

## The Study on Separated and Integrated Operation Structure of Local Institutes

- Focused on Crisis Management in Separation Request of Daegu Gyeongbuk Development Institute -

Tae Woon Kim<sup>+</sup>

Department of Public Administration, Keimyung University, 1095 Dalgubeoldae-ro, Dalseo-gu, Daegu, Korea

### Abstract

This research develops a crisis management strategy in response to separated and integrated operational structure of the Daegu Gyeongbuk Development Institute which is currently under the request of separation, by investigating advantages and disadvantages in separated and integrated operation of the institute. Independence, research expertise, and efficiency in local governmental support were selected as the factors for effective performance of local funded institutes. The results suggest that an integrated operational structure is more effective in terms of independence and research expertise as a think tank while a separated model is more advantageous for enhancing efficiency in local governmental support and improving responsiveness to the movement of the Gyeongbuk Provincial Government. In conclusion, it would be recommended to keep the integrated operational structure but to explore ways to strengthen efficiency in local governmental support.

**Key words:** Daegu Gyeongbuk Development Institute, think tank, separated and integrated operation

### 1. 서론

시·도 출연연구원은 지방의 정책역량을 강화하기 위해 설립된 싱크탱크다(Hwang & Heo, 2010). 지방자치제 시행 이후 지방 스스로의 정책개발에 대한 요구에 따라 1991년 대구경북연구원을 시작으로 시·도 출연연구원이 설립되었으며, 2016년 현재 전국적으로 14개의 시·도 출연연구원이 설립되어 있다. Hwang(2011)은 이들이 지난 20년간 지방정부의 정책지원기관으로서의 기능을 수행하면서 지방발전에 상당히 기여했다고 평가하고 있다. 하지만, 시·도에서 상당한 수준의

출연금을 운영경비로 지원받으면서 시·도의 정책의중이나 방향, 그리고 공무원들의 요구로부터 자유롭게 연구활동을 수행하기는 용이하지 않은 것이 현실이다. 이에 따라 장기적 미래연구보다는 시·도에서 수시로 요구하는 단기 과제에 집중하면서 연구의 질이 저하되는 문제도 나타난다고 한다(Moon, 2010; MOPAS, 2008). 시·도 출연연구원의 역할이 확대되고 있는 상황에서 이런 여건은 연구원의 효과적인 역할 수행에 상당한 위기로 작용할 수도 있다.

시·도 출연연구원의 역할 수행은 연구원의 운영구조와도 관련성을 가질 수 있을 것이다. 시·도의 지원

<sup>+</sup> Corresponding author: Tae Woon Kim, Tel. +82-53-580-5497, Fax. +82-53-580-5313, e-mail. ktwoon7@hanmail.net

규모나 정책환경 등에 따라 연구원의 역할 수행은 차이가 있을 수 있으나, 복수의 시·도에 의한 통합운영과 단일 시·도에 의한 분리운영 등 운영구조 상의 차이는 연구원의 역할 수행에도 영향을 미칠 수 있을 것이다. 현재 시·도 출연연구원의 운영 형태는 대구경북, 광주전남, 대전세종을 제외하고는 모두 단일 광역지방자치단체 소속이다. 광주전남연구원은 통합적으로 운영되었으나, 2007년 광주발전연구원과 전남발전연구원으로 분리되었으며, 2015년 재통합되었다. 이에 비해 대구경북연구원은 출범이후 지속적으로 통합운영 형태를 유지하고는 있으나, 2010년대 들어 분리 운영에 대한 요구가 제기되었다. 특히, 경북도청 이전을 전후하여 도의회는 연구원이 대구에 있으면 경북도와의 원활한 소통이 어렵기 때문에 연구원을 분리해 경북에 특화된 정책연구를 할 수 있는 여건을 만들어야 한다고 밝히고 있다(Maeil Sinmoon, 2013. 12. 19)<sup>1)</sup>. 세종시의 경우 대전시와 협의를 통해 대전발전연구원을 대전세종연구원(가칭)으로 변경하고, 세종시 전담 연구조직인 세종연구실을 운영하기로 결정했으며, 2016년 7월부터 본격적으로 운영에 들어간다고 한다(Yeonhapnews, 2016. 1. 28).

사실, 시·도 출연연구원의 지역정책에서의 비중에 비해 그에 대한 학술적 연구는 상당히 부족하다. Hwang(2011), Hwang & Heo(2010) 등의 선행 연구가 있지만, 연구원의 정책역할, 연구원의 평가 등에 대한 연구에 한정되어 있으며, 연구원의 운영구조, 효과적인 역할 수행 등에 대한 연구는 거의 제공되지 않고 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구는 최근 분리 요구로 내부의 위기의식이 고조되고 있는 대구경북연구원을 중심으로 통합 및 분리 운영구조에서의 위기관리 방안을 구체적으로 살펴본다. 특히, 시·도 출연연구원의 운영구조도 연구원이 효과적인 역할을 수행할 수 있는 방향으로 논의되어야 할 필요가 있기 때문에 본 연구는 시·도 출연연구원의 효과적 역할 수행의 맥락에서 대구경북

연구원을 대상으로 통합 및 분리운영의 장단점과 정책적 방향을 살펴본다. 이런 연구는 학문적인 측면뿐만 아니라 실무적인 차원에서도 시사적인 의미를 가질 수 있다. 대전·충남, 부산·울산·경남 등 문화적·역사적 유사성을 보유하고 있는 지역에서도 시·도 간의 상생협력에 대한 요구가 높아짐에 따라 시·도 연구원의 협력이나 통합 등이 논의될 수 있고, 대전과 통합연구원을 발족하기로 한 세종시의 경우 시의회 일부에서 세종시 규모에 맞게 단독으로 운영하는 세종연구원의 설립에 대한 검토가 필요하다는 주장이 제기되기 때문이다(Daejeon Today, 2016. 5. 23).

이를 위해 우선적으로 싱크탱크의 개념과 기능, 국내 국책연구원과 시·도 출연연구원의 실태 등에 대한 이론적 고찰을 통해 연구원의 효과적인 역할 수행 등에 대한 요소들을 도출한다. 이러한 요소들에 기초하여 대구경북연구원의 구성원 및 외부 전문가들의 분리 및 통합에 대한 인식 등에 대한 조사 등을 통해 분리 및 통합운영의 특징을 분석한다. 이러한 분석 내용을 바탕으로 연구원의 효과적인 역할 수행을 위한 요소들을 중심으로 연구원의 운영형태를 종합적으로 논의하면서 연구를 마무리한다.

## II. 싱크탱크의 의미와 시·도 출연연구원의 운영 실태

### 1. 싱크탱크의 개념과 기능

싱크탱크의 개념에 대해서는 국가의 사회정치적 환경에 따라 다소 차별적으로 정의되고 있다. 일반적으로 싱크탱크란 국가사회정책을 비롯하여 지역정책, 경제적 또는 과학기술적 이슈, 기업의 비즈니스전략, 그리고 정치적 전략이나 군사적 조연 등 사회 각 분야의 이슈나 전략에 대해 분석하고 대안을 제시하는 전문연구 집단이나 개인을 의미한다(Kim, 2010). 이러한 관점에서 보면, 싱크탱크는 정부산하의 정부연구소뿐만 아니

1) 대구경북연구원의 분리 문제는 2010년도부터 주로 경북도의회에서 지속적으로 제기되었다. 2015년 2월에도 경북도의회 일각에서는 대구경북연구원이 대구와 경북 2개의 연구원으로 조직을 분리해야 한다는 주장이 제시되었다(Daegu Ilbo, 2015. 2. 6).

라 민간연구소까지 포괄하는 개념이다. 하지만, 전세계적으로 싱크탱크의 활동이 가장 활발한 미국에서는 이와는 다소 다른 개념에서 접근하고 있다. Kim(2007)에 따르면, 미국의 세금관련 법령 등에서는 싱크탱크를 공공정책 이슈에 대하여 연구를 수행하거나 아이디어를 보급하는 비영리 면세기관으로 규정하고 있다고 한다. Weaver & McGann(2000)도 싱크탱크를 정부나 영리 추구적 기업의 간섭으로부터 독립적으로 운용되고 비영리를 목적으로 활동하는 정책 연구기관이며, 시민사회 조직중의 하나라 정의하고 있다. 이러한 개념에서 보면, 특정 정책과제에 대해 해결방안을 모색하는 정부 산하의 정책연구기관은 싱크탱크의 본질적인 범주에 포함되지 않는다고 할 수 있다(Lee, 2009).

이러한 개념적 정의는 지극히 미국적인 정치환경에서 성장한 싱크탱크에 대한 설명이라고 할 수 있다. 미국의 대통령제는 의회와의 견제와 균형을 유지하는 과정에서 다양한 정책주체들이 참여하는 다원주의 정치 체제를 발전시켰고, 여기에서 싱크탱크의 활동공간이 확장되었다고 할 수 있다(Jung, 2006). 이런 과정에서 미국의 싱크탱크의 경우 국가나 민간의 사적 이익으로부터 독립성을 확보할 것을 요구하고 있다(Lee, 2009). 하지만, 유럽의 경우 다소 폐쇄적인 관료체제, 강력한 정당시스템 등으로 싱크탱크가 성장하기 용이하지 않았을 뿐만 아니라 상당수의 싱크탱크들이 정당의 부속 기관 또는 대학의 부설기관으로 설립되어 정부 자금을 지원받고 있다(Jung, 2006; Stone, 1996). 즉 미국에서는 싱크탱크를 정부로부터의 독립성이 강한 비영리 민간조직으로 이해하는 반면, 유럽에서는 이러한 독립성이 상대적으로 약하다고 할 수 있다. 특히, 발전국가의 유산을 가지고 있는 동아시아 국가들에서는 이러한 경향이 뚜렷하게 나타난다고 할 수 있다. Ueno(2000)에 따르면, 동아시아 국가들에서는 영향력 있는 싱크탱크의 경우 정부에 의해 설립·운영되는 국책연구기관들이라고 한다. 우리나라의 경우에도 싱크탱크의 발전 정도는 전반적으로 낮은 수준에 머물러 있으며, 정부부문 싱크탱크가 보편화되었다고 평가되고 있다(Lee,

2009; Hwang, 2006)

미국처럼 민간에 의해 자생적으로 설립되고 독립적으로 운영되는 싱크탱크와 동아시아 국가들의 국책연구기관들은 본질적으로 기관의 운영방식과 성격이 차이가 있을 수밖에 없다. 하지만, 이런 차이에도 불구하고 전문연구집단으로서 정책 연구의 기능을 수행하고 있다는 점은 공통적인 요소라고 할 수 있다.

