

훈련성과보고서 요약서

소 속	행정국	직 급	행정6급	성 명	이현미
훈련분야	문화예술				
훈련과제	스토리텔링을 활용한 서울 관광트레일 활성화 방안				
훈 련 국	영 국				
훈련기관	요크대학교				
훈련기간	2015. 8. 14 ~ 2017. 8. 13.				
보 고 내 용					
제 목	관광발전에 있어 효과적인 거버넌스 네트워크 연구	보고서 매수	53매		
내용요약	<p>최근 관광은 경제성장의 주요산업으로서 많은 나라에서 관심을 갖고 발전시키고 있는 정책분야이다. 이와 함께, 세계화, 정보화 등 새로운 이데올로기들의 등장은 정책과정에 다양한 이해관계자가 참여할 수 있는 거버넌스의 성장을 촉진시키고 있다. 이러한 가운데, 특히 관광은 경제, 사회, 환경 등 사회의 다양한 측면에 막대한 영향을 끼치는 산업이며 따라서 수많은 이해관계자가 존재하는 정책분야이다. 이에 본 보고서에서는 영국의 주요 관광도시인 요크시의 관광조직의 변화사례를 연구하고, 관광산업을 성공적으로 발전시킨 여러 도시들의 사례를 서울시에서 추진하는 스토리텔링을 활용한 관광트레일 개발사례와 비교함으로써 지역관광 발전을 위해 형성된 거버넌스의 네트워크 형태가 관광산업에 미치는 영향을 분석하고 서울시의 관광트레일 개발사업의 효과성을 높이기 위한 몇가지 시사점을 제안하고자 한다.</p>				

목 차(본보고서)

1. 서 론

- 연구배경/연구 목적/ 연구 방법/보고서 구성

2. 이론적 배경

- 거버넌스 등장배경 및 개념/ 네트워크 개념/ 지역 거버넌스 및 관광거버넌스

3. 사례연구

- 레드랜드(오스트레일리아), 암스테르담(네덜란드), 서울시

4. 시사점

5. 결 론

참고문헌

※ 첨부물 : 원본 보고서(영문)

관광발전에 있어
효과적인 거버넌스 네트워크 연구

2017년 7월

이 현 미

국외훈련 개요

1. 훈련국 : 영국

2. 훈련기관명 : 요크대학교 (University of York)

3. 훈련분야 : 문화예술

4. 훈련기간 : 2015.8.14. ~ 2017.8.13

1. 서론

최근 관광산업은 경제성장의 주요산업으로서 많은 나라에서 관심을 갖고 발전시키고 있는 정책분야이다. 또한, 세계화, 정보화 등 새로운 이데올로기의 등장은 정책 과정에 다양한 이해관계자가 참여할 수 있는 거버넌스의 성장을 촉진시키고 있다. 이러한 가운데, 특히 관광은 경제, 사회, 환경 등 사회의 다양한 측면에 막대한 영향을 끼치는 주요산업이며 따라서 수많은 이해관계자가 존재하는 정책분야이다. 이에 본 보고서에서는 지역관광 발전을 위해 형성된 거버넌스의 네트워크 유형을 보여주는 3개 도시의 사례를 효과적인 거버넌스를 측정할 수 있는 6가지 지표를 활용하여 분석하고 서울시의 관광트레일 개발의 성과를 높일 수 있는 몇 가지 시사점을 제안하고자 한다.

이러한 주장을 펴기 위해 본 보고서는 네 부분으로 구성된다. 먼저 보고서의 이론적 구조를 설명한다. 즉, 논의의 주제가 되는 관광개발의 의미, 거버넌스 개념과 등장배경, 그리고 관광에서의 네트워크와 거버넌스의 중요성을 설명할 것이다. 이를 위해 영국의 주요관광도시 중 하나인 요크시 사례를 살펴보고 관광거버넌스의 변천과정을 통해 지역관광 발전에 있어서의 관광조직과 거버넌스의 중요성을 살펴볼 것이다. 둘째, 오스트레일리아의 레드랜드, 네덜란드의 암스텔담, 서울시 등 3개 도시의 관광거버넌스 사례를 통해 거버넌스 유형을 구분하고, 좋은 거버넌스를 판단하는 6가지 지표를 활용하여 각 거버넌스 유형이 가진 특성들을 분석할 것이다. 셋째, 위 사례들의 분석결과를 토대로 서울시에서 추진 중인 스토리텔링을 활용한 관광트레일 개발에 있어 거버넌스의 효과성을 높이기 위한 몇 가지 시사점을 찾고자 한다. 마지막으로 본 보고서의 내용을 요약하고 서울시 정부를 위한 몇 가지 제안으로 마무리 하고자 한다.

