

시도연구원의 실태와 발전방안

문경원 | 대전발전연구원 기획조정실장

I. 시도연구원의 역할

시도연구원은 지역의 싱크탱크(think tank)로서의 기능과 역할을 하고 있다. 구체적으로는 지역에 대한 체계적이고 실용적인 연구를 통해 지역발전의 비전과 청사진을 제시하여, 산학연관의 지역혁신체계에서 중심적인 역할을 담당하고 있다.

시도연구원의 존립 목적은 삶의 질 향상과 살기 좋은 지역 만들기를 창출하는 것이다. 따라서 시도연구원은 선제적인 연구를 통하여, 지역발전에 필요한 자료와 논리들을 시의적으로 만들어내는 것이 중요하다. 시도연구원들이 국책사업 및 지역사업의 문제점을 해결하는데 발 빠르게 대응하고, 직간접적으로 효과를 미치기 위해서는 무엇보다 논리적이고 체계적인 전개 과정을 필요로 한다.

시도연구원이 지역의 싱크탱크로서 역할을 수행하기 위해서는 몇 가지 선결과제가 있다. 그것은 전문성 및 독립성, 그리고 창조성이다.

먼저, 정책형성기관으로서 갖추어야 할 전문성 및 자격요건이다.

싱크탱크가 정책형성기관으로서 전문적인 역할을 하기 위해서는 정책을 입안하는데 직접적인 영향력이 있는 의원 혹은 공무원, 지역전문가, 시민단체 등으로부터 신뢰를 쌓아가는 것이 중요하다. 이를 위해서는 지역실정에 적합한 질 높은 연구 성과와 그에 대한 평가가 뒷받침되어야 한다. 높은 연구 평가를 얻기 위해서는 우수 연구인력의 확보 및 충분한 공급, 장기적 관점에서의 연구실적 등이 요구된다.

둘째, 연구기관의 독립성이다.

시도연구원이 전문적 기능과 질 높은 연구 성과를 거두기 위해서는 정부 혹은 해당 지방자치단체로부터 독립성을 유지해야 한다. 이는 정책이념에 관계없이 해당 정부 혹은 지방자치단체의 인적, 재정적, 인사적 관계성으로부터 자유로와져야 함을 의미한다.

셋째, 연구기관의 창조성이다.

시도연구원은 해당 지역에 실천 가능한 정책을 제공해야 하므로, 모든 정책 수요에 능동적으로 대처할 수 있는 잠재성 높은 아이디어 스톡(Stock)을 필요로 한다. 개발과 문화, 그리고 시민이 함께 할 수 있는 정책 아이디어는 지역 연구기관의 창조성을 기반으로 창출될 수 있다.

이외에도, 시도연구원은 시민과 정책을 연결 짓는 가교 역할을 수행해 지역과 지역을 연결시키는 지식정보시스템의 네트워크화를 도모하는 등 잠재력 높은 연구기관으로서 많은 기능과 역할을 담보할 필요가 있다.

Ⅱ. 시도연구원의 연구사업 추진 현황

지역이 자립적인 역량으로 회생할 수 있는 자원과 동력이 부족한 상황에서, 중앙정부 및 부처가 추진하는 대형 국책사업이나 새로운 성장동력 및 전략사업 등을 유치해 지역경제를 활성화하려는 시도가 날로 확대되고 있는 상황이다. 이와 관련한 연구 진행을 위해 광역자치단체들은 지방자치단체 출연연구원(이하 시도연구원)들을 설립하고, 정책수요에 부응하도록 시도연구원을 활용하고 있다.

현재 전국적으로 총 15개 시도연구원이 운영되고 있는데, 매년 수백억 원 이상의 예산을 쓰는 곳에서부터 10명도 채 안 되는 적은 연구인력을 갖춘 곳까지 다양한 운영 형태를 유지하고 있다. 시도연구원은 광역자치단체들이 유치하고자 하는 대형 국책사업의 아이디어와 기본 틀을 제공하고, 사업지정에 필요한 자료와 논리 제공을 위한 선도적인 연구를 지속적으로 수행하고 있다. 하지만 국책사업을 유치하기 위한 논리나 자료개발에 연구가 집중되다보니, 지역 혁신을 이끌어 내기 위한 시민사회와의 협력 등이 부족하다는 지적을 받고 있기도 하다.

