

더구나 충남의 지역경제는 이명박정부 들어 추진한 수도권규제 완화 정책으로 민선4기 가장 큰 성과라고 할 수 있는 수도권 이전기업의 충남 유치도 급감하는 현실에 직면하고 있다. 이러한 수도권 중심, 대기업 중심의 규제완화 정책은 당분간 계속될 것으로 예상되어지기 때문에 공장설립과 설비투자 증가 등 자본의 증가에 의한 충남경제의 양적 성장은 더욱 더 어려워질 것으로 예상된다.

또한, 노동 증가에 의한 충남경제의 양적 성장도 인구의 고령화 비율이 높고 지역평균 출산율이 1.5% 아래로 떨어진 충남으로서는 기대하기 어려운 것이 현실이다.

그리고 원천기술개발 그리고 고부가가치 부품소재 산업의 육성을 통한 생산성 증가에 따른 경제성장도 대기업의 단순 하청구조 아래에 있는 충남의 중소기업으로서는 달성하기 어려운 것이 문제이다.

이렇게 충남경제 성장의 세 요소인 노동, 자본 그리고 생산성 증가 모두 문제점을 갖고 있어 민선5기 충남 경제의 양적은 기대하기 힘들다고 볼 수 있다.

따라서 앞에서 분석한 한국경제와 충남경제가 직면한 문제점에 따라 민선5기 충남경제는 “그 동안의 양적 성장에서 균형 있고 내실 있는 성장으로”의 패러다임 전환을 요구하고 있다.

첫째, 이제는 대기업 유치보다는 중소기업 유치와 중견기업 육성을 통해 지역에 일자리를 제공하고 지역경제의 선순환을 이루어낼 수 있는 중소기업 중심의 산업정책으로 전환해야 한다. 산업구조 측면에서 대기업 중심의 산업구조는 일자리 창출의 한계를 갖게 된다. 통계상으로 보면 최근 10여년간 일자리 창출은 대기업은 축소되고 있는 반면 중소기업에서 만들어지고 있다. 따라서 미래 충남의 산업구조에서는 충남에 본사를 둔 기업으로 부품소재 부문에서 원천기술을 갖고 있고 자생력이 있으면서 국제경쟁력을 갖춘 중견기업을 육성하는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

둘째, 충남도내의 균형발전을 이룰 수 있도록 기업유치와 산업정책의 방향을 정립해야 할 것이다. 이런 시각에서 내포문화권을 중심으로 한 충남농업이 경쟁력을 갖출 수 있도록 농수산업의 혁신을 통해 생산성을 제고시켜야 한다.

마지막으로, 충남은 인구의 고령화가 다른 광역자치단체에 비해 높은 편이다. 따라서 충남의 고령화를 활용해 미래성장산업인 의료서비스 산업의 육성을 통해 노인복지와 삶의 질을 향상시키는 것은 물론 고용창출을 통해 경제성장도 이룩해야 한다.

사람중심 생활환경 거리 조성

임양빈 | 건양대학교 교수

‘행복한 변화, 새로운 충남’을 도정 구호로 내건 민선5기가 출범했다. 건설교통 분야에서는 ‘사람중심 생활환경 조성’을 목표로 6개의 공약, 3개의 역점과제가 제시됐다. 주요 공약을 중심으로 그 내용을 살펴보면 향후 민선5기 건설교통 분야의 정책기조를 가늠해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 충남 항만 육성이다. 당진항을 중심으로 주요 항만을 대중국 중심항으로 육성하고 항만과 산업단지 간의 기반시설을 구축한다. 당진평택항의 위상과 도계 문제 등도 향후 해결과제이다.

둘째, 항만물류 전담부서 설치이다. 도내 서북부권을 중심으로 활발한 지역개발과 산업활동이 이루어짐에 따라 전담부서 설치의 직제개편 시 주요 현안과제였다. 타 광역시도의 직제와 비교할 때 충남도는 적극적으로 전담부서 설치를 추진할 필요가 있다.

셋째, 3S(safe, slow, small)가치가 살아있는 도로 관리이다. 마을 및 학교 인접 지방도에 안전대책을 수립하고 등하교길 안전지킴이 제도를 도입함으로써 생활친화형 도로를 확보한다.

차량 중심의 기반시설에 머물렀던 도로를 사람을 위한 생활공간으로 그 의미를 확대하는 새로운 가치가 담겨있다.

넷째, 도청이전 신도시 지속 추진이다. 안정적인 예산 확보와 자족기능 확보를 통해 차질 없이 도청이전을 추진하고 자연과 사람이 하나가 되는 신도시를 건설함으로써 지속가능한 도시개발 사례가 될 것이다.

다섯째, 충청광역권 교통기반 구축 및 방사형 도로 정비이다. 도내 기존 서해안고속도로, 경부고속도로, 천안논산고속도로와 함께 급증하는 물동량 및 교통수요에 대처하기 위해서 제2경부, 제2서해안고속도로 건설을 추진하고 충청방사형 도로망을 구축한다.

여섯째, 도시디자인을 통한 아름다운 행복충남 만들기이다. 도시의 양적 성장에서 벗어나 새로운 경제사회적 수요에 대응하기 위한 도시기반을 구축한다. 경관기본계획을 수립하고 유니버설 디자인으로 편리한 도시환경을 조성한다.

그밖에 난개발 방지를 위한 토지이용계획 수립, 공공임대주택 확충 등 서민 주거안정 추진, 도로별 주 용도 발전체계 마련 등 3개의 역점과제가 있다.

이상과 같이 제시된 건설교통 분야의 공약들을 민선5기에 제대로 이행하기 위해서는 다음과 같이 지역사회에 불어 닥친 경제사회적 변화에 능동적으로 대처해야 할 것이다.

최근 세종시 수정안이 국회 상임위에서 부결됨에 따라 세종시 논란은 새로운 국면을 맞고 있다. 이에 따라 그동안의 논란을 뒤로하고 충남도는 이전처럼 경제, 사회, 환경, 문화 등 각 분야에서 미래성장동력을 지속적으로 확보해야 한다. 해외자본이 활발하게 서북부권을 중심으로 유입됐지만 경제가 여전히 어렵고 청년실업이 해결될 기미를 보이지 않는 것은 투자가 고용과 소비 증가로 이어지는 선순환 효과가 사라졌기 때문이다. 충남도의 서해안경제권 시행과정에서 도내의 균형발전 정책과 긴밀히 연계되어야 하며 수도권 규제완화에 선제적으로 대응해야 한다. ‘고용 없는 성장’에서 ‘고용 감소 성장’으로 바뀌고 있는 기업투자 현실은 외자유치 과정에서 충남도가 반드시 고민해야 할 대목이다.

충남은 전통 농업을 기반으로 지역정체성을 형성해 왔으나 이제는 인구변화에 따른 시대적 요청에 능동적으로 대처할 때가 되었다. 고령화, 저출산, 다문화가정, 기후변화 등은 우리 지역발전에 어느 정도 영향을 줄지 그 크기와 실체를 가늠조차 할 수 없는데 이런 미래과제에 대한 지역의 대응태세를 하루빨리 정립해야 한다. 그동안 건설교통 분야에서 이루어진 공급자 중심의 정책시행에서 진일보하여 지역민의 폭 넓은 문화예술 향유와 참여를 높이기 위해서 문화예술기반 확충에도 관심을 기울여야 한다. 도서관, 미술관, 공연장, 박물관, 공원 등 문화예술 시설확충과 함께 지역 문화예술 전문인의 육성방안도 마련되어야 한다.

이제 지역적 한계를 타하기 위해 앞서 충남의 사회자본을 결집하기 위한 노력이 절실한 시점이다. 뛰어난 자연환경, 지속적인 외부 인구유입, 통합형 지역정서, 미래형 산업기반 등은 충남만이 갖고 있는 사회자본이며 이의 상호보완을 통해 향후 지역 발전의 기회요소로 삼는 노력이 필요하다. 전례 없는 경기침체와 세종시 논란, 4대 강 사업 등으로 지역사회가 잠시 혼란을 겪었지만 충남이 이런 그 동안의 성취를 돌이켜 볼 때 지역민들이 힘을 합쳐 대처한다면 민선5기에는 충남발전의 새로운 전기를 마련할 수 있을 것이다.

국내외 선진 싱크탱크의 활동과 발전 동향

김영표 | 국토연구원 선임연구위원

1. 전세계 6천여개의 싱크탱크가 다양한 분야에서 활동

세상이 빠르게 바뀌면서 더욱 더 복잡해지고 있다. 한 개인이나 집단이 세상 전체를 이해하고 주어진 상황에 대처할 수 있는 시대는 지나간 지 오래다. 그러므로 빠르게 바뀌는 세상의 흐름을 쫓아가거나 복잡한 세상의 움직임을 간단히 이해하려면 분야마다 포진해 있는 전문가들의 도움을 받을 수밖에 없다. 특히 지구촌이 형성되어 국제적 교류가 활발해지고 지식정보사회로 바뀌어 지식정보의 중요성이 확대되면서, 복잡다단한 국가적 과제나 지역사회적 이슈들을 해결하고 대처하기 위해서는, 제대로 정리된 대안을 제때에 간단명료하게 제시할 수 있는 전문가 집단들이 분야별로 필요하다.

그러한 전문가들이 모여 있는 조직이나 전문가 개인을 싱크탱크(think tank)라고 부른다. 다시 말해서, 싱크탱크란 국가사회정책을 비롯하여 지역정책, 경제적 또는 과학기술적 이슈, 기업의 비즈니스전략 나아가 정치적 전략이나 군사적 조언 같은 사회 각 분야의 이슈나 전략에 관해 연구하고 대안을 제시하는 전문연구 집단이나 개인을 일컫는다.

