

방한 교육관광의 공공외교 자산화 제약 요인 분석: 정책담론과 범정부 거버넌스 구조를 중심으로

명민주*

(국제공공외교연구소)

< 초 록 >

방한 교육관광이 교육·관광정책의 실제 사업으로 존재함에도 공공외교의 정책자산으로 충분히 활용·관리되지 못하고 있다. 본 연구는 이러한 간극을 초래하는 정책담론과 범정부 거버넌스 차원의 제약 요인을 분석한다. 2017년부터 2026년까지 공개된 공공외교 기본계획과 종합시행계획, 관광·교육 분야 정책자료 및 공공외교 평가보고서를 질적으로 비교하였다. 먼저 정책적 식별, 제도적·사업적 편입, 목표 연계, 결과 측정, 관계관리·정책환류의 다섯 차원에 따라 정책문서에 나타난 방한 교육관광의 자산화 양상을 분석하였다. 이어 그 결과를 정책담론과 범정부 거버넌스의 두 측면에서 해석하는 방식으로 구성하였다. 분석 결과, 정책담론 차원에서는 동일·유사한 참가 집단이 관광·교육·공공외교 영역에서 서로 다른 대상과 목표로 규정되면서 공공외교의 구체적인 외국 공중과 성과단위로 연결되는 정책논리가 약했다. 범정부 거버넌스 차원에서는 부문별 목표·성과 및 관계관리 자료를 범정부 공공외교 성과관리로 연계하기 위한 조정규칙과 기관별 자료 수집·제출 책임이 충분히 구체화되지 않았다. 따라서 방한 교육관광의 공공외교 자산화를 제약하는 핵심 요인은 참가 집단을 부처별 정책 대상으로 분절하는 정책담론과, 부처별 목표·성과·관계자료를 공공외교 성과관리로 연결할 조정규칙 및 자료 수집·제출 책임이 충분히 구체화되지 않은 범정부 거버넌스 구조로 요약된다.

핵심어: 교육관광, 공공외교, 공공외교 자산화, 정책담론, 범정부 거버넌스

* cindyfanta@naver.com

1. 서론

K-컬처에 대한 국제적 관심과 한국어 학습 수요의 확대는 외국인이 한국을 이해하고 경험하는 경로를 다변화하고 있다. 2023년 전 세계 세종학당 수강생은 21만 6,226명으로 전년보다 20.8% 증가하였으며, 2024년 외래관광객조사에서도 방한 전 한국에 관심을 갖게 된 계기로 ‘한류 콘텐츠’가 가장 높은 비중을 차지하였다(세종학당재단, 2024; 문화체육관광부, 2025b). 이러한 관심이 곧바로 교육목적 방한의 증가를 의미하는 것은 아니다. 중요한 점은 정부 정책문서에서 수학여행, 학교 단위 교육여행, 한국어·한국문화 연수 등 학습과 관광을 결합한 방한 형태가 구체적인 유치대상으로 등장하고 있다는 사실이다. 문화체육관광부는 일본 청소년의 방한 수학여행 재개를 미래세대 교류의 계기로 규정하고 학교 간 교류와 교육여행 콘텐츠의 확대를 제시하였으며, 이후 일본·동남아 수학여행과 구미주 한국어교육·K-pop 연수 등을 교육목적 관광시장으로 제시하였다(문화체육관광부, 2023b, pp. 1-2; 관계부처 합동, 2024, p. 9).

이러한 방문은 교육 또는 학습경험과 관광활동이 결합된 교육관광(educational tourism)의 범주에서 이해할 수 있다. 교육관광은 학습이 여행의 일차적 또는 이차적 목적이 되는 활동으로서 수학여행, 현장 학습, 언어연수 및 문화학습 등을 포괄한다(Ritchie et al., 2003). 본 연구에서 분석하는 방한 교육관광은 정규 학위 취득이나 직무역량 개발을 주된 목적으로 하지 않으면서, 사전에 기획된 학습·교육·교류 중 한 가지 이상의 활동과 관광 또는 문화체험이 결합된 한국 방문으로 한정한다.

교육관광이 공공외교적으로 중요한 이유는 참가자가 한국 사회를 일시적으로 관찰하는 데 그치지 않고 학교·교육기관·지역사회 구성원과 직접 상호작용할 수 있기 때문이다. 관계적 공공외교는 일방향적 정보 전달보다 상호성, 참여, 대화와 지속성에 기초한 관계 형성을 중시한다(Zaharna, 2010; Yun, 2012). 교육·문화 교류 역시 참가자 간 장기적 관계와 초국적 네트워크를 형성할 수 있는 공공외교 수단으로 논의되어 왔다(Goizelaia, 2020). 특히 학교 기반 교육여행은 참가자와 소속 학교, 국내 교류학교 및 운영기관이라는 제도적 접촉점이 확인되므로 사전·사후조사와 후속 교류를 설계할 가능성이 상대적으로 높다. 그러나 직접 접촉이나 교육경험이 자동으로 한국에 대한 호감과 신뢰를 형성하는 것은 아니다. 프로그램의 상호성, 경험의 질, 후속 관계 및 성과관리가 뒷받침될 때 비로소 공공외교적 잠재력이 지속적인 관계자원으로 전환될 수 있다.

그럼에도 방한 교육관광의 공공외교 정책체계 안에서의 지위는 명확하지 않다. 관광정책에서는 교육여행이 주로 외래관광객 유치와 관광시장 다변화의 대상으로 다루어지고, 교육정책에서는 한국어교육, 국제교육교류, 세계시민교육 또는 유학생 유치와 관련된 사업으로 추진된다. 그러나 이러한 사업과 참가 집단이 범정부 공공외교 정책에서 어떻게 식별되고 관리되는지에 대해서는 충분한 검토가 이루어지지 않았다. 각 정책영역이 동일하거나 유사한 사업과 참가 집단에 서로 다른 정책적 의미를 부

여하는 것 자체는 문제가 아니다. 핵심은 관련 사업이 범정부 공공외교 계획에 포함되거나 공공외교 사업으로 분류될 때, 참가자가 구체적인 외국 공중으로 식별되고 기존의 사업목표와 성과관리가 공공외교의 결과책임 및 후속 관계관리로 확장되는가 하는 점이다.

기존 공공외교 연구는 교육·문화교류를 공공외교의 주요 구성요소로 파악해 왔으며(Cull, 2008; Scott-Smith, 2008), 일부 연구는 정부 장학사업과 국제고등교육을 통한 학생 이동이 유학생의 개척국 인식과 장기적 관계 형성에 미치는 영향을 공공외교 관점에서 분석하였다(Mulvey, 2020; Ayhan et al., 2022). 국내에서도 해외 한국어교육의 공공외교적 의미와 기관 간 협력의 문제가 분석되었으며(김은미 외, 2015), 대학과 외국인 유학생 간 관계성이 한국에 대한 태도와 지지의도에 미치는 영향도 연구되었다(전천천, 2018). 그러나 이러한 논의는 주로 해외 한국어교육, 정규 학위과정 유학생, 정부초청 장학생 및 장기 교육교류에 집중하였다. 이에 비해 비학위 학교교류와 단기 교육여행의 참가자를 독립적인 외국 공중으로 식별하고, 이들의 경험이 공공외교 목표·성과평가·사후관리와 어떻게 연결되는지를 정책문서 수준에서 분석한 연구는 상대적으로 부족하다. 교육관광 연구 역시 교육관광의 수요와 공급, 참가 동기, 목적지 관리와 관광산업적 효과를 중심으로 발전해 왔기 때문에(Ritchie et al., 2003; McGladdery & Lubbe, 2017), 교육관광이 지속적인 공공외교 자원으로 활용, 관리되는 제도적 조건에 대한 연구가 충분히 이루어지지 않았다.

이에 본 연구는 잠재적 자원과 정책적 활용 사이의 간극을 살피기 위해 ‘공공외교 자산화’를 분석 개념으로 설정한다. 분석의 중심은 방한 교육관광의 공공외교 효과를 입증하는 데 있지 않다. 방한 교육관광과 참가자가 공공외교의 수단과 대상으로 식별되고, 공공외교 목표, 결과 측정, 관계관리와 정책환류에 연결되는지를 정부 문서에서 검토하는 데 있다. 본 연구의 연구질문은 다음과 같다.

방한 교육관광의 공공외교 자산화를 제약하는 요인은 정책담론과 범정부 거버넌스 구조에서 어떻게 나타나는가?

이를 규명하기 위해 본 연구는 방한 교육관광과 참가 집단이 교육·관광·공공외교 정책에서 어떻게 식별·분류되는지를 살펴본다. 또한 관련 사업의 공공외교 추진체계 편입이 단순한 사업 분류에 그치는지, 아니면 목표 연계, 결과 측정, 관계관리 및 정책환류에 관한 기관 간 역할과 책임이 정책적으로 구체화되어 있는지 분석한다

본 연구의 핵심 논지는 방한 교육관광의 공공외교 자산화를 제약하는 요인이 관련 사업의 부재가 아니라, 공공외교 범정부 거버넌스 체계 안에서 추진되는 교육관광 사업과 그 참가 집단을 공공외교의 대상-목표-결과-관계관리 체계로 연계하기 위한 제도적 장치가 미비하다는 데 있다. 다만 본 연구는 공개 정책문서에서 확인되는 명시된 내용만을 분석하므로, 문서에 근거가 확인되지 않는 것을 실제 사업이나 관계의 부재로 확대 해석하지 않는다.

