

# 시도연구원의 역할과 과제

- ◆ 일 시 : 2007. 12. 6(木), 15:00 ~ 16:00
- ◆ 장 소 : LEGRAND FUN BEACH 호텔
- ◆ 주최 · 주관 : 충남발전연구원

## - 목 차 -

I. 서 론 .....	1
II. 지역발전과 시도연구원의 역할 .....	3
1. 지방행정의 여건변화와 지역발전 과제 .....	3
2. 지역발전을 위한 시도연구원의 역할 .....	5
III. 시도연구원의 운영 현황 및 문제점 .....	10
1. 시도연구원의 운영 현황 .....	10
2. 시도연구원의 문제점 .....	14
IV. 시도연구원의 발전과제 .....	19
V. 결 론 .....	22
<참고문헌> .....	24

주제 발표

# 시도연구원의 역할과 과제

김 주 현

(한국지방행정연구원 원장)

# I. 서론

지방자치제의 실시와 더불어 지방자치단체는 지역의 경제 정책 및 자치행정의 체계적인 연구를 위하여 시·도 지방자치단체출연연구원(이하 시도연구원)을 설립하여 운영하고 있다. 시도연구원이 설립된 지도 십 수 년이 지났지만, 현재의 시도연구원이 지역의 현안인 지역경제를 활성화하고 지방행정을 선진화하는 연구를 선도적으로 수행할 만한 연구역량을 확보하고 있는가에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 시도연구원의 연구역량 강화 문제는 시도연구원 자체의 노력뿐만 아니라 출연기관인 지방자치단체의 적극적인 관심과 예산지원 노력도 필요하다. 그러나 현재 수도권 일부 제외 대부분의 시도연구원들은 우수인력 확보와 연구예산 확보에 어려움을 겪고 있다.

본격적인 지방자치제의 실시로 분권화 정책이 지속적으로 추진되면서 중앙의 권한이 점차 지방으로 이양되고 있는 추세이다. 새 정부 들어서도 이러한 현상은 가속화될 것이라고 본다. 즉 새 정부에서도 지방자치단체의 지역경제 활성화 및 자치행정 기능이 더욱 강조될 것이며, 분권화 정책 역시 지속적으로 추진될 것으로 기대된다. 이러한 중앙정부의 정책 기조에 대응하여 지방자치단체 스스로도 지역경제 활성화와 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 지속적으로 지역혁신을 추

진할 수 있는 역량을 강화해 나가야 할 것이다. 특히 지방자치단체가 지역혁신을 효과적으로 추진하기 위해서는 지방자치단체의 정책 기획역량이 더욱 강화되어야 할 것이다. 그리고 이 과정에서 지방의 싱크 탱크(think-tank) 역할을 수행하는 시도연구원의 역할이 한층 더 중요하게 될 것이다.

이러한 문제인식 하에서 본 연구에서는 지방자치와 분권화 시대를 맞이하여 시도연구원의 바람직한 역할과 발전과제를 모색해 보고자 한다. 이를 위하여 먼저 지방행정의 여건 변화와 이에 따른 지역발전 과제를 도출하고, 이를 토대로 지역발전을 위한 시도연구원의 역할을 살펴본다. 그리고 현재의 시도연구원의 운영 현황 및 문제점을 분석하고, 이러한 문제점을 해결하여 시도연구원이 제 기능을 충실히 수행하기 위해서 필요한 발전과제를 제시해 보고자 한다.

## II. 지역발전과 시도연구원의 역할

### 1. 지방행정의 여건변화와 지역발전 과제

세계는 지금 국경이 없는 무한경쟁의 세계화 시대를 맞이하고 있다. 또한 국가간의 경계가 없어지고 지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력이 되는 명실상부한 지방화 시대를 맞이하고 있다. 세계화, 지방화 시대에서 생존하기 위해서는 국가의 경쟁력을 강화하여 국가간 경쟁에서 비교 우위를 확보하여야 한다. 이러한 현상은 지방 차원에서도 예외일 수는 없다. 이러한 시대적 흐름에 따라 국민의 정부뿐만 아니라 참여정부 들어서도 지방의 자치권과 자율성을 확대하려는 분권화 정책을 적극적으로 추진해 나가고 있다. 이와 함께 지방의 결정에 대한 지방의 책임성도 강화하고 있는 추세이다. 이는 지방이 스스로 지역의 발전을 헤쳐 나가야하는 명실상부한 지방자치시대가 도래하였음을 의미한다.

