

## 충남지역 정책지식 생태계 현황과 시사점

홍 원 표

충남연구원 미래전략연구단 책임연구원, wonpio@cni.re.kr

강 수 현

충남연구원 미래전략연구단 연구원, sh3737@cni.re.kr

본 연구는 충남의 정책지식 생태계 현황과 관련 사례를 통해 건강한 충남 정책지식 생태계 구축을 위한 시사점을 도출하는 목적이 있음

### CONTENTS

1. 지역 차원의 정책지식 생태계
2. 지역 정책지식 생태계 분석
3. 사례분석 및 결과
4. 정책 제언

### 요 약

- ◀ 본 연구는 중앙정부의 정책지식 생태계에 대한 지역의 대응이라는 시각에서 분석하고 발전방향을 제시하고자 함
- ◀ 생태적 지위 개념과 정책지식의 요소 구분(이론지식, 준거지식, 현장지식, 제도지식)을 통해 국가 단위 정책지식 생태계와 구분되는 지역 정책지식 생태계 분석모형을 제시함
- ◀ 이에 지역 정책지식 생태계 대표 사례로 선정한 충남 가로림만조력발전과 농업직불금 제도개선을 대상으로 설문조사와 텍스트 네트워크 분석을 시행함
  - 분석결과 주민(단체), 충남연구원 등 지역의 정책지식 창출주체는 현장 지식, 제도지식 측면에서 영향력과 신뢰도가 높다는 것을 발견함
  - 지역 정책지식 생태계의 다양성이 제한적이라는 점, 공공기관 보고서나 토론회 등이 주요한 정책지식순환 매체라는 점, 현장지식 창출이 지역 정책지식 생태계의 핵심역할이라는 시사점을 주고 있음
- ◀ 본 연구결과를 바탕으로 충남 정책지식 생태계의 건강한 발전을 위해 현장 지식 창출 중심의 발전, 지역정책지식 창출주체 다양화, 정책문제 조기 논의 구조, 장기적으로 지역 정책지식 수요 주체의 다양성을 제한함



# 01

## 지역 차원의 정책지식 생태계

- 실질적 지방분권을 정착시키기 위해서는 지방의 정책 창출 및 활용 역량이 강화되어야 함
  - 최근 실질적 지방분권 요구가 증가하고 있고 이는 기존 중앙에서 지방으로의 하향식 의사결정과정에서 큰 변화를 요구하고 있음
  - 실질적 지방분권이 확보되기 위해서는 지방의 역량 강화와 준비가 필요한 바, 정책지식의 창출과 활용 측면에서 지방차원의 역량이 강화되어야 하며 이를 뒷받침할 수 있는 시스템이 갖추어져야 함
- 국가차원의 정책지식 생태계 논의는 활성화되어 있으나, 지역 차원의 정책지식 생태계에 대한 분석 연구는 이루어지지 않고 있음.
  - 지역의 정책지식 생태계 분석을 위한 이론적, 경험적 연구가 활성화되어 있지 않은 상황으로 지역 정책지식 역량 강화를 위한 연구와 정책방향을 모색해야만 함
  - 건강한 정책지식 생태계 구축은 실질적 지방분권을 실현하기 위한 전제임
- 본 연구는 충남의 정책지식 생태계 현황을 파악하고 그 시사점을 도출하는 것을 목표로 함. 이를 위해 중앙정부가 의사결정권한을 갖고 있는 사안을 둘러싼 지역의 대응을 정책지식 생태계 관점에서 분석하고 정책적 시사점을 도출하고자 함.

