

# 문화재지킴이 정책의 협력적 거버넌스 운영 체계 연구

장영기 문화재청 문화유산교육팀 민관협력 사무관

Corresponding Author : wjykone@gmail.com

## 국문초록

사회 운영 및 공공 정책 관리의 새로운 개념과 원리로서 거버넌스가 증시되고 영향력도 점차 강화·확산되고 있다. 다양한 거버넌스 이론과 사례 분석 연구가 활성화되는 가운데 여러 거버넌스 개념을 포용하면서 참여와 타협을 넘어 상호의존성과 책임감을 높이고 최적화된 사회적 조정 양식을 혼합·활용하여 새로운 공공 가치를 창조하는 협력적 거버넌스 개념이 주목받고 있다. 문화재 분야에서도 공공 정책 집행의 효율성과 지속가능성, 공공 서비스 확장성을 위해 거버넌스 관련 연구가 이어지고 있다.

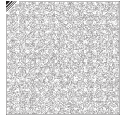
본 연구는 협력적 거버넌스의 정부 역할론(촉진·중재·여건조성)에 주목하면서 문화재 분야 협력적 거버넌스의 운영 체계를 파악하고자 ‘문화재지킴이’ 정책을 연구 대상으로 삼았다. 문화재 분야 거버넌스 정책의 흐름 속에서 문화재 지킴이 정책의 도입과 전개 과정, 운영 방식 등을 통해 문화재지킴이 정책의 위상과 역할, 특징을 조망해보았고 협력적 거버넌스 관점에서 전반적인 참여 주체와 협력 구조, 협력 방식과 상호작용, 정책적 특징의 분석과 함께 문화재지킴이 정책의 파트너십 부문은 안셀·개쉬(Ansell & Gash) 모형의 분석틀로 활용하여 세부적인 협력 체계와 작동 방식을 확인하였다.

문화재지킴이 정책의 특징과 분석 결과를 보면 문화재 분야에서 민간 주도 또는 수평적 민관 협력의 협력적 거버넌스로 본격화된 정책적 대표성을 갖는 점, 민간 모델의 정책 도입과 연대 및 전담 조직과 전문 인력이 주요한 성공 요인으로 작용한 점, 그리고 모형 분석에서는 자원·지식의 불균형과 협력 선례 등이 참여 유인 증가의 배경이 되고 다자간 협력 지향의 개방성과 포괄성, 전담 조직의 공공 리더형 리더십과 참여기관의 오너십 확장, 협력 과정의 순서 재배열 등을 확인할 수 있었다. 한편 정책 운영의 환경과 조직, 협력 방식에서 한계를 가져 협력 중심의 포괄적인 법률적 안정성 구축, 전담 조직의 전략적 개편, 중간 지원 조직의 역량 강화와 지원, 분야별로 개별적·다자간 협의체 운영 등의 활성화 방안을 제시하였다.

**주제어** 문화재 정책, 협력적 거버넌스, 문화재지킴이, Ansell & Gash 모형 분석, 협력 구조와 작동 과정

**투고일자** 2020. 09. 30. ● **심사일자** 2020. 10. 19. ● **게재확정일자** 2021. 02. 04.





## 1. 서론

국가와 사회를 통치·운영하는 방식 중에서 거버넌스(Governance) 양식의 중요성과 영향력은 점차 강화되고 확장되는 추세이다. 거버넌스 이론이 새로운 사회 문제 해결의 대안적 사회 운영 체제로 부상하게 된 배경에는 세계화·정보화·분권화 등 사회적 환경의 변화, 정부 중심 관료제 운영 체제의 한계 극복과 보완 요구, 시민사회 성장 등으로 설명하고 있다(은재호·오수길 2009; 배봉준·윤영채·한치흠 2019; 이명석 2017; 김민주·윤성식 2016; 주성수 2018).

거버넌스(Governance)는 정부(Government)와 동일한 어원에서 출발해 1970년대까지 정부 패러다임의 통치 제도와 통치 과정으로 인식되었다. 그런데 1980년대 이후 시대적 변화에 적응하지 못하고 사회적 문제 해결의 한계를 보여준 정부 실패는 새로운 거버넌스의 재정립을 요구받게 되었다. 이러한 변화 속에서 거버넌스 이론은 사회 운영과 사회적 조정의 새로운 대안이자 정부 관료제의 보완적 양식으로 제시되고, 거버넌스 개념이 정부와 구별되며 정부를 넘어선 보다 넓은 의미에서 새로운 사회 통치·운영 체계로 확장되었다(배봉준 외 2019: 31~33). 정부의 역할, 정부와 민간의 관계, 그리고 사회 문제 해결 방법에 대한 인식의 근본적인 변화라고 할 수 있다(이명석 2017: 25).

거버넌스 이론은 거버넌스 운영의 원리, 주체, 수단, 조건 등에 따라 다양한 연구 관점과 개념 정의를 보여주는데<sup>1</sup> 공공 정책·관리의 효율적 접근과 새로운 대안을 모색하면서 개념적 진화와 함께 다양한 유형으로 연구되어왔다. 거버넌스 개념은 좋은 거버넌스(Good Governance), 신공공관리론(新公共管理論) 등 정부의 책임성·투명성과 경쟁력 강화를 위해 개량적으로 유형화되거나 또는 정부와 함께 다양한 주체·수단·자원 등이 연결

되고 상호의존성을 높이는 네트워크(Network), 협치(協治) 등의 새로운 개념으로 확장되기도 하였다. 한편 거버넌스의 사회적 조정 양식에 따라 공식적 권위에 의한 지시·통제 방식의 계층제 거버넌스, 시장 가격 기제를 통한 자발적 교환과 경쟁 방식의 시장 거버넌스, 그리고 다양한 이해관계자의 참여와 상호작용 방식의 네트워크 거버넌스 등으로 유형을 구분하고 있다(이명석 2017).

거버넌스 이론 중에서 주목받는 개념이 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)이다. Huxham(2000: 339)에 의해 발전된 개념으로 거버넌스의 여러 유사 용어를 포용하는데, 사회 문제 해결 관련 행위자들의 공동 행동 분석 개념으로(배봉준 외 2019: 35), 공공 문제 해결의 참여와 타협을 이끌어내는 참여적 거버넌스를 넘어서 상호 협력과 의존성을 높여 책임감 있게 공공 문제를 해결하는 개념으로(은재호·오수길 2009: 32~34), 정부·민간 등 다양한 행위자들이 사회적 조정 양식(계층제, 시장, 네트워크 거버넌스)의 최적화된 혼합·활용을 통해 기존 조직·정책을 초월하면서 다양한 유형의 상호작용으로 새로운 공공 가치를 창조하는 개념(이명석 2019: 189~191) 등으로 협력적 거버넌스의 개념과 특징을 설명하고 있다(표 1). 협력적 거버넌스 개념을 종합적으로 정리하면 '정부 이외에 다양한 공공·민간 주체가 신뢰와 상호의존성에 기반하는 자율적·수평적 상호작용을 통해 조직과 자원의 경계를 초월하여 공공 정책과 사회 문제 해결의 공동 의사 결정·계획·집행·관리·지원 또는 새로운 해결 방식과 공공 가치를 창출하는 구조와 과정'으로 설명할 수 있다.

문화재 분야에서 협력적 거버넌스를 포함해 다양한 거버넌스 개념을 적용하여 참여·협력 사례를 분석한 연구가 이어지고 있으며 거버넌스 구축·활용의 중요성, 참여자 역할과 상호작용, 성과와 활성화 방안 등의 결과를 보여주었다. 예를 들어 역사문화환경(이희정·최성은

1 거버넌스는 정의·개념에 따라 정책 네트워크, 민관 파트너십, 참여 거버넌스, 상호작용적 정책 결정, 협력적 정책 결정, 협력적 공공 관리 등 다양한 명칭을 보인다(배봉준 외, 2019, 『협력 거버넌스 : 이론과 실제』, 대영문화사, pp.28~30).

2015)을 비롯해 문화재 재난 안전관리(윤은기 2016; 조일형 2017), 국외 문화재 환수(한승준 2013; 강보배·정준호 2016; 오유림 2019), 기업의 문화재 사회공헌(강임산 2009; 손오달 2017; 장영기 2017) 등이 있다.

표 1 협력적 거버넌스의 개념

연구자	개념 정의
Huxham (2000: 339)	어떤 행위자가 다른 조직에 있는 행위자들과의 관계 속에서 과업을 수행하는 거버넌스의 모든 형태나 용어
Bryson, Crosby, & Stone (2006: 44)	어느 한 부분의 조직에 의하여 달성할 수 없는 결과를 공동으로 달성하기 위하여 둘 또는 그 이상의 부문에 있는 조직들의 정보, 자원, 활동, 그리고 역량을 연결하거나 공유하는 것
Ansell & Gash (2008: 544)	공식적이고 합의지향적이며 상호적인 집합적 정책 결정 과정에 하나 또는 그 이상의 공공기관들이 직접적으로 비공식적인 이해관계자들을 관여시키는 통치 배열
Emerson, Nabachi, & Balogh (2011: 2~3)	그렇지 않으면 달성할 수 없는 공공 목표를 수행하기 위하여 공공기관의 경계나 정부 수준, 그리고 공공과 민간 및 시민 영역을 초월하여 행위자들을 관여시키는 공공 정책 결정과 공공 관리의 구조와 과정
정문기 (2009: 232)	다수의 이해관계자들이 공동 목적 및 사회 문제를 해결을 달성하기 위하여 어느 정도 공식화된 구조와 권한을 가진 공동 행위
은재호·오수길 (2009: 32)	공공 문제 해결의 전 과정에 관련 당사자들이 참여하며, 서로 협력과 의존성을 높여 공공 문제를 해결
이명석 (2019: 191)	정부·민간 등 다양한 행위자들이 사회적 조정 양식(계층제·시장·네트워크 거버넌스)의 최적화된 혼합·활용을 통해 기존 조직·정책을 초월하면서 다양한 유형의 상호작용으로 새로운 공공 가치를 창조
배봉준 (2019: 35)	환경에서 발생하는 사회 문제를 해결하는 데 관련 되는 행위자들의 공동 행동을 분석하는 개념으로 넓게 정의

\* 출처 : 배봉준 외(2019: 82~83) 참고 및 추가 재구성

그런데 기존 문화재 분야 거버넌스 연구를 보면 거버넌스 가치 중심성에서 정부 이외 민간 참여를 통한 네트워크 활성화와 상호작용, 공공 정책의 효율성 등이 주로 연구되어 정부(정책)의 관점과 역할은 주변부로 제한되는 경향을 보이고 문화재 분야 거버넌스 정책 구조와 운영 등의 분석도 부족한 편이다.

정부(정책)도 거버넌스의 한 축을 담당하고 있으며, 특히 협력적 거버넌스에서 정부의 역할 축소가 아니라 촉매자·중재자·여건조성자 등 정부의 역할 변화를 요구하고(이명석 2017: 209~212) 정부가 과거보다 훨씬 더 전문성을 가지면서 정확한 사회 문제 인식, 효율적인 소통과 네트워크 지원, 창의적인 자원 조달과 문제 해결 등의 참여를 주장하고 있다(Helen & Chris 2002; Stephen & William 2005). 그리고 협력적 거버넌스에서 참여자 간 신뢰와 상호의존성이 중요한 만큼(Ansell & Gash 2008) 정부의 협력적 거버넌스 정책 분석은 거버넌스 운영 체계의 이해 향상과 함께 효율적 운영방안 및 전략적 정책 수립을 모색하는 데 시사점을 제시할 것으로 생각된다.

이러한 배경에서 본 연구는 기존 연구 성과를 참고하면서 정부의 문화재 분야 거버넌스 정책 가운데 거버넌스 양식의 정책적 연원과 대표성을 가지며 협력적 거버넌스 협력 체계의 특징을 보이는 문화재지킴이 정책을 연구 대상으로 선정하였다. 문화재지킴이 정책은 문화재 분야 공공 문제 해결을 위해 정부 이외에 NGO·기업 등의 민간 주체가 참여하고 자원봉사·사회공헌의 협력 방식과 재정·기술·인력 등의 자원 동원을 통해 의사 결정과 집행·관리의 상호작용이 이루어지는 협력적 거버넌스 특성을 갖기 때문이다. 또한 정책 운영과 전담 조직을 통해 협력적 거버넌스 방식의 증개·촉진에 기여하는 정부 역할을 확인할 수 있는 점도 포함된다.