즉 세계화, 지방화 시대를 맞이하여 지방자치단체 역시 스스로가 끊임없는 지역혁신과 자기성찰을 통하여 자기 책임하에 지역의 경쟁력을 강화해 나가야 한다. 세계화, 지방화 시대를 맞이하여 지방자치단체가 경쟁력을 확보하여 지역의 경제활성화를 지속적으로 추진해 나가기 위해서는 지방의 자립기반과 자율적인 행정체계를 구축하고 지역정책의 기획역

량을 강화해 나가야 한다. 지방자치제 도입의 궁극적 목적은 지역주민의 '삶의 질' 제고이다. 그러나 지역주민의 '삶의 질' 제고는 지역경제의 활성화 없이는 불가능하다. 따라서 지방자치시대에 지역 스스로의 자주적 경제기반을 확보하기 위해서는 지역단위에서 정책이 체계적으로 수립하고 집행할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 또한 새 정부 출범에 대비하여 지방 차원에서 중앙과 지방간 관계를 재정립하고 새로운 국정과제에 능동적으로 대처하기 위해서도 지방의 역량 강화는 매우 중요한 과제이다.

결국 지방자치단체가 세계화, 지방화, 분권화라는 시대적 흐름에 부응하여 끊임없는 지역혁신과 지역경쟁력 강화를 위해서는 지방의 혁신역량이 한층 더 강화되어야 한다는 것이다. 지방이 지역혁신을 통하여 스스로의 지역경쟁력을 확보하기 위해서는 지역의 여건에 적합한 창의적, 분권적, 내생적인 지역발전을 추진해 나가야 한다. 먼저 지방이 경쟁력을 확보하기 위해서는 지역의 여건과 특성에 맞는 창의적인 지역정책을 발굴하고 추진해 나가야 한다. 단순히 다른 지방자치단체의 발전전략을 모방하거나 지역의 실정을 고려하지 못하는 발전전략은 의미가 없다. 둘째, 분권화 시대에 맞게 지방의 권한을 지역주민에게 돌려주고, 지역사회의 다양한 주체들을 문제해결과정에 참여시켜 나가는 협력적 로컬 거버넌스를 구축하여야 한다. 지방의 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 지역의 주체들을 적극적으로 정책과정에 참여시켜야 할 것이다.

마지막으로 지방자치단체가 지역발전을 스스로 주도하고 발전의 성과가 지역 내에 귀속 되도록 내생적 지역발전 전략을 추구해 나가야 한다. 지방자치단체가 주체가 외부의 자원이나 외부로부터의 투입에 의존하기 보다는 지역의 통제 하에 있는 지역 고유의 자원을 투입하는 개발을 통해 그 혜택을 지역에 귀속시키는 발전을 지향해 나가야 한다.

이와 같이 창의적, 분권적, 내생적 지역발전을 통하여 지역혁신을 지속적으로 추진하고 지역경쟁력을 보다 강화하기 위해서는 무엇보다도 지방 스스로 지역정책을 계획하고 개발하는 정책 기획역량을 강화하여야 할 것이다. 그리고 지방자치단체가 지역혁신과 지역발전을 추진하는 과정에서 지방의 싱크 탱크인 시도연구원이 매우 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 특히 자치권의 확대와 책임성의 강화라는 분권화 정책의 기초에 부응하기 위해서는 지역현안에 대한 철저한 조사·연구를 통하여 체계적으로 지역의 정책과제를 발굴하고 추진할 수 있어야 하며, 따라서 시도연구원의 연구역량 강화는 지역의 경쟁력 강화에 필수적인 요인이라고 할 수 있다.

## **2. 지역발전을 위한 시도연구원의 역할**

시도연구원은 지방의 입장에서 지역사회의 발전을 위하여 다양한 역할을 수행하고 있다. 즉 시도연구원은 시도의 중장기 개발 및 지역경제와 관련된 과제에 대한 전문적·체계적인



조사분석, 연구활동, 정책개발 등의 업무를 수행하고 있다. 시도연구원이 수행하는 역할을 대별해 보면 크게 연구기능, 네트워킹 기능, 정보관리 기능, 교육훈련 기능 등으로 구분해 볼 수 있다(염돈민, 2007).

