

지역혁신사업의 효율적 추진 방안

- 지역혁신 자율책임운영시스템 중심으로 - *

이 민 형**

1. 머리말

최근 선진국들은 지역혁신을 통한 국가 지식기반경제 구축으로 국가경쟁력을 확충하기 위해 정책역량을 집중해 가고 있다. 우리나라도 여러 해 동안 지역혁신에 의한 국가균형발전 정책을 추진해 오고 있다. 그러나 현재 중앙정부 주도로 추진되고 있는 지역혁신사업은 여러 문제점과 한계가 있는 것으로 나타나고 있다. 즉, 지역혁신정책이 중앙정부 주도로 추진됨으로써 국가니드와 지역니드의 부조화가 야기되고 이와 관련된 부작용이 나타나고 있다. 특히 지역수요와 거리가 있는 추상적이고 획일적인 지역혁신정책과 부처간 과당경쟁에 의한 중복 투자 등 비효율적인 현상들이 나타나고 있다.

그동안 정부는 지역균형발전을 위해 많은 예산을 투자해 왔으며 앞으로도 계속 투자를 확대할 계획이다. 그러나 내실있는 국가균형발전을 실현하기 위해서는 부처간 과당경쟁과 지역수요와 거리가 있는 지역혁신정책에 의한 중복투자를 최소화할 수 있는 시스템으로의 전환이 시급히 이루어져야 한다.

우리보다 앞서 지역혁신정책을 추진한 선진국들은 지역혁신사업의 주도권을 중앙에서 지역으로 위임하는 방향으로 지역혁신정책의 패러다임을 변화시키고 있다. 우리나라도 지난 여러 해 동안 중앙정부 주도의 사업추진과정을 통해 지역의 혁신기반을 구축하

* 본 글은 지역혁신사업 예산관리체계의 효율성 제고방안(이민형, 2007, STEP) 연구내용을 중심으로 작성된 것임.

** 과학기술정책연구원 부연구위원(e-mail: mhlee@stepi.re.kr)

는데 역점을 두었지만 이제는 지역이 자율적으로 기획하여 추진할 수 있는 자생력 육성을 위한 지방주도 지역혁신체제로 나아가는 것이 필요하다.

지방주도의 지역혁신시스템으로의 전환이 이루어지기 위해서는 실질적인 개별 지역의 수요와 의욕을 토대로 자생적인 지역혁신이 이루어질 수 있는 새로운 지역혁신시스템 구축 정책이 요청된다. 특히 자생적 지역발전 패러다임으로의 점진적인 이행을 위해 지방이 스스로 자립할 수 있는 공정한 기회 균등 부여와 실질적인 권한위임을 실현할 수 있는 구체적인 정책적 의지와 실효성 있는 정책수단이 요청된다. 자생적인 지역발전 패러다임의 정책기조를 구체화 하기 위한 핵심적인 정책수단으로서 지역에 실질적인 자율성과 책임을 부여할 수 있는 지역혁신 예산투자 및 관리시스템의 혁신이 필요하다.

본 고에서는 현재 중앙정부 주도의 지역혁신 사업 추진체제에서의 문제점을 살펴보고 이러한 문제점을 해결하고 지역의 자생력을 높일 수 있는 실효성 있는 자율 책임 예산시스템으로서 “지역혁신 자율책임운영시스템”을 제안하고자 한다.

2. 지역혁신정책의 등장과 발전

유럽에서 등장한 지역혁신정책은 지역에 있는 기업들의 혁신성을 자극하여 지역의 경제발전을 도모하기 위한 것이다. 즉, 지역혁신정책의 목표는 대학, 공공연구기관으로부터 중소기업으로의 기술 확산, 중소기업과 대기업의 수직적 협력, 중소기업간 수평적 협력을 통해 지역의 내생적 잠재력 즉, 혁신역량을 높이는 것이

다. 이러한 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로는 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 첫째, 재정지원 중심의 기술지원제도, 둘째, 사이언스 파크, 테크노폴리스, 연구개발센터 등 물적 인프라 지원, 셋째, 기술이전을 위한 기술이전기관, 자문기관 등 중개기관의 설치 등이다 (Hassink, 1998). 이러한 서유럽의 지역혁신정책 기조는 최근까지 변함없이 이어져 오고 있어 지역혁신정책은 지역의 역량 증대, 중소기업의 역량 증대를 목표로 하고 있으며 혁신정책의 역할은 지역 내에서 그리고 기업 내에서 상호협력을 증진시키는 것으로 제시되고 있다. (Step et al., 2001) 다만 정책수단들은 지속적으로 변화 발전되어 과거보다 다양한 정책들이 추진되고 있다. 최근에는 기업의 연구개발 지원, 연구자들의 유동성 촉진, 클러스터 정책 등이 핵심적인 정책들로서 추진되고 있다. 한편으로는 이러한 혁신인프라 조성, 혁신활동지원정책 이외에 혁신 인프라 관리, 지역혁신수단들을 운영관리할 소프트웨어 지원정책에 많은 노력을 기울이고 있다. 또한 다양한 정책수단들이 추진되면서 나타나는 혼란과 비효율성을 개선하고 시너지 효과를 창출하기 위해 종합적인 관점에서 정책수단의 연계 조정, 지역적 차이 및 니드에 따른 맞춤형 포트폴리오 지원수단의 필요성도 제기되고 있다 (Step et al., 2001).