싱크탱크는 정부업무의 과부화현상, 정책결정과정의 복잡성 증가, 글로벌 현상 등과 같은 여건 변화 속에서 과학적 증거에 근거한 정책 수요가 확대되고 과학적 전문성을 가진 싱크탱크가 이런 수요를 충족시키면서 성장·발달하게 되었다(Stone & Denham, 2004; Jung, 2006). 이런 측면에서 보면, 싱크탱크의 기본적인 기능은 정책연구를 통해 정책대안과 아이디어를 제시하는 것이다. 이러한 기능에는 정책대안 발굴뿐만 아니라 정책평가, 정책자문, 지식 네트워크 등의 기능도 포함하고 있다고 할 수 있다. Jung(2006)는 전통적인 싱크탱크의 역할을 다섯 가지로 구분하고 있다. 그에 따르면, 싱크탱크는 ①정부와 시민사이의 중계기능, ②새롭게 등장하는 정책문제나 정책의제를 인지하고 구체화해서 평가하는 기능, ③시민사회의 각종 아이디어나 사회적 쟁점을 정책 쟁점화하는 기능, ④정책논쟁 과정의 핵심쟁점에 대한 정보와 지식제공 기능, 그리고 ⑤정책과정에서 유관 정책 주체간 정보와 아이디어 교환에 필요한 네트워크 제공 기능을 수행한다고 한다. 민간 싱크탱크가 가장 발달한 미국의 경우 이러한 기능과 함께 특정한 정치이념을 정책과정에서 구현하고 정당화하는 정치적 역할도 수행한다(Albelson, 2000).

싱크탱크의 유형은 싱크탱크에 대한 개념을 어떤 식으로 규정하느냐에 따라 다소 상이하다. 민간의 자발성과 독립성을 강조하는 미국적인 관점에서는 국책싱크탱크나 기업싱크탱크는 싱크탱크로 인정되지 않고, 유사정부기관과 기업조직의 일부로 간주된다(Lee, 2009). 이런 측면에서 Weaver & McGann(2000)은 독립적인 민간싱크탱크를 ①교육을 담당하지 않는 학술적 정책연구 싱크탱크 ②용역정책연구 싱크탱크 ③권

익·이념옹호 싱크탱크 ④정당 싱크탱크로 구분하고 있다. 학술적 싱크탱크는 전문가들이 정책형성에 장기적으로 영향을 미칠 수 있는 연구 아젠다를 자율적으로 설정하여 연구를 진행하고, 용역정책연구 싱크탱크는 정부 등 외부기관으로부터 정책 연구과제를 부여받아 연구를 수행한다(Lee, 2009). 권익·이념옹호 싱크탱크는 이념에 대한 가치를 설파하여 정책결정과정에서 반영하는데 집중하며, 정당 싱크탱크는 정당의 정책 수립을 지원하는 역할을 수행한다(Lee, 2009).

하지만, 앞서 살펴본 것처럼 우리나라를 포함한 동아시아의 경우에는 국책연구기관 위주로 싱크탱크가 자리를 잡고 있기 때문에 싱크탱크의 범주에서 국책연구기관을 배제하기는 어렵다. 특히, 우리나라의 경우 국책연구기관들의 정책결정과정에서의 역할과 비중이 상당한 수준이고, 넓은 의미에서는 이들이 미국의 용역정책연구 싱크탱크와 유사하다는 측면에서 싱크탱크의 중요한 한 종류로 인식되고 있다(Lee, 2009). 현실적으로도 국내 언론 등에서는 싱크탱크를 거론할 때 KDI 등 국책연구기관을 중요한 싱크탱크로 포함하고 있다.<sup>2)</sup>

## 2. 국내 국책연구원과 설립 과정과 역할 상의 이슈

국내 싱크탱크는 한국과학기술연구원(KIST, 1966년), 한국개발연구원(KDI, 1971년) 등 국책연구기관이 설립되면서 정책지식생태계로의 모습을 갖추기 시작했다고 평가되고 있다(Kim, 2010). 이후 1970년대 후반에서 1990년대 초반까지는 경제부처 산하의 싱크탱크, 민간기업 싱크탱크, 비경제부처 산하 연구소 등이 차례로 설립되었다(Hwang, 2006). 1990년대 후반에는 국책연구기관의 난립을 정비하기 위해 ‘정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률’을 제정하여 개별연구기관을 부처산하로부터 국무총리실 산하의 5개 연구회 소속으로 변경하였으며, 2005년에는 경제사회연구회와 인문사회연구회를 통합하여 4개 연구회 체제로 전환하였다(Hwang, 2006). 현실적으로 국가에 의

해 경제발전이 추진되었기 때문에 이처럼 국책기관의 형태로 싱크탱크가 성장한 것은 불가피한 측면이 있다(Lee, 2009). 정부 싱크탱크들의 경쟁적 설립은 각 부처의 정책품질을 제고하는데 기여하면서 급속한 압축성장과정에서 국가발전의 주춧돌이 되어 지대한 공헌을 했다고 평가할 수 있다(Hwang, 2006). 또한, 연구회 체제 정착 이후에 연구회 중심으로 소속 연구기관을 매년 평가하면서 연구기관 간에 경쟁분위기가 조성되었으며, 이에 따라 연구보고서의 질도 향상되고 있다고 평가하기도 한다(Kim, 2010).

하지만, 국책연구기관은 여러 가지 문제점을 가지고 있어 싱크탱크 본연의 역할을 수행하는데 있어서 한계가 있는 것으로 지적되고 있다. Hwang(2006)은 다음과 같이 국책연구기관의 운영상의 문제점을 제시하고 있다. 첫째, 연구원의 독립성 저하와 부처 감독·통제가 여전한 상황이다. 국책연구기관은 초창기에 각 부처 산하 연구기관으로 출발했기 때문에 대부분 공무원에게 장기적 비전이나 정책을 제시하기보다는 단기적 정책집행 연구에 치중하게 된다. 즉, 국책연구기관들이 각 부처의 관료적 이익에 효과적으로 대응하도록 요구받아 왔으며, 그에 따라 기관의 독립성이 미약하다는 비판을 받고 있다(Lee, 2009). 또한, 연구소 재원이 소속 부처에서 배분되고 자체적 자원 조달 능력이 한정되어 있어 운용의 자율성과 독립성을 확보하는데 한계가 있다. 연구회로 소속이 변경되었으나, 이사회의 일차적 감독, 국무총리실의 간접감독, 기획재정부의 통제, 마지막으로 해당 부처의 관리 등 오히려 감독기관만 증가했다는 지적이 적지 않다(Hwang, 2006). 둘째, 부처이기주의와 중복연구가 여전하다. 각 부처를 위한 단기적·미시적 정책지원업무에 몰두하는 과정에서 타 부처와의 연계보다는 타 부처를 배타적 상대로 인식하게 되었고, 그 결과 유사한 정책영역에서 중복연구가 발생하고 있다. 셋째, 우수 연구인력의 유출이 발생하고 있다. 우수 인력 확보를 위한 적극적 모집활동이 없으며, 해당

2) 한경비즈니스에서는 2008년부터 대한민국 100대 싱크탱크를 조사 발표하고 있는데, KDI 등 국책연구기관이 상위권을 유지하고 있다.

부처의 통제와 간섭 등의 요인이 겹치면서 이직이 생겨나고 있다<sup>3)</sup>. 넷째, 경쟁 싱크탱크의 부상으로 국책연구기관들의 상대적 역할이 위축되고 있다. 대학이나 민간기업의 정책연구역량의 성장, 정당들의 정책연구소 설립, 시·도 출연연구원의 설립, 다국적 연구 자문회사의 국내 진출 등으로 인해 정책기획 및 발굴 시장의 경쟁이 치열해지고 있으며, 이에 따라 정부부문 싱크탱크의 역할은 상대적으로 위축되고 있다. 다섯째, 고위 정책결정자의 국책연구원 활용은 미흡한 실정이다.

이러한 문제점들로 인해 국책연구원들은 사실상 부처 싱크탱크로 전락하는 현상이 발생하고 있으며, 객관적이고 중립적인 정책정보의 제공보다는 정부에 종속되어 부처의 입장을 대변하는 역할을 수행하게 되는 경향이 있다(Lee, 2009). 따라서 국책연구기관의 독립성과 자율성이 확대될 필요가 있으며, 단기과제보다는 중장기 정책과제에 보다 집중할 필요성이 있다는 목소리가 높아지고 있다(Hwang, 2006; NRC, 2000)

### 3. 시·도 출연연구원의 실태

#### 1) 시·도 출연연구원의 설립과 주요 이슈

시·도 출연연구원의 설립은 지방자치가 본격적으로 시행되면서 이루어졌다. 1991년 지방자치가 재시행되는 과정에서 자치역량 강화와 지방주도적 정책개발의 요구 등으로 인해 지방자치단체도 독립된 싱크탱크가 설립되어야 한다는 인식이 높아지게 되었다(Hwang & Heo, 2010). 이에 따라 1991년 대구경북연구원을 시작으로 1992년에 서울시정개발연구원, 부산발전연구원, 전북경제사회연구원, 경남발전연구원이 설립되었고, 1993년에는 강원발전연구원, 1994년에는 경기발전연구원이 설립되었다. 이후 지방자치단체장이 선거로 선출된 1995년에는 충남발전연구원, 인천발전연구원 등이 추가로 독립된 연구조직으로 출범하게 되었다.

시·도 출연연구원은 지방자치단체 조례와 ‘지방자

치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률’에 설립의 근거를 두고 있다. 이 법의 목적(제1조)은 연구원의 합리적 운영과 발전을 도모하여 지방자치제도의 개선과 지역발전 및 지방문화 창달에 이바지하기 위한 것으로 규정하고 있다. 또한 이 법 제12조에 지방연구원은 연구 및 경영에서 독립성과 자율성이 보장된다고 규정하고 있다. 이는 객관적이고 중립적인 연구활동을 통해 싱크탱크로서의 기본적인 임무를 효과적으로 수행할 수 있도록 마련된 내용이라고 볼 수 있다. 또한, 연구원의 운영재원(제13조)은 지방자치단체의 출연금 및 보조금, 수익사업으로 생긴 수익금으로 구분된다. 지방자치단체의 출연금은 시·도 연구원의 중요한 운영재원인데, 시·도 연구원의 재정현황에 따르면, 세입예산에서 지방자치단체의 출연금은 30~50% 정도 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 출연금이 부족할 경우 외부로부터의 수탁연구(용역과제)를 통해 재원을 충당하고 있다.

