



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](#)

석사학위논문

제주특별자치도 관광개발사업  
사후모니터링 제도 도입 방안 연구  
- 이해관계자 인식조사를 중심으로 -

제주대학교 경영대학원

관광개발학과

강 용 석

2016년 8월

제주특별자치도 관광개발사업  
사후 모니터링 제도 도입 방안 연구

-이해관계자 인식조사를 중심으로-

지도교수 최 용 복

강 용 석

이 論文을 觀光學 碩士學位 論文으로 提出함

2016年 8月

강용석의 觀光學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 \_\_\_\_\_ (印)

委 員 \_\_\_\_\_ (印)

委 員 \_\_\_\_\_ (印)

濟州大學校 經營大學院

2016年 8月

A Study on the Introduction of Post-monitoring System  
for the Effective Process of Tourism Development Project  
in Jeju: Focused on the Project Stakeholders' Recognition

Yong-Sug Kang

(Supervised by professor Yong-Bok Choi)

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

2016. 8.

Department of Tourism Development  
GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS ADMINISTRATION  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 배경 .....	1
제2절 연구의 목적 .....	2
제3절 연구의 범위 및 방법 .....	4
1. 연구의 범위 .....	4
2. 연구의 방법 .....	4
제2장 개념적 고찰 .....	5
제1절 모니터링 제도 .....	5
1. 모니터링의 개념 .....	5
2. 모니터링의 의의 .....	6
3. 모니터링의 유형 .....	7
제2절 관광개발사업 평가 제도 .....	8
1. 평가의 개념 .....	8
2. 평가의 의의 .....	9
3. 평가의 유형 .....	9
제3절 모니터링과 평가의 특징 비교 .....	11
제4절 관광개발사업 모니터링 체계 구축방안 연구 사례 .....	12
1. 모니터링 추진 목적 및 대상 .....	12
2. 모니터링 과정 .....	13
3. 모니터링 지표 설정 .....	15
4. 모니터링 수행 방법 .....	18
제5절 문화관광부 2015지역관광개발사업 평가 사례 .....	19
1. 평가 배경 및 목적 .....	19
2. 평가체계 .....	19
3. 평가절차 .....	20

<b>제3장 제주특별자치도 관광개발사업과 모니터링 및 평가 현황</b>	<b>22</b>
제1절 제주특별자치도 개발사업 승인 제도	22
1. 근거	22
2. 개발사업의 범위	23
3. 개발사업의 시행 절차	25
4. 개발사업 등에 대한 특례 제도	27
제2절 제주특별자치도 관광개발사업 모니터링 및 평가 현황	30
1. 관광개발사업 현황	30
2. 관광개발사업 모니터링 및 평가 현황	36
제3절 제주특별자치도 정책 모니터링과 평가 사례	46
1. 제주특별자치도 성과 평가	46
2. 국제자유도시종합계획 평가	49
제4절 제주특별자치도 관광개발사업 모니터링과 평가 현황 종합	52
1. 제주특별자치도 관광개발사업 모니터링 및 평가 실태 종합	52
2. 제주특별자치도 관광개발사업 모니터링 및 평가 체계 도입 필요성	54
<b>제4장 인식조사 설계와 분석</b>	<b>55</b>
제1절 인식조사 표본의 선정	55
제2절 설문지 구성과 분석방법	56
제3절 조사결과 분석	58
1. 조사대상자의 인구통계학적 특성	58
2. 측정 척도의 분석	59
제4절 분석결과 요약 및 시사점	97
1. 분석결과 요약	97
2. 시사점	99
<b>제5장 결론</b>	<b>104</b>
제1절 연구결과 요약	104
제2절 연구의 한계 및 제언	105

참고문헌 .....	108
부 록 .....	110
ABSTRACT .....	115

## 표 목차

<표 2-1> 모니터링 개념 정리 .....	6
<표 2-2> 평가 개념 정리 .....	8
<표 2-3> 모니터링과 평가 개념 비교 .....	11
<표 2-4> 목표계층별 지표 특성 .....	15
<표 2-5> 성과지표 개발사례 .....	15
<표 2-6> 계획단계 지표(안) .....	16
<표 2-7> 실행단계 지표(안) .....	16
<표 2-8> 완료단계 지표(안) .....	17
<표 3-1> 관광사업의 세부업종 구분 .....	23
<표 3-2> 개발사업의 범위 .....	23
<표 3-3> 관광개발사업의 내용 .....	24
<표 3-4> 제주특별자치도 관광개발사업의 범위 .....	25
<표 3-5> 제주투자진흥지구 투자 인센티브 내용 .....	28
<표 3-6> 투자진흥지구 지정 현황 .....	28
<표 3-7> 투자진흥지구 투자액 및 세제 감면 현황 총괄 .....	28
<표 3-8> 관광개발사업자에게 매각된 공유지 현황 .....	29
<표 3-9> 부동산투자이민제 고시내용 .....	29
<표 3-10> 관광개발사업 현황 총괄 .....	30
<표 3-11> 관광개발사업 사업별 추진현황 .....	31
<표 3-12> 제주특별자치도 지적공부 등록 현황 .....	34
<표 3-13> 제주특별자치도 경제활동 지역내 총생산 .....	35
<표 3-14> 외국인 투자 관광개발사업 현황 .....	35
<표 3-15> 개발사업 승인 등에 관한 조례 규정 발취 .....	36
<표 3-16> 개발사업추진 이행계획서 세부내용 .....	37
<표 3-17> 제주특별자치도 관광객 동향 .....	39



<표 3-18> 환경영향평가 협의내용 사후관리에 관한 조례 발췌 .....	40
<표 3-19> 연도별 사후관리 대상 사업장 수 .....	42
<표 3-20> 제주투자진흥지구의 지정 및 해제에 관한 조례 발췌 .....	43
<표 3-21> 투자유치 촉진 조례 발췌 .....	44
<표 3-22> 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례 발췌 .....	45
<표 3-23> 제주특별자치도 성과목표 성과지표에 의한 성과 평가지표 .....	47
<표 3-24> 설문조사에 의한 성과 평가지표 .....	48
<표 3-25> 부문별 사업성과 평가 결과 .....	51
<표 3-26> 부문별 사업성과 부진 요인 .....	51
<표 4-1> 조사대상자 분류 .....	55
<표 4-2> 응답자의 일반사항 .....	59
<표 4-3> 도내의 관광개발사업에 대하여 알고 있는지 여부 .....	60
<표 4-4> 관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 조세 감면 등 지원사항 개선 여부 .....	60
<표 4-5> 관광개발사업이 지역발전에 기여 여부 .....	61
<표 4-6> 관광개발사업이 지역 발전에 기여하고 있지 않는 이유 .....	61
<표 4-7> 관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리 필요 여부 .....	62
<표 4-8> 모니터링·평가제도에 대하여 알고 있는지 여부 .....	62
<표 4-9> 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 필요 여부 .....	63
<표 4-10> 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 방법 .....	63
<표 4-11> 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 모니터링 실시 주기 .....	63
<표 4-12> 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 조직 구성 방안 .....	64
<표 4-13> 관광개발사업 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 이유 .....	64
<표 4-14> 조사대상/ 운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지 여부 .....	65
<표 4-15> 조사대상/공사시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지 여부 .....	65
<표 4-16> 조사대상/공사 중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는지의 여부 .....	66

<표 4-17> 조사대상/관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원 사항 개선 여부 .....	66
<표 4-18> 조사대상/운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부 ..	67
<표 4-19> 조사대상/공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부 .....	67
<표 4-20> 조사대상/관광개발사업이 지역 발전에 기여하지 않는 이유 .....	68
<표 4-21> 조사대상/관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리 필요 여부 ..	68
<표 4-22> 조사대상/모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	68
<표 4-23> 조사대상/평가 제도에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	69
<표 4-24> 조사대상/관광개발사업 사후 모니터링 제도 필요 여부 .....	69
<표 4-25> 조사대상/관광개발사업 사후 모니터링 등 제도 도입 방법 .....	70
<표 4-26> 조사대상/관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 실시 주기 .....	70
<표 4-27> 조사대상/관광개발사업 사후 모니터링 등 제도 도입시 조직 구성 방안 .....	70
<표 4-28> 조사대상/관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 이유 .....	71
<표 4-29> 직업/ 운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	71
<표 4-30> 직업/공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부 ..	72
<표 4-31> 직업/공사중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	72
<표 4-32> 직업/관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원 사항 개선 여부 .....	73
<표 4-33> 직업/운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부 .....	73
<표 4-34> 직업/공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부 .....	73
<표 4-35> 직업/관광개발사업이 지역 발전에 기여하고 있지 않다면 그 이유 .....	74
<표 4-36> 직업/관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리 필요 여부 .....	74
<표 4-37> 직업/모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	75

<표 4-38> 직업/평가 제도에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	75
<표 4-39> 직업/관광개발사업의 효율적 추진을 위하여 사후 모니터링 제도가 필요한 지 여부 .....	75
<표 4-40> 직업/관광개발사업 사후 모니터링 등 제도 도입 방법 .....	76
<표 4-41> 직업/관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 실시 주기 .....	76
<표 4-42> 직업/관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 조직 구성 방안 ·	77
<표 4-43> 직업/관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 사유 .....	77
<표 4-44> 교육수준/ 운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부 ·	77
<표 4-45> 교육수준/공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	78
<표 4-46> 교육수준/공사 중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	78
<표 4-47> 교육수준/관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원 사항 개선 여부 .....	79
<표 4-48> 교육수준/운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부 ·	79
<표 4-49> 교육수준/공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부 .....	79
<표 4-50> 교육수준/관광개발사업이 지역 발전에 기여하지 않는 이유 .....	80
<표 4-51> 교육수준/관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리 필요 여부 ...	80
<표 4-52> 교육수준/모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	81
<표 4-53> 교육수준/평가 제도에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	81
<표 4-54> 교육수준/관광개발사업 사후 모니터링 제도가 필요 여부 .....	81
<표 4-55> 교육수준/관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 방법 .....	82
<표 4-56> 교육수준/관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 실시 주기 ...	82
<표 4-57> 교육수준/관광개발사업 사후 모니터링 등 제도 도입시 조직 구성 방안 .....	83
<표 4-58> 교육수준/관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 사유 .....	83

<표 4-59> 거주기간/ 운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	84
<표 4-60> 거주기간/공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	84
<표 4-61> 거주기간/공사 중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	84
<표 4-62> 거주기간/관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원 사항 개선 여부 .....	85
<표 4-63> 거주기간/운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부 .....	85
<표 4-64> 거주기간/공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부 .....	86
<표 4-65> 거주기간/관광개발사업이 지역 발전에 기여하지 않는 이유 .....	86
<표 4-66> 거주기간/관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리 필요 여부 ...	87
<표 4-67> 거주기간/모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	87
<표 4-68> 거주기간/평가 제도에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	87
<표 4-69> 거주기간/관광개발사업 사후 모니터링 제도가 필요 여부 .....	88
<표 4-70> 거주기간/관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 방법 .....	88
<표 4-71> 거주기간/관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 실시 주기 ...	89
<표 4-72> 거주기간/관광개발사업 사후 모니터링 등 제도 도입시 조직 구성 방안 .....	89
<표 4-73> 거주기간/관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 사유 .....	90
<표 4-74> 거주지역/ 운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부 ·	90
<표 4-75> 거주지역/공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	91
<표 4-76> 거주지역/공사 중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	91

<표 4-77> 거주지역/관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원 사항 개선 여부 .....	92
<표 4-78> 거주지역/운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부 ·	92
<표 4-79> 거주지역/공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부 .....	93
<표 4-80> 거주지역/관광개발사업이 지역 발전에 기여하지 않는 이유 .....	93
<표 4-81> 거주지역/관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리 필요 여부 ·	94
<표 4-82> 거주지역/모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	94
<표 4-83> 거주지역/평가 제도에 대하여 알고 있는 지 여부 .....	94
<표 4-84> 거주지역/관광개발사업 사후 모니터링 제도가 필요 여부 .....	95
<표 4-85> 거주지역/관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 방법 .....	95
<표 4-86> 거주지역/관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 실시 주기 ·	96
<표 4-87> 거주지역/관광개발사업 사후 모니터링 등 제도 도입시 조직 구성 방안 .....	96
<표 4-88> 거주지역/관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 사유 .....	96

## 그림 목차

[그림 2-1] 모니터링 과정도 .....	14
[그림 3-1] 제주도의 지리적 여건 .....	22
[그림 3-2] 개발사업 시행승인 절차 .....	26
[그림 3-3] 도시지역외 지구단위계획구역 지정 제한지역 .....	38
[그림 3-4] 제2차 종합계획 비전 전략 평가 결과 .....	50

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경

제주도는 1946년 전라남도에서 분리되면서 우리나라 9도로 편입되어 광역자치단체로서의 지위를 갖게 된다. 이 당시에 제주도는 1도2군(북제주군, 남제주군)으로 구성되었다. 1955년에는 북제주군에서 제주시가, 1981년에는 남제주군에서 서귀포시가 분리 승격되면서 1도·2시·2군 43개 읍면동의 행정체제가 확립되었다. 이후 행정구조 개편을 통하여 2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범과 함께 1특별자치도 2행정시 43개 읍면동으로 개편되어 오늘에 이르고 있다. 정부는 제주도를 특별자치도로 정하여 일반자치단체와는 다른 행정 및 재정 시스템을 적용하고자 한 것이다. 이처럼 제주도가 다른 시·도 보다 달리 특별자치도로 지정된 것은 제주의 특성과 잠재력을 극대화함으로써 제주를 한국의 새로운 성장 동력으로 활용하려는 국가의 의도와, 제주의 역사성이 반영된 내생적 발전 역량을 극대화하려는 지역의 의지가 상호 작용한 것이다(양영철 등, 2008).

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」<sup>1)</sup>(이하 “제주특별법”이라 함) 제1조, 제4조제2항, 제12조제1항에 따르면 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 함)는 외교, 국방, 사법 등 국가 존립 사무를 제외한 모든 사무에 대하여 자치단체 스스로 결정권을 가진 고도의 자치권이 부여된 지역이라 할 수 있다. 단계적 자치권 확대와 자치 역량 강화를 통하여 조성한 이상적인 분권 모델을 가진 제주자치도가 지향하는 목표는 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 이상적 자유시장 경제 모델이 작동하는 국제자유도시를 만드는 것이다.

관광자원화는 관광가치를 지니고 있는 자연적 자원을 개발하여 관광객의 관광대상물이 되도록 하는 것이고, 인공적인 기술로서 관광의 매력물을 창출하는 관광개발을 말한다. 관광개발은 관광자원이 거의 없는 지역을 대상으로 하기도 하지만, 대부분 자연경관이 수려하며, 관광가치가 있는 지역 등을 대상으로 개발하는 것이다(장성수·강보식·고계성·노경국·박은경, 2016).

1) 법률 제13426호로 2015. 7. 24. 전부개정(시행 2016. 1. 5.) 이전 법률임

제주자치도에서는 제주특별법을 기반으로 다른 자치단체와 차별화된 개발사업시행허가 일괄처리, 제주투자진흥지구 지정, 부동산투자이민제 등을 도입하여 관광개발 사업시행자를 지원하고 있다. 2015년 9월 현재 개발사업 시행 승인된 전체 37개 사업, 총사업비 17조 90억 원 규모의 관광개발사업 중 준공 운영(일부 준공 포함) 23개 사업, 공사 시행 중 9개 사업, 공사 중단 3개 사업, 미착공 2개 사업이 있다. 이와 별개로 절차 이행 중 5개 사업, 최근 사업 시행 승인 취소 1개 사업이 있다. 사업내용으로는 관광진흥법령에 따른 전문휴양업과 종합휴양업, 관광지와 관광단지 조성사업이 있으며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함)에 따른 유원지시설 사업 등이 있다.

이러한 관광개발사업에 대하여 개발사업 승인을 받은 후에 개발사업승인 신청시 제출된 사업계획에 따라 사업규모, 투자비, 공정계획 기간내 완료 등에 대한 모니터링을 통한 평가가 이루어지지 않아 수익사업 위주의 숙박시설 운영 등 부분적인 사업 시행과, 제주도의 자연환경 관리에 반하는 개발지 방치 요인이 되고 있음은 물론 사업시행자는 사업승인에 따른 부동산 가치 상승의 간접 효과 이득만 보고 있는 것이 현실이다. 이에 따라 제주자치도에서 개발사업 승인을 받아 시행 중인 관광개발사업의 효율적인 추진을 위한 사후 모니터링 체계 도입 방안 마련이 필요한 실정이다.

## 제2절 연구의 목적

관광개발사업은 보이지 않는 서비스 산업으로 외화획득, 시설확충, 지역경제 활성화, 세수입 증대, 일자리 창출, 지역홍보 이미지 제고와 같이 경제, 사회, 문화, 교육 등 광범위한 영역에 걸쳐 영향을 미친다(이혜주·김혜란·이명훈, 2013). 제주자치도에서는 제주특별법에 따라 개발사업의 범위와 사업승인에 관하여 투자자의 편의도모를 위하여 일괄처리 제도를 도입 시행하고 있다. 또한 개발사업 승인을 받은 관광개발사업의 일부업종에 대하여 제주투자진흥지구 지정, 부동산투자 이민제 등에 따라 세제감면 등 혜택을 부여하고 있다. 최근에는 외국인 카지노업에 대하여 카지노업의 관리 및 감독에 관한 조례를 제정하여 카지노전산시설의 검사 등 지도 감독 강화를 통하여 등록취소와 과징금의 부과 등 관리를 강화하고 있는 실정이다.

지속가능한 관광개발은 해당 지역사회의 안정적인 고용 및 수입을 창출하여 빈곤퇴치 등



경제 활성화와 복지 증진에 기여해야 한다. 따라서 관광개발 계획이나 관광사업의 추진 여부는 비용편익 분석에 따른 효율성이나 경제성은 물론 지역경제에 미치는 파급효과, 지역균형발전 기여도 등에 대하여 비중 있게 고려하여 결정될 필요가 있다. 지역주민이 관광개발에 대해 관심을 갖고 있는 정도와 추진하고자 하는 의지가 얼마나 강한가의 여부도 중요하게 고려되어야 할 사항이다(이진희, 2014).

제주자치도에서는 2014년 7월 「제주의 미래가치」를 높이기 위한 대규모 투자사업에 따른 기본방침을 발표하고, 제주의 미래가치에 부합되는 미래가치 산업을 중점 유치하고, 제주가 지켜야 할 환경자산인 한라산, 해안선, 오름 등을 보전하는 것으로 기본방향을 정하였다. 이에 따라 분양형 콘도미니엄 등 숙박단지형 개발을 지양하고, 환경자산 등의 개발에 대한 보전기준을 통합 정비하고, 중산간은 보호되어야 함으로 사업계획에서 배제하여 경관과 생태환경이 유지되도록 관리하며, 골프장 주변의 토지를 매입하여 숙박시설을 확대하려는 관광개발사업은 허용하지 않는다는 내용을 정하여 시행하고 있다.

관광단지와 관광지를 포함한 관광사업에 대한 구분 및 사업시행과 운영에 대하여는 관광진흥법령에서 정하고 있다. 제주자치도에서는 관광단지와 관광지, 부지면적 10만 m<sup>2</sup> 이상의 관광객이용시설업에 대하여 제주특별법령과 조례에서 개발사업 승인에 따른 사항을 정하여 시행하고 있다. 개발사업 승인을 함에 있어 일괄처리제를 도입하여 투자자의 편의를 도모하고 있으나, 개발사업 승인 후 공사 시행과정이나 완공 후 운영과정에서 지역업체의 참여, 도민 고용 등 개발사업 승인시에 제시된 사업계획대로 원만히 이행되어 지역 발전에 기여하고 있는지에 대하여 분석·평가하는 사항을 정하고 있는 제도적 규정이 없다. 다만, 환경영향평가 협의 내용 사후관리, 제주투자진흥지구 지정과 부동산투자이민제 등을 통한 세계감면 등 인센티브를 제공하고 있는 분야별로 이행 실태 조사 등 부분적인 관리가 이루어지고 있을 뿐이다.

2006년 제주특별자치도제의 시행으로 국가는 제주자치도의 운영목표와 목표달성도에 대한 평가를 통하여 제주자치도의 선진적인 지방분권 실현과 국제자유도시의 조성을 위한 방안 및 시책을 마련하여야 하는 책무 등에 따라 제주자치도는 국무총리와 협약을 체결하여 제주자치도의 성과목표에 대한 평가를 실시하고 그 결과에 따라 제도 보완 등을 시행하고 있다. 그리고 2012년부터 시행 중인 제2차 제주국제자유도시종합계획에 대하여도 3년 단위로 전문기관의 평가 결과에 따라 필요한 경우 보완계획을 작성하고 주요 사안에 대하여는 도의회 동의를 얻어 종합계획에 반영하도록 하고 있다. 그러나 이들은 도정 전반에 대한 종합평가이기 때문에 개별 관광개발사업에 대한 심층적인 모니터링 또는 평가를 통하여 사업수행에 대한 개선

방안 모색이나 사업성과를 도출하는 데는 한계가 있는 실정이다.

본 연구에서는 제주자치도에서 개발사업 승인을 받은 관광개발사업에 대한 모니터링 및 평가 실태를 살펴보고, 지속가능한 관광개발사업의 시행으로 지역의 안정적인 고용 및 수입의 창출과 지역사회의 경제활성화와 복지증진에 기여토록 하기 위하여 사후 모니터링 추진 체계 도입 방안을 제시하고자 한다.

### 제3절 연구의 범위 및 방법

#### 1. 연구의 범위

연구의 범위는 제주특별법과 「제주특별자치도 개발사업 승인 등에 관한 조례」에 따라 개발사업 승인을 받은 관광개발사업을 대상으로 하였다. 전체 37개 사업으로서 종류별로는 전문휴양업 10, 종합휴양업 3, 관광지 10, 관광단지 7, 유원지 7개 사업이며, 추진상황별로는 일부 운영을 포함하여 운영 중 23, 공사 중 9, 공사중단 3, 미착공 2개 사업이 있다.

#### 2. 연구의 방법

본 연구를 위하여 문헌연구 및 전문가 자문을 통하여 모니터링 등의 개념적인 고찰과 제주자치도의 개발사업 승인을 받은 관광개발사업에 대하여 승인 절차, 관광개발사업에 대한 지원 내용, 개발사업과 정책에 대한 평가 사례 등을 분석하였다. 또한 개발사업 승인을 받은 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여하고 있는지, 사후 모니터링 제도 도입 방법, 실시주기, 조직 구성 방안 등을 포함하여 공무원과 도민 등을 대상으로 인식조사를 실시하였다. 이러한 과정을 통하여 제주자치도 관광개발사업에 대한 사후 모니터링 체계 도입 등 대응방안을 제언하고자 한다.

## 제2장 개념적 고찰

### 제1절 모니터링 제도

#### 1. 모니터링의 개념

모니터링이란 관심 대상에 대하여 변화를 감시하고, 그 변화내용을 파악·분석하여 모니터링하는 목적에 따른 필요한 정보를 생산하고, 그 정보를 관련자에게 제공하는 제반활동을 의미한다(김향자, 2009). 또한 사업의 책임자나 이해관계자에게 현재 사업의 진행상황과 목표 달성의 정도, 사업 시행에 따른 자금의 사용현황에 대한 정보의 제공을 위하여 특정 지수에 대하여 체계적이며 지속적으로 자료를 수집하는 작업을 말한다(권율, 2006).

모니터링의 개념은 평가의 개념에 비하여 비교적 최근에 정의되었다. 모니터링이 기존에 정책의 집행 중에 시행하는 중간평가나 형성평가<sup>2)</sup>의 개념과 차별화하는 노력이 학계를 중심으로 진행되었다. 모니터링은 평가와는 상대적으로 지속적이고 일상적인 점검을 함으로써 목표 대비 이행 여부에 대한 점검이 주를 이루기 때문에 모니터링의 주체는 사업부서가 되고 인과관계에 대하여 심층적인 분석을 하거나, 거시적 차원에서 점검을 시행하려는 부분은 어려움이 있다(윤수재, 2013). 모니터링의 개념에 대하여 연구자들은 <표 2-1>과 같이 정리하고 있다.

본 연구에서는 제주자치도에서 개발사업 시행 승인을 받은 관광개발사업을 대상으로 지역의 안정적인 고용 및 수입 창출과 해당 지역사회의 경제 활성화와 복지 증진에 기여하도록 하고자 하는데 있다. 따라서 사업시행 과정에서 승인받은 사업계획에 따라 이행되고 있는지와 사업기간이 중장기적인 특성상 사업기간 동안 주변 환경 변화에 따라 사업추진이 적정한지 등에 대하여 검토하고 개선되도록 조치하는 체계를 도입하고자 하는 사항으로서 사후 모니터링이라는 개념으로 정리하고자 한다.

2) 형성평가는 사업의 발전을 위하여 프로그램이 집행과정에 있으며 유동적인 상황에서 사업 중 어떤 것이 제대로 작동하는지와 무엇을 개선할 필요가 있는지에 대한 정보를 제공하여 사업을 개선하기 위하여 수행하는 것임

〈표 2-1〉 모니터링의 개념 정리

학자	연도	모니터링의 개념	
국내학자	남궁근	2012	집행의 능률성과 효과성을 확보하기 위한 평가로 형성평가와는 구분
	김명수	2002	· 협의: 정책에의 순응 검사, 제공된 용역을 추적하는 활동 · 광의: 기존사업의 존립성을 재검토하거나 사업 운영 체계의 변화나 활성화를 제안하는 활동까지 포함하는 개념
	이양재 김선웅	1997	정책의 실효성을 점검하고 그 정보를 정책결정자에게 제공함으로써, 정책이 지향하는 목표와 목적을 더 훌륭히 성취하기 위해 정책을 조정하는데 이용하는 것을 주된 목적으로 함
해외학자	Dunn	1994	관찰된 정책결과를 점검하기 위해 수행되며, 채택중인 정책의 귀결에 대한 정책관련 정보를 제공하며 정책집행의 단계에서 시행되 이를 활용함
국제기구	IFRC	2100	계획대비 진전을 추적하고, 기존에 달성했는지 점검하기 위한 일상적인 정보의 수집 및 분석
	UNAids	2010	프로젝트나 프로그램에 대한 중요(priority)정보(투입, 활동, 산출, 결과, 영향)를 일상적으로 추적하고 보고하는 것
	OECD	2002	관리자와 관련 이해관계자들에게 제공하기 위한(정책, 프로젝트, 프로그램 등에 대한 성과 및 발전여부, 그 과정에 관한)자료의 체계적 수집을 위한 지속적인 활동

자료: 윤수재(2013). 「ODA사업 평가 및 모니터링」에서 재인용.

## 2 모니터링의 의의

모니터링은 사업 관리자 및 지지자가 계속적으로 사업의 수혜자가 누구이며, 이들이 무엇을 어떻게 얻는지에 대한 답변을 구하고자 하는 책무성, 사업의 실패가 사업의 비 효과성에서 비롯되는 것이 아니라, 사업의 개입 실패 또는 불완전성에서 비롯된 것이라는 영향평가와 정보의 제공이 중요한 기준이 된다. 이러한 점에서 정보의 제공은 진행 중인 사업을 지속·확장·중단시키는 결정을 할 수 있는 수단이 된다는 점에서 중요성이 있다(김향자, 2009).

모니터링이라는 과정을 통하여 정책이나 사업은 다양한 목적을 달성하게 된다. 모니터링의 주요 기능은 우선 사업의 집행자, 담당자 및 기타 관련자들이 정부, 규제기관 및 전문단체 등에서 제시된 기준과 절차에 얼마나 잘 순응하여 행동하고 있는가를 판단할 수 있는 순응기능이 있고 둘째, 어떤 대상이나 수혜자들을 위해 마련된 자원과 서비스가 실질적으로 그들에게 도달되고 있는지를 판단하는데 도움을 주는 감사기능이 있다. 셋째, 공공정책과 사업을 광범위하게 집행하는 과정에서 발생하는 사회적·경제적인 변화에 대한 설명에 도움을 주는 정보를 생산해 내는 회계 기능이 있다. 넷째, 모니터링은 공공정책과 사업의 결과가 서로 다르게

나타나는 이유에 대한 설명에 도움을 주는 정보를 생산해내는 설명기능이 있다.

따라서, 관광개발사업에 대한 사후 모니터링 체계를 도입하여 개발사업 시행 승인을 받은 후에 사업시행 과정에서 승인받은 사업계획에 따라 이행되고 있는지와 사업기간이 중장기적인 특성상 사업기간 동안 주변 환경 변화에 따라 사업추진이 적정한지 등에 대하여 검토하고 개선되도록 하여야 한다.

### 3. 모니터링의 유형

모니터링의 유형에는 사업의 추진단계에 따라 구분되는 계획과정, 추진과정, 성과 등으로 구분하는 것과 유사하며 세부내용은 다음과 같다. 계획 모니터링이란 사업의 투입이나 사업 활동을 사전에 결정 또는 기대되었던 기준값이나 측정값과 비교하는 일련의 활동을 말한다. 계획모니터링은 사업이 구체적으로 지정된 대상 모집단이나 지역에 도달되고 있는지와, 프로그램 활동은 프로그램 설계에서 명시된 대로 구체적으로 수행되고 있는가를 평가하는 것이다.

과정 모니터링은 사업 집행 체계 중 특히 정부관여에서 행정정보시스템과 투입산출에 초점을 맞춘 성과지표들을 사용하여 사업의 지원과 활용에 대하여 지속적인 피드백정보를 생산하고 관리에 활용하는 것을 말한다. 이러한 과정 모니터링은 사업의 집행 과정에서 사업목표를 성취하는 방향으로 어떻게 진전이 이루어지고 있는가 하는 것을 사정하기 위한 정보 제공이 목적이다. 따라서 사업 자체에 관한 정보는 물론 주변 환경과 사업의 대상 집단에 미치는 효과에 관한 정보까지 제공하는 것에 주안점을 둔다.

성과 모니터링은 투입활동과 산출물들을 직접적으로 측정하여, 사업의 성과를 사전에 설정 또는 기대되었던 성과와 비교하는데 중점을 둔다. 성과 모니터링은 사업이 목표를 향해서 진행되어 나가는 성과를 주기적으로 측정하는데 의의가 있다. 따라서 사업의 특성 구분에 의하여 미래의 가능성에 대한 성과 모니터링, 과거추세에 의한 성과 모니터링, 지속적인 성과 모니터링으로 나누어 볼 수 있다.

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 체계 도입은, 모니터링 유형 구분에 관계없이 개발사업 시행 승인을 받은 각 개별 관광개발사업이 사업계획에 따라 시행되고 있는지와 추진 과정에서 나타나는 문제점을 개선하는데 역점을 두어야 할 것이다.

## 제2절 관광개발사업 평가 제도

### 1. 평가의 개념

정부의 활동 중 각종 사업계획에 대한 평가를 '사업평가'라고 하며, 이것은 정책체계 전반에 걸쳐 총체적 평가를 전제로 하고 있다는 점에서 정책체제 내부의 단편적인 사항에 대하여 평가하는 '문제 또는 절차 평가'와 구별되기도 한다. 사업평가는 정책평가와 혼재되어서 사용되고 있다. 정책평가는 설정된 정책목표에 도달하기까지의 과정을 정기적으로 점검하여 그 정책이 성과가 향상되도록 하기 위한 일련의 활동으로서 정책형성과 집행과정을 점검하고 정책성과를 확인·검토하는 활동으로 볼 수 있다(김향자, 2009).

평가는 사업의 목표 부합성과 그 달성 여부, 효율성과 효과성, 영향 및 지속가능성을 측정하기 위하여 현재 진행 중 또는 완료된 사업과 프로그램, 정책과 계획, 수행 및 결과를 체계적·객관적으로 판단하는 것이다(권율, 2006). 평가는 상대적으로 단절된 시기에 실시되며, 평가시기가 집행의 과정 중에 있다 하여도 상시적 성격을 지니지는 않는다. 평가는 종합적이며 거시적인 차원에서 목표달성 여부와 그 영향에 대해 인과적 분석을 실시하려는 것으로서 전문성과 객관성을 확보하기 위하여 대부분 외부평가로 수행하게 된다(윤수재, 2013). 평가의 개념에 대하여 연구자들은 <표 2-2>와 같이 정리하고 있다.

〈표 2-2〉 평가의 개념 정리

학자/기관		연도	평가의 개념
국내학자	남궁근	2012	정책의 사후 분석을 의미하며, 정책이 집행된 이후에 정보의 생산과 전환이 이루어지는 과거 지향적 정책분석을 의미
	정정길외 3인	2006	정책이 좋은지 나쁜지를 비판적으로 검토하는 활동
	오석홍	2004	정책의 제 국면을 측정·평가하여 그 결과를 정책결정 중추에 환류하는 과정
해외학자	Rossi et al.	2004	평가는 사회과학적 방법을 활용해 정부개입의 효과를 체계적으로 조사하는데 사용되는 방법
	Theodoulou & Kofinis	2004	프로그램의 질과 목표달성, 효과, 비용 등에 대한 일반적 판단이 결정될 수 있는 프로세스
	Dunn	1994	정책의 기대된 결과에 대한 정보를 산출하는 과정으로, 기대한 정책성과와 실질적 정책성과 사이의 불일치에 대한 정보를 산출해 정책사정, 정책적응, 정책승계, 정책종결 등의 단계에서 지원함
	Nachmias	1979	정책에 대한 평가: 목표달성을 위해 정부가 정책대상에게 적용하는 공공프로그램이나 정책의 영향에 대해 객관적이고 체계적이며 경험적인 검증을 하는 것

〈표 계속〉

학자/기관	연도	평가의 개념	
국제기구	OECD DAC	1991	평가란 진행 중이거나 완료된 프로그램, 프로젝트, 정책의 설계-집행-결과에 대한 체계적이고 객관적인 평가(assessment)
	OECD	2002	진행 중이거나 완료된 프로젝트, 프로그램 또는 정책과 그 설계, 집행, 결과 등에 대한 체계적이고 객관적인 평가
	KOICA	2008	어떤 것의 장점, 가치, 의미를 결정하는 과정
	UNaids	2010	성과나 가치를 결정하는 특정 프로그램의 활동, 특징, 결과에 대한 체계적 정보를 수집하는 활동
	IFRC	2011	진행 중이거나 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책을 가능한 객관적이고 체계적으로 평가하는 것

자료: 윤수재(2013). 「ODA사업 평가 및 모니터링 시스템 개선에 관한 연구」에서 재인용.

