

## 지역격차의 새로운 차원으로서 ‘지역발전정책 개발역량’: 비수도권 광역 지자체의 사례 연구

‘Regional Development Think-tank Capacity’ as a New Dimension  
of Regional Disparity: A Case Study of a Metropolitan City  
Located in a Non-Capital Region

김준우\*, 안영진\*\*

이 글은 우리나라의 지역격차에 대해 기존의 연구와 달리 접근하고자 했다. 한국의 지역격차는 단순히 수도권에 쏠리는 문제로 국한되지 않으며, 수도권에 지역의 앞날을 내다보고 설계하는 역량에서 비수도권을 앞서 나간다는 사실도 중요하다는 점에 주목해, 경제적 지표보다는 ‘지역발전정책 개발역량’을 다루었다. 이 연구는 사례조사 대상지역으로서 익명의 ‘A광역지자체’로 불리는 비수도권 광역지자체를 선정하고, A지자체가 운영하는 지역발전 관련 A연구원의 지역발전정책 개발역량에 관해 각 분야의 전문가와 여론 주도층의 다양한 의견을 조사하고 분석했다. 연구 결과 A연구원의 지역발전정책 개발역량은 전국에서 가장 높은 시도 연구원의 44.38%라는 응답을 얻었다. 이 연구를 통해 이점이 단순히 정태적인 지표상의 지역격차가 아니라, 현재는 물론이고 향후 지역격차의 확대 또는 축소에 중요한 변수로 자리 잡을 가능성이 크다는 점을 파악할 수 있었다.

주요어: 지역발전, 정책개발역량, 시도 연구원, 지역격차

\* 전남대학교 사회학과 교수(junewoo2020@hanmai.net)

\*\* 전남대학교 지리학과 교수, 교신저자(yjahn@chonnam.ac.kr)

## 1. 서론

그동안 우리나라에서 지역격차를 둘러싼 논의는 학문적으로나 정책적으로나 “수도권이 비수도권에 비해 얼마나 잘 살고 있느냐”는 경제적 관점에서 크게 벗어나지 못했다. 아래의 인용문은 다소 장황하지만, 국도의 불균형 발전에 관한 학술논문이나 연구보고서에서 흔히 찾아볼 수 있는 대표적 표현이다.

“매출액을 기준으로 한 우리나라 100대 기업본사의 분포를 보면, 2000년 현재 수도권에 91개 본사가 위치하고 있는 반면, 지방에는 9개만 위치하고 있다. …… 서울은 외국기업에게 가장 투자 유인력이 높은 지역으로 1999년 기준으로 외국인 투자의 40.3%가 서울로 유치되었다. …… 시도별 GRDP의 점유율을 보면, 2001년 말 기준 수도권이 전체의 47.1%를 점유하고 있다”(고영구, 2004).

그러나 우리는 이러한 경제적 편향에서 벗어나 지역격차의 비경제적 요인이 지닌 의미와 중요성에 주목할 필요가 있다. 주지하다시피 주민들의 생활은 경제적 요인에 의해서만 결정되지 않는다. ‘삶의 질’과 같은 개념에 대한 세계적인 관심은 비경제적 요인의 의의를 대변하는 하나의 예다. 비경제적 영역은 경제적으로도 매우 중요하다. 예를 들어 2006년을 전후해 두드러진 상승폭을 보인 서울 강남의 아파트 값 역시 교육환경이라는 비경제적 요인을 배제하고서는 설명하기 어렵기 때문이다.

이런 배경에서 본 연구는 지역격차에서 비경제적 요인을 지역이 자체적으로 지역발전정책을 개발할 수 있는 역량과 관련시켜 구체적으로 분석해보고자 한다. 따라서 ‘지역발전정책 개발역량’의 지역격차를 측정하는 것은 새로운 학술적 시도라고 할 수 있다. 김준우 등(2006)은 이러한 ‘지역발전정책 개발역량’을 “지역발전에 관련된 문제 해결적 정책을 현실에 적용할 수 있도록 개발하는 데 전담하는 전문가들의 역량을 집단적

이익으로부터 상대적으로 독립적으로 결집시키고 조직화하는 능력”이라고 조작적으로 정의한 바 있다. 비유해 설명하면, 한 지역의 이러한 ‘지역발전정책 개발역량’은 기업의 연구개발기능과 유사하다고 볼 수 있다. 김준우 등(2006)은 개념 정의에서 ‘도시의 연구개발(urban research and development)’이라는 개념을 참조했음을 밝혔다. 랜드리(Landry, 2000)는 기업체의 연구개발에 유추해 이 용어를 원용하고 있다. 연구개발의 개념은 일반 회사나 기업에서 중요하게 인식되어, 이를테면 다국적 기업들은 예외 없이 거의 대부분 연구개발 관련 부서를 갖추고 있다. 만약 이들 기업이 연구개발 부서를 갖고 있지 않다면, 앞으로의 신상품 개발이나 개선된 서비스의 제공은 생각하기 어렵기 때문에 기업의 미래 전망은 매우 불투명하다고 지적할 수 있다. 하지만 그는 이와 아울러 이 개념을 도시에 곧바로 적용할 수 없다고 언급한다. 도시 정부들이 ‘기획전략 부서’나 ‘경제개발 부서’를 갖추고 있기 때문에 연구개발 부서를 지니고 있다고 주장할지도 모르지만, 실제로 이러한 부서들은 제한되지 않는 창조적 혁신을 낳기에는 역부족이기 때문에 연구개발 부서로 간주될 수 없다는 것이다. ‘도시의 연구개발’은 도시의 미래를 조망하고 도시의 지속적인 발전에 작용하는 위협과 기회를 포착하며, 이를 고려한 혁신을 연구하고 실행하는 데 도움을 주어야 한다는 것이다. 랜드리는 이러한 ‘도시의 연구개발’이 도시 운영에서 창의적 사고와 이에 따른 실행을 낳을 수 있다고 지적한다. 세계적으로 바르셀로나와 시드니, 시애틀, 밴쿠버, 헬싱키, 쿠리치바, 로테르담, 더블린과 같은 도시들이 종종 이러한 성공 사례로 널리 인용되고 있다.

