

특집1

충남연구 20주년...  
그리고 지방연구원의 다짐

# 지방연구원! 현장에 답이 있다.

금창호 \_ 한국지방행정연구원  
자치행정연구실장



## 1. 서언

민선단체장 체제가 출범한 1995년에 설립된 충남연구원이 급년으로 20년의 역사를 맞이하게 되었다. 지난 20년의 충남연구원 역사는 아마도 충남의 발전과 그 궤를 같이 하여 왔을 것이다. 이는 충남연구원의 설립목적이 충청남도과 관할 시·군의 중장기 개발 및 지역경제진흥과 관련되는 제도개선 등의 제반과제에 대한 전문적이고 체계적인 조사분석과 연구활동을 통하여 지역단위의 각종 정책을 개발하고 제시함으로써 충청남도과 시·군의 지역균형개발과 지역경제력 향상 등에 기여하는 것으로 규정하고 있기 때문이다. 따라서 충남연구원의 성장도 충남의 발전노력과 그에 따른 연구수요와 불가분의 관계를 가지고 있다.

그럼에도 불구하고, 충남연구원의 미래는 충남의 발전이라는 독립변수에 의존적인 종속변수로 국한되어서는 아니 될 것이다. 충남과 충남연구원의 관계가 일방적이고 고착적인 독립변수와 종속변수의 관계를 그대로 유지하는 한 충남연구원의 미래가 장미 빛이 될 수만은 없다. 충남과 충남연구원이 상호 의존적인 관계로 전환될 수 있을 때 충남연구원의 미래는 한층 밝아질 수 있을 것이다. 이를 위해서는 충남연구원만의 블루오션을 모색할 필요가 있다.

## 2. 지방연구원의 역할

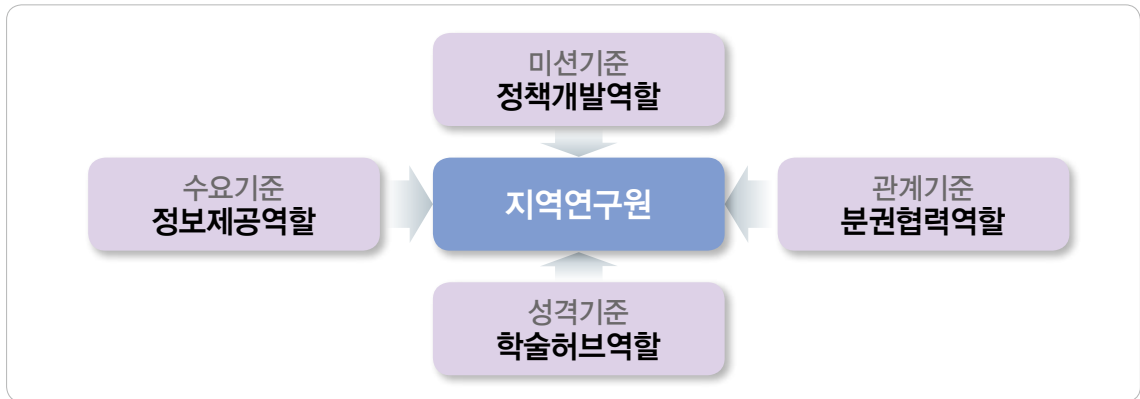
우리나라의 지방연구원은 지방자치가 부활하면서 설립되기 시작하였다. 특히, 민선단체장이 선출되면서 세종특별자치시를 제외한 16개 광역자치단체가 지방연구원을 설립하였고, 최근에는 기초자치단체인 수원시가 지방연구원을 설립하는 한편, 세종특별자치 시도 독자적인 지방연구원의 설립을 검토하고 있다. 이에 따라 대구경북연구원을 제외하면 대부분의 시도가 독자적인 지방연구원을 설립 및 운영하고 있는 실정이다. 그리고 이와 같은 지방연구원은 우리나라에만 존재하는 특수한 형태이다.