## 2. 평가의 의의

정책평가는 정책에 대한 면밀한 검토를 통하여 정책오류를 제거할 수 있는 계기를 제공하면서 평가과정에서 축적된 정보를 통하여 정책의 관리가 가능하다. 또한 정책의 효과성과 능률성에 대하여 평가를 실시함으로써 보다 정부자원을 최선의 방법으로 추진할 수 있게 한다. 정책평가가 잘못된 경우에는 그 평가에 근거한 정책결정이 큰 오류를 범하는 것이기 때문에 논리성, 정확성 및 체계성이 요구된다. 정책평가의 주요기능은 정책결정이나 집행과정에서 필요한 정보를 제공함으로써 이들 과정을 바람직하게 추진하도록 하며, 정책과정상의 책무성을 확보하고, 정치체제 환류기능의 핵심이 된다(김향자, 2009).

제주자치도 관광개발사업은 행정기관에서 공공재정을 투자하는 사업이 아니고 민간자본이 투자되는 민자사업임으로, 기업의 경영에 대하여 관여하는 것이 아니라 개발사업 시행 승인된 사업계획에 의거 계획대로 추진되고 있는 지 여부에 대하여 평가가 이루어져야 한다. 이는 별도의 평가가 아니라 사후 모니터링 결과에 따라 축적된 자료를 바탕으로 사업 시행 과정에서 나타나는 문제점을 개선하고자 하는 데 있다.

## 3. 평가의 유형

형성평가는 사업 발전을 위한 평가로서 프로그램이 집행과정에 있고 유동적인 상황에서 사업 중 어떤 것이 제대로 작동하는지와 무엇을 개선할 필요가 있는지에 관한 정보를 제공해 줌

으로써 사업을 개선하기 위해 수행하는 평가이며, 사업의 개념화 설계를 위한 평가이다. 정부 간여의 성공을 극대화하기 위해서 새로운 사업을 설계하거나 개발하기 위한 검증으로서, 평가의 초점은 사업 그 자체에 있다.

총괄평가는 사업이 전체적으로 잘 되어가고 있는지 여부를 발견하기 위한 평가방법이며 영향평가 결과에 따라 정책의 계속 또는 확장이나 감축과 같은 중요한 정책결정을 할 때에 유용한 정보를 제공할 수 있고, 사업이 안정에 도달한 다음에 그것이 예상했던 목적들을 성취했는지 여부를 평가하는 것이다. 정책영향평가의 목적은 첫째, 사업의 대상 모집단에 어떤 변화를 가져 왔는지 여부와 규모를 식별하는 것과 둘째, 변화가 오게 된 원인이 집행된 사업에 의한 것이었는지의 여부를 확인하는 것이며 셋째, 변화가 투입된 비용에 비추어 보았을 때 정당화될 수 있었는지를 밝히는 것이며 넷째, 변화가 제기된 문제해결에 적합한 것인지를 검토하는 것이다.

집행평가는 사업이 무엇인지를 검증하고 사업이 의도한 바와 같이 목표 수혜자들에게 전달되었는지를 평가하는 것이다. 총괄평가는 양적 방법에 의존하는 반면에 집행평가는 질적 방법에 많이 의존하는 경향이 있다. 능률평가는 하나의 사업에 의해서 이루어졌다고 판단하는 효과나 편익이 투입된 비용에 비추어 보았을 때 정당화될 수 있는지를 검토하기 위한 평가이다. 능률평가는 편익비용분석이나 투자효과분석과 동일한 평가방법과 절차를 사용한다.

적합성 평가는 프로그램의 목표와 전반적인 프로그램 형식이 사회정책적 입장에서 볼 때 바람직한 것인지 여부를 체계적으로 검토하는 것이다. 평가 종합은 연구결과의 일반화, 정책의 조정이나 감독 또는 수정·보완하거나 종결하기 위하여 수행하는 것이다. 평가 종합은 하나의 정책이나 사업을 수행하는 과정에서 무엇을 배웠는가 하는 것을 결정하기 위하여, 기존 평가에서 발견했던 사실들을 재분석하는 형태를 띠는 것이다.

마지막으로 메타 평가는 평가에 대한 평가를 말한다. 평가 그 자체와 피드백 기능을 평가하며, 평가에 사용된 방법의 적정성과 사용된 자료의 오류 여부 및 도출된 결과에 대한 해석의 타당성을 검토한다(김향자, 2009).

제주자치도 관광개발사업에 대한 평가는 상기한 여러 가지 평가의 유형에 불구하고 사후 모니터링을 실시하여 축적된 자료를 바탕으로 나타나는 문제점 개선 및 현실 여건을 반영하도록 하여야 한다. 별도의 평가는 기업에 대한 경영 관여라는 부정적 측면이 나타날 수 있으므로 모니터링 결과에 따른 개선 조치로 처리함이 바람직하다 할 것이다.



### 제3절 모니터링과 평가의 특징 비교

모니터링과 평가 양자 모두가 사업의 성공적 추진을 목적으로 사업이 효과적으로 추진되도록 하는데 있기 때문에 사업 또는 정책의 집행에 피드백을 준다는 점은 유사하지만 그 적용 범위 측면에서 차이가 있을 수 있다. 모니터링은 사업의 추진과정에서 즉각적으로 행동을 수정하는 사업의 내용 변경 등에 주안점을 두고 있지만, 평가는 해당 사업의 효과를 높이고자 개선을 시도하는데 있기 때문에 평가를 실시할 때에는 사업도입 당시에 계획하였던 사업의 논리가 과연 예측한 대로 이루어져 사업의 성과가 나타나는지를 검증하는 것이다. 즉 모니터링은 사업의 관리적 개선에 초점을 맞추고 사업이 효율성을 제고시키며 동시에 성과 및 위협요인을 찾아내는 것에 있다면, 평가는 사업추진의 비용 대비 성과를 나타내는 능률성, 목표달성 여부를 나타내는 효과성과 예산 낭비 여부 등의 경제성에 주안점을 두고 있다(김향자, 2009).

모니터링은 상대적으로 지속적이며 일상적인 점검으로 목표 대비 이행에 대한 점검이 주를 이루기 때문에 주체는 사업부서가 된다. 반면에 평가는 상대적으로 단절된 시기에 실시되며 집행의 과정 중이라 하여도 상시적 성격을 지니지 않는다. 평가는 종합적이고 거시적인 차원에서 목표를 달성하였는지와 그 영향에 대하여 인과적 분석을 실시하고자 하는 것으로서 전문성과 객관성을 확보하기 위하여 주로 외부평가로 이루어지게 된다(윤수재, 2013). 이와 같이 모니터링과 평가의 특징을 비교하면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 모니터링과 평가 개념 비교

모니터링	평가
o 사업의 추진과정에서 즉각적으로 행동을 수정하는 사업의 내용 변경 등에 주안점을 둠	o 해당 사업의 효과를 높이기 위하여 개선을 시도함
o 사업의 관리적 개선에 초점을 맞추고 사업이 효율성을 제고시키는 것은 물론 성과 및 위협요인을 찾아내는 것	o 사업추진의 비용 대비 성과를 나타내는 능률성, 목표 달성 여부를 나타내는 효과성, 예산낭비 여부 등의 경제성에 주안점을 둠
o 지속적이고 일상적	o 한시적
o 사업부서에서 시행	o 주로 외부평가로 시행

모니터링과 평가는 사업이 성공적인 추진을 위하여 효과적으로 시행하는데 있는 만큼 일부

의 개념적 차이가 있다 하여도 이를 나누어서 시행하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 사업이 시행되는 과정에서는 당초 예상하지 못했던 일들이 수시로 발생하기 때문에 이러한 문제들에 대하여 시의 적절한 대응을 위하여는 지속적이고 일상적인 모니터링이 이루어져야 한다. 평가의 경우 비록 사업 수행 중에 실시된다고 하여도 이미 일정 정도의 시간이 경과된 후에 수행되므로 수시로 발생하는 문제에 대한 대응이 곤란하다.

따라서, 급변하는 사회에서 발생하는 예측 못한 주변 환경의 변화와 집행 과정에서 발생하는 문제 사항에 적기에 대응하여 성공적인 사업 마무리를 하기 위해서는 모니터링과 평가에 적절한 결합이 이루어져 시행되어야 한다. 관광개발사업에 대한 사후 모니터링 체계를 도입함에 있어서 개발사업 승인을 받은 후에 공사 시행부터 완료 후 운영에 이르기까지 체계적이고 지속적으로 이루어져야 할 것이기 때문에 모니터링과 평가를 구분하기 보다는 하나의 절차적인 사항으로 운영되도록 하여야 할 것이다. 즉 사후 모니터링 결과를 바탕으로 민자사업으로 추진되는 관광개발사업 시행 과정에서 나타나는 제반 문제점과 중장기적인 사업기간 동안의 현실 여건 반영을 위한 개선을 적기에 이행함으로써 지역발전에 기여할 수 있는 지속가능한 관광개발이 되도록 하여야 할 것이다.

#### 제4절 관광개발사업 모니터링 체계 구축방안 연구 사례

##### 1. 모니터링 추진 목적 및 대상

한국문화관광연구원에서는 2009년 관광개발의 효율적 추진을 도모하고 관광개발 성과를 제고시키기 위한 방법으로 관광개발 사업을 효율적이고 체계적으로 관리해 나갈 수 있는 모니터링 체계를 구축하는 연구를 진행하였다. 모니터링은 계획한 사업의 진행상황을 잘 파악하여 사업의 효과적 추진에 기여하는 것에 목적을 두어 관광개발사업의 효과적·효율적 집행을 도모하며, 사업의 진행 및 성과에 대한 정보 수집을 통하여 관광개발사업의 지속적 관리시스템을 구축한다. 모니터링 결과 활용을 통하여 후속 사업의 개선 체계를 마련하고, 신규 사업의 발굴 및 제안이 이루어 질 수 있는 계기로 작용하도록 함에 있다.

모니터링은 사업집행단계에서 주요한 역할을 할 것으로 기대되나 모니터링이 중간, 성과평

가 등과 함께 활용될 수 있으므로 사업계획단계, 사업집행단계, 사업완료단계의 3단계로 나누어 각 단계별로 고려해야 하는 요소를 제시하였다. 계획수립단계에서는 사업의 목적이 결정된 이후에 사업계획이 목적에 맞게 수립되고 있는지 여부와, 계획내용이 타당한지를 점검하여 계획 수정 또는 대안 검토가 필요하다. 또한 불필요한 예산지출을 사전에 방지하는 것과 수요분석, 타당성 분석, 위험성분석 등이 주요 심의·평가 내용이 될 수 있다.

사업집행단계에서는 해당사업이 진행되는 동안 사업의 강·약점을 발견할 수 있도록 도와 사업실패의 가능성을 최소화 하고 사업이 지속적으로 추진되도록 하는 것이 목적이다. 여기에 서 모니터링은 매우 중요한 역할을 하며, 모니터링 결과는 사업의 중간 평가에 유효하게 활용될 수 있다.

사업완료단계에서는 목표달성 정도 평가, 성과를 측정하는 것이 1차 목적이며 사업의 장기적 개선을 도모하는 것이 중요하다. 이 시기에는 사업성과에 대한 평가를 실시하는 것이 필요하나 사업이 완료된 이후 지속적으로 운영되는 관광개발 사업의 경우에는 일정기간 동안 성과 모니터링을 실시하는 것이 바람직하다.

## 2. 모니터링 과정

모니터링의 목적은 각 사업이 달성하고자 하는 목적대로 추진되고 있는지를 파악하고 사업이 지속적으로 유지될 수 있도록 하는 것이므로 모니터링을 추진하기 위해서는 개별 관광개발사업의 추진 배경이나 문제점에 대한 정확한 이해로부터 출발하여야 한다. 모니터링의 추진 과정은 [그림 2-1]과 같다.

모니터링 사업(과제) 선정은 관광개발사업을 추진함에 있어 장기적 관리가 필요하거나, 지속적인 자료 관리를 통하여 향후 평가에 필요한 자료를 확보하고자 하는 경우에 시행한다. 사업의 파악은 모니터링을 실시하는 이유를 명확히 하는 것으로 목적을 파악하는 것이 중요하며 사업추진의 배경과 문제점 등 사업의 특성에 대한 정확한 이해로부터 출발하여야 한다.

모니터링 목적 및 목표의 설정은 모니터링 시행 목적을 정확히 명시하고 모니터링 항목과 내용에 대한 분석을 실시한다. 여기에서 사업의 구조 즉 목표와 전략체계의 재구성이 필요한 경우 이를 대상으로 모니터링을 실시한다.

모니터링 지표 개발은 모니터링이 이루어지는 과정에서 어느 정도의 사업성과가 있는지를

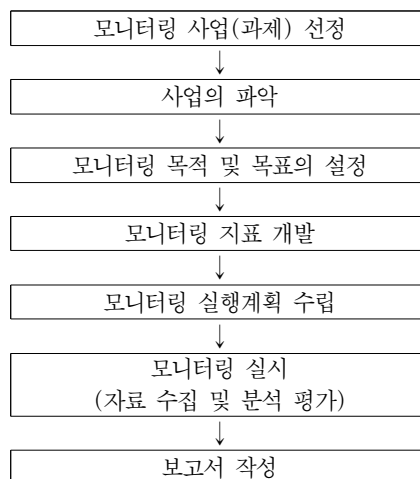
판단하기 위해서는 논리성의 목표체계인 투입-활동-하위목표-상위목표별로 특성에 맞게 성과지표를 개발하고 모니터링을 하는 것이 필요하다. 이 경우 사업계획을 수립하는 초기부터 지표를 개발하고 이에 따라 성과평가를 실시할 수 있도록 하여야 한다.

모니터링 실행계획 수립에서는 현황자료 수집, 분석 및 예측, 제도적 실행에 이르는 과정 수행과 보고서를 작성하는 일련의 과정을 계획하는 단계이다. 이 단계의 일반적 구조는 목적, 대상사업의 개요, 핵심문제, 방법, 시간 및 업무계획, 보고 및 활용계획을 수립하는 것이다. 모니터링 계획표에는 지표별 정보출처, 자료수집 방법 및 빈도, 자료분석 방법, 정보활용 용도 등을 포함하도록 하여야 한다.

모니터링 실시는 자료수집의 과정으로 들어가는 것으로, 현장을 중심으로 자료를 수집하는 경우에는 자료 수집 위치, 시간, 방법 등을 정하여 준비된 매뉴얼대로 추진하는 것이 바람직하다. 신속하고 지속적인 모니터링의 실시를 위하여 데이터베이스를 구축할 필요가 있다. 이를 통하여 도출된 사업의 개선 필요사항, 우수한 점, 심층적인 검토가 필요한 점 등은 별도로 명시하여야 한다.

보고서 작성은 간결, 명료하게 작성하는 것이 바람직하다. 결과보고서에 사업의 구체적 내용, 결과물, 과정, 실질 비용과 수입 등에 대한 사항이 포함되어야 한다. 보고서의 구성은 제목, 요약, 사업의 개요 또는 정책 목적, 모니터링 목적, 방법, 결과, 개선과제, 향후 정책추진시 고려사항, 참고자료 등으로 이루어지도록 한다.

[그림 2-1] 모니터링 과정도



자료: 김향자(2009). 관광개발사업 모니터링 체계 구축 방안.

### 3. 모니터링 지표 설정

지표라 함은 일정한 방향이나 목표를 가지고 어떤 사물이나 현상을 측정할 수 있게 하여주는 수단으로서 목표의 달성 정도를 측정하고자 하는 기준 내지는 척도의 역할을 하는 것이다. 이는 공공정책을 수립·시행하고 평가 등 전 단계에서 객관적이고 신뢰성 있는 준거를 제공하여 목적을 구체화하고 효과적인 수단을 강구하는데 중요한 역할을 하는 것이다.

지표의 유형에는 목표의 계층 및 성격에 따라 투입지표, 활동지표, 산출지표, 목표지표 등으로 구분되고 있다. 목표계층별 지표의 특성은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 목표계층별 지표 특성

목표계층	지표 유형	지표 설명
상위목표(최종목표)	영향지표	발견된 기본문제의 상황에 대한 실제변화를 평가
하위목표(중간결과)	효과지표	사업 산출물에 대한 목표집단의 반응을 기술(태도, 인식, 변화 등)
산출	산출지표	투입 및 사업활동의 직접적인 산출물을 기술
활동	과정지표	사업활동을 기술
투입	투입지표	사업에 투입된 자원을 기술

자료: 김향자(2009). 관광개발사업 모니터링 체계 구축방안.

관광개발사업에 대한 성과지표의 사례는 <표 2-5>와 같다. 투입지표 및 활동지표는 사업의 추진에 있어서 기본적으로 투입되는 요소들에 대한 것이며, 산출지표와 목표지표는 이러한 관광개발사업 시행으로 인한 효과적 측면에서 제시되는 성과지표이다.

<표 2-5> 성과지표 개발사례(예시: 관광지)

목표체계	성과 지표(예시)	척도(예시)
상위목표	관광매력성 증가율	(관광매력성/이전 관광매력성)*100 ※ 설문조사 또는 인터뷰
하위목표	관광지 운영 수익률	(수입-지출/총 비용)*100
	관광지 주변지역 개발 효과	주변지역 소득증가율, 지역만족도 ※ 설문조사 또는 인터뷰
산출	관광객 입장객 수	명, 증감율
	관광객 만족도	만족도, 증감율
활동	관광프로그램 운영 수	수, 증감율
	지역주민의 참여도	설문조사 또는 인터뷰
	민간투자 실적율	(민간투자액/총 투자액)*100
투입	관광지 예산 투입액	원, 증감율
	전담 공무원 수 및 기간	수, 기간, 증감율

자료: 김향자(2009). 관광개발사업 모니터링 체계 구축방안.

관광개발사업의 모니터링 또는 평가에 따른 지표를 계획단계, 집행단계 및 완료단계로 구분하여 제시하면 다음과 같다. 계획단계에서는 <표 2-6>, 집행단계에서는 <표 2-7> 및 완료단계에서는 <표 2-8>과 같다.

<표 2-6> 계획단계 지표(안)

구분		지표
지원투입		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계획 수립에 소요된 기간</li> <li>○ 계획 수립에 투입된 인력의 규모와 인적자원 유형</li> <li>○ 계획 수립에 소요된 비용 규모</li> </ul>
수립과정		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역주민의 요구조사 여부</li> <li>○ 공무원의 참여 여부와 역할 비중</li> </ul>
사업계획의 충실도	사업방향 합리성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업목표의 부합성: 상위계획과의 정합성, 지역특성과의 부합성</li> <li>○ 세부사업 목표 및 기간 등의 적정성</li> </ul>
	입지 타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대상지 입지의 적정성(프로그램 개발 대상의 적정성)</li> </ul>
	사업내용 타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업의 시장 경쟁성 및 보완성</li> <li>○ 사업목표와 시설 및 프로그램의 부합성</li> <li>○ 개발컨셉, 도입시설 등의 독창성 및 고유성</li> </ul>
	지역특성 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지자체 요청 사업이 본 계획에 적합한지를 평가</li> <li>○ 지자체의 추진의지 및 행정지원 정도</li> <li>○ 요구사업의 시급성 및 공헌도</li> <li>○ 적절한 예산사용계획 및 단계별 집행계획 수립 여부</li> </ul>
	사업추진 효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업집행계획의 현실성: 추진기간의 과다성</li> <li>○ 예산집행계획의 효율성: 재원조달계획, 전체투자비중/민간투자의 비율</li> <li>○ 사업추진 의지: 관광투자지수에 의한 개발의지</li> </ul>
	사업효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관광객 유치 효과</li> <li>○ 지역경제 파급효과 정도</li> <li>○ 환경영향</li> </ul>
	성과계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성과목표/지표의 달성</li> <li>○ 자체 모니터링 및 평가 체계의 수립</li> <li>○ 모니터링 및 평가 결과의 활용</li> </ul>
실무자 의견		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계획수립 과정에서의 애로사항</li> <li>○ 중앙정부의 사업계획 수립지침 등에 대한 이해</li> <li>○ 계획수립에 있어 실무자에게 필요한 학습</li> </ul>

자료: 김향자(2009). 관광개발사업 모니터링 체계 구축방안.

<표 2-7> 집행단계 지표(안)

구분		지표
사업추진 현황	용지확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전체면적 대비 개발가능지 확보 수준</li> <li>- 민간 및 공공의 개발용지 확보 수준</li> </ul>
	개발추진력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정추진력</li> <li>- 투자비의 적정성 및 재원조달 능력</li> <li>○ 인적 추진능력</li> <li>- 사업추진 의지 및 사업추진 조직(전담인력)</li> </ul>

<표 계속>

구분		지표
사업추진 현황	사업추진 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 목표 달성 실적: 정성적, 정량적</li> <li>○ 예산계획 대비 집행 실적               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공투자실적: 공공투자유치실적의 달성 수준</li> <li>- 민간투자실적: 민간투자유치실적의 달성 수준</li> </ul> </li> <li>○ 개발추진율               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획상의 공정계획에 따른 달성 수준(민간/공공 모두 포함)</li> </ul> </li> </ul>
	관리 및 지속 발전성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업의 보완 투자, 사업관리 체계 도입</li> </ul>
	지역사회와의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민참여성</li> <li>○ 사업과정에 지역구성원의 참여와 역할분담의 고려</li> <li>○ 지역구성원의 참여를 유도하는 프로그램 계획 여부</li> </ul>
	사업효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관광객 유치 효과</li> <li>○ 지역경제 파급효과 정도</li> <li>○ 환경영향</li> </ul>
성과계획		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성과목표/지표의 관리</li> <li>○ 자체 모니터링 및 평가 추진</li> <li>○ 모니터링 및 평가 결과의 활용</li> </ul>
실무자 의견		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업 실행 과정에서의 애로사항</li> <li>○ 향후 사업추진에 대한 개선 건의</li> </ul>

자료: 김향자(2009). 관광개발사업 모니터링 체계 구축방안.

<표 2-8> 완료단계 지표(안)

구분		지표
운영관리	체계성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시설 관리의 체계적 수행</li> <li>○ 관광객의 만족도 제고를 위한 노력 여부</li> <li>○ 경영의 효율화를 위한 노력 여부</li> </ul>
	효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계획한 사업 및 세부사업의 목표 달성도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세부사업 중 완료된 세부사업 수</li> </ul> </li> <li>○ 이용자의 만족도(시설 및 프로그램)</li> </ul>
	효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업에 투입된 자원과 시간의 적절성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세부사업 예산편성 비율의 적절성</li> </ul> </li> <li>- 완료한 사업의 예산 합계</li> <li>- 지자체 투입인력 대비 완료한 사업의 예산 합계</li> </ul>
	타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계획한 사업의 효과성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광객 증가효과, 지역소득 증가효과</li> </ul> </li> <li>○ 계획 대비 민간투자 유치도</li> </ul>
	파급영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세부사업의 장기적 목표달성에의 기여도</li> </ul>
	지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세부사업 결과의 영향력</li> <li>○ 사업의 지속적 추진을 위한 전담조직의 구성 및 예산 확보</li> <li>○ 집행 완료된계획의 보완을 위한 투자계획 수립 여부               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 리모델링 계획 및 상품 개발 계획 여부</li> </ul> </li> <li>○ 시설 및 프로그램 관리 계획(운영 인력의 교육 등 여부)</li> </ul>
	지역사회와의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업 완료 이후의 지역의 참여 가능성</li> <li>○ 지역주민의 사업 추진 능력(자발적 참여 능력)</li> </ul>

〈표 계속〉

구분	지표
성과관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성과목표/지표의 관리</li> <li>○ 자체 모니터링 평가 추진</li> <li>○ 모니터링 및 평가 결과의 활용</li> </ul>
실무자 의견	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업 운영관리 과정에서의 애로사항</li> <li>○ 향후 사업 추진에 대한 개선 건의</li> </ul>

자료: 김향자(2009). 관광개발사업 모니터링 체계 구축방안.

#### 4. 모니터링 수행방법

모니터링의 수행방법은 정책담당자가 직접 수행하는 방법, 전문가를 위촉하여 수행하는 방법 및 모니터 요원을 선정하여 수행하는 방법으로 구분할 수 있다. 이에는 관광개발사업의 특성인 사업의 유형, 사업의 단계에 따라서 모니터링을 누가 하는 것이 효율적인지 고려하여야 할 것이다.

정책담당자가 직접 수행하는 방법은 자체 평가와 같은 것으로 모든 개발사업에 있어서 적용될 수 있는 것이며 가장 기본적인 방법이다. 이 경우 모니터링 및 평가 기능을 담당자의 전문성을 높이기 위해 모니터링 및 평가체계 구축 단계부터 전문성 강화를 위한 교육훈련 프로그램 개발이 함께 이루어지는 것이 바람직하다.

전문가에 의한 모니터링은 전문가로 구성된 전문 모니터링단 또는 위원회에 의한 방법이다. 이 방법은 사업의 현황 파악 보다는 성과에 대한 평가적 성격과 함께 사업의 개선을 위한 경우에 효과적이다.

모니터링 요원에 의한 방법은 사업추진 과정에서 사업이 제대로 진행되고 있는지를 파악하고 소비자의 관점에서 사업의 영향 및 효과를 정기적으로 파악하는데 가장 적합한 방법이다. 그러나 충분한 사전 준비가 되어 있지 않으면 효과를 크게 기대하기 어려운 방법이기도 하다. 따라서 이 경우에는 정해진 모니터링 지표에 따라 정기성을 띄고 이루어지는 것으로서 모니터링 요원에 대한 매뉴얼 개발과 교육이 선행되어야 한다.

객관적이고 체계적인 모니터링 및 평가가 이루어지도록 하기 위해서는 실무평가단 구성 시 지역 소재 연구원 및 지역 대학교수, 관계 전문가를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 또한 해당 사업에 대한 전반적인 자문과 심의를 위하여 평가위원회를 구성하여 운영하는 것이 바람직하다.



## 제5절 문화관광부 2015지역관광개발사업 평가 사례

### 1. 평가배경 및 목적

정부의 지역관광개발사업에 대한 재정투자 규모는 2012년부터 2015년까지 연평균 6.1%의 증가율(2012: 3,672억 원 → 2015: 4,384억 원)을 보이고 있으나 사업의 중복 과잉 투자 또는 사업성 결여에도 불구하고 추진되는 문제가 발생되고 있다. 지역관광개발사업은 개발주체의 추진방식과 사업대상지의 특성, 법적 근거, 자원출처 등에 따라 그 유형이 다양하지만 현실적 여건을 고려한 명확한 지원 원칙 및 기준이 미흡하여 사업의 중복 또는 과잉 투자로 인한 국가재정의 낭비가 문제로 대두되고 있다.

관광개발사업은 재정사업 평가를 받고 있으나 관광개발사업에 국한하여 이루어지는 평가제도가 아니라 정부재정 투자가 포함된 사업을 대상으로 포괄적으로 이루어지고 있어 개발사업에 대한 세밀한 진단 및 평가가 어려움에 따라 단위사업에 대한 진단 및 평가를 수행하고자 하는 데 있다.

지역관광개발사업의 계획에 대한 검증 체계를 도입하여 과도한 계획 수립을 차단하고 유사 또는 중복 투자되는 사업을 방지하며, 객관적이고 신뢰성이 확보된 평가기준을 통하여 지역관광개발사업의 현황 및 문제점을 진단하여 정부(중앙 및 지방자치단체)의 지역관광개발사업의 정책 추진을 지원한다. 관광개발사업의 계획단계부터 집행, 운영단계까지 사업추진 전 과정에서 필요한 모니터링이 이루어지도록 하며, 관광개발사업의 지속적인 모니터링을 통해 사업의 성공적인 추진을 지원한다. 사업추진에 문제가 있거나 부진한 사업을 심층 진단 및 평가를 통해 사업별 맞춤형 해결책을 제안함으로써 해당 사업의 성공적인 추진을 지원한다.

### 2. 평가체계

#### 1) 평가실행체계

평가체계는 사업의 추진상황을 기준으로 구분하여 신규예산편성검토, 사전평가, 집행평가, 사후평가 및 심층컨설팅으로 구분된다. 신규예산편성검토는 익년도 사업의 예산편성을 위

해 관광개발사업의 사업계획승인단계에서 사업에 대한 실현가능성을 검증하고 예산의 적정성을 검토하여 예산편성시 준거자료로 활용한다.

사전평가는 사업예산이 편성된 이후 당해연도 예산요구 신규사업 계획의 구체성, 입지적합성 등을 검토하여 신규사업 계획의 타당성을 진단한다. 집행평가는 개발사업 시행단계의 사업을 대상으로 실시하며 계정에 따라 '집행평가'와 '집행모니터링'으로 구분하여 실시하였으며, 사업의 집행실적률, 사업추진 주체의 관리역량 등을 중심으로 평가한다.

사후평가는 시행완료 사업을 대상으로 평가하는 단계로서 세부사업의 추진목적 달성 여부를 중심으로 평가를 실시하는 단계이다. 각 평가단계의 평가결과에 따라 사업성고가 부진하거나 사업추진 상 문제점이 도출되는 사업을 우선으로 심층컨설팅을 제안한다.

## 2) 평가수행체계

문화체육관광부는 평가대상 사업을 요청하고 선정된 사업의 평가 의뢰, 평가결과 통보 등 평가시행을 위한 총괄업무를 담당한다. 한국문화관광연구원내에 지역관광기획평가센터를 설치하여 전문기관으로서의 평가, 기획 업무 등을 수행한다. 지방자치단체는 평가사업 요청, 평가실행시 자료 제공 등 업무에 협조한다. 지역관광기획평가센터에 기획평가위원회와 기획평가단을 구성하여, 기획평가위원회는 관광개발사업의 평가추진 목적에 부합하도록 평가실행을 위한 평가지표, 평가방법 등에 자문을 실시한다. 기획평가단은 전문성있는 평가를 수행하기 위하여 관련 전문가로 평가단을 구성하여 평가 및 컨설팅을 수행한다.

## 3. 평가절차

### 1) 단계별 평가절차

지역관광개발사업의 평가는 예산 계정, 사업 유형 및 내용에 따라 평가대상을 구분하며, 각 평가는 1단계 평가준비, 2단계 평가실행, 3단계 평가완료로 진행하며, 평가방법은 서면평가 또는 서면평가와 현장평가를 병행하여 실시한다. 1단계 평가준비는 사업에 대한 사전검토를 실시하며, 2단계 평가실행은 전문가에 의한 평가 실시 및 의견을 종합하여 결과를 도출하는 과

정이다. 3단계 평가결과는 문화체육관광부에 보고된 평가결과를 지방자치단체에 통보하는 구조를 갖춘다.

## 2) 사업별 평가절차

계획단계에서는 신규예산편성검토와 사전평가로 구분하여 신규예산편성검토에서는 익년도 예산편성사업을 대상으로 사전집행절차 이행 여부, 사업의 실현 가능성, 보조금 사용용도 적정 여부 등을 검토한다. 사전평가는 사업계획 추진방향 설정 및 체계적 사업추진을 위한 사전 점검을 통해 초기 집행성과를 제고하기 위함이다. 여기에서는 사업계획의 구체성, 입지 적합 여부, 사업추진체계 등 제반 진단을 통해 사업의 애로사항 및 문제점을 도출하고 향후 사업내용에 대한 개선방향을 제시한다.

집행단계에서는 지역관광개발사업의 추진실적 점검을 통해 사업집행률 및 추진방향 진단을 목적으로 실시한다. 여기에서는 사업특화성, 내용적정성, 추진체계의 적절성, 관리·운영의 적절성, 지속발전가능성 등을 검토하여 평가를 수행하고 원활한 추진을 위한 자문을 실시한다.

심층컨설팅은 평가가 완료된 계획 및 집행단계 사업 중에서 문제 또는 부진 사업 심층컨설팅 대상을 선정한다. 사전에 심층진단지표를 토대로 해당사업 특성을 반영한 맞춤형 사전진단을 실시하며, 현장평가 실시 후 맞춤형 해결책을 제공한다.

### 제3장 제주특별자치도 관광개발사업의 모니터링 및 평가 현황

#### 제1절 제주특별자치도 개발사업 승인 제도

##### 1. 근거

제주도는 지리적으로 한국, 일본, 중국의 중심에 있는 동북아시아의 요충지로서 [그림 3-1]과 같이 제주도를 중심으로 100만 명 이상 인구와 2시간 이내의 비행거리에 60개의 메가시티<sup>3)</sup>가 위치하고 있다. 이에 2002년 4월 정부는 21세기 동북아의 관광·휴양·비즈니스 중심도시로 육성한다는 방침하에 제주도를 국제자유도시로 지정하였다(제주특별자치도, 2016).

제주특별법과 「제주특별자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례」(이하 “개발사업 승인 조례”라 함)에 따라 개발사업시행 승인 및 인·허가 의제사항을 통합하여 일괄처리 함으로서 사업시행자의 인·허가 기간 단축과 비용 절감을 도모할 수 있도록 하고 있다. 또한, 투자유치를 위하여 제주투자진흥지구 등을 지정하여 조세 및 부담금 등의 감면, 국유재산·공유재산의 임대 및 매각의 특례를 정하고 있다.

