

# 지역 자율적 R&D 추진을 위한 중앙정부의 예산배분 방식에 관한 탐색적 연구 - 지역 R&D 포괄보조금 제도를 중심으로 -

박석중\* · 오세홍\*\*

## I. 서론

우리나라는 신속한 국가기반 형성 및 경제발전을 위해 수도권 및 부산 등 핵심거점을 먼저 성장시키고, 성장의 과실을 타 지역으로 분배하는 소위 적하효과(Trick Down Effect)를 추구하였다(조기현, 2009). 지역적인 선성장 후분배 전략을 통해 우리나라는 1970년~1997년까지 연평균 경제성장률 7.8%(대한상공회의소, 2006)의 초고속 경제성장을 하였지만, 지난 반세기 동안의 강력한 중앙집권체제하에 ‘불균형발전 전략’으로 인해 지역불균형의 심화, 지방의 자치능력 약화, 국민통합의 저해, 국가경쟁력 약화 등 수많은 문제가 양산되었다. 그리고, 이를 계속 방치할 경우 중앙과 지방간의 균열과 갈등이 새로운 국가적 부담으로 작용하게 될 것이라는 지적이 있었다(참여정부, 2003).

정부는 이런 문제를 해소하고 국가균형발전을 달성하기 위해 1990년대부터 테크노파크 조성 등 다양한 수단을 통해 지역산업정책 및 지역 R&D 정책을 추진하여 왔다(한국개발연구원, 2012). 김영삼 정부 시절에 지역균형발전정책의 틀을 형성하였고, 김대중 정부가 들어서면서 TP가 설립되고 지역산업 육성정책이 본격화 및 확대되었다. 1999년부터 수도권과 비수도권 간의 불균형을 극복하고 외환위기 이후 침체된 지역경제를 회복시키기 위해 4개 지역사업(부산 신발, 대구 섬유, 광주 광, 경남 기계)이 추진되었다. 노무현 정부는 『국가균형발전특별법』 제정 및 국가균형발전위원회 설치(2003), 국가균형발전특별회계 신설(2005) 등을 통해 지역발전의 제도적 틀을 구축하였고, 9개 지역 전략산업 진흥사업 및 4개 지역사업 2단계를 추진하였다. 한편, 이명박 정부는 광역경제권 중심으로 지역발전정책 패러다임을 전환하고 지방분권·경쟁·상생 중심의 지원정책을 강화하였다. 이의 일환으로 Post 4+9 지역산업진흥사업 및 5+2 광역경제권 선도산업육성사업을 추진하였다.

<표 1> 정부별 지역산업 육성정책 목표 및 주요사업

	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역경제 침체의 완화 및 지역 산업구조 개선</li> <li>· 주력기간/침체산업육성을 통한 지역산업 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비수도권 전체 지역의 자립적 성장기반 강화</li> <li>· 시·도별 전략산업 중심의 산업 혁신 인프라 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시·도별 전략산업의 지속 육성을 통한 성과제고</li> <li>· 광역경제권 선도산업 육성을 통한 경쟁력 강화</li> </ul>
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 4개 시·도 1단계 지역산업 진흥사업</li> <li>· TP 조성사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 9개 지역 전략산업진흥사업, 4개 지역사업 2단계</li> <li>· 지역혁신산업기반구축사업</li> <li>· 지역연고산업육성사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Post 4+9 지역산업진흥사업</li> <li>· 5+2 광역경제권 선도산업육성사업</li> <li>· 광역연계협력사업 추진</li> </ul>

출처 : 한국개발연구원(2012)

\* 박석중, 한국과학기술기획평가원 전략기반실, 02-589-2950, taiji@kistep.re.kr

\*\* 오세홍, 한국과학기술기획평가원 전략기반실, 02-589-2212, oshok@kistep.re.kr

정부의 이런 정책은 지역산업 및 지역과학기술 기반을 형성하는 긍정적 효과를 낳았다. 우선, 정부 정책은 지역에 대한 정부의 R&D 투자 확대로 나타났다. 광역·지역발전 특별회계(이하 광특회계) 내 정부 R&D투자비가 최근 6년간 연평균 9.8% 확대되어 지역의 산업육성 및 과학기술역량을 강화하기 위해 사용되었다.

<표 2> 광역·지역발전 특별회계 내 지역R&D 투자 추이(2006년~2011년)

(단위: 억원)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
광역·지역발전특별회계에 지원되는 지역 R&D 투자비	6,637	7,737	9,189	10,613	10,698	11,647

주 : 2009년 4월 국가균형발전특별회계는 광역·지역발전특별회계로 변경

출처 : 오세홍(2011)

그리고, 각 지역에는 지역산업 육성을 목적으로 연구개발, 장비공동활용, 기술지도 등을 수행하는 테크노파크(18개, '12년 기준), 지역혁신센터(108개, '10년 기준), 지자체연구소(19개, '11년 기준) 등 다양한 지역 거점기관들이 설립·운영되었다(박석중, 2012). 또한, 지역의 과학기술기반을 보여주는 대표 지표인 연구개발인력과 연구개발조직이 증가하였다. 연구개발인력은 '06년~'10년 동안 수도권은 7.99%, 비수도권은 8.35% 증가하였고, 연구개발조직은 같은 기간 동안 수도권에서 13.14%, 비수도권에서 13.23% 증가하였다(과학기술부(2007), 국가과학기술위원회(2011나)).<sup>1)</sup>

<표 3> 지역별 주요 과학기술기반 현황(2006년 vs 2010년)

		연구개발인력(명)		연구개발조직(개)	
		2006년	2010년	2006년	2010년
수도권	서울	100,801	135,143	3,082	4,504
	인천	12,686	19,952	542	981
	경기	107,853	145,922	3,071	5,486
	평균	73,780	100,339	2,232	3,657
비수도권	부산	12,677	20,621	466	764
	대구	8,332	12,241	391	716
	광주	7,495	11,464	243	394
	대전	27,365	35,942	538	758
	울산	6,405	6,091	156	242
	강원	10,523	9,646	154	253
	충북	7,814	15,288	388	619
	충남	15,718	24,472	484	777
	전북	8,483	11,225	200	362
	전남	3,742	6,327	177	291
	경북	18,389	22,055	381	652
	경남	16,461	19,749	573	975
	제주	1,041	3,986	42	89
	평균	11,111	15,316	323	530

출처 : 과학기술부(2007), 국가과학기술위원회(2011나)

1) 정부의 R&D투자는 국가혁신체제(NIS)구축을 위한 투자와 지역혁신체제(RIS) 구축을 위한 투자로 구분해 볼 수 있다. <표 3>에서 연구개발인력과 연구개발조직의 증가는 RIS구축을 위한 정부 R&D 투자 뿐만 아니라 NIS구축을 위한 정부 R&D투자의 효과도 포함되어 있다고 볼 수 있다. 현실적으로 RIS 구축을 위한 정부 R&D 투자에 의한 연구개발인력과 연구개발조직의 증가를 산출하는 것은 불가능하다. 하지만, 정부의 지역 R&D 투자가 연구개발인력이나 연구개발조직과 같은 지역의 과학기술기반 확충에 긍정적 요인으로 작용했다는 점이 중론이다.

하지만, 지금까지 정부의 지역 R&D투자는 중앙정부 주도로 이루어져 몇 가지 문제점을 초래하고 있다.(국가과학기술위원회(2006), 정종석(2012)). 첫째, 중앙부처의 독립적·분절적인 지원방식으로 인하여 각 지역에서는 투자되는 R&D 사업간 유사·중복이 발생하고 있다. 둘째, 지역R&D가 지역정책에 의해 추진되는 사업임에도 불구하고 중앙주도의 사업추진으로 인해 지역의 자율성이 부족하다(국가과학기술위원회(2006), 정종석(2012)).