## 02

## 지역 정책지식 생태계 분석

### ◎ 정책지식 생태계 개념의 도입

- 정책지식은 정부의 정책 문제에 해결방안을 제시하는 문제해결모형(problem-solving model)이며, 정책지식은 다양한 방식으로 분류되고 있음
  - 지식 유형은 학술지식의 생산과 이용 주체에 따라 과학추동모형, 문제해결모형, 파급모형, 상호작용 모델로 구분되는데(Landry 외, 2001), 정책지식은 연구를 통해 도출되는 지식이 정책문제 해결에 기여한다는 점에서 문제해결모형의 하나로 인식됨
  - 정책지식 분류가 다양한 것은 정책지식 자체가 학제적 성격을 갖고 있고, 각 정책과정단계에서 상이한 지식이 요구된다는 점, 관련 주체들이 생산하는 지식이 일률적이지 않다는 점, 연구자 입장에서 분류 기준이 다를 수밖에 없다는 점 등에서 비롯됨
- 정책지식 및 관련 주체의 상호작용에 생태계 개념을 도입하는 이유는 생태계 개념이 정책 환경과 정책지식 관련 주체들의 상호관계를 파악하는데 확실하기 때문임
  - 생태계의 물질순환, 먹이사슬 등 에너지흐름의 개념, 생산자, 소비자, 분해자 등 생태계 구성원의 역할 구분 등은 정책지식 관련 주체들의 상호작용 및 과정에 영감을 주고 있음
  - 단, 생태계 개념이 안고 있는 유기체적 관점을 사회현상에 적용하는 것에 대한 비판에서 자유롭지 않다는 문제점을 안고 있음
- 생태계를 구성하는 다양한 종이나 군집이 전체생태계에서 차지하는 생태적 지위 개념은 우리나라 정책지식 생태계가 이미 있는 상황에서 지역의 정책지식 생태계를 파악하는 확실한 개념임
  - '생태적 지위(ecological niche)'는 특정 종이나 군집이 생태계에서 차지하는 지위 또는 역할로 규정할 수 있으며, 공간적인 의미 또는 기능적인 의미(먹이 지위 등)를 동시에 포함함

- 전국 정책지식 생태계가 존재하는 상황에서 지역 정책지식 생태계가 태동한다는 것은 양자가 상호 구분되어야 함을 전제하며, 이 때 생태적 지위 특히 기능적 지위 개념이 적실함
- 이는 지역 정책지식 생태계를 논할 때 우리나라 정책지식 생태계와 구분되는 역할 분화를 드러낼 수 있는 분석방법이 필요함을 시사함
- 우리나라 정책분석과 정책평가를 중심으로 한 정책지식 생태계는 정책과정과 접점을 이루고 있음
  - 정책과정은 정책의제 설정 → 정책분석 → 정책결정 → 정책집행 → 정책평가 등 단계를 거치며, 정책지식 생태계는 주로 정책분석과 정책평가를 중심으로 정책과정에 참여함
  - 정책분석 단계는 정책 대상에 대한 현황 파악을 위한 조사연구, 정책효과에 대한 영향예측 등이 중심이 되고, 정책평가는 주로 정책효과에 대한 파악이 핵심임
  - 이외, 정책지식 수요자와 공급자 간 관계는 크게 맞춤형, 협조형, 시장형으로 구분되는데, 우리나라는 대개 맞춤형을 채택했으며 이러한 관성이 아직도 지속되고 있다고 지적됨(김선빈, 2007)

## ◎ 충남 정책지식 생태계 주체의 형성 및 생태계 유형

- 충남지역 정책지식 생태계의 형성은 post-1987체제, 지방자치제 부활, 지역경제성장에 따른 민간단체의 증가 등을 배경으로 하고 있음
  - post-1987체제란 1987년 민주항쟁과 그 후 진행된 민주화과정으로 인해 정책지식의 공급과 수요환경이 급격히 변화한 것으로 정책 입안, 합의, 조정 등의 과정이 복잡해지고 정책지식의 수요자와 공급자가 다원화되는 경향을 의미
  - 1991년 지방자치제 부활과 함께 중앙에서 지방으로의 사무이양이 급격하게 실시되어 중앙·지방 간 사무관계가 위임사무 중심 종속형에서 자치·위임사무 연계 파트너형으로 발전 중임(고광용, 2016)
  - 충남 지역경제의 급속한 성장으로 인해 상공회의소 등 민간조직들이 급속히 증가하여 정책 환경의 복잡화에 기여
- 지역 정책지식 수요자인 지방정부의 형성, 공급자인 시도 정책연구기관의 설립, 지역대학, 지역시민단체의 형성과 성장 등으로 인해 지역 정책지식 생태계의 지역 주체가 갖추어졌음
  - 광역자치단체인 충남도청과 도의회, 기초자치단체인 시군청과 시군의회가 설립되어 지역정책지식 생태계의 수요자를 형성. 이외 도 교육청도 주요한 지역 정책지식 수요자로 형성됨