20세기 초반에 지성집단으로서의 전문가그룹이 처음 등장했을 때, 그들은 브레인 트러스트(brain trust), 브레인 뱅크(brain bank), 싱크 팩토리(think factory) 등으로 불렸다.¹⁾ 1910년까지는 이러한 두뇌집단이 10개 내외에 불과하였다. 당시의 두뇌집단은 정당의 이념에 쏠리지 않는 정책을 제안하거나 군사적 조언을 제시하는데 초점을 맞추고 있었다. 비교적 인력도 많고 예산도 풍부하였다. 1930년대 접어들면서 규모는 작지만 새로운 두뇌집단들이 폭발

1) 신기욱, 2010.4.8, 「미국의 싱크탱크와 정책 경쟁력」, 글로벌 정책 경쟁력과 싱크탱크 세미나 자료집, 경제인문사회연구회, p11.

적으로 늘어나면서 여러 가지 사회적 이슈를 제기하고 정책의제를 발굴하기 시작하였다. 싱크탱크라는 용어는 제2차 세계대전 때 미군의 속어 중 하나로 생겨났다. 미군은 군의 두뇌집단인 군사전략가들과 국방 전문가들이 모여 전쟁계획을 짜고 토론하던(think) 공간(tank)을 속어로 싱크탱크라고 불렀다.²⁾

오늘날 전문가 연구집단으로서의 싱크탱크는 정부나 지방자치단체와 같은 공공기관의 출연, 정치적으로 뜻을 같이 하는 지지자의 후원, 기업의 직접적 지원 등을 통해 예산을 확보하거나, 또는 연구 프로젝트를 수행하거나 컨설팅 업무를 통해서 예산을 확보하기도 한다.

2009년 기준으로 전 세계에는 약 6천여 개의 싱크탱크가 있는데, 그 중 1800여개가 미국에 있으며, 대략 350개 정도의 싱크탱크가 수도 워싱턴에 입지해 있다. .

2. 우리나라의 주요 싱크탱크

우리나라의 싱크탱크는 1966년에 한국과학기술연구원(KIST), 1971년에 한국개발연구원(KDI)이 설립되면서 정책지식생태계로서의 모습을 갖추기 시작했다. 지금은 여러 유형의 싱크탱크가 있는데, 재정지원 측면에서 구분하면 정부출연 연구원, 지방자치단체출연 연구원, 민간연구소, 대학내 연구소, 정부직할 연구기관 등으로 나뉜다. 민간연구소는 순수한 민간재단연구소, 기업부설연구소, 개인연구소 등이 있다.

이 글에서는 경제인문사회연구회 소속 정부출연 연구원을 중심으로 살펴보도록 한다. 1970년대부터 90년대까지 정부 부처들은 앞 다투어 산하 연구원을 설립하였다. 외형적으로는 독립법인의 성격을 가졌으나, 대부분의 정부출연 연구원들은 당시 국가와 국민을 위해서라기보다는 ‘소속한 부처 입장을 대변하는 싱크탱크’에 불과하다는 평가를 받고 있었다. 1997년 예기치 못한 IMF외환관리체제를 거치면서 정부출연 연구원들이 안고 있던 그러한 문제를 해결하기 위해, 정부는 1999년 국무총리 산하에 연구회 체제를 도입하였다.

현재 경제인문사회연구회에는 23개 연구기관에 2,500여 명이 근무하는데, 정부가 연간 약 3천억 원을 출연하고 있다. 연구회 체제 정착 후 연구회 중심으로 해마다 소속 23개 연구기관

2) http://en.wikipedia.org/wiki/Think_tank [2010.6.23] 인용

을 평가하면서, 자연스럽게 연구기관 간에 경쟁 분위기가 조성 되었고, 그 결과 연구보고서의 질이 크게 향상되었을 뿐 아니라, 연구결과의 대국민 공개와 홍보 활동이 활발해졌고, 기관 경영과 행정 체제도 투명하게 발전적으로 정비되었다. 연구회 체제 후 부처로부터 받는 연구의 직접적 간섭은 거의 사라졌으나, 정책 현안과제에 대한 요구는 수시과제나 연구용역과제의 형태로 나날이 늘어나고 있는 실정이다. 한편 정치적 또는 지역적 이해관계가 맞서는 대형 국책 연구 과제를 수행하는 경우, 이해 당사들의 요구사항을 조화롭게 조정하는 일이 쉽지 않은 경우가 적지 않다. 그 과정에서 때로는 연구의 독립성 문제가 제기 되기도 한다. 연구의 독립성 문제는 앞으로도 출연연구기관이 계속 안고 갈 수 밖에 없는 숙명적 과제이다.

3. 외국의 주요 싱크탱크

우리나라와 달리 미국은 민간 주도의 싱크탱크가 주류를 이룬다. 반면 일본은 관료주도형 또는 관민협력의 네트워크형 정책연구소 체제를 갖추고 있다. 프랑스는 정책결정방식이 중앙집권적이므로 연구지식생태계가 우리나라와 비슷하다. 여기서는 세계 싱크탱크의 30% 정도를 보유한 미국에서 가장 저명한 싱크탱크로 평가받는 브루킹스연구소(The Brookings Institution)와 이념 성향이 뚜렷한 헤리티지재단(The Heritage Foundation)에 관해서 살펴보고자 한다.

(1) 브루킹스연구소 : 연구의 독립성과 질을 중시하는 현대 싱크탱크의 원조

브루킹스연구소는 명실 공히 현대적 개념의 싱크탱크의 원형이자, 전 세계에서 가장 대표적인 싱크탱크이다. 미국 워싱턴에 있는 브루킹스연구소는 중도성향의 정치적 이념을 갖는 연구소이다. 이 연구소는 1916년에 설립된 정부조사연구소(Institute for Government Research)와 1922년에 브루킹스(Robert Brookings)가 설립한 경제연구소 및 1924년 설립한 경제·정부대학원이 통합되어 오늘날의 모습으로 출범한 것이다.

현재 이 연구소는 크게 연구조직, 교육조직, 출판조직으로 이루어져 있다. 연구부문에는 250여명의 인력이 연구에 참여하고 있는데, 그 중 절반 정도가 상임직 연구위원이다. 브루킹스연구소가 현재의 명성을 얻기까지 남다른 연구업적과 탁월한 정책제안을 끊임없이 창출해 내었다. 예를 들면, 1921년에 미국 예산회계법의 토대가 된 연구보고서를 제출했었고, 세계 대공황기에는

뉴딜정책을 뒷받침하는 연구를 수행했으며, 제2차 세계대전 때는 전시동원체제와 관련된 수많은 연구를 수행하였다. 세계대전 후에는 마셜플랜의 원형이 된 연구를 앞서 제안했었고, 존슨 행정부의 '위대한 사회 프로그램'을 뒷받침한 기초 아이디어 연구 등 미국 정책사에 큰 획을 그은 대형 선도프로젝트 또는 창조적 아이디어를 많이 제시하였다.

브루킹스 연구소의 연구기능은 크게 세 가지 즉 '5대 기본 프로그램', '14개 연구센터', '연구 프로젝트'로 구분된다.

'5대 기본 프로그램'은 경제 연구(Economic Studies), 대외정책(Foreign Policy), 글로벌 경제와 발전(Global Economy and Development), 거버넌스 연구(Governance Studies), 광역도시정책 프로그램(Metropolitan Policy Program)이다.

'14개 연구센터'는 동북아정책연구센터(Center for Northeast Asian Policy Studies)를 비롯하여 교육정책센터(Brown Center on Education Policy), 세계교육센터(Center for Universal Education), 기술혁신센터(Center for Technology Innovation), 청소년·가족센터(Center on Children and Families), 사회경제동학센터(Center on Social and Economic Dynamics), 미국·유럽센터(Center on the United States and Europe), 보건개혁센터(Engelberg Center for Health Care Reform), 중국센터(John L. Thornton China Center), 중동정책센터(Saban Center for Middle East Policy), 조세정책센터(Urban-Brookings Tax Policy Center), 개발센터(Wolfensohn Center for Development), 도하센터(Brookings Doha Center), 브루킹스-중국청화대학 협동 공공정책센터(Brookings-Tsinghua Center for Public Policy) 등이 있다.

브루킹스연구소가 현재 수행하는 '연구 프로젝트'로는 「미국 번영을 위한 청사진(Blueprint for American Prosperity)」, 「21세기 국방 구상(21th Defense Initiative)」, 「해밀턴 프로젝트(The Hamilton Project)」 등 다수가 있으며, 지난 미국 대선 때에는 「기회 2008: 차기 미국 대통령을 위한 중립적 아이디어(Opportunity 08: Independent Ideas for Our Next President)」라는 정책제안보고서를 발간하여 세인의 관심을 끌었다.

브루킹스연구소는 연구기능 외에도 교육기능을 중시한다. 정부, 의회, 업체의 책임자급 관계자들을 교육 대상으로 하는 최고위직 교육(Executive Education) 프로그램을 운영하고 있는데 매우 인기 있는 프로그램으로 알려져 있다.

또한 시중의 출판사에 버금갈 정도로 방대한 규모의 출판 기능을 보유하고 있는데, 보고서

판매로 얻는 수입이 연구소 전체 예산의 3% 가량을 차지하고 있어서 브루킹스의 주요 수입원의 하나이다.

특히 브루킹스연구소는 연구의 질과 대외 영향력을 높이기 위해 여러 가지 노력을 하고 있는데, 보고서는 반드시 학문적 질과 정책적 실용성을 동시에 충족시키도록 하고 있으며, 내용은 미국과 관련 있는 내용이어야 하고, 형식면에서는 책 분량이 가급적 두껍지 않게 출간하도록 유도하고 있다. 또 연구자들에게는 연구결과를 정책브리프 형태의 보도물로 생산할 것을 권장한다.³⁾



브루킹스연구소의 외부 전경



브루킹스연구소 내부 회의 모습

브루킹스연구소는 홍보를 위해서도 각별히 노력하는데, 연구소 홈페이지에 언론접촉을 지원하는 메뉴가 실려 있을 뿐만 아니라 인터뷰, 기고, 의회 증언하는 법 등 언론과 의회의 접촉에 필요한 교육도 실시한다. 또 홍보를 위해 연구소 내에 자체의 TV 및 라디오 스튜디오를 갖추고 있으며, 수시로 각종 미국내 또는 세계적 이슈에 관한 세미나, 컨퍼런스, 초청강연 등을 개최하여 사회적 이슈에 대한 해결책을 제시하곤 한다.

