

관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안

2022-23

정책연구

Activation Plan for Collaborative
Governance of Tourism Policy

김동현
김은형
박지연
조민혁



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안

Activation Plan for Collaborative Governance of Tourism Policy

김동현·김은형·박지연·조민혁



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구책임

김동현 한국문화관광연구원 연구위원

공동연구

김은형 뉴욕주립대 정부와 시민사회 여성연구소 선임연구원

박지연 한국융합관광연구소 연구위원

조민혁 경희대학교 미래혁신정책연구원 연구교수

관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안



연구개요

1. 서론

가. 연구의 배경과 목적

■ 최근 사회문제 해결을 위하여 정부 이외 사회구성원의 적극적 역할이 강조

- 정부와 네트워크 거버넌스의 혼합이 중요하며, 정부의 역할 축소가 아닌 정부와 네트워크 거버넌스가 함께하는 ‘협력적 거버넌스’가 중요

■ 코로나19로 인해 관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안 모색 시작

- 코로나19 대응사태에서 경험한 바와 같이 단일 지역 또는 단일 국가수준에서 효과적 대응이 어려운 문제를 해결하기 위해 다층적·협력적 체계 구축의 필요성을 경험
- 관광정책은 과거 경제적 목적 중심에서 다양한 목적으로 확대되면서 영향력 또한 커지고 있으며, 이에 대응하기 위한 관광정책의 복합화·융합화가 계속적으로 요구되고 있다는 점에서 복잡성이 더욱 가중되고 있는 영역
- 관광정책의 이해관계의 복잡성과 행위자들의 범위와 규모는 더욱 증가하는 경향

■ 관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안을 모색하는 데 주요 목적

- 관광정책의 협력적 거버넌스의 필요성을 검토
- 관광정책의 거버넌스 구조와 수준을 진단
- 관광정책의 협력적 거버넌스의 활성화 방안 도출

나. 연구의 범위와 방법

■ 대상적 범위: 관광정책 국고보조사업 및 보조사업자(정책수행기관)

■ 시간적 범위: 2017~2020년

■ 내용적 범위

- 협력적 거버넌스에 대한 이론적 검토
- 관광정책 협력적 거버넌스 인식

- 관광정책 행위자별 역할 변화 요구도
- 관광정책 행위자 식별 및 유형화
- 관광정책 행위자 네트워크 분석
- 관광정책 협력적 거버넌스 체계의 개선 방안

■ 연구의 주요 내용과 연구방법

[그림 1] 연구의 흐름



2. 이론적 검토

가. 협력적 거버넌스 이론 검토

1) 협력적 거버넌스의 의미

■ 협력적 거버넌스의 배경

- 낮은 효율성과 정부부패 등 정부를 통한 사회문제 해결과정에서의 고질적인 문제점을 극복하기 위한 새로운 이론으로서 거버넌스 이론 부상

- 협력과 조정을 이끌어 내기 위한 사회적 운영기제로서의 네트워크 중요성 강조
- 국가와 사회, 정부와 민간의 협력을 강조하며, 이들 사이를 조정하는 정부의 역할을 강조하는 형태의 거버넌스인 협력적 거버넌스

2) 협력적 거버넌스의 유형

- **협력적 거버넌스의 유형: 갈등해결의 수단, 네트워크 형성, 네트워크 관리, 협력행위의 가제**
- **네트워크 거버넌스 유형: 참여조직 네트워크, 주도조직 네트워크, 관리조직 네트워크**

나. 협력적 거버넌스 요인과 관리 전략

1) 협력적 거버넌스의 요인

- **형성·결정·촉진 요인: 호혜성의 원리, 협력관리, 의사소통**
- **구조·과정 요인: 네트워크, 협력의 과정**
- **관광정책 협력적 거버넌스 관련 주요 선행연구를 검토한 결과**
 - 형성 요인: 제도환경(권실일, 2012; 김경화·이연택, 2016; 이상호, 2017; 주현정, 2013), 신뢰(김현수·김철원, 2018)
 - 구조 요인: 이해집단간 역할 구조화(김남조, 2002), 네트워크 구조화(양진규, 2010), 거버넌스 체계 구축(장병권, 2016)
 - 제도 요인: 제도적·자원적 특성(김성태, 2012; 이연택·김성태, 2011), 조직체계(이소운 외, 2020),

2) 협력적 거버넌스의 관리전략

- **협력적 거버넌스 관리 전략: 효율성 성과 달성 요인**
 - 협력적 관리행태의 기능: 활성화, 구성, 동원, 통합
 - 네트워크 관리: 관여자 결정, 조정적 상호작용, 중개활동, 촉진적 상호작용

다. 소결: 이론적 틀 구성

■ 관광정책 협력적 거버넌스 분석을 위한 이론적 틀 구성

〈표 1〉 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 모형

단계	주요 내용	정부의 역할	협력적 거버넌스 요인
문제 인식·판단	문제 인식 사회적 조정 유형 판단	형성자	
네트워크 구성과 공동의 문제 인식	공동의 문제 인식 공감대 형성	촉진자	네트워크 형성 - 신뢰(상호간, 사업수행), - 상호간 태도, - 관계성(친밀성)
자원과 방법 탐색, 협력을 위한 제도적 수용	동원 자원 파악 문제 해결 방법 탐색 행위자 수용을 위한 제도 형성	조정자 또는 참여자	네트워크 구조 - 정보 공유, - 소통·의견교환, - 공식적·비공식적 교류, - 자원 교환 참여보장 및 투명성 - 이해집단 참여 - 전문가 활용 협력을 위한 제도 지원 - 운영규칙, - 인센티브, - 행·재정 지원, - 실질적 권한 부여, - 조직체계 완비
협력 추진, 일상화·공고화	네트워크의 복잡성과 불확실성 감소 소통채널 공고화, 활발한 정보 공유 체계 등 제도화	관리자	

3. 관광정책 협력적 거버넌스 인식 분석

가. 인식조사 분석 개요

■ 분석목적

- 행위자 인식조사: 관광정책 네트워크 상에 존재하는 주요 행위자들을 대상으로 관광정책 수행과정에서의 협력 현황, 협력적 거버넌스에 대한 인식과 형성·구조·

- 장애요인 등을 분석하고, 이를 토대로 협력적 거버넌스에 대한 개선방안 도출
- 전문가 의견조사: 관광정책 영역별로 행위자 유형에 따른 기능·역할 변화를 분석하여 관광정책 주요 행위자의 기능 개편의 방향을 검토

■ 분석절차

- 행위자 인식조사: ① 조사대상 선정, ② 설문문항 설계, ③ 조사업체 배포·회수, ④ 인식 분석
- 전문가 의견조사: ① 의견조사 문항 구성, ② 조사대상 선정, ③ 조사업체 배포·회수, ④ 의견분석

■ 분석대상: 2017~2020년 관광정책 국고보조사업 데이터 활용

- 행위자 인식조사: 2020년 기준 (1차) 보조사업자 중 주요기관(국고보조금 등 기준)
- 전문가 의견조사: 정책영역별 전문가(학계, 산업계, 문체부 관광정책 담당자 등)

나. 협력적 거버넌스 인식 분석 결과 분석

1) 협력의 필요성과 기대효과

■ 관광정책 협력의 필요성

- 관광정책 협력의 필요성에 대하여 문화체육관광부(6.13)와 보조사업기관(5.96) 모두 긍정적

〈표 2〉 관광정책 협력의 필요성

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부(A)	보조사업기관(B)	인식차이(A-B)	전체
관광정책 협력의 필요성	6.13	5.96	0.17	5.99

■ 관광정책 협력에 대한 기대효과

- 관광정책 협력의 기대효과에 대하여 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 전반적으로 기대가 높은 것으로 분석
- 보조사업기관은 ‘정책 신속성 제고(4.86)’에 대해서는 상대적으로 기대가 낮은

것으로 분석되는데, 이는 협력을 위한 시간의 소요를 의미

- 문화체육관광부는 협력적 거버넌스를 통해 문제 해결, 정책 조정, 성과 제고 등을 기대하는 조정자의 역할을 수행하고 있으나, 반대로 보조사업기관은 보조사업을 수행하는 역할에 초점을 맞추고 있기 때문에 협력적 거버넌스에 대한 인식 차이가 발생

〈표 3〉 관광정책 협력적 거버넌스에 대한 기대효과

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부 (A)	보조사업기관 (B)	인식차이 (A-B)	전체
정책문제 해결방법 탐색	5.62	4.91	0.71	5.08
성과수준 제고	5.62	5.08	0.54	5.21
정책 조정능력 제고	5.65	4.95	0.70	5.12
시민참여 제고	5.10	5.13	-0.03	5.12
정책비용 절감	5.10	5.02	0.08	5.04
정책 공정성 제고	5.33	5.45	-0.12	5.42
정책 대응성 제고	5.33	5.08	0.25	5.14
정책 전문성 제고	5.48	5.39	0.09	5.41
정책 지속성 유지	5.38	5.37	0.01	5.37
정책 합리성 제고	5.29	5.36	-0.07	5.34
정책 신속성 제고	5.14	4.86	0.28	4.93
기관의 업무성과 품질 제고	5.33	5.16	0.17	5.20
기관의 생산성 제고	5.14	4.89	0.25	4.95
기관간 관계 개선 도움	5.33	5.22	0.11	5.25

2) 기관간 협력 현황

■ 문화체육관광부의 순위별 협력기관 및 협력 유형 응답 분석

- 1~3순위 협력기관의 유형이 모두 공공영역에 해당하는 기관들이었으며, 특히 한국관광공사와 지방자치단체의 비율이 높음
- 협력기관별 협력유형을 살펴보면 협약이나 규정 등을 통해 공식적으로 협력을 수행하고 있다는 공식적 관계의 비율이 높음
- 협력기관별 협력유형을 세부적으로 살펴보면 한국관광공사의 경우 공식적 관계의 비율이 높으나, 업무주선, 정기적 만남, 비공식 관계 등의 비중 또한 낮지 않음

■ 보조사업기관의 순위별 협력기관 및 협력 유형 응답 분석

- 문화체육관광부와 다르게 보조사업기관은 다양한 협력기관과의 협력을 추진하고 있는 것으로 분석
- 보조사업기관 또한 문화체육관광부, 지방자치단체, 한국관광공사, 유관 공공기관 등 공공영역의 협력기관과의 협력 비중이 낮지 않음
- 정보 및 의견교환을 위한 비공식 관계나, 업무 협의를 위한 업무 주선, 정기적 만남 등과 같은 협력유형의 비중이 적지 않다는 점에서 보조사업기관은 보다 다양한 기관과 다양한 형태의 협력 추진

3) 협력적 거버넌스 인식

■ 협력 수준에 대한 인식

- 협력 수준에 대하여 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 높은 수준이라고 응답
- 보조사업기관의 경우 ‘동반자 인식(4.13)’에서는 상대적으로 부정적 인식을 보이고 있었으며, 문화체육관광부와 보조사업기관 사이 가장 큰 인식차(1.06)를 보여 상호간 인식 개선 노력 필요
- ‘의견대립 조정’에 있어서도 인식차(0.60)가 적지 않아 상호간 협력 수준에 대한 인식차이가 명확
- 문화체육관광부는 협력이 원활하게 추진되고 있다고 인식하고 있으나, 보조사업기관은 업무협조에 최선을 다하고 있으나 의견대립의 조정이나 협의 과정, 의사소통 등에서 문제가 있는 것으로 예상

〈표 4〉 협력 수준에 대한 인식

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부 (A)	보조사업기관(B)	인식차이(A-B)	전체
의견대립 조정	5.48	4.88	0.60	5.02
긍정적 업무협조	5.24	5.70	-0.46	5.59
협의를 통한 합의 도달	5.57	5.17	0.40	5.27
원활한 의사소통	5.24	4.91	0.33	4.99
동반자 인식	5.19	4.13	1.06	4.39
명확한 역할 인식	5.24	5.02	0.22	5.07
협력을 통한 정책성과 제고	5.53	5.59	-0.06	5.58

■ 협력적 거버넌스 형성 요인: 신뢰, 관계, 파트너십

- 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 전반적으로 상대기관에 대한 신뢰와 파트너십에 대하여 긍정적 인식
- ‘상호존중하는 태도’ 응답에 있어 인식차(0.48)가 상대적으로 높아 인식 개선 노력 필요

〈표 5〉 신뢰·관계·파트너십 형성 요인에 대한 인식 분석

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부 (A)	보조사업기관 (B)	인식차이 (A-B)	전체
상호 신뢰관계 형성	5.52	5.57	-0.05	5.56
사업수행에 대한 신뢰	5.33	5.38	-0.05	5.37
상호존중하는 태도	5.43	4.95	0.48	5.07
책임감있는 업무 수행	5.52	5.66	-0.14	5.62
친밀한 관계	5.43	5.36	0.07	5.38

■ 협력적 거버넌스 구조 요인: 네트워크

- 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 ‘정보 공유’, ‘원활한 의견 교환’, ‘공식적 교류’ 등은 긍정적
- 비공식적 교류와 자원의 교환 측면에 대해서는 부정적

〈표 6〉 네트워크 구조요인에 대한 인식 분석

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부 (A)	보조사업기관 (B)	인식차이 (A-B)	전체
정보 공유	5.10	5.36	-0.26	5.29
원활한 의견 교환	5.24	5.27	-0.03	5.26
비공식적 교류	4.48	4.86	-0.38	4.76
공식적(정기 회의 등) 교류	5.14	5.36	-0.22	5.31
자원(인적자원 등) 교환	4.14	4.78	-0.64	4.62

■ 협력적 거버넌스 제도 요인: 참여보장 및 투명성

- 행위자 참여의 원활성에 대하여 문화체육관광부와 보조사업 기관 모두 긍정적 응답

〈표 7〉 참여보장 및 투명성

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부 (A)	보조사업기관(B)	인식차이(A-B)	전체
정책과정에 다양한 이해 집단 참여	5.10	5.53	-0.43	5.42
정책과정에 전문가 적극 활용	5.29	5.92	-0.63	5.75
이해관계자의 자율적 참여 보장	5.10	5.48	-0.38	5.39

4) 협력적 거버넌스 개선 방안

■ 협력을 위한 정책(제도) 지원

- 협력을 위한 정책(제도) 지원에 대한 인식은 문화체육관광부와 보조사업기관은 모두 전반적으로 긍정
- ‘협력을 위한 적절한 인센티브’와 ‘협력을 위한 행·재정 지원’에 대한 개선 필요 응답

〈표 8〉 협력을 위한 정책(제도)지원

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부 (A)	보조사업기관(B)	인식차이(A-B)	전체
적절한 협력 관련 운영규칙 등 운영	5.19	5.45	-0.26	5.39
적절한 협력 인센티브	4.76	4.34	0.42	4.45
협력을 위한 행·재정 지원	5.00	4.62	0.38	4.72
협력활동을 위한 실질적 권한 부여	5.14	5.19	-0.05	5.18
지속적 협력을 위한 조직체계 완비	4.81	5.56	-0.75	5.36

■ 협력이 필요한 기관 유형

〈표 9〉 협력이 필요한 기관유형 인식

(단위: %)

	문화체육관광부			보조사업기관		
	현재(A)	필요(B)	수요(B-A)	현재(A)	필요(B)	수요(B-A)
일반시민	14.3%	4.8%	-9.5%	12.5%	11.1%	-1.4%
전문가	38.1%	42.9%	4.8%	34.4%	34.9%	0.5%
관광분야 사업자	57.1%	52.4%	-4.8%	37.5%	30.2%	-7.3%
문화분야 사업자	0.0%	9.5%	9.5%	18.8%	17.5%	-1.3%
기타분야 사업자	4.8%	0.0%	-4.8%	9.4%	4.8%	-4.6%
관광관련 협·단체	42.9%	42.9%	0.0%	21.9%	28.6%	6.7%
문화관련 협·단체	9.5%	0.0%	-9.5%	12.5%	15.9%	3.3%
기타분야 협·단체	4.8%	0.0%	-4.8%	4.7%	6.3%	1.7%
관광분야 공공기관	52.4%	38.1%	-14.3%	34.4%	33.3%	-1.0%
문화분야 공공기관	9.5%	23.8%	14.3%	23.4%	25.4%	2.0%
기타분야 공공기관	9.5%	4.8%	-4.8%	10.9%	14.3%	3.3%
문체부	14.3%	9.5%	-4.8%	40.6%	27.0%	-13.6%
기타 중앙정부	38.1%	33.3%	-4.8%	9.4%	12.7%	3.3%
지방자치단체	38.1%	23.8%	-14.3%	31.3%	20.6%	-10.6%

5) 협력 저해 요인과 활성화 요인

- 협력 저해 요인: 소통의 부재, 정보 공유, 상호간 이해 부족
- 협력 활성화 요인: 공감대 형성, 원활한 정보 공유 채널, 폭 넓은 참여, 소통의 기회 확대 노력

다. 협력적 거버넌스 행위자 중요도 분석

1) 향후 관광정책의 행위자 역할 변화

■ 관광정책 영역별 공공의 역할 변화

- 관광정책 전반에 걸쳐 공공과 시장의 역할 강화가 필요하다는 의견이었으며, 시민사회의 역할은 상대적으로 현재 상태를 유지해야 한다는 의견이 주류
- 관광산업 영역에서는 공공의 역할보다 시장의 역할 강화가 필요하다는 의견 다수

- 국내관광 영역에서는 ‘국내관광 향유 기회의 보편성 확대’는 공공의 역할 강화가 필요하다고 응답
- 국제관광 영역에서는 ‘국제관광 재건 전략 및 로드맵 구축’과 ‘관광시장 외연 확대를 위한 고부가 관광콘텐츠 발굴’ 모두 공공과 시장의 역할이 모두 강화
- 지역관광 영역에서는 모든 과제 영역에서 공공의 역할 강화가 요구

〈표 10〉 향후 관광정책의 행위자 역할 변화

구분	추진과제	공공			시장			시민사회		
		강화	유지	축소	강화	유지	축소	강화	유지	축소
관광 산업	관광산업의 새로운 비즈니스 모델 개발 및 혁신 생태계 구축	3	5	0	8	0	0	0	5	1
	지역 관광산업 역량 강화와 산업 생태계 구축	7	1	0	6	2	0	2	5	0
	관광인력 양성체계 구축 및 미래 일자리 창출 기반 강화	4	3	1	8	0	0	3	4	1
	관광산업의 디지털 전환을 통한 혁신 성장	4	4	0	6	2	0	1	4	1
	탄소중립에 대응하기 위한 관광산업 로드맵 구축	7	1	0	5	2	1	5	3	0
국내 관광	국내관광 향유 기회의 보편성 확대	7	1	0	1	7	0	4	3	0
	한국형 위케이션 등 새로운 여행스타일 대응체계 구축	2	6	0	6	2	0	2	5	0
	모두가 향유하는 국내관광 활동 지원	6	2	0	2	6	0	3	4	1
	책임 있는 관광을 위한 국민 인식 제고	7	1	0	6	2	0	7	1	0
국제 관광	국제관광 재건 전략 및 로드맵 구축	8	0	0	6	2	0	0	6	1
	관광시장 외연 확대를 위한 고부가 관광콘텐츠 발굴	6	2	0	7	1	0	0	4	1
	관광위기 대비 국제협력 네트워크 및 지원 강화	8	0	0	0	8	0	0	7	0
지역 관광	지역관광 혁신 생태계 구축을 위한 거버넌스 확충	6	2	0	3	5	0	5	3	0
	지역관광 콘텐츠의 매력성 제고와 차별화	6	2	0	4	4	0	3	4	0
	지역관광 서비스 품질 제고	6	2	0	7	1	0	4	3	1

2) 향후 관광정책의 행위자별 중요도

- 관광산업 영역에서는 중앙정부와 시장의 역할이 모두 중요하다는 응답
- 국내관광 영역에서는 ‘국내관광 향유 기회의 보편성 확대(46.9)’와 ‘책임 있는 관광을 위한 국민 인식 제고(33.8)’ 과제에 대하여 중앙정부의 역할이 중요하다고 응답
- 국제관광의 경우 ‘국제관광 재건 전략 및 로드맵 구축’과 ‘관광위기 대비 국제협력 네트워크 및 지원강화’에 대한 과제에서는 중앙정부의 역할이 절대적으로 중요(49.4~52.5)하다고 응답

- 지역관광의 경우 ‘지역관광 혁신 생태계 구축을 위한 거버넌스 확충’, ‘지역관광 콘텐츠의 매력성 제고와 차별화’, ‘지역관광 서비스 품질 제고’에서 모두 지방정부가 중요하다고 응답

〈표 10〉 향후 관광정책의 행위자별 중요도

구분	추진과제	공공			시장	시민 사회
		중앙 정부	지방 정부	공공 기관		
관광 산업	관광산업의 새로운 비즈니스 모델 개발 및 혁신 생태계 구축	30.0	13.8	15.6	41.3	16.7
	지역 관광산업 역량 강화와 산업 생태계 구축	23.8	27.5	16.7	30.0	12.5
	관광인력 양성체계 구축 및 미래 일자리 창출 기반 강화	30.0	15.0	17.5	31.9	15.8
	관광산업의 디지털 전환을 통한 혁신 성장	35.0	12.0	20.8	38.1	25.0
	탄소중립에 대응하기 위한 관광산업 로드맵 구축	40.6	15.0	20.8	25.7	16.0
국내 관광	국내관광 향유 기회의 보편성 확대	46.9	20.0	15.0	21.0	12.5
	한국형 워케이션 등 새로운 여행스타일 대응체계 구축	27.5	24.3	15.7	36.4	22.5
	모두가 향유하는 국내관광 활동 지원	30.6	27.5	14.2	20.7	15.8
	책임 있는 관광을 위한 국민 인식 제고	33.8	17.5	13.3	22.1	17.9
국제 관광	국제관광 재건 전략 및 로드맵 구축	49.4	27.0	18.3	19.4	7.5
	관광시장 외연 확대를 위한 고부가 관광콘텐츠 발굴	26.9	25.6	20.0	32.5	20.0
	관광위기 대비 국제협력 네트워크 및 지원 강화	52.5	15.0	15.7	20.8	10.0
지역 관광	지역관광 혁신 생태계 구축을 위한 거버넌스 확충	17.5	38.1	20.0	18.3	18.1
	지역관광 콘텐츠의 매력성 제고와 차별화	18.8	35.6	14.3	27.9	14.0
	지역관광 서비스 품질 제고	18.8	31.3	17.5	30.0	12.1

4. 관광정책 협력적 거버넌스 구조 분석

가. 관광정책 영역별 행위자 식별

■ 관광정책 영역별 내역사업 분류 결과

〈표 12〉 관광정책 영역별 내역사업 및 보조사업 현황(2017~2020)

(단위: 건)

	내역사업 개수	보조사업 개수	보조사업차수 (평균)	보조사업자	
				사업수행기관	보조사업 수행건수 (1개 기관당)
관광산업	49	448	1.75	203	2.21
국민·국내관광	94	1976	1.90	424	4.66
국제관광	147	819	1.58	261	3.14
지역관광	416	8143	2.07	1454	5.60

■ 관광정책 행위자 식별

- 행위자 성격 등을 고려하여 2단계에 걸쳐 분류

〈표 13〉 단계별 분류 현황

유형	1단계 분류(세분류)	(개수)	2단계 분류(대분류)	(개수)
민간	일반시민(개인사업자)	177	민간단체	1805
	관광분야사업자	1188		
	기타 협단체	11		
	(지역)관광관련 협단체	42		
	(지역)기타 협단체	73		
	학회	6		
	대학/산학협력단	54		
	종교단체	199		
	협동조합	38		
	기타	17		
	관광관련 협단체	13	(관광)민간단체	13
공공	(중앙)관광분야 공공기관	4	(관광)중앙공공기관	4
	(지역)관광분야 공공기관	36	(관광)지역공공기관	36
	(중앙) 기타 공공기관	28	중앙공공기관	28
	(지역) 기타 공공기관	63	지역공공기관	74
	기타 재단	11		

유형	1단계 분류(세분류)	(개수)	2단계 분류(대분류)	(개수)
	문화체육관광부	1	중앙행정기관	2
	기타 중앙정부	1		
	광역자치단체	17	광역자치단체	17
	기초자치단체	221	기초자치단체	221
	(합계)	2,200	(합계)	2,200

■ 차수별 행위자 유형 분석

- 보조사업 수행과 관련하여 분석 가능한 추정은 자치단체보조사업의 경우 ‘문화체육관광부-광역자치단체-기초자치단체-민간단체’로 이어지는 패턴을 보이며, 민간보조사업의 경우 ‘문화체육관광부-(관광)중앙공공기관-민간단체’로 이어지는 패턴
- 패턴의 의미는 보조사업과 관련하여 공공영역 중심의 상위차수 구조와 민간영역 중심의 하위차수 구조를 보이고 있다는 것

나. 네트워크 분석·진단

1) 연도별 네트워크 분석

■ 민간보조사업 연도별 변동 분석

- 매개중심성을 기준으로 상위 10위 행위자(기관)를 연도별로 비교분석한 결과 1~5순위 기관의 큰 변동을 찾아볼 수 없음
- 즉, 한국불교문화사업단, (재)대한불교조계종 유지재단, 한국관광공사, 한국공예디자인문화진흥원, 관광협회중앙회 등이 다소간 순위의 변동을 보일 뿐 여전히 중요한 행위자로 분석
- 짧은 기간이지만 보조사업 네트워크 구조상에서 핵심적인 행위자는 크게 변동되지 않고 있음을 확인

〈표 14〉 민간보조사업 수행기관 매개중심성 상위기관 연도별 비교(2017~2020)

순위	2017년	2018년	2019년	2020년
1	한국불교문화사업단	한국불교문화사업단	한국불교문화사업단	한국불교문화사업단
2	(재)대한불교조계종 유지재단	(재)대한불교조계종 유지재단	(재)대한불교조계종 유지재단	한국관광공사
3	한국관광공사	한국관광공사	한국관광공사	(재)대한불교조계종 유지재단
4	한국공예디자인문화진흥원	한국공예디자인문화진흥원	한국공예디자인문화진흥원	한국공예디자인문화진흥원
5	한국관광협회중앙회	한국관광협회중앙회	한국관광협회중앙회	전라북도
6	전라북도	강원도	성균관	한국관광협회중앙회
7	한국문화관광연구원	전라남도	한국콘텐츠진흥원	전라북도 전주시
8	강원도	(재)한국국제문화교류진흥원	(재)한국국제문화교류진흥원	성균관
9	경기도	충청남도	(재)한국전통문화전당	한국콘텐츠진흥원
10	전라북도 부안군	경상남도	경기도	한국관광개발연구원

- 새로운 행위자가 유입되었는지를 분석하기 위하여 분석한 결과 2017년 이후 수행기관의 규모가 계속적으로 증가하고 있으며, 특히 민간단체의 유입이 확대되고 있음을 확인

〈표 15〉 행위자 유형 및 연도별 민간보조사업 수행기관 현황(2017~2020)

(단위: 개)

순위	2017년	2018년	2019년	2020년
중앙행정기관	0	1	0	0
광역자치단체	7	11	9	10
기초자치단체	7	26	20	14
(관광)중앙공공기관	4	4	4	3
(관광)지역공공기관	8	11	11	19
(관광)민간단체	11	11	10	11
중앙공공기관	14	11	11	13
지역공공기관	6	12	12	17
민간단체	224	268	318	359
(계)	281	355	395	446

- 다만 행위자 유형별 민간보조사업의 수행현황과 비교하여 살펴보기 위하여 수행기관 유형별로 수행기관 1개당 보조사업 수행 현황을 분석한 결과 민간단체는 2018년 1개소당 1.62개에서 감소하여 2019년 1.29개, 2020년 1.21개로 확인

- 반면 (관광)중앙공공기관 유형은 2018년 29.50개에서 2019년 35.00개, 2020년 43.00개로 증가하였다. (관광)지역공공기관의 경우에는 2017년 5.25개에서 2020년 1.47개로 대폭 감소하는 추세

〈표 16〉 행위자 유형별 기관당 보조사업 수행 현황(2017~2020)

(단위: 건)

순위	2017년	2018년	2019년	2020년
중앙행정기관		2.00		
광역자치단체	1.29	1.91	2.22	1.60
기초자치단체	1.43	1.08	1.25	1.50
(관광)중앙공공기관	32.25	29.50	35.00	43.00
(관광)지역공공기관	5.25	4.55	2.27	1.47
(관광)민간단체	3.00	3.00	3.00	3.55
중앙공공기관	1.57	1.73	2.27	1.77
지역공공기관	1.67	1.25	1.33	1.12
민간단체	1.39	1.62	1.29	1.21

■ 자치단체 보조사업 연도별 변동 분석

- 자치단체 보조사업의 매개중심성 상위기관의 연도별 변동을 분석한 결과 순위의 변동은 발생하였으나, 대체적으로 상위권 기관이 계속 유지되는 경향

〈표 17〉 자치단체 보조사업 수행기관 매개중심성 상위기관 연도별 비교(2017~2020)

순위	2017년	2018년	2019년	2020년
1	강원도 강릉시	경상남도	대전광역시	경상남도
2	강원도	전라남도	경기도 가평군	경기도 가평군
3	대전광역시	경기도 가평군	강원도	대전광역시
4	경상북도	대전광역시	경기도	충청남도
5	경기도 가평군	전라북도	경상북도 안동시	대구광역시
6	경상북도 포항시	인천광역시 강화군	전라남도 나주시	강원도 강릉시
7	경상남도	경상북도 안동시	인천광역시	강원도 춘천시
8	경기도	전라남도 담양군	전라남도	경상북도
9	전라남도	강원도	경기도 연천군	전라남도
10	충청남도	강원도 원주시	전라남도 담양군	부산광역시

- 행위자 유형별로 자치단체보조사업을 수행하는 기관의 현황을 분석한 결과에서는 민간단체가 증가하고 있는 것으로 나타남

- 2017년 238개 기관에서 2018년 188개 기관으로 감소하였으나, 2019년 405개 2020년 386개 기관으로 자치단체보조사업에 참여하는 민간단체 유형의 기관이 증가하였음을 확인

〈표 18〉 행위자 유형 및 연도별 자치단체 보조사업 수행기관 현황(2017~2020)

(단위: 개)

순위	2017년	2018년	2019년	2020년
중앙행정기관	0	0	0	0
광역자치단체	17	17	17	17
기초자치단체	202	204	209	200
(관광)민간단체	2	2	1	1
(관광)중앙공공기관	0	0	1	1
(관광)지역공공기관	11	15	16	22
중앙공공기관	0	1	1	2
지역공공기관	20	16	25	26
민간단체	238	188	405	386
(계)	490	443	675	655

- 다만 자치단체보조사업을 수행하는 유형별 기관의 1개소당 보조사업 수행현황을 살펴보면 민간단체는 규모의 확장에 비해 평균 1.1~1.2건으로 나타나 기관은 증가하였으나, 이는 보조사업의 규모 확대에 영향을 받은 것으로 추정
- 오히려 지역공공기관의 경우 2017년 1.3건에서 꾸준히 증가하여 2020년 1.9건으로 증가하였으며, (관광)지역공공기관의 경우에도 소폭의 증가추세를 보였다는 점을 유의하여 살펴볼 필요

〈표 19〉 행위자 유형별 기관당 보조사업 수행 현황(2017~2020)

(단위: 건)

순위	2017년	2018년	2019년	2020년
중앙행정기관				
광역자치단체	26.9	27.2	26.9	23.5
기초자치단체	6.6	6.2	6.6	5.4
(관광)민간단체	3.5	4.0	3.0	3.0
(관광)중앙공공기관			1.0	3.0
(관광)지역공공기관	4.0	4.3	5.3	4.2
중앙공공기관		1.0	1.0	1.0
지역공공기관	1.3	1.4	1.6	1.9
민간단체	1.1	1.1	1.2	1.2

2) 영역별 네트워크 분석

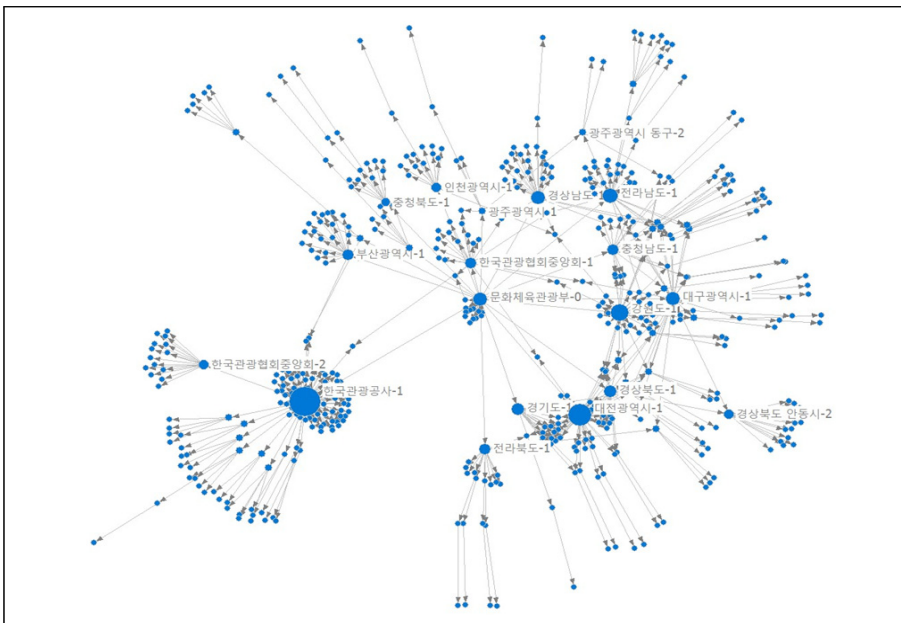
■ 종합

- 2017~2020년 전체 네트워크와 영역별 네트워크를 비교하여 분석한 결과 모든 관광정책영역에서 여전히 한국관광공사는 핵심행위자이며, 주도조직이라는 점을 확인

■ 국민국내관광

- 국민·국내관광 정책영역에서는 한국관광공사가 핵심행위자이긴 하나, 한국관광협회중앙회가 중요한 행위자로 부상
- 다만 한국관광협회중앙회가 한국관광공사(1차)로부터 2차보조사업자로 연결되어 있어 한국관광공사의 역할이 해당 정책영역에서 중요하다는 것 확인

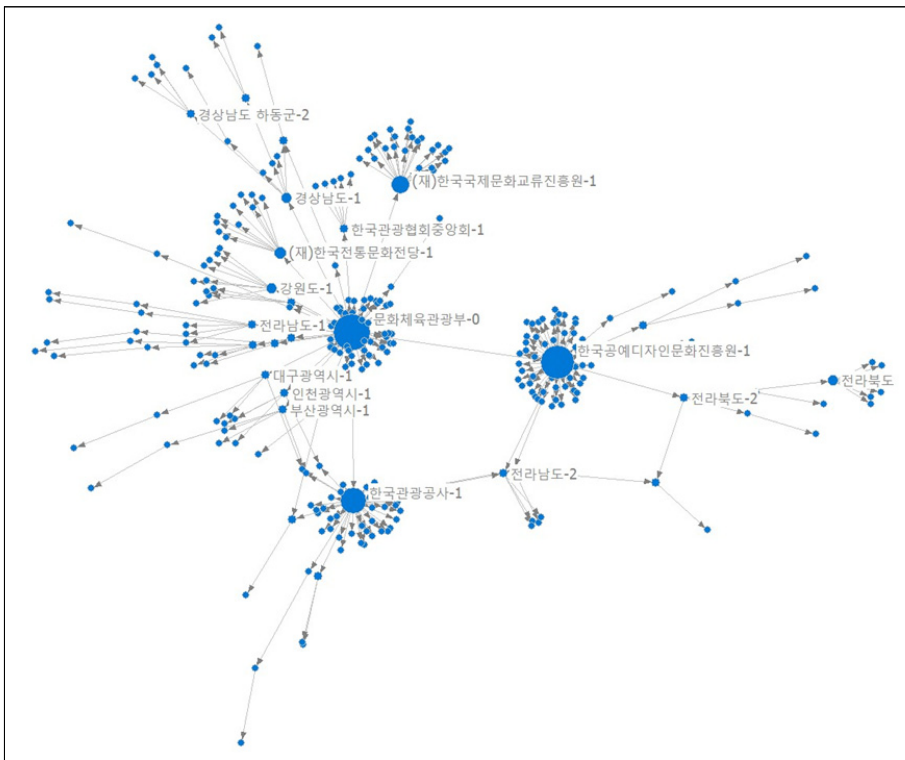
[그림 2] 국민·국내관광 영역 보조사업 개수 기준 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



■ 국제관광

- 국제관광영역에서는 한국관광공사 이외에 (재)한국국제문화교류진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국관광협회중앙회 등이 중요한 행위자로 분석
- (재)한국국제문화교류진흥원과 한국콘텐츠진흥원의 경우 관광분야의 공공기관에 해당하지 않지만, 국제교류와 콘텐츠 생산 등과 관련한 영역을 담당하고 있다는 점에서 국제관광정책의 성격상 유의미한 행위자로 나타나고 있음을 확인

[그림 3] 국제관광 영역 보조사업 개수 기준 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



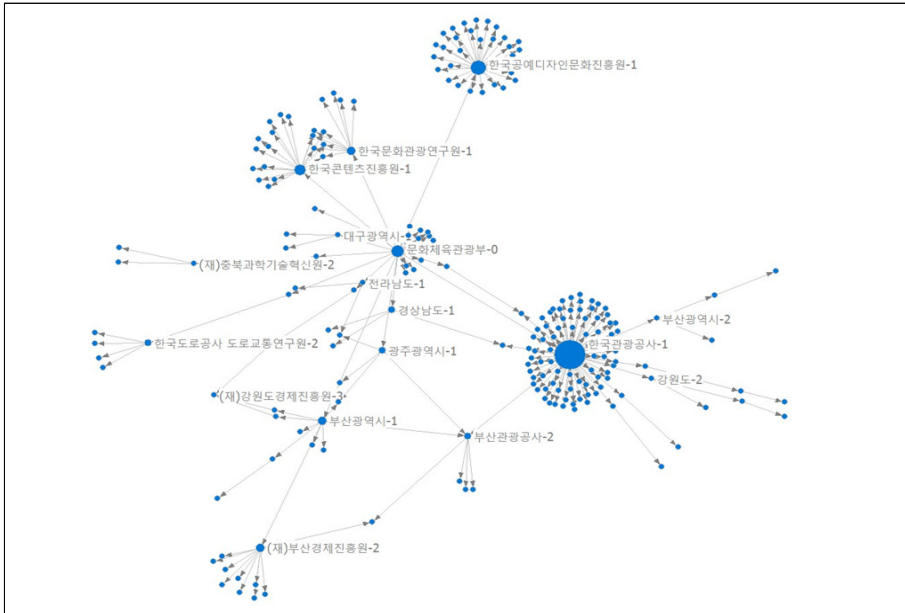
■ 지역관광

- 지역관광 정책영역에서는 다른 분야와 다르게 한국관광공사가 지배적 영향력을 지닌다고 보기는 어려움
- 한국관광공사의 영향력이 상당하지만 템플스테이 사업이 상당한 규모로 추진

- 또한 지역에서 한복, 한식, 공예관광, 전통문화 등의 정책영역을 담당하고 있는 한국공예·디자인문화진흥원과 한국전통문화전당 등의 기관이 중요한 행위자로 분석되고 있는데, 이는 지역관광에서 요구되는 콘텐츠 확보의 특성에 기인

- 한국관광공사의 영향력이 높은 것으로 분석되었으나, 다만 추가적인 검토가 필요한 것은 「한국관광공사법」상 관광산업분야는 ‘가. 관광산업에 관한 정보의 수집·분석 및 연구’, ‘나. 관광산업의 연구에 관한 용역사업’에 한정되어 있으며, 일자리 영역까지 확장할 경우 ‘5. 관광 관련 전문인력의 양성과 훈련 사업’이 해당범위라는 점
- 즉, 한국관광공사가 관광산업 정책영역에서 수행할 수 있는 명목기능이 상당히 제한적인데, 이를 수행할 기관이 없다는 점에서 실질 기능을 수행하는 것이 관광산업 정책영역의 확장성을 저해할 요인이 될 수 있다는 것

[그림 5] 관광산업 영역 보조사업 개수 기준 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



5. 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 방안

가. 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 방향

1) 관광정책 협력적 거버넌스의 필요성

- 관광정책을 추진해야 하는 이유를 용이하게 합의할 수 있다는 것
- 코로나19와 같이 정부만으로 해결하기 어려운 사회문제를 해결
- 관광정책은 자원의 효과적 사용을 위하여 협력적 거버넌스가 필요
- 정부신뢰의 제고를 위하여 협력적 거버넌스가 필요

2) 관광정책 협력적 거버넌스 진단 결과 종합 및 유의점

- 협력의 기대효과 가운데 ‘정책비용 절감’과 ‘정책의 신속성 제고’ 항목이 상대적으로 낮은 기대수준
- 민간보조사업의 경우 ‘문화체육관광부 → (관광)중앙공공기관 → 민간단체’의 구조, 자치단체보조사업의 경우 ‘문화체육관광부 → 광역자치단체 → 기초자치

단체 → 민간단체'의 구조

- 비공식적 관계의 중요성: 소통의 기회를 확대하기 위하여 정례적 모임을 만들거나, 유관기관 간 워크숍 등 다양한 형태의 소통 기회가 필요하다고 응답
- 문화체육관광부와 보조사업기관 사이에 상호간 태도에 대한 문제인식이 있을 수 있다는 점은 유의
- 관광정책 영역별 네트워크 분석결과에서 나타나듯 특정기관에 대한 높은 의존도
- 관광정책에 다양한 행위자를 확보할 필요

3) 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 검토 요인

■ 관광정책의 협력적 거버넌스 체계 구성 요소: 문제 인식, 행위자, 제도화, 네트워크

- 문제인식: 정책문제를 인식하고 협력적 거버넌스가 필요한지를 판단할 수 있는 상시적인 체계를 갖출 필요
- 행위자: 서로 다른 관점, 이해관계, 정책요구사항 등을 공유하면서 이해의 폭을 확장하고 숙의과정을 통해 관광정책의 문제를 의제화하고 해결방안을 마련
- 제도화: 협력적 거버넌스 조직 구성 및 운영원칙 중요
- 네트워크: 주체간 교류를 통해 의사소통하면서 정보 교류 및 지식 전달을 가능하게 하는 상호작용

나. 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 방안

1) 문제인식

- 정책 형성 및 설계 과정에서의 참여 유도
- 협력적 거버넌스 대상 사업 심사 지표 설계

2) 행위자

- 민간 협·단체 등 핵심 행위자 성장 지원
- 관광산업 영역의 공공역할 강화를 위한 개편 검토

- 지역관광 영역에 대한 통합기관 신설 또는 지정 검토

- 3) 원칙과 제도화

- 의견 수렴 제도화

- 평가 및 모니터링 체계 마련

- 4) 네트워크 구축

- 정보공유와 협력관계 확대를 위한 플랫폼 개발

목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 범위와 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	7
3. 연구의 흐름	8
제2장 이론적 검토	9
제1절 협력적 거버넌스 의의와 유형	11
1. 협력적 거버넌스의 의의	11
2. 협력적 거버넌스의 유형	16
제2절 협력적 거버넌스 요인과 관리전략	19
1. 협력적 거버넌스의 요인	19
2. 협력적 거버넌스의 관리 전략	23
제3절 소결: 이론적 틀 구성	28
제3장 관광정책 협력적 거버넌스 인식	33
제1절 분석개요 및 분석의 틀	35
1. 분석 개요	35
2. 분석의 틀	39
제2절 협력적 거버넌스 인식조사 결과 분석	46
1. 협력의 필요성과 기대효과	46

2. 기관간 협력 현황	48
3. 협력적 거버넌스 인식	53
4. 협력적 거버넌스 개선방안	58
제3절 협력적 거버넌스 행위자 중요도 분석	62
1. 관광정책 영역별 공공의 역할 변화	62
2. 향후 관광정책의 행위자 역할 변화	62
3. 향후 관광정책의 행위자별 중요도	64
제4절 소결	67
 제4장 관광정책 협력적 거버넌스 구조 분석	 73
제1절 관광정책 영역별 행위자 식별	75
1. 관광정책 영역별 사업 분류	75
2. 관광정책 행위자 식별	78
제2절 네트워크 분석·진단	83
1. 네트워크 분석 개요	83
2. 연도별 분석	85
3. 영역별 네트워크 분석 결과	101
제3절 소결: 거버넌스 구조 분석	112
1. 분석결과 종합	112
2. 네트워크 분석 시사점	114
 제5장 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 방안	 117
제1절 관광정책 협력적 거버넌스 필요성	119
제2절 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 방향	122
1. 관광정책 협력적 거버넌스 진단 결과 종합 및 유의점	122
2. 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 검토 요인	124
제3절 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 방안	127
1. 문제인식	127
2. 행위자	128
3. 제도화	131
4. 네트워크	132