2. 이론적 배경

1) 거버넌스의 등장 배경 및 개념

21세기로 접어들면서 국정운영의 패러다임이 정부(government)에서 거버넌스(governance)로 변하고 있다. 국가는 더 이상 정책의 독점적 공급자가 아니고 사회에 많은 역할과 기능을 이양하고 있으며 시장 및 시민사회와의 다양한 협력에 기초하여 국정을 관리하고 있다. 즉, 지배적인 국정운영의 양식이 명령과 복종관계로 연결된 정책당사자들이 하향식(top-down)으로 정책을 결정하고 집행하는 '계층제'에서 비교적 대등한 정책주체들이 협력하여 정책을 결정하고 집행하는

‘네트워크(network)’로 바뀌고 있는 것이다. 물론 정부의 시대가 거버넌스 시대로 전환되었다고 해서 사회에서 수행하는 정부의 역할이 변화한 것은 아니다. 과거나 지금이나 정부의 핵심적인 역할은 사회가 직면한 문제를 해결 하고 사회적 욕구를 충족시키는 데 있다. 다시 말해, 정부는 경제와 사회를 유도하여 사회의 집합적 목표를 달성하는 역할을 하고 있다.

이러한 거버넌스의 등장배경에 대해 Pierre와 Peters(2000)는 ① 정책의 영향을 받는 민간부문이 공공정책에 관여하려는 욕구의 증대, ② 신공공관리론의 대두, ③ 정책의 성공적 집행을 위해 정책과정에 영향을 주는 개인 및 집단의 제도화된 참여를 들고 있다. 또, Hood(1995)는 이러한 거버넌스로의 변화를 NPM과 같은 개념의 등장에 따른 공공조직에 대한 실제적인 효과로 보았다. Hall(1995)에 의하면 NPM의 등장은 특히 관광산업분야에서 환영을 받았는데 이것은 그것이 수많은 권력 안에서 국가자산에 대한 상업적 접근이 증가되었을 뿐만 아니라 개발과 마케팅 차원에서 폭넓은 영향을 끼치는 것은 의미한다. 이와 함께 최근 NGO, NPO의 활성화, 지역문제에 대한 지역주민의 적극적 참여 및 참여통로의 확대는 이러한 거버넌스 환경을 확대시키고 있다. 시민, 정부, 사회단체 간의 전통적인 경계의 붕괴는 좀더 협동적이고 복합적인 정책구조를 만들었는데, 이것은 관광이라는 공공정책에 있어서도 과정, 내용, 방향 그리고 효과에 있어 그리고 정치적 영역, 이해집단의 역할, 정책관리를 통한 정책형성과 정책, 공공영역개혁과 조직 변화에 있어 의도하지 않은 결과를 가져오는데 있어 중요한 의미를 가진다.

거버넌스에 대한 논의는 주로 정부에서 거버넌스로 혹은 계층제에서 네트워크로 라는 포제하에 진행되고 있으며, 여러 학자들에 의해 다양하게 정의 되고 있는데, 학자들의 의견을 종합해 보면, 광의의 거버넌스는 공공문제와 관련된 사회조정을 의미하며, 협의의 거버넌스는 네트워크로 공적인 관심사와 관련하여 권한이 행사 되고 이에 대하여 사람들이 의견을 제시하고 의사결정이 이루어지는 방법을 결정 하는 제도 및 절차로 정의할 수 있다.