이런 문제점들을 해결하기 위해서는 지역의 자율적인 R&D 추진이 필요하다. 이는 지역의 R&D 수요 및 여건은 지역이 가장 잘 파악하고 있기 때문에 지역에서 R&D를 기획하는 것이 지역의 수요를 가장 이상적으로 담아내는 방식이라는 전제가 깔려 있다. 그리고, 장기적으로 지역 R&D를 해당 지역에서 모두 기획·관리하게 되면 이상적으로 해당 지역에서 발생하는 R&D를 완전하게 모니터링할 수 있기 때문에 유사·중복 및 연계 부족 문제를 완화할 수 있다.

중앙정부 주도의 지역 R&D 투자에 따른 폐해를 지적한 기존 연구들은 많으나, 자율적인 지역 R&D 추진을 위한 제도를 해법으로 제시한 연구는 많지 않다. 이정재(2009가)는 지자체 및 기업 등이 자체 R&D 기반 및 역량 등을 종합적으로 고려하여 기획·제안한 사업에 대하여 중앙정부가 선정평가한 후 세부 사업계획서를 토대로 사업 타당성을 검토하여 매칭펀드를 역으로 제공하여 추진하는 역매칭 방식의 지역 R&D를 제안하였다.

정종석(2012)은 지역 주도의 통합적인 R&D 추진을 위해 광특회계(광역발전계정)의 구조개편과 지역 차원의 통합 거버넌스 개편을 제안하였다. 구체적으로 광역발전계정 내 지역 R&D사업을 중앙주도형과 지역자율형으로 구분하여 지역자율형 사업은 시·도에서 자율편성한 후, 중앙부처에서 조정하는 방향으로 절차를 개편할 것을 주장하였다. 또한, 지역 전체의 통합적인 관점에서 기획·조정·평가 기능을 수행하는 시·도별 관리기관을 설치·운영할 것을 역설하였다.

오세홍(2011)은 기존 광특회계 내 포괄보조금 제도에 대해 분석하고, 이를 바탕으로 광특회계 내 지역 R&D 포괄보조사업 추진가능성을 다방면에서 모색하였다.

본 논문은 오세홍(2011)의 논의를 보완·발전시켜 광특회계 내 지역개발계정에서 지역 R&D 포괄보조사업을 추진할 때, 현실적인 방안을 탐색해 보고자 한다. 자율적인 지역 R&D 추진을 위한 대안적 제도로 역매칭 등 여러 제도가 연구되어 있지만, 본 논문에서 광특회계에 지역 R&D 포괄보조사업 추진을 통한 지역 R&D 포괄보조금 제도를 연구대상으로 선택한 이유는 2010년부터 지역 개발 등을 위해 광특회계에서 먼저 추진된 지역 포괄보조금 제도를 통해 지자체가 포괄보조금 제도에 대한 학습이 되어 있고, 제도 운영 상의 문제점 및 개선방향이 도출되어 있기 때문에 지역에서 제도의 성공적 안착 가능성이 높다고 보았기 때문이다. 그리고, 포괄보조금 제도는 중앙정부의 재정적 권한을 지방에 이전하는 효과가 있기 때문에 재정 상황이 열악한 지역에서 새로운 제도에 대한 저항감도 상대적으로 약하다고 보았다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. II. 본론에서는 우선, 기존 중앙정부 주도의 지역 R&D 투자 방식의 현황 및 문제점을 구체적으로 짚어본다. 그리고, 포괄보조금 제도의 개념과 특성에 대한 이론적 논의를 하고, 광특회계에서 시행되고 있는 포괄보조금 제도에 대해 살펴본 후, 광특회계에서 지역 R&D 포괄보조금 제도를 도입하기 위한 방안을 다각도로 논하여 본다. 마지막으로 III. 결론에서는 논문 내용을 종합하고, 본 연구의 활용처, 한계 및 향후 연구방향을 서술한다.

## II. 본론

### 1. 기존 중앙정부 주도의 지역 R&D 투자

기존 중앙정부 주도 지역 R&D 투자 현황과 문제점을 살펴보기에 앞서, 지역 R&D 개념 및 범위를 알아볼 필요가 있다. 지역 R&D에 대해 모두가 동의하는 공식적 기준은 아직 정립되지 않았으며, 이윤준(2011)은 지역 R&D의 개념, 대상 및 범위에 대한 통일된 정의가 없어 성과분석, 평가

및 환류에 어려움이 존재한다고 지적하고 있다. 하지만, 일반적으로 지역 R&D는 국가 R&D와 대비되는 개념으로 국가보다는 각 지역의 산업육성 및 과학기술발전을 위한 R&D로 투자 효과가 지역으로 국한되는 R&D를 말한다. 한편, 변순천(2010), 정종석(2012), 국가과학기술위원회(2011) 등 여러 문헌에서는 지역 R&D 범위를 다양하게 설정하고 있다. 이 문헌들에서는 주로 광특회계 내 R&D, 지자체 자체 R&D, 지자체가 매칭펀드를 내고 참여하는 중앙정부 R&D(광특회계 제외)의 조합에 따라 협의와 광의로 구분하여 지역 R&D 범위를 설정한다.

<표 4> 지역 R&D 범위

구분	범위
변순천(2010)	(1안) 지역에 투자되는 모든 R&D를 포함. 지방 R&D의 회계범위에 상관 없이 지역 투자되는 모든 R&D가 대상
	(2안) 광특회계 R&D + 지자체 자체 R&D + 그 밖에 지자체가 매칭펀드를 제공하는 모든 R&D
	(3안) 광특회계 R&D + 지자체 자체 R&D
정종석(2012)	(1안) 광특회계 R&D
	(2안) 광특회계 R&D + 연계R&D
	(3안) 광특회계 R&D + 연계R&D + 지자체 자체 R&D
	(4안) 광특회계 R&D + 연계R&D + 지자체 자체 R&D + 일반회계(지방비 매칭) R&D
국가과학기술위원회 (2011가)	(1안) 중앙정부 광특회계 사업 + 지방과학기술진흥을 목적으로 하는 중앙정부 사업(일반회계, 특별회계, 기금) 중 지자체가 매칭한 사업 + 지방과학기술진흥을 위해 지자체가 자체기획한 사업
	(2안) 중앙정부 광특회계 사업 + 지방과학기술진흥을 목적으로 하는 중앙정부 사업(일반회계, 특별회계, 기금) 중 지자체가 매칭한 사업 + 지방과학기술진흥을 위해 지자체가 자체기획한 사업 + 그 밖에 지방과학기술진흥을 목적으로 하는 중앙정부 사업 중 국가과학기술위원회가 인정한 사업

주 : 국가과학기술위원회(2011가)는 지방과학기술진흥사업 범위를 설정한 것이지만 지방과학기술진흥사업은 지역 R&D사업의 상위개념이기 때문에 비교대상에 포함하였다.

출처 : 국가과학기술위원회(2011가), 변순천(2010), 정종석(2012)

본 논문에서는 지역 R&D의 범위를 광특회계 R&D로 국한하여 전개한다. 광특회계 R&D는 직접적으로 지역의 과학기술역량강화와 산업육성을 목적으로 지역발전위원회가 관리하는 R&D로 사업내용, 사업추진체계 및 방식 등 지역 R&D 속성에 대한 대표성을 가지기 때문이다. <표 4>의 모든 문헌에서 광특회계 R&D가 지역 R&D로 공통적으로 포함되는 점이 이를 증명한다.

