

제107회 KISTEP 수요포럼

주 제 : 위기의 지역, 지역혁신정책의 새로운 패러다임은?
- 지역주도로 지역발전을 추진하기 위한 우리의
과제와 앞으로의 해결 방향

담당자 : 김동현 부연구위원(T. 02-589-2985)

포럼 종합 요약

2019. 6. 26

1. 발표 주요 내용

□ 개요

- 오랜 중앙집권 행정의 전통 속에서 지역 발전은 중앙정부의 책임이라는 인식과 관행이 지배
- 중앙집권적 지역 발전 정책으로는 각 지역에서 지역 특성에 맞는 지속 가능한 혁신 성공 사례를 창출하기 어려움
- 과감한 자치분권을 통해 지방정부와 지역주민들이 지역 발전에 대한 권한과 책임을 가질 수 있게 해야 함. R&D 정책에서도 마찬가지임.

□ 주요 내용

- 우리나라 지역 불균형 실태 및 지역이 당면한 문제와 과제 제시
- 지역 당면 과제를 풀기 위해 과감한 분권과 정책 혁신의 필요성 강조
- 자치 분권과 결합된 지역 발전을 위한 정책 과제 제안 (R&D 정책 과제 포함)

□ 현황

- 좋은 일자리와 성장 산업, 혁신 역량의 수도권 집중이 가속화됨
- 비수도권 지역의 기존 주력 산업이 쇠퇴 위기에 처해있지만, 이를 혁신할 주체와 과학기술 혁신 역량이 부족
- 중앙정부의 정책 지원이 이루어지고 있으나, 중앙집권적 방식의 추진과 각 부처별 각개약진으로 성과가 낮음
 - 효과적인 지역 R&D 정책이 부재하며, 지역혁신기관도 각 중앙부처 별로 지역에 산재

□ 이슈 및 대응

- 국가 R&D와 지역 R&D의 차별성에 대한 명확한 개념 정립이 필요
- 중앙정부가 주도하는 국가 R&D의 지역적 배치와, 지역밀착형 지역산업 지원형 R&D를 혼동해서는 안됨.
- 지금 필요한 것은 지역밀착형 지역산업 지원형 R&D이며, 이를 위한 제도 및 거버넌스 개혁이 필요함

□ 전략적 접근 : 우리의 전략

- '지역' 과학기술 정책에 대한 관심과 함께 올바른 정책 방향 및 구체적인 액션 플랜이 마련되어야 함
- 지역 과학기술정책은 지역 실정에 맞는 지역맞춤형 혁신 역량 강화에 초점을 맞추어야 함
 - 모든 지역이 첨단기술산업을 가지고 있는 것은 아니므로, 모든 지역에서 첨단기술을 지원할 필요는 없음.
- 지역 R&D 거버넌스의 개혁이 무엇보다 급선무
 - 지역 R&D 기획평가 기능은 지방정부에 이양 필요
- KISTEP의 지역 연구 활성화가 필요
 - 각 지역마다 어떤 R&D를 가장 필요로 하는지에 대한 질문과 함께, 지역의 산업 및 일자리 구조에 대한 이해가 필요

2. 패널토론 주요 내용

<이원희, 한경대학교 행정학과 교수>

□ 오랜 중앙집권 행정의 전통 속에서 지역 발전은 중앙정부의 책임이라는 인식과 관행이 지배

- 지금은 지역의 발전에 대한 지역의 책임감은 있음
- 그러나 이를 감당할 능력이 있는 지는 의문임
 - 능력은 인력, 재정을 포함함
 - 관심은 있으나 할 수 없는 '희망 고문'의 시대임
 - 지방자치의 착근을 위한 노력이 필요한 이유임

