

지역 기반 대학·직업교육 혁신 방안과 지방정부의 역할 강화

2020. 7. 10 (금)
국회의원회관 제2소회의실

주관 | 국가교육회의 | 대한민국시도지사협의회 | 국회의원 박찬대

주최 | 교육부 | 국가균형발전위원회 | 한국전문대학교육협의회 | 한국대학교육협의회 | 전국국공립대학교총장협의회 | 한국사립대학총장협의회

목차

- 프로그램
- 공동선언문

발제

발제 1 **채창균** 국가교육회의 고등·직업교육개혁전문위원 (한국직업능력개발원 선임연구위원)

지역 단위 고등·직업교육 혁신 방향 11p

발제 2 **최상덕** 한국교육개발원 선임연구위원

중앙정부의 대학지원 관련 시·도 사전 협의 제도화 방안 43p

지정토론

토론 1 **김영석** 국가균형발전위원회 교육복지전문위원 (경상대학교 교수) 65p

토론 2 **김경도** 국가교육회의 고등·직업교육개혁전문위원 (진영글로벌(주) 대표) 73p

토론 3 **심재승** 청주대학교 교수 79p

토론 4 **박남기** 광주교육대학교 교수 89p

토론 5 **한광식** 한국전문대학교육협의회 산학교육혁신연구원장 (김포대학교 교수) 103p

토론 6 **신익현** 교육부 고등교육정책관 111p

지역 기반 대학·직업교육 혁신 방안과 지방정부의 역할 강화

2020
7.10 (금) 14:00~16:10
국회의원회관 제2소회의실

주관 |  대통령직속
국가교육회의  대한민국시도지사협의회  국회의원 박찬대

주최 | 교육부 | 국가균형발전위원회 | 한국전문대학교육협의회 | 한국대학교육협의회 | 전국국공립대학교총장협의회 | 한국사립대학총장협의회

공동포럼 일정

14:00~14:30	30'	환영사 및 축사	사회 심재균 대한민국시도지사협의회 분권정책국장
		공동선언 및 기념촬영	
14:30~14:40	10'	휴식	
발제			
14:40~15:00	20'	발제1 지역 단위 고등·직업교육 혁신 방향 채창균 국가교육회의 고등·직업교육개혁전문위원 (한국직업능력개발원 선임연구위원)	사회 심재균 대한민국시도지사협의회 분권정책국장
15:00~15:20	20'	발제2 중앙정부의 대학지원 관련 시·도 사전 협의 제도화 방안 최상덕 한국교육개발원 선임연구위원	
지정토론			
15:20~16:10	50'	지정토론1 김영석 국가균형발전위원회 교육복지전문위원 (경상대학교 교수)	최장 남기곤 국가교육회의 고등·직업교육개혁 전문위원회 부위원장
		지정토론2 김경도 국가교육회의 고등·직업교육개혁전문위원 (진영글로벌(주) 대표)	
		지정토론3 심재승 청주대학교 교수	
		지정토론4 박남기 광주교육대학교 교수	
		지정토론5 한광식 한국전문대학교육협의회 산학교육혁신연구원장 (김포대학교 교수)	
		지정토론6 신익현 교육부 고등교육정책관	
		자유토론	
16:10 ~		폐회	

공동선언문

**지역 혁신을 위한 고등·직업교육
공동 선언**

지역 혁신을 위한 고등·직업교육 공동 선언

세계화와 4차 산업혁명으로 지역, 국가, 세계는 상호연계 되면서 하나의 초연결 사회로 빠르게 전환하고 있다. 감염병의 세계적 대유행과 사회적, 지역적 불평등 및 불균형에 대응하기 위해 지역의 혁신적인 자치 역량이 필요하다.

지역과 국가는 기후변화, 금융 불안정, 경제침체 등 각종 위협 요인과 도전 과제를 극복하기 위해 상생·협력해야 한다. 특히, 대학은 미래 사회를 열어 갈 역량을 축적하고, 새로운 사회 계약으로 지역에서 그 역할과 임무를 다 하여야 한다.

지금은 지역과 국가의 경쟁력을 강화하고 시민들의 삶의 질을 높이기 위해 지역 주체들 간의 근본적이고 혁신적인 관계 변화를 도모해야 할 시점이다. 우리는 국가의 미래상을 설계하고, 지역 혁신과 경제 발전을 도모하고, 풍요로운 지역 공동체를 구축하기 위해 상시적인 협의체를 구성하여 다음과 같이 공동으로 노력하고자 한다.

하나, 포스트코로나 시대 미래 고등교육 발전 방향을 논의하고, 지역과 대학의 발전, 지역 혁신을 통한 국가균형을 도모하기 위해 중앙정부·지방정부·대학·지역 산업·노동·과학기술계와의 협력적 거버넌스를 구축하고 공동으로 노력한다.

하나, 대학과 지역의 상생 발전을 위하여 지방정부 역할의 중요성을 깊이 인식하고, 지방정부와 대학이 연대와 협력으로 지식·정보 및 인적자원을 공유하고 상시적 협조체계를 구축하기 위해 공동으로 노력한다.

- 하나, 대학들이 지역별 상호 네트워크를 구축하여 지역 발전과 학문·교육 발전에 기여하도록 공동으로 노력한다.
- 하나, 대학·직업교육 기관을 혁신함으로 국가와 지역의 핵심 교육·훈련 기반으로 자리매김할 수 있도록 공동으로 노력한다.
- 하나, 장기적·총괄적 고등교육의 국가 발전의 기틀을 마련하고, 추진할 가치 ‘국가교육위원회’와 같은 국가적 기구를 법제화하기 위해 공동으로 노력한다.

2020년 7월 10일

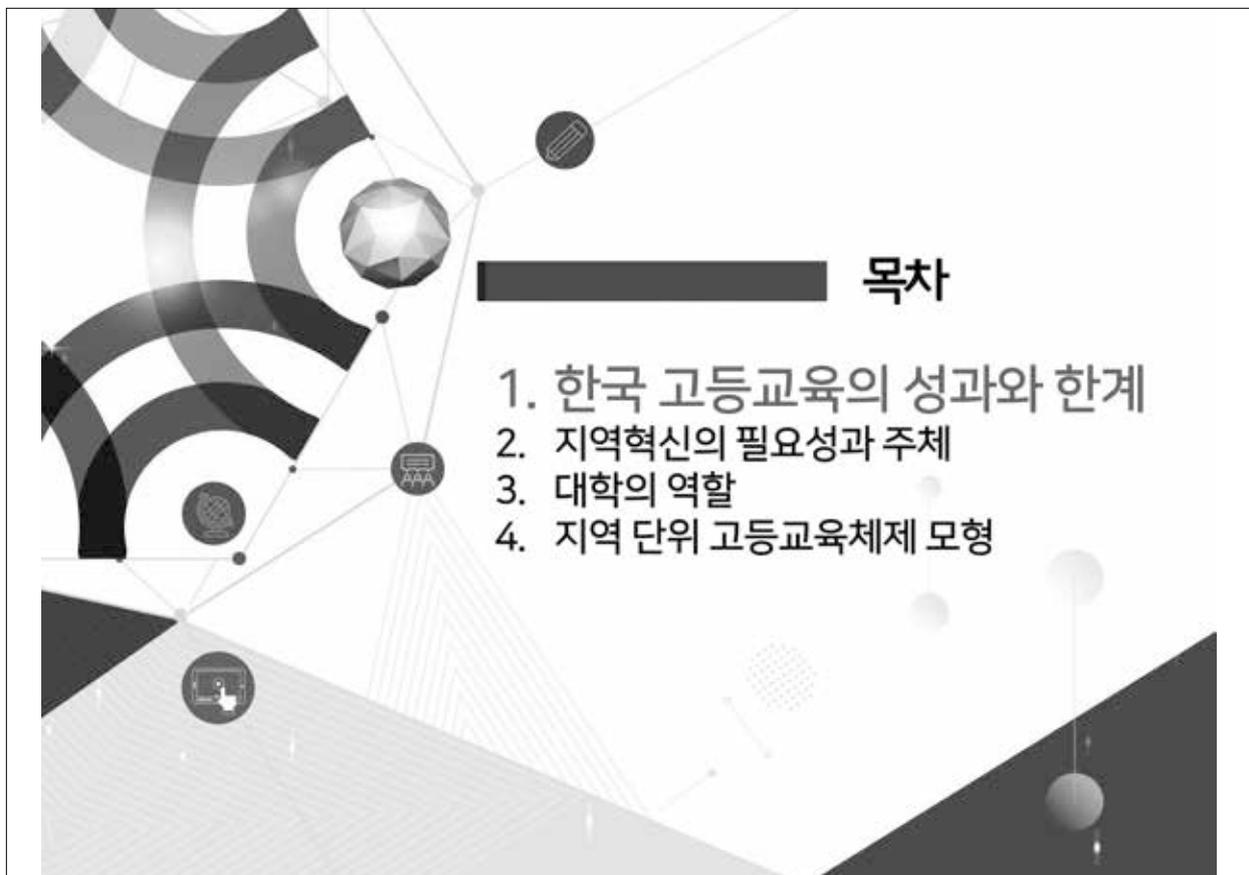
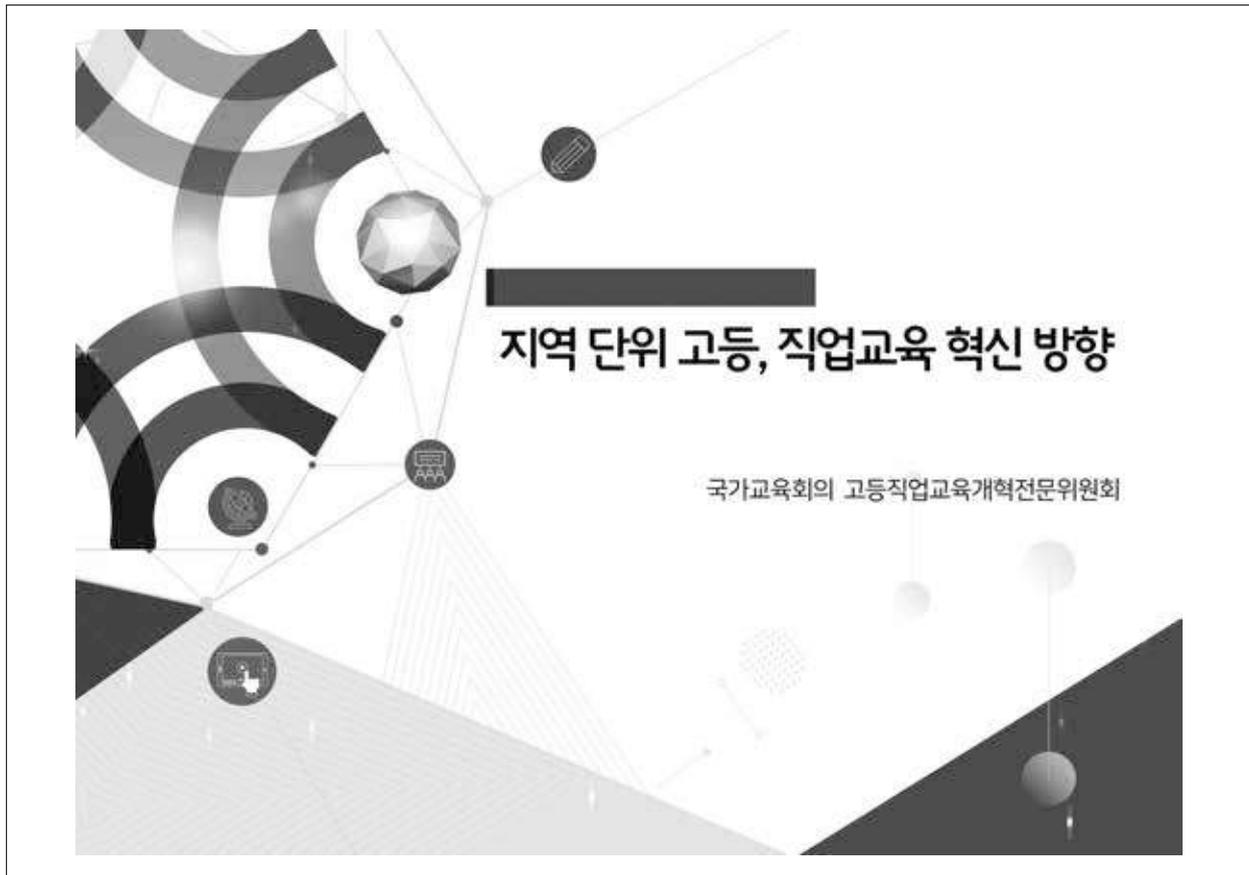
대통령직속 국가교육회의	교육부	대한민국시도지사협의회
대통령직속 국가균형발전위원회		
한국대학교육협의회		한국전문대학교육협의회
전국국공립대학교총장협의회		
한국사립대학교총장협의회		

발 제 1

지역 단위 고등·직업교육 혁신 방향

채창균

국가교육회의 고등·직업교육개혁전문위원
(한국직업능력개발원 선임연구위원)



01 성과

대졸 인력의 충분한 공급

논문 수 증가(SCI, SSCI, 국내학술지)
연구인력의 꾸준한 증가

산학협력의 꾸준한 증가(LINK 사업 등)

02 고등교육정책 방식

국가의 직접 설립 투자: 국립대학 체제의 뼈대를 형성

- 뼈대: 거점국립대, 산업대, 교육대, 특성화대
- 행정부처의 개별 국립대 설립: 과학중점대학, 한예종 등

제도와 규제 변경: 관련 법률과 시행령의 제·개정

- 행정부처의 강한 영향력, 5.31교육개혁 이후 시장원리 강화
- 규제완화(설립준칙주의, 정원자율화): 사립대학 확산, 기본교육여건 악화

평가와 연계된 목적사업비 배분

- 과도한 행정비용, 단기적·가시적 성과에 치중
- 법적 근거가 부족한 대학 통제 수단
- 교육 및 연구 역량 부실화의 원인
- 단기적 목적사업에 지나치게 의존



03 한계: 저성과·고비용

대학 진학자(20~24세) 역량 수준

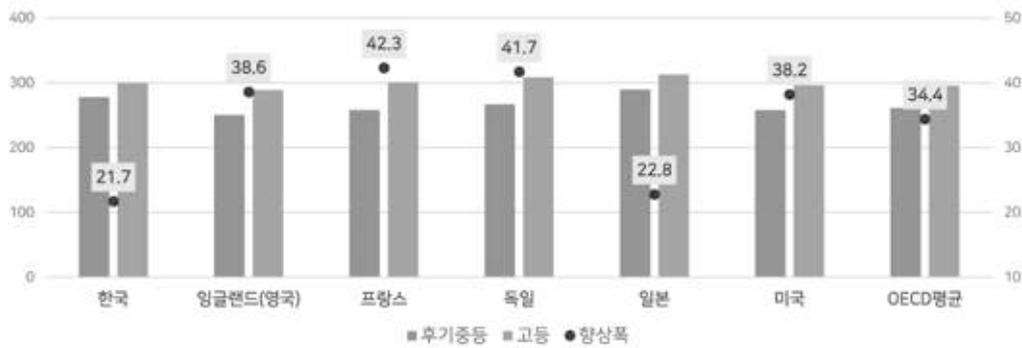
- OECD 국가(29개국)들 중 중하위권
- 언어능력: 12위
- 수리능력: 19위

* 국제성인역량조사(PIAAC, 2012) 활용

학생 역량의 낮은 성과

- 대졸자 역량 항상 부족(PIAAC)
- 학습에 집중할 유인이 부족
- 학생: 적당히 학점 취득하고 취업 준비
- 교수: 학사관리 엄격하게 할수록 기피됨

고등교육의 역량 향상 효과



04 한계: 험난한 노동시장이행

학력과 숙련의 미스매치

- 대졸자 노동시장이행의 질 악화: 졸업 소요기간과 취업 소요기간은 늘고, 일자리 근속기간은 줄어들음
- 노동시장과 교육시장의 연계: 일부 면허로 조정되는 부문(의약, 법률, 사범) 제외하면 시장의 기능과 개인 선택에만 의존
- 중소기업은 인력부족 호소
- 개별 구직자 입장: 고통과 고비용

청년층 노동시장이행
2010년 대비 2019년 증감





05 한계: 연구인력의 상대적 빈곤

연구인력의 상대적 빈곤

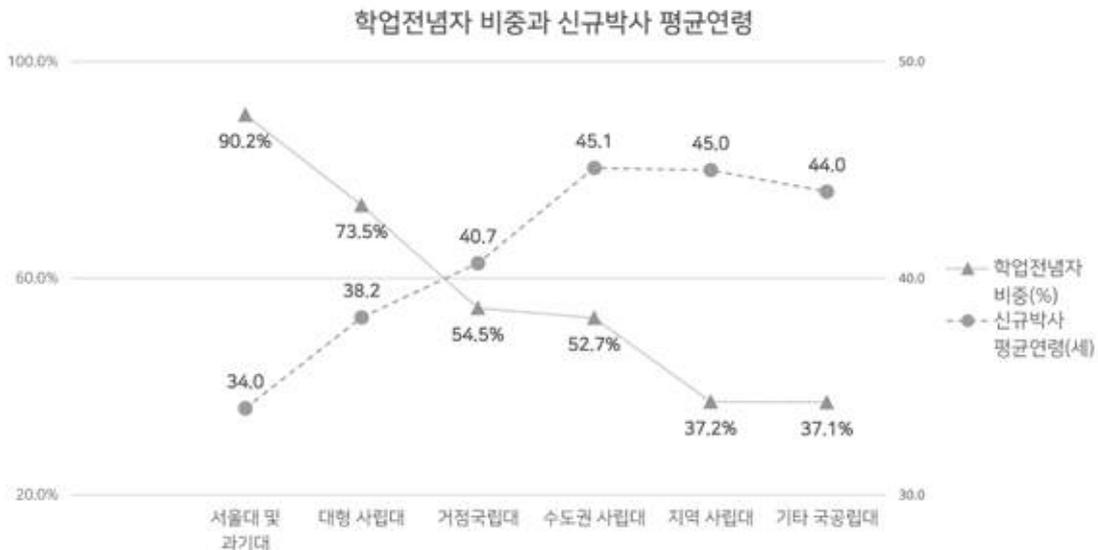
- 임계질량(critical mass)의 미달성: 수도권/지방 4년제 학과당 평균 교원규모는 약 5명



06 한계: 학문 재생산기능 약화

박사 공급과잉, 대학원 붕괴의 역설

- 학업전념자 줄고 신규박사 연령 높음 (지방, 사립대학일수록 심화)



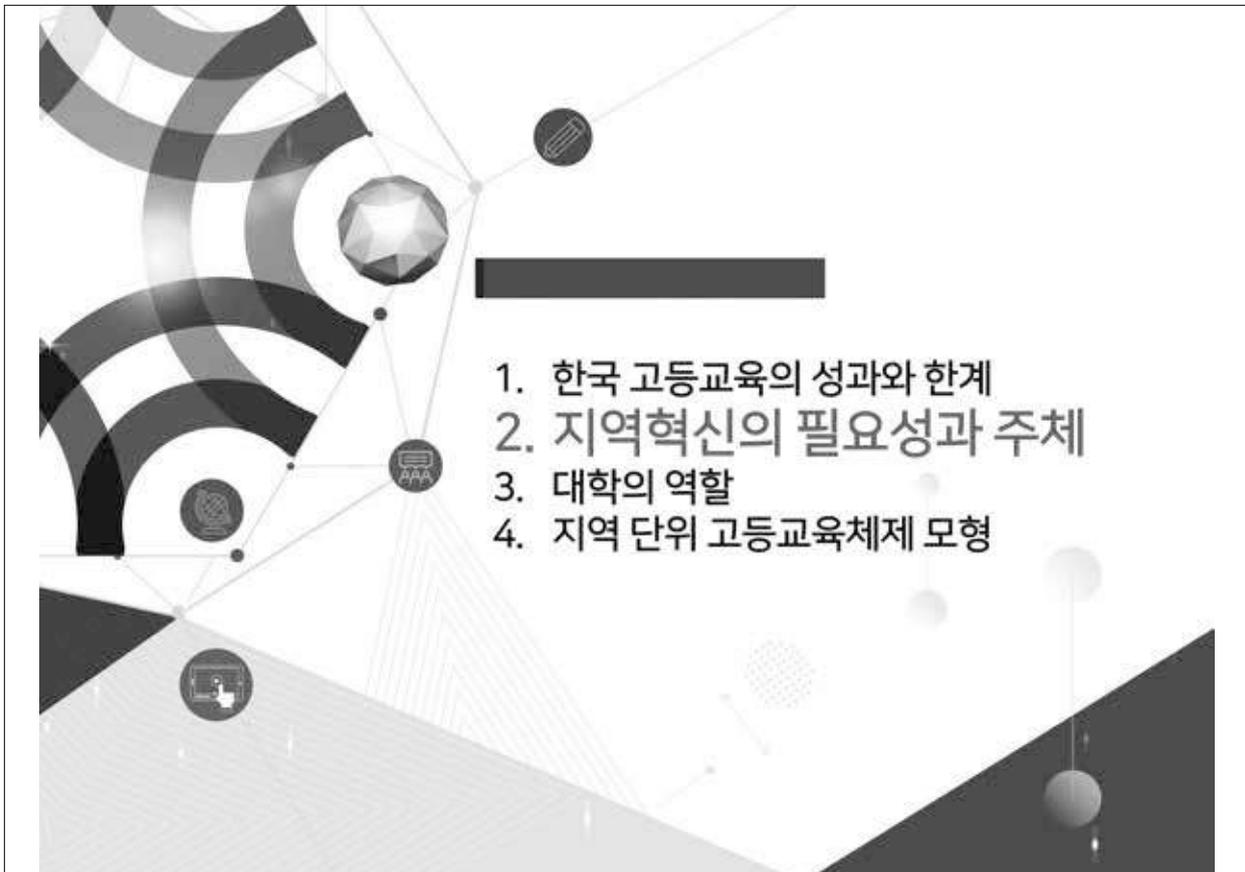


07 지역의 맥락에서

왜 지역 혁신이 어려운가?

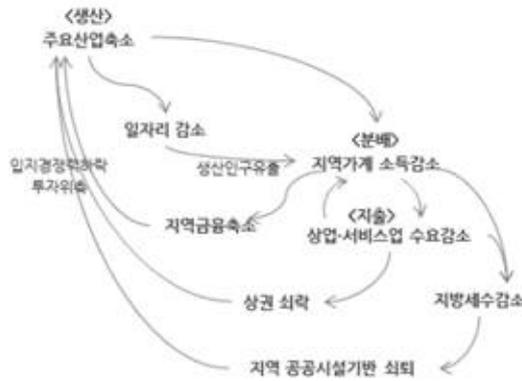
대학은 지역 혁신에 어떤 역할을 해야 하는가?

대학이 지역 혁신에 기여할 역량은 충분한가?



08

지역의 위기와 지역혁신의 주체



지역 생산-분배-지출의 악순환 (정미애 외, 2018: 8)

지역 위기의 현상

- [생산-분배-지출]의 악순환
- 동시다발적으로 진행되며, 부분적 정책대응으로는 근본적 한계

지역혁신의 필요성 대두

- 지역 고유의 혁신역량을 바탕으로 한 내생적 성장이 필요
- 지역혁신체제(Regional Innovation System) 수립 요망
- 지방정부, 지역기업, 지역대학(연구소)은 지역혁신체제의 3대 주체(Triple Helix)

09

지역혁신: 지방정부

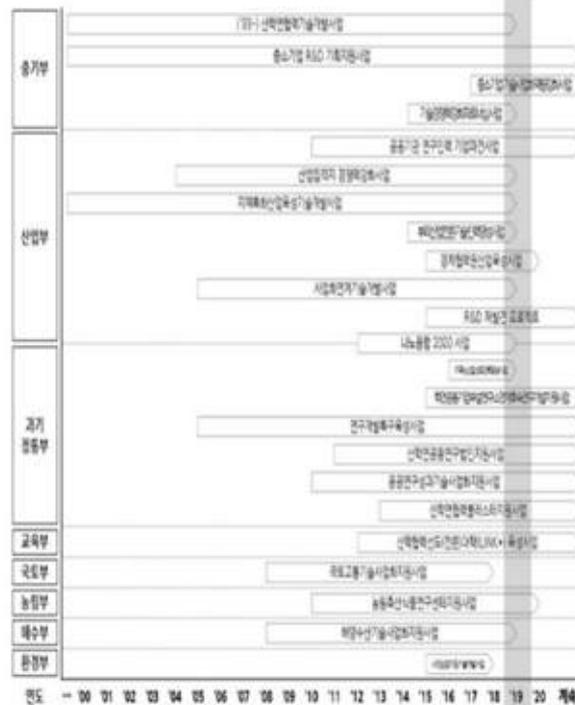
제한적인 지방정부 권한과 역량

- 자치/분권 수준 미흡

분절적인 중앙부처 사업 방식

- 21개의 산학연 협력사업(2019)이 부처별로 이루어짐
- 총체적 관점에서 지역혁신을 기획할 기회가 부족
- 많은 경우 대학을 통하므로 지방정부와의 협력이 사실상 부재
 - 사업을 수주하는 것에 지방정부의 역량이 집중됨
 - 지역 맥락에 적합한 혁신을 추구하는 사업인지도 검증이 안 됨

총 23개 과제(2019년 21개)



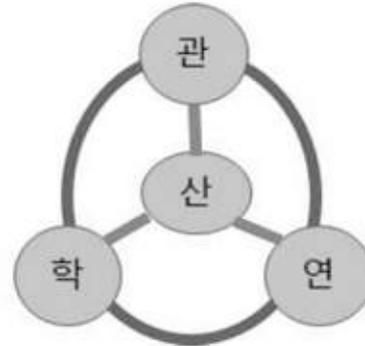
산학연 협력사업 현황 (김병태, 2019)



10 지역혁신: 지역기업의 역할



지역기업의 역할 (정미애 외, 2018)



기업 중심 산학연 협력 체계 (김병태, 2019)

지역혁신의 중추로 지역기업의 역할 부각

- 기존 산학연 협력체계를 기업 중심으로 재편할 필요성 증대



11 지역혁신: 지역기업의 현실

지역 중소기업의 거래관계와 생산성

- 거래관계가 있는 기업의 총요소생산성이 독립기업보다 높게 나타남
 - 대기업 거래 > 중소기업 거래 > 독립
- (홍장표·송영조, 2016)

- 네트워크에 기초한 혁신의 필요성

기업 연결망

- 1,000대 기업 연결망 분석 결과
 - 서울 일극형 체계 (모든 기업은 서울로 연결)
 - 수도권 기업들이 별도 군집 형성 (수도권-지방 격차)
 - 수도권 기업들이 하나의 군집을 형성
- (조병철·홍성호·이만형, 2015)

- 지역기업의 혁신을 위한 네트워크 형성이 필요



12 지역혁신: 지역기업의 혁신

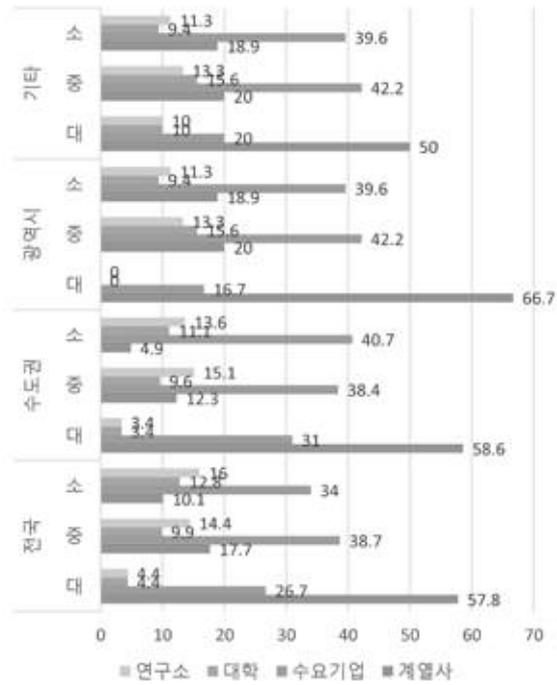
기업의 협력 파트너 (제조업)

- 대기업: 계열사의 비중이 압도적
- 중소기업
 - 대기업에 비해 계열사 비중 낮음
 - 대기업에 비해 수요기업, 대학, 연구소의 비중이 높음

(STEPI, 2016)

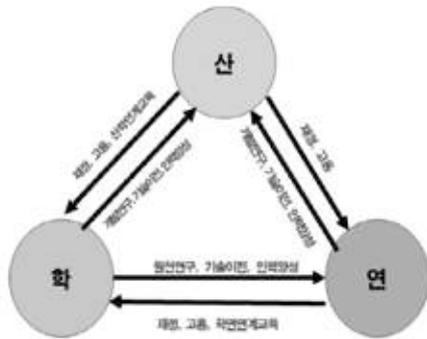
- 특히 중소기업에게는 대학(학)과 연구소(연)가 포함된 산-관-학(연) 혁신체제의 확립이 매우 중요

기업: 가장 유용한 협력파트너



1. 한국 고등교육의 성과와 한계
2. 지역혁신의 필요성과 주체
3. 대학의 역할
4. 지역 단위 고등교육체제 모형(안)