광특회계 지역R&D는 대부분 중앙정부가 사업비를 출연하면, 지자체가 매칭펀드를 내고 사업에 참여하는 방식으로 시행된다. 여기서, 매칭펀드란 중앙정부가 지자체와 민간에 예산을 지원하는 경우 그들의 자구노력에 연계하여 자금을 배정하는 방식을 말한다(이정재, 2009가).



(그림 1) 매칭펀드 제도의 개념도

출처 : 이정재(2009가)

매칭펀드 제도는 지자체에 중앙정부의 지원금에 지자체의 대응자금을 더한 규모만큼 재정지출 규모가 증가하는 효과를 가지고 오며 지자체가 매칭을 함으로써 관련 사업영역에 대한 지자체의 재정지출을 자극하는 효과를 불러온다. 하지만, 지자체의 재정여건 상 대응자금여력이 많은 지자체가 더 많은 중앙부처 사업을 유치할 수 있는 가능성이 존재한다는 점은 제도의 단점이다. 또한, 매칭펀드 제도는 지자체에 일정수준의 대응자금의 분담을 요구하기 때문에 지자체가 제한적인 예산구조를 가질 경우, 지자체의 자율적인 재정운동을 왜곡시키는 요인으로 작용할 수 있다. 그리고, 재정상황이 개선되지 않는 상황에서 지자체가 매칭펀드 사업을 추가로 수주하기 위해서 다른 사업 영역에 대한 재정지출을 감소시킬 가능성이 커진다.

광특회계 지역R&D는 <표 5>에서 보는 것처럼, 2011년에 6개 부처에서 1조 5,607억원의 예산이 투입되고 있으며, (그림 2)과 같이 중앙부처별·사업별로 분리·분절적 추진체계를 통해 시행되고 있다 (정종석, 2012).

<표 5> 2011년 부처별 광특회계 지역 R&D 예산 현황

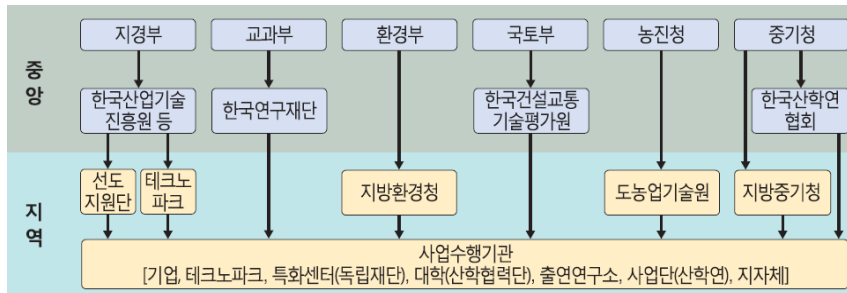
(단위 : 억원)

	교과부	지경부	중기청	농진청	국토부	환경부	합계
광특회계 내 지역R&D 예산(A)	7,257	6,757	1,197	259	70	67	15,607
2011년도 R&D 투자(B)	46,981	45,161	6,288	5,028	6,161	2,354	111,973
비중 (A/B, %)	15.4	15.0	19.0	5.2	1.1	2.8	13.9

출처 : 국가과학기술위원회(2012가), 정종석(2012)

세부적으로 살펴보면, 광특회계 지역 R&D는 일반적으로 중앙부처가 수립한 추진계획에 따라 부처 소속 전담기관(한국산업기술진흥원, 한국연구재단, 한국건설교통기술평가원 등)이 사업기획·관리·평가업무를 수행하고, 지역의 테크노파크, 대학, 출연연구소 등이 세부과제의 수행기관으로 참여하는 방식으로 추진되고 있다.<sup>2)</sup>

2) 광역선도산업육성사업, 지역전략산업육성사업 등 일부 사업의 경우는 지역의 거점기관(광역경제권선도산업지원단, 테크노파크 부설 지역산업평가단 등)이 세부과제의 기획·평가 업무를 수행하는 경우도 있다.



주 : 중앙 및 지역의 전담기관은 중앙부처별 대표 사업을 기준으로 작성한 것임. 한 예로 지식경제부의 경우 한국산업기술진흥원(광역선도산업육성사업, 지역전략산업육성사업, 지역특화산업육성사업 등), 한국산업단지공단(산업집적지경쟁력강화사업) 등을 사업별 전담기관으로 지정  
출처 : 정종석(2012)

(그림 2) 광특회계 지역 R&D 사업 주요 추진체계

지역 R&D 사업이 (그림 2)처럼 부처별로 분절된 운영체제 하에 추진됨에 따라 개별 사업간에 역할분담을 통한 연계 추진과 상호 차별성이 부족하고 중복이 발생하고 있다. 이런 지역 R&D 사업의 연계 미흡 및 유사·중복 문제는 고영선(2006), 박석중(2012), 이민형(2007), 이윤준(2011), 이정재(2009나), 정종석(2012) 등 다양한 문헌에서 문제점으로 지적하고 있다.

고영선(2006, 이정재(2011나)에서 재인용)은 산자부가 추진하는 지역전략산업진흥사업과 목적이 유사한 사업을 교육부, 정통부, 중기청 등 타 부처와 산자부의 여러 실·국에서 추진하고 있다고 지적하였다. 더욱이 이 사업들은 체계화되지 못하여 사업추진주체들 사이에 상호협력 및 연계노력이 미흡하고, 이처럼 유사한 목적 하에 여러 다양한 사업이 중복적으로 추진되는 것은 부처들의 지나친 사업의욕에 때문에 발생한 것으로 판단하였다.

박석중(2012)은 산업집적지경쟁력강화 사업 내 기업주치의 센터, 테크노파크(지경부), 중소기업지원센터(지자체)간 유사·중복성을 예로 거론하면서 각 부처의 유사한 지방 R&D 사업들이 지역에 동시에 추진되는 경우가 발생하며, 지자체는 지역에 많은 사업과 과제들을 수주하는 데 관심이 있고, 과제간 혹은 사업간 중복성을 체크하는 데는 주의를 기울이지 않는다고 말하고 있다.

이민형(2007, 이정재(2011나)에서 재인용)은 지역혁신산업관리에 관한 설문조사를 통해 지방 R&D사업의 중복성에 대해 지적하고 있다. 관련 설문조사는 지역혁신활동에 참여하는 주요주체들(공무원, 혁신지원기관, 지역대학, 지역기업) 100명을 대상으로 지역혁신사업구조, 관리, 성과에 대해 실시한 것으로 설문조사 결과, 사업의 중복성에 대해서 중복된다는 의견이 38%였으며, 사업내용에 대한 정보가 부족한 기업집단을 제외하면 55%가 사업이 중복된다고 응답하였다. 또한, 다양한 지역혁신사업들간의 상호보완성에 대해서는 부정적인 응답이 50%가 되었다.

이윤준(2011)은 각 부처가 한정된 재원으로 유사사업을 분산 지원함으로써 비효율이 발생하고, 동일 부처 내에서도 사업별로 추진체계가 상이하야 시·도내 통합적 관리가 어렵다는 문제점을 지적하였다. 특히, 중앙부처가 수립한 기본계획에 따라 과제기획·선정은 부처소속 전담기관이 수행하면서 지역사업 세부과제 선정 및 추진 절차상 지자체의 참여 기회가 제약되어 있다는 점을 들고 있다. 또한, 각 부처의 지역 R&D사업을 국가과학기술위원회와 지역발전위원회가 조정해 주어야 하나 종합조정기능의 이원화로 사업 조정 기능이 원활하게 작동하고 있지 않다고 말하고 있다.