□ 비수도권 지역의 기존 주력 산업이 쇠퇴 위기에 처해있지만, 이를 혁신할 주체와 과학기술 혁신 역량이 부족

- 산업위기대응특별지역의 지정 및 지원 대책
 - ① 경상남도 거제시, ② 경상남도 창원시 진해구, ③ 경상남도 통영시·고성군, ④ 울산광역시 동구, ⑤ 전라남도 영암군·목포시·해남군 등 총 5개 지역
- 전부처가 참여하지만, 사후적이고 즉각적인 대응임
- 위기 진행은 지방정부가 현장에서 가장 잘 감지할 수 있음
 - 산업 구조의 변화에 대응하는 현장감 있는 정책 개발 능력 요구
 - 산업정책, 일자리 정책 등의 업무 능력 개발과 지역 인력 양성 필요

□ 지역 R&D 기획평가 기능은 지방정부에 이양 필요

- 연구지원단에 이러한 기능을 수행하도록 하고 있으나, 아직 능력 부족
- 지방정부의 거버넌스 재설계와 행·재정 지원이 필요

<홍진기, 산업연구원 선임연구위원>

□ 수직적 산업정책에서 개방형 산업정책으로의 변화

- 전 세계적으로 저성장시대가 지속되고 급격한 기술변화가 수반되면서 국가적 차원에서 특정 산업을 선정하여 선별적으로 육성하던 수직적 산업정책이 개방형 산업정책으로 변화

□ 장소 중심의 지역정책의 부상

- 세계은행(World Bank) 주도의 공간무차별적 지역정책이 OECD 주도의 장소 중심의 지역정책으로 변화하면서 지역의 차별적 특성을 파악하고 지역 여건에 적합한 정책수단을 발굴하는 것이 중요해지는 추세

□ 혁신생태계 구축의 중요성

- 주어진 경제·산업환경과 특정 공간에서 상호작용하는 주체들의 동태적 혁신공동체로서 혁신생태계의 중요성이 더욱 커지고 있으며 시장과 기업 중심의 혁신과 플랫폼이 강조

□ 중앙정부 주도의 파이프라인 지원방식의 변화가 필요

- 현재 기업지원사업은 부처별로 분산 및 복잡다기할 뿐만 아니라 지원기관과 수혜기업이 파이프라인 형태로 연결되어 혁신 공간적 확산에 한계

□ 플랫폼 지원방식의 도입

- 새로운 지역정책은 플랫폼에 기반하여 경쟁력 있는 지역자원을 발굴하여 기업지원사업을 기획하고 이를 외부자원과 연계하여 지역기업의 만족도를 극대화하는 데 초점을 맞출 필요

□ 네트워크 허브기능의 강화

- 혁신생태계를 구성하는 비즈니스생태계와 지식생태계를 효율적으로 연계하기 위해서는 혁신주체들이 자발적으로 상호 간의 협력을 추진할 수 있도록 지원하는 네트워크 허브기능을 강화할 필요

<김병진, 부산과학기술기획평가원 원장>

□ 정부주도 지역 주력산업 육성정책의 결과, 산업구조 경직성 심화

- 미래성장성 보다 현재의 LQ, 고용을 중심으로 특화산업을 선정·지원 환경 변화에 대한 능동적 대응 가능한 지역주도 산업육성 어려움
- 기업지원 중심의 육성정책으로 산·학·연 협력, 기초·원천기술의 기업이전 등이 활성화 되지 못해 혁신생태계 형성에 부정적 영향 발생
- 지역산업 육성을 중앙정부 지원에만 의존하는 종속성 심화되고 있으나, 지역 구성원의 지원요구는 지자체를 향해 있음

