

지방과학기술정책의 추진현황 및 발전과제

윤종민*

논문 요약

오늘날의 과학기술은 국가전체의 경쟁력 강화는 물론, 지역의 산업과 경제를 발전시키고 국가의 균형발전을 도모하는데 있어서 매우 중요한 역할을 수행한다. 지역경제 활성화의 주역인 중소기업을 육성하고, 지역산업을 체계적으로 발전시키며, 지역주민의 생활편의 향상을 위한 각종 지역개발 사업을 추진함에 있어서 과학기술이 핵심적인 요소이자 중요 수단으로서 기능하고 있기 때문이다. 이에 따라, 각 국가들은 1970년대 이후 지방의 과학기술을 육성하고 지원하기 위한 지방과학기술정책을 지속적으로 수립하여 추진해 나가고 있다.

우리나라의 지방과학기술정책이 실질적으로 수립되고 추진된 것은 1990년대 초반 이후 과학기술이 지역경제 활성화를 위한 유효한 수단으로 인식되기 시작하면서 경제 관련 부처를 중심으로 지역과 연계한 각종 사업들을 추진하면서 부터라고 할 수 있다. 특히 과학기술의 지방화 내지 과학기술 지방분권에 관한 논의와 정책적 노력은 1995년에 도입된 지방자치제도의 본격적인 시행과 함께 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 그 진전과 발전은 아직도 여전히 미흡한 상황이다. 이는 과학기술의 연구개발과 진흥이라는 정책의 특성에 기인하기도 하지만, 지방자치단체 스스로 관련 정책을 수립하고 추진할 수 있는 기반과 여건이 제도적인 측면이나 실제적인 측면에서 매우 취약하였던데 그 원인이 있는 것으로 분석된다.

이 글은 과학기술의 지방분권을 강화하여야 한다는 최근의 사회적 논의와 관련하여 지방과학기술정책의 발전을 위한 방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 이를 위해, 그동안의 지방과학기술정책 추진현황 및 지역의 과학기술 혁신기반과 역량을 살펴보고, 앞으로 지방 스스로가 지역의 과학기술혁신정책을 수립하고 집행할 수 있는 역량과 기반을 강화하는데 필요한 제도적 과제들을 검토하여 제시하였다.

Keyword : 지방과학기술정책, 지방과학기술진흥, 과학기술 지방분권, 지역과학기술혁신, 지역기술혁신체제

* 윤종민, 충북대학교 법학전문대학원 과학기술법/지식재산권법 교수, cmyoon@cbnu.ac.kr.

I. 머리말

현대의 과학기술은 한 나라의 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 혁신과 발전을 견인할 뿐만 아니라, 지역의 산업과 경제를 발전시키고 국가의 균형발전을 도모하는데 있어서도 매우 중요한 역할을 수행한다. 지역경제 활성화의 주역인 중소·벤처기업을 육성하고, 지역산업을 체계적으로 발전시키며, 지역주민의 생활편의 향상을 위한 각종 지역개발 사업을 추진함에 있어서 과학기술은 핵심적 요소이자 중요 수단으로서 작용하고 있기 때문이다. 이와 같은 배경에서 각 나라의 중앙정부는 물론 지방자치단체들도 지방의 과학기술을 육성하고 지원하기 위한 정책을 지속적으로 수립하여 추진해 나가고 있다. 그런데 최근 들어 과학기술 지방분권의 차원에서 지방과학기술정책의 강화에 대한 요구와 필요성이 더욱 강하게 제기되고 있다. 21세기의 급속한 과학기술 발전은 다양화를 요구하고 있어 지방분권화가 더욱 절실히 지고 있으며, 중앙집권화 되고 획일적인 연구풍토에서는 첨단 과학기술을 육성하는데 한계가 있고, 비록 연구개발에 성공하더라도 다양성에 있어서 한계를 보일 수밖에 없다는 것이다. 과학기술의 지방화 내지 지방과학기술정책이 하나의 정책으로서 또는 국가발전을 위한 주요 수단으로서 대두되기 시작한 것은 1970년대에 들어와서 부터이다. 즉, 서구의 경제가 1970년대 들어와 침체에 빠지자 이를 해결하기 위해 지역개발정책의 필요성이 제기되었으며, 지역개발정책의 일환으로 지방과학기술정책을 시행하게 된 것에서 비롯되었다. 우리나라 지방과학기술정책이 실질적으로 수립되고 추진된 것은 1990년대 중반 과학기술이 지역경제 활성화를 위한 유효한 수단으로 인식되기 시작하면서 경제 관련 부처를 중심으로 지역과 연계한 각종 사업들을 추진하면서 부터라고 할 수 있다. 특히 과학기술의 지방화 내지 과학기술 지방분권에 관한 논의와 정책적 노력은 1995년에 도입된 지방자치제도의 본격적인 시행과 함께 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 그 진전과 발전은 아직도 여전히 미흡한 상황이다. 이는 과학기술의 개발과 활용이라는 정책의 특성에 기인하기도 하지만, 지방자치단체 스스로 관련 정책을 수립하고 추진할 수 있는 기반과 여건이 제도적 측면이나 실제적 측면에서 매우 취약하였던데 그 원인이 있는 것으로 분석된다. 이하에서는 각 분야에 있어서 활발히 제기되고 있는 지방분권의 강화라는 최근의 논의와 맞물려, 과학기술 지방분권의 관점에서 지방과학기술정책의 추진체계와 그동안의 집행현황을 살펴보고, 앞으로의 발전방향을 검토해 보고자 한다.

II. 지방과학기술정책의 규범구조와 집행체계

1. 과학기술의 일반적 특성과 육성책임

과학기술은 다양한 개념으로 설명할 수 있으나, 보통은 과학적 지식이나 원리를 탐구하고 그 실용적 응용에 관한 기술을 개발하는 일련의 활동으로서 정의된다. 이와 같은 과학기술 활동은 그 연구개발과 성과활용이라는 측면에서 다른 분야와는 구별되는 특성을 갖는다. 즉, 과학기술은 연구개발에 많은 비용과 시간이 소요되며, 연구개발의 성공여부가 불확실할 뿐만 아니라, 연구개발에 성공하더라도 그 산업화를 통한 투자회수기간이 길다는 특성을 갖는다. 또한 과학기술은 일종의 공공재로서의 속성상 과학기술의 개발과 활용을 시장기능에만 맡겨둘 경우 과소투자로 인하여 소위 시장실패가 발생할 가능성이 높은 분야이다. 과학기술의 이와 같은 특성으로 인하여 각 국가들은 자국의 과학기술진흥을 위한 정책을 최우선 순위에 두고 적극적인 투자와 지원을 해나가고 있다. 과학기술의 수준이 곧 국가경쟁력으로 간주되면서 각 국가는 대학 등 연구기관과 기업의 과학기술력을 결집하고 효율성을 높이기 위한 정책을 적극 추진한다. 그렇다면 과학기술의 육성책임은 누가 부담하여야 하는가? 과거 중앙집권적 운영체제가 유지되던 시대에는 주로 중앙정부가 과학기술진흥정책을 추진하였으나, 지방자치가 발전된 오늘날에는 중앙과 지방간의 협력적 업무로서 중앙과 지방이 병행하여 관련 정책을 수립하여 추진하는 것이 일반적이라고 할 수 있다. 독일의 경우 기본법에서 학술연구 진흥, 농업 및 임업생산의 진흥, 인공수정이나 유전자정보에 대한 연구, 지역개발 등 과학기술의 연구개발과 관련된 사항을 경합적 입법사항으로 규정하고 있으며(제74조 제1항), 연방과 주는 학문 및 연구의 진흥에 있어서 초지역적 중요성이 있는 경우에는 협정에 기하여 상호 협조할 수 있도록 규정하고 있다(제91b조 제1항). 독일의 과학기술진흥에 관한 책무는 기본적으로 연방정부의 소관사항으로 하지만, 필요에 따라서는 연방정부가 주정부와 협력하여 관련 정책을 추진하도록 하는 체제라고 할 수 있다. 일본은 과학기술진흥에 관한 사항을 헌법에서 명시적으로 규정하고 있지 않지만, 과학기술정책에 관한 기본방향과 목표를 정한 과학기술기본법에서 국가와 지방자치단체의 과학기술진흥에 관한 시책추진의무를 함께 규정하여 과학기술의 육성책임을 정부와 지방자치단체가 공동으로 부담하도록 규정하고 있다(제2조 및 제3조). 즉, 국가는 과학기술진흥에 관한 종합적인 시책을, 지방자치단체는 국가시책과 연계하고 지역의 특성을 반영한 자주적인 시책을 각각 추진하도록 하고 있다. 다만, 정부로 하여금 과학기술의 진흥에 관한 시책을 실시하기 위해 필요한 법제상, 재정상 또는 금융상의 조치를 강구하도록 규정하고 있어 과학기술진흥에 관한 육성책임을 중앙정부에게 보다 무겁게 부여하고 있다(제7조). 유럽국가 등 다른 나라의 경우에도 이와 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 보통은 대규모 투자가 필요한 과학기술이나 첨단 신기술의 연구개발은 국가차원에서 담당하고, 특정 지역이나 산업의 육성을 위한 과학기술의 경우에는 개별 자치단체나 기업들이 담당하고 있다. 우리나라는 헌법에서 국가는 과학기술의 혁신을 통하여 국민경제의 발전에 노력하도록 규정하여 과학기

술진흥에 관한 국가의 책무를 직접 명시하고(제127조 제1항), 이와 같은 국가의 과학기술책무를 구체화하기 위하여 과학기술진흥에 관한 기본목표와 방향을 정한 과학기술기본법에서는 국가와 지방자치단체로 하여금 과학기술혁신에 관한 시책을 수립하여 추진하도록 규정하여 과학기술에 관한 육성책임을 중앙과 지방자치단체의 공동 책무로서 명시하고 있다(동법 제4조 제1항 및 제2항). 즉, 일본과 같이 국가는 과학기술진흥에 관한 종합적인 시책을, 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특성을 고려한 지방과학기술진흥시책을 각각 수립하여 추진하도록 하고 있다. 결국, 과학기술 육성책임은 정부와 지방자치단체가 공동으로 부담하되, 정부는 국가전체의 과학기술진흥에 관한 사항을, 지방자치단체는 해당지역의 과학기술진흥에 관한 사항을 각각 담당하는 체제라고 할 수 있다.

