

현안과제연구

Issue Report

2016. 3. 18

CONTENTS

< 요약 >

1. 배경 및 목적
2. 기본구상
3. 정책네트워크 구축(안)

태안- 보령 연육교 건설 관련 정책네트워크 구성 및 운영방안

고승희

충남연구원 행정복지연구부 연구위원, kosh@cni.re.kr

본 연구의 목적은 태안- 보령 연육교가 건설됨에 따라 예상되는 문제를 해결하고 지역개발방안을 모색하기 위한 정책네트워크의 구성 및 운영에 활용하고자 함.

요 약

- 태안- 보령 간 연육교 건설에 따른 효율성 증대와 함께 예상되는 문제점을 해소하고 이를 관리할 수 있는 방안이 절실히 필요한 실정이며 이를 위해서는 태안군만의 노력으로는 한계가 있어 지역사회가 함께 고민하고 참여할 수 있는 정책관리체계가 요구됨
- 태안- 보령 연육교 정책네트워크의 기본방향은 사업에 대한 부문별 접근방식을 탈피하고 통합형 접근방식으로 접근하며 자율형 추진체제로의 운영방향을 설정하여 기존의 정책주체, 기능, 공간, 시간, 절차 등의 구조를 근본적으로 변화시켜야 할 것임
- 정책네트워크의 구성은 참여와 협력, 실천에 기초하여 의사결정 및 비용을 고려하면서 연육교 건설과 관련하여 태안의 발전적 방안을 모색하고자 함
- 정책네트워크는 지역개발과 관련된 각 주체 간의 협력에 기초하여 효율적 지역개발과 지역주민의 삶의 질 향상을 목표로 함
- 정책네트워크는 협의체 기구로서 그 기능 및 권한의 강화를 위한 제도적 기반이 필요시 됨
 - 조례 등에 기반한 상설기구화 추진으로 안정적이고 지속적인 정책추진을 유도할 수 있을 것임
 - 기구 구성 및 운영은 참여와 협력, 실천을 담보하고 공식화된 제도와 절차에 의하여 운영되어야 함

정책네트워크의 배경 및 목적 ◀

01

1. 정책네트워크의 배경 및 필요성

- 태안-보령 연육교는 바다로 단절된 국도77호선(부산-인천)을 연결하고 장래 서해안시대를 대비한 도로망 확충계획으로서 교통편의 제공 및 물류비 절감과 관광교통수요에 대한 대응 뿐 아니라 도서지역 주민의 생활환경 향상 및 지역 균형발전을 위하여 추진되는 사업임
- 태안-보령 연육교 건설은 그 목적에 부합한 긍정적인 측면과 함께 다음과 같은 부정적인 견해도 예상되고 있음
 - 동서 간 정주공간의 주민 이동분리와 불편 초래
 - 마을 주민 생활권의 분산과 공동체 분산 우려
 - 농지의 분리와 농기계 이동의 어려움 발생
 - 생태이동로의 단절과 경관 및 생태계의 훼손 우려
 - 안면도 지역주민들의 쇼핑과 문화활동의 유출
 - 관광객 지역 내 활동의 변화
 - 안면도 동서 간 발전에 불균형 발생 가능성 상존 등
- 태안-보령 간 연육교 건설에 따른 효율성의 증대와 함께 예상되는 문제점을 해소하고 이를 관리할 수 있는 방안이 절실히 필요한 실정임
 - 따라서, 예상되는 문제점을 해소하고 효율적으로 관리하기 위해서는 태안군만의 노력으로는 한계가 있으며 지역사회가 함께 고민하고 참여할 수 있는 정책관리체계가 요구됨
 - 태안군과 전문가 및 시민단체를 비롯하여 주민대표 등으로 구성된 정책

네트워크를 구성하여 연육교 건설에 따른 대응방안에 대한 논의구조를
형성하고자 함

2. 연구의 목적과 내용

□ 태안-보령 연육교 건설에 따라 예상되는 문제점을 해소하고 지역발전 정책개발을 위한 정책네트워크의 역할과 조직, 기능을 제시하고자 함

- 정책네트워크 구조 : 지위, 조직구성, 의사결정체계, 재정지원 등
- 조직구조 및 운영 : 의사결정기구, 자문기구, 스태프 조직 등
- 재정운영 : 재정운영 방식 등
- 정책네트워크의 주요사업 : 교육활동, 홍보, 제도관리, 지역발전사업 등 연구활동 및 기타 연육교 관련 지역개발 프로그램 등
- 거버넌스 : 구성원(공무원, 전문가, 시민단체, 주민 등)의 역할 및 교육, 정보 제공 방안 등

