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통	그렇 다	매우 그렇 다
1. 정책	1. '시행 중인 관광개발사업의 정상적인 추진을 위하여 평가와 분석을 반영하는 모니터링 제도'가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
	2. 상위·관련계획 수립 시에는 '시행 중인 관광개발사업에 대한 평가, 분석 결과가 반영'되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	3. 관광개발사업 운영 시에도 '이해당사자간 상생프로그램이 운영'되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
	4. 관광개발사업 운영에 대한 '사업 효과 분석 및 환류'가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
	5. 관광개발사업에 대한 '제도개선을 위한 법령의 정비'가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2. 사업완료 및 운영	1. '시행 중인 관광개발사업의 운영은 전부 완료' 후 개시하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
	2. '시행 중인 관광개발사업의 운영은 일부만 완료'하여도 된다.	①	②	③	④	⑤
	3. 관광개발사업 완료 시에는 '관광사업 인·허가 또는 등록'이 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤
	4. '관광개발사업 운영 단계에서 상생방안이 지속적으로 이루어져야' 한다.	①	②	③	④	⑤

6. 통계처리를 위한 일반사항입니다. 해당 번호에 표시(√)하여 주십시오.

6.1 귀하의 성별은? ① 남성 ② 여성

6.2 현재 거주지는?

① 제주자치도 제주시 ② 제주자치도 서귀포시 ③ 제주자치도 외

6.3 귀하의 연령은?

① 20~29세 ② 30~39세 ③ 40~49세 ④ 50~59세 ⑤ 60세 이상

6.4 귀하의 학력은?

① 중졸 ② 고졸 ③ 대졸(2년제) ④ 대졸(4년제) ⑤ 대학원 졸

6.5 귀하의 직업은?

- ① 농어업 및 자영업 ② 공무원(퇴직자 포함), 공공기관·단체(협회 등)
- ③ 회사원(일반) ④ 회사원(관광 관련 사업·설계·공사 시행 등)
- ⑤ 학생, 주부, 기타

6.6 귀하의 연평균 가구 총소득은?

- ① 2,000만원 이하 ② 2,000~3,500만원 ③ 3,500~5,000만원
- ④ 5,000~6,500만원 ⑤ 6,500만원 이상

[부록 VI] 제주자치도 관광개발사업 관련 현황

1. 관광개발과 지역계획

지역정책(regional policy) 또는 지역개발정책(regional development policy)이란 한 국가내에서 지역 또는 공간을 단위로 하여 지역이 당면한 문제를 해결하려는 공공정책이라고 할 수 있다(김수신·고병호, 2014: 35). 지역정책을 실현하기 위한 수단과 과정으로서 지역계획은 일정한 지역을 대상으로 하여 주민의 복지향상과 생활환경개선을 도모하는 지역적 수준의 경제적·사회적·물리적·공간적 개발계획이다(김수신·고병호, 2014: 233).

지역계획의 특성을 살펴보면 지역정책의 구체화를 위한 수단, 다목적적인 성격이 강한 종합적 계획, 다양한 범역으로 사용되는 계획, 지역의 기능적 문제를 다루는 계획이라고 할 수 있다. 특성별 세부내용을 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 지역계획의 특성

구분	내용
지역정책의 구체화를 위한 수단	○ 계획을 정책의 하위개념으로 파악할 때 지역정책은 지역계획을 수립하기 위한 기본적인 윤곽을 제시하고 지역계획에 선행하는 것으로 보고, 지역계획은 구체적인 지역정책을 집행하기 위한 행동방안, 구체화를 위한 수단
국가계획과 지방계획 사이의 중간적 수준의 계획	○ 지역계획은 국가계획의 이념과 기본전략에 기초를 둔 하부계획이며 동시에 지방계획의 기본이 되는 상위계획
다목적적인 성격이 강한 종합적 계획	○ 지역계획이란 국토계획의 '틀'속에서 계획대상지역의 주민복지향상과 지역생활개선을 위하여 지역수준에서 공간적·물리적·경제적·사회적 지역기반 조성을 수행하는 다목적적 성격이 강한 종합계획
다양한 범역으로 사용되는 계획	○ 지역계획이란 두 개 이상의 지방자치단체나 특별한 사업수행을 목적으로 하여 수 개의 지방행정단위에 걸쳐 있는 공간적 범역을 단위로 한 계획
지역의 기능적 문제를 다루는 계획	○ 지역계획은 인구의 이동과 배분, 고용, 사회적·경제적 기본수요의 관계, 지역교통망 및 주요시설 등 지역의 기능적인 문제를 다루는 계획

출처: 김수신·고병호(2014: 233-235), 「지역개발론」에서 정리

2. 제주자치도 관광개발과 연계되는 각급 계획

해방 이후 대한민국 정부가 추진한 지역발전정책은 크게 200년대 이전과 이후로 구분할 수 있다. 1960~1970년대에는 빈곤의 탈피와 자립경제의 기반구축을 위해 경제개발5개년계획이 추진되면서 특정지역에 국가산업단지 및 수출산업단지가 조성되었다. 1980년대에는 경제발전과정에서 나타난 지역간 불균형 문제를 해결하기 위해 수도권정비계획법이 제정되는 한편 지방중소도시와 농어촌지역을 육성하기 위한 정책이 추진되었다. 1990년대에는 지역균형개발 및 지방중소기업 육성을 통하여 지역균형발전을 추구하는 한편, 제3차 국토종합개발계획에서는 생산적·자원절약형 국토 형성과 국토환경 보전이 강조되었다(지역발전위원회·산업통상자원부, 2017: 13).

중앙정부 차원의 지역발전정책은 초기의 경우 제한된 자원의 효율적 배분과 경제성장의 기반 구축에 정책적 관심이 집중되었지만 산업화·도시화에 따른 수도권 집중과 지역 간 격차가

심화되면서 지역 간 균형발전, 사회통합, 지역주민의 삶의 질 개선 등에 대한 사회적 욕구가 높아지면서 이에 대응하기 위해 지역발전정책의 방향과 전략은 지속적으로 수정·보완되어 왔다고 볼 수 있다. 지역발전정책의 추진 경과를 살펴보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 중앙 정부의 지역발전정책 추진 경과

시기	배경·목표	주요정책
1960~1970년대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 빈곤의 악순환 탈피 ○ 자립경제기반 구축 ○ 공업화 기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제1차 경제개발5개년계획 ○ 제1차 국토종합개발계획(1972~1981) ○ 지방공업개발법 제정(1970) ○ 공업단지 및 수출산업단지 조성
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성장과 복지의 조화 ○ 수도권 집중 억제 ○ 지방중소도시 육성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제사회발전5개년계획 ○ 제2차 국토종합개발계획(1982~1991) ○ 수도권정비계획법 제정 ○ 제1차 수도권정비계획(1984~1996)
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방분산형 국토골격 형성 ○ 생산적 자원절약형 국토형성 ○ 국토환경의 보전 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제3차 국토종합개발계획(1992~2001) ○ 제2차 수도권정비계획(1997~2011) ○ 지역균형개발 및 지방중소기업 육성법(1994) ○ 8개청 3개 기관을 대전청사로 이전
2003~2008 (참여정부)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역균형발전으로 국민통합 ○ 혁신주도형 발전 ○ 다극분산형 발전 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가균형발전특별법 제정(2004) ○ 제4차 국토종합계획(2000~2020) 및 수정계획(2006~2020) ○ 국가균형발전5개년계획(2004~2008) ○ 국가균형발전특별회계 운영 ○ 세종시, 혁신도시, 기업도시, 등 균형정책
2008~2013 (이명박정부)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역경쟁력 강화와 삶의 질 향상 ○ 광역화와 연계협력 활성화 ○ 특화 발전과 지방분권 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가균형발전특별법 개정(2009) ○ 지역발전5개년계획 수립(2009~2013) ○ 광역·지역발전특별회계 운영 ○ 광역경제권·기초생활권·초광역개발권 3차원 정책
2013~2018 (박근혜정부)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역주민의 정책 체감도 제고 ○ 행복한 삶의 기회 균등 보장 ○ 자율적 참여와 협업 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가균형발전특별법 개정(2014) ○ 지역발전5개년계획 수립(2014~2018) ○ 지역(행복)생활권 및 경제협력권 도입
2019~2022 문재인정부	<ul style="list-style-type: none"> ○ (분권) 지역주도의 분권형 균형발전 추진 ○ (포용) 국가균형발전체계의 발전적 복원 ○ (혁신) 지역 주도의 자립적 성장기반 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가균형발전특별법 개정(2018. 3.) ○ 제4차 국가균형발전5개년계획 수립(2019.1)

출처: 지역발전위원회·산업통상자원부(2017), 「2016년도 지역발전계획에 관한 연차보고서」와 「제4차 국가균형발전5개년계획(2019)」에서 정리

남윤섭·임화순(2014)은 제주자치도 지역 관광지 개발시기를 구분하여 공간적인 범위 안에서 어떠한 형태로 입지가 변화하고 있는지를 분석하여 입지 양상을 파악할 수 있고, 개발행위에 대한 규제나 개발행위 활성화 정책의 기초적인 자료를 제공한다는 측면에서 중요한 연구를 하였다. 이에 따르면 발아기, 착근기, 성장기와 고도집적기로 구분하고 있다. 발아기(1982~1997)는 관광지 개발 초창기로 박물관, 미술관, 수족관 등 관람 위주의 활동이 이루어지는 관광지인 단일 시설관람형 관광지 개발의 싹이 발생한 시기이며, 1973년 제주도 관광종합개발계획이 수립되면서 관광지 개발이 시작되었지만, 자연경관 위주의 관광지 개발이 중심을 이루었던 시기로 구분하고 있다. 착근기(1998~2004)는 단일시설관람형 관광지가 뿌리를 내리기 시작하는 시기로서, 박물관 및 미술관 진흥법이 개정(1995년, 1999년)되고, 국가 및 지방자치단체의 지원이 강

화되어 사립 관광지들이 대거 등장하였다. 성장기(2005~2008)는 단일시설관람형 관광지의 수와 규모가 점차 성장하는 시기로서, 박물관 및 미술관 진흥법 개정(2003년), 관광진흥법 개정(2004년)이 되면서 성장 기반이 형성되었다. 고도집적기(2009~2012년 현재)는 단일시설관람형 관광지가 고도로 축적된 시기로서, 제주자치도 시행으로 관광3법이 일괄 이양됨에 따라 제주자치도 관광진흥 조례가 제정되었고, 민간의 단일시설관람형 관광지 개발이 활성화되는 계기가 되었다. 제주자치도의 관광지는 지역의 경제 활성화를 도모한다는 취지하에 각급 지원 등을 통하여 개발을 장려하는 방향으로 정책이 시행되었다. 따라서 효율적으로 지역을 보존하면서 관광지를 개발할 수 있는 방안 등에 대한 연구가 진행되기를 바라고 있다.

제주자치도 관광개발과 연계되는 각급 계획은 크게 국가 차원의 중앙정부의 계획과 제주자치도에서 수립하는 계획으로 구분할 수 있다. 중앙정부의 계획에는 국토종합계획 등과 제주자치도 등에서 수립·시행하는 제주미래비전, 제주국제자유도시종합계획 등이 있으며 이를 살펴보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 제주자치도 관광개발과 연계되는 관련 계획 일람

중앙정부	제주자치도
<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토종합계획/ 국토교통부 ○ 관광기본계획/ 문화체육관광부 ○ 권역별 관광개발계획/ 문화체육관광부 ○ 국가균형발전계획/ 국가균형발전위원회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주미래비전 ○ 제주국제자유도시종합계획 ○ 제주국제자유도시개발센터 시행계획 ○ 제주자치도 관광진흥계획 ○ 제주자치도 발전계획 ○ 도시기본계획 ○ 도시관리계획

국토종합계획은 국토기본법에 따라 수립되는 국토의 이용·개발 및 보전에 관한 최상위 계획으로서 군사에 관한 계획을 제외하고 다른 법령에 의해 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 되는 계획이다. 현재 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)이 시행 중이며, 향후 수립될 각종 공간계획의 기본이 되며 각 부문별 계획과 지역계획, 광역경제권계획 등은 본 계획에서 제시하는 방향과 조화를 이루어야 한다고 정하고 있다.

국토해양부장관은 사회적·경제적 여건변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요할 경우 이를 정비하여야 한다. 국토종합계획의 연혁은 <표 4>와 같다.

<표 4> 국토종합계획 연혁

구분	계획기간	비고
제1차 국토종합개발계획	1972~1981	
제2차 국토종합개발계획	1982~1991	
제2차 국토종합개발계획 수정계획	1987~1991	
제3차 국토종합개발계획	1992~2001	
제4차 국토종합계획	2000~2020	
제4차 국토종합계획 수정계획	2006~2020	○ 행정중심복합도시 건설 등으로 인한 국토공간구조 변화 반영, 남북 교류협력 확대 및 대외환경 변화에 대응하는 국토전략 제시를 위하여 수립
제4차 국토종합계획 수정계획	2011~2020	

출처: 대한민국정부(2011), 「제4차 국토종합계획 수정계획 2011~2020」에서 정리

관광개발기본계획은 관광진흥법에 따라 문화체육관광부장관이 관광지, 관광단지 등 관광자원 개발을 추진함에 있어서 국제관광의 여건변화, 국민관광의 질적·양적 성숙 등에 원활히 대응하기 위하여 10년을 주기로 수립하는 계획이다(문화체육관광부, 2020:143). 개발전략으로는 품격관광을 실현하는 관광개발 정책 효율화, 미래 환경에 대응한 명품 관광 자원 확충, 문화를 통한 품격 있는 한국형 창조 관광 육성, 국민이 행복한 생활관광 환경 조성, 저탄소 녹색성장을 선도하는 지속가능한 관광 확산과 관광경쟁력 제고를 위한 국제 협력에 있다.

관광개발기본계획은 2012년부터 2021년까지를 계획기간으로 하는 제3차 관광개발기본계획이 시행 중에 있으며, 공간적 범위로는 광역관광권인 시·도 관광권과 6개의 초광역 관광벨트를 제시하고 있다. 관광개발기본계획의 연혁은 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 문화체육관광부 관광개발기본계획·권역별 관광개발계획 연혁

구분	계획기간	비고
제1차 관광개발기본계획	1992~2001	○ 제1차 권역별 관광개발계획(1992~1996) ○ 제2차 권역별 관광개발계획(1997~2001)
제2차 관광개발기본계획	2002~2011	○ 제3차 권역별 관광개발계획(2002~2006) ○ 제4차 권역별 관광개발계획(2007~2011)
제3차 관광개발기본계획	2012~2021	○ 제5차 권역별 관광개발계획(2012~2016) ○ 제6차 권역별 관광개발계획(2017~2021)

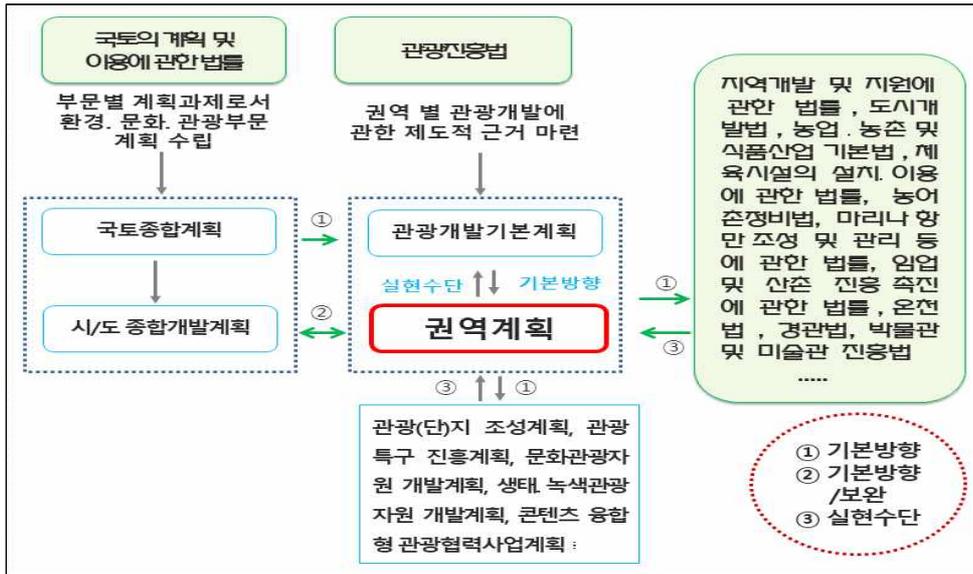
출처: 문화체육관광부(2020), 「2019년 기준 관광동향에 관한 연차 보고서」에서 정리

권역별 관광진흥계획은 문화체육부장관이 관광진흥법 제49조와 국토종합계획의 부문별 계획인 환경문화관광부문 계획으로 수립하는 계획이다. 이 계획은 2017년부터 2021년까지를 계획기간으로 하고, 공간적 범위를 6대권 16개 권역으로 하는 제6차 계획이 시행 중에 있다. 제주자치도는 제주특별법 제239조제2항에 따라 제주자치도 관광개발계획을 권역계획으로 갈음하도록 하고 있어, 권역별 관광개발계획에 포함되지 않고 있다. 중앙 정부의 권역별 관광계획의 위계와 공간적 범위는 다음 [그림 1]과 같다.

국가균형발전계획은 국가균형발전특별법에 따라 국가균형발전위원회와 산업통상자원부가 지속가능한 국가발전을 위해 국가균형발전을 지향하는 ‘지역 주도 혁신적 포용국가’를 구현하고자 수립하는 계획이다. 국가균형발전계획은 2018년부터 2022년까지를 계획기간으로 하여 국정운영계획과 국가균형발전 비전과 전략을 기초로 국가균형발전 추진과제를 구체화하고 있다. 현재 제4차 국가균형발전 5개년계획이 수립되어 시행 중에 있으며, 계획의 연혁은 다음 <표 6>과 같다. 본 계획에는 시도 발전계획을 동시에 수립하여 제시하고 있는데, 제주자치도 발전계획도 포함하고 있다.

제주국제자유도시종합계획 이전 제주도 개발계획의 연혁을 살펴보면 1963년에 수립된 제주도자유지역 설정 구상에서부터 2001년 제주국제자유도시 기본계획까지 6개의 관련 계획을 제시하고 있다. 각 계획별 주요내용은 다음 <표 7>과 같다.

(그림 1) 중앙 정부의 권역별 관광계획의 위계



출처: 문화체육관광부(2017), 제6차 권역별 관광개발계획 검토 및 조정 방안

<표 6> 국가균형발전계획 연혁

구분	계획기간	비고
국가균형발전5개년계획	2004~2008	참여정부
지역발전5개년계획	2009~2013	이명박정부
지역발전5개년계획	2014~2018	박근혜정부
제4차 국가균형발전 5개년계획	2018~2022	

<표 7> 제주국제자유도시종합계획 이전 제주도 개발계획 연혁

구분	수립년도 (계획기간)	주요 내용
제주도자유지역 설정 구상	1963	o 당시 국가재건최고회의 의장의 지시에 따라 '제주도 건설연구위원회' 주도로 자유항 혹은 자유지역 조성 가능성 여부 검토
제주도 종합개발계획	1971	o 1971년 건설부가 수립한 제1차 국토종합개발계획 (1972~1982)의 권역별 계획으로 수립 o 계획기간을 10년으로 하는 최초의 도계획으로 중문관광단지 개발 착수
제주도 관광종합개발계획	1973	o 국제수준의 관광지 조성 목표 아래 '관광기획단' 주도로 수립 o 중문관광단지를 중심으로 국제수준의 관광지 조성 추진
제주도 종합개발계획	1994 ~2001	o 제주도개발특별법에 따라 도민들의 실질적 참여와 지역적 여건을 반영하고 장래의 여건 변화에 적절히 대처할 수 있도록 정책방향과 지침을 제시
제주경제발전 5개년계획	1999	o 제주지역 경제발전을 실현하기 위한 현실적 대안을 제시하고 제주도 국제자유도시 실현을 뒷받침하기 위한 산업경제 정책을 제시
제주국제자유도시 기본계획	2001	o 제주도를 사람·상품·자본 이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시키기 위한 기본방향을 제시

출처: 제주특별자치도(2003), 「제주국제자유도시종합계획」에서 정리

제주미래비전은 2016년 2월 기준에 수립된 성장 일변도의 계획과 정책의 적합성을 평가하고 향후 100년 이후에도 일관되게 유지될 미래비전을 찾고, 시시각각 변화하는 대외 환경에서 유연하게 바뀌어야 할 것과 반드시 지켜야 할 핵심 가치를 구별하여 제주의 미래를 약속하는 방향성을 찾자는 데 두고 수립하였다. 이 계획은 단계별 계획으로 단기는 2015~2019년, 중기는 2020~2030년, 초장기는 2030년 이후로 정하였고 계획의 비전으로 “사람과 자연이 공존하는 청정 제주”로 정하였다. 제주미래비전은 제주도정의 전 행정 분야를 융합하여 계획 간 정합성을 확보하고 현안 이슈에 대한 정책방향을 제시하면서 미래비전을 실현할 수 있는 전략적 성격을 갖는 것으로, 기본구상을 6대 부문으로 제시하고 있다.