제6장 결론	133
--------------	-----

제1절 연구내용 요약 및 결론	135
------------------	-----

제2절 정책적 시사점	139
-------------	-----

참고문헌 /	141
--------	-----

ABSTRACT /	147
------------	-----

표 목차

〈표 2-1〉 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 모형	30
〈표 3-1〉 연도별·세목별 보조사업 수행기관 현황(2017~2020)	37
〈표 3-2〉 2020년 기준 주요 보조사업 수행기관 현황	38
〈표 3-3〉 협력 방식의 유형	40
〈표 3-4〉 제6차 관광진흥5개년계획 정책 영역별 방향과 과제	44
〈표 3-5〉 향후 관광정책의 행위자 역할 변화에 대한 전문가 응답의 예	45
〈표 3-6〉 향후 관광정책의 행위자별 중요도에 대한 전문가 응답의 예	45
〈표 3-7〉 관광정책 협력의 필요성	46
〈표 3-8〉 관광정책 협력적 거버넌스에 대한 기대효과	47
〈표 3-9〉 1순위 협력기관의 협력 유형(문화체육관광부)	48
〈표 3-10〉 2순위 협력기관의 협력 유형(문화체육관광부)	49
〈표 3-11〉 3순위 협력기관의 협력 유형(문화체육관광부)	50
〈표 3-12〉 1순위 협력기관의 협력 유형(보조사업기관)	51
〈표 3-13〉 2순위 협력기관의 협력 유형(보조사업기관)	52
〈표 3-14〉 3순위 협력기관의 협력 유형(보조사업기관)	52
〈표 3-15〉 협력 수준에 대한 인식	54
〈표 3-16〉 정책과정별 협력에 대한 인식 분석	55
〈표 3-17〉 신뢰·관계·파트너십 형성 요인에 대한 인식 분석	56
〈표 3-18〉 네트워크 구조요인에 대한 인식 분석	56
〈표 3-19〉 참여보장 및 투명성	57
〈표 3-20〉 협력을 위한 기관의 태도	58
〈표 3-21〉 협력을 위한 정책(제도)지원	59
〈표 3-22〉 협력이 필요한 기관유형 인식	59
〈표 3-23〉 관광정책 영역별 공공의 역할 변화에 대한 전문가 의견	62
〈표 3-24〉 향후 관광정책의 행위자 역할 변화	64

〈표 3-25〉 향후 관광정책의 행위자별 중요도	65
〈표 4-1〉 관광정책 영역별 내역사업 및 보조사업 현황(2017~2020)	78
〈표 4-2〉 단계별 분류 현황	79
〈표 4-3〉 연도별 상위보조사업자 보조사업 교부 현황	80
〈표 4-4〉 연도별 하위보조사업자 보조사업 수행 현황	80
〈표 4-5〉 차수별 상위보조사업자 보조사업 교부 현황	81
〈표 4-7〉 보조사업 개수 기준 민간보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017)	86
〈표 4-8〉 보조사업 개수 기준 민간보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2018)	87
〈표 4-9〉 보조사업 개수 기준 민간보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2019)	89
〈표 4-10〉 보조사업 개수 기준 민간보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2020)	90
〈표 4-11〉 보조사업 개수 기준 민간보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017~2020)	92
〈표 4-12〉 민간보조사업 수행기관 매개중심성 상위기관 연도별 비교(2017~2020)	93
〈표 4-13〉 행위자 유형 및 연도별 민간보조사업 수행기관 현황(2017~2020)	93
〈표 4-14〉 행위자 유형별 기관당 보조사업 수행 현황(2017~2020)	94
〈표 4-15〉 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017)	95
〈표 4-16〉 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2018)	96
〈표 4-17〉 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2019)	97
〈표 4-18〉 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2020)	98
〈표 4-19〉 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017~2020)	99
〈표 4-20〉 자치단체 보조사업 수행기관 매개중심성 상위기관 연도별 비교(2017~2020)	100
〈표 4-21〉 행위자 유형 및 연도별 자치단체 보조사업 수행기관 현황(2017~2020)	100
〈표 4-22〉 행위자 유형별 기관당 보조사업 수행 현황(2017~2020)	101
〈표 4-23〉 보조사업 개수 기준 국민·국내관광 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017~2020)	102
〈표 4-24〉 보조사업 개수 기준 국제관광 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017~2020)	104
〈표 4-25〉 보조사업 개수 기준 지역관광 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017~2020)	107
〈표 4-26〉 보조사업 개수 기준 관광산업 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017~2020)	110
〈표 5-1〉 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 모형	125

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 흐름	8
[그림 2-1] 사회 조정의 제도 유형	25
[그림 4-1] 보조사업 개수 기준 민간보조 보조사업 네트워크 분석(2017)	86
[그림 4-2] 보조사업 개수 기준 민간경상보조 보조사업 네트워크 분석(2018)	88
[그림 4-3] 보조사업 개수 기준 민간경상보조 보조사업 네트워크 분석(2019)	89
[그림 4-4] 보조사업 개수 기준 민간경상보조 보조사업 네트워크 분석(2020)	91
[그림 4-5] 보조사업 개수 기준 민간경상보조 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)	92
[그림 4-6] 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 분석(2017)	95
[그림 4-7] 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 분석(2018)	96
[그림 4-8] 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 분석(2019)	97
[그림 4-9] 보조사업 개수 기준 자치단체보조사업 네트워크 분석(2020)	98
[그림 4-10] 보조사업 개수 기준 자치단체보조사업 네트워크 분석(2017~2020)	99
[그림 4-11] 국민·국내관광 영역 보조사업 개수 기준 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)	102
[그림 4-12] 국민·국내관광 영역 보조사업 개수 기준 민간/자치단체 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)	103
[그림 4-13] 국제관광 영역 보조사업 개수 기준 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)	105
[그림 4-14] 국제관광 영역 보조사업 개수 기준 민간/자치단체 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)	106
[그림 4-15] 지역관광 영역 보조사업 개수 기준 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)	108
[그림 4-16] 지역관광 영역 보조사업 개수 기준 민간/자치단체 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)	109
[그림 4-17] 관광산업 영역 보조사업 개수 기준 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)	110
[그림 4-18] 관광산업 영역 보조사업 개수 기준 민간/자치단체 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)	111

관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안

제1장

서론

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경

전통적으로 사회문제 해결은 정부가 주도하거나, 또는 독점해왔다. 정부는 민주적 절차와 법률에 근거하여 부여받은 독점적 권한에 기반하여 공식적인 권위와 강제력에 의한 계층제적 통제를 통해 사회문제를 해결해왔다. 그러나 최근에는 사회문제 해결을 위하여 정부 이외 사회구성원의 적극적 역할이 강조되고 있다(이명석, 2021). 발생 빈도가 높아지는 사회적 난제(wicked problem)를 정부가 모두 해결할 수 없게 되면서 다양한 사회구성원들의 역량이 요구되었기 때문이다. 정부에 의존하지 않고 사회문제를 해결하기 위하여 네트워크 이론이 제기되었고, 문제 해결을 위한 사회적 조정으로서 네트워크의 중요성이 강조되면서 네트워크 거버넌스가 새로운 해결기제로 부상되었다. 그러나 현실은 문제해결을 위한 다양한 행위자들의 자발적 참여는 용이하지 않았으며, 여전히 정부 주도의 문제 해결이 이루어졌다. 즉 네트워크 거버넌스는 현실적이지 못하다는 문제 지적에 따라 정부와 네트워크 거버넌스의 혼합이 중요한 의미를 가지게 되었다(Rhodes, 1997; 이명석, 2017). 환언하건데 과거에 정부 주도 또는 독점을 통해 사회문제를 해결하는 것은 한계에 부딪혔기 때문에 사회문제 해결을 위해 다양한 사회구성원들의 역할을 동원할 필요가 있지만, 여전히 정부가 주요한 역할을 수행해야 한다는 점에서 정부와 네트워크 거버넌스가 함께하는 ‘협력적 거버넌스(collaborative governance)’(Ansell, 2012)가 중요하다는 것이다.

관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안을 모색하고자 하는 것은 관광정책의 복잡성 문제를 해결하는 데 정부의 역량만으로 부족한 부분이 있기 때문이다. 관광정책의 목적이 외화벌이 등 경제적 목적 중심에서 최근에는 포용관광, 관광복지 등으로 다양해지고 있다. 정책목적의 다변화는 정책수단의 다변화를 유도하고 있으며, 당연하게도 정책이해

관계자 집단이 확대되면서 관광정책의 복합화·융합화가 진행되는 등 복잡성이 가중되고 있다(김상태 외, 2016; 김현주 외, 2021)¹⁾.

특히 최근의 코로나19는 관광정책의 협력적 거버넌스 활성화를 검토해야 할 촉발기제(trigger)가 되었다. 코로나19로 인해 관광에도 변화가 시작되었고, 반 강제적으로 관광정책에도 변화가 요구되었기 때문이다. 한국문화관광연구원이 2021년 발표한 ‘포스트 코로나 시대 관광산업의 성장 아젠다와 정책과제’ 연구 결과에 따르면 비대면 사회의 부상, 소비트렌드의 변화, 기업의 디지털 전환 가속화, 세계 경기 침체 및 불확실성 증대, 지속가능성 기조 확산, 정치 및 국제 지형의 변동, 위험 및 위기 발생의 일상화 등과 같은 환경변화에 따라 디지털 전환 가속화와 적응력 강화, 포용성 성장과 사회적 가치의 실현, 다층적·참여적 협력 강화, 지속가능한 미래를 위한 실천, 회복탄력성 증진 등의 대응 방향성이 요구된다고 밝혔다(최경은·김현주·강지수, 2021). 즉 관광은 코로나19 이후 급속한 변화를 경험하고 있으며, 급속한 변화 속에서 정부의 역할은 여전히 중요하지만 정부가 모든 것을 해결할 수는 없기 때문이다. 특히 코로나19 대응에서 경험한 바와 같이 단일 지역 또는 단일 국가수준에서 효과적 대응이 어려운 문제를 해결하기 위해 다층적·협력적 체계 구축의 필요성을 인지하고 있다.

관광정책의 복잡성이 가중되면서 이해관계자의 폭과 규모가 확대되고 있던 시점에 코로나19는 관광정책의 변화를 가속화시켰으며, 더 이상 정부가 모든 문제를 해결할 수 없기에 관광정책의 협력적 거버넌스의 활성화 방안을 모색할 충분한 시점이 되었다.

2. 연구의 목적

본 연구는 관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안을 모색하는 데 주요 목적이 있다. 이를 위하여 순차적으로 다음과 같은 세부 목적을 제시하고자 한다.

첫째, 관광정책의 협력적 거버넌스의 필요성을 검토하고, 각 정책영역별로 협력적 거버넌스의 필요를 검토하고 정책영역별 협력적 거버넌스의 방향을 도출하고자 한다. 협력

1) 김상태·박상곤·김동현(2016)은 관광정책과 관련하여 법령, 재정, 법정 계획의 주요 사업 내용의 변동을 토대로 기존 관광정책이 외화획득에서 시작하여 일자리 창출, 유관산업의 파급효과 발생, 고부가가치화 등과 같은 경제적 가치에 집중하는 경향을 현재까지 보이고 있으나, 관광이 여가와 휴식이라는 새로운 사회적 가치와 연계되면서 헌법상의 행복추구권의 확보를 위한 대안으로 제시되는 등 다양한 목적으로 추진되기 시작한다고 주장하였다. 김현주 외(2021)에서도 역대 관광진흥5개년 계획의 내용과 이슈 변화 분석을 토대로 관광정책의 목표가 확대되고 있으며, 범위와 과제 등 또한 확대되는 경향을 보인다고 설명하고 있다.

은 관광정책의 특성이라고 볼 수 있으며, 네트워크 정책을 지원할 수 있는 협력적 거버넌스와 가장 유사하다고 주장하는 주요 선행연구(예: 이연택 외, 2012; 주현정, 2013) 등을 검토하고, 실제 관광정책의 행위자들에게 협력적 거버넌스가 필요한지에 대한 인식과 기대효과 등을 분석하여 협력적 거버넌스의 필요성을 검토하고자 한다. 다만 관광정책 영역별로 일률적인 협력적 거버넌스의 필요가 적용되지는 않을 것으로 보인다. 예를 들어 지역관광의 경우 지역주민의 참여가 정책의 절차적 정당성과 민주성을 확보하기 위해 필요하고, 그에 따라 협력적 거버넌스의 방향이 요구될 것이다. 그러나 관광산업의 경우 참여하는 행위자 유형이 산업체 등으로 다르고, 관광산업정책의 민주성 보다는 효율성 확보에 보다 초점이 맞추어질 것이라는 점에서 차이가 있을 것이기 때문이다.

둘째, 관광정책의 거버넌스 구조와 수준을 진단하여 보고자 한다. 관광정책의 협력적 거버넌스의 체계 개선을 위해서는 현재 상황을 명시적으로 바라볼 필요가 있다. 이와 관련하여 협력적 거버넌스 관련 이론을 검토하고, 이를 토대로 행위자간 관계인 네트워크를 분석하여 보고자 한다. 또한 네트워크를 구성하는 주요 행위자들이 관광정책의 협력적 거버넌스에 대하여 어떠한 인식을 가지고 있는지를 분석하고자 한다. 앞서의 목적과 마찬가지로 관광정책의 각 영역별로 거버넌스 구조와 수준을 진단하여 살펴보고자 한다.

셋째, 관광정책의 협력적 거버넌스의 활성화 방안을 도출하고자 한다. 관광정책의 전반적인, 그리고 영역별로 협력적 거버넌스 구조와 수준에 대한 진단결과를 토대로 환경변화를 고려한 협력적 거버넌스를 활성화할 수 있는 방안을 도출하고, 행위자들의 인식조사 분석 결과를 토대로 활성화 방안을 도출하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

■ 대상적 범위

본 연구의 대상적 범위는 관광정책 분야 보조사업과 보조사업자이다. 첫째, 보조사업을 대상으로 설정한 것은 김동현(2021)의 연구에서 나타나듯 문화체육관광부에서 수행하는 사업이 수행주체별로 직접(수행)사업과 보조사업으로 구분되는데, 보조사업으로 추진되는 비율이 상당히 높기 때문이다. 또한 보조사업은 차수별 행위자의 관계를 통해 의사소통의 구조를 확인할 수 있는 구조를 가지고 있다는 점에서 연구를 위해 구득이 가능한 자료라는 특징을 가진다. 보다 구체적으로 분석 대상 보조사업은 ‘문화체육관광부(소관) - 문화 및 관광(분야) - 관광(부문)’에 해당하는 사업이다. 회계는 일반회계, 국가균형발전특별회계(이하 ‘균특회계’), 관광진흥개발기금이며, 세목은 민간경상보조, 민간자본보조, 자치단체경상보조, 자치단체자본보조의 4가지 세목에 해당하는 모든 사업을 대상으로 하였다.

둘째, 보조사업자를 관광정책 협력적 거버넌스의 주요한 행위자로 인식하고 대상범위로 선정하였다. 보조사업을 수행한다는 것은 관광정책의 주요한 행위자라는 의미를 가진다고 볼 수 있을 것이다.

■ 시간적 범위: 2017~2020년

연구의 시간적 범위는 2017년부터 2020년으로 설정하였다. 관광정책의 네트워크 변화를 연차별로 분석하기 위하여 초기 최근 5개년을 선정하였으나, 2021년의 경우 자료의 완비성이 부족²⁾하여 부득이 제외하였다.

2) 데이터를 구득한 시점의 2021년 데이터는 전년도 데이터 보정 등이 이루어져 데이터의 완결성이 확보되지

■ 연구의 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위에는 다음의 내용을 포함한다. 첫째, 협력적 거버넌스에 대한 이론적 검토이다. 협력적 거버넌스의 의의와 유형, 요인과 관리 전략 등을 검토하고자 한다.

둘째, 관광정책 협력적 거버넌스에 대한 인식을 조사하고자 한다. 이론과 선행연구 검토결과를 토대로 협력적 거버넌스에 대한 인식을 조사할 수 있는 틀을 구성하고, 주요 행위자를 대상으로 인식을 조사하고자 한다.

셋째, 관광정책의 행위자별 역할 변화 요구도를 조사하기 위하여 전문가를 대상으로 조사를 실시하고자 한다. 이는 관광정책을 둘러싼 정책환경의 예상되는 변화에 대하여 각 행위자별로 역할이 어떻게 변화해야 할지에 대한 의견을 조사하고자 한다.

넷째, 관광정책 행위자를 식별하고 유형화하고자 한다. 이는 관광정책 보조사업을 수행하는 상위보조사업자와 하위보조사업자를 식별하고, 이들을 유형화하여 관광정책 네트워크에 참여하고 있는 행위자들을 분석하고자 한다.

다섯째, 관광정책 행위자 네트워크 분석이다. 2017~2020년 관광정책 국고보조사업을 대상으로 행위자 네트워크를 분석하여 관광정책 네트워크상의 핵심 행위자와 구조적 관계 등을 분석한다.

마지막으로 관광정책의 협력적 거버넌스의 활성화 방안 등을 제안하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구에서 활용한 연구방법들은 다음과 같다. 첫째, 문헌검토이다. 협력적 거버넌스에 대한 이론적 틀을 구축하고, 이를 토대로 협력적 거버넌스에 대한 인식조사와 구조 분석 등을 수행하기 위하여 이론 및 선행연구를 검토하였다. 또한 행위자를 식별하고 분석하기 위하여 관광정책 관련 법령, 2017~2020년 문화체육관광부 일반회계 및 관광진흥개발기금 예산서, 2017~2020년 세출지출세부사업예산편성현황(기획재정부 열린재정 시스템), 2017~2020년 관광동향 연차보고서, 공공기관 경영정보공개시스템(알리오), 각 주요 행위자 홈페이지 등을 분석하였다.

둘째, 인식조사이다. 인식조사는 2차례에 걸쳐서 추진하였다. 1차 조사는 문화체육관

못해 부득이 2021년은 제외하였음을 다시 알린다.

광부와 국고보조사업을 수행한 기관(이하 ‘보조사업기관’)을 대상으로 협력적 거버넌스의 필요성, 협력적 거버넌스 형성·구조 요인 등 현황, 협력적 거버넌스 개선 방안에 대한 각각의 인식을 확인하고자 하였다. 2차 조사는 관광분야 전문가를 대상으로 환경변화를 고려한 협력적 거버넌스의 필요성과 구조 개편의 방향성을 검토하는 데 있다.

셋째, 네트워크 분석이다. 관광정책 네트워크의 구조를 파악하고 주요 행위자와 자원 흐름을 포착하기 위해 네트워크 분석을 수행하고자 하였다. 세부적으로 2017~2020년 관광정책 국고보조사업을 대상으로 행위자 네트워크를 분석하여 관광정책 네트워크상의 핵심 행위자와 구조적 관계 등을 분석하고자 하였다.

3. 연구의 흐름

연구의 흐름을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다. 이론 검토를 토대로 인식조사와 구조분석을 위한 틀을 구성할 것이다. 또한 이론 검토, 인식조사, 구조 분석 결과를 토대로 협력적 거버넌스 체계 구축(안) 및 개선 방안을 도출하고자 한다.

[그림 1-1] 연구의 흐름



관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안

제2장

이론적 검토

제1절 협력적 거버넌스 의의와 유형

1. 협력적 거버넌스의 의의

협력적 거버넌스에서 ‘협력’과 ‘거버넌스’는 현대 행정에서 당연히 여겨지는 영역이다. 정부가 모든 문제를 해결할 수 없기 때문에 서로 협력해야 한다는 것은 당위적 사실로 받아들여진다. 그러나 ‘거버넌스’를 어떻게 해석해야 할지 논의가 계속되고 있을 만큼 구체적인 개념이라고 보기는 어렵다. 본 절에서는 관광정책의 협력적 거버넌스에 대하여 논의하기 위하여 협력적 거버넌스의 개념과 유형 등을 개괄적으로 살펴보고자 한다.

가. 협력적 거버넌스의 배경

■ 정책추진체계 개편으로서 전통적 행정과 거버넌스 전환

전통적 행정은 정부가 전통적으로 사회문제를 해결하기 위한 집합행동을 주도·독점하는 것을 당연하게 여겨왔다(Ostrom, 2008; 이명석, 2017a). 그러나 정부혁신 패러다임의 변화는 1980년대 이후 정부의 사회문제 해결에 대한 실망과 계층제적 관료제의 반성에서부터 시작되었다(이명석, 2002: 321). 정부의 사회문제 해결 능력에 대한 실망이 전통적 행정학의 정체성에 대한 위기를 초래하게 되고, 심각한 사회문제로 전락하면서(Ostrom, 1989) 새로운 대안을 모색하게 되었다. 그리고 이른바 거버넌스 이론이 등장하면서 국정운영 및 정책과정에 있어서 다양한 이해관계자들의 참여와 협력이라는 조정 기제가 강조되기 시작하였다(채종현 외, 2008: 14).

정부혁신 패러다임의 변화를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 행정이론 관점에서 정부혁신의 패러다임은 ‘전통적 행정(Old Public Administration)’에서 ‘신공공관리론(New Public Management)’, 그리고 ‘탈신공공관리론(Post New Public

Management)’의 흐름으로 이어진다. 탈신공공관리론 패러다임에서는 뉴 거버넌스(New Governance), 신공공서비스론(New Public Service), 통합형 정부(Joined Up Government)의 흐름으로 이어진다(김상목, 2017; 한국행정연구원, 2017; 성지은, 2010). 특히 거버넌스는 전통적 행정학의 기본가정을 반박하고, 사회문제 해결을 위해 정부 이외의 다양한 사회구성원의 적극적 역할을 강조한다. 정부부패와 낮은 효율성 등 정부를 통한 사회문제 해결과정에서의 고질적인 문제점을 다양한 사회구성원의 활용을 통해 극복하고자 하는 것인 전통적 행정학에 대한 개혁처방이었다(이명석, 2021).

■ 올드 거버넌스와 뉴 거버넌스

국가중심적 접근은 정책과정으로서의 거버넌스에 주목하며, 사회 시스템내에서 국가-사회간의 관계에 대한 관심을 갖는다. 국가의 집합적 목표를 달성하기 위한 주요활동, 이를테면 목표 정의, 밀접성, 방향잡기, 책무성과 같은 거버넌스 활동을 위해 어떻게 국가가 사회, 경제를 조타·조정 할 수 있는가 하는가에 대한 사고를 강조한다(Pierre & Peters, 2005). 이러한 접근에서 거버넌스는 정부와 관련된 문제해결 기제가 되며(이명석, 2002: 323), 공적인 문제에 대해서 권력이 행사되고, 시민들의 의견이 제시되고, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 전통, 제도 및 절차라고 정의되기도 한다. Pierre(1999: 3-4)는 국가가 조정 과정에서 중심적 역할을 하는 것(state-centric)을 ‘올드 거버넌스(old governance)’의 형태로, 정부와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크가 주도적인 역할을 하는 뉴 거버넌스(new governance)를 구분하며 이들의 중요한 차이를 지적하고 있다. 올드 거버넌스 개념에는 중앙정부가 하향식으로 조종하는 전통적인 개념이 내재되어 있으나 뉴 거버넌스는 중앙정부가 사회와 어떻게 상호작용하는가에 관한 것이며, 상호작용의 네트워크에 자율적인 조종기능이 있는지에 관심을 갖는다(채종현 외, 2008: 17). 즉 정부혁신 논의와 노력들은 전통적 국가(정부), 시장(기업), 시민사회의 3분법의 경계가 희석되고 각 부분의 독자적 기능과 역할이 강조되기보다는 상호간 협력과 경쟁을 강조하면서 새로운 대안들을 모색하는 것이 올드 거버넌스와 뉴 거버넌스의 개념적 차이이다.

■ 협력적 거버넌스의 등장

반복되는 행정개혁을 위한 노력에도 불구하고 행정의 고질적 문제점은 해결되지 않았

다. 따라서 좋은 행정을 구현할 수 있는 ‘새로운 이론’이 필요하게 되었다(이명석, 2021). ‘새로운 이론’은 사회가 복잡해지면서 공공문제 해결을 위해 협력과 네트워크를 강조하는 협력적 거버넌스이다. 즉, 과거에는 사회문제 해결을 위해 국가에 의한 중앙집권적인 통제가 주요 수단이었다면, 현대사회에서는 다양한 참여자들 간의 목표를 공유하는 상호작용에 대한 결과로 발생하는 네트워크 사회를 지향하고 있다. 네트워크 사회의 주요 특징은 “과거와 같은 명령과 지시, 통제를 지양하고, ‘협상을 통한 동의’에 의해 사회문제를 해결”해 나간다는 것이다(이명석, 2009). 이처럼 복잡한 사회문제와 공공문제를 해결하기 위해서는 더 이상 기존의 하향식 정책결정과 문제해결 방식이 효과적이지 않으며, 사회 주체들 간의 합의를 통한 문제해결이 요구된다는 것이다(강병준, 2014).³⁾

새로운 이론적 처방 또는 새로운 사회문제 해결 대안으로서의 거버넌스의 대표적인 특징은 정부와의 근본적인 차별성, 즉 정부에 의존하지 않는 사회문제 해결을 강조하는 것이라고 할 수 있다(이명석, 2021). 정부에 의존하지 않는 사회문제 해결 방법의 대표적인 사례는 네트워크이다(Peters & Pierre, 1998; 이명석, 2021). 네트워크는 비공식적이고 유동적인 존재로, 공식적인 권위에 의해서 구성되는 정부와는 달리 공동의 목적을 달성하기 위한 다양한 집단들 간의 연계유형이다(채중현 외, 2008). 즉, 법적·공식적인 통제권한 없이 참여자간의 갈등을 해결하는 기능을 수행할 수 있는 능력을 의미한다(Stoker, 2000). Rhodes(1999)는 이와 같은 독립적인 행위자의 협력 관계와 전통적 양식(시장, 계층제)과의 차이를 다음과 같이 설명한다. 시장은 가격교환에 기반한 경쟁을 통해서, 계층제는 권력에 기반한 통제를 통해 작동한다는 것이다. 그러나 네트워크는 상호호혜와 신뢰에 근거한다는 점에서 차이가 있음을 설명하였다. 시장과 계층제가 사회문제를 해결하는 데 있어서 효율적이지 못하기 때문에 네트워크에 의존해야하며, 정부의

3) 거버넌스 개념의 핵심은 “사회체계의 대등한 관계에서의 조정(Pierre, 2000: 3)”을 전제로 하고 있으며, 새로운 질서가 등장한 현대 사회에서 공동체 운영의 기본 질서를 바꾸는 과정에서 등장하게 된 것이다(권기현, 2007a). 거버넌스 이론의 유형에 대하여 Peters(1995)는 「미래의 국정관리(The Future of Governing: Four Emerging Models)」에서 시장모형, 참여모형, 신축모형, 탈규제모형 등 4가지를 제시하였다. Peters & Pierre(2005)는 「복잡한 사회를 향한 통치(Governing Complex Societies)」에서 정부와 시민과의 관계를 중심으로 국가통제모형, 자유민주주의 모형, 국가중심 조합주의 모형, 사회중심 조합주의 모형, 자기조정 네트워크 모형 등 5가지를 제시하였다. Newman(2001)은 「현대적 거버넌스(Modernising Governance: New Labour, Policy and Society)」에서 집권화와 분권화의 정도, 혁신과 변화의 지속성과 질서 등 2가지 기준에 따라 계층제 유형, 합리적 목표 유형, 개방체제 유형, 자치거버넌스 유형 등 4가지 유형을 제시한바 있다. Kooiman(2003)은 「거버넌스로서의 통치(Governing as Governance)」에서 국가와 사회의 중심성을 기준으로 자치거버넌스, 협력거버넌스, 계층제거버넌스 등 3가지를 제시하였다.

조종능력의 상실은 효율적 조정을 달성할 수 없기 때문에 네트워크를 관리하는 방법을 배워야 한다고 강조하고 있다(채종현 외, 2008: 19).

나. 협력적 거버넌스의 개념

■ 협력과 조정을 이끌어 내기 위한 사회적 운영기제로서의 네트워크

국민들의 참여 욕구가 증대되고, 실제 참여를 통한 정책 문제 해결이 이루어지는 사례들이 발견되면서 정부에 의존하지 않고 사회문제를 해결하고자 하는 네트워크의 중요성이 강조되는 네트워크 거버넌스 이론이 부상하였다. 그러나 네트워크 거버넌스의 이론적 효과성에도 불구하고, 현실적으로 정부의 역할이 온전히 축소될 수 없으며 또한 네트워크 거버넌스를 실현할 도구가 마땅치 않다는 한계 등에 따라 정부와 네트워크 거버넌스가 함께하는 이른바 ‘협력적 거버넌스’ 개념이 등장하였다.

거버넌스가 광의의 개념에서 국정관리양식이나 정부운영방식을 포괄하는 개념으로 사용되었던지, 네트워크 관점의 협의의 개념으로 접근하였던지 간에 두 가지 관점은 모두 독립적이고 새로운 정책과정과 행위 유형인 네트워크를 강조한다(채종현 외, 2008). 따라서 정부는 권위보다는 협력과 협동을 통한 문제 해결을 강조한다. 개념 이해에 대한 다소 차이가 존재한다 할지라도, 통상적으로 상당한 수준의 자율성을 갖춘 개인이나 조직들이 자신이 추구하는 이해관계를 넘어서 부문간 조직의 협정을 만들고, 조종하고, 촉진하고, 운영하고 감시하는 과정 속에서(Agranoff & Mcguire, 2003; Henton 외, 2006; O'Leavy 외, 2006) 서로간의 협력과 조정을 이끌어 내기 위한 사회적 운영기제로서 거버넌스를 이해할 수 있다(Lynn 외, 2002).

■ 협력적 거버넌스의 개념 정리

협력적 거버넌스란, 국가와 사회, 정부와 민간의 협력을 강조하며, 이들 사이를 조정하는 정부의 역할을 강조하는 형태의 거버넌스이다(이명석 외, 2009; 이연택, 2012; Kooiman, 2003). 의사결정 및 정부운영방식으로서의 거버넌스가 정착단계에 이른 서구사회에 비해 아직 거버넌스가 정착되지 못한 우리나라에서는 거버넌스 체제에 있어 정부의 역할이 중요한 요소로 작용한다고 볼 수 있다(유재원·소순창, 2005). 즉, 정부의 역할이나 능력에 있어 변화가 이루어지고 있기는 하지만, 여전히 정부는 거버넌스에서

중요한 역할을 수행하고 있으며(정용덕, 2001), 기존의 거버넌스 체제개혁에 있어서도 결정적인 행위자로서 영향을 미친다(강형선, 2003; 이명석, 2006). 협력적 거버넌스는 문제해결을 위한 다양한 행위자들 간의 자율적이고 수평적인 상호작용이라는 네트워크 거버넌스의 특성을 포함하고 있으며, 행위자들의 자율적인 참여, 신뢰와 의존에 기반한 네트워크, 조정과 합의추구 등을 공통된 특징으로 가진다(이명석 외, 2009; 채종현·김재근 2009).

Ansell & Gash(2008: 5-6)은 협력적 거버넌스와 뉴 거버넌스의 주요한 유형인 정책 네트워크, 파트너십 등과의 차이를 표현하고 있기도 하다. 먼저 협력적 거버넌스가 정책 네트워크와 유사하게 보일 수 있으나, 협력적 거버넌스는 다차원적이고 합의지향적 과정으로 이해관계자들을 편입시키고자 하는 공식적인 전략으로 간주한다. 또한 공공-민간 파트너십과도 구분하는데 파트너십이 의사결정에 대한 합의 보다는 조정을 달성하는 데 협력의 주요한 목적이 있어 협력이 두번째 목적이 되는 반면에, 협력적 의사결정은 의사결정 과정의 공식화가 협력적 거버넌스를 정의하는 데 중심에 있다고 한다. 결과적으로 이들은 거버넌스라는 개념을 정책설계, 정책결정, 관리를 포함하는 정책과정을 포함하는 조정의 관점에서 관리로서 바라보고 있다. 협력의 개념 또한 참여나 상호작용과 같은 용어보다는 합의지향적이고 숙의적인 것을 표시하는 차원에서 바라보고 있다고 하겠다(채종현 외, 2008: 29).

■ 협력적 거버넌스의 필요성

논의한 내용을 토대로 협력적 거버넌스의 필요성을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 협력적 거버넌스는 다양한 행위자들의 참여와 소통을 강조하여 공공가치에 관한 합의를 용이하게 형성하도록 한다. 다양한 이해관계의 조정이 어려워지는 현대사회에서 구성원간 공유가치와 이익을 위한 합의과정은 정책과정에서 중요하다는 것이다. 둘째, 복잡성이 가중되는 사회문제를 해결하기 위한 역량을 제고할 수 있다. 공공과 민간영역의 적절한 기능과 역할의 배분과 조정 등을 통해 일부의 독자적 노력만으로는 어려운 사회문제의 해결을 기대할 수 있다. 이러한 과정에서 공공과 민간영역의 기능과 역할을 조정할 수 있는 통합적 정책추진체제가 협력적 거버넌스이다. 셋째, 협력적 거버넌스는 공공과 민간영역의 행위자들 사이의 공동 정책 결정 및 프로그램의 운영을 통해 사회내 한정적

자원을 공동으로 활용하는 데 기여한다. 마지막으로 협력적 거버넌스는 정부와 민간부문 사이의 상호 이해와 신뢰관계를 형성하여 정부 불신의 해소와 장기적으로는 사회자본을 축적하게 한다.

2. 협력적 거버넌스의 유형

가. 협력적 거버넌스의 유형

관광정책의 협력적 거버넌스의 해당 유형을 살펴보기 위하여 협력적 거버넌스의 유형을 살펴보고자 한다. 구체적으로 네트워크 형성, 네트워크 관리, 협력 행위의 기제 등 3가지 유형으로 구분하여 살펴보고자 한다(강병준, 2014)

■ 네트워크 형성으로서의 협력적 거버넌스

관련 이해관계자들의 네트워크 형성이 협력적 거버넌스에서 중요하다. 협력적 거버넌스는 이해관계자들의 네트워크 형성을 촉진하여 공동의 문제를 해결할 수 있다. 또한 협력적 거버넌스에서 네트워크는 정부에 의해서만 구축되지 않으며, 이해관계자들의 자발적 협력을 통해 이루어진다(강병준, 2014). 그러나 협력적 거버넌스에서 정부의 역할은 단순히 축소되지 않는다. 오히려 정부가 적극적 역할을 담당하는데, 중재자 또는 촉진자로서의 역할을 수행하여 네트워크를 형성해나가는 특성을 갖는다.

네트워크 정부에서 요구되고 있는 정부의 역할은 더 이상 인적·물적 자원, 프로그램 등을 단순히 관리하는 것이 아니라 정부기관, 민간기업, 비영리단체, 일반시민 등의 다양한 사회구성원들이 보유하고 있는 자산을 활용하여 효율적인 방법으로 공공의 가치를 극대화하는 것이다(Goldsmith & Eggers, 2004).

■ 네트워크 관리로서 협력적 거버넌스

협력적 거버넌스는 보다 공공 관리적 측면에서 공공기관에 의한 네트워크 관리를 강조한다. O'Leavy 외(2007)는 협력이라는 것은 함께 일하고, 공동의 목적을 달성하기 위해서 협력하고 다영역 경계를 넘어 일하는 것으로 정의하고, 참여적 거버넌스를 정부 정책결정과정에서 시민의 활동적 관여로서 정의한다, 그리고 이 과정에서 거버넌스는 민

간, 공공, 시민부문 내에서 의사결정과 행위에 영향을 미치는 과정을 조종하는 것을 의미한다고 하여 내부조정뿐 아니라 정부의 대 사회적 관계를 정렬하는 것으로 보고 있기도 하다(채종현 외, 2008). 유사하게 공공부문의 거버넌스를 법, 규칙, 사법적 결정, 그리고 민간부문과 공공부문 행위자와의 결합을 통해서 공적인 재화와 서비스 공급을 가능하게 하고, 제약하고, 처방하는 행정적 실체의 체제로서 정의하기도 한다(Hill & Lynn Jr., 2004).

■ 협력 행위의 기제로서 협력적 거버넌스

협력적 거버넌스는 관련 이해관계자들의 협력 행위를 통해 공동의 문제를 해결해 나간다. 또한 협력 행위 자체가 목적 달성의 과정이기도 하다. 이러한 협력 행위는 해당 문제의 사안에 따라 다양한 차원에서 발생된다. 일반적으로 행위자들 사이의 협력이 일어나기 위해서는 그 조건으로 규칙과 절차가 명확해야 하고, 명확화는 협상 과정에 대한 신뢰와 선택대안에 대해 보다 엄밀한 계산을 가능하게 함으로써 신뢰 분위기를 형성하는 데 도움을 주게 된다(Rabe, 1991). 또한 개인적 차원에서 협력이 일어나게 되는 경우에는 개인이 가지고 있는 인식과 행태가 다른 사람에게 공격적이거나 위협을 주게 될 때 사회적 구조는 갈등 상황에 처하게 된다(강병준, 2014). 그러나 행위자들이 공감을 형성하게 되거나 동등한 입장에서 능력을 발휘하게 되는 상황에서는 협력적 행위가 나타날 수 있다(Gray, 2004).

나. 네트워크 거버넌스 유형

관광정책 네트워크의 구조적 특징이 어떠한 형태를 가지는지 분석하기 위하여 네트워크 거버넌스 유형에 대하여 살펴보려고 한다. 참여조직, 주도조직, 관리조직의 3가지 유형에 대하여 살펴보려고 한다.

■ 참여조직 네트워크 거버넌스

참여조직 네트워크 거버넌스에서는 네트워크에 참여하는 모든 조직들이 리더의 역할을 한다. 따라서 네트워크에 참여하는 조직들은 조직의 규모와 나이 등에 상관없이 의사결정, 조직간 협력의 조정 등에 있어서 동등한 권력을 갖는다. 참여조직 네트워크 거버

넌스 유형은 내부적으로 네트워크 밀도가 매우 높다는 특징이 있다. 이는 네트워크에 참여하는 모든 조직들 간 신뢰가 높고, 서로 협동적이기 때문이다. 네트워크 모형의 극단적인 형태는 네트워크에 참여하는 모든 조직이 중재자의 역할을 하는 경우이다. 이는 자발적으로 중·소규모 지역의 문제를 해결하기 위하여 적절한 수의 조직들이 모여서 네트워크를 구성한 형태라고 볼 수 있다. 하지만 실제로는 네트워크 내의 모든 조직들이 빠짐없이 참여하여 전체적인 의사결정을 내리는 형태보다는, 소수의 주요조직들 간의 정기적 모임의 형태로 나타날 가능성이 더 크다.

■ 주도조직 네트워크 거버넌스

주도조직 네트워크 거버넌스는 네트워크에서 협동하는, 즉, 네트워크의 참여조직 중 하나가 리더의 역할을 하는 것이다. 이러한 경우에는 네트워크에서 리더 역할을 하는 하나 혹은 소수의 조직에 대한 네트워크 집중도가 매우 커지는, 즉, 별형 네트워크에 가까운 네트워크 구조를 보이게 된다. 즉, 전체네트워크 수준에서의 네트워크 특징으로서 네트워크 집중도가 큰 경우 주도조직 네트워크 거버넌스 모형에 가깝다고 평가할 수 있다. 동시에 네트워크 규모의 측면에서 보면 이는 중/대형 네트워크에서 나타나는 거버넌스 유형이며, 전체 네트워크 밀도는 상대적으로 낮은 경향을 보이게 된다. 개별 조직수준에서 주도조직 네트워크의 관리자는 직접적인 협력관계를 나타내는 연결중심성이 가장 높은 조직이다.

■ 관리조직 네트워크 거버넌스

외부의 네트워크 관리기관이 들어와서 관리, 즉, 사회서비스전달과정에서 조직간 조정역할을 담당하는 조직이 존재하는 경우를 말한다. 개별조직수준에서 살펴보면 ①제도적으로 네트워크 참여조직이 아닌 조직(직접 사회서비스 전달을 담당하지 않는 조직)이면서, ② 직접적인 협력관계 보다는 간접적으로, 즉, 다른 조직 사이에서 조정역할을 하는 역할을 나타내는 매개중심성이 높은 조직이라는 두 가지 조건이 동시에 만족되는 경우 해당 조직을 관리조직의 네트워크 거버넌스로 볼 수 있다.

제2절 협력적 거버넌스 요인과 관리전략

1. 협력적 거버넌스의 요인

협력적 거버넌스는 관광정책의 복잡성을 고려할 때 협력적 거버넌스는 좋은 대안이 될 수 있다. 특히 관광정책 이해관계자의 복잡성 등을 고려한다면 더욱 그러하다. 다만 현재 관광정책의 협력적 거버넌스가 네트워크가 형성되어 관리되고 있으며, 협력행위의 기제가 작동하고 있는지에 대해서는 의문이 있다. 이에 대해서는 3장의 인식조사와 4장의 구조 분석을 통해 확인해보고자 한다. 이를 위하여 본 절에서는 이를 분석하기 위한 틀을 구성하기 위한 요인을 검토하여 보고자 한다.

가. 형성·결정·촉진 요인

협력적 거버넌스의 성과가 있는지에 대해서는 다양한 연구가 추진되었다. 연구에서는 협력적 거버넌스의 구조적 요인과 운영적 요인이 모두 정책성과에 긍정적인 영향을 미친다고 하였다. 관련한 주요 선행연구를 참고로 요인들을 검토하고자 한다.

■ 협력적 거버넌스의 초기 형성 요인

협력적 거버넌스는 정부와 민간의 협력을 바탕으로 양자 간의 긴밀한 의사소통과 네트워크를 강조한다. 즉, 현대사회의 복잡성과 다양성, 그리고 역동성에 주목하여 사회의 행위자들이 변화 행태를 이해하고 대응하기 위해서는 국정운영 방식이 변화해야 한다는 것이다. 따라서 정부의 국정운영에서 민간 부문과의 관계에서 다양한 방식의 협업과 네트워크 능력이 요구된다는 것이다. 이러한 협력적 거버넌스는 정부와 민간 부문의 호혜성의 원리를 토대로 하는 협력관리, 의사소통 거버넌스를 중요하게 다루고 있다(권기현, 2012; 강병준, 2014)

다음으로 협력적 거버넌스를 위한 초기 조건에 대한 요인들에 대하여 Lasker 외(2001)는 이해관계자들의 참여 및 협력동기를 유발, 거버넌스 구축을 촉발하는 원인적 요소로서 집단적 요소, 개인적 요소, 권력 등이 작용한다고 하였다. Ansell & Gash(2008)는 권력·자원·정보의 불균형성을 지적하였으며, Pollitt(2003)는 각 행위자들의 협력의 유용성에 대한 공감의 협력을 유도하거나 또는 억제하는 데 영향을 미친다고 하였다.

나. 구조·과정 요인

■ 협력적 거버넌스의 과정적 조건

협력적 거버넌스 상승효과(synergy effect)를 위한 과정적 조건을 살펴보면 다음과 같다(Wood & Gray, 1991; Ansell & Gash, 2008). ① 공공기관이 공통의 문제를 인지하고, ② 협력적 해결을 위한 자원 및 방법의 존재유무를 고려한 뒤, ③ 협력을 위한 제도적 수용과정을 거쳐, ④ 최종적으로 협력이 이루어지는 과정을 거친다는 것이다.

■ 협력이 이루어지는 과정

협력과정에 대한 요인에 대하여 Ansell & Gash(2008)은 구조설계는 협력을 위한 기본 규칙이고, 협력과정의 절차적 정당성을 위해 결정적 요소라고 설명하였다. 또한 초기 조건과 협력단계 모두에서 과정을 촉발시키거나 유지하는 데 있어서 리더십의 작용이 중요, 관련자들을 협력테이블로 유도하고 협력과정에서의 조정이 가능하도록 유도하는데 결정적 역할을 한다고 하였다. Pollitt(2003)은 누가 협력과정에 포함되어야 하는지에 관한 것과 협력과정에서의 혼란가능성을 줄이기 위해 참여주체들 간의 책임과 권한의 명확화 문제가 발생하며 과정관리자의 임명과 관리가 중요하다고 설명하였다. 이명석 외(2009)는 리더십은 공공가치를 강조하고 다양한 자원과 수단을 활용하여 협력적 거버넌스의 통합관리자 역할을 하는데, 의사소통채널 구축, 업무조정, 상호관계형성, 책임성 확보 등이 주된 기능이라고 설명하였다.

다. 관광정책에서의 협력적 거버넌스 요인

협력적 거버넌스 선행연구를 통해 협력적 거버넌스 형성과 관련한 요인과 협력적 거버넌스의 구조와 관련된 요인을 구분할 수 있음을 확인하였다. 보다 구체적으로 형성 요인으로는 신뢰·관계·파트너십이며, 구조요인으로는 네트워크와 제도적 지원 등으로 구분하는 것이 그러하다.

관광정책 협력적 거버넌스와 관련된 주요 선행연구를 토대로 제시된 요인 이외에 특수하게 검토할 필요가 있는 요인이 있는지를 검토하고자 한다. 가장 유사한 형태의 연구인 김현수·김철원(2018)의 연구에서는 관광두레 사업체를 대상으로 협력적 거버넌스 형성요인과 성과 간의 영향 관계를 검증하고자 하였으며, 이를 위해 협력적 거버넌스의 형성요인을 신뢰, 네트워크, 제도적 지원으로 구성하고, 성과요인을 운영 효율성으로 설정하였다. 분석 결과 제도적 지원과 네트워크는 협력적 거버넌스에 유의미한 영향을, 신뢰는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인하였다. 권신일(2012)은 제도환경, 지방정부와 지역사회의 역량, 지역의 사업환경 등을 거버넌스 형성의 영향요인으로 설정하고, 광역권 관광개발정책을 대상으로 하는 실증분석을 통해 지역의 사업환경과 지역사회 역량이 중요하게 작용하며, 제도환경과 지방정부 역량이 부분적으로 영향력을 미치고 있음을 확인하였다. 유사하게 김정희·이연택(2016)은 관광 커뮤니티 비즈니스 정책의 협력적 거버넌스 형성에 미치는 영향요인을 파악하기 위해 관광두레사업을 연구 대상으로 설정하고, 제도적 환경, 지역자원, 지방정부 역량, 지역사업자 역량이 협력적 거버넌스 형성에 영향을 미친다고 설정하였으며, 모든 요인이 거버넌스 형성에 긍정적인 영향을 미치는 것을 밝혔다. 마지막으로 이상호(2017)는 거버넌스 형성의 영향요인으로 사회환경, 제도환경, 관광환경으로 설정하고, 정책성고가 거버넌스 운영의 효율성에 따라 달라질 수 있음을 분석하고자 하였으며, 모든 요소가 긍정적인 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

형성 요인의 관점에서 환경에 집중한 주현정(2013)은 지역컨벤션산업 정책 특성을 반영하여 지방정부의 역량, 지역의 제도환경, 이해관계자의 역량, 컨벤션자원 환경, 일반지역 환경을 거버넌스 형성요인으로 설정하여 분석하여, 지역이해관계자 역량, 지방정부역량, 지역제도 환경 등이 거버넌스 형성에 유의미한 영향을 미치는 것을 확인하였다.

