

KEDI BRIEF

발행일 2023. 12. 29. | 발행처 한국교육개발원 | 발행인 임후남 | 편집 부원장/기획조정본부 홍보자료실
주소 충청북도 진천군 덕산읍 교학로 7 | 연락처 043-530-9235

2023 Vol.28

www.kedi.re.kr

KEDI 연구 브리프

지방대학 육성 정책 성과분석과 RISE의 성공적 정착을 위한 제언¹⁾

최정윤 | 선임연구위원

요약

- 현안** 지역혁신과 대학혁신을 연계한 지방대학 지원은 지난 20여 년간 지방대학 정책을 이끈 기본 방향이었는데, 윤석열 정부가 핵심과제로 추진 중인 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)는 지자체 주도의 지역맞춤형 지방대학 지원을 지향하고 있어 정책 지형의 큰 변화를 예고함. 지역 주도로 이루어질 지방대학 정책의 기획과 이행이 최소한의 시행착오 속에 효과적으로 수행되기 위해서는 과거 지방대학 정책에 대한 명확한 이해가 필수적임.
- 문제진단** 지난 20년간 추진된 지방대학 지원 정책을 정책수단별로 적절성과 효과성 측면에서 진단하였으며 주요 결과는 다음과 같음. 첫째, 2014년 1월 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」이 제정되어 지방대학 육성 지원의 법제도적 기반이 마련됨. 하지만 법률에서 정한 지방대학 지원방안 중 일부는 이행이 미진하며, 특히 지방대학 정책 거버넌스에서 지자체의 역할 미흡이 중요한 문제점으로 지적됨. 둘째, 대학 특성화 전략은 지역의 산업적 특성과 대학 혁신을 연계한다는 방향성은 적절했으나 대학의 전반적 경쟁력 강화와 지역 산업발전에 유의미한 기여를 하지는 못함. 셋째, 산학협력은 대학이 산업체와 협력할 수 있도록 체질 개선에는 기여했으나 산업체 참여가 여전히 미온적이며 산학협력을 통한 대졸자의 취업률 제고와 지역정착, 지역기업의 경쟁력 제고 등의 궁극적 성과 창출은 미진함. 넷째, 대학의 평생교육 기능 강화 전략은 평생교육 제공자로서 대학의 인식 제고에는 기여했으나 학위 취득 모델 중심의 전통적 대학교육 운영 방식에서 벗어나지 못하였고, 지역별로 다양한 평생학습자의 특성과 요구에 부응하지 못했다는 평가를 받음.
- 정책제언** 2025년부터 본격화될 지자체가 주도하는 지방대학 정책의 수립과 이행 과정에서 반영되어야 할 개선과제로 산학협력을 통한 지역-산업 앵커 기능 확충, 지역산업 범위 다변화와 특성화 대상 산업의 세분화 등을 통한 지역과 산업 등 전통적 기준을 뛰어넘는 대학 특성화 전략의 고도화, 대학의 평생교육 정책 주체의 특성과 현안에 기반한 특화 전략 마련, 학습자의 다양한 특성과 요구를 반영한 미래형 대학 평생교육 모델 구축을 제안함.

#지역 연계 #지방대학 #RISE #대학특성화 #고등평생교육

1) 이 글은 2022년 한국교육개발원 기본연구로 수행된 「지방대학 경쟁력 강화 정책의 종합진단 및 발전방안」(최정윤 외, 2022)과 2023년 한국교육개발원의 수시연구로 수행된 「지역 혁신중심 대학지원체계(RISE) 구축 지원을 위한 지역 특성 분석」의 일부 내용을 발췌·정리한 것임.

1. 들어가는 말

- 지방대학은 우리나라 고등교육 체제에서 중요한 축을 형성하면서 지역인재양성, 지역의 연구개발, 지역의 경제, 사회, 문화적 활력의 전초기지 역할을 수행해 왔음. 그러나 지역소멸의 위기 속에서 고등교육기관으로서의 경쟁력 확보는 물론이고 일부는 생존 자체에서 큰 어려움에 직면해 있음. 지방대학의 위기는 우리나라 고등교육 체제의 근간에 위협이 될 뿐만 아니라, 지방대학 위기의 원인과 영향은 지역사회의 위기와 긴밀하게 얽혀 있어 지역균형발전정책 차원에서도 중대한 문제임.
- 지역발전의 허브로서 기능하는 대학은 지난 20년 가까이 지방대학 정책을 이끈 기본 방향이었는데, 윤석열 정부가 지역 중심 대학 정책을 추진하면서 지방대학 정책은 새로운 전기를 맞이하였음. 특히 2025년부터 도입될 지역혁신중심 대학지원체계 (RISE)는 윤석열 정부의 교육개혁 3대 핵심과제 중 하나로, 지자체를 중심으로 교육부와 관계부처가 협력하는 범정부 플랫폼으로 향후 지방대학 육성지원의 주축으로 기능하게 될 것임.
- RISE 구축은 크게 재정과 거버넌스 분야의 전략적 전환을 통해 추진 중임. 재정 측면에서의 변화는 대학재정의 기획·집행·관리 권한이 교육부에서 지자체로 이전되는 것임. RISE 기본계획에 따라 교육부 대학재정지원사업의 약 50%에 해당하는 2조 원의 예산²⁾을 교육부가 재정투자 협약을 통해 17개 광역자치단체인 시·도로 배분하면 각 시·도는 5년 단위의 지역별 RISE 계획을 수립하여 지역발전전략에 따라 지방대학을 지원하게 될 것임.
- 이러한 계획의 실행을 위해 지자체 중심의 지역과 대학 간 협업 거버넌스 구축도 추진 중임. 광역지자체 내에 대학지원 전담 부서를 설치하여 지역의 대학 관련 업무를 총괄하는 한편, 시·도를 도와 대학재정지원사업의 기획 및 평가 업무를 수행하는 RISE센터가 2025년까지 구축될 예정임.
- 이러한 정책 지형의 변화는 지방대학 정책 수립에 이전보다 훨씬 복잡다단한 요인이 고려되어야 하며 다양한 분야의 전문가들이 참여하게 될 것임을 의미함. 지역 주도로 이루어질 지방대학 지원정책의 기획과 이행이 최소한의 시행착오 속에 효과적으로 수행되기 위해서는 과거 지방대학 정책에 대한 명확한 이해가 필수적임. 이 글에서는 참여정부 이후 RISE 도입 이전까지 추진된 지방대학 육성 정책의 성과와 한계를 간략히 짚어보고 개선방안을 제안하였음.