시·도 출연연구원은 각 시·도의 조례에도 설립의 근거를 두고 있다. 경상북도의 대구경북연구원 육성조례에 따르면, 대구경북연구원은 ‘지역발전에 대한 종합적이고 전문적인 조사·연구’를 위해 설립한다고 규정되어 있다. 이런 측면에서 볼 때 시·도 연구원은 지역의 중·장기적인 발전 및 지역경제와 관련된 과제에 대한 전문적·체계적인 조사분석, 연구활동, 정책개발 등의 업무를 수행하는 것으로 이해할 수 있다(Yeom, 2007). 이러한 기능 이외에 지역사회에서의 산·관·학 연계 네트워크의 구심점, 지역 관련 데이터베이스 구축 및 관리 등의 기능도 수행하고 있다(Kim, 2007). 이 중 연구과제의 수행은 가장 중요하고 핵심적인 기능으로 인식되고 있는데, 대체로 연구과제는 기본과제, 정책(현안)과제, 수탁과제의 형태로 구분된다. 기본과제는 1년 동안 지역 현안 해결이나 발전과제 등을 심층적으로 연구하는 것이고, 정책(현안)과제는 주로 시·도에서 요구하는 현안 문제를 단기간에 걸쳐 연구하는

3) 인력 유출은 인력의 질적인 문제와 연결될 수도 있다. Jung(2006)는 전반적으로 국책연구기관 인력의 전문성과 질이 다른 민간연구소나 대학의 연구능력보다 우위에 있다고 평가하기 어렵다고 한다. 이에 따라 연구기관이 중요한 정책이슈나 장기적 정책과제에 대한 명확한 방향이나 대안을 제시하는데 한계가 있고, 정부정책을 사후적으로 정당화하는 보조적인 역할에 그치고 있는 실정이다.

내용이며, 수탁과제는 발주처의 요구에 의해 수행하는 용역과제 형태의 연구이다(Kim, 2007).

시·도 출연연구원의 연구수행 결과를 조사한 Hwang & Heo(2010)의 연구에 따르면, 시·도 출연연구원은 지역별로 다소 차이가 있지만, 그 동안 지방의 행정수요를 반영하기 위한 연구를 진행하기 위한 노력을 기울였으며, 정책연구는 지역의 정치·경제·문화 환경의 변화에 대한 반영과 함께 지역의 특성을 고려한 연구를 수행하고 있는 것으로 분석되고 있다. 또한, 매년 한 연구기관마다 평균 50편 내외의 연구실적을 내놓으면서 20년간 총 연구실적은 1만 편을 넘겼으며, 연구 분야도 확대되어 경제, 비경제, 지역기반, 행정, 행정기관, 그리고 재난관리 등의 대분류 아래 37개 분야에 이르는 다양한 연구가 이루어지고 있다고 평가되고 있다(Hwang & Heo, 2010).

하지만, 이러한 지역연구에 대한 기여와 양적·질적 성장에도 불구하고 시·도 출연연구원은 여전히 많은 문제를 가지고 있다. MOPAS(2008)의 연구에 따르면, 시·도 출연연구원은 경영관리분야에서는 중장기 발전 계획을 위한 구체적 실천계획 미흡, 부서간 의사소통 미흡, 중장기 인력수급계획 미흡, 연구인력 부족으로 1인당 과제수 과다, 인센티브 제도의 체계성 미흡, 비수도권 연구원의 경우 고급인력 확보 곤란, 지자체의 재정력이 약할 경우 작은 보조금 규모, 수탁사업을 통한 자원 충당으로 1인당 과제부담 증가 등의 문제가 있다고 한다. 또한 연구수행분야에서는 시·도에서 수시로 요구하는 과제로 인한 연구원의 피로도 증가와 연구의 질 저하, 넓은 업무 포괄 범위로 인한 연구의 질적·양적 실적 미흡<sup>4)</sup>, 낮은 1인당 연구비용, 연구 프로세스상의 지원 및 결과의 발표·발간 기능 취약, 연구결과에 대한 낮은 인지도와 정책활용도 저조 등의 문제가 있다고 지적되고 있다. 이와 유사하게 Kim(2007)도 경제인문사회연구원에 비해 열악한 인적 구성<sup>5)</sup>, 인력부

족에 따라 전문 분야별 연구인력 구성 곤란, 국책연구기관에 비해 열악한 연구의 양적·질적 수준, 낮은 1인당 연구활동비 등 재정운영의 어려움, 외부연구진이나 연구보조 인력 확보의 어려움 등을 시·도 출연연구원이 겪고 있는 문제라고 지적한다.

## 2) 시·도 출연연구원의 통합 및 분리운영 사례

앞서 설명한 것처럼, 현재 시도 출연연구원은 대부분 단일 광역지방자치단체에 소속되어 있다. 하지만, 대구경북연구원, 광주전남연구원, 대전세종연구원은 두 개 시·도가 공동으로 운영하고 있다. 최근 출범한 세종특별자치시의 경우 대전시와 단일 생활권을 영유하는 지역공동체라는 인식을 바탕으로 양 도시간 상생협력과 동반성장, 지역의 정책 역량강화 등을 위해 공동 연구원을 설립하기로 합의하였다(Brakenews, 2016. 3. 21). 2016년 7월에 출범하는 대전세종연구원에는 세종시의 현안과 정책연구를 주관하는 세종연구실과 양 도시 간 상생협력의 가교 역할과 공동과제 발굴 연구를 수행할 상생협력실을 설치하는 것으로 계획되어 있다. 대전세종의 경우 아직 본격적으로 통합운영이 이루어진 상황이 아니기 때문에 대구경북연구원의 통합 및 분리운영 논의에 참고할 만한 내용이 없으나, 광주전남연구원의 경우 통합운영 이후 분리를 거쳐 재통합이 이루어졌기 때문에 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

광주전남연구원의 설립과정을 살펴보면, 목포, 여수, 순천 등 지역상공회의소가 전남의 발전을 위한 전문연구기관의 설립 필요성을 제기함에 따라 1991년에 전남개발연구원이 개원하였다. 이후 광주지역에 대한 연구의 필요성이 제기됨에 따라 신규 연구원을 설립하는 대신 광주광역시와 기존 전남개발연구원에 출연하면서 1995년 광주전남발전연구원으로 재출범하였다. 하지만, 2007년 광주발전연구원과 전남발전연구원으로 각각 분리되었다. 도시인 광주시와 농촌인 전남도의

4) 시·도 연구원에서는 분야별 2~3명의 박사급 정규인력이 시·도의 2~3개의 실·국과 관련된 연구를 지원하고 있는 실정이다(MOPAS, 2008)

5) Lee(2007)에 따르면 경제인문사회연구회는 평균적으로 100.4명, 시도 출연연구원은 65.6명으로 나타나고 있다고 한다.

발전 방향이 같을 수 없다는 논리에 따라 전남도 무안 남악신도시와 광주광역시 광산구 소촌동으로 분리되었다. 이에 따라 양 지역이 각각 연구원을 운영하게 되었다. 구체적으로는 2007년 1월 박광태 광주시장과 박준영 전남지사는 1995년 이후 통합·운영된 발전연구원을 분리키로 합의하였다. 양 시장·지사는 시·도의 환경과 행정특성이 달라져 통합운영의 효율성을 기대하기 힘든 상황이라는 데 뜻을 모은 것으로 알려졌다. 그 동안 광주전남발전연구원은 원장 선임 등으로 시·도의 이해관계가 얽혀 갈등이 빚어지기도 했으며, 자동차·광산업 육성, 문화도시 조성 등 도시행정의 성격이 강한 광주시의 역점사업과 농수산·해양 관광문화 개발 등 전남도의 역점사업 간의 차이가 발생하면서 전남도 의회를 중심으로 분리 주장이 제기되었다. 특히, 전남도의회는 2002년 12월 다음과 같은 이유를 제시하면서 연구원의 시·도 연구원 분리를 주장하는 결의문을 채택하였다(Ohmynews, 2002. 12. 24).

“도·농 복합행정을 수행하는 전남도와 도시 행정중심인 광주시의 행정이 상이하기 때문에 다른 발전방향과 정책연구가 이루어져야 할 필요가 있다.” “전남도와 광주시의 발전방향을 제시하는 데 한계가 있다”

출연기금(237억원)을 광주 80억 원, 전남 157억 원으로 배분하였고, 22명의 직원도 전남 13명, 광주 9명으로 배치하였다. 일부에서는 광주시와 전남도가 혁신도시 공동 추진 등을 통해 협력사업을 강화하는 모습을 보인 데 비해 연구원만 분리해나가는 것은 공동 협력 분위기에 역행한다며 문제를 제기하였다. 특히 광주시 민단체협의회는 분리하면 필요한 인력과 예산이 늘어날 수밖에 없고, 분리로 관료적인 통제가 강화된다면 연구·운영의 자율성과 독립성을 심각하게 훼손할 수 있다고 주장하기도 하였다(Hankyoreh, 2007. 3. 13).

이러한 과정을 거쳐 양 지역이 각각 연구원을 운영하게 되었으나, 2014년부터 윤장현 광주광역시장의 10대 공약에 양 지역 연구원의 통합이 포함되면서 통합 논의

가 시작되었다. 특히, 윤장현 광주시장과 이낙연 전남도지사는 2014년 6.4지방 선거 후보시절 광주전남 상생발전 추진을 위한 과제로 광주전남 발전연구원의 완전 통합을 위한 역할제고에 합의하였다. 2014년 7월 민선 6기 출범 때 시·도 인수위원회에서 기능이 유사하고 예산이 이중으로 소요된다는 정책진단이 나오면서 양 연구원의 통합이 상생발전 의제 1호로 대두되면서 재통합의 초석이 구축되었다. 이후에 광주발전연구원과 전남발전연구원을 각각 해산하고, 2015년 광주전남 연구원으로 재통합을 이루게 되었다. 일부에서는 연구원의 통합으로 광주·전남 광역권의 비전과 발전전략을 제시하고 지역개발과 관련해 중앙정부에 공동 대응할 수 있는 경쟁력을 확보해 나갈 것으로 기대하고 있다(Newsis, 2015. 4. 28).

#### 4. 시·도 출연연구원의 효과적 역할과 관련된 요소 및 연구방법

본 연구는 시·도 출연연구원의 효과적 역할 수행이라는 측면에서 대구경북연구원에 초점을 두고 시·도 출연연구원의 통합과 분리 운영에 대한 적합한 모델을 모색하는 것이다. 따라서 연구의 목적을 달성하기 위해서는 우선적으로 시·도 출연연구원의 효과적 역할 수행을 위한 요소에 대한 검토가 필요하다.

첫째, 시·도 출연연구원은 싱크탱크이기 때문에 싱크탱크의 효과적인 역할을 수행하기 위한 조건에서 가장 중요하게 논의되는 것 중의 하나는 독립성이다. 이는 앞서 싱크탱크의 개념과 기능에서 살펴본 내용으로 싱크탱크를 정부로부터의 독립성이 강한 비영리 민간 조직으로 이해하고 있는 미국의 경우 독립성은 더욱 중요할 수밖에 없다. 정부출연연구기관이나 시·도 출연연구원의 경우 정부 혹은 시·도의 지원으로 설립되었다고 하더라도 연구의 독립성은 중요한 요소이다. 앞서 살펴본 것처럼 지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 제12조에서는 ‘지방연구원은 연구 및 경영에서 독립성과 자율성이 보장된다’고 규정하고 있다. 연구의 독립성은 재원으로부터의 독립성과 이념적 중

립성을 유지하는 것이라고 볼 수 있다(Kim, 2010). 재원의 독립성과 연구의 중립성은 사실 상호 연관성을 가지고 있다. 재원의 독립성이 높을 경우 연구의 중립성이 높을 수 있는 반면, 재원을 특정 기관에서 지원받을 경우 그 기관의 이념과 방향에 반하는 연구를 수행하기는 곤란할 가능성이 높다. 이런 측면에서 보면 시·도 출연연구원의 경우 상당한 보조금을 시·도에서 지원받고 있기 때문에 연구의 독립성이 보장된다고 법에 규정하고 있다고 하더라도 시·도의 정책방향에 예속되는 연구를 할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 시·도 출연연구기관이 본래의 역할을 효과적으로 수행하는데 있어서 연구의 독립성은 필수불가결한 요소라고 할 수 있다.