제주미래비전의 부문별 기본구상과 추진전략은 <표 8>과 같다. 제주미래비전은 제주의 누적된 현안 문제·이슈 712개를 조사·분석하고 생태·자연·청정부문 등 6개 이슈 중심으로 103개 실천전략과 12개의 현안 과제별 가이드라인을 제시하고 있다(제주자치도, 2016). 이러한 제주미래비전의 계획기간이 단기, 중기, 초장기인 점과 추진전략 등의 성격으로 볼 때 제주자치도의 입장에서는 비법정 계획이지만 법정계획으로 수립하는 다른 계획에 우선하는 최상위 계획으로서의 성격을 갖고 있다 하겠다.

<표 8> 제주미래비전의 부문별 기본구상과 추진전략

부문별	기본구상	추진전략
① 생태·자연·청정 부문	자연과 함께 번영하는 지속 가능한 청정 제주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경자원 총량보전 ○ 중산간의 체계적 관리·이용방안 마련 ○ 수변·해양의 종합적 관리·이용방안 마련 ○ 환경부하가 최소화되는 청정 사회체계 기반 구축 ○ 지하수 가치 증대를 위한 수자원 이용관리 강화 ○ 지속가능한 청정농업기반 마련 ○ 청정에너지의 공급확대와 소비수요 관리 고도화
② 편리·안전·안심 부문	편리하고 안전한 안심 제주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 녹색·대중교통중심 교통체제로 전면 개편 ○ 사람중심의 친환경·저에너지 신교통체계 마련 ○ 사람과 물류의 접근이 편리한 광역인프라 개선 ○ 건강하고 편리한 수준높은 도시기반 조성 ○ 도민과 관광객의 안전이 우선되는 안전환경 조성
③ 성장관리 부문	성장과 보존이 조화로운 성장관리 제주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미래인구의 유연한 대응방안 마련 ○ 성장유지 및 지역 균형발전 방안 마련 ○ 보전과 이용이 조화되는 계획허가제 도입 ○ 원도심 도시재생 전략 수립 ○ 제주경관 가치 창출 방안 마련 ○ 제주형 공유자원 활용 시스템 마련
④ 상생·창조 부문	지역과 기업이 상생하는 창조 제주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주형 산업생태계 구축 ○ 1차산업의 성장건인력 강화를 통한 미래성장 산업화 ○ 지역 주도의 투자유치체계 확립 ○ 투자와 일자리의 선순환을 위한 인력수급체계 구축 ○ 제주형 사회적경제 공동체 육성
⑤ 휴양·관광 부문	도민체감형 지속가능한 휴양·관광 제주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주형 관광콘텐츠 다양화 및 매력도 제고 ○ 고품격 제주관광 융복합관광산업 집중 육성 ○ 글로벌트렌드에 대응하는 제주관광 체질 개선 ○ 도민참여 중심의 공존형 관광체계 구축
⑥ 문화·교육·복지 부문	행복하고 가치있는 문화·교육·복지 제주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문화로 행복한 제주 만들기 ○ 제주 공감공동체 만들기 ○ 제주 미래를 밝히는 창의적 인재양성 ○ 모두가 행복한 맞춤형 복지 구현

출처: 제주특별자치도(2016), 「제주미래비전」에서 정리

제주국제자유도시종합계획은 제주특별자치도에서 제주경제 발전 및 국가 경쟁력 제고 전략의 일환으로 수립·추진 중에 있다. 제주국제자유도시종합계획(이하 “제1차 종합계획”이라 한다)은 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위하여 종전 제주도개발특별법이 제주국제자유도시특별법으로 변경 공포되면서 이 법에 따른 법정계획으로 수립되었다. 제주국제자유도시종합계획 보완계획은 2006. 7. 제주자치도가 출범하면서 기존의 제1차 종합계획을 선택과 집종의 원칙에 따라 4+1 핵심산업 중심으로 보완 수립되었으며, 제2차 제주국제자유도시종합계획(이하 “제2차 종합계획”이라 한다)은 제1차 종합계획의 계획기간 만료 등에 따라 수립되었고, 제2차 종합계획 수정계획은 제2차 종합계획 수립·시행 이후 변화된 환경 및 도민의 정책수요를 반영하는 계획으로 수립되어 현재 시행 중에 있다. 각 해당 계획별 계획기간과 수립 배경의 내용은 다음 <표 9>와 같다.

<표 9> 제주국제자유도시종합계획 수립 연혁

구분	계획기간	배경
제주국제자유도시종합계획 (2003. 1.)	2002 ~2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주도개발특별법이 제주국제자유도시특별법으로 변경 <ul style="list-style-type: none"> - 법정계획으로 21세기 지역의 자율적인 발전기반을 마련하기 위한 종합계획 수립 필요(공포 2002. 1. 26. 시행 2002. 4. 1.) ○ 제주도종합개발계획(1994~2001) 종료 <ul style="list-style-type: none"> - 세계화, 지방화, 정보화, 지식화 등 21세기 국내·외 환경 변화를 수용하여 지역발전을 도모할 수 있는 지역종합발전계획 수립이 요구
제주국제자유도시종합계획 보완계획: 4+1 핵심산업을 중심으로 (2006. 11)	~2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제정(2006. 2.) <ul style="list-style-type: none"> - 정부의 지방분권 전략 및 제주국제자유도시의 효율적 추진을 위한 방안으로 제주자치도 출범(2006. 7.) ○ 기존 1차 종합계획을 선택과 집종의 원칙에 따라 4+1 핵심산업(관광, 교육, 의료, 청정1차산업+첨단산업) 중심으로 보완
제2차 제주국제자유도시종합계획 (2011. 12.)	2012 ~2021	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제1차 제주국제자유도시종합계획의 계획기간 만료 ○ 제1차 종합계획의 추진 성과와 문제점을 분석하고 명실상부한 국제자유도시로 도약하기 위한 구체적 방향을 제시
제2차 제주국제자유도시 종합계획수정계획(2017.2.)	~2021	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제2차 종합계획 수립 이후 변화된 환경 및 도민의 정책수요 반영 ○ 제2차 종합계획의 추진 성과 및 계획 내용 등을 평가(2015. 12.) 반영

출처: 각 해당 계획서에서 정리

제1차 종합계획부터 제2차 종합계획 수정계획에 이르기까지 제주자치도 관광개발사업에 관한 사항을 살펴보면 제1차 종합계획에서는 제2편 기본 구상, 제3절 선도프로젝트 추진, 1. 7대 선도프로젝트의 추진 구상 부문에서 개발의 기본방향으로 선도프로젝트는 기본적으로 국내·외 민간투자를 유치하여 개발하고, 개발이 부진하거나 종합개발이 필요한 분야는 공공부문에서 지원하는 것으로 제시하고 있다. 아울러 제3편 국제자유도시 추진전략, 제2장 일류를 지향하는 문화관광도시, 제2절 휴양형 국제관광자유도시 실현 부문에서 제주관광 진흥의 비전과 목표를 설정하고 관광지 개발, 관광인프라 확충 및 관광진흥에 대해서 제시하고 있다. 또한 제4편 계획의 집행 관리, 제2장 재정 및 투자 계획, 2. 외자유치사업의 활성화 부문에서 ‘투자진흥지구제도’를 적극 도입하는 것으로 제시하고 있다.

7대 선도프로젝트의 추진 구상에서 사업 추진방안으로 관광·휴양분야를 중심으로 선정하고 제주국제자유도시개발센터에서 제주국제자유도시의 특성을 고려한 세부타당성 용역을 실시하

여 사업규모·기간·방법 등을 구체화하는 것으로 하였다. 기반시설 정비, 토지매입·분양 등의 업무는 '아웃소싱'하고 '쇼핑아울렛' 및 '생태·신화·역사공원'은 사업 위치를 미정으로 하여 제시되고 있다. 제시된 7대 선도프로젝트의 공간 구상을 요약하면 <표 10>와 같다.

<표 10> 주요 제주관광개발 7대 선도프로젝트 추진 현황

구분	위치	면적	주요 도입시설 등
휴양형 주거단지	서귀포시 예래동 일원	226,800㎡ (68,000평)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 휴양형 주거단지 조성으로 주거·레저·의료기능이 통합된 세계적 수준의 휴양주거단지를 조성하여 국내·외 고소득 노년층을 유치 ○ 주거시설(콘도미니엄, 전원주택 등), 골프장(연계 주거지 포함), 의료시설, 상업시설, 스포츠센터 등
중문관광단지 확충	서귀포시 중문동 일원	101,180㎡ (30,000평)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발담보상태인 중문관광단지에 상업시설과 해양공원을 조성하여 제주를 대표하는 종합 위락단지로 육성 ○ 소매점, 레스토랑, 면세점, 리조트식 상업센터, 세계적 규모의 수족관 및 해양전시관을 유치
서귀포 관광미항 개발	서귀포시 송산동 일원	47,500㎡ (14,000평)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수려한 주변경관과 조화되는 미항(美港)으로 개발하여 레저·여가공간을 제공하는 새로운 관광명소로 개발 ○ 호텔, 낚시빌리지(Fisherman's Wharf), 유람선 접안시설, 면세쇼핑점·상업시설, 웨리터미널, 어류 도·소매시장 등을 먼저유치로 추진
첨단과학기술 단지 조성	-	-	○ 제주의 희귀한 생물자원과 청정환경을 활용한 생명공학 연구 등 교육·연구·창업지원 기능이 결합된 과학기술단지 조성
제주공항 자유 무역지역 조성	-	-	○ 제주공항 인근에 1차산품·첨단제품의 가공·수출 촉진과 항공물류산업의 발전기반 마련을 위한 자유무역지역 조성
쇼핑아울렛 개발	-	200,000㎡ (60,000평)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국인관광객 등 국내·외 관광객의 쇼핑관광 활성화 ○ 쇼핑센터·특산물판매장, 패스트푸드점, 식당, 주차장 등 유치와 기존 영세사업자의 보호를 위해 도내 도소매업자 참여 유도
생태·신화·역사공원 조성	-	490만㎡ (148만평)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주도의 생태·문화적 가치를 살린 테마공원을 조성 ○ 생태·역사적 보전가치가 높은 지역선정, 생태공원과 신화·역사공원으로 구성

출처: 제주특별자치도(2003), 「제주국제자유도시종합계획」에서 정리

그리고 제3편 국제자유도시 추진전략, 제2장 일류를 지향하는 문화관광도시, 제2절 휴양형 국제관광자유도시 실현 부문에서는 제주관광의 장기발전 비전으로 “천혜의 자연환경과 독특한 전통 문화를 기반으로 한 휴양형 국제관광자유도시 건설”을 제시하고 있다. 관광지 정비 및 개발과 관련한 분야별 내용과, 관광인프라확충 및 관광진흥과 관련한 내용을 요약하면 <표 11>과 같다.

<표 11> 제주국제자유도시종합계획에서 관광 관련 분야별 내용 요약

분야별	내용 요약
관광지 정비 및 개발	<p>관광지 정비 및 개발의 추진 기초</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 관광지 개발정책의 일관성 확보를 위해 1985년 '특정지역제주도종합개발계획'이 후의 단지·지구 지정 중심의 공급 지향 관광지 개발 방식의 기초를 일단 수용 ○ 환경용량과 난개발 방지의 범위 내에서 수요자 중심 개발방식을 도입
	<p>관광권역 설정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 난개발을 방지하고 관광지별 특성화와 보완성을 강화하기 위하여 설정 ○ 5대 권역, 9개 소권으로 설정 : 제주시 권역(도심권, 외곽권), 서귀포시 권역(중문권, 서귀권), 남제주 권역(동부권, 서부권), 북제주 권역(동부권, 서부권), 한라산 권역
	<p>관광진흥지역의 제도화 구상</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 선(先) 보전 후(後) 개발, 난개발 방지, 정책 일관성 유지 등 그 동안 진행되어 온 관광지 개발계획의 '단지·지구 중심', '공급 중심', '유연성 부족'으로 인한 문제점을 개선하여 변화하는 관광개발 패러다임을 적극적으로 수용 ○ 23개 관광단지·지구의 보완·정비 <ul style="list-style-type: none"> - 제주도종합개발계획에 의한 3개 관광단지 20개 관광지구는 정책의 일관성을 유지하고 기존 계획지구의 상대적 박탈감을 방지하기 위하여 관광진흥지역상의 일반관광지구로 우선 지정

분야별		내용 요약
		- 개발사업 승인을 획득하지 못한 단지·지구는 관광진흥지역 지정에서 제외하되, 추후 관광지 개발사업이 진행될 경우 관광진흥지역으로 지정될 수 있는 잠재 후보군으로 존치 ○ 관광진흥지역 제도의 도입은 환경성 보호와 난개발 방지 등 객관적인 관광진흥지역 지정 기준을 설정하는 등 실행에 필요한 제반사항을 완비 후 추진
관광 인프라 확충 및 관광 진흥	지역특성을 활용한 관광시설의 정비 및 개발	○ 위락형 주제공원: 중문관광단지의 동부지구에 조성 ○ 제주돌문화공원: 조천읍 교래리에 조성 ○ 해양관광레저타운 ○ 제주해양수산종합과학관과 수족관
	관광산업 지원책 마련	○ 내국인 면세점 운영: 제주국제자유도시개발센터가 운영하고, 수입금은 제주국제자유도시 개발재원으로 활용 ○ 기타 지원책: 휴양펜션업 활성화 등
	관광사업체와 관광종사원의 경쟁력 강화	○ 관광숙박업 ○ 관광객이용시설업 ○ 유원시설업 ○ 관광인력 육성 등

출처: 제주특별자치도(2003), 「제주국제자유도시종합계획」에서 정리

2006년 11월 수립된 제1차 종합계획 보완계획에서 관광개발과 관련된 사항은 제2장 투자유치방안과 제3장 경쟁지역과 차별화 전략사업 발굴·육성, 제1절 선도프로젝트 및 후속프로젝트 재검토에서 제시되고 있다. 투자유치방안에서는 관광개발분야 투자동향으로 2002년 4월 이후 45개소, 9조 77억 원을 투자하여 2011년까지 관광개발분야 투자계획 12조 2020억원의 74%를 차지하고, 투자진흥지구 지정 대상업종을 14개업종에서 19개 업종으로 확대, 지원대상 투자규모를 총사업비 1천만불이상에서 5백만불 이상으로 자격요건 완화 등 추진 성과가 있었다. 이에 따라 투자유치 기본전략으로 국내·외 투자를 유인할 수 있는 기업친화적인 정책추진, 투자가 중심의 행정편의 제공으로 조기투자 실현 도모에 두고 활성화 방안으로 개발사업 인·허가 절차 간소화 등 다양한 방안을 <표 12>와 같이 제시하고 있다.

<표 12> 제주국제자유도시종합계획 보완계획의 투자유치 활성화 방안

구분	내용 요약
개발사업 인·허가 절차 간소화	○ 개발사업 인·허가 절차를 간소화하여 투자자에게 편의 제공 및 민자유치를 촉진 ○ 개발사업 예정자 지정 단계에서 사전환경성 검토·협의를 함으로서 지구단위계획 수립기간 30일 단축 ○ 개발사업 승인 후 조기 착공이 가능하도록 개발사업자 토지확보 의무화 추진 등
지방공무원의 외국인 투자유치 역량 배양	○ 외국인 투자유치가 활성화되기 위해서는 담당공무원의 글로벌 수준의 교육훈련 등을 통해 전문성을 강화 ○ 우수공무원에 대하여 특별승진 부여, 성과상여급 지급 등 업무성과에 대한 보상 연계 등
법인세율 인하	○ (현행) 과세표준 1억원 이상시 25%, 1억원 이하는 13% ○ (단기) 법인세율 인하보다 감면기간을 확대: 3년 100%, 2년 50%→5년 100%, 2년 50% ○ (장기) 제주지역에 한해 주변 경쟁국 수준으로 법인세율 13%로 인하 방안 추진 등
국내·외 첨단기업 및 R&D센터 유치	○ IT, BT 등 첨단산업 및 차세대 성장산업 유치로 산업구조 고도화 실현 ○ 첨단과학기술단지 조성에 첨단기업 및 R&D센터 입주 우선권 부여 등
외국인 투자가 출입국관리 제도 개선	○ 외국인 투자자에 대하여 내국인 출입국심사라인 이용을 허용 등 - 1차적으로 내·외국인 겸용 심사라인을 신설하고 장기적으로 내국인 심사라인 이용허용 추진
토지은행 설립	○ 개발사업에 필요한 토지의 안정적 공급으로 투자기반을 조성, 투자자가 원하는 맞춤형 토지 공급으로 투자유치 활성화 도모 ○ 토지은행을 재단법인으로 설립하고 토지비축업무를 대행
외국기업이 활동하기 좋은 주거환경, 사회 편의시설 등의 개선 및 확충	○ 외국인의 거주여건을 개선하기 위해 외국인 전용 학교 및 의료시설 설립 확대 ○ 직원자녀의 학교선택 등 사회·문화적 적응을 위한 종합 서비스 제공으로 국내 주재 외국인들의 삶의 질 향상
제한적 토지수용 확대 검토	○ 제주특별법에서 공익사업 이외의 개발사업 시행자에게도 제한적 토지수용권을 인정하고 있음 ○ 토지 확보가 투자유치에 가장 큰 걸림돌이 되고 있어 향후 현행 '제한적 토지수용'

출처: 제주특별자치도(2006), 「제주국제자유도시종합계획 보완계획」에서 정리

선도프로젝트 및 후속프로젝트 재검토에서 7대 선도프로젝트는 제주국제자유도시의 성공적인 추진을 위한 기반을 조성함으로써 타 산업부문에 개발시너지 효과 파급, 고부가가치형 지역산업 창출을 통한 지역경제 활성화, 관광객 유치 증대 등을 위하여 관광·휴양분야 5개 사업, 비즈니스첨단산업 관련 2개 분야를 추진하고 있다. 그러나 2005년까지 투자실적은 1,227억원(국비 61, 지방비 1, 센터 866, 기타 299)이며, 착공 첨단과학기술단지 1개 사업에 그치고 행정절차 및 부처협의 등이 6개 사업으로 추진되고 있다. 이에 종전의 7대 선도프로젝트를 우선순위에 따라 단 중기적인 검토 및 추진이 필요한 프로젝트인 핵심프로젝트와 장기적인 검토 및 추진이 필요한 프로젝트인 전략프로젝트로 구분하고 교육산업, 의료산업 육성을 위해 신규사업으로 외국교육기관제주캠퍼스타운, 첨단의료복합단지를 추진하는 것으로 하였다. 또한 첨단과학기술단지 입주수요를 감안하여 제2첨단과학기술단지 조성을 검토하는 것으로 하였다. 따라서 추진하는 프로젝트의 종류와 내용을 변경하였는데 그 내용은 <표 13>과 같다.