2. 지방대학 육성 정책 성과분석

- 지방대학 육성 정책은 지역발전 정책 및 고등교육 정책의 기초와 맥을 같이하면서 발전하였음. <표 1>에서 역대 정부별로 지역발전 정책, 고등교육 정책, 지방대학 정책 차원의 정책 기초와 주요 추진정책 및 정책의 성과와 한계를 제시함.

2) 약 2조 원의 예산은 현재 추진 중인 지역혁신(RIS, HiVE), 산학협력(LINC), 대학평생교육(LiFE), 지방대학활성화사업 등의 5개 사업의 예산을 통합하고 대학재정지원사업의 구조 및 규모 조정을 통해 확보될 예정임.

〈표 1〉 역대 정부별 지역발전 정책, 고등교육 정책, 지방대학 육성 정책의 특성, 성과, 한계점

구분	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
지역발전 정책기조 및 주요추진 정책	<ul style="list-style-type: none"> 국가균형발전특별법 제정 및 국가균형발전위원회 설립 국가균형발전5개년계획 (2004~2008) 균형발전특별회계 도입 지역혁신체계 구축 공공기관 지방이전 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 일자리와 삶이 보장되는, 글로벌 경쟁력 갖춘 지역 발전 균형발전보다 지역특성 발전전략 광역경제권 전략 지역발전5개년계획 (2차국가균형발전 5개년계획: 2009~2013) 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민의 행복한 삶을 위한 고른 기회 보장. 생활권 중심의 주민 정책 체감도 제고 지역행복생활권구축, 맞춤형 패키지 지역발전5개년계획 (3차국가균형발전 5개년계획: 2014~2018) 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신적 포용성장중심 국가균형발전 지역 주도의 자립적 성장기반 마련 추진체계/특별회계/계획체계 정비와 개편: 균형발전특별회계 개편, 지역발전투자협약제도 도입 4차국가균형발전5개년계획 (2018~2022) 수립
고등교육 정책기조 및 주요추진 정책	<ul style="list-style-type: none"> 경제·산업 발전과 대학경쟁력 연계 선택과 집중 경쟁체제로 전환 시작 대학특성화와 대학구조개혁 강조 산학협력 제도정비 및 재정사업 	<ul style="list-style-type: none"> 선택과 집중 경쟁체제 강화 시장원리 작동기제에 의한 책무성 확보 재정운영의 효율성 제고 대학정보공시제 도입 평가기반 차등적 재정지원을 통한 구조개혁 	<ul style="list-style-type: none"> 사회수요와 고등교육 공급 간 미스매치 해소 강력한 특성화 전략, 재정지원확대(CK, ACE, PoINT, BK+, LINC+) 평생교육, 전문대, 지방대 강조 정원감축 중심의 강력한 구조개혁 	<ul style="list-style-type: none"> 대학의 자율 혁신 지원, 공유 협력을 통한 대학혁신, 고등교육 공공성 강조 대학 자율적인 정원감축 대학재정지원사업의 통합 개편: 대학혁신지원사업, 평생교육지원사업
지방대학 정책기조 및 주요추진 정책	<ul style="list-style-type: none"> 지방대학 발전방안 발표 NURI사업 산학협력중심대학육성사업 	<ul style="list-style-type: none"> 제한적 지방대학 지원 정책 산학협력사업 통합재편 → LINC 출범 	<ul style="list-style-type: none"> 지방대학육성특별법 제정, 제1차기본계획 적극적 지방대학정책, 지역발전정책과 지방대학정책 연계 부처 협업과제로 지방대 정책 추진: 지방대학 육성 방안 	<ul style="list-style-type: none"> 지방대학 역할 강조, 제2차 기본계획 수립 지방대학 특화 재정지원사업 확대 국공립대 중심의 지방대학 지원 LINC 3.0, 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 출범
지방대학 정책성과	<ul style="list-style-type: none"> 고등교육 정책의 핵심 축으로 지방대학 육성을 최초로 제시 국가균형발전/지역혁신체계와 연계한 지방대학 발전정책 설계 지방대학 타깃의 대규모 재정지원 지방대학 발전 정책의 원형 제시: 특성화, 산학협력, 지역전략사업 연계 	<ul style="list-style-type: none"> 산학협력 친화형으로 대학체제개편 시도 → 지방대학에서 뚜렷한 성과 	<ul style="list-style-type: none"> 지방대학 육성지원의 법적·행정적 기반 구축 지역사업-대학특성화 연계 강조, 정책 전략으로서 산학협력, 평생교육 강화, 부처 간, 지방 국립대학 간 연계 통한 역량강화, 대학-지역-중앙정부 협력 등 현 정책 전략의 토대 구축 	<ul style="list-style-type: none"> RIS 사업을 통한 대학-지역 연계협력 전략 고도화, 지방대학 육성정책 추진주체 확장 시도 이전 정부의 지방대학 육성 정책의 연계·지속·확장 부처 협업에 기반한 지방대학 육성 정책 활성화 노력
지방대학 정책한계	<ul style="list-style-type: none"> 당초 계획과 달리 산발적 정책 추진, 통합, 연계, 집중적 정책 추진 미흡 중앙정부, 지역, 대학 간 협력 미흡 지역특화산업 인력양성·산학협력에 대한 대학재정 지원사업의 낮은 실효성 지방대학육성지원법 제정 실패 	<ul style="list-style-type: none"> 수월성과 효과성 원칙의 지방대학 경쟁 유도 결과 수도권-지방 격차 확대, 재정지원의 수도권 대학, 지방국립대로의 쏠림 심화 대학 간 동조화, 동질화 심화 	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 규제 완화 정책과 지방대학 지원 정책의 상충 특성화 전략을 통한 지방대학 문제 해결 실효성 불확실 	<ul style="list-style-type: none"> 지방대학 정책 이해관계자 확장에 대비한 세밀한 추진전략 수립 미흡과 이에 따른 혼란 정책의 조율·총괄의 세부 추진전략 미흡, 정책수단 간, 정책주체별 정책 국공립대학 중심의 지방대학 지원 정책, 사립대학 역할 활용 미흡