(2) 헤리티지재단 : 미국 보수정책의 발전소

브루킹스연구소와 함께 미국을 대표하는 정책연구 싱크탱크인 헤리티지재단은 미국의 전통적 가치를 바탕으로 시장경제에 입각한 자유무역주의와 감세정책 그리고 국제관계에서 힘을 바탕으

3) 이영섭, 2009.7, 「현대적 싱크탱크의 원형 브루킹스연구소」, 미래정책포커스(2009 07·08월호), 경제인문사회연구회, pp.76~79.

로 하는 국제외교정책 등 정통적 보수정책의 생산 확대를 기치로 표방한 정치적 이념과 지향점이 뚜렷한 연구 및 교육 재단이다. 미국 수도 워싱턴에 있는 헤리티지재단은 1973년에 기업 후원금으로 출범했으나, 지금은 66만여 명의 개인후원금과 기업후원금으로 운영되고 있다. 이 재단에도 250여 명의 직원이 근무하는데, 연간 예산이 800억 원을 상회한다.

헤리티지재단은 자유로운 기업활동 및 시장경제(Free Enterprise), 제한된 정부(Limited Government), 개인의 자유(Individual Freedom), 미국의 전통적 가치(Traditional American Values), 강력한 국방(Strong National Defense) 등 5대 목표를 설정하고, 그에 기반한 보수적 공공정책을 제안하는 연구소이다.

헤리티지재단이 미국사회에서 영향력이 높아지고 세계적 명성을 얻게 된 계기는 레이건 행정부 출범 시 이 재단에서 발간한 정책보고서를 채택했기 때문이다. 재단은 1980년에 레이건 대통령이 당선되자 곧 1천여 쪽에 달하는 「리더십 지침(Mandate for Leadership)」이란 정책 보고서를 제출했는데, 이 보고서에는 미국 정부의 예산과 정책에 대해 3천여 건에 이르는 정책대안을 수록하고 있었다. 레이건은 그 가운데 약 2/3를 정부 정책으로 채택하였다.

그 이후에도 헤리티지재단은 계속해서 미국의 공공정책 창출에 있어서 막강한 영향을 미치고 있다. 그래서 이 재단은 미국뿐만 아니라 세계적으로도 보수정책 연구기관들 가운데 가장 영향력 있는 기관 중 하나로 평가 받고 있다.

특히 헤리티지재단은 2008년에 「미국의 리더십(Leadership for America)」이란 보고서를 발간하면서, 미국이 전통적 가치를 지키고 국제적 리더십을 회복하기 위하여 앞으로 10년 동안 이루어나가야 할 지침으로 보수적 관점에서 다음의 10가지 강령을 제시하였다.

- ① 미국과 재단의 기본가치인 자유주의를 되살리고 준수 (First Principle)
- ② 헌법 준수를 위한 법치와 원칙 강화 (Rule of Law)
- ③ 시민사회의 근간을 튼튼히 하기 위해 가정과 종교의 통합을 통한 공동체의식 함양 (Family & Religion)
- ④ 시민사회의 근간을 튼튼히 하기 위해 위기에 처한 교육환경의 체질 개선 (Education)
- ⑤ 경제적 기회와 번영을 신장하기 위해 사회보장 · 의료 수급권 개혁 (Entitlement)
- ⑥ 경제적 기회와 번영을 신장하기 위해 보건의료제도 개혁 (Health Care)
- ⑦ 경제적 기회와 번영을 신장하기 위해 에너지와 환경에 대한 자유시장적 접근 (Energy & Environment)

- ⑧ 경제적 기회와 번영을 신장하기 위해 기업 활동과 혁신에 대한 장애요인을 제거함으로써 자유시장 활동 강화 (Enterprise & Free Market)
- ⑨ 각종 위협으로부터 국가안보를 강화하여 국가와 국민 보호 (Protect America)
- ⑩ 자유세계와 국제안보를 지키기 위한 미국의 리더십 강화 (American Leadership)

헤리티지재단도 연구 성과의 배포와 홍보에 엄청난 노력을 기울이고 있다. 재단은 현안 발생 시 자료를 즉각적으로 제공하고 철저히 홍보하는 전략을 구사한다. 다시 말해서 싱크탱크주의에 입각하여 사회적 이슈나 현안 과제에 대하여 단기간에 치밀하게 준비하고 제때에 정책대안을 제시하는 것을 원칙으로 하고 있다.

그러한 홍보 전략에 맞추어 연구보고서를 다양한 형식으로 내놓고 있다. 그 유형을 보면, 「미국의 리더십(Leadership for America)」과 같은 중장기 전략방향 보고서를 비롯하여 국내외 주요현안에 대한 정책보고서(Program Paper), 온라인 정책보고서(Policy Archive), 단기정책보고서(Short Position Paper), 팩트 시트(Fact Sheet) 등이 있다. 이 가운데 단기정책보고서는 이슈가 생긴 뒤 48시간 안에 재단의 공식견해를 밝히는데 활용하며, 팩트 시트는 바쁜 고객을 위해 만드는 1장짜리의 별도 보고서이다.⁴⁾



헤리티지재단의 외부 모습



라이스 전 미국무장관이 헤리티지재단에서 연설하는 모습

4) 이상민, 2009. 9, 「미국 보수정책의 산실 헤리티지재단」, 미래정책포커스(2009. 09. 10월호), 경제인문사회연구회, pp.80~83.

4. 싱크탱크의 발전 동향

(1) 선진 싱크탱크의 시사점

선진 싱크탱크로 발전하기 위해서 갖추어야 될 요건은 앞서 살펴본 브루킹스연구소와 헤리티지재단으로부터 그 시사점을 얻을 수 있다. 요약하면, 먼저 대외적으로 연구와 재정의 독립성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 대내적으로는 연구원들 간에 우수한 연구 성과를 얻기 위한 공정한 경쟁체제와 보상체제가 함께 갖춰져 있어야 한다. 연구방식에 있어서는 외부에 있는 다양한 인적 네트워크를 확대하여 연구역량을 한층 강화해야 한다. 연구결과물에 대해서는 치밀하고 광범위한 홍보 전략을 마련하여 적극적으로 홍보하는 체제를 갖추어야 하며, 이 때 철저히 고객에 초점을 맞추어 서비스를 제공해야 한다.

(2) 싱크탱크가 지속적으로 발전하기 위해 갖춰야 할 3대 요소

브루킹스연구소의 홈페이지 첫 화면 맨 윗줄에는 Quality, Independence, Impact라는 세 단어가 늘 자리 잡고 있다. 이 세 단어는 바로 선진 싱크탱크가 지향해야 할 가장 중요한 덕목이다. 오랜 연구와 기관운영 경험에서 나온 세 마디로 보인다. 이 세 단어 즉 연구의 질(Quality), 연구의 독립성(Independence), 연구 성과의 영향력(Impact)이 싱크탱크가 지속적으로 발전하기 위해 갖춰야 할 3대 요소이다.

첫째, 연구의 질을 높이기 위해서는 무엇보다 연구의 주제를 잘 선정해야 한다. 주제는 바로 연구의 얼굴이기 때문이다. 그리고 연구는 가급적 문(文), 사(史), 철(哲), 기(技)에 바탕을 둔 철학 있는 연구라야 생명력을 갖게 된다. 또 연구를 하면서 전체를 꿰뚫는 연구방법론을 채택한다면 금상첨화일 것이다. 연구보고서를 작성할 때에도 논리를 갖추고(眞), 알기 쉬우면서(善), 보기에도 아름다운(美) 진선미(眞善美)를 갖춘 명품보고서를 만들도록 심혈을 기울여야 한다.

둘째, 연구의 독립성은 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 하나는 재원으로부터의 독립이 필요하고, 다른 하나는 이념적 중립성을 유지하는 일이다. 싱크탱크에 영향을 미치려는 외부 환경 때문에 3대 요소 가운데 가장 지키기 어려운 요소임에 틀림없다. 그렇다면 선진 싱크탱크가 되려면 꾸준히 노력하면서 발전적으로 추구해 나가야 할 사항이다.

셋째, 연구 성과의 영향력을 확대하는 것은 연구자와 연구기관이 공동으로 노력하기에 달려 있다. 선진 싱크탱크들이 하고 있듯이, 미리 선도적으로 또는 제때에 단행본이나 정책보고서를 내는 것이 중요하며, 정책 고객이 연구결과물에 쉽게 접근할 수 있도록 다양한 형태의 정책 브리프나 메모 등을 발간하는 일도 필요하다. 또 논평이나 기고 등을 통해 언론 접촉을 활성화 하는 것도 연구 성과의 영향력 확대에 반드시 필요한 일이다. 그리고 관련 세미나, 워크숍, 포럼, 초청강연 등을 수시로 개최하여 연구 성과 홍보의 장을 마련할 수 있어야 한다.

(3) 우리의 현실을 고려한 연구 비중과 연구 인력의 구성

대부분의 싱크탱크가 연구를 추진할 때 현재 당면하고 있는 현안과제의 해결책을 마련하는데 가장 심혈을 기울이기 마련이다. 현안 연구는 싱크탱크와 고객이 바로 접촉하는 징검돌이므로 당기에 신속히 처리하고 결말을 봐야 하는 속성을 지닌다. 그런데 싱크탱크가 현안과제 해결에만 매몰되어서는 크게 발전해 나갈 수 없다. 싱크탱크가 이름에 걸맞게 사회의 발전을 선도하기 위해서는 다른 사람이나 조직보다 멀리 내다보는 미래전망연구와 이를 뒷받침 할 수 있는 방법론개발연구도 반드시 필요하다. 이러한 미래연구가 싱크탱크의 역량을 강화하는 주춧돌 역할을 하기 때문이다. 그러므로 미래연구를 추진할 때는 가급적 중장기적 차원에서 길게 보고 유연하게 추진하면서 지속적으로 변화를 반영해 나가는 접근이 필요하다. 현재연구와 미래연구를 위한 디딤돌로서 과거연구의 가치 또한 소홀히 해서는 안 된다. 과거의 성공과 실패로부터 교훈을 얻기 위한 역사연구와 더불어 과거자료를 축적하는 연구를 장기적으로 꾸준히 추진하는 것이 바람직하다. 과거, 현재, 미래 연구의 비중을 어떻게 배분할 것인가는 싱크탱크의 운영과 관련하여 매우 중요한 과제인데, 이는 그 싱크탱크가 처한 환경에 따라 달라질 것이다. 그러나 미래와 과거 연구에 적어도 30% 이상의 비중을 할당하는 것이 바람직할 것이다.