- 충남은 충남연구원(1995), 충남여성정책개발원(1999), 충남역사문화연구원(2004) 등 정책연구기관이 설립되어 정책지식의 공급자 역할을 수행
- 충남은 1990-1999년 사이 12개 대학이 신설되는 등 2017년 기준 28개 대학이 소재하고 있으며, 정책지식의 주요 공급자로서 대학의 잠재력이 성장하고 있음
- 지역 시민단체는 정책지식의 생산과 순환이라는 이중적 역할을 수행하는데 1987년 이후 양적으로 급 성장하였으나, 지역자치, 복지, 환경 등 분야에 집중되어 지역 정책지식 생산에 적극적으로 참여하기에는 아직 미약한 상황임
- 정책지식 생태계의 유형은 정책의사결정권한이 어디(중앙vs지역)에 있는가와 지역 반응의 성격(소극vs적극)에 따라 정부정책에 대한 지역의 반응, 정부정책에 대한 지역의 제안, 지역 차원의 의사결정 등으로 구분됨
  - 중앙정책에 대한 지역의 반응은 의사결정권한이 중앙기구에 있는 정책 사안에 대해 지역의 지자체, 지역주민이 반응하는 유형으로 충남 지역에 대규모 건설을 둘러싸고 형성되는 지역정책지식생태계 유형으로 가로림만조력발전 사례가 대표적임
  - 정부정책에 대한 지역의 제안은 중앙기구가 의사결정권한을 갖고 있는 사안에 대해 지역 상황에 근거하여 정책적 개선을 요구하는 것으로 농업직불금 개선 사례가 대표적임
  - 지방 차원의 의사결정은 의사결정권한이 지방 기구에 있는 사안을 둘러싼 정책지식 생태계 유형으로, 가령 천안지역 고교평준화 정책 등 사안을 정책지식 생태계 유형임

## ◎ 충남 정책지식 생태계 분석을 위한 틀

- 본 연구는 의사결정권한이 정부에 있는 정책의제를 둘러싼 지역 정책지식 생태계 현황을 파악하고자 하는 것으로 지역 정책지식 생태계의 개방성, 중앙·지방 간 영향 기제, 정책지식의 요소 구분 등을 고려해야 함
  - 의사결정권한이 최종적으로 정부에 있다는 것은 정책지식 수요자가 중앙정부라는 의미로, 이 상황에서 지역 정책지식 생태계는 폐쇄된 구조가 아니라 개방성을 갖게 됨
  - 지역 정책지식 생태계가 중앙의 의사결정에 영향을 미치는 기제 또는 채널은 매우 다양하나 정부 정책에 대한 지역 의견의 반영 통로가 제도화 있는지 그렇지 않은지는 매우 중요함
  - 정책지식이 일률적인 것이 아니라 다양한 요소지식이 결합되어 창출되는 것으로 이해해야만 정책지식 창출주체를 정책보고서로 좁혀 사고하는 한계를 벗어날 수 있으며, 다양한 주체의 역할을 규명할 수 있음

- 지역 정책지식 생태계 분석 모형 구축을 위해서 구성 주체, 정책지식 요소의 구분, 정책지식의 순환 등으로 나누어 제시하고 전체 과정을 제시함
  - [구성 주체] 나라 차원의 구성 주체 이외에 지역 정책지식 생태계의 구성 주체를 추가하여 모형을 구축함. 즉 정책지식 소비자인 지방정부, 지방의회, 정책지식 생산자인 지방 정책연구원, 지역주민(단체), 지역 전문가(대학) 등이 추가되며, 지역 차원의 언론 등은 주요한 순환 매체로 추가됨

〈표 1〉 정책지식 생태계 구성 주체

구분	정책지식 소비자	정책지식 생산자	정책지식 순환 매체
중앙	정부 의회	국책연구기관 민간 연구소 민간단체 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

- [정책지식 요소] 완결된 정책지식은 이론지식, 준거지식, 현장지식, 제도지식으로 구분하고 이러한 제반 요소가 연구자의 통찰과 직관에 의해 통합되는 것으로 이해함