13 지역대학의 두 역할

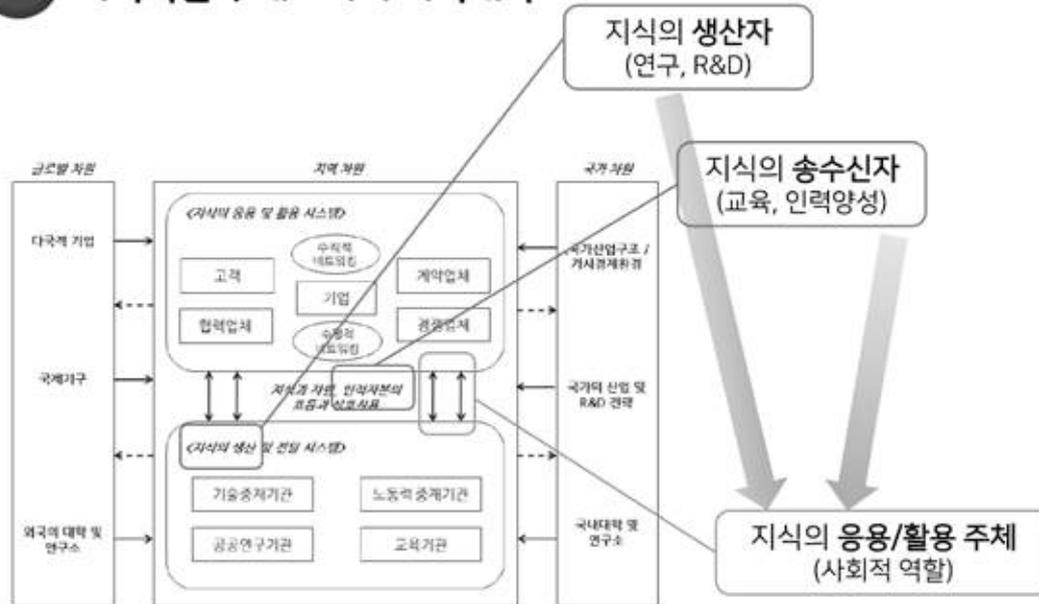


지역혁신의 주체
- Triple Helix Model



학문생태계의 일원
- 기초과학연구, 기초연구의 공적 기능을 담당

14 지역혁신 주체로서의 지역대학



지역혁신체제의 구조
- Triple Helix Model

지역대학의 역할



15 지역혁신 유형에 따른 지역대학 역할 차별화

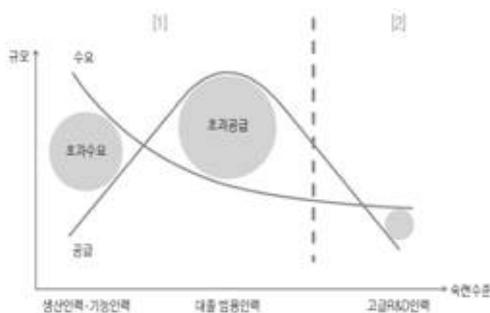
1 Creating new industries	2 Transplantation from elsewhere	3 Diversification into related industries	4 Upgrading of existing industries
Cutting edge basic research	Education	Convince existing industry of the need for science-based knowledge	Problem-solving through applied research
Commercialise new solutions	Responsive curricula	Bridging between	Consultancy
Adopt IP licensing			Education, relevant programs
Establish			Industry centers
Connect academic researchers and local entrepreneurs and venture capital		Define new quality standards	Framework agreements
Create an industry identity		Basic and applied research	Convening conferences
Confer legitimacy to nascent companies			

지역 상황에 적합한 혁신
지역대학의 차별화된 역할 필요

지역혁신 유형과 대학의 역할 (자료: Gjelsvik, 2018: 24)



16 (과거)고도성장기 대졸 인력 양성



숙련 미스매치와 인력 양성
(최희선 외, 2013: 12)



교육확대를 통한 산업발전 모형
(최희선 외, 2013: 14)

[1] 기존 산업 기술 인력

- 기능 인력의 부족
- 대졸 범용 인력의 과다
- [청년실업 + 중소기업 인력 부족]의 역설

[2] 신성장산업 고숙련 인력

- 공급 부족: '선제적 인력양성'이 아직 이루어지지 못하고 있는 영역

교육 확대를 통한 산업 발전

- 대상 산업 인력을 교육 확대를 통해 대량 공급: 경제/대학의 고도성장기
- 한국의 기술수준 상승으로 효력 저하: IT 산업 인력 과잉 공급의 사례
- 인력의 '양'보다 '질'이 중요
- 인력의 '질'적 향상에 지역적 맥락이 중요: 지역 혁신의 방향과 유형과 조응



17 지역 혁신 유형과 지역 대학의 역할 : 제안(1)

민철구외(2011)

[전국단위 연구중심대학] 단일 발전 모형의 한계

- 시장 경쟁을 통해 다양화 될 것이라 기대(5.31교육개혁)
- 시장화 된 대학은 '명성'과 '순위'가 중요: [전국단위 연구중심대학]을 지향하는 대동소이한 전략
- 응용지식의 생산과 이를 통한 경제적 가치의 창출에 집중
- 기초과학연구, 기초연구, 교육 등 본질적 역할이 약화



한국형 지역대학 역할모형

(민철구 외, 2011: 44)

지역대학의 역할 차별화 제안

- 연구중심대학: 석박통합 대학원 중심, 지역대학 네트워크의 중심
- 교육연구연계대학: 고급 전문가 양성 중심, 응용 연구(유럽의 U. Applied Science와 유사)
- 교육중심대학: 학부 중심, 현장교육 강화

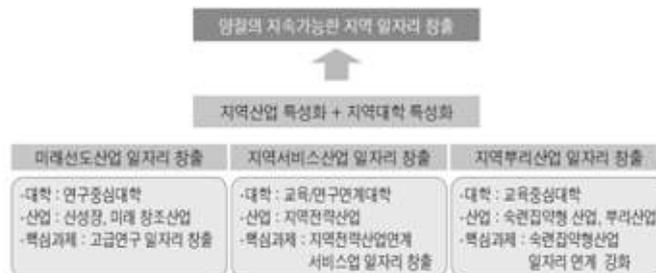


18 지역 혁신 유형과 지역 대학의 역할 : 제안(2)

최희선외(2013)

[선제적 인력양성]에서 [산학 협력을 통한 맞춤형 인력양성]으로 전환

- 지역 혁신의 맥락에 맞도록 산학협력을 통한 맞춤형 인력양성으로 전환
- 단기적 사업성 정책 방식은 지양
- 트랙제, 계약학과 등 사례를 제시



지역대학 산학협력 모델

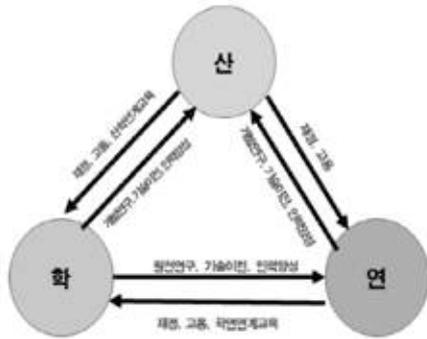
(최희선 외, 2013: 71)

지역 산업에 따른 대학 역할 차별화 제안

- 연구중심대학: 신성장 산업을 위한 고급연구와 일자리 창출
- 교육연구연계대학: 지역전략산업과 연계한 서비스업 일자리 창출
- 교육중심대학: 숙련집약형 뿌리 산업에 대한 일자리 연계 강화



19 학문생태계 구성원으로서의 지역대학



지역혁신의 주체
- Triple Helix Model



학문생태계의 일원
- 기초과학연구, 기초연구의 공적 기능을 담당



20 기초학문과 기초과학

기초학문(연구)의 위기

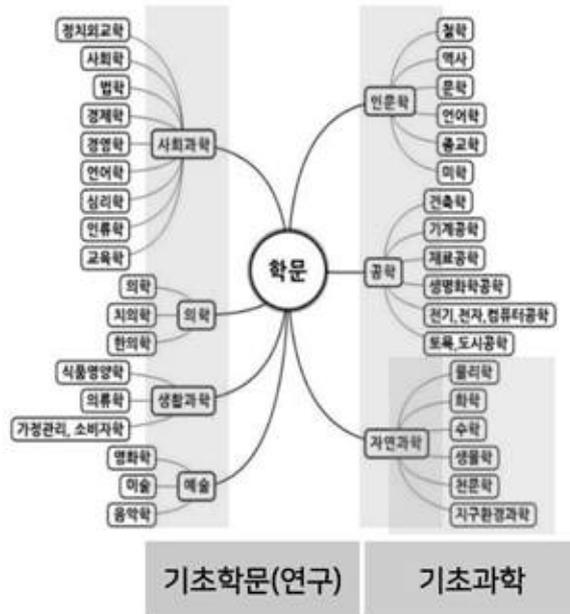
- 대학원 정책 부재와 학문후속세대 약화

연구개발

- GDP대비 연구개발비: 4.55%로 세계 1위 수준
기초연구 <<< 응용연구
공공재원 <<< 민간재원
대학 <<< 기업
- 기초연구는 상대적으로 소홀히 취급

기초과학

- '기초연구'와도 구분되는 영역
- 대학이 공공재로서 공급하여야 함





21 기초과학생태계의 위기

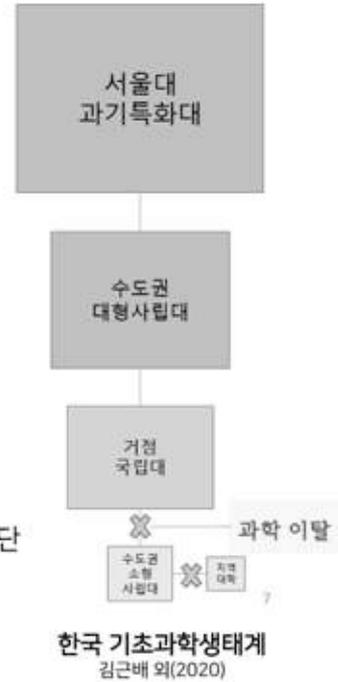


기초과학: 지속성과 수월성 필요

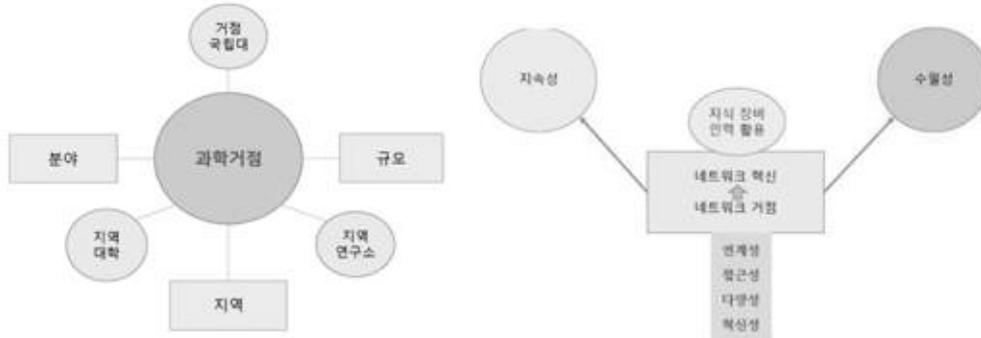
- 지속성: 임계질량(critical mass)을 달성할 만큼 큰 연구집단 (교수, 포스트닥, 대학원생)이 집적되어 있어야 함
- 수월성: 연구집단이 질적으로 우수하여야 함

한국 고등교육체제에서 기초과학이 가능한 대학

- 서울대+과기특화대 > 수도권 대형사립대 > 거점국립대
- 그 외 대학은 사실상 불가능



22 과학거점의 필요성



과학거점의 개념과 역할 김근배 외(2020)

기초과학의 지속성과 수월성을 확보할 지역적 중심

- 지역의 연구집단을 네트워킹: 거점국립대를 중심으로 네트워크 형성
- 거점국립대는 지역 과학거점의 중추로서 연구역량이 집적되어야 함
- 기초과학 뿐 아니라 기초학문 전반적으로 거점이 필요

23

공공재로서 기초학문과 국립대학의 역할

소재지	국립립	사립
서울	서울대, 서울시립대	연세대, 고려대, 한양대, 서강대, 중앙대, 경희대, 건국대, 동국대, 숭실대, 세종대, 이화여대, 숙명여대, 성신여대
인천경기	인천대	성균관대, 아주대, 인하대, 한국외국어대, 가톨릭대, 명지대
강원	강원대, 강원원주대	
충북	충북대	
대전충남	충남대, 공주대, (KAIST)	단국대
전북	전북대, 군산대	
광주전남	전남대, 목포대, (광주과학기술원)	조선대
대구경북	경북대, 안동대, (대구경북과학기술원)	영남대, (포항공대)
울산경남	경상대, 창원대, (울산과학기술원)	울산대
부산	부산대, 부경대	동아대, 동희대
제주	제주대	
지역/전체	00/23 지역-거점국립대 주축	7/26 수도권-사립대 주축

자연과학대학 분포 현황 김근배 외(2020)

공공재로서의 기초학문

- 지역 사립대학 중 자연과학대학을 보유한 곳은 7개교 뿐
- 기초학문과 기초과학에 지역 국립대학이 큰 역할을 하고 있음: 그러나 열악함
- 국가가 임무와 역할을 명확히 부여하여 국립대학을 육성하여야 하는 이유

24

대학사에 나타난 역할을 부여 받은 국립대학 사례



독일: 베를린(훔볼트) 대학



미국: Land-Grant 대학

대학사에 나타난 국립대학의 명확한 역할 규정

- 중세의 학문공동체를 벗어나 국가가 후원하게 되면서 명확한 역할과 임무를 부여 받음
- 베를린 대학: (기초)학문연구 기관으로서 현대 연구중심대학의 모형이 됨
- 미국의 Land-Grant 대학: 농업과 기계공업 발전을 뒷받침하기 위해 주(state)마다 설립되었으며, 오늘날까지도 미국 대학 체제의 근간을 형성(특히 중부 및 서부)



25 한국 국립대학은 왜 역할을 다하지 못했는가?

구분	전임 교수	학생 수	전임교수 1인당 학생 수
경북대 전자공학부	73	2,357	32.3
부산대 기계공학부	56	1,698	30.3

부족한 투자, 열악한 여건

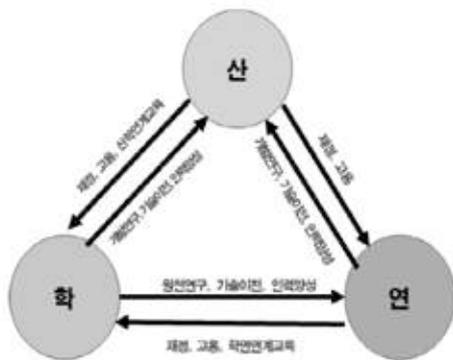
- 연구의 임계질량을 갖춘 국립대학 학과: 경북대 전자공학부, 부산대 기계공학부
- 지나치게 많은 학생 수
- 전임교수 1인당 학생 수가 30명을 상회함

주체로서의 자율성 부족

- 국가의 투자를 이끌어낼 만큼 신뢰를 쌓았는가? (연구윤리, 채용 부정 등)
- 지역혁신의 주체로서 지역에 기여하기 위해 노력하는가? (수도권에 거주하는 지역 국립대 교수들)
- 장기적, 자율적 발전계획을 수립하고 실천하는가? (학과별 1/n 예산배분)



26 지역(광역 혹은 권역) 단위 고등교육체제의 필요성



지역혁신의 주체

- Triple Helix Model



학문생태계의 일원

- 기초과학연구, 기초연구의 공적 기능을 담당

대학이 [지역혁신의 주체 + 학문생태계의 일원]으로 동시에 기능하려면

- 지역 내 대학의 역할 분담이 필요
- 전국단위 고등교육체제로 통합네트워크 안(반상진, 2014; 김종영, 2019)
- 지역혁신체제의 지역대학 역할(민철구 외, 2011; 최희선 외, 2013)을 통해서도 제기됨



27 국가교육회의의 제안: 고등교육체제(안) (2019년 한-OECD 교육포럼)

협치에 의한 역할 분담



28 국가교육회의의 제안: 새로운 고등교육 정책 방식 (2019년 한-OECD 교육포럼)

법적 기준 준수

- 법적 근거 정비: 국립대학법(제정), 고등교육/사립학교법(개정)
- 법적 기준 준수: 실질적 제재(퇴출 등)장치 마련

협치

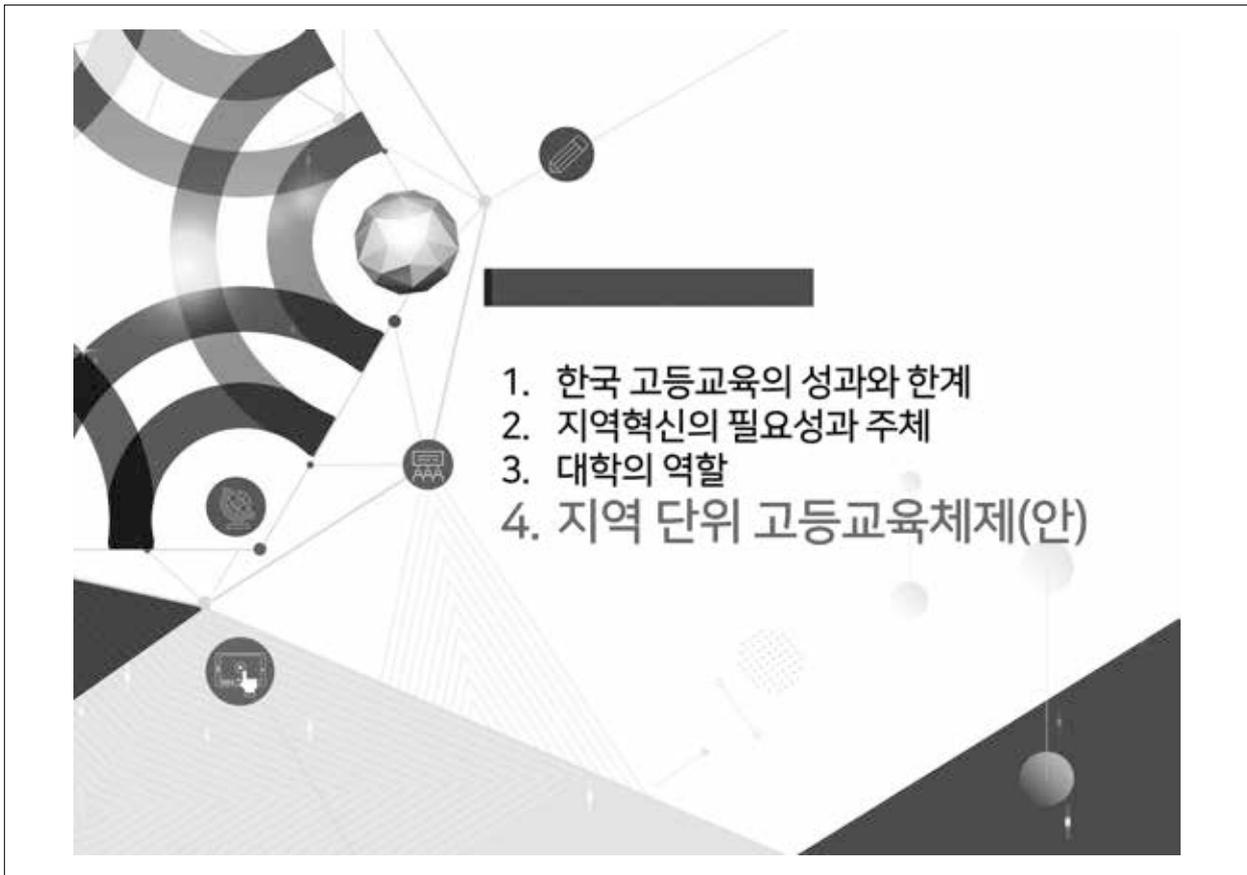
- 국가교육위원회: 장기적, 부문 간 조정(coordination) 기능 수행
- 총괄계획: 3부문 간 역할분담과 부문 내 특성화로 협력과 경쟁
- 교육과 노동시장의 연계 및 조정

대학문화 전반에 대한 혁신

- 대학 내부 협치: 단과대, 학과, 전공
- 동료평가에 기반한 평가 문화

통합적 체제로서의 접근

- 좋은 '개별 대학'을 넘어 지역, 국가 단위 견고한 '고등교육체제'가 필요
- 역할분담 된 각 부문 간 유기적 연계(연구+교육+직업/시민 기능을 동시에 강화)



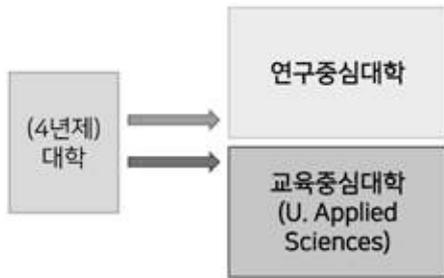
29 지역(광역 혹은 권역) 단위 고등교육체제(안)

<p>관</p> <p>산</p> <p>학</p>	<p>연구중심대학 부문</p>	<p>기초 및 고위험 연구 학문후속세대 양성 지역대학 네트워크 중심, 지역거점 신성장산업 고급인력 양성</p>	<p>부 문 간 거 버 년 스</p>
	<p>교육중심대학 (U. Applied Sciences) 부문</p>	<p>응용 연구, 문제해결형 교육 학석사급 전문가 양성 및 재교육</p>	
	<p>지역시민대학 부문</p>	<p>준전문가 직업교육훈련 시민교양교육</p>	
<p>부 문 내 거 버 년 스</p>			

거버넌스를 통한 지역 단위 고등교육체제 수립

- 대학 간 역할 분담으로 [지역 상황에 맞는 대학의 역할 + 대학이 기본적으로 해야 할 역할]을 동시 달성
- 지역 혁신과 대학의 장기적 발전 방향이 일치하도록 조율하는 거버넌스 필요

30 연구중심대학과 교육중심대학



역할 분담의 의의

- 한국의 4년제 대학은 명시적 역할 분담이 없음
- 교육중심대학에는 박사과정이 없음: 연구중심대학 위주로 연구의 임계질량 형성
- 연구와 교육을 모두 수행하나 성격과 방법이 다름
- 교수의 직무도 연구/교육의 비중치가 다른 것

교수 직무의 다양성

- 연구, 교육, 전문가 활동, 대학 내 활동, 지역사회 활동
- 모두 본질적 영역이고 어느 한 가지만 할 수 없음
- 지역 상황에 맞는 대학의 역할에 따라 개별 교수 직무도 다른 가중치를 가지며, 개별 교수마다 모두 다를 수 있음
- 대학의 지역에 대한 책무, 대학의 자율성, 교수 학문의 자유가 융합하도록 섬세한 제도설계 필요

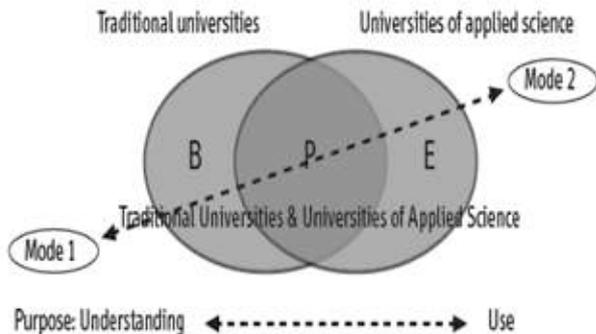
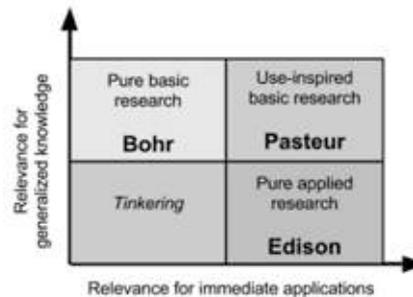


교수 직무의 다양성 (Douglass, 2017)

31 연구중심대학과 교육중심대학 역할 분담 사례: 네덜란드

(전통적) 대학

- 지식의 사용보다는 '이해' (창출)에 중점을 둠
- 보어 사분면(Bohr's Quadrant)
- 훔볼트 전통에 의한 기초연구 위주로 수행
- 기초-응용의 경계가 모호해짐에 따라 응용 연구의 성격을 띠기도 함(파스퇴르 사분면)



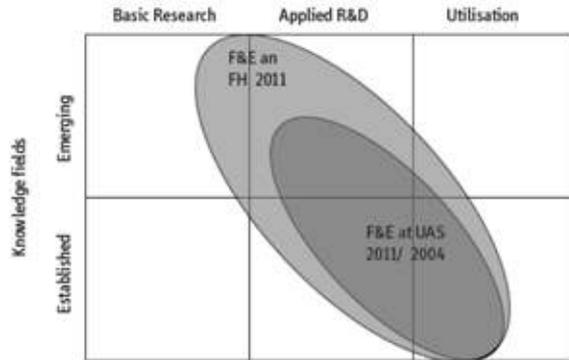
응용과학대학

- 지식의 이해보다는 '사용'에 중점
- 에디슨 사분면(Edison's Quadrant)
- 실용적, 문제해결적 연구를 주로 수행하고 지역적 적합성이 강하게 요구되는 영역
- 한국 지역 중소기업의 특성상 대학보다 응용과학대학이 혁신의 파트너로 더 현실적일 수 있음

대학-응용과학대학 역할 분담 (Weert & Soo, 2009: 19)



32 연구중심대학과 교육중심대학 역할 분담 사례: 스위스



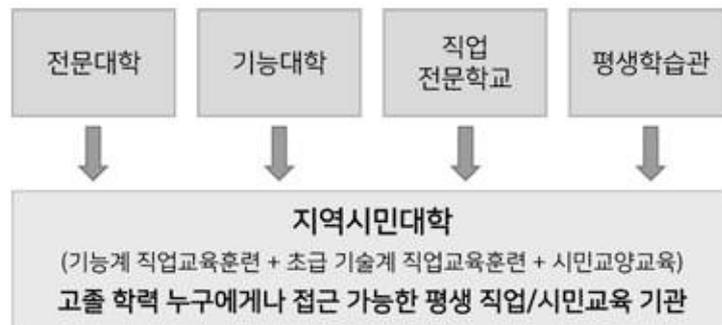
스위스 응용과학대학 연구 영역
(Weert & Soo, 2009: 18)

역할 분담에 '경험'이 필요하다는 사례

- 스위스 응용과학대학은 확립된 분야의 응용을 위주로 연구(F&E 2004, 짙은 갈색)
- 응용과 기초 연구의 경계는 명확한 것이 아님
- 응용 연구도 일정 수준 이상으로 고도화 되려면 기초 연구 역량이 요구됨
- 응용과학대학의 역할을 F&E 2011(얇은 갈색)으로 확장시키자는 제안
- 그럼에도 기초 연구(신생, 기존 학문) 영역은 거의 공백지이기 때문에 '대학'이 담당하여야 하는 영역으로 분담됨
- 대학-응용과학대학 역할 분담은 지역에서 상호작용을 통해 누적된 경험으로 해결되어야 하는 측면이 있음



33 지역시민대학



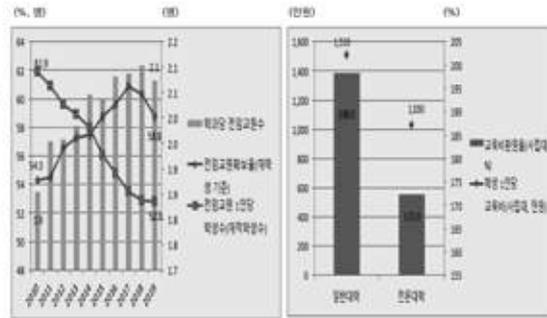
지역시민대학(안)의 개념과 역할

- 직업교육훈련을 중심으로 하되 시민/교양 교육을 병행
- (고졸 학력) 누구에게나 접근 가능한 평생교육기관
- (소규모) 창업 지원 기능
- 4년제 대학 부문(연구, 교육중심)과 제도적으로 연계(편입)된 '다중의 기회' 부여

36 지역시민대학, 전문대학의 현주소

교육여건 미흡

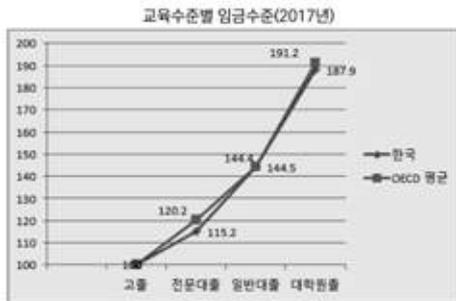
- 전임교원 1인당 학생수(재적학생수)는 52.8명, 전임교원확보율이 58.8%에 불과
- 학과당 전임교원수가 2.1명에 불과
- 사립대 학생 1인당 교육비: 일반대 1,510만원 vs. 전문대학 1,030만원(2018년)
- 교육비 환원율은 일반대가 198.3%, 전문대가 172.4%(2018년)



자료: 교육부·한국교육개발원(2019), 2019 교육통계 분석자료집: 고등교육통계편

전문대의 낮은 교육의 질 → 일반대졸자와의 임금격차가 큰 상황

- OECD 평균과 비교 시 전문대졸을 제외한 다른 학력수준에서는 고졸자 대비 상대임금의 차이가 크지 않음.
- 고졸자 임금을 100이라고 할 때, 전문대졸자의 임금이 OECD 평균은 120.2, 우리는 115.2



자료: OECD(2016), Education at a Glance 2016

37 지역시민대학, 전문대학의 현주소

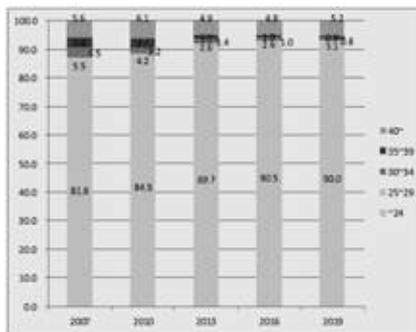
플타임 학위 과정 위주 운영

- 시간제 학생의 비율이 1%에도 미치지 못함. 반면 주요 선진국들은 그 비율이 매우 높은 상황(스위스 93.5%, 미국 57.6%, 영국 48.0%, 독일 42.2% 등)
- 기능대학을 제외하고는 비학위과정의 비중도 극히 미미



자료: OECD, Education Statistics, 한국은 본기말·전수·중·순인명(2019), 한영 시간제등록제 의 운영 실태와 개선방안 탐색: 정책 환경 변화에 따른 역할과 기능 재구조화를 중심으로, 교육부 재연구 제3호

전문대학 학생의 연령별 구성(2017년)



자료: 교육부·한국교육개발원(2019), 2019 교육통계 분석자료집: 고등교육통계편

성인 대상 교육 기능 미흡

- 학령기 학생 위주의 교육 경향이 오히려 강화: 전문대학 입학생 중 25세 이상 성인의 비중은 2007년 18.4%에서 2019년 10.0%로 오히려 크게 감소



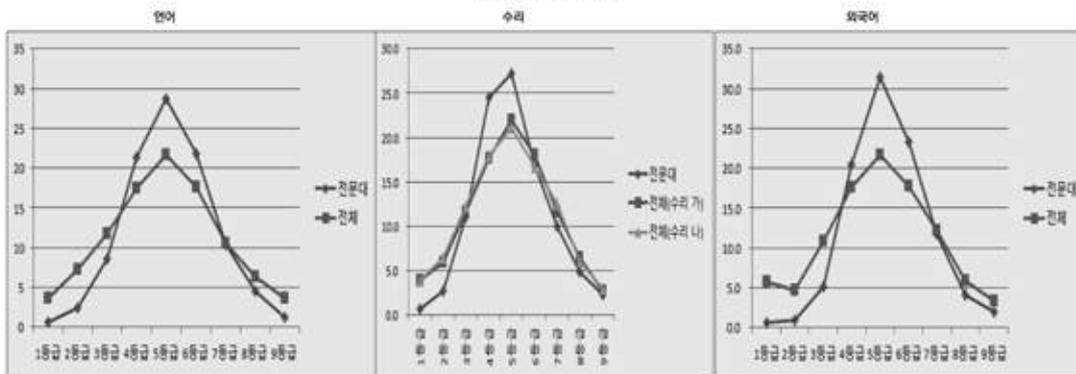
40 지역시민대학. 전문대학의 현주소

입학생의 기초학습능력 부족

- 수능응시자 중 전문대 진학자의 수능성적분포: 응시생 전체 분포와 비교, 상위등급 비중 낮고 중위등급 비중 높음. 수능을 응시하지 않고 진학하는 경우 까지 고려하면 전문대생의 기초학습능력 부족 문제가 상당할 것으로 판단

- 한 전문대학의 사례: '영남이공대학이 최근 2006 학년도 신입생 2천582명을 대상으로 실시한 기초학습능력 테스트 결과에 따르면 응시자의 절반 가량이 영어와 수학 과목에서 중학교3학년 정도 수준(50점)에도 못 미친 것으로 나타났다.'(연합뉴스, 2006.3.23.)

