

전략연구 2017-35

# 충남 지역정책 지식생태계 현황 연구

- 가로림만 조력발전과 농업직불금 개선 사례 -

홍원표

충남연구원 책임연구원  
wonpio@cni.re.kr

강수현

충남연구원 연구원  
sh3737@cni.re.kr



# 연구 요약

## 1. 필요성과 목적

그간 축적한 지방자치제 운영의 경험을 바탕으로 최근 실질적 지방분권 요구가 증가하고 있고, 이는 기존의 중앙에서 지방으로의 하향식 의사결정과정에도 큰 변화를 요구하고 있다. 실질적 지방분권이 확보되기 위해서는 지방의 역량 강화와 준비가 필요한 바, 정책지식의 창출과 활용 측면에서 지방차원의 역량이 강화되어야 하며 이를 뒷받침할 수 있는 시스템이 갖추어져야 한다. 그런데 충남의 정책지식생태계에 대한 분석 연구가 미흡한 실정이다. 국가차원의 정책지식생태계 논의는 비교적 활성화되어 있으나, 지역 차원의 논의는 드문 실정이다. 이제 지방의 정책지식 역량강화를 위한 연구에 박차를 가하고 지방의 정책지식 역량강화를 위한 정책방향을 모색해야만 한다.

본 연구는 충남의 정책지식생태계 현황을 파악하고 그 발전 방향을 제시하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 본 연구는 중앙정부가 의사결정권한을 갖고 있는 사안을 둘러싼 지역의 대응을 정책지식생태계 관점에서 파악하고자 한다. 충남의 경우 대형국책사업의 대상지가 많아 국책사업의 추진을 둘러싸고 정부와 지역, 지역내 주민 간 대립이 빈번했던 경우가 적지 않다. 의사결정권한이 중앙정부에 있는 사안을 둘러싸고 벌어지는 사회적 현상이 충남의 정책지식생태계의 상황을 파악하는데 보다 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 갈등 측면보다는 정책지식 측면에서 고찰함으로써 건강한 충남 정책지식생태계 구축을 위한 발전 방향을 제시하고자 한다.

## 2. 주요 연구내용

### 1) 제2장: 지역 정책지식생태계의 이론적 검토

정책지식의 개념과 분류, 정책지식생태계의 개념, 정책지식생태계의 구성, 정책과정과 정책지식생태계 등 지역 정책지식생태계와 관련된 핵심 개념과 이론을 검토한다.

정책지식의 개념과 분류에서는 지식, 정책지식, 정책지식에 대한 다양한 분류에 대한 고찰을 통해 정책지식이 다양한 요소로 이루어져 있음을 설명했다. 이러한 다양한 요소는 ‘지역’의

기능과 역할에 대한 규정에 있어서 매우 중요한 함의를 갖는다. 정책지식생태계 개념과 관련하여 생태계 개념의 유용성을 정책환경의 불확실성, 정책지식 관련 주체의 복잡화, 에너지 흐름과 물질순환이라는 개념이 주는 통찰, 전체주의(holistic) 관점 등에서 설명했다. 정책지식 생태계의 구성에서는 선행연구의 분류에 따라 정책 생산주체, 정책 소비주체, 미디어 및 환경 요소로 구분하고 이들 간의 상호작용을 정책지식의 순환, 정책지식생태계의 공진화로 요약하였다.

그런데 이러한 정책지식생태계는 나라 차원의 구성이고 지역 차원의 생태계를 살피는 데 한계가 있으며, 생태적 지위 개념을 통해 지역의 기능 또는 역할을 규명하는 것이 적절하다. 생태적 지위는 어떠한 군집이 생태계에서 차지하는 지위로서 서식지 지위와 먹이사슬 상 지위를 포함한 개념으로, 국가 정책지식생태계가 존재하는 상황에서 지역 정책지식생태계를 연구 하는데 적절하다.

정책과정과 정책지식생태계의 관계에 대해서는 정책지식생태계는 전체 정책과정 단계에 선택적으로 연계된다. 정책지식에 대한 수요는 주로 정책형성단계와 정책평가단계에서 중요하다. 정책지식 수요자와 공급자 간 관계유형은 맞춤형, 협조형, 시장형으로 분류되는데 우리나라는 현재 맞춤형과 협조형의 중간단계에 있다고 평가된다. 또한 수요자와 공급자의 유착관계는 특정집단의 과대대표와 과소대표로 인해 막대한 사회적 비용을 지불할 수 있다.

## 2) 지역 정책지식생태계 주체의 형성과 변화

충남을 사례로 하여 지역 정책지식생태계를 살펴보면, post-1987 체제, 지방자치제 부활, 충남정계의 성장 등을 배경으로 지역 차원의 정책지식 수요주체와 공급주체가 형성되었다. 충남도청이 주요 정책지식 수요자이며, 시군 지자체는 상대적으로 비중이 작다. 또한 지방의회, 교육청은 지방행정기관에 비해 정책지식 수요가 작게 나타났다. 공급주체는 충남연구원(1995), 여성정책개발원(1999), 역사문화연구원(2004) 등 정책연구기관의 탄생 그리고 지역대학의 성장(2017년 기준 28개), 지역시민단체의 급증, 지역 미디어의 성장 등을 통해 형성되었다.

지역정책지식생태계의 환경을 유형화하는데 있어서 가장 중요한 질문은 의사결정권한이 지역에 있는가다. 이는 정책지식 활용주체가 누구인가를 결정하며, 중앙에 의사결정권한이 있는 경우에는 국가 정책지식생태계와 지역 정책지식생태계가 모두 관여하게 된다. 또한 지역의 반응 유형에 따라 정책환경의 유형을 정부정책에 대한 지역의 대응, 정부정책에 대한 지역의 제안, 지방자원의 정책의사결정으로 구분할 수 있다. 본 연구는 의사결정권한이 중앙정부에 있는 경우를 연구대상을 한다.



연구의 분석틀은 정책지식 요소 개념의 도입과 국가 정책지식생태계가 존재하는 상황에서 지역 정책지식생태계의 모형이다. 기존의 연구가 정책지식을 단일한 것으로 바라본 한계가 있음을 인식하고 본 연구는 정책지식을 이론지식, 준거지식, 현장지식, 제도지식으로 구분하였다. 이러한 정책지식 요소가 연구자의 통찰을 통해 통합되어 종합적 정책지식이 창출되는 것으로 이해한다. 한편 국가 정책지식생태계가 존재하는 상황에서 지역 정책지식생태계가 작동하는 모형을 제시하였다.

〈표〉 정책지식 요소와 통합

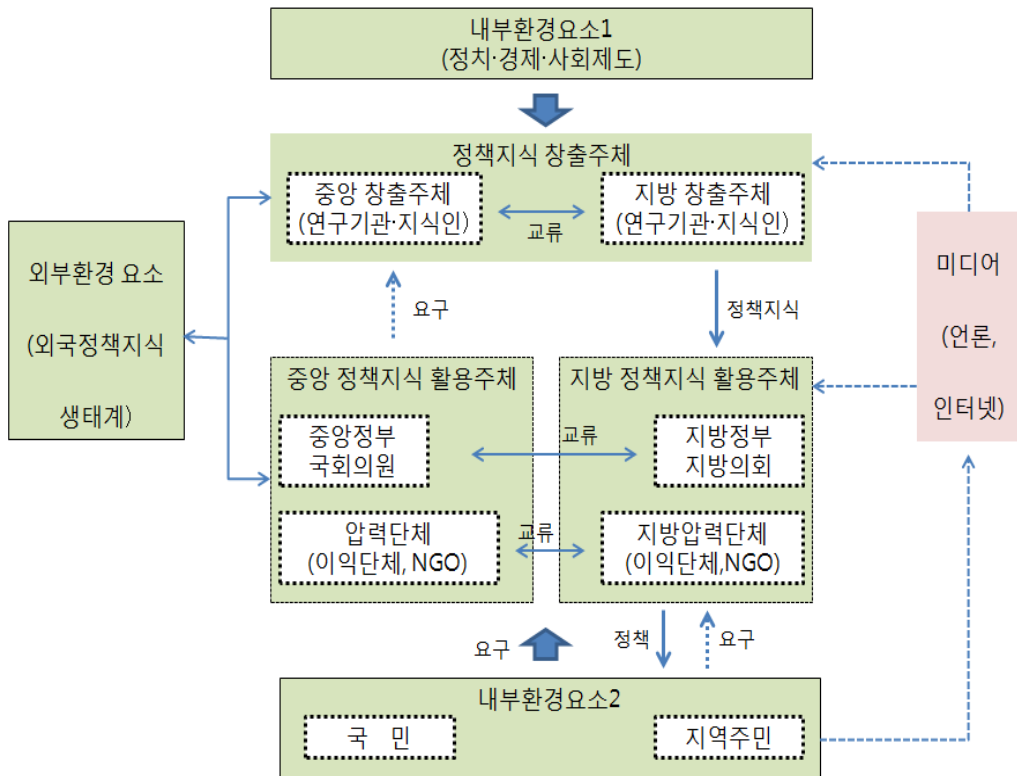
구분	이론 지식 Theoretical Knowledge	준거 지식 Reference Knowledge	현장 지식 Field Knowledge	제도 지식 Institutional Knowledge
개념	정책의 밑바탕이 되는 패러다임, 시각, 개념 등	관련 정책 형성에 시사점을 주는 국내외 사례	정책집행의 실태, 분석 등 상황을 묘사하고 포착하는 지식	관련 정책의 시책화에 필요한 행정 지식
	패러다임, 관점	국내/국외 사례	실태, 효과	제도, 예산



(통합)

정책  
지식  
매개  
체

기관 보고서, 연구보고서, 정부정책보고서, 학술논문, NGO 보고서 등



(그림) 중양정책을 둘러싼 지역정책지식생태계 모형

### 3) 사례분석과 결과

본 연구는 가로림만조력발전과 농업직불금개선 사례를 분석 대상으로 분석방법 설계, 자료획득, 자료분석, 결과 해석 순으로 분석을 수행하였다. 분석 방식은 각 사례의 관련자를 대상으로 설문조사를 실시하여 피설문자가 인식하는 정책지식 요소별·주체별 영향력과 신뢰도를 파악하는 것이다.

가로림만조력발전 사례의 경우 이론지식, 준거지식, 제도지식 요소에서 환경정책평가연구원, 한국해양과학기술원 등 국책연구기관들의 영향력 및 신뢰도가 높은 것으로 나타났다. 그러나 현장지식 요소에서는 서산태안환경운동연합, 가로림만조력반대투쟁위, 가로림만조력발전유치위 등 지역(주민) 단체들이 영향력과 신뢰도에서 압도적인 것으로 나타났다. 충남연구원 등 지역정책연구기관은 상대적으로 영향력과 신뢰도가 낮았다.

농업직불금개선 사례의 경우, 농촌경제연구원 등 국책연구기관들의 모든 정책지식 요소에 걸쳐 영향력과 신뢰도가 높게 나타났다. 주목할 점은 충남연구원으로 대표되는 지역정책연구기관의 신뢰도와 영향력이 가로림만조력발전에 비해 상대적으로 높게 나타났으며, 특히 현장 지식 관련 영향력과 신뢰도가 높은 것으로 나타났다. 또한 농촌경제연구원을 제외하면 민간 연구소, 시민단체, 대학 등 다양한 주체들이 논의에 참여하고 있는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과를 통해 다음과 같은 해석이 가능하다. 우선, 충남의 정책지식생태계는 다양성이 제한적이라는 점이다. 지역의 정책지식 창출주체가 절대적으로 적으며, 관련한 정책 지식 창출주체의 성격 또한 다양하지 않다. 다만 지방차원의 민간주체인 가로림만조력발전 사례의 경우 지역(주민) 단체들의 영향력과 신뢰도가 큰 점은 시사 하는 바가 적지 않다. 둘째, 주체 간 상호작용은 공공 연구보고서나 토론회 위주로 진행되고 있다는 점이다. 정책지식 창출주체간 상호작용은 공공기관 연구보고서의 열람과 토론회 등을 중심으로 이루어지고 있으며, 정책지식의 순환 매체로서 신문·방송기사의 역할은 양면적이다. 이는 정책과정 단계와 밀접한 관계가 있다. 가로림만조력발전 사례는 정책형성단계에서 사회 이슈화된 것으로 찬반 진영이 힘을 겨루는 상황에서 신문·방송의 역할은 제한적일 수밖에 없는 반면, 농업직불금개선 사례는 정책평가단계에 있으면 아직 정책형성단계에 본격적으로 진입하지 않은 단계에서 신문·방송기사는 이슈의 공론화하는 긍정적 역할을 수행하는 것으로 분석된다. 셋째, 지역 정책지식생태계의 미덕은 현장지식 창출에 있다는 점이다. 두 사례 분석에서 드러난 바와 같이 지역 정책지식생태계는 현장지식 창출 주체로서의 역할이 중요하다. 특히 지역주민단체가 암묵지 보유자로서 정책지식 창출주체로 성장할 가능성이 있음을 보여준다.

### 3. 결론 및 정책 제언

본 연구는 분석 결과를 바탕으로 충남 정책지식생태계의 건강한 발전을 위해 현장지식 창출 위주의 지역정책지식생태계의 발전 방향 정립, 지역정책지식창출 주체의 다양화, 정책 문제의 조기 논의 구조 마련, 장기적으로 지역 정책지식 수요 주체의 다양화 필요성을 제시한다.

#### 1) 현장지식 창출 위주의 지역정책지식생태계의 발전방향 정립

지역의 정책지식 창출주체들이 현장지식의 창출과 체계화에 역점을 두도록 지역정책지식

생태계의 발전방향을 정립해야 한다. 이미 전국적 내지 글로벌 정책지식 네트워크가 형성되어 있는 상황에서 지역의 정책지식생태계는 현장지식의 창출과 체계화를 핵심 연구방향으로 해야만 우리나라 내지 글로벌 정책지식생태계에 실질적으로 공헌할 수 있다.

이러한 현장밀착형 연구는 최근 세종시 국책연구기관의 이전, 빅데이터의 부각 등 추세에 능동적으로 대응하기 위한 전략이기도 하다. 국책연구기관의 세종시 이전에 따라 충남의 정책 지식 창출주체인 충남연구원 등 도 산하 정책연구기관 및 제반 사업조직, 충남 소재 대학과 국책연구기관 간 교류와 협력은 한층 강화될 것이다. 국책연구기관들이 대부분 이론 지식과 준거 지식 측면에서 높은 전문성을 갖고 있는 상황에서 충남의 정책지식 창출주체는 현장 지식에서 전문성과 노하우를 확보함으로써 상호보완성을 갖고 시너지 효과를 기대할 수 있다.

## 2) 지역 정책지식 창출주체의 다양화

가로림만 조력발전 사례나 농업직불금 개선 사례를 통해서 보면 충남연구원 이외에 눈에 띄는 주체가 아직 없다. 지역 정책연구기관 이외에 지역 정책지식의 창출주체가 될 가능성이 큰 단체는 지역대학과 시민단체다.

우선 지역대학은 충남에 소재하고 있고 일상적으로 지역과의 끊임없는 교류가 있기 때문에 지역정책지식 창출주체로서 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 가로림만 조력발전 사례에서 호서대 산학협력단의 사례는 주목할 만하다. 다음으로 지역 정책지식 창출주체로서 지역의 역량 있는 시민단체가 부상할 가능성에 주목해야 한다. 양적으로나 질적으로 충남의 시민단체는 급성장했으며, 일부 시민단체는 일정한 연구역량을 갖추고 있는 수준으로 발전했다. 가로림만 조력발전 사례에서 서산태안환경운동연합이 그 대표적 사례다. 이러한 지역 시민단체는 전체 지역정책지식생태계의 활성화 측면에서 보면 주민들의 일상생활과 노동을 통해 획득한 암묵 지에 가장 쉽게 접근할 수 있으며 이러한 암묵지를 형식지로 전환하는데 결정적 역할을 할 수 있기 때문에 특히 중요하다.

한편 지역정책지식생태계의 발전을 위해서 국책연구기관과의 교류와 협력을 강화해야 한다. 국책연구기관들은 정책지식 전반에서의 영향력과 신뢰도가 높기 때문에, 이들의 영향력과 신뢰도를 십분 활용할 필요가 있다. 국책연구기관 외에도 다양한 민간 연구단체들과의 교류도 지역 정책지식생태계 활성화에 도움을 줄 수 있다. 농업직불금 개선 사례에서 농정연구센터는

학술단체가 지역의 이슈에 연계되어 논의하면서 지역의 정책지식 창출주체로서 성장할 수 있는 가능성을 보여준다.

### 3) 정책 문제 조기 논의 구조 마련

제기된 정책 문제를 조기에 논의할 수 있는 여건과 체계를 마련하여 정책지식 창출 주체들이 시간적 여유를 갖고 자유롭게 다양한 논의를 진행할 수 있도록 해야 한다. 가로림만 조력 발전 사례에서 보듯이 정책 문제가 정책과정에 편입되어 제도화된 절차에 진입할 경우 정책 문제가 쉽게 사회 이슈화됨을 확인했다. 반면 농업직불금 개선 사례는 제도화된 절차에 진입하기 전 단계에서 비교적 자유로운 토론이 가능함을 보여준다.

충남도는 제기되는 정책 문제를 조기에 논의할 수 있도록 하는 플랫폼을 형성해 주는 것이 필요하다. 현재 이러한 플랫폼이 설립되어 있는 것은 아니다. 또한 상이한 정책 문제에 대해 동일한 플랫폼을 가질 필요도 없다. 그러나 현재 충남도의 상황을 보면 충남 정책자문위원회가 이러한 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 정책자문위원회에서 정책 문제에 따라 탄력적으로 특별위원회나 워킹그룹을 형성하여 제기되는 정책 문제를 다루는 플랫폼을 형성하고 다양한 정책지식 창출 주체의 목소리를 담아내는 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 충남도의회 또한 이러한 조기 논의 플랫폼을 형성하는데 있어서 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 충남도의회가 독자적으로 이러한 역할을 수행하는 것이 관련 재정이나 연구역량 확보에 문제가 있을 경우 당분간 충남도 정책자문위원회와 공동으로 이러한 역할을 수행하는 것이 현실적이다.

### 4) 장기적으로 정책지식 활용(수요)주체의 다양화 고민 필요

지방 차원에서 정책지식 활용주체의 다양화는 충남도나 각 시군이 활용주체가 되는 것에 비해 도 광역의회나 기초지자체의회, 그리고 도 교육청이 명실상부한 지역정책 활용주체가 되지 못하고 있는 것이 향후 풀어야 할 과제다. 충남도 연구용역 발주 실태를 보면 충남도, 각 시군이 연구용역의 주요 발주처다. 도 교육청도 상당수준 용역연구를 발주하고 있으나 도의회나 시군의회는 연구용역 수요가 드러나지 않고 있다. 향후 지역의 정책지식 수요주체 문제는 도의회, 시군의회 등의 정책지식 활용주체로서의 역할 확대에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.



# 목 차

<b>제1장 서론 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구의 필요성과 목적 .....	1
1) 연구 필요성 .....	1
2) 연구 목적 .....	2
2. 선행 연구의 검토 .....	2
1) 정책지식생태계 개념에 대한 이론적 검토 .....	2
2) 유사 관점의 응용 연구 .....	3
3) 지역 정책지식생태계에 대한 경험적 분석 .....	3
3. 연구 방법 .....	4
1) 조사 방법 .....	4
2) 분석 방법 .....	6
3) 연구의 흐름 .....	6
 <b>제2장 지역 정책지식생태계의 이론적 검토 .....</b>	<b>8</b>
1. 정책지식의 개념과 분류 .....	8
1) 정책지식의 개념 .....	8
2) 정책지식의 분류 .....	9
2. 정책지식생태계의 개념 .....	11
1) 생태계의 개념과 특징 .....	11
2) 정책지식 생태계 개념의 도입 .....	12
3) 정책지식생태계의 유사 개념 .....	13
3. 정책지식생태계의 구성 .....	15
1) 정책지식생태계의 구성 요소 .....	15
2) 정책지식생태계 구성요소 간 상호작용 .....	17
3) 생태적 지위(ecological niche) 개념과 그 함의 .....	19
4. 정책과정과 정책지식생태계 .....	21

1) 정책과정 단계와 정책지식생태계 .....	21
2) 정책과정과 정책지식의 선별 기제 .....	23
3) 정책지식 활용주체 창출주체 간 유착 관계의 함정 .....	24

### 제3장 지역 정책지식생태계 주체의 형성과 변화 ..... 26

1. 우리나라 정책지식생태계의 변천과정 개관 .....	26
1) Post-1987년 체제의 형성 .....	27
2) 지방자치제에 따른 지역 정책지식 활용주체의 다양화 .....	27
3) 충남 지역경제의 성장과 경제단체의 형성 .....	29
2. 지역 정책지식 주체의 형성 .....	30
1) 지방정부의 정책 수요 .....	30
2) 광역시도 정책연구원의 설립 .....	32
3) 지역 대학의 성장과 현황 .....	33
4) 지역 민간단체의 형성과 성장 .....	34
5) 지역 미디어의 성장 .....	37
3. 의사결정권한 소재에 따른 지역 정책지식생태계 유형 .....	40
1) 유형1: 정부정책에 대한 지역의 대응 .....	40
2) 유형 2: 정부정책에 대한 지방의 적극적 제안 .....	41
3) 유형 3: 지방 차원의 정책의사결정 .....	43
4. 충남 정책지식생태계 분석을 위한 틀 .....	45
1) 정책지식생태계 분석틀 설정시 고려사항 .....	45
2) 지방의 정책지식생태계 분석을 위한 모형 .....	49

### 제 4장 사례 분석과 그 결과 ..... 54

1. 분석 대상 개요 .....	54
1) 사례 분석의 목적 .....	54
2) 사례 선정 기준 .....	54
3) 분석 대상 사례 개요 .....	55
2. 자료 획득과 분석 절차 .....	58
1) 분석 절차 .....	58



3. 분석결과1: 관련 주체 및 순환경로에 대한 영향력, 신뢰도 .....	62
1) 가로림만조력발전 사례 영향력과 신뢰도 .....	62
2) 농업직불금 개선 사례 영향력과 신뢰도 .....	63
3) 순환 매체에 대한 영향력과 신뢰도 .....	65
4. 분석결과2: 정책지식 요소별 영향력, 신뢰도 .....	66
1) 가로림만 조력발전 사례 .....	66
2) 농업직불금 개선 사례 .....	70
5. 분석 결과3: 특정 주체의 텍스트 네트워크 분석 .....	74
1) 환경정책평가연구원의 텍스트 네트워크 분석 .....	74
2) 농업직불금 개선 관련 충남연구원의 텍스트 분석 .....	77
6. 분석 결과의 해석 .....	79
1) 지역정책지식생태계는 다양성이 제한적임 .....	79
2) 주체 간 상호작용은 공공 연구보고서나 토론회 등 위주임 .....	81
3) 지역 정책지식생태계의 미덕은 현장지식 창출에 있음 .....	84

## 제5장 결론 및 정책 제언 ..... 86

1. 연구 내용 요약 .....	86
2. 정책 제언 .....	87
1) 현장지식 창출 위주의 지역정책지식생태계 발전방향 정립 .....	87
2) 지역 정책지식 창출주체의 다양화 .....	88
3) 정책 문제 조기 논의 구조 마련 .....	90
4) 장기적으로 정책지식 활용(수요)주체의 다양화 고민 필요 .....	90
3. 연구의 의의, 한계와 개선점 .....	92

## 참고문헌 ..... 94

## 부 록 ..... 96

# 표 목 차

<표 2-1> 정책지식의 분류 1 .....	9
<표 2-2> 정책지식의 분류 2 .....	10
<표 2-3> 정책지식생태계 유사개념 .....	15
<표 3-1> 국가사무와 지방사무 범위 .....	28
<표 3-2> 충남 도, 시군 및 기타 공공기관의 나라장터를 통한 연구용역 발주 현황(2015-2017년8월) .....	31
<표 3-3> 충남 소재 대학 현황(2017년8월 기준) .....	33
<표 3-4> 충남 소재 대학의 증가 추이(1980년-2017년8월) .....	34
<표 3-5> 민간단체의 성격별 지역별 분포 .....	36
<표 3-6> 충남지역 미디어 개요(2016년 문화체육관광부 등록 기준) .....	38
<표 3-7> 충남의 정부 역제안 상황 .....	43
<표 3-8> 정책지식생태계 유형분류 .....	45
<표 3-9> 정책지식생태계 구성 주체 .....	50
<표 3-10> 정책지식 요소와 통합 .....	51
<표 3-11> 정책지식의 순환 매체 유형 .....	52
<표 4-1> 분석사례 개요 .....	58
<표 4-2> 가로림만 조력발전 관련 문서화된 자료 상황 .....	59
<표 4-3> 농업직불금 개선 관련 문서화된 자료 상황 .....	59
<표 4-4> 설문조사 내용 .....	60
<표 4-5> 가로림만조력발전 정책지식 요소별 영향력, 신뢰도 순위 .....	63
<표 4-6> 농업직불금 정책지식 요소별 영향력, 신뢰도 순위 .....	64
<표 4-7> 정책지식 획득경로에 따른 매체별 영향력, 신뢰도 순위 .....	65

## 그림 목 차

[그림 1-1] 연구 절차 흐름 .....	7
[그림 2-1] 정책지식생태계 개념도 .....	16
[그림 2-2] 정책 과정 도해 .....	22
[그림 3-1] 충남 경제성장의 추이 .....	29
[그림 3-2] 충남 민간단체의 연도별 신규 설립수 .....	35
[그림 3-3] 중앙정책을 둘러싼 지역정책지식생태계 모형 .....	53
[그림 4-1] 텍스트 네트워크 분석 절차 .....	61
[그림 4-2] 가로림만조력발전 사례 정책지식 요소별 영향력 네트워크 .....	68
[그림 4-3] 가로림만조력발전 사례 정책지식요소별 신뢰도 네트워크 .....	69
[그림 4-4] 농업직불금 개선 사례 정책지식 요소별 영향력 네트워크 .....	72
[그림 4-5] 농업직불금 개선 사례 정책지식 요소별 신뢰도 네트워크 .....	73
[그림 4-6] 환경정책평가연구원 보고서의 텍스트 네트워크 분석 결과 시각화 .....	75
[그림 4-7] KEI 가로림만조력발전 관련 텍스트 최빈 5개 단어 .....	76
[그림 4-8] 농업직불금 개선 사례 관련 충남연구원의 텍스트 네트워크 분석 결과 시각화 .....	77
[그림 4-9] 농업직불금 개선 사례 관련 충남연구원 텍스트 상위 최빈 5개 단어 .....	77

# 제1장 서론

## 1. 연구의 필요성과 목적

### 1) 연구 필요성

지난 1992년 지방자치제가 부활한 이후 25년이 지났다. 그간 축적한 지방자치제 운영의 경험을 바탕으로 최근 실질적 지방분권 요구가 증가하고 있다. 실질적 지방분권은 중앙에서 지방으로의 하향식 의사결정과정에 큰 변화를 요구하고 있다. 또한 충남도청 내포신도시 이전, 국책연구기관의 세종시 이전 등 충남의 정책지식 관련 환경이 큰 변화를 겪고 있다.

그런데 실질적 지방분권이 확보되기 위해서는 지방의 역량 강화와 준비가 필요하다. 흔히 지방분권을 제도적 권한의 분권화로 인식되는 경향이 강하다. 그런데 보다 중요한 측면은 지방분권이 제도화된다고 할 때 과연 지방이 그러한 분권을 수행할 역량이 갖추어져 있는가가 중요한 질문으로 나선다.

지방분권의 실질화를 위해서는 정책지식의 창출과 활용 측면에서 지방차원의 역량이 강화되어야 하며 이를 뒷받침할 수 있는 시스템이 갖추어져야 한다. 충남의 건강한 충남의 건강한 정책지식생태계는 실질적 지방분권을 실현하기 위한 전제이다. 지역 실정에 뿌리내린 정책지식생태계 구축은 지역의 자율성을 위한 기초이자 관건이며, 변화한 환경에 능동적으로 대응하는 건강한 정책지식생태계 구축은 지방자치의 밑거름으로 작용한다.

그럼에도 불구하고 충남의 정책지식생태계에 대한 분석 연구가 미흡한 실정이다. 국가차원의 정책지식생태계 논의는 비교적 활성화되어 있으나, 지역 차원의 논의는 드문 실정이다. 일부 선도적 연구가 있지만 지역의 정책지식생태계 분석을 위한 경험적 연구가 활성화되어 있지 않은 상황이다. 따라서 지방의 정책지식 역량강화를 위한 연구에 박차를 가하고 지방의 정책지식 역량강화를 위한 정책방향을 모색해야만 한다.

## 2) 연구 목적

본 연구는 충남의 정책지식생태계 현황을 파악하고 그 발전 방향을 제시하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 중앙정부가 의사결정권한을 갖고 있는 사안을 둘러싼 지역의 대응을 정책지식생태계 관점에서 파악하고자 한다.

비록 지방분권이 많이 진전되었다고는 하나 지역주민의 삶에 영향을 미치는 주요 의사결정권한은 여전히 중앙정부의 권한에 속한다. 특히 충남의 경우 대형국책사업의 대상지가 많아 국책사업의 추진을 둘러싸고 정부와 지역, 지역내 주민 간 대립이 빈번했던 경우가 적지 않다. 또한 충남은 우리나라의 축소판이라고 볼릴만큼 우리나라의 각종 제도적 문제점이 응축되어 있는 곳이기도 하다.

따라서 의사결정권한이 지역내에 있는 사안보다는 의사결정권한이 중앙정부에 있는 사안을 둘러싸고 벌어지는 사회적 현상이 충남의 정책지식 생태계의 상황을 파악하는데 보다 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 이러한 사례를 선정하고 이를 갈등 측면보다는 정책지식 측면에서 고찰함으로써 건강한 충남 정책지식생태계 구축을 위한 발전 방향을 제시하고자 한다.

## 2. 선행 연구의 검토

정책지식생태계 관한 연구는 크게 개념에 관한 이론 연구, 관련 개념을 차용한 응용 연구, 지역 정책지식생태계의 경험적 연구 등으로 대별된다.

### 1) 정책지식생태계 개념에 대한 이론적 검토

김선빈 외(2007)는 국가 차원에서 정책지식생태계 관련 개념, 분석 방법, 발전방향을 논한 기념비적 연구다. 정책지식생태계를 “정책지식의 창출과 활용에 참여하는 사람, 집단 및 이들 간의 상호작용의 총체”로 정의하고, 생태계, 정책지식, 지식클러스터, 지식생태계 등 관련 개념을 파악하고, 정책지식생태계 개념을 정립했다. 또한 분석 방법으로 네트워크 분석(연결망 분석, 피인용 네트워크 등)을 제시하고 다양성, 상호작용, 선별과정 등의 측면을 중심으로 실증 분석을 수행했다.

어진원·정은지(2013)는 지식생태계의 구성요소 및 역할, 지식 순환의 개념을 종합적으로 제시했다. 지식생태계 자체의 개념보다는 지식 순환이라는 개념을 비교적 정교하게 제시하였다. ‘건강한’ 정책지식생태계의 조건과 전략으로 열린 시스템, 다양성 확보, 다양한 방식의 상호작용, 지식의 순환, 지식의 자연적 조절, 혁신적인 지식의 변화를 제시했다.

상기 연구는 정책지식생태계의 규범적 발전 방향을 제공하였으나, 방법론 자체의 한계와 지역 차원 적용가능성에 제한이 있다. 개념어 네트워크 분석은 네트워크 분석의 중요 축인 인적 네트워크를 파악하는데 약점이 있으며, 특히 국가 차원의 구성요소와 분석방법으로서 지역 차원에서 적용할 경우 발생할 수 있는 문제에 대해서는 언급이 없다는 약점이 있다.

## 2) 유사 관점의 응용 연구

김영수 외(2012)는 지역산업생태계 관점에서 풍력산업생태계를 실증 분석한 대표적 연구다. 기업생태계, 클러스터, 산업생태계론을 비판적으로 고찰하고 지역산업생태계론을 정립하고, 생태계의 건강성 개념을 생산성/수익성, 강건성, 혁신성으로 구체화하여 측정방법을 제시하였으며, 풍력산업 실증 분석에 적용하였다.

황창호(2014)는 정책지식생산 관점에서 노무현, 이명박 정부 간 차이를 분석하였는데, 정부 출연기관과 대학을 핵심 정책지식생산자로 보고 분석한 결과 국정기조의 변화에도 불구하고 두 조직이 생산주체로 큰 변화가 없음을 확인하였으나, 단 국정기조 변화에 따른 정부부처 간 주도성에 변화가 있음을 제시했다.

연구 영역별로 구성요소나 분석단위에 대해서는 유연한 접근이 필요하다. 영역에 따라 생태계가 추구하는 목표가 상이하기 때문에 분석단위가 상이해진다. 분석 단위를 좁게 정할 경우 명확한 분석목표나 이론적 근거가 제시되어야 한다.

## 3) 지역 정책지식생태계에 대한 경험적 분석

최길수(2008)는 지방행정체제개편 논의에 정책지식생태계 관점의 도입을 강조했다. 다양한 집단들 간의 상호작용을 통해 바람직한 개편모형을 찾아 정책화 한다는 차원에서 제기했다. 중앙과 지방 관계에서 중앙은 소비주체, 지방정부의 역할을 생산주체로 규정하였다.

한편, 조현정(2016)은 지방정부 용역발주 수행 관련 지역 정책지식생태계를 분석했다. 지방자치단체가 발주한 정책학술용역을 중심으로 연구주제와 연구수행자가 위치한 지역의 네트워크 관계를 분석하였는데, 분석 결과 지방연구원과 대학이 지식 생산 주체임을 확인하고 정책지식의 창출과 수요의 흐름을 실증적으로 분석하였다.

지역 정책지식생태계에서 지방정부의 역할에 대한 심도 있는 후속 연구가 필요한 시점이다. 지역적 의제가 중앙의 자원(법규, 예산)에 의존하는 구조에서 지방정부 역할의 이중성(정책 소비자이자 생산자)을 내포하고 있다. 또한 의제에 따라 지방정부 역할이 가변적임을 충분히 고려해야 한다.

### 3. 연구 방법

본 연구는 충남의 지역정책지식생태계 분석을 위해 사례 연구를 수행한다. 연구 사례는 가로림만 조력발전과 농업직불금 개선 사례이다. 본 연구는 관련 사례 연구가 드문 상황에서 사례 분석을 위해 텍스트 네트워크 분석과 설문지 방식을 병행하여 그 결과를 상호 대조하는 방식으로 진행한다.

