

# 지방과학기술진흥 지역주도가 핵심이다

지역경쟁력이 국가경쟁력을 선도한다는 시대적 흐름에 부응하여 그동안 정부는 지역경쟁력의 원천인 과학기술 혁신역량을 강화하기 위해 지속적으로 R&D 투자를 확대해 왔다. 이러한 투자 확대는 지역의 R&D 기반 확대, 지역의 혁신을 위한 거점 형성에 많은 기여를 하였으나 지역의 수요와 특성을 효과적으로 반영하지 못해 투자 효율성이 저조하다는 의견이 지속적으로 제기돼 왔다. 이에 지역 정책 전문가들은 R&D 투자의 효율성 제고를 위해 지역의 수요와 실정을 잘 아는 지자체가 사업을 주도하여 책임 있게 사업을 추진할 수 있도록 지역의 자율성과 책임성을 확대해야 한다고 주장해 왔다. 이러한 주장은 중앙정부가 수립하는 지방과학기술진흥종합계획에 수용되었다.

## 지역주도 R&D 기반 확충해야

지역 현장의 목소리를 들어보면, 지역주도 R&D 정책은 구호에만 그치고 있다고 평가한다. 과학기술정책연구원이 발표한 2012년도 조사자료에 의하면, 지역 전문가의 84.4%가 현행 지역 R&D 정책이 중앙주도적이라는 의견을 제시하고 있다. 또한 참여정부에서 이명박정부까지 지역과학기술정책을 지역주도로 추진하겠다고 공식적으로 표방하였으나, 아직까지도 지역주도적 지역 R&D 정책은 실현되지 못하고 있다고 평가한다.

지역과학기술정책이 보다 중앙주도적으로 추진되었다는 근거는 여러 가지 문

헌에서 확인할 수 있다. 지방 R&D 실태조사 결과로 국가과학기술위원회가 2009년 발표한 중앙정부 기획 위주의 지방 R&D 투자로 지역 전략성이 부족하고, 부처 간 목적이 비슷한 유사 사업이 존재한다고 분석하고 있다. 국가과학기술위원회가 2012년 3월에 발표한 '지역 R&D 지원체계 개선방안'에 의하면 지역 R&D 발전방향과 비전으로 지역 주도의 R&D 투자 체제로 패러다임을 전환할 것을 주장하고 있다. 그리고 과학기술정책연구원이 2012년 발표한 조사연구에서는 지역 R&D 활성화의 저해요인으로는 지방정부의 독자적 재원 부족과 지역의 특성과 수요를 고려하지 않은 중앙주도의 예산 지원을 지적하고 있다.

지역 R&D 효율성을 제고하기 위해서는 지역의 수요와 비교우위 자원에 기반하여 책임성을 가지고 자율적으로 사업을 추진할 수 있도록 지역주도 R&D 기반을 확충해야 할 것이다. 경기도는 자체 예산으로 지난 2008년 12월부터 실시해 온 기술개발 사업이 투입 예산 대비 평균 3.5배에 이르는 경제효과를 나타냈다고 그 성과를 분석·발표하였다. 해당 자료에 의하면, 지자체 지원금 1억 원 당 3억 3천700만 원의 매출과 2.6명의 일자리를 창출했고, 특히 0.95건, 논문 0.1건, 지식재산권 0.16건을 만들어내는 성과를 거둔 것으로 나타났다. 개발 과제 사업화 성공률은 53.1%로 중앙정부의 기업협동형 기술개발사업(23.9%)에 비해 두 배 이상 높다고 발표하



글 박동배

과학기술정책연구원  
산업혁신본부 부연구위원  
dbpark@stepi.re.kr

글쓴이는 중앙대학교 회계학과 졸업 후 동대학원에서 석사학위를, 국민대학교에서 박사과정을 수료했다. 기획재정부 지역발전특구 평가위원, 전라북도청 전북과학기술위원회 위원 등을 지냈다.



었다. 이는 중앙정부가 진행 중인 유사 연구개발 사업 성과와 비교해 매우 높은 수준의 성과를 보였다는 점에서 지역주도 R&D 정책 추진의 당위성에 대해 어느 정도 설득력을 가지고 있다고 판단된다.

### 지자체 재원 확충, 포괄보조금제 도입 필요

그렇다면, 실제적으로 지역이 주도하는 과학기술진흥정책이 실현되기 위해 필요한 선결 과제는 무엇인가? 이에 대해 다음과 같은 방안을 제시한다.