우리나라의 지역개발 정책의 출발은 1970년대 시작된 중공업 산업단지 개발을 들 수 있다. 그리고 1978년부터 공공연구기관들이 위치하기 시작한 대덕연구단지 조성이 대표적인 정책이다. 당시 이러한 정책들은 중앙정부 주도로 추진되었으며 혁신정책 개념이 아직 적용되지 않은 정책들이었다. 지역혁신이라는 개념이 적용

된 사업들은 1990년대 중반부터 시작되었다. 그러나 이 사업들은 지역혁신시스템 구축을 통한 지역경제의 발전을 목표로 하기 보다는 지역 대학의 혁신역량 개선 및 연구 활성화 등 협의의 사업목표를 가진 국가연구개발사업의 세부사업들로 추진되었다. 이 당시 시작된 대표적인 사업들은 과학기술부의 지역협력연구센터(RRC) 사업(1995년), 산업자원부의 지역기술혁신센터(TIC)사업(1995년), 중소기업청의 산학연 공동기술개발사업(1993년) 등이다. 이러한 초기의 지역혁신지원 사업들은 혁신 인프라 구축을 위한 장비 및 시설지원 그리고 연구개발자금 지원에 초점을 두고 있다.

1990년대 후반부터는 지역의 과학기술역량 확보가 중요하게 인식되면서 지방과학기술정책 개념이 등장하였다. 지방과학기술정책이란 “지역의 기술혁신능력 향상과 과학기술 하부구조의 구축을 통해 지역의 내생적 개발을 유도하여 지역민의 고용과 소득수준을 증가시켜 살기 좋은 지역사회의 구축과 국가의 균형적 발전을 추구하는 정책”으로 정의된다(이장재, 1998: 17). 지방과학기술정책은 중앙정부의 지역과학기술정책과 지방자치단체의 과학기술정책으로 구분할 수 있는데, 지방자치단체의 과학기술행정체제 및 과학기술예산은 중앙정부에 비해 아주 열악한 상태에 있었다. 그리고 이러한 열악한 상황은 현재도 그다지 많이 개선되지 않은 상태에 있다. 이에 반해 중앙정부는 이미 시작된 사업들을 꾸준히 추진하였으며 새로운 신규사업들도 지속적으로 개발해 나갔다. 대표적인 사업들은 산업자원부 테크노파크(TP) 조성사업

(1997), 중소기업청의 창업보육센터사업(1998) 등이 있다.

이와 같이 우리나라 중앙정부의 지역혁신사업들은 1990년대 중반부터 시작되었다고 볼 수 있다. 그러나 초창기 지역혁신사업들은 대부분 지방대학을 중심으로 하여 추진되었으며 지역혁신정책이라는 하나의 정부정책으로서의 큰 틀을 형성하지 못하였다. 이후 2000년대 초반 지역혁신 관련 사업들이 점차 크게 확대되기 시작하였고 2004년 국가균형발전법이 제정된 후 지역혁신사업이 국가균형발전특별회계를 통해 본격적으로 추진되기 시작하였다. 그리고 국가균형발전특별회계가 설치되어 운영됨으로써 우리나라의 국가 혁신 예산지원제도는 국가차원의 연구개발을 통해 혁신활동을 지원하기 위한 국가연구개발사업과 지역차원의 혁신활동 지원을 위한 지역혁신사업이라는 이원화된 구조를 형성하게 된다.

3. 국가균형발전특별회계제도의 운영

정부는 지역균형발전정책을 효율적으로 추진 및 관리하기 위해 특별회계제도를 설치하여 운영하고 있다.¹⁾ 지역혁신정책 추진을 위한 예산은 국가균형발전특별회계에 하나의 계정으로 포함되어 운영되고 있다.

정부가 2005년부터 운영한 국가균형발전특별회계는 국가가 중앙부처에서 산발적으로 추진하고 있는 균형발전사업을 하나의 특별회계로 통합하여 체계적으로 재정지원하며, 이를 통해 사업추진의 효율성, 적시성, 적정규모성을

1) 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운영할 때 기타 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때 법률로 설치한다(국가재정법 제4조 제3항).

〈표 1〉 균형발전특별회계 구성

지역개발사업계정	지역혁신사업계정
낙후지역 및 농어촌지역개발, 지역문화 관광 육성, 지역 정보화 촉진 및 정보통신 진흥	지역혁신체계(RIS)구축, 지역전략산업육성 지방대학 육성, 지역 R&D 육성

자료: 국가균형발전위원회 홈페이지(www.balance.go.kr) ³⁾

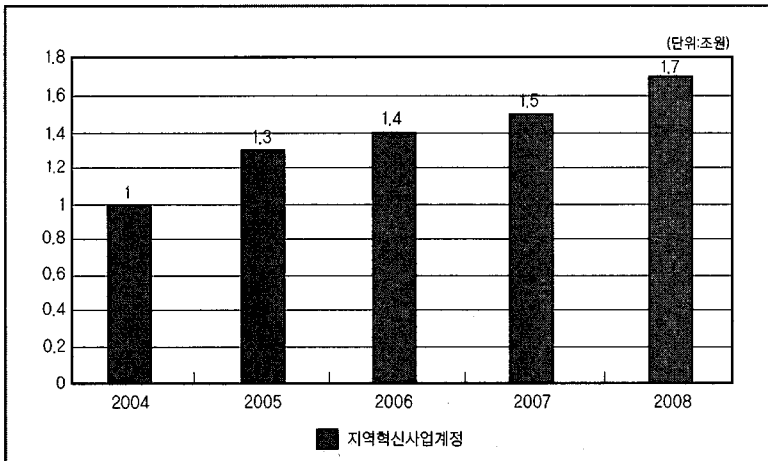
확보하는 것을 목적으로 하고 있다.²⁾ 즉, 정부는 여러 부처가 추진하고 있는 다양한 지역개발사업 및 지역혁신사업을 종합적이고 체계적으로 관리하여 사업추진의 효율성을 높이기 위해 국가균형발전 특별회계를 설치하여 운영하고 있다.