#### 1) 조사 방법

본 연구는 우선 지역정책지식생태계 관련 개념들을 정립하기 위해 문헌조사를 실시하였다. 정책지식생태계 관련 연구보고서나 국내외 서적을 중심으로 한 문헌연구를 수행하였다. 한편 사례 분석을 위해서 텍스트 네트워크 분석과 설문 방식을 병행하여 수행하였다. 텍스트 네트워크 분석은 주제 관련 연구자의 보고서, 논문 등 문헌에 드러난 개념어를 중심으로 상호 관계를 분석하는 방법론이다. 또한 이러한 텍스트 네트워크 분석의 한계를 보완하기 위해 관련자들을 대상으로 한 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과를 텍스트 네트워크 분석과 비교, 대조함으로써 관련 차원을 보다 입체적으로 분석하고자 했다.

물론 이러한 분석 방법을 수행하기 이전에 주요 관여자를 중심으로 심층인터뷰를 실시하여 관련 사례의 전반적인 흐름과 문제의식을 파악하고 연구 수행의 배경 지식을 확보하였다.

#### (1) 문헌조사

- 정책지식생태계 관련 연구보고서나 국내외 서적 문헌 연구
- 정책지식생태계 개념 관련 문헌 연구
- 정책지식생태계와 정책 의사결정 간 상호관계에 대한 검토
- 정책지식생태계 개념을 차용한 실증 연구 리뷰

#### (2) 사례 관계자 심층 인터뷰

- 각 사례 관련 핵심 관여자의 인터뷰를 실시하여 각 사례의 배경에 관련한 지식, 전체 흐름의 이해에 대한 핵심 관여자의 인식, 주요 핵심 관여자의 리스트 추천 등을 확보함
- 자문기간 : 2017년 6-8월

#### (3) 관여 주체들이 생산한 텍스트 확보 및 정리

- “가로림만 조력발전”, “농업직불금”을 키워드로 하는 연구보고서, 정책보고서, 학술 논문 등을 국회도서관 DB와 중앙도서관 DB를 검색하여 관련 문헌을 확정하고 각 주제 관련 문헌상의 키워드, 초록, 요약문, 참고문헌 등을 확보하여 텍스트 네트워크 분석이 가능하도록 코딩을 실시함.
- 조사기간 : 2017년 9-10월

#### (4) 주요 관여자 대상 설문조사

- 각 사례의 관여자 명단을 심층인터뷰를 통해 확보하고 관여자들 중 텍스트를 생산한 개인 주체를 대상으로 설문지 방식으로 정책지식 요소별 주도성 또는 권위성을 파악함
- 설문조사 대상 : 총 60명(가로림만조력발전 사례 30명, 농업직불금 개선 사례30명)
- 조사기간 : 2017년 9.28~10.20
- 설문응답자: 27명(가로림만조력발전 사례 15명, 농업직불금 사례 12명)
- 응답률: 약 45%



## 2) 분석 방법

문헌조사와 설문조사를 통해 확보된 데이터를 분석하기 위해 네트워크 분석을 수행하였다. 네트워크 분석은 크게 관련 주체들 간 관계(영향력과 신뢰도) 분석과 텍스트 네트워크 분석으로 나뉜다.

### (1) 관련 주체 간 영향력과 신뢰도 네트워크 분석

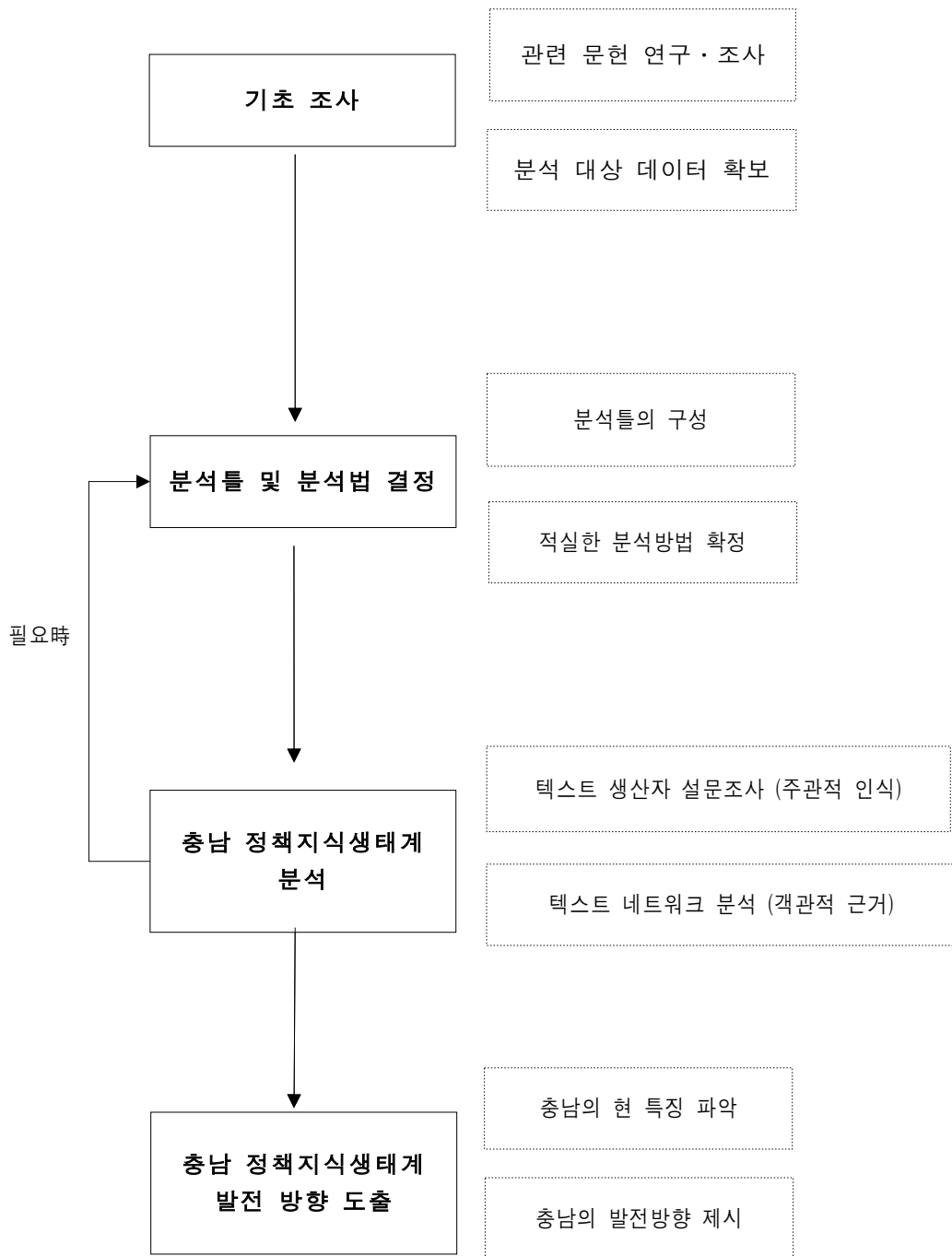
해당 사례 관련 텍스트를 생산했던 주체들을 대상으로 해당 사례와 관련하여 관련 주체들의 영향력과 신뢰도를 측정하고 이를 바탕으로 네트워크 분석을 수행하였다. 그 결과 관련 주체들 사이에서 영향력과 신뢰도 순위를 도출하였다. 또한 응답자(개별주체) 간 네트워크 분석도 초보적으로 수행하였다. 이는 피설문자의 주관적 인식을 파악하기 위한 것이다.

### (2) 특정 주체들의 텍스트 네트워크 분석

상기 영향력과 신뢰도 네트워크 분석을 통해 확인된 주체들 중 특정 주체들에 대해서는 그들이 생산한 텍스트를 대상으로 텍스트 네트워크를 분석하였다. 이를 통해 그들이 생산한 텍스트가 어떠한 핵심 개념어와 내용적으로 어떠한 정책지식요소에 특화되어 있는지를 확인하여 영향력과 신뢰도 네트워크 분석을 검증하고 보완하는 자료로 활용하였다. 설문조사가 관련 주체의 주관적 인식을 파악하기 위한 것이라면 텍스트 네트워크 분석은 관련 주체들이 생산한 텍스트를 분석하여 객관적 근거를 제시하는 것이다.

## 3) 연구의 흐름

본 연구는 지방외교를 둘러싼 지형의 전환을 통해서 지난 20년간 지방외교와 관련한 거대한 변화를 제시하고자 한다. 이를 기초로 충남 지방외교의 현황과 문제점, 충남 지방외교의 목표와 전략, 충남 지방외교 주요 정책방향을 차례로 제시하고자 한다. 연구의 필요성 및 목적 제기부터 제5장 결론 및 정책적 제안까지 크게 다섯 부분으로 연구의 전반적인 흐름은 아래와 같다.



〔그림 1-1〕 연구 절차 흐름

## 제2장 지역 정책지식생태계의 이론적 검토

### 1. 정책지식의 개념과 분류

우리는 지식경영, 지식경제와 같은 용어들이 광범위하게 사용되고 있는 사회에 살고 있다. 그만큼 사회전반적으로 지식의 중요성이 강조되고 있다. 그런데 우리는 지역 정책지식생태계를 논하기에 앞서 먼저 ‘정책지식’에 대한 검토가 필요하다. 이 절에서는 정책지식의 개념과 분류를 살펴보고 시사점을 도출하기로 한다.

#### 1) 정책지식의 개념

지식(知識)은 교육, 학습, 숙련 등을 통해 사람이 재활용할 수 있는 정보와 기술 등을 포괄하는 의미다. 지식은 개인 또는 집단이 경험을 통해서 체득하고 이를 타인이 교육, 학습, 숙련을 통해 재활용할 수 있도록 체계적으로 정리된 것으로 정의할 수 있다.<sup>1)</sup>

지식이라는 개념에는 다양한 분류가 있다. 가장 대표적인 분류로는 코드화 용이성에 따라 크게 형식지(explicit knowledge)와 암묵지(tacit knowledge)로 구분한다(노나카 이쿠지로). 즉 형식지는 타인에게 전수 또는 공유할 수 있는 반면, 암묵지는 전수가 불가능하거나 공유가 어렵다. 비록 암묵지는 전수나 공유가 어려우나 직관 또는 통찰력의 형태로 영향을 미친다.

또한 지식의 보유주체에 따라 개인지와 조직지 구분이 있다. 개인지는 개인이 보유, 활용하여 타인과 공유하기가 쉽지 않은 지식을 말하고, 조직지는 비교적 공유하기 쉽고 조직의 가치 창조에 직접 연결되는 지식을 의미한다.(노나카 이쿠지로).

정책지식은 지식 유형 중 문제해결모형(problem solving model)에 속한다. Weiss(1979)는 지식의 단계별 활용수준에 따라 지식기반모형(knowledge-driven model), 문제해결모형(problem-solving model),

---

1) 지식에도 나름의 위계가 있다는 지적이 있다. 김선빈 외(2007)는 데이터→정보→지식→지혜의 흐름이 있다고 지적한다. 데이터는 사실을 정량적으로 표시한 것이고, 정보는 데이터를 어떤 기준에 따라 정리 및 기록한 것을 의미한다. 지식이란 데이터나 정보와 달리 경험과 전달, 추론 등을 통해 축적된 정보를 의미있는 내용으로 구성한 최종적으로 신뢰할만한 그 어떤 것을 의미하는 것으로 정의한다. (김선빈 외: 2007:57)

상호작용모형(interactive model)을 제시하였다. Landry 외(2001)는 학술지식의 생산과 이용 주체에 따라 과학추동모형(science-push model), 문제해결모형(problem-solving model), 파급모형(dissemination model), 상호작용모형(interaction model) 등으로 구분하였다. 정책지식은 연구를 통해 도출되는 지식이 정책문제 해결에 기여한다는 점에서 문제해결모형(problem-solving model)에 속한다고 할 수 있다.

## 2) 정책지식의 분류

정책지식이 단일한 속성을 가지는 지식의 집합이라기보다는 여러 가지 다른 유형의 지식들이 모여 구성된다는 시각이 보편적이다.

우선 정책학의 권위자인 Lasswell은 정책지식을 크게 정책과정에 관한 지식(Knowledge of Policy Process)과 정책과정에 필요한 지식(Knowledge in Policy Process)으로 구분한다. 그에 의하면 정책과정에 관한 지식은 과학적 방법에 의하여 정책결정 및 정책 집행 등의 정책 과정을 실증적으로 연구하여 밝혀낸 지식이다. 정책과정에서 필요한 지식이란 정책과정을 효과적으로 수행하는 데 필요한 제반 지식을 의미한다. 정책과정에서 필요한 지식은 크게 두 가지가 있는데, 하나는 정책과정 자체를 바람직하게 하는데 기여하는 지식으로서 모든 정책에 공통적으로 적용될 수 있는 것들이다. 다른 하나는 구체적인 정책분야에서 정책의 실질적 내용을 뒷받침하는 이론이나 모델로서 흔히 말하는 실질적 지식(substantive knowledge) 또는 실질적 정책에 관한 지식이라 부는 것이다. 이 실질적 지식은 정책의 영역에 따라 달라진다. 이를 요약하면 <표2-1>과 같다.

〈표 2-1〉 정책지식의 분류 1

분류	내용
정책과정에 관한 지식	① 정책과정에 대한 과학적 연구결과로 얻은 실증적 지식
정책과정에 필요한 지식	② 정책과정에 대한 처방적·규범적 지식
	③ 정책의 실질적 내용에 대한 지식

출처: 정정길 외, 2017: p19.

한편, 김선빈 등(2007)은 정책지식을 정책입안자들이 활용할 수 있는 ‘활용 가능 지식’ 과 그것을 떠받치는 ‘기반지식’ 으로 구분한다. 활용가능지식은 특정정책과 관련된 것으로서 실제 정책안으로 전환될 수 있는 처방적 지식을 포함한다. 기반지식은 인지적 기초와 지원 지식으로 구분하며, 인지적 기초는 시각, 이념, 개념들 등을 의미, 지원지식은 처방 지식의 필요성을 일깨우고 그 타당성을 뒷받침하는 것으로 현실을 묘사하고 분석하는 지식이나 정책의 효과를 예상할 수 있도록 하는 지식을 의미한다.

〈표 2-2〉 정책지식의 분류 2

분 류	내 용
활용 가능 지식	① 특정 정책과 관련된 것으로서 실제 정책안으로 전환될 수 있는 처방적 지식
기반 지식	② 현실을 바라보는 시각, 이념, 개념들 등 인지적 기초
	③ 현실을 묘사하고 분석하는 지식이나 정책효과를 예상하도록 하는 지원 지식

출처: 김선빈 외, 2007: p83

이렇게 정책지식의 분류가 불가피한 것은 학문적 관심에 따라 학문적 탐구대상을 나눈 것이기도 하지만 궁극적으로는 다음 몇 가지 사실을 반영한 결과다.

첫째, 어떠한 정책문제를 해결하기 위해서는 하나들의 학문분야에 관한 지식으로는 부족하고 여러 분야의 이론을 모두 이용해야 하는 정책의 학제적(inter-disciplinary) 성격에서 비롯된다. (정정길 외:2017) 둘째, 정책지식은 정책과정과 밀접하게 연계되어 있으며, 정책과정의 진행에 따라 단계별로 요구되는 정책지식의 종류가 상이하다. 즉 정책과정의 단계성으로 인해 다양한 유형의 정책지식이 필요하다. 셋째, 정책지식 관련 주체들의 다양성으로 인해 이러한 정책지식의 분류가 불가피해지는 측면이 있다. 다양한 주체들의 정책지식의 형성에 관여하게 되는데, 각 주체들이 생산할 수 있는 정책은 모두가 일률적인 것이 아니고 각자의 상황과 역량에 맞게 다양한 종류와 형태를 띠게 된다. 가령 정책 관련 제도적 측면에 대한 지식은 정책지식의 중요한 요소이기는 하나 모든 정책지식 관련 주체가 이러한 지식을 생산할 수는 없다. 넷째, 연구자의 입장에 따라 정책지식을 분류하는 기준이 상이하다는 점이다. 정책학이나 행정학의 입장에서

정책지식을 분류하는 것과 정책입안자의 입장에서 정책지식을 분류하는 것은 기준이 다를 수 밖에 없다.

그럼에도 불구하고, 우리는 위 두 가지 분류 방식을 통해서 몇 가지 공통점을 발견할 수 있다. 정책과정에 대한 지식을 예외로 한다면, 정정길 외(2017)의 정책 과정에 대한 규범적·처방적 지식과 김선빈 외(2007)의 처방적 지식은 사실상 정책화를 위한 제반 제도와 절차에 대한 지식으로 같은 유형에 속한다고 본다. 또한 정정길 외(2017)가 제시한 정책 영역에 따라 상이할 수 밖에 없는 정책의 실질적 내용에 대한 지식은 김선빈 외(2007)에서는 이를 인지적 기초와 지원 지식으로 구분하였다.

본 연구에서는 이를 제도 지식, 이론 지식, 현장지식으로 재정리하고자 한다. 그리고 향후 자세히 논의하겠지만 준거 지식을 추가하여 정책지식의 요소를 제도 지식, 이론 지식, 준거 지식, 현장 지식으로 구성한다. 준거 지식의 추가는 정책형성과정에서 유사사례에 대한 지식으로 국내외 유사사례의 성공이나 실패사례에 대한 지식을 의미한다.

## 2. 정책지식생태계의 개념

본 연구는 정책지식의 연구에 있어서 정책지식 생태계라는 개념을 도입하고자 한다. 생태계라는 개념은 본래 생태학에서 유래한 것인데, 현재는 일상생활에도 널리 쓰이고 있다. 그러나 그 개념에 대해서는 명백히 정의된 바가 없다. 현실에서 생태계라는 개념은 네트워크, 거버넌스 등 유사개념과 분명한 구분 없이 혼용해서 쓰고 있는 상황이다. 본 절에서는 생태계 개념 도입의 적실성과 그 의의 그리고 유사개념과의 차이에 대해 논하기로 한다.

### 1) 생태계의 개념과 특징

생태계(ecosystem)라는 용어가 사용된 것은 그리 오래되지 않았다. 1935년 영국의 A.G. 탠슬리가 처음 사용한 것으로 알려져 있다. 생태계는 생태학에서 자연을 파악하는 핵심 틀인데, 그 의미는 자연을 올바르게 이해하기 위해서는 상호작용하는 생물과 무기적 환경을 하나로 통합해서 바라보아야 한다는 것이다. 즉 생물과 그 환경의 관계가 중심에 놓인다. 생태계에서는 생물 간 관계, 그리고 생물과 환경과의 관계는 근본적으로 물질순환과 에너지흐름으로 파악한다. 생태계는

광합성을 통해 태양에너지를 탄수화물로 전환하는 생산자와 그 기초 아래 1,2,3차 소비자가 복잡한 먹이사슬을 통해 관계를 형성하고 있다. 생태계 내에 존재하는 다양한 생물들은 생존을 위해 경쟁하고 장기적으로는 가장 환경에 적응을 잘 하는 종들이 살아남는다.(김선빈 외: 48-49)

이러한 생태계의 핵심 개념은 생태학뿐 아니라 타 학문 분야에서도 광범하게 채용되었다. 이는 주로 생태계의 시스템적 사고와 복잡성을 포착하고자 하는 측면에서 타 학문분야에도 많은 영감을 제공하였다. 자연과학 및 응용자연과학뿐 아니라 사회과학에서도 생태계 개념을 도입하는 사례가 늘어났다. 그 대표적 분야는 경제학과 경영학분야다. 최근에는 기업생태계, 벤처생태계, 문화콘텐츠 생태계 등 매우 다양한 영역에서 생태계 개념이 널리 쓰이고 있다. 정책학 분야에서는 정책지식 생태계와 산업 생태계에 대한 논의가 진행되어 왔다.

사회과학에서 사용되는 생태계 개념은 ‘구성 주체들과 환경과의 상호관계를 기본으로 구성주체간의 관계, 구성주체와 환경과의 상호관계의 총체’로 파악할 수 있다. 이러한 생태계 개념은 다음과 같은 몇 가지 특징을 갖는다.

첫째, 생태계를 구성하는 종이 다양하며, 종과 종 사이에는 복잡한 먹이사슬로 연결되어 있다. 먹이사슬의 다양성 때문에 외부환경의 변화에 대해서도 생태계 전체로서는 항상성을 유지한다. 둘째, 생태계 외부에서 지속적으로 에너지가 유입되고, 이는 먹이사슬을 통해 순환한다. 즉 환경과 생물, 그리고 생물과 생물 간의 상호작용은 물질순환과 에너지의 흐름이다. 셋째, 생태계는 공진화한다. 생태계와 종들은 서로 영향을 주고받으며 상호의존적으로 진화한다. 넷째, 생태계는 자기조절을 통해 항상성을 유지한다. 그런데 생태계는 한계 능력이 있으며, 이것을 넘어서면 생태계의 파괴나 종의 멸종과 같은 파국적 현상이 발생한다. (김선빈 외: 2007: 44-45)

## 2) 정책지식 생태계 개념의 도입

이러한 생태계 개념을 정책지식의 상호관계를 파악하는데 도입하는 이유는 생태계 개념이 정책 환경과 정책지식 관련 주체들의 상호관계를 파악하는데 있어서 적실하기 때문이다. 그 적실성은 다음 몇 가지 이유에서 비롯된다.

첫째, 정책지식 주체들이 직면하고 있는 정책 환경의 불확실성이 갈수록 커지고 있기 때문이다. 정책의제 형성, 정책 결정, 정책 집행 등 정책과정의 모든 단계에 영향을 미치는 정책 환경이 갈수록 복잡해지고 예측하기 어렵게 되고 있다. 이는 사실상 정책이라는 사회적 행위의 근간을

이루는 국민국가의 복잡성 증가에 원인이 있다. 국내에서는 가치의 다양화, 민주화 진전에 따라 정책입안자가 직면하는 시민사회, 제도적 환경 등이 복잡해져 가고 있다. 또한 대외적으로는 글로벌화 진전으로 인해 우리나라가 글로벌 네트워크에 편입됨에 따라 국외 환경이 국내에 주는 영향이 복잡하고 불가측하게 되었다. 이러한 불확실성의 증가는 환경의 중요성과 환경에 대한 적응을 강조하는 생태계 개념의 적실성을 높인다.

둘째, 정책지식 관련 주체가 복잡화됨에 따라 관련 주체 간의 상호관계를 파악하는 틀로서 생태계의 물질순환, 먹이사슬이 등 상호작용 개념들이 유용하다는 점이다. 매우 복잡한 상호작용이 정책지식을 둘러싸고 일어나기는 하지만 상호관계를 생산자, 소비자, 분해자 등 생태계 구성원의 역할을 구분하고 물질순환, 먹이사슬이라는 개념을 통해서 상호작용을 일목요연하게 파악하는 것에서 생태계 개념은 통찰을 제공한다.

셋째, 정책지식의 과정 또는 생애주기에 대해서도 생태계 개념은 유용하다. 물질순환, 먹이사슬을 통한 에너지흐름을 생산, 유통, 소비라는 과정으로 파악하는 생태계 개념은 정책지식의 창출(생산), 순환(유통), 활용(소비)과정을 파악하는데 영감을 주고 있다.

물론 생태계 관점으로 정책지식 상호관계를 파악하는 것은 몇 가지 단점도 가지고 있다. 우선 생태계 관점이 사실상 구조기능주의 관점을 담고 있다는 비판이다. 생태계 개념은 근본적으로 전체주의(holistic) 관점을 취하는데 이러한 전체주의 관점은 부문이 전체를 위해 역할을 담당한다는 사고를 바탕에 두고 있으며 이는 개별이 아닌 전체가 특정한 고유의 목적을 갖고 있고 이러한 목적의 실현에 각 개별 구성원은 스스로 의식하든 의식하지 못하든 기여하고 있다는 시각을 깔고 있다. 자연 생태계에서는 이러한 시각이 적실하나 사회 시스템을 볼 때 이러한 시각은 유기체적 관점으로 오해될 소지가 다분하다.

이는 생태계를 각 구성주체나 요소의 합으로 여기지 않고 그 자체를 하나의 시스템으로 보는 시각이며, 이로부터 도출되는 항상성, 복원성, 공진화 등의 개념이 도출되는데, 이러한 개념은 갈등, 양극화, 혁명 등 시각에 대해서는 적실한 틀은 아닌 셈이다.

### 3) 정책지식생태계의 유사 개념

상호 작용하는 주체 간 관계를 파악하는 개념으로서 생태계, 네트워크, 거버넌스, 클러스터 등 개념이 혼용되고 있다. 네트워크에서는 이슈 네트워크, 정책 네트워크 등 용어가 쓰이고 있으며,



거버넌스는 본래 협치라는 의미이나 상호작용하는 사회 주체를 형성하는 관계 구조를 지칭하는 용어로 사용되기도 한다. 따라서 생태계 개념은 관계망의 유기체적 속성을 의미하는 용어로 쓰이고 있으나 엄밀한 정의가 필요하다.

현재 관련 주제들의 상호관계를 지칭하는 개념으로 널리 쓰이고 있는 것은 네트워크라는 개념이다. ‘네트워크’ 자체가 상호 연관되어 있음을 의미하며, 주제들 간 상호관계가 있다면 이를 모두 네트워크로 부를 수 있다. 그런데 네트워크 개념은 관련 주제들 간 핵심 관계가 구체화되어 있지 않다. 그렇기 때문에 널리 사용될 수 있기는 하나 주제 간 핵심 관계가 모호하다는 것은 그 분석틀로서 네트워크가 주는 매력을 반감시킨다. 이에 따라 구성 주제들 간 역할 분담이 불분명하게 되는 결과를 초래한다.

거버넌스 개념은 구성 주제 간 관계의 핵심이 상이한 주제들 간 합의 형성에 초점을 주고 있다. 즉 구성 주제들의 상이함에도 불구하고 이를 전체적으로 결집력을 유지할 수 있게 하는 합의를 도출하는 것이 관계의 핵심이다. 이에 따라 구성 주제들 간의 역할 구분이 일정하게 나타나기는 하나 초보적인 상황이다. 그럼에도 불구하고 거버넌스 개념은 시스템적 접근이 네트워크 개념보다 강하다는 강점을 가지고 있다.

클러스터 개념은 주제 간 협력과 분업을 분명하게 가정하고 있다. 그리고 구성 주제 간 역할 분담에 있어서도 선도 기업 또는 플랫폼의 중요성을 강조하는 등 역할 분담의 중요성을 강조한다. 따라서 생태계 개념과 가장 근접하고 있다. 그런데 지리적 근접성을 특징으로 하는 생태계가 바라보는 지식은 암묵지의 중요성이 크게 부각된다. 즉 지리적 근접성이 중요한 이유는 그로 인한 거래비용의 감소뿐 아니라 암묵지의 교류와 상호 시너지를 기대하기 때문이다. 이러한 지리적 근접성과 암묵지 강조 경향은 장점이자 동시에 약점이다. 정책지식이 순환되기 위해서는 암묵지가 형식지로 전환되어야 하는 것이 전제인데, 정책지식 클러스터 개념은 이러한 과정에 대한 유효한 해답을 주지 못하고 있다.

생태계 개념은 사회 주제 간 관계를 생산, 유통, 소비라는 일련의 상호작용으로 파악한다는 점에서 유사 개념과 차별성이 있다. 사회 관계를 각 주제들의 역할에 따라 생산, 유통, 소비로 구분하고 있으며, 또한 생산, 유통, 소비라는 일련의 과정이 상호 밀접하게 연계된 구조로서 파악하고 있다. 본 연구가 정책지식의 생산 측면에 중점을 두는 점에서 생태계 개념의 도입이 유사 개념에 비해 적절하다고 하겠다.

〈표 2-3〉 정책지식생태계 유사개념

구분	정책지식생태계	정책지식네트워크	정책지식거버넌스	정책지식클러스터
핵심관계	물질순환, 에너지흐름	사안에 따라 다양함	상이한 주체의 합의 형성	주체 간 협력과 분업
구성주체의 역할구분	생산, 유통, 소비 명확히 구분	구분이 명백하지 않음	리더, 영향력 등 초보적인 구분 존재	플랫폼, 선도자의 중요성 강조
상호작용의 방향	흐름의 방향성을 지정함	단방향 또는 쌍방향	단방향 또는 쌍방향	쌍방향

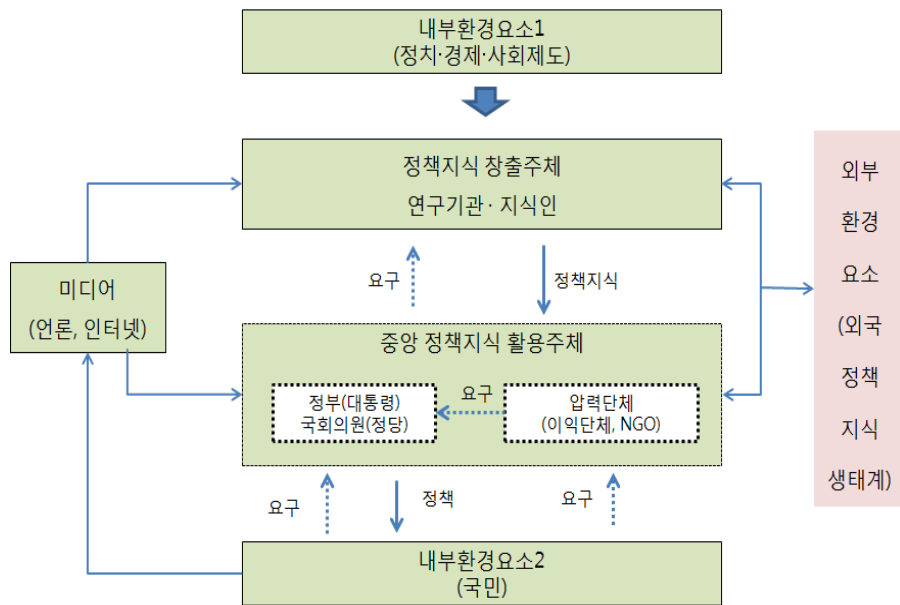
### 3. 정책지식생태계의 구성

본 절에서는 정책지식생태계의 구성에 대해 살펴본다. 정책지식생태계의 구성요소와 각 요소간 상호관계를 중심으로 정책지식생태계의 틀을 제시하고자 한다.

#### 1) 정책지식생태계의 구성 요소

정책지식에 관한 선행연구들은 어떤 지식이 어떤 주체(개인, 단체, 조직, 기관)에 의해 생성되는지, 이들이 어떤 생태계를 구성하는지(이영재, 2012; 김선빈, 2007)에 초점을 맞추고 있다.

김선빈 외(2007: 78)는 정책지식 생태계의 구성요소를 크게 4가지로 구분하였다. 정책생태계는 정책을 생산(창출)하는 주체, 정책을 소비(활용)하는 주체, 미디어와 환경요소가 주요 구성요소이다. 정책지식 생산 주체는 조직과 개인이 포함되며, 연구기관에 소속된 사람이나 연구기관에 소속되지 않은 지식인을 포함한다. 정책활용 주체는 정책지식을 활용하여 구체적인 정책을 입안하는 기관으로 정부와 국회의원이 대표적이다. NGO나 이익단체와 같은 압력단체도 정책지식을 활용하여 구체적인 정책안을 개발하는 경우에는 활용주체라고 할 수 있다. 국민의 요구를 정책의 생산주체와 소비(활용)주체에게 전달하는 역할을 하는 미디어와 언론도 포함된다. 환경적 요소로는 국민과 정치제도, 외국이 있다. 내부환경 요소에는 국민과 정치제도가 포함되며, 외국은 외부 환경요소에 속한다(김선빈 외, 2007: 79-80).



(그림 2-1) 정책지식생태계 개념도

출처: 김선빈 외(2007): 79쪽

김선빈 외는 정책지식생태계 구성요소를 크게 정책지식을 둘러싼 환경과 주체들로 구분한다. 환경을 외부환경과 내부환경으로 구분하고 내부환경을 다시 제도적 환경과 국민으로 구분한다. 여기서 국민이란 사실상 광의의 시민사회 즉 민간부문을 통칭하는 것으로 보인다. 제도적 환경을 독자적인 환경으로 구분하여 강조하는 것은 정책지식생태계가 정책을 다루다보니 정책지식의 정책화 과정에서 가장 직접적으로 영향을 미치는 것이 제도이기 때문에 그러한 것으로 추론된다. 한편 정책지식의 생성, 순환, 소비와 관련된 주체로서 정책지식의 창출(생산) 주체, 정책 지식의 전달(순환) 주체, 정책지식의 활용(소비)주체를 제시한다.

선행 연구들은 대부분 이러한 다양한 행위자들 중에서 생산자와 소비자의 역할을 강조하고 있다. 가령, 류준호·윤승금(2010)은 문화콘텐츠 생태계에 관한 연구에서, 문화콘텐츠 산업의 생태계는 콘텐츠 소비자와 생산자가 널리 분포한다는 특징이 있지만 기존에는 유통이나 기술, 경제성 중심의 관점으로 운영되어 생태계가 활성화 될 수 있는 생산과 소비에 대한 관심이 적었다고 지적한다. 생태계의 건강을 위해서는 생산자와 소비자 중심의 순환이 되어야 함을 강조하고 있다(류준호 윤승금, 2010: 337). 정책평가와 관련된 지식생태계에서도 정책지식을 생산자들간의

연구자들 간의 상호작용을 활발히 하는 것이 정책지식평가 생태계의 발전에 긍정적인 영향을 준다고 하였다(김기형 이윤식, 2015).

결국 정책지식의 상호작용을 파악하는데 있어서 정책지식생태계 관점을 도입한다는 것은 정책지식의 창출(생산) 주체, 정책지식의 활용(소비) 주체 그리고 정책지식의 순환(유통)주체를 기본으로 하고 이를 둘러싼 제반 환경을 정책 환경으로 파악하는 구도다.

## 2) 정책지식생태계 구성요소 간 상호작용

정책지식생태계 구성요소 간 상호작용에 대해서는 보다 구체적인 설명이 필요하다. 여기에서는 이를 정책지식의 순환과 공진화를 중심으로 살펴본다.

### (1) 정책지식의 순환

김선빈 외(2007)는 환경과 주체들 사이에 정보가 순환하면서 정책지식이 끊임없이 생성된다고 설명한다. 즉 국민의 요구는 미디어 등을 거쳐 창출 주체에게 전달되며, 활용 주체인 정책입안자도 창출 주체에게 요구사항을 전달한다. 창출주체는 이러한 요구에 대응하여 정책지식을 만들어 활용주체에게 공급한다. 활용주체는 이를 가지고 정책을 만들고 그 중 일부를 집행한다. 정책의 입안과 집행 과정에서 평가와 검증이 이루어지고 이것이 다시 창출 주체에게 전달되어 새로운 정책지식이 이루어진다. 이처럼 요구→정책지식 창출→정책→평가 및 검증 단계를 거치는 동안 형태를 변화시키며 순환함으로써 정책지식이 지속적으로 생성된다. 물론 이러한 순환과정에 외부에서 유입된 지식이 더해진다. 보고서, 논문, 서적을 비롯하여 유학, 학술회의 참가, 자문의뢰 등을 통해 외국의 지식이 유입된다.(김선빈 외: 2007:78-79)

### (2) 정책지식생태계의 공진화

정책지식생태계에서는 다양한 정책지식 간의 경쟁과 선별을 통해 창출 주체의 적응과 공진화가 일어난다. 이질적인 정책지식들이 생성될 경우 이들 사이의 충돌과 경쟁이 불가피하다.