다른 한편으로 이 글에서 ‘지역발전정책 개발역량’을 지역격차의 한 요인으로서 실증적이고 경험적으로 분석하려는 이유는 그것이 지역과 도시 주민의 삶에 미치는 영향이 지대하기 때문이다. 지역이나 도시가 자체적으로 새로운 발전정책을 개발할 수 있는 능력은 주민들의 삶에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 랜드리가 언급한 브라질 쿠리치바(Curitiba)의 경우에는 전 세계적으로도 성공적인 도시 운영을 인정받고 있으며,

이러한 도시 발전의 청사진은 '도시계획연구소'라는 지역개발정책 연구 집단에 의해 고안되었다(박용남, 2000; 김준우, 2002). 예를 들어 다른 수많은 도시들이 값비싼 지하철 건설에 매달릴 때, 이 도시는 지하철과 유사하게 전용도로를 달릴 수 있는 급행 버스체제를 추진했다(Time, 1993; 김준우, 2002). 사사키노부오(佐佐木信夫)는 독자적으로 지역 주민과 환경의 요구에 능동적으로 대처하면서 스스로 정책능력을 발휘할 수 있는 지방 정부를 '정책지자체(政策地自体)'로 일컫고 있다. 정책능력을 향상시키기 위해서는 싱크탱크 조직을 갖추어야만 한다(佐佐木信夫, 1997; 우무정, 2000; 김준우, 2002).

이러한 '지역발전정책 개발역량'이 주민생활에 미치는 영향은 최근 들어 우리나라에서도 크게 확대되고 있다. 그 논거로 우선 세계화로 인해 중앙정부를 우회한 지역(정부) 간 외자유치 경쟁의 심화를 들 수 있다(Douglass, 2000). 우리나라의 구체적인 사례로는 경상남도가 2001년 사천에 유치한 BAT(British American Tobacco)와 경기도가 2003년 파주에 유치한 LG필립스 LCD 생산단지를 들 수 있다. 이 두 가지 예는 모두 지자체의 적극적인 노력이 결실을 맺은 경우다(김혁규, 2002; 한국일보, 2006). 이러한 사례들은 한국의 지자체들이 독자적인 정책수립에 보이는 적극적인 관심을 대변한다. 또한 자본 유치는 단순히 각종 혜택의 제공만으로 충분하지 않다. 교육과 교통, 문화와 같은 다양한 영역을 아우르는 문제 해결적 정책의 적극적인 현실 적용을 요청한다. 이는 '지역발전정책 개발역량'의 전문성이 발휘되는 영역이기도 하다. 둘째, 지역사회의 지배구조의 변화에 따른 지역발전정책에 대한 주민들의 참여와 관심이 고조되고 있다는 것이다. 강원 의 원주시 시청사 건립을 둘러싼 행위자들을 분석한 박기관(2002)은 사회계층의 여러 경로를 통한 비공식 집단들의 참여가 점증하고 있는 점을 보여준다. 엄미경 등(2006)은 제주도 섬지코지의 관광지 개발사업에의 주민참여를 자세히 언급하고 있다. 셋째, 중앙 정부의 지역 지원에서 효율성 원칙의 대두를 들 수 있다. 이는 지자체 사이의 정책경쟁을 유발시키는 공모사업의 확대에서 잘 드러난다. 구체

적으로 행정자치부는 2006년 2월 1일에 ‘살기 좋은 지역 만들기 2007~2009’ 공모 결과를 확정 발표했다. 이와 관련한 공식 보도자료(행정자치부 살기 좋은 지역기획팀, 2006년 2월 2일)에 따르면, 총 140개의 시·군 가운데 126개 시·군이 공모에 참여했다고 한다. 각계 전문가들의 심사를 거쳐 ‘곡성군 자연 속의 섬진강 기차마을’과 ‘양주시 천생연분 자전거 마을’ 등 30여 개의 사업이 선정되었으며, 이들 지역은 중앙정부로부터 각종 지원을 받게 되었다.<sup>1)</sup> 여기서 우리가 주목할 점은 이 보도자료에 나온 다음 문구이다. “그동안 다수 부처에서 전국을 대상으로 획일적으로 분산 투자하던 방식이 전면 혁신되어 선택과 집중 방식에 의한 효율적인 재정투자가 이루어지고, 행자부의 성공모델이 건교부, 농림부 등의 타 부처의 사업에 좋은 모델이 될 것으로 기대한다”는 것이다. 이는 향후 중앙정부의 지원이 더욱 더 정책적 측면을 강조하는 공모 형식으로 실행 될 가능성을 잘 보여준다.

이런 맥락에서 본 연구에서는 ‘지역발전정책 개발역량’이라는 개념을 지역격차의 한 요인으로 설정해 살펴보고자 한다. 한국의 지역격차는 단 순히 수도권이 잘사는 문제로 국한되지 않는다. 수도권이 지역의 앞날을 내다보고 설계하는 역량에서 비수도권을 앞서 나간다는 사실도 대단히 중요하다는 점에 주목하고자 한다. 새로운 지역격차의 차원을 제시하는 것은 앞으로도 새로운 담론 형성을 가능케 하며, 이 연구도 이런 의미에서 이 문제를 처음으로 조심스럽게 접근해보고자 한다. 단순한 격차를 논의하는 데 그치지 않고, 그 구체적인 원인이 무엇인지도 함께 다루어 보고자 한다. 또한 이러한 상황이 갖는 정책적 함의에 대해서도 간략하게나마 논의하고자 한다.

1) 선정지역에 대한 3년간의 지원내용은 다음과 같다. 첫째, 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책을 묶어서 패키지로 지원한다. 둘째, 3년간 평균 20억 원의 인센티브 사업비를 지급한다. 셋째, 재정부 등 관계부처와 협의를 거쳐 ‘살기 좋은 지역특구’로 지정할 계획이다. 살기 좋은 지역특구 지정 시 공립학교 설립 운영 및 외국인의 교원 및 강사임용이 가능해지고, 농지전용 및 산지전용 등에 특례를 적용받는 등 다양한 규제가 해소된다.