정종석(2012)은 지역 R&D는 지역 과학기술역량강화와 지역산업육성이 목적임에도 불구하고 지역 여건과 상관없이 중앙 주도로 사업이 기획되어 모든 지역에서 획일적으로 추진되고 있다는 점을 지적하였다. 중앙부처에서 지원사업별로 사업내용을 사전에 기획하고 대학, 연구소, 기업, 지역 R&D거점기관(테크노파크, 특화센터, 지자체연구소 등) 등 다양한 연구수행기관에 중앙의 선정·지정을 통해 세부과제를 개별적으로 수행하는 방식으로 사업이 추진되는 현실이라고 말하였다. 또한, 지자체 중심으로 하는 지역차원의 R&D 조정기능 부재로 인해 사후적으로 R&D과제 수행기관

간의 연계 및 조정을 추진하기가 쉽지 않다고 말하고 있다.

한편, 이정재(2009나)는 지자체 및 지역 연구주체들의 관점에서 지역 R&D의 중복문제를 지적하였는데, 그에 따르면 중앙부처 산하기관이 아닌 지자체나 지역 혁신주체들이 통합적 관점에서 중앙부처의 개별사업을 연계하여 추진할 수 있으나, 이들은 예산확보를 위해 움직이기 때문에 동일한 내용의 사업을 여러 곳에 중복 신청하고 연계를 고려하지 않고 사업을 추진하고 있다고 지적하고 있다.

상기 지적들을 종합하여 보면, 중앙정부 주도의 지역 R&D 투자는 크게 2가지 문제점을 안고 있다고 정리할 수 있다. 첫째, 중앙정부 주도로 추진되는 지역 R&D는 개별 부처별로 분절적으로 추진되고, 지역의 특성을 고려하지 않고 획일적으로 실행되어 필연적으로 지역에서는 중앙정부 R&D간 연계는 미흡하고 유사·중복이 발생하게 된다. 한편, 이런 유사·중복 및 연계미흡을 해소하기 위한 사후적인 R&D조정장치가 지역에 마련되어 있지 않고, 예산획득이 주 목적이다 보니 지역에서 R&D 유사·중복 및 연계미흡 해소는 정책적으로 후순위이다. 게다가, 국가과학기술위원회와 지역발전위원회로 지역 R&D 종합조정기능이 이원화된 것도 지역 R&D 연계 미흡과 유사·중복을 초래하는 요인이다. 둘째, R&D 투자의 직접적 수혜자인 지역의 의견이 중앙정부의 지역 R&D 기획과정에 제대로 반영되지 못한다는 점이다. 사업계획은 중앙부처에서 수립하고, 과제 기획·선정은 부처소속 전담기관이 주로 수행하며, 이 과정에서 지역의 전문가가 제한적으로 참여하여 지역의 니즈를 사업에 반영하는 실정이다.

## 2. 포괄보조금 제도 개념 및 특성

본격적으로 광특회계 내 지역 R&D 포괄보조금 제도에 대해 논하기에 앞서, 여기서는 보조금의 정의와 포괄보조금의 개념 및 특징을 사전적으로 알아본다. 보조금이란 국가 이외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당), 부담금(국제조약에 따른 부담금을 제외), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.(기획재정부, 2011)

포괄보조금은 이론적이고 학술적 개념이라기보다는 정책적, 행정적 용어에 가깝다.(이재원(2009), 조기현(2012)) 포괄보조금은 <표 6>과 같이 기존문헌에서 다양하게 정의하고 있다. 종합하여 보면, 포괄보조금은 보다 포괄적으로 규정한 사업에 대해 공식에 입각하여 지자체에 교부하는 보조금으로써, 지방정부의 예산편성권 및 집행권 확대 등 지방자치단체에 보다 많은 재량권을 인정하는 보조금이라 할 수 있다.

<표 6> 포괄보조금의 정의

출처	정의
(ACIR, 1977)	보다 포괄적으로 규정한 사업을 대상으로 법정 공식을 이용하여 배분함으로써 지방정부의 예산편성권과 집행권을 확대한 재원
이규환 외 (2003:100-101)	용도를 개괄적으로 정함에 따라 우선순위에 따른 운용이 가능한 보조금형태이며, 지방자치단체에 보다 많은 재량권을 인정하는 보조금
Zeikate(2002)	용도가 특정된 보조사업 가운데 유사사업을 블록으로 묶고, 블록에 포함된 사업에 대해서는 용도의 자율성을 부여하면서 공식에 입각하여 교부하는 보조금

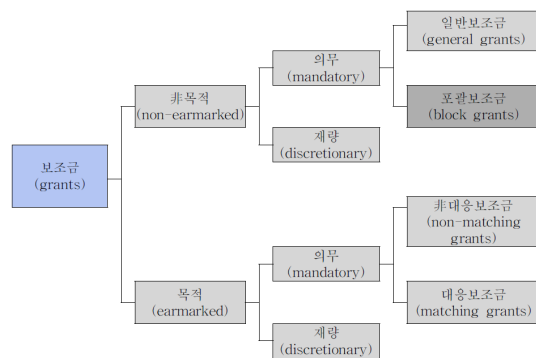
주 : ACIR은 Advisory Commission on Intergovernmental Relations의 약자로 미국의 정부관계 위원회를 의미

출처 : 조기현(2012)에서 재인용

포괄보조금은 중앙정부가 제공하는 보조금을 보조금의 용도에 대한 제한의 정도, 중앙정부의 보조금 공여 의무 여부에 따라 분류한 (그림 3)에서 그 위치를 확인할 수 있다(국회예산정책처, 2010가). 보조금은 용도가 특정 사업으로 한정되는 지 여부에 따라 비목적보조금(non-earmarked grants)와 목적보조금(earmarked grants)으로 구분된다. 비목적 보조금과 목적보조금은 각각 의무보조금(mandatory grants)과 재량보조금(discretionary grants)으로 나누어진다. 의무보조금이란 중앙정부가 법령 또는 규정에 따라 보조금 공여의 의무를 지는 보조금을 말하고, 재량보조금은 중앙정부가 이러한 의무를 지지 않고 임의로 공여하는 보조금을 의미한다. 비목적 의무보조금은 다시 일반보조금(general grants)과 포괄보조금(block grants)로 구분된다. 우선 일반보조금은 중앙정부가 보조금의 용도에 대해 일체의 통제를 하지 않는 보조금으로 우리나라의 경우 ‘교부세’가 여기에 해당한다. 한편, 포괄보조금은 중앙정부가 특정 목적을 지정하기는 하나 지자체가 개략적인 요건을 만족시키는 범위 안에서 구체적인 통제는 실시하지 않는 보조금이다.

포괄보조금 제도의 목적은 첫째, 지방정부의 재정자율성이 증대되는 재정분권화(지방주의)와 행정관리 효율화이고, 둘째, 재정긴축국면에서 지방정부의 복지재정분담 확대와 재정 자율성의 균형조정(신재정연방주의)이다. 그리고, 셋째는 분권형 정책운영을 통한 결과지향적 성과관리 강화 등이다(이재원(2009), 송미령(2011)).

기존 문헌들에 따르면, 포괄보조금 제도는 공식에 따른 재원의 총량적 배분, 지자체의 자율성, 국가적 정책목표 달성을 위한 중앙정부의 최소한의 요건설정 등의 특징을 가지고 있다. ACIR(1977)에서는 포괄보조금 제도의 특징으로 5가지를 들고 있다. 첫째, 연방정부가 폭넓게 지정한 세출기능 내에서 지방정부의 자유로운 활동이 보장된다. 둘째, 지방정부는 문제영역을 스스로 정의하며 이를 토대로 사업선정, 자원배분 등에서 실질적인 재량권을 갖는다. 셋째, 연방정부는 정책목적은 이유로 지방정부에게 예산사업의 실적보고, 계획수립 등의 행정적 조건을 최소한으로 요구해야 한다. 넷째, 지방정부별 자원배분은 연방정부의 정책적 재량이 아니라 법정 공식에 입각하여 산정하며 세출한도액(spending caps)을 운용한다. 넷째, 주요 의사결정권은 선출직 공무원과 일반 지방공무원에 부여된다(조기현(2012)에서 재인용).



