RM 2024-1-1084

2023 고등교육
현안분석 자료집

- 지역-대학 연계 지역활성화 사례의 특징과 시사점
  : 영국, 미국 사례를 중심으로
- 일본의 지역-대학 연계 정책 사례조사 및 시사점
- 학령인구 감소에 따른 지방대학 정책의 쟁점 및 과제
- 대학, 통합의 기로에 서다
  : 국내 대학 간 통합의 특징과 과제

한국대학교육협의회
Korean Council for University Education

Contents

I 지역-대학 연계 지역활성화 사례의 특징과 시사점 : 영국, 미국 사례를 중심으로

황정원 (정책연구팀 선임연구원)

1. 서 론 ---- **3**

가. 연구의 필요성 및 목적 ---- 3
나. 연구 문제와 연구의 범위 ---- 5

2. 지혁혁신체제 관련 개념과 선행연구 ---- **6**

가. 지역혁신체제의 개념과 특징 ---- 6
나. 지역발전과 대학의 역할에 대한 선행연구 검토 ---- 8

3. 지역-대학 연계 지역활성화 해외 사례 ---- **12**

가. 영 국 ---- 13
나. 미 국 ---- 22
다. 시사점 ---- 33

4. 결론 및 제언 ---- **36**

참고문헌 ---- **38**

Contents

Ⅱ 일본의 지역-대학 연계 정책 사례조사 및 시사점

정원창 (정책연구팀 선임연구원)

1. 들어가는 말 ---- **45**

2. 일본의 지역-대학 연계정책 ---- **48**

가. 지역-대학 연계정책 ---- 48
나. '지역(지식)의 거점정비사업' 대학 COC사업 ---- 59
다. 지역(지식)의 거점대학에 의한 지방창생 추진사업(COC+) ---- 61
라. 대학에 의한 지방창생 인재교육프로그램 구축사업(COC+R) ---- 62

3. COC+R 사례조사 ---- **66**

가. 지역기간산업을 재정의·신창조하는 인재창출프로그램 「ENGINE」 ---- 66
나. VUCA시대의 성장전략을 지원하는 실천적 교육프로그램 ---- 71
다. 「기비노 모리」창조전략 프로젝트 "잡초형 인재육성을 목표로" ---- 74
라. 도쿠시마 창생인재 기업공창 프로그램 ---- 76

4. 시사점 ---- **79**

참고문헌 ---- **82**

Ⅲ 학령인구 감소에 따른 지방대학 정책의 쟁점 및 과제

진형정 (정책연구팀 연구원)

1. 서 론 ---- **85**

가. 연구의 필요성 및 목적 ---- 85

2. 다차원 정책분석 ---- **88**

가. 분석모형 및 방법 ---- 88

나. 선행연구 ---- 90

3. 윤석열 정부의 고등교육 정책 ---- **91**

가. 국정과제에 나타난 고등교육 정책 ---- 91

나. 교육부의 고등교육 정책 ---- 92

4. 지방대학 정책분석 ---- **94**

가. 규범적 차원 ---- 96

나. 구조적 차원 ---- 98

다. 구성적 차원 ---- 100

라. 기술적 차원 ---- 101

5. 요약 및 제언 ---- **103**

가. 요약 ---- 103

나. 제언 ---- 106

참고문헌 ---- **108**

Contents

Ⅳ 대학, 통합의 기로에 서다 : 국내 대학 간 통합의 특징과 과제

전석진 (정책연구팀 연구원)

1. 서 론 ---- **113**

가. 연구의 목적 및 필요성 ---- 113
나. 연구 내용 및 분석 방법 ---- 115

2. 대학 간 통합의 추진 배경 및 유형 ---- **115**

가. 대학 통합의 개념 및 추진 배경 ---- 115
나. 대학 통합의 유형 ---- 118

3. 우리나라 대학 간 통합 특징 분석 ---- **121**

가. 역대 국내 대학 간 통합 사례 ---- 121
나. 연도별 추이 ---- 123
다. 우리나라 대학 간 통합의 유형과 특징 ---- 124
라. 언론을 통해 본 우리나라 대학 간 통합 ---- 126

4. 대학 통합 단계별 과제 ---- **130**

가. 대학 통합 추진 단계에서의 과제 ---- 131
나. 대학 통합 과정 단계에서의 과제 ---- 134
다. 대학 통합 후 단계에서의 과제 ---- 137

5. 결론 및 시사점 ---- **142**

참고문헌 ---- **145**

I

지역-대학 연계 지역활성화 사례의 특징과 시사점

: 영국, 미국 사례를 중심으로

황정원

(정책연구팀 선임연구원)

지역-대학 연계 지역활성화 사례의 특징과 시사점 : 영국, 미국 사례를 중심으로

황정원 (정책연구팀 선임연구원)

1 서 론

가. 연구의 필요성 및 목적

최근 들어 지역혁신은 과학기술을 기반으로 하는 협의의 의미에서부터 지역사회 문제해결에 이르기까지 광의의 의미로 확대되었고, 지속가능발전과 사회문제 해결의 수단으로써 지역혁신이 강조되고 있다. 또한 상호연계를 고려하는 통합적 정책이 중요한 전략이 되면서 다양한 지역혁신 관련 정책들도 추진되고 있다. 여기에 급속한 기술의 발달과 이로 인한 사회변화에 따라 대학의 역할에 대한 기대도 변화해왔다.

지역과 대학의 상생을 위한 대학 경쟁력 강화, 대학의 기능과 역할 전환에 대해서는 1990년부터 지역단위 혁신과 함께 활발히 논의가 진행되어 왔다. 또한 교육-연구-혁신이라는 지식 트라이앵글에 참여하고 있는 대학이 '지역발전의 허브'로서 부각되어 왔으며, 대학이 지역 혁신의 적극적 주체로서 역할을 해야 한다는 제 3의 역할론이 대두되었다(윤소영, 2023). 즉, 전통적으로 대학의 역할로 여겨왔던 '교육, 연구, 사회봉사'가 시대 변화에 따라 경제, 사회, 문화적인 지역발전에 기여하는 새로운 임무도 포함되어야 한다는 시각(Arbo & Benneworth, 2007; Goddard et al., 2013)으로 바뀌고 있고, 이와 같은 인식의 변화에 따라 대학 연구의 아젠다가 현실의 지속

가능성 문제를 해결하고(Crow, 2010), 대학의 다양한 기능을 지역 발전 수요를 위해 연계할 것을 요구하고 있다(OECD, 2007). 대학의 새로운 역할로 지역사회 문제에 대한 적극적인 참여와 공헌이 부각되고, 여기에는 지역 산업과의 산학협력을 통한 기여도 포함된다. 이에 해외의 대학들은 지역 기반의 지속가능발전을 목표로 한 다양한 산학협력 활동을 전개하여, 지역재생과 지역혁신의 역할을 제고하고 있다.

한편, 국내의 경우, 2000년대 초반부터 예견된 학령인구의 급감이 현실이 되어 대학의 신입생 충원률이 지속적으로 감소하고 있다. 4년제 일반대학의 평균 신입생 충원률은 2019년 95.51%에서 해마다 감소하여 2022년에는 평균 89.95%를 나타냈다(이인서, 2023). 학령인구의 감소와 함께 인구의 수도권 집중화 또한 지속되며 지역대학과 지역소멸 문제도 대두되고 있는데, 우리나라 지방소멸은 인구유출입의 사회적 요인과 결합하여 국가균형발전 차원에서 더욱 심각한 모습을 나타내고 있다. 최근 인구이동과 일자리, 소득 등 다양한 경제·산업 지표를 토대로 지방소멸지수를 개발한 연구에 따르면, 전국 228개 시·군·구 중 지역소멸 위기에 처한 지역이 59곳으로 나타나는 등 지역소멸 위기가 현실이 되고 있다(허문구 외, 2022). 지역대학의 생존과 발전 문제는 교육의 문제를 넘어 지역 전체의 경제 및 사회 발전과 직결되어 대학과 지역의 연계와 협력을 통해 지역을 활성화하고, 그 거점 기관으로서 대학의 역할이 중요해졌다. 이에 지역대학이 지역경제에 미치는 파급효과, 지역사회에 활력을 제고할 수 있는 부분에 대한 거시적이며 시스템적인 관점의 정책이 필요한 시점이다. 오세홍·안지혜·유지은(2021)은 수도권과 비수도권 간 지나친 격차는 인력수급, 지식전달, 창업루프의 작용을 막아 지역대학의 혁신역량에 격차를 유발하고, 지역대학의 지식전달·창출이 부진할 경우 해당 지역혁신생태계 경쟁력이 약화될 수 있다고 보았다. 따라서 지역혁신체제(Regional Innovation Systems, RIS)와 지역이 처한 위기 극복 정책방향에 대학의 역할과 중요성, 지역과 지역대학에 대한 운명공동체적 접근이 필요하다고 보았다.

관련하여 현 정부는 '이제는 지방대학 시대'라는 국정과제 아래 대학과 지역이 탄탄한 파트너십을 통해 동반성장하는 생태계를 구축하는 '지역혁신중심 대학지원체계(RISE: Regional Innovation System & Education, 이하 RISE)와 지역의 혁신 생

태계를 거점으로 과감한 혁신을 선도하는 세계적 수준의 지방대학을 육성하는 '글로컬 30 대학' 프로젝트를 추진하여 막 시작 단계에 있다.

RISE는 인구절벽, 지역소멸이라는 대학과 지역 앞에 놓인 난제를 해결하기 위해 지자체를 중심으로 교육부와 관계부처가 협력하는 범정부 플랫폼으로 구상되었으며, 지역혁신의 허브로서 대학의 자율적 혁신을 지원하는 생태계를 조성하여 지방대학의 경쟁력을 강화하고, 지방대학이 만드는 혁신인재, 새로운 지식을 바탕으로 지역을 발전시키려는 목적을 가지고 있다. 즉, 지자체와 중앙정부가 힘을 합쳐 지역과 대학의 동반성장을 지원하려는 것이 목적이다(윤소영, 2023).

이에 본 연구는 지역-대학 연계 발전에 대한 이론적 배경의 검토를 통해 지역 활성화에 있어서의 대학의 역할에 대해 고찰해 보고, 지역-대학 연계 지역 활성화 외국 사례의 특징 분석을 통해 국내에의 시사점을 도출하고자 한다.

나. 연구 문제와 연구의 범위

연구의 목적을 위해 첫째, RIS(Regional Innovation Systems: 지역혁신체제)의 개념은 무엇이며, 대학의 지역에 대한 기여, 대학-지역 협력에 대한 선행연구들은 어떤 것이 있는가? 둘째, 영국과 미국의 지역-대학의 협력 관련 정책과 대학-지역 협력 사례는 어떤 것이 있는가? 셋째, 사례가 주는 시사점은 무엇이며, 우리의 '지역혁신체제(RISE)'와 '글로컬 대학 30' 사업에 어떻게 적용할 수 있는가?를 연구 문제로 설정하였다.

이를 위해 본 연구에서는 문헌을 통해 지역혁신체제, 지역과 대학, 지역에 대한 대학의 역할 관련된 이론과 선행연구를 검토하여 지역혁신에 대한 근거를 고찰하였다. 또한 역사가 깊은 영국과 미국의 지역-대학 연계 지역활성화 사례를 정부 또는 지자제의 정책, 대학의 역할, 정부(지자체)-대학-기업 간의 관계와 거버넌스 등의 측면에서 살펴봄으로써 국내 RISE사업과 글로컬 대학 추진에 시사점을 제시하고자 하였다.

2 지역혁신체제 관련 개념과 선행연구[1)]

가. 지역혁신체제의 개념과 특징

지역혁신체제(Regional Innovation Systems, 이하 RIS)는 협력과 상호작용의 중요성을 강조하는 개념적인 틀을 가리킨다. 지역혁신체제는 과학기술사회학과 대학사회학에서 30여 년간 논의된 중요한 주제로, 이 개념은 1992년 필립 쿡크(Cooke, 1992)에 의해 가장 먼저 사용되었다. 지역혁신체제는 "제품・공정・지식의 상업화를 촉진하는 기업과 제도들의 네트워크"로 정의될 수 있는데(문미성, 2000, 재인용), 여기서 가장 중요한 행위자는 대학, 기업, 정부이다. 이 행위자들의 역할을 모두 강조하지만 어디에 더 방점을 두느냐에 따라 대학 중심적 접근, 기업 중심적 접근, 정부 중심적 접근으로 나눌 수 있다. 이 세 행위자를 통합하여 지역혁신체제를 설명하는 방식을 트리플 헬릭스(Triple Helix) 또는 산학관연계라고 부른다(김종영, 2023). 오늘날 RIS의 개념은 첨단지식을 상업화하기 위한 세계적, 국가적 및 지역적 체계와 연계된 지식 창출과 활용에 역점을 둔 하위체계들 사이의 상호작용이라고 대체적으로 수용된다(Cooke, 2004, 이만형·이응균, 2006, 재인용).

Cooke 등(1997)은 지역혁신시스템(이하 RIS)을 지역에 뿌리를 둔 제도적 환경 내에서 기업과 다양한 기관 간의 상호 학습을 위한 조직화된 시스템으로 보았다. Doloreux(2002)는 RIS를 특정 지역에서 지식과 혁신을 생성, 공유, 적용하기 위해 협력하는 다양한 네트워크, 기관 및 조직으로 보고, RIS와 지방자치 간의 관계가 복잡하며 지역에 따라 다양할 수 있다고 하였다. 최근 몇 년 동안 정책결정자, 연구자 및 실무자들은 RIS의 개념에 더 많은 관심을 기울여왔다. 지역 자치의 정도, 기관 지배의 수준 및 재정 지원 유무는 RIS의 효과에 영향을 미치는 변수이다(이광훈·최충익, 2010). 지방소멸과 수도권 집중이라는 시대적 난제에 부딪힌 한국에서 지역혁신체제는 또다시 각광을 받고 있다. 지난 20여 년간 지역혁신체제는 성공하지 못했으나

1) 본 장은 '김이수(2016). 메타분석을 활용한 지역과 대학간 협력에 관한 연구, 국내 연구를 중심으로'의 내용을 요약·발췌함.

지방소멸에 직면하여 다시 관심을 받고 있다.

RIS에서는 혁신주제 간 상호작용이 강조되며, 대학은 지식의 허브로서 지식 습득과 나눔을 통해 지역 연구기관 간 지식 창출과 확산, 활용을 돕는다. 세계화와 현지화가 진행되면서 지식과 기술의 가용성이 중요해지며 대학의 역할도 교육과 연구활동에 국한되지 않고 지역에서의 핵심적인 주체적 역할, 지역교류의 장으로서의 역할을 수행하도록 요구되고 있다. 또한 지역과 대학의 공통적인 목적인 경제 발전과 지역 발전을 기반으로, 기업가적 활동, 사회평등 고양 등 사회적 기여가 대학의 새로운 역할로 제시되고 있다(안지혜 외, 2021).

혁신은 대학, 기업, 정부 간 상호작용에 의해 일어나는데, 이들의 단선적인 커뮤니케이션에서 발생하는 것이 아니라 상호 간의 복잡하고 협력적이며 축적적인 가정 속에서 발생한다는 것이다. 이 상호작용을 가장 잘 설명하고 있는 것이 트리플 헬릭스(Triple Helix) 이론이다. 지역혁신체제를 추진하는 거의 모든 국가들과 지역들은 트리플 헬릭스를 구축했다. 하지만 상호작용 모델만으로 설명하기는 부족했으며 이를 계승하고 발전시킨 지역혁신체제의 역동적 전환은 상호작용 모델을 진전시킨 관점을 제시하였다(김종영, 2023). 트리플 헬릭스 모델(The Triple Helix Approaches)이론은 클러스터의 진화에 영향을 미치는 3주체, 즉, 대학, 기업, 정부 중 대학의 역할에 대해 관심을 가지고 있으며, 기업주의적 대학의 관점에서 대학이 지역의 트리플 헬릭스 공간 창출에 어떠한 영향을 미치는지에 주목한다고 보았다. 특히, 지역 단위의 트리플 헬릭스 모델은 클러스터를 구성하는 핵심 주제인 산-학-관의 역할과 상호작용 관계를 지역 혁신과 클러스터의 성장의 핵심 요인으로 인식한다(이철우·이종호, 2014; 남재걸·이종호, 2010).

Etzkowiz(2012)는 트리플 헬릭스 관점에서 실리콘밸리의 진화 구조를 분석하였는데, 실리콘밸리의 클러스터 형성 초기에는 스탠퍼드대학(Standford University) 주도형의 단일 나선형 모형에서 시작하여 점차 대학-산업, 대학-정부 간의 상호작용이 나타나면서 이중 나선형(듀얼 헬릭스) 모형으로 바뀌었으며, 오늘날에는 대학-산업-정부 간의 이상적인 삼중 나선형(트리플 헬릭스) 모형 형태로 진화하였다고 주장하였다. 또한 실리콘밸리의 성장 배경에는 스탠퍼드대학이라는 기업가적 대학의 역할이

중요하게 작용하였으며 정부의 R&D 지원 정책도 중요한 역할을 했음을 강조하였다(이철우·이종호, 2014, 재인용).

나. 지역발전과 대학의 역할에 대한 선행연구 검토

시대의 변화에 따라 대학이 수행하는 역할은 교육, 연구 이외에 다양하게 부가적으로 요구되어 왔다. 특히. 최근에는 국가 및 지역혁신, 지역사회와의 소통을 통해 지역발전에 기여할 것을 요구받고 있다. 이처럼 대학은 국가 및 지역체제의 중요한 제도적 행위자로 규정되고, 지역혁신 및 가치창출에 기여할 행위자로의 잠재력에 대해 더 많이 논의되고 있으며, 대학의 지역, 문화, 공동체 발전에 대한 광범위한 기여에 관심이 증가하고 있다. 따라서 여기서는 지역발전에서의 대학의 역할, 지역과 대학의 관계 유형에 대한 선행연구 검토를 통해 어떠한 요인들이 지역발전과 대학의 역할에 영향을 미쳤는지 살펴보겠다.

Uyarra(2010)의 연구에서는 지역발전 또는 지역혁신(Regional innovation)에 대한 대학의 기여도를 기준으로 지역과 대학 간 관계유형을 5가지로 구분하였다. (〈표 1〉 참조)

첫째, 과학적 지식 생산자, 지식공장(Knowledge factories)으로서의 대학으로, 지식의 원천 및 저장소로서 대학은 지역기업의 연구개발 및 혁신을 증가시키는데 기여하는 것으로 인식된다. 즉, 지식의 확산을 통해 지역의 경제에 영향을 미친다. 둘째, 관계적 행위자(Relational Role)로서의 대학이다. 대학의 산업체와의 연계로서 관계적(relational) 또는 협력적(collaborative) 역할을 중요시한다. 즉, 기업과 대학 간 지식공유를 위한 다양한 쌍방향적 연계와 과정을 중시한다. 셋째, 기업가적 행위로서의 대학(entrepreneurial universities) 또는 기업가적대학이다. 대학 연구의 상업적 활용(commercialization)으로 대학의 기업가적 성격을 대변하고, 기술이전조직, 과학단지, 법적 장치, 인센티브 구조 등과 같은 대학의 조직기구를 통해 촉진된다. 넷째, 지역혁신체제에서 제도적 행위자(institutional actors)로서의 대학이다. 지역혁신체제(regional innovation systems)에서는 혁신을 집단적 과정(collective process)으로 간주한다(Acheim & Coenen, 2005). 이 역할 유형에서 대학은 기업과의 연

계, 스핀오프 기업의 후원 이외에 새로운 지역고객기반, 특히 중소기업으로 구성된 지역적 기반이 있는 클러스터와 공급사슬에 봉사하는 것으로 간주된다. 이중에서도 트리플 헬릭스 접근방법(Triple Helix approaches)은 대학을 대학, 산업체, 정부 간 상호작용 및 협상의 촉매자(catalyst)로 간주한다.

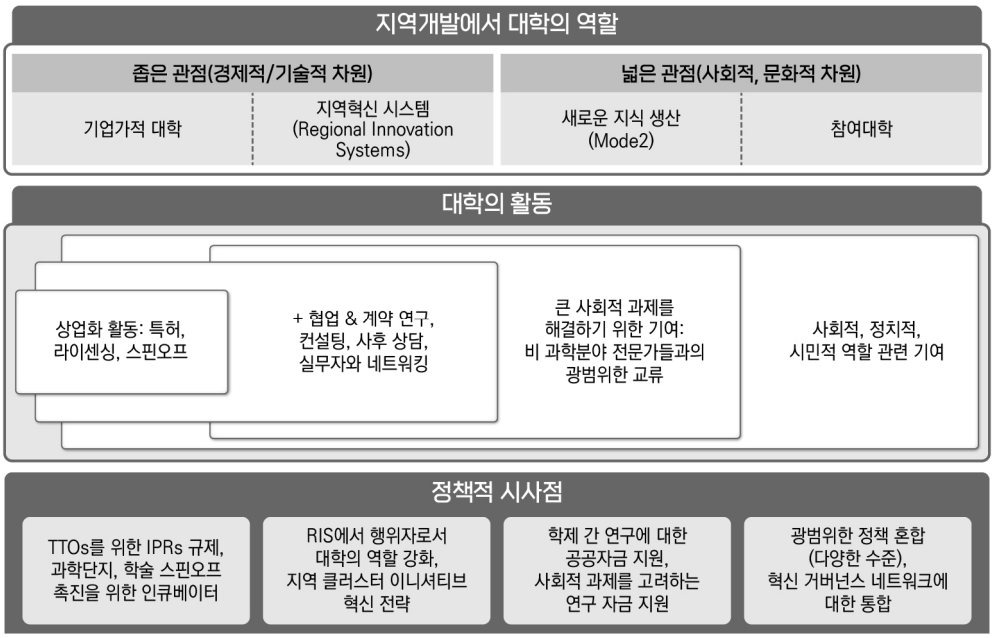
마지막으로 다섯째, 참여적(engaged) 행위자로서의 대학은 대학의 범위를 광범위하고 적응적인 것으로 간주한다(Chatterton & Goddard, 2000). 광범위한 연합 내에서 대학의 임무를 지역발전의 촉진자(enablers), 생동가(animateurs)로 간주한다. 이 역할 유형에서는 지역성장을 위해 지역적 수요(regional needs)와 대학의 적응적 반응(adaptive responses)에 중점을 둔다. 여기서 대학은 학습혁신, 거버넌스의 지역 네크워크에서 제도적 행위자(institutional actor)로서 참여를 통해 사회적, 문화적, 환경적 발전에 기여한다고 본다(Boucher et al 2003). Uyarra(2010)는 대학의 지역에 대한 역할과 관계유형의 특징을 다음과 같이 요약·제시하였다.

| 표 1 | 지역 혁신에 있어서의 대학의 역할, 결정요인과 관여유형에 따른 분류

모 델	지식공장	관계적 대학	기업가적 대학	체계적 대학	참여적 대학
역할	과학적 지식생산	지식교환	적극적인 상업화	경계확장 역할	발전역할
분석단위	혁신산출물, 논문, 특허	연계	중재기관 (TTO) 기술이전	시스템/ 네트워크	거버넌스의 공간
협력자 및 수혜자	대학에 인접한 첨단기업	대규모 제조업 기업	대규모 제조업기업, 창업기업	지역클러스터/ 지역중소기업	지역이해관계자
개입재량	다양향 (암묵적)	쌍방향 (암묵적)	쌍방향 (명시적)	삼선방향 (대학·산업·정부)	반응적
주요방법론	산업설문조사, 인용지수, 생산가능분석	산업설문조사 사례조사	대학기술이전 조직관리자 설문조사	국가, 지역혁신 설문조사, 사례조사	사례조사
핵심 영향요인	연구집약도/투입/ 지리적 접근성	구조적요인 (기업규모, 영역, R&D 집약도), 혁신전략	조직구조/ 형태 관리적 관행, 교수의 행태/ 인센티브	지역시스템구성 지역정책, 대학의 제도적 역량	대학의 수와 대학 간 시너지, 대학리더십, 공동참여정책, 인센티브
정책적 함의	공동소재기업과 대학, 연구펀딩의 증가	연계촉진	중개기관과 조직 간 장치 및 인센티브의 연계 필요	연계보장 제도적 장치의 중요성	다양한 수준의 대학 임무와 정책의 연합

출처: 김이수(2016). p.121

Trippl. M., sinozic, T. & Smith, H. L.(2015)는 지역사회에 대한 대학의 경제적, 사회적 기여에 대해 4가지 개념적 모델을 소개하였다. 이는 대학이 전통적인 교육과 연구 기능 이외에 지역 발전에 대한 역할과 기여를 개념화한 것으로 1) 기업가 대학 모델, 2) 지역혁신시스템 대학 모델(RIS), 3) Mode2 대학모델 4) 참여대학 모델이다. 다음의 [그림 1]은 4가지 모델의 특징을 제시하고 있다.



| 그림 1 | 대학모델: 활동과 정책적 시사점

출처: M.Trippl et al.(2015). p. 1728.

첫째, 기업가적 대학에 대한 개념(Etzkowitz, 2014)은 고등교육기관이 전통적인 역할인 교육과 연구를 보완하기 위해 경제 발전이라는 세 번째 임무를 더하고 있다고 보고 있으며, 대학은 자연 과학과 지식의 스핀오프(spin-offs), 특허 및 라이센싱 등을 통해 상업화하면서 지역 경제 발전에 이바지한다고 본다.

둘째, 지역혁신 시스템(Regional Innovation Systems: RIS) 대학 모델은 RIS 접근 방식(Asheim et al., 2011)으로 대학을 상호작용형 혁신 과정에서 중요한 역할을 하는 주체로 개념화하여, 대학이 지식 인프라의 핵심 역할을 하며 다른 RIS 참가자들

과의 상호작용을 중시하고 있다. 또한 이러한 상호작용이 체계적 혁신으로 이끌어간다고 본다. RIS 개념에 따르면 대학은 지역 수준에서 혁신-생산 스펙트럼의 연결 역할을 할 수 있는 중요한 지식 생산자이다. 기업가 대학 모델(entrepreneurial university model)과 유사하게, RIS 모델은 대학과 산업 세계 간의 지식 교환(Knowledge Exchange, KE)을 강조한다. 그러나, 기업 대학 모델과 대조적으로, RIS 개념은 상업화 활동에만 초점을 두는 것이 아니라 훨씬 넓은 범위의 지식 이전 메커니즘을 고려한다. 여기에는 계약 연구, 공식적인 연구 및 개발 협력 및 대학이 금전 보상을 포함하지 않는 지식 이전 형태가 포함된다. 기업가적 모델과 RIS 모델 모두 대학의 지역 발전의 경제적 측면에 대한 기여를 강조하고 있다. 사회, 문화 및 대학의 사회 활동을 고려한 보다 포괄적인 관점은 Mode2 및 참여대학 모델의 관점이다.

셋째, 또 한가지 중요한 접근 방식은 "지식의 새로운 생산"(New Production of Knowledge: NPK) 이론이다(Gibbons, 2013). NPK 이론은 대학의 역할을 "두 번째 모드"로 지칭되는 새로운 지식 생산 형태로 논의하고 있다. 이 모델의 주요 특징은 적용 맥락에서의 지식 생산, 횡단학문성, 다양성, 숙고, 새로운 유형의 과학적 거버넌스와 질 평가이다. 대학은 사회로부터 멀리 떨어져 있는 것이 아니라 사회적 문제의 해결에 기여하고 있는 것으로 묘사된다. Mode2 에서 대학은 지역 개발과 사회 및 경제적 요구에 대해 다양한 형태를 통해 광범위하게 참여할 수 있다.

넷째, 참여대학 모델(Engaged University Model)이다. "참여 대학"은 대학의 기능을 지역의 필요에 맞게 적응하는 개념으로 보고 있다(Uyarra, 2010). 참여대학은 지식을 생성하는 역할만 하는 것이 아니라 지역적인 개발에 초점을 맞추며, 지역 산업과 사회를 대상으로 활동하고 지역 정체성을 적극적으로 형성하는 것으로 인식된다(Breznitz & Feldman, 2012). 대학의 참여는 여러 형태로 나타날 수 있는데 지역에 집중한 프로그램 제공을 통한 교육활동, 지역 학생 모집 및 졸업생 유지 등이다. 대학의 우선 사항에 지역 요구 사항을 통합하고, 지역 네트워크와 정책 조언을 조정하는 활동으로도 나타날 수 있다. 또한, 참여 대학은 지역 기업과 직접 연계하여 연구 및 지원을 제공할 수 있다. 대학의 참여는 정책 아젠다가 국가적 과제와 기본 연구에 중점을 두었던 것에서 지역 맥락에 초점을 두는 방향으로 변화하는 것에 영향을 받고

있다(Arbo & Benneworth, 2007). 이후에 살펴볼 대학의 역할에 대한 사례들은 첫 번째 기업가적 모델과 네 번째 참여대학의 모델에서의 대학에 대한 관점을 반영했다고 볼 수 있다.

3 지역-대학 연계 지역활성화 해외 사례

4차 산업혁명에 대응하기 위한 신산업 및 인재육성, 지역발전에 있어서 대학의 역할이 점차 강조되고 있다. 세계 유수 대학들은 기존의 전통적 상아탑형 대학에서 연구 성과의 사업화를 통한 기업가적 대학으로 진화를 꾀하고 있다. 이런 맥락에서 산학협력에 있어 대학의 역할 변화와 함께 대학에 기반한 산학협력의 공간 조성의 필요성이 부각되고 있다(이종호·장후은, 2017). 대학 기반의 산학협력단지는 북미와 유럽의 경우 사이언스 파크(Science Park), 리서치 파크(Research Park), 혁신센터(innovation center) 등의 명칭으로 1970년대부터 개발되어 왔다. 각국의 중앙정부와 지방정부들은 이른바 대학을 기반으로 한 산학협력단지의 조성 및 운영을 통해서 지역의 첨단사업 육성과 경제발전, 기업과 대학 경쟁력 강화를 도모하고 있다(이종호·장후은, 2017). 서구에서는 과거 과학기술정책, 산업정책, 지역정책 등 개별정책에서 지역혁신정책으로, 테크노폴리스 개발정책에서 지역혁신체제 구축 정책으로 정책이 전환되어 왔으며 특히 1970년대 이후에는 혁신의 상호작용, 지역혁신체제 구축이 통합된 지역혁신정책이 중요해졌다. 즉, 정보통신기술의 발달과 지식기반경제시대의 도래에 따라 혁신의 선형모형이 혁신의 상호작용모형, 지역혁신체제 구축으로 발전하여 제도, 조직, 문화, 거버넌스가 중요해졌다(권영섭 외, 2006). 여기서는 이 중 영국과 미국의 지역-대학 협력에 대한 정부와 지자체 차원의 정책과 그 특징, 구체적인 사례를 제시하고자 한다.

가. 영 국

최근 들어 대학의 캠퍼스는 도시화 경제 인프라 및 기업들과의 지리적 접근성을 바탕으로 산학협력 활동을 촉진하고 지역경제성장을 견인하는 거점 공간으로서의 중요성이 부각되고 있다. 영국은 케임브리지 사이언스파크로 대표되는 사이언스 파크를 1980년대부터 현재까지 3세대에 걸친 진화과정을 통해 추진해 보고 있으며 산학협력에서 대학의 역할과 중요성이 확대되어 왔다(이종호, 장후은, 2017a). 영국의 사이언스 파크는 1970년 케임브리지 대학의 부지와 건물 위에 트리니티 칼리지에 의해 설립되어, 창업기업의 높은 점유율과 케임브리지 대학의 세계적인 명성, 주변의 양호한 주거시설을 바탕으로 유인성이 높고 우수한 인재들이 모이면서 형성되었다(임경순·최자영, 2006).

영국 정부는 과학 연구의 성과가 충분히 활용되지 못하여 혁신 창출로 이어지지 못하고 있다는 반성 하에 연구성과 실용화를 위한 혁신 추진방안을 모색해 왔는데, 가장 중요시 하고 있는 것이 대학과 기업 간의 산학협력이다. 이는 영국 정부가 발간한 각종 보고서[2]를 통해 확인할 수 있다. 그 중 대표적인 것이 대학기업촉진지구(University Enterprise Zone, 이하 UEZ) 사업이다. 영국 정부(기업혁신기술부, Department for Business, Innovation and Skills, BIS)는 1980년대 초반부터 지정해 온 기업촉진지구(Enterprise Zone)의 성과 및 반성을 바탕으로 2013년 12월 대학과 기술혁신기반 중소기업과의 산학협력 촉진 및 지역경제발전을 목적으로 하는 '대학기업촉진지구(UEZ)' 조성 사업을 추진하였다(이종호·장후은, 2017b).

2) Lambert Review of Business-University collaboration(2003. 12. 발표)
A review of business-university collaboration: The Wilson review(2012. 발표)
The Dowling Review of Business-University Research Collaboration(2015. 7. 발표)
The Dowling Review of Business-University Research Collaborations: Government response(2016. 12. 발표)

1) 대학기업지구(University Enterprise Zone)[3)]

UEZ는 대학과 지역기업이 협력하여 생산성, 성장, 혁신 및 투자를 촉진하고 지역 기업과 비즈니스에 가치를 더하는 특별지역으로 어떤 UEZ도 서로 동일하지 않고 의료기술, 디지털 혁신, 도시 디자인과 같이 각각 특정 분야에 초점을 두고 있다(Universities UK, 2023.3). UEZ는 대학캠퍼스 내 또는 주변지역을 중심으로 선정하여, 지역 내의 비즈니스 공간에 첨단사업, 스타트업 기업이 입주하여 대학의 연구자와 협력, 연구개발을 추진하는 것으로, 대학은 정부투자를 통해 기업가 정신과 혁신을 촉진하고 대학이 입지하고 있는 지역의 성장도 촉진하는 역할을 담당한다(이종호, 장후은, 2017b). University UK(2023)에 따르면, UEZ의 목표는 '첫째, 연구 및 비즈니스 지원을 포함하여 대학이 기업과 상호작용하도록 장려한다. 둘째, 중소기업을 위한 인큐베이터 및 성장 장소를 제공한다. 셋째, 정부의 성장 지원 계획을 통해 대학 기업 팀의 비즈니스 지원을 제공한다. 넷째, 첨단기술 풍동(wind tunnels), 3D 프린팅, 가상 현실 또는 디지털 제품군, 실험실 등과 같은 첨단 기술 시설에 대한 엑세스를 제공한다. 다섯째, 혁신을 창출하고 상용화하여 기술을 전달한다. 여섯째, 투자자 및 기타 자금 조달 기회에 대한 접근을 제공한다.'이다. 즉, 지역성장을 위해 대학과 기업의 연계·협력을 촉진시키며, 기업이 지속적으로 대학과 연계·협력하여 혁신을 창출할 수 있도록 창업 인큐베이터의 발전을 지원하고 중소기업을 위한 성장 거점을 마련하는 것을 주요 목적으로 하고 있다.

가) 추진배경 및 성장과정

영국 정부는 대학이 기업 및 지방정부와 협력하여 낙후된 지역에서 성장과 기회를 촉진할 수 있도록 돕기 위한 목적으로 2013년 UEZ를 추진하였다. 2014년에는 영국 정부(Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 이하 BEIS)가 10

3) Universities UK(2023.3). University Enterprise Zones, Boosting local business, Gettong Result (https://www.universitiesuk.ac.uk/what-we-do/policy-and-research/publications/university-enterprise-zones-boosting, 2024.1.9. 인출),
영국 정부 사이트(https://www.gov.uk/government/publications/university-enterprise-zones/university-enterprise-zones#about-university-enterprise-zones-uezs)의 대학기업촉진지구(UEZ)에 대한 내용을 발췌·요약하였음

년 동안 진행하는 1,500만 파운드(약 211억원) 규모의 UEZ pilot 프로그램에 브리스톨(Britstol), 노팅엄(Nottingham), 리버플(Liverpool), 브래드포드(Bradford)의 4개 지구가 선정되었다. 이 지역들은 지역대학과 연계하여 발전하는 것을 목표로 하고 있으며, University of the West of England(UWE)의 Frenchy 캠퍼스에 위치한 Future Space(브리스톨), 노팅엄 대학교 혁신 공원에 위치한 Ingenuity Center(노팅엄), 리버플 존에서 도보 거리의 리버플 시에 위치한 Sensor City 리버플 존 무어스 대학교와 리버플 대학교(리버플), 브래드포드 대학의 메인 캠퍼스와 시내 중심(브래드포드의 비즈니스 지구)에 사이트가 있는 브래드포드 디지털 의료 기업 구역(DHEZ)이다(Technopolis, 2018).

UEZ 조성 사업의 주체로는 해당 지역의 거점 대학이 중심이 되고 인접 지역 대학이 참여하며, 지역기업협의회(Local Enterprise Partnership, LEP), 지역 관련 기관과 협력한다. UEZ의 관리는 지역기업협의회에 의해 이루어지며, 해외 투자 유치를 위해 영국무역투자청(UK Trade & Investment)과의 연계를 도모하고 있다. 영국의 지역기업협의회 설립 제안은 2010년 지역성장백서(Local Growth White Paper)에서 처음 제시되었는데, '지역발전을 촉진시키기 위해 지방정부-지역기업협회가 스스로 조직한 공동체'라고 정의되며, 기존 광역경제권의 범위에서 벗어나 지역경제권의 범위에서 조직되었다(이종호·장후은, 2017a).