2. 과학기술 지방분권의 요청과 정책 수단

일반적으로 지방분권은 지방자치의 원활한 수행과 자치권을 보장하기 위해 중앙에 집중된 권한과 사무를 지방으로 이양하거나 분산시키는 것을 말한다. 지방분권의 이론적 근거는 정부의 권한과 기능을 중앙에서 지방으로 이양하여 분권화된 체계를 구축하면 지방정부의 효율성, 자율성, 책임성이 증대되어 정부부문의 기능이 향상된다는데 있다. 즉, 분권화된 제도는 공공부문에서 자원배분의 효율성을 달성하기 때문에 경제 전체의 자원배분의 효율성과 사회적 후생의 증대를 가져온다는 것이다. 특히, 지방정부는 중앙정부보다 지역의 수요와 특성에 따른 정책수립을 위한 정보를 획득하는데 더 유리한 위치에 있기 때문에, 지역개발정책의 추진에 있어서는 중앙정부 위주의 중앙집권적 체제보다 지방정부 주도의 지방분권적 체제가 더 바람직하다는데 있다. 과학기술 지방분권이라 함은 과학기술의 지방화 내지 지방과학기술정책의 강화를 위해 중앙정부와 지방자치단체가 추진하는 지방과학기술진흥에 관한 각종 제도기반의 정비라든가 전국단위 또는 지역단위에서 시행하는 지방과학기술진흥을 위한 다양한 시책의 수립과 집행에 관한 일체의 정책적 활동을 말한다. 이러한 지방과학기술진흥을 위한 정책적 활동은 중앙정부와 지방자치단체가 각각 독립적으로 수행할 수도 있고, 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 협력하여 수행할 수도 있다. 이와 같은 측면에서 정부나 지방자치단체가 수립하여 추진하는 각종 지방과학기술정책은 지방의 과학기술을 진흥하고 과학기술의 지방분권을 촉진하는 주요 수단이자 핵심적 내용이라고 할 수 있다. 지방과학기술정책은 지역의 기술혁신기반을 구축하고 지역 스스로의 과학기술력을 강화함으로써 지역의 산업발전과 주민생활의 향상과 발전을 도모하여 국가의 균형발전을 이루는데 궁극적인 목적이 있다고 할 수 있다. 따라서 지방과학기술정책은 지역발전이자 국가발전으로서 중앙과 지방이 추진하는 협력정책이라고 할 수 있다. 지방과학기술정책은 그 주체와 형식에 따라 다양한 방법으로 수립되고 추진되며, 그 유형과 내용도 다양하다. 즉, 지방과학기술정책에는 지방과학기술진흥을 위해 중앙정부가 직접 수립·시행하

는 정책, 중앙정부의 과학기술진흥을 위한 각종 정책 중 지방자치단체로 이전하거나 지방자치단체가 실행하도록 위임한 정책 및 지방자치단체가 자치권의 범위 내에서 스스로의 계획에 따라 수립·집행하는 과학기술정책들이 모두 포함된다.

3. 지방과학기술정책의 추진 근거와 집행체계

1) 헌법상의 관련 규정

우리 헌법은 지방과학기술진흥에 관하여 직접적인 규정은 두고 있지 않으나, 국가의 과학기술진흥에 관한 일반규정과 지역개발 및 중소기업진흥 등에 관한 경제조항들을 통해 지방과학기술진흥에 관한 국가 및 지방자치단체의 책무를 간접적으로 규정하고 있다고 할 수 있다. 즉, 헌법은 제129조에서 “국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.”고 규정하여 국가의 과학기술진흥에 관한 일반적 책무를 규정하고 있다. 이와 같은 국가의 과학기술진흥에 관한 책무를 이행함에 있어서는 당연히 지방의 과학기술진흥에 관한 사항을 포함하여 관련 정책을 수립하여 추진하여야 한다. 또한, 우리 헌법은 경제발전을 위한 일반적 책무로서 국토와 자원의 개발과 이용(제120조), 농어촌 종합개발과 지역의 균형 있는 발전 및 중소기업의 보호·육성(제123조) 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 국가가 이와 같은 시책과 계획을 수립·시행함에 있어서는 그 효율적 달성을 위해 그와 관계된 과학기술의 개발과 이용에 관한 사항을 포함하며, 특히 지역개발과 관련된 시책에는 지방과학기술진흥에 관한 사항이 포함된다고 할 수 있다.

2) 개별 법률상의 지방과학기술정책 규정

지방과학기술정책의 구체적인 수립과 집행은 관련된 법률에 근거를 두고 추진된다. 헌법상의 과학기술 목표를 실현함에 있어서는 법률로 구체화되어야 하기 때문이다. 지방과학기술정책의 수립과 추진 및 지방과학기술의 진흥에 관한 사항을 규정한 법률 가운데 대표적인 것으로는 과학기술기본법과 국가균형발전특별법을 들 수 있다. 국가과학기술정책의 총괄규범이라고 할 수 있는 과학기술기본법은 지방과학기술진흥 시책과 계획의 수립 및 추진에 관한 기본적인 방향과 목표, 세부절차와 방법에 관하여 규정하고 있다. 즉, 국가에 대해 과학기술혁신을 위한 종합시책을 추진할 책무를 규정함과 동시에(동법 제4조 제1항), 지방자치단체에 대하여는 국가시책과 연계하고 지역의 특성을 고려한 지방과학기술진흥시책을 세우고 추진할 책무를 규정하고 있다(동 제 2항). 이어 과학기술정책의 주무부처인 미래창조과학부로부터 지방의 과학기술진흥을 촉진하기 위해 5년마다 지방과학기술진흥종합계획을 세우고 이를 지방자치단체의 장에게 알리도록 규정하고 있다(동법 제8조 제1항). 지방자치단체가 과학기술 관련 계획을 수립함에 있어서는 이 종합계획에 따라야 하

고, 이를 반영하여 해당 지역의 연도별 시행계획을 세워 추진하도록 규정하고 있다(동법 제7조 제4항 및 6항). 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 하는 국가균형발전특별법 역시 지방과학기술시책을 추진하도록 하고 있다. 즉, 국가 및 지방자치단체에 대해 지역 간의 균형 있는 발전과 상호 연계 및 협력을 촉진하기 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 추진할 책무를 규정하고(동법 제3조), 정부로 하여금 지역경쟁력 향상을 위해 5년을 단위로 하는 지역발전 5개년계획을 수립하되 동 계획에는 지역의 과학기술 진흥에 관한 사항과 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다(동법 제4조 제1항 및 제2항). 이외에도 산업기술혁신촉진법 등 다수의 기술개발과 산업진흥에 관한 법률을 통해 정부와 지방자치단체로 하여금 다양한 방식으로 지역의 과학기술진흥에 관한 시책을 추진하도록 하고 있다.

3) 지방자치사무로서의 과학기술진흥

우리 헌법은 지방자치를 제도적으로 보장하고 있다. 지방자치란 일정한 지역을 단위로 해당 지역주민이 그 지방에 관한 여러 가지 사무를 그들 자신의 책임 하에 자신들이 선출한 자치 기구를 통하여 직접 처리하는 것으로서, 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형 있는 발전과 국가의 민주적인 발전을 도모하는 제도이다. 우리 헌법은 지방자치단체의 사무에 관하여 주민의 복리에 관한 사무를 처리하도록 규정하고 있으며(제117조 제1항), 지방자치법은 지방자치단체의 사무범위의 내용으로서 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 등을 규정하고 있다(동법 제9조 제2항). 그렇다면 지방자치단체는 지방자치사무의 하나로서 지방과학기술진흥에 관한 시책을 수립하여 추진할 수 있는가? 앞서 살펴본 바와 같이, 우리 헌법은 지방과학기술진흥에 관한 국가의 책무를 규정하고 있으며, 과학기술기본법이나 국가균형발전특별법 등의 개별 법률에서도 지방자치단체로 하여금 지방과학기술진흥에 관한 시책과 계획을 수립·시행하도록 규정하고 있음을 고려할 때, 지방자치단체는 당연히 자치사무의 하나로서 지역의 산업을 발전시키고 지역개발사업을 추진함에 있어서 필요한 과학기술의 진흥에 관한 시책과 계획을 수립하여 시행할 수 있다고 할 것이다. 지방자치단체가 과학기술진흥에 관한 사무를 처리함에 있어서는 각 지방자치단체별로 과학기술진흥조례를 제정하여 중앙계획과 연계하거나 자체적으로 해당 지역의 과학기술진흥에 관한 각종 시책과 계획을 수립하여 추진한다.

4. 검토 및 소결

지방과학기술정책은 국가과학기술의 진흥과 지역발전을 위한 중요한 수단으로서

중앙정부는 물론 지방자치단체가 적극적으로 추진해야 할 책무이자 국가경제발전의 원리로부터 나오는 기본적 사명이라고 할 수 있다. 헌법을 비롯한 개별 법률에서 정부와 지방자치단체로 하여금 지방과학기술정책을 적극적으로 수립하여 시행하도록 명시하고 있기 때문이다. 또한, 지방과학기술정책은 중앙행정기관의 법적 사무이자 지방자치단체의 자치사무로서 정부와 지방자치단체가 병행 및 협력하여 추진하는 체제라고 할 수 있다. 특히 지방자치단체는 과학기술기본법 등 개별 법률에 따른 해당 분야의 지방과학기술정책과, 지방자치법에 따른 지역고유 사무로서의 지방과학기술정책을 각각 수립·시행할 책무를 부담하고 있다고 할 수 있다. 다만, 지방자치단체의 경우 중앙정부와 비교할 때 과학기술정책 추진조직이나 전문성, 재정능력 등이 상당히 취약한 실정으로서 관련 정책을 효과적으로 추진할 수 있는 제도기반의 강화가 필요하다고 할 것이다.

