

I. 주제발표

지방자치단체출연연구원의 현황과 발전전략

염 돈 민

(강원발전연구원 부원장)

지방자치단체출연연구원의 현황과 발전전략

1. 지방자치와 분권

흔히 우리는 「지방시대」에 산다고 한다. 「지방」이란 말은 「지역」과 그 의미가 다르다. 지역은 평면적·지리적 개념으로 지배관계를 의미하지 않지만 지방이란 전체의 한 부분으로써 중앙과 대응하는 개념, 계층적 개념을 의미한다. 이 용어는 조선시대까지 없던 말로써 일제시대와 더불어 쓰이게 되었다고 한다. 중앙집중식 통치체제의 우리나라와 봉건제후국이던 일본의 차이가 아닐까.

지방자치(地方自治)란 ‘지방스스로 다스린다.’는 의미로써 그러한 경험이 없는 우리나라보다 일본에서 통용되던 용어일 수밖에 없다. 이는 지방 스스로의 ‘자율성 발휘’ 및 한 일에 대한 지역으로의 ‘책임귀속’을 내포한다. 한편 우리나라에서 정치적으로 부정적 함의를 가지고 있는 지역주의(regionalism)란 본래 ‘지역의 특수성을 바탕으로 자주성을 유지하면서 지역의 연대와 협력을 촉진하는 주민공동체 지향의 지역사회체제’이다. 역사적으로 지방자치 선진국에 있어서 지역주의는 주민자치의 원동력으로서 지역사회발전을 이끌어가는 창조적 에너지로 작용한다. 최근에는 세계화 현상과 더불어 국가의 자원배분이나 생산요소 이동에 대한 국가의 통제력이 약화됨에 따라 지역이 핵심경제단위로 부각되는 신지역주의(new regionalism)도 등장하고 있다. OECD 국가들은 지역을 주도적인 공간경제단위의 성격을 넘어서 분절화 된 사회기능과 복잡한 사회·경제문제의 해결을 위한 통합기제로 인식하고 있다. 이러한 원천적 기능에도 불구하고 정치적인 이유로 우리는 지역주의를 분파주의, 지역할거주의, 지역이기주의와 동일하게 사용하게 되었다. 지방자치를 정착시키고 진정한 지역 살리기를 위해서는 순기능적 지역주의를 부활시키고 육성해 가야 한다.

지역주의를 순기능적으로 살리는 방법의 하나가 지방분권이다. 지방분권이란 중앙에 집중된 의사결정 및 집행에 대한 권한을 지방으로 분산시키는 것이다. 현대사회의 가장 큰 특징으로 지적하는 글로벌화란 각 지역이 중앙이란 완충장치 없이 세계적 경쟁에 직접 노출되는 것이다. 따라서 국가 경제적 효율 추구를 위하여 분권은 필수이다. 의사결정권한의 중앙집중에 따른 독점의 폐해를 방지할 수 있다. 또한 지역특성을 살린 국가 균형발전에 분권은 필수이다. 수년 전 부천시가 담배자판기 설치금지조례를 제정할 때 상위법에 의한 각종 제약으로 지역 자주적인 주민복지정책 추진이 어려웠던 사례에서 보듯 지역의 요구에 즉각적으로 대응하고 창의력을 발휘하는데 중앙 중심의 의사결정구조로는 한계가 있다. 결국 분권이란 국가적 의사결정의 효율성을 달성하기 위한 것이다. 중앙과 지방간 의사결정과 집행과정의 네트워크를 형성함으로써 국가의 총체적 의사결정과 집행의 효율성을 증대시킨다. 중앙집권을 피라밋형 국가 의사결정구조라고 한다면 분권이란 네트워크형 구조이다. 피라밋구조가 행정효율형, 지시형이라면 네트워크 구조는 민주효율형, 참여형이라는 특성을 갖는다. 결과적으로 분권은 주민 참여에 의한 민주주의의 완성을 가져오며 그 매개체인 '지방자치'의 전제조건이라 할 수 있다.