이 연구는 구체적으로 실증적 분석과 측정을 통해 이루어진다. 이와 관련한 사례 조사의 대상지역은 익명으로 처리된 ‘A광역시자체’로 불리는 비수도권 광역자치단체이다. A광역시자체의 ‘지역발전정책 개발역량’에 관해 잘 파악하고 있는 각 분야의 전문가와 여론 주도층에 속하는 응답자들의 다양한 의견들은 이 글의 논지를 살펴보는 실증적 근거이자 이론적 주장을 뒷받침해줄 것이다.

## 2. 이론적 배경: 기존 연구의 검토

‘지역발전정책 개발역량’이라는 용어를 직접적으로 거론하지 않고 다소 다른 접근 방법을 사용했지만, 김준우(2002)의 논문은 이 논문과 비슷한 맥락의 문제의식을 갖고 있다. 그는 주지하다시피 시도 연구원에 대한 비수도권 광역자치체의 지원이나 인식이 수도권 광역자치체보다 뒤떨어진다는 점을 문헌자료와 면접을 바탕으로 주장했다. 그는 수도권 시도 연구원들은 비수도권 시도 연구원들보다 많은 임금과 더 나은 연구 환경을 누리고 있다는 점을 연구원들과의 면담을 통한 연구로 보고했다. 여기서 시도 연구원이란 서울의 ‘서울시정개발연구원’처럼 지자체가 출연해 설립한 지역발전 관련 전문 정책연구기관을 말한다.<sup>2)</sup> 따라서 이 글은 기존 연구(김준우, 2002)의 가설을 실증적으로 논증하는 성격을 지니기도 한다.

이런 맥락에서 김원배(1997)의 연구도 큰 흥미를 끈다. 그는 한국 대도

2) 시도 연구원들은 ‘시도연구원협의회’를 구성하고 있으며 협의회의 정회원은 지방자치단체가 일부 또는 전부를 출연해 설립한 연구기관의 장으로 하고 있다(시도연구원협의회, 2002). 2008년 1월 현재 시도 연구원 목록은 다음과 같다. 서울시정개발연구원, 부산발전연구원, 대구경북연구원, 인천발전연구원, 광주발전연구원, 전남발전연구원, 대전발전연구원, 울산발전연구원, 경기발전연구원, 강원발전연구원, 충북개발연구원, 충남발전연구원, 전북발전연구원, 경남발전연구원, 제주발전연구원.

시의 경쟁력을 측정할 수 있는 지표를 제시하고 있다. 그는 도시 경쟁력을 산업 경쟁력을 포괄하는 개념이면서도 도시의 고유한 입지 우위를 고려하는 차원에서 파악하고 있다. 이 지표는 투자역량과 학습역량, 물적 역량, 사회통합관리역량 등 네 가지 요소로 구성되어 있다. 학습역량을 측정하는 구성요소 가운데 하나가 ‘지방자치단체의 공공 연구개발 투자 비율’이다. 김준우(2002)가 언급한 시도 연구원에 대한 지자체의 재정 지원은 도시경쟁력 지수를 구성하는 한 항목에 해당한다.

대규모 개발 위주의 기존 지역정책의 한계를 비판하는 신지역주의<sup>3)</sup>도 지역차원에서 지식역량의 강화를 강조하며, 혁신 역시 지역에 뿌리를 두고 이루어져야 함을 강조하고 있다. 신지역주의 이론에 따르면, 지역은 물리적으로 분리될 수 없는 고유한 속성을 지니고 있으며, 이러한 고유한 속성은 지역의 자연적 배경은 물론이고 사회적, 역사 문화적 구조에서 비롯된다고 한다. 이러한 지역이 지닌 속성 그 자체가 지역발전의 동인이 된다는 것이다(김태환 외, 2004). 신지역주의적 성격을 보여주는 이른바 ‘클러스터’ 이론은 구체적으로 대학과 연구소 그리고 기업과 같은 지역의 경제주체 사이의 학습을 중시한다(Cooke, 1998). 특히 지식기반경제의 경쟁력은 혁신능력에 의해 결정되고 혁신능력은 다양한 기관의 창의적 상호작용과 기술의 발전, 그리고 각 기관들 사이의 협력적 연구개발 등 다양한 학습능력에 의해 좌우된다(OECD, 2001; 유평준 외, 2006). 이러한 학습과 혁신의 확산에서 사회적 자본은 필수적이다. 상호 간의 기대와 신뢰의 수준이 높게 형성되고 목표를 공유한다면, 굳이 공식적 감독 체계를 설계할 필요성은 사라진다. 결국 관계 기관들은 더 많은 자원을 학습과 혁신을 통한 지식의 습득과 발전에 투자할 수 있다. 상호간의 신뢰가 높은 경우에는 감시와 협상에 투자하는 시간도 감소한다. 관계의 품질이 높아지면, 지식의 이전도 원활해지는 것이다(Dyer & Singh, 1998; 유평준 외, 2006).

3) 신지역주의란 경제발전과 성장의 핵심으로서 지역의 중요성을 강조하는 최근의 연구동향을 총칭하는 용어(MacLeod, 2001)이다(김태환 외, 2004: 22).

특히 권영섭(1997)의 연구는 IR 52 장영실상을 수상한 138개 기업을 대상으로 한 실증연구를 통해 혁신의 지역격차를 분석했다. 그는 경제의 세계화가 진전되면서 경쟁이 심화되고, 그 과정에서 중요한 요인이 혁신이라고 주장한다. 혁신의 지역격차는 곧 지역 간 불균형으로 작용한다는 것이다. 수도권은 혁신의 지역분포에서 우월한 지위를 가지고 있다. 본사는 74.6%, 기술개발은 43.9%, 생산은 44.9%를 차지하고 있다. 기술개발지와 생산지가 다른 혁신 77건 중에서 52건은 수도권에서 개발되었고, 23건은 대전에서 개발되었다. 수도권과 대전에서 개발된 기술이 이전되어 다른 지역에서 생산된다는 것이다.