1. 연구사업 추진 실적

「지방자치단체출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 의거하여 설립·운영되는 지방자치단체출연연구원(이하 시도연구원)은 현재 광역지자체 등이 출연·보조하는 형태로서 연구를 주된 목적으로 수행하고 있다. 시도연구원이 수행하는 연구기능은 광역지자체 및 소재 기초지자체와 관련한 핵심현안, 중앙정부 정책에 대한 대응방향 및 정책대안 제시와 함께 대내외 주요 이해관계자 및 지역사회로의 공감대 확산을 목적으로 한다.

연구원별로 상이한 이름의 연구사업이 추진되고 있으나, 일반적으로 출연기관인 광역지자체의 요청과제 등을 중심으로 기획과제, 정책과제(자체선정과제), 수시지원과제를 포함한 수탁과제를 연구·수행하고 있다. 이와 더불어 정보교류 및 확산 등을 위해 수행된 주요 연구결과물의 발간과 함께 광역지자체와 관련한 정보제공 및 대내외 연구교류·학술행사 등을 개최하고 있다. 2007~2009년까지의 시도연구원 연구사업 추진 실적을 살펴보면, 연구원별 조직규모에 따라 다소 차이를 보이는 가운데, 전체적으로 연구사업 추진건수는 증가(전체평균 31.1%)하고 있는 것으로 나타났다. 최근에는 정부의 광역경제권 구상에 따라 시도연구원간 공동연구 수행이 이뤄지는 등 소재 광역자치단체 권역에 한정되었던 연구의 공간적 범위가 타 광역·기초지자체로 확대되는 상황을 보이고 있다. 특히, 정책완성도를 높이고자 하는 참여정부 임기 말인 '07년과 대비해 2008년과 2009년에는 정책발굴 및 대응방향에 대한 지원이 요구되는 연구실적이 증가하는 추세이다.

〈표 1〉 최근 3개년 각 연구원별 연구사업 추진 현황

(단위 : 백만원)

연구원	2007년	2008년	2009년	증감률(%)
서울시정	150	121	147	1.1
부산발전	41	41	104	76.8
대구경북	193	206	234	10.2
인천발전	100	98	147	24.0
광주발전	9	34	71	193.3
대전발전	65	100	125	39.4
울산발전	135	123	123	-4.4
경기개발	140	149	177	12.6
강원발전	93	134	160	31.7
충북개발	66	83	66	2.6
충남발전	158	183	213	16.1
전북발전	73	64	123	39.9
전남발전	88	81	82	-3.4
경남발전	178	203	158	-4.1
제주발전	50	71	85	30.9

* 연간 수행된 기본과제(기획+정책)+수시과제+수탁과제 등 포함 * 광주발전연구원(2007년 8월 개원)

2. 연구인력 및 연구지원 예산

광역자치단체별 각 시도연구원의 연구 인력수는 상당한 차이를 보이고 있다. 수도권 및 광역시 소재 연구원의 경우, 여타 지방연구원에 비해 전문 연구인력이 2배 이상 많고, 원활한 연구지원을 위한 지원인력(사무직)도 상대적으로 많은 수준이다.

〈표 2〉 연구인력 현황

(단위 : 백만원)

구 분	연구인력(명)	지원인력/사무직(명)
수도권 소재	52	18
특별시·광역시 소재	27	11
도 소재	21	7

* 주 : 특별시, 광역시 소재 연구원의 연구인력은 2007년 개원한 광주발전연구원을 제외할 경우, 평균 37명임

〈표 3〉 각 연구원별 인력 및 예산 현황

(2010. 2월 기준)

연구원	인 력				예 산		
	정원	현원	연구직	사무직	기금(억원)	'10년 예산(백만원)	'10년 보조금(백만원)
서울시정	105	97	69	27	111	20,789	12,469
부산발전	54	44	33	11	126	9,870	7,161
대구경북	60	55	44	10	100	10,477	6,200
인천발전	62	49	34	14	113	7,030	5,200
광주발전	28	17	11	5	81	2,785	1,600
대전발전	28	27	21	5	10	4,622	650
울산발전	35	32	24	7	23	6,314	2,000
경기개발	78	70	54	15	262	16,030	9,900
강원발전	41	40	28	11	201	6,433	2,000
충북개발	39	28	21	6	95	5,907	1,300
충남발전	43	40	29	10	124	6,900	2,500
전북발전	33	27	19	7	25	4,287	2,500
전남발전	26	21	15	5	157	3,598	1,900
경남발전	40	32	23	8	30	6,341	1,800
제주발전	26	23	15	7	55	3,520	2,140

