

철도관광자원개발 정책분석에 관한 소고

An Inquiry into Railroad Tourism Resources Development Policy Analysis

김정평*
Kim, Jung-Phyung

ABSTRACT

This study is made to link up the policy analysis theory flame and practice concerning the analysis of railroad tourism resources development policy and propose an alternative to feasibility for railroad tourism resources development policy in general. The specific objectives to achieve the purpose of this research are as follow; First, In consideration of railroad tourism resources development policy and theory of policy analysis idea and goals, for analysis of railroad tourism resources development policy analysis are to be instituted more systematically. Second, the theory of railroad tourism resources development policy analysis will be made more systematic and use it as basis of the said analysis for further.

I. 서 론

정책분석은 정부의 정책과 그 기원을 같이한다고 할 수 있을 것이다. 이는 현대적인 의미의 과학적인 분석은 아니라고 할지라도 정부가 정책을 결정하고 그 집행된 결과를 평가할 때에는 어떠한 형태로든 여러 가지 분석이 이루어졌을 것이기 때문이다. 그리고 정책분석이 독자적인 학문영역으로 세계를 갖추고 활용되기 이전에도 사회과학 여러분야에서 각기 개발한 방법론들을 사용하여 정부의 정책을 분석하여 정보를 산출함으로써 정부의 정책결정에 활용하여 왔고 또 앞으로도 계속하여 활용될 것이다.

2005. 1.1부터 공조적으로 탈바꿈한 한국철도공사 역시 정부기관의 하나로 이와같은 맥락에서 원도경영을 위해 무수히 많은 정책이 계획되고 분석되었으리라 생각된다. 그리고 사회환경들이 고도화, 전문화, 세계화를 추구하는 추세속에서 원도관광정책도 이와 맥을 같이하는 집진적 변화를 피하여야 한다. 따라서 수익성을 추구하는 공사체제로는 공사 특장조직이 요구하는 능력의 향상과 고도의 생산성을 확보할 수 없기 때문에 공제의 관점의 학문적 연구와 더불어 생명의한 전문직적

* 한국철도대학 부교수

을 동원한 체계적인 접근이 관광에도 필요하다고 판단된다. 한국철도공사는 향후 철도 관광자원개발정책 또한 부대사업을 창출하여 철도경영 수지를 개선하는 데에 일조를 담당하는 분야를 각광을 받을 것으로 사료되는 바 이것에 대한 구체적이고 체계적인 이론에 입각한 평가분석이 실시되고 있다고는 믿지 않는다. 그래서 기존철도자원개발정책에 대한 반성과 새로운 시각에서의 철도관광자원개발정책대안을 개발해야 된다는 필요성이 대두되고 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 시대적 요구에 조금이나마 부응하고자 아래와 같은 연구목적을 가지고 연구에 임하고자 한다.

첫째, 정책분석의 이론을 바탕으로 철도관광자원개발정책분석이론을 체계화한다.

둘째, 준거로 설정된 내용을 토대로 철도관광자원개발정책의 목표를 설정하고 목표를 달성시킬 수 있는 대안을 내용적으로 구체화함으로써 향후 철도경영정보시스템정책개발의 바람직한 방향을 제시한다.

본 연구의 적용범위는 현 한국철도공사조직으로 한정시켰고, 내용적 범위는 전체내용을 4장으로 구성하고, 1장은 연구의 목적, 범위, 방법 등에 관하여 서술하고, 2장은 철도관광자원개발정책분석의 이론에 관하여 정책분석이론을 중심으로 요소, 전개과정 등을 고찰한다. 3장은 철도관광자원개발정책분석에 대한 준거를 설정하며, 4장은 본 연구의 결론 부분으로서 3장에서 설정된 준거의 범위를 내용으로 철도관광자원개발정책분석의 모델만을 제시하기로 하였다.

한편, 연구의 방법은 문헌적 연구를 중심으로 연구자의 주관적 판단도 병행되었다.