먼저 시도연구원의 기능 중 가장 중요하고 핵심적인 기능은 연구과제의 수행을 통하여 지역의 정책을 개발하고 지원하는 것이다. 시도연구원의 여건과 특성에 따라서 다르기는 하지만, 시도연구원이 수행하는 연구업무는 대체적으로 기본과제, 정책(현안)과제, 수탁과제의 기본적인 틀을 가지고 있다. 기본과제는 연구원의 핵심적 과제로 1년간의 연구기간을 주고 지역 현안의 해결이나 지역발전과제 등을 심층적으로 연구하여 이론적·경험적인 정책 방안을 제시하는 연구이다. 정책(현안)과제는 지역에서 제기되는 현안 문제를 탄력적으로 단기간에 걸쳐서 수행하는 과제로, 주로 시·도에서 필요로 하는 정책 건의를 주요 내용으로 한다. 수탁과제는 발주처의 요구에 의하여 수행하는 연구로서 연구원 운영예산의 확보에는 긍정적인 측면이 있지만, 연구진의 업무량 증가로 인하여 기본과제와 정책과제의 질적 수준 제고의 측면에서는 부정적으로 작용한다.

둘째, 2000년대 이후 시도연구원의 가장 큰 역할 변화 중의 하나는 지역사회에서 시도연구원이 산·관·학 연계 네트워크의 구심점 역할을 수행한다는 점이다. 즉 시도연구원은 지역의 대표적인 싱크 탱크로서 지역혁신과 지역균형발전 등

지역정책의 수립과정에서 지역사회의 다양한 학회, 대학 및 연구기관, 지역단체 등과의 협력적 네트워크를 구축하는데 핵심적인 기능을 수행한다는 것이다. 지방자치시대에는 주민의 참여를 비롯한 지역사회의 다양한 의견을 수렴하는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 독자적인 발전전략을 모색하기 위해서는 다양한 전문가들의 지식도 적극적으로 활용하여야 한다. 현재의 지방 실정을 고려할 때, 이러한 역할을 수행할 중심기관으로는 시도연구원이 가장 적합하며, 향후 이러한 역할은 지속적으로 확대될 것으로 예상된다. 현재 시·도의 지역혁신협의회의 간사(총무)기능을 대부분 시도연구원이 담당하여 지역혁신의 핵심적인 기능을 수행하고 있다는 점도 이러한 측면을 대변해 준다.

셋째, 시도연구원은 지역 관련 각종 D/B를 구축 및 관리하는 정보관리자의 역할을 수행하고 있다. 지역경제의 활력을 제고하기 위해서는 무엇보다 지역경제 및 사회현황에 대한 객관적이고 과학적인 분석이 필요하다. 이를 위해서는 지역경제와 관련된 각종 정보의 조사 및 정비, 지방자치, 지방분권, 사회복지 분야는 물론이고 지역경제 분야에 관한 기초자치단체별 통계의 정비도 시급한 실정이다. 지역경제의 수준을 파악하거나 현황을 파악할 총량 지표가 없는 상황에서 지역경제를 체계적으로 관리하기는 불가능하다. 시도연구원의 인력이 보다 확충된다면, 현재 이러한 각종 정보구축 및 정비작업이 활성화 될 수 있을 것이고, 이러한 정보는 시·

도의 정책 수립과 집행에 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

마지막으로 시도연구원은 지방공무원의 교육훈련에도 일정 부분 기여하고 있다. 대표적인 사례가 지역인적자원개발 센터의 활동이다. 이 활동은 교육인적자원부의 사업비 지원에 힘입어 인적자원개발 의식의 불모지인 지방단위에서 인적자원개발 활동의 기폭제가 되고 있다. 이러한 인적자원의 개발을 통한 공무원의 역량 강화는 결국 지역혁신의 원동력으로 작용할 수 있을 것이다. 또한 시도연구원은 자체적으로 지방공무원 교육훈련프로그램을 운영함으로써 지방공무원들의 역량강화에 도움을 줄 수 있으며, 시도공무원교육원 및 지역 대학과 협력하여 전문화된 교육훈련프로그램을 개발·운영한다면 그 효과는 배가될 것이다. 그리고 시도연구원에서 주최하는 각종 학술 세미나 및 워크숍, 다양한 학술행사 등도 간접적으로 지방공무원의 능력향상에 도움을 줄 수 있을 것이다.