출처: 최정윤 외(2022: 55), 〈표 11-5〉를 바탕으로 일부 내용을 수정·보완함.

- 참여정부 이후 추진된 세부 지방대학 정책을 살펴보면 몇 가지 전략적 특징이 관찰되는데, 이를 중심으로 정책의 성과와 한계를 짚어보면 다음과 같음.



[그림 1] 역대 정부별 주요 지역대학 재정지원사업 및 법제도

출처: 최정윤 외(2022: 49), [그림 11-1]을 바탕으로 수정 보완함.

- 첫째, 지방대학 육성 정책의 방향타 역할을 하는 종합계획의 수립임. 참여정부부터 박근혜 정부까지 3차례에 걸쳐 지방대학 발전에 관한 종합계획이 수립되었고, 2014년 1월 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」(이하 「지방대육성법」)과 7월에 동법 시행령이 제정됨으로써 중앙정부와 지방정부의 지방대학 육성을 위한 종합 계획의 수립은 비로소 법제도적 기반을 갖추게 됨.
- 「지방대육성법」의 제정은 그 자체로서 중요한 정책성과임. 지방대학과 지역인재 지원을 위한 국가, 지방정부, 대학의 역할과 책무가 명시되었고, 이의 실행을 돕기 위해 중앙부처의 5개년 기본계획의 수립, 중앙부처와 14개 비수도권 지자체(시·도)의 연간 시행계획 수립·시행, 그리고 지방대학 및 지역균형인재 육성지원위원회와 육성지원협의회 설치가 법제화되었음. 또한 「지방대육성법」 제4장에서는 다양한 지방대학 지원방안을 명시하였는데, 지역인재의 입학 기회 확대와 공공기관 및 대학 등의 지역인재 우대 채용, 특성화 지방대학의 지정 등이 주요 내용임. 즉, 「지방대육성법」 제정과 그에 따른 기본계획 및 시행 계획의 수립은 지방대학과 지역사회 발전의 선순환 구조 형성의 의미 있는 출발점이라고 할 수 있음(교육부, 2014. 7.22).
- 하지만 「지방대육성법」에 따른 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획과 시·도의 연간시행 계획은 지역과 지방대학의 협력을 이끄는 정책목표로서의 역할을 기대만큼 잘 이행하지 못한 것으로 평가됨. 기본계획의 목표와 정책과제가 지방대학과 지역이 직면한 문제와 대응방안을 적합하게, 포괄적으로 다루지 못함. 제2차 기본계획(2021~2025)을 마련하는 시점에는 이를 개선하기 위한 시도가 있었지만 구조적인 제약 때문에 중앙부처 중심성을 피하지 못함. 즉, 기본계획이 주로 지방대학 정책의 주무부처인 교육부의 정책과제나 사업 중심으로 설계되어 지역산업구조 전환, 일자리 창출, 주민복지 등과 같은 지자체의 정책과제나 중점사업을 반영하기가 어려웠음. 이로 인해 기본계획 이행에 대한 지자체의 관심이 그다지 높지 않아 기본계획이 정책목표로서 제대로 기능하지 못함. 특히 「지방대육성법」에 명시된 거버넌스가 실효성 있게 작동하지 못한 점도 기본계획 수립·시행에 대한 관리를 어렵게 한 요인임. 이러한 제한점은 향후 지자체 중심의 지방대학 지원정책 수립 과정에서 반드시 개선되어야 할 과제임.