시도가 출연하여 설립한 지방연구원은 기본적으로 중앙부처가 설립한 정부출연연구기관을 준용한 것이다. 1966년 한국과학기술연구소로 시작으로 설립된 정부출연연구기관들은 대체적으로 해당부처의 정책개발 수요에 대응하기 위하여 설립되었는데, 정책개



〈표 1〉 시도출연연구기관의 설치목적

연구원명	설치목적
서울연구원	복잡하고 다양한 서울의 도시문제를 효율적으로 해결하기 위해 주요 시책과제를 체계적·전문적으로 조사분석하며, 시정 주요 당면과제에 대한 연구 및 학술활동을 수행하여 서울시정발전에 기여하는 데 있음
부산 발전연구원	지방화, 세계화 시대를 맞아 세계로 열린 환태평양의 거점도시인 부산을 중심으로 한 부산광역권의 지역경제 활성화와 효율적인 지역개발을 위한 종합적, 체계적 연구로 지역사회 발전에 기여코자 지역 산·관·학에서 공동으로 설립함
대구 경북연구원	세계화와 지방화시대에 부응하여 지역개발 과제 및 정책대안을 체계적으로 조사·분석·연구·개발하고, 지역경제·사회 전반에 관한 각종 자료와 정보를 수집·정리·체계화하여 이를 지역사회에 널리 보급·이용하도록 함으로써 대구경북 지역의 발전에 기여하고자 설립됨
인천 발전연구원	인천광역시의 시정 전반에 각종 과제를 현실적이며 체계적으로 연구·조사·분석하여, 지역현안에 대한 다양한 정책대안을 개발함으로써, 지역단위의 독자적 정책의 개발과 수립에 기여하고자 설립됨
광주 발전연구원	광주 대도시 발전을 위한 지식과 정책을 생산하는 싱크탱크 역할 수행
대전 발전연구원	대전광역시의 중장기 개발전략 및 지역경제발전 등 시정전반에 관한 과제에 대하여 체계적으로 조사 분석하여 구체적으로 정책대안을 제시함으로써 지역발전에 기여함을 목적으로 함
울산 발전연구원	울산광역시의 시정전반에 관한 각종 과제를 현실적이며, 체계적으로 조사·분석·연구하여 지역현안에 대한 다양한 정책대안을 제시함으로써 시민의 정책수요에 효율적으로 대응하는 한편, 합리적인 시정정책개발·수립 및 교육·자문 등에 기여함을 목적으로 함
경기연구원	국가의 발전 및 경기도와 그 소속 시·군의 경쟁력 강화, 그 밖에 주민의 삶의 질 향상을 위하여 관련 과제를 전문적이고 체계적으로 조사·연구함으로써 국가와 경기도의 발전을 위한 정책개발에 기여함을 목적으로 함
강원 발전연구원	강원도의 중장기 개발전략 및 지역경제 진흥 등 지역개발과 관련된 과제에 대하여 체계적인 조사·연구활동을 통하여 지역단위의 정책개발 기능을 수행함으로써 지역개발과 지역경제·사회발전에 기여함을 목적으로 함
충북 발전연구원	충북지역의 문제를 효율적으로 해결하기 위하여 관련된 제 부문을 체계적으로 조사 분석 및 구체적인 대안을 제시함으로써, 충북지역의 발전에 기여함을 목적으로 함
충남연구원	충청남도과 市郡의 중장기 개발 및 지역경제진흥과 관련되는 제도개선 등 제반과제에 대한 전문적·체계적인 조사분석, 연구활동을 통하여 지역단위의 각종 정책을 개발·제시함으로써 충청남도과 市郡의 지역균형개발과 지역경제력 향상 등에 기여하고자 함
전북 발전연구원	전라북도 및 전북지역 시·군의 지역발전과 여성정책 등에 관련된 정책과제에 대하여 체계적인 조사, 연구 활동을 통하여 지역단위의 정책개발 기능을 수행함으로써 지역발전에 기여함
전남 발전연구원	전남 지역발전에 대한 종합적이고 전문적인 조사·연구와 지방시대에 중추적인 연구기능을 수행하여 살기 좋은 지역발전에 기여하고자 함
경남 발전연구원	지역경제·사회발전, 지역발전 분야에 관한 제반과제에 대한 현실적이며, 체계적인 조사 연구활동을 통하여 지역단위의 정책개발 기능을 수행함으로써 지역균형발전과 지역경제·사회발전에 이바지함을 목적으로 함
제주 발전연구원	제주도의 지역발전 및 지역경제 진흥, 지방행정과 관련되는 제도개선 등 제반과제에 대한 전문적·체계적인 연구·조사·분석활동을 통하여 지역 균형 개발과 지역 발전에 기여하도록 함