여러 가지 정책 처방과 이에 대한 논거들이 실제 정책으로 입안되기 위해 서로 경쟁한다. 이들 중 어느것이 채택되어 정책으로 활용되느냐는 정책지식에 대한 선별과정에 달렸다. 선별 과정은 추측과 논박의 합리적인 검증을 통해 이루어질 수도 있지만 연고(학연, 지연 등)에 기반을 둔 주관적이고 비합리적인 기준을 바탕으로 이루어질 수도 있다. 선별의 결과는 정책 지식 창출주체의 활동에 영향을 끼쳐 적응을 일으킨다. 어떤 정책지식이 선별되는지를 알려줌으로써 그에 맞게 정책 창출활동을 조절하는 것이다. 이러한 경쟁적 적응과정을 통해 창출 주체간의 공진화를 일으킨다. 이처럼 정책지식과 그것의 창출을 둘러싼 경쟁→선별→적응→공진화 메커니즘이 정책지식 및 창출주체의 진화와 발전을 낳는다.(김선빈 외: 2007:80-81)

물론 이러한 공진화 과정은 단순히 정책지식창출 주체에만 국한되는 메커니즘은 아니다. 장기적으로 활용주체도 전달 역할을 하는 미디어도 마찬가지로 적응하고 공진화하는 것이다.

정책지식생태계의 파악을 김선빈 외(2007)의 논점을 중심으로 살펴보았다. 그런데 이러한 정책지식생태계의 틀은 본 연구의 목적에 비추어 몇 가지 한계를 갖고 있다.

첫째, 정책지식생태계를 나라 차원에서 다루기 때문에 지역 정책지식생태계 연구를 위한 개념틀로는 한계가 있다. 이는 이슈가 되는 정책을 검토할 때 보다 뚜렷하게 드러난다. 정부가 정책지식 수요자 혹은 활용주체이기는 하나 특정 지역을 대상으로 하는 정책인 경우 지역 차원의 정책지식생태계가 관여할 가능성이 크다. 이러한 경우에는 국가 차원의 정책지식생태계 보다는 국가 차원과 지역 차원의 정책지식생태계를 함께 고려하는 것이 적절하다.

둘째, 정책지식 창출에서 지역 정책지식생태계의 역할에 대한 고려가 빠져 있다. 이는 다양한 방면에서 드러나는데 가장 집중적으로는 정책지식 요소에 대한 구분에서 분명하게 드러난다. 김선빈 외(2007)가 분류하는 정책지식 중 ‘지원지식’이라는 것은 사실상 정책대상 지역이나 계층에 대한 이해를 포함한다. 그래야만 입안하고자 하는 정책의 효과를 예측할 수 있기 때문이다. 이러한 지식은 사실상 현장 조사연구가 필수적이다. 혹은 정책대상인 지역이나 계층의 당사자로부터 관련 지식을 확보해야 한다. 이에 대한 고려가 정책지식의 분류체계에서 명백히 드러나지 않는다.

셋째, 논리적 문제로서 정책지식의 분류는 논리적으로 그러한 요소들 간의 통합 문제를 제기한다. 즉 정책지식이 여러 가지 요소로 구분되어 있다면 이러한 정책지식들이 어떻게 통합되어 문서로 제시되는가 하는 문제다. 물론 정책지식의 요소들이 각각 보고서로 제출되는

경우도 흔하며, 불가피하다. 그런데 이러한 요소들이 통합되어 문서들이 작성되는 경우가 분명히 있으며 이러한 분류와 통합이 어떠한 방식으로 이루어지는가에 대한 언급이 없다. 이는 나중에 실증 분석을 수행할 때 정책지식 창출 주제의 성과물이 어떤 형태인가에 대한 문제와 직결된다.

따라서 본 연구를 위한 이론적 개념으로서 정책지식생태계는 유효하지만 구체적인 분석틀로서는 지역 차원의 정책지식생태계를 반영하는 분석틀이 제시되어야 한다. 이는 제3장에서 집중적으로 살펴보기로 한다.

### 3) 생태적 지위(ecological niche) 개념과 그 함의

지금까지는 생태계 전체의 구성요소와 그 상호작용을 살펴보았다, 여기서는 생태계를 구성하는 다양한 종(species)이나 종의 일부인 군집(population)이 전체생태계에서 차지하는 지위(niche) 또는 적소에 대해서 살펴볼 필요가 있다.

본 연구가 대상으로 하는 지역정책지식생태계는 우리나라 정책지식생태계의 일부이며, 전체 정책지식생태계와 지역 정책지식생태계의 상호관계를 이해하는 개념으로서 생태적 지위 시각을 살펴볼 필요가 있다.

#### (1) 생태적 지위(ecological niche)의 개념

생태적 지위란 어떠한 군집이 차지하는 서식지와 생태계 내에서의 지위를 의미한다. 이러한 생태적 지위는 당초에는 생태학에서 종의 지위를 나타내는 용어로 쓰이기 시작했다. 종이나 군집이 어떻게 자원 배분과 경쟁에 반응하는지 그리고 어떻게 같은 요인에서 달라지는지를 설명하기 위해 쓰이기 시작한 것이다.

미국의 생물학자 Grinnell(1917)은 생태적 지위를 공간적인 개념으로 정의하였는데, 어떤 종의 군집이 유지될 수 있고 성공적으로 번식할 수 있는 서식지를 그 종의 생태적 지위라고 보았다. 이는 서식지라는 물리적 또는 공간적 개념으로 생태적 지위를 정의한 것이다. 한편 Elton은 공간적 개념보다 군집 내에서의 생물학적 위치에 중점을 두었는데, 어떤 군집의 먹이사슬 내에서 한 종이 속하는 위치와 역할을 생태적 지위로 정의하였다. 이를 영양지위(trophical niche)라

부르기도 하였다. 1957년 Hutchinson은 다차원 지위의 개념을 정립하였다. 이는 생물이 군집 내에서 갖는 역할이나 위치를 나타내는 데에는 매우 복합적인 요인들이 모두 고려되어야 한다는 것으로 이는 먹이사슬에서의 위치, 온도, 빛, 수분 등 생물적 요소와 비생물적 요소를 모두 포함한다.

단순하게 말하면, 생태적 지위는 먹이 지위와 공간 지위를 포괄하는 개념이다. 먹이 지위는 특정한 종이 어떤 먹이를 먹는가의 문제로 생존에 가장 직접적 문제인데, 군집 내에서 효율적 배분을 위한 노력이 끊임없이 일어나지 않으면 그 집단 전체의 생존에 위협을 받게 된다. 예로 어른과 새끼의 먹이가 다른 개구리와 올챙이, 애벌레와 나비 등이 더 많이 변성할 수 있다. 또한 공간 지위는 잠자고 활동하는 영역을 의미하는 것으로 서식지적 지위라고도 한다(habitat niche). 가령 제비꽃은 고도에 따라 종이 다르다는 것이다.

생태학적 지위는 바로 이렇게 특정 종이나 군집이 생태계에서 차지하는 지위 또는 역할로 규정할 수 있으며 그것은 공간적인 의미인 동시에 기능적인 의미를 담고 있다.

## (2) 전체 생태계와 특정 종(군집)의 상호작용

특정 종이나 군집의 입장에서 보면 전체 생태계는 하나의 움직일 수 없는 환경이다. 이러한 생태계 속에서 자신들에게 최적화된 지위를 확보하는 것은 그들의 생존과 직결되어 있다, 이렇게 자신의 지위를 찾아나가는 과정은 물론 경쟁, 도태, 적응, 공진화다. 장기간의 상호작용의 결과로 인해 특정 종 또는 군집의 생태적 지위가 확보되고 구축된다.

동일한 먹이와 동일한 서식지를 갖고 있는 두 종이나 군집 간에는 생존을 위한 치열한 경쟁이 불가피하다. 이럴 경우 경쟁에서 밀려난 종은 상이한 서식지를 찾거나 아니면 동일한 서식지 내에서도 상이한 먹이 지위를 확보해야만 생존이 가능해진다. 만약 이러한 적응과정을 성공적으로 통과하지 않는다면 그 종이나 군집은 사실상 멸종할 수밖에 없다.

만일 특정 종이나 군집이 생태적 지위 확보에 성공한다면 이제 과거에 경쟁했던 종이나 군집과 공생할 수 있을 것이다. 물론 그 과정에서 공진화 과정이 발생하는 것이다.

### (3) 생태적 지위 개념이 지역 정책지식생태계 연구에 주는 함의

이러한 생태적 지위 개념은 우리나라의 정책지식생태계가 이미 존재하고 있는 상황에서 지역의 정책지식생태계를 연구할 때 매우 적절한 개념이다. 전국 정책지식생태계가 이미 구축되어 있는 상황에서 지역 정책지식생태계가 태동한다는 것은 양자가 상호 구분되어야 함을 전제한다. 그러한 구분은 공간적인 것이라기보다는 기능적인 것이다. 전체 정책지식생태계는 이미 전국의 모든 지역에 있는 정책지식 창출주체를 구성요소로 하고 있고 모든 영역에 걸쳐서 구성원을 확보하고 있다. 따라서 지역 정책지식생태계는 지리적 경계를 기준으로 전체 정책지식생태계와 구분되는 것은 불가능하다.

생태적 지위는 지역의 정책지식생태계가 전체 정책지식생태계와의 관계가 공간적인 것이 아니라 기능적인 것 또는 역할의 차이에 있을 것임을 암시하고 있다. 전체 정책지식의 생산과 순환 그리고 소비의 전 과정에서 지역 정책지식생태계는 전체 정책지식생태계와 그 역할이 달라야 성립할 수 있다는 것이다.

이러한 은유는 우리가 지역 정책지식생태계를 논할 때 그 역할이 무엇인지를 찾아야만 하는 것을 의미하며 지역 정책지식생태계를 분석할 때에도 이러한 역할 분화를 드러낼 수 있는 분석방법이 필요하다.

## 4. 정책과정과 정책지식생태계

앞서 여러 군데에서 언급한 바와 같이 정책지식의 창출, 전달, 활용은 정책 과정과 밀접한 연관을 맺고 있다. 큰 범위에서 보면 정책지식생태계는 정책 과정의 일부라고 봐야 한다. 따라서 본 절에서는 정책과정과 정책지식생태계의 관계를 살펴보기로 한다.

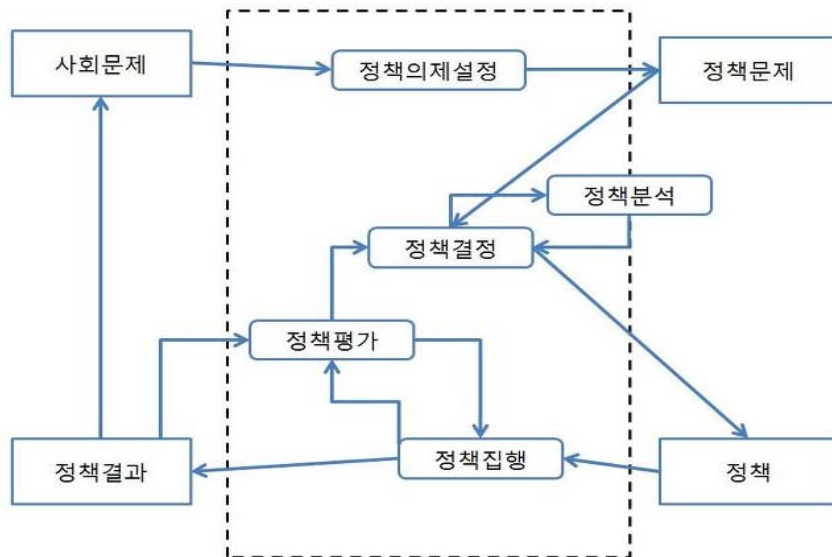
### 1) 정책과정 단계와 정책지식생태계

정책 과정이란 정책이 만들어지고 형성되어 집행 및 평가가 이루어지는 공공정책의 전 과정을 의미한다. 전반적으로 정책의제 설정→정책 분석→정책결정→정책 집행→정책 평가의 흐름이다. 이를 그림으로 보면 [그림 2-2]와 같다.



사회에 존재하는 많은 사회문제 중 일부는 정부가 정책적 해결을 위해서 검토하게 되는데, 이렇게 검토하기로 결정된 사회문제를 정책문제라 하고 그 활동을 정책의제 설정이라고 부른다. 정책문제가 설정되면 이를 해결하여 달성할 정책목표를 설정하고 이 목표를 달성할 수 있는 여러 가지 대안을 검토하는데, 이 모든 활동이 정책결정이며 그 결과로서 나오는 산출물이 정책이다. 이때 보다 바람직한 정책결정을 위하여 수행되는 지적 작업이 정책 분석이다.

결정된 정책은 보다 구체화되어 현실적으로 실현되어야 하는데 이를 정책집행이라 부르고, 집행의 결과 정책목표에 비추어 달성된 정책효과 및 정책결과가 생성된다. 정책집행 전 과정을 검토하여 바람직한 집행전략을 제공하려는 지적 작업이 정책평가의 일부이며, 집행결과 정책효과의 발생여부를 검토하는 것이 정책평가 활동이다.



〔그림 2-2〕 정책 과정 도해

출처: 정정길 외(2017):14

이러한 일련의 과정에서 다양한 주체들이 관여하게 된다. 정책의제 설정, 정책 결정, 정책 집행은 대부분 정부가 그 역할을 맡고 있다. [그림2-2]에서 환경 측면인 사회문제, 정책문제, 정책, 정책결과 등과 정부와의 상호작용은 정치계, 시민사회, 언론 등이 수행한다.

그런데 이러한 결정 과정에서 정책지식생태계가 적극적인 역할을 차지하는 활동이 있는데, [그림 2-2]에서 정책분석 활동과 정책평가 활동이 그것이다. 이러한 활동들은 다른 활동과 달리 지적 요소들이 강조되고 있는 활동이기 때문에 정책지식 창출 주체들과 가장 연관이 높은 정책 과정이다.

이로부터 우리는 정책 과정 단계별로 지역정책지식생태계가 관여할 수 있는 정도가 다르다는 것을 알 수 있다. 정책지식생태계의 작동이 정책 과정과 결합되는 접점은 정책분석과 정책평가를 중심으로 형성된다. 나머지 단계는 정부기관이 직접 수행하든지 아니면 정치계, 시민사회, 언론 등이 역할을 하고 있다.

다른 하나는, 정책 과정 단계별로 요구되는 정책지식의 요소가 다르다는 점이다. 가령 정책분석 단계에서는 정책 대상에 대한 현황 파악을 위한 조사연구, 정책효과에 대한 영향 예측 등이 주요한 정책지식이다. 정책집행 과정에서 요구되는 지식은 관련 제도 지식이 중심이 된다. 정책평가는 종합적인 성격을 갖고 있으나 주로 정책효과에 대한 파악이 핵심으로 이는 정책 대상에 대한 조사연구를 포함한다.

## 2) 정책과정과 정책지식의 선별 기제

그렇다면 정책지식 활용 주체인 정부는 어떠한 방식으로 정책지식 창출 주체들이 생산한 정책지식을 확보하는가? 즉 수요자와 공급자는 어떠한 방식으로 정책지식을 둘러싼 거래관계를 형성하는가?

나라마다 발전수준이 다르며 이에 따라 정책지식의 확보방식도 다른 것으로 알려져 있다. 김선빈 외(2007)는 발전 경로에 따라 정책 지식의 선별 유형을 맞춤형, 협조형, 시장형으로 구분한다.

맞춤형이란 활용 주체의 요구를 가장 잘 충족할 것으로 기대되는 정책지식 창출주체를 지정하고 구체적인 요구를 전달하고 상응한 정책지식을 받는 방식이다. 이러한 방식은 정책지식 창출 주체의 수가 제한되어 있어 주체들 간 질적 수준이 확연할 때 유용한 방식이다. 시장형은 다수의 정책지식 창출 주체에게 정부의 요구를 제시하고 경쟁적으로 정책지식을 창출하게 하고 그 결과를 비교 검토하여 정책지식을 확보하는 방식이다. 협조형이란 그 중간 단계로서 활용주체와 창출주체 간에 장기적으로 긴밀한 상호작용을 통해 정책지식을 확보하는 방식이다.

김선빈 외(2007)는 현재 우리나라 정책지식생태계는 대부분 맞춤형 선택기제가 작동하거나 그러한 관성이 작용하고 있다고 지적하고 있다. 아직도 정부가 원하는 정책지식은 대부분 관련 국책연구기관에서 제공하고 있는 실정이라는 것이다.

정책지식을 확보하는 또 다른 방식으로 각종 위원회나 TF 등을 통한 정책지식의 선별 기제가 있다. 정부가 사안별로 필요한 정책지식을 얻기 위해 자문, 검토 등 다양한 위원회를 개최하거나, 특정 주제에 관한 각종 워크숍, 세미나, 토론회 등을 개최한다. 그리고 어떤 경우에는 TF를 구성하여 운영하기도 한다. 이러한 방식은 제도적으로 보장된 방식으로서 유연하게 정책지식을 획득하는 방식이다.

이러한 위원회, 토론회, TF가 효과를 발휘하기 위해서는 참여 전문가의 풀이 다양해야 한다. 그렇지 않으면 특정 견해를 갖고 있거나 특정 이익집단의 영향력 아래에 있는 인사들로 채워질 경우 오히려 건전한 정책지식이 아닌 편향된 정책지식을 흡수하여 바람직하지 못한 의사결정의 근거로 악용될 여지가 있다.

### 3) 정책지식 활용주체 창출주체 간 유착 관계의 함정

정책지식의 활용주체인 정부와 창출 주체 사이에서 상호 의존성이 명백히 존재하며 이러한 의존성이 관행으로 굳어질 경우 이는 두 집단 간의 유착관계가 형성된다. 특히 맞춤형 정책지식의 선별 방식은 유착관계의 가능성을 높인다. 정책지식의 생산을 의뢰받는 주체는 의뢰 주체의 정책에 정면으로 배치되거나 상이한 견해를 피력하기 어렵고, 민간연구소조차도 이러한 갑을 관계에서 자유롭지 못한 실정이다. 연구기관들은 기관의 설립 및 운영을 지원해주는 국가, 기업, 정당 등의 후원자로부터 자유롭게 정책지식을 생산하는 것이 사실상 어렵다. 따라서 장기적이고 공익을 우선시하며, 자신들이 대표하는 이념적, 정책적 입장에 대한 기반을 확대해나가는 진정한 정책지식 생산주체의 모습을 찾기가 쉽지 않다.

이러한 문제는 결국 다양한 집단의 이해가 정책지식 영역에서도 대변되어야만 문제가 풀린다고 볼 수 있다. 그렇지 않으면 이러한 후원-수원 관계의 존재로 인해 대부분의 연구결과는 후원 조직의 이해를 대변할 수밖에 없으며 이는 사회적으로 조직화되고 자원을 충분히 갖고 있는 세력이 정책지식영역에서도 과대대표(over-representation)를 보일 수밖에 없으며, 사회적

취약계층이나 약자는 더욱 더 정책지식 측면에서 과소대표(under-representation)되는 경향이 있을 것임을 의미한다. 이 문제는 만일 민간기업 활동이라면 큰 문제가 없으나 공공부문의 영역에서 발생한다면 그 영향은 정책 대상에게까지 확대되어 막대한 비용을 지불 할 수 있다.

## 제3장 지역 정책지식생태계 주체의 형성과 변화

### 1. 우리나라 정책지식생태계의 변천과정 개관

우리나라의 지난 시기 경제성장은 추격형 발전모델이었다고 볼 수 있다. 즉 일본 등 선진국의 발전 궤적을 따라 우리의 단계별 성장의 목표와 방향 그리고 방식을 결정하고 이를 위해 국가의 자원을 동원하는 방식이었다. 그 과정에서 대략 두 번의 질적 도약이 있었다고 본다. 첫 번째 도약은 1970년대 초반에 경공업에서 중화학공업으로 질적 도약을 단행한 시기다. 섬유, 의복 등 경공업 중심의 경제구조를 석유화학, 철강, 조선 등 중화학공업으로 전환하는 것이었는데, 이를 위해 여러 개의 국가산업단지가 동남권에 집중 조성되었다. 두 번째 도약은 중화학공업에서 전기·전자, 자동차 부품산업으로 질적 도약을 단행한 시기다. 1990년대부터 우리나라는 본격적으로 전기·전자, 자동차부품산업을 집중 육성하였다. 그 결과 현재 우리나라의 산업구조는 중화학공업과 전기전자 자동차산업 등이 발전한 면모를 갖추게 되었다. 그리고 이러한 과정은 매우 성공적이었던 것으로 평가된다.

이러한 추격형 경제발전은 그에 상응하는 정책지식생태계를 만들어 냈다. 선진국의 경제성장모델을 배우고 이를 실천하기 위해 대규모로 국책연구기관들과 중앙공기업이 설립되었다. 이러한 정부의 기관들과 더불어 이러한 기관들이 활동할 수 있는 법적, 제도적 근거와 예산상의 배분이 이루어졌다. 정책지식의 수요자인 정부와 중앙공기업에게 다양한 국책연구기관들은 관련정책 지식을 공급했다. 이러한 과정에서 정부기관, 중앙공기업, 국책연구기관 등을 중심으로 하는 수직적 정책지식생태계가 형성되었다.

그런데, 이러한 수직적 정책지식생태계는 1987년 민주화와 1995년 지방자치제의 부활을 통해 커다란 전환을 맞이하게 되었다. 이 글에서는 이러한 전환의 의미와 그 영향을 살펴보고자 한다.

## 1) Post-1987년 체제의 형성

우리나라 정책지식의 공급과 수요 체계는 1987년을 전환점으로 커다란 변화를 겪었다. 1987년 민주화 항쟁과 그 후 진행된 민주화 과정은 그 자체가 ‘빅뱅’이었다.

1987년 이전까지는 정부의 수요에 의해 정책지식이 생산되고 공급되는 방식이었다. 정부의 정책 추진을 뒷받침할 국책연구기관들을 수립하고 이를 통해 필요한 정책지식을 공급받았다. 이에 따라 정책지식의 창출 주체와 활용 주체 간 관계는 수직적이었으며, 연구기관의 자율성 또한 결여될 수밖에 없는 구조였다. 그러나 1987년을 기점으로 민주화와 세계화 진전 심화에 따라 정책지식의 공급과 수요 환경이 급격히 변화하기 시작했다.

우선, 학문적·분야별 경계를 넘어서는 다층적 사안들의 복잡성을 해결할 수 있는 고도로 전문화된 정책지식 수요가 증가하였다. 민주화 특히 정권교체로 인해 정책 이해관계가 복잡해짐에 따라 정책의 입안, 합의, 조정 등의 과정도 점차 복잡해졌다. 이러한 정책지식 수요의 다원화·복잡화는 이에 부응하는 새로운 공급체계를 요구하였다. 그 결과로 1987년 이전에 비해 다양하고 양적으로 확대된 연구 집단이 정책지식의 생산과 공급에 참여할 수 있게 되었다.

이러한 경향은 1997년 외환위기, 2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 비록 극절이 있기는 하지만 우리나라 정책지식생태계의 발전추세를 규정하고 있다.

## 2) 지방자치제에 따른 지역 정책지식 활용주체의 다양화

지역 정책지식생태계의 형성과 관련하여 1995년 지방자치제의 회복을 이야기하지 않을 수 없다. 지방자치제의 회복을 계기로 사실상 지방 분권을 위한 실질적 기초가 형성되었기 때문이다. 지방자치제의 부활은 중앙과 지방의 사무관계에 근본적으로 변화를 촉진하는 계기로 작용하였다. 김대중 정부이후 역대 정부들은 지방분권의 핵심적 정책으로 사무이양 작업을 지속적으로 실시하였다.

고광용(2016)에 따르면, 이러한 정권별 사무이양 노력 및 성과를 토대로 중앙지방간 사무관계 변화양상을 다음과 같이 정리하여 제시하고 있다. 즉, 김대중 정부는 위임사무가 60% 수준으로 위임사무 중심 종속형 사무관계, 노무현 정부는 자치대 위임사무 비율 58:42로 자치·위임사무 연계의 파트너형 사무관계, 이명박 정부는 자치대 위임사무 비율 63.5:36.5로

자치·위임사무 연계의 파트너형 사무관계를 보였다. 전반적으로 중앙·지방정부간 사무관계는 위임사무 중심 종속형에서 자치·위임사무 연계 파트너형으로 발전해나갔다. 전반적으로 보면 중앙과 지방의 관계가 종속적 관계에서 파트너형 관계로 전환을 겪고 있는 것으로 평가할 수 있다(고광용(2016))<sup>2)</sup>.

〈표 3-1〉 국가사무와 지방사무 범위

사무종류	국가사무	지방사무
사무범위	①외교, 국방, 사법, 국세 등 국가존립 ②물가·금융·수출입 정책 등 ③농산물, 임산물, 축산물, 수산물 및 양곡 수급조절과 수출입 등 ④국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 관리 ⑤근로기준, 측량단위 등 전국적 기준 통일 조정 관련 ⑥우편, 철도 등 ⑦고도 기술요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등, 지방정부 자원능력 초과 사무	①지방자치단체 구역, 조직, 행정관리 ②주민 복지증진 ③농림·상공업 등 산업 진흥 ④지역개발과 주민 생활환경시설 설치관리 ⑤교육·체육·문화·예술 진흥 ⑥지역민방위 및 소방

출처: 지방자치법 제9조·제10조.

고광용(2016), 입법과 정책

이러한 지방분권의 본격화는 지역정책지식생태계에 근본적인 변화를 가져오고 있다.

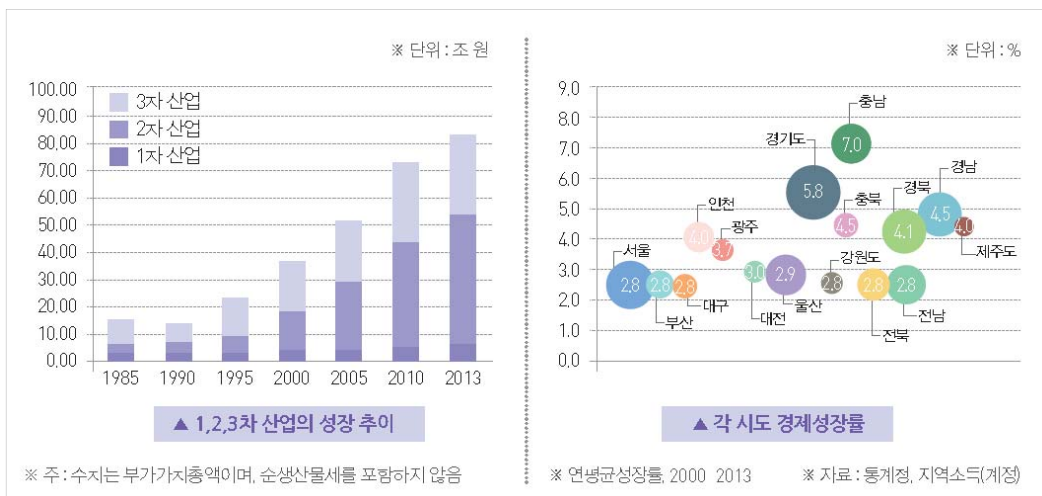
첫째, 정책지식 활용주체가 다양화되고 있다는 점이다. 중앙의 정부나 의회뿐 아니라 지역 차원에서 지방정부, 지방의회가 정책지식의 수요자로서 등장했다. 물론 여전히 중요한 영역의 의사결정권한이 중앙 차원에 있기는 하지만 지역의 정책지식 활용주체가 형성되었다는 것은 지역의 정책지식생태계 입장에서 보면 중대한 변화다.

둘째, 그럼에도 불구하고 중앙정부는 여전히 정책지식의 가장 중요한 활용주체(수요자)로 남아 있다. 정책지식은 제기된 사회문제에 해답을 제시하는 지식이라고 본다면 정책권한을 중앙정부가 갖고 있다면 이는 중앙정부가 정책지식의 수요자라고 볼 수 있다는 것을 의미한다. 수요자가 제기하는 정책문제에 대한 답을 제공하는 것이 정책지식생태계의 궁극적 존재이유라고 볼 때 중앙정부가 대규모 거시적 계획의 결정권을 갖고 있다는 것은 중앙정부 중심으로 정책지식생태계가 형성 유지되고 있음을 보여준다.

2) 1995년 이래 20여 년간의 노력에도 불구하고 2017년 현재에도 농산물 수급조절과 수출입, 국가종합경제개발계획, 국토종합개발, 에너지 계획 등 분야는 여전히 중앙정부가 권한을 갖고 있다. 지역민의 삶에 관한 중요한 결정권한이 중앙정부의 권한으로 남아 있는 것이 많다는 의미다.

### 3) 충남 지역경제의 성장과 경제단체의 형성

우리나라의 전반적 경제성장의 결과 지역의 경제성장도 동반되었다. 충남도 예외는 아니다. 충남은 경제성장은 사실상 1994년 아산만광역개발계획을 계기로 본격화되었다. 그 이전까지 충남은 전형적인 농촌지역에 속했다. 경공업에서 중화학공업으로의 질적 도약은 충남을 비켜 갔다. 울산, 포항, 충무, 창원 등 동남권에 석유화학, 제철, 조선 등 업종의 국가산업 단지가 들어섰던 1970~1980년 대 기간 충남은 여전히 인구가 감소하는 농촌지역이었다. 다만 이 시기 대전에 과학기술연구원이 설립(1974년)되고 1980년대 후반 서산과 당진에 국가산업단지가 아닌 민간의 산업단지인 석유화학단지와 철강단지가 들어선 것은 향후 본격적인 경제성장의 서막이었다.



[그림 3-1] 충남 경제성장의 추이

1995년 아산만권광역개발계획(1995~2011)의 실시와 더불어 충남의 경제는 비약적으로 발전하기 시작했다. [그림 3-1]에서 보는 바와 같이 충남의 GRDP는 1995년 20조원에서 2015년에는 100조원을 넘어섰다. 20년 만에 다섯 배가 증가한 셈이다. 이에 따라 2000~2013년 기간 충남의 경제성장률은 전국 최고 수준을 기록했다.

이러한 경제성장과정은 충남의 정책지식생태계에도 직간접적으로 영향을 끼쳤다. 우선 민간단체들이 증가하기 시작했다는 점이다. 특히 경제규모가 증대됨에 따라 경제단체들이



증가하였는데, 상공회의소의 회의증가가 그 대표적 사례다. 2017년 현재 충남의 상공회의소는 모두 3개소다. 충남 북부상공회의소, 서산 상공회의소, 당진 상공회의소다. 1966년 설립된 북부상공회의소는 천안, 아산 지역을 중심으로 예산, 홍성 지역을 회원으로 편입하고 있다. 서산 상공회의소는 1995년, 당진 상공회의소는 2005년 설립되었다. 충남 상공회의소는 지역 포괄범위가 상대적으로 작다. 15개 시군 중 6개 시군만이 상공회의소를 가지고 있다. 또한 설립연도 또한 북부상공회의소를 제외하면 대부분 1990년대 이후에 설립되었다. 이는 타 지역과 비교하여 지리적 포괄범위도 작고 설립년도 또한 늦었다.<sup>3)</sup> 이는 1995년 이후 경제가 급속히 성장하여 민간의 조직이 상대적으로 미약했다는 것을 의미하고 충남의 민간 조직이 상대적으로 약하다는 것을 반영한다.

## 2. 지역 정책지식 주체의 형성

### 1) 지방정부의 정책 수요

도, 시군 등 지자체들은 자체의 정책수요를 갖고 있다. 제기되는 정책문제에 대해 외부의 정책지식주체들의 도움을 받아야 한다. 2015-2017년 기간 나라장터 홈페이지에 등록된 지방자치단체의 연구용역 수요를 보면 가장 많은 건수를 등록한 곳은 충남도청이다. 건수 비중으로 보면 매년 40%의 연구용역 수요가 도청으로부터 나왔다. 각 시군은 해마다 그 수요가 일정치 않아 추세를 단언하기 어렵다. 다만, 청양, 금산과 같은 시군은 연구용역 등록 건수가 지난 3년간 한건도 올라와 있지 않았다.

한편, 충남 교육청도 많은 정책수요를 등록하고 있다. 충남도청을 제외하고는 어느 시군보다도 등록 연구용역 수가 많다. 이는 교육청이 산하 시군의 수요를 모아서 도 교육청의 이름으로 등재하고 있기도 한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 도교육청이 지역 정책지식의 주요 수요자라는 사실은 변함이 없다.

특이한 점은 도의회나 시군의회는 연구용역 수요가 확인되지 않고 있다는 점이다.

3) 충남과 GRDP가 비슷한 경남은 거제(1996), 김해(1985), 밀양(1992), 사천(1954), 양산(1982), 진주(1954), 창원(1946), 통영(1953), 함안(1994) 등 9개 상공회의소가 있다.

(<http://www.korcham.net/nCham/Service/Network/appl/LocalcciList.asp#>)

자체 연구수요가 있을 경우 주로 관련 도나 시군의 부서를 통해서 연구용역 수요를 반영하고 있기 때문인데, 이는 국회의 모습과 사뭇 다른 양상이다. 향후 도의회나 시군의회의 정책 지식수요가 행정기관을 거치지 않고 직접 수요자로서 도약할 가능성을 배제할 수 없다.

전체적으로 보건데, 지방의 정책지식 수요는 현재 충남도청이 주도하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 시장화된 공개 계약형태를 통한 수요의 제기가 아닌 방식으로 충족되는 경우도 적지 않을 것이기 때문에 이에 대한 추가 연구가 필요하다.

그런데 여기서 왜 도청의 정책 수요가 많이 보이는가 하는 문제를 생각해 볼 필요가 있다. 본래 도가 정책지식 수요가 많기도 하겠지만 그것을 실현할 수 있는 재정 여력이 있기 때문으로 보인다. 기업 단체나 비영리 민간단체들도 많은 정책지식 수요가 있을 것이나, 재정 여건이 여의치 않아 이를 시장화된 형태로 공급자를 구하는 것이 애초 불가능한 구조라고 보는 것이 타당하다. 이는 우리나라 지방자치의 현주소를 보여주는 것임과 동시에 충남의 시민사회의 형성이 아직 미약하다는 것을 보여준다.