(그림 3) 보조금의 분류

출처 : 국회예산정책처(2010가)에서 재인용

한편, 이재원(2009)은 포괄보조금 제도의 특징으로 4가지를 제시하고 있다. 첫째, 지방재정관리를 담당하는 중앙정부의 대표 단일 부처가 아닌 개별 정책담당 부처에서 분야별로 재원을 관리하며, 지방정부에 대해 포괄적으로 규정된 기능 영역 내에서 폭넓은 활동범위에 대해 권한을 부여한다. 둘째, 지방정부는 구체적인 프로그램의 내용을 규정·설계하고, 사업별 자원배분에서 실질적인 재량권을 가진다. 셋째, 국가 목적이 달성되었는지를 확인하기 위해 중앙 부처에서는 행정관리, 재정보고, 기획 및 기타 조건들을 설정할 수 있다. 그리고, 중앙정부의 정책 목적에 따라 보다 성과계약 방식을 강화할 수 있다. 넷째, 중앙정부의 재량을 제한하고, 지방에 재정적 확실성을 제공하기 위해 중앙의 재정 지원은 개별 사업단위로 산정되지 않으며, 대신 해당 프로그램의 재정 수요 특성을 반영하는 법정 공식에 따라 총량적으로 배분된다.



### 3. 광특회계 내 기존 지역 포괄보조금 제도

여기서는 광특회계에서 현재 운용되고 있는 지역 포괄보조금 제도를 기획재정부(2012)를 바탕으로 살펴본다. 그리고, 앞서 논의한 포괄보조금 제도의 특징 측면에서 분석해 본다. 2009년 국가균형발전특별법이 개정되면서, 광특회계는 중앙정부가 지역별 특성과 비교우위에 따른 지역의 특화 발전을 지원하고, 광역경제권의 경쟁력 향상을 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 설치하였다(지식경제부·기획재정부, 2011). 광특회계는 <표 7>에서 보는 것처럼 지역개발계정, 광역발전계정 및 제주특별자치도계정으로 구분된다.

<표 7> 광특회계 편성체계

계정		지역개발계정	광역발전계정	제주특별자치도계정
편성방식	시·도	시·도 자율편성사업	-	· 시·도자율편성사업 * 기초생활권 기반구축사업 등 포함
	시·군·구	시·군·구 자율편성사업	-	· 특별지방행정기관 이관사무수행경비
부처직접편성		-	부처직접 편성사업	부처직접 편성사업

출처 : 기획재정부 (2012)

광특회계에서 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업은 지역개발계정, 광역적 사업수행이 요구되는 사업은 광역발전계정에서 추진되며, 지역개발계정은 시·도 및 시·군·구 자율편성사업으로 구성되고, 광역발전계정은 부처 직접편성사업으로 구성된다(기획재정부, 2012).

한편, 2010년부터 지역개발계정 및 제주특별자치도 계정의 시·도, 시·군·구 자율편성 사업에 포괄보조금 제도가 도입되었다(오세홍, 2011). 국가균형발전특별법 상에 지역개발계정은 세출예산을 편성할 때 각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(포괄보조금)으로 편성하여 지원하게끔 명시되어 있다(지식경제부·기획재정부, 2011). 시·도 자율편성사업의 경우, 지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산 편성하며, 시·군·구 자율편성사업은 성장촉진지역 등 기초생활권 관련 기반구축사업으로, 해당 시·군·구가 지출한도(계속소요) 내에서 자율적으로 예산 편성하며, 기본적으로 R&D는 제외되어 있다.<표 8> 참고)

<표 8> 2012년 지역개발계정 포괄보조사업<sup>3)</sup>

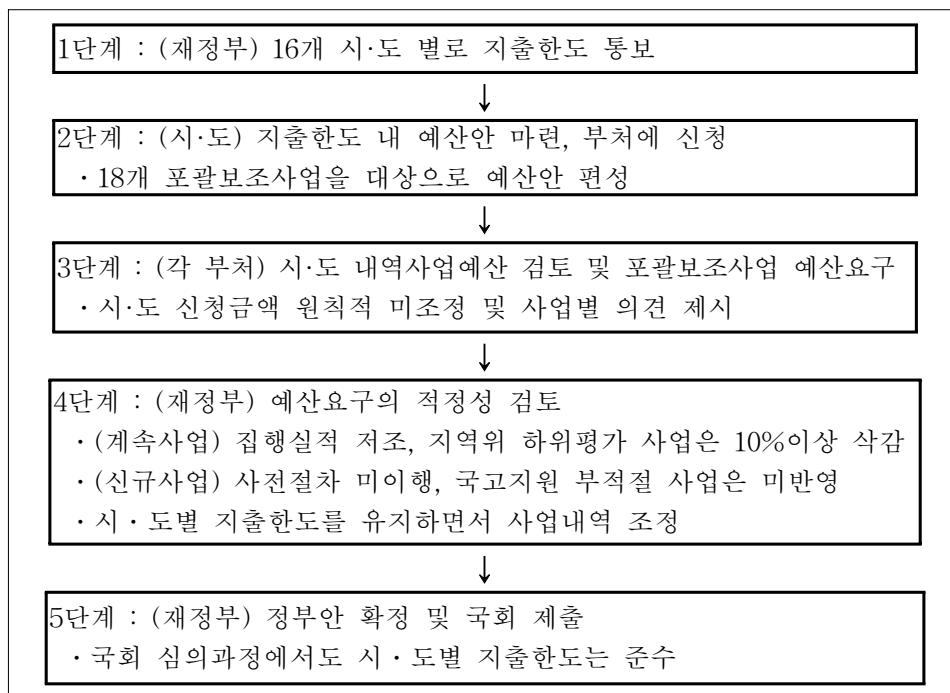
구분	부처	포괄보조 사업명	구분	부처	포괄보조 사업명
시도 자율 편성 사업	문화부	①문화시설 확충 및 운영	시도 자율 편성 사업	여성부	⑬청소년시설 확충
		②관광자원 개발		환경부	⑭상수도시설 확충 및 관리 (도서지역식수원 개발사업 포함)
		③체육진흥시설 지원			⑮자연환경 보전 및 관리
		④지방문화산업기반조성		국토부	⑯해양 및 수자원 관리
	⑤문화유산 관광자원개발	⑰대중교통 지원			
	농식품부	⑥농어촌자원복합산업화지원	시군구 자율 편성 사업	국토부	⑱성장촉진지역 개발
	⑦농어업기반정비	행안부		⑳특수상황지역 개발	
	농진청	⑧지역농촌지도사업 활성화	국토부	⑳도시활력증진지역 개발	
	산림청	⑨산림경영자원 육성 ⑩산림휴양·녹색공간조성		농식품부	㉑일반농산어촌 개발
	지경부	⑪지역특성화산업 육성			
	중기청	⑫전통시장 및 중소유통물류 기반 조성			

출처 : 기획재정부(2012)

3) 포괄보조사업은 포괄보조금의 교부 대상이 되는 사업을 말한다.