Ⅲ. 지방과학기술정책의 발전과 자치역량 분석

1. 지방과학기술정책의 태동과 발전

우리나라의 지방과학기술정책은 1967년 과학기술진흥법을 제정하여 국가와 지방자치단체로 하여금 과학기술진흥에 관한 시책추진의무를 규정하면서부터 제도적인 기초가 마련되었으나, 보다 실질적이고 유효한 정책은 1990년대 들어와 경제 관련 부처들을 중심으로 지역과 연계한 각종 사업들을 추진하면서부터 시작되었다. 즉, 정부는 1994년 지역협력연구센터육성계획에 따라 지역협력연구센터(RRC) 설립을 추진하고, 1995년에는 기술하부구조확충 5개년계획에 따라 지역기술혁신센터(TIC) 육성사업을 추진하여 지방의 과학기술연구와 기술혁신을 선도적으로 지원하기 시작하였다. 그러나 이것은 체계적인 지방과학기술정책으로서가 아니라 단편적인 육성·지원 사업으로서 추진된 것이었다. 지방과학기술정책이 국가정책으로서 법령에 명시되어 추진되기 시작한 것은 1997년 과학기술혁신을 위한 특별법이 제정되고, 동 법률에 따라 수립되는 과학기술혁신 5개년계획에 지방과학기술진흥계획을 포함하도록 하면서부터이다. 이에 따라 정부는 과학기술혁신계획에 단위시책의 하나로 지방과학기술진흥에 관한 사항을 포함하여 추진하기 시작하였으며, 2000년부터는 5년 단위의 독립적인 지방과학기술진흥종합계획을 수립하여 본격적으로 지방과학기술정책을 추진해 나가기 시작하였다. 종전의 과학기술진흥법과 과학기술혁신을 위한 특별법을 통합·대체하여 2001년 제정된 과학기술기본법은 동 계획을 승계함과 동시에, 국가과학기술에 관한 주요 정책을 심의·조정하는 국가과학기술심의회 하부조직으로 지방과학기술진흥협의회를 설치하도록 하여 지방과학기술진흥에 관한 중요 시책과 계획을 체계적으로 수립·추진할 수 있는 기틀을 마련하였다. 또한, 정부는 2004년 국가균형발전특별법을 제정하여 지방과학기술정책을 국가균형발전의 차

원에서도 추진하기 시작하였다. 즉, 동 법률의 규정에 따라 중앙단위의 국가균형발전계획과 함께, 지역별 지역혁신발전계획을 수립하여 추진하였다. 이 계획은 중앙의 부문별 국가균형발전계획과 연계된 지역단위의 계획으로서 지역혁신체제의 구축을 통해 각 지역의 혁신역량을 강화하고, 특성 있는 지역발전을 도모함을 목표로 하고 있다. 한편, 각 지방자치단체들은 2000년대에 들어와 지역발전을 위한 과학기술의 중요성 증대 및 2001년 제정된 과학기술기본법에서 지방자치단체로 하여금 과학기술기본계획에 따른 지역별 시행계획을 수립하도록 한 것을 계기로, 과학기술진흥조례를 제정하여 자체적인 지방과학기술진흥에 관한 시책을 수립하여 추진하기 시작하였다.

2. 지방과학기술정책의 주요내용 및 추진현황

지방과학기술정책을 구체적으로 시행하기 위하여 여러 가지 관련 시책을 종합하여 연도별 및 분야별로 수립되는 것이 지방과학기술진흥계획이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 지방과학기술진흥계획에는 과학기술기본법에 따라 수립되는 지방과학기술진흥종합계획과 국가균형발전특별법에 따라 수립되는 지역발전계획 및 각 지방자치단체가 수립하는 지역자체의 과학기술진흥계획이 있다. 그러나 지방자치단체의 과학기술진흥계획은 중앙의 계획들과 연계하여 수립되고, 또 각 지역별 계획들이 종합되어 중앙의 계획으로 수립되는 바, 독립적인 계획이라기보다는 중앙의 부속계획의 성격을 띠고 있다. 따라서 이하에서는 지방과학기술진흥종합계획과 지역발전계획을 중심으로 관련 정책의 추진상황을 살펴본다.

1) 과학기술기본법에 의한 지방과학기술진흥종합계획의 수립과 추진

(1) 계획의 의의

지방과학기술진흥종합계획은 수립당시의 과학기술에 관한 국가전략, 기술개발 목표, 사회적 환경 및 산업적 수요 등을 반영하여 5년마다의 중기 종합계획과 이에 따른 연도별 시행계획으로 수립되고 추진된다. 이 계획은 중앙정부는 기본방향 및 틀을 제시하고, 각 지방자치단체가 지역별 특성을 고려하여 자체 과학기술진흥계획을 수립하는 체제로서 지역의 적극적인 참여하에 수립되는 중앙과 지방의 협력계획이다. 또한, 매년도의 추진실적과 진행상황을 고려하여 사업내용을 결정하는 일종의 연동계획이라고 할 수 있다.

(2) 계획의 수립절차와 방법

지방과학기술진흥종합계획은 지방의 과학기술진흥을 촉진하기 위한 국가차원의 계획으로서 미래창조과학부장관이 5년마다 수립하여 지방과학기술진흥협의회 및 국가과학기술심의회 심의를 거쳐 확정한다. 종합계획이 수립되면 이를 각 지방자치단체에 알려야 하며, 종합계획에 따른 연도별 시행계획을 세워 추진한다(동법 제1항

및 제3항). 지방과학기술진흥종합계획에 포함되어야 하는 사항은 i) 연구개발사업의 지원, ii) 과학기술기반 구축의 지원, iii) 지방과학기술진흥 성과의 확산 및 산업화 촉진, iv) 지방의 기업, 교육기관, 연구기관 및 과학기술 관련 기관·단체 등의 과학기술혁신 역량의 강화에 관한 사항, v) 지방의 과학기술인력과 산업인력의 양성 및 과학기술정보 유통체제 구축 등에 대한 지원, vi) 그 밖에 지방과학기술의 진흥을 위하여 필요한 사항 등이다(동법 제8조 제2항).

(3) 계획의 추진현황 및 내용

지방과학기술진흥종합계획은 2000년에 제1차 계획이 처음 수립된 이후 현재까지 모두 4차 계획이 수립·추진되었다. 5년마다의 중기 종합계획을 중심으로 그동안의 주요 정책 추진 방향 및 내용을 살펴보면 다음과 같다. 제1차 계획은 지역의 성장 잠재력 확충과 국토의 균형적 발전을 실현하고 21세기 지식기반사회에 대비한 지역의 과학기술혁신기반을 구축하는 것을 목표로 추진하였으며, 중앙정부와 지방자치단체 예산을 합쳐 5년간 총 6조 8천억 원을 투자하였다. 제1차 계획은 취약한 지방의 과학기술 역량을 확충하는데 중점을 두었다고 할 수 있다. 제2차 계획은 지역의 혁신역량 강화를 통한 지역의 경쟁력 제고와 국가균형발전을 실현함을 목표로 추진하였으며, 이 기간 동안의 투자규모는 총 9조 6천억 원을 목표로 하였다. 이 시기는 과학기술 자원의 지역편중을 해소하고 지역산업의 경쟁력을 강화함으로써 지역의 자생적 성장 동력을 확보하는데 중점을 둔 것으로 평가된다. 제3차 계획은 지역별 고유의 과학기술 혁신역량 구축과 지역산업의 성장 동력 확보를 목표로 하였으며, 총 16조 8천억 원을 투자하고자 하였다. 이 시기는 지자체 주도의 사업추진체계 마련을 위해 중앙부처와 지자체의 협력을 강화하고, 지역특화 분야에 집중된 지방과학기술의 진흥에 중점을 두었다고 할 수 있다. 마지막 제4차 계획은 지역의 자율과 책임성 강화 및 지역 특성화 과학기술 역량 제고를 목표로 추진하였으며, 투자규모는 총 24조 7천억 원을 목표로 하였다. 이 기간 동안에는 지역 주도의 지방과학기술진흥을 정착시키기 위해 지역의 자율성 확대 및 책임성 제고에 역점을 두었던 것으로 평가된다.

<지방과학기술진흥종합계획 추진 현황>

구 분	제1차 계획	제2차 계획	제3차 계획	제4차 계획
사업기간	5년(2000-2004)	3년(2005-2007)	5년(2008-2012)	5년(2013-2017)
추진목표 및 내용	-지역 성장 잠재력 확충과 국토의 균형적 발전 실현 -지역의 과학기술 혁신기반 구축	-지역의 혁신역량 강화를 통한 지역의 경쟁력 제고 -국가의 균형발전 촉진	-지역별 고유 과학 기술 혁신역량의 구축 -지역 산업의 성장 동력 확보	-지역의 과학기술 자율성과 책임성 강화 -지역 특성화 과학 기술 역량 제고
투자규모	68,160억 원	96,992억 원	168,041억 원	247,442억 원

* 출처 : 국가과학기술심의회, 제1차~제4차 지방과학기술진흥종합계획 자료 참조.

이상과 같이, 그동안 정부와 지방자치단체는 지방과학기술진흥종합계획의 수립과 추진을 통해 지방과학기술정책을 체계적이며 지속적으로 추진해 왔다. 정책 추진을 위한 구체적인 사업내용이나 투자규모에 있어서도 꾸준히 확대·발전해 나가고 있다.