세계적으로 민주주의 선진국들은 예외 없이 분권을 통한 지방자치가 잘 발달되어 있으며 민간의 역량이 커짐에 따라 분권구조를 더욱 강화시키고 있는 추세이다. 미국의 전 대통령 빌·클린턴은 “우리는 지금 상명하달식의 관료주의형에서 아래로부터 변화가 일어나는 기업형으로 정부가 변화되어야 하는 시대에 살고 있다. 우리는 이러한 방향에 합당한 사람들과 의견은 장려해야 하나 이에 반하는 사람이나 의견은 과감하게 배격해야 한다.”라고 하여 분권의 가치를 더욱 크게 제고시켰다. 일본은 1996년 하시모토(橋本)내각이 내걸었던 「중앙성청(中央省廳) 1/2 축소공약」의 이행에 따라 1부(府)22성청을 1부12성청으로 통합하였으며 공무원수도 25%(13만 7천명)를 축소하는 계획을 추진하고 있다. 동시에 1999년 7월 「지방분권추진일괄법」을 제정하여 중앙의 권한을 대폭 지방으로 이양

하였다. 우리나라에서도 2004년 ‘중앙행정권한의 일괄적 지방이양을 위한 관계법의 정비 등에 관한 법률(안)’이 만들어져 국회에 상정된 바 있으나 통과되지 않았다.

대체적으로 일본의 지방자치단체들이 택한 지방발전 전략은 「의식개혁」과 「행정개혁」이었다. 이즈모(出雲) 시장이던 이와쿠니데 켄도(岩國哲人)의 7일 행정서비스제 등 행정개혁이나 오이타(大分)현 히라마쓰(平松)지사의 일촌일품(一村一品) 운동 및 최근 탄력을 더해 가는 마찌즈꾸리(町作り) 운동 등이 그 예이다. 일본의 경우 어느 정도의 지방자치를 위한 주민들의 의식이나 분권구조가 갖추어져 있고 정부의 분권화 노력이 이에 더하여짐으로써 지방행정의 근본적 틀을 바꾸는 분권화 운동 등이 우리에게 비하여 더 필요한 상황은 아니다.

우리의 경우 지방자치의 정착을 위해서는 중앙결정-지방집행에 길들여진 전통적 지방행정조직을 정책지향적인 효율적이고 발전적인 조직으로 끊임없이 쇄신하는 과정과 함께 중앙의 실질적 권한을 지방으로 넘겨주는 분권화 및 주민의식의 개혁 등이 3위 일체적으로 동시에 이뤄지지 않으면 안 된다. 이러한 상황에서 일본적 접근 방식만으로 노력하게 되면 어느 정도의 지역발전은 기대할 수 있어도 지방자치체계의 구축은 머나먼 꿈이다.

2. 지역정책센터로서의 지방자치단체출연연구원

우리나라에 있어서 현재의 지방자치체제는 1988년 4월 6일 지방자치법 전면 개정으로부터 출발한다. 1991년 지방의회의 구성(1991. 3. 26 시·군 구의회, 1991. 6. 20 시·도의회)과 함께 1995년 6월 27일 지방자치단체장 직선을 통하여 7월 1일부터 비로소 전면적 지방자치제가 시행되었다.

지방의회의 구성을 전후하여 각 지방에서 공통적인 움직임은 연

구원의 설립이었다. 자치란 지역의 문제를 스스로 해결하기 위한 전략과 계획 등 정책개발을 전제로 하는데 그 동안 이러한 경험이 거의 없는 지방행정 현장에서 정책개발능력을 보완하는 기능으로서 연구기관의 필요성이 절실하였기 때문이다. 1993년 1월 9일에 제정된 강원개발연구원(현 강원발전연구원)육성조례에서는 '강원도의 중장기 개발과 지역경제 및 지방행정과 관련되는 제도개선 등의 연구·조사를 종합적이고 체계적으로 실시하기 위하여' 연구원을 설립한다고 하였다. 또한 정관에서는 좀 더 구체적으로 '연구원은 강원도의 중장기 개발전략 및 지역경제 진흥 등 지역개발과 관련된 과제에 대하여 체계적인 조사·연구 활동을 통하여 지역단위의 정책개발 기능을 수행'한다고 명시하고 있다.