한편 우리 국민의 정치적 성향과 스펙트럼이 나날이 분화되면서 요즘은 다양하게 표출되고 있다. 아무래도 중도적 성향을 지닌 국민들이 무게 중심을 잡고 있지만 시대 상황에 따라 보수 또는 진보로 중심추가 움직이는 양상이다. 이제는 우리 사회의 싱크탱크도 이러한 시대 변화에 적극적으로 대처해 나가야 한다. 조직의 여건 상 여차피 이념이나 성향을 표방할 수 없는 싱크탱크라 하더라도, 국민이나 지역민의 다양한 의견을 담고 반영하기 위해서는 중도 성향의 연구원을 다수 확보한 가운데, 보수 성향과 진보 성향의 연구원을 적정 비율 확보하여 인력 구성의 조화를 꾀하는 것이 장기적으로는 지혜로운 일일 것이다. 싱크탱크가 처한 상황에 따라 현안정책과제에 대해

서는 동일한 성향의 연구원을 과제책임자로 지정할 때 성과도 높아지고 연구신념도 유지할 수 있을 것이다.

(4) 우리나라 싱크탱크가 극복해야 할 길

우리나라 싱크탱크들은 앞으로 극복해 나가야 할 장애요인들이 많다. 앞의 제안은 우리의 현실을 고려한 것이다. 그러나 장기적으로 보면 중립성을 지향하는 싱크탱크들이 연구의 범역도 넓어 다양한 계층의 지지를 받을 수 있기 때문에 빠르게 발전할 수 있다. 또 연구의 질을 높이기 위해서는 비록 실용적 연구를 수행한다고 하더라도 연구 결과에 대해 학문적으로 엄격한 기준을 적용해야 한다. 그리고 현안과제에만 매몰되기 보다는 국가와 지역사회를 선도하는 중장기적 정책연구의 비중을 높여가는 것이 바람직하다. 싱크탱크는 늘 변화에 신속히 대응할 수 있도록 조직을 유연하게 운용해 나가야 한다. 끝으로 연구 성과의 영향력을 보다 확대하고 수요자와 소통을 강화하기 위한 다양한 홍보 전략과 수단을 개발하는 일이 중요하다.

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 자유로워져야 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 적정하게 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.

개원 15주년 기념 세미나 결과 정리

이인배 | 충남발전연구원 기획조정연구실장

I. 세미나 개요

■ 때 · 곳 : 2010. 6. 18(금) 10:00~12:00, 충남발전연구원 회의실

■ 내 용

- 충남발전연구원이 걸어온 길과 미래비전 청취
- “지역 경쟁력과 싱크탱크” 세미나
 - 국내외 선진 싱크탱크의 기능과 변화전망
 - 전국시도연구원의 연구실태와 발전방안

■ 참 석

- 좌 장 : 공주대학교 이해준 교수
- 발 표
 - 국토연구원 김영표 선임연구위원
 - 대전발전연구원 문경원 기획조정실장
- 토 론
 - 공주대학교 김경석 교수
 - 산업연구원 김선배 연구위원
 - 백석대학교 박종관 교수
 - 고려대학교 박종찬 교수

- 카이스트 박헌주 교수
- 고려대학교 이진상 교수
- 공주대학교 정환영 교수
- 중도일보 조성남 주필

Ⅱ. 주요 토론내용 요약

1. 연구원 경영성과에 대한 평가

- 그 동안 충남발전연구원은 인력, 예산 등 양적인 측면에서는 괄목할 만한 성장을 하여 안정적 단계에 접어들. 다만, 시야를 넓혀 수도권 연구원과 경쟁할 것을 목표로 삼을 것이며, 미래비전을 재점검하고 노력하여야 할 것임
- 연구원 경영성과에서 양적성장에서 질적성장으로의 전환 필요하며, 싱크탱크와, 자료뱅크의 역할을 수행하여 충남발전연구원의 위상을 높여야 할 것임
- 연구원의 변화와 관련하여 연구원이 경쟁력을 갖추기 위해서는 ‘탱크’ 보다는 ‘싱크’ 쪽에 포커스를 맞추고, 해야될 일 보다는 하고싶은 일에 비중을 두어 자기개발을 통한 연구원 구성원이 ‘행복’ 한 연구원으로 변화되어야 함

2. 연구수행에 대한 평가

- 연구수행에 있어 용역발주기관과의 공동학습 및 협동연구시스템 구축을 통한 「CDI형 연구모델」은 연구결과에 대한 활용 측면에서 매우 바람직하고 타 연구원도 도입해야 하는 연구모델임
- 충남연 연구성과에서 국가적 이슈사업이 많은 충남에서 세종시, 소도읍종합육성계획, 국방과학클러스터, 2010세계대백제전, 도청이전과 관련하여 성공적인 연구수행은 박수를 보냄
- 그러나 연구원 규모에 비하여 과제수가 너무 많고, 다양한 도정 현안을 지원하다 보

니, 연구의 질 문제 발생이 우려되므로 개선방안이 요구됨

3. 연구원의 역할 및 방향

- 연구원의 현재 부서별 규모가 과다하므로 조직개편이 요구되며, 또한 상호 다른 전공 연구원간 프로젝트 중심의 통합적 조직인 매트리스 조직화가 필요
- 연구원의 역할로 리더, 서포터로서의 역할이 조화를 이루기 위해서는 정책결정권자와 상호 협조를 통한 파트너 관계가 필요
- 지방 연구원은 다양한 전공분야를 요구, 예산의 한계, 네트워킹 부족 등 많은 어려움이 있음, 따라서 충발연의 고민은 타 모든 연구원의 고민이므로 연구인력의 부족한 현실에서 최대한의 효율적인 운영이 필요
- 학·연·산 및 지역대학과의 MOU체결에 따른 실질적인 교류활동 및 공동연구 실시, 연구결과물이 지역과 공유되어야 함
- 충남지방공무원교육원을 충남발전연구원과 연계를 통한 정책교육, 도민관련 교육, 고위 공직자 교육 실시 등 연구와 교육의 일체화 필요
- 충남발전연구원이 일류연구기관으로 가기 위한 방향
 - 연구경영과 관련 연구원 개별 전공과 유관된 전공과 묶어 T자형으로 전환
 - 연구방향은 국내 트렌드를 모니터링
 - 재정은 주어진 예산을 어떻게 활용할 것인지 고민
 - 대외협력과 관련 외부 전문가와 네트워크 구축
 - 선진 연구기관과 공동연구 추진 및 지식정보 교류 활성화
 - 국제개발협력을 통한 개도국에 대한 경험 공유
 - 충남발전연구원 '비전2020'을 잘 파악하여 향후 10년 이후의 모습에 대비

4. 연구수행 방향

- 지역경제의 활성화를 위하여 지역 연구기관으로서의 연구분야에 대한 비전과 전략설정이 필요
- 시도 연구원에서 관심을 가져야 할 산업분야로 시·군단위 특화산업 육성, 전략산

- 업, 성장 유망성 등을 관심을 가져야 할 것
- 개별 연구원은 지역경제 활성화를 위한 바람직한 모습과 그를 달성하기 위한 전략 측면을 생각하고 구체화하여야 할 것임
- 기본연구에서 정책현안연구로의 전환 요구 및 연구결과에 대하여 전국학회지에 게재
- 연구원에서 수행하는 과제는 도, 시군에 연구T/F팀을 구성하여 공동으로 과제 도출 및 실효성 있는 연구를 수행하여 고객지향적인 연구를 수행하여야 함
- 객원연구원 및 외부전문가와 네트워크를 강화하여 공동연구 활성화 필요
- 민선5기 시작으로 다양한 연구수요 예상, 지역특색 및 여건을 반영한 연구, 차별화된 연구를 수행하여 민선5기의 중심역할 요구
- 대구·경북연구원과 같이 대전·충남발전연구원간의 상호 공동연구 및 통합연구가 필요

Ⅲ. 토론 내용

□ 김경석 교수

- 국가적 이슈사업이 많은 충남에서 세종시, 백제문화제, 도청이전 등 성공적 연구수행에 대하여 박수를 보냄
- 충남발연은 10~20년 후에 어떻게 변할 것인가? 에 대하여 고민을 해야함, 즉, 경쟁력이 있기 위해서는 개인이 ‘행복’한 연구원이 되어야 하고, 현재까지는 탱크의 역할을 수행했지만, 탱크보단 싱크쪽에 포커스를 맞추어야 하며, 해야 될 일보다 하고싶은 일 쪽에 비중을 높이 두어야 함
- 연구원의 역할로는 리더, 서포터로서의 역할이 상충되기 위해 상호 협조를 잘 해야하며, 정책결정권자와 소통을 통한 파트너 관계를 유지해야 함

□ 김선배 연구위원

- 연구원의 연구분야에 대한 비전과 전략설정이 시급함, 따라서 지역경제의 바람직한 모습 발전, 효율적인 달성 방안이 무엇인지 파악하여 지속적으로 다듬어나가야 함
- 지역경제의 활성화를 위한 지역연구기관으로서 개인의 연구를 광역경제권에 확대할 것인지? 를 고민하고 그에 따른 위상과 역할, 전략수립을 세워야 할 것임
- 시도연구원에서 해야 할 산업분야에 대하여 생각을 해야 함, 즉 시·군 단위 특화 산업 육성, 전략산업, 성장유망성에 대하여 지속적인 연구 필요
- 연구원 전체의 개별 연구자들 모두 지역경제 활성화를 위한 바람직한 모습과 그를 달성하기 위한 전략 측면이 각 연구분야에서 생각되어지고 구체화되어져야 할 것임