연구 대상의 이해를 위해 우선 문화재지킴이 정책 도입의 정책사적 배경과 과정을 살펴보고 개념과 운영 방식을 정리하면서 문화재지킴이 정책의 역사성, 위상과 역할 등을 조명하고자 한다. 그리고 문화재지킴이 정책의 협력적 거버넌스 운영 체계를 확인하고자 정책의 종합적인 협력 구조와 상호작용을 살펴보면서 세부적인 협력 구조, 단계별 협력 과정과 작동 방식을 분석하기 위해 문화재지킴이 정책 중 파트너십(사회공헌)을 대상으로 대표적인 협력적 거버넌스 연구 분석틀인 안셀·개쉬(Ansell & Gash)의 협력적 거버넌스 모델을 활용하였다.



## II. 문화재 거버넌스 변화와 문화재지킴이 정책 운영

### 1. 문화재 거버넌스 정책 변화와 문화재지킴이 정책 도입

1980년대 후반 민주화와 시민사회의 성장 이후 1990년대 지방자치의 부활, 그리고 30여년 만에 문민정부가 등장하면서 정부와 시민사회 간의 관계도 변화·발전하게 되었다. 노무현 정부(2002년)의 100대 국정 과제의 하나로 '시민사회와 협치 기제 강화 및 공익 활동'이 추진되고, 박근혜 정부(2012년)에서 국정 추진 전략의 하나로 '개방·공유·협력을 통한 정부3.0 달성'이 추진되었다. 이후 촛불혁명으로 탄생한 문재인 정부의 등장으로 본격적인 국민주권시대를 맞이해 국정 추진 원칙으로 '정부-민간 협치가 설정되고(행정안전부 2019: 49~50) 국민의 정책 참여 요구의 반영, 시민사회의 역량을 흡수하는 제도적 기반 구축과 함께 실천 가능한 참여민주주의 정책으로 사회적 가치 구현, 참여 협력, 신뢰받는 정부의 3대 전략을 수립해 추진하고 있다(관계 부처 합동 2018).

이러한 시대 변화와 정부 정책 흐름에 발맞추어 문화재 분야에서도 민간 참여와 협력이 활성화되고 관련 거버넌스 정책이 전개되어왔다. 문화재 분야 거버넌스 관련 정책 흐름을 보면 다음과 같다. 문화재청의 전신인 문화재관리국이 설치(1961년)되고 문화재보호법이 제정(1962년)되어 문화재 보호의 기본적인 운영 체계가 구축되었지만 문화재 보호 정책·관리는 국가·지자체 중심의

정부관료제 거버넌스에서 출발하였다. 1961년 범국민적 문화재 보호 민간 참여 정책인 문화재 애호 운동이 전개되고<sup>2</sup> 1972년 『문화재 보호와 우리의 자세』 출간 및 대국민 홍보, 1973년 문화재 도굴 방지 정책의 일환으로 내고장 문화재보호회 조직과 문화재 계몽운동,<sup>3</sup> 그리고 1974년 제1차 문예 중흥 5개년 계획의 실천에서 보여준 문화재 애호 범국민운동(김행선 2012: 110~112) 등이 시행되었는데, 1960~70년대 당시의 문화정책 기조로 볼 때 개발행정·발전행정의 능률성과 효과성에 기반하는 관료적 지식과 민간 동원 방식이며(박광무 2010: 149), 새마을운동 일환으로 전개된 개발독재 유신 체제 구현의 문화재 정책으로 평가할 수 있다(김행선 2012: 110~112).

이후 1982년 문화재보호법이 20년 만에 전문 개정되면서 문화재 보호단체의 지원·육성 조항이 신설되어<sup>4</sup> 민간 지원의 기초적 정책 기반이 마련되었다. 1985년 문화재 애호 운동을 통해 보다 포괄적인 정부 주도 민간 참여 정책으로 운영되어 지역주민·학생 참여의 문화재애호단, 기업·대학·사회단체·학교 간 자매결연, 지역주민의 문화재 명예관리인 위촉, 전국 168개 시·군의 지역문화재보호협의회, 문화강좌 및 캠페인 등이 추진되었고(문화재청 2011: 285~286), 1986년 '문화재애호협의회'와의 연대로 문화재 애호 캠페인이 이어지고 있었다(문화재청 2011: 297). 1980년대 역시 정부 주도형 민간 동원 방식의 한계를 갖고 있지만 민간 지원의 법적 체계와 문화재 애호 운동의 외형적 확장을 통해 발전적 모습을 보여주고 있다.<sup>5</sup> 1990년대에는 1997년 '문화유산의 해' 선포로 다양한 민

2 문교부는 1961년 11월 1일부터 10일까지 '문화재 애호 기간'을 정하고 범국민적인 문화재 애호 운동을 전개했다. 사·군 단위로 문화재보존회 조직을 강화하고 각급 학교에서 문화유적지의 소풍 장려와 함께 문화재 중요성을 인식시키는 각종 전시회·강연회 등의 행사가 개최되었다(문화재청, 2011, 『문화재청 50년사(본사 편)』, p.49).

3 매일경제(1973.4.14.), '文化財 사범 特搜班 설치'.

4 1982년 개정 시에는 제6장 보칙의 제77조(문화재보호단체의 지원·육성)에 신설되었으며, 2011년 개정 시에 현재와 같이 제3장 문화재 보호의 기반 조성 중 제15조(문화재보호활동의 지원 등)로 변경되었다.

5 1980년대 문화재 분야 거버넌스의 발전적 모습은 1980년대부터 경제 수준 향상과 사회공동체 의식 성장, 그리고 아시안게임(1986년)과 올림픽(1988년)의 대규모 국제행사 개최로 자원봉사활동이 조직화되고 자원봉사 인프라 구축이 활성화되는 당시의 시대적 환경 변화(고재욱 외 2017: 92; 정길영·정요환 2017: 83)와도 관련된다.

간 참여 문화재 애호 사업을 펼쳤지만 내고장 문화유산 알기 국민운동, 문화재 명예관리인 및 자매결연 단체 활성화 등 기존 정책과 비교해 큰 변화가 없이 거버넌스 정책이 유지되고 있었다(문화재청 2011: 421~423).

정부 주도의 민간 참여·지원 방식은 2000년대 중반부터 민간 주도성 강화, 수평적 민관 협력의 협력적 거버넌스 방식으로 본격적인 정책 변화를 보여주기 시작하였다. 우선 2000년대 초반 정책 환경을 보면 문화재 관리 부문에서 문화재 인근 지역주민을 위촉하는 ‘문화재 명예관리인’ 제도가 1985년부터 2000년까지 운영되고, 문화재 정책 부문에서 문화재 관리 실태 등 현장 모니터링을 통해 정책 평가와 정책 제안 기능을 담당하던 ‘문화재행정 모니터’ 제도가 2000년부터 시행되었다. 민간 지원 부문으로 문화재 NGO 활동 활성화를 위해 천연기념물 단체(1998년~)와 궁궐 안내 자원봉사단체(1999년~) 등의 예산 지원이 있었다. 2004년부터는 문화재 정책 결정과 집행 과정에서의 시민 정책 참여로 ‘시민정책자문단’이 운영되었고 거버넌스 정책의 외연 확대를 위해 2002년부터 시민참여형 문화재 매입·기증·후원의 내셔널 트러스트

운동 관련 전문가·단체와의 정책 연대와 지원·협력이 진행되었다.<sup>6</sup> 2000년대 초반의 문화재 거버넌스 정책은 정책 결정, 보존 관리, 민간 활동 지원 등에서 기본적인 민간 참여·협력의 틀을 갖추고 있었다. 하지만 정책 보조적 기능 중심의 한계, 명망가 중심의 제한적 정책 참여, 정책 효율성 미비 등 일정한 한계를 보여주었다.

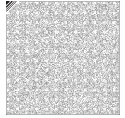
2000년대 초반의 문화재 거버넌스 정책을 개선하면서 민간 주도성 강화, 참여 주체 다양화, 참여·협력 영역 확대, 네트워크 심화·다양화 등을 지향하고자 2005년부터 ‘문화재지킴이’ 정책이 등장하였다.<sup>7</sup> 문화재지킴이 정책의 도입·정착이 문화재 분야 자원봉사의 획기적인 확대와 함께 명목상 참여자였던 국민이 실질적 문화재 관리의 주체로 참여하기 시작한 변화(이현경 외 2019: 21)로 평가받고 있는데, 한편으로는 협력적 거버넌스 방식의 본격적인 정책적 전환과 함께 기존 거버넌스 정책 운영과의 조정·변화에도 영향을 주고 있었다. ‘문화재행정 모니터’ 제도가 2006년에 문화재지킴이로 흡수·통합되고(문화재청 2006: 249), 종료되었던 ‘문화재 명예관리인’ 제도는 문화재지킴이의 위촉 방식으로 대체되었으며, 2008년 이후

표 2 문화재지킴이 정책 도입 시기 관련 주요 거버넌스 정책 현황

정책 사업명	기간	주요 활동	주요 현황(2019년 기준)
문화재 명예관리인 *문화재지킴이로 대체(2005~)	1985~2000년	지역주민 문화재 관리 (위촉)	5,167명 위촉·운영 (1985~2000년)
문화재 행정 모니터 *문화재지킴이에 통합(2006)	2000~2005년	문화재 정책 평가·제안	2000~01년 80명, 2002~03년 120명, 2004~05년 120명
시민정책자문단	2004~2007년	문화재 정책·법령 등 개선 자문	2004.8~2005.8 16명, 2005.9~2006.8 12명, 2006.9~2007.8 13명
문화재지킴이	2005년~	문화재 보호 일상관리, 모니터링, 교육, 안내·홍보, 후원·기증, 포럼·협의회	위촉 84,744명, 협약 60개, 후원 규모 343.8억원(누계)
문화유산국민신탁	2007년~	기부·기증 등을 활용한 문화재 매입·관리·활용	후원회원 14,683명, 회비·기부금 171.2억원(누계)

6 2000년대 초반 정책 환경에 대한 참고자료는 다음과 같다. 문화재청, 2001, 『문화재연감 2001』, pp.576~578; 문화재청, 2002, 『문화재 보존관리 및 활용에 관한 기본계획』, pp.81~82; 문화재청, 2005, 『문화재연감 2005』, pp.275~278; 문화재청, 2011, 『문화재청 50년사 (본사 편)』, p.285, 477; 문화재청, 2003, 『문화재연감 2003』, pp.623~624.

7 ‘문화재지킴이’ 정책은 2004년 신청 공모(11.16.~12.31.)를 통해 736개 문화재를 대상으로 23,076명(161개 단체 및 개인 등)이 참여하였고 2005년 참여자의 첫 위촉(4.25.)과 함께 출범식 형태의 전국문화재지킴이대회(5.22.)를 개최하면서 본격적인 활동이 시작되었다(문화재청, 2005, 『문화재연감 2005』, p.276). 한편 ‘문화재지킴이’ 명칭은 정책 도입 초기 ‘1문화재 1지킴이’에서 ‘한 문화재 한 지킴이’로 변경되었다가 2014년 CI 개정을 통해 ‘문화재지킴이’로 사용 중이다.



‘시민정책자문단’은 시행 중지되었다. 2000년대 중후반을 거치면서 문화재청 거버넌스 정책의 조정·재편이 이루어진 것이다(표 2). 이러한 과정을 통해 문화재지킴이 정책은 문화재 분야 협력적 거버넌스 정책의 중심축을 형성하면서 정책적 위상과 함께 대표성을 갖게 되었다. 그리고 2000년대 중반의 또 다른 거버넌스 정책 변화로 2007년부터 시행된 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」 제정 및 문화유산국민신탁법인 설립·운영이 있다. 해외 내셔널 트러스트 운동을 모델로 민간 주도의 자발적 문화재 보호 참여·협력을 촉진하고 지원하는 거버넌스 거점 기관 운영이다.

현재 문화재 분야 거버넌스 정책 중에서 가장 활발히 운영되는 것으로 문화재지킴이·문화유산국민신탁 사례가 있고 이외에는 정책적 사업 추진 과정에서 거버넌스 방식을 보이고 있지만 아직 체계와 성과 부분에서 미흡한 실정이다. 「문화유산 미래 정책 비전」(문화재청 2019)에서도 보면 지난 20년간 거버넌스 관련 주요 성과로 문화재 NGO, 기업 후원 등 문화재지킴이 정책 관련 민간 참여 모델 개발과 활용을 언급하고 있으며, 향후 ‘협력적 거버넌스 실현’ 정책 과제로서 기존 문화재 NGO, 기업 사회공헌, 문화유산국민신탁 등의 지속적인 지원·협력 이외에 다자간 협력, 지역 기반 거점형 거버넌스 기반 구축, 그리고 정책 결정 관리 부문의 거버넌스 방식을 보완하고자 다양한 정책 주체들의 참여·협력 촉진, 정책 자문과 조정 기구로서 국가유산위원회 설치를 제시하고 있다.<sup>8</sup> 참고로 문화재청의 주요 거버넌스 정책(사업) 사례를 거버넌스 유형과 기능, 민간 주체별로 구분하여 정리하면 <표 3>과 같다.