〈표 3-2〉 충남 도, 시군 및 기타 공공기관의 나라장터를 통한 연구용역 발주 현황(2015~2017년8월)

구분	계	2017년	2016년	2015년
계	183	76	61	46
도	55	24	14	17
천안	7	2	4	1
공주	5	1	3	1
보령	10	3	3	4
아산	11	8	3	0
서산	13	3	5	5
논산	19	5	10	4
당진	5	3	2	0
계룡	3	1	0	2
금산	0	0	0	0
부여	2	0	2	0
서천	9	7	0	2
청양	0	0	0	0
홍성	1	1	0	0
예산	4	1	3	0
태안	5	3	2	0
충남도 교육청	30	12	10	8
기타 공공부문	4	2	0	2

## 2) 광역시도 정책연구원의 설립

1995년 광역지자체 단체장 민선을 계기로 본격적인 지방자치체가 부활했다. 이에 따라 지역 스스로의 정책생산 능력에 대한 요구가 커지게 되었다. 이에 따라 충남 지역에도 도가 출연하는 정책연구원이 속속 설립되었다. 충남의 정책연구원은 충남연구원(1995), 충남여성정책개발원(1999), 충남역사문화연구원(2004) 등이 대표적이다.

이 중 충남연구원을 사례로 보면, 광역시도연구원은 “지방자치단체 출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률”(2000.1.12. 법률 제6121로 제정, 일부개정 2006.3.3 법률 7858호)에 의거한다. 광역시도연구원은 그를 설립한 광역시도나 해당 지역 기초자치단체의 정책대안을 생산하고 이를 뒷받침할 수 있는 연구 조사, 지역경제개발과 지역사회발전에 필요한 중장기 전략 마련 등을 공통된 목적으로 한다.<sup>4)</sup>

‘지역발전정책 개발역량’을 “지역발전에 관련된 문제 해결적 정책을 현실에 적용할 수 있도록 개발하는데 전념하는 전문가들의 역량을 집단적 이익으로부터 상대적이고 독립적으로 결집시키고 조직화하는 능력(김준우·이경상, 2006:162)이라고 정의한다면, 지역단위를 광역지자체 단위로 할 때 시도연구원 이외의 지역발전정책 개발역량을 가진 조직이나 네트워크가 대부분의 광역자치단체에는 없다고 보고 있다(홍일표: 52-54).

충남의 경우 기업단체나 학술단체, 비영리조직이 그리 견고하지 않은 상황에서 충남연구원 등 지역 정책연구원의 역할이 점점 더 커지고 있다. 특히 공공부문의 플랫폼으로서의 역할 확대가 기대되고 있다.

---

4) 현재 15개 광역시도연구원 각 연구원의 1년 평균 예산은 약 86억 5천만원으로, 경제인문사회연구회 산하 국책연구소나 정당 정책연구소에 비해 규모가 작다고 보긴 어렵다. 지방자치단체로부터 보조받는 비율은 45% 정도이지만, 대부분 용역과제들이 지방자치단체로부터 수탁을 받기 때문에 지방자치단체에 대한 재정의존도는 매우 높다. 전체적으로 재정자립도가 높은 지자체와 그렇지 못한 지자체 사이의 편차가 심하고 작은 기금 규모, 수탁사업 과다로 인한 연구과제 부담 등 문제가 발생하고 있다(행정안전부, 2008:101-102).

### 3) 지역 대학의 성장과 현황

대학이 지역사회에 미치는 긍정적 효과는 지역사회에 원활한 인적자본의 공급, 지역소득의 증가, 교육기회 확대에 의한 지역 이미지 개선, 각종 대학시설의 지역사회에 제공 등이 있다. 부정적 효과는 양질의 교육을 받은 지역 젊은이들이 다른 지역으로 떠나면서 생기는 지역격차의 확대, 지역고유의 문화와 새로운 문화의 충돌로 인한 갈등발생이 있다.

지역발전을 위한 대학의 역할은 보조·자문 역할, 상징적 역할, 교육적 역할 등 여러 가지가 있다. 그러나 가장 중요시 되는 역할은 대학이 지역발전을 주도적으로 이끌어나가는 선도적 역할이다. 마지막으로, 지역 사회 발전을 위한 대학의 활성화 방안은 산학 간 인적자원의 이동을 활성화 시켜 고급인력과 운영방식의 교류를 이루어나가는 것이다.

2017년 현재 충남에는 28개 대학이 있다. 국립대학 3개소, 사립대학 17개소, 전문대 8개소 등이다. 지역 분포를 보면, 15개시군 중 대학이 입지하지 않은 곳은 서천군 1곳이며, 나머지 시군은 모두 1개 이상의 대학이 자리 잡고 있다. 그러나 대학의 수나 규모를 보면 천안, 아산 지역에 대부분이 몰려 있다. 대학의 설립연도를 보면, 1990-1999년 기간에 12개 대학이 신설되었다. 이 시기에 충남의 대학이 집중적으로 설립되었음을 알 수 있다. 전반적으로 대학 설립은 충남 경제의 성장, 교통 인프라의 개선(서해안고속도로, 수도권 전철 연장 등)과 시기적으로 일치한다.

〈표 3-3〉 충남 소재 대학 현황(2017년8월 기준)

4 년 제 종 합 대 학	국립대학 (3)	공주교육대학교, 공주대학교, 한국전통문화대학교
	사립대학 (17)	건양대학교(창의융합캠퍼스), 금강대학교, 나사렛대학교, 남서울대학교, 단국대학교(천안 캠퍼스), 백석대학교, 상명대학교(천안캠퍼스), 서남대학교(아산 캠퍼스), 선문대학교, 세한대학교(당진캠퍼스), 순천향대학교, 유원대학교(아산캠퍼스), 중부대학교(충청캠퍼스), 청운대학교(홍성캠퍼스), 한국기술교육대학교, 한서대학교, 호서대학교
2-3년 제 전문대학(6)		백석문화대학교, 신성대학교, 아주자동차대학교, 연암대학교, 충남도립대학교, 혜전대학교
국립기술대학(2)		한국폴리텍Ⅳ대학교 아산캠퍼스, 홍성캠퍼스

〈표 3-4〉 충남 소재 대학의 증가 추이(1980년~2017년8월)

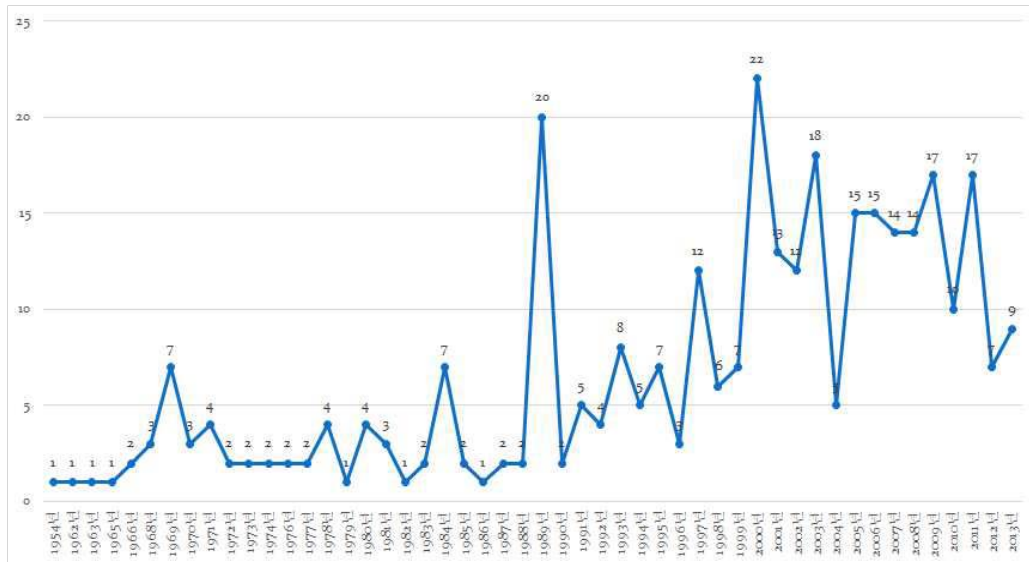
구분	~1979	1980~1989	1990~1999	2000~2009	2010~2017
신규	6	4	12	4	2
누적	6	10	22	26	28

이러한 대학의 증가는 충남의 지역정책지식생태계 활성화에 유리한 여건을 제공한다. 특히 대학 교수진의 질적 성장이 두드러짐에 따라 지역의 정책지식에서 역할을 할 수 있는 기반이 형성되고 있다. 다만, 현재 대학이 지역문제에 관여하는 정도는 그리 높지 않다. 초·중고 관련 교육정책은 지방정부(지방 교육청)로 이관된 반면, 대학 교육 정책은 여전히 중앙부처인 교육부 소관으로 남아 있다. 대학에 대한 평가와 그에 연계된 대학 지원 예산을 중앙정부가 쥐고 있는 상황에서 대학이 지역의 문제에 깊숙이 관여할 동기가 제공되고 있지 않기 때문이다. 한편 이는 지역일자리구조와 긴밀한 관계를 갖고 있다. 대학 졸업 후 원하는 일자리를 지역에서 제공하는 것이 한계가 있기 때문에 학생 차원에서도 지역의 문제에 관심을 쏟기보다는 수도권의 대학(원)에 편입(진학)하거나 수도권 소재 기업에 취업하는 것이 일차적 관심이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 지역에서 정책연구원 이외에 지역의 정책지식생태계를 구성하고 정책지식생산에 기여할 수 있는 잠재력을 지역 대학이 갖추고 있으며, 적절한 정책적 인도를 통해 이러한 잠재력이 가시화될 가능성은 충분히 가지고 있다.

#### 4) 지역 민간단체의 형성과 성장

지역에 기반을 둔 시민단체는 정책지식의 생산과 유통이라는 이중적 역할을 수행한다. 특히 주민단체의 조직화 정도는 정책문제에 대해 시민사회가 얼마나 주도성을 발휘하는가를 결정짓는다.



출처: 장수찬, 2014, 충남도 시민사회 기초조사 보고서, 시민사회기초조사 연구팀

(그림 3-2) 충남 민간단체의 연도별 신규 설립수

장수찬(2014)에 따르면, 충남도 민간단체의 성장은 기본적으로 3단계로 나누어 살펴 볼 수 있다. 첫째 단계는 1954년 (한국전쟁이후)이후 1987년 민주화 이행 이전단계까지의 권위주의 시대, 둘째는 1987년 민주화 이행이후 2000년 까지 민주화 운동세력의 성장이 급속히 이루어졌던 민주화 시대 그리고 2000년 이후 현재까지 시민계급의 출현에 기초한 시민운동과 풀뿌리 주민 운동의 성장 시기에 해당되는 시민운동 시기로 구분해 볼 수 있다.

[그림3-2]에서 보는 바와 같이, 충남도의 민간단체 설립은 1987년 민주화 이전에는 1년에 평균 2개 정도의 단체가 설립되는 수준에 그치다가 1987년 민주화 이행이후 본격적으로 성장하기 시작하였다. 민간단체 숫자는 2000년 이후 급성장하고 있다. 특히 1988-89년과 1999-2000년에 설립단체 숫자가 가장 높게 나타났다. 이러한 성장 트렌드(trend)는 충남도의 민간단체 성장 패턴이 기본적으로 한국사회의 민간단체 성장 패턴과 유사하다는 것을 의미한다. 즉 충남도의 민간단체 성장 패턴은 한국사회의 변화를 고스란히 반영하고 있다.

〈표 3-5〉 민간단체의 성격별 지역별 분포

구분	시민운동단체	일반결사체	국민운동단체	시설및기관	민중운동단체	대안사회단체	풀뿌리단체	총계
천안	11	19	7	13	3	7	5	65
아산	5	6	2	5	2	1	8	29
예산	0	7	1	8	1	1	2	20
당진	8	5	2	2	3	0	5	25
태안	2	5	3	1	1	0	2	14
서산	3	6	1	1	0	0	2	13
홍성	2	11	2	2	2	0	3	22
청양	3	3	3	2	0	0	3	14
공주	6	6	4	2	4	0	5	27
계룡	1	5	2	2	0	0	4	14
금산	5	10	6	1	1	0	0	23
논산	0	6	4	4	3	0	2	19
부여	1	6	1	2	1	0	5	16
서천	2	3	1	2	2	0	9	19
보령	0	6	2	3	0	1	6	18
대전	2	0	0	0	0	0	0	2
총계	51	104	41	50	23	10	61	342

출처: 장수찬(2014)

조사된 340개 단체들 중에서 51개 단체가 시민운동단체, 104개가 일반결사체, 41개가 국민운동단체, 50개가 시설 및 기관, 23개가 민중운동단체, 10개가 대안사회, 그리고 61개가 풀뿌리단체에 속하는 것으로 나타났다. 충남의 대부분이 농촌지역으로 구성되어 있고 다소 보수적인 지역에 속하지만 사회 개혁적 지향성을 확실히 가지고 있는 단체들의 성장에 주목할 필요가 있다. 시민운동단체(51), 민중운동단체(23), 대안사회(10), 그리고 풀뿌리단체(61)를 합산하면 총 145개 단체에 이르고 있고 전체 민간단체에서 차지하는 비중은 42.9% 이다. 이들 단체들은 높은 활동성을 가지고 있어서 시민사회에 가장 큰 사회적 영향력을 행사하고 있다.<sup>5)</sup>

그런데 이들 민간단체 간 교류현황을 보면, 협력네트워크의 밀도가 낮고 중심성은 높다는 지적이 있다. 즉 비영리 민간단체의 협력네트워크가 활발하지 못하고 지속적이지 않으며 특정 기관을 중심으로 형성되었다는 것이다. 지역적으로 천안에 소재한 비영리 민간단체들의 중심성이 높고 이들을 중심으로 협력 네트워크가 구축되어 있어서, 타 지역은 그 중심성이 현저히 떨어진다고 볼 수 있다. (이관률, 2013).

5) 2017년 기준 충남공익활동지원센터에 등록된 비영리단체는 모두 430개다. 지역 분포로는 천안이 79개, 예산이 26개, 공주가 24개 등이고 부여, 청양은 각각 6개, 4개로 가장 적다. 활동영역은 복지가 76개, 환경이 46개, 지역자치가 41개, 교육이 33개, 문화가 31개 등이다. 학술, 인권, 예술, 소비자, 경제 등 영역은 15개 수준으로 적은 편이다.(충남공익활동지원센터 홈페이지)

이상에서 우리는 충남 정책지식생태계에서 정책지식 생산주체가 될 수 있는 기업 단체, 정책연구원, 지역 대학, 그리고 비영리 민간단체에 대해 살펴보았다. 현재 상황에서 가장 적극적으로 정책지식 생산에 참여하고 있는 단체는 충남연구원 등 정책연구원이다. 지역 대학은 높은 잠재력에도 불구하고 그 역할이 제한적이라고 할 수 있다. 향후 충남의 정책지식생태계 구축에 있어서 그 역할이 커질 것으로 기대된다. 한편 비영리 민간단체의 경우 특정 지역에 집중되어 있고 그 활동영역이 지역자치, 복지, 환경 등 분야에 집중되어 있고 보다 적극적인 시민단체 활동인 경제, 소비자, 예술 등 단체는 미미하다. 따라서 아직까지 정책지식생산에 적극적으로 참여하기에는 어려울 것으로 보인다.

## 5) 지역 미디어의 성장

미디어는 정책지식의 시각에서 보면 생산된 정책지식의 순환을 담당하는 주체다. 정책지식의 유통을 담당하는 미디어는 전통적인 지역 방송, 신문 등 매체뿐 아니라 잡지 등 간행물을 포함하고 있다.



〈표 3-6〉 충남지역 미디어 개요(2016년 문화체육관광부 등록 기준)

지역구분	정기간행물 종류	개수	지역별 합계
충남전역	기타간행물	1	299
	인터넷뉴스서비스	8	
	인터넷신문	159	
	일반일간신문	2	
	일반주간신문	58	
	잡지	53	
	특수주간신문	18	
공주시	기타간행물	3	7
	정보간행물	4	
금산군	기타간행물	6	7
	정보간행물	1	
논산시	기타간행물	2	7
	정보간행물	5	
당진시	기타간행물	1	5
	전자간행물	1	
	정보간행물	3	
보령시	기타간행물	2	4
	정보간행물	2	
부여군	기타간행물	1	4
	정보간행물	3	
서산시	기타간행물	2	4
	정보간행물	2	
서천군	기타간행물	4	5
	정보간행물	1	
아산시	기타간행물	2	8
	잡지	1	
	정보간행물	4	
	특수일간	1	
예산군	기타간행물	1	2
	정보간행물	1	
천안시	기타간행물	14	34
	정보간행물	20	
청양군	기타간행물	2	3
	정보간행물	1	
태안군	기타간행물	3	3
홍성군	기타간행물	1	4
	정보간행물	3	
합계			396

<표 3-5>는 2016년 기준 문화체육관광부에 등록된 정기간행물 상황을 보여준다. 충남도 차원의 정기간행물은 총 396개로, 이 중 충남도 전역을 서비스지역으로 하는 정기간행물은 299개이고 개별 시군을 서비스지역으로 하는 것은 97개이다. 시군 수준에서 보면 천안시가 34개로 압도적으로 많은 정기간행물이 등록되어 있다. 간행물 유형으로 보면 인터넷뉴스 서비스나 인터넷신문이 167개로 절반 이상을 차지하고 있다. 이러한 인터넷 매체의 증가는 인터넷이 생활속에 정착되기 시작한 2000년 이후로 급속히 증가했다. 정기간행물 이외에도 SNS 등 새로운 매체의 등장과 성장은 주목할 만하다. 거의 모든 기관이나 단체가 SNS 계정을 갖고 있으며, 1인 방송국 등 1인 미디어도 증가하고 있다.

이러한 미디어의 증가는 그 영향력이 반드시 지역 차원에서 머무르지 않는다. 전국적으로 연계되어 있기 때문에 지역 차원의 미디어라고 굳이 구분할 수는 없다. 심지어 SNS 플랫폼은 글로벌 네트워크를 갖고 있기 때문에 그 영향력은 국경을 넘어서 확대되고 있는 실정이다.

이러한 미디어의 증가와 활성화는 개인 또는 지역 차원의 이슈가 단기간에 국가 또는 국제적 이슈로 순환될 수 있는 물리적 기반을 제공한다. 정책지식 측면에서 보면 정책지식이 실시간으로 확산되고 검증될 수 있는 기반을 제공하고 있는 것이다. 어떤 의미에서 이는 전문가집단의 정책지식 독점력이 갈수록 약화되고 있다는 것을 보여준다. 정책지식도 매우 다양한 사람들 속에 유통되고 검증되고 또한 새롭게 변모하게 된다. 이는 최초 정책지식을 생산한 주체의 의도와는 무관하게 진행되는 과정이다. 한편 이러한 현상은 일반 주민들이 정책지식의 생산에 참여하거나 기여할 수 있는 가능성을 높인다. 인터넷을 통해서 다양한 자신이 원하는 정정보를 수집하고 이를 자신의 경험과 실천을 통해 획득한 암묵지와 결합하여 쉽게 암묵지를 체계적인 형식지로 전환할 수 있게 된 것이다.

### 3. 의사결정권한 소재에 따른 지역 정책지식생태계 유형

우리나라는 지난 근대화과정에서 오랫동안 중앙집권적 의사결정구조를 구축해왔다. 비록 지방분권이 갈수록 심화되는 추세이기는 하나 이러한 중앙집권적 속성은 본질적인 변화를 거치지 않은 채 지역민의 일상생활에 각인되어 있다.

의사결정권한은 최종적으로 특정 정책에 대한 결정권을 누가 갖고 있는가 하는 문제다. 이는 정책지식 측면에서 보면 활용주체가 누구냐 하는 문제다. 크게 보면 중앙 차원인지 아니면 지역 차원인지로 나누어 볼 수 있다. 중앙정부나 국회가 결정권한을 갖고 있는 사안이라면 관련 정책지식생태계에서 중앙 기구가 바로 궁극적인 수요주체이자 활용주체가 된다. 의사결정권한이 지방정부나 지방의회에 있는 경우에는 지방 기구가 정책지식의 수요자가 되고 활용주체가 된다. 따라서 정책지식을 둘러싼 지역정책지식생태계 시각에서 볼 때 의사결정권한의 소재에 따른 정책지식생태계는 현저히 다른 환경을 제공한다. 즉 활용주체가 상이하고 이에 따라 이해관계자 그룹이 다르며 정책과정도 상이하기 때문이다.

여전히 중앙정부의 권한이 강한 상황에서 지난 1995년 이래 정부정책을 둘러싼 지역의 움직임이 몇가지 유형이 형성되었다. 첫째 유형은 정부정책에 대한 지역의 대응, 둘째 유형은 정부정책에 대한 지역의 적극적 제안, 셋째 유형은 지방 차원의 의제의 형성이다. 이 각각에 대해서 살펴보기로 한다.

#### 1) 유형1: 정부정책에 대한 지역의 대응

이 유형은 중앙정부가 추진하는 정책 과정에서 지역의 대응 차원에서 지역정책지식생태계의 형성과 역할을 살펴보는 것이다. 이러한 환경에서 지역정책지식생태계의 역할을 제한적일 수밖에 없다. 우선 정부정책이기 때문에 관련 정책지식의 수요자가 정부다. 정부는 관련 정책지식을 국책연구기관이나 중앙공기업을 통해 확보하고 이를 통해 지역주민이나 환경단체를 설득하는 방식으로 정부정책을 추진해온 했다. 더욱이 정부부처가 결론을 정해 놓고 일을 추진하는 경우 이에 대해 반대목소리를 내는 것은 사실상 매우 어렵다.

그런데 지역 주민의 반대 또는 찬반의 대립은 정부로서도 어쩔 수 없이 반대하는 주민들의 목소리를 들을 수밖에 없는 상황을 만들었다. 이에 따라 정부와 다른 견해를 가지고 있는 정책

지식 주체들은 공식적 비공식적으로 정부의 의사결정에 관여할 수 있는 기회를 얻게 된다. 이 때 가장 큰 영향력을 발휘하는 것은 정부의 통제로부터 비교적 자유로운 NGO 단체다. 그러나 환경단체도 그들이 목소리를 내기 위해서는 주민단체의 정부정책에 대한 반대 움직임이 없이는 사상누각이다.

정부정책으로 추진된 사업이 지역주민과 환경단체의 반대로 인해 무산된 역사는 그리 길지 않다. 1987년 이전 권위주의 정권 아래에서는 이러한 일이 상상하기 힘들었다. 정부의 정책이 발표되고 나면 일사천리로 사업이 진행되곤 했다. 그러던 것이 1998년 동강 댐건설 사업이 주민단체와 환경단체의 반대로 백지화된 사건은 일대 전환을 가져왔다고 평가된다.<sup>6)</sup>

충남도에서 정부정책에 대한 지역의 대응이라는 차원에서 발생한 사례가 적지 않다. 지역 개발사업을 놓고 지난 10년 간 충남 지역과 연관 있는 주요 개발 사업은 장항산업단지 갯벌 매립, 4대강 사업, 태안 기름유출사고, 금산 우라늄광산 개발, 충남화력발전소 피해, 고전압 송전선 피해, 가로림만 조력발전 등이 대표적이다.

이중 정부정책으로 추진된 사업은 장항산업단지 갯벌 매립, 가로림만 조력발전, 4대강 사업, 당진 고압 송전선로 계획 등이 있다. 이 중 지난 민선5, 6기에 집중적으로 일단락이 된 사업은 가로림만 조력발전 사업이 유일하며, 4대강 사업과 고전압 송전선 계획은 현재도 진행 중이다.<sup>7)</sup>

## 2) 유형 2: 정부정책에 대한 지방의 적극적 제안

한편, 정부 정책에 대해 지방 차원에서 새로운 정책을 건의하는 사례가 늘고 있다. 즉 의사 결정권한이 중앙정부에 있기는 하나 지역 차원에서 정책의 문제점과 평가를 근거로 중앙정부의 정책과정에 영향을 미치는 유형이다.

6) 당시 김대중 정부는 사전 검토 작업을 거쳐 1997년 9월 건설예정지를 공식 발표하였다. 그러나 환경운동단체를 중심으로 댐 건설을 반대하는 여론이 형성되었다. 주민들 사이에서도 찬반양론으로 갈리면서 댐건설을 놓고 지역주민, 자치단체, 환경 단체 등 이해당사자간에 갈등의 골이 깊어지게 되었다. 결국 1998년 8월, 환경부에서도 동강댐을 건설하면 수질악화가 될 수 있다는 우려를 표명하였고, 국무총리실 산하 수질개혁기획단도 연구를 거쳐 댐 건설보다는 보전이 바람직하다는 결론을 도출했다. 1999년 8월 김대중 대통령이 사건을 전제로 동강댐건설에 반대의사를 표명함에 따라 동강댐 건설계획은 전면 백지화되었다.(국가기록원)

7) 장항산업단지 갯벌 매립은 2007년에 백지화되었다. 금산 우라늄광산 개발은 민간사업으로 추진되었으나 도의 불인가 처분 및 대법원 판결로 2015년 백지화되었다. 또한 2007년 발생한 태안 기업유출 사고는 정부정책이라기보다는 사고 수습을 둘러싼 문제로서 현재 진행 중이다. 충남화력발전소 피해는 정부정책으로 인해 이미 건설된 화력발전소가 주위 주민들의 건강에 미치는 영향 또는 피해를 중심으로 논의가 전개되므로 정책과정상 신규사업에 속하지는 않는다.

지방의 정책의 집행 및 평가를 통한 정책경험이 정부의 정책에 반영되는 경로는 크게 두 가지가 있다. 하나는 정책재식생태계 차원에서 지역의 정책지식생태계가 전국 정책지식 생태계와의 교류와 상호 작용을 통해 반영되는 정책생태계 경로가 하나이고, 다른 하나는 정치적 과정을 통해 반영되는 정치생태계 경로이다. 물론 현실세계에서 정책생태계 경로와 정치생태계 경로가 쉽게 구분되는 것은 아니다. 또한 이는 상호 전환이 이루어지는 것이 필수적이다.

정책생태계 경로는 지역의 정책지식생태계가 정부의 정책을 둘러싸고 정책의 형성과정이나 정책의 평가과정에 관여하여 정부의 정책에 영향을 미친다. 정부의 정책은 지역에 직접적인 영향을 미치며 이에 대해 지역의 정책지식생태계는 구체적인 현실의 집행과정 및 정책효과를 조사연구하여 정부 정책의 개선을 요구할 수 있는 기반을 가지고 있다. 특정 정책의 효과는 지역의 주민들의 삶에 영향을 미치기 때문에 이러한 영향을 조사연구함으로써 정책의 개선 방향을 제시할 수 있기 때문이다. 특히 현장과 가까운 지역의 정책지식생태계는 전국적 정책 지식생태계보다 현장에서 확인되는 정책 효과에 보다 상세하게 포착하고 보다 민감하게 반응할 수 있는 여건을 가지고 있다.

한편 정치생태계 경로는 주로 정당 정치, 선거, 주민 운동 등 방식을 통해 지역의 정책을 정부의 정책에 반영하는 것이다. 가령 민선 6기 충남은 도 차원에서 ‘정부 역제안’을 중점적으로 추진하고 있다. 주된 방식은 지방정부의 대정부 정책건의 사항을 전국시도지사협의회를 통해 정부에 직접 전달하고 논의하는 채널이다. 이러한 과정은 형식적으로 행정부 계통을 따라 반영되는 방식이나 그 과정은 정치적 속성이 깊게 배태되어 있다. 충남도는 지난해 9월부터 올 6월까지 이른바 역간척으로 불리는 ‘연안 하구 생태복원 사업’과 정부 재정 상황을 공개하는 ‘재정정보 실시간 공개 제도’ 도입 등을 제안한 것을 시작으로 4차례에 걸쳐 모두 21개 과제를 국회와 정부에 제안했는데, 이는 대통령선거라는 기회를 통해 충남의 정책의제를 정부에 반영하는 성격을 지닌다.

〈표 3-7〉 충남의 정부 역제안 상황

구 분	과제명		관련 국정과제
충남의 제안 I 9건 (‘16.9.26 발표)	1	지방정부 현장책임성 강화 위한 특행기관 이양	13
	2	물 위기 현장에서의 효과적인 대응체계 마련	19
	3	지방자치 취지에 부합하는 자치단체 관할구역 조정	
	4	농업·농촌의 다원적 기능 보전을 위한 농업제정 개편	18
	5	신청 없이도 먼저 찾아가는 공공요금 할인	11
	6	납세자에게 정부재정 운영상황 실시간 공개	
	7	미래의 새로운 생명공간, 연안·하구 생태복원	
	8	국민건강에 대한 투자, 미세먼지 대책	18
	9	전기를 귀하게 쓸 수 있도록 전력수급체계 개선	10
충남의 제안 II 5건 (‘17.1.16 발표)	10	주민세를 「동네자치세」로 개편	
	11	농촌맞춤형 복지·보건 통합서비스 체계 구축	15
	12	공공형·국공립 어린이집 확대	18
	13	4대강 사업으로 훼손된 하천생태계 복원	19
	14	지역유망중소기업 벤처투자 지원 확대	19, 10
충남의 제안 III 4건 (‘17.3.20 발표)	15	충남형 학교급식지원센터 활용한 학교급식운영 혁신	
	16	농협 중심의 광역단위 농산물산지유통체계 확립	
	17	산업재해 예방 위한 원청업체 안전관리 책임성 강화	14
	18	0세아(만 12개월 미만) 가정양육수당 인상	12
추가 제안 3건 (‘17.6.8 국정기획 자문위 보고)	19	민관협치에 기반한 국가 농정시스템 개편	13
	20	중앙·지방정부 간 상시적 소동·협력(제2국무회의)	19
	21	국가사무의 지방일괄 이양	14

### 3) 유형 3: 지방 차원의 정책의사결정

정부의 권한 중 일부가 지방에 이양됨에 따라 지역 차원의 의사결정과정정이 형성되었고 이와 관련된 지역 정치가 형성되었다. 물론 주민생활과 밀접한 생활기반시설 관련 인허가 권한이 시장·군수가 가지고 있는 상황에서 이러한 지역차원의 정책의사결정이 늘 있어왔던 것은 사실이다. 그런데 이제 이러한 의사결정이 지역(광역지자체 및 기초지자체)에 속한 사회문제에 대한 열띤 공론화가 진행되고 있다.

대표적인 사례는 천안시 고교평준화 문제와 내포신도시 집단에너지시설 문제다.

고등학교 평준화 정책<sup>8)</sup>은 지역 간 고등학교 수준의 차이를 완화하기 위한 1974년 이후로 전국적으로 도입해왔다. 천안시는 1990-1995년 간 고교평준화를 도입했으나 1996년부터 고교 평준화를 폐지하고 비평준화 정책을 시행해 왔다. 그런데 지역주민과 교육단체들이 고교평준화 도입을 요구하면서 논란이 촉발되었고 결국 2015년 도의회가 관련 조례를 개정하고 도 교육청이

8) 지역의 고등학교에서 학생을 자율적으로 선발하지 않고 전체 학생을 추첨을 통하여 학생이 속한 학군별로 각 지역의 일반계 학교에 나누어 배정하는 것을 그 주요 방법으로 한다.

천안시에 고교평준화를 도입된 사례이다. 이 사례에서 도의회와 도 교육청 등 지역이 의사결정권한을 갖고 있는 사례다. 주민 사이에서는 찬반이 갈렸으며, 이에 따라 도입을 요구하는 지역주민과 교육단체를 한축으로 하고 반대하는 주민과 도의회 일부가 대립하는 구도를 보였으나, 결국 도의회가 관련 조례를 개정하여 천안시 고교평준화 재도입이 결정되었다.

이와 같이 의사결정권한이 지역에 있고 이를 둘러싸고 정책지식생태계가 형성되거나 작동되는 것은 지역의 정책지식생태계 상황을 파악하는데 매우 유용한 사례를 제공한다. 흥미로운 것은 이러한 구도에서 지방정부의 역할은 정부정책에 대한 지역의 대응 유형과는 사뭇 다른 처지에 속한다는 점이다. 정부정책과 관련하여서는 지역주민의 대변자 역할이었으나, 지역차원의 정책결정과정에서는 최종의사결정권을 갖고 있으므로 지역주민의 대변자 역할을 기대하기는 어렵다. 인허가권을 매개로 한 최종 의사결정권한을 갖고 있으므로 지역주민의 반대 목소리에 귀 기울이면서도 도시계획시설의 입지 관련 결정을 서둘러야 하므로 신중할 수밖에 없는 상황에 처해 있다.

이상 3가지 유형을 살펴보면, 1유형과 2유형은 중앙정부의 정책을 둘러싼 지역의 대응이라는 점에서 공통성이 있고 3유형은 지방정부의 정책을 둘러싼 유형이라는 점에서 다르다. 주민의 건의 반영 경로는 유형 1은 대부분 지역주민 또는 지방정부의 의견 청취가 제도화되어 있는 반면, 유형2는 아직 반영경로가 제도화되어 있지 않다. 이에 비해 유형3은 중간정도의 제도화 수준이라고 평가된다. 지방정부의 역할은 정부정책에 대한 지역의 대응 유형에서는 지역 대변자와 중재자라는 이중적 역할을 수행하는데 비해 지방차원의 정책에서는 의사결정권자로서 당사자이거나 중재자인 경우다. 관여하는 정책지식생태계는 유형1과 유형2는 전국의 정책지식생태계와 지역의 정책지식생태계가 관여하는데 비해 유형3은 주로 지역의 정책지식생태계가 지배적 위치를 차지한다.

〈표 3-8〉 정책지식생태계 유형분류

구분	유형 1: 정부정책에 대한 지역의 대응	유형 2: 정부정책에 대한 지역의 제안	유형 3: 지방 차원 의 정책의사결정
대 상	중앙정부정책	중앙정부정책	지방정부정책
의사결정권한	중앙 기구	중앙 기구	지방 기구
주민의견반영 채널	제도화	非제도화	제도화
지방정부 역할	지역 대변자, 중재자	지역 대변자, 중재자	당사자 또는 중재자
관여된 정책지식생태계	전국 + 지역	전국 + 지역	주로 지역

## 4. 충남 정책지식생태계 분석을 위한 틀

앞서 말한 바와 같이 본 연구는 정부정책을 둘러싼 지역정책지식생태계에 관한 연구에 초점을 맞추고 있다. 이에 따라 상기 3가지 유형을 검토하기는 했으나, 그중 1유형과 2유형에 초점을 맞추기로 한다. 이때 가장 중요한 점은 정부의 정책과정에서 지역의 정책지식생태계가 어떠한 내용으로 그리고 어떠한 접점을 가지고 상호작용을 하는가이다.

### 1) 정책지식생태계 분석틀 설정시 고려사항

#### (1) 지역 정책지식생태계의 개방성

정부정책을 둘러싼 지역 정책지식생태계를 살펴보기 위해서는 먼저 지역 정책지식생태계의 개방성을 고려해야 한다. 지역 단위 정책지식생태계가 완결된 폐쇄구조가 아니라 열린 구조라는 것이다. 이는 먼저 정책의사결정권한이 중앙정부에 있다는 점이다. 정책지식의 수요자가 궁극적으로 중앙정부이며, 중앙정부는 지역 단위 정책지식생태계 밖에 존재한다는 것이다. 둘째, 정책지식 공급자 측면에서 보면, 지역의 정책지식생태계가 관련된 정책지식 전부를 제공하는 것이 아니라는 점이다. 오히려 지역정책지식생태계는 정책지식 생산의 일부 역할만을 담당하고 있다고 봐야 한다. 지방자치제 실시 이전에는 이렇게 일부나마 정책지식 생산의



역할을 하는 것도 드문 경우라고 했을 것이다. 셋째, 전반적으로 정책지식의 유통 또한 전국적이라는 점이다. 특히 정책지식의 유통을 담당하는 언론, 각종 보고서, 성명서 등은 사실상 지역의 경계를 넘어서 유통되고 있다.