국가균형발전 특별회계의 운영규모는 2005년 약 5조원 규모로 운영되었으며 지역개발계정과 지역혁신계정으로 구분되어 운영되고 있다. 사업별 예산규모는 지역개발계정이 약 4조원, 지역혁신사업계정이 약 1조원으로 지역혁신사업계정이 특별회계예산의 약 1/4을 차지하고 있

다. 2008년도 지역혁신사업계정예산은 약 1조 7천억원에 이르고 있다.

2007년 균형발전특별회계의 지역혁신사업계정에는 12개 부처 31개 사업이 포함되어 관리되었다. 지역혁신사업을 위한 특별회계제도의 설치 및 운영은 정부정책의 종합적이고 체계적인 관리를 통한 사업 추진의 효율성을 지향한다는 점에서 상당히 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 특별회계의 운영 측면 즉, 지역혁신사업의 관리 및 평가 측면에서는 사업관리의 체계성, 효율성 측면에서 미흡한 점들이 나타나고 있다.

[그림 1] 지역혁신사업계정 예산 증가 추이



2) 국가균형발전위원회 홈페이지(www.balance.go.kr)
 3) 국가균형발전위원회 홈페이지(www.balance.go.kr)

〈표 2〉 2007년 지역혁신사업들

소관부처	사업명	소관부처	사업명
산업자원부	지역기술혁신거점 구축 지역인력양성 산학협력 중심대학지원 지역전략산업진흥 테크노파크조성 산업단지혁신클러스터 지방기술혁신사업 지역혁신 특성화 시범사업 기업지방이전 촉진	과학기술부	과학연구단지육성 대덕R&D특구육성
		문화관광부	지방대활용지역 문화컨설팅 지원 지방문화산업 육성
		농림부	지역농업클러스터 활성화 지원
		정보통신부	지역SW산업진흥지원
		환경부	지역환경기술센터 운영 지역환경연구소설치
		건설교통부	지역기술혁신사업 지역혁신비즈니스센터지원 살기좋은 도시만들기 지원
		해양수산부	해양생물연구센터 건립 해양바이오창업지원센터건립
교육인적 자원부	지방대학혁신역량강화 산학협력체제활성화지원 지방 연구중심대학 육성 전문대 특성화	농촌진흥청	지역연구기반 조성 지역농업클러스터 기술개발지원
		중소기업청	창업보육센터 건립 지원 산학연공동기술개발 컨소시엄
		행정자치부	살기좋은 지역만들기 추진

주: 위의 사업들 중 일부는 2008년부터 정부부처개편과 함께 부처별로 조정 이관이 됨.

4. 지역혁신사업 추진체제 현황과 문제점

최근 지역혁신정책의 강화에 따라 정부부처 지원사업들이 크게 확대되면서 사업들을 효율적으로 조정하고 관리하기 위한 추진체제의 변화가 나타나 지역혁신 추진체제는 상위 조정단계에서의 조정기구와 하위 집행단계에서의 관리기구가 모두 갖추어진 체제를 형성하게 되었다.

우선 정부는 국가균형발전특별회계 내에 지역혁신사업계정을 두어 지역혁신사업을 통합관

리 하고자 하였으며 이를 위한 관련 정책의 심의, 조정을 위한 기구를 필요로 하였다. 즉, 여러 정부부처들이 지역혁신사업을 경쟁적으로 추진함으로써 사업간 중복 및 유사성 문제가 불거져 나와 이를 조정하기 위한 상위 조정기구가 필요하게 되었으며 이러한 역할을 담당하기 위해 국가균형발전위원회가 설치되었다.

또한 하위 수행단계에서는 하나의 사업으로 수행되는 단위사업수가 증가함으로써 중앙정부 부처 그리고 산하 관리기구의 직접적인 관리가 어려워지게 되어 지역별 관리기구를 두게 되었다. 특히 산업자원부(현 지식경제부)는 지역의

정책초점

전략산업 중심의 혁신정책을 확대추진하면서 각 지역의 전략산업을 발굴하고 기획 관리할 수 있는 관리조직을 필요로 하였다. 그래서 산업자원부는 주요 지역에 사업기획 및 평가를 지원할 기구로서 지역전략산업기획단을 설치하게 된다.⁴⁾ 이렇게 설치된 전략산업기획단과 기존 조성된 테크노파크는 상호 연계를 위해 최근 두 조직 간의 결합이 시도되어 대부분의 지역에서 조직구조상 테크노파크 내에 전략산업기획단이