<표 13> 제주국제자유도시종합계획 보완계획에서 프로젝트의 종류 변경

구분	내용
핵심프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존: 첨단과학기술단지, 휴양형주거단지, 신화·역사공원, 서귀포 관광미항 ○ 신규: 제주헬스케어타운(첨단의료복합단지), 외국교육기관제주캠퍼스타운
전략프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존: 쇼핑아울렛, 생태공원, 중문관광단지 확충, 공항자유무역지역 ○ 신규: 제2첨단과학기술단지

출처: 제주특별자치도(2006), 「제주국제자유도시종합계획 보완계획」에서 정리

제2차 종합계획은 21세기 지역 발전의 비전과 기본방향을 제시하는 중·장기 전략계획으로서 제주자치도가 규제 완화 등을 통하여 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 이상적 ‘자유시장 경제모델’을 구축함으로써 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전하는데 정책 방향과 지침을 제공함으로써 경쟁력 있는 국제자유도시를 조성하기 위한 비전을 제시하는 역할을 하는 것을 제시하고 있다. 제1차 종합계획과 보완계획에서 제시된 각급 프로젝트에 대한 추진실적 평가 결과 종합의견으로 사업 초기 진척도가 낮은 점을 감안하더라도 너무 느린 상황이므로 사업의 속도를 획기적으로 높이고 파급효과를 극대화하지 않으면 제주국제자유도시가 원활하게 조성되기를 기대하기 어렵다고 분석하고 있다. 또한 11개 핵심 및 전략프로젝트 중 6개의 프로젝트가 관광에 치우친 사업이며, 국제자유도시 조성의 핵심적 역할을 기대하기 어려운 핵심 사업으로 서귀포관광미항, 영어교육도시이며, 역할이 제한적인 사업으로 휴양형 주거단지, 헬스케어타운이고, 기능이 불명확하여 판단이 어려운 사업으로 신화·역사공원을 제시하고 있다.

그에 따라 새로이 총 12개의 국제자유도시 전략사업을 도출하여 제시하고 있다. 전략사업으로 제시된 12개 사업들의 효과는 제주의 경제 활성화, 성장 기반 강화, 삶의 질 향상, 지역 이미지 제고 등 다양한 영역에 폭넓은 효과를 낼 것으로 예상하고 있다. 제시된 12대 전략사업을 살펴보면 랜드마크적 복합리조트, 뷰티케어 빌리지 조성, Edu-MICE 비즈니스, IBE R&D 클러스터 조성, 1차 산업의 수출산업화 사업, 제주 신공항 조기 건설, 제주투자은행, 그린스마트시티 제주,

e-스포츠·레저벨리 조성 사업, 10만 인력 양성 사업, 세계환경수도 조성, 해상풍력 발전단지 조성사업이다. 이 전략사업의 기대효과로는 제주경제 활성화, 일자리 확대 및 고용 증진, 소득증대, 지역 내부 역량 강화, 기업 유치 역량 강화, 발전 기회 확대(신산업 창출), 기존 산업 경쟁력 제고, 해양자원 활용 확대, 삶의 질 향상, 청정 환경 보전, 지역 이미지 제고를 제시하고 있다.

제2차 종합계획에서 국제자유도시 경쟁력 향상을 위한 제도 개선 중 핵심산업 역량 제고를 위하여 관광, 교육, 의료서비스, 청정 1차 산업, 첨단산업 분야별로 제시되어 있다. 여기에서 관광과 관련된 내용을 살펴보면 <표 14>와 같다.

<표 14> 제주국제자유도시 종합계획에서 핵심산업 역량 제고를 위한 제도 개선 방향

구분	내용
관광	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광 분야 3개 법률상 권한·규제 일괄 이양(2009. 3.) <ul style="list-style-type: none"> - 관광진흥법 86조, 국제회의산업육성법 18조, 관광진흥개발기금법 13조 ○ 외국인 관광객의 자유로운 제주 출입을 위한 접근성 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 무사증 입국 허가 대상국가를 169개 국가에서 180개 국가로 확대(2006. 2.) - 항공 접근성을 높이기 위한 제5자유 운수권 허용(2007. 8.) ○ 외국인 투자자 및 전문인력 대상 체류기간 연장 및 영주권 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 휴양체류시설 투자자에 영주권 부여(2010. 2.): '개발사업시행지구'내의 콘도 등 5억 원 이상의 휴양체류시설을 매입(부동산 등기를 마친 경우에 한함)했을 때 5년간(최초 3년, 이후 2년) F2 거주비자가 발급되고, 5년 뒤 결격사유 심사 후 영주권(F5)을 부여 - 휴양교육 등을 위한 외국인 투자자 장기체류 허용(2009. 3.): 휴양단지 내 일정금액(미화 20만 달러) 이상의 휴양시설을 소유한 외국인에게 장기체류(1년간, 기타(G-1) 사증 발급) 허용 - 외국 전문인력의 체류기간 상한을 1~2년에서 4~5년으로 확대(2007. 8.)
교육	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국제사업인 '제주영어교육도시' 추진을 위한 제도개선 <ul style="list-style-type: none"> - 제주영어교육도시 조성의 법적 근거 마련(2009. 3.): 지정 및 고시, 해제 등에관해 도시개발법에 따르도록 함 - 영어교육도시 대상 부지 공유재산 무상양여 허용(2009. 3.) 등
의료	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외국법인 영리병원 개설 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 도 조례가 규정하는 외국법인에 대해 영리병원 설립 허용 등 ○ 외국 영리병원의 운영 관련 제반 규제 완화 - 외국병원의 내국인 진료 허용 등 ○ 의료법인의 부대사업 범위 확대 - 여행업, 관광숙박업(호텔, 콘도), 목욕장업, 세탁업 허용 ○ 의료관광 활성화를 위한 제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 의료요양 비자 도입, 외국인 환자 및 가족의 장기체류(4년)를 허용: 국내 타 시도의 경우 1년으로 제한 ○ 도내 의료기관 중 외국인진료소 지정 등
청정1차 산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공유수면 매립 및 관리에 관한 사항 권한 이양 ○ 지정항만의 관리 등 항만의 관리·운영에 관한 권한 이양
첨단산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법인세 등 감면 대상사업 범위 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 제주투자진흥지구 입주기업에 대한 법인세 등 감면 등 ○ 투자진흥지구 지정제도 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 관광사업 외에 IT, BT, 요양시설 등 - 총사업비 요건을 투자금액 1천만 달러에서 500만 달러로 완화 ○ 외국인 투자기업에 대한 지원 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 고용규제를 경제자유구역 수준으로 완화 및 외국인 주거단지 조성 등

출처: 제주특별자치도(2011), 「제2차 제주국제자유도시종합계획」에서 정리

또한 제도 개선에서 투자유치 여건을 조성하기 위한 사항 중 관광개발과 관련된 내용을 살펴보면 관광개발사업 인허가 처리기간 단축, 투자유치를 위한 토지비축제 시행 등이 있다. 세부 내용을 살펴보면 <표 15>와 같다.

〈표 15〉 제주국제자유도시종합계획에서 투자유치 여건 조성을 위한 제도 개선 방향

구분	내용
관광개발사업 인허가 처리기간 단축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광개발 One-Stop 서비스를 통해 사업시행 승인기간을 14~16개월 단축 <ul style="list-style-type: none"> - (2006. 7. 이전) 22개월→(2006. 7. 이후) 13개월→(2008 이후) 6~8개월 - 일괄처리팀 운영 및 지구단위계획 및 통합영향평가 동시 실시 등 ○ 개발사업 관련 인허가 등의 의제 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 개발사업 승인 신청시 행정절차 간소화를 위해 37개 법령 78개 사무 의제처리로 승인 기간 단축 - 관계행정기관장과의 협의기간 단축을 위해 협의기간을 설정(30일 이내)하고, 기한 경과시는 협의된 것으로 간주
투자유치를 위한 토지비축제 시행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주자치도 토지특별회계 설치→운영(2009년도 157억 원) ○ 각종 공공용지·개발사업에 필요한 토지를 안정적으로 확보
제주 투자진흥지구 지정제도 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주투자진흥지구 인센티브 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 지정대상 확대: 관광 등 14개 업종→교육·의료 등 23개 업종 - 투자규모 완화: 총 사업비 1천만 달러·500만 달러 이상 내외국인 - 인센티브: 법인세·소득세 감면(3년간 100%면제, 2년간 50% 감면) 및 등록세·취득세 면제, 재산세(10년간 면제), 각종 부담금 감면 등 ○ 제주투자진흥지구 지정 심의권한 이양을 통한 지정절차 간소화를 투자자 편의 및 개발사업 조기 착공(2~3개월 단축)
제주 투자진흥지구의 투자 인센티브 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조세감면 대상 업종에 관광식당업 추가(5백만 달러 이상 투자) ○ 외국인 투자기업에 법인세·소득세 7년간 감면적용(5년간 100%, 2년간 50%) ○ 내국인 개발사업자에 대한 조세감면 신설(법인세·소득세 3년간 50%, 2년간 25% 감면)
개발사업 추진 및 기업 유치를 위한 규제완화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발사업 시 인근지역 주민 우선고용 의무제 폐지 ○ 자연녹지지역 내 벤처기업 집적시설 설치 허용 ○ 제주개발센터에 대한 도시개발채권 매입 면제
각종 행정절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발사업 승인 시 농지전용허가(협의) 의제 처리 ○ 제주첨단과학기술단지 개발 완료 후 개발계획 변경 및 실시계획 승인권한 위임 ○ 공장입지, 공장건축, 공장등록에 관한 지도·감독권 이양 ○ 건축·도시개발 관련 권한 일괄이양(19건) : 가설건축물 축조허가, 대지의 분할제한 기준 등

출처: 제주특별자치도(2011), 「제2차 제주국제자유도시종합계획」에서 정리

제2차 종합계획의 부문별 발전계획의 산업·일반경제 부문에서는 핵심 선도 산업과 일반경제 부문으로 구분하여 제시하고 있다. 핵심 선도 산업에서는 관광산업, 청정 1차 산업, 교육산업, 의료산업, IT산업, BT산업, 물산업 분야로 구분하고 있다. 여기에서 관광개발과 관련된 사항들을 정리하면 관광산업 분야에서는 몸과 마음이 행복한 휴양관광, 바다의 즐거움을 향유하는 해양관광과 관광마케팅과 제도의 선진화 등이 있다. 교육산업 분야에서는 제주국제자유도시의 글로벌 교육산업 진흥을 위한 핵심규제 철폐, 영어교육도시 사업을 명실상부한 ‘글로벌 교육도시’ 사업으로 격상 등의 과제가 있다. 의료산업 분야에서는 헬스케어타운 활성화 및 u-Health 육성이라는 과제가 제시되고 있다. 각 산업별 제시된 과제의 세부사업 수립 방향은 〈표 16〉과 같다.

〈표 16〉 제주국제자유도시종합계획의 관광·교육·의료산업 분야에서 제시된 과제

과제명	배경 및 필요성	세부사업 수립 방향	
관광산업	몸과 마음이 행복한 휴양관광	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청정이미지를 활용한 의료관광 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 세계자연유산, 지질공원 등 청정 이미지의 적극적 브랜드화 - 의료관광특구 같은 의료관광의 집적화 ○ 4계절 스포츠 메카로서의 브랜드 지속 강화 ○ 장수의 섬 세계자연유산 이미지를 활용한 다양한 관광상품 개발 ○ 예시: 자연치유단지 조성, 의료관광특구 조성 등 	
	바다의 즐거움을 향유하는 해양관광	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해양레저 수요의 지속적인 증가, 해양관광으로 인하여 지역주민에게 발생하는 소득유발효과, 고용창출효과와 지방정부의 세수증대 등 다양한 경제편익 유발 ○ 타 지역과 달리 해저잠수선, 해상유람선 등 다양한 해양관광 유형의 보유 ○ 근거리 크루즈, 향후 아시아 크루즈 시장 성장률이 높을 것으로 전망 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해양관광을 선도하기 위한 해양관광 서비스의 체계화 ○ 경쟁력 있는 해양관광 공간 개발 및 조성 ○ 예시: 다목적 해양레저센터 건립, 크루즈 관광 활성화 등
	관광마케팅과 제도의 선진화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 체계적인 마케팅 전략 추진은 제주관광발전의 시너지 효과 창출 ○ 관광객의 만족과 안전을 최우선하는 지원정책의 수립은 현대관광의 필수 요소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세분시장별 차별화된 마케팅 전략의 수립과 추진 ○ 관광진흥제도의 개선을 통한 선진화된 관광정책 수립 ○ 예시: 관광홍보마케팅 강화, 제주자치도 관광개발계획을 별도 계획으로 수립 등
교육산업	제주국제자유도시의 글로벌 교육산업 진흥을 위한 핵심규제 철폐	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과실송금 규제로 인한 교육 투자 부진으로 관련 규제의 완화 필요 ○ 정부의 서비스산업 선진화 정책 능동적 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 교육, 의료, 문화, 관광 등 핵심 분야의 서비스 선진화는 성장잠재력 제고와 일자리 창출, 내수 확충과 균형 성장을 위해 반드시 추진해야 한다는 정부의 입장 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과실송금 문제 대체/우회 방안 추진 ○ 해외 교육산업 규제완화 사례 검토 반영
	영어교육도시 사업을 명실상부한 '글로벌 교육도시' 사업으로 격상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영어교육도시 사업(부지 3,790천㎡)은 2021년에 구현될 제주국제자유도시의 위상에 걸맞는 사업으로는 양적·질적 측면에서 재검토 필요 ○ 초·중·고 교육 및 고등교육기관의 집적됨은 물론 지속가능성 및 선순환적 발전 고리를 확보할 수 있는 유관 부문 기관 유치 적극 검토 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속가능 개발을 견인할 거점 전문 대학원 유치 ○ 고등교육기관 유치
의료산업	헬스케어타운 활성화 및 u-Health 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료관련 법규 및 규제 개혁이 미진하게 진행됨에 따라 민간자본 유입이 원활하지 못하여 지체 우려 ○ 헬스케어 타운에 국내외의 우수 의료기관 및 연구소 유치 필요 ○ 헬스케어 타운과 제주자치도의 주요 프로젝트 사업과의 유기적 연계를 통해 시너지 효과 극대화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내외 우수기관 유치 및 네트워크 구축 ○ u-Health 시범단지 지정 및 운영을 위한 법·제도적 기반 조성 ○ 휴양형 주거단지 및 영어교육도시 사업과 연계

출처: 제주특별자치도(2011), 「제2차 제주국제자유도시종합계획」에서 정리

제2차 종합계획 수정계획(2017~2021)의 '수정계획 수립 원칙 설정'에서는 산업육성 전략 중심의 계획 수립, 국제자유도시종합계획과 타 법정계획과의 역할 분리, 제주의 핵심가치를 반영한 비전 재설정과 프로젝트 중심의 계획 체계 설정을 제시하고 있다. 각 원칙별 내용은 〈표 17〉과 같다.

〈표 17〉 제2차 국제자유도시종합계획 수정계획 수립 원칙

원칙	내용
산업육성 전략 중심의 계획 수립	○ 선택과 집중의 원칙에 따라 산업육성 전략을 국제자유도시종합계획의 주 전략으로 설정하고 이를 중심으로 계획을 체계화
국제자유도시종합 계획과 타 법정계획과의 역할 분리	○ 국제자유도시종합계획은 산업활동을 위한 인프라 및 플랫폼 구축 프로젝트 및 사업 계획, 부문별 법정계획은 통제하기 어려운 융·복합 프로젝트 및 사업계획의 역할 ○ 부문별 법정계획은 관련 개별법에서 위임한 사항을 중심으로 관계부서의 법적 권한으로 통제가 가능한 사업 중심 계획 내용을 수립 ○ 따라서 수정계획에서 계획된 프로젝트 연관 사업은 수정계획의 부문별 계획으로 관리, 수정계획 프로젝트에 포함되지 않은 사업은 각 부문별 법정계획으로 위임 ○ 제주국제자유도시개발센터의 사업 중 종합계획 수정계획에 명시되지 않은 사업은 '제주국제자유도시개발센터 시행계획'으로 위임하고, 제주자치도와 사전에 협의
제주의 핵심가치를 반영한 비전 재설정	○ 핵심 대상지역을 중국으로 한정된 제2차 종합계획 비전에 대한 도민 만족도가 낮아 새로운 비전으로 대체 ○ 도민계획단에 의해 설정된 제주 미래비전의 핵심가치인 '청정'과 '공존'을 반영하여 비전 재설정
프로젝트 중심의 계획 체계 설정	○ 계획 체계의 연계성을 강화하기 위하여 비전-전략-전략사업-부문별 계획 간 연계성 강화 ○ 비전 실현을 위한 전략 수립, 전략추진을 위한 프로젝트 수립, 프로젝트별 단위사업의 부문별 계획화 과정으로 계획 수립 진행

출처: 제주특별자치도(2017), 「제2차 국제자유도시종합계획 수정계획」에서 정리

이러한 제2차 종합계획 수정계획의 수립 원칙에 따라 설정한 비전과 전략, 전략을 실현하기 위한 프로젝트의 내용은 〈표 18〉과 같다. 그러나 관광개발과 관련되는 사항은 산업육성 프로젝트에서 MICARE 빌리지 조성 및 지원사업에서 투자진흥지구, 제2첨단과학기술단지이다. 이는 종전의 종합계획에서 다루던 '(제1차 종합계획)선도프로젝트→(제1차 종합계획 보완계획)핵심프로젝트와 전략프로젝트→(제2차 종합계획)12대 전략사업'으로의 변화에서 다시 바뀌게 되는 것이다.

〈표 18〉 제2차 국제자유도시종합계획 수정계획 비전, 전략 및 프로젝트

구분	내용
비전	지속가능한 공존, 스마트 제주
전략	○ (전제) 환경자원 총량관리: 환경자원 총량 관리 시스템 보완 및 제도화, 계획허가제 도입 및 실행, 해안변 그린벨트 도입 및 실행
전략 프로젝트	(인적자원) 청년뱅크, (물적자원) 제주자산관리신탁공사, (정보자원) 데이터센터
산업육성 프로젝트	MICARE 빌리지 조성, 스마트 아일랜드 구축, 전기자동차 특구 조성, 제주형 소셜벤처 육성 플랫폼 구축
지원사업	제주 가상화폐, ICT기술융합센터, ICT인력양성센터(제주정보융합기술원), 스타트업 빌리지, 특성화고·미래융합대학 연계, 균형발전통합지원센터, 투자진흥지구, 제2첨단과학기술단지

출처: 제주자치도(2017), 「제2차 국제자유도시종합계획 수정계획」에서 연구자 재정리

제주국제자유도시개발센터 시행계획(이하 "센터 시행계획"이라 함)은 제주특별법과 국제자유도시 종합계획에 따라 개발센터가 시행계획을 수립하고 국토교통부장관에게 승인 요청하면 제주자치도 및 중앙행정기관의 장의 의견수렴을 거쳐 국토교통부장관이 승인으로 확정되는 계획이다. 센터 시행계획은 제1차 종합계획 수립에 따른 제1차 센터 시행계획부터 제2차 종합계획 수정계획계획에 따른 제2차 센터 시행계획까지 5차에 걸쳐 수립되었다. 센터 시행계획 수립 경과는 〈표 19〉와 같다.

〈표 19〉 센터 시행계획 수립 경과

구분	수립년월	사유
제1차 센터 시행계획	2003. 11.	제1차 종합계획 수립
제1차 센터 시행계획 1차 변경	2007. 9.	제1차 종합계획 보완계획 수립
제1차 센터 시행계획 2차 변경	2008. 12.	제1차 센터 시행계획 사업내용 변경에 따른 수정
제2차 센터 시행계획	2012. 9.	제2차 종합계획 수립
제2차 센터 시행계획 수정계획	2018. 1.	제2차 종합계획 수정계획 수립

출처: 제주국제자유도시개발센터 홈페이지, 정보공개/사업실명제, 개발센터 시행계획 수립·집행, 2020. 8. 8.