□ 박현주 교수

- 총발연의 고민은 타 모든 연구원의 공통적인 고민이므로 연구인력이 부족하고, 연구양은 매우 과다하므로 최대한의 효율적 운영이 필요, 실정에 맞게 전략적인 접근이 중요
- 연구원의 인력·예산 한계 극복을 위해 조직의 개편 검토 필요하며, 상호 다른 전공 연구원간 프로젝트 중심의 통합적 조직인 매트릭스 조직화가 요구되며, 전공이 다른 사람들로, 특히 선임과 연구원을 섞어서 구성하고, 전공중심으로 구분하지 말고 프로젝트별로 대응체 구성 요구
- 총발연이 일류연구기관으로 가기 위해서는?
 - 연구방향에 있어서의 국내 트렌드 모니터링(경제성장→경제소비, 양적성장→질적성장) 필요
 - 연구경영과 관련하여 상근 연구인력을 하나의 전공과 유관된 전공과 묶어 I→T 자형으로 전환
 - 재정문제는 주어진 예산 어떻게 쓸 것인지 고민하고, 우수연구진에게 파격적인 인센티브 제공 방안 검토
 - 대외협력은 지역대학교수 및 전문가와의 네트워크 구축 필요

- 연구과제는 도민 입장에서 과제를 선정할 필요

□ 이진상 교수

- 연구기관의 미래과제는 연구의 창의성, 연구의 적시성 및 실용성 요구, 연구의 다양성, 연구결과의 적극적인 홍보가 요구됨
- 충남발전연구원의 과제로는 선진국의 연구기관 공동연구 추진 및 국제개발 협력연구를 추진하여 우리나라의 경험을 개도국에게 전파할 필요
- 충남발전연구원 비전2020을 잘 파악하여 향후 10년 이후의 모습에 대비해야 할 것임

□ 박종관 교수

- 충남발전의 기본연구 -> 정책현안연구로의 전환이 요구되고 있는바, 연구원이 한,두 분야의 핵심 전문가(달인)가 되어야 하고, 연구결과에 대하여 전국지에 게재하여 전문가로 성장해야 함, 그에 따른 인센티브와 지원이 필요함
- 충남발전의 연구는 학회 연구과제가 아니므로 시군이나 시도 추진연구는 전부 고객지향적이어야 함, 따라서 도, 시군에 연구동아리의 구성, 코칭을 통해 과제 도출 및 연구 실효성 제고 요구
- 연구성과 전달 방식의 개선을 위해 핵심내용 요약하고 보고 자료화해서 전달, 전달방법의 연구원간 교환 학습 요구
- 10년도 연구방향으로 규제개혁 과제 평가 대비 필요, 도청이전에 따른 지역경제 발전과 인근 시군간 협력 네트워크 강화방안 등의 연구 필요

□ 박종찬 교수

- 연구원의 성장(예산, 양적규모 등의 면에서 안정적 구조에 접어들음)에 찬사를 보냄, 다만, 경쟁에 있어서는 시야를 넓혀서 수도권연구원과 경쟁을 목표로 삼아야 할 것
- 연구원의 양적성장 -> 질적성장으로의 전환이 요구되므로 다른 연구원과 경쟁을 위

해 연구의 차별화, 연구원 개개인의 전문성을 강화하여 “분야의 최고”가 되도록 해야 함

- 객원연구원, 외부연구원 초빙을 활성화 하여 공동연구 수행을 위한 네트워크 강화 필요
- 민선 5기의 시작으로 연구에 대한 수요가 예상되므로 지역적 특색, 상황을 반영한 연구, 차별화된 연구가 필요

□ 정환영 교수

- 충발연의 양적, 질적으로 발전에 대하여 찬사를 보내며, 향후 충발연의 위상을 높여야 함
- 충남지방공무원교육원과 연계하여 정책교육, 도민관련 교육, 고위공직자·지자체 교육 등을 실시하여 연구와 교육의 일체화 요구
- 학·연·산, 지역대학과의 MOU 체결의 경우, 형식적인 교류가 아닌 실질적인 교류가 요구됨

□ 조성남 주필

- 연구수행에 있어 전문성, 독립성, 창의성 필요하므로 질적인 면에서의 향상을 위하여 용역과제를 줄여야 함
- 연구원의 연구결과물이 이메일서비스 시도 등 다양한 방법으로 지역과 공유되어야 함
- 대구·경북연구원과 같이 대전·충남발전연구원간의 상호 공동연구, 통합연구가 필요

□ 좌장 이해준 교수

- 충남발전연구원은 개원 15주년을 맞이하여 그 동안 인력, 예산 등 양적규모면에서는 커다란 발전을 이루었음
- 도정 전반의 기여를 활성화하기 위해 연구뿐 아니라 코칭기능을 강화하였고, 외부

전문가를 적극 활용하는 시스템을 구축하였음

- 연구를 수행하는 과정에서 발주기관 내부에 T/F를 구성하여 공동학습하는 CDI 연구 모형을 구축하였음
- 향후 충남발전연구원은 연구수행에 있어서 독립성, 선도성을 갖고 충남지역의 경쟁력, 특화전략을 바탕으로 “싱크탱크”와 “자료뱅크”의 역할을 충실히 수행하여 연구원 위상강화에 노력을 부탁함
- 민선5기의 시작으로 다양한 연구수요 예상, 지역특색 및 여건을 반영한 연구, 차별화된 연구를 수행하여 민선5기의 중심역할 당부

지방정부의 농촌개발사업 추진체계 개선을 위한 정책대안¹⁾

— 충남 도청을 중심으로 —

조영재 | 충남발전연구원 지역정책연구부 책임연구원
김정연 | 충남발전연구원 지역정책연구부 선임연구원
유학열 | 충남발전연구원 공간계획연구부 책임연구원

I. 서론

우리나라의 농정방향은 식량생산과 농가소득 증대 등 농업부문 중심에서 최근 농외소득 증대, 농어민복지 향상, 농촌어메니티 보전 및 활용 등의 농촌개발부문으로 확대되고 있으며, 이에 따라 다양한 농촌개발사업이 추진되고 있다. 그러나 농촌개발사업의 추진에 있어 다양한 문제점이 제기되고 있다. 대부분의 농촌개발사업은 그 추진과정에 있어 부처간의 협조와 연계성이 약하고, 이에 따라 중앙과 지방간의 역할분담체계가 불명확하고 시군지자체의 자율성이 미약하다고 지적되고 있다. 또한, 농촌지역을 대상으로 유사정책을 집행하는 부처들이 정책에 따라 농촌지역을 분할하여 관리함으로써 농촌지역 정책의 통

합성이 결여되고, 농촌지역개발을 위한 중장기적인 비전 제시가 미흡하다는 문제가 제기되고 있다(홍성걸, 2006).

충청남도의 경우도 아직까지 농정의 방향이 대부분 농업부문에 편중되어 있고, 농촌개발을 전담하는 부서가 다양한 부서에 분산 추진되고 있어 종합적인 추진기반이 매우 열악한 실정이다. 또한 이로 인해 확대되고 있는 농촌개발부문에 대한 수요를 효율적으로 대처하지 못하고 중앙정부의 지원에 의존하는 단위사업 위주로 추진하고 있어, 이에 대한 대책이 시급한 실정이다.

이러한 측면에서 본 연구는 충남도청의 농촌개발사업 추진체계에 있어 제기되고 있는 문제점을 개선하기 위한 구체적인 정책대안을 도출하고자 하였다.

1) 본 연구는 충남발전연구원 2009년도 기본연구과제(기본과제 2009-11)로 수행되었으며, 한국농촌계획학회 2010년도 춘계학술발표회에서 발표된바 있음.

II. 농촌개발사업 추진체계의 개념

농업·농촌 관련 정책은 크게 농업정책, 농촌정책, 농촌개발정책 등으로 구분할 수 있다. 이 중 농업정책은 다시 농산물의 목표가격을 설정하여 이에 대한 정책을 지원하는 가격정책(price policy), 목표소득을 설정하여 부족한 부분을 정부가 지원하는 소득정책(target price), 의무적으로 생산면적을 제한시켜 전체생산량을 조정하여 농산물의 안정적인 수급과 가격을 유지하기 위한 생산량 조정정책(acreage control)으로 나눌 수 있다. 그러나 농업정책과는 다르게 농촌정책과 농촌개발정책은 중복되어 있는 부분이 있고, 엄격히 구분되지 않는 영역도 있다. 일반적으로 농촌정책은 농촌개발정책보다 더 광의적인 의미로서 농촌개발정책을 ‘좁은 의미의 농촌정책(narrow rural policy)’이라 칭하고, 농촌정책을 ‘넓은 의미의 농촌정책(broad rural policy)’으로 칭하기도 하며 도시정책과 대비되는 개념으로 사용되고 있다(박덕병 외, 2004, 홍성걸 외, 2006).

본 연구에서는 ‘농촌개발정책’을 농촌정책의 하위개념, 그리고 농촌지역개발정책

의 상위개념으로 정의하고자 한다. 즉, 농촌개발정책은 농업정책을 제외한 농촌복지, 농촌복합산업, 농촌지역개발, 농촌환경, 교육 및 인적역량 등을 포함한 정책을 의미하며, 이러한 ‘농촌개발정책’의 대상이 되는 사업을 ‘농촌개발사업’이라 정의한다.

또한 농촌개발사업 추진체계에 있어 일반적인 ‘사업의 추진체계’란 사업의 체계, 관련 기구와 법, 예산제도, 사업전달 체계를 의미한다(박경 외, 2006). 즉, 농촌개발사업의 추진체계란 농촌개발사업을 추진하는 조직과 이러한 조직들의 연결하는 시스템(거버넌스), 그리고 농촌개발 관련 정책을 수립하고 기획하는 단계에서부터 예산을 책정하고 사업을 집행·관리하는 단계까지의 일련의 추진과정과 이에 필요한 법과 제도 등을 통칭하는 의미로 해석할 수 있다. 본 연구에서는 ‘농촌개발사업 추진체계’를 ‘농촌개발사업 관련 ① 조직 및 거버넌스, ② 기획 및 정책수립, ③ 사업집행 및 관리의 종합적인 체계’로 정의한다. 최근 이러한 농촌개발사업 추진체계에 있어 다양한 문제점들이 제기되고 있는데, 본 연구에서는 농촌개발사업 추진체계상의 문제점을 도출하고 개선방향을 제시하는데 논의의 초점을 두고 있다.