2. 이론적 논의와 분석틀

1) 교육관광의 개념과 연구범위

교육관광은 교육과 관광이 함께 이루어지는 복합적인 이동형태이다. Ritchie et al.(2003)은 교육과 학습이 여행의 일차적 또는 이차적 목적을 구성하는 관광활동을 교육관광으로 보고, 교육이 주된 동기인 ‘교육 우선’ 유형과 관광이 더 주요한 부분을 이루는 ‘관광 우선’ 유형으로 구분하였다. 학교 교육 여행, 어학연수와 학교교류는 전자에 가깝고, 문화·역사·자연에 관한 학습이 포함된 여행은 후자에 포함될 수 있다.

그러나 여행 중 발생하는 모든 배움을 교육관광으로 간주하면 일반 문화관광, 생태관광, 박물관 관람과 직무연수까지 연구범위가 무한히 확장된다. 본 연구는 교육관광 일반의 보편적 경계를 확정하기 보다 정부 정책문서에서 분석대상을 일관되게 식별하기 위한 조작적 정의를 사용한다.

본 연구에서 방한 교육관광은 정규 학위 취득이나 직무역량 개발을 주된 목적으로 하지 않으면서, 사전에 기획된 학습·교육·교류 중 한 가지 이상의 활동과 관광 또는 문화체험을 결합하여 외국인이 한국을 방문하는 활동을 의미한다.

이 정의에는 네 기준이 적용된다. 첫째, 해외에서 한국으로의 물리적 이동이 있어야 한다. 해외 현지 한국어교육이나 온라인 국제공동수업은 그 자체로 포함되지 않지만, 방한 교류의 사전·사후 단계로 연결될 때에는 관계관리 구조의 일부로 분석한다. 둘째, 교육목표, 일정, 참가자와 운영기관이 확인되고 수업·강의·학교방문·공동활동·현장학습 등 구조화된 교육활동이 포함되어야 한다. 셋째, 학습·교육·교류와 관광 또는 문화체험이 프로그램 안에서 결합되어야 한다. 넷째, 정규 학위나 공식

<표 1> 방한 교육관광의 조작적 범위

구분	포함 여부	판정기준	예시
학교 기반 방한 교류	포함	방한, 구조화된 수업·교류, 문화체험의 결합	수학여행, 교육여행, 상호방문, 공동수업
단기 언어· 문화 프로그램	포함	비학위 방문이며 교육목표와 운영기관이 확인됨	한국어·한국문화 연수, 방학캠프
정규 유학	제외	학위·학사과정 이수가 주된 목적	대학·대학원 학위과정
직무·공무 연수	제외	직업역량·공무수행이 주된 목적	공무원 초청연수, 기업 직무교육
일반 관광	제외	구조화된 교육·교류 목표와 운영단위가 없음	관광지 방문 중의 우연한 학습

출처: 저자 작성

학사과정 이수가 방문의 주된 목적이 아니어야 한다.

이러한 제외는 해당 프로그램의 공공외교적 가치를 부정하는 것이 아니라 본 연구의 분석단위를 명확히 하기 위한 범위 설정이다.

2) 관계적 공공외교와 교육관광

전통적인 공공외교는 외국 공중에게 자국의 정책과 문화를 알리고 우호적인 여론을 형성하기 위한 정보 전달과 설득 활동을 강조해 왔다. 그러나 새로운 공공외교 논의에서는 외국 공중을 메시지의 수동적 수용자가 아니라 경청·대화·상호성·협력 및 장기적 관계 형성의 상대방으로 이해한다(Melissen, 2005). Cull(2008)은 공공외교의 주요 기능을 경청, 옹호, 문화외교, 교류외교 및 국제방송으로 구분하였으며, 교류외교를 사람의 이동과 직접 경험을 통한 장기적인 관계 형성의 영역으로 파악하였다.

Fitzpatrick(2011)은 새로운 공공외교의 핵심적인 전환을 메시지 전달 중심의 접근에서 상호성과 관계 형성 중심의 접근으로의 이동으로 설명한다. 이러한 관점에서 공공외교는 자국의 입장을 효과적으로 전달하는 데 그치지 않고 외국 공중의 경험과 관점을 경청하며 상호이해가 가능한 관계를 형성하는 활동이 된다. Zaharna(2010) 역시 공공외교의 커뮤니케이션 구조를 정보 전달 중심의 접근과 관계·네트워크 중심의 접근으로 구분하고, 지속적인 관계와 네트워크를 공공외교의 중요한 전략적 자원으로 보았다. Yun(2012)은 국제학생을 비롯한 사람의 초국경 이동이 국가와 외국 공중 사이의 관계 연결망을 형성하는 기반이 될 수 있다는 점에 주목하여 관계적 공공외교의 가능성을 설명하였다.

교육관광은 관계적 공공외교와 접점을 갖는 활동이다. 교육기관 방문, 공동수업과 문화체험은 외국 참가자와 한국 측 학생·교사·기관의 직접적인 상호작용을 가능하게 한다. 이러한 접촉을 통해 해외 참가자는 구체적인 사람, 제도와 사회적 경험을 바탕으로 한국에 대한 이미지를 형성한다. 프로그램 종료 이후에도 개인 간 연락, 학교·기관 간 후속 교류, 공동수업, 자매결연과 재방문이 이어질 경우 교류 경험은 지속적인 초국적 관계망으로 발전할 수 있다. 교육 및 문화교류가 대화와 협력의 장을 형성할 수 있다는 논의(Cowan & Arsenault, 2008; Goirizelaia, 2020)는 교육관광을 단순한 소비행위 이상의 공공외교적 접점으로 볼 근거를 제공한다.

교육관광이 실시되었다는 사실만으로 공공외교적 성과가 자동으로 발생한다고 볼 수는 없다. 단기적인 문화접촉은 긍정적인 인식뿐 아니라 실망이나 갈등 또는 기존 고정관념의 강화로 이어질 수도 있다. de Lima(2007)도 교육교류가 문화적 이해와 사람 간 접촉을 확대할 수 있지만 그러한 경험이 반드시 주최국의 정책이나 국가 전체에 대한 긍정적 평가로 연결되는 것은 아니라고 지적한다. 단기 국제교육 경험도 상호문화 이해나 세계학습에 기여할 수 있지만, 프로그램 설계와 상호작용의 질에 따라 결과가 달라질 수 있다(McGladdery & Lubbe, 2017).

기존 연구에서는 교육관광이나 교육교류가 상호이해와 국가이미지 제고에 기여할 수 있다는 가능성을 제시하는 데 머무르는 경우가 많았다. 그 결과 교육관광이 정책적으로 공공외교의 대상과 수단으로 식별되고 있는지, 방문 과정에서 형성된 관계가 후속 교류로 연계·관리되고 있는지에 대해서는 충분한 분석이 이루어지지 못하였다. 교육관광이 공공외교 자산이 되기 위해서는 외국 공중과의 접촉과 관계 형성 가능성이 존재하는 데 그치지 않고, 관련 행위자와 관계 기반이 정책적으로 식별되고 공공외교 사업목표와 연계되며 후속 관계관리의 대상으로 활용되어야 한다. 이러한 관점은 공공외교 평가에서 활동과 산출을 실제 결과와 구분해야 한다는 기존 논의에 근거한다. Pamment(2014)는 사업목표나 산출을 실제 영향의 증거로 간주하는 오류를 지적하고, 외국 공중의 인식·태도·신뢰 및 관계 변화로 이어지는 과정을 신뢰할 수 있는 결과자료를 통해 확인해야 한다고 주장한다. Sevin(2015, 2017) 또한 공공외교의 영향이 외국 공중의 태도, 국가·기관·개인 등 행위자 간 관계와 상호작용, 그리고 공적 논의의 변화라는 서로 다른 영역에서 나타날 수 있다고 보고, 개별 사업이 이러한 중간변화를 거쳐 외교정책 목표에 기여하는 연결 과정을 추적할 필요가 있다고 본다.

3) 공공외교 자산화의 개념과 분석틀

문화·교육·관광 자원이 국제적 매력이나 외국 공중과의 관계 형성 가능성을 지닌다는 사실과 그러한 자원이 실제 정부의 공공외교 정책에 활용된다는 것은 구분될 필요가 있다. Nye(2008)는 문화, 가치 및 정책이 소프트파워의 자원이 될 수 있지만, 자원의 보유가 곧바로 매력이나 정책적 성과를 보장하는 것은 아니며 자원과 행위의 결과를 분석적으로 구분해야 한다고 지적한다. 이와 마찬가지로 특정 교육관광 프로그램이 외국인의 한국 이해와 호감에 긍정적인 영향을 미칠 잠재력을 지니고 있더라도, 해당 프로그램과 참가자가 공공외교의 정책대상으로 식별되지 않고 공공외교 목표, 성과측정 및 후속 관계관리 체계와 연결되지 않는다면 그 잠재력이 지속적으로 관리되는 정책자산으로 전환되었다고 보기는 어렵다.

기존 연구에서 소프트파워 자원은 다른 행위자의 선호에 영향을 미칠 수 있는 잠재적 기반을 의미하며(Nye, 2008), 공공외교 활동은 이러한 자원을 활용하여 외국 공중과 소통·교류하는 구체적인 행위를 의미한다(Cull, 2008). 공공외교 효과는 그러한 활동을 통해 외국 공중의 인식·태도·행동 또는 행위자 간 관계에서 나타난 변화와 관련된다(Pamment, 2014; Sevin, 2015, 2017). 이에 비해 본 연구가 제안하는 ‘공공외교 자산화’는 자원, 활동 또는 효과 자체가 아니라, 공공외교적 잠재력을 지닌 자원·프로그램·관계가 정책적으로 식별되고 공식 추진체계에 편입되며, 공공외교 목표, 성과측정, 관계관리 및 정책환류 체계에 연결되어 지속적으로 활용관리 될 수 있는 정책자산으로 전환되는 과정을 의미한다. 따라서 공공외교 자산화는 기존 개념의 대체어가 아니라, 잠재적 자원과 공공외교 활동이 지속적으로 활용·관리할 수 있는 정책자산으로 전환되는 과정을 분석하기 위해 본 연구가 구

성한 개념이다.