2012학년도 수능 등급



41 지역시민대학. 전문대학의 현주소

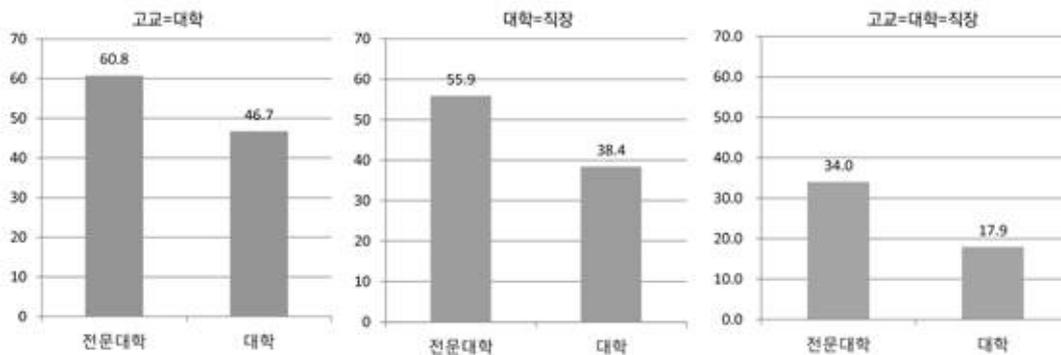
지역에 더 밀착되어 있는 전문대 → 지역혁신 관점에서 전문대 역할 중요

- 고교소재지와 대학소재지 일치 비율(시도기준, 수도권 제외): 전문대 60.8% vs. 일반대 46.7%
- 대학소재지와 직장소재지 일치 비율(시도기준, 수도권 제외): 전문대 55.9% vs. 일반대 38.4%



- 전문대의 인적자원 유출 덜 한 상황(지역 내 대학 진학 & 지역 내 기업 취업 비율, 전문대학이 일반대학의 2배): 전문대 34.0% vs. 일반대 17.9%

동일 소재지 비율(시도기준, 수도권 제외, %)



자료: 한국고용정보원, GOM52017

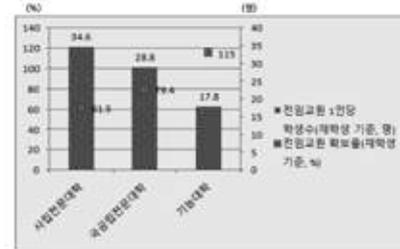


42 지역시민대학: 국공립→투입개선→교육성과 제고

국공립 여부별 전임교원 1인당 학생수, 전임교원 확보율

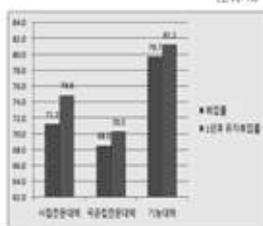
- 국공립 전문대학의 경우 사립전문대학에 비해 전임교원의 측면에서 본 교육여건이 더 양호
- 국공립 전문대학의 전임교원 1인당 학생수는 사립 전문대학의 83% 수준
- 기능대학의 전임교원 여건이 가장 양호. 기능대학의 전임교원 1인당 학생수는 사립 전문대학의 49% 수준이며, 법정 전임교원 확보율을 충족

대학 설립유형별 2018년 전임교원 1인당 학생수와 전임교원 확보율(재학생 기준)



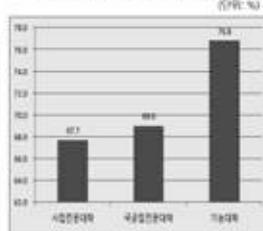
자료: 대학알리미

대학 설립유형별 2018년 취업률 1차 취업률(1년후)



자료: 대학알리미

대학 설립유형별 2018년 취업률 2



자료: 대학알리미
 주: 취업률 2는 취업률 1 계산시의 분모와 분자에서 기취업자와 교내취업자를 제외하고 계산(기취업자는 대학의 노력과 무관하며, 교내취업자는 취업률을 높이기 위해 대외적으로 취업할 소지가 있기 때문에 제외)

국공립 여부별 취업률

- 사립전문대학에 비해 국공립전문대학의 취업률과 유지취업률(1년후)이 모두 낮은 편
- 기능대학의 취업률과 유지취업률(1년후)은 사립전문대학에 비해 크게 높은 상황
- 취업률 계산 시 기취업자와 교내취업자를 분모, 분자에서 모두 제외할 경우, 기능대학의 취업률은 여전히 높고, 사립전문대학에 비해 국공립전문대학의 취업률이 더 높게 나타남.

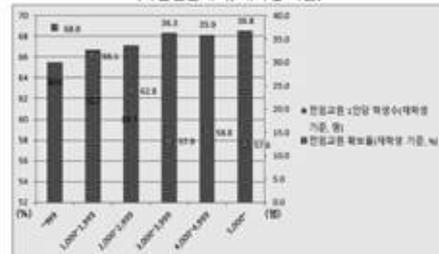


43 지역시민대학: 덩치 키우기→교육의 효율성 제고

규모별 전임교원 1인당 학생수, 전임교원 확보율

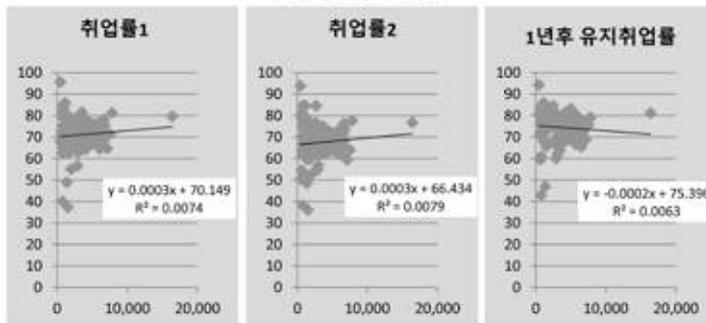
- 규모가 클수록 전임교원 1인당 학생수가 많아지고, 법정 전임교원 확보율이 낮아지는 경향

대학규모별 2018년 전임교원 1인당 학생수와 전임교원 확보율(사립전문대학, 재학생 기준)



자료: 대학알리미

대학규모별 2018년 취업률



자료: 대학알리미

규모별 취업률

- 규모가 커질 수록 취업률 1, 취업률 2가 다소 높아지는 경향 확인(1년후 유지취업률은 반대 양상)

44

지역시민대학: 덩치 키우기 → 교육의 효율성 제고

※ 주요 선진국에서 통합(mergers)이 고등교육의 문제 해결을 위한 주된 수단으로 활용 (사립보다는 국공립 대학 시스템에서 보다 일반적으로 활용)

- 통합의 이점

- 행정적 편익: 보다 전문적이고 효율적인 행정
- 경제적 편익: 규모의 경제 실현
- 학문적 편익: 중복 교육프로그램 제거, 학문적 통합과 협력 강화를 통한 새로운 다학문적, 학제적 영역(multi- and interdisciplinary fields) 창출, 학문적 프로파일의 다양화를 통한 국내외 고등교육시장에서의 지위 강화

통합 사례

국가	간체적	자유택
호주(60년의 'the binary system', 1987-90의 'the unified system')	0	
미국(1960-1997)	0	0
캐나다(college 교육의 개혁: 60년대의 Cegeps 만들기, 90년대의 a new regional network university 설립)	0	0
노르웨이(1984년의 the state college 개혁)	0	
스웨덴(1977년의 university와 college 개혁, 1993년의 Mid-Sweden U niversity 설립)	0	0
네덜란드(1983-87년의 HBO 개혁, 1988년부터의 새로운 자립적 통합)	0	0
벨기에(1994년의 Flemish college 개혁)	0	
독일(70년대 Gesamthochschulen, 80년대 Fachhochschulen)	0	0
영국(60년대와 70년대의 polytechnic 개혁, 80년대와 90년대의 새로운 자립적 통합)	0	0
핀란드(1991-96년의 polytechnic 개혁)	0	

자료: Skoldin, O-J(1999)

45

지역시민대학: 전문대학 개혁의 새로운 방향

지역시민대학에 요구되는 내용

- 모든 성인에게 열려있는(open university),
- 평생학습 과정 제공 중시(전문학사 학위과정도 제공) → 파트타임, 유연하고 다양한 교육과정 제공
- 양질의 교육과정을 제공
- 직업계 고교, 4년제 대학과의 유기적 연계 확보
- second-chance 지원 기능 수행
- 공공성 확보

※미국 커뮤니티칼리지에 대한 적극적 벤치마킹 필요



El Camino College: 미국 로스앤젤레스 소재 커뮤니티 칼리지

자료: 대학알라미

46

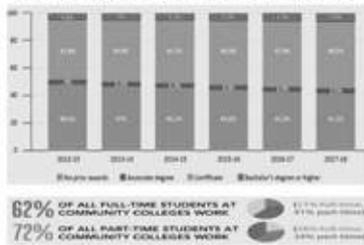
지역시민대학. 전문대학 개혁의 새로운 방향

미국 커뮤니티칼리지 사례

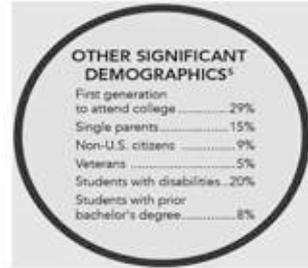
※미국 커뮤니티칼리지의 학생 구성

- 미국 대학생의 41%, 최초 1학년의 40%가 커뮤니티 칼리지 학생(2017 가을학기)
- 등록학생 중 학위과정은 58%(700만), 42%는 비학위과정(500만)
- 풀타임학생은 37%(260만), 파트타임학생은 63%(440만)
- 여학생은 56%, 남학생은 44%
- 학생의 연령 구성을 보면, 평균 연령 28세, 중위 연령 24세, 22세 이하 54%, 22~39세 38%, 40세 이상 9%

커뮤니티칼리지 학위수여자 중 다른 학위나 자격 소지자 비율



학생구성의 또 다른 특성



- 학위수여자 중 다른 학위나 자격이 있는 사람들의 비율 증가 → 'Going back to school' → 성인 대상 평생학습기관으로서의 기능 강화
- 커뮤니티 칼리지 학생들의 고용상태 → 일하면서 공부하는 학생들이 다수
- 4년제 대학과 학생 구성 상이 → 취약계층의 높은 접근성('the open-door college'): SES 하위 절반 출신이 58%(4년제는 34%, 2006), 40%가 비백인(4년제는 30%, 2003-2004), 53%가 24세 이상(4년제는 19%, 2003-2004)

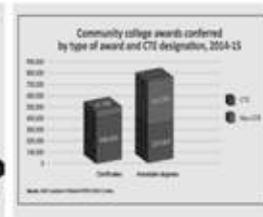
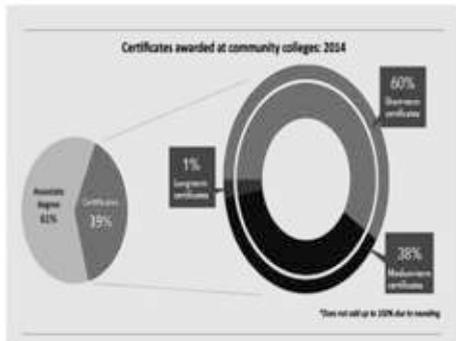
47

지역시민대학. 전문대학 개혁의 새로운 방향

미국 커뮤니티칼리지 사례

※미국 커뮤니티칼리지의 교육과정과 학위

- 제공되는 학위가 전문학사 중심이면서도 2년 미만 certificates를 받는 학생의 비중도 적지 않게 나타나는(38.9%) 등 학위 유형 다양
- 일부 주에서는 학사학위가 수여되는 경우도 있지만, 학사학위 수여자는 1.6%에 불과
- certificates 수여자의 90%, 전문학사학위 수여자의 절반 정도가 career technical education 분야



- certificates의 중요성 계속 증가: 61%가 전문학사, 39%가 certificates(2014)
- certificates의 60%가 단기 certificates(1년 이내 과정), 39%가 중기 certificates(1년 이상 2년 미만 과정), 1%가 장기 certificates(2년 이상 4년 미만 과정)
- 2014년 단기 certificates는 2000년에 비해 236% 증가
- certificates는 비용효과적이고 종종 중산층 직업이나, 전문학사 수여자보다 보수가 높은 직업으로 연결되기도 함. 이미 학위를 가진 근로자들의 재훈련프로그램으로도 활용



48 지역시민대학. 전문대학 개혁의 새로운 방향

미국 커뮤니티칼리지 사례

※공공성을 지닌 기관

- 미국 커뮤니티칼리지는 대다수가 공립: 전체 커뮤니티칼리지의 89.5%가 공립
- 재원의 주된 소스는 주정부이며(32.8%, 최근 비중 증대, 대신 최근 연방정부의 비중 감소), 등록금(장학금 포함) 비중은 27.8%로 비교적 안정적

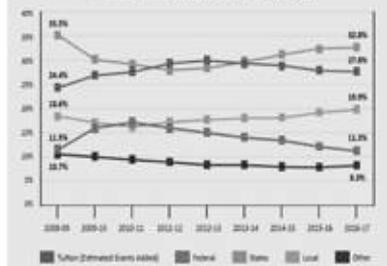
미국 커뮤니티칼리지의 설립유형별 구성

Public	Tribal	Independent
941	35	75

미국 커뮤니티칼리지의 수입 구조

Tuition	516,919,744,855	27.8%
Federal	56,890,649,604	11.3%
State	519,962,607,648	32.8%
Local	512,143,496,648	19.9%
Other	55,032,734,883	8.3%
Total	560,949,233,638	100%

Community college revenue source: 2008 to 2017



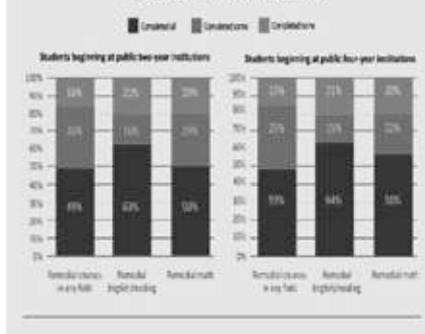
49 지역시민대학. 전문대학 개혁의 새로운 방향

미국 커뮤니티칼리지 사례

※직업계 고교, 4년제 대학과의 유기적 연계 확보

- 미국 커뮤니티칼리지는 학교간 원활한 연계가 확보된 상태(고교-커뮤니티칼리지, 커뮤니티칼리지간, 커뮤니티칼리지-4년제)
- 이중등록학생(고교생이면서 커뮤니티칼리지 수업에 등록)이 적지 않으며, 증가 양상: 98만명(2010-2011) → 130만명(2015-2016)
- 교육과정 다양: 4년제대학 편입을 위한 liberal arts degree부터 vocational certificates, 단기 워크숍 등
- 4년제 대학 진학의 징검다리 역할을 하는 커뮤니티칼리지: 4년제 학위 취득자의 49%가 이전에 커뮤니티칼리지를 다닌 경험이 있음(2015-16).
- 다수의 주에서 performance-based funding의 형태로 재정지원이 이루어지고 있는데, 4년제 대학 편입비율이 커뮤니티칼리지에 대한 성과 평가의 한 요소

Remedial course completion status



※second-chance 지원 기능 수행(보충교육을 통해 학업준비도 제고를 돕는 역할 수행)

- 미국 커뮤니티칼리지 학생의 약 절반 정도가 보충교육(고교수준 읽기, 쓰기, 수학)을 마쳤음.
- 취득학점의 10%가 보충교육 분야(2009-2010)
- 커뮤니티칼리지에 대한 성과평가가 보충교육 실시 정도, 참여 학생들의 성적 등이 고려됨.



50 지역시민대학 구축방안

지역단위에서 '지역시민대학 네트워크' 구축: 공공성 강화 + 규모 확대

- 지역 단위 구축: 시도별로 최소 1개의 지역시민대학 네트워크 만들기
- 지역시민대학 네트워크에 대한 광역자치단체의 오너십 강화
- 국공립 중심: 지역 내 도립 전문대학과 기능대학이 중심(주도)
- 일부 구조조정 사립 전문대학의 도립화 및 네트워크 참여
- 민간직업훈련기관 흡수
- 일부 사립 전문대학의 네트워크 참여 유도



51 국가교육회의의 제안: 고등·직업교육의 논의 과제

대학 간 역할 분담은 가능하고 의미 있는가?

전국 단위 거버넌스는 어떻게 구성되는가?

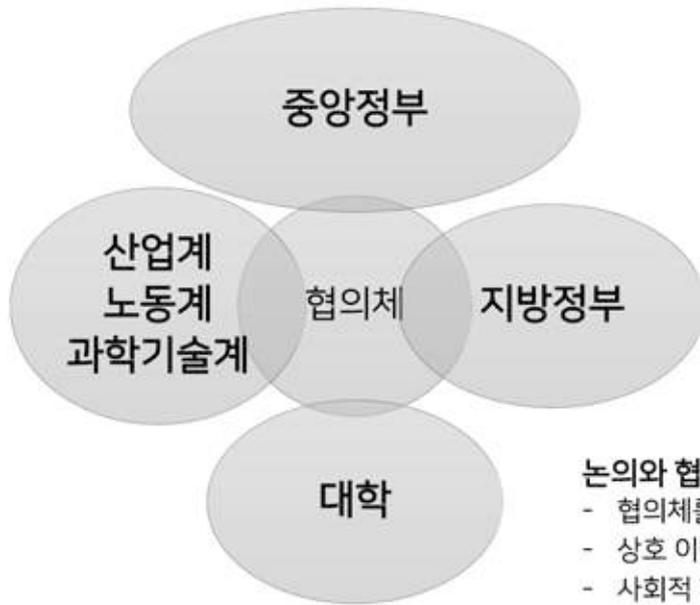
사립이 압도적으로 많은 가운데 지역의 국공립대학은 지역혁신과 지역 단위 고등교육체제에서 어떤 역할을 해야 하는가?

대학의 지역적 임무와 전국, 세계적 임무는 어떻게 연계되는가?

대학의 역량과 지역산업, 지역민 삶의 질은 함께 개선될 수 있는가?



52 국가교육회의의 제안: 지속적인 사회적 협의



논의와 협력의 축적

- 협의체를 통한 지속적 논의와 협력
- 상호 이해와 신뢰 구축
- 사회적 협의를 통해 함께 만들어 가는 대안

발 제 2

중앙정부의 대학지원 관련 시·도 사전 협의 제도화 방안

최상덕

한국교육개발원 선임연구위원

중앙정부의 대학지원 관련 시·도 사전 협의 제도화 방안

최상덕 한국교육개발원 선임연구위원

국문요약

학령기 인구의 급감으로 지방대의 존립 위기가 해당 지역의 위기로 이어질 가능성이 큼에 따라 지방자치단체와 지방대의 협력을 통한 지속가능한 지역 발전이 대학교육과 지역혁신의 주요 현안이 되고 있다. 이에 고등교육 재정지원 현황, 중앙부처별 대학 지원 사업의 종류 및 규모 현황, 대학지원 관련 시·도의 역할 필요성, 시·도 필요의 특수과정 설립 시 시·도와 대학의 연계 방안, 지방대학 육성 관련 시·도의 법적 권한 역할 등에 대한 분석을 하였다. 이러한 분석을 토대로 시·도 지자체가 지방대 육성을 위한 대학재정지원사업에 관한 행정기능을 이양 받을 수 있도록 제도화 하는 방안을 다음과 같이 세 측면에서 제안하였다.

첫째, 지방대학 육성을 위한 대학행정기능을 시·도 지자체에 이양할 수 있도록 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에 규정할 필요가 있다.

둘째, 이러한 법적 근거를 토대로 지자체가 지방대학 육성을 위해 직접 재정지원을 할 수 있도록 지방세 등 재원 확보방안도 마련해야 할 것이다.

셋째, 이와 같은 법과 재정 기반 마련과 함께 지방자치단체가 대학과 지역의 위기를 타개하기 위해 지방대학 및 유관 기관들과 중요 사항을 협의·조정하는 역할을 내실 있게 수행할 수 있도록 협의회의 법적 근거를 시행령에 명시할 필요가 있다.

I. 머리말

최근 많은 지방 대학들이 학령기 인구의 급감으로 인해 존립의 위기에 직면하게 되면서 지역들도 이로 인해 지역 경제가 받게 될 타격에 대한 우려로 위기감이 커지고 있다. 구체적으로 2018년 대학 입학정원 총수가 49만 7천여 명으로 이 수준을 유지할 경우 2024년에 약 12만 4천명의 입학생 부족이 예상되며, 지방대, 전문대부터 심각한 운영난에 직면하게 될 것으로 전망된다(교육부, 2019b:1). 불과 4년 후에 대학 입학정원의 4분의 1이 줄게 된다는 예측이 가시화 될 경우 그 사회적 파장은 예상하기 어려울 정도로 클 수 있다. 2008년에 수행된 경기발전연구원의 연구에 의하면, 대학은 지역에서 고용 창출, 창조 활동 선도, 브랜드 가치 형성, 사회적 자본 제공 등의 중요한 기능을 수행한다(황규선 외, 2008). 단적인 예로, 당시 한림대 한 대학이 지역소득의 창출에 기여한 추정액이 연간 1,504억원~1,693억원에 이른 것으로 분석되었다(앞의 글, p.117). 지방 대학이 지역 경제에 미치는 영향이 얼마나 큰 지를 구체적으로 잘 나타내준다.

이와 같이 지방 대학들과 함께 지역들이 절박한 상황에 처하게 되면서 지역의 대학-지자체-산업계 간 연계와 협력의 필요성이 커지고 있다. 특히 지역 혁신 또는 지역 재생의 관점에서 대학과 지자체 간의 협력이 중요한 것으로 부각되고 있다(황규선 외, 2008; 김태현 외, 2015; 이영일 외, 2018). 그러나 그동안 대학재정지원사업이 중앙 정부 중심으로 추진되다 보니 많은 지방대학들은 그들이 위치한 지역에 관심을 갖고 지자체와 적극 협력해야 필요성을 크게 느끼지 못했던 것이 현실이다(교육부, 2019:3). 여전히 지자체는 중앙정부가 대학재정지원사업의 조건으로 요구하는 매칭 펀드를 제공할 뿐 그 이상의 어떤 법적인 권한이나 역할이 없다 보니 눈앞에 다가오는 위기를 해소하기 위해 대학과 적극 협력하기가 쉽지 않다.

따라서 지방 대학과 지역의 위기를 타개하기 위한 시·도 지자체의 역할이 중요해지는 만큼, 그에 상응한 법적 권한과 책임을 명시함으로써 적절한 역할을 수행할 수 있는 수단을 확보할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다. 이에 이 글에서는 중앙정부의 대학 재정지원 현황을 분석하고 대학 지원 관련 시·도의 역할 필요성을 살펴본 뒤 지방대학 지원 관련 시·도의 책무와 권한을 법령에 명시할 것을 제안하고자 한다.

II. 본론

1. 고등교육 재정지원 현황 분석

고등교육 재정지원 총 금액은 중앙정부의 고등교육 재정지원 총액과 지방자치단체의 재정지원 총액을 합한 것이다. 따라서 고등교육 재정지원 총액을 파악하기 위해서는 중앙정부의 고등교육 재정지원 총액과 지자체의 고등교육 재정지원 총액을 파악할 필요가 있다. 중앙정부의 고등교육 재정지원 총액은 매년 기획재정부가 중앙정부 40개 부.처.청에 배분한 고등교육 재정지원 금액을 합한 것이라고 할 수 있다. 그러나 기획재정부는 아직 중앙정부 전체의 고등교육 재정지원 금액을 최종 집계한 자료를 공식적으로 발표하지 않고 있다. 또한 지자체 또는 시도지사협의회 또한 아직 지자체들의 고등교육 재정지원 총액을 공식적으로 집계해 발표하지 않고 있다.

대신에 한국사학진흥재단이 교육부의 예산 지원을 받아 1년 단위로 전국 대학들을 대상으로 각 대학이 지원받은 중앙정부의 고등교육 재정지원 금액과 지방자치단체의 고등교육 재정지원 금액을 파악해 분석보고서를 발간하고 있다. 그러다보니 사학진흥재단이 발간하는 「고등교육 재정지원정보 분석보고서」(이하 '분석보고서')의 중앙정부 고등교육 재정지원 금액과 지방자치단체 고등교육 재정지원 금액이 각각 기재부가 배분한 금액과 시도지사협의회가 집계한 금액과 다소 차이가 있을 수 있다. 그럼에도 현 단계에서 고등교육 재정지원 현황을 파악하기 위해서는 사학진흥재단이 발간한 「고등교육 재정지원정보 분석보고서」가 가장 유용한 공개 자료라고 할 수 있다. 현재 발간된 자료는 「2017 고등교육 재정지원정보 분석보고서」(이하 '2017 분석보고서')가 가장 최근 것으로 이번 분석에 주로 활용되었다. 각 대학의 결산 자료들을 함께해 분석하는 데 상당한 시간이 소요되기 때문이다.

또한 이 분석보고서의 고등교육 재정지원사업의 분류 방식이 교육부의 기준과 다소 차이가 있음에 유의할 필요가 있다. 특히 교육부가 2019년 1월에 발표한 대학·전문대학혁신지원사업 기본계획(시안)에 의해 대학 재정지원사업이 재구조화됨으로써 분류 기준과 방식이 이전과 크게 달라졌다. 예를 들면, 그동안 정부 주도로 추진되었던 5개의 목적형 사업들이 대학 자율로 추진되는 '일반재정지원' 사업인 대학혁신사업으로 통합되었다. 그 결과 대학 재정지원사업은 3개 유형(국립대학, 일반재정, 특수목적)의 4개 사업(국립대학육성, 대학혁신지원, 산학협력, 연구)으로 단순화 되었다. 따라서 사학진흥재단의 고등교육 재정지원정보 분석보고서를 활용할 때는 이러한 차이를 고려해야 할 것이다.

'2017 분석보고서'에 따르면, 2017년 고등교육 재정지원 총액은 13조 5,179억 원이다. 그 가운데 중앙정부의 총 지원액은 13조 465억 원으로 전체 금액의 96.51%를 차지한다. 반면에 지자체의 총 지원액은 4,714억 원으로 전체 금액의 3.49%에 해당한다.

중앙정부와 지자체의 재정지원 금액을 합한 고등교육 재정지원 총 규모를 교육부, 타부처, 지자체로 구분해 비교하면 다음 [표 1]과 같다.

[표 1] 2017년 고등교육 재정지원 총 규모

(단위: 개, 억 원, %)

구분	중앙정부		지자체	합계
	교육부	타부처		
사업수	93	671	1,876	2,640
지원액	90,624	39,841	4,714	135,179
비율	67.04	29.47	3.49	100.0

출처: 한국사학진흥재단(2018), p.13.