II. 철도관광자원개발정책분석의 이론적 배경

1. 정책분석의 전개과정

정책분석(policy analysis)은 아직 통일된 개념은 없으나 제학자들이 주장하는 내용을 국내외로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

우선, 국외학자부터 살펴보면, T. R. Dye는 정책분석이란 “정부가 수행하는 활동들의 원인과 그 결과를 기술하고 설명하는 것”[1]이라고 규정하고, W. N. Dunn는 정책분석을 “정책과정에서 정책과정에 필요한 지식을 만들어내는 작업”이라 정의하고 있다.[2] 이는 H. A. Simon의 입장을 발전시킨 것으로 보여진다.[3]

E. S. Quade는 정책분석이란 “정책결정자들이 그들의 판단력을 행사하는 데 있어서 판단의 기초를 높여줄 수 있는 방법으로 정보를 산출하고 제공하는 모든 유형의 분석”[4]이라고 보고 있다. Y. Dror는 정책분석이란 “복잡한 정책이슈에 직면했을 때 바람직한 대안들을 설계하고 식별하기 위한 일련의 접근방법과 방법론”[5]이라고 규정하며, Wildavsky도 정책분석을 “해결할 수 있는 문제들을 창조하는 활동”[6]이라고 정의하며, Nagel은 정책분석이란 “어떤 정책대안이 정책과 목적간의 관계에 비추어 주어진 하나의 목적을 달성하는 데 가장 바람직한지 여부를 결정하는 것”[7]이라고 정의하고 있다.

한편, 국내학자들의 견해를 살펴보면, 강신택교수는 정책분석을 “정책의 수립, 집행 및 평가과정에서 이루어지는 일종의 설명이다”[8]라고 정의하며, 김신복교수는 정책분석이란 “정책이 결정되거나 집행되기 전에 그 타당성과 효율성 등을 미리 평가해보는 활동”[9]이라고 주장하고 있으며, 정정길교수는 정책분석이란 “보다 바람직한 정책결정을 위하여 수행되는 지적 작업”[10]이라

고 규정하며, 노화준 교수는 정책분석이란 “정책결정에 필요한 여러 가지 정보를 산출하기 위한 사전적 또는 조망적 분석(anticipatory analysis)”이라고 설명[11]하고 있다.

이상에서 볼 때 정책분석의 개념은 정책과정의 전 국면에서 필요한 지식을 제공하는 광의의 의미를 지닌 정책분석과 정책목표를 달성하기 위한 최선의 대안을 선택하는데 도움을 주는 분석[12], 즉 협의의 의미를 지닌 정책분석으로 분류된다.

따라서 본 연구에서는 정책분석의 개념은 협의의 의미를 지닌 정책분석으로 한정하여, 합리적인 정책결정과 자원의 배분에 있어 객관적인 정보를 위한 평가로 보며, 정책의 경향과 목표달성에 대한 효율성 분석에 중점을 둔다.

정책분석과정은 앞에서 제시한 정책분석개념 중 협의의 의미를 내포한 정보와 방법이 상호의존되면 전환되는 일련의 탐구과정이다. 그리고 정책분석의 형태와 절차는 정책분석의 접근방법에 따라서도 다를 뿐 아니라 동일한 접근방법을 취하는 경우에도 분석과정의 성격과 분석자에 따라 다를 수 있다.

정책분석이론에 관한 국내의 학자들의 견해들을 종합해 볼 때, 정책분석과정은 ①정책문제에 관한 정보수집, 현황분석 및 문제점 파악 ②정책목표설정 ③정책대안의 탐색과정으로 크게 분류할 수 있고, 다시 정책대안의 탐색과정을 정책대안탐색, 정책대안의 결과예측, 정책대안의 비교평가 등으로 세분화시키는 기본 절차를 거친다고 본다.

