국토연구 제59권 (2008. 12): pp79~101

비시장실패 이론에 의한 공공주도형 관광지 개발의 과정 분석

Procedural Analysis of Government-Initiated Tourism Development by Non-market Failure Theory

김현정 경기대학교 관광대학 관광개발학전공 겸임교수(교신저자)
Kim Hyoun-jeong Adjunct Professor, Dept. of Tourism and Recreation, Kyonggi Univ.(Corresponding Author)
(nupe@hanafos.com)

고동완 경기대학교 관광대학 관광개발학전공 부교수
Ko Dong-wan Associate Professor, Dept. of Tourism and Recreation, Kyonggi Univ.
(dwko@kgu.ac.kr)

목 차

I. 서론

II. 이론적 배경
1. 관광지 개발에 대한 정부개입의 정당성
2. 정부산출물의 수요·공급특성과 비시장실패론
3. 정부정책 공급과 공공선택론
4. 대리인의 효율성과 한계
5. 비시장실패의 이론적 전개

III. 공공주도형 관광지 현황 및 분석
1. 조사 및 분석 방법
2. 개발 단계별 추진 현황 분석

IV. 관광지 개발의 비시장실패 과정
1. 관광지 개발과정의 주인-대리인관계
2. 관광지 개발과정의 현상적 문제유형
3. 관광지 개발의 비시장실패 과정
4. 비시장실패 과정의 모델화

V. 결론

www.kci.go.kr

I. 서론

공공주도형 관광지 개발은 여가공간 및 휴식공간 제공, 국민복지 향상을 비롯하여 긍정적 파급효과에 대한 기대가 크기 때문에 지역개발의 중요한 수단으로 인식되고 있다. 그러나 관광개발에 따른 지역경제 활성화 효과를 충분히 나타내고 있다고 보기는 어렵다. 국토연구원의 관광지 개발실태 조사에 따르면, 지정관광지의 경우 개발계획 대비 실적은 11.5%로 저조할 뿐만 아니라 개발기간도 당초 계획보다 매우 지연되고 있다[1].

그럼에도 불구하고 여전히 공공부문에 의한 관광지 개발은 다양한 형태로, 또한 지속적으로 시도되고 있으며, 개발 지연이나 실적 저조와 같은 오류를 반복하고 있는 형편이다. 더욱이 관광지 개발의 성과 내지는 추진현황에 대한 평가는 많지도 않은 데다 그나마 현상에 대한 분석과 계획대비 실적을 높이기 위한 대안 모색에 중점을 두는 듯하다.

관광정책을 다루는 연구들도 단지 제기된 문제와 현황을 파악・진단하며, 민자투자를 활성화해야 한다는 주장, 규제완화, 제도개선, 계획안의 사업성 향상, 민관협력 등과 같은 처방적 대안을 제시하고 있다[2]. 최근에는 관광정책에 대한 과학적 접근[3]이 시도되고 있기는 하나, 여전히 관광지 공급 정책이 실효를 거두지 못하는 원인에 대한 본질적 논의는 주요 관심사항이 아니다.

행정학이나 정책학 분야에서는 정책의 공급자로서 공공부문을 중요한 연구대상으로 삼고 많은 연구 성과를 거두고 있다[4]. 공공서비스 생산자로서 정부 조직과 관료의 능력과 속성을 분석하였고, 정책적 효율성과 합리성을 위해 각 단위별 정부 기관끼리, 그리고 시장과의 관계 설정, 역할분담에 대해 체계적 연구를 시도하고 있다. 그러나 이들 연구는 대체로 포괄적인 공공서비스의 공급이라는 관점에서 정부조직과 관료, 정책을 연구대상으로 다루고 있으며, 공공선(公共善)과 사회복지라는 가치에 주목하고 있어 관광정책 생산 과정과 실패를 분석하고 대안을 모색하기 위한 연구성과는 전무한 실정이다.

이에 본 연구는 관광지 개발사업이 추진되는 과정 중 어느 단계에서 왜 중단 혹은 지연되는지에 대한 이론적 분석의 필요성을 제기하며, 공공주도형 관광지 개발 과정상의 본질적 문제를 진단하고 대안 모색을 돕기 위하여 공공주도형 관광지 개발의 실패 과정을 분석하기 위한 것이다.

본 연구에서 관광지란 관광객이 일상의 생활공간을 떠나서 자신의 관광욕구를 충족시키면서 일정시간 동안 체재하는 지역을 말하며(Gunn. 1998; Smith. 1989), 이러한 의미에서 볼 때 '지정관광지'[5], '관광단지', '유원지', 대규모의 '도시공원', '자연공원', '자연휴양림', '온천지구', '청소년 수련지구', 소위 테마파크로 불리는 '휴양시설', '복합 체육시설' 및 '관광 레저형 기업도시' 등도 포괄적 의미에서 관광지로 볼 수 있겠다. 용어의 구별을 위해 「관광진흥법」상 관광지는 '지정관광지'로 칭하였다. 또한, 공공주도형 관광지 개발은 제1섹터 방식과 제3섹터 방식의 공공법인이 관광지 개발사업자로 지정되었거나 위탁자로 임명된 경우를 말한다.

---

1) 윤양수. 2001. 지역개발측면에서 본 문화・관광사업 실태와 대책-지정관광지를 중심으로. 경기 : 국토연구원. p55.

2) 윤양수. 2001; 한국문화관광연구원. 2006; 김성진・장병권. 2006 등.

3) Hall. 1998; Kerr. 2003; 이연택. 2004; 고종화. 2006 등.

4) 김인. 1998; Dixit and Skeath. 1999; 박우순. 2000 등.

5) 「관광진흥법」에 의한 '관광지'를 일반적인 정의의 관광지와 구분하기 위해 '지정관광지'로 표기하였다.

www.kci.go.kr

본 연구에서 관광지는 광의의 관광지를 의미하지만 시간적, 경제적 제약과 자료 확보 및 분석의 어려움으로 인해 현황자료의 조사대상은 지정관광지로 한정하였다. 지정관광지는 법적으로 지자체에 의한 개발만 가능하며, 관광여건조성과 관광자원개발을 통해 관광사업을 육성하고 관광진흥을 도모한다는 공익적 목적을 추구하고 있다. 개발절차 또한 「관광진흥법」에 의해 절차와 사업의 주체 등이 비교적 명확하게 규정되어 있어 대표적인 공공주도형 관광지 개발사업이다.

불완전한 경쟁 등으로 인해 시장에 의한 자원배분의 효율성이 확보되지 못한 상태를 시장실패(market failure)라고 하고[6], 정부가 시장에 개입함으로써 개입이 없었을 때보다 비효율적이고 불공평한 결과가 발생하는 상태를 비시장실패(nonmarket failure) 혹은 정부실패(government failure)라고 일컫는다[7].

본 연구는 먼저 지정관광지처럼 공공부분에 의해 정책적으로 시도되는 관광지 개발 과정 분석에 적용될 수 있는 이론적 맥락을 고찰하였다. 시장에 대한 정부개입의 정당성과 한계, 정부정책 공급상에서 각 제도의 특성과 도출가능한 쟁점, 그리고 대안 모색에 대한 기존 연구 성과를 이론적 전개과정으로 정리하였다. 다음으로, 2006년 12월 31일까지 지정된 전국의 지정관광지 실태 분석[8]을 통해 관광지 개발 실패를 야기하는 현상적 문제를 파악하였다. 비시장실패에 관한 이론적 전개와 실증분석의 결과를 토대로 최종적으로 공공주도형 관광지 개발 과정상에서 비시장실패에 이르게 되는 과정을 이론적 모델로 개발하였다. 본 연구는 관광지 개발을 둘러싼 다양한 문제에 대한 본질적 진단과 정책적 대안 모색 및 의사결정을 위한 이론적 기반을 제공할 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 관광지 개발에 대한 정부개입의 정당성

관광산업은 일반적으로 소득창출, 고용유발, 높은 부가가치 창출, 경제기반의 강화, 경제편익 증대의 효과가 있다고 알려져 있다[9]. 개발도상국들이 관광증진을 위해 힘쓰는 이유도 외화획득, 국가소득 및 고용 증진, 미개발지역의 개발효과가 있기 때문이다[10]. 관광은 비숙련노동 집약적인 산업이지만, 관광으로 획득한 외화는 비관광 관련 지역산업에 긍정적인 파급효과를 양산할 수도 있다[11]. 이렇듯 관광개발은 사회・경제적 발전의 중요한 수단으로 기능하기 때문에 성공적인 관광개발은 현지사회의 여러 분야에 경제적인 이득을 가져다주고, 전통문화와 관습, 문화유산을 보호・전승할 수 있는 기회를 제공함으로써 현지사회를 안정화시키고 현지민의 삶의 질을 향상시키는 데 기여한다[12].

---

6) 멘큐, N. G.. 1999. 멘큐의 경제학. Principles of Economics. 김경환・김종석 역. 서울 : 교보문고. pp66-67.

7) Wolf. 1988; Le Grand. 1991. p442.

8) 윤양수(2001), 한국문화관광연구원(2003, 2006)에서 실시한 전국 지정관광지 개발 실태조사 결과를 기초로 문화관광부 고시, 각 시・도의 관광지 지정 및 승인, 관리 업무를 담당하는 부서와 공무원 인터뷰를 통해 자료를 현재화시켰다.

9) Hashimoto, A. 2002. "Tourism and sociocultural development issues". eds. Sharpley, R. & Telfer, D. J. *Tourism and Development: Concepts and Issues*. Sydney: Channel View Publications. pp212-225.

10) De Kadt, Emanuel. 1979. "Tourism-passport to development?". *Perspectives on the Social and Cultural Effects of Tourism in Developing Countries*. New York : Oxford University Press. pp1-20.

11) Smith, Valene. 1989. *Host and Guests: The Anthropology of Tourism*. 2nd ed. Philadelphia : Univ. of Pennsylvania Press. pp1-17.

www.kci.go.kr

독과점으로 인한 불완전 경쟁, 정보의 불완전성, 무임 승차자(free rider)조차 배제할 수 없는 공공재의 존재, 시장권 외부에 있는 제3자에게 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는 외부효과의 발생 등으로 인해 시장은 자원의 효율적 배분 및 공정한 분배의 달성을 실패하게 된다[13]. 프란시스(Francis. 1983)는 이렇듯 시장의 실패가 발생하는 경우에는 효율적인 자원의 배분을 위해 비시장제도, 즉 정부의 개입을 이끌 수 있다고 주장하였다[14].

