지역산업 육성을 위한 거버넌스 개편방안

차두원

한국과학기술기획평가원 정책기획실 실장
doowoncha@kistep.re.kr

지자체 내 정부연구개발사업 추진 현황

근래 몇몇 지자체를 중심으로 관내에 설치된 대학, 출연연 분원, 테크노파크, 지자체연구소, 과학연구단지, 전문생산연구소, 지역혁신센터, 지역연고산업지원단 등이 수행하는 연구개발사업에 대한 평가 혹은 컨설팅을 수행하고 있다. 대부분 대상은 중앙정부 부처 사업에 지자체가 지방비 매칭을 통해 운영되는 사업으로 그 과정에서 지자체에서 수행중인 정부연구개발사업 운영의 단면을 볼 수 있다. 총사업비가 500억원 이상으로 국가 재정지원 규모가 300억원 이상인 예비타당성평가를 통과한 국가연구개발사업을 수주 · 수행하는 기관은 나름 자부심 있고 야심찬 모습을 보여준다. 반면, 특정부처 사업으로 설립되고 지원기간이 종료하여 자립기에 들어 운영비 확보에 애로를 겪고 있는 기관의 어려움도 느낄 수 있다.

그러나 해당 지자체 전략산업도 아니고, 함께 수행하면 사업비 및 참여진 규모가 확대되고 협력이 기대되는 등 시너지가 예상되는데 중앙정부 지원 부처가 다르다는 이유로 유사한 임무를 복수의 연구기관이 독립적으로 수행하는 것은 문제가 있다.

이들 기관 입장에서는 사업비를 제공하는 중앙정부 및 관리기관 평가에 지자체가 관여하는 것을 그리 달가워하지 않는 것이 현실이다. 그러나 지자체 입장에서는 관내에 설치된 기관과 수행하는 사업이 지자체 경제, 산업, 과학기술, 고용창출 등에 얼마나 기여하고 있는지 파악하고 싶어 한다. 이것이 지자체에서 발생하는 현실이다.

국가과학기술위원회와 지역발전위원회 협력체제 구축

지역발전정책과 과학기술정책을 담당하는 지역발전위원회와 국가과학기술위원회 간 원활한 정책 협력과 조정이 미흡하다. 그러다 보니 지경부(한국산업기술진흥원), 교과부(한국연구재단), 중기청(지방중소기업청) 등에서 지자체를 대상으로 수행 중인 정부사업들 간 유사 · 중복, 미흡한 협력에 대한 논란이 지속되고 있으나, 관련 사업

조정 메커니즘은 취약한 실정이다.

이에 따라 교과부(대학, 과학연구단지, 연구개발지원단), 지경부(테크노파크 등) 등 주요 부처 사업에 대한 중복성 논란이 끊이지 않고, 지자체 내 관련 기관 간 사업수주 경쟁 등의 갈등이 표면화되고 있다. 지경부의 단기적 성과창출이 가능한 응용 · 개발 및 기업지원 분야, 교과부의 인력양성사업 및 기초연구 분야, 중기청의 중소기업 지원 사업 상호간의 실질적 연계와 협력이 어렵다.

1999년 국가과학기술위원회 산하에 설치된 지방과학기술진흥협의회는 전원 공무원으로 구성된 조직으로 매년 지방과학기술진흥종합계획 수립 및 실적점검 서면결의만을 담당하는 등 실질적 기능에 논란이 있어, 2010년 전원 민간위원으로 교체되는 등 활동 기반을 마련하였다. 그러나 관련 과학기술기본법에 「중앙행정기관이나 지자체 추진 지역R&D 관련 시책 및 사업에 대한 조정」이란 기능적 근거가 있음에도 현재까지 지역R&D에 대한 컨트롤타워 역할 수행은 미흡한 실정으로 전담조직도 설치되어 있지 않은 실정이다.