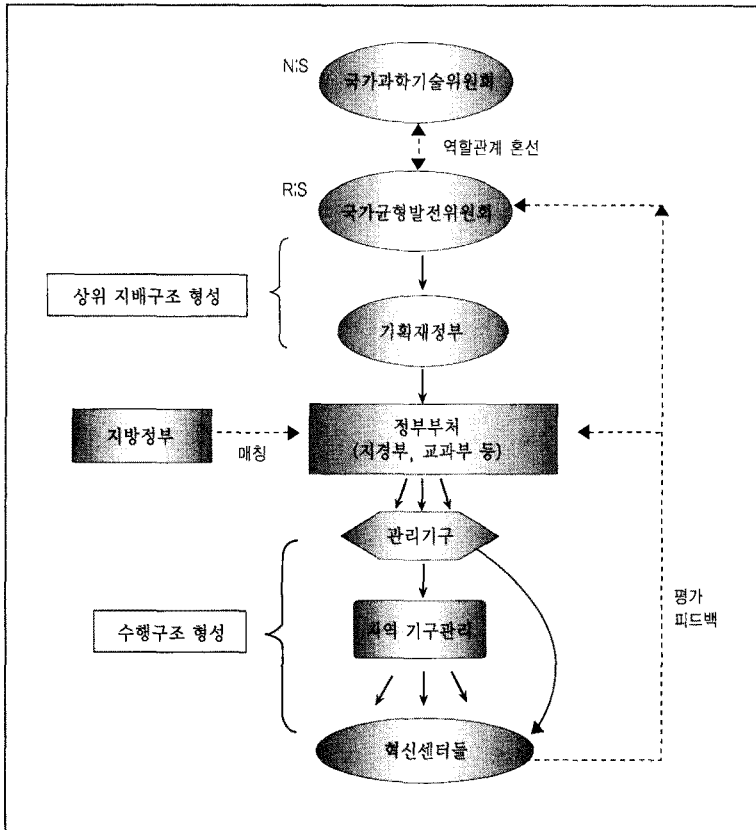
소속된 형태로 운영되고 있다. 그러나 지원자금이나 사업운영 측면에서는 여전히 밀접히 연계가 되지 않는 상태에 있다.

이러한 지역혁신사업 추진관리 주체간의 관계를 중심으로 지역혁신사업 추진체제를 나타내면 다음 [그림 2]와 같다.

이와 같은 추진체제에서 나타나는 지배구조상의 관리주체들의 역할은 다음과 같다.

최근 지역혁신 지배구조는 명시적인 상위 지

[그림 2] 지역혁신사업 추진체제



4) 하드웨어적 지원방식에서 탈피하여 기술혁신 및 기술의 산업화 기반 구축 등 소프트웨어적 지원에 주력한다는 차원에서 의미있는 발전이 라 볼 수 있다.

〈표 3〉 사업관리주체와 관리 역할

	〈관리주체〉	〈관리역할〉
상위 관리 주체	종합조정주체 { <ul style="list-style-type: none"> 국가과학기술위원회 국가균형발전위원회 	NIS + RIS사업 조정, RIS(R&D)사업 조정, 평가 RIS사업조정, 단위사업평가
	중앙정부부처	개별사업 기획, 자금지원, 관리, 단위사업평가
하위 관리 주체	지방정부	매칭펀드 제공
	테크노파크	지역산업기획, 단위사업 자체평가, 기업지원사업관리
	지역전략산업기획단	

역혁신 지배구조와 하위 지역혁신 지배구조가 형성되어 형태상으로는 기본적인 틀을 갖추고 있는 것으로 보인다. 그러나 지배구조의 효율적인 기능 측면에서는 그다지 효율적으로 기능하지 못하고 있다.

상위 지배구조에서는 지역혁신정책이 국가 균형발전위원회와 국가과학기술위원회에서 동시에 다루어지고 있으나 역할 분담이 제대로 이루어지고 있지 못하고 있다. 따라서 국가 R&D 시스템의 체계화, 지역혁신사업에 대한 조정 등이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 그리고 각 지역의 테크노파크 운영 등에 직간접으로 영향을 미치는 지역혁신협의회는 산·학·연 협력 네트워크로서 지역발전사업을 심의 조정하고 지역혁신의 구심체 역할을 수행해야 하지만 실제로 부여된 역할을 하지 못하고 있다.

하위 지역혁신 지배구조에서는 전략기획, 수행, 평가 등 기본적인 요소들이 구색을 갖추고는 있지만 효율적인 기능을 할 수 있을 만큼 관련된 주체들의 역할과 기능이 제대로 정립되어 있지는 못하다.

우선 지방정부는 지역혁신사업이 사업을 추진하는 개별 정부부처에 의해 주도되고 있기 때문에 지방정부는 정부부처의 사업주체로서 선

정된 지역센터에 대해 일부 매칭자금을 제공하는 역할만을 하고 있다. 최근에는 지방정부가 담당하는 매칭 펀드의 비율이 50% 이르는 사업들도 있으나 여전히 사업의 조정 및 관리 권한은 없다. 그리고 각 지역의 테크노파크는 전략산업기획단을 통해 지역혁신 활동에 대한 전략적 기획기능을 적극적으로 하여 실질적인 책임 혁신 주체로서의 기본적인 기능을 다 해야 한다. 그러나 각 지역마다 정도 차이는 있으나 상위예산 지배구조와 하위예산 지배구조의 예산 구조상의 혼란 상태로 인해 테크노파크(전략산업기획단)는 지역 전체의 지역혁신을 위한 책임 혁신주체로서 적절한 기능을 하지 못하고 있다. 그리고 각 지역의 혁신주체들은 종합적이고 체계적으로 관리되지 못해 난립 상태에 있다. 즉, 지역에서의 하위 지배구조상의 체계성, 효율성이 확보되지 못한 상태에 있다.

이와 같이 현재 지역혁신 지배구조는 지역혁신정책을 추진하기 위한 기본적인 구조를 갖추고 있지만 운영방식 및 과정에서 관리주체들간의 역할 조정 및 연계가 잘 이루어지지 않고 있다. 특히 하위 지배구조에서 관련 주체들의 역할과 기능 구조가 잘 갖추어져 있지 않다.