〈표 2〉 정책지식 요소와 통합

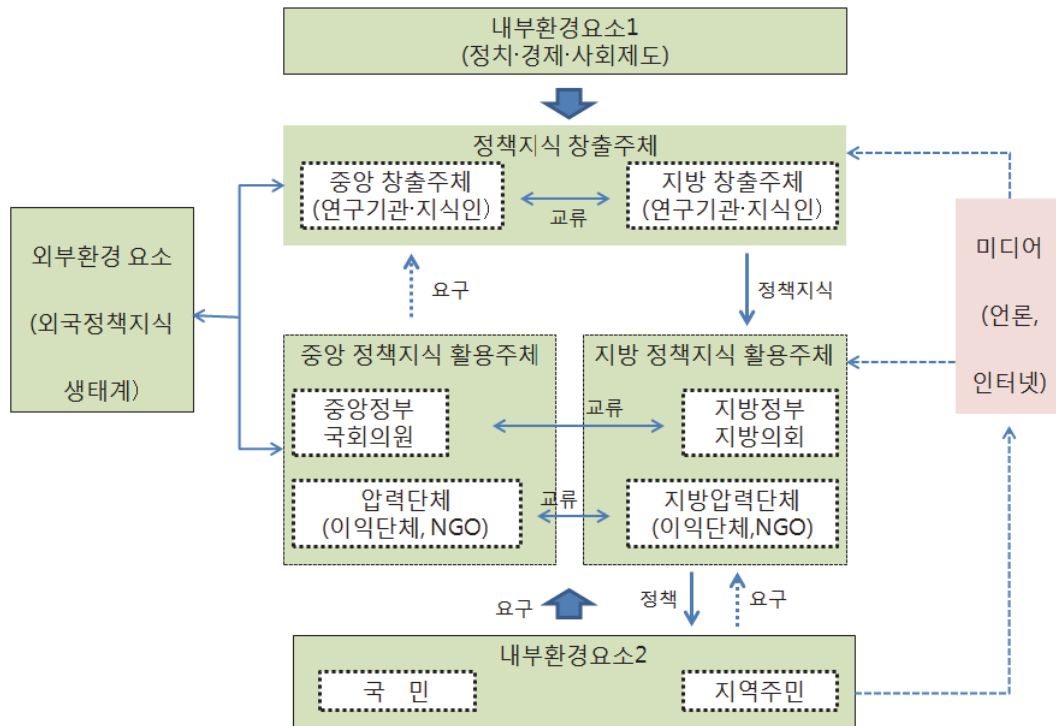
구분	이론 지식	준거 지식	현장 지식	제도 지식
개념	정책의 밑바탕이 되는 패러다임, 시각, 개념 등	관련 정책 형성에 시사점을 주는 국내외 사례	정책집행의 실태, 분석 등 상황을 묘사하고 포착하는 지식	관련 정책의 시책화에 필요한 행정 지식
	패러다임, 관점	국내/국외 사례	실태, 효과	제도, 예산
⇓(통합)				
정책지식 매개체	기관 보고서, 연구보고서, 정부정책보고서, 학술논문, NGO 보고서 등			

- [정책지식 순환 매체] 순환매체를 상호작용의 방향성(단방향vs쌍방향), 매체의 사회성(개인적vs사회적)으로 구분하여 제시함

〈표 3〉 정책지식의 순환 매체 유형

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

- 이를 종합한 지역의 정책지식 생태계 분석 모형은 아래 [그림]과 같음



[그림 1] 중앙정책을 둘러싼 지역 정책지식 생태계 모형



## 03

## 사례분석 및 결과

- 본 연구는 정부정책을 둘러싼 충남 정책지식 생태계의 정책지식 생산과 순환 현황을 파악하는 것으로, 정책지식의 요소별 주도적인 창출 주체와 유통 경로를 식별하고 정책지식 창출과 유통에 참여하는 주체(사람, 집단, 기관)의 상호관계를 영향력과 신뢰도를 중심으로 파악하고자 함
- 본 연구는 가로림만조력발전 사례와 농업직불금 제도개선 사례를 연구대상으로 함
  - 두 사례는 충남지역과 직접적 연관이 있는 사안으로 모두 정부가 최종의사결정을 갖고 있음. 또한 정부의 정책과정에 대해 정책지식 창출주체가 관여하는 전형적 사례에 속함. 가로림만 조력발전은 환경영향평가를 매개로 한 정책분석 단계에서 정책지식 창출주체들이 관여한 사안이고 농업직불금 제도개선은 정책평가 단계에서 정책지식 창출주체가 관여한 사례임