구조적 요인의 관점에서 접근한 김남조(2002)는 금강산관광개발을 대상으로 관광정

책을 수행하고 있는 이해집단 간의 역할변화를 분석하였다. 분석결과 관광정책을 수행하고 있는 이해집단들은 중앙정부에 의존적인 특징을 지닌다. 또한 이외 지방정부들은 정부간 경쟁적 형태를 보였으며, 공기업과 민간기업의 경우 표면적으로 협력관계를 보이고 있으나 내부적으로는 독립적인 형태를 확인하였다.

제도적 요인에 대하여 집중한 연구를 살펴보면 거버넌스 인과구조에 관한 관광분야에서의 연구로 김성태(2012)의 연구가 있다. 이 연구에서는 사회적 자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향관계를 검증하기 위하여 관광특구지역을 대상으로 실증연구를 실시하였으며, 이 과정에서 지역의 제도적·자원적 특성을 조절변수로 투입하여 지역자원의 특성이 이들 변수간의 관계에서 유의한 조절효과를 나타내고 있음을 확인하였다. 또한 이연택·김성태(2011)는 관광특구정책을 대상으로 실증연구를 수행하여 역량 및 전문성강화, 권한부여, 정부지원, 파트너십 구축 등이 지역관광거버넌스 형성에 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 조직체계의 필요성에 대하여 이소윤·이경주(2020)는 관광행정 조직에 대한 사례연구를 수행한 결과 지역관광을 활성화시키는 측면에서 조직의 전문적 조직구조, 관광특화 인재, 조직활동의 정기적인 루틴이 지역관광 조직에 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

거버넌스 체계 구축에 대하여 장병권(2016)은 지속관광발전의 거버넌스를 구축하였는데, 소통과 참여의 확대, 정보와 지식공유를 바탕으로 국제관광전략 회의체의 가동, 국제기구와의 협력, 지역관광 협의체 활성화, 지역관광발전 포럼 운영, 이해당사자간 파트너십 구축, 주민주도적 관광운동 전개 등을 활성화하여 지역사회, 관광객, 관광산업, 자원 간의 선순환을 확보하는 것을 거버넌스 체계 구축방안으로 제시하였다.

정책과정에 따른 네트워크 구조화와 협력적 거버넌스에 관하여 양진규(2010)는 지방정부의 관광정책 네트워크 연구 분석틀을 구축하였는데, 관광정책이 제안되면, 정책행위자의 상호작용을 통해 정책 네트워크가 형성되고 정책행위자의 영향력이 정책결정에 영향을 미치는 것을 가정하고 정책 네트워크에 미치는 영향요인을 확인하였다.

관광정책 분야의 주요 선행연구를 대체로 검토한 결과 관광분야의 특수성이 요구되는 요인이 따로 제시되지는 않았다. 다만 선행연구 검토결과 연구에서 착안해야 할 사항으로 첫째, 관광분야는 영역별로 고객군이 혼재되어 있다는 점이다. 또한 이해관계자 또한 복잡하지만 영역별로 구분될 수 있는데, 예를 들어 지역관광과 국제관광은 같은 고객군을 대상으로 한다고 할지라도 이해관계자는 다르게 나타나거나 또는 중요도가 다를 수

있다는 것이다. 둘째, 정책적 연계성이 존재하고 있다는 점을 고려해야 할 필요가 있다는 점이다. 관광정책 영역이 독자적으로 발전할 수 없고 상호간 연계되어 있다는 점에서 영역내 협력적 거버넌스도 중요하지만, 영역간 협력적 거버넌스 또한 중요한 의미를 가진다는 것이다. 이를 위하여 정보의 흐름이 매우 중요한 역할을 수행하게 될 것으로 기대한다.

2. 협력적 거버넌스의 관리 전략

가. 효율적 성과 달성 요인

보통 협력적 네트워크의 효율적 성과를 달성하기 위한 숙의적 네트워크 관리를 중요시하고 있다. 그러나 이와 같은 협력적 관리기술들과 단일조직의 성과를 위한 전략적 수단들은 유사한데, 계층제적 관리에서도 단일 조직내에 인력기능을 평가하고 채용하고, 점검하고, 해고하는 등 조직 관리 등의 과업을 수행한다. 따라서 이러한 기능들은 새로운 것이 아니라 네트워크 거버넌스에서 보다 더 강조되고 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 즉, 포괄적이고 전략적인 관리기획은 각각의 맥락에서 중요한 것이지 동일한 원리와 적용은 계층제와 네트워크 둘 다에서 나타날 수 있다(McGuire, 2006).

새로운 관리양식으로서 협력적 거버넌스는 독특한 관리기법을 다루고 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면, McGuire(2002)는 운영수준의 차이에 따라서 협력적 관리행태의 기능을 활성화, 구성, 동원, 통합의 4가지 유형으로 분류한다. 먼저 활성화는 정책 목표를 달성하기 위해 서 필요한 적절한 인적 물적 자원을 확인하고 결합시키는 것으로, 적절한 사람들을 탐색하는 노력과 더불어 이들이 소유하고 있는 자원(재정, 지식, 정보, 경험, 법적 권위 등)에 대한 평가를 포함한다. 이는 Scharf(1978)의 선택적 활성화와 유사하며, 조직간 정책형성과 정책집행의 성공을 위해서 가장 기초적이며 필수적 전제조건으로 여겨진다. 구성기능은 리더십에 대한 합의와 행정적 역할에 대한 합의를 촉진하는 것이다. 이러한 기능은 네트워크의 정체성과 문화를 형성하는 데 도움을 줄 수 있다. 즉, 참여자들의 역할과 운영규칙, 네트워크 내의 가치체제에 대한 동의를 유인함으로써 네트워크 구조를 보다 밀접하고 체계적으로 구축하는 행태를 말한다. 셋째, 동원기능은 네트워크 행위자들의 몰입을 유인하기 위해서 직접적으로 네트워크에 관여된 참여자들

과 네트워크 외부이해관계자가 네트워크 활동과정에서 필요하는 지원을 통해서 네트워크 활동의 몰입도를 높이는 기능이라 할 수 있다. 마지막, 통합기능은 모든 행위자들 사이에서 생산적이고 호의적인 행위를 생성하는 것과 관련되는 것으로 신뢰를 구축하고 정보를 교환하는 기능유형이다. 네트워크 관리자의 중요한 역할이 긍정적이고 생산적인 네트워크의 결과를 유인하는 것이라 할 때, 참여자 간의 활발한 정보교환을 통해 신뢰를 구축하여 관계의 복잡성과 불확실성을 줄이도록 노력하는 것이다(McGuire, 2002).

이와 같은 운영수준의 기능은 Kickert & Koppenjan(1997)의 네트워크 관리에 대한 강조와 유사하다. 이러한 네트워크 관리 활동은 관계의 지속과 관계의 재구성, 그리고 합의 구축과 공동의 문제해결을 위해 협력에 대한 더 많은 조건들이 있을 경우 개입하는 것으로 공동 활동의 제약 요인들에 대한 관리 인식을 강조한다.

Kickert & Koppenjan(1997)의 ‘게임관리’는 첫째, 누가 관여되어야 하는지 아닌지를 결정함으로써 네트워크를 활성화시키는 것. 즉, 구성원 간의 상호작용을 개시하고자 하는 활동을 의미하며, 누가 네트워크에 포함되어야 하고 누가 네트워크에서 제외되어야 하는지를 결정하는 활동이다. 둘째, 조정적 상호작용으로 주체들 간의 이기적인 행동의 가능성을 최소화하기 위한 노력들로 협정이나 공동 법인을 구성하는 등의 활동을 의미한다. 네트워크 구성원 간의 갈등 조정을 위한 조정기제를 마련하기 위한 활동이 포함된다. 셋째, 중개활동으로 직면한 문제에 대한 해결방안과 해결의 주체를 적절히 연계하는 활동이라 할 수 있다. 넷째, 촉진적 상호작용으로 네트워크의 상호작용이 활성화 될 수 있도록 호의적인 네트워크 환경을 조성하는 활동을 의미한다. 그리고 마지막으로 중재 및 조정활동으로 네트워크 구성원들 간에 갈등이 발생할 경우 이를 중재하고 조정한다는 점에서 앞서 제시한 촉진적 상호작용과는 구분된다. 협력적 관리자는 상호관계를 자극하고, 문제와 해결책에 대해 협력적 행위자로서 상호작용을 촉진시키는 주체로서 주재하고, 조정하는 주체로서 중요한 역할을 해야 한다고 한다(채중현 외, 2008: 31).

Kickert & Koppenjan(1997)와 McGuire(2002)의 논의가 유사하지만 McGuire(2002)는 네트워크의 구조에 초점을 두는 반면에 Kickert & Koppenjan(1997)는 네트워크의 관리자의 역할을 강조한다(김준기, 2006: 30). 또한 Kickert & Koppenjan(1997)는 네트워크를 구조화하거나 네트워크로 뛰어드는 것은 공식적 정책에 영향을 미치고 가치와 인식에 영향을 미치게 되고 새로운 동맹을 동원화하고 관리하는 것에 영향을 미친다고 지적한다. 또한 ‘제도적 관점의 네트워크’ 관점에서 네트워크가 나타날 수 있는

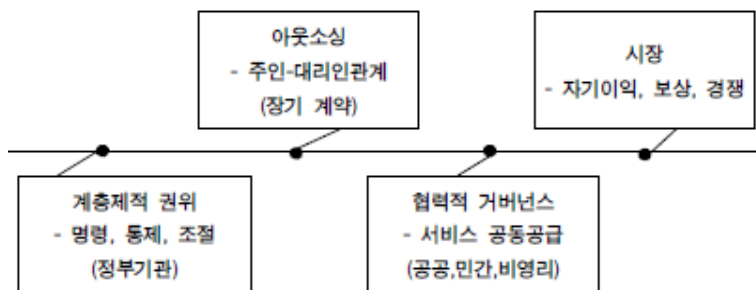
조건을 마련하는 정부의 역할을 강조한다. 이는 정부가 적극적 역할을 담당하지만 중재자나 촉진자로서의 역할 등 과거와는 다른 역할을 담당한다는 네트워크 정부의 특징을 반영하고 있다고 할 수 있다(채종현 외, 2008: 31-32).

나. 공공관리 전략과 협력적 거버넌스

■ 관리양식의 변화와 협력적 거버넌스

새로운 관리양식으로서 협력적 거버넌스의 속성들은 최근의 공공관리의 주요한 논점과 다소 중첩되는 거버넌스 구조가 있을 수 있다. 예를 들어 내부기관간 협동적 기업형태, 정부간 프로그램 관리 구조, 복잡한 계약, 공공-민간 파트너십을 포함하는 상호의존성을 갖는 구조인 공공부문 네트워크, 또는 조직간 관계, 조직간 관리 등과 정책네트워크는 상당히 유사한 구조를 갖는 것으로 보일 수 있는 것이다(Fredeickson, 1999).

[그림 2-1] 사회 조정의 제도 유형



자료: 채종현 외(2008: 29)

그러나 비록 이들 모두가 조직간 관계에 초점을 두고 있다는 점에서 유사성이 있다고 할지라도 협력적 거버넌스는 상호호혜적 관점으로 행위자들 간의 관계를 보다 구체적으로 집중하고 있다는 점에서 차이가 있다. 참여자간 권력구조(제도적 유형)와 협력의 특징은 분명 전통적 관리양식과는 거리가 있다. 협력적 거버넌스는 주로 공공서비스와 관련된 네트워크 조직의 관리차원에 국한된다고 볼 수 있을 것이다. 비록 공공, 민간 영역의 경계구분이 모호해지면서 다양한 네트워크 조직이 출현하고 있지만, 차원과 수준을 고려한 관리양식은 문제의 정의와 영역에 따라서 그 합리성의 기준이 달라질 수 있다(채

종헌 외, 2008: 28). 참여와 행위자들 간의 관계적 속성을 기준으로 하여 전통적 관리양식과 현재의 협력적 네트워크를 구분해보면, [그림 2-1]로 나타낼 수 있다.

■ 협력적 거버넌스 개념과 정부의 역할(기능)에 대한 3가지 관점

협력적 거버넌스는 이해관계자들의 네트워크 형성을 촉진함으로써 공동의 문제를 해결할 수 있다. 또한 협력적 거버넌스에서 네트워크는 정부에 의해서만 구축되는 것이 아니라 이해관계자들의 자발적인 협력을 통해 이루어진다. 그러나 협력적 거버넌스에서 정부의 역할은 단순히 축소되는 것은 아니며, 정부가 적극적인 역할을 담당하면서 중재자나 촉진자로서의 역할을 함으로써 네트워크를 형성해나가는 특성을 갖는다(강병준, 2014: 56).

정부의 역할과 관련하여 네트워크는 도구적 관점, 상호작용적 관점, 제도적 관점의 3가지 관점에서 이해될 수 있다(Kickert 외, 1997; 이명석 2021). 첫째, 도구적 관점은 네트워크를 정부의 정책도구의 하나로 간주한다. 정교해진 정책수단인 네트워크에 대하여 정부의 목적지향적 조정활동의 중요성을 강조한다. 그러면서 정부의 역할은 사회문제 해결을 위하여 다양한 행위자들로 구성된 네트워크를 설계하고 통제하는 데 있다고 설명한다. 둘째, 상호작용적 관점은 정부를 네트워크를 구성하는 다양한 행위자의 하나로 간주한다. 정부의 역할은 다양한 행위자들과 함께 집합행동을 위한 상호작용에 직접 참여해서 사회문제를 해결하는 것으로 설명한다. 셋째, 제도적 관점은 다양한 행위자들 사이의 자발적이고 수평적인 네트워크의 형성과 활성화를 위한 제도, 규범 그리고 행위자 간 권한과 의무관계의 구축에 관심을 가진다. 정부는 유인구조, 규칙 그리고 문화 등을 점진적으로 변화시키는 역할을 수행한다고 본다.

■ 공공기관과 이해관계자간 협력 요인

Ansell & Gash(2008)은 하나이상의 공공기관과 이해관계자가 공공정책을 결정, 집행, 관리하기 위해서 공식적, 합의 지향적, 숙의적인 집합적 의사결정과정에서의 합의를 조정하는 것으로 정의하고 있다. 그리고 이와 같은 협력적 거버넌스의 정의적 특성을 6가지로 강조하고 있다. 첫째, 협력적 거버넌스는 공공부분에 초점을 맞추어 공공영역의 문제 등을 해결하기 위해 공공기관이나 공식제도 등에 의해 발의된다. 둘째, 의사결정의

장에 참여하는 참여자는 공공기관뿐 아니라 일반 행위자를 포함한다. 셋째, 참여자는 단순히 공공기관에 의사표현이나 제시가 아닌 의사결정과정에 직접적으로 참여한다. 넷째, 의사결정의 장은 공식적으로 조직화되며, 집합적으로 만나는 공간이다. 다섯째, 비록 합의가 실제적으로는 달성되지 못한다 하더라도 의사결정의 장은 합의에 의해서 의사결정을 하고자 한다. 여섯째, 협력의 초점은 공공정책이나 공공관리와 관련된 것에 있다. 결과적으로 이들은 거버넌스 과정에서 다양한 독립적 권한을 가진 책임 있는 이해관계자들이 공적 문제에 있어서 집합적 의사결정 과정을 통해서 양방향 소통에 의한 협력을 통해서 합의지향적인 의사결정을 목적으로 하지만 이러한 과정에서의 공공기관의 역할이 분명히 필요함을 강조하고 있다고 볼 수 있다(채종현 외, 2008: 27-28).

제3절 소결: 이론적 틀 구성

■ 관광정책 협력적 거버넌스 분석을 위한 이론적 틀 구성

관광정책에 협력적 거버넌스를 활성화하기 위한 방안을 모색하기 위하여 협력적 거버넌스에 관한 의의, 유형, 요인, 그리고 관리전략 등을 살펴보았다. 다수의 선행연구를 검토하였으며, 관광분야의 선행연구를 검토하여 관광정책에 협력적 거버넌스를 적용하기 위한 특수성을 검토하였다.

검토결과를 토대로 관광정책의 협력적 거버넌스 활성화를 위한 과정 모형을 다음과 같이 구축하고자 한다. 먼저 협력적 거버넌스의 단계별 구성은 ① 문제에 대한 인식과 판단, ② 네트워크 구성과 공동의 문제 인식, ③ 문제해결을 위한 자원과 방법 탐색, 협력을 위한 제도적 수용, ④ 협력의 추진, 일상화 그리고 공고화이다.

첫째, 문제에 대한 인식과 판단은 선행연구에서 제시한 네트워크의 활성화 단계에 해당한다. 본 연구에서는 해당 단계를 관광정책의 문제를 인식하고, 누가 할 것인지를 판단하는 단계로 제시하고자 한다. 이 단계에서의 핵심은 관광정책의 문제들 가운데 협력적 거버넌스가 필요한 문제가 있을 수 있지만, 반대로 필요하지 않은 문제가 있을 수 있음을 인지하는 것이다. 또한 정부, 시장 또는 시민사회가 단독으로 주도하여 문제를 해결하는 것이 적절한 문제가 있을 수 있으며, 협력을 통해 해결해야 하는 문제가 있을 수 있다. 대체로 특정 영역에서 단독적으로 주도하여 해결할 수 있는 문제는 이미 경험을 통해 해법이 마련되어 있거나, 또는 명시적으로 그러한 해결이 적절하다고 판단되어져 있는 경우가 그러할 것이다. 그러나 특정영역의 역량만으로 해결하기 어려운 문제일 경우에는 협력을 통한 문제를 해결할 필요가 요구되며, 따라서 이 문제를 누가 어떻게 해결할 것인지를 판단해야 한다. 이를 위하여 정부는 네트워크 형성자로서 역할을 수행하게 된다. 정부는 가장 많은 정보를 가지고 있으며, 이해관계를 조정해야 하는 의무를 부여받고 있기 때문이다. 관광정책의 경우 문화체육관광부가 관광정책 영역에서의 이해

관계를 조정해야 하는 의무를 부여받은 존재라고 볼 수 있다.

둘째, 네트워크 구성과 공동의 문제 인식 단계이다. 선행연구에서는 네트워크의 구성 단계로 설명된다. 해당 단계에서는 정부가 인식한 문제가 협력적 거버넌스를 통해 해결해야 한다고 인지한 이후 해당 문제는 정부의 문제가 아닌 공동의 문제로 인식되어지고, 공동의 문제 해결을 위하여 자발적 참여를 유도하게 된다. 또한 참여한 행위자들 사이에서는 협력의 유용성에 대한 공감대 형성이 중요하며, 이는 협력을 위한 동기를 발견하는 과정이 된다. 선행연구에서는 신뢰, 관계, 파트너십이 중요하다고 지적하였는데, 행위자 간 신뢰관계의 형성, 사업수행에 대한 신뢰, 상호존중하는 태도, 책임감 있는 업무수행, 친밀한 관계의 형성 등이 그러하다. 이때 정부의 역할은 네트워크 형성을 위하여 협력을 위한 장(field)으로 유도하기 위한 리더십이다. 다만 네트워크 형성 단계에서 정부의 역할이 반드시 이후 협력적 거버넌스가 본격적으로 추진되는 과정에서 주도적 또는 핵심적 역할을 수행해야 한다는 것은 아니다

셋째, 문제해결을 위한 자원과 방법을 탐색하고, 협력을 제도적으로 수용하는 단계이다. 선행연구에서는 네트워크 동원단계로 설명된다. 문제해결을 위하여 형성된 네트워크에서는 문제를 해결하기 위하여 동원할 자원을 파악하고, 해결하기 위한 방법을 탐색하게 된다. 이때 네트워크에 참여한 행위자들이 자발적으로 자원을 제공하고, 해결방법을 탐색하도록 수용하기 위한 제도 형성이 중요하다. 이때의 제도 형성은 소통 채널의 구성, 상호관계의 형성, 조정적 상호작용, 호의적 네트워크 환경 조성, 책임성 확보 등이 중요하다. 선행연구에서는 네트워크 구조 요인과 참여보장 및 투명성, 제도적 지원 등으로 설명하고 있으며, 먼저 네트워크 구조 요인에 대해서는 정보 공유, 원활한 의견 교환, 비공식적 교류, 공식적 교류, 자원 교환 등으로 설명하고 있다. 또한 자유로운 참여 보장과 투명성 확보가 중요하며, 선행연구에서는 정책과정에 다양한 이해 집단의 자율적 참여, 정책과정에 전문가를 활용한 문제해결 방법 탐색 등이 제시되었다. 마지막으로 협력을 위한 정책(제도)적 지원에 있어서는 규칙, 인센티브, 행·재정적 지원, 권한 부여, 조직 체계 완비 등이 제시되었다. 해당 단계에서 정부의 역할과 관련하여 중요한 것은 협력을 위한 네트워크 조정자를 누구로 할 것인지가 중요한 문제가 된다. 즉, 관광정책의 경우 문화체육관광부가 조정자의 역할을 수행할 수 있다. 다만 관광정책의 복잡성을 고려하여 조정체계를 구성하는 것을 고민할 수 있다. 즉, 관광분야의 협력적 거버넌스에 대한 선행연구 검토를 통해 관광정책은 영역간 협력이 중요하기 때문에 이를 조정할 수 있도록

네트워크 구성이 이루어져야 한다는 것이다. 문화체육관광부와 같이 과 단위 부서조직이 관광정책 영역을 담당한다고 할 때, 관광정책국장과 관광산업정책관이 영역간 정책의 협력을 조정하도록 하거나, 또는 별도의 조직이나 제도화를 통해 네트워크를 구성하도록 하는 방법이 있을 수 있다.

넷째, 협력의 추진, 일상화 그리고 공고화단계이다. 선행연구에서는 네트워크의 통합 단계로 설명된다. 형성된 네트워크를 통해 협력이 추진되었고, 협력을 통해 해결된 문제는 일상화와 공고화 단계를 거치게 된다. 또는 해결되지 않은 문제는 다시 해결을 위한 문제인식 단계로 돌아가게 된다. 해결된 문제의 네트워크는 문제해결을 위하여 형성된 네트워크 관계의 복잡성과 불확실성의 감소가 요구된다. 이는 소통채널의 공고화, 활발한 정보 공유 체계 등이 요구되는데 이는 기 구축된 신뢰와 상호 호혜성을 기반으로 하게 된다.

이를 정리하면 다음 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 모형

단계	주요 내용	정부의 역할	협력적 거버넌스 요인
문제 인식·판단	문제 인식 사회적 조정 유형 판단	형성자	
네트워크 구성과 공동의 문제 인식	공동의 문제 인식 공감대 형성	촉진자	네트워크 형성 - 신뢰(상호간, 사업수행), - 상호간 태도, - 관계성(친밀성)
자원과 방법 탐색, 협력을 위한 제도적 수용	동원 자원 파악 문제 해결 방법 탐색 행위자 수용을 위한 제도 형성	조정자 또는 참여자	네트워크 구조 - 정보 공유, - 소통·의견교환, - 공식적·비공식적 교류, - 자원 교환 참여보장 및 투명성 - 이해집단 참여 - 전문가 활용 협력을 위한 제도 지원 - 운영규칙, - 인센티브, - 행·재정 지원, - 실질적 권한 부여, - 조직체계 완비

단계	주요 내용	정부의 역할	협력적 거버넌스 요인
협력 추진, 일상화·공고화	네트워크의 복잡성과 불확실성 감소 소통채널 공고화, 활발한 정보 공유 체계 등 제도화	관리자	

관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안

제3장

관광정책 협력적 거버넌스 인식

제1절 분석개요 및 분석의 틀

1. 분석 개요

가. 분석의 목적

관광정책의 협력적 거버넌스의 필요성을 검토하고, 활성화 방안을 모색하기 위하여 인식조사를 실시하고자 하였다. 인식조사는 각각의 목적에 따라 2차례에 걸쳐 추진한다. 1차 조사는 문화체육관광부와 국고보조사업을 수행한 기관(이하 '보조사업기관')을 대상으로 하며, 조사 목적은 협력적 거버넌스의 필요성, 협력적 거버넌스 형성·구조 요인 등 현황, 협력적 거버넌스 개선 방안에 대한 각각의 인식을 확인하고자 함이다.

2차 조사는 관광분야 전문가를 대상으로 추진한다. 조사의 목적은 협력적 거버넌스의 필요성과 구조 개편의 방향성을 검토하는 데 있다. 보다 구체적으로 관광정책 환경변화와 주요 정책 방향, 정책과제 등을 토대로 각 영역별 추진방향과 전략, 과제 등을 제시하고 공공, 시장, 시민사회 등 협력적 거버넌스의 주요 행위자의 역할 강화·유지·축소의 방향성을 검토하고자 하였다.

나. 조사 절차 및 방법

1) (1차) 협력적 거버넌스 인식조사

협력적 거버넌스에 대한 인식조사를 위하여 다음과 같이 절차를 구성하였다. 첫째, 조사 대상을 선정하기 위하여 2017~2020년 4개년 동안의 관광정책 보조사업 자료를 토대로 보조사업자를 색인하였다. 둘째, 설문문항을 구성하였다. 주요 선행연구를 토대로 문항을 구성하였으며, 공동연구자와 전문가 자문회의를 거쳤다. 셋째, 설계된 설문조사는 위탁업체를 통해 온라인 설문조사 형태로 제작하여 조사대상에게 배포되었다. 마지막으로 회수된 설문조사 결과를 토대로 협력적 거버넌스에 관한 인식을 분석하였다.

2) (2차) 거버넌스 구조 개편 의견조사

거버넌스 구조 개편에 관한 의견조사는 다음과 같이 추진되었다. 첫째, 거버넌스 구조에 관한 의견조사 문항을 구성하였다. 문항 구성은 선행연구를 토대로 구성되었으며, 공동연구자와 전문가 자문회의와 문화체육관광부와 협의 등을 통해 조정되었다. 둘째, 의견조사를 실시할 대상을 선정하였다. 관광정책 영역별로 학계·민간·정부영역의 전문가를 추천받아 대상으로 선정하였다. 셋째, 조사대상에게 배포된 의견조사는 회수 후 분석을 실시하여 향후 관광정책 관련 환경변화와 정책방향 등을 고려한 거버넌스 구조의 방향을 설정하는 데 활용하였다.

다. 분석 대상

1) (1차) 협력적 거버넌스 인식조사

조사 대상은 2020년 기준 국고보조사업을 수행한 기관들을 대상으로 하였다. 2017~2020년 문화체육관광부의 일반회계 및 관광진흥개발기금의 예산계획서를 확인한 결과 문화체육관광부의 관광정책이 보조사업을 중심으로 추진되고 있다는 점에서 국고보조사업 수행기관들이 관광정책의 협력적 거버넌스의 주요한 행위자라고 판단할 수 있다. 김동현(2021)에 따르면 문화체육관광부의 수행주체별로 직접(수행)사업과 보조사업 등으로 구분한 결과 대부분 보조사업으로 추진되고 있다는 점에서 그러하다. 보다 구체적으로 2020년 기준⁴⁾ 일반회계 예산사업들 가운데 문화체육관광부의 직접(수행)사업은 ‘(132) 관광외교 역량강화’에 불과하다. 마찬가지로 2020년 기준 관광진흥개발기금 예산사업들 가운데 직접(수행)사업 방식으로만 추진되는 사업은 ‘(15) 출국납부금 징수위탁’, ‘(35) 관광기금 기금관리비’, ‘(36) 공공자금관리기금 예수금 이자상환’, ‘(37) 문화예술진흥기금 전출’, ‘(38) 관광진흥개발기금에서 통화금융기관으로의 예치금’, ‘(39) 관광진흥개발기금에서 비통화금융기관으로의 예치금’ 등과 같이 기금관리와 관련된 사업이 많다. 사업의 형태를 가지고 있는 사업으로는 ‘(20) 해외관광문화센터 건립’, ‘(23) 문화시설활용 외래관광객 유치’, ‘(25) 재외한국문화원 거점별특화사업’이 해당한다. 다만 ‘(20) 해외관광문화센터 건립’과 ‘(25) 재외한국문화원 거점별특화사업’의 경우

4) 2020년을 기준으로 한 것은 가장 최근의 보조사업 수행기관의 인식을 살펴볼 필요가 있기 때문이다. 다만 2021년의 경우 자료가 완비하지 못한 문제가 발견되어 부득이 활용하지 못했음을 밝힌다.

소속기관인 해외문화홍보원이 수행하고 있으며, ‘(23) 문화시설활용 외래관광객 유치’의 경우에는 국립중앙박물관, 국립민속박물관, 국립남도국악원 등 국립기관들이 수행하고 있는 것으로 확인되었다. 여타 대부분의 사업은 직접(수행)사업 방식과 보조사업 방식이 혼용되어 추진되거나, 또는 보조사업으로 추진되고 있었다. 직접(수행)사업 방식과 보조사업 방식이 혼용되어 추진된 경우는 ‘(2) 관광자원 기반조성’, ‘(5) 핵심관광지 육성’, ‘(6) 한국형 생태녹색관광 육성’, ‘(7) 도시관광 및 산업관광 활성화’, ‘(10) 문화관광축제 지원’ 등이었다. 결과적으로 문화체육관광부 관광정책사업이 대부분 보조사업으로 추진되고 있다는 점과, 직접수행 사업은 기금관리를 위한 사업이거나 또는 소속기관을 통해 추진되고 있다는 점에서 조직 내 협력에 해당한다는 점을 볼 때 보조사업 수행기관을 대상으로 인식조사를 추진하는 것이 적절하다고 판단된다.

모든 기관을 대상으로 조사를 실시하는 것은 현실적인 문제가 있다.⁵⁾ 따라서 다음과 같은 기준을 설정하여 주요 기관들을 선정하였다. 참고로 2017~2020년 기준 관광정책 보조사업 수행 기관은 총 1,930개 기관(또는 개인, 중복제외)이며, 연도별 보조사업 수행기관은 다음과 같다.

〈표 3-1〉 연도별·세목별 보조사업 수행기관 현황(2017~2020)

	2017	2018	2019	2020	(소계)
민간경상보조	261	343	386	437	1,838
민간자본보조	53	44	44	42	223
자치단체경상보조	403	314	360	412	1,841
자치단체자본보조	264	309	498	421	1,827
(소계)	981	1,010	1,288	1,312	5,729

자료: 문화체육관광부 제공, 연구자 재가공

첫째, 2017~2020년 수행된 국고보조사업을 수행한 기관들 가운데 1차 보조사업자를 대상으로 한다. 「보조금 관리에 관한 법률」⁶⁾에 따라 보조사업자는 (직접)보조사업자와 간접보조사업자로 구분되는데, (직접)보조사업자는 문화체육관광부로부터 1차 교부를 받은 사업자이며, 간접보조사업자는 (직접)보조사업자로부터 재교부 받은 사업자를 의미한다. 본 연구에서는 문화체육관광부와 1차 보조사업 수행기관에 집중하여 분석하기 위

5) 보조사업 대상기관에게 설문조사를 추진하기 위하여 필요한 정보는 개인정보에 해당하여 구득할 수 없어 주요 기관을 대상으로 조사를 실시하였다.

6) 보조금 관리에 관한 법률 (약칭: 보조금법) [시행 2022. 2. 18.] [법률 제18425호, 2021. 8. 17., 타법개정]

하여 문화체육관광부와 직접적으로 연결되는 1차 보조사업자를 인식조사의 대상으로 한정하였다. 둘째, 회계구분에 있어 민간보조사업만을 대상으로 하였다. 보다 구체적으로 민간경상보조와 민간자본보조사업만을 대상으로 하며, 지자체경상보조와 지자체자본보조사업의 경우는 문체부와 자치단체의 정부간 관계에 해당한다는 점에서 본 연구의 범위에서는 제외하고자 하였다. 셋째, 2020년 일반회계 및 관광진흥개발기금으로 추진되는 보조사업 가운데 국고보조금 규모가 확인되지 않거나, 지방자치단체, 2017~2020년 일반회계 및 관광진흥개발기금 보조사업 목록과 비교하여 1회성 사업의 수행주체는 제외하였다. 제외한 결과 총 24개의 기관을 선정하였다.

선정된 기관을 대상으로 실제 보조사업을 수행한 특정 부서 단위로 응답을 취합하였으며, 각 기관별 부서의 부서장과 실무 사업담당자를 대상으로 온라인 설문조사 방식으로 추진되었다. 총 설문조사 배포는 24개 기관 181부를 배포하였다. 배포된 설문지 가운데 64개가 회수되었으며, 응답률은 35.4%였다.

또한 관광정책 주무행정기관인 문화체육관광부의 관광정책국, 관광정책산업관 7개과 공무원을 대상으로 설문조사를 배포하였다. URL을 통한 설문조사 방식으로 추진되었으며, 총 22개 설문지가 응답되었다.

〈표 3-2〉 2020년 기준 주요 보조사업 수행기관 현황

no	수행기관	보조사업(개)	국고보조금(원)
1	한국관광공사	118	294,840,023,373
2	한국문화관광연구원	8	14,487,000,000
3	한국관광개발연구원	2	6,450,000,000
4	한국여행업협회	7	5,138,000,000
5	재단법인 한국방문위원회	3	5,001,000,000
6	한국공예디자인문화진흥원	5	3,817,386,000
7	국제방송교류재단	1	3,551,000,000
8	한국문화재단	1	3,440,000,000
9	한국관광협회중앙회	11	2,392,900,000
10	사단법인비비비코리아(BBB KOREA)	2	625,000,000
11	성균관	1	550,000,000
12	사단법인 한국마이스협회	1	518,000,000
13	한국호텔업협회	4	315,000,000
14	(사)한국관광동역안내사협회	2	300,000,000
15	한국공항공사	1	300,000,000

no	수행기관	보조사업(개)	국고보조금(원)
16	한국문화정보원	1	300,000,000
17	한국문화원연합회	1	215,500,000
18	사단법인한국관광학회	2	200,000,000
19	한일문화교류회의	1	200,000,000
20	(재)한국국제문화교류진흥원	4	194,186,840
21	영화진흥위원회	1	134,752,366
22	한국콘텐츠진흥원	2	99,440,000
23	(사)한국마이스관광학회	1	50,000,000
24	한국카지노업관광협회	1	41,500,000

자료: 문화체육관광부 제공, 연구자 재가공

2) (2차) 전문가 의견조사

조사대상은 관광정책 각 영역별 전문가를 선정하였다. 조사대상 선정은 1차적으로 학계, 산업계, 그리고 문화체육관광부의 관광정책 담당자(과장급)로 하였다. 학계와 산업계 전문가는 관광정책 영역별 유형(국내관광, 국제관광, 지역관광, 관광산업)을 고려하였다. 보다 구체적으로 관광정책을 연구하는 교수 8명, 지역연구원 2명, 민간 협·단체 및 산업체 4명, 문화체육관광부 관광정책 과장 7명 등 총 21명을 선정하였다.

2. 분석의 틀

가. (1차) 협력적 거버넌스 인식조사

인식조사의 구성은 응답자의 집단별 구분 및 담당 사업을 제외하고 크게 11개 문항으로 구성하였다. 각 문항의 성격을 고려하여 명목형(선택형), 척도형(7점 척도), 개방형(주관식) 문항으로 구성하였다. 보다 구체적으로 문항별 구성과 근거는 다음과 같다.

1) 협력적 거버넌스 필요성과 기대효과

■ 협력적 거버넌스의 필요성

관광정책 성공을 위하여 협력관계의 필요성에 대한 인식을 확인하고자 하였다. 관광정책에서 협력적 거버넌스의 당위적 필요성은 이론적으로 검토되었지만, 실제 관광정책을 추진하는 행위자들의 인식이 중요하다는 점에서 문항을 구성하였다. 다수의 선행연구

(예: Jones & Evans, 2006; 이숙중 외, 2008; 강성철 외, 2012; 김현수·김철원, 2018 등)에서 인식적 차원에서 협력적 거버넌스의 성과를 논의하면서 필요성을 주장하였다.

■ 협력적 거버넌스를 통한 기대효과

관광정책 행위자들이 협력적 거버넌스를 추진하는 목적은 인식하는 협력의 필요성 등에 따라서 기대효과가 다를 수 있다. 대체로 선행연구(예: Jones & Evans, 2006; 이숙중 외, 2008; 강성철 외, 2012; 김현수·김철원, 2018 등)에서 정책성과 제고를 위하여 거버넌스의 필요성을 주장한 바 있다. 이를 토대로 본 연구에서는 주요 선행연구(하성규, 1999; 김형양, 2004; 최병대·김상구, 2004; Callahan, 2007; 이숙중 외, 2008; 김현수·김철원, 2018)를 토대로 협력적 거버넌스를 통해 기대하는 효과에 대한 문항을 구성하였다.

2) 협력적 거버넌스 현황

■ 주요 협력 행위자 및 협력의 방식

협력의 우선순위별 행위자를 파악하고, 행위자와의 협력방식을 파악하기 위하여 순위별 행위자(1~3순위)와 협력방식을 응답하도록 하였다. 각 순위별 협력 행위자와의 협력방식을 <표 3-3>과 같이 선택하도록 하였다. 협력 방식은 정보 및 의견교환과 같이 단순하고 초기단계의 협력방식부터 공동사업을 추진하는 단계까지로 구성하였다.

〈표 3-3〉 협력 방식의 유형

협력 방식	내용
정보 및 의견교환	정보나 의견교환을 위하여 비공식적·공식적 접촉 여부
업무주선	조직이 수행하는 관광정책(사업)과 관련하여 업무 주선 또는 도움 여부
정기적 만남	관광정책(사업)과 관련 정기적 만남 여부
자원 공유	관광정책(사업)과 관련 물리적·인적 자원 공유 여부
공식적 관계	관광정책(사업)과 관련 업무협조 관련 협약 등 공식적 관계 여부
공동사업추진	관광정책(사업)과 관련 공식적인 위탁·계약 등을 추진 여부

■ 협력적 거버넌스 수준

협력적 거버넌스의 수준을 파악하기 위하여 주요 선행연구(박희봉·김명환, 2000; OECD, 2001; 박희봉, 2002; 김정렬·김시윤, 2003; 최영출, 2004; 김형양, 2004; 박형준, 2007; 이숙종 외, 2008; Lasker, 20011)를 토대로 구성하였다. 특히 OECD(2001)가 제시한 정책과정별 정보제공, 협의, 능동적 참여와 박형준(2007)이 제시한 행위자(참여자)와 의사소통구조(일방향 및 양방향, 상호작용)에 따른 참여 분류 등을 고려하여 설정하였다.

3) 협력적 거버넌스 인식

■ 협력적 거버넌스 형성 요인

협력적 거버넌스가 형성·운영되기 위한 요인들에 대하여 주요 선행연구에서는 신뢰, 네트워크, 의사소통, 제도적 지원 등을 제시하고 있다(김현수·김철원, 2018).

- 신뢰·관계·파트너십

사회자본은 네트워크, 규범, 신뢰 등과 같이 행위자 간에 발생하는 사회적 상호작용 및 관계에 기초하는 것이다(Putnam, 1995; Coleman, 1988; 이숙종 외, 2008에서 재인용). 이와 같은 맥락에서 이숙종 외(2008)는 사회자본을 다양한 행위자들간의 협조에 의해 사회문제를 해결하려는 거버넌스와 같은 맥락에서 이해되는 것으로 보았다. 국내의 사회자본에 대한 연구는 행위자 간에 발생하는 사회적 상호작용 및 관계에 기초한다는 점을 전제에 두고 있다(이숙종 외, 2008). 그러나 사회자본의 구성요인에 대해서는 ‘신뢰’, ‘네트워크’, ‘참여’, ‘규범’ 중 선택적으로 측정·분석되었다. 채종현 외(2008)는 협력적 거버넌스가 형성되기 위해서는 우선적으로 네트워크의 구조화가 요구된다고 보았다. 일반적으로 협력적 네트워크의 효율적 성과를 달성하기 위해서는 숙의적 네트워크(reflexive network) 관리가 중요한 것으로 여겨진다. 숙의적 네트워크 관리의 핵심은 참여자 간의 활발한 정보교환을 통한 신뢰를 구축하여 관계의 복잡성과 불확실성을 줄이도록 노력하는 것이다(McGuire, 2002: 602-603; 채종현 외, 2008에서 재인용).

거버넌스와 관련된 다수의 선행연구들을 참고하여 거버넌스 구성원 간 신뢰·관계·파트너십을 거버넌스의 효율적 성과를 살펴볼 수 있는 주요 지표로 설정하였다,

- 네트워크

협력적 거버넌스 체계는 국가 중심의 관리 체계와 관료주의의 비효율성과 한계를 극복하기 위한 수평적 협치의 대안으로 등장하였다(강현·이승곤, 2016). 이에 따라 다양한 분야에서 민간(주민)주도의 상향식(Bottom-Up) 정책 개발이 이루어지면서, 정부는 다양한 이해관계자들(공공, 민간, 비영리단체, 일반시민 등) 간의 갈등을 해소하고, 공동의 가치를 극대화하는 능력을 새롭게 요구받고 있다. 이러한 협력적 거버넌스는 “정부와 민간 부문의 호혜성의 원리(principles of reciprocity)를 토대로 하는 협력관리(co-management), 의사소통 거버넌스(communicative governance)를 중요하게” 다루고 있다(권기현, 2012: 485).

■ 협력적 거버넌스 구조 요인

- 참여보장 및 투명성

협력적 거버넌스는 직접민주주의보다는 실제 의사결정에 실질적 참여를 하나 모든 시민이 아닌 이해관계자 위주의 참여에 중점을 두고 있다(채종현 외, 2008: 23-24). 그러나 많은 연구자들은 거버넌스의 형성 요인 중 하나로 참여보장 및 정보 공개(투명성)를 제시하였다. 하성규(1999)는 성숙한 거버넌스를 형성하기 위해서 정책수립과정에서 시민단체의 제도적 참여보장, 집행과정에서의 시민단체의 협력, 정책평가단계에서의 시민단체의 평가 및 모니터링을 제시하였다. 김상민(2016)은 협력적 거버넌스 구성을 위해 폭넓은 참여와 대표성 확보, 정보의 접근성, 수평적 의사소통 방식을 중요한 요인으로 제시하였다. Callahan(2007)은 정부의 정책과정에 시민들의 폭 넓은 참여를 보장할 경우, 의사결정의 질을 제고할 뿐만 아니라 거버넌스 과정에 대한 수용성을 촉진시킬 수 있다고 주장하였다. 따라서 보다 폭 넓은 이해관계자들을 대상으로 하는 참여보장 및 투명성을 협력적 거버넌스의 성과를 볼 수 있는 중요 지표로 설정하였다.

- 정책·제도적 지원

이해관계자들 사이에서 협력이 발생하기 위해서는 특별한 조건과 상황이 마련되어야 하고, 이때 정책이나 제도가 필요하다. 협력이 발생하기 위해서는 다음과 같은 4가지 기제가 요구된다(Law & Hassard, 1999: 10). 첫째, 적절한 인센티브와 벌칙(규제)이 만

들어져야 한다. 보상과 규제는 행위자들의 행동변화를 이끄는 유인기제로 작용함으로써 행위자들의 행태를 변화시킬 수 있다. 둘째, 규칙을 설정하는 것이다. 규칙을 설정하는 것은 행위자들의 행동 방식을 통제할 수 있는 명령과 같은 역할을 함으로써 행위자들의 행동에 제한을 가할 수 있다. 셋째, 권리 관계의 조정을 통하여 행위자들의 행태를 제한할 수 있다. 즉, 정부가 부여하는 권한을 이용할 수 있는 것을 변화시켜 행위자들의 행태를 조정할 수 있고 변화시킬 수 있다. 넷째, 권력을 이용하여 행위자들의 행태를 변화시킬 수 있다. 즉, 권력을 통하여 행위자들의 의사결정과정에 개입함으로써 분쟁이 발생하는 상황을 변화시킬 수 있다. 따라서, 이해관계자들의 행태를 적절히 유인·통제함으로써 협력적 거버넌스의 효과를 극대화할 수 있다는 점에서 정책 및 제도적 지원을 중요 지표로 설정하였다.

나. (2차) 거버넌스 구조 개편 의견조사

환경변화 전망은 2021년 한국문화관광연구원에서 추진된 김현주 외(2021)의 ‘제6차 관광진흥5개년계획 수립을 위한 기초연구’를 참조하였다. 해당 연구에서는 사회분야 이슈별 관광분야 영향력에 대한 설문조사를 실시한 바 있다. 보다 구체적으로 해당 연구에서는 주요 국제기구와 국내 주요연구기관 및 관련 기관 등에서 발간한 자료를 토대로 STEEP 분석을 실시하여 환경 변화 이슈를 정리하였다. 정리 결과를 토대로 설문조사를 실시하여 환경변화를 전망하였다.

다음으로 김현주 외(2021)의 연구에서는 환경변화 분석 결과와 제5차 관광진흥5개년 계획의 주요 성과를 분석하고, 제6차 관광진흥5개년계획의 정책기조와 주요 정책 영역별 정책방향에 대한 전문가 의견조사를 더해 제6차 관광진흥5개년 계획의 방향과 과제를 도출하였다. 본 연구에서는 김현주 외(2021)의 연구결과를 토대로 거버넌스 구조 개편 의견조사의 문항을 다음과 같이 구성하였다. 첫째, 환경변화와 현재 관광정책 수준을 고려할 때 관광정책 영역(국민·국내관광, 관광산업, 지역관광, 국제관광)별로 공공(중앙정부, 지방정부, 공공기관 등)의 역할 변화(강화, 유지, 축소)에 대한 의견을 청취하였다. 이는 관광정책 영역별로 현재 상황에서 환경변화와 향후 관광정책 방향을 고려할 때 적절한 공공의 역할 변화를 확인하고자 하는 목적이다.