표 3 문화재청 거버넌스 정책(사업)의 유형별 운영 체계와 사례

거버넌스 유형		거버넌스 민간 주체	거버넌스 기능	문화재청 주요 거버넌스 사례
정책 결정 과정·관리	정책 과정 참여 (계획)	국민, 전문가	정책 제안·기획	국민참여예산제도 (범부처형)
	정책 과정 참여 (평가)	국민, 전문가	정책 평가·자문	문화재 안내관 시민자문단
	지역주민 협의 기구, 지역주민 갈등 관리	지역주민	정책 소통·협력	고도주민활동지원, 문화재지역 주민공감정책
공공 서비스 활성화	정책 대행 (민간 지원) <sup>9</sup>	NGO, 전문기관 등	정책 집행 효율성 및 전문성 강화	문화재돌봄, 생생문화재, 문화재지킴이 등
	자원봉사	지역주민, NGO, 학교	관리, 홍보, 교육	문화재지킴이
	기부·기증	기업, 공공기관	지원, 협력	문화재지킴이 문화유산국민신탁

## 2. 문화재지킴이 정책 개념과 운영 방식

문화재지킴이 정책은 참여민주주의 확산, 시민사회의 성장, 기업의 사회적 책임 활성화 등 정책 환경 변화에 대응하면서 문화재 행정의 한계 극복과 효율성·전문성 향상을 위해 협력적 거버넌스 운영 방식의 정책 지향점을 갖고 있다. 문화재지킴이 정책의 개념적 특성을 살펴보면 볼런티어십과 파트너십 활성화의 정책 목적을 위해 시민사회(제3섹터)와 기업(제2섹터)의 활동 모델을 도입·변용하여 자발적 시민참여형 자원봉사와 상호호혜적 협력형 기부·기증·후원의 주요 정책 수단을 활용하고 있다. 그리고 NGO·기업 등 다양한 이해관계자와 함께 문화재 보호의 공공 정책 과제를 해결하고 공공 서비스를 제공하면서 협력적 거버넌스 및 문화공동체 활성화를 지향하고 있다(문화재청 2007; 강임산 2009; 장영기 2017; 문화재청 2018).

8 문화재청, 2019a, 『문화유산 미래 정책 비전』, pp.60~65. ‘협력적 거버넌스 실현’ 정책 과제 이외 다른 정책 과제의 거버넌스 관련 내용으로 문화재 안내관 정비 시민자문단 운영, 주민참여형 문화재 활용 프로그램 개발·컨설팅 지원, 문화재청 사회적 경제 모델 개발 및 참여·지원 확대, 국외 문화재 보호 해외동포 협업 등이 있다.

9 일반적으로 국고 보조금 지원 방식의 민간 보조 사업은 민간이 국가 사업을 대행하는 공급자 역할을 맡게 되어 공공 정책 집행의 효율성과 갈등 예방, 정책 결정 과정의 참여와 제안, 그리고 공공 서비스 확대 등에서 기여하는 순기능을 보여주고 있다. 문화재 분야 거버넌스 관점에서 보면 민간 활동을 지원하는 보조적 기능과 함께 민간의 전문성과 보유 자원을 활용해 문화재 정책 집행의 효율성을 높이고 다양한 민간 영역과의 네트워크 구축, 정책 참여·협력의 기회 확대 등 협력적 거버넌스 기반 조성에도 기여하고 있다. 예를 들어 문화재지킴이 정책의 문화재 보호활동 지원과 권역별 포럼·거점지원센터 외에 보존 관리 분야의 문화재돌봄, 활용 분야의 생생문화재·문화재야행, 교육 분야의 지역 문화유산 교육 등이 있다.

문화재지킴이 정책의 주요 목적이자 핵심 수단인  
 볼런티어십(자원봉사)과 파트너십(사회공헌)은 민간 활  
 동 모델을 도입·변용한 것으로 정책 이해의 기본축이 되  
 고 있다. 우선 볼런티어십(Volunteership)은 자발적인 지  
 역주민 참여형의 문화재 자원봉사에 기반한다. 문화재  
 NGO로 ‘안동문화지킴이’의 ‘한 가족 한 문화재 가꾸기’ 사  
 업을 모델로 삼고 전국적 확대를 위해 2004년 정부와 전  
 국의 주요 11개 문화재 단체가 안동시에서 ‘한 가족 한 문  
 화재 가꾸기 운동 출범식’을 진행하였다. 이후 문화재지  
 킴이 정책 수립·운영 과정에서 중심축을 형성하였다. 다  
 음 모델은 파트너십(Partnership) 활성화를 목적으로 기  
 업·전문기관 등의 보유 자원·전문성을 연계하는 방식이  
 다. 민간 후원과 민관 협력 방식은 공공 정책 역량의 한계  
 (조직·인력·예산)를 보완하고 공공 서비스의 품질 향상과  
 수혜 대상을 확대하면서 새로운 공공 정책 사업 개발과  
 다자간 협력 확장으로 운영된다. 특히 파트너십의 주요  
 정책 대상은 기업 사회공헌이며, 한국기업메세나협의회  
 설립(1994년), 1사(社) 1문화 운동(2003년) 등을 거치면  
 서 2000년대 초반 기업 사회공헌이 활성화되어<sup>10</sup> 문화재  
 지킴이 정책과 기업과의 본격적인 정책 연대와 민관 협력  
 체계를 구축해나갈 수 있었다. 한편 경제계의 1사(社) 1  
 문화 운동은 정부와의 협력적 거버넌스 사업으로 확장되  
 어 2006년부터 문화체육관광부와 한국문화예술위원회가  
 지원하는 ‘기업과 예술의 만남’ 사업으로 제도화되기도 하  
 였다. 문화재지킴이 정책의 개념과 특징을 정리한 내용은  
 <표 4>와 같다.

문화재지킴이 운영 방식은 민간 참여(위촉), 민간 후  
 원과 협력(협약·후원 약정), 정부 지원 프로그램으로 구

표 4 문화재지킴이 정책 개념과 특징

정책 배경	· 시민사회 성장, 기업의 사회적 책임 활성화 · 참여민주주의 확산, 정부 정책 효율성 강화	
정책 목적	볼런티어십 활성화	파트너십 활성화
정책 수단	자원봉사	기부·기증
정책 모델	‘한 가족 한 문화재 가꾸기’ (시민사회, 3섹터)	‘1사 1문화’ (기업, 2섹터)
정책 대상	NGO, 학교, 지자체	기업, 공공기관, 지자체
정책 활동	문화재 일상관리, 모니터링, 홍보, 교육	문화재 보호 지원·협력 (인력·기술·재원·장비 등)
정책 지원	활동보조금, 홍보, 교육, 네트워크, 포상 등	협의회, 워크숍, 포럼, 홍보 네트워크, 기획·조정 등

분된다(표 5). 참여 주체는 개인·가족·학교·NGO·기업 등  
 이며 주요 활동으로 문화재 보존 관리의 환경정화·일상  
 관리·보수정비·환수 등과 함께 문화재 활용의 교육·체험·  
 홍보·전시·공연 등이 있다. 우선 민간 참여(위촉) 운영 방  
 식은 볼런티어십에 기반한 자원봉사 참여 형태이며, 참  
 여 방법은 우선 참여자(단체)가 활동을 희망하는 문화재  
 를 직접 선정하고 문화재지킴이를 문화재청에 신청한다.  
 문화재청이 취합한 위촉 신청(연간 4회)을 지자체에 전  
 달하고 지자체는 해당 문화재 소유자·관리자와의 협의  
 를 거쳐 활동 가능 여부를 문화재청에 전달한다. 이후 활  
 동 가능한 신청자를 문화재청이 문화재지킴이로 위촉하  
 는 방식이다. 위촉된 참여자(단체)는 이후 자발적으로 문  
 화재와 그 주변을 쓸고 닦고 정리하는 일상관리 활동을  
 주로 하면서 문화재 훼손 여부, 안내판 오류, 편의시설  
 의 유무와 개선점 등을 모니터링하거나 도난·화재 등의  
 위험 감시·순찰 활동, 그리고 문화재를 알리고 공감하는  
 홍보·교육·해설 등에도 참여하고 있다(문화재청 2019b:  
 25~30).

10 국내 기업 사회공헌의 활성화 과정은 1990년대 초반 기업의 사회적 책임이 기업 경영 화두로 등장하면서 1994년 한국기업메세나협의회, 1999년 사회공헌위  
 원회(전국경제인연합회)가 설립되어 경제계의 본격적인 사회공헌 지원 체계가 마련되었다. 2000년대 전경련 ‘1% 클럽’(2001년), 한국기업메세나협의회 ‘1기업  
 1문화’(2002년), ‘1사(社) 1문화’(2003년) 운동 등을 통해 지원 확대, 다각화, 그리고 안정적인 지원이 이루어져 사회공헌이 비약적으로 발전하고 있었다(전국경  
 제인연합회, 2011, 『전경련 50년사』, pp.812-817; 한국메세나협회, 2014, 『경제와 예술, 20년지기 스토리』, pp.20~57). 2000년대 경제계 사회공헌 지출 규  
 모는 2002년 1조원대, 2008년 2조원대를 넘어서게 되고(전국경제인연합회, 2016, 『2016년 주요 기업·기업재단 사회공헌백서』), 기업 사회공헌 전담 부서 설  
 치 및 전담자 지정 비율이 2000년 25.9%에서 2006년 80.5%로 증가하며, 사회공헌 별도 예산 역시 2000년 27.5%에서 2006년 77.9%로 확대되는 성과를  
 나타냈다(전국경제인연합회, 2011, 앞의 책, p.815).

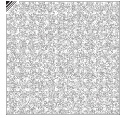


표 5 문화재지킴이 정책 운영 현황

구분	참여 형태		지원 형태
	위촉	협약·후원	국고 지원
참여 대상	· 개인, 가족, 학교, NGO, 기업 등 * 참여 구분 없음	· 기업, 공공기관, NGO 등 * 단체 중심 참여	· NGO, 학교 * 비영리단체 중심 지원
주요 내용	· 신청(참여자) → 협의(문화재청·지자체·관리자) → 위촉(문화재청) · 연간 4회 위촉 (2년 갱신) * 위촉 후 봉사활동 자율 참여	· 협약 : 파트너십 체결 후 포괄적 사업 추진 · 후원 : 단위 사업별 협력	· 기본교육, 심화교육 · 문화재 보호활동 지원 · 권역별 포럼 운영 · 청소년지킴이 및 학교·동아리 · 청년 유네스코 세계유산지킴이 · 문화재지킴이날, 전국대회 등 · 우수 활동 포상, 홍보

다음은 민간 후원과 협력(협약·후원 약정)이다. 문화재청과 기업·NGO·공공기관 등이 문화재 보호의 상호 협력과 후원 내용으로 파트너십을 맺는 방식이다. 문화재 대상 및 사업 성격과 목적에 따라 1대1 또는 다자간 등 참여 방식은 달라진다. 주로 기업 사회공헌의 참여 형태가 다수를 차지하고 있다. 협약을 통해 문화재청과 참여 기관은 협력·후원 사업을 공동 기획하면서 기업·NGO·공공기관 등은 현금·장비·물품·기술·인력 등을 후원하고<sup>11</sup> 문화재청은 협약기관에게 정보자료·기획·컨설팅·홍보·교육·행정서비스·네트워크를 지원하고 있다. 협약을 맺은 기업·공공기관 등이 협약 사업 이외에 추가 협력 사업을 기획하면 별도 후원 약정을 체결해 상호 신뢰에 기반한 연계 사업을 추진하게 된다. 2005~2019년 문화재지킴이 협약기관은 총 60개이며 비영리법인 3개, 영리법인 45개, 공공기관 12개이다. 협약·후원 활동 유형은 문화재 보존

관리 부문의 1)보수·정비·복구, 2)안전관리, 3)시설·장비 지원, 4)환수·유물 구입, 5)무형문화재·연구·장학, 문화재 활용 부문은 6)관람 서비스 개선, 7)교육·체험, 8)공연·전시·행사, 9)홍보·캠페인 등이며 이외에 10)기타 유형으로 구분할 수 있다(장영기 2017: 87~107). 협약과 후원 약정의 후원 규모는 <표 6>을 통해 2005~2019년간 총 343.8 억원이며, 2007년 10억원대, 2011년 20억원대, 2015년 이후 30~40억원대의 지속적인 성장 규모를 확인할 수 있다.