1. 태안- 보령 연육교 정책네트워크의 기본방향

□ 사업에 대한 부문별 접근방식을 탈피 통합형 접근방식으로 접근

- 대부분 지역의 경제, 사회적 문제해결을 위한 정책개발과 이를 위한 네트워크는 부문 또는 전문분야별로 추진되고 있음
- 하지만, 사회기능이 다원화되고 특히 연육교 건설을 둘러싼 태안의 경우 예상되는 문제가 어느 한 분야에 국한시킬 수 없으며 이의 해결방안 모색 또한 일부부문으로 제한시키기 어려운 특성을 지님
- 이를 위해 다양한 조직 및 기관, 전문가 등을 연계하고 조정하며 통합할 수 있는 네트워크의 구상이 이루어져야 함
- 또한, 연육교를 둘러싼 사회, 경제적인 문제를 단순히 연육교만의 문제가 아닌 태안군의 지역단위로 인식하여 해결하는 지역통합적 구상이 필요함

□ 자율형 추진체제로의 운영방향설정

- 중앙집권형 국정운영의 한계를 벗어나 지역의 역량을 기반으로 경쟁력을 살리는 운영시스템의 필요성이 강하게 제기되고 있는 만큼 연육교와 관련한 지역발전정책에 있어서도 태안군 차원에서 문제를 인식하고 자율적으로 추진할 수 있는 추진체계의 구축이 필요함
- 따라서, 태안군 중심의 주도적 운영방식으로 야기될 수 있는 정책의 확실성과 중복성 등을 해결하고 보다 다양한 참여를 기반으로 정책의 성과를 높일

수 있도록 다양한 조직과 기관들이 자율성을 발휘할 수 있는 자율형 네트워크 체계의 구축이 필요시 됨

□ 거버넌스 수행을 위한 요소

- 일본에서 개최된 ‘ 제3회 세계 물포럼 ’ 에서 논의된 거버넌스 수행을 위해 필요한 요소들은 다음과 같음
 - 명확한 법적 틀 마련
 - 다양한 사람들의 참여방안 마련
 - 정보공개를 위한 투명성 확보
 - 평가시스템의 확립
 - 사용자 및 오염자 부담원칙의 확립
 - 다른 조직과의 긴밀한 협력
 - 이해관계자의 협력
 - 안정적인 재원

□ 정책네트워크는 정책의 주체, 기능, 공간, 시간, 절차 등의 구조를 근본적으로 변화시켜야 함

- 정책의 주체 : 정부나 지방자치단체의 일방적인 결정과 집행에서 결정권한을 주민과 전문가 등으로 확산시킴
- 정책의 기능 : 지역사회의 전략적 목표와 연계하여 태안-보령 연육교 건설과 관련한 다양한 정책수단을 유기적으로 활용함
- 정책의 공간 : 태안-보령 연육교 인근 지역을 넘어 태안군 전체적인 관점에서 지역의 개발과 발전에 대한 정책을 추진함
- 의사결정자 : 공공기관의 형식적 절차와 결정을 벗어나 태안 지역사회의 동의와 협력을 통한 결정을 존중함

□ 태안-보령 연육교 정책네트워크를 통한 의사결정구조는

- 다양한 이해관계자들이 지역문제에 참여하고 자신들의 의견을 개진할 수 있

- 는 기회가 제도적으로 보장되어야 함
- 정책네트워크를 활성화시키고 다양한 이해관계자가 의사결정조직에 참여하
수 있도록 하는 기반마련이 요구됨
- 지방자치단체 및 전문가, 지역주민, 시민단체 등이 참여할 수 있는 정책네트
워크를 설치하고 이에 결정된 사항은 태안군의 심의를 거쳐 추진될 수 있는 구
조를 형성함
- 이해관계자가 의사결정에 참여함으로써 책임과 의무를 수행할 수 있는 제도를
마련함
- 효율적 지역발전의 의사결정을 위한 정보체계와 연구수행이 필요함