대학이 지역기업협의회(LEP)에 참여하여 지역 성장의 전략적 파트너로서의 역할을 강화하도록 장려하기 위한 목적으로 설치된 UEZ는 뒤쳐진 지역 대학을 중심으로 연구 강점을 활용하여 신성장 산업을 위한 클러스터 구축을 돕는데 초점을 맞추었다. 이 중 노팅엄 지구는 사이언스 파크와 기업촉진지구가 함께 선정되어 있다. BEIS를 통해 1,500만 파운드의 자본 자금을 제공하였는데, 정부 자금 1파운드당 대학은 2파운드의 매칭자금을 조달했다. 2019년에는 RED(Research England Development) 기금과 BEIS가 관리하는 UEZ설립을 위해 추가로 20개 대학에 2천만 파운드가 배정되었다 2023년 3월 기준 영국의 UEZ 현황은 다음의 [그림2]와 같이 23개에 이르고 있다.(Universities UK, 2023.3)

| 그림 2 | 영국 UEZ 현황(2023. 3 기준)

출처: Universities UK(2023.3.: 1)

영국 정부는 BEIS를 중심으로 2014선정 4개 시범 UEZ에 대한 중간평가를 2018년에 시행하였다. 이 평가에서는 사업의 효과에 대해서 산학협력의 증가 여부, 대학과 지역기업 간의 협업 강화 여부, 이를 통한 비즈니스 성과 향상 여부를 측정하는데 초점을 두었다. 본 보고서에서는 2018년 시행된 파일럿 프로그램의 중간평가 결과 보고서[4]를 바탕으로 4개 시범지구의 특징과 성과, 성공요인과 개선할 점 등을 분석하였다.

나) UEZ 시범사업 4개 지구

UEZ 시범사업은 초기 공공보조금의 혜택을 받은 4개 지역에 최첨단 비즈니스 인큐베이션 및 개발 시설을 추가로 설립하는데 약 4천만 파운드에 달하는 상당한 투자를 촉진했다. 또한 해외 투자 촉진을 위해 영국무역투자(UKTI: UK Trade & Investment)와의 연계도 추진하였다. 4개 시범 선정지역 특성 개요는 다음의 〈표 2〉

4) Technopolis Group(2018). University Enterprise Zones(UEZ) pilot interim evaluation.

와 같다.

| 표 2 | 4개 시범선정 UEZ 특징 개요

구 분	Future Space (브리스톨)	Ingenuity Center (노팅엄)	Sensor City (리버플)	DHEZ (브래드포드)
중점 분야	Deep-tech (로봇공학, 생명과학 및 건강과학)	기업가 정신교육, 창업지원	센서 기술	통신기반 헬스케어
프로젝트 유형	보수, 캠퍼스 개조	신축, 캠퍼스 개조	신축, 지역 재생	개조, 캠퍼스 및 지역 재생
주관 대학	University of the West of England	University of Nottingham	University of Liverpool	University of Bradford
참여 대학	University of Bristol		Liverpool John Moores University	
기타 공동자금 조달 파트너	호스트 대학, LEP(지역기업 협회)	호스트 대학	호스트 대학 유럽구조자금 (European Regional Development Fund; ERDF), 마이크로 소프트	호스트 대학, 브래드포드 시, BT

출처: Technopolis(2018). University Enterprise Zones(UEZ) 파일럿 중간평가 보고서, p.11~12, 17의 내용을 재구성함

4개의 UEZ는 중점 분야를 갖고 있는데, 브리스톨 UEZ는 UWE(University of the West of England)를 주관대학, 브리스톨 대학(University of Bristol)을 참여대학으로 하여 로봇공학, 생명과학 및 건강과학 분야에 중점을 두고 있다. 노팅엄 UEZ는 노팅엄 대학(University of Nottingham)을 주관대학으로 기업가 정신교육 전문기관인 'Haydn Green institute for Innovation and Entrepreneurship'을 설립하고 학생들의 창업을 적극 지원하고 있다. 리버플 UEZ는 리버플 대학(University of Liverpool)을 주관대학으로, 리버플 존 무어스 대학(Liverpool John Moors University)을 참여대학으로 하여 센서 기술 중심의 첨단 기술 산업을 활성화시키고 있다. 브래드포드 UEZ는 브래드포드 대학(University of Bradford)을 주관대학으로 하여 2개의 디지털 헬스지구(Digital Health Zone)을 조성하였다(이종호·장후은,

2017b). 〈표 2〉의 중점분야에서 볼 수 있는 바와 같이 UEZ는 각각의 전문 분야를 발전시키고 있으며 주관대학과 참여대학 등 지역의 몇 개 대학이 같이 참여하는 것을 알 수 있다.

UEZ 4개 시범지구의 투입(투자)와, 운영, 성과에 대해서는 중간평가보고서(Technopolis, 2018)를 바탕으로 [그림3]에 비교·분석하여 제시하였다.

투입 요인을 살펴보면, UEZ에는 정부차원(BEIS)의 투자로 Future Space에 400만 파운드, UNIP(Ingenuity Center)에 260만 파운드, Sensor city에 500만 파운드, DHEZ에 380만 파운드가 제공되었다. 또한 UEZ는 공동자금을 확보하였는데, 호스트 대학의 자체 자금 또는 자산(모든 UEZ), LEP(지역기업협회) 및 지방당국(Future Space 및 DHEZ), 개인투자자(Sensor City 및 DHEZ) 및 유럽구조자금(Sensor City)을 포함한 여러 출처를 통해 자금을 확보하였다. Sensor city의 사례를 구체적으로 살펴보면, BEIS에서 500만 파운드, ERDF에서 450만 파운드, 민간 및 대학 공동 투자자로부터 160만 파운드 등 총 1,110만 파운드의 자금을 받았다. Microsoft로부터 4년 동안 KIT, 소프트웨어 및 임차인이 사용할 제품 라이선스 형태로 2백만 파운드 상당의 추가 기부금을 수주하였다. 총 공동자금 조달 규모는 약 810만 파운드이다. DHEZ는 영국 정부(BEIS)로부터 380만 파운드, 브래드포드 대학교로부터 100만 파운드, 브래드포드 시 의회로부터 130만 파운드로 구성된 610만 파운드 자금을 받았다. 전체적으로 이 자금의 84.8%는 자본(BEIS 및 브래드포드 대학)이고, 11.5%는 수익(브래드포드 대학)이다. 나머지 3.7%는 자원 약속(Bradford council-브래드포드 시의회)이다. BT가 제안한 현물 기부금 100만 파운드는 포함되어 있지 않으며 총 투자액은 710만 파운드이다. 위에서 알 수 있듯이 UEZ는 정부자금을 지원받고 대학들도 대응 자금을 투입하며, 이외에 지방정부 자금과 기업자금 등 다양한 재원을 마련하여 운영하는 것으로 파악된다.

구분	Future Space (브리스톨)	Ingenuity Center (노팅엄)	Sensor City (리버플)	DHEZ (브래드포드)
투입	• 정부투자(BEIS) £400만 • UEZ 공동자금 조달 £940만 – University of West England 는 주체로서 750만 파운드 제공 • 5 UEZ 직원(전일제)	• 정부투자(BEIS) £260만 제공 – 대학은 £50만 상당의 토지와 운영비용 £65제공 – 노팅엄에 본사를 둔 Haydn Green Charitable Trust가 £190만 기부금 제공 • UEZ 공동자금 조달 £380만 • 1.8 UEZ 직원(전일제)	• 정부투자(BEIS) £500만 • UEZ 공동자금 조달 £810만 • 1.8 UEZ 직원(전일제)	• 정부투자(BEIS) £380만 • UEZ 공동자금 조달 £330만 • 3 UEZ 직원(전일제)
운영	• Oxford Innovation에 관리 위임 • 다양한 물리적 지원(사무실, 연구실, 회의 공간, 인쇄 시설 등) 제공 • 전문적 시설(조직배양 연구실, 미생물학 연구실, 일반 생명과학 연구실 등)을 유연한 임대조건으로 제공 • 네크워킹 이벤트, 워크숍, 현장 비즈니스 지원 제공과 같은 광범위한 서비스를 제공 • Oxford Innovation은 학계와 산업계 사이의 통로 역할을 담당	• Haydn Green Institute는 Ingenuity Center의 주요 임차인으로서 기여 • 연구소는 UNIP Management Ltd와 협력하여 Ingenuity Center와 UEZ 서비스가 스타트업 및 커뮤니티의 요구 사항을 충족할 수 있도록 지원	• 리버플 대학·리버플 존 무어스 대학은 UEZ의 지속적 운영과 전문지식 제공에 핵심적인 역할 수행 • UEZ의 학술이사(리버플 대학 교수진)는 기술적인 관점에서 관계를 중재하고 Sensor city를 홍보함 • 두 대학 고위 학자들은 정기 클리닉 운영으로 대학과 기업 간 새로운 연결을 구축	• 건강 및 복지센터구현을 위해 DHEZ Ltd와 DHEZ Academic이 공동으로 활동 • 시장 진출을 강화하기 위해 DHEZ 학자들은 의료 기술 부서인 전기전자공학과와 연 4회 협력
성과	• UEZ 운영 이후 새로운 기업과 LEP 지역 외부에 기반을 둔 회사를 포함, 총 51개의 기업이 등록	• 60개 기업이 등록하였고 Ingenuity Lab을 통해 운영되는 기업을 포함하면 약 300개 기업 지원	• 30개 기업과 협력 • Sensor city 주변의 커뮤니티를 개발	• 535개 기업이 지난 12개월 동안 (2017년 3월 기준) 회의, 워크숍 및 혁신 프로그램을 통해 DHEZ Ltd와 협력

| 그림 3 | UEZ 4개 시범 지구의 투입(투자), 운영, 성과 비교

주. DHEZ 데이터는 2018년 2월에 수집됨. 기타 모든 데이터는 2017년 11월에 수집됨.

출처: Technopolis(2018). University Enterprise Zone(UEZ) 중간평가보고서, p.12, p.20 ~ p.41.의 내용을 요약하여 재구성함

운영상의 특징을 살펴보면, 브리스톨의 Future Space는 주체 대학인 UWE가 고객모집, 시설의 유지 및 관리, 일상적 운영을 감독하기 위해 Oxford Innovation에 관리를 위임하였다. 사무실, 연구실, 회의 공간 및 인쇄 시설을 포함 다양한 물리적 지원을 UEZ에 제공하고, 보다 전문적인 장비로 조직배양 연구실, 미생물학 연구실, 일반 생명과학 연구실도 모두 유연한 임대 조건으로 이용이 가능하도록 하였다. 또한 네크워킹 이벤트, 워크숍, 현장 비즈니스 지원 제공과 같은 광범위한 서비스를 제공하였다. UEZ의 대학들은 이를 통해 이윤을 창출하고 지역 사회에도 기여하고 있음을

알 수 있다. 특히 관리기관인 Oxford Innovation은 학계와 산업계 사이의 통로 역할을 담당하고 있다. 이 밖에 브리스톨 대학교, 잉글랜드 서부 LEP, 사우스글로스터셔 의회도 UEZ에 참여하고 있다.

노팅엄 대학교(University of Nottingham)는 UEZ를 관리하고 상당한 재정적 지원을 제공하는 등 이 프로젝트에 가장 많이 참여하였다. 노팅엄 대학교가 지원하는 하이든 그린 연구소(Haydn Green Institute)도 Ingenuity Center의 주요 임차인 역할을 통해 기여하고 있다. 연구소는 UNIP Management Ltd와 긴밀히 협력하여 Ingenuity Center와 UEZ 서비스가 스타트업 및 커뮤니티의 요구 사항을 충족할 수 있도록 했다. 이 센터는 대학이 전액 출자한 시설 관리 회사인 UNIP Management Limited에서 운영하였다. 노팅엄의 장점으로 최근 UEZ에서 진행되는 일부 지식 교환 활동에 자금을 지원하는 고등교육혁신자금(HEIF)을 확보했으며, 이 자금으로 UNIP 활동을 더욱 확장하였다.

리버플 존 무어스 대학과 리버플 대학교가 합작 투자한 Sensor city는 두 대학이 동등한 파트너 역할을 하며 각 엔지니어링 부서가 가장 밀접하게 연결되어 있다. 두 대학은 UEZ의 지속적인 운영과 전문지식 제공에 핵심적인 역할을 하고 있다. Sensor city의 개발과 운영에 있어 학문과 광범위한 대학 지식을 모두 동원하는 것이 중요한 역할을 하였다. UEZ의 학술이사(리버플 대학교 교수진)는 기술적인 관점에서 관계를 중재하고 Sensor city를 홍보하는데 적극적인 역할을 하였으며 두 대학의 고위 학자들은 기업을 위한 정기 클리닉을 운영하여 대학과 기업 간의 새로운 연결 구축에 도움을 주었다.

브래드포드 UEZ은 건강 및 복지센터 구현을 위해 DHEZ Ltd와 DHEZ Academic이 모두 활발히 활동하고 있는데, DHEZ Academic은 검안 및 물리치료 클리닉, 디지털 진단, 건강 증진 및 정보학, 프로그램 평가 및 시험, 지역사회 약국 상담 등의 역할을 하고 있다. 시장 진출을 강화하기 위해 DHEZ 학자들은 의료 기술 부서인 전기전자공학과와 연 4회 협력을 하고 있고. 이런 상호작용의 목적은 환자의 요구와 환자의 자기 관리 문제에 대한 이해를 구축하고, 환자와 임상의에 대한 접근성을 높여 주었다. 브래드포드시 메트로폴리탄 지역 의회는 DHEZ를 지원하고 Digital Exchange 건물

을 제공하였다. DHEZ Ltd.는 또한 지역의 디지털 경제 성장에 초점을 맞춘 Digital catapult Center Yorkshire와 협력하고 있는데, 무엇보다 중소기업의 성장과 규모 확대를 지원하기 위한 이벤트 등을 공동으로 조직하였다. 한편, 브래드포드 UEZ는 수익 자금 부족과 BT의 프로그램의 중간 종료가 제한점으로 평가되었다.

다음으로 UEZ 시범지역의 성과 부분을 살펴보면, 브리스톨 UEZ Future Space는 새로운 기업과 LEP 지역 외부에 기반을 둔 회사를 포함, 총 51개의 기업이 등록하였다. Future Space의 이러한 성공 배경에는, 첫째, UEZ가 UWE 캠퍼스 중앙에 위치함으로써 접근성을 높였고 현장 기업이 캠퍼스가 제공하는 서비스에 접근하는 데에도 용이하였다. 둘째, 2004년에 설립된 UWE(University of West England) 산하 다학문적 로봇공학 연구소 BRL(Bristol Robotics Lab)이 영국 최고의 학술센터라는 위상을 갖고 있다. 이는 초기 단계에 Future Space에 관심을 갖게 만드는 주요 요인이 되었다. 셋째, UEZ를 운영하기 위해 고객 확보 및 비즈니스 협력에 더 많은 경험을 갖고 있는 외부 관리기관에 위탁함으로써 대학의 업무 부담을 줄이는 최적의 방식을 택하였다. 이 밖에도 Bristol, Bath Science Park, SET squared Bristol 인큐베이터와 같은 대학지원 혁신시설이 근거리에 있어 접근성이 좋은 점도 중요한 역할을 하였다.

노팅엄 UEZ는 Ingenuity는 60개 기업이 등록하였으며 Ingenuity Lab을 통해 운영되는 기업을 고려하면 거의 300개 기업을 지원하고 있다. Ingenuity Center의 성공 요인은 이미 잘 확립되어 있는 비즈니스 지원 모델을 갖추고 있다는 점이다. 완전히 새로운 것을 개발하기보다는 이미 존재하는 모델을 확장하였다. 또한 이 센터의 고품격 건물과 시그니처 건축물은 디자인이 시각적으로 매력적이며 쉽게 접근할 수 있어 초기에 UNIP에 대한 관심을 갖게 하는데 일조하였다. Sir Colin Campbell 비즈니스 혁신 센터는 East Midland의 건물 디자인 상을 수상했다.

리버플 시 지역기업협회(LEP)는 Sensor city를 활용하여 'Manufacturing Live' 컨퍼런스와 같은 주요 행사를 유치하였다. 이해 관계자들은 Sensor City가 대학 간 기업 및 기타 이해관계자들의 관계 증진에 중요한 역할을 했다고 평가하였다. Sensor city는 30개 기업과 협력하는 성과를 냈다. 또한 Sensor city 주변의 커뮤니티 개발

이 성공요인으로 꼽히고 있다. 특히 Sensor city는 대학 캠퍼스에서 떨어진 곳에 위치함으로써 대학으로부터 독립성과 차별화를 창출하고 비즈니스에 더 가까운 이미지를 형성할 수 있었다.

DHEZ Ltd와 DHEZ Academic은 정신건강, 노화 및 치매 등에 대한 주제를 갖고 분기별 세션을 공동 주최하고, 워크숍을 통해 학자들이 연구 관심 사항을 기업체에 제시하는 기회를 가져왔다. 모니터링 보고서에 따르면 535개 기업이 지난 12개월 동안(2017년 3월 보고) 이벤트, 회의, 워크숍 및 혁신 프로그램을 통해 DHEZ Ltd와 협력하였다.

나. 미 국[5)]

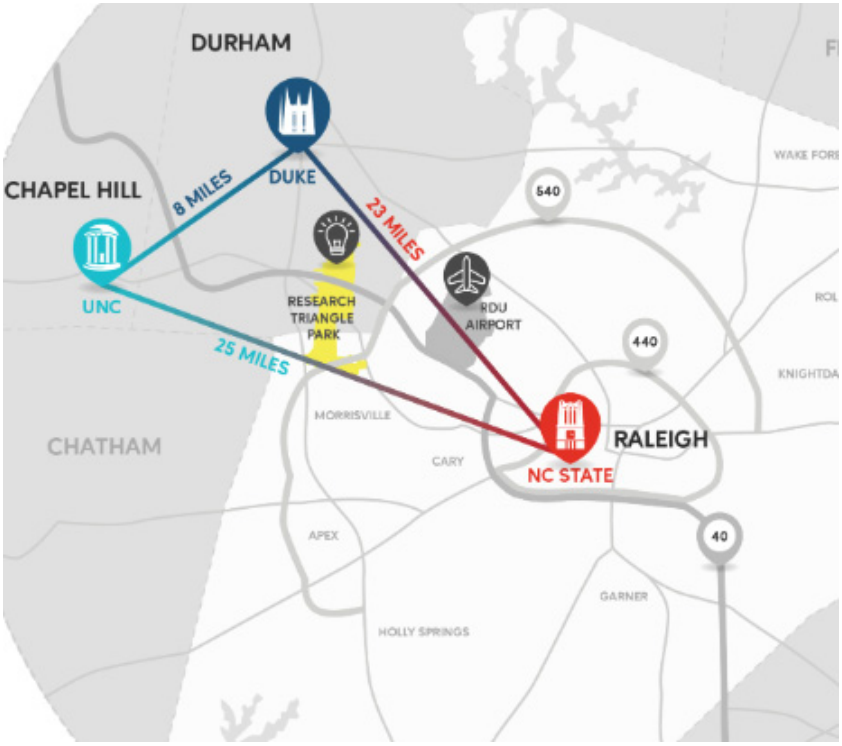
클러스터 방식에 따른 지역경제의 성장을 설명함에 있어 기존의 연구는 대부분 Looy et al.(2003)의 3각 나선형(Triple Helix) 모형에 근거하여 학계, 관(정부)계 및 산업계 사이의 3자 관계에 주목하였다. Cooke(2004)와 같은 학자들도 이와 같은 3주체에 의한 지원체제의 역할을 인정하였다(이만형·이응균, 2006). 노스캐롤라이나 주의 듀크대학, UNC-채플힐, 노스캐롤라이나 주립대학을 연결하는 삼각형 지역에 자리 잡은 것이 그 이름의 유래가 된 미국의 리서치트라이앵글파크(Research Triangle Park, 이하 RTP)는 주정부, 대학, 산업계의 연계 협력을 통해 만들어진 세계적인 연구과학단지로 이 클러스터 역시 트리플 헬릭스 모델을 바탕으로 하였다. 여기서는 미국의 리서치트라이앵글파크(RTP)의 사례를 통해 대학, 기업, 정부의 3주체가 어떻게 클러스터를 통해 지역혁신을 이루어 왔는지 살펴보겠다.

(1) 추진배경과 성장과정

미국 노스캐롤라이나의 리서치트라이앵글파크(Research Triangle Park, 이하 RTP)는 세계적인 대학 세 곳(듀크대학, UNC-채플힐, 노스캐롤라이나 주립대학)과 산업체, 지방정부의 협력을 통해 만들어진 계획된 연구과학단지이다. RTP의 비전은

5) RTP(Research Triangle Park): https://www,rtp.org/history의 내용을 요약·발췌(2023. 12.11. 인출)하였으며, 필요시 선행연구를 통해 내용을 보완한 경우에는 별도로 출처를 표기함

'더 나은 삶, 모든 주민들이 지속가능한 지식과 기술기반의 개발로 주민의 니즈와 인간애를 경제적 기회로 효과적으로 균형을 맞추어 나가는 것' 이다, 미션은 '대학, 학계, 산업, 정부가 협력하여 연구, 과학, 기술기반의 시설을 RTP와 노스캐롤라이나 안에 확립하고 양질의 일자리를 창출하여 주민들에게 제공하는 것' 이다(최종인, 2012). 50년대 1인당 소득이 전국 48개주 중 47위이며, 담배, 섬유, 가구 제조업 등 노동집약적인 산업에 의존하여 대학 졸업생들을 일자리를 찾아 그 지역을 떠나는 노스캐롤라이나 주에 이러한 비전과 미션을 가지고 1955년 당시 주지사(Luther Hodges)는 정부 및 업계 지도자들과 협력하여 계획적으로 과학연구단지 RTP를 조성 계획을 수립하였다.

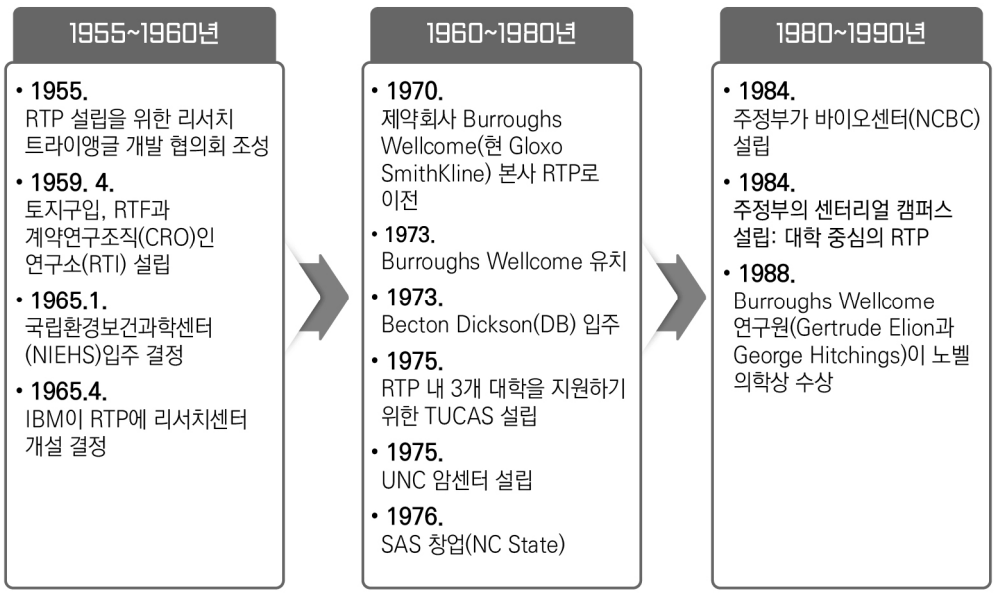


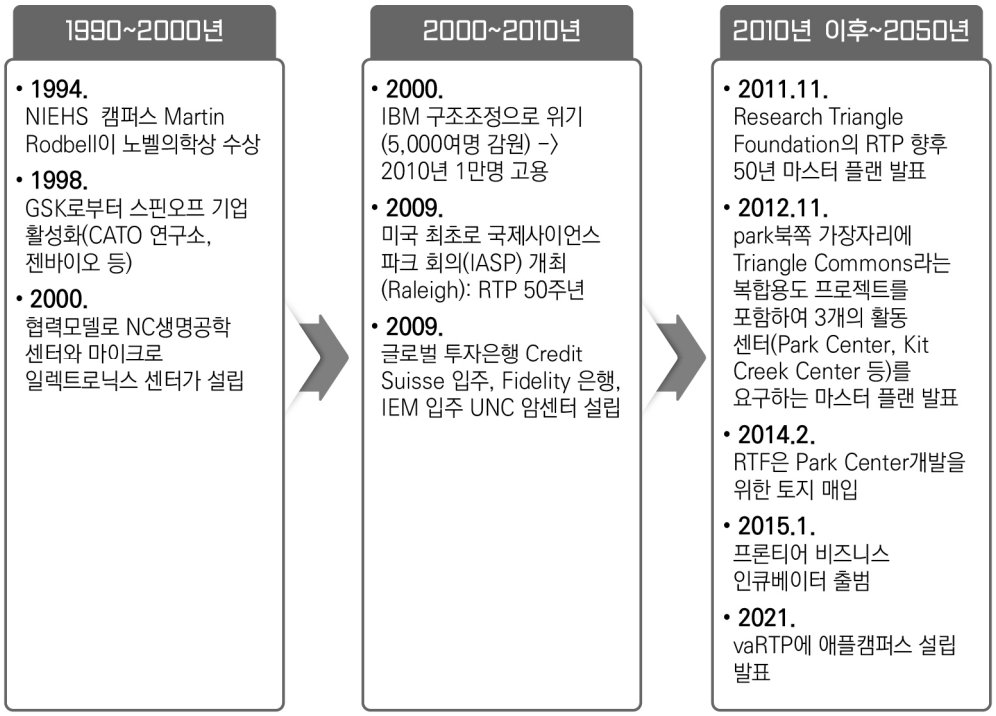
| 그림 4 | 미국 노스캐롤라이나 주 Research Triangle Park

출처: https://www.researchtriangle.org/the-triangle/ (2024. 1. 20. 인출)

RTP는 냉전의 산물인 국방 분야 대규모 연구개발 투자를 통해 생겨난 실리콘밸리나 보스톤과는 달리 지역의 리더들이 의도하여 만든 계획적인 단지라는 특징을 가지고 있다. 당시 리더들이 트리플 헬릭스(Triple Helix)의 잠재된 가치를 알아보고, 입지를 바탕으로 산업, 정부, 세 개의 대학(듀크, NC State, UNC-채플힐)의 연계 속에 최고 수준의 과학자, 기술자, 엔지니어들이 지속적으로 새로운 가치를 창출하였다. 또한 대학들도 산업과, ㈜정부의 긴밀한 협력으로부터 많은 지원(예, 연방정부 연구비 지원 등)을 받고 있다. 오늘날 RTP가 다른 지역에 비해 많은 관심을 받고 벤치마킹 대상이 되는 이유는 이곳이 주정부의 계획 하에 목적을 갖고 조성된 곳이며 산학연 리더들의 계획을 통해 만들어졌기 때문이다(최정인, 2012).

1955년부터 설립 구상을 시작한 RTP는 1959년 토지매입과 Research Triangle Foundation(리서치트라이앵글 재단, 이하 RTF)과 산하 연구조직(Research Triangle Institute)을 설립하였다. 1965년 국립환경보건과학센터(NIEHS)와 IBM 리서치센터



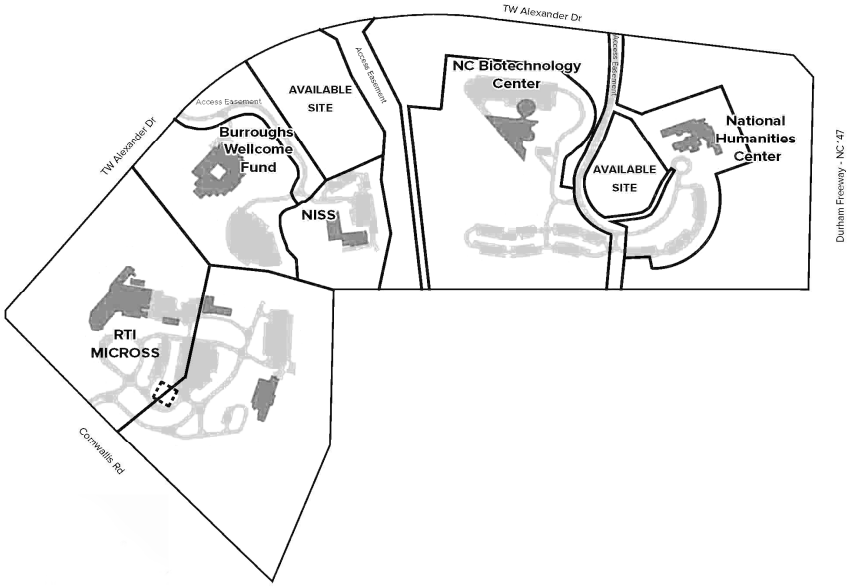


| 그림 5 | RTP의 성장과정과 주요 추진경과

주. 최종인(2023), 최종인(2012), 최종인·현병환(2010)과 RTP 홈페이지(https://www.rtp.org/history)의 내용을 종합하여 재구성함

유치를 계기로 산학협력이 활발히 이루어지고 좋은 일자리도 창출되었다. 이를 통해 RTP는 BT와 IT 중심의 클러스터로 발전할 수 있었다. 1975년 RTP내 3개 대학(듀크대학, NC State(노스캐롤라이나 주립대학), UNC-채플힐)이 협력할 수 있는 기반으로서 '파크 안의 파크(park within park)'로 TUCASI(Triangle University Center for Advanced Studies, Inc)을 설립하였다. 현재는 여러 기관들[6]이 TUCASI 캠퍼스에서 활동하고 있다.

6) Burrough Wellcome Fund, MCNC(NC 마이크로일렉트로닉센터), NCBC(NC 바이오센터), RTI Micros, National Humanities(국립인문학센터), NISS(National Institute of Statistics Science, 국립통계연구소) 등임



| 그림 6 | TUCASI 내 기관들

출처: https://www.rtp.org/tucasi/

1975년에는 RTP에 암센터가 설립되었고, 1976년 SAS를 창업하였다. 1980년대 주목할 만한 사항은 1984년 주정부의 센트리얼 캠퍼스 설립이다. 이로부터 대학 중심의 RTP가 형성되기 시작했다. 1998년에는 GSK로부터 스핀오프 기업들이 활성화되었으며, 2000년에는 협력모델로 NC생명공학센터와 마이크로일렉트로닉스 센터가 설립되었다. 2000년에 들어서는 IBM의 구조조정으로 RTP는 한 때 위기를 맞기도 하였으나, 2009년 RTP 창립 50주년을 맞이하여 국제 사이언스파크 회의를 개최하였다. 2011년에는 RTP의 향후 50년에 대한 마스터 플랜을 발표하였는데, 주요 내용은 다음과 같다(RTF, 2011).

RTP 미래 50년을 위한 마스터플랜의 목적은 경제와 고용의 목표, 혁신의 목표, 지속가능성의 목표 세 가지이다. 고용의 목표를 위해서는 기존기업의 유지, 새로운 기업의 유치, 새로운 입주자의 확보를 제시하고 있다. 현재 국제적으로 인지도가 있는 기업들은 설립 초기부터 핵심적인 고객으로 RTP를 알리는데 기여해 왔다.

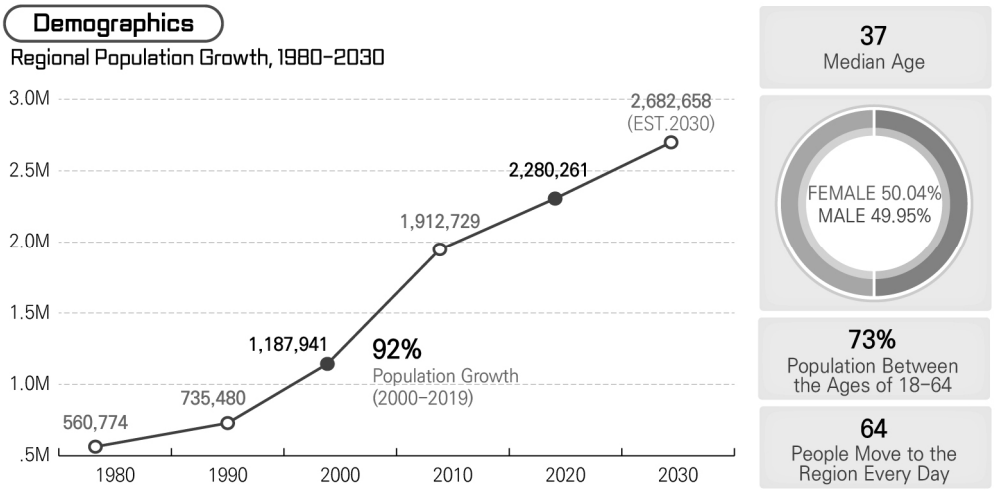
인큐베이팅 공간과 추가 임대기회 등을 창업자들에게 제공하여 지역대학에서 스핀오프 비율을 높이는 목표도 제시되어 있다. 둘째, 혁신의 목표는 RTP 시작부터 브랜

드로 자리 잡고 있는 '혁신'의 전통을 이어가는 것이다. 더 많은 창업기업을 만들고, 기업연구를 지원하고, 기업과 대학 간 연구개발의 기회를 확대하는 내용이 포함되어 있다. 또한 산학협력의 기회 제공을 위해 3개의 지역대학들(듀크대학, NC State, UNC-채플힐)과 공유 공간을 창출하고 상호작용을 촉진시키는 것이다. 대학과 공동연구센터를 확대하고 교육프로그램에 NC State MBA 프로그램을 연계하여 강화해 나가는 것이다. 셋째, 지속가능성 목표와 관련하여 RTP의 초기 비전은 자연환경을 보존하는 공원과 같은 환경에서 개발하는 것이었다. 이런 점에서 RTP의 시대를 앞서 나가 있었다. 이러한 전통을 지키며 많은 기업들이 재단의 지원을 받아 미국 친환경 건축물 인증시스템(LEED: Leadership in Energy & Environment Design)에 맞추어 시설을 구축하였다. RTP는 지속가능성의 모델로서 명성을 계속 이어나기 위해 이러한 전통을 강화할 것을 밝히고 있다. 마스터플랜은 향후 50년 동안 개발을 촉진하고 안내하기 위한 비전으로 마련된 것이다. 21세기형 연구와 혁신의 허브로서 RTP를 재구조화하기 위해 토지 사용 개발을 계획하였다. 크게 일반적인 개발과 유도개발(Guided Development)로 나뉘는데, 유도개발지역은 Triangle Commons, Park Center, Kit Creek Center의 세 지역을 설정하여 수십 년간 RTP내 핵심지역으로 재창출하는 계획이다.

Triangle Commons는 차세대 지식 근로자를 유치하기 위한 RTP의 혁신적 지식 커뮤니티로 최첨단 연구 센터의 구축과 소매 편의시설, 사무실 공간 및 호텔 숙박 시설을 갖추고, 공원을 지원하기 위한 서비스 시설인 Park Center는 개선을 통해 재생하는 계획이 담겨있다. 또한 공원 남부 Wake County지역의 대규모 연구 집중 시설인 Kit Creek Center에 대한 재건을 계획하고 있다. 이와 같이 오랜 역사를 갖고 있는 RTP는 먼 미래를 내다보는 장기적인 안목으로 마스터플랜을 기획하고 시대의 변화와 함께 지속적으로 변화하고 있는 것을 확인할 수 있다.

지금은 RTP 범위가 초기 7천 에이커를 넘어 세 도시 주변까지 확대되면서 그 혜택이 인근의 더 많은 도시까지 미치고 있다. 최근에는 RTP 인근의 13개 카운티를 포함하여 초광역 개념으로 리서치 트라이앵글지역(Research Triangle Region)이라고 부른다. 아래 RTPR 지역의 인구통계([그림7])에서 이 지역 인구의 비약적인 증가를

확인할 수 있다. 오늘날 RTP에는 300개 이상의 기업들과 조직이 있으며, 50,000명이 넘는 전문성 있는 근로자들이 정보통신, 바이오, 화학, 제약, 환경 등 다양한 분야에서 일하고 있다. 이곳에 입주한 대표적인 기업으로는 IBM, GSK, Biogen Idec, Syngenta, United Therapeutics, Cisco, Bayer Crop Science, Eisai, BASF, U.S. EPA, NIH's National Institute of Environmental Health Science 등이 있다(최종인,2023; 최종인, 현병환, 2010).



| 그림 7 | RTPR의 인구 통계

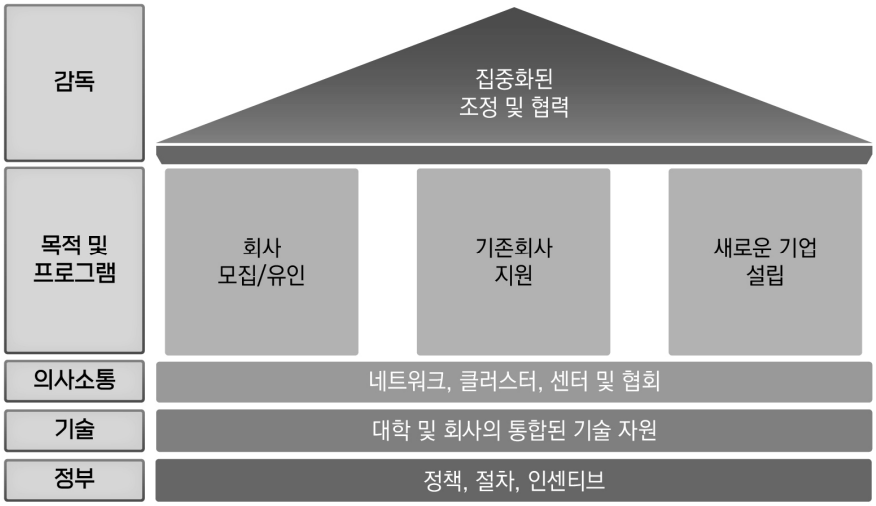
출처: RTRP(2022). Bright Minds. Smart Growth. Brillant Location. North Carolina's Research Triangle Region. 2022 Regional Report, p.3

최근 2021년 4월 NC 주지사(로이쿠퍼)의 노스캐롤라이나 주 랄리의 RTP에 애플 캠퍼스를 건립할 것(2026년 완공 예정)이라는 발표 이후 RTP에 획기적인 도약과 변화가 예상된다. 애플은 노스캐롤라이나에 10년 간 10억 달러를 투자할 계획이며, 이 중 5억 5,200만 달러는 RTP에 캠퍼스를 설립하여 최소 3,000개의 일자리를 창출할 계획이다[7)]

7) https://buildboldnc.com/apples-proposed-new-rtp-campus-location-revealed/2024. 1. 16. 인출)

(2) 거버넌스와 관련기관[8)]

자파타(2010) RTP의 거버넌스적 성공요인에 대해 ecosystem 관점에서 주정부의 정책과 절차 및 인센티브를 바탕으로 주요 대학들과 기업들이 세계적 수준의 기술개발을 이끌어내고 이를 여러 네트워크 조직과 클러스터, 센터들과 컨소시엄 등을 통해 사업화로 연결, 대기업을 유치하고, 기존 기업을 지원하며, 신기업을 창업하고 있다고 보았으며, 이를 전반적으로 이끄는 집권화된 조정과 협력 기구를 통해 발전하고 있다고 보았다(최종인, 2012).([그림8] 참조).



| 그림 8 | RTP의 생태계

자료: Zapata, M(2010), "Commercialization in the RTP", KRIHS- Sejong City Seminar. April, 6.
출처: 최종인(2012).리서치 트라이앵글(RTP)의 새로운 50년 설계와 시사점, 혁신클러스터연구, p.56.