### III. 문화재지킴이 정책의 협력적 거버넌스 운영 분석

#### 1. 협력적 거버넌스로서 문화재지킴이 정책의 협력 체계

사회 문제 해결에 대한 공공 정책 운영의 비효율성과 재정·인력 등의 한계로 정부 이외 다양한 주체와의 연대와 협력이 다양하게 모색·추진되고 있다. 문화재지킴이 정책 역시 문화재 보호 공공 정책의 한계와 문제 의식을 가지며 민간 부문과의 연대와 협력을 통해 협력적 거버넌스 방식으로 운영되는 특징을 보이고 있다. 협력적 거버넌스 관점에서 문화재지킴이 정책의 참여 주체와 협력 구조, 협력 방식과 상호작용, 정책적 특징을 살펴보겠다(그림 1).

문화재 보호를 위한 공공 정책 해결 과제로 예산·인력·장비 보완, 관리역량·서비스 강화, 보존·활용의 새로운

표 6 문화재지킴이 협약기관(파트너십) 후원 규모 현황 (2019년 기준 / 단위: 억원)

구분	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	합계
금액	0.2	7.4	16.8	14.8	11.2	19.3	27.2	28.5	19.2	19.2	36.7	40.4	35.3	32.1	35.5	343.8

\* 출처 : 문화재지킴이 홈페이지(<https://jikimi.cha.go.kr>) (2020.9.29. 현재)

11 지원 방식 중에서 '재정 지원'은 현금 기부로 직접 지원하여 필요한 사업비용을 전체 또는 부분적으로 지원하는 방식이다. '장비·물품 등의 지원'은 자산·자원이거나 생산·제품 등을 지원하거나 별도로 구입하여 기증·대여하는 활동이다. '인력·기술 지원'은 전문적 기술과 노하우를 활용해 임직원의 재능 기부, 자원봉사 및 기술 교육 형태로 지원하는 활동이다. 이들 세 가지 지원 방식은 각각의 개별 지원 형태로 운영되거나 두세 가지 방식이 서로 결합되어 운영되기도 한다(장영기, 2017, 앞의 책, pp.88-89).



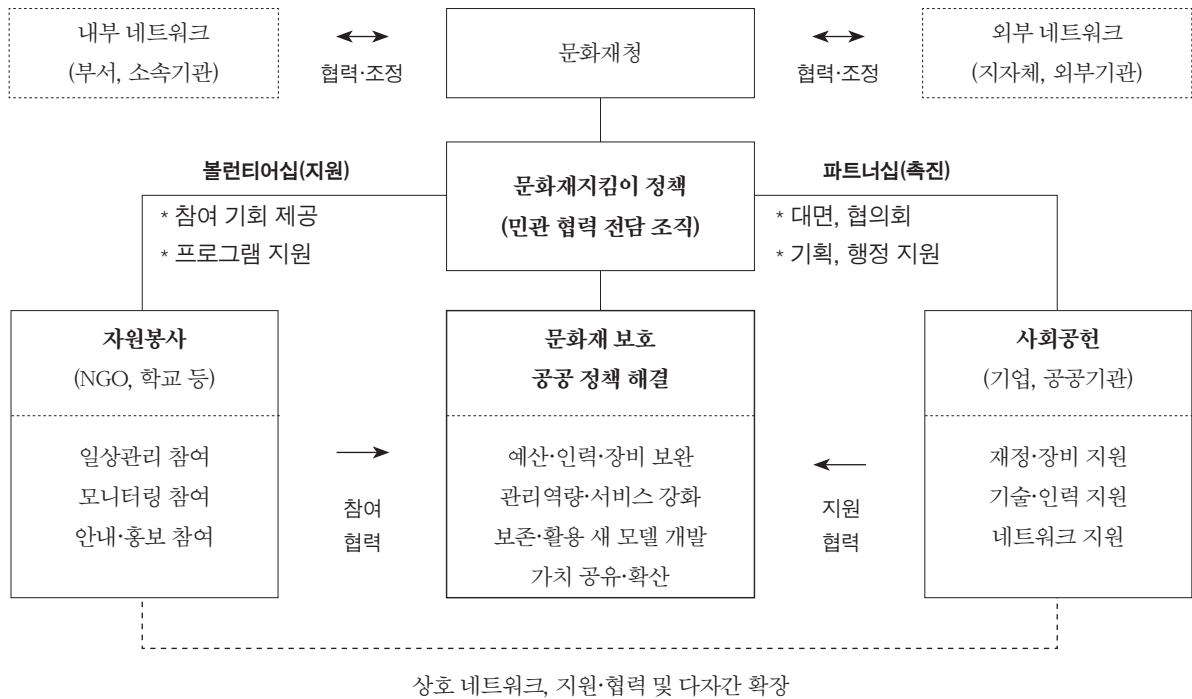


그림 1 문화재지킴이 정책의 협력적 거버넌스 운영 체계

모델 개발, 가치 공유와 확산 등을 확인할 수 있으며<sup>12</sup> 협력적 거버넌스 방식의 기본적인 협력 체계는 정책 운영 형태에 따라 자원봉사와 사회공헌 방식의 협력 구조, 그리고 정책 목적 달성의 효율성·전문성·확장성을 위해 정책 주관 부처인 문화재청 내·외부 네트워크를 활용하는 협력 구조로 구분할 수 있다.

참여 주체를 보면 NGO·학교·기업·공공기관 등 다양한 이해관계자·행위자의 참여가 이루어져 협력적 거버넌스의 참여 주체 다양성이 나타나고 있다. 다만 참여 형태에 따라 자원봉사 유형은 주로 NGO·학교 중심으로, 사회공헌 유형은 기업·공공기관 중심으로 참여하고 있다. 또한 정책을 주관하는 문화재청 전담 조직(민관 협력)을 매개로 문화재청 부서, 소속·산하기관 등 내부 이해관계자와 지자체·전문기관 등 외부 이해관계자가 연결되어 참

여가 이루어지고 있다.

협력 방식을 보면 자원봉사 유형의 경우 제도권 안에서 정부·지자체의 문화재 관리를 돕는 보조적·수동적 성격이 아니라 지역공동체 주민·단체 등이 스스로 수혜 대상인 문화재를 선정하고 공공 정책에서 관리가 소홀한 비지정문화재 등의 일상관리와 모니터링 등을 진행함으로써 공공 정책의 한계를 보완하고 지역공동체와 공동 대응하는 협력적 거버넌스 운영 방식을 보여주고 있다. 또한 사회공헌 유형은 기업·공공기관 등이 보유한 다양한 자원(재정·인력·기술 등)을 활용해 문화재 보호의 공공 정책 한계(재정·인력·기술 등)를 보완하면서 기존 공공 정책에서 제공하지 못하는 새로운 보존 관리와 서비스(모델) 개발도 지원·협력하고 있다. 한편 문화재지킴이 정책을 매개로 자원봉사와 사회공헌 영역의 참여 주체가

12 예산·인력·장비 보완, 관리역량·서비스 강화 부문은 일반적인 공공 정책의 재정 한계, 사회 서비스 충족 요구의 대응 등과 유사한 과제이며, 보존·활용의 새로운 모델 개발, 문화재 가치 공유와 확산 부문은 문화재 영역의 특수성이 강하다. 이외에 문화재 보존을 둘러싼 주변 개발, 재산권 등과의 공공 갈등의 사회적 문제 해결이 상존하지만 문화재지킴이 정책의 거버넌스 영역이 문화재 보존 관리 역량 강화와 공공 서비스 활성화에 한정되어 갈등 관리 부문은 별도의 논의가 필요하다.



서로 연결되어 상호 지원·협력이 이루어져 다자간 협력으로 확장되기도 한다.<sup>13</sup>

협력적 거버넌스에서 참여 주체 간 자율적·수평적 상호작용과 상호의존성을 중시하는데, 자원봉사와 사회공헌 유형은 공통적으로 참여 의사에 따라 자율적인 참여(신청·협약)와 활동이 이루어지고 사회공헌의 경우 참여기관의 효율적인 보유 자원 운영과 상호 이익을 매개로 공동의 기획과 협의 및 조정이 이루어지는 수평적 상호작용을 볼 수 있다. 상호의존성 측면에서 보면 자원봉사 참여(개인·단체)는 문화재지킴이 위촉제도를 통해 문화재 영역에서 안정적 참여가 가능하며 정부 입장에서는 비지정문화재 관리, 문화재 홍보 등에서 부족한 인력을 보완하는 상호의존성을 갖고 있다. 또한 사회공헌 참여기관은 문화재 보호 참여를 통해 기업 등의 사회적 책임 수행과 함께 이미지·브랜드·홍보 가치를 높이는 기회 창출이 가능하며 정부 입장에서는 공적 자원의 한계와 효율성을 보완하는 상호의존성을 보이고 있다. 사회공헌의 경우 보완적인 상호작용을 넘어 공동의 새로운 가치 창출로 이어지는 돈의문 디지털 복원, '태평하기를' 캠페인(태평무 AR×현대안무가) 등의 사례가 있다.

협력적 거버넌스에서는 책임감 있는 정부의 참여와 함께 그 역할로서 중개·촉진·조정 등을 강조하고 있다. 문화재청은 문화재지킴이 정책의 전담 조직(민관 협력)과

전문 인력을 두면서<sup>14</sup> 효율적인 정책 집행과 함께 협력적 거버넌스 방식을 지원하고 있다. 전담 조직은 기본적인 예산·행정 지원<sup>15</sup> 이외에 다양한 참여 주체와 이해관계자의 연결, 내·외부 정보·자원 등의 공유·중개, 참여 기회와 협력 사업의 발굴·조정, 전문적이고 지속적인 협의·컨설팅 기능을 담당하고 있다.<sup>16</sup> 전담 조직은 정책 집행의 업무를 전담하는 역할과 함께 정부를 매개로 내·외부를 연결하는 또 하나의 중간 지원 조직으로서 유사한 기능을 수행하는 것이다.<sup>17</sup>

## 2. 문화재지킴이 정책의 협력적 거버넌스 모형 분석

### 1) 분석의 틀 : 안셀·개쉬(Ansell & Gash)

#### 협력적 거버넌스 모형 적용

안셀·개쉬는 미국·영국의 다수 협력 사례를 종합 분석해 협력적 거버넌스 모형을 제시하고 있다. 안셀·개쉬의 이론(2008: 549~550)은 ▲출발 조건(권력·자원·지식의 불균형, 협력과 갈등의 선례, 참여의 인센티브와 제약), ▲제도적 설계(참여 포괄성, 포럼 배타성, 명확한 기본 원칙, 과정 투명성), ▲촉진적 리더십(임파워먼트 포함), ▲협력 과정(면대면 대화, 신뢰 구축, 과정의 몰입, 공유된 이해, 중간 결과) 등 네 가지의 변수를 가지며 각 변수들은 세부적인 변수로 나누어진다. 협력 과정의 변수는 모형의 핵심이며, 출발 조건, 제도적 설계 및 촉진적 리더십

13 다자간 협력을 위해 문화재청은 다자간 합동 워크숍을 개최하거나 사업 특성에 따라 1대1 매칭 중개 방식 등으로 추진하고 있다. 영역별 참여 주체 간 지원·협력 사례로 기업(우미건설) 사회공헌 영역에서 돈의문 디지털 복원 시 디지털체험관 운영에 NGO(문화살림)의 자원봉사 참여가 있으며, 민간의 문화재 보호 활성화를 위해 기업(신한은행)의 사업비 지원 사례가 있다. 또한 문화재지킴이 정책을 매개로 문화재 NGO(아름지기)의 전문성을 사회공헌(에르메스)과 연결하여 진행한 '궁궐 전각 내부 전통 방식 재현' 사업 등이 있다.

14 문화재청의 민관 협력 전담 조직은 2004년부터 운영되었고 현재 문화유산교육팀에서 3명(사무관; 전문경력관, 주무관, 실무관)이 있으며 문화재 보호의 거버넌스 활성화와 민간 참여 확대, 민관-다자간 협력 촉진을 위해 자원봉사, 사회공헌, 사회적 경제, NGO 협력 등을 담당하고 있다.

15 기본적인 정책 집행은 협력 유형에 따라 자원봉사 유형은 참여활동의 '지원'에 중점을 두고, 사회공헌 유형은 기부·후원의 '촉진'에 중점을 두고 있다. 자원봉사 유형은 참여 기회, 역량 강화 교육 및 활동 프로그램 등을 지원하여 일반적인 예산 지원과 행정 서비스 형태의 행정력이 주로 가동되지만, 사회공헌 영역은 기업 등의 기부·후원의 참여와 지원 촉진을 위해 전문적이며 다양한 행정 역량이 활용되고 있다.