앞에서 고찰한 정책분석이론을 적용하는데 있어서는 일반적이고 포괄적인 정책분석이론을 기준으로 하며, 구체적으로 분석을 하고자 하는 개별정책의 특성에 적합한 정책분석의 이론적 한계를 마련하여야 한다. 따라서 본 연구에서 접근하고 있는 철도관광자원개발정책분석은 앞에서 언급한 정책분석이론을 바탕으로 분석의 틀을 설정하였고, 철도관광자원개발 정책분석의 주요대상으로는 현행한국철도공사내의 관광자원개발정책으로 한정하였으며, 내용범위는 철도관광자원개발정책의 타당성분석과정으로 설정하였다.

2. 철도관광자원개발정책분석의 전개과정

철도관광자원개발정책의 개념을 알기 위해서는 두 가지면에서 고찰되어야 한다. 그 중 하나는 철도관광자원개발의 측면이고, 다른 하나는 정책의 입장인 것이다. 이들의 관계를 다음과 같은 간단한 등식으로 표시할 수 있다.

$$\text{철도관광자원개발정책} = \text{철도관광자원개발} + \text{정책}$$

이 등식에 따라 개념을 규정하려고 시도하는데 먼저 철도관광자원개발에 대하여 논자의 주관적 관점에서 정의하면 철도분야에서 고객의 관광동기를 충족시켜 줄 수 있는 유무형의 제자원으로서 보존·보호치 않으면 가치가 상실하거나 소멸할 성질을 내포하고 있는 자원에 인간의 지혜와 노력과 자본을 투입하여 보다 나은 현상인 관광자원을 창건하는 과정을 철도관광자원개발의 개념이라고 정립하고자 한다.

다음은 정책의 개념정의에 대한 몇몇 국내의 학자들의 견해를 나열해 보면, M. Higginson은 “행동화하기 위한 하나의 지침”[13]¹, T. R. Dye는 “정부가 하는 일이나 하지 않기로 한 일을 모두 의미한다.”[14]라고 주장하고 있으며 Sharkansky는 “정부의 중요한 활동[15]”이 정책이라고 주장해, “정부의 목적(goals)이나 목표(objectives)”[16]라고 주장한 Friedrich의 견해와 비슷하

다. 또한 Lasswell & Kaplan도 정책을 “국가의 목표가치 및 실행의 예정된 사업”[17]이라고 정의하고 있으며, Anderson도 “문제해결에 있어서 목적있는 행동의 방침[18]”이 정책이라고 주장하고 있다. Easton은 정책을 “사회전체를 위한 제가치의 권위적 배분, 정치체계가 내린 권위적 결정의 권위적 산출물의 일종”[19]이라고 정의하고 있다.

한편, 국내학자인 안해균교수는 정책이란 “대부분의 사회구성원과 관련이 있는 시급한 문제들을 권위적(합법적)으로 해결함으로써 생활의 질과 공익을 향상시키고자 하는 정부 및 공공기관의 미래지향적인 생활방침 또는 생활목표[20]”라고 주장하고 있다. 김형열교수는 정책이란 “조직체의 이상, 목적 및 목표를 달성하기 위한 구체적인 계획과 사업”[21]이라고 정의하고, 정정길 교수는 “정책은 바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”[22]으로 정의하고 있다. 김신복교수는 정책은 “공공기관이 어떤 목표를 달성하기 위하여 의도적으로 선택한 행동의 주요지침”이라고 정의하고 있다.

이와 같이 국내외학자들의 정책에 대한 정의를 종합해보면, 두가지 중요한 요소, 즉 첫째, 정책은 정책목표를 지닌다. 둘째 정책은 권위있는 정부기관에 의하여 결정되며 공식화 된다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 정책이란 “정부 및 공공기관이 어떤 목표를 달성하기 위하여 의도적으로 선택한 행동의 주요지침”[23]이라고 정의한다.

이와 같은 재반여건을 고려하여 철도관광자원개발정책이란 “철도분야에서 고객의 관광 동기를 충족시켜 줄수 있는 유무형의 제자원으로서 보존;보호치 않으면 가치가 상실하거나 감소할 성질을 내포하고 있는 자원에 정부 및 공공기관이 보다 나은 관광자원으로 창조하기 위해서 의도적으로 지혜와 노력과 자원을 투입하는 주요행동지침”이라고 정의 할 수 있다.