[그림 3-1] 제주도의 지리적 여건



자료: [www.jeju.go.kr](http://www.jeju.go.kr)

3) 제주자치도에서는 1천만 명 이상 도시로 서울, 도쿄, 베이징, 상하이, 톈진등을, 5백만 명 이상 도시로 오사카, 타이페이, 다롄, 선양, 항저우, 수저우, 옌타이, 칭다오, 난퉁, 닝보, 원조우, 난징, 지난을 예시하고 있다.

## 2. 개발사업의 범위

관광진흥법령에 따르면 관광단지란 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점지역으로 지정된 곳을 말하며, 관광지란 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로 지정된 곳을 말한다. 관광사업이란 관광객을 위하여 운송·숙박·음식·운동·오락·휴양 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 관광에 딸린 시설을 갖추어 이를 이용하게 하는 업(業)을 말하며 여행업, 관광숙박업, 국제회의업, 유원시설업, 카지노업, 관광객이용시설업, 관광편의시설업으로 구분되며 세부업종은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 관광사업의 세부업종 구분

구분	세부업종
여행업	일반여행업, 국외여행업, 국내여행업
관광숙박업	관광호텔업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 가족호텔업, 호스텔업, 소형호텔업, 의료관광호텔업, 휴양콘도미니엄업
국제회의업	국제회의시설업, 국제회의기획업
유원시설업	종합유원시설업, 일반유원시설업, 기타유원시설업
카지노업	-
관광객이용시설업	전문휴양업, 제1종 종합휴양업, 제2종 종합휴양업, 일반야영장업, 자동차야영장업, 일반관광유람선업, 크루즈업, 관광공연장업, 외국인관광 도시민박업
관광편의시설업	관광유희음식점업, 관광극장유희업, 외국인전용 유희음식점업, 관광식당업, 관광 순환버스업, 관광사진업, 여객자동차터미널시설업, 관광펜션업, 관광캐도업, 한옥체험업, 관광면세업

자료: 관광진흥법, 관광진흥법시행령을 토대로 연구자가 정리.

개발사업의 범위는 개발사업시행 승인 조례 별표 2에서 정하고 있다. 개발사업은 도시의 개발 등 14개 분야별 각 세부사업에 대하여 정하고 있으며 그 세부사업 내용은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 개발사업의 범위

구분	세부사업
도시의 개발	o 도시개발법에 따른 도시개발사업 등 18개 사업
산업입지 및 산업단지 조성	o 산업입지 및 개발에 관한 법률에 따른 농공단지 조성사업 등 4개 사업

<표 계속>

구분	세부사업
에너지 개발	○ 전원개발촉진법에 따른 전원개발사업 등 2개 사업
항만건설	○ 어촌·어항법에 따른 외곽시설 등 6개 사업
수자원개발	○ 수도법에 따른 저수시설 등 5개 사업
공항의 건설	○ 항공법에 따른 공항개발사업
하천의 이용 및 개발	○ 하천법에 따른 하천공사
체육시설의 설치	○ 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 따른 골프장 등 7개 사업
관광단지의 개발	○ 관광진흥법에 따른 관광사업 등 16개 사업
폐기물처리시설 및 분뇨처리 시설의 설치	○ 폐기물관리법에 따른 매립시설 등 4개 사업
매립 및 개간사업	○ 공유수면매립법에 따른 매립사업
산지의 개발	○ 초지법에 따른 초지조성 등 4개 사업
골재의 채취	○ 골재채취법에 따른 골재채취
삭도·궤도의 건설	○ 삭도·궤도법에 따른 삭도·궤도의 건설사업

자료: 제주특별자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례 별표 2를 토대로 연구자가 정리.

<표 3-2>에서 개발사업의 범위 중 ‘관광단지의 개발’ 분야의 개발사업은 관광진흥법령에 따른 관광사업 등 12개 법령에 따른 개별사업으로 정해져 있다. 관광개발사업의 세부내용은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 관광개발사업의 내용

법령별	사업내용
관광진흥법	○ 관광사업(용지면적 10만 제곱미터 이상), 관광지 및 관광단지의 조성
온천법	○ 온천개발사업
자연공원법	○ 공원시설, 공원집단지설지구(조성면적 10만 제곱미터 이상)
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	○ 유원지시설
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	○ 공원시설(조성면적 10만 제곱미터 이상), 묘지공원시설(조성면적 25만 제곱미터 이상)
농어촌정비법	○ 농어촌관광휴양단지사업, 관광농원사업
산림문화·휴양에 관한 법률	○ 자연휴양림
수목원 조성 및 진흥에 관한 법률	○ 수목원의 조성
조례	○ 관광진흥법 및 타 법령에 의한 관광사업 이외의 관광객 이용 목적의 관광개발사업(조성면적 10만 제곱미터 이상)
문화산업진흥기본법	○ 문화사업 중 영화·방송영상물과 관련된 사업
건축법시행령	○ 촬영소, 그 밖에 이와 유사한 것
공연법	○ 공연시설(단일 공연장의 객석 수 1,000석 이상)

자료: 제주특별자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례 별표 2를 토대로 연구자가 정리.

이에 따라 본 연구의 연구대상으로 하고 있는 관광개발사업은 관광진흥법령에 따른 관광객 이용시설업, 관광(단)지 조성사업과 국토계획법령에 따른 유원지 시설 사업이다. 그 세부내용은 <표 3-4>와 같다.

〈표 3-4〉 제주특별자치도 관광개발사업의 범위

구분	업종	부지면적	설치기준 및 개념
관광객 이용 시설업	전문휴양업	10만 m <sup>2</sup> 이상	○ 숙박시설이나 음식점과 관광객 이용시설 이상을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
	제1종 종합휴양업	10만 m <sup>2</sup> 이상	○ '전문휴양시설 중 두 종류 이상의 시설'을 갖추거나 '숙박시설 또는 음식점시설을 갖추고 전문휴양시설 중 한 종류 이상의 시설과 종합유원시설업의 시설'을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
	제2종 종합휴양업	50만 m <sup>2</sup> 이상	○ '제1종 종합휴양업의 등록에 필요한 전문휴양시설 중 두 종류 이상의 시설' 또는 '전문휴양시설 중 한 종류 이상의 시설 및 종합유원시설업의 시설'을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
관광(단)지	관광지	50만 m <sup>2</sup> 미만	○ 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로 지정된 곳
	관광단지	50만 m <sup>2</sup> 이상	○ 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점 지역으로 지정된 곳
유원지		1만 m <sup>2</sup> 이상	○ 도시관리계획에 의하여 오락 및 휴양, 체육시설 등을 집단체화한 도시계획시설

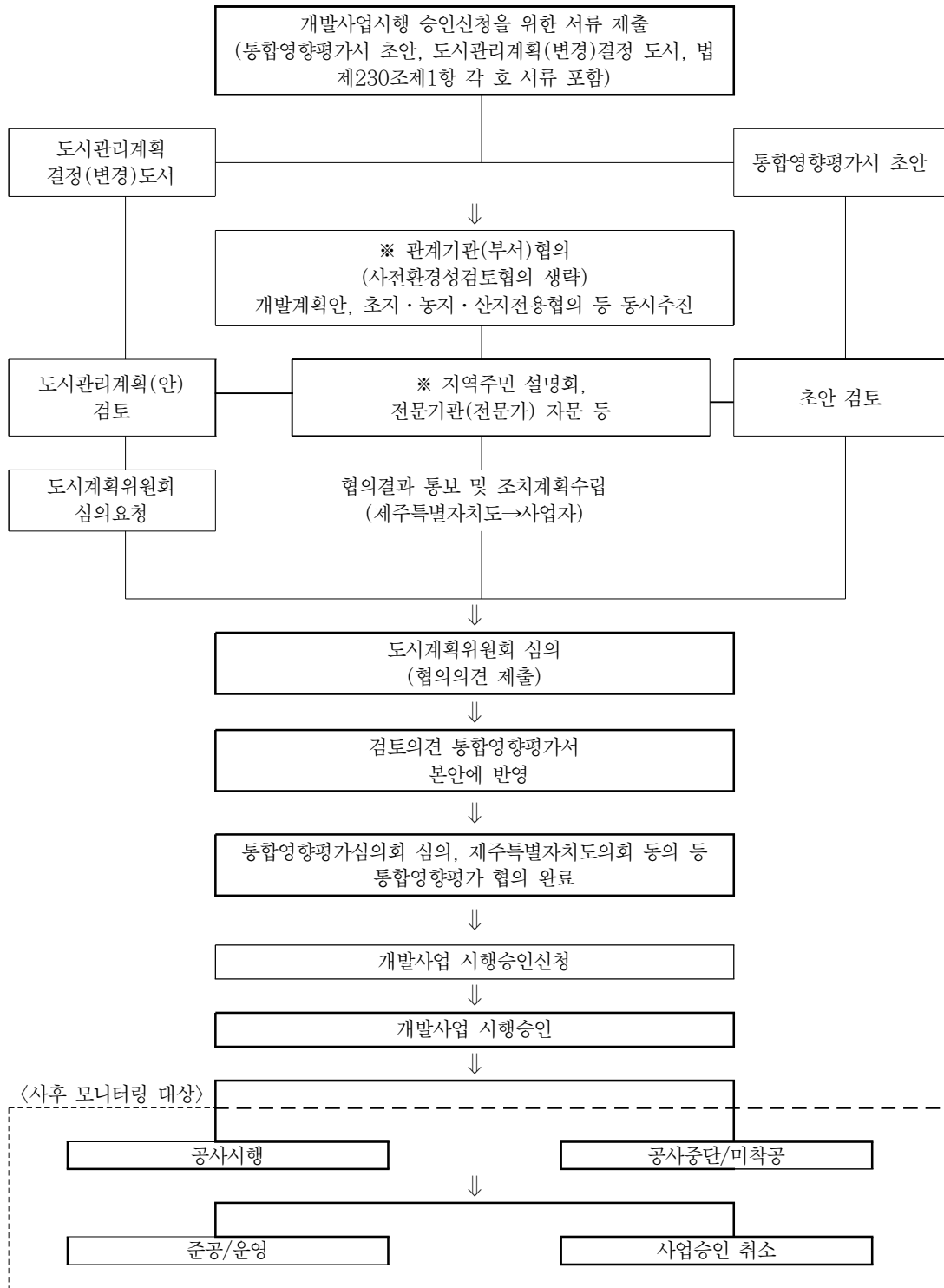
### 3. 개발사업의 시행 절차

개발사업의 시행을 위하여는 제주특별법 제147조4)와 「제주특별자치도 개발사업 승인 등에 관한 조례 시행규칙」 제4조 별표에서 정하는 바에 따라 사업시행 승인에 따른 절차를 이행하여 개발사업 시행 승인을 받아야 한다. 개발사업 시행 승인 절차는 [그림 3-2]와 같다.

개발사업 시행 승인을 받은 경우에는 같은 법 제148조에서 건축법에 따른 건축허가 등 36개의 개별 법령에 따른 인·허가 사항 등이 포함될 경우 관계 행정기관의 장과 미리 협의한 경우에 개발사업의 시행승인 고시가 있으면 관계 법률에 따른 허가 등의 고시·공고 등이 있는 것으로 본다.

4) 법률 제13426호로 2015. 7. 24. 전부개정 법률(시행 2016.1.25.)의 조문이며, 개정 전의 법률에서는 제 227조에 해당함.

[그림 3-2] 개발사업 시행승인 절차



자료: 제주특별자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례 시행규칙 별표를 토대로 연구자가 구성.



#### 4. 개발사업 등에 대한 특례 제도

제주특별법 제151조에서는 국제자유도시개발센터, 관광단지의 사업시행자 및 유원지시설에 대한 사업시행자는 사업대상 토지면적 중 국유지와 공유지를 제외한 토지의 3분의 2 이상을 소유하고 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 받고, 개발사업에 따른 사업규모가 도 조례로 정하는 일정 면적 이상이면 개발사업에 필요한 토지·건물 등에 관한 소유권 외의 권리를 수용 또는 사용할 수 있다.

또한, 같은 법 제155조와 제156조에 따르면 개발사업의 원활한 추진을 위하여 필요하면 투자진흥지구 또는 개발사업지구의 토지 등의 양도나 취득에 대하여 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 등에 따른 법인세, 재산세 등의 조세를 감면할 수 있으며, 「개발이익환수에 관한 법률」, 「농지법」 등에 따른 개발부담금, 농지보전부담금 등을 감면할 수 있다. 아울러 같은 법 제162조, 제164조와 제165조에서는 도지사가 투자를 유치하기 위하여 종합계획심의회의 심의를 마친 후 제주투자진흥지구를 지정하여 자금지원, 국유재산·공유재산의 임대 및 매각의 특례 제도를 시행하고 있다.

##### 1) 제주투자진흥지구 지정 제도

제주투자진흥지구 제도는 제주특별법 제162조에 따라 제주특별자치도 핵심산업 육성을 위하여 다른 자치단체와는 차별화된 제도 운영으로 지역특화 발전을 선도적으로 수행하는 데 있다. 제주투자진흥지구 대상지역은 첫째, 투자가가 희망하는 지역인 경우에는 개발사업 시행예정자 지정, 개발사업의 시행승인, 개별법령에 의해 인가·허가·승인·신고 등을 받아야 한다. 둘째, 투자유치를 촉진하는데 유리한 지역으로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 유원지시설의 결정이나 지구단위계획 결정이 있는 지역, 개발사업을 시행하고자 하는 자가 국가, 지방자치단체, 공공기관, 지방공사, 개발센터, 개발센터가 출자한 법인이거나, 해당 지역의 토지 3분의 2 이상에 대하여 소유권 또는 사용권을 확보하고 있어야 한다.

관광사업의 경우 투자진흥지구 지정 투자기준 및 해당사업은 투자금액이 미합중국화폐 2천만 달러 이상으로서 관광호텔업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 종합휴양업, 전문휴양업, 관광유람선업, 관광공연장업, 종합유원시설업, 국제회의시설업, 관광식당업이다. 투자진흥지구 지정에 따라 제공되는 세제 지원은 국세와 지방세의 면제 및 감면 등이 이루어지는데 세부내

용은 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 제주투자진흥지구 투자 인센티브 내용

구분	세목	지원내용
국세	법인세·소득세	○ 3년간 면제, 2년간 50% 감면
	관세	○ 투자진흥지구 지정일부터 3년 이내 수입 자본재에 대하여 면제
지방세	취득세	○ 면제 ※ 200만원 초과 시 85% 만 감면
	재산세	○ 지정일부터 10년간 면제 ※ 50만원 초과 시 85% 만 감면
각종 부담금		○ 면제: 개발부담금, 공유수면 점·사용료
		○ 50% 감면: 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비
		○ 15% 감면: 하수도원인자부담금(2014년까지 50%, 2015년 25% 감면)
국·공유재산 임대		○ 임대기간: 50년 범위내 임대(갱신 가능) 및 영구시설물 축조할 수 있음
		○ 감면대상 및 기준: 투자진흥지구 입주 기업에 대하여 75% 범위내 감면

자료: www.jeju.go.kr

제주투자진흥지구 지정기준은 투자금액이 일률적으로 미합중국화폐 500만 달러 이상으로 고정되어 있어 업종별 특성이나 지역 여건을 제대로 반영하지 못한다는 지적을 해소하기 위하여, 2016년 1월 25일부터 관광관련 사업의 경우 미합중국화폐 2,000만 달러로 상향된 기준으로 조정하여 운영하고 있다. 제주투자진흥지구는 관광개발사업을 포함하여 <표 3-6> 과 같이 전체 49개소에 지정되어 있다. 투자진흥지구 지정에 따른 투자액 및 세제 감면 현황은 <표 3-7> 과 같다.

<표 3-6> 투자진흥지구 지정 현황

구분	개소	면적(천㎡)	비고
계	49	18,592	
휴양업	28		
관광호텔	13		
문화산업·연수원·의료원	6		
관광식당·국제학교	2		

자료: 제주특별자치도(2015). 「업무보고」

<표 3-7> 투자진흥지구 투자액 및 세제 감면 현황(2015. 12. 현재)

투자계획(억원)	투자액(억원)	감면현황(백만원)			
		계	취득세	재산세	부담금
115,054	45,996	111,009	71,783	9,692	29,444

자료: 제주특별자치도(2015). 「업무보고」.

제주자치도에서 관광개발사업자에게 매각된 공유지는 <표 3-8>과 같이 845만 6,000㎡로서 관광개발 활성화를 명목으로 도민재산인 공유지를 민간에 매각했지만 일부 사업자가 당초 사업목적과 달리 매입한 공유지를 제3자에게 매각, 막대한 차익을 챙기고 있다(제민일보, 2016. 5. 9.). 이를 개선하기 위해서는 현재 5년인 환매특약 유효기간 연장과 ‘선임대 후매각’ 원칙 준수 등을 통해 민간에 매각한 공유지가 도민 이익을 위해 활용되도록 해야 한다.

<표 3-8> 관광개발사업자에게 매각된 공유지 현황

시기별	면적(㎡)	비고
합계	8,456,000	
2002 ~ 2006. 6. 31.	7,358,000	특별자치도 출범 이전
2006. 7. 1. 이후	1,098,000	특별자치도 출범 이후

자료: 제민일보, 2016. 5. 9. 보도내용에서 연구자가 재구성.

## 2) 부동산투자자이민제도

부동산투자자이민제도는 외국인이 제주특별자치도지사의 개발사업 시행승인을 얻은 개발사업 지역 내의 콘도미니엄 등 휴양체류시설을 미합중국화폐 50만 달러 이상 또는 한화 5억 원 이상 매입한 경우 영주권을 부여하는 제도이다. 이 경우 내국인과 동등한 공교육과 영어교육 도시내의 국제학교에 입학이 가능하며, 내국인과 동등한 의료보험체계 및 혜택이 제공된다. 그 세부내용은 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 부동산투자자이민제 고시내용

구분	기존	개정(법무부 고시 제2015-317호)	개정(법무부고시 제2016-168, 2016. 5. 31.)
투자지역	제주특별법 제229조에 따라 개발사업 시행승인을 얻은 사업 지역 ※ 사실상 제주도 전 지역	제주특별법 제229조에 따라 개발사업 시행승인을 얻고 관광진흥법 제52조에 따라 지정된 관광단지 및 관광지	좌동
투자대상	휴양콘도미니엄, 일반숙박시설 및 생활숙박시설, 별장, 관광펜션	좌동	좌동
투자금액	5억원 이상	좌동	좌동
경과규정	(신규)	신뢰보호 및 제도 안정성 차원에서 기존 개발승인 사업장을 포함하여 2016. 12. 31.까지 종전 규정에 따라 개발승인을 얻은 경우 구제도를 적용	좌동
시행일	2010. 2. 1. ~ 2018. 4. 30.	2015. 11. 1. ~ 2018. 4. 30.	2015. 11. 1. ~ 2023. 4. 30.

자료: www.jeuu.go.kr 및 관보 제18771호(2016. 5. 31.)를 토대로 연구자가 재구성.

## 제2절 제주특별자치도 관광개발사업 모니터링 및 평가 현황

### 1. 관광개발사업 현황

제주도는 천혜의 자연환경이 소중한 자산으로서 이것을 어떻게 보존하고 어떻게 개발하여야 하는지에 대하여 우리 모두의 지혜를 모아 나가야 한다. 그동안 선보전 후개발이라는 제주지역의 자연환경보전 우선의 당위성에 비추어 다른 자치단체와는 차별화된 관리보전지역 제도 시행 등 계획적이지 못한 개발 방지에 노력하고 있지만 최근 폭발적인 인구 유입 등에 따라 제주도의 개발 정책은 보존과 관련하여 사유재산권 침해 문제와 부딪히고 있는 실정이다.

제주특별법 및 개발사업 승인 조례에 따라 개발사업 승인을 받아 제주자치도에서 시행 중인 관광개발사업 현황은 전체 37개소 중에 운영 중 23개소, 공사 중 9개소, 공사중단 상태 3개소, 미착공 2개소이다. 이를 관광사업별로 살펴보면 전문휴양업 10개소, 제1종 및 제2종 종합휴양업 3개소, 관광지 10개소, 관광단지 7개소와 유원지 시설 사업 7개소이며 세부현황은 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 관광개발사업 현황 총괄

(단위: 개소, 천㎡, 억원)

구분	계	전문휴양업	종합휴양업	관광지	관광단지	유원지	
계	개 소	37	10	3	10	7	7
	면 적	34,826	3,224	4,531	10,473	12,197	4,401
	사업비	170,090	12,957	7,062	37,033	72,101	40,937
운영중	개 소	23	5	3	8	4	3
	면 적	22,592	1,715	4,531	8,834	4,687	2,825
	사업비	80,749	7,175	7,062	21,588	37,941	6,983
공사중	개 소	9	2	-	2	2	3
	면 적	10,625	699	-	1,639	6,987	1,300
	사업비	80,163	3,552	-	15,445	31,424	29,742
공사중단	개 소	3	3	-	-	-	-
	면 적	810	810	-	-	-	-
	사업비	2,230	2,230	-	-	-	-
미착공	개 소	2	-	-	-	1	1
	면 적	799	-	-	-	523	276
	사업비	6,948	-	-	-	2,736	4,212

자료: 제주특별자치도(2015). 주요업무보고(2015. 10.)를 토대로 연구자 정리.

관광개발사업의 각 개별사업별 추진현황은 <표 3-11>과 같다. 그 외 개발사업 승인을 받은 후 사업을 시행하다가 최근 사업 승인이 취소된 관광개발사업도 1개소이며, 사업예정지 5개소는 개발사업 승인 절차를 이행 중에 있다.

<표 3-11> 관광개발사업 사업별 추진현황(2015. 9. 현재)

사업명	위 치	사 업 시행자	승인 기관	면 적 (천㎡)	투자규모 (억원)	추진 상황
합 계	37개 사업			34,826	170,090 (59,378)	
소계	운영 중(23)			22,592	80,749 (46,768)	
봉 개 휴양림 관광지	제주시 봉개동 산53 번지 일원 (절물휴양림 동북측)	한 화 호 텔 앤 드리조트(주)	도 (관지)	1,346	1,776 (1,125)	•'96.12.28 개발사업 시행승인 •'97.7.4 개발사업 착공
함 덕 관광지	제주시 조천읍 함덕 리 산14-1일원 (해수욕장일원)	(주)대명레저 산업	도 (관지)	381	1,216 (864)	•'96.11.21 개발사업 시행승인 •'96.11.23 개발사업 착공 •'11.10.31 개발사업 변경 승인 •'15. 2.13 개발사업 시행 변경신고
묘산봉 관광지 (세인트 포)	제주시 구좌읍 김녕 리 산157번지 일원	(주)에니스	도 (관지)	4,296	11,402 (2,507)	•'06. 5. 4 개발사업 시행승인 •'06. 6.30 개발사업 착공 •'13.11.14 개발사업 시행 변경신고(대표자)
라운더마 파크	제주시 한림읍 월림리 산 8번지 일 원	라운랜드(주)	도 (전문)	203	239 (239)	•'07.12.31 개발사업 시행 승인 •'08. 2. 5 개발사업 착공 •'08.11.26 공연장, 승마경기장 등 준공 •'14. 4. 10 개별사업 변경신고
폴로승마 리조트	제주시 구좌읍 행원 리 3260번지일원	(주)한국폴로 컨트리클럽	도 (전문)	213	535 (412)	•'08. 6. 4 개발사업 시행승인 •'14. 11.25 개발사업 승인(변경) 신고 •'15. 5. 7 개발사업 변경 승인
에코랜드	제주시 조천읍 대흘 리 산38-1 일원(수당 목장)	(주)더원	도 (종합)	3,349	3,678 (1,067)	•'06. 5.26 개발사업 시행승인 •'06. 9. 1 개발사업 착공 •'09. 10. 20. 골프장 등록(27홀) •'14. 6. 12 개발사업 변경신고
아텐힐 리조트	제주시 한림읍 금악 리 산32번지 외 7필 지	그랑블제주 R&G(주)	도 (종합)	1,050	2,800 (2,602)	•'04. 8.30 개발사업시행 승인('06.2.15착공) •'10. 9. 10. 골프장 준공(18홀) •'12. 7.11 제주투자진흥지구 지정 •'13. 6.17 개발사업 변경승인 •'15. 8. 7 개발사업 변경신고
세프라인 체험 랜드	제주시 구좌읍 송당 리 2635-3번지 일원	(주)우삼개발	도 (전문)	103	273 (273)	•'09.10. 6 개발사업 시행승인 •'09.12.30 개발사업 착공 •'11. 5.18 세프라인월드 개장 •'11. 8. 26. 개발사업 변경승인 •'12. 8.24 개발사업 변경신고 수리
라운프라 이벳타운	제주시 한림읍 협재 리,금릉리 일원	라운 레저 개 발(주)	도 (전문)	783	4,050 (3,865)	•'05.10.19 개발사업 시행 승인 •'11.11.24 1차사업 준공 •'12. 7.18 건축물 사용승인(명품관 등) •'14. 6.23 개발사업변경신고(사업기간)

<표 계속>

사업명	위 치	사 업 시행자	승인 기관	면 적 (천㎡)	투자규모 (억원)	추 진 상 황	
표선민속 관광지	서귀포시 표선면 표 선리 40번지 일원	서귀포시 (해비치 리조트, 한국공항)	도 (관지)	377	3,306 2,850	<ul style="list-style-type: none"> <li>•'01. 5.10 개발사업 시행 승인</li> <li>•'03. 3. 민속촌, 콘도 215실 완공</li> <li>•'07. 5.24 해비치관광호텔(288실) 준공</li> <li>•'08. 12.24 관광지 사업면적 변경</li> </ul>	
중문관광 단지	서귀포시 중문동, 대 포동, 색달동 일원	한국관광공 사	도 (관단)	3,562	29,539 9,140(1단계) 20,399(2단계) <15,419>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•'78 ~ '15.12 개발사업(1단계) - 완공: 19개소(숙박시설, 박물관 등)</li> <li>•'96 ~ '15.12 개발사업 착공(2단계) - 완공: 5개소(컨벤션센터, 평화센터 등)</li> </ul>	
성산포 (보광)	서귀포시 성산읍 고 성 127-2번지 일원	(주)보광제주	도 (관단)	654	3,870 (3,096)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•'06. 1.12 개발사업 시행승인</li> <li>•'06. 9.12 개발사업 착공</li> <li>•'14.12.31 오션스타 콘도미니엄 준공</li> </ul>	
남 원 관 광 지	1차	서귀포시 남원읍 남 원리 1408번지 일원	(주)한주홀딩 스코리아	도 (관지)	99	283 (303)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•'01. 6.26 개발사업시행 승인</li> <li>-완공 : 주차장, 식당, 영화박물관, 기념관</li> <li>•'12.8. 야외세트장(놀이기구, 매표소) 설치</li> <li>•'14.12.22 개발사업 변경승인(시행사)</li> </ul>
	2차	서귀포시 남원읍 남 원리 2384-1번지일 원 (큰영 일원)	(주)금호리조 트	도 (관지)	65	1,384 (1,309)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•'96.12.24 개발사업 시행 승인</li> <li>- 완공: 콘도242실, 농산물판매장</li> <li>•'14. 3.31 개발사업 시행 승인(변경)</li> </ul>
토 산 관광지	서귀포시 표선면 토 산리 16번지 일원	(주)수농	도 (관지)	156	2,225 (1,708)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•'97. 8.29 개발사업시행 승인</li> <li>•'02. 12. 4. 1차 310실, 2차 104실</li> <li>•'13. 6. 13 개발사업 시행승인 변경신고</li> </ul>	
미천굴 관광지	서귀포시 성산읍 삼 달리 1010번지 일원	(주)삼영관광	도 (관지)	97	242 (130)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•'98. 5. 8 개발사업시행 승인 및 착공</li> <li>•'02. 4.22 관광지 개장</li> <li>•'10.10.23 민속촌(초가 5동) 완료</li> </ul>	
수 망 관광지	서귀포시 남원읍 수 망리 1117번지 일원	(주)부영CC	도 (관지)	2,394	3,060 (1,164)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•'00. 3.15 개발사업시행 승인</li> <li>•'01.12.28 개발사업 착공</li> <li>•'08. 1. 16. 골프장 (27홀) 등록</li> <li>•'13.11.27 개발사업시행승인변경신고</li> </ul>	
한라힐링 파크	서귀포시 안덕면 상천리 산 70번지 일 원	(주)휘찬	도 (종합)	132	584 (382)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•'09. 5.28 개발사업 시행승인</li> <li>•'11. 4. 7 다빈치박물관 개관 운영</li> <li>•'12. 7.16 콘도 건축허가</li> </ul>	
제주롯데 리조트	서귀포시 색달동 산 26번지 일원	롯데제주리 조트(주)	도 (전문)	413	2,078 (1,501)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•'05. 6. 7 개발사업시행 승인</li> <li>•'08. 5.21 개발사업 기공식</li> <li>•'12. 3. 30. 휴양콘도(73실) 완공</li> <li>•'13.12.10 개발사업시행 변경승인</li> </ul>	
성산포 (해양 과학관)	서귀포시 성산읍 고 성 127-1 외 2필지	(주)제주해양 과학관	도 (관단)	94	1,226 (1,226)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•'09.12.21 개발사업 변경시행승인</li> <li>•'09.12.28 개발사업 착공</li> <li>•'12. 7.13 해양과학관 개관</li> </ul>	
산천단 (2차)	제주시 오등동 산 57 번지 일원	(주)부건종합 건설외 7인	시 (유원)	438	2,260 (940)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•'86. 6.27 유원지 결정</li> <li>•'04. 8. 9 개발사업시행 승인</li> <li>•'06. 7.19 개발사업 착공</li> <li>•'07. 5. 한라산 CC준공</li> <li>•'13.11.25 개발사업 변경승인</li> </ul>	

<표 계속>

사업명	위 치	사업 시행자	승인 기관	면적 (천㎡)	투자규모 (억원)	추진 상황
우리들 메디컬	서귀포시 상호동 1580번지 일원	(주)우리들리 조트제주	시 (유원)	1,273	2,350 (1,506)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·'05.12.23 개발사업 시행승인</li> <li>·'06. 4.17 개발사업 착공</li> <li>·'08. 9. 18. 골프장(18홀) 등록</li> <li>·'14. 4.14 골프텔 등록</li> </ul>
테디벨리 골프&리 조트	서귀포시 안덕면 상 창리 2007번지 일원	(주)제이에스 개발, 차이나테디 (주)	시 (전문)	1,114	2,373 (2,280)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·'06. 5.15 개발사업 시행승인</li> <li>·'06. 5.26 개발사업 착공</li> <li>·'07. 9.20 골프장(18홀)준공</li> <li>·'13.12.20 개발사업 시행승인</li> <li>·'14. 3. 3 콘도미니엄 착공</li> </ul>
소계	공사 중(9)			10,625	80,163 (10,666)	
제주여성 테마파크	제주시 한림읍 금악 리 산55번지 외1필지	제주남이섬 (주)	도 (관지)	100	321 (69)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·'04. 1.12 개발사업시행 승인</li> <li>·'06.12.26 개발사업 착공</li> <li>·'14. 2.17 남이섬 주관 착공식</li> <li>·'14. 7. 2 개발사업 변경승인</li> </ul>
팜파스 종합휴양 관광단지	표선면 성읍리 3196-2번지 일원	남영산업(주)	도 (관단)	3,001	8,775 (450)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·'08.12.31 개발사업 시행승인</li> <li>·'11. 3.22 진입도로공사 착수</li> </ul>
신화역사공 원관광단 지	서귀포시 안덕면 서 광리 산 35-7 일원	JDC	도 (관단)	3,986	22,649 (3,468)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·'06.12.26 개발사업시행 승인</li> <li>·'12. 3.30 가변시설도로, 주차장등 준공</li> <li>·'14. 3. 7 항공우주호텔 준공</li> <li>·'14. 4.24 항공우주박물관 개관</li> <li>·'14.12.24 건축허가 (A,R지구)</li> <li>·'15.2. 12 건축공사 기공식</li> <li>·'15. 8. 6 개발사업 변경승인</li> </ul>
백통신원제 주리조트	서귀포시 남원읍 위 미리 산69번지 일원	백통신원(주)	도 (전문)	553	2,432 (753)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·'12.11.29 개발사업 시행승인</li> <li>·'13. 5. 7 개발사업 착공</li> <li>·'14.12.12 개발사업시행 승인(변경)</li> </ul>
핑크스 비오토 피아	서귀포시 안덕면 상 천리 400	S K 핑크스 (주)	도 (전문)	146	1,120 (351)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·'13. 7. 1 개발사업 시행승인</li> <li>·'13.10.24 개발사업 착공</li> <li>·'15. 1.19 개발사업 변경 신고 (대표자)</li> </ul>
예 래 휴양형 주거단지	서귀포시 예래동 일 원	버자야제주 리조트(주)	시 (유원)	741	25,000 (2,406)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·'97. 11. 5 유원지 결정</li> <li>·'05. 10. 5 개발사업 시행승인</li> <li>·'11. 12. 부지조성공사 준공</li> <li>·'14. 3. 17 개발사업 시행 변경신고</li> <li>·'15. 3. 20 대입원 판결(실시계획 무효)</li> </ul>
헬스케어 타운	서귀포시 동홍·도평 동 일대	제주국제자유 도시개발센터 (JDC)	시 (관지)	1,539	15,214 (2,173)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·'08.12.22 유원지 결정</li> <li>·'09.12.30 개발사업 시행승인</li> <li>·'12. 4.17 부지조성공사 착공</li> <li>·'13. 5. 13. 휴양콘도(212실) 착공</li> <li>·'14. 4.14 콘도 등록</li> </ul>
삼매봉	서귀포시 호근동 399번지 일원	삼매봉개발 (주)	시 (유원)	108	2,380 (716)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·'02. 4.24 유원지 결정</li> <li>·'08.11.20 개발사업 시행승인</li> <li>·'10.11. 5 개발사업 착공</li> <li>·'13.11. 2 콘도 착공</li> </ul>
무수천	제주시 해안동 2510	(주)제주중국 성개발	시 (유원)	451	2,362 (280)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·'13. 5. 7 개발사업 시행승인</li> <li>·'13.11.26 조건부 개발사업 변경승인</li> <li>·'14. 8.27 개발사업 변경승인</li> <li>·'14. 9.23 개발사업 착공</li> </ul>

〈표 계속〉

사업명	위 치	사업 시행자	승인 기관	면적 (천㎡)	투자규모 (억원)	추진 상황
소계	공사 중단(3)			810	2,230 (540)	
제주 동물 테마파크	제주시 조천읍 선흘 리 4159번지 일원	(주)제주동물 테마파크	도 (전문)	581	863 (270)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '07. 1.19 개발사업 승인</li> <li>• '07. 5.29 개발사업 착공</li> <li>• '10.10.12 장애인 연수원 등 준공</li> <li>• '12. 5.29 사업기간연장('14.5월까지)</li> <li>• '14. 5.29. 사업기간연장('16. 2월까지)</li> <li>• '15년 현재 투자유치 추진중</li> </ul>
풍산드림 랜드	제주시애월읍 하가리 215번지일원	(주)풍산	도 (전문)	100	767 (130)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '12. 4. 6 개발사업 시행승인</li> <li>• '14. 3.31 개발사업 착공</li> <li>• '15년 현재 투자유치 추진중</li> </ul>
제주 그린 벨리 관광 타운	제주시 노형동 산13 번지 일원	사합(주)	도 (전문)	129	600 (140)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '10.10.11 개발사업 시행승인</li> <li>• '12.10. 5 개발사업 착공</li> <li>• '13.12.12 사업기간연장</li> <li>• '14. 5. 21 개발사업 시행 변경승인</li> </ul>
소계	미착공(2)			799	6,948 (1,404)	
록인 제주 복합관광 단지	표선면 가시리 622번지 일대	(주)록인제주	도 (관단)	523	2,736 (-)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '13. 12. 31 개발사업 시행승인</li> <li>• '15. 5. 13 : 개발사업 변경승인</li> </ul>
이 호	제주시 이호1동 431-2	제주분마이호 랜드(주)	시 (유원)	276	4,212 (1,404)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '02. 4.25 유원지 결정</li> <li>• '08. 7.29 개발사업 시행승인</li> <li>• '10. 7.28 개발사업 착공</li> <li>• '14. 10. 현재 승인(변경)절차 이행 중</li> </ul>

\*참고) 승인기관 란의 (전문)은 전문휴양업, (종합)은 종합휴양업, (관지)는 관광지, (관단)은 관광단지, (유원)은 유원지이며, 투자규모 란의 (-)내는 투자금액임.