이와 같은 현재의 지역혁신 추진구조에서 지

역혁신정책의 수요자들인 지역의 혁신주체들 즉, 지역의 혁신활동 관련자들은 현재의 지역혁신추진체제의 문제점들을 다음과 같이 제시하고 있다.⁶⁾

첫째, 중앙의 정부부처가 개별 부처차원에서 지역혁신 사업예산 배분권을 주도함으로써 많은 문제가 나타나고 있다. 즉, 중앙정부의 개별 부처가 주도적으로 사업을 추진하고 여러 사업들을 추진하고 있으며, 이러한 사업들이 조정되지 못한 채 그대로 지역으로 내려와 개별적으로 추진됨으로써 사업의 중복 등 효율적인 관리가 이루어지지 못하고 있다. 즉, 사업별로 해당 중앙정부부처에서 정해 놓은 규정에 따라 유사한 성격의 사업들이 별도로 각각 추진됨으로써 중앙정부차원의 예산의 효율적 관리 그리고 지역차원에서 사업의 효율적 관리가 이루어지지 못하고 있다.

둘째, 사업의 추진에서 전략성이 부족하다. 지역의 혁신역량과 환경을 고려한 전략을 설정하고 계획을 세워 사업이 추진되는 것이 아니라 정부부처의 시각에서 사업이 기획되고 단기적인 성과중심으로 사업이 추진되고 있다. 따라서 사업의 전략성이 부족하고 다양한 사업 간의 시너지 효과를 창출할 수 없다.

셋째, 중앙정부가 전지역에 공통적으로 적용되는 사업을 획일적으로 시행함에 따라 지역의 역량과 수요가 잘 반영되지 못하고 있다. 즉, 중앙정부의 획일적인 틀에 맞추어 사업을 추진해야 하기 때문에 지역에서 수요에 대응한 효율적인 투자와 관리를 하지 못하고 있다.

넷째, 사업추진관리체제에서 지방정부의 역

할이 배제되어 있다. 중앙정부부처가 사업의 추진관리주체로서 주도적인 역할을 하고 지방정부는 단지 매칭펀드만을 제공할 뿐 사업의 기획 및 관리에서 배제되어 있다. 지방정부는 매칭펀드로 예산을 투자할 뿐 사업의 관리 및 운영 현황에 대한 관리정보 보고도 받지 못하고 있어 지방정부에서의 종합적인 관리와 조치가 이루어지지 못하고 있다.

다섯째, 사업추진과정 및 성과에 대한 평가체계가 제대로 구축되어 있지 못하다. 지역의 상황이 배제된 채 중앙정부 시각에서 평가가 이루어지고 있으며 평가의 단계가 많고 중복적으로 이루어지고 있어 평가 비용이 많이 소요되고 효과는 높지 못한 상태이다.

이와 같은 문제들은 결국 지역혁신예산 지배구조에서 지방정부 또는 지역의 혁신주체들의 역할이 배제된 채 중앙정부부처들이 개별적으로 주도하는 지배구조의 불균형성으로 인한 지역의 자율과 책임 미비, 전략적 성과관리 미비 등에 의해 나타나고 있다. 이러한 예산지배구조의 불균형성 개선을 통한 자율과 책임구조 확보, 책임있는 성과 관리가 이루어지기 위해서는 실질적인 자율 지배구조를 결정하는 지역혁신예산관리체제의 개선이 이루어져야 할 것이다.

5. 지역혁신 예산관리체제의 개선방향

지역혁신정책의 목적은 혁신역량 제고를 통한 지역의 자생력 확보이다. 자생적인 발전은 지역에서 자체적으로 추진하고 그 결과에 대해 책임을 지는 자율과 책임체제가 구축되어 효과

6) 이민형(2007) 연구에서 지역의 혁신관련자들을 대상으로 한 설문조사를 통해 확인한 결과임.

적으로 운영됨으로써 목표달성이 가능하게 된다. 이를 위해서는 지역 스스로 기획하고 집행하며 그 결과에 대해 책임을 질 수 있는 예산관리체제가 필요하다. 따라서 지역의 자율과 책임체제 구축을 위한 역량 확보 및 이를 위한 중앙정부의 효과적인 지원 측면에서 지역혁신 예산관리체제의 개선방향이 모색되어야 할 것이다.

지역혁신 예산관리체제 개선의 핵심은 지역혁신 지배구조에서 지역의 적절한 역할을 설정하고 그에 따른 자율과 책임구조를 명확히 설정하는 것이다. 즉, 적절한 자율의 기반제공, 자율의 범위와 수준의 설정, 책임의 내용과 이행에 대한 모니터링, 평가결과에 대한 반영 등 지역혁신 예산관리의 전 과정이 체계적으로 연계되어 운영되어야 한다. 본고에서는 이를 위한 새로운 시스템으로 “지역혁신 자율책임운영시스템”을 제안하며 시스템의 핵심 내용을 제시하고자 한다.

1) 지역혁신예산 지배구조의 전환

지역혁신 자율책임운영이 실현되기 위해서는 우선 지역혁신 예산지배구조의 전환이 필요하다. 현재 지역혁신 지배구조는 형태상으로는 기본적인 구색을 갖추고 있는 것으로 보이지만 지배구조의 효율적인 기능 측면에서는 그다지 효율적으로 기능하지 못하고 있다.

지역혁신을 위한 제반 사업들은 정부 이외의 다원적인 출연주체들이 참여하는 제 3 섹터형 투자 모델로 발전해 가고 있다. 이에 따라 다양한 출연주체들의 이질적인 출연형태에 따른 복잡성과 이해관계의 충돌이 뒤따르게 되면서 예산출연자들은 중앙정부든 지방정부든 제각기 직접 지배하려는 행태를 보이고 있다. 여기에는

지역혁신 사업과 관련한 기획과 평가 감독이 중첩되고 혼란스러워지면서 지역혁신 지배구조는 체계화된 기능 발휘가 더욱 어려워지고 있다.