2) 국가균형발전특별법에 의한 지역발전계획의 수립과 추진

(1) 계획의 의의

지역발전계획은 지역 간의 연계 및 협력을 증진하고 지역경쟁력을 향상시키기 위해 수립하는 계획으로서, 산업통상자원부와 기획재정부 및 행정자치부 등 18개 중앙부처와 17개의 지방자치단체가 참여하여 각 부문별 및 지역별 발전계획을 종합하여 수립하는 국가단위의 종합발전계획이다. 이 계획은 지방과학기술진흥종합계획이 과학기술에 중점을 두고 수립한 계획인데 비하여 주민생활, 지역산업, 교육 및 문화, 보건의료 등 전 분야에 걸친 지역발전 종합계획으로서의 성격을 가지며, 광역 및 지역발전 특별회계와의 연계를 통해 계획의 실천성을 강화하고 있다. 지역과학기술진흥 측면에서는 주로 지역특화산업 육성, 테크노파크 등 지역혁신기관의 지원 등에 관한 사항을 중심으로 추진하고 있다.

(2) 계획의 수립절차와 방법

지역발전계획은 5년마다 각 중앙행정기관이 작성하는 부문별 발전계획과 각 시·도가 작성하는 지역별 발전계획을 종합하여 지역발전위원회의 심의 및 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 수립한다(동법 제4조 제4항). 이 계획은 국가재정법에 의한 ‘국가재정운용계획’ 및 국토기본법에 의한 ‘국토계획’ 과 연계하여 수립하여야 하며(동 제3항), 계획이 수립되면 각 중앙행정기관과 지방자치단체는 매년도의 시행계획을 수립하여 시행한다. 지역발전계획의 내용으로는 i) 지역발전의 목표에 관한 사항, ii) 주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화에 관한 사항, iii) 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화에 관한 사항, iv) 지역의 교육여건 개선과 인재 양성 및 과학기술 진흥에 관한 사항, v) 지역발전 거점 육성과 교통·물류망 확충에 관한 사항, vi) 지역의 문화·관광 육성 및 환경 보전에 관한 사항, vii) 지역의 복지 및 보건의료 확충에 관한 사항, viii) 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발촉진에 관한 사항, ix) 공공기관 등의 지방이전에 관한 사항, x) 투자재원의 조달에 관한 사항 등이 포함되어야 한다(동 제2항).

(3) 계획의 추진현황 및 내용

지역발전계획은 2004년에 제1차 계획이 수립된 이후 현재까지 3차에 걸친 계획이 수립·추진되었다. 그동안 지역발전계획의 주요 추진현황 및 내용을 살펴보면 다음과 같다. 제1차 계획은 균형발전을 통한 제2의 국가도약이라는 비전과, 지역혁신체

계(RIS)에 기반한 역동적인 지역발전의 추진을 목표로 하였으며, 이 기간동안 국비 44조 5천억 원, 지방비 18억 원 등 총 62조 5천억 원을 투자하고자 하였다. 이 시기는 세종시를 비롯한 혁신도시 및 기업도시의 건설과 지역 전략산업의 육성을 통해 국가균형발전체계를 정비하는데 중점을 두었다고 할 수 있다. 제2차 계획은 지역경제의 글로벌 경쟁력 확보와 삶의 질이 보장되는 지역공동체 창조를 목표로 사업을 추진하였고, 국비 91조 8천억 원, 지방비 28조 3천억 원, 민자 40조 8천억 원 등 총 161조 560억 원을 투자하는 것을 목표로 하였다. 이 시기는 지역발전계획을 광역화하는 전략으로 전환하여 광역경제권 선도 산업의 육성과 이를 위한 선도프로젝트의 발굴과 추진 등 지역 간의 연계발전을 도모하는데 중점을 두었다고 할 수 있다. 특히, 광역특별회계를 이용한 포괄보조금제도를 도입하여 지방자치단체가 자율적으로 직접 사업을 설계할 수 있도록 함으로써 독자적인 사업추진기반을 확대하였다. 제3차 계획은 지역주민의 삶의 질 개선과 일자리 창출을 주요 목표로 하였으며, 국비 109조원, 지방비 40조원, 민간투자 16조원 등 총 165조원을 투입할 계획이다. 2018년까지 시행되는 이 시기는 종전의 계획과 달리, 주민과 지자체 주도로 지역 행복생활권을 단위로 하여 각 부처의 협업을 통한 맞춤형·패키지 지원을 통해 사업의 효율성과 지역희망 프로젝트를 실현하는데 그 특징이 있다고 할 수 있다.

〈지역발전계획 추진 현황〉

구 분	제1차 계획 (국가균형발전 5개년계획)	제2차 계획 (지역발전 5개년계획)	제3차 계획 (지역발전 5개년계획)
사업기간	5년(2004-2008)	5년(2009-2013)	5년(2014-2018)
추진전략 및 내용	-혁신주도형 발전기반 구축 -낙후지역 자립기반 조성 -수도권의 질적 발전 추구 -네트워크형 국토구조의 형성	-5+2 광역경제권의 성장 잠재력 확충 -기초생활권 생활환경 조성 -초광역개발권 개방·협력 -지방분권 및 규제 합리화	-지역행복생활권 활성화 -지역 일자리 창출 -교육여건 개선 -지역문화 육성 -복지의료체계 개선
투자규모	62조 5천억 원	161조 560억 원	165조 원

* 출처 : 지역발전위원회, 제1차~제3차 지역발전 5개년계획 자료 참조.

이상에서 보는 바와 같이, 지역발전계획은 국가균형발전의 측면에서 지역의 균형 있는 발전과 지역경쟁력을 향상시키기 위한 정책으로서, 앞의 지방과학기술진흥종합계획과는 차별화된 계획으로 수립·추진된다. 그러나 지역의 연구개발 촉진과 산업육성을 위한 시책 등 일부 내용에 있어서는 유사한 계획들이 다수 포함되어 있다.

3. 지방의 과학기술 혁신기반 및 역량 분석

우리나라는 과학기술을 통한 지역의 혁신기반 구축과 성장잠재력 확충을 위해

2000년부터 체계적인 지방과학기술진흥종합계획과 지역발전계획을 수립하여 지방과학기술정책을 추진하기 시작한 이래 오늘에 이르기까지 지역의 연구개발 투자 확대, 기술이전 및 사업화 확산, 인력양성, 지역 산업클러스터 구축 등 지방과학기술의 양적·질적 성장을 지속적으로 이루어 왔다. 이에 따라 각 지방의 과학기술 역량과 혁신기반도 점차 발전해가고 있다. 지방의 과학기술 역량은 지방 스스로가 과학기술정책을 독립적으로 수립하여 추진할 수 있는 기반과 능력을 나타내므로, 과학기술 지방분권과도 밀접한 관계를 맺고 있다. 지금까지 지방과학기술정책의 추진에 따른 주요 성과 및 이를 바탕으로 한 각 지역의 과학기술 혁신역량을 정부의 「2015 지역 과학기술혁신 역량평가」 자료를 바탕으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 과학기술 자원 역량

먼저, 각 지방자치단체의 과학기술 자원 역량이다. 과학기술 자원 역량은 과학기술 활동에 필요한 기초자원을 얼마나 보유하고 있는지를 나타내는 것으로, 지역의 혁신을 위한 기반 및 동력의 보유정도를 파악할 수 있다. 과학기술자원의 역량지수가 높을수록 우수한 과학기술 기반을 갖추고 있다고 평가할 수 있다. 우리나라 지방자치단체의 과학기술자원 역량은 서울(5.059점/7점 만점), 경기(4.412점), 대전(2.989점)이 평균점(1.255점)을 넘는 상위권을 형성하고 있으며, 평균점 이하로는 경북(1.150점), 충남(0.836점), 인천(0.719점), 광주(0.715점), 부산(0.709점), 충북(0.679점), 경남(0.672점), 전북(0.566점), 대구(0.561점), 강원(0.352점), 울산(0.344점), 전남(0.177점), 제주(0.146점) 순으로 나타나고 있다. 최고와 최저 간의 차이는 약 34.6배로 나타나 지방자치단체 간의 과학기술자원 역량에 큰 격차를 보이고 있다. 즉, 수도권과 정부출연연구기관이 많이 소재한 대전을 제외한 다른 지방자치단체의 경우 과학기술 자원 역량이 평균에 미달되고 그 격차도 상당하여 자체적으로 과학기술 활동을 수행할 수 있는 기반이 매우 취약한 실정이다.

2) 과학기술 활동 역량

과학기술 활동 역량은 새로운 지식을 창출하고 활용하는 활동을 얼마나 활발하게 수행하고 있으며 그 의지가 얼마나 높은가를 나타내는 것으로, 이를 통해 해당 지방자치단체의 과학기술 연구개발투자와 성과활용의 활성화 정도를 파악할 수 있다. 각 지방자치단체의 과학기술 활동 역량은 경기(5.417점/7점 만점), 대전(4.377점), 서울(2.196점)이 평균점(1.426점)을 넘고 있으며, 경북(1.383점), 인천(1.363점), 충남(1.309점), 경남(1.124점), 전남(1.042점), 충북(0.835점), 대구(0.713점), 전북(0.689), 부산(0.622점), 울산(0.604점), 광주(0.569점), 제주(0.385점), 강원(0.185점)은 평균 이하를 보이고 있다. 최고와 최저 간의 차이는 약 29.2배로 지방자치단체 간의 격차가 상당히 발생한다. 역시 수도권과 대전을 제외한 다른 지방자치단체의 과학기술 활동 역량이 크게 뒤떨어지는 상황이다.