자료: 제주특별자치도(2015). 주요업무보고(2015. 10.)를 토대로 연구자가 재구성.

관광개발사업에 따른 부지면적은 34.826km<sup>2</sup>로서 〈표 3-12〉와 같이 제주도 전체 면적 1,849.134km<sup>2</sup>의 1.9%로 나타나고 있다. 총사업비도 17조 90억 원으로서 〈표 3-13〉과 같이 2013년도 제주도지역 총생산액 13조 1,975억 원의 128.9%에 달하는 규모로 나타나고 있다. 이처럼 부지면적이나 총사업비 규모로 비추어 볼 때 제주지역에 상당한 영향을 미치는 사업임을 알 수 있다.

〈표 3-12〉 제주특별자치도 지적공부 등록 현황

(단위: km<sup>2</sup>, %)

합계	경지	목장	임야	대지	도로	잡종지	기타
1,849.134	533.884	156.787	873.851	65.087	86.335	27.586	105.599
100.0	28.8	8.5	47.3	3.5	4.7	1.5	5.7

자료: [www.jeju.go.kr](http://www.jeju.go.kr), 2015제주특별자치도 지목별 지적공부 등록현황(2015. 12. 31.기준)에서 연구자가 재구성.



〈표 3-13〉 제주특별자치도 경제활동별 지역내총생산(당해년 시장가격)

(단위: 10억원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년
전국	1,265,146.1	1,330,888.2	1,377,040.5	1,430,254.9
제주	10,898.9	11,847.1	12,706.8	13,197.5
전국대비	0.9	0.9	0.9	0.9

자료: 통계청(2015). 2013지역소득통계에서 연구자가 재구성.

관광개발사업의 시행자는 제주국제자유도시개발센터(JDC) 이외에는 전부 민자유치사업이다. 외국인 투자사업도 〈표 3-14〉와 같이 8개 사업, 부지면적 4.359km<sup>2</sup>, 총사업비 6조 2,202억원 규모로 추진되고 있다.

〈표 3-14〉 외국인 투자 관광개발사업 현황

사업별	기업명	위치 (면적: m <sup>2</sup> )	총사업비 (억원)	직접투자액(천\$)		추진상황
				FDI신고	FDI도착	
합계(8개 사업)		4,359,090	62,202	1,873,165	828,687	
싱가폴 (2006)	폴로승 마장 (주)한국폴로컨트리클럽	행원 (204,564)	535	6,500	5,021	2010.6. 폴로경기장 개장
말련 (2008)	에래휴 양형주 거단지 버자야제주리조트(주)	상예 (696,638)	25,144	335,501	138,856	2013현재 공사중
중국 (2011)	제주백 통신원 리조트 백통신위(주)	위미 (556,383)	2,432	174,441	25,248	2013현재 공사중
중국 (2012)	무수천 유원지 (주)제주중국성개발	해안 (257,953)	2,537	29,000	21,510	2014착공
중국 (2012)	헬스케 어타운 녹지한국투자개발(유) 녹지제주헬스케어타운(유)	동홍 (65,748)	10,130	159,700	80,700	2012 공사중
중국 (2014)	테디펠 리스 차이나테디(주)	상창 (98,792)	2,373	112,860	33,565	2015 준공
중국 (2014)	제주된 별관광 타운 사함(주)	노형 (140,887)	600	22,114	16,170	
홍콩 (2013)	신화역 사공원 람정제주개발(주)	서광 (2,338,125)	18,451	1,033,049	507,617	2015.2. 착공

자료: [www.jeju.go.kr](http://www.jeju.go.kr) 주요외국인 투자사업현황(2015. 12. 기준)을 토대로 연구자가 재구성.

## 2. 관광개발사업 모니터링 및 평가 현황

개발사업 시행 승인을 받은 관광개발사업에 대한 모니터링 및 평가현황은 우선 인허가에 따른 개발사업 시행 승인과 관련된 분야, 환경영향평가 협의내용 이행에 따른 환경영향평가 협의 내용 관리 분야, 세금·부담금 등 감면에 따른 제주투자진흥지구 지정과 관련된 분야, 투자 유치 등과 관련된 분야 및 카지노사업 지도 감독 분야로 나누어 구분하였다. 이에 따라 각 분야별 관련 조례에서 해당 사업에 대한 모니터링 또는 평가와 관련하여 제도적으로 정하여져 있는 지 여부를 확인하는 방법으로 살펴보았다.

### 1) 개발사업 시행 승인 분야

제주특별법에서 개발사업 시행 절차 등에 관하여 위임받은 개발사업시행 승인 조례에서는 <표 3-15>와 같이 조례 제18조에서 개발사업의 효력을 상실한 경우에 공고하는 사항과, 제34조에서 제주특별법 제348조제2항에 따른 감독상의 조치를 명할 수 있도록 정하고 있다. 그러나 개발사업 승인에 따른 사업계획 이행 여부에 대하여 공사 시행 중이거나 운영 과정에서 확인할 수 있는 방법에 대하여 달리 정하고 있는 사항이 없다. 즉 개발사업시행 신청에서부터 승인까지의 사항에 대한 사항만 규정하고 있다.

<표 3-15> 개발사업 승인 등에 관한 조례 규정 발췌

제주특별법 <sup>5)</sup>	개발사업시행 승인 등에 관한 조례
제48조 제171조 제227조 제228조	제1조(목적) 이 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제48조·제171조·제227조 및 제228조 등에서 개발사업에 관하여 위임한 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제229조 제230조	제17조(개발사업의 착공신고 등) 법 제229조제6항에 따라 개발사업을 착수할 때에는 별지 제5호 서식(영문서식을 포함한다)에 의한 착공신고서를 지체없이 도지사에게 제출하여야 한다. 다만, 법 제230조제1항에 따라 의제되는 관계법령에서 착공신고를 하도록 규정하는 경우에는 관계법령에 따른 착공신고 및 제반절차 등을 이행하여야 한다.
제229조	제18조(개발사업의 효력 상실 공고) 법 제229조제7항에 따라 개발사업의 시행승인이 효력을 잃은 때에는 다음 각 호의 사항을 공보나 인터넷 등에 공고하여야 한다. 1 ~ 6 (생략)
제348조	제34조(감독처분 등에 따른 공고) 도지사는 법 제348조제2항에 따른 감독상의 조치를 명한 경우에는 다음 사항을 공보나 인터넷 등에 공고하여야 한다. 1 ~ 4 (생략)

또한, 같은 조례 제12조제3항에서는 개발사업시행예정자로 지정을 받은 자는 지정을 받은 날부터 6월 이내에 <표 3-16>과 같이 개발사업 추진 이행계획서를 도지사에게 제출하도록 하고 있다. 그러나 개발사업 승인 후에는 제출된 이행계획서에 따라 이행하고 있는지에 대하여 점검, 확인 또는 평가할 수 있는 방안이 없는 실정이다.

〈표 3-16〉 개발사업추진 이행계획서 세부내용

구분	세부내용
사업개요	사업명, 위치, 면적, 사업시행예정자 인적사항, 사업기간, 사업비, 개발방향 등
투자계획	투자비 총괄표, 연차별 투자계획
투자재원 조달방안	투자재원 확보방법 및 내용, 규모 및 조달시기, 자금조달 방안 및 증빙서류
공정계획	사업유형별 추진일정에 따른 공정계획 등
토지 매수 및 이용권 확보계획	부지내 전체 토지 현황, 사업자 소유토지 및 이용권 확보 현황, 토지매도인에 대한 지원 대책 등
지역주민 참여 및 고용계획	참여방법, 참여형태, 참여사업 등 지역주민의 고용계획, 도내 건설업체에 대한 도급시행 계획
지역사회 지원계획(사회간접자본시설 지원계획 포함)	지원사업, 지원사업에 대한 세부추진계획(사업규모, 기간, 투자규모, 재원조달 방안, 지원방식 등)
사업설명회 개최현황	설명회 개요, 설명회 자료, 개최 현황 사진, 건의사항 답변내용 등

자료: 제주특별자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례 별표 1을 토대로 연구자가 정리.

제주자치도에서는 2014년 7월 31일 제주의 미래가치를 높이는 투자를 적극 환영하며 투자의 성공을 위하여 지원하겠다는 대규모 투자사업에 따른 기본방침을 정하였다. 이 방침에서 휴양, 헬스, 교육 등 미래가치 산업을 중점 유치하고, 제주가 지켜야 할 환경자산인 한라산, 해안선, 오름, 하천 습지, 중산간지하수함양지대 등에 대해서는 보다 엄격한 기준과 잣대를 적용하는 것을 기본방향으로 하였다.

이에 따라 대규모 투자사업에 대한 관광개발 기본방침으로는 첫째, 휴양·헬스·레저·문화 등의 사업을 중시하여 관광시설을 균형있게 배치하는 것을 원칙으로 하고 분양형 콘도미니엄 등 숙박시설에 치중된 사업은 원칙적으로 지양한다. 둘째, 보전기준의 통합으로 제주의 환경자산인 한라산, 해안선, 오름 등의 개발에 대한 보전기준인 관리보전지역 등급과 환경자원총량관리시스템을 통합 정비한다. 셋째, 중산간의 보호를 위하여 오름과 산록도로 기준 한라산 방면은 특별한 이유가 없는 한 관광지 등 사업계획에서 배제하여 경관과 생태환경이 유지되

5) 현행 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 2015. 7. 24. 전부 개정되고, 2016. 1. 25.부터 시행되고 있으나, 「제주특별자치도 개발사업 시행 승인 등에 관한 조례」에서는 개정되기 전 조문으로 되어 있어 이에 따라 표기하였음

도록 관리한다. 넷째, 제주투자진흥지구의 지정에 있어 대규모 콘도미니엄 등 숙박시설 위주의 사업에 소규모의 박물관, 미술관을 끼워 넣어 전문휴양업으로 투자진흥지구를 지정받는 등의 편법적인 사례는 허용하지 않는다. 다섯째, 기존 사업장의 관리는 숙박시설 확대 관광개발 사업은 원칙적으로 허용하지 않는다.

따라서 이러한 방침을 제도화 하는 차원에서 「제주특별자치도 도시계획조례」를 개정하여 [그림 3-3]과 같이 「도로명 주소법」에 따른 평화로-산록남로-서성로-남조로-비자림로-5.16로-산록북로-1100로-산록서로 각 일부 구간을 연결하는 한라산 방면 지역에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정하는 도시지역 외 지역에서의 지구단위계획구역 지정을 제한하는 것으로 정하여 2015년 8월 5일부터 시행하고 있다. 그러나 이러한 노력은 새로운 관광개발사업을 추진함에 있어서는 시설 입지와 시설물 내용 등이 모두 적용되지만 현재 시행 중인 사업에 대하여는 제한적일 수 밖에 없다.

[그림 3-3] 도시지역외 지구단위계획구역 지정 제한지역



자료: www.jeu.go.kr

제주방문 국내관광객은 꾸준히 증가추세에 있으며 그 중 휴양 및 관광을 위해 방문하는 관광객이 증가(2009: 345만 명 → 2013: 537만 명, 약 56% 증)하고 있다. 개별관광객은 증

가하고 단체관광객은 감소(2009~2013, 연평균 내국인 관광객 증가율 개별관광객 11.9%, 단체관광객 -3.7%)하는 추세에 있다. 이에 따라 제주도와 가장 인접한 국가인 중국·일본 관광시장의 확대를 위한 정책과 외국인 관광시장의 다변화 정책을 병행하는 두 트랙(two track) 정책 추진이 필요하다. 중국은 자국의 경제성장률에 힘입어 지속적인 관광성장률을 보일 것으로 전망되지만 중국의 정치 및 경제 등 미래환경에 따라 제주관광이 좌우되는 위험성을 가지고 있다. 중국시장이라는 파이는 키우되 동남아시아, 러시아 등 잠재소비시장으로 시장다변화를 꾀해 안정적인 성장을 지속시켜야 한다(제주특별자치도, 2014).

제주방문 관광객 현황은 <표 3-17>과 같이 1962년 관광객 통계를 시작한 이래 2015년말 현재 900여배 증가하였다. 이러한 관광객의 증가가 관광개발사업 시행에 따라 어떤 연관관계가 있는지에 대한 검토 분석이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 또한 외국인 관광시장의 다변화와 관련하여 관광개발사업에 대한 외국인 투자유치도 중국 위주의 투자로 나타나고 있어 외국인 투자유치 총량에 대한 대비가 필요하다.

<표 3-17 > 제주특별자치도 관광객 동향

연도별	관광객 수(명)			주요 변동요인 등
	계	내국인	외국인	
1962	14,707	14,340	367	o 1962 관광객 수 통계 최초 시작 o 관광객 100만 명, 21년 소요
1983	1,025,026	980,028	44,998	
1990	2,992,096	2,757,023	235,073	o 2002 생물권보전지역 지정, 제1차 국제자유도시 종합계획 시행 o 관광객 100만 명에서 500만 명, 22년 소요
1995	3,996,844	3,754,960	241,884	
2000	4,110,934	3,822,509	288,425	
2005	5,020,275	4,641,552	378,723	o 2007 세계자연유산 등재 o 2010 세계지질공원 인증 o 2012 제2차 국제자유도시종합계획 시행 o 관광객 500만 명에서 1,000만 명, 8년 소요
2010	7,578,301	6,801,301	777,000	
2012	9,691,703	8,010,304	1,681,399	
2013	10,851,265	8,517,417	2,333,848	
2014	12,273,917	8,945,601	3,328,316	
2015	13,664,395	11,040,135	2,624,260	

자료: [www.jeju.go.kr](http://www.jeju.go.kr). 통계연보. 제주경제동향(2016. 2.) 등 토대로 연구자가 정리

## 2) 환경영향평가 협의내용 관리 분야

### ① 제주특별자치도 환경영향평가 제도 개요

2006년 2월 21일 제주특별법이 제정되면서 제299조<sup>6)</sup>에 도지사는 환경영향평가에 대한 협의할 함에 있어 중앙행정 기관의 장, 도지사 또는 제주자치도에 설치된 지방공기업에 의한 사

6) 2015. 7. 24. 전부개정(시행 2016. 1. 25.) 이전 법률 조항임. 이하 제2절에서 같다.

업만 환경부장관의 의견을 듣고 그 외의 개발사업에 대해서는 환경영향평가전문기관의 의견을 들어 심의·협의토록 하며, 협의내용의 관리·감독에 필요한 조치 사항은 환경부장관과 협의를 거쳐 도 조례로 정하여 운영토록 하였다. 환경영향평가제도가 환경에 영향을 미치는 행정계획과 소규모 개발사업에 대하여는 「환경정책기본법」에 따른 사전환경성검토를 실시하고, 대규모 개발사업에 대하여는 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가를 실시하고 있어, 같은 목적의 평가제도가 각각 다른 법률에 규정되어 평가절차의 복잡함과 일부 절차의 중복되는 문제점이 있어 이원화되어 있는 환경영향평가제도를 하나의 법률에 규정하여 평가절차를 합리적으로 개선하고, 환경영향평가제도의 체계성과 효율성을 높이기 위해 2011년 7월(시행 2012. 7. 22.) 「환경영향평가법」이 전부개정 되어 시행되고 있다(제주특별자치도, 2014환경백서).

② 환경영향평가 협의내용 사후관리 제도

「제주특별자치도 환경영향평가 협의내용 사후관리에 관한 조례」에서는 <표 3-18>과 같이 환경영향평가 협의 내용의 관리·감독 및 이행여부 등 관리를 위하여 필요한 사항을 조사·확인하는 것으로 규정하고 있다. 그 주요내용은 환경영향평가 협의내용 관리대장에 그 이행 상황을 기록하여 공사현장에 비치, 협의내용 관리책임자 지정, 협의내용 등에 대한 이행의무의 승계, 사업의 착공·준공·중지의 통보, 환경영향평가사후관리조사단 조사 및 협의내용 미이행에 대한 조치로 과태료를 부과할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

<표 3-18> 환경영향평가 협의내용 사후관리에 관한 조례 발췌

제주특별법	환경영향평가 협의내용 사후관리에 관한 조례
제299조	제1조(목적) 이 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제229조제5항·제299조제8항 및 「환경영향평가법」 제5조에 따라 협의내용의 관리·감독에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.
	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1 ~ 2(생략) 3. “사후관리”란 관리대상 사업에 대하여 환경영향평가법 제26조에 따른 협의내용의 관리·감독 및 이행여부 등 협의내용 관리를 위하여 필요한 사항을 조사·확인하는 것을 말한다.
	제3조(협의내용의 이행 등) ① 사업자는 협의내용을 성실히 이행하기 위하여 협의내용을 적은 별지 제1호서식의 환경영향평가 협의내용 관리대장에 그 이행상황을 기록하여 공사현장에 비치하여야 한다. ② 사업자는 협의내용의 적정한 이행관리를 위하여 협의내용 관리 책임자를 지정하여 다음 각호의 구분에 따라 별지 제2호 서식 관리책임자 지정(변경) 통보서에 따라 승인기관의 장과 도지사에게 통보하여야 한다. 이 경우 관리책임자의 자격기준은 별표 1과 같다. 1 ~ 2(생략)

〈표 계속〉

제주특별법	환경영향평가 협의내용 사후관리에 관한 조례
제299조	제4조(협의내용 등에 대한 이행의무의 승계 등) 사업의 양도, 법인의 합병 등으로 협의내용의 이행 등과 사후환경조사 등에 관한 의무를 승계받은 사업자 또는 시설의 운영자는 사업자가 변경된 날부터 15일 이내에 다음 각호의 사항을 도지사에게 통보하여야 한다. 1 ~ 3 (생략)
	제5조(사업의 착공·준공·중지의 통보) 사업자는 환경영향평가대상사업을 착공 또는 준공하거나 3개월 이상 공사를 중지하려는 경우에는 그 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 별지 제3호서식의 환경영향평가대상사업 착공(준공·공사중지) 통보서에 따라 승인기관의 장과 도지사에게 그 내용을 통보하여야 한다.
	제10조(사후관리 방법) ① 사후관리는 제15조에 따른 제주특별자치도사후관리조사단이 시행한다. ② ~ ③(생략)
	제11조(협의내용 미이행에 대한 조치) ① 도지사는 협의내용의 이행여부를 조사한 그 사항이 경미한 경우에는 현지에서 지도하고, 그 지도한 사항을 기록·유지하여야 한다. ② 도지사는 (중략) 협의내용을 이행하지 않은 사항에 대하여는 (중략) 협의내용 이행조치 요청서를 작성하여 사업자 또는 승인기관의 장에게 협의내용이행을 위한 필요한 조치를 할 것을 요청하여야 한다. ③ ~ ⑦ (생략)
	제12조(사후관리결과 관리) ① 도지사는 사후관리결과를 별지 제9호서식의 환경영향평가 협의내용 관리카드에 기록·유지하여야 하며, 제8조의 사후관리기간 종료일부터 3년간 보존하여야 한다. ② ~ ⑤ (생략)
	제14조(사후관리평가보고회 개최) 도지사는 해당연도 사후관리결과에 대하여 사후관리평가보고회를 개최하여야 한다.
	제20조(과태료) ① 제11조제2항 또는 제11조제4항에 따른 조치명령 또는 조치요청을 받고 이를 이행하지 아니한 사업자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 다만, 제11조제5항에 따른 공사중지명령 또는 공사중지 요청을 받고 이를 이행하지 아니한 경우는 제외한다. ② ~ ④ (생략)

### ③ 환경영향평가 협의내용 사후관리 실태

환경영향평가제도는 사업자 스스로가 사업계획 수립 과정에서 환경영향을 예측·평가하고 저감방안을 마련하도록 하는데 있다. 따라서 환경영향평가 과정에서 마련된 환경오염 저감방안 등 협의내용은 사업자 스스로가 자율적으로 이행하여야 하나 현실적으로는 협의내용이 이행되지 않는 사례가 발생하고 있어, 「환경영향평가법」 제35조에서는 사업자의 협의내용 이행의무를 규정하고 같은 법 제39조에서는 사업승인기관과 환경영향평가 협의기관에 관리·감독 수단을 마련하고 있다. 사업자는 협의내용의 이행을 위하여 협의내용 관리대장을 비치하고

관리책임자를 지정하여야 하며, 사후환경조사를 실시하고 그 결과를 사업승인기관과 환경영향평가 협의기관에 통보하여야 한다.

승인기관은 사업 승인 시 협의내용이 사업계획에 반영되었는지의 여부를 확인하는 것은 물론 협의내용이 성실히 이행되도록 사업자를 감독할 책임을 갖는다. 이를 위하여 승인기관은 협의내용의 이행에 필요한 조치를 할 수 있도록 하였으며, 승인기관의 협의내용 이행을 위한 조치에도 불구하고 협의내용을 이행하지 않아 주변 환경에 중대한 영향을 미치는 것으로 판단되는 경우에는 공사 중지 명령을 하도록 하였다. 나아가 공사 중지 명령을 위반한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5,000만 원 이하의 벌금을 부과할 수 있도록 하고, 2009년 1월 1일부터 시행하고 있는 환경영향평가법에서는 사후환경조사결과 및 착공상황 미통보, 협의내용 관리 대장 미비치, 협의내용 관리 책임자 미지정 등의 의무사항 미이행에 대하여 500만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하는 등 제재수단이 보다 강화되었다.

제주자치도에서는 특수시책으로 환경영향평가 협의내용 사후관리의 객관성과 투명성을 확보하기 위해 학계, 환경단체, 관계공무원으로 구성된 민·관 합동 환경평가감시단을 2000년 8월부터 운영하여 오다가 2008년 3월 제주특별자치도 환경영향평가 협의내용 사후관리 조례를 제정하여 같은 해 4월부터 민간인으로 환경영향평가 사후관리조사단을 운영하고 있으며, 매일 사후관리를 실시하고 있다. 관광개발사업을 포함하여 환경영향평가 협의내용 사후 관리 대상 사업장 수는 <표 3-19>와 같다.

〈표 3-19〉 연도별 사후관리 대상 사업장 수

(단위: 개소)

연도별	계	도로 건설	관광·유 원지	체육 시설	항만 건설	도시 개발	골재 채취	양식장	기타
2005	53	8	8	15	9	-	1	2	10
2010	62	8	19	11	5	1	2	1	15
2011	66	9	21	9	5	1	2	2	17
2012	67	11	19	9	6	1	3	2	16
2013	66	10	18	9	5	1	3	2	18

자료: 제주특별자치도(2015), 2014환경백서.

### 3) 제주투자진흥지구 지정 분야

「제주특별자치도 제주투자진흥지구의 지정 및 해제에 관한 조례」에서는 제주투자진흥지구의



지정 및 해제에 관하여 정하고 있다. <표 3-20>과 같이 같은 조례 제8조에서는 제주투자진흥지구  
구를 관리하기 위하여 투자진흥지구 관리카드를 작성·관리하도록 하고 있고, 제9조에서는 투  
자자는 반기별로 투자금액, 고용현황, 지역업체 참여현황 등을 제출하도록 하고 있다. 같은 조례  
제10조에서는 투자 실행되는 지 여부를 점검·확인하고 이에 따라 투자자는 성실히 응하도록  
정하고 있으며, 제12조에서는 지정기준에 적합하지 아니하게 된 경우에는 6개월의 범위 안에서  
기간을 정하여 기준을 갖출 것을 명할 수 있도록 정하고 있고, 제14조에서는 이행기간 내에 지  
정기준을 충족하지 못하는 경우에는 종합계획심의회 심의를 받아 지정해제 할 수 있도록  
하고 있다.

따라서 제주투자진흥지구 지정에 따라 국세와 지방세 및 각종 부담금 등을 감면하여 주는  
특례제도인 만큼 비교적 엄격하게 관리할 수 있도록 정하고 있으나, 제주투자진흥지구로 지정  
된 사업장에 대하여만 적용되는 한계가 있다.

<표 3-20> 제주투자진흥지구의 지정 및 해제에 관한 조례 발취

제주특별법	제주투자진흥지구의 지정 및 해제에 관한 조례
제217조 제218조	제1조(목적) 이 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제217조와 제218조에 따라 제주투자진흥지구의 지정 및 해제에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.
	제8조(투자진흥지구의 관리) 개발센터 이사장은 특별법 제217조제3항에 따라 투자진흥지구를 관리하기 위하여 별지 제1호서식에 따라 투자진흥지구관리카드를 작성하여야 한다.
	제9조(자료제출 의무) ① 투자진흥지구의 투자자는 매년도 반기별로 투자금액, 고용현황, 지역업체 참여현황 등을 별지 제2호서식에 따라 해당 반기의 실적을 각각 8월 말일과 다음연도 2월 말일까지 개발센터 이사장에게 제출하여야 한다. ② 투자자는 제1항에 따른 반기 보고 외에도 도지사나 개발센터이사장으로부터 자료 요구가 있는 경우에는 이에 응해야 한다.
	제10조(투자실행여부 점검) ① 개발센터이사장은 특별법 제217조제2항에 따른 고시에 따라 투자가 실행되는지 여부를 점검·확인하고 그 결과를 매년 3월 말일까지 도지사에게 통보하여야 한다. ② 투자진흥지구 투자자는 제1항의 점검 및 조사에 성실히 응해야 하며, 현장 점검 및 조사에 응하지 아니하거나 이를 거부·방해 또는 기피하여서는 안된다.
	제12조(지정기준 회복 명령) 도지사는 투자진흥지구에 대한 투자자가 특별법시행령 제36조제1항에 따른 지정기준에 적합하지 아니하게 된 경우에는 당해 투자자에 대하여 6개월의 범위 안에서 기간을 정하여 그 기준을 갖출 것을 명하여야 한다. 다만, 부득이한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 당초의 이행기간을 초과하지 아니하는 범위 안에서 1회에 한하여 그 기간을 연장할 수 있다.
제14조(지정해제 절차) ① 도지사는 투자진흥지구 투자자가 제12조에 따른 이행기간 내에 지정기준을 충족하지 못하는 경우에는 이행기간 만료 후 30일 이내에 종합계획심의회에 지정해제에 대한 심의를 요청하여야 한다. ② ~ ④ (생략)	

#### 4) 투자유치 사업 분야

「제주특별자치도 투자유치 촉진 조례」 제20조에서는 <표 3-21>과 같이 해당 사업의 사후 관리를 위하여 투자기업으로부터 이행각서를 받아야 하며 투자계획의 이행여부를 점검하거나 확인하고, 지원을 받은 자 등에게 필요한 사항을 보고하게 할 수 있으며 관계공무원으로 하여금 그 내용을 조사하게 할 수 있도록 하고 있다. 또한, 같은 조례 제21조에서는 각종 지원을 받은 자에 부과된 의무를 이행하지 아니하는 경우 일정기간을 정하여 이행을 요구하거나 시정을 명령할 수 있고, 제22조에서는 지원금 등을 취소하거나, 지원금의 전부나 일부를 환수할 수 있도록 정하고 있다.

따라서 제주투자진흥지구 입주기업, 외국인 투자기업 등에 대하여 지원되는 사항에 대한 사후관리를 위하여 필요한 사항을 정하고 있으나, 호텔 등 개별시설물 위주여서 관광개발사업 전반에 대하여 적용하는 데에는 한계가 있다.

<표 3-21> 투자유치 촉진 조례 발취

제주특별법	투자유치 촉진 조례
	제1조(목적) 이 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제166조·제168조·제219조·제225조 및 「외국인투자촉진법」 제14조에서 위임된 투자기업 등에 대한 지원사항을 정함으로써 제주특별자치도의 투자유치를 촉진함을 목적으로 한다.
제166조 제168조 제219조 제225조	제20조(사후관리) ① 도지사는 이 조례에 따라 지원을 할 경우에는 지원을 받고자 하는 투자기업 등으로부터 투자실행에 대한 이행각서를 받아야 하며, 당초 제출한 투자계획의 이행여부를 점검하거나 확인하여야 한다. ② 도지사는 사후관리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 지원을 받은 자나 그 밖의 이해관계인에게 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다. 이 경우 관계공무원으로 하여금 그 내용을 조사하게 할 수 있다. ③ (생략)
	제21조(시정명령 등) 도지사는 이 조례에 의하여 각종 지원을 받은 자에 부과된 의무를 이행하지 아니하는 경우에는 일정기간을 정하여 이행을 요구하거나 시정을 명령할 수 있다.
	제22조(지원금 등의 취소 및 반환 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 투자기업 등에 대하여 지원금 등을 취소하거나 지원금의 전부나 일부를 환수할 수 있다. 1 ~ 9(생략) ② (생략)

5) 카지노업 분야

「제주특별자치도 카지노업의 관리 및 감독에 관한 조례」에서는 <표 3-22>와 같이 카지노전산시설의 검사, 카지노 종사원의 관리, 전문모집인의 관리, 카지노사업자 등의 준수사항, 등록취소 및 과징금의 부과 등에 대하여 규정하고 있다. 2015년 12월 카지노업체 경쟁력 강화와 고용창출 등 지역경제에 기여하게 하기 위하여 전산시설의 검사 등 등록취소 및 과징금의 부과 등 제도를 마련하여 카지노업에 대한 감독을 강화하여 나가고 있다.

<표 3-22> 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례 발취

제주특별법	카지노업 관리 및 감독에 관한 조례
제171조 제171조의6	제1조(목적) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 171조 및 제171조의6에서 위임된 제주특별자치도에서의 외국인 전용 카지노업에 관한 사항과 그 시행에 필요한 사항 등을 정하여 이를 건전한 여가·레저 산업으로 발전시켜 나감으로써 주민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.
	제21조(카지노 전산시설의 검사) ① 카지노사업자는 제20조제1항제4호에 따른 카지노전산시설에 대하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 해당 기한 내에 도지사가 지정·고시하는 검사기관의 검사를 받아야 한다. 1 ~ 2 (생략) ② ~ ③ (생략)
	제26조(카지노 종사원의 관리) 도지사는 카지노사업자로 하여금 카지노종사원에게 직무의 특성에 맞는 윤리 및 직무 교육 등을 정기적으로 실시하고 게임규칙에 어긋나는 행위를 강요해서는 아니 되는 등 도지사가 따로 정하여 고시하는 바에 따라 관리하게 할 수 있다.
	제27조(전문모집인의 관리) ① (생략) ② 제1항에 따른 전문모집인의 관리에 관한 사항은 도지사가 따로 정하여 고시한다.
	제29조(카지노사업자 등의 준수사항) ① 카지노사업자는 카지노업의 건전한 육성·발전을 위하여 별표 3에서 정하는 카지노업 영업준칙을 지켜야 한다. ② (생략)
	제30조(등록취소 등) ① 법 제35조제1항 및 제2항에 따라 도지사가 행정처분을 하기 위한 위반행위의 종류와 그 처분기준은 영 제33조제1항을 따른다. ② (생략)
	제31조(과징금의 부과 등) 도지사는 법 제37조에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류·정도 등에 따른 과징금의 금액과 그 밖에 필요한 사항은 영 제34조 및 제35를 각각 따른다.

