

요약

‘정책화·생태계·정책혼합’ 3대 방향으로 서울시 R&D 정책의 큰 틀 재편해야

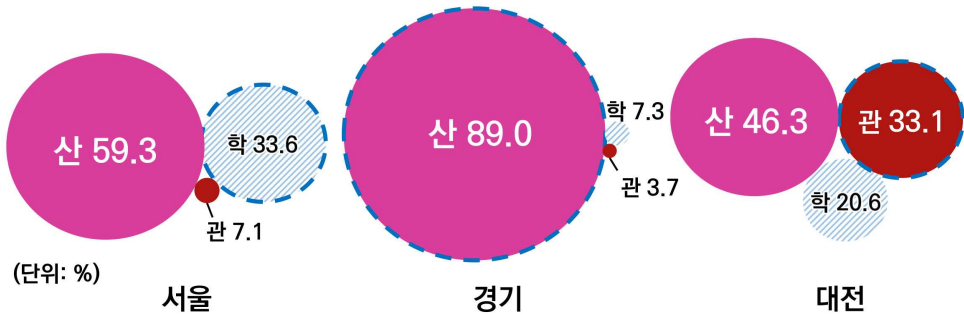
‘R&D 중심지’ 서울시 위상 하락세... 정책 전반 재검토 시점

최근 몇 년간 서울시의 R&D(연구개발, Research and Development) 위상은 상대적으로 약화되고 있다는 것이 중론이다. 서울시 R&D 투자 및 인력은 계속 증가세를 보이고 있으나 전국 대비 서울시의 R&D 비중은 2000년대 말 이후 꾸준한 하락세를 보이고 있다. 서울시의 지역총생산성이 지난 몇 년간 정체되고 있음을 감안해보면, 이러한 R&D 위상 약화는 장기적으로 서울시의 산업경쟁력을 약화시키는 주요 요인 중의 하나로 작용할 가능성이 높으며, 이에 대비한 효과적인 R&D 정책의 개발과 시행이 필요한 시점이다.

서울시는 전국 지자체 중 최초로 독자적인 지방 R&D 사업을 실시한 바 있으나, 현재는 이런 선발자의 이익은 약화되고 오히려 국가 R&D 사업과 상이한 서울시 고유의 R&D 체제를 운영하는 데서 비롯되는 갈라파고스화 문제를 경험하고 있다. 또한, 대학이나 민간이 서울시에서 수행하는 R&D 투자는 늘고 있는 데 비해 서울시의 R&D 사업 예산은 지속적으로 감소하고 있어 R&D 사업의 존속 자체에 대한 회의적인 반응이 등장하고 있는 상황이다. 서울시 R&D 정책의 전체적인 재점검이 요청되는 이유이기도 하다.

서울시 R&D 역량, 대학부문은 최고, 기업·정부부문은 감소세

2013년 기준 17개 시도 중 상위 3개 지자체인 서울, 경기, 대전의 특성을 산·학·관 3부문으로 나누어 비교해 보면 해당 시·도의 특징적인 R&D 주체는 각각 대학, 기업, 공공연구기관인 것으로 나타났다.



[그림 1] 2013년 연구원 수 규모 상위 3개 지역의 연구주체별 연구원 수 비중

연구개발 주체별로 서울시의 R&D 역량을 살펴보면 서울시는 대학(학) 부문에 있어 매우 월등한 역량을 보였다. 국내 우수 대학의 집적과 더불어 연구원, 연구조직, 개발비 등 정량적 통계에서 모두 17개 시도 중 1위의 규모를 자랑하였다. 조사기간 동안 증가추세도 타 지역에 비해 높게 나타나 앞으로도 이 부문의 우위는 상당기간 지속될 것으로 판단된다.

기업(산) 부문 역량은 경기도에 이어 2위로 나타났으며, 정부 출연연구소(이하 출연연) 등 정부(관) 부문의 서울시 R&D 역량 역시 2013년 대전에 이어 17개 시도 중 2위로 나타났다. 두 부문 모두에 있어 서울시의 전국 대비 비중은 감소하는 추세였으며, 정부 부문의 경우 중앙정부의 지역균형발전 정책 기조에 따라 서울로부터 타 지역으로의 연구기관 이전이 점차 가시화될 것으로 예상된다.

