



지방 자치 발전의 싱크탱크 “한국지방행정연구원”

박 우 서 | 한국지방행정연구원장

I. 연구원 개요

1. 설립 취지 및 주요 기능

한국지방행정연구원은 지방 자치의 항구적인 정착, 발전을 위하여 창의적이고 실천적인 조사·연구 및 정책 개발을 도모하고, 특히 지방 자치 단체의 발전적이고 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 9월에 설립되었다. 즉, 재단 법인 지방행정연구소란 명칭과 시·도 지방 자치 단체의 발의·출연으로 1984년 8월 내무부 장관의 법인 설립 허가를 득한 후 동년 9월 경기도 수원시 지방행정연수원에서 개소되었다.

한국지방행정연구원의 설립 과정에서 나타나는 특징은 우리나라의 다른 국책 연구원들과는 달리 중앙 정부가 주도하여 설립한 것이 아니라 시·도의 자발적 참여에 의하여 설립되었다는 점이다. 이러한 사실은 한국지방행정연구원이 설립되기 전까지는 지방 행정에 대하여 전문적으로 연구하는 기관이 국내에는 없었고, 이러한 문제에 대하여 지방 자치 단체에서 능동적으로 대처하기 위한 방안의 하나로 한국지방행정연구원을 설립하게 되었다는 점에 기인한다.

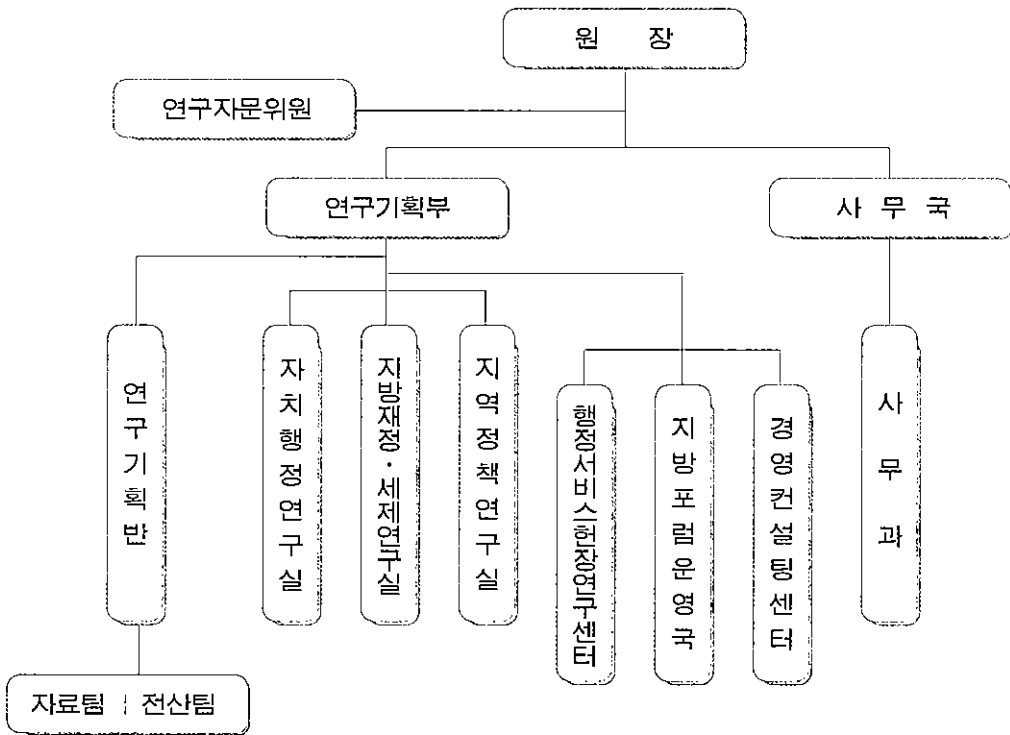
상기와 같은 설립 취지에 따라 당 연구원은 연구

기능, 조사 기능, 협력 기능을 주요한 핵심 기능으로 하고 있다.