제2차 센터 시행계획 수정계획의 기본방향은 프로젝트 개발사업 중심의 국제자유도시의 효율적 건설에서 성장과 보존이 조화를 이루고, 제주의 가치를 증진하는 제주형 국제자유도시 조성으로 패러다임을 변화하고, 기존사업 여건 변화 및 추진상황을 반영하여 목표를 개선하며, 미래방향성 도출 및 신규사업을 발굴하는데 두었다. 이에 따라 사업영역을 핵심사업, 전략사업, 상생관리사업으로 재분류하고 신규사업을 발굴하여 추진하는 것으로 하였다. 사업영역을 재정의하고 그에 따라 재분류에 대한 사항은 다음 〈표 20〉와 같다.

〈표 20〉 제2차 센터 시행계획 수정계획에서 사업영역 재정의 및 재분류

구분	재정의	재분류
핵심사업 (7개 사업)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 제2차 센터 시행계획의 핵심사업의 강화 ○ 국제화 수준 향상, 도시의 가치 향상 및 삶의 질 제고, 친환경 증진 등 제주형 국제자유도시 조성을 위해 개발센터의 자원을 우선적으로 투입하고 성과창출이 이루어질 수 있는 사업 	<ol style="list-style-type: none"> ① 국제화사업 ② 스마트시티 실증단지 조성 ③ Up-cycling 클러스터 ④ 첨단과학기술단지 <ul style="list-style-type: none"> -1. 제주첨단과학기술단지 -2. 제2첨단과학기술단지 ⑤ 영어교육도시(Edu-Mice사업) ⑥ 헬스케어타운(뷰티케어빌리지 조성) ⑦ 신화역사공원
전략사업 (3개 사업)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제2차 센터 시행계획 수정계획의 사업환경 변화와 추진전략에 맞춘 개발센터의 미래 주력 사업 ○ 지속가능 성장을 위해 인프라 조성, 운영 관리 및 수익창출 기능을 할 수 있는 미래 신성장 사업 	<ol style="list-style-type: none"> ① 전기자동차 시범단지 조성(제2첨단과학기술단지 내) ② 첨단 농식품 단지 ③ 드론사업
상생관리사업 (3개 사업)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역상생, 교육 가치 편익 증진 등 지역주민들과 소통하고 협업하여 지역경제 및 사회적 가치를 향상시킬 수 있는 Software적 Win-Win 사업과 소송 진행 중인 관리대상 사업 	<ol style="list-style-type: none"> ① 항공우주박물관 ② 휴양형주거단지 ③ 사회공헌 사업

출처: 제주국제자유도시개발센터(2017), 「제2차 센터 시행계획 수정계획」에서 정리

센터 시행계획은 제주특별법에 따라 수립하는 법정계획으로, 국제자유도시종합계획 중 국제자유도시개발센터가 추진할 사항에 대한 실행계획으로서 개발센터가 수립하고 국토교통부의 승인을 받아 시행하는 계획이다. 그럼에도 불구하고 〈표 21〉과 같이 관광개발과 관련된 사업이 제2차 종합계획 수정계획과 제2차 센터시행계획 수정계획 간에 정합성 유지가 미흡한 실정이다.

〈표 21〉 제2차 종합계획 수정계획과 제2차 센터 시행계획에서 관광개발사업 정합성 검토

제2차 종합계획 수정계획	제2차 센터 시행계획 수정계획
○ (수립원칙)국제자유도시종합계획과 타 법정계획과의 역할 분리 - 제주국제자유도시개발센터의 사업 중 종합계획 수정계획에 명시되지 않은 사업은 '제주국제자유도시개발센터 시행계획'으로 위임하고, 제주자치도와 사전에 협의	○ 최종 추진사업 선정 - 기존사업(7개): 제주첨단과학기술단지, 영어교육도시, 헬스케어타운, 신화역사공원, 항공우주박물관, 제2첨단과학기술단지, 휴양형주거단지 - 신규사업(6개): 국제화사업, 스마트시티 실증단지 조성, Up-cycling 클러스터, 전기자동차 시범단지 조성(제2첨단단지 내), 첨단농식품단지, 드론사업

출처: 해당 계획에서 정리

제주자치도 발전계획(이하 “발전계획”이라 함)은 제4차 국가균형발전계획(2018~2022)에 따라 제주자치도 발전계획을 수립하는 것으로 국가균형발전계획의 비전과 목표, 전략의 특성을 반영하고, 제주자치도 상위 및 관련계획인 ‘제주미래비전’, ‘제주국제자유도시종합계획’의 비전과 목표에 부합되도록 수립하는 것에 기본방향을 두고 수립되었다. 발전계획에서 제시된 비전은 “제주도민이 행복한 공존과 청정의 도시”에 두고 그에 따른 전략 등은 〈표 22〉과 같다.

발전계획의 기본전략인 도민주도의 참여체계 구축, 제주전역의 공간적 균형체계 구축과 제주만의 혁신산업 플랫폼 구축에 따라 9대 핵심과제를 제시하고 있다. 그러나 발전계획 이전에 수립된 제2차 종합계획 또는 제2차 종합계획 수정계획의 관광개발과 관련된 사업은 전혀 나타나지 않고 있다.

〈표 22〉 제주자치도 발전계획 비전 및 전략

비 전	제주도민이 행복한 공존과 청정의 균형 도시		
기본목표	제주도민 주도 및 참여, 청정과 공존의 핵심가치		
전략목표	사람(도민주도)	공간(공존의 균형)	산업(청정의 특화)
기본전략	제주도민 주도의 참여체계 구축	제주전역의 공간적 균형체계 구축	제주만의 혁신산업 플랫폼 구축
추진전략	① 지역인재·일자리 선순환 교육체계 ② 지역자산을 활용한 특색 있는 문화·관광 ③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축	① 매력 있게 되살아나는 농산어촌 ② 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 ③ 인구감소지역을 거주강소 지역으로	① 혁신도시 시군2 ② 지역산업 3대 혁신 ③ 지역 유류자산의 경제적 자산화

출처: 제주자치도(2018), 「제주특별자치도 발전계획(2018~2022)」에서 정리

제주자치도 관광진흥계획(이하 “관광진흥계획”이라 함)은 제주특별법과 제주자치도 관광진흥조례에 따른 법정계획으로 도정의 방향에 따라 목표의 실현과 제주의 지속가능한 관광환경 조성을 위한 중장기적 사업계획이다. 관광진흥계획은 도정의 방향 및 목표에 부합하는 관광산업의 진흥을 위해 관광분야의 5개년 정책방향과 목표를 설정하고 사업추진방안을 제시하는 계획이다. 관광진흥계획은 2009년 제1차 관광진흥계획을 수립한 이후 제3차 관광진흥계획이 수립·시행 중에 있으며, 계획 수립 연혁을 살펴보면 〈표 23〉과 같으며, 관광진흥계획별 비전, 목표, 추진전략을 비교하여 보면 〈표 24〉와 같다.

〈표 23〉 제주자치도 관광진흥계획 수립 연혁

구분	계획기간	비고
제주특별자치도 관광진흥계획(2009. 12.)	2009~2013	
제2차 제주특별자치도 관광진흥계획(2014. 11.)	2014~2018	
제3차 제주특별자치도 관광진흥계획(2019. 1.)	2019~2023	

〈표 24〉 제주자치도 관광진흥계획별 비전, 목표, 추진전략 비교

구분	제1차 관광진흥계획	제2차 관광진흥계획	제3차 관광진흥계획
비전	글로벌 경쟁력을 갖춘 아시아 최고의 섬 관광·휴양지 조성	글로벌 고품격 휴양관광지, 제주	행복을 키우는 휴양관광도시, 제주
목표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문화산업의 고부가가치화 ○ 관광매력의 다양화 ○ 녹색관광 육성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양적 성장으로 더 큰 제주로 도약 ○ 관광만족도 제고, 융복합관광산업 육성으로 체류형 관광지 실현 ○ 관광효과의 도민 체감도 제고, 협치지향적 관광행정 추진으로 도민의 삶의 질 향상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광진흥의 가치 재정립 ○ 관광수용태세의 개선과 혁신 ○ 청정환경의 지속가능성 향상 ○ 지식기반의 마케팅 체계 alc 경쟁력 강화 ○ 고부가가치 청정휴양 관광상품 개발과 수익증대
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선도·전략산업과의 융·복합화 ○ 문화콘텐츠 다각화 ○ 선택과 집중에 의한 프로젝트 추진 ○ 고부가가치 관광의 다양화 ○ 내재된 자원의 세계적 브랜드화 ○ 생태자원 활용 녹색 생태관광 육성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광수용태세 확충을 통한 선진 관광환경 조성 ○ 융복합관광 활성화를 통한 신성장동력 창출 ○ 협치지향적 정책추진을 통한 도민소득 증대 실현 ○ 관광마케팅 역량 강화를 통한 관광제주 브랜드가치 확산 ○ 관광교통 인프라 확충을 통한 고도의 관광기반 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행복을 공정하게 키워가는 정책가치 지속 반영 ○ 목표지향적으로 관리되는 관광 정착을 위한 정책의 책임성 강화 ○ 청정휴양도시에 맞는 인프라, 소프트웨어, 휴먼웨어의 혁신적 개선 및 확충 ○ 청정자연환경과 문화자원의 지속가능성 향상과 지역주민 주도의 관광 확산 ○ 4차산업혁명의 첨단기능을 선도적으로 활용하는 마케팅조직의 경쟁력 제고 ○ 시장 다변화 및 시장관리, 브랜드 관리를 위한 마케팅 전략의 지속적 고도화 ○ 고부가가치 시장 유치를 위한 신개념 융복합 관광상품 개발과 촉진

출처: 제주자치도, '제1차~제3차 관광진흥계획'에서 정리

관광진흥계획별 관광개발사업과 관련된 계획들을 살펴보면, 제1차 관광진흥계획에서는 관광진흥계획 세부추진과제 중 투자유치에 의한 제주지역 관광활성화 방안에서, 기존의 관광개발사업 투자 현황으로 11대 선도프로젝트는 투자계획 대비 실적이 5.3%이며 관광지 및 관광단지는 투자계획 대비 실적이 17%로서 투자실적이 매우 저조한 것으로 평가하고 있다. 계획 수립 당시 관광단지·지구 개발사업 추진현황은 〈표 25〉과 같고, 관광개발분야 민자유치 현황은 〈표 26〉과 같다.

〈표 25〉 관광단지·지구 개발사업 추진현황

구분	지구 수	운영 중	공사 중	미착공	시행자 미지정	비고
합계	40개 지구	11	9	13	7	
지구지정	3개 단지, 20개 지구	10	5	1	7	조성계획 일부수립(6개)
개발허가*	17개 지구	1	4	12	-	시행승인 및 예정자 지정

출처: 제주자치도(2009), 「제1차 제주자치도 관광진흥계획」

* 개발허가: 라온더미파크, 라온휴양리조트, 그랑블제우리조트, 비치힐스리조트, 롯데리조트(1차), 동물테마파크, 풀로승마리조트, 한라힐링 파크, 롯데관광단지(2차), 블랙나이트, 스키아미파크, 유렐라이빌리조트, 그란벨라관광타운, 세프라인체함랜드, 제주영상휴양관광지구

〈표 26〉 관광개발분야 민자유치 현황*

구분	합계		사업승인		사업예정자 지정	
	사업 수	투자액(억원)	사업 수	투자액	사업 수	투자액
계	60	176,136	49	151,066	11	25,070
관광개발	31	111,521	25	98,524	6	12,997
유원지·휴양업	13	44,069	11	35,427	2	8,642
골프장	16	20,546	13	17,115	3	3,431

출처: 제주자치도(2009), 「제1차 제주자치도 관광진흥계획」

* 관광단지·지구 개발사업 추진현황과 관광개발분야 민자유치 현황이 명확하게 일치하지 않는 부분이 있음

제1차 관광진흥계획 수립 당시 제주투자진흥지구는 관광을 중심으로 하여 내·외국인 투자유치 및 투자환경 개선을 목적으로 미화 500만 불 이상 투자하는 기업에 대하여 조세 감면 등 국내외 투자자본에 대한 특례가 적용되는 국내 유일의 제도로서, 12개소(제주동물테마파크, 제주비치힐스 리조트, 해비치 관광호텔, 나비곤충어류 박물관, 성산포 해양관광단지, 묘산봉 관광개발, 예래휴양형 주거단지, 새마을금고 제주연수원, 라온 더미파크, 이호 유원지, 제주풀로 승마 리조트, ICC 제주 앵커호텔)가 지정되었었다.

제1차 관광진흥계획의 투자유치에 의한 제주지역 관광활성화 방안의 기본방향은 관광투자유치 조성을 위한 인프라 구축 등이며, 추진과제는 공공투자 부문 중 관광예산 20% 수준으로 단계적 확대 등을 제시하고 있다. 그 내용은 다음 〈표 27〉와 같다.

〈표 27〉 제1차 관광진흥계획의 투자유치에 의한 제주지역 관광활성화 방안 추진과제

기본방향	추진 과제
<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광투자유치 조성을 위한 인프라 구축 ○ 관광부문 투자유치계획 수립 ○ 투자자 중심의 지원 조직 및 체계 구축 ○ 선택과 집중을 통한 투자 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공투자 부문 중 관광예산 20% 수준으로 단계적 확대 ○ 평가를 통한 사후관리 시스템 구축 ○ 프로젝트 매니저(PM) 지정을 통한 1인 전담제 실시 ○ 투자유치를 위한 전문성 제고 ○ 투자유치 통합정보시스템 구축 ○ 투자유치를 위한 혁신적 인센티브의 개발 ○ 투자진흥지구의 인센티브 확대 ○ 인·허가 일괄처리지원시스템 구축 ○ 유관기관 등 협력업체와의 네트워크 구축 및 법·제도의 개선

출처: 제주자치도(2009), 「제1차 제주자치도 관광진흥계획」에서 연구자 재정리

제2차 관광진흥계획은 제1차 관광진흥계획의 후속 계획으로서 5년 주기로 수립하여 추진되어 온 관광진흥5개년계획과의 연속선상에서 기존 계획의 성과를 평가하여 개선사항을 보완하고 새로운 사업들을 발굴하는 관광계획이다. 따라서 국내외 환경변화 요인들을 검토하여 이에 대응할 수 있는 중장기 제주관광의 목표를 설정하고 구체적인 실행방안을 제시하고, 제주 관광정책의 목표 및 추진방향에 입각하여 향후 5년간 추진하여야 할 주요 사업의 방향 및 내용을 구체화하는 데 있다.

제2차 관광진흥계획 수립 당시 관광개발사업 현황은 2014년 5월 기준 관광개발사업 시행 승인 사업은 총 38개 사업, 총 사업비는 18조 1115억 원으로 투자 실적은 5조 4409억 원으로 계획 대비 %이다. 이 중 일부 준공으로 운영 중인 사업은 23개 사업, 8조 217억 원 투자 계획 중 4조 3862억 원을 투자하여 계획 대비 %이다. 공사 중인 사업은 15개 사업, 10조 898억 원 중 1조 547억 원을 투자하여 계획 대비 %이다. 절차이행 중인 사업은 5개 사업, 2조 5057억 원을 투자하는 것으로 계획하고 있다. 외자 투자사업은 9개 사업, 2조 5057억 원을 투자하는 것으로 계획하고 있다.

〈표 28〉 관광개발사업 시행승인 현황(2014.5.30.기준)

구분		관광개발사업 시행승인 현황			절차진행***
		계	일부준공(운영 중)*	공사 중**	
사업체	계	38	23	15	5
	제주시	17	10	7	4
	서귀포시	21	13	8	1
투자규모 (실투자)	계	181,115 (54,409)	80,217 (43,862)	100,898 (10,547)	25,057
	제주시	41,424 (16,512)	28,125 (13,417)	13,299 (3,095)	17,568
	서귀포시	139,691 (37,897)	52,092 (30,445)	87,599 (7,452)	7,489

출처: 제주자치도(2014), 「제2차 제주특별자치도 관광진흥계획」

*일부준공: (제주시 10개 사업) 봉개휴양림, 함덕관광지, 묘산봉, 라온더마파크, 제주폴로승마리조트, 에코랜드, 아덴힐리조트, 라온프라이빗타운, 산천단 (서귀포시 13개 사업) 중문관광단지, 표선민속관광지, 성산포해양(보광), 남원1·2차 관광지, 토산, 미천굴, 수망, 한라힐링파크, 롯데리조트, 성산포해양(해양과학관), 우리들메디컬, 테디벨리

**공사 중: (제주시 7개 사업) 풍산드림랜드, 여성테마파크, 그린벨리관광타운, 이호, 무수천, 오라관광지, 제주동물테마파크 (서귀포시 8개사업) 신화역사공원, 백통신원리조트, 핑크스오토피아, 예래휴양형주거단지, 제주헬스케어타운, 삼매봉, 록인제주복합관광단지, 팜파스종합휴양단지

***절차진행: (제주시 4개 사업) 비온드힐, 상가관광지, 열해당리조트, 애월국제문화복합단지 (서귀포시 1개 사업) 라온프라이빗

****외자 투자사업: (중국 6개 사업) 오삼토리아, 백통신원, 이호유원지, 무수천, 헬스케어, 테디벨리 (기타 3개 사업) 휴양형주거단지(말레이시아), 폴로승마장(싱가폴), 신화역사공원(홍콩)

제2차 관광진흥계획에서 관광개발과 관련하여 제시된 과제는 '관광지 경쟁력 강화'에 두고 기본방향은 '관광지 콘텐츠 및 운영의 선진화를 통하여 제주관광의 질적 성장을 실현'으로 하면서 세부 추진과제로는 대규모개발 타당성 및 진행현황조사를 위한 전문가그룹 구성 및 운영,

제주형 복합리조트 조성과 제주형 뷰티·의료관광 활성화 등을 제시하고 있다. 그 내용은 <표 29>, <표 30>, <표 31>와 같다.

<표 29> 제2차 관광진흥계획의 관광지 경쟁력 강화 세부추진과제

과제	관광지 경쟁력 강화	
기본방향	관광지 콘텐츠 및 운영의 선진화를 통하여 제주관광의 질적 성장을 실현함	
	현황·문제점	세부 추진전략
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주도 자연자원의 가치 변화 ○ 다양한 투자진흥제도 운영 ○ 관광개발사업의 부작용 발생 ○ 대규모 관광개발사업을 추진하는 과정에서 도민사회의 공감대 형성이 부족한 부분 ○ 투자진흥지구 지정 후 투자이행 촉구 및 투자실적이 부진한 경우에도 지구지정을 해제할 수 없음 ○ 투자자본 검증과 지역발전 기여 여부 등을 면밀하게 검증하기 위한 제도보완 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모개발 타당성 및 진행현황 조사를 위한 전문가그룹 구성 및 운영 ○ 투자유치제도, 투자진흥지구 지정제도 개선 ○ 관광인프라 확충 및 유네버살디자인 도입 협의체 구성 및 제도 마련 등

출처: 제주자치도(2014), 「제2차 제주특별자치도 관광진흥계획」에서 정리

<표 30> 제2차 관광진흥계획의 제주형 복합리조트 조성 세부 추진과제

과제	제주형 복합리조트 조성	
기본방향	제주형 복합리조트 개발을 통한 새로운 관광수요 창출	
	현황·문제점	세부 추진전략
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광의 패러다임을 바꾸고 제주나의 고부가가치 상품을 통해 수익차별성을 높이려면 제주환경과 적합한 제주형 복합리조트 개발을 통해 제주도를 세계적인 관광목적지로 진입토록 하고 양적 성장보다는 질적 성장을 추구하여야 함에도 그렇지 못하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광시장 트렌드 변화와 소비자 욕구충족을 위해 전천후 복합리조트 건설을 위한 준비와 홍보 필요 ○ 제주형 복합리조트 모형을 개발하고 운영방안 구축 ○ 카지노업 관리 및 감독에 대한 법제도 개선

출처: 제주자치도(2014), 「제2차 제주특별자치도 관광진흥계획」에서 정리

<표 31> 제2차 관광진흥계획의 제주형 뷰티·의료관광 활성화 세부 추진과제

과제	제주형 뷰티·의료관광 활성화	
기본방향	제주형 뷰티·의료관광을 통한 미래 제주관광의 신성장동력으로 개발	
	현황·문제점	세부 추진전략
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 뷰티·의료관광활성화 관련 법·제도 미비 <ul style="list-style-type: none"> - 제주지역에 뷰티 및 의료관광에 대한 개념적 정의를 우선적으로 마련 - 의료관광의 경우 '제주자치도 의료관광산업 육성 및 지원에 관한 조례'가 제정되어 있으나 관련 제도의 시행은 미비한 상황임 ○ 산업의 규모화 및 고도화를 위한 지속적인 지원방안 마련 필요 ○ 뷰티·의료관광 관련 프로그램 부재 및 활성화 미비 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 뷰티·의료관광의 기본개념 등을 명확하게 정의한 후 체계적으로 활성화 전략 수립 <ul style="list-style-type: none"> - 1단계: 제주가 추구해야 할 뷰티·의료관광에 대한 개념과 목표를 설정하기 위하여, 육성 목적과 현황을 조사하고 기본구상을 수립 - 2단계: 제주지역 뷰티·의료관광 정보를 수집하여 관련 인프라를 구축하기 위한 데이터를 수집하고 특화 서비스공급모델을 개발 ○ 뷰티·의료관광 활성화를 위한 컨트롤타워 구축 ○ 구도심 활성화 전략으로서 뷰티산업 특구 지정 ○ 온라인 허브포털 시스템 구축

출처: 제주자치도(2014), 「제2차 제주특별자치도 관광진흥계획」에서 정리

제3차 관광진흥계획에서 관광사업 투자현황은 2017년 12월 31일 기준 61개소, 투자금액은 9조 9894억 원으로 계획 19조 5855억 원 대비 51%이며, 고용현황은 1만 1281명으로

계획 3만 7142명 대비 30.4%이고, 지역업체 참여는 2조 2516억 원으로 계획 3조 9391억 원 대비 57.2%이다. 외국인 투자사업 현황은 2017년 12월 31일 기준 23개 사업 총 사업비 규모는 15조 6447억 원이며, 직접투자액은 FDI 신고 기준 39억 645만 4천 달러, FDI 도착 기준 22억 9464만 7천 달러 이다(제주자치도, 2019). 사업별 투자현황은 <표 32>과 같다.