따라서 정책지식의 수요자, 공급자, 유통자가 사실상 지역 단위에서 완결성 있게 존재하는 것이 아니기 때문에 지역 정책지식생태계는 그야말로 개방적이라고 봐야 하며, 지역 정책 지식생태계를 분석하기 위한 틀 또한 이를 반영해야 한다.

## (2) 중앙정부 정책 과정에 영향을 미치는 플랫폼의 존재

지역 단위 정책지식생태계도 정책지식을 생산하고 의사결정과정에 영향을 미치고자 하는 것이 매우 자연스러운 현상이다. 그런데 중앙정부가 주도하는 의사결정과정이므로 지역의 정책지식생태계가 어떠한 경로를 통해 자신의 정책지식을 의사결정과정에 반영하는가는 매우 중요하다. 과거 권위주의 정부 하에서 제도적으로 이러한 장치들이 확보되지 않아 지역의 정책지식생태계가 아예 역할을 할 수 없는 경우를 고려하면 더욱 그렇다.

현재 지역주민의 삶에 커다란 영향을 미치는 정책 특히 특정 지역을 대상으로 하는 물리적 개발사업인 경우에는 반드시 그 지역주민의 의견을 반영하게끔 제도화되어 있다. 여러 가지 이유로 제도는 있으나 실제로 작동하지 않는 경우는 많겠지만 이러한 제도적 장치가 있어야만 지역의 정책지식생태계의 자신의 정책지식을 정부의 의사결정과정에 반영할 수 있는 경로가 보장된다. 그 대표적인 것이 개발사업에 따른 환경영향평가다. 대규모 개발사업은 반드시 사업 전 또는 사업 과정에 지역주민의 의견을 청취하도록 되어 있다.

지역의 정책지식생태계로서도 이러한 제도적 장치는 매우 중요하다. 우선, 이러한 장치와 지역주민의 의사를 묻는 열린 공간에서 비로소 정책지식이 문서화되고 체계화되기 때문이다. 이러한 계기가 없다면 정책지식은 심도 있게 연구할 동력을 상실할 뿐 만 아니라 정책지식이 이미 생산되어 있더라도 이것이 체계화되어 제시될 가능성이 작다. 특히 정책지식의 대부분이 시간과 노력을 들여 정리되어야만 하는 상황에서는 더욱 그러하다.

둘째, 이러한 과정을 통해서 소위 암묵지(tacit knowledge)가 명백지(explicit knowledge) 형태로 전환되거나 아니면 암묵지가 그 자체로 정책에 반영될 수 있다. 암묵지는 경험과 시행을 통해서 얻어진 지식으로 타인에게 전수될 수 있도록 정리되지는 않은 지식이다.

이러한 지식은 문서화하기 어렵기 때문에 문서만으로 정책지식이 순환되는 경우에는 정책 의사결정과정에 반영되기 매우 어려운 측면이 있다. 그런데 제도적으로 보장된 장치가 있는 상황에서는 제한적이나마 이러한 암묵지가 제시되고 순환될 수 있는 기회가 제공된다. 이는 특히 정책지식에 대한 체계적 정리가 되지 않은 지역주민의 경험과 예측의 형태로 주로 나타나기 때문에 이러한 주민들이 의견을 제시하고 논쟁할 수 있는 것은 매우 중요하다.

그렇다고 제도적 장치가 없다고 해서 지역 정책지식생태계가 전혀 반영될 수 없는 것은 아니다.<sup>9)</sup> 비공식적이지만 제도가 허용하는 방식에 따라 다양한 경로를 통해 정책지식을 정부의 의사결정과정에 반영시킬 수 있다. 가장 보편적인 방식은 정책지식을 담은 문서를 공개적으로 발표하는 것이다. 그것이 정책보고서, 연구보고서, 연구논문, 책 출판, 성명서, 기자회견 등 글을 통해 정책지식을 체계적으로 대중에게 알리는 방식이다. 이를 통해 흔히 정책지식이 순환된다. 또한 흔히 사용되는 방법은 의회제를 이용하여 입법계통을 통해 정부의 의사결정 과정에 영향을 주는 방식이 있다. 국회의원, 도의원, 시군의원 등은 비록 소규모 집단의 목소리라도 정부에 비해 민감하게 주의를 기울이는 상황이다. 따라서 정부의 의사결정과정에 영향을 미치기 위해 이러한 경로를 활용하는 경우가 많다. 다른 한편 대중매체를 통해 정책 지식의 존재와 정당성을 주장하는 방식이 있다. 흔히 여론의 힘을 빌어 정책지식이 정부의 의사결정과정에 영향을 미치는 방식이다. 특히 요즘과 같이 SNS, 인터넷 등 새로운 미디어가 발달한 상황에서는 대중매체를 통하지 않고도 직접 대중들에게 알리고 여론을 형성하는 것도 한 방법이다.

이러한 것을 종합하면 중앙정부의 의사결정과정에 영향을 미칠 수 있는 경로라는 것이 결국 그러한 역할을 할 수 있는 플랫폼이 형성되어 있는가 하는 문제라고 볼 수 있다. 그것이 공식적이든 비공식적이든 아니면 제도적이든 제도 밖의 방식이든지 간에 지역의 정책지식생태계가 중앙의 의사결정과정에 영향을 미치는 접점이 마련되어야 한다는 것이다.

---

9) 그 대표적인 것이 집회나 시위 등 방식을 통해 대중적 주목을 받는 것이 있다. 권위주의 정권 시절 이러한 방식은 지역 주민의 의사를 표출하고 순환하는 주된 방식이었으나 지금도 이러한 방식은 여론을 조성하기 위한 방식으로 곧장 활용되고 있다.

### 3) 정책지식 구성요소의 구분

앞서 우리는 정책지식을 요소로 구분하여 분석하는 방법에 대해서 살펴보았다. 정부 정책의 사결정을 둘러싼 지역 단위 정책지식생태계의 입장에서 보자면, 지역의 정책지식생태계는 전체 정책지식을 모두 지역에서 생산하는 것이 아니라는 것은 자명하다. 정부가 정책의사결정과정에서 특정 지역의 정책지식 제공자 또는 생산자들에게만 의존하지 않기 때문이다. 오히려 정부의 의사결정과정에서 지역의 정책지식 생산자들은 무시당하는 경우가 더 보편적이라 할 수 있다.

따라서 정부 정책을 둘러싼 지역의 정책지식생태계 문제를 다룰 때 정책지식을 하나의 온전한 것으로 보는 것이 아니라 그 구성요소를 구분하여 보는 것이 매우 중요하다. 정책지식을 온전한 것으로 본다는 것은 문서화된 보고서, 성명서, 서적 등 문서의 발간을 정책지식 생산으로 등치시키는 결과를 초래한다. 즉 문서의 작성자가 정책지식 생산자가 되는 것이다. 또 하나는 정책지식의 생산이 정책형성과정에 필요한 제반 지식들을 모두 포함하고 있다는 가정이다. 하나의 정책이 만들어지기 위해 필요한 이론 지식, 준거 지식, 현장 지식, 제도 지식이 생산자의 통찰을 통해 통합되어 정책지식이 만들어지는 과정을 가정한다. 그러나 우리는 경험적으로 각각의 요소지식이 모든 보고서에서 한꺼번에 제시되는 경우는 거의 없다. 오히려 각 보고서는 요소지식의 한 두 개가 결합되어 제시되는 경우가 더 많다. 만일 요소지식이 모두 통합되는 종합 보고서는 그야말로 일부 정책보고서에 한정되어 있다. 만일 이러한 종합보고서를 정책지식이라고 본다면 이론 지식만을 다루는 학자, 외국 사례를 소개하는 글, 현장의 실태를 조사하는 조사원들이 생산하는 지식은 지식이 아닌 것이다. 이렇게 가정하면 정책지식생태계가 아니라 정책보고서작성생태계로 정책지식생태계가 협소하게 정의될 우려가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 지역 정책지식생태계를 다루는 데 있어서는 요소지식으로 나누어 구분하고 정책지식생태계를 연구하는 것이 현실적이다. 그렇지 않으면 지역의 정책지식이란 결국 지방공공부문이 발주하는 연구용역을 맡아 정책보고서를 작성하는 일부의 행위로 국한될 것이다.

## 2) 지방의 정책지식생태계 분석을 위한 모형

### (1) 구성 주체

앞서 살펴본 바와 같이 지역 정책지식생태계를 독립된 시스템으로 다루기보다는 전체 국가 정책지식생태계의 일부로 다루는 것이 타당하다. 이에 따라 정책지식생태계를 구성하는 주체로는 다음과 같다.

정부정책을 둘러싼 정책의사결정과정에서 궁극적으로 정책지식 소비자는 정부(부처)와 국회다. 지역에 정책의사결정권한이 있는 경우에는 지방정부나 지방의회가 소비자가 된다. 본 연구에서는 정부를 소비자로 하는 경우로 연구대상을 한정한다.

정책지식 생산자는 중앙 차원에서는 국책연구기관, 민간연구소, 민간 단체, 개별 전문가(대학교수 등)등이 대표적이다. 지역차원에서도 마찬가지로, 지역 정책연구기관, 민간 연구소, 지역 민간 단체, 지역 주민 단체, 개별 전문가(대학 교수 등)가 이에 해당한다. 정책지식 생산자는 중앙 차원과 지역 차원에서 크게 구분되는 것은 아니다. 중앙 차원에서 국책연구기관, 민간 연구소, 민간 단체, 대학 교수 등 전문가 등이 있다. 지역 차원에서도 동일한 범주의 생산주체들이 존재한다. 다만, 그 다양성에 있어서 중앙 차원의 생산주체와 비교가 되지 않는다. 한편 정식 민간 연구소는 중앙 차원에서는 다수의 연구소가 있으나 지역 차원에서 민간연구소는 극히 적다. 충남의 경우 연구기능을 갖고 있는 민간연구소는 거의 없다.<sup>10)</sup> 지역의 전문가들은 대부분 대학교수로 구성된다.

---

10) 충남공익활동지원센터에 등록된 비영리 민간단체 중 학술연구 영역에서 등록된 단체는 1개소에 불과하다.

〈표 3-9〉 정책지식생태계 구성 주체

구분	정책지식 소비자	정책지식 생산자	정책지식 순환 매체
중앙	정부 의회	국책연구기관 민간 연구소 민간 단체 전문가(대학 등)	대중 매체(중앙 방송, 신문 등) 정책 보고서, 연구보고서 학술 논문 세미나, 포럼, 토론회, 공청회
지역	지방정부 지방의회	정책연구원 지역주민(단체) 지역 민간단체 지역 전문가(대학 등)	대중 매체(지역 방송, 신문 등) 정책 보고서, 연구보고서 학술 논문 세미나, 포럼, 토론회, 공청회

그런데 우리가 주목해야 할 점은 지역주민단체는 비록 명시적 정책지식 생산은 취약한 편이지만, 그들이 갖고 있는 암묵적 지식은 대단히 풍부한 편이다. 비록 체계화되지 않은 지식이지만 이들은 오랜 기간 경험을 통해 획득한 암묵지는 단기간에 작성되는 정책보고서나 연구보고서가 놓치는 부분을 보완할 수 있는 매우 중요한 정책지식의 원천을 가지고 있다. 따라서 지역주민단체는 정책지식의 생산자로 보는 것이 타당하다.

정책지식의 순환 또는 유통에 관해서는 대중 매체, 정책 보고서, 연구 보고서 등 보고서, 학술논문, 토론회, 공청회, 세미나 등 이벤트, 성명서, 기자회견문 등이 있다.

## (2) 정책지식 요소의 구분


정책지식은 정책지식 수요자, 생산자, 유통자 등 정책지식 관련 주체들이 있는 상황에서 이들 간에 상호 주고 받는 정보화된 지식이다. 이들 간의 상호작용은 매우 복잡하다. 상호간 이해관계의 흐름과 그를 둘러싼 거래관계도 있다. 본 연구의 목적 상 이들 주체간의 관계는 정책지식이며, 정책지식은 상호 영향을 주고받는다.

본 연구에서는 정책지식을 그 요소지식으로 나누어보고자 한다. 즉 이론 지식, 준거 지식, 현장 지식, 제도 지식이다. 종합적 정책 지식은 이러한 요소지식이 생산자의 통찰을 거쳐 종합적인 내용으로 만들어진다. 이러한 요소지식의 구분은 수요자 입장에서 본 구분이다. 수요자 입장에서 정책지식은 문제 해결형 지식으로서 문제를 해결하기 위해서는 관련된 이론적 근거가 뒷받침되어야 하며, 정책의 실현가능성을 높이기 위해 국내외의 유사사례를 충분히 검토하여야 한다.

또한 정책의 대상인 지역 또는 지역주민에 대한 이해도 있어야만 정책의 효과를 예상할 수 있다. 그리고 이러한 정책지식이 정책으로 전환하기 위해서는 반드시 관련 법률, 법규와 관련 예산과 조직에 대한 지식이 있어야 한다. 이러한 요소지식들의 통합을 통해 종합보고서가 작성된다. 이러한 때만이 지역정책지식생태계의 보다 역동적인 모습을 포착할 수 있다.

〈표 3-10〉 정책지식 요소와 통합

구분	이론 지식 Theoretical Knowledge	준거 지식 Reference Knowledge	현장 지식 Field Knowledge	제도 지식 Institutional Knowledge
개념	정책의 밑바탕이 되는 패러다임, 시각, 개념 등	관련 정책 형성에 시사점을 주는 국내외 사례	정책집행의 실태, 분석 등 상황을 묘사하고 포착하는 지식	관련 정책의 시책화에 필요한 행정 지식
	패러다임, 관점	국내/국외 사례	실태, 효과	제도, 예산

 (통합)

정책 지식 매개체

기관 보고서, 연구보고서, 정부정책보고서, 학술논문, NGO 보고서 등

### (3) 정책지식의 순환(유통)

일단 생산된 정책지식은 정책지식 관련 주체들 간에 순환된다. 그 유통의 매개는 크게 문서의 공개 및 열람, 대중 매체, 세미나, 토론회 등 이벤트, 개별 자문이나 토론 등을 거쳐 순환된다.

이러한 순환 경로는 크게 개별 차원과 사회적 차원으로 구분된다. 즉 문서의 공개 및 열람은 과 개별자문이나 토론이 개별 차원이다. 그리고 대중 매체의 보도나 세미나, 토론회 등 이벤트는 사회적 차원이다. 문서의 공개 및 열람은 최근 인터넷의 발달로 인해 과거와 달리 손쉬운 접근이 가능하나 그 행위 수준은 주로 개인 차원에서 진행된다. 그런데 이러한 문서의 공개와 열람은 비대면 접촉인데 반해 개별적 자문과 토론은 대면접촉을 통해서 이루어진다는 차이점이 있다.

이는 생태계 구성의 측면에서 보면, 개별적 자문과 토론이 보다 적극적으로 생태계 구성에

기여할 수 있는 바가 있다. 왜냐하면 이러한 대면접촉은 그 자체로 쌍방향적 요소가 강하고 인간적 유대관계의 형성을 초래하므로 향후 생태계 형성에 보다 적극적인 작용을 하게 된다. 비대면접촉에 의한 순환은 그에 비해 단방향이며 인적 네트워크의 형성에 직접적으로 기여하지 않는 경향이 있다.

사회적 차원은 대중 매체를 통한 보도와 세미나, 토론회 등 행사를 통한 순환이 있다. 물론 대부분의 중요한 세미나나 토론회는 방송 보도가 되기는 하지만, 그 전과 범위에서는 상당한 차이를 보이고 있다. 세미나 등 행사는 그 참가자들 사이에서 정책지식이 유통되는 반면, 대중매체의 보도는 그 정책지식이 익명의 다중에게 전파되며 그들에게 관련 정보가 제공된다. 또한 세미나 등 행사는 그 행사를 주최하는 주최자가 있어야 가능한 방식이다. 그 조직자가 공공부문이거나 민간이거나 주최자의 의도에 따라 참가자가 선택적으로 결정된다. 따라서 조직자의 주관성이 강하게 묻어나는 특징이 있다. 이는 방송이나 신문 보도도 일정정도 그 보도자의 주관이 투영되는 것은 사실이나 그 정도는 미약하다. 이를 정리하면 아래 <표3-10>과 같다. 즉 정책지식생태계 형성 측면에서 보면 쌍방향이고 사회적인 매체가 가장 직접적으로 기여할 것으로 기대된다. 이에 해당하는 방식이 세미나 등 행사인데, 이러한 행사는 그 행사를 기획하고 조직하는 주체가 전제된다. 이러한 측면에서 이러한 행사들을 기획하고 조직하는 주체가 그 정책지식생태계 형성에 핵심적인 역할을 할 것으로 기대된다.

<표 3-11> 정책지식의 순환 매체 유형

구분	개인적	사회적
단방향	문서의 공개와 열람	대중 매체 보도
쌍방향	개별적 자문이나 토론	세미나 등 행사

#### (4) 정책지식의 선별 과정

생산되고 유통되는 정책지식은 결국 정책결정과정에서 영향을 미치는가가 가장 관건이다. 이는 핵심적으로 정책지식 수요자와 정책지식 생산자와의 관계다. 정책지식 수요자는 정책지식 생산자의 지식에 대해 기본적으로 수용, 거부, 선택적 수용, 무대응의 반응을 보일 수 있다.





## 제4 장 사례 분석과 그 결과

### 1. 분석 대상 개요

#### 1) 사례 분석의 목적

본 연구는 정부정책을 둘러싼 충남 정책지식생태계의 정책지식 생산과 유통 현황을 파악하는 것이다. 이를 위해 정책지식의 요소별로 주도적인 창출주체와 유통 경로를 식별하여 지역정책 지식생태계의 역할을 파악하고자 한다. 또한 정책지식 창출과 유통에 참여하는 주체(사람, 집단, 기관) 상호관계를 영향력과 신뢰도를 중심으로 파악하고자 한다.

#### 2) 사례 선정 기준

본 연구는 가로림만조력발전 사례와 농업직불금개선 사례를 연구대상으로 한다. 이 두 가지 사례를 선정한 기준은 다음과 같다.

첫째, 두 사례 모두 정부가 최종의사결정을 갖고 있는 사안에 속한다. 가로림만 조력발전 사례는 비록 환경영향평가를 중심으로 사건이 전개되었지만 정부 부처 간 이견이 있는 상황에서 정부가 최종적으로 결정한 것이다. 또한 농업직불금 정책도 정부의 권한에 속하는 정책이다.

둘째, 두 사례 모두 충남 지역과 직접적인 연관을 갖고 있다. 가로림만 조력발전은 충남 지역인 가로림만을 사업지로 하여 진행되었던 사례로 지역주민들이 깊숙이 이해당사자로서 사건이 전개되었다. 농업직불금 개선은 비록 전국적 정책이었으나 충남에 농촌지역이 많아 지역적 이해관계가 깊고 충남도가 적극적으로 추진한 사안이다.

셋째, 두 사례는 정부의 정책과정에서 정책지식 창출주체가 관여하는 전형적 사례에 속한다. 가로림만 조력발전은 환경영향평가를 매개로 한 정책분석 단계에서 정책지식 창출주체들이 관여한 사안이고 농업직불금 개선은 정책평가 단계에서 정책지식 창출주체가 관여한 전형적인 사례다.

넷째, 두 사례는 지난 10년 동안 벌어진 최근의 사건에 속하며 사건의 전개가 일단락된 사례이므로 자료의 획득이 용이하다는 점이다. 가로림만 조력발전은 2007년부터 본격화되어 2016년에 종결되었고, 농업직불금 개선은 비록 2012년부터 시작되었고 현재도 진행 중이나 2016년 생태환경프로그램의 실시로 인해 한 단계를 지났다고 판단된다.

### 3) 분석 대상 사례 개요

#### (1) 가로림만 조력발전 사례

가로림만에 조력발전소를 건설한다는 구상은 1980년대에 제기된 바 있다. 조수간만의 차가 커서 조력발전에 유리한 자연 환경 특성을 갖고 있기 때문이다. 가로림만조력발전은 대규모 건설 사업을 위한 사전환경성 검토와 환경영향평가라는 제도적 틀에서 진행되었다. 전 과정을 시기별로 구분하면, 2010년 3월 정부가 조력발전사업을 허가한 것을 기준으로 그 이전 단계는 사전환경성검토 단계이고 그 후는 환경영향평가 단계로 구분된다.

**[사전환경성검토 단계]**는 2006년 가로림 조력건설사업 환경교통영향평가 용역에 착수하는 것을 시작으로 2010년3월 정부가 발전 사업을 허가하는 시점까지다. 이 기간에 당시 사업자원부(이후 지경부)는 사전환경성검토를 추진하였고 이에 대해 환경부나 해양수산부는 반대하는 입장을 견지했다. 당시 의사결정에 영향을 미치는 문건은 산자부가 제출한 『사전환경성검토 보고서』와 2007년 해수부가 호서대에 의뢰하여 작성한 『가로림만의 환경가치평가 연구』다. 이 두 문건은 가로림만의 환경가치를 둘러싸고 중앙부처의 견해 차이를 드러냈다. 이는 이 기간 가로림만 조력발전을 찬성하는 측과 반대하는 측의 근거자료로 인용되었다. 이 당시 찬반양론이 극심한 상황에서도 사전환경성 검토 결과 사업 추진 쪽으로 방향을 정하게 된 것은 충남도가 긍정 검토 의견을 내었기 때문이다. 이 시기 관련 주민운동은 전국 차원의 이슈로 확산되지 않은 채 주로 지역 차원에서 진행되었다.

**[환경영향평가 단계]**는 2010년 10월 정부의 발전사업 허가에 따라 환경영향평가서 초안이 작성되면서부터 시작되었다. 그리고 2016년 해양수산부가 가로림만을 해양보호구역으로 지정함에 따라 사실상 발전소 건설이 백지화됨에 따라 종결되었다. 환경영향평가 단계에는 두 가지

새로운 상황이 있었는데 하나는 2010년 7월부터 야당 출신이 도지사가 된 충남도 민선5기가 시작된 것이다. 민선4기는 여당 출신 도지사였으나 민선5기에는 야당 출신 도지사를 맡게 된 것이다. 다른 하나는 2013년 해양수산부의 발족이다. 해양수산부는 1996년 설립되었다가 2008년 그 기능이 국토해양부와 농림수산식품부로 분할되어 폐지되었다가 2013년 다시 부활하였다.

이 시기 가로림만 조력발전을 둘러싼 찬반은 지역차원을 넘어 전국적 이슈로 확대되었다. 사전환경성검토보다 구체화된 환경영향평가서를 둘러싸고 반대입장에 선 주민단체들이 보다 광범위하게 결집되기 시작했다. 전국 차원의 환경단체들도 가세하기 시작했고 국회차원에서 수차례 관련 사안이 논의되었다. (주)가로림만 조력발전이 제출하는 환경영향평가가 반려, 재제출, 재반려 등 지리한 공방을 거치면서 이를 둘러싼 주민단체들의 찬반 대립이 격화되었다. 2014년4월 충남도는 환경영향평가 보완성에 대한 ‘미흡’ 의견을 제출하고 환경부도 유사한 의견을 제출함에 따라 사실상 정부의 의사결정이 필요한 상황이 되었고 2016년 해양수산부가 가로림만을 해양보호구역으로 지정함에 따라 제도적으로 발전사업 추진 가능성이 희박하게 되었다.

가로림만 조력발전 건설 사업을 둘러싼 일련의 사건 전개는 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째, 제도적 틀 안에서 진행되었다. 기본적으로 사전환경성검토와 환경영향평가라는 절차에 따라 진행되었다. 둘째, 지역 차원뿐 아니라 중앙차원에서도 의견 대립이 극심했다. 중앙부처에서도 지경부, 국토부 대 환경부 해수부가 대립하는 양상을 보였다. 셋째, 전국 차원의 이슈가 되어 지역개발현안보다는 전국적 의제로서 진행되었다. 전국의 환경단체와 조력발전에 발전하는 지역주민단체가 연대하여 대응한 것이 전국적의제화의 주요 계기가 되었다.

## (2) 농업직불금 개선 사례

농업직불금 제도는 우루과이라운드, WTO 가입에 따라 이전에 곡물 수매가격지원제도가 법적으로 금지되면서 경작 농가에 직접 보조금을 지원하는 제도다. 우리나라는 유럽, 일본의 동향을 참조하여 2005년부터 본격적으로 현행 농업직불금 제도를 실시해 왔다. 그 방식은 영농면적에 따라 일정액을 보조하는 방식으로 진행되었다. 초기에는 벼농사 농가를 대상으로 지급하다가 밭농사 농가로 지원 대상이 확대되었다.

이러한 농업직불금 제도에 대해 많은 문제제기가 있었는데, 그 대표적인 비판이 다음 몇 가지에 집중된다. 첫째, 영농면적에 따라 지급하다보니 영농규모가 많은 중대농에게 많은 혜택이 돌아가는 결과를 초래하여 농가의 소득불균형에 대한 소득재분배 효과가 낮다. 둘째, 농업의 다기능성(Multi-functionality)을 기초로 하기보다는 농가소득 보존의 측면이 강하다. 셋째, 보전 정책의 성격이 강하다보니 결국 한시성을 가질 수밖에 없으므로 이를 보다 장기적인 지원이 가능한 논리가 약하여 대안 모색이 필요하다.

이러한 문제가 있음을 다양한 단체에서 지적해왔다. 이러한 문제에 대해 비교적 체계적인 접근으로 대안을 모색하게 된 것은 충청남도다. 2010년 민선 5기가 출범함에 따라 이에 대한 연구와 대안모색이 2012년부터 시작되어 2016년부터 충남 자체적인 농업생태환경 프로그램을 실시하고 있다. 충남의 농업직불금 개선 사례는 2015년 2월의 농정제도 개선을 위한 국회 심초지업을 분수령으로 그 전단계인 연구조사단계와 그 후 단계인 전국적 의제화 단계로 구분된다.

**[연구조사단계]**는 2012년 충남연구원이 충남 농업직불금 제도 개선이라는 연구과제를 수행하면서 본격화되었다. 이 과정은 2014년까지 관련 재원 확보 문제, 정책구조 분석, 집행 성과 평가, 농민인식 조사 등 일련의 후속연구를 축적하였다. 이 시기 관련 연구는 주로 충남연구원의 연구원들이 비영리연구단체들과 교류속에서 추진한 것으로 기본적으로 지역 단위에서 농업직불금 제도 개선을 위한 조사연구를 수행한 것이 특징이다.

**[전국적 의제화 단계]**는 2015년2월 농정제도 개선을 위한 국회심포지엄을 계기로 의제가 전국화되어 현재까지 진행 중이다. 농림축산식품부 등 행정부, 국회 등 입법 기관, 전국적 전문가 및 기능단체 등이 참여한 국회심포지엄을 계기로 충남도의 조사연구에 근거한 제도 개선이 전국적으로 확산되었다.

이 시기에는 단순한 의제화뿐 아니라 충남도 자체적으로 국가농업직불금 제도개선을 위한 시범사업을 도 차원에서 추진하여 향후에도 충남도가 의제화를 선도할 수 있는 기틀을 마련했다. 즉 농업생태환경 프로그램을 추진하여 그 성과를 가지고 지속적으로 의제화를 추진할 수 있게 된 것이다.

전반적으로 농업직불금 개선은 다음 몇가지 특징을 갖는다. 첫째, 정부의 의사결정에 대해 농업직불금 정책의 효과, 직불금 현황 등 정책에 대한 평가를 중심으로 문제제기가 이루어지고 있다는 점이다. 둘째, 이를 주도하는 것은 충남이라는 지방정부차원이라는 점이다. 즉 중앙차원에서 정책에 대한 평가와 대안 모색이 진행되기보다는 지방 차원에서 자체 평가를 통해 대안 모색을

추구하고 있다. 이에 따라 평가과정은 공식적이라기보다는 비공식적 성격을 띠고 있다. 셋째, 지자체 차원에서 시범사업이 이루어지고 있다는 점이다. 이는 비록 농업직불금 자체의 의사결정권이 중앙에 있지만 지자체 차원에서 자체의 실험을 하고 있는 것으로 중앙의 지원이 없는 상황에서 진행되고 있다는 점이다.

〈표 4-1〉 분석사례 개요

사례	가로림 조력발전소	농업 직불금 개선
유형	유형1: 정부정책에 대한 지역의 대응	유형2: 정부정책에 대한 지역 제안
시간 범위	2007-2016	2005-2016
의사결정권	정부	정부
관련 정책과정	정책형성단계	정책평가단계

## 2. 자료 획득과 분석 절차

### 1) 분석 절차

본 연구는 대상 사례 분석을 위해 분석 방법 설계 → 자료 획득 → 자료 분석 → 결과 해석 순으로 진행한다.

#### (1) 분석 방법 설계

분석 방법 설계에서는 정책지식생태계 연구의 시각에서 기존 활용가능 데이터의 상황을 파악하고 분석 목적에 비추어 신규로 확보해야 할 데이터와 그 확보방법 그리고 분석에 필요한 분석방법과 분석 도구를 설계하였다.

가로림만조력발전 사례와 농업직불금 개선 사례와 관련한 텍스트는 온라인 검색을 통해 확보하였고, 신규로 획득해야 하는 데이터는 텍스트 생산자들의 주관적 인식이라는 것을 결정하였다. 이를 위해 설문조사가 필요하며 설문 대상은 텍스트 생산자에 한정하였다. 설문 내용은 정책 지식 요소(이론지식, 준거지식, 현장지식, 제도지식) 및 미디어별로 영향력과 신뢰도가 높다고

인식하는 주체(단체 또는 개인)를 각각 3명(개)씩 지목하는 방식으로 설계하였다.

분석 방법에 있어서는 설문결과를 네트워크 분석을 통해 영향력과 신뢰도 차원에서 정책지식 요소별로 분석하였으며, 이를 통해 확인된 특이한 결과에 대해서는 텍스트 네트워크 분석을 통해 그러한 영향력과 신뢰도의 원인을 확인, 검증하였다. 분석방법에서는 사실상 관계 네트워크 분석과 텍스트 네트워크 분석을 결합하여 수행한 것이다.

## (2) 자료 획득1(문서화된 자료)

인터넷을 통한 관련 텍스트 자료를 검색하여 문서화된 자료를 수집하였다. 연구보고서, 정책보고서, 학술논문 자료의 수집을 위해서는 관련 핵심어(가로림만 조력발전, 농업직불금)를 중심으로 국회도서관과 국회도서관과 연계된 사이트에 검색되는 문서를 정리하였고 성명서(기자회견문 포함)와 NGO보고서 자료 검색을 위해서 G포털에서 검색을 실시하였다.

이를 통해 획득한 문서화된 자료는 다음과 같다.

〈표 4-2〉 가로림만 조력발전 관련 문서화된 자료 상황

데이터	계	검토 의견서	정책연구 보고서	학술논문	성명서	NGO 보고서
계	27	2	6	5	13	1
국책연구기관	7	1	4	2		
지역연구기관	3	1	2			
주민단체	7				7	
NGO단체	7				6	1
기타	3			3		

〈표 4-3〉 농업직불금 개선 관련 문서화된 자료 상황

데이터	계	정책연구 보고서	학술논문	칼럼
계	46			
국책연구기관	9	9		
지역연구기관	9	7	2	
학술기관(대학)	23		23	
칼럼	3			3

## (2) 자료 획득2(설문지)

설문조사는 파악된 관련 주체를 대상으로 질문지를 작성하여 피설문자의 주관적 인식을 파악하는 것을 목적으로 한다. 설문 조사 대상은 개인 단위로 설정했다. 이는 설문지 회수율을 높이고 향후 개인 간 관계 파악을 위해서다.

설문 문항은 정책지식 요소별 누가 가장 영향력을 발휘하고 있는지, 그리고 누구를 가장 신뢰하는지를 물었다. (설문지 문항에 대해서는 부록 3 참조)

〈표 4-4〉 설문조사 내용

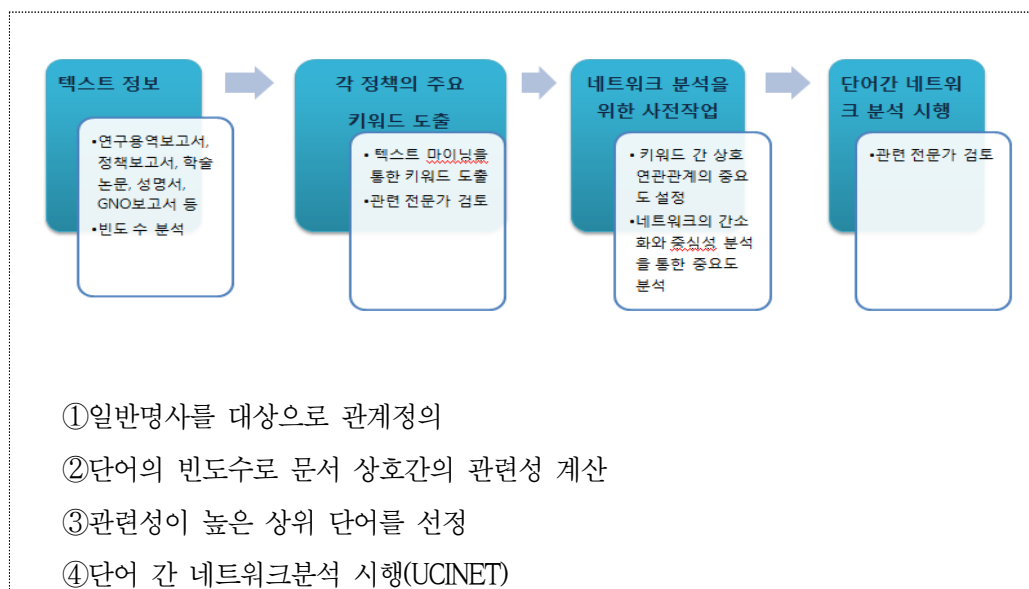
구분	요소	설문내용
영향력	이론 지식	이론 지식 관련하여 가장 영향력 있는 주체(개인, 기관 등)를 3명 지목
	준거 지식	이론 지식 관련하여 가장 영향력 있는 주체(개인, 기관 등)를 3명 지목
	현장 지식	이론 지식 관련하여 가장 영향력 있는 주체(개인, 기관 등)를 3명 지목
	제도 지식	제도 지식 관련하여 가장 영향력 있는 주체(개인, 기관 등)를 3명 지목
	순환 경로	유통경로 중 가장 영향력 있는 경로는 무엇이라고 생각합니까? (주어진 채널 중 3가지 선택)
신뢰도	이론 지식	이론 지식 관련하여 가장 신뢰하는 주체(개인, 기관 등)를 3명 지목
	준거 지식	이론 지식 관련하여 가장 신뢰하는 주체(개인, 기관 등)를 3명 지목
	현장 지식	이론 지식 관련하여 가장 신뢰하는 주체(개인, 기관 등)를 3명 지목
	제도 지식	제도 지식 관련하여 가장 신뢰하는 주체(개인, 기관 등)를 3명 지목
	순환 경로	유통경로 중 가장 신뢰하는 경로는 무엇이라고 생각합니까? (주어진 채널 중 3가지 선택)

가로림만 조력발전 사례의 경우 총 30명 피설문자 중 15명이 응답하였다. 농업직불금 개선 사례는 총 30명 피설문자 중 12 명이 응답하였다.