위의 표에서 보듯이, 2017년 고등교육 재정지원 총 규모는 교육부 90,624억 원 (67.04%), 타부처 39,841억 원(39.84%), 지자체 4,714억 원(3.49%)으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

2. 중앙부처별 대학 지원 사업의 종류 및 규모 현황 분석

1) 중앙정부의 고등교육 재정지원 현황

가) 중앙정부의 고등교육 재정지원 현황(2017년 현재)

'2017 분석보고서'에 따르면, 2017년에 중앙정부의 40개 부.처.청 중 24개 부처가 대학에 재정지원을 하였다. 중앙정부 부처는 다음 [표 2]와 같이 총 764개의 재정지원사업을 추진하였고, 각 부처의 지원액이 중앙정부 지원액의 1%를 넘는 부처는 교육부를 비롯해 6개였다(한국사학진흥재단, 2017:15).

[표 2] 2017년 중앙정부 고등교육 재정지원 현황

(단위: 개, 억 원, %)

부처명	사업수	지원액	비율
교육부	93	90,624	69.46
과학기술정보통신부	162	21,347	16.36
고용노동부	16	4,790	3.67
산업통상자원부	110	3,374	2.59
중소벤처기업부	23	2,379	1.82

농촌진흥청	48	1,580	1.21
보건복지부	35	1,103	0.85
국토교통부	23	1,090	0.84
농림축산식품부	23	897	0.69
문화체육관광부	55	782	0.60
환경부	43	596	0.46
해양수산부	36	580	0.44
식품의약품안전처	32	443	0.34
문화재청	7	219	0.17
기상청	19	213	0.16
행정안전부	10	114	0.09
산림청	12	108	0.08
통일부	3	62	0.05
소방청	3	54	0.04
특허청	3	42	0.03
외교부	2	38	0.03
해양경찰청	2	26	0.02
국가보훈처	2	2	0.001
법무부	2	1	0.0004
합계	764	130,465	100.0

출처: 한국사학진흥재단(2018), pp.15-16.

위의 표에서 보듯이, 교육부가 9조 624억 원을 지원해 중앙정부 총 지원액의 69.46%를 차지하였다. 다음으로 과학기술정보통신부가 2조 1,347억 원으로 16.36%에 해당하였고, 이어 고용노동부 4,790억 원(3.67%), 산업통상자원부 3,374억 원(2.59%), 중소벤처기업부 2,379억 원(1.82%), 농촌진흥청 1,580억 원(1.21%) 순이었다.

그러나 여기에서 분석된 2017년 중앙정부 고등교육 재정지원액에는 고등교육기관에 직접 지원되지 않았지만 고등교육의 발전을 위해 기획, 운영하는데 투입된 '간접지원사업' 명목의 17개 사업비 총 2,463억 원이 제외되었다(한국사학진흥재단, 2017:18). 간접지원사업은 교육부, 과학기술정보통신부, 고용노동부가 운영하였는데 교육부가 12개 사업비 1,266억 원으로 가장 많은 비중을 차지하였다.

그동안 중앙정부 고등교육 재정지원의 변화 추이를 살펴보면 중앙정부의 고등교육 총 지원액은 계속해서 증가하는 추세를 보였다. 2015년~17년 동안 중앙정부의 재정지원 변화추이를 알기 쉽게 연도별로 구분해 나타내면 다음 [표 3]과 같다.

[표 3] 2015~17년 중앙정부 재정지원 변화추이

(단위: 개, 억 원, %)

구분	2015			2016			2017		
	사업수	지원액	비율	사업수	지원액	비율	사업수	지원액	비율
교육부	102	86.868	69.71	96	88.837	70.81	93	90.624	69.46
타부처	400	37.754	30.29	453	36.614	29.19	671	39.841	30.54
합계	502	124.622	100.0	549	125.451	100.0	764	130.465	100.0

출처: 한국사학진흥재단(2018), p.17

위의 표에서 보듯이, 2015년 중앙정부 지원액 총액이 12조 4,622억 원에서 2016년에 12조 5,451억 원, 2017년에 13조 465억 원으로 증가하였다. 2015년~17년 동안 중앙정부 지원액은 5,843억 원이 증가한 것이다. 이 기간 동안 교육부의 지원액은 3,756억 원 증가했으나 교육부의 비중은 오히려 69.71%에서 69.41%로 감소하였다. 타 부처의 고등교육 재정지원액이 더 많이 증가한 때문이다.

나) 중앙정부의 사업 유형 및 목적별 재정지원 현황(2017년 현재)

'2017 분석보고서'에 의하면, 중앙정부의 고등교육 재정지원사업은 다음 [표 4]에서 보듯이 유형에 따라 '일반지원사업', '학자금지원사업', '국·공립대 경상운영비 지원사업'의 3가지로 구분되었다.

[표 4] 2017년 중앙정부의 사업유형별 재정지원 현황

구분	2017		
	사업수	지원액	비율
일반지원사업	702	53.413	40.94
학자금지원사업	16	39.368	30.17
국·공립대 경상운영비 지원사업	46	37.685	28.89
합계	764	130.465	100.0

출처: 한국사학진흥재단(2018), p.19

여기서 일반지원사업은 인력양성, 연구개발 등 특정 목적 달성을 위해 운영된 사업을 의미하며, 5조 3,413억 원으로 가장 큰 비중(40.94%)을 차지한다. 학자금지원사업은 대학생(대학원생)에게 장학금 지급을 위해 운영된 사업으로 3조 9,368억 원(30.17%)에 이른다. 마지막으로 국·공립대 경상운영비 지원사업은 국·공립대 및 중앙부처의 책임 아래 운영되는 고등교육기관의 운영비 지원을 위한 사업으로 3조 7,685억 원 (28.89%)이 배분되었다.

또 한편으로 '2017 분석보고서'에서는 재정지원사업이 목적에 따라 다음 [표 5]와 같이 '인력양성', '연구개발', '인력양성 및 연구개발(공통)', '국·공립대 경상운영비 지원', '기타'로 구분되었다.

[표 5] 2017년 중앙정부의 사업목적별 재정지원 현황

구분	2017		
	사업수	지원액	비율
인력양성	133	57,120	43.78
연구개발	570	32,244	24.71
인력양성 및 연구개발(공통)	5	2,974	2.28
국·공립대 경상운영비지원	46	37,685	28.89
기타	10	442	0.34
합계	764	130,465	100.0

출처: 한국사학진흥재단(2018), p.21.

앞의 사업유형별 재정지원 현황과 비교해 볼 때, 학자금지원사업 예산이 인력양성과 연구개발 사업 분야에 포함되어 있음을 알 수 있다. 인력양성사업은 5조 7,120억 원 (43.78%)으로 가장 큰 비중을 차지한다. 주로 교육부의 인적자원개발(HRD) 사업에 해당하며 교육역량강화사업이 대표적이라고 할 수 있다. 반면에 연구개발사업은 3조 2,244억 원으로 과학기술정보통신부의 R&D 예산이 큰 비중을 차지한다. 인력양성 및 연구개발(공통) 사업은 대체로 인력양성, 연구개발의 구분이 명확하지 않은 예산을 의미한다.

다) 중앙정부의 학제별 재정지원 현황(2017년 현재)

2017년 현재 고등교육기관을 학제별로 구분하면 대학 227개, 전문대학 149개, 대학원 대학 46개에 이른다(한국사학진흥재단, 2018:27). 2017년 학제별 고등교육기관수, 재학생 수, 재정지원 현황을 살펴보면 다음 [표 6]과 같다.

[표 6] 2017년 학제별 고등교육 재정지원 현황

구분	2017				
	학교수	재학생수	사업수	지원액	비율
대학	225	2,066,104	743	111,473	85.44
전문대학	149	467,389	139	18,467	14.16
대학원대학	37	8,172	32	525	0.40
합계	411	2,541,665	914	130,465	100.0

출처: 한국사학진흥재단(2018), p.30.

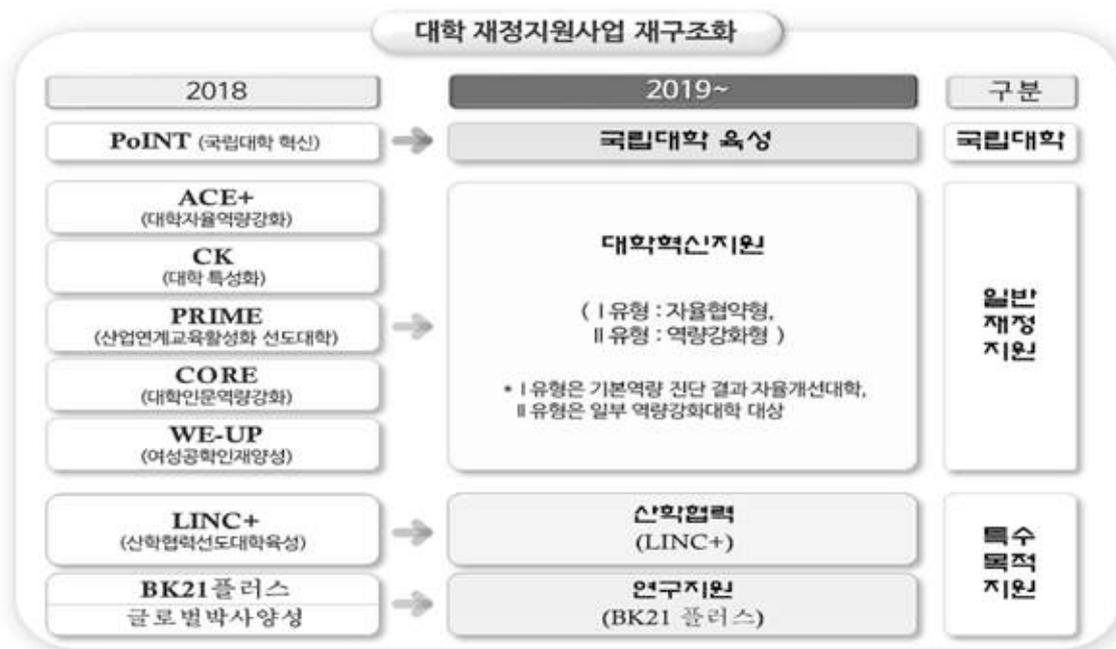
위의 표에서 보듯이, 2017년 중앙정부의 학제별 고등교육 재정지원은 대학 지원액이 11조 1,473억 원(85.44%)으로 압도적으로 많고, 전문대학이 1조 8,467억 원(14.16%), 대학원대학이 525억 원(0.40%)을 차지한다.

2) 교육부의 고등교육 예산 지원 현황

가) 교육부의 고등교육 재정지원사업 개편 현황

문재인 정부가 들어선 후, 교육부의 대학 재정지원 방식이 대학의 자율성을 강화하는 방향으로 개편되었다. 2019년 1월에 발표된 교육부의 대학혁신지원 기본계획(시안)에 따라 고등교육 재정지원사업의 유형이 다음 [그림 1]과 같이 국립대학, 일반재정, 특수목적의 3가지로 개편되었다(교육부, 2019a:2).

이는 고등교육 재정지원사업의 유형에 따라 국립대학지원사업, 대학의 자율성 강화를 위해 자원배분산식에 의해 배분되는 일반재정지원사업, 정부 주도로 추진되는 특수목적지원사업으로 구분한 것이다. 그리고 재정지원사업의 목적에 따라 국립대학육성, 대학혁신지원, 산학협력, 연구로 재구조화 되었다. 여기서 대학혁신지원 사업은 기존의 ACE+(대학자율역량강화), CK(대학특성화), PRIME(산업연계교육활성화 선도대학), CORE(대학인문역량강화), WE-UP(여성공학인재양성) 5개 사업을 통합, 개편한 것이다.



[그림 1] 문재인 정부의 대학 재정지원사업 개편 방향

출처: 교육부(2019a). p.2.

나) 교육부의 고등교육 예산 편성 현황(2019년 현재)

교육부의 고등교육 총 예산은 2018년 9.5조원에서 2019년 10조원으로 증가하였다(교육부 2019b, p.6). 이 10조 원 예산 가운데 교육부가 역점을 두고 추진하는 대학 재정지원사업의 예산은 다음 [표 7]과 같다.

[표 7] 2019년 개편된 대학재정지원사업의 재정지원 현황

재정지원사업명	예산
(전문)대학혁신지원사업	8,595억원
국립대육성사업	1,504억원
산학협력사업(LINC+)	3,863억원
연구지원사업(BK21+)	2,967억원

출처: 교육부(2019b), p.6.

이 중 (전문)대학혁신지원사업은 대부분의 대학과 전문대학에 배분되는 사업이지만 4년제 대학혁신지원사업(5,688억 원)과 전문대학혁신지원사업(2,908억 원)을 합해도 고등교육 예산의 약 9%에 불과하다. 반면에 10조원 예산의 75%가 국가장학금 43%, 국립대운영지원 32%씩 각각 배분되었다.

3. 대학지원 관련 시·도의 역할 필요성

1) 대학이 지역 경제에 미치는 막대한 영향

대학이 지역 경제에 미치는 영향을 분석한 황규선 외(2008)의 연구는 한림대 한 대학이 지역에서 창출한 지역소득, 인적자본 양성과 공급의 경제적 가치, 지식생산과 이전을 통해 기업에 미친 효과를 수치로 보여 주었다. 대학이 지역에서 고용 창출, 창조 활동 선도, 브랜드 가치 형성, 사회적 자본 제공 등의 활동을 통해 얼마나 중요한 기능을 수행하는가를 경제적으로 분석한 것이다. 이 연구의 분석 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다.

가) 지역소득 창출 효과

2007년 기준으로 한림대에는 1,000여명의 교직원이 재직하고 8,000여명의 학생이 재학함으로써 지역소득의 창출에 기여한 금액이 연간 1,504억원~1,693억원에 이른 것으로 추정되었다. 이는 다음 [표 8]과 같이 직접 소득창출액 487억원, 간접 소득창출액 471억원에 직접 소득창출액과 간접 소득창출액에 의한 유도소득 창출액 546억~614억원을 합한 것이다.

[표 8] 한림대가 지역 경제에 기여한 총소득창출액

(단위: 만원, %)

소득구분	세부구분	연간 소득창출액
직접 소득창출액	고용소득	2,942,964
	외지 진학비용 감소	1,925,521~3,126,006
	소계	4,868,485~6,068,970
간접 소득창출액	대학지출(인건비 제외)	2,078,267
	비거주 교직원 지출	133,069
	학생지출	2,500,004
	소계	4,711,340
유도 소득창출액		5,460,500~6,144,777
계		15,040,325~16,925,087

출처: 황규선 외(2018), p.38

위의 표에서 보듯이, 직접 소득창출액은 지역거주 교직원에 의한 지역소득 창출액 294억원과 지역출신 학생들의 외지진학 감소로 인한 경비 절감액 193억원~313억원을 합한 금액이다. 반면에 간접 소득창출액은 대학의 인건비를 제외한 운영비 208억원, 지역 비거주 교원의 지출액 13억원, 학생의 지출액 250억원을 합한 금액이다. 이러한 금액 추정은 2007년을 기준으로 이루어진 것이기 때문에 그동안의 물가상승률을 고려해 현재 시세로 환산한 금액은 큰 폭으로 늘어날 것이다.

나) 인적자원 양성·공급에 의한 경제적 효과

대학에서 교육 받고 졸업생들이 배출됨으로써 지역의 생산성이 높아지고 경제적 효과도 큰 것으로 나타났다. 앞의 연구 결과, 임금수준으로 평가한 한림대 졸업생들의 경제적 가치가 최대 연간 346억원~368억원에 이르는 것으로 추산되었다. 졸업생 전체, 전체 취업자, 지역내 취업자들이 각각 창출한 경제적 가치는 다음 [표 9]와 같다.

[표 9] 인적자원 공급에 의한 경제적 가치

(단위: 억원)

	노동부 임금구조 기본통계 기준	한국경영자총협회 조사자료 기준
졸업생 전체(1,633명)	345.5	368.2
전체 취업자(915명)	193.6	206.3
지역내 취업자(190명)	40.2	42.6

출처: 황규선 외(2018), p.47

위의 표는 2006년도 기준 노동부 임금구조기본통계조사보고서 자료와 한국경영자총협회 조사자료를 토대로 한 것이다.

다) 기업의 연구 및 기술개발, 운영성과 등에 미치는 효과

대학은 또한 연구비나 연구 인력 지원 등을 통해 기업의 연구 및 기술개발, 운영성과에 적지 않은 영향을 미친다. 황규선 외(2008)의 연구 결과, 한림대가 창업보육기업과 산학협력기업에 지원한 연구비와 연구인력 규모는 다음 [표 10]과 같다.

[표 10] 한림대가 지원한 연구비와 연구인력 규모

(단위: 명, 백만원)

	연구인력	연구비
창업보육기업	5	192
산학협력기업	40	235
계	45	427

출처: 황규선 외(2018), p.65

이외에도 대학이 생산하거나 보유한 지식이 연구 및 기술개발을 위한 자문이나 협조 등의 방식을 통해 창업보육기업과 산학협력기업의 성과에 기여하게 된다. 또한 한림대와 산학협력 관계에 있는 기업에 종사하는 인력은 대략 2,321명이고, 이들 중 지역출신은 대략 1,056명으로 추정됨으로써 간접적 고용 효과도 큰 것으로 조사되었다(황규선 외, 2008:70).

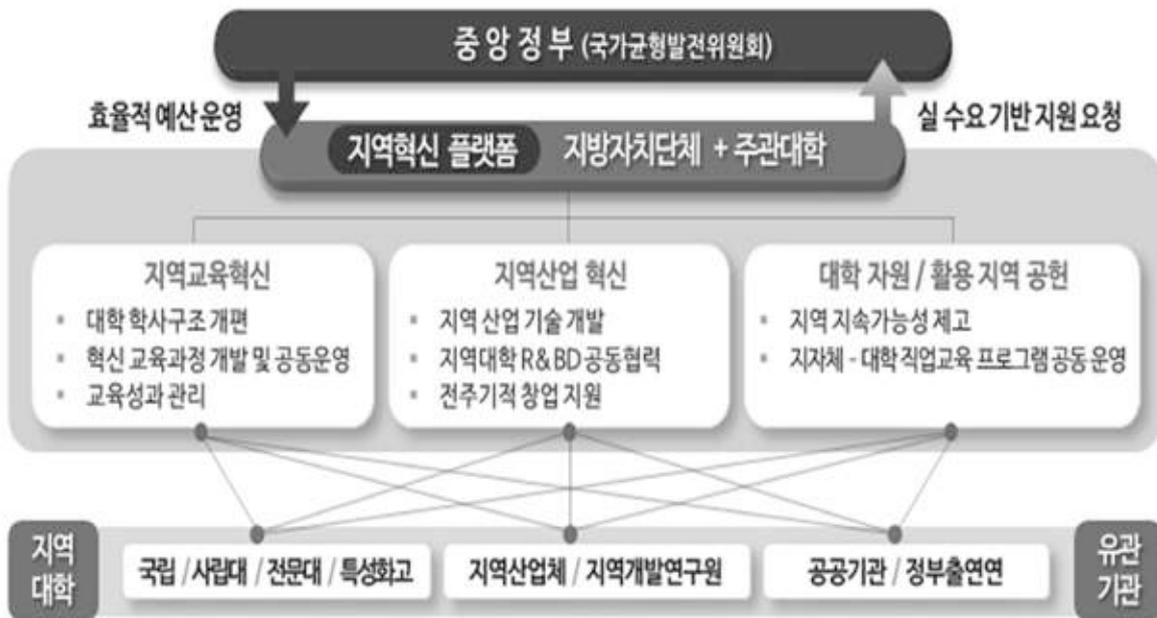
2) 지역-산업계-대학의 협력을 위한 지자체의 조정과 지원 역할 요구 증대

많은 지역이 경제의 저성장 추세와 인구감소 등으로 인해 지역 경제의 침체를 넘어 지역의 지속가능성이 위협받는 위기 상황에 처할 가능성에 대한 우려가 높아지고 있다. 이에 지역 산업계가 당면한 경제 침체를 극복하고 제4차 산업혁명의 파고를 헤쳐 나가기 위해서는 지역 산업의 경쟁력을 높이고 지역 인재를 양성할 수 있는 지역 혁신체제의 구축이 요구되고 있다. 많은 지역 대학들도 학령인구의 급감으로 인해 존폐의 기로에서 새로운 활로를 찾아야 하는 절박한 상황이다. 이러한 지역의 어려운 상황에서 지자체는 지역의 지속가능성을 높일 수 있도록 지역 혁신을 촉진하며, 파트너들 간의 협력을 조정하는 역할을 요청받고 있다.

따라서 지자체가 대학 및 지역 산업계와 협력해 지역 혁신생태계를 구축하는 역할을 적극적으로 수행할 수 있도록 법·제도적 여건을 마련해 줄 필요가 있다. 앞에서 살펴 보았듯이, 2017년 현재 지자체가 대학을 지원한 액수가 4.714억 원에 이른다. 향후에도 시·도 지자체의 더 많은 재정 지원과 협력이 요청되고 있다. 그러나 여전히 지자체가 지역-산업계-대학의 협력을 위해 조정하고 지원할 수 있는 법적 권한이나 근거가

미비한 상황이다.

이러한 상황에서 교육부가 2019년에 '인구구조 변화와 4차 산업혁명 대응을 위한 대학혁신 지원 방안'을 발표하고 지자체와 지역대학의 협력을 통한 지역혁신의 중요성을 강조한 것은 의미가 있다(교육부, 2019b:20-21). 그동안 교육부 중심으로 대학에 대한 관리와 지원이 이루어지면서 지자체와 대학 간의 연계와 협력체계가 미비했기 때문이다. 특히 교육부가 제안한 '지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업'(가칭)은 다음 [그림 2]와 같이 지자체와 대학이 컨소시엄을 구성해 지역발전 사업계획을 수립하고 중앙정부가 심사해 지원함으로써 상향식 접근을 지향하고 있다(교육부, 2019b:20).



[그림 2] 지자체-지역대학 협력기반 지역혁신체제

출처: 교육부(2019b). p.20.

위의 그림에서 보듯이, 이 사업은 지자체와 주관대학이 컨소시엄을 형성해 지역혁신 플랫폼을 구축하고 지역 대학과 유관기관의 참여를 통해 지역 상황에 맞는 지역인재 양성, 지역산업 혁신, 대학의 지역 공헌 확대를 추구한다는 점에서 특징이 있다. 그동안 정부의 대학재정지원사업이 대부분 정부 부처의 필요에 의해 부처별, 사업별로 추진됨으로써 사업 간 중복뿐만 아니라 지역대학들과 지자체(또는 지역사회) 간 협력 미비가 계속 지적되었다는 점에서 진일보한 방향 제시라고 할 수 있다. 그러나 국가균형발전 위원회가 과연 중앙정부 부처들의 대학재정지원사업을 실제로 통합해서 관리하고 조정할 수 있는 권한과 역량을 갖추고 있는지가 이 사업의 지속성을 결정짓는 요소가 될 것이다. 또한 지자체의 조정과 지원 역할이 명확히 제시되지 않은 것도 여전히 중앙정부 위주로 추진될 가능성을 나타내고 있다. 발표된 사업계획에 따르면, 2020년부터 시범운영하고 2021년부터는 각 부처 지역 사업과도 연계해 추진할 예정으로

되어 있다(교육부, 2019b:20).

향후 이 사업 모형을 지역 상황에 맞게 시·도 지자체와 대학의 연계를 촉진하는 사업으로 추진하면서 체계적 모니터링을 통해 지역 상황에 부합하는 다양한 대학-지자체-산업계 연계 모델을 창출할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 참고로 교육부는 2020년에 '지자체-지역대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획'을 발표하였는데, 1년 간 국고 1,080억 원과 지방비(총사업비의 30% 대응투자)를 3개 플랫폼을 선정해 지원하는 시범사업 추진계획을 포함하였다(교육부, 2020). 이는 사업의 목적이 지자체, 대학, 지역혁신기관들로 하여금 지역혁신 플랫폼을 구축해 지역의 핵심분야를 선정하고 지역 내 대학들이 이와 연계해 교육체계를 개편하며 지역혁신기관과 협업하여 과제를 수행하도록 하는 것임을 분명히 하고 있다. 이를 위해 지역협업위원회를 구성하고 위원장은 지자체 장과 총괄대학의 장이 공동으로 맡으며 위원은 지자체, 총괄대학, 중심대학 및 지역혁신기관의 장으로 구성하도록 제시하였다.

이 사업은 다른 정부 재정지원사업과 달리 지자체와 대학의 협력을 통한 bottom-up 방식의 사업 추진을 강조한다는 점에서 지방자치와 지역 균형발진에도 기여할 것으로 기대된다. 이러한 맥락에서 교육부·국토교통부·중소벤처기업부가 협업체계를 구축해 2019년부터 추진하는 「캠퍼스 혁신파크 조성사업」 또한 유사한 방식으로 연계해 추진할 필요가 있다. 이 사업은 세 부처 공동으로 대학 부지에 대학 혁신 역량과 관련된 지역 첨단산업단지를 조성하도록 대학을 대상으로 지원한다는 점에서 다소 차이가 있지만, 지속적 추진을 위해서는 대학과 지자체의 협력이 중요하기 때문이다(관계부처 협동, 2019).

2) 지역대학과 지역의 상생을 위한 지자체-대학의 협력체제 구축 필요

그동안 지역대학들은 대부분의 수입을 학생등록금에 의존하는 상황에서 학생 충원에 어려움이 없는 경우 지역사회에 대한 관심은 부차적이었다. 그러나 학령인구의 급감으로 인해 학생 미충원율이 늘고 폐교의 우려가 커지면서 지역대학은 새로운 활로를 찾아야 하는 절박한 상황이 되었다. 2019년 장래인구특별추계에 따르면, 대학교 학령인구(18~21세)는 2017년 현재 264만명에서 2030년에 181만명, 2067년에는 104만명으로 급감할 전망이다(통계청, 2019). 반면에 65세 고령인구는 2017년 현재 전체 인구의 13.8%이지만 2067년에는 46.5%로 급증할 전망이다. 이러한 대학교 학령인구의 급감과 고령인구의 급증은 향후 대학교육 수요의 커다란 변화를 예고하고 있다. 따라서 지역대학은 현재와 같은 학령기 학생 위주의 대학교육에서 탈피해 성인의 생애주기별 학습 수요 변화에 부응하며 새로운 교육과 연구 수요를 창출해 나가야 할 것이다(최상덕 외, 2018; 최상덕·한효정, 2019).

노벨경제학상 수상자인 스티글리츠 교수는 2015년에 저서 『창조적 학습사회』에서 “학습사회를 창출하는 것이야말로 경제정책의 가장 중요한 목적 중의 하나”가 되어야 한다고 강조하였다. 이는 혁신 성장에 필요한 고숙련 인력을 양성하기 위해서는 기존의 교육과 훈련 시스템이 평생학습을 촉진할 수 있는 학습사회 시스템으로 전환되어야 함을 주장한 것으로 교육과 고용의 연계 필요성을 부각한 것이다. 최근 독일을 비롯한 유럽 국가들이 유럽연합 차원에서 블로냐 프로세스 이후 혁신 성장을 위해 학습사회를 지향하는 교육훈련과 자격시스템을 만들고 대학의 평생학습 기능을 강화하는 것도 같은 흐름이라고 할 수 있다(박영희·권양이, 2019). 또한 혁신 성장을 위한 인력 양성을 위해서는 지역의 대학, 지자체, 산업계 간 파트너십을 통한 학습생태계의 구축 필요성이 부각되고 있다(김형주 외, 2016).

이러한 맥락에서 대학이 지자체와 협력하면서 지역 산업을 활성화하고 지역의 혁신을 촉진하는 촉매자 역할을 수행해야 할 것이다. 지역 산업의 침체와 인구감소로 인한 지역 소멸에 대한 위기의식이 높아짐에 따라 지역의 위기를 타개하기 위한 지역대학의 역할에 대한 요구와 기대가 커지고 있다. 지역 대학이 존폐 위기의 상황에서 지역을 살리기 위한 새로운 역할을 요구받고 있는 것이다. 지역 대학이 지역사회와 협력해 대학과 지역의 활로를 찾을 수 있도록 하기 위해서는 지자체가 대학과 협력체계를 구축해 적극 지원하고 조정하는 역할을 확대해 나가야 할 것이다.

4. 시·도 필요의 특수과정 설립 시 지자체와 대학의 연계 방안

시·도 지자체가 필요로 하는 특수과정의 설립을 위해 지자체가 희망하는 대학들과 연계한다면, 경우에 따라 여러 방안을 살펴 볼 수 있다. 특히 시·도 지자체와 대학의 연계가 지속되기 위해서는 지자체와 대학의 역할과 책임이 법(법령)과 제도를 통해 규정되고 시·도가 조정과 지원을 위한 실질적 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다.

1) 특수과정의 설립에 따른 연계 방안

가) 특수과정을 계약학과 형태로 설립 가능(정원 외)

현행 법 아래서 시·도의 예산으로 특수과정을 지원할 경우 가장 우선적으로 고려할 수 있는 방안이 계약학과를 설립해 운영하는 것이다. 계약학과는 대학이 국가, 지방자치단체 또는 산업체등과 계약을 체결하고 정원 외로 설치·운영할 수 있으며, '산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률'(약칭 산학협력법) 제8조에 근거를 두고 있다. 계약학과는 채용을 조건으로 학자금 지원계약을 체결하고, 특별한 교육과정의 운영을

요구하는 채용형과 소속 직원의 재교육이나 직무능력 향상 또는 전직 교육을 위하여 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 '재교육형'으로 구분할 수 있다. 학부 또는 대학원 과정 개설이 모두 가능하다.

계약학과 설치를 원하는 경우, 시·도 지자체가 필요로 하는 특수과정의 운영에 적합한 대학을 선택한 뒤 채용형과 재교육형 중 원하는 형태에 따라 계약을 체결하고 설치, 운영할 수 있다. 채용형은 시·도 지자체가 요청한 교육과정을 제대로 이수한 학생의 경우 최소 채용절차만 거쳐 100% 채용을 보장할 수 있어야 한다. 반면에 재교육형은 직원의 재교육이나 직무능력 향상 또는 전직 교육을 위하는 만큼 채용에 대한 부담은 없다. 이 외에 계약학과의 설치·운영 및 학생선발방법, 정원, 납부금, 비용 지원 등에 관한 사항은 대통령령에 규정되어 있으며, 시·도와 대학의 역할과 책임에 대해서는 계약에 따른다.