<표 32> 제주관광사업 및 투자진흥지구 투자현황(2017.12.31. 기준)

구분	개소	투자금액(억 원)		고용		지역업체 참여	
		계획	실적(%)	계획	실적(%)	계획	실적(%)
합계	61	195,855	99,894 (51.0)	37,142	11,281 (30.4)	39,391	22,516 (57.2)
관광개발사업	20	45,469	16,249 (36.0)	8,066	1,353 (16.7)	7,453	3,507 (47.1)
유원지개발사업	17	125,922	63,685 (50.6)	26,427	7,700 (29.1)	27,955	15,063 (53.9)
투자진흥지구	24	24,514	19,960 (81.4)	2,649	2,228 (84.1)	3,983	3,946 (99.1)

출처: 제주자치도(2019), 「제3차 제주자치도 관광진흥계획」에서 정리

제3차 관광진흥계획에서 관광개발과 관련하여 제시된 과제는 ‘관광산업 투자유치 활성화 개선’에 두고 기본방향을 ‘관광투자유치의 다양성, 건전성, 지속성 제고를 위한 제도정비’로 하면서, 세부추진전략으로 관광산업 투자유치의 질 제고를 위한 제도정비 등을 제시하고 있다. 그 내용은 <표 33>과 같다.

<표 33> 제3차 관광진흥계획의 관광산업 투자유치 활성화 개선 세부 추진전략

과제	관광산업 투자유치 활성화 개선	
기본방향	관광투자유치의 다양성, 건전성, 지속성 제고를 위한 제도정비	
	현황·문제점	세부 추진전략
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 투자에 대한 기준, 원칙에 대한 투자자의 신뢰위기 ○ 외국인 투자사업의 중국자본 편중 ○ 투자이민제도의 부정적 영향인식 증가 ○ 투자진흥지구제도의 사업 및 업종의 획일성 ○ 제주투자진흥지구 인센티브 특혜논란 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광산업 투자유치의 질 제고를 위한 제도정비 ○ 균형 있는 투자유치 정책 수립 ○ 제주자치도 투자유치촉진조례의 개정 ○ 투자이민제도의 안정적 정착을 위한 제도개선 ○ 관광투자유치 자본 쿠티제 도입 ○ 블록체인 신기술 활용 관광시어 분야 민간투자유치 대비방안 마련 ○ 지식기반 관광서비스산업 투자유치

출처: 제주자치도(2019), 「제3차 제주자치도 관광진흥계획」에서 정리

도시기본계획의 일반적인 지위와 성격을 살펴보면, 계획의 지위는 국토종합계획 등 상위계획을 수용하여 도시의 바람직한 미래상과 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이며, 도시발전의 주요 지표와 토지의 개발·보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리전략을 제시하여 하위계획인 도시관리계획 등 관련 계획의 기본이 되는 전략계획이다. 계획의 성격은 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고 정책방향을 제시함과 동시에 장기적으로 공간적으로 발전하여야 할 구조적 틀을 제시하는 종합계획이다. 또한 지속가능한 국토관리를 위해 국

토의 이용·개발과 보전에 있어 환경적·경제적·사회적 측면의 세 가지 영향을 통합적이고 균형 있게 고려하여야 하며, 각 측면의 이해관계를 공간적 차원에서 종합·조정하는 역할을 담당하는 계획이다.

2025년 제주특별자치도 도시기본계획(이하 "제주자치도 도시기본계획"이라 함)의 수립 배경은 급격한 제주의 여건 변화의 하나인 관광객 증가 등에 대응할 수 있는 도시계획을 수정하고 지속가능한 환경자원 보호 등 제주의 미래가치에 기반한 발전전략을 마련할 필요가 있고, 국제자유도시종합계획과 제주미래비전 등 관련 계획의 연계 반영이 필요함에 따른 것이다. 도시기본계획의 목적은 대내외 여건 변화에 따른 도시공간구조와 정주체제 정비 등 종합적이고 거시적인 도시미래상을 마련하고, 지속가능한 환경자원 보호 등 제주미래가치의 보전, 친환경 미래산업 육성 등 다양한 현안 이슈에 대응하며, 도시계획의 일관된 비전 및 원칙을 마련하여 동북아를 넘어 세계속의 제주로 도약하기 위한 공간구조를 제시함에 있다. 계획의 범위로서 시간적 범위는 기준년도를 2015년으로 하고 목표연도는 2025년으로 하고 있다(제주자치도, 2017).

제주자치도 도시기본계획의 목표와 전략을 살펴보면, 계획의 목표는 세계환경수도로서 위상 확립, 새로운 창조성장의 모델 제시, 세계적 체류휴양 관광중심지 육성과 도민과 함께하는 균형 있는 지역재생을 제시하고 있다. 각 계획목표별 추진전략을 살펴보면 <표 34>와 같다.

<표 34> 2025년 제주자치도 도시기본계획의 계획목표와 추진 전략

계획목표	추진전략
○ 세계환경수도로서 위상 확립	○ 자연과 공존하는 청정 제주만들기 ○ 자연정체성이 강화된 세계환경모델 도시 만들기 ○ 공해, 화석연료 없는 Carbon Free Island
○ 새로운 창조성장의 모델 제시	○ 청정 자연환경을 활용한 지식창출 거점도시 만들기 ○ 환경가치 등을 활용한 미래형 신성장산업 육성 ○ 고부가가치 6차산업 및 지역산업 육성
○ 세계적 체류휴양 관광중심지 육성	○ 4계절이 상존하는 세계 최고 휴양도시 만들기 ○ 도민경제 활성화를 위한 고부가가치 관광산업 육성 ○ 한류·MICE 기반의 국제회의·문화예술섬 만들기
○ 도민과 함께하는 균형 있는 지역재생	○ 개발과 보존이 조화로운 지속가능 제주 만들기 ○ 도시이미지 구축을 통한 세계 속의 제주 정체성 만들기 ○ 자율적 공동체로 스스로 만드는 도시재생 실현하기

출처: 제주자치도(2017), 「2025년 제주특별자치도 도시기본계획」에서 연구자 재정리

제주자치도 도시기본계획에서 관광개발과 관련되는 부문의 내용을 살펴보면 생활권별 개발 전략, 개발가능지 분석, 관광·휴양형 지구단위계획, 유원지 계획, 관광계획 등이 있는데 차례로 살펴보고자 한다. 생활권별 개발전략에서 생활권이란 특정 지역에 거주하는 사람들이 일상적인 생활을 영위하는데 필요한 활동 범위로서 통근·통학·쇼핑·여가·친교 활동 등을 위한 공간적 범위를 말한다(제주자치도, 2017). 생활권은 제주동 중생활권 등 5개 생활권으로 설정하고 있으며 생활권별 개발 전략은 <표 35>과 같다.

〈표 35〉 2025년 제주자치도 도시기본계획 생활권별 개발 전략

생활권별	기능	개발 전략
제주동 중생활권 (동 지역)	국제교류 및 중추관리·문화 중심지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국제자유도시로서 국제교류 기능의 강화 ○ 어름과 골프장 연계 관광휴양기능 보완
북부 중생활권 (읍면 지역)	배후 주거 및 탄소제로 청정지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자연친화적 배후 전원주거지로 정비 ○ 신재생에너지 생산 및 연구거점으로 특화 ○ 지질자원을 활용한 교육·체험형 관광기능 강화
서귀포동 중생활권(동 지역)	국제해양·휴양관광 및 생활·문화중심지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장래 제주도 국제 관광거점으로서의 역량 육성 ○ 해양 휴양관광 및 레저스포츠 거점지역으로 성장
남부 중생활권 (읍면 지역)	항공·배후지원 및 특화교육지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제2공항 건설 및 공항주변지역 개발 ○ 항만과 마리나를 기반으로 한 해양레포츠 기능 강화 ○ 제주자연 및 역사관광 기능 강화
중산간 특수관리구역	제주다움 보전 및 체험지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주 고유의 생태적, 지형적 가치 자원의 보존 ○ 난개발을 억제하고 개발가능지역의 환경친화적 개발 ○ 미래 제주를 위한 중산간지역 잠재가치 발굴

출처: 제주자치도(2017), 「2025년 제주특별자치도 도시기본계획」에서 정리

제주자치도 도시기본계획에서 개발가능지 분석은 입도인구 유입 증가에 따른 부동산가격 급등과 주택 공급 부족, 중산간지역·곶자왈·해안지역과 비시가화 지역의 난개발 우려의 제기 등에 따라 무분별한 난개발을 억제하고 계획적 개발을 통하여 보전과 이용의 조화 속에서 제주의 생태환경 등을 지켜가면서 번영할 수 있는 지속가능한 제주를 만들고자 함에 있다. 이에 따라 계획적 개발을 위한 개발가능지 분석결과는 〈표 36〉과 같다.

〈표 36〉 2025년 제주자치도 도시기본계획 개발가능지 분석 결과

구분	계		제주시		서귀포시	
	면적(km ²)	비율	면적(km ²)	비율	면적(km ²)	비율
합계	1,849.1	100.0	978.4	100.0	870.7	100.0
개발 가능지	901.1	48.7	461.1	47.1	440.0	50.4
기 개발지	180.8	9.8	96.9	9.9	83.9	9.6
개발 억제지	709.5	38.4	387.3	39.6	322.2	37.1
개발 불능지	57.7	3.1	33.1	3.4	24.6	2.8

출처: 제주자치도(2017), 「2025년 제주특별자치도 도시기본계획」

제주자치도 도시기본계획에서 관광·휴양형 지구단위계획은 토지이용계획에서 주요 생태자원 보존 및 지역특성에 맞는 적정 밀도 개발로 청정·공존 도시 구현 방안의 일환으로 관광개발을 위한 토지이용계획 수립을 유도하는 공간이 된다. 계획 수립 당시의 관광형 지구단위계획구역은 49.1 km²가 이미 지정되어 있으나, 향후 관광객 증가 등에 따라 추가 계획이 필요한 실정이다. 따라서 목표연도인 2025년의 관광휴양형 예정지 물량은 11.8km²로 산정되었다(제주자치도, 2017).

제주자치도 도시기본계획에서 유원지계획은 지금까지 관광개발사업 시행승인 이후 장기 미추진 해소 및 유연한 유원지 계획 도모를 위해 기 추진 부지 외 잔여물량에 대하여 위치는 미지정하고 총량으로 관리하는 것으로 계획하였다. 도시관리계획에서 유원지 신설은 원칙적으로 공공에서

시행하는 경우에 한해서 신규 유원지를 지정하되, 민간에서 개발할 경우에는 최대한 공고에 기여하는 기능으로 조성하도록 제시하고 있다. 유원지 전체 30개소 32.8km²에서 조성계획이 완료되었거나 추진 중에 있는 23개소 15.8km²로 조정하고, 도시지역으로 편입되는 지역 1개소, 0.2km²(곽지)와 기타 총량을 2.3km²를 총량으로 관리하는 것으로 계획하고 있다(제주자치도, 2017)

제주자치도 도시기본계획에서 관광계획은 청정 자연·휴양환경 활용 및 새로운 관광산업 육성을 기본방향으로 지속가능한 관광개발 체계 확립 등 <표 37>과 같은 세부 전략을 제시하고 있다.

<표 37> 2025년 제주자치도 도시기본계획에서 관광계획 세부 전략

구분	세부 전략
지속가능한 관광개발 체계 확립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통합적 관광개발 관리 방안 마련 ○ 주민 주도형 관광기반 조성 ○ 쇼핑과 엔터테인먼트를 결합한 리테일테라피(Retail Therapy) 활성화 ○ 24시간 즐길거리가 넘치는 야간문화관광 네트워크 구축
고부가가치 융·복합 관광산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 에코힐링 체류형 관광 육성 ○ MICE와 의료관광 중점 육성 ○ 도민경제와 연결한 숙박·휴양시설 다양화 ○ 청정 자원을 활용한 다양향 힐링상품 개발 및 체험프로그램 연계 추진 등
제주 문화예술 세계화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고유문화자원 브랜드화 ○ 창의문화관광 인프라 구축 ○ 농어촌 연계 관광자원 개발

출처: 제주자치도(2017), 「2025년 제주특별자치도 도시기본계획」에서 정리

2025년 제주자치도 도시관리계획의 수립 배경은 2015년 제주자치도 도시관리계획 결정(2010. 3.)된 이후 5년이 경과 함에 따라 법적 사항인 도시관리계획에 대한 타당성 여부를 전반적으로 재검토하고 정비와, 도시관리계획 결정 이후 10년이 경과된 장기미집행 도시계획시설에 대하여 일몰제 시행에 따른 타당성을 검토하여 도시관리계획에 반영할 필요가 있어 수립하게 되었다. 수립목적은 상위계획인 도시기본계획의 2015년 이후 단계의 개발방향을 수용하고 대외적 여건변화에 대응할 수 있는 토지이용계획 수립 및 도시관리계획 관련 민원사항을 해소함에 두었다(제주자치도, 2017). 제주자치도 도시관리계획의 범위는 제주자치도 전체 행정구역을 대상으로 2015년을 기준년도로 하고 목표연도를 2025년으로 하며, 내용은 <표 38>과 같다.

<표 38> 2025년 제주자치도 도시관리계획의 범위

구분	세부내용	
도시관리계획 재정비	용도지역·지구·구역	○ 용도지경, 용도지구, 용도구역 재정비
	지구단위계획	○ 지구단위계획구역 및 지구단위계획 재정비
	도시계획시설 계획	○ 상위 관련계획 구체화, 기반시설 확충, 기 결정된 시설 재정비
도시개발계획	○ 도시개발사업 추진현황 및 관리방안 제시	
성장관리방안	○ 성장관리방안 수립 방향 및 추진 예시 마련	
집행계획	○ 재정계획, 연차별 집행계획 수립	

출처: 제주자치도(2017), 「2025년 제주특별자치도 도시관리계획」

제주자치도 도시관리계획의 세부내용 중에서 관광개발과 직접 관련되는 사항은 지구단위계획과 도시계획시설인 유원지시설 계획이다. 지구단위계획은 당해 지구단위계획구역의 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 경관·미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 구역을 체계적·계획적으로 개발·관리하기 위하여 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획이다(국토교통부, 2014).

이러한 지구단위계획은 도시지역과 도시지역외 지역으로 나누어 지정된다. 도시지역내 지구단위계획구역은 주로 도시개발법에 따른 도시개발구역이나, 택지개발촉진법에 따른 택지개발지구에 지정되는 것이며, 도시지역외 지구단위계획구역은 계획관리지역과 관광·휴양개발진흥지구 등에 지정되는 것으로서, 여기에서는 도시지역외 지역내 지구단위계획에 대하여 살펴보는 것으로 한다.

도시지역외 지역에 지정하는 지구단위계획은 계획관리지역이나 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발 또는 관리하기 위하여 용도지역의 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획이다. 이처럼 지구단위계획은 난개발 방지를 위하여 개별 개발수요를 집단화하고 기반시설을 충분히 설치함으로써 개발이 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위한 계획이다(제주자치도, 2017). 비도시지역내 지구단위계획의 유형별 내용은 <표 39>와 같다.

<표 39> 도시지역외 지역에 지정하는 지구단위계획의 유형

유형별	내용
주거형	○ 주민의 집단적 생활근거지로 이용되고 있거나, 이용될 지역으로서 계획적인 개발이 필요한 경우
산업유통형	○ 농공단지, 물류시설, 물류단지, 대규모점포 등의 개발이 필요한 지역
관광휴양형	○ 관광진흥법에 의한 관광사업, 체육시설, 농어촌 관광휴양단지, 관광농원사업을 영위하기 위한 시설 등의 설치
특정형	○ 주거·산업유통·관광휴양형에 해당하지 않고 도시계획시설로 설치할 수 없는 시설 등의 설치가 필요한 경우
복합형	○ 주거·산업유통·관광휴양형 중 2이상을 동시에 지정하는 경우

출처: 국토교통부(2014), 「지구단위계획 수립지침(국토교통부 훈령 제407호)」

제주자치도 도시관리계획 재정비에 따라 도시지역외 지역의 지구단위계획 지정 현황은 <표 40>과 같다.

<표 40> 제주자치도 도시지역외 지구단위계획 지정현황

구분	합계		제주시		서귀포시	
	개소	면적	개소	면적	개소	면적
합계	68	52,509,341.5	42	29,095,849.0	26	23,413,492.5
주거형	-	-	-	-	-	-
산업유통형	10	691,633.0	6	360,854.0	4	330,779.0
관광휴양형	51	46,714,982.0	33	28,327,825.0	18	18,387,157.0
특정형	6	4,356,936.7	3	407,170.0	3	3,949,766.7
복합형	1	745,789.8	-	-	1	745,789.8

출처: 제주자치도(2017), 「2015년 제주자치도 도시관리계획」

도시계획시설은 국토계획법 제2조제6호에 따른 기반시설 중에서 같은 법 제30조에 따라 도시관리계획으로 결정된 시설을 말한다. 도시계획시설의 설치는 도시기본계획의 내용을 구체화하여 시설물별 현

황분석, 수요추정, 입지판단 및 사업시행 가능성 등을 고려하여 계획을 수립한다. 아울러 규모의 적정성을 검토하여 규모의 과대 또는 과소로 인하여 시설관리상의 지장이나 주변에 불필요한 피해가 발생하지 않도록 규모를 조정하고 관계계획상 구체적인 사업계획 및 입지가 결정된 시설은 수용하여 결정한다.

도시계획시설로 결정하는 기반시설의 종류는 <표 41>과 같으며, 유원지는 광장, 공원 등과 같이 공간시설에 해당한다. 이처럼 공간시설인 유원지는 주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설을 말한다. 유원지 중 「관광진흥법」에 따른 관광지·관광단지외로 지정된 지역과, 같은 법에 따른 전문휴양업이나 종합휴양업으로 사업계획의 승인을 받은 지역에는 관광진흥법에서 정하는 시설을 포함하여 설치할 수 있다. 또한 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제58조에 따르면 유원지 중 제주특별법에 의한 개발사업으로 조성하는 유원지에 대하여는 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙에서 정하는 유원지의 구조 및 설치기준을 일부 적용하지 아니할 수 있다.