연구 기능으로는 지방 행정 발전을 위한 장기 비전 제시, 지방 자치의 정착을 위한 정책 연구 등이 있으며, 조사 기능으로는 국내·외 지방 행정의 동향 분석, 지방 자치에 대한 주민 및 지방 공무원의 의견 조사, 지방 시책의 실태 분석을 위한 기초 조사 등이 있다. 그리고 협력 기능으로는 중앙·지방 자치 단체·민간 단체 등에 대한 자료와 경영 진단 지원, 국내·외 유관 연구 기관 및 국제 기구와의 교류·협력 등이 있다.

2. 기구 및 인력

2000년 현재 한국지방행정연구원의 내부 조직은 원장, 1부 3연구실 1반, 1국 1과로 구성되어 있다. 이러한 기구 체계에는 한국지방행정연구원이 환경 변화에 어떻게 대응하고 있는지가 잘 나타나 있다. 다시 말해 이전에는 연구 부서에 연구를 위한 부서 외에는 없었으나 지금은 행정 서비스 현장 연구 센터, 지방 포럼 운영국, 경영 컨설팅 센터 등 사업 부서가 신설되어 연구 기능 외에 연구 경험을 실제 행정 과정에 실용화할 수 있는 기능이 추가되었다는 점



이다. 이러한 기능의 확대 현상은 점점 더 가속화될 전망이다.

그리고 현재 총정원은 43명으로 원장 1인, 연구 직원 30인, 관리 직원 12인으로 구성되어 있다(위의 표 참조). 연구 직원 모두가 박사 학위 소지자이며, 미국에서 박사 학위를 취득한 연구원이 6명, 독일·프랑스·일본에서 박사 학위를 취득한 연구원이 3명, 그리고 국내에서 학위를 취득한 연구원이 18명이다. 그리고 분야별로 보면 행정학 박사가 14명, 경제학 박사가 5명, 정치학 박사와 법학 박사가 각 2명이고, 정책 분석학·사회학·도시 및 지역 계획학 등이 각 1명으로 구성되어 있다.

인력 부분에서 한국지방행정연구원의 특징은 국내 및 국외 박사간에 적절한 조화를 이루고 있으며, 다국적 연구원과는 달리 외국 박사들이 특정 국가에 치우치지 않고 있다는 점이다. 그리고 한국지방행정연구원의 새로운 관심 분야 중의 하나는 남북 교류 활성화에

따라 중국 및 러시아와의 교류가 확대되고 있다는 점을 중시하여 중국 및 러시아와 관련된 인력에 많은 관심을 갖고 있다.

II. 연구원의 주요 연구 사업

한국지방행정연구원의 연구 사업은 크게 과제 연구 사업과 연구 조성 사업으로 구분된다.

1. 과제 연구 사업

한국지방행정연구원의 과제 연구 사업은 기본 과제, 정책 과제, 용역 과제, 특별 과제 등으로 구분된다. 이 중 기본 과제는 행정 자치부와 각 시·도에서 의뢰한 연구 과제를 중심으로 연구하는 과제이며, 정책 과제는 회계 연도 중에 행정 자치부, 중앙 정부, 지방 자치 단체 등 관련 기관에서 시급·당면한 정책 수립을 위하여 요청한 과제이다. 특별 과제는 우리

구 분	과 제 명
자치 행정 분야	1. 지방 자치 단체 개방형 직위제의 도입 및 정착 방안 2. 지방 자치 단체 공직 부패 해소 방안 3. 지역 NGO의 지방 자치 단체 정책 참여 방안 4. 지방 자치 단체 변화 관리를 위한 전략 기획의 활용 방안 5. 기초 자치 단체장의 리더십과 역할 수행에 관한 연구
재정·세제 분야	1. 지방 예산 제도의 개선 방안 2. 지방세 부과·징수 체계의 개선 방안 3. 민간 위탁 사업의 평가와 개선 방안 4. 재산세 산정 과정에 대한 평가와 개선 방안
지역 정책 분야	1. 21세기 한국 지방 자치 체제의 재구축 2. 지방 문화 산업 육성 방안 3. 지방 자치 단체의 지식 경영 체제 구축 방안 4. 도시 재정 지출의 효과 분석 및 개선 방안

나라 지방 자치 중장기 모델 정립을 위한 과제이고, 용역 과제는 외부 기관이 의뢰한 과제이다.