Ⅲ. 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 실태 및 문제점²⁾

농촌개발사업 추진체계에 대한 실태조사는 조직 및 거버넌스 부문, 기획 및 정책수립 부문, 사업집행 및 관리 부문에 관하여 조사가 이루어졌으며, 조사방법으로는 관련 자료조사 및 담당 공무원의 인터뷰조사, 농촌개발 관련 충청남도 공무원 및 전문가를 대상으로 한 설문조사(2009년 6월 22일~7월 6일)가 실시되었으며, 그 결과를 정리하면 다음과 같다.

충청남도의 농촌개발은 농림수산물국의 농업정책과와 농촌개발과를 포함하여, 균형발전담당관실, 도의새마을과, 관광산업과 등 다양한 부서에서 담당을 하고 있다. 부서별 사업비율은 농촌개발과, 농업정책과, 농업기술원 등의 순으로 높고, 사업예산은 농촌개발과, 수질관리과, 균형발전담당관실 등의 순으로 높게 나타났다. 업무의 기능분담의 측면에서 보면, 농업이나 농산업, 보건·복지, 문화·예술부문은 업무의 고유성을 가지고 적절히 분담이 이루어지고 있으나, 농촌관광이나 농촌교육, 농촌지역개발 측면에서는 몇몇 부서

가 중복적으로 업무를 담당하고 있는 실정이다. 더구나, 이렇게 업무분야의 중복성·유사성을 갖고 있음에도 불구하고, 부서간의 협조체계가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 업무분장이나 업무량에 따른 인력배치 현황에 관하여 대부분의 공무원들 또한 불만을 갖고 있는 것으로 나타났다.

최근까지 충청남도는 농어업이나 농어촌에 관한 중장기적인 비전과 전략을 갖춘 종합계획이 부재한 실정이다. 종합계획의 성격으로서 ‘농림어업인 삶의질향상 기본계획’이 2005년에 수립되었지만 실효성이 없는 형식적인 계획에 그치고 말아, 최근까지 이렇다 할 종합계획을 수립하지 못한 실정이라 할 수 있다. 그러던 중, 2009년 말 농림수산물국을 중심으로 공무원 스스로 충청남도 농어업·농어촌 발전 종합계획이 수립하게 되었고, 이로서 농어업·농어촌에 관한 종합계획이 마련되었다. 본 계획만을 가지고 정책의 시의성을 논할 경우, 기존의 농어업 기반부문에 편중되어 있던 충청남도의 농정방향을 중앙정부정책과 연계하고 사회적 변화와 수요를 반영하려는 노력을 엿볼 수 있으며, 특히 우리나라 최초로 공무원이 스스로 수립한 농업농촌 종합계획이고 계획수립과정에서 관련 전문가·기관, 이해관계자가 다양하게 참여하

2) 조영재(2010) 연구결과를 바탕으로 재정리함.

는 협력적 계획을 수립하였다는 측면에서 의의가 크다고 할 수 있다. 그러나 본 계획은 농촌개발부문에 있어서 농림수산물 업무에 한정된 계획을 수립하였다는 측면에서 한계성을 갖고 있다.

2005년에 수립된 '농림어업인 삶의질향상 기본계획'이 농촌개발계획으로서의 역할을 잘 수행하지 못한 가장 큰 이유로 계획자체가 너무 형식적이고 추상적이라는 것을 들 수 있다. 즉, 충청남도의 특성을 반영한 실현가능한 계획이 수립되지 못했음을 알 수 있다. 최근 시도되고 있는 충청남도 농어업·농어촌 발전 종합계획에서는 충청남도의 현안 문제점을 도출하고, 이를 해결하기 위한 정책대안을 제시하고 있다는 측면에서 정책의 차별성은 크다고 할 수 있다. 그러나 일반적으로 지방정부 차원에서 독자적인 농촌개발을 추진하는데 걸림돌이 되는 가장 큰 문제로서, 농촌개발을 포함한 농림수산물 관련 예산의 80~90% 이상이 국비와 연계하여 중앙정부 지침에 따라 자동적으로 예산이 집행되는 체계를 가지고 있어, 차별화되고 종합적인 정책을 수립함에 대한 당위성과 필요성이 약하다는 점을 들 수 있다.

현재 충청남도에서는 농촌개발의 통합기획기능을 수행하는 조직과 종합적인 농촌개발정책을 수립하는 체계가 부재한 실정이다. 농

업정책과의 농정기획팀에서 농정총괄을 담당하나, 실제 하는 일은 각과에서 올리는 예산이나 사업을 주로 취합하는 일에 머물며 대부분이 농어업 부문에 치중되어 있어 농촌정책을 주도적으로 기획하거나 총괄하는 역할은 하지 못하고 있고, 농촌개발과는 기획기능이 없이 단지 국비예산에 기초한 일부 농촌지역개발 관련 행정만을 담당하고 있다. 또한 기타 농촌개발 관련 업무가 여러 부서에 분산되어 있다. 농촌개발 관련 사업의 종합기획 및 정책수립 기능강화의 필요성에 대해 대다수 공감을 하고 있다.

충청남도는 최근까지 농촌개발 관련부문의 종합계획이 수립되지 못하였고, 이로써 사업추진에 있어서도 중장기적인 비전과 전략을 바탕으로 하는 체계적인 사업집행이 이루어지지 못한 실정이다. 또한, 지방정부의 농촌개발은 대부분 중앙정부지원에 의존하는 사업추진으로 자율성이 부족하고, 대부분 단위사업 위주의 추진으로 종합적인 사업추진이 어렵다는 점도 체계적인 사업추진이 이루어지지 못하는 이유가 되고 있다. 농촌개발사업의 추진체계에 있어서도 대부분이 국비와 연계하여 중앙정부 지침에 따라 능동적으로 사업이 추진되는 체계를 가지고 있어, 독자적인 추진체계를 보유하고 있지 못한 실정이다.

충청남도의 농촌개발사업은 다양한 부서

에 분산되어 추진되고 있다. 그러나 농림수산물국 내에서의 농촌개발사업이 통합적으로 추진되고 있는지는 모르나, 실제적으로 농촌개발사업은 농림수산물국 이외의 부서에서도 추진되고 있고 이들 각각의 부서사업들이 서로 통합되지 못한 채 별개로 추진되고 있는 실정이다.

현재 충청남도에서는 농촌개발사업을 평가

하고 지속적으로 관리할 수 있는 체계가 없는 실정이다. 물론, 2004년부터 주요사업에 대한 자체평가를 실시하고 성과관리를 운영하고 있지만, 이는 공무원의 사기진작과 성과제고를 위한 동기부여 수준에 그칠 뿐, 사업을 지속적으로 관리하고 환류를 통한 사업효과의 극대화를 추구하지는 못하고 있다.

〈표 1〉 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 실태 및 문제점

구 분	실태 및 문제점
조직 및 기능의 적절성	- 농촌관광, 농촌교육, 농촌지역개발 부문의 업무 중복 - 부서간 협조체계 부족
조직역량 및 전문성	- 어느 정도의 전문성 확보
거버넌스	- 통합적인 거버넌스 구축 부재 - 형식적인 거버넌스 운영
정책의 시의성	- 종합계획 부재 또는 형식적 - 최근 농어업·농어촌 발전 종합계획 수립되었으나, 농림수산물국 업무에 한정된 계획 수립
정책의 차별성	- 종합계획을 수립을 통해 차별성 기대 - 중앙정부에 의존하는 사업추진으로 정책수립에 대한 당위성 부족
정책수립의 체계성	- 종합적 계획수립체계 부족 - 총괄·기획기능을 담당하는 부서 부재
사업추진의 체계성	- 중장기적 비전·전략이 없이 사업추진 - 단위사업 위주의 추진으로 종합추진 난해 - 중앙정부 의존으로 자율성 부족
사업의 통합성·연계성	- 농림수산물국 내에서는 통합추진 - 그 외의 사업간 연계성 부족
사업관리의 지속성	- 주요사업에 대한 자체평가 실시 - 사업관리 및 사업효과 극대화 부족

Ⅳ. 충청남도 농촌개발사업 추진체계 개선을 위한 정책대안

1) 부서간 기능 및 업무 조정

충청남도의 농촌개발사업은 농림수산물국을 포함한 다양한 부서에 분담 추진되고 있으며, 특히 농촌지역개발부문과 농촌체험관광부문 둘 이상의 부서에서 중복되어 추진되고 있는 실정으로, 사업의 중복투자 및 집행의 효율성을 측면에서 부서간의 기능조정이 필요하다.

기능조정 원칙은 첫째, 업무효율성 측면에서 중앙부처와 충청남도의 주담당 부서를 연결하여 중앙부처의 소관업무를 기준으로 부서의 기능을 조정(예 : 농림수산물식품부 - 농림수산물국, 문화체육관광부 - 문화체육관광과, 국토해양부 - 건설교통국)하며, 특히 포괄보조금제도의 사업편성과 소관부처의 관계를 반영하여 부서의 기능을 조정한다. 둘째, 유사기능에 대해서는 부서별 특화된 기능에 맞게 통합·조정한다.

먼저, 농촌지역개발부문은 기획관실의 균형발전담당관실, 자치행정국의 도의새마을과, 농림수산물국의 농촌개발과, 산림녹지과, 수산과와 기타 건설교통국 건설정책과 등에서 업무의 유사성을 보이고 있다.

이에 관한 부서별 기능 및 업무조정안으로

서 균형발전담당관실은 사업집행보다는 현재와 같은 각종 계획수립 등의 총괄기획을 담당하면서 지역균형발전이라는 큰 틀에서의 업무를 담당하도록 하고, 기본적으로 농촌지역 개발에 관련된 사업은 농촌개발과로 이양하여 통합 담당하도록 하는 안이 있을 수 있다. 즉, 농림수산물국 내에서도 농산과·축산과·산림녹지과·수산과는 농림수산물국의 기능만을 두고 농촌지역개발부문에 해당되는 산촌생태마을조성사업, 어촌종합개발사업 등은 농촌개발과로 이양하고, 도의새마을과가 담당하고 있는 소규모 지역개발사업의 경우도 농촌개발과로 이양하여 담당하도록 하는 것을 검토할 필요가 있다.