시장경제에서 정부의 역할은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 하나는 시장경제가 작동될 때 준수되어야 하는 규칙을 해석하고 집행하는 조정자의 기능을 수행하는 것이고, 다른 하나는 정부가 직접 시장에 개입하여 공급자로서 기능을 하는 것이다. 후자의 경우는 정부가 강제력을 행사해서 민간시장을 보완하기도 하고 직접 생산자와 거의 같은 기능을 하기도 하는데 심판자라기보다는 참가자로서 역할을 하는 것이다[15]. 우리나라에서 관광지 정책에 있어 중앙정부와 지자체 등은 두 가지 역할을 모두 수행하고 있으며, 특히 직접적인 공급자 역할에 있어서는 적극적이다. 「관광진흥법」 등 관광지 개발 관련 법규에서 사업주체나 감독으로서 정부의 역할을 강하게 규정하고 있는 것에서도 알 수 있다.

관광지는 재화적 측면에서 공공재적 속성과 외부효과 유발 효과를 지녔기에 시장실패를 야기할 수 있는 존재로 볼 수 있다[16]. 시장실패론은 관광지처럼 시장을 통하여 해결이 어려운 영역에서 정부가 직접 시장의 보완자나 생산자로 시장에 개입하는 것을 정당화한다. 그 영역은 엄밀한 의미의 자발적 교환이 많은 비용을 필요로 하거나 실제로 불가능한 경우들로서 독점 및 이와 유사한 시장의 불완전성, 그리고 외부효과 또는 공공재의 존재 등이다.

게다가 부존자원이 부족한 데다 비약적인 개발과 성장을 이룩한 우리나라의 실정에서 막대한 비용이 소요되는 데 반해 회임기간(懷姙期間)은 매우 길고, 사업성과에 대한 불확실성을 지닌 관광지 개발 사업에 민간기업이 적극적으로 참여하기에는 어려웠다. 그러한 환경에서 국민복지, 지역개발 및 경제진흥 목표는 관광지 개발에 대한 적극적인 정부개입의 원동력이 되었다.

2. 정부산출물의 수요 · 공급특성과 비시장실패론

시장실패는 정부개입의 논리, 즉 공공정책 형성을 위한 논리를 제공해 준다. 시장이 해결하지 못한 자원 배분의 효율성과 형평성을 정부가 높여주기를 기대하는 것이다. 특히, 관광지처럼 공공재적인 속성을 지녔거나, 외부효과를 야기하는 경우, 혹은 개발사업비가 막대하기 때문에 시장에서의 경합성이 부족한 재화는 존재 자체로서 시장실패의 원인이 된다고 볼 수 있다. 그러나 시장이 실패한다고 하여 정부가 개입하면 시장보다도 더 나은 결과가 반드시 이루어지는 것일까라는 의문을 제기해 볼 수 있다.

---

12) Graburn. 1983; Hashimoto. 2002. etc.

13) Willis. 1980; Weimer and Vining. 1992. etc.

14) Francis, Arthur. 1983. Markets and hierarchies: Efficiency or domination?. ed. A. Francis, J. Turk, and P. Willman. *Power, Efficiency and Institutions*. London : Heinemann.

15) Friedman. 1962; Whitaker. 1980. etc.

16) 김사헌. 2003. 관광경제학. 개정판. 서울 : 백산출판사. pp108-115.

www.kci.go.kr

시장수요와 시장공급의 왜곡이 시장실패를 초래하듯이 정부정책이나 공공서비스의 수요와 공급의 왜곡은 비시장실패를 초래한다[17]. 저개발국으로서 비약적인 발전을 추구했던 케냐의 관광개발에 대한 게섹터(Geshekter. 1978)의 연구에서는 관광개발에 대한 극명한 비시장실패를 확인할 수 있다[18]. 케냐 정부는 적극적으로 외자에 의한 관광개발을 주도하였다. 표면적으로는 관광산업의 총수입이 1973년과 1974년 사이에 9% 증가하여 성공적인 것처럼 보이지만, 같은 기간 동안 국가의 만성적 수지적자는 150% 증가되었고, 관광산업에 의한 혜택은 국내외 소수 엘리트층에게만 집중되었다. 관광지구가 확대됨에 따라 원주민들의 생계는 오히려 어려워져 심각한 분배의 왜곡을 초래하였던 것이다.

울프(Wolf. 1988)는 정부정책의 수요, 공급의 특성으로부터 비용과 수입의 분리(non-priced revenue source), 내부성(internalities), 파생적 외부성(derived externality), 분배적 불공정성(distributional inequity)과 같은 네 가지 유형의 비시장실패 요인들을 도출하였다[19]. 이와 같은 비시장실패는 정부의 수요와 공급을 결정하는 여러 가지 특징에 내재되어 있기 때문에 정부산출물의 수요와 공급이 어떤 점에서 균형을 이루든지 관계없이 발생하게 된다.

울프의 비시장실패론에 대한 비판적인 시각도 있다. 비시장실패론은 첫째, 국가의 업무는 효율성의 기준으로 판단하지 못하는 부분이 많이 있음에도 불구하고 지나치게 효율성 위주의 논의이며, 둘째, 시장체제의 불완전성에 관한 논의가 재현될 수 있고, 셋째, 비시장실패론에서 거론하고 있는 상당부분이 조직관리상의 문제라고 볼 수 있어 이는 정부뿐만 아니라 일정규모 이상의 조직을 가진 기업에서도 동일하게 나타날 수 있다는 점을 근거로 하고 있다[20]. 이러한 비판적 시각이 일리가 있어 보인다. 그러나 울프가 비시장실패의 해결방안으로 시장에 대한 정부의 개입자체를 반대한 것이 아니며, 비시장실패의 원인을 설명하는 데 있어 유용한 근거를 제공하고 있다는 점에서는 역시 의미있는 이론이라 판단된다. 따라서 울프의 비시장실패론은 공공주도형 관광지 개발이 정부산출물로서 수요, 공급이 이루어진다는 측면에서 지연 또는 중단되는 등 실패의 원인을 설명하는 데 이론적 근거를 제공할 수 있다.

3. 정부정책 공급과 공공선택론

'비시장실패론'이 정부정책의 수요, 공급의 관점에서 비시장실패를 논한다면, '공공선택론'은 경제분석을 이용하여 정치적 의사결정 자체를 분석하는 이론으로 정의할 수 있다[21]. 공공선택론의 정체성은 다운스(Downs. 1957)에 의해 싹트기 시작하여, 뷰케넌과 툴록(Buchanan & Tullock. 1962), 리커(Riker. 1962)에 의해서 확립되기 시작하였으며[22], 방법론적 개인주의(methodological individualism), 경제인간(homo economicus),

17) Wolf, Charles Jr. 1988. *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge, MA.: The MIT Press. pp20-38.

18) 전경수 편역. 1994. 관광과 문화. 서울 : 일신사. pp233-257.

19) Wolf, Charles Jr. 상게서.

20) 허철행. 2001. "신자유주의의 역사적 전개와 이론적 근거". 지방과 행정연구 제13권 제1호. pp87-118.

21) McKean, Margaret A. 1992. Success on the commons: A comparative examination of institutions for common property resource management. *Journal of Theoretical Politics* vol. 4, no. 3. pp247-281.

www.kci.go.kr

교환으로서의 정치(politics-as-exchange)를 기본 전제로 한다[23]. 공공선택론에서는 정부를 공공재 및 공공서비스의 생산자라고 규정하며, 시민들은 공공재의 소비자라고 규정하고 있다.

지정관광지의 경우를 예로 들자면, 관광지라는 공공재의 생산자는 지자체이며, 소비자는 지역주민, 국민, 관광객이라고 규정할 수 있다. 지자체는 지정관광지를 독점적으로 공급할 수 있는 권한을 가지고 있으므로 소비자인 주민의 선택을 제한하게 된다. 즉, 공공재 및 공공서비스의 교환과정에서 주어지는 제도적 조건의 차이가 '이기적인 행위자(self-interested person)'인 개인의 행동에 영향을 미친다[24]. 따라서 공공선택론은 관광지 개발과정에 개입되는 다양한 제도들의 속성들을 분석하는 데 유용하였다.

시장에서 개인의 이윤추구 행동은 사회적으로 바람직한 결과를 가져오는 반면 시장이 아닌 제도하에서는 개인에 의한 이윤극대화 행동[25]이 의도하지 않은 사회적 낭비를 발생시킬 뿐만 아니라 사회전체의 효율성을 저하시킨다[26]. 우리나라에서 무분별한 관광지 개발이 중복개발과 난개발, 비효율과 낭비를 야기하는 상황도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 국민으로부터 정책 권한을 이양받은 정치가와 관료, 개발사업을 통한 이권을 노리는 기업이나 개인이 관광지 개발을 통해 각자의 지대(rent)를 추구할 목적으로 상호거래를 할 수도 있는 것이다.

이러한 지대추구 행동은 규제정책에서도 적용되는 것[27]으로 알려졌다. 규제는 공공의 이익을 위해 이루어지는 것이 아니라 규제를 받는 기업의 이익을 위해 이루어지며[28], 정치가와 관료는 정치적 지지, 부서의 성장과 생존 등 자신의 효용을 극대화하는 방향으로 규제를 공급한다[29]. 규제로 인해 영향을 받는 이익집단이 여럿인 경우 정치가는 전체적인 효율성보다는 서로 갈등하는 이익들 사이의 타협점을 찾아 모든 집단에게 골고루 이득이 돌아가는 공평한 정책이라는 환상을 만들어 냄으로써 정치적 갈등과 반발을 무마하기도 한다[30].

공공재의 생산 과정을 살펴보면 정치가나 관료가 특정 생산요소를 선호하여 이를 지나치게 많이 사용하거나[31], 관료가 생산의 효율성보다는 정치가에 의해 인지되는 가치를 극대화하는 방향으로 생산을 조정하려 하여[32] 공공재 생산의 비효율을 초래할 수 있다. 그 결과 공공재 생산을 위한 투입

22) Mitchell, William C. 1988. Virginia, Rochester, and Bloomington: Twenty-five years of public choice and political science. *Public Choice* vol. 56, no. 2. pp101-119.

23) 전상경. 1999. "공공선택론의 고전들". 정부학연구 제5권 제1호. pp228-252.

24) Eggertsson, Thrainn. 1990. *Economic Behavior and Institutions.* New York: Cambridge Univ. Press. pp83-116.

25) 원래 경제학적으로는 자원의 기회비용을 초과하는 수입을 지대(地代, rent)라고 하며, 지대추구(rent-seeking)란 지대를 획득하기 위한 지출이 생산물의 증가를 가져오지 않고 사회적 낭비를 초래하는 활동을 일컫는다(Tullock. 1980; 소병희. 1996).

26) Weingast, Shepsle and Johnsen. 1981; 소병희. 1996.

27) Stigler. 1971; Peltzman. 1976; Wilson. 1980.