<표 41> 기반시설의 종류

구분	종류
교통시설	도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차정류장, 궤도, 운하, 자동차 및 건설기계 검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
공간시설	광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지
유통·공급시설	유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유통저장 및 송유설비
공공·문화체육 시설	학교, 운동장, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설
방재시설	하천, 우수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비
보건위생시설	화장시설, 공동묘지, 보안시설, 자연장지, 장례식장, 도축장, 종합의료시설
환경기초시설	하수도, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, 폐차장

출처: 국토계획법 시행령 제2조에서 정리

제주특별법 제406조 국토의 계획 및 이용에 관한 특례에 따르면 제2항에서, 제주자치도에 설치하는 유원지시설(주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설 및 관광객의 관광·휴양을 위하여 설치하는 편의시설·관광시설을 포함한다)의 결정·구조·설치의 기준 및 건폐율·용적률에 관한 사항은 도 조례로 정하며, 관광숙박시설인 경우에는 전체면적의 30퍼센트 이내로 정하고 있다. 이에 따라 제주자치도 도시계획조례 제8조의2에서는 '유원지의 결정기준 등'에 대하여 규정하고, 제8조의3에서는 '유원지시설 구조 및 설치기준'에 대하여 규정하고 있다. 2025년 제주자치도 도시관리계획 재정비에서 유원지시설 결정(변경) 총괄 현황은 <표 42>과 같다.

<표 42> 유원지시설 결정(변경) 총괄 현황

합계		제주시		서귀포시	
개소	면적(천 m ²)	개소	면적(천 m ²)	개소	면적(천 m ²)
24	16,048	8		16	

출처: 제주자치도(2017), 2015년 제주자치도 도시관리계획 재정비에서 정리

3. 제주자치도 관광개발사업의 범위

제주자치도는 국제자유도시 기반 조성단계에서부터 변변이 타 지역과의 형평성이라는 한계에 부딪혀 제주지역의 특성을 극대화할 수 있는 특례를 확보하기 어려웠고, 각 분야를 종합적으로 포괄할 수 있는 큰 틀이 부족하다는 점이 더 큰 성취를 가로막는 장애물로 지적되면서 제주지역 사회는 지역실정에 적합한 정책을 스스로 입안·실행할 수 있는 자율권과 국제자유도시 구상을 실현할 수 있는 획기적인 특례에 대한 필요성이 제기되었다. 이에 따라 '자치분권 실현과 '국제자유도시 조성'이라는 2개 핵심목표를 표방한 제주자치도는 2006년 7월 1일 출범기념식을 열고 역사적인 출범을 도내·외에 알렸다(제주자치도, 2016).

2006년 2월 제주특별법이 제정됨에 따라 국내 다른 지역과는 다른 여러 가지 제도적 특례가 주어져서, 고도의 자치권을 확보함은 물론 법률이 정하는 범위 안에서 특수한 지위를 갖게 되었다. 제주자치도는 국제자유도시를 표방하고 있어 각종 분야에서 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 국제자유도시를 지향하고 있다. 따라서 국내·외 투자자본 유치에 적극적으로 나서고 있는 것이며 국제자유도시 조성에 선도적 촉매 역할을 할 핵심사업으로 '국제자유도시 6대 핵심프로젝트(첨단과학기술단지, 휴양형주거단지, 신화·역사공원, 서귀포관광미항, 제주헬스케어타운, 제주영어교육도시)'를 추진하게 되었다.

제주자치도의 개발사업은 제주특별법 제145조부터 제159조까지 기초조사, 사업시행예정자 지정, 개발사업의 시행승인 등, 인·허가 등의 의제, 개발사업 시행승인의 처리기간과 만료 시 조치, 개발사업에 관한 일괄처리기구, 제한적 토지 수용 및 개발사업지구 인근지역의 지원 등에 대하여 규정하고 있다. 이러한 개발사업의 범위에 대하여는 개발사업에 관하여 제주특별법의 위임을 받아 제정된 '제주자치도 개발사업시행승인 등에 관한 조례'에서 정하고 있으며 세부내용은 <표 43>과 같다.

<표 43> 제주자치도 개발사업의 범위

구분	세부사업
도시의 개발	도시개발사업, 대지조성사업, 택지개발사업, 주택재개발사업 및 도시환경정비사업, 유통업무설비(부지 10만㎡ 이상), 주차장(부지 5만㎡ 이상), 시장(부지 5만㎡ 이상), 지하도로, 물류단지 개발사업, 여객자동차터미널사업, 물류터미널사업, 학교(30만㎡ 이상), 공공하수처리시설, 외국교육기관, 국제고등학교 및 외국인학교, 의료기관 등
산업단지 및 산업단지 조성	단지조성사업, 자유무역지정, 공장(조성면적 5만㎡ 이상)
에너지 개발	발전소(출력 10메가와트 이상, 신·재생에너지인 경우 출력 3메가와트 이상), 옥외변전소(전압 154킬로볼트 이상)
항만건설	여항시설(외곽시설, 계류시설로서 1만㎡ 이상의 공유수면 매립 수반, 조성면적 15만㎡ 이상, 공유수면매립 수반 3만㎡ 이상), 항만시설(외곽시설, 기능시설로서 1만㎡ 이상의 공유수면 매립 수반, 조성면적 15만㎡ 이상, 공유수면매립 수반 3만㎡ 이상)
수자원개발	저수시설(총저수용량 30만㎡ 이상), 하천시설 중 댐 또는 하구둑(저수지, 유수지 포함)으로서 총 저수용량 30만㎡ 이상
공항의 건설	공항개발 사업(비행장의 신설, 길이 500m 이상 활주로, 면적 20만㎡ 이상)
하천의 이용 및 개발	하천구역 또는 홍수관리구역에서 길이 5km 이상의 하천공사
체육시설의 설치	체육시설(골프장, 스키장, 자동차경주장, 그 외 총 용지면적 30만㎡ 이상), 경정시설의 설치, 청소년활동시설(면적 5만㎡ 이상), 청소년수련지구 사업(면적 10만㎡ 이상)
관광단지의 개발	관광사업(면적 10만㎡ 이상), 관광지 및 관광단지 조성, 온천개발사업(면적 10만㎡ 이상), 자연공원시설 또는 공원마을지구(면적 10만㎡ 이상), 유원지시설, 도시공원(면적 10만㎡ 이상), 묘지공원(면적 25만㎡ 이상), 농어촌관광휴양단지사업, 관광농원사업, 자연휴양림, 수목원, 기타 관광개발사업(면적 10만㎡ 이상) 등

폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치	매립시설(면적 3만㎡ 이상), 소각시설(시간당 소각능력 600kg 이상), 기타 폐기물처리시설(1일 처리능력 500톤 이상)
매립 및 개간사업	매립사업(면적 10만㎡ 이상, 자연환경보전지역 안에서는 1만㎡ 이상)
산지의 개발	묘지(면적 25만㎡ 이상), 초지조성(면적 30만㎡ 이상), 채석·채토·채광을 위한 산지전용(면적 10만㎡ 이상, 보전산지의 경우 1만㎡ 이상)
골재의 채취	골재채취(면적 5천㎡ 이상, 산림골재와 육상골재는 10만㎡ 이상)
삭도·궤도의 건설	삭도·궤도(외줄궤도 포함)의 건설

출처: 제주자치도 개발사업 승인 등에 관한 조례 별표 2에서 정리

제주자치도 개발사업의 범위에서 '관광단지의 개발'에 해당하는 사업 중 본 연구대상으로 하고 있는 관광개발사업은 관광진흥법령에 따른 관광객이용시설업, 관광지 및 관광단지의 조성 과 국토계획법령에 따른 유원지 조성사업으로서 세부내용은 <표 44>와 같다.

<표 44> 관광개발사업의 범위

구분	업종	부지면적	개념 및 설치기준
관광객 이용 시설업	전문휴양업	10만㎡ 이상	○ 숙박시설이나 음식점과 관광객 이용시설 이상을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
	제1종 종합휴양업	10만㎡ 이상	○ 전문휴양시설 중 두 종류 이상의 시설을 갖추거나 숙박시설 또는 음식점 시설을 갖추고 전문휴양시설 중 한 종류 이상의 시설과 종합유원사업의 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
	제2종 종합휴양업	10만㎡ 이상	○ 제1종휴양업의 등록에 필요한 전문휴양시설 중 두 종류 이상의 시설 또는 전문휴양시설 중 한 종류 이상의 시설 및 종합휴양사업의 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
관광 (단)지	관광지	-	○ 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로 지정된 곳
	관광단지	-	○ 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점지역으로 지정된 곳
유원지		1만㎡ 이상	○ 도지사가 직접 시행하는 경우 ○ 도시관리계획에 의하여 주민 및 관광객을 위한 오락·휴양·편의·관광시설 등 연령과 성별의 구분 없이 이용할 수 있는 다양한 시설을 설치
		10만㎡ 이상	○ 도시관리계획에 의하여 주민 및 관광객을 위한 오락·휴양·편의·관광시설 등 연령과 성별의 구분 없이 이용할 수 있는 다양한 시설을 설치

출처: 관광진흥법, 제주자치도 개발사업 시행승인 등에 관한 조례, 제주자치도 도시계획 조례에서 정리

4. 제주자치도 관광개발사업 인·허가 제도 및 사업추진 현황

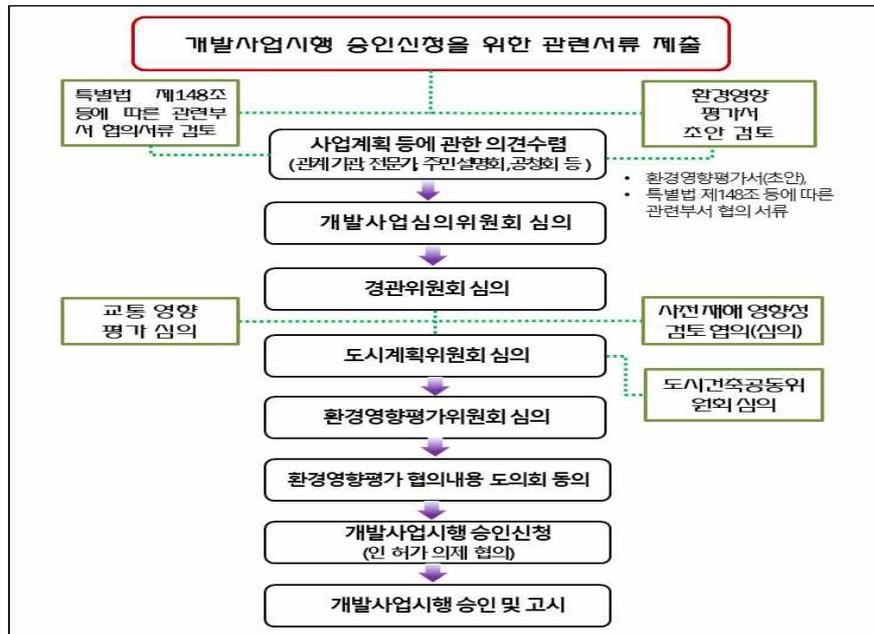
제주자치도 관광개발사업을 포함한 개발사업에 대한 인·허가 절차와 내용에 대하여는 제주특별법 제147조와 제148조, 제주자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례와 같은 조례 시행규칙에서 정하고 있다. 이러한 개발사업시행 승인은 인·허가 의제사항을 통합하여 일괄 처리함으로써 사업시행자의 인·허가 기간 단축과 비용 절감을 도모할 수 있도록 정하고 있다. 개발사업시행 승인 절차는 [그림 2]와 같다.

제주자치도에서 제주특별법 및 제주자치도 개발사업승인조례에 따라 개발사업시행 승인을 받은 관광개발사업의 유형을 살펴보면 관광진흥법령에 따른 관광지 16개소, 관광단지 8개소, 관광시설 12개소와 국토계획법령에 따른 유원지 9개소이다. 개발방식은 공공개발 8개소, 민간개발 35개소, 민관합동 개발 2개소로서 민간분야 투자가 압도적이다. 세부내용은 <표 45>와 같다.

개발사업시행 승인을 받아 추진 중인 관광개발사업의 추진상황은 전체 45개 사업 중 완공되

거나 일부 완공으로 운영 중인 사업이 35개소이며, 나머지 10개 사업 중에서 공사 중 4개소를 제외하고는 공사 중단 5개소, 미착공 1개소이다. 세부내용은 <표 46>과 같다.

(그림 2) 개발사업시행 승인 절차



출처: 제주자치도 개발사업승인조례 시행규칙 별표에서 정리

<표 45> 제주자치도 관광개발사업 개발 유형별 현황

구분	합계	개발유형				개발방식		
		관광지	관광단지	관광시설	유원지	공공	민간	민관합동
합계	45	16	8	12	9	8	35	2
지구단위계획	24	8	4	12		1	23	
유원지 개발	21	8	4		9	7	12	2

출처: 제주자치도(2020), 관광지 등 개발사업 추진현황과 유원지개발사업 추진현황(2019. 12.말 기준) 분류

<표 46> 제주자치도 관광개발사업 추진현황

구분	추진상황							투자 진흥 지구	외국인 투자지역
	합계	완공	일부완공 (운영 중)	일부완공 (중단)	공사 중	공사중단	미착공		
합계	45	8	27	3	4	2	1	10	9
지구단위계획	24	5*	10	2	4	2	1	6	6
유원지 개발	21	3**	17	1	0			4	3

출처: 제주자치도(2020), 관광지 등 개발사업 추진현황과 유원지개발사업 추진현황(2019. 12.말 기준) 분류

* 지구단위계획 완공(5개소): 리온더파크(시설), 아텐힐 리조트(시설), 에일스파크(시설), 미천굴 관광지, 셰프라인 체험랜드(시설)

** 유원지 개발 완공(3개소): 재릉유원지, 강정유원지, 테디벨리

제주자치도에서는 지난 2017년부터 유원지시설 사업과 관광개발사업 등에 대하여 도민의 공금 증을 해소하고 투자자에게는 책임감을 부여하여 실질적인 투자와 고용창출을 이끌고 지역경제를 견인하기 위하여 투자실적, 고용현황 및 지역업체 참여 실적을 공표하고 있다. 관광개발사업의 경우 총 21개소 중 3개소가 완료되었으나 나머지는 일부 준공 또는 공사중 등에 있으며, 투자금액은 1조 7718억원으로 계획 4조 5232억원 대비 39.2%의 실적을 보이고 있으며, 도민고용 실적은 1,234명으로 계획 4,845명 대비 25.5%이고, 지역업체 참여는 4,493억원으로 계획 1조 549억 원 대비 42.6%이다. 유원지개발사업은 총 16개소 중 1개소가 완료되었으나 나머지는 일부 준공 중에 있으며, 투자금액은 7조 2605억원으로 계획 10조 8997억원 대비 66.6%월 실적을 보이고 있으며, 도민고용 실적은 4,199명으로 계획 19,018명 대비 22.1%이고, 지역업체 참여는 1조 9726억원으로 계획 4조 1355억원 대비 47.7%이다. 사업별 세부내역은 <표 47>과 같다.

<표 47> 제주자치도 관광개발사업·투자진흥지구 실적(2019.12.31. 기준)

구 분	개소	투자금액(억원)		고 용				지역업체 참여(억원)	
		계획	실적	계획		실적		계획	실적
				전체	도민	전체	도민		
합계*	60	179,768	115,697 (64.4%)	32,253	25,781	9,325 (28.9%)	6,926 (26.9%)	55,840	28,398 (50.9%)
관광 개발 사업 장	소계	21	45,232 17,718 (39.2%)	5,679	4,845	1,345 (23.7%)	1,234 (25.5%)	10,549	4,493 (42.6%)
	준공 완료	3	3,457 3,570 (103.3%)	319	288	285 (89.3%)	269 (93.4%)	2,176	496 (22.8%)
	일부 준공 (운영중)	11	25,907 11,734 (45.3%)	3,210	2,834	1,004 (31.3%)	928 (32.7%)	6,087	2,696 (44.3%)
	공사중, 중단	7	15,868 2,414 (15.2%)	2,150	1,723	56 (2.6%)	37 (2.1%)	2,286	1,301 (56.9%)
유원 지개 발사 업장	소계	16	108,997 72,605 (66.6%)	23,840	19,018	5,761 (24.2%)	4,199 (22.1%)	41,355	19,726 (47.7%)
	준공 완료	1	2,276 2,334 (102.5%)	248	220	211 (85.1%)	184 (83.6%)	1,421	785 (55.2%)
	일부 준공 (운영중)	15	106,721 70,271 (65.8%)	23,592	18,798	5,550 (23.5%)	4,015 (21.4%)	39,934	18,941 (47.4%)
투자 진흥 지구	소계	23	25,539 25,374 (99.4%)	2,734	1,918	2,219 (81.2%)	1,493 (77.8%)	3,936	4,179 (106.2%)
	완료	20	5,637 6,006 (106.5%)	1,396	1,214	1,389 (99.5%)	1,186 (97.7%)	2,758	3,029 (109.8%)
	일부 운영	2	19,484 19,241 (98.8%)	1,278	656	829 (64.9%)	306 (46.6%)	993	1,120 (112.8%)
	미착공	1	418 127 (30.4%)	60	48	1 (1.7%)	1 (2.1%)	185	30 (16.2%)

출처: 제주자치도 보도자료(2020.6. 29.), 2019. 12.기준 개발사업장·투자진흥지구 실적 공표

* 사업장: 관광개발 21, 유원지 16, 투자진흥지구 23(관광개발, 유원지 중복 18 제외)

제주자치도 관광개발사업은 개발사업시행 승인을 받은 후에는 계획에 따라 시행되어야 함에도 관광개발사업장 21개소와 유원지 개발사업장 16개소 중 완료된 사업장은 각각 3개소와 1개소에 그치고 있다. 사업비 투자 역시 관광개발사업장 39.2%, 유원지개발사업장 66.6%에 그치고 있

으며, 도민고용과 지역업체 참여 역시 20%대와 40%대에 머물고 있는 실정이다. 이는 개발사업 시행 승인 당시 일괄처리와 의제처리 등을 통한 인허가 절차의 간소화와 제주투자진흥지구와 부동산투자이민제 등을 통한 재정 지원 등의 특례를 부여받은 데에 대한 의무 위반이라 할 수 있다.

제주자치도 관광개발사업 중 하나인 '신화역사월드'에서 지난 2018년 7월 4일부터 8월 6일까지 배출된 오수가 총 4차례 역류하는 사례가 발생하였고, 2018년 행정사무감사를 통하여 대규모 개발사업장의 상수도 공급 및 하수처리용량에 대한 계획 검토 및 처리의 미흡, 상하수도 원단위 축소 적용, 환경영향평가 협의 이행 미흡, 부적절한 원이자부담금 등에 대한 부과 징수로 인한 특혜 부여, 투자진흥지구 해제 지연을 통한 특혜 부여, 대규모 개발사업의 시행승인 절차 미이행 등 개발사업 전반에 걸친 심각한 문제들이 밝혀졌다. 이에 따라 제주특별자치도의회에서는 2018년 12월 21일부터 2020년 2월 28일까지 대규모 개발사업에 대하여 행정적 처리의 문제점 등에 대한 원인을 밝히고 잘못된 관행이 있다면 이를 개선하기 위하여 행정사무조사를 실시하였다(제주특별자치도의회, 2020).

5. 관광개발사업 투자유치 지원제도

제주자치도는 21세기 동북아의 관광·휴양 비즈니스 중심도시로 육성하고자 국제자유도시를 표방하고 있는 만큼 국내외 투자자본 유치를 위하여 규제 완화 등 제도적 특례를 마련하여 제주특별법을 기반으로 ① 개발사업시행 승인 일괄처리 ② 개발사업시행 승인 인·허가 의제처리 ③ 제한적 토지수용 ④ 토지비축제 ⑤ 제주투자진흥지구 지정 ⑥ 부동산투자이민제도 운영 ⑦ 외국인 투자 특례 허용 등 다른 지방자치단체와는 차별화된 제도를 운영하고 있다. 이러한 국내외 투자자본 유치를 위한 특례제도를 살펴보면 다음과 같다.