기타 지역경제 및 산업과 밀접한 관련이 있는 재래시장, 농공단지 등의 사업은 경제산업국에서 지속적으로 담당하고, 농어촌도로나 소하천정비, 개발촉진지구개발사업 등 인프라 조성에 관련된 사업은 건설교통국에서 담당하도록 하여 현재의 기능을 유지한다.

농촌체험관광부문은 현재, 문화체육관광국의 관광산업과, 농림수산물국의 농업정책과, 농촌개발과, 수산과, 농업기술원의 기술보급국에서 업무의 유사성을 보이고 있다.

이에 대한 부서기능 및 업무조정안으로서, 기본적으로 농촌체험관광에 관한 기능과 업무를 농업기술원에서 통합 담당하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다. 농업기술원은 농

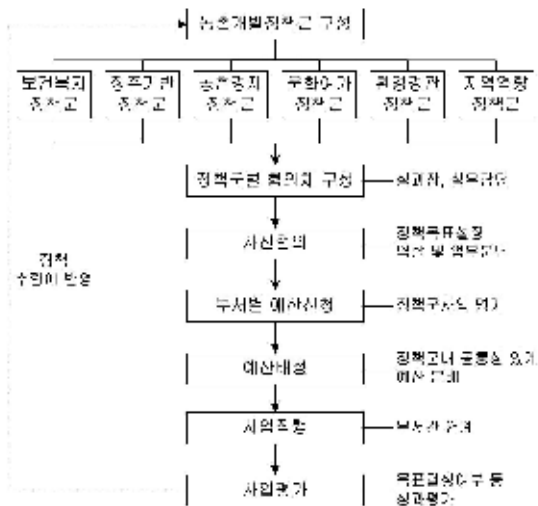
업 기술개발과 보급으로 농촌주민과 가장 밀접한 부서로서 현장밀착형 사업이라 할 수 있는 농촌체험관광부문의 기능을 담당하는 것은 적합하다. 즉, 농업정책과나 수산과에서 담당하는 체험마을조성 사업을 농업기술원으로 이양하고, 관광산업과의 경우도 마을단위 이상의 대규모 관광개발사업을 제외한 농산어촌 체험마을 육성사업과 같은 마을단위 소규모 체험관광사업은 농업기술원으로 이양하도록 한다. 단, 농촌체험관광부문의 사업중에서 농촌마을종합개발사업이나 농업농촌테마공원조성사업 등 농촌지역개발 성격이 강한 사업은 농촌개발과에서 담당하도록 한다.

2) 농촌개발정책군방식의 도입

농촌개발정책군은 농촌개발사업 관련 부서의 협조체계구축과 유사사업의 중복투자로 인한 예산의 낭비를 방지하고, 통합적인 추진체계를 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 농촌개발정책군은 농촌개발사업부문에 따라 유사·연계가능 사업을 묶어 정책군으로 구성하는데, 예로서 농촌개발사업부문을 보건·복지부문, 생활인프라부문, 농촌경제부문, 문화·여가부문, 환경·경관부문, 지역역량부문 등 6개의 정책군을 구성할 수 있다. 각각의 사업들은 이러한 정책군내에서 재분류되고 사업의 성격에 따라 하나의 사업이 2개 이상의 정책군으로 분류될 수도 있다.

농촌개발정책군의 추진체계는

- ① 농촌개발사업부문에 따라 정책군을 구성하고 관련 사업을 정책군별로 분류한다.
 - ② 각 정책군에 속한 부서의 실과장과 실무담당자를 중심으로 정책군협의체를 구성하고, 기획부서가 총괄·조정역할을 담당한다.
 - ③ 정책군협의체의 사전협의를 통해 정책군의 공통적인 정책목표를 설정(1개 정책군내에 다수의 정책목표를 설정)하고 목표를 달성하기 위하여 각 부서가 담당해야 할 역할과 업무를 명확히 하여 사업중복의 가능성을 배제하고 협조체계를 구축한다.
 - ④ ‘정책군사업’을 명기한 후 부서별로 예산을 신청한다.
 - ⑤ 정책군마다 각각의 목표와 역할에 따라 융통성 있게 예산을 분배하고, 경우에 따라서 같은 정책군내에 있는 사업들은 일정범위내에서 예산을 공유하거나 부서간에 상호 보완하여 사업이 집행될 수 있도록 한다.
 - ⑥ 사업집행은 정책군에 속한 각 부서가 연계하여 실시하고, 목표달성여부 등에 대한 평가를 실시하여 다음 정책수립에 반영한다.
- 예로서, 보건·복지정책군의 경우, ‘낙후



정주기반정책군의 경우는, ‘도시민의 귀농·귀촌 300세대를 유치한다’라는 정책목표가 있을 수 있으며, 목표를 달성하기 위해서 농촌개발과는 농촌마을종합개발사업이나 전원마을조성사업 등을 통하여 도시민 유치를 위한 정주기반을 조성하고, 도로교통과는

총괄기획·조정기능을 강화하는 방법은 현재 부서의 담당업무를 그대로 유지하면서 다양한 부서로 나누어 추진되고 있는 농촌개발사업을 총괄기획하고 조정할 수 있는 기능을 추가적으로 강화하는 방법으로서, 별도의 조직개편이나 업무분장의 조정이 필요 없어 각 부서에서 민감한 조직개편에 대한 문제를 배제시킬 수 있다. 또한 현재 충청남도의 조직

과 추진체계에 있어 효율적으로 농촌개발사업을 추진할 수 있는 가장 바람직한 방법이라 할 수 있다.

총괄기획·조정기능을 부여할 수 있는 부서로서는 기획관리실내의 부서나 농림수산국내의 부서 또는 기타 부서(자치행정국, 건설교통국 등)가 될 수 있다. 기획관리실내의 부서로서는 균형발전담당관실을 들 수 있는데, 균형발전담당관실은 현재 기초생활권계획 등 충청남도 각종 계획의 총괄을 담당하고 있어 종합계획과 연계하여 농산어촌부분과 도시, 기반시설, 문화·관광, 사회복지 등의 부문을 통합적으로 아우를 수 있는 사업관리가 가능하고, 국가 예산 확보가 용이하며, 집행간의 갈등조정이 쉽다는 장점을 들 수 있다. 그러나 단점으로는 기획과 집행이 이원화 될 가능성이 있고, 농촌지역의 특성상 농산업부문의 연계가 필요하나 행정직 공무원위주의 편제로 전문성이 부족하다는 점 등을 들 수 있다.

농림수산국내에는 총괄기획·조정기능을 부여할 수 있는 부서로서 농업정책과나 농촌개발과를 들 수 있다. 농업정책과나 농촌개발과는 농업·농촌정책의 중심부서로서 변화하는 농정의 패러다임에 맞춰 발 빠르게 수용할 수 있으며, 농업·농촌의 전문성을 갖는 공무원의 참여로 농촌밀착형 사업추진이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 공간개발정책의 전

문성이 부족하고 개발부서(건설교통국 등)와의 갈등이 빚어질 수 있다는 단점이 있다.

그리고 자치행정국내에 총괄기획·조정기능을 부여하는 방법도 있다. 자치행정국내에는 도의새마을과가 현재 도서종합개발사업이나 소도읍 개발사업 등의 지역개발사업을 추진하고 있어 어느 정도의 경험을 갖추고 있다고 할 수 있으며, 기획관리실과 농림수산국이 총괄기획기능을 가질 때의 불균형적인 업무과다의 문제점을 해결하고 효율적인 사업집행이 가능하다는 장점이 있다. 실제 전라남도의 경우 농산어촌개발업무를 전담하는 행복마을과를 행정지원국내에 두고 있어 사업집행의 효율화를 기한 사례를 볼 수 있다. 그러나 도의새마을과의 경우 주로 소규모 지역개발사업에만 전담하였던 부서로서 다양한 농촌개발사업을 총괄·조정하기 위한 역량확보가 수반되어야 할 것이다.

기타 대안으로서는 농촌개발사업의 대부분이 물리적 개발에 중점을 두고 있다는 측면에서 건설교통국에 총괄기획·조정기능을 부여하는 방법이 있다. 건설교통국은 공간개발정책에 수많은 경험과 전문성을 갖추고 있다는 측면에서 충분한 역량을 갖고 있다고 할 수 있으며, 실제 대부분의 시·군 단위에서는 도시나 건설담당 부서에서 농촌지역개발을 전담하고 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 다양하게 분산되어 추진되고 있는 농촌개발사업 관

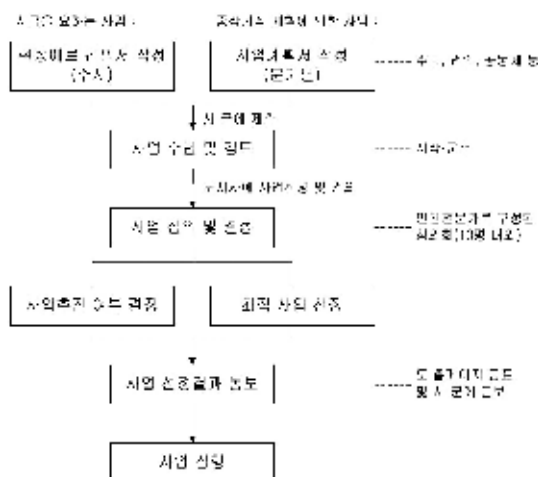
런 부서와 어떻게 연계시킬 수 있는냐는 문제가 큰 관건이 될 것이다.

그러나 이러한 다양한 대안들도 기획관실을 제외하고는 기본적인 한계점을 갖고 있다. 즉, 총괄기획·조정기능을 갖기 위해서는 일반적인 통제수단으로서 인사·예산·감사의 권한이 주어져야 하나 기획관실을 제외하고는 이러한 통제수단을 갖기기 쉽지 않다. 기획관실의 경우 총괄기획기능을 가질 수 있는 것은 예산권을 가지고 있기 때문이고, 그 외부서에 기능을 부여할 경우 반드시 기능을 발휘할 수 있는 통제수단이 함께 수반되어야 할 것이다.