### (3) 자료 분석

데이터 분석은 컴퓨터와 사회연결망 분석 프로그램을 이용하여 코딩 및 문서 간 행렬로 계산한 후 분석된 데이터를 관계망 그래프를 이용하여 시각화한다. 이에 기반하여 네트워크의 구조적 특성을 분석하였다.

설문 결과에 대한 분석 각 주체 간 매트릭스를 활용하여 네트워크 분석을 행한다. 이를 통해 정책지식 요소별로 누가 영향력과 신뢰도 측면에서 중심적 역할을 하는지 판별한다. 영향력과 신뢰도 결과를 놓고 추가 분석이 필요한 주체(기관)를 특정하여 데이터 네트워크 분석을 수행하였다.



[그림 4-1] 텍스트 네트워크 분석 절차

### (4) 결과 해석

분석 결과에 대한 해석은 설문지 조사 결과 그리고 텍스트 네트워크 분석의 결과를 기초 조사과정에서 획득한 사례에 대한 전반적 이해를 통해 수행하였다.

해석에 있어서는 정책지식 요소별로 주체들의 역할이 어떻게 상이한지 그리고 그 원인은 어디에 있는지를 중점적으로 해석한다. 이러한 해석을 바탕으로 충남의 정책지식생태계의 현황을 가늠하고 유의미한 시사점을 도출하였다.



### 3. 분석결과1: 관련 주체 및 순환경로에 대한 영향력, 신뢰도

설문조사를 통해 텍스트를 생산한 주체들을 대상으로 해당 사례 관련 영향력과 신뢰도를 질문하여 이에 대한 응답을 획득하고 이를 바탕으로 지목된 주체들의 영향력과 신뢰도를 정리하였다.

#### 1) 가로림만조력발전 사례 영향력과 신뢰도

설문을 통해 획득한 자료는 <표4-5>와 같다. 가로림만조력발전 사례는 전반적으로 환경정책평가연구원, 한국해양과학기술원, 에너지경제연구원 등 국책연구기관들이 영향력과 신뢰가 높게 나타났다. 그러나 현장지식 분야에서는 서산태안환경운동연합, 가로림만조력 반대투쟁위원회, 가로림만조력발전유치위원회 등 주민단체의 영향력과 신뢰도가 압도적으로 높았다.

충남연구원은 영향력 측면에서 제도지식 측면에서 4위에 랭크되었을 뿐 전반적인 영향력은 미미하나 신뢰도 측면에서는 영향력보다 높은 평가를 받았다. 특히 제도 지식 요소는 상대적으로 높은 평가를 받고 있다.

본 결과에서 눈에 띄는 단체는 서산태안환경운동연합과 환경정책평가연구원이다. 서산태안환경운동연합은 현장지식 요소에서 영향력과 신뢰도가 가장 앞서 있었다. 한편 환경정책평가연구원은 신뢰도 측면에서 모든 정책지식 요소를 통틀어 최고의 평가를 받았다. 이는 영향력 측면에서 환경정책평가연구원이 준거지식, 현장지식에서 다소 낮은 평가를 받은 것과 대조를 이루고 있다.

〈표 4-5〉 가로림만조력발전 정책지식 요소별 영향력, 신뢰도 순위

영 향 력 순 위	이론지식	준거지식	현장지식	제도지식
	환경정책평가연구원(8)	한국해양과학기술원(8)	서산태안환경운동연합(8)	환경정책평가연구원(7)
영 향 력 순 위	한국해양과학기술원(8)	(주)가로림조력발전(5)	가로림만조력반대투쟁위(8)	에너지경제연구원(6)
	(주)가로림조력발전(7)	환경정책평가연구원(4)	가로림만조력발전유치위원회(3)	한국해양과학기술원(5)
	에너지경제연구원(2)	한국해양수산개발원(4)	(주)가로림조력발전(3)	충남연구원(4)
	국립수산물과학원(2)	환경운동연합(3)	한국해양과학기술원(3)	(주)가로림조력발전(4)
	환경정책평가연구원(8)	환경정책평가연구원(7)	환경정책평가연구원(7)	환경정책평가연구원(7)
신 뢰 도 순 위	에너지경제연구원(4)	한국해양과학기술원(6)	서산태안환경운동연합(7)	한국해양과학기술원(6)
	한국해양과학기술원(4)	한국해양수산개발원(4)	가로림만조력반대투쟁위원회(6)	충남연구원(4)
	한국해양개발원(3)	충남연구원(4)	한국해양과학기술원(5)	에너지경제연구원(3), (주)가로림조력발전(3)
	충남연구원(3)	㈜한국종합기술등 7개주체(2)	가로림조력발전유치위원회(3)	한국해양수산개발원(3)

## 2) 농업직불금 개선 사례 영향력과 신뢰도

설문을 통해 획득한 자료는 <표4-6>과 같다. 농업직불금 개선 사례는 상대적으로 다양한 단체들이 관여하고 있는 것으로 나타났다. 국책기관인 농촌경제연구원뿐 아니라 GS&J, 농정연구센터 등 민간연구단체, 지역아카데미, 전국친환경농업인연합회 등 농민단체, 서울대, 단국대 등 대학 전문가들, 충남연구원과 같은 지역 정책기관 등 다양한 성격의 단체들이 네트워크를 형성하고 있다.

영향력과 신뢰도 양 측면에서 농촌경제연구원이 가장 큰 영향력과 신뢰도를 보이고 있다. 모든 정책지식 요소를 통틀어서도 가장 큰 영향력과 신뢰도를 얻고 있다. 농촌경제연구원 이외에도 GS&J, 농정연구센터, 충남연구원은 모든 정책지식 요소에 랭크되어 있어서 종합

연구기관으로서의 면모를 갖추고 있는 것으로 판단된다. 그러나 단체별로는 각기 상대적 강점을 보이는 분야가 드러난다. 가령 GS&J는 이론지식 요소에서 강점을 갖고 있으며, 농정연구센터도 마찬가지로 이론지식 요소에서 강점을 나타내고 있다. 충남연구원은 현장지식 요소에서 강점을 나타내고 있다.

본 결과에서 눈에 띄는 단체는 충남연구원이다. 지방정책연구기관으로서 정책지식 요소별로 고르게 랭크되어 있을 뿐 아니라 현장지식 요소는 농촌경제연구원에 버금가는 순위를 차지하고 있다. 충남연구원은 현장지식과 제도지식에서 영향력과 신뢰도가 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 농업직불금 정책지식 요소별 영향력, 신뢰도 순위

구분	이론지식	준거지식	현장지식	제도지식
영 향 력 순 위	농촌경제연구원(12)	농촌경제연구원(9)	농촌경제연구원(7)	농촌경제연구원(9)
	GS&J(6)	서울대학교(5)	충남연구원(6)	서울대학교(5)
	농정연구센터(5)	단국대학교(4)	농정연구센터(4)	충남연구원(4)
	서울대학교(4)	GS&J, 농정연구센터,	전국친환경농업인 연합회(3)	GS&J(4)
	충남연구원(3)	충남연구원(3)	GS&J(2)	농정연구센터(3)
신 뢰 도 순 위	농촌경제연구원(8)	농촌경제연구원(11)	농촌경제연구원(7)	농촌경제연구원(9)
	GS&J(6)	GS&J(4)	충남연구원(5)	농림축산식품부(4)
	농정연구센터(5)	인천대학교(4)	GS&J(3)	농정연구센터(4)
	서울대학교(5)	충남연구원(3) 농정연구센터(3)	농정연구센터(3)	충남연구원(4)
	충남연구원(3) 인천대학교(3)	지역아카데미(3) 단국대학교(3)	.	GS&J(3)

### 3) 순환 매체에 대한 영향력과 신뢰도

〈표 4-7〉 정책지식 획득경로에 따른 매체별 영향력, 신뢰도 순위

구분	순위	영향력 순위	신뢰도 순위
가로림만 사례	1	공공기관 연구보고서, 의견서(10)	토론회, 세미나, 워크숍
	2	신문 방송 기사(9)	발표된 논문
	3	토론회, 세미나, 워크숍(8)	공공기관 연구보고서, 의견서(10)
	4	개별 자문, 발표된 논문(4)	개별자문, NGO단체 성명서, 기자회견문(4)
	5		
농업직불금 사례	1	공공기관 연구보고서, 의견서(11)	공공기관 연구보고서, 의견서
	2	토론회, 세미나, 워크숍(9)	토론회, 세미나, 워크숍 (9)
	3	개별자문, 발표된 논문(5)	발표된 논문(4)
	4		개별자문(2)
	5	신문 방송기사(2)	신문 방송기사(1)

우선, 가로림만조력발전 사례와 농업직불금 사례 모두 공공기관의 연구보고서 또는 의견서가 가장 영향력이 있으며 신뢰도가 있다고 나타났다. 전체적으로는 토론회, 세미나, 워크숍이 그 뒤를 이었다. 이는 정책지식의 순환경로로서 공공기관의 연구보고서나 의견, 토론회, 세미나, 워크숍과 같은 플랫폼의 중요성을 확인하는 셈이다. 한편 가로림만조력발전 사례에서는 신문 방송기사의 영향력이 공공기관 연구보고서, 의견서 다음으로 높지만 그 신뢰도는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이는 피설문자들이 비록 신문과 방송의 영향력이 높기는 하지만 그러한 매체를 그다지 신뢰하지 않음을 보여준다. 이러한 결과는 무엇보다도 공공기관에 대한 신뢰가 크게 작용하고 있다는 것을 보여준다. 즉 공공기관이 작성한 연구보고서나 의견서의 중립성이 높은 평가를 받고 있는 셈이다.

둘째, 토론회, 세미나, 워크숍 등이 영향력과 신뢰도에서 높은 평가를 받고 있다는 점이다. 이러한 장은 그 성격상 사회적이고 쌍방향 소통이 가능한 특성을 지니고 있어 정책지식 간 교류와 경쟁이 가능하다는 장점이 있다. 이러한 장점이 피설문자들의 인식에서도 그대로 드러나는 것으로 보인다.

셋째, 이에 비해 개별자문, 발표된 논문의 열람 등 개인적 정책지식 순환경로는 상대적으로 영향력과 신뢰도가 높지 않은 것으로 나타났다. 이는 개인적 순환 경로 혹은 비공식적 순환 경로에 대해서 그다지 영향력과 신뢰를 높이 주지 않는다는 의미로서, 앞서 지적한 공공부분에 대한 신뢰, 사회적 방식에 대한 선호와 일치한다.

그런데, 이는 또한 정책지식의 순환 경로에 있어서 비공식적 경로가 활성화되어 있지 않음을 의미하는 것으로 해석이 가능하다. 즉 공식적인 자리에서 토론하고 논쟁하는 것에 대해서는 커다란 신뢰를 보이지만 개인적으로 자문하고 토론하는 것에 대해서는 그다지 호의적이지 않음을 의미할 수 있기 때문이다.

넷째, 신문, 방송 등 대중매체는 가로림만조력발전 사례의 영향력을 제외하고는 신뢰도와 영향력이 높지 않은 것으로 나타났다. 이는 곧 대중 매체가 건전한 정책지식의 교류와 토론 활성화에 그다지 기여하고 있지 못함을 의미하는 것으로 해석될 수 있다. 결론적으로 정책지식의 순환 경로는 여전히 사회적이고 공공부분이 주도하는 경로가 영향력과 신뢰도가 높음을 보여준다.

## 4. 분석결과2: 정책지식 요소별 영향력, 신뢰도

### 1) 가로림만 조력발전 사례

가로림만 조력 발전 관련 설문을 통해 정책지식 요소별 영향력과 신뢰도 조사 결과는 매우 흥미롭다.

**[이론 지식]** 측면에서는 환경정책평가연구원, 한국해양과학기술원, 에너지경제연구원, (주)가로림조력발전 등 국책연구기관 또는 중앙공기업이 압도적으로 높은 평가를 받고 있다. 이 정책지식 요소에서 충남연구원은 유일하게 신뢰도 측면에서 4위를 기록했다. 즉 영향력 보다는 신뢰도가 높은 순위를 기록했다.

**[준거 지식]** 측면에서도 한국해양과학기술원, 가로림조력발전(주), 환경정책연구원 등이 높은 순위를 기록하고 있다. 충남연구원은 영향력보다는 신뢰도가 비교적 높은 것으로 나타났다.

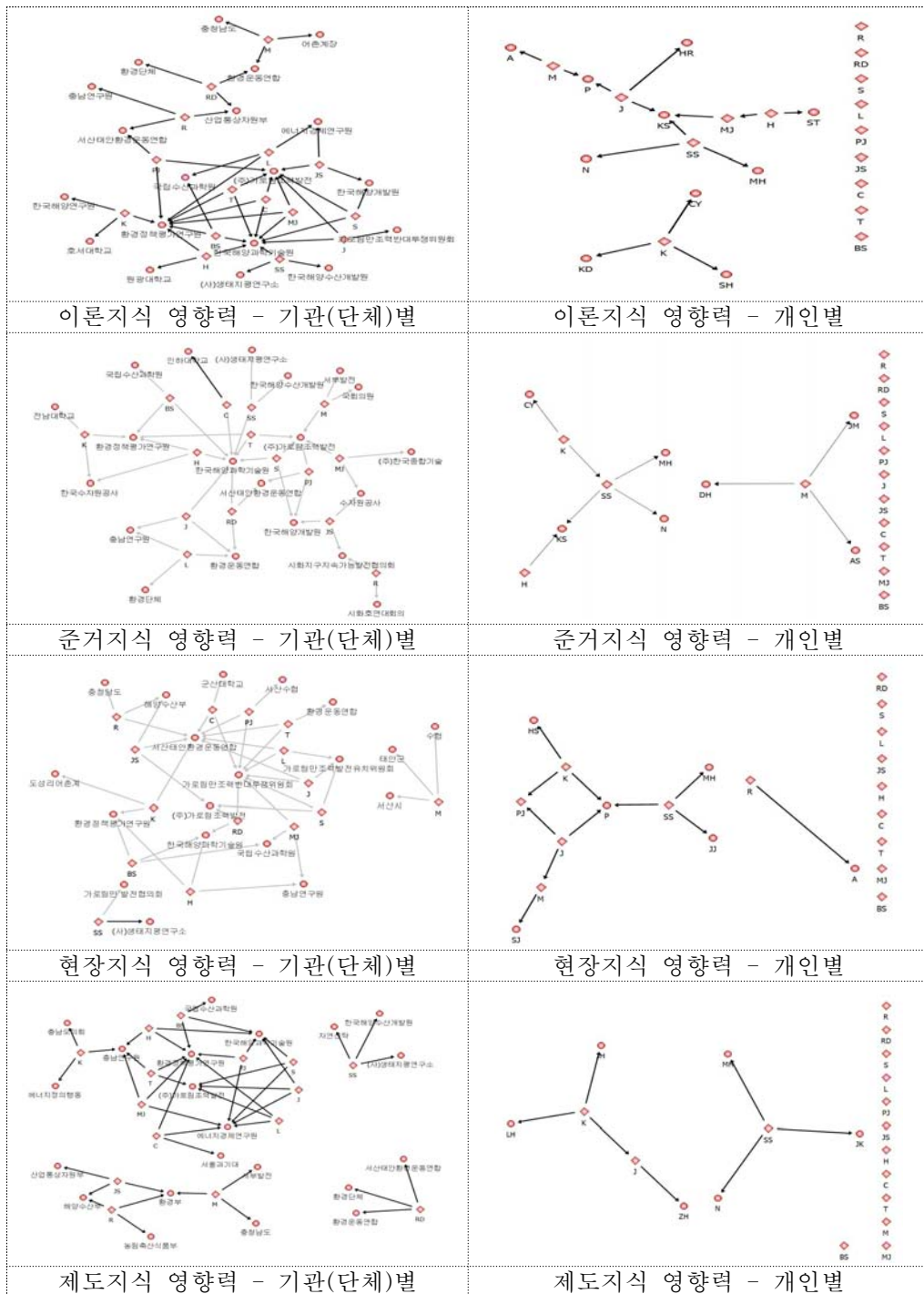
**[현장 지식]** 측면에서는 가로림만조력반대투쟁위원회, 서산태안환경운동연합, 가로림만조력유치위원회 등 주민단체 또는 지역시민단체의 영향력과 신뢰도가 압도적으로 높게 나타났다. 또한 영향력과 신뢰도 사이에도 사뭇 다른 결과를 보인다. 대표적인 것이 환경정책평가연구원이다. 환경정책평가연구원의 경우 영향력은 상대적으로 미미하지만 신뢰도에 있어서는 서산태안환경운동연합과 공동으로 가장 높은 평가를 보이고 있다.

**[제도 지식]** 측면에서는 환경정책평가연구원, 에너지경제연구원, 한국해양과학기술원, 충남연구원 순으로 영향력과 신뢰도가 나타나고 있다. 특이한 점은 충남연구원은 이론지식, 준거지식, 현장지식과 비교해서 제도지식 측면에서 가장 큰 영향력과 신뢰도를 보이고 있다는 점이다. 결국 충남연구원은 가로림만조력발전 사례에서 제도지식의 창출주체로서의 역할이 가장 컸던 것으로 평가되는 셈이다.

정책지식 요소별 영향력 평가에서 특징적인 점은 다음 두 가지다.

첫째, 정책지식 요소별 특히 현장 지식 측면에서 가로림만조력발전반대투쟁위원회, 서산태안환경운동연합, 가로림만조력유치위원회 등 지역의 주민단체와 지역시민단체의 영향력과 신뢰도가 국책연구기관을 압도한다는 점이다. 현장 지식 측면에서 지역상황을 잘 알고 있는 지역의 단체들의 영향력이 국책연구기관에 비해 더 영향력이 있다는 것을 의미한다. 이는 왜 환경영향평가를 둘러싸고 주민들의 반발이 컸는가를 설명하는 이유이기도 하다. 즉 사업주체인 가로림만조력발전(주)이 제출한 환경영향평가가 사업대상지인 가로림만의 상황에 대한 파악이 허술했다는 것을 방증한다. 이러한 결과는 피설문자들의 개인에 대한 영향력 네트워크에서도 드러난다. 2명 이상의 피설문자들로부터 그 영향력과 신뢰도가 높다고 지목된 개인은 가로림만조력발전반대투쟁위원회 위원장과 서산태안환경운동연합 간부였다.

둘째, 충남연구원과 같이 지역정책지식 창출주체의 영향력이 이론 지식, 준거 지식보다는 현장 지식 특히 제도 지식에서 높게 나타난다는 것은 의미하는 바가 크다. 주민들의 찬반의견이 갈리고 대립하는 상황에서 충남도는 중재자 역할을 요청받는다. 이러한 중재자 역할이 정책지식 측면에서는 제도 지식에 대한 심도 있는 이해를 요구하기 때문에 이러한 결과를 낳았다고 해석할 수 있다.



(그림 4-2) 가로림만조력발전 사례 정책지식 요소별 영향력 네트워크





## 2) 농업직불금 개선 사례

농업직불금개선 사례는 전반적으로 가로림만조력발전 사례와 달리 갈등이 첨예화되지 않은 사례로서 주민단체나 지역시민단체가 직접적으로 관여하지 않은 상태에서 전개되고 있다. 따라서 학술계 중심으로 논의가 진행되기 때문에 관여하는 주체도 대부분 정책연구기관, 전문가, 학술단체 등이 중심이 되고 있다.

**[이론 지식]** 측면에서 농촌경제연구원이 압도적인 영향력과 신뢰도를 보이고 있다. 이외에는 GS&J, 농정연구센터, 서울대, 충남연구원 또는 인천대 순이다. 영향력과 신뢰도 모두 동일한 순위를 보이고 있다. 눈에 띄는 점은 GS&J나 농정연구센터 같은 민간연구단체가 활발하게 참여하고 있으며 상대적으로 높은 영향력과 신뢰도를 쌓고 있다는 점이다.

**[준거 지식]** 측면에서는 농촌경제연구원, GS&J, 농정연구센터, 서울대, 단국대, 인천대 등 대학교, 충남연구원 순이다. 이론 지식과 비교할 때 큰 변화없이 농촌경제연구원, GS&J, 농정연구센터가 높은 순위를 기록하고 있다. 다만 준거지식 측면에서는 보다 다양한 주체들이 관여하고 있는 것으로 드러나는데 대표적으로 단국대와 지역아카데미가 그러한 범주에 속한다.

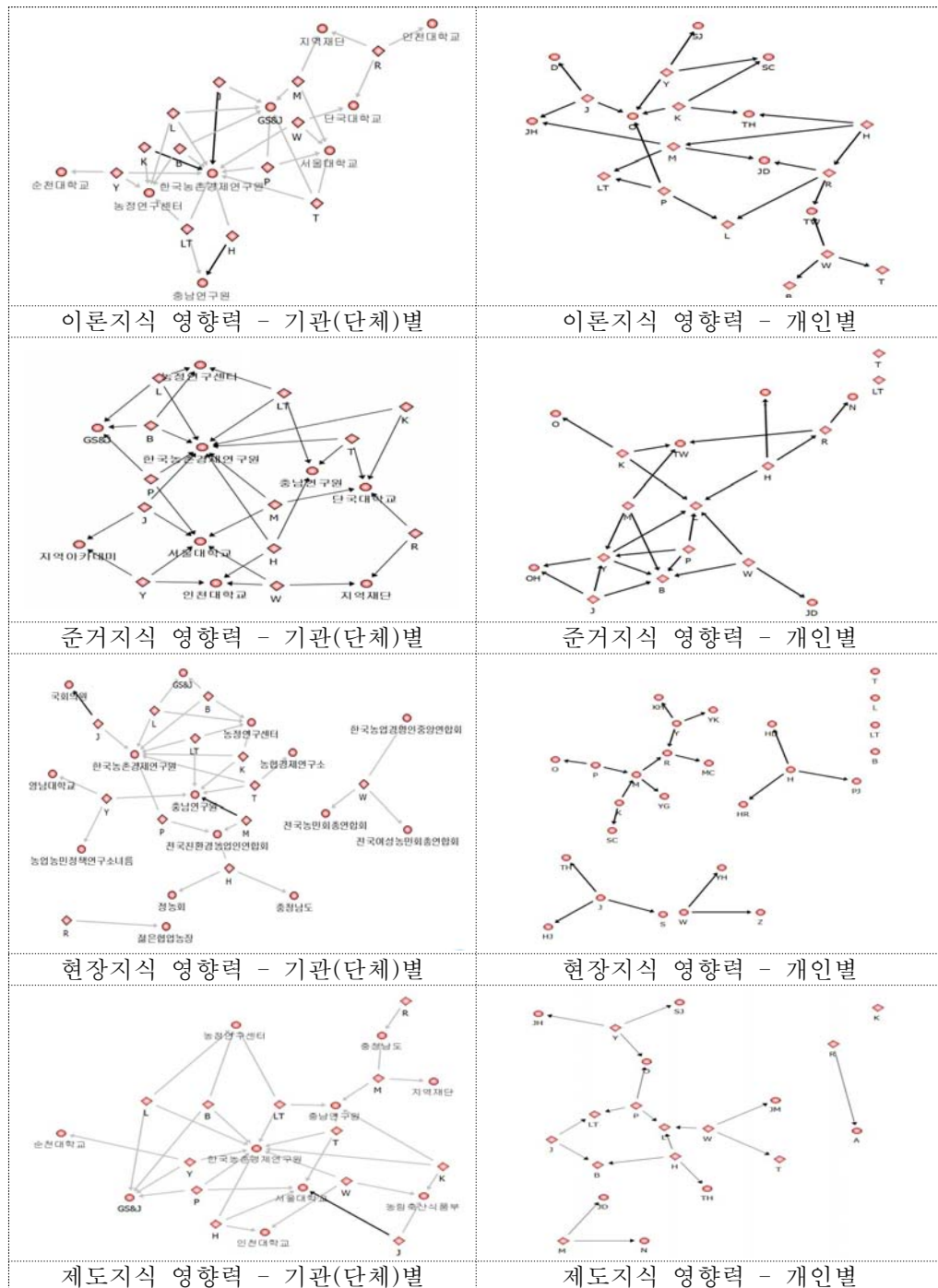
**[현장지식]** 측면은 이론지식이나 준거지식과는 양상이 상당히 다르다. 농촌경제연구원이 여전히 가장 큰 영향력과 신뢰도를 보이고 있으나 그 지배적 지위가 약화되었다. 대신 충남연구원과 전국친환경농업인연합회 등 기관들이 타 정책지식 요소에 비해 비중이 커졌다, 특히 충남연구원은 현장지식 측면에서 상대적으로 강한 영향력과 신뢰도를 얻고 있는 것으로 나타났다.

**[제도지식]** 측면에서는 농촌경제연구원이 가장 강한 영향력과 신뢰도를 보이고 있으며 그 뒤를 서울대, 충남연구원, GS&J 등 순이다.

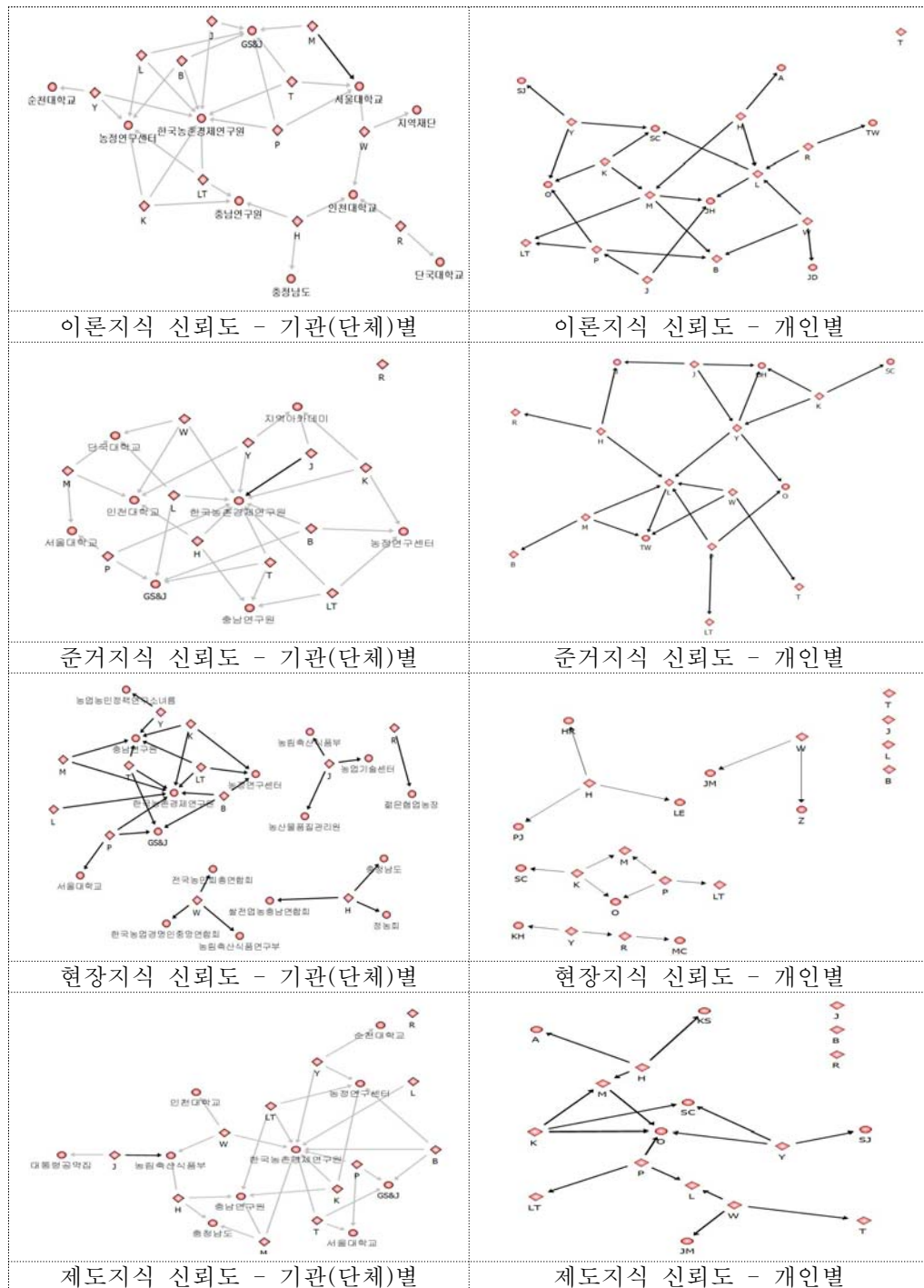
정책지식 요소별 영향력과 신뢰도 인식은 다음과 같은 특징을 보인다.

첫째, 모든 요소를 통틀어 농촌경제연구원의 영향력과 신뢰도가 가장 큰 것으로 나타난다. 다만, 현장지식 측면에서 그 지배적 지위가 상대적으로 약화된 것으로 나타났다. 이는 충남연구원이나 전국친환경농업인연합회가 현장지식 측면에서 상대적으로 강세를 보이기 때문인 것으로 풀이된다.

둘째, 농정연구센터, GS&J 등 민간연구단체가 상당한 영향력과 신뢰도를 쌓고 있음을 보여주고 있다. 만약 서울대, 인천대 등 대학의 전문가집단들을 합하면 민간부문의 비중이 상당히 높다고 볼 수 있다. 이는 가로림만조력발전 사례와 달리 다양한 주체들이 정책지식의 창출에 관여하고 있으며 이들간에 네트워킹이 비교적 원활해지는 효과를 보인다. 실제로 개인 간 영향력과 신뢰도 분석에서도 네트워크가 가로림만조력발전 사례에 비해 현저하게 왕성한 것을 확인할 수 있는데, 이는 이러한 민간연구단체의 참여와 관련이 깊다.



(그림 4-4) 농업직불금 개선 사례 정책지식 요소별 영향력 네트워크



(그림 4-5) 농업직불금 개선 사례 정책지식 요소별 신뢰도 네트워크

## 5. 분석 결과3: 특정 주체의 텍스트 네트워크 분석

설문조사 결과에서 도출된 특이점에 대한 추가 분석이 필요한데, 이러한 추가분석이 필요한 사항은 다음 두 가지다.

첫째, 가로림만조력발전 사례에서 환경정책평가연구원이 높은 신뢰도를 유지할 수 있었던 원인은 무엇인가를 살펴보아야 한다. 환경정책평가연구원은 국책연구기관으로서 환경부 소속 기관이었음을 고려하면 해당 연구원에 대한 신뢰도가 높은 것은 그에 상응하는 이유가 있을 것으로 보인다.

둘째, 농업직불금 사례에서 충남연구원이 현장지식 관련한 영향력과 신뢰도가 높게 나타나는 원인을 분석해야 한다. 농업직불금 사례는 충남이 이니셔티브를 갖고 중앙정부에 정책을 건의하는 방식으로 진행되었으므로 이는 일견 당연하다고 볼 수 있으나, 정책지식 요소 측면에서 그 객관적인 이유를 찾는 것이 필요하다.

이를 위해서는 충남연구원이 생산한 보고서의 텍스트를 분석하는 것이 필요하다 하겠다. 이를 위해서 충남연구원 소속의 연구원들이 생산한 텍스트에 대한 텍스트 네트워크 분석을 실시했다.

### 1) 환경정책평가연구원의 텍스트 네트워크 분석

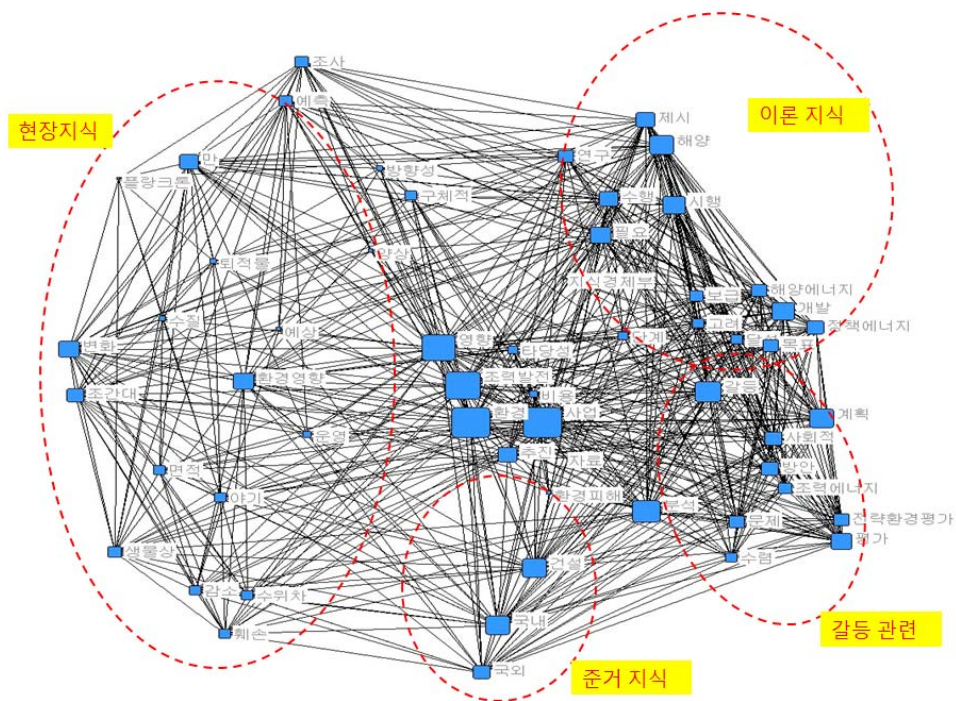
가로림만조력발전 사례에서 모든 정책지식 요소에서 환경정책평가연구원이 영향력과 신뢰도가 높은 것으로 나타난 이유를 파악하기 위해 환경정책평가연구원이 발표한 주요 보고서의 요약문을 대상으로 텍스트 네트워크 분석을 실시하였다.