16 공공 정책의 효율적 운영을 위해 정부-기업-지역 등을 연계하는 매개기관의 대표적 전담 조직 사례로 문화재지킴이 정책을 제시하고 있다(이여경·심경미·차주영, 2018, 『지역의 공유 가치 창출을 위한 기업 사회공헌활동과 공공사업 연계방안 연구』, 건축도시공간연구소, pp.161~162).

17 사회 문제 해결의 파트너십 활성화와 효과적인 협력을 위해 중간 지원 조직의 기능과 역할이 중시되고 있으며 중간 지원 조직의 주요 기능으로 네트워킹, 조사 연구, 정보 제공, 인재 육성, 컨설팅, 조정 기능, 평가 기능 등을 제시하고 있다(정무성, 2016, 『기업 사회공헌과 NPO 중간지원조직』, 『자원봉사의 NEW 패러다임』, 지문당, pp.275~290).

의 변수는 협력 과정에 대한 중요한 조건과 영향을 보여 주고 있다. 출발 조건은 협력에서 자원이나 부채가 되는 신뢰·갈등·사회자본의 기본 수준을 설정한다. 제도적 설계는 협업이 이루어지는 데 필요한 기본 원칙들을 설정하며, 촉진적 리더십은 협력 과정에서 중요한 조정과 촉진을 제공한다. 협력 과정의 경우 매우 반복적이고 비선형적이지만 단순화하여 순환형으로 표현하고 있다(그림 2).

안셀·개쉬의 모형은 국내 협력적 거버넌스 연구에서 주로 활용되는 모형이며(한창목 2017: 68), 협력적 거버넌스의 결과 촉진·저해의 맥락적 조건을 제시하여 실무적 협력 전략의 구상 및 연구자의 연구 설계에 유용한 상황의존적인 모형(배봉준 외 2019: 50)으로 평가하거나 협력적 거버넌스 구축과 관련된 여러 측면을 시기 및 단계별로 역동적 분석이 가능하다는 장점을 들고 있다(조만형·김이수 2009: 220). 모형 적용의 연구 방식을 보면 모형을 그대로 적용하거나 일부 조건 중 협력 과정의 순서 변형, 다른 모델의 일부 변수를 조합한 재배열 등이 있다(배봉준 외 2019: 84-85).

본 연구에서는 안셀·개쉬의 모형이 협력적 거버넌스

연구의 유용한 모형으로 평가받고 있으며, 공공기관 주도의 협력적 거버넌스 개념을 제시하면서 협력 촉진·저해의 맥락적 조건과 단계별 협력 과정 분석틀을 제시하기 때문에 문화재지킴이 정책의 협력적 거버넌스 구조와 협력 과정을 체계적으로 이해하는 데 유용하며 실무적 협력 전략 구상에도 시사점을 제시할 것이기에 분석 모형으로 삼았다.

다만 모형 분석의 대상은 문화재지킴이 정책 중에서 파트너십(사회공헌) 관련 기업·전문기관 등과의 후원·협력 사례에 한정하여 분석하고자 한다. 불런티어십(자원봉사) 부문은 공공 정책 해결의 자발성·공동대응에 기반해 넓은 의미에서 협력적 거버넌스 성격을 갖지만 협력 과정과 상호작용이 단선적이며 국가 지원 사업이 포함되어 분석 대상에서 제외하였다. 분석 방법은 문화재지킴이 정책의 파트너십 운영 방식과 대표 사례를 모형 변수에 적용하여 협력적 거버넌스 관점의 정책 구조와 단계적 작동 과정을 분석하고 모형 적용의 일반화와 정책적 특수성을 확인하고자 한다. 본 연구의 분석 틀을 제시하면 <그림 3>과 같다.

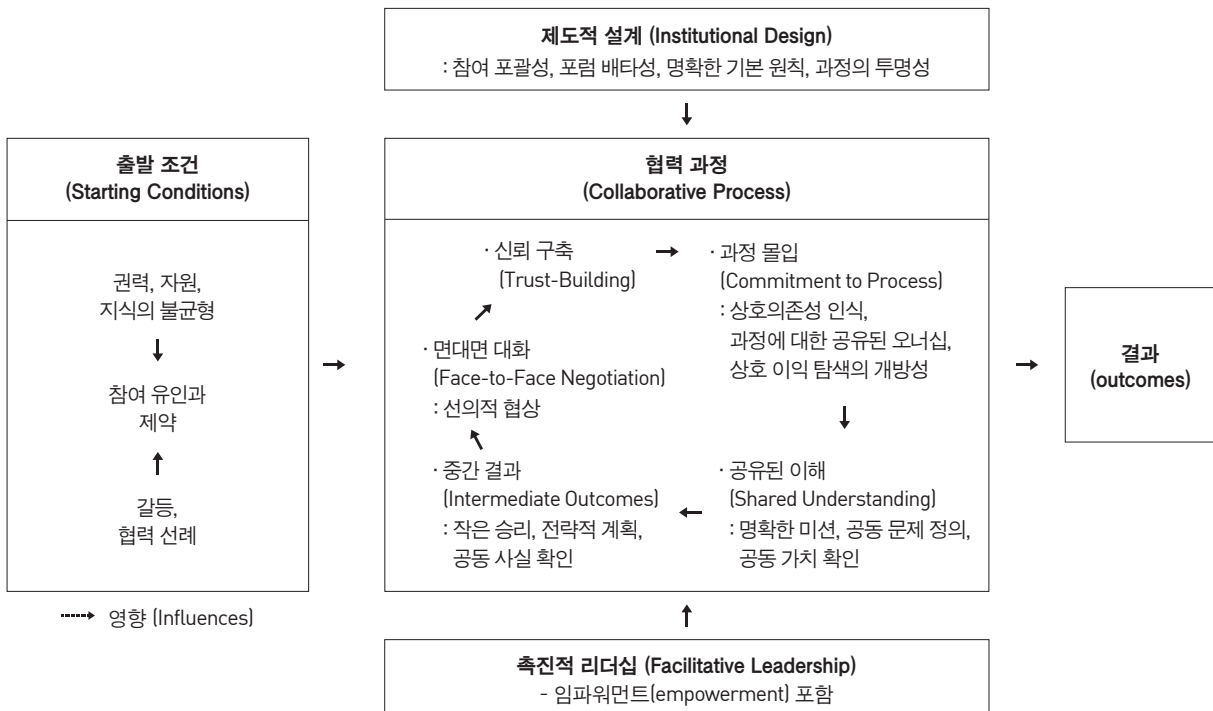


그림 2 안셀·개쉬(Ansell & Gash)의 협력적 거버넌스 모형

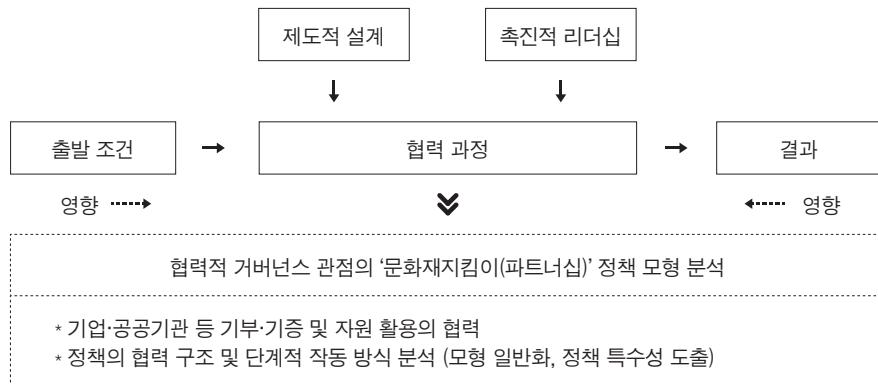
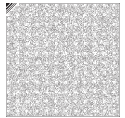


그림 3 분석의 틀 : 협력적 거버넌스 모형(Ansell & Gash) 적용

## 2) 문화재지킴이(파트너십)의 모형 분석

### (1) 출발 조건

문화재지킴이 정책은 민관 상호의 지원·후원·협업을 통해 문화재 보존 관리의 역량 강화, 문화재를 활용한 공공 서비스 창출·확대를 지향함으로써 규제·이익조정 등 갈등 관리 부문의 협력적 거버넌스와 비교해 긍정적인 출발 조건을 갖고 있으며 협력의 촉진과 협력 과정이 긍정적으로 전개되고 있다.

출발 조건의 분석 변수 중에서 우선 '권력-자원-지식의 불균형'을 살펴보면 문화재지킴이 정책은 권력 관계 측면에서 대개 정부·기업·공공기관 등이 평등한 권력 관계를 갖추고 있다. 참여 주체 사이에서 이해관계의 갈등 조정을 위한 협력 상황이 아니라 필요한 공공 정책의 협조·지원과 새로운 공공 서비스 창출을 지향하기에 수평적이고 자율적인 협력 방식으로 운영될 수 있다. 반면에 불균형의 지점은 자원과 지식(정보)에서 차이를 보이고 있다. 정부 입장에서 볼 때 증가하는 지정문화재, 문화 향유 확대와 국외 문화재 환수, 문화 교류의 기대 요구 확대 등 정책 환경의 변화와 비교해 제한된 예산 운영, 활용 가능한 자원(기술·인력·장비 등)이 부족한 상황이다. 그리고 기업·공공기관에서는 윤리경영·나눔경영·사회공헌 등 사회적 책임에

대한 인식 향상과 참여 기회를 확장시키는 가운데 문화재에 대한 사회적 인지도가 높아지면서 문화재 분야의 협력 기회를 찾고 싶지만 제한적인 지식(정보)으로 참여의 어려움을 갖고 있다. 결국 사회적인 협력적 거버넌스의 환경은 개선되었지만 실질적인 협력 기회를 연결하고 시작하기 위한 자원·지식(정보)의 불균형이 존재하는 것이다.

다음으로 '참여 유인' 변수에서 정부는 기업 등의 재정·기술·인력을 지원받아 부족한 예산을 보완하고 새로운 사업을 추진하면서 공공 정책의 역량 강화를 기대할 수 있다. 기업 등에서는 사회적 인지도가 높은 문화재 보호의 참여 기회와 정보를 얻으면서 궁극적으로 기업의 이미지·브랜드 향상을 기대할 수 있다. 한편 이해관계자의 목표 달성이 다른 이해관계자와의 협력에 의존한다고 인식하면 참여 유인이 증가한다는(Logsdon 1991; Ansell & Gash 2008: 552 재인용) 점에서 앞서 살펴본 정부·기업 등의 자원·지식 불균형은 상호의존도를 높이는 사전 조건이 되므로 참여 유인을 증가시키는 배경과도 연결된다. 또 다른 세부 변수인 '협력의 선례' 측면에서 그동안 진행된 다양한 협력 방식, 협력 과정, 성과 및 네트워크 등의 선례들이 신뢰와 상호의존도를 높이면서 참여 유인을 증가시키고 있다.<sup>18)</sup>

18 기업 사회공헌과 연계된 문화재 협력적 거버넌스의 운영 방식은 유형별로 보존 관리와 활용 분야로 구분된다. 세부적으로 보존 관리 분야는 보수·정비·복구, 안전관리, 시설·장비, 환수·유물 구입, 무형문화재·연구·장학, 활용 분야는 관광 서비스, 교육·체험, 공연·전시·행사, 홍보·캠페인이 있다. 이외에 기타 유형을 추가해 구분하고 있다(장영기, 2017, 『기업 사회공헌, 문화재와의 만남』, pp.82~103).