본 연구가 기존의 연구 성과를 염두에 두고 있지만 이것들과 비교해 한걸음 더 나아간 점은 첫째, 지역발전과 관련된 정책개발에 전담하는 조직의 역량이라는 구체적인 항목을 경험적으로 조사하려는 것이다. 둘째, 이 연구는 '지역발전정책 개발역량'이라는 개념을 지역격차의 한 요인으로서 파악하고 구체적이고 조작적으로 다루어보고자 한다는 것이다. 마지막 셋째로 이 연구는 이 새로운 요인과 관련해 단순한 격차의 양상뿐만 아니라 그 원인과 함의도 아울러 조망하고 설명해보고자 한다는 것이다.

### 3. 지역발전정책 개발역량에 관한 사례 연구

#### 1) 연구방법

본 연구의 조사 대상지역은 익명으로 처리하고자 한다. 비수도권 광역지자체인 대상지역을 'A광역시자체'로 표시하기로 한다. 조사 대상인 A광역시자체의 연구원은 'A연구원'으로 처리하고자 한다. 이러한 익명처리의 이유는 학술적 조사에서 실명 처리가 반드시 필요하지 않기 때문이다. 이 연구는 수도권과 비수도권 광역지자체 사이의 '지역발전정책 개

발역량'에서 드러나는 격차를 파악하려는 것이다. 두 번째 이유는 현실적인 파급효과이다. 기존 연구에서 이미 드러났듯이(김준우, 2002), 비수도권 광역지자체의 연구원은 연구 인력과 재정에서 적잖은 어려움에 직면해 있다. 실명으로 할 경우에는 제도적 제약에 의한 불리함까지 개별 연구원의 개인적 책임으로 떠넘겨지기 쉽다. 설문조사 결과를 보고할 때에도 A광역지자체가 어디인지를 직접적으로 나타내는 표현을 삭제했다.

조사 연구는 탐색적 면접조사와 전문가 조사(delphi method)를 통해 이루어졌다. 면접조사가 실시된 기간은 2002년 1월부터 2002년 12월까지 1년간이었다. 이 기간 동안 '지역발전정책 개발역량' 문제와 이에 대한 나름의 견해를 개진할 수 있다고 판단되는 관계자들을 만나 이 주제에 대해 여러 가지 의견을 청취했다. 관계자들은 전국 여러 지역의 시민단체(6명)와 대학교수(8명), 지자체 공무원(5명), 언론인(4명), 시도 연구원(예를 들어 서울의 시정개발연구원)의 연구자(7명) 등이다. '지역발전정책 개발역량'의 주체가 누구냐는 주제에 집중해 면접조사를 실시했다.

그리고 2003년 1월부터 2003년 12월 사이에 연구 주제를 숙지하고 있는 전문가를 대상으로 설문조사를 실시했다. 대상 집단은 언론(9), 시민단체(10), 경제(9), 학계(10)에 걸친 총 38명이었다. A광역지자체의 지역발전정책 개발역량의 주체로 많이 지적된 A연구원을 고려해 A연구원과 출연기관인 A광역지자체 공무원은 대상에서 제외했다. 이는 외부인에 의한 측정이 좀 더 객관적이고 정확할 것이라는 판단에 따른 것이었으며, 설문조사는 2회에 걸쳐 이루어졌다. 첫 번째는 실제로 연구원 외에 지역발전정책 개발역량을 갖춘 조직이나 집단이 없는지를 파악하는 데 집중했다. 두 번째는 A연구원을 다른 광역지자체의 연구원과 비교해 평가하는 작업에 초점을 맞추었다.

## 2) 분석 결과

먼저 A광역지자체의 경우에 지역발전정책 개발역량은 A연구원에 한

정되고 있다. 1차 조사에서 5개 집단을 제시하면서 지역발전정책 개발역량을 지니고 있는지를 각각 평가하도록 했다. 5개 집단은 ① 지역의 각종 민간연구소, ② A연구원, ③ A광역시자체, ④ 지역 소재 대학이나 대학 부설 연구소, ⑤ 지역의 시민단체와 시민단체 소속 민간연구소 등이었다. 조사 결과 A연구원만이 높은 지역발전정책 개발역량을 지닌 것으로 밝혀졌다. 다른 광역지자체 역시 연구원만이 지역발전정책 개발역량을 지니고 있다는 가정을 바탕으로 평가할 때, 수도권의 지역발전정책 개발역량이 우수한 것으로 드러났다. “전국에서 지역발전정책 개발역량이 가장 큰 시도 연구원은 어디입니까?”라는 질문에 대한 응답자들의 대답은 대부분 수도권 소재의 시도 연구원들이었다. 총 14명의 응답자 가운데 8명은 서울의 시정개발연구원, 2명은 경기발전연구원, 그리고 4명은 특정 지방발전연구원을 지목했다. 약 71.4%가 수도권의 연구소들을 가장 우수하다고 평가한 것이다.

전국에서 지역발전정책 개발역량을 가장 많은 시도 연구원과 비교했을 때, A연구원의 지역발전정책 개발역량은 낮은 것으로 평가되었다. “A연구원의 지역발전정책 개발역량은 전국에서 가장 높은 시도 연구원의 몇 퍼센트입니까?”라는 질문에 대한 응답자 평균은 44.38%에 지나지 않는다. 최빈치는 6명이 응답한 70%이다. 평균이 낮게 나온 것은 매우 낮은 점수 때문이다. <표 1>은 24명의 전체 응답자 가운데 5%가 1명이며, 10%도 3명이나 있음을 보여 준다.