### ◎ 분석대상 사례 개요

- [가로림만조력발전] 본 사업은 기본적으로 사전환경성검토와 환경영향평가라는 절차에 따라 진행되었음. 이는 지역 차원뿐 아니라 중앙차원에서도 의견 대립이 극심했던 사안으로 중앙부처에서도 국토부와 환경부, 해수부 등이 대립하는 양상을 보였음. 또한 지역개발현안보다는 전국적 의제로서 진행된 사안으로 전국의 환경단체와 지역주민단체가 연대하여 대응하였음
- [농업직불금 제도개선] 본 사업은 정부의 의사결정에 대해 농업직불금 정책의 효과, 직불금 현황 등 정책 평가를 중심으로 문제제기가 이루어졌으며, 지방 차원인 충남에서 자체 평가를 통해 대안모색을 추구하였음

〈표 4〉 분석사례 개요

사례	가로림만 조력발전	농업직불금 제도개선
유형	유형1: 정부정책에 대한 지역의 대응	유형2: 정부정책에 대한 지역 제안
시간 범위	2007~2016	2005~2016
의사결정권	정부	정부
관련 정책과정	정책형성단계	정책평가단계

## ◎ 자료분석과 절차

- 사례 관련 기본 정보는 온라인 검색을 통해 확보하였고, 텍스트 생산자들의 주관적 인식도 파악을 위해 설문조사를 실시함
  - 관련 텍스트자료는 연구보고서, 정책보고서, 학술논문 자료로 가로림만 조력발전관련 문서는 총 27개, 농업직불금 제도 개선 사례는 총 46개 자료를 확보하고 텍스트 분석을 수행함
  - 설문조사는 심층인터뷰를 통해 파악된 관련 주체를 대상으로 질문지를 작성하여 피설문자의 주관적 인식을 파악하는 것을 목적으로, 사례관련 지식 생산자들을 대상으로 함(사례 1: 대상자 30명 중 15명 응답, 사례2: 대상자 30명 중 12명 응답)
- 설문조사 결과와 텍스트의 코딩 및 문서 간 행렬로 계산한 후 데이터 관계망 그래프를 이용하여 시각화된 분석결과를 도출함. 설문결과 분석은 각 주체 간 매트릭스를 활용하여 네트워크 분석을 시행함

## ◎ 분석결과1: 관련 주체 및 순환경로에 대한 영향력, 신뢰도

- 분석결과에 대한 해석은 설문지 조사결과, 텍스트 네트워크 분석의 결과를 기초 조사과정에서 획득한 사례에 대한 전반적 이해를 통해 수행함
- 가로림만조력발전 사례 분석 결과
  - 정책지식 요소 전반적으로 환경정책평가연구원 등 국책연구기관들의 영향력과 신뢰도가 높게 나타난 가운데, 현장지식에서는 주민단체의 영향력과 신뢰도가 크게 나타남

- 특히 현장지식 측면에서 가로림만조력반대투쟁위나 가로림만조력발전유치위 등 주민단체보다 서산태안 환경운동연합과 같은 지역시민단체가 영향력이나 신뢰도에서 가장 높은 순위를 차지함

〈표 5〉 가로림만조력발전 정책지식 주체별 · 요소별 영향력, 신뢰도 순위

(단위 : 응답자수)

	이론지식	준거지식	현장지식	제도지식
영향력 순위	환경정책평가연구원(8)	한국해양과학기술원(8)	서산태안환경운동연합(8)	환경정책평가연구원(7)
	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)
신뢰도 순위	환경정책평가연구원(8)	환경정책평가연구원(7)	환경정책평가연구원(7)	환경정책평가연구원(7)
	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)	(주)한국종합기술 등 7개주체(2)	가로림조력발전유치 위원회(3)	한국해양수산개발원(3)