지방자치단체출연연구원(이하 지자체연구원 또는 시·도연구원)은 1990년 5월 충북경제연구소(1994년 12월 충북개발연구원으로 개칭)의 설립을 시작으로 대구, 전남, 부산, 서울, 경남 등이 앞 다투어 연구원을 설립하였다. 현재 전국 16개 광역자치단체에서 14개 연구원(대구와 경북 통합연구원 운영, 광주와 전남은 통합연구원에서 현재 분리단계 진행)을 설립하여 운영하고 있다. 지자체연구원의 규모는 시·도세에 따라 20여명에서 200여명까지 다양하다. 운영비는 기금 이자수입과 시·도의 운영비 보조금 및 연구과제 수탁에 의한 자체수입으로 구성되고 있다. 다음의 표에서 보듯이 운영방식은 지역의 사정에 맞춰 다양하다. 14개 연구원의 총 기금액은 1554억원이며 개별 연구원별로는 경기개발연구원이 272억원으로 가장 많고 후발 연구원이라 할 수 있는 대전발전연구원이 9억원으로 제일 적다. 시·도의 운영보조금은 총 409억원이나 개별 연구원별로는 광주전남의 경우 전혀 없는 반면 서울은 107억원에 달한다. 지자체 보조금은 재정자립도가 상대적으로 우수한 지역에서 더 많은 액수를 보조하는 것으로 나타난다.

표에는 제시되어 있지 않으나 대부분의 연구원에서 수탁사업을 통하여 상당부분(대략 1/3 정도)의 소요예산을 충당함으로써 연구원 1인당 과제부담은 많은 편이다. 대소과제를 포함하여 연평균 연구원 1인당 5-7건의 연구과제를 수행하고 있다. 또한 수탁사업 등 연구과제 수

행을 위해서 부족한 인력을 비정규직(위촉직) 연구원으로 충당하고 있다. 비정규직은 연구원 규모에 비례하고 있는데 많게는 100명이 넘는 경우도 있다. 한국학술진흥재단은 2006년 12월 - 2007년 3월 기간 중 경제인문사회연구회 소속 연구기관(23개 기관 중 21개 응답)과 정부산하출연 연구기관(15개 기관 중 14개 응답) 및 지방자치단체 출연 연구원(14개 기관 중 12개 응답)을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과에 따르면 경제인문사회연구회 소속 연구원은 60%가 100명 이상의 규모인데 비하여 지방자치단체출연연구원은 75%가 100명 미만, 50명 미만이 절반이었다. 평균으로 보면 전자가 100.4명, 후자는 65.6명이었으며 정부산하출연연구기관은 89.8명이었다.

시·도 출연연구원 운영현황(2007.1.19 현재)

(단위 : 명, 억원)

구 분	설립허가일	재정 운영현황			현 인력 (연구직)
		예산	지자체 보조	기금	
계		845	409(48%)	1554	494(335)
서울시정개발 연구원	92.7.14	167	107(64)	125	90(63)
부산발전연구원	92.7.18	66.3	47(71)	111	43(31)
대구경북연구원	91.6.7	58	36(62)	97	37(25)
인천발전연구원	95.8.3	48	35(73)	105	41(27)
광주전남발전 연구원	91.7.25	31	0	236	24(13)
대전발전연구원	01.2.28	25	15(75)	9	16(13)
울산발전연구원	00.12.23	50	13(25)	19	30(22)
경기개발연구원	95.1.20	167	88(53)	272	76(53)
강원발전연구원	94.6.9	68	15(22)	201	33(23)
충북개발연구원	90.4.23	28	5(18)	76.5	16(10)
충남발전연구원	95.4.14	62	12(19)	125	32(23)
전북발전연구원	05.2.16	29	22(76)	13	21(13)
경남발전연구원	92.7.8	117	12(10)	95.5	31(23)
제주발전연구원	97.3.19	36	11.5(32)	50	14(9)