둘째, 환경변화와 관광정책 향후 5개년의 기조와 방향, 추진과제를 제시하고 이를 토

대로 공공, 시장, 시민사회의 각 행위자의 역할 변화에 대하여 의견을 청취하고자 하였다. 이를 위하여 김현주 외(2021)가 제시한 제6차 관광진흥5개년계획 정책 영역별 방향과 과제를 토대로 공공과 시장, 시민사회의 역할변화를 강화·유지·축소의 3가지 유형으로 구분하여 응답하도록 하였다.

〈표 3-4〉 제6차 관광진흥5개년계획 정책 영역별 방향과 과제

구분	기본방향	추진전략	추진과제
관광산업	[혁신, 성장, 디지털] 관광산업의 진화와 혁신을 통한 관광선진국으로 도약	관광산업 구조 변화에 대응하기 위한 관광기업의 혁신 역량 강화	관광산업의 새로운 비즈니스 모델 개발 및 혁신 생태계 구축
		관광기업의 디지털 경쟁력 강화	지역 관광산업 역량 강화와 산업 생태계 구축
		탄소중립 등 미래 관광산업 환경변화 대응 기반 마련	관광인력 양성체계 구축 및 미래 일자리 창출 기반 강화
			관광산업의 디지털 전환을 통한 혁신 성장
국내관광	[포용, 질적 전환] 포용에 기반한 국내관광의 질적 전환	국민 국내관광 경험의 질 제고	국내관광 향유 기회의 보편성 확대
		모두를 위한 관광환경 조성	한국형 워케이션 등 새로운 여행스타일 대응체계 구축
		관광주체의 자기책임성 강화를 위한 환경 조성	모두가 향유하는 국내관광 활동 지원
국제관광	[재건, 경쟁력] 포스트코로나 시대를 대비한 국제관광 재건 및 경쟁우위 확보	국제관광 교류 재개를 대비한 추진정책의 체계적 정비	국제관광 재건 전략 및 로드맵 구축
		방한관광 고부가화 및 지역관광 연계	출입국 등 방한관광 수용태세 재정비 및 개선
		관광위기 대비 국제협력 기반 마련	관광시장 외연 확대를 위한 고부가 관광콘텐츠 발굴 방한 외래객 지역 방문 및 체류 촉진 실용콘텐츠 기반 기술과 연계한 온오프라인 유통마케팅 강화
지역관광	[주도, 연계, 지속가능성] 지역간 연계를 기반으로 지역이 주도하는 지속가능한 관광 실현	지역관광 추진 주체 역량 강화 및 기반 마련	관광위기 대비 국제협력 네트워크 및 지원 강화
		지역관광 매력성 및 서비스 경쟁력 제고	지역관광 혁신 생태계 구축을 위한 거버넌스 확충
			지역관광 콘텐츠의 매력성 제고와 차별화
			지역관광 서비스 품질 제고

자료: 김현주 외(2021)

응답방식은 특정 행위자의 역할변화가 단독으로 일어날 수 없다는 점을 고려하여 중복응답을 허용하였다. 예를 들어 관광산업 영역에서 제시된 추진과제 ‘관광산업의 새로운 비즈니스 모델 개발 및 혁신 생태계 구축’에 대하여 중앙정부와 공공기관, 그리고 시장의 역할이 중요하다고 판단할 때 다음과 같이 응답할 수 있도록 구성하였다.

〈표 3-5〉 향후 관광정책의 행위자 역할 변화에 대한 전문가 응답의 예

추진과제	공공			시장			시민사회		
	강화	유지	축소	강화	유지	축소	강화	유지	축소
관광산업의 새로운 비즈니스 모델 개발 및 혁신 생태계 구축	■			■					

마지막으로 김현주 외(2021)가 제시한 제6차 관광진흥5개년계획 정책 영역별 방향과 과제에 대하여 각 주요 행위자들의 역할변화의 중요도에 따라서 백분율을 배분하는 방식으로 요청하였다. 예를 들어 관광산업 영역에서 제시된 추진과제 ‘관광산업의 새로운 비즈니스 모델 개발 및 혁신 생태계 구축’에 대하여 중앙정부와 공공기관, 그리고 시장의 역할이 중요하다고 판단하고, 그 중요도를 백분율로 표기하도록 구성하였다.

〈표 3-6〉 향후 관광정책의 행위자별 중요도에 대한 전문가 응답의 예

추진과제	공공			시장	시민사회	기타	합계
	중앙정부	지방정부	공공기관				
관광산업의 새로운 비즈니스 모델 개발 및 혁신 생태계 구축	50		10	40			100

제2절 협력적 거버넌스 인식조사 결과 분석

1. 협력의 필요성과 기대효과

■ 관광정책 협력의 필요성

관광정책의 협력 필요성에 대한 응답은 문화체육관광부(6.13점)와 보조사업기관(5.96점) 모두 협력이 필요하다고 응답하였다. 관광정책이 가지는 특성이 다양한 행위자가 참여하는 정책이며, 실제 정책을 수행하는 문화체육관광부와 보조사업기관은 협력의 필요성을 적극적으로 인식하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 3-7〉 관광정책 협력의 필요성

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부(A)	보조사업기관(B)	인식차이(A-B)	전체
관광정책 협력의 필요성	6.13	5.96	0.17	5.99

■ 관광정책 협력에 대한 기대효과

관광정책 협력의 기대효과에 대하여 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 전반적으로 기대가 높은 것으로 분석되었다. 다만 인식차이를 비교하여 살펴볼 때 문화체육관광부는 관광정책의 협력적 거버넌스를 통한 기대가 보조사업기관에 비해 전반적으로 높다는 것을 확인할 수 있다.

세부적으로 살펴보면 문화체육관광부의 경우 ‘정책 조정능력 제고(5.65)’, ‘정책문제 해결방법 탐색(5.62)’, ‘성과수준 제고(5.62)’ 등에 대한 기대가 높은 것으로 분석된다. 이는 정책설계를 주로 담당하는 중앙부처의 성격상 정책 조정과 대안 모색 등에 협력에 대한 기대가 높은 것으로 볼 수 있다. 반면 보조사업기관은 ‘정책 조정능력 제고(4.95)’, ‘정책문제 해결방법 탐색(4.91)’, ‘성과수준 제고(5.08)’에서 문화체육관광부와 인식의 차이를 보이고 있다. 이는 문화체육관광부와 보조사업기관이 인식하고 있는 역할

의 차이에 기인한 것으로 판단된다. 즉 문화체육관광부는 협력적 거버넌스를 통해 문제 해결, 정책 조정, 성과 제고 등을 기대하는 조정자의 역할을 수행하고 있으나, 반대로 보조사업기관은 보조사업을 수행하는 역할에 초점을 맞추고 있기 때문에 협력적 거버넌스에 대한 인식이 차이가 발생하는 것으로 보인다. 보조사업기관의 경우 ‘정책 공정성 제고(5.45)’와 ‘정책 전문성 제고(5.39)’, ‘정책 지속성 유지(5.37)’, ‘정책 합리성 제고(5.36)’ 등에 대한 기대가 높은 것이 그러한 해석을 보충한다.

한편 보조사업기관은 ‘정책 신속성 제고(4.86)’에 대해서 상대적으로 기대가 낮은 것으로 분석되는데, 이는 협력을 위한 시간의 소요를 의미하는 것으로 보인다. 또한 ‘기관의 생산성 제고(4.89)’, ‘정책문제 해결방법 탐색(4.91)’, ‘정책 조정능력 제고(4.95)’ 등에서 상대적으로 낮은 기대효과를 보이는 것은 보조사업기관의 특성이 사업을 수행하는 집행기능에 초점이 맞추어진 인식의 반영이라고 판단된다.

〈표 3-8〉 관광정책 협력적 거버넌스에 대한 기대효과

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부 (A)	보조사업기관 (B)	인식차이 (A-B)	전체
정책문제 해결방법 탐색	5.62	4.91	0.71	5.08
성과수준 제고	5.62	5.08	0.54	5.21
정책 조정능력 제고	5.65	4.95	0.70	5.12
시민참여 제고	5.10	5.13	-0.03	5.12
정책비용 절감	5.10	5.02	0.08	5.04
정책 공정성 제고	5.33	5.45	-0.12	5.42
정책 대응성 제고	5.33	5.08	0.25	5.14
정책 전문성 제고	5.48	5.39	0.09	5.41
정책 지속성 유지	5.38	5.37	0.01	5.37
정책 합리성 제고	5.29	5.36	-0.07	5.34
정책 신속성 제고	5.14	4.86	0.28	4.93
기관의 업무성과 품질 제고	5.33	5.16	0.17	5.20
기관의 생산성 제고	5.14	4.89	0.25	4.95
기관간 관계 개선 도움	5.33	5.22	0.11	5.25

결과적으로 보조사업기관이 관광정책의 협력적 거버넌스에서 주도적 역할 수행을 기대하고 있지 않는 것으로 보여진다. 그러나 관광정책이 실질적으로 효과를 내기 위해서는 일방적 관계가 아닌 수평적 관계가 필요하다는 점에서 보조사업기관이 참여 주체로서 역할을 수행할 수 있도록 활성화 방안을 모색할 필요가 제기된다.

2. 기관간 협력 현황

다음으로 기관간 협력 현황에 대한 응답을 문화체육관광부와 보조사업기관으로 구분하여 분석하였다. 기관간 협력 현황 현황은 각 기관의 협력하고 있는 기관과 협력 유형을 분석하고자 하였다.

가. 문화체육관광부

■ 1순위 협력기관 및 협력 유형

문화체육관광부의 1순위 협력기관은 한국관광공사(73.7%)가 가장 많았으며, 지방자치단체(10.5%)가 다음을 차지하였다. 기타 기관은 한국문화관광연구원과 한국기계전자시험연구원이었다. 1순위 협력기관과의 기관 협력 유형을 살펴보면 한국관광공사와는 공식적 관계(40.0%), 공동사업(28.0%)이 많았으며, 정기적 만남(16.0%), 업무 주선(12.0%) 등 다양한 형태로 나타났다. 지방자치단체와는 공식적 관계(66.7%), 정기적 만남(33.3%)로 나타났다.

〈표 3-9〉 1순위 협력기관의 협력 유형(문화체육관광부)

(단위: %)

	응답 비율 ²⁾	기관 협력 유형 ³⁾							
		비공식 관계	업무 주선	정기적 만남	자원 교환	공식적 관계	공동 사업	기타	(계)
한국관광공사	73.7%	0.0%	12.0%	16.0%	4.0%	40.0%	28.0%	0.0%	100.0%
지방자치단체	10.5%	0.0%	0.0%	33.3%	0.0%	66.7%	0.0%	0.0%	100.0%
기타 ⁴⁾	15.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	33.3%	66.7%	0.0%	100.0%

주 1) 유효응답 기준(무응답 제외)

2) 응답비율: 응답한 기관수 ÷ 전체 응답 기관수

3) 유형별 기관의 협력 유형의 응답수 ÷ 유형별 기관의 협력 유형 총 응답수 (중복응답)

4) 기타기관: 한국문화관광연구원, 한국기계전자시험연구원

■ 2순위 협력기관 및 협력 유형

문화체육관광부의 2순위 협력기관은 한국관광공사(40.0%), 한국문화관광연구원(20.0%), 지방자치단체(6.7%), 관광분야 협·단체(6.7%) 순이었다. 기타 기관은 안전보건진흥원, 한국공항공사, 한국문화재단, 한국콘텐츠진흥원 등이었다. 1순위 협력기관과

마찬가지로 대체로 공공의 영역에 있는 행위자들과의 협력이 주를 이루고 있었다.

협력기관별 협력 유형을 살펴보면 한국관광공사와는 공식적 관계(57.1%)의 비율이 절반 이상이었다. 한국문화관광연구원은 업무주선(25.0%), 정기적 만남(25.0%), 공식적 관계(25.0%), 공동사업(25.0%) 등 다양한 형태의 협력관계가 추진되고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 3-10〉 2순위 협력기관의 협력 유형(문화체육관광부)

(단위: %)

	응답 비율 ²⁾	기관 협력 유형 ³⁾							
		비공식 관계	업무 주선	정기적 만남	자원 교환	공식적 관계	공동 사업	기타	(계)
한국관광공사	40.0%	14.3%	0.0%	14.3%	0.0%	57.1%	14.3%	0.0%	100.0%
한국문화관광연구원	20.0%	0.0%	25.0%	25.0%	0.0%	25.0%	25.0%	0.0%	100.0%
지방자치단체	6.7%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
관광분야 협·단체	6.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
기타 ⁴⁾	26.7%	0.0%	14.3%	0.0%	28.6%	28.6%	28.6%	0.0%	100.0%

주 1) 유효응답 기준(무응답 제외)

2) 응답비율: 응답한 기관수 ÷ 전체 응답 기관수

3) 유형별 기관의 협력 유형의 응답수 ÷ 유형별 기관의 협력 유형 총 응답수 (중복응답)

4) 기타기관: 안전보건진흥원, 한국공항공사, 한국문화재단, 한국콘텐츠진흥원

■ 3순위 협력기관 및 협력 유형

3순위 협력기관은 관광분야 협·단체(41.7%), 한국관광공사(25.0%), 지방자치단체(16.7%)의 순서였으며, 기타 협력기관 응답으로는 코레일, 대한불교조계종유지재단이었다. 협력기관별 협력유형에 대해서는 관광분야 협·단체는 공식적 관계(50.0%), 업무주선(16.7%), 정기적 만남(16.7%), 공동사업(16.7%) 등 다양한 형태로 나타났다. 한국관광공사의 경우 공식적 관계(60.0%), 공동사업(20.0%), 정기적 만남(20.0%)이었으며, 지방자치단체의 경우 공식적 관계(40.0%), 업무주선(40.0%), 공동사업(20.0%)로 분석되었다.

〈표 3-11〉 3순위 협력기관의 협력 유형(문화체육관광부)

(단위: %)

	응답 비율 ²⁾	기관 협력 유형 ³⁾							
		비공식 관계	업무 주선	정기적 만남	자원교환	공식적 관계	공동사업	기타	(계)
관광분야 협·단체	41.7%	0.0%	16.7%	16.7%	0.0%	50.0%	16.7%	0.0%	100.0%
한국관광공사	25.0%	0.0%	0.0%	20.0%	0.0%	60.0%	20.0%	0.0%	100.0%
지방자치단체	16.7%	0.0%	40.0%	0.0%	0.0%	40.0%	20.0%	0.0%	100.0%
기타 ⁴⁾	16.7%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	100.0%

주 1) 유효응답 기준(무응답 제외)

2) 응답비율: 응답한 기관수 ÷ 전체 응답 기관수

3) 유형별 기관의 협력 유형의 응답수 ÷ 유형별 기관의 협력 유형 총 응답수 (중복응답)

4) 기타기관: 코레일, 대한불교조계종유지재단

■ 순위별 협력기관 및 협력 유형 분석 정리

문화체육관광부 응답자들의 순위별 협력기관 및 협력유형에 대한 응답결과를 종합적으로 정리하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1~3순위 협력기관의 유형이 모두 공공영역에 해당하는 기관들이었으며, 특히 한국관광공사와 지방자치단체의 비율이 높았다. 특히 선순위(1, 2순위)에 한국관광공사와 지방자치단체의 비율이 높다는 것은 현재 문화체육관광부가 협력 대상으로 인식하는 범위가 한정적이라는 것을 의미하며, 후순위(3순위)에 관광분야 협·단체의 응답 비율이 높다는 것 또한 그러한 해석을 뒷받침한다.

둘째, 협력기관별 협력유형을 살펴보면 협약이나 규정 등을 통해 공식적으로 협력을 수행하고 있다는 공식적 관계의 비율이 높았으며, 보조사업 추진 등 공동사업의 비중이 상대적으로 높았다. 이는 협력의 유형이 공동으로 사업을 추진하는 것에 집중되어 있음을 의미하며, 협력의 유형이 다양하지 못하다는 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 협력기관별 협력유형을 세부적으로 살펴보면 한국관광공사의 경우 공식적 관계의 비율이 높으나, 업무주선, 정기적 만남, 비공식 관계 등의 비중 또한 낮지 않다. 즉 한국관광공사와는 협력유형이 다양하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 지방자치단체와는 공식적 관계, 정기적 만남, 업무주선의 비중이 엇비슷하게 나타나는데 이는 문화체육관광부와 지방자치단체가 정책수행을 위한 협의가 많이 추진되고 있기 때문으로 보인다.

나. 보조사업기관

■ 1순위 협력기관 및 협력 유형

보조사업기관의 협력기관은 문화체육관광부(65.2%)가 높았으며, 지방자치단체(10.9%), 유관 공공기관(10.9%) 등의 순서로 나타났다. 이는 문화체육관광부와 다르게 다양한 협력기관의 유형이 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 협력기관과의 협력 유형은 공식적 관계와 공동사업에 집중되어 있으나, 문화체육관광부와는 비공식 관계부터 다양한 협력유형을 보이고 있는 것으로 분석된다.

〈표 3-12〉 1순위 협력기관의 협력 유형(보조사업기관)

(단위: %)

	응답 비율 ²⁾	기관 협력 유형 ³⁾							
		비공식 관계	업무 주선	정기적 만남	자원 교환	공식적 관계	공동 사업	기타	(계)
문화체육관광부	65.2%	1.6%	9.7%	11.3%	8.1%	43.5%	22.6%	3.2%	100.0%
지방자치단체	10.9%	20.0%	0.0%	0.0%	20.0%	0.0%	60.0%	0.0%	100.0%
유관 공공기관	10.9%	0.0%	0.0%	14.3%	0.0%	42.9%	42.9%	0.0%	100.0%
지방문화원	6.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	66.7%	0.0%	33.3%	100.0%
관광 협·단체	4.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	100.0%
여타 중앙부처	2.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%

주 1) 유효응답 기준(무응답 제외)

2) 응답비율: 응답한 기관수 ÷ 전체 응답 기관수

3) 유형별 기관의 협력 유형의 응답수 ÷ 유형별 기관의 협력 유형 총 응답수 (중복응답)

■ 2순위 협력기관 및 협력 유형

보조사업기관이 응답한 2순위 협력기관을 살펴보면 지방자치단체(25.7%)부터 한국관광공사(17.1%), 문화체육관광부(11.4%) 등의 순서로 응답하였다. 상당히 많은 유형의 협력기관 유형이 응답되었으며, 기관의 협력 유형 또한 다양하게 나타났다. 물론 공식적 관계, 공동사업의 비중이 가장 높다. 그러나 비공식 관계, 업무 주선, 정기적 만남 등의 협력 유형에 대한 응답 비율도 적지 않다. 특히 지역관광/문화 조직(8.6%)의 경우 대부분의 협력유형에 응답분포를 보이고 있어 다양한 형태의 협력이 이루어지고 있음을 추정할 수 있다.

〈표 3-13〉 2순위 협력기관의 협력 유형(보조사업기관)

(단위: %)

	응답 비율 ²⁾	기관 협력 유형 ³⁾							
		비공식 관계	업무 주선	정기적 만남	자원 교환	공식적 관계	공동 사업	기타	(계)
지방자치단체	25.7%	0.0%	26.7%	6.7%	0.0%	46.7%	20.0%	0.0%	100.0%
한국관광공사	17.1%	0.0%	15.4%	7.7%	7.7%	30.8%	23.1%	15.4%	100.0%
문화체육관광부	11.4%	0.0%	0.0%	0.0%	20.0%	60.0%	20.0%	0.0%	100.0%
유관 공공기관	11.4%	20.0%	0.0%	0.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	100.0%
민간기관	11.4%	0.0%	14.3%	14.3%	0.0%	42.9%	28.6%	0.0%	100.0%
지역관광/문화 조직	8.6%	16.7%	16.7%	16.7%	16.7%	16.7%	16.7%	0.0%	100.0%
여타 중앙부처	5.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	100.0%
관광 협·단체	2.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	100.0%
국회사무처	2.9%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
문화단체	2.9%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%

주 1) 유효응답 기준(무응답 제외)

2) 응답비율: 응답한 기관수 ÷ 전체 응답 기관수

3) 유형별 기관의 협력 유형의 응답수 ÷ 유형별 기관의 협력 유형 총 응답수 (중복응답)

■ 3순위 협력기관 및 협력 유형

3순위 협력기관의 경우 유관 공공기관(33.3%), 지역관광/문화 조직(18.5%), 관광 협·단체(11.1%) 등이었으며, 1~2순위 응답과 마찬가지로 다양한 협력기관의 유형을 보이고 있다. 협력기관과의 협력 유형에서도 공식적 관계, 공동사업의 비중이 높으나, 유관 공공기관(33.3%)과 지역관광/문화 조직(18.5%)과는 다양한 형태의 협력을 추진하고 있는 것으로 분석된다.

〈표 3-14〉 3순위 협력기관의 협력 유형(보조사업기관)

(단위: %)

	응답 비율 ²⁾	기관 협력 유형 ³⁾							
		비공식 관계	업무 주선	정기적 만남	자원 교환	공식적 관계	공동 사업	기타	(계)
유관 공공기관	33.3%	6.3%	6.3%	6.3%	6.3%	37.5%	31.3%	6.3%	100.0%
지역관광/문화 조직	18.5%	0.0%	28.6%	14.3%	0.0%	28.6%	28.6%	0.0%	100.0%
관광 협·단체	11.1%	0.0%	0.0%	0.0%	20.0%	40.0%	20.0%	20.0%	100.0%
지역 유관공공기관	7.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	100.0%
한국관광공사	7.4%	0.0%	20.0%	20.0%	0.0%	20.0%	40.0%	0.0%	100.0%
민간기관	7.4%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
여타 중앙부처	7.4%	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	33.3%	0.0%	33.3%	100.0%
문화체육관광부	3.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
지방자치단체	3.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%

주 1) 유효응답 기준(무응답 제외)

2) 응답비율: 응답한 기관수 ÷ 전체 응답 기관수

3) 유형별 기관의 협력 유형의 응답수 ÷ 유형별 기관의 협력 유형 총 응답수 (중복응답)

■ 순위별 협력기관 및 협력 유형 분석 정리

보조사업기관 응답자들의 순위별 협력기관 및 협력유형에 대한 응답결과를 종합적으로 정리하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 문화체육관광부와 다르게 보조사업기관은 다양한 협력기관과 협력을 추진하고 있는 것으로 분석되었다. 다만 그럼에도 불구하고 보조사업기관 또한 문화체육관광부, 지방자치단체, 한국관광공사, 유관 공공기관 등 공공영역의 협력기관과의 협력 비중이 낮지 않다. 다만 문화체육관광부가 공공영역에 치중하고 있는 반면에 보조사업기관은 지역 관광/문화 조직, 관광분야 협·단체, 민간기관 등과 다양하게 협력관계를 형성하고 있다는 점에서 차이가 있다.

둘째, 협력기관과의 협력 유형은 공식적 관계, 공동사업에 집중되어 있는 것으로 분석된다. 정보 및 의견교환을 위한 비공식 관계나, 업무 협의를 위한 업무 주선, 정기적 만남 등과 같은 협력유형의 비중이 적지 않다는 점에서 보조사업기관은 보다 다양한 기관과 다양한 형태의 협력을 추진하고 있다고 볼 수 있다.

3. 협력적 거버넌스 인식

가. 협력 수준에 대한 인식

■ 협력 수준에 대한 인식

협력 수준에 대하여 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 높은 수준이라고 응답하였다. 다만 문화체육관광부가 보조사업기관에 비해 전반적으로 인식의 수준이 높은 것으로 확인된다. 세부적으로 살펴보면 문화체육관광부는 ‘협의를 통한 합의 도달(5.57)’, ‘협력을 통한 정책성과 제고(5.53)’, ‘의견대립 조정(5.48)’ 등에서 긍정적으로 응답하였다. 상대적으로 ‘동반자 인식(5.19)’에 대해서는 조금 낮은 수준이었다.

반면 보조사업기관의 경우 ‘긍정적 업무협조(5.70)’, ‘협력을 통한 정책성과 제고(5.59)’ 등에서 긍정적으로 응답하였다. 그러나 ‘동반자 인식(4.13)’에서는 상대적으로 부정적 인식을 보이고 있었다. 이는 문화체육관광부와 보조사업기관 사이 가장 큰 인식차(1.06)를 보이고 있는데, 이는 상호간 인식을 개선하기 위한 노력이 필요한 사안이라고 보여진다. ‘의견대립 조정’에 있어서도 인식차(0.60)가 크고, ‘협의를 통한 합의 도달’

의 인식차(0.40)와 ‘긍정적 업무 협조’의 인식차(-0.46), ‘원활한 의사소통’의 인식차(0.33) 또한 적지 않다는 점을 볼 때 상호간 협력 수준에 대한 인식차이가 명확하다고 볼 수 있다. 즉 문화체육관광부는 협력이 원활하게 추진되고 있다고 인식하고 있고, 보조사업기관은 업무협조에 최선을 다하고 있으나, 의견대립의 조정이나 협의 과정, 의사소통 등에서 문제가 있다고 판단하는데, 그 중 특히 동반자로 인식 받고 있지 못하고 있어 수동적 또는 위계적 관계로 인식하고 있다고 추정한다. 보조사업기관의 낮은 인식도 문제지만, 상위기관이자 네트워크 형성 및 조정자인 문화체육관광부와 문항별 인식차가 상당하다는 점에서 유의할 필요가 있다.

〈표 3-15〉 협력 수준에 대한 인식

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부 (A)	보조사업기관 (B)	인식차이 (A-B)	전체
의견대립 조정	5.48	4.88	0.60	5.02
긍정적 업무협조	5.24	5.70	-0.46	5.59
협의를 통한 합의 도달	5.57	5.17	0.40	5.27
원활한 의사소통	5.24	4.91	0.33	4.99
동반자 인식	5.19	4.13	1.06	4.39
명확한 역할 인식	5.24	5.02	0.22	5.07
협력을 통한 정책성과 제고	5.53	5.59	-0.06	5.58

■ 관광정책 과정별 협력에 대한 인식

관광정책의 정책과정별 협력에 대한 인식을 조사한 결과 문화체육관광부는 정책과정 전반에서 협력을 잘 추진하고 있다고 응답하였다. 정책집행(5.71) 단계에서 협력이 가장 잘 이루어진다고 인식하고 있었으며, 정책환류(5.62), 정책결정(5.52), 정책형성(5.43), 정책평가(5.48) 등의 순서로 응답하였다. 보조사업기관 또한 정책과정 전반에서 협력이 추진되고 있다고 응답하였으며, 정책집행(6.20), 정책평가(6.00), 정책환류(5.86), 정책형성(5.77) 등의 순서로 응답하였다. 전반적으로 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 정책과정 전반에서 협력이 잘 이루어지고 있다고 응답한 것으로 분석된다.

전반적으로 보조사업기관이 정책과정별 협력에 대한 인식수준이 높고, 문화체육관광부는 상대적으로 낮은 것으로 분석된다. 이는 보조사업기관이 정책 전 과정에 걸쳐서

협력 추진을 적극적으로 노력하고 있다는 인식이 반영된 것으로 보인다. 상대적으로 문화체육관광부의 인식이 보조사업기관에 미치지 못한 것은 보조사업기관의 협력이 부족하다고 인식하기보다는 정부의 역할 수행이 보다 중요하다고 인식하고 있기 때문으로 추정된다. 이는 정책집행단계에서 문화체육관광부(5.71)와 보조사업기관(6.20)의 인식이 모두 가장 높다는 점에서 근거를 찾을 수 있다. 즉 문화체육관광부가 인식하는 보조사업기관의 역할이 집행과정에 초점이 맞추어져 있음을 의미하며, 보조사업기관의 경우에도 문화체육관광부의 정책을 집행하는 역할에 초점을 맞추고 있는 것으로 해석된다.

〈표 3-16〉 정책과정별 협력에 대한 인식 분석

(단위: 점/7점 척도)

		문체부 (A)	보조사업 기관 (B)	인식차이 (A-B)	전체
정책형성	수행사업(정책) 계획 수립시 적극적 참여	5.43	5.77	-0.34	5.68
정책결정	수행사업(정책) 결정시 적극적 참여	5.52	5.66	-0.14	5.62
정책집행	수행사업(정책) 정책집행(전달) 적극적 참여	5.71	6.20	-0.49	6.08
정책평가	수행사업(정책) 평가에 적극적 참여	5.48	6.00	-0.52	5.87
정책환류	수행사업(정책) 개선을 위한 적극적 의견 개진	5.62	5.86	-0.24	5.80

나. 협력적 거버넌스 형성·구조 요인

■ 신뢰·관계·파트너십

문화체육관광부와 보조사업기관의 상호관계에서 발생하는 형성요인에 해당하는 신뢰·관계·파트너십 형성 요인에 대한 인식을 분석하였다. 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 전반적으로 상대기관에 대한 신뢰와 파트너십에 대하여 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 다만 ‘상호존중하는 태도’ 응답에 있어 인식차(0.48)가 상대적으로 높는데, 앞서 협력 수준에 대한 인식 수준의 분석결과의 ‘동반자 인식’과 같은 맥락으로 보여지며, 인식 개선을 위한 노력이 필요함을 보여준다.

〈표 3-17〉 신뢰·관계·파트너십 형성 요인에 대한 인식 분석

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부(A)	보조사업기관(B)	인식차이(A-B)	전체
상호 신뢰관계 형성	5.52	5.57	-0.05	5.56
사업수행에 대한 신뢰	5.33	5.38	-0.05	5.37
상호존중하는 태도	5.43	4.95	0.48	5.07
책임감있는 업무 수행	5.52	5.66	-0.14	5.62
친밀한 관계	5.43	5.36	0.07	5.38

■ 네트워크

네트워크 구조요인에 대하여 문화체육관광부와 보조사업기관과 관계에서의 인식을 조사하였다. 예를 들어 정보 공유의 경우 문화체육관광부와 보조사업기관과 정보가 잘 공유되고 있다고 인식하고 있는지를 질문하는 것이다.

분석한 결과 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 ‘정보 공유’, ‘원활한 의견 교환’, ‘공식적 교류’ 등에 있어서는 긍정적으로 응답하였다. 반면 ‘비공식적 교류’, ‘자원 교환’에 있어서는 긍정적 인식이 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다. 세부적으로 살펴보면 문화체육관광부는 ‘원활한 의견 교환(5.24)’, ‘공식적 교류(5.14)’, ‘정보 공유(5.10)’에 긍정적으로 응답한 반면, ‘자원 교환(4.14)’, ‘비공식적 교류(4.48)’에 대해서는 상대적으로 낮은 응답을 보였다. 보조사업기관의 경우 ‘공식적 교류(5.36)’, ‘정보 공유(5.36)’, ‘원활한 의견 교환(5.27)’이 긍정적이라고 응답하였다. 반면 ‘비공식적 교류(4.86)’, ‘자원 교환(4.78)’ 등에서는 상대적으로 낮은 수준의 응답을 보였다.

네트워크 구조요인에 대한 인식 분석 결과를 종합적으로 해석하건데, 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 비공식적 교류의 중요성에 대한 인식이 낮으며, 인적자원 등 자원 교환에 대해서는 낮은 인식 수준을 보이고 있어 보조사업을 수행하는 관계에서의 업무 중심의 네트워크 관계에 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다.

〈표 3-18〉 네트워크 구조요인에 대한 인식 분석

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부(A)	보조사업기관(B)	인식차이(A-B)	전체
정보 공유	5.10	5.36	-0.26	5.29
원활한 의견 교환	5.24	5.27	-0.03	5.26
비공식적 교류	4.48	4.86	-0.38	4.76
공식적(정기 회의 등) 교류	5.14	5.36	-0.22	5.31
자원(인적자원 등) 교환	4.14	4.78	-0.64	4.62

■ 참여보장 및 투명성

행위자의 참여가 원활하게 이루어지는지에 대한 인식에 대하여 문화체육관광부와 보조사업 기관 모두 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 분석된다. 세부적으로 살펴보면 문화체육관광부는 ‘정책과정에 전문가 적극 활용(5.29)’, ‘정책과정에 다양한 이해 집단 참여(5.10)’, ‘이해관계자의 자율적 참여 보장(5.10)’에서 모두 긍정적으로 응답하였다. 보조사업기관의 경우 문화체육관광부보다 더 높은 수준의 긍정적 응답을 보였다. ‘정책과정에 전문가 적극 활용(5.92)’, ‘정책과정에 다양한 이해 집단 참여(5.53)’, ‘이해관계자의 자율적 참여 보장(5.48)’이 그러하다.

〈표 3-19〉 참여보장 및 투명성

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부(A)	보조사업기관(B)	인식차이(A-B)	전체
정책과정에 다양한 이해 집단 참여	5.10	5.53	-0.43	5.42
정책과정에 전문가 적극 활용	5.29	5.92	-0.63	5.75
이해관계자의 자율적 참여 보장	5.10	5.48	-0.38	5.39

세부적으로 살펴보면 보조사업기관이 상대적으로 참여보장 및 투명성에 대한 인식이 높다. 보조사업기관은 사업 추진을 위하여 다양한 이해집단의 참여를 독려하고 있으며, 자율적 참여를 보장하고 있다고 인식하고 있었으며, 특히 정책과정에 전문가를 적극적으로 활용하고 있다고 인식하고 있었다. 반면 문화체육관광부는 보조사업기관에 비해 상대적으로 인식이 낮는데, 앞서 분석한 기관간 협력 현황과 연계하여 해석할 필요가 있다. 즉 기관간 협력 현황에서 문화체육관광부는 공공기관 중심의 제한적인 협력이 추진되고 있는 것으로 조사되었으나, 상대적으로 보조사업기관은 다양한 유형의 협력기관과 다양한 방식으로 협력이 추진되고 있음을 확인하였다. 해석에 유의할 필요가 있으나, 문화체육관광부는 상대적으로 제한된 협력을 하고 있는데 이는 관광정책의 네트워크 형성과 촉진, 그리고 조정자의 역할을 수행해야 할 문화체육관광부에는 개선의 여지가 제기된다. 다른 한편으로는 문화체육관광부가 보조사업 네트워크에서는 공공기관에 보다 많은 역할 수행을 기대하고 있으며, 공공기관이 네트워크를 주도적으로 추진하고 있는 것이 아닐지 확인이 필요한 부분이라고 판단된다.

4. 협력적 거버넌스 개선방안

■ 협력을 위한 기관의 태도

협력을 위한 기관의 태도에 대한 인식을 분석한 결과 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 긍정적으로 응답하였다. 구체적으로 살펴보면 문화체육관광부는 ‘보조사업기관과의 협력에 대한 기관장의 적극적 지지(5.33)’에 대해서는 긍정적으로, ‘보조사업기관과의 협력사항의 적극적 수용(4.81)’ 등에서 중립적인 응답을 보였다. 보조사업기관의 경우 ‘문화체육관광부와의 협력에 대한 기관장의 적극적 지지(5.92)’, ‘문화체육관광부와의 협력사항의 적극적 수용(5.34)’에서 긍정적으로 응답하였다.

〈표 3-20〉 협력을 위한 기관의 태도

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부(A)	보조사업기관(B)	인식차이(A-B)	전체
협력에 대한 기관장의 적극적 지지	5.33	5.92	-0.59	5.78
협력 사항의 적극적 수용	4.81	5.34	-0.53	5.2

이론적 검토를 통해 협력적 거버넌스를 위하여 리더십의 중요성을 설명한 바 있다. 기관장의 적극적 지지는 협력을 가속화시키는 촉매제의 역할을 수행한다는 점에서 문화체육관광부에 비해 보조사업기관의 지지가 상대적으로 높다는 점은 유의할만 한다. 또한 협력 사항에 대한 적극적 수용에 대한 태도가 보조사업기관(5.34)에 비해 문화체육관광부(4.81)가 낮다는 점은 문화체육관광부가 가지는 협력에 대한 태도를 살펴볼 수 있다.

■ 협력을 위한 정책(제도) 지원

협력을 위한 정책(제도) 지원에 대한 인식을 분석한 결과 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 전반적으로 긍정적으로 응답하였다. 구체적으로 살펴보면 문화체육관광부는 ‘적절한 협력 관련 운영규칙 등 운영(5.19)’, ‘협력활동을 위한 실질적 권한 부여(5.14)’, ‘협력을 위한 행·재정 지원(5.00)’, ‘지속적 협력을 위한 조직체계 완비(4.81)’, ‘적절한 협력 인센티브(4.76)’이었다. 대체로 협력을 위한 준비가 되어 있다고 인식하고 있는 것으로 분석된다.

보조사업기관은 ‘지속적 협력을 위한 조직체계 완비(5.56)’, ‘적절한 협력 관련 운영규

칙 등 운영(5.45)', '협력활동을 위한 실질적 권한 부여(5.19)', '협력을 위한 행·재정 지원(4.62)', '적절한 협력 인센티브(4.34)'로 응답하였다.

〈표 3-21〉 협력을 위한 정책(제도)지원

(단위: 점/7점 척도)

	문화체육관광부(A)	보조사업기관(B)	인식차이(A-B)	전체
적절한 협력 관련 운영규칙 등 운영	5.19	5.45	-0.26	5.39
적절한 협력 인센티브	4.76	4.34	0.42	4.45
협력을 위한 행·재정 지원	5.00	4.62	0.38	4.72
협력활동을 위한 실질적 권한 부여	5.14	5.19	-0.05	5.18
지속적 협력을 위한 조직체계 완비	4.81	5.56	-0.75	5.36

■ 협력이 필요한 기관 유형

문화체육관광부와 보조사업기관을 대상으로 현재 협력을 하고 있는 기관의 유형을 〈표 3-22〉와 같이 세부적으로 제시하고 응답하도록 하였다. 또한 미래에 협력이 필요한 기관을 응답하도록 하여 협력이 필요한 기관유형의 수요를 분석하고자 하였다.

결과적으로 문화체육관광부의 경우 관광분야 사업자(52.4%), 관광관련 협·단체(42.9%), 전문가(42.9%), 관광분야 공공기관(38.1%), 기타 중앙정부(33.3%)와의 협력이 필요하다고 응답하였다. 보조사업기관의 경우 전문가(34.9%), 관광분야 공공기관(33.3%), 관광분야 사업자(30.2%)의 순서로 분석되었다.

특히 현재(A) 대비 필요(B)가 높은 경우는 문화체육관광부는 문화분야 공공기관(14.3%), 문화분야 사업자(9.5%), 전문가(4.8%)에 대한 수요가 높았으며, 보조사업기관의 경우 관광관련 협·단체(6.7%), 문화관련 협·단체(3.3%), 기타 중앙정부(3.3%), 기타 분야 공공기관(3.3%) 등이었다.

〈표 3-22〉 협력이 필요한 기관유형 인식

(단위: %)

	문화체육관광부			보조사업기관		
	현재(A)	필요(B)	수요(B-A)	현재(A)	필요(B)	수요(B-A)
일반시민	14.3%	4.8%	-9.5%	12.5%	11.1%	-1.4%
전문가	38.1%	42.9%	4.8%	34.4%	34.9%	0.5%
관광분야 사업자	57.1%	52.4%	-4.8%	37.5%	30.2%	-7.3%
문화분야 사업자	0.0%	9.5%	9.5%	18.8%	17.5%	-1.3%

	문화체육관광부			보조사업기관		
	현재(A)	필요(B)	수요(B-A)	현재(A)	필요(B)	수요(B-A)
기타분야 사업자	4.8%	0.0%	-4.8%	9.4%	4.8%	-4.6%
관광관련 협·단체	42.9%	42.9%	0.0%	21.9%	28.6%	6.7%
문화관련 협·단체	9.5%	0.0%	-9.5%	12.5%	15.9%	3.3%
기타분야 협·단체	4.8%	0.0%	-4.8%	4.7%	6.3%	1.7%
관광분야 공공기관	52.4%	38.1%	-14.3%	34.4%	33.3%	-1.0%
문화분야 공공기관	9.5%	23.8%	14.3%	23.4%	25.4%	2.0%
기타분야 공공기관	9.5%	4.8%	-4.8%	10.9%	14.3%	3.3%
문체부	14.3%	9.5%	-4.8%	40.6%	27.0%	-13.6%
기타 중앙정부	38.1%	33.3%	-4.8%	9.4%	12.7%	3.3%
지방자치단체	38.1%	23.8%	-14.3%	31.3%	20.6%	-10.6%

■ 협력 저해 요인

협력을 저해하는 요인에 대한 주관식 응답을 정리하여 살펴보면 다음과 같다. 문화체육관광부는 소통의 부재, 목표에 대한 상이한 인식, 의견의 불일치, 정보 비대칭, 낮은 이해도 등이 협력을 저해하는 요인이라고 응답하였다. 보조사업기관의 경우 정보 비대칭과 왜곡, 소통의 부재, 업계 또는 현장에 대한 이해 부족 등이 지적되었다. 문화체육관광부와 보조사업기관이 응답한 협력 저해요인은 유사하다. 정리하건데 첫째, 소통의 문제이다. 소통이 부재하거나, 또는 소통할 수 있는 통로가 부족하다는 것이다. 이는 협력적 거버넌스 현황 분석결과에서 드러나듯 협력기관과 공식적 관계, 또는 공동사업 수행 등의 관계로 추진되고 있음에서 나타나는 한계이다. 또한 협력기관의 유형이 공공영역에 매우 좁게 한정되어 있기 때문에 나타나는 문제라고 볼 수 있다.

둘째 정보 공유의 문제이다. 정보가 왜곡되거나, 또는 제한적으로 공유되어 나타나는 문제이다. 정보 공유가 원활하게 되기 위해서는 공식적 통로와 더불어 비공식적 통로 또한 중요한 역할을 수행하지만, 상대적으로 정보가 흘러다닐 수 있는 통로가 부재하다는 의견이다. 앞서 신뢰와 네트워크 요인에서 정보공유가 5점대 이상으로 긍정적이었으나, 비공식적 교류에 대해서는 상대적으로 낮았다는 것을 고려할 때 정보가 흘러다닐 수 있는 관계의 형성이 중요한 의미를 가질 수 있다.

마지막으로 상호간 이해의 문제이다. 이는 인식의 차이에 따른 이해충돌(또는 의견 불일치)과 현장과 업계에 대한 이해 부족의 2가지 측면에서 이해된다. 이해충돌이나 의견 불일치 등의 경우 공식적 통로에서는 이를 조정하기 위한 조정체계의 구성이 요구된다.

현장과 업계에 대한 이해 부족은 상호 이해하기 위한 노력이 필요한 영역이며, 특히 전문성 확보 차원에서 논의가 이루어질 필요가 있다. 협력이 필요한 기관 유형에서 전문가의 비율이 높았던 점을 고려할 때 전문성을 보완해주기 위한 장치를 마련하거나, 정책연구기관인 한국문화관광연구원의 적극적 활용을 고민해 볼 필요가 있다.

■ 협력 활성화 필요 요인

협력의 활성화를 위하여 필요한 요인에 대한 주관식 응답을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 문화체육관광부의 경우 공동의 목표, 목표 및 필요성에 대한 이해, 공감대 형성, 정기적 만남과 소통, 정기 협의체 등이었다. 보조사업기관의 경우 정책방향 이해, 비전 공유, 정기적 소통, 활발한 의사소통, 정보공유 시스템, 기관간 워크숍 등이 제안되었다. 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공동의 목표를 설정하고 공감대를 형성하는 것이다. 정책비전에 대한 공유와도 같은 맥락에서 목표가 무엇인지를 공유하고 정책을 수행하는 것이다. 이를 위해서는 목표설정의 단계부터 협력하는 것이 필요하며, 과정상으로는 정책형성의 단계부터 협력이 시작될 필요가 있음을 의미한다.

둘째, 원활한 정보를 공유할 수 있도록 연계시스템 또는 공식채널을 확보하는 것이다. 네트워크 구조는 수평적 구조에 기반한 소통에 기반하며, 정보의 공유와 흐름이 전제된다. 이러한 측면에서 경계를 넘어선 정보의 공유와 소통을 위한 채널을 확보하는 것은 중요한 의미를 가질 것으로 판단된다.

셋째, 폭 넓은 참여이다. 이는 다양한 행위자의 참여와 정책과정 전반에 걸친 참여로 해석된다. 응답자들은 대체로 다양한 행위자들과 협력이 이루어지고 있음에도 불구하고 전문가와 관광분야 이외 영역의 행위자들과의 협력이 필요함을 주장하고 있어 보다 넓은 참여가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 정책결정에 참여가 상대적으로 낮는데 과정 전반에 걸친 참여가 관광정책의 효과성을 제고할 근거가 될 수 있다는 점을 고려해야 한다.

마지막으로 소통의 기회를 확대하기 위하여 정례적인 모임을 만들거나, 또는 유관 단체간 워크숍 등 다양한 형태의 소통의 기회가 협력을 활성화하는 요인이 될 것이다.

제3절 협력적 거버넌스 행위자 중요도 분석

1. 관광정책 영역별 공공의 역할 변화

관광정책 영역별로 공공의 역할 변화에 대한 응답에서 축소가 필요하다는 의견은 없었다. 관광산업 영역에서 공공의 역할 강화(확대)가 필요하다는 의견이 많았으며, 국내 관광과 지역관광이 그 뒤를 이었다. 국제관광 영역에서는 강화(확대)가 필요하다는 의견이 4명, 현 상태의 유지가 필요하다는 의견이 3명으로 조사되었다.⁷⁾ 전문가 의견을 종합하여 살펴보면 관광정책 영역별로 공공의 역할은 여전히 중요하다는 인식을 확인할 수 있다.

〈표 3-23〉 관광정책 영역별 공공의 역할 변화에 대한 전문가 의견

	강화(확대)	유지	축소
국내관광	5	2	0
국제관광	4	3	0
관광산업	6	1	0
지역관광	5	2	0

총 응답수 8명 / 1명 무응답

2. 향후 관광정책의 행위자 역할 변화

관광정책 영역별 공공의 역할 변화에 대하여 대체로 강화(확대)되어야 한다는 의견을 확인하였다. 다음으로 관광정책 영역별 기본방향, 추진전략, 추진과제에 대하여 공공, 시장, 시민사회의 행위자 유형별로 역할 변화에 대하여 의견을 조사한 결과를 살펴보면 다음과 같다.