[그림 4-6]은 그 결과를 시각화한 것이다.<sup>11)</sup> 텍스트 네트워크는 크게 4가지 덩어리로 구성된다. 하나는 환경영향, 만, 조간대, 변화 등을 핵심 개념어로 하는 현장지식 묶음이다. 다른 하나는 국외, 국내 등을 핵심 개념어로 하는 준거 지식 묶음이다. 다른 하나는 해양에너지, 정책에너지 등을 핵심 개념어로 하는 이론 지식 묶음이다. 다른 하나는 갈등, 사회적, 방안, 수렴 등을 핵심 개념어로 하는 갈등 관련 묶음이다.

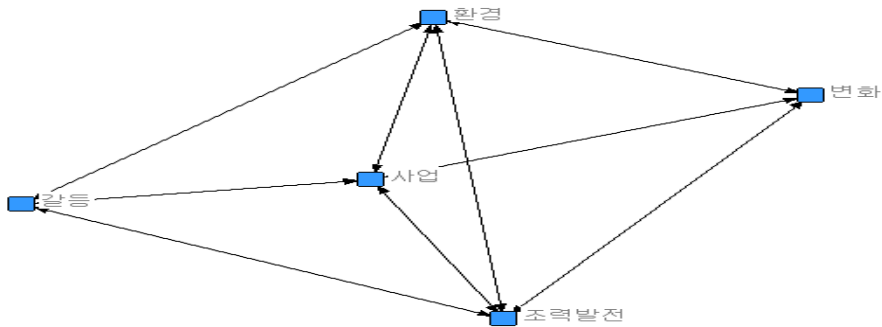
11) 텍스트를 KrKwic 프로그램을 사용하여 명사화한 후 최다 빈도 상위 60개 단어 간 관계를 시각화하였다. 노드의 크기는 Degree를 이용한 중심성 수치로서 노드의 크기가 클수록 중심성이 크다.

이를 토대로 볼 때 우리는 왜 환경정책평가연구원이 모든 정책지식 요소(단, 현장지식의 영향력 제외)에서 높은 영향력과 신뢰도를 보이는지 추론할 수 있다.

우선, 국책연구기관으로서의 독특하게 갈등 관련 묶음이 보고서에서 비중 있게 제시되고 있다. 뿐만 아니라 이러한 갈등을 예방하기 위해 전략영향평가 단계에서 주민들의 의견을 수렴하자는 대안을 제시하고 있다. 명사화한 단어의 빈도에 있어서도 “갈등”이라는 단어는 주제에 속하는 “조력발전” 단어에 이어 2위를 기록했다(그림 4-7) 참조). 이렇게 갈등 문제를 직접적으로 다루는 것은 환경정책평가연구원이 찬반 논쟁에 휘말리지 않고 중립성을 유지하는 것에 큰 역할을 한 것으로 추측할 수 있다.



(그림 4-6) 환경정책평가연구원 보고서의 텍스트 네트워크 분석 결과 시각화



〔그림 4-7〕 KEI 가로림만조력발전 관련 텍스트 최빈 5개 단어

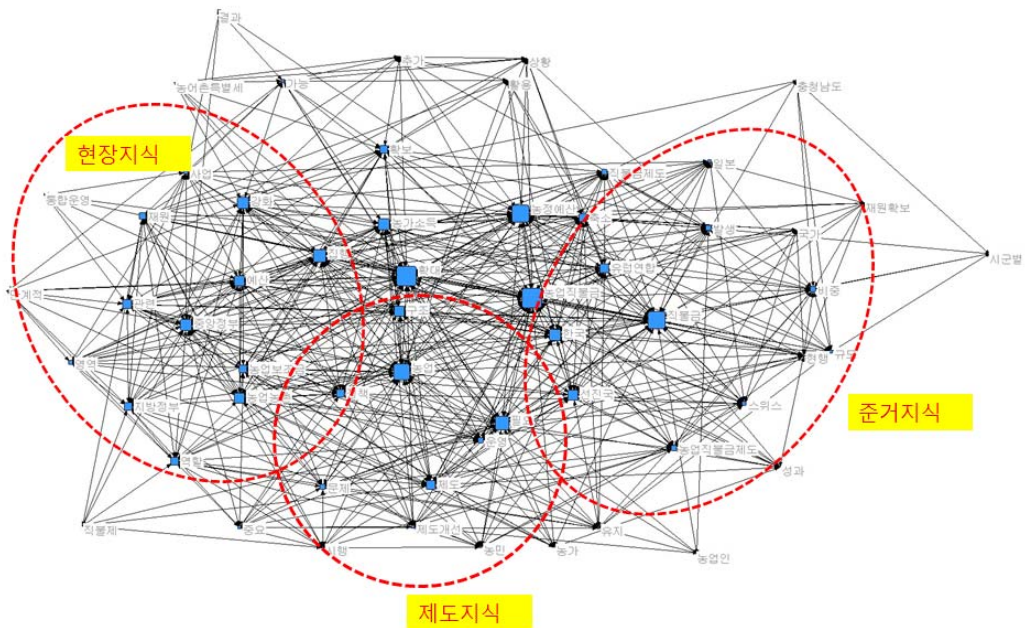
둘째, 현장지식이 사실상 구체적인 조사연구 내용이 아니라 조사연구의 범위 또는 주안점을 중심으로 제시되고 있는 것이다. 즉 구체적으로 환경영향평가 내용의 시비를 가리는 것이 아니라 가로림만조력발전 관련 환경영향평가는 어떠한 측면에 주안점을 두어야 하는지를 제시하고 있다. 이러한 경향은 관련 현장 지식의 영향력 측면에서 환경정책평가연구원보다 주민단체들의 영향력이 크다는 점에서도 간접적으로 드러난다. 환경정책평가연구원은 환경영향평가서의 내용에 대한 논쟁에 관여하기보다는 논쟁의 틀을 제시하는데 그쳤다.

셋째, 국내와 국외의 조력발전 사례를 언급하면서 환경영향을 부각시키고 있다. 이는 지식경제부, 서부발전, 가로림만조력발전(주)이 가로림만조력발전사업을 추진하는 근거를 사실상 반박하는 내용으로 구성되어 있다. 즉 가로림만조력발전 사업과 프랑스 랑스 발전소와 국내 시화호 발전의 사례가 어떻게 다른가를 밝혀 이러한 사례들을 근거로 가로림만조력발전사업 추진을 합리화하는 것을 우회적으로 비판하고 있다.

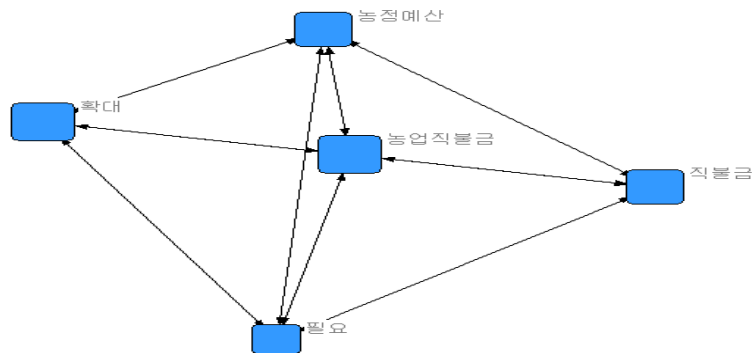
이러한 환경정책평가연구원의 ‘영리한’ 자리매김은 대형국책사업과 관련하여 충남연구원의 자리매김에 적지 않은 시사점을 주고 있다. 즉 사업의 찬반 논쟁에 직접적으로 참여하기보다는 일정거리를 유지하면서도 가이드라인을 제시하여 논쟁 내용이나 과정에 영향을 미치는 방식을 취하는 것이다.



## 2) 농업직불금 개선 관련 충남연구원의 텍스트 분석



[그림 4-8] 농업직불금 개선 사례 관련 충남연구원의 텍스트 네트워크 분석 결과 시각화



[그림 4-9] 농업직불금 개선 사례 관련 충남연구원 텍스트 상위 최빈 5개 단어



농업직불금 개선 사례에서 모든 정책지식 요소에서 충남연구원의 영향력과 신뢰도가 비교적 고르고 높게 나타난 이유를 파악하기 위해 충남연구원이 발표한 주요 보고서의 요약문을 대상으로 텍스트 네트워크 분석을 실시하였다.

[그림 4-8]은 그 결과를 시각화한 것이다. 텍스트 네트워크는 크게 3가지 덩어리로 구성된다. 하나는 예산, 재원, 중앙정부, 지방정부 등을 핵심 개념어로 하는 현장지식 묶음이다. 다른 하나는 유럽연합, 한국, 일본, 스위스 등을 핵심 개념어로 하는 준거 지식 묶음이다. 다른 하나는 제도, 제도개선, 운영, 시행, 농민 등을 핵심 개념어로 하는 제도 지식 묶음이다.

이를 토대로 볼 때 특이한 점은 다음과 같다.

우선, 지역 정책연구기관으로서의 독특하게 유럽연합 등 해외 사례 등 준거지식을 비중있게 다루고 있다는 점이다. 이렇게 준거지식을 다루는 것은 사실상 이론지식을 대부분 포괄하기 때문에 준거지식과 이론지식에 대한 이해가 있다는 것을 의미한다. 명사화한 단어의 빈도에 있어서도 “직불금”이라는 단어가 “농업직불금” 단어와 별도로 제시되는 것은 “직불금” 단어를 매개로 해외사례를 비중있게 다루고 있음을 나타낸다. ([그림 4-8]. [그림 4-9] 참조).

둘째, 현장지식과 제도지식을 중점적으로 다루고 있다. 예산, 재원 등 문제뿐 아니라 제도, 제도개선, 운영 등 관련한 문제도 비중있게 다루고 있다. 물론 현장지식과 제도지식이 물리적으로 명확히 구분되는 것은 아니나 이 두 정책지식 요소가 충남연구원의 보고서에서 높은 비중을 차지하고 있는 것이다.

이를 통해 우리는 충남연구원이 왜 정책지식 요소별로 고르게 영향력과 신뢰도를 얻고 있는가를 간접적으로 확인할 수 있다. 즉 준거지식, 현장지식, 제도 지식을 고르게 확보하고 정책지식을 제기하기 때문으로 추측할 수 있다.

## 6. 분석 결과의 해석

### 1) 충남의 지역정책지식생태계는 다양성이 제한적임

#### (1) 지역의 정책지식 창출주체가 절대적으로 적음

지역 차원이든 전국 차원이든 정책지식 창출(생산)주체나 활용(수요)주체의 다양성은 건강한 정책지식생태계의 필수 요건이다. 가로림만조력발전 사례와 농업직불금 개선 사례를 통해 보면 충남의 지역정책지식생태계는 다양성이 제한적이라는 점이 확인된다.

가로림만조력발전 사례의 경우 영향력과 신뢰도 조사에서 거명된 조직 중 상위 5위안에 들어 있는 10개 조직 중 전국적 조직은 7개 기관, 지역은 3개 기관이었다. 전국적 조직 7개는 모두 국책연구기관이었고 지역의 3개 기관 중 2개는 주민조직이었으며 나머지 하나는 충남 연구원이었다. 즉 국책연구기관이 압도적으로 영향력과 신뢰도에서 지배적 지위를 차지한 것이다. 가로림만조력발전 사례에서 중앙부처간 의견 대립이 있었고 이와 관련한 다양한 전문가 집단이 논쟁에 참여하였다. 지역 차원에서는 주민단체에서도 찬반양론이 격렬하게 대립되었다. 이렇게 찬반양론이 대립되는 사안에서 지역정책지식생태계의 역할이 매우 제한적일 수밖에 없는 것이 사실이다. 그러나 이를 고려하더라도 전국적 정책지식생태계와 주민단체 사이에서 생산적인 논의에 기여한 지역의 정책지식 창출주체는 충남연구원을 제외하고는 없었다.

농업직불금 개선 사례의 경우, 영향력과 신뢰도 조사에서 거명된 조직 중 상위 5위안에 들어 있는 10개 중 전국적 조직은 9곳, 지역 조직은 1곳이었다. 그런데 전국적 조직 9곳 중 국책연구기관은 농촌경제연구원 1곳이고 그 외 8곳(농림축산식품부 제외)은 비영리연구 조직이나 대학교가 대부분이었다. 한편 지역 조직은 충남연구원 한곳이었다.

물론 충남연구원을 제외한 단체를 모두 전국적 조직으로 볼 수 있느냐는 문제가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 지역정책지식생태계와 전국 정책지식생태계의 구분이 물리적인 것이 아니라 기능적인 것이라고 보아야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 절대적 수량에서 이렇게 적다는 것은 지역의 정책지식 창출주체가 다양하지 못하다는 점을 의미한다고 해석할 수 있다. 특히 눈에 띄는 것은 지역대학의 관여가 전무하다는 점이다. 충남이나 인근 광역자치단체에

소재한 대학이 무수히 많음에도 불구하고 지역 대학의 참여가 거의 없었다는 점은 매우 두드러지는 결과라 할 수 있다.

## (2) 관련한 정책지식 창출주체의 성격이 다양하지 않음

앞서 관련한 지역의 정책지식 창출주체가 절대적으로 적다는 것을 지적하였다. 여기에서 정책지식 창출주체의 성격이 다양하지 않았다 함은 관여 주체들을 공공부문과 민간 부문, 당사자단체와 비당사자단체로 구분하여 볼 때 관련한 정책지식 창출주체의 상황을 의미한다.

구분	공공	민간	구분	공공	민간
중앙	환경정책평가연구원, 한국해양과학기술원, 에너지경제연구원, 국립수산업과학원(4)	환경운동연합 서산태안환경운동연합(2)	중앙	농촌경제연구원, 농림축산식품부(2)	GS&J, 농정연구센터, 서울대학교, 단국대학교, 전국친환경농업인연합회, 인천대학교, 지역아카데미(7)
지방	충남연구원(1)	(주)가로림만조력발전 기로림만조력반대투쟁위 가로림만조력발전유치위(3)	지방	충남연구원(1)	

가로림만조력발전 사례 기관성격 분류

농업직불금 개선 사례 기관성격 분류

가로림만조력발전 사례의 경우, 10개 단체 중 중앙의 공공기관이 4곳으로 가장 많다. 그리고 지방의 민간단체 3곳, 중앙의 민간단체 2곳, 지방의 공공기관 1곳이다. 이에 비해 농업직불금 개선 사례의 경우 중앙 민간단체가 7곳으로 압도적으로 나타난다. 그 다음은 중앙의 공공기관 2곳, 지방의 공공기관 1곳이다.

이 두 사례는 매우 대조적인 결과를 보여주고 있다. 가로림만 조력발전 사례는 국책연구기관의 비중이 큰 반면, 농업직불금 개선 사례는 중앙 민간조직의 비중이 압도적이다. 이는 농업직불금

개선 사례가 보다 다양한 성격의 단체들이 논의에 관여하고 있음을 보여주고 있다. 이러한 차이는 가로림만조력발전 사례가 제도화된 틀에서 국책연구기관의 비중이 매우 크게 작용했던데 반해 농업직불금 개선 사례는 제도화된 논의구조가 아닌 비제도적 경로를 통해 보다 자유로운 환경에서 다양한 민간 조직들이 참여하고 있음을 보여준다. 더욱이 가로림만조력발전의 경우 매우 첨예한 대립구도로 인해 찬반진영이 명확히 갈려 상호 간 교류와 학습이 곤란한 상황이었음을 감안하면 농업직불금 개선 사례는 찬반대립이 첨예하지 않은 상황 혹은 단계에서 다양한 논의와 풍부한 상호작용이 가능한 구도라고 할 수 있다. 이러한 차이를 가져온 근본적인 차이는 농업직불금 개선 사례의 경우 대학교의 관여가 매우 활발하다는 것이다. 이는 반대로 말하면 학술적 측면에서 논의가 활발하다는 것으로 이는 충남의 지역정책지식 생태계의 발전방향에 관해 중요한 시사점을 제공하고 있다.

## 2) 주체 간 상호작용은 공공 연구보고서나 토론회 등 위주임

### (1) 정책지식 창출주체 간 상호작용은 공공기관 연구보고서와 토론회 등을 중심으로 수행되고 있음

〈표4-7〉의 지식을 획득하는 경로에 관한 질문에 대해서 응답자들은 가로림만 조력발전 사례나 농업직불금 개선 사례 모두 영향력 측면과 신뢰도 측면에서 공공기관의 연구보고서나 의견서, 토론회, 세미나 워크숍 등을 가장 영향력 있고도 신뢰할만한 경로로 꼽았다. 이에 비해 발표된 논문이나 개별자문, 신문 방송 등 대중매체는 낮은 순위를 기록했다.

가로림만 조력발전 사례에서 특징적인 것은 영향력 순위에서 신문 방송 기사가 2위로 올라 있다는 점이다. 이는 신뢰도 순위에서는 신문방송 기사가 상위 5위에 오른 것과는 매우 대조적이다. 가로림만 조력발전 사례가 사회 이슈화되면서 신문방송에 자주 오르내린 것에 대한 반영이기도 하며 동시에 정책지식 창출주체도 이러한 사회 이슈화된 것으로부터 자유롭지 못했다는 방증이기도 하다. 그러나 신뢰도 순위에서 신문 방송 기사가 낮은 순위를 기록한 것은 신문 방송 기사가 정책지식 창출주체 간 상호작용에서 그다지 유익한 경로는 아니라는 인식을 드러내고 있다.

농업직불금 개선 사례는 공공기관 연구보고서와 토론회 등이 지식을 획득하는 주요 경로로 꼽히고 있으며 그 다음을 발표논문이나 개별자문이 차지하고 있고 신문 방송 기사는 그 다음 그룹을 차지하고 있다. 영향력 순위와 신뢰도 순위가 서로 의미있는 차이를 보이지 못하고 있다.

우리는 지식을 획득하는 경로에 관해 두 가지 시사점을 발견할 수 있다. 첫째는 공공기관의 연구보고서의 영향력과 신뢰도가 매우 크다는 점이다. 이는 국책연구기관이나 지방 정책연구기관이 발표하는 연구보고서의 영향력을 가늠케 해준다. 이를 다른 각도에서 보면, 정책 이슈를 제기하는 유력한 경로로서 공공기관의 연구보고서의 영향력이 크기 때문에 이를 적극 활용하는 것이 중요하다는 점이다. 충남도의 경우 충남의 정책 제안을 전국적 의제로 격상하고자 하는 경우 국책연구기관과의 공동연구나 협력이 매우 유효할 것이다. 둘째, 토론회, 세미나, 워크숍 등이 정책지식 창출주체 간에 의제를 공론화하는데 중요한 경로라는 점이다. 특히 공공기관의 연구보고서를 주요 내용으로 하는 토론회의 경우 토론회의 영향력과 신뢰도를 더욱 배가될 것이라고 추측할 수 있다. 더욱이 앞서 <표3-10>에서 지적한 바와 같이 토론회, 세미나, 워크숍 등 행사는 정책지식 순환 매체 유형 중 사회적이고도 쌍방향적인 요소를 갖고 있기 때문에 가장 바람직한 순환 매체 유형으로 손꼽히고 있다. 따라서 토론회는 의제를 공론화하는데 매우 유력한 방식이다.

## (2) 정책지식 순환 매체로서 신문 방송 기사는 양면성이 있음

정책 문제가 신문 방송 기사를 통해 전국적인 사회 이슈가 되는 것은 본질적으로 정책 문제가 정책지식 창출주체나 수요주체 간에 주로 논의되던 문제에서 일반 대중들의 사회 이슈로 전환 되는 질적 전환 과정이다. 그리고 이 과정에서 신문 방송 기사는 매우 결정적인 역할을 한다. 이 과정은 정책 문제가 사회적 검증을 거치는 과정이기도 하다. 이를 통해 정책 문제가 단순히 이해당사자사자의 영역이 아니라 사회적 영역에서 논의되고 검증되어 정책의사결정에 반영된다. 이러한 측면에서 신문 방송 기사는 정책지식의 순환과정 내지 선별과정에서 매우 중요한 역할을 수행한다.

그런데 구체적 사례를 놓고 볼 때 그 역할이 긍정적인 것만은 아니다. 가로림만 조력발전 사례에서 신문 방송 기사의 영향력은 매우 컸으나 그 신뢰도는 매우 낮았다. 이는 적어도 정책 지식 창출 주체의 시각에서 보면 그렇다. 한편 농업직불금 개선 사례의 경우 신문 방송 기사의

영향력이나 신뢰도는 높지 않으나 그래도 상위 5위에 올라와 있어서 일정한 영향력과 신뢰도를 보이고 있다. 어디서 이러한 차이가 비롯되는지 곱씹어봐야 한다.

이 문제에 대해서 두 가지 각도에서 살펴볼 필요가 있다. 하나는 두 사례가 정책과정에서 차지하고 있던 단계가 상이했다는 것이고, 다른 하나는 정책지식 요소의 시각에서 이것이 주는 의미다.

정책과정 단계에서 가로림만 조력발전 사례는 정책형성과정에서 발생한 정책과정이다. 사전환경성 검토를 거쳐 정책추진방침이 선 상태에서 환경영향평가가 시행되었고 그 과정에서 주민단체와 환경단체의 반대로 정책이 무산된 경우다. 가로림만 조력발전이 환경영향평가서 검토 단계에 들어섰다는 것은 이미 제도화된 과정 속에서 진행되었음을 의미한다. 즉 모든 방안을 개방적으로 검토하는 것이 아니라 이미 정부 내지 부처에서 추진하는 과정에서 발생한 문제다. 이 단계까지 와서는 충분한 시간 여유를 갖고 여러 가지 의견을 검토할 상황이라기보다는 추진하는 쪽과 저지하는 쪽이 힘을 겨루는 단계이기 때문에 이 문제가 신문 방송 기사를 탄다는 것은 쉽게 사회 이슈화되기 쉬운 방향으로 흐를 가능성이 컸다는 점이다. 즉 정책의 문제가 아니라 사회 이슈화되기 쉬운 것이었다. 이와 비교하면 농업직불금 사례는 현재 정책 평가 단계에서 논의되고 있으며 아직 정책형성단계로 진입하지 않은 상태다. 즉 제도화된 절차에 들어간 것이 아니기 때문에 비교적 개방적이고 자유로운 논의가 가능한 상황이다. 이러한 상황에서 신문 방송 기사는 정책 문제를 공론화하는데 주요한 역할을 할 수 있다. 따라서 신문 방송 기사의 영향력과 신뢰도가 낮은 수준에서나마 긍정적으로 인식되고 있는 것이다.

한편 정책지식 요소의 시각에서 보면, 신문 방송 기사를 통해 사회 이슈화된다는 것은 이론 지식 내지 준거 지식이 현장지식이나 제도지식보다 전면에 나서는 상황으로 흐를 가능성을 높인다. 과학적 근거와 자료보다는 패러다임이나 담론이 지배적이게 되는 단계가 된다. 상대적으로 현장지식이나 제도지식 등 이해당사자에게 중요한 요소는 사회 이슈화 과정에서는 그다지 주목을 받지 못하게 된다. 이러한 차이로 인해 사회 이슈화 단계에 들어가면 차분하고 생산적인 정책지식의 창출과 순환이 방해받게 될 가능성이 있다. 이는 정책지식 창출주체의 입장에서는 그다지 반길만한 일은 아닐 것이다.

결국 정책과정에서 해당 사안이 어느 단계에 있는가에 따라 신문 방송 기사를 통한 정책 순환 과정이 갖는 의미와 역할이 다르게 나타난다. 정책의제로 채택이 되어 제도화된 절차에 진입할 경우 신문 방송 기사를 통해 사회 이슈화되는 과정을 필수적으로 겪는 바 이는 정책

의제가 사회적 검증을 거친다는 의미와 함께 정책지식 요소 중 이론지식이나 준거지식이 과대 대표되고 현장지식이나 제도지식이 과소 대표되는 상황을 초래한다. 결국 정책지식 창출 주체 간 자유로운 논의와 다면적인 검토를 위해서는 제도화된 절차에 진입하기 전에 충분한 논의가 있어야 하는 것이다.

### 3) 지역 정책지식생태계의 미덕은 현장지식 창출에 있음

#### (1) 지역 정책지식생태계는 현장지식 창출주체로서 역할이 중요함

가로림만조력발전 사례에서 가로림만조력발전반대투쟁위원회, 가로림만조력발전유치위원회가 현장지식에서 압도적인 영향력과 신뢰도를 보였음을 확인했다. 또한 농업직불금 개선 사례에서는 충남연구원 등 지역의 정책지식 창출주체가 현장지식 측면에서 또한 높은 영향력과 신뢰도를 보이고 있음을 보았다.

이러한 결과는 지역의 정책지식생태계의 역할이 무엇에 있는지를 비교적 명확하게 보여준다. 지역 정책지식생태계는 바로 현장지식을 창출하는 주체로서 제 기능을 할 때에만 우리나라 국가 정책지식생태계의 일부분으로서 제 역할을 할 수 있다. 물론 가로림만조력발전의 경우 현장지식이 전통적인 정책지식창출주체인 연구자 집단에서 나왔다기보다 주민단체에서 나왔다. 그런데 이것은 사실상 지역의 정책지식생태계가 본연의 역할을 제대로 수행하지 못한 결과 주민단체가 직접 자신들의 경험과 관찰을 토대로 국책연구기관이나 대학의 전문가들이 제출한 환경영향평가 내용을 반박하는 결과를 초래한 것으로 볼 수 있다.<sup>12)</sup> 만일 지역의 정책지식생태계가 지역민과 함께 이러한 지역의 현장지식을 축적하고 이를 자료화하여 그들의 목소리와 의견이 정책지식생태계에서 온전히 반영되었다면 조력발전을 둘러싼 주민단체 간 대립이 극한으로 치닫지는 않았을 것이라는 기대를 할 수 있다.

농업직불금 사례는 다른 측면에서 지역 정책지식생태계의 역할에 대한 문제제기를 한다. 충남은 관련 사례에서 이니셔티브를 쥐고 논의 구조를 형성하는데 기여하고 있다.

12) 물론 가로림만조력발전은 이보다 더 근본적인 이론적 문제를 제기한다. 전문가들이 주축이 되는 현장조사(주로 환경영향평가를 통해 이루어짐)가 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다는 점이다. 이론적으로 이는 암묵지와 형식지의 대립으로 봐야 한다. 전문가집단으로 구성된 형식지 생산이 사실 암묵지를 제대로 포착하지 못한 채 제출되고 이것이 암묵지를 갖고 있는 주민단체에 의해 반박되었기 때문이다.

그리고 충남연구원으로 대표되는 지역의 정책지식 창출 주체들은 현장지식에 대한 연구와 조사분석을 통해 영향력과 신뢰도를 쌓고 있다. 충남연구원이 생산한 텍스트 네트워크를 분석한 결과 또한 이를 뒷받침하고 있다. 충남연구원은 준거지식, 현장지식, 제도지식 측면에서 연구를 축적하였고 이를 기반으로 우리나라 정책지식생태계에 참여하고 기여하고 있다. 지역 정책지식생태계는 현장지식의 창출을 핵심 역할로 삼고 이를 통해 우리나라 정책지식 생태계의 발전에 기여할 수 있다.

## (2) 지역주민단체가 암묵지 보유자로서 정책지식 창출주체로 성장할 가능성

정책지식을 정의하는 대부분의 연구들은 정책지식의 창출주체는 사실상 전문가 집단으로 한정하고 연구를 진행했다. [그림3-3]에서 보는 바와 같이, 국민 또는 지역주민은 이러한 정책 지식 창출주체나 활용주체들에게 요구를 제기하고 그들로부터 정책지식 또는 정책을 받는 존재로 인식되었다. 즉 정책지식의 생산과 소비에 있어서 국민이나 지역주민은 수동적 입장에 있었다.

그런데 가로림만조력발전 사례는 이러한 설정이 적실하지 않음을 보여준다. 현장지식의 영향력이나 신뢰도에서 주민단체가 전문가집단들을 압도하고 있다. 사실상 전문가들의 현장의 조사연구를 통해 획득한 형식지가 주민(단체)의 암묵지에 비해 설득력을 갖고 있지 않다는 것이다.

이러한 문제는 정책지식생태계에 근본적인 문제를 제기한다. 지금과 같이 인터넷이 발달하여 전문지식에 대한 전문가집단의 독점력이 약화된 상황에서 주민(단체)은 쉽게 전문가들의 의견에 대한 근거자료와 반박자료를 검색하고 확인할 수 있다. 그리고 자신들의 경험과 지식을 바탕으로 전문가들의 견해에 대한 찬성이나 반대 의견을 내놓을 수 있다. 가로림만조력발전 사례는 전문가들이 단기간의 현장조사를 통해 확보한 현장지식은 지역주민들이 생활 경험과 노동을 통해 획득한 지식과 괴리가 있음을 말해준다. 그리고 과거와 달리 지역주민은 그 지역의 상황에 관한 암묵지를 바탕으로 전문가집단의 조사연구에 대해 이의를 제기할 수 있는 상황이 되었다. 이는 곧 정책지식 창출 특히 현장지식의 창출주체로서 지역주민단체가 부상하고 있음을 의미한다.



## 제5장 결론 및 정책 제언

### 1. 연구 내용 요약

제1장 서론에서는 연구의 필요성과 목적, 선행연구의 검토, 연구방법을 소개했다. 연구방법으로서 설문조사, 텍스트 네트워크 분석을 제시하였다. 제2장에서 우리는 정책지식의 개념과 분류, 정책지식생태계 개념 그리고 정책과정과 정책지식생태계에 대해서 살펴보았다. 특히 정책지식의 개념과 분류를 둘러싸고 다양한 시각이 있음을 확인하였고, “생태계” 개념을 정책지식네트워크 분석에 도입하는 것의 적실성을 논했다. 그리고 “생태계” 개념을 빌어 정책지식생태계의 구성 요소 및 상호관계를 고찰했다. 또한 정책과정에서 정책형성과정과 정책평가과정에서 정책지식생태계의 역할이 주로 발휘됨을 확인했다.

제3장에서는 지역정책지식생태계 주체의 형성과 변화를 충남지역을 사례로 창출주체, 활용주체의 형성과정을 살펴보았다. 또한 정부정책을 둘러싼 충남지역의 이슈화 추세 리뷰를 통해 정부정책에 대한 지역의 수동적 대응, 정부정책에 대한 지역의 적극적 대응, 그리고 지방차원의 정책의사결정이라는 영역이 있음을 제시했다. 이러한 논의를 바탕으로 정부정책을 둘러싼 지역의 대응이라는 차원에서 분석모형을 제시했다. 분석모형은 정책지식을 활용주체의 시각에서 이론 지식, 준거 지식, 현장 지식, 제도 지식으로 구분하여 각 요소별로 지역 정책지식생태계의 역할의 차별화를 분석하는 모형을 제시했다.

제4장에서는 가로림만조력발전 사례와 농업직불금 개선 사례를 대상으로 설문조사와 텍스트네트워크 분석을 통해 사례별로 이론지식, 준거지식, 현장지식, 제도지식 측면에서 가장 영향력 있는 주체, 가장 신뢰도 높은 주체를 분석하였다. 그 결과 주민(단체), 충남연구원 등 지역의 정책지식 창출주체라고 할 수 있는 주체는 현장지식, 제도지식 측면에서 영향력과 신뢰도가 높다는 것을 발견했다. 분석 결과를 바탕으로 본 연구는 지역 정책지식생태계의 다양성이 제한적이라는 점, 공공기관 보고서나 토론회 등이 주요한 정책지식순환 매체라는 점, 그리고 현장지식 창출이 지역정책지식생태계의 핵심역할이라는 점을 해석결과로 제시했다.

## 2. 정책 제언

본 연구는 분석 결과를 바탕으로 충남 정책지식생태계의 건강한 발전을 위해 현장지식 창출 위주의 지역정책지식생태계의 발전 방향 정립, 지역정책지식창출 주체의 다양화, 정책 문제의 조기 논의 구조 마련, 장기적으로 지역 정책지식 수요 주체의 다양화 필요성을 제시한다.

### 1) 현장지식 창출 위주의 지역정책지식생태계의 발전방향 정립

지역의 정책지식 창출주체들이 현장지식의 창출과 체계화에 역점을 두도록 지역정책지식 생태계의 발전방향을 정립해야 한다. 이미 전국적 내지 글로벌 정책지식 네트워크가 형성되어 있는 상황에서 지역의 정책지식생태계는 현장지식의 창출과 체계화를 핵심 연구방향으로 해야만 우리나라 내지 글로벌 정책지식생태계에 실질적으로 공헌할 수 있다.

물론 지역정책지식생태계가 현장지식 창출만 해야 한다는 의미는 아니다. 온전한 정책지식이 만들어지기 위해서는 이론지식, 준거지식, 현장지식, 제도지식이 모두 필요하며 이를 통합할 수 있는 연구자 또는 연구 집단의 통찰력도 필요하다. 이론지식, 준거지식, 제도지식 등은 독자적으로 처음부터 연구를 시작하는 것이 아니라 국책연구기관, 민간연구소, 시민단체 등 타 정책지식 창출주체와의 교류와 상호학습을 통해 상당부분 해소할 수 있을 것이나, 현장 지식은 지역정책지식 창출주체들이 생산하지 않으면 안 된다는 의미다.

이러한 현장밀착형 연구는 최근 세종시 국책연구기관의 이전, 빅데이터의 부각 등 추세에 능동적으로 대응하기 위한 전략이기도 하다. 국책연구기관의 세종시 이전에 따라 충남의 정책 지식 창출주체인 충남연구원 등 도 산하 정책연구기관 및 제반 사업조직, 충남 소재 대학과 국책연구기관 간 교류와 협력은 한층 강화될 것이다. 국책연구기관들이 대부분 이론 지식과 준거 지식 측면에서 높은 전문성을 갖고 있는 상황에서 충남의 정책지식 창출주체는 현장 지식에서 전문성과 노하우를 확보함으로써 상호보완성을 갖고 시너지 효과를 기대할 수 있다. 현장 지식의 창출은 또한 빅데이터의 부상과 맥을 같이 하고 있다. 국책연구기관이 상대적으로 부족함을 느끼는 분야가 현장지식 또는 현장 데이터이다. 이러한 현장 지식의 축적이 있어야만 정부 정책의 테스트베드가 될 수 있다. 현장 지식의 축적이 바로 빅데이터 시대를 여는 첩경이다. 이러한 현장 데이터가 없이 국책연구기관이 생산한 데이터에 의존해서 연구 분석을 한다면 지역의 정책지식생태계는 사실상 유명무실하게 될 것이다.

## 2) 지역 정책지식 창출주체의 다양화

가로림만 조력발전 사례나 농업직불금 개선 사례를 통해서 보면 충남연구원 이외에 눈에 띄는 주체가 아직 없다. 물론 지역정책지식생태계를 기능적인 것으로 본다면 충남 소재 단체가 아니더라도 충남의 정책 문제에 관심을 갖고 꾸준히 관여하는 곳이라면 외부에 소재하고 있더라도 충남의 정책지식생태계 구성원이라고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 충남의 정책 문제에 지속적으로 관심을 갖고 관여할 수 있는 가능성은 충남에 소재한 단체가 높은 것은 당연하다. 지역 정책연구기관 이외에 지역 정책지식의 창출주체가 될 가능성이 큰 단체는 지역대학과 시민단체다.