지역발전위원회의 조정기능도 강화할 필요가 있다. 선도산업(광역), 전략산업(시도), 특화산업(시군구) 등 3단계로 지원되는 지역산업 육성사업을 중앙정부가 주도적으로 역할을 수행해야할 부문과 지역의 자발적 의사와 내생적 발전을 도모해야할 부문으로 체계화하고 역할 분담을 명확히 하여 수혜대상 지역에 실질적 효과를 창출할 수 있는 구조로 개편할 필요가 있다.

이와 함께 지역발전 및 산업정책, 과학기술정책 등을 대상으로 관련 부처 및 지자체 간 연계체제 구축을 공고히 하여 융합시대, 지식기반 사회 등 패러다임에 대비할 수 있는 효율적인 정책설계가 필요하다.

지자체 R&D전담기구 및 과학기술위원회 설치

중앙정부 재원 의존도가 높고 지자체 재정자립도 및 예산 부족 문제 등에 따라 지자체 매칭과 자체 R&D 투자 규모의 향상은 기대하기 어렵다. 지자체의 독립적 과학기술 및 산업 관련 정책 추진은 기대하기 어려운 실정이다. 이에 따라 지자체는 대규모 혹은 단시일 내 성과 창출이 가능한 중앙정부 사업 수주에 집중하는 등 지자체의 중장기적 발전을 위한 전략적 R&D 전략 추진을 기대하기는 어렵다.

지자체도 중앙정부 거버넌스 문제를 그대로 안고 있다. 16개 지자체 가운데 9개 지자체가 지역과학기술(진흥)협의회 등의 명칭으로 지자체 과학기술 종합조정심의 기구를 운영하고 있으나, 실질적 활동은 미미하다. 또한 지자체 차원에서 조사 · 분석, 기획 · 평가 및 성과확산 등을 담당하는 R&D 전담기구 설치를 위한 연구개발지원단 사업이 교과부에서 추진 중이나 부산, 충북, 대구, 전북, 경기 등 5개 지자체에만 설치되어 있고 설치근거가 미약하여 효율적 운영에 한계가 있는 실정이다. 특히 본 사업도 지경부 테크노파크 정책기획단과의 기능 중복에 대한 문제가 제기되는 등 지자체 내 갈등이 존재하고 있다.

지자체의 효율적인 산업 및 과학기술정책 추진을 위해서는 연구개발지원단 형태의 R&D전담기구를 과학기술기본법에 수행기능 및 근거 등을 명확히 하여 위상을 정립하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 현재 미설치된 지역은 지자체 상황에 따라 기존 R&D거점(테크노파크 등)을 활용하여 연계 협력할 수 있는 방안도 검토되어야 할 것이다.

중앙정부와 지자체의 협력적 거버넌스 구축

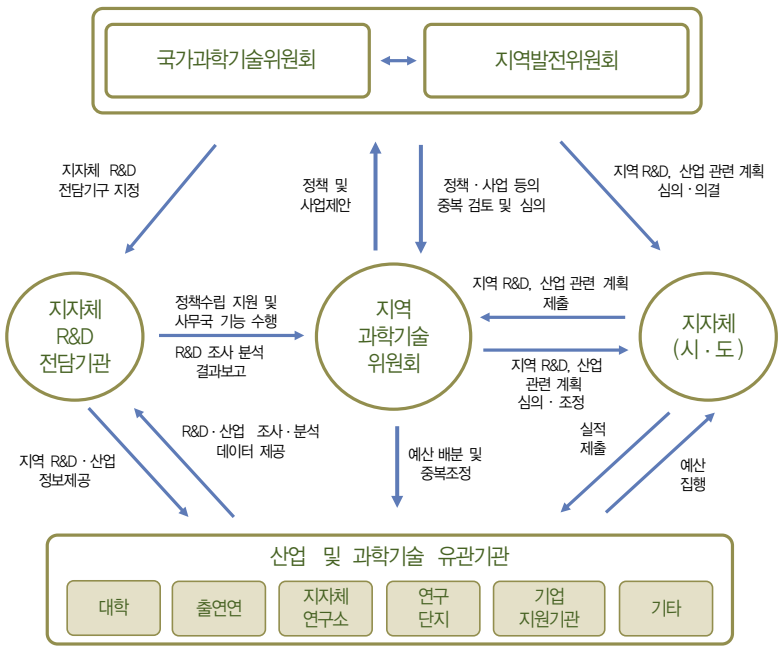
근래 관련 중앙부처 및 지자체 등을 중심으로 지자체 중심의 R&D 추진을 위한 R&D 포괄금제도 확대, 역제안제도 신설 등에 대한 논의가 시작되고 있다. 그간의 중앙정부 주도 지역R&D 추진에서 수요자 중심의 패러다임으로 변화를 예견하고 있다. 더구나 대구, 광주 등 R&D특구의 추가 설치, 대학중심의 지역 R&D 추진을 위한 산학협력선도대학 육성사업 추진 등 지역R&D 추진체계는 보다 복잡한 양상을 띠고 있다.