이러한 과제의 구분은 우리 나라 국책 연구원에서 일반적으로 나타나는 현상이지만 한국지방행정연구원만의 특색이라고 한다면 과제의 선정 과정이라고 할 수 있다. 다시 말해 한국지방행정연구원에서는 기본 과제 선정시 우선적으로 행정 자치부, 시·도 자치 단체, 연구 지문 위원회 위원, 연구 직원의 네 집단에 연구 주제를 의뢰한다. 특히, 시·도 자치 단체로부터 연구 과제를 추천받는다라는 점으로, 이는 지방의 실무 공무원들이 실제 행정 과정에서 나타나는 문제를 연구 과제로 선정할 수 있다는 점뿐만 아니라 지방의 문제를 지방의 시각에서 연구할 수 있다는 장점을 지닌 과제 선정 체제라고 할 수 있다.

이렇게 선정된 과제는 연구자들이 자신의 전공과 관련해 연구하고자 하는 주제를 선정하게 되는데, 이 과정에서 연구자들은 다양한 기관으로부터 도출된 다양한 주제 중에 자신의 전공과 관련된 주제를 선택할 수 있다는 점에서 선택의 범위가 넓고 주제 선정 과정에서 자신의 역량을 충분히 발휘할 수 있는 기회

가 주어지게 된다.

이러한 절차를 통해 한국지방행정연구원에서 연구자들이 선택하여 연구하고 있는 2000년의 기본 과제는 위의 표와 같다.

이러한 기본 과제 외에 2000년도에 당 연구원에서 주요 연구 과제 사업으로 추진한 것을 보면, '지방 자치 단체 종합 평가', '복식 부기 도입을 위한 회계 기준 수립 및 전산 프로그램 개발', '행정 서비스 현장 고객 만족도 조사', '통일에 대비한 지방 정부의 역할', '지방 자치 단체 재정 진단·평가' 등이 있다. 이 중 '지방 자치 단체 종합 평가'는 행정 자치부와 공동으로 전국 시·도의 종합 행정을 평가하는 프로젝트로서 당 연구원이 지표 개발부터 실사까지 주관한 대형 연구 과제라고 할 수 있다. 이 외에도 '복식 부기 도입을 위한 회계 기준 수립 및 전산 프로그램 개발'은 우리 나라 재정 인프라의 거시적인 변화를 모색하기 위한 프로젝트로서 당 연구원의 지방 재정 및 지방세를 연구한 박사들이 일구어 낸 성과라고 할 수 있다.

구 분	내 용
세 미 나	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지방 재정 발전 방안 모색 2. 「행정 개혁 2년의 성과와 반성」 국제 세미나 3. 민선 자치 5년의 성과와 발전 방향 4. 통일에 대비한 지방 정부의 역할
KRILA 포럼	<ol style="list-style-type: none"> 1. 미국 공무원 제도의 개혁 - William W. Boyer(미국 델라웨어 대학교 명예 석좌 교수) 2. 미국 지방 정부의 변화와 리더십 - Robert B. Denhardt(미국 아리조나 대학교 행정대학원 교수) 3. 사회 과학 관련 데이터베이스 구축 및 web 서비스 - 이남영(숙명여대 정치외교학과 교수) 4. 중국 지방 행정 체제의 현황 - 베이징 시를 중심으로 - - Yuan Da-Yi(중국 북경행정학원 교수) 5. 통일 독일에 있어서 구동독 지역 지방 자치 단체의 문제점 - Rainer Pitschas(독일 슈파이어 행정대학원 교수)
지방 포럼	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「제 5차」 새로운 세기의 국제 도시 포항의 역할 2. 「제 6차」 충북 지역 Bio-Tech 산업의 미래와 발전 방향