이러한 정의에 따르면 공공외교 자산화는 공공외교적 잠재력을 지닌 문화, 교육, 관광 자원과 프로그램이 단순히 존재하거나 정부사업에 포함되는 것만을 의미하지 않는다. 해당 자원과 프로그램이 공공외교의 수단으로 식별되고, 관련 외국인 참가 집단이 공공외교의 정책 대상이자 관계형성의 주체로 인식되며, 공공외교 목표, 성과 측정, 관계관리 및 정책환류 체계와 연계되어야 한다.

여기서 ‘공공외교 자산’은 이러한 자산화 과정을 통해 공공외교 목적으로 지속적으로 활용, 관리할 수 있게 되는 문화, 교육, 관광 자원과 외국 공중 및 참여기관과 형성된 관계를 의미한다. 외국인 참가자 자체를 자산으로 보는 것이 아니라, 참가자를 공공외교의 정책대상이자 관계 형성의 주체로 인식하고 이들과 형성된 관계도 지속적으로 관리할 수 있는 관계적 자원으로 보는 것이다.

따라서 교육관광이 외국인을 한국으로 유치하거나 교육·문화 경험을 제공한다는 사실만으로 공공외교 자산이 되는 것은 아니다. 교육관광과 참가 집단이 공공외교의 정책대상과 수단으로 식별되고, 외국 공중의 이해와 신뢰 및 관계 형성이라는 목표와 연계되며, 그 결과가 측정되고 후속 관계와 평가정보가 지속적으로 관리·환류될 때 공공외교의 정책자산으로 활용될 수 있다.

이러한 관점은 문화적 매력의 잠재력과 실제 정책적 결과를 구분하는 소프트파워 논의(Nye, 2008), 공공외교를 일방적인 메시지 전달이 아니라 상호작용과 관계 형성의 과정으로 파악하는 관계적 공공외교 논의(Zaharna, 2010; Fitzpatrick, 2011), 그리고 활동실적과 외국 공중에게 나타난 결과를 구분해야 한다는 공공외교 평가 연구(Pamment, 2014; Sevin, 2015, 2017)에 근거한다.

공공외교 자산화는 단일한 사업의 존재 여부만으로 판단할 수 없으며, 정책 형성과 성과관리의 여러 차원을 종합적으로 검토해야 한다. 본 연구는 자산화를 순차적으로 완성되는 고정된 발전단계로 보지 않고, 개별 차원의 충족 여부와 차원 간 연계 정도를 함께 살펴보아야 하는 다차원적 과정으로 파악한다.

본 연구의 분석차원은 하나의 선행연구에서 직접 차용한 것이 아니라 관련 논의를 종합하여 연구 목적에 맞게 구성하였다. 정책적 식별과 제도적·사업적 편입은 정책담론 및 범정부 정책통합 논의(Schmidt, 2008; Christensen & Lægveid, 2007; Candel & Biesbroek, 2016), 목표 연계와 결과 측정은 공공외교 평가 및 결과사슬 논의(Pamment, 2014; Sevin, 2015, 2017; OECD, 2023), 관계관리·정책환류는 관계적 공공외교 논의(Zaharna, 2010; Fitzpatrick, 2011; Yun, 2012)를 바탕으로 설정하였다. 다섯 차원은 자산화 수준을 평가하기 위한 단계가 아니라 자산화 과정에서 정책적 연결과 공백이 나타나는 지점을 구분하기 위한 분석차원이다. 이를 위해 공공외교 자산화를 ① 정책적 식별, ② 제도적·사업적 편입, ③ 목표 연계, ④ 결과 측정, ⑤ 관계관리·정책환류의 다섯 차원으로 구성한다.

첫 번째 차원인 정책적 식별은 방한 교육관광에 해당하는 사업과 그 참가 집단이 정책문서에서 식별되고, 각 정책영역에서 어떠한 정책적 위치와 대상으로 규정되는지를 살펴보는 차원이다. 정책적 식별은 해당 참가 집단을 대상으로 공공외교 목표를 설정하고 결과를 측정하며 후속 관계를 관리하기

<표 2> 공공외교 자산화의 분석틀

분석차원	개념적 의미	핵심 질문
정책적 식별	교육관광 관련 사업과 참가 집단이 정책문서에서 구체적인 정책대상으로 가시화	방한 교육관광과 그 참가 집단이 구체적인 정책대상으로 식별되는가?
제도적·사업적 편입	관련 사업이 공공외교의 공식적인 계획과 추진체계에 연결되고 담당기관의 역할과 책임의 설정	관련 사업이 공공외교의 공식적인 추진체계에 편입되어 있는가?
목표 연계	사업목표가 외국 공중의 이해·인식·신뢰 및 관계 변화라는 공공외교 목표와 연결	사업목표가 공공외교의 목표와 구체적으로 연결되는가?
결과 측정	활동과 산출을 넘어 외국 공중 및 참여기관에서 나타난 변화를 측정	사업이 외국 공중과 참여기관에 발생한 변화를 측정하는가?
관계관리·정책환류	참가자·참여기관과의 관계가 지속적으로 관리되고 평가결과가 후속 사업과 정책에 반영	관계가 관리되고 평가결과가 후속 정책에 환류되는가?

출처: 저자 작성

위한 출발조건에 해당한다.

두 번째 차원인 제도적·사업적 편입은 교육관광 관련 사업이 공공외교의 공식적인 추진체계와 연결되어 있는지를 살펴보는 차원이다. 이는 관련 사업의 공공외교 계획 포함 여부뿐 아니라 공공외교 목표의 이행과 성과관리를 담당할 기관의 역할과 책임이 제도적으로 설정되어 있는지를 포함한다.

세 번째 차원인 목표 연계는 교육관광 관련 사업의 목표가 외국 공중의 인식과 관계 변화를 공공외교 목표로 제시하고 있는지를 살펴보는 차원이다. 「공공외교법」이 외국 국민의 한국에 대한 이해와 신뢰 증진을 공공외교의 핵심 목적으로 규정한다는 점에서, 교육관광의 공공외교적 활용에는 구체적인 외국 공중과 그들에게 기대되는 변화가 함께 제시될 필요가 있다.

네 번째 차원인 결과 측정은 사업이 수행한 활동과 산출이 외국 공중 및 참여기관 수준의 결과로 이어지는지를 정책문서가 측정하고 있는지를 검토한다. OECD(2023)는 결과사슬을 투입(input), 활동(activity), 산출(output), 결과(outcome) 및 영향(impact)의 관계로 구분한다. 이러한 구분에 따르면 사업의 시행 규모나 제공된 서비스는 활동과 산출에 해당하며, 사업 참여 이후 외국 공중과 참여기관에서 나타난 인식·태도·행동 및 관계의 변화는 결과에 해당한다. 따라서 공공외교 평가에서도 활동과 산출 실적만으로 사업목표가 달성되었다고 판단하기보다, 사업목표에 상응하는 외국 공중 및 참여기관 수준의 변화가 나타났는지를 결과자료를 통해 확인할 필요가 있다(Pamment, 2014; Sevin, 2015, 2017).

다섯 번째 차원인 관계관리·정책환류는 교육관광 종료 이후에도 참가자 및 참여기관과의 관계가 유지되고, 평가결과가 사업개선과 후속 정책에 활용되는지를 살펴보는 차원이다. 관계적 공공외교는 외국 공중을 메시지의 수동적 수용자가 아니라 대화와 상호작용 및 관계 형성의 상대방으로 이해하

며, 지속적인 관계와 네트워크를 공공외교의 중요한 자원으로 본다(Zaharna, 2010; Fitzpatrick, 2011). 따라서 관계의 지속적 관리와 평가정보의 정책환류는 일회성 교육관광 프로그램을 장기적인 공공외교 자산으로 전환하는 핵심 조건에 해당한다.

본 연구는 이상의 분석틀을 제1차부터 제3차까지의 공공외교 기본계획과 공개된 종합시행계획, 관광·교육 분야의 관련 정책계획 및 사업자료에 적용한다. 이를 통해 방한 교육관광 사업의 존재 여부나 사업규모를 확인하는 데 그치지 않고, 방한 교육관광과 그 참가 집단이 공공외교의 정책대상 및 지속적인 관계자원으로 어떻게 식별·편입·관리되고 있는지를 분석한다. 나아가 다섯차원에서 나타난 양상을 종합하여 방한 교육관광의 공공외교 자산화를 둘러싼 정책담론과 범정부 거버넌스 차원의 제약을 해석한다.

4) 정책담론과 범정부 거버넌스의 분석범주

정책문서의 명칭과 분류는 대상을 단순히 묘사하는 중립적 언어가 아니다. 어떤 집단을 관광객, 학습자, 잠재적 유학생 또는 외국 공중으로 규정하는가는 문제의 성격, 담당조직, 목표와 정당한 성과지표를 달리 구성한다. 담론적 제도주의는 정책의 아이디어와 담론이 행위자의 문제인식과 제도적 선택을 형성하는 과정을 강조한다(Schmidt, 2008). 본 연구에서 정책담론은 거시적인 국가담론 전체가 아니라, 정책문서가 교육관광과 참가 집단을 명명하고 문제·목표·성과의 언어로 연결하는 방식을 뜻한다.