- 둘째, 산학협력, 대학 특성화, 대학의 평생교육기능 강화는 지방대학 육성을 위한 재정지원사업을 관통하는 핵심 전략임. 산학협력, 대학 특성화, 대학의 평생교육기능 강화의 전략들은 지방대학의 체질 개선에 기여했다는 평가를 받음(최정윤 외, 2022).
- 대학 특성화는 세부 정책적 맥락에 따라 교육, 연구와 같은 기능적 특성화나 산학협력, 평생교육, 국제화와 같은 분야별 분야 혹은 학문분야별 특성화로 구분되었는데, 지방대학 정책에서는 주로 지역산업과 연계한 학문 분야 육성이 특성화의 과제로 요청됨. 대학 특성화는 각 대학만의 특화 전략이 미흡한 채 양적 팽창에만 몰두하여 비대해진 우리나라 대학이 가진 문제를 해결하기에 적합한 전략으로 여겨졌고, 정책당국이 대학 특성화를 지속적으로 강조하자 대학들은 점차 특성화 분야로 학내 자원을 집중하는 성과가 일정 부분 나타나기도 함.
- 산학협력은 산학협력중점대학 육성사업(2004~2009)을 시작으로 광역경제권 선도사업 인재양성사업(2009~2013)을 거쳐 2012년부터 2023년 현재까지 추진 중인 산학협력선도대학육성사업(LINC)으로 이어진 정책 전략임. 산학협력단 설치, 산학협력중점교수제 도입, 산학협력 친화적인 교수 임용, 평가, 승진 제도 개편 등 대학 내 산학협력의 제도적 인프라가 갖추어졌고, 학생 현장실습이나 캡스톤디자인의 활성화를 통해 산업현장 수요맞춤형 교육이 확산됨. LINC 사업에서는 특히 지역 기업과 대학의 협업에 의한 성과 창출을 강하게 유도하였음. 사업참여 대학은 지역 산업체의 요구를 다각도로 분석하여 인재양성 및 기술개발 프로그램을 기획하고 운영해야 했기에 지역의 맥락 속에서 대학의 역할을 고민하게 되었고, 이로 인해 지방대학의 경쟁력은 LINC 사업 참여 여부에 크게 영향을 받기도 함(최정윤 외, 2022: 248).
- 대학의 평생교육 기능 강화 전략은 저출산 고령화로 인해 학령인구의 급감과 기술혁신에 따른 산업고용 구조 개편의 맥락에서 전통적인 대학교육 시스템을 과감히 평생교육 친화형으로 혁신하여 지방대학에 새로운 성장 동력을 확보한다는 것임. 평생학습중심대학 지원사업(2008~2015)을 시작으로 평생교육체제지원사업을 거쳐 LiFE 사업으로 진화하면서 대학 내 비학위 과정을 통한 성인의 대학교육 기회 확대, 후진학자 전담 단과대학 설치 운영, 성인친화형 학사제도 도입 등이 성과로 도출됨. 특히 2017년부터 평생교육체제 지원사업에서는 지역 평생교육 거점대학 육성이 사업 추진과제로 포함되었는데, 이로 인해 LiFE 사업에서 지역과의 연계가 더욱 강조됨.
- 이처럼 산학협력, 대학 특성화, 대학의 평생교육기능 강화가 지방대학을 혁신하는 전략으로서 기능하였으나 한계점도 적지 않음.
- 대학 특성화 전략에서 지역적 특성과 연계한 학문분야 특성화는 큰 틀에서는 유용한 전략이지만 대체로 대학 차원의 학사구조 개편 계획과 정교하게 연계되어 추진되지 못했기에 대학 전반에 걸친 파급효과는 미미함. 당초 기대와 달리 대학 특성화가 지역특화산업의 인재 확보와 기술혁신에 크게 기여하지 못했다는 평가가 많음. 중앙정부 주도의 특성화 구도가 지역의 산업 현실을 고려하지 못한 채 반도체, 미래 모빌리티, 바이오, 신재생에너지 등 소수의 신성장 산업에 국한되어 실제 지역 산업의 특성화에 필요한 다층적인 분야를 포착하지 못하였다는 것이 기존 지방대학 특성화 정책의 성과에 대한 비판의 요지임.