28) Stigler, George. 1971. The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics* vol. 5, no. 1. pp15-24.

29) Peltzman, Sam. 1976. Toward a more general Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics* vol. 19, no. 2. pp211-240.

30) Yates, Douglas. 1982. *Bureaucratic Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

31) De Alessi, Louis. 1969. "Implications of property rights for government investment choices". *American Economic Review*. p59.

www.kci.go.kr

요소의 선택과 결합에 왜곡이 생기고 측정가능한 활동이 계량화가 어려운 활동들을 대신함으로써[33], 목표와 수단이 전도되고 양에 의해 질이 희생되는 비효율성이 발생한다.

또한 정치가나 관료는 특정 집단에 대한 보조금이나 규제가 가져 올 장기적인 파급효과나 미래에 발생할 편익 또는 비용에 대해서는 관심을 두지 않으며 당장의 정치적 지지를 극대화할 수 있는 근시안적 정책을 선호한다. 정책을 결정할 때 정책이 실제로 초래할 최종적인 결과보다는 정책형성 당시 인지되는 결과가 더 중요한 요인으로 작용하게 되므로 분배적인 측면에서 정부개입이 정당화된다고 하더라도 외부성(externalities)으로 인해 다른 영역에서 비시장실패가 발생할 가능성이 높아지며 이를 파생적 외부성(derived externality)이라고 한다[34].

4. 대리인의 효율성과 한계

관광지 개발은 사업의 규모가 클 뿐만 아니라 개발계획수립, 경제적·제도적·물리적·사회적 타당성 검토, 개발의 영향 분석, 인허가, 시공 등 다양하고 복합적인 영역에서 전문적인 지식과 노하우를 필요로 한다. 업무에 따라서는 일정 이상의 자격요건을 갖추어야 해당 업무를 수행할 수 있는 분야도 있다. 시장경제에서 대부분의 경제활동들은 자유계약을 통해 이루어진다. 대리인이 필요한 이유는 다양하다. 주인(주권자)에게 해당 업무를 수행할 전문지식이 없거나 혹은 법적 자격이 필요한 경우, 그리고 업무의 규모가 크고 복잡해서 주인이 혼자 수행하기가 곤란한 경우다[35].

특히나 공공주도형 관광지 개발 업무를 담당하는 행정 관료 조직과 인력만으로는 모든 업무를 직접 수행할 수가 없으며, 순환보직제 등으로 인해 업무에 대한 이해도와 전문성이 결여될 수 있다. 이러한 이유로 공공주도형 관광지 개발 과정에서는 주인-대리인 관계를 형성하며, 사업규모나 절차에 따라 다차원적인 주인-대리인 관계를 형성하기도 한다.

주인-대리인이론은 주인-대리인 관계를 형성하는 행위인 '계약(contract)'을 주요 분석단위로 하며, 계약에 참여하는 인간에 대해서는 이기적(egoistic), 제한된 합리성(bounded rationality), 모험회피(risk averse)를, 조직에 대해서는 참여자간의 부분적인 목표갈등, 능률성 중시, 주인과 대리인의 정보비대칭을, 그리고 정보에 대해서는 사고 팔 수 있는 상품으로서의 정보를 가정하고 있다[36].

주인-대리인 관계에서는 전형적으로 주인과 대리인의 바람이나 목표가 갈등관계에 있게 되는 문제, 그리고 대리인이 실제로 무엇을 하고 있는지를 주인이 관찰하는 것이 불가능하거나 큰 비용을 치러야 하는 경우의 문제를 포괄적으로 대리인 문제(agency problem)가 발생한다[37].

---

32) Lindsay, Cotton M. 1976. "A Theory of Government Enterprise". *Journal of Political Economy* vol. 84, no. 4. pp1061-1077.

33) Peirce, William S. 1981. *Bureaucratic Failure and Public Expenditure*. New York : Academic Press.

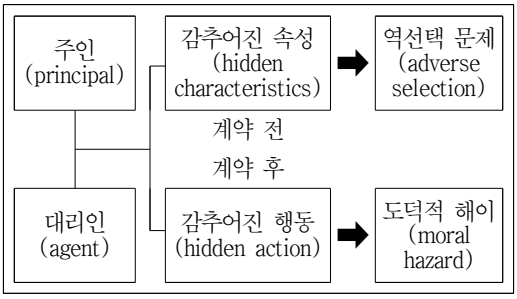
34) Just, Richard E., Frisvold, George Brian, Verna Harrison, Joe Oppenheimer, David Zilberman. 1998. *Using bargaining theory and economic analysis as an aid to trans-boundary water cooperation*. ed. R. E. Just and S. Netanyahu. *Conflict and Cooperations on Trans-boundary Water Resources*. Boston: Kluwer academic publrs. pp411-426.

35) 김현성. 1996. "공공조직에 대한 조직경제론적 접근". 현대사회와 행정. 제6권 제1호. pp79-104.

36) Eisenhardt. 1989; 이호열. 2002 등.

www.kci.go.kr

그림 1 _ 주인-대리인 문제의 구조



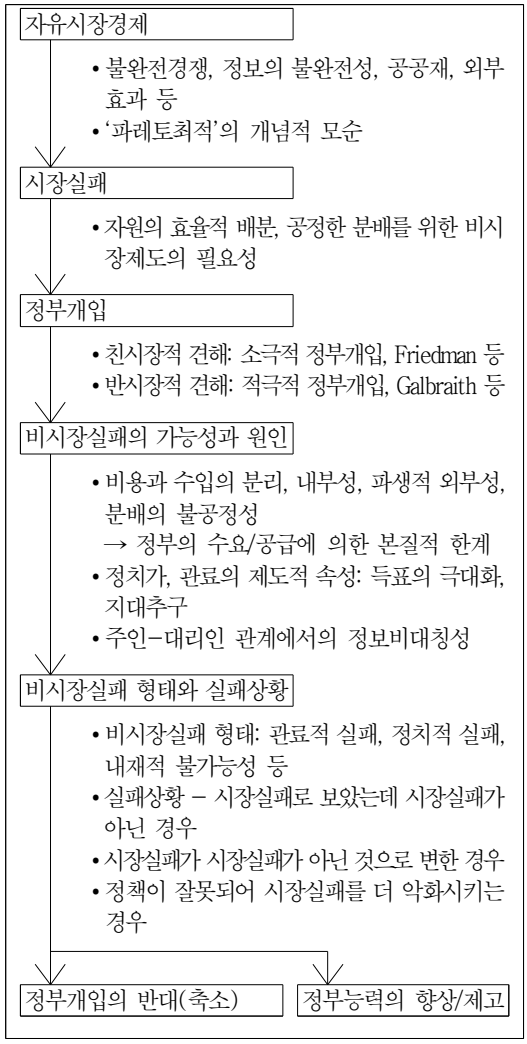
<그림 1>에서 보듯이 계약이 이루어지기 전에는 과연 어떠한 대리인이 능력과 자격을 갖춘 가장 적합한 사람인지에 대한 정확한 정보가 없다. 이러한 상황의 대리인문제를 역선택 문제라고 한다. 일단 계약이 이루어지고 나면 주인은 대리인이 최선의 노력을 쏟고 있는지에 관심을 집중한다. 그러나 대리인의 성과로는 그 과정과 결과 모두 측정하기가 쉽지 않다. 대리인에 대한 관찰이 어려운 점은 대리인으로 하여금 업무태만을 가져오게 하는데 이러한 대리인 문제를 도덕적 해이라고 부른다[38]

공공주도형 관광지 개발 과정에서 지역주민이 지자체의 장과 의회 의원을 선출하는 과정과 지자체가 민간사업자를 선정하는 과정에서 역선택 문제가 발생할 수 있으며, 지역주민의 대리인으로서 정치가와 관료의 활동과 지자체의 대리인으로서 민간사업자의 감추어진 행동을 파악하기 어렵다는 점에서 도덕적 해이가 발생할 수 있다.

5. 비시장실패의 이론적 전개

<그림 2>는 이상에서 살펴 본 비시장실패에 관한 이론들에 대한 맥락적 전개과정을 정리한 것이다. 시장실패론, 비시장실패론, 공공선택론, 주인-대리인이론 등 다양한 관점에서 이루어지고 있으며, 각각의 시각에서 문제인식과 해결방안을 제시하고 있다.

그림 2 _ 비시장실패의 이론적 전개



자유시장경제는 이론적으로 보이지 않는 손으로 불리는 가격에 의해서 수요와 공급이 완벽하게 조절되는 시스템이다. 그러나 시장실패론에 따르면 실제의 시장경제에서는 불완전경쟁, 정보의 불

37) 이호열. 2002. "비대칭정보와 재무회계". 산업경영. 제30권. pp333-358.

38) 김현성. 1996; 남상오・정운오. 2002 등.

www.kci.go.kr

완전성, 공공재, 외부효과 등의 존재와 파레토최적 자체가 지니는 개념적 모순에 의해 시장실패가 야기된다. 시장실패는 시장이 목표로 하는 자원의 효율적 배분과 공정한 분배를 이루지 못함으로써 정부로 대변되는 비시장제도의 필요성과 정당성을 제공하였다. 정부개입은 정도에 따라 친시장적 견해와 반시장적 견해 등 학자들에 따라 차이가 존재한다. 정도의 차이는 있지만 대부분의 국가가 혼합경제체제를 따른다는 점만 보더라도 정부의 시장개입의 필요성 자체에 대한 이견은 없을 것이다.

시장실패를 수정하기 위해 정부가 개입했다고 하더라도 정부가 언제나 성공적인 역할을 하는 것은 아니다. 비시장실패론은 경제학적 관점에서 시장과 대비되는 비시장부문, 즉, 정부가 비용과 수입의 분리, 내부성, 파생적 외부성, 분배적 불공정성으로 인해 시장개입 주체로 참여하기에는 본질적 한계를 지니고 있다고 제기하였다.

비시장실패론의 경제학적 관점에 더하여 공공선택론적 관점에서 정부는 정책결정과 집행에 참여하는 정치가와 관료들은 개인적 존재로서 득표의 극대화와 지대추구 같은 이기적인 활동을 하기 때문에 비시장실패를 야기한다는 견해를 가지고 있다.

주인-대리인이론에 따르면 주인과 대리인 양자간의 정보비대칭성에 의해 계약 전 역선택 문제, 계약 후 도덕적 해이 등 문제가 발생하며, 정부부문에서 이는 곧 비시장실패 혹은 정부실패 현상으로 규정할 수 있다. 비시장실패에 대한 대책으로는 시장에 대한 비시장 혹은 정부 개입을 반대하거나 축소하자는 견해와 정부개입을 전제로 정부능력을 제고하자는 견해로 양립된다.