두 번째 요소는 ‘연구의 전문성 및 질’과 관련된다. 다수의 연구에서 시·도 연구원의 발전과제로 연구의 전문성과 함께 연구결과물의 질을 높여 나가는 작업이 필요하다고 한다(Kim, 2010; Kim, 2007). 연구원은 연구 성과물을 다양한 형태로 발간하여 대외적으로 소통하는 한편, 정책의제설정 등 정책과제에 영향을 미치기 때문에 상당한 전문성과 함께 고품질의 내용을 담고 있어야 한다. 연구의 질을 향상시키기 위해서는 연구의 주제를 잘 선정해야 하지만, 무엇보다도 싱크탱크가 사회발전을 선도할 수 있는 질 높은 연구를 위해서는 멀리 내다보는 미래연구가 필요하다고 할 수 있다(Kim, 2010). 현안문제 해결을 위한 연구만을 수행할 경우 지방발전을 위한 기초연구와 중장기적 수요에 대비한 연구기회를 상실(Moon, 2010)하게 되고, 결국에는 연구원에서 생산하는 결과물의 질은 저하될 수 있다. 현안과제도 필요하겠지만, 지역사회의 미래를 대비하고 이슈를 선도하기 위해서는 중장기적 정책연구의 비중을 높여나가는 작업이 필요하다고 할 수 있다(Kim, 2010).

세 번째 요소는 ‘시·도 지원의 효율성’이다. 시·도 출연연구원의 설립 목적은 지방 주도적 정책개발 역량을 강화하기 위한 것이다. 그런 측면에서 시·도에 대한 효율적인 정책지원은 시·도 출연연구원의 역할 수행에서 중요한 요소가 될 수밖에 없다. 이런 측면에서

Hwang(2011)은 시·도 출연연구원을 지방정부의 정책개발을 지원하는 지방정부 산하의 싱크탱크라고 규정하고 있다. 물론 앞서 국책연구기관의 논의에서 살펴본 것처럼 연구기관이 부처를 지원하는 과정에서 단기적 정책집행 연구에 치중하는 경향이 있고, 이에 따라 기관의 독립성이 약화될 수 있는 문제는 있다(Lee, 2009). 하지만, 이는 연구원과 출연기관 간의 관계가 부정적인 방향으로 고착화된 것일 뿐 실제로 시·도 출연연구원의 역할이 단기적 정책집행에 대한 지원 역할에 한정된 것은 아니라고 할 수 있다. 장기적 비전이나 지역을 선도할 수 있는 정책을 제시함으로써 시·도의 정책품질을 향상시키는데 충분한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 또한 이러한 과정에서 지역의 행정수요와 특성을 반영한 연구를 통해 시·도의 여건에 적합한 정책을 발전시키고 시·도를 지원할 수도 있을 것이다. 다만, 국책연구기관 사례에서 보듯이 출연연구원이 시·도에 종속화 될 경우 장기적 발전과 관련된 연구보다는 공무원들이 선호하는 단기과제 위주의 지원으로 역할이 고정될 우려가 있는 것은 사실이다.

본 연구에서는 이러한 독립성, 연구의 전문성 및 질, 시·도 지원의 효율성 등 세 가지 변수의 측면에서 대구 경북연구원의 분리 및 통합운영에 관해 분석한다. 분석과정을 보다 구체적으로 살펴보면, 우선적으로 대구 경북연구원의 분리와 통합에 대한 이해관계자들의 인식조사를 통해 연구원의 효과적인 역할 수행을 위한 적합한 운영에 대한 내·외부 관계자들의 선호도와 그 이유 등을 확인할 수 있을 것이다. 이러한 내용에 기초하여 연구원의 효과적 역할 수행을 위한 세 가지 변수별로 시·도 출연연구원의 분리 및 통합운영 형태의 장·단점에 대해 종합적으로 논의를 전개한다. 이해관계자들의 인식조사를 위해서는 대구 경북연구원 구성원과 대구·경북지역의 전문가들을 대상으로 연구원의 분리 및 통합에 대해 설문조사를 진행하였다. 설문조사는 2015년 8월 24일~9월 11일 동안 이루어졌다. 대구 경북연구원 내부 설문조사에는 69명(연구직 62명, 행정직 4명)이 응답하였으며, 외부 전문가 대상 설문조사는 무

작위 추출 방식으로 선정하여 이메일 등으로 설문지를 보냈으며, 대구지역 115명, 경북지역 115명 총 230명이 응답하였다. 또한, 통합 및 분리운영에 대한 보다 세부적인 내용의 분석을 위해 광주전남연구원(2명) 및 대구경북연구원(5명)의 구성원, 경상북도의회 의원(3명), 경북도 공무원(2명) 등을 대상으로 진행한 면담조사 결과를 활용하였다.

### III. 대구경북연구원의 통합 및 분리운영에 대한 분석

#### 1. 대구경북연구원 통합 및 분리 운영에 대한 인식 조사

##### 1) 대구경북연구원의 구성원 인식 조사

1991년 대구광역시와 경상북도가 공동으로 설립한 대구경북연구원은 설립당시 10명의 인력으로 출범하였다. 이후 지속적으로 성장하여 2015년 현재 원장 1명, 연구직 55명, 행정직 9명, 계약직 36명 등 100여명의 인력으로 구성되어 있으며, 사무실은 대구에 두고 있다. 연구원 예산의 55%정도를 차지하는 시·도 출연금은 64억 원으로 매년 대구시와 경북도가 각각 32억 원씩 부담하고 있다. 연구원의 조직은 원장 아래에 연구부와 기획경영실을 두고 있는데, 연구부는 2015년 2월 조직개편을 통해 대구시와 경북도의 정책을 밀착 지원하는 대구본부와 경북본부 등 2개 연구본부와 대구·경북 상생 발전을 지원하는 상생협력연구실 등을 두고 있다. 대구본부와 경북본부로 분리한 것은 일반적인 연구원에서 볼 수 있는 기능적 형태의 조직 편제가 아니다. 이는 연구원 분리 등 외부 요구에 대한 대응을 위한 결과로 보인다. 이러한 측면을 고려할 때 연구원의 분리 및 통합 운영에 대한 방향은 연구원 내부적으로 상당히

중요한 이슈로 자리 잡고 있는 것으로 보인다.

도청 이전 등에 따라 연구원을 분리해야 한다는 의견에 대해 어떻게 인식하고 있는가에 대한 질문에 대해 연구원들의 92.8%는 분리운영에 대해 반대하는 것으로 나타나고 있다(〈Table 1〉 참조). 구체적으로 보면, 현행대로 운영이 필요하다는 의견은 66.7%이며, 현행대로 운영하되 분원이 필요하다는 의견은 26.1%이다. 이에 반해 분리 운영이 필요하다는 의견은 7.2%에 불과한 것으로 나타나고 있어 대부분의 구성원들은 현 상태의 유지를 선호하고 있다고 할 수 있다. 분리 운영이 필요하다고 응답한 5명은 분리 운영을 할 경우 시·도별 밀착 지원(2명), 도청 이전에 따른 정책 지원의 효율성 제고(1명), 시·도 특성별 전문화 가능(1명), 연구원 분리 논의에 따른 조직의 불안정성 제거(1명) 등 다양한 이유를 보이고 있다.

연구원들에 대한 면담조사에 따르면, 연구원들은 통합 운영으로 시·도 간의 다양한 협력 성과(대구경북경제자유구역, 첨단의료복합단지 유치 등)를 창출했다는 측면을 긍정적으로 보고 있었다. 특히, 연구원이 연구 성과를 효과적으로 만들어 내고, 우수한 인력들이 입사 지원을 시작하게 된 것은 연구인력이 40명 정도가 되면서 부터라고 인식하고 있다. 이러한 인력규모가 되면서 적절한 규모의 팀 구성을 바탕으로 지방행정의 다양한 분야를 효과적으로 지원할 수 있는 연구가 가능했다고 판단하고 있었다(연구위원 A 인터뷰 자료). 또한, 최근에는 과제의 복잡성 및 포괄성 등으로 특정 연구인력이 개별 연구를 통해 과제를 진행하는 것이 아니라 대부분 융합 및 공동연구를 통해 보고서가 작성되는 추세이기 때문에 분리는 이러한 여건에 대응하기 어려울 가능성이 있다고 한다(연구위원 B 인터뷰 자료). 융합 및 공동 연구를 위해서는 어느 정도의 연구인력들이 필요한데,

Table 1. Survey results of the institute members about separated and integrated operation

		Integrated operation		Integrated operation (Branch establishment)		Separated operation	
Respondents	Ratio	Respondents	Ratio	Respondents	Ratio	Respondents	Ratio
69	100.0%	46	66.7%	18	26.1%	5	7.2%

시·도 연구원으로 각각 분리될 경우 융합 및 공동연구가 어려워지고, 결국에는 시·도청에서 만족할 만한 보고서가 만들어지기는 어려울 수밖에 없다. 이런 측면을 고려할 때 연구원 내부에서는 연구원이 분리되면 인력 규모의 축소로 제대로 된 정책연구 추진이 곤란하고 이에 따라 '연구의 전문성과 질'도 저하될 것으로 이해하고 있는 것으로 판단된다. 분원으로 운영되는 경우에도 인사권이 여전히 원장에게 있고, 동일한 법인 내에 소속되어 있기 때문에 융합 및 공동연구에 대한 대응 능력이 유지될 것으로 판단하고 있었다(연구위원 A 인터뷰 자료). 이러한 이유로 인해 연구원 내부에서는 현행의 통합 운영에 대한 응답비중이 높은 것으로 나타난 것으로 보인다.

이와 함께 경상북도에서 대구경북연구원을 담당하는 A 사무관에 따르면, 통합된 형태로 운영될 경우 대구시와 경북도의 한쪽이 강하게 연구원 운영에 간섭하기 곤란하다고 한다. 이런 구조적 이유로 인해 연구원 직원들은 통합운영을 선호하고 있는 것으로 보인다. 이는 상당한 수의 내부 직원들도 제시하고 있는 내용으로 현재 통합운영체제에서는 대구시와 경북도가 연구원에 대한 중요한 운영방향을 결정할 때 합의해야 하기 때문에 특정 지자체의 의견이 강하게 반영되기는 어려운 구조라고 한다. 따라서 통합운영은 분리운영에 비해 상대

적으로 연구원의 '독립성'이 강화될 수 있는 구조라고 할 수 있을 것이다.