7) 전체 문항에 대한 전문가 응답은 8명이었으나, 1명이 해당 문항에 대해서만 무응답

첫째, 관광정책 전반에 걸쳐 공공과 시장의 역할 강화가 필요하다는 의견이었으며, 시민사회의 역할은 상대적으로 현재 상태를 유지해야 한다는 의견이 주류를 이루는 것을 확인할 수 있다.

둘째, 영역별로 살펴보면 다음과 같다. 관광산업 영역에서는 공공의 역할보다 시장의 역할 강화가 필요하다는 의견이 다수였으나, ‘지역 관광산업 역량 강화와 산업 생태계 구축’과 ‘탄소중립에 대응하기 위한 관광산업 로드맵 구축’ 과제에 대해서는 공공과 시장의 역할 강화가 동시에 요구된다고 응답하였다. ‘지역 관광산업 역량 강화와 산업 생태계 구축’에서는 공공(7)과 시장(6)의 역할 강화가 필요하다는 의견이었던 데 반해, ‘관광산업의 새로운 비즈니스 모델 개발 및 혁신 생태계 구축’은 공공(3)보다 시장(8)의 역할강화가 필요하다는 의견이 다수를 이루고 있다는 점에서 관광산업 비즈니스 모델 개발 및 생태계 구축은 시장 중심으로, 지역관광 산업 생태계 구축은 공공과 시장의 협력이 필요하다고 해석할 수 있다.

셋째, 국내관광 영역에서는 ‘국내관광 향유 기회의 보편성 확대’는 공공의 역할 강화가 필요하다고 응답하였다. 이는 관광의 향유권 측면은 관광복지 등의 차원에서 공공에서 적극적으로 해결해야 하는 문제라고 인식하는 것으로 보인다. 또한 ‘모두가 향유하는 국내관광 활동 지원’의 경우에도 같은 맥락으로 해석할 수 있다. 반면 ‘한국형 위케이션 등 새로운 여행스타일 대응체계 구축’의 경우에는 시장(6)의 역할 강화가 요구된다고 응답하였다. ‘책임 있는 관광을 위한 국민 인식 제고’의 경우에는 공공과 시장의 역할이 모두 강화되어야 할 필요가 있다고 응답하였다.

넷째, 국제관광 영역에서는 ‘국제관광 재건 전략 및 로드맵 구축’과 ‘관광시장 외연 확대를 위한 고부가 관광콘텐츠 발굴’ 모두 공공과 시장의 역할이 모두 강화되어야 한다고 응답하였다.

마지막으로 지역관광 영역에서는 모든 과제 영역에서 공공의 역할 강화가 요구되며, ‘지역관광 서비스 품질 제고’에서는 시장의 역할 또한 강화가 요구된다고 응답하였다.

〈표 3-24〉 향후 관광정책의 행위자 역할 변화

구분	추진과제	공공			시장			시민사회		
		강화	유지	축소	강화	유지	축소	강화	유지	축소
관광 산업	관광산업의 새로운 비즈니스 모델 개발 및 혁신 생태계 구축	3	5	0	8	0	0	0	5	1
	지역 관광산업 역량 강화와 산업 생태계 구축	7	1	0	6	2	0	2	5	0
	관광인력 양성체계 구축 및 미래 일자리 창출 기반 강화	4	3	1	8	0	0	3	4	1
	관광산업의 디지털 전환을 통한 혁신 성장	4	4	0	6	2	0	1	4	1
	탄소중립에 대응하기 위한 관광산업 로드맵 구축	7	1	0	5	2	1	5	3	0
국내 관광	국내관광 향유 기회 확대	7	1	0	1	7	0	4	3	0
	한국형 위케이션 등 새로운 여행스타일 대응체계 구축	2	6	0	6	2	0	2	5	0
	모두가 향유하는 국내관광 활동 지원	6	2	0	2	6	0	3	4	1
	책임 있는 관광을 위한 국민 인식 제고	7	1	0	6	2	0	7	1	0
국제 관광	국제관광 재건 전략 및 로드맵 구축	8	0	0	6	2	0	0	6	1
	관광시장 외연 확대를 위한 고부가 관광콘텐츠 발굴	6	2	0	7	1	0	0	4	1
	관광위기 대비 국제협력 네트워크 및 지원 강화	8	0	0	0	8	0	0	7	0
지역 관광	지역관광 혁신 생태계 구축을 위한 거버넌스 확충	6	2	0	3	5	0	5	3	0
	지역관광 콘텐츠의 매력성 제고와 차별화	6	2	0	4	4	0	3	4	0
	지역관광 서비스 품질 제고	6	2	0	7	1	0	4	3	1

3. 향후 관광정책의 행위자별 중요도

관광정책 영역별 행위자별 중요도에 대한 전문가 의견조사를 실시한 결과 제시된 정책에 대하여 대체로 공공영역의 행위자들의 기능·역할 수행이 중요하다는 의견을 보였다.

관광산업 영역에서는 중앙정부와 시장의 역할이 모두 중요하다는 응답결과이다. ‘탄소중립에 대응하기 위한 관광산업 로드맵 구축’ 과제에 대해서는 중앙정부의 역할(40.6)이 중요하며, ‘지역 관광산업 역량 강화와 산업 생태계 구축’은 시장의 역할(30.0)이 중요하다는 의견이다. 그러다 해당 과제에 대하여 지방정부(27.5), 중앙정부(23.8)의 역할 또한 중요하다는 의견으로 조사되어 생태계 구축을 위한 다양한 행위자들의 협력이 요구되는 것으로 볼 수 있다. 중앙정부와 시장의 협력이 모두 주요한 과제는 ‘관광산업의 새로운 비즈니스 모델 개발 및 혁신 생태계 구축’, ‘관광인력 양성체계 구축 및 미래 일자리 창출 기반 강화’, ‘관광산업의 디지털 전환을 통한 혁신 성장’ 등에서 중앙정부와 시장의 협력이 중요하다고 응답하였다.

국내관광 영역에서는 ‘국내관광 향유 기회의 보편성 확대(46.9)’와 ‘책임 있는 관광을 위한 국민 인식 제고(33.8)’ 과제에 대하여 중앙정부의 역할이 중요하다고 응답하였다. 반면 ‘한국형 위케이션 등 새로운 여행스타일 대응체계 구축’에서는 시장(36.4)의 역할이 중요하다고 응답하였으며, 중앙정부(27.5), 지방정부(24.3) 또한 중요한 행위자라고 응답하였다. ‘모두가 향유하는 국내관광 활동 지원’에 대해서는 중앙정부(30.6)와 지방정부(27.5)의 역할이 중요하다고 응답하였다

국제관광의 경우 ‘국제관광 재건 전략 및 로드맵 구축’과 ‘관광위기 대비 국제협력 네트워크 및 지원강화’에 대한 과제에서는 중앙정부의 역할이 절대적으로 중요(49.4~52.5)하다고 분석되었으며, 상대적으로 ‘관광시장 외연 확대를 위한 고부가 관광 콘텐츠 발굴’ 과제에 대해서는 시장의 역할이 중요(32.5)하다고 응답하였다. 이는 국제관광 정책의 성격에 따라 중앙정부와 시장의 역할이 구분되어 접근될 필요성을 지적한 것으로 해석할 수 있다.

지역관광의 경우 ‘지역관광 혁신 생태계 구축을 위한 거버넌스 확충’, ‘지역관광 콘텐츠의 매력성 제고와 차별화’, ‘지역관광 서비스 품질 제고’에서 모두 지방정부의 중요도가 30점 이상(31.3~38.1)으로 모두 높게 나타났으며, 중앙정부보다는 시장의 역할(18.3~30.0)이 중요하다고 응답하였다. 결과적으로 지역관광의 기능 역할은 중앙정부보다 지방정부 중심으로 재편될 필요가 있으며, 시장과의 협력을 통해 추진되어야 할 필요가 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-25〉 향후 관광정책의 행위자별 중요도

구분	추진과제	공공			시장	시민사회
		중앙정부	지방정부	공공기관		
관광산업	관광산업의 새로운 비즈니스 모델 개발 및 혁신 생태계 구축	30.0	13.8	15.6	41.3	16.7
	지역 관광산업 역량 강화와 산업 생태계 구축	23.8	27.5	16.7	30.0	12.5
	관광인력 양성체계 구축 및 미래 일자리 창출 기반 강화	30.0	15.0	17.5	31.9	15.8
	관광산업의 디지털 전환을 통한 혁신 성장	35.0	12.0	20.8	38.1	25.0
	탄소중립에 대응하기 위한 관광산업 로드맵 구축	40.6	15.0	20.8	25.7	16.0

구분	추진과제	공공			시장	시민사회
		중앙정부	지방정부	공공기관		
국내관광	국내관광 향유 기획의 보편성 확대	46.9	20.0	15.0	21.0	12.5
	한국형 위케이션 등 새로운 여행스타일 대응체계 구축	27.5	24.3	15.7	36.4	22.5
	모두가 향유하는 국내관광 활동 지원	30.6	27.5	14.2	20.7	15.8
	책임 있는 관광을 위한 국민 인식 제고	33.8	17.5	13.3	22.1	17.9
국제관광	국제관광 재건 전략 및 로드맵 구축	49.4	27.0	18.3	19.4	7.5
	관광시장 외연 확대를 위한 고부가 관광콘텐츠 발굴	26.9	25.6	20.0	32.5	20.0
	관광위기 대비 국제협력 네트워크 및 지원 강화	52.5	15.0	15.7	20.8	10.0
지역관광	지역관광 혁신 생태계 구축을 위한 거버넌스 확충	17.5	38.1	20.0	18.3	18.1
	지역관광 콘텐츠의 매력성 제고와 차별화	18.8	35.6	14.3	27.9	14.0
	지역관광 서비스 품질 제고	18.8	31.3	17.5	30.0	12.1

제4절 소결

관광정책의 협력적 거버넌스의 필요성을 검토하고, 활성화 방안을 모색하기 위하여 2차례에 걸쳐 인식조사를 실시하였다. 1차 조사는 문화체육관광부와 국고보조사업을 수행한 기관(이하 ‘보조사업기관’)을 대상으로 하며, 조사 목적은 협력적 거버넌스의 필요성, 협력적 거버넌스 형성·구조 요인 등 현황, 협력적 거버넌스 개선 방안에 대한 각각의 인식을 확인하였다. 2차 조사는 관광분야 전문가를 대상으로 협력적 거버넌스의 필요성과 구조 개편의 방향성을 검토하고자 하였다.

■ 인식조사 결과 분석 종합

1차 조사 문화체육관광부와 보조사업기관의 인식에 대한 설문조사 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 기관간 협력유형 현황을 분석하기 위해 협력기관과 협력방식을 문화체육관광부와 보조사업기관을 구분하여 살펴본 결과 문화체육관광부는 공공기관 중심으로 좁은 범위에서 협력이 이루어지고 있는데 반해, 상대적으로 보조사업기관은 다양한 유형의 협력기관과 협력을 추진하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 문화체육관광부는 공식적 관계에 집중되어 있는 데 반해 보조사업기관은 보다 다양한 협력유형을 보이고 있었다.

둘째, 관광정책의 협력적 거버넌스에 대한 기대수준은 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 높은 수준이었다. 그러나 실제 협력에 대한 인식수준에서는 차이를 보이고 있는데, 이는 문화체육관광부와 보조사업기관의 보조사업을 추진하는 과정에서의 역할에 대한 인식차이로 보인다. 즉 문화체육관광부는 협력적 거버넌스를 통해 문제 해결, 정책 조정, 성과 제고 등을 기대하는 조정자의 역할을 수행하고 있으나, 반대로 보조사업기관은 보조사업을 수행하는 역할에 초점을 맞추고 있기 때문에 협력적 거버넌스에 대한 인식 차이가 발생하는 것으로 보인다.

셋째, 관광정책의 행위자 사이의 협력을 통해 기대하는 효과에 대한 응답을 분석한 결과 대체적으로 기대수준이 높았다. 다만 '정책비용 절감'과 '정책의 신속성 제고' 항목에 대한 기대수준이 상대적으로 낮았다는 점은 의사결정의 복잡성에 대한 우려가 반영된 것으로 보인다. 안혁근(2015)의 연구에서 지적된 바와 같이 협력적 거버넌스의 여러 가지 장점에도 불구하고 빠른 의사결정이 필요하거나 상당한 자원이 동원될 필요가 있는 분야에서는 중앙정부의 구심력이 강한 기존방식의 거버먼트가 적절한 방식일 수 있다는 주장을 고려할 필요가 있다.

넷째, 협력수준에 대한 인식은 높은 수준이었으나, 동반자 인식과 의견대립 조정에서 문화체육관광부와 보조사업기관 사이의 차이를 보였다. 즉, 보조사업기관은 문화체육관광부가 동반자로 인식하거나, 의견대립을 조정하는 데 상대적으로 부정적으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 협력적 거버넌스 형성·구조 요인에 대한 응답을 분석한 결과 형성 요인에 있어 '상호존중하는 태도' 응답에 있어 인식차(0.48)가 상대적으로 높게 나타났다. 이는 앞서의 응답결과와 연계하여 살펴볼 때 문화체육관광부와 보조사업기관 간 인식의 차이가 존재하고 있음을 다시 한번 확인할 수 있다.

다섯째, 협력적 거버넌스의 구조적 요인에 있어 정보공유, 의견 교환, 공식적 교류 등은 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 긍정적으로 응답하였다. 그러나 비공식적 교류와 자원 교환 등은 상대적으로 부정적으로 인식하고 있는데, 특히 문화체육관광부는 비공식적 교류와 자원 교환에 부정적으로 응답하고 있었다.

여섯째, 참여보장 및 투명성 측면에서 살펴보건데 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 다양한 이해 집단의 참여와 전문가 활용, 자율적 참여 보장 등에서 긍정적으로 응답하였다. 다만 보조사업기관이 문화체육관광부에 비해 보다 적극적인 것으로 분석되며, 특히 전문가의 활용에 있어 적극적인 것으로 분석된다.

일곱째, 협력이 필요한 기관 유형에 대하여 살펴보기 위하여 현재 협력하고 있는 기관 유형과 미래에 협력이 필요한 기관을 응답하도록 하였다. 분석결과 문화체육관광부의 경우 관광분야 사업자(52.4%), 관광관련 협·단체(42.9%), 전문가(42.9%), 관광분야 공공기관(38.1%), 기타 중앙정부(33.3%)와의 협력이 필요하다고 응답하였다. 보조사업기관의 경우 전문가(34.9%), 관광분야 공공기관(33.3%), 관광분야 사업자(30.2%)의 순서로 분석되었다.

마지막으로 협력적 거버넌스 개선방안을 찾기 위해 저해 요인과 활성화 요인에 대한

주관식 응답을 분석하였다. 저해 요인으로는 소통 통로의 부재, 정보 공유의 문제, 상호 간 이해의 문제가 지적되었다. 협력을 활성화하기 위하여 필요한 요인에 대하여 공감대 형성, 정보 공유를 위한 시스템 또는 채널 확보, 다양한 행위자들의 참여 유도, 소통의 기회 확대 등으로 응답되었다.

■ 협력적 거버넌스 행위자 중요도 분석

관광정책 영역별로 공공의 역할 변화에 대한 전문가 의견을 종합하여 살펴보면 관광정책 영역별로 공공의 역할은 여전히 중요하다는 인식을 확인할 수 있다. 다음으로 관광정책 영역별 기본방향, 추진전략, 추진과제에 대하여 공공, 시장, 시민사회의 행위자 유형별로 역할 변화에 대하여 의견을 조사한 결과를 살펴보면 관광정책 전반에 걸쳐 공공과 시장의 역할 강화가 필요하다는 의견이었다. 영역별로는 관광산업 영역에서는 공공의 역할보다 시장의 역할 강화가 필요하다는 의견이 다수였으며, 국내관광 영역에서는 ‘국내관광 향유 기회의 보편성 확대’는 공공의 역할 강화가 필요하다고 응답하였다. 이는 관광의 향유권 측면은 관광복지 등의 차원에서 공공에서 적극적으로 해결해야 하는 문제라고 인식하는 것으로 보인다. 다만 과제의 성격 등에 따라 역할 강화가 요구되는 행위자에 대한 응답은 차이가 있었다. 국제관광 영역에서는 ‘국제관광 재건 전략 및 로드맵 구축’과 ‘관광시장 외연 확대를 위한 고부가 관광콘텐츠 발굴’ 모두 공공과 시장의 역할이 모두 강화되어야 한다고 응답하였다. 마지막으로 지역관광 영역에서는 모든 과제 영역에서 공공의 역할 강화가 요구되며, ‘지역관광 서비스 품질 제고’에서는 시장의 역할 또한 강화가 요구된다고 응답하였다.

관광정책 영역별 행위자별 중요도에 대한 전문가 의견조사를 실시한 결과 제시된 정책에 대하여 대체로 공공영역의 행위자들의 기능·역할 수행이 중요하다는 의견을 보였다. 행위자 유형별 중요도에 대한 분석결과를 포함하여 종합적으로 검토하건데 관광정책에서 공공의 역할은 전반적으로 강화되어야 할 필요가 있으며, 이는 관광정책의 협력적 거버넌스의 중심 기관은 여전히 공공을 중심으로 형성되어야 한다는 것으로 해석할 수 있다. 다만 영역과 과제의 성격에 따라 시장의 역할이 중요하며, 이들과의 협력이 중요한 의미를 가지는 것으로 해석할 수 있다.

■ 인식결과 분석의 주요 시사점 도출

분석결과를 토대로 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 문제에 대한 인식이 명확해야 한다는 것이다. 관광정책 유형별로 협력적 거버넌스의 행위자의 중요도를 분석한 결과 대체로 정부와 시장이 역할 강화가 요구된다고 응답하였다. 다만 탄소중립에 대응하기 위한 관광산업 로드맵 구축에서는 공공(정부), 시장, 시민사회의 역할 강화가 모두 요구된다고 응답하였으며, 지역관광 혁신 생태계 구축을 위한 거버넌스 확충에서는 지방정부와 시민사회의 역할이 중요하다는 응답이었다. 이처럼 문제 인식에 따라서 정부, 시장, 시민사회의 누가 문제해결을 주도할 것인지는 차이가 있다. 즉 모든 문제에 정부가 주도적 역할을 수행할 필요는 없다는 것이다. 본 연구에서는 관광인력 양성체계, 일자리 창출, 관광산업의 디지털 전환 등은 정부보다는 시장의 역할 강화가 중요하다고 응답하였으며, 새로운 여행스타일 대응체계 구축 등에서도 정부보다는 시장의 역할이 중요하다고 응답하는 등 관광정책 문제 인식이 협력적 거버넌스 출발에 중요한 요건임을 확인할 수 있다.

둘째, 협력적 거버넌스의 활성화를 위하여 문화체육관광부와 보조사업기관 사이의 관계에 대한 인식 변화와 공감대 형성이 요구된다. 협력적 거버넌스에 대하여 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 중요하다고 인식하고 있었으나, 역할 수행에 있어서는 수동적 위탁관계를 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다. 즉 문화체육관광부에 비해 보조사업기관은 동반자로 인식, 의견대립의 조정, 협의를 통한 합의 도달 등 협력을 위한 태도 측면에서 인정받지 못하고 있다고 인식하고 있는 것으로 보인다. 또한 보조사업기관은 대체로 수동적 역할에 초점이 맞추어져 있었으며, 문체부 또한 보조사업기관의 역할은 수동적 역할에 한정하고 있는 것으로 보인다. 이는 중요한 행위자의 역할 수행을 한정하여 협력적 거버넌스가 실질적으로 작동하지 못하게 하는 요인이 될 수 있다.

셋째, 참여가능한 행위자 유형을 다양화할 필요가 있다. 이미 다양한 유형의 행위자와 협력을 추진하고 있으나, 보다 협력적 거버넌스의 활성화가 추진되기 위해서는 다양한 분야의 행위자를 참여시킬 필요가 있다. 협력적 거버넌스를 위하여 필요한 행위자 유형에 대한 응답 결과에서 이러한 욕구를 확인할 수 있으며, 특히 전문가 등을 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

넷째, 협력적 거버넌스를 활성화하기 위해서는 공식적 관계도 중요하지만 비공식적

관계 또한 중요하다. 정책의 성과를 위해서는 비공식적 관계만으로 불충분할 것이며, 절차적 정당성에 대한 위협이 될 수 있으나, 공식적 관계와 공동사업 추진이 원활하게 이루어지고 있는 상황에서는 비공식적 관계에서의 정보 공유와 소통, 친밀감 형성 등은 해당 사업의 원활한 추진뿐만 아니라 영역간 협력 등 기대하지 않았던 효과의 발생을 기대할 수 있다. 즉 협력적 거버넌스는 파트너십 등과 다르게 상호간 호혜와 신뢰관계를 토대로 사회적 자본의 구축이 전제되어야 한다는 점에서 소통방식의 다양성을 검토할 필요가 있다.

관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안

제4장

관광정책 협력적 거버넌스 구조 분석

제1절 관광정책 영역별 행위자 식별

1. 관광정책 영역별 사업 분류

가. 분류 기준 설계

관광정책 영역별 사업을 분류하고자 하였다. 분류 대상 사업은 2017~2020년 문화체육관광부 관광분야 내역사업이다. 세출사업 분류기준으로는 ‘문화 및 관광’ 분야, ‘관광’ 부문이다. 회계구분은 일반회계, 균특회계, 관광개발진흥기금에 해당하는 전체 사업을 대상으로 하며, 세목 유형으로는 민간경상보조·민간자본보조·자치단체경상보조·자치단체자본보조에 해당하는 사업이다.

관광정책은 ‘프로그램-단위사업-세부사업-내역사업-보조사업’으로 구성된다. 2017~2020년 프로그램은 6개, 단위사업은 19개, 세부사업은 66개, 내역사업 703개이다. 문화체육관광부 일반회계 및 관광진흥개발기금 예산서가 세부사업을 단위로 편성되지만, 세부사업 내에서도 내역사업별로 사업영역의 차이가 발생할 수 있다. 따라서 내역사업을 단위로 하여 영역별 사업을 분류하고자 하였다.

분류를 위한 판단 자료는 ① 2017~2020년 문화체육관광부 일반회계 및 관광진흥개발기금 예산서, ② 같은 기간의 세출지출세부사업예산편성현황(기획재정부 열린재정 시스템), ③ 같은 기간 관광동향 연차보고서를 대상으로 정책영역별 사업 유형 및 세부내용을 검토하였다. 또한 ④ 문화체육관광부의 사업별 담당부서의 세부 내용을 참고하였다.

분류를 위한 판단기준은 정책의 대상을 우선적으로 구분하였다. 즉, 방한외래관광객(inbound)을 대상으로 하는 관광은 국제관광으로 분류하였다. 내국인관광객(domestic)을 대상으로 하는 정책은 국민·국내관광으로 구분하였으며, 여행업 등 관광 관련 기업·사업체 등을 대상으로 하는 정책은 관광산업, 그리고 지역관광자원개발사업 등 지방자치단체가 추진주체와 대상이 되는 정책은 지역관광으로 분류하였다.

분류과정에서 영역별 분류가 중복되거나 판단하기 용이하지 않은 경우는 첫째, 프로그램이나 단위사업명과 세부사업명을 참고하였다. 둘째, 내역사업을 구성하는 보조사업의 내용을 참고하였다. 셋째, 해당 내역사업을 수행하는 담당 부서를 참고하였다.

검토 내용을 토대로 관광정책의 영역을 구분한 결과 관광동향 연차보고서와 마찬가지로 국민·국내관광, 국제관광, 지역관광, 관광산업 총 4개 영역을 기준으로 설정하였다.

다만 분류를 위한 판단기준과 다음의 분류 결과가 매우 엄밀하게 이루어지지 않는 못하였다. 4개 영역의 구분이 상호간 완전한 배타적인 영역이라고 보기 어려운데, 이는 관광정책이 근본적으로 복잡성을 가지기 때문이다.⁸⁾

나. 관광정책 영역별 사업 분류 결과

■ 영역별 사업 분류 결과

영역 구분 결과 첫째, 국민·국내관광 영역은 문화체육관광부의 관광기반과와 관광정책과에서 담당하는 사업이 주로 해당되며, 국내관광의 편의 구축과 역량 강화에 대한 내용이 주로 포함되었다. 구체적으로 관광 안내체계 구축 지원, 문화관광해설사 육성, 국내관광 역량 강화 등의 사업이 국민·국내관광 영역으로 분류하였다.

둘째, 국제관광 영역은 외래관광객을 대상으로 하는 한국 관광 홍보 및 유치를 위한 사업이 주로 해당한다. 문화체육관광부 국제관광과, 관광정책과, 관광산업정책과와 같이 관광 관련 부서에서 담당하는 사업이 해당될 뿐만 아니라, 기획운영과, 전시과, 국제문화과, 해외문화홍보원과 같이 유관부서에서 담당하는 사업도 포함이 된다. 특히, 문화예술 교류 사업이나 관광문화센터 건립 등을 통한 한국 홍보 및 외래관광객 유치 활동이 국제관광 영역 사업으로 분류하였다.

셋째, 지역관광 영역은 권역·지역단위로 이루어지는 관광자원 및 상품 개발 사업이 주로 해당한다. 관광개발과, 관광기반과, 국내관광진흥과 등에서 담당하는 사업이 주로 해당된다. 구체적으로 폐광지역 관광상품 개발, 관광레저기반 구축, 핵심관광지, 생태녹색관광, 도시관광 및 산업관광, 문화관광축제 등의 사업이 해당한다고 판단하였다.

마지막으로 관광산업 영역은 산업적 측면에서 접근한 사업이 포함되었다. 따라서 관

8) 따라서 본 연구에서는 연구자가 설정한 기준에 따라 사업영역을 구분하였으나, 관광정책의 영역구분은 논쟁의 여지가 있음을 미리 밝혀둔다.

광산업정책과나 융합관광산업과와 같은 부서에서 담당하는 사업이 해당되며, 전통문화, 영상콘텐츠산업, 시각예술디자인과 등의 부서가 담당하는 일부 사업도 관광산업 영역으로 분류할 수 있었다. 구체적으로 융복합 관광서비스 사업화 지원(R&D), 관광산업 일자리 활성화 및 단체 지원, 창업 지원 및 벤처 육성, 의료 및 웰니스 관광, MICE산업, 관광 콘텐츠 활성화, 한스타일 육성, 공예관광산업 육성 등과 관련된 사업이 관광산업 영역으로 분류하였다.

■ 분류결과 일반 현황 분석

분류결과 각 영역별 내역사업 분포는 다음과 같다. 영역별 내역사업 및 보조사업 수행 현황을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 내역사업 현황은 2017~2020년 기준 관광산업은 49개, 국민·국내관광은 94개, 국제관광 147개, 지역관광 416개로 분석되었다. 둘째, 보조사업 현황은 관광산업 448개, 국민·국내관광 1976개, 국제관광 819개, 지역관광 8143개이다. 셋째, 평균 보조사업차수는 관광산업 1.75회, 국민·국내관광 1.90회, 국제관광 1.58회, 지역관광 2.07회이다. 보조사업자(차수별 하위보조사업자)는 관광산업 203개, 국민·국내관광 424개, 국제관광 261개, 지역관광 1454개이다. 보조사업자 1개당 수행건수를 살펴보면 관광산업 2.21건, 국민·국내관광 4.66건, 국제관광 3.14건, 지역관광 5.60건이다.

관광정책 영역별 내역사업 및 보조사업 현황을 통해 추정해볼 수 있는 것은 국제관광 영역의 경우 평균 보조사업차수가 상대적으로 낮아 하위단계보조사업으로 나가는 경향이 낮다는 것을 의미하며, 이는 해당 영역의 네트워크가 상대적으로 중앙에 집중되는 경향을 보일 수 있음을 의미한다. 반면 지역관광의 경우 평균 보조사업차수가 높는데, 이는 보조사업차수가 하위단계로 많이 진행된다는 의미이며, 이는 중앙의 네트워크 집중도가 상대적으로 낮을 수 있음을 의미한다.

〈표 4-1〉 관광정책 영역별 내역사업 및 보조사업 현황(2017~2020)

(단위: 건)

	내역사업 개수	보조사업 개수	보조사업차수 (평균)	보조사업자	
				사업수행기관	보조사업 수행건수 (1개 기관당)
관광산업	49	448	1.75	203	2.21
국민·국내관광	94	1976	1.90	424	4.66
국제관광	147	819	1.58	261	3.14
지역관광	416	8143	2.07	1454	5.60

2. 관광정책 행위자 식별

가. 행위자 식별

관광정책 행위자를 식별하기 위하여 2017~2020년 문화체육관광부 일반회계 및 관광진흥개발기금 예산서, 같은 기간의 세출지출세부사업예산편성현황(기획재정부 열린재정 시스템), 그리고 같은 기간 문화체육관광부 관광분야 보조사업 목록을 검토하였다. 검토한 결과 앞서 〈표 4-2〉와 같이 2,200개의 행위자를 식별해낼 수 있었다.

여기에서 행위자는 사업을 수행하는 주체이며, 특히 보조사업을 기준으로 상위보조사업자와 하위보조사업자로 구분된다. 행위자 식별은 관광정책 영역별 사업분류와 다르게 보조사업을 기준으로 하였다. 왜냐하면 최하위 사업단위인 보조사업 단위에서 사업수행 주체가 확인될 수 있기 때문이다.

나. 행위자 유형별 구분 결과

■ 단계별 분류 결과

도출된 2,200개의 행위자는 2단계에 걸쳐서 유형을 구분하였다. 1단계 분류는 각 행위자의 특징을 토대로 세분류하였으며, 2단계 분류는 1단계 세분류 결과를 토대로 통합하는 과정을 거쳤다. 통합하는 과정에서 중앙과 지방단위를 구분하려고 하였으며, 관광 영역에 해당하는지 확인하여 분류기준에 적용하였다. 사업자의 경우 관광, 문화, 기타분야로 구분하여 사업자를 확인하고자 하였으나, 사업영역을 구체적으로 확인할 수 없어 민간단체로 통합하여 유형을 구분하였다. 2단계 분류에 따라 구분된 행위자 유형과 유형

별 행위자의 규모는 다음과 같다.

〈표 4-2〉 단계별 분류 현황

유형	1단계 분류(세분류)	(개수)	2단계 분류(대분류)	(개수)
민간	일반시민(개인사업자)	177	민간단체	1805
	관광분야사업자	1188		
	기타 협단체	11		
	(지역)관광관련 협단체	42		
	(지역)기타 협단체	73		
	학회	6		
	대학/산학협력단	54		
	종교단체	199		
	협동조합	38		
	기타	17		
	관광관련 협단체	13	(관광)민간단체	13
공공	(중앙)관광분야 공공기관	4	(관광)중앙공공기관	4
	(지역)관광분야 공공기관	36	(관광)지역공공기관	36
	(중앙) 기타 공공기관	28	중앙공공기관	28
	(지역) 기타 공공기관	63	지역공공기관	74
	기타 재단	11		
	문화체육관광부	1	중앙행정기관	2
	기타 중앙정부	1		
	광역자치단체	17	광역자치단체	17
	기초자치단체	221	기초자치단체	221
	(합계)	2,200	(합계)	2,200

■ 연도별 보조사업 수행 현황

구분된 행위자 유형에 따라 보조사업 교부·수행 현황을 살펴보기 위하여 연도별, 차수별 보조사업 수행 현황을 분석하였다. 상위보조사업자와 하위보조사업자로 구분하였는데, 상위보조사업자는 차수별 보조사업을 교부하는 주체이며 하위보조사업자는 같은 차수에 보조사업을 수행하는 주체를 의미한다.

연도별 상위보조사업자 교부 현황과 하위보조사업자 수행현황을 비교하여 살펴보면, 상위보조사업자는 광역자치단체와 문화체육관광부인 중앙행정기관의 비중이 높은 걸 확인할 수 있다. 반면 하위교부사업자는 기초자치단체와 민간단체의 비중이 상대적으로 높다는 것을 확인할 수 있다. 이는 주로 광역자치단체와 문화체육관광부는 사업을 교부하

고, 기초자치단체와 민간단체는 주로 보조사업을 담당하는 역할을 수행하고 있음을 추정할 수 있다.

〈표 4-3〉 연도별 상위보조사업자 보조사업 교부 현황

구분	분류	2017	2018	2019	2020	총합계
공공	(관광)중앙공공기관	122	181	139	158	600
	(관광)지역공공기관	3	21	2	7	33
	광역자치단체	1391	1362	1475	1197	5425
	기초자치단체	286	217	519	496	1518
	중앙공공기관	32	35	81	69	217
	중앙행정기관	670	665	676	604	2615
	지역공공기관	2	3	13	22	40
	(계)	2506	2484	2905	2553	10448
민간	(관광)민간단체	17	19	18	22	76
	민간단체	172	256	210	224	862
	(계)	189	275	228	246	938

〈표 4-4〉 연도별 하위보조사업자 보조사업 수행 현황

구분	분류	2017	2018	2019	2020	총합계
공공	(관광)중앙공공기관	129	118	141	132	520
	(관광)지역공공기관	86	115	109	121	431
	광역자치단체	466	484	478	416	1844
	기초자치단체	1346	1298	1395	1100	5139
	중앙공공기관	22	20	26	25	93
	중앙행정기관	0	2	0	0	2
	지역공공기관	35	38	55	69	197
	(계)	2084	2075	2204	1863	8226
민간	(관광)민간단체	40	41	33	42	156
	민간단체	571	643	896	894	3004
	(계)	611	684	929	936	3160

보다 구체적으로 행위자 유형별로 보조사업 교부와 수행역할을 살펴보기 위하여 차수별 행위자 유형을 분석하고자 하였다. 차수별 상위보조사업자 보조사업 수행현황을 살펴보면 1차에 상위보조사업자는 중앙행정기관이 다수이며, 2차의 경우는 관광분야 중앙공공기관과 중앙공공기관이 많았다. 민간단체의 경우에는 3차수에 상위보조사업자의 역할

수행 비율이 높은 것으로 분석된다.

〈표 4-5〉 차수별 상위보조사업자 보조사업 교부 현황

			1차	2차	3차	4차	계
민간보조	공공	(관광)중앙공공기관		600			600
		(관광)지역공공기관					0
		광역자치단체		4	81		85
		기초자치단체				17	17
		중앙공공기관		213	4		217
	민간	중앙행정기관	837				837
		지역공공기관		3			3
		(계)	837	820	85	17	1,759
		(관광)민간단체		62	14		76
		민간단체		47	808		855
지자체보조	공공	(계)	0	109	822	0	931
	민간	(관광)중앙공공기관			26	7	33
		(관광)지역공공기관					0
		광역자치단체		5340			5,340
		기초자치단체			1501		1,501
	공공	중앙공공기관	1778				1,778
		지역공공기관			37		37
		(계)	1,778	5,340	1,564	7	8,689
	민간	(관광)민간단체					0
		민간단체			1	6	7
		(계)	0	0	1	6	7

반면 차수별 하위보조사업자 보조사업 수행현황을 살펴보면 1차수 하위보조사업자는 (관광)중앙공공기관과 광역자치단체가 많았으며, 2차수의 경우 민간단체와 기초자치단체, 3차수는 민간단체가 많았다.

〈표 4-6〉 차수별 하위보조사업자 보조사업 수행 현황

			1차	2차	3차	4차	계
민간보조	공공	(관광)중앙공공기관	516				516
		(관광)지역공공기관	1	142	1	1	145
		광역자치단체	3	63			66
	민간	기초자치단체		4	80		84
		중앙공공기관	75	13		1	89
		중앙행정기관	2				2
		(계)					

			1차	2차	3차	4차	계
		지역공공기관	14	43		3	60
			611	265	81	5	962
	민간	(관광)민간단체	119	15	1		135
		민간단체	107	649	825	12	1,593
			226	664	826	12	1,728
지자체보조	공공	(관광)중앙공공기관		3	1		4
		(관광)지역공공기관		110	176		286
		광역자치단체	1778				1,778
		기초자치단체		5055			5,055
		중앙공공기관			4		4
		지역공공기관		42	94	1	137
			1,778	5,210	275	1	7,264
	민간	(관광)민간단체		10	5	6	21
		민간단체		120	1285	6	1,411
			0	130	1,290	12	1,432

〈표 4-3〉~〈표 4-6〉의 결과를 종합하여 살펴볼 때 보조사업 수행과 관련하여 분석 가능한 추정은 자치단체보조사업의 경우 ‘문화체육관광부-광역자치단체-기초자치단체-민간단체’로 이어지는 패턴을 보이며, 민간보조사업의 경우 ‘문화체육관광부-(관광)중앙공공기관-민간단체’로 이어지는 패턴을 보인다는 것이다. 이러한 패턴의 의미는 보조사업과 관련하여 공공영역 중심의 상위차수 구조와 민간영역 중심의 하위차수 구조를 보이고 있다는 것이다. 즉 추정하건데 관광분야 보조사업의 수행패턴이 1차적으로 공공의 영역을 중심으로 이루어지고 있으며, 이는 다음 하위단계에서 민간과의 사업이 수행되는 형태로 보인다. 즉 상위차수 구조에서 이루어지는 사업방향 설정 등에 있어서 민간영역의 행위자는 참여할 여지가 적다는 의미이며, 반대로 실제 사업을 수행하는 과정에서만 민간영역의 행위자가 역할을 수행하고 있을 수 있다는 추정이 가능하다.

제2절 네트워크 분석·진단

1. 네트워크 분석 개요

가. 네트워크 분석의 목적

정책 네트워크라는 개념은 ‘거버넌스의 구체화된 형태(Rhodes, 1995; Metcalfe & Richard, 1987)’라는 이론적 바탕에 기반하여 정책과정의 분석틀로 활용되어 왔다. 네트워크에 초점을 둔 접근방식은 공공부문이 직면한 ‘자원의 제약’이라는 문제에 대응하여 그 유용성을 발휘하고 있다(고길곤, 2007). 네트워크 분석을 통해 자원의 할당과 배분을 주도하는 행위자를 식별함으로써 정책과정의 폐쇄성이나 상호작용 기제를 밝히는 것은 정책과 사업의 효과성을 제고하기 위한 선결과제에 해당된다.

따라서 이 같은 배경에서 관광정책 네트워크의 구조를 파악하고 주요 행위자와 자원 흐름을 포착하기 위해 네트워크 분석을 수행하고자 한다. 세부적으로 2017~2020년 관광정책 국고보조사업을 대상으로 행위자 네트워크를 분석하여 관광정책 네트워크상의 핵심 행위자와 구조적 관계 등을 분석하고자 한다. 네트워크 분석은 네트워크 상에서 자원의 할당과 배분을 주도하는 행위자를 식별할 수 있기 때문이다. 또한 관광정책 전반의 네트워크 구조를 파악하고자 함이다.

나. 분석 대상의 선정

다만 사업대상은 관광정책 보조사업이며, 행위자는 보조사업자(보조사업수행기관)으로 한정하고자 한다. 관광정책의 과정상 협력적 거버넌스 구조를 파악하기 위해서는 정책단계별로 주요 행위자를 파악하는 것이 필요하나, 정책과정별 행위자를 파악하기 위한 자료를 구득하기 어렵다는 점에서 본 연구에서는 보조사업을 중심으로 파악하고자 한다. 보조사업 수행이 정책집행에 해당하는 영역이기는 하나, 보조사업과 관련하여 문화체육

관광부와 사전 협의가 이루어지는 경우가 많고 원칙상 「보조금 관리에 관한 법률」 제4조(보조사업을 수행하려는 자의 예산 계상 신청 등)에 따라 보조사업을 수행하려는 자는 보조금의 예산 계상을 신청하면서 신청서와 첨부서류를 제출하는 과정을 거친다는 점에서 일부 정책과정에 참여하고 있음을 확인하였다. 또한 관광분야 정책의 보조사업이 예산규모상 차지하는 비중이 상당하는 점을 고려하고자 한다.

분석대상에 대하여 개괄적으로 살펴보면 총 2,200개의 수행기관이 수행하였으며 기관의 유형구분은 민간기관과 지방자치단체(광역·기초)로 구분된다. 문화체육관광부는 모든 보조사업의 상위보조사업자이며, 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 중앙관서로 표기한다. 또한 문화체육관광부로부터 보조사업을 수행하는 자는 ‘보조사업자’로 표기하며, 문화체육관광부 이외의 자가 보조금을 다시 재교부할 경우 ‘간접보조사업자’로 표기하는 것이 적법하다.

다만 본 연구에서는 차수별 네트워크의 확장성 등을 분석하기 위하여 차수별로 보조사업자를 표기하여 분석하고자 한다. 즉 문화체육관광부로부터 1차 보조금을 교부받아 보조사업을 수행하는 자를 1차 보조사업자로 표시한다. 1차 보조사업자는 2차 보조사업자에게는 상위보조사업자이며, 2차 보조사업자는 하위보조사업자가 된다.

다. 분석 절차 및 방법

네트워크 분석을 위한 절차는 다음과 같다. 첫째, 네트워크 분석을 위하여 2017~2020년 관광정책 보조사업 데이터를 기준으로 상위보조사업자와 하위보조사업자를 세트로 하는 관계리스트(edge list)를 구성하였다. 이때 행위자(node)는 보조사업자이며 관계값(value)은 보조사업개수로 선정하였다.⁹⁾

둘째, 분석은 연도별 분석을 통해 관광정책 네트워크의 변화를 살펴보고자 하였다. 다음으로 2017~2020년 데이터를 누적하여 관광정책 네트워크의 전체 구조를 분석하고자 하였다. 셋째, 관광정책 영역별 네트워크 분석을 통해 정책영역별로 행위자와 구조에 차이가 있는지를 분석하고자 하였다.

분석을 위한 주요 네트워크 지표는 다음과 같다.

9) 국고보조금(예산)을 포함하여 분석하고자 하였으나, 연차별 계속사업의 경우 국고보조금을 지급하지 않는 연도가 있어 편의(bias)가 발생할 여지가 높았다. 따라서 본 연구에서는 예산은 분석자료에서 제외하기로 한다.

- 노드(Node): 네트워크 내 행위 주체의 최소 단위로, 본 연구에서는 보조사업의 수행기관을 의미하며 네트워크 그래프에서 원형 심볼로 표현됨
- 엣지(Edge): 두 개의 노드가 직접적으로 연결되어 있는 경우 생성되는 관계 데이터로, 본 연구에서는 보조사업을 위·수탁하는 두 수행주체 간 관계를 의미하며 네트워크 그래프에는 노드와 노드를 연결하는 연회색 직선으로 표현됨
- 연결중심성(Degree centrality): 네트워크의 특정 노드가 다른 노드와 직접적으로 엣지를 형성하는 빈도에 따라 결정되는 지표로써, 노드 간 관계의 방향에 따라 외향중심성(Out-degree)과 내향중심성(In-degree)으로 구분됨. 본 연구에서는 보조사업의 특정 수행기관이 다른 수행기관과 위·수탁 관계를 형성한 빈도를 의미하며 네트워크 그래프에는 각 노드의 지름(크기)으로 표현됨
- 위세중심성(Eigenvector centrality): 연결중심성이 특정 노드가 다른 노드와 형성한 엣지 빈도를 산술적으로 표현한 지표라면, 위세중심성은 엣지를 형성한 다른 노드의 중심성을 가중치로 반영하여 도출됨. 본 연구에서는 A 수행기관을 중심으로 위·수탁을 통해 연결된 다른 수행기관의 연결중심성이 높을수록 A 수행기관의 위세중심성이 향상됨(네트워크 그래프에 별도 표기없이 지표값으로 표현됨).
- 매개중심성(Betweenness centrality): 특정 노드가 임의의 두 노드 사이(최단경로)에 위치한 빈도에 따라 결정되는 지표로써, 본 연구에서는 보조사업의 상위차수 수행기관과 하위차수 수행기관을 연결한 빈도를 의미함(네트워크 그래프에 별도 표기없이 지표값으로 표현됨).

2. 연도별 분석

가. 연도별 민간보조사업 네트워크

■ 2017년

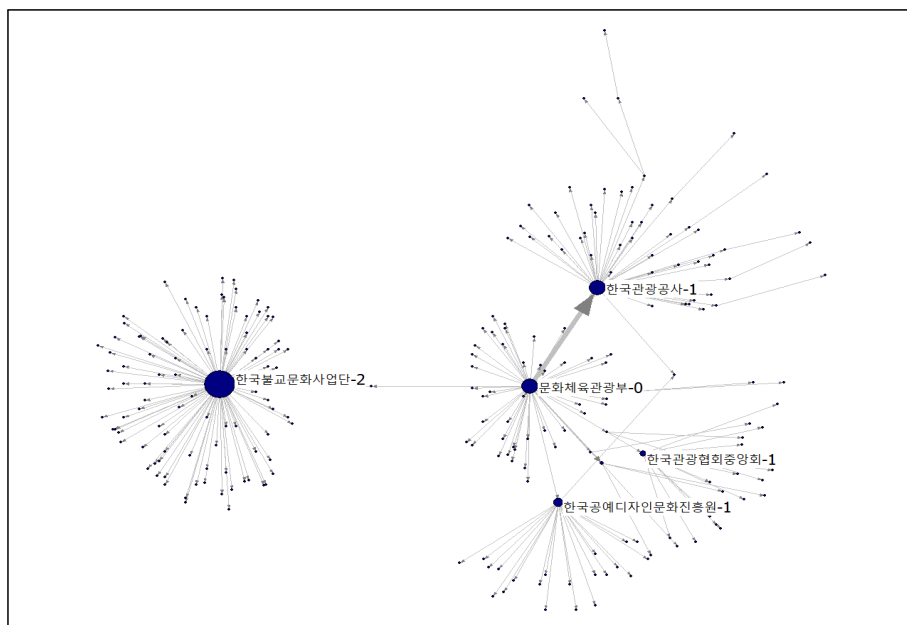
2017년 기준 민간보조사업의 보조사업 개수에 관한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 주요 행위자(기관)를 상위차수 행위자(보조사업자)와 하위차수 행위자(보조사업자)의 연결 빈도에 해당하는 매개중심성을 기준으로 상위 10개 기관을 선정하였다. 한국관광공사의 경우 외향중심성과 내향중심성이 모두 높아 0차 사업자인 문화체육관광부로부터 많은 사업을 받고, 또 많은 사업을 2차 보조사업자에게 내보내고 있음을 알 수 있다. 반면 (재)대한불교조계종 유지재단의 경우 내·외향 중심성이 매우 낮음에도 불구하고 매

개중심성이 114로 높게 나타나고 있어 직접 연결되어 있지 않으나 중개자로서의 역할수준이 높다는 것을 확인할 수 있으며, 매개중심성이 매우 높은 한국불교문화사업단(226)이 (재)대한불교조계종 유지재단과 직접 연결되어 있기 때문에 (재)대한불교조계종 유지재단의 위세외향중심성이 340으로 높게 나타나는 것으로 분석된다.