이에 대한 서울시의 대응방향은 여전히 서울시가 우위를 점하고 있는 대학의 R&D 역량을 보다 잘 활용하는 한편 이와 더불어 다소 약화되고 있는 추세인 기업과 정부의 R&D 역량을 보완하는 두 축으로 크게 정리될 수 있을 것이다. 이러한 두 이슈에 대응하는 새로운 R&D 정책 방향과 방안을 정립하는 것이 서울시에 주어진 현 과제인 셈이다.

역량 제고 위해 서울시 R&D 거버넌스·인프라 개선 ‘발등의 불’

이와 같이 전국 대비 비중이 다소 하락하였다고는 하지만 서울시는 여전히 전국 최고 수준의 R&D 역량을 보유하고 있다. 이러한 R&D 역량을 제고하기 위해서는 서울시의 R&D 거버넌스와 인프라에 있어서도 개선이 필요한 상황이다.

R&D 거버넌스 측면에서는 산학연정책위원회가 핵심 거버넌스 조직으로서 2005년 이후 운영하고 있으나, 서울시 R&D 전반보다는 산학연협력사업에 특화되어 있는 한계를 가지고 있다. 이를 개선하기 위해서는 산·학·관 전반을 아우를 수 있도록 위원회를 재구성하고, 위원회의 위상도 격상시켜 과학기술진흥의 틀 안에서 R&D 정책을 구상할 수 있도록 권한을 부여하는 것이 바람직하겠다.

R&D 인프라 측면에서 비록 서울시의 R&D 전용시설은 다소 미비한 상황이나 서울시가 이미 소유하고 있는 관련 산업지원시설을 활용하여 R&D 사업을 지원할 여지는 충분한 것으로 나타났다. 서울시가 현재 추진 중인 R&D 클러스터 조성 사업은 인프라 개선에 있어 서울시의 의지를 보여줌으로써 민간의 참여를 독려하는 선순환 구조를 확립할 수 있는 계기가 될 수 있다.

다만, 이를 위해서는 하드웨어로서의 인프라 제공에 그치지 않고 이를 체계적으로 관리 운영할 수 있는 실질적인 소프트웨어 인프라 제공 또한 병행되어야 할 것이다. 이 과정에 있어서 대학 내 산학협력단, 기술지주회사 등 현재 서울시에 다수 입지한 대표적인 하이브리드 조직과의 협력과 프로그램 연계 또한 중요한 전략 중 하나가 될 수 있을 것으로 판단된다.

R&D 정책 불확실성 줄이고 주체별 수요에 맞춘 정책 발굴

서울시 산·학·관별 R&D 정책수요를 살펴보면 기업(산) 부문에서는 대기업은 기업 내 역량을 기반으로 폐쇄적 R&D 방식을 취하는 만큼 서울시의 앵커 역할에 대한 수요가 미미했던 반면 중소기업은 여전히 열위하여 공간, 자금 등의 지원이 필요한 주요 정책대상이었다.

대학(학) 측면에서는 서울시에는 다수의 우수 캠퍼스가 입지하여 R&D 거점으로 활용할 여지가 충분했으며, 대학 내 기획, 사업화 전담 기관과의 협력에 관한 수요도 높았다.

정부(관) 측면에서는 중앙정부와의 R&D 정책 및 사업 연계를 위한 호환성 확보와 협력 강화, 그리고 서울시 및 산하기관의 R&D 기획 기능 강화 및 전문화에 대한 수요가 높았다.