## (2) 제도적 설계

안셀·개쉬(2008: 555~556)는 '제도적 설계'에서 협력 과정의 접근이 가장 근본적인 설계의 문제이며 협력 과정의 개방성과 포괄성을 강조하고 있다. 즉 가능한 한 모든 이해관계자를 포함해야 하며 협력의 성공과 실패의 주요 원인이라고 한다. 문화재지킴이 정책의 '제도적 설계' 변수를 분석해보면 이해관계자의 다양한 참여를 기본 구조로 하여 참여의 폭을 확장하는 방향으로 운영되고 있다. 다자간 협력 방식의 지향성은 참여의 외연 확장과 함께 각 참여자의 보유 자원과 전문성으로 협업의 효율성과 성과를 향상시키기 때문이다. 예를 들어 2013년 라이엇게임즈(게임업)와의 문화재 환수 협력 사업에서 문화재청(교육팀; 민관협력·국제협력)-라이엇게임즈-국외소재문화재재단이 미국 허미티지 미술관 소장 석가삼존도의 국내 환수를 추진하는데, 환수 이후에 보존 처리와 전시를 추가 지원할 수 있도록 국립중앙박물관의 참여를 확대한 사례가 있다. 초기 협력의 목적을 문화재 환수로 설정했지만 협력 과정에서 개방성을 높여 보존처리·전시로 확장시키고 참여와 성과도 확대할 수 있었다.<sup>19</sup>

그리고 안셀·개쉬(2008: 556~557)는 협력 과정에서 명확한 기본 규칙과 역할 정의, 과정상의 투명성을 중요한 설계 요소로 제시하고 있다. 이 요소를 활용해 문화재지킴이 정책을 분석해보면 협력 참여자들이 선의로 협력에 참여하지만 개별 입장과 상호 이익의 분기점은 다를 수 있기에 협력 과정의 기본 규칙을 공유·공감하는 것은 중요하다. 규칙 적용의 기준은 문화재 보호의 공공성을 우선시하여 문화재와 문화재 관계자, 시민의 수혜에 초점을 두면서 상호 관점과 이익의 차이점을 조정하고 있다. 기업의 경우 공익적 기여에 따른 기업 활동 성과로 홍보가 가능하지만 기업 제품·브랜드 중심의 광고성 홍보를 지양하는 규칙이 적용되고 있다. 예를 들어 문화재 안내판 설치 후원은 안

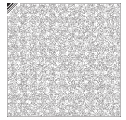
내판의 공공 디자인 기준을 준수하면서 후원 기업의 표기는 로고를 반영하지 않고 기업명만 문화재 안내판 하단에 설명 문안과 동일한 색상으로, 글자 크기는 작게 적용하는 가이드라인을 설정하고 있다. 그리고 역할 정의에서 참여자의 전문성·보유자원 등을 고려하되 공공 정책과의 중복성, 수혜자 관점의 필요성과 수용 가능성 등을 감안해 역할 정의와 조정이 이루어지고 있다. 공공성 중심의 기본 규칙·상호필요성에 기반한 역할 정의가 합의되지 않으면 후원·협력의 규모와 효과가 아무리 크더라도 협력 과정이 진행되지 않는다. 과정상의 투명성은 문화재청 전담 조직과의 상시적 정보교류·제안·협의 등과 함께 기업 등 참여기관과 단독 협의 또는 다자간 참여의 협의회·워크숍·컨퍼런스 등을 통해 협력 사업 기획·성과공유·개선방안 협의가 이루어져 개방성과 확장성을 높이고 있다. 기부금 집행과 조정 등은 기부금 전문기관(문화유산국민신탁 등)과의 역할 분담으로 집행의 효율성과 투명성도 관리하고 있다.<sup>20</sup>

## (3) 촉진적 리더십

'촉진적 리더십'은 협력 과정에서 이해관계자들을 대화의 장으로 이끌어내고 신뢰 형성과 함께 상호 이익을 탐색하는 데 필요한 지원·진흥·중재·변호 등의 중요한 기능과 역할을 한다(Ansell & Gash 2008: 554~555). 문화재지킴이 정책과 관련해 촉진적 리더십의 특징은 정부(문화재청)의 민관 협력 전담 조직과 관련성이 크다. 전담 조직은 문화재지킴이의 정책적 브랜드 기반과 함께 업무의 전문성(전문 인력), 지속성(2004년 이후), 그리고 네트워크 확장성(NGO·기업·사회적 경제 등)을 기반으로 다양한 이해관계자와의 상시적 소통, 신뢰 구축 및 촉진된 협력 선례와 정보 등을 통해 협력 사업을 기획·협의·조정하는 리더십으로 발휘되고 있다. 예를 들어 2019년 문화재청-서울시-제일기획-우미건설의 '한양도성 돈의문의 디

19 장영기, 2017, 앞의 책, p.248.

20 문화재지킴이 파트너십에 참여하는 협약기관은 연간 3~4회의 정기협의회와 워크숍을 통해 정보 공유, 활동 성과, 협업 제안 등을 협의하며 컨퍼런스에서는 우수 사례 발표와 시상도 진행된다. 협약기관 이외에 관련 문화재 공공기관, 문화재 NGO, 사회적 경제 단체 등이 참여해 협력 네트워크 활성화도 이루어지고 있다.



지털(AR·VR) 복원과 문화콘텐츠 개발' 협력 사례가 있다. 한양도성 4대문 중 유일하게 없는 돈의문을 디지털로 복원하면서 현장 복원의 문제점(많은 예산·교통 체증 유발)을 해결하는 공공 프로젝트였다.<sup>21</sup> 문화재 현장의 첫 문화재 디지털 복원이며 다자간(정부-지자체-기업) 협력이기에 비전 공유 및 역할 분담 등에서 추진이 어려웠지만, 문화재청은 전담 조직을 활용해 참여 유인 활성화, 협력 중재, 네트워크 연계, 영역 확장 등 총괄적 리더 역할을 수행함으로써 참여기관의 자원·지식의 불균형 해소, 상호 이익 조정, 전문성 결합·신뢰 구축 강화 등이 가능할 수 있었다. 한편 초기 협력 과정의 중간 결과로 협약이 체결되고 최종 결과물로 돈의문 옛 터의 AR 복원만을 합의하였지만 협력 과정에서 참여기관들의 공유된 이해, 과정의 몰입이 활성화되면서 자원·기술이 추가 투입되어 VR 콘텐츠 개발, 체험관 개관 및 돈의문 한글 로고체 개발 등 추가 결과물로 확장되었다. 초기 문화재청(전담 조직)의 촉진적 리더십과 더불어 참여기관의 오너십(Ownership)이 연결된 촉진적 리더십의 확장으로 볼 수 있다.

#### (4) 협력 과정

##### ① 면대면 대화

협력 과정의 첫 세부 변수로 '면대면 대화'는 협력 과정의 시작이자 소통의 핵심이다(Ansell & Gash 2008: 558). 문화재지킴이 정책에서 대화의 출발은 각 이해관계자의 필요로 이루어진다. 정부는 필요한 예산 보완과 공공 사업의 기술 및 서비스 개선, 기업은 사회공헌과 홍보의 확장, NGO 등은 활동 역량과 영역의 확장 등을 위해 상호 소통과 제안의 과정을 거친다. 대화의 초기 단계에서 각 참여자는 사전에 획득한 정보 이외에 참여자의 보유 자원·역량·협력사례 등 추가 정보를 공유하면서 상호 이익에 부합하는지를 탐색한다. 상호 이익의 부합성과 상호의존성에 공감하면 구체적인 사업 협의에 들어가거나 또 다른

이해관계자를 참여시켜 대화의 폭을 확장해간다. 대화의 구조는 정부 내 부서(협력-사업), 정부-협력기관(기업 등), 정부-다자간 등이며 단계별·단위별로 운영되고 있다. 다자간 또는 제3의 이해관계자 추가는 전문성과 보유 자원 확보, 사업 효율성 향상을 위해 진행된다. 대화의 확장 사례로 2018년 문화재청과 스타벅스의 미국 워싱턴 D.C. 소재의 주미대한제국공사관 후원과 홍보 사업이 있다(인사혁신처 2019: 91~97). 스타벅스는 주미대한제국공사관 복원에 필요한 한국식 정원 조성에 기부금을 후원하고 주미대한제국공사관 기념 텀블러를 제작하여 판매 수익금 일부를 추가 기부하기로 하였다. 이후 문화재청은 공공성 차원의 무형문화재 홍보와 공동 성과물인 텀블러의 품질 개선을 위해 무형문화재(낙화장) 참여를 추가 제안하였다. 그리고 문화재청-스타벅스-낙화장 간 추가 협의를 거쳐 주미대한제국공사관을 그린 무형문화재(낙화장)의 작품과 스타벅스 텀블러의 융합으로 새로운 문화상품을 제작하였다. 추가 제안이 모든 이해관계자의 성과로 이어지는 상생 효과 때문에 가능하였고 결국 무형문화재의 대화(참여) 확장, 기념상품(텀블러)의 품질 향상과 무형문화재의 대중적 홍보 활성화에 기여하는 추가 효과를 얻게 되었다.

##### ② 신뢰 구축

많은 연구에서 협력 과정은 이해관계자 사이의 단순한 협상이 아니라 신뢰 구축이라며 신뢰 구축을 중시하고 있다(Ansell & Gash 2008: 558). 문화재지킴이 정책에서의 '신뢰 구축'을 볼 때 우선 면대면 대화를 통해 상호 소통, 상호의존성 인식, 협력 대상 가치 공유가 이루어지면 신뢰 구축의 출발점에 서게 된다. 이후 상호 이익의 공감·존중, 긍정적 협력 선례의 공유, 참여와 보유 자원의 확장 가능성 등은 신뢰 구축을 더욱 심화시켜 나간다. 상호 소통의 기회 제공, 상호 존중과 이해가 신뢰 구축에 많은 영향을 준 사례로 라이엇게임즈(온라인게임업)가 있다. 라이

21 한양도성 돈의문 디지털 복원은 문화재 디지털 복원의 첫 시도이며 현장 복원의 한계를 극복한 사례로 「MBC(2019.8.20.), 일제 강제 철거 '돈의문'...104년 만에 증강 현실로 복원」 등 국내 180여개, 해외 20여개 언론에서 보도되었다.

엇게임즈는 문화재 사회공헌의 핵심적 파트너로 참여해 문화재 환수, 청소년 문화재 교육 등의 분야에서 성과를 보이고 협약 기업 중 가장 많은 후원금을 기부해왔다. 그런데 라이엇게임즈의 사회공헌 시작은 순조롭지 않았다. 라이엇게임즈 한국법인 설립(2012년)을 전후로 여러 정부 기관·지자체·공공기관에 전통 문화 관련 후원·협력 참여를 문의했지만 라이엇게임즈가 외국계 기업이며 게임 중독의 사회적 이슈에 대한 부담감, 게임과 전통 문화의 연결고리를 찾지 못하는 한계 등으로 참여 기회를 갖지 못하고 있었다. 다만 문화재청(민관협력)만이 개방적으로 참여 방법을 모색하고 직접 라이엇게임즈 사무실을 방문하여 면대면 대화를 진행함으로써 라이엇게임즈만의 특성을 발굴하고 결국 문화재청이 문화재 환수, 청소년 교육을 제안하면서 본격적인 사회공헌이 시작되었다. 참여기관의 제약적 요소와 환경에 얽매이지 않고 적극적인 상호 소통과 이해, 실질적 참여 기회 제공으로 초기 단계부터 정부-기업 간의 두터운 신뢰 구축이 형성되었다. 이후 상호 신뢰의 기초가 추가 협력 사업에도 긍정적 영향을 주어 지속적인 협력 과정과 성과 창출에 큰 역할을 하였다.<sup>22</sup>

### ③ 공유된 이해

‘공유된 이해’는 함께 성취할 수 있는 비전·사명·목표·목적 등으로 표현되며 해결하려는 문제의 정의와 해결에 필요한 관련 지식을 합의하는 것이다(Ansell & Gash 2008: 560). 안셀·개쉬 모형은 면대면 대화, 신뢰 구축 이후 과정의 몰입-공유된 이해 단계로 설정하였지만, 문화재지킴이 정책 운영 사례의 경우 면대면 대화-신뢰 구축-공유된 이해가 유기적으로 연결되어 상호작용을 하면서 공유된 이해 단계 이후에 본격적인 과정의 몰입을 거쳐 중간 결과를 산출하는 경향이 많다.<sup>23</sup> 문화재지킴이 정책을 ‘공유된 이

해’의 변수로 분석해보면 공통적으로 문화재 보호의 비전·목표를 공유하면서 참여 주체별로 민관 협력의 모델 개발(정부), 사회적 책임 및 문화 마케팅 효과(기업) 등의 공감대를 형성하게 된다. 공유된 이해의 사례로 2017년 문화재청-LG전자의 세계유산 조선왕릉 태양광판 설치 사업이 있다. 지속가능한 문화재 보호는 환경 보호와 연결된다는 인식을 공유하면서 진행된 협력 사업이었다. 문화재는 외부 환경 변화에 취약하다. 특히 기후 변화는 풍수해 피해와 흰개미 서식지 확대 등으로 연결되어 문화재 안전에 부정적 영향을 줄 수 있다. LG전자의 주요 사회공헌 활동 대상이 환경 보호였기에 문화재-환경의 연대 필요성은 쉽게 공감대를 형성할 수 있었다. 문화재-환경의 공동 보호 목표는 문화재 관리시설의 전력 사용(야간 조명 등)을 친환경 에너지로 대체하는 태양광판 설치로 합의되었다. 문화재청 관리 유적지의 첫 번째 태양광판 설치 사례였기에 비전 공유 의식은 더욱 강하였다. 한편 태양광판의 외부 노출로 인한 문화재 경관 훼손 우려를 방지하고자 문화재위원회 자문을 거쳐 왕릉관리소 경사면 지붕을 활용해 최소 수량으로 기획되었다. 협력 과정에서 문화재청(행정·자문)과 LG전자(설치·홍보)의 역할 분담과 함께 서오릉관리소의 연간 전력량의 1/3을 대체에너지로 감소시키고 LG전자 해외사업부와 함께 글로벌 문화재 보호 캠페인으로 확장되는 결과를 얻을 수 있었다.<sup>24</sup>

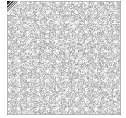
### ④ 과정의 몰입

문화재지킴이 정책에서 협력 과정의 대화와 신뢰 구축으로 형성된 공유된 이해는 ‘과정 몰입’의 기반이 되며 가속화의 주요 요인이 되어 중간 결과와 최종 결과 산출을 강화·확대하는 데 기여한다. ‘과정의 몰입’에서는 협력의 대상·내용·범위 등을 구체화하며 참여자들의 보유

22 장영기, 2017, 앞의 책, pp.245~247.