이와 같은 RTP의 거버넌스에서 주요한 역할을 하는 기관들은 대표적으로 RTF (Research Triangle Foundation, 이하 RTF), RTRP(Research Triangle Partnership, 이하 RTRP)를 들 수 있다.

- **RTF**(Research Triangle Foundation): RTP 거버넌스에 있어서 관리와 관련된 대표적인 조직은 리서치트라이앵글재단이다. RTF의 핵심 미션은 대학 간 협

8) RTP 홈페이지 내용을 발췌 요약하였으며, 내용 보완을 위해 참조한 관련 논문은 별도로 출처를 표시하였음

력 촉진, 대학과 산업체간 협력 추진, 그리고 시민들에게 경제적인 영향을 미치는 것이다. RTP의 탄생과 함께 이를 관리하기 위해 만들어진 조직(1959년 설립)으로서, RTP의 하드웨어적 운영 전반을 담당한다. 조직은 공공계획 및 개발부, 브랜드 전략 및 마케팅부, 운영부(회계, 건물, IT등)으로 구성되어 있다. 파크 내 사업 발굴 및 마케팅, 커뮤니케이션과 미디어 담당, 마케팅과 전략파트너십 등을 주도적으로 운영하며, 재단의 재무와 행정을 지원한다.

- **RTRP**(Research Triangle Regional Partnership): RTP 지역 파트너십은 1990년 노스캐롤라이나 상무성과 공동으로 경제개발지구들의 파트너십을 위해 설립한 기구이다. 광범위한 RTR(Research Triangle Region) 지역의 소프트웨어 프로그램을 구축하고 있다. 사업 지향적, 공공-민간 파트너십을 지향하여 13개 카운티(RTR)의 리서치트라이앵글 지역이 경제적으로 경쟁력을 갖도록 사업계, 정부, 교육기관의 협력추진을 목적으로 만들어졌다. RTRP는 기관 파트너들(기업, 정부, 대학, 비영리기구 등)과 협력하여 지역에 맞는 전략을 실행하여 경제개발 과제들이 지역에 미치는 영향력을 파악하고, 11개 클러스터를 중심으로 지원하고 있다. 또한 국내외 미디어 및 RTR 지역 미디어를 담당하고 있다.

이 밖에 2009년, RTP PLAN의 세부 계획에 나타난 바와 같이 주요 시설들로 Hub RTP, RTP Frontier, RTP Boxyard 등이 있는데, 각각은 다음과 같다(최종인, 2023).

- **Hub RTP**: Research Triangle Park의 중심지구로, 100만 평방피트의 사무실과 생명과학시설, 1200개의 다세대 주거 시설, 250개의 호텔 객실 등이 위치하고 있다. 트라이앵글 지역(Durham, Raleigh 및 Chapel Hill)의 중심부에 위치한 100에이커 규모의 프로젝트에 Frontier RTP, Boxyard가 포함된다.

- **RTP Frontier**: HUB RTP에 위치하며 RTP내 모든 것의 중심인 혁신캠퍼스로, 여기서는 모임, 사무 공간, 교육기회, 네트워킹 이벤트 등을 통해 비즈니스 성장을 도모한다. 대규모 연구 형태보다 소규모 연구들이 증가하면서 전통적 조직의

재편 필요성에 따라 IBM 건물과 부지를 인수한 후 작게 나누어 100여 개의 벤처기업을 입주시킨 것이 프론티어 건물들(800, 900, 600 등)이다. 2015년 1월에 시작하여 현재 거의 50만 평방피트에서 RTP 300개 회사 중 100개 회사의 본거지가 되고 있다. 1층은 창업과 네트워킹을 위한 공간으로 사용 중이다.

- **Boxyard**는 컨테이너 박스를 활용해 Triangle 커뮤니티 구성원들이 만나고, 여가를 즐길 수 있는 장소로서 식품, 호텔, 소매 및 이벤트 업계의 신흥 기업가를 위한 플랫폼을 제공하고 있다. 또한 각종 여가 프로그램 등을 할 수 있는 무대도 마련되어 있다.

| 그림 9 | RTP Frontier, RTP Boxyard

출처: https://boxyard.rtp.org/about/(2023. 12. 29. 인출)
https://news.nate.com/view/20231210n02887(2024. 1. 16. 인출)

(3) 산학협력 사례- 센테니얼 캠퍼스(Centennial Campus)[9]

RTP의 한 축을 이루는 노스캐롤라이나주립대(NC State)는 기존의 메인 캠퍼스 외에 100주년을 기념해 1984년에 설립하여 센테니얼 캠퍼스(Centennial Campus)를 연구단지이자 교육캠퍼스로 활용하고 있다.

센테니얼 캠퍼스는 1,334에이커(5.4㎢, 약 163만 평) 규모이며, 66개 기업, 기관 및 정부 파트너의 본거지로 정부, 비영리기관을 위한 사무실과 랩 공간을 제공하고 있다. 75개 이상의 대학 연구센터, 연구소, 실험실 및 학과 단위와 함께 최고의 대학

9) https://news.ncsu.edu/2023/10/chancellor-woodson-receives-aurp-leadership-award/, 최종인(2023), p.62~63 참조

프로그램(공학, 섬유 및 수의학)이 있다. 또한 공과대학에는 담배기금으로 마련한 바이오 제조 훈련센터인 Golden LEAF Biomanufacturing Training and Education Center(BTEC)가 있어 '바이오 제조생산'에 필요한 인력을 교육하고 훈련시키고 있다. 캠퍼스 내에는 교육 공간 외에도 골프 코스, 낚시터와 호수, 녹지산책로, 공립중학교, 그리고 아파트, 타운하우스 및 콘도 등 주거단지도 있어 일과 가정의 조화가 가능한 곳이다. 센테니얼 캠퍼스의 수많은 건물들은 주 정부 지원, 대학의 채권발행, 민간개발, 민간 기금모금 등의 네 가지 자금원을 활용하고 있다. 이 캠퍼스는 2007년 '최고의 리서치 파크'로 대학연구소협회(AURP)에 의해 선정됐으며, 공공민간파트너십(PPP)의 대표적 사례로 평가받고 있다. 75개의 기업과 정부 기관들이 입주했으며, 히타치 에너지, 미 농무부, IBM 등이 있고 과거에는 Red Hat의 본사도 있었다. 이들은 대학과 긴밀한 파트너십을 맺고 있다. 다국적 기업인 ABB가 캠퍼스 내에 오랜 기간 자리 잡고 있고, Red Hat과 Bandwidth 같은 기술 기반 회사들이 여기서 더 큰 기업으로 성장하기도 하였다.

최근 NC 주립대학 센터리얼 캠퍼스 성공과 영향력을 주도한 공로로 현 랜디우드슨 총장이 대학연구단지협회(AURP) 2023 리더십 상을 수상하기도 하였다. 우드슨 총장의 인터뷰를 통해 NC 주립대학 센테니얼 캠퍼스는 대학, 업계, 정부 간의 협력의 허브로서 파트너십을 통해 발견된 내용을 연구실에서 시장으로 옮기고, 스타트업의 개발과 성장을 지원하며, 문제해결에 대한 학제적 접근 방식을 가능하게 하고 있다. 지난 40여 년 동안 고도로 숙련된 인력을 준비하고 새로운 제품과 기술을 창출하는 연구를 촉진하는데 중요한 역할을 담당해 왔으며, 캠퍼스는 대학의 연구 사명을 발전시키고 지역과 주 전역 경제 발전을 촉진하는 동시에 학생들에게 학습 기회를 제공해 왔음을 알 수 있다.

(4) 창의적 비즈니스 모델 사례: SAS[10)]

SAS는 노스캐롤라이나주립대 출신으로 통계학과 교수인 James Goodnight에 의해 1976년 창업되었다. 처음에는 농작물 수확을 높이기 위한 농업 데이터 분석 사업

10) 최종인·현병환(2010), p.2770와 https://www.sas.com/ko_kr/company-information/history.html(2024.1.21. 인출)의 내용을 바탕으로 작성함

으로 시작하였다. 회사는 SAS Institute Inc.로 법인화되었으며 7월에 4명의 직원으로 설립되었다. 약 300,000줄의 코드로 구성된 Base SAS(Statistical Analysis System) ® 소프트웨어가 회사의 첫 번째 제품으로 출시되었다. Base SAS는 미국 인구통계국이 인구를 집계하고 분류하는데 사용되고 있을 뿐 아니라 미국의 농림부가 곡물 수확량을 예측할 때, 그리고 장거리 전화 회사가 요금을 책정할 때 등에도 사용되었다. 회사는 NC 주 건너편 Hillsborough Street의 공간을 빠르게 확장하여 글로벌 본사가 300에이커가 넘는 규모로 성장한 NC 주 Cary로 이전했으며, SAS의 첫 번째 유럽 자회사가 영국에 문을 열면서 전 세계 400개 이상의 지사를 갖춘 글로벌 확장을 시작했다(1985년). 직원 복지 등에도 힘써 SAS는 Fortune지 선정 가장 일하기 좋은 미국 기업 목록에서 1위(2010년)를 차지, 2011년에도 1위를 차지했다. 코로나19 (COVID-19) 팬데믹 시기에 전 세계 병원과 정부 기관에서 SAS를 사용하여 영향을 예측하고, 중요한 자원을 최적화하고, 경제적 결과를 예측하고, 상황 인식을 개선하는 등 국제사회에 기여하고 있다. 2020년 SAS는 일하기 좋은 직장(Great Place to Work), 최고의 고용주(Top Employer), 미국 최고의 다양성 고용주(America's Best Employer for Diversity)를 포함하여 13개의 글로벌 직장 및 리더십 상을 수상했다. 또한 SAS는 RTP의 비영리 연구소인 RTI(Research Triangle International)과 함께 연구와 데이터 활용을 통해 미국 보건복지부와 같은 공공부문의 과제를 해결하기 위한 공동 노력을 하고 있다.

다. 시사점

지금까지 지역(주정부)-대학-기업(산업) 연계를 통해 지역 활성화를 이룬 사례로 영국의 대학기업지구(UEZ)와 미국의 리서치 트라이앵글(RRP) 사례를 살펴보았는데, 각 사례의 주요 성공 요인을 정리하면 다음과 같다.

영국의 대학기업지구(UEZ)의 경우, 첫째, 대학 캠퍼스 내에서 일상적이고 직접적인 산학협력 활성화를 도모하고, 대학을 지역발전의 거점 공간으로 만들기 위하여 대학 캠퍼스에 기업이 입주하기 위해서는 반드시 대학과의 산학협력 활동을 전제로 하고 있다. 이는 대학과 기업의 연계·협력을 촉진하는 기제가 될 수 있다. 대학과의 긴

밀한 산학협력 활동을 전개할 기업으로 입주를 제한하는 것이 바로 대학-기업-지역의 역량과 경쟁력을 강화시키는 전략이 될 것이다.

둘째, 지역활성화를 위한 주체 기관 간의 긴밀한 네크워킹과 지원을 들 수 있다. UEZ는 대학과 해당 지역의 '지역기업협의회(Local Enterprise Partnership, 이하 LEP)와 함께 전략적 파트너로서 역할을 강화하는 것을 지원하고, 지역성장을 위한 대학의 연계·협력을 촉진시키며, 기업이 지속적으로 대학과 연계·협력하여 혁신을 창출할 수 있도록 창업 인큐베이터의 발전을 지원하고 중소기업을 위한 성장 거점을 마련하는 것을 주요 목적으로 하고 있다.

셋째, 대학의 학문적 성과, 저명한 연구센터 등은 기업 투자에 있어서 유인이 될 수 있다. 이와 함께 초기에는 대학이 매칭 펀드를 통해 더 많은 기업들이 지역에 산학을 통해 유입될 수 있도록 하였다. 특히, 지역과 대학의 연계 협력을 통한 일자리 창출, 지역산업 발전 등을 고려할 때 지역 중소기업의 성장 거점을 대학에 마련하는 방안은 우리에게 주는 시사점이 크다.

넷째, 정부와 주정부의 재정적 지원이다. 대학과 매칭펀드 형식으로 정부가 재정적 지원을 하고 주정부와 정부는 지속적으로 다양한 재원을 마련하기 위해 노력하였다. UEZ는 공동자금을 확보하고, 호스트 대학의 자체 자금 또는 자산, LEP(지역기업협회), 지방당국(Future Space 및 DHEZ), 개인투자자(Sensor City 및 DHEZ), 유럽구조자금(Sensor City)을 포함한 여러 출처의 재원을 통해 자금을 확보하였으며, 다양한 기금을 통해 자금을 확보하기도 하였다.

다섯째, 거버넌스에 있어서 UEZ의 운영과 관리는 경험이 풍부한 전문기관에 위탁함으로써 대학과 주정부는 관리의 부담에서 벗어나고 운영의 효율성을 추구하였다.

여섯째, 대학은 좋은 입지와 시설, 편리한 접근성 등을 바탕으로 시설을 기업과 지역에 임대하여 수익을 창출하고 지역에 기여하고 있다. 또한 단순한 임대가 아닌 활발한 산학협력을 통해 혁신을 창출하고 창업 기업을 유치하였다. 여기에 입지를 바탕으로 좋은 정주 여건을 마련하여 인력의 유출을 막고 좋은 일자리를 창출하는 시너지 효과를 내고 있다.

다음으로 미국 노스캐롤라이나 주 리서치트라이앵글파크(RTP) 성공 요인을 도출해 보았다.

첫째, 미국의 RTP가 오늘날 세계적인 생명과학 클러스터로 성장하는데 기여한 주 정부의 역할에 주목할 필요가 있다. 기존의 실리콘밸리, 루트 128 지역 등의 사례와는 달리 기업가주의적 문화가 구축되어 있지 않던 노스캐롤라이나 지역이 첨단산업이 발달한 혁신 클러스터로 성장한 배경에는 노스캐롤라이나 주 정부의 역할이 중요했다. 주 정부가 구성한 과학기술자문위원회, 지역대학과 경제계를 포함하는 수평적인 거버넌스를 구축하고 초기부터 산-학-관 협력에 기초한 트리플 헬릭스 거버넌스 체계를 구축했다. 또한 주 정부와 위원회는 RTP를 세계적인 첨단산업 직접지로 육성하기 위해 지역대학의 역할이 중요하다고 판단하여 주 정부차원의 연구비 지원, 우수 연구인력 유치를 위해 노력하였다. 특히, 초기에 Burroughs-Wellcome과 같은 대기업이 파크 내에 R&D 시설을 마련한 것이 RTP 성장의 계기가 되었다. 또한 초기 주력 분야인 정보통신 제조업 및 연구개발 부문이 세계적인 바이오산업 클러스터로 성장할 수 있었던 데는 시대의 변화에 대응하는 주정부의 시기적절하고 체계적인 정책 추진이 중요한 요인이었다(Avnimelech, 2013; Cooke, 2004; 이철우·이종호, 2014, 재인용).

둘째, 우수한 3개 대학의 경쟁력을 들 수 있다. 침체된 지역경제를 위해 더럼(Durham)에 위치한 듀크대학, 랄리(Raleigh)의 노스캐롤라이나 주립대학, 그리고 채플힐(Chapel Hill)의 노스캐롤라이나 대학이 해당 지역과 상호협력하여 첨단 연구단지를 개발한 것이다. 이들 대학과 연구기관의 성과는 다수의 노벨상 수상자 배출을 통해서도 알 수 있다. 대학의 연구력과 명성이 세계적 기업을 지역 내에 유치하는데 기여하고, 침체된 지역이 우수한 인재가 오는 살기 좋은 지역이 되는 선순환 체계를 구축하였다.

셋째, 자체 내에서 성장한 사업모델을 통해 RTP가 더욱 성장하는 계기가 되었다. 대표적인 자체 창업 성공 모델은 SAS이다. 데이터 분석 사업으로 시작한 SAS는 오늘날 통계분석 소프트웨어 프로그램으로 인지도가 높은 기업이 되었다. 이같이 경험이 RTP의 경영 프렉티스가 되어 신규 기업 창출에 도움을 주고 있다.

넷째, 대학, 연구자들 그리고 기업들이 해당 지역에 들어와서 살 정주여건의 질을 높여 살고 싶은 지역으로 만들었다. 편의시설을 제공하고 세금혜택을 주는 등 초기에

기업, 연구소 등의 유치를 위한 노력을 기울였으며, 끊임없는 변화를 시도하여 지속적으로 기업, 연구소 등이 유입되는 요인을 제공하고 도보거리의 중심가에 모든 편의시설과 여가시설을 갖추고 지속적으로 확대해 왔음을 알 수 있다. 인재의 유출을 막고 좋은 기업을 유치하기 위해서는 우수한 삶의 질을 유지하기 위한 정주 여건이 무엇보다 중요한 요인이 될 수 있다.

다섯째, 관리기관으로서 리서치트라이앵글 재단(RTF)이 중요한 역할을 하고 있다. 2011년에는 50년을 내다보는 장기계획과 구체적인 세부 계획을 마련하기도 하였으며, 지속적으로 연구단지의 유지와 확대를 위해 노력하고 있다.

영국과 미국의 지역-대학 협력을 통한 지역활성화 사례에서 공통적 볼 수 있는 시사점은 대학의 우수한 연구역량과 인재 양성, 관-학-산을 중심으로 한 지역기반의 리더십과 협력 네트워킹, 정주 여건을 통한 지역의 높은 삶의 질 보장 등으로 정리할 수 있다.

4 결론 및 제언

앞서 살펴본 영국의 대학기업지구(UEZ)와 미국의 리서치트라이앵글파크(RTP) 사례를 바탕으로 국내에서 막 시작 단계인 '지역혁신체제(RISE)'와 '글로컬 대학 30' 등의 추진에 있어서 고려해야 할 점은 다음과 같다.

첫째, 대학과 지방정부를 중심으로 지역기업을 포함한 지역의 다양한 혁신 주체들과의 구체적인 사업 추진체계 및 협조체계 즉, 거버넌스의 구축이 중요한 성공 요인이 될 것이다. 지방자치단체의 역할은 단순히 예산 지원이 아니라 지역의 니즈를 수용한 산·학·관 협력을 추진할 수 있도록 체제를 기획·추진해 나가는 것이다. 이때 대학, 기업, 지역 단체들과의 긴밀한 네크워킹을 통해 유기적인 협력을 해 나가는 것이 중요하다. 영국의 사례와 같이 지역 산업과 연계하여 지역의 중소기업이 같이 상생할 수 있는 여건 조성이 필요하다.

둘째, 전문 관리기관을 통한 지역혁신체제의 효율적인 운영이 필요하다. 미국, 영국의 사례와 같이 운영을 관장할 관리 기구는 경험이 많은 전문기관에 위임하는 방법을 통해 효율성을 추구할 수 있을 것이다. 미국 RTP의 경우, 관리 기관인 재단은 운영에 대한 계획 및 설계, 마케팅, 창업교육, 인적교류 등을 담당하였으며, 재단과 3개 대학이 공동 설립한 연구소인 RTI(Research Triangle International)도 우수한 기업의 입주를 견인하였다.

셋째, 대학 경쟁력의 강화와 대학 간 협력이 필요하다. 영국, 미국의 사례에서 볼 수 있듯이 그 지역 대학의 연구 경쟁력과 우수 인재양성은 기업의 유치와 산학협력에서 중요한 역할을 하고 있다. 또한 미국의 사례에서 지역의 3개 대학 간의 유기적인 협력도 성공의 요인이 되었다. 2023년에 선정된 '글로컬 대학 30'의 경우 대학연합으로 선정된 사례가 많은 만큼 대학 간 유기적인 협력이 필요하다.

넷째, 다양하고 안정적인 재원 마련을 위한 노력이 필요하다. 초기 투입 재원뿐 아니라 지속적이고 안정적인 혁신체계 유지를 위해 안정적인 재원 마련이 필요하다. 영국의 경우 정부, 주정부뿐만 아니라 지역기업협회의 투자를 유치하고 기금을 마련하기도 하였다. 이러한 사례를 참고로 안정적이고 다양한 재원을 마련하여 운영할 수 방법을 검토할 필요가 있다.

다섯째, 인재들이 유출되지 않고 정착하여 살 수 있도록 하는 삶의 질을 보장하는 정주 여건을 마련하는 것이다. 미국 RTP는 편리한 접근성과 교통, 근거리에 주거, 여가, 상업, 업무 시설을 갖춘 복합시설이 위치하여 인구를 유입하는 효과까지 거두었다. 신도시 규모의 클러스터 조성이 정주 여건의 만족도를 높이고 좋은 연구환경 제공에도 기여하였다. 영국 UEZ의 경우에도 입지를 중요한 성공 요인으로 보았다. 삶의 질을 보장하는 생활권과 좋은 일자리는 졸업 후에도 인재가 지역을 떠나지 않는 중요한 요소가 될 수 있다.

'지역혁신중시 대학지원체제(RISE)'와 '글로컬 대학 30'의 기반이 잘 조성되고, 지역에 안착되어 혁신을 선도하기 위해서는 기존의 기업-대학만의 상호협력에서 이제는 협력 주체가 지자체, 지역단체, 지역주민 등 다양한 지역의 혁신주체가 참여하는 지역 기반의 산학협력으로 발전하고 서로에게 선순환 체제가 되어야 할 것이다.

참고문헌

권영섭·민범식·이완건·강호제·박경현·이일·김중은·황승미·김형진·안용진·신소영·방주옥·이은경·신동진(2006). 혁신도시 건설을 위한 해외사례 연구, 국토연구원.

김이수(2016). 메타분석을 활용한 지역과 대학간 협력에 관한 연구- 국내 연구를 중심으로, 한국자치행정학보, 30(1), 115-144.

김종영(2023). 두꺼운 트리플 헬릭스: 연구중심대학과 지역혁신체제의 역동적 전환, Discourse 201, 26(3), 39-87.

남재걸·이종호(2010). 지식기반사회에서의 대학 지역발전의 과제: 진화론적 관점, 한국경제지리학회지, 13(1), 19-38.

문미성(2000). 필립 쿡크의 지역혁신체제, 국토, 230, 95-103.

안지혜·이승현·이미화·오세홍(2021). 한국 지역대학 혁신정책의 주제 변화 분석과 지역대학 역할 기능 제고 방안에 관한 연구, 지역사회연구, 29(4), 31-56.

오세홍·안지혜·유지은(2021). 지역대학 위기와 새 정부 고등교육정책 거버넌스 방향, KISTEP Issue Paper, 2021-11(통권 제311호), 한국과학기술기회평가원.

윤소영(2023). 대학-지역의 동반성장 혁신생태계, 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 구축. 교육개발, 가을호, 32-39. 충북: 한국교육개발원.

이광훈·최충익(2023). Varieties of Regional Innovation Systems in Countries with High Local Autonomy : Case Studies of Switzerland, the United States, and Germany. 한국지역개발학회지, 35(2), 169-196.

이만형·이응균(2006). 미국 루트 128의 지역혁신정책 거버넌스, 한국비교정부학보, 10(1), 25-44.

이인서(2023). 대학 구조조정 정책을 중심으로 본 소규모 대학의 현황과 개선과제, KCUE Higher Education Issue, 2023년 제 5호, 한국대학교육협의회.

이종호·장후은(2017a). 영국의 대학기반 산학협력단지 관련 개념과 동향 및 정책적 시사점, 한국경제지리학회지, 20(2), 214-227.

이종호·장후은(2017b). 영국 대학기업지구(UEZ)의 정책 동향과 시사점, (사) 한국지역지리학회 정기 학술대회 발표자료.

이철우·이종호(2014). 클러스터 진화와 트리플 힐릭스 주체의 역할: 미국 리서치트라이앵글 사례, 한국지역지리학회지, 20(3), 256-268.

임경순·최자영(2006). 지역혁신과 과학 및 산업기술 정책 비교, 지중해지역연구, 8(2), 243-290.

장후은·이종호(2017). 지역사회 문제해결형 산학협력을 통한 대학의 역할 제고 방안, 한국지역지리학회지, 23(3), 459-469.

차재권·주인석(2015). 지역경제성장을 위한 다양한 실험과 도전들: 실리콘밸리에서 소피아 앙티폴리스까지, 국제정치연구, 18(1), 123-150.

최종인(2012). 리서치 트라이앵글(RTP)의 새로운 50년 설계와 시사점. 혁신클러스터연구, 5(1), 47-70.

최종인(2023). 미국의 새로운 산학협력 플랫폼: 리서치 트라이앵글파크(RPT) 사례. 교육개발 2023년 가을호, 58-65.

최종인·현병환(2010). 국내 사이언스 비즈니스 파크 구축을 위한 전략: 미국 RTP의 사례를 중심으로, 2010. 8. 한국산학기술학회논문지, Vol, 11, No, 8, 한국산학기술학회.

허문구·이성호·김윤수·유이선(2022). 지방소멸시대의 인구감소 위기 극복방안: 지역경제 선순환 매커니즘을 중심으로, 산업연구원.

Asheim, B. T. & Coenen, L. (2005) Knowledge bases and regional innovation systems: *Comparing nordic clusters, Research Policy, 34*(8), 1173-1190.

Asheim, B., Lawton Smith, H. & Oughton, C. (2011). Regional innovation systems: Theory, Empirics and policy, *Regional Studies, 45*(7), 875-891. doi: 10.1080/00343404.2011.596701

Arbo, P. & Benneworth, P.(2007). Understanding the Regional Contribution of Higher Education Institutions, A Literature Review OECD Education Working Paper, 9. http://www.oecd.org/dataoecd/55/7/ 37006775.pdf (2023.12.19. 인출).

Boucher, G., Conway, C. & Van der Meer, E. (2003) Tiers of engagement by universities in their region's development, *Regional Studies, 37*(9), 887-897. doi: 10.1080/0034340032000143896

Breznitz, S. & Feldman, M. (2012) The engaged university, *Journal of Technology Transfer, 37*(2), 139-157. doi: 10.1007/s10961-010-9183-6

Chatterton & Goddard(2000). The response of higher education institutions to regional needs, *European Journal of Education, 35*(4), 475-496.

Cooke, P. (1992) Regional innovation systems: Comparative regulation in the New Europe, *Geoforum, 23*(3), 365-382. doi: 10.1016/0016-7185(92)90048-9

Cooke, P., Uranga, M. G., & Etxebarria, G. (1997). Regional innovation systems: Institutional and organisational dimensions. *Research Policy, 26*(4-5), 475–491. doi:10.1016/S0048-7333(97)00025-5

Cooke, P.(2004). Life sciences clusters and regional science policy, *Urban Studies,*

41(5/6), 1113-1131.

Crow, M. (2010). Organizing teaching and research to address the grand challenges of sustainable development, *Bioscience, 60*, 488-489.

Doloreux, D. (2002), What we should know about regional systems of innovation, *Technology in Society, Volume 24*, Issue 3, 243-263.

Etzkowiz, H.(2012). Triple helix clusters: boundary permeability at university-industry-government interfaces as a regional innovation strategy, Environ ment and Planing C : *Government and Policy, 30*(5), 766-779.

Etzkowitz, H. (2014) The second academic revolution: The rise of the entrepreneurial university and impetuses to firm formation, in: T. Allen & R. O'Shea (Eds) Building Technology Transfer within Research Universities: An Entrepreneurial Approach, 12-32(Cambridge: Cambridge University Press).

Fonseca,L. & Nieth, L.(2021). The role of universities in regiona development strategies: A comparison across actors and policy stages. *European Urban and regional Studies*, 1-18.

Gibbons, M.(2013). Mode 1, Mode 2, and innovation, in: E. Carayannis (Ed.) Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation, and Entrepreneurship, 1285-1292 (Berlin: Springer).

Goddard,J., Kempton. L. & Vallance. P. (2013). Universities and smart specialisation: Challenges, tensions and opportunities, *Ekonomiaz, 83*(ii/13), 83-102.

OECD(2007). Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged, Paris: OECD.

RTF(2011). Master plan, Research Triangle Foundation of North Carolina, November.

RTRP(2022). Bright Minds. Smart Growth. Brilliant Location. North Carolina's Research Triangle Region. 2022 Regional Report.

Technopolis(2018). University Enterprise Zone(UEZ), pilot interim evaluation: Interim and process evaluation.

Trippl, M. Sinozicb, T. & Smith, H.L.(2015). The Role of Universities in Regional Development: Conceptual Models and Policy Institutions in the UK, Sweden and Austria, *European Planning Studies*, 1-19.

Universities UK(2023.3). University Enterprise Zones, Boosting local business, publications/university-enterprise-zones-boosting(2024. 1. 9. 인출).

Uyarra. E.(2010). Conceptualizing the regional roles of universities, implications and contradictions. *European Planning Studies, 18*(8), 1227-1246.

[인터넷 자료]

https://centennial.ncsu.edu/innovation-district (2024. 1. 8. 인출)
https://www.rtp.org/history/(2023. 12. 11. 인출)
https://www.rtp.org/tucasi/(2023. 12. 20. 인출)
https://www.researchtriangle.org/the-triangle/(2024. 1. 20. 인출)
https://www.gov.uk/government/publications/university-enterprise-zones/(2024. 1. 2. 인출)
https://news.ncsu.edu/2023/10/chancellor-woodson-receives-aurp-leadership-award/(2024. 1. 16. 인출)
https://buildboldnc.com/apples-proposed-new-rtp-campus-location-revealed/ (2024. 1. 16. 인출)
https://boxyard.rtp.org/about/(2023. 12. 29. 인출)
https://news.nate.com/view/20231210n02887(2024. 1. 16. 인출)

Ⅱ

일본의 지역-대학 연계 정책 사례조사 및 시사점

정원창

(정책연구팀 선임연구원)

일본의 지역-대학 연계 정책 사례조사 및 시사점

정원창 (정책연구팀 선임연구원)

1 들어가는 말

대학지원의 행·재정 권한을 지자체에 위임·이양하고 지역발전과 연계한 전략적 지원으로 지역과 대학의 동반 성장을 추진하는 체계인 “지역혁신중심 대학지원체계(RISE : Regional Innovation System & Education)”2023~2024 시범운영을 거쳐 2025년 전국적으로 도입될 예정이다(이하, RISE라 부른다). RISE는 그동안 교육부의 소관으로 되어있던 고등교육 영역에서의 행·재정적 권한의 일부를 지자체에 이양함으로써 지역주도의 고등교육 지원체계가 구축되는 것을 목표로 하고 있다.

2023년 10월 현재 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북 7개 지역이 시범지역으로 선정되어 추진 중이다. 시범지역은 RISE 추진과 지역대학 지원 관련 업무를 기획·총괄하는 대학지원 전담부서를 2023년 말까지 설치하고 지역 주도의 대학지원 사업을 관리하고 선정·평가 등을 전담하는 기관으로서 RISE센터를 지정·운영할 계획이다. 시범지역은 지역의 발전 전략과 연계한 지역대학 지원 5개년 RISE계획(2025~2029)을 수립하고 교육부와 협약 체결을 통해 재정지원을 받게 된다.

RISE는 인구감소와 학령인구 감소로 인한 지역소멸과 지방대학의 소멸을 극복하기 위한 방안으로 교육부를 중심으로 한 범정부 플랫폼 구상에서 출발하였으며 제1차 국가인재양성전략회의(`23.2.1)에서 추진방향이 대통령에게 보고된 이후 교육개혁 3대 핵심과제 중 하나로 추진중이다.

RISE는 기존의 RIS(지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업)이 갖는 한계를 극복하고 '지자체가가 중심'이 되어 대학을 지원할 수 있는 플랫폼으로 설계되었으며 기존의 지자체-대학 협업 거버넌스를 지자체가 중심이 될 수 있도록 환경을 조성하는 데 있다. 대학재정의 기획·집행·관리 권한을 지자체에 이양하여 2025년부터 교육부의 대학재정지원 예산의 약 50%인 2조원 이상을 지자체에 배분하고 시·도별로 5년 단위의 RISE계획을 수립하여 지역대학에 대한 재정지원을 하게 된다. 이를 위해 RIS(지역혁신), LINC 3.0(산학협력), LiFE(대학평생교육), HiVE(전문직업교육), 지방대활성화 사업 등 약 1.2조 규모의 기존의 교육부 5개 대학재정지원사업을 하나로 통합하고 대학재정지원사업 구조 및 규모를 조정해 지자체-대학간 협력을 통한 지역주도로 전환하여 지역의 난제를 해결하고 지역발전 및 대학특성화를 통한 대학 경쟁력 강화를 위한 플랫폼으로서의 역할을 수행하게 된다.

RISE의 사업영역은 지역혁신, 산학협력, 고등직업교육, 평생교육 등 지역발전-대학 혁신 연계를 위한 전분야에 걸치며 기존의 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업이 첨단분야 중심, 수도권 제외로 추진되고 있는 것과는 달리 전국을 대상으로 지역발전-대학 혁신을 위한 전분야에 걸쳐 추진되며 지역 RISE센터를 통한 예산배분, 집행, 선정, 관리를 통해 지자체가 사업을 총괄하게 된다.

이와 함께, 지방대학 및 지역인재의 육성 발전에 관한 중요한 사항을 협의·조정하기 위하여 대학·산업체 및 연구기관이 참여하는 '지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회'와 국가와 지방자치단체가 지역혁신체계의 구축 및 지방대학의 지역혁신역량 강화를 위한 협업체계 운영에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체, 고등교육기관 공공기관 및 기업의 장 등으로 구성된 '지역협업위원회'로 이원화된 지역단위 대학지원 거버넌스를 (가칭) '지역고등교육위원회'로 일원화한 심의기구를 신설할 예정이다.

한편 일본의 경우 1990년대 이후 출산율 저하로 학령인구가 급감하면서 입학정원을 채우지 못하는 대학이 속출하고 재정난으로 폐교에 이르는 등 오늘날 한국의 고등교육이 안고 있는 현황과 유사한 상황을 겪어왔으며 이에 대한 해결 방안으로 지자체와 지역대학, 지역사회의 기업이 연계된 지역연계플랫폼 구축, 지방대학창생전략, 대

학컨소시엄 추진 등의 정책을 추진해 왔다.

일본의 18세 학령인구는 1992년 205만명으로 정점으로 감소추세에 있으며 2022년 112만명에서 2030년에는 105만명, 2040년에는 88만명으로 감소할 것으로 예상되고 있다. 일본사립학교진흥·공제사업단의 '사립대학·단기대학 입학지원동향' 조사(`23. 8.30.)에 따르면 2023년도 입시에서 일본 사립대학의 절반 이상(53.3%)이 정원미달로 나타났다. 조사대상 600개 대학의 규모별·지역별로 본 신입생충원율은 지방 소규모 대학(편제정원 4천명 미만 대학)은 92.62%로 나타나 편제정원 8천명 미만 중규모 대학(101.98%), 8천명 이상 대규모 대학(103.59%)에 비해 심각한 것으로 나타났다.

위와 같이 학령인구 감소로 인한 정원미달은 대학의 경영악화로 직결될 수 있으나 아직까지 학교법인 해산이나 대학폐교를 한 대학은 그다지 많지 않다.[1] 학령인구 감소에도 불구하고 폐교대학이 많이 발생하지 않는 배경에는 여러 가지가 있으나 그 중 가장 큰 이유는 사립대학에 대한 경상비 지원이 없는 한국과는 달리 일본의 경우 문부과학성이 지원하는 사학조성금을 통한 인건비 등 경상비 지원이 있기 때문이다. 두 번째 배경으로는 일본정부가 학령인구 감소로 인한 대학 위기를 극복할 수 있는 방안으로 지방대학이 지역인재를 배출하는 고등교육기관으로서 지자체, 지역기업 등과 연계되어 교육·연구뿐만 아니라 대학의 제3의 역할로서 지역공헌을 위한 역할을 수행할 수 있도록 대학-지역연계·협업 정책을 통해 지역활성화를 도모하면서 지역대학의 위기를 극복하고 있다는 점을 들 수 있다.

본 연구는 위와 같은 배경하에 한국보다는 먼저 대학의 지역에 대한 사회공헌과 지역-대학간 연계 정책을 추진하고 있는 일본 사례의 조사를 통해 현재 국내에서 진행 중인 RISE 사업에 대한 시사점을 제공하는 데 있다.