결국 시도연구원은 초기에는 연구 역할을 주로 수행하였으나 지방자치의 연륜이 쌓이고 연구원에 대한 지역사회의 요구가 다원화되면서 다른 업무들의 비중이 상대적으로 높아지고 있다. 특히 참여정부 이후 지역혁신이 강조되면서 지역혁신협의회 사무국, 지역인적자원개발지원센터 운영 등 네트워크 업무, 그리고 지방공무원에 대한 교육훈련 업무가 늘어나고 있다. 또한 연구원에 대한 지방자치단체의 과제요청은 계속 증가하는 추세이며, 특히 지역의 정보관리 역할 역시

증대될 것으로 보인다. 이러한 현상은 지난 10 여년 동안의 자치행정 경험을 통하여 지방자치단체 공무원의 인식과 자질이 향상되었고, 연구원의 연구 및 지식에 대한 신뢰가 축적됨으로 인한 결과라고 판단된다. 지방자치 발전단계로 볼 때, 향후 지역정책의 추진과정에서 시도연구원에 대한 필요성은 더욱 증가될 것으로 판단되기 때문에 시도연구원에 대한 적극적인 관심과 지원이 필요하다.

### Ⅲ. 시도연구원의 운영 현황 및 문제점

#### 1. 시도연구원의 운영 현황

우리나라는 1991년 지방의회의 구성과 1995년 지방자치단체장의 직선을 통하여 7월 1일부터 전면적인 지방자치제를 실시하였다. 지방자치제의 실시와 더불어 지방에서의 공통적인 움직임은 시도연구원의 설립이었다. 지방자치란 지역의 문제를 지역 스스로 해결하기 위한 전략과 계획의 수립 등 지역정책개발을 전제로 한다. 그 동안 이러한 경험의 거의 없는 지방행정 현장에서 정책개발 능력을 보완하는 기능으로서 연구기관의 필요성이 절실하였기 때문이다.

지방자치단체출연연구원(시도연구원)은 1990년 5월 충북경제연구소(1994년 12월 충북개발연구원으로 개칭)의 설립을 시작으로 대구, 전남, 부산, 서울, 경남 등이 시도연구원을 설립하였다. 현재 전국 16개 광역자치단체에서 14개 시도연구원(대구와 경북은 통합연구원 운영, 광주와 전남은 통합연구원에서 현재 분리)을 설립하여 운영하고 있다. 시도연구원의 규모는 지방의 재정력에 따라 20여명에서 200여명까지 다양하게 운영되고 있다. 시도연구원의 운영비는 기금 이자수입과 시·도의 운영비 보조금 및 연구과제 수탁에 의한 자체수입으로 구성되어 있다. 시도연구원의 운영방식은 지역의 사정과

여건에 맞추어 다양하게 나타나고 있다. <표 1>은 시도연구원의 설립일, 재정운영현황, 그리고 현재의 인력운영 현황을 정리한 것이다.

먼저 <표 1>에서 보는 바와 같이, 시도연구원별 전체 인력운영 현황을 보면 서울시정개발연구원이 90명, 경기개발연구원이 76명의 순으로 나타나고 있으며, 나머지 12개 연구원은 모두 50명 미만으로 나타나고 있다. 특히 대전발전연구원, 충북개발연구원, 제주발전연구원은 20명 미만으로 나타났다. 또한 연구원에서 핵심적인 기능을 담당하는 연구직의 경우를 보면, 서울시정개발연구원, 경기개발연구원, 부산발전연구원을 제외하고는 대부분이 30명 미만으로 나타나고 있으며, 특히 20명 미만으로 인력을 운영하는 연구원도 5개나 된다. 따라서 시도연구원은 수도권의 일부를 제외하고는 인력 운영의 측면에서 매우 열악한 수준이라고 할 수 있다.