비시장실패에 관한 이론의 틀을 관광지 정책의 특수성에 맞게 재구성하여 연구모델을 형성한다면 공공주도형 관광지 개발의 어느 단계에서 왜 중단 혹은 지연되는지에 대한 본질적인 분석을 가능하게 하고 관광지 공급 정책에 대한 보다 근본적인 대안을 제시할 수 있을 것이다.

III. 공공주도형 관광지 현황 및 분석

1. 조사 및 분석 방법

본 연구는 공공주도형 관광지 개발의 실패 과정에 대한 연구모델을 구축하기 위해 시간적으로 2006년 12월 31일까지 「관광진흥법」에 의하여 관광지로 지정된 사업을 대상으로 실증분석을 실시하였다. 내용적으로 지정관광지의 개발과정에 대해 지정관광지의 단계별 개발 절차와 사업추진 현황을 조사하였다. 개발절차 자료를 통해 추진단계별로 업무주체와 역할, 추진방식을 탐색하고 개발 단계별 주인-대리인 관계의 특징을 예측할 수 있으며, 그들의 제도적 특성, 기타 수요공급특성에 의한 비시장실패 유형과 원인을 파악할 수 있었다. 사업추진 현황 자료는 계획과 실적 분석을 통해 사업의 성취도를 확인할 수 있었다. 관광지 지정과 조성계획 승인은 지정 및 승인 연도, 관광지 조성 단계에 대해서는 투자예산과 집행 실적 자료를 집계하였다.

자료는 각 연도 「관광동향에 관한 연차보고서[39]」, 「관광지 개발사업에 대한 평가 연구[40]」, 「지역개발 측면에서 본 문화·관광사업 실태와 대책: 지정관광지를 중심으로[41]」 등 관광지에 관한 전수조사 자료를

39) 문화관광부. 각 연도. 관광동향에 관한 연차보고서. 서울 : 문화관광부

40) 한국문화관광연구원. 2006. 관광지 개발사업에 대한 평가 연구. 문화관광부; 한국문화관광연구원. 2003. 관광지 개발사업에 대한 평가 연구. 문화관광부.

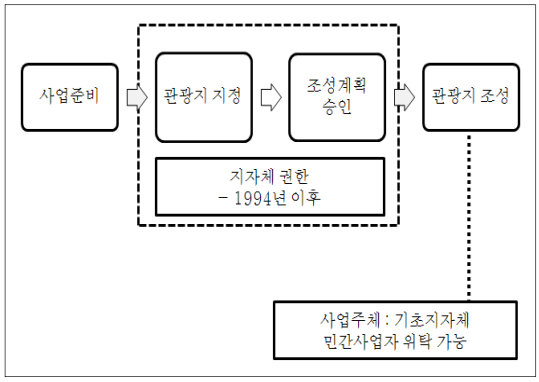
www.kci.go.kr

제공하고 있는 보고서들을 토대로 기초조사를 한 후, 각 시·도의 관광지 지정 및 승인, 관리 업무 담당 부서와 공무원을 통해 확인을 거쳐 2006년 12월 31일까지의 현황을 반영하였다. 다만, 제주의 경우 특별자치도로 독립적인 행정체제를 갖게 되었을 뿐만 아니라, 민간주도의 사업이 대부분이어서 별도의 집계가 이루어지지 않아 한국문화관광연구원(2006)의 자료로 대체하였다.

2. 개발 단계별 추진 현황 분석

현행 「관광진흥법」에 의거한 지정관광지 개발 절차는 <그림 3>에서 보는 바와 같이 사업구상 후 '사업 준비 → 관광지 지정 → 조성계획 승인 → 관광지 조성'의 절차를 밟게 된다. 1994년 이후 관광지 지정 및 조성계획의 승인은 지자체의 권한으로 이양되었다. 관광지 조성 단계에서 사업주체는 기초지자체로 하되, 필요 시 민간사업자에게 위탁할 수 있다.

그림 3 _ 지정관광지 개발 단계



문화체육관광부 홈페이지(www.mct.go.kr)에 공지된 자료에 따르면 2007년 1월 1일 현재 전국 관광지 지정 현황은 조성계획 미수립 관광지 25개소를 포함하여 227개소로 보고되고 있으나, 각 시·도의 관광지 관련 부서 및 담당자 인터뷰 결과 지금까지 총 238개소가 관광지로 지정되었으며, 그중 1개소가 폐지되었음을 확인할 수 있었다.

강원도는 40개 관광지가 모두 표시되어 있었으나 지정개소수에서는 39개소로 잘못 표기되어 있었다. 충북의 경우, 1969년에 지정된 고수관광지가 제외되어 있었으며, 전북 미륵사지, 전남 성두도, 경북 안동댐, 예천포리, 송도해수욕장이 누락되어 있었다. 제주의 경우는 2003년에 폐지된 신흥관광지의 경우를 제외한다면 19개소로 차이가 없다.

본 연구에서는 지정되었다가 폐지된 경우라 하더라도 관광지의 추진 실적 평가에서는 의미있는 자료이므로 신흥관광지를 포함하기로 하였다. <표 1>은 연도별 지정관광지 지정현황을 분석한 결과다. 1980년 이전에는 1969년에 최초로 지정된 12개 지정관광지를 포함하여 40개소로 16.8%, 1980년대는 68개소로 28.6%, 1990년대는 81개소로 34.0%가 지정되었으며, 2000년 이후 2006년까지

표 3 _ 연도별 지정관광지 지정 현황(2006년 12월 31일 현재)

구분	합계	1980년 이전	1980년~1989년	1990년~1999년	2000년~2006년	1994년 이후
개소수	238	40	68	81	49	104
비율(%)	100.0	16.8	28.6	34.0	20.6	44.1

주: 최초 지정일자를 기준으로 하였음.

41) 윤양수. 2001. 지역개발측면에서 본 문화·관광사업 실태와 대책: 지정관광지를 중심으로. 경기 : 국토연구원.

www.kci.go.kr

표 2_연도별 지정관광지 승인 현황(2006년 12월 31일 현재)

구분	합계	1980년 이전	1980~1989년	1990~1999년	2000~2006년	미승인	1994년 이후
개소수	234	20	71	69	49	25	92
비율(%)	100.0	8.5	30.3	29.5	20.9	10.7	39.3

주: 최초 승인일자를 기준으로 하였음.

표 3_지정관광지 사업추진 현황

구분	미승인	착공 전	추진 중	완공	폐지	합계
개소수	25	20	172	16	1	234
비율(%)	10.7	8.5	73.5	6.8	0.4	100.0

7년 동안 49개소(20.6%)가 지정되어 최근에 이르러 지정관광지 지정이 점차 증가하고 있음을 나타내고 있다. 특히, 1994년 시・도로 관광지 지정권한이 위임된 이후 2006년까지 약 13년간 관광지 지정현황을 보면 전체의 44.1%인 105개소에 이른다.

지정관광지의 조성계획 승인 현황은 <표 2>에서 보듯이 1969년에 지정된 관광지 중 지정연대 이외의 정보를 획득하지 못한 4개의 관광지를 제외한 234개소를 대상으로 분석하였다. 최초 승인일자를 기준으로 할 때, 승인연대별로 지정관광지 승인 현황을 살펴보면 1980년 이전에는 20개소로 8.5%, 1980년대는 71개소로 30.3%, 1990년대는 69개소로 29.5%가 승인되었으며, 2000년 이후 2006년까지 7년 동안 49개소(20.9%)가 지정되어 총 209개가 승인되었다[42].

지정관광지 지정 추세와 마찬가지로 최근에 이르러 지정관광지 승인이 점차 증가하고 있다. 특히, 1994년 시・도로 지정관광지 승인 권한이 위임된 이후 2006년까지 약 13년간 지정관광지 승인 현황을 보면 전체의 39.3%인 92개소에 이른다. 지정관광지 지정과 마찬가지로 승인 권한이 시・도지사로 위임된 1994년 이후에 지자체에 의한 지정관광지 승인이 활발해졌음을 알 수 있었다.

지정관광지의 사업추진 현황은 <표 3>과 같이 미승인, 착공 전, 추진 중, 완공, 폐지로 구분하였다. 미승인은 지정관광지로 지정된 후 승인되지 않은 경우이며, 승인된 경우 공정에 따라 계획대비 모든 사업을 완료한 경우를 '완공', 착공되지 않은 경우를 '착공 전', 착공되었으나 완공되지 않은 경우를 '추진 중'으로 정의하였다. '폐지'는 적법절차에 의해 지정관광지 지정이 취소되었거나 실효된 관광지를 의미한다.

기존 연구[43]에서 '사업기간' 혹은 '개발기간'으로 사용하고 있는 기간은 '사업', '개발', '착수'의 개념 정의가 모호하였다. 문화관광부와 시・도의 지정관광지 담당 공무원과의 전화 인터뷰 결과, '착수연도'는 각 사업별로 사업기획의 기준연도, 사업계획 수립 기준 연도, 사업계획 수립 이후, 착공 등 다양한 의미로 혼재되어 있었다. 즉, 개발착수 기간은 지자체에서 제시한 내용으로 실제 개발비

42) 개발과정에서 조성계획의 변경은 수시로 발생하고 있지만, 본 연구에서는 최초 승인 일자를 기준으로 승인 실태 분석을 실시하였다.

43) 윤양수. 2001; 한국문화관광연구원. 2003.

www.kci.go.kr

표 4 _ 지정관광지 사업추진 단계별 소요 기간

구분	기추진			미추진			전체	
	최장(년)	평균(년)	개소수	최장(년)	평균(년)	개소수	평균(년)	개소수
지정-승인	23	2.3	209	13	6.8	25	2.8	234
승인-착공	22	1.6	188	24	7.4	20	2.2	209
지정-착공	29	3.8	188	38	10.2	20	4.4	209
착공-완공	23	13.4	16	40	16.3	172	16.0	188
지정-완공	31	16.8	16	44	20.1	172	19.8	188

가 투입된 시기는 이보다 더 늦을 수 있다.

이러한 자료의 한계를 극복하기 위해 본 연구에서는 사업추진 현황을 구분함에 있어 사업연도에 의존하지 않고, 실제 공정률을 조사하여 그 결과에 따라 사업추진 현황을 판단하였다. 단, 개발 기간에 관한 분석에서는 지자체에서 담당공무원이 제시한 사업기간을 이용하였으며, 사업기간이 승인연도보다 앞서는 경우[44]에는 승인연도를 착공연도로 보았다.

234개의 관광지 중 조성이 완료된 곳은 6.8%인 16개소에 불과하였으나, 전체의 8.5%인 20개소는 아직 착공 전인 것으로 나타났다. 10.7%에 해당하는 25개소는 조성계획이 수립되지 않은 상태이며, 전체의 73.5%인 172개소는 사업추진 중인 것으로 나타났다.