2. 연구 조성 사업

연구 조성 사업은 직접 연구하는 것은 아니지만 지방 자치 발전을 위해 당 연구원이 사명감을 갖고 추진하는 사업들로서 세미나, 공청회, KRILA 포럼, 전문 학술지 발간 등의 사업을 수행하고 있다.

2000년에 수행한 연구 조성 사업의 실적을 요약하면 위의 표와 같다.

이 중 세미나, 공청회, 학술지 발간 등은 타 연구원에서도 일반적으로 수행하는 기능이지만 KRILA 포럼은 국내외 저명 인사를 초빙하여 국내외 환경 변화에 대한 정보를 공유하고 토론하는 장으로써 당 연구원의 연구 영역뿐만 아니라 사회, 문화 정치 등 다양한 분야의 토론이 이루어진다는 점에서 당 연구원이 보유한 특수한 사업이라고 할 수 있다. 이 사업의 참여는 누구에게나 개방되어 있으며, 모든 포럼의 주

제 및 초빙자는 당 연구원 인터넷에 항상 게시되므로 원하면 누구나 참여할 수 있다.

이 외에도 당 연구원에서 발간하고 있는 「지방 행정 연구」는 국내 유일의 지방 자치 관련 전문 학술지로서, 매년 2회 발간하고 있으며, 우리나라 지방 자치 연구의 이론적 토대를 형성하는데 많은 기여를 하고 있다. 이 학술지에는 주제가 지방 자치와 관련이 있다면 누구나 게재 신청을 할 수 있다. 그러나 다소 까다로운 심사 절차를 구비하고 있어 게재되는 논문의 수가 많지는 않지만 훌륭한 논문을 게재하기 위해 마련한 절차라 할 수 있다.

Ⅲ. 연구원의 특색

1. 지방 자치에 대한 종합적 싱크탱크 기관

한국지방행정연구원은 중앙과 지방을 연계하는 중

범위(meso-scale)의 균형적 연구를 수행하고, 지방 자치 제도 발전을 위한 종합적·실천적 연구에 초점을 두는 연구 기관으로서, 국가 전체적으로는 행정 자치부 산하의 연구원으로, 지방적 차원에서는 지방 자치 단체 출연 연구원으로 존재하고 있다.

시·도의 지방 자치 단체에서 출연하여 운영하고 있는 시·도 지방 자치 단체 연구소와는 달리 중앙 정부 차원의 거시적 접근이나 부분별 연구에 초점을 두면서 국내·외 자치 동향 분석 및 정책화, 지방 자치 정보 자료의 축적, 연구 수요자와의 네트워크 체계의 구축 등을 수행하는 특성을 가지고 있다.

2. 국내 제일의 지방 자치 연구·조사 기능 수행

한국지방행정연구원은 자치 행정 분야, 지방 재정 분야, 지방 세계 분야, 지역 경제 분야에 대해서 독자적인 연구 결과를 산출하였고, 특히 중앙과 지방 자치 단체간 교량적 기능을 수행함으로써 국내 유일의 지방 자치 분야 전문 연구·조사 기관으로 존재하고 있다.