2. 정책네트워크를 위한 지역발전 추진조직의 정비

1) 태안군 수준의 추진조직 정비

- 태안군은 지역발전을 위해 소관 부서별로 다양한 정책과 사업을 추진하고 있
으며 같은 공간에 대해서도 여러 부서의 사업이 함께 추진되고 있음
 - 연육교 건설에 따른 정책개발에 있어서도 자칫 중복 등 비효율이 초래될 수
있어 태안군의 자체 지역발전시책과 연육교 관련 네트워크의 정책들을 연계
하고 조정하며 통합할 수 있는 추진체계를 정비할 필요가 있음
- 태안군의 지역발전 추진체계는 다음과 같은 기본방향을 설정하여 추진체계를
정비할 필요가 있음
 - 태안군의 지역발전 정책을 종합적으로 제시하고 다양한 부서의 사업과 정책
네트워크에서 제시된 사업을 효율적으로 연계하고 조정하며 통합하는 기능
을 수행토록 함
 - 태안군의 지역발전을 위한 사업추진과 연육교 건설에 따른 사업추진이 일관
성과 효율성을 지닐 수 있는 방안을 강구하여야 함
 - 정책네트워크의 자율적인 추진역량을 강화토록 하면 인력과 재정 및 기술적
지원이 이루어질 수 있도록 제도와 수단을 마련하여야 함

- 연육교 관련 시책을 비롯한 지역발전시책은 종합성을 지니기 때문에 다양한 인력의 참여가 필수적이며 자율적으로 업무를 추진할 수 있도록 하고 업무 및 사업의 효율성 등 과정과 성과를 모니터링하는 기능이 강화되어야 함

2) 태안-보령 연육교 정책네트워크의 설치와 운영

- 지역의 경쟁력 확보를 위해 많은 국가와 지역에서 지역발전을 위한 전담기구를 별도로 설치하여 운영하고 있음
 - 태안군에서도 태안군 중심의 정책과 자립적이고 내생적인 지역발전을 위한 정책을 개발하고 추진하기 위해 지역발전 전담기구의 설치를 고려할 필요가 있음
 - 시급히 연육교 건설에 따른 정책네트워크의 필요성이 제기되고 있으나 이 또한 태안군 전체에 영향을 미칠 수 있는 과제와 사업들인 만큼 장기적으로 태안군의 정책을 위한 전담기구로의 발전을 구상할 필요가 있음
- 정책네트워크는 다음과 같은 원칙과 기본방향을 고려할 수 있음
 - 정책네트워크는 연육교 건설에 따른 태안군의 문제해소와 정책개발을 종합적으로 추진할 수 있는 역량을 갖추어야 함
 - 정책네트워크는 내생적인 지역발전을 위한 태안군의 인적, 물적자원의 동원이 가능해야 하며 외부의 자원을 확보하여 실행능력을 높여야 함
 - 태안군 내 다양한 이해당사자들의 적극적인 참여와 파트너십을 구축하여 추진사업의 신뢰를 확보하여야 함
 - 자율성을 기반으로 조직운영체계가 이루어져야 함

구 분	준 자율조직형	자율조직형(시민주도)
	반관반민형(민관파트너십)	주민주도
조직형태	지방자치단체, 주민대표, 유관기관 등 구성	시민단체, 지방자치단체 구성
장단점	<ul style="list-style-type: none"> - 태안의 다양한 이해관계자 참여용이 - 전문가 등 확보 가능 - 책임운영기관화 발전 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 시민사회의 자율조직 활용 - 책임운영기관화 발전 한계 - 지역발전사업 추진력 미흡

- 태안-보령 연육교 정책네트워크는 태안의 경제 및 지역발전을 전략적으로 추진하기 위해 다음과 같은 기능을 수행할 수 있도록 해야 함
- 연육교건설과 연계한 태안의 경제 및 지역발전 전략 및 계획을 수립할 수 있는 체제로 구성해야 함
 - 다양한 사업과 정책을 연계하고 조정하며 통합하는 역량을 지니고 있어야 함
 - 정책네트워크가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 전략적 목표달성을 위한 제도와 실천수단의 확보가 필수적임

1) 기본방향

(1) 태안-보령 연육교 정책네트워크의 성격

- 정책네트워크의 구성은 참여와 협력, 실천에 기초하여 의사결정 및 비용을 고려하면서 연육교 건설과 관련하여 태안의 발전적 방안을 모색하고자 함
- 정책네트워크는 지역개발과 관련된 각 주체 간의 협력에 기초하여 효율적 지역개발과 지역주민의 삶의 질 향상을 목표로 함
- 정책네트워크는 협의체 기구로서 그 기능 및 권한의 강화를 위한 제도적 기반이 필요시 됨
 - 조례 등에 기반한 상설기구화 추진으로 안정적이고 지속적인 정책추진을 유도할 수 있을 것임
 - 기구 구성 및 운영은 참여와 협력, 실천을 담보하고 공식화된 제도와 절차에 의하여 운영되어야 함