▶ 지역이 스스로 미래산업을 만들어 갈 수 있는 책임과 권한 이양 필요

□ 지자체의 지역 혁신을 위한 R&D사업 유치경쟁 심화

- 기존 주력산업의 침체가 가속화되고 산업구조가 바뀌는 상황에서 지자체 차원의 신산업 육성, 산업구조개편 등의 필요성 인식 증대
- 이를 위해 R&D사업에 대한 관심이 높아지고 있으나, 지방재정의 한계로 인해 국가R&D유치에 집중하게 되어 국비확보 경쟁 대상으로 전락
- 지자체간 유치경쟁 심화로 인해 국비확보가 용이한 분야의 규모가 큰 인프라 구축사업 중심으로 기획·유치하게 되고, 사업관리는 부실해짐
- R&D사업이 지역혁신을 위한 도구가 아닌 목적으로 변질되어 실제 성과 창출 및 확산으로 연계되지 못하여 시민사회의 부정적 인식만 높아짐

▶ 지자체간 예산 경쟁을 지양하고, 지역내 혁신성과로 연계시킬 수 있는 지역R&D 기획·관리체계의 정착 필요

□ 지역의 종합적인 발전정책 연구역량 부족으로 방향성 수립 애로

- 기술혁신에 의한 사회환경 변화가 심화됨에 따라 지역에서도 미래예측에 기반한 지역사회와 산업의 변화에 대응 할 수 있는 정책방향에 대한 연구가 선행되어야 하나 지역 전문가 부족 등으로 애로 발생

<김용대, 마린전자상사(주) 부사장>

□ 10여명이 근무하는 소기업의 국가 R&D 참여기회 확대 필요

- 수요처 대기업과의 컨소시엄 구성을 통해 R&D 결과물 사업화 연계
- 연구비를 바탕으로 조선해양분야 대기업 우수인력 유치
 - 어려움을 겪는 조선해양분야 인력 재배치 가능성과 다양한 경험을 가진 인력을 통한 소기업의 사업다각화
- 국가 R&D를 통해 도약의 기회가 제공됨

□ 국가 R&D 참여 기업의 확대가 필요

- 국가 R&D 참여의 부익부 빈익빈
- 관리, 감시의 개념이 아닌 참여, 도전의 R&D가 필요

<김성진, KISTEP 지역정책팀 팀장>

□ 군산 GM 폐쇄와 광주형 일자리의 추진

- 광주지역은 사회적 대타협을 기반으로 노·사 상생의 사회통합형 일자리를 추진하기로 합의
- 멀지 않은 군산은 한 때 GM의 최고의 생산성을 자랑하는 공장이었지만, 폐쇄당하는 처지에 놓임

□ 지역혁신정책은 이러한 일자리 정책과 함께하고 있는가?

- 19년 1월 29일 정부는 광주 인공지능(AI)기반 창업단지를 예비타당성 조사 면제사업으로 추진
- 광주는 인공지능으로 성공하기 위해 창업단지를 만들 것인가? 광주형 일자리와 결합하는 것이 중요한 것인가? 라는 지역차원의 문제 검토가 필요
- 군산 GM공장은 MS오토텍 컨소시엄이 3월 19일 인수계약을 체결하면서 전기자동차 공장으로 전환 추진

□ 자동차 산업의 패러다임 전환에 놓여있고, 지역의 일자리에 변화가 요구되고 있음

- 테슬라는 18년 모델3을 14만 6000여대 판매하고 모델 S, 모델 X를 각각 4만 9000대 판매
- 테슬라의 핵심기술은 배터리, 인공지능(AI)에 있고, 이를 핵심기술에 놓고 투자를 하고 있지만, 현재 추진되는 광주, 군산 공장 등은 단순한 조립 수준의 생산성에 초점

□ 지역 공장의 혁신을 뒷받침하는 정책의 부재

- 전기 자동차, 신규 소형 SUV의 생산성을 어떻게 뒷받침할지에 대한 지역차원의 종합적인 혁신정책이 보이지 않고 있음

3. 미래 대응 제언

<이원희, 한경대학교 행정학과 교수>

□ 국가균형발전특별회계의 전면적 개편에 대응할 필요

- 분권과 자치를 위해 지역자율 계정의 3.5조원이 지방으로 이양
 - 이럴 경우 균특 회계의 규모가 감소하는 쟁점이 제기됨
- 지역자율 계정의 전면적인 개편이 요구됨
 - 생활 SOC 사업이 들어올 가능성이 있음
 - 지역협약 사업의 개발이 요구됨