23 국내 협력적 거버넌스 사례(55개)를 분석한 협력 과정에서 공통적으로 ‘면대면 대화-공유된 이해-신뢰 구축-과정 몰입’ 단계의 배열이 나타나 공유된 이해와 과정 몰입의 재배열을 확인할 수 있다(한창목, 2017, 「국내 협력적 거버넌스의 성공요인에 관한 연구」, 성균관대학교대학원 석사학위논문, p.69).

24 장영기, 2017, 앞의 책, pp.290~292; 한국경제(2017.06.15.), LG전자 “친환경 에너지로...한국의 세계문화유산 보호”.



자원 활용을 최대화·최적화한다. 그 결과로 계획했던 성과 산출의 조정(축소·확대)이 이루어지거나 주도적 리더십 이외에 참여자별로 오너십이 활성화되기도 한다. 앞서 촉진적 리더십의 사례로 든 ‘한양도성 돈의문 디지털 복원’은 리더십의 영향과 함께 참여자들의 몰입·헌신으로 공동 목표가 확대되고 추가 자원이 동원되면서 최종 결과가 확대(AR → AR·VR)된 사례이기도 했다. 또 다른 사례로 2017년 문화재청-신세계조선호텔의 대한제국 황실 음식문화 재현 사업이 있다. 신세계조선호텔의 전문성을 활용한 대한제국역사관 유물 관리, 문화공간(등록문화재 활용) 숙박 사업 운영 관리 등에서 성공한 협력 사례로 이미 신뢰 구축이 강한 상황이었으며, 대화를 통해 2017년 대한제국 건국 120주년 기념의 추가 협력 사업을 논의해 나갔다. 호텔의 양식(洋食) 전문성과 결합해 처음 시도된 대한제국 황실 연회 음식 재현을 추진하기로 공동 목표를 설정하고, 또한 전문성을 강화하고자 연구기관(배화여대) 참여가 진행되었다. 이후 역할 분담을 총괄·행정 지원(문화재청), 연구·자문(배화여대), 연구비 지원 및 요리 재현(신세계조선호텔)으로 세분화하고 그 중간 결과

로 협약식을 개최하였다. 본격적인 협력 과정에서 과정의 몰입이 반복되는 가운데 단순 참여자였던 신세계조선호텔의 요리사들이 첫 황실 음식의 재현이라는 책임에 공감하면서 연구 결과의 모방을 넘어 직접 19세기 초에 발행된 서양 요리책을 해외 온라인 사이트에서 찾아내어 구입하고 연구하면서 협력의 성과를 향상시켰다. 과정 몰입에 따른 참여 동기 증가와 공동 책임의 연대로 나타난 오너십(ownership) 활성화로 볼 수 있다.<sup>25</sup>

⑤ 중간 결과

협력 과정의 마지막 변수인 ‘중간 결과’로 협력 사업의 세부 계획 수립, 협약서와 후원 약정서 작성 및 체결, 언론 홍보 등이 있다. 이러한 중간 결과는 신뢰 구축, 책임 연대의 강화에 영향을 주고 과정의 몰입과는 선순환적으로 작용되어 결과 산출의 협력 속도를 높이기도 한다. 한편 중간 결과는 성공적 협업을 이끌어낼 수 있는 모멘텀 구축의 협력 과정 단계로 제시되고 있지만(Ansell & Gash 2008: 561), 중간 결과가 최종 결과물로 단순 대체되는 경우도 있다. 예를 들어 협약 체결의 중간 결과가 형식화되

표 7 협력적 거버넌스 모델(Ansell & Gash) 분석에서 적용된 문화재지킴이 정책의 협력 사례

협력 참여기관		주요 모형 변수	협력 결과	영향(협력 확장)
문화재청	협력기관			
- 문화유산교육팀 (민관 협력)	- 서울시(관광산업과, 한양도성도감) - 우미건설 - 제일기획	촉진적 리더십, 협력 과정(과정 몰입)	2019년 한양도성 돈의문 디지털 (AR·VR) 복원 및 문화 콘텐츠 개발	
- 문화유산교육팀 (민관 협력) - 국제협력과	- 스타벅스 - 무형문화재(낙화장)	협력 과정 (면대면 대화)	2018년 주미대한제국공사관 복원 기념 텀블러 제작 및 국외 문화재보호 기금 조성	2020년 환구단점 커피 매장 오픈, 기념 텀블러 제작 기금 조성 * 스타벅스, 국민신탁 참여
- 문화유산교육팀 (민관 협력) - 국제협력과	- 라이엇게임즈 - 국외소재문화재단 - 국립중앙박물관	제도적 설계	2013년 조선 불화(석가삼존도) 환수, 기준, 보존 처리	2018년 효명세자빈 책봉 축책 환수 2019년 척임문집책판, 백자사각호, 중화궁인 환수 * 라이엇게임즈, 국외재단 참여
- 문화유산교육팀 (민관 협력) - 조선왕릉관리소	- LG전자	협력 과정(공유 이해)	2017년 세계유산 조선왕릉(서오릉)의 친환경 태양광판 설치	
- 문화유산교육팀 (민관 협력) - 덕수궁관리소	- 신세계조선호텔 (CSR팀·조리팀) - 배화여대	협력 과정(과정 몰입)	2017년 대한제국 황실 연회 음식문화 재현	2019년 대한제국 국빈 연회 음식 재현

25 장영기, 2017, 앞의 책, pp.217-220; 중앙SUNDAY(2017.10.15.), “황제의 만찬엔 한식? 프랑스식 12코스 요리 냈죠”.



어 진척되지 못하고 최종 결과물로 대체되는 경우이다. 협약의 중간 결과가 실질적이며 구체적인 최종 결과물로 진전되기 위해서는 공유된 이해의 실천 의지, 중간 결과 이후에도 지속적인 대화와 신뢰 구축의 상호작용, 그리고 과정 몰입과의 원활한 선순환이 작동되어야 가능하다.

(5) 협력 결과

분석 과정에서 사례로 제시한 문화재지킴이 정책의 협력 결과를 정리하면 <표 7>과 같다. 협력 결과는 또 하나의 협력 선례로서 축적되고 향후 협력 사업에 대해 긍정적 영향을 주어 기존 참여기관과의 협력 확장, 새로운 참여기관과의 협력에서 신뢰 형성과 효율적 협력 과정을 이끌어내고 있다.

3) 문화재지킴이(파트너십) 모형 분석의 특징

안셀·거쉬의 협력적 거버넌스 모형을 적용하여 문

화재지킴이 정책(파트너십)을 분석한 결과를 정리하면 <그림 4>와 같다. 그리고 분석 결과에 따른 특징을 살펴 보면 첫째, 출발 조건에서 자원과 지식의 불균형 지점이 상호의존도를 높이고 다양한 협력 선례와 함께 참여 유인을 증가시키는 배경이 되고 있다. 또한 공공 정책 역량 강화와 참여기관의 상호 이익적 관점이 참여 유인으로 작용하고 있다. 둘째, 제도적 설계에서 거버넌스 정책과 전담 조직의 운영, 그리고 협력의 효율성·성과 향상을 위한 다자간 협력 지향이 개방성과 포괄성을 담아내며, 협의·협약·후원약정·워크숍 등의 과정에서 공공성 지향의 기본 규칙, 역할 규정, 과정의 투명성이 관리되고 있었다. 셋째, 촉진적 리더십에서 정부(문화재청)의 전담 조직 운영으로 공공 리더형 리더십이 발휘되고 참여·협력 이해관계자의 오너십이 연결되어 협력 과정의 활성화와 결과의 확장을 보여주고 있었다. 넷째, 협력 과정에서는 면대면 대화·신뢰 구축·공유된 이해가 유기적으로 상호작용하면

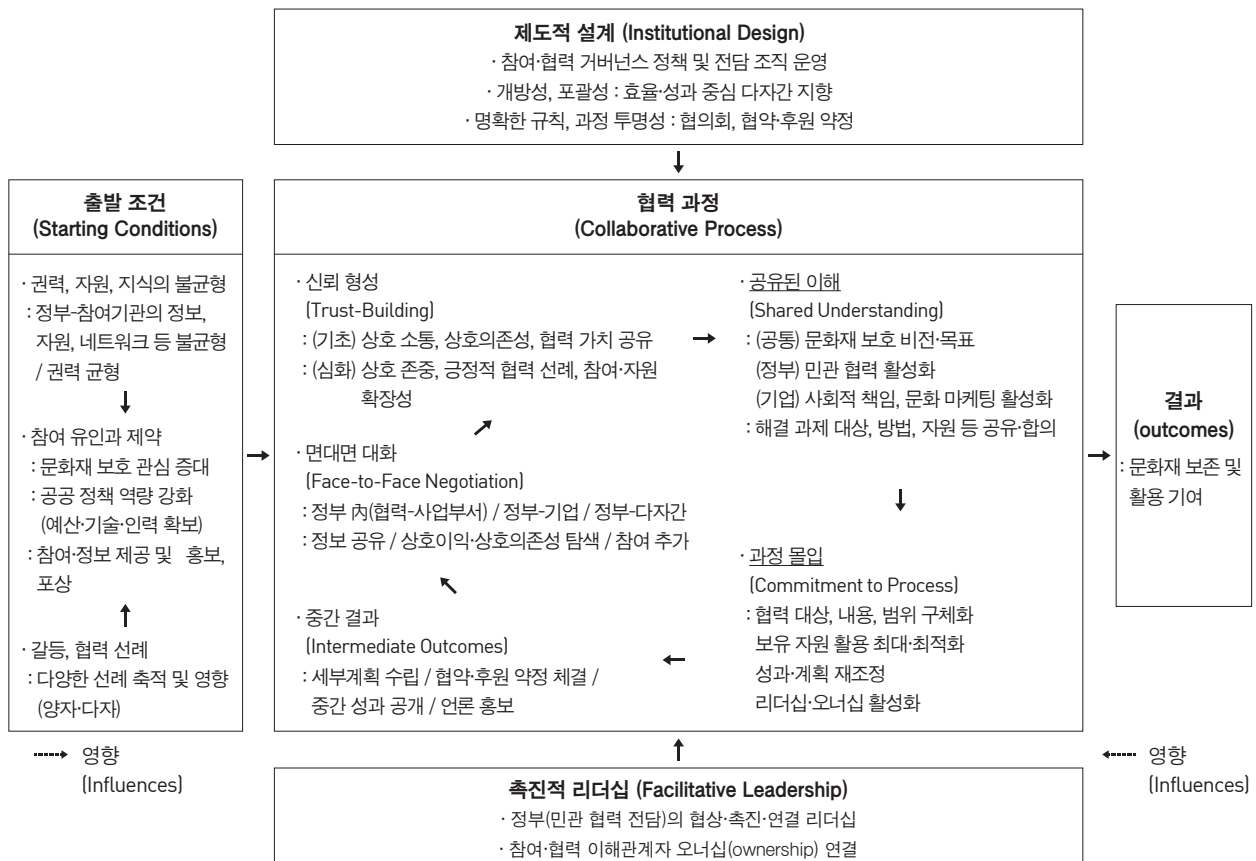
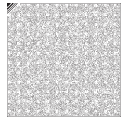


그림 4 협력적 거버넌스 모형의 문화재지킴이(파트너십) 정책 분석 결과



서 본격적인 과정의 몰입으로 전개되고 중간 결과를 도출하는 순서 재배열을 확인할 수 있었다. 다섯째, 최종 협력 결과는 협력 선례와 협력 과정 등에서 긍정적인 영향을 미치며 신뢰 형성을 심화시켜 또 다른 협력 결과 산출의 확장성을 보여주고 있다.