포괄보조금 제도가 운용되는 지역개발계정의 시·도 자율편성사업 예산편성 절차는 (그림 4)에서 보는 것처럼 크게 5단계로 되어 있다.<sup>4)</sup> 1단계에서 재정부는 공식에 따라 시·도별 지출한도(사용가능한 시·도별 예산)를 산출하여 통보한다. 2단계에서 각 시·도는 자율적으로 지역에 필요한 내역 사업을 기획하고, 지출한도 내에서 부처의 포괄보조사업에 기획한 내역사업 예산을 신청한다. 3단계에서 해당 부처는 시·도에서 신청한 내역사업예산을 검토 및 종합하여 포괄보조사업 예산을 재정부에 요구한다. 4단계에서 재정부는 지자체가 신청한 내역사업예산을 검토·조정한다. 검토조정 기준의 경우, 계속사업은 집행실적, 평가결과 등이고, 신규사업은 사전절차 이행여부, 국고지원 적절성 여부 등이다. 이 때, 정해진 시·도별 지출한도는 유지하면서 지자체가 신청한 내역사업만을 검토·조정한다. 5단계에서 재정부는 포괄보조사업에 대한 정부예산(안)을 확정 후 국회에 송부한다.

지역개발계정은 앞서 논의한 포괄보조금 제도의 특징을 갖추고 있다. 우선, 지자체 자율성 측면에서 지자체는 재정부가 정해주는 지출한도 내에서 <표 8>에서 지역에 필요한 포괄보조사업을 선택하고 하위 내역사업을 설계한 다음, 재원을 배분할 수 있다. 또한, 실질적인 지자체 재량권을 보장하는 차원에서 재정부는 지자체가 기획한 내역사업을 최소한의 기준에서 검토·조정한다. 둘째, 재정부는 개별 지자체의 재원을 공식에 따라 총량적으로 배분한다. 재정부는 회귀모형을 이용하여 지자체별 재원 총량을 산정한 후, 자치단체별로 편차를 조정한다(조기현, 2012). 회귀모형의 종속변수는 계속사업비이고, 설명변수는 재정여건(재정력지수, 주민세 소득세할)이나 사회경제적 조건(인구, 면적, 노령인구 비중)을 반영하며 직전 3년간 평균치를 참고한다. 셋째, 재정부는 지자체의 책임성을 강화하고, 국가적 정책목표 달성을 위해 집행실적, 사업평가결과, 지역발전정책에 대한 협조도 등을 지표로 지자체가 신청한 사업을 검토·조정하는 한편, 지자체별 평가결과를 토대로 재정적 인센티브를 부여하는 방식을 취한다.



(그림 4) 지역개발계정 내 시·도자율편성사업의 예산편성절차

주 : 기획재정부(2012)의 시·도 자율편성사업 예산편성절차 그림을 가공

4) 시·군·구 자율편성사업 예산편성 절차는 시·도 자율편성사업 예산편성 절차와 대동소이하다. 본 논문에서는 시·도 자율편성사업 예산편성 절차를 모방하여 지역 R&D 포괄보조금 제도를 제안할 것이기 때문에 시·도 자율편성사업 예산편성 절차를 주로 다루겠다.

#### 4. 지역 R&D 포괄보조금제도 도입에 대한 탐색

여기서는 앞서, 지적인 중앙정부 주도의 지역 R&D 추진에 따른 문제점을 해결하고, 지역 R&D에 지역 자율권을 제고하는 방편으로 지역 R&D 포괄보조금 제도 도입에 대해 탐색할 것이다. 구체적으로 광특회계 내 지역개발계정에서 지역 R&D 포괄보조사업을 추진할 때, 현실적인 방안을 탐색해 보고자 한다. 세부적으로는 지역 R&D 포괄보조사업으로 추진이 필요한 지역 R&D 사업, 광특회계 편성 체계의 변화, 자원배분방식의 변화, 지역 거버넌스 변화의 관점에서 탐색해 보고자 한다.

##### 1) 포괄보조사업 추진대상 지역 R&D 사업 선정

현재, 지역 R&D 사업은 크게 두 방향으로 설계되어 있다. 첫째는 국가가 전략적으로 추진하며, 사업의 파급효과가 전국적인 국가 전략형 지역 R&D 사업이다. 광역경제권 중심의 지역산업육성을 위해 추진하는 지식경제부의 광역경제권선도산업육성사업이 대표적인 사업이다. 둘째는 각 지역의 특수성을 반영하여 지역별 특화 발전에 초점을 맞춘 사업으로 파급효과가 해당 지역으로 국한된 사업이다. 지역 특화자원의 활용 및 사업화를 위한 연구개발, 지역 내 R&D 기획 및 조사·분석 전담기관 육성, 지역혁신체계 구축을 위한 산·학협력 활성화, 기술개발 역량이 미흡한 지역 내 영세기업 기술지원 등을 위해 추진되는 지역 특화형 R&D 사업이 이에 해당하며, 지식경제부의 지역특화산업육성 사업이 대표적인 사업이다.

광역발전계정에서 부처의 직접편성을 통해 추진되는 사업 중 지역 특화형 R&D 사업들은 지역개발계정에서 추진할 필요가 있다. 광특회계 안에서 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업은 지역개발계정에서 추진하고, 광역적 사업수행이 요구되는 사업은 광역발전계정에 추진하는 광특회계 목적에도 부합한다고 볼 수 있다.(기획재정부, 2012).

##### 2) 광특회계 편성 체계의 변화

지역개발계정에서 지역 R&D 포괄보조사업을 추진할 때, 기존 포괄보조사업들과 분리·운영할 필요가 있다(<표 9> 참고). 이는 기존 포괄보조사업과 지역 R&D 포괄보조사업을 통합·운영할 경우, 지자체의 정책적 우선순위에 밀려 지역 R&D 포괄보조사업이 축소 운용되는 것을 방지하기 위해서이다. 그리고, 자율적 R&D 추진 역량이 시·군·구는 낮기 때문에, 지역 R&D 포괄보조사업은 시·군·구 자율편성보다는 시·도 자율편성 사업으로 추진하는 것이 타당하다. 현재, 지역별로 차이가 있으나 시·도에는 기본적으로 테크노파크, 경기과학기술진흥원, 연구개발지원단 등 지역의 R&D를 기획·관리할 수 있는 전담기관이 구축되어 있다.

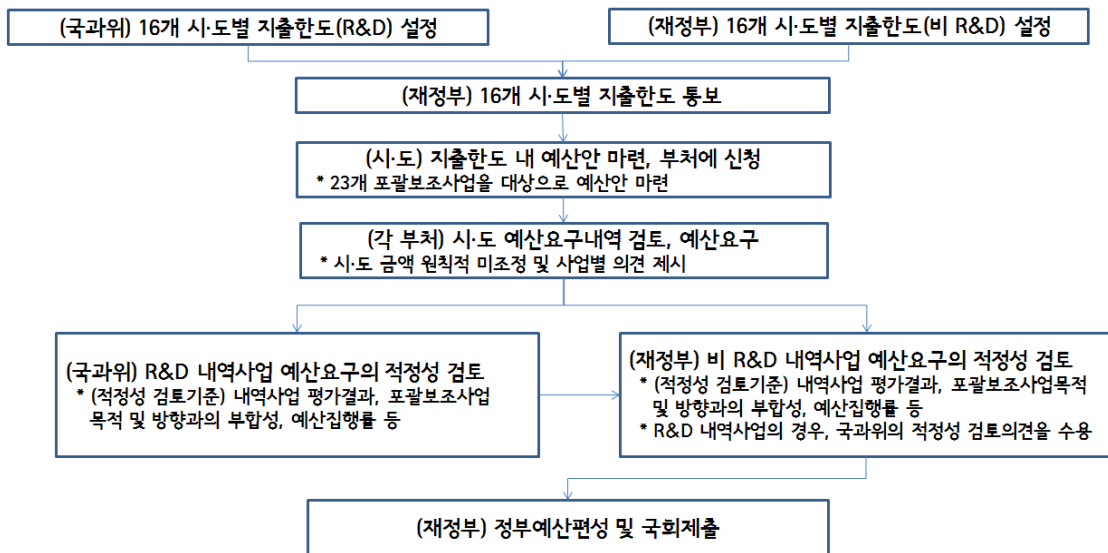
<표 9> 광특회계 편성체계 - 지역개발계정에 지역 R&D 포괄보조사업 운영 시 -