3) 과학기술 네트워크 역량

과학기술 네트워크 역량은 지역 내에 연구개발을 위한 네트워크가 얼마나 잘 구축되어 있는가를 나타내는 것으로, 지식의 흐름이나 기술 확산 등이 얼마나 효과적으로 이루어지고 있는가를 파악할 수 있다. 각 지방자치단체의 과학기술 네트워크 역량은 충남(2.771점/5점 만점), 전남(2.726점), 경북(2.708점), 전북(2.463점), 대구(2.431점), 울산(2.429점), 광주(2.288점), 강원(2.280점), 부산(2.246점)이 평균점(2.113점)을 상회하고 있으며, 그 이하로는 서울(2.083점), 제주(1.882점), 경남(1.780점), 경기(1.741점), 인천(1.426점), 대전(1.281점), 충북(1.266점) 순으로 나타난다. 네트워크 역량에 있어서는 최고와 최저 간의 차이가 2.1배로 지방자치단체 간의 격차가 그리 크지 않다고 할 수 있다. 과학기술 자원 및 활동 역량에서 상대적으로 열세인 지방자치단체들이 상위권에 올라 있는 것은 이들 지자체들의 경우 자체적으로 부족한 과학기술 역량을 보완하기 위해 산학연 협력 및 공동연구 등의 활동을 강화한 것에 기인한 것으로 판단된다.

4) 과학기술 환경 역량

과학기술 환경 역량은 과학기술 활동이 효과적으로 이루어질 수 있는 각종 여건이 충분히 구축되어 있는가를 평가하는 것이다. 이것은 과학기술 활동을 활성화할 수 있는 환경요인들이 적절히 구비되고, 그 역할이 효과적으로 수행될 때 성과도출이 가능하기 때문이다. 각 지방자치단체의 과학기술 환경 역량은 서울(3.390점/6점 만점), 대전(3.367점), 제주(2.787점), 경기(2.689점), 울산(2.684점), 인천(2.621점), 전북(2.435점), 광주(2.420점)가 평균점(2.302점)을 넘고, 나머지는 대구(2.150점), 전남(2.107점), 경남(2.023점), 경북(1.768점), 부산(1.718점), 충남(1.658점), 강원(1.532점), 충북(1.468점) 순으로 평균 이하로 나타난다. 최고와 최저 간의 차이는 2.3배로 다른 분야에 비해 큰 격차는 없다고 할 수 있으나 서울, 대전, 경기 등 중앙과 지방간의 격차는 여전한 실정이다.

5) 과학기술 성과 역량

과학기술 성과 역량은 투입되는 자원을 활용하여 과학기술 활동을 수행한 결과 구체적인 성과가 얼마나 많이 산출되었는가를 평가하는 것으로, 각 지역의 연구개발 활동을 통한 경제적 성과와 새로운 지식과 기술의 창출 능력을 파악할 수 있다. 각 지방자치단체의 과학기술 성과 역량은 서울(3.603점/6점 만점), 경기(2.885점), 경북(2.453점), 울산(1.987점), 강원(1.913점), 대전(1.910점), 충남(1.859점)이 평균점(1.760점)을 상회하고, 기타 광주(1.661점), 충북(1.546점), 부산(1.441점), 대구(1.434점), 제주(1.404점), 전북(1.193점), 인천(1.022점), 경남(1.002점), 전남(0.855점) 순으로 나타나고 있다. 과학기술 성과 역량의 지역 간의 차이는 4.2배이며, 지역특성에 따

른 편차는 그리 크지 않다고 할 수 있다.

6) 지역 혁신역량 종합 평가

이상의 각 부문별 혁신역량을 종합한 ‘지역 과학기술 혁신역량지수(R-COSTII)’는 다음과 같이 나타난다. 즉, 경기(17.145점/총 31점 만점), 서울(16.332점), 대전(13.923점), 경북(9.462점)이 평균점(8.857점)을 넘어 상위권을 형성하고 있으며, 나머지 지방은 평균점 이하로서 충남(8.433점), 울산(8.049점), 광주(7.653점), 전북(7.345점), 대구(7.289), 인천(7.152), 전남(6.907), 부산(6.735점), 제주(6.605점), 경남(6.601점), 강원(6.262점), 충북(5.812점) 순으로 나타난다. 종합지수에 있어서 최고와 최저 간의 차이는 약 2.9배로 다른 분야와 마찬가지로 대체로 경기, 서울 등 수도권과 정부출연 연구기관들이 다수 소재한 대전지역의 혁신역량이 높고 다른 지역의 혁신역량은 낮은 상황이다. 특히, 각 지역의 혁신역량은 시간의 변화에 따라서도 크게 다르지 않아, 지역의 과학기술 혁신역량이 고착화되고 있는 것으로 보인다.

〈지역별 과학기술 혁신역량지수(R-COSTII) 비교〉

지역	R-COSTII (점)					상대수준 (%)					순 위				
	'11	'12	'13	'14	'15	'11	'12	'13	'14	'15	'11	'12	'13	'14	'15
경기	15.541	15.609	16.133	16.526	17.145	90.0	91.4	100.0	98.9	100.0	2	2	1	2	1
서울	17.261	16.298	15.926	16.711	16.332	100.0	100.0	98.7	100.0	95.3	1	1	2	1	2
대전	14.659	14.114	12.222	13.198	13.923	84.9	80.9	75.8	79.0	81.2	3	3	3	3	3
경북	10.750	9.829	9.462	9.846	9.462	62.3	53.5	58.6	58.9	55.2	4	4	4	4	4
충남	9.152	8.590	8.660	8.394	8.433	53.0	42.3	53.7	50.2	49.2	6	7	5	5	5
울산	7.916	7.408	7.376	8.054	8.049	45.9	40.7	45.7	48.2	46.9	9	9	9	6	6
광주	9.392	9.009	8.644	7.475	7.653	54.4	49.5	53.6	44.7	44.6	5	5	6	7	7
전북	7.785	6.859	6.249	7.093	7.345	45.1	38.9	38.7	42.4	42.8	10	11	14	9	8
대구	7.784	7.648	7.912	6.931	7.289	45.1	42.7	49.0	41.5	42.5	11	8	7	11	9
인천	8.873	8.724	7.403	7.113	7.152	51.4	44.1	45.9	42.6	41.7	7	6	8	8	10
전남	6.535	6.846	6.457	4.569	6.907	37.9	47.4	40.0	27.3	40.3	15	12	12	16	11
부산	7.975	7.243	7.280	7.033	6.735	46.2	46.1	45.1	42.1	39.3	8	10	10	10	12
제주	4.294	3.791	4.122	5.895	6.605	24.9	27.9	25.6	35.3	38.5	16	16	16	14	13
경남	7.491	6.232	6.997	5.737	6.601	43.4	36.2	43.4	34.3	38.5	12	14	11	15	14
강원	7.413	6.733	6.333	5.968	6.262	42.9	32.7	39.3	35.7	36.5	13	13	13	13	15
충북	6.571	6.042	5.747	6.236	5.812	38.1	36.3	35.6	37.3	33.9	14	15	15	12	16
평균	9.337	8.811	8.558	8.549	8.857	54.1	50.7	53.0	51.2	51.7	-	-	-	-	-

* 출처 : 한국과학기술기획평가원(KISTEP), 「2015년 지역 과학기술혁신 역량평가」, 2016.2. 25면.

4. 검토 및 소결

우리나라는 각 지역의 균형 있는 발전과 성장 잠재력을 확충하기 위하여 지난 20여 년간 지방과학기술정책을 지속적으로 추진하여 왔다. 그러나 각 지방자치단체가 보유하고 있는 과학기술 혁신역량에 있어서는 여전히 수도권과 지방간의 격차가 큰 것으로 나타난다. 이와 같은 현상은 무엇보다도 과학기술 자원의 지역적인 편중과 그동안 누적된 지역의 과학기술 인프라가 아직도 미흡한데 따른 것으로 분석된다. 특히, 과거 5년 동안의 지역별 혁신역량의 추이를 보더라도 지역별 순위가 크게 다르지 않게 나타나고 있는 것은 그동안 추진하였던 지방과학기술정책들이 지방의 과학기술을 진흥하고 과학기술의 지방분권을 촉진하는데 일정한 한계가 있었던 것으로 평가된다. 따라서 앞으로 지방과학기술정책을 추진함에 있어서는 지방의 과학기술 경쟁력을 높이고 지방자치단체의 자체적인 과학기술 활동 능력을 배양하기 위한 여러 가지 제도적·정책적 방안을 재검토하여 보다 적극적인 지원체계를 마련하는 것이 필요하다. 특히, 최근 제기되고 있는 과학기술 지방분권의 사회적 요구 증대와 맞물려, 지역이 중심이 되어 지방과학기술정책을 수립·추진할 수 있는 환경과 여건을 조속히 정비할 필요가 있다.