#### IV. 결론

문화재지킴이 정책은 국가 정책에서 출발하였지만 공공 정책 해결을 위해 자원봉사과 사회공헌 영역에서 다양한 이해관계자의 참여·협력으로 이루어지는 협력적 거버넌스의 운영 방식을 보여주고 있다. 본 논문에서는 문화재지킴이 정책의 협력적 거버넌스 방식을 이해하고자 협력적 거버넌스 관점에서 이론적 배경, 정책 도입 과정과 함께 정책 운영상의 협력적 거버넌스 협력 체계를 살펴보고 안셀·개쉬의 모형을 통해 구조적이며 단계적인 협력 과정과 작동 방식 등을 분석해보았다.

그 결과로 문화재지킴이 정책은 문화재 분야 거버넌스 정책의 변화 과정 속에서 기존 거버넌스 정책의 한계를 보완하며 민간 주도성 강화와 수평적 민관 협력을 본격화하고 거버넌스 정책의 대표적 위상을 갖게 되었음을 확인하였다. 또한 일정한 성과와 안정적 운영이 가능하였던 것은 성공적인 민간 모델의 도입과 연대, 그리고 정책 운영의 전담 조직과 전문 인력이 주요하게 작용되고 있었다.

반면에 문화재지킴이 정책 운영의 환경과 조직, 협력 방식 등에서 일정한 한계를 보이기도 한다. 우선 문화재보호법 등 문화재 관련법에서 민간 주체와의 관계성은 국가 등의 '지원' 내용 중심으로 존재해 현실적인 협력적 거버넌스 가치 추구하고 정책 집행과는 거리감이 크다. 향후 지원 중심에서 문화재 보호 거버넌스의 기본 원칙, 참여 주체의 권리와 의무, 운영 방식과 협의체 구성 등으로 포괄적인 법률적 안정성을 구축할 필요가 있다.

다음으로 조직 운영 관점에서 전담 조직과 전문 인력이 안정적인 정책 집행과 협력 활성화의 중개·촉진 역

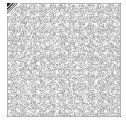
할을 수행하고 있지만 정책 초기 인적 구조가 유지된 채 지속되고 있다. 기존 자원봉사·사회공헌 영역의 참여와 기대 요구가 높아지고 사회적 경제 조직 등 다양한 협력 주체가 확대되며 다자간 협력 방안의 요구가 증대되는 변화 속에서 전담 조직의 확대와 함께 협력 기획, 민간 지원, 민관 협력 등 전략적인 개편이 필요하다.

그리고 정책 운영 측면에서 보면 자원봉사 유형은 문화재 보호를 위한 인적 지원 형식으로 참여하는데, 점차 국가·지자체와의 위탁 관리 제도 및 지원이 증가하면서 자원봉사 참여 기회의 위협과 중복성 해결 과제가 부각되고 있다. 예를 들어 일상관리 위탁 사업인 문화재돌봄사업과 문화재지킴이 정책의 환경정화 봉사활동이 중복되고, 문화재 안내·체험·교육 분야의 문화재지킴이 활동은 생생문화재·지역문화유산교육 등과 중복되는 현실적 해결 과제를 갖고 있다. 또한 사회공헌 유형은 협력적 거버넌스 방식이 충실하게 작동되고 공공 정책과 공공 서비스 확충 및 창의적 협력 사업이 이루어지고 있지만 이러한 지원·협력 사업이 주로 수도권 중심의 인지도 높은 문화재 대상으로 편중되는 한계를 보이고 있다. 정책 운영상의 한계를 극복하기 위해서 자원봉사 유형은 유사 중복 사업(정책)과의 차별성에 대해, 사회공헌 유형은 지역적·대상적 확장성에 대해 각각 개선방안이 필요하다. 이를 위해서는 법률적·조직적 변화와 함께 자원봉사·사회공헌·사회적 경제 등의 분야별 중간 지원 조직의 역량 강화와 지원, 그리고 다양한 중간 지원 조직과 이해관계자·행위자 간의 개별 또는 다자간 협의체 구성과 협업 등을 통해 개선방안을 모색할 필요가 있다.

한편 본 연구는 문화재지킴이 정책 사례를 통해 문화재 분야 협력적 거버넌스 운영 체계의 이해를 돕고자 시도되었지만 일부 특정 분야와 유형의 사례 분석이라는 한계를 보여주고 있다. 다만 문화재 분야 협력적 거버넌스의 운영 방식과 특수성을 이해할 수 있는 기초적 연구자료를 제시했다는 데 의의를 가지며 향후 문화재 거버넌스에 관한 정책 및 사례 연구가 활발해지기를 기대해본다.

## 참고문헌

- 강보배·정준호, 2016, 「다중흐름모형(MSF)을 활용한 문화재 환수과정 분석 - 북관대첩비 환수 사례를 중심으로」, 『한국자치행정학보』 30권 1호.
- 강임산, 2009, 「문화유산의 가치와 기업의 참여: 1문화재 1지킴이 운동 기업 참여 사례」, 『한국의 협력적 거버넌스』, 대영문화사, pp.19~23.
- 고재욱·신기원·황인옥·최승완, 2017, 『자원봉사론』, 동문사.
- 국토통일원, 1973, 「문화재 보호와 민족 주체성 확립」, 『국토통일』, pp.162~163.
- 관계 부처 합동, 2018a, 『자원봉사활동 진흥을 위한 제3차 국가기본계획(2018~2022)』.
- 관계 부처 합동, 2018b, 『정부 혁신 종합추진계획』.
- 김민주·윤성식, 2016, 『문화정책과 경영』, 박영사.
- 김행선, 2012, 『1970년대 박정희 정권의 문화정책과 문화통제』, pp.110~112.
- 문화공보부, 1972, 『문화재 보호와 우리의 자세』.
- 문화공보부, 1974, 「문예진흥 제1차년도 사업추진 중간실적」, 『문예진흥』 1권 6호, pp.20~21.
- 문화재청, 2001, 『문화재연감 2001』, pp.576~578.
- 문화재청, 2002, 『문화재 보존관리 및 활용에 관한 기본계획』, pp.81~82.
- 문화재청, 2003, 『문화재연감 2003』, pp.623~624.
- 문화재청, 2005, 『문화재연감 2005』, pp.275~278.
- 문화재청, 2006, 『문화재연감 2006』, p.249.
- 문화재청, 2007, 『문화재 보존을 위한 민간참여 운동의 현황과 과제』(국제심포지엄).
- 문화재청, 2011, 『문화재청 50년사 (본사 편)』, p.49.
- 문화재청, 2017, 『2017 문화재지킴이 사업 모니터링 보고서』, p.171.
- 문화재청, 2018, 『문화재보호 거버넌스 활성화 협력체계 구축 연구』, pp.139~144.
- 문화재청, 2019a, 『문화유산 미래 정책 비전』.
- 문화재청, 2019b, 『2019년 문화재지킴이 지원사업 모니터링』.
- 문화재청, 2019c, 『2019년도 문화재청 정책만족도 조사 결과보고서』, p.103.
- 박광무, 2010, 『한국문화정책론』, 김영사, p.149.
- 배봉준·윤영채·한치흠, 2019, 『협력 거버넌스: 이론과 실제』, 대영문화사.
- 삼성경제연구소, 2016, 『한국의 제3섹터』, pp.93~99.
- 손오달, 2017, 『문화재 보존과 활용을 위한 민간참여 확대방안 연구 -기업의 사회적 책임(CSR)을 중심으로-』, 한국전통문화대학교 석사학위논문.
- 오유림, 2019, 『문화재 환수·반환 활성화를 위한 뉴 거버넌스 구축 연구: 궁내청 소장 도서 사례를 중심으로』, 한국전통문화대학교 석사학위논문.
- 윤은기, 2016, 「재난과 거버넌스 구축에 관한 연구 - 문화재 방재를 중심으로」, 『문화재방재학회 논문집』 Vol.1 No.1, 문화재방재학회.
- 은재호·오수길, 2009, 『한국의 협력적 거버넌스』, 대영문화사, pp.19~23.
- 이명석, 2017, 『거버넌스 신드롬』, 성균관대학교출판부.
- 이어경·심경미·차주영, 2018, 『지역의 공유 가치 창출을 위한 기업 사회공헌 활동과 공공사업 연계방안 연구』, 건축도시공간연구소, pp.161~162.
- 이현경·손오달·이나연, 2019, 「문화재에서 문화유산으로: 한국의 문화재 개념 및 역할에 대한 역사적 고찰 및 비판」, 『문화정책논총』 제33집 3호, pp.19~21.



## 참고문헌

- 이희정·최성은, 2015, 「역사문화환경 정비에서의 갈등 해소를 위한 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구」, 『국토계획』 50권 3호.
- 인사혁신처, 「잃어버린 국외문화재를 되찾는 다자간 민관협력」, 『2018 적극행정 우수사례집』, pp.91~97.
- 장영기, 2017, 『기업 사회공헌, 문화재와의 만남』, 역사문화.
- 전국경제인연합회, 2011, 『전경련 50년사』, pp.812~817.
- 전국경제인연합회, 2016, 『2016년 주요 기업·기업재단 사회공헌백서』.
- 정무성, 2016, 「기업 사회공헌과 NPO 중간지원조직」, 『자원봉사의 NEW 패러다임』, 지문당, pp.275~290.
- 정길영·정요한, 2017, 『자원봉사론』, 동문사.
- 조일형, 2017, 「문화재 재난관리를 위한 협력의 영향요인 분석」, 『문화재방재학회 논문집』 Vol.2 No.2, 문화재방재학회.
- 주성수, 2018, 『시민사회, 제3섹터, 비영리섹터, 사회적경제』, 한양대학교출판부.
- 한국문화관광연구원, 2013, 『문화기본법 제정안 연구』, pp.49~57.
- 한국메세나협회, 2014, 『경제와 예술, 20년지기 스토리』, pp.20~57.
- 한승준, 2013, 「국외소재문화재재단의 운영 및 거버넌스 체계 구축에 관한 연구」, 『사회과학 논총』, 서울여자대학교.
- 한창묵, 2017, 「국내 협력적 거버넌스의 성공요인에 관한 연구」, 성균관대학교대학원 석사학위논문, pp.68~69.
- 행정안전부, 2017, 『2017 자원봉사활동 실태조사 및 활성화 방안 연구』, p.18.
- 행정안전부, 2019, 『자원봉사 민관협력체계 개편을 위한 방안 연구』, pp.46~50.
- Ansell Chris and Gash Alison, 2007, 'Collaborative Governance in Theory and Practice', Journal of Public Administration Research and Theory 18.
- Helen Sullivan and Chris Skelcher, 2002, Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services, New York: Palgrave.
- Stephen Goldsmith and William D. Eggers, 2005, Governig by Network: The New Shape of Public Sector, Brookings Institute Press.

# A Study on Collaborative Governance: Focusing on the Cultural Heritage Guardians

**Jang Youngki** Cultural Heritage Administration, Cultural Heritage Education Team, Public-Private Partnership Deputy Director  
Corresponding Author : [wjkone@gmail.com](mailto:wjkone@gmail.com)

## Abstract

Governance is valued as a new concept and principle of social operation and public policy management, and its influence is gradually expanding. Among the various governance theories being put into practice and in case analysis studies, collaborative governance embracing various governance concepts has been found to increase interdependence and responsibility beyond participation and compromise, and create new public values by integrating and utilizing optimal social coordination forms. In the field of cultural assets, governance-related research is also being conducted for the efficiency, sustainability, and scalability of public policy enforcement.

This study explored the government's role (promotion, arbitration, and condition creation) in collaborative governance, focusing on the "Cultural Heritage Guardians" to understand how collaborative governance operates in the cultural heritage sector. Regarding governance policies in the cultural asset sector, the cultural asset guardians highlighted the status, role, and characteristics of policies by examining their introduction, development, and implementation.

The results of the analysis revealed that private-led, horizontal public-private cooperation, collaborative governance, policy introduction, solidarity, professionalism, resource/knowledge imbalance, cooperation precedence, etc., facilitate increased participation. The government has accordingly proposed measures to establish comprehensive legal stability centered on cooperation; strategic reorganization of dedicated organizations; strengthened, supportive intermediate organizations; and individual and multi-party consultative bodies.

**Keywords** cultural heritage policy, collaborative governance, cultural heritage guardians, the Ansell & Gash model, cooperative structure, operational process

Received 2020.09.30. • Revised 2020.10.19. • Accepted 2021.02.04.