이러한 혼란된 상황을 해결하기 위한 가장 중요한 정책적 핵심과제는 지역혁신 지배구조가 다양한 '출연자 중심의 지배구조에서 각 지역의 전문적인 책임혁신주체에 의한 지배구조'로 전환하여 투명하고 책임있는 지역혁신이 이루어지도록 하는 것이다. 지역의 책임혁신주체는 스스로 기획하고 집행할 수 있도록 지역혁신에 대한 전문성을 확보해야 하며, 지역혁신의 전략성과 책임성을 확고히 하기 위해 단일의 주체에게 권한과 책임을 부여해야 한다. 즉, 전문적인 단일의 책임혁신주체가 필요하다.

이러한 전문적인 단일의 책임혁신주체가 성과중심의 자율과 책임경영체제로 운영 및 발전하기 위해서는 다음의 두가지 원칙이 지켜져야 한다.

첫째, 출연과 경영의 분리원칙이다. 건전한 지역혁신 책임주체의 경영지배구조를 실현하기 위해서 다양한 예산출연자들은 직접 지배구조에 대한 통제를 하지 않고 책임혁신주체의 경영책임자에게 제반 의사결정 권한을 전적으로 위임한다. 그리고 위임사항에 대한 엄격한 감독을 하여 출연자본 유지책임을 실질적으로 이행할 수 있도록 한다.

둘째, 기획과 수행의 연계책임원칙이다. 전문 책임혁신주체의 조직체는 자율적인 내부통제 지배구조에 의해 운영된다. 이것은 성과중심의 자율책임 경영 지배구조를 위해서는 기본적으로 책임혁신주체의 내부에서 스스로 전략기획을 하고 자율적으로 수행한 결과를 자체평가를 할 수 있는 내부통제 지배구조에 의해 조직

이 운영되어야 한다는 것이다. 그래야 총괄적 지역혁신 성과에 대한 실질적인 책임이행이 가능하다.

이러한 원칙에 따라 지역혁신체제가 작동하기 위해서 우선, 지역혁신의 외부 지배구조에서는 출연예산과 경영의 분리원칙에 따라 중앙 부처들이 제각기 직접 지배하는 통제 감독에서 벗어나 적극적으로 위임과 자율책임이 가능한 방법으로 전환 한다. 그리고 지역혁신의 내부 지배구조의 건실성을 위하여 지역혁신의 전략기획과 집행평가를 특정부처가 지배하여 운영 관리하는 방식을 폐지하고 예산담당부처의 지역혁신 특별회계에 의한 독립적인 예산지원구조와 감독체제로 전환한다.⁷⁾ 그래야 지역혁신을 위한 스스로의 전략 기획이 이루어지고 성실한 집행과 창출 성과에 대한 자체 평가결과가 피드백 될 수 있어 명실상부한 책임혁신체제를 전개할 수 있게 된다. 또한 기획과 수행의 연계책임 체제를 위해서 출연과 경영의 분리원칙을 먼저 적용하고 혁신주체의 내부통제구조를 적합하게 설계하여 운영한다.

2) 전문적인 단일의 책임혁신주체의 역할과 기능

각 지역의 특성에 맞는 자생적인 혁신역량을 육성하기 위해서는 지역혁신이 자율책임체제로 이루어질 수 있도록 지배구조가 발전해야 한다. 자율 책임체제의 기본 구조는 지역혁신을 위하여 스스로 전략 기획을 할 수 있어야 하고, 그 전략기획에 의해 창출된 성과에 대하여 자체 평가가 이루어질 수 있어야 하며, 그 평가결과가

차기 전략기획에 피드백되어 반영되는 혁신운영시스템이 작동되어야 한다. 따라서 이러한 기획과 수행의 연계책임이 가능한 운영시스템으로 지역혁신을 추진하기 위해서는 전문 책임혁신주체가 적합한 예산구조를 갖추고 책임혁신 예산센터로서 기능할 수 있어야 한다. 즉, 지역혁신시스템에서 자체적으로 전략 기획한 것이 제대로 집행되고, 또 그 집행 성과의 평가결과가 피드백 되어 차기의 전략기획이 이루어지는 시스템이 구축되어야 한다.

지역의 책임혁신주체는 새롭게 별도의 주체를 설계하기 보다는 기존에 전략기획과 집행 기능을 담당하고 있는 전략산업기획단과 테크노파크를 개편하여 책임혁신주체로 설정하는 것이 바람직할 것이다. 현재 테크노파크는 전략산업기획단의 전략기획기능과 수행적인 측면에서 연대관계를 갖고, 평가기능과는 성과평가와 관련하여 감독하는 측면에서 연대관계를 갖는다. 그러나 단순한 기능상의 느슨한 연대관계 수준에 있어 밀접히 연계되어 기능이 이루어져야 한다. 또한 예산의 지원이 시한이 정해진 중앙정부의 부처사업예산으로 지원되고 있어 사업이 안정적으로 추진될 수 있는 지원체제로 개편되어야 한다.

또한 성과중심의 자율과 책임경영체제로 운영되기 위해서는 전문 책임혁신주체가 중심이 되어 지역혁신사업을 종합적으로 추진할 수 있도록 전략사업구조가 설계되어야 한다. 전략사업구조의 설계는 현재 중앙정부에서 추진하고 있는 사업들과 지역의 책임혁신주체가 스스로 전략기획을 할 수 있는 전략기획사업 등이 포함

7) 예산담당부처의 직접적인 관리가 어려운 경우, 소관 부처를 두어 위탁관리하도록 하는 것도 실제 운영을 위한 현실적 방안이 될 수 있다.