첫째, 지역이 독자적으로 R&D 사업을 추진할 수 있는 지자체 R&D 재원 확충이 필요하다. 지방재정 확충 및 건전성을 강화하겠다는 국정과제에 부응하여 지역이 주도하여 독자적인 R&D 사업을 추진할 수 있도록 지방세 비중 확대와 더불어 지역 R&D 재원을 확충해야 한다. 지역이 독자적으로 운영할 수 있는 자주 재원 확보는 지방 분권을 위한 재정 개혁과 함께 추진해야 실현 가능성을 높일 수 있을 것이다. 향후 지방 재정 확충의 수단으로 지방소비세를 확충할 때 일정 비율을 지자체가 주도하는 자체 R&D 재원으로 활용하도록 권고할 필요가 있다. 우리나라의 경우 2010년도 기준 지방세의 비중은 22.3% 수준에 불과하다는 점에서, 지방세 비중을 선진국 수준(2008년 기준 일본 46.3%)으로의 점진적 확대가 필요하다.

둘째, 포괄보조금제도의 도입이 필요하다. 지역연구개발정책의 효율적 추진을 위해서는 기존의 중앙정부 통제와 지침 중심의 예산편성 제도에서 탈피하여 지방 중심의 예산편성 제도로 전환하여 자율적으로 예산을 편성할 수 있는 지방 R&D 포괄보조금 제도를 도입할 필요가 있다. 현재 포괄보조금은 SOC 확충, 관광자원개발, 기초생활환경정비 등을 중심으로 운영되고 있으나 기술혁신을 기반으로 한 지역 발전으로 질적 전환을 위해서는 지방 R&D 포괄보조금 제도가 도입되어야만 한다.

### 지역 연구개발비, 국가 총연구개발비로 집계

셋째, 지역 R&D 개념 정립이 필요하다. 현재 지역 R&D 활동에 대한 통일된 정의가 없어 지역 R&D에 투입된 자원 규모를 파악할 수 있는 신뢰성 있는 통계 자료의 수집이 어려운 실정이다. 또한 지역 R&D에 대한 개념과 분류 체계가 명확하게 정립되지 않아 지역과학기술정책의 대상, 범위에 혼란을 야기하고 있다.

지역 R&D 활동은 지역이라는 공간 단위에서 추진되는 모든 R&D 활동으로 정의하는 것이 바람직하다. OECD의 기준을 준용하여, 17개 광역시·도별 연구개발비의 총합이 결국 국가의 총연구개발비로 집계되어야 일관성 있는 통계 자료로 활용 가능하다. 이 개념에 따르면, 국가 연구개발비는 공간적 측면에서 수도권과 비수도권(지방)으로 구분이 가능하다. 그리고 지역이라는 공간 단위에서 수행하는 정부 R&D 예산은 국가 주도 R&D 예산과 지역주도 R&D 예산으로 구분하여 집계할 수 있다. 아울러, 중앙정부 R&D 예산은 광특회계 R&D 예산과 일반회계 R&D 예산으로 구분이 용이해져 통계상의 혼란을 해소할 수 있다.

### 지역 R&D 투자 관리정보시스템 구축

넷째, 지역 R&D 혁신역량의 종합관리를 위한 지역 내 정책지원 통합관리정보시스템 구축이 필요하다. 지자체가 책임성 있게 R&D 사업을 기획·관리하기 위해서는 지역에 투자되는 종합적인 혁신역량 정보가 필수적으로 요구된다. 지역에 투자하는 R&D 자원의 합리적 관리를 위해 지자체 스스로가 노력하고 있으나 지역 R&D 투자의 종합적인 관리정보시스템이 구축되지 않아 지역에 투자되는 R&D 사업의 규모와 혁신역량에 대한 정보를 정확하게 파악할 수 없는 실정이다.

실제적으로 광특회계에서 지역별로 지원되는 사업의 R&D 정보는 파악이 가능하지만, 일반회계로 지자체와 무관하게 지역 대학에 지원되는 R&D 사업 관련 정보는 지역 내에서 파악이 어려운 실정이다. 또한 지자체 내에서도 자체 예산편성 운영기준에 R&D 사업을 분류할 수 있는 R&D 예산 코드가 없어 지자체 예산 내에서도 R&D 예산 규모를 정확하게 파악할 수 없는 상황이다.

중앙정부 또한 국가발전전략에 따라 전략투자 방향을 결정하고 지역별 투자방향을 결정할 때 지역에 대한 종합적인 혁신역량 분석 정보를 필요로 하고 있으나, 현행 시스템에서는 분석 자료의 습득이 쉽지 않다. 지역 내 R&D 자원의 효율적 배분을 위한 정책 결정에 필요한 지역 R&D 투자 정보의 창출을 위해 지역 내 R&D 사업을 종합적으로 지원·관리하는 R&D 지원 컨트롤센터와 이를 지원할 통합관리정보시스템 구축이 필요하다. **ST**