<표 4>는 지정관광지 개발사업단계별 소요 기간을 분석한 것이다. 관광지지정 이후 승인까지 소요되는 기간은 평균 2.8년, 승인에서 착공까지는 평균 2.16년, 착공에서 완공까지는 16.0년이 소요되며, 지정에서 완공까지는 19.8년이 소요되는 것으로 나타났다.

이 수치는 각 단계별로 추진되지 않은 경우 2007년에는 추진될 것으로 가정하여 소요기간을 추정한 것이므로 하나의 지정관광지를 개발하는 데는 사실상 더 많은 기간이 소요된다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 지정에서 완공까지 최장 44년 소요된 경우도 있었다.

착공은 계획보다 평균 1.7년 늦어지고 있으며, 경북 송도해수욕장은 최장 24년이 지난 지금까지도 착공되지 않았다. 뿐만 아니라, 완공시기는 계획보다 평균 5.9년 이상 지연되었으며, 최장 25년이 지났음에도 최소한의 기반시설만 인입되었을 뿐 주요 시설의 개발이 이루어지지 않은 경북 백암온천과 같은 사례도 있었다.

지정관광지의 재원별 투자실적 현황은 <표 5>와 같다. 221개소 지정관광지의 투자비 계획을 살펴보면 총액 26만 1,000억 원 중 민자는 88.1%를 차지하지만 실제 민자 투자율은 17.1%로서 극히 미미하였다. 공공단독사업을 제외한 각 사업별 민자 비율의 평균은 66.0%였는데, 투자실적에 있어서는 총액 기준 각 사업별 민자 투자율의 평균은 27.4%로서, 국비 투자율 평균 67.0%, 지방비 투자율 평균 69.3%에 비해 현저히 떨어졌다. 100% 이상 투자율을 보이는 사업수가 국비 59개소, 지방비 58개소인 반면, 민자가 100% 이상 투자된 관광지는 31개소에 불과하다. 반면, 계획대비 투자가 전

44) 이미 추진 중이던 관광지 개발사업을 지정관광지로 지정한 경우 사업기간이 승인연도보다 앞설 수 있다.

www.kci.go.kr

표 5 _ 지정관광지 재원별 투자실적 현황

구분		국비	지방비	민자	전체
100% 이상 투자	개소수	59	58	31	20
	비율(%)	30.7	29.9	14.9	9.0
투자없음	개소수	27	24	69	28
	비율(%)	14.1	12.4	33.2	12.7
전체	개소수	192	194	208	221
	비율(%)	100.0	100.0	100.0	100.0

혀 없는 경우는 국비 27개소, 지방비 24개소, 민자 69개소로 분석되었다.

Ⅳ. 관광지 개발의 비시장실패 과정

1. 관광지 개발 과정의 주인-대리인 관계

앞서 언급한 바와 같이 관광지 개발은 다양한 분야의 전문적인 지식과 기술, 인력을 필요로 한다. 더욱이 공공주도형 관광지 개발의 경우에는 그 관광지를 수요하고자 하는 주민 혹은 국민의 입장에서는 물론 업무를 담당하는 행정 조직과 관료만으로는 전문성이나 수(數)적인 측면에서 모든 업무를 직접 수행할 수가 없다.

이로 인해 주민은 관광지 개발 욕구를 가지고 대리인인 지자체에게 관광지 지정 및 조성계획 승인, 관광지 조성의 권한을 부여한다. 여기에서 선거를 통한 권한의 위임은 주인-대리인이론에서 말하는 일종의 '계약'으로 볼 수 있다. 선거와 위임이라는 계약을 통해 주민과 지자체는 주인-대리인 관계를 맺게 되며, 본 연구에서는 이를 1차 주인-대리인 관계로 명명하였다.

또한 지자체는 전문 기술과 노하우를 필요로 하는 분야에 대해서는 민간사업자에게 위탁하며, 이 또한 계약의 형태다. 본 연구에서는 이 단계의 계약을 1차 주인-대리인 관계와 구분하기 위하여 2차 주인-대리인 관계라고 규정하였다. 2차 주인-대리인 관계는 사업추진 단계별로 이루어지는 각종 용역위탁과 투자재원을 민간사업자로부터 조달하는 민자유치라는 복합적이고 다중적인 구조로 형성된다.

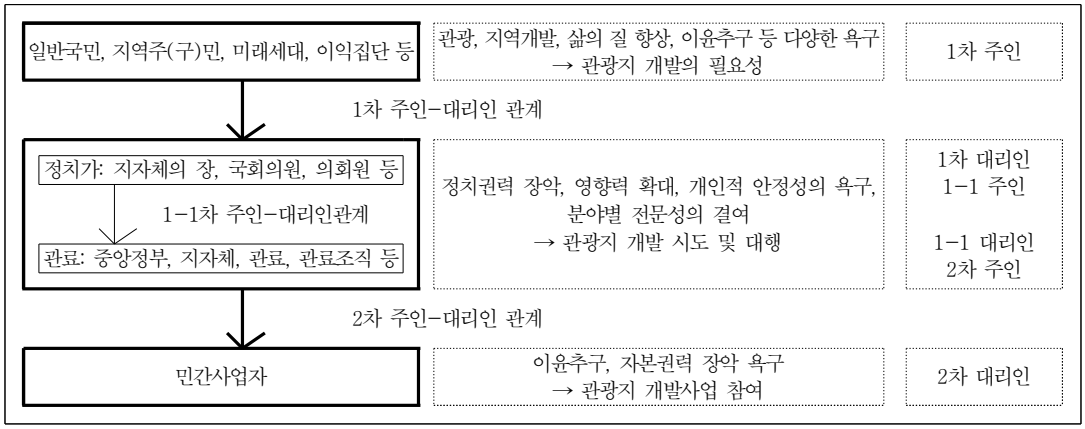
사업준비 단계에서 국민과 정치가는 선거를 통해 국민의 권한을 정치가에게 위임하는 계약이 성립되며, 곧 1차 주인-대리인관계를 형성한다. 지자체 내부에서는 의사결정을 위한 각종 실무적 추진을 위해 다시 지자체의 장으로 선출된 정치가가 행정적 업무를 관료가 수행하도록 하는 조직체계에 의한 계약으로 인해 정치가와 관료 사이에 1-1차 주인-대리인 관계를 맺는다고 볼 수 있다.

관광지 지정과 조성계획 승인 단계에서는 필요한 제반 업무 수행을 위해 이미 형성되었던 1차 및 1-1차 주인-대리인 관계와 더불어 각 분야에 대한 전문적인 지식과 기술, 자격을 보유한 민간사업자에게 실직적 업무를 위탁 또는 대행하도록 하는 계약을 맺음으로써 2차 주인-대리인 관계를 형성하기도 한다.

관광지 조성 단계에서 지자체는 사업재원을 충당할 주체로서 민간사업자와 2차 대리인 관계를 형

www.kci.go.kr

그림 4 _ 공공주도형 관광지 개발의 주인-대리인 관계



성할 수 있으며, 전문 시공사 및 건설사 등과는 또 다른 2차 대리인 관계를 형성하고 있었다. <그림 4>는 공공주도형 관광지 개발 과정에서 발생하는 다층적인 주인-대리인 관계를 표현한 모식도다.

공공주도형 관광지 개발 과정에서 성립되는 다층적이고 복합적인 주인-대리인 관계는 관광지 개발 절차상 발생하는 현상이자, '업무 추진을 위한 구조에 따른 현상'이다. 공공주도형 관광지 개발 과정에서 발생하는 주인-대리인 관계를 규명하는 것은 공공주도형 관광지가 실패하는 원인을 규명함에 있어 비시장실패에 관한 이론들을 적용할 수 있는 근거를 제공한다.

우선, 주인-대리인 관계는 주인-대리인이론에서 말하는 대리인문제를 내포하고 있으므로 개발 과정에서 실패하는 원인과 한계를 진단할 수 있는 여지가 있다. 또한 그 생산물인 관광지가 정부정책이라는 측면에서 그 수요, 공급의 특성과 한계를 분석하는 비시장실패론의 이론을 도입할 수 있다. 대리인으로 선임되는 지자체, 정치가, 관료는 공공선택론에서 비시장실패를 야기하는 주요한 주체들로서 그들의 특성과 한계를 분석한 공공선택론 역시 공공주도형 관광지 개발의 실패과정을 분석하는 데 유용한 이론적 근거를 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 관광지 개발과정의 현상적 문제유형

지정관광지 사업추진 현황 분석에서 살펴보았듯이 2006년 말 현재, 지난 38년간 「관광진흥법」에 의하여 지정된 관광지는 238개에 달한다. 특히, 자치제가 실시되고 관광지 지정 및 승인 권한이 지방에 위임된 1994년대 이후 13년간 관광지 지정이 더욱 활발해져 전체의 43.9%, 104개소가 지정되었다. 다시 말해, 1969년부터 1993년까지는 1년에 5.3건씩 지정되던 것이, 1994년 이후에는 기간은 절반(1/2)으로 줄었지만 관광지 지정건수는 2배 가까이 증가하여 매년 8건씩 지정되었다고 볼 수 있다.

계획대로라면 2006년 말 현재 전체의 77.3%인 180개소의 관광지가 사업 완료되었어야 할테지만, 실제로 완공된 관광지는 전체의 6.9%인 16개소에 불과할 정도로 개발 실적이 미흡하다는 것은 관광지 지정이 사업주체의 실행능력에 비해 과다하다는 사실을 반증한다. 또한, 지정관광지의 규모면에서도 계획승인 및 사업추진 과정에서 지정당시 면

www.kci.go.kr

표 6_관광지 개발 단계별 현상적 문제의 유형화

문제유형		내용	
과다・과대계획 (지정, 승인)		지속적인 신규 지정・승인	사업지연과 공존
		유사 개발 지정・승인	
		과대지정・승인 후 축소	
사업지연		단계별 지연	
		방치, 장기미착공	사업지연의 직접적 원인
민자 투자 유치 부진	민간사업자 선정 후	계약불이행	
	민간사업자 선정 실패	대리인 선정 실패	

적의 18.3%로 축소되는 현실도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

지정관광지의 추진 관광지 개발의 현상적 문제는 <표 6>에서 보듯이 과다・과대 계획(지정, 승인), 사업지연, 민간투자 유치 부진으로 구분될 수 있었다. 과다・과대계획은 지속적인 신규 지정과 유사한 관광지에 대한 중복된 지정, 과대지정 후 면적을 축소하는 경우를 포함하며, 사업지연이 이루어지고 있는 과정에서 동시에 일어나고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 사업지연은 단계별 지연, 지정・승인 후 방치, 장기 미착공 등의 현상으로 나타났다.