자료 : 행자부 지역경제팀 내부자료를 다음 자료에서 재인용. 모성은(2007. 5. 3), “지역경제 활성화를 위한 시·도 출연연구원의 역할”, 『지방자치단체 출연연구원의 역할과 과제』, 전국시·도연구원협의회 주관 세미나, 대덕컨벤션타운.

주 1 : ‘설립허가일’은 당초 연구원 설립 이후 대구·경북과 같이 통합출범하거나 충북과 같이 조례를 개정하여 내용을 전면 수정한 경우 그 날짜를 기재한 것.

주 2 : ‘현 인력’에는 위촉직 직원이 제외된 것.

지자체연구원에서 수행하는 업무는 다양하다. 크게 분류하면 연구업무, 지역사회 네트워킹·연계 업무, 교육훈련업무 및 정보 확산

업무 등으로 나눌 수 있다. 초기에는 연구업무가 대종을 이뤘으나 지방자치의 연륜이 쌓이면서 연구원에 대한 지역사회의 요구가 다원화되고 다른 업무들의 비중 및 중요성이 상대적으로 커지고 있다. 특히 참여정부 이후 지역혁신이 강조되면서 지역혁신협의회 사무국, 지역인적자원개발지원센터 운영 등 네트워킹 및 교육훈련 업무가 늘어나고 있다.

지자체연구원의 업무범위

1. 연구업무 : 기본과제, 수탁과제, 정책·현안과제
2. 네트워킹·연계업무 : 지역혁신협의회 등 사무국, 연구회, 회의체 등 운영
3. 교육훈련업무 : 지역인적자원개발지원센터 운영, 마을리더 양성 등
4. 정보 확산업무 : 세미나, 뉴스레터 등 간행물 및 웹진 서비스

연구원 업무 중 가장 중요한 연구업무는 연구과제 수행을 통한 정책개발 활동으로서 연구원에 따라 명칭은 다소 다르더라도 대개 기본과제, 수탁과제, 정책·현안과제의 틀을 가지고 있다. 기본과제란 1년의 기간을 두고 각 지역의 발전과 현안 등을 해결할 근본적 방안을 모색하는 연구로서 각 연구원 과제의 핵심이라 할 수 있다. 수탁과제는 발주처의 요구에 의하여 수행하는 연구로서 기본과제에 비하여 연구진의 자율성이 다소 제약되는 측면이 있는 반면에 연구원 운영예산 확보에 긍정적 부분이 크다. 정책·현안과제는 지역에서 제기되는 그때, 그때의 상황적 이슈를 탄력성 있게 단기간에 걸쳐 수행하는 과제로서 주로 관계당국에 대한 정책 건의의 내용이 중심이다.

연구원에 대한 지방자치단체의 과제요청은 계속 증가하는 추세이다. 강원도를 예로 들 때 지난 3년간 기본과제 수행요청 과제건수는 매년 10건 이상씩 늘었다. 즉, 2007년 수행요구 과제 수는 49건(도 30, 시·군 19), 2006년 35건(도 24, 시·군 11), 그리고 2005년 22건(도 9, 시·군 13)이었다. 이 밖에도 연도 중 수시로 도 및 시·군의 현안과제에 대한 협조요구가 늘고 있으며 연구원 개인에 대한 정책자료 협조요청이나 각종 위원회 참여요청이 급증하고 있다. 이러한

현상은 지난 10년 동안의 자치행정 경험을 통하여 지방자치단체 공무원의 인식과 자질이 향상되었고 연구원의 연구 및 지식에 대한 신뢰가 축적됨으로 인한 결과라고 판단된다. 지방자치 발전단계로 볼 때 향후 이러한 현상은 더욱 증가될 것으로 판단된다.