그러나 간과하지 말아야 할 것은 중앙정부, 지자체 내부의 거버넌스 정립만 중요한 것이 아니라 중앙정부와 지자체 거버넌스 사이의 협력적 거버넌스 구축이 가장 중요하다는 것이다. 지역과학기술위원회 운

영을 활성화하고 R&D전담기관을 사무국으로 지정하는 등 지자체 R&D 거버넌스 정립과 이를 활용한 국가과학기술위원회 혹은 지역발전위원회 등과의 연계체제 구축을 통한 효율적 커뮤니케이션 채널 구축에 대한 논의가 필요하다.

물론 짧은 시간 내 이해당사자 간에 합의가 쉽지 않을 것이나, 더 늦기 전에 추진해야 할 과제임에는 틀림없다. 이러한 체제 구축 과정에서 논의해야 할 과제들은 많다. 지방R&D와 지역R&D 범위에 대한 명확한 정의, 국가R&D와 지역R&D 간 역할분담, 국가과학기술위원회와 지역발전위원회 역할 분담 및 관련 부처와의 협력체제 구축, 지역 인력 정주 및 양질의 고용창출 방안, 지자체 R&D전담기관 지정, 지자체 주도 R&D사업 기획 등이 지역R&D 효율화를 위해 시급한 과제이다. 지자체 관점에서 바라보면 관내에서 수행되는 산업, R&D, 지역 발전 등의 사업을 어느 중앙부처가 지원하는지는 큰 의미가 없다. 모든 사업이 해당 지자체에 실질적으로 기여할 수 있도록 효율적으로 운영되면 되는 것이다.

▶ 과학기술 거버넌스와 산업 거버넌스 비교

구분		과학기술 거버넌스	산업 거버넌스
상부	조직	국가과학기술위원회 (지방과학기술진흥협의회)	지역발전위원회 광역발전위원회
상부	계획	과학기술기본계획 지방과학기술진흥종합계획	지역발전 5개년 계획 지역산업진흥계획
상부	주요부처	교육과학기술부	지식경제부
상부	관리기관	한국연구재단	한국산업기술진흥원
하부	지방정부	지자체	지자체
하부	관리기관	대학별 산학협력단 지방과학연구단지 지역거점연구단	선도산업지원단 테크노파크 지역특화센터
하부	정책대상	대학, 연구기관	기업체, 대학
지향점		과학적 관점 지역 과학기술역량강화	산업적 관점 지역경제 활성화
주요 관련사업		지방대학경쟁력기반확충사업 전문대학 교육역량강화사업 지역기초연구활성화사업 산학협력선도대학육성사업 등	광역경제권선도산업육성사업 지역전략산업육성사업 지역특화산업육성사업 산업집적지경쟁력강화사업 등
중점 영역		기초과학육성과 인력양성	응용, 개발기술개발
성과측정		논문, 인력양성 등	특허, 매출액, 기술이전 등

▶ 지역R&D 거버넌스 구축의 예