〈표 4-7〉 보조사업 개수 기준 민간보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017)

행위자(기관)명	차수	중심성(degree)		위세(eigenvector)		매개 (betweenness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
한국불교문화사업단	2	170.0	2.0	0.0	4.0	226.0
(재)대한불교조계종 유지재단	1	2.0	2.0	340.0	0.0	114.0
한국관광공사	1	118.0	114.0	14.0	0.0	61.5
한국공예디자인문화진흥원	1	27.0	7.0	0.0	0.0	26.5
한국관광협회중앙회	1	17.0	9.0	0.0	0.0	16.0
전라북도	2	2.0	2.0	1.0	228.0	6.0
한국문화관광연구원	1	4.0	11.0	0.0	0.0	4.0
강원도	2	2.0	2.0	0.0	228.0	2.0
경기도	2	3.0	1.0	0.0	114.0	2.0
전라북도 부안군	3	1.0	1.0	0.0	2.0	3.0

[그림 4-1] 보조사업 개수 기준 민간보조 보조사업 네트워크 분석(2017)



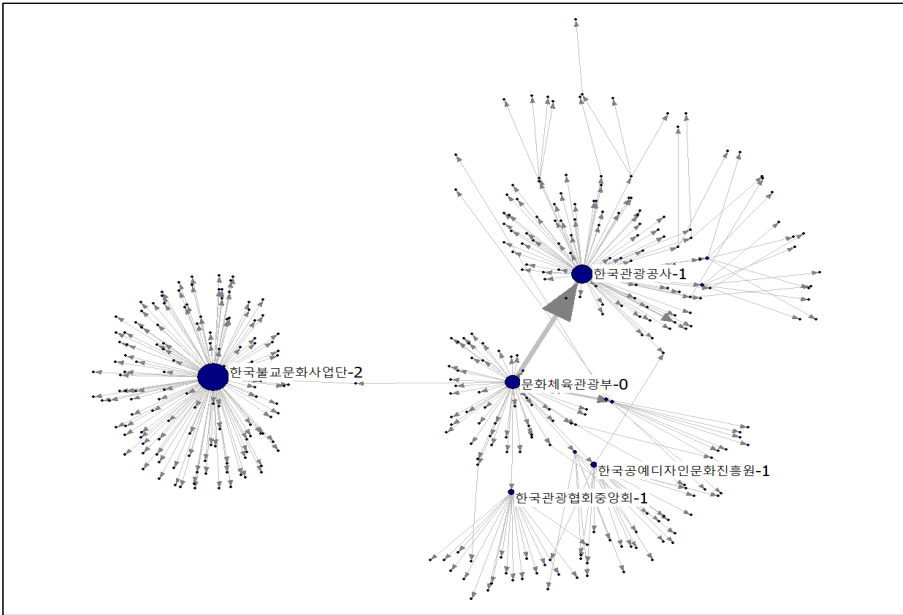
■ 2018년

2018년 기준 민간보조사업의 보조사업 개수에 관한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 주요 행위자(기관)를 상위차수 행위자(보조사업자)와 하위차수 행위자(보조사업자)의 연결 빈도에 해당하는 매개중심성을 기준으로 상위 10개 기관을 선정하였다. 전년도와 동일하게 한국관광공사는 외향중심성과 내향중심성이 모두 높아 0차 사업자인 문화체육관광부로부터 많은 사업을 받고, 또 많은 사업을 2차 보조사업자에게 내보내고 있음을 알 수 있다. (재)대한불교조계종 유지재단의 경우 내·외향 중심성이 매우 낮음에도 불구하고 매개중심성이 129로 높게 나타나고 있어 직접 연결되어 있지 않으나 중개자로서의 역할수준이 높다는 것을 확인할 수 있으며, 매개중심성이 전체 행위자 가운데 가장 높은 한국불교문화사업단(252)이 (재)대한불교조계종 유지재단과 직접 연결되어 있기 때문에 (재)대한불교조계종 유지재단의 위세외향중심성이 504 수준으로 높게 나타나는 것으로 분석된다.

〈표 4-8〉 보조사업 개수 기준 민간보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2018)

행위자(기관)명	차수	중심성(degree)		위세(eigenvector)		매개 (betweenness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
한국불교문화사업단	2	252	2	0	4	256
(재)대한불교조계종 유지재단	1	2	2	504	0	129
한국관광공사	1	175	105	66	0	111.5
한국공예디자인문화진흥원	1	20	6	0	0	18.5
한국관광협회중앙회	1	19	9	0	0	18
강원도	2	5	4	0	420	10
전라남도	2	5	3	0	315	10
(재)한국국제문화교류진흥원	1	8	3	0	0	8
충청남도	2	3	2	1	210	8
경상남도	2	5	2	0	210	6

[그림 4-2] 보조사업 개수 기준 민간경상보조 보조사업 네트워크 분석(2018)



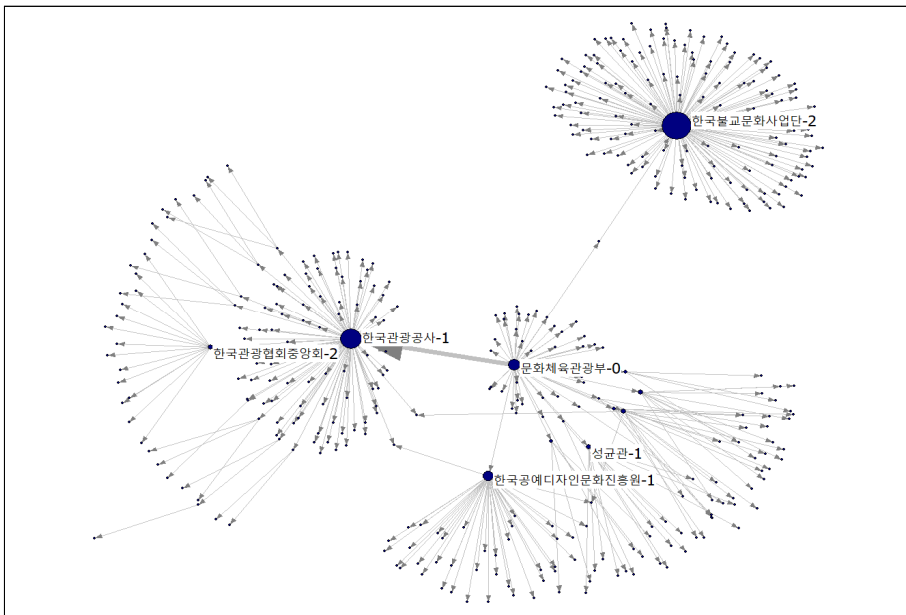
■ 2019년

2019년 기준 민간보조사업의 보조사업 개수에 관한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 주요 행위자(기관)를 상위차수 행위자(보조사업자)와 하위차수 행위자(보조사업자)의 연결 빈도에 해당하는 매개중심성을 기준으로 상위 10개 기관을 선정하였다. 전년도와 동일하게 한국관광공사는 외향중심성과 내향중심성이 모두 높아 0차 사업자인 문화체육관광부로부터 다양한 사업의 수행기관으로 선정되는 동시에 많은 사업을 2차 보조사업자에게 내보내는 구조가 유지되고 있다. (재)대한불교조계종 유지재단의 경우 역시 전년도와 마찬가지로 매개중심성이 134로 높게 나타나고 있는 반면 내·외향 중심성이 매우 낮은 상태로, 수행기관들과 직접 연결되어 있지 않으나 중개자로서의 역할수준이 높다는 것을 확인할 수 있다. 매개중심성이 전체 행위자들 가운데 가장 높은 한국불교문화사업단(266)이 (재)대한불교조계종 유지재단과 직접 연결되어 있어 (재)대한불교조계종 유지재단의 위세외향중심성이 380 수준으로 높게 나타나는 것으로 분석된다.

〈표 4-9〉 보조사업 개수 기준 민간보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2019)

행위자(기관)명	차수	중심성(degree)		위세(eigenvector)		매개 (betweenness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
한국불교문화사업단	2	190	2	0	4	266
(재)대한불교조계종 유지재단	1	2	2	380	0	134
한국관광공사	1	139	128	58	0	126
한국공예디자인문화진흥원	1	47	5	0	0	38
한국관광협회중앙회	2	14	1	0	128	28
성균관	1	14	1	0	0	13
한국콘텐츠진흥원	1	12	3	0	0	11
(재)한국국제문화교류진흥원	1	10	6	0	0	10
(재)한국전통문화전당	1	6	2	0	0	6
경기도	2	4	2	0	256	6

[그림 4-3] 보조사업 개수 기준 민간경상보조 보조사업 네트워크 분석(2019)



■ 2020년

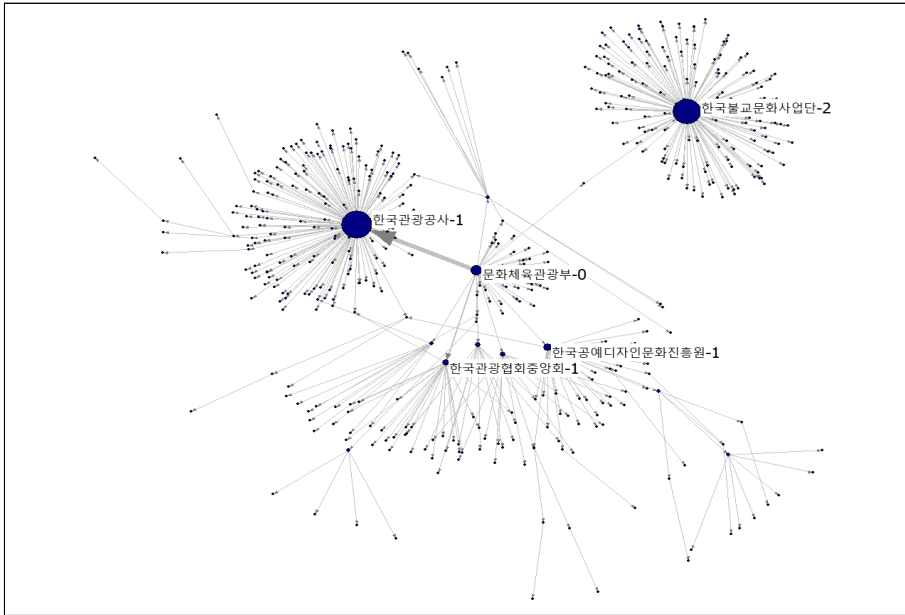
2020년 기준 민간보조사업의 보조사업 개수에 관한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 주요 행위자(기관)를 상위차수 행위자(보조사업자)와 하위차수 행위자(보조사업자)의 연결 빈도에 해당하는 매개중심성을 기준으로 상위 10개 기관을 선정하였다. 전년도와

동일하게 한국관광공사는 외향중심성과 내향중심성이 모두 높아 0차 사업자인 문화체육관광부로부터 다양한 사업의 수행기관으로 선정되는 동시에 많은 사업을 2차 보조사업자에게 내보내는 구조가 유지되고 있다. (재)대한불교조계종 유지재단의 경우 역시 전년도와 마찬가지로 매개중심성이 136으로 높게 나타나고 있는 반면, 내·외향 중심성이 매우 낮은 상태로, 수행기관들과 직접 연결되어 있지 않으나 중개자로서의 역할수준이 높다는 것을 확인할 수 있다. 매개중심성이 전체 행위자들 가운데 가장 높은 한국불교문화사업단(270)이 (재)대한불교조계종 유지재단과 직접 연결되어 있어 (재)대한불교조계종 유지재단의 위세외향중심성은 392의 높은 수준으로 나타난다. 한편, 이전 3개년에 걸쳐 한국관광협회중앙회의 매개중심성이 상위 5순위에 포함되었으나, 2020년도의 경우 전라북도가 더 높은 매개중심성(24)을 기록했다. 이는 2020년도 들어 전라북도로부터 사업을 받는 하위차수(3차) 수행기관의 수가 증가한 데에 기인한 것으로 분석되며, 한국관광협회중앙회는 매개중심성을 기준으로 6번째 수행기관을 점하고 있다.

〈표 4-10〉 보조사업 개수 기준 민간보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2020)

행위자(기관)명	차수	중심성(degree)		위세(eigenvector)		매개 (betweenness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
한국불교문화사업단	2	196	2	0	4	270
한국관광공사	1	158	118	9	0	154.5
(재)대한불교조계종 유지재단	1	2	2	392	0	136
한국공예디자인문화진흥원	1	42	5	39	0	52.5
전라북도	2	9	3	31	15	24
한국관광협회중앙회	1	22	11	0	0	21.5
전라북도 전주시	3	6	4	0	12	18
성균관	1	12	1	0	0	12
한국콘텐츠진흥원	1	12	2	0	0	11.5
한국관광개발연구원	1	10	2	0	0	9.5

[그림 4-4] 보조사업 개수 기준 민간경상보조 보조사업 네트워크 분석(2020)



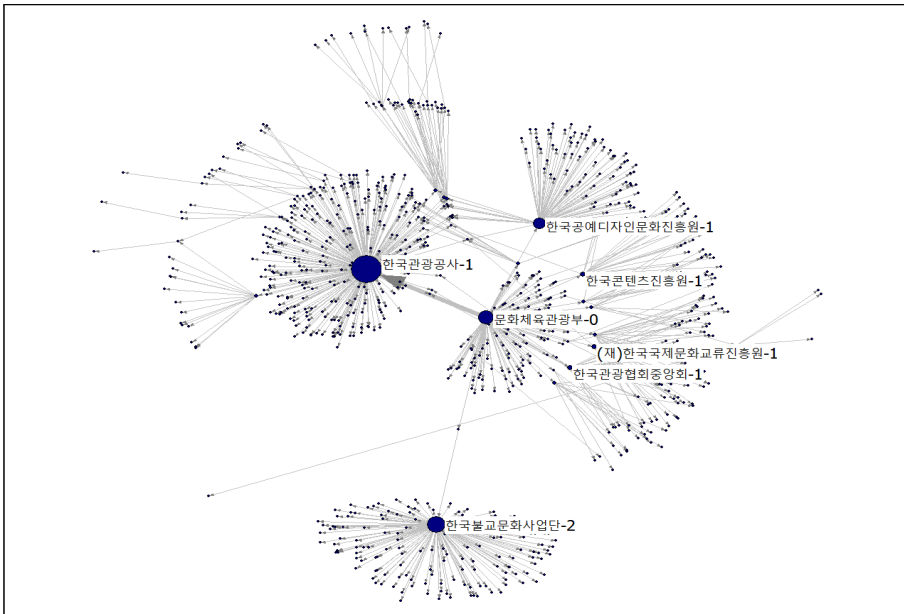
■ 종합 분석

2017년부터 2020년까지 민간보조사업의 보조사업 개수에 관한 네트워크 분석 결과를 종합하면 다음과 같다. 한국관광공사(재)대한불교조계종 유지재단·한국공예디자인문화진흥원·(재)한국국제문화교류진흥원 등의 기관이 상위차수 행위자(문화체육관광부)와 하위차수 행위자들을 매개하는 주요 1차 사업자들로 나타났다. 이 가운데 한국관광공사는 네트워크 내에서 가장 많은 행위자들을 매개(361.3)하는 위치를 점하고 있었다. 560개에 달하는 사업을 매개로 상위차수 행위자와 연계되어 있으며, 이를 토대로 800여개에 달하는 다양한 하위차수 행위자들과 네트워크를 형성하고 있었다. 한편 한국불교문화사업단의 경우 역시 높은 매개중심성(300)을 기록하였다. 한국관광공사와 달리 4년간 문화체육관광부로부터 받는 사업의 개수는 10개에 불과했으나, 하위차수 행위자에게 총 1,004개에 달하는 보조사업을 주는 구조가 확인된다.

〈표 4-11〉 보조사업 개수 기준 민간보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017~2020)

행위자(기관)명	차수	중심성(degree)		위세(eigenvector)		매개 (betweenness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
한국관광공사	1	801.0	560.0	901.0	0.0	361.3
한국불교문화사업단	2	1004.0	10.0	0.0	100.0	300.0
(재)대한불교조계종 유지재단	1	10.0	10.0	10040.0	0.0	151.0
한국공예디자인문화진흥원	1	184.0	28.0	434.0	0.0	132.3
경상남도	2	17.0	7.0	19.0	2324.0	45.0
강원도	2	17.0	14.0	5.0	6776.0	37.5
경상북도	2	12.0	12.0	17.0	3528.0	31.5
전라북도	2	20.0	14.0	87.0	3584.0	39.0
전라북도 전주시	3	9.0	7.0	0.0	91.0	30.0
(재)한국국제문화교류진흥원	1	36.0	17.0	0.0	0.0	29.8

[그림 4-5] 보조사업 개수 기준 민간경상보조 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



■ 연도별 변동 분석

매개중심성을 기준으로 상위 10위 행위자(기관)를 연도별로 비교분석한 결과 1~5순위 기관의 큰 변동을 찾아볼 수 없다. 즉, 한국불교문화사업단, (재)대한불교조계종 유지

재단, 한국관광공사, 한국공예디자인문화진흥원, 관광협회중앙회 등이 다소간 순위의 변동을 보일 뿐 여전히 중요한 행위자로 분석된다. 이는 짧은 기간이지만 보조사업 네트워크 구조상에서 핵심적인 행위자는 크게 변동되지 않고 있음을 보여준다.

〈표 4-12〉 민간보조사업 수행기관 매개중심성 상위기관 연도별 비교(2017~2020)

순위	2017년	2018년	2019년	2020년
1	한국불교문화사업단	한국불교문화사업단	한국불교문화사업단	한국불교문화사업단
2	(재)대한불교조계종 유지재단	(재)대한불교조계종 유지재단	(재)대한불교조계종 유지재단	한국관광공사
3	한국관광공사	한국관광공사	한국관광공사	(재)대한불교조계종 유지재단
4	한국공예디자인문화진흥원	한국공예디자인문화진흥원	한국공예디자인문화진흥원	한국공예디자인문화진흥원
5	한국관광협회중앙회	한국관광협회중앙회	한국관광협회중앙회	전라북도
6	전라북도	강원도	성균관	한국관광협회중앙회
7	한국문화관광연구원	전라남도	한국콘텐츠진흥원	전라북도 전주시
8	강원도	(재)한국국제문화교류진흥원	(재)한국국제문화교류진흥원	성균관
9	경기도	충청남도	(재)한국전통문화전당	한국콘텐츠진흥원
10	전라북도 부안군	경상남도	경기도	한국관광개발연구원

새로운 행위자가 유입되었는지를 분석하기 위하여 분석한 결과 2017년 이후 수행기관의 규모가 계속적으로 증가하고 있으며, 특히 민간단체의 유입이 확대되고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 4-13〉 행위자 유형 및 연도별 민간보조사업 수행기관 현황(2017~2020)

(단위: 개)

순위	2017년	2018년	2019년	2020년
중앙행정기관	0	1	0	0
광역자치단체	7	11	9	10
기초자치단체	7	26	20	14
(관광)중앙공공기관	4	4	4	3
(관광)지역공공기관	8	11	11	19
(관광)민간단체	11	11	10	11
중앙공공기관	14	11	11	13
지역공공기관	6	12	12	17
민간단체	224	268	318	359
(계)	281	355	395	446

다만 행위자 유형별 민간보조사업의 수행현황과 비교하여 살펴볼 필요가 있다. 즉 기관의 증가가 보조사업이 증가하여 수행기관의 수가 증가한 것일 수도 있기 때문이다. 이를 확인하기 위하여 수행기관 유형별로 수행기관 1개당 보조사업 수행 현황을 분석한 결과 민간단체는 2018년 1개소당 1.62개에서 감소하여 2019년 1.29개, 2020년 1.21개로 확인되었다. 반면 (관광)중앙공공기관 유형은 2018년 29.50개에서 2019년 35.00개, 2020년 43.00개로 증가하였다. (관광)지역공공기관의 경우에는 2017년 5.25개에서 2020년 1.47개로 대폭 감소하는 추세를 보인다.

〈표 4-14〉 행위자 유형별 기관당 보조사업 수행 현황(2017~2020)

(단위: 건)

순위	2017년	2018년	2019년	2020년
중앙행정기관		2.00		
광역자치단체	1.29	1.91	2.22	1.60
기초자치단체	1.43	1.08	1.25	1.50
(관광)중앙공공기관	32.25	29.50	35.00	43.00
(관광)지역공공기관	5.25	4.55	2.27	1.47
(관광)민간단체	3.00	3.00	3.00	3.55
중앙공공기관	1.57	1.73	2.27	1.77
지역공공기관	1.67	1.25	1.33	1.12
민간단체	1.39	1.62	1.29	1.21

나. 연도별 자치단체보조사업 네트워크 분석

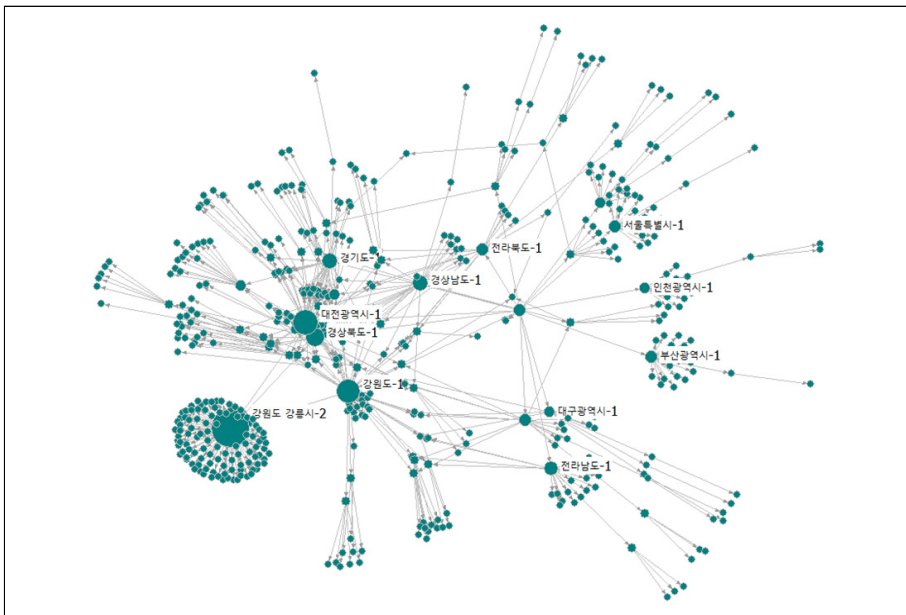
■ 2017년

2017년 기준 자치단체보조사업의 보조사업 개수에 관한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 매개중심성을 기준으로 상위 10개 기관을 선정하고 차수별로 정리하였다. 매개중심성이 가장 높은 기관은 강원도 강릉시(424.0)로 분석되었다. 외향중심성이 107.0이고, 내향중심성이 25.0으로 다른 행위자에 비해 높다고 볼 수 없음에도 불구하고 위세내향중심성이 1756.0으로 높은 점을 고려할 때 강원도 강릉시가 강원도로부터 많은 사업을 받고, 연결정도가 높은 하위보조사업자와 연결되어 있는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 4-15〉 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017)

행위자(기관)명	차수	중심성(degree)		위세(eigenvector)		매개 (betweenness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
강원도 강릉시	2	107.0	25.0	0.0	1756.0	424.0
강원도	1	229.0	74.0	2694.0	0.0	99.7
대전광역시	1	102.0	12.0	249.0	0.0	85.7
경상북도	1	160.0	42.0	752.0	0.0	76.0
경기도 가평군	2	11.0	9.0	0.0	314.0	44.0
경상북도 포항시	2	10.0	15.0	3.0	621.0	38.6
경상남도	1	106.0	29.0	161.0	0.0	26.8
경기도	1	91.0	36.0	112.0	0.0	25.2
전라남도	1	230.0	28.0	58.0	0.0	25.0
충청남도	1	105.0	30.0	254.0	0.0	22.2

[그림 4-6] 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 분석(2017)



■ 2018년

자치단체 보조사업 네트워크 중심성을 분석한 결과 경상남도의 매개중심성이 가장 높았다. 기초자치단체에서는 경기도 가평군이 높은 것으로 분석되었다. 매개중심성 상위권인 경상남도과 전라남도의 경우 사업을 기초자치단체로 많이 보내고 있기 때문에 매개

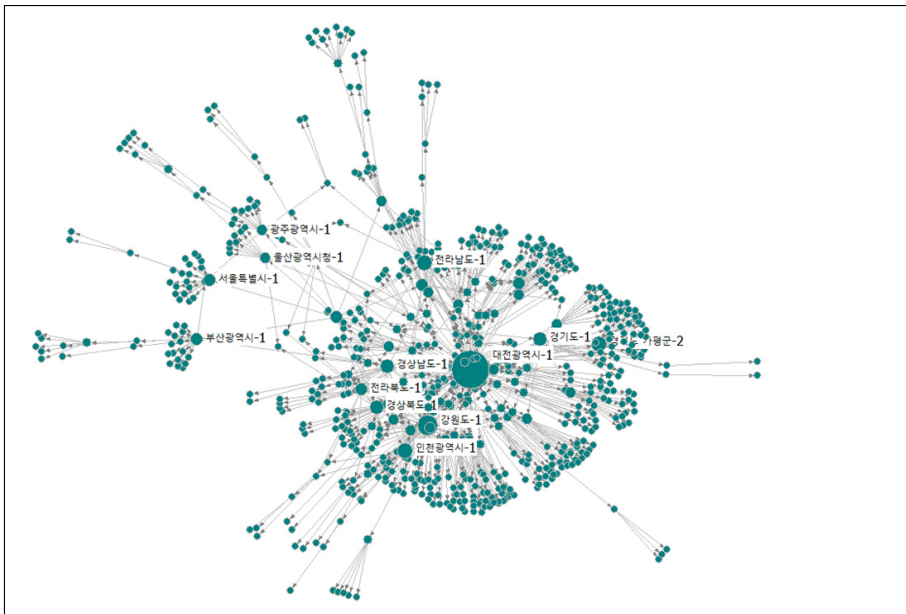
■ 2019년

2019년 자치단체 보조사업 네트워크를 분석한 결과 대전광역시의 매개중심성이 가장 높았으며, 다음으로 경기도 가평군, 강원도, 경기도의 순서로 분석되었다.

〈표 4-17〉 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2019)

행위자(기관)명	차수	중심성(degree)		위세(eigenvector)		매개 (betweenness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
대전광역시	1	213.0	17.0	1029.0	0.0	204.8
경기도 가평군	2	32.0	8.0	0.0	271.0	93.0
강원도	1	194.0	51.0	629.0	0.0	72.5
경기도	1	94.0	44.0	533.0	0.0	63.3
경상북도 안동시	2	19.0	20.0	0.0	956.0	61.9
전라남도 나주시	2	20.0	12.0	0.0	424.0	47.9
인천광역시	1	49.0	16.0	148.0	0.0	43.6
전라남도	1	221.0	37.0	589.0	0.0	43.5
경기도 연천군	2	18.0	8.0	0.0	271.0	39.0
전라남도 담양군	2	15.0	11.0	0.0	363.0	38.3

[그림 4-8] 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 분석(2019)



자치단체 보조사업의 특징상 1차수 사업은 광역자치단체이며, 2차수 사업은 기초자치단체이기 때문에 매개중심성 상위기관은 대체로 자치단체일 수밖에 없다.

■ 2020년

2020년 자치단체 보조사업은 경상남도, 경기도 가평군, 대전광역시의 매개 중심성이 높은 것으로 분석되었다. 앞서와 마찬가지로 광역자치단체는 외향위세중심성이 높고, 기초자치단체는 내향위세중심성이 높은 것으로 분석되었다.

〈표 4-18〉 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2020)

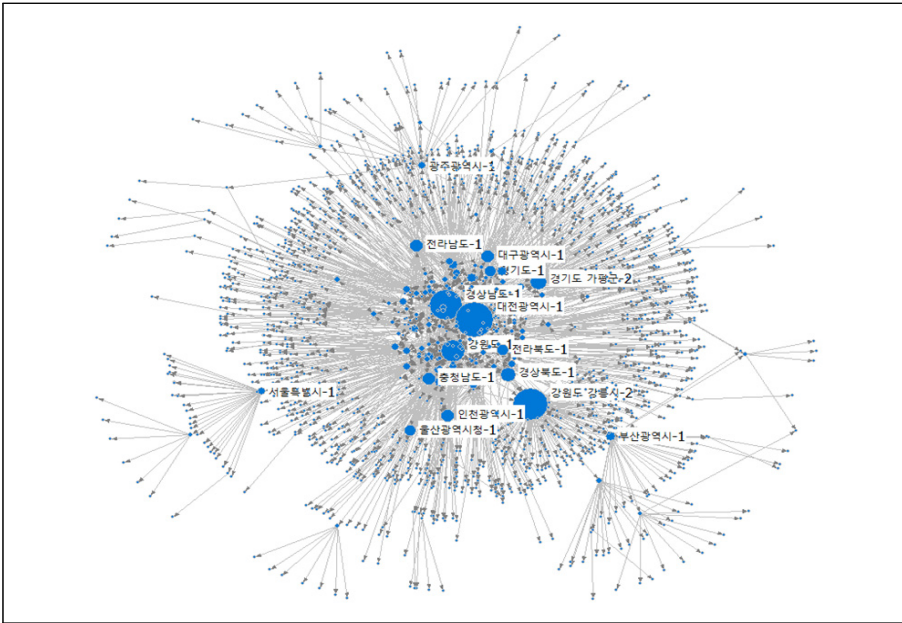
행위자(기관)명	차수	중심성(degree)		위세(eigenvector)		매개 (betweenness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
경상남도	1	228.0	26.0	930.0	0.0	171.2
경기도 가평군	2	21.0	8.0	0.0	217.0	100.0
대전광역시	1	111.0	15.0	318.0	0.0	78.5
충청남도	1	103.0	40.0	409.0	0.0	55.0
대구광역시	1	40.0	19.0	126.0	0.0	53.9
강원도 강릉시	2	20.0	25.0	0.0	862.0	50.0
강원도 춘천시	2	14.0	8.0	0.0	360.0	44.0
경상북도	1	101.0	45.0	564.0	0.0	43.5
전라남도	1	118.0	28.0	311.0	0.0	38.7
부산광역시	1	75.0	21.0	275.0	0.0	37.2

2017~2020년 전체 보조사업 데이터를 토대로 자치단체보조사업의 네트워크를 분석한 결과 강원도 강릉시, 경기도 가평군의 매개중심성이 높았으며, 다음으로 대전광역시 경상남도의 순으로 나타났다.

〈표 4-19〉 보조사업 개수 기준 자치단체보조 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017-2020)

행위자(기관)명	차수	중심성(degree)		위세(eigenvector)		매개 (betweenness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
강원도 강릉시	2	137.0	75.0	0.0	14736.0	934.2
경기도 가평군	2	73.0	31.0	0.0	3953.0	371.0
대전광역시	1	504.0	59.0	5763.0	0.0	244.7
경상남도	1	595.0	124.0	6942.0	0.0	224.5
경상북도 안동시	2	66.0	66.0	114.0	11666.0	150.0
강원도	1	685.0	232.0	13305.0	0.0	145.5
전라남도 담양군	2	38.0	44.0	0.0	5660.0	143.5
경상북도 포항시	2	41.0	54.0	42.0	8491.0	132.7
전라남도 나주시	2	35.0	41.0	0.0	5318.0	126.4
강원도 춘천시	2	29.0	35.0	0.0	7348.0	126.0

[그림 4-10] 보조사업 개수 기준 자치단체보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



연도별 변동 분석

자치단체 보조사업의 매개중심성 상위기관의 연도별 변동을 분석한 결과 순위의 변동은 발생하였으나, 대체적으로 상위권 기관이 계속 유지되는 경향을 보인다.

〈표 4-20〉 자치단체 보조사업 수행기관 매개중심성 상위기관 연도별 비교(2017~2020)

순위	2017년	2018년	2019년	2020년
1	강원도 강릉시	경상남도	대전광역시	경상남도
2	강원도	전라남도	경기도 가평군	경기도 가평군
3	대전광역시	경기도 가평군	강원도	대전광역시
4	경상북도	대전광역시	경기도	충청남도
5	경기도 가평군	전라북도	경상북도 안동시	대구광역시
6	경상북도 포항시	인천광역시 강화군	전라남도 나주시	강원도 강릉시
7	경상남도	경상북도 안동시	인천광역시	강원도 춘천시
8	경기도	전라남도 담양군	전라남도	경상북도
9	전라남도	강원도	경기도 연천군	전라남도
10	충청남도	강원도 원주시	전라남도 담양군	부산광역시

행위자 유형별로 자치단체보조사업을 수행하는 기관의 현황을 분석한 결과에서는 민

간단체가 증가하고 있는 것으로 나타난다. 2017년 238개 기관에서 2018년 188개 기관으로 감소하였으나, 2019년 405개 2020년 386개 기관으로 자치단체보조사업에 참여하는 민간단체 유형의 기관이 증가하였음을 확인할 수 있다.

〈표 4-21〉 행위자 유형 및 연도별 자치단체 보조사업 수행기관 현황(2017~2020)

(단위: 개)

순위	2017년	2018년	2019년	2020년
중앙행정기관	0	0	0	0
광역자치단체	17	17	17	17
기초자치단체	202	204	209	200
(관광)민간단체	2	2	1	1
(관광)중앙공공기관	0	0	1	1
(관광)지역공공기관	11	15	16	22
중앙공공기관	0	1	1	2
지역공공기관	20	16	25	26
민간단체	238	188	405	386
(계)	490	443	675	655

다만 자치단체보조사업을 수행하는 유형별 기관의 1개소당 보조사업 수행현황을 살펴보면 민간단체는 규모의 확장에 비해 평균 1.1~1.2건으로 나타나 기관은 증가하였으나, 이는 보조사업의 규모 확대에 영향을 받은 것으로 추정할 수 있다.

오히려 지역공공기관의 경우 2017년 1.3건에서 꾸준히 증가하여 2020년 1.9건으로 증가하였으며, (관광)지역공공기관의 경우에도 소폭의 증가추세를 보였다는 점을 유의하여 살펴볼 필요가 있다.

〈표 4-22〉 행위자 유형별 기관당 보조사업 수행 현황(2017~2020)

(단위: 건)

순위	2017년	2018년	2019년	2020년
중앙행정기관				
광역자치단체	26.9	27.2	26.9	23.5
기초자치단체	6.6	6.2	6.6	5.4
(관광)민간단체	3.5	4.0	3.0	3.0
(관광)중앙공공기관			1.0	3.0
(관광)지역공공기관	4.0	4.3	5.3	4.2
중앙공공기관		1.0	1.0	1.0
지역공공기관	1.3	1.4	1.6	1.9
민간단체	1.1	1.1	1.2	1.2

3. 영역별 네트워크 분석 결과

2017년부터 2020년까지 이뤄진 민간보조사업을 국민·국내관광, 국제관광, 지역관광, 관광산업 등 4개의 영역으로 구분하여 각 영역에서 나타나는 상·하위 수행기관의 네트워크 현황을 보조사업 개수와 국고보조액을 기준으로 분석하였다.

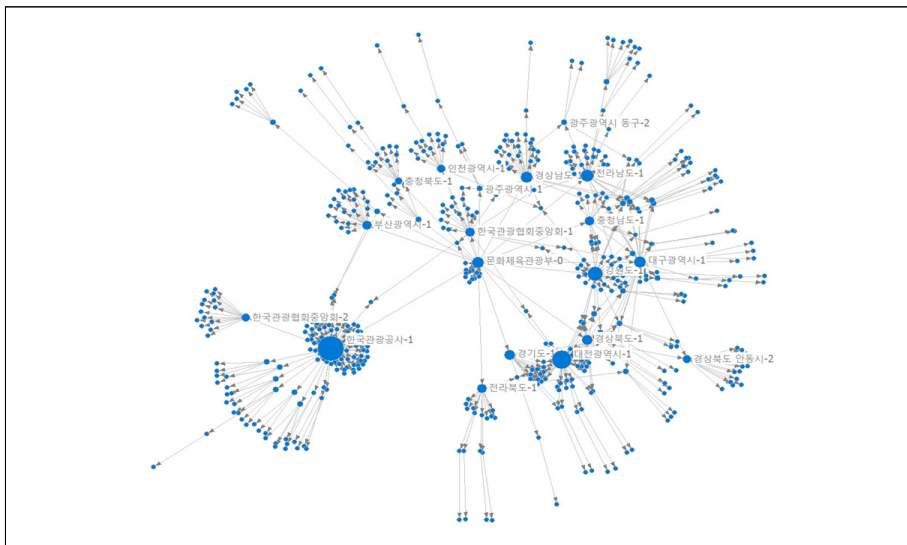
가. 국민·국내관광 영역 진단

국민·국내관광 영역에 해당하는 보조사업 개수와 국고보조액에 관한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 주요 행위자(기관)를 상위차수 행위자(보조사업자)와 하위차수 행위자(보조사업자)의 연결 빈도에 해당하는 매개중심성을 기준으로 상위 10개 기관을 선정하였다. 한국관광공사는 외향중심성(125)과 내향중심성(98)이 모두 높은 수준으로 나타나 국민·국내관광과 관련된 다양한 보조사업 체계에서 문화체육관광부와 2차 이하 수행기관을 매개하는 주요 기관으로 나타났다. 더불어 국민·국내관광 영역에서 한국관광공사가 중개하는 하위차수 수행기관들 가운데 매개중심성과 네트워크 영향력이 높은 기관들이 포함되어 있어 한국관광공사의 위세중심성(234) 역시 높은 편임을 알 수 있다. 한편 한국관광협회중앙회는 한국관광공사에 이어 네트워크를 매개하는 수준이 높은 것으로 나타났다. 문화체육관광부로부터 직접 연계되는 1차 수행기관으로서의 한국관광협회중앙회뿐만 아니라, 다른 1차 수행기관을 거쳐 사업을 받게 되는 2차 수행기관으로서의 지위 역시 전체 네트워크에서 높은 매개중심성을 기록하고 있었다.

〈표 4-23〉 보조사업 개수 기준 국민·국내관광 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017~2020)

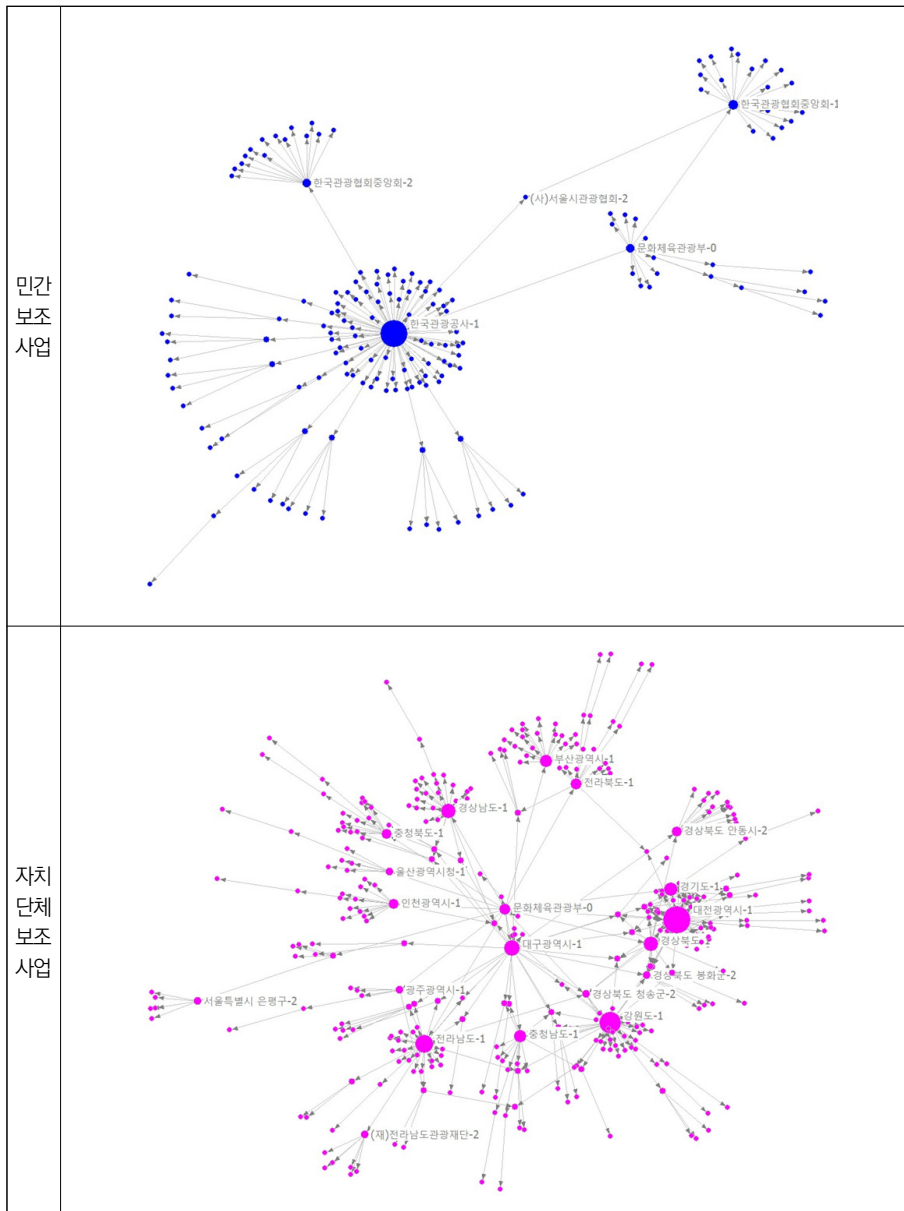
행위자(기관)명	차수	중심성(degree)		위세(eigenvector)		매개 (betweenness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
한국관광공사	1	123.0	96.0	234.0	0.0	126.5
전라남도	1	201.0	25.0	96.0	0.0	40.3
강원도	1	134.0	23.0	73.0	0.0	39.9
대전광역시	1	251.0	7.0	110.0	0.0	38.8
경상북도 안동시	2	23.0	12.0	0.0	275.0	36.0
대구광역시	1	35.0	11.0	68.0	0.0	34.3
한국관광협회중앙회	2	14.0	1.0	0.0	96.0	28.0
경상남도	1	120.0	27.0	64.0	0.0	25.8
전라북도	1	99.0	20.0	62.0	0.0	20.5
경상북도	1	139.0	24.0	321.0	0.0	20.1

[그림 4-11] 국민·국내관광 영역 보조사업 개수 기준 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



국민·국내관광 영역의 보조사업 유형에 따라 차이가 있는지를 분석하기 위하여 민간 보조사업과 자치단체 보조사업의 네트워크를 비교하여 분석하였다. 민간보조사업에서 핵심기관은 한국관광공사이며, 자치단체 보조사업에서는 각 광역자치단체가 핵심기관의 역할을 수행하고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 4-12] 국민·국내관광 영역 보조사업 개수 기준 민간/자치단체 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



나. 국제관광 영역

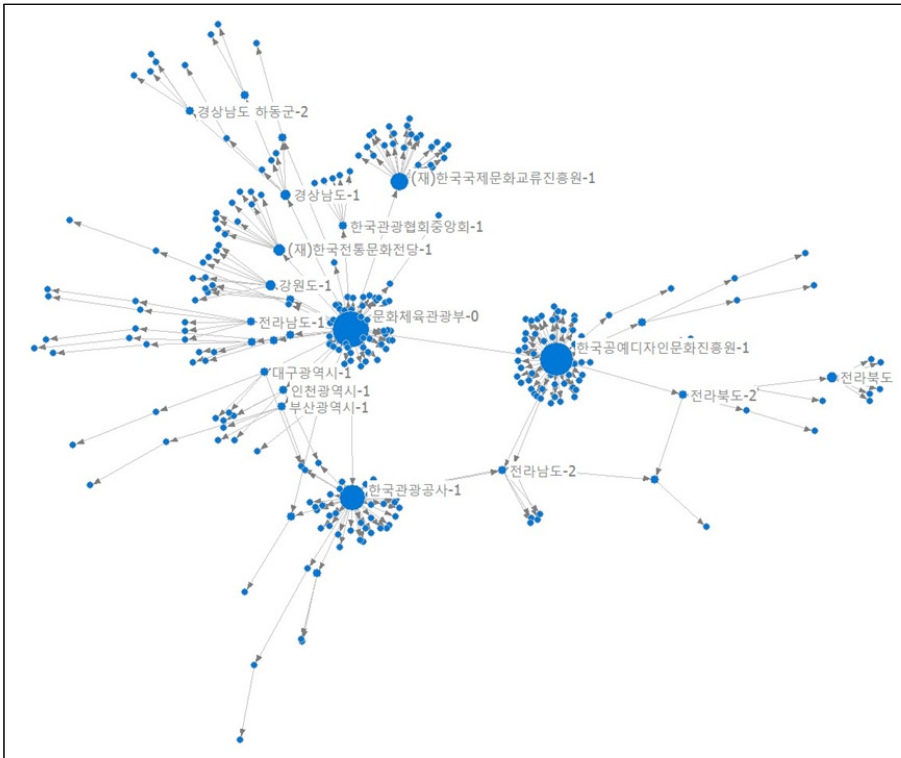
국제관광 영역에 해당하는 보조사업 개수와 국고보조액에 관한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 주요 행위자(기관)를 상위차수 행위자(보조사업자)와 하위차수 행위자(보조

사업자)의 연결 빈도에 해당하는 매개중심성을 기준으로 상위 10개 기관을 선정하였다. 국제관광 영역에서도 한국관광공사는 외향중심성(159)과 내향중심성(213)이 모두 높은 수준으로 나타났으며 매개중심성(48) 역시 가장 높은 수준을 기록해 국제관광과 관련된 보조사업 체계에서 문화체육관광부와 2차 이하 수행기관을 매개하는 주요 기관으로 나타났다. 한편 국제관광 영역 네트워크에서는 다른 유형과 달리 (재)한국국제문화교류진흥원의 역할이 부상하는 것을 알 수 있다. 매개중심성은 23으로 전체 네트워크를 매개하는 영향력이 한국관광공사에 이어 두 번째로 높은 수준이며, 문화체육관광부로부터 13개의 사업을 받아 하위차수 수행기관으로 26개의 사업을 내려보내는 구조를 갖추고 있다.