2000년대 이후 가장 큰 연구원 역할변화는 지역사회에서 산·학·관 연계 네트워킹의 구심점이 되고 있다는 것이다. 물론 현 참여정부의 국가균형발전 시책으로 인한 영향이 크지만 자치시대의 진전과 연계하여 볼 때 결국 시기의 문제가 아니었을까 생각된다. 즉, 지방자치란 주민의 참여를 비롯한 지역의견의 결집이 무엇보다 중요하다. 또한 독자적인 발전전략 모색을 위하여 다양한 전문가들의 식견과 지식이 동원되어야 한다. 현재의 지방 실정을 고려해 볼 때 이러한 역할을 수행할 중심기관은 지방연구원이 가장 적합하다. 공익재단법인으로써의 법적 지위나 현실을 토대로 실제 현장에 적용할 수 있는 실용적 정책개발연구를 수행하여야 하는 업무의 성격, 지방의 취약한 사회단체 활동여건 등을 고려할 때 과도기적일지는 몰라도 연구원이 네트워킹 센터로서의 장점을 가진다. 이러한 업무도 향후 지속적으로 확대될 것으로 예상된다.

한편 교육훈련업무도 증대되고 있는 추세이다. 대표적인 것이 지역인적자원개발지원센터의 활동과 연계된 것인데 교육인적자원부의 사업비 지원에 힘입어 인적자원개발 의식의 불모지라 할 지방단위에서 인적자원개발 활동의 기폭제가 되고 있다. 지역혁신과 인적자원개발이 동전의 양면관계라는 점을 감안할 때 이 분야의 업무도 지속적인 확대가 예상된다.

3. 지자체연구원 현황과 과제

1) 지자체연구원 현황

시·도 출연 지자체연구원은 초기에 민법상 재단법인으로서 시·도 조례에 의하여 설립되었다. 2000년 1월 12일 법률 제6121호로서 「지방자치단체출연연구원의설립및운영에관한법률」이 제정되어 법적 지위가 높아졌지만 개별법에 의하여 설립되었던 각 국책연구기관들에 비하여 아직 사회적 인식이나 법적, 제도적으로 대우를 받고 있지는 못하다. 예를 들어 모든 국책기관들이 향유하고 있는 공공기관 발주용역 수의계약 혜택을 지방연구원에 적용하는 문제를 두고 감사원 등 의견이 갈렸었다. 현재는 법제처의 유권해석 등을 통하여 같은 혜택을 받고 있지만 아직 일부 지역에서는 시비가 있기도 하다.

지자체연구원의 인지도가 낮은 것은 총체적으로는 전국을 포괄하고 있지만 개별 연구원들마다 해당 지역단위 활동을 주로 함으로서 나타나는 결과이다. 연구의 질 및 양의 제고, 연구원 개인 활동역량의 외연적 확대 등을 통하여 지방연구원의 인지도를 높여가야 할 일은 각자의 과제라 할 것이다. 그러나 국책기관들에 비하여 지자체연구원이 안고 있는 연구 환경의 제약성은 지방행정이 종합행정이고 그 전 부문을 연구원이 안고가야 한다는 점이다. 몇몇 연구원을 제외하면 대다수 지자체연구원은 영세하다. 그러면서 업무 포괄 범위는 국책기관들에 비하여 몇 배로 넓다보니 부문별 연구의 질적, 양적 실적이 훨씬 미흡하게 나타날 수밖에 없다. 예를 들어 KDI, 국토연구원 등 국책기관들은 소관 정부부처와 연계하여 특정 분야에 특화된 연구원이다. 반면 지자체연구원은 재정, 산업, 복지, 환경 등 모든 정부부처를 망라하는 연구분야를 담당하여야 한다. 강원발전연구원의 경우를 보더라도 박사급 정규인력은 25명이나 각 분야별로는 2-3명에 지나지 않는다. 20-30명에 달하는 도청 실·국을