개발사업시행 승인 일괄처리는 제주특별법에 따른 개발사업의 시행승인에 관한 사무와 외국인 투자 촉진법에 따른 직접민원처리사무를 신속하고 한꺼번에 처리하기 위하여 도지사 소속으로 일괄처리기구를 두고 운용하는 제도이다. 이 경우 관계 행정기관과 관계 기관·단체에 공무원 또는 임직원의 과견을 요청할 수 있고, 사무를 수행할 때에는 자료 제출 등의 협조를 요청할 수 있다.

개발사업시행 승인 인·허가 의제처리는 개발사업을 시행하려는 자가 개발사업의 시행승인을 받은 경우에 개별 법령에 따른 허가·인가·지정·승인·협의·신고 등을 받은 것으로 보며, 개발사업의 시행승인 고시가 있으면 관계 법률에 따른 허가 등의 고시·공고 등이 있는 것으로 보는 제도이다. 의제 처리되는 사항에 대하여는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 이 경우 관계 행정기관의 장은 협의 요청을 받은 날부터 30일 이내에 구체적인 사유가 명시된 의견을 제출하여야 하고, 그 기간내 의견 제출이 없으면 협의한 것으로 본다. 제주특별법 제148조 인·허가 등의 의제에 따르면 건축법 등 36개 개별 법률에 의한 인·허가 사항이 의제처리되도록 정하고 있다.

제한적 토지 수용은 개발사업시행 승인을 받은 사업시행자가 사업대상 토지면적 중 국유지와 공유지를 제외한 토지의 3분의 2이상을 소유하고 토지소유자 총수의 2분의 1이상의 동의를 받으면 개발사업에 필요한 토지·건물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리를 수용 또는 사용할 수 있도록 하는 것이다. 이 경우 사업시행자는 국제자유도시개발센터, 관광단지의 사업시행자와 유원지시설에 대한 사업시행자이며, 해당 개발사업에 따른 사업규모가 50만 제곱미터 이상인 사업을 말한다.

제2차 종합계획에서 제시된 투자유치 증대방안과 관련하여 검토된 제주투자진흥지구는 제주자치

도의 핵심산업 육성 및 투자유치를 위하여 내외국인이 24개 업종에 총사업비 5백만 달러 이상 시설을 설치하는 투자에 대해 지정하는 것으로 제주구제자유도시종합계획심의회 심의를 거쳐 도지사가 지정 고시한다. 이러한 제주투자진흥지구는 제주의 지리적 여건과 사업구조의 열악한 환경을 극복하고 핵심산업 육성을 위하여 새로운 산업에 투자하는 내·외국인에게 세제 감면 등을 통한 투자유치 인센티브 제도이다. 제주투자진흥지구의 지정기준 및 요건은 투자자가 희망하는 지역인 개별형과 투자유치를 촉진하는데 유리한 지역인 단지형으로 구분하고 있다. 세부내용은 <표 48>과 같다.

<표 48> 제주투자진흥지구 지정기준 및 요건

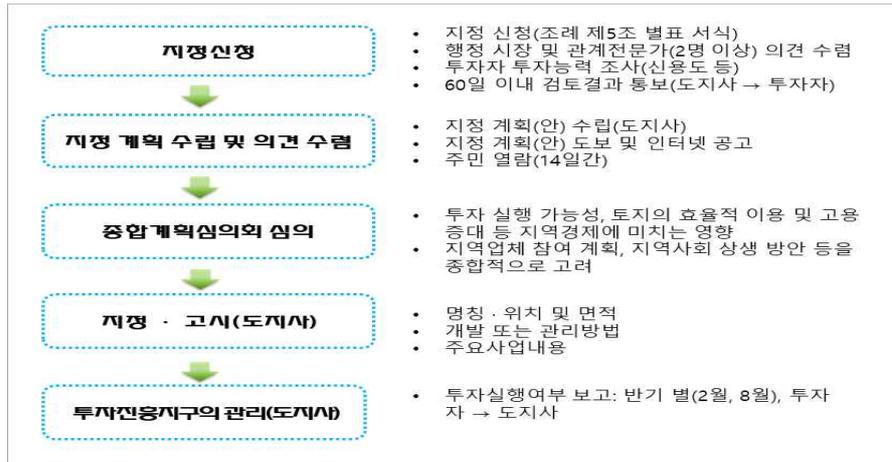
구분	개별형	단지형
투자금액	○ 관광관련 사업 미화기준 2천만 불, 그 밖의 사업 5백만 불	○ 1천억 원 이상
대상업종	○ 28개 업종 - 투자금액 미화 2천만 불 이상: 관광호텔업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업(카지노, 보세판매장 제외), 전문·종합휴양업(휴양콘도미니엄, 골프장 제외), 관광유람선업, 관광공연장업, 종합유원시설업, 국제회의시설업, 관광식당업, 마리나업 - 투자금액 미화 5백만 불 이상: 문화산업, 노인복지시설업, 청소년수련시설업, 레도시업, 신·재생에너지 이용 전기생산사업, 외국교육기관·자율학교·국제고등학교·국제학교, 교육원(연수원), 의료기관(의원, 치과의원, 한의원, 조산원 제외), 보건의료기술 연구개발서비스업, 첨단기술 활용 산업, 식료품·음료제조업(공장), 화장품제조업, 연구개발업(보건의료기술, 첨단기술 활용산업, 화장품제조업, 식료품·음료제조업에 한함)	○ 28개 업종(개별형과 동일)
사전조건	○ 개별 법률에 따라 인가·허가·승인·신고 등의 사실이 있을 것	○ 유원지시설의 결정 또는 지구단위계획 결정 지역
대상자	○ 새로이 투자하는 내·외국인	○ 국가, 지자체, 공공기관, 지방공사, 개발센터, 개발센터 출자법인

출처: 제주자치도 홈페이지, 경제/투자, 투자유치에서 정리

제주투자진흥지구의 지정절차는 사업자의 지정신청에서부터 지정·고시와 관리에 이르기까지 크게 5단계로 이루어지며 세부내용은 [그림 3]과 같다. 제주투자진흥지구 지정에 따른 주요 인센티브는 국세의 감면, 지방세 감면과 각종 부담금의 감면이 이루어지며 그 세부내용은 <표 49>와 같다.

제주투자진흥지구로 지정·고시 이후에는 투자실적 및 고용현황 등을 관리하기 위하여 관리카드를 작성하고, 투자자는 8월 말일과 다음연도 2월 말일까지 도지사에게 제출하도록 하고 있다. 도지사는 투자가 실행되는지 여부를 점검·조사하고 기준을 충족하지 아니하게 된 경우에는 해당 투자자에게 6개월의 범위에서 기간을 정하여 기준을 갖출 것을 명할 수 있도록 하고 있다. 그러나 투자진흥지구 지정일로부터 5년 이내 투자를 이행하지 않는 경우에는 지정을 해제토록 함으로써 세제감면 혜택만 누리고 정상적으로 투자를 이행하지 않는 사업장은 퇴출시켜서 조기 투자를 유도하고, 투자 이행이 안될 경우에는 감면세액 전액을 추징할 수 있도록 하고 있다.

(그림 3) 제주투자진흥지구 지정 절차



출처: 제주자치도 홈페이지, 경제/투자, 투자유치에서 정리

<표 49> 제주투자진흥지구 주요 인센티브

구분		감면	감면근거
국세	법인세 소득세	o 입주기업: 3년간 면제, 다음 2년간 50% 감면 o 개발사업 시행자: 3년간 50% 감면, 다음 2년간 25% 감면	조세특례제한법 제121조의9
	관세	o 대상 사업에 직접 사용하기 위하여 지정일부터 3년 이내에 수입하는 자본재	조세특례제한법 제121조의11
지방세*	취득세	o 지정일(단지형은 최초 부동산 취득일)이후 5년까지 면제 o 토지 취득 시 사전감면 신청	제주자치도세 감면조례 제24조의2
	재산세	o 지정일(단지형은 최초납세의무성립일)부터 10년간 면제	
부담금	개발부담금	면제	개발이익환수에 관한 법률 시행령 제4조
	농지보전부담금	50%	농지법 시행령 제52조
	대체초지조성비	50%	초지법 시행령 제16조의3
	대체산림자원조성비	50%	산지관리법 시행령 제23조제1항
	공유수면 점·사용료	면제	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제13조제1항제8호
	하수도원인자부담금	15%	제주자치도 하수도 사용조례 제57조제4항

출처: 제주자치도 홈페이지, 경제/투자, 투자유치에서 정리

* 취득세는 200만원, 재산세는 50만원 초과 시에는 85%만 감면(도세 감면조례 제57조), 2017년 3월 21일 이전 기존 투자진흥지구 취득세 면제기간은 2022년 3월 21일로 함

부동산투자이민제도는 출입국관리법시행령 별표 1의2의 제24호 거주(F-2)의 체류자격 차 목에 해당하는 투자지역, 투자대상, 투자금액 등에 관하여 법무부장관이 고시하는 기준에 따라 부동산 등 자산에 투자한 사람 또는 법인의 임원, 주주 등으로서 법무부장관이 인정하는 외국인에게 거주 자격을 주고, 같은 시행령 별표 1의3의 영주(F-5)의 자격 제14호에 따라 5년

이상 계속 투자 상태를 유지하고 있는 사람에게 영주권을 부여하는 제도이다. 이 제도는 2010년 2월 1일부터 국내에서는 처음으로 시행되었다. 부동산투자이민제도의 시행으로 중국 등의 해외자본 유치에는 기여하고 있지만 분양형 콘도미니엄 위주의 개발사업과 숙박시설 난립, 중간 지역 난개발 등의 부작용 우려 등에 따라 부동산 투자이민제도 적용지역을 관광단지·관광지로 제한하는 것으로 2015년 11월부터 시행하고 있다. 또한 부동산투자이민제도 적용기간은 2018년 4월까지로 하였으나 2016년 6월 기준 개정을 통하여 2023년 4월까지 연장되었다. 부동산투자이민제도의 연혁을 살펴보면 <표 50>과 같다.

<표 50> 제주자치도 부동산투자이민제도 연혁

구분	당초 (2010. 1. 27.)	1차 변경 (2015. 10. 30.)	2차·3차 변경 (2016. 5. 31./ 7.11.)
근 거	법무부 고시 제2010-26호	법무부 고시 제2015-317호	법무부 고시 제2016-168호 및 제2016-214호
투자지역	제주특별자치도	-	-
투자대상	제주특별법 제229조에 따라 도지사의 승인을 얻어 개발한 지역 내의 부동산 중 휴양콘도, 리조트, 펜션, 별장 등 휴양목적 체류시설	제주특별법 제22조에 따라 승인을 얻은 관광단지 및 관광지 지정을 사업지역내의 부동산 중 다음 시설 - 휴양콘도미니엄, 일반숙박시설 및 생활숙박시설, 별장*, 관광펜션	좌동
투자금액	미화 50만불 또는 한화 5억원 이상	5억원 이상	좌동
경과규정	-	2016. 12. 31.까지 종전 고시에 따라 도지사의 개발사업시행 승인을 얻은 경우 이 고시에 따른 투자대상 부동산으로 봄	좌동
시행기간	2010. 2. 1.부터 시행	2015. 11. 1.-2018. 4. 30.	2015. 11. 1.-2023. 4. 30.

출처: 법무부 고시 내용에서 정리

*별장은 2018. 5. 1.부터 거주(F-2)자격 취득을 위한 부동산 투자대상에서 제외됨

부동산투자이민제 시행에 따라 2010년부터 2020년 6월 30일 기준으로 외국인 휴양체류시설인 콘도미니엄 분양 현황은 총 1,961건을 분양하여 이에 따른 분양금액은 1조 4637억 7200백만 원이다. 거주비자(F-2)는 신규발급 2,221건이며, 영주권(F-5)은 1,414건으로 나타났다. 연도별 분양현황과 거주비자 등 발급현황은 <표 51>과 같다.

<표 51> 부동산 투자이민제 투자대상 외국인 휴양체류시설(콘도) 분양 현황

연도별	분 양		거주비자 발급 (F-2)		영주권 발급 현황 (F-5)
	건수	금액(백만원)	신규발급	누계현원	
2010	158	97,616	3	3	
2011	65	54,440	5	7	
2012	121	73,385	149	143	
2013	667	453,154	344	451	
2014	508	347,279	571	1,007	
2015	111	101,364	380	1,330	
2016	220	149,323	247	1,466	
2017	37	92,632	236	1,487	57
2018	30	62,071	195	1,451	225
2019	42	30,998	91	1,167	538

2020. 6.	2	1,510	0	1,073	594
계	1,961	1,463,772	2,221		1,414

출처: 제주특별자치도(2020), 분야별 정보/ 투자유치/ 투자관련자료실 No.67에서 정리

6. 관광개발사업에 대한 제주특별자치도의회 행정사무조사 실시 개요

제주특별자치도의회는 2018년 10월 17일부터 26일까지 실시한 2018년 행정사무감사를 통하여 신화역사공원, 영어교육도시, 헬스케어타운 등 대규모 개발사업장의 상수도 공급 및 하수처리용량에 대한 계획 검토 및 처리의 미흡, 상하수도 원단위 축소 적용, 환경영향평가 협의 이행 미흡, 부적정한 원인자부담금 등에 대한 부과·징수로 인한 특혜 부여, 투자진흥지구 해제 지연을 통한 특혜 부여, 대규모 개발사업의 시행승인 절차 미이행 등 대규모 개발사업에 대한 행정처리 전반에 걸친 심각한 문제점들이 밝혀 졌다. 이에 따라 행정사무감사를 통하여 확인한 사실을 토대로 제주자치도에서 시행되고 있는 대규모개발사업을 대상으로 행정적 처리의 문제점, 환경에 미친 부정적 영향, 개발사업자에게 부여한 부당한 특혜로 인한 재정적 손해 등에 대한 조사를 실시하여 원인을 밝혀 고치고, 관행이 있다면 개선하는 등 도정에 대한 신뢰를 회복하고 도민의 복리증진 등을 위하여 행정사무조사를 실시하였다(제주특별자치도의회, 2020). 행정사무조사 실시 개요는 <표 52>과 같다.

<표 52> 제주자치도의회 행정사무조사 개요

구분	내용
근거	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치법 제41조, 제56조 및 같은 법 시행령 제56조 ○ 제주특별자치도의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 제3조 등
조사대상기관 등	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주자치도 실·국·본부·사업소(행정시 포함) ○ 제주특별자치도 감사위원회 ○ 기타 증인 및 참고인
조사위원회 구성	○ 위원회 8명(위원장 1, 부위원장 1, 위원 6)
조사범위	○ 신화역사공원 외 21개 사업과 관련된 사항 일체 등
조사기간	○ 2018. 12. 21. - 2020. 2. 28.
조사방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조사와 관련된 보고, 서류 제출요구 및 열람 ○ 각종 자료에 대한 검증 ○ 조사와 관련된 기관·현장 방문 조사 ○ 대상사업별 중점 조사항목을 선정하여 사안별 집2중 조사 ○ 도민 제보사항 접수·조사 ○ 조사 진행 중 진실 규명을 위하여 신문함이 필요하다고 인정되는 자는 위원회 의결로 증인·참고인으로 채택 신문함

출처: 제주특별자치도의회(2020), 「제주특별자치도 대규모 개발사업장에 대한 행정사무조사 실시 결과 보고서」에서 연구자 재정리

제주특별자치도의회에서 실시한 행정사무조사 결과 시정 및 제도개선을 요구한 사항을 살펴 보면 제주국제자유도시 및 개발정책 분야, 개발사업시행 승인 절차 분야, 행·재정적 지원 관리 체계, 대규모 개발사업장 점검 분야, 집행기관의 정책개선 의지 및 기타 분야별로 위법하거나 부당하다고 인정되는 사실에 대하여 이를 취소하거나 원상태로 환원시킬 수 있는 시정 및 대안을 제시하여 감사대상기관의 장 등으로 하여금 개선방안을 마련하게 할 필요가 있는 권고를 요구하였다. 집행기관의 정책개선 의지 및 기타 분야를 제외하고 시정 및 권고 처분한 주요 지적

사항을 살펴보면 <표 53>, <표 54>, <표 55>, <표 56>과 같다.

<표 53> 제주자치도의회 행정사무조사결과(제주국제자유도시 및 개발정책 분야)

분야별	건명	시정	권고
제주특별법 운용 부분	제주특별법 제1조 '도민복지 향상' 조문 삭제 후 개발 지향 정책 추진		0
	제주특별법에 따른 개발사업 관련 주민지원 특례제도 활용 전무	0	
	제주특별자치도 성과평가 위상강화와 결과 환류를 위한 제도개선 추진		0
	제주자치도 성과평가 지표 중 지속가능한 환경보전 지표 삭제		0
	환경영향평가법 제32조(재협) 권한 이양에 따른 조례 개정 추진		0
	제주특별법 제380조(지하수개발·이용허가의 제한 및 취소) 제2항 제3호 삭제 실효성 없는 중산간 난개발 제한 정책	0	0
국제 자유도시 정책 부분	최상위 범법계획으로써의 위상 미흡(다른 법정계획 연계 부족)		0
	개발사업 주민참여 및 개발이익 지역 환원 정책 추진 미흡	0	
	국제자유도시 정체성 혼란으로 인한 총괄부서 잦은 변경		0
	종합계획 성과평가 시스템 부재로 인한 정책 성과 미흡		0
	도민상생방안 심의 실적 없는 등의 제주국제자유도시종합계획심의회 활동 미흡	0	
	종합계획 수립 절차 및 방법 도 조례로의 위임 필요		0
	지역인재 양성을 위한 지역자본과의 연계 미흡		0
	종합계획 및 개발센터시행계획 사이의 연계성 미흡		0
	6단계 제도개선 결과 후속조치로 국제자유도시 개념 재정립 추진		0
	지방세 감면 1천억원 규모에 비해 지역 건설업체 참여 등 도민상생 미흡		0
	대규모 개발사업의 핵심사업이 주로 숙박시설 분양사업 치중		0
	제주특별법에 따른 정부 직접 지원 확보 노력 부족		0
	도민여론 무시한 일방적 사업 추진으로 소송 등 갈등 조장		0
	종합계획 수립권자와 JDC시행계획 승인권자 불일치 문제 해소 추진		0
	JDC사업의 타법률 근거 제도개선 과제에 대하여 도의회의 의견을 묻지 않고 추진한 절차 문제	0	0
JDC에 대한 견제와 균형 원리 실현을 위한 제주감사위원회 대행감사 근거 마련 추진		0	
학교시설 설치 후 무상공급 확대 권고		0	

출처: 제주특별자치도의회(2020), 「제주특별자치도 대규모 개발사업장에 대한 행정사무조사 실시 결과 보고서」에서정리

<표 54> 제주자치도의회 행정사무조사결과(개발사업시행 승인 절차 분야)

분야별	건명	시정	권고
개발사업 시행승인서 제 출 전 절차 관련	대규모 개발사업 주민의견 수렴 실효성 확보 미흡		0
	대규모 개발사업과 지역주민 상생 방안 추진 미흡		0
	기초조사 실시에 따른 조례 규정 미이행		0
	개발사업의 시행승인 권한에 관한 사항		0
	개발사업 범위에 관한 사항		0
개발사업 시행승인서 제 출 시 절차 관련	대규모 개발사업 등의 도의회 보고 개선		0
	농지전용 협의 요청에 따른 심사 부실	0	0
	초지전용 심사기준 미비에 따른 무분별한 전용 협의		0
	개발사업심의위 심의 및 운영 부적정	0	
	대규모 개발사업 범위 축소로 도의회 심의 권한 축소		0
	재해영향평가 협의내용 이행실태 점검 미흡	0	0
	사업 준공 이후 재해영향평가 관리 체계 필요		0
	사업자-주민 상호 수용성 높이기 위한 환경영향평가 공탁제 도입 추진		0
	제주자치도 차원의 환경영향평가 정보시스템 구축		0
	복합사업에 대한 환경영향평가 방법 및 절차의 구체화 및 명확화 필요		0
지형도면고시 불이행 및 관계서류 미비	0		