2) 외부 이해관계자 설문조사 결과

경상북도 이전 등에 따라 연구원을 분리해야 한다는 의견에 대해 어떻게 인식하고 있는가에 대한 질문에 대해 지역 전문가들의 65.6%는 분리운영에 대해 반대하는 것으로 나타났다(〈Table 2〉 참조). 이는 연구원 내 구성원의 응답에 비해서는 낮은 수준이나, 비교적 다수가 분리운영을 반대하고 있는 것으로 나타나고 있다. 현행대로 운영이 필요하다는 의견은 32.6%이며, 현행대로 운영하되 분원을 설치할 필요가 있다는 의견은 33.0%로 나타나 분원 설치에 대한 의견이 약간 높은 수준이다. 이에 반해 분리 운영이 필요하다는 의견은 32.3%로 나타났는데, 연구원 내 구성원의 분리운영 필요성에 대한 의견(7.2%)보다는 훨씬 높은 수준이다.

지역별로 보면, 대구보다는 경북지역 전문가들의 분리운영에 대한 필요성 인식정도가 높은 것으로 나타나고 있다. 대구지역 전문가들은 79.2%(현행 38.3%, 현행대로 운영하되 분원 설치 40.9%)가 분리운영을 반대하고 있다. 경북지역 전문가들은 52.2%가 분리운영을 반대(현행 27.0%, 현행대로 운영하되 분원 설치 25.2%)하고 있으며, 분리운영을 찬성하고 있는 의견도

Table 2. Survey results of external experts about separated and integrated operation

		N	Integrated operation		Integrated operation (Branch establishment)		Separated operation		Other		Cross tabulation analysis
			N	Ratio	N	Ratio	N	Ratio	N	Ratio	
Total		230	75	32.6%	76	33.0%	74	32.2%	3	1.3%	
Occupied area	Daegu	115	44	38.3%	47	40.9%	23	20.0%			$\chi^2=20.111$ (p=.000)*
	Gyeongbuk	115	31	27.0%	29	25.2%	51	44.3%	3	2.6%	
Affiliation	Upper level local government	67	19	28.4%	23	34.3%	25	37.3%			$\chi^2=18.884$ (p=.091)
	Power level local government	60	24	40.0%	16	26.7%	17	28.3%	3	5.0%	
	Press and NGO	4	1	25.0%			3	75.0%			
	Regional innovation organization	60	15	25.0%	24	40.0%	20	33.3%			
	University	39	16	41.0%	13	33.3%	9	23.1%			
Contac experience	Yes	126	41	32.5%	48	38.1%	37	29.4%			$\chi^2=8.443$ (p=.038)*
	No	96	29	30.2%	27	28.1%	35	36.5%	3	3.1%	

Note: p < .05

44.3%정도 되고 있어 대구지역보다는 분리운영을 희망하는 전문가들이 많다고 할 수 있다. 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타나고 있는데, 이는 아마도 대구경북연구원의 사무실이 대구시 내에 소재하고 있고, 분리를 주장하는 경북도 의회의 일부 의원들이 지속적으로 대구경북연구원의 연구내용에서 대구에 비해 경북지역 밀착 연구가 부족하다는 의견을 제시해 온 결과 등에 기인하는 결과로 볼 수 있을 것이다<sup>6)</sup>.

직업별로 보면, 언론 및 시민단체 관계자들을 제외한 모든 직업군에서 분리운영에 대한 반대 의견이 높은 것으로 나타났다. 광역지자체 공무원들의 응답에서 분리운영에 대한 필요성(37.3%)이 타 직업군에 비해 상대적으로 높게 나타난 반면, 대학교수들은 분리운영에 대한 필요성에 대한 의견(23.1%)이 가장 낮은 것으로 나타났다. 하지만, 통계적으로 직업에 따른 차이는 의미가 없는 것으로 나타나고 있다. 또한, 대구경북연구원과 접촉 경험이 있는 응답자가 분리운영에 대한 반대 의견이 높은 것으로 나타나고 있으며, 통계적으로 유의한 것으로 나타나고 있다. 접촉경험이 있는 응답자의 경우 분

리운영이 필요하다는 의견이 29.4%인 반면, 접촉경험이 없는 응답자의 경우 36.5%가 분리운영이 필요하다고 인식하고 있다. 접촉경험이 없는 경우에는 현재 대구경북연구원이 통합 운영되어 있는 상태에서 진행하고 있는 연구활동에 대한 정보가 상대적으로 부족하기 때문에 일반적인 수준에서 판단할 가능성이 높을 수 있다. 즉 일반적인 수준에서는 행정구역이 분리되어 있기 때문에 연구원은 분리 운영되는 것이 필요하다고 판단하는 정도가 높을 수 있기 때문에 접촉경험이 있는 경우보다 접촉경험이 없는 경우에서 분리운영의 필요성이 높게 나온 것으로 분석할 수 있을 것이다.

통합운영(현행 및 분원 설치)이 필요하다는 응답자들을 대상으로 이유에 대해 질문한 결과에 따르면, '시·도 협력 및 상생과제 수행'이 가장 높은 비중(37.3%)을 차지하고 있으며, 그 다음에는 '연구원을 통한 조율로 시·도간 정책의 소모적 경쟁 예방'(21.0%)으로 나타나고 있다. '다양한 분야의 통합적·융합적 연구 가능'(18.7%), '대형 국책과제 수행 유리'(12.7%), '시·도의 통합지원으로 일정 수준 이상의 연구원 규모 유지

Table 3. Consent reasons of consent respondents for integrated operation

	N	Cooperation projects between Daegu and Gyeongbuk		Performance of large national projects		Integrated and amalgamative researches		Mediation activities of the Institute		The bigger size of institute by integration support	
		N	ratio	N	Ratio	N	Ratio	N	Ratio	N	Ratio
Total	252	94	37.3%	32	12.7%	47	18.7%	53	21.0%	26	10.3%
Occupied area	Daegu	159	58 36.5%	25	15.7%	31	19.5%	28	17.6%	17	10.7%
	Gyeongbuk	93	36 38.7%	7	7.5%	16	17.2%	25	26.9%	9	9.7%
Affiliation	Upper level local government	69	28 40.6%	5	7.2%	17	24.6%	11	15.9%	8	11.6%
	Power level local government	64	27 42.2%	9	14.1%	10	15.6%	11	17.2%	7	10.9%
	Press and NGO	1				1	100.0%				
	Regional innovation organization	70	23 32.9%	12	17.1%	10	14.3%	20	28.6%	5	7.1%
	University	48	16 33.3%	6	12.5%	9	18.8%	11	22.9%	6	12.5%
Contac experience	Yes	151	57 37.7%	20	13.2%	32	21.2%	26	17.2%	16	10.6%
	No	89	32 36.0%	10	11.2%	14	15.7%	24	27.0%	9	10.1%
	No response	12	5 41.7%	2	16.7%	1	8.3%	3	25.0%	1	8.3%

Note : Total number becomes 252 due to duplication responses

6) 2010년부터 경북도의회 등에서 제기된 대구경북연구원의 분리는 대구경북연구원의 활동이 대구에만 집중되고 있다는 것과 경북도청 이전에 따른 밀착지원이 필요하다는 것 등이 주요 이유였다.

가능'(10.3%) 등의 순으로 지적되고 있다. 시·도 상생 과제에 대한 응답 비중이 가장 높은 것은 아마도 대구와 경북간의 상생협력 활동이 타 지역보다 활발하게 진행되는 과정에서 대구경북연구원에서 직·간접적으로 참여한 결과에 기인한 것으로 보인다. 대구시와 경북도는 2006년부터 대구경북의 경제통합 논의를 시작하면서 경제통합추진위원회를 구성하고, 정책협력과제 등을 발굴해 왔는데, 위원회의 사무국을 대구경북연구원에서 담당했었다. 2009년에 대경권 광역경제발전위원회가 설립되면서 업무가 이관되기도 했으나, 박근혜정부 초기에 광역경제발전위원회가 해산된 이후 한뿌리상생추진위원회가 출범되고 사무실을 대구경북연구원에 두고 있다.

근무 지역별로 살펴보면, 양 지역 모두 시·도 협력 및 상생과제 수행 가능성이 통합운영의 가장 중요한 이유로 나타나고 있다. 대구지역의 응답자들은 '다양한 분야의 통합적·융합적 연구 가능'(19.5%)을, 경북지역 응답자들은 '연구원을 통한 조율로 시·도간 정책의 소모적 경쟁예방'(26.9%)을 통합운영에서 두 번째로 중요한 이유로 인식하고 있다. 직업별로 살펴보면, 모두 시·도 협력 및 상생과제 수행 가능성이 통합운영의 가장 중요

한 이유로 나타나고 있다. 특히, 공무원(광역 및 기초)들은 타 직업군에 비해 시·도 협력 및 상생과제 수행 가능성에 대한 응답 비중(40% 이상)이 높은 것으로 나타나고 있다. 응답자의 접촉경험의 측면에서도 접촉 경험의 유무와 관계없이 시·도 협력 및 상생과제 수행 가능성이 가장 중요한 요인으로 지적되고 있다. 접촉 경험이 있는 응답자들은 다양한 분야의 통합적·융합적 연구 가능성을 두 번째로 중요한 요소로 보는 반면, 접촉 경험이 없는 응답자들은 연구원을 통한 조율로 시·도간 정책의 소모적 경쟁 예방을 두 번째 중요 요소로 인식하고 있다.

이에 반해 분리운영이 필요하다는 응답자들을 대상으로 이유에 대해 질문한 결과에 따르면, 그 이유를 시·도 특성별 전문화 가능(43.1%), 도청 이전에 따른 정책 지원의 효율성 제고(20.7%), 시·도별 밀착 지원 가능(18.1%) 등의 순서로 인식하고 있다. 지역별로 보면, 대구지역과 경북지역 응답자들은 분리운영의 필요성에 대한 이유를 동일한 순서로 인식하고 있다. 직업별로도 시·도 특성별 전문화 가능이 가장 중요한 분리운영의 이유로 나타나고 있는데, 두 번째 중요한 이유에 대해 공무원들의 경우 도청 이전에 따른 정책 지원의 효율성

Table 4. Consent reasons of consent respondents for separated operation

	N	In-depth support for individual local government		Efficient support for movement of provincial government building		Specialization for individual local government		Definite responsibility about supervision of the institute		Removal of instability according to separation issue		
		N	Ratio	N	Ratio	N	Ratio	N	Ratio	N	Ratio	
Total	116	21	18.1%	24	20.7%	50	43.1%	16	13.8%	5	4.3%	
Occupied area	Daegu	36	5	13.9%	6	16.7%	18	50.0%	4	11.1%	3	8.3%
	Gyeongbuk	80	16	20.0%	18	22.5%	32	40.0%	12	15.0%	2	2.5%
Affiliation	Upper level local government	45	9	20.0%	12	26.7%	13	28.9%	7	15.6%	4	8.9%
	Power level local government	21	1	4.8%	8	38.1%	12	57.1%				
	Press and NGO	4					3	75.0%	1	25.0%		
	Regional innovation organization	32	6	18.8%	2	6.3%	17	53.1%	6	18.8%	1	3.1%
	University	14	5	35.7%	2	14.3%	5	35.7%	2	14.3%		
Contac experience	Yes	66	15	22.7%	14	21.2%	26	39.4%	8	12.1%	3	4.5%
	No	48	6	12.5%	10	20.8%	23	47.9%	7	14.6%	2	4.2%
	No response	2					1	50.0%	1	50.0%		

Note: Total number becomes 162 due to duplication responses, although consent respondents for separated operation are 74.