교육관광은 교육·관광·외교 간의 교차영역이므로 단일 부처의 소관만으로 설명하기 어렵다. 범정부 접근은 부처별 전문성을 없애는 조직통합이 아니라 수평적 분절을 보완하기 위한 조정기제, 공동 과제와 연계절차를 강조한다(Christensen & Lægreid, 2007). 정책통합도 모든 차원이 동시에 완성되는 정태적 상태가 아니라 문제정의, 목표, 정책도구와 조직관여가 서로 다른 속도로 변화하는 다차원적 과정이다(Candel & Biesbroek, 2016). 따라서 계획에 사업을 포함시키는 것과 부처 공동의 목표·책임·평가·환류를 제도화하는 것은 구분해야 한다.

본 연구는 자산화의 다섯 차원에서 확인된 연계와 공백을 정책담론과 범정부 거버넌스의 두 범주에서 종합적으로 해석한다. 정책담론에서는 ① 동일하거나 유사한 참가 집단이 정책영역별로 상이하게 명명되고 서로 다른 목표의 대상으로 규정되는지, ② 구체적인 참가 집단이 공공외교 문서에서 외국 공중으로 식별되지 않는지, ③ 상호이해와 국가이미지 등의 선언적 목표가 활동·산출 중심의 사업 성과지표와 분리되어 있는지를 검토한다. 범정부 거버넌스에서는 ① 부처 간 협력의 범위가 참가자 유치·매칭 및 행사 운영에 한정되는지, ② 공통 참가 집단과 외국 공중 수준의 결과에 대한 부처 간 역할과 책임이 명시되어 있는지, ③ 후속 관계관리 정보와 평가결과가 부처를 넘어 공유·축적되고 후속 정책에 환류되는지를 분석한다.

3. 연구방법

1) 연구설계와 분석기간

본 연구는 시간적 변화를 고려한 질적 정책문서 내용분석을 수행한다. 분석의 시작점은 「공공외교법」에 따른 제1차 대한민국 공공외교 기본계획이 시행된 2017년이며, 종료 시점은 2026년 까지 공개·확보된 문서이다. 문서의 발간주기와 형식이 서로 다르므로 모든 자료를 동일한 연도단위로 처리하지 않았다. 연도별 공공외교 사업의 비교에는 형식과 사업설명을 확인할 수 있는 2018, 2020, 2024, 2025년 종합시행계획을 사용하였다. 관광정책 문서는 2018년에서 2026년 까지 문화체육관광부의 「관광진흥기본계획」과 2018년부터 2026년까지의 연도별 시행계획을 분석하였다(문화체육관광부, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022a, 2022b, 2023a, 2024a, 2025a, 2026). 2024년 공공외교 종합시행계획 평가보고서와 2024~2025년에 공개된 교육정책 및 제3차 공공외교 기본계획은 최근의 제도적 맥락을 확인하는 보완자료로 활용하였다.

구체적인 분석대상은 정부가 공개한 기본계획, 종합시행계획, 평가보고서, 관광·교육 분야의 정책계획과 사업자료 및 보도자료이다. 보도자료는 사업의 존재와 정부가 부여한 공식 의미를 확인하는데 사용되되, 보도자료의 홍보적 표현을 사업의 실제 효과의 증거로 사용하지 않는다. 외래관광객조사와 같은 통계자료는 교육관광 및 외래관광객에 관한 정책분류와 정책환경을 이해하기 위한 보조자료로 활용하였으며, 방한 교육관광의 공공외교 자산화나 공공외교 효과를 직접적으로 분석하는 근거로 사용하지 않았다.

2) 분석자료와 분석단위

공공외교 기본계획은 공공외교의 상위 목표와 범정부 추진구조를 파악하기 위한 맥락단위이다. 공공외교 기본계획과 연도별 종합시행계획에서는 방한 교육관광 및 관련 참가 집단이 공공외교의 과제나 사업으로 명시되어 있는지를 확인하였다. 문서별 형식과 공개 범위가 상이하므로 상위과제, 대상, 목표, 실적 및 성과표현은 해당 내용이 문서에서 확인되는 경우에만 분석하였다. 한편 2024년 「공공외교 종합평가보고서」는 2024년의 평가 뿐 아니라, 2022년과 2023년도 공공외교 종합시행계획의 평가를 비교 분석하였으며, 추진사업을 계획(input), 산출(output)과 결과(outcome) 관점에서 평가한 자료이다. 본 연구에서는 이를 공공외교 사업의 결과 측정체계를 분석하기 위한 자료로 활용하였다.

교육·관광정책 자료는 교육관광에 해당하거나 밀접하게 인접한 사업의 대상과 목표를 비교하기 위해 선정하였다. 문화체육관광부의 수학여행·교육여행 자료는 방한과 교육·문화체험의 결합이 명확하여 직접 분석대상에 포함하였다. 교육부의 국제교류 사업 중 실제 방한과 학교체험이 연결되는 부

<표 3> 분석자료의 범위와 용도

정책영역	주요 문서	문서연도	분석용도
공공외교 기본방향	제1차 공공외교 기본계획(2017~2021) 제2차 공공외교 기본계획(2023~2027) 제3차 공공외교 기본계획(2026~2030)	2017~2026	교육·관광·교류의 위치, 범정부 추진방향과 조정구조
공공외교 시행계획	2018 ¹⁾ , 2020, 2024, 2025년도 공공외교 종합시행계획	2018, 2020, 2024, 2025	교육관광사업의 편입, 대상·목표· 담당기관, 예산 성과지표 비교
공공외교 평가 ²⁾	2024년 공공외교 종합시행계획 평가 보고서	2024 (2022, 2023 포함)	활동·산출·결과의 구분 및 측정 기준
관광기본 방향	관광진흥기본계획 2018~2022 관광진흥기본계획 2023~2027	2018~2026	교육여행의 시장분류, 정책목표, 부처 간 사업협력
관광시행 계획	관광진흥기본계획 2018~2026 시행계획(연도별)	2018~2026	교육여행·수학여행·학교교류 관련 사업의 출현과 대상·목표· 성과지표 변화 분석
관광사업 자료	한국관광공사·문화체육관광부의 수학여행, 교육여행 설명회 및 관련 사업자료	해당 사업연도	상위계획이 실제 사업의 대상·운영· 협력구조로 구체화되는 양상 확인
교육정책 자료	교육부 업무계획 및 한국어교육 기반 국제교류 사업계획·운영자료	2018~2025	교육관광 참가자를 규정하는 방식과 협력구조 분석

출처: 저자 작성

본은 직접 분석하고, 온라인 교류와 유학생 정책은 교육관광의 사전·사후 관계망 또는 정책적 연계 방향을 보여주는 맥락자료로만 사용하였다. 경기도교육청의 계획은 전국 교육청을 대표하는 자료가 아니라, 학교 중심 상호방문 교류에서 관계관리와 평가가 어떻게 설계될 수 있는지를 보여주는 제한적 비교자료이다.

분석단위는 문서에 제시된 개별 사업 또는 과제이며, 각 문서의 상위 목표와 분류체계는 해당 사업의 정책적 위치를 해석하기 위한 맥락자료로 검토하였다. 분석자료는 교육관광 관련 정책문서 전체를 포괄한 것이 아니라, 공공외교, 관광, 교육 정책영역 사이에서 대상·목표·성과 및 기관별 역할의 연결을 추적할 수 있는 핵심문서를 연구 목적에 따라 선정한 것이다. 따라서 분석결과는 선정된 정책문서에서 확인되는 정책영역 간 연계와 공백을 설명하는데 한정되며, 모든 중앙부처·지방정부·교육청

1) 2018년도 공공외교 종합시행계획 원문은 미확보, 문진영 외(2019) 2차 자료로 분석

2) 2022년, 2023년, 2025년 공공외교 종합시행 계획평가는 평가용역 추진 사실만 확인되며, 공개된 독립 보고서는 확인되지 않음.

의 관련 사업을 대표하지 않는다.

3) 분석방법

본 연구의 분석은 자료 선별을 위해 교육관광, 교육여행, 수학여행, 학교교류, 상호방문, 국제교육교류, 한국어·한국문화 연수, 외래관광객, 유학생 등의 표현을 검색한 뒤 전후 문맥을 검토하였다. 관련 사업의 명칭에 교육관광이 직접 사용되지 않았더라도 실제 방한과 사전에 기획된 교육·학습·교류활동 및 관광·문화체험의 결합이 확인되어 본 연구의 조작적 정의에 부합하는 경우에는 직접 분석대상에 포함하였다. 반대로 ‘교육’이나 ‘관광’이 명시되어 있더라도 실제 방한과 구조화된 교육·교류활동의 결합이 확인되지 않는 경우에는 직접 분석대상에서 제외하였다.

분석단위는 정책문서에 제시된 개별사업 또는 과제로 설정하였다. 각 사업에서 참가자 유형과 방문 목적, 공공외교 계획 편입 여부, 담당, 시행, 협력기관, 사업목표, 성과지표와 측정방법, 후속 교류 및 평가결과의 활용 여부를 추출한 후 <표 2>의 다섯 차원에 따라 분류하였다. 구체적으로 정책적 식별은 참가자 집단과 방문 목적을 특정할 수 있는지, 제도적 사업적 편입은 관련 사업이 공식 계획에 포함되고 담당기관의 역할이 제시되어 있는지, 목표 연계는 특정 외국 공중에게 기대되는 이해 신뢰 및 관계변화가 제시되어 있는지, 결과 측정은 활동, 산출을 넘어 참가자와 참여기관의 변화를 확인할 수 있는 지표와 측정방법이 제시되어 있는지, 관계관리, 정책환류는 후속 교류와 평가 결과의 차년도 반영 주체 및 절차가 제시되어 있는지를 기준으로 판정하였다. 이 기준은 자산화 수준을 점수화하기 위한 것이 아니라, 각 차원에서 정책적 연계를 뒷받침하는 문서상 근거가 확인되는지를 일관되게 판단하기 위한 것이다.