2-3명이 연구지원해야 하는 고충은 국책연구원 연구원으로서는 이해하기 힘든 일이다. 특정분야의 연구원을 수십 명씩 동원할 수 있는 국책연구원과 실적으로 경쟁하기는 더욱 힘들다. 한국학술진흥재단에서 조사한 바에 따르면 경제인문사회연구회 연구원들이 국내외 학술지에 발표한 논문수는 각각 710편과 101편이었다. 반면 지방연구원에서 발표된 논문수는 각각 146편과 14편에 지나지 않는다. 각 모집단의 직원수(경제인문사회연구회 2007명, 지방연구원 787명)를 감안한다고 해도 지방연구원의 발표 논문수가 적다. 이는 그 만큼 지방연구원의 연구 활동이 지역현안에 매몰되어 대외적 학술활동을 하기 힘든 여건임을 반증하는 자료이다.

연구원별 학술논문 실적

구 분		SSCI급 학술지	한국학술진흥 재단 등재 및 등재후보지	기타 학술지	합계
경제인문사회 연구회	국내	1	507	202	710
	국외	39	-	62	101
정부산하출연 연구기관	국내	2	76	235	313
	국외	2	-	22	24
지방자치단체 출연연구원	국내	3	110	33	146
	국외	14	-	0	14

자료 : 이광희(2007. 5. 3), “정부출연연구기관 및 지방자치단체 출연연구원의 운영현황”, 『지방자치단체 출연연구원의 역할과 과제』, 전국시·도연구원협의회 주관 세미나, 대덕컨벤션타운

다음의 표는 학술진흥재단에서 조사한 연구원의 연구분야별 현황이다. 지방자치단체출연연구원의 연구종사분야의 경우 기타가 29.6%로 다른 연구원에 비하여 월등히 많다. 그 만큼 지자체연구원의 분야가 다양하다는 자료라 하겠다.

연구원의 연구분야별 현황

단위 : 명, (%)

구 분	경제인문사회 연구회	정부산하출연 연구기관	지방자치단체 출연연구원	합계
인문학	27(2.4)	188(29.1)	20(4.1)	235
사회과학	1006(88.6)	254(39.4)	312(63.3)	1572
예술·체육	1(0.08)	11(1.7)	0	12
복합학	31(2.7)	141(21.9)	15(3.0)	187
기 타	70(6.2)	50(7.8)	146(29.6)	266
계	1135	645	493	2273

자료 : 이광희, 전계자료에서 재구성

또한 수도권을 제외한 지자체연구원이 안고 있는 문제는 연구원 확보에 어려움이 크다는 것이다. 영세한 연구원의 입장에서 사람을 뽑아서 훈련시켜 쓸 수 있는 여유가 없다. 그러나 훈련된 인력을 지방에서 뽑기는 매우 힘들다. 현재 지자체연구원과 공동연구를 통하여 많은 인적자원 보전역할을 하고 있는 대학교수들의 경우에도 지방대학의 열악한 환경(학생모집 등)을 고려할 때 전적으로 연구에 전념할 연구파트너를 구하기가 쉽지 않다. 지역에서의 많은 연구수요에 대응하려면 박사급 연구책임자만으로 일을 하기 힘들다. 연구진이나 연구보조 인력이 필수적이다. 그러나 위촉직 연구원으로 활용할 수 있는 인적자원이 지방에는 많지 않다. 강원도의 예로 보면 지역개발연구에 필요한 도시계획과가 개설된 대학이 없으며 경제학 등 관련 학과에 있어서도 석사학위 소유자 배출이 잘 되지 않는다. 대학 졸업 후 주로 수도권 대학으로 진학하고 있는 지역의 현실 때문이다.