〈표 4-24〉 보조사업 개수 기준 국제관광 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017~2020)

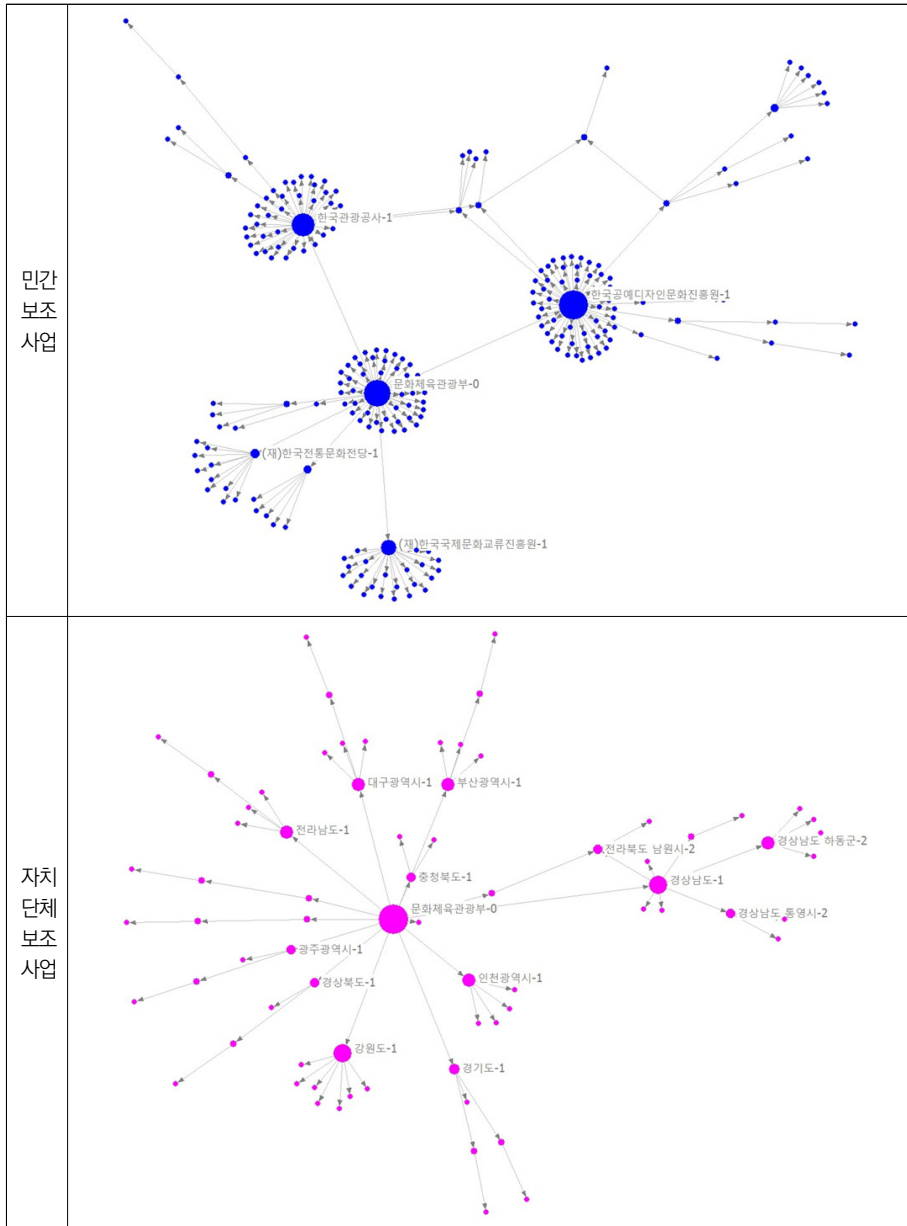
행위자(기관)명	차수	중심성(degree)		위세(eigenvector)		매개 (betweenness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
한국공예디자인문화진흥원	1	84.0	19.0	43.0	0.0	76.3
한국관광공사	1	159.0	206.0	32.0	0.0	45.2
전라북도	2	9.0	3.0	31.0	57.0	23.7
(재)한국국제문화교류진흥원	1	26.0	13.0	0.0	0.0	23.0
전라북도 전주시	3	6.0	4.0	0.0	12.0	18.0
경상남도	1	7.0	3.0	9.0	0.0	14.0
(재)한국전통문화전당	1	12.0	4.0	0.0	0.0	10.0
전라남도	2	4.0	4.0	0.0	450.0	9.0
경상남도 하동군	2	4.0	1.0	0.0	3.0	8.0
경상북도	2	2.0	2.0	2.0	38.0	8.0

[그림 4-13] 국제관광 영역 보조사업 개수 기준 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



국제관광 영역의 보조사업 유형에 따라 차이가 있는지를 분석하기 위하여 민간보조사업과 자치단체 보조사업의 네트워크를 비교하여 분석하였다. 민간보조사업에서 핵심기관은 한국관광공사를 비롯해 한국공예디자인문화진흥원, 한국국제문화교류진흥원이었다. 자치단체 보조사업에서는 각 광역자치단체가 그 역할을 수행하고 있는 것으로 보이나, 상대적으로 네트워크 밀도가 높지 않아 중간연결자 수준의 역할을 수행하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 4-14] 국제관광 영역 보조사업 개수 기준 민간/자치단체 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



다. 지역관광 영역

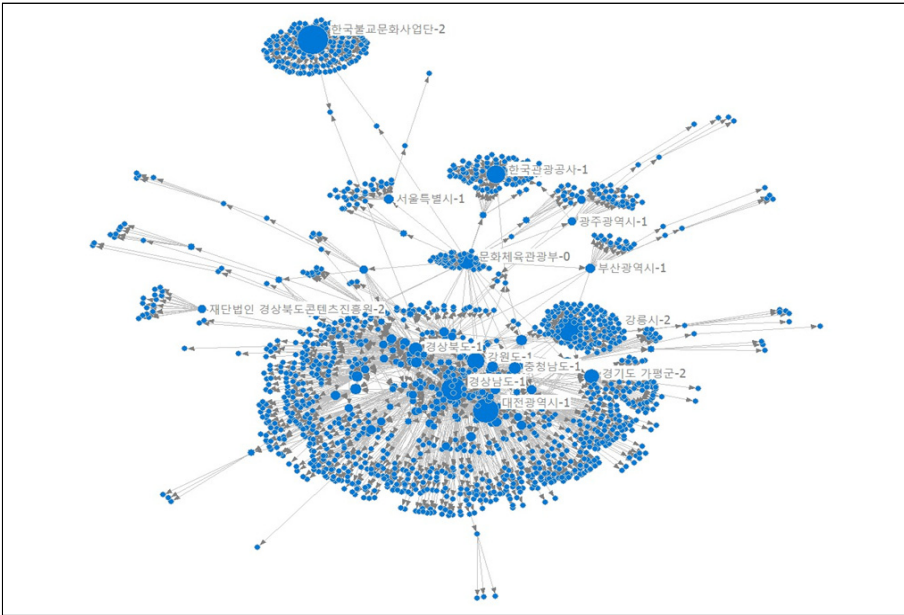
지역관광 영역에 해당하는 보조사업 개수와 국고보조액에 관한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 주요 행위자(기관)를 상위차수 행위자(보조사업자)와 하위차수 행위자(보조

사업자)의 연결 빈도에 해당하는 매개중심성을 기준으로 상위 10개 기관을 선정하였다. 지역관광 영역의 경우 다른 유형의 영역 네트워크에서 한국관광공사가 지배적 영향력을 행사하는 것과 달리, 한국불교문화사업단의 역할이 강조된다. 한국불교문화사업단은 290의 매개중심성을 갖는 2차 수행기관으로, 상위차수 수행기관으로부터 받는 사업의 개수는 8개에 불과하지만 하위차수 수행기관으로 총 808개의 사업을 연계하고 있다. 더 불어 한국불교문화사업단과 문화체육관광부를 연결하는 (재)대한불교조계종 유지재단은 높은 위세외향중심성(6464)을 행사하고 있었다. 한편 한국불교문화사업단이 전체 네트워크를 매개하는 영향력을 갖추고 있음에도 문화체육관광부로부터 가장 많은 사업을 받고 있는 기관은 여전히 한국관광공사인 것으로 나타났다. 외향중심성(177)은 한국불교문화사업단에 비해 현저히 낮지만, 내향중심성(108)은 전체 행위자를 통틀어 가장 높은 수준을 기록하고 있다.

〈표 4-25〉 보조사업 개수 기준 지역관광 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017~2020)

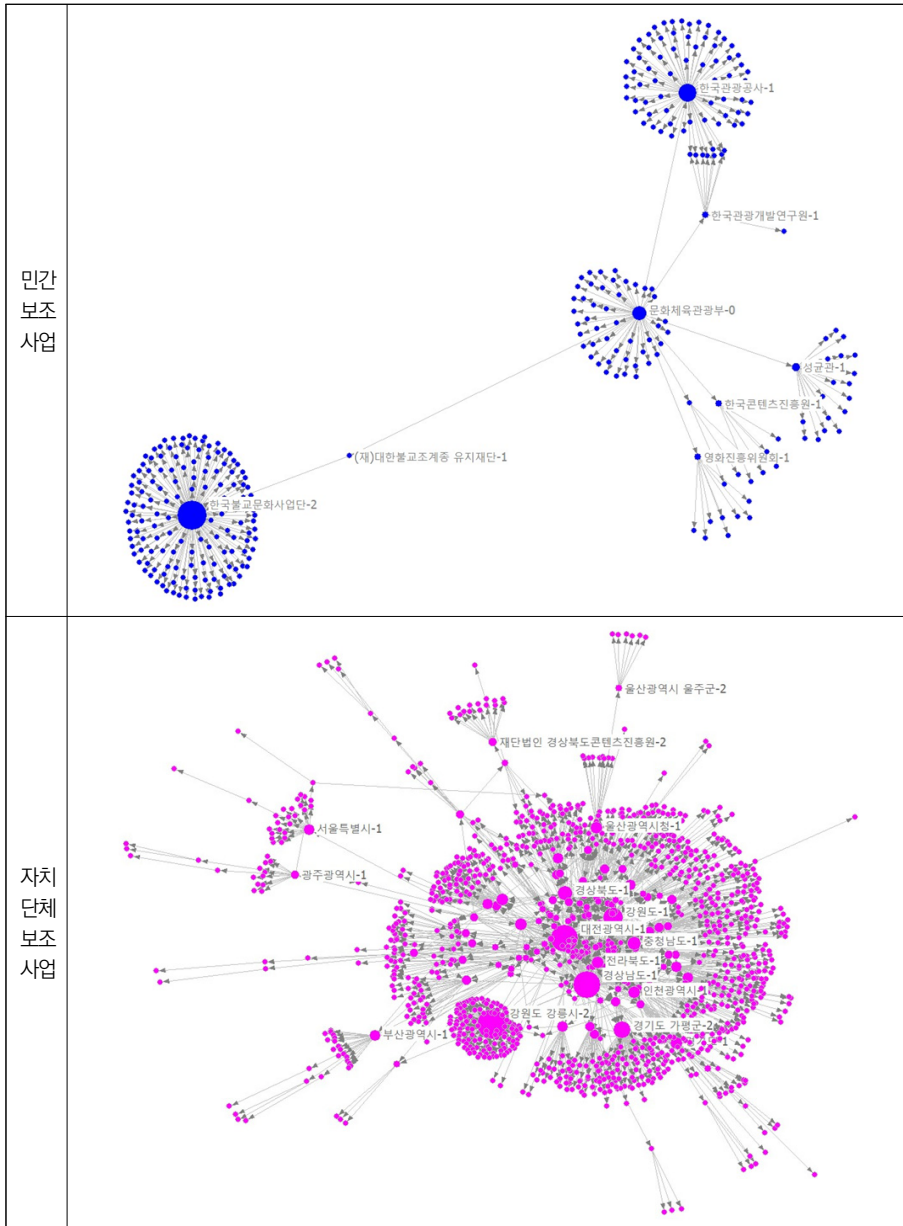
행위자(기관)명	차수	중심성(degree)		위세(eigenvector)		매개 (betweenness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
강원도 강릉시	2	136.0	67.0	0.0	11263.0	934.2
경기도 가평군	2	72.0	22.0	0.0	2585.0	318.0
한국불교문화사업단	2	808.0	8.0	0.0	64.0	289.2
대전광역시	1	253.0	52.0	3159.0	0.0	228.0
경상남도	1	465.0	91.0	5343.0	0.0	217.3
(재)대한불교조계종 유지재단	1	8.0	8.0	6464.0	0.0	145.2
전라남도 담양군	2	38.0	34.0	0.0	3334.0	144.3
강원도	1	543.0	204.0	10689.0	0.0	133.8
경상북도 포항시	2	40.0	38.0	42.0	5350.0	125.8
경기도 연천군	2	29.0	28.0	0.0	3328.0	120.0

[그림 4-15] 지역관광 영역 보조사업 개수 기준 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



지역관광 영역의 보조사업 유형에 따라 차이가 있는지를 분석하기 위하여 민간보조사업과 자치단체 보조사업의 네트워크를 비교하여 분석하였다. 민간보조사업에서 핵심기관은 한국관광공사와 한국불교문화사업단이었다. 다만 한국불교문화사업단은 핵심 기관이었으나, (재)대한불교조계종 유지재단이 연결을 위한 매개기관으로서 역할을 수행하고 있는 것으로 분석되었다. 반면 자치단체보조사업에서는 각 광역자치단체가 핵심기관을 수행하면서 분산되어 있는 형태를 보이고 있으며, 기초자치단체와 각 광역 또는 기초자치단체 단위의 지역공공기관과 연계되는 네트워크 형태를 보인다. 다른 영역과 다르게 지역관광 영역에서는 자치단체보조사업에서의 네트워크 밀도가 높게 나타나고 있다.

[그림 4-16] 지역관광 영역 보조사업 개수 기준 민간/자치단체 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



라. 관광산업 영역

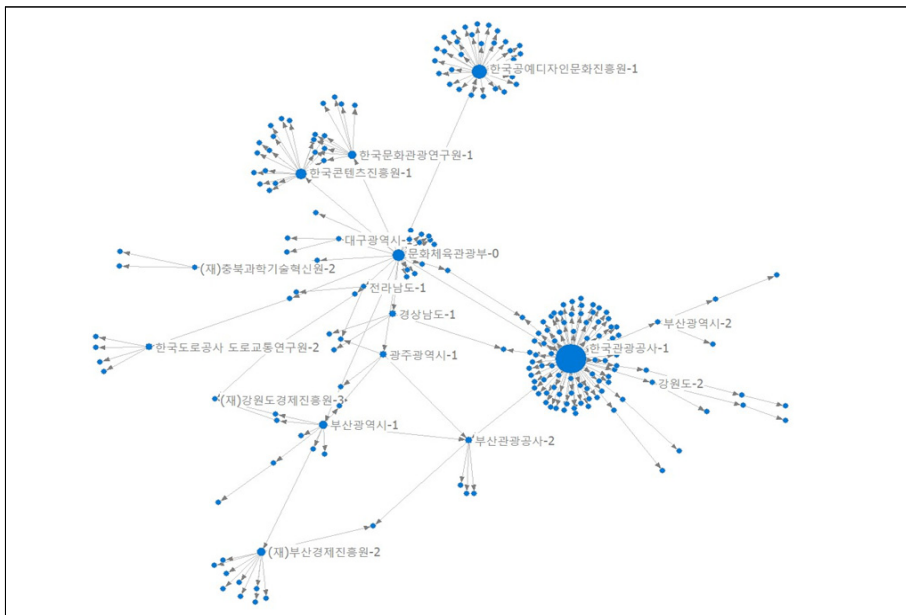
관광산업 영역에 해당하는 보조사업 개수와 국고보조액에 관한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 주요 행위자(기관)를 매개중심성을 기준으로 상위 10개 기관을 선정하였

다. 관광사업 영역 네트워크는 국민·국내관광이나 국제관광 영역과 마찬가지로 한국관광공사의 네트워크 영향력이 높았으며 영향력의 크기가 더욱 높은 수준이었다. 한국관광공사는 93의 매개중심성을 기록하고 있었다. 관광산업 네트워크에서 한국관광공사는 46개의 사업을 문화체육관광부로부터 받아 129개의 사업을 하위차수 수행기관으로 보내고 있었다.

〈표 4-26〉 보조사업 개수 기준 관광산업 보조사업 네트워크 중심성 분석(2017~2020)

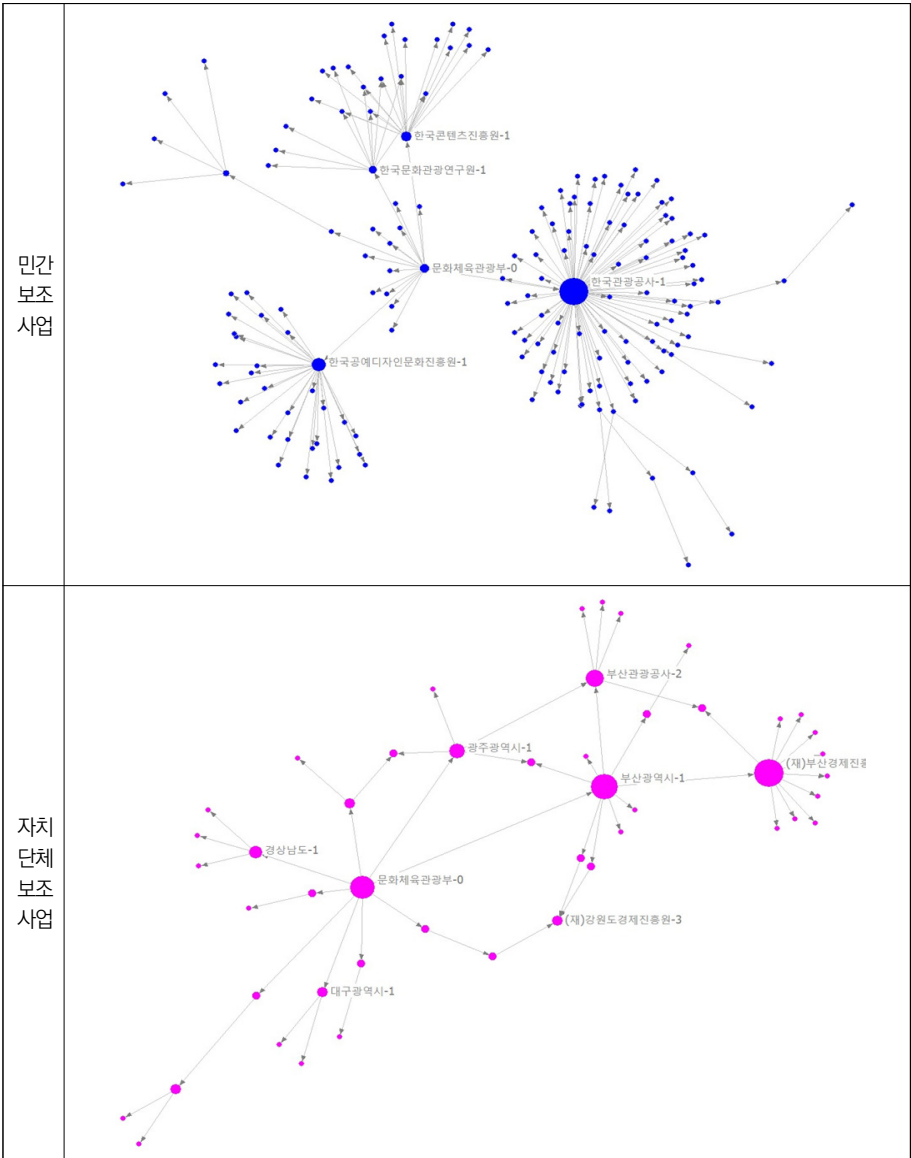
행위자(기관)명	차수	중심성(degreee)		위세(eigenvector)		매개 (betweeness)
		외향(out)	내향(in)	외향(out)	내향(in)	
한국관광공사	1	131.0	56.0	20.0	0.0	92.6
한국공예디자인문화진흥원	1	52.0	4.0	0.0	0.0	30.0
부산광역시	1	17.0	4.0	78.0	0.0	20.0
(재)부산경제진흥원	2	10.0	7.0	0.0	28.0	18.8
부산관광공사	2	4.0	5.0	0.0	124.0	15.3
한국콘텐츠진흥원	1	19.0	4.0	0.0	0.0	15.0
한국도로공사 도로교통연구원	2	4.0	1.0	0.0	2.0	8.0
한국문화관광연구원	1	10.0	18.0	0.0	0.0	7.0
강원도	2	2.0	2.0	1.0	112.0	6.0
부산광역시	2	2.0	2.0	1.0	112.0	6.0

[그림 4-17] 관광산업 영역 보조사업 개수 기준 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



관광산업 영역의 보조사업 유형에 따라 차이가 있는지를 분석하기 위하여 민간보조사업과 자치단체 보조사업의 네트워크를 비교하여 분석하였다. 민간보조사업에서 핵심기관은 한국관광공사로 분석되었다. 자치단체보조사업에서는 광역자치단체와 광역자치단체의 경제관련 지역공공기관의 중요한 기관인 것으로 분석되었다.

[그림 4-18] 관광산업 영역 보조사업 개수 기준 민간/자치단체 보조사업 네트워크 분석(2017~2020)



제3절 소결: 거버넌스 구조 분석

1. 분석결과 종합

■ 행위자 식별 및 유형 구분 결과 시사점

보조사업 수행과 관련하여 분석 가능한 추정은 자치단체보조사업의 경우 ‘문화체육관광부-광역자치단체-기초자치단체-민간단체’로 이어지는 패턴을 보인다. 민간보조사업의 경우 ‘문화체육관광부-(관광)중앙공공기관-민간단체’로 이어지는 패턴을 보인다. 이러한 패턴의 의미는 보조사업과 관련하여 공공영역 중심의 상위차수 구조와 민간영역 중심의 하위차수 구조를 보이고 있다는 것이다. 즉 관광분야 보조사업의 수행패턴이 1차적으로 공공의 영역을 중심으로 이루어지고 있으며, 이는 다음 하위단계에서 민간과의 사업이 수행되는 형태로 보인다. 즉 상위차수 구조에서 이루어지는 사업방향 설정 등에 있어서 민간영역의 행위자는 참여할 여지가 적다는 의미이며, 반대로 실제 사업을 수행하는 과정에서만 민간영역의 행위자가 역할을 수행하고 있을 수 있다는 추정이 가능하다.

■ 연도별 네트워크 변동 분석 시사점

2017년부터 2020년까지 민간보조사업의 보조사업 개수에 관한 네트워크 분석 결과를 종합하여 살펴본 결과 공공기관이 중간 매개자로서 역할을 수행하고 있는 것으로 분석되었다. 연도별 매개중심성 상위기관의 변동을 분석한 결과 핵심행위자 변동은 발견하지 못하였다. 다만 새로운 행위자는 유입되고 있었으며, 민간단체의 참여가 확대되고 있음을 확인할 수 있었다.

자치단체보조사업의 경우에는 광역자치단체와 기초자치단체가 중간 매개자로서 역할을 수행하고 있음을 확인하였다. 행위자 유형별로 자치단체보조사업을 수행하는 기관에

서는 민간단체가 증가하는 것으로 분석된다. 1개 기관당 보조사업 수행건수의 경우는 지역공공기관이 2017년 1.3건에서 2020년 1.9건으로 증가하여 그 영향력을 증가시키고 있는 것으로 보인다.

■ 영역별 네트워크 비교 분석

2017~2020년 전체 네트워크와 영역별 네트워크를 비교하여 분석한 결과 모든 관광 정책영역에서 여전히 한국관광공사는 핵심행위자이며, 주도조직이라는 점을 확인할 수 있다. 다만 각 영역별로 핵심행위자가 차이를 보인다. 첫째, 국민·국내관광 정책영역에서는 한국관광공사가 핵심행위자이긴 하나, 한국관광협회중앙회가 중요한 행위자로 부상하였다. 다만 그럼에도 불구하고 한국관광협회중앙회가 한국관광공사(1차)로부터 2차보조사업자로 연결되어 있어 한국관광공사의 역할이 해당 정책영역에서 중요하다는 것을 다시 한번 확인할 수 있다. 또한 광역자치단체가 중요한 행위자로 확인되는데, 이는 국민·국내관광의 정책내용과 정책고객집단의 특성에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 국제관광영역에서는 한국관광공사 이외에 (재)한국국제문화교류진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국관광협회중앙회 등이 중요한 행위자로 분석되었다. (재)한국국제문화교류진흥원과 한국콘텐츠진흥원의 경우 관광분야의 공공기관에 해당하지 않지만, 국제교류와 콘텐츠 생산 등과 관련한 영역을 담당하고 있다는 점에서 국제관광정책의 성격상 유의미한 행위자로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

셋째, 지역관광 정책영역에서는 다른 분야와 다르게 한국관광공사가 지배적 영향력을 지닌다고 보기는 어렵다. 한국관광공사의 영향력이 상당하지만 템플스테이 사업이 상당한 규모로 추진되면서 한국불교문화사업단과 (재)대한불교조계종 유지재단이 중요한 행위자로 나타나고 있다. 또한 지역에서 한복, 한식, 공예관광, 전통문화 등의 정책영역을 담당하고 있는 한국공예·디자인문화진흥원과 한국전통문화전당 등의 기관이 중요한 행위자로 분석되고 있는데, 이는 지역관광에서 요구되는 콘텐츠 확보의 특성에 기인한다고 보여진다.

마지막으로 관광산업 정책영역에서는 한국관광공사의 영향력이 절대적인 것으로 분석된다. 다만 추가적인 검토가 필요한 것은 「한국관광공사법」상 관광산업분야는 ‘가. 관광산업에 관한 정보의 수집·분석 및 연구’, ‘나. 관광산업의 연구에 관한 용역사업’에

한정되어 있으며, 일자리 영역까지 확장할 경우 ‘5. 관광 관련 전문인력의 양성과 훈련 사업’이 해당범위라는 점이다. 즉, 한국관광공사가 관광산업 정책영역에서 수행할 수 있는 명목기능이 상당히 제한적인데, 이를 수행할 기관이 없다는 점에서 실질 기능을 수행하는 것이 관광산업 정책영역의 확장성을 저해할 요인이 될 수 있다는 것이다. 이는 관광정책 분야의 공공역할의 변화와 함께 보다 구체적인 검토가 요구된다.

2. 네트워크 분석 시사점

관광정책 행위자 네트워크 분석 결과를 종합적으로 살펴본 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 주도조직 네트워크 구조를 보이고 있으며, 특히 한국관광공사의 지배적 영향력이 지속적으로 관광정책 영역 전반에 나타나고 있다는 점이다. 이는 문화체육관광부와 한국관광공사의 연결성이 강하게 나타나고 있는 것으로 관광정책이 공공중심으로 추진되어야 하는 정책적 성격을 가지고 있다면 적절한 네트워크 구조라고 볼 수 있다. 그러나 관광정책이 다양한 협력 행위자에 기반하여 추진이 필요하다고 한다면 주도조직 네트워크 구조는 관광정책의 다양성을 확보하는 데 장애요인이 될 수 있다는 점에서 우려가 있다.

둘째, 정책영역별로 한국관광공사가 지배적 영향력을 보이고 있지만, 정책영역의 특성상 타 분야의 공공기관이 역할을 수행하고 있다. 즉 관광분야에 한정하는 것이 아니라 관광정책의 특성을 고려하여 분야의 경계를 넘어선 협력을 추진할 가능성이 상존한다는 것이다. 예를 들어 공예산업의 육성을 위한 한국공예디자인문화진흥원과의 협력, 국제협력과 관련한 국제문화교류지흥원 등이 그러하다. 다만 한국관광공사가 네트워크 분석 결과 주도조직이자 관리조직의 역할을 수행한다고 볼 수 있다는 점에서 행정의 효율성을 고려한 검토가 필요하다. 즉 관광정책의 영역의 다양성, 복잡성, 그리고 보조사업의 개수와 규모 등을 고려할 때 한국관광공사가 관리조직으로서 문화체육관광부를 지원하는 현재의 구조가 적절할 수 있다는 것이다. 그러나 과거에는 관광정책의 행위자의 유형과 규모가 단순했던 것에 비해 다양해지고 있으며, 또한 정책에 대한 참여의지가 높아지고 있는 상황에서 영역별 전문성을 통한 경쟁효과 또한 기대해 볼 수 있다. 즉 영역별 정책의 수요 등을 고려하여 관리조직의 분산을 통해 다양성을 확보하고, 관리조직간 협력과 경쟁을 통해 정책효과의 제고를 기대해 볼 수 있다는 것이다. 대표적으로 관광산업 영역

이 그러한데, 한국관광공사가 법령상 수행해야 할 기능 이상으로 담당하는 부분에 대하여 새로운 행위자를 발굴하거나 개발하는 것의 필요성을 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 정부정책의 전반적 흐름과 연계하여 살펴볼 필요가 있다. 즉 지역관광의 영역에서 지방자치단체의 역할 수행이 상당한데 이는 정부의 재정분권 전략 등이 추진된 영향으로 볼 수 있다. 따라서 정부의 국정과제 등의 흐름과 연계하여 협력적 거버넌스의 행위자 참여와 구조를 어떻게 바꾸어 나갈 것인지에 대하여 문화체육관광부의 역할이 요구된다. 보다 구체적으로 지방정부에서 자율적으로 지역관광을 추진하는 것은 당위적이나, 중복사업의 방지와 예산 낭비 등을 방지하기 위한 제도적 장치의 마련은 필요하다. 이는 통제와 간섭의 형태가 아닌 지원과 조언의 형태를 가지는 제도적 장치로 나아가는 것이 필요하다.

관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안

제5장

관광정책 협력적 거버넌스 활성화 방안

제1절 관광정책 협력적 거버넌스 필요성

정책은 제기되고 있는 사회문제나 관심사를 해결하기 위하여 다수가 결정하는 목표지향적 활동이다(이연택, 2012). 사회문제를 해결한다는 것은 현실을 직시하고 적절한 공공자원을 활용한다는 것이다. 관광정책은 유형별로 다양한 행위자들이 존재하고, 이해관계 또한 복잡하다. 관광정책의 경우 공공과 민간의 영역에서 자원 활용을 위한 협력이 중요하다. 여기에는 중앙부처간 협력, 중앙정부와 지방정부의 협력, 공공기관과의 협력 등 다양한 행위자간 협력이 중요하다. 민간의 영역에서도 마찬가지이다. 공공의 자원만으로 해결하기 어려운 문제가 상당하며, 특히나 숙박, 식음료 등의 결합체인 관광은 개별 산업과의 협력이 없다면 관광정책을 추진하기 어렵기 때문이다. 따라서 민간 영역과의 협력은 매우 중요하다. 또한 관광정책은 대외적 환경변화에 예민하게 반응한다는 점에서 기민한 대처가 요구된다는 특징을 가지고 있기 때문에 정부의 역량만으로 해결하기 어려운 문제가 적지 않다.

협력적 거버넌스는 사회문제를 해결하는 데 전통적 행정의 부족함을 인식하기 시작하면서 새로운 대안으로 시작되었다. 정부와 시민사회간 파트너십과 네트워크가 주도적인 역할을 하는 뉴 거버넌스가 새롭게 등장하였고, 좋은 행정을 구현하기 위한 '새로운 이론'으로서 협력적 거버넌스가 등장하게 되었다.

협력적 거버넌스는 협력과 조정을 유도하기 위하여 네트워크를 중요하게 여긴다. 행위자들 사이의 협력을 강조하는데, 이들 사이를 조정하기 위한 정부의 역할이 강조된다(이명석 외, 2009; 이연택, 2012; Kooiman, 2003). 예를 들어 THAAD(종말 고고도 지역 방어 체계) 배치 문제로 활발하였던 중국관광객의 방문이 급감하거나, 코로나19로 인하여 국제이동이 통제되면서 발생한 관광시장의 위축 등은 예상하지 못했던 환경변화로 인해 관광의 위기가 닥쳐온 사례이다. 각각의 사례에서 문제를 해결하기 위한 노력을 살펴보면 문화체육관광부를 중심으로 유관 부처와 유관 공공기관, 그리고 관광협회중앙회와 같은 민간 협·단체 등이 활발하게 소통하면서 문제를 해결하기 위해 노력하였다.

예를 들어 여행안전권역(travel burble)을 실시하기 위하여 문화체육관광부와 국토교통부 등 관계 중앙부처와 한국관광공사, 인천국제공항공사 등 공공기관 등이 참여하였으며, 한국문화관광연구원도 관련 연구 수행과 통계 자료 생산·분석 등을 통해 정책지원을 계속하였다. 민간영역에서 각 항공사가 참여하였고, 한국여행업협회를 비롯한 관계분야 협·단체 또한 참여하였다. 여기에는 국회와 국제기구 또한 다양한 방식으로 참여함으로써 코로나19 극복을 위해 노력하였다.

협력적 거버넌스가 필요한 이유에 대하여 공공가치의 형성, 사회문제의 해결, 자원의 효율적 사용, 정부 불신의 해소(정부 신뢰 제고) 등이 제시되었다. 첫째, 관광정책에 대해 입해 보전제 다양한 이해관계자가 존재하며, 이들의 참여와 소통을 통해 관광정책의 공공가치에 관한 합의를 용이하게 형성할 수 있다. 즉 관광정책을 추진해야 하는 이유를 용이하게 합의할 수 있다는 것이다.

둘째, 코로나19와 같이 정부만으로 해결하기 어려운 사회문제를 해결할 수 있다. 예를 들어 최근 코로나19 이후 국제관광 재개를 위한 정책을 준비하는 과정을 살펴보면, 관광정책을 주관하는 문화체육관광부와 항공을 담당하는 국토교통부, 방역을 담당하는 질병관리청, 국제관계를 담당하는 외교부, 비자 문제와 관련한 법무부 등 정부간 협력이 요구된다. 여기에 항공업, 여행업, 숙박업 등 시장과의 긴밀한 소통과 정책 수행 또한 필요하다. 결과적으로 협력은 관광정책의 특성이라고 볼 수 있으며, 네트워크정책을 지원할 수 있는 협력적 거버넌스와 가장 유사하다고 볼 수 있다(이연택, 2012; 임형택, 2011; 주현정, 2013).

셋째, 관광정책은 자원의 효과적 사용을 위하여 협력적 거버넌스가 필요하다. 예를 들어 지역관광자원을 개발할 경우 한정된 지역의 관광자원을 어떻게 개발할 것인지에 대하여 공공과 민간의 협력이 요구된다. 즉 관광자원개발은 개발이 진행된 이후에 되돌리기 어렵기 때문에 효과적 개발을 위하여 민간의 전문성을 적극적으로 활용할 필요가 있다는 것이다.

마지막으로 정부신뢰의 제고를 위하여 협력적 거버넌스가 필요하다. 특히 관광정책의 경우 영역별로 중요하다. 국제관광정책의 경우 방한외래관광객(inbound)을 대상으로 하기 때문에 국제사회에서의 정부신뢰와 직접적으로 연계된다. 국민·국내관광과 지역관광의 경우 일반 국민들과 대면되는 정책이며, 관광산업 정책은 관광사업체 등과 직접적으로 연계된다. 협력적 거버넌스는 정책대상과의 합의 지향적이며 숙의적인 것으로 관광

정책 영역별 각 대상과의 소통을 통해 접점을 넓혀나가는 과정이다. 즉 정책대상과의 소통을 통해 상호간의 이해를 제고하는 과정이 정책의 효과성을 제고하고 정부신뢰를 제고할 수 있다는 점에서 협력적 거버넌스가 필요하다는 것이다.¹⁰⁾

본 연구에서 인식조사를 통해 확인한 바와 같이 관광정책 협력의 필요성은 문화체육관광부(6.13점)와 보조사업기관(5.96점) 모두 협력이 필요하다고 강하게 인정하고 있었다. 또한 협력을 통한 기대효과에 대한 인식에서도 정책문제를 해결하기 위한 방법의 탐색이나 정책의 효과성 제고, 기관의 성과 제고 등에서 기대수준이 높았다는 것은 협력의 중요성을 인식하고 있음을 보여준다. 또한 같은 조사에서 대부분의 응답자가 다양한 기관들과 협력을 하고 있다는 점에서 이미 필요에 의해 협력이 진행되고 있으며, 따라서 이를 체계화하는 협력적 거버넌스의 필요성은 인정된다고 보여진다.

10) 다만 협력적 거버넌스의 여러 가지 장점에도 불구하고 빠른 의사결정이 필요하거나 상당한 자원이 동원될 필요가 있는 분야에서는 중앙정부의 구심력이 강한 기존방식의 거버먼트가 적절한 방식일 수 있다는 주장(안혁근, 2015)도 있다.

제2절 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 방향

1. 관광정책 협력적 거버넌스 진단 결과 종합 및 유의점

관광정책 협력적 거버넌스 체계를 진단한 결과를 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 인식조사 결과 협력의 기대효과 가운데 ‘정책비용 절감’과 ‘정책의 신속성 제고’ 항목이 상대적으로 기대수준이 낮았다는 점을 유의할 필요가 있다. 협력적 거버넌스에 대한 비판적 입장에서 제기되는 절차의 복잡성으로 인한 비용 증가와 의사결정 속도 저하에 대한 우려가 반영된 것으로 보이기 때문이다. 이러한 문제제기는 효율적이고 효과적인 거버넌스 체계의 개선을 통해 해결할 필요가 있다.

둘째, 인식조사 결과에서 나타난 순위별(1~3순위) 협력기관 결과를 살펴보면 문화체육관광부는 대부분 공공영역의 기관들과 주로 협력하고 있는 것으로 나타났다. 이는 행위자 식별 결과에서 차수별 분석을 실시한 결과와 연도별 네트워크 분석 결과에서도 같은 해석이 가능하다. 즉 민간보조사업의 경우 ‘문화체육관광부 → (관광)중앙공공기관 → 민간단체’의 구조를 보이고 있으며, 자치단체보조사업의 경우 ‘문화체육관광부 → 광역자치단체 → 기초자치단체 → 민간단체’의 구조를 보이고 있다. 이는 문화체육관광부가 주로 공공영역의 기관과 협의하고, 사업의 집행단계에 민간단체를 활용하는 것으로 조심스럽게 해석할 수 있다. 이는 의사결정구조가 공공영역 중심으로 이루어지고 있거나 또는 참여자의 다양성을 확보하고 있지 못함을 추정해볼 수 있게 한다. 반면 보조사업기관의 경우 문화체육관광부와 다르게 상대적으로 다양한 유형의 기관들과 협력을 추진하고 있는데, 이는 실제 사업을 수행해야 하는 입장이 반영된 것으로 보인다. 이는 전술한 바와 같이 보조사업 추진에 있어 상위차수와 하위차수간 의사결정에 차이가 있는 것으로 해석할 여지가 있다.

셋째, 인식조사 결과에서 문화체육관광부의 경우 순위별 협력기관과의 협력 유형을

분석한 결과 공식적 관계, 공동사업 추진의 비율이 높게 나타났다. 협력의 유형이 다양하지 못한 것으로 분석되는데, 상대적으로 보조사업기관의 경우는 다양한 형태의 협력유형을 보인다는 점에서 차이를 보인다. 다만 네트워크 구조요인에 대한 인식 분석에서 비공식적 교류에 대하여 문화체육관광부(4.48), 보조사업기관(4.86) 모두 상대적으로 낮은 응답을 보이고 있으며, 협력적 거버넌스의 저해요인에 대한 주관식 응답에서 소통, 상호간 이해의 문제 등이 주로 지적된 것을 주의해서 살펴볼 필요가 있다. 이는 주로 비공식적 관계의 중요성을 나타낸다. 활성화 요인에서도 소통의 기회를 확대하기 위하여 정례적 모임을 만들거나, 유관 기관간 워크숍 등 다양한 형태의 소통 기회가 필요하다고 응답한 점을 고려할 때 소통 구조의 다양화를 고민할 필요가 있다.

넷째, 문화체육관광부와 보조사업기관 사이의 인식조사에서 항목별 차이가 두드러지게 나타나지는 않았다. 다만 유의할 항목은 '상호 존중하는 태도' 응답에 있어 인식차(0.48)가 나타나고 있으며, '동반자 인식' 질문에서도 인식차(1.06)가 상당했다는 점은 유의할 필요가 있다. 즉 문화체육관광부와 보조사업기관 사이에 상호간 태도에 대한 문제인식이 있을 수 있다는 점은 유의해서 살펴볼 필요가 있다. 같은 맥락에서 공감대 형성에 관한 협력 활성화 요인의 응답을 살펴볼 필요가 있다. 공동의 목표를 설정하고 공감대를 형성하는 것이 중요하며, 정책비전과 목표를 공유하고 정책을 수행해야 하며, 따라서 정책의 목표설정 단계부터 협력이 필요하다는 것이다.

다섯째, 관광정책 영역별 네트워크 분석결과에서 나타나듯 특정기관에 대한 의존도가 높은 것으로 나타난다. 특정기관에 사업이 집중되는 것은 운영과 관리 측면에서 효율성을 담보할 수 있다는 장점이 있으나, 상대적으로 다양성을 확보하는 데 어려움이 제기될 수 있다. 특히 관광정책 영역별 분석에서 지역관광 영역¹¹⁾을 제외한 국민·국내관광, 국제관광, 관광산업 정책 영역에서 특정기관의 매개중심성(betweenness centrality)이 높다는 것은 네트워크의 흐름에 중요한 영향을 미치는 중개자 역할을 수행하고 있는 것으로 의사소통 경로 상에 전략적으로 위치했을 때, 정보 전달에 영향력이 있는 힘을 가지고 있다는 의미이다. 즉 특정기관의 매개중심성이 높다는 것은 정보(또는 사업)의 독점 현상이 발생할 우려가 있고 네트워크상의 경화를 발생시킬 수 있다는 문제가 있다. 반면 관광정책 영역 분류가 독립적이지 못하다는 점과 관광정책 영역별 융복합이 요구

11) 지역관광 영역에서도 자치단체보조사업을 제외한 민간보조사업을 기준으로 네트워크 분석을 돌린결과 한 국관광공사가 주요한 행위자로 확인되었다.

된다고 전제한다면 해당 기관의 역량에 따라 효과성은 다르게 판단될 수 있다.