---

1) 2010년 이후 문부과학성으로부터 폐지인가를 받은 사립대학은 다음과 같이 총 14개교(폐지인가후 통합대학 제외)이다. 日本伝統医療科学大学院大学(일본전통의료과학대학원대학/2010*), 東和大学(도와대학/2011) 創造学院大学(창조학원대학/2013), 愛知新城学院大学(아이치신죠학원대학/2013), 映画専門大学院大学(영화전문대학원대학/2013), 神戸ファッション造形大学(고베패션조형대학/2013), 三重中京大学(미에주쿄대학/2013), 聖トマス大学(성토마스대학/2015) 神戸夙川学院大学(고베슈쿠가와학원대학/2015), 福岡医療福祉大学(후쿠오카의료복지대학/2014), 東京女学館大学(도쿄여학관대학/2017), 福岡国際大学(후쿠오카국제대학/2018), 広島国際学院大学(히로시마국제학원대학/2023), 保健医療経営大学(보건의료경영대학/2023) *폐교연도

2 일본의 지역-대학 연계정책

가. 지역-대학 연계정책

1) 대학의 사회공헌

문부과학성의 교육정책 자문기구인 중앙교육심의회는 2005년 제시한 '일본의 고등교육 장래상'을 통해 처음으로 대학의 사회공헌(지역공헌)에 대해 언급하였다. 동 답신에서 중앙교육심의회는 "대학은 교육과 연구가 본래적인 사명이지만 동시에 대학에 기대하는 역할도 변화하고 있으며 현재는 대학의 사회공헌(지역사회·경제사회·국제사회 등 사회전체의 발전을 위한 기여)의 중요성이 강조되고 있다. 교육과 연구 그 자체는 장기적인 관점에서 사회공헌이지만 최근에는 국제협력, 공개강좌, 산학협력을 통한 보다 직접적인 공헌을 요구하고 있으며 이러한 사회공헌의 역할을 대학의 '제3의 사명'으로서 인식해야할 시대이다"라고 언급하면서 대학이 갖는 기능을 ① 세계적 연구·교육 거점, ② 고도전문직업인 양성, ③ 폭넓은 직업인 양성, ④ 종합적 교양교육, ⑤ 특정 전문적 분야(예술, 체육 등)의 교육·연구, ⑥ 지역의 평생교육 거점, ⑦ 사회공헌 기능(지역공헌, 산학협력, 국제교류 등) 7가지 유형을 제시하였다.

위와 같은 대학의 사회공헌에 대한 중앙교육심의회의 답신은 「교육기본법」과 「학교교육법」에 반영되어 구체화 되었다. 2006년 12월 전면개정된 「교육기본법」은 제7조제1항은 "대학은 학술의 중심으로서 높은 교양과 전문적 능력을 배양함과 동시에 진리를 탐구하고 새로운 지견을 창조하며 그 성과를 널리 사회에 제공함으로써 사회발전에 기여한다"고 규정하였고, 2007년 6월 개정된 학교교육법 제83조제2항은 "대학은 그 목적을 실현하기 위한 교육연구를 실시하고 그 성과를 널리 사회에 제공함으로써 사회발전에 기여한다"라고 규정하였다.

중앙교육심의회의 답신 이후 2000년대 중반이후 대학의 지역연계에 대한 중요성이 부각되면서 기존의 대학간 연계 네트워크의 중추적인 역할을 수행해 온 '대학컨소시엄' 의 지역연계 기능이 더욱 활성화되고 대학 컨소시엄을 구성하는 지역도 증가하였다,

그리고 문부과학성은 2012년 6월에 발표된 '대학개혁실행플랜'을 통해 지역활성화의 핵심이 되는 대학, 사회이 지적기반의 역할을 수행하는 대학 COC(Center of Community)기능의 강화를 향후 대학개혁의 방향으로 제시하고 지역에서 대학의 역할을 강조하는 정책을 지속적으로 추진중이다.

2) 지역연계 정책 추진 현황

일본정부는 인구감소 및 고령화로 지역 소멸 위기를 겪고 있는 지역의 활성화를 위해 지방대학의 지역연계를 통해 지역활성화를 도모하려는 다양한 정책을 추진하고 있다. 이하에서는 대학간 연계를 통해 자생적으로 발전된 지역연계의 플랫폼인 대학컨소시엄과 정부주도로 추진되고 있는 추진되고 있는 지역연계 사업인 COC 사업[2], 사립대학을 중심으로 지역의 복수대학간의 연계, 지자체·산업계간의 연계를 추진하기 위한 지역연계 플랫폼 형성 사업[3], 지방창생의 관점에서 '지방대학·산업창생법'에 따라 지산학 연계를 통해 지역 핵심 산업진흥과 전문 인재 육성 등에 우수한 성과를 보인 모범사례를 중점적으로 지원하는 '지방대학·지역산업창생교부금 사업'[4], 청년층의 고용창출과 지역학생 정착을 위한 사업, 지역사회와 대학간의 연계를 통한 지역인재를 육성사업인 SPARC(Supereminent Program Activating Regional Collaboration)등에 대해 소개하기로 한다.

---

2) COC(Center of Community)사업은 문부과학성이 추진하는 재정지원 사업으로 대학과 지역사회와의 연계·협력을 통한 지역활성화 및 지역인재 양성 사업이다.

3) 동사업은 문부과학성의 사립대학개혁종합지원사업의 일환으로 추진되고 있는 사업 중 3유형인 지역사회 공헌을 위한 사립대학 활동을 지원하기 위한 사업이다. 지역과 연계된 교육과정 편성과 사회인 참여, 지역과제 해결을 위한 연구 추진 등 지역의 경제, 사회, 산업, 문화 등의 발전에 기여하는 활동을 지원하는 '지역연계형'과 대학간, 지자체, 산업체간의 연계를 추진하기 위한 플랫폼 형성을 통한 지역과 대학의 발전을 위한 활동을 지원하기 위한 '플랫폼형(도시형·지방형)'으로 구분된다. 2022년 현재 플랫폼형은 전국적으로 24개 플랫폼이 선정되어 있으며 111개교가 참여하고 있다.

4) 본 사업은 내각부 지방창생추진사무국이 주관하며 지역의 지산학 연계를 통해 매력적인 산업창출, 글로벌 경쟁력을 갖춘 지역거점 형성, 지역산업 전문인재 육성 등 지방창생을 위한 지자체, 대학, 기업간의 연계를 촉진하기 위해 2018년부터 추진되고 있는 교부금사업이다. 신청주체는 지자체이며 대학과 기업은 보조사업자로 참여한다. 선정되면 10년간의 사업계획이 인정되며 원칙적으로 5년 동안 매년 7억엔을 상한으로 보조금이 지원된다.

가) 대학컨소시엄

일본에서 대학과 지역과의 연계를 위한 플랫폼중 가장 활성화되어 있는 것은 지역별로 구성되어있는 '대학컨소시엄'이다. 대학컨소시엄의 목적은 컨소시엄 가맹대학 간의 협업과 공존에 입각하여 대학 간의 불필요한 경쟁과 도태를 피하고 대학의 사회공헌 및 지역연계를 강화하는 데 있다.

2023년 기준 일본 전국에 설립된 대학컨소시엄은 지역별로 살펴보면 홋카이도(2), 도호쿠(6), 간토(8), 추부(11), 긴키(8) 추고쿠(3), 규슈·오키나와(8) 총 46개가 설립되어 활동 중이다. 일본의 대학컨소시엄의 선구는 1994년 3월에 설립된 '교토대학센터'이며 1998년에 재단법인 '대학컨소시엄 교토'로 명명하여 공식 출범하였다.

대학컨소시엄 교토는 그 설립취지서에서 "대학, 지역사회 및 산업계와의 협력에 의한 대학교육 개선을 위한 조사연구, 정보발신교류, 사회인 교육에 관한 기획조정사업 등을 추진함으로써 대학과 지역사회 및 산업계와의 연계를 강화함과 동시에 대학 상호 간의 연계를 심화하여 교육·연구를 더욱 발전시키고 그 성과를 지역사회에 환원한다"고 밝히고 있다.

이에 따라 대학컨소시엄 교토는 대학 간의 연대강화와 대학연구의 질적 향상, 대학과 시민, 지역사회와 지자체·산업계와의 연대강화를 위한 각종 사업을 추진하고 있다. 대학컨소시엄 교토의 주요 추진사업으로는 ①학점교환사업 ②평생교육사업 ③인턴십사업 ④교원·교직원 역량강화사업(FD/SD) ⑤고교-대학 연계사업, ⑥유학생 파견, 유학생 유치 등의 국제사업, ⑦대학생 지역참여활동 등이며 그밖에 교토학생축제, 교토국제학생영화제, 장애학생 지원 등의 활동을 추진하고 있다.

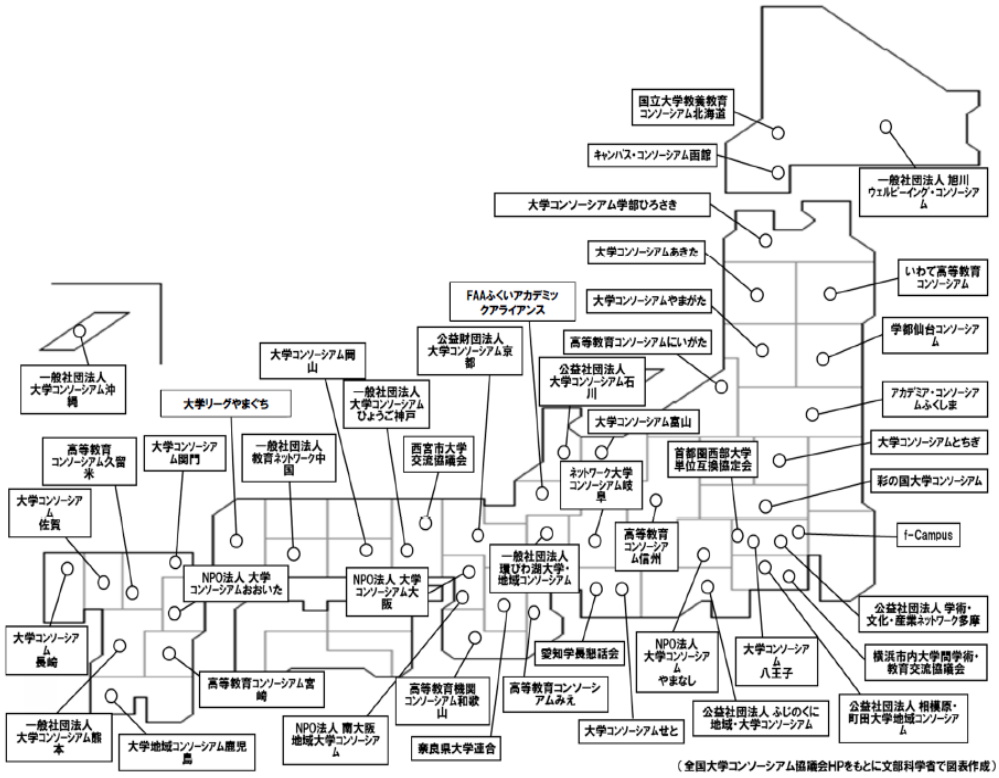
대학컨소시엄 교토를 모델로 일본 전국 각지에서 대학 간 연계, 지역사회, 산업계, 지자체, 대학 간의 연계를 위한 컨소시엄이 설립되면서 2004년에는 전국 각지에 설립된 대학컨소시엄 간의 연계를 위한 조직으로 '전국대학컨소시엄협의회'가 설립되었다.

2004년 대학컨소시엄협의회 설립 이후 전국적으로 대학컨소시엄을 설립하는 지역이 급증하기 시작하여 2004년에 20여개에 불과했던 지역대학컨소시엄은 2009년에는 40여개 이상이 설립되었다. 그 배경에는 일본의 학령인구 감소로 인한 입학자원을

둘러싼 대학 간 경쟁의 가속화 및 대학도태에 대한 위기감을 들 수 있다.

전술한바와 같이 일본의 18세 학령인구는 1992년 205만명으로 정점으로 감소추세에 있다. 2022년 112만명에서 2030년에는 105만명, 2040년에는 88만명으로 감소하여 대학 진학자수가 2017년 기준 약 20% 감소할 것으로 예상되고 있으며 수험생 확보를 둘러싼 대학 간 경쟁은 더욱 심해질 것으로 전망하고 있다.

대학컨소시엄은 학령인구 감소로 인한 대학 간의 불필요한 경쟁과 도태를 피하고 대학 간 및 대학·지역간의 연계와 협업을 통해 공존·공생을 위한 플랫폼으로서 중요한 역할을 수행하고 있다.

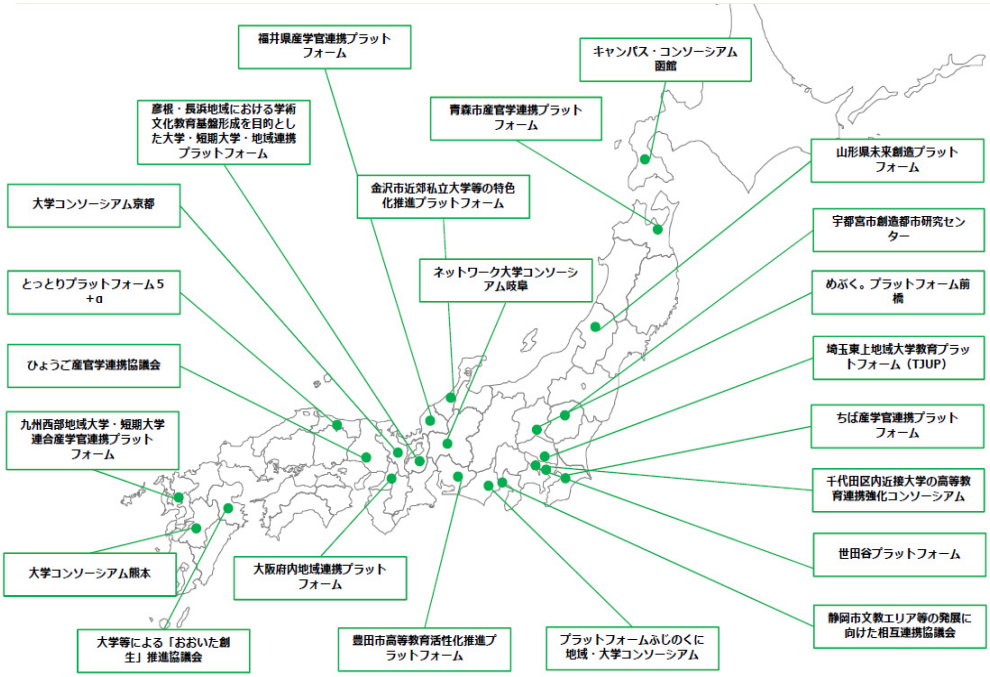


| 그림 2-1 | 전국 대학컨소시엄 현황

출처 : 문부과학성((2020) 지역연계플랫폼 구축에 관한 가이드라인 참고자료집

나) 사립대학 지역사회공헌 지원사업

본 사업은 문부과학성의 '사립대학개혁종합지원사업'의 일환으로 추진되고 있는 사업 중 제3유형인 지역사회 공헌을 위한 사립대학 활동을 지원하기 위한 사업이다. 지역과 연계된 교육과정 편성과 사회인 참여, 지역과제 해결을 위한 연구 추진 등 지역의 경제, 사회, 산업, 문화 등의 발전에 기여하는 활동을 지원하는 '지역연계형'과 대학간, 지자체, 산업체간의 연계를 추진하기 위한 플랫폼 형성을 통한 지역과 대학의 발전을 위한 활동을 지원하기 위한 '플랫폼형'으로 구분된다. 2022년 현재 지역연계형은 58개교, 플랫폼 형성형은 24개 플랫폼에 111개교가 참여하고 있다.



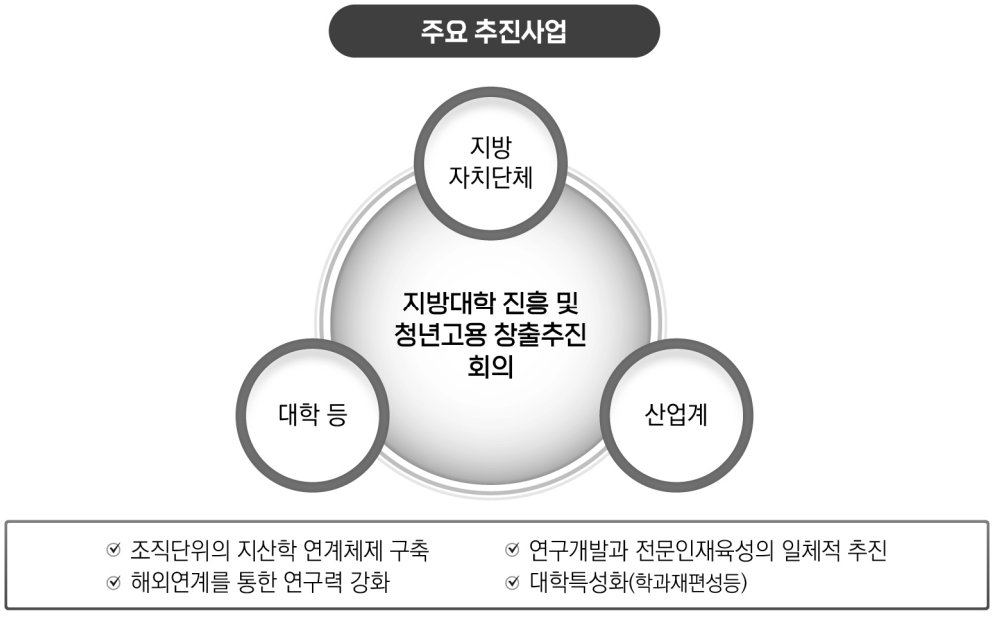
| 그림 2-2 | **플랫폼 형성(사립대학개혁종합지원사업) 일람**

출처 : 문부과학성((2020) 지역연계플랫폼 구축에 관한 가이드라인 참고자료집

다) 지방대학·지역산업창생교부금사업

본 사업은 내각부 지방창생추진사무국이 주관하며 지역의 지산학 연계를 통해 매력적인 산업창출, 글로벌 경쟁력을 갖춘 지역거점 형성, 지역산업 전문인재 육성 등 지방창생을 위한 지자체, 대학, 기업간의 연계를 촉진하기 위해 2018년부터 추진되고 있는 교부금사업이다. 신청주체는 지자체이며 대학과 기업은 보조사업자로 참여한다. 선정되면 10년간의 사업계획이 인정되며 원칙적으로 5년 동안 매년 7억엔을 상한으로 보조금이 지원된다.

지방대학 육성 및 청년 고용창출을 목적으로 2018년에 제정된 「지방대학·산업창생법」에 입각하여 단체장의 리더십하에 지산학연계를 통한 지역의 핵심산업 진흥과 전문인재 육성 등을 추진하려는 지자체를 중점적으로 지원하며 사업추진을 통해 지역산업창생의 구동력이 되며 특정분야에 압도적인 강점을 갖춘 지방대학을 육성하는데 목적이 있다.



| 그림 2-3 | 지방대학·산업창생교부금사업 개요

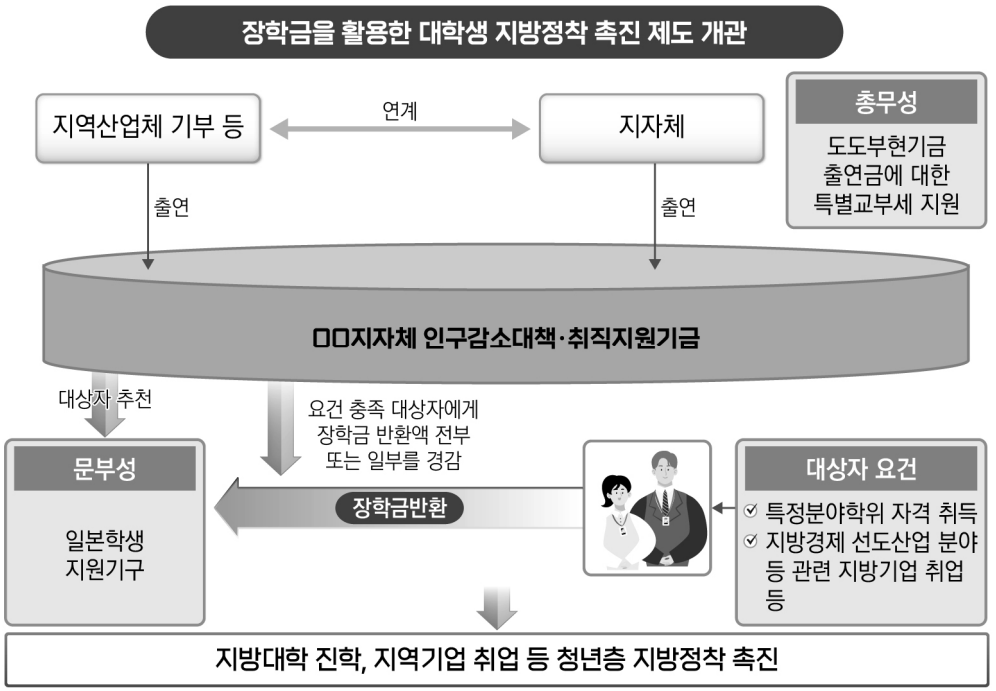
출처 : 내각부 지방창생추진사무국(2021), 지방대학·산업창생교부금에 대해서

본 사업의 추진절차는 국가가 책정한 지방대학 진흥·청년고용창출에 관한 기본지침에 입각하여 지자체 단체장이 주관하는 추진회의(지자체, 대학, 산업계 등으로 구성)를 조직하고 지역 산업진흥·전문인재육성 등에 관한 계획을 책정한다. 지자체가 신청한 계획(10년)을 정부 전문가위원회의 평가를 거쳐 기본지침에 따른 기준에 부합한 사업계획을 선정하여 교부금을 5년간 지원한다. 지자체가 설정한 KPI(핵심성과지표)를 정부 전문가위원회의 평가를 통해 매년 검증하고 PDCA 사이클 체계를 도입하여 반복적인 개선을 하고 있다. 2018년 7개 지자체(도야마현, 기후현, 시마네현, 히로시마현, 도쿠시마현, 고치현, 기타규슈현)가 선정되었고 2019년 2개 지자체(아키타현, 고베시)가 선정되었다. 2021년도 예산은 97.5억엔(내각부 교부금 72.5억엔+문부과학성 25억엔)이며 선정된 지자체 참여대학에 문부과학성 예산이(국립대학법인 운영비교부금 및 사립대학개혁종합지원사업예산 중 25억엔) 지원된다.

라) 청년층 고용창출과 지역학생 정착을 위한 사업

(1) 장학금을 활용한 대학생 지방정착 촉진 사업

본 사업은 지자체와 지역산업계가 연계하여 기금을 조성한 후 일본학생지원기구(JASSO)로부터 지원받은 장학금 반환을 지원하는 제도이다. 2015년부터 총무성의「장학금을 활용한 대학생 등의 지방정착촉진요강」에 따라 실시되고 있으며 대학 졸업 후 지역의 특정 기업에 일정기간 취업하는 등 일정 요건을 충족하는 경우 장학금 반환 금액의 전부 또는 일부를 지원한다. 지원 대상이 되는 장학금 종류와 대상자 요건, 지급금액 등은 지자체에 따라 다르며 2022년 현재 36개 광역자치단체와 615개 기초자치단체에서 본 사업을 실시하고 있다. 본 사업의 취지는 수도권으로의 청년유출 대책으로 지역기업 취업 및 정착을 장려하기 위한 것으로 본 사업을 위한 지자체의 기금출연금 및 지자체의 장학금반환 지원금은 특별교부세조치로 보전해주고 있다.



| 그림 2-4 | 장학금을 활용한 대학생 지방정착 촉진

출처 : 내각관방 지역·인재·일자리창생본부사무국(2019.1) : 장학금을 활용한 대학생 지방정착 촉진 사례집

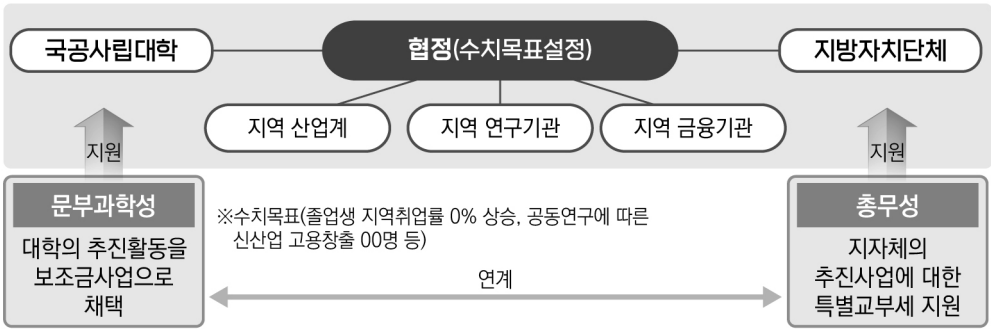
(2) 지자체와 지방대학의 연계에 의한 고용창출·청년정착 촉진 사업

본 사업은 2015년부터 실시되고 있는 문부과학성과 총무성이 협업하여 추진되고 있는 지자체와 지방대학의 연계에 의한 고용창출·청년정착 활성화 사업이다. 근거 규정은 총무성이 제정한 「지방자치단체와 지방대학의 연계에 의한 고용창출·청년정착 촉진요강」이며 지자체와 대학 등이 취업률, 고용창출 등 구체적인 수치목표를 제시한 '협정'을 체결하고 연계를 통해 추진하는 고용창출·청년정착 사업에 대해 총무성은 지자체를 문부과학성은 대학을 각각 연계하여 지원하는 사업이다.

지원 요건은 다음과 같은 5가지 요건을 충족해야 한다. 첫째, 지자체와 대학간에 협정을 체결한 사업일 것, 둘째, 고용창출·청년정착에 관한 구체적인 수치목표(ex, 졸업생 지역 취업률, 공동연구에 따른 신사업의 신규고용창출자수, 지역인재 양성프로그램 수료생 중 지역활동 종사자 비율 등)를 제시할 것, 셋째, 학생의 지방정착 유도와 졸업 후 지방에 정주할 수 있는 고용창출에 관한 사업일 것, 넷째, 대학의 경우

추진사업이 문부과학성이 추진하는 보조금 지원사업에 선정된 사업일 것[5], 다섯째, 지자체의 추진사업은 「지역·인재·일자리 창생법」제9조 및 제10조에 규정된 종합전략에 해당하는 사업일 것

총무성은 본 사업을 추진하는 대학과 연계하여 추진하고 있는 지방자치단체에 대해서는 아래 표와 같이 특별교부세를 지원하고 있다.



| 그림 2-5 | 지방자치단체와 지방대학의 연계에 의한 고용창출·청년정착 촉진

출처 : 총무성·문부과학성 합동자료(2015), '지방대학을 활용한 고용창출·청년정착 촉진'

| 표 2-1 | 총무성 특별교부세 지원 대상 추진사업 및 경비 예시

대학의 추진 사업	지방자치단체의 추진 사업
ICT와 제2캠퍼스를 활용한 도시권 대학과의 학점교환을 통한 지방대 입학 촉진	
지방대학 진학자가 거주하는 지역에서 도시권 대학의 수업을 ICT와 제2캠퍼스를 활용하여 수강·학점취득 기회 제공(학점교환으로 재학 중인 지방대학의 학점을 인정)	▼ 수강 공간 제공(시설 임차료) ▼ 통신비 등 경비 일부 부담(통신비)
지역기업과 학생 매칭을 통한 지역기업과의 관계 강화	
지역산업계와 연계하여 지역기업의 장기 인턴십 등 실천적인 직업교육을 실시(필수과목화·학점인정)	▼ 대학과 지역기업간의 연락조정(관계자간 조정관련 여비, 자료작성비) ▼ 인턴기업 개척(기업방문 관련 경비) ▼ 인턴생 수용(인턴생 여비, 숙박비) ▼ 지역산업계의 대학 강사 파견 지원 등(강사 파견비)

5) 문부과학성이 추진하는 ① 대학에 의한 지방창생인재교육 프로그램 구축사업(COC+R), ② 지역활성화인재육성사업(SPARC), ③ 사립대학개혁종합지원사업(제3유형인 지역사회공헌)을 말한다. 단, 지자체와 공립대학이 연계하여 추진하는 사업의 경우에는 본 네 번째 요건은 충족하지 않아도 재정지원 가능

대학의 추진 사업	지방자치단체의 추진 사업
지방대학, 지방자치단체 및 지역기업의 공동연구를 통한 산업진흥	
지역기업과의 연계를 통해 지역 특산품·고유산업기술 개발, 지역산품의 6차산업화, 상품개발을 위한 판로개척과 마케팅 연구 실시	▼ 지방자치단체설립 연구시설(ex, 산업기술센터)에 의한 공동연구(공동연구경비) ▼ 연구개발위탁(대학 연구비 지원) [관계자간 조정관련 여비, 자료작성비] ▼ 판로개척 지원(물산전 출품등) [여비, 홍보비, 회관 임차비] ▼ 마케팅 지원 등을 실시(마케팅을 위한 위탁조사비)
지역인재 재교육 추진	
대학 강사의 지역 사회인 대상 재교육 프로그램 개강(강사 선정, 수강생 모집, 강의 실시 등)	▼ 재교육 프로그램 수료생 지역활동 등 지원(지역활동·취업을 위한 지역기업과의 매칭 관련 코디네이터 배치, 매칭사이트 운영, 수료생 활동 여비·사례금 지불 등) [인건비, 사이트 운영비, 여비, 사례금] ▼ 재교육 관련 프로그램 개강 관련 대학 외부강사파견비·통신비 일부부담 등을 지원 [강사 파견비, 통신비]

출처 : 총무성(2023)「지방자치단체와 지방대학의 연계를 통한 고용창출·청년정착촉진요강」

마) SPARC : 지역활성화 인재육성사업

SPARC(지역활성화 인재육성사업 Supereminent Program Activating Regional Collaboration)는 지역사회와 대학간의 연계를 통해 기존의 교육프로그램을 재구축하고 지역을 선도할 수 있는 인재를 육성하기위한 사업으로 지역대학이 지역이 요구하는 인재를 육성하기 위한 기관으로 전환하는 것을 목적으로 한 사업이다.

2022년부터 시작되었으며 사업기간은 6년이다. SPARC은 기존의 COC 사업과 대학교육재생가속프로그램(AP사업)을 통합하는 형태로 지역자원의 활용을 통한 근본적인 교육개혁을 지원하기 위한 취지에서 시작되었다. COC는 124학점(이상)으로 구성된 학위프로그램과는 별도의 소위 옵션프로그램을 구축하는 것이었다면 SPARC는 학위프로그램 그 자체를 개선한다는데 차이점이 있다.

지자체와 기업은 교육에 대한 의견제시뿐만 아니라 커리큘럼 설계와 운영, 교원파견 등 직접 교육에 관여할 수 있으며 두 개의 유형으로 구분되어 있다. 제1유형은 학부등의 개편을 추진하는 대학에 대해 연간 2억엔을 지원하며, 제2유형은 대학간 연계를 추진하는 대학에 대해 연간 1억엔을 지원한다.

SPARC에 선정되려면 두 가지 요건을 충족해야 한다. 첫째, 지역연계플렛폼 구축이다. 지역연계플랫폼은 일본의 교육정책 자문기구인 중앙교육심의회가 2018년 제언한 '2040년 고등교육 그랜드디자인'에 제시된 것으로 지역의 대학과 지자체, 산업계가 상시 대화하고 연계할 수 있는 '지역연계플랫폼' 구축이 제시되면서 추진되고 있는 정책으로 문부과학성은 구체적인 가이드라인을 제시(2020.10.30.)하여 지역연계플렛폼 구축을 장려하고 있다.

SPARC가 상정하는 지역연계플렛폼은 대학과 지자체·지역경제단체뿐만 아니라 지역금융기관도 포함하고 있는 점이 특징적이다. 지역의 대상은 특별한 제한은 없으며 기초·광역지자체, 경제권 등의 차원에서 연계도 가능하다. 지역연계플렛폼 구축을 통해 기대하고자 하는 성과는 지역이 요구하는 인재상을 명확히 제시하고 지역인재 육성을 위한 지역자원을 집중하기 위한 체계를 만든 것이다.

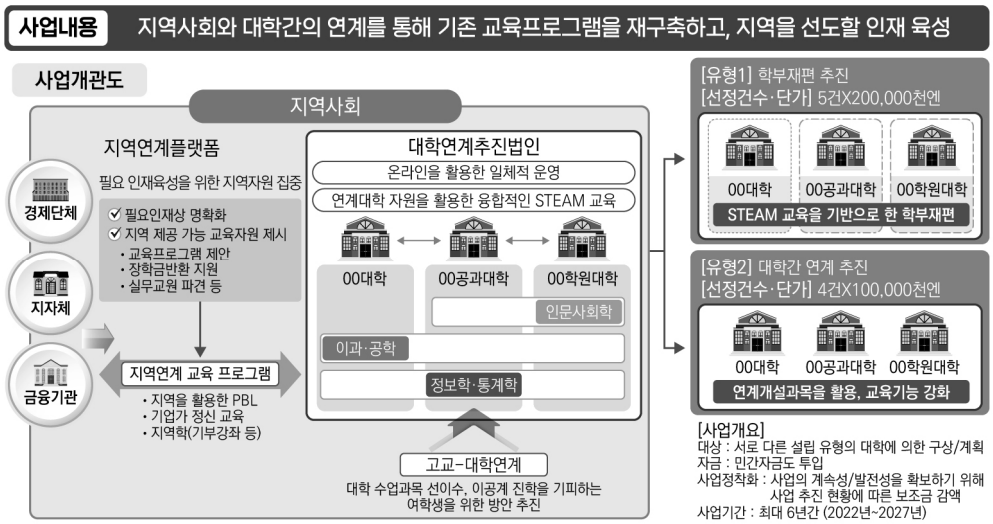
둘째는 대학등연계추진법인 설립이다. 대학등연계추진법인이란 복수의 대학이 사원이 되어 대학간연계를 목적으로 설립한 사단법인을 인정하는 제도이며 사원인 대학간에는 '연계개설과목'으로 타대학이 개설한 과목을 일정한 범위에서 개설할 수 있으며 연계개설과목을 활용한 교직과정 공동설치, 공동교육과정(공동학위) 등을 운영할 수 있다.

연계대학간의 자원을 활용하여 연계개설과목을 공유함으로써 이공계가 없는 문과대학이 큰 투자 없이 데이터사이언스 등 STEAM 교육을 실시할 수 있으며 과목의 다양화화 대학운영의 효율화를 기할 수 있는 메리트가 있다. 현재(2023.12) 국립대학법인 야마나시대학과 공립대학법인 야마나시현립대학이 설립한 '일반사단법인 대학연계야마나시'를 비롯한 6개의 대학등연계추진법인이 문부과학성의 인정을 받아 활동하고 있다[6].

SPARC는 종래의 COC사업이 지역과 연계된 특별 커리큘럼을 정규과정과는 별도로 설정되어 운영되었다면 정규과정 자체의 개선·재구축에 초점을 두고 있으며 학생 전원이 재구축된 교육과정에 참여한다. 재구축된 교육과정에는 지역이 안고 있는 과제를 테마로 한 실전적 문제해결 과목(PBL)과 기업가 교육, 지역학 등의 과목이 포함

6) 2023년12월 현재 활동 중인 6개의 대학등연계추진법인은 ① 대학연계야마나시, ② 시코쿠지역대학네트워크기구, ③ 학수평가·교육개발협의회, ④ 야마구치공창대학컨소시엄, ⑤ 구마모토지역대학네트워크기구, ⑥ 신슈연계

되며 지역과 연계된 학위과정의 실현을 목표로 한다.



| 그림 2-6 | 지역활성화인재육성사업 ~SPARC~ 개관도

출처 : 문부과학성(2022) 「2022년 대학교육재생전략추진비 지역활성화인재육성사업 ~ SPARC ~ 」공모요령

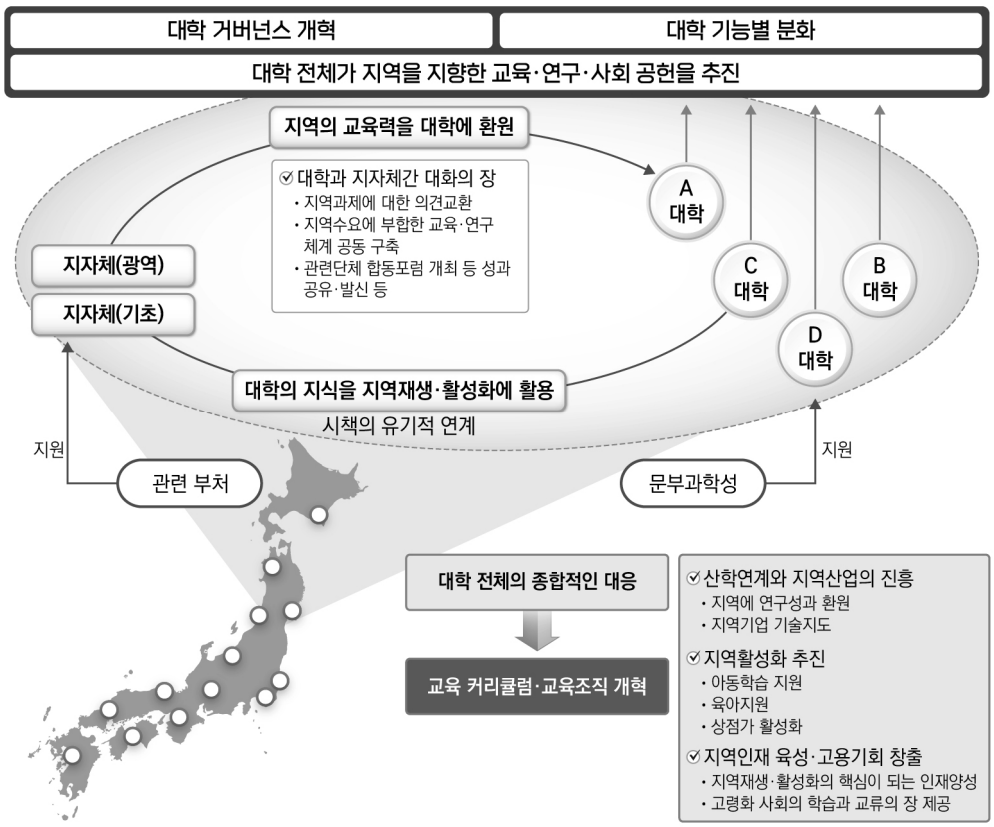
나. '지역(지식)의 거점정비사업' 대학 COC사업

대학의 사회공헌에 대한 교육기본법 개정의 취지에 따라 문부과학성은 2013년부터 소위 COC 사업을 추진하였다(이하 COC라 부른다). COC는 Center of Community의 약자로 '지역(지식)의 거점정비사업'이라고도 부른다. 문부과학성은 COC는 '대학과 지역사회가 연계하여 지역을 지향한 교육·연구·사회공헌을 추진하는 "지역을 위한 대학"으로서 교육커리큘럼·교육조직 개혁을 추진하면서 지역의 과제와 대학의 자원을 효과적으로 연계하여 지역의 과제해결, 지역사회와 대학이 공동으로 과제를 공유하여 이에 입각한 지역진흥책의 입안·실시를 목표로 한 실행을 추진하는 대학을 국가가 지원하는 것'으로 정의하고 있다.