지자체연구원의 재정운용에 있어서도 어려움이 있다. 한국학술진흥재단 조사에서 실질 연구참여인력 1인당 연구활동비는 경제인문사회연구회 170백만원, 정부산하출연연구기관 83백만원, 지자체연구원 107백만원이었다. 지자체연구원의 경우 경제인문사회연구회에

비하여 경비의 비중이 많은데 이는 자체적으로 과제를 수행할 연구 인력이 부족하여 외부의 용역회사(엔지니어링 등 분야)에 위탁하는 비중이 높아져일 것으로 추정된다. 표에서 외부로 지출된 연구비 중 민간의 비율이 타 연구원보다 월등히 많은 사실이 이를 증명한다. 실제로 지자체연구원에서 많이 수행하는 종합계획 등 연구용역은 엔지니어링 부문이 포함되어 자체적인 해결이 힘든 경우가 많다. 따라서 외형에 비하여 지자체연구원의 수탁사업 수익성은 크지 않은 편이다. 재정확충을 위하여 수행하는 수탁사업의 수익성이 떨어짐은 실질적으로 연구원의 경영에 상당한 부담으로 작용하고 있다.

연구활동비 운용내역

단위 : 억원, (%)

구분	1인당 비용	비목별 사용				외부지출 연구비	
		인건비	경비	자본적 지출 등	합계	총액	민간으로 간 비율
경·인·사 연구회	1.7	(63.8)	(27.9)	(8.3)	979	165	(55.2)
정부산하 연구기관	0.83	(41.9)	(51.8)	(6.3)	384	99	(26.3)
지자체 연구원	1.07	(52.5)	(41.9)	(5.6)	432	54	(79.6)

자료 : 이광희, 전계자료에서 재구성

2) 지자체연구원 발전의 과제

지난 10년 동안 지자체연구원들이 각 지역에서 지역발전과 지방 자치 정착에 기여한 바는 작지 않다. 1995년 전면 지방자치시대의 개막과 더불어 각 시·도는 다투어 장기비전과 지역발전계획을 내어 놓았다. 법정계획이 아닌 독자적 지역의 발전전략을 짜는데 그 의미가 있었다. 이러한 계획이나 비전은 이후 시·군에서도 작성하였으며 그 실천전략으로서의 세부계획들도 작성되었다. 지난 10년은 가히

지방자치단체들의 아이디어와 실천계획의 각축장이었다고도 할 수 있으며 그 중심에 항상 지자체연구원이 있어왔다. 지자체연구원에 쏠리는 도 및 각 시·군의 연구수요와 위원회 등 각종 지역 활동에 연구원 직원들의 참여, 그리고 지역사회의 요구가 늘어나는 것이 그 증거이다. 지역에서 연구원의 역할은 앞으로도 계속 커질 것이다.

그렇지만 앞에서도 지적한 바대로 지자체연구원이 국책연구기관들과 나란히 질 높은 연구원으로서 발전해 나가기 위해서는 해결해야 할 과제 또한 적지 않다. 우선 지방이 가지고 있는 인적 한계와 연구수요의 다양성간 미스매치에서 오는 전문성의 부족문제이다. 이는 수도권과 일부 광역시를 제외한 도 단위 연구원의 공통된 문제로서 재원이 영세한 연구원일수록 그 심각성은 더 크다. 둘째는 당연히 재원의 안정성 확보이다. 자치단체장의 의지도 중요한 요인이지만 근본적으로 연구원의 규모와 기능은 자치단체의 재정력에 달려있다. 아이디어와 전략이 더 필요한 낙후지역일수록 연구원에 더 투자하여야함에도 돈이 없어서 그렇게 하지 못하고 오히려 반대의 현상이 벌어지는 것이 현실이다. 자칫하면 자치단체의 빈익빈부익부 현상을 심화시킬 우려가 있다. 셋째, 연구원 사업범위 확대에 대한 조직개편의 과제이다. 설립초기부터 연구원의 핵심 업무는 연구과제 수행이며 모든 조직이나 운영편제가 연구과제 수행에 맞춰져 있다. 그러나 지방자치의 진전에 따라 연구원에 대한 기능수요는 연구수행에만 그치지 않음을 앞에서 언급한 바 있다. 네트워킹 업무나 점검하고 있는 교육훈련 기능수요에 대응하여 연구원 및 관련 도 단위 기관과의 업무조정과 조직의 재정비가 필요할 것으로 보인다. 마지막으로 지자체연구원이 지방자치와 지역발전을 위한 실질적 정책성과를 거두기 위해서 합리적인 성과평가체계가 확립되어야 한다. 금년부터 지자체연구원도 소속 지방자치단체로부터 경영평가를 받게 된다. 그러나 앞에서 언급하였듯이 지자체연구원의 기능이나 사업범위는 연구 중심의 국책연구원 등과 다르다. 지자체연구원의 특성을 살리고 성과제고의 선순환체계를 확립하고자 하는 평가제도의 당초 목적에 충실한 지자체연구원에 적합한 평가체계가 구축되어야한다.