<표 1> 시·도 출연연구원의 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)
서울시정개발연구원	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)
광주전남발전연구원	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 : 모성은, 2007.

주 2 : '현 인력'에는 위촉직 직원이 제외된 것.

다음으로 <표 1>의 재정운영 측면의 현황을 보면, 대부분의 시도연구원은 기금과 지자체 보조금으로 운영하고 있는 것으로 나타났다. 14개 시도연구원의 총 기금액은 1,554억원으로 연구원 당 평균 111억원으로 나타났고, 개별 연구원별로는 경기개발연구원이 272억원으로 가장 많다. 시·도의 운영보조금은 총 409억원이며, 서울이 107억원, 경기도가 88억원 순으로 나타났다. 수도권 이외의 연구원의 경우에는 대부분 20억원 이하를 지원 받고 있었다. 즉 시·도의 보조금은 재정자립도가 상대적으로 우수한 수도권 지역에서 더 많은 액수를 보조하는 것으로 나타나고 있으며, 따라서 재정자립도가 낮은 시도의 경우 대부분이 충분한 보조금을 지원하지 못하는 실정이다.

모든 시도연구원은 연구원 운영예산의 부족분을 충당하기 위하여 수탁사업을 수행하고 있으며, 수탁사업을 통하여 연구원 소요예산의 1/3 이상을 충당하고 있는 것으로 나타난다. 따라서 수탁용역과제의 수행으로 연구원 1인당 과제부담은 다소 많은 편이라고 할 수 있는데, 대략 연구원 1인당 연평균 5-7건의 수탁과제를 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다(염돈민, 2007). 또한 수탁사업 등 연구과제 수행을 위해서 부족한 인력을 상당부분 비정규직(위촉직) 연구원으로 충당하거나 외부용역을 통하여 수행하고 있다. 따라서 앞에서도 언급하였듯이 수탁사업이 연구원의 운영예산 확보에는 크게 기여하지 못하면서, 연구원 본연의 업무인 정책과제의 수행에



는 제약요인으로 작용하고 있다. 따라서 시도연구원이 지역의 정책개발에 전념하도록 하기 위해서는 수탁과제의 수행을 지양하고, 기본과제와 정책과제 중심의 연구를 수행할 수 있는 기반을 조성해 주어야 한다. 그리고 이를 위해서는 시·도의 정책적 지원, 특히 적극적인 예산 지원이 수반되어야 할 것이다.

## 2. 시도연구원의 문제점

시·도 출연 시도연구원은 초기에 민법상 재단법인으로서 시·도 조례에 의하여 설립되었다. 2000년 1월 12일 법률 제 6121호로서 「지방자치단체출연연구원의설립및운영에관한법률」이 제정되어 법적 지위가 높아졌지만, 개별법에 의하여 설립되었던 각 국책연구기관들에 비하여 아직 사회적 인식이나 법적·제도적으로 대우를 받고 있지는 못하였다. 예를 들어 모든 국책기관들이 향유하고 있는 공공기관 발주용역 수의계약 혜택을 시도연구원은 적용받지 못하다가 법제처의 유권해석을 통하여 동등한 혜택을 받기도 있다. 시도연구원은 설립 이후 많은 발전을 이루어 왔지만 지금까지의 운영 현황에서 보는 바와 같이 아직까지도 다양한 문제점을 가지고 있으며, 이러한 문제점들은 시도연구원의 연구역량 강화에 부정적으로 작용하고 있다. 시도연구원의 운영 현황에서 나타나고 있는 문제점을 보다 자세히 살펴보기 위하여 경제인문

사회연구회 소속 연구원의 현황과 비교하여 살펴보고자 한다.

먼저 일부 시도연구원을 제외하고는 전반적으로 인력 구성이 부족하다는 것이다. <표 2>에서 보는 바와 같이 평균으로 보면 전체직원의 경우 경제인문사회연구회는 100.4명, 시도연구원은 65.6명으로 나타나 시도연구원의 인적 구성이 매우 열악함을 알 수 있다. 특히 박사급 연구직의 경우 경제인문사회연구회는 42.9명이고 시도연구원은 24.6명으로 나타나고 있다. 이러한 인력의 부족 현상은 종합적인 행정을 수행해야 하고 지방의 다양한 연구 수요를 감안할 때 매우 열악한 수준이라고 할 수 있다.