□전개과정

철도관광자원개발정책분석의 전개과정은 앞에서 고찰한 정책분석과정과 같은 단계별 과정을 거친다. 따라서 철도관광자원개발정책분석과정을 서술적으로 복잡하게 설명하는 것보다 아래와 같이 간단한 도식으로 표현할 수 있다.

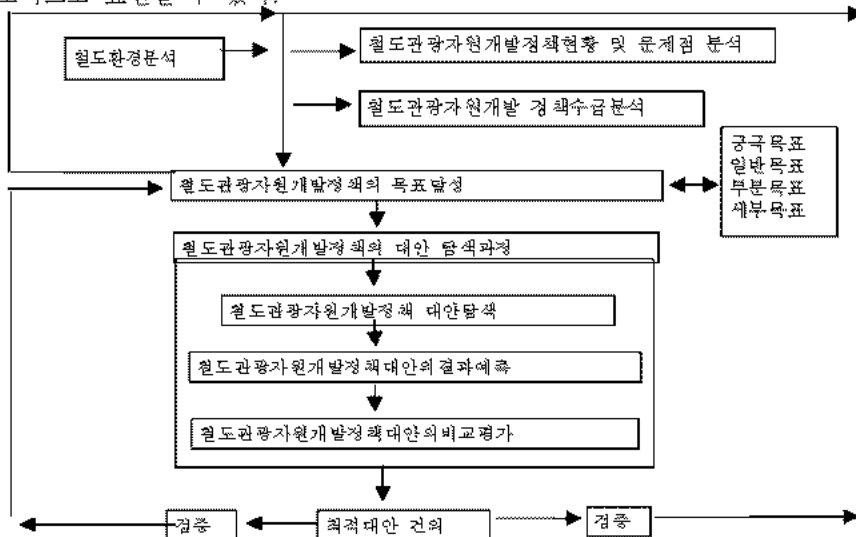


그림 -1 철도관광자원개발정책분석의 전개과정

□. 대안탐색과정

철도관광자원개발정책분석의 전개과정에서 고찰한 바와 같이 철도관광자원개발정책의 대안탐색 과정은 단계별로 철도관광자원개발정책대안탐색단계, 철도관광자원개발정책대안의 결과예측단계, 철도관광자원개발정책대안의 비교평가단계로 구분할 수 있다.

○. 철도관광자원개발정책대안탐색

철도관광자원개발정책대안들 중 최선의 정책대안을 선택하기 위해서는 광범위하게 탐색해야 한다. 이때 대안탐색은 대안작성으로 표현되기도 하고, 철도관광자원개발정책분석가는 과거의 비슷한 문제에 대한 대안작성을 참조하게 되며, 이 경우 유사한 사항이 발견된 경우 그 대안들의 성공성 여부를 고찰함으로써 활용가능성을 탐색하게 된다.

철도관광자원개발정책탐색단계에서 고려되어야 할 몇 가지 요소는 다음과 같다.

첫째, 선택된 철도관광자원개발정책문제를 정확하게 인지하고, 철도관광자원개발정책목표를 확실히 한다.

둘째, 철도관광자원개발정책문제를 해결하거나, 철도관광자원개발정책목표를 달성할 수 있는 정책수단의 종류를 광범위하게 확인한다. 여러종류의 정책수단을 광범위하게 파악하는 작업은 과학적 지식이나 이론뿐만 아니라 과거의 철도관광자원개발정책 목록이나 유사공공기관의 정책 등을 통해서도 수행될 수 있다. 또 이 단계에서 각 이해집단이 주장하는 정책대안을 수집하기도 하고 질적분석방법을 이용하여 여러 가지 정책대안을 개발한다.