2)네트워크의 개념

네트워크는 정부, 기업, 그리고 시민사회 간의 협동적 행위를 조직하는 일련의 공식적이면서 비공식적인 사회적 관계이다(Rhodes, 1997). 이들 네트워크이론은 공공영역과 민간영역을 아우르고 집단적 행위를 구성하는 공식적이고 비공식적인 조직구조에 대한 이해를 높일 수 있도록 해준다 (Dredge, 2006). 정책과정에서 네트워크에 대한 관심은 정책 환경이 복잡하고 다양해지면서 정책과 관련된 다수의 이해관계자가 참여하게 되었고 다양한 협상과 복잡한 상호작용을 통한 의

사결정이 이루어지면서 더욱 커지고 있다. 즉, 현대사회에서 정책결정은 정부의 일방적인 결정이 아니라 다양한 이해관계와 목표를 가진 여러 참여주체간의 상호작용의 결과로 나타나는 것이다. 이러한 점을 볼 때, 민관부문을 연결하는 네트워크 역할의 중요성은 다양한 분야의 산업에 걸쳐져 있는 관광발전에 있어 점차 증대되고 있으며, 유럽 국가들에서는 이미 관광영역에 네트워크를 활용한 관광네트워크를 조직하여 관광발전에 활용하고 있다. 이러한 사례들은 관광네트워크 형성에 있어서 행위자들의 다양한 태도와 역할, 영향력, 상호작용이 관광발전에서 중요한 맥락을 제공하고 있음을 알 수 있다 (Saxena,2005),

3) 관광에서의 거버넌스 네트워크

Bell(2004)은 수많은 이해관계자가 얽혀 있는 관광분야에 있어 거버넌스의 효과는 네트워크에 참여하는 이해관계자의 목표를 달성하기 위한 제도적 조직과 과정, 사용가능한 자원과 기술의 효과성 등에 달려 있다고 했다. 특히, 관광이라는 끊임 없이 네트워크가 필요한 분야에서 그 안에 참여하는 조직들은 일반적으로 공공-지방 참여를 통해서 이루어지는데, 네트워크를 구성하는 조직들은 정적이거나 경직되지 않고 조직 내부 혹은 조직 외부에 대응하여 끊임없이 변화하고 있으며, 거버넌스를 구성하는 제도적 구조는 이러한 변화에 대응하면서 그들의 목표를 이루어야 하는 것이다. 그래서 Pearce((2001)은 관광거버넌스는 명확한 구조와 과정을 지닌 것이 아닌 적절한 사람과 적절한 기술이 조화하는 조직이라고 주장했다.

4) 지역거버넌스와 관광개발

지역거버넌스는 지방분권적 측면에서 중앙정부의 역할 감소와 지방정부의 역할 및 권한확대에 초점을 맞추고 있다. 이러한 경향은 지방정부의 통치형태에 많은 영향을 미치는 것으로, 이전까지의 중앙정부 중심의 지역관리에서 벗어나 지역 중심의 정부운영으로 바꾸는 것을 의미한다. 또한 분권화 경향으로 중앙정부와 지방정부 간의 관계변화가 자연스럽게 전통적 통치형태에서 거버넌스 형태의 지역관리 형태로 전화되는 것이라고 볼 수 있다(Oh, 2005). 이것은 또한 앞서 말한 국정의 흐름이 정부에서 거버넌스로의 변화하는 것처럼 지방정부의 운영이라 할지라도 지방정부 일방의 독점적인 지역관리가 아닌 지방정부, 지역주민, 그리고 지역사회 조직간의 협력과 상호의존성에 바탕을 두는 거버넌스임을 의미한다.

WTO(1993)는 지속가능한 관광개발을 위한 주요한 파트너로 환경 지지자들과 지역사회, 지방정부로 정의했다. WTO의 이러한 정의는 관광정책이 가지는 폭넓고

복잡한 참여자와 이해관계자, 다양한 경제적, 사회적, 환경적 요인들 간의 관계를 분석하는데 있어 지역사회, 지방정부 등 다양한 행위자가 참여하는 네트워크 거버넌스 이론의 적용이 의미있음을 보여준다.