〈그림 1〉 지방연구원의 역할

발을 위해서 필요한 수요임에도 대학 등의 기존 연구기능으로는 효과적으로 대응하기 곤란한 국가의 주요 정책을 연구하는 것에 초점을 두었다.

이와 같은 정부출연연구기관의 설립목적에 준하여 지방연구원도 유사한 목적에 기초하여 설립된 것이다. 특히, 광역자치단체인 시도는 기초자치단체와 달리 다수의 이해관계를 가진 다양한 정책개발의 수요가 발생되었고, 이와 같은 정책수요에 대응하기 위하여 독자적인 출연연구원을 설립하였다. 시도별 출연연구원의 설치조례를 근거로 설치목적을 살펴보면, 대체적으로 해당 시도의 지역 개발 및 지역관리를 위하여 필요한 정책 및 제도개발을 설립목적으로 규정하고 있다.

전술한 바와 같은 설립목적에 비추어 보면, 지방연구원의 역할은 시도별 정책수요에 충실히 부응하는 것으로 국한될 수도 있다. 그러나 현실적으로 지방연구원에 기대되는 역할은 보다 포괄적이다. 지방연구원의 정체성을 기준으로 요구되는 역할은 다음과 같다.

우선, 지방연구원의 가장 중요하고도 본질적인 역할은 정책개발이다. 정책개발은 지역연구원이 설립된 목적이기도 하고, 또한 존립의 목적이기도 하다. 지역연구원의 설립목적에 따르면, 해당지역의 중장기적 발전계획의 수

립과 지역경제의 진흥을 위한 정책대안의 개발이 공통적으로 규정되어 있다. 따라서 정책개발은 지역연구원이 현재뿐만 아니라 미래에도 초점을 두어야 할 기본적인 역할인 것이다. 다음으로 지역사회에 필요한 정보제공역할이다. 주민참여가 지방자치의 근간이 되기 위해서는 지방행정에 관한 다양하고도 풍부한 정보를 지역주민이 확보할 수 있어야 한다. 뿐만 아니라 지역현안에 대한 의사결정이나 집행과정에서도 적절한 정보가 요청된다. 이러한 지역사회의 정보수요에 효과적으로 대응하기 위한 역량은 지방연구원이 상대적으로 비교우위에 있다.

또한 지역사회의 학술활동을 지원하고 연계하는 학술허브로서의 역할도 간과할 수 없다. 광역단위별로는 학술활동을 하는 각종의 연구기관과 대학교 등이 소재하고 있다. 이처럼 각각의 분야에서 이루어지고 있는 학술활동들이 상호 연계되어 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 하는 역할은 지방연구원이 적당하다. 공동 정책연구나 학술세미나 개최 또는 회의장소 제공 등을 통해서 지역단위의 학술활동이 지방연구원을 매개로 이루어질 수 있도록 하는 역할이 필요하다. 마지막으로 지방분권의 확대를 위한 협력적 역할이 필요하다. 비록 지방연구원의 설립목적이 지역단위의 중장기 발전이나 현안과제

의 대안개발에 근거하고 있지만, 기본적으로 지방자치단체가 설립한 연구원이다. 이는 지방자치단체가 공동으로 직면하고 있는 문제에 대해서는 협력적 대응을 수행할 필요성이 있다는 것이다. 따라서 지역의 자율성을 담보하기 위해서는 반드시 선결될 필요가 있는 지방분권을 비롯한 자치제도의 개선과제에 대해서는 지방연구원 전체가 협력연구를 적극화하는 역할이 수행될 필요가 있다.