분야별	건명	시정	권고
	부대조건을 부과한 사업시행 승인 문제	0	
	변경승인(경미한 사항 포함) 심의·고시의 강화		0
	기간연장 변경 승인의 부적정		0
	개발계획(변경) 승인 시 부대조건 이행 감독 미흡	0	
개발사업 계획변경 시 절차 관련	개발사업 계획변경 시 구체적 기준 미흡		0
	개발사업 계획변경 시 이전 승인에 따른 협의내용 이행사항 첨부 추가	0	
	환경영향평가 원단위 변경으로 인한 사업 증가 문제	0	
개발사업시행승인후절차관련	대규모 개발사업시행 승인 이후 사후관리 미흡		0

출처: 제주특별자치도의회(2020), 「제주특별자치도 대규모 개발사업장에 대한 행정사무조사 실시 결과 보고서」에서 정리

〈표 55〉 제주자치도의회 행정사무조사결과(행·재정적 지원 및 관리 체계)

분야별	건명	시정	권고
조세감면 제도	투자진흥지구 제도 운영 관리의 부적정	0	0
	제주투자진흥지구 입주기업의 감면세액 자료제출 법적근거 마련 필요		0
정책의사 결정지원 부문	구비서류에 대한 전문적 검토, 이행사항 관리 등 전문 지원조직 신설 추진		0
	도의 차원의 대규모 개발사업 심의 전문성 강화를 위한 지속가능한 개발과 도민상생 특별위원회 설치		0

출처: 제주특별자치도의회(2020), 「제주특별자치도 대규모 개발사업장에 대한 행정사무조사 실시 결과 보고서」에서 정리

〈표 56〉 제주자치도의회 행정사무조사결과(대규모 개발사업장 점검 분야)

사업별	건명	시정	권고
첨단과학기술단지	학교신설 계획 부실		0
신화역사공원	오수 역류 원인 기술용역 진단 부실	0	
	교통문제 예상에도 인근지역 교통 해소방안 대책 미흡	0	
	대규모 개발사업 승인 이후 계획변경시 공익시설 삭제 등 축소 부적정		0
영어교육도시	영어교육도시 인·허가과정 확인 불가		0
	대규모 개발사업 승인 이후 공익시설 축소 부적정		0
	국제학교와 공교육과의 연계 부족		0
	영어교육도시 주민상생 노력 미흡		0
	영어교육도시 조성 및 국제학교 신설에 대한 타당성 재조사 필요		0
	도민과 상생하는 영어교육도시 사업계획 변경 추진		0
	공유지 무상 양여에 따른 도지사 사전 협의 미흡	0	0
	영어교육도시 활성화를 위한 유관기관 간 연계 부족		0
	국제학교 운영에서 내외국인 교원 간 차별행위 시정		0
성산포 해양관광단지	절대보전지역 주차장 불법 조성	0	
예래휴양형 주거단지	예래휴양형 주거단지 사업의 정상화 대책 미흡		0

자료: 제주특별자치도의회(2020), 「제주특별자치도 대규모 개발사업장에 대한 행정사무조사 실시 결과 보고서」에서 정리

7. 관광개발사업 유형별 시행 사례

가. 관광개발사업 유형별 시행 사례 개요

제주특별자치도의회에서는 2018년 12월 21일부터 2020년 2월 29일까지 제주자치도 대규모개발사업장에 대한 행정사무조사를 실시하여 행정적 절차 문제점과 낙수효과 등 경제분석적 관점에서 입체적인 조사를 하였다. 행정사무조사는 사업장 부지면적 50만 제곱미터 이상의 22개 사업장을 대상으로 하였다. 본 연구에서 대상 사업은 22개 사업장 중에서 관광개발사업별 유형에 따른 관광지, 관광단지와 유원지 각 1개소를 <표 57>와 같이 선정하였다.

<표 57> 관광개발사업 유형별 시행 사례 개요

구분	관광지	관광단지	유원지
	○○휴양림관광지	△△제주복합관광단지	□□케어타운
위 치	제주시 회천동	서귀포시 표선면 가시리	서귀포시 동홍동
면 적	1,346천㎡	523천㎡	1,539천㎡
투자규모	1,776억 원	4,602억 원	15,674억 원(공공 2,180, 민자 13,494)
사업기간	1996. 12. ~ 2020. 12.	2013. 12. ~ 2022. 12.	2009. 12. ~ 2020. 12.
시 행 자	한화호텔엔리조트<주>	<주>록인제주	제주국제자유도시개발센터, 녹지그룹

출처: 제주자치도의회(2020), 「제주자치도 대규모개발사업장에 대한 행정사무조사결과보고서」에서 정리

나. ○○휴양림관광지 추진 경위

○○휴양림관광지 개발사업은 관광진흥법에 따른 관광지 조성사업이다. 사업시행자인 한화호텔엔리조트(주)에서 제주시 회천동 3-16번지 일원에 부지면적 134만 6천 평방미터(㎡), 총 사업비 1776억 원을 투자 계획으로 사업 시행 중에 있다. 사업기간은 1996년 12월 2020년 12월까지이다. 봉개휴양림 관광지 개발사업의 주요 도입시설은 공공편익시설, 숙박시설, 상가, 운동·오락시설, 휴양·문화시설 등이다. 사업 추진경위는 <표 58>과 같다.

<표 58> ○○휴양림 관광지 관광개발사업 추진 경위

연월일	추진내용	개발사업 측정항목
1994. 6. 2.	제주도종합개발계획 공고	
1996. 12. 20.	환경영향평가 협의	
1996. 12. 28.	관광개발사업시행 승인	
1996. 12. 30.	기공식	
1997. 2. 4.	국토이용계획 변경 결정	
1997. 3. 6.	국토이용계획 변경 결정(준농림→준도시)(건교부)	
1997. 3. 11.	봉개휴양림 관광지 개발	
1997. 4. 29.	재해영향평가 협의	
1997. 6. 11.	제2종 종합휴양업 사업계획 승인	
1997. 7. 4.	관광개발사업 착공	
2000. 3. 16.	사업기간 변경 승인(1차 변경) - 1996. 12. ~ 2000. 6. → 2003. 6.(3년6월 연장)	
2002. 3. 23.	개발사업 변경(2차 변경) - 사업비 변경: 154,537백만원→179,002백만원(증24,585백만원) - 숙박시설 사업기간: 1996. 12. ` 2002. 4. 30. →2003.12. 31.	
2002. 10. 5.	개발사업 변경(3차 변경) - 건축면적 및 연면적 변경, 시설규모 변경	
2003. 8. 12.	개발사업 변경(4차 변경) - 대표자, 도입시설 변경	

연월일	추진내용	개발사업 측정항목
	- 사업기간: 1996. 12. 2003. 12. 31. → 2006. 12. 31.	
2003. 10. 10.	콘도 준공	
2003. 10. 29.	한화콘도 개장 운영(397실)	
2004. 5. 27.	개발사업 변경(5차 변경) - 사업비: 182,307백만원 → 174,937백만원 - 건축물 연면적: 78,680 → 77,141㎡(증1,539㎡) - 골프장 부지: 390,470 → 442,376→(증51,906㎡)	
2004. 7. 19.	개발사업 변경 신고(6차 변경) - 골프장 시설계획 변경	
2004. 7. 24.	골프장 준공	
2004. 8. 5.	골프장 등록(9홀) 및 개장 운영	
2006. 말	개발사업 변경(7차 변경) - 기간: 1996. 12. ~ 2010. 12. 31.	
2008. 12. 24.	관광(단지) 변경 지정 - 면적: 1,346,000㎡ → 1,168,000㎡	
2010. 12. 23.	개발사업 변경(8차 변경) - 사업기간: 1996. 12. ~ 2011. 12. 31. - 시행자: 한화리조트 → 한화호텔앤리조트	
2011. 12. 16.	개발사업 변경(9차 변경신고) - 사업기간: 1996. ~ 2015. 12. 31.	
2014. 6. 30.	개발사업 변경 신고(10차 변경) - 숙박시설지구: 휴양콘도미니엄 부대시설 야외파크 가든 신설(1동, 지상 1층, 연면적 215.85㎡)	
2016. 1. 6.	개발사업 변경(11차 변경) - 사업기간: 1996 ~ 2016. 12. 31.	
2016. 12. 29.	개발사업 변경 신고(12차 변경) - 사업기간: 1996. ~ 2017. 12. 31.	
2017. 12. 29.	개발사업 변경 신고(13차 변경) - 사업기간: 1996. ~ 2020. 12. 31.	

출처: 제주자치도의회(2020), 「제주자치도 대규모개발사업장에 대한 행정사무조사결과보고서」에서 정리

다. △△제주복합관광단지 추진 경위

△△제주복합관광단지 개발사업은 관광진흥법에 따른 관광단지 조성사업이다. 사업시행자인 (주)록인제주에서 서귀포시 표선면 가시리 622번지 일원에 부지면적 52만 3천여 평방미터(㎡), 총 사업비 4602억 원을 투자 계획으로 사업 시행 중에 있다. 사업기간은 2013년 12월부터 2022년 12월까지이며, 주요도입시설은 숙박시설, 휴양·문화시설, 교육시설, 상가, 공공편익시설 등이 있다. 사업의 추진경위는 <표 59>와 같다.

<표 59> △△제주관광단지 개발사업 추진 경위

연월일	추진내용	개발사업 측정항목
2011. 3. 15.	환경영향평가서(초안) 주민공람	
2011. 7. 1.	사전재해영향성검토 협의	
2012. 1. 20.	경관위원회 심의	
2012. 3. 9.	경관, 건축 공동위원회 심의	
2012. 4. 27.	도시계획위원회 심의	
2012. 6. 1.	도시,건축 공도위원회 심의	

연월일	추진내용	개발사업 측정항목
2012. 6. 26.	교통영향분석개선대책 심의	
2012. 7. 13.	환경영향평가서 심의	
2013. 4. 29.	환경영향평가서 동의안 도의회 동의 부결 - 친환경에너지 사용계획 구체적 제시 - 저류조 관리계획 수립(홍수피해 방지 등) 제시	
2013. 6. 25.	환경영향평가서 동의안 도의회 동의	
2013. 12. 31.	개발사업시행 승인	
2015. 5. 13.	개발사업시행 변경 승인(1차 변경)	
2015. 11. 25.	착공 신고	
2016. 5. 25.	개발사업시행 변경 승인 - 대표자, 운영인력80% 도민위주 우선 채용, 지역건설업체 60%이상 참여	
2016. 5. 19.	개발사업시행 변경 승인(2차 변경 신고) - 건축물 높이: 콘도A(7.97m), 콘도B(14.65m), 콘도(14.65m)	
2016. 7. 26.	공유재산 교환 심의 완료 - 사유지 6필지, 21,011㎡, 공유지 4필지 19,240㎡(전체면적의 4%)	
2016. 9. 7.	건축허가(A-1 93동, A-2 15동, C 15동)	
2017. 6. 30.	공사 중단(사업비 확보 후 사업재개 추진예정)	
2018. 11. 30.	개발사업시행 변경 승인(3차 변경) - 사업기간 연장 4년 연장 - 사업비 변경(2,736 →4,602억 원)	
2018. 12. 7.	개발사업심의위원회 심의(기간연장 재검토) 사업추진 실행가능성 반영한 사업계획서 제출	
2018. 12. 27.	개발사업심의위원회 심의(기간연장, 조건부) - 기간: 2013. 12. ~ 2019. 12. 31.(1년 연장) - 사업기간 관광단지 조성 계속 추진 곤란 판단 - 사업규모 축소 변경 개발계획으로 변경승인을 받을 것, 단 휴양문화시설은 반드시 반영	
2019. 1. 23.	개발사업시행 변경 승인(4차 변경) - 사업기간 1년 연장: 2013. 12. ~ 2019. 12. 31.	

출처: 제주자치도의회(2020), 「제주자치도 대규모개발사업장에 대한 행정사무조사결과보고서」에서 정리

라. □□케어타운 추진 경위

□□케어타운 관광개발사업은 국토계획법에 따라 도시계획시설 중 유원지 조성사업이면서 관광진흥법에 따른 관광단지 조성사업으로 병행하여 시행하고 있다. 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 녹지제주헬스케어타운(유)에서 서귀포시 동홍동 2032번지 일원에 부지면적 153만 9천여 평방미터(㎡), 총 사업비 1조 5674억 원(공공 2180억 원, 민자 1조 3494억 원)을 투자계획으로 시행 중에 있다. 사업기간은 2009년 12월부터 2020년 12월까지이며, 주요 도입시설은 공공편의시설, 숙박시설, 상가, 운동·오락시설, 휴양·문화시설, 의료·연구시설 등이 있다. 헬스케어타운 조성사업의 추진 경위는 <표 60>과 같다.

<표 60> □□케어타운 조성사업 추진 경위

연월일	추진내용	개발사업 측정항목
-----	------	-----------

연월일	추진내용	개발사업 측정항목
2006. 12. 4.	제주국제자유도시종합계획 신규 핵심프로젝트 지정	종합계획 반영
2007. 7. 4.	2025년 제주광역도시계획 유원지 반영	도시기본계획 반영
2008. 10. 21.	도시관리계획(안), 사전환경성 검토서(초안) 주민설명회	
2008. 12. 22.	제주자치도 도시계획위원회 심의	도시관리계획 반영
2008. 12. 31.	도시계획시설(유원지) 결정	
2009. 4. 29.	환경영향평가서(초안) 주민공람	
2009. 8. 14.	환경영향평가서(본안), 교통영향분석개선대책, 사전재해영향성검토서 제출	
2009. 9. 10.	환경영향평가서 검토보완서 제출	
2009. 9. 17.	사전재해영향성검토 협의의견 통보	
2009. 9. 23.	환경영향평가 심의	
2009. 11. 9.	환경영향평가 도의회 동의	
2009. 11. 7.	환경영향평가 협의 완료	
2009. 12. 21.	에너지사용계획 협의 완료(지식경제부)	
2009. 12. 30.	개발사업시행 승인, 유원지사업 실시계획인가(서귀포시)	
2010. 5. 10.	개발사업시행(변경) 승인 및 유원지사업 실시계획 변경인가(1차)(서귀포시)	
2010. 11. 3.	제주투자진흥지구 지정	
2011. 12. 23.	녹지그룹 MOU체결	
2011. 12. 26.	착공신고(201. 4. 17. 부지조성 착공식)	
2012. 1. 4.	개발사업시행 변경 승인(2차)(서귀포시) - 토지이용계획 일부 변경	
2012. 4. 4.	제주투자진흥지구 지정 변경	
2012. 7. 11.	녹지그룹 투자합의 각서(MOA) 체결	
2012. 9. 5.	개발사업시행 변경 승인(3차) - 콘도1, 콘도2로 분리)	
2012. 10. 18.	개발사업시행 변경 승인(4차) 콘도1 건축계획 변경	
2012. 10. 30.	녹지그룹, 건축공사 기공식	
2012. 10.	녹지그룹 본계약 체결	
2013. 3. 21.	개발사업시행 변경 승인(4차 변경) - 토지이용계획 및 콘도2 건축계획	
2013. 9.	의료시설 도입 MOU체결(JDC, 서울대병원, 녹지그룹)	
2013. 9. 17.	개발사업시행 변경 승인(5차 변경) - 힐링스파이럴호텔, 힐링타운 신설	
2013. 12. 20.	개발사업시행 변경 승인(6차 변경) - 힐링스파이럴호텔, 웰니스몰8 높이 변경	
2014. 4. 1.	개발사업시행 변경 승인(7차 변경신고) - 건축계획 변경	
2014. 8. 27.	1단계사업 준공 - 콘도1, 2/ 400실)	
2014. 10. 20.	힐링스파이럴호텔 착공	
2015. 7. 31.	의료시설(의료 R&D센터) 건축허가	
2015. 8. 10.	개발사업시행 변경 승인(8차 변경신고) - 토지이용계획 일부 변경	
2015. 8. 31.	의료, 힐링타운콘도(255실) 착공 신고	
2015. 11. 20.	개발사업시행 변경 승인(9차 변경신고) - 교통체계, 건축계획, 세부시설 명칭 변경	
2015. 12. 30.	외국인 투자지역 지정 - 녹지켄스유한회사	
2016. 1. 12.	텔라소리조트(228실) 건축허가	
2016. 4. 6.	개발사업시행 변경 승인(10차 변경) - 시행단계(1,2단계) 구분, 의료연구시설에 대한 용도 구체화, 신호교차로를 회전교차로 변경	

연월일	추진내용	개발사업 측정항목
2016. 5. 25.	개발사업시행 변경 승인(11차 변경 신고) - 웰니스몰1 건축계획 변경(오기 정정)	
2016. 5. 31.	상가(웰니스몰1~9) 건축허가	
2016. 11. 11.	개발사업시행 변경 승인(11차 변경신고)(제주자치도) - 1단계 기반시설 면적 오기 정정, 토지이용계획 일부 변경, 가압장 및 도수로 신설	
2016. 12. 30.	힐링타운콘도 준공(3동, 255호)	
2017. 7. 10.	개발사업시행 변경 승인(13차 변경 신고) - 토지조서 일부 변경(오기 정정)	
2017. 7. 28.	녹지국제병원 사용 승인	
2017. 12. 13.	개발사업시행 변경 승인(14차 변경) - 메디컬스트리트 건축물 높이 변경(오기 정정)	
2018. 11. 6.	개발사업시행 변경 승인(16차 변경 신고)	
2018. 11. 14.	개발사업시행 변경 승인(15차 변경) - 단계별 공사구분 변경(1,2단계→1-1, 1-2, 2단계) - 주민지원시설, 도수로, 우수중계펌프장 신설 - 경관녹지 내 숲길 조성, 건축면적 변경	
2018. 12. 31.	개발사업시행 변경 승인(16차 qsurud) - 사업기간 및 사업비 변경	

자료: 제주자치도의회(2020), 「제주자치도 대규모개발사업장에 대한 행정사무조사결과보고서」에서 정리

ABSTRACT

A Study on the Institution of Monitoring System Applied by Collaborative Governance Theory for Tourism Development Project

Yongsug Kang

Department of tourism Development

The Graduate School of
Jeju National University

This study examines the applicability of the collaborative governance theory to the promotion of tourism development projects. By examining the applicability of the monitoring system to the collaborative governance model, it is to suggest the institutional implications necessary for the promotion of tourism development projects to meet local conditions and to restore transparency and trust in the administration process. Then, theoretical considerations and precedent studies were conducted on tourism development projects, collaborative governance, and monitoring systems through literature studies. From the implications of previous studies, the factors linked to tourism development projects were derived from the collaborative governance variables.

In order to develop tourism projects in Jeju Special Self-Governing Province the project operator must obtain approval from the Governor of Jeju Special Self-Governing Province to implement the development project. For the factors related to the tourism development project, related matters such as whether the regional plan was reflected in the development project implementation approval process, the implementation of the environmental impact assessment, and the implementation of the tourism development project plan, and the Jeju

Special Self-Governing Province's governance ordinance were referenced.

Based on the factors related to the tourism development project derived from the previous study, a survey was conducted by the Delphi method to determine the measurement items of this study and to design the survey. Total 322 people were surveyed as a survey sample. For the empirical analysis, the PLS structural equation model was used and the Smart PLS 3.0 program was used. As a result of the second latent variable discriminant validity test in the verification of the measurement tool, the 'participation inclusiveness' and 'forum exclusion' variables were excluded among the four sub-variables of the institutional design variable.

As a result of the evaluation of the structural model, all five hypotheses were made and analyzed to have a statistically significant effect. And the 'collaborative process', a parameter of the research model, is statistically significant in the dependent variable. Therefore, the collaborative governance model can be applied to the implementation of tourism development projects. And by applying a monitoring system to the implementation of tourism development projects, it is suitable for local conditions for private investment projects, and administrative transparency, local residents, project implementers.

Based on this result, it is suggested that the tourism development project should be carried out with trust. Indeed, sensitive parts such as securing project costs of the tourism development project are needed to be improved in the future for successful completion of development projects in Jeju Special Self-Governing Province.