되어야 한다.

3) 재정지원방식의 이원구조화

지역의 자율적인 책임혁신운영이 이루어지기 위해서는 재정지원방식의 개선이 중요하다. 지역차원에서 지속적으로 추진해야 할 부분은 안정성이 높은 재정지원방식을 적용하고, 지역간 경쟁을 통한 발전을 위해서는 경쟁적 지원방식이 필요하다. 안정과 경쟁을 위한 재정지원방식은 자본출연과 수익출연의 이원적 방식을 적용할 수 있다.

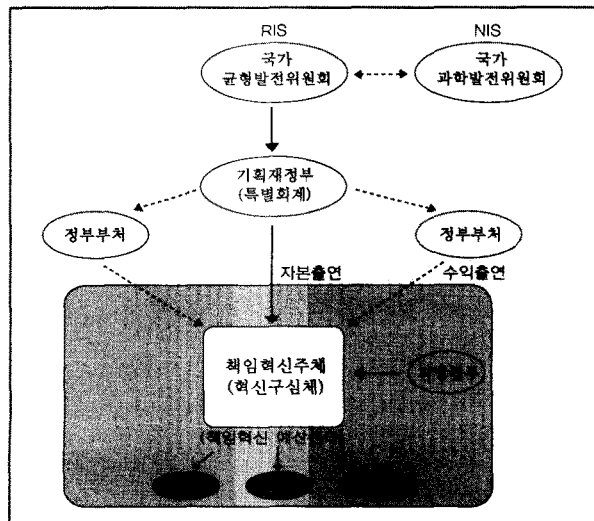
자본출연은 전문 책임혁신주체의 고정자산 투자와 해당 지역혁신을 위한 전략기획 R&D사업과 지역기업 지원사업 및 기본 경영지원사업과 관련된 소요자금을 위한 출연예산이다. 즉, 안정적인 재원조달 지원을 위한 것으로 자본출연예산은 해당 지자체와 예산담당부처에서 제공한다. 따라서 중앙정부의 지역혁신사업과 매칭펀드식으로 지자체가 출연하는 방식은 폐기하고 기획재정부와 공동으로 자본출연하는 방

식으로 전환한다.

중앙정부부처들이 개별적으로 기획하여 추진하는 지역혁신사업에 의해 조달되는 출연예산을 수익출연이라고 한다. 현재 여러 중앙부처들은 경쟁적으로 지역혁신사업을 추진하면서 각 지역에 자기조직을 구축하려고 노력하고 있다. 이에 따라 각 지방들은 개별 조직체별로 비체계적으로 지역혁신사업들이 수행되며 이러한 상황에서는 지역혁신이 제대로 이루어지기 어렵다. 따라서 지역전체의 전략적 차원에서 체계적인 마케팅 전략으로 중앙정부의 지역혁신사업을 확보할 수 있는 시스템이 필요하다.

즉, 전문 책임혁신주체가 해당 지역의 전체 입장에서 전략적인 토달 마케팅 기획에 의해 수익출연을 확보하는 체계를 구축한다. 그리고 중앙정부의 사업을 책임혁신주체가 지역전체차원에서 해당 지역의 특성에 맞는 사업으로 종합조정 기획하여 추진할 수 있게 한다.

[그림 3] 책임혁신주체의 역할



4) 지역혁신 감독시스템

지역의 책임혁신주체가 주도하는 지역혁신 활동이 제대로 이루어지고 있는가를 주기적으로 평가하여 개선 및 발전할 수 있도록 해야 한다. 지역혁신감독 시스템의 핵심내용으로 지역혁신사업 평가와 책임혁신주체(기관) 평가가 이루어져야 한다.

먼저 지역혁신사업 평가의 경우, 중앙정부 기획사업 평가는 현재 각 해당 중앙정부에서 직접 평가하여 감독하고 있다. 그러나 해당 중앙정부가 지역혁신사업의 세부사업에 대한 전수 조사 평가를 직접 한다는 것은 평가 거래비용만 증가시키고 평가효과를 기대할 수 없다. 따라서 관련 중앙정부는 대과제의 사업만 평가하고 세부사업의 평가관리는 각 지역의 전문 책임혁신주체에게 위임한다.

지역전략 기획사업 평가는 자본출연에 의한 자금으로 추진되는 사업으로 해당 지역에서 스스로 전략기획한 사업이다. 이에 대한 평가는 전문 책임혁신주체에서 수행한다. 그러나 자기가 기획한 것에 대한 자기평가이므로 기관평가 시 외부평가를 통해 점검한다.

전문 책임혁신주체는 조직의 임무달성을 위해 투자되는 자본출연에 대한 투자자본 가치유지의 책임을 진다. 따라서 자본출연 주체인 기획재정부는 중앙의 관리기관을 통하여 전문 책임혁신주체(기관)에 대한 정기적인 평가 감독을 한다.

6. 결론

지역혁신정책이 궁극적으로 지향하는 목표는 혁신을 통한 자생적인 지역발전이라 할 수

있다. 현재 우리나라 지역혁신체제는 중앙정부가 전 지역에 공통된 획일적인 정책을 주도함으로써 지역혁신주체들의 혁신활동이 중앙정부에 의해 종속적으로 이루어지는 체제이다. 그러나 중앙정부에서 일괄적으로 지원해 주는 지원정책은 여러 문제와 부작용으로 정책 효과도 제한적일 뿐만 아니라 지역의 자생적 발전이라는 지역혁신의 궁극적인 목적에도 적합하지 않다. 선진국들도 초기에는 중앙정부가 주도하는 일방적인 정책을 추진했으나 점차 지역이 지역혁신주체로서 기능과 역할을 하여 자생적으로 발전할 수 있도록 정책을 전환했거나 추진하고 있다.