COC는 2013년 52건, 2014년 25건이 선정되었으며 예산은 2013년 23억엔, 2014년 34억엔으로 최대 5년간 지원하였다. COC는 첫째, 지역의 과제와 대학이 갖고 있는 자원의 연계를 통해 지역과 대학이 필요로 하는 사업이며 교육커리큘럼과 교육조직의 개혁을 동반할 것. 둘째, 지역을 지향한 대학임을 명확히 표명하고 지역의

요구를 수용하는 체계를 정비하는 등 대학 전체적으로 추진하는 사업. 셋째, 대학과 지자체간의 소통, 지자체의 지원(재정, 건물등의 무상대여, 인원파견)등 대학과 지자체간에 조직적이고 실질적인 협력을 추진하는 사업을 지원대학으로 하였다.

신청요건으로는 ①전교적인 사업으로서의 위상 명확화, ②대학의 교육연구와 일체적인 추진, ③대학과 지자체간의 조직적이고 실질적인 협력, ④현재까지의 지역연계의 실적, ⑤지자체로부터의 철저한 지원을 필수요건으로 하였고 COC의 후속사업인 COC+는 상기 5가지 요건 외에 ⑥지자체의 진흥기본계획과 신청내용과 관련된 지자체의 기본계획에 대한 신청대학의 역할, ⑦지역의 복수대학, 중소기업과 벤처기업, NPO와의 연계가 추가되었다.

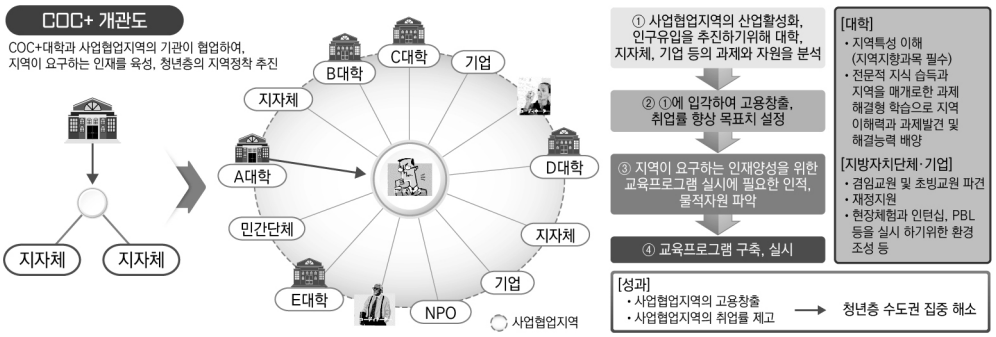


| 그림 2-7 | '지역(지식)의 거점정비사업' 대학 COC사업 개관도

출처 : 문부과학성(2013) 지역 (지식) 의 거점정비사업에 대해서

다. 지역(지식)의 거점대학에 의한 지방창생 추진사업(COC+)

2015년부터 COC는 COC+지역(지식)의 거점대학에 의한 지방창생(創生)[7]추진사업으로 명칭을 변경하여 2019년까지 실시하였다. 2015년에 42건의 선정되어 2015년 44억엔, 2016년 40억엔, 2017년 36억엔, 2018년 21억엔, 2019년 10억엔이 재정지원이 이루어졌다. COC+는 지자체와 기업이 협업하여 학생들에게 좋은 취업환경을 창출하고 당해 지역이 요구하는 인재를 양성하기 위해 필요한 교육커리큘럼 개혁을 단행하는 대학을 지원함으로써 지방창생의 중심이 되는 '인재'의 지방으로의 집적을 목적으로 실시되었다. COC가 지역의 수요와 대학의 자원(교육·연구·사회공헌)을 매칭하여 지역과제를 해결하는데 중점을 둔 사업이었다면 COC+는 지역대학과 지자체, 지역기업, NPO(비영리법인), 민간단체 등이 협업하여 지역산업을 이끌어 나갈 인재육성에 중점을 둔 사업이다. 신청요건은 전술한바와 같이 COC의 5가지 요건 외에 지역기업, NPO 등과의 연계와 관련된 2개 요건이 추가되었고 성과지표도 COC가 추진활동에 대한 연계지자체의 평가에 한정된 반면 COC+는 연계지자체에 의한 기업 등에의 취직률·고용창출수, 추진활동에 대한 연계지자체 및 중소기업 등의 평가에 대한 지표가 추가되었다.



| 그림 2-8 | 지방(지역)의 거점대학에 의한 지방창생 추진사업(COC+) 개관도

출처 : 문무과학성(2015) 지역(지식)의 거점대학에 의한 지방창생추진사업 ~지역(지식)거점 COC+~

7) 지방창생(地方創生)이란 일본의 인구감소와 고령화, 도쿄권으로의 인구집중 등의 문제에 종합적으로 대처하기 위한 정책을 말한다. 2014년 아베내각이 '지역·인구·일자리 창생종합전략'과 장기비젼을 제시하고 창생본부를 설치하여 추진하였다. 동 정책은 ①지방의 안정된 고용창출, ②지방으로의 인구유입, ③청년세대의 결혼·출산·육아 지원, ④시대에 맞는 지역만들기 등 4개의 기본목표를 설정하여 추진되었고 대학관련 시책으로는 신사업·신산업과 고용창출을 위한 지역혁신추진, 지역과 대학의 서비스 경영인재 육성, 대학·고등전문학교·전수학교의 지역 수요에 대응한 인재육성 지원, 지방대학창생 5개년계획 등이 추진되었다.

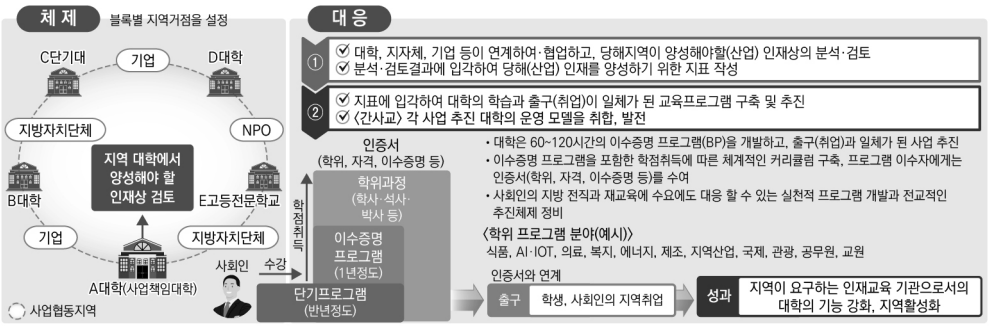
라. 대학에 의한 지방창생 인재교육프로그램 구축사업(COC+R)

COC+는 2020년부터 COC+R (대학에 의한 지방창생 인재교육프로그램 구축사업)으로 명칭을 변경하여 추진중이다. COC+가 청년층의 도교(수도권) 집중해소에 중점을 두었다면 COC+R은 청년층의 지역취업, 지방대 졸업생의 취업률 제고를 목표로 하여 지산학이 연계하여 지역이 요구하는 인재를 양성하기 위한 지표를 책정하고, 그 지표에 따른 학업과 취업이 일체가 된 교육과정(학위과정교육)을 구축·실시하는데 있다. COC+R의 신청자격은 대학, 단기대학, 고등전문학교이며 20개 대학이 신청하여 4개 대학(신슈대학, 야마나시현립대학, 오카야마현립대학, 도쿠시마대학)이 선정되었다.

COC+R의 목표가 청년층의 지방취업, 지방대 졸업생 취업률 제고에 있는 만큼 신규졸업생의 지방정착과 지역활성화 추진의 관점에서 다음과 같은 4가지 심사방침에 따라 공모를 통해 서면심사와 면접심사를 거쳐 4개 대학이 선정되었다[8]. 첫째, 고등교육기관뿐만 아니라 지자체, 산업계 등 다양한 관계기관이 일체가 된 의론의 장을 구축하고, 실증에 입각한 현황·목표의 공유, 연계협력의 근본적 강화를 도모할 것. 둘째, 학교장의 책임하에 대학본부가 주체적으로 개입하는 체제를 구축하고, 당해 대학 전체의 개혁을 실현하는 관점에서 교육프로그램 구축·실시, 성과의 파급, 추진의 계속성·발전성 확보 등을 도모할 것, 셋째, 구축하는 교육프로그램은 사회인의 직업에 필요한 능력향상에 기여할 수 있도록 직업에 필요한 실천적이고 전문적인 능력을 육성할 것으로 목적으로 실무에 관한 지식, 기술 및 기능에 대한 체계적인 교육을 실시할 것, 넷째, 보조기간 종료 후에도 대학이 지역의 인재육성기관으로서 역할을 수행하기 위해 지역사회를 구성하는 관계자간의 상시적 연계체제를 지속하고, 공적인 지원에 의존하지 않는 구체적인 자금환경 체계를 도모할 것

그리고 표 2-2와 같은 11개의 평가항목을 통해 선정된 대학에는 최대 5년간 재정지원(추진대학 년 5,860만엔, 간사교 년 7,800만엔)을 하며 선정된 대학은 지산학 협력을 통해 지역이 요구하는 인재양성을 위한 지표와 교육커리큘럼을 구축하고 지표에 입각한 교육과 출구(취업)가 일체가 된 교육프로그램 실시를 통해 지역이 요구하는 인재육성기관으로서의 대학 기능을 강화하고 졸업생의 지역정착, 지역활성화에 기여해야 한다.

8) 문부과학성(2020) 대학에 의한 지방창생인재교육프로그램구축사업 심사요강



| 그림 2-9 | COC+R 개관도 요강

출처 : 문부과학성(2020) : 대학에 의한 지방창생 인재교육프로그램구축사업 설명회 자료

| 표 2-2 | 대학 COC, COC+, COC+R 사업 비교

사업명칭	지역·지식의 거점정비사업 (COC사업)	지역·지식의 거점대학에 의한 지방창생추진사업(COC+사업)	대학에 의한 지방창생 인재교육프로그램 구축사업 (COC+R사업)
사업목적	지역의 수요와 대학의 자원(교육·연구·사회공헌)의 매칭에 의한 지역과제 해결	지방대학, 지자체, 기업, NPO, 민간단체 등이 협업하여 지역산업을 창출하는 인재육성을 추진	청년층 지방취업 지방대 졸업생 취업률 제고
최종목표	지역재생·활성화의 중핵이 되는 대학 형성	COC 사업 목적 + 청년층 인구의 수도권집중 해소	지역이 필요로 하는 인재교육기관으로서의 대학의 기능강화, 졸업생 지방정착, 지역활성화
심사기준	①전교적인 추진의 명확화(학칙 반영 등) ②대학의 교육연구와 일체가 된 추진 (전교생이 재학중에 지역지향과목을 이수) ③대학과 지자체가 조직적·실질적으로 협력 ④기존의 지역연계 실적 ⑤지자체 지원의 철저(매칭펀드 방식)	대학 COC사업 심사기준에 다음 2개 항목 추가 ⑥지자체의 교육진흥기본계획과 신청내용과 관련된 지자체의 기본계획 신청대학의 역할 ⑦지역의 복수대학, 중소기업과 벤처기업, NPO 등과 협업	표 2-3 참조
성과지표	추진에 대한 연계지자체의 평가	연계지자체 소재 기업등에의 취업률, 현장실습참가자수·고용창출수	▼연계지자체 소재 기업의 취직률·고용창출수 ▼추진에 대한 연계지자체 및 중소기업등의 평가
사업기간/ 선정건수	2013~2014/77건	2015~2019/42건	2020~2024/4건

출처 : 지역(지식)의 거점대학에 의한 지방창생추진사업(COC+) 사업설명회자료

| 표 2-3 | **COC+R 선정 심사기준**

서면심사 평가항목
① 대학의 개혁방침에 입각한 사업설정 및 교육개혁 실시 기반
▼ 사업이 대학 전체개혁의 일환으로 설정되어 있는가
▼ 신청의 기초가 되는 교육개혁 추진은 충분한가
▼ 향후에도 개혁을 계속하여 추진할 계획인가
② 사업의 목적 및 개요
▼ 목표달성이 일본의 지방창생 추진에 있어서 유의미한 것인가(파급효과 기대)
▼ 사업내용은 대학의 개혁방침, 목표, 종전의 교육개혁 추진과 향후 방침에 비추어 타당한가
▼ 목표달성에 필요한 실천내용이 포함되어 있나
▼ 공통사업목표치는 각 사업협동기관의 역할 등을 반영하여 적절하게 설정되었는가
▼ 공통사업목표치뿐만 아니라 정량적, 정성적인 목표가 설정되어 있고 타당하고 의욕적인 내용인지
③ 사업책임대학의 목적·목표에 입각한 지방창생
▼ 사업책임대학 학칙에 대학 전체의 목적·목표안에 '지방창생'을 명확히 설정하고 있는가
▼ 사업책임의 '지방창생' 내용이 명확하고 대상 지역의 동향을 반영한 것인가
④ 대상지역 설정 및 양성인재상 파악, 지표 작성
▼ 사업목적에 비추어 생활권과 경제권 등의 관점 및 지역 인구구조 변화, 산업구조, 대학 등의 지리적인 분야, 규모 등의 관점에서 대상지역의 설정은 적절한가
▼ 대상지역 대졸채용예정인원의 충족률이 저조한 것에 대해서 실증에 입각한 명확한 분석이 되어있나
▼ 대졸채용예정인원의 충족률을 충족하기 위한 과제 명시되어 있는가. 대학의 판단뿐만 아니라 대상지역 지자체가 책정한 문서 인용을 통해 지역의 양성인재상이 명확히 제시되어 있나
▼ 지역의 양성인재상에 입각하여 지표를 책정하기 위한 검토체제 및 지표책정 과정이 구체적으로 제시되어 있나
▼ 대상지역 지자체와 기업 등의 인재 수요를 파악하기 위한 구체적인 장치가 구축되어 있나
▼ 취업할 구체적인 기업이 확보되어 있거나 확보를 위한 구체적인 방법이 명확한가
⑤ 취업과 일체가 된 교육프로그램 구축·실시
▼ 구축할 교육프로그램은 대상지역이 추구하는 인재로서 필요한 능력을 습득할 내용이며 그 교육방법은 타당한가
▼ 교육프로그램 구축에 있어서 출구가 되는 기업과 협동을 위한 체제가 구축되어 있나
▼ 교육프로그램이 체계적으로 편성되어 있으며 이를 이수함으로써 학습성과·교육성과를 파악·가시화하고, 지표와의 대응관계를 명시할 수 있는 장치가 구축되어 있나
▼ 학생이 교육프로그램을 이수하고 지역에 정착할 수 있는 과정이 명확하며, 학생 및 기업에 대한 지원체제가 구체화되어 있나
▼ 학생의 습득능력에 필요한 학습시간이 확보된 교육프로그램인가
▼ 교육프로그램을 실시하기 위해 필요한 능력과 전문성 있는 교원이 확보되어 있나
▼ 구축할 교육프로그램을 실시하기 위한 교원체제 및 FD·SD의 실시내용이 타당한가
⑥ 사업실시계획
▼ 각 년도 실시계획은 타당하고 구체적인가
▼ 각 년도 실시계획은 보조기간 종료 시의 달성목표에 비추어 적절한가
▼ 학내체제, 전문인재 배치와 학생수용 기관 등 학외 연계체제, FD·SD 실시계획 등의 측면에서 보조기간 종료 후에도 지속적·발전적으로 사업 실시가 충분히 가능한가
▼ 자금계획 측면에서 4년차, 5년차 보조금 감액 시에 사업규모를 축소하지 않고 수행가능한가. 또한 보조기간 종료 후에도 지속적·발전적으로 사업실시가 충분히 가능한가

서면심사 평가항목
⑦ 타 공적자금과의 중복상황
▼ (종래 경비지원을 받은 사업을 승계할 경우) 종래 경비지원을 받은 활동을 발전·충실화한 내용인가
▼ (COC사업 또는 COC+ 사업을 승계한 경우) COC사업 또는 COC+사업과 명확히 구분되는가
▼ 타 공적자금과 중복은 없는가
⑧ 각 경비의 명세
▼ 신청경비 내용은 명확하고 타당하며 계획상 필요불가결한 것인가
▼ 과대한 적산은 아닌가
⑨ 구상의 실현 가능성
▼ 신청과 관련된 분야·영역의 학술활동과 인재양성, 대상지역과의 연계 등 종래의 실적에 비추어 신청한 계획이 실현가능성이 있는 것인가
▼ 교육프로그램을 이수할 학생을 모집할 수 있는가. 학생확보 방책이 구체적으로 제시되어 있는가
▼ 대학·기업 등 연계기관과의 연계 내용이 협력을 얻을 수 있는 실현가능한 것으로 판단되는가
▼ 사업실시에 있어서 역할분담이 분명하며 사업협동기관으 추가적 지원(재정지원, 건물 무상임대, 인원파견 등) 철저한가
▼ 사업협동기관의 추가적 지원이 사업의 목적, 각 사업협동기관의 규모, 대학의 규모, 대학의 설치주체에 비추어 적절한가
▼ 교육효과 파악 등, 실적평가를 적절히 실시할 수 있는 체제가 정비되어 있나
▼ 구상실현을 위해 필요한 실시·운영체제와 교육연구환경 및 정비계획은 충분한가
▼ 총장을 중심으로 한 책임있는 운영체제가 확보되어 있나
▼ 구상 실현을 위한 대응이 구제척이고 명확히 설명되어 있나
▼ 평가 실시계획 및 달성목표에 대한 달성도, 학생과 졸업생을 대상으로 한 조사 등에 의한 학생의 능력향상·학습행동 변화 등, 객관적인 데이터에 입각한 파악·분석을 통해 사업 개선을 위한 PDCA 사이클이 구축되어 있나
▼ 대응을 파급할 수 있는 수법 및 계획이 타당한가
⑩ 계속성 및 발전성
▼ 사업이 신청대학 전체의 중장기적인 개혁구상에서 전략적으로 설정되어 있나
▼ 필요한 교원, 학외기관과의 연계, 교육연구환경, 실싱운영체제의 유지·확보·개선이 중장기적으로 구상되어 있나
▼ 사업의 지속·발전을 위해 다양한 자원의 확보·활용 방책이 검토되어 있나
▼ 자금계획은 수치와 그 뒷받침이 될 계획이 각각 구체적으로 제시되어 있으며 중장기적으로 실현성이 높은 것으로 판단되는가
▼ 사업내용에 입각하여 학내외 자원이 중장기적인 관점에서 적합한 수준인가
▼ 대학 COC사업 또는 COC+에 채택된 경우, 보조기간 종료후인 2020년4월 이후에도 당해 사업과 관련한 대응은 지속되는가
⑪ 간사교의 역할(간사교 신청대학인 경우)
▼ 사업으로 채택한 대학간 교류와 대응내용·성과의 공유를 도모하는 장치가 마련되어 있는가
▼ 사업성과를 전국으로 주지·홍보하기 위한 장치가 구축되어 있는가
▼ 각 대학이 실시하는 사업의 성과를 집약하여 전국 보급을 위한 모델화 장치가 구축되어 있는가

출처 : 문부과학성(2020) '대학에 의한 지방창생인재교육프로그램구축사업' 심사기준

3 COC+R 사례조사

COC+는 2020년부터 COC+R (대학에 의한 지방창생 인재교육프로그램 구축사업)로 명칭을 변경하여 추진중이다. COC+R은 사업책임대학과 복수의 대학이 참여하는 형태로 추진되고 있는 특징을 갖고 있다. 이하에서는 현재 추진중인 4건 ① '지역기간산업을 재정의·창신(創新)하는 인재창출프로그램 「ENGINE」'(사업책임대학: 신슈대학), ② 'VUCA시대의 성장전략을 지원하는 실천적교육프로그램'(사업책임대학: 야마나시현립대학), ③ '「기비노모리」창조전략 프로젝트'(사업책임대학: 오카야마현립대학), ④ '도쿠시마 창생인재 기업공창(共創)프로그램'(사업책임대학: 도쿠시마대학)의 사례를 소개하기로 한다.

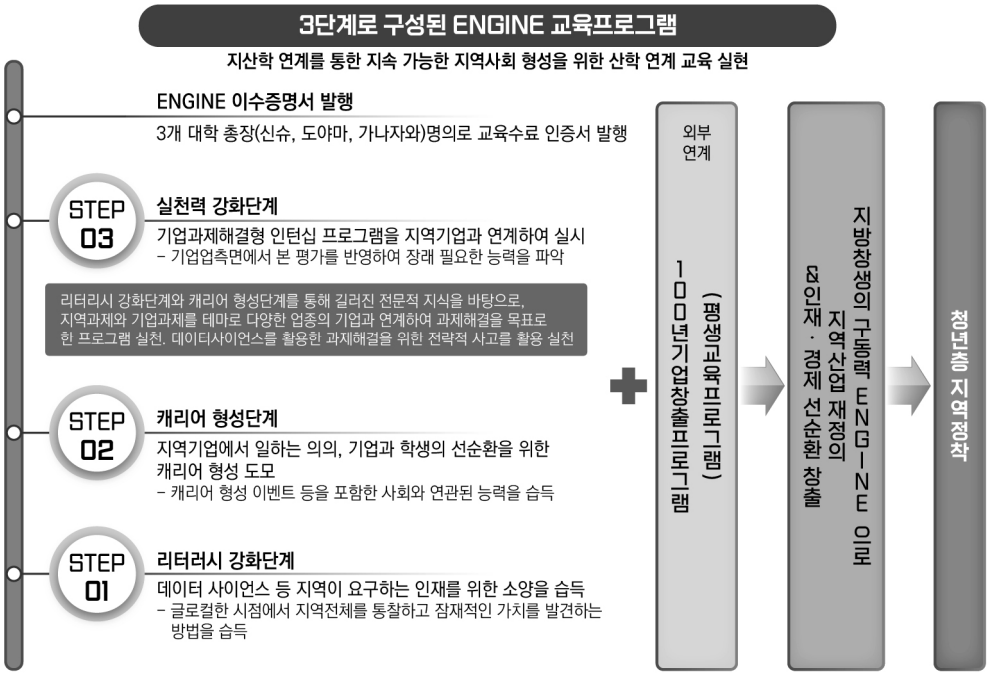
가. 지역기간산업을 재정의·신창조하는 인재창출프로그램 「ENGINE」

본 사업의 책임대학은 신슈대학이며 참여대학은 도야마대학과 가나자와대학이다. 신슈대학은 나가노현 마쓰모토시를 비롯한 5개 캠퍼스에 8개 학부를 둔 국립대학법인으로 2022년 현재 학부생 8,804명, 대학원생 1,994명이 재학중이며 2021년에 취업자의 40%가 나가노현에 있는 기업 등에 취업하였다. 2020년부터 COC+R 책임대학으로 선정되어 '지역기간산업을 재정의·신창조하는 인재창출프로그램' 「ENGINE」[9]을 실시중이다. 동 프로그램은 인구감소와 COVID-19에 따른 지역산업의 붕괴의 가속화 등 지역사회가 직면한 지역과제에 대응하여 '이동·교류·체험'의 가치를 재정의하고, 지역창생을 위한 4개의 중심과제인 교통, 관광, 식문화, 인프라에 입각한 지역산업구조를 쇄신할 미래인재의 육성 배출을 목표로 하고 있다. 이를 위해 지역이 육성해야 될 바람직한 인재상을 첫째, 데이터에 대한 전문적 식견과 직관력을 갖춘 지역메니지먼트 능력, 둘째, 시대변화에 유연하게 대응하고 사회와 지속적으로 연계할 수 있는 능력, 셋째, 미래사회를 직관할 수 있는 창조성 풍부한 돌파능력을 제시하고 있다. 또한 3개의 광역자치단체 소재 대학간 협업을 통해 특정 지역에 치우치지

9) ENGINE : Engagement between Industry Education for innovation and Evolution

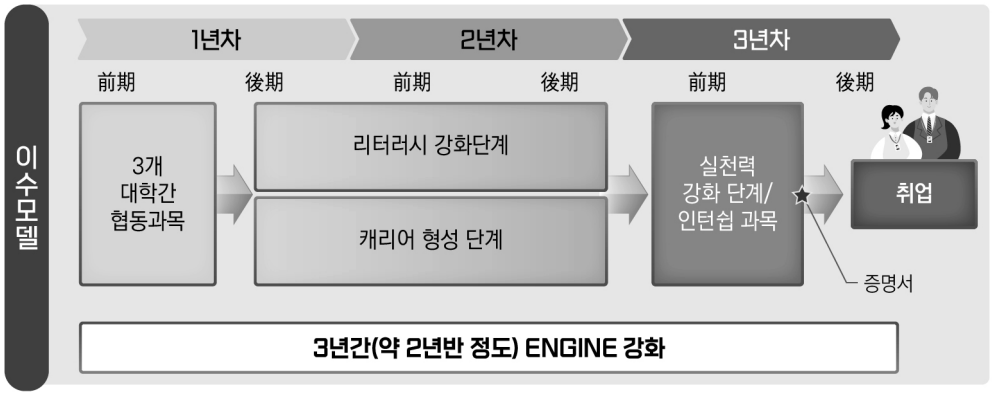
않은 발상력을 키우고 지역발전에 힘쓰는 기업과의 연계를 중시한 지역과제의 실천적·체험적 학습을 통해 지역사회의 문제를 해결할 수 있는 능력을 배양하고 미래사회를 이끌어 나갈 글로벌 인재를 육성하는 데 중점을 두고 있다.

ENGINE 교육프로그램은 3단계로 구성되어 있으며 책임대학인 신슈대학과 도야마현의 도야마대학, 이시카와현의 가나자와대학 3개 대학의 특징을 조합하여 지역의 수요에 대응한 프로그램으로 구성되어 있다. 1단계는 리터러시 강화단계로 데이터사이언스를 중심으로 한 커리큘럼 상호 수강과 다양한 리터러시 교육을 실시하고 있다. 2단계는 캐리어 형성단계로 광역형 캐리어 형성 플랫폼을 구성하고 3개 대학간 협동 이벤트 과목이 개설되어있다. 3단계는 실천력 강화단계로 3개 대학간의 연계로 실시하는 PBL(Problem-based learning) 방식의 인턴십 과목을 개설하고 있으며 지역과 지역기업이 안고 있는 과제해결형 과목으로 구성되어 있다.



| 그림 3-1 | **3단계로 구성된 ENGINE 교육프로그램**

출처 : 신슈대학 캐리어교육지원센터 'ENGINE 리플렛'



| 그림 3-2 | ENGINE 교육프로그램 이수모델 개관도

출처 : 신슈대학 캐리어교육지원센터 '지역기반산업을 재정의·창신하는 인재창출 프로그램「ENGINE」'

ENGINE 교육프로그램의 특징은 아래 표와 같이 ①사회에 대한 영향, ②기업변혁에 대한 기여, ③대학의 체질변화라는 3개의 KGI(Key Global Indicator/ 경영목표 달성지표)를 설정하여 ENGINE 교육프로그램을 통한 지역과 기업의 변혁, 대학의 체질변화를 도모하고 있다는 점이다.

| 표 3-1 | ENGINE 프로그램을 통한 지역변혁과 인재의 선순환을 위한 KGI 설정

KGI 1 사회	**ENGINE 교육프로그램의 지역관심도/기대도** ▼ 언론 출현 빈도 평가 ▼ 3개 지역의 지방언론 노출도 평가 ▼ 교육기관·기업·행정기관의 시찰(상담)횟수	⇨ 지역사회의 인식변화
KGI 2 기업	**ENGINE 교육프로그램과 관련된 기업의 체질 변화** ▼ 매출 변화·신규사업 진출 등 ▼ 고용자수(3대학의 취업자수 변화/ENGINE 채용인원 설정) ▼ 3대학 인턴십프로그램 참가자수 변화	⇨ 지역기업의 역량변화
KGI 3 대학	**학생의 대학(ENGINE 프로그램)에 대한 애착도 향상** ▼ ENGINE 프로그램을 통한 대학(교직원)과 학생의 관계도 변화 ▼ 프로그램 수강생에 대한 개인별 피드백 ▼ 이수증명서 발생 ▼ 학생·교직원에 대한 조사 실시(프로그램 수강자/비수강자 비교 등)	⇨ 지역대학의 역량변화

출처: 신슈대학 캐리어교육지원센터 '대학·기업·지역 연계가 ENGINE 프로그램 자주화를 가속한다'

두 번째 특징은 3개의 광역지자체를 연계한 PBL형 인턴십을 실시하고 있다는 점이다. 3학년을 대상으로 한 실천력 강화단계에서 실시하고 있는 인턴십은 3개의 유형

이 설정되어 있다. 제1유형은 통상적인 기업인턴십, 제2유형은 지역과제해결형, 제3유형은 3개 광역자치단체 협업의 지역과제연계형으로 구성되어 있으며 기간은 10일간 3개 대학(가나자와대~도야마대~신슈대)을 순회하며 필드워크를 수행한다. 또한 기업이 멘토로서 온라인 대면과 조언을 통해 성과도출 과정까지 함께 참여한다. 학생이 주체적으로 과제를 발견하고 기업은 학생의 성장을 지원하며 적절한 지시, 조언을 통해 기업과 학생의 연계가 심화된다.

세 번째 특징은 지역이 요구하는 변혁인재의 요건을 루브릭(Rubric/학습자의 학습결과물이나 성취 정도를 평가하기 위하여 사용하는 사전에 공유된 기준)을 통해 평가하는 방법을 도입하고 있는 점이다. 3개의 키워드인 ①혁신(innovation), ②연계(connection), ③돌파(breakthrough)에 입각하여 8개의 항목으로 이루어진 변혁인재가 갖추어야 할 능력지표인 루브릭을 통해 학생과 대학, 지역과 기업이 학습도달점을 공유하고 판단할 수 있도록 함으로써 지역의 변혁인재가 될 수 있는 객관적인 툴을 구축하고 있다.

| 표 3-2 | ENGINE 프로그램 지역변혁인재 8개 능력 루브릭 지표

키워드	항목	정의
혁신 (innovation)	현실파악 능력	현실을 거시적이고 심도있게 이해하고 문제를 특정
	목적설정 능력	현실에 문제를 제기하고 바람직한 상태를 설계
	지속적 변화능력	호기심을 갖고 자신을 쇄신
연계 (connection),	연계능력	복수의 정보를 연계하여 새로운 가치 창출
	포용력	타인을 포용하고 움직일 수 있는 능력
	수행력	조직내의 자신의 위상을 이해하고 적절히 처신하는 능력
돌파 (breakthrough)	인내력	한번 결정된 사항에 책임을 갖고 인내력을 갖고 성과도출
	도전력	자신의 한계를 넘어 한발 앞서나갈 수 있는 도전력

출처: 신슈대학 캐리어교육지원센터 '대학·기업·지역 연계가 ENGINE 프로그램 자주화를 가속한다'

네 번째 특징은 전술한바와 같이 1년씩 3단계로 나누어 3개 대학의 공통된 프레임을 설정하여 각 학년에 따른 단계적인 교육기회를 제공하고 있다는 점이다. 1년차는 리터러시 강화단계를 통해 지역기업에 일하는 의미를 느끼고 데이터 지향적인 사고력을 배양하고, 2년차인 캐리어형성단계를 통해 지역기업 직장인과의 교류를 통해 학생의 캐리어 형성 기회를 확대하고, 3년차인 실천력 강화단계에서는 1~2단계에서 배양된 전문적 지식을 바탕으로 현실적인 지역과제와 기업과제를 테마로 지역기업과

연계하여 과제해결을 위한 PBL형 인턴십 프로그램을 수행한다.

| 표 3-3 | 신슈대학 ENGINE 교육프로그램 이수과목

연차/학점	단계	커리큘럼
3년차 / 2학점	실천력 강화단계 기업과제해결 PBL형 인턴십프로그램을 각 지역기업과 연계하여 실시	▼과제해결 인턴십·제미[10)] ▼전략·디자인인턴십제미 ▼ENGINE 인턴십제미 ▼캐리어플래닝제미
2년차 / 2학점 이상	캐리어 형성단계 기업과 학생의 연계 강화일과 학습의 연속성을 이해하기 위한 기초적 액션	▼대학간 협동이벤트과목 ▼캐리어형성과목 ▼전략구축실천세미나 II ▼실제프로젝트운영제미
1년차 / 6학점 이상	리터러시 강화단계 지역기업의 인재상을 이해하고 지역이 요구하는 인재를 위한 소양을 습득	▼지역탑리더연계 ▼데이터사이언스계과목 ▼캐리어디자인실천제미 ▼기업사실천제미 ▼가치창조실천제미 ▼전략&리서치·리터러시 제미 ▼전략구축실천제미

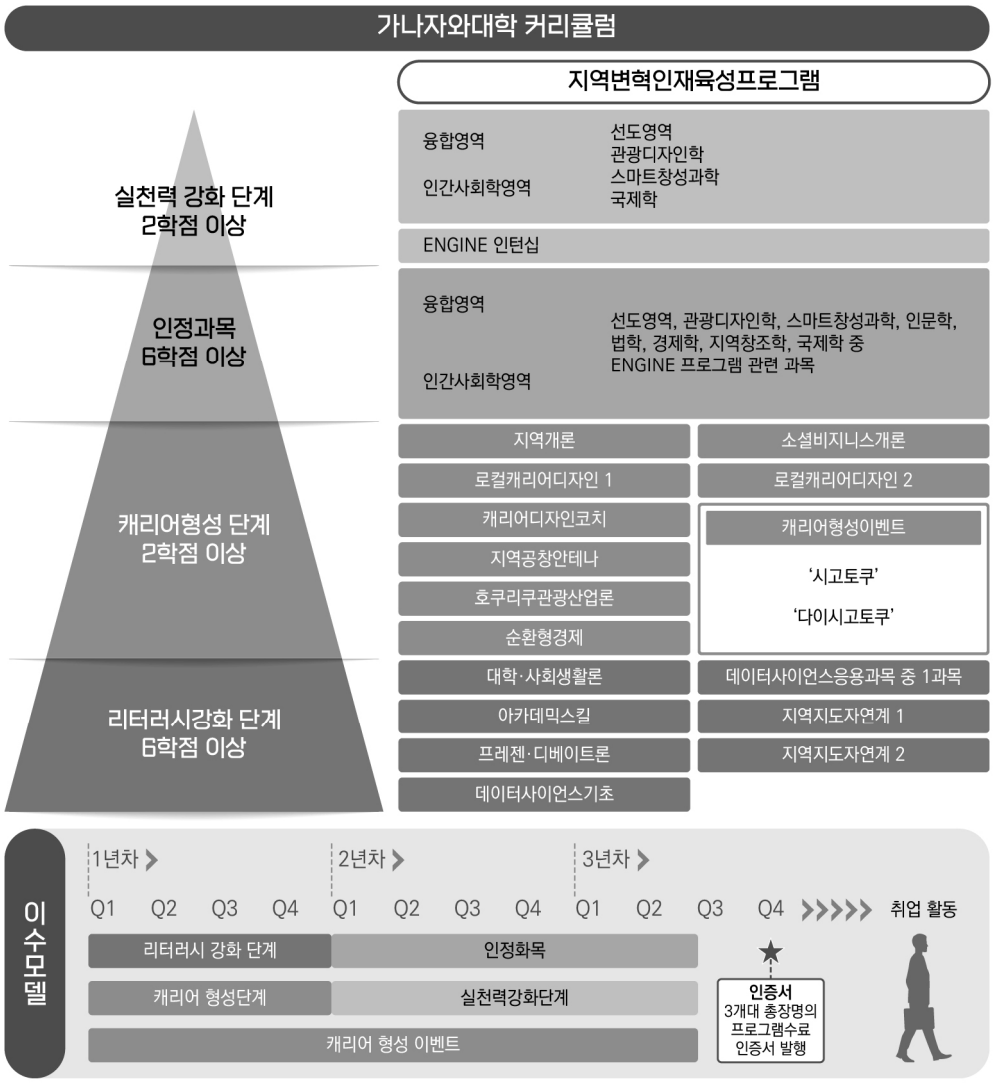
출처: 신슈대학 캐리어교육지원센터 'ENGINE 리플렛'

| 표 3-4 | 지역기반산업을 재정의·창신하는 인재창출프로그램「ENGINE」

▶ 지역기반산업을 재정의·창신하는 인재창출프로그램「ENGINE」

사업목적 / 인재상	프로그램 특징
▼ **사업목적** : 지역과 함께 '이동·교류·체험' 가치를 재정의하는 환경을 구축하고, 관광과 생활의 기반이 되는 새로운 모빌리티와 시설활용, 식품, 건강산업의 미래를 개척하는 인재육성 및 배출 ▼ **인재상** : 교통, 식품, 관광, 인프라활용(IT기술)을 기반으로한 산업에 주목하여 전문적인 학술적 지견을 획득함과 동시에 데이터에 대한 전문적 식견과 직관력 배양하고, 실전경험을 통해 변화에 대한 대응력·돌파력을 갖춘 인재육성	▼ 신슈대학·도야마대학·가나자와대학을 중심으로 3개 광역자치단체의 지산학연계플랫폼을 구축하여 실천적인 프로그램 구축. 프로그램은 각 대학의 특징을 살리면서 각 대학의 교육자원을 활용하고, 다음과 같은 3단계 과정을 수년에 걸쳐 학습하고 지역과 대학의 학습·인재의 선순환 구조를 창출 **1. 리터러시강화단계**: 문제분석력을 키우는 데이터사이언스와 리더의 혁신마인드 배양, **2. 캐리어형성단계**: 철도, 고속도로, 지역시설, 관광 등의 실제현장과 온라인을 융합하여 다양한 직업의 현재와 미래를 탐구, **3. 실천력 강화 단계**: 도전적 사업을 실천하는 지역기업 PBL형 인턴십

10) 제미란 독일어 Seminar의 일본식 표현으로 일본대학에서 진행되는 수업방식의 한 형태. 교수가 일방적으로 진행하는 강의와는 달리 학생간의 토론 및 발표 위주로 진행되는 수업형태로 특정 주제를 중심으로 학생의 주도적인 학습능력을 배양하는 데 중점을 둔다.



| 그림 3-3 | ENGINE 교육프로그램 이수모델 개관도

출처 : 가나자와대학 '지역변혁인재육성프로그램(ENGINE프로그램)

나. VUCA시대의 성장전략을 지원하는 실천적 교육프로그램

본 사업의 책임대학은 야마나시현립대학이며 참여대학은 야마나시대학과 야마나시에이와대학이다. 야마나시현립대학은 야마나시현 고후시에 소재하며 2005년에 현립간호대학과 현립여자단기대학이 통합하여 설립되었다. 1,130명의 학생과 103명의 교원, 5개학부로 구성되어 있으며 문부과학성의 SPARC(지역활성화 인재육성사업)에

공립대학으로서는 유일하게 채택되었다. 본 사업의 정식 명칭은 'VUCA시대의 성장 전략을 지원하는 실천적교육프로그램'이며, 약칭 'PENTAS YAMANASHI'이다. Volatility(불안정·변동), Uncertainty(불확실성·불확정성), Complexity(복잡성), Ambiguity(불명확성)시대를 살아가는 실천적 방법을 배우고 캐리어 형성에 활용하여 지역인재로로서 성장할 수 있는 교육프로그램을 운영하고 있다.