5) 관광 거버넌스의 중요성

관광 거버넌스의 과정은 흔히 공식적인 정부, 정부를 넘는 네트워크의 행위자, 지역사회 그리고 시장까지의 계층적 측면을 포함한다고 한다 (Hall, 2011a). 따라서, 관광 거버넌스는 공공영역에서 총체적인 관심과 연합된 활동의 문제를 포괄한다. 이와 관련하여 Dredge(2011)는 이러한 관광 거버넌스의 다양한 측면을 개인과 기관들이 공공이슈에 대해 토론하고 논쟁하는 공공영역에서 탐구하고, 관광 거버넌스에 대한 평가는 공공영역 안에서 누구에 의해 어떻게 구성되었는지를 고려해야만 한다고 주장했다. 관광에서 거버넌스, 특히 지역 거버넌스에 대한 중요성을 강조한 사례는 쉽게 찾아볼 수 있다. 예를 들어, Veron 등 (2005)은 관광 거버넌스를 통한 협력과정에 있어 공공부문의 리더십을 강조하고, 협력에 있어 참여자간의 동등한 수준의 참여보장, 지역사회에 대한 지속적인 홍보와 교류, 파트너의 역할에 대한 인식의 변화가 혁신과 관광발전을 촉진할 수 있다고 했다. 또, Horwich(1993)는 지역수준의 개발과 개발과정에서 지역주민에게 합법적이고 폭넓은 권한을 부여하는 등 모든 측면에서 개발의 동등한 파트너로 지역사회를 인식해야 한다고 주장하였으며, Brandon(1993)도 관광개발이 성공하기 위해서는 지역주민과 지역의 지도자, 그리고 의견선도자 등을 통한 지역의 참여의 역할을 가장 중요한 요소 중 하나로 정의하였다. 우리나라에서도 인바운드 관광정책 추진방향을 설정하는데 있어 시민사회의 활동을 배경으로 시민참여, 거버넌스 등을 적극 구현하는데 초점을 두고, 시민참여, 거버넌스 등을 활용하여 지역 내 관광협력 체계를 구축하는 것이 중요하며, 지역관광발전을 위한 거버넌스 체제가 미확립된 점이 관광개발에 저해요인이 된다고 하였다 (한국문화관광연구원, 2007). 이런 의미에서 관광은 지역사회, 지역정부, 관광관련 기업들 등 관광개발에 관심이 있고 계획이 있는 이해관계자의 협력적 정책형성을 필요로 하다. 따라서 지역관광 발전에 영향을 미칠 수 있는 이해관계자를 이해하고 그들과 소통하는 것은 매우 중요하고, 이것이 지역의 관광개발에 있어 거버넌스가 중요한 역할을 하는 바탕이 된다.

이러한 점에서, 영국의 주요 관광도시 중 하나인 요크시의 관광산업 발전과정에서 보여주는 관광조직의 변화는 눈여겨 볼 만 하다. 영국의 주요관광도시중 하나인 요크시는 기존에 지역의 중요산업이었던 식품제조업이 쇠퇴하면서 요크시가 가진 중세의 문화유산을 활용한 관광자원 개발을 통해 관광산업을 성공적으로 발전시킬

수 있었다. 그 과정에서 보여준 요크시의 관광조직, 관광거버넌스의 변화는 지역 관광발전에 있어서 거버넌스의 중요성을 보여주는 좋은 사례가 된다.

3. 지역관광 거버넌스 사례 분석

이러한 거버넌스의 중요성을 고려할 때, 지역의 관광 거버넌스 유형을 이해하고 각 유형이 갖는 장단점을 분석하여 거버넌스의 효과성을 높일 수 있는 방안을 찾는 것은 필요하다. 거버넌스를 주도하는 행위자를 중심으로 한 거버넌스의 네트워크 유형과 관련하여 Provan과 Kenis's (2007)은 지역 내에 형성된 하나의 기구가 중심이 되는 지역기구 주도형, 거버넌스의 구성원이 직접 주도하는 참여자 주도형, 그리고 행정기관이 네트워크를 이끄는 정부주도 네트워크의 3가지 유형으로 구분했다.

본 보고서에서는 서울시를 포함한 3개 도시의 사례를 통해 관광 거버넌스의 네트워크 유형이 관광발전에 미치는 영향을 분석해 보고자 한다. 그 동안 거버넌스의 효과성을 측정하기 위한 지표는 여러 학자들의 연구를 통해 밝혀진 바 있는데, 본 보고서에서는 Dredge 등(2010)이 제시한 의사소통과 지역사회 참여, 비전과 리더쉽, 투명성과 책임감, 명확한 역할인식과 운영구조, 참여주체의 다양성 및 형성, 정보의 공유 및 학습 등의 6가지 지표를 거버넌스의 효과성을 보여주는 지표로 삼아 사례를 분석하고자 한다.