(2) 태안-보령 연육교 정책네트워크의 목적

- 정책네트워크는 태안-보령 연육교와 관련된 태안의 각 주체 및 전문가 등의 협력에 기초하여 지역문제의 해결과 발전을 기반으로 태안군 및 지역주민의 삶의 질 향상을 목표로 함
 - 세부목표는 태안-보령 연육교 건설에 따라 예상되는 문제의 해결과 지역개

발을 위한 정책개발 등으로 사업을 구체화 할 수 있음

- 연육교 지역주민을 대상으로 한 사업 뿐 아니라 태안군 전체에 영향을 미칠 수 있는 정책들을 제시함으로써 지역발전과 주민의 경제적 여건변화를 포함한 생활공간의 향상을 도모하는 것에 본 정책네트워크의 목적이 있음

(3) 태안-보령 연육교 정책네트워크의 제도적 기반 및 조직형태

□ 정책네트워크는 협의체 기구로서 그 기능 및 권한의 강화를 위한 제도적 기반이 요구됨

- 즉, 조례 및 협약 등에 기반을 둔 상설기구화를 중장기적으로 추진하여야 함
- 협의체 기구 구성 및 운영의 기초는 참여와 협력, 결정된 사항의 정책반영 등 실천을 위하여 정례화되고 공식화된 제도적 규범 및 절차에 의하여 운영되어야 함

(4) 태안-보령 연육교 정책네트워크의 주요기능 및 역할

□ 지역개발 및 경제적 요구의 조화를 위한 정책개발

- 지역 내 환경 친화적인 개발과 지역개발 정책 및 정보제공
- 지역개발 등 관련 조례의 자문 등
- 연육교 건설에 따른 문제의 해결방안 모색 등

□ 태안-보령 연육교 건설 관련 주민 삶의 질 향상을 위한 제도의 개선방안 모색

- 삶의 질 향상을 위한 프로그램 개발
- 지역경제 활성화 방안 마련
- 태안-보령 연육교 건설에 따른 지역파급효과 모니터링
- 지역관광 및 개발정책 구상

□ 거버넌스의 실현과 커뮤니티 구축을 통한 이해관계자 참여 및 갈등조정방안 모색

- 목적의 원활한 추진을 위한 교육 및 홍보방안 마련
- 이해관계자의 자율적인 참여 및 실천방안 마련과 활동 조율
- 태안지역발전 관련 주민과 단체의 네트워크 구축을 위한 구심점
- 주민의 적극적인 참여와 갈등 조율방안 마련

2) 조직구조 및 운영

(1) 태안-보령 연육교 정책네트워크 조직구조(안)



(2) 조직구조 및 운영

□ 의사결정기구: 최고의사결정기구인 정책네트워크, 실무를 담당하는 실무위원회, 전담 실무협의기구인 분과로 구성하여 의사결정을 담당함

- 최고의사결정기구인 정책네트워크의 원활한 운영과 결정을 위하여 실무위원회를 두며 자문위원회로 하여금 정책결정을 위한 자문을 지원

□ 가칭 : 정책협의회(최고의사결정기구)의 구성

□ 태안-보령 연육교 정책네트워크의 최고의사결정기구를 정책협의회로 규정함

□ 정책협의회는 각 분과의 논의를 거쳐 실무위원회의 검토 과정을 거쳐 상정된

- 정책과 사업들을 최종적으로 정책네트워크의 의견으로 결정하는 역할을 수행함
- 태안-보령 연육교 정책네트워크의 정책에 대한 결정과 이의 실행력을 담보하기 위해서는 사업의 영향력과 지원이 이루어질 수 있는 협력에 기반을 두어야 함
 - 따라서, 결정된 사업의 실행력을 높이기 위해 정책협의회는 최종의사결정기구로서 태안-보령 연육교 정책네트워크 회장, 태안군 부군수, 태안군의회 부의장으로 구성함
 - 각 위원들은 대리위원을 선출할 수 있으며 위원의 부재시 위원과 동일한 권한과 의무를 지님
 - 정책협의회의 구성원에 대한 모든 권리와 의무는 제도에 의하여 정당성을 인정받아야함
 - 의사결정은 만장일치제를 기본으로 하여 사업추진의 실효성을 높이고 이를 태안군의 정책에 반영할 수 있도록 하여야 함
- 가칭 : 실무위원회
- 실무위원회는 각 분과에서 구상된 정책과 사업들에 대하여 실무적으로 실현가능성과 태안군의 타 사업들과의 연계성 등을 검토하여 조정하는 역할을 수행함
 - 실무위원회의 구성은 각 분과별 위원장으로 구성함
 - 정책 및 사업에 대한 효율적 검토를 위하여 필요시 자문위원단 및 태안군 공무원, 전문가 등을 포함할 수 있도록 함
- 가칭 : 분과위원회
- 분과위원회는 분과별로 특성에 부합한 정책과 사업을 논의하여 제시하는 역할을 수행함
 - 이를 위해 분과의 특성에 부합한 위원들로 구성될 수 있도록 인적자원을 확보하여야 함
 - 각 분과별로 특성이 있으나 공무원 1인, 군의원 1인, 주민대표 1인, 시민단체 1인, 충남연구원 1인, 전문가 2인 등을 기본으로 구성함
 - 분과별 특성에 따라 유연성을 가지고 위원들을 구성하며 특이 사항에 따라서는 자문단을 비롯한 인적자원을 추가로 배치하여 운영토록 함
 - 분과운영의 효율화를 위하여 분과별로 주제와 주요 요구사항 등을 제시함으로