Ⅳ. 주요 외국의 지방과학기술정책 추진 동향

오늘날의 세계 경쟁이 국가 간의 경쟁에서 지역·도시 간의 경쟁으로 확대됨에 따라 지역 단위의 혁신역량의 강화가 요구되고 있다. 이에 따라 각 국가와 지방자치단체들은 지역의 독자적인 혁신체계를 구축하여 지역의 경쟁력을 향상시키기 위한 정책을 적극 추진하고 있다. 해외에서 지방과학기술정책이 하나의 독립된 정책으로서 또는 국가발전을 위한 주요 수단으로서 대두되기 시작한 것은 1970년대에 들어와서 부터이다. 즉, 서구의 경제가 1970년대 들어와서 전반적인 침체에 들어가자 이를 해결하기 위해 지역개발정책의 필요성이 제기되었으며, 지역개발정책의 일환으로 지방과학기술정책을 시행하게 된 것이다. 특히, 최근의 지방과학기술정책의 추진에 있어서는 지방정부의 독자적 역할과 책임을 강화하는 한편, 중앙과 지방간의 협력을 더욱 확대하는 방향으로 나가고 있다. 주요 국가의 지방과학기술정책 추진 체계와 동향을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

1. 미국

미국은 지방자치제도가 발달된 나라로서 지방과학기술정책에 있어서 연방정부와

지방정부 간의 역할분담이 잘 이루어지고 있다. 즉, 연방(중앙)정부 차원에서는 지역 간의 불균형 해소에 중점을 두고 지역개발정책 수단의 일환으로 지방과학기술정책을 추진하고 있으며, 주(지방)정부는 지역발전을 위한 성장거점 확보에 1차적인 목표를 두고 자체적인 과학기술진흥정책을 추진해 나가고 있다. 특히, 주정부들은 지역경제발전 전략의 일환으로 과학기술진흥계획을 수립하여 추진하며, 지역 내 대학 등 연구기반의 확충 및 효율적 활용을 통하여 자체적인 연구수행능력 제고와 기술집약형 중소기업 창출을 적극 추진하고 있다. 미국의 지방과학기술정책은 관련 법제의 정비보다는 각종 지역개발 지원 프로그램을 중심으로 정책을 추진하고 있다고 할 수 있다. 특히, 지역개발 프로그램에 대한 목표의 구체화 및 타 프로그램과의 조정과 협력의 강화, 실적 중심의 성과평가 등을 통해 지역개발사업의 통합성과 효율성을 증진시키는데 초점을 맞추고 있다. 즉, 1974년에 도입한 지역개발포괄보조금(CDBG) 제도를 통해 통합적 지역개발계획을 수립하도록 하고, 연방정부 차원의 통합정보관리체계(IDIS)를 통해 연방정부의 중복지원 문제를 해소하고 있다. 또한, 지역개발과 관련된 부처들은 모니터링 강화와 성과평가 기준의 명확화 등을 통해 지역개발정책의 효율성과 책임성을 높이고 있다.

2. 독일

독일은 세계적으로 지방과학기술정책이 가장 잘 이루어지고 있는 국가 중의 하나라고 할 수 있다. 연방정부는 물론 지방자치단체들도 국(局) 단위의 과학기술 전담조직을 설치하여 과학기술활동의 지원에 있어서 중앙정부와 지방정부간의 효율적인 분업체계가 잘 형성되어 있다. 즉, 중앙정부는 공공연구와 산업연구에 대한 지원을 담당하고, 지방정부는 대학연구의 지원을 담당하고 있으며, 특히 공공연구기관에 대한 지원에 있어서 중앙정부와 지방정부가 다양한 형태로 예산을 분담하고 있다. 최근에는 지역경제발전에 있어서 과학기술의 중요성을 인식하고 과학기술 진흥을 위해 많은 노력을 기울이고 있음은 물론, 지역과학기술 진흥에 있어서 지방자치단체들 간에 기술경주(technology race) 현상도 나타나고 있다. 독일의 대표적인 지역과학기술진흥기구인 슈타인바이스(Steinbeis) 재단은 정부와 연계하여 운영되는 기술관리 기관으로서, 독일 전역에 모든 과학기술 분야에 걸쳐 320개의 기술이전센터를 설치하고, 지역의 산업계 및 과학기술계 등의 기술이전 수요와 공급을 연결함으로써 지역혁신과 기술발전을 촉진하는 역할을 수행하고 있다. 독일은 지방과학기술정책에 있어서 중앙과 지방의 공동주도 정책분야의 비중이 매우 높다는 특징을 보이고 있으며, 중앙과 지방간의 균형적이고 협력적인 정책을 추진하고 있다고 할 수 있다.

3. 일본

일본도 지방자치제도가 잘 발달된 국가로서 지역발전정책의 일환으로 지방과학기술정책을 적극 추진해 나가고 있다. 특히, 지방의 자율성 확대를 위해 지방분권과 재정개혁을 적극 추진하고, 각 중앙부처의 지역정책을 통합·조정하는 방향으로 추진체계를 정비하고 있다. 즉, 지역재생제도 등을 통해 지방의 재량권 확대와 성과주의 도입을 확대하고 있는데, 구체적으로는 지역재생기반강화교부금 제도나 정부사업에 대한 통합보조금 제도를 운용하여 지역개발사업의 통합과 성과제고를 유도하고 있다. 또한, 중앙정부 부처 간의 지역정책의 조정 및 연계 강화를 위해 내각부에 상설조직인 지역활성화통합본부를 설치하여 각 중앙부처의 지역정책을 통합·조정하는 체계를 마련하였다. 또한, 지방과학기술정책 추진에 있어서는 중앙정부와 지방정부의 역할분담과 협력체계를 강화하고 있는바 중앙정부는 기초적 사업과 광역사업만을 담당하고, 지방자치단체에 재원과 권한을 대폭 이양하여 지역의 자율적인 정책추진을 지원하고 있다. 일본의 지방과학기술정책은 기본적으로 우리나라와 유사한 구조를 보이고 있으며, 중앙정부의 국가과학기술정책과 연계하여 지방자치단체가 지방과학기술정책을 수립하여 추진하는 체계라고 할 수 있다.

4. 영국 및 프랑스

영국과 프랑스도 지방과학기술정책을 추진함에 있어서는 지역개발정책과 연계되 중앙정부와 지방정부가 서로 긴밀히 협력하고 있으며, 특히 중앙정부 차원에서는 지역개발정책의 통합·조정과 원활한 거버넌스 체계를 구축하는데 초점을 두고 있다. 영국은 지역개발정책을 추진함에 있어서 광역단위에 중앙정부의 지역사무소(GOR), 기초단위에는 전략적 파트너십(LSP) 조직을 운영하여 상호 연계와 조정에도모하고 있다. 1994년부터는 정부 각 부처의 보조금을 통합하여 통합재생교부금(SRB)을 창설하고, 2002년에는 이를 포괄적 예산제도(SFF)로 개편하여 운영하고 있다. 프랑스는 지역개발정책을 추진함에 있어서 범 중앙부처 성격의 총괄기획·집행기구인 지역경쟁력청(DIACT)을 통해 각 부처의 지역사업들을 종합·조정하고 있다. 지역경쟁력청은 전국적으로 네트워크를 형성하는 방식으로 조직되어 있으며, 각 지역에 설치된 지역경제발전사업단과 연계하여 기업유치 등을 지원한다. 또한, 지역개발사업의 추진에 있어서는 계획계약(Contracts Plan) 제도를 통해 중앙정부와 지방자치단체가 사업비를 공동으로 부담하는 계약을 맺고 사업을 추진하며, 사후 성과평가를 통해 사업의 효율성을 제고하고 있다.

5. 소결 및 시사점

주요 외국의 지방과학기술정책은 지역개발정책의 일환으로 추진되고 있으며, 지방과학기술진흥에 있어서는 중앙정부와 지방자치단체간의 효율적인 역할분담과 긴밀한 협력을 바탕으로 한 추진체계가 운영된다고 할 수 있다. 특히, 중앙정부는 지방자치단체들의 기술혁신 노력에 대한 후원자로서의 역할과 지방정부 상호간의 중복투자에 대한 조정자로서의 역할을 수행하고 있다. 지방자치단체들은 과학기술 전담조직의 설치, 과학기술 투자의 확대, 중앙정부와의 연계 강화 등을 통해 지방과학기술진흥을 적극 지원하고, 지역 대학 등을 중심으로 한 성장거점을 구축하며, 지역 내 기술혁신 주체들의 결집 및 상호 연계를 통해 지역특성에 맞는 효율적인 기술혁신정책을 적극 추진하고 있다. 각 지역의 자율성과 책임성을 존중하는 선진국들의 지방과학기술정책 방향은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

V. 과학기술 지방분권 강화를 위한 정책과제

1. 지방자치단체의 과학기술 행정권한

과학기술의 지방분권을 촉진하고, 각 지역이 주체가 되어 지방과학기술정책을 체계적으로 추진하기 위해서는 각 지방자치단체에 과학기술 행정권한이 적절히 분배되고 부여되는 것이 필요하다. 행정권한은 정책을 수립하고 집행할 수 있는 제도적 근거가 되기 때문이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 현행 법령들은 지방과학기술정책의 수립과 집행에 관한 행정권한을 대체로 중앙정부나 중앙행정기관의 장이 행사하도록 규정하고 있다. 즉, 과학기술기본법을 비롯한 과학기술진흥에 관한 개별 법률에서 소관 정책의 수립과 집행의 주체를 중앙행정기관의 장으로 명시하고, 지방자치단체의 장에게는 단순히 해당 정책에 따른 시행책무만을 규정하고 있다. 국가균형발전특별법에서는 지역발전시책의 하나로서 지방자치단체로 하여금 지역발전에 필요한 과학기술의 진흥을 위한 시책을 추진하도록 행정권한의 주체성을 명시하고 있으나(동법 제12조 제2항), 이를 위한 구체적인 절차와 방법에 있어서는 중앙행정기관의 일정한 지침에 따라 시행하도록 하는 등 여전히 독립적인 계획수행권한이 부족하다. 지방자치법에서도 과학기술과 관련된 지역산업의 진흥, 지역개발 등에 관한 사무를 수행하도록 간접적으로 규정하고 있으나 ‘과학기술의 진흥’에 관한 사항을 명확히 규정하지 않고 있으며, 특히 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사항은 법률로 정하는 바에 따라 별도의 기관으로 설치하도록 하고 있다(동법 제121조 제1항). 이에 근거하여 관련 기관의 설치와 운영에 관한 사항을 정한 지방교