나) 특수과정을 대학 정원 조정을 통해 설치 가능

반면에 특수과정을 정원 내로 설치하고자 하는 경우에는 대학 차원에서 정원을 조정해야 하기 때문에 대학 구성원들의 합의를 통해 가능하다. 다만 정원 조정은 대학 구성원들 간의 이해충돌 소지가 크므로 충분한 공감대 형성과 정당한 논의 절차가 요청된다. 또한 학생충원률이 낮은 경우 해당 학과의 존폐뿐만 아니라 대학역량진단 평가에도 부정적 영향을 미치기 때문에 설치하고자 하는 과정의 향후 학생충원 계획과 전망에 대한 면밀한 검토가 전제되어야 할 것이다.

2) 특수과정 설립을 위한 지자체와 대학의 연계 방안

가) 예산 지원을 통한 의사결정 과정 참여

특히 많은 지방대와 전문대들이 갈수록 학생 충원의 어려움으로 운영난을 우려하는 상황이기 때문에 시·도가 특수과정의 설립과 운영에 필요한 예산을 지원할 경우 그 과정의 운영을 위한 의사결정 과정에 참여할 수 있는 방안이 마련될 수 있다. 예를 들어 시·도가 특수과정 운영을 위해 예산 지원을 한다면 그에 상응하는 정도로 의사결정 과정에 참여를 허용하고 투명한 예산 집행을 보장할 필요가 있다. 이 경우 시·도는 해당 특수과정의 운영을 위한 의사결정에 참여할 수 있을 정도로 대학 운영과 해당 분야에 대한 전문성을 갖추어야 할 것이다. 이를 위해서는 시·도에 대학과 지자체 간의 협력 업무를 전담하는 부서 또는 인력을 배치해 대학과 지속적으로 관계할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

나) 시·도의 전담부서 설치 또는 시·도 연구원의 전문성 강화

시·도와 대학 간에 책임적이고 지속적 연계가 가능하기 위해서는 시·도가 예산 지원뿐만 아니라 지역 산업과 대학의 연계를 통해 지역 혁신을 촉진할 수 있는 전문성을 갖추는 것이 중요하다. 이를 위해서는 시·도에 대학협력 전담 부서를 배치하거나 시·도 연구원 내에 지자체와 대학 간의 연계를 지속적으로 연구할 수 있는 전문 인력을 확보하는 것도 한 방안이라고 할 수 있다. 특히 일본의 사례에서 보듯이, 시·도 또는 기초지자체가 향후 지역재생 또는 지역살리기 차원에서 지자체와 대학의 연계와 협력을 강화하고자 한다면 전담 부서 설치의 필요성이 커질 것이다(심재승, 2019).

다) 지자체장의 행·재정적 조정 역할을 위한 법적 권한과 책임 명시

시·도 지자체장의 행정적 조정 역할 관련해서는 평생교육법에 명시된 지자체장의 위상과 역할을 참고할 수도 있다. 「평생교육법」 제12조 ①항에 '(평생교육진흥)시행계획의 수립·시행에 필요한 사항을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 시·도평생교육협의회를 둔다'고 명시하고 ③항에 '시·도협회의의 의장은 시·도지사로서 하고, 부의장은 부교육감으로 한다'고 규정하였다. 그리고 제14조에는 시·군·자치구 단위에 시·군·자치구 평생교육협의회를 두고 의장은 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 맡도록 규정하였다. 또한 20조에는 시·도지사가 시·도평생교육진흥원을 설치 또는 지정·운영할 수 있도록 하고, 24조에는 시장·군수·자치구의 구청장이 시·군·구평생학습관의 설치 또는 재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 같이 지자체장이 평생교육 진흥을 위해 주도적 역할을 수행할 수 있도록 「평생교육법」에 지자체장의 권한과 역할을 명시한 것이 평생학습도시사업을 성공적으로 추진할 수 있었던 요인이라고 할 수 있다. 대체로 교육청은 초·중·등교육 업무에 치중하느라 상대적으로 평생교육 기능이 미비한 반면에, 지자체는 평생학습도시 사업을 추진할 수 있는 인적, 물적 기반을 갖추고 지역사회의 참여를 추동할 수 있는 역량을 갖추고 있기 때문이다.

이러한 경험을 살려 지자체가 지역 특색과 수요를 반영한 지역인재 양성과 지역대학-지역산업의 협력 강화를 위해 행·재정적 조정 역할을 수행할 수 있도록 법적 권한을 부여할 필요가 있다. 물론 평생교육과 대학교육은 그 위상과 이해관계자들의 구성에 있어서 큰 차이가 있지만, 지자체와 대학의 연계와 협력을 촉진하고자 할 경우 평생학습도시사업의 성공사례를 참고할 수 있을 것이다. 최근 UN이 추진하는 지속가능발전목표(SDG)를 실현하기 위한 전략에서도 지자체와 대학의 연계와 협력이 강조되고 있는 것은 향후 지역과 대학의 상생 발전을 위한 지역 거버넌스 체계의 구축이 중요함을 시사한다.

라) 지자체-대학-산업계 간 파트너십에 기반한 거버넌스 중요

지역 산업의 침체와 인구감소 등으로 인한 지역 위기를 극복하고 지역의 지속가능성을 높이기 위해서는 지자체-대학-산업계 간의 파트너십 형성이 요청된다. 파트너십을 형성하기 위해서는 공동의 비전을 수립하고 실행과정에서 상호 역할을 존중하면서 성과를 공유할 수 있어야 한다. 따라서 시·도 지자체가 지역 혁신에 필요한 특수과정을 설치하고 운영할 경우 지자체-대학-산업계 간의 파트너십을 촉진할 수 있는 거버넌스 체계를 갖추는 것이 중요하다. 이를 통해 대학의 지역 혁신 역할을 높이고 지역 수요에 부응하는 지역 인재 양성 체제를 구축할 수 있을 것이다. 예를 들면, 미국의 지식 트라이앵글 연구에서 보듯이, 지역의 혁신 성장을 위해서는 지역, 지자체, 기업 간 파트너십 형성과 협력의 중요성이 강조되고 있다(김형주 외, 2016).

5. 지방대학 육성 관련 시·도의 법적 권한과 역할 명시 필요

1) 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」의 의의와 한계

2014년에 제정된 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」(약칭: 지방대육성법)은 제1조 목적에서 밝히듯이, “지방대학의 경쟁력 강화 및 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지”하기 위해 만들어졌으며 총 5개 장으로 구성되어 있다(국가법령정보센터 홈 페이지, 검색: 2019.11.1). 이는 갈수록 심화되는 수도권 집중으로 인한 지방대학 및 지역의 소외를 타개하기 위한 지원 방안을 마련하기 위한 것이다. 이를 위해 국가와 지방자치단체가 지방대학 및 지역인재 육성을 지원하기 위해 기본계획과 시행계획을 수립·시행하도록 하는 등의 다양한 책무가 규정되어 있다. 구체적으로 교육부장관은 5년마다 기본계획을 수립하고 관련 중앙부처의 장과 시·도지사에게 통보하면 중앙부처의 장과 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 시행계획과 추진실적을 교육부장관에게 보고해야 한다. 이 외에 중앙정부와 지자체가 지방대학 지원과 지역인재 채용의 확대를 위해 수행해야 할 여러 책무가 법에 명시되어 있다.

그런데 교육부장관이 기본계획을 수립하고 장관 소속으로 육성지원위원회를 두도록 하는 등 주로 교육부의 역할과 권한이 중요하게 다루어졌다. 반면에 지방대학이 위치한 시·도는 연도별 시행계획과 추진실적을 보고하고 지방대학을 위해 다양한 지원을 해야 하는 등 주로 책무만 부여받고 있을 뿐이다. 제19조에 지자체는 여러 기관들의 협의·조정을 위한 '지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회'를 둘 수 있다는 규정이 있으나 구성·운영에 필요한 사항은 조례로 정하도록 할 뿐 법이나 시행령에 어떤 권한도 명시되어 있지 않다.

2) 중앙정부의 지방대학 지원 관련 시·도와의 사전 협의 제도화 방안

학령인구의 감소와 인구의 유출로 인한 지방대학과 지역의 위기감이 커질수록 시·도 차원의 지방대학 육성을 위한 지원과 조정 역할이 중요해질 것이다. 이러한 맥락에서 중앙정부의 지방대학 지원 관련해서 시·도지사의 역할과 권한도 법에 명시할 필요가 있다. 현재는 제19조 1항에 “지방자치단체는 지방대학 및 지역인재의 육성·발전에 관한 중요 사항을 협의·조정하기 위하여 대학·산업체 및 연구기관이 참여하는 지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둘 수 있다”고 규정되어 있다. 이어 2항에 “협의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 해당 광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 조례로 정한다.”고 되어 있다. 이러한 법적 근거에 따라 2019년 현재 수도권을 제외한 대부분의 시·도들이 협의회의 구성을 위한 조례를 제정하고 협의회를 운영하고 있다.

그러나 법에 명시된 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획의 수립 시 시·도 지자체의 의견을 제대로 반영하기 어렵고, 시·도가 지방대 육성을 위해 지원할 수 있는 법적, 재정적 권한이 거의 없다 보니 협의회 운영의 한계가 드러나고 있다. 따라서 협의회가 법에 명시된 역할을 제대로 수행하기 위해서는 협의회에 그에 상응하는 권한이 부여되어야 할 것이다. 예를 들면, 시·도의 협의회 구성을 의무화 하고, 시·도 지사가 협의회의 회장을 맡도록 규정하며 시·도지사들에게 관할 지역 지방대의 육성을 실질적으로 지원할 수 있는 법적, 재정적 권한을 부여할 필요가 있다. 그리고 중앙정부의 지방대학 지원 관련해 시·도와 사전협의를 거치고 이와 관련한 내용이 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원위원회’에 보고되도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위해서 협의회가 시·도 차원의 지방대학 및 지역균형인재 육성을 위한 실질적 협의와 조정 역할을 할 수 있도록 ‘협의회의 구성과 기능에 관한 사항’을 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 시행령에 규정하는 것도 검토해야 할 것이다.

Ⅲ. 맺음말

지방대학이 학령인구 감소로 인한 위기를 맞으면서 존립의 위기를 맞고 있다. 앞에서 살펴보았듯이, 대학이 지역 경제에 미치는 영향이 막대하기 때문에 대학의 위기는 지역의 위기로 이어질 가능성이 크다. 이러한 상황에서 지자체와 대학은 서로 협력해서 대학과 지역의 위기를 타개해야 할 중요한 역할을 요구받고 있다. 본문에서 언급했듯이, 교육부에서도 2019년에 발표한 ‘대학혁신 지원 방안’에서 지자체와 지역대학의 협력을 통한 지역혁신의 중요성을 강조하고 사업지원 방식을 지자체와 대학이 협력할 수 있도록

상향식으로 개선할 것임을 밝혔다(교육부, 2019b). 구체적으로 2020년에 발표한 '지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획'에 따르면, 지자체와 대학이 공동으로 지역혁신 플랫폼을 구축해 지역 혁신에 필요한 사업을 제안하고 중앙 정부가 지원하는 방식으로 추진되며 2021년부터는 여타 부처 지역 사업과도 연계할 예정이다. 그러나 그동안 교육부가 대학행정을 주도해 왔기 때문에 지자체는 대학행정에 관한 경험과 역량을 축적할 기회가 거의 없었고 대학업무를 담당하는 부서나 전문 인력도 갖추지 못한 상태이다. 따라서 향후 지자체가 어떻게 요구되는 역할을 수행할 수 있는 리더십과 역량을 갖추고 대학 및 관련 기관들과 협력·조정할 수 있는가가 관건이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 시·도 지자체의 권한 역할을 법에 명시하고 그러한 역할을 수행할 수 있도록 행·재정 제도를 갖추어야 할 것이다.

이러한 관점에서 중앙정부의 대학지원 기능 중 지방대학을 육성하기 위한 지원사업은 지자체가 관할 지역대학들과 사전에 협의·조정해서 사업계획을 수립하도록 제도화할 필요가 있다. 이를 위해 세가지 방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 지방대학 육성을 위한 대학행정을 시·도 지자체에 이양하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다. 이를 위해 지방대학 육성을 위한 중앙정부 지원사업에 관한 행정기능을 시·도 지자체에 이양하는 것을 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에 규정할 수도 있을 것이다.

둘째, 지자체가 지방대학 육성을 위해 직접 재정지원을 할 수 있도록 지방세 등 재원 확보방안도 마련해야 할 것이다. 이러한 법적, 재정적 기반이 마련될 때 지방자치단체가 대학과 지역의 위기를 타개하기 위한 역할을 제대로 수행할 수 있을 것이다.

셋째, 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 19조에 명시한 협의회의 운영 근거를 시행령에 규정할 필요가 있다. 그리하여 지자체장이 협의회에서 지방대학 및 유관 기관들과 중요 사항을 내실있게 협의·조정할 수 있도록 해야 할 것이다.

참고문헌

- 관계부처 협동(2019). 청년 창업과 혁신 성장을 선도하는 캠퍼스 혁신파크 조성방안. 경제활력대책회의 자료.(2019.5.15.)
- 교육부(2019a). 대학·전문대학혁신지원사업 기본계획 시안 발표. 교육부 보도자료 (2019.1.9.)
- 교육부(2019b). 인구구조 변화와 4차 산업혁명 대응을 위한 대학혁신 지원 방안. (2019.8.6.)
- 교육부(2020). 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획. 교육부(2020.3.)
- 김태현·이태희·윤기학(2015). 서울의 대학·지역사회 협력실태와 증진방안. 서울연구원
- 김형주·성경모·임영훈·고병욱·이다은·채운식(2016). 지역 기반의 지식트라이앵글에서 대학의 역할 강화 방안. 과학기술정책연구원.
- 박성희·권양이(2019). Bologna 프로세스 이후 독일 대학 평생교육체제 동향과 시사점. 평생학습사회, 5(2), 1-12.
- 심재승(2019). 일본에서의 지방정부와 지역대학과의 연계협력 사례 조사. 전국시도지사협의회 발간 자료(근간).
- 이영일·최태운·최민철·정성광·김경희·김태란(2018). 부산지역 대학 및 지자체의 협력을 통한 상생 발전방안 연구. 부산인재평생교육진흥원.
- 조지프 스티글리츠·브루스 그린왈드(저). 황민주·이엽(역). 창조적 학습사회: 성장·발전·사회진보에 대한 새로운 접근. 한국경제신문.
- 최상덕·서영인·한효정·박인섭·최영섭·이덕남(2018). 성인학습자의 대학평생교육 수요 분석 연구. 한국교육개발원.
- 최상덕·한효정(2019). 성인의 수요 분석을 통해 본 대학평생교육의 과제와 정책적 시사점. 평생학습사회 제15권 제4호. pp.1~26.
- 통계청(2019). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 보도자료(2019.3.28.)
- 한국사학진흥재단(2018). 2017 고등교육 재정지원정보 분석보고서.
- 황규선·박준식·김진기(2008). 대학이 지역 경제에 미치는 영향. 강원발전연구원

토 론 1

김영석

국가균형발전위원회 교육복지전문위원
(경상대학교 교수)

토론문

김영석 국가균형발전위원회 교육복지전문위원
(경상대학교 교수)

현재 각 대학들은 LINC 사업, 지역선도대학 사업 등의 형태로 산학협력 사업에 활발히 참여하고 있음.

<표 1> 대학의 산학협력 사업 참여 현황(LINC 사업을 중심으로)

사업 목적	사업 내용
기업 맞춤형 인력 양성	<ul style="list-style-type: none"> - 기업수요 맞춤형 교육과정(Track제, 융합전공, 연계전공) - 재직자 교육(계약학과, 재직자 특별전형) - 현장실습(견학, 인턴십, 멘토링, 실습 등) - 직무역량 교육
기술지원 및 지식 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 가족회사 기술지도 및 자문 - 대학보유기술지원 - 시제품 공동개발 - 공동 특허 - 공동장비 활용
기업 지식 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 임직원 활용 교육 - 공동교육과정 개발
지자체를 통한 연계	<ul style="list-style-type: none"> - 공동 DB 구축 - 사이언스(테크노파크) 조성 - 협의체 운영 - 취업박람회 - 대응자금 지원

문제는 이러한 사업이 지역혁신이나 대학경쟁력 강화 등에 있어서 가시적 성과를 내지 못한다는 데 있음. 그 이유는 여러 가지로 살펴 볼 수 있음.

- 1) 기업이 지역의 대학을 필요로 하지 않음
 - 학부 졸업생보다는 석박사 이상의 R&D 인재 선호
 - 자동화로 생산직 수요도 급감
 - 설계·해석이나 ICT 융합기술 보유 인재를 판교 이북에만 존재

<표 2> 기업의 인재수요(경남 지역 기업 인터뷰 결과 요약)

기업	대학과의 연계현황	인재 및 교육 수요
A	경북대, 부산대, UNIST(맞춤형 SW인재양성, LG Track, 재직자 교육), 연암공대, 문성대, 마산대	혁신 역량을 갖춘 고급 인재 (연구원 40% 석박사 출신), 영어역량, 스타급 교수와 지원체계를 바탕으로 한 혁신적 교육체계, 인턴십은 회의적
B	체험형 청년*인턴, 대학생 현장 실습(지역선도대학사업), 주택 도시개발학(융합전공), 토지주택 대학원	수도권 출신, 비수도권 출신 업무능력에 큰 차이 없음. 인사관리처, 인재개발원, 지역상생협력단이 모두 참여하여 논의 필요(예: ~트랙), 다양한 현장에서 리빙랩과 대학 교육 적극 연계, 도시디자인(경관), 농촌, 에너지, 환경, 방재 등 많은 분야 협업 기대
C	채용 연계 트랙(경상대, 경남대, 인제대, 창원대)	학부 교육으로는 실무 직무역량 부족 , 대학과 기업이 연계되는 특성화된 교육과정 부족. 대학원과정의 경우, 그룹별 연구과제 수행으로 조직 생활 및 실무형 연구과제 수행 방식이 직무역량 강화에 유리, 기업현장 전문가 노하우 전수 가능. 경상남도 대학 출신이 우수 인재임을 입증할 필요 기업이 요구하는 학과 개설 필요
D	지역인재 블라인드 채용, 지역선도 대학육성사업: 전기, 에너지융합 전공	공기업 트랙이 활성화되려면 재학생 저학년년부터 운영 될 필요가 있음(예, KAI트랙), 전형의 공정성 문제
E	지역 출신 채용 시 선호 자신감 있는 인재	R&D분야 석박사 50% 이상 채용(우수인재), LAB활동에 적극적인 대학원생이 교수추천을 받을 경우 서류전형 면제
F	대졸보다는 주로 고졸 출신 채용 (고졸 생산직 채용 - 마이스티고 F반 운영), 연구 인력은 석·박사	기업인력 활용 가능 다만 전문기술의 유출 및 보안 문제, 세세 혜택이 있다면, 동일한 능력자 중 지역인재 채용 선호 예상. 적성검사에서 수도권 출신이 많이 통과, 수도권과의 학생교류 필요함. 우수학생이 정주할 여건 마련이 중요
G	몇 년 전까지 지역대학 출신 채용, 인턴십 중단, R&D 협업은 부산대 등 타 시도 대학과	어학, 경험, 면접 준비, 업무역량 등에서 지방출신 부족, 배터리 컨트롤 기술 인력이 필요, 기업의 애로 기술을 지원 할 수 있는 교수 필요, 특화 기술 보유 교수+학생(석,박사) ⇨ 기업 간의 co-work을 통해 학생들의 전공지식이 심화 되고 기업과의 친화도 높아져 채용으로 연결 가능성 높아짐
H	지역인재 선호하고 있음 (20~30% 채용)	기업 인재상은 인성과 협력을 가장 중요하게 생각, 지역인재와 수도권 인재의 역량 차이는 있다고 생각하지 않음
I	폴리텍대, 창원공고, 지역대와 계약학과, 인턴십 진행했으나 중단	정주여건 개선해서 청년 정착 지원(도시의 첫인상 중요), R&D 협력 용의
J	거제대의 선취업 후진학제	글로벌 수주 경쟁 관계로 인해 인건비 상승 어려움, 조선업 기본교육 및 기술인력 풀 확대 필요, 근로자+협력사에 지원시 채용 확대 가능
K	지역 대학 학생들 채용 경쟁력이 낮음(면접)	트랙제 방식 연계 선호, 대학과의 R&D 협력 가능, 자동화로 생산직 인력 수요 없음, 기계 설계 분야 R&D 인력 수요

K	부산, 울산, 경남 지역 출신자 80%이며, 경상대, 창원대, 경남대 직원 50% 이상 근무 같은 역량이라면 지역 출신 인재를 선호함	전기, 수소 차량 관련 R&D 인력 수요 있으나 경력직 위주로 채용. 신입은 석사 학위 이상 선호 (기계, 전기전자). 자동화로 생산직(기능직) 인력 채용. 신입사원의 기대치와 회사가 느끼는 실무 능력은 비례하지 않음. 기본 스펙(토익, 기타 자격증) 쌓기에 집중. 인턴십, 공모전 참여 경험 등 대학 수업 외 활동이 저조함. 기본 전공 교육 수준 부실. 현장 맞춤형 교육
L	세라믹연계기업 경남 다수 분포 기술원 이전에 따른 증가, 공공 기관 중 직원 지역 정착률 2위, 블라인드 채용으로 지역대학 출신 선발 증가	석사이상 선호, 세라믹인력교육 및 인력양성 사업으로 플랫폼업무 협조 가능
M	채용은 블라인드 공채로 지역 인재 우대, 행정직 및 시험인증직(학사이상), 연구직(석사이상)	지역 대학과의 공동연구, 인력 교류 활성화 요청, 박사급 인력 (300여명)을 지역 인재 양성에 활용 가능

2) 지역과의 연계에 불리한 대학 여건

- 지방 국립대의 경우 상호약탈적 성과연봉제로 인해 산학협력에 치중하는 교수는 승진이나 연봉에 매우 불리
- 대학원생 부족 및 재정지원 수도권 대학 및 과학기술 특수목적대 편중으로 연구 기반 매우 취약(R&D 여건 취약)
- 지방 사립대의 경우 구조개혁 및 재정난으로 매우 열악한 위치에 처해 있음

<표 3> 대학-지역 연계의 장애 요인

요인	내적 장애	외적 장애
기관 목표	연구성과 산출에만 집중함에 따라 연구 및 지식 개발 활동이 지역발전의 목표와 유리됨	지역의 주요 인사들이 대학을 지역발전의 핵심 수단으로 바라보지 않음
연계 채널	대학이 지역사회에 참여할 수 있는 통로가 체계적으로 마련되지 않으며 참여활동이 산발적이며 분절화됨	대학과 지역의 단체 및 기업을 연결하는 브리지 기관이 존재하지 않음
재정지원 소스	대학은 지역 발전보다 연구비 등 재정지원 수혜에 유리한 분야에 집중하게 됨	기업의 R&D 투자여력 부족, 단기 성과 위주의 투자
운영 원리	대학은 스스로를 지역발전의 행위자로 여기기보다 비판적 관찰자로 여김. 현실 문제에 대한 대안제시보다 학계 명성을 더 중시	학문분야의 용어나 작업 패턴이 공공 및 민간분야와 다름. 대학이 지역과 함께 하고자 하는지에 대한 회의적 시각
산업 특성	대학의 교육 및 연구 내용이 지역의 요구를 반영하지 않음	지역 경제가 쇠퇴산업을 중심으로 구성되며, 연관성이 부족한 중소기업 비중이 높음

체계간의 연계	대학은 전국 단위의 고등교육 정책에 영향을 받으며 지역적 요구의 부응에 대한 인센티브가 부족	국가의 혁신전략과 지방 발전전략과의 괴리, 정책결정에 있어 지역의 목소리, 자율성, 리더십 등 부족
협업 역량 및 기능	대학 교원의 지역 프로그램 참여 시간 부족, 외부와 인적네트워크 구축능력 부족, 변화 주도 능력 부족	지역내 기업간 협력 네트워크 부족, 각자 도생 및 문제에 대한 인식과 대안에 대한 합의 미흡

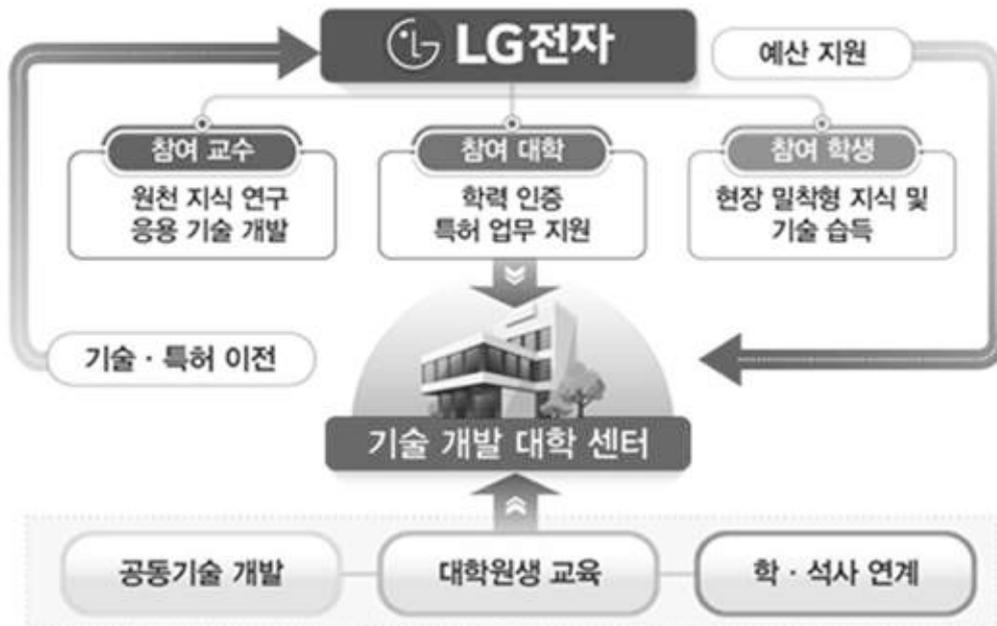
Goddard (2011, p.34)

3) 대안은?