셋째, 철도관광자원개발정책 목표에 대한 여러 가지 종류의 정책수단을 적절히 배합하고, 여기에 대응하는 구체적인 정책대안을 만드는 과정이다. 여러 가지 정책수단을 배합시킬 때는 정책수단의 실현수준을 다르게 하여 또 다른 정책대안을 만들 수 있다.

○. 철도관광자원개발정책대안의 결과예측

철도관광자원개발정책목표가 확정되고 이를 달성할 수 있는 정책수단들이 광범위하게 탐색된 후에 정책수단들 하나하나가 집행될 경우 어떠한 결과가 나타나게 될 것인지를 미리 예상해 보는 것을 철도관광자원개발정책대안의 결과예측이라고 한다. 정책대안의 결과를 미리 예측하는 것은 합리적, 분석적 정책결정에서 가장 어려운 단계중의 하나이면서 능력과 시간이 부족한 정책결정자에게 정책분석이 도움을 줄 수 있는 가장 중요한 단계이다.

한편, 철도관광자원개발정책대안의 결과예측은 정책대안을 추진할 때 나타나리라고 예상되는 결과를 말한다. 이 결과는 보통 사회적으로 보아 바람직스러운 것과 바람직스럽지 못한 것으로 구분할 수 있다. 이때 바람직스러운 결과는 편익(Benefit) 또는 정책효과라고 부르고, 바람직스럽지 못한 것은 비용(Cost) 또는 정책비용이라고 한다. 이 단계에서 사용되고 있는 결과 예측방법으로는 체계분석, 관리과학, OR, 정책실험, 직관적 분석, 정책분석 등의 분야에서 이용되고 있는 각종의 기법들이나 모델들이다.

○. 철도관광자원개발정책대안의 비교평가

철도관광자원개발정책대안들이 각각 어떠한 결과를 가져올 것인지를 예측하고 난 후에 이러한 결과들이 얼마만큼 바람직스러운지를 평가하고 정책대안별로 비교 평가할 수 있는 기준을 적용시켜 최선의 대안을 선정하여야 한다. 이 단계가 철도관광자원개발정책대안 탐색과정의 마지막 단계가 된다.

예를 들면, 철도관광자원개발정책대안의 결과들은 경제적, 사회적, 문화적 효과나 비용등이 있는가 하면, 같은 종류의 경제적 효과, 또는 사회적 효과 중에서도 서로 이질적인 것들이 많이 있다. 또한 양적 측정으로 가치를 평가할 수 있는 경제적 효과나 비용이 있으며, 어떠한 방법의 양적표현도 불가능한 사회 문화적 효과나 비용들도 많이 존재한다. 이렇게 계량화가 불가능한 사회 문화적 효과나 비용을 두고 정책대안을 평가하여 비교하기 위해서는 크게 세가지방법을 들수 있다. 첫째는 가능한 대로 이들을 계량화시키는 방법이고, 둘째는 효과나 비용을 대강 평가하여 대안별로 서열화하는 방법이며, 셋째는 비슷한 효과나 비용을 서로 소멸(cancel out)하여 남은 부분만 가지고 대안을 비교하는 방법이다.

III. 철도관광자원개발정책분석의 준거설정

1. 준거설정의 내용근거

철도관광자원개발정책분석의 준거설정을 위한 근거로는 철도관광자원개발정책분석에 영향을 주어진 주변환경을 중심으로 ①철도환경분석 ②철도관광자원개발정책 현황 및 문제점 분석 ③철도관광자원개발정책수급분석 ④대안탐색과정의 타당성분석 등으로 범위를 한정하여 고찰할 수 있으나 본 연구에서는 대안탐색과정의 타당성분석에 중점을 두고 고찰하기로 한다.

2. 대안탐색과정의 타당성분석

철도관광자원개발정책의 목표달성을 위한 타당성분석은 철도관광자원개발정책 목표달성을 위한 대안탐색과정의 타당성분석상에서 본 연구와 관련이 있는 내용, 특히 단계별 과정에 대해서 간략하게 언급하면서 과정준거설정의 근거를 마련코자 한다.