- 대학 혁신에 상당히 효과적인 전략으로 평가받는 산학협력도 지역산업에 대한 기여라는 측면에서는 실질적인 성과가 미흡했던 것으로 평가됨. 여러 실증 자료들이 졸업생의 취업이나 기술 사업화 측면의 산학협력 성과를 뒷받침하지 못함. 특히 지역 산업체가 산학협력에서 실질적인 혜택을 얻지 못해 미온적인 입장을 견지하고 있다는 사실은 산학협력의 중대한 제한점임.
- 대학의 평생교육기능 강화 전략에도 한계가 분명함. 평생교육 제공자로서 대학의 역할 인식을 강화하고 지방대학의 생존 경로를 탐색하는 데는 성공했지만 지방대학의 위기를 타개하지는 못함. 대학이 여전히 학위 취득 모델 중심의 전통적 대학교육 운영방식에서 벗어나지 못한 점도 문제이고 대학의 평생교육기능 강화 정책이 지역별로 다양한 평생학습자의 특성과 요구에 부응하지 못한 점도 제한점으로 지적됨.
- 요컨대 산학협력, 대학 특성화, 대학의 평생교육기능 강화의 정책전략들은 대학의 체질 개선을 유도하는 측면에서는 일정 수준의 성과를 거두었지만 지역의 사회·경제적 문제를 해결하는 수준에는 이르지 못하였음.
- 셋째, 지역과 대학의 협력을 정책전략으로 내세운 대학재정지원사업도 여러 차례 추진됨. 이들 사업은 사업의 규모와 범위, 추진체계 등에 있어서는 차이가 있지만 지역혁신체제의 허브로서 대학의 역할에 주목하여 대학이 지역발전과 연계된 특화 분야의 인력양성을 주된 과제로 제시함. 참고로 <표 2>는 지방대학 정책의 핵심 전략 중 하나였던 지방대학 재정 지원사업에서 지자체의 역할과 한계를 역대 정부별로 정리한 내용임.
- 역대 재정지원사업 중 지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업(일명 RIS 사업)은 이전 사업의 한계를 극복하기 위해 몇 가지 차별화된 접근법을 시도함. 지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업의 특징은 시·도가 사업의 추진 주체로서 역할을 수행하고 RIS 사업 준비 단계를 포함한 전 단계에 참여할 수 있는 구조를 마련함으로써 상당한 권한을 행사하도록 사업이 설계된 것임. 이는 대학재정지원사업에서 지자체가 지원자에서 사업의 핵심주체로 위상이 변화했음을 의미함.

〈표 2〉 역대 정부별 지역대학 육성 정책에서 지자체의 역할과 한계

구분	지자체 역할 및 역할수행의 정책적 기제	성과와 한계
참여정부	<p>정책방안</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역혁신체계(RIS) NURI사업 <p>지자체의 역할</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역혁신체계의 구성체 지방대학재정지원사업(NURI) 매칭펀드 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 국가균형발전 및 지역발전의 전략적 체계와 연계한 지역대학 정책의 수립 시도 지역대학과 함께 지역의 기업, 연구소, 시민단체 등 지역혁신주체의 협력에 기반한 지역 및 지역대학 혁신의 모델 제시 지자체와 대학의 역할과 책임 범위 불분명 대학정책에 지자체 참여 기제 미비
이명박 정부	<p>정책방안</p> <ul style="list-style-type: none"> 산학협력을 위한 재정지원사업 <p>지자체의 역할</p> <ul style="list-style-type: none"> 산학협력 재정지원사업에서 매칭펀드 제공 지역대학과 지역기업 간 산학협력의 지원자 	<ul style="list-style-type: none"> 산발적 산학협력 사업 통합 → 지역대학 지원 전략으로서 산학협력 재정지원사업 체계화 참여정부 때 수립된 지역산업과 지역대학 특성화 연계 전략의 연속성 유지 지자체 역할, 지역혁신의 구심점 형성에 미온적 입장 견지
박근혜 정부	<p>정책방안</p> <ul style="list-style-type: none"> 지방대학 및 지역균형인재 육성법 및 시행령 CK(대학 특성화) 사업 <p>지자체의 역할</p> <ul style="list-style-type: none"> 지방대학 및 지역인재 육성에 필요한, 종합적인 시책 수립·시행 및 연도별 시행계획 수립 및 이행 점검 	<ul style="list-style-type: none"> 지방대학 및 지역균형인재 육성에 필요한 제도적 기반 마련 → 지역대학 육성에 관한 지자체의 포괄적 책무, 기본계획에 대한 연도별 시행계획 수립의 책무, 특성화 지방대학의 지정, 지역균형인재 고용영향평가 실시 등의 법제화 법제도 이외에 지자체가 지방대학 및 지역균형인재 육성을 이끌어 갈 재정적, 행정적 기반 미비로 실질적 역할 수행 미흡
문재인 정부	<p>정책방안</p> <ul style="list-style-type: none"> 지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업 <p>지자체의 역할</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역혁신 플랫폼의 리더 지역협업위원회 공동위원장 핵심분야 선정 및 추진과제 설계 각종 사업 운영 관련 위원회 참여 지방비 매칭펀드 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 대규모 재정지원사업 발주 및 추진방식 변화를 통해 지역혁신주체들의 참여 규모의 확대, 참여 실효성 제고 위한 노력 → 참여정부의 RIS 한계 부분적 보완 RIS 사업 준비 단계를 포함한 전 단계에 지자체가 참여하는 구조 마련 지원자 → 핵심주체로 지자체의 위상 변화 사업 구조 및 세부 내용 설계에 지자체의 실질적 참여 및 영향력 미흡 지자체의 사업 모니터링 기제 부족으로 실질적 사업 통제권 및 질 관리 미흡

출처: 최정윤 외(2023: 8), 〈표 11-2〉를 바탕으로 수정·보완함.

- 동 사업에서 지자체는 단순히 재정지원사업의 지원자 역할에 머무르지 않고 사업의 최고 의사결정기구인 지역협업위원회에서 공동위원장 역할을 수행하며 참여대학과 지역협업기관들을 연결하고 중재하는 지역혁신 플랫폼의 리더 역할을 담당하도록 요청되었음. 또한 핵심분야 선정 및 추진과제 설계에 참여, 운영위원회, 자체평가위원회 등 각종 사업 운영 관련 위원회의 참여, 전체 사업비의 30%에 달하는 지방비 매칭펀드 제공 등이 지자체의 역할로 설정됨(교육부, 2020).