<표 2> 연구기관 유형별 전체직원 수

구분(응답기관수)	총 직원 수(명)		박사급 직원 수(명)	
	전체	평균	전체	평균
지방자치단체출연연구원 (12개)	787	65.6	295	24.6
경제인문사회연구회(21개)	2,007	100.4	901	42.9

자료: 이광희, 2007.

둘째, 이러한 전반적인 인력부족의 문제는 특히 다양한 분야를 전문적으로 연구해야 하는 시도연구원의 특성 상 전문분야별 연구인력 구성을 어렵게 한다는 점이다. <표 3>에서 보는 바와 같이, KDI, 국토연구원, 산업연구원 등 경제인문사회연구회 소속 연구원들은 대부분(약 90%)이 사회과학 전공

자들로 구성되어 있다. 따라서 소관 정부부처와 연계하여 특정 분야에서 특화된 연구를 전문적으로 수행할 수 있다. 반면에 시도연구원은 행정 이외에도 산업, 환경, 도시, 교통 등 다양한 연구 분야를 담당하여야 하기 때문에 사회과학 이외의 전공자가 약 40%를 차지하고 있다. 따라서 현재와 같은 상황에서는 각 분야별로 전공자를 2-3명 정도 밖에 확보할 수 없다. 따라서 특정 분야의 연구원을 수십 명씩 동원할 수 있는 국책연구원과 경쟁하기는 더욱 어렵다.

**<표 3> 연구분야별 현황**

구분	지방자치단체출연연구원	경제인문사회과학연구원
사회과학 분야	312명(63%)	1,006명(89%)
기타 분야	181(37%)	129명(11%)
합계	493명(100%)	1,135명(100%)

자료 : 이광희, 2007.

셋째, 이러한 인력의 한계는 연구의 양적, 질적 수준에서 국책연구기관에 비해 상대적으로 떨어지게 만든다. <표 4>를 보면, 경제인문사회연구회 연구원들이 국·내외 학술지에 발표한 논문수는 각각 710편과 101편이었다. 반면에 시도연구원에서 발표된 논문수는 각각 146편과 14편에 지나지 않는다. 각 모집단의 직원 수(경제인문사회연구회 2007명, 시도연구원 787명)를 감안한다고 해도 시도연구원의 발표 논문수가 적다.

이는 그 만큼 시도연구원의 연구 활동이 지역현안에 매몰되어 대외적 학술활동을 하기 힘든 여건임을 입증하는 자료이다.

**<표 4> 연구원별 학술논문 실적**

구 분		SSCI급 학술지	한국학술진흥 재단 등재 및 등재후보지	기타 학술지	합계
지방자치단체 출연연구원	국내	3	110	33	146
	국외	14	-	0	14
경제인문사회 연구회	국내	1	507	202	710
	국외	39	-	62	101

자료 : 이광희, 2007.

넷째, 가장 중요한 문제는 시도연구원이 재정운용에 있어서도 어려움이 있다는 점이다. <표 5>를 보면, 실질 연구 참여인력 1인당 연구활동비는 경제인문사회연구회 1억 7천만원, 시도연구원이 1억 7백만원으로 나타났다. 또한 시도연구원의 경우 경제인문사회연구회에 비하여 경비의 비중이 많은데, 이는 자체적으로 과제를 수행할 연구 인력이 부족하여 외부의 용역회사에 위탁하는 비중이 높아서 이다. <표 5>에서 보는 바와 같이, 외부로 지출된 연구비 중 민간의 비율이 타 연구원보다 월등히 많은 사실이 이를 증명한다. 실제로 시도 연구원에서 많이 수행하는 종합계획 등 연구용역은 엔지니어링 부문이 포함되어 자체적으로 해결하기 힘든 경우가 많다.

따라서 외형에 비하여 시도연구원의 수탁사업 수익성은 크지 않은 편이다. 재정확충을 위하여 수행하는 수탁사업의 수익성이 떨어진다는 것은 실질적으로 연구원의 경영에 상당한 부담으로 작용하고 있기 때문에, 수탁용역에 의한 해결보다는 시·도의 예산지원 등 보다 근본적인 대책이 필요하다.