#### • 농업직불금 제도개선 사례 분석 결과

- 농촌경제연구원 등 국책연구기관이 가장 큰 영향력과 신뢰도를 보였음
- 지역 정책지식 생산자 중에서는 충남연구원이 현장지식에서 가장 큰 영향력과 신뢰도를 나타냄
- 이외, 민간연구단체인 GS&J institute, 농정연구센터 등이 전반적으로 고른 영향력과 신뢰도를 보이는 등 민간연구단체가 국책연구기관, 대학, 지역 정책연구기관 등과 함께 상당한 비중을 차지하는 등 정책 지식 생산자로서 중요한 역할을 수행하고 있음

〈표 6〉 농업직불금 정책지식 주체별 · 요소별 영향력, 신뢰도 순위

(단위 : 응답자수)

	이론지식	준거지식	현장지식	제도지식
영향 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(4)	전국친환경농업인연합회(3)	GS&J(4)
	충남연구원(3)	충남연구원(3)	GS&J(2)	농정연구센터(3)
신뢰 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)

● 순환 매체에 대한 영향력과 신뢰도

- 두 사례 모두 공공기관의 연구보고서 및 의견서가 영향력과 신뢰도에서 가장 크게 나타났음. 다음으로 쌍방향 소통이 가능한 토론회·세미나·워크숍 등이 신뢰도에서 높은 평가를 받고 있음.
- 영향력에서는 단방향이고 개인적인 매체인 공공기관의 연구보고서(의견서 포함)가 영향력이 가장 크나, 신뢰도에서는 토론회, 워크숍 등 쌍방향이고 사회적인 순환경로가 상대적으로 높게 나타나고 있음
- 단방향이나 사회적 대중매체 보도는 영향력은 크나 신뢰도는 떨어지는 것으로 나타남

〈표 7〉 정책지식 획득경로에 따른 매체별 영향력, 신뢰도 순위

(단위 : 응답자수)

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

## ◎ 분석결과2: 특정 주체의 텍스트 네트워크 분석

- 가로림만조력발전 사례에서 환경정책평가연구원이 높은 신뢰도를 받은 이유와 농업직불금개선 사례에서 충남연구원이 상대적으로 영향력과 신뢰도가 높게 나타난 이유를 분석하기 위해 생산한 보고서의 텍스트 네트워크 분석을 실시함
- 환경정책평가연구원 텍스트 네트워크 분석결과
  - 환경영향, 만, 조간대, 변화 등을 핵심 개념어로 하는 현장지식; 국외, 국내 등을 핵심 개념어로 하는 준거지식; 해양에너지, 정책에너지 등을 핵심 개념어로 하는 이론지식; 갈등, 사회적, 방안, 수렴 등을 핵심어로 하는 제도지식으로 묶을 수 있음
  - “갈등”이라는 단어의 빈도가 “조력발전” 다음으로 높게 나타난 것에서 드러나듯이, 국책연구기관으로서 찬반논쟁에 휘말리지 않고 중립성을 유지한 사례임
  - 조사연구의 범위 또는 주안점 중심으로 제시하여 논쟁에 관여하기보다 논쟁의 틀을 제시하였으며, 국내외 사례를 통한 환경영향을 부각시켜 가로림만조력발전 추진을 우회적으로 비판
  - 즉 논쟁에 참여하기보다는 거리를 유지하면서 가이드라인을 제시하여 논쟁 내용이나 과정에 영향을 미치는 방식을 취함
- 충남연구원 텍스트 네트워크 분석결과
  - 예산, 자원, 중앙정부, 지방정부 등을 핵심 개념어로 하는 현장지식; 유럽연합, 한국, 일본, 스위스 등을 핵심 개념어로 하는 준거지식; 제도, 제도개선, 운영, 시행, 농민 등을 핵심 개념어로 하는 제도지식 묶음으로 나타남
  - 지역 정책연구기관으로서 해외사례 등 준거지식을 비중 있게 다루었는데, 이는 사실상 준거 지식과 이론지식에 대한 이해가 있다는 것을 의미
  - 현장지식과 제도지식을 중점적으로 다루고 있음. 예산, 자원 등 문제 개념어뿐 아니라 제도, 제도개선, 운영 등 개념어도 높은 빈도를 차지하고 있음
  - 즉 농업직불금개선 사례에서 충남연구원은 준거지식, 현장지식, 제도지식을 고르게 확보하여 정책지식을 제출하는 방식으로 영향력과 신뢰도가 높게 나타난 것을 확인할 수 있음