제고를 제시하고 있는 반면, 지역혁신기관 관계자 및 대학교수는 시·도별 밀착지원 가능으로 제시하고 있다. 이는 공무원들은 환경적 변화에 따른 대응이 보다 중요하다는 입장인 반면, 지역혁신기관 관계자 및 대학교수는 기능적인 측면에 보다 중요한 가치를 부여하고 있는 것으로 보인다. 접촉경험의 측면에서도 시·도 특성별 전문화 기능이 가장 중요한 분리운영의 이유로 나타나고 있는데, 접촉경험이 있는 경우 시·도별 밀착지원 기능이 두 번째 중요한 요소인 반면, 접촉경험이 없는 경우에는 도청 이전에 따른 정책 지원의 효율성 제고를 두 번째 중요한 요소로 보고 있다.

## 2. 통합 및 분리운영 방안에 대한 분석

### 1) 분리 및 통합운영의 장·단점

광주전남연구원의 사례에서 보면, 2007년 분리 시에는 양 지역의 여건이 상이하다는 인식이 보다 강한 것으로 나타났으며, 그에 따라 통합 운영 방식은 시·도의 특성을 반영한 효과적 지원에는 불리하다는 논리가 영향을 미친 것으로 보인다. 이에 비해 2015년에는 양 지역의 상생 협력이 보다 중요한 시대적인 요구라는 인식이 확산되고 있었으며, 그러한 인식이 시·도지사를 중심으로 형성되면서 재통합이 이루어진 것으로 보인다. 이러한 과정에서 연구원의 연구역량을 강화하기 위해 자율성과 독립성을 보장하려는 노력들이 수반되기도 하였다. 대구경북연구원의 통합·분리에 대해서는 연구원 내부 직원과 외부 전문가들은 현재의 통합 운영을 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 물론 외부 전문가 중 경북지역 관계자들의 경우 44.3%가 분리 운영을 찬성하고 있지만, 통합 운영을 찬성하는 비중(52.2%)이 다소 높았다. 특히 연구원 구성원의 경우 90% 이상이 통합 운영에 대해 반대하고 있는 것으로 나타나고 있다. 설문조사 및 면담조사 등의 내용을 종합하면, 통합운영이 필요한 이유는 주로 '시·도 간의 협력 및 상생과제'와 함께 '공동·융합연구'의 필요성이 높기 때문인 것으로 제시되고 있다.

이처럼 광주전남은 재통합이 이루어졌고, 대구경북

연구원의 내·외부 이해당사자들은 통합운영에 대한 선호도가 높은 것으로 나타나는 등 통합운영 방식이 더 지지를 받는 것으로 나타나고 있다. 하지만, 광주전남 연구원의 경우 2007년 분리되는 과정에서 시·도의 상생협력에 대한 요구가 있었음에도 불구하고 분리 결정이 이루어지고, 대구경북에서는 경북도의회를 중심으로 대구경북연구원의 분리 요구가 지속적으로 제시되었다는 측면에서 분리와 통합 운영 중에서 적합한 방향을 선택한다는 것은 용이한 일은 아닌 것으로 보인다. 지역적·시대적 여건과 시·도지사의 정책적 방향과 철학, 지역 정치적 상황 등 다양한 요인이 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 하지만, 광주전남의 사례 및 대구경북연구원의 통합·분리에 대한 인식으로부터 연구원의 효과적인 역할을 수행할 수 있는 요소 측면에서 분리 및 통합운영의 장·단점을 도출할 수 있다.

첫째, 연구원 운영의 독립성과 관련해서는 분리운영 보다는 통합운영이 보다 효과적일 것으로 보인다. 단일 지자체 소속일 경우 당해 지자체의 단기적인 정책 지원에 대한 요구에 직접적으로 예측될 가능성이 높을 것으로 보인다. 시·도 연구원의 경우 시·도에서 보조금을 지원받고 있는 상황이기 때문에 해당 지자체에서 요구하는 사항을 거부하기가 용이하지 않을 것이다. 또한 단일 시·도에서 연구원 운영에 대한 평가와 점검이 지속적으로 이루어지고 있을 경우 그러한 단기적 요구 사항에 대한 대응과 단기적 정책연구가 실제적으로 정책에 반영되고 있는가를 중요한 평가 대상으로 고려할 수 있다(광주 연구원 B연구위원). 이런 여건에서는 연구원 구성원들이 객관적이고 중립적인 측면에서 연구를 진행하기 어려울 수밖에 없고, 연구원의 연구내용이나 활동은 해당 시·도에 종속화 될 가능성이 높다. 이러한 종속화나 예측화 문제는 이론적 논의에서 살펴본 것처럼 국정연구기관에서도 발견되는 내용이었다. 이에 반해 통합운영 형태의 경우 양 시·도에서 동일하게 관여를 하기 때문에 상대적으로 예측화의 정도는 분리운영 보다는 낮을 것으로 보인다. 물론 통합운영 연구원의 경우에도 시·도에서 각기 요구되는 단기적 정책지원

에 대응하기 때문에 싱크탱크의 본질적인 개념에서 볼 수 있는 높은 수준의 객관적이고 독립적인 연구활동은 현실적으로 어려울 것이다. 하지만, 어느 한 쪽의 지자체에만 집중적으로 대응하지 않기 때문에 분리운영의 경우보다는 연구내용 및 활동의 종속화 정도가 약할 것이다. 특히 연구보다는 경영의 측면에서는 지자체 일방이 독자적으로 요구하기 어려울 수 있으므로 분리 운영 형태보다는 더 큰 독립성이 유지될 가능성이 높다. 실제로 연구원 내부 직원들은 통합운영 방식에서 지자체의 경영상의 간섭이 상대적으로 약할 것으로 판단하고 있다(대구경북연구원 C연구위원). 이러한 이유로 인해 설문조사에서 대구경북연구원 구성원의 경우 90% 이상이 분리 운영에 대해 반대한 것으로 나타난 것으로 보인다.

둘째, 연구의 전문성 및 질과 관련해서도 분리 운영보다는 통합 운영이 보다 나은 결과를 만들어 낼 가능성이 높은 것으로 보인다. 분리운영의 경우 시·도에서 직접적으로 관심을 가지는 단기적 과제에 대한 업무 비중이 높아지게 되고, 그에 따라 즉각적인 결과를 제시할 수 있는 보고서 위주로 연구원의 전문성이 축적되게 된다. 그럴 경우 포괄적인 연구나 장기적인 측면에서 지역의 미래를 전망하고 전략을 제시하는 미래연구에 대해서는 다소 소홀해 질 수밖에 없다. 지속적으로 시·도가 요구하는 자료만 생산할 경우 점차 전문성이 약해지고 매년 생산되는 정책보고서의 품질도 저하될 수 있다. 이러한 문제에 대해 광주전남연구원의 A연구위원은 다음과 같이 지적하고 있다.

“연구원은 폭넓게 사람들을 만나고 구체적인 사례도 보면서 미래지향적으로 연구를 진행하면 그 분야에서 상당한 수준의 전문성을 배양할 수 있고, 그 과정에서 자신감을 가질 수 있다. 하지만, 지속적으로 단기적이고 즉각적인 대응만 하게 되면 전문성도 약할 수밖에 없고, 자신감도 저하될 수밖에 없다.”

특히, 광주전남연구원의 A연구위원은 분리 운영이

연구원 본연의 장기적 미래 연구에는 취약해질 가능성이 높다고 설명하고 있다.

“광주전남연구원은 분리 이후 연구원의 각 지자체 예상성이 강해짐에 따라 지역 발전을 위한 미래지향적 연구에 대한 역량을 결집하기가 어려워지고, 지자체의 예산 확보를 위한 단기적 정책연구에만 역량이 집중되는 경향이 강해졌다.”

지자체의 입장에서는 연구원에 출연금을 지원하면서 지자체의 정책연구에 대한 지원이 당연하다고 판단할 수 있으며, 공무원들은 국비 확보가 가장 중요한 업무 중의 하나이기 때문에 국비 확보를 위한 단기적 연구 지원을 요구할 수밖에 없다. 공무원들의 요구는 지극히 현실적인 수요라고 할 수는 있으나, 이러한 과정에서 연구원 본연의 장기적 미래 연구는 취약해질 가능성이 높다고 할 수 있다. 또한, 지자체의 강한 예측성으로 인해 지자체 정책에 대한 비판적·객관적 연구가 어려워지고, 지자체의 입장을 대변하는 역할을 할 가능성이 높아 지역을 위한 장기적인 발전 전략을 도출하는데 한계에 봉착하게 되었다고 할 수 있다. 즉, 연구원의 효과적인 역할 수행을 위한 요소인 ‘연구의 전문성 및 질’이 저하될 수 있다.

이에 반해 통합 운영 연구원의 경우 분리 운영형태보다는 종속성이 약하기 때문에 상대적인 측면에서 미래의 장기적인 발전 전략에 대한 연구와 객관성을 담보할 수 있는 연구를 진행할 가능성은 높아질 수 있다. 또한, 지역 간의 협력을 통해 광역적 정책 수요에 대한 대응성을 제고할 수 있는 연구도 가능하다. 단일 지자체 소속일 경우 지자체의 행정구역을 초월하는 분야에 대해서는 연구활동이 다소 제한적일 수밖에 없다. 하지만, 통합운영 연구원에서는 광역행정 분야뿐만 아니라 시·도 간의 협력이 필요한 과제에 대한 연구도 진행할 수 있기 때문에 연구의 범위가 보다 다양해질 수 있다. 협력 및 상생과제의 경우 지역 간의 경제적·사회적 연계성 등으로 인해 장기적인 지역 발전을 위해서는 필요하다고 할 수 있다.

이런 측면에서 볼 때 통합 운영방식은 분리 운영에 비해 장기적 미래연구에 다소 유리하다고 할 수 있다. 또한, 분리될 경우 유사한 주제에 대한 연구가 중복적으로 이루어질 가능성이 있으나, 통합운영체제에서는 이러한 문제가 발생할 가능성이 낮다고 할 수 있다. 이런 이유로 인해 <Table 3>에서 통합운영의 필요성에서 가장 중요한 이유로 ‘시·도 협력 및 상생과제 수행’, ‘연구원을 통한 조율로 시·도간 소모적 경쟁 예방’, ‘다양한 분야의 통합적·융합적 연구 가능’ 등의 순서로 나타난 것으로 보인다. 또한, 지방분권을 위한 제도나 수도권과 지방 간의 관계 등에서는 지방연구원들이 공동으로 대응할 필요가 있는데, 통합 운영의 경우 훨씬 용이하게 대응할 수 있을 것으로 보인다. 특히, 통합운영은 분리운영보다는 연구원 인력규모가 확대되기 때문에 이러한 상생과제, 융합적 과제 등에 대한 집중도를 상대적으로 높일 수 있다. 이런 측면을 고려할 때 종합연구원의 특성을 가지고 있는 시·도 출연연구원의 경우 통합 운영 형태가 보다 연구의 전문성이나 질을 높일 수 있는 구조라고 할 수 있다.