**<표 5> 연구활동비 운용내역**

단위 : 억원, (%)

구분	1인당 연구비	비목별 사용				외부지출 연구비	
		인건비	경비	자본적 지출 등	합계	총액	민간으로 간 비율
지방자치단체 출연 연구원	1.07	(52.5)	(41.9)	(5.6)	432	54	(79.6)
경·인·사연구회	1.7	(63.8)	(27.9)	(8.3)	979	165	(55.2)

자료 : 이광희, 2007.

마지막으로 수도권을 제외한 시도연구원이 안고 있는 또 다른 문제는 연구인력의 확보에 어려움이 크다는 것이다. 영세한 시도연구원의 입장에서 사람을 뽑아서 훈련시켜 쓸 수 있는 여유가 없다. 현재 시도연구원과 공동연구를 통하여 많은 인적자원 보전역할을 하고 있는 대학교수들의 경우에도 지방대학의 열악한 환경(학생모집 등)을 고려할 때 전적으로 연구에 전념할 연구파트너를 구하기가 쉽지 않다. 지역에서 많은 연구수요에 대응하려면 박사급 연구책임자만으로 일

을 하기 힘들다. 외부 연구진이나 연구보조 인력이 필수적이다. 그러나 위촉직 연구원으로 활용할 수 있는 인적자원 역시 지방에는 많지 않다.

## IV. 시도연구원의 발전과제

지난 10 여년 동안 시도연구원들이 각 지역에서 지역발전과 지방자치 정착에 기여한 바는 적지 않다. 1995년 전면적인 지방자치시대의 개막과 더불어 각 시·도는 앞 다투어 장기비전과 지역발전계획을 수립하였다. 법정 계획이 아닌 독자적인 지역의 발전전략과 실천전략으로서 세부계획을 수립하였다는데 그 의미가 있다.

지난 10 여년은 가히 지방자치단체들의 아이디어와 실천계획의 각축장이었다고도 할 수 있으며, 그 중심에는 항상 시도연구원이 있어 왔다. 시도연구원에 쏠리는 시·도 및 시·군·구의 연구 수요 증가, 지방의 위원회 등 각종 지역 활동에 대한 시도연구원 직원들의 적극적인 참여는 계속해서 증가할 것이다. 앞으로 지방자치단체에 대한 이러한 시도연구원의 역할은 증대될 것이다.

그렇지만 앞서도 지적한 바대로 시도연구원이 국책연구기관들과 비교하여 질 높은 연구원으로서 발전해 나가기 위해서는 해결해야 할 과제 또한 적지 않다(염돈민, 2007; 모성

은, 2007). 먼저 지방이 가지고 있는 인적 자원의 한계와 연구 수요의 다양성간의 불일치에서 오는 전문성의 부족문제를 해소하여야 한다. 이는 수도권과 일부 광역시를 제외한 도 단위 연구원의 공통된 문제로서 재원이 영세한 연구원일수록 그 심각성은 더 크다. 시도연구원이 외부 교수 및 위촉연구원을 충분히 활용할 수 없는 상황이므로 연구분야별 박사급 연구원의 충원이 절실하다고 할 것이다.

둘째는 재원의 안정성을 확보하는 문제이다. 지방자치단체장의 의지가 가장 중요한 요인이기는 하지만, 근본적으로 연구원의 규모와 기능은 자치단체의 재정력에 달려있다. 아이디어와 전략이 더욱 필요한 낙후지역일수록 연구원에 더 투자하여야함에도 예산이 부족해서 그렇게 하지 못하고 있는 것이 현실이다. 자칫하면 자치단체의 빈익빈부익부 현상을 심화시킬 우려가 있다. 따라서 시·도는 시도연구원에 대한 예산지원이 미래의 발전을 위한 투자라는 적극적인 인식을 가지고 예산지원에 앞장서야 할 것이다.

셋째, 시도연구원의 사업범위 확대에 대한 조직 보강의 과제이다. 설립 초기부터 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 점증하고 있는 교육훈련 기능수요, 그리고 적극적인 지역정보의 관리에 대응하여 시도연구원 및 관련 시·도

단위 기관과의 업무조정과 조직의 재정비가 필요할 것으로 보이며, 이에 따른 인력 충원이 있어야 할 것으로 보인다.