### 제3절 제주특별자치도 정책 모니터링과 평가 사례

#### 1. 제주자치도 성과평가

##### 1) 성과평가의 배경 및 목적

제주자치도의 설치 목적은 제주특별법에 따라, 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 2006년 7월 1일 출범하였다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 제주특별법 제4조제1항과 제2항에서 국가는 제주자치도의 지방자치를 보장하고 국제자유도시를 실현하기 위해 관련 법령을 지속적으로 정비하는 등 입법·행정 조치를 해야 할 의무, 국가는 제주자치도의 운영목표와 그 목표달성도에 대한 평가 등을 통하여 제주자치도의 선진적인 지방분권의 실현과 국제자유도시의 조성을 위한 방안 및 시책을 마련하여야 하는 등의 국가의 책무 등을 정하고 있으며, 특별법 제5조제2항 및 제3항에서 제주자치도는 이 법에서 조례로 정하도록 하거나 정할 수 있도록 한 사항에 대하여 이 법의 취지에 맞게 조례를 제·개정 하거나 폐지하여야 하며, 제주자치도의 성과목표와 평가에 관하여 국무총리와 협약을 체결하여야하고 국무총리는 중앙행정기관의 권한 이양과 규제완화 등의 결과가 제주자치도의 발전과 성장에 기여하고 있는지에 대한 평가와 그 평가결과에 따른 제도보완 등에 관하여 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하는 등의 제주자치도의 책무를 정하고 있다.

##### 2) 성과평가의 기본방향

제주자치도의 특성에 부합하는 분권자치의 정착과 국제자유도시 조성을 위한 2014년도 제주특별자치도의 정책과 사업을 평가하는 것이다. 이러한 평가를 통하여 제주자치도가 보다 내실있는 분권자치 실현과 국제자유도시 조성을 원활히 달성할 수 있도록 심도있는 정책제언을 제시하는 것을 기본방향으로 하고 있다.

### 3) 성과평가 내용과 방법

제주특별법 제5조와 국무총리와 제주자치도 간에 체결된 성과목표 및 평가에 관한 협약에 따라 제주자치도의 운영성과를 평가하여 제주자치도의 성공적인 정착과 발전방향 설정을 위해 실시하며, 제주자치도는 타 시·도와 차별되는 단층제 행정체제로의 개편과 고도의 자치권을 바탕으로 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통해 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 기여하고자 하는 것이다. 성과목표·지표에 의한 성과평가 및 주민만족도 조사에 대한 분석을 통해 제주자치도의 성공적인 발전을 위한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다.

제주자치도 2014년도 성과목표·지표 및 평가계획에 따라 목표달성도 및 이행과정의 적정성을 측정하는데, 성과목표는 특별자치도(자치분권)의 위상강화 등 3개 부문으로 구성하고 33개의 성과지표에 의한 평가는 제주자치도에서 제출한 추진실적에 대해 평가단에서 서면평가 후 현지실사 및 확인점검을 거친 후 결정하였다. 세부내용은 <표 3-23>과 같다.

<표 3-23> 제주자치도 성과목표·성과지표에 의한 성과 평가지표

성과목표	성과지표	
1. 특별자치도(자치분권)의 위상강화 (12개 지표)	1-1	제주특별법 제도개선 실적
	1-2	제주특별법 사무이양을 활용한 규제개선 실적
	1-3	주민자치 센터 운영 활성화 추진실적
	1-4	도의회(교육위원회 포함) 개선실적
	1-5	감사위원회 활성화 운영실적
	1-6	탄력적 지방세 개선 추진실적
	1-7	재정운영의 주민참여 활성화 추진실적,
	1-8	자체세입 확충 실적
	1-9	성과중심의 업무평가 및 환류 실적
	1-10	우수인력 충원 및 인적자원 개발실적
	1-11	자치조직의 정비 및 특례활용 실적
	1-12	자치경찰의 안전 및 치안개선 실적
2. 경쟁력있는 국제자유도시 구현 (13개 지표)	2-1	내·외국인 투자유치 추진실적
	2-2	외국어교육 활성화 추진실적
	2-3	자율학교 지정 확대 및 만족도 개선 실적
	2-4	외국교육기관 유치실적

〈표 계속〉

성과목표	성과지표	
2. 경쟁력있는 국제자유도시 구현 (13개 지표)	2-5	제주영어교육도시 조성 지원실적
	2-6	첨단산업 육성 실적
	2-7	수출증가 추진실적
	2-8	중소기업 맞춤형 인력육성 실적
	2-9	중소기업 육성 기술지원
	2-10	노동쟁의 심판사건 화해율
	2-11	개발사업 특례활용 실적
	2-12	보건복지 특례 활용실적
	2-13	구직자 취업 활성화 추진 실적
3. 고품질의 청정환경창출 및 관광산업 육성(8개 지표)	3-1	관광객 유치 추진실적
	3-2	관광산업 진흥 특례활용 실적
	3-3	관광진흥기금 활용 추진실적
	3-4	가축전염병 방지 추진실적
	3-5	환경영향평가제도 운영 활성화 추진 실적
	3-6	환경교육시범도시 조성 추진 실적
	3-7	청정환경보전 추진 실적
	3-8	기후변화대응 추진실적

자료: 제주특별자치도(2015). 제주특별자치도 2014년도 성과평가 보고서, pp.5-6.

설문조사에 의한 만족도 측정도 특별자치도(자치분권)의 위상강화 등 3개 부문의 성과목표를 두되 성과지표는 8개 지표로 구성하였다. 세부내용은 〈표 3-24〉와 같다.

〈표 3-24〉 설문조사에 의한 성과 평가지표

성과목표	성과지표	
1. 특별자치도(자치분권)의 위상강화(6개 지표)	1-1	출범 및 정책만족도 개선실적
	1-2	의정활동 주민만족도 개선실적
	1-3	민원서비스 만족도 개선실적
	1-4	특행기관 서비스 만족도 개선실적
	1-5	감사위원회 고객 만족도 개선실적
	1-6	자치경찰 서비스 만족도 개선실적
2. 경쟁력있는 국제자유도시 구현(2개 지표)	2-1	규제 체감도 개선실적
	2-2	도민보건 복지 만족도 개선 실적
3. 고품질의 청정환경 창출 및 관광산업 육성(1개 지표)	3-1	관광객 만족도 개선실적

자료: 제주특별자치도(2015). 제주특별자치도 2014년도 성과평가 보고서, p.7.

#### 4) 성과 평가 결과 제주자치도 성공을 위한 종합 제언

제주특별법은 국가발전이라는 궁극적인 목표 아래 2가지 비전으로 실질적 지방분권 및 국제자유도시 조성을 제시하고 있으나 현실적으로 지방분권에 행정역량이 집중되고 국제자유도시 조성은 다소 소극적으로 인식되는 측면이 있다. 이에 대하여는 제주도민 전체가 특별자치도의 비전을 공유하고 특히 국제자유도시 조성이 가져다 줄 다양한 편익에 대해 설득력 있는 홍보가 필요하고, 도정 전반에 있어 대외적 개방을 확대하여야 한다. 또한, 제주자치도의 비교대상을 해외 경쟁지역으로 설정해야 하고, 중앙정부는 권한과 자원을 지원하는 후원자 역할을 담당해야 할 것이며, 매년 실시하는 성과평가도 지방분권과 국제자유도시 조성에 실질적으로 도움이 되는 방향으로 개선할 필요가 있다.

### 2. 제주국제자유도시종합계획 평가

#### 1) 배경

제주자치도는 2002년부터 제주경제 발전 및 국가 경쟁력 제고 전략의 일환으로 제1차 국제자유도시종합계획을 추진하였고, 2012년부터 2021년까지를 계획기간으로 하는 제2차 제주국제자유도시종합계획을 수립하여 시행 중에 있다. 제주국제자유도시종합계획 제4편 집행 및 관리계획에 따라 제주국제자유도시종합계획 주관부서에서는 제2차 제주국제자유도시종합계획 전반에 대해 3년 단위로 전문기관에 의뢰 평가하도록 하고 있다. 평가 결과에 따라 필요할 경우 보완계획을 작성, 주요 사안에 대해서는 도의회 동의를 얻어 종합계획에 반영하도록 하고 있음은 물론 제2차 제주국제자유도시종합계획 수립 이후 변화된 환경 및 도민의 정책수요를 반영하여 기 수립된 계획의 적정성을 검토하고자 계획 평가를 수행하게 되었다.

#### 2) 목적 및 대상

평가의 목적은 효율적이고 체계적인 제2차 제주국제자유도시종합계획의 추진을 위하여 현재 추진 중인 종합계획 사업들의 성과를 파악하고 기 수립된 계획의 적절성을 검토하여 제2차 종합계획 수정계획의 방향성을 제시하는 데 있다. 그 세부적인 목적은 종합계획의 비전 및 전

략, 계획체계의 적절성을 검토하고, 제2차 종합계획 사업의 성과 평가 및 부진 요인을 분석하며, 제2차 종합계획 수정계획의 방향성을 제시하는 데 있다. 평가 대상은 제2차 종합계획의 비전, 전략, 목표 및 계획체계의 적절성을 평가하고 12대 전략사업 및 시책, 35개 부문별 396개 사업에 대한 성과를 평가한다.

### 3) 평가 방향 및 평가 결과

제2차 종합계획의 효과적인 평가를 위해 사업성과 평가와 계획평가로 이원화하여, 사업성과 평가를 통해 제2차 종합계획 추진 사업의 집행 이행도, 목표 달성도 등을 평가하며, 계획평가를 통해 제2차 종합계획의 비전 및 전략의 적절성, 계획의 연계성, 효율성 등을 평가한다. 계획평가 결과에 따른 비전·전략 평가 결과 ‘호통무계 호락무한 제주’와 대중국공략의 기초전략은 제2차 종합계획의 핵심 시장 지역이 중국이며, 제주지역이 투자유치에 개방적인 국제자유도시, 관광도시를 지향하고 있음을 보여주고 있으나, 비전 및 전략의 방향성에 대한 부정적인 인식 등으로 도민 공감도가 낮은 상황이다. 따라서, ‘투자 유치’ 등 외생적 성장 전략에 의존하는 관광개발 중심의 국제자유도시 모델에서 내생적 성장 전략을 병행하는 새로운 형태의 국제자유도시 모델에 대한 탐색이 요구된다.

[그림 3-4] 제2차 종합계획 비전·전략 평가 결과

비전	互通無界 互樂無限 濟州 (교류와 Business에 경계가 없고 무한한 만족과 즐거움을 얻을 수 있는 곳 제주)
전략	기초전략: 대중국 공략 1. 국제적 경제가치 극대화 2. 관광·휴양 경쟁력 강화 3. 지역사회 개방성 제고
평가	제2차 종합계획의 핵심 시장 지역: 중국 투자유치에 개방적인 국제자유도시, 관광도시 이미지 부각
↓	
수정 비전	제주의 가치·정체성을 담은 새로운 형태의 국제자유도시 모델
수정 전략	내생적 성장 전략을 포함하고 종합계획의 방향을 유도할 수 있는 유연한 전략 체계

자료: 제주특별자치도(2015). 「제2차 제주국제자유도시종합계획 평가」. p.171 참조하여 연구자 재작성.

12대 전략사업은 사업의 당위성에 대한 추진주체들의 공감도가 높지 않아 추진력이 약한 것으로 평가되며 종합계획 비전, 전략과 사업간 연계성이 부족하여 전략사업 추진의 정당성이



약한 것으로 평가되고 있다. 개선방안으로 비전·전략과 연계하여 전략사업을 조정함으로써 전략사업에 대한 정당성을 확보하고, 사업에 대한 추진주체와 사업범위, 투자계획을 명확히하여 사업실행력을 강화하여야 한다.

부문별 사업은 총 396개 사업 중 34.3%인 136개 사업이 미흡하거나 미실행으로 부진 등급을 받았고, 주요 부진 원인은 '계획의 타당성 부족'과 '예산 부족' 등이다. 개선방안으로 비전·전략의 체계와 부문별 사업계획 체계간 연계를 강화하여 부문별 사업 계획의 타당성을 확보하고, 현실성 있는 사업계획이 제안될 수 있도록 사업계획에 수반되는 재정계획을 구체화 하여야 한다. 세부내용은 <표 3-25> 및 <표 3-26>과 같다.

<표 3-25> 부문별 사업성과 평가 결과

구분	전체	탁월	우수	양호	보통	부진	
						미흡	미실행
사업 수	396	10	61	102	87	75	61
비율(%)	100						

자료: 제주특별자치도(2015). 「제2차 제주국제자유도시종합계획 평가」. p.178.

<표 3-26> 부문별 사업성과 부진 요인

부진 원인	사업 수	비율(%)
전체	396	100.0
계획의 타당성 부족	46	33.8
예산 부족	36	26.5
지원 조직 미비	19	14.0
제도적 지원 부족	16	11.8
정책방향 불일치	12	8.8
도민 공감대 저하	7	5.1

자료: 제주특별자치도(2015). 「제2차 제주국제자유도시종합계획 평가」. p.178.

## 제4절 제주특별자치도 개발사업 모니터링과 평가 현황 종합

### 1. 제주특별자치도 관광개발사업 모니터링 및 평가 실태 종합

먼저 개발사업 시행 승인 관련 분야에서는 개발사업의 효력을 상실한 경우에 공고하는 사항과, 감독상의 조치를 명할 수 있도록 정하고 있으나 개발사업 승인을 받은 이후에 사업계획 이행 여부에 대하여 확인할 수 있는 방법에 대하여 달리 정하고 있는 사항이 없다. 또한, 개발사업시행예정자로 지정을 받은 자는 지정을 받은 날부터 6월 이내에 개발사업 추진이행계획서를 도지사에게 제출하도록 하고 있으면서도 제출된 이행계획서에 따라 이행하고 있는지에 대하여 점검, 확인 또는 평가할 수 있는 방안이 없는 실정이다.

환경영향평가 분야에서는 환경영향평가 협의 내용의 관리·감독 및 이행여부 등 관리를 위하여 환경영향평가 협의내용 이행상황을 기록하여 공사현장에 비치, 협의내용 관리책임자 지정, 협의내용 등에 대한 이행의무의 승계, 사업의 착공·준공·중지의 통보, 환경영향평가사후관리조사단 조사 및 협의내용 미이행에 대한 조치를 취하고 있으나, 환경영향평가 협의 내용에 한하고 있어 관광개발사업 계획의 이행 여부를 파악할 수 있는 사후관리와는 거리가 있다.

제주투자진흥지구 지정 분야에서는 제주투자진흥지구를 관리하기 위하여 투자진흥지구 관리카드를 작성·관리하도록 하고 있고, 반기별로 투자금액, 고용현황, 지역업체 참여현황 등을 제출하도록 하고 있다. 또한 투자가 실행되는 지 여부를 점검·확인하고 지정기준에 적합하지 아니하게 된 경우에는 6개월의 범위 안에서 기간을 정하여 기준을 갱출 것을 명할 수 있도록 정하고 있고, 이행기간 내에 지정기준을 충족하지 못하는 경우에는 종합계획심의회 의 심의를 받아 지정해제 할 수 있도록 하고 있다. 제주투자진흥지구 지정에 따라 국세와 지방세 및 각종 부담금 등을 감면하여 주는 특례제도인 만큼 비교적 엄격하게 관리할 수 있도록 정하고 있으나, 투자진흥지구로 지정된 사업장에 대하여만 적용되는 한계가 있다.

투자유치사업 분야에서는 투자유치 지원사업 사후관리를 위하여 투자기업으로부터 이행각서를 받아 투자계획의 이행여부를 점검하거나 확인하고, 지원을 받은 자 등에게 필요한 사항을 보고하게 할 수 있으며 관계공무원으로 하여금 그 내용을 조사하게 할 수 있도록 하고 있다. 또한 지원을 받은 자에 부과된 의무를 이행하지 아니하는 경우 일정기간을 정하여 이행을 요구하거나 시정을 명령할 수 있고 지원금 등의 취소나 환수할 수 있도록 정하고 있다. 이처

림 제주투자진흥지구 입주기업, 외국인 투자기업 등에 대하여 지원되는 사항에 대한 사후관리를 위하여 필요한 사항을 정하고 있으나 관광개발사업 전반에 대하여 적용하는 데에는 한계가 있다.

카지노업 분야에서는 카지노업체 경쟁력 강화와 고용창출 등 지역경제에 기여하게 하기 위하여 전산시설의 검사 등 등록취소 및 과징금의 부과 등 제도를 마련하여 카지노업에 대한 감독을 강화하여 나가고 있다.

이처럼 관광개발사업에 대한 체계적인 모니터링 및 평가시스템의 부재로 인한 문제점으로 개별 관광개발사업의 특성과 목적이 다르나 이에 대한 고려없이 지역개발 및 토지개발 수단으로만 활용함에 따른 관광개발사업 본래의 취지를 달성하기 어려운 경우가 발생하고 있다. 따라서 각 관광개발사업의 추구하는 목적을 분명히 해야만 사업효과를 제대로 발휘할 수 있다. 관광개발사업에 따른 시장규모 등에 대한 고려가 미흡하여 과투자계획으로 인한 투자 미흡 등이 나타나고 있다.

관광개발사업은 중장기적으로 추진되어야 하는 사업이 많아 개발여건, 정책환경 변화 등으로 인하여 사업추진과정에서 사업 내용이 변경되는 경우가 빈번히 발생하고, 이 과정에서 당초 계획되지 않은 시설들이 조성되거나, 당장 수익이 발생하는 숙박시설 위주의 사업 시행으로 인하여 당초 계획했던 사업의 목적이 퇴색되는 경우가 발생하고 있다. 각 사업들의 추진 목표 및 방향 등이 최초 계획 의도에서 벗어나 추진되거나, 개발사업승인을 받은 이후 개발사업의 지연, 민자유치 부족에 따른 성과 미흡, 소비 트렌드에 부응하지 못하는 관광콘텐츠와 소프트웨어 등의 문제점이 있지만 이와 같은 문제를 바로잡을 기회가 없다. 총 사업비 17조 90억 원 규모의 대규모 투자사업의 성과 및 지역 파급 효과에 대한 체계적인 분석 노력이 미흡한 실정이다.

사업기간이 중장기인 만큼 공사 중단, 미착공 등 사업이 표류하고 있으나, 관광개발사업의 성과 및 문제점을 지속적으로 도출하고 해결하는 방향으로 제도화 된 규정에 근거하여 모니터링 및 평가가 되지 않고 있어, 자료에 대한 관리 소홀과 모니터링 및 평가를 염두에 두지 않은 비체계적 계획으로 사업 추진결과의 실효성, 객관성 확보가 어렵다. 또한 지속적인 사업 추진의 목표 관리가 어려워 지역의 경제적 편익, 환경보전 등 당초 목적을 제대로 달성하기 어려운 상황이다.

## 2. 제주특별자치도 관광개발사업 모니터링 및 평가 체계 도입 필요성

제주자치도내의 관광개발사업은 총 37개 사업, 부지면적 34,826천㎡, 총 사업비 17조 90억 원 규모로서 완공되어 운영되고 있거나 공사 중 또는 일부 공사 중단 상태 등에 있다. 부지면적의 경우 제주도 총 면적 1,849.045km<sup>2</sup>의 1.9%에 이르고 있으며, 총 사업비 또한 2013년 지역내 총생산액 13조 1,975억 원의 128.9% 규모임에도, 개발사업 승인 당시의 사업계획에 의하여 추진되고 있는 지에 대한 확인 점검을 통하여 지역 발전에 기여할 수 있는 상생 방안이 마련되어야 한다.

관광개발사업은 대부분 중장기적인 사업인 만큼 정기적으로 이루어지는 모니터링 및 평가를 통하여 사업 추진과정에서 나타나는 문제점을 파악할 수 있으며, 시행자의 투자 동향을 파악할 수 있음에 따라 사업의 추진내용, 관광객 수, 공공 및 민간 투자, 지역주민 고용 현황 파악 등 성공적인 관광개발사업을 추진하는 계기를 마련할 수 있다. 다만, 정기적인 모니터링을 위해서는 자체적으로 수행할 수 있는 모니터링 체계를 갖추고 담당 조직 운영이 필요하다. 관광개발사업에 대한 모니터링과 평가의 기준이 되는 지표의 설정이 매우 중요하며 지속적으로 축적, 분석, 관리하여 사업 추진에 따른 문제점, 성공요인, 성과의 수준 등을 파악할 수 있도록 하여야 한다.

관광개발사업에 대한 모니터링 및 평가는 시행자로 하여금 사업추진 능력을 제고함과 동시에 획일적이기 보다는 다양화되고 시설과 콘텐츠, 스토리가 충실한 사업이 되도록 유도하여야 한다. 또한 계획적이지 않은 개발, 중복투자 등을 예방하고 창의적이며, 독창적이고 지속가능한 관광개발사업이 되도록 지원하는 체계로 이루어져야 한다.

부분적이지만 이미 시행하고 있는 모니터링 또는 평가는 이론적으로는 양자가 구분되고 있으나 실질적으로는 모니터링과 평가가 혼재되어 운용되고 있다. 따라서, 제도를 도입함에 있어 모니터링과 평가를 구분하여야 할 필요는 없다고 본다.

## 제4장 인식조사 설계와 분석

### 제1절 인식조사 표본의 선정

본 연구는 제주자치도 관광개발사업에 대한 사후 모니터링 체계 도입 방안에 관한 사항으로서 도민과 이해관계자들을 대상으로 선정하였다. 먼저 도민1의 경우 제주도의 환경보존에 관심을 갖고 교육을 이수하는 사람들로서 일반인보다 관광개발사업에 대한 인식이 남다를 것으로 예상하여 (사)제주환경연구센터<sup>7)</sup>에서 운영하는 환경대학(환경보전지도자 과정 20기) 1년 과정에 수강 중인 도민을 선정하였다. 도민2는 제주시와 서귀포시에 거주하는 도민들을 대상으로 하고자 제주시청 종합민원실과 서귀포시청 종합민원실을 방문하는 주민을 대상으로 하였다.

공무원은 제주자치도와 제주시 및 서귀포시 소속으로 개발사업 인·허가 및 관련 업무 협의부서에 근무하는 공무원들을 대상으로 하였다. 아울러 종사원은 관광개발사업체에 근무하는 사람들을 대상으로 하였다. 설문조사 기간은 2016년 5월 12일부터 5월 17일까지 6일간 실시하였다. 조사대상자의 분류 현황은 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 조사대상자 분류

구분	인원(명)	내용	비고
계	274		
도민1	45	o <사>제주환경연구센터에서 운영하는 1년 과정의 환경대학에 수강 중인 자	
도민2	120	o 일반도민(제주시, 서귀포시)	
공무원	77	o 제주특별자치도, 제주시, 서귀포시 소속	
종사원	32	o 관광개발사업체 종사원	

7) [www.jjerc.or.kr](http://www.jjerc.or.kr) (사)제주환경연구센터는 제주의 자연환경을 조사, 연구, 정리, 자료화하고 보전대책을 세워 “지속가능한 개발”로 제주도민의 복지를 증진시키는 방안을 연구하기 위해 1995년 3월 14일 설립(공익법인 설립 및 운영에 관한 법률에 의한 제주도교육청 제23호)되었다. 2000년 5월 29일 제주도에 비영리 민간단체로 등록(제주도 제86호)했다.

## 제2절 설문지 구성과 분석 방법

### 1. 설문지 구성

본 조사에 사용된 설문지의 구성은 제주자치도에서 진행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지 여부와 제주투자진흥지구 지정 등에 따라 조세감면 등 지원사항, 도민고용과 지역업체 참여 등 제주지역 발전에 기여 여부와 관련된 8개 문항, 관광개발사업의 효율적 추진을 위한 사후 모니터링 제도 도입 방안에 대하여 필요 여부, 실시방법, 실시주기, 조직 구성 방안 등에 대한 8개 문항과 일반사항으로 직업, 학력 등에 대한 4개 문항, 총 20문항으로 구성하였다.

#### 1) 관광개발사업에 대하여 알고 있는지 여부

제주자치도의 개발사업승인을 받은 관광개발사업에 대하여 알고 있는지 여부에 대하여 파악하고자 하였다. '운영 중', '공사 시행 중' 및 '공사중단' 등 관광개발사업을 구분하여 각 1문항씩 3문항으로 구성하였다. 척도 측정은 명목척도를 활용하였다.

#### 2) 제주투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 제도에 대한 의견

제주투자진흥지구 지정으로 국세 및 지방세와 각종 부담금 등을 감면하고 있는 제도에 대하여 개선 여부를 파악하고자 하였다. 현행 제도 유지와 개선이 필요한 사항 등에 대하여 조사하였다.

#### 3) 관광개발사업이 지역 발전에 기여하고 있는지 여부에 대한 의견

관광개발사업이 운영 중이거나 공사를 시행함에 있어서 도민 고용 증대, 지역업체 참여 등 지역발전에 기여하고 있는지 여부에 대한 의견을 조사하였다. 운영 중인 사업과 공사 중인 사업을 구분하여 각1문항씩 2문항으로 구성하였으며 명목척도를 활용하였다.

#### 4) 관광개발사업이 지역발전에 기여하지 있지 않다면 그 이유는 무엇인지에 대한 의견

관광개발사업이 지역발전에 기여하고 있지 않는 이유에 대하여 조사하였다. 그 이유로는 '행정기관의 지도·감독 소홀', '사업자의 사업시행 의지 부족' 등 사례를 제시하여 선택하도록 하였다.

5) 개발사업승인을 받은 관광개발사업에 대하여 행정기관의 지속적인 관리가 필요한 지 여부에 대한 의견

관광개발사업은 투자진흥지구의 지정 등에 따라 세제 등 감면 지원을 받고 있기 때문에 지역사회 발전에 기여하여야 하는 당위성이 있다. 따라서 인·허가를 내준 행정기관에서 지속적으로 관리가 필요한지에 대하여 조사하였으며 명목척도를 활용하였다.

6) 모니터링 및 평가에 대하여 알고 있는지 여부와 사후 모니터링 제도 도입에 대한 의견

관광개발사업에 대하여 사후 모니터링 체계를 도입하고자 함에 있어 도민과 이해관계자들의 모니터링과 평가 제도에 대하여 알고 있는지 여부와 함께 사후 모니터링제도 도입에 대하여 조사하였다. 모니터링 제도, 평가 제도 및 도입 의견 등 각 1문항씩 3문항으로 구성하였고 명목척도를 활용하였다.

7) 사후 모니터링 제도 도입시 그 방법과 모니터링 실시 주기에 대한 의견

사후 모니터링 제도를 도입함에 있어 그 방법과 사후 모니터링 시행시 적절한 실시주기에 대하여 조사하였다. 도입방법으로는 ‘행정지침’, ‘자치법규’ 및 ‘법령’ 등을 제시하여 선택하도록 하였고, 시행주기로는 ‘월별’, ‘분기별’, ‘반기별’ 및 ‘연도별’ 등을 제시하여 선택하도록 하였다.

8) 사후 모니터링 제도 운영에 따른 인력 확충 등 조직 구성 방안에 대한 의견

사후 모니터링 제도를 도입하고 운영할 경우 담당 인력이 확충과 관련 조직 구성에 대한 의견을 조사하였다. ‘현행 개발사업 인·허가 부서에 인력을 충원’하여 운영하는 방안, ‘현행 평가 업무를 담당하는 기획부서에 인력을 충원’하여 운영하는 방안 및 ‘새로운 지도·감독부서를 설치’하는 방안 등을 제시하여 선택하도록 하였다.

9) 사후 모니터링 제도가 필요하지 않다고 생각하는 경우라면 그 이유에 대한 의견

사후 모니터링 제도가 필요하지 않다고 생각하는 경우에, 그 이유는 무엇인지에 대하여 조사하였다. 이유로는 ‘현행유지로 충분’하기 때문, ‘기업의 자율운영을 침해’하기 때문 및 ‘기업의 규제완화 정책과 상반’되기 때문이라는 사항을 제시하여 선택하도록 하였다.

### 9) 관광개발사업의 발전 방향 등에 대한 의견

관광개발사업에 대하여 설문 이외의 등 발전방향 등에 관하여 의견이 있는 경우에 기입하도록 하였다.

### 10) 조사 일반사항

설문조사 대상자의 인구통계학적 특성에 대한 사항으로 직업, 교육수준, 거주기간 및 거주지역 등에 대하여 선택 또는 기입토록 하였다.

## 2. 분석방법

수집된 자료는 통계 패키지인 SPSS 22.0을 활용하여 측정항목별로 빈도분석을 실시하였다. 또한 조사대상 표본의 도민1, 도민2, 공무원 및 종사원별 4개 집단과, 인구통계학적 특성에 따라 직업별, 교육수준별, 거주기간별 및 거주지역별 교차분석을 실시하였다.

## 제3절 조사결과 분석

### 1. 조사대상자의 인구통계학적 특성

본 설문조사 대상자의 인구통계학적 특성은 직업별 구분에서 공무원이 29.2%로 가장 많았으며 여기에는 조사대상공무원 77명 외에 도민 대상자 중 직업이 공무원인 3명이 추가되어 80명으로 나타났고, 기타의 경우에는 주부 등이 주를 이루었다. 교육수준별로는 대졸이 53.6%로 가장 많았고, 대학원 이상이 9.1%로 나타났다.

또한, 거주기간별로는 20년 이상 거주하는 경우가 80.2%로 가장 많았고, 10년 이상 15년 미만인 경우가 3.7%로 낮게 나타났으며, 거주지역의 경우 제주시와 서귀포시 지역별로 각각 72.6%, 27.4%로 나타났다. 응답자의 인구통계학적 특성의 세부내용은 <표 4-2>와 같다.



〈표 4-2〉 응답자의 인구통계학적 특성

구분		빈도(명)	비율(%)
직업	계	274	100.0
	회사원	53	19.4
	전문직	8	2.9
	자영업	49	17.9
	공무원	80	29.2
	종사자	35	12.8
	기 타	49	17.9
교육수준	계	274	100.0
	고졸이하	29	10.6
	전문대졸	73	26.7
	대 졸	147	53.6
	대학원이상	25	9.1
거주기간	계	274	100.0
	5년 미만	15	5.5
	5~10년미만	10	4.4
	10~15년 미만	17	3.7
	15~20년 미만	220	6.2
	20년 이상	273	80.2
거주지	계	274	100.0
	제주시	199	72.6
	서귀포시	75	27.4

## 2. 측정 척도의 분석

### 1) 측정항목별 빈도 분석

측정항목별 빈도 분석은 명목척도이면서 5점 척도로 조사하였으나 분석상의 정리와 취합을 위하여 3점 척도로 구조화하여 빈도와 그 비중을 도출하였다. 평균은 5점 척도로 변환한 값의 산술평균을 이용하였다.

도내에서 운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지에 대하여는 알고 있다는 답변이 48.9%, 모르겠다는 답변이 24.8%이나 평균 값은 3.31로서 알고 있다는 의견이 우세하게 나타나고 있다. 공사 시행 중에 있는 관광개발사업에 대하여 알고 있는지에 대하여는 알고 있다는 답변이 44.2%, 모르겠다는 답변이 29.6%이나 평균 값은 3.17로서 알고 있다는 의견이 우세하게 나타나고 있다. 공사 중단 중이거나 사업취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는지에 대하여는 알고 있다는 답변이 42.3%, 모르겠다는 답변이 34.3%이나 평균값은 3.11로서 알고 있

다는 의견이 우세하게 나타나고 있다. 세부 내용은 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 도내의 관광개발사업에 대하여 알고 있는지 여부

측정 항목		빈도	비중(%)	평균
① 도내에서 운영 중인 관광개발사업에 대하여	많이 알고 있음	134	48.9	3.31
	대체로 알고 있음			
	보통	72	26.3	
	대체로 알지 못함	68	24.8	
	모르겠음			
계	274	100.0		
② 도내에서 공사 시행 중에 있는 관광개발사업에 대하여	많이 알고 있음	121	44.2	3.17
	대체로 알고 있음			
	보통	72	26.2	
	대체로 알지 못함	81	29.6	
	모르겠음			
계	274	100.0		
③ 도내에서 공사 중단 중이거나 사업취소된 관광개발사업에 대하여	많이 알고 있음	116	42.3	3.11
	대체로 알고 있음			
	보통	64	23.4	
	대체로 알지 못함	94	34.3	
	모르겠음			
계	274	100.0		

\* 주) 알고 있다 = 많이 알고 있음 + 대체로 알고 있음, 알지 못함 = 대체로 알지 못함 + 모르겠음.

도내의 관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 조세 감면 등 지원 사항 개선 여부의 질문에 대하여는 <표 4-4> 와 같이 투자진흥지구 지정기준 및 해당사업을 조정하여야 한다는 답변이 35.0%로 가장 높게 나타났다. 그 뒤를 이어 동 제도를 전면 조정하여야 한다는 답변이 26.3%이나 투자진흥지구 제도를 폐지하여야 한다는 답변도 7.3%로 나타났다.

<표 4-4> 관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 조세 감면 등 지원 사항 개선 여부

측정 항목		빈도	비중(%)	비고
④ 도내의 관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 혜택에 대하여	현행유지	33	12.0	
	지정기준 및 해당사업 조정	96	35.0	
	세제 감면 조정	53	19.3	
	투자진흥지구 제도 전면 조정	72	26.3	
	투자진흥지구 제도 폐지	20	7.3	
	계	274	100.0	

도내에서 운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했다고 보는지에 대하여는 제주 지역 발전에 기여하고 있다는 의견이 39.8%이며, 기여하지 않는다는 의견이 32.5%이나, 평균 값은 3.06으로서 기여하고 있다는 의견이 약간 우세하게 나타나고 있다. 공사 시행 중에 있는 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했다고 보는지에 대하여는 기여하고 있다는 의견이 33.2%이며, 기여하지 않는다는 의견이 31.8%이나, 평균값이 3.00으로 운영 중인 관광개발사업에 대하여 기여한다는 사항보다 다소 낮게 나타났다. 세부내용은 <표 4-5>와 같다.