본 사업의 사업목적은 학생의 능력개발, 진로상담, 실천활동, 자격취득 등과 같은 캐리어 관련 교육프로그램을 학부주도의 학사과정과는 별도로 설계하여 지역활성화 인재육성을 위해 대학·기업·지자체·관련단체간의 협업적인 실천교육 시스템을 구축하는 데 있다. 육성하려는 인재상은 VCUA(Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity)시대를 자유자재로 초월할 수 있는 방법을 습득함으로써 수강생 자신이 향후 캐리어 형성을 통해 사내기업·신기획개발등을 수행할 수 있는 고부가가치형 인재 육성이다.

프로그램의 특징은 5개의 실천적 교육프로그램인 ①관광고도화 인재육성 프로그램, ②지역만들기 가속화 인재육성 프로그램, ③비지니스 구상력·경영마인드양성 프로그램, ④다문화공생대응 인재육성 프로그램, ⑤차세대 기업가양성 프로그램을 설치하여 각 프로그램마다 대학부속센터가 주관하는 'VUCA과목', '기능과목', '실천과목'과 학부강의인 '대학수업과목'으로 구성하여 운영하고 있다. 대학부속센터 개강과목은 사회인도 수강할 수 있으며 프로그램을 수료하면 수료증이 수여된다.

본 사업은 최고의사결정기관으로 '지방창생인재교육협의회'를 설치하여 사업계획을 승인하고, 이에 따라 '교육프로그램개발위원회'에서 구체적인 사업내용 및 교육프로그램을 검토한다. 교육프로그램의 과목내용은 위원회 하부조직인 '교육프로그램별 분과회'에서 검토하며 교육프로그램 수료인증은 각 전문분야별로 설치된 외부인증기관이 실시한다.

| 그림 3-4 | VUCA시대의 성장전략을 지원하는 실천적 교육프로그램

출처 : COC+R 리플렛 https://coc-r.jp/

| 표 3-5 | VUCA시대의 성장전략을 지원하는 실천적 교육프로그램

▶ VUCA시대의 성장전략을 지원하는 실천적 교육프로그램

사업명 / 인재상	인재상 / 프로그램특징
▼ **사업목적** : 학생의 능력개발, 진로상담, 실천활동, 자격취득 등 캐리어 관련 교육프로그램을 학부 주도의 학사과정 교육과는 별도로 설계하여, 지방창생 인재육성을 위한 대학·기업·지자체·관련단체가 협동적으로 실천교육을 실시하는 시스템 구축 ▼ **인재상** : VCUA(Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity)시대를 자유자재로 초월할 수 있는 방법을 습득함으로써 수강생 자신이 향후 캐리어 형성을 통해 사내기업·신기획개발 등을 수행할 수 있는 고부가가치형 인재 육성	▼ 학생·사회인의 장벽을 넘는 학습의 장을 구축하고, 5개의 실천적 교육프로그램을 실시 1. 관광고도화인재육성프로그램 2. 지역만들기 가속화 인재육성프로그램 3. 비즈니스구상력·경영마인드조성프로그램 4. 다문화공생대응 인재육성프로그램 5. 차세대를 담당하는 기업가양성프로그램 각 프로그램의 VCUA과목, 학부개강과목(학생대상), 기능과목, 실천과목의 소정 학점을 취득하면 수료증 수요

출처 : COC+R 리플렛 https://coc-r.jp/

다. 「기비노 모리」[11]창조전략 프로젝트 “잡초형 인재육성[12]을 목표로”

본 사업의 책임대학은 오카야마현립대학이며 참여대학은 노틀담청심여자대학, 추고쿠학원대학 그리고 오카야마이과대학, 에히메대학공학부가 협력학교로 참여하고 있다. 책임대학인 오카야마현립대학은 오카야마현 소쟈시에 소재한 4년제 대학으로 1993년에 오카야마단기대학을 4년제로 승격하여 설립되었다. 보건복지학부, 정보공학부, 디자인학부와 3개의 대학원 과정을 운영하고 있으며 1,812명의 학생, 115명의 교원을 두고 있다.

본 사업의 전체적인 목적은 ‘지역산업인재’를 양성하기위한 교육프로그램 구축을 통한 청년층의 지역정착과 지역활성화를 도모하려는데 있다. 학부 1~3년차에 수강하는 COC+ 프로그램인 ‘오카야마창생학과정’을 기반으로 학부 3년차부터 대학원생 및 사회인을 대상으로 예측불가능하고 급속한 변화가 일어나는 미래사회에서 다종다양한 환경변화를 역이용할 수 있는 미래형 사고와 지역력을 갖춘 인재양성을 목표로 한 프로그램을 운영하고 있다. 각 과정의 소정 학점을 취득하면 각각 ‘지역창생추진가’와 ‘지역창생크리에이터’라는 칭호를 수여한다.

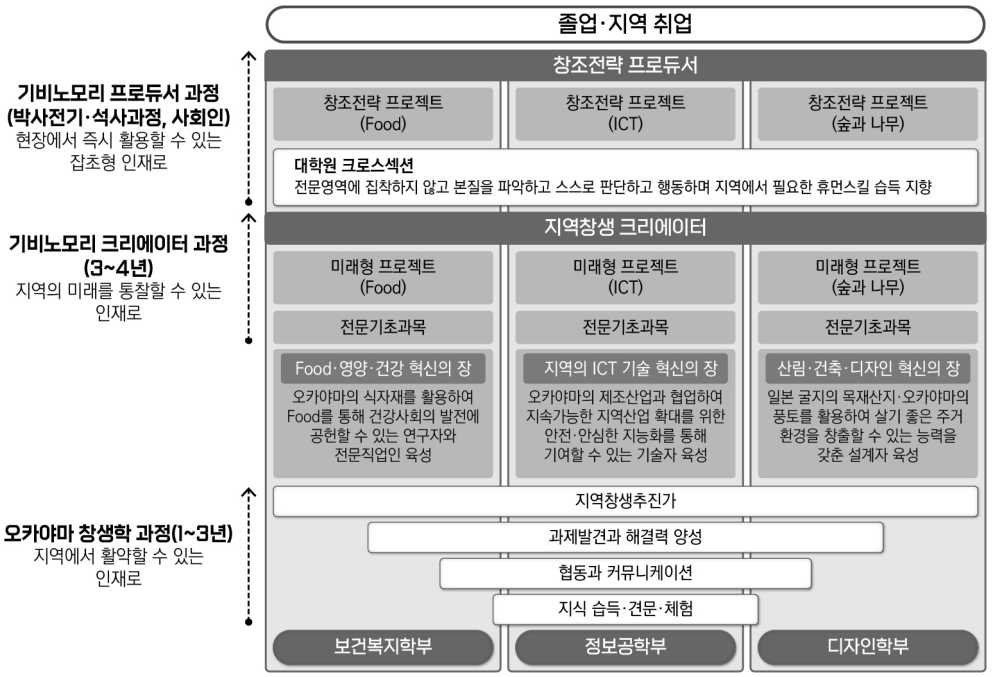
대학원 융합형 공통기반과목(대학원크로스섹션)을 설치하여 사회변동에 대응할 수 있는 복안적 시야와 실천적 지식을 대학·지역·기업간의 협업교육 프로젝트를 통해 학습하며. 지산학 연계와 협의에 기반한 산업인재상을 육성하기 위한 3개의 보조 프로그램을 운영하고 있다. 본 프로그램은 사업협동기관 기업의 청년사원, 학생, 교원으로 구성되어 기업이 직면하는 과제와 공동연구를 테마로한 실천형 PBL 수업을 실시하고 있다.

프로그램의 특징은 오카야마현의 산업특성과 학부·대학원 별로 매칭된 3개의 ‘보조프로그램’을 통해 대학, 지역, 기업이 협업한 실천형 PBL 수업을 중심으로 운영되고 있다는 점이며 외부강사가 담당하는 대학원 융합형 공통기반과목을 통해 전공에 집착하지 않는 미래형 사고와 변화하는 환경에 유연성과 적응력을 갖춘 인재육성을 추구하고 있다는 점이다.

---

11) ‘기비노 모리’(吉備の杜) 는 본 사업에 실시하고 있는 부전공 제도의 호칭으로 기비(吉備)는 오카야마현 지역의 옛 명칭인 기비에서 명명함

12) 잡초형 인재상이란 잡초처럼 변화하는 환경에 유연성과 적응력을 갖춘 인재를 말함



| 그림 3-5 | 기비노 모리 창조전략 프로젝트 프로그램

출처 : https://kibinomori.oka-pu.ac.jp/index.html 홈페이지

| 표 3-6 | 「기비노 모리」창조전략 프로젝트 '잡초형 인재육성을 목표로'

▶「기비노 모리」창조전략 프로젝트 '잡초형 인재육성을 목표로'

사업명 / 인재상	프로그램특징
▼ **사업목적** : 오카야마현의 종합계획에 입각한 지역산업발전에 기여할 수 있는 인재를 기업과 함께 육성하는 프로그램 구축 ▼ **인재상** : 예측불가능하고 급속한 변화가 일어나는 미래사회에서 다양한 환경변화를 역이용할 수 있는 미래형 사고와 지역력을 갖춘 '잡초형 인재상'을 목표로 고도의 전문성과 폭넓은 인간력에 입각한 지방창생을 주도할 인재육성	▼ 학부 1~3학년이 수강하는 '오카야마창생 학과정'(COC+)를 기반으로 하며, 학부 3년차부터 대학원생과 사회인을 대상으로 함. - 대학원은 융복합형으로 대학원융복합공통기반과목(대학원크로스섹션)을 설치하여 사회변동에 대응하는 복안적 시야와 실천적인 지식의 세계를 대학·지역·기업의 공동체에서 학습 - 아울러 자산학 연계와 협의에 입각하여 만들어진 산업인재상을 지향하는 3개의 프로그램 개설 사업협동기관 기업의 청년사원, 학생, 교원으로 구성되어, 기업이 직면하는 과제와 공동연구를 테마로 실천형 PBL형 수업 실시

출처 : COC+R 리플렛 https://coc-r.jp/

라. 도쿠시마 창생인재 기업공창 프로그램

본 사업의 책임대학은 도쿠시마대학이며 참여대학은 시코쿠대학, 시코쿠대학단기대학부, 도쿠시마문리대학, 도쿠시마공업단기대학, 아난공업고등전문학교이다. 책임대학인 도쿠시마대학은 도쿠시마현 도쿠시마시에 소재한 4년제 국립대학법인으로 1949년에 설립되었다. 종합과학부, 의학부, 치의학부, 약학부, 이공학부, 생물자원산업학부와 8개의 대학원 과정을 운영하고 있으며 7,390명의 학생, 947명의 교원을 두고 있다.

본 사업의 목적은 지역을 선도할 양질의 인재를 지역기업과 협업으로 육성하고 지역기업의 인지도 및 경영제고와 지역인재 정착 활성화 및 고용창출의 선순환 구조를 창출하는데 있다. 이를 위해 지역에서 장래성·발전성·선도성을 갖춘 유망기업과 연계하여 기업의 인재수요에 대응한 기초력 육성을 위한 수업과목과 기업과의 관계성 구축 및 과제해결연습과목을 개설하고 학생의 자질형성과 기업의 인재채용 능력 및 경영능력 향상을 동시에 실현할 수 있는 교육프로그램을 개발하고 있다.

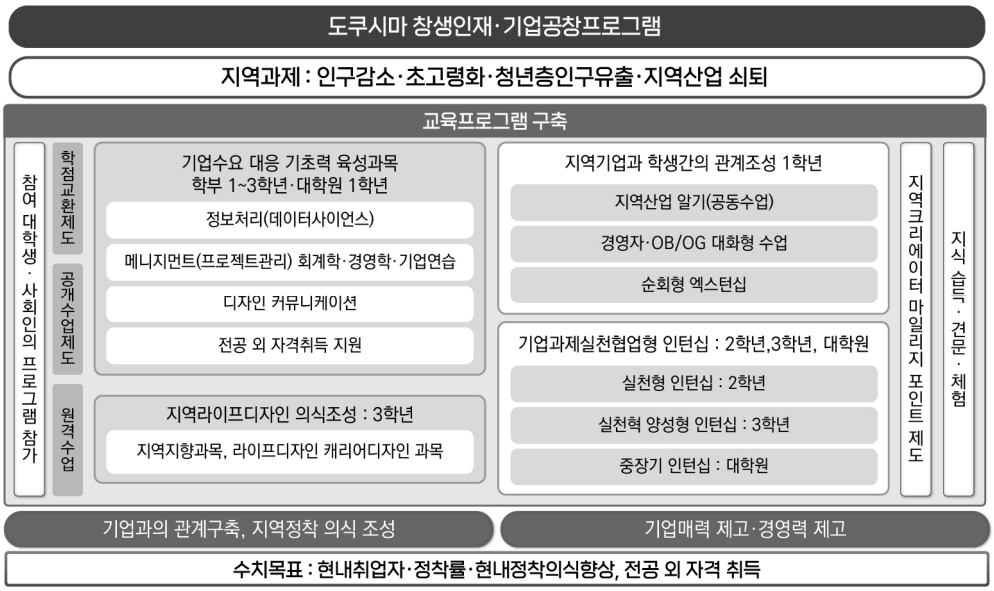
육성하려는 인재상은 COC+에 규정된 성장을 기대할 수 있는 4개의 산업분야(차세대기술, 지역의료 및 복지, 6차산업화, 지역만들기 및 관광)를 중심으로 기존의 전문적인 지식, 기능과 더불어 전분야에 걸쳐 활약할 수 있는 3가지(정보처리, 메니지먼트, 디자인커뮤니케이션)범용능력을 갖춘 인재양성을 추구하고 있다.

프로그램의 특징은 기초력육성과목인 ①정보처리, ②메니지먼트 ③디자인커뮤니케이션 과목을 중심으로 경영이념을 가르치는 대화형 수업과 단기방문연습, PBL 인턴십을 조합하여 학습이력을 인증하는 지역크리에이터 마일리지포인트 제도와, 참여대학 학생, 평생교육생의 이수를 위한 원격참가형 시스템, 캐리어정보 데이터베이스 AI분석에 의한 학생과 기업의 지원시스템 등을 운영하고 있다. 또한 종전의 COC+사업에서 지역내 고등교육기관, 지자체, 기업, NPO로 구성된 '도쿠시마이노베이션인재육성협의회'를 확대하여 2020년에 발족된 '컨소시엄 도쿠시마' 내에 '창생인재교육개발위원회'를 설치하여 지역과의 커뮤니케이션 심화, 참가기업 확충, 인턴십 운영 및 개선을 추진하고 있다.

'컨소시엄 도쿠시마'내'의 참여 주체인 고등교육기관, 지자체. 기업 등은 본 사업의 취지인 고용창출을 위해 각각 다음과 같은 역할을 수행하고 있다.[13] 첫째, 고등교

육기관은 컨소시엄 내 '창생인재교육개발위원회'에서 교육프로그램의 실시·확충·개선을 위한 협력활동을 하고 있다. 각 대학의 특성을 반영한 테마별 과목과 전공외 자격취득을 위한 지원, 프로그램 이수학생에 대한 학점교환 이수제도를 운영하고 있다. 특히 지역산업계의 리더와 지역의 OB를 강사로 초빙하여 수업을 운영하고, 기업과 연계된 인턴십 참여 코디네이터 역할을 수행한다.

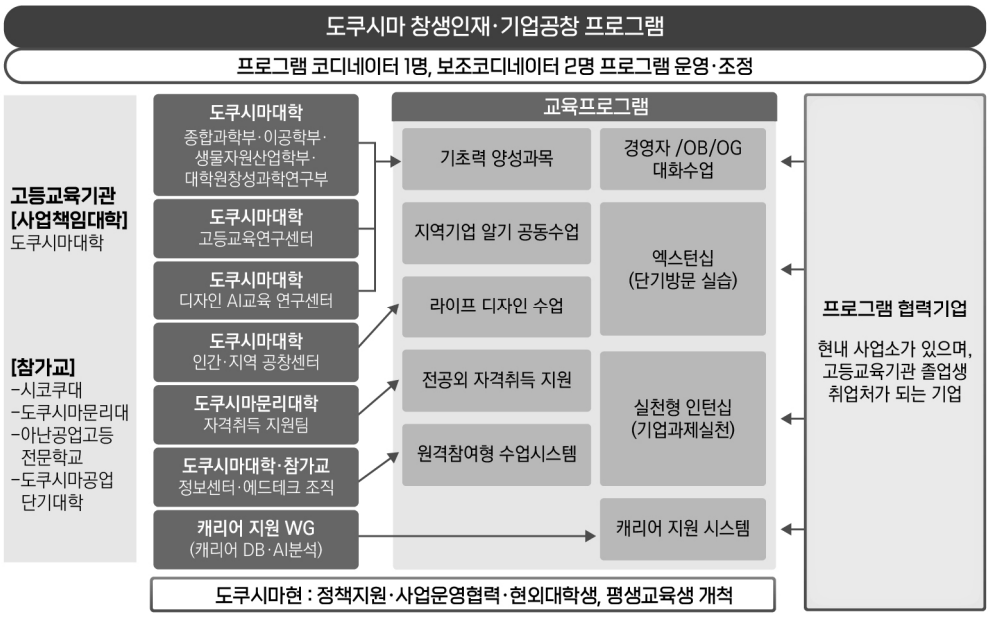
중규모 이하 기업이 압도적으로 많은 도쿠시마현은 인재확보에 어려움을 겪는 경우가 많으며 전문성을 갖춘 인재뿐만 아니라 다양한 과제에 대한 도전력, 조정력, 해결력을 갖춘 인재수요가 높다. 이에 지역정착을 염두에 둔 캐리어플랜과 라이프디자인에 관한 수업과목을 개설하고 있으며, '정보처리', '메니지먼트', '디자인커뮤니케이션'의 기초력을 다지는 이수과목을 개설하고 있다. 또한 기업의 경영이념과 비젼을 학생에게 전달하는 대화형 수업과 단기방문실습(externship 엑스턴쉽), PBL인턴십, '지역크리에이터 마일리지포인트' 제도 등을 실시하고 있다. 이를 통해 지역정착의식 조성, 학생과 기업간의 관계성 구축, 기업내 과제해결·인재육성을 도모하고 있다.



| 그림 3-6 | 도쿠시마 창생인재·기업공창 프로그램

출처 : 도쿠시마대학(2021) 도쿠시마 창생인재·기업공창프로그램 2021년 사업보고서

13) 도쿠시마대학(2021) 도쿠시마 창생인재·기업공창프로그램 2021년 사업보고서



| 그림 3-7 | **도쿠시마 창생인재·기업공창 프로그램**

출처 : 도쿠시마대학(2021) 도쿠시마 창생인재·기업공창프로그램 2021년 사업보고서

| 표 3-7 | **도쿠시마 창생인재 기업 공창 프로그램**

▶ 도쿠시마 창생인재 기업 공창 프로그램

사업명 / 인재상	프로그램특징
▼ **사업목적** : 지역기업과 연계하여 지역을 이끌어갈 고급 인재를 대학이 기업과 협업하여 육성함으로써 기역기업의 매력·경영 제고와 지역으로의 인재정착을 촉진할 수 있는 선순환 구조 창출 ▼ **인재상** : COC+에 규정된 성장을 기대할 수 있는 4개의 산업분야(차세대기술, 지역의료 및 복지, 6차산업화, 지역만들기 및 관광)를 중심으로 기존의 전문적인 지식, 기능과 더불어 전분야에 걸쳐 활약할 수 있는 3가지 범용능력 육성(정보처리, 메니지먼트, 디자인·커뮤니케이션)을 지향	▼ 기초력육성과목인 ①정보처리, ②메니지먼트 ③디자인커뮤니케이션 과목을 중심으로 경영이념을 가르치는 대화형 수업과 단기방문연습, PBL형 인턴십을 조합하여 학습이력을 인증하는 지역크리에이터 마일리지포인트 제도 도입 - 참여대학 학생, 평생교육생의 이수를 위한 원격참가형 시스템 개발, 캐리어정보 데이터베이스 AI분석에 의한 학생과 기업의 지원시스템 개발 및 도입

출처 : COC+R 리플렛 https://coc-r.jp/

4 시사점

일본의 지산학 연계 정책에 대한 사례조사를 통해 최근 정부가 추진 중에 있는 RISE에 몇 가지 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 「교육기본법」, 「지방대육성법」등 고등교육 관련법령에 대학의 사회 공헌을 명시할 필요가 있다. 대학의 전통적인 역할이 교육과 연구 기능이었다면 최근의 세계적인 추세는 대학의 사회공헌 특히 대학 소재지의 지역사회에 대한 공헌이 강조되고 있다. 이제는 대학의 기능과 역할이 교육과 연구뿐만 아니라 사회공헌 특히 지역사회에 대한 공헌이 중요하다는 점을 법령에 명시함으로써 대학의 사회공헌에 대한 당위성과 법적근거를 마련해야 한다.

둘째, 지역별 대학컨소시엄 구축이 추진되어야 한다. 현재 추진중인 RISE 체계에는 한국연구재단의 중앙RISE센터와 지역RISE센터를 통해 RISE의 사업계획 수립, 운영, 관리, 성과평가 등을 담당하는 것으로 되어있다. 그러나 RISE 체계내에서 지산학 연계의 실무적·현장적 역할을 수행하는 플랫폼으로는 현재 추진 중인 RISE센터만으로 한계가 있다. 지역별 대학컨소시엄을 구축하여 지역내 대학, 지자체, 기업, NPO 등 지역의 다양한 주체가 자율적으로 참여하고 협업·소통할 수 있는 장으로서 대학컨소시엄을 구축해야 한다.

셋째, RISE의 성공적인 안착을 위해서는 지산학 연계를 통한 지역인재 육성·정착을 위한 학업과 출구가 일체가 된 교육프로그램 구축이 추진되어야 한다. 지산학 협력의 궁극적 목적은 지자체와 산업계(기업), 대학이 협력하여 지역산업 육성, 일자리 창출과 인재양성을 이끄는 지역상생·혁신발전의 생태계를 구축하는 것이다. 신입생 단계 부터 졸업에 이르는 단계적 과정에 맞는 교육프로그램을 개발하고 현실적인 지역과제와 기업과제 해결을 위한 PBL형 인턴십 프로그램을 통해 지역이 요구하는 혁신인재를 배출할 수 있는 교육커리큘럼·교육조직의 개혁이 이루어져야 한다.

넷째, 일본의 COC사업, 지방창생정책, 지산학 연계 정책 등의 궁극적인 목표는 지역균형발전에 있다. 정부가 RISE 체계를 구축하고자하는 궁극적인 목표 또한 수도권

집중의 폐해와 부작용을 해결하기 위한 국토균형발전에 있다고 볼 수 있다. 이를 위해 정부는 지방정부 주도의 지역-대학 동반 성장을 위한 플랫폼으로 RISE를 구축하여 교육부 재정지원사업 예산의 50% 이상을 지자체 주도로 전환하고 지역의 산업·문화·지역혁신 정책과 연계된 지역대학을 지원한다는 청사진을 제시하고 있다.

그러나 RISE로 대학-지역의 동반성장을 위한 혁신 생태계를 구축한다고 하더라도 수도권 경제력 집중 문제를 해결하지 않는 한 지역소멸과 청년층의 수도권으로 인구유출을 막을 수는 없을 것이다. 일본의 지역연계 정책이 성과를 거둘 수 있는 것은 한국보다는 수도권 집중이 심하지 않고 오사카, 나고야, 후쿠오카, 센다이, 삿포로 등 지역 권역별로 경제권이 분산되어 있다는 점이다.[14] 이는 지역대학 출신이 지역으로 취업할 수 있는 여건이 한국보다 훨씬 유리하며 기본적으로 지역연계 정책 추진의 효과를 거둘 수 있는 환경적 요인이 갖추어져 있다고 볼 수 있다.

따라서 RISE의 성공적 안착을 위해서는 수도권으로의 과도한 경제력 집중에 제동을 걸 수 있는 국토균형발전 정책의 획기적인 전환이 필요하며 이 문제를 해결하지 않는 한 RISE로 대학-지역의 동반성장을 위한 협업형 지역혁신거버넌스를 구축한다고 하더라도 청년층의 수도권으로의 인구유출과 지역소멸을 막지 못할 것이다.

한국은 지난 20년 동안 지역균형발전을 위해 공공기관 지방이전, 혁신도시 조성 등 160조 원이 넘는 재원을 투입했으나 오히려 수도권 집중화는 더욱 가속화되고 있는 상황이다. 특히 수도권 집중화의 큰 요인으로 청년층의 인구유입이 지적되고 있다. 2015~21년 중 수도권 인구 증가에 대한 청년 유입의 기여율은 78.5%이며 인구가 감소한 동남, 호남, 대경권에서 청년 유출의 기여율은 각각 75.3%, 87.8%, 77.2%에 달하는 것으로 나타나고 있다.[15]

일본의 지역균형발전 정책은 1960년대부터 지속적으로 추진되어 왔음에도 불구하고 도쿄, 오사카, 나고야 등 3대 도시권으로 인구유입은 지속되었고 막대한 예산이

14) 일본의 수도권 인구는 일본 전체의 27%이고, GDP는 27% 수준이다. 반면 한국의 수도권 인구는 한국 전체의 50.2%가 집중되어 있으며 GDP는 52.8%로 일본에 비해 수도권으로의 경제력 집중도가 훨씬 심하다.

15) 한국은행(2023) BOK 이슈노트 “지역간 인구이동과 지역경제”, 정민수 외

투입되었음에도 불구하고 정책적 효과를 크게 거두지 못했다.[16] 그러나 제2차 아베 내각(2012.12월~2014.12월) 이후 지역·인재·일자리 창생본부를 설치하여 정보지원, 인력지원, 재정지원 3가지 축으로 구성된 로컬 아베노믹스를 추진한 이래, 제4차 아베내각(2017.11월~2020.8월)은 '지방거점도시'를 육성해 지역사회를 유지하기 위한 중심·거점으로서 인근 지자체를 포함하여 지역전체의 경제를 활성화함으로써 수도권으로 인구유출을 억제하는 정책을 추진하였다. 그 결과 2010년 이후 연평균 수도권으로의 순인구유입 규모는 2000년 대비 감소하였으며 지방 10대 주요 도시 순인구유입자수는 증가한 것으로 나타났다.

한국도 그동안 추진해온 지역균형발전이 모든 지역의 발전을 목표로 한 방식이었다면 앞으로는 RISE체계의 지역혁신 선도대학 육성으로 추진 중인 '글로컬대학 30' 소재지역을 중심으로 한 '지역거점도시'를 중점적으로 육성하는 방식으로의 전환을 검토할 필요가 있다.

16) 한정희(2010) 한국과 일본의 지역적 불균형 현황 및 지역정책 연구, 지방행정연구 제24권 제3호.

참고문헌

가나자와대학. ‘지역변혁인재육성프로그램(ENGINE프로그램)’ (https://note.w3.kanazawa-u.ac.jp/news/1586#e06)

내각부 지방창생추진사무국(2019). 장학금을 활용한 대학생 지방정착 촉진 사례집

내각부 지방창생추진사무국(2021). 지방대학·산업창생교부금에 대해서

도쿠시마대학(2021). 도쿠시마 창생인재·기업공창프로그램 2021년 사업보고서

문부과학성(2013). 지역(지식)의 거점정비사업에 대해서

문부과학성(2015). 지역(지식)의 거점대학에 의한 지방창생추진사업 ~지역 (지식)거점 COC+

문부과학성(2020). ‘대학에 의한 지방창생인재교육프로그램구축사업’ 심사기준

문부과학성(2020). 대학에 의한 지방창생 인재교육프로그램구축사업 설명회 자료

문부과학성(2020). 대학에 의한 지방창생 인재교육프로그램구축사업 설명회 자료

문부과학성(2020). 지역연계플랫폼 구축에 관한 가이드라인 참고자료집

문부과학성(2022).「2022년 대학교육재생전략추진비 ‘지역활성화인재육성사업~SPARC~」 공모요령

신슈대학 캐리어교육지원센터. ‘ENGINE 리플렛’ (https://engine-prgm.shinshu-u.ac.jp/)

신슈대학 캐리어교육지원센터. ‘대학·기업·지역 연계가 ENGINE 프로그램 자주화를 가속한다’ (https://coc-r.jp/archives/2023/03/17896/)

신슈대학 캐리어교육지원센터. ‘지역기반산업을 재정의·창신하는 인재창출 프로그램「ENGINE」’ (https://engine-prgm.jp/)

정민수 외(2023). BOK 이슈노트 ‘지역간 인구이동과 지역경제’, 한국은행

정원창, 송선영, 김민희, 이정은(2019). 대구·경북지역 대학컨소시엄 구축방안 연구. 대구·경북지역대학교육협의회 정책연구 보고서.

총무성(2023).「지방자치단체와 지방대학의 연계를 통한 고용창출·청년정착촉진요강」

총무성·문부과학성 합동자료(2015). ‘지방대학을 활용한 고용창출·청년정착 촉진’

한정희(2010) 한국과 일본의 지역적 불균형 현황 및 지역정책 연구, 지방행정연구 제24권 제3호,

COC+R 리플렛. (https://coc-r.jp/)

Ⅲ

학령인구 감소에 따른 지방대학 정책의 쟁점 및 과제

진형정

(정책연구팀 연구원)

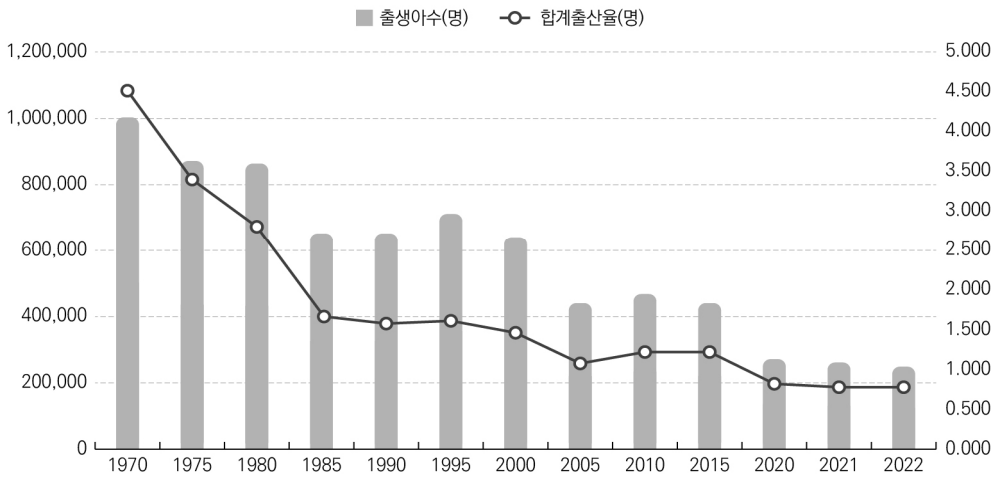
학령인구 감소에 따른 지방대학 정책의 쟁점 및 과제

진형정 (정책연구팀 연구원)

1 서 론

가. 연구의 필요성 및 목적

출생률 저하는 오늘날 주요한 사회적 문제로 대두되고 있다. 출생률 저하는 곧바로 학령인구의 감소로 이어지며 고등교육에 위기를 가져왔다. 아래 [그림 1]에서 볼 수 있듯이 국내 출생률은 2000년대 이후 급감하기 시작하여 2000년에 64만 명에 달했던 출생아 수는 2022년 24만 9천 명으로 크게 감소하였으며, 합계출산율[1]은 1.48명에서 2022년 0.78명으로 감소하였다. 출생아 수의 감소는 곧바로 학령인구 및 입학자원의 감소로 이어졌다. 특히 민간자원에 의존하는 한국의 고등교육 특성상 학령인구의 감소는 대학의 운영과 생존에 위기를 가져왔다.

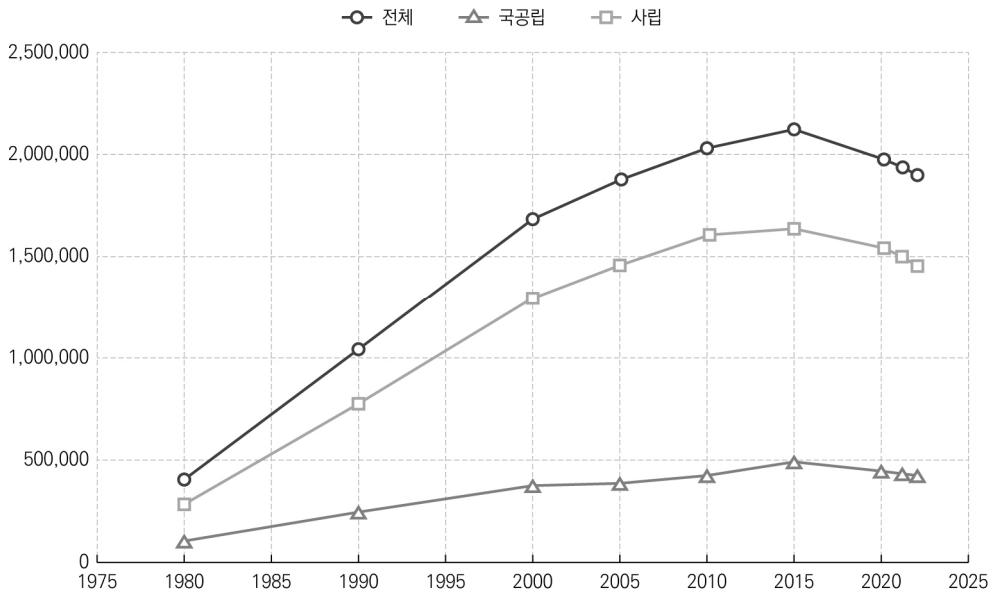


| 그림 1 | 출생아 및 합계출산율 추이 (1970~2022)

출처: 통계청, 인구동향조사, 국가통계포털〈http://kosis.kr/〉

1) 합계출산율은 가임기 여성(15-49세) 1명이 가임기간(15-49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수임

학령인구의 감소는 고등교육 정책 형성 및 시행에 영향을 미치게 된다. [그림 2]를 살펴보면 1980년부터 2015년까지 대학의 학생 수는 꾸준히 증가하였다. 이는 고등교육의 양적 팽창을 위한 대학 정원 자율화 및 대학설립준칙주의로 인한 대학 수의 증가로 인한 것이며, 그 이후부터 학령인구 감소에 대비하기 위해 대학에 정원감축과 같은 여러 규제들로 인해 2015년 이후로 감소하기 시작하였다.