우선 지역대학은 충남에 소재하고 있고 일상적으로 지역과의 끊임없는 교류가 있기 때문에 지역정책지식 창출주체로서 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 비록 전반적으로 현재 지역대학이 지역의 정책지식 창출주체로 두각을 나타내지 못하고 있는 상황이나, 가로림만 조력발전 사례에서 호서대 산학협력단의 사례는 주목할 만하다. 해당 산학협력단은 2007년 해양수산부의 『가로림만 환경가치평가 연구』 용역을 수행하면서 가로림만 조력발전 관련 정책지식에서 매우 중요한 역할을 차지했다. 특히 조력발전 사업을 반대하는 주민단체나 환경단체에게 있어서 중요한 근거자료로 활용되었다. 또한 해당 대학의 관련 전문가들은 가로림만 조력발전 사례의 정책지식 순환 과정 또는 상호과정에도 개별적 차원이거나 많은 기여를 한바 있다.

한편 개별적으로는 많은 지역 대학의 전문가들이 도의 정책과정에 직간접적으로 관여하고 있다. 이는 주로 충남도 정책자문위원회나 각 실국별 위원회에 많은 지역 대학 전문가들이 참여하고 있기 때문에 언제라도 지역대학의 전문가들이 정책지식 창출주체로서 잠재력을 드러낼 여건이 조성되고 있다.

다음으로 지역 정책지식 창출주체로서 지역의 역량 있는 시민단체가 부상할 가능성에 주목해야 한다. 양적으로나 질적으로 충남의 시민단체는 급성장했으며, 일부 시민단체는 일정한 연구역량을 갖추고 있는 수준으로 발전했다. 가로림만 조력발전 사례에서 서산태안환경운동연합이 그 대표적 사례다. 지역 상황에 대한 심도 깊은 이해를 바탕으로 정책지식의 상호작용에 적극적으로 참여하여 상당한 영향력과 신뢰도를 발휘했다. 특히 해당 단체는 이슈를 중심으로 해서 만들어진 단체가 아니라 오랫동안 지역사회에서 시민운동과 활동을 전개하여 적지 않은 역량을 축적했기 때문에 이러한 영향력과 신뢰도를 얻는 것이 가능했다.

이러한 지역 시민단체는 전체 지역정책지식생태계의 활성화 측면에서 보면 주민들의 일상 생활과 노동을 통해 획득한 암묵지에 가장 쉽게 접근할 수 있으며 이러한 암묵지를 형식지로 전환하는데 결정적 역할을 할 수 있기 때문에 특히 중요하다. 정책지식의 원천이 되는 암묵지가 바로 지역 현장에서 생성되며 이러한 암묵지를 보유하고 있는 지역사회에 가장 밀착해 있기 때문이다. 따라서 지역 시민단체를 지역 정책지식 창출주체로서 육성하는 것은 전체 지역정책 지식생태계의 건강한 발전을 위해 필수적이다.

마지막으로 지역정책지식 창출주체라고 구분하기는 어려우나, 지역정책지식생태계의 발전을 위해서 국책연구기관과의 교류와 협력을 강화해야 한다. 국책연구기관들의 세종시 이전으로 인해 충남의 기존 정책지식 창출주체와 국책연구기관들의 빈번한 교류와 협력이 예전에 비해 용이해졌다. 국책연구기관과의 교류와 협력을 강화해야 하는 필요성은 본 연구의 결과로 도출된 공공 연구기관의 정책지식 전반에서의 영향력과 신뢰도가 높기 때문이다. 가로림만 조력발전 사례와 농업직불금 개선 사례에서 보듯이, 충남의 정책 문제 또는 정책 의제를 정부의 의제로 격상시키고 공론화하기 위해서는 공공기관의 연구보고서가 매우 큰 순환 매체로서 작용했다. 충남도의 입장에서는 이러한 매체의 영향력과 신뢰도를 십분 활용하기 위해서 국책연구기관과의 교류와 협력을 의식적으로 강화할 필요가 있는 것이다.

국책연구기관 외에도 다양한 민간 연구단체들과의 교류도 지역 정책지식생태계 활성화에 도움을 줄 수 있다. 이들이 보유하고 있는 이론지식, 준거지식, 제도지식을 흡수하여 지역 정책지식생태계의 수준을 향상시키는 것에도 적지 않은 기여를 할 수 있다. 농업직불금 개선 사례에서 농정연구센터는 학술단체가 지역의 이슈에 연계되어 논의하면서 지역의 정책지식 창출주체로서 성장할 수 있는 가능성을 보여준다. 다양한 교류와 학습을 통해서 지역의 상황에 대한 이해를 심화하고 이를 통해 기존에 보유하고 있던 이론지식, 준거지식이 결합하는 방식이다.

### 3) 정책 문제 조기 논의 구조 마련

제기된 정책 문제를 조기에 논의할 수 있는 여건과 체계를 마련하여 정책지식 창출 주체들이 시간적 여유를 갖고 자유롭게 다양한 논의를 진행할 수 있도록 해야 한다.

가로림만 조력발전 사례에서 보듯이 정책 문제가 정책과정에 편입되어 제도화된 절차에 진입할 경우 정책 문제가 쉽게 사회 이슈화됨을 확인했다. 그런데 제도화된 절차에 진입하면 정책을 추진하는 주체가 형성되고 이를 반대하는 주체가 가시화되어 쉽게 찬반양론으로 비화될 가능성이 있으며 이러한 상황에서는 정책지식 창출주체들의 개방적인 상호작용과 이를 통한 생산적 논의가 어렵다. 또한 농업직불금 개선 사례는 제도화된 절차에 진입하기 전 단계에서 비교적 자유로운 토론이 가능함을 보여준다. 가로림만 조력발전 사례의 경우 민간단체나 충남도가 이러한 플랫폼을 구축하고자 하는 시도가 있었으나 이미 찬반양론이 대립하고 있던 시기에 시도되었기 때문에 ‘너는 어느 편이나’는 질문에 시달릴 수밖에 없었던 경험이 있었다.

충남도는 제기되는 정책 문제를 조기에 논의할 수 있도록 하는 플랫폼을 형성해 주는 것이 필요하다. 현재 이러한 플랫폼이 설립되어 있는 것은 아니다. 또한 상이한 정책 문제에 대해 동일한 플랫폼을 가질 필요도 없다. 그러나 현재 충남도의 상황을 보면 충남 정책자문위원회가 이러한 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 정책자문위원회에서 정책 문제에 따라 탄력적으로 특별위원회나 워킹그룹을 형성하여 제기되는 정책 문제를 다루는 플랫폼을 형성하고 다양한 정책지식 창출 주체의 목소리를 담아내는 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 충남도의회 또한 이러한 조기 논의 플랫폼을 형성하는데 있어서 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 충남도의회가 독자적으로 이러한 역할을 수행하는 것이 관련 재정이나 연구역량 확보에 문제가 있을 경우 당분간 충남도 정책자문위원회와 공동으로 이러한 역할을 수행하는 것이 현실적이다.

### 4) 장기적으로 정책지식 활용(수요)주체의 다양화 고민 필요

본 연구에서는 지역정책지식생태계를 주로 정책지식 창출주체를 중심으로 논의했다. 사례연구 대상이었던 가로림만 조력발전 사례나 농업직불금 개선 사례는 정책 활용주체가 중앙정부였다. 지방분권의 심화에 따라 중앙정부의 권한 또는 의사결정권한이 지방으로

이관될 것이므로 장기적으로 이러한 문제는 어느 정도 완화될 것으로 기대된다.

그런데 지방 차원에서 정책지식 활용주체의 다양화는 충남도나 각 시군이 활용주체가 되는 것에 비해 도광역의회나 기초지자체의회, 그리고 도 교육청이 명실상부한 지역정책 활용주체가 되지 못하고 있는 것이 향후 풀어야 할 과제다. <표3-2>에서 보듯이, 나라장터를 통한 충남도 연구용역 발주 실태를 보면 충남도, 각 시군이 연구용역의 주요 발주처다. 도 교육청도 상당수 연구용역연구를 발주하고 있으나 도의회나 시군의회는 연구용역 수요가 드러나지 않고 있다. 향후 지역의 정책지식 수요주체 문제는 도의회, 시군의회의 정책지식 활용주체로서의 역할 확대에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

### 3. 연구의 의의, 한계와 개선점

정책지식생태계를 연구대상으로 한 연구는 적지 않다. 그런데 대부분의 연구는 우리나라 범위를 분석 대상으로 하고 있다. 최근 조혜정(2016)의 연구 등 선도적인 시도가 있었으나 대부분이 지역정책지식생태계가 이미 존재한다는 가정에 기반해서 연구를 수행했다. 즉 광역 지자체가 정책지식 수요기관이고 광역시도의 정책연구기관은 정책지식 창출주체이며 이들 간의 관계는 학술용역의 발주와 수주를 통해 이루어진다고 보는 것이다. 이러한 시각은 홍일표의 연구에서도 기본적으로 유지되고 있다. 그렇다면 전국적인 정책지식생태계와 지역의 정책지식생태계가 어떻게 구분되고 그 역할과 작용이 어떻게 다른지를 포착하기 어렵다. 즉 의사결정권한이 지역 내에 있을 경우에는 타당한 분석틀일 수 있지만 의사결정권한이 지역 밖 또는 중앙정부에 있는 경우 그 적실성이 반감된다.

본 연구는 중앙정부의 정책을 둘러싼 지역의 대응이라는 시각에서 지역의 정책지식생태계를 살펴보았다. 즉 의사결정권한이 중앙정부에 있는 사안을 둘러싸고 벌어진 가로림만조력발전 사례와 농업직불금 개선 사례를 대상으로 지역정책지식생태계의 모습을 살펴보았다. 이러한 사례는 지금까지 주로 갈등 연구에서 많이 다루었다. 그러나 본 연구는 이를 정책지식생태계라는 시각에서 접근하고 분석하였다.

본 연구는 지역정책지식생태계를 본격적으로 다루는 연구로서 의의가 있다. 특히 지역 정책지식생태계가 물리적 속성과 기능적 속성 양면 가지고 있는 것으로 이해하는 것이 연구분석을 위해서 실용적이라는 결론은 향후 관련 연구에 있어서 많은 이론적 함의를 갖는다. 이는 생태적 지위라는 개념을 도입하여 지금까지 지역정책지식생태계 연구에서 고려하지 않았던 물리적 속성에 의한 구분을 벗어나게끔 하는 실마리를 제공하기 때문이다.

또한 본 연구는 현상을 살펴보기 위해서는 정책지식을 동일한 덩어리로 인식하는 것이 아니라 정책지식을 구성하는 요소를 이론지식, 준거지식, 현장지식, 제도지식으로 나누어 봄으로써 지역의 정책지식 창출주체들의 역할을 규명하고자 했다. 이러한 분석틀은 전국적 정책지식생태계와 지역의 정책지식생태계 간의 상호작용을 살필 수 있게 해줄 뿐만 아니라 정책지식 창출의 역동성을 포착할 수 있게 해준다는 점에서 학술적 측면뿐 아니라 실천적 측면에서 의의가 적지 않다고 본다.

그러나 이러한 의의에도 불구하고 많은 한계를 노출한 것도 사실이다.

우선, 방법론 측면에서 포괄적인 설문조사를 수행하지 못했다. 물론 민감한 사안에 대한 설문조사 응답률이 낮은 것은 사실이지만, 본 연구는 시간과 인력의 한계로 인해 관련 상황에 대한 충분한 인식과 이를 바탕으로 한 체계적인 설문조사를 수행하는 데까지 나가지 못했다. 또한 설문조사와 텍스트 네트워크 분석을 동시에 실시하여 그 결과를 상호 대조함으로써 유의미한 결과를 도출하는데에도 이르지 못하였다. 실제로는 설문조사를 부분적으로 검증하는 도구로서 텍스트네트워크를 활용하는 수준에 그쳤다는 점은 전체 흐름을 파악하는데 있어서 근본적인 한계로 작용한다.

향후 연구에서는 보다 당초 본 연구가 지향했던 체계적이고 포괄적인 설문조사와 텍스트 네트워크 분석의 결합을 충실하게 수행하는 것이 필요하다. 그리고 그를 통해 본 연구에서 도출한 결론을 보강하고 필요한 경우 수정하는 것이 필요하다. 결국 본 연구는 일종의 탐색적 연구에 속한다. 보다 풍부한 학술적 토론과 조사연구를 통해 향후 보다 체계적이고 다면적인 연구가 이어지기를 기대한다.



## 참고문헌

- 고길곤·김지윤, 2013, “행정학과 타학문분야의 네트워크 이론 연구 및 활용경향에 대한 연구”, 정부학연구 제19권 제2호(2013):37-72
- 김선빈 외, 2007, 대한민국정책지식생태계, 삼성경제연구소
- 김영수·박재곤·정은미, 2012, 산업융합시대의 지역산업생태계 육성방안, 산업연구원
- 김용학, 2011, 사회 연결망 분석(제3판), 박영사
- 우천식·서용석, “미래지향적 정책지식생태계의 활성화”, Future Horizon: Summer 2015 제25호, 2015.7: 12-15, 과학기술정책연구원
- 이진원·정은지, 2013, 지식생태계 구성요소와 역할, 한국과학기술정보연구원
- 장수찬, 2014, 충남도 시민사회 기초조사 보고서, 시민사회기초조사 연구팀
- 정청길 외, 2017, 정책학원론(개정증보 11판), 대명출판사
- 조현정·이삼열, 2016, “지방자치단체 정책지식생태계에 대한 탐색적 연구: 정책지식생태계의 정책지식공급자와 정책지식 수요자를 중심으로” 사회과학논집 제47집2호(2016년 가을), 연세대학교
- 최길수, 2008, ‘지방행정체제 개편의 이상적 대안 지방행정체제 개편’ 경기논단 제10권 제4호, 2008.12, 25-40 (16 pages)
- 황창호, 2014, “정부의 정책기조와 정책지식 생산에 대한 연구: 노무현정부와 이명박 정부의 정책연구보고서를 중심으로” 정부학 연구 제20권 제1호(2014):155-194
- Bengtsson, M., 2016, “How to plan and perform a qualitative study using content analysis”, NursingPlus Open 2(2006)8-14
- Nonaka, Ikujiro, “A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation”, Organizational Science, vol.5, issue 1(Feb. 1994):14-37
- Prasad, B Devi, 2008, “Content Analysis: A method in Social Science Research”, Lal Das, D.K and Bhaskaran, V(eds). 2008, New Delhi: Rawat, pp.173-193.

## 웹사이트

World Bank PPI Database, <https://ppi.worldbank.org/>

서울정책 아카이브, <https://seoulsolution.kr/>

지멘스 홈페이지, <https://www.siemens.com/global/en/home.html>

GE 홈페이지, <http://www.ge.com/>

맥킨지 홈페이지, <http://www.mckenzieinstitute.org/>

# 부 록

1. 가로림만 조력 발전 사건 일지
2. 농업직불금 개선 사건 일지
3. 설문지 안

## 가로림만 조력발전소 일지

2006년	가로림만 조력발전소 건설계획 발표
2007년 3월	가로림만 어민들 조력발전소 반대 투쟁위원회 결성
2007년 10월	해양수산부 '가로림만 보전가치가 커 조력발전소 부적절하다'고 서산시에 회신
2007년 10월	서부발전, 롯데건설 등과 함께 ㈜가로림조력발전 설립
2008년 5월	가로림만 일부 어민들 조력발전소 유치위원회 결성
2009년 11월	국토해양부 가로림만 공유수면 매립계획 변경 고시
2012년 4월	환경부 환경영향평가서 반려
2013년 겨울	가로림조력발전 환경영향평가서 다시 제출

### [가로림만 조력 발전]

- 가로림만 조력 발전 의제는 중앙부처인 지경부와 환경부의 대립과 조정을 기본축으로 함
  - 가로림만 조력발전은 1980년부터 논의가 있었으나, 2013년 지경부가 조력발전을 제6차 전력수급 기본계획에 반영함으로서 발단하여 2016년 해수부가 가로림만을 해양보호구역으로 설정함에 따라 발전소 건설 계획이 백지화 되어 사건이 일단락됨
  - 지역주민은 찬반양론이 대립하는 사안이었으며, 도는 이에 대한 의견을 개진하는 수준의 낮은 개입정도를 보임
- 관련 주체는 대부분 환경영향평가서를 둘러싼 작성, 반박, 검토 과정에 참여한 주체들이 중심이 됨
  - 환경영향평가서 작성 주체는 (주)한국종합기술, 발주처는 가로림조력발전(주)
  - 환경영향평가 검토는 환경부 및 충남도가 관여
  - 시민단체 중심으로 반박과 항의가 진행됨

○ 가로림만 조력 관련 사건 일지(아래 표 참조)

사건	기간	관련기관
가로림만 지점을 조력발전 후보지로 결정	1980.01.	경제장관협의회 조력발전사업 추진지시 (동력자원부->한국전력공사)
가로림조력 다목적개발 협의	1993.08.	충남도
국가에너지 기본계획 수립	2002. 12.	산업자원부
신재생에너지 공급협약 체결	2005.07.	산업자원부<->한국서부발전
가로림조력 건설사업 환경교통영향평가 용역 착수	2006.03.	
제3차 전력수급 기본계획(2006~2020년)공고	2006. 12.	산업자원부
가로림조력 타당성조사 시행(2단계)	2007.02.	
가로림만 조력발전소 대응 특별위원회 설치	2007.02.	서산태안환경운동연합
가로림조력발전소 기본설계	2007.03.	
가로림만 조력발전소 반대 투쟁위원회 결성	2007.03.	서산시 지곡면 주민
가로림조력 건설사업 환경교통영향평가서(초안) 제출	2007.08.	산업자원부
환경교통영향평가서(초안)	2007.08.	환경부
서산시 가로림만 조력발전소 대응전략팀 구성	2007.08.	산업자원부, 환경부, 건설교통부, 해양수산부, 충남도 <- 서산시
환경교통영향평가서(초안) 반려 : 사전환경성 검토 선 시행	2007.09.	
가로림만 조력발전소 건설 반대 5만명 목표 서명 운동	2007.09.	서산태안환경운동연합, 가로림만 조력발전소 반대투쟁위원회, 서산YMCA
가로림만 조력발전소 건립 계획 백지화 건의안 채택 후 국무총리실 및 중앙부처에 건의문 발송	2007.09.	서산시의회
가로림만의 환경가치평가 연구	2007.12.	호서대학교, 해양수산부
제4차 전력수급 기본계획(2008~2022년) 공고	2008. 12.	산업자원부
사전환경성검토서(초안) 주민설명회	2009.04.	
조력발전소 건설 반대집회	2009.04.	
가로림만 조력발전소 시민대토론회	2009.05.	생활정치서산시민모임
가로림만 지키기 프로젝트 '어머니의 품에서 생명을 기르다'	2009.05.	생활정치서산시민모임

가로림조력발전소 건설사업 공유수면매립기본 계획 사전환경성검토	2009.06.	(주)헤인이앤씨, 가로림조력 발전(주), 산업자원부
공유수면매립기본계획 변경 고시(국토해양부)	2009.11.	
발전사업 허가	2010.03.	
서산시청 앞 가로림만 조력발전 댐 건설 반대 대규모 궐기대회	2010.05.	어촌계 주민, 환경단체, 시민 단체 회원
환경영향평가계획서 제출 및 심의요청	2010.06.	지식경제부
가로림 조력발전 환경영향평가 검토 워크숍	2010.08.	충남발전연구원 정종관
환경영향평가계획서 심의결과 통보	2010.10.	지식경제부
환경영향평가서(초안) 제출	2010.10.	태안군 등 관계행정기관
환경영향평가서(초안) 주민설명회 개최	2010.10.	태안2, 서산3개소
충남도 대화의 장(도 검토의견 지자체 주민대상 설명)	2010.12.	
환경부 검토협의회 합동 실사(정부, 지자체 등 19명)	2010.12.	
제5차 전력수급 기본계획(2010~2024년) 공고	2010.12.	산업자원부
공청회 개최	2011.04.	
주민공청회	2011.04.	충남도
환경영향평가서(본안) 제출 및 협의요청	2011.05.	지식경제부
민주노동당 제2차 정책당대회 '가로림만 조력 발전소 반대 토론회'	2011.06.	
환경영향평가서 검토의뢰	2011.06.	환경부->충남도
전원개발실시계획 승인 의견요청	2011.06.	지경부->충남도
본안 검토협의회 합동실사	2011.07.	환경부 주관
1차 보완요구(환경부) : 합동실사결과	2011.07.	
서울광장 조력댐 백화를 위한 범국민대회	2011.07.	
분야별 전문가 기술검토회의(3회) 개최	2011.08.	환경부 주관
가로림만 조력발전 반대투쟁위와 강기갑의원 간담회	2011.08.	
2차 보완요구(환경부) : 전문가 기술검토회의 결과	2011.09.	

긴급현안정책국회토론회	2011.09.	이미경 국회의원, 김재균 국회의원, 조정식 국회의원, 홍영표 국회의원
가로림만 조력댐 백지화를 위한 서산태안 연대회의 결성	2011.09.	가로림만 생태문화협동조합, 가로림만 조력발전소 건설 반대투쟁위원회, 갈산감리교회, 노동당 서산태안위원회, 민주사회를 위한변호사모임 대전충청지부, 서산 가정폭력간담소, 서산 서림복지원, 서산농민회, 서산동부수산물시장변영회, 서산동부시장상인회, 서산시 어촌계장협의회, 서산시 친환경농업인연합회, 서산시해수종묘생산협회, 서산태안환경운동연합, 서산풀뿌리시민연대, 서산희망포럼(주), 서해중앙교회, 전국교직원노동조합 서산지회, 정의당 서산태안위원회, 지곡문화회, 참교육학부모회 서산태안지회, 태안국 어촌계장협의회, 태안군선주협회, 태안자치연구소, 태안참여자치시민연대, 통합진보당서산태안위원회, 푸른서산21추진협의회, 한국수산업경영인충청남도연합회, 한국수산업경영인태안군연합회
환경영향평가서(보완) 제출	2011.10.	지식경제부
가로림만 조력댐 건설 백지화 해상시위	2011.10.	
서산시청 앞 190일간 가로림만 조력댐 건설 백지화 촉구 천막농성	2011.10.~ 2012.04.	
보완서 전문가 기술검토회의 개최	2011.11.	환경부 주관
3차 보완 요구(환경부) : 전무낙 기술검토회의 결과	2011.11.	
해역이용협의 협의완료	2011.11.	국토해양부
대규모 조력발전 제외를 위한 신재생에너지법 개정 입법청원	2011.11.	
환경영향평가서(재보완) 제출	2012.02.	지식경제부

재보완서 전문가 기술검토회의 개최	2012.03.	환경부 주관
환경영향평가서(본안) 반려	2012.03.	환경부
환경영향평가 반려 및 문화재조사 실시 촉구 기자회견	2012.03.	
가로림만 1차 도보대행진, 서산시~정부과천청사)	2012.04.	
환경영향평가서(재보완) 반려	2012.04.	환경부->지경부
제6차 전력수급 기본계획(2013~2027년)공고	2013.02.	지식경제부 (가로림조력발전소2020년 준공계획 반영)
사업비 5천억원 이상 국책사업에 대한 갈등 영향분석 의무화	2013.06.	
가로림만 생태문화협동조합 창립	2013.07.	
해양수산부 가로림만 조력발전소 건설 백지화 협력 건의 요청 공문발송	2013.08.	
지역아동센터 및 아동복지기관 가로림만 지키기 탐방 10회	2013.10~ 2014.02.	
환경영향평가서(본안) 재제출 및 협의요청	2013.11.	산업통상자원부
국민대통합위원회 탄원서 자료 제출	2013.12.	
환경영향평가서 반려보완 제출	2013.12.	산업부->환경부
국회방문 및 국민권익위원회 진정서 자료제출	2014.01.	
환경영향평가서(본안) 재제출 검토요청	2014.02.	환경부
환경영향평가서 검토의뢰	2014.02.	환경부->도
가로림만 2차 도보대행진, 서산시~정부세종청사	2014.03.	
환경영향평가서 검토의견 제출	2014.04.	도-> 환경부
환경영향평가 보완서 검토의뢰	2014.08.	환경부->도
환경영향평가서(보완) 반려	2014.10.	환경부->산업부
공유수면매립 기본계획의 유효기간 만료	2014.11.	
가로림조력발전사업 준비기간 연장 승인	2014.12.	산업통상자원부 전기위원회
가로림만 해양보호구역지정(발전소 건설 백지화)	2016.07.	해양수산부



## [농업직불금 개선]

- 농업 직불금 개선 의제는 정부의 정책에 대한 개선 정책을 충남에서 제기하여 정부에 정책개선을 건의하는 것을 기본축으로 함
  - 충남연구원이 주도적 역할을 담당하고 관련 전문가들의 자문을 받아 정책개선을 공식화하는 과정이 2016년까지 진행
  - 관련 주체는 개선방안을 마련하는 주체를 중심으로 이에 대한 협력 주체들을 중심으로 구성
  - 개선안에 대한 반대 의견이 아직 표면화되고 있지 않으나 이에 대한 조사가 필요

## ○ 농업직불금 개선 사건 일지(아래 표 참조)

과제명	기간	관련기관
충남 농업보조금 제도 개선(내부 전략과제)	2012. 12.	충남연구원
농업보조금 제도 개선 방안(열린충남기고)	2013. 03.	충남연구원
직불금제도 개선방안 연구용역	2013. 08.	충남연구원, 도 농정국
농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원 확보 방안 연구용역 착수	2013. 10.	충남연구원, 도 농정국
3농혁신위원회 보고	2013. 10.	충남연구원, 도 농정국
새정책담론 및 역제안과제 연구토론회	2013. 12.	충남도청
농업직불금 제도 개선을 위한 자문회의	2014. 01.	안전행정부, 남서울대학교, 한국 지방행정연구원
연구용역 결과 도지사 브리핑 보고	2014. 01.	충남연구원, 도 농정국
농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원 확보 방안 연구용역 완료	2014. 01.	충남도-> 중앙정부 제안

과제명	기간	관련기관
농업직불금 제도의 정책구조분석	2014. 11.	충남연구원, 도 농정국
농업직불금 제도의 집행 및 성과분석	2014. 11.	충남연구원, 도 농정국
농업직불금 제도의 사회적 인식구조	2014. 11.	충남연구원, 도 농정국
농정제도 개선을 위한 국회심포지엄	2015. 02.	지역재단, 충남연구원, 농림축산식품부, 한국농촌경제연구원, 단국대학교, 3농혁신위원회, 전국친환경농업인연합회, 한국농어민신문, 새로운사회를여는연구원, 국회예산정책처, 국회 농해수위원회
국가농업직불금 제도 개선을 위한 시범사업 - 농업생태환경 프로그램 (전국 최초)	2016.05~2018.02.	충남연구원, 도 농정국
농업 보조금 혁신방안(도지사보고서)	2016.06.	충남도청 농정국, 한국농업경영인충청남도연합회, 전국농민회총연맹충청남도연맹, 한국여성농업인충청남도연합회, 한국쌀전업농충청남도연합회, 충청남도친환경농업인연합회, 정농회, 농촌지도자충청남도연합회, 생활개선충청남도연합회, 충청남도4H연합회

## 충남 정책지식생태계 현황 연구를 위한 질문 (가로림만 조력발전 사례)

일련번호

안녕하십니까?

본 질문은 충남연구원 전략과제인 “충남 정책지식생태계 현황 연구”의 일환으로 수행하고 있습니다. ‘가로림만 조력발전’ 사례를 대상으로 관련 정책지식 요소별로 영향력과 신뢰도가 있었던 주체를 파악하고자 합니다. 모두 10문항이며, 작성에 5분 정도 소요될 예정입니다. 바쁘시겠지만, 적극적으로 참여하여 주시면 감사하겠습니다.

- 충남연구원 -

♣ 보내실 곳: 강수현 연구원(충남연구원 미래전략연구단 연구원)

041-840-1238, [sh3737@cni.re.kr](mailto:sh3737@cni.re.kr)

♣ 문의할 곳: 홍원표 박사(충남연구원 미래전략연구단 책임연구원)

041-840-1188, [wonpio@cni.re.kr](mailto:wonpio@cni.re.kr)

※ 본 설문에 앞서 본 연구 및 설문의 목적과 유의사항을 말씀드립니다.

○ 지역 차원의 정책지식생태계 현황 분석을 위해 정책지식을 이론 지식, 준거 지식, 현장 지식, 제도 지식으로 요소를 구분하여 파악하고 있습니다.

개 념	설 명
[이론 지식]	관련 정책의 이론 기반을 이루는 지식으로 발전 산업의 패러다임, 조력발전의 장단점 등 지식을 의미
[준거 지식]	정책에 참고할 만한 국내외 사례에 대한 지식으로서 외국 조력 발전사례, 시화호 등 국내 조력발전 사례 등에 관한 지식
[현장 지식]	정책 대상에 관한 관련 지식으로 가로림만 생태계, 어민 상황, 조력발전의 영향 등에 관한 지식을 의미
[제도 지식]	정책을 둘러싼 제도에 관한 지식으로 정부 정책 기초, 관련 법규, 예산, 조직 등에 관한 지식을 의미

○ 찬반 대립이 분명했던 사안임을 고려하여 관련 주체 간 인식을 파악하기 위해 영향력과 신뢰도를 구분하여 파악하고 있습니다.

개 념	설 명
[영향력]	객관성 여부를 떠나 가장 크게 영향을 발휘했다고 인식하는 정도를 의미 (요소지식별로 질문함)
[신뢰도]	가장 객관적이고 설득력 있는 지식을 제공했다고 인식하는 정도를 의미 (요소지식별로 질문함)

○ 가로림만조력발전 관련 정책지식 생산에 관여했던 단체/개인 예시

#### (단체)

(주)가로림조력발전	가로림만조력반대투쟁위원회
가로림만조력발전유치위원회	국립수산과학원
서산태안환경운동연합	에너지경제연구원
충남(발전)연구원	(주)한국종합기술
한국해양개발원	한국해양과학기술원
환경운동연합	환경정책평가연구원
기타 환경단체	

#### (개별 전문가)

군산대 000 교수	대전대 000 교수
목포대 000 교수	목원대 000 교수
부경대 000 교수	서울대 000 교수
서울과기대 000 교수	안양대 000 교수
원광대 000 교수	인하대 000 교수
전남대 000 교수	전북대 000 교수
충남대 000 교수	한국해양대 000 교수
한서대 000 교수	호서대 000 교수

## I 가로림만 조력발전 관련 주체의 영향력

질문1) 관련 이론 지식(발전산업 패러다임, 조력발전의 장단점 등) 분야에서 가장 영향력 있는 주체(개인, 집단, 기관 등)를 순위 상관없이 3명 지목해 주세요.

구분	소속 단체(기관)	개인 성명	비고
1			※ 소속집단이나 개인성명을 모르면 빈칸으로 두세요.
2			
3			

질문2) 관련 국내의 사례 지식(외국 조력 발전 사례, 시화호 사례 등) 분야에서 가장 영향력 있는 주체(개인, 집단, 기관 등)를 순위 상관없이 3명 지목해 주세요.

구분	소속 단체(기관)	개인 성명	비고
1			※소속집단이나 개인성명을 모르면 빈칸으로 두세요.
2			
3			

질문3) 관련 현장 지식(가로림만 생태계, 어민 상황, 조력발전의 영향 등) 분야에서 가장 영향력 있는 주체(개인, 집단, 기관 등)를 순위 상관없이 3명 지목해 주세요.

구분	소속 단체(기관)	개인 성명	비고
1			※소속집단이나 개인성명을 모르면 빈칸으로 두세요.
2			
3			

질문4) 가로림만 조력발전 관련 제도 지식(정부정책 방향, 관련 법규 등) 분야에서 가장 영향력 있는 주체(개인, 집단, 기관 등)를 순위 상관없이 3명 지목해 주세요.

구분	소속 단체(기관)	개인 성명	비고
1			※소속집단이나 개인성명을 모르면 빈칸으로 두세요.
2			
3			

질문5) 관련 지식을 획득하는 경로 중 가장 영향력 있는 경로를 순위 상관없이 3개 지목해 주세요.

경로	체크란
신문 방송 기사	
개별 자문	
토론회, 세미나, 워크숍	
발표된 논문	
공공기관의 연구 보고서, 의견서	
지역주민단체의 성명서, 기자회견문	
NGO 단체의 성명서, 기자회견문	
기타( )	

## II 가로림만 조력발전 관련 주체에 대한 신뢰도

질문6) 관련 이론 지식(발전산업 패러다임, 조력발전의 장단점 등) 분야에서 가장 신뢰했던 주체(개인, 집단, 기관 등)를 순위 상관없이 3 명 지목해 주세요.

구분	소속 단체(기관)	개인 성명	비고
1			※소속집단이나 개인성명을 모르면 빈칸으로 두세요.
2			
3			

질문7) 관련 국내외 사례 지식(외국 조력 발전 사례, 시화호 사례 등) 분야에서 가장 신뢰했던 주체(개인, 집단, 기관 등)를 순위 상관없이 3 명 지목해 주세요.

구분	소속 단체(기관)	개인 성명	비고
1			※소속집단이나 개인성명을 모르면 빈칸으로 두세요.
2			
3			

질문8) 관련 현장 지식(가로림만 생태계, 어민 상황, 조력발전의 영향 등) 분야에서 가장 신뢰했던 주체(개인, 집단, 기관 등)를 순위 상관없이 3명 지목해 주세요.

구분	소속 단체(기관)	개인 성명	비고
1			※소속집단이나 개인성명을 모르면 빈칸으로 두세요.
2			
3			

질문9) 가로림만 조력발전 관련 제도 지식(정부정책 방향, 관련 법규 등) 분야에서 가장 신뢰했던 주체(개인, 집단, 기관 등)를 순위 상관없이 3명 지목해 주세요.

구분	소속 단체(기관)	개인 성명	비고
1			※소속집단이나 개인성명을 모르면 빈칸으로 두세요.
2			
3			

질문10) 가로림만 조력발전 관련 지식을 획득하는 경로 중 가장 신뢰했던 경로를 순위 상관없이 3개 지목해 주세요.

경로	체크란
신문, 방송 등 대중매체 기사	
개별 자문 또는 대화	
토론회, 세미나, 워크숍	
발표된 논문	
공공기관 연구 보고서, 의견서	
지역주민단체의 성명서, 기자회견문	
NGO 단체의 성명서, 기자회견문	
기타( )	

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 홍원표 충남연구원 책임연구원

내부연구진 · 강수현 충남연구원 연구원

전략연구 2017-35 · 충남 지역정책 지식생태계 현황 연구

-가로림만 조력발전과 농업직불금 개선 사례-

글쓴이 · 홍원표, 강수현

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2017년 12월 31일 / 발행 · 2017년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1188(미래전략연구단) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1219

ISBN · 978-89-6124-431-2 03350

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

© 2017. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.