4. 맺는 말

글로벌시대를 맞아 세계적으로 분권은 시대적 조류이다. 국가보다 지역이 경제단위로 더 부각되면서 지역경쟁력은 곧 그 자체가 국가경쟁력인 시대이기 때문이다. 모든 자원을 중앙집중적으로 동원·배분해 온 지난 반세기의 결과로 지방역량의 개발과 활용은 매우 미흡한 상태이며, 결과적으로 오늘날 지방의 국제경쟁력은 매우 취약한 상태이다. 따라서 국제경쟁에 대응하는 국가전략 뿐만 아니라 지방전략까지 동시에 추진하여야 하며 그래서 세계화에 대처하는 우리의 전략 짜기는 더 어렵다.

자치와 분권은 지방의 전략 짜기에 동력을 갖춰주는 기본 인프라이다. 우리의 지방자치는 이제 막 걸음마를 떼어 놓은 수준이다. 그렇다고 세계는 우리가 자랄 때까지 기다려주지 않는다. 정부와 지방이 합심하여 조속히 지방의 경쟁력이 성장하도록 자치역량을 키워줘야 한다. 한국지방행정연구원을 시·도지사협의회 소속으로 이관하는 것도 그러한 전략의 일환이 된다. 선진국의 경험을 볼 때 어려운 때일수록 R&D와 연구투자를 확대하여야 하며 우리 부모님들은 가난을 벗어나기 위하여 땅을 팔아서라도 자식공부를 시키지 않았던가. 어려운 지방에 R&D 역량을 갖춰주는 것은 그만큼 중요하다. 아울러 오늘의 미국이 있게 한 것은 건국의 아버지들이 기득권을 포기하고 자신들의 권한을 지방과 각 부서에 나눠주었기 때문임을 상기할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 전국시도연구원협의회(2006), 『전국시도연구원총람』
- 전국시도지사협의회, 『지방세법 개정관련 시·도 공동의견』
- 전국시도연구원협의회(2007. 5. 3), 『지방자치단체 출연연구원의 역할과 과제』, 전국시·도연구원협의회 주관 세미나, 대덕컨벤션타운
- 김진선(2006), 『지방의 비전과 도전』, 랜덤하우스중앙
- 염돈민(1996. 12. 19), “지방자치의 발전방향”, 강원도의회의원 간담회 자료
- 강원비전포럼·전국지방분권화추진본부(2002.9.17 - 9.18), 『지방분권과 국가개혁』, 세미나 자료, 춘천시 세종호텔
- 한국지방행정연구원육성법(2006. 3. 24 개정)
- 지방자치단체출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 일부개정 법률안 (2007. 5. 2.)
- 강원발전연구원 이사회 자료(2006, 2005, 2004)
- 전국시도지사협의회, “행정자치부 지방세법 일부개정 법률대안에 대한 검토의견”
- 전국시도지사협의회, “지방세법 개정관련 시·도 공동의견”