지역발전정책 개발역량의 개념을 구성하는 하위부문에 대한 응답에서도 그 결과는 유사하다. 각 분야의 최고 시도 연구원과 비교했을 때, A연구원의 분야별 역량의 평균 퍼센트 포인트는 낮게 나타나고 있다. 질문은 예를 들어 정치적 독립성과 관련해서는 “전국에서 정치적으로 가장 독립된 시도 연구원을 100%로 기준했을 때, A연구원의 정치적 독립성은 몇 퍼센트입니까?”이다. <표 2>에서 알 수 있듯이, A연구원의 부문별 역량은 그 분야의 가장 우수한 연구원의 35%에서 52% 사이에 분포한다. 특히 부족한 부문은 ‘정치적 독립성’과 ‘연구관련 지역사회 네트워크의

&lt; 표 1 &gt; A연구원의 지역발전정책 개발역량에 관한 평가\*

응답	빈도	퍼센트
5%	1	4.2 %
10%	3	12.5 %
20%	1	4.2 %
30%	5	20.8 %
40%	1	4.2 %
50%	4	16.7 %
60%	2	8.3 %
70%	6	25.0 %
80%	1	4.2 %
총합	24	100.0 %
평균	44.38 %	

\* “A연구원의 지역발전정책 개발역량은 전국에서 가장 높은 시도 연구원의 몇 퍼센트입니까?”의 질문에 대한 응답임.

형성’, ‘연구관리 시스템의 내실화’ 등과 관련이 있다. 각각 35.29%, 37.27%, 37.41%의 응답 평균 퍼센트를 나타내고 있다.

뒤이어 이러한 A연구소의 부진에 대한 책임 소재를 살펴보았다. 질문은 “A연구원의 연구역량이 다른 시도 연구원보다 떨어진다면, 이는 A광역지자체의 내부요인입니까? 아니면 외부요인입니까?”로 했다. 이에 대해 총 33명이 응답했으며, 내부요인이라는 응답이 13명, 외부요인이라는 응답이 2명, ‘내부요인과 외부요인 둘 다’라는 응답이 18명으로 나타났다. 단순한 외부요인만이 문제는 아니며, 내부요인도 동시에 작용하고 있음을 시사한다.

다음으로 A연구소 부진의 구체적인 요인이 무엇이나에 대한 개방형 질문에는 38명이 답변했다. 이 답변들을 내용에 따라 분류했는데, 한 사람이 한 개 이상의 중복 응답을 한 경우도 있었기 때문에, 응답의 총수는 41개이다. < 표 3 >과 같이 41개의 응답은 7가지로 분류된다. 분류가 쉽지 않은 2개의 응답은 기타로 처리했다. A연구원이 부진한 가장 큰 원인

< 표 2 > A연구원의 부문별 지역발전정책 개발역량에 관한 평가\*

부 문	응답의 평균 퍼센트	응답수
연구과제개발능력	48.28 %	32명
정치적 독립성	35.29 %	34명
연구관련 지역사회 네트워크의 형성	37.27 %	33명
연구관리 시스템의 내실화	37.41 %	27명
연구 결과의 정책화	50.16 %	32명
지역실정의 이해	51.61 %	31명

\* "전국에서 정치적으로 가장 독립된 시도 연구원을 100%로 기준했을 때, A연구원의 ○○부문의 몇 퍼센트입니까?"

은 연구를 수행하는 연구 인력이나 A연구원의 구조적 요인과 직접적으로 관련되어 있었다. 전문연구 인력의 역량이 떨어진다는 응답은 17개에 달한다. 열악한 연구원 처우라는 응답도 2개에 이른다. 연구의 질이 낮다는 응답 역시 '지역정책 비전을 제시하지 못함'과 '역량 부족' 등으로 3개이다. 연구원의 운영과 관련한 응답은 3개이며, '인사'와 '운영의 부실', '내부 혁신역량부족' 등이다. 지자체의 책임을 직접적으로 언급한 응답도 3개나 존재한다. '자치단체장의 추진력 필요'와 '연구원장이 지방의 퇴직 공무원 출신이기 때문' 등이 그러하다. 4개의 응답을 받은 독립성 문제에는 '사전 협의해 용역 내용의 객관성이 떨어짐'과 '학연에 의한 사업 진척'과 같은 내용이 포함된다. A연구원의 재정적 어려움 역시 7개의 응답으로 큰 비중을 차지한다. 기타 응답은 별도로 분류하기 어려운 2개의 항목들이다. 타 지역 연구기관이나 단체와의 교류가 부족하다는 응답과 시민들과의 신뢰 형성이 안 되어 있다는 응답은 기타에 해당한다.

A연구원이 지역발전정책 개발역량에서 타 연구원에 뒤처지는 이유를 여기서 더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 현실을 더욱 반영하고 정교한 응답을 얻을 필요가 있다는 것이다. 이를 위해 캐묻기(probe) 질문을 추가했다. 질문은 <표 3>과 직·간접적으로 연결되어 구체적인 내용이 나올 수

< 표 3 > A연구원의 지역발전정책 개발역량의 저하 이유에 관한 평가\*

응답분류	응답수
인력의 역량(인재 부족, 연구 인력의 역량 결여 등)	17
재정(열악한 재정, 재정 부족 등)	7
독립성(사전 협의해 용역 내용의 객관성 결여, 학연에 의한 사업추진 등)	4
운영(인사, 운영의 부실, 내부혁신 역량부족)	3
지자체(지자체장의 추진력 필요, 연구원장이 지방 퇴역공무원 출신이기 때문 등)	3
연구의 질(지역정책에 확보한 비전을 제시하지 못함, 역량 부족 등)	3
연구원 처우(연구원 처우문제, 내부 처우문제)	2
기타(타 지역 연구단체와 교류 부족, 시민들과의 신뢰성 형성이 안 되어 있음)	2
총 계	41

\* “A연구원의 지역발전정책 개발역량이 다른 시도 연구원보다 떨어진다면, 이는 구체적으로 어떠한 요인 때문입니까?”

있도록 다음과 같이 구성했다. “A연구원의 내부사정, 활동, 지역사회에 미친 영향 등을 아시는 대로 구체적으로 말씀해주십시오”라는 것이었다. 이 질문에 대해서는 38명이 답변했다. 이러한 캐묻기 질문에 나온 응답을 열거해보면, 연구원 처우에 해당하는 응답은 “처우개선이 이뤄지지 않아 대부분 옹기그리고 싶어함”이라는 응답뿐이다. 인력의 특성에 속하는 응답은 다음 3개이며, 연구 인력의 경력에 관한 내용이 주를 이룬다.