편성방식		계정		광역발전계정	제주특별자치도계정
		지역개발계정			
지자체 자율 편성	시·도	시·도 자율편성사업 (비R&D 전용)	시·도 자율편성사업 (R&D전용)	-	시·도 자율편성사업
	시·군·구	시·군·구 자율편성사업		-	특별지방행정기관 이관사무수행경비
부처직접편성		-		부처직접편성사업	부처직접편성사업

### 3) 재원배분방식의 변화

2)에서 처럼, 지역개발계정 내 시도 자율편성사업을 R&D와 비R&D로 분리하여 운용할 경우, 지역 R&D 포괄보조사업 예산은 별도의 공식을 통해 시·도별로 총량적으로 배분할 필요가 있다. 이 경우, 공식의 종속변수는 시·도별 지역 R&D 지출한도이고, 설명변수는 총 연구원 수, 지역 총 R&D 투자비, 지자체의 지방비 투자비중 등 지역과학기술역량으로 한다. 그리고, 과학기술기본법상 국가과학기술위원회가 지방과학기술 관련 국가연구개발사업 예산의 효율적 운영을 위한 심의 기능을 수행 하는 것을 감안(국가과학기술위원회, 2012나)하여 국가과학기술위원회가 시·도별 지역 R&D 지출한도 설정의 주체가 될 필요가 있다.

국가과학기술위원회가 지역 R&D 포괄보조사업 예산편성 절차에 포함할 필요가 있다. 과학기술기본법 제9조의 7에 따르면, 국가과학기술위원회는 매년도 국가연구개발사업 예산의 배분 및 조정을 수행한다(국가과학기술위원회, 2012나). 따라서, 지역 R&D 포괄보조사업에 대한 지자체 내역사업의 검토를 국가연구개발사업 예산의 배분 및 조정의 연장선상에서 추진할 필요가 있다. 지자체에서 신청한 R&D 내역사업은 국과위에서 지자체와 1:1로 사업의 적절성을 검토하며, 국과위의 검토결과는 재정부에서 원칙적으로 수용한다. 이 때, 지자체 내역사업 적절성 검토 기준은 기존 제도와의 일관성을 위해 내역사업평가 결과, 포괄보조사업 목적 및 방향과의 부합성, 기존 사업과의 유사·중복성 등으로 한다. 이를 고려한 지역 R&D포괄보조사업 예산편성 절차는 (그림 5)와 같다.



(그림 5) 지역 포괄보조사업 예산편성 절차(지역 R&D 포괄보조사업 예산편성절차 포함)

### 4) 지역 R&D 거버넌스의 변화

지역 R&D 포괄보조금 제도에서는 중앙정부가 지자체에 보조금을 제공하고, 사업설계 및 재원배분 등에서 재정적 재량권을 주기 때문에 이 제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 자체적인 R&D 기획·관리·평가를 할 수 있는 지역 R&D 거버넌스가 구축되는 것이 필수적이다. 현재, 국가 R&D 거버넌스가 국가과학기술위원회-R&D 수행 부처-부처 산하 전문 연구 기획·관리·평가 기관의 3단계 계층적 구조를 가지고 있는 점을 모방하여 각 지역에서는 지방과학기술위원회-지자체-지역 R&D 전담기관의 거버넌스를 갖출 필요가 있다. 이를 위해서는 지방과학기술위원회가 활성화되어야 하고, 지자체의 과학기술행정이 전문화되어야 함과 동시에 지자체별로 자체 R&D를 자율적으로 R&D 기획·관리·평가할 수 있는 R&D 전담기관(역할은 <표 8> 참고)을 지자체 산하 기관으로 설립·운영할 필요가 있다. 2010년에 먼저 시작된 광특회계 내 지역 포괄보조금 제도의 시행결과,

제도 소화를 위한 지역의 거버넌스 미비로 말미암아 창의적이고 협력적인 지역개발 예산편성 미흡, 포괄보조사업과 타 회계 사업 간 혹은 포괄보조사업 상호간에 유사·중복 발생, 지자체의 자체 사업 모니터링 및 성과관리 시스템 미비 등의 문제점이 발생한 것을 반면교사로 삼을 필요가 있다(국회예산정책처(2010가), 국회예산정책처(2010나)).

지역 R&D 거버넌스가 제대로 작동할 경우, 지역은 R&D에서 실질적인 자율성을 갖출 수 있고, 중앙과 지역 간에는 제도 운영에서 신뢰가 구축되며, 중앙정부는 지역 R&D 포괄보조금 지원에 대한 정당성을 확보할 수 있을 것이다.

<표 8> 지자체 산하 R&D 전담기관의 역할

주요기능	세부역할
조사·분석·평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지역의 혁신자원, 산업현황 등 지역 혁신역량 조사</li> <li>▪ 중앙정부 및 지자체 연구개발사업 추진현황 조사</li> <li>▪ 지역 내 연구개발 수요 조사</li> <li>▪ 자체 R&amp;D 사업 평가</li> </ul>
기획	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지역의 중장기 과학기술발전 계획 및 전략 수립</li> <li>▪ 지역 내 산업별 발전 계획 및 이의 세부 추진사업 기획</li> <li>▪ 지역 여건에 부합하는 중점 기술분야 도출 및 신규사업 발굴</li> </ul>
성과관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지역 내 연구개발사업의 성과분석 및 연구성과 활용 촉진</li> <li>▪ 지역 내 R&amp;D 활동정보 수집 및 DB 구축·운영</li> </ul>

### III. 결론

본 논문에서는 자율적인 지역 R&D 추진을 위한 중앙정부 자원배분방식으로 광특회계에서 지역 R&D 포괄보조사업을 운영하는 방식의 지역 R&D 포괄보조금 제도에 대해 탐색하여 보았다.

이를 위해 먼저, 현재 중앙정부가 주도적으로 사업을 기획하고 투자하면, 지자체에서 매칭펀드를 대고 참여하는 현재의 지역 R&D 사업 추진방식의 현황과 문제점을 살펴보았다. 그 결과, 현 지역 R&D 사업 추진 방식에는 크게 2가지 문제점이 있었다. 첫째, 중앙정부 주도로 추진되는 지역 R&D는 개별 부처별로 분절적으로 추진되고, 지역의 특성을 고려하지 않고 획일적으로 추진되어 지역에서는 투자되는 부처 R&D간 연계 미흡과 유사·중복이 발생하였다. 둘째, 지역 R&D의 직접적 수혜자인 지역의 수요가 사업기획에 제대로 반영되지 못 하였다.

이런 문제를 해결하기 위해서는 지자체가 지역이 필요한 R&D를 자율적으로 추진할 수 있는 제도 마련이 필수적이다. 지역이 R&D를 스스로 기획·관리하기 때문에 지역 내에서 발생하는 수요를 기획에 적재적소에 반영할 수 있고, 기획한 R&D의 수행과정을 모니터링하기 때문에 R&D 유사·중복을 완화하고, 세부 R&D간 연계를 강화할 수 있다.