## ◎ 분석결과와 시사점

- 두 사례를 통해 충남의 지역 정책지식 창출주체의 다양성이 제한적이라는 점이 확인되었음
  - 가로림만조력발전 사례의 경우 영향력과 신뢰도 조사에서 거명된 상위 5위안에 들어 있는 10개 조직 중 전국적 조직은 7개 기관, 지역은 3개 기관이었음. 농업직불금 개선 사례의 경우 전국적 조직은 9곳, 지역 조직은 1곳뿐이었음
  - 특징적으로는 두 사례 모두 지역 대학의 관여가 전무하다는 점임.
- 정책지식 생산 주체들을 공공부문과 민간부문, 중앙과 지방 차원으로 구분하여 볼 때 관련한 정책지식 창출주체의 성격이 다양하지 않음
  - 가로림만조력발전 사례는 국책연구기관과 지역 주민(단체)의 비중이 컸는데, 이는 가로림만조력발전 사례는 환경영향평가를 매개로 정책분석 과정에서 주로 국책연구기관들과 대상지역 주민(단체)의 관여가 두드러졌다고 해석됨
  - 농업직불금 개선사례는 중앙 민간조직의 비중이 크며, 다양한 성격의 단체들이 논의에 관여하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 정책평가단계에서 제도적 틀에 구애받지 않고 학술적 논의차원에서 대학의 참여가 활발했기 때문으로 해석할 수 있음

구분	공공	민간
중앙	환경정책평가연구원 한국해양과학기술원 에너지경제연구원 국립수산물품질관리원	환경운동연합 서산태안환경운동연합
지방	충남연구원	(주)가로림만조력발전 기로림만조력 반대투쟁위 가로림만조력 발전유치위

가로림만 조력발전 사례 기관성격 분류

구분	공공	민간
중앙	농촌경제연구원 농림축산식품부	GS&J 농정연구센터 서울대학교 단국대학교 전국친환경농업인연합회 인천대학교 지역아카데미
지방	충남연구원	

농업직불금 개선사례 기관성격 분류

- 정책지식 창출주체 간 상호작용은 공공기관 연구보고서와 토론회 등을 중심으로 수행되고 있음

- 지식을 획득하는 경로에 관한 질문에 응답자들은 영향력과 신뢰도 모두 공공기관의 연구보고서, 의견서, 토론회, 세미나, 워크숍 등을 꼽았음.
- 충남에서 정책제안으로 전국적 의제로 격상하고자 하는 경우 국책연구기관과의 공동연구나 협력이 매우 유효할 것이며, 정책지식 창출 주체 간 의제를 공론화하기 위해 토론회, 세미나 워크숍 등을 정책지식 순환 매체로써 적극 활용해야 할 것임.

- 정책지식 순환 매체로서 신문 방송 기사는 양면성이 존재함

- 정책문제가 신문방송기사를 통해 전국적인 사회 이슈가 되는 것은 본질적으로 정책문제가 정책지식 창출 주체나 수요주체 간에 주로 논의되던 문제에서 일반 대중들의 사회 이슈로 전환되는 질적 전환 과정임
- 그러나 정책과정에서 해당 사안이 어느 단계에 있는가에 따라 신문방송기사를 통한 정책순환 과정이 갖는 의미와 역할이 다르게 나타나므로, 정책지식 창출 주체 간 자유로운 논의와 다면적인 검토를 위해 제도화된 절차에 진입하기 전 충분한 논의가 이루어져야 함을 의미함