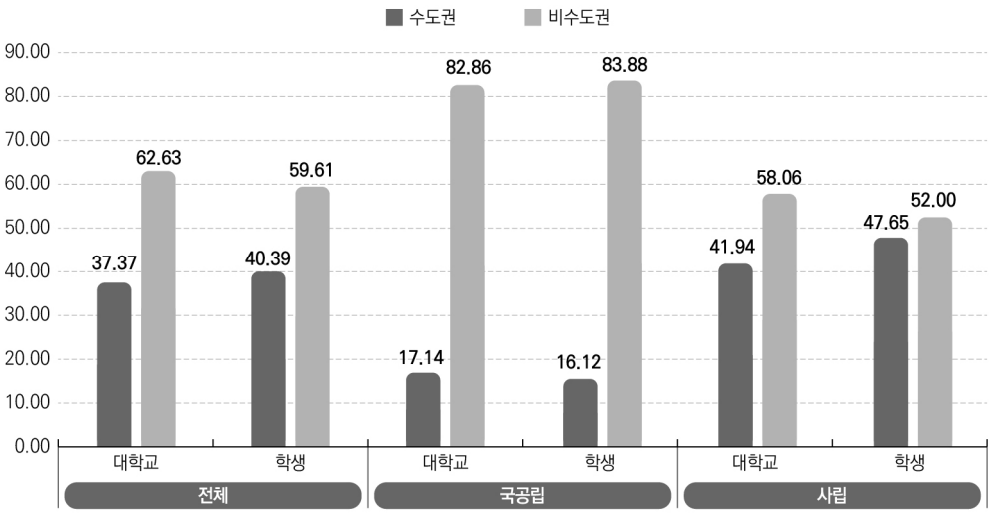
| 그림 2 | 연도별 설립별 학생 수 추이(1980~2022)

주: 학생 수에 재학생, 휴학생, 학사학위 취득 유예생(2019년부터) 포함
출처: 교육부, 한국교육개발원(2023). 교육통계 분석자료집. 고등교육통계편

한국의 경우 사립대학의 비율이 매우 크며 사립대학은 민간자본에 의존하여 운영되고, 대학 운영을 위해 학생은 필수적인 자원이기 때문에 학령인구의 감소는 대학 운영에 치명적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 특히, 대학 서열화와 수도권 쏠림 현상으로 인해 경쟁력 있는 대학 대부분이 수도권에 위치하고 있어 학령인구의 감소는 지방대학에 더 큰 타격을 주게 되었다. 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」제2조에 따르면 지방대학은 수도권이 아닌 지역에 소재하는 대학을 말한다. 위 정의에 따라 2022년 기준 전체 190개 대학교 중 수도권인 서울특별시, 인천광역시 그리고

경기도 소재 대학교를 제외한 지방대학교는 총 119개로 전체 대학의 약 63%에 해당하며, 지방대학의 학생 수 또한 전체 학생 중 약 60%에 해당한다. 지방대학 119개 중 사립대학은 90개로 전체 190개 대학 중 약 47%에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 학령인구의 감소는 전체 대학교 중 약 63%에 해당하는 지방대학교와 특히 지방사립대학교에 큰 위기를 가져왔다. 이는 신입생 충원율에서도 명백히 드러난다. 2021년 전국 대학의 신입생 충원율은 91.4%로 40,586명의 미충원이 발생하였으며, 미충원의 75%가 비수도권에서 발생하였고, 대부분의 미충원이 지방대학에서 발생하면서 지방대학 위기는 지역 경제 위축 및 일자리 감소로 이어져 지역 위기를 심화시키고, 다시 지방대학 위기로 연결되는 악순환으로 연결될 수 있다(교육부, 2021.5.20.).

(단위: %)



| 그림 3 | 지역별 설립별 학교 및 학생 비율(2022)

출처: 교육부, 한국교육개발원(2022). 교육통계 분석자료집. 고등교육통계편.

이처럼 학령인구의 감소, 대학 서열화와 수도권 쏠림현상으로 인한 청년층의 지역 이탈은 지방대학의 위기 뿐만 아니라 지방소멸의 위기까지 가져오게 되었다. 이상호, 이나경(2023)에 따르면 2023년 2월 기준 소멸위험 시군구는 118곳으로 전체 228개 시군구의 약 52%를 차지하고 있으며, 그 중 소멸고위험지역이 51곳으로 크게 증가하였고 인구이동과 저출산 그리고 고령화에 따른 지역소멸 위기의 심각성을 파악할 수 있었다. 또한, 통계청의 주민등록인구현황에 따르면 2021년 수도권 거주 인구가

50.2%로 전국민의 절반 이상이 수도권에 거주하고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 수도권에 집중된 인프라와 대학 서열화 현상으로 지방대학의 사회적 지위 및 평가가 낮으며, 지속적인 청년층의 지역 이탈과 지방대학의 입학자원 확보 어려움으로 인한 지방대학의 재정위기와 경쟁력 약화가 점차 심화되고 있다. 이는 지방의 인재양성과 더불어 지역산업의 인력 확보에 어려움을 가져오며 지역의 산업발전에까지 연쇄적으로 부정적인 영향을 미치게 된다. 이러한 메커니즘은 지방 일자리 질의 하락과 함께 임금의 격차와 지역의 경제활성화 및 경제발전 등 전반적인 지역발전에 악순환과 지방소멸을 불러일으킨다. 한국지방행정연구원(2021.11)에 따르면 지방소멸과 수도권으로의 인구 유입은 높은 인구밀도로 인해 수도권 인구의 저출산을 유발하여 결국에는 국가 전체의 인구가 감소하는 악순환에 놓이게 된다고 주장하였다.

이에 학령인구의 감소와 인구의 수도권 집중현상으로 인한 지방대학의 경쟁력 약화 및 재정위기에 따른 지역경제 악화와 지방소멸에 이르는 문제에 대응하기 위해 역대 정부는 다양한 지방대학 발전 및 경쟁력 제고를 위한 정책을 도입하여 적극적으로 문제를 해결하고자 하였다. 2022년 3월 출범한 윤석열 정권은 지방 소멸의 심각성을 인지하고 살기 좋은 지방시대를 6대 국정목표 중 하나로 삼았으며, 이주호 사회부총리 겸 교육부장관의 취임 이후 지역과 탈(脫)규제를 키워드로 지방대학을 위한 정책과 대학개혁을 강조하였다.

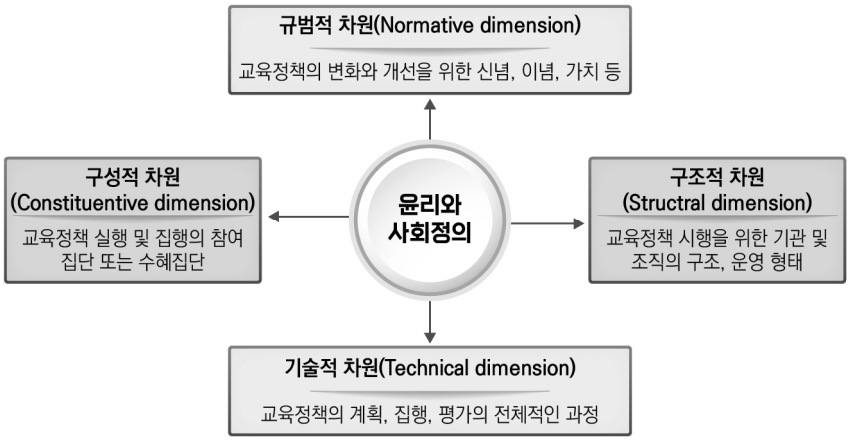
따라서 오늘날 한국의 학령인구 감소에 따른 지방대학의 위기 대응을 위한 정부의 지방대학 정책을 다차원적인 관점에서 종합적으로 분석하고자 현 정권의 정책 기조와 고등교육 정책을 살펴보고 그 중 지방대학 정책에 대해 다차원 정책분석 모형을 적용하여 살펴보고자 한다.

2 다차원 정책분석

가. 분석모형 및 방법

Cooper, Fusarelli & Randall(2004)의 다차원 정책분석모형은 비판이론, 신제도

주의 이론, 체제이론과 포스트모더니즘 이론 등 여러 가지 사회과학의 주요 이론을 토대로 정책을 다양하고 종합적인 관점에서 분석할 수 있다는 특징을 가진다. 또한, 다차원 정책분석 모형은 규범적 차원(Normative dimension), 구조적 차원(Structural dimension), 구성적 차원(Constitutive dimension), 기술적 차원(Technical Dimension)의 네 가지 차원을 중심으로 다양한 이론들의 장단점을 상호보완적으로 활용하여 포괄적이고 종합적인 관점에서의 교육정책의 복합적인 문제를 이해하고 분석하기에 적합하다.



| 그림 4 | Cooper, Fusarelli, & Randall(2004)의 다차원 정책분석 모형을 통한 교육정책 분석틀

Cooper 등(2004)에 따르면, 규범적 차원은 사회변화와 개선을 위한 가치와 신념 그리고 이데올로기에 해당하며 구조적 차원은 정책을 계획하고 시행하는 정부의 구조와 체제에 관한 것이며, 구성적 차원은 정책 실행과 집행과정에 참여하는 집단 또는 정책의 수혜집단을 의미하고 마지막으로 기술적 차원은 정책의 계획부터 집행 그리고 평가, 수정 등의 전반적인 과정을 가리킨다.

이 연구에서는 학령인구 감소에 따른 지방대학 위기에 대응하고자 정부에서 도입한 주요 지방대학 정책들을 Cooper 등(2004)의 다차원 정책분석 모형의 네 가지 차원을 중심으로 살펴보고 이들 정책의 쟁점 및 향후 과제와 방향에 대해 제언하고자 한다. 교육정책에 관한 문제를 포괄적으로 이해하기 위해서는 다차원적인 시각에서의

접근이 필요하다. 특히, 교육정책은 복합적인 요인들에 따라 형성되고 다양한 이해관계자들에 의해 운영되기 때문에 종합적이고 다양한 관점과 분석기준에 따라 살펴볼 필요가 있다.

이에 다차원 정책분석 모형의 네 가지 차원에 입각하여 학령인구 감소에 대응하기 위한 지방대학 정책의 분석기준은 다음 〈표 1〉과 같다. 규범적 차원에서는 오늘날 지방대학 정책이 추구하는 가치와 방향은 무엇인지를 살펴보고자 하였으며, 구조적 차원에서는 지방대학 정책형성과 시행을 위한 조직의 구조와 특징을 알아보고자 하였고, 구성적 차원으로는 지방대학 정책의 이해관계집단인 정부, 지자체 그리고 대학의 역할과 입장에 대해 살펴보고 마지막으로 기술적 차원에서는 현재 지방대학 정책이 어떤 과정을 통해 계획 및 형성되어 시행되고 있는지를 중심으로 살펴보았다.

또한, 고등교육 정책 및 지방대학 정책을 다차원 정책분석 모형에 기반하여 분석하기 위해 이 연구에서는 현 정부의 국정과제, 국정과제 추진현황, 교육부 업무보고와 보도자료, 각종 연구보고서 및 학술지 논문 그리고 언론 기사를 분석에 활용하였다.

| 표 1 | 다차원 정책분석 분석기준

구분	분석기준
규범적 차원	오늘날 지방대학 정책이 추구하는 가치와 방향은 무엇인가?
구조적 차원	지방대학 정책형성과 시행을 위한 조직구조와 그 특징은 무엇인가?
구성적 차원	지방대학 정책의 이해관계집단인 정부, 지자체 그리고 대학의 역할 및 입장은 무엇인가?
기술적 차원	현재 지방대학 정책이 어떤 과정을 통해 형성 및 시행되고 있는가?

나. 선행연구

다차원 정책분석 모형은 사회과학의 주요 이론들을 활용한 분석모형으로 여러 이론의 상호보완적이고 종합적인 분석이 가능하다는 특성으로 인해 사회과학 연구에서 주로 활용되었다.

다차원 정책분석을 활용한 선행연구들을 학문 분야, 연구주제 그리고 연구방법으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 학문 분야로는 교육학과 행정학이 대다수를 이루었으며, 여러 정책 중에서도 학부교육 선도대학 정책(강미영, 2017), 공공형 어린이집 정책

(김병만, 2023), 수석교사제도 정책(김지선, 하동엽, 2022), 유아무상교육·보육정책(나정, 2014), 특수교육정책(송미진, 정대영, 2015) 그리고 고교 무상교육 정책(이지수, 주철안, 2021) 등의 교육정책을 주제로 수행된 연구가 주를 이뤘다. 행정학에서는 시·군·구 통합정책 분석(김철회, 진재완, 2015)에 관한 연구와 지방자치단체 자율통합 정책 과정에 관한 분석(이달곤, 2011)에 다차원 정책분석 모형이 사용되었다.

연구방법으로는 다차원 정책분석 특성상 대다수의 연구가 문헌분석으로 이루어졌으며, 그 외에 면담을 함께 진행한 연구(강은주, 2017)와 워드클라우드 분석 및 빅데이터 분석을 함께 수행한 연구(김상철, 2018)도 찾아볼 수 있었다.

3 윤석열 정부의 고등교육 정책

이에 오늘날 학령인구 감소로 인한 지방대학 위기 극복을 위해 등장한 지방대학정책을 다차원적 관점에서 종합적인 분석을 하기에 앞서 윤석열 정부의 고등교육정책에 대해 개괄적으로 살펴보고자 하였다. 이를 위해 현 정권의 국정비전 및 국정과제와 교육부 업무보고를 중심으로 고등교육 정책의 현황과 추구하는 방향 및 주요 사항들을 확인하고자 하였다.

가. 국정과제에 나타난 고등교육 정책

제20대 윤석열 정부는 '다시 대한민국! 새로운 국민의 나라'라는 슬로건을 국정비전과 함께 국익과 실용, 공정과 상식을 국정운영의 원칙으로 세우고 2022년 3월 출범하였다. 22년 7월 발표한 윤석열 정부 120대 국정과제는 크게 6개 분야의 국정목표와 하위 20개의 약속과 전체 120개의 국정과제로 구성되어 제시하고 있다. 그 중 교육부가 주관하는 국정과제는 미래와 지방시대 2개 분야에 걸쳐 총 7개이며, 미래 분야에서는 100만 디지털인재 양성, 모두를 인재로 양성하는 학습혁명, 더 큰 대학 자율로 역동적 혁신 허브 구축, 국가교육책임제 강화로 교육격차 해소, 이제는 지방

대학 시대, 청년에게 주거·일자리·교육 등 맞춤형 지원의 총 6개 국정과제를 발표하였고 지방시대 분야에서 지역인재 육성을 위한 교육혁신을 또 다른 국정과제로 발표하였다.

| 표 2 | 현 정권 교육분야 국정과제

분야	국정목표	약속	국정과제	주관부처
정치 행정	상식이 회복된 반듯한 나라	교육분야 관련 국정과제 없음		
경제	민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제	교육분야 관련 국정과제 없음		
사회	따뜻한 동맹, 모두가 행복한 사회	교육분야 관련 국정과제 없음		
미래	자율과 창의로 만드는 담대한 미래	창의적 교육으로 미래 인재를 키워내겠습니다.	81. 100만 디지털인재 양성	교육부
			82. 모두를 인재로 양성하는 학습혁명	
			83. 더 큰 대학 자율로 역동적 혁신 허브 구축	
			84. 국가교육책임제 강화로 교육격차 해소	
			85. 이제는 지방대학 시대	
		청년의 꿈을 응원하는 희망의 다리를 놓겠습니다.	90. 청년에게 주거·일자리·교육 등 맞춤형 지원	국조실 국토부 고용부 중기부 교육부
외교 안보	자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가	교육분야 관련 국정과제 없음		
지방 시대	대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대	진정한 지역주도 균형발전 시대를 열겠습니다.	113. 지역인재 육성을 위한 교육혁신	교육부

주: 교육분야 국정과제는 음영 처리함

출처: 대한민국정부(2022). 윤석열정부 120대 국정과제를 토대로 재구성함

나. 교육부의 고등교육 정책

이에 교육부는 2023년 1월 5일 2023년 주요업무 추진계획을 발표하였고, 교육부 소관 국정과제에 따른 개혁과 핵심정책을 살펴보면 다음과 같다. 개혁분야에서도 알

수 있듯이 급속한 사회변화 및 산업구조 변화에 대응할 수 있는 디지털 및 첨단산업 분야 인재 양성을 위한 정책과 대학의 자율성 확대를 통한 경쟁력 및 역량 강화를 위한 규제개혁 그리고 지역대학 생존 및 경쟁력 강화를 위한 지역혁신중심 대학지원체계(Regional Innovation System & Education, RISE, 이하 RISE 사업)를 주요 고등교육 정책으로 볼 수 있다.

| 표 3 | 2023년 교육부 업무보고에 따른 추진과제 및 추진체계

국정과제	4대 개혁분야	10대 핵심정책
82. 모두를 인재로 양성하는 학습혁명	학생맞춤	디지털기반 교육혁신
		2. 학교교육력 제고
		3. 교사혁신 지원체제 마련
84. 국가교육책임제 강화로 교육격차 해소	가정맞춤	4. 유보통합 추진
		5. 늘봄학교 추진
83. 더 큰 대학자율로 역동적 혁신허브 구축	지역맞춤	6. 과감한 규제혁신·권한이양 및 대학 구조개혁
		7. 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 구축
85. 이제는 지방대학 시대		8. 학교시설 복합화 지원
81. 100만 디지털 인재양성	산업·사회맞춤	9. 핵심 첨단분야 인재 육성 및 인재양성 전략회의 출범
입법		10. 러닝메이트법, 교육자유특구법, 고등교육법, 사립학교법 등 4대 교육개혁 입법 추진

주: 고등교육 관련 핵심정책은 음영 처리함
출처: 교육부(2023.1.5.)

구체적으로 교육부에서 2023년 1월 5일 발표한 2023년 주요업무 추진계획에 따르면 교사혁신 지원체제 마련 정책을 통해 교육대학교와 사범대학의 혁신을 꾀하고자 하며, '교육전문대학원'의 시범운영과 교원의 역량강화를 위한 연수지원 및 '교원수급계획' 수립을 통해 교육현장의 혁신과 격차 해소 등을 목표로 삼았다. 이어서 핵심 첨단분야 인재 육성과 관련하여 2026년까지 100만 디지털 인재를 양성하겠다는

목표를 세웠으며, 이를 위해 「국가인재양성기본법」 제정의 추진과 인재양성 전략회의를 통해 범부처별 인재양성을 위한 체계를 확립하였다. 이를 위해 기존 시행중이던 디지털 신기술 인재양성 혁신 공유대학 사업을 확대하고, 반도체 특성화 대학 사업 시행 및 대학혁신지원 사업 등을 통해 대학을 중심으로 한 인재양성 계획을 수립하였으며, 교육개혁 및 규제 개혁을 위한 입법계획을 발표하였다.

특히, 지방대학과 관련해서는 지방대학이 지역발전에 핵심기관임을 인식하고 지방대학 위기 대응을 위해 기존의 정원, 재정, 학사 등의 각종 규제를 완화함과 동시에 지자체가 적극적으로 지방대학에 지원할 수 있도록 권한을 확대하고 이양하였으며, 안정적인 대학의 재정지원과 지역의 균형발전 및 인재양성을 위한 국립대학과 지역대학에 대한 지원을 확대하고자 '고등평생교육지원 특별회계'를 도입하였다. 이에 이 연구에서는 학령인구 감소에 따른 지방대학의 위기 대응 및 경쟁력 제고를 위한 정책으로 볼 수 있는 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)와 글로컬대학30을 중심으로 분석하고자 한다.

4 지방대학 정책분석

이전에도 여러 지방대학 정책이 수행되었다. 특히 학령인구 감소와 지역 불균형에 따른 지방대학 정책 시행 및 지원은 지속적으로 이루어져 왔다. 학령인구 감소에 따른 지방대학 정책이 본격적으로 시행된 참여정부는 '더불어 사는 균형발전사회' 그리고 '분권과 자율'을 국정목표로 지방대학 혁신역량 강화사업(New University for Regional Innovation, NURI, 이하 누리사업)을 중점적으로 시행하였으며, 이를 통해 지방대학이 지역발전에 핵심역할을 담당하도록 하고 지방대학과 지자체들 간의 협력체제 구축을 꾀하였다. 누리사업은 지방대학의 교원확보, 신입생 충원, 학생 취업률 제고 등의 측면에서 일정한 성과를 보였지만, 사업단 단위로 재정을 지원하였기 때문에, 중복수혜의 여지가 존재하였으며 평가기준에서의 문제점이 드러나기도 하였

다(김정희, 2013).

이후 이명박 정부 시기에도 학령인구 감소에 따른 사회적 우려가 더욱 심화되었으며, 입학자원의 감소로 지방대학과 전문대학의 상당수가 폐교 위기에 처할 것을 염려하여 대학 정원을 감축시키고자 하였다. 또한, 이명박 정부는 신자유주의 이념의 경쟁을 통한 성장과 자율성 확대, 대학재정 운영의 효율성을 추구하였고 지역의 경쟁력 강화를 위한 산학협력 선도대학 육성 등의 새로운 재정지원 정책을 도입하였다. 그러나 당시 지방대학을 지원하던 주요 정책들을 전국단위로 시행하여 정부의 재정지원이 수도권 대학에 편중되는 현상이 더욱 심화되었다.

이어서 박근혜 정부는 지속적인 대학구조개혁과 지방대학 특성화 및 지방대학 발전사업을 비롯한 재정지원 확대 등 지방대학 정책을 도입하였다. 그러나 이미 수도권 쏠림현상과 지역 불균형이 심화되는 상황이었으며, 이러한 상황에서 대학구조개혁과 재정지원을 위한 선정기준과 평가지표는 지방대학에 불리하게 작용하였다. 김종세(2013)에 따르면 2013년도 구조개혁 당시 재정지원 제한대학 중 지방대학이 80%를 차지하고 있었으며 실제 2004년부터 2013년까지 10년 동안 지방대와 전문대를 중심으로 정원감축이 이루어졌다.

문재인 정부에서는 지역혁신체계에 다시금 주목하여 지자체의 기능 및 역할을 강조하고자 하였다. 또한, 과거부터 꾸준히 추진해온 다양한 지역 정책에도 불구하고 수도권과 비수도권의 양극화와 불균형이 지속되었고, 이에 문재인 정부는 '지역 주도 자립적 성장기반 마련'을 목표로 국가균형발전 계획을 수립하였다. 지방대학의 생존과 발전을 위해 지자체와의 협력을 강조하였으며 지역혁신 플랫폼 및 공유대학과 같은 공유와 협력을 통한 지방대학의 경쟁력 강화를 꾀하였다.

역대 정부들의 지방대학 육성 및 지원을 위한 노력과 여러 정책에도 불구하고 정권 변동에 따른 교육정책이 지속되지 못하고 변화하게 되는 정책의 단절이라는 문제와 더불어 지원 대학의 선정과 방식이 선택과 집중의 논리 및 신자유주의 이념에 기초한 경쟁 방식을 추구하여 결과적으로 수도권 대학에 더 많은 지원이 돌아가게 되었고 지방대학과의 양극화는 더욱 심화되었다.

이에 앞서 확인한 윤석열 정부의 고등교육 정책 중 학령인구 감소에 따른 지방대학의 위기에 대응하기 위한 정책으로 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)와 글로컬대학 30을 중심으로 다차원 정책분석 모형을 통해 살펴보았다.

가. 규범적 차원

규범적 차원에서는 윤석열 정부의 지방대학 정책이 추구하는 가치와 방향을 살펴보고자 하였다. 이를 위해 윤석열 정부의 국정 비전 및 국정 목표 그리고 교육부 업무보고를 중심으로 분석하였다. 윤석열 정부는 '다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라'를 국정 비전으로 설정하고 '국익, 실용, 공정, 상식' 4개의 국정 운영원칙과 함께 6개 부문의 국정 목표를 수립하였다. 특히, 국정 목표 6인 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 통해 지방소멸 및 지역 불균형에 따른 문제 의식을 갖고 국가 균형발전을 강조하고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 120대 국정과제에서 지방시대 국정 목표와 관련하여 '지역 스스로 발전전략을 결정하고 실현하는 지역주도 균형발전'과 세부 국정과제로 '지방분권 강화', '교육혁신' 및 '지자체의 자치역량·소통·협력 강화'에서 볼 수 있듯이 지자체에 권한 이양의 목표를 내포하고 있다.

이어서 교육부는 2023년 주요업무 추진계획에서 '교육개혁, 대한민국 재도약의 시작'을 추진과제 및 추진체계의 비전으로 '국가발전의 원동력이 되는 교육'과 '자유·창의에 기반해 모두를 키워주는 교육'을 목표로 삼았다. 교육부는 2023년 대대적인 교육개혁을 위해 4개 개혁 분야 10대 핵심정책을 발표하였다. 교육부는 학생, 가정, 지역, 산업·사회의 4개 분야에 대한 맞춤형 개혁을 시행하겠다고 공표하였으며, 국정과제와 교육부에서 발표한 지방대학 핵심정책은 아래 〈표 4〉와 같다. 지역 맞춤을 위한 개혁은 지자체 및 교육청과 함께 학교를 지역혁신 성장의 허브로 육성하겠다는 방향 설정을 통해 2023년에는 5개 지자체 RISE의 시범운영과 각종 규제 완화 및 제거를 통한 개혁을 목표로 삼았다. 특히, 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 구축을 통해 지자체에 권한 이양과 함께 지역대학의 생존과 경쟁력 강화를 위한 여러 규제 완화와 선택과 집중에 따른 재정지원을 추진하겠다고 발표하였다.

| 표 4 | 국정과제 및 2023년 교육부 업무보고에 따른 지방대학정책

분야	국정목표	약속	국정과제	개혁분야	핵심정책
미래	자율과 창의로 만드는 담대한 미래	창의적 교육으로 미래 인재를 키워내겠습니다	83. 더 큰 대학 자율로 역동적 혁신 허브 구축	지역맞춤	과감한 규제혁신·권한이양 및 대학 구조개혁
			85. 이제는 지방대학 시대		지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 구축
					학교시설 복합화 지원

출처: 교육부(2023.1.5.).

이처럼 정부의 국정과제와 교육부의 지방대학에 대한 비전과 목표 그리고 정책을 살펴보았을 때, 현재 지방소멸, 인구절벽의 사회적 문제와 지방대학의 위기를 중심으로 지방대학 생존과 경쟁력 제고를 위한 정책을 제시하였다. 특히, 지역의 청년 인구 이탈과 지방대학의 재정위기와 경쟁력 약화를 극복하고 지방대학의 혁신을 통해 지역과 산업의 발전을 도모하고자 하였다. 이에 현 정부 및 교육부는 규제 완화를 통한 대학 운영의 자율성 확대와 선택과 집중의 논리를 기반으로 정책 수립 및 시행을 위한 의지를 내보였으며, 이는 효율성과 자율성에 기반을 둔 정책으로 볼 수 있다. 또한, 윤석열 정부의 국정 목표 및 과제는 조직의 구조개혁을 통해 효율적인 조직의 운영과 신자유주의 이론에 기반한 경쟁 기반의 시장원리, 그리고 규제 완화에 따른 자율성 확대를 강조하고 있음을 확인할 수 있으며, 교육부에서 발표한 4대 개혁분야에서도 나타나듯이 교육수요자에 맞춘 정책을 수립하고 있음을 확인할 수 있다. 남재걸(2019: 96)에 따르면 1980년대 이후 등장한 신공공관리론은 전통적 관료제의 비효율성을 비판하고 신자유주의 사조에 기초하고 있으며, 시장 메커니즘을 강조하며 민영화, 규제 완화, 작은 정부, 감축 관리, 공공부문에 경쟁원리 도입 등을 정부 개혁의 방향을 제시하였다. 이처럼 현재 윤석열 정부의 고등교육 및 지방대학 정책의 비전과 방향 그리고 추구하는 학생 가치를 살펴보았을 때, 자율성과 효율성을 중심으로 공공부문에서 교육의 수요자인 시민의 만족을 추구하는 신공공관리론적 특징을 지니고 있다고 볼 수 있다.

나. 구조적 차원

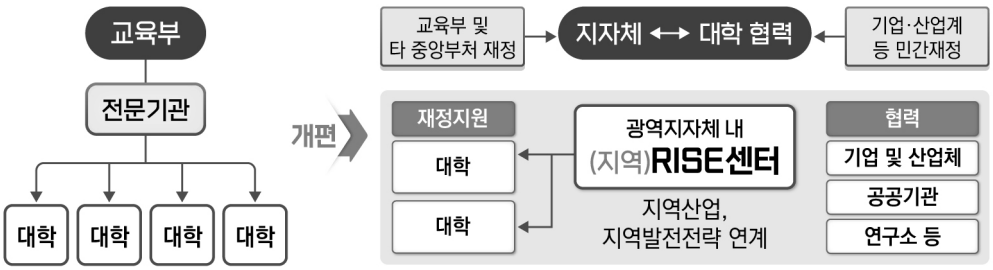
구조적 차원에서는 지방대학 정책형성과 시행을 위한 조직구조와 그 특징 그리고 변화를 분석해보고자 하였다. 또한, 윤석열 정부에서 계획하고 시행하고자 하는 지방대학 정책이 고등교육에 구조적으로 어떤 영향을 미치는지를 확인하고자 하였다. 이를 위해 교육부를 비롯한 중앙정부와 지방자치단체를 중심으로 살펴보았다.

정부는 지방대학의 경쟁력 제고를 위해 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)와 글로컬대학30 사업을 계획하고 도입하였다. RISE 사업은 지자체의 대학지원 권한 확대와 규제 완화를 통해 지자체 주도로 대학을 지원하여 지역과 대학의 동반 성장을 추진하는 체계이며 2025년 전 지역에 도입하는 것을 목표로 하고 있다(교육부, 2023.3.8.). 또한, 글로컬대학30 사업은 대학 내·외부의 혁신과 선택 및 집중을 통한 지역사회와 산업 발전을 위한 선도대학이자 지역발전의 중심 기관인 허브로 육성하는 것을 지원하고자 한다(교육부, 2023.3.16.).

RISE 사업과 글로컬대학30 사업의 추진 및 운영을 포함한 고등교육 개혁을 위해 교육부 조직도 개편되었다. 그중 눈에 띄는 특징은 2008년 설치되었던 인재정책실이 부활하였고, 기존 대학 및 초·중·고등학교 등 기관 관리를 중심으로 운영되던 조직 구성을 '인재양성'에 집중하기 위해 고등교육정책실과 평생교육직업국을 '인재정책실'로 개편하였다. '인재정책실' 하위에 지역인재정책관을 두어 지역대학 발전과 지원을 위해 지자체 및 산업체와 연계 및 협력할 수 있도록 하였다. 특히, 기존 대학 규제를 담당하던 '고등교육정책실'을 폐지하고 '대학규제개혁국'을 신설하였으나, 2023년 12월 1일 교육부 보도자료에 따르면 대학규제 개혁을 근본적으로 완성하기 위해 대학규제혁신국을 폐지하고 인재정책실을 중심으로 조직을 개편할 것이라 발표하였다.

따라서 이번 정부에서는 기존 중앙집중적인 정책운영방식에서 중앙정부-지자체-대학 간 협업을 통한 계획 수립 및 지역-대학 간의 공동 성장을 목표로 한다. 2025년 전 지역 도입에 앞서 2023년 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북 총 7개의 시범지역이 선정되었으며, 시범지역은 RISE 사업 추진을 위해 대학지원 전담부서를 설치

해야 한다. 또한, 사업의 관리 및 운영을 위해 지역별 전담기관인 라이즈센터를 운영하여야 하며, 개별 지자체에서 계획을 수립하여 지역 주도로 개별 지역 소재 대학을 지원하게 된다. RISE 사업의 구성은 아래 [그림 5]와 같으며, 시범지역의 전담기관인 라이즈센터 지정 예정 기관도 아래〈표 5〉와 같다.



| 그림 5 | RISE 사업 운영 체계

출처: 교육부(2023.3.9.).

| 표 5 | RISE 사업 시범지역 전담부서 및 전담기관(라이즈센터) 현황

시범지역	전담부서	기관명	비고
경상남도	교육인재담당관	경남평생교육진흥원	인재양성재단(가칭)으로 전환 추친
경상북도	교육협력과	경북연구원	2025년 이후 법인 별도 설립 추친
대구광역시	대학협력 TF	대구정책연구원	2025년 이후 법인 별도 설립 추친
부산광역시	지산학협력과	부산테크노파크	
전라남도	대학혁신추진단	전남인재평생교육진흥원	
전라북도	대학협력팀	전북테크노파크	2025년 이후 법인 별도 설립 추친
충청북도	RISE 추진과	충북연구원	

출처: 교육부(2023.8.16.).

글로컬대학30의 경우도 학과 간, 대학-지역·산업 간, 국내·외 간 벽 허물기와 대학-지자체-지역 산업계의 파트너십 구축 및 글로벌 수준의 대학-지역 동반 성장 모델 선도를 목표로 대학 내부로는 대학의 구조와 운영의 혁신을 그리고 대학 외부로는 지원 전략의 혁신을 추구하고자 하는 계획을 수립하였다. 2023년 4월 교육부에서 발표한 「글로컬대학30」 추진방안에 따르면, 대학 외부로는 선택과 집중 전략을 통해 강한 혁신의 의지와 역량을 갖춘 대학에 전략적으로 투자 및 지원을 하고자 하며, 각종 규제 개혁과 2개 이상의 대학 및 기관의 통합 지원, 민간전문가로 구성된 글로컬대학위

원회 운영 등의 추진체계를 제시하였다. 대학 내부로도 대학이 지역의 산학협력 중심 역할을 수행할 수 있도록 하며, 유연한 대학 운영과 5년간의 지원 이후에도 이어나갈 수 있도록 중장기전략을 수립하도록 하였다. 또한 글로컬대학의 지정과 성과 및 평가 관리를 위해 글로컬대학위원회를 설립하였으며, 이후에는 글로컬대학 간 연합체 구성을 통해 모델 개발 및 지속적인 성과 공유를 도모하고자 계획하였다.

다. 구성적 차원

구성적 차원에서는 지방대학 정책형성과 시행에 있어 이해관계집단은 정책을 형성하고 집행하는 교육부, 그리고 이전과는 다르게 지방대학 정책 시행에 있어 많은 권한을 이양받게 된 지자체와 그리고 이해당사자인 대학을 중심으로 그들의 역할과 관계 및 입장을 살펴보고자 하였다.

윤석열 정부는 대선 및 출범 당시부터 교육정책의 혼란 및 부실, 교육부 장관 임명 문제와 함께 구체적인 대응 및 방안이 마련되지 않은 공약과 정책들로 교육계의 불만이 상당했다. 특히, RISE 사업 및 글로컬대학30 사업의 정책형성 및 시행에 있어 이해관계자들의 공감대 형성 및 이해도 부족이라는 여러 우려의 의견이 많이 있었다. RISE 사업 및 글로컬대학30에 대해 정부와 교육부는 자율성 확대를 강조하며 규제혁신을 외쳤으며, 중앙집권적인 정책집행의 형태에서 권한 이양에 따른 지자체 중심의 지역혁신 및 지역-대학의 공동 발전을 이루겠다고 주장하였다. RISE 사업은 지자체 권한 이양에 대해 2025년 교육부 대학재정지원사업 예산의 50% 이상을 지자체가 주도적으로 집행할 수 있도록 전환할 계획이라고 밝혔다(교육부, 2023.8.16.). 그러나 이전 정책의 결과에서도 나타났듯이, 선택과 집중의 논리에 따른 지원은 결국 소수의 경쟁력 있는 대학만을 위한 정책이 되었다.

현 정부에서는 지속적으로 지방소멸에 대응하기 위한 지방대학 혁신 대응을 위해 지자체에 권한을 위임하겠다고 주장하였고, 교육부에서도 지자체에 권한 이양을 위해 조직개편을 비롯한 지역고등교육위원회(가칭)의 설립 등을 주장하였다. 이에 지난 2023 대한민국 지방시대 엑스포 「대학-지역 동반성장 포럼」에 참석한 관계자는 교육부와 지자체의 온도 차이가 있을 것이라며, 교육부는 매우 의욕적이나 지역마다 다르

겠지만 지자체가 교육부와 동일하지 않을 것이고 이러한 의견과 입장 차이는 RISE 사업 운영에 있어서 동상이몽이 될 수도 있기 때문에 앞으로 제도적으로 어떻게 라이즈 체계를 보완할 것인가에 대해 깊은 고민이 필요하다고 하였다(한국대학신문, 2023.11.20.).

정부와 교육부의 발표에 따라 지자체는 지역 내 지방대학 관련 예산 집행, 대학 정원 등 지방대학 운영 및 혁신에 대한 책임을 지게 되었다. 이에 대학 관계자들은 지자체의 고등교육에 대한 전문성 부족과 선출직인 지자체장과 지자체 구성원의 잦은 인사이동으로 인한 정책 추진의 일관성 결여 등을 문제로 제기하며 RISE 사업 운영을 위해 지역별 라이즈센터의 독립적인 법인 설립과 전문성을 갖춘 구성원으로의 구성 등 원활한 협업을 위한 거버넌스 구축이 필수적이라고 주장하였다(대학지성, 2023.11.8.). 또한, 글로컬대학30의 경우 글로컬대학 선정을 위해 전체 94개 대학교(단독 81개교, 공동 13개교)가 신청하였고 지난 6월 20일 예비지정과 11월 13일 본지정을 통해 최종 10곳이 선정되었다. 그러나 선정된 10개 대학 중 4개의 대학이 통합을 내세운 국립대가 선정되었으며, 통합 과정에 대한 우려가 있다. 특히, 다른 지방사립대에 비해 비교적 안정적인 재정과 경쟁력을 갖춘 국립대학교가 전체 선정된 10개 대학 중 7개를 차지하였다. 이에 본지정 대학 대다수가 국립대로 채워지고 본지정에서 탈락한 대학 5곳 중 4곳을 사립대학이 차지하게 되면서 지역거점국립대와 사립대의 격차가 커질 것이라는 우려가 있다(경향신문, 2023.11.13.).

이러한 의견과 입장들을 종합해봤을 때, 현 정권의 고등교육 정책 수립 및 추진 과정에 있어 현장에 대한 이해와 구성원 및 이해관계자들의 충분한 공감대를 형성하지 못한 채 단시간 급속도로 진행되었다고 볼 수 있다. 특히 현 정부에서 고등교육 정책 및 개혁의 핵심으로 추진 중인 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)와 글로컬대학30의 경우 이해관계자들의 동의와 공감대 형성의 부족으로 대학 개혁 주요 과제에 대한 일부 오해로 주요 과제의 취지와 목적에 대해 추가적인 설명이 이루어졌으며(교육부, 2023.4.24.), 정책 수립과 집행과정에 있어 큰 우려와 반발이 있었다.