셋째, 시·도에 대한 효율적인 지원과 관련해서는 분리 운영이 보다 효과적인 구조가 될 수 있을 것으로 보인다. 설문조사에서도 전문가들이 분리 운영이 필요하다고 생각하는 것은 ‘시·도 특성별 전문화 가능’, ‘정책 지원의 효율성 제고’ 등이 중요한 이유였다(<Table 4> 참조). 연구원은 독립적·중립적으로 운영되고 객관적인 견지에서 연구가 진행될 필요가 있다. 하지만, 연구원의 설립 목적이 지역의 정책개발 역량을 강화하기 위한 것이기 때문에 연구원의 산출물인 연구보고서가 지방의 정책과정에 효과적으로 반영될 필요가 있다. 그런 측면에서 보면, 시·도의 지역적 특성 속에서 지역의 발전 방향에 대한 전문적인 연구가 지속적으로 축적되어야 하는데, 이를 위해서는 단일 지방자치단체에 집중

하는 것이 보다 유리할 수 있을 것이다. 통합운영 연구원의 경우에는 협력 및 상생과제 등에 연구원의 역량과 에너지가 할애될 수도 있고, 시·도에 대한 예측성도 상대적으로 약하기 때문에 시·도 입장에서 원하는 수준의 효율적인 지원은 다소 미흡할 수 있을 것이다. 단기과제이든 장기과제이든 정책보고서의 활용이라는 측면에서 보면, 분리 운영형태가 시·도의 요구에 보다 즉각적이고 효과적인 대응을 할 수 있고, 그에 따라 연구원의 활동이 정책적으로 활용될 수 있는 가능성은 높다고 할 수 있다. 이러한 이유 때문에 광주전남연구원이 2007년 분리된 것으로 볼 수 있다. 즉, 그 당시에는 지역 간의 이질적인 특성이 존재하고 있는데도 불구하고, 연구원이 통합되어 운영됨으로 인해 연구원의 시·도에 대한 효과적인 정책연구와 지원이 어렵다는 논리가 분리과정에 강하게 영향을 미친 것으로 보인다. 즉, 광주시장과 전남도지사, 그리고 전남도의회 등은 연구원의 효과적인 역할 수행에서는 시·도 지원의 효율성이 보다 중요하고, 이를 위해 분리운영이 적합한 것으로 판단한 것으로 볼 수 있다.

이러한 논의를 바탕으로 시·도 출연연구원의 효과적인 역할 수행을 위한 세 가지 요소와 분리·통합운영의 관계를 <Table 5>처럼 나타낼 수 있다. 즉, 통합운영의 경우에는 독립성과 연구의 전문성을 강화시킬 수 있는 반면, 시·도에 대한 지원은 다소 약화될 수 있을 것이다. 이에 반해 분리운영은 반대의 경우가 된다고 할 수 있다.

2) 싱크탱크로서의 효과적 역할 수행을 위한 대구경북연구원의 운영방향

<Table 5>의 내용을 고려할 때 대구경북연구원의 경우 연구원 운영과 연구 등에서 독립성과 연구의 전문성

Table 5. Relation between operation types and elements for effective role performance of local government-funded institute

	Independence	Research expertise	Support efficiency for local government
Integrated operation	Strong	Strong	Weak
Separated operation	weak	Weak	Strong

을 보다 중요한 요소로 인식한다면 현재의 통합운영이 적합할 것이다. 하지만, 시·도 지원의 효율성이 시·도 연구원의 역할 수행에서 가장 중요한 요소라고 강조한다면, 대구연구원과 경북연구원으로 분리 운영하는 것이 필요할 것으로 보인다. 분리와 통합운영모델에서의 선택은 어떤 요소를 더 중요하게 강조하느냐에 따라 상이하하며, 모든 요소를 만족시킬 수 있는 운영모델을 선정하는 것은 현실적으로 어렵다고 할 수 있다.

대구경북연구원의 경우 도청이전이라는 환경변화가 발생했기 때문에 현재의 통합운영 방식에 대한 변화는 지속적으로 요구될 가능성이 높다. 즉, 도청이 대구에서 안동·예천지역으로 이전(2016. 2월)됨에 따라 경북도에 대한 대응성 강화의 필요성은 계속 제기될 가능성이 있다. 이에 따라 시·도에 대한 지원 효율성을 위해 분리 운영모델을 선택할 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 하지만, 이럴 경우 싱크탱크로서의 ‘독립성’ 및 ‘연구의 전문성’ 등과 관련해서 발생할 수 있는 문제점을 충분히 고려해야 할 것으로 보인다. 예를 들어 연구인력 규모 축소 등으로 미래연구에 대한 역량 약화, 연구인력 규모 축소를 보완하기 위한 인력 충원에 따른 운영비용 상승, 시·도간 상생협력 및 융합적 연구 활동 저하, 지방자치 발전, 통일시대, 권역별 발전 등 거시적 이슈에 대한 대응 미흡 등의 문제가 발생할 수 있다. 또한, 분리에 따라 안동·예천지역으로 연구원을 이전할 경우 우수한 연구인력을 확보하기 용이하지 않을 수도 있다(경북도의회 A의원 인터뷰 자료). 우수인력이 제대로 충원되지 않을 경우 ‘연구의 전문성과 질’을 강화시키는데 어려움이 있을 수 있다. ‘시·도 지원의 효율성’이 이러한 문제를 상쇄할 만큼 가치가 있는 요소라면, 분리 운영모델이 적합할 것이다. 하지만, 광주전남의 재통합 사례, 대경연 내외부 이해관계자들의 인식 등을 고려할 때 시·도 출연연구원의 역할에서는 ‘시·도 지원의 효율성’보다는 ‘독립성’ 및 ‘연구의 전문성’이 보다 중요한 가치가 있는 것으로 보인다.

이런 측면을 고려할 때 대구경북연구원은 도청이전의 환경변화에도 불구하고 분리운영보다는 현재의 통

합운영의 형식을 유지하되, 지자체 대응성을 제고할 수 있도록 현재의 대구·경북본부 운영방식이나 아니면 분원 설치 등의 방안을 고민할 필요가 있다. 현재 대구경북연구원은 대구와 경북에 대한 지원의 명확성과 책임성을 제고하기 위해 대구연구본부와 경북연구본부로 분리되어 운영되고 있다. 이는 앞서 살펴본 것처럼 분리 운영에 대한 외부 요구에 대한 자체적이 대응책으로 보인다. 이러한 조직구성을 통해 ‘연구의 전문성’과 ‘시·도 지원의 효율성’을 동시에 제고할 수 있으면, 효과적인 운영방식이 될 것이다. 다만, 이러한 조직 구조에서는 본부별 해당 지방자치단체에 집중되는 경향이 있기 때문에 연구원 전체의 협업이 용이하지 않은 문제가 발생할 수 있다. 연구인력의 규모가 충분하여 양 지역 본부로 구분하더라도 연구인력을 동원·활용하는데 문제가 없다면, 지역별 집중·밀착 지원이 효과적이겠지만, 인력 규모가 작을 경우 대구와 경북본부로 구분해서 인력 측면에서 규모의 경제를 확보하기는 어려울 수도 있을 것이다. 이러한 문제는 ‘연구의 전문성이나 질’에 다소 간의 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것이므로 운영상의 주의를 기울일 필요가 있다.

분원 설치의 경우 연구원의 주된 사무실을 대구에 두고 분원을 도청 인근으로 이전하는 방안이 될 수 있다. 특히, 경북도의회 B의원도 지역 간에 상생협력이 중요한 시대적 과제로 논의되고 있는 상황에서 분리는 어려울 수밖에 없고, 분원이 보다 적합한 운영방안이 될 수 있다고 지적하고 있다. 이 경우 안동·예천 지역에 연구인력이 상주함으로써 도에 대한 밀착 지원이 가능하고 이를 통해 수요자 만족도를 제고할 수 있다. 다만, 연구인력의 공간적 분리로 인해 협력 연구가 어려워질 가능성이 있으며, 사무공간의 이원화로 사무실 운영비용 증가 등과 함께 대구권에서의 이격으로 외부 전문가 활용이 다소 제한될 가능성이 있다.

이러한 방안들에 대해 대구경북연구원에 대한 관리 감독권을 보유하고 있는 시·도청 간의 공식적 합의과정과 함께 필요할 경우 지역사회의 공개적 논의를 거쳐 확정할 필요가 있을 것이다. 이러한 과정에서는 다양한

쟁점들이 논의될 수 있겠지만, 연구원의 효과적인 역할 수행을 위해 독립성, 연구의 전문성 및 질, 시·도 지원의 효율성 등의 요소에 보다 집중한 논의가 필요할 것으로 보인다.

#### IV. 결론

본 연구에서는 현재 분리운영 요구가 제기되고 있는 대구경북연구원의 사례를 중심으로 시·도 출연연구원의 효과적 역할 수행이라는 측면에서 분리운영과 통합운영의 장·단점을 살펴보고, 적합한 운영방향을 모색하고자 하였다. 연구결과에 따르면, 시·도 출연 연구원의 효과적인 역할을 수행할 수 있는 요소별로 연구원의 기관 운영 형태는 차이가 있을 것으로 보인다. 즉 어떤 요소를 강조하느냐에 따라 연구원의 분리운영과 통합운영은 장단점은 다르게 나타날 수 있다고 할 수 있다. 연구원의 독립성을 강화하고, 연구의 전문성과 질을 제고하는데 있어서는 단일 시·도 소속의 연구원 보다는 2개 이상의 시·도에 소속된 통합 운영이 보다 효과적일 것으로 판단된다. 이는 통합운영이 시·도 간의 견제 등으로 단일 시·도에서의 예측화 정도가 낮을 수 있고, 미래의 장기적인 발전 전략에 대한 연구와 객관성을 담보할 가능성이 높기 때문이다. 물론 통합운영에서도 시·도에서 즉각적으로 요구하는 단기과제가 없을 수는 없겠지만, 장기과제의 비중이 상대적으로 높을 수 있고, 상생협력과제, 광역행정과제 등 보다 다양한 영역의 연구를 통해 연구의 전문영역도 확대할 수 있을 것으로 보인다. 하지만, 출연 지자체에 대한 적극적이고 효과적인 대응을 위해서는 분리 운영이 적합하다고 할 수 있다. 즉, 시·도 지원의 효율성과 관련해서는 분리운영의 경우 단일 지방자치단체에 소속되기 때문에 시·도의 특성화된 여건 속에서의 전문성 축적 등으로 효과적인 구조가 될 수 있을 것으로 보인다.