※주. 각 연구원장은 사무직에 포함

3. 단위 예산대비 연구실적 산출량

2009년 시도연구원 단위 예산대비 산출량을 토대로 산출건당 사업예산을 비교해 보면, 시도연구원 전체 평균은 산출건당 180.4백만원으로 나타났다(한국지방행정연구원 2009). 결국 연구경비를 포함한 단위 사업당 예산이 상대적으로 낮은 것을 감안한다면 투입 대비 산출효과는 비교적 높은 효율성을 지닌다고 평가할 수 있다.

Ⅲ. 시도연구원의 발전 방안

1. 연구역량의 극대화

1) 지역밀착 연구

연구원의 존립기반은 연구원만의 연구가 아닌 시민이 공감하는 연구성과물의 도출과 활용이 전제되어야 가능하다. 지역 밀착형 연구는 지방연구원의 설립 근거인 ‘지방자치단체 출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률’에서 정한 “지방자치제도 개선, 지역발전 및 지방문화 창달에 이바지 한다”는 점과 맥을 같이한다. 지역연구원이 지역 현안사항을 발굴하고 정책 대안을 제시함으로써 지역발전의 선도적 기능을 갖기 위해서는, 급격한 연구환경 변화에 대응하는 유연한 연구시스템을 구축할 필요가 있다.

시도연구원이 지역의 현안과제를 수행하기 위해서는 먼저, 연구의 긴급성, 필요성, 연구원 목적과의 부합성 등을 감안하여 지역밀착형 과제를 발굴할 수 있도록 「과제선정위원회」의 기능을 강화해야 한다. 또한 사전 연구주제 검토에 따른 수요자 중심의 연구기획 프로세스 확립 및 심사기능도 강화하여 선제적 정책대안이 적시에 공급될 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 그리고 기본연구과제 중심에서 정책·현안과제 중심으로 전환해 정책 활용도를 높이고, 기본연구과제는 당해 지역의 기초연구에 중점을 두어야 한다.

둘째, 정책 활용도 증진을 위한 공동연구제, 인력 상호교류를 적극적으로 실시해야 한다. 과제수행 시 해당 공무원이 자문위원으로 참여하거나 공동연구를 실시함으로써 시책활용도를 증진시

켜야 한다. 구체적으로 파견 등 인력 상호교류를 통한 정체성을 거양하고 지역현안 과제를 각계각층에 공모하여 공동연구를 실시하는 것도 좋은 방안의 하나다.

셋째, 시도연구원은 지역 현안 정책연구의 매개자로서 그 역할을 확대해야 한다. 지역의 시정 관련 기획 및 연구역량과 자원이 부족한 상황이므로 연구원은 지역 현안 연구를 효율적으로 매개하여 정책기획과 시정에 시민참여를 통한 효과를 극대화시켜야 한다. 시민, 지역의회, 지자체, 전문연구자, 시민단체, 노동단체, 지역기업 등과의 협치(governance)를 통한 정책개발 교감을 확대해 지역연구의 허브 기능을 강화하며, 기본연구 및 정책연구 발굴에 시민, 시의회, 지자체, 기초자치단체, 시민단체 등의 의견을 수렴하는 창구를 마련할 필요가 있다.

넷째, 기초 자치단체 및 시의회와 긴밀한 협력관계를 구축해야 한다. 기초자치단체의 연구 수요가 날로 증대하고 있으므로, 이제까지 시정에 맞추어져 왔던 정책기획 및 연구방향을 기초자치단체로 확대하고 정책현안에 대한 자문 및 연구지원 활동을 강화해야 한다. 지방 의회와도 긴밀한 협력 관계를 유지해 정책 정보·지식을 교류하고, 주요 시정 현안에 대한 연구 수요를 파악하는 기획연구도 병행해야 한다.