### 3. 지방연구원의 미래

지방연구원의 역할에 대한 일반적 논의에도 불구하고, 현실적인 부침은 존재하고 나아가 지방연구원별 위상도 동일하지는 않다. 정부출연연구원들이 정권의 정책에 따라 위상과 역할이 달라져 왔듯이 지방연구원 역시 지역별 그리고 민선단체장의 정책기조에 따라 사뭇 다른 역할이 요청되고 있는 것이 사실이다. 이러한 점에서 본다면, 지방연구원의 위상이나 역할 나아가 미래는 독자적 구상이 어렵다는 것으로 귀착될 개연성이 없지 않다. 그럼에도 불구하고, 지방연구원의 미래를 개척할 독자적 대안은 없는가? 아마도 그 해답은 현장에서 찾을 수 있을 것이다.

지방연구원의 설립목적이 지역의 정책개발에 있다는 것은 본질적인 것이다. 그리고 지역별 발전의지와 정책수요에 따라서 지방연구원의 위상이나 역할이 달라질 수 있는 것도 분명하다. 그러나 역으로 말하면, 여기에서 지방연구원의 미래를 독자적으로 모색할 수 있는 해답이 있을 수 있다. 지방자치의 기본이념은 다양성과 경쟁성이다. 달리 말하면, 지역의 발전이라는 동일한 목적이 매우 다양한 방법으로 접근될 수 있음을 말한다. 그리고 다양한 접근방법이라는 것은 지역이 보유한 차별적인 자원과 네트워크, 그리고 목표에 근거하고 있다.

이와 같은 지역별 접근방법의 다양성을 최적화는 것에서 지방연구원의 역할을 찾을 때 그 미래는 의존적인 것이 아니라 독자적인 것으로 전환될 수 있다. 이를 위해서

는 다음과 같은 발상의 전환이 필요하다.

첫째, 정책개발의 수요와 공급의 구조를 전환하는 것이다. 기존의 수요와 공급의 구조가 수요 중심적이었던, 이를 공급 중심의 관계구조로 전환할 필요가 있다. 지역별 발전전략을 지방연구원이 선도적으로 개발하고, 이를 시도와 시군구에 공급함으로써 공급을 통한 정책개발의 수요를 창출하는 것이 지방연구원의 시도 의존성을 상대적으로 완화하거나 극복할 수 있는 지름길이 될 수 있다.

둘째, 정책개발의 접근방법을 지방자치의 기본이념인 다양성에 두는 것이다. 전술한 바이지만, 지역경제의 발전이란 동일한 목적도 지역별 차별적인 전략을 통해서 달성되는 것이 지방자치의 기본이념이다. 이러한 다양성은 기본적으로 지역별 보유자원 등의 차별성에 기초하고 있다. 따라서 지역별로 서로 다른 정책개발의 접근전략을 활용하는 것이 지방연구원의 독자적 위상을 확보하는 관건이라 하겠다.

셋째, 연구내용의 현지성을 강화하는 것이다. 전술한 접근방법과 맥락을 같이 하는 것이지만, 다양성을 제고하는 차별적인 정책개발은 지역의 현상이 반영되지 않고서는 가능하지 않다. 지역별 특성이 현장에서부터 철저하게 천착되어야 만이 비로소 지역별 특성에 부합하는 차별적 정책개발을 확보할 수 있다. 더욱이 연구내용의 현지성은 어느 연구기관보다 지방연구원의 장점이 보다 유용하게 활용될 수 있는 분야이기도 하다.

지방자치에 대한 정책비중이 강화될수록 지방연구원의 역할도 중요한 것은 자명하다. 그럼에도 불구하고 지방연구원의 위상이 단순히 주어지는 것은 아닐 것이다. 지방연구원의 위상과 역할을 제고하고, 보다 발전적인 궤도에 접어들기 위해서는 새로운 발상이 필요하다. 그리고 새로운 발상은 현장에서 해답을 찾을 수 있다. <