우선 지방 행정 분야에서는 지방 사무, 지방 정치, 지방 경영, 광역 행정, 국가와 지방간의 관계 연구 등으로 타 연구원이 지속적으로 연구할 수 없는 특유의 연구 영역을 구축하고 있다. 지방 재정 분야에서는 자치 재정적 접근에 바탕을 둔 연구 기능의 전문성을 확보함으로써 국가 재정 운영의 틀 속에서 중앙 정부의 지방 자치 단체에 대한 재정 지원 및 지방 재정 운영의 자율 체제 구축을 위한 정책을 개발하고 있는 유일의 연구 기관이다. 그리고 지방 세계 분야에서는 국제 관련 연구원에 대한 지방세 연구의 카운터 파트로서의 역할을 수행하고 있으며, 지방 세계의 개편, 국제와 지방세의 조정, 지방 재정 건전화에 관한 정책 연구 등은 전문적인 노하우를 가지고 있는 영역이다. 지역 정책 분야의 경우 지역의 경계를 넘어선 광

역 개발의 문제, 낙후 지역 지원·개발, 지역 경제 활성화, 지역 정보화 기초 연구 수행 등은 특유의 연구 영역이다.

Ⅳ. 그 동안의 성과

1. 지방 자치 제도의 도입·발전에 이바지

1991년 지방 의회가 구성되기 이전 또는 1995년 지방 자치 단체장 선거가 있기 이전에 지방 자치 제도의 안정적 구축을 위한 자치 행정 체계의 기본틀 등 제반 정책 연구를 수행함으로써 지방 자치제의 합리적 운용에 기여한 바 있다. 특히 지방행·재정 구조, 지방 의회 등과 관련된 각종 제도의 신설 요구에 적극 대응함과 동시에 지방 자치 발전을 위한 각종 행사 개최를 통해 홍보 및 의견 수렴 노력을 기울이기도 하였다.

그리고 민선 지방 자치 체제 구축 이후, 지방의 논리가 새로운 패러다임으로 자리잡으면서 자치 발전을 위한 각종 개선 과제가 분출됨에 따라서 이에 대응한 논리 개발 및 제도 개선 노력에 경주한 바 있다. 이를 위하여 지방 자치 단체의 구조 개편 논의, 지방 공무원 제도 개선, 지방 행·재정의 진단 및 평가 등 지방 정부의 환경 변화에 적극적으로 대응하는 실질적 연구를 수행하였고, 그 결과물이 대부분 입법화 또는 제도 개선에 반영됨으로써 지방 자치 제도 발전에 괄목할 만한 성과를 나타내고 있다. 예를 들어 새로운 지방 자치 제도를 신설하는데 기여한 과제로는 읍, 면, 동 기능 전환에 따른 주민 자치 센터 도입 방안 연구, 도·농 복합 형태 시의 운영 성과 분석 및 제도 개선 등 다수가 있고, 1999년에서 2000년에 걸쳐서는 "지방 자치 단체의 책임 운영 기관제 도입"과 "지방 자치 단체의 개방형 임용제 도입"에 관한 연구를 행함으로써 2002년도 지방 제도 정착을 위한

구 분	과 제 명
<p style="text-align: center;">자치 제도 도입 기여 과제</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방 행정 기능 분석에 관한 연구 · 외국의 지방 자치 제도 비교 연구 · 2000년을 향한 지방 행정 좌표 · 지방 자치제하의 지방 감사 제도 연구 · 지방 자치 시대의 지방 공무원 제도 발전 방안 · 지방 자치하의 도시 계획 관리 모델 연구 · 지방 자치 대비 환경 보전세 신설 방안 · 주민 조직 실태 조사에 관한 연구
<p style="text-align: center;">자치 제도 정착 기여 과제</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방 자치 단체와 특별 지방 행정 기관간 역할 재분담 · 민선 자치 단체장의 바람직한 역할 정립 · 지방 의회의 의정 효율화 제고 방안 · 지방 선거 제도 개선 연구 · 지방 자치 단체의 지방 공무원 정원 모형 개발 · 중장기 지방 재정 계획의 연동화 연구 · 지방 재정 진단 제도의 효율적 운용 방안 · 지방세 감면 제도 개선 방안 · 지역 종합 정보 센터의 설립 운영 모형

제도적 기반을 마련하였다.