□. 철도관광자원개발정책 대안 탐색

대안탐색방법의 타당성, 대안탐색내용의 타당성, 대안탐색주체의 타당성, 대안탐색범위의 타당성에 대해서 고찰하는 단계이다. 각 타당성별로 구체적인 내용을 분류해 보면 다음과 같다.

첫째, 대안탐색방법의 타당성은 ①대안의 공개성 ②대안의 차별성 ③민주적 절차 ④공익성으로 구분한다.

둘째, 대안탐색범위의 타당성은 ①장기계획 ②중기계획 ③단기계획으로 구분한다.

셋째, 대안탐색내용의 타당성은 ①관광상품개발 ②부대시설 개발 ③관광 마케팅 개발 구축 ④타 교통과의 연계방안으로 구분한다.

넷째, 대안탐색주체의 타당성은 ①최고정책결정자 ②정책집행자 ③전문가 ④고객으로 구분한다.

□. 철도관광자원개발 정책 대안의 결과(영향)

내부강점요소, 내부약점요소, 외부기회요소, 외부위협요소에 대해서 고찰하는 단계이다. 각각에 대한 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 내부강점요소는 ①KTX개통 ②수익사업창출기회부여 ③의사결정지원수준으로 구분하며, 둘째, 내부약점요소는 ①주5일제근무확산 ②시장성장 ③인구특성의 변화로 구분한다.

셋째, 외부기회요소는 ①경기변동(불경기)의 영향 ②정부정책의 변화 ③소비자 욕구의 다양화로 구분하며,

넷째, 외부위협요소는 ①전문가 부족 ②마케팅기술 부족 ③관광상품 전략부족으로 구분한다.

□. 철도 관광자원개발정책 대안의 평가

평가주체, 평가내용, 평가방법, 평가범위에 대해서 접근하는 단계이다. 각각에 대한 세부적인 내용을 고찰하면 다음과 같다.

첫째, 평가주체는 ①최고정책결정자 ②정책집행자 ③전문가로 구분한다.

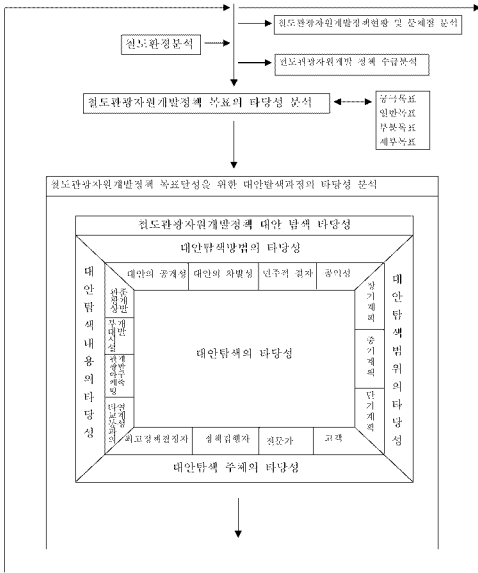
둘째, 평가내용은 ①관광상품개발 ②부대시설개발 ③관광마케팅개발 ④타교통과의 연계성 등이며,

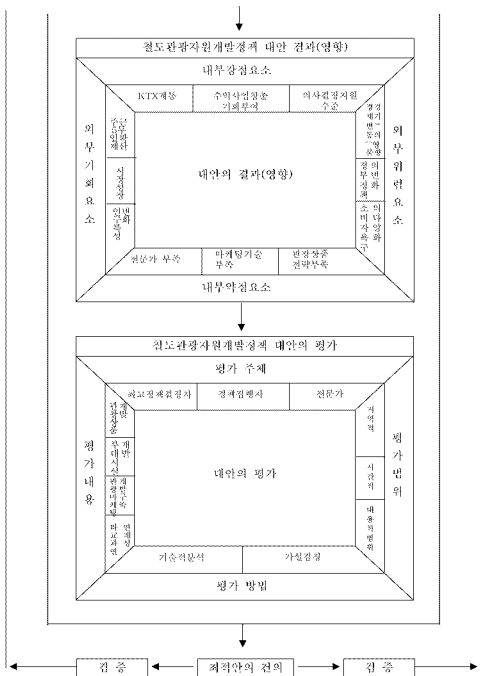
셋째, 평가방법은 ①기술적 분석 ②가설 검정 등이 있으며,

넷째, 평가범위는 ①지역적 범위 ②시간적 범위 ③내용적 범위로 구분한다.