- 국외 박사급 출신이 부족해 연구 역량도 떨어짐
- 연구진에 국내 출신이 많다는 점 그 자체가 문제가 아니라라도, 시야가 좁다는 단점이 있음
- 연구 인력의 부족과 편중성(인문사회계열 출신이 많이 부족)이 한계가 있다고 봄. 특히 객관적이고 설득력 있으며 일반성을 지닌 결론을 유도하기 위한 철저히 합리적이고 과학적인 연구방법론에 대한 이해가 절실함

재정에 대한 응답은 다음과 같이 3개다. 해당 지자체에 재정적으로 종속된 것이 문제점으로 간주되고 있다.

- 지방정부에 재정을 의존하다 보니 해당 관청의 실·국장급의 눈치밥을 먹음
- 인적 및 재정적 독립성이 부족하고 지방 정부에 의존함
- 재정역량이 미흡하고 지자체의 연구용역이 대부분임

독립성에 대한 응답은 실제로 지자체 관련 사항과 겹치고 있다는 점이 드러났다. 현실적으로 이 두 가지의 문제가 연결되어 있다는 것을 의미한다. 독립성이나 지자체 관련 응답은 다음과 같이 23개이며, 그 내용도 상세하다. 자치단체장의 연구원장 선임 및 연구에서의 지자체와의 관계가 주로 언급되었다.

- 지하철이나 시민의 날, 축제 등 주요 현안에 대한 용역 결과는 지자체의 발전에 기여했다기보다는 행정의 사업 집행의 정당성을 부여하는 거수기 역할
- 연구원장에 대한 인사의 불투명성으로 갈등을 빚은 적이 있음
- 각종 사업에 대한 여론조사, 지하철문제 등은 약간 편파적 연구행정이 의도하는 답)
- 한때 전직 지자체장의 퇴직 후 일자리이기도 했었고, 현직 지자체장의 의사가 반영되는 구조로 이루어져 있다는 것
- 연구원장 선임문제도 갈등을 빚는 등 정치적 독립성이 관건임
- 원장 선임문제도 시민사회와 충돌
- 순수하고 독립적 연구수행이 미흡함
- 독립성이 부족함
- 연구목적의 순수성이 의심되는 대목이 많음
- 연구원의 자율성이 부족함
- 시도의 인사피난처: 퇴임공무원 바꾸기 인상이 짙음
- 단체장들의 입맛에 맞는 정책만 나열
- 연구원장 선임과정에서 매회 연구원과 해당 관청이 갈등을 일으키고 있음. 이는 정치적 성격의 연구원이라는 측면을 반증하는 것
- 지자체의 용역연구가 자체 연구수행보다 많은 것으로 알고 있음. 이 경우 지자체의 의도에 대한 연구 결과가 나올 가능성 높음
- 원장 선임문제(공무원 자리라는 문제제기)로 언론에 보도된 바 있음
- 인사와 예산의 독립
- 지자체에 의한 관리감독으로 연구 성과가 용역에 그침
- 정치적으로 독립되지 않음
- 전직 고위공무원의 다음 단계
- 지금까지는 용역기관 이상을 위한 의지가 없었음
- 지방행정기관 전직 수장의 퇴직처로 운영됨
- 행정기관의 입맛에 알맞은 연구수행

- 퇴직 공무원의 자리 보전용
- 조직의 안정성이 낮음
- 태생적 한계: 정체성 문제(누구의 돈으로 무엇을 위해)를 안고 있고 조직의 한계를 극복하지 못함

A연구원의 운영에 대한 응답에서는 대체적으로 비판적인 목소리가 높다. 다음은 운영에 해당하는 6개의 응답이다.

- 대학의 연구소와 A연구원의 차이가 없다고 생각함. 연구기관의 효율성에 의문이 제기됨. 미시적이고 협소한 연구 활동으로 폭넓은 연구 활동이 부족함
- 불필요한 인사가 잦음
- 의사결정과정의 비민주성
- 업무 과중
- 연구원의 연구 과제도 보수적 사고에 의해 수행되고 있음
- 필요한 연구를 성실히 수행하고 있음

연구의 질에 대해서도 평가가 전반적으로 낮다. 하지만 일부 긍정적인 견해도 눈에 띈다. 다음은 이에 해당하는 8개의 응답을 제시한 것이다.

- A연구원의 연구능력, 정책개발능력에 대한 지역 내의 평가가 매우 낮음
- 지역을 위한 치열한 노력을 해오고 있다는 소리를 듣지 못함: 연구원 자료가 매스컴에 자주 인용되고 보도되어야 할 텐데 아쉬움. 물론 보도가 되어야만 인정받는 건 아니지만 ..... 분발해주길 원하는 마음에서 쓴소리한 것임
- 특별한 성과물이 없는 것으로 인식되고 있음
- 연구과제가 많아 줄속 연구가 많음
- 지역발전 과제를 설정하는 역할이 없음
- 자타가 공인한 지방의 싱크탱크임
- 아직 현저한 활동이 눈에 띄지 않음
- 성과는 미비 ..... 비전 제시에 실패

이렇게 캐물어보는 작업에서 드러나는 하나의 주목할 만한 사실은 A 연구원에 대한 평가가 부정적이라고 하더라도 지역사회에 실질적인 영

향력을 행사하고 있다는 점에 관해서는 인정하는 경우가 많다는 것이다. 이러한 응답에서 지역발전정책 개발역량의 중요성을 확인할 수 있다. 부정적인 평가를 내리면서도, 응답자들은 다음과 같이 지적한다. “출연 기관의 용역수행이 이루어지기 때문에 지역사회발전에 큰 영향을 미친다”와 “실제로는 상당한 영향을 시·도 등 기관단체에 미치고 있다”, 그리고 “지역에 영향을 많이 미친다”는 것 등이다.