4) '포괄예산제' 도입에 의한 독자적인 사업 추진

충청남도의 농촌개발사업은 대부분 국비지원에 의존하는 사업추진으로 지방의 자율성이 부족하고, 지역의 특성에 맞는 독자적인 사업추진이 어려운 실정이었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 향후 중장기발전계획의 지속적인 실행을 위한 예산확보와 자체 예산 확대편성을 통한 '포괄예산제'의 도입으로 장기적인 안목에서의 독자적인 사업추진이 필요하다.

'포괄예산제'는 대상사업 선정은 농촌개발사업의 성격에 따라 신청·접수를 받아 심의·지원하되, 시급을 요하는 사업과 중·장



〈그림 2〉 '포괄예산제' 사업선정 절차(예시)

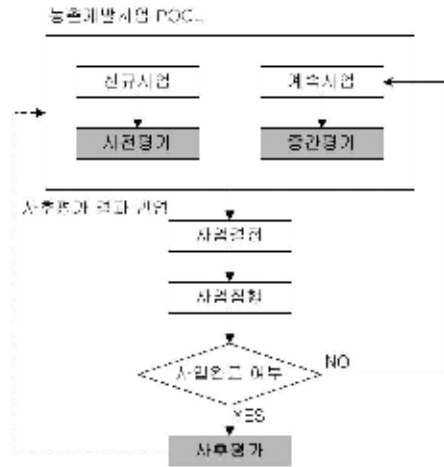
기적인 계획을 갖는 사업으로 나누어 지원할 필요가 있다. 구체적으로는 급작스런 사회적·환경적 변화에 따라 시급을 요하는 현장 애로사업(시급성), 사업완료 후 사후관리를 위해 추가지원이 필요한 사업(보완성), 마을공동체, 관련단체 등이 제안하는 특색 있고 독창적인 사업(독창성), 주변지역으로의 파급효과를 극대화시킬 수 있는 사업(파급성), 기존의 지원되고 있는 사업과 중복되지 않는 사업(독립성) 등의 조건을 만족시키는 사업을 대상으로 한다.

사업선정절차는 사업대상 주민, 법인, 공동체 등이 시급을 요하는 사업의 경우 현장애로건의서를 작성하고, 중장기적 계획에 의한 사업의 경우 사업계획서를 작성하여 시·군에

제출하고, 시장·군수는 사업을 수합 및 검토 후 도지사에 사업 신청 및 건의한다. 도에서는 민간전문가로 구성된 심의회(10명 내외)에서 사업 심의 및 결정하고, 시급을 요하는 사업은 수시로 접수를 받아 사업 추진여부를 결정하며, 중장기적 계획에 의한 사업은 분기별로 용모를 받아 최적 사업을 선정·지원한다. 사업완료 후에는 평가를 실시하여 성과가 우수한 사업에 대해서는 인센티브를 부여하고, 우수사업에 대해서는 향후 관련 사업들이 지속적으로 추진될 수 있도록 사업우선순위를 부여한다.

5) 사업평가를 통한 효율적인 사업관리
충청남도에는 현재 농촌개발사업을 평가하고 지속적으로 관리할 수 있는 체계가 없는 실정이다. 물론, 2004년부터 주요사업에 대한 자체평가를 실시하고 2008년부터는 성과관리 평가제도(BSC)를 운영하고 있지만, 이는 공무원의 사기진작과 성과제고를 위한 동기부여 수준에 그칠 뿐, 사업을 지속적으로 관리하고 환류를 통한 사업효과의 극대화를 추구하지는 못하고 있다. 앞으로 기존의 성과관리 평가제도를 보완하여 사업을 선정하는 단계에서 집행, 완료할 때까지 지속적으로 사업을 관리하고 환류를 통하여 사업효과를 극대화할 수 있는 체계의 구축이 반드시 필요하다. 특히, 향후 포괄보조금 제도가 도입되면

지자체 자율성 증가에 상응한 책임성 제고 차원에서 사후적 모니터링 및 평가체계가 강화



〈그림 3〉 농촌개발사업 평가체계

될 것인데, 이에 대비하기 위해서라도 충청남도 내부적으로 사전에 엄격한 사업관리를 위한 사업평가제도의 도입이 필요할 것이다.

사업평가는 사전평가, 중간평가, 사후평가로 나누어 생각할 수 있으며, 전체적인 평가체계는 그림5-2와 같다. 사전평가는 신규사업의 추진에 있어 사업의 내용이 주민의 수요나 사회적 여건에 타당하고 중장기적인 비전과 전략에 부합한지, 필요성이 높으며 투자비용에 맞는 효과를 낼 수 있는지, 다른 사업보다 우선적으로 추진될 필요성이 있는지, 그리고 중복투자부분이 없는지 등의 관점에서 평

가하여 사업의 추진여부, 우선순위를 검토한다. 또한, 유사사업이나 여러 부서에서 중복적으로 담당하는 사업에 대해서는 향후 부서간의 담당업무를 명확히 하고 협조체계 및 추진체계를 구축하도록 한다. 중간평가는 다년간에 집행되는 사업에 대해서 사업의 추진상황(공정달성 여부)이나 사회적 여건의 변화, 사업착수시 비용대비 효과분석요인의 변화, 투자비용절감이나 대체사업 추진 가능성 등의 관점에서 중간평가를 실시하여 필요시 계획을 수정하거나 때에 따라서는 사업중지를 검토한다. 사후평가는 사업집행이 완료된 사업에 관하여 당초 목적이 달성되었는지의 성과를 평가하는데, 구체적으로는 사업의 효과, 사업을 둘러싼 사회여건의 변화에 따른 사업의 합리성, 주민 만족도, 시설의 활용 및 관리상황 등을 평가한다. 또한, 평가결과를 바탕으로 문제점에 대한 조치를 강구함과 동시에 사업효과 지속성을 위한 대책을 마련하고, 이후 유사사업 계획입안이나 사업결정, 사업집행에 반영하여 효율적으로 사업이 추진될 수 있도록 한다.

사업평가는 관련 전문가와 공무원 등으로 구성된 평가단에 의해 주요 사업이나 시책을 중심으로 실시하고, 필요시 현장실사나 주민공청회 등을 병행하여 실시한다. 또한, 평가결과는 전체의 상황을 한눈에 알 수 있는 사업평가지도(map)을 작성하여 관리하고, 도

홈페이지 등에 공표하여 사업관리 및 행정의 투명성을 제고한다.

V. 요약 및 결론

본 연구에서는 충청남도 농촌개발사업 추진체계에서 나타나는 문제점을 해결하기 위한 구체적인 정책대안을 제시하고자 하였다.

충청남도의 농촌개발사업 추진체계의 문제점으로는 부서간 업무의 중복성, 형식적인 거버넌스 운영, 중장기적인 비전과 전략을 갖춘 종합계획의 부재, 국비지원에 의존으로 자율성 부족 및 단위사업 위주의 사업추진, 농촌개발사업 총괄기획·조정 부서의 부재, 사업의 통합성·연계성 부족 등을 들 수 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 본 연구에서는 다음과 같은 5가지의 정책대안을 제시하였다.

첫째, 농촌개발사업 업무의 중복성을 보이고 있는 관련 부서의 기능 및 업무 조정안으로서 농촌지역개발부문은 농촌개발과로 통합하는 방안을, 농촌체험관광부문을 농업기술원으로 통합하는 방안을 제안하였다. 둘째, 중복투자로 인한 예산의 낭비를 방지하고 통합적인 추진체계의 구축을 위하여 유사한 농촌개발사업을 정책군으로 묶어 통합·연계하여 추진할 수 있는 농촌개발정책군 방식의 도

입을 제안하였다. 셋째, 다양한 농촌개발사업을 통합 관리할 수 있는 방법으로 기획관리실, 농림수산국, 자치행정국, 건설교통국 중 하나의 부서에 총괄기획·조정기능을 부여하는 방안을 제시하였으며, 각각의 경우의 장·단점을 제시하였다. 넷째, 중장기발전계획의 지속적인 실행과 자체예산 확대편성으로 독자적인 사업을 추진하기 위한 포괄예산제 도입을 제안하였다. 다섯째, 효율적인 사업관리 및 사업효과 극대화를 위하여 신규사업에 대한 사전평가, 계속사업에 대한 중간평가, 완료된 사업에 대한 사후평가를 제안하였다.

이상의 연구를 통하여 충남도청을 사례로 광역자치단체 수준에서의 농촌개발사업 추진 체계에 관한 개선방안을 살펴보았으며, 향후 본 연구를 기초로 하여 지방정부(시·도·시·군)와 중앙정부 수준에서의 역할과 개선방안 등에 관한 보다 폭넓은 연구가 필요할 것으로 보이며 이를 후속연구로 하고자 한다.

참고문헌

1. 박경·구자인, 2006, 중앙·시·군단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구, 한국농촌경제연구원
2. 박덕병, 이혜현, 2004, 지방분권에 따른 농촌협치와 농촌개발정책의 과제, 농촌사회, 14(2), pp.47-107
3. 박진도·박경·유정규, 2003, 상향식 농촌발전 전략에 관한 연구, 농정연구센터
4. 박진도 외, 2004, 농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구, 농정연구센터
5. 이동필 외, 2006, 농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원
6. 이성우, 2006, 농촌지역개발사업의 문제점과 개선방안, 농정연구 18호, 농정연구센터

7. 조영재, 2010, 지방정부의 농촌개발사업 추진체계의 문제점과 개선과제-충청남도를 중심으로, 농촌계획, Vol.16, No. 1, pp.35-47
8. 조영재 외, 2010, 충청남도 농촌개발사업 추진체계 개선을 위한 정책대안, 한국농촌계획학회 2010년도 춘계학술발표회 논문집, pp.156-163
9. 홍성걸 외, 2006, 농촌정책의 효율적 추진을 위한 지방행정모델에 관한 연구, 농림부