① 지역대학의 R&D 역량 강화 지원 및 이에 연계한 인재 양성

- 획기적인 지역대학 지원정책 필요(현 지역거점대 학생 1인당 교육비는 서울대의 1/3)
- 연구비 부족으로 지역대학원 침체
- 기업 애로기술 개발을 매개로 한 R&D 과제 지원 및 대학원생 지원

<R&D를 기반으로 한 대학-기업 연계 인재양성모델(경남 사례)>



② 대학간 연계 강화

- 대학간 경쟁보다 협력 기반 조성(공유대학 구축)
- 대학간 교류 강화: 진로 맞춤형 학생 자율설계 전공

▲ 일반대학↔일반대학 연계 학생설계전공

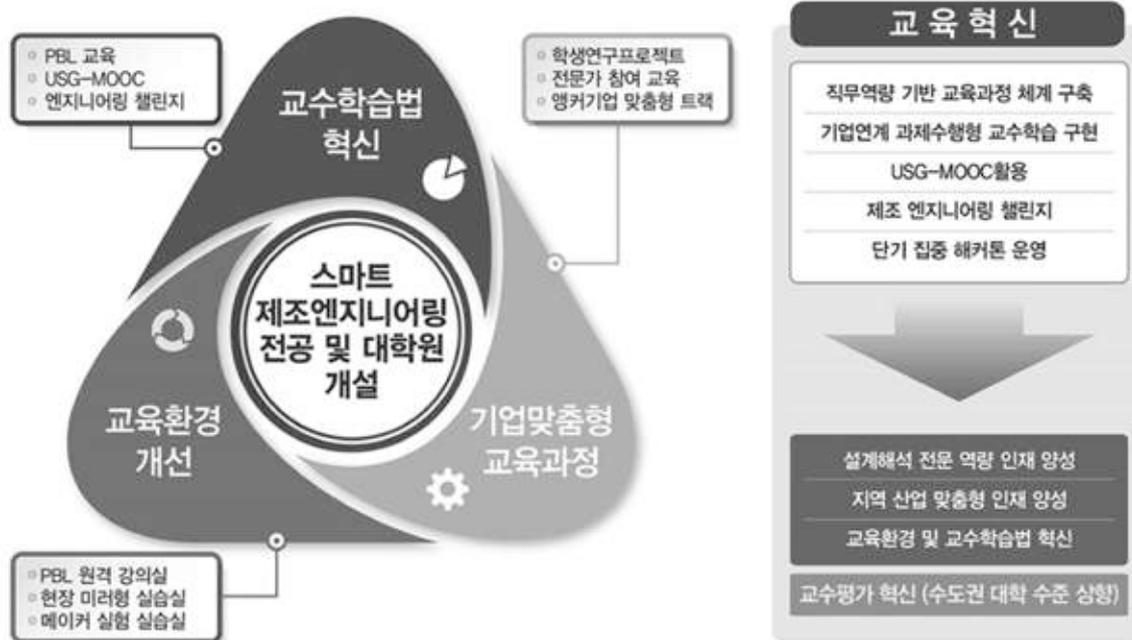
- BMW 모터사이클 전공 = A대학 경영학 재학+ B대학 기계 + C대학 독일어

▲ 일반대학↔전문대학 연계 학생설계전공

- 신소재 취업 전공 = A대학 화학과 재학 + 폴리텍대학(또는 전문대) 신소재 학과 복수 전공 → 복수학위 취득

③ 대학교육혁신

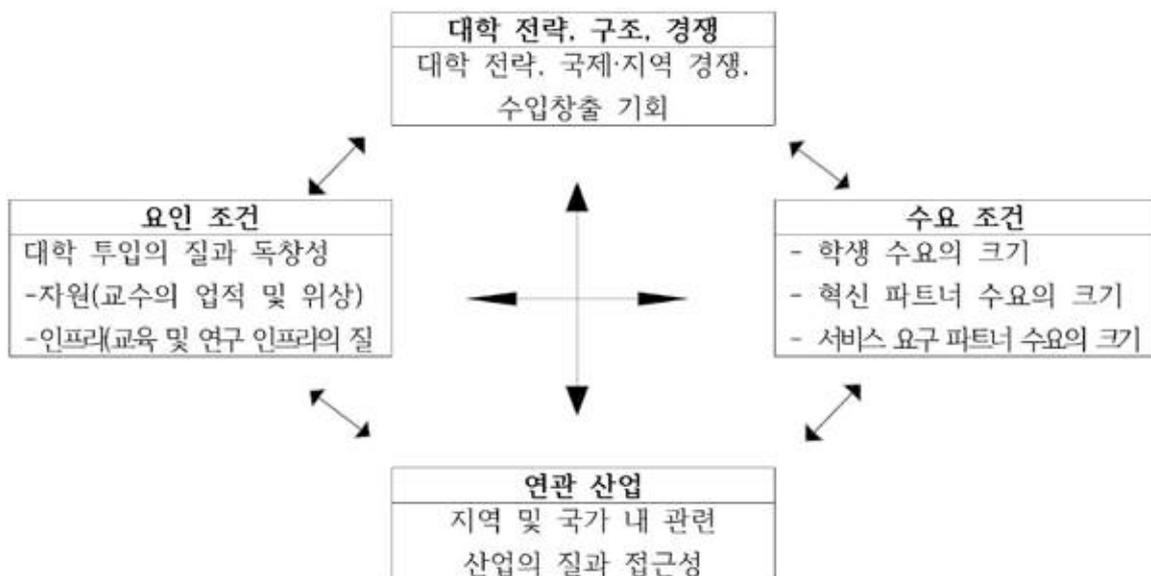
- 지역수요 기반 융복합 학사조직 창출(학생 1인당 교육비 수도권 수준)



④ 획기적 지방대 육성

- 인프라 투자→우수교수 유치→브랜드가치 제고→기업 및 지역과의 상호작용 강화
→ 대학 수요창출로 이어지는 선순환 구조를 창출하기 위해서는 정부의 획기적 지원이 필요함
- 예: 산업과 연계하여 지역별 3~4개의 특성화 분야 육성(미국 주립대 수준)

<그림 1> 현대 대학의 다이아몬드 모델(Zutti, 2017)



토 론 2

김경도

국가교육회의 고등·직업교육개혁전문위원
(진영글로벌(주) 대표)



지역 단위 산업 - 고등교육의 동반 성장

진영글로벌㈜ 김경도 대표이사

1

소재.부품.장비 실무 기반 고등교육 연계 방안



소재



부품



장비

2

불화수소 수입 줄었지만 일부 소재는 되레 늘어... '산 넘어 산' [日 수출규제 1년]

◀(左) 한국 소부장 지원 체계로 삼성 SK 에칭가스 국산화 테스트 마쳐/작년 10월 액화수소 이어 공정 투입 계획/소재기업들도 1년 만에 기대 이상 성과/솔브레인 액테크놀로지 공장 증설 백지/조기 인허가 승인 등 정부 지원 한층 적극/포토레지스트 용량 수입규모 대폭 확대/진정 한 세어나... "한일 협력이 더 아득" 주장/ "중소업체 M&A 특히 국산화 지원 절여야"

◆수출규제가 다변화 추진... "전화위복 왔다"

29일 업계에 따르면 삼성전자와 SK하이닉스는 SK메타리얼즈가 생산하는 기체 불화수소(에칭가스) 테스트를 마치고 연내 공정에 투입할 계획이다. 지난해 10월 국산 액체 불화수소를 투입한 데 이어 더 세밀한 에칭(식각) 공정에 쓰이는 기체 형태까지 국산화한 것이다.

지난해 일본의 수출 규제를 강제한 3개 품목 중 불화수소 수입은 일본인이 48.9%로 지난해 1-5월 기준을 지지했다. 국지리산(M)용 포토레지스트도 일본인이 81.9%에 달했다. 불화수소 재고가 점차 쌓이던 반대로 정부는 국산화 외에 속도 내 소재 조달권을 변경할 때 집행하는 테스트 기간을 절반 이상 단축했고, 빠른 시일 내 안정적인 공급이 가능해졌다.

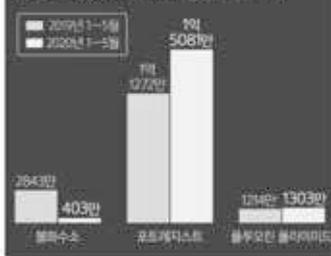
소재 기업들도 1년 만에 기대 이상의 성과를 보였다. 솔브레인은 물액 액체 불화수소 공장을 크게 완공했다. 액테크놀로지는 내년 완공을 목표로 액체 불화수소 공장 증설을 진행 중이다. 솔브레인과 액테크놀로지는 지난해 삼성전자와 SK하이닉스에 각각 불화수소를 안정적으로 공급하며 주목받은 바 있다.

일본의 수출규제는 한국에 오히려 전화위복이 왔다. 공급망 안정화의 핵심 조건인 수입원 다변화가 이뤄졌고, 일부 소재부품(메타소부장)은 국산 비중이 일본산에 역전하는 성과를 냈다. 하지만 아직 갈 길이 멀다. 일부 품목은 국산화에 성공하고 수입원을 다변화하여 대안이 이뤄지지 않은 첨단소재의 경우 일본 수입량이 늘어나는 등 품목별 수출규제 결과는 다른 양상이다. 이에 따라 이제 시급한 건 국내 소부장 경쟁력 강화를 위해 정부의 지원이 지속적으로 이어져야 한다는 분석이 나온다. 일본 수출규제는 한국에서 일본 불어운동을 촉발했다. 지난 1년 동안 반도체에선 일본 기업이 차질을 겪었고, 유니콘으로 대항하는 기업의 매출이 줄었다. 불어운 동은 현재진행형이고 한일 관계도 여전히 긴장해왔다. 결국 양국의 경제발전은 위해서는 서로 손을 잡아야 한다는 주장이 나온다.

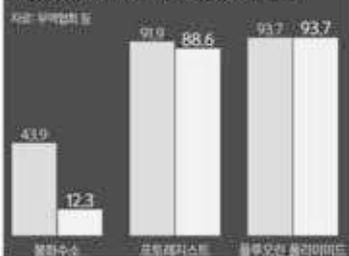
▶소재 기업들은 이날 한일에서 주재한 무역대표부의 오사카발에서 "지난 1년 국리는 가장 힘든 일본의 조치에 흔들리지 않고, 항만물류하면서 오히려 전화위복의 복기를 만들었다"며 "기업이 한 번 전의 생산자들도 일어나서 있었고, 소재장 산업의 국산화를 앞당기고 공급자를 다 변화하는 등 핵심품목의 안정적 공급체계를 구축하는 성과를 만들어냈다"고 평가했다. 그러면서 "지난 1년의 성과에 따른 흥분은 곧 된다"며 "삼성 포커스하이닉스 삼성중공업(포커스)에 따른 주요 무역주요와 자국기업주요에 대응하기 위한 공세적 대응을 주문했다."

소부장 경쟁력 강화를 위해 중소기업 간 인수합병(M&A)을 촉진하거나 잠재력 있는 기업의 국산화 지원을 늘려야 한다는 주장도 나왔다. 박재근 교수는 "일본의 기업별 평균연구개발비는 154억 원인데 한국은 130억 원에 불과할 정도로 차이가 크다"며 "글로벌 기업 연구개발(RD)센터 및 생산기지 국내유치를 추진하고 국산화를 지원해야 한다"고 말했다. 김봉만 전경천 국제협력실장은 "전경천은 '한일재계회의' 등으로 일본 경제계와 쌓아온 신뢰를 바탕으로 수출규제의 한국 기업인 일본 한국 공치 조치 등 당면 과제를 해결하기 위해 노력하겠다"고 밝혔다.

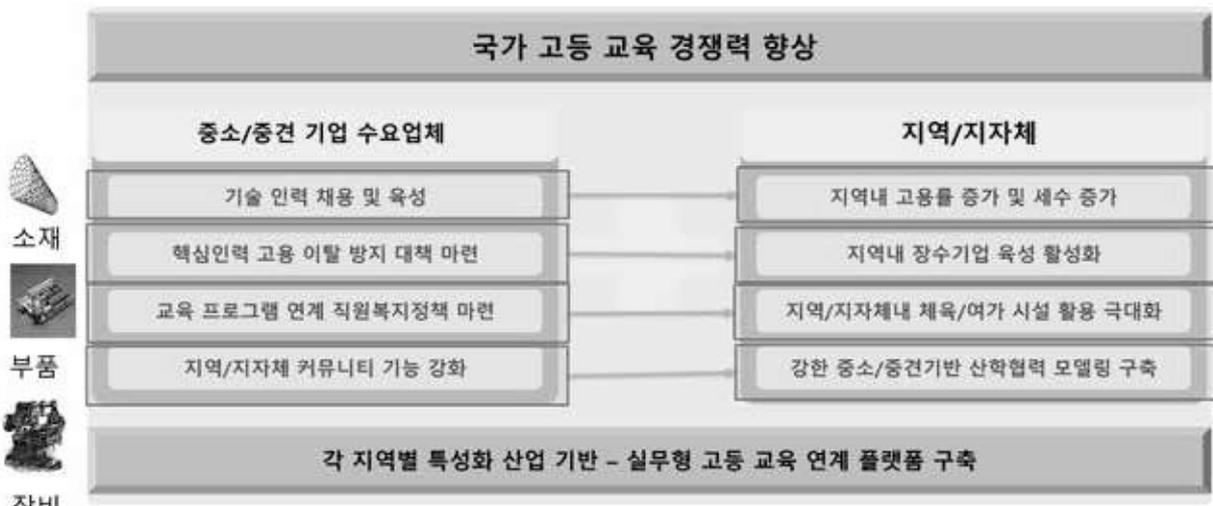
일본 수출규제 품목 수입액 변화 (단위: 10억 원)



수출규제 이후 일본 수입비중 변화 (단위: %)



■ 지역 자주형 산업 기반 실무형 고등 교육 연계 방안



<지역기반 - 고등교육 실무 연계 방안>

■ Working 3 + Education 2 지역/지자체 고등 교육 연계 플랫폼



Weekly 中 3일은 회사에서 일하고



Weekly 中 2일은 대학에서 공부하면...



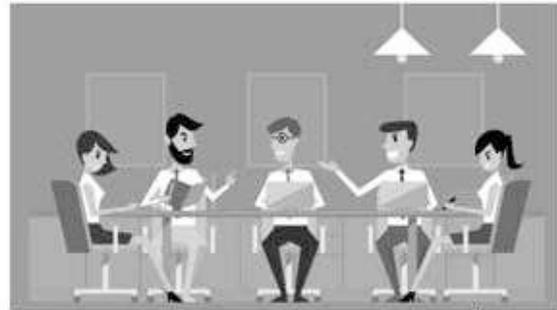
주경야독

X

주경주독
0

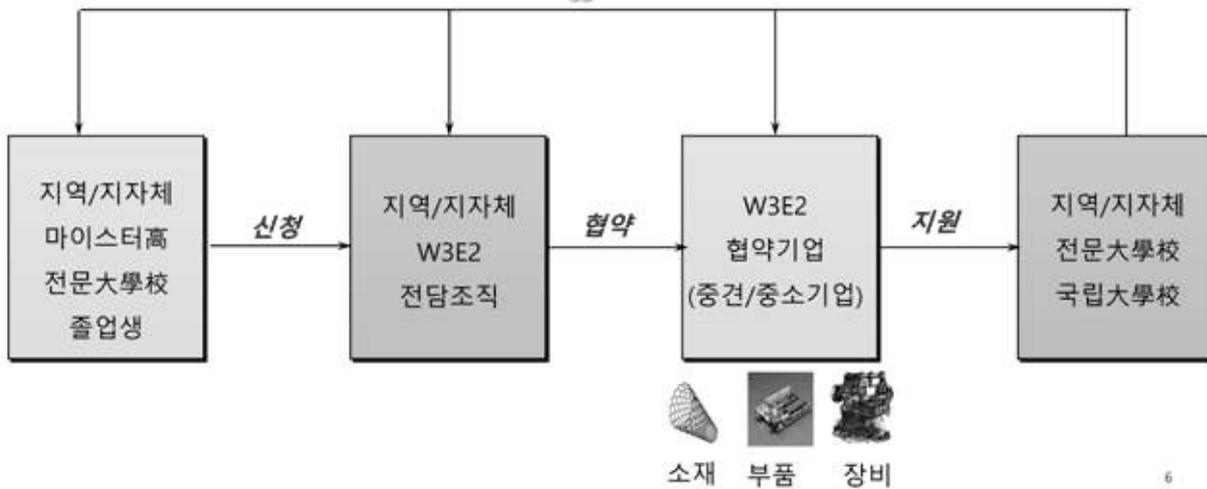
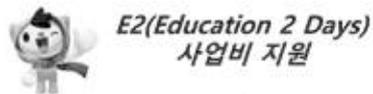
지역/지자체 기반
일하며/공부하는 직장

지역/지자체내
Work + Edu System 구축



5

■ W3E2 일하면서 공부하는 직장 시스템 개요



6

■ 사례) 금오공업고등학교 - 진영글로벌(주)간 W3E2 협력 모델(제안)

금오공업고등학교(마이스터고) - 진영글로벌(주)간 일하며 공부하는 학습 프로그램 개발 제안 중



일본 소재 국산화 PCT FFC 라미네이션 교육 장비 설치 (先학습용 장비 설치)

[라미네이션 장비]



[교육 전문 교관 파견]

감사합니다.

토 론 3

심재승

청주대학교 교수

인구감소시대에서의 지역발전을 위한 대학연계방안의 모색

심재승 청주대학교 교수

현황

지방대학들의 학령기 인구의 급감으로 지방대의 존립 위기가 해당 지역의 위기로 이어질 가능성이 큼에 따라 지방자치단체와 지방대의 협력을 통한 지속 가능한 지역 발전이 대학교육과 지역혁신의 주요 현안으로 급부상하고 있다.

그동안 대학재정지원사업이 중앙정부 중심으로 추진되다 보니 많은 지방대학 들은 그들이 위치한 지역에 관심을 갖고 지자체와 적극 협력해야 필요성을 크게 느끼지 못했던 것이 현실이었고 지자체는 중앙정부가 대학재정지원사업의 조건으로 요구하는 매칭펀드를 제공할 뿐 그 이상의 어떤 법적인 권한이나 역할이 없다 보니 눈앞에 다가오는 위기를 해소하기 위해 대학과 적극적으로 협력하기가 쉽지 않았다.

이런 가운데 지방대학과 지역의 위기를 타개하기 위한 시·도 지자체의 역할이 중요해지는 만큼, 지역의 대학-지자체-산업계 간 연계와 협력에 의한 지역발전의 실질적 방안이 요구되는 가운데, 이를 위해 그에 상응한 법적 권한과 책임을 명시함으로써 적절한 역할을 수행할 수 있는 수단 확보와 방안 마련의 필요성을 제시한 것으로 대단히 시의적절한 발제로 생각된다.

대학지원에 대한 행정의 역할의 필요성

대학이 지역경제에 미치는 영향은 한림대 한 대학이 지역소득의 창출에 기여한 추정액이 연간 1,504억원~1,693억원에 이른 것으로 분석되었다. 대학이 지역에서 고용 창출, 창조 활동 선도, 브랜드 가치 형성, 사회적 자본 제공 등의 활동을 통해 얼마나 중요한 기능을 수행하는가를 경제적으로 분석한 것이다. 또한 2018년 한국은행의 발표에 따르면 대학의 정원감소는 지역사회에 경제적으로 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 한국은행 강릉본부가 카톨릭관동대 추산기준을 바탕으로 자체 분석한 결과에 따르면, 강릉시에 소재한 대학교의 경우 최근 5년간 감소한 재적학생 수가 약 3,6천명에 이르는 것으로 확인되었다. 강릉시 외 지역 학생의 유입비율 및 대학생 월평균 소비지출을 고려하였을 때 연간 소비지출 감소규모가 약 278억원에 달한

것으로 추정하였다. 이를 참고하여 대학이 지역경제에 미치는 영향을 정리하여 요약하면, 첫째, 지역소득의 감소이다. 타 자치단체에서 유입된 대학생들이 해당 지역에 거주하면서 다양한 소비활동을 하게 된다. 이를 통해 지역소득 창출에 기여하게 되는데 학생의 감소는 지역의 소비활동 감소에 영향을 미치게 되고, 결과적으로 지역 소득감소에도 부정적인 영향을 미치게 된다는 것이다. 둘째, 지역경제의 생산성 저하이다. 대학을 통해 양성된 인적자본은 지식과 기술의 공유를 통해 긍정적인 외부효과가 창출된다. 결과적으로 인적자본이 집중된 지역에서 높은 생산성을 가질 수 있다는 것이다. 세계적으로 성공한 혁신 클러스터 지역인근에는 대학이 있었고, 대학이 성장 및 발전하는 과정에서 지역과 긴밀한 협력관계를 구축하면서 지역의 산업이 성장하고 지역경제의 생산성이 향상될 수 있다. 셋째, 지역사회 활력 감소이다. 지역사회에 대학생과 같이 젊은 층이 유입되지 않을 경우 인구 활동이 감소하게 된다. 이는 사회·문화적 측면에서도 정체로 이어질 수 있으며, 향후 지역 중소기업 등 소규모 업체에도 인력난이 가중될 우려가 존재한다.

지역상생을 위한 지자체-대학의 협력체제의 구축과 법적 제도화 방안

지역 산업의 침체와 인구감소로 인한 지역 소멸에 대한 위기의식이 높아짐에 따라 지역의 위기를 타개하기 위한 지역대학의 역할에 대한 요구와 기대가 커지고 있다. 지역 대학이 지역사회와 협력해 대학과 지역의 활로를 찾을 수 있도록 하기 위해서는 지자체가 대학과 협력체제를 구축해서 적극적으로 지원하고 조정하는 역할이 강조되고 있고 이를 위해 지자체가 대학 및 지역 산업계와 협력해 지역 혁신생태계를 구축하는 역할을 적극적으로 수행할 수 있도록 법·제도적 여건을 마련해 줄 필요가 있다. 특히, 2017년 현재 지자체가 대학을 지원한 액수가 4,714억 원에 이르고 인구감소의 시대에는 시·도 지자체의 더 많은 재정 지원과 협력이 요청되고 있지만 여전히 지자체가 지역-산업계-대학의 협력을 위해 조정하고 지원할 수 있는 법적 권한이나 근거가 미비한 상황이다.

2014년에 “지방대학의 경쟁력 강화 및 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지”하기 위해 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」(약칭: 지방대육성법)이 제정되었다. 이는 갈수록 심화되는 수도권 집중으로 인한 지방대학 및 지역의 소외를 타개하기 위한 지원 방안을 마련하기 위한 것으로, 국가와 지방자치단체가 지방대학 및 지역인재 육성을 지원하기 위해 기본계획과 시행계획을 수립·시행하도록 하는 등의 다양한 책무가 규정되어 있다. 구체적으로 교육부장관은 5년마다 기본계획을 수립하고 중앙부처의 장과 시·도지사에게 통보하면 중앙부처의 장과 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 시행계획과 추진실적을 교육부장관에게 보고해야 한다. 이 외에 중앙정부와

지자체가 지방대학 지원과 지역인재 채용의 확대를 위해 수행해야 할 여러 책무가 법에 명시되어 있다. 교육부장관이 기본계획을 수립하고 장관 소속으로 육성지원위원회를 두도록 하는 등 주로 교육부의 역할과 권한이 중요하게 다루어졌지만 지방대학이 위치한 시·도는 연도별 시행계획과 추진실적을 보고하고 지방대학을 위해 다양한 지원을 해야 하는 등 주로 책무만 부여받고 있을 뿐이다. 제19조에 지자체는 여러기관들의 협의·조정을 위한 '지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회'를 둘 수 있다는 규정이 있으나 구성·운영에 필요한 사항은 조례로 정하도록 할 뿐 법이나 시행령에 어떤 권한도 명시되어 있지 않다는 점을 강조하면서 법적 근거를 시행령에 명시해야 할 필요성을 지적하고 이것이 지방자치단체가 대학과 지역의 위기를 타개하기 위해 지방대학 및 유관 기관들과 중요 사항을 협의·조정하는 역할을 내실 있게 수행할 수 있도록 하는 방안임을 강조하고 있다.

발제자는 시·도 지자체가 지방대 육성을 위한 대학재정지원사업에 관한 행정기능을 이양받을 수 있도록 제도화하는 방안을 다음과 같이 세 측면에서 제안하였다. 첫째, 지방대학 육성을 위한 대학행정기능을 시·도 지자체에 이양할 수 있도록 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에 규정할 필요가 있다. 둘째, 이러한 법적 근거를 토대로 지자체가 지방대학 육성을 위해 직접 재정지원을 할 수 있도록 지방세 등 재원 확보방안도 마련해야 할 것이다. 셋째, 이와 같은 법과 재정 기반 마련과 함께 지방자치단체가 대학과 지역의 위기를 타개하기 위해 지방대학 및 유관 기관들과 중요 사항을 협의·조정하는 역할을 내실 있게 수행할 수 있도록 협의회는 법적 근거를 시행령에 명시할 필요가 있다.

문제점과 한계(토론자의 견해)

국가의 산업발전을 위해 산업계와 대학의 연계협력은 지속적으로 이루어져 왔다. 하지만 이러한 연계협력은 국가정책의 기초에 따라 변화되어 왔으며, 중앙정부 중심으로 제도가 구축 및 실행되어 왔다. 아직까지 중앙정부 중심으로 제도가 마련되어오고 있기 때문에 지방정부의 실태를 정확히 반영하지 못한채 지방정부의 역할은 수동적으로 이루어져오고 있다. 그렇기 때문에 국가의 예산은 지원되고 있지만 실질적인 성과로 이어지는 것에는 한계가 존재하였다.

대학은 각 지방정부에 위치하여 있지만 대학에 대한 정책결정은 중앙정부에서 주도하고 있기 때문에 사실상 지방정부는 지역에 위치한 대학의 정책결정에서 수동적인 지위에 위치해 있다. 「고등교육법」을 살펴보면 학교는 교과부 장관의 지도 및 감사하에 있지만 교육재정은 지방자치단체에서도 지원을 해야하는 것으로 규정되어 있다. 재정지원은 이루어지지만 지방자치단체의 지도·감독은 받지 않기 때문에 지역 내

대학을 통한 지역경제 활성화를 위한 적극적인 정책활동에 한계점으로 작용하게 된다. 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획은 교육부장관이 중심이 되어 수립되고 있기 때문에 결과적으로 중앙정부 중심의 정책이 마련될 수 밖에 없는 구조이다. 결과적으로 이러한 법제도의 구조적 문제로 인해 지방대학의 육성과 이를 통한 지역경제활성화로 연결되는 것에는 한계가 존재할 수 밖에 없다. 상기 발제문은 이러한 문제점을 시의적절하게 지적한 것으로 대단히 유의미한 발제로 생각된다.

일본의 사례(참고1)

일본도 우리나라와 유사하지만 그 관계가 진전 또는 확대 경향에 있다. 지자체가 고등교육기관에 대해서 가지고 있는 권한은 그다지 크지 않았다. 법 제도상은 국가의 교육진흥기본계획을 참작한 다음 지자체 내에서의 교육진흥기본계획을 책정하는 것(교육기본법 제17조 제2항), 지방공공단체가 설립하는 대학, 즉 공립대학은 그 지방공공단체장이 소관하는 것(지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률 제32조)이 정해져 있는 정도이다. 그러나 인구감소와 지방분권화의 진전으로 대학에 대한 지방자치단의 지원과 그 역할이 강화되고 있다. 특히, 2014년의 학교교육법 및 국립대학법인법의 개정으로 당시까지 불가영역으로 생각되어온 교육 연구와 관리운영을 분리하게 되고, 교육기관 그 자체의 관리운영에 관해서는 행정에 의한 영향이 무시할 수 없게 되었다. 기본적으로 지자체의 고등교육정책과 관련해서는 일본은 지자체가 설립한 공립대학(도립 및 시립대학)의 관리와 활용에 관한 것이라고 할 수 있다. 2018년 현재 전국에서 86개의 공립대학이 운영되고 있고 지자체가 관여하는 공립대학 운영과 관련한 정책은 (1) 공립대학의 신설, (2) 법인화, (3) 재원조치, (4) 교육진흥기본계획의 책정의 4가지로 구분할 수 있다.

현(광역자치단체)의 고등교육정책

일반적으로 문화스포츠부에 대학정책과를 설치하고 있다. 과 레벨의 조직이고, 사립학교와 종교법인을 관할하는 문화교류과와는 별도로 설치되어 운영되고 있다. 기본 방향은 (1) “지역을 기반으로 한 실천적인 교육의 추진과 사회인의 재교육의 수용 촉진”을 위한 대학의 기능 확충, (2) “지역공생의 실현”을 위해 “지자체, NGO, 대학, 기업 등이 대등의 입장에서 연결되어, 지역과제의 해결을 도모하는 플랫폼에 의한 활동”이 주창되고, (3) “대학생에 의한 자주적, 창조적인 이벤트 등의 실시를 지원하는 한편, 유학생의 생활 및 취업을 지원하고, 지역활동과 자원봉사활동으로의 참가를 촉구한다”는 것과 최첨단의 학술연구의 추진이 주창되고 있고, 나아가

“지역에 뿌리를 내리고 활동하는 우수한 지역인재를 육성” 하기 위한 프로그램의 개발에 관해서도 대학연계를 통한 추진책이 포함되어 있다.

시(기초자치단체)의 고등교육정책

주로 종합기획국의 종합정책실에 대학정책담당팀이 설치되어있다. 조직 수준은 부서의 “팀에 의한 담당” 이고 규모가 작지만, 시정 전반을 통괄하는 종합기획국 내에 설치되어 있어 시의 정책의 일환으로서 고등교육을 인식하고 있다.

지역주도의 대학연계협력 접근을 위한 제언(참고2)

1) 행정주도 지역발전방안

행정주도의 지역발전방안으로 지금까지 많이 수행되어오던 형태는 예산에 대한 지원이다. 예산지원을 통해 대학에는 인력양성과 연구활동, 기업에는 신기술개발 및 필요장비 구축 등의 방향으로 이루어져 왔다. 최근에 정부에서는 보다 적극적이고 다양한 지원방안을 마련하고자 노력하고 있으며, 산업과 연계된 다양한 기관들과의 네트워크를 구축시킴으로서 지역내에서 산업, 대학, 연구기관 등의 산업생태계 구성을 통해 지역 발전을 위한 제도적 지원마련을 위해 노력하고 있다.

행정주도적 지역발전은 대학과 지역의 산업과의 산학협력을 구축함으로써 지역산업발전, 경제활성화, 일자리 창출 등을 실현하기 위한 목적을 가지고 있다. 이에 정부에서는 산학협력 활성화를 위한 기본계획을 지속적으로 수립하고 있으며, 2016년 교육부를 중심으로 ‘산학협력 활성화 5개년 기본계획’¹⁾을 발표하기도 하였다. 1990년대 산학협력의 태동기를 지나 현재 성숙기 시대로서 정부는 산학협력을 통해 상생협력 및 지속가능성을 산학협력의 기본개념으로 설정하였다. 이를 통해 기업 경쟁력 제고 및 일자리 확대를 주요 목적으로 구축하였으며, 특히 지역경제 성장 및 자립화를 평가의 주요 지표로 설정하였다. 즉, 산학협력은 대학과 지역이 구별되어서 혹은 독자적으로 진행되는 것이 아니라 지역성장과 연계되어야 하고, 이를 통해 궁극적으로 지역의 자립이 가능해져야 한다는 것이다. 지금까지 산학협력은 대학 중심 또는 상생 목적을 가지고 대학이 산업체로의 일방향적인 협력관계를 구축해왔지만 산학간 양방향 관계를 구축함으로써 대학과 기업이 필요로하는 방향으로의 연계협력 구축을 추진하고 있다.

1) 「산학협력 5개년(’16~’20)기본계획」은 교육부, 기재부, 중기청 등 9개 부처·청이 합동으로 수립 및 발표하였다.

행정주도의 지역발전방안은 지역주민이나 대학주도보다는 거시적인 관점에서 이루어질 필요가 있다. 즉, 지역주민이나 대학주도는 지역의 여건을 더욱 잘 알고 있으며, 국가단위에서의 포괄적 사업보다는 지역현실을 반영한 세부적이고 실용적인 연계협력 방안을 마련 및 추진하는 역할을 담당해야 한다. 하지만 행정주도 즉 정부차원에서 이루어지는 연계협력의 경우 지역단위의 사업을 지원하는 것 뿐만 아니라 국가의 산업의 전반적인 맥락에 따른 제도구축 및 지원방안을 마련함으로써 지역사회의 발전과 더불어 국가의 발전에도 긍정적인 대학과 지역과의 연계협력이 이루어질 수 있는 장을 마련하는 역할을 담당해야 하기 때문이다.

종합하면 행정주도적 지역발전은 정부차원의 제도적 측면에서의 접근이 이루어져야 하며, 특히 대학과 지역의 연계협력의 효과를 증대시킬 수 있는 방향으로 제도를 구축하는 것이 핵심이라 할 수 있다.