- 지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업은 다각적으로 이전 정책의 한계점들을 보완하려고 시도했으나 지역대학 정책에서 지자체의 역할의 실질적 확대는 큰 성과를 거두지는 못하고 있다는 평가를 받고 있음. RIS 사업의 기본계획에서 지자체의 역할과 권한을 강화하기 위해 도입했던 조치들이 플랫폼 차원의 사업 계획 및 운영 단계에서 기대만큼 성공적으로 작동하지 못함. 사업추진조직의 구성, 인력, 예산집행권, 성과지표의 설정 등 지자체의 역할을 돕는 장치들이 사업 구조 속에서 세밀하게 마련되지 못함. 더욱이 지자체의 실제 역량과 기대 역량 간의 간극이 있었기에 사업 초기에 세부추진계획을 마련할 때 총괄대학을 위시한 참여대학이 주도권을 갖게 되었고 이로 인해 RIS 사업의 세부추진과제나 성과지표에 지자체 입장이 충분히 반영되지 못함(최정윤, 2023: 20).
- 이와 같이 참여정부 이후 각 정부는 지역과 지역대학의 연계·협력을 강화함으로써 양 주체가 직면한 어려움을 극복하려는 정책을 펼쳤고, 이 가운데 지자체의 역할과 책임을 강화하려는 방향성이 유지되었음. 하지만 정책당국이 의도한 만큼 지자체 주도의 지역대학 지원 정책이 실효성 있게 추진되지 못한 상황 속에서 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 구축이라는 새로운 정책이 도입됨.

3. 향후 정책 개선 방안

가. 지역, 산업 등 전통적 기준을 뛰어넘는 대학 특성화

- 대학의 특성화 범위 및 방향 설정
 - 대학이 특성화를 추구할 때 다양한 산업을 포괄하는 방향의 다원형 교육으로 갈 것인지, 노동시장으로의 이행을 중점적으로 지원하는 독자형 교육으로 갈 것인지, 노동시장의 수요에 민감하게 반응하며 단기적인 대응 중심의 특수목적형 교육으로 특성화할 것인지에 대한 우선적인 선택이 필요함.
 - 특성화를 위한 산업 선택 시 지역의 산업 범위를 다변화할 필요가 있음. 현재는 특성화 가능 산업 범위를 기초자치단체 중심 또는 인근 산업단지 수준에서 설정하고 있으나 향후 지역의 범위를 확장한 초광역형 특성화, 범위를 세밀화하는 도심형 혁신 특성화 등과 같이 다양한 형태와 규모의 특성화 전략을 수립할 필요가 있음.
 - 반면, 특성화를 위한 산업 범위는 보다 상세화하게 구체화해야 함. 현재는 빅데이터, AI 등 특정 신기술 영역을 중심으로 특성화를 하거나 자동차, 가전 등 특정 생산품을 중심으로 하고 있음. 그러나 향후 특성화는 세부 산업과 기술, 공정 등을 고려하여 세분화하고 특정 세분화에 초점을 둔 특성화로 나아갈 필요가 있음.
- 산업 및 학문 분야별 특성화 전략 고도화
 - 과거의 대학 특성화는 전통적 산업 중심의 특성화로 인해 한계에 봉착해 있음. 이를 극복하기 위해서는 지역 특성을 고려한 산업 분야 선결과 고도화 전략 수립이 필요함. 이를 위해 지역 관계자 협의체를 통한 특성화 전략 수립이 필요하고, 디지털 신기술 연계를 통해 특성화 방향을 설정해야 할 것임.

■ 학문분야 특성화 사업을 위한 학사 개편 지원 확대

- 학사 개편에 대한 지원은 대학의 학문분야별 특성화의 의미 있는 성과 도출의 핵심임. 학사 개편 지원은 전통적 학과에서 학사 개편을 통해 특성화 사업을 추진할 경우 학과 간 통폐합 지원, 연계 전공 신설에 따른 학점 체계 개편, 학과 단위가 아닌 트랙제 단위의 학사 운영 지원 등 다양한 형태의 유연한 학사 제도 운영이 가능하도록 지원하는 것임. 이 과정에서 신기술 특성화의 교원 확보 어려움을 완화하기 위한 신기술 분야 한시적 교원 확보 기준 완화, 전문가 활용을 위한 집중 이수제 도입 등의 방안도 검토되어야 함.