육자치에 관한 법률은 ‘지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무’는 특별시·광역시 및 도의 사무로 하도록 규정하고(동법 제2조), 해당 사무는 교육감이 관장하도록 하고 있으나 관장사무의 내용은 ‘과학기술진흥’ 전반에 관한 것이 아닌 ‘과학·기술교육의 진흥’에 관한 사항으로 축소하고 있다(동법 제20조 제7호). 더욱이, 다른 법률의 규정이 없는 한 고도의 기술을 요하거나 지방자치단체의 재정능력으로 감당하기 어려운 검사·시험·연구, 원자력개발 등에 관한 사무는 국가가 처리하도록 규정하고 있다(동법 제11조 제7호). 이와 같이, 헌법을 비롯한 현행 법령에서는 지방자치단체의 과학기술진흥에 관한 행정권한의 주체성 및 행정권한의 행사를 위한 세부적인 절차와 방법 등에 대한 제도적 근거가 미흡하다고 할 수 있으며, 이에 따라 지방자치단체의 과학기술진흥에 관한 행정권한의 행사는 상당히 제한적인 것으로 평가된다. 과학기술진흥에 관한 정책의 특성상 장기간 많은 자원의 투자가 요구되고, 특정지역에 국한하기 보다는 국가전체 차원에서 수행되어야 하며, 과학기술이라는 전문적인 업무의 속성상 개별 지방자치단체가 정책을 시행하는 데는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 지방자치의 발전과 지역의 경쟁력 강화라는 측면에서 지역과 밀접하게 관계된 지방과학기술진흥에 관한 사항은 지방자치단체가 주체적으로 관련 정책을 수립·시행하도록 하는 것이 바람직하다. 따라서 지방과학기술정책의 수립과 집행에 있어서는 지방이 주체가 되어 주도적으로 추진해 나가도록 제도를 보완할 필요가 있다. 즉, 과학기술혁신 및 지방자치에 관한 헌법규정에서 지방자치단체의 과학기술 권한과 책임에 관한 내용을 총괄적으로 반영함은 물론, 과학기술진흥에 관한 개별 법령에서도 지방과학기술정책의 추진주체를 지방자치단체로 명시하되, 다만 중앙행정기관은 해당 정책을 다른 지방자치단체와의 관계에서 상호조정 및 통합하고 관련 예산을 지원하도록 하는 방향의 제도개선이 요청된다. 중앙과 지방이 대등한 관계에서 지방과학기술정책을 수립하여 집행하되, 특히 지역과 관계된 사항의 경우 지방이 주도할 수 있도록 거버넌스를 재정비하는 것이 바람직하다.

2. 지방과학기술정책 추진체계와 역량

지방과학기술정책 추진의 효율성을 제고하고, 지역을 중심으로 하는 지방과학기술정책을 수립·시행하기 위해서는 관련 정책의 추진체계가 잘 정비되어야 한다. 그러나 현행 지방과학기술정책의 추진체계는 관련 계획의 수립이나 정책심의기구 등의 운영이 부처별 및 지역별로 이원화되고, 관련 정책간의 연계와 조정체계가 미흡하여 정책이 분산되며 통합성과 체계성도 부족한 것으로 평가된다. 먼저, 지방과학기술정책이 부처별로 나뉘어 추진되며, 정책 상호간의 연계가 미흡하다. 과학기술기본법에 따른 지방과학기술진흥종합계획은 미래창조과학부장관이 국가과학기술진흥을 목적으로 수립하고, 국가균형발전특별법에 따른 지역발전계획은 산업통상자원부장관이 지역의 균형 있는 발전과 지역경쟁력 강화를 목적으로 수립하지만 내용상

상호 중복될 가능성이 높다. 그럼에도 양 계획을 수립함에 있어서 상호 연계하거나 중복을 조정할 수 있는 시스템은 부재한 실정이다. 관련 계획과 정책을 조정하는 심의기구에 있어서도 지방과학기술진흥종합계획은 과학기술기본법상의 ‘국가과학기술심의회’를 통해 심의·조정하고, 지역발전계획은 국가균형발전특별법상의 ‘지역발전위원회’를 통해 심의·조정한다. 즉, 유사한 내용의 지방과학기술정책이 두 개의 국가계획으로 각각 수립되고, 계획수립의 과정에서도 상호간에 연계·조정되도록 하는 제도적 장치도 없는 실정이다. 물론, 각 심의기구의 구성에 있어서는 관계중앙행정기관의 장과 지역의 대표들이 위원으로 참여하므로 각 계획의 심의단계에서 중복을 조정하고 연계되도록 할 수도 있을 것이나 실제 운영상 그 가능성은 높지 않다. 다만, 지방자치단체가 지방과학기술진흥에 관한 시책과 계획을 수립함에 있어서는 각 지역의 과학기술진흥조례에 따라 ‘과학기술진흥위원회’의 심의와 조정을 거치도록 하고 있는바, 이 과정에서 각 중앙부처의 계획들을 어느 정도 연계·조정할 수는 있을 것으로 생각된다. 한편, 과학기술기본법상의 지방과학기술진흥종합계획을 수립함에 있어서는 지방자치단체의 ‘과학기술진흥위원회’와, 과학기술기본법상의 ‘지방과학기술진흥협의회’ 및 ‘국가과학기술심의회’의 3단계의 심의과정을 거치도록 하고 있어, 절차적 복잡성과 심의의 중복성 문제가 제기될 수 있다. 따라서 지방과학기술진흥에 관한 시책과 계획을 수립하는 절차와 방법을 간소화하고, 유사부처간의 계획은 상호 연계 및 통합되도록 하여 정책집행의 효율성을 높이는 것이 필요하다. 이를 위해서는 각 지역별 심의기구와 중앙의 종합심의기구로 단순화하고, 중앙의 심의기구는 하나의 기구(통합심의기구)를 통해 각 부처의 계획을 통합적으로 심의·조정하도록 하는 것이 바람직하다. 다음으로, 지방자치단체의 과학기술 행정체계와 역량도 보다 체계적으로 정비하여 강화할 필요가 있다. 현재는 지방의 과학기술 사무가 독립적으로 수행되기 보다는 산업정책의 일환으로 추진되는 경우가 많고, 특히 정책담당자들의 과학기술에 관한 전문성이 미흡한 실정이다. 따라서 지방 과학기술 행정조직을 전담조직으로 편성하고, 내·외부의 관련 전문가 확보 등을 통해 과학기술 정책역량을 더욱 강화하여야 한다. 이를 위해 지방자치단체의 정책역량을 보완할 수 있는 전문지원조직을 설치·운영하는 것도 검토할만하다. 이와 관련하여 지난해 말 제14차 지방과학기술진흥협의회를 통해 정부가 발표한 바 있는, 지방자치단체 주도의 과학기술 발전 역량을 배양하기 위해 지방과학기술정책 거버넌스 고도화를 추진하고자 하는 정책방향은 매우 바람직하다고 할 것이다.

3. 지방과학기술 재정의 편성과 배분

지방과학기술정책을 체계적이며 지속적으로 추진하고, 지방이 주도권을 가지고 관련 정책을 수립·시행하기 위해서는 무엇보다도 재정적 기반이 뒷받침되어야 한다. 특히, 각종 지방과학기술정책을 안정적으로 추진할 수 있도록 국가의 재정지원

이 필요하다. 그런데 현재의 지방과학기술정책의 추진에 있어서는 중앙정부 예산에 의존하는 비중이 높고, 국가연구개발 사업비 등 연구개발 재원의 지역에 대한 배분도 매우 낮은 상황이어서 지역이 중심이 된 정책을 추진하는데 일정한 한계가 있다. 지방과학기술정책의 중심계획인 지방과학기술진흥종합계획의 추진에 있어서 지방정부의 자체예산비중은 30% 수준이며, 나머지는 중앙정부와 민간부문에서 충당하고 있다. 또, 국가균형발전특별법에 의한 지역발전계획의 추진에 있어서도 국비가 차지하는 비중이 66.2%이며, 지방비는 23.9%에 불과하다. 국가연구개발사업의 추진에 있어서도 지방에 대한 사업비 배분은 매우 낮은 상황이다. 즉, 2015년도의 국가연구개발 투자비 중 지방에 투자된 금액은 총 6조원으로 33.3%로 나타나고 있다. 국가균형발전특별법에 따라 지역의 균형 있는 발전을 지원하기 위해 설치된 지역발전특별회계도 2005년에 5조 5천억원이 처음 조성된 이후 2015년에는 10조 3천억원이 책정되어 재원규모의 증가가 크게 미흡할 뿐만 아니라, 최근에는 국가전액보조사업이 아니라 대부분 지방에서 매칭펀드를 내야 하는 사업으로 변경되어 재정이 열악한 지자체는 이 재원을 사용할 수 없다는 점이 한계로 지적된다. 따라서 과학기술 지방분권을 강화하고, 지역이 중심이 된 지방과학기술정책을 추진하기 위해서는 중앙정부의 과학기술재원을 지방으로 이전하는 조치가 필요하다. 중앙정부가 수립하여 추진하는 국가연구개발사업의 추진에 있어서 지방에 대한 지원 비중을 크게 확대함은 물론, 지역발전특별회계의 확충을 통해 포괄보조금사업 추진을 대폭 강화하는 것이 요구된다. 특히, 재정이 열악한 지방자치단체의 경우 매칭펀드 부담액을 축소하거나 면제하여 각 지역이 균형적으로 발전해 나갈 수 있도록 하여야 할 것이다. 결국, 지방과학기술정책을 강화하기 위해서는 지방자치단체의 관련 재정기반이 더욱 확충되어야 하며, 이를 위해서는 중앙정부의 정책자금이나 포괄보조금 등 교부예산의 지방 지원규모를 단계적으로 50% 이상으로 확대하고, 특히 지역의 자율성과 책임성을 강화하는 방향으로 제도를 개선하여야 한다. 물론, 지역에 대한 지원에 있어서는 나눠 먹기식의 지원보다는 경쟁과 조화를 통해 합리성을 높이고, 객관적인 평가와 검증을 통해 사업수행의 효과성을 확보하는 장치도 강구되어야 할 것이다.