자율적 지역 R&D 추진을 위한 제도로서, 광특회계에서 지역 R&D 포괄보조사업을 운영하는 방식의 지역 R&D 포괄보조금 제도 도입에 관한 현실적인 방안을 탐색하였다. 특히, 포괄보조금 제도의 특징과 광특회계 철학을 유지하면서 R&D라는 특수성을 감안하여 4가지로 구분하여 보았다.

첫째, 광특회계 철학에 부합하기 위해 지역 R&D 사업 중 각 지역의 특수성을 반영하여 지역별 특화 발전에 초점을 맞춘 사업으로 파급효과가 해당 지역으로 국한된 지역 특화형 사업이 광특회계 지역개발계정 내 시·도자율편성사업으로 추진되어야 함을 밝혔다.

둘째, 지자체의 정책적 우선순위에 밀려 지역 R&D 포괄보조사업이 축소 운용되는 것을 방지하기 위해 광특회계 지역개발계정에서 지역 R&D 사업을 기존 포괄보조사업과 분리하여 운용할 것을 제안하였다. 더불어, 국가과학기술위원회가 별도의 공식을 마련하여 지역 R&D 포괄보조사업 예산을 시·도에 총량적으로 배분할 것을 제안하였다.

셋째, 과학기술기본법 제9조의 7에 따라 국가과학기술위원회가 매년도 국가연구개발사업 예산의 배분 및 조정을 수행한다는 점을 고려하여 국가과학기술위원회가 지자체 R&D 내역사업의 직접적인 검토·심의 주체가 되어야 한다는 점을 지적하고, 국가과학기술위원회가 포함된 지역 R&D 포괄보조사업 예산편성 절차를 제시하였다.

넷째, 지역 R&D 포괄보조금제도가 실질적으로 작동하기 위해서는 지방과학기술위원회-지자체-지역 R&D 전담기관을 세 축으로 하는 지역 R&D 거버넌스가 구축되어야 한다는 점을 지적하였다. 특히, 지자체별로 자체 R&D를 자율적으로 기획·관리·평가할 수 있는 R&D 전담기관을 지자체 산하 기관으로 설립·운영할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

차기 정부에서 지방자치가 주요 이슈가 될 가능성이 높은 상황에서 본 연구의 결과는 지방 R&D 분권적 행정에 대한 정책적 대안으로서 활용될 수 있을 것이다. 특히, 본 연구 결과를 발판으로 지역 R&D 포괄보조금에 대한 세부적 제도 설계가 가능할 것이라 본다.

그러나, 본 연구는 몇 가지 한계점이 있고, 이는 향후 연구 주제로 남겨둔다. 첫째, 2010년부터 운영되고 있는 광특회계 내 지역 포괄보조금제도에 대해 지자체가 학습이 되어있다는 점과 이 제도 운영에 따른 문제점과 개선방향이 드러나 있어 향후 지역 R&D 포괄보조금 제도의 성공적 안착 가능성이 높다는 점을 감안하여 지역 R&D 포괄보조금제도를 지역의 자율적 R&D 추진을 위해 적합한 제도로 판단하고 연구하였으나, 역제안 제도 등 다른 자율적 지역 R&D 제도와의 면밀한 비교를 통해 지역 R&D의 문제점을 개선하는 데 가장 적합한 제도가 무엇인지 따져볼 필요가 있다. 둘째, 실제 지역 R&D 포괄보조금 제도를 추진하는 과정에서 기존 지역 R&D 사업을 지역 R&D 포괄보조사업으로 전환, 이 제도에 국과위 참여, 지자체 산하 R&D전담기관 설립·운영 등에서 국과위, 재정부, 지경부, 교과부 등 관계부처 및 지자체 간에 갈등이 발생할 가능성이 크나, 본 연구에서는 이런 점들을 고려하지 않았다. 제도의 현실 적용성 관점에서 좀 더 세부적인 제도 설계 연구가 필요하다.

## 참고문헌

- 고영선(2006), “지역전략산업진흥사업(4+9사업) 심층평가”, 서울 : 한국개발연구원.
- 과학기술부 (2007), “2007년도 연구개발활동조사보고서”, 서울 : 과학기술부.
- 국가과학기술위원회 (2006), “지방R&D사업 효율성 제고방안”, 서울 : 국가과학기술위원회.
- 국가과학기술위원회 (2011가), “지방과학기술진흥사업 범위(안)”, 서울 : 국가과학기술위원회.
- 국가과학기술위원회 (2011나), “2010년도 연구개발활동조사보고서”, 서울 : 국가과학기술위원회.
- 국가과학기술위원회 (2012가), “2011년도 국가연구개발사업 조사·분석 보고서”, 서울 : 국가과학기술위원회.
- 국가과학기술위원회 (2012나), “과학기술기본법”.
- 국회예산정책처 (2010가), “광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가”, 서울 : 국회예산정책처.
- 국회예산정책처 (2010나), “2011년도 예산안 중점분석 I”, 서울 : 국회예산정책처.
- 기획재정부 (2011), “보조금 관리에 관한 법률”.
- 기획재정부 (2012), “광역지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료” 경기 : 기획재정부.
- 박석중 (2012), “지방 R&D 실태조사 보고서”, 박석중 외 6인 공저, 서울 : 한국과학기술기획평가원.
- 변순천 (2010), “지방 R&D 사업 실태 종합분석 보고서”, 변순천 외 5인 공저, 서울 : 한국과학기술기획평가원.
- 송미령 (2011), “포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선 방향”, 송미령 외 1인 공저, 서울 : 한국농촌경제연구원.
- 오세홍 (2011), “지방 R&D 포괄보조금 제도 도입을 위한 제언”, 오세홍외 1인 공저, 「ISSUE-PAPER」, 서울 : 한국과학기술기획평가원, 15호.
- 이민형 (2007), “지역혁신사업 예산관리체계의 효율성 제고방안”, 이민형 외 1인 공저, 서울 : 과학기술정책연구원.
- 이윤준 (2011), “지역 기술개발활동 활성화를 위한 정책과제”, 이윤준 외 1인 공저, 「STEPI Insight」, 서울 : 한국

과학기술정책연구원, 70호.

- 이재원 (2009), “포괄보조 방식을 통한 분권지향적 국고보조금 운용 과제 : 분권교부세, 균특회계 그리고 지역사회 서비스투자사업을 중심으로”, 『한국지방재정논집』, 14(1) : 57-89.
- 이정재 (2009가), “지방R&D사업에 대한 지자체 대응자금 운영방식 개선 및 역매칭 지원방안 연구”, 서울 : 한국과학기술기획평가원.
- 이정재 (2009나), “지방R&D 실태조사 보고서”, 이정재 외 3인 공저, 서울 : 한국과학기술기획평가원
- 정종석 (2012), “지역 R&D 개편방향”, 『KIET 산업경제』, 서울 : 산업연구원.
- 조기현 (2009), “포괄보조금제도 운용체계”, <http://edu.klaw.go.kr>.
- 조기현 (2012), “포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향 : 광역·지역발전특별회계를 중심으로”, 『한국지방재정논집』, 17(1) : 41~73.
- 지식경제부·기획재정부(2011), “국가균형발전 특별법”.
- 참여정부 (2003), “국가균형발전을 위한 대구구상”, 서울 ; 지역발전위원회.
- 한국개발연구원 (2012), “지역산업발전 지원사업군 심층평가 보고서”, 서울 : 한국개발연구원.
- ACIR(1977), “Block Grants : A Comparative Analysis”, ACIR(Advisory Commission on Intergovernmental Relations).
- Zeikate Signe(2002), “Investment Transfer : Survey of Ten Developed Countries”, World Bank.