□ 지역협약 방식에 대한 선제적 대응 요구

- 일정 기간, 여러 부처에 관련된 사업을 지역과 협약하여 수행하는 방식
 - 국토부에서는 지방정부에게 공문을 보내어 협약 방식의 사업을 제안 받고 있음
- 군발위에서는 여러 부처 관련된 사업을 종합적으로 추진하려는 계획임
 - 산업부, 과기부, 국토부 협력 사업의 개발이 필요
 - 군발위가 조정 기구가 되어 특정 지역과 협약하는 방식임
 - 사업의 완성에 이르기까지 3~5년의 기간에 따른 지원 가능
 - 지역과학기술이나 R&D가 산업 구조와 연계되어 개발되기 위해서는 이러한 협조 관계에 의한 협약방식 개발이 요구됨

□ 지역의 혁신 주체로 대학의 역량을 활용하는 방안이 필요

- 인구 감소에 따라 대학은 고등학교 졸업생을 대상으로 하는 학령 인구의 감소에 직면하여 위기에 봉착함

- 연구와 지역 발전의 축으로 거듭나기 위한 노력이 요구되고 있음
- 대학과의 협력을 통해 지역의 산업구조에 대응하는 과학기술발전의 레버리지로 활용하는 방안이 필요함

□ 과학기술 또는 R&D의 범주를 개발할 필요가 있음

- 국가의 역할과 지방의 역할 구분
 - 시장실패에 따른 공공재로서의 정부 역할은 공감대가 형성됨
 - 다만 정부 역할에서 국가와 지방의 역할 구분이 필요
 - 지방정부의 경제 구조에 적합한 역할 유형을 개발할 필요
- 과학기술과 관련하여 지방정부가 적극적인 역할을 해야 할 범주 발굴
 - 지방의 관심을 촉발하는 계기를 마련해야 함
 - 지금은 지방의 관심이 부족한 것이 가장 큰 문제임

□ 지방에서 과학기술진흥기금을 설치하도록 하는 방법의 모색 필요

- 경기도의 사례 참조
- 재원을 마련하여 관심을 촉발하는 계기가 됨

<홍진기, 산업연구원 선임연구위원>

□ 지역혁신 플랫폼의 효율적 구축 및 확대

- 지역혁신 플랫폼은 특정 부처의 기업지원사업을 수행하기 위한 기존의 파이프라인 구조에서 탈피하여 개방형 혁신에 기반하여 지역산업 육성에 필요한 다양한 혁신주체들이 상호 교류할 수 있는 장으로서의 역할을 수행
- 지역혁신 플랫폼의 활성화를 위해서는 지역혁신사업 분야에 대한 지자체의 포괄보조금을 확대하고 예산 범위 내에서 플랫폼에 참여한 각각의 참여주체가 상호 협력하여 기획한 사업계획을 해당 지자체가 선정하는 방식으로 지원제도를 운영할 필요

□ 사업지원의 공간적 범위 확대

- 현재 행정구역 중심으로 운영되고 있는 지역혁신사업을 타 시도 혁신주체와 협력하여 추진할 수 있도록 지원의 공간적 범위를 확대
- 타 사도의 참여가 많아 해당 지자체의 지방비 지원에 대한 지역 내 논란이 발생할 경우에 대비하여 해당 지자체의 지방비 부담액의 일정 비율을 국비로 지원해 주는 방안도 강구
- 비수도권 중심으로 지원되고 있는 지역혁신사업을 수도권으로 확대하되 예산 지원을 차등화하고 수도권은 고차서비스업 육성과 창업기업 지원에 특화하도록 유도