### 3) 분석 결과에 대한 토론

이 연구의 결과에 대해서는 좀 더 깊이 있고 세심한 토론이 필요하다. 무엇보다도 <표 1>의 44.38%라는 숫자를 갖고서 A광역시자체의 지역발전정책 개발역량이 수도권인 44.38%라고 할 수 있는지는 점이다. 물론 해석에 따라 다를 수도 있겠지만, 우리는 어쨌든 수도권과 지방 사이에 정책개발역량에서 대단히 큰 차이가 존재한다는 점은 분명히 파악할 수 있다. 우리나라 사람들이 지니고 있는 전통적인 서울 지향적인 인식의 편향과 아울러 지난 수십 년간 우리 사회를 지배해온 서울을 중심으로 한 이념과 정보의 생성 및 여타 지역으로의 확산을 감안하더라도, 지방의 정책개발역량에 대한 평가가 결코 높지 않음을 알 수 있다. 무엇보다도 지역의 각종 매체를 통해 보도되는 연구원의 조직과 운영 등을 둘러싼 잡음과 갈등은 그 원인이 무엇이든 간에 손쉽게 이해되기 어려우며, 이런 사실은 연구원의 정책개발역량에 대한 평가에 부정적인 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

또 하나의 문제는 지역발전정책 개발역량의 지역별 분포이다. A광역시와 달리, 예를 들어 서울에는 시도 연구원 외에 지역발전정책 개발역량을 소유하고 있는 조직이나 기관단체들이 많을 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 이는 시민단체가 될 수도 있고, 사설 연구소가 될 수도 있다. 만약 서울시에 시정개발연구원과 동일한 지역발전정책 개발역량을 갖는 집단이 존재한다고 가정해보자. 이 조사 분석에서 44.38%라는 정책개발

역량은 현실적으로 이보다 훨씬 더 클 수 있다.

이러한 두 가지 요인이 중첩될 경우, A광역시의 지역발전정책 개발역량은 더욱 더 낮아질 것이다. 실제로 대부분의 지역발전 정책들이 서울과 경기 등 수도권에서 창안되어 실행되고 정착되어야만 비로소 비수도권에서도 도입된다는 점은 이러한 지역발전정책 개발역량의 격차를 간접적으로 표현해주고 있다고 주장할 수 있다. 기업에 비유하자면, 비수도권 기업들은 주로 상용화된 기술만을 사용하는 단순 제조에 종사하는 경우가 높다고 볼 수 있다.

#### 4. 결론

이 연구는 우리나라에서 ‘지역격차’라는 주제를 단순히 경제적 관점에서 벗어나 비경제적 차원에서 조명해보고자 했다. 이러한 맥락에서 비경제적 요인으로서 지역이 자체적으로 지역발전정책을 개발할 수 있는 역량이라는 주제를 새롭게 다루어보고자 했다. 기존의 연구에 따라 ‘지역발전정책 개발역량’을 “지역발전에 관련된 문제 해결적 정책을 현실에 적용할 수 있도록 개발하는 데 전담하는 전문가들의 역량을 집단적 이익으로부터 상대적으로 독립적으로 결집시키고 조직화하는 능력”이라고 조작적으로 정의했다. 이 글에서는 이 ‘지역발전정책 개발역량’이라는 개념을 지역격차의 한 요인으로 설정하고자 했다. 한국의 지역격차는 단순히 수도권이 잘사는 문제만이 아니라, 수도권이 지역의 미래를 내다보고 설계하는 측면에서 비수도권을 앞서 나간다는 점도 중요하다는 사실에 주목하고자 했다. 이 글은 이를 실증적으로 파악하기 위해 A광역지자체의 ‘A연구원’을 대상으로 탐색적 면접조사와 전문가 조사를 수행했다.

연구 결과를 살펴보면, 전국에서 지역발전정책 개발역량이 가장 높은 시도 연구원과 비교했을 때, A연구원의 개발역량은 매우 낮은 것으로 평

가되었다. 전체적인 평가를 묻는 항목에서 응답자들의 평균은 44.38%에 지나지 않았다. 지역발전정책 개발역량의 개념을 구성하는 하위부문에 대한 응답에서도 그 결과는 유사한데, 특히 부족한 부문은 '정치적 독립성'과 '연구 관련 지역사회 네트워크의 형성', '연구관리 시스템의 내실화' 등과 관련된 측면에서 나타났다. 이러한 A연구원의 부진에 대한 책임 소재에 있어서는 단순한 외부적 요인만이 문제가 되는 것이 아니라 내부적 요인도 크게 작용한다는 점을 알 수 있었다. 특히 A연구원이 부진한 구체적인 요인에 관한 개방형 질문에서 연구 인력이나 A연구원의 구조적 특성과 직접적으로 관련되어 있었다. 인력의 역량이 떨어진다는 응답과 아울러 연구원의 열악한 처우라는 응답도 나왔다. 연구의 질이 그다지 높지 않다는 응답도 있었으며, '지역정책의 비전을 제시하지 못함'과 '능력 부족'이라는 문제도 제기되었다. 연구원 운영과 관련한 응답은 '인사'와 '운영의 부실', '내부혁신역량 부족' 등이며, 지자체의 책임을 직접적으로 언급하는 응답도 적지 않았다. 물론 A연구원의 재정적 어려움도 응답에 포함되었다.

이러한 연구 결과는 지방의 광역 시도가 지닌 지역발전정책 개발역량이 매우 낮다는 점을 시사한다. 그동안 암묵적으로 인식된 것처럼 우리나라에서 대부분의 지역정책들이 서울과 경기에서 창안되어 실행되고 정착된 후에야 비수도권에서 비로소 도입되는 것은 이러한 지역발전정책 개발역량에서의 격차를 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 이 연구에서는 A연구원을 사례로 지역발전정책 개발역량을 살펴보았는데, 이를 일반화해 언급하면 최근의 중앙정부의 각종 개발정책에서 강력히 추구하고 있는 공모방식에서 알 수 있듯이, 정태적인 지표상의 지역격차가 아니라 정책개발역량이 향후 지역격차의 확대 또는 축소에 중요한 변수로 자리 잡을 가능성이 크다는 사실이다. 이런 의미에서 장기적으로 지역의 발전 잠재력을 극대화하고 타 지역과의 발전격차를 줄여 나가기 위해서는 새로운 접근이 요청된다. 소프트웨어인 지역발전정책 개발역량을 극대화할 수 있는 제도적 장치를 정비하고, 선제적이고 혁신적인 발

전이념과 전략을 꾸준히 개발해낼 수 있는 내부 능력을 키워, 지역의 여건과 환경을 타 지역과의 경쟁에서 이길 수 있도록 유도하는 것이 절실하다는 점이다.