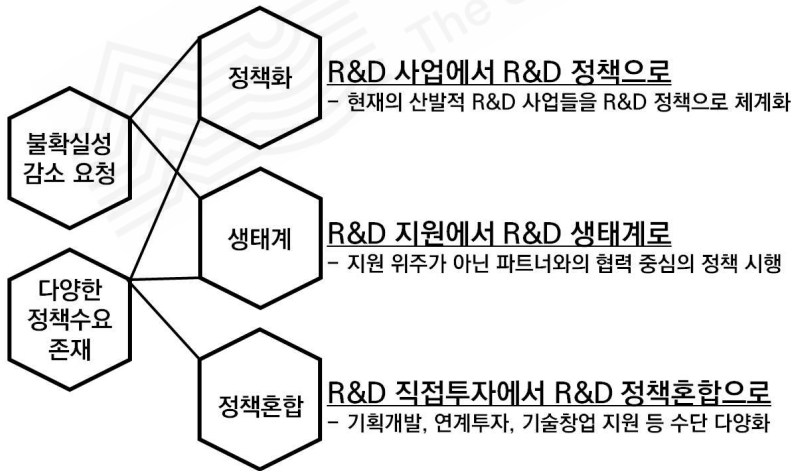
서울시 R&D 정책수요는 크게 산·학·관 연구주체의 공통적인 의견이었던 서울시 R&D의 불확실성 감소와 주체별 다양한 수요에 맞춘 정책 발굴의 두 가지로 정리할 수 있다. 현재 R&D 사업 운영방식으로 인한 잦은 사업변동, 복잡한 절차 등의 해소와 R&D 사업의 주무부서 혹은 기관의 적시 등이 각 분야 전문가로부터 시급한 이슈로 지적되었으며 정기적인 네트워킹 및 의견 수렴의 장이 필요하다는 의견이 다수였다.

R&D 직접투자보다 대상별 맞춤형 지원으로 정책방향 전환

또한 R&D 직접투자는 중앙정부와 민간의 투자가 이미 시의 예산을 통한 직접투자 규모보다 월등히 큰 상황으로 효과가 미미한 R&D 직접투자보다 R&D 전·후, 즉 기획개발 시 혹은 시장 진입 시 기획, 행정, 구매, 공간 등 대상별 맞춤형 지원으로의 방향 전환이 필요한 상황이었다.

서울시, R&D 중장기 계획 세우고 전담 정책기관 설립 필요

서울시 R&D 정책은 현재 서울시 R&D 사업의 한계를 넘어서기 위하여 현재 R&D 사업 위주 구조를 R&D 정책으로 체계화하는 정책화, R&D 지원 위주에서 참여자로서 서울시의 협력을 중시하는 R&D 생태계 구축, 그리고 R&D 직접 투자뿐만 아니라 다양한 정책 수단을 활용하는 정책혼합의 세 가지 방향으로 큰 틀을 재편할 필요가 있다.



[그림 2] 서울시 R&D 정책 방향

정책화의 방향에서 보면 산발적으로 각 부서 및 출연기관이 담당하고 있는 사업을 R&D 정책의 틀 안에서 체계화해야 할 필요가 있다. 이를 위해 서울시 R&D 중장기 계획을 수립하고 R&D 전담 정책기관을 설립하여 과학기술과 혁신 정책을 구상하고 사업을 기획, 발굴하는 시

시스템을 갖춰야 할 것이다.

R&D 생태계 구축을 위해선 관에서 각 연구주체로의 일방적인 지원 방식에서 벗어나 쌍방향적인 협력을 전제로 하는 정책을 시행해야 한다. 이를 위해 ‘산학연정책위원회’의 구성 및 조직 위상 등을 재편하고 대학, 기업 등 연구개발 주체가 국내외 연구기관 유치 시 서울시의 대응 프로토콜을 개발하는 등의 과제가 급선무이다.

R&D 정책 혼합을 위해서는 기존 R&D 사업 발주 등을 통해 직접 투자 쪽에 무게를 두고 있었다면, 앞으로는 기획, 개발, 연계투자, 기술창업 지원 등 고전적인 R&D 사업의 범위를 확장하여 지원 수단을 다양화해야 한다. 이를 위해서는 수반되는 R&D 사업 참여 절차를 간소화 및 표준화해야 할 것이며, 중앙정부의 R&D 직접 투자 사업과 연계하여 중앙정부의 R&D 사업을 활용할 수 있는 호환성과 기획력을 갖추어야 할 것이다.

또한 기술창업 및 기업 지원 사업 연계, 중소기업의 R&D 기획개발과 공공구매 연계 등 제도 측면에서의 정책도 개선해야 할 것이다. 이를 위한 인프라 측면에서의 지원사업으로서 R&D 거점, 기술실증 규제 프리 특구 등의 조성 또한 고려해볼 필요가 있다.