〈표 4-5〉 관광개발사업이 지역발전에 기여 여부

측정 항목		빈도	비중(%)	평균
⑤ 도내에서 운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부	많이 기여함	109	39.8	3.06
	대체로 기여함			
	보통	76	27.7	
	대체로 기여하지 않음	89	32.5	
	기여하지 않음			
계	274	100.0		
⑥ 도내에서 공사 시행 중에 있는 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부	많이 기여함	91	33.2	3.00
	대체로 기여함			
	보통	96	35.0	
	대체로 기여하지 않음	87	31.8	
	기여하지 않음			
계	274	100.0		

\* 주) 기여하고 있다 = 많이 기여함 + 대체로 기여함, 기여하지 않는다 = 대체로 기여하지 않음 + 기여하지 않음.

도내의 관광개발사업이 지역 발전에 기여하고 있지 않다면 그 이유는 무엇인지의 질문에 대하여는 <표 4-6>과 같이 사업자의 사업시행 의지가 부족하다는 답변이 33.9%로 가장 높았다. 그 뒤를 이어 사업자의 자금부족이라는 답변이 23.0%로 나타났다. 상대적으로 사업자의 부동산 가치의 상승을 기대하는 부분에 대하여는 18.2%로 낮게 나타났다.

〈표 4-6〉 관광개발사업이 지역 발전에 기여하고 있지 않는 이유

측정 항목		빈도	비중(%)	비고
⑦ 도내의 관광개발사업이 지역 발전에 기여하고 있지 않다면 그 이유는	행정기관 지도·감독 소홀	54	19.7	
	사업자의 사업시행 의지 부족	93	33.9	
	사업자의 자금 부족	63	23.0	
	부동산 가치 상승 기대	50	18.2	
	기 타	14	5.1	
	계	274	100.0	

개발사업 승인을 받은 관광개발사업에 대하여 행정에서 관리가 필요한지의 질문에 대하여는 <표 4-7>과 같이 관리가 필요하다는 답변이 91.2%이며 평균 값도 4.28로서 필요하다는 의견에 아주 높게 나타나고 있다. 반면에 필요하지 않다는 의견은 3.7%로서 상대적으로 아주 낮은 비율로 나타나고 있다.

〈표 4-7〉 관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리 필요 여부

측정 항목		빈도	비중(%)	평균
⑧ 관광개발사업에 대하여 행정에서 관리가 필요한 지 여부	많이 필요하다	250	91.2	4.29
	대체로 필요하다			
	보통	14	5.1	
	대체로 필요하지 않다	10	3.7	
	필요 없다			
계	274	100.0		

\* 주) 필요 하다 = 많이 필요하다 + 대체로 필요 하다, 필요하지 않다 = 대체로 필요하지 않다 + 필요없다.

모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지에 대하여는 <표 4-8>과 같이 알고 있다는 답변이 27.0%이고, 모른다는 답변이 46.0%이며 평균값도 2.71로서 모른다는 의견으로 나타나고 있다. 평가제도에 대하여 알고 있는 지에 대하여는 알고 있다는 답변이 22.6%, 모른다는 답변이 50.0%이고 평균값도 2.60으로서 모른다는 의견이 우세하게 나타났다.

〈표 4-8〉 모니터링 · 평가제도에 대하여 알고 있는지 여부

측정 항목		빈도	비중(%)	평균
⑨ 모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지	많이 알고 있음	74	27.0	2.71
	대체로 알고 있음			
	보통	74	27.0	
	대체로 알지 못함	126	46.0	
	모르겠음			
계	274	100.0		
⑩ 평가 제도에 대하여 알고 있는 지	많이 알고 있음	62	22.6	2.60
	대체로 알고 있음	75	27.4	
	보통			
	대체로 알지 못함	137	50.0	
	모르겠음			
계	274	100.0		

\* 주) 알고 있다 = 많이 알고 있음 + 대체로 알고 있음, 알지 못함 = 대체로 알지 못함 + 모르겠음.

관광개발사업의 효율적 추진을 위하여 사후 모니터링 제도(평가 제도 포함) 도입이 필요한지의 질문에 대하여는 <표 4-9>와 같이 필요하다는 답변이 81.0%이며 평균값도 4.04로서 필

요하다는 의견이 아주 높게 나타나고 있다. 반면에 필요하지 않다는 부정적인 답변은 6.6%로 상대적으로 낮은 비율로 나타났다.

〈표 4-9〉 관광개발사업 사후 모니터링 제도 필요 여부

측정 항목		빈도	비중(%)	평균
⑪ 관광개발사업의 효율적 추진을 위하여 사후 모니터링 제도 도입 필요 여부	필요함	222	81.0	4.04
	대체로 필요함			
	보통	34	12.4	
	대체로 필요하지 않음	18	6.6	
	필요 없음			
	계	274	100.0	

\* 주) 필요 하다 = 많이 필요하다 + 대체로 필요 하다, 필요하지 않다 = 대체로 필요하지 않다 + 필요없다.

관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 방법에 대하여는 〈표 4-10〉 과 같이 법령 제정이 41.2%로 가장 높게 나타났다. 자치법규 제정 의견도 40.9%로 비슷하게 나타났으며, 행정지침 제정 의견은 16.1%로 나타났다.

〈표 4-10〉 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 방법

측정 항목		빈도	비중(%)	비고
⑫ 사후 모니터링 등 제도적 장치 마련 시 방법은	행정지침	44	16.1	
	자치법규	112	40.9	
	법령	113	41.2	
	기타	5	1.8	
	계	274	100.0	

관광개발사업 사후 모니터링 실시는 일회성에 그치지 않고 주기적으로 행하여져야 한다면 그 적정기간에 대하여는 〈표 4-11〉과 같이 분기별로 시행하여야 한다는 의견이 40.9%로 가장 높다. 그 뒤를 이어 반기별·연도별·월별로 시행하여야 한다는 순서로 나타나고 있다.

〈표 4-11〉 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 모니터링 실시 주기

측정 항목		빈도	비중(%)	비고
⑬ 사후 모니터링 제도 도입시 모니터링 실시 주기	월별	27	9.9	
	분기별	112	40.9	
	반기별	82	29.9	
	연도별	50	18.2	
	기타	3	1.1	
	계	274	100.0	

관광개발사업 사후 모니터링 제도를 도입하여 시행하려면 조직과 인력 운용 등 조직 구성 방안에 대하여는 <표 4-12>와 같이 현행 허가부서에서 인력을 충원하는 방안이 47.1%로 가장 높다. 그 뒤를 이어 지도 감독 부서를 신설하는 방안과 현행 기획부서에 인력을 충원하여 시행하는 의견으로 나타나고 있다.

<표 4-12> 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 조직 구성 방안

측정 항목		빈도	비중(%)	비고
⑭ 사후 모니터링 제도 도입시 조직 구성 방안은	현행 허가부서에 인력 충원	129	47.1	
	현행 기획부서에 인력 충원	41	14.9	
	지도 감독 부서 신설	100	36.5	
	기 타	4	1.5	
	계	274	100.0	

관광개발사업 사후 모니터링 제도(평가 제도 포함)가 필요하지 않다고 생각하는 경우에만 답변을 바라는 선택적 질문에 있어서, 제도 도입이 필요하지 않은 이유에 대하여는 <표 4-13>과 같이 필요하지 않다는 비율이 22.7%로 나타났다. 필요하지 않은 이유로는 기업의 자율운영을 침해한다는 사항에 8.8%와 기업의 규제완화 정책과 상반되기 때문이라는 사항에 7.7%로 나타났다.

<표 4-13> 관광개발사업 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 이유

측정 항목		빈도	비중(%)	비고(%)
⑮ 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 이유	현행 제도 유지로 충분	13	4.7	필요: 77.3 불필요: 22.7
	기업의 자율운영 침해	24	8.8	
	기업의 규제완화 정책과 상반	21	7.7	
	기타	4	1.5	
	계	62	22.7	

## 2. 측정항목별 교차분석

측정항목별 교차분석은 조사대상자에서 구분된 도민1, 도민2, 공무원과 종사원 집단과, 인구통계학적 특성에서 조사된 직업별, 교육수준별, 거주기간별 및 거주지역별 구분에 따라 시행하였다. 각 구분에 따른 교차분석 결과는 다음과 같다.

1) 조사대상자 집단별 교차분석

운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 <표 4-14>와 같이 알고 있다는 답변이 종사원의 경우 62.5%로서 가장 높게 나타났다. 공무원은 62.3%이며 도민1과 도민2는 40.0%로 같은 비율로 나타나고 있다.

<표 4-14> 조사대상/ 운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
많이 알고 있음	40.0	40.0	62.3	62.5
대체로 알고 있음				
보통	33.3	26.7	20.8	28.1
대체로 알지 못함	26.7	33.3	16.9	9.4
모르겠음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 <표 4-15>와 같이 알고 있다는 답변이 종사원의 경우 62.4%로서 가장 높게 나타났다. 공무원은 58.4%이며 도민2와 도민1의 순으로 나타나고 있다.

<표 4-15> 조사대상/ 공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
많이 알고 있음	31.1	35.0	58.4	62.4
대체로 알고 있음				
보통	33.3	24.2	23.4	31.3
대체로 알지 못함	35.6	40.8	18.2	6.3
모르겠음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

공사 중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 <표 4-16>과 같이 알고 있다는 답변이 공무원은 54.5%가장 높게 나타났다. 반면에 모르겠다 는 답변은 도민2에서 46.7%로 나타났다.

〈표 4-16〉 조사대상/ 공사 중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
많이 알고 있음	31.1	35.8	54.5	53.1
대체로 알고 있음				
보통	33.3	17.5	23.4	31.3
대체로 알지 못함	35.6	46.7	22.1	15.6
모르겠음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원하는 사항에 대한 조치 방안에 대하여는 〈표 4-17〉과 같이 투자진흥지구 지정 제도를 현행 유지 의견으로 종사원이 21.9%로 제일 높으며 투자진흥지구 지정기준 및 해당사업 조정 의견은 공무원이 37.7%이며 도민2가 36.7%이다. 투자진흥지구 지정시 세제감면 사항 조정은 도민2가 21.7%로 가장 높으며, 공무원과 도민1이 각각 20.8%, 도민1이 20.0%이다. 투자진흥지구 지정 제도의 전면 조정 의견에 대하여는 종사원이 34.4%로 가장 높으며 공무원은 29.9%이다. 또한 투자진흥지구 지정 제도를 폐지하는 의견에 대하여는 도민1이 20.0%로 가장 높으며 공무원과 종사원은 각각 2.6%, 3.1%로 낮게 나타나고 있다.

〈표 4-17〉 조사대상/ 관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원 사항 개선 여부(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
현행 유지	8.9	12.5	9.1	21.9
지정기준 및 해당사업 조정	26.7	36.7	37.7	34.4
세제감면 조정	20.0	21.7	20.8	6.3
투자진흥지구 제도 전면 조정	24.4	22.5	29.9	34.4
투자진흥지구 제도 폐지	20.0	6.7	2.6	3.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0

운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했다는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-18〉과 같이 기여했다는 답변이 공무원은 48.1%로서 제일 높게 나타났다. 반면에 기여하지 않는다는 답변은 도민2에서 39.2%로 제일 높게 나타났다.



〈표 4-18〉 조사대상/ 운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
많이 기여함	37.8	33.3	48.1	46.9
대체로 기여함				
보통	24.4	27.5	29.9	28.1
대체로 기여하지 않음	37.8	39.2	22.1	25.0
기여하지 않음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-19〉와 같이 기여했다는 답변이 종사원에서 46.9%로 제일 높게 나타났다. 반면에 기여하지 않았다는 답변은 도민2에서 40.8%로 제일 높게 나타났다.

〈표 4-19〉 조사대상/ 공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
많이 기여함	28.9	25.0	42.9	46.9
대체로 기여함				
보통	35.6	34.2	37.7	31.3
대체로 기여하지 않음	35.6	40.8	19.5	21.9
기여하지 않음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업이 지역 발전에 기여하고 있지 않다면 그 이유에 대하여는 〈표 4-20〉과 같이 행정기관의 지도·감독이 소홀하다는 답변으로 도민1이 33.3%로서 가장 높고, 사업자의 사업 시행 의지가 부족하다는 답변으로는 도민2와 공무원이 각각 39.2%, 39.0%로 높게 나타나고 있다. 사업자의 자금 부족 때문이라는 사항에 대하여는 도민1이 35.6%로 가장 높고, 도민2, 공무원, 종사원은 각각 20.0%, 20.8%, 21.9%로서 비슷하게 나타나고 있다. 또한, 사업자가 가치 상승을 기대하고 있기 때문이라는 사항에 대하여는 오히려 종사원이 31.3%로 높게 나타나고 있다.

〈표 4-20〉 조사대상/ 관광개발사업이 지역 발전에 기여하지 않은 이유(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
행정기관 지도·감독 소홀	33.3	17.5	15.6	18.8
사업자의 사업시행 의지 부족	24.4	39.2	39.0	15.6
사업자의 자금 부족	35.6	20.0	20.8	21.9
부동산 가치 상승 기대	4.4	18.3	20.8	31.3
기 타	2.2	5.0	3.9	12.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리가 필요한지 여부에 대하여는 〈표 4-21〉과 같이 공무원이 93.5%로 제일 높으며, 도민2와 도민1도 각각 91.7%, 91.1%로 필요하다는 의견이다. 반면에 필요하지 않다는 답변은 도민1에서 6.7%로서 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

〈표 4-21〉 조사대상/ 관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리 필요 여부(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
많이 필요함	91.1	91.7	93.5	84.4
대체로 필요함				
보통	2.2	5.0	2.6	15.6
대체로 필요하지 않음	6.7	3.3	3.9	-
필요 없음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-22〉와 같이 알고 있다는 답변이 공무원이 32.5%로 제일 높게 나타났다. 반면에 알지 못한다는 답변은 도민2에서 53.3%로 높게 나타났다.

〈표 4-22〉 조사대상/ 모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
많이 알고 있음	17.8	26.7	32.5	28.1
대체로 알고 있음				
보통	35.6	20.0	35.1	21.9
대체로 알지 못함	46.7	53.3	32.5	50.0
모르겠음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

평가 제도에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 <표 4-23>과 같이 알고 있다는 답변이 공무원이 26.0%로서 제일 높게 나타났다. 반면에 알지 못한다는 답변은 도민2에서 56.7%로 높게 나타났다.

<표 4-23> 조사대상/ 평가 제도에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
많이 알고 있음	24.4	19.2	26.0	25.0
대체로 알고 있음				
보통	33.3	24.2	31.2	21.9
대체로 알지 못함	42.2	56.7	42.9	53.1
모르겠음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업의 효율적 추진을 위하여 사후 모니터링 제도가 필요한지의 여부에 대하여는 <표 4-24>와 같이 공무원, 도민2 및 도민1이 각각 85.7%, 80.8%, 80.0%로 필요하다는 답변으로 나타났다. 반면에 필요하지 않다는 답변은 도민2에서 8.3%로 나타났다.

<표 4-24> 조사대상/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 필요 여부(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
많이 필요함	80.0	80.8	85.7	71.9
대체로 필요함				
보통	13.3	10.8	9.1	25.0
대체로 필요하지 않음	6.7	8.3	5.2	3.1
필요 없음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대하여 사후 모니터링 등 제도적 장치 마련 방법에 대하여는 <표 4-25>와 같이 나타났다. 세부적으로는 자치법규 제정에 대하여 종사원은 50.0%, 공무원은 45.5%로 나타나고 있으며, 도민2는 법령 제정에 대하여 51.7%로 나타나고 있다.

〈표 4-25〉 조사대상/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 방법(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
행정지침	24.4	10.0	19.5	18.8
자치법규	33.3	38.3	45.5	50.0
법령	33.3	51.7	33.8	31.3
기타	8.9	-	1.3	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 실시 주기에 대하여는 〈표 4-26〉과 같이 월별 실시하여야 한다는 사항은 도민2가 13.%이며, 분기별로 실시하여야 한다는 사항으로 종사원과 도민1이 각각 53.1%, 51.1%로 높게 나타나고 있다. 반기별로 실시하여야 한다는 사항은 공무원이 42.9%, 연도별로 실시하여야 한다는 사항도 공무원이 20.8로 높게 나타나고 있다.

〈표 4-26〉 조사대상/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 실시 주기(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
월별	8.9	13.3	6.5	6.3
분기별	51.1	41.7	28.6	53.1
반기별	8.9	29.2	42.9	31.3
연도별	26.7	15.8	20.8	9.4
기타	4.4	-	1.3	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 등 제도를 도입하여 시행하려면 그 조직 구성 방안에 대하여는 〈표 4-27〉과 같이 현행 허가부서에 인력을 충원하여 시행하는 사항으로 공무원은 57.1%, 종사원은 46.9%이며, 현행 평가를 담당하고 있는 기획부서에 인력을 충원하여 시행하는 사항으로는 도민1과 도민2가 각각 22.2%, 18.3%이다. 또한, 지도·감독부서를 신설하여 시행하는 사항으로는 종사원이 46.9%로 현행 허가부서에 인력을 충원하는 사항과 동일하게 나타나고 있다.

〈표 4-27〉 조사대상/ 관광개발사업 사후 모니터링 등 제도 도입시 조직 구성 방안(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
현행 허가부서에 인력 충원	42.2	42.5	57.1	46.9
현행 기획부서에 인력 충원	22.2	18.3	9.1	6.3
지도·감독부서 신설	28.9	39.2	32.5	46.9
기타	6.7	-	1.3	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않다고 생각하는 경우에 선택하도록 하였으며, 필요하지 않은 사유에 대하여는 <표 4-28>과 같이 현행 제도 유지로 충분하다는 사항에서 종사원이 40.0%, 도민1이 30.7%이며, 새로운 제도 신설로 기업의 자율운영을 침해한다는 사항에서는 도민2는 50.0%, 종사원은 40.0%로 현행 제도 유지로 충분하다는 사항과 동일하다. 또한, 새로운 제도 신설은 정부의 기업에 대한 규제완화 정책과 상반된다는 사항은 공무원이 50.0%, 도민2는 33.3%로 나타났다.

<표 4-28> 조사대상/ 관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 사유(%)

구분	도민1	도민2	공무원	종사원
현행 제도 유지로 충분	30.7	16.7	14.3	40.0
기업의 자율운영 침해	23.1	50.0	28.6	40.0
기업의 규제완화 정책과 상반	23.1	33.3	50.0	20.0
기타	23.1	-	7.1	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

## 2) 직업별 교차분석

운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 <표 4-29>와 같이 알고 있다는 답변이 종사원에서 65.7%로 제일 높게 나타났다. 알지 못한다는 답변은 기타 직업에서 42.9%로 제일 높게 나타났다.

<표 4-29> 직업/ 운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
많이 알고 있음	37.7	12.5	53.1	63.8	65.7	26.5
대체로 알고 있음						
보통	32.1	50.0	22.4	20.0	25.7	30.6
대체로 알지 못함	30.2	37.5	24.5	16.3	8.6	42.9
모르겠음						
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 <표 4-30>과 같이 알고 있다는 답변이 공무원과 종사원이 60%로 같은 비율로 높게 나타났다. 알지 못한다는 답변은 전문직에서 50.0%로 높게 나타났다.

〈표 4-30〉 직업/ 공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
많이 알고 있음	35.8	50.0	38.8	60.0	60.0	20.4
대체로 알고 있음						
보통	20.8	-	28.6	22.5	34.3	34.7
대체로 알지 못함	43.4	50.0	32.7	17.5	5.7	44.9
모르겠음						
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

공사중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-31〉과 같이 알고 있다는 답변이 공무원에서 55.0%로 제일 높게 나타났다. 알지 못하는 답변은 전문직에서 50.0%로 높게 나타났다.

〈표 4-31〉 직업/ 공사중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
많이 알고 있음	32.1	50.0	38.8	55.0	51.4	28.6
대체로 알고 있음						
보통	22.6	-	18.4	22.5	31.4	28.6
대체로 알지 못함	45.3	50.0	42.9	22.5	17.1	42.9
모르겠음						
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원하는 사항에 대한 조치 방안에 대하여는 〈표 4-32〉와 같이 투자진흥지구 지정 제도를 현행 유지 의견으로 종사원과 자영업이 각각 22.9%, 14.3%로 높으며, 투자진흥지구 지정기준 및 해당사업 조정 의견은 전문직이 75.0%이다. 투자진흥지구 지정시 세제감면 사항 조정은 자영업이 24.5%로 가장 높다. 투자진흥지구 지정 제도의 전면 조정 의견에 대하여는 종사원과 공무원이 각각 31.4%, 30.0%로 높다. 또한 투자진흥지구 지정 제도를 폐지하는 의견에 대하여는 자영업이 12.2%로 가장 높게 나타났다.

〈표 4-32〉 직업/ 관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원 사항 개선 여부(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
현행 유지	9.6	12.5	14.3	8.8	22.9	8.2
지정기준 및 해당사업 조정	36.5	75.0	32.7	36.3	34.3	28.6
세제감면 조정	21.2	-	24.5	21.3	5.7	22.4
투자진흥지구 제도 전면조정	26.9	12.5	16.3	30.0	31.4	28.6
투자진흥지구 제도 폐지	5.8	-	12.2	3.8	5.7	12.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했다는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-33〉과 같이 기여했다는 답변이 전문직에서 62.5%로 제일 높게 나타났다. 반면에 기여하지 않았다는 답변은 자영업과 기타에서 40.0%의 같은 비율로 나타났다.

〈표 4-33〉 직업/ 운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
많이 기여함	35.8	62.5	32.7	47.5	45.7	30.6
대체로 기여함						
보통	30.2	12.5	26.5	28.8	25.7	28.6
대체로 기여하지 않음	34.0	25.0	40.8	23.8	28.6	40.8
기여하지 않음						
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했다는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-34〉와 같이 기여했다는 답변이 전문직에서 50.0%로 제일 높게 나타났다. 기여하지 않았다는 답변은 기타 직업군에서 42.9%로 높게 나타났다.

〈표 4-34〉 직업/ 공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
많이 기여함	22.6	50.0	30.6	42.5	42.9	22.4
대체로 기여함						
보통	39.6	25.0	30.6	37.5	31.4	34.7
대체로 기여하지 않음	37.7	25.0	38.8	20.0	25.7	42.9
기여하지 않음						
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업이 지역 발전에 기여하고 있지 않다면 그 이유에 대하여는 <표 4-35>와 같이 행정기관의 지도·감독이 소홀하다는 사항에서 기타 직업군, 자영업과 종사원이 각각 26.5%, 20.4%와 20.0%로 나타나고 있다. 사업자의 사업시행 의지가 부족하다는 사항으로는 전문직에서 75.0%로 높게 나타나고 있다. 사업자의 자금 부족 때문이라는 사항에 대하여는 자영업에서 30.6%로 높으며, 사업자가 가치 상승을 기대하고 있기 때문이라는 사항에 대하여는 오히려 종사원이 28.6%로 높게 나타나고 있다.

<표 4-35> 직업/ 관광개발사업이 지역 발전에 기여하지 않은 이유(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
행정기관 지도·감독 소홀	15.4	12.5	20.4	17.5	20.0	26.5
사업자의 사업시행 의지 부족	34.6	75.0	36.7	37.5	14.3	32.7
사업자의 자금 부족	19.2	12.5	30.6	20.0	25.7	24.5
부동산 가치 상승 기대	21.2	-	10.2	21.3	28.6	14.3
기 타	9.6	-	2.0	3.8	11.4	2.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리가 필요한지 여부에 대하여는 <표 4-36>과 같이 필요하다는 답변이 기타 직업군에서 95.9%로 제일 높으며, 공무원 및 회사원도 각각 93.8%, 92.5%로 높게 나타났다. 필요하지 않다는 답변은 전문직에서 12.5%로 높게 나타났다.

<표 4-36> 직업/ 관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리 필요 여부(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
많이 필요함	92.5	87.5	87.8	93.8	82.9	95.9
대체로 필요함						
보통	5.7	-	6.1	2.5	14.3	2.0
대체로 필요하지 않음	1.9	12.5	6.1	3.8	2.9	2.0
필요 없음						
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

모니터링 제도에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 <표 4-37>과 같이 알고 있다는 답변이 전문직에서 50.0%로 제일 높게 나타났다. 알지 못한다는 답변은 회사원, 전문직, 자영업, 기타 직업군에서 각각 약 50%의 비율로 나타났다.



〈표 4-37〉 직업/ 모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
많이 알고 있음	20.8	50.0	24.5	32.5	25.7	24.5
대체로 알고 있음						
보통	24.5	-	24.5	35.0	25.7	24.5
대체로 알지 못함	54.7	50.0	51.0	32.5	48.6	51.0
모르겠음						
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

평가 제도에 대하여 알고 있는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-38〉과 같이 알고 있다는 답변이 자영업에서 28.6%로 나타났다. 알지 못한다는 답변은 회사원이 60.4%로 제일 높으며 전문직, 종사원 및 기타 직업군에서 각각 약 50%의 비율로 나타났다.

〈표 4-38〉 직업/ 평가 제도에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
많이 알고 있음	13.2	25.0	28.6	25.0	25.7	20.4
대체로 알고 있음						
보통	26.4	25.0	28.6	31.3	22.9	24.5
대체로 알지 못함	60.4	50.0	42.9	43.8	51.4	55.1
모르겠음						
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업 추진을 위하여 사후 모니터링 제도가 필요한 지의 여부에 대하여는 〈표 4-39〉와 같이 전문직, 공무원 및 기타 직업군에서 각각 87.5%, 86.3%, 89.8%로 높게 나타났다. 필요하지 않다는 답변은 전문직에서 12.5%로 나타났다.

〈표 4-39〉 직업/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 필요 여부(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
많이 필요함	79.2	87.5	73.5	86.3	68.6	89.8
대체로 필요함						
보통	11.3	-	16.3	8.8	25.7	8.2
대체로 필요하지 않음	9.4	12.5	10.2	5.0	5.7	2.0
필요 없음						
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대하여 사후 모니터링 등 제도적 장치가 마련되어야 한다면 그 방법에 대하여는 <표 4-40>과 같이 행정지침 제정에 대하여 전문직과 종사원이 각각 25.0%와 20.0%이며, 자치법규 제정에 대하여는 전문직은 50.0%, 종사원은 48.6%, 공무원은 46.3%로 나타나고 있다. 법령 제정에 대하여는 자영업과 회사원이 각각 53.1%, 51.9%로 높게 나타나고 있다.

<표 4-40> 직업/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 방법(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
행정지침	13.5	25.0	12.2	18.8	20.0	14.3
자치법규	34.6	50.0	34.7	46.3	48.6	36.7
법령	51.9	25.0	53.1	33.8	28.6	42.9
기타	-	-	-	1.3	2.9	6.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도 도입시 그 실시 주기에 대하여는 <표 4-41>과 같이 월별 실시하여야 한다는 사항은 회사원 15.4%로 가장 높으며, 분기별로 실시하여야 한다는 사항으로 종사원, 기타 직업군에서 각각 51.4%, 49.0%로 나타나고 있다. 반기별로 실시하여야 한다는 사항은 전문직이 50.0%, 공무원이 42.5%이며, 연도별로 실시하여야 한다는 사항도 자영업과 회사원에서 각각 26.5%, 23.1%로 나타나고 있다.

<표 4-41> 직업/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 실시 주기(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
월별	15.4	12.5	8.2	6.3	8.6	12.2
분기별	46.2	37.5	40.8	28.7	51.4	49.0
반기별	15.4	50.0	24.5	42.5	28.6	26.5
연도별	23.1	-	26.5	21.3	11.4	8.2
기타	-	-	-	1.3	-	4.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 등 제도를 도입하여 시행하려면 그 조직 구성 방안에 대하여는 <표 4-42>와 같이 현행 허가부서에 인력을 충원하여 시행하는 사항으로 공무원이 56.3%부터 전문직 37.5%까지 나타나고 있다. 현행 평가를 담당하고 있는 기획부서에 인력을 충원하여 시행하는 사항은 기타 직업군에서 28.6%이며, 지도·감독부서를 신설하여 시행하는 사항으로는 전문직과 종사원에서 각각 50.0%와 42.9%로 높게 나타나고 있다.

〈표 4-42〉 직업/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 조직 구성 방안(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
현행 허가부서에 인력 충원	44.2	37.5	46.9	56.3	48.6	36.7
현행 기획부서에 인력 충원	19.2	12.5	12.2	8.8	5.7	28.6
지도·감독부서 신설	36.5	50.0	40.8	33.8	42.9	30.6
기타	-	-	-	1.3	2.9	4.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않다고 생각하는 경우에 선택하도록 하였으며, 필요하지 않은 사유에 대하여는 〈표 4-43〉과 같이 현행 제도 유지로 충분하다는 사항에서 전문직에서 50.0%이며, 새로운 제도 신설로 기업의 자율운영을 침해한다는 사항에서는 회사원에서 53.8%, 전문직에서는 50.0%순으로 높다. 또한, 새로운 제도 신설은 정부의 기업에 대한 규제완화 정책과 상반된다는 사항은 공무원이 50.0%, 기타 직업군에서 40.0%이다.

〈표 4-43〉 직업/ 관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 사유(%)

구분	회사원	전문직	자영업	공무원	종사원	기타
현행 제도 유지로 충분	15.4	50.0	19.0	14.3	20.0	20.0
기업의 자율운영 침해	53.8	50.0	42.9	28.6	33.3	-
기업의 규제완화 정책과 상반	30.8	-	33.3	50.0	16.7	40.0
기타	-	-	4.8	7.1	-	40.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

### 3) 교육수준별 교차분석

운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 〈표 4-44〉와 같이 알고 있다는 답변이 고졸이하에서가 55.2%로 제일 높게 나타났다. 알지 못한다는 답변은 전문대 졸에서 31.5%로서 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-44〉 교육수준/ 운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
많이 알고 있음	55.2	42.5	51.7	44.0
대체로 알고 있음				
보통	20.7	26.0	25.2	40.0
대체로 알지 못함	24.1	31.5	23.1	16.0
모르겠음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 <표 4-45>와 같이 알고 있다는 답변이 대졸에서 49.0%로 제일 높게 나타났다. 모르겠다는 답변은 고졸이하 44.8%로서 많은 것으로 나타났다.

<표 4-45> 교육수준/ 공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
많이 알고 있음	31.0	39.7	49.0	44.0
대체로 알고 있음				
보통	24.1	24.7	26.5	32.0
대체로 알지 못함	44.8	35.6	24.5	24.0
모르겠음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

공사 중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 <표 4-46>과 같이 긍정적인 답변이 대학원 이상에서 52.0%로 제일 높게 나타났다. 알지 못하는 답변은 고졸이하에서 44.8%로 많은 것으로 나타났다.

<표 4-46> 교육수준/ 공사 중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
많이 알고 있음	31.0	39.7	44.2	52.0
대체로 알고 있음				
보통	24.1	19.2	27.2	12.0
대체로 알지 못함	44.8	41.1	28.6	36.0
모르겠음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원하는 사항에 대한 조치 방안에 대하여는 <표 4-47>과 같이 현행 투자진흥지구 지정 제도 유지 사항은 대졸이 14.3%이며, 투자진흥지구 지정기준 및 해당사업 조정 사항도 대졸이 36.7%이다. 투자진흥지구 지정시 세제감면 사항 조정은 전문대졸에서 26.4%이며, 투자진흥지구 지정 제도의 전면 조정 의견에 대하여는 대졸이 29.3%로 가장 높다. 또한 투자진흥지구 지정 제도를 폐지하는 사항에

대하여는 전문대졸이 12.5%로 나타나고 있다.

〈표 4-47〉 교육수준/ 관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원 사항 개선 여부(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
현행 유지	13.8	6.9	14.3	8.0
지정기준 및 해당사업 조정	31.0	33.3	36.7	36.0
세제감면 조정	24.1	26.4	14.3	24.0
투자진흥지구 제도 전면 조정	24.1	20.8	29.3	28.0
투자진흥지구 제도 폐지	6.9	12.5	5.4	4.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0

운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했다는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-48〉과 같이 기여했다는 답변이 대학원 이상에서 56.0%로 제일 높게 나타났다. 기여하지 않았다는 답변은 고졸이하에서 44.8%로 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-48〉 교육수준/ 운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
많이 기여함	31.0	37.0	40.1	56.0
대체로 기여함				
보통	24.1	26.0	32.7	8.0
대체로 기여하지 않음	44.8	37.0	27.2	36.0
기여하지 않음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했다는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-49〉와 같이 기여했다는 답변이 대학원 이상에서 48.0%로 제일 높게 나타났다. 기여하지 않았다는 답변은 고졸이하에서 44.8%로 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-49〉 교육수준/ 공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
많이 기여함	34.5	21.9	36.1	48.0
대체로 기여함				
보통	20.7	37.0	38.8	24.0
대체로 기여하지 않음	44.8	41.1	25.2	28.0
기여하지 않음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업이 지역 발전에 기여하고 있지 않다면 그 이유에 대하여는 <표 4-50>과 같이 행정기관의 지도·감독이 소홀하다는 사항은 고졸이하, 대학원 이상에서 각각 24.1%, 24.0%로서 높으며, 사업자의 사업시행 의지가 부족하다는 사항은 대학원 이상에서 60.0%로 가장 높게 나타나고 있다. 사업자의 자금 부족 때문이라는 사항에 대하여는 대졸이 38.8%로 가장 높고, 사업자가 가치 상승을 기대하고 있기 때문이라는 사항에 대하여는 고졸 이하에서 41.4%로 가장 높게 나타나고 있다.