나. 산학협력을 통한 지역·산업 앵커 기능 확충

■ 지역·산업 선도 역할 수행을 위한 통합적 접근 강화

- 산학협력을 통해 대학이 지역과 산업의 앵커 기능을 강화하기 위해서는 지역의 지리적 특성, 경제적 특성, 산업적 특성 등을 체계적으로 분석하고 그 결과를 바탕으로 통합적인 산학협력 접근이 이루어지도록 해야 함.
- 구체적 실천과제로 인구, 산업 등을 종합적으로 고려한 광역자치단체 범위에서의 '산학협력 지도'의 구축을 제안함. 산학협력 지도는 산업의 관점에서 기초자치단체 수준에서의 산업분류별 산업체·종사자·성장률, 정부부처 신산업 분야의 추진 정도, 지역총생산(GRDP) 등을 분석하고, 인구구조, 직업별 인력 수요 등을 매칭할 수 있음. 이를 통해 지역 내 고유 산업 및 신사업, 성장산업 및 쇠퇴산업, 인력 과잉 공급 및 필요 분야 등을 분석할 수 있음.
- 산학협력 지도 구축 이후엔 이를 활용하여 기존의 공학 R&D 중심의 산학협력 관점을 단순 제조업, 서비스업 등으로 확장하고 비R&D 분야의 투자까지 강화할 필요가 있음. 특히 산업단지나 대규모 집적 산업지구를 포함하고 있지 않은 대학의 경우 서비스업 등 소비지향적인 산업 중심으로의 연계가 필요함. 또한 R&D 이외에 기업의 경영컨설팅, 기술컨설팅, 인력 양성 등 다양한 측면에서의 지원이 가능하며, 이를 산학협력과 연계하여 추진하는 통합적 접근이 필요함.
- 지금까지의 산학협력은 현재 존재하는 산업 또는 미래 성장 가능성이 높은 산업에 초점을 두었으나 앞으로는 지역 내 산업의 주도 측면에서 구조조정이 필요한 산업이나 기술·사회 변화에 따른 변화가 수반되는 산업 등에 대한 산학협력도 적극적으로 추진해야 함. 예를 들어 탄소중립, 디지털 전환 등에 따라 산업의 변화가 필요한 자동차 분야, 석탄발전 분야 등에서 산학협력을 추진함으로써 지역 내 새로운 산업 변화에 대한 대학의 기여 확대를 고려할 필요가 있음.

■ 산학협력을 위한 지역 산업계 참여 내실화

- 산학협력은 대학과 산업계가 동등한 관계에서 수행되어야 하는데 현재 정책은 대학이 중심이 되어 사업을 기획하고 교육부 중심으로 사업을 심사하는 구조임. 이 과정에서 대학의 교육, 연구 등에 산업계 참여가 필수적으로 이루어지고 있으나 기획 단계부터 실행 단계 등에서 적극적으로 개입하기에는 한계가 있음.
- 산학협력에서 산업계의 참여가 확대되기 위하여 향후 산학협력 시 지역의 산업계가 주도가 되는 컨소시엄 구축 등의 지원이 필요함. 예컨대 캘리포니아주의 WIOA State Plan의 경우, 현장 중심의 교육을 제공하기 위하여 지역 내 산업계 등을 포함한 컨소시엄을 구축하여 이들의 승인을 얻는 경우만 교육이나 사업을 운영할 수 있도록 장치를 마련하였음. 이와 같은 산학협력 사업의 시행을 관리하는 컨소시엄 또는 협의체 구성을 통하여 지역 및 산업 단위의 산학협력 지원이 산학협력의 실효성 제고를 위한 방안이 될 수 있음.

■ 지역 관점의 산학협력의 성과 규명 및 참여자 인센티브 강화

- 산학협력촉진법에 의해 시작된 대학의 산학협력 제도가 사회에 어떠한 기여를 하였는지 사회적 기여도를 분석하여 그간의 지방대학재정지원사업을 통한 산학협력의 성과에 대한 인정과 향후 나아가야 할 방향에 대한 검토가 이루어질 필요가 있음. 일반적으로 사회적 기여도를 분석할 때 시장적 편익과 비시장적 편익, 단기편익과 장기편익으로 구분하여 평가함. 또한, 성과의 수혜 대상은 사적 편익인 개인, 기업(고용주) 등과 공적 편익인 정부, 사회 등으로 구분하여 분석함. 따라서 산학협력의 사회적 편익은 대학-개인(학생)-기업-산업계-국가 수준으로 구분하고 단기-장기로 구분하여 분석 틀을 구성할 수 있으며, 주체 간 연계를 추가적으로 분석할 수 있음. LINC를 중심으로 산학협력이 3기 사업이 시행될 정도로 장기적으로 추진되어 왔으므로 장기적인 성과까지 규명할 수 있을 것임.
- 산학협력에 참여하는 교원에 대한 인센티브와 참여기업에 대한 인센티브 제공 방안도 적극적으로 추진할 필요가 있음. 참여 교원은 산학협력을 통하여 도출된 성과에 대하여 연구 성과, 교육 성과 등과 동일한 수준의 성과 평가를 받을 수 있도록 제도 개선이 필요함. 이미 LINC 사업을 통해 교원 업적 평가에서 산학협력 점수 기준을 상향조정하거나 배점을 상향하는 등의 노력을 하고 있음. 추가적으로 산업체와의 협력을 통해 얻은 성과물에 대한 인정, 교원 창업이나 기술 이전에 대한 성과 인정 및 인센티브로의 환원 등을 검토할 수 있음. 참여 기업에 대해서는 세제 혜택, 대학과의 협업을 부설연구소 지원과 동등한 수준으로 세금감면을 인정하는 등 다양한 인센티브를 발굴, 제공할 필요가 있음.