분석은 두 단계로 진행하였다. 1단계에서는 위의 판정기준에 따라 관련 사업을 공공외교 자산화의 다섯 차원으로 분석하였다. 이때 관련 용어의 등장 여부만을 확인하지 않고 대상 국가, 학교·기관·단체, 참가자 유형, 방문목적, 국내 교류기관 및 운영주체가 어느 정도 구체적으로 식별되는지를 함께 검토하였다. 특히 교육관광 참가자가 관광정책에서는 외래관광객 또는 관광소비의 주체로, 교육정책에서는 국제교류와 학습의 대상으로, 공공외교 정책에서는 외국 공중 또는 관계형성의 대상으로 각각 어떻게 규정되는지를 비교하였다.

2단계에서는 1단계에서 확인된 공공외교 자산화 양상을 정책담론과 범정부 거버넌스의 두 범주에서 해석하였다. 정책담론에서는 동일하거나 유사한 참가 집단이 정책 영역별로 어떻게 명명되고 서로 다른 정책문제의 대상으로 규정되는지, 각 영역의 목표와 성과논리가 어떻게 구성되는지 비교하였다. 범정부 거버넌스에서는 기관 간 역할분담과 조정절차, 공공외교 성과에 대한 책임 배분, 평가 정보의 공유 및 정책환류 여부를 검토하였다. 일부 부처 간 협력이 확인되면 그 협력이 사업수행을 넘어 공공

외교 결과와 관계관리까지 확장되는지도 살펴보았다. 따라서 다섯 분석차원은 자산화 과정에서 연결과 공백이 나타나는 지점을 확인하기 위한 1단계 분석틀이며, 정책담론과 범정부 거버넌스는 그러한 연결과 공백이 어떠한 정책적 조건에서 나타나는지를 해석하기 위한 2단계 분석범주이다.

전체 분석절차는 ① 관련 문서와 사업의 선별, ② 개별 사업별 정보 추출, ③ 다섯 차원에 따른 1단계 분석, ④ 관광·교육·공공외교 정책영역 간 비교, ⑤ 정책담론과 범정부 거버넌스에 따른 2단계 해석의 순서로 진행하였다. 분석결과에서는 먼저 다섯 차원에서 확인된 연계 양상과 미비점을 제시하고, 이어 이러한 양상이 정책담론과 범정부 거버넌스에서 어떻게 나타나는지를 해석하였다. 종합분석에서는 두 단계의 결과를 토대로 방한 교육관광의 공공외교 자산화를 제약하는 요인을 도출하고, 각 제약 요인과 다섯 분석차원의 관련성을 종합표로 제시하였다.

자료를 해석할 때에는 정책문서에 명시된 근거를 우선하였다. ‘국가이미지 제고’나 ‘상호이해 증진’과 같은 표현이 제시되어 있더라도 그것이 특정 참가 집단, 프로그램 내용 및 성과지표와 연결되어 있지 않은 경우에는 선언적인 정책목표와 개별 사업 사이의 연계가 구체화되지 않은 것으로 해석하였다. 또한 참가자 수, 행사 횟수, 프로그램 운영 및 콘텐츠 제작 건수는 활동이나 산출을 보여주는 자료로 분류하고, 참가자의 인식·이해·태도·신뢰 및 참여기관 간 관계 변화와 같은 결과지표와 구분하였다. 이는 공공외교 평가에서 활동과 산출을 실제 영향의 증거로 간주하기보다 사업목표와 외국 공중에게 나타난 변화 사이의 연결경로를 분석해야 한다는 논의에 근거한다(Pamment, 2014; Sevin, 2015, 2017).

분석대상 문서에서 관련 근거가 확인되지 않은 경우에도 이를 실제 사업이나 활동의 부재로 단정하지 않았다. 정책문서는 특정 시점의 공식적인 정책목표와 추진체계를 보여주지만 사업현장에서 이루어진 모든 활동과 비공식적인 협력관계까지 포괄하지는 않기 때문이다(Bowen, 2009). 따라서 본 연구에서 문서상 확인되지 않는다는 것은 분석한 공개문서에서 해당 활동의 제도화나 정책적 연계를 뒷받침하는 근거를 찾지 못했다는 의미로 한정하였다. 후속 교류나 관계관리의 근거가 제시되지 않은 경우에도 실제 관계가 단절되었다고 단정하지 않고, 공개 정책문서상 관계관리의 주체·절차 및 정책환류체계가 구체화되어 있지 않은 것으로 해석하였다.

본 연구에서 ‘제약 요인’은 특정한 정책담론이나 거버넌스 구조가 교육관광의 공공외교 자산화를 직접 저해했다는 인과적 원인을 의미하지 않는다. 공개 정책문서에 대한 질적 분석만으로 정책과정의 인과관계나 사업현장의 실제 운영을 모두 규명하기 어렵기 때문이다. 따라서 제약 요인은 다섯 분석차원에서 관찰되는 연계의 공백과 관련하여 정책문서에서 확인되는 정책담론적·범정부 거버넌스적 조건을 의미하는 것으로 한정하였다.

4. 분석결과

본 장의 분석은 두 단계로 진행하며, 마지막 절에서 두 단계의 분석결과를 종합한다. 먼저 1단계에서는 방한 교육관광이 공공외교 정책체계에 연결되는 양상을 정책적 식별, 제도적·사업적 편입, 목표 연계, 결과 측정, 관계관리·정책환류의 다섯 차원으로 나누어 분석한다. 각 차원에서는 관광·교육·공공외교 정책문서에서 확인되는 근거와 정책영역 간 차이 및 문서상 연결의 공백을 제시한다. 이어 2단계에서는 다섯 차원에서 공통으로 나타난 양상을 정책담론과 범정부 거버넌스의 측면에서 해석한다. 마지막 종합분석에서는 1단계와 2단계의 결과를 종합하여 방한 교육관광의 공공외교 자산화를 제약하는 정책담론적·범정부 거버넌스적 요인을 도출하고, 각 제약 요인과 자산화의 다섯 차원 간 관련성을 종합표로 제시한다.

1) 공공외교 자산화 차원별 분석

(1) 정책적 식별

교육관광은 정부정책에서 보이지 않는 대상이 아니었다. 다만 교육관광과 그 참가 집단을 명명하고 정책대상으로 구성하는 방식은 관광, 교육, 공공외교 정책영역에 따라 다르게 나타났다.

관광정책에서는 교육여행객과 수학여행단이 방한 유치대상으로 제시되었다. 2023년 일본 루테루학원 고등학교 학생 37명의 방한 수학여행에 관한 문화체육관광부 자료는 자매학교 수업 참관, 한국 학생과의 교류 및 한옥마을 문화체험을 하나의 일정으로 제시하였다. 정부는 이를 관광산업 회복뿐 아니라 한일 미래세대 교류와 상호이해의 계기로 설명하고, 일본 학교 대상 교육여행 콘텐츠와 교직원 시범투어를 확대하겠다고 밝혔다(문화체육관광부, 2023b, pp. 1-2).

2024년 문화체육관광부의 교육여행 사업 추진자료에서는 교육여행이 더욱 명시적인 시장으로 다루어졌다. 문화체육관광부와 한국관광공사는 교육부 국립국제교육원, 시·도·교육청, 대학과 지역 국제교육원, 교육여행 전문여행사 및 방한 관광 플랫폼 운영자가 참여하는 설명회를 개최하고, 학교 간 교류와 맞춤형 문화체험을 지원하는 방향을 제시하였다(문화체육관광부, 2024b, pp. 1-2). 관계부처 합동 「관광시장 안정화 대책」에서도 교육수요는 권역별 방한시장으로 세분화되었다. 이 문서는 일본과 동남아 교육기관과 여행사를 대상으로 유치설명회와 초청투어를 추진하고, 중국의 예비유학생, 일본의 수학여행, 구미주의 한국어교육·K-pop 연수를 권역별 교육수요로 제시하였다(관계부처 합동, 2024, p. 9).

교육정책은 유사한 활동을 국제교육교류와 학습과 진로의 언어로 구성한다. 교육부의 2024년 한국어교육 기반 국제교류 활성화 사업은 교육부, 시·도교육청과 해외 한국교육원의 협력을 통해 국내외 학교 간 공동수업과 온·오프라인 학생교류를 추진하고, 초·중등 국제교류 참가자를 지역의 고등교

육 유학으로 연계하도록 하였다(교육부, 2024, pp. 1-3). 이 담론에서 해외 학생은 상호 학습의 참가자인 동시에 잠재적 유학생으로 규정된다.

반면 공공외교 종합시행계획에는 한국 인지도·선호도, 소프트 파워, 국가이미지 제고와 인적교류의 연계가 명시되었으나, 구체화된 교육여행객·수학여행단·한국어 연수생은 별도의 공공외교 대상과 성과단위로 제시되지 않았다(외교부, 2017, pp. 1, 27, 32, 45-46, 53; 2024, pp. 8-11).