2) 대학주도 지역발전 방안

대학주도의 지역발전 방안은 대학의 교육기능을 활용한 발전방안을 제시할 수 있을 것이다. 앞서 논의하였듯이 전통적으로 대학은 '교육'과 '연구'의 기능을 수행하는 기관이었다. 이에 대학주도의 지역발전 방안은 대학이 가진 고유의 기능을 활용함으로써 이것이 지역발전에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 방안을 마련하는 것이다.

대학주도적 지역발전방안은 종합적으로 대학의 교육 및 연구기능을 지역주민을 위해 제공하는 것이며, 대학이 보유한 물적자원을 활용할 수 있게 함으로서 대학의 지식이 대학내에 머무르는 것이 아니라 지역사회로 환원될 수 있도록 하는 것이다. 보다 세부적인 방안을 마련할 필요는 있으나 대학주도적 지역발전은 결과적으로 대학이 가진 고유의 기능을 활용함으로써 효과를 도출할 수 있는 방안으로 수립되어야 한다.

이때 고려사항은 대학이 주도적 역할을 수행하지만 교육 및 연구활동이 대학의 독자적 영역이 아님을 인식해야 하며, 지역사회의 특성에 맞춘 교육체계를 구축해야 한다는 것이다. 아직까지는 대학과 지역사회의 쌍방향적인 관계구축이 확대되거나 활발하지 않고 있다는 점에서 쌍방향적 관계를 구축하기 위한 노력이 선행되어야 할 것이다. 또한, 지역대학의 인재가 졸업 후 지역에서 경제활동을 함으로서 지역발전을 이끌어 갈 수 있도록 지역산업과의 연계를 통한 인재교육이 필요하다. 이를 위해 대학에서는 재학중인 학생의 진로탐색이 지역내 산업과 연계될 수 있는 방안을 고려해야 하며, 지역내 산업에서 활용할 수 있는 기술교육을 중심으로 필요한 대학교육과정을 개편해야 할 것이다.

3) 지역주민주도 지역발전방안

지역사회에 대한 주민들의 관심이 높아지고, 행정의 영역에서 주민들의 참여가 확대됨에 따라 지역주민이 주도적으로 정책을 발굴하고, 제안하는 등 지역발전을 위한 활동이 활발해지고 있다.

특히, 지역주민의 참여는 정주환경 개선, 교육과 육아, 복지·안전·돌봄, 문화예술 및 생활협동조합 운동 등과 같이 정주공간과 생활환경 개선(행정안전부, 2017: 137)이 중심으로 이루어지고 있다. 종합적으로 현대사회에서 지역발전을 위한 지역주민의 참여는 도시재생과 활성화의 성취가 크다고 할 수 있다. 결과적으로 지역주민들의 수요를 충족시키고 살기좋은 지역으로 도시가 활성화 되면 지역의 가치는 상승할 것이다. 지역주민 주도적 지역발전을 위해서는 정부(자치단체)와 대학의 역할이 중요하다. 자치단체는 지역주민의 제안을 활성화할 수 있는 제도를 마련하여 활성화를 위한 역할을 담당해야 한다. 대학은 지역주민을 대상으로 지역발전과 관련된 다양한 교육을 제공함으로써 주민의 제안이 지역발전으로 이어질 수 있는 역량을 키우는 역할을 담당해야 할 것이다. 이때, 기업, 시민단체 등은 보조자의 역할로 지역주민이 지역발전을 위한 제안의 발굴 및 전략도출에 도움을 줄 수 있는 역할을 담당할 수 있다.

4) 대학연계를 통한 지역활성화 방안의 종합

지역 내 대학의 입지는 지역경제 및 인재유입에 긍정적인 영향을 미친다는 것은 주지하는 바이다. 하지만 출생인구가 지속적으로 감소하고 있고, 이로 인한 대학의 구조조정이 논의되고 있는 상황에서 더 이상 대학으로 인한 지역의 긍정적 영향은 자생적 노력없이 기대하기 어려운 상황으로 이어지고 있다. 더욱이 지역대학이 경쟁력을 갖고 지역 내에서 거주하고 일 할 수 있는 인재유입을 위해서라도 지역이 지닌 다양한 요소를 종합적으로 활용한 적극적인 방안의 마련이 필수적이다.

지금까지 지역내 대학에 대해 지방자치단체가 갖는 영향력은 중앙정부와 비교하였을 때, 미미한 수준이었다. 또한, 지역 내 산업과의 연계협력 역시 소극적인 형태로 이어지고 체계적이지 않은 상황이라 할 수 있다. 이로 인해 지방은 지속적인 인재유출로 지역 내 산업을 유지시킬 수 있는 인재확보에 어려움을 겪어 왔으며, 지역산업 역시 인재확보의 어려움과 더불어 산업활성화에 어려움을 겪어 왔다. 이에 지방 주도적 역할의 강화 필요성이 더욱 절실한 상태이다. 이에 지역내 산업구조와 대학과의 긴밀한 연계협력 방안을 모색할 필요가 있다. 이에 대해 각 주체별 역할과 접근전략을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 역할의 재분배이다. 대학과 산업과의 연계협력을 위한 중앙정부 차원의 지원과

계획이 지속적으로 마련되고 있다. 하지만 지역경제의 자생적 성장을 위해서는 중앙정부는 지금까지의 방식과 다른 형태의 지원이 필요하다. 즉, 지역이 주도적으로 지역내 대학 및 산업과의 연계 협력이 이루어질 수 있는 방향으로의 지원이 필요하다. 이를 통해 지방정부에서는 지역의 산업수요, 구조 등을 파악하여 대학을 통해 제공가능한 방안마련을 고려할 수 있다. 즉, 지역내 산업구조에 따른 지역인재 육성, 지역 대학의 전공과정 개편, 산학연 협력을 통한 기술창출, 대학의 시설개방, 지역을 대상 교육확대 등을 고려할 수 있다. 대학과 산업과의 긴밀한 연계는 지역 대학의 졸업자들에게 일자리 제공으로 이어질 수 있으며, 대학교육과 취업과의 연계로 인한 인재육성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 이는 지역대학 졸업자들이 타 지역으로 이동을 감소시킬 수 있을 것이며, 이로 인해 지역인구의 증가 및 경제활성화에 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 지역중심 네트워크 구축이다. 지역 내 대학이 지역사회에 미치는 경제적 영향력과 인재확보에 긍정적인 영향이 확인되었음에도 불구하고, 지역 내 대학과 지역산업과의 관계는 긴밀하지 못한 상황이었다. 대학의 연구역량을 통한 산업기술 발전과 관련되어서도 기존까지는 체계적인 연계협력이 충분하지 않았기 때문에 일회성 또는 대학중심의 기술개발 활동이 중심적이었다. 이는 지역산업과 대학간의 긴밀한 네트워크 구축이 마련되어 있지 않은 것에 기인할 수 있다. 당사자 간 필요성과 긍정적 영향력은 인식하고 있지만 구체화 또는 체계화된 형태를 통한 실질적 성과로 이루어질 수 있는 구조가 마련되어 있지 않았다. 이에 지역중심의 네트워크가 구축되어야 하며, 지방정부는 네트워크 구축을 위한 지원체계를 마련해야 할 것이다. 지역산업의 다양한 수요(기술, 인재, 교육 등), 대학의 요구(일자리 창출, 재정적 지원 등) 분석을 통해 지역산업과 대학간 수요와 공급이 적합하게 충족될 수 있는 네트워크가 구축되어야 할 것이다.

종합적으로 지금까지의 대학과 산업과의 연계협력 방식의 패러다임의 변화가 필요한 시점이다. 중앙정부 주도적 산학연계 협력방식을 탈피하고, 지방정부가 중심이 되어서 지역의 산업수요와 대학상황에 맞는 연계협력 체계를 구축할 수 있도록 패러다임의 전환이 이루어져야 한다. 지방의 위기상황에서 위기를 극복할 수 있는 방안과 방향의 마련은 지역의 상황에 따라 이루어져야 하며, 이는 지방정부가 가장 잘 수립할 수 있기 때문이다. 중앙정부는 주도적 위치에서 지원자의 위치로 역할을 전환해야 할 것이며, 각 지방정부 특성에 따른 산학연계가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

토 론 4

박남기

광주교육대학교 교수

지역 대학 혁신과 지방정부 역할 강화 논의 전제 조건

박남기 광주교육대학교 교수

I. 들어가며

토론원고 마련에 주어진 시간이 짧아 몇 가지 생각만 급하게 정리하였습니다. 추가 토론 사항은 당일 토론장에서 보완하고자 합니다.

II. 지역 대학 육성 논의 전제 조건

지역 대학들이 지역 발전을 위해 제 역할을 하면서 대학 발전도 도모할 수 있도록 하기 위해서는 지역 대학들이 처한 상황을 우리나라 고등교육 특성에 비춰 이해해야 한다. 각각의 특성을 감안한 명확한 정책 방향을 정하고, 그러한 전제 조건을 충족시키는 방향에서 지방정부의 역할 강화 방안이 마련되어야 기대한 만큼의 성과가 날 것이다.

1. 졸업생의 함량 미달과 대학의 열악한 교육 여건

혹자는 우리나라의 경우 대학 졸업생이 너무 많다고 생각한다. 그런데 문제의 핵심은 대학생 많은 것이 문제가 아니라 많은 지역 대학들이 대학교육을 받을 역량을 갖추지 못한 학생까지 받아서 이들을 대상으로 일종의 사회적 돌봄 기능을 수행한 후 직업 세계에서 필요로 하는 역량을 제대로 길러주지 못한 채 사회로 내 보내는 것이다. 세계적 수준의 역량을 갖춘 인재로 배출한다면 세계로 진출할 수도 있을 것이다.

이 문제를 해결하기 위해서는 각 분야별 졸업시험제도라도 도입해야 할 것이다. 미국 일부 주에서는 주립대학이 졸업시험제도를 도입하여 졸업생의 질을 관리할 경우에 재정 지원을 하고 있다. 이는 전문대의 직업교육뿐만 아니라 일반대학이 지역사회가 필요로 하는 수준의 인력을 제대로 공급하도록 하는 기반이 될 것이다. 이 제도는 대학들이 아무나 받아들이는 것에 대해 고민하고, 일단 입학한 학생들에 대해서는 해당 전문분야가 정한 졸업 기준에 부합하도록 기초지식 교육, 생활훈련, 그리고 직업 교육을 시키게 될 것이다.

이때 필요한 것은 교수들이 학생 개개인의 성장에 관심을 갖고 지원할 수 있도록 교수 1인당 지도 학생 수 혹은 수강생 수를 조절하는 것이다. 교수의 1대1 도제식의 집중적인 지도를 필요로 하는 실험실습과목을 비롯하여 고급 역량을 키워주는 과목의 경우에는 특히 이러한 질 관리가 필요하다. 반대로 일반적인 기초 지식이나 교양 지식을 전달하는 과목의 경우에는 뛰어난 교수 수강 인원을 제한하지 않아도 된다. 이 경우에는 높은 급여를 받는 교수 1인에 훈련받은 대학원생을 튜터로 투입하여 이들이 20명 정도씩의 학생들을 집중 지도하도록 시스템을 구축하는 것이 더 바람직하다. 그리고 온라인을 통해서 해결 가능한 지식 습득 강좌는 온라인으로 돌린다면 거기에서 절약된 예산을 가지고 학생 개개인 맞춤형 1대1 지식, 삶, 그리고 진로지도를 해줄 수 있을 것이다. 이러한 노력을 기울인다면 지금보다는 더 나은 역량을 갖춘 학생들이 배출될 것이다.

“지역 대학은 학령기 학생 위주의 대학교육에서 탈피해 성인의 생애주기별 학습 수요 변화에 부응하며 새로운 교육과 연구 수요를 창출해 나가야 한다”는 주장에도 불구하고 현실 속의 대학은 그러한 역할을 할 수 있는 인력, 프로그램, 시설 여건을 갖추고 있지 못하다. 대학이 아닌 직업훈련소, 혹은 사회의 다른 기관에서 새로운 직업 준비를 하는 것이 용이한 상황이 지속되면 대학은 결국 성인교육 기관으로서의 역할을 수행하기 어려울 것이다. 대학과 직업훈련기관과의 관계 정립이 필요하다.

2. 연구 중심(대학원 중심) 대학의 학부 정원 과다

가. 연구 중심 표방 대학들의 과다한 학부 정원

미국 2019학년도(가을학기) 학부 신입생 합격자는 하버드 1,950명(최종 등록: 1,650명), 프린스턴 대: 1,941명(최종등록: 1,554명), 예일대 2,118명(최종 등록: 1,483명)이다. 대학은 합격자를 발표할 때 미리 최종 등록자를 염두에 두는 점을 감안할 때 미국 명문대학들의 학부 신입생은 1,500명 내외임을 알 수 있다. 예일대의 경우 2019학년도 가을 학기 기준 학부 학생 수는 5,746명에 불과하다. 허남린(2016)은 미국 명문 사립 대학들 중에 한 학년의 정원이 2,000명을 넘는 대학이 거의 없고, 넘을 경우는 스스로 명문대학으로서의 지향을 포기하는 것과 다름이 없다고 말한다. 그 이유는 교육의 질과 학생 수(교수 1인당 학생 수)가 반비례하기 때문이라고 한다.

우리나라 수도권 소재 소위 명문 대학들의 학부 입학 정원은 미국의 두 배 이상이다. 수도권(서울) 소재 대학의 정원 변화 추이를 살펴보기 위해 1970학년도 정원을 기준으로 상위 몇 개 대학만 간단히 살펴보았다. 우리나라 대학들(*서울대 제외)도 1970년 무렵에는 모두 2천 명 이하였다. 하지만 2020년 학년도를 기준으로 보면 모두 입학정원이 3천 명 이상이다. 심지어 5천 명에 육박하는 대학도 있다. 2014년 이후에도 정원을 더 늘린 대학은 이화여대, 중앙대, 성균관대 등이다.

<표 1>대학 신입생 정원(1970, 2014, 2020)

단위: 명

대학명	1970학년도	2014학년도	2020학년도
서울대학교	3,050	3,386	3,312
이화여자대학교	2,000	2,989	3,031
한양대학교	1,865	4,815	3,130
연세대학교	1,710	4,936	3,632
고려대학교	1,665	5,258	4,084
건국대학교	1,290	4,760	3,388
중앙대학교	1,270	4,498	4,914
성균관대학교	1,205	3,442	3,762

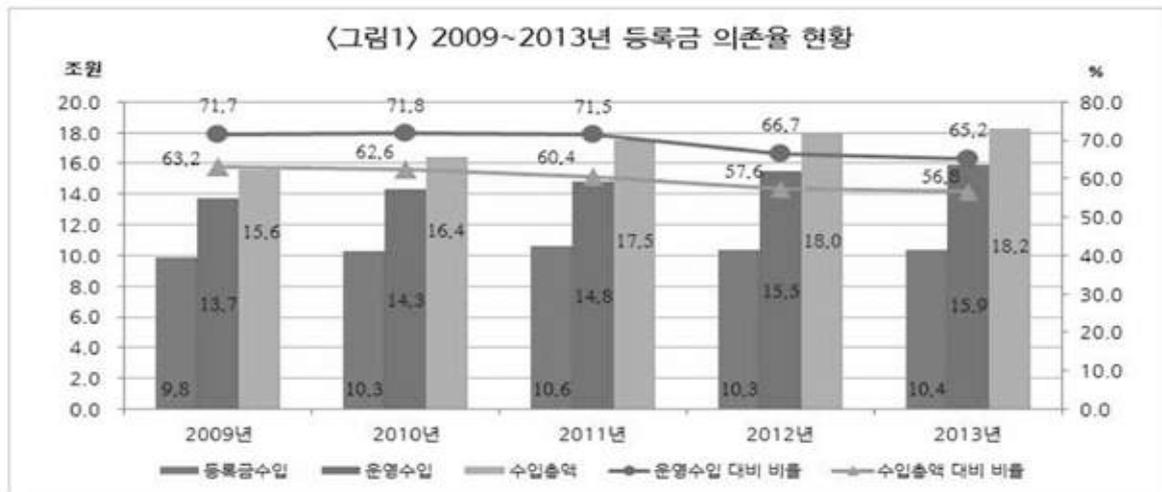
자료: 1970년 정원: 「대학학생정원령」(대통령령 제5430호 1970.3.1. 시행).

대학알리미

나. 학부 정원 감축 반발 이유

학부 정원 과다 상황과 인구절벽으로 인한 신입생 자원 급감 현실을 알고 있는 우리나라 수도권 소재 명문 사립대학들이 학부 정원을 줄이는 것에 대해 강하게 반발하는 이유는 무엇일까?

첫째 이유는 사립대학 수입의 등록금 의존율이 아주 높기 때문이다. 2013년 현재 우리나라 4년제 사립대학의 총수입 대비 등록금 의존율은 56.8%이고 운영수입 대비 등록금 의존율은 65.2%로 절반을 훨씬 넘는다. 그림에서 보는 것처럼 최근 5년간 등록금 의존율은 지속적으로 줄고 있는데 그 이유는 2012년 국가 장학금제도 도입과 국가 대학재정 지원사업비 증가에 따른 국고보조금 수입 증가가 주 요인이다(대학교육연구소, 2015.05: 2). 미국 사립대 등록금 의존율은 2011년 현재 33.3%로 우리나라의 절반 수준이다.(강영혜, 2012: 36).



[그림 1] 출처: 대학교육연구소, 2015.05.11., 2쪽

두 번째 이유는 앞의 이유와 직결된 높은 등록금 때문이다(<표 2> 참고). 우리나라 사립대학 등록금은 미국에 이어 세계 두 번째로 높다. 2014년도 학부 등록금을 비교해보면 미국 21,189달러, 우리나라 8,554달러, 호주 8,322달러, 일본 8,263달러로 우리나라 국민소득 대비 사립대학 등록금이 아주 높음을 알 수 있다. 우리나라 석사 학생 등록금은 1만 2천 달러를 넘어서서 호주와 일본의 두 배 수준을 넘는다. 학부학생 100명 감소는 85만 달러의 수입 감소를 의미하는 상황에서, 학생이 줄 경우 이를 대체할 만한 소득원이 별로 없는 대학으로서는 학생 수 감축은 곧바로 대학의 재정위기로 직결되기 때문에 수단과 방법을 가리지 않고 학부 정원을 지키려고 애를 쓸 수밖에 없다.

<표 2> 2013-14학년도 사립대(자립형) 전일제 학생 등록금 (미국달러의 PPP환산액)
단위: US\$

국가명	학부	석사	박사
미국	21,189	16,932	22,929
한국	8,554	12,270	11,510
호주	8,322	7,537	1,997
일본	8,263	6,926	5,743
프랑스	1,808-7,598	1,098-12,994	-
노르웨이	6552	8,263	-

출처: OECD, 2015: 275. Table B5.1a

세 번째 이유는 학생과 학부모의 대학 선택 기준은 그 대학의 명성(브랜드 네임)이기 때문이다. 일반인들이 제품을 선택할 때 회사명(브랜드 네임)을 중시하듯이 학생과 학부모가 대학을 선택할 때, 기업체가 직원을 채용할 때에도 대학 이름을 중시한다. 따라서 대학의 입장에서는 비용이 많이 드는 교수 1인당 학생 수와 같은 교육여건 지표 개선의 필요성을 강하게 느끼지 않는다. 실제로 언론사 대학 평가에서도 중요한 지표의 하나가 대학에 대한 평판도이다 보니 명문대학들은 교육여건 개선을 통해 우수 학생을 유치하려 하기보다는 대학의 평판도에 안주하는 경향이 커진다. 가령 중앙일보의 2015년 교육중심대학평가 지표 총점 250점 중에서 교수 확보율은 20점인 반면 여론조사 결과를 바탕으로 한 평판도는 총 50점(5개 지표)에 달한다. 평판도와 관련된 순수 취업률(30), 유지취업률(20), 중도포기율(15) 등까지 감안하면 교수 확보율이 차지하는 중요도는 더욱 작아진다.

다. 대학구조개혁 평가에서 교수 1인당 학생 지표 비중을 낮춘 이유

2015년 대학구조개혁평가 지표에서 정부는 교수 1인당 학생 수가 차지하는 비중을 낮추었다. 이렇게 함으로써 교수 1인당 학생 수를 외국 명문대 수준으로 낮추어 대학의 국제경쟁력을 높이고, 동시에 문제가 된 박사급 인력 취업난도 완화시킬 수 있는 기회를 스스로 포기하였다. 구조개혁을 통해 대학의 국제경쟁력을 높이겠다는 정부가 구조개혁 평가에서 교육의 질을 좌우하는 교수 1인당 학생 수 지표 비중을 낮춘 이유는 무엇일까? 가장 큰 이유는 서울 소재 대학들이 유리한 평가를 받도록 하기 위함이다. 정원을 채우지 못한 지방대학들은 1인당 학생 수가 저절로 줄어들고 있기 때문에 이 지표의 비중을 높일 경우 여건이 열악한 지방대가 오히려 더 높은 점수를 받게 된다는 우려가 바탕에 깔려있다. 보다 근본적인 이유는 사립대학에 대한 정부지원 한계 및 등록금 동결(인하) 정책과 관련되어 있다. 우리 정부의 고등교육에 대한 재정 지원은 2012년 현재 국민총생산(GDP) 대비 0.8%이다. OECD 평균은 1.3%이고 미국은 1.5%이다(OECD, 2015: 259). 고등교육에 대한 정부 부담 비율이 OECD 평균에도 훨씬 못 미치는 상황이지만 정부는 대학에 대한 재정 지원을 늘리는 대신 교육여건 개선 포기 쪽으로 정책 방향을 잡고 있다. 정부가 대학의 교수 1인당 학생 수를 낮추도록 유도하려면 당장 등록금 동결 조치를 해제하거나 아니면 정부지원금을 늘려주어야 한다. 그러나 두 가지 모두 어렵다고 판단한 정부는 가장 쉬운 방법인 교육여건 현상 유지책을 선택한 것이다.

3. 연구중심대학 정책 및 지원 방향 재검토

가. 명실상부한 연구중심대학

지역 대학은 지역의 고급 연구인력 배출(연구중심대학), 지역 산업체와 사회가 필요로 하는 학부 인력 배출(교육중심대학), 그리고 지역 산업체의 중견인력 배출(전문대학) 기능 등을 담당한다. 우리나라 대학의 큰 문제 중의 하나는 연구중심대학을 표방하는 대학들이 학부 정원까지 과다 확보하고, 그러면서도 학부 교육은 내실 있게 하지 못하는 것이다. 정부가 명확히 해야 할 것은 연구중심대학과 교육중심대학, 직업교육 대학을 구분하여 육성할지 아니면 연구중심대학과 교육중심대학을 통합하여 운영하도록 육성할 것인지에 관한 것이다. 만일 이 양자를 동시에 수행하는 대학으로 육성하고자 한다면 그러한 대학들이 이 두 가지 기능을 제대로 수행하는 데 필요한 인력과 시설 그리고 예산을 제대로 갖추도록 유도해야 할 것이다. 앞에서 살핀 것처럼 연구중심대학을 표방하면서도 학부 정원 줄이는 것을 꺼리는 이유로는 등록금 이외에도 졸업생들의 대학에 대한 헌신도, 연구 중심대학을 지향하기에는 적합하지 않은 정부와 기업체의

연구비 집행 및 연구소 소유 문화를 들 수 있다.

우리 사회에서 졸업생들의 대학 헌신도 즉, 대학 발전을 위한 기부금 기탁과 동문회를 통한 대학 발전에의 기여, 그리고 대학에 대한 사회적 선호도는 대학원 기준이 아니라 학부 기준이다. 우리나라 학벌은 대학원이 아니라 학부를 중심으로 형성되어 있다 (박남기, 2018). 이러한 이유로 연구중심대학들도 학부 정원 줄이기를 꺼리게 되고, 이는 대학원 교육의 부실로 이어지고 있다. 이로 인해 산업체와 지방자치단체는 대학이 배출하는 인력의 질을 신뢰하지 못한다.

나. 연구중심 대학의 학부 정책 명확히

앞에서 분석한 것처럼 우리나라 수도권 명문대학 신입생이 대부분 2천 명 이상이나 될 정도로 과도하게 많다. 학벌을 완화시키기 위한 하나의 방안은 명문대학의 학부정원을 크게 줄이는 것이다. 우리나라의 학벌은 미국의 경우와 달리 명문대학들이 학부 정원을 과도하게 많이 확보하여 인재를 배출하다 보니 이들이 좋은 직장에서 파벌을 형성하는데에서 발생하고 있다. 명문대학의 학부 정원을 크게 줄인다면, 명문대 졸업생들의 파벌 형성이 완화될 것이고, 우수한 학부 신입생들이 지역의 대학에도 더 늘어나게 될 것이다. 즉, 수도권 대학 학부 정원 축소는 지역 대학이 실력을 갖춘 학부 인재를 확보하여 지역 나아가 국가가 필요로 하는 학부 졸업 인재 배출 기관의 역할을 하도록 하는 기반이 될 것이다.

이를 위해서는 수도권 명문대학들과 지역대학 중에서도 연구중심대학을 표방하는 대학은 그 역할에 충실하도록 지원 시스템을 바꾸는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 현재는 이들이 연구중심대학을 표방하여 국가로부터 많은 연구비를 지원받고 있다. 그런데 동시에 학부생까지 과다 확보하고, 그러면서도 교수 1인당 학생 수는 고등학교보다 더 열악한 상황을 유지하고 있다. 학부 정원을 과감하게 줄이지 않는 대학은 연구 중심대학에 주는 연구비 지원을 대폭 삭감해야 한다. 대학이 방향을 명확하게 잡아 지역 발전에 기여하도록 하는 시스템 재설계가 필요하다.

다. 연구중심대학 기반인 지자체와 기업체의 연구소 소유 문화

기획재정부가 관장한 지역특구선정위원회에서 위원으로 활동한 적이 있다. 특구의 목적 달성을 위해서는 대학과 지방자치단체 그리고 산업체가 연계하여 협력해야 하는 경우가 많았는데 이때 가장 큰 장애가 되는 것이 지자체나 산업체의 연구소 등 산하기관 소유 욕구였다. 지방자치단체도 직접 자기의 산하에 연구소나 관련 기관을 두고 싶어 하지 대학의 연구소를 활용하거나 대학 내에 연구소 신설을 지원하는 것은 꺼리는 것을 알 수 있었다. 이러한 문화 풍토로 인해 연구중심대학을 표방하는 대학의 경우에도

연구비 확보에 어려움을 겪게 된다. 충분한 연구비를 확보하기 어려운 대학이 연구중심대학으로 나아가기는 어렵다. 지방자치단체가 산하에 직접 연구소를 설치하기보다는 대학 연구소를 활용하거나 대학과 연계하여 대학 내에 연구소를 설치하도록 관련 규정을 개정하고 유도할 필요가 있다.

III. 지역 대학 발전과 지방자치단체의 역할 강화 방안

1. 지자체 장의 지역 대학에 대한 기대와 관점

2000년대 후반 국립대 총장 시절 지방자치단체에 여러 가지 지원 요청을 했더니 현행법상 국립대에 직접 지원하는 것이 불가능하다는 이야기를 했다. 국립대만이 아니라 사립대도 지자체와 무관하게 대학을 경영해왔다. 지자체를 필요로 하는 경우는 국고지원 매칭펀드 때 파트너로 활용하는 경우였고, 이 경우에도 예산 확보 후에는 협업이 잘되지 않는 경우도 많았다. 사업을 추진할 때 지자체가 기대한 만큼의 권한을 행사하기가 어렵고 실질적으로 할 수 있는 역할도 많지 않다 보니 눈앞에 다가오는 위기를 해소하기 위해 대학과 적극 협력하기가 쉽지 않다는 것이 지자체의 입장이기도 하다.

지자체 역할 강화의 핵심 요인은 지역 대학을 바라보는 지자체 장들의 관점과 기대이다. 지역 대학을 활성화하고자 하는 데 있어서 걸림돌이 되는 법적 제도적 제약, 각 지자체 장이 지역 대학 활성화 위해 지금까지 해온 성공 사례 등을 분석하여 제도 보완책을 마련할 필요가 있다. 국립대학들이 지역에 있을 뿐 국립대학이지 공립대학은 아니라는 생각에서 벗어나도록 이끄는 제도 보완도 필요하다. 가령 국립대 평의회에 의무적으로 지자체 대표를 의미 있는 수준으로 포함시키고, 평의회가 지자체와의 협력 부분에서는 중요한 의결기관으로서의 역할을 하도록 대학 통치체제를 바꿀 필요도 있다. 미국 주립대학은 보통 주정부 파견 이사가 절반을 차지하고 있다.

2. 공립대 성격을 강화한 국립대

국립대 경영과 지원에서 지방자치단체의 역할을 강화하는 공립대 성격을 강화하는 방안도 고민해볼 필요가 있다. 앞에서 이야기한 것처럼 대학 평의회에 지방자치단체 핵심인사 비율을 크게 높이고, 그만큼의 권한과 책임을 지방자치단체에 주면 될 것이다.

최상덕 연구위원의 주장처럼 중앙정부가 지역 대학 육성 권한과 책임을 지방자치단체에게 상당 부분 이양하는 것도 방안이다. 하지만 위기를 맞고 있는 대학이 위치한 지방자치단체 또한 재정난을 비롯한 여러 문제 상황에 봉착해 있는 경우가 대부분이다.

즉, 지역 대학 육성에 기여하기 어려운 상황인 경우가 많다. 이러한 상황에서 지역 대학 육성 권한과 책임을 지방자치단체에게 주는 것은 의도와 달리 오히려 열악한 지역의 자치단체에게 중앙 정부가 그 책임을 떠넘기는 결과가 나와 지역간 격차를 더욱 키우고, 열악한 지역의 대학 위기를 가중시킬 수 있다. 이점을 염두에 두며 추진해야 할 것이다.