아래에서 보여줄 사례는 레드랜드(관광기구 주도형), 암스텔담(관광사업자 주도형), 서울시(정부 주도형)의 3개 도시 사례로서 이들 사례에 대한 분석을 통해 지방정부인 서울시에서 추진하는 스토리텔링을 활용한 관광트레일 개발의 효과를 거양할 수 있는 몇 가지 시사점을 찾아보고자 한다.

1) 오스트레일리아 레드랜드 : 지역관광기구 주도

Beaumont & Dresdge(2009)는 오스트레일리아의 레드랜드시의 지역거버넌스의 네트워크 유형에 대한 분석을 통해 의미 있는 결과를 보여주고 있다. 레드랜드시는 오스트레일리아 퀸즈랜드 주의 남동쪽에 위치한 해변지역을 포함한 관광도시이다. 초기에 관광개발의 권한과 역할은 레드랜드 시정부에 있었으나, 1990년대 중반 시정부는 관광분야의 마케팅과 관광정보센터의 운영을 지역의 관광업체가 회원으로 참여하는 지역관광기관(Local Tourism Organization)에 위탁했다. LTO는 일종의 사단법인으로 1994년 이후 약 150개의 비즈니스 업체가 참여한 안정적 조직으로 성장하고 있었다.

레드랜드시의 LTO는 시정부, 관광산업에 종사하는 이해관계자들과 유관기관으로 이루어진 위원회를 통해 운영되었다. 이 조직은 회원제로 운영되므로 회원들 간의 의사소통은 매우 긴밀하였으며, 회원들 스스로 관광산업이 그들의 사업과 깊은 관련이 있으므로 서로의 관심과 요구에 대한 관심이 높았다. 또한, LTO는 그 자체에서 운영되는 규정과 절차를 따르므로 내부적으로는 높은 투명성과 책임성을 보여주었으며, 회원제를 기반으로 하였기에 LTO에 참여하는 관광산업의 이해관계자에 대해 강력한 리더십을 가질 수 있었다. 이와 더불어, 관광산업이 미치는 영향력에 대한 인식이 확고하여 관광산업이 끼치는 환경적, 사회문화적 효과에도 관심을 갖는 등 지역사회에 대한 높은 관심을 가지고 있었으며, 회원들 간에는 그들이 가진 전문지식이나 설문, 통계자료를 효과적으로 공유함으로써 지역정부의 정책형성에도 영향을 끼칠 수 있었다. 그래서 이 조직은 지역의 주요산업인 관광 발전에 있어서 그들의 역할에 대한 명확한 인식을 가지고 있었다. 레드랜드시는 이 LTO를 기반으로 레드랜드시가 오스트레일리아의 주요관광도시로 성장할 수 있는 기반을 구축할 수 있었다.

2) 네덜란드 암스테르담 : 참여자 주도

암스테르담은 네덜란드에서 가장 큰 도시이며, 도시가 가진 풍부한 문화자원과 운하로 대표되는 지형특성으로 인해 유럽 뿐만 아니라 전 세계적으로 많은 관광객들이 찾는 관광지 중의 하나이다. 암스테르담의 관광정책은 시정부의 경제부서에서 수립하기 때문에 암스테르담의 관광정책은 경제발전에 도움이 될 수 있도록 관광객을 더 많이 끌어들이 수 있는 정책에 관심을 가졌다. 그러나, 시에서는 관광과 관련된 별도의 전담부서가 없었기 때문에 암스테르담 관광위원회와 같은 관광산업에 직접 참여하고 있는 관광사업체들로 구성된 조직의 역할이 중요했다. 이들은 숙박업이나 운수, 음식업 등 관광산업의 각 분야에의 주요 참여자로서 암스테르담의 전반적인 관광전략을 실행하고 관광 거버넌스를 형성하는데 중요한 역할을 담당했다. 이 외에도 호텔이나 레스토랑, 기념품 판매점 등의 운영자들이 형성한 크고 작은 조직들이 관광개발에 있어 중요한 역할을 했으며, 시정부 역시 관광과 관련한 사업들이 시정부가 책임과 권한을 가진 정책영역이라기 보다는 관광으로 인해 수혜를 받는 관련 산업의 참여자들에 의해 운영되어야 한다고 여겼다. 암스테르담의 이러한 거버넌스 구조는 참여자 주도의 관광거버넌스 형태를 보이며, 정부의 재정지원을 받는 관광산업의 참여자들로 구성된 거버넌스를 통해 관광산업과 관련된 정책이 수립되고 실행되었다.