이상의 문서에서 나타나는 정책적 식별의 양상은 ‘교육관광의 부재’라기보다 ‘정책영역별 식별과 범정부 공공외교 차원의 연결’ 사이에 존재하는 공백으로 해석할 수 있다. 관광정책에서는 교육관광 참가 집단이 세분화된 유치시장으로, 교육정책에서는 국제교류의 학습자이자 잠재적인 유학 수요로 구체화된다. 이에 비해 공공외교 종합시행계획의 외래관광객 유치 마케팅에서는 이들이 포괄적인 외래 관광객에 포함되어 제시되며, 관광·교육정책에서 구체화된 참가 집단과 공공외교의 목표 및 성과지표 사이를 연결하는 문서상의 근거는 제한적으로 나타난다.

(2) 제도적·사업적 편입

관광은 범정부 공공외교에서 배제된 영역이 아니다. 제1차 공공외교 기본계획은 ‘한국 관광 인지도·선호도 제고’를 문화공공외교의 중점과제로 제시하였으며, 제2차 공공외교 기본계획은 이를 ‘한국 관광 인지도·선호도 제고를 통한 인적교류 활성화’로 구체화하였으며, 제3차 공공외교 기본계획에는 K-이니셔티브에 대한 이해 증진 및 확산에 관광을 제시하고 있다(외교부, 2017, 2022b, 2025b). 문화체육관광부의 외래관광객 유치 마케팅은 2018년 공공외교 종합시행계획에 포함되었다(문진영 외, 2019, pp. 168-169). 이는 관광의 공공외교적 가치가 공식 추진체계에서 인정되었음을 보여준다.

부처·기관 간 사업협력도 확인된다. 2024년 관계부처 합동 대책은 문화체육관광부와 교육부가 국내외 교류 희망학교의 매칭을 지원하도록 명시하였고(관계부처 합동, 2024, p. 10), 교육부의 국제교류 사업은 교육부·시·도·교육청·한국교육원의 협력을 전제로 한다(교육부, 2024, pp. 1-3). 따라서 자산화의 제약을 ‘협력의 부재’나 ‘부처 이기주의’로 단순화하는 것은 자료와 맞지 않는다.

다만 확인되는 협력은 학교 발굴·매칭, 설명회, 초청투어와 프로그램 운영 등 사업수행 단계에 집중된다(한국관광공사, 2021; 문화체육관광부, 2024b, pp. 1-2; 관계부처 합동, 2024, p. 10). 공개문서에서는 협력사업의 참가자를 공동의 공공외교 대상으로 규정하고, 한국 이해·신뢰·관계 변화에 대한 공통 지표와 후속조사·관계관리의 담당을 함께 정한 근거가 확인되지 않았다.

(3) 목표 연계

공공외교와 관계적 접점을 갖는 목표는 여러 문서에서 확인된다. 공공외교 기본계획과 종합시행계획은 한국 이미지, 관광 인지도·선호도, 쌍방향 교류와 인적교류를 제시하였고(외교부, 2017; 2022b; 2025; 문진영 외, 2019, pp. 168-169), 문화체육관광부는 일본 청소년의 수학여행을 미래세대 교류와 상

호이해의 계기로 설명하였다(문화체육관광부, 2023b, pp. 1-2). 이러한 표현은 교육관광의 공공외교적 의미가 완전히 부재하지 않음을 보여준다.

교육정책에서도 관계적 요소가 나타난다. 경기도교육청의 「2024 외국어교육 기본계획」은 상호방문 국제교류를 ‘단순 문화체험 및 일회성 방문’과 구분하고, 교육과정 중심 프로그램과 방문 전후 온·오프라인 교류를 통해 지속성을 확보하도록 제시하였다(경기도교육청, 2024, pp. 8, 14). 또한 상호문화 감수성, 의사소통역량 및 글로벌 네트워크를 목표로 설정하고 자매결연, 공동 프로젝트, 홈스테이, 수업·학교행사 참여를 운영수단으로 제시하였다(경기도교육청, 2024, pp. 14-15). 이는 관계적 공공외교와 접점을 갖는 목표와 후속교류 설계를 보여준다(Fitzpatrick, 2011; Zaharna, 2010).

그러나 해당사업은 ‘미래형 외국어교육 활성화’라는 상위 추진과제 아래 국제교류를 통한 외국어 의사소통역량 강화 사업으로 편제되어 있다(경기도교육청, 2024, p. 8). 외국인 참가자의 한국 이해와 신뢰 변화를 별도의 공공외교 성과로 설정하지도 않았다. 따라서 상호문화 감수성과 글로벌 네트워크가 공공외교 목표인지, 참여 학생의 교육적 역량을 설명하는 목표인지는 정책목표의 위계에서 명확히 구분되지 않는다.

(4) 결과 측정

현행 공공외교 체계에는 결과 측정의 기준이 존재한다. 「2024년 공공외교 종합시행계획 평가」는 사업을 투입(Input), 활동(Activities), 산출(Output), 결과(Outcome)로 구분하고, 결과를 수용자의 만족도·인지·태도·행동 변화에 관한 자료로 정의하였다(이화여자대학교 산학협력단, 2024, pp. 7-10). 그러나 2024년도 계획서에 기재된 2023년도 추진실적을 평가한 결과, 분석대상 사업의 94.3%에서 수용자 관점의 결과가 제시되지 않았다(이화여자대학교 산학협력단, 2024, p. 19).

이 수치는 2023년 공공외교 사업의 94.3%가 효과가 없었다는 뜻이 아니다. 각 기관이 제출한 전년도 실적에서 수용자의 변화를 확인할 자료가 제시되지 않았다는 뜻이며, 공공외교 전체의 결과이므로 교육관광 사업만의 실패율로 해석할 수도 없다. 상위 평가체계는 결과를 요구하지만 실제 제출자료는 활동·산출에 편중되는 범정부 성과관리의 배경을 보여준다.

교육관광 관련 관광사업에서도 박람회, 팸투어, 상품개발, 홍보물 및 참가자 수는 사업수행의 규모를 보여주는 활동 또는 산출이다. 일부 교육청 계획에 만족도·효과성 조사와 자체평가가 제시되지만, 외국인 참가자의 한국 이해·호감·신뢰 또는 학교·기관 간 관계 변화를 공공외교 결과로 측정한 자료는 분석문서에서 확인되지 않았다.

(5) 관계관리·정책환류

관계관리와 환류의 기반이 전혀 없는 것은 아니다. 경기도교육청의 계획은 상호방문 전에 온라인 수업과 공동 프로젝트를 통해 신뢰를 형성하고, 방문 후에는 운영 만족도·효과성 조사, 자체평가, 결

과보고와 지속교류 방안을 마련하도록 한다. 국제교류 동아리와 온라인 수업교류에도 자체평가와 차년도 운영계획 수립이 포함되어 있다(경기도교육청, 2024, pp. 16-19). 이는 일부 교육정책 문서에서 사전·사후교류와 평가·차년도 반영 절차가 설계되어 있음을 보여준다.

다만 이 자료는 경기도교육청의 외국어교육 계획에 편제된 계획이며 실제 이행성과 보고서가 아니다. 따라서 이를 전국 교육청이나 방한 교육관광 전반의 관계관리·환류 성과로 일반화할 수 없다. 또한 교육성평가 외국인 참가자의 한국 이해·신뢰·관계 변화라는 공공외교 성과로 전환되거나, 그 평가정보가 문화체육관광부·외교부의 범정부 공공외교 성과관리로 연계된다는 근거는 분석문서에서 확인되지 않았다.

관광정책에서도 학교 매칭·문화교류와 협약 및 일부 후속교류 사례는 관계 형성의 출발점을 제공한다(한국관광공사, 2021; 문화체육관광부, 2024b, pp. 1-2; 관계부처 합동, 2024, pp. 9-10). 그러나 분석한 관광·공공외교 문서에는 교육여행 종료 후 관계의 지속성을 공통으로 평가하는 기준이나, 그 결과를 차년도 관광정책 및 공공외교 정책에 반영하는 절차가 명시되어 있지 않았다. 이는 실제 후속교류의 부재가 아니라 부문별 관계와 평가정보가 범정부 공공외교의 지속적 자원으로 축적되는 문서상 연결체계가 확인되지 않았다는 뜻이다.

평가보고서의 담당자 인터뷰에서도 짧은 제출기한, 자료수합 부담, 정보시스템의 불편과 구체적인 지침·교육의 필요성이 제기되었고, 일부는 과거 사업의 피드백이 늦게 제공되었다고 응답하였다(이화여자대학교 산학협력단, 2024, pp. 56-61, 80-81). 이 인터뷰는 전체 기관을 대표하지 않지만, 평가정보가 차년도 사업기획에 제때 내재화되지 못할 수 있는 운영조건을 보여준다.

2) 정책담론·범정부 거버넌스 차원의 종합해석

교육관광은 현 제도체제에서 존재가 확인된다. 그러나 해당사업은 각 부처의 기능과 정책목표에 따라 서로 다른 정책적 대상으로 구체화되는 양상을 볼 수 있다. 관광정책에서는 미래세대 교류와 상호이해가 관광객 유치와 시장 회복의 맥락에서 제시되고, 교육정책에서는 상호문화 감수성과 글로벌 네트워크가 외국어교육과 학생역량 강화의 맥락에서 제시된다. 공공외교정책 역시 국가이미지, 관광 선호도 및 인적교류를 목표로 제시하지만, 이들 목표를 교육관광 참가자의 한국 이해·신뢰 및 관계 변화와 연결하는 공통의 정책논리는 구체적으로 나타나지 않는다. 동일하거나 유사한 관계적 표현이 여러 정책영역에서 사용되지만, 각 표현이 지칭하는 대상과 기대되는 변화는 부처별 상위 정책목표에 따라 다르게 구성되어 있다. 여기서 나타나는 정책담론의 분절은 부처마다 상이한 용어를 사용한다는 사실 자체를 의미하지 않는다. 부처별 명명과 분류는 각 정책영역의 고유한 목적에 부합할 수 있다. 문제는 관광시장의 수요자, 국제교류의 학습자 및 포괄적인 외래관광객으로 각각 규정된 참가 집단이 동일하거나 연속된 정책대상이라는 점을 보여주는 공통의 식별체계가 문서상 구체화되어 있지 않다는

데 있다.