2. 지방 자치에 대한 정책 연구 결과물의 축적 및 공개

한국 지방 행정 연구원은 1980년대까지 미개척 분야였던 지방 행정 분야의 정책 연구를 선도해 오며, 지난 16년간 조사·연구의 산출물을 축적·공개함으로써 중앙 정부와 지방 자치 단체 그리고 학계 등과의 연계성을 제고하였다.

분야별 정책 연구의 산출물 내용을 보면, 자치 행정 분야의 경우 지방 행정 기능 분석, 지방 사무 처리 실태 분석, 주민 의식 조사 등의 연구가 이루어졌고, 지방 재정 분야의 경우는 지방 재정 조정, 지방 예산 체계, 재정 관리 등의 연구가 이루어졌다. 또한 지방 세제 분야의 경우 지방세 체계 개편, 세원 조정, 세정

발전 등의 연구와 지역 정책 분야의 경우 지역 경제 활성화, 낙후 지역 개발, 지역 정보화 등의 연구가 제시될 수 있다.

한편, 외국의 지방 자치 제도에 대한 최신 정보를 분석하여 새로운 정책 대안을 마련하는 과정에서 벤치마킹할 수 있도록 함으로써 정보를 공개하는 기능을 활발히 추진하였다. 예를 들어 1997년에는 외국의 지방 선거 제도, 외국의 지방 자치와 기관 구성 형태, 영국의 계층 구조 개편, 외국의 대도시 제도, 외국 지방 자치 단체의 행정 개혁 동향 등과 관련한 과제들을 집중적으로 수행한 바 있다.

따라서 한국지방행정연구원은 지방 자치에 대한 수많은 자료의 축적 및 공개, 신속한 정보 분석 및 적시 제공, 전문성과 노하우를 겸비한 연구 인력 확보 등의 면에서 최선단 연구 기관으로 자리잡고 있다고 할 수 있다.

3. 행정 자치부 및 지방 자치 단체에 대한 정책 지원 활성화

매년 말에 지방 자치 단체로부터 다음 해에 추진할 과제를 추천 받아 정책 대안 발굴을 위한 연구를 수행함으로써 정책적 지원을 아끼지 않았다. 그리고 지방 자치 단체에 대한 컨설팅을 수행함으로써 지방 경영의 활성화에 기여하였다. 전남 00군과 컨설팅 협약을 맺어 행정 서비스 현장 제정 등을 지원한 바 있고, 경기도 00시의 내부 역량 측정을 통한 조직 개편, 000도의 조직 진단 등을 수행함으로써 지방 자치 단체가 경영 효율화를 강화하는데 기여하였다.

한편, 당 연구원은 국가 행정 기관인 국무총리실, 기획예산처, 행정자치부 등과의 연구 협력을 통해 정책 지원을 하기도 하였다. 1998년에 기획예산위원회(그 당시)가 주관한 "지방 자치 단체에 대한 경영 진단"에 참여, 민간 컨설팅 회사와 합동으로 경영 진단을 시행하여 새로운 조직 진단안을 제공함으로써 높은 평가를 받기도 하였다. 국무총리실의 경우는 최근 "광역 자치 단체 평가"와 관련한 최초의 지방 자치 단체 평가 모형을 개발·적용함으로써 효율적인 지원을 한 바 있다.

그리고 행정 자치부·00구·00시와 함께 수행하는 "지방 자치 단체의 복식 부기 제도 도입"을 수행함으로써 미래 지향적인 자치 체제의 기반을 구축하는데 정책적 기여를 하고 있기도 하다. 특히 1999년부터 활성화되고 있는 "행정 서비스 현장 제정 및 이행 실태 평가"와 관련해서는 당 연구원이 독보적 성과를 거두고 있으며, 이는 신공공 관리 기법의 하나를 지방 행정에 도입·정착시킨 좋은 사례로 인정받고 있다. 이 외에도 "통일 대비 지방 행정 체제의 개편" 등의 과제를 수행하여 국가 및 지방 정책의 기본 방향을 설정하는데 일조하였다.