IV. 철도관광자원개발정책분석의 모델제시

연구에서 철도관광자원개발정책분석의 모델은 앞에서 고찰한 철도관광자원개발에 관한 논리를 정책분석이라는 이론들에 응용시켜 다음 그림-2 과 같은 모델로 제시하는 것으로 한정한다.





: 4-2 철도관광자원개발 경제분석의 모델

참 고 문 헌

- [1] Thomas R. Dye(1976), *Policy Analysis*, Alabama : The University of Alabama press, pp.1-3.
이대희 역(1998), 정책분석론, 서울 : 대영문화사, p.55.
노화준(1998) 정책분석론, 서울 : 박영사, p.19.
- [2] William N. Dunn(1981) *Public Policy Analysis*, N.J : Prentice Hall Inc., Englewood, p.41
- [3] Herbet A. Simon(1960), *The New Science of Management Decision*, New York : Harper & Row Publishers, pp.1-2.
- [4] E. S. Quade(1975), *Analysis for Public Decision*, New York : American Elsevier Publishing Co., Inc., pp.4-5.
- [5] Yehezkel Dror(1971), *Ventures in Policy Sciences*, new York : American Elsevier Publishing Co., Inc., p.223.
- [6] Aaron Wildavsky(1979), *Speaking Truth to power : The Art & Craft of Policy Analysis*, Boson : Little, Brown and Company, pp.338-389
- [7] Stuart Nagel(1986),, "Conceptualizing Public Policy Anaysis," in Willian Dunn(ed), *Policy Analysis : Perspectives, Concepts and Methods*, Greenwich, connecticut : JAI Press Inc., pp.247-248.
- [8] 강신택, "설명으로서의 정책분석," 강신택이 5인 공저, 정책론 (서울 : 별문사), p.427
- [9] 김신복(1987), 발전기획론 서울 : 박영사, p.16.
- [10] 정경길(1990), 정책결정론, 서울 : 대명출판사, pp18-19.
- [11] 노화준(1990), 정책평가론, 서울 : 박영사, p.37.
- [12] Yehezkel Dror(1971), *Design for Policy Science*, New York : Elsvier, pp.55-57.
Edith & Tokey & Richard Zeckhauser(1978), *A Primer for Polticy Analysis*, New York : W.W.Norton & Company, Inc., pp.3-7
- [13] M. Valliant Higginson(1996), "Management policies I : Their Development as Corporate Guides," Reswarch Study 76, New York : The American Management Association, p.21. 김형열(1990), 정책론, 서울 : 별문사, p.13.
- [14] Thomas R. Dye(1981), *Understanding Public Policy*, 4th ed. Englewood Liffs, : Prentice Hall, Inc., p.1.
- [15] Ira Sharkansky(1975), *Public Administration : Policy-Marking in Government Agencies*, 3rd ed. Chicago : Rand McNally co., p.4.
- [16] Carl J. Friedrich.(1963), *Man and His Government*. New York : McGrew-Hill co., p.70
- [17] Harold D. Lasswell and Abraham kaplan(1970), *Power and Society*, new Haven, CT : Tale University press, p.71.
- [18] Games E. Anderson(1975), *Public Policy-Making*, New York : Praeger Publishers, p.3.
- [19] 안해균(1990), 정책학원론, 서울 : 다산출판사, p.21.
- [20] 상계서, p.23.
- [21] 김형열, 전계서, p.14.
- [22] 정경길, 전계서, p.44.
- [23] 김신복, 강신택외 5인 공저, 전계서, p.15