여섯째, 관광정책에 다양한 행위자를 확보할 필요가 있다. 행위자 유형별로 연도별 보조사업을 수행한 기관의 증감을 분석한 결과 2019년 이후 관광분야 보조사업에 참여하는 민간단체의 수가 민간보조사업의 경우 1.2~1.6배 가량 증가하였으며, 자치단체보조사업의 경우 1.6~2.2배가 가량 증가하였다. 그러나 민간단체 1개당 보조사업 수행건수는 민간보조사업의 경우 2017년 1.39건에서 2020년 1.21건으로 감소하였으며, 자치단체보조사업의 경우 2017년 1.09건에서 2020년 1.19건으로 소폭 증가하였다. 즉 보조사업에 참여하는 민간단체의 수가 증가한 것은 보조사업 개수의 증가에 기인한 것으로 해석하는 것이 적절할 것이다. 또한 인식조사 결과 협력이 필요한 기관 유형에 대한 인식에서도 문화체육관광부와 보조사업기관의 응답을 살펴보면, 문화체육관광부의 경우 관광분야 사업자(52.4%), 관광관련 협·단체(42.9%), 전문가(42.9%), 관광분야 공공기관(38.1%), 기타 중앙정부(33.3%)와의 협력이 필요하다고 응답하였다. 보조사업기관의 경우 전문가(34.9%), 관광분야 공공기관(33.3%), 관광분야 사업자(30.2%)의 순서로 협력이 필요하다고 응답하였다는 점에서 보다 다양한 유형의 행위자들이 참여할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

2. 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 검토 요인

■ 활성화 방안 모색을 위한 검토 요인

이론적 검토를 토대로 관광정책 협력적 거버넌스 활성화를 위하여 단계별 모형을 구축한 바 있다. ① 문제 인식·판단, ② 네트워크 구성과 공동의 문제 인식, ③ 자원과 방법 탐색, 협력을 위한 제도적 수용, ④ 협력 추진과 일상화·공고화 등의 단계로 구성된 모형에서 진단을 통한 유의점과 연계하여 활성화를 위한 검토요인을 도출하여 살펴보면 문제인식, 행위자, 네트워크, 제도화의 4가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

〈표 5-1〉 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 모형

단계	주요 내용	협력적 거버넌스 요인	활성화 요인
문제 인식·판단	문제 인식 사회적 조정 유형 판단		문제인식
네트워크 구성과 공동의 문제 인식	공동의 문제 인식 공감대 형성	네트워크 형성 - 신뢰(상호간, 사업수행), - 상호간 태도, - 관계성(친밀성)	네트워크 행위자
자원과 방법 탐색, 협력을 위한 제도적 수용	동원 자원 파악 문제 해결 방법 탐색 행위자 수용을 위한 제도 형성	네트워크 구조 - 정보 공유, - 소통·의견교환, - 공식적·비공식적 교류, - 자원 교환 참여보장 및 투명성 - 이해집단 참여 - 전문가 활용	네트워크 행위자 제도화
		협력을 위한 제도 지원 - 운영규칙, - 인센티브, - 행·재정 지원, - 실질적 권한 부여, - 조직체계 완비	제도화
협력 추진, 일상화·공고화	네트워크의 복잡성과 불확실성 감소 소통채널 공고화, 활발한 정보 공유 체계 등 제도화		

첫째, 문제인식이다. 협력적 거버넌스는 정책네트워크 행위자들이 공동의 문제를 해결하기 위해 업무를 관리·통제하는 통합적 의사결정의 하나이다. 다양한 이해관계의 조정을 위해 상호작용과 연계구조를 활용하여 협력적인 행동전략을 실행하는 것이다(유정우, 2008). 관료제나 시장중심의 정책결정과정에 의존하는 것이 아니라 다양한 행위자들 간의 상호관계 속에서 이루어지는 것이다. 기존의 협력이 정보의 교환·공유, 공동의 사결정에 한정되었다면, 협력적 거버넌스는 권력과 책임의 공유를 강조하는 ‘협치체제’로서 정책의 결정과 실행을 주관하는 것이다(김진동·김남조, 2007). 그러나 협력적 거버넌스가 모든 정책에 해당하는 것은 아니다. 정부 또는 시장의 의사결정에 전적으로 의지하는 것이 필요한 경우도 있다. 그러한 경우에는 협력적 거버넌스의 적용이 오히려 정책결정을 지연하는 부정적 효과를 유발할 것이다. 따라서 정책문제를 인식하고 협력적 거버넌스가 필요한지를 판단할 수 있는 상시적인 체계를 갖출 필요가 있다.

둘째, 행위자이다. 관광정책의 협력적 거버넌스 체계에는 어떠한 행위자가 참여하는지가 중요하다. 협력적 거버넌스는 행위자의 폭을 확대하고, 다양한 주체가 참여할 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 관광정책의 영역별, 중앙과 지방정부의 단위에서 행위자의 참여를 확대해야 하며, 이는 네트워크의 촉진자로서 정부의 역할이 중요하다. 행위자의 확대는 서로 다른 관점, 이해관계, 정책요구사항 등을 공유하면서 이해의 폭을 확장하고 숙의과정을 통해 관광정책의 문제를 의제화하고 해결방안을 마련할 수 있다.

셋째, 제도화이다. 협력적 거버넌스 조직 구성 및 운영원칙 역시 중요한 부분이다. 거버넌스 참여자 구성 및 이들의 의사소통 방식을 결정하는 것이 바로 운영원칙인데, 여기서 고려해야 할 부분은 바로 의사소통의 공평성 및 투명성, 정보공유의 충분성이다. 참여자 간 동등한 상태에서 의사소통하고, 정보가 균등하게 공유되어 모든 참여자가 논의 주제에 대해 비슷한 수준의 이해정도를 달성할 수 있도록 거버넌스 운영원칙을 세심히 수립할 필요가 있다. 거버넌스의 본래 취지가 소통과 협력을 기반으로 공동의 문제를 함께 해결하고자 하는 시스템이라는 점에서 관광정책 및 개발과 관련하여 정부·업계·시민사회·지역주민의 협력적 의사결정과 합의를 형성하기 위한 제도적 틀(민간부문의 참여 보장, 정보공개, 신뢰와 대화, 공동 의사결정, 네트워크와 파트너십 구축 등)을 갖출 필요가 있다.

넷째, 네트워크와 행위자 간 관계이다. 네트워크는 주체간 교류를 통해 의사소통하면서 정보 교류 및 지식 전달을 가능하게 하는 상호작용을 의미한다. 공식적 의사소통 절차에서도 이루어지지만, 비공식적인 교류를 통해서도 활발하게 이루어질 수 있다. 네트워크가 제도화와 차이가 있는 것은 연결에 초점을 맞추고 있으며, 비공식적 관계에서의 소통을 포함하기 때문이다. 전술한 분석결과에서 나타나듯 제도적으로 완비된 관계라고 할지라도 비공식적 소통채널을 통한 관계의 형성이 지속적 협력 여부의 원인이 될 수 있다.

제3절 관광정책 협력적 거버넌스 활성화 방안

1. 문제인식

■ 정책 형성 및 설계 과정에서의 참여 유도

관광정책의 협력적 거버넌스가 활성화되기 위해서는 정책의 전 과정에서 작동이 요구된다. 다만 무엇보다 중요한 것은 정책 형성 및 설계단계부터 행위자들이 참여할 때 정책문제 해결이 용이한데, 이는 공동의 문제 인식을 통한 공감대 형성이 중요하기 때문이다. 다만 전술한 바와 같이 모든 관광정책의 영역에서 협력적 거버넌스가 필요하지는 않다. 신속한 의사결정이 필요한 경우, 또는 시장의 영역에서 정부의 개입 없이 문제가 해결되어야 할 경우 등은 협력적 거버넌스보다 각 행위자의 주도 아래 문제가 해결되는 것이 적당할 것이기 때문이다.

이를 판단하기 위한 장치의 마련이 필요하다. 정책과정에서 정책형성과 설계단계에서는 다양한 의견 수렴을 당연한 절차로 인식하고 있다. 따라서 전문가 등을 대상으로 상시 의견을 청취할 수 있도록 인적자원체계(pooling)를 갖출 필요가 있다.

협력적 거버넌스가 단순히 형식화되거나, 유명무실한 체계가 되지 않도록 하기 위해서는 행위자간 공감대의 형성이 무엇보다 중요하다. 공감대 형성은 지속적인 관계형성을 통해 이루어지는 부분도 있으나, 보다 중요한 것은 해결해야 하는 정책문제에 대하여 해결방향을 같이 검토하는 것에서 시작되는 것이 중요하다. 또한 정책문제를 발견하는 과정을 통한 공감대 형성 또한 중요하다. 거버넌스 운영 과정에서 사회적 수요의 변화를 구체적으로 인식하고, 이를 충족시키기 위한 핵심 의제를 도출하는 과정에 참여하여 공동으로 해결하고자 하는 목표를 설정하는 과정이 공감대를 형성하는 데 주요한 역할을 할 것이기 때문이다.

다만 민간의 영역에서는 정부가 네트워크를 통해 달성하고자 하는 목표와 활동영역을

설정하고, 결정을 바탕으로 민간에 참여를 요청하는 방식에 대하여 부담을 가지는 경향이 있음을 전제해야 한다. 왜냐하면 민간영역의 행위자들은 고유의 업무와 활동영역을 지니고 있으며, 따라서 네트워크 활동 외 고유의 업무를 수행해야 하는 부담이 있기 때문이다. 따라서 정책결정 이전단계부터 활발하게 행위자들이 참여할 수 있도록 장치를 마련하되 인적자원체계와 더불어 신속한 의사결정을 추진할 수 있도록 정기적 모임을 형성하거나, 또는 정책연구기관인 한국문화관광연구원 등을 적극적으로 활용하는 방안을 모색해볼 수 있다.

■ 협력적 거버넌스 대상 사업 심사 지표

협력적 거버넌스 대상 사업인지를 판단하기 위한 지표를 만드는 것을 고려해 볼 수 있다. 본 연구에서 협력적 거버넌스 행위자 중요도를 판단하는 것과 같이 정책 영역에 대하여 이를 판단할 수 있는 지표를 만들어 구분하는 것을 검토해 볼 수 있다.

예를 들어 국민이 관광할 수 있는 권리를 보장하는 정책이라고 할 경우 이는 파급효과와 정책대상 등을 고려할 때 중앙정부인 문화체육관광부의 주도 아래 추진되는 것이 적절하되, 시민사회와 전문가들과의 협력이 전제되어야 할 것이다. 반면 새로운 관광상품을 개발하는 정책에서는 시장중심으로 추진하되 중앙정부는 예산지원 등 간접지원을 하는 것이 적절할 것이다. 이처럼 판단 할 수 있는 지표를 설계하고, 이를 토대로 정책과정을 추진할 수 있도록 체계를 구성할 때 협력적 거버넌스의 활성화를 기대할 수 있을 것이다.

2. 행위자

■ 민간 협·단체 등 핵심 행위자 성장 지원

관광정책의 다양성에 대응하기 위해서는 행위자들의 다양성 또한 확보될 필요가 있다. 민간부문의 체계적인 네트워크 형성은 매우 중요한 요소라고 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 자발적인 민간부문의 참여는 물론 네트워크 형성도 미흡하다는 한계가 있다. 이에 국가가 주도하여 민간부문의 네트워크 형성을 위한 노력을 하고 있지만 10여 년이 지난 오늘날에도 상황이 녹록지는 않은 상황이다. 그러나 민간부문의 자발적인 참

여와 네트워크가 형성되기만을 기다릴 순 없으며, 초기에는 관이 주도하여 민간부문의 네트워크 형성을 위한 토대를 마련할 필요가 있으며, 지속적인 민간부문의 네트워크 활성화를 위한 방안으로 다양한 행위자를 발굴하고 성장시킬 수 있도록 지원을 강화해야 할 필요가 있다.

특히 네트워크 분석에서 나타나듯 민간 협·단체들이 정책영역에서 각각의 역할을 수행하고 있으나, 상대적으로 미약한 것은 이들의 경쟁력이 확보되지 못하고 있기 때문으로 추정된다. 법령상 기관인 관광협회중앙회의 경우에도 자체사업과 보조사업을 추진하고 있으나 기능과 역할을 보다 확장할 필요가 있다. 다만 관광협회중앙회를 비롯한 관광분야 협·단체는 자발적으로 역량을 강화하기 위한 노력 또한 동시에 진행되어야 할 필요가 있다.

한국관광공사의 경우에도 관광정책의 다양성 확보와 복잡성을 해소하기 위한 역할변화를 검토해 볼 수 있다. 또한 특정 기관에 집중되는 구조가 장기적으로 체계적 안정성을 위협할 수 있다는 점에서 다양한 행위자들이 성장할 수 있는 발판을 문화체육관광부가 지원할 필요가 있다. 즉 자발적 참여가 이루어질 수 있도록 인센티브 등의 지원과 진입장벽을 낮추기 위한 규제개선 등을 적극적으로 검토해야 한다.

■ 관광산업 영역의 공공역할 강화를 위한 개편 검토

관광정책 거버넌스 구조에 관한 전문가 의견조사 결과 관광산업 영역에서의 공공의 역할 변화가 강화되어야 한다고 도출되었다. 관광정책 행위자 역할 변화에서도 중앙정부와 시장이 협력하여 관광산업 정책영역에 대응할 필요가 있음이 지적되었는데, 특히 관광산업의 새로운 로드맵을 구축하고, 지역 관광산업 역량 강화와 산업 생태계 구축에 정부의 역할이 필요하다는 의견이었다. 또한 비즈니스 모델 개발, 혁신 생태계 구축, 일자리 창출, 디지털 전환 등에서는 시장의 역할 강화가 요구되지만 중요도 측면에서 중앙정부의 지원이 필요하다는 의견이 조사되었다.

네트워크 조사결과와 행위자 기능 진단과 결부하여 판단할 때 관광산업 영역에서 현재의 관광공사의 역할이 보다 확대되어야 할 필요가 있다고 볼 수 있다. 다만 「한국관광공사법」상 한국관광공사가 관광산업 영역에서 수행할 수 있는 영역이 한정되어 있다는 점과 네트워크 분석 결과 다른 정책영역에서도 관광공사의 지배적 영향력이 매우 높다

는 점, 그럼에도 불구하고 한국공예·디자인진흥원과 한국콘텐츠진흥원 등과 같이 다른 분야의 공공기관과 한국관광협회중앙회 등과 같이 민간 협·단체의 역할이 소폭이나마 수행되고 있다는 점 등을 고려할 필요가 있다.

특히나 관광산업 영역은 관광생태계의 전반적 흐름속에서 연관된 각 주체들의 관계와 역할을 중심으로 복합적인 해결방법을 모색해야 한다는 점에서 새로운 기관의 출현이 요구되는 영역이다. 세계경제포럼(WEF)은 관광산업을 '생태계'(Eco-system)적 관점에서 접근할 필요가 있다고 제안하였다. 다양한 주체가 서로 어우러져 지지하는 생태계 시스템을 이루는 것처럼 관광시장도 생산자와 소비자, 유통체제와 정책지원 등이 유기적으로 어우러져 유지와 발전을 거듭하는 시스템으로 봐야한다는 것이다. 콘텐츠, 교통, 숙박, 쇼핑 등 단위분야 하나가 뛰어나다고 해서 관광 매력도가 높아지는 것이 아니라는 점에서, 국내 관광시장 발전에 대해서도 지금과 같은 사안별 관광문제 접근과 해결방식에서 탈피해 '관광생태계 관리방식'으로 들여다 볼 필요가 있다는 것이다. 이를 위하여 종합적인 관리기구의 필요성을 고려할 때 관광산업 영역에 새로운 주도조직인 기구의 설립을 심도있게 고민할 시점이다.

■ 지역관광 영역에 대한 지원기관 신설 또는 지정 검토

관광정책 거버넌스 구조에 대한 분석 결과 지역관광 영역은 광역자치단체와 기초자치단체를 중심으로 이루어지고 있음을 확인하였다. 더불어 지역내 공공기관과 민간단체가 주요한 행위자로 분석된다. 지역관광 영역의 네트워크 상에서도 나타나듯 문화체육관광부가 중앙에 있으나, 광역자치단체를 기준으로 집단화되는 구조를 보인다.

지역관광과 관련하여 국가균형발전특별회계 등의 예산이 지역으로 이관되면서 사실상 지역관광에 관한 문화체육관광부의 역할은 한정적이다. 다만 지역관광이 지방자치단체로 이관되었지만, 지역의 관광자원을 이용하는 고객은 지역에 한정되지 않기 때문에 여전히 국가단위의 관리와 조정은 필요하다. 예를 들어 지역문화시설의 경우에는 주요 고객이 지역주민에 한정되지만, 관광시설의 경우에는 전국 또는 해외의 관광객들이 이용하는 시설이기 때문에 성격에 차이가 존재한다. 또한 관광시설의 매력도를 유지하기 위해서는 중복투자 등이 방지되어야 한다는 점에서 일정 수준의 관리가 필요하다. 마지막으로 지방자치단체의 관광개발 역량이 문화체육관광부에 미치지 못하고 있다는 점에서

지방정부를 지원할 수 있는 체계가 필요하다.

또한 지역관광의 경우 다양한 행위자 유형이 존재하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 네트워크는 다양한 유형의 행위자가 참여하는 것이 좋으나, 네트워크 내 행위자의 간계가 시간이 지난 이후에도 정리되지 못할 경우 의사결정의 혼선을 초래할 여지가 있다. 「관광진흥법」에 규정된 지역관광협의회의 설립·운영을 통해 지역내 관광조직의 협의를 유도하고 있는 것 또한 앞서의 문제인식에 기인한다. 따라서 지역관광협의회와 같이 네트워크를 조정할 수 있는 행위자가 필요하다. 다만 지역관광정책이 대부분 지방정부로 이양되었기 때문에 문화체육관광부가 주도적 의사결정을 추진하는 것은 한계가 있다. 즉 문화체육관광부는 지원자의 역할에 초점을 맞추고 광역자치단체가 주도적으로 네트워크를 구축하되 이를 지원하기 위한 중앙차원의 지원기구를 설립하거나, 또는 기존의 한국문화관광연구원과 같이 관련 사업(예: 관광거점도시, 핵심관광지, 지역관광개발사업 평가 등)의 추진을 지원하는 기관을 중점기관으로 지정하는 것도 방법이 될 수 있다.

3. 제도화

■ 의견 수렴 제도화

협력적 거버넌스의 구축 및 운영의 원활한 목적달성을 위해서는 의사소통 방식의 다양화와 함께 참여자간 의사소통이 원활하게 추진될 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 기존의 공청회 방식의 일방향적 정보 전달이 아니라, 정보 공유를 바탕으로 쌍방향 소통이 될 수 있도록 할 필요가 있다. 이와 같이 의사소통 방식의 개선은 정보공유를 위한 플랫폼의 개발도 중요하지만, 소통을 통한 의견이 수렴될 수 있도록 내부 절차를 제도적으로 마련할 필요가 있다.

특히 보조사업의 경우 매년 보조사업을 추진하기 이전에 사업에 대한 아이디어를 공모하고, 보조사업 추진 계획에 대한 공공 및 민간보조사업자의 의견을 청취할 수 있도록 제도화하는 것을 검토해볼 수 있다. 입법예고와 주민참여예산제를 참고로 제도설계를 검토해 볼 수 있다. 다만 모든 사업을 대상으로 하는 것이 아니라 문제인식 단계에서 다양한 행위자들의 참여가 적절하다고 판단된 사업을 대상으로 제도 도입을 검토해볼 수 있다.

■ 평가 및 모니터링 체계 마련

협력적 거버넌스의 운영 및 결과는 실질적 효과를 증진시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 위하여 모니터링과 평가체계는 거버넌스의 활동과 시도를 확인하고, 과정에서 나타난 성과 및 한계점을 구조 내에서 다시 공유하는 절차를 마련할 필요가 있다. 즉 환류장치의 마련이 중요한데, 이는 협력적 거버넌스의 긍정적 경험을 확대하고, 문제점들을 개선하여 거버넌스 자체의 진화를 가져올 수 있을 것이다. 특히 이러한 체계는 정보공유를 위한 플랫폼 개발에서 같이 논의될 필요가 있다.

4. 네트워크

■ 정보공유와 협력관계 확대를 위한 플랫폼 개발

상대적으로 정보가 원활하게 공유되고 있다고 분석되었으나, 정작 필요한 정보는 공유되지 못한다는 지적이 있다. 이는 사업과 관련한 한정된 정보가 위계적으로 흐르면서 발생하는 문제로 추정된다. 따라서 정보공유가 공식적으로 이루어지기 위한 플랫폼의 개발이 필요할 것으로 보인다. 공유되어야 할 정보는 협력행위자가 쉽게 사업에 접근할 수 있도록 보조사업에 대한 정보가 원활하게 공유되어 다양한 행위자가 참여할 수 있도록 해야 한다. 보조사업의 경우 ‘국고보조금통합관리시스템’이 플랫폼의 역할을 하고 있으나 일방향적으로 정보가 공개되고 있다는 점에서 양방향 소통이 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 지역관광의 경우 ‘국가관광자원개발종합정보시스템(TDSS)’을 통해 정보의 소통이 이루어지고 있는데, 일부 양방향 소통과 정보 제공이 이루어지고 있는 형편이다. 따라서 기존의 시스템을 개편하여 양방향으로 정보가 흘러갈 수 있도록 플랫폼으로 개발할 필요가 있다.

해당 플랫폼에는 다음과 같은 정보의 공유가 필요할 것으로 보인다. 정책수행과정에서는 보조사업기관의 경우 사업추진을 위하여 필요한 전문성을 보완하기 위한 전문가에 대한 정보가 공유되어야 할 필요가 있다. 또한 협력관계 확대를 위하여 관광 외 문화나 기술 등의 사업자, 협·단체, 공공기관 등의 정보가 공유되어야 할 필요가 있다.

제6장

결론

제1절 연구내용 요약 및 결론

본 연구는 관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안을 모색하기 위한 연구이다. 세부 목적으로는 관광정책의 협력적 거버넌스의 필요성 검토, 관광정책의 거버넌스 구조와 수준 진단, 관광정책의 협력적 거버넌스의 체계 구축 및 개선방안 모색으로 구성되었다.

■ 이론적 검토: 틀 구축

이론적 검토에서는 협력적 거버넌스의 의미, 유형, 요인, 관리전략 등을 검토하였다. 보다 구체적으로 관광정책의 협력적 거버넌스를 진단하기 위하여 협력적 거버넌스의 유형, 요인, 관리 전략의 3가지 측면에서 선행연구와 이론을 검토하였다. 먼저 협력적 거버넌스의 유형을 2가지 측면에서 살펴보았다. 협력적 거버넌스의 요인들은 선행연구를 토대로 검토하였다. 검토결과 협력적 거버넌스의 형성과 관련해서는 호혜성, 협력관리, 의사소통, 협력에 대한 공감, 권력·자원·정보의 균형 등이 필요함을 확인하였다. 구조와 과정의 측면에서는 책임과 권한, 관리자, 리더십 등이 필요하다고 보았다. 협력적 거버넌스의 관리를 위한 전략적 요인에 대해서는 효율적 성과달성 요인과 공공관리 전략의 측면에서 이론을 검토하였다.

■ 협력적 거버넌스 인식 분석

이론과 선행연구 검토를 토대로 관광정책의 협력적 거버넌스의 필요성을 검토하고, 활성화 방안을 모색하기 위한 인식조사의 틀을 구축하였다. 인식조사는 2차례에 걸쳐 실시하였다. 1차 조사는 문화체육관광부와 국고보조사업을 수행한 기관(이하 ‘보조사업 기관’)을 대상으로 하며, 조사 목적은 협력적 거버넌스의 필요성, 협력적 거버넌스 형성·구조 요인 등 현황, 협력적 거버넌스 개선 방안에 대한 각각의 인식을 확인하였다. 2차 조사는 관광분야 전문가를 대상으로 협력적 거버넌스의 필요성과 구조 개편의 방향성을

검토하고자 하였다. 조사결과를 간략하게 분석하여 살펴보면 첫째, 관광정책 협력은 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 필요하다고 응답하였다. 둘째, 관광정책의 행위자 사이의 협력을 통해 기대하는 효과에 대한 응답을 분석한 결과 대체적으로 기대수준이 높았다. 다만 '정책비용 절감'과 '정책의 신속성 제고' 항목에 대한 기대수준이 상대적으로 낮았다는 점은 의사결정의 복잡성에 대한 우려가 반영된 것으로 보인다. 셋째 기관간 협력유형 현황을 분석하기 위해 협력기관과 협력방식을 분석하였다. 문화체육관광부와 보조사업기관을 구분하여 살펴본 결과 문화체육관광부는 공공기관 중심으로 좁은 범위에서 협력이 이루어지고 있는데 반해, 상대적으로 보조사업기관은 다양한 유형의 협력기관과 협력을 추진하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 문화체육관광부는 공식적 관계에 집중되어 있는 반면, 보조사업기관은 보다 다양한 협력유형을 보이고 있었다. 넷째, 협력수준에 대한 인식은 높은 수준이었으나, 동반자 인식과 의견대립 조정에서 문화체육관광부와 보조사업기관 사이의 차이를 보였다. 또한 '상호존중하는 태도' 응답에 있어 인식차(0.48)가 상대적으로 높게 나타나 문화체육관광부와 보조사업기관 간 인식의 차이가 존재하고 있음을 다시 한번 확인할 수 있다. 다섯째, 비공식적 교류와 자원 교환 등은 상대적으로 부정적으로 인식하고 있는데, 특히 문화체육관광부는 비공식적 교류와 자원 교환에 부정적으로 응답하고 있었다. 여섯째, 협력적 거버넌스 개선방안에 대하여 살펴보면 문화체육관광부는 협력 사항에 대한 보다 적극적인 수용이 필요한 것으로 보인다. 제도적 지원에 있어서는 협력을 위한 인센티브의 제공은 문화체육관광부와 보조사업기관 모두 개선이 필요하다는 응답이었다. 일곱째, 협력이 필요한 기관 유형에 대한 분석 결과 다양한 유형의 행위자 참여를 요구하고 있는 것으로 분석되었다. 마지막으로 협력적 거버넌스의 저해 요인으로는 소통 통로의 부재, 정보 공유의 문제, 상호간 이해의 문제가 지적되었으며, 활성화 요인에 대하여 공감대 형성, 정보 공유를 위한 시스템 또는 채널 확보, 다양한 행위자들의 참여 유도, 소통의 기회 확대 등으로 응답되었다.

다음으로 관광정책 영역별로 공공의 역할 변화에 대한 전문가 의견을 종합하여 살펴보면 관광정책 영역별로 공공의 역할은 여전히 중요하다는 인식을 확인할 수 있다. 다음으로 관광정책 영역별 기본방향, 추진전략, 추진과제에 대하여 공공, 시장, 시민사회의 행위자 유형별로 역할 변화에 대하여 의견을 조사한 결과를 살펴보면 관광정책 전반에 걸쳐 공공과 시장의 역할 강화가 필요하다는 의견이었다.

■ 협력적 거버넌스 구조 분석

다음으로 관광정책 협력적 거버넌스 구조분석을 위하여 2017~2020년 관광분야 보조사업을 대상으로 분석을 실시하였다. 행위자 식별 및 유형 구분 결과 보조사업 수행과 관련하여 분석 가능한 추정은 자치단체보조사업의 경우 ‘문화체육관광부-광역자치단체-기초자치단체-민간단체’로 이어지는 패턴을 보인다. 민간보조사업의 경우 ‘문화체육관광부-(관광)중앙공공기관-민간단체’로 이어지는 패턴을 보인다. 이러한 패턴의 의미는 보조사업과 관련하여 공공영역 중심의 상위차수 구조와 민간영역 중심의 하위차수 구조를 보이고 있다는 것이다. 즉 관광분야 보조사업의 수행패턴이 1차적으로 공공의 영역을 중심으로 이루어지고 있으며, 이는 다음 하위단계에서 민간과의 사업이 수행되는 형태로 보인다. 즉 상위차수 구조에서 이루어지는 사업방향 설정 등에 있어서 민간영역의 행위자는 참여할 여지가 적다는 의미이며, 반대로 실제 사업을 수행하는 과정에서만 민간영역의 행위자가 역할을 수행하고 있을 수 있다는 추정이 가능하다.

연도별 매개중심성 상위기관의 변동을 분석한 결과 핵심행위자 변동은 발견하지 못하였다. 다만 새로운 행위자는 유입되고 있었으며, 민간단체의 참여가 확대되고 있음을 확인할 수 있었다. 2017~2020년 전체 네트워크와 영역별 네트워크를 비교하여 분석한 결과 모든 관광정책영역에서 여전히 한국관광공사는 핵심행위자이며, 주도조직이라는 점을 확인할 수 있다. 다만 각 영역별로 핵심행위자가 차이를 보인다.

■ 협력적 거버넌스 체계 개선 대안

관광정책의 협력적 거버넌스 체계의 구성 요소에 대하여 문제 인식, 행위자, 원칙(제도화), 네트워크 구조 등 4가지를 제시하였다. 구성요소별 대안은 다음과 같다.

첫째, 문제인식에서는 정책 형성 및 설계 과정에서의 협력적 거버넌스 제도화와 행위자간 공감대 형성이 필요하다고 제안하였다. 특히 정책문제를 발견하는 과정을 통한 공감대 형성이 중요하다고 제안하였다. 둘째, 행위자 측면에서는 민간 협·단체 등 다양한 행위자 성장 지원이 필요함을 지적하였다. 관광정책 영역별로 관광산업 영역의 공공역할 강화를 위한 개편 검토가 필요하며, 지역관광 영역에 대한 통합기관 신설을 검토할 수 있다. 셋째, 원칙과 제도화 측면에서는 의견 수렴 제도화가 필요하며, 평가 및 모니터링 체계를 마련할 필요가 있다. 마지막으로 네트워크 구축 측면에서는 정보공유와 협력관계 확대를 위한 플랫폼의 개발 필요성을 지적하였다.

■ 연구의 한계와 후속연구 제언

본 연구는 자료 구득 등에 있어 연구의 한계가 있어 다음과 같이 후속연구를 제언하고자 한다. 첫째, 본 연구는 보조사업을 대상으로 네트워크 구조 분석이 이루어졌다는 점에서 한계가 있다. 물론 관광정책의 추진이 대체로 보조사업을 중심으로 이루어지고 있으나, 사업구조 이외에 참여 형태를 확인할 수 없다는 점에서 한계를 보인다. 즉, 정책과 정상에 나타나는 전문가들과 이해관계자들의 참여를 구체적으로 확인하기 어렵다는 점이 한계이다. 본 연구는 전체적인 구조를 보기 위하여 보조사업 데이터를 토대로 분석이 이루어졌기 때문에 정책과정별로 나타나는 행위자들의 유형과 참여 형태는 특정 사업을 대상으로 사례분석의 형태로 집중적으로 분석하는 것이 필요하다.

둘째, 본 연구는 인식조사의 과정에서 문화체육관광부와 1차 보조사업자를 대상으로 추진되었다. 1차 보조사업자가 대체로 공공기관이 다수라는 점에서 인식조사의 편향이 발생할 여지가 있다. 다만 현실적으로 공공기관 이외의 행위자들을 대상으로 조사하기 위해서는 접촉할 수 있는 정보가 제공되어야 하나, 이는 개인정보에 해당하기 때문에 구득이 용이하지 않다. 따라서 보조사업 수행에 있어 환류과정 등을 통해 정례적으로 만족도 조사의 형태로 조사가 추진된다면 협력적 거버넌스를 공고히 할 수 있는 방안을 찾을 수 있을 것으로 기대된다.

제2절 정책적 시사점

본 연구는 관광정책의 협력적 거버넌스 체계 개선을 통한 활성화 방안을 모색하기 위하여 이론적 검토, 인식조사, 구조 분석 등을 통해 문제인식, 행위자, 원칙과 제도화, 네트워크 구축 등 측면에서 대안을 제시하였다. 제시한 대안 이외에 연구를 통해 도출된 정책적 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 협력적 거버넌스에 대하여 문화체육관광부와 보조사업기관이 대체로 긍정적 인식을 보였다. 설문조사 응답수의 한계가 있어 해석에 유의할 필요가 있으나, 대체로 응답자들은 협력적 거버넌스의 각 요인에 대하여 긍정적으로 인식하고 있었다. 또한 협력적 거버넌스의 필요성에 대해서도 긍정적이었다. 다만 긍정적 인식에도 불구하고 문화체육관광부와 보조사업기관 사이의 상호간 인식의 차이가 있다는 점은 유의해야 한다. 즉 협력의 필요성 인정과 협력이 잘 되고 있다고 인식하고 있지만, 상호간 이해의 폭이 좁아 갈등이 발생할 여지가 상당하다는 점은 우려할 부분이다.

둘째, 관광정책은 대체로 보조사업으로 추진된다. 보조사업의 추진은 기본적으로 문화체육관광부와 보조사업기관 사이의 위탁관계를 전제로 하게 되는데, 이는 수직적 관계에 해당한다. 따라서 수평적 관계를 토대로 하는 협력적 거버넌스와는 권력관계의 시작에서부터 차이가 발생한다. 따라서 보조사업 이외의 사업운영 방식 또는 보조사업 추진 방식의 개선을 고민할 수 있다. 다른 방식으로 보조사업을 추진함에 있어 초기단계부터 보조사업자를 참여시키는 방식을 고민해 볼 수 있다.

셋째, 관광정책 행위자의 다양성을 확보할 필요가 있다. 특히 공공영역의 행위자의 다양성을 확보할 필요가 있다. 특히 관광정책의 경우 한국관광공사와 한국문화관광연구원 이외의 기능을 수행할 기구가 없다는 점은 영역의 확장성과 문제해결의 다양성을 확보하는 데 장애가 될 수 있다. 따라서 현재의 환경변화와 관광정책의 위상 등을 고려한 추진체계 개편을 위한 전반적인 조직·기능진단이 필요한 시점이다.

참고문헌

[국내 문헌]

- 강병준. (2014). 협력적 거버넌스의 한국적 구조화 방안 연구. 한국행정연구원.
- 강황선. (2003). 정부중재형 거버넌스 체제의 운영전략에 관한 연구: 이해관계자들의 범위와 역할, 그리고 거버넌스 역량의 결정요인을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 14(3), 201-227.
- 권기현. (2012). 정책학: 현대 정책이론의 창조적 탐색, 서울: 법문사
- 권신일. (2012). 광역권 관광네트워크거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구 (Doctoral dissertation, 한양대학교).
- 김경희·이연택. (2016). 관광 커뮤니티 비즈니스 정책의 협력적 거버넌스 형성 영향요인-관광두레사업을 대상으로. 관광학연구, 40(6), 11-30.
- 김경희·이연택. (2016). 관광 커뮤니티 비즈니스 정책의 협력적 거버넌스 형성 영향요인-관광두레사업을 대상으로. 관광학연구, 40(6), 11-30.
- 김남조. (2002). 금강산관광개발에서 이해집단의 역할 변화 분석: Wright의 정부간 관계모형을 중심으로. 관광학연구, 26(3), 33-52.
- 김병준. (2014). 협력적 거버넌스의 한국적 구조화 방안 연구. 한국행정연구원 연구보고서.
- 김상묵(2017). '정부 신뢰 회복'을 위한 차기정부의 수직적 권한 배분: 대통령, 국무총리, 장관과의 관계, 서울행정학회 2017동계학술대회 행정개혁시민연합 특별세션 발제문, 2017.2.10. 국민대학교 본관 401호.
- 김상태·박상곤·김동현. (2016). 관광과 정부의 역할. 한국문화관광연구원.
- 김준기. (2006). 한국 사회복지네트워크의 구성과 효과성: 지역사회복지관의 네트워킹 구성과 조직효과성을 중심으로. 서울대학교 한국학 모노그래프 44. 서울: 서울대학교 출판부
- 김진동·김남조. (2007). 지역 관광협력체로서 로컬 관광거버넌스 형성요인과 발전가능성에 관한 연구. 「관광학연구」, 31(1), 245-264

- 김현수·김철원. (2018). 관광두레의 협력적 거버넌스 형성요인과 성과에 관한 연구: 관광두레 PD 역할의 조절효과를 중심으로. 관광연구저널, 32(7), 35-50.
- 김현주 외(2021). 제6차 관광진흥5개년계획 수립을 위한 기초연구. 한국문화관광연구원.
- 류인평·최인경. (2014). 관광행정 조직문화, 인적자원관리, 조직유효성 연구. Tourism Research, 39(3), 419-446.
- 문승일·권신일. (2011). 한국 국회의원의 관광정책 및 관광 담당 행정부에 대한 인식 연구. 호텔경영학연구, 20(1), 1-12.
- 성지은. (2010). 새로운 행정개혁기조로서 통합형 정부(joined-up government)의 등장과 과제, 정부와 정책, 2:2, 1-19.
- 안혁근. (2015). 중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 구축방안. 한국행정연구원.
- 양진규. (2010). 지방자치단체의 관광정책네트워크에 관한 연구: 제주특별자치도 정책 결정 참여자를 중심으로. 한국지방자치연구, 12(2), 79-103.
- 오은바·김태형·이연택. (2019). 지역관광축제정책에 있어서 사회자본이 거버넌스 형성과 정책성파에 미치는 영향. 관광연구논총, 31(3), 49-70.
- 유재원, & 소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?. 한국행정학보, 39(1), 41-64.
- 유정우. (2008). 지속가능 관광개발의 파트너십 및 네트워크와 관광거버넌스 간의 구조관계 연구. 「관광학연구」, 32(3), 37-60
- 윤주 외. (2021). 관광자원 개발사업 부처간 연계협력 방안 연구. 한국문화관광연구원.
- 이명석, 배재현, & 양세진. (2009). 협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업 사례를 중심으로. 한국정책학회보, 18(4), 145-172.
- 이명석. (2006). 제도, 공유재 그리고 거버넌스. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 44.
- 이명석. (2017a). 거버넌스 신드롬. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 이명석. (2017b). 미래 행정수요와 거버넌스 변화. 한국행정연구, 26(4), 1-32.
- 이명석. (2021). 거버넌스 신드롬?: 한국 거버넌스 연구의 경향과 한계. 국정관리연구, 16(3), 279-311.
- 이상호. (2017). 관광정책환경이 문화관광 거버넌스의 운영과 정책성파에 미치는 영향-감천문화마을 주민협의회의 사례. 관광학연구, 41(10), 69-85.
- 이상호. (2017). 관광정책환경이 문화관광 거버넌스의 운영과 정책성파에 미치는 영향-감천문화마을 주민협의회의 사례. 관광학연구, 41(10), 69-85.
- 이소윤, & 이경주. (2020). 지방정부 관광행정의 조직역량 분석 연구-보령 축제관광

- 재단의 형성과 발전 사례를 중심으로. 관광학연구, 44(2), 33-52.
- 이소윤·이경주. (2020). 지방정부 관광행정의 조직역량 분석 연구-보령 축제관광재단의 형성과 발전 사례를 중심으로. 관광학연구, 44(2), 33-52.
 - 이숙중 외. (2008). 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구. 한국행정학보, 42(1), 149-170.
 - 이양수. (2013). 지방정부 공공관광정책과 지역관광발전의 연계구조-제주도 관광행정 추진기구 분석을 중심으로. 한국지방자치연구, 14(4), 235-255.
 - 이연택. (2003). 『관광정책학』서울: 일신사.
 - 이연택, & 김성태. (2011). 관광특구지역에 있어서 로컬관광거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구. 관광연구저널, 25(4), 123-143.
 - 이연택·김경희. (2011). 의료관광의 정책네트워크 특성과 성과요인 간의 관계 분석. 관광연구논총, 22(2).
 - 장병권. (2016). 지속가능한 관광발전을 위한 거버넌스 체계 구축. 한국관광정책, (66), 18-27.
 - 정용덕. (2006). 거버넌스와 국가 역량. 국정관리연구, 1(1), 9-35.
 - 주현정. (2013). 지역컨벤션산업정책에 있어서 협력적 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구. 관광연구논총, 25(1), 71-95.
 - 주현정. (2013). 지역컨벤션산업정책에 있어서 협력적 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구. 관광연구논총, 25(1), 71-95.
 - 주효진·장봉진. (2016). 문화행정조직의 역사적 변화과정과 발전방향에 관한 연구-1 공화국부터 이명박 정부까지를 대상으로. 한국자치행정학보, 30(1), 165-183.
 - 채경석. (2005). 『정책학원론』서울: 대왕사.
 - 채종현·최진식·최유성. (2008). 협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구-환경기초시설 갈등 사례를 중심으로. 한국행정연구원 연구보고서.
 - 최경은·김현주·강지수. (2021). 포스트 코로나 시대 관광산업의 성장 아젠다와 정책과제. 한국문화관광연구원.
 - 최자은. (2013). 지역관광발전 추진체계 개선방안 연구. 한국문화관광연구원.
 - 최자은. (2021). 지방자치단체 간 지역관광협력 활성화방안 연구. 한국문화관광연구원.
 - 한국행정연구원. (2017). 정부혁신 패러다임의 변화. 제1차 KIPA-KAPA 정부혁신 Forum.

[해외 문헌]

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaborative public management: New strategies for local governments. Georgetown University Press.
- Ansell, C. (2012). Collaborative governance.
- Ansell, C. and Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Denhardt, Janet V. & R. B. Denhardt, (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*, NY.: M.E. Sharp.
- Goldsmith, S. & Eggers, D. (2004). *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, D.C. : Brooking Institution Press.
- Gray, B. (2004). Strong Opposition: Frame-based Resisitance to Collaboration. *Journal of Community & Applied Psychology*, 14(3): 166-176.
- Henton, D., Melville, J., & Parr, J. (2006). *Regional Stewardship and Collaborative Governance*.
- Hill, C. J., & Lynn Jr, L. E. (2004). Governance and public management, an introduction. *Journal of policy analysis and management*, 3-11.
- Kataoka, H. (2000). What is Public? In serch of Authenticity Beyond NPM. *International Review of Public Administration*, 5(2), 1-7.
- Kickert, Walter J. M. & Koppenjan, Joop F. M. (1997). Public Management and Network Management: An Overview. In *Managing Complex Networks*, Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klinjin, and Joop F. M. Koppenjan (ed.). London: Sage Publications.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Lasker, R. D., Weiss, E. S., & Miller, R. (2001). Partnership synergy: a practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*, 79(2), 179-205.
- Lynn, JR., Laurence E., Heinrich, Carolyn J., & Hill, Carolyn J. (2000). Studying Governance and Public Management: Why? How?. In Heinrich, Carolyn J., & Lynn, Jr., Laurence E. (ed.) *Governance and Performance: New Perspectives*. Georgetown University Press. Washington, D. C.
- McGuire, M. (2002). *Managing networks: Propositions on what managers*

- do and why they do it. *Public administration review*, 62(5), 599-609.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public administration review*, 66, 33-43.
 - O'Leavy, R., Gerard, C. & Bingham, B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. *PAR*, December, special issue: 6-9.
 - Ostrom, V. (2008). *The intellectual crisis in American public administration*. University of Alabama Press.
 - Peters, G. & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
 - Pierre, J. & Peters, G. (2005). *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillian.
 - Pierre, Y. (1999). *Understanding Governance. Debating Governance*. YonPierre(eds.). oxford university press
 - Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. McGraw-Hill Education (UK).
 - Rabe, B. G. (1991). Beyond the NIMBY syndrome in hazardous waste facility siting: the Albertan breakthrough and the prospects for co-operation in Canada and the United States. *Governance*, 4(2): 184-206.
 - Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.
 - Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, 652-67.
 - Scharf, W.(1978). *Interorganizational Policy Studie: Concepts, and Perspectives*. In *interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, Kenneth Hanf and Fritz W. Scharpf (ed.). London: Sage Publication.
 - Scharf, W.(1994). Games Real Actors could Play: Positive and Negative Coordination in Embeded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1): 27-53.
 - Scharf, W.(1998). Governance as Theory: five propositions. *International*

Social Science Journal. 50(1): 17-28

- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. International Social Science Journal, 50(155): 17-28.
- Stoker, G. (2000). Urban political science and the challenge of urban governance.
- Ury, L. & Brett, M. & Goldberg, B. (1988). Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict. San Francisco: Jossey-Bass.
- Wood, D. J., & Gray, B. (1991). Toward a comprehensive theory of collaboration. The Journal of applied behavioral science, 27(2), 139-162.

ABSTRACT

Activation Plan for Collaborative Governance of Tourism Policy

Donghyun Kim

This study is to find ways to activate cooperative governance of tourism policies. The detailed purpose consisted of reviewing the need for cooperative governance of tourism policy, diagnosing the governance structure and level of tourism policy, establishing a system for cooperative governance of tourism policy, and seeking ways to improve it.

In the theoretical review, the significance, types, factors, and management strategies of cooperative governance were reviewed. More specifically, in order to diagnose the cooperative governance of tourism policy, previous studies and theories were reviewed in three aspects: types, factors, and management strategies of cooperative governance.

Based on the theory and review of previous studies, the framework of the perception survey was established. The 1st survey targets the Ministry of Culture, Sports and Tourism and agencies that have carried out government subsidy projects (hereinafter referred to as 'subsidized project organizations'). Recognition of each improvement plan was confirmed. The second survey was aimed at experts in the tourism field to review the necessity of cooperative governance and the direction of structural reform.

Next, by examining expert opinions on the changes in the role of the public sector by tourism policy sector, we can confirm the perception that the role of the public sector is still important by tourism policy sector. Next, looking at the results of the survey on the changes in the roles of public, market, and civil society actors

in the basic direction, promotion strategy, and task of each tourism policy area, it is found that the role of the public and market needs to be strengthened throughout tourism policy. It was an opinion.

Next, in order to analyze the structure of tourism policy cooperative governance, an analysis was conducted targeting tourism sector subsidy projects from 2017 to 2020. As a result of identifying actors and classifying types, the presumption that can be analyzed in relation to the execution of subsidized projects shows a pattern leading to 'Ministry of Culture, Sports and Tourism - metropolitan governments - local governments - private organizations' in the case of local government subsidized projects. In the case of private subsidy projects, a pattern is shown leading to the 'Ministry of Culture, Sports and Tourism - (Tourism) Central Public Organization - Private Organization'. The meaning of this pattern is that it shows an upper-order structure centered on the public sector and a lower-order structure centered on the private sector in relation to auxiliary projects. In other words, the pattern of carrying out subsidy projects in the tourism sector is primarily centered on the public sector, which appears to be a form of conducting projects with the private sector in the next sub-step. In other words, it means that actors in the private sector have little room to participate in setting the direction of a project in a higher-order structure.

Four components of the cooperative governance system of tourism policy were proposed: problem recognition, actor, principle (institutionalization), and network structure.

Keywords

Collaborative Governance, Cooperation Governance, Network Governance, Tourism Policy

집필내역

연구책임

김동현 한국문화관광연구원 연구위원: 1장, 2장, 3장, 4장, 5장, 6장

연구진

김은형 뉴욕주립대 정부와 시민사회 여성연구소 선임연구원: 5장

박지연 한국융합관광연구소 연구위원: 4장 1절

조민혁 경희대학교 미래혁신정책연구원 연구교수: 4장 2절

연구 참여

김민정 성균관대학교 국정평가연구소 연구원

관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안

발행인 김 세 원

발행처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

<http://www.kcti.re.kr>

인쇄일 2022년 12월 30일

발행일 2022년 12월 30일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

I S B N 978-89-6035-966-6 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2022.e48>

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해 주십시오.

김동현(2022), 관광정책의 협력적 거버넌스 활성화 방안, 한국문화관광연구원

한국문화관광연구원

서울특별시 강서구 금남화로 154

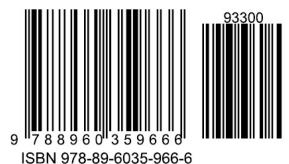
전화 02-2669-9800

팩스 02-2669-9880

www.kcti.re.kr



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.
<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2022.e48>



9 788960 359666
ISBN 978-89-6035-966-6