다. 지역혁신의 방안으로서 대학의 평생교육 사업 전략 개편

■ 대학의 평생교육 정책 주체의 특성과 현안에 기반한 특화 전략 마련

- 지역혁신 전략으로서 대학의 평생교육 기능을 강화하기 위해서는 명확한 사업 비전과 목표 제시 및 정책 주체의 특성과 현안에 기반한 특화된 전략이 필요함. 대학의 위기와 지역의 위기, 대학 혁신과 지역 혁신, 성인학습자의 특성과 동기 등이 명확하게 분석되어 이들 운영 주체의 특수성들이 반영되어야 함. 무엇보다도 직무적 성과와 학업적 성과를 원하는 성인학습자의 학습 동기를 어떻게 정책 구조에 반영할 것인지를 명확히 할 필요가 있음. 아울러 각 대학의 여건의 차이들도 명확히 구분되어야 할 필요가 있음.
- 지자체의 평생교육과 연계하여 통합적으로 사업을 기획할 것을 제안함. 대학의 평생교육 관련 사업의 주된 수요자는 지역 주민이기에 지역 주민과의 접점이 가장 많은 지자체와의 협력은 필수적임. 더욱이 평생교육의 경우 지자체가 전담부서와 자체 사업을 갖고 있어 중앙정부와 지자체의 연결고리를 만들 여지가 있음. 지자체 평생교육 사업의 난제와 부족한 부분을 파악하여 대학의 평생교육사업과 연계한다면 지역혁신에 대해 대학이 기여할 수 있는 부분이 확장될 것임.
- 또한 지자체 장의 주민복지정책과 연계한, 대학의 평생교육 어젠다 개발을 지원할 것을 제안함. 대학의 평생교육 사업이 지자체의 전폭적 관심과 지지를 이끌어내지 못하는 원인은 기존 대학의 틀에 갇혀 대학이 할 수 있는 것에만 집중하는 데 있음. 지자체 장의 입장에서 지역주민복지는 최우선 순위의 정책 어젠다인데, 대학이 지역주민복지와 같이 지자체의 중요도가 높은 정책 어젠다 개발을 선제적으로 지원하고 이를 대학 평생교육 사업과 연계한다면 정책 효과가 크게 개선될 것임.

- 학습자의 다양한 특성과 요구를 반영한 미래형 대학 평생교육 모델 구축
 - 미래에는 일하는 학습자를 위한 계속교육의 목적으로 대학의 평생교육 사업의 무게중심이 이동할 것이기에 이를 반영하여 유연한 학사제도 기반의 성인친화형 교육 이수 체계와 교육과정의 혁신을 고려해 볼 수 있음. 현재 일부 전공 또는 일부 재정지원사업에서 활성화되고 있는 마이크로 디그리 과정 등 학사제도 유연화의 성과들을 잘 정리해서 대학의 평생교육 사업에 특화된 성인친화형 교육 이수 체계로 발전시키는 것임.
 - 아울러 대학이 수행하는 평생교육의 범위와 개념의 재정립도 필요함. 전체 평생교육의 범위 내에서 대학을 포함한 다양한 평생교육 제공자들을 고려한 후 이들과 차별화된 교육을 제공할 수 있는 대학의 특성 등을 반영하여 대학이 수행하는 평생교육의 범위와 개념을 다시 세우는 노력이 수반되어야 할 것임.

라. 지자체-대학-중앙정부가 참여하는 합리적 정책 거버넌스 구축

- 정책참여주체별 명확한 역할 분담과 상호 견제의 원칙을 적용한 조직화
 - 중앙정부, 지자체, 대학 등 각 주체가 가진 전문성과 한계를 명확히 확인하고 이를 반영하여 역할을 설정함. 과거 중앙정부가 주도하는 대학재정지원사업의 중대한 한계점으로 각 지역의 특성과 요구를 반영하지 못한 사업 설계가 지적되었는데, 이의 극복을 위해 지역을 잘 알고 있는 지자체의 역할 정립이 중요함. 다만 RIS 사업 운영에서 드러났듯이 지자체 공무원이 사업추진체제에 참여하는 것만으로 충분하지 않음. 지자체의 핵심 역할은 지역 내 산업구조와 기술변화, 노동시장 등에 대해 전문성을 축적한 기관들을 지역-대학 협력구조에 참여하도록 이끌고 이들이 명분과 참여동기를 가지고 일할 수 있는 구조를 마련하는 것임.
 - 대학은 교육과 연구 등 핵심 사명을 최대한 충실하게 이행하는 데 힘쓰는 한편, 대학이 소재한 지역의 요구에 적극적으로 대응해야 함. 이러한 대학의 노력은 이전처럼 대학교수의 개별 활동보다는 전담조직 구성, 관련 제도 정비 등이 포함된 일정한 체제를 중심으로 추진되어야 함.
 - 지자체와 대학의 협력이 활성화될수록 중앙정부의 역할이 더욱 중요함. 지자체와 대학의 협력은 지역의 특성과 요구에 부응하는 정책을 추진하기 위함이지만 각 지자체별 노력의 총합이 국가 차원에서 보았을 때 최선의 결과를 담보하지는 않음. 중앙정부의 역할은 지자체별로 추진되는 지방대학 지원 정책이 전체 고등교육 정책과 결을 같이하는지, 지자체별 정책의 방향이 국가경쟁력 강화라는 관점에서 볼 때 합리적인지, 정치적 변동에 따른 위험을 최소화하는 장치를 갖추고 있는지 등을 점검하고 관리하는 것임. 특히 지자체와 대학의 협력에 기반한 대학정책 추진이 아직 초기 단계이기에 정책 참여자들 모두 기존 정책에 대한 이해, 협력의 기술, 위험요인 예측이 매우 부족함. 이러한 간극을 어떻게 메울 것인가에 대한 해답을 구체화함으로써 중앙정부가 해야 할 역할도 정립될 것임.

KEDI
BRIEF
2023 Vol.28