민자 유치 실적 저조는 다시 민간사업자가 선정되었으나 민자 투입이 계획대로 이루어지지 않는 유형과 민간사업자 선정이 이루어지지 않는 유형으로 나뉜다. 지정・승인 후 방치되거나 민자 유치 실적이 저조한 것은 모두 사업지연으로 귀결되었다.

각각의 문제유형은 독립적으로 지정관광지 개발 문제를 야기하기도 하지만, 두 가지 이상의 문제 유형이 다차원적으로 서로 중첩되기도 하였다. 공공주도나 민자주도[45]와 같이 공공과 민간의 재원을 공동으로 계획하였는데 지정/승인 후 방치되고 있는 관광지는 '방치' 자체가 사업지연의 원인이 되기도 하지만, 재원확보에 실패했기 때문에 생기는 결과일 수도 있기 때문이다. 따라서, 지정/승인 후 방치 문제는 민자유치 실적 저조 문제에 포함시켜 논의해도 무방하겠다.

3. 관광지 개발의 비시장실패 과정

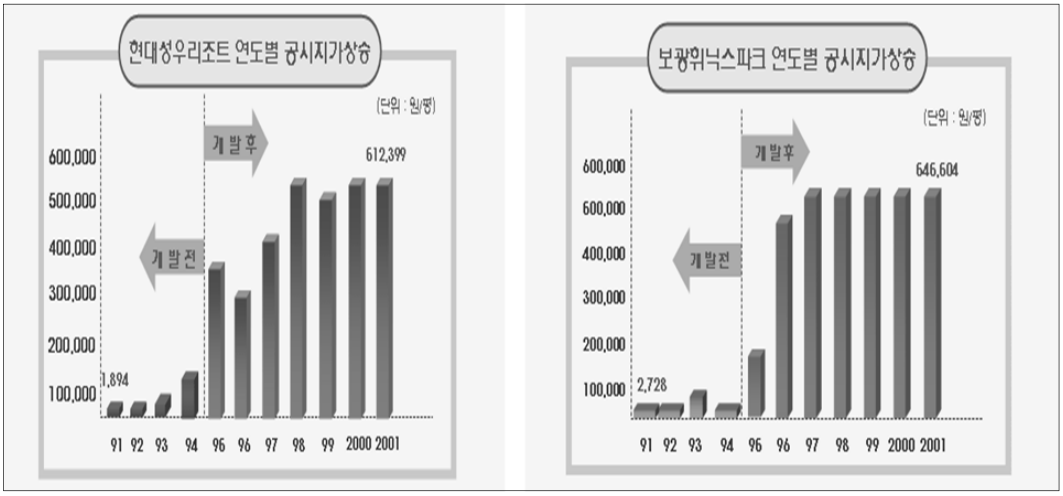
지정관광지 추진현황을 분석한 결과에 따르면 지정관광지 개발사업은 지정에서 승인, 추진, 완료까지의 전 과정에서 지연 혹은 중단되고 있었다. 지정관광지로 지정되면 국비지원이 가능하기 때문에 '선지정, 후개발' 형식을 취하기 쉽지만[46], 지방재

45) 윤양수(2001), 한국문화관광연구원(2003) 등의 연구에서는 지정관광지를 대상으로 하더라도 투자재원의 성격과 비율에 따라 민간자본이 50% 이상 투입된 경우를 '민간주도'로 분류하고 있다. 그러나 본 연구에서는 지자체가 지정관광지 개발업무 중 일부 또는 전체를 민간사업자에게 위탁하는 경우라 하더라도 지정관광지 사업의 전반적인 권한과 책임은 지자체에 있다는 측면에서 공공주도형 관광지개발 사업이라고 규정하였다. 따라서 민자의 비율이 50% 이상을 차지하는 경우라도 사업의 권한과 책임은 공공에 있지만 투자재원을 민자로 조달하는 비율이 높다는 의미를 표현하기 위하여 '민간주도'가 아닌 '민자주도'라는 용어를 채택하였다.

46) 윤양수. 2001. 지역개발측면에서 본 문화・관광사업 실태와 대책: 지정관광지를 중심으로. 경기 : 국토연구원. pp55-56.

www.kci.go.kr

그림 5_ 관광지 개발전·후 공시지가 변동 예시



정이나 사업성을 감안할 때 이렇게 많은 지정관광지의 개발은 어려운 실정이므로 지정관광지 과다·과대계획은 사업지연과 공존하게 되는 것으로 분석되었다.

관광지 과다·과대계획과 사업지연문제는 시장실패론에서 제기하는 관광지의 공공재적 속성과 비시장실패론, 공공선택론에서 제기하는 정치가 및 관료의 득표동기, 이기적 행위, 지대추구 등의 행위특성이 결합된 결과로 분석할 수 있다.

관광지 개발은 그 자체로서 토지라는 부동산을 대상으로 자본과 노동력을 투입하여 유·무형의 부가가치를 생산해내는 효과가 있다. 현대성우리조트와 보광휘닉스파크의 사례를 표현한 <그림 5>에서 보듯이 개발 전과 후를 기준으로 토지가가 월등히 향상되었다. 정읍시 목욕리 지정관광지의 경우에도 1992년 온천이 발견되고 1997년 관광지로 지정되면서 평당 3,000~6,000원 하던 논밭의 공시시지가 평당 3만 원 정도로 올랐다.

뿐만 아니라, 관광지 개발을 통해 지역환경 개선, 외지인인 관광객의 소비력을 유입할 수 있다는 점에서 관광지 개발에 따른 부가가치 향상에 대한 기대효과는 더욱 크다고 볼 수 있다. 따라서 관광지는 이기적인 행위자로서 정치가, 관료에게는 지역발전을 위한 수단이라는 '공공의 이미지[47]'를 선사하면서도 득표를 통한 재선이나 영향력과 부서확대 등 자신의 이익을 추구하기에 매우 적절한 도구[48]가 될 수 있는 것이다.

'관광지 지정 및 승인'은 바로 관광지 개발에 따른 긍정적 파급효과에 대한 기대가 현실화되는 명확한 출발점으로 인식되기에 충분하다. 지정 및 승인 권한이 지자체로 이전된 이후 관광지 지정 및 승인 건수가 현저히 증가한 것은 기존 관광지의 추진 및 사업관리보다는 신규 지정에 주목하는 것이 훨씬 효율적이라는 정치가와 관료의 판단과 더욱 손쉬운 방법으로 행정적 절차를 추진할 수 있는 상황이 맞물려서 탄생한 어쩌면 당연한 결과인 것이다.

47) Tullock, Gordon. 1980. *Efficient Rent-Seeking.* ed. James M. Buchanan, Robert D. Tollison & Gordon Tullock. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, Texas : Texas A&M Univ. Press. pp97-112.

48) Wagner. 1966; Tullock. 1980.

www.kci.go.kr

다음으로 사업지연 문제를 살펴보았다. 관광지의 94.4%는 사업재원의 일부에서 100.0%까지 민자에 의존하고 있었다. 지정관광지 개발이 계획에 비해 지연되고 개발 실적이 저조한 이유들 중 가장 주요한 것은 재원의 대부분을 차지하는 민자유치가 제대로 이루어지지 않기 때문인 것으로 분석되었다. 사회 각계의 의견은 단연 계획안의 사업성 부족을 원인으로 꼽고 있으며, 민자가 관심을 가질 만한 사업성 향상을 위해 규제완화, 제도개선, 계획안의 조정 등을 고심하고 있다. 그러나 본 연구에서는 주인-대리인이론에 따른 대리인문제에 근거하여 보다 본질적인 문제를 조명할 수 있다.

관광지 개발에서 민자유치는 사업추진 주체인 정부입장에서 본다면 일종의 대리인 선임이다. 관광지의 경우 다수의 대리인이 경합함으로 인해 생기는 부작용보다는 단독의 대리인에 의한 독점이나 정부가 제시하는 계약조건을 수용하는 대리인이 없어 계약자체가 성사되지 않는 것이 현상적으로 드러난 문제였다. 이러한 현상은 주인-대리인 이론에 따르면 역선택 문제로 설명할 수 있다. 민자유치 계약 성사가 안된 경우는 물론이거니와 정부와 민간의 공동투자 계약이 성사된 경우라 하더라도 주인인 지자체가 최적의 민간투자자를 유치할 수 없다는 역선택 문제는 발생할 수 있다. 국비와 지방비 같은 정부 재원 투입은 높고, 민간 재원은 계획된 예산대로 투입되지 않는 경우에 정부가 정당한 댓가를 받지 못한 상태로 민간의 투자를 전제로 제공한 각종 권한과 특혜가 일부의 민간에게 이전되는 다수의 사례들로 충분히 예측가능하다.

계약이 성사된 이후 투자를 약속한 민간사업자는 이기적인 행위자로서 각자가 처한 입장에서 최대 효율과 지대를 추구하는데 지자체가 민간사업자의 일거수일투족을 모두 관리감독할 수 없고 계약을 이행하지 않더라도 특별한 규제책이 없다. 이러한 계약관계에서는 필연적으로 대리인의 도덕적 해이 문제가 제기될 수 있다. 민간사업자가 계약에 성실하게 임하지 않는 경우는 물론 지자체가 역선택 상황에서 무능한 민간사업자를 가려낼 수 없어서 잘못 유치한 경우에도 도덕적 해이에 의한 비시장실패를 예견할 수 있을 것이다. 어떤 경우라 하더라도 정부가 관광지 개발을 통해 꾀하였던 목표달성은 실패하거나 왜곡된 결과를 낳게 되는 것이다. 따라서 민자유치를 꾀하는 사업의 경우 계획대비 민자유치 실적이 저조한 문제는 대리인 문제의 역선택 문제와 도덕적 해이 두 가지 관점에서 깊이 있게 논의할 필요가 있다.