이런 측면을 고려할 때 대구경북연구원의 경우 연구원 운영과 연구 등에서 독립성과 연구의 질을 보다 중요

한 요소로 인식하면 현재의 통합운영이 적합할 것이다. 대구경북연구원 내외부의 이해관계자들이 통합운영을 보다 선호하고 있는 것으로 나타난 것은 이처럼 연구원의 역할 수행에 있어서 ‘독립성’과 ‘연구의 전문성 및 질’에 대한 가치를 보다 중요하게 인식하고 있는데 기인한 것으로 보인다. 이에 반해 시·도에 대한 효과적인 지원을 강조할 경우 대구연구원과 경북연구원으로 분리 운영하는 방안이 유리할 것이다. 도청이 대구에서 안동·예천으로 이전하는 과정에서 제기되고 있는 대구경북연구원의 분리 요구에 대한 주장은 이처럼 경북도에 대한 효율적인 지원의 필요성에 강하게 기반하고 있다고 할 수 있다. 결국 분리와 통합운영모델에서의 선택은 어떤 요소에 가치를 더 부여하느냐에 따라 상이한 결과가 나타날 수 있다. 그렇다고 하더라도 현실적으로 현재 통합 운영 중인 대구경북연구원을 시·도 지원의 효율성을 강화하기 위해 분리한다는 것은 상당한 문제점과 비용이 수반될 수 있으므로 현재의 운영모델에 기반을 두고, 대구·경북본부 운영방식이나 아니면 분원 설치 등의 방안을 고민할 필요가 있다. 이러한 방안에 대한 논의과정에서도 연구원의 효과적인 역할 수행을 위한 핵심적인 요소인 독립성, 연구의 전문성 및 질, 시·도 지원의 효율성 등에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다.

지방행정이 시·도의 행정구역 단위로 이루어지고 있기 때문에 시·도 출연연구원의 통합적 운영이 용이한 일이 아니며, 실제 사례도 적다. 이런 측면에서 본 연구의 결과를 타 사례에 적용할 수 있는 가능성은 낮다고 할 수 있다. 하지만 본 연구는 연구원의 효과적인 역할 수행에 필요한 요소를 도출하고 그러한 요소를 중심으로 시·도 출연연구원의 분리 및 통합 운영의 장·단점을 살펴보았다는 측면에서 시·도 출연연구원의 운영 형태에 대한 이해의 폭을 확대하는데 기여할 수 있었던 것으로 생각된다. 또한, 이를 통해 시·도 공무원 등이 출연연구원의 정책적 방향 등을 논의하는데 중요하게 고려해야 할 요소를 효과적으로 제시하는데 의미가 있다고 판단된다.

## 감사의 글

이 논문은 경상북도(2016)의 '대구경북연구원 운영 효율화 방안 연구'의 일부분을 발췌하여 수정·보완한 것임.

## References

- Abelson, D. E. 2000. *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Ajunews. 2015. 8. 31.
- Brakenews, 2016. 3. 21.
- Daegu Ilbo. 2015. 2. 6.
- Daejeon Today. 2015. 5. 23.
- Hankyoreh. 2007. 3. 13.
- Hwang, Yun Won. 2008. Governmental Think Tanks in Korea: Past, Present, and Future. *Korean Governance Review*. 13(3): 385-416.
- Hwang, Yun Won. 2011. Korean Local Government Think Tank Evaluation Study: McGann Model Analysis of 15 Regional Government Think Tanks. *The Journal of Korean Policy Studies*. 11(3): 441-468.
- Hwang, Yun Won, et. al. 2003. *Think Tanks and National Competitiveness*. Seoul: Nanam Press.
- Hwang, Yun Won and Man Hyeong Heo. 2010. The Policy Role of Provincial Governments' Think Tanks: An Longitudinal and Cross-sectional Comparative Analysis on the Research Subjects for Two Decades. *Journal of Local Government Studies*. 22(4): 29-56.
- Jung, Kwang Ho. 2006. A Preliminary Analysis of Policy Activities and Roles of U.S. Think Tanks. *Korean Journal of Public Administration*. 44(1): 265-303.
- Kim, Joo Hyun. 2007. The Task and Role of Regional Government-funded Institutes. *Paper Presented at Workshop of Korea Association of Regional Development Institute*.
- Kim, Pan Suk. 2007. The Development and Policy Research of Think Tanks: A Case Study of American Major Think Tanks. *Korean Public Management Review*. 21(1): 31-61.
- Kim, Young Pyo. 2010. Development Trend and Activities of Developed Think Tanks. *The Chungnam Review*. 51: 35-44.
- Lee, Gwang Hee. 2007. State of National Government-funded Research Institutes and Regional Government-funded Research Institutes. *Paper Presented at Workshop of Korea Association of Regional Development Institute*.
- Lee, Yeon Ho. 2009. The Role of Think Tanks to Make a Smaller and More Effective Government: Anglo-American Cases and Their Application to the Korean Case. *The Korean Journal of International Studies*. 49(2): 129-152.
- MaeIl Sinmoon. 2013. 12. 19.
- Ministry of Public Administration and Security(MOPAS). 2008. *The Study on Evaluation Indicators and Development Plan of Regional Research Institutes*.
- Moon, Gyeon Won. 2010. Development Plan and Real Condition of Regional Government-funded Institutes. *The Chungnam Review*. 51: 41-53.
- National Research Council for Economic, Humanities and Social Sciences(NRC). 2000. *The Institution and Operation of the Research Institutes in Developed Countries*.
- Newsis. 2015. 4. 28
- Ohmynews. 2002. 12. 24
- Stone, D. 1996. *Capturing the Political Imagination*. London: Frank Cass.
- Stone, D. and A. Denham. 2004. *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester: Manchester University Press.
- Weaver, R. K. and J. G. McGann. 2000. Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change. In Weaver, R. K. and J. G. McGann. (eds.). *Think Tanks and Civil Societies*. New Brunswick: Transaction Publisher.
- Ueno, M. 2000. Northeast Asian Think Tanks: Toward Building Capacity for More Democratic Societies. In Weaver, R. K. and J. G. McGann.(eds.). *Think Tanks and Civil Societies*. New Brunswick: Transaction Publisher.
- Yeom, Dong Min. 2007. Development Strategy and State of Regional Government-funded Research Institutes. *Paper Presented at Workshop of Korea Association of Regional Development Institute*.
- Yeonhabnews. 2016. 1. 28.

*Korean References Translated from the English*

- 경제사회연구회. 2000. 선진국 연구기관 제도 및 운영사례.
- 김주현. 2007. 시도연구원의 역할과 과제. 전국 시도연구원협의회 워크숍 자료집.
- 김영표. 2010. 국내외 선진 싱크탱크의 활동과 발전 동향. 열린 충남. 51: 35-44.
- 김관석. 2007. 싱크탱크의 발전과 정책연구: 미국의 주요 싱크탱크 사례연구. 한국공공관리학보. 21(1): 31-61.
- 뉴시스. 2015년 4월 28일자.
- 대구일보. 2015년 2월 6일자.
- 대전투데이. 2016년 5월 23일자.
- 매일신문. 2013년 12월 19일자.
- 문경원. 2010. 시도연구원의 실태와 발전방안. 열린충남. 51: 41-53.
- 브레이크뉴스. 2016년 3월 21일자.
- 아주경제. 2015년 8월 31일자.
- 연합뉴스. 2016년 1월 28일자.
- 염동민. 2007. 지방자치단체출연연구원의 현황과 발전전략. 전국 시도연구원협의회 워크숍 자료집.
- 오마이뉴스. 2002년 12월 24일자.
- 이광희. 2007. 정부출연연구기관 및 지방자치단체 출연연구원의 운영 현황. 전국 시도연구원협의회 워크숍 자료집.
- 이연호. 2009. 작은 정부를 만들기 위한 싱크탱크(Think Tank)의 역할: 미국, 영국의 사례와 한국. 국제정치논총. 49(2): 129-152.
- 정광호. 2006. 정책과정에서의 미국 싱크탱크의 활동과 역할에 관한 예비적 분석. 행정논총. 44(1): 265-303.
- 한겨레. 2007. 3. 13. 광주시·전남도 '발전연구원 분리' 추진 강행.
- 황윤원. 2008. 정부부문 싱크탱크의 실태 분석과 발전방향. 한국거버넌스학회보. 13(3): 385-416.
- 황윤원. 2011. 우리나라 지방정부 싱크탱크 평가 연구: 15개 시도연구원에 대한 McGann 모델 분석. 한국정책연구. 11(3): 441-468.
- 황윤원 외. 2003. 싱크탱크와 국가경쟁력. 서울: 나남출판사.
- 황윤원, 허만형. 2010. 지방정부 싱크탱크의 정책역할 연구: 연구실적의 중단면 및 횡단면적 연구주제 비교분석을 중심으로. 한국지방자치학회보. 22(4): 29-56.
- 행정안전부. 2008. 지방연구원 경영평가 지표개발 및 활성화 방안 연구용역.

Received: Jun. 13, 2016 / Revised: Jul. 3, 2016 / Accepted: Jul. 14, 2016

## 시·도 출연연구원의 통합 및 분리 운영구조에 대한 연구

– 대구경북연구원의 분리운영 요구에 대한 위기관리 방안을 중심으로 –

국문초록 본 연구는 현재 분리운영 요구가 제기되고 있는 대구경북연구원을 대상으로 통합 및 분리운영구조에서의 위기관리 방안을 모색하였다. 구체적으로는 시·도 출연연구원의 효과적 역할 수행의 맥락에서 ‘독립성’, ‘연구의 전문성 및 질’, ‘시·도 지원의 효율성’ 등을 중심으로 대구경북연구원의 통합 및 분리운영의 장단점과 정책적 방향을 살펴보았다. 연구결과에 따르면, 독립성을 강화하고, 연구의 전문성과 질을 제고하는데 있어서는 지자체 간의 통합 운영이 보다 효과적일 것으로 보인다. 반면 시·도에 대한 효율적인 지원과 관련해서는 시·도의 개별 여건 속에서의 전문성 축적의 장점이 있어 분리 운영이 보다 효과적이다. 경북도청 이전에 따른 대응성을 강화하기 위해서는 분리 운영의 필요성이 있지만, 분리될 경우 싱크탱크로서의 독립성과 연구의 전문성이 저하될 가능성은 높고, 설문조사에서도 통합운영에 대한 선호도가 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 기본적으로는 통합 운영의 형식을 유지하되, 지자체에 대한 지원 효율성을 제고할 수 있도록 분원 설치 등의 방안을 고민할 필요가 있다.

주제어 : 대구경북연구원, 싱크 탱크, 통합 및 분리 운영

---

Profiles **Tae Woon Kim** : He received his Ph.D. from Sheffield University, the U.K in 2009. He is an assistance professor of the Department of Public Administration at Keimyung University. His interesting research subject is regional development, local public administration, and local governance([ktwoon7@hanmail.net](mailto:ktwoon7@hanmail.net)).