□ 혁신정책-산업정책-공간정책의 연계 추진

- 혁신정책(과기부 주도), 산업정책(산업부 주도), 공간정책(국토부 주도)의 분산적 추진에 따른 시너지 효과 미흡
- 혁신정책, 산업정책, 공간정책의 통합적 추진을 통해 지역혁신생태계를 구축하고 지역경제의 역동성을 제고

<김병진, 부산과학기술기획평가원 원장>

□ 지역 혁신성장의 책임과 권한을 중앙정부로부터 지자체로 함께 이양하는 과감한 정책 전환 필요

- 정부가 지역에 투입하는 R&D 등 각종 혁신사업에 대한 기획·관리 권한을 지자체로 이양하여, 지역 주도성 및 책임성 강화
- 정부의 지역 정책방향을 일방적 지원에서 자기주도적 혁신생태계 조성으로 전환해야 함
- 중앙정부의 재정지원을 기존의 배분 방식이 아닌 지자체 스스로 구축한 기획·관리체계의 검토를 통한 선별적 지원을 하여, 사업별 예산 경쟁을 지양하고 혁신체계 구축을 유도

□ 지역내 혁신역량이 지역발전을 위해 집중될 수 있는 환경조성 필요

- 중소기업지원(지방 중기청), 지방대학 재정지원 및 특성화(교육부) 등의 분야도 지자체로의 권한 이양
- 지역과학기술혁신기금을 제도화하여 능동적인 재정투자 구조 확보
 - 현장기반 기술개발, 지역 인재 정착 지원, 기술창업 투자 등
- 과학기술과 산업기술의 경계를 해제한 개방형 협력연구 거점 조성 및 전주기적 R&D 지원

□ 지역의 정책연구 역량 향상 및 활성화

- 지역 과학기술·혁신정책 연구기능 확대
 - 지역 연구개발지원단 정규조직화, 기능 재정립 및 확대 필요
- 지역 정책전문가 양성을 위한 중앙-지역 정책기관간 인력교류 및 공동연구 활성화
 - 중앙정책기관의 지역 공동연구 의무화 및 협력 파트너로 인식 전환

<김용대, 마린전자상사(주) 부사장>

□ **지역개발 혹은 상권 발전의 사례 분석을 통한 정책 혁신**

- 상권이나 지역의 개발은 정부나 중앙 중심이기보다는 수요자 중심으로 발전
- 정책 결정에 따라 드라이브하기보다 수요자의 분석에 따른 도움으로

□ **지역 R&D 기획평가 기능의 빠른 성장이 필요**

- 각부처별 성격에 따른 전담기관과 또, 관리를 위한 분야별 구분으로 인한 전문적 관리의 어려움
- 전담기관 간의 상호 교류, 교환 근무 등의 유연한 조직 운영을 통해 지역 R&D가 살아날 수 있는 토양 개선 및 전문성 확보

<김성진, KISTEP 지역정책팀 팀장>

□ **지역혁신정책은 큰 경제사회적 변화에 대응하여 지역 차원의 종합적 전략 수립하는 것**

- 현재 중앙정부의 정책에만 발맞추는 것은 지역 차원의 복합적인 문제 해결에 크게 도움이 되지 않음
- 미래산업변화에 대비하여 지역차원에서 무엇을 준비해야 하는지를 정책으로 마련해야

□ **지역혁신정책도 글로벌 수준을 유지하기 위한 전략으로 전환해야**

- 군산 GM공장에 비해 낙후한 부평 GM공장은 유지되는 것인가?에 대한 고민이 필요한 시점
- 인천에는 GM 최고수준의 연구소를 보유하고 있고, 이를 테스트할 수 있는 공장을 같이 보유하는 것은 중요한 문제임
- 또한, 우수한 연구소를 유지하기 위한 인재확보가 수월하다는 것은 글로벌 기업 입장에서는 매우 중요
- 군산, 광주 등의 공장이 앞으로 추진해야할 방향성을 시사