이 문제를 완화시키기 위해서는 지역별 재정 자립도 지수, 미래 성장 가능 지수 등을 개발하고, 이 지수에 따라 열악한 지역에 대해서는 지역 균형발전 특별 지원을 병행해야 할 것이다. 물론 지역의 자체 노력 지수도 개발하여 자체 노력을 유도해야 할 필요도 있다. 2017년 현재 지자체가 대학을 지원한 액수 총액이 4,714억 원이라고 하는데 지자체별 지원액, 지원 내역, 지원받은 대학, 목표 달성도 등의 자료를 분석하면 대안 마련에 도움이 될 것이다.

3. 지역-산업계-대학의 협력을 위한 지자체의 조정과 지원 역할 요구 증대

교육부의 「지자체-지역대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획」이 발표되었는데 “이 사업은 다른 정부 재정지원사업과 달리 지자체와 대학의 협력을 통한 bottom-up 방식의 사업 추진을 강조한다는 점에서 지방자치와 지역 균형발전에도 기여할 것으로 기대된다.”는 것이 연구자의 생각이다. 과거의 경우 중앙정부의 기대와 달리 이에 임하는 대학과 지자체의 자체의 ‘먹튀’ 사례가 존재했다. 예산이 마련되면 일단 최선을 다해 확보하는 데에만 초점을 두고, 확보하여 성과를 내지 못하더라도 따온 만큼은 이익이라는 도덕적 해이가 대학과 지자체에 존재한다. 이를 막기 위해서는 과거 정부 지원 사업의 성과를 측정하여 추후 신 사업 신청에 반영할 필요가 있다.

이러한 사업의 성패는 이 사업에 헌신하고자 하는 대학 교수, 혹은 지역 공무원 존재 여부, 그리고 이들의 노력을 필요로 하는 민간 기업 직원 존재 여부에 달려있다. 바람직한 사업 추진 방향은 산업계 요구 사항을 조사하고, 이를 적극 수용하기 위해 노력해온 그동안의 과정과 결과를 평가하여 이를 반영하는 것이다. 계획만 평가할 경우 지금까지와 유사하게 별 성과를 거두지 못하게 되는 경우가 많을 것이다.

4. ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회’의 법적 근거 시행령 명시 건

협의회의 법적 근거를 시행령 명시하는 것이 하지 않는 것보다는 낫겠지만 지금까지의 제도화 노력이 별로 성공하지 못한 전례가 있다. 국가 차원에서 지역의 산학협력을 유도하기 위해 많은 예산을 투자했지만 기대한 만큼의 결실을 맺지 못한 이유를 먼저 철저히 분석해야 한다. 내가 만난 기업인은 지역 대학이 예산을 따오기 위해 협력을 요청하지만 실제로는 자신들의 기대에 거의 부응하지 못하고, 오히려 일만 번거롭게

한다는 등의 인식을 가지고 있었다. 사실 여부를 떠나 기업인의 인식이 산학협력의 토대가 되므로 각 지역 기업인의 인식을 분석하고, 이들이 희망하는 방식은 무엇인지도 조사할 필요가 있다. 나아가서 지역별로 민관학 협력이 잘 되고 있는 일본이나 유럽 국가들의 사례를 분석하여, 민관학 협력 제도만이 아니라 관련된 다양한 제도와 문화 등의 특성을 파악할 필요가 있다.

대학들도 각 지역에 있는 산업체와 직접 협력이 가능한 전공과 학과 및 연구소 설치를 위해 노력할 필요가 있다. 아니면 역으로 대학이 갖춘 그러한 인프라를 바탕으로 관련 기업체 유치를 위한 노력을 지자체와 함께 기울여야 할 것이다.

5. 지역대학과 지역의 상생을 위한 지자체-대학의 협력체제 구축 방안 검토

대부분의 수입을 학생등록금에 의존하던 지역 대학들이 학생 충원에 어려움이 없는 상황일 때에는 지역사회 발전 기여에 대해서는 깊이 생각할 필요가 없었다. 그 지역의 산업체가 필요로 하는 인력을 공급하는 기관이 아니라 전국적으로 인기 있는 인력 공급에 초점을 맞추었다. 그 결과 중앙정부의 지역 대학 특성화 사업 추진에도 불구하고 대부분 대학들의 학과나 전공 구성이 유사해졌다. 어느 대학이 만든 전공에 학생들이 몰리면 다른 대학들도 바로 신설하여 다시 유사해지는 대학학과 동조화 현상이 강화되었다.

이제는 대학들에게 지자체와 산업체의 지원이 절실히 필요한 시점이 되었고, 대학들도 지역의 인력 수요에 민감하게 반응할 준비를 하고 있다. 지역 대학이 지역 산업체의 특수 수요에 부응하고자 할 경우에 국가와 지방자치단체에서 필요한 학과 신설, 이에 필요한 행재정 지원 및 교수요원 확보 등을 특별지원할 필요가 있다. 이때 국사립 구분할 필요는 없을 것 같다. 사립대학도 지원 대상이 되도록 하려면 공유형 사학으로서의 특징을 갖추도록 조건을 명시하면 될 것이다.

6. '지자체장의 행·재정적 조정 역할을 위한 법적 권한과 책임 명시' 관련

발표자가 지적한 대로 교육부 장관이 기본계획을 수립하고 장관 소속으로 육성지원위원회를 두도록 하는 등 주로 교육부의 역할과 권한이 중요하게 다루어졌다(「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 제5조). 그러나 동법 제3조(국가와 지방자치단체 등의 책무)에 “① 국가와 지방자치단체(수도권 이외의 지방자치단체를 말한다. 이하 같다)는 지방대학 및 지역인재의 육성을 지원하기 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 책무를 다하기 위하여 필요한 예산을 확보하는 등 재정적 지원방안을 마련하여야 한다.”라고 명시되어 있듯이 지방자치단체도 필요한 종합 시책을 수립·시행해야 하고, 필요한 재정 지원방안도

마련해야 한다. 지방자치단체가 이러한 책무를 다하지 않은 것이 문제일 뿐이다. 왜 그러한 책무를 다하지 않고 있는지, 하도록 하기 위해서는 어떠한 제도적·법적 보완책이 필요한지 등에 대해 분석해볼 필요가 있겠다.

동법 제19조에 지자체가 조례를 통해 '지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회'를 둘 수 있도록 규정되어 있어서 2019년 현재 수도권을 제외한 대부분의 시·도들이 협의회를 구성·운영하고 있다. 그러나 발표자의 지적대로 "법에 명시된 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획의 수립 시 시·도 지자체의 의견을 제대로 반영하기 어렵고, 시·도가 지방대 육성을 위해 지원할 수 있는 법적, 재정적 권한이 거의 없다 보니 협의회 운영의 한계가 드러나고 있다." 발표자가 제안하는 것은 협의회가 역할을 제대로 수행할 수 있도록 상응하는 권한을 부여하는 것이다. 발표자는 1) 시·도의 협의회 구성 의무화, 2) 시·도지사가 협의회 의 회장을 맡도록 규정, 3) 시·도지사들에게 관할 지역 지방대의 육성을 실질적으로 지원할 수 있는 법적, 재정적 권한 부여 등을 제안하고 있다. 이에 전적으로 동의한다. 다만 이러한 제안에 대해 어찌 생각하는지, 자신들이 생각하는 바람직한 안은 무엇인지 등에 대해 지자체장을 대상으로 한 의견 조사를 실시한다면 더 효과적인 제안을 찾을 수 있을 것으로 기대된다.

IV. 나오며

국가 주도의 대학 특성화 정책 중에서 가장 효과를 발휘한 것은 1970년대의 국립대의 공대 특성화 정책이다. 각 지역 국립대 공대에 특성화 학과를 만들도록 지원·육성하여 해당 공과대학이 전국적으로 필요한 인력을 공급하는 역할을 하게 했다. 당시에 지역 국립대학들의 선호도가 높았고, 교육의 질도 서울의 많은 사립대학보다 높았다. 이제는 상황이 완전히 바뀌었다. 향후 정책을 수립할 때 지역의 국립대마저도 우수 학생 확보가 어렵게 된 그러한 상황을 염두에 두며 관련 정책을 수립해야 할 것이다.

그동안 정책 중에서는 서울 소재 대학만 타 지역 분교 혹은 제2캠퍼스를 설치할 수 있도록 허용한 정책처럼 서울 외 지역 대학 차별적 정책도 있었다. 수도권에 위치하는 대학의 경우에는 교수 확보율과 강의실을 포함한 시설 확보율 등 교육여건이 열악하더라도 비수도권 지역에 분교 설치를 쉽게 허용하였다. 반면에 비수도권지역 대학들이 수도권 지역에 분교를 설치하려고 하면 아주 까다롭게 조건을 내걸었고, 이제는 설치 자체를 불가능하게 하고 있다. 비수도권지역 대학의 입장에서 보면 이는 수도권대학에 대한 일방적인 보호 조치로서 불공정한 정책이다.

이번 논의를 발전시킬 때, 지방대학을 차별하는 이러한 불합리한 정책을 시정하는 등의 근본적인 문제도 함께 고려해야 지역 대학들이 생존의 위협을 느끼지 않으면서 지역 발전에 필요한 제 역할을 해 낼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 박남기(2016.05.04.). 대학구조개혁 해체(1): 대학구조개혁과 지방대(비수도권대학). 교육을바꾸는사람들. 공교육희망. <http://me2.do/xcr4z3dE>
- 박남기(2018). 실력의 배신. 경기도: 쌤앤파커스

토 론 5

한광식

한국전문대학교육협의회 산학교육혁신연구원장
(김포대학교 교수)

지역발전을 위한 전문대학교 기초지방정부의 역할과 과제

한광식 한국전문대학교육협의회 산학교육혁신연구원장
(김포대학교 교수)

○ 국가교육회의 고등·직업교육개혁전문위원님의 [발제 1] 지역 단위 고등·직업교육 발전방향과 관련하여, 이제는 지방자치단체(광역, 기초)와 대학을 분리해서 생각할 수 없으며, 지방자치단체가 지역소재 대학과 적극 협력하여 현안문제(청년일자리, 지역경제 활성화, 정주공간 마련 등)를 효율적으로 해결해 나가야 함. 이와 관련하여, 교육부는 올해 '지자체-대학 협력기반 지역혁신사업'의 신설계획을 밝혔다. 이 사업의 특징은 지자체, 대학 등 지역의 다양한 주체들이 '지역혁신플랫폼'을 구축하고 자율적으로 지역혁신계획을 수립해 추진하는 것을 지원하는 사업이다. 단위를 개별 대학이 아닌 지역 단위로 확대해 지역과 대학, 지역 내 대학 간 협업(協業)을 강조한 것이다. 특히, 기존 부처별로 개별적, 분절적으로 지원되던 대학지원사업과 지역혁신사업 체계로는 인구구조 변화와 4차 산업혁명 등에 대응하기 어렵다는 판단 하에 지역이 통합적으로 관리할 수 있도록 사업 간 연계를 강화한다는 목적이다. 이 사업과 관련하여, 토론자는 '지자체-대학 협력기반 지역혁신사업' 추진이 넓은 의미(일반 대학-광역지자체 간)에서는 긍정적이나 이보다 더 시급한 것은 지역 소재 지자체와 전문대학 간의 협력체계 구축 및 상생발전 방안을 마련하는 것이다. 많은 농어촌지역의 기초지자체가 인구감소와 지역쇠퇴가 되고 있는 상황에서 기초지자체-전문대학 상생발전 모델의 확산 및 지원은 매우 절실하다고 할 수 있다.

○ 한국교육개발원 최상덕 선임연구위원님의 [발제 2] 중앙정부의 대학 지원 관련 시·도 사전 협의제도화 방안에서 제시한 ①지방대학 육성을 위한 대학행정기능을 시·도 지자체에 이양할 수 있도록 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에 규정할 필요가 있다. ②이러한 법적 근거를 토대로 지자체가 지방대학 육성을 위해 직접 재정지원을 할 수 있도록 지방세 등 재원 확보방안도 마련해야 한다. ③지방자치단체가 대학과 지역의 위기를 타개하기 위해 지방대학 및 유관기관들과 중요 사항을 협의·조정하는 역할을 내실 있게 수행할 수 있도록 협의회의 법적근거를 시행령에 명시할 필요가 있다는 제안은 꼭 필요하다고 판단됨. 다만, 시행에 앞서, ①농어촌지역의 (전문)대학 육성방안, ①(전문)대학 구조조정 방안, ①(전문)대학 자립화 방안 등에 대한 계획이 마련 되어져야 한다.

○ 4차 산업혁명을 중심으로 기술이 빠른 속도로 변화되고 있고, 삶의 방식과 가치관도 크게 바뀌고 있는 상황에서 이에 대응한 교육과 협력, 재정책보 방안이 마련돼야 한다. 이를 위해서는 우선 기초지방정부와 전문대학이 공동으로 협력할 수 있는 시스템을 마련하는 것이 요구된다. 이를 위해, 산학협력단을 중심으로 지역이 요구하는 정책을 적극 반영할 수 있는 네트워크와 시스템을 마련하고 중앙정부의 지역발전정책을 적극 활용하는 방안이 필요하다. 이를 위해서는 지역의 유관기관과 지방자치연구원 등과의 협력체계를 구축하는 것도 중요하다.

○ 창의적 융·복합기술 전문인력 양성을 위해 직업교육 환경개선 및 학사제도 개선이 필요하다. 특히, 새로운 교수법 도입, 신기술이 접목된 수업방식 개선 등 교원의 전공 관련 교수력(teaching ability) 향상방안이 요구된다. 특히, 전문대학은 성인학습자의 직업교육 수요에 대응한 맞춤형 직업교육 프로그램을 개발하고, 친화적 직업교육체계 구축을 통해 평생직업교육기관으로서의 위치를 명확히 확보해야 할 것이다.

전문대학의 책무(責務)와 현상(現狀)

‘고등교육법’ 제47조에 의하면, 전문대학은 사회 각 분야에 관한 전문적인 지식과 이론을 교수·연구하고 재능을 연마해 국가사회의 발전에 필요한 전문직업인을 양성하는 것을 목적으로 하는 고등직업 교육기관이다. 현재 전국 전문대학은 136개교(한국농수산대학 포함)이며, 이 중에서 국·공립이 8개교, 사립이 128개교로 사립전문대학의 비율이 94.1%를 차지하고 있다. 대학은 지난 10여 년 간의 등록금 동결과 본격적인 학령인구 감소(대학 입학정원이 고교 졸업생을 초과)로 인해 더욱 어려워지고 있으며, 이제는 정원 미달 사태에 직면하게 될 위기에 처한 만큼 전문대학의 체질 개선과 정체성 확립이 매우 필요한 시점이다.

지역에서의 전문대학은 단지 교육기관으로서만 존재하는 것이 아니다. 전문대학을 중심으로 형성되는 상주인구, 유동인구, 관계자, 상가, 하숙, 음식점, 숙박업 등 지역의 사이즈가 작을수록 전문대학이 차지하는 비중은 너무도 크다. 따라서, 이제는 지역사회가 적극 나서서 지역대학과의 관계를 고민해야 한다. 전문대학도 단순히 교육서비스 제공자가 아니라 지역발전을 위해 적극적으로 동참해야 한다. 전문대학과 기초지방정부, 그리고 지역 혁신주체가 협력적 파트너십을 통해 해결방법을 모색함으로써 지역사회 문제해결은 물론, 지역발전과 고용증대에도 기여할 수 있을 것이다. 물론 중앙정부 차원에서도 재정이 열악한 기초지방정부와 인근 대학과의 협력적 상생모델을 적극 지원하고 지역특화산업 육성과 지역경제 활성화에 기여할 수 있도록 적극 참여를 유도할 필요가 있다. 이제는 지역대학에 소속된 학생들이 단순히 학생의 의미를 넘어 지역구성원으로서의 역할을 수행할 수 있도록 동기(動機)와 자신감을 부여해 주는 것이 전문대학의 중요한 과제 중의 하나다.

기초지방정부에서의 전문대학의 역할과 과제

그렇다면 전문대학이 경쟁력을 확보하고 생존하기 위해서 필요한 최우선의 과제는 무엇일까? 무엇보다도 기초지방정부와의 협력체계를

공고히 하고, 효율적인 협력을 통해 지역의 경제적 가치 창출을 유도해 나가는 것이다. 인구 감소, 고령화 등의 사회문제로 비수도권 지역들의 어려움은 더욱 가속화되고, 학령인구 감소로 인해 지방대학의 생존 문제가 가사화되고 있는 현 시점에서는 더욱 더 기초지방정부-전문대학 상생발전 모델의 확산이 절실하다고 할 수 있다. 전문대학은 학생들의 교육뿐만 아니라 지역사회에 기여해야 할 책무(責務)를 가지고 있다. 그동안 대학에서의 산학협력 프로그램은 상당히 활발히 운영돼 왔지만 기초지방정부와의 협력 프로그램은 아직 부족한 면이 많다.

전문대학에서 기초지방정부와의 협력 프로그램의 효율적 운영은 기초지방정부 측면에서 볼 때, 경쟁력 있는 지방자치제도 운영과 전문성을 지닌 인력 확보를 통해 기초지방정부의 각종 과제를 현실적이고 체계적으로 연구할 수 있는 기반이 조성돼 지역사회의 경제발전에 이바지할 수 있다. 전문대학 측면에서는 지역사회에 필요한 전문인력을 양성하고 배출함으로써 일자리 활성화는 물론 대학의 교수들은 지역 단위의 정책개발, 지역 제품의 공동개발 등에 참여해 교수들의 연구 역량과 지역사회 발전에 이바지할 수 있는 기회가 될 것이다.

이와 같이 전문대학은 지역사회가 필요로 하는 실용적이며 사회적인 문제를 해결하는 노력이 필요하다. 전문대학은 지역사회와의 유기적인 협력관계를 통해 상호발전을 극대화할 수 있는 장점을 갖고 있다. 점차적으로 대학의 주기능인 교육과 연구활동이 지역사회와의 상호 협력을 통해 지역사회 발전으로 가시화(可視化) 하는 노력이 중요해지고 있다. 이제 기초지방정부에서 그 지역에 소재하고 있는 전문대학의 학생들은 단순히 학생의 의미를 넘어 지역 구성원으로서의 역할이 중요한 시점이다. 이상과 같이 앞에서 열거한 여러 상황을 최대한 해결하기 위해 평소 토론자가 생각한 바를 몇 가지 제안하고자 한다.

첫째, 4차 산업혁명을 중심으로 기술이 빠른 속도로 변화되고 있으며 삶의 방식과 가치관도 크게 바뀌고 있는 상황에서 이에 대응한 교육과 협력, 재정확보 방안을 마련해야 한다. 이를 위해서는 우선 기초지방정부와 전문대학이 공동으로 협력할 수 있는 협력시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이를 통해 기초지방정부는 경쟁력 있는 지방자치제도의 운영과 전문성을 지닌 인력확보를 통해 보다 효과적인 정책을 실행시킬 수 있는 것이며, 전문대학의 경우에는 전문대학의 역할이 지역으로 확대돼 지역발전에도 이바지할 수 있는 여건이 마련된다는 것이다.

둘째, 기초지방정부가 전문대학을 적극 활용하는 방법이다. 기초 지방정부의 공무원들은 전문지식이나 사업을 추진하기 위한 경험이 다소 부족할 수 있다. 이에 반해, 전문대학은 이론적 전문가들의 집단이며, 정보의 양과 질에 있어서도 체계적이며, 조직적인 네트워크를 형성하고 있다. 따라서, 기초지방정부는 교수들의 다양한 정보와 인적 네트워크를 활용해 보다 전략적으로 지역발전과 지역경제 활성화를 도모할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

셋째, 전문대학의 산학협력단이 기초지방정부를 적극 활용하는 방법이다. 전문대학의 산학협력단은 산업현장의 빠른 변화에 따른 우수인력을 양성하고자 하는데 그 목적이 있으며, 정부와 기업, 유관 기관들과의 연결고리를 이루는데도 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 따라서, 전문대학에서는 산학협력단을 중심으로 지역에 필요한 산업을 육성할 수 있는 조직과 시스템을 구성하고, 중앙정부의 지역발전을 위한 진흥정책을 적극 활용할 필요가 있다. 또한, 이를 활성화시키기 위해서는 지역의 유관기관 및 전략산업기획단, 지방자치연구원 등과의 협력체제 구축도 매우 중요하다.

넷째, 4차 산업혁명에 따른 체질 개선과 중소기업의 경쟁력 강화를 위해서는 기초지방정부와 전문대학이 상생할 수 있는 정책이 마련돼야 한다. 결코 대기업 의존 중심의 정책만으로는 4차 산업혁명의 일자리를 창출하는 데 한계가 있다. 국가선도산업과 전략산업은 일반대학 중심으로 전개하되, 중소기업은 전문대학이 중심이 돼 육성하는 정책이 바람직하다고 본다. 이 밖에도 기초지방정부와 전문대학이 중심이 돼 지역자원의 산업화 기반을 구축하기 위한 여건을 마련하는 것도 중요한 과제다.

결론적으로, 지역이 체계적으로 발전하기 위해서는 기초지방정부와 전문대학이 중심이 돼 지역경제 활성화를 위한 산·학·연·관 협력시스템을 효율적으로 구축해야 한다. 이를 통해 기초지방정부는 전문대학의 다양한 정보와 인적 네트워크를 활용해 보다 전략적으로 지역발전과 지역경제 활성화를 도모할 수 있으며, 전문대학은 지역에서의 싱크 탱크(Think Tank) 역할을 수행하면서, 수익재원을 확보하는 데에서도 일익을 담당할 수 있다.

이를 통해 궁극적으로는 전문대학이 추구하는 △산업기술의 고도화와 고용구조 개선에 따른 중간 기술인력 양성 △능력과 실용주의 직업

사회화에 따른 직업인력 양성 △4차 산업혁명에 필요한 인력 양성 △
실험실습 및 산업체 현장실습 교육 강화를 통한 중견 기능인력 양성
△정부 지원정책 강화를 통한 우수한 중견 기술 인력 양성 등을 달성
할 수 있다.

토 론 6

신익현

교육부 고등교육정책관

대학의 혁신, 지역의 혁신으로 고등·직업교육 체제 혁신을 통한 지역혁신 지원방향

신익현 교육부 고등교육정책관

□ 지역혁신의 필요성과 대학의 역할

- 지역간 불균형 해소와 지역적 특성에 맞는 혁신을 목표로 국가균형발전 정책이 지속적으로 추진되고 있음에도 불구하고, 인구 유출 등 지역소멸 위기가 심화되고 있는 상황
- 그간의 균형발전정책으로 인프라 구축, 기관의 물리적 집적 등 기반 구축 차원에서 일부 성과는 도출되었으나, 지역 내 산학연 연계 등 혁신주체 간 협력이 여전히 미흡하여 지역의 분산된 역량을 결집하여 위기를 극복해야 한다는 공감대가 확산되고 있음
- 특히 지방대는 행정, 의료복지, 상업 인프라, 일자리 창출, 기술 개발 등 다양한 분야에서 지역과 상호 관계를 형성함으로써 지역혁신을 선도하고 청년층의 지역정주를 높이는 데 핵심역할을 할 수 있음
- 교육부는 '16년도부터「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에 의거하여 지방대학 및 지역인재 육성을 위한 종합계획을 세우고 관계부처 및 14개 시도와 함께 지방대학 및 지역인재 육성을 위해 협력의 기초를 다져 왔음
- 또한 대학간, 지역내 기관간 협업을 촉진하기 위해 국립대육성사업과 지역선도대학 육성사업 등 다양한 재정지원사업을 실시하였음
- 하지만 개별 대학 단위의 지원방식과 부처별로 분절적으로 추진되는 지원방식으로는 지방대학의 위기, 나아가 지역의 위기를 극복하는데 한계가 있다는 인식 하에 정책의 틀을 바꾸고자 함
 - ※ 지방대학·지역인재 육성 관련 중앙부처·지자체 사업 총 655개가 분절적으로 추진 중 ('18년 지방대학 및 지역균형인재 육성 지원 시행계획 추진실적 점검결과)

□ 지자체-대학 협력기반 지역혁신 플랫폼 구축

- 교육부는 올해 시범적으로 추진되는 '지자체-대학 협력기반 지역혁신사업'을 기반으로 지역대학이 보다 지역사회와 밀접하게 연계하여 지역혁신을 이끌 수 있도록

지원하고자 함

- '지자체-대학 협력기반 지역혁신사업'은 지자체와 대학, 그리고 지역의 다양한 혁신 주체들이 '지역혁신 플랫폼'을 구축하여 지역의 중장기 발전 목표에 부합하는 지역의 핵심분야를 선정하고 이에 따른 대학의 교육혁신, 핵심분야별 과제 수행을 지원하는 사업임
- 대학교육혁신은 '지역혁신 플랫폼'의 주도 하에 대학 간 역할분담과 기능조정을 통해 지역의 수요에 부합하는 인재양성체계를 구축하도록 하며, 주요 혁신모델 예시는 다음과 같음

① 공유대학 등 지역대학 간 상생·협력체계 구축

- 지역 내 대학들이 가진 강점분야를 중심으로 공유대학을 구축하여 교원·학생 공동 선발, 공동교육과정 운영, 공동·복수학위 추진
- 디지털 뉴딜을 통해 확충된 인프라를 기반으로 한국형 원격교육체제 플랫폼을 구축하고, 지역기반 온·오프라인 교육 상시 병행체제 확립

② 지역별 클러스터 연계

- 지역혁신 플랫폼에서 이전공공기관, 산업클러스터 입주 기업 등의 수요에 맞춘 핵심인력을 양성
- 지자체는 지역인재가 동 클러스터 내에 취업·정착할 수 있도록 지원하여 지방대학 혁신(공급)과 일자리(수요) 연계체제 구축

- 핵심분야별 과제 수행은 대학의 인적·물적 자원과 역량을 최대한 활용하여 지역 혁신에 기여할 수 있는 다양한 과제를 추진하는 것으로, 주요 예시는 다음과 같음

① 초·중등교육 연계 모델 개발

- 고교학점제와 연계한 소인수·심화과목 개설, 특성화고-전문대학-기업 연계교육 과정 운영 등 체계적인 인재양성 지원

② 핵심분야 기술혁신을 위한 R&D 등 연구개발 과제 수행

- 대학과 기업, 공공기관 등이 협업하여 장비·데이터·인력 등을 공유하고, 기술 개발·이전·사업화 등 추진

□ 미래 산업수요 대응을 위한 전문대학 혁신

- 전문대학은 도입('79) 이후 고등직업교육을 선도하는 고등교육기관으로, 산업현장에 즉시 적용 가능한 인재를 양성하고 현장에 배출하여 국가발전에 이바지하는 데에 큰 역할을 담당
- 그러나 최근 사립 전문대학의 자금수입 총액은 지속 감소추세에 있는 바, 교육부는 대학에 다각적인 재정지원 및 대학의 자구 노력을 적극적으로 지원할 예정임

- 한편 학령인구 감소로 인한 일반대와 전문대 간 차별성 약화, 중소기업 구인난 등 환경변화에 따른 위기에 대응하여 평생직업교육체제의 전반적인 개편이 필요하다는 공감대가 있음
- 교육부는 '19년 12월「전문대학 혁신방안」을 발표하고 전공심화과정 입학자격 개선 등 규제개선을 통한 직업교육 역량 강화, 재정지원 확대에 따른 직업교육 혁신을 추진하고 있음
- 특히, 새로운 고등직업교육모델로서 비학위 단기(수료과정)부터 석사까지 교육 과정을 체계화하는 '마이스터 대학' 도입을 통해 '지역 주력산업'과 연계한 우수한 인력 양성으로 지역 생태계의 활력을 제고할 것으로 기대함

□ 지역이 주도하는 고등·직업교육 혁신

- '지역혁신 플랫폼'은 지자체와 대학 간 협력을 기반으로 고등·직업교육 시스템을 혁신하여 국가균형발전 정책에 따른 지역혁신 기반 구축, 지역경제 활성화 정책을 뒷받침
- 특히 이전공공기관, 산업 클러스터 내 기업, 연구소 등이 필요로 하는 핵심인력을 양성하고 일자리로 연계함으로써 지역혁신체계의 자생력과 지속성을 제고
- 또한, 정보통합관리시스템을 구축하여 지역 내 가용자원 및 대학지원사업을 분석함으로써 사업 간 중복방지 및 인적·물적 자원 공동 활용, 지원의 사각지대 보완 등 연계를 통한 시너지 효과를 창출
- 지역이 여러 부처 사업간 연계를 원활하게 추진할 수 있도록 지원하기 위해 교육부는 산업부, 중기부, 과기부, 국토부, 행안부, 균형위 등 다양한 부처와 협업을 하고 있음
- 더 나아가 교육부는 '지역혁신 플랫폼'이 기존의 제약에서 벗어나 교육혁신 및 사업 간 연계를 적극 추진할 수 있도록 지역혁신 플랫폼이 구축된 지역 중 '고등교육혁신 샌드박스 지역' 지정 추진 중
- 교육부는 '고등교육혁신 샌드박스 지역' 운영을 통해 지역 여건에 따른 '맞춤형 규제특례'를 시범적용하여 지방대학의 혁신을 우선 지원하고, 나아가 고등교육 규제 전면 혁신의 계기로 삼고자 함
- '지역혁신 플랫폼'이 지역이 필요로 하는 인재를 스스로 양성하고 지역의 경쟁력을 강화하여 지역혁신의 선순환 구조를 구축함으로써 포스트 코로나 시대의 경제·사회 구조 변화에 선제적으로 대응할 것을 기대함

MEMO

MEMO