그 결과 교육관광 참가 집단은 관광·교육정책 안에서는 비교적 가시적으로 나타나지만, 이들의 방한 경험을 공공외교 목표, 결과 측정 및 후속 관계관리와 연결하는 범정부 차원의 정책대상으로는 충분히 구체화되지 않는다. 이는 교육관광 사업 자체가 존재하지 않거나 공공외교적 가치가 없음을 의미하지 않는다. 오히려 관련 사업과 참가 집단이 각 정책영역에서 서로 다른 목표와 성과논리에 따라 관리되면서, 교육관광의 공공외교적 잠재력이 공통의 대상 식별과 성과관리 체계로 연결되지 못하는 정책담론적 조건을 보여준다.

범정부 거버넌스 해석에서 핵심은 사업협력과 성과책임의 연계를 구분하는 데 있다. 「공공외교법」과 기본계획은 여러 기관의 사업을 종합할 공식 기반을 제공하지만, 사업목록의 종합이 대상·목표·결과·관계관리 책임의 통합을 자동으로 보장하지는 않는다. 방한 교육관광 관련 협력이 실질적 자산화로 이어지려면 각 부처의 고유 성과를 유지하면서도 공공외교의 공통 대상항목과 결과·관계관리 항목 및 기관별 자료관리 책임을 연결할 조정규칙이 필요하다.

범정부 거버넌스의 측면에서는 관광·교육·공공외교 각 영역의 목표를 연결하고 이를 교육관광 참가자 수준의 변화목표로 구체화하는 조정구조가 명확하지 않다. 분석문서에서는 어느 기관이 교육관광 참가자의 공공외교 목표를 설정하고, 이를 기존 관광·교육 목표와 연결하며, 관련 결과지표를 관리할 것인지에 관한 기관 간 역할분담이 구체적으로 확인되지 않았다. 따라서 목표 연계 차원에서 나타나는 제약은 관계적 목표 자체의 부재가 아니라, 부문별로 제시된 목표를 공통의 정책대상·프로그램·결과지표와 연결하는 정책논리와 범정부 조정규칙이 충분히 구체화되지 않았다는 데 있다.

3) 분석결과의 종합

분석결과를 종합하면 1단계 차원에서의 분석에서는 방한 교육관광의 정책적 식별, 제도적·사업적 편입, 목표 연계 및 관계관리·정책환류를 위한 제도적 기반은 일부 문서에서 확인되었으나, 방한 교육관광 참가자의 공공외교 결과 측정은 공개문서에서 확인되지 않았다. 2단계 차원인 정책담론, 범정부 거버넌스 차원에서는 해당사업의 부재가 아니라 정책담론상 대상·성과단위의 분절과 이를 연결할 범정부 조정기제의 미구체화에서 비롯된 제약으로 해석된다.

구체적으로 본 연구가 도출한 핵심 제약 요인은 두 가지이다. 첫째, 정책담론 차원에서는 방한 교육관광 참가 집단이 부처별 정책대상으로 분절되어 공공외교의 구체적인 외국 공중과 성과단위로 연결되는 정책논리가 약했다. 둘째, 범정부 거버넌스 차원에서는 부문별 목표·성과 및 관계관리 자료를 연계하기 위한 조정규칙과 기관별 자료 수집·제출 책임이 충분히 구체화되지 않았다. 이는 방한 교육관광의 실제 공공외교 효과가 낮다는 결론이 아니라, 그 효과와 관계를 계획·입증·축적할 범정부 차원의 정책연결체계가 분석문서에서 충분히 확인되지 않았다는 의미이다.

<표 4> 방한 교육관광의 공공외교 자산화 종합분석

분석차원	문서상 확인된 양상	종합해석
정책적 식별	관광·교육정책에서 참가 집단 구체화	정책담론: 정책대상 인식의 분절
제도적·사업적 편입	공공외교 계획 편입과 사업협력 확인	범정부 거버넌스: 역할, 조정체계 미구체화
목표 연계	관계적 목표는 제시되지만 정책영역별 맥락 상이	정책담론: 목표·성과 논리의 분절
결과 측정	활동·산출 중심, 결과자료 제한적	정책담론·거버넌스: 성과논리 분절 및 측정 책임 미구체화
관계관리·정책환류	일부 후속교류·평가 기반 확인	범정부 거버넌스: 관계관리·환류체계 미구체화

출처: 저자 작성

5. 결론

본 연구는 방한 교육관광의 공공외교 자산화를 제약하는 요인이 정책담론과 교육·관광·공공외교 정책영역 간 범정부 거버넌스 구조에서 어떻게 나타나는지를 정부 공식문서의 질적 비교를 통해 분석하였다. 1단계의 다섯 차원에서의 분석결과 방한 교육관광은 관광·교육정책의 구체적 대상과 사업으로 존재하였고 일부 관광사업은 공공외교 시행계획에 편입되었으며 학교 매칭과 교류협력도 확인되었다. 즉 정책적 식별, 제도적·사업적 편입, 목표 연계 및 관계관리·정책환류를 위한 제도적 기반은 확인되었으나, 방한 교육관광 참가자의 공공외교 결과 측정은 공개문서에서 확인되지 않았다.

2단계의 정책담론 분석에서는 동일·유사한 참가 집단이 관광시장의 방문자, 교육정책의 국제교류 참가자·잠재적 유학생, 공공외교의 포괄적 외래관광객으로 각각 명명·목표화되는 분절이 나타났다. 이러한 기능적 차이를 제거할 필요는 없지만, 서로 다른 분류를 관계 형성의 외국 공중과 공통 결과사슬로 연결하는 정책논리가 약했다. 그 결과 방한 교육관광은 부처별 정책에서는 가시적이면서도 범정부 공공외교의 독립적인 대상과 성과단위로는 명시적으로 식별되지 않았다.

교육·관광·공공외교 정책영역 간 범정부 거버넌스 분석에서도 관련 사업의 공공외교 추진계획상 편입과 부처 간 사업협력은 확인되었으나, 이러한 연계가 공공외교 목표 설정, 결과 측정, 관계관리 및 정책환류에 관한 기관 간 역할과 책임을 연결하는 체계로 확장되었다고 볼 근거는 제한적이었다. 일부 교육청 계획은 사전·사후교류, 자체평가와 차년도 반영 절차를 제시하고 관광정책에도 학교 매칭·문화교류 및 일부 후속교류 사례가 존재한다. 그러나 이를 전국적 이행성으로 일반화할 수 없으

며, 관계 지속성의 공통 평가와 차년도 관광·공공외교 정책으로의 환류 절차, 교육 부문 평가정보를 문화체육관광부·외교부의 범정부 공공외교 성과로 연계하는 절차는 분석문서에서 확인되지 않았다.

따라서 본 연구가 도출한 핵심 제약 요인은 두 가지이다. 첫째, 정책담론 차원에서는 방한 교육관광 참가 집단이 관광객, 국제교육교류 참가자 또는 잠재적 유학생 등 부처별 정책대상으로 분절되어 공공외교의 구체적인 외국 공중과 성과단위로 연결되는 정책논리가 약했다. 둘째, 범정부 거버넌스 차원에서는 관련 사업의 공식 편입과 사업협력이 공공외교 목표 설정, 결과 측정, 관계관리 및 정책환류에 관한 기관 간 역할과 책임으로 이어지도록 하는 조정규칙과 자료 수집·제출 책임이 충분히 구체화되지 않았다. 그 결과 교육·관광 부문의 대상·목표·성과 및 관계정보가 하나의 공공외교 성과관리 흐름으로 연결되지 못했다. 이는 조직통합의 부재라기보다, 각 부처의 고유 목표를 유지하면서 공공외교 차원의 결과와 자료 수집·공유·환류 책임을 연결하는 규칙이 충분히 구체화되지 않았다는 의미이다.

이론적으로 본 연구는 방한 교육관광의 공공외교적 잠재력과 실제 정책자산화를 구분하였다. 자원·사업의 존재나 공식 편입을 곧바로 정책성으로 간주하지 않고 대상 식별, 편입, 목표, 결과, 관계관리와 환류의 연계를 체계적으로 검토하였다. 또한 범정부 정책통합을 공동사업의 존재만으로 판단하지 않고, 교육·관광 부문의 대상과 성과를 공공외교의 대상과 성과관리 체계로 연결하는 과정에 주목했다는 데 의의가 있다.

정책적 함의는 대규모 조직개편보다 기존 중합시행계획과 평가체계의 연결규칙을 정교화하는 데 있다. 첫째, 공공외교 사업으로 제출되는 교육여행·학교교류에는 국가·학교(기관, 단체)·방문목적 등 공통 대상항목을 둘 수 있다. 둘째, 각 부처의 고유지표를 유지하되 프로그램 목표에 맞는 한국 이해, 상호문화 인식, 신뢰, 후속 교류의향 및 기관 간 관계 변화를 공공외교 결과항목으로 선택하도록 할 필요가 있다. 셋째, 참가자 개인의 장기추적을 일률적으로 요구하기보다 동의와 개인정보 보호를 전제로 학교·교사·기관 단위의 후속관계와 반복교류를 우선 관리할 수 있다. 넷째, 사업수행 기관, 공공외교 총괄기관과 평가기관 사이에 자료수집·해석·환류의 담당과 시기를 명시하여 평가결과가 다음 연도 계획수립 전에 제공되도록 할 필요가 있다.