넷째, 시도연구원이 지방자치와 지역발전을 위한 실질적인 정책성과를 거두기 위해서는 합리적인 성과평가체계가 확립되어야 한다. 금년부터 시도연구원도 소속 지방자치단체로부터 경영평가를 받고 있다. 그러나 앞에서 언급하였듯이, 시도연구원의 기능이나 사업범위는 연구 중심의 국책연구원과 다르다. 시도연구원의 특성을 살리고 성과제고의 선순환 체계를 확립하고자 하는 평가제도의 당초 목적에 충실한 시도연구원에 적합한 평가체계가 구축되어야 할 것이다. 이를 위해서는 시도연구원 자체의 경영성과도 중요하지만, 시도의 예산지원 항목이나 시도연구원이 정책과제 중심으로 연구품질을 향상시킬 수 있는 방안 등이 경영평가 항목에서 중요한 위치를 차지하여야 할 것이다.

마지막으로 시도연구원간 협력체제를 강화해 나가야 한다. 시도연구원의 제한된 인력을 효과적으로 활용하여 연구를 수행하기 위해서는 시도연구원간 협력적 연구가 필수적이다. 지역을 초월하여 발생하는 광역적 문제를 해결하기 위한 시도연구원간 공동연구 및 연구분담을 통하여 연구인력을 효율적으로 활용할 수 있을 것이다. 또한 각 연구원별로 비교우위가 있는 분야를 특성화시키고, 비교우위를 바탕으로 상호협력적으로 연구를 수행한다면 분야별 연구인력의 부족 및 전문성 문제를 어느 정도 완화해 나갈 수 있을 것이다.



## V. 결 론

지방자치단체는 급변하는 세계경제 환경과 지방자치의 시대적 여건에 보다 능동적으로 부응해야 할 것이다. 세계화, 지방화, 분권화 시대를 맞이하여 지속적으로 지역혁신을 추진하고 창의적, 분권적, 내생적 지역발전을 추진하기 위해서는 지방자치단체의 역량이 높아져야 할 것이다. 그리고 이러한 과정에서 시도연구원의 역할이 보다 중요해 질 것이다. 특히 지역경제의 활성화와 자치행정 역량을 능력을 제고하기 위해서는 지역 상황에 대한 면밀한 연구가 요구된다. 지역발전 문제를 과학적으로 분석하고 연구하는 역할은 시도연구원의 본연의 기능에 속하므로 그 기능을 제고하여야 한다.

그러나 아직까지 시도연구원은 예산지원 및 인력충원의 어려움으로 인하여 제 기능을 다하지 못하고 있다. 시도연구원이 당초 설립 취지에 따라 수탁용역과제 중심의 연구수행에서 탈피하여 보다 자율적이고 적극적으로 지역경제 활성화 및 지방행정 발전을 위한 연구 활동을 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다. 즉, 연구 관련 예산을 충분히 확보하고 조직 및 인력을 보강하여 지역정책 연구활동을 확대함으로써 시도연구원이 지역정책의 핵심 센터로서의 싱크 탱크 기능을 수행하도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 출연기관인 시·도의 적극적인 관심과 예산지원이 필수적이다. 지역의 어려

운 현안 문제를 정확하게 분석하고, 이를 토대로 지역의 어려운 경제 여건을 개선하여 지역경제를 활성화하기 위해서는 지역정책에 대한 연구역량 강화가 선행되어야 하기 때문이다.

## < 참 고 문 헌 >

- 염돈민, (2007), 지방자치단체출연연구원의 현황과 발전전략,  
〈실무워크숍 자료집〉, 전국시도연구원협의회.
- 모성은, (2007), 지역경제 활성화를 위한 시·도출연연구원의 역할,  
〈지방자치단체 출연연구원의 역할과 과제.〉, 전국시도연구  
원협의회 자료집.
- 이광희, (2007), 정부출연연구기관 및 지방자치단체 출연연구원의  
운영현황, 〈지방자치단체 출연연구원의 역할과 과제.〉, 전국  
시도연구원협의회 자료집.