<표 4-50> 교육수준/ 관광개발사업이 지역 발전에 기여하지 않은 이유(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
행정기관 지도·감독 소홀	24.1	15.3	19.7	24.0
사업자의 사업시행 의지 부족	24.1	29.2	34.0	60.0
사업자의 자금 부족	41.4	33.3	17.7	4.0
부동산 가치 상승 기대	10.3	18.1	21.1	12.0
기 타	-	4.2	7.5	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리가 필요한지 여부에 대하여는 <표 4-51>과 같이 필요하다는 답변이 전문대졸, 대졸에서 91.8%로 같은 비율로, 대학원 이상에서 92.0%로 아주 높게 나타났다. 필요하지 않다는 답변은 고졸 이하에서 13.8%로 많은 것으로 나타났다.

<표 4-51> 교육수준/ 관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리 필요 여부(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
많이 필요함	86.2	91.8	91.8	92.0
대체로 필요함				
보통	-	5.5	6.1	4.0
대체로 필요하지 않음	13.8	2.7	2.0	4.0
필요 없음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

모니터링 제도에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 <표 4-52>와 같이 알고 있다는 답변이 대학원 이상에서 40.0%로 가장 높게 나타났다. 알지 못한다는 답변은 전문대 졸에서 50.7%로 나타났다.

〈표 4-52〉 교육수준/ 모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
많이 알고 있음	27.6	19.2	28.6	40.0
대체로 알고 있음				
보통	41.4	30.1	22.4	28.0
대체로 알지 못함	31.0	50.7	49.0	32.0
모르겠음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

평가 제도에 대하여 알고 있는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-53〉과 같이 알고 있다는 답변으로 대졸에서 24.5% 수준으로 나타났다. 알지 못한다는 답변으로 전문대졸, 대졸 및 대학원 이상에서 각각 50.7%, 51.7%, 56.0%로 절반 이상으로 나타났다.

〈표 4-53〉 교육수준/ 평가 제도에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
많이 알고 있음	20.7	19.2	24.5	24.0
대체로 알고 있음				
보통	44.8	30.1	23.8	20.0
대체로 알지 못함	34.5	50.7	51.7	56.0
모르겠음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업의 효율적 추진을 위하여 사후 모니터링 제도가 필요한 지의 여부에 대하여는 〈표 4-54〉와 같이 필요하다는 답변으로 전문대졸, 대졸 및 대학원 이상에서 각각 80.8%, 82.3%, 80.0%로 높게 나타났다. 필요하지 않다는 답변은 대학원 이상에서 12.0%로 나타났다.

〈표 4-54〉 교육수준/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 필요 여부(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
많이 필요함	75.9	80.8	82.3	80.0
대체로 필요함				
보통	17.2	15.1	10.9	8.0
대체로 필요하지 않음	6.9	4.1	6.8	12.0
필요 없음				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대하여 사후 모니터링 등 제도적 장치가 마련되어야 한다면 그 방법에 대하여는 <표 4-55> 와 같이 행정지침 제정은 31.0%로 높으며, 자치법규 제정에 대하여 대학원 이상은 44.0%, 전문대 졸에서 43.1%로 높게 나타나고 있으며, 법령 제정에 대하여도 대학원 이상 44.0%로 높게 나타나고 있다.

<표 4-55> 교육수준/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 방법(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
행정지침	31.0	13.9	15.0	12.0
자치법규	24.1	43.1	42.2	44.0
법령	37.9	41.7	41.5	44.0
기타	6.9	1.4	1.4	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도 도입시 그 실시 주기에 대하여는 <표 4-56>과 같이 월별 실시하여야 한다는 사항은 대학원 이상 20.0%이며, 분기별로 실시하여야 한다는 사항으로 고졸 이하 41.4%, 전문대졸 45.8%, 대졸 38.8%와 대학원 이상 40.0%로 높게 나타나고 있다. 반기별로 실시하여야 한다는 사항은 대졸에서 36.1%이며, 연도별 실시하여야 한다는 사항에서도 고졸 이하에서 37.9%이다.

<표 4-56> 교육수준/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 실시 주기(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
월별	6.9	5.6	10.9	20.0
분기별	41.4	45.8	38.8	40.0
반기별	13.8	25.0	36.1	24.0
연도별	37.9	22.2	12.9	16.0
기타	-	1.4	1.4	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 등 제도를 도입하여 시행하려면 그 조직 구성 방안에 대하여는 <표 4-57>과 같이 현행 허가부서에 인력을 충원하여 시행하는 사항으로 고졸이하 51.7%, 전문대졸 38.9%, 대졸 52.4% 및 대학원 이상 36.0%로 나타나고 있다.



〈표 4-57〉 교육수준/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 조직 구성 방안(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
현행 허가부서에 인력 충원	51.7	38.9	52.4	36.0
현행 기획부서에 인력 충원	17.2	19.4	10.9	20.0
지도·감독부서 신설	27.6	40.3	35.4	44.0
기타	3.4	1.4	1.4	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않다고 생각하는 경우에 선택하도록 하였으며, 필요하지 않은 사유에 대하여는 〈표 4-58〉과 같이 현행 제도 유지로 충분하다는 사항에서 고졸 이하에서 57.1%이며, 새로운 제도 신설로 기업의 자율운영을 침해한다는 사항에서는 대학원 이상에서 63.6%로 가장 높다. 또한, 새로운 제도 신설은 정부의 기업에 대한 규제완화 정책과 상반된다는 사항은 대졸에서 44.8%이다.

〈표 4-58〉 교육수준/ 관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 사유(%)

구분	고졸 이하	전문대 졸	대 졸	대학원 이상
현행 제도 유지로 충분	57.1	14.3	13.8	27.3
기업의 자율운영 침해	-	50.0	31.0	63.6
기업의 규제완화 정책과 상반	42.9	28.6	44.8	9.1
기타	-	7.1	10.3	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

#### 4) 거주기간별 교차분석

운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 〈표 4-59〉와 같이 알고 있다는 답변이 제주도내 거주기간 5 ~ 10년 미만에서 58.3%로 제일 높게 나타났다. 알지 못한다는 답변은 거주기간 5년 미만에서 40.0%로 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-59〉 거주기간/ 운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	①	②	③	④	⑤
많이 알고 있음	46.7	58.3	40.0	52.9	48.6
대체로 알고 있음					
보통	13.3	25.0	50.0	41.2	25.0
대체로 알지 못함	40.0	16.7	10.0	5.9	26.4
모르겠음					
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-60〉과 같이 알고 있다는 답변이 제주도내 거주기간 15 ~ 20년 미만에서 64.7%로 제일 높게 나타났다. 알지 못한다는 답변은 거주기간 5년 미만에서 40.0%로 나타났다.

〈표 4-60〉 거주기간/ 공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	①	②	③	④	⑤
많이 알고 있음	33.3	50.0	50.0	64.7	42.7
대체로 알고 있음					
보통	26.7	16.7	40.0	23.5	26.4
대체로 알지 못함	40.0	33.3	10.0	11.8	30.9
모르겠음					
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

공사 중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-61〉과 같이 알고 있다는 답변이 제주도내 거주기간 15 ~ 20년 미만에서 58.8%로 제일 높게 나타났다. 알지 못한다는 답변은 거주기간 5 ~ 10년 미만에서 50.0%로 나타났다.

〈표 4-61〉 거주기간/ 공사 중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	①	②	③	④	⑤
많이 알고 있음	33.3	33.3	50.0	58.8	41.8
대체로 알고 있음					
보통	20.0	16.7	20.0	23.5	24.1
대체로 알지 못함	46.7	50.0	30.0	17.6	34.1
모르겠음					
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원하는 사항에 대한 조치 방안에 대하여는 <표 4-62>와 같이 지정기준 및 해당사업을 조정하여야 한다는 의견이 제주도내 거주기간 15 ~ 20년 미만에서 47.1%로 높게 나타났다. 그 외 현행 유지를 비롯한 지정기준 및 해당사업 조정 등 각각 소수 의견이나 투자진흥지구 제도를 개선하여야 한다는 견해이다.

<표 4-62> 거주기간/ 관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원 사항 개선 여부(%)

구분	①	②	③	④	⑤
현행 유지	33.3	8.3	22.2	5.9	10.5
지정기준 및 해당사업 조정	26.7	33.3	33.3	47.1	35.0
세제감면 조정	26.7	16.7	11.1	29.4	18.6
투자진흥지구 제도 전면 조정	-	25.0	22.2	17.6	29.1
투자진흥지구 제도 폐지	13.3	16.7	11.1	-	6.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했다는 지의 여부에 대하여는 <표 4-63>과 같이 기여했다는 답변이 제주도내 거주기간 15 ~ 20년 미만에서 64.7%로 높게 나타났다. 기여하지 않았다는 답변은 거주기간 5년 미만 과 20년 이상에서 각각 33.3%, 33.6%로 나타났다.

<표 4-63> 거주기간/ 운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부(%)

구분	①	②	③	④	⑤
많이 기여함	60.0	41.7	40.0	64.7	36.4
대체로 기여함					
보통	6.7	33.3	30.0	11.8	30.0
대체로 기여하지 않음	33.3	25.0	30.0	23.5	33.6
기여하지 않음					
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했다는 지의 여부에 대하여는 <표 4-64>와 같이 기여했다는 답변이 제주도내 거주기간 15 ~ 20년 미만에서 64.7%로 제일 높게 나타났다. 기여하지 않았다는 답변은 거주기간 10 ~ 15년 미만에서 40.0%로 나타났다.

〈표 4-64〉 거주기간/ 공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여 여부(%)

구분	①	②	③	④	⑤
많이 기여함	46.7	41.7	20.0	64.7	30.0
대체로 기여함					
보통	20.0	25.0	40.0	11.8	38.2
대체로 기여하지 않음	33.3	33.3	40.0	23.5	31.8
기여하지 않음					
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

관광개발사업이 지역 발전에 기여하고 있지 않다면 그 이유에 대하여는 〈표 4-65〉와 같이 사업자의 사업시행 의지 부족과 사업자의 자금 부족이라는 의견이 제주도내 거주기간 10 ~ 15년 미만에서 44.4%로 동일하게 나타났다. 또한, 거주기간 10 ~ 15년 미만에서 행정기관 지도 감독 소홀이라는 의견에 11.1%로 낮은 비율로 나타났다.

〈표 4-65〉 거주기간/ 관광개발사업이 지역 발전에 기여하지 않은 이유(%)

구분	①	②	③	④	⑤
행정기관 지도·감독 소홀	20.0	16.7	11.1	29.4	19.1
사업자의 사업시행 의지 부족	13.3	41.7	44.4	35.3	34.5
사업자의 자금 부족	20.0	16.7	44.4	23.5	22.7
부동산 가치 상승 기대	33.3	25.0	-	11.8	18.2
기 타	13.3	-	-	-	5.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리가 필요한지 여부에 대하여는 〈표 4-66〉과 같이 필요하다는 답변이 제주도내 거주기간 5년 미만과 10 ~ 15년 미만에서 각 80.0%로 동일하고, 거주기간 5 ~ 10년 미만과 20년 이상에서 각각 91.7%, 93.2%로 높게 나타났다. 필요하지 않다는 답변은 거주기간 10 ~ 15년 미만에서 20.0%로 나타났다.

〈표 4-66〉 거주기간/ 관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리 필요 여부(%)

구분	①	②	③	④	⑤
많이 필요함	80.0	91.7	80.0	82.4	93.2
대체로 필요함					
보통	13.3	8.3	-	11.8	4.1
대체로 필요하지 않음	6.7	-	20.0	5.9	2.7
필요 없음					
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-67〉과 같이 알고 있다는 답변이 5 ~ 10년 미만에서 각 33.3%로 동일하게 나타났다. 알지 못한다는 답변은 거주기간 5년 미만과 10 ~ 15년 미만에서 각 60.0%로 높게 나타났다.

〈표 4-67〉 거주기간/ 모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	①	②	③	④	⑤
많이 알고 있음	33.3	33.3	20.0	11.8	27.7
대체로 알고 있음					
보통	6.7	33.3	20.0	41.2	27.3
대체로 알지 못함	60.0	33.3	60.0	47.1	45.0
모르겠음					
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

평가 제도에 대하여 알고 있는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-68〉과 같이 알고 있다는 답변으로 거주기간 5년 미만에서 33.3%이지만 대부분 그 이하의 비율로 나타났다. 알지 못한다는 답변으로 거주기간 10 ~ 15년 미만에서 70.0%로서 높으며, 상대적으로 알지 못한다는 비율이 높은 편이다..

〈표 4-68〉 거주기간/ 평가 제도에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	①	②	③	④	⑤
많이 알고 있음	33.3	16.7	20.0	11.8	23.2
대체로 알고 있음					
보통	6.7	33.3	10.0	29.4	29.1
대체로 알지 못함	60.0	50.0	70.0	58.8	47.7
모르겠음					
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

관광개발사업의 효율적 추진을 위하여 사후 모니터링 제도가 필요한지의 여부에 대하여는 <표 4-69>와 같이 필요하다는 답변이 거주기간 20년 이상에서 84.1%로 가장 높으며, 거주기간에 관계없이 필요하다는 의견이 60%대 이상으로 나타났다. 필요하지 않다는 답변은 거주기간 10 ~ 15년 미만에서 20.0%로 나타났다.

<표 4-69> 거주기간/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 필요 여부(%)

구분	①	②	③	④	⑤
많이 필요함	73.3	66.7	70.0	64.7	84.1
대체로 필요함					
보통	13.3	25.0	10.0	17.6	11.4
대체로 필요하지 않음	13.3	8.3	20.0	17.6	4.5
필요 없음					
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

관광개발사업에 대하여 사후 모니터링 등 제도적 장치가 마련되어야 한다면 그 방법에 대하여는 <표 4-70>과 같이 거주기간 10 ~ 15년 미만과 거주기간 15 ~ 20년 미만에서 각각 55.6%, 52.9%로 자치법규를 통하여 도입하는 의견이 높게 나타났다. 거주기간 20년 이상에서는 법령에 의한 의견으로 43.6%로 나타났다.

<표 4-70> 거주기간/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 방법(%)

구분	①	②	③	④	⑤
행정지침	40.0	25.0	-	5.9	15.5
자치법규	40.0	33.3	55.6	52.9	39.5
법령	13.3	41.7	33.3	41.2	43.6
기타	6.7	-	11.1	-	1.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도 도입시 그 실시 주기에 대하여는 <표 4-71>과 같이 월별 실시하여야 한다는 사항은 대학원 이상 20.0%이며, 분기별로 실시하여야 한다는 사항으로 고거주기간 5년 미만과 20년 이상에서 각각 40.0%, 43.6%로 높게 나타났다. 또한 거주기간 5년 미만과 15 ~ 20년 미만에서 각각 반기별 실시 의견으로 각각 46.7%, 41.2%로 나타났다.

〈표 4-71〉 거주기간/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 실시 주기(%)

구분	①	②	③	④	⑤
월별	6.7	33.3	33.3	11.8	7.7
분기별	40.0	33.3	22.2	23.5	43.6
반기별	46.7	16.7	11.1	41.2	29.1
연도별	-	16.7	33.3	23.5	18.6
기타	6.7	-	-	-	0.9
계	100.0		100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 등 제도를 도입하여 시행하려면 그 조직 구성 방안에 대하여는 〈표 4-72〉와 같이 현행 허가부서에 인력을 충원하여 시행하는 사항으로 거주기간 20년 이상에서 49.5%, 거주기간 10 ~ 15년 미만에서 44.4%로 높게 나타났다. 그 다음으로 지도·감독부서를 신설하여야 한다는 사항으로 거주기간 5년 미만에서 40.0%, 5 ~ 10년 미만에서 41.7%로 나타났다.

〈표 4-72〉 거주기간/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 조직 구성 방안(%)

구분	①	②	③	④	⑤
현행 허가부서에 인력 충원	33.3	41.7	44.4	35.3	49.5
현행 기획부서에 인력 충원	20.0	16.7	11.1	29.4	13.2
지도·감독부서 신설	40.0	41.7	33.3	35.3	36.4
기타	6.7	-	11.1	-	0.9
계	100.0		100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않다고 생각하는 경우에 선택하도록 하였으며, 필요하지 않은 사유에 대하여는 〈표 4-73〉과 같이 기업의 자율운영을 침해한다는 이유로 거주기간 15 ~ 20년 미만에서 88.9%와 10 ~ 15년 미만에서 60.0%로 높게 나타났다. 그 다음으로 현행제도 유지로 충분하다는 사항에도 거주기간 5 ~ 10년 미만에서 50.0%로 나타났다.

〈표 4-73〉 거주기간/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 사유(%)

구분	①	②	③	④	⑤
현행 제도 유지로 충분	20.0	50.0	40.0	-	21.1
기업의 자율운영 침해	20.0	25.0	60.0	88.9	26.3
기업의 규제완화 정책과 상반	40.0	25.0	-	11.1	44.7
기타	20.0	-	-	-	7.9
계	100.0		100.0	100.0	100.0

\* 주) 거주기간 ① 5년 미만, ② 5~10년 미만, ③ 10~15년 미만, ④ 15~20년 미만, ⑤ 20년 이상

### 5) 거주지역별 교차분석

운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 〈표 4-74〉와 같이 알고 있다는 답변이 제주시 거주자가 49.5%로서 서귀포시 거주자 47.3%보다 높게 나타났다. 알지 못한다는 답변도 제주시 거주자가 27.0%로서 서귀포시 거주자 18.9%보다 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-74〉 거주지역/ 운영 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	제주시	서귀포시
많이 알고 있음	49.5	47.3
대체로 알고 있음		
보통	23.5	33.8
대체로 알지 못함	27.0	18.9
모르겠음		
계	100.0	100.0

공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 〈표 4-75〉와 같이 알고 있다는 답변이 서귀포시 거주자가 48.6%로서 제주시 거주자 42.5%보다 높게 나타났다. 모르겠다는 답변은 제주시 거주자가 31.0%로서 서귀포시 거주자 25.7%로 나타났다.



〈표 4-75〉 거주지역/ 공사 시행 중인 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	제주시	서귀포시
많이 알고 있음	42.5	48.6
대체로 알고 있음		
보통	26.5	25.7
대체로 알지 못함	31.0	25.7
모르겠음		
계	100.0	100.0

공사 중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-76〉과 같이 알고 있다는 답변이 서귀포시 거주자가 44.6%로서 제주시 거주자 41.5%보다 높게 나타났다. 알지 못한다는 답변은 제주시 거주자 35.0%로서 서귀포시 거주자 32.4%보다 낮게 나타났다.

〈표 4-76〉 거주지역/ 공사 중단 및 사업 승인 취소된 관광개발사업에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	제주시	서귀포시
많이 알고 있음	41.5	44.6
대체로 알고 있음		
보통	23.5	23.0
대체로 알지 못함	35.0	32.4
모르겠음		
계	100.0	100.0

관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원하는 사항에 대한 조치 방안에 대하여는 〈표 4-77〉과 같이 투자진흥지구 지정 기준 및 해당 사업을 조정하여야 한다는 답변으로 제주시 거주자 31.7%, 서귀포시 거주자 34.4%로 나타났다. 투자진흥지구를 폐지하여야 한다는 답변은 제주시 거주자 9.0%, 서귀포시 거주자 10.0%로 가장 낮게 나타났다.

〈표 4-77〉 거주지역/ 관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 지원 사항 개선 여부(%)

구분	제주시	서귀포시
현행 유지	13.6	12.9
지정기준 및 해당사업 조정	31.7	34.4
세제감면 조정	20.1	24.5
투자진흥지구 제도 전면 조정	25.6	29.2
투자진흥지구 제도 폐지	9.0	10.0
계	100.0	100.0

운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-78〉과 같이 기여했다는 답변이 서귀포시 거주자가 44.6%로서 제주시 거주자 38.0%보다 높게 나타났다. 기여하지 않았다는 답변은 제주시 거주자는 33.5%로 서귀포시 거주자 29.7%보다 많게 나타났다.

〈표 4-78〉 거주지역/ 운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했는 지 여부(%)

구분	제주시	서귀포시
많이 기여함	38.0	44.6
대체로 기여함		
보통	28.5	25.7
대체로 기여하지 않음	33.5	29.7
기여하지 않음		
계	100.0	100.0

공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했는 지의 여부에 대하여는 〈표 4-79〉와 같이 기여했다는 답변이 서귀포시 거주자가 36.5%로서 제주시 거주자 32.0%보다 높게 나타났다. 기여하지 않았다는 답변은 제주시 거주자 31.5%, 서귀포시 거주자 32.4%로 비슷하게 나타났다.

〈표 4-79〉 거주지역/ 공사 시행 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했는 지의 여부(%)

구분	제주시	서귀포시
많이 기여함	32.0	36.5
대체로 기여함		
보통	36.5	31.1
대체로 기여하지 않음	31.5	32.4
기여하지 않음		
계	100.0	100.0

관광개발사업이 지역 발전에 기여하고 있지 않다면 그 이유에 대하여는 〈표 4-80〉과 같이 사업자의 사업시행 의지가 부족하다는 답변이 서귀포시 거주자 45.2%, 제주시 거주자 30.2%로 높게 나타났다. 그 다음으로 사업자의 자금 부족 때문이라는 답변도 제주시 거주자 23.6%, 서귀포시 거주자 20.5%로 나타났다.

〈표 4-80〉 거주지역/ 관광개발사업이 지역 발전에 기여하고 있지 않은 이유(%)

구분	제주시	서귀포시
행정기관 지도·감독 소홀	21.6	13.7
사업자의 사업시행 의지 부족	30.2	45.2
사업자의 자금 부족	23.6	20.5
부동산 가치 상승 기대	19.6	15.1
기 타	5.0	5.5
계	100.0	100.0

관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리가 필요한지 여부에 대하여는 〈표 4-81〉과 같이 필요하다는 답변이 서귀포시 거주자가 93.2%, 제주시 거주자는 90.5%로 필요하다는 의견이 높게 나타났다. 필요하지 않다는 답변은 제주시 거주자 4.0%, 서귀포시 거주자 2.7%로서 상대적으로 낮게 나타났다.

〈표 4-81〉 거주지역/ 관광개발사업 행정기관에서 관리 필요 여부(%)

구분	제주시	서귀포시
많이 필요함	90.5	93.2
대체로 필요함		
보통	5.5	4.1
대체로 필요하지 않음	4.0	2.7
필요 없음		
계	100.0	100.0

모니터링 제도에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 〈표 4-82〉와 같이 알고 있다는 답변이 서귀포시 거주자가 33.8%로서 제주시 거주자 24.5%보다 높게 나타났다. 그러나 알지 못한다는 답변으로 제주시 거주자 46.0%, 서귀포시 거주자 45.9%로서 알고 있다는 답변보다 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-82〉 거주지역/ 모니터링 제도에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	제주시	서귀포시
많이 알고 있음	24.5	33.8
대체로 알고 있음		
보통	29.5	20.3
대체로 알지 못함	46.0	45.9
모르겠음		
계	100.0	100.0

평가 제도에 대하여 알고 있는지의 여부에 대하여는 〈표 4-83〉과 같이 알고 있다는 답변으로 서귀포시 거주자 29.7%, 제주시 거주자 20.0%로 나타났다. 그러나 알지 못한다는 답변으로 제주시 거주자 50.5%, 서귀포시 거주자 48.6%로 알고 있다는 답변보다 상대적으로 많이 나타났다.

〈표 4-83〉 거주지역/ 평가 제도에 대하여 알고 있는 지 여부(%)

구분	제주시	서귀포시
많이 알고 있음	20.0	29.7
대체로 알고 있음		
보통	29.5	21.6
대체로 알지 못함	50.5	48.6
모르겠음		
계	100.0	100.0

관광개발사업의 효율적 추진을 위하여 사후 모니터링 제도가 필요한지의 여부에 대하여는 <표 4-84>와 같이 필요하다는 답변으로 제주시 거주자 81.0%, 서귀포시 거주자 81.1%로 높게 나타났다. 필요하지 않다는 답변은 제주시 거주자 6.5%, 서귀포시 거주자 6.8%로 상대적으로 낮게 나타났다.

〈표 4-84〉 거주지역/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 필요 여부(%)

구분	제주시	서귀포시
많이 필요함	81.0	81.1
대체로 필요함		
보통	12.5	12.2
대체로 필요하지 않음	6.5	6.8
필요 없음		
계	100.0	100.0

관광개발사업에 대하여 사후 모니터링 등 제도적 장치가 마련되어야 한다면 그 방법에 대하여는 <표 4-85>와 같이 자치법규 제정은 제주시 거주자 41.7%, 서귀포시 거주자 38.4%로 나타났다. 법령에 의한 방법으로도 제주시 거주자 38.7%, 서귀포시 거주자 49.3%로 나타났다.

〈표 4-85〉 거주지역/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 방법(%)

구분	제주시	서귀포시
행정지침	17.6	12.3
자치법규	41.7	38.4
법령	38.7	49.3
기타	2.0	-
계	100.0	100.0

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도 도입시 그 실시 주기에 대하여는 <표 4-86>과 같이 분기별로 실시하여야 한다는 사항으로 제주시 거주자 40.2%, 서귀포시 거주자 43.8%로 높게 나타났다. 그 뒤를 이어 반기별로 시행하여야 한다는 사항으로도 제주시 거주자 29.1%, 서귀포시 거주자 31.5%로 나타났다.

〈표 4-86〉 거주지역/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입시 실시 주기(%)

구분	제주시	서귀포시
월별	9.5	9.6
분기별	40.2	43.8
반기별	29.1	31.5
연도별	19.6	15.1
기타	1.5	-
계	100.0	100.0

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 등 제도를 도입하여 시행하려면 그 조직 구성 방안에 대하여는 〈표 4-87〉과 같이 현행 허가부서에 인력을 충원하여 시행하는 사항으로 제주시 거주자 46.7%, 서귀포시 거주자 49.3%로 높게 나타났다. 그 다음으로 지도·감독부서를 신설하여야 한다는 사항으로 제주시 거주자 35.7%, 서귀포시 거주자 39.7%로 나타났다.

〈표 4-87〉 거주지역/ 관광개발사업 사후 모니터링 제도 도입 조직 구성 방안(%)

구분	제주시	서귀포시
현행 허가부서에 인력 충원	46.7	49.3
현행 기획부서에 인력 충원	16.1	11.0
지도·감독부서 신설	35.7	39.7
기타	1.5	-
계	100.0	100.0

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않다고 생각하는 경우에 선택하도록 하였으며, 필요하지 않은 사유에 대하여는 〈표 4-88〉과 같이 기업의 자율운영을 침해한다는 이유로 제주시 거주자 35.7%, 서귀포시 거주자 44.4%로 높게 나타났다. 그 다음으로 기업의 규제완화 정책과 상반된다는 이유로 제주시 거주자 35.7%, 서귀포시 거주자 33.3%로 나타났다.

〈표 4-88〉 거주지역/ 관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않은 사유(%)

구분	제주시	서귀포시
현행 제도 유지로 충분	19.0	22.2
기업의 자율운영 침해	35.7	44.4
기업의 규제완화 정책과 상반	35.7	33.3
기타	9.5	-
계	100.0	100.0

## 제4절 분석결과 요약 및 시사점

### 1. 분석결과 요약

제주자치도 관광개발사업에 대하여 사후 모니터링 체계를 도입하는 데 있어 이해관계자인 도민과 공무원, 관련 사업체 종사자 등의 인식을 조사한 결과는 다음과 같다. 제주자치도 관광개발사업에 대하여 알고 있는지에 대하여는 운영 중이거나 공사 중 및 공사중단 상태 여하에 불구하고 평균값이 3.11이상으로 나타나 모르겠다는 답변보다 알고 있다는 답변이 우세하게 나타났다. 이 부분에서는 공무원과 개발업체 종사원, 대졸이상 고학력일수록, 15년 이상 오래 거주할수록, 거주지역별로는 서귀포시 거주자가 알고 있다는 비율이 높은 편이다.

관광개발사업 등에 대하여 제주투자진흥지구 등 지정에 따라 조세 감면 등 지원하는 사항에 대하여 개선이 필요한 지 여부에 대하여는 지정기준 및 해당사업 등 투자진흥지구 제도의 전면 조정이 필요하다고 나타났다. 이 부분에서는 직업 여하에 관계없이 고르게 나타나고 있으며, 거주기간 15 ~ 20년 미만에서 절반에 가깝고 서귀포시 거주자가 필요하다는 답변이 우세하게 나타났다.

관광개발사업이 지역발전에 기여하고 있는지 여부에 대하여는 평균값이 3.00이상으로 나타나 기여하지 않는다는 의견보다 기여하고 있다는 의견이 우세하게 나타났다. 도민 중 전문직, 대졸 이상 학력 수준이 높을수록, 거주기간 15~ 20년 미만에서, 서귀포시 거주자가 지역발전에 기여하고 있다는 의견이 우세하게 나타났다.

관광개발사업이 지역발전에 기여하고 있지 않다면 그 이유에 대하여는 사업자의 사업시행 의지가 부족하다는 의견이 33.9%로 가장 높으며, 사업자의 자금부족, 행정기관의 지도·감독 소홀이라는 의견이 그 뒤를 잇고 있다. 여기에서는 전문직과 대학원 이상에서는 절반 이상, 거주기간 10 ~ 15년 미만에서와 서귀포시 거주자가 절반에 가깝게 동일한 답변을 하고 있다.

관광개발사업에 대하여 행정기관에서 관리가 필요한지 여부에 대하여는, 필요하다는 답변이 91.2%이고 평균값도 4.29로서 압도적으로 나타났다. 거주기간 20년 이상에서 필요하다는 의견이 높게 나타났다.

모니터링 및 평가제도에 대하여 알고 있는지 여부에 대하여는 알지 못한다는 답변이 각각 46.0%, 50.0%이며 평균값도 각각 2.71과 2.60으로서 알지 못한다는 답변이 우세하게 나타났다.

여기에서 일반도민은 절반이상 알지 못한다는 답변이었고 교육수준, 거주기간에 관계없이 알지 못하는 것으로 나타났으며, 제주시 거주자가 알고 있다는 답변이 앞서는 것으로 나타났다.

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요한지에 대하여는 필요하다는 답변이 81.0%이고 평균값도 4.04로서 높게 나타났다. 여기에서는 거주기간 20년 이상에서 압도적으로 필요하다는 답변이며 거주지역 여부에 관계없이 필요하다고 나타났다.

관광개발사업에 대한 사후 모니터링제도를 도입하는 방법에 대하여는 법령 제정 41.2%, 자치법규 제정 40.9%로서 비슷하게 나타났다. 이 부분에서는 도민은 절반 이상이 법령으로, 종사원의 경우 자치법규 방법으로 나타났다. 직업별로는 회사원과 자영업에서 절반 이상 법령으로, 전문직에서는 자치법규로 나타났다. 거주기간 10 ~ 15년 미만, 15 ~ 20년 미만에서는 절반이상 자치법규로 나타났다. 거주지역별로는 제주시 거주자는 자치법규를 서귀포시 거주자는 법령으로 답변하고 있다.

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도 도입시 그 실시 주기에 대하여는 분기별로 실시하여야 한다는 의견이 40.9%로 가장 높고, 반기별-연도별 순으로 나타났다. 조사대상별로는 종사원과 도민1이 분기별 실시 의견에 절반이상이며, 교육수준별로는 전문대졸 이하에서 절반에 가깝게 분기별 실시 의견으로 나타났다. 거주기간 5년 미만에서는 46.7%가 반기별 실시 의견도 있었다. 거주지역에는 관계없이 분기별 실시 의견이 절반 이하로 나타났다.

관광개발사업에 대한 모니터링 제도 도입시 조직 구성 방안에 대하여는 현행 허가부서에 인력을 충원하여 실시하는 의견이 47.1%로 가장 높고, 지도·감독부서를 신설하여야 한다는 의견이 36.5%이다. 공무원의 경우 57.1%, 서귀포시 거주자도 절반에 가깝게 같은 의견으로 나타났다.

관광개발사업에 대한 사후 모니터링 제도가 필요하지 않다는 이유에 대하여는 기업의 자율운영을 침해한다는 이유와 기업의 규제완화 정책과 상반된다는 이유 때문으로 나타났다. 도민의 경우 기업의 자율운영을 침해한다는 이유에, 공무원은 기업의 규제완화 정책과 상반된다는 이유를 내세우고 있다. 직업별에서는 회사원과 전문직에서 기업의 자율운영을 침해한다는 이유가 절반을 넘게 나타났다. 교육수준별에서는 고졸이하에서는 현행제도 유지로 충분하다는 이유와 대학원 이상에서는 기업의 자율운영을 침해한다는 이유가 절반을 넘게 나타났다. 이에 따른 문제점을 도출하고 아울러 대응방안을 시사점에서 제시하고자 한다.



## 2. 시사점

### 1) 주요과제 도출

제주자치도는 개발사업을 통하여 지역주민 참여 및 고용 증대, 지역사회 지원을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고자 제주특별법을 기반으로 다른 자치단체와는 차별화된 개발사업시행 승인 일괄처리, 제주투자진흥지구 지정에 따른 세제 감면 및 국공유재산의 임대 및 매각 특례 등 관광개발사업 시행자에 대한 지원 등 제도를 시행하고 있다. 제주자치도내의 관광개발사업은 2015년 9월 현재 관광지·관광단지 조성 등 총 37개 사업, 부지면적 34,826천㎡, 총 사업비 17조 90억 원 규모로 운영되고 있거나 공사 중 또는 일부 공사 중단 상태 등에 있다. 부지면적의 경우 제주도 총 면적 1,849.134km<sup>2</sup>의 1.9%에 이르고 있으며, 총 사업비 또한 2013년 지역내 총생산액 13조 1,975억 원의 128.9% 규모이다.