4. 중앙과 지방간의 과학기술정책 협력

지방과학기술정책은 지방의 과학기술 혁신체계를 구축하여 해당 지역의 발전과 국가균형발전을 도모하기 위한 정책으로서, 기본적으로는 지방이 중심이 되어 지역의 특성과 수요에 적합하도록 정책을 수립·추진하는 것이 바람직하다. 그러나 다른 한편, 지방과학기술정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 중앙과 지방간의 긴밀한 정책협력이 요구된다. 전문적이고 기술적인 과학기술의 특성과, 과학기술 연구 성과는 특정지역에 한정하지 않고 전국적으로 확산 및 활용하게 함으로써 투자효과를 극대화해야 한다는 사회적 필요성을 고려하면, 지방과학기술정책의 수립과 추진

에 있어서는 국가차원에서의 종합적인 검토와 접근이 필요하다. 지방과학기술정책이라고 하더라도 국가과학기술정책의 일환으로서 다루어져야 하는 이유가 여기에 있다. 앞서 독일이나 일본 등 지방자치가 발달한 국가에 있어서도 지방과학기술정책을 추진함에 있어서는 중앙정부와 지방정부가 일정한 역할분담과 협력을 통해 수행하고 있음은 이와 같은 과학기술의 정책적 특성을 반영한 것이라고 할 수 있다. 그런데, 현재 우리나라의 지방과학기술정책은 상당부분 중앙주도의 정책으로 전개되고 있으며, 지방과학기술정책의 수립과 추진에 있어서 중앙과 지방간의 역할분담과 협력체계가 미흡하다. 중앙정부와 지방자치단체간의 연계조직이나 협력시스템이 활성화되지 못하고 있으며, 과학기술 활동의 각 단계마다 중앙과 지방간의 역할분담도 불분명한 상황이다. 지금은 지방과학기술정책을 수립함에 있어서 중앙의 일정한 지침에 따라 각 지자체가 소관 계획을 작성하여 제출하면, 중앙정부가 계획을 종합하여 국가계획으로 수립·확정하고, 지자체는 그에 따른 세부 시행계획을 수립하여 집행하는데 불과하다. 따라서 지방과학기술정책이 국가전체의 과학기술정책과 연계되어 효율적으로 추진되고, 중앙과 지방이 상호 보완적으로 기술혁신체계를 구축·운영하기 위해서는 관련 정책에 있어서의 역할분담을 보다 명확히 하고, 상호간의 협력시스템을 더욱 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 기술개발지원 분야와 대상, 수행조직과 재정분담, 성과의 확산과 활용 등에 관하여 중앙정부와 지방자치단체간의 일정한 역할분담관계를 정하고, 이를 관련정책에 반영하여 지속적으로 추진하여야 한다. 즉, 중앙과 지방, 지방과 지방간의 전략적 연계와 협력을 촉진할 수 있는 기반을 정비할 필요가 있다. 구체적으로 지역발전위원회 등을 통해 중앙정부의 과학기술정책범위와 지방자치단체의 과학기술정책범위를 협의·조정하여 제도화하고, 중앙과 지방이 함께 참여하는 정책지원조직을 운영하여 지방과학기술정책 추진의 세부적인 사항을 서로 공유·연계할 수 있도록 하여야 한다. 특히, 중요한 지방과학기술정책을 추진함에 있어서는 중앙과 지방간의 협약을 통해 구체적인 사항을 상호 대등한 관계에서 협의하여 결정할 수 있도록 제도화하는 것이 바람직하다. 나아가 독일의 경우와 같이, 관련 법령을 통해 중앙정부와 지방정부간의 과학기술정책범위를 구체적으로 명시하는 방안도 적극 검토해 볼 필요가 있다.

VI. 맺음말

지방과학기술정책은 지역의 지속적인 발전과 국가균형발전을 촉진하는 중요한 수단이자 과학기술 지방분권을 실현하는데 있어서 중요한 역할을 수행한다. 특히 국제경쟁력이 국가 간의 경쟁에서 도시와 지방의 경쟁력으로 전환되고 있는 오늘날에 있어서 지방과학기술정책은 국가과학기술정책을 구성하는 지역단위의 정책을 넘어 국가균형발전을 위한 중요한 지역개발정책의 차원으로 확대되어 가고 있다. 이에 따라 우리나라는 1990년대 중반 이후 주요 선진국들의 사례를 본받아 지방과학기술

정책을 본격적으로 추진하기 시작하였다. 우리나라는 지난 20여 년 동안 국가과학기술정책의 일환으로 또는 국가균형발전정책의 일환으로 지방과학기술정책을 꾸준히 추진하여 왔으며, 이를 위한 국가의 재정투자도 지속적으로 이루어져 왔다. 이에 따라 지방의 과학기술 기반이나 환경도 그동안 많은 발전을 이루어 왔으며, 지방자치단체의 과학기술 역량도 점차 강화되어 가고 있다. 그러나 현재의 시점에서 과학기술 지방분권 내지 지방과학기술정책의 발전정도는 주요 선진국에 비해 크게 미흡한 것으로 평가되고 있다. 각 지방이 스스로 과학기술 활동을 수행할 수 있는 혁신역량이 수도권에 비해 낮은 수준이고, 이를 극복할 수 있는 제도적 기반도 미흡한 실정이다. 즉, 지방의 과학기술활동을 원활히 수행하는데 필요한 자원들이 대부분 중앙에 집중되어 있고, 지방과학기술정책의 수립과 추진에 있어서도 중앙정부가 주도해나가고 있는 상황이다.

이와 같은 상황을 극복하여 지방과학기술정책이 지역발전을 위한 핵심기반으로 작용하고 국가과학기술정책의 중요 집행수단으로서 기능하도록 하기 위해서는 다음과 같은 방안들이 적극 검토되어야 할 것으로 생각된다. 첫째, 각 지방자치단체에 과학기술 행정권한을 적절히 분배하고 부여하는 것이 필요하다. 현재는 지방과학기술정책의 수립과 집행권한의 주체성이 중앙행정기관에게 있으나, 이를 적절히 지방으로 분산시켜 지방자치단체가 대등한 입장에서 관련 정책을 주도하도록 하는 것이 바람직하다. 둘째, 지방과학기술정책 추진체계를 합리적으로 재정비하고, 지역의 과학기술 정책역량을 제고할 필요가 있다. 현재의 지방과학기술정책 추진체계는 복잡하고 이원적이다. 국가적 차원에서 지방과학기술정책이 통합적으로 수립 및 추진될 수 있게 하고, 특히 지방자치단체의 과학기술정책능력을 보완할 수 있는 대책을 마련하는 것이 요구된다. 셋째, 지방과학기술정책을 안정적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 재정기반이 확보되어야 한다. 특히, 재정여건이 취약한 지방자치단체가 관련 정책을 주도적으로 수립하여 집행하도록 하기 위해서는 지역발전특별회계를 확충하고, 특별보조금제도의 확대운동을 통해 지방의 재정권한을 강화하는 것이 필요하다. 마지막으로, 지방과학기술정책을 추진함에 있어서 중앙과 지방간의 합리적인 역할분담과 협력체계를 더욱 강화할 필요가 있다. 과학기술정책의 특성상 어느 한쪽만의 힘으로는 정책목표를 달성하기 어려우므로, 중앙과 지방이 유기적인 협력을 통해 정책을 효과적으로 추진해 나갈 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 최근의 지방분권을 위한 헌법개정 논의와 맞물려, 과학기술 지방분권이라는 시대적 요구에 적극 대응하여야 할 것이다.

[참고문헌]

- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2007.
- 손경한 외, 과학기술법, 진원사, 2013.
- 국가과학기술심의회, 제1차-제4차 지방과학기술진흥종합계획 자료.
- 지역발전위원회, 제1차-제3차 지역발전 5개년계획 자료.
- 윤문섭 외, 지역이 주도하는 지역 연구개발 활성화 방안, STEPI 조사연구보고, 과학기술정책연구원, 2012.12.
- 임기철 외, 중앙정부의 지방과학기술진흥 제도정비 방안, 과학기술부, 2000.8.31.
- 임덕순·정의정, 한국의 지역기술혁신 정책 현황과 거버넌스 구축 방향, STEPI ISSUES & POLICY 2010-22, 과학기술정책연구원, 2010.12.
- 안지혜 외, 2015년 지역 과학기술혁신 역량평가, 한국과학기술기획평가원, 2016.2.
- 조성호 외, 중앙과 지방간 사무재분배 방안, 정책연구 2009-03, 경기개발연구원, 2009.7.
- 권기창·배귀희, “과학기술정책의 거버넌스 변화”, 한국정책과학학회보, 제10권 제3호, 한국정책과학학회, 2006.9.
- 김배원, “헌법적 관점에서의 지방자치의 본질”, 공법학연구, 제9권 제1호, 한국비교공법학회, 2008.2.
- 김석태, “지방분권 사상과 한국의 지방자치”, 지방정부연구, 제19권 제4호, 한국지방정부학회, 2016.2.
- 송운석, “과학기술의 지방화 정책과 지방자치단체의 역할”, 지방자치연구, 제8권 3호, 한국지방자치학회, 1996.9.
- 이윤준·박동배, “지역 기술개발활동 활성화를 위한 정책과제”, STEPI Insight (70), 과학기술정책연구원, 2011.5.
- 이장재, “지방과학기술 행정체계와 예산”, 과학기술정책(105), 과학기술정책연구원, 1997.12.
- 이장재, “지방과학기술행정체계의 과제와 대응”, 과학기술정책, 제116호, 과학기술정책연구원, 1998.11.
- 윤종민, “과학기술 환경 변화와 과학기술 법제 개편 방향”, 기술혁신학회지, 제15권 제4호, 한국기술혁신학회, 2012.12.31.
- 천세봉 외, “지방과학기술정책 거버넌스 분석”, 지방정부연구, 제15권 제4호, 한국지방정부학회, 2012.2.
- 하규만, “지방 과학기술의 행·재정적 분석: 광역자치단체를 중심으로”, 한국지방자치학회보, 제13권 제4호, 한국정책과학학회, 2001.12.
- 홍형득, “우리나라 과학기술 행정체계 변화와 쟁점-2012년 개편논의 과정을 중심으로”, 한국행정과 정책연구, 강원행정학회, 제11권 제2호, 2013.12.