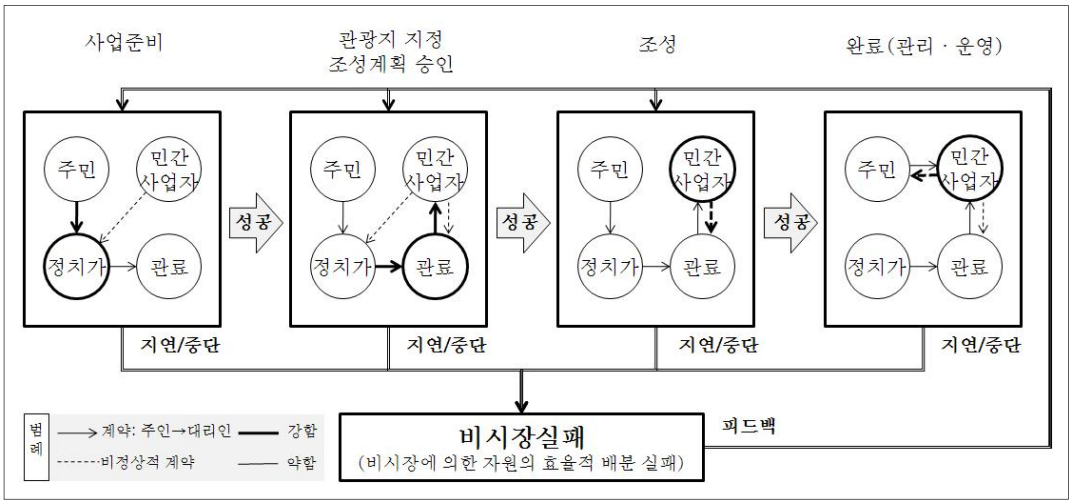
4. 비시장실패 과정의 모델화

이상의 비시장실패에 관한 이론적 논의를 종합하면 공공서비스 공급과정에서 비시장실패는 복합적이고 다층적인 주인-대리인 관계를 중심으로 공공선택론과 비시장실패론을 통합하는 것이 유용한 것으로 분석되었다. 공공주도형 관광지 개발 과정은 복합적이고 다층적인 주인-대리인 관계를 형성하는 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 복합적이고 다층적인 주인-대리인 관계는 사업에 참여하는 지역주민, 정치가와 관료, 민간사업자의 상호작용을 의미하며, 공공선택론적 분석을 통해 참여자들의 행위 속성을 파악할 수 있었다.

실질적으로 관광지는 사업준비, 관광지 지정 및 조성계획 승인, 조성의 과정을 거쳐 완료되며, 각 단계별로 복잡하고 다층적인 주인-대리인 관계를 형성하고 있었다. 관광지 개발단계별로 다층적인 주인-대리인 관계를 형성하게 되는 것이다. 지역주민이 궁극적인 주인이라는 관점에서 관광지 개발에 따른 서비스와 편익이 효율적이고 공평하게 분배되어야 하지만, 관광지 개발 사업의 추진 과정

www.kci.go.kr

그림 6_공공주도형 관광지 개발의 비시장실패 과정 모델



에서 실질적 권력 행사는 정치가, 관료, 민간사업자로 이전되기 쉬웠다.

사업준비 단계에서는 정치가의 독점적 권한이 우세하고, 관광지 지정과 조성계획 승인 단계에서는 행정적 절차와 집행능력을 갖춘 관료의 권한이 우세해진다. 그러던 것이 조성단계로 가면, 사업재원 및 사업추진의 주체로서 민간사업자의 권한이 강해진다. 지정관광지의 사례에서 보았듯이 일련의 개발 과정 속에서 공공주도형 관광지 개발은 사업지연, 독점권한, 과다·과대지정, 민자유치 실패와 같은 현상적인 문제로 이어졌다.

구체적으로 사업준비 단계에서 정치가는 지역주민의 대리인이라는 명분으로 활동하지만, 실제로는 재선에 대한 기대(득표동기)와 정치권력의 독점이라는 환경을 이용해 자신을 지지할지도 모르는 민간사업자를 비롯한 특정 이익단체를 위한 의사결정을 하기도 했다. 비단 사업준비 단계뿐 아니라 관광지 개발의 전 과정에서 참여주체들은 자기중심적이고, 합리적이며, 효용을 극대화하려는 존재로 활동하였다. 이러한 과정에서 관광지의 공공재적 속성과 외부효과 등으로 인해 발생하는 시장실패를 수정하기 위해 시도된 공공주도형 관광지 개발은 시장실패와는 다른 유형의 실패를 맞이하고 있다는 점에 주목하여야 한다.

이상에서 고찰한 결과로 비시장실패에 관한 이론적 논의와 현상적 검증을 토대로 공공주도형 관광지 개발이 비시장실패에 이르게 되는 과정을 <그림 6>과 같이 모델화할 수 있었다. 본 연구모델은 관광지 개발 과정에서 비시장실패에 이르는 다층적이고 복합적인 경로와 원인을 내포하고 있다.

첫째, 관광지 개발을 위한 사업준비에서 완료의 전 단계에 걸쳐 지연/중단이 발생할 수 있으며, 이는 시장에서 실패한 자원의 효율적 배분을 수정하고자 개입했던 정부, 즉 비시장의 실패상황에 이르는 과정을 설명한다. 둘째, 관광지 개발의 단계별로 개입되는 이해관계자인 주민, 지자체(정치가, 관료), 민간사업자 간에 다양한 형태의 계약을 통한 주인-대리인 관계와 실질적 권한을 발휘하는 주체가 주인이 아니라 대리인으로 변질됨으로써 각 단계별로 비시장실패가 왜 발생하는지에 대한

www.kci.go.kr

근본적 원인을 이해할 수 있다.

V. 결론

지역개발의 중요한 수단이며, 개발에 의한 긍정적 파급효과에 대한 기대로 인해 다양한 공공주도형 관광지 개발이 이루어지고 있으나 계획에 비해 실적은 매우 저조하여 계획 당시 기대했던 긍정적 효과가 실현되지 못하는 경우도 많다. 이러한 현상에 대해 이렇다 할 이론적 연구가 부족한 현실에 착안하여 본 연구는 공공주도형 관광지는 개발 과정에서 왜 중단 혹은 지연되는지를 이론적으로 규명할 필요를 제기하고, 공공주도형 관광지 개발과정을 분석·진단할 수 있는 이론적 도구로서 이론적 모델을 구축하기 위하여 시도되었다.

시장실패론, 비시장실패론, 공공선택론, 주인-대리인이론을 토대로 비시장부문인 정부가 관광지 개발을 수행하는 정당성을 확보하게 된 과정에서부터 정부개입과 비시장실패에 이르게 되는 이론적 전개 과정을 분석하였고, 법률에 의해 명시된 공공주도형 관광지 개발사업인 지정관광지를 사례로 사업지연 및 중단되는 현황을 조사하였다.

논의의 범주를 비시장 혹은 정부정책으로 한정시킨다면 비시장실패론과 공공선택론은 주인-대리인의 관계를 전제로 하고 있어 본 연구에서는 주인-대리인이론을 중심으로 비시장실패론과 공공선택론을 통합하였다.

지정관광지가 최초로 지정되었던 1969년부터 2006년 12월 말까지 지정관광지 실태를 조사 분석한 결과, 우리나라의 관광지는 사업준비, 관광지 지정, 조성계획 승인, 조성의 단계를 거쳐 개발되며, 모든 단계에서 중단 혹은 지연되는 사례가 발견되었다. 특히 사업실행 권한이 지자체에 집중되어 있는 관광지 지정 및 조성계획 승인과 인프라시설 인입과 같은 초기 사업비만 투입된 채 사업추진이 이루어지지 않는 경우가 대다수(약 82.0%)를 차지하였으며, 지난 38년간 완공된 곳은 전체의 6.8%에 해당하는 16개소에 불과한 채로 지속적으로 신규 관광지가 지정, 승인되고 있는 실정이다.

이는 이론적 분석에 따르면 첫째, 주민의 대리인인 정치가, 관료, 민간사업자는 그들이 가진 전문성과 독점적 권한을 가진 상황에서 주민의 이익이나 공익보다는 이기적인 행위자로서 각각의 이해를 충족시키기 위해 활동하는 속성을 가졌고, 둘째, 관광지는 '다수의' '다양한' '이해관계자'의 이해를 충족시킬 있을 뿐만 아니라 지역발전, 국민복지향상, 조화와 균형이라는 '공공의 이미지'까지 선사하기에 적절한 도구로 작용할 수 있기 때문인 것으로 추론되었다.

지정관광지 개발과정에서의 사업지연, 과다·과대계획, 민자유치 실패 등의 문제는 현상 그 자체보다 공공재 혹은 공공서비스 공급 정책 목표의 실패라는 점에서 더 큰 의미가 있다. 관광지 공급을 통해 시장기능이 담당하지 못하는 관광자원 개발 및 보호와 국민관광의 진흥 및 복지향상이라는 공익적 목표를 달성하지 못함으로써 그 피해는 국민에게 전가되기 때문이다.

과거 관광지 개발은 어느 정도의 한계를 감안하더라도 국민관광의 진흥과 복지의 향상, 자원 개발 및 보호 차원에서 기여한 바가 크다. 그러나 그것은 민간부문에 의한 관광지 개발이 저조하였던 시장의 상황을 전제로 했기 때문에 가능한 평가다. 현실에서 보여지듯이 지정관광지는 민간사업자들에게 인기가 없는 투자수단이지만, 근래에 들어 민간에 의한 관광지 및 관광자원 개발은 다양한 통로로 이루어지고 있다. 이에 관광지 공급에 관한 정책은 지정관광지뿐만 아니라 관광단지, 유원지, 관광레저형 기업도시 등 포괄적인 의미의 관광지 및

www.kci.go.kr

관광자원 정책이라는 폭넓은 시각에서 접근할 필요가 있다.

정부나 지자체는 국민의 대리인으로서 국민 관광복지 향상을 위해 반드시 필요함에도 불구하고 시장부문에서 공급이 원활하지 못한 것이 무엇인가를 파악하고, 그러한 결핍에 대한 지원에 적극적인 힘을 쏟아야 할 것이다. 관광지를 '정부의 입장에서 더 잘 공급하기 위한 방법'을 모색하기에 앞서 '관광지 공급 주체로서 정부의 특성과 민간의 특성' 등 보다 근본적인 관점에서 숙고하여야 하겠다. 이에 비시장부문의 개입에 대해서는 무엇을 얼마만큼 왜 해야 하는지에 대한 재평가가 선행되어야 하며, 그에 따라 시장 혹은 시장과 정부, 두 기구에 의한 각종 제도와의 적절한 역할 분담이 있어야 할 것이다.

본 연구의 결과로 제시된 공공주도형 관광지 개발의 비시장실패 과정 모델은 정부 및 지자체 등 공공부문에 의해 행해지는 관광지 개발의 과정 중 어느 단계에서 왜 중단 혹은 지연되는가에 대해 시사하고 있다.

본 연구는 관광지 개발 과정에서 발생하는 비시장실패를 이론적으로 다루었으며, 비시장실패에 관한 이론들의 통합적 분석을 통해 주인-대리인이론이 비시장실패론은 물론 정부개입에 대해 비판적인 공공선택론의 핵심적인 논의를 통합할 수 있는 틀을 제공하는 이론적 성과를 거두었다. 또한 제한된 정보와 조직 내 목표에 대한 갈등 때문에 실제로 공공주도형 관광지 개발을 둘러싼 이해당사자들의 이익이 어떻게 충돌하며 어떤 유인에 의해 행동하는가를 분석함으로써 관광지 공급정책에 대한 현실적인 이론을 제공하였다.