관광자원화는 관광가치가 있는 자연자원을 인공적인 기술로 개발함으로써 관광대상물로 만들어 나가는 것이다. 제주도가 가지고 있는 천혜의 자연환경이 소중한 자산으로서 어떻게 보존하고 어떻게 가치있게 개발되어야 하는지에 대하여 도민이면 누구나 고민하여야 할 과제 중의 하나이다. 이러한 과정에서 제주자치도에서는 '선보전 후개발'원칙을 정하고 다른 지방자치단체와는 달리 관리보전지역 지정 등 제도를 운영하고 있다. 이와 아울러 제주자치도에서는 2015년 8월부터 숙박시설 위주의 대규모 개발사업은 지양하는 한편 제주가 지켜야 할 환경자산인 한라산과 중산간을 보호하고자 산록도로 등을 기준으로 한라산 방면으로는 도시지역의 지구단위계획구역 지정을 제한하고 있다.

개념적 고찰을 통하여 살펴보았듯이 모니터링과 평가가 개념적 차이가 있지만 현재 관광개발사업에 대한 모니터링과 평가가 실무적으로는 혼용되고 있음을 알 수 있다. 아울러 모니터링과 평가간의 특징 비교 결과 모니터링은 사업의 추진 과정에서 즉각적으로 행동을 수정하는 사업의 내용 변경 등에 주안점을 두고 있는 반면에 평가는 해당 사업의 효과를 높이기 위하여 개선을 시도하는데 있기 때문에 평가를 실시할 단계에서는 사업도입 당시에 가정하였던 사업의 논리가 예측한 대로 성과가 나타나는지를 검증하는 것이다. 이처럼 모니터링과 평가의 개념적 차이가 있다 하여도 급변하는 사회에서 발생하는 예측하지 못하는 변화와 집행상황에서 발생하는 반응에 대응하기 위해서는 모니터링과 평가는 서로 긴밀하게 결합되어야 한다는 것이다.

본 연구 결과 제주자치도에서 개발사업 시행 승인을 얻은 관광개발사업을 대상으로 사업승인을 받은 이후의 사업추진 경과에 따라 사업계획 이행 실태에 대하여 환경영향평가 협의 내용 사후관리 이외에는 체계적으로 이를 점검하고 관리하는 제도가 미비한 실정이다. 이에 대하여 기업의 경영자율화 침해 등 부정적인 의견도 있지만 관광개발사업에 따른 사업계획은 행정기관에서 수립하여 시행하는 행정계획이 아니고 사업시행자가 수립하고 개발사업 시행 승인을 통하여 주민의 의견을 수렴하고 행정기관에서 공론화를 통하여 확정된 약속이다. 따라서 경영에 대한 관여가 아닌 일정부분에서의 관리가 이루어져야 할 것으로 다음과 같이 제안하고자 한다.

## 2) 대응방안 제언

### 가. 관광개발사업 사후 모니터링 실시 제도적 근거 마련

사후 모니터링 체계를 구축을 위한 실시 근거를 제도화하여 즉흥적이거나 일시적이지 않도록 하여야 한다. 체계적인 모니터링을 통하여 사업 특화성, 내용적정성, 사업진척률, 추진체계의 적절성, 관리·운영의 적절성 및 지속발전가능성 등에 대한 문제점을 발굴 개선되도록 제도를 운영하여 나가야 한다.

행정기관에서는 개별 관광개발사업이 중복투자, 과잉투자를 방지하고 차별화함으로써 선택과 집중을 통하여 관광수요자가 증대될 수 있도록 관광개발사업 추진과정에서의 문제점을 파악하고 사업시행자로 하여금 독창적이고 지속가능한 사업이 되도록 지원하는 계기로 삼아야 한다.

사업시행자는 자신이 수립한 사업계획에 따라 투자재원을 확보함으로써 계획기간내 완료될 수 있도록 하여야 한다. 이를 통하여 지역주민 참여와 고용을 증대하며, 지역업체의 참여 확대로 지역사회와의 협력체계를 갖추어 나가도록 한다.

사업내용으로 볼 때도 숙박시설 등 일부 시설만 완공 후 운영하면서 그 외의 시설에 대한 투자는 이러저러한 이유로 지연시키고 있지는 않은 지, 개발사업 승인을 받은 기득권으로 부동산가치 상승 이익을 노리고 있지는 않은 지에 대하여 사업시행자 스스로 점검하고 계획대로 이행을 위한 노력을 게을리하지 말아야 한다.

관광개발사업은 운영 중인 사업, 공사 시행 중인 사업, 착공 준비 중인 사업 등 이미 개발사

업 시행 승인을 받은 사업에 대하여는 사후 모니터링 제도를 도입함에 있어 충분한 준비를 할 수 있도록 경과규정을 두어야 한다.

#### 나. 관광개발사업 사후 모니터링 실시 주체·주기·방법, 모니터링 결과 처리 방법 병행 정비

관광개발사업에 대한 사후 모니터링의 실시는 객관적이고 구체적이며 상호 신뢰성을 잃지 않도록 시행되어야 한다. 이를 위하여 실시주체, 실시주기, 실시방법 등에 대하여 사후 모니터링 체계 도입과 병행하여 제도화 되어야 한다. 실시주체는 우선 행정기관에서 해당 업무에 대한 진단을 통하여 담당 조직과 인력이 확충되어야 한다. 본 연구의 인식조사 결과에서는 현행 인·허가 부서에 인력을 충원하여 시행하는 것으로 나타났듯이 우선 자체 시행하면서 별도 조직을 신설하는 방안으로 단계화하면 무방할 것이다. 또는 전문가 위촉, 모니터링 요원 선정 등 여러 유형에 대한 장단점을 분석하여 적절한 유형을 선택한다.

실시 주기로는 월별, 분기별, 반기별 또는 연도별 등 기간을 정하는 방법과, 관광개발사업의 추진 공정에 따라 적절한 기준이 설정되어야 한다.

실시방법에 있어서도 객관적이고 체계적으로 이루어질 수 있도록 관광지 또는 관광단지 등 관광사업 유형별로 구분하고 여기에서도 추진 공정에 따른 적정 지표를 따로 마련하여 시행하여야 할 것이다. 개념적 고찰에서 살펴보았듯이 한국문화관광연구원(2009)의 관광개발사업 모니터링 체계 구축방안 사례와 문화체육관광부의 2015지역관광개발사업평가 사례가 좋은 참고가 될 것이다. 다만, 국가나 지방자치단체의 재정 투자가 아닌 민간투자사업이라는 차이점이 있다는 점에 유의하여야 한다.

실시방법으로는 전문가 위촉, 모니터링요원 선정, 담당자 직접 수행 등이 있다. 전문가 위촉은 사업의 현황 파악 보다는 성과에 대한 평가와 사업의 개선을 위한 경우에 효과적이고, 모니터링요원 선정은 사업추진과정에서 사업이 계획대로 이루어지고 있는지와 사업의 영향 및 효과를 정기적으로 파악하는데 적합하다. 담당자가 직접 수행하는 경우에는 전문성 강화를 위한 교육훈련 프로그램을 개발하여 이수토록 하여야 한다. 객관적이고 체계적인 사후 모니터링 실시를 위하여는 관광개발사업에 대한 전반적인 자문과 심의를 위하여 평가위원회를 구성 운영하는 것이 바람직하다.

사후 모니터링 실시에 따라 개선이 필요한 사항에 대하여는 행정기관에서 처리하여야 할 사항과 사업시행자가 처리하여야 할 사항에 대하여 일정기한을 정하여 이행하고 그 결과를

공보에 공표함으로써 담당공무원의 자의적인 업무처리를 지양하고, 사업시행자도 역시 사업 계획 이행에 대한 확고한 의지를 보여줄 수 있도록 하여야 한다.

#### 다. 관광개발사업이 관광객 증대에 어떤 영향을 미치고 있는지 등에 대한 효과 분석과 대응 조치

제주자치도를 찾는 관광객은 2015년 12월 기준 1,366만 4,000명을 넘어섰다. 2010년 757만 8,000여 명을 기준으로 연평균 16 %가 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 관광객이 증가하고 있는 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만 관광개발사업 시행과 관련하여 관광객이 증가하고 있는 지에 대하여 연계 분석되고 있는 바가 없다. 관광숙박시설의 확충으로 관광객을 수용 가능 여부에 대하여 부분적으로 관리하고 있는 실정이다. 관광개발사업 시행으로 인한 관광객 증가 또는 재방문 등에 따라 지역경제에 미치는 효과 분석도 병행되어야 한다.

관광자원화는 관광가치가 있는 자연자원을 인공적인 기술로 개발함으로써 관광대상물로 만들어 내는 것이다. 제주도가 가지고 있는 천혜의 자연환경이 소중한 자산으로서 어떻게 보존하고 어떻게 가치있게 개발되어야 하는지에 대하여 도민의 중지를 모아나가야 한다.

#### 라. 복합적인 관광시설로 융복합화 유도 및 야간관광 활성화

관광진흥법령에 따른 관광사업의 구분에서 관광단지(부지면적 50만 m<sup>2</sup> 이상)로서 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점지역으로 지정된 곳을 말하고 있다. 개발사업 승인된 관광개발사업 중 관광단지는 10개소이다. 또한 제 2종 종합휴양업도 부지면적 50만 m<sup>2</sup> 이상으로서 전문휴양시설 중 한 종류 이상의 시설과 종합유원시설업의 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 사업을 말하고 있다. 따라서 숙박시설 위주의 단순 이용이 아닌 복합적인 관광시설이면서 운영프로그램과도 연계된 융복합화로 나가야 한다. 더구나 제주지역 관광에서 지적되는 사항중의 하나인 야간관광 활성화에도 일익을 다하는 사항이 될 것이다.

#### 마. 관광개발사업에 대한 외국인 투자 유치사업 규모 또는 범위에 대한 기본계획 수립 시행

관광개발사업 중 외국인 투자 사업은 8개 사업(부지면적: 4,359,090㎡, 총 사업비: 6조 2,202억 원)이 시행 중에 있다. 지금까지는 투자유치 차원에서 개발사업 승인 절차 이행이나 제주 투자진흥지구 지정 등에 따른 세제 감면 지원 등이 차별없이 이루어지고 있지만, 현 시점에서 현행 제도를 계속 유지하여 나갈 것인지, 아니면 일정 부분 차등화된 제도(예를 들면 세제감면률, 공유재산 매각 등)를 검토하여 나갈 때이다.

바. 관광개발사업 국·공유재산 관리방법 개선, 세제 감면 등 지원은 사업추진율과 연동 시행

관광개발사업 시행에 따라 국유재산 및 공유재산을 임대 및 매각을 함에 있어서도 해당사업비의 투자정도, 공사의 진척률 등을 감안하여 적정 범위내에서 차등 지원하는 방안을 강구하여야 할 필요가 있다. 개발사업 시행 승인을 받은 후 각종 지원 혜택은 누리면서 사업계획에 의한 사업 진행은 고의성이 의심스러울 만큼 더딘 경우에는 이에 상응한 제재도 필요하다.

사. 관광개발사업 사후 모니터링을 위한 평가 지표의 개발

제주특별법에 따라 개발사업 시행 승인을 받은 관광개발사업에 대한 사후 모니터링 체계를 도입하여 실시하고자 제안하고 있다. 개념적 고찰을 통하여 관광개발사업에 대한 모니터링 및 평가제도 연구 사례에서 보듯이 모니터링과 평가를 위해서는 관광개발사업의 유형과, 진행 정도에 따라 적절한 평가 지표를 마련하여야 사전에 예측되고 객관적으로 시행하게 될 것이다. 새로운 사업의 경우에는 사업시행자가 사업계획 수립 과정에서 모니터링 체계에 대한 부분을 반영하도록 검토가 필요하다. 이렇게 할 경우 사업승인 단계에서부터 이를 체계화하는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

## 제6장 결론

### 제1절 연구결과 요약

본 연구는 제주자치도에서 개발사업 승인을 받아 시행하는 관광개발사업에 대하여 사업승인 신청시 제출된 사업계획에 따라 도민고용, 지역업체 참여의 활성화 등 지역 발전에 기여할 수 있도록 사후 모니터링 제도를 도입하는 방안에 대하여 문헌연구를 통하여 개념적 고찰을 하였다. 아울러 관광개발사업을 추진함에 있어 모니터링 또는 평가와 관련된 제도 운영 사례에 대하여 개발사업승인 분야, 환경영향평가 협의내용 사후관리 분야 등 관련 조례를 기준으로 살펴보고, 도민과 공무원, 사업제 종사원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

관광개발사업에 대하여 모니터링 및 평가 시행 실태를 살펴 본 결과, 환경영향평가협의내용 사후관리, 투자진흥지구 지정 및 투자유치사업에 있어 해당 지원 사항에 대한 사후 관리 등 부분적으로 사후관리와 관련한 제도를 정하고 있으나, 정작 관광개발사업의 개별사업에 대하여 모니터링 또는 평가 체계가 제도화 되어 있지 않고 있다. 이에 따라 체계적이고 지속가능한 관광개발사업이 되도록 하기 위하여 다음 사항을 제안하였다.

첫째, 관광개발사업에 대한 사후 모니터링 체계 구축을 위하여 실시 근거를 제도화하여 시행하여야 한다. 다만, 이미 개발사업 시행 승인을 받아 운영 중이거나 시행 중인 사업 등에 대하여 제도의 시행에 따른 준비기간을 감안하여 적정기간을 두는 경과규정을 두어야 한다

둘째, 관광개발사업 사후 모니터링 시행을 위한 실시주체, 실시주기, 실시방법 등에 대하여는 사후 모니터링 체계 도입과 병행하여 제도화 하여야 한다. 따라서, 사후 모니터링의 실시는 객관적이고 구체적이며 행정기관과 사업시행자, 나아가 지역 주민과 상호 신뢰성을 잃지 않도록 시행되어야 한다.

셋째, 관광개발사업 시행으로 관광객 증대에 어떤 영향을 미치고 있는 지 등에 대한 분석과 대응하여 나가야 한다. 관광객 수용을 위하여 개별시설인 관광숙박시설 확충에 그치지 말고 관광개발사업 전체를 바라보는 차원에서 관광객의 증감 여부에 대한 분석이 필요하다.

넷째, 복합적인 관광시설로 융복합화 되도록 유도하고 이를 통한 야간관광 활성화 등이 이

루어져야 한다. 이를 위하여 관광단지 등은 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 종합적으로 관광시설을 개발하는 거점지역이므로 유사 중복 방지 등 차별화가 필요하다

다섯째, 관광개발사업에 대한 외국인 투자유치 사업 규모 또는 범위에 대하여 총량제 등 기본계획을 수립하여야 한다. 향후 관광개발사업의 규모, 범위와 외국인 토지 취득, 국·공유지 매각 또는 임대, 각종 세제감면 지원 등에 대한 고려가 현 시점에서 검토되어야 한다.

여섯째, 관광개발사업에 따른 국·공유지 관리방법과 세제 감면 지원 등은 사업 추진율과 연동 시행하는 방안이 검토되어야 한다. 개발사업 시행 승인을 받은 사업계획에 따라 적정 이행이 되지 않고 투자 실적이 미흡할 경우 이에 대한 지원도 제한되어야 할 것이다.

일곱째, 관광개발사업 사후 모니터링을 위한 평가지표의 개발을 위한 연구가 필요하다. 개발사업의 유형과 진행 정도에 따라 적절한 평가지표가 개발되어야 사전에 예측되고 객관적인 모니터링이 이루어질 것이다.

여덟째, 제주자치도의 경우 제주특별법을 기반으로 타 지역과는 차별화된 개발사업 일괄처리, 제주투자진흥지구 지정 등을 통한 사업시행자에 대한 지원 등이 이루어지고 있음에 따라 제주자치도 관광개발사업을 대상으로 사후 모니터링 체계 도입을 제안하였는 바, 이의 실시 결과에 따라 타 지역에도 과급될 수 있도록 중앙정부 차원의 제도가 마련되기를 건의한다.

제주자치도 관광개발사업에 대한 사후 모니터링을 체계적으로 실시하는 것은 경영에 관여하는 것이 아니라, 개발사업 시행 승인을 받은 사업계획대로 시행됨으로서 도민고용 증대, 지역업체 등의 참여를 통하여 지역발전에 기여함은 물론 사업시행자는 사업시행 과정에서 발생하는 문제점을 개선할 수 있는 기회로 삼고자 하는 데 있다. 아울러 숙박시설 위주 등의 중복투자가 아닌 복합적인 관광자원 개발로 제주도에 대한 관광동력으로 역할을 할 수 있기를 기대한다.

## 제2절 연구의 한계 및 제언

본 연구는 제주특별법과 제주자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례에 따라 개발사업 시행 승인을 받은 관광개발사업에 대하여 사후 모니터링 체계를 도입하고자 하였다. 이에 따라 승인받은 사업계획에 따라 시행되고 있는지에 대한 모니터링을 실시함으로써 관광개발사

업 시행으로 지역주민 고용 증대 및 지역업체 참여 등 지역사회에 기여가 확실하게 이루어지도록 함과 동시에 사업시행 과정에서 발생하는 문제점에 대하여도 개선 되도록 하는 효과를 동시에 거둘 수 있는 체계를 갖추하고자 하는데 있다. 연구 과정에서는 다음과 같은 한계가 있었다.

첫째, 관광개발사업에 대하여 사후모니터링 체계 구축을 제안하고 있지만 모니터링과 평가 간의 특징 비교 결과 모니터링은 사업의 추진 과정에서 즉각적으로 행동을 수정하는 사업의 내용 변경 등에 주안점을 두고 있는 반면에 평가는 해당 사업의 효과를 높이기 위하여 개선을 시도하는데 있기 때문에 평가를 실시할 단계에서는 사업도입 당시에 가정하였던 사업의 논리가 예측한 대로 성과가 나타나지를 검증하게 되는 것이다. 이처럼 모니터링과 평가의 개념적 차이가 있다 하여도 급변하는 사회에서 발생하는 예측하지 못하는 변화와 집행상황에서 발생하는 반응에 대응하기 위해서는 모니터링과 평가는 서로 긴밀하게 결합되어야 한다는 점에서 사후 모니터링 실시 결과에 대한 개선 또는 조치방안은 평가체계와 병행되어야 할 것이다.

둘째, 인식조사를 실시하기 위한 표본을 정함에 있어 도민1, 도민2, 공무원과 종사원을 대상으로 하였다. 여기에서 도민1은 1년 과정의 환경대학 이수 중에 있는 환경에 관심을 갖고 있는 사람들의 의견을 듣고자 하였으며, 도민2는 일반도민으로서 조사기간 동안 제주도 종합민원실과 서귀포시 종합민원실 방문자를 대상으로 하였기 때문에 읍면지역 보다 동 지역 거주자의 비중이 클 수 밖에 없었다. 또한 이러한 표본 선정이 도민 전체의 의견이라고 보는 데에는 한계가 있었다.

셋째, 연구대상으로 제주특별법에 따라 개발사업 시행 승인을 받은 관광개발사업에 대한 사후 모니터링 체계를 도입하여 실시하고자 제안하고 있다. 그러나 신규 사업의 경우에는 사업시행자가 사업계획 수립 과정에서 모니터링 체계에 대한 부분을 반영하고 사업승인 단계에서부터 이를 체계화하는 방안도 모색되어야 하겠다.

넷째, 개념적 고찰을 통하여 관광개발사업에 대한 모니터링 및 평가제도 연구 사례에서 보듯이 모니터링과 평가를 위해서는 관광개발사업의 유형과, 진행 정도에 따라 적절한 평가 지표를 마련하여야 사전에 예측되고 객관적으로 시행하게 될 것이다. 본 연구에서는 이러한 지표를 개발하고 운용하는 부분에 대해서는 다루지 못하는 한계가 있었다.

다섯째, 관광개발사업 사후 사후 모니터링 체계를 제도화함에 있어, 제주특별법에서 위임된 '개발사업 시행 승인 등에 관한 조례'에서 개발사업의 범위와 시행절차 등을 정하고 있다. 따



라서, 개발사업 승인을 받은 관광개발사업에 대하여 사후 모니터링 실시 근거를 마련하는 데에는 문제가 없다는 판단하에서 연구를 진행하였다. 법령에서 따로 정하여야 할 사항이 있거나 제주특별법 등 개정이 필요한 경우에는 중앙정부 차원에서도 제주자치도에 대한 지원이 있어야 할 것이다.

여섯째, 이해관계자 인식조사는 명목척도로 측정하였고, 이해관계자 집단간 등 특정 속성에 대하여 집단별로 어떤 차이가 있는지를 알아보기 위하여 교차분석을 실시하였다. 독립성 검증 방법은 ‘응답을 코딩하여 분석하는 방법’과 ‘가중치를 이용하여 분석하는 방법’이 있는데 여기에서는 전자의 방법으로 분석하였으나, 일일이 분석결과를 제시하지 않았다.

## 참 고 문 헌

- 권율(2006). 우리나라 ODA사업의 효과성 제고방안: 모니터링과 평가체제를 중심으로. 『국제개발협력』. 22-39
- 김성진(2007). 『지역관광 모니터링사업 추진방안』. 한국문화관광연구원.
- 김영준(2010). 『광역권 관광개발사업 평가 기초 연구』. 한국문화관광연구원.
- 김향자(2009). 『관광개발사업 모니터링 체계 구축 방안』. 한국문화관광연구원.
- 류광훈(2012). 『한국형 복합리조트 제도화 방안』. 한국문화관광연구원.
- 박경열·김향자(2012). 『관광자원개발사업 성과지표 개발』. 한국문화관광연구원.
- 양영철·민기·남진열·황경수·허향진·하승수·김효명(2008). 『제주특별자치도의 이해』. 도서출판대영문화사.
- 윤수재(2013). 『ODA사업 평가 및 모니터링 시스템 개선에 관한 연구』. 한국행정연구원.
- 이상민(2014). 지역 관광 잠재력 평가 지표 개발에 관한 연구. 박사학위논문. 경희대대학원 호텔관광학과.
- 이재혁·이희연(2012). 지속가능한 생태관광을 위한 평가지표 개발 및 적용에 관한 연구. 『대한지리학회지』, 47(6): 853-869.
- 이진희(2014). 『관광개발론』. 제주대학교.
- 이학식·임지훈(2014). 『사회과학 논문 작성을 위한 연구방법론』. 도서출판 집현재.
- 이혜주(2014). 대규모 관광개발사업 활성화에 미치는 요인: 관광레저도시를 중심으로. 박사학위논문. 한양대학교 도시대학원.
- 이혜주·김혜란·이명훈(2013). 대규모 관광개발사업의 사업지연 요인. 『한국콘텐츠학회논문지』, 13(10): 565-573.
- 장성수·강보식·고계성·노경국·박은경(2016). 『최신 관광자원론』. 백산출판사.
- 제민일보(2016. 5. 9.). 제민포커스 ‘땅장사’ 사각지대 놓인 공유지
- 제주특별자치도(2014). 제2차 제주특별자치도 관광진흥계획(2014~2018) 요약보고서
- 제주특별자치도(2015). 제주특별자치도 2014년도 성과평가 보고서.
- 제주특별자치도(2015). 2015행정사무감사 주요업무보고.
- 제주특별자치도(2015). 제2차 제주국제자유도시종합계획 평가.
- 제주특별자치도(2015). 2014환경백서.
- 통계청(2015). 2013 지역소득통계.

- Cevat Tosun(2000). *Limits to community participation in the tourism development process in developing countries* 『*Tourism Management*』 , 21(2000): 613-633.
- David Jeffries(2001). *NTAs and NTOs: programme planning, evaluation and measurement*. 『*Government and Tourism*』 . A division of Reed Educational and Professional Publishing Ltd.
- Jensen, Casper Bruun; Winthereik, Brit Ross(2013). 『*Monitoring Movements in Development Aid: Recursive Partnership and Infrastructure*』 Cambridge: The MIT Press.
- Vernooy, Ronnie; Sun, Qiu; Xu, Jianchu(2003). 『*Voices for Change: Participatory Mornitoring and Evaluation in China*』 Kunming: International Development Research Centre.
- <http://www.law.go.kr> 국가법령정보센터.
- <http://law.jeju.go.kr> 제주특별자치도 법무정보.

## 제주특별자치도 관광개발사업의 효율적 추진을 위한 사후 모니터링제도 도입 방안에 대한 설문조사

--	--	--	--

안녕하십니까? 저는 제주대학교 경영대학원 관광개발학과 석사과정으로 ‘제주특별자치도 관광개발사업의 효율적 추진을 위한 사후 모니터링제도 도입 방안 연구’를 수행하고 있습니다.

귀하께서 귀중한 시간을 내시어 응답하여 주신 설문내용은 연구를 위한 통계분석 자료로만 활용되며 자료 처리 과정에 있어 비밀이 보장됩니다. 설문조사의 결과가 유용한 자료로 활용될 수 있도록 설문에 응답하여 주신데 대하여 감사의 말씀을 드립니다.

2016. 5.

제주대학교 경영대학원 관광개발학과

연구자: 강용석

지도교수: 최용복

([kys00701@daum.net](mailto:kys00701@daum.net) / 010-9995-2473)

제주특별자치도에서 진행 중인 관광개발사업에 관한 설문입니다. 해당 번호에 √ 표시하여 주십시오.

1. 귀하께서는 도내에서 운영 중인 관광개발사업에 대하여 어느 정도 알고 계십니까?

○ 운영 중인 사례: 테디밸리 골프&리조트, 에코랜드, 라온프라이빗 타운, 중문 관광단지, 표선민속 관광지, 성산포(보광), 아덴힐 리조트, 롯데 리조트 등

- ① 많이 알고 있음                      ② 대체로 알고 있음                      ③ 보통
- ④ 대체로 알지 못함                      ⑤ 모르겠음

2. 귀하께서는 도내에서 공사 시행 중에 있는 관광개발사업에 대하여 어느 정도 알고 계십니까?

○ **공사 중인 사례:** 팜파스종합휴양관광단지, 신화역사공원, 무수천유원지, 헬스케어타운, 핀크스비오토피아 등

- ① 많이 알고 있음                      ② 대체로 알고 있음                      ③ 보통
- ④ 대체로 알지 못함                      ⑤ 모르겠음

3. 귀하께서는 도내에서 공사 중단 중이거나 사업 취소된 관광개발사업에 대하여 어느 정도 알고 계십니까?

○ **공사 중단 사례:** 예레휴양형주거단지, 제주동물테마파크 등  
 ○ **사업승인 취소 사례:** 세화·송당, 중문·색달온천, 오라관광지 등

- ① 많이 알고 있음                      ② 대체로 알고 있음                      ③ 보통
- ④ 대체로 알지 못함                      ⑤ 모르겠음

4. 귀하께서는 도내의 관광개발사업 등에 대하여 투자진흥지구 등 지정에 따라 세제 감면 등 혜택에 대하여 어떻게 생각하십니까?

**[관광사업 투자진흥지구 지정시 세제감면 내용]**

○ **지정기준 및 해당사업:** 투자금액이 미합중국화폐 2,000만 달러 이상으로서 관광호텔업, 한국전통호텔업, 종합휴양업, 전문휴양업 등

○ **세제감면 내용:** <국세>법인세·소득세 3년간 면제, 2년간 50% 감면 등 <지방세>취득세 면제(200만원 초과시 85%감면), 재산세는 지정일부터 10년간 면제(50만원 초과시 85% 감면) <부담금>개발부담금 등 면제

- ① 현행 유지                              ② 지정기준 및 해당사업 조정 필요
- ③ 세제감면 조정 필요                      ④ 투자진흥지구 지정 제도 전면 조정 필요
- ⑤ 투자진흥지구 지정 제도 폐지

5. 귀하께서는 도내에서 운영 중인 관광개발사업이 제주지역 발전에 기여했다고 생각하십니까?

**예:** 도민고용, 지역업체 참여, 지역생산제품 사용 등



- ① 많이 알고 있음                      ② 대체로 알고 있음                      ③ 보통
- ④ 대체로 알지 못함                      ⑤ 모르겠음

※ 평가 제도란 사업 추진의 비용 대비 성과를 나타내는 능률성, 목표 달성여부를 나타내는 효과성과 예산 낭비 여부 등의 경제성에 주안점을 두는 제도입니다.

10. 귀하께서는 평가 제도에 대하여 어느 정도 알고 계십니까?

- ① 많이 알고 있음                      ② 대체로 알고 있음                      ③ 보통
- ④ 대체로 알지 못함                      ⑤ 모르겠음

11. 귀하께서는 관광개발사업의 효율적 추진을 위하여 사후 모니터링 제도(평가제도 포함) 도입이 필요하다는데 대하여 공감하십니까?

- ① 필요함                                      ② 대체로 필요함                                      ③ 보통
- ④ 대체로 필요하지 않음                      ⑤ 필요없음

12. 사후 모니터링 등 제도적 장치가 마련되어야 한다면 어떤 방법으로 하여야 한다고 생각하십니까?

- ① 행정지침                      ② 자치법규                      ③ 법령                      ④ 기타(                      )

13. 사후 모니터링 등 제도 도입시 일회성에 그치지 말고 주기적으로 행하여져야 한다면 적정 기간에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 월별                      ② 분기별                      ③ 반기별                      ④ 연도별                      ⑤ 기타(                      )

14. 사후 모니터링 등 제도를 도입하여 시행하려면 조직과 인력이 있어야 할 것입니다. 조직 구성 방안에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 현행 허가부서에서 인력 충원하여 지도·감독
- ② 현행 기획부서에서 인력 충원하여 지도·감독
- ③ 새로운 지도·감독부서 설치
- ④ 기타(                      )

15. 사후 모니터링 제도(평가 제도 포함)가 필요하지 않다면 그 이유는 무엇입니까?(필요하지 않다고 생각하시는 분만 응답하여 주십시오.)

- ① 현행 유지로 충분하기 때문에
- ② 기업의 자율 운영을 침해하기 때문에
- ③ 기업의 규제 완화 정책과 상반되기 때문에
- ④ 기타( )

16. 그 외 제주특별자치도내 관광개발사업의 효율적 추진을 위한 발전 방향 등에 관한 의견이 있으시면 자유롭게 작성해 주십시오.

마지막으로 일반사항에 대한 질문입니다. 해당 번호에 √ 표시하여 주십시오.

17. 귀하의 직업은?

- ① 회사원    ② 전문직(교수, 의사, 변호사, 연구직 등)
- ③ 자영업    ④ 공무원    ⑤ 관광개발사업체 종사자    ⑥ 기타( )

18. 귀하의 학력은?

- ① 고졸 이하    ② 전문대졸(2년제)    ③ 대졸    ④ 대학원 이상

19. 귀하가 제주특별자치도에 거주하신 기간은?

- ① 5년 미만    ② 5~10년 미만
- ③ 10~15년 미만    ④ 15~20년 미만    ⑤ 20년 이상

20. 귀하께서 거주하고 계신 읍·면·동 명칭을 기재하여 주십시오.

- ① 제주시 지역: ( ) 읍·면·동
- ② 서귀포시 지역: ( ) 읍·면·동

《귀한 시간 내셔서 설문에 응답하여 주셔서 대단히 감사합니다!》



## ABSTRACT

A Study on the Introduction of Post-monitoring System  
for the Effective Process of Tourism Development Project  
in Jeju: **Focused on the Project Stakeholders' Recognition**

By Yong-Sug, Kang

Department of Tourism Development  
The Graduate School of Business Administration  
Jeju National University

Jeju, the local government, has been struggling to raise the employment, to encourage the residents to join the development projects, and to return benefits as well as to enhance quality of life ultimately to the local residents through the tourism development. For these efforts, Jeju has put the differentiated system such as approval of development projects, tax reduction, and special treatment for real estate into practice on the basis of special law of Jeju.

The purpose of this study is to suggest that it is necessary for Jeju to introduce post-monitoring system into the process of tourism development projects. Accordingly, this study especially focused on the projects related to tourism development approved by the local government in Jeju.

This study proceeded a reference study through literature review, practitioners'

interview, case study, quantitative approaches, and empirical study as the research method. For this research, frequency analysis has been conducted for demographic characteristics as well as chi-square independence test with SPSS 22.0.

The questionnaires are totally composed of 20 questions including evaluation of approval procedures, support system, and policies regarding development projects. The main survey for this study has been conducted by man-to-man interviews as well as self-administered questionnaire survey method in Jeju after completing a pilot test. 300 questionnaires were distributed randomly and 274 were finally used except some questionnaires missed marking.

There are some implications according to findings as follows: First, the findings indicated that there has been almost no system to monitor and manage the projects since these were approved. This implies that it is necessary for the local authority to approach the approved projects systematically. In other word, hopefully post-monitoring system should be applied for the process of project. It means that there need some grounds or standards to legislate primarily and implement the system.

Second, the stakeholders influence to the reliability of the system and support the system as important factors regarding tourism development in Jeju. This suggests that the system should be inevitable to give the stakeholders reliable and supportive. Therefore, Jeju local government should be able to introduce a system for post-monitoring to manage and assist the all the tourism projects for accomplishment of the project purposes.

Third, stakeholders need specific standards for benefits such as tax, procedures and special treatment regarding tourism development. Then, these suggest to introduce the post-monitoring system in the process of projects.

There are some limitations in this research. Sampling frame and stakeholders should be more organized so that the result of research would be generalized. For the further studies on recognition research regarding tourism development, it is necessary to develop the indices for implementation of the objective and predictive monitoring.