다섯째, 시정연구에 대한 시민과의 교감을 확대해야 한다. 시민이 참여하는 정책토론회, 포럼, 정기 워크숍, 세미나 등을 개최하여 시민과 함께 정책 대안을 모색하고, 시민과 공감대를 형성할 수 있는 계기를 마련한다.

마지막으로 현안문제 해결을 위한 과제 위주의 연구만을 수행하다 보면 지방자치단체에서 꼭 필요한 기초연구와 중장기적 수요에 대비한 연구기회를 상실할 수 있다. 따라서 자치단체의 각 분야에 걸친 기본계획 등 기초적이고 중장기적인 정책연구 비중을 확대해 연구원 본연의 기능을 증진해야 한다.

2) 연구성과의 창의성 제고

연구성과의 창의성을 제고시키기 위해서는 첫째, 개인의 연구보다 연구과제의 단위별 협업 시스템의 강화가 중요하다. 이를 위해서 단독연구보다는 협업을 통해 시너지효과를 창출하고, 프로젝트별 TF팀 구성·운영의 활성화를 통한 대외적 협업을 강화해야 한다.

둘째, 연구심의위원회의 활성화를 통한 심의 결과의 실적 평가도 중요하다. 연심회가 형식성을 탈피해 실질적으로 운영될 수 있도록 하고, 심의결과를 개인별 실적평가에 반영하여 인사·보수 시스템과 연결함으로써 과제의 질적 수준 향상을 도모하는 심의위원회의 실질적

기능을 확대한다.

셋째, 연구의 수혜자인 고객 평가를 제고해야 한다. 지방연구원의 특성상 중요한 외부 고객인 자치단체와 시민의 만족도 및 욕구파악은 매우 중요하다. 고객만족도는 연구의 수준을 가늠할 수 있는 척도이므로 실적 평가 시 비중을 확대시키는 방안을 고려할 수 있다. 현재 행정안전부 경영 평가 지표상 실적평가에 반영되는 고객만족도 비율 만점기준은 10%에 불과하다. 이를 확대해 고객과 함께 호흡할 수 있는 연구원이 될 수 있도록 지속적인 조사 및 평가자료를 개발해야 한다.

부족한 연구 인력으로 폭주하는 연구과제를 소화해 연구의 양적인 성과를 거두었다고 하더라도, 질적으로는 명백한 한계를 갖게 된다. 따라서 창의적인 연구수행을 위한 적정과제 수행은 필수적 요소이다. 1인당 적정과제 수행토록 연구시스템을 조절·유도하고, 질적 평가 위주로 평가시스템을 개선하여 창의성을 제고해야 한다. 개별 연구원간 과제의 배분이 적절하게 이루어지고, 연구원 충원 및 초빙연구원·비상임연구원 등을 활용하여 연구성과 질을 높일 수 있도록 해야 한다.

2. 연구운영 체계 합리화

1) 연구지원 기능 강화

연구지원 기능을 강화시켜 나가기 위해서는 첫째, 연구과제 관리시스템을 체계화해야 한다. 지속적으로 증가하는 연구과제에 대한 관리를 체계화함으로써 상시 과제수행 현황을 체계적이고 종합적으로 파악할 필요성이 증대하고 있다. 이를 위해서는 연구원의 대내·외적 경쟁력 강화와 신속한 업무처리, 전산화를 통한 업무환경 통합 및 표준화를 마련해야 한다. 이러한 ‘통합연구과제관리시스템’ 구축은 업무의 효율성 및 공정하고 체계적인 성과관리를 가능하게 한다.

둘째, 다양한 복지 확충을 통한 직원들의 근무의욕 고취도 중요한 요소다. 연구원의 구성원인 위촉연구원을 포함한 직원들의 자기개발을 적극적으로 지원해 연구원의 자부심과 역량을 개선해 나가며, 대외 교육연수 지원방안 모색 및 10년 이상 장기근속자에 대하여 특별휴가(대외 교육연수 등) 제도 도입을 검토할 필요가 있다.

2) 재정기반 확충

연구원의 재정기반을 확충하기 위한 기금확보 방안을 모색해야 한다. 기초자치단체, 지역 기업

등 다양한 기관들을 비롯해 지방자치단체(광역 및 기초), 지역금융기관, 경제단체 및 기업 등의 출연을 모색한다.