V. 한국지방행정연구원의 발전 계획

1. 지방 자치 전담 연구 기관으로 확대·육성

선진국의 경우 다양한 주민 욕구에 부응하기 위한 자치 단체의 역할이 증대됨에 따라 이를 위한 지방 자치를 종합적으로 연구하는 기관의 역할이 강조되는 추세에 있다. 외국의 지방 자치 단체 연구 기관으로는 지방자치행정시스템연구소(일본), 지방정부연합연구소(미국), 지역행정연구원(프랑스), 지방공공체위원회(독일), 지방정부경영협의회중앙연구원(영국) 등이 있다. 따라서 당 연구원을 지방 자치 단체간, 지방 연구 기관간 네트워크의 거점으로 구축하여 싱크탱크 역할을 강화하고, 국제적 수준의 연구 기관으로 발전시켜, 아시아 국가의 지방 분권화에 선도적 역할을 담당하도록 역할을 강화하는 것이 필요하다.

2. 지방 자치 단체 및 주민을 고객으로 한 전문 연구원으로 발전

행정 서비스의 공급자로서 지방 행정의 기능이 점차 강화되고, 이에 대한 연구의 수요가 날로 급증됨에 따라 한국지방행정연구원은 지방 자치 제도 운영에 있어서 주민의 의견을 결집하고 참여를 독려하는 등의 시각에서 연구를 수행하는 기관으로 발전되고, 특히 지방 자치 단체의 의견을 수렴하여 지방 자치 제도, 지방 의정, 지방 재정, 지방 세제, 지역 개발 등을 망라하는 제도 연구의 종합 연구 기관으로 육성·발전되는 것이 필요하다.(오른쪽 상단 표 참조)

VI. 연구원이 대학에 미치는 시사점

각 대학에서 육성한 학문적 소양을 갖춘 인재들을 당 연구원에서 적극 활용하여 지방 자치 제도 발전에

지방 자치를 선도하는 역할



지방 자치에 대한 싱크탱크화

- 국내외 자치 동향 분석 및 정책화
- 지방 자치 정보 자료의 축적
- 연구 수요자와의 네트워크 체제 구축

국내 제일의 지방 자치 연구 기관화

- 연구원 내부 역량 제고
- 유관 기관 상호간 교량적 기능 수행
- 주민 편익 증진 연구 방향 지향

적정 정보의 적시 공급 추구

연구 결과의 비교 우위 및 차별화 추구

기여도록 해야 한다는 점에서, 그리고 각 대학과 당 연구원이 관련 분야에 대한 정보를 공유함으로써 지방 자치 분야의 학문적 발전을 도모할 수 있는 공동체로서의 관계를 형성할 수 있다는 점에서 대학과 당 연구원의 연계성을 강조할 수 있다.

연구원에서 발간하는 연구 과제 결과물로 새롭고 실제적인 정책 내용을 공개함으로써 대학 교수 등 전문자에게 논의의 장을 제공하며, 세미나 및 학술지를 통해 대학의 교수 및 학생들에게 연구 성과물을 발표하게 하는 등 참여의 장을 제공하고, 또한 각종 학술 행사 및 학회에 재정적 지원 등을 행함으로써 건전한

학문 발전에 기여하는 역할을 하고 있다.

반면에 대학도 연구원을 대학 교수 또는 강사 등으로 활용함으로써 연구원에서 연마한 실용성 있는 연구 실적들이 학생들에게 전수되고, 연구원의 실무적 경험이 대학의 이론 연구와 융화되는 기반을 구축하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

이러한 면에서 양자간의 관계는 매우 중요하고 상호간에 긍정적인 영향을 미친다고 할 수 있으며, 산·학·연의 연계 고리 중에서 학·연의 관계를 자리잡게 하는 계기가 될 것으로 보고 상호간의 역할에 대한 성찰이 필요하다. 