이들 참여자주도의 거버넌스 조직 역시 관광산업의 직접적인 참여자로 구성되어 있으므로 높은 수준의 참여도와 조직에 대한 소속감을 갖는다. 비록 이러한 거버넌스는 관광산업과 관련한 이해관계자 사이에서 만들어졌기 때문에 거버넌스의 운영에 있어서의 책임 있는 정책실행에는 다소 한계를 보여주었으나 암스텔담의 관광산업과 관련된 사업관계자로 구성되었기에 관광 발전을 통해 이익을 얻는 것을 주된 목표로 하므로 관광산업 발전을 위한 확실한 비전을 보여줄 수 있었다. 그러나, 워낙 다양한 규모의 참여자로 구성된 거버넌스이기 때문에 모든 참여자의 의견을 수용하는데는 일정부분 한계를 가지고 있었다. 다만, 레드랜드시의 경우처럼 회원제를 기반으로 하기 때문에 암스텔담의 관광환경에 대한 실제적이고 폭넓은 지식을 가지고 있었으며 다양한 교육프로그램 운영을 통해 회원들과 이러한 정보와 전문지식을 공유함으로써 관광분야에서 주도적인 역할을 할 수 있었다. 또한, 암스텔담의 관광산업에 종사하는 다양한 기업들이 참여하는 조직이었으므로 관광 마케팅, 관광자원 개발 등의 관광산업 활성화를 위한 정책들에 적극적으로 참여할 수 있었다. 이러한 참여자 주도 거버넌스의 활성화를 통해 암스텔담은 암스텔담이라는 지역 뿐만 아니라 네덜란드의 관광산업 발전에 있어서도 중요한 역할을 담당하게 되었다.

3) 서울시 - 정부 주도

한국의 연간 방한 관광객수는 2015년 12백만명을 넘어선 이래 급격히 증가하고 있다. 특히, 서울시 정부의 경우 연간 1천만 명 이상의 외국관광객이 방문하는 국제적 관광도시로 발돋움하고 있는 시기에 있다. 아울러, 이러한 관광객의 증가를 지역경제 성장과 연계하기 위해 다양한 관광개발 정책을 수립하고 있다. 특히, 관광객들의 관광형태가 박물관이나 고궁과 같은 기존의 명소 중심의 관광에서 벗어나 현재 서울이 지닌 다양한 문화적 체험을 얻으려는 추세로 변화함에 따라 관광자원의 발굴에 있어서도 물리적 개발보다는 서울시가 가지고 있는 문화자원 자원, 즉 생활문화나 장소가 지닌 상징성을 보여주는 이야기 자원에 대한 개발이 필요하게 되었다. 이에 서울시에서는 2012년부터 스토리텔링을 활용한 관광트레일을 통해 관광자원을 개발하는 정책을 펼쳐오고 있다.

관광자원화 정책이 처음 시작된 2012년 서울시에서는 서울전역에 걸쳐 숨겨진 이야기자원을 발굴하는 사업을 민간영역의 전문업체에 위탁하여 시행했다. 그러나, 첫해의 사업결과 자원발굴에만 치중하여 자원의 향후 관광영역에서의 활용가능성에 대한 장기적 관점을 반영하지 못했다는 의견이 대두되었다.(서울시 관광자원개발 사업 성과자료집, 2012) 이에 서울시에서는 그간 시 정부 주도의 관광정책으로