써 분과별 논의를 보다 활성화 시켜야 함

- 또한, 정책이나 사업들의 구체성을 위하여 적절한 재정지원방안을 모색하여 지원토록하여야 함

□ 지역개발분과

- 연육교 건설에 따른 지역개발상의 피해 조사
- 연육교 주변지역을 위한 지역개발사업 제안
- 지역개발사업 정보 제공

□ 관광분과

- 연육교를 활용한 지역관광활성화 방안 모색
- 연육교 건설에 따른 지역관광산업 피해 조사
- 관광사업 관련 정보 제공

□ 지역경제분과

- 연육교를 활용한 지역경제활성화 방안 모색
- 연육교 건설에 따른 지역경제 파급효과 등 조사
- 지역경제 관련 정보 제공

□ 교육홍보분과

- 주민역량강화 방안 구상 및 교육
- 관련 사업 및 정책에 대한 홍보
- 타 지역과의 연계전략 모색

□ 가칭 : 자문위원회

□ 자문기구는 상설기구인 정책자문과 임시기구인 사업자문으로 구성될 수 있음

- 정책자문은 중앙정부 및 도, 유관기관 및 태안군 자문단, 전문가 등으로 상시 구성하여 정책네트워크의 운영을 포함 사업 등에 대한 자문을 실시
- 사업자문은 사업의 필요에 따라 구성하며 산학연 연계 및 개별사업들에 대하여 세부적인 자문을 실시

□ 가칭 : 사무국

□ 사무국은 정책네트워크의 원활한 운영을 위한 지원조직으로 운영함

□ 초기 담당 실무공무원을 중심으로 운영하며 향후 정책네트워크가 활성화되어

가는 상황에 따라 정책네트워크 자체인력을 활용하는 방안을 강구

- 필요에 따라 각 분과별로 간사를 두도록 하며 분과별 간사와 담당 공무원이 함께 사무국을 운영하는 방안을 강구토록 함
- 정책네트워크 및 사무국의 독립적 운영을 위해서는 정책네트워크의 자율성 확보가 무엇보다 중요하며 이를 위한 재정지원방안을 마련하는 것이 필요함

3) 재정운영

□ 효율적인 정책네트워크의 운영을 위해서는 안정적인 재원이 확보되어야 함

- 재원은 크게 태안군 일반회계 회의비, 보조금, 각종 기금, 관련 개별 사업비 등으로 운영될 수 있음
- 그러나, 정책네트워크의 효율적 운영을 위해서는 안정적인 재원이 확보되고 지속성을 지니고 있어야 하며 정책네트워크의 사업 성격에 따라 유연성을 가지고 차별적인 지원이 이루어져야 할 것임
- 즉, 단순 논의 및 회의, 정책자문, 정책 및 사업(안) 제시, 사업의 세부계획 제시, 정책원고, 주민 교육 등 차별적인 지원이 가능하도록 재정지원방안을 마련하고 이를 적극 활용할 수 있도록 하여야 함

3) 제도의 마련

□ 정책네트워크는 제도에 근거한 상설기구로서 규정하여 운영하여야 실효성이 높음

□ 조례를 제정하여 태안군 및 관련기관들의 적극적 참여와 지원을 의무적으로 수행토록 하여야 함

- 조례에서 의무사항을 규정하고 공통된 목표를 수행할 수 있도록 기반으로서 마련하여야 함

□ 태안-보령 연육교를 통한 지역발전이 이루어 질 수 있도록 장기적이고 종합적인 계획이 수립되고 추진될 수 있도록 제도적 운영방안을 강구하여야 함