본 연구는 실증적 검토를 통해 연구모델을 형성함으로써 연구모델에 대한 실증적 가치를 검토하였지만 그 적용가능성은 지정관광지에 대한 전반적인 현황에 국한되어 있다. 더불어 본 연구에서 실질적이고 구체적인 정책적 대안을 제시하지 못한 것은 연구의 또 다른 한계다. 본 연구가 지닌 한계는 향후 보다 다양한 유형의 공공주도형 관광지를 대상으로 하는 실증적인 후속 연구로 극복되어야 할 점이다. 궁극적으로 이론적 연구들은 관광지 공급 또는 개발 관련 정책에 대한 실질적이고 구체적인 대안을 제시함으로써 더욱 의미있는 성과로 거듭날 수 있을 것이다.

참고문헌

고종화. 2006. "관광지개발의 합리적 의사결정 모형개발에 관한 연구: 공공부문 관광지개발을 중심으로". 관광학연구 제30권 제6호. 서울 : 한국관광학회. pp155-176.

김사헌. 2003. 관광경제학. 개정판. 서울 : 백산출판사.

김성진 · 장병권. 2006. "미래형 관광레저도시의 개발모형". 관광학연구 제30권 제6호. 서울 : 한국관광학회. pp199-218.

김인. 1998. "공유자원의 딜레마와 효율적 관리". 지방과 행정연구 제10권 제1호. 부산 : 부산대학교 지방행정연구소. pp3-18.

김현성. 1996. "공공조직에 대한 조직경제론적 접근". 현대사회와 행정 제6호 제1권. 서울: 연세행정연구회. pp79-104.

남상오 · 정운오. 2002. 회계이론. 제5판. 서울: 다산출판사.

멘큐, N. G. 1999. 멘큐의 경제학. Principles of Economics. 김경환 · 김종석 역. 서울: 교보문고.

문화관광부. 각 연도. 관광동향에 관한 연차보고서. 서울 : 문화관광부.

박우순. 2000. "정부 · 민간 · 국제부문 간의 역할분담에 관한 탐색적 연구". 행정논총 제38권 제1호. 서울 : 서울대학교 행정대학원. pp73-110.

소병희. 1996. "공공선택론의 이해와 정책학분야에서의 응용". 한국정책학회보 제5권 제2호. 서울 : 한국정책학회. pp267-292.

www.kci.go.kr

윤양수. 2001. 지역개발측면에서 본 문화·관광사업 실태와 대책: 지정관광지를 중심으로. 경기 : 국토연구원.

이연택. 2004. "국가관광정책에 있어서 지역주민참여에 관한 연구: 정책과제 도출". 관광학연구 제28권 제3호. 서울 : 한국관광학회. pp143-160.

이호열. 2002. "비대칭정보와 재무회계". 산업경영 제30권. 경남 : 경남대학교 산업경영연구소. pp333-358.

전국 관광지 지정현황. 문화관광부(http://www.mct. go.kr.) [2007.1.8.]

전경수. 1994. 관광과 문화. 서울 : 일신사.

전상경. 1999. "공공선택론의 고전들". 정부학연구 제5권 제1호. 경기 : 나남출판. pp228-252.

한국문화관광연구원. 2006. 관광지 개발사업에 대한 평가 연구. 문화관광부.

_____. 2003. 관광지 개발사업에 대한 평가 연구. 문화관광부.

허철행. 2001. "신자유주의의 역사적 전개와 이론적 근거". 지방과 행정연구 제13권 제1호. 부산 : 부산대학교 지방행정연구소. pp87-118.

Buchanan, James. M. and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of a Constitutional Democracy*. Ann Arbor : Univ. of Michigan Press.

De Alessi, Louis. 1969. "Implications of property rights for government investment choices". *American Economic Review*. vol. 59. Tennessee : American Economic Association. pp13-24.

De Kadt, Emanuel. 1979. Tourism-passport to development?. *Perspectives on the Social and Cultural Effects of Tourism in Developing Countries*. New York : Oxford University Press. pp1-20.

Dixit, A and S. Skeath. 1999. *Games of Strategy*. New York: W. W. Norton & Company.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York : Harper and Row.

Eggertsson, Thrainn. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. New York : Cambridge Univ. Press.

Eisenhardt, K. M.. 1989. "Agency Theory: An Assessment and Review". *Academy of Management Review* vol. 14, no. 1. New York : Academy of Management. pp57-74.

Francis, Arthur. 1983. *Markets and hierarchies: Efficiency or domination?*. ed. A. Francis, J. Turk, and P. Willman. *Power, Efficiency and Institutions*. London : Heinemann.

Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago : The Univ. of Chicago Press.

Geshekter, Charles. 1978. *International tourism and African underdevelopment Some refrections from Kenya*. ed. Mario D. Zamora, et al. *Tourism and Economic Change*. Williamsburg, VA : Dept. of Anthropology, College of William and Mary.

Graburn, N. 1983. "The anthropology of tourism". *Annals of Tourism Research* vol. 10, no. 1. pp9-33.

Gunn, Clare A. 1998. *Tourism Planning*. New York : Taylor & Francis.

Hall, C. Michael. 1998. *Tourism and Politics: Policy, Power, and Place*. John Wiley & Sons Ltd.

Hashimoto, A. 2002. *Tourism and sociocultural development issues*. ed. Sharpley, R. and Telfer, D. J. *Tourism and Development: Concepts and Issues*. Sydney : Channel View Publications. pp212-225.

Just, Richard E., Frisvold, George Brian, Verna Harrison, Joe Oppenheimer and David Zilberman. 1998. *Using bargaining theory and economic analysis as an aid to trans-boundary water cooperation*. ed. R. E. Just and S. Netanyahu. *Conflict and Cooperations on Trans-boundary Water Resources*. Boston : Kluwer academic publrs. pp411-426.

Kerr, Willian R. 2003. *Tourism Public Policy, and the Strategic Management of Failure*. Elsevier Ltd..

Le Grand, Julian. 1991. "The Theory of Gavernment Failure". *British Journal of Political Science* vol. 21, no. 4. New York : Cambridge Univ. Press. pp423-442.

Lindsay, Cotton M. 1976. "A Theory of Government Enterprise". *Journal of Political Economy* vol. 84, no. 4. Illinois : Univ. of Chicago Press. pp1061-1077.

McKean, Margaret A. 1992. "Success on the commons: A comparative examination of institutions for common property resource management". *Journal of Theoretical Politics* vol. 4, no. 3. pp47-281.

Mitchell, William C. 1988. "Virginia, Rochester, and Bloomington: Twenty-five years of public choice and political science". *Public Choice* vol. 56, no. 2. Kluwer Academic Publishers. pp101-119.

Peltzman, Sam. 1976. "Toward a more general Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics* vol. 19, no. 2. pp211-240.

Peirce, William S. 1981. *Bureaucratic Failure and Public Expenditure*. New York·London·Toronto·Sydney·San Francisco : Academic Press.

Riker, W. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven : Yale University Press.

Smith, Valene. 1989. *Host and Guests: The Anthropology*

www.kci.go.kr

of Tourism. 2nd ed. Philadelphia : Univ. of Pennsylvania Press.

Stigler, George. 1971. "The Theory of Economic Regulation". *The Bell Journal of Economics* vol. 5, no. 1. pp15-24.

Tullock, Gordon. 1980. *Efficient Rent-Seeking*. ed. James M. Buchanan, Robert D. Tollison and Gordon Tullock. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, Texas : Texas A&M Univ. Press. pp97-112.

Wagner, R. E. 1966. "Pressure groups and political entrepreneurs". *Papers on Non-Market Decision-Making* vol. 1. pp161-170.

Weimer, David L. and Aidan R. Vining. 1992. *Policy Analysis: Concepts and Practice, Englewood Cliffs*. New Jersey : Prentice Hall.

Weingast, Barry, Kenneth A. Shepsle, and Christopher Johnsen. 1981. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy* vol. 89, no. 4. pp642-664.

Whitaker, G. P. 1980. "Coproduction: Citizen participation in service delivery". *Public Administration Review* vol. 40. pp240-246.

Willis, K. G. 1980. *The Economics of Town & Country Planning*. Publisher : Granada. pp39-59.

Wilson, J.Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York : Basic Books Inc. Publishers.

Wolf, Charles Jr. 1988. *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge, MA. : The MIT Press.

Yates, Douglas. 1982. *Bureaucratic Democracy*. Cambridge, MA. : Harvard Univ. Press.

• 논문 접수일: 2008.10. 6
• 심사 시작일: 2008.10.13
• 심사 완료일: 2008.11. 6

www.kci.go.kr

ABSTRACT

Procedural Analysis of Government-Initiated Tourism Development by Non-market Failure Theory

Keywords: Tourism Development, Tourism Policy, Government-initiated development, Principal-agent, Non-market Failure

Government-initiated tourism development hasn't the purpose since is attempted many of the projects but result in low performances in Korea. This study tried to build a theoretical model for identifying what fundamental causes on those problems are.

This study observed major theories on the non-market failure and conducted fact-finding surveys on tourism destinations. Through this study, the non-market failure in the course of developing government-initiated tourism development can be summarized as the procedural model of non-market failure.

At present, tourism developments by private sector are under way through various routes in Korea. In this regard, a policy of tourism destinations should be considered from more fundamental perspective and it is necessary to reassess the degree of the governmental intervention, the roles between government and market, etc.

비시장실패 이론에 의한 공공주도형 관광지 개발의 과정 분석

주제어: 관광개발, 관광정책, 공공주도형 개발, 주인-대리인, 비시장실패, 정부실패

본 연구는 공공주도형 관광지 개발 사업이 계획과 달리 추진실적이 매우 미흡하여 관광지 개발을 통해 기대했던 파급효과를 가져오지 못하는 문제를 진단하고 그 원인을 규명하는 이론적으로 논거를 구축하기 위한 것이다. 이를 위하여 지정관광지를 사례로 비시장부문인 정부가 관광지 개발을 수행하는 정당성을 확보하는 과정에서부터 정부에 의해 사업이 추진되는 과정별로 시장실패론, 비시장실패론, 공공선택론, 주인-대리인이론을 토대로 분석하여 '공공주도형 관광지 개발의 비시장실패 과정 모델'을 개발하였다.

관광개발사업에 민간부문의 참여가 증가하고 있는 현실을 감안한다면 정부의 개입 정도, 즉 시장 혹은 기타 제도와의 적절한 역할 분담을 위해서도 다각적인 이론연구 및 실증연구가 수행되어야 하겠다.

www.kci.go.kr