본 연구에는 한계가 있다. 첫째, 공개문서를 분석했으므로 비공개 협의, 현장 실무와 실제 후속교류를 모두 포착하지 못하였다. 둘째, 일부 교육청 계획은 관계관리의 가능성을 보여주는 비교자료일 뿐 전국적 대표성을 갖지 않는다. 셋째, 단일 연구자가 분석하였으므로 복수 연구자 간 신뢰도를 산출하지 못하였다.

후속 연구에서는 교육관광 사업 담당자 인터뷰, 부처 간 협의자료 및 프로그램별 결과보고서를 결합하여 정책문서상 연계와 실제 운영의 차이를 검증할 필요가 있다. 또한 교육관광 참가자·인솔교사 및 참여학교를 대상으로 사전·사후조사와 일정 기간 이후의 추적조사를 실시하여 교육관광 경험이 외국 공중의 인식과 태도 및 관계형성에 미치는 영향과 원인을 분석할 필요가 있다. 이러한 후속 연

구는 방한 교육관광의 공공외교적 효과와 정책 연계 메커니즘에 관한 실증적 근거를 축적함으로써 공공외교 연구와 정책의 발전에 기여할 수 있다.

참고문헌

- 경기도교육청 (2024). 세계와 소통하는 글로벌 융합인재 육성을 위한 2024 외국어교육 기본계획. 「공공외교법」, 법률 제19272호 (2023).
- 관계부처 합동 (2024). 관광시장 안정화 대책. 문화체육관광부
- 교육부 (2024. 1. 9.). 교육부와 시·도교육청이 함께 한국어교육과 유학생 유치에 나선다: 2024년 한국어교육 기반 국제교류 활성화 사업 대상에 9개 교육청 선정.
- 김은미, 정현주, 이윤아, & 박건우 (2015). 공공외교와 해외 한국어교육: 인도네시아 사례를 중심으로. 인문사회과학연구, 47, 43-64. <https://doi.org/10.17939/hushss.2015..47.003>
- 문진영, 나승권, 이재호, 이성희, & 김은미 (2019). 아세안 사회문화공동체와 한국의 분야별 협력방안 (연구보고서 19-07). 대외경제정책연구원.
- 문화체육관광부 (2017). 관광진흥기본계획(2018-2022).
- 문화체육관광부 (2018). 관광진흥기본계획 2018년 시행계획.
- 문화체육관광부 (2019). 관광진흥기본계획 2019년 시행계획.
- 문화체육관광부 (2020). 관광진흥기본계획 2020년 시행계획.
- 문화체육관광부 (2021). 관광진흥기본계획 2021년 시행계획.
- 문화체육관광부 (2022a). 관광진흥기본계획 2022년 시행계획.
- 문화체육관광부 (2022b). 제6차 관광진흥기본계획(2023-2027).
- 문화체육관광부 (2023a). 관광진흥기본계획 2023년 시행계획.
- 문화체육관광부 (2023b. 3. 20.). 일본 청소년의 수학여행 재개로 미래세대 교류 활성화 신호탄.
- 문화체육관광부 (2024a). 관광진흥기본계획 2024년 시행계획.
- 문화체육관광부 (2024b. 4. 25.). 외국인 학생 여러분, 한국으로 '교육여행' 오세요.
- 문화체육관광부 (2025a). 관광진흥기본계획 2025년 시행계획.
- 문화체육관광부 (2025b). 2024 외래관광객조사.
- 문화체육관광부 (2026). 관광진흥기본계획 2026년 시행계획.
- 세종학당재단 (2024. 6. 28.). 2024년 신규 세종학당 15개국 18개소 지정, 총 88개국 256개소로 확대.
- 외교부 (2017). 제1차 대한민국 공공외교 기본계획(2017~2021).
- 외교부 (2020). 2020년도 공공외교 종합시행계획.

공공외교: 이론과 실천, 제6권 2호 (2026. 9)

- 외교부 (2022a). 2022년도 공공외교 종합시행계획.
- 외교부 (2022b). 제2차 공공외교 기본계획(2023~2027).
- 외교부 (2023). 2023년도 공공외교 종합시행계획.
- 외교부 (2024). 2024년도 공공외교 종합시행계획.
- 외교부 (2025a). 2025년도 공공외교 종합시행계획.
- 외교부 (2025b). 제3차 공공외교 기본계획(2026~2030).
- 이화여자대학교 산학협력단 (2024). 2024년 공공외교 종합시행계획 평가: 정책연구용역 최종보고서. 외교부.
- 전천천 (2018). 공공외교 관점에서 본 대학-유학생 관계성의 영향력 탐색 [석사학위논문, 중앙대학교 대학원].
- 한국관광공사. (2021. 12. 23.). 한국-대만 수학여행 교류활성화 위한 업무협약 체결.
- Ayhan, K. J., Gouda, M., & Lee, H. (2022). Exploring Global Korea Scholarship as a public diplomacy tool. *Journal of Asian and African Studies*, 57(4), 872-893. <https://doi.org/10.1177/00219096211035800>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Candel, J. J. L., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211-231. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Cowan, G., & Arsenaault, A. (2008). Moving from monologue to dialogue to collaboration: The three layers of public diplomacy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 10-30. <https://doi.org/10.1177/0002716207311863>
- Cull, N. J. (2008). Public diplomacy: Taxonomies and histories. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 31-54. <https://doi.org/10.1177/0002716207311952>
- de Lima, A. F., Jr. (2007). The role of international educational exchanges in public diplomacy. *Place Branding and Public Diplomacy*, 3(3), 234-251. <https://doi.org/10.1057/palgrave.pb.6000066>
- Fitzpatrick, K. R. (2011). *U.S. public diplomacy in a post-9/11 world: From messaging to mutuality* (CPD Perspectives on Public Diplomacy, Paper 6). Figueroa Press.
- Goirizelaia, M. (2020). Public diplomacy by educational and cultural exchange programs. *Place Branding and Public Diplomacy*, 16(3), 279-287. <https://doi.org/10.1057/s41254-019-00154-2>
- McGladdery, C. A., & Lubbe, B. A. (2017). International educational tourism: Does it foster global learning? A survey of South African high school learners. *Tourism Management*, 62, 292-301.

<https://doi.org/10.1016/j.tourman.2017.05.004>

- Melissen, J. (Ed.). (2005). *The new public diplomacy: Soft power in international relations*. Palgrave Macmillan.
- Mulvey, B. (2020). International higher education and public diplomacy: A case study of Ugandan graduates from Chinese universities. *Higher Education Policy*, 33(3), 459-477. <https://doi.org/10.1057/s41307-019-00174-w>
- Nye, J. S., Jr. (2008). Public diplomacy and soft power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94-109. <https://doi.org/10.1177/0002716207311699>
- OECD. (2023). *Glossary of key terms in evaluation and results-based management for sustainable development* (2nd ed.). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/632da462-en-fr-es>
- Pamment, J. (2014). Articulating influence: Toward a research agenda for interpreting the evaluation of soft power, public diplomacy and nation brands. *Public Relations Review*, 40(1), 50-59. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2013.11.019>
- Ritchie, B. W., Carr, N., & Cooper, C. (2003). *Managing educational tourism*. Channel View Publications.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Scott-Smith, G. (2008). Exchange programs and public diplomacy. In N. Snow & P. M. Taylor (Eds.), *Routledge handbook of public diplomacy* (pp. 50-56). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203891520-13>
- Sevin, E. (2015). Pathways of connection: An analytical approach to the impacts of public diplomacy. *Public Relations Review*, 41(4), 562-568. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2015.07.003>
- Sevin, E. (2017). A multilayered approach to public diplomacy evaluation: Pathways of connection. *Politics & Policy*, 45(5), 879-901. <https://doi.org/10.1111/polp.12227>
- Yun, S.-H. (2012). Relational public diplomacy: The perspective of sociological globalism. *International Journal of Communication*, 6, 2199-2219. <https://doi.org/10.65476/8jdm020>
- Zaharna, R. S. (2010). *Battles to bridges: U.S. strategic communication and public diplomacy after 9/11*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230277922>

Abstract

**Constraints on Converting Inbound Educational Tourism
into a Public Diplomacy Asset:
Focusing on Policy Discourse and Whole-of-Government Governance**

Minju Myung

(Beyond Border Public Diplomacy Institute)

This study examines the policy-discursive and whole-of-government governance constraints that prevent inbound educational tourism from being linked to and managed as a public diplomacy policy asset, despite its operation through tourism and education programs. It qualitatively compares public diplomacy, tourism, and education policy documents published between 2017 and 2026. The analysis first assesses five dimensions-policy identification, institutional and programmatic incorporation, goal alignment, outcome measurement, and relationship management and policy feedback-and then interprets the results through policy discourse and whole-of-government governance. Policy identification, incorporation, goal alignment, and relationship management and feedback were partially evident, whereas public diplomacy outcome measurement for inbound educational tourists was not identified in the reviewed documents. At the discourse level, similar participant groups were segmented into sector-specific policy categories without being translated into specific foreign publics and performance units. At the governance level, coordination rules and institutional data responsibilities linking sectoral goals, outcomes, and relationship data to public diplomacy performance management were insufficiently specified. These two constraints, rather than an absence of programs or cooperation, limited the conversion of inbound educational tourism into a public diplomacy asset.

Keywords: *inbound educational tourism, public diplomacy, public diplomacy assets, policy discourse, whole-of-government governance*

투고일: 2026. 08. 14.

최종심사일: 2026. 09. 17.

게재확정일: 2026. 09. 28.

* cindyfanta@naver.com