관광현장의 의견을 담은 관광자원을 개발하는데 한계가 있다는 지적에 따라 2013년부터는 관광과 관련된 다양한 분야의 전문가로 구성된 스토리텔링 자문위원회를 설치하였다. 자문위원회의 성격은 법적, 제도적 구속은 없는 조직으로 서울시 정부에서 학계, 기업, 업체 등 다양한 분야로 부터 관련 전문가를 추천 받아 구성되었다. 이러한 거버넌스의 구성은 정부주도형 네트워크에 기반을 하고 있으며, 자문위원회는 서울시의 스토리텔링 관광자원 발굴사업의 방향성이나 내용에 대한 의견을 제시하는 역할을 하였으며, 관광과 관련한 학계, 언론, 여행사, 항공사 등에서 경험이 있는 민간전문가를 추천받아 구성되었고, 이에 더해 서울시의 관광부 장관이 위원으로 참여하여 자문위원회를 주도적으로 운영하였다.

서울시 사례에서 보여주는 거버넌스 네트워크는 시정부 관련부서가 정책을 수립하고 실행하는 과정에서 참여자의 의견을 조정하고 정책에 반영하는 역할을 함으로써 지역정부가 주도하는 네트워크 형태를 보여 주었다. 비록 이 위원회는 지역사회나 관련 분야의 민간전문가들이 참여하는 포괄적인 성격을 가지고 있었지만, 실제적인 정책수립이나 실행의 권한은 시정부에 집중되어 있었다. 서울시의 관광트레일 개발을 위한 거버넌스는 스토리텔링을 활용한 트레일이라는 관광자원을 개발하기 위한 필요성을 인식하고 그 효과성을 높이기 위해 구성되었지만, 결과적으로는 자문위원회의 의사결정이 정책에 영향을 끼치는데 일부 한계가 있어 다른 두 가지 유형의 거버넌스보다는 다소 낮은 책임성을 보여주었다. 또한, 자문위원회의 비공식적 구조나 지역사회나 관련 분야의 이해관계자의 참여 부족은 해당 네트워크에 있어 거버넌스를 이끌어 가는 리더십이나 비전을 발전시키는 데에 저해요인이 되기도 했다. 거버넌스의 구성에 있어서 시에서 추천하고 결정한 위원으로 구성됨에 따라 참여자 구성의 다양성이나 이해관계자의 포괄적인 참여에도 일부 한계를 보여주었다. 그러나, 서울시 정부는 관광이 지역경제에 미치는 영향에 대해서는 누구보다 더 잘 인식하고 있는 조직이었다. 따라서 시정부에서는 자문위원회가 참여하는 정책토론회, 이슈 발생시 관련 관광업계와의 수시 만남을 통해 관광 분야에 대한 지식과 경험을 나누고자 하는 노력을 보여주었다. 또한, 시정부는 관광자원개발에 있어 발굴자원이 관광업계의 발전에 기여하고 지역경제에 도움이 될 수 있는 방향이어야 함을 명확히 인식하고 있었다. 자문위원회는 이러한 시정부의 목표를 달성하기 위한 과정에 있는 네트워크 조직이었으나 비공식적 자문적 성격을 지닌 네트워크이었기에 조직에 있어서의 명확한 구조나 위원회의 역할 그리고 그들이 져야 하는 책임성에 대한 인식이 부족했다. 따라서 이러한 자문위원회의 성격은 시정부가 수립하는 관광자원 개발과 관련한 사업에 대한 필요성이나 당위성을 지지하는데 그칠 수 밖에 없었다.

5. 결론

관광은 관광이 가져오는 다양한 기대효과로 인해 이해관계자가 다양하며 관광정책이 사회·경제·문화적으로 끼치는 영향 또한 방대하다. 특히, 관광산업이 가져오는 경제적 이득으로 인해 세계 여러 나라에 경제발전에 중요한 역할을 하게 되면서 관광분야에서의 거버넌스의 중요성은 더욱 커지고 있다. 세계화, 정보화, 신자유주의 등 새로운 이데올로기의 등장은 국가나 지방정부의 정책과정을 통치가 아닌 협치의 과정으로 변화시키고 있다. 이에 따라, 정부의 정책형성 및 집행은 정책과 관련된 민간영역의 다양한 이해관계자와의 협치를 통해 그 효과를 높일 수 있게 되었고, 더욱이 지역을 기반으로 하는 관광정책의 경우 거버넌스의 중요성은 더욱 커지고 있다. 특히, 관광뿐만 아니라 경제, 문화, 환경 등 다양한 분야와 연관되어 있는 관광산업의 특성은 공공분야 뿐만 아니라 민간영역, 시민사회를 포함한 다양한 분야의 참여가 요구되고 있다. 본 보고서는 이러한 세계적 추세 속에서 네덜란드 암스텔담시, 오스트레일리아 레드랜드시 그리고 서울시의 관광거버넌스 네트워크 사례를 분석함으로써 서울시의 스토리텔링을 활용한 관광트레일 개발의 효과를 제고하기 위한 시사점을 찾아보고자 여러 학자들의 연구를 통해 수립된 거버넌스의 효과를 보여주는 6 가지 지표를 가지고 세 도시의 거버넌스 네트워크 사례를 분석하였다.