물론 이 연구는 지역정책 개발역량이라는 새로운 개념을 갖고서 우리의 지역격차를 새롭게 조명하려고 했지만, 우선 지역정책 개발역량이라는 개념을 좁게 한정된 점, 그리고 지역연구원 역량 측정에서 설문 및 면접 조사의 주관적 연구방법을 사용한 한계를 지니고 있다. 또한 지역정책 개발역량을 구체적으로 평가할 때 지역 및 도시 간의 정책 환경의 복잡성과 정책수요의 양과 질 등을 충분히 고려하지 못했으며, 무엇보다도 정책적 시사점을 제시하는 데 지역연구원의 연구역량을 제고할 수 있는 방안을 제시하지 못한 아쉬움이 남는다. 하지만 이 연구는 새로운 담론의 씨앗이 될 수 있다. 지역격차의 차원과 원인에 대한 학문적 소통에서 ‘정치적 적합성’이 걸림돌이 되어서는 안 된다. 지역격차에서 비수도권이 계속 받아온 제도적 차별이 비수도권 지역 내부의 문제를 지적하는 것을 어렵게 해서는 안 된다는 점이다. 문제 해결은 복합적인 진단을 요구하며, 이 논문이 지적한 비수도권 지역사회의 문제점도 그 가운데 하나라고 볼 수 있다.

❖ Abstract

'Regional Development Think-tank Capacity' as a New Dimension  
of Regional Disparity: A Case Study of a Metropolitan City  
Located in a Non-Capital Region

Kim June-Woo, Ahn, Young-Jin

This paper takes on a different approach about South Korean regional disparity. Instead of focusing on economic matter, it deals with 'regional development think-tank capacity'. Almost all metropolitan cities or provinces in South Korea has its own regional development institute, of which role seems hardly be replaced by any other organizations. This paper reports the result of a delphi survey was on a regional development institute located in a non-capital region. The institute was negatively evaluated by respondents who are familiar with policy making process in the region. Generally speaking, the institute was perceived to have about 44.38% of the 'regional development think-tank capacity' compared to the best among all regional development institutes. The perceived bests were mostly located in the capital region. This paper concludes that this softer dimension of regional disparity has been in place and its importance will grow over time.

Keywords: Regional Development, Think-tank Capacity, Regional Development Institute, Regional Disparity

참고문헌

고영구. 2004. 『수도권 규제완화 대응전략: 수도권 집중의 문제와 국토 균형발전방안』. 한국지방자치학회 하계학술발표회 및 제13회 한일 지방자치 국제세미나 발표자료, 29~50.

권영섭. 1997. 『혁신의 공간적 분포 및 지역격차에 관한 연구』. 《국토연구》 26, 55~71.

김원배. 1997. 『지방대도시 경쟁력 강화방안』. 국토연구원.

김준우. 2002. 『지방병: 비수도권의 지역개발 연구기능에 대한 인식부족을 중심으로』. 《지역사회학》 4(1), 225~256.

김준우·이경상. 2006. 『지역발전정책 개발역량의 개념정의와 지수구성』. 《한국사회학》 40(3), 155~182.

김태환·김광익 외. 2004. 『자립적 지역발전을 위한 잠재력 분석 연구』. 국토연구원.

김혁규. 2002. 『나는 주식회사 경상남도』. 명진출판.

박경. 2001. 『미야모토의 주민자치와 내발적 발전』. 국토연구원(역음). 『공간이론의 사상가들』. 한울, 367~376.

박기관. 2004. 『지역사회권력구조와 지방정치 역동성: 원주시 시청사 건립을 둘러싼 행위자들의 영향을 중심으로』. 《한국지방정부학회》 8(1), 29~51.

박용남. 2000. 『꿈의 도시 꾸리찌바』. 이후출판사.

시도연구원협의회. 2002. 『시도연구원총람』.

우무정. 2000. 『지방정부 기획·정책능력의 결정요인에 관한 연구』. 건국대학교 행정학과 박사학위논문.

유평준·한상일·최호진. 2006. 『지역혁신 클러스터의 학습과 혁신: 사회적 자본과 전략적 제휴와의 관계』. 《한국행정정보》 40(1), 225~247.

염미경·한석지. 2006. 『섭지코지의 관광지화와 지역거버넌스』. 《지역사회학》 8(1), 123~146.

한국일보. 2006. 『우리 경제 갈 길 보여준 LPI 파주공장』. 2006년 4월 28일자.

행정자치부 살기 좋은 지역기획팀. 2006. 『살기 좋은 지역 만들기 대상지역 확정발표』. 보도자료(2006년 2월 1일자).

佐佐木信夫. 1997. 『地自體政策學入門』. ぎょうせい.

Bird, D. L. 1997. "Thinking the Unthinkable." *Contemporary Review* 270(1574), 162~4.

Cooke, P. 1998a. "Introduction: Origins of the concept." in H. Braczyk, P. Cooke, and M. Heidenreich(eds.). *Regional Innovation System*, London: UCL Press.

Douglass, M. 2000. "Globalization, Intercity Competition, and the Rise of Civil Society in Pacific Asia: Toward Livable Cities in the 21st Century." in *A Paper Presented*

*at Southeast Asian Urban Futures Workshop held on July 21 ~22, National University of Singapore.*

- Dyer, J. H. and H. Singh. 1998. “The Rational View: The Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage.” *Academy of Management Review* 23, 550~679.
- MacLeod, G. 2001. “New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space.” *International Journal of Urban & Regional Research* 25(4), 804~829.
- Landry, C. 2000. *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. London: Earthscan Publications.
- OECD. 2001. *Innovative Clusters: Drivers of National Innovation Systems*. Paris.
- Time. 1993. “Curitiba, Brazil (Cover Story).” Nov. 1st. Issue 2, 32.

논문접수일: 2008. 04. 07.

게재확정일: 2008. 05. 14.