앞으로 우리나라의 지역혁신정책은 지역이 지역혁신주체로서 기능하여 자생적으로 발전할 수 있는 정책으로 성숙되어야 한다. 이것은 중앙정부가 주도하는 지역혁신 지원 육성정책에서 지방의 자생적인 발전역량 확보 정책으로 정책의 패러다임이 변화해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 정책 패러다임의 변화는 구체적인 시스템 개혁을 통해 이루어져야 한다. 지역혁신 자율책임운영시스템은 지역의 자율과 책임체제 구축을 위한 구체적인 운영시스템이다.

자율책임운영시스템이 효율적으로 작동하기 위해서는 시스템 설계 뿐만 아니라 다음과 같은 기반적인 요소들이 갖추어져야 한다.

첫째, 소프트웨어 시스템 개혁과 아울러 각 지역의 혁신주체들의 의식개혁이 필요하다. 지역이기주의에 사로잡혀 우물안 개구리식의 폐쇄적 사고방식으로는 어떠한 획기적인 제도 개혁으로도 지역발전을 기대하기 어렵다. 지역경제 활성화와 관련된 제반 이해관계자들은 진정한 공동체 의식과 위기의식의 공유가 있어야 할 것이다. 지역 핵심 구성원들의 협동의식과 개방

의식이 없다면 어떠한 우수한 시스템도 효력을 발휘할 수가 없게 된다.

둘째, 지역혁신 자생력이 지속적으로 이루어 지 위해서는 적절한 사업수행 자금이 지속적으로 지원되어야 한다. 특히 지역혁신의 자생력 육성을 위한 예산의 안정적인 예산지원이 중요하다. 이를 위한 수익출연과 자본출연의 이원화된 예산지원이 이루어져야 한다.

셋째, 새로운 지역혁신 모델의 핵심 요체는 위임과 자율책임 그리고 유효한 평가관리 감독이다. 그러나 현재 중앙정부가 전적으로 위임하여 자율책임을 묻기에는 지역의 자체 경영역량이 아직 미흡한 상태이다. 유효한 감독을 위해서는 정부부처들의 범국가적인 연대의식이 필요하다. 그러나 중앙부처들의 연대의식과 종합 감독을 위한 전문성 수준은 현재 부족한 상황에 있다.

넷째, 전문 책임혁신주체가 명실상부한 지역 혁신활동의 구심체로서 역할을 수행할 수 있도록 발전시켜야 한다. 전략기획역량 뿐만 아니라 실질적인 지역혁신의 구심체로서의 역할 수행을 할 수 있도록 지역에서 수행되는 NIS사업과 RIS사업에 대한 조정과 연계 역할을 할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부의 NIS사업과 RIS사업 간의 연계조정이 중요하다. 최근 제기되고 있는 광역경제권 사업을 NIS와 RIS의 연계 역할을 하는 사업으로 추진하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다.

지역혁신사업 추진시스템 개혁을 통한 제 2의 지역혁신정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 우선 지역의 자율성 제고에 대한 중앙정부의 획기적인 인식 전환이 필요하며, 실효성 없는 선진국 시스템의 벤치마킹에 의존하기 보다

는 우리나라의 실정에 적합한 고유한 모델에 대한 전략적인 선택이 필요하다.

【참고문헌】

국가과학기술위원회, KISTEP(2006), 「2006년도 국가연구개발사업 조사·분석 보고서」.

국가균형발전위원회(2006), 「2006년 국가균형발전사업 평가 시행방안」.

기획예산처(2005.9.12), 「기획예산처 보도자료」.

김정홍(2005.5), “지역혁신정책과 중앙·지방 간의 역할 분담”, 「KIET 산업경제」, 48-57.

이민형(2005), 「지역혁신시스템 구축을 위한 지역혁신사업의 효과성 제고방안」, STEPI.

이민형(2007), 「지역혁신사업 예산관리체제의 효율성 제고방안」, STEPI.

이장재(1998), “지방과학기술행정체제의 과제와 대응”, 「과학기술정책」, STEPI.

정준호(2004), “영국(잉글랜드) 지역정책의 최근 동향과 시사점” 「KIET 산업경제」, 산업연구원.

Cooke, P., P. Boekholt and F. Todtling (2000), The Governance of Innovation in Europe—Regional Perspectives on Global Competitiveness, Pinter, London and New York.

Charles, D. and P. Benneworth (2004), From Regional Innovation Strategies

정책초점

to the Multi-Level Governance of Science, Technology and Innovation, Conference Regionalization of Innovation Policy Options and Experiences, Berlin.

EPRC (2006), Case Studies of Regional Innovation Policy in EU Member State, European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

European Commission (1999), Thematic Evaluation RTDI in Objective 2-Synthesis Report.

Hassink, R. (1998), "Regional Innovation Policies: European Experiences and Concepts", 과학기술정책 9월호, 과학기

술정책연구소.

Nauwelaers, C. and R. Wintjes (1999), Towards a New Paradigm For Innovation Policy?, SMEPOL final report, Maastricht.

Step et al. (2000), SMEPOL(SME Policy and the regional dimension of innovation) Final report, STEP Group.

국가과학기술위원회 홈페이지

<http://www.nstc.go.kr>

국가균형발전위원회 홈페이지

<http://www.balance.go.kr>