안정적인 재정을 확보하는 차원에서 소속 시·도로부터의 안정적인 운영비지원 방안과 용역사업 등을 통한 자체수입 증대에 노력하며, 장기적으로 연구원 확충 및 사업량 증가에 따른 자립도 확립을 위한 중장기 재정계획을 수립할 필요가 있다.

또한 소비성, 낭비성 경비 지출을 최소화하고, 적정 예산을 편성하여 예산 사용의 합리성을 도모하고, 예산 집행의 적정성을 확보해야 한다.

3) 성과관리체계 강화

책임경영과 연구원의 효율적 운영을 위해 원장의 경영평가제 도입을 중장기적 관점에서 도입하고, 객관적 경영평가 지표의 발굴과 활용을 모색한다. 성과평가 결과에 따라 연구원들에 적용하는 인센티브와 패널티를 강화함으로써 연구원간 선의의 경쟁과 연구활력을 증진한다. 또한 수탁과제 수행자에 대한 보상시스템 부족은 적극적 과제수행을 위한 사기저하를 초래할 수 있으므로 수탁과제 수행자에 대한 인센티브 확대도 필요하다.

3. 협력네트워크 활성화

1) 인적 네트워크 확대

공동연구 수행은 대부분 국책 혹은 대기업 연구소와의 연계·협력을 통해 이루어진다. 자원과 영향력의 심각한 불균형 상태에 놓여 있는 시도연구원과 국책연구소의 차이를 극복하기 위해서는 관련 이슈사항에 대한 상호연계를 통해 공동연구를 시행해야 한다. 이를 위해서는 불균형이 더욱 심화되고 있는 수도권과 지방간, 지역의 특성을 바탕으로 연계 가능한 정책대안 및 아이디어 공유가 필요하다.

더 나아가 대학, 시민단체 등 지역 내 지식 커뮤니티와의 제도화된 협력구조가 형성되어야 한다. 시의성과 지속성, 축적성 등이 부족한 한계를 극복하기 위해서는 지역대학 및 지역 시민단체들의 문제의식을 반영한 체계화된 협력구조를 구축해 구체적 정책으로 전환할 수 있는 기반을 갖춰야 한다. 또한 학교, 연구소 등 연구관련 기관 및 산업체 등과 산·학·연 연구협력을 확충해 상호 연구보완 및 협력을 강화하고, 지역적 한계를 벗어난 공동 연구사업을 확대

추진하는 전략적인 인적관리가 요구된다.

지역정책의 수요와 관련한 맞춤형 연구 추진도 필요하다. 이벤트성 연구보다는 지역이 필요로 하는 기초자료를 생산하는 등 지역정책 생산자 집단으로서의 적절한 역할 수행이 이루어져야 한다.

2) 정보지식 DB구축

현재 연구원에서 제공하고 있는 정보지식은 산출된 보고서 등의 단순자료를 홈페이지 등에 등재하고 있는 수준으로, 통계 등 기초자료 DB가 매우 부족한 실정이다. 이를 극복해 지식 DB 및 연구 성과물의 공유와 확산을 도모하기 위해서는 지식·정보의 쌍방향 공유와 시민, 교육·연구기관, 시민단체, 언론, 시정기관 간의 쌍방향 지식·정보교류를 활성화하는 연구 성과물의 공유 및 확산 시스템의 강화가 요구된다.

연구성과의 확산을 통한 성과의 확대 재생산이 필요하다. 연구결과물을 특정 수요자 또는 일반 시민이 언제 어디서나 편리하게 접근 또는 제공받을 수 있도록 연구결과물에 대한 체계적인 정보지원 및 배포 시스템을 구축해야 한다. 또한 지역 정책이슈에 대한 합동토론회 및 지상간담회를 추진하거나, 연구원과 연구성과에 대한 적극적 홍보도 병행되어야 한다.

3) 글로벌 협력체제

날로 확대되고 있는 국제화 추세에 맞추어 해외 연구기관과의 협력을 위한 기반이 구축되어야 한다. 해외협력사업과 관련한 학술분야의 공동기획, 국제학술대회 개최 등에 대한 연구원의 참여 폭을 대폭 확대시키고, 자치단체의 특성화 분야를 중심으로 해외 유관연구기관과 MOU 체결 등 협력기반을 근거로 국제적인 공동연구 개발사업이 추진될 수 있는 기반을 구축한다.