레드랜드시의 기관주도 거버넌스 네트워크의 경우, 관광 관련 업체들이 회원으로 참여하는 지역관광기관에서 거버넌스를 주도함으로써 명확한 절차와 구조를 지닌 조직으로서 책임성이나 투명성을 확보할 수 있었으며, 참여자간에는 관광발전을 통한 경제적 이익의 창출이라는 공통된 비전이 있었기에 회원간 정보공유와 원활한 의사소통을 통해 거버넌스의 효과를 높일 수 있었다.

암스텔담시 사례에서는 관광관련 업무가 경제부서의 일부로 존재하였기에 시정부에서는 관광인프라 관련 사업자들이 참여하는 ATCB에 암스텔담시의 관광전략 수립이나 집행 등과 관련한 업무를 위탁했다. 따라서 암스텔담시의 관광거버넌스는 관광산업에 종사하는 참여자가 주도하는 거버넌스 네트워크를 보여주는데 이들은 관광발전이라는 공통의 비전을 가지고 있었으며, 관광과 관련한 숙박, 교통 등 관련 산업에 종사함으로써 관광 거버넌스에서의 그들의 역할에 대한 명확한 이해와 실행을 통해 관광발전에 기여할 수 있었다.

서울시 사례는 지방정부가 관광자원 개발을 위한 거버넌스를 구성하여 운영하는 형태로 거버넌스의 구성이나 운영은 지방정부에서 주도하고 있다. 하지만, 거버넌스의 구성원 형성이나 운영과 관련한 명확한 규정이나 이들의 합의사항에 대한

실행방안과 관련한 법적, 제도적 구속력이 없었기에 위원회의 성과는 단순한 자문에 그치며, 관광정책 수립이나 실행에 반영하기에는 일정부분 한계를 보여주었다. 이러한 점을 종합하여 서울시의 관광자원개발 거버넌스의 효과성을 확보하기 위한 3 가지 시사점을 찾을 수 있었다. 첫째, 네트워크 거버넌스의 역할이나 책임성에 대한 명확한 인식이 필요하다. 왜냐하면 이러한 역할이나 책임에 대한 이해를 통해 거버넌스의 비전이나 리더십이 발휘될 수 있기 때문이다. 둘째, 거버넌스의 참여자를 좀더 다양화하고 참여자간의 자율적인 의사소통이 필요하다. 앞서 얘기한 것처럼 관광산업은 경제, 문화, 환경 등 다양한 분야를 아우르는 특성을 가지므로 이들 영역과 관련된 다양한 이해관계자의 참여와 이들 간의 자율적인 소통은 거버넌스의 성공에 필요한 요소이다. 셋째, 관광거버넌스의 효과성을 높이기 위해서는 민간부분 뿐만 아니라 공공분야에서의 폭넓은 참여도 중요하다. 즉, 국가나 지방 등 다양한 레벨의 공공기관이 참여함으로써 관광이 가진 복합적인 문제들을 다룸으로서 거버넌스의 성과를 높일 수 있다.

서울시에서는 관광트레일 등 새로운 관광자원을 개발하고 이를 통해 관광산업을 보다 활성화하기 위해서 관광 거버넌스 운영에 있어 민간영역과 공공역역을 망라하여 다양한 이해관계자가 참여하고, 이들 참여주체들이 관광정책 수립 및 실행에 있어 적극적이고 책임있는 역할을 수행할 수 있는 환경을 조성해 나가야 할 것이다.