- 지역 정책지식 생태계는 현장지식 창출주체로서 역할이 중요함

- 가로림만조력발전 사례에서는 발전반대투쟁위원회, 발전유치위원회 등 지역주민단체가 현장지식에서 우월한 영향력과 신뢰도를 보였으며, 농업직불금 개선 사례에서는 충남연구원 등 지역 정책지식 창출주체가 현장지식에서 높은 영향력과 신뢰도를 보였음
- 이는 지역지식 생태계가 현장지식을 창출하는 주체로서 제 기능을 할 때에 우리나라 국가 정책지식 생태계의 일부분으로서 제 역할을 할 수 있음으로 해석할 수 있음

- 지역주민단체가 암묵지(tacit knowledge) 보유자로서 정책지식 창출주체로 성장할 가능성을 보여주었음

- 가로림만조력발전 사례를 통해 전문가들이 현장의 조사연구를 통해 획득한 형식지는 주민(단체)의 암묵지에 비해 설득력을 갖고 있지 않음이 드러남
- 즉 지역주민은 그 지역의 상황에 관한 암묵지를 바탕으로 현장지식의 창출주체로서 성장할 수 있는 가능성이 존재함

## 04 정책 제언

- 충남도의 건강한 정책지식 생태계의 발전을 위해 현장지식 창출 위주의 지역 정책지식 생태계의 발전방향 정립, 지역 정책지식 창출 주체의 다양화, 정책 문제의 조기 논의구조 마련, 장기적으로 지역 정책지식 수요 주체의 다양성을 제시하고자 함
- 첫째, 현장지식 창출을 중심으로 한 지역 정책지식 생태계의 발전방향 정립
  - 국책연구기관의 세종시 이전에 따라 충남의 정책지식 창출 주체들과의 교류와 협력이 한층 강화될 것이며, 이 과정에서 상호 진화 과정이 가속화될 것으로 예상됨
  - 국책연구기관의 이론지식과 준거지식에 대한 전문성과 충남의 현장지식 전문성이 상호보완성을 갖게 된다면 시너지 효과를 기대할 수 있음
- 둘째, 지역 정책지식 창출주체의 다양화
  - 지역 대학이 지역 정책지식 창출주체로서 잠재력이 크므로 기회를 만들어 주는 것이 긴요함
  - 지역 정책지식 창출주체로서 지역의 역량 있는 시민단체가 부상할 가능성에 주목해야 함. 지역 주민들의 노동과 생활을 통해 축적된 암묵지에 가장 쉽게 접근할 수 있는 조직임
  - 국책연구기관 및 민간 연구단체들과 교류, 협력을 통해 지역 정책지식 생태계 활성화에 도움을 주고, 이들을 통해 정부의 정책과정에 영향을 미치는 것을 강구해야 함
- 셋째, 정책문제 조기 논의 구조 마련
  - 정책문제가 정책과정에 편입되어 제도화된 절차에 진입할 경우 정책 문제가 사회이슈화 됨으로써 개방적인 상호작용과 이를 통한 생산적 논의가 어렵게 됨
  - 조기 논의 플랫폼을 형성하는데 있어 충남도 정책자문위원회가 정책 문제에 따라 탄력적으로 특별위원회 워킹그룹을 형성하여 다양한 정책지식 창출 주체의 목소리를 담아내는 역할을 수행하는 것이 현실적임



- 넷째, 장기적으로 정책지식 활용주체의 다원화 필요
  - 두 사례에서 정책지식 활용주체는 중앙정부나 충남도청이었음
  - 향후 지역 정책지식 수요자는 현 도청이나 시·군청에서 도 광역의회나 기초지자체의회, 도 교육청으로 확대되어야 정책지식 수요자가 늘고 정책지식의 내용도 다양화됨

홍 원 표

충남연구원 미래전략연구단 책임연구원  
041-840-1188, wonpio@cni.re.kr

강 수 현

충남연구원 미래전략연구단 연구원  
041-840-1238, sh3737@cni.re.kr

※ 본 글은 충남연구원 2017 전략과제 “충남 지역정책 지식생태계 현황연구”를 요약·수정 보완한 것임.

- 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
- 정정길 외, 2017, 정책학원론(개정증보 11판), 대명출판사
- 조현정 · 이삼열, 2016, “지방자치단체 정책지식생태계에 대한 탐색적 연구: 정책지식생태계의 정책 지식공급자와 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.