라. 기술적 차원

마지막으로 기술적 차원에서는 지방대학 정책이 어떤 과정을 통해 형성되고 시행되고 있는지를 분석하고자 하였다. 다만, 현 정권의 집권 기간이 짧고 따라서 지방대학 정책이 본격적으로 시행되기 전이며 이에 따른 결과 확인 또는 성과 측정을 통한 정책 평가가 불가능하므로 정책계획과 설계 그리고 정책형성 및 정책 내용에 대한 분석을 중심으로 살펴보고자 하였다.

우선 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 사업은 교육부의 2025년 대학재정지원사업 예산의 50% 이상을 지방자치단체의 주도하에 운영할 수 있도록 전환하는 계획으로 지역 내 대학의 발전 및 대학의 허브와 경쟁력 제고를 목표로 한다. 2023년에는 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북 7개 지역을 선정하여 운영한 후 2025년부터 전 지역으로 확대하여 도입·운영할 예정이다. 사업 운영의 권한을 지자체로 이양함에 따라 지자체는 전담부서와 라이즈센터를 지정하여 운영하여야 하며 사업 운영 계획 또한 수립하는 등 사업 운영 전반을 담당하여야 한다. 지자체 주도로 운영되는 사업이기에 각 지자체의 역량이 중요시 되고 있으며, 지자체의 고등교육에 대한 전문성과 역량에 따라 사업의 운영과 성과가 크게 달라질 수 있다. 이에 교육부는 지자체의 대학지원 전문성 부족이라는 우려에 대응하기 위해 각 시·도별 RISE 사업 계획 수립을 위한 컨설팅 지원과 사업 담당인력을 대상으로 한 연수 운영, 라이즈센터 구축을 통한 협력 강화 및 사업 세부 매뉴얼을 제작하여 배포하겠다는 계획을 밝혔다(교육부, 2023.9). 또한, RISE 사업 비시범지역 10곳은 RISE 사업 운영을 위한 체계 구축과 계획 수립을 진행할 예정이며, 17개 시·도 전담부서 정비 및 라이즈센터 구축을 2024년 9월까지 마무리하겠다고 발표하였다(교육부, 2023.9.).

글로컬대학30의 경우 2023년 지정된 대학 10곳을 포함하여 2026년까지 전체 30개 대학을 선정하고 2026년까지 5년간 매년 200억 원씩 약 1천억 원의 예산을 지원하고자 한다. 이에 교육부는 2023년 2월 1일 '지역혁신중심 대학지원 체계 시범지역 선정·운영 계획'을 발표하고, 공고 및 접수 과정을 거쳐, 6월 20일 예비지정 대학의 선정과 11월 13일 본지정 대학 10곳을 발표하였다. 대학 내부와 외부의 혁신을 강조

한 글로컬대학30은 대학 간 통·폐합 등의 기관 간 자체적 구조조정을 유도함과 동시에 비수도권 대학 간의 경쟁을 불러일으켰다. 특히, 이번 본지정 10곳 중 4곳이 대학 통합 모델을 제시하였고 최종 선정된 대학 4곳은'교육부-대학-지자체 글로컬대학 협약'체결 이후 1년 이내에 통합신청서를 제출하여야 한다(한국대학신문, 2023.9.11.). 게다가 글로컬대학30은 현 정부의 대선 공약 및 국정과제로 발표한 적 없는 교육부 장관 취임 이후 등장한 정책이었으며, 정책 발표 이후 신청과 선정 모두 단기간에 진행되고 있다. 그러나 글로컬대학30은 대학 혁신을 기반으로 대학 내·외부의 혁신을 목표로 하는 정책으로 단기간에 수립된 대학별 혁신 계획 및 대학 통합 계획이 계획에 맞게 운영될 수 있는가에 대한 우려가 있다.

5 요약 및 제언

가. 요약

이 연구에서는 Cooper 등(2004)의 다차원 정책분석 모형을 활용하여 제20대 윤석열 정권의 학령인구 감소에 따른 지방대학 위기에 대응하기 위한 정책을 분석하였다. 규범적 차원에서는 현 정권의 지방대학 정책이 추구하는 가치와 방향, 구조적 차원에서는 지방대학 정책형성과 시행을 위한 조직구조 및 그 특징과 변화들을 살펴보았고, 구성적 차원에서는 지방대학을 위한 정책의 형성과 집행에 있어서 주요 이해관계집단인 정부와 대학의 역할과 관계에 대해 중점을 두고 분석하였다. 마지막으로 기술적 차원에서는 현 정권의 지방대학 정책의 설계 및 형성과정 그리고 집행에 대해 살펴보고 앞으로 지방대학 정책 시행에 있어 방향 제시와 같은 정책적인 제언을 도출하고자 하였다. 이에 위 네 가지 차원을 기반으로 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 규범적 차원에서는 국정과제와 교육부 업무보고의 정책 비전, 목표 그리고 방향을 중심으로 분석하였다. 분석 결과, 현 정부의 학령인구 감소에 따른 지방대학

정책으로 볼 수 있는 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 및 글로컬대학30은 지자체에 권한 이양 및 규제 완화로 인한 자율성 확대 그리고 선택과 집중에 따른 재정지원을 통해 효율성의 가치를 중시한다고 볼 수 있다. 특히, 신자유주의 이론에 입각한 경쟁원리의 도입과 교육수요자의 요구에 맞추고자 하는 행정은 신공공관리론의 행정이론의 요소에 기반한 운영으로 볼 수 있다.

둘째, 구조적 측면에서는 지방대학 정책 시행을 위한 조직구조의 특징을 중심으로 살펴보았다. 발표한 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 및 글로컬대학30 사업의 운영을 위해 중앙정부 차원에서는 교육부 내 조직을 개편하였다. 이에 따라 지방대학과 지역인재 육성 및 지원을 위한 인재정책실을 부활시켜 산하에 지역인재정착관을 두었다. 또한, 기존에 대학규제를 담당했던 고등교육정책실을 폐지하고 대학규제개혁총괄과를 신설하였으나, 2024년부로 대학규제개혁총괄과를 다시금 폐지하고 대학규제에 관한 업무를 인재정책실에서 일괄적으로 담당하도록 개편하였다. 이는 지역대학 및 지자체와의 원활한 협력과 지자체와의 협력 및 정책 시행과정에 있어 필요한 규제완화를 효율적으로 처리하겠다는 것으로 보인다. 그러나 지자체의 주도로 정책이 시행되는 만큼 지자체의 역량에 따른 지역간 편차가 확대될 것으로 보이며, 교육부 뿐 아니라 지자체 내부의 잦은 인사이동 및 조직개편은 조직운영에 혼란을 야기할 수도 있기 때문에 유의해야 할 필요가 있다. 이어서 지방자치단체의 경우 RISE 사업 및 글로컬대학30을 운영하기 위해 별도의 전담부서와 전담기관(라이즈센터)를 지정하였으며, 글로컬대학위원회 및 글로컬대학 간 연합체 구성을 통해 지속 가능한 정책이 될 수 있도록 지속적인 성과 공유 및 평가 그리고 재정 배분 등의 사항을 논의하고 결정할 예정이라고 밝혔다.

셋째, 구성적 차원에서는 지방대학 정책의 이해관계집단의 역할과 입장을 확인해보고자 하였다. 정부는 지방대학과 탈규제를 키워드로 지역혁신 및 지방대학의 경쟁력 제고를 위한 정책을 제시하였다. 교육부는 지방대학 정책의 집행과 운영에 있어 지자체에 권한 이양과 위임을 강조하고 있으나, 이에 대해 이해 당사자인 대학의 우려와 반발이 있었다. 지자체에 권한을 대폭 이양하고 위임하겠다는 방안은 해당 지역 상황에 대한 더 깊이있는 이해를 바탕으로 더 적합한 정책을 시행할 수 있다는 장점을 가지

나, 지금까지 고등교육 정책운영에 크게 관여하지 않았던 지자체의 고등교육 전문성 부족에 대한 우려와 함께 지자체장 및 지자체 구성원의 잦은 변동으로 인한 정책의 연속성에 대한 걱정도 커졌다. 또한, 이번 대학 지원 정책에서도 선택과 집중의 논리에 따라 지원 대학이 결정되면서 지역 간 격차와 지방 국·공립대와 지방 사립대 간 격차 또한 더욱 커질 것이라는 우려가 등장하였다. 특히, 이번 지방대학 정책의 경우 이해관계집단에 대한 이해와 공감을 얻지 못한 채 빠르게 집행되었다는 점에서 현장의 많은 불안과 불만 그리고 오해가 발생하였다.

넷째, 기술적 차원에서는 학령인구 감소에 따른 지방대학 정책의 형성 및 시행 과정을 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 사업과 글로컬대학30을 중심으로 살펴보았다. 두 사업 모두 현 정부에서 지역 혁신과 지방대학 발전을 위해 핵심으로 삼고 있는 정책이나, RISE 사업과 글로컬대학30 모두 사업형의 정책이라는 점에서 한계점을 찾아볼 수 있었다. 사업은 기한을 정하여 운영하기에 정책의 분절성과 단절성이 가장 단점으로 나타나기도 한다. 특히, 정권이 바뀜에 따라 새로운 사업이 등장하거나 기존 사업이 폐지되는 등 변동이 잦으며, 이러한 이유에서 사업 내부 인력 또한 변동이 매우 잦게 나타난다. 이번 RISE 사업과 글로컬대학30은 또 다른 형태의 대학구조개혁으로 볼 수 있으며, 대학 뿐만 아니라 지역, 지자체, 지역 산업까지 대학 내·외부에 변화를 추구하는 광범위한 사업으로 본격적인 사업 운영 이후 그 영향력 또한 매우 클 것으로 예상된다. 따라서 RISE 사업은 2029년, 글로컬대학30은 2026년까지 계획되어 있는 사업 중심 정책임을 고려하여 사업이 종료된 이후에도 안정적으로 체계를 유지하고 발전해 나갈 수 있도록 방안을 마련하여야 하며, 특히 지자체 권한을 이양함으로써 앞으로 원할한 사업 운영을 위한 거버넌스 체계를 구축하여야 할 것이다. 추가로 정책의 범위와 영향력이 큰 만큼 정책이 안정적으로 시행될 수 있도록 사전에 충분한 설명과 이해가 선행되어야 하며, 정책운영 시에도 시간적 여유를 두고 장기적인 관점에서 이루어져야 할 필요가 있다.

| 표 6 | **학령인구 감소에 따른 지방대학정책의 다차원 정책분석 핵심내용**

차원		지방대학 정책
규범적 차원	비전	• 국정비전: 다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라 • 교육개혁 비전: 규제없는 과감한 지원으로 지역을 살리는 교육
	추진방향	• 지방대학을 지역혁신 성장의 허브로 육성 • 대학-지자체-산업계 간 파트너십 구축 • 지방대학 경쟁력 제고
	행정이론	• 신공공관리론
	핵심 가치	• 자율성 • 효율성
구조적 차원	중앙정부, 교육부	• 교육부 조직개편 - 인재정책실 부활 - 인재정책실 내 지역인재정책관 통해 지자체 및 산업체와의 연계·협력 - 고등교육정책관의 대학규제개혁국 개편 • 지방대학 정책 집행을 위한 지자체에 권한 이양
	지방자치단체	• 대학 지원을 위한 전담부서 설치 • 교육개혁 현장 지원을 위한 시·도 교육개혁지원관 파견
구성적 차원	대학 구성원 옹호단체 유관기관의 의견	• 지자체 간 역량의 차이로 인한 지역 간 격차 심화 우려 • 지자체의 고등교육 전문성 부족 우려 • 지자체장 및 구성원의 변동으로 인한 정책의 연속성 결여 위험 • 이해관계자들의 깊은 이해와 공감대 형성이 결여된 정책 수립 및 집행
기술적 차원	형성	• 정책 목표 및 비전 수립 • 정책 추진방안 수립 • 브리핑·포럼 등을 통한 확산
	집행	• 사업대상 선정 • 예산확보 및 유관부서·기관 설치 • 단기간 이루어진 정책집행

나. 제언

이상의 연구 결과를 토대로 현 정권의 지방대학 정책의 주요 쟁점을 파악하고 개선 방안 또는 앞으로의 방향을 제안하면 다음과 같다.

현 정부의 고등교육 및 지방대학 정책의 계획 및 수립과 관련하여 교육수요자에 맞춘 교육개혁을 주장하였으나, 정책 수립 및 추진에 있어 연속성, 일관성, 정당성 그리고 국민의 공감대 형성이 부족한 측면이 있다. 특히, 글로컬대학30의 경우 이전의 대선 공약 또는 국정과제에는 없었던 새로운 정책으로 정책형성 과정의 일방성이 문제로 대두되기도 하였다. 이에 추후 정책의 수립과 시행에 있어서 국민의 이해와 공

감을 기반으로 예측가능하고 지속가능한 교육정책이 추진될 필요가 있다. 특히, 한국의 경우 정권 교체에 따라 교육정책 또한 변화하거나 사업 중심의 정책을 운영한다는 특징을 가지고 있어 이보다는 하나의 교육정책이 장기적으로 운영되어 단편적인 정책의 변화가 아닌 정책의 진화를 통해 실질적인 성과를 얻고 보다 정밀한 교육정책의 설계 및 시행이 가능하도록 운영할 필요가 있다.

이어서 현재 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)와 글로컬대학30은 이전 정권에서도 시행되어왔던 각종 지방대학 정책 및 재정지원 정책 그리고 대학구조개혁과 같이 경쟁 기반의 시장주의 원칙과 선택과 집중의 논리를 유지하고 있다는 특징을 가지고 있다. 그러나 이전 정권에서 시행되었던 정책들이 이러한 선택과 집중 그리고 경쟁체제의 지원방식으로 인해 대학 간 경쟁 심화와 대학 서열화를 더욱 고착화시켰으며, 특히 수도권 대학에 재정지원에 집중됨에 따라 지역 간 대학의 격차를 더욱 심화시켰다. 따라서 이번 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)와 글로컬대학30의 경우에도 이전 정권의 정책과 같은 부작용이 나타날 수 있다는 우려의 목소리가 있으며, 지역 간 불균형의 문제 해소와 지방대학의 생존과 경쟁력 제고라는 문제 해결을 위해 실질적인 지방대학 지원 방안 모색 및 정책 도입을 적극적으로 고민할 필요가 있다.

한국의 교육정책은 매우 중앙집권적인 형태를 띄고 있다. 이에 이전 정부에서도 지방분권 및 지자체에 역할을 확대하고자 노력하였으나 그럼에도 불구하고 여전히 중앙정부에서 발표한 정책이 일괄적으로 적용되는 방식으로 운영되어 왔다. 그러나 이번 정부의 지방대학 정책은 지방소멸을 키워드로 현대 사회의 가장 중추적인 문제를 해결하고자 지자체를 중심으로 정책을 시행하고자 하였다. 기존 중앙정부 중심의 정책 수립 및 시행과는 달리 현 정부에서는 지자체의 역할이 확대된 만큼 지자체와 중앙정부 간 협력이 원활히 이루어질 수 있도록 의사결정 과정 및 조직운영이 필수적이다. 또한, 현재 지방대학 관련 정책의 계획에서 배포까지의 과정에 국민과 이해관계자들의 공감대 형성이 부족하였다. 따라서 실질적인 정책의 운영에 있어서도 정책의 목표와 방향이 이해관계자과의 충분한 소통을 기반으로 전달되어야 하며, 급작스러운 정책 발표 및 변동에도 지자체 및 관련된 이해관계자들이 계획된 정책을 올바로 적용하고 시행할 수 있도록 합의와 충분한 이해가 선행되어야 할 것이다.

참고문헌

강미영(2017). 다차원 분석모형을 적용한 학부교육 선도대학 정책분석. 교육문제연구, 30(1), 35-70.

강은주(2017). 제주형 자율학교에 대한 다차원 정책 분석 (Doctoral dissertation, 제주대학교 일반대학원).

교육부(2021.5.20.). 대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략 발표. 보도자료.

교육부(2023.1.5.). 2023년 주요업무 추진계획; 교육개혁, 대한민국 재도약의 시작

교육부(2023.3.8.). 2025년 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)도입 본격 시동. 보도자료.

교육부(2023.3.16.). 대학혁신과 지역발전, 글로컬대학이 선도(first mover)한다. 보도자료.

교육부(2023.4.). First mover, K-대학을 향한 담대한 혁신「글로컬대학 30」추진방안.

교육부(2023.4.24.). 교육부는 대학-지역의 동반성장 혁신 생태계를 조성하여 모든 대학의 혁신을 지원합니다. 보도자료.

교육부(2023.6.20.). 대학 내·외부 벽을 허물고 대학개혁을 선도할 글로컬대학 예비지정 결과 발표. 보도자료.

교육부(2023.8.16.) 교육부-17개 시도가 함께 성공적인 라이즈 구축 협력 방안을 논의한다. 보도자료.

교육부(2023.9.). 지역혁신중심 대학지원체제(RISE) 추진현황 및 향후 계획(보도자료).

교육부, 한국교육개발원(2022). 교육통계분석자료집-고등교육통계편

김병만(2023). 다차원 정책분석 모형을 적용한 공공형 어린이집 정책 분석. 한국영유아보육학, 140, 87-111.

김상철(2018). 한국의 인성교육정책 변동과정 분석-다차원 교육정책분석 모형을 중심으로. 한국교육행정학회 학술연구발표회논문집, 166-214.

김정희(2013). 지역발전을 위한 지방대학 육성정책 연구: 참여정부와 이명박 정부의 대학 재정지원사업 비교분석을 중심으로. 지방정부연구, 17(1), 105-135.

김종세(2013). 지방대학 육성정책의 문제점과 개선방안: 지방대학육성법안을 중심으로. 법학연구, 52, 1-24.

김지선, 하동엽(2022). Cooper 등의 다차원 정책분석모형에 기초한 수석교사제도의 정책 위기 요인 탐색. 교육행정학연구, 40(1), 221-247.

김철회, 진재완(2015). 2010~2014년 시· 군· 구 통합정책의 분석과 평가: 다차원분석모형을 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지, 15(1), 123-131.

나정(2014). 유아무상교육· 보육정책 분석: Cooper 등의 다차원정책분석모형을 활용하여. 유아교육학논집, 18(1), 49-71.

남재걸(2019). 「행정학」. 박영사.
대한민국정부(2022). 윤석열정부 120대 국정과제.
송미진, 정대영(2015). 다차원 모형에 입각한 한국 특수교육정책 분석. 특수교육학연구, 50(3), 269-290.
이달곤(2011). 다차원 분석모형에 기초한 "지방자치단체 자율통합" 정책과정 분석. 정책분석평가학회보, 21(1), 187-217.
이상호, 이나경(2023). 지방소멸위험 지역의 최근 현황과 특징. 한국고용정보원.
이지수, 주철안(2021). 다차원 정책분석 모형을 적용한 고교 무상교육 정책 분석. 학습자중심교과교육연구, 21(19), 489-503.
한국지방행정연구원(2021.11). 지방소멸, 어떻게 방지할 것인가?. 꼭 알아야 할 지방자치 정책브리프. 131.
Cooper, B. S., Fusarelli, L. D., & Randall, E. V. (2004). Better policies, better schools: Theories and applications. Boston: Allyn and Bacon.

[언론자료]

경향신문(2023.11.13.). 글로컬대 10곳 중 4곳'통합 계획 국립대'…통폐합 바람 거세진다. https://m.khan.co.kr/national/education/article/202311131658001#c2b (2023.12.27. 인출)
한국대학신문(2023.9.11.). [글로컬대학30으로 가는 길] 대한민국 교육 대전환을 위한 대장정 '글로컬대학'. https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=552220 (2023.12.11. 인출)
한국대학신문(2023.11.20.). [본지-대교협 공동기획 ①] 라이즈(RISE), 지역 혁신의 '성장 엔진' 되려면…'대학-지자체-기업'협력에 달려. https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=555426 (2023.12.13. 인출)

[법률자료]

지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률, 법률 제19430호 (2023. 6. 9., 타법개정)

Ⅳ

대학, 통합의 기로에 서다

: 국내 대학 간 통합의 특징과 과제

전석진

(정책연구팀 연구원)

대학, 통합의 기로에 서다 : 국내 대학 간 통합의 특징과 과제

전석진 (정책연구팀 연구원)

1 서 론

가. 연구의 목적 및 필요성

대학을 둘러싼 환경의 급격한 변화로 인해 개별 대학은 물론 고등교육 체제 전반의 전환 필요성이 어느 때보다 강조되고 있다. 특히 학령인구의 감소로 인해 신입생 미충원율이 높아지고 있으며(교육부, 한국교육개발원, 2022), 대학은 실질적인 생존의 위협에 당면하고 있다. 지금까지 '예측'되어왔던 대학의 위기가 이제는 '현실'에 더욱 가까워진 것이다. 따라서 대학 차원에서는 혁신을 통한 경쟁력 강화가, 고등교육 체제 차원에서는 규모의 조정과 질적 수준 제고가 중요한 과제로 대두되고 있다.

이러한 배경 속에서 최근 대학 통합이 대학 혁신과 생존의 전략으로 다시 부상하고 있다는 점을 주목할 만하다. 대학 간 통합[1]은 대학 구조개혁의 한 유형으로, 두 개 이상의 대학을 하나의 대학으로 합쳐 중복된 영역을 줄임으로써 대학을 특성화하고

1) 강병운(2005)을 비롯한 대부분의 국내 선행연구에서는 대학 통폐합이라는 용어를 사용하고 있음. 그러나 최근에는 교육부 자료와 언론에서 대학 통합이라는 용어가 더 빈번하게 활용되고 있음. 이는 최소한 개 대학의 폐교를 전제하는 기존의 접근과는 달리 대학 간의 장점을 유지하며 시너지 효과를 내기 위한 통합에 중점을 두고자 하는 의도로 추측해볼 수 있음. 본 연구에서는 기본적으로 '대학 통합' 또는 '대학 간 통합'이라는 용어를 사용하되, 맥락에 따라 대학 통폐합이라는 표현을 혼용하여 사용하고자 함

재무구조를 개선할 수 있는 위기 극복 방안이다(강병운, 2005; 이현청, 2003). 2004년 참여 정부가 발표한 대학 구조개혁 방안 이후 대학 통폐합이 적극적으로 추진되어 왔다(교육인적자원부, 2005.09.28.). 그러나 대학 통합의 실효성에 대한 비판과 대학 구성원의 반발로 인해 2010년대에 들어서는 대학 통폐합보다 대학평가를 통한 대학 정원 감축으로 정책 기조가 변화하였다.

최근에는 대학 간 통합 사례가 다시 증가하고 있을 뿐만 아니라 정부 또한 이를 다양한 측면에서 장려하는 흐름을 살펴볼 수 있다. 2014년 한북대학교와 신흥대학교가 신한대학교로 통합된 이후 약 6년 간 대학 간 통합이 승인된 건이 없었는데, 2020년 이후 현재까지 4건[2]의 대학 간 통합이 이루어졌다. 한편, 교육부는 2022년 대학 간 통폐합을 촉진하기 위한 「대학설립·운영 규정」 전부개정령안을 발표하였으며, 이는 2024년 3월부터 시행될 예정이다(교육부, 2022.12.30.; 대통령령 제 33725호). 또한 2023년 글로컬대학에 예비지정된 15개교 중 4개교가 통합을 전제한 공동신청 대학이었으며 해당 대학들이 모두 본지정되었다는 점에서, 교육부가 대학 간 통합을 대학혁신의 성공적 전략으로 무게를 두고 있음을 알 수 있다(교육부, 2023.06.20.; 교육부, 2023.11.13.).

대학 간 통합이 대학의 자구책이자 최후의 수단으로 언급되고 있으나(백두산, 2023.01.09.; 오유진, 2023.04.08.), 신중하지 않은 통합 시도는 오히려 대학 내외의 혼란만을 가중시킬 수 있다. 인구절벽과 지역소멸이라는 교육 환경 위기 속에서 대학 통합이라는 혁신전략의 확대가 과연 타당한지, 그리고 이를 성공적으로 수행하기 위해 어떠한 고민이 선행되어야 하는지에 대한 탐색이 필요하다. 그럼에도 불구하고 대학 통합에 관한 연구와 논의는 비교적 부족한 상황이다. 대학 통폐합에 관한 연구는 정책적 관심이 높았던 2000년대에 활발히 수행되었으나, 이후 그 수가 크게 감소하였다. 최근 수행된 연구는 외국의 정책 사례에 집중하거나(채재은, 변수연, 2019), 특정 대학 유형 간의 통합 사례를 살펴보고 있어(변수연, 채재은, 2018; 김가람, 이일용, 2016; 이종원, 박대권, 2020) 대학 간 통합에 대한 포괄적인 이해를 돕는 데에는 한계가 있다.

2) 상지대학교(2020년), 경상국립대학교(2021년), 한경국립대학교(2023년), 신경주대학교(2024년)

이러한 맥락에서 본 연구는 국내 대학 간 통합에 관한 이해를 돕고, 앞으로의 대학 통합 논의를 위한 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2000년 이후 우리나라에서 이루어진 대학 간 통합의 추이와 특징을 살펴보았으며, 또한 대학 통합 단계별 과제를 살펴봄으로써 대학이 통합을 추진 및 실행하는 과정에서 고려해야 할 쟁점을 제시하고자 하였다.

나. 연구 내용 및 분석 방법

이러한 목적 하에 본 연구에서 다룬 연구 내용과 그에 따른 분석 방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌분석을 통해 대학 간 통합의 개념, 추진 목적 및 통합 유형을 살펴보았다.

둘째, 우리나라 대학 간 통합의 특징을 분석하였다. 2000년 이후 우리나라에서 수행된 대학 간 통합 사례를 살펴보고, 연도별 추이 및 대학 통합의 특징을 분석적으로 살펴보았다.

셋째, 대학 통합 단계별 과제와 관련 쟁점을 도출하였다. 문헌분석을 통해 단계별 과제를 도출하되, 대학 관계자를 대상으로 한 서면조사 자료를 통해 국내의 맥락을 반영하고자 하였다.

2 대학 간 통합의 추진 배경 및 유형

가. 대학 통합의 개념 및 추진 배경

통합은 두 개 혹은 그 이상의 개별적인 기관이 하나의 새로운 기관으로 합쳐지는 것을 의미하는데, 영미권 국가의 문헌에서는 mergers 또는 amalgamations라는 용어를 주로 사용하고 있다(Skodvin, 1999: 65). Harman & Harman(2003: 30)은 고등교육기관 간의 협력 모델을 스펙트럼의 형태로 제시하였는데, 통합을 그 중에서 가장 공식적인 형태의 협력으로 보았다. 이들은 통합을 두 개 혹은 그 이상의 구분된

기관의 결합으로서, 경영 및 관리 권한이 하나의 이사회 혹은 최고 경영자에게 넘어가는 것으로 정의하였다.

고등교육 부문에서의 통합은 다양한 이유와 목적에서 추진되어왔다. 우선 고등교육에서의 기관 통합은 추진 주체에 따라 그 목적이 다르게 설정될 수 있다. 우선 정부의 입장에서는 고등교육 시스템 전반의 문제를 해결하기 위해 대학 통합을 고려할 수 있다. 고등교육 분야가 급격히 팽창한 경우, 비용을 절감하고자 하는 경우, 혹은 경쟁력 있는 대학을 양성하고자 하는 경우에 고등교육 기관의 통합을 적극적으로 활용해 왔다(Harman & Harman, 2008). 지나치게 고등교육 기관이 세분화되어 고등교육 시스템 전반에서 비용이 지나치게 증가하는 경우, 기관을 통합하여 하나의 더 큰 기관으로 통합할 수 있다. 또한 재정적인 어려움이 발생하거나 학생 입학률이 낮아지는 시기에 경쟁력이 낮은 기관을 적절히 관리하는 데 활용할 수도 있다.

개별 기관 입장에서도 재정적 어려움을 해결하거나 진학을 희망하는 학생 수 감소와 같은 외부적 위협을 다루기 위한 방안으로써 통합을 고려할 수 있다. 사립대학 비율이 높은 미국의 경우, 개별 대학이 폐교나 입학률 감소, 파산 등의 위기를 해결하기 위해 스스로 통합을 추진하는 경우가 빈번하게 발생한다(Harman & Harman, 2008). 통합은 대학의 수월성을 극적으로 제고하기 위해 활용될 수도 있다. Ripoll-Soler와 de-Miguel-Molina(2019: 256)는 대학 통합이 대학의 국제적 지위를 개선하고 세계 수준(world-class)의 대학으로 성장하기 위한 전략으로 활용될 수 있음을 강조하고 있다. 다만, 시스템 수준과 기관 수준의 목적을 명확히 구분하기는 어려우며, 다양한 목적이 복합적으로 작용한다.

한편, 대학 통합을 추진하는 다양한 배경을 동기와 동인(drivers)의 관점에서 살펴볼 수도 있다. Rocha와 동료들은 유럽 고등교육에서 기관 통합이 이루어지는 동기와 동인을 아래 〈표 1〉과 같이 네 개의 유형으로 구분하였다(Rocha et al., 2019). 가장 빈번하게 논의되는 이유는 경제적 요인으로, 비용 감축, 효율성 제고, 대학 생존 등의 실질적인 필요에 의한 통합이라고 할 수 있다. 두 번째와 세 번째 동기는 보다 전략적인 목적을 반영한다고 할 수 있는데, 대학의 경쟁력을 강화하고 지위를 확보하기 위한 의도를 반영한다. 마지막은 고등교육 시스템 차원의 동기로, 학령인구 감소, 교육 프

로그램의 지나친 분화와 이로 인한 중복 문제를 해결하기 위한 목적으로 볼 수 있다.

| 표 1 | 대학 통합의 주요 동기

동기 유형	예시
1) 경제적 이익	재정적 및 인적 자원 비용 감축 효율성 증진 재정적 위기 극복 기관의 생존 목적
2) 고등교육기관의 상대적 위치 강화	지역, 국가, 국제 수준에서의 경쟁력 제고 이해관계자에 대한 지위 개선(예: 정부 당국, 자금 제공자, 기업 파트너 등)
3) 질 제고	연구와 교육의 질 강화 질 낮은 교육 프로그램 제거
4) 고등교육 시스템 강화	프로그램의 분화 및 중복 개선 학령인구 감소에의 대응 임계질량(critical mass) 달성 협력과 시너지 효과 촉진

출처: Rocha et al.(2019) 196쪽의 〈Table 3〉를 재구성함

우리나라에서는 주로 대학 구조조정의 차원에서 대학 간 통합이 논의되어 왔다. 국내 선행연구에서는 대학 통폐합, 대학간 M&A 등의 용어로 관련 논의가 이루어져왔으며, 대학교육의 공급초과가 시작된 2000년대 초 이후 대학 간 통합의 필요성이 더욱 강조되었다(박도영, 이금배, 2003). 강병운(2005)은 대학 구조조정의 유형을 대학 내 구조조정, 대학간 통·폐합(M&A), 대학간 연합, 대학간 제휴의 네 가지로 나누어 제시하였다. 국내 선행연구에서 대학 간 통·폐합은 학생을 보다 원활히 확보하고 개별 대학의 존립 위기를 극복할 수 있는 방안 중 하나로 논의되어왔으며, 궁극적으로 규모의 경제를 달성함으로써 대학의 경쟁력을 제고하는 것을 목표로 한다(강병운, 2003; 이현청, 2003). 즉, 앞서 살펴본 타 국가의 맥락과 유사하게 우리나라에서도 개별 대학 차원의 동기와 시스템 차원의 동기가 복합적으로 작용해왔음을 알 수 있다.

대학 통합은 다양한 목적과 배경에서 추진되고 있으나, 기본적으로 두 개의 기관을 온전히 통합한다는 것은 매우 위험도가 높은 전략이다. 대학 통합 과정에서 분열이 발생할 가능성이 높고, 재정적으로 혹은 인적 차원에서 큰 비용이 발생할 수 있다. 따라서 앞에서 살펴본 통합의 목적과 동인은 장기적인 차원에서 이해하고 적용할 필

요가 있다. 대학 통합을 통해 이루고자 하는 목적을 명확히 설정하고, 통합 후 개별 기관과 고등교육 시스템 전반에 가져올 수 있는 장기적인 기대효과를 단기적인 비용과 비교하여 살펴보아야 할 것이다. 통합의 목적과 동인에 따라 통합의 절차와 성과는 달라질 수 있으며(Rocha et al., 2019), 명확한 목표 설정이 성공적인 통합을 이룰 수 있음을 이해할 필요가 있다.

나. 대학 통합의 유형

대학 통합은 다양한 유형과 형태로 구분할 수 있다. 이러한 통합 유형과 형태는 통합 과정 전반에 주요한 영향을 미치는 요인이라는 점에서 중요하다. 예를 들어, 통합 과정에서 발생할 수 있는 어려움이 통합 유형에 따라 다르게 나타나므로 통합 단계에서 발생할 수 있는 과제나 통합의 성공 가능성 등을 어느 정도 예측해볼 수 있다. 고등교육 부문에서의 통합은 크게 다섯 가지 기준에 따라 유형화해볼 수 있다(Harman & Harman, 2003; 채재은, 전윤구, 2018).

| 표 2 | 고등교육 분야에서의 기관 통합 유형

기준	유형
1) 자발성 여부	자발적 통합 voluntary mergers
	비자발적 통합 involuntary mergers
2) 통합 형태	신설 통합 consolidations
	흡수 통합 takeovers
3) 고등교육 영역 (수업 연한)	단일 영역 통합 single sector mergers
	범 영역 통합 cross-sectoral mergers
4) 참여 기관 수	두 개 기관 통합 two-partner mergers
	다수 기관 통합 multi-partner mergers
5) 학문분야	수평적 통합 horizontal mergers (similar academic profile mergers)
	수직적 통합 vertical mergers (different academic profile mergers)

출처: Harman&Harman(2003: 31-33)의 유형 구분을 기본으로 하되, 채재은, 전윤구(2018: 244)의 구분과 해석을 참고하여 연구자가 재구성함

첫 번째 기준은 자발성 여부로, 자발적 통합과 비자발적 통합으로 나누어볼 수 있다. Harman과 Harman(2003: 31)은 통합이 참여 대학 스스로의 주도권으로부터 시작했는지, 혹은 외부 압력(특히 정부)로부터 비롯되었는지에 따라 두 유형을 나누며, 이러한 구분이 매우 중요함을 강조하였다. Skodvin(1999: 66) 또한 누가 통합을 주도하는지, 이 과정이 강요된 것인지 자발적인지가 통합에 있어 가장 핵심적인 질문이라고 보았다. 자발적 통합이 비자발적 통합보다 그 과정이 더 원활하고 성공적인데, 이는 대학 구성원의 참여를 높일 수 있기 때문이다. 그러나 자발적 통합과 비자발적 통합을 명확히 구분하는 것은 매우 어려운 일이다. 자발적으로 보이는 통합의 이면에는 외부 위협이나 정부 인센티브, 압력 등이 있을 수도 있다(Harman & Harman, 2003). 통합이 교육당국에 의해 이루어지는 경우는 전 세계적으로 살펴볼 수 있는데, 이러한 통합의 경우에도 어떠한 방식의 인센티브를 통해 대학을 움직이는지에 따라 성격이 달라질 수 있다.

두 번째로는 통폐합 형태에 따라 신설 통합과 흡수 통합으로 나누어볼 수 있다. 각각 유사한 규모의 두 대학이 하나의 대학을 만들거나 작은 대학이 큰 대학에 흡수되는 경우를 의미한다. 흡수 통합의 경우 규모, 재정, 경쟁력 측면에서 우위에 있는 대학이 중심이 되며, 작은 대학이 큰 대학의 하나의 단과대학으로 들어가거나 기존 학과에 교수들이 편입되는 형식이기 때문에 비교적 논쟁이 되는 지점이 적다. 그러나 신설 통합의 경우 더 많은 노력과 시간이 소요되는데, 신설 대학의 이름을 정하는 것에서부터 학과 구조, 이사회 구성까지 새롭게 결정해야하는 지점들이 많기 때문이다(Harman & Harman, 2003).

세 번째 기준은 고등교육 영역에 따른 구분으로, 단일 영역 통합과 범 영역 통합으로 구분할 수 있다. Harman과 Harman(2003)이 제시한 사례인 영국과 미국의 경우에는 university, college, polytechnic 등 비교적 명확히 구분되는 고등교육 부문(sector)과 기관으로 시스템이 구성되어 있다. university끼리, 혹은 college끼리의 통합을 추진하는 경우 단일 영역 통합, university와 college의 통합과 같이 다른 영역 간의 통합을 추진하는 범 영역 통합으로 나눠볼 수 있다. 채재은, 전윤구(2018)의 경우 우리나라 맥락에 맞춰 이러한 구분을 '수업 연한에 따른 구분'으로 제시하였다.

단일 영역 통합은 같은 수업 연한의 대학 간 결합, 예를 들어 2년제 대학 간 결합을 의미한다고 보았으며, 범 영역 통합은 2년제 대학과 4년제 대학 간 결합과 같은 수업 연한이 다른 대학 간 결합으로 보았다. 범 영역 통합은 단일 영역 통합에 비해 몇 가지 특수한 문제를 가질 수 있다. 예를 들어, 다른 영역의 고등교육기관은 다른 사명과 역할, 재정 수입원을 가지고 있기 때문에 통합 후 해당 기관이 어떠한 고등교육 영역에 속하는 기관으로 정의할 것인지를 정하는 것이 매우 중요하다.

네 번째 기준은 참여 기관 수로, 두 개의 기관이 통합을 추진하는 경우와 그 이상의 기관이 참여하는 경우로 나누어볼 수 있다. 참여 기관 수가 늘어날수록 통합 과정의 복잡성은 높아질 것이다. 그러나 대규모 대학과 통합을 추진하는 소규모 대학 입장에서 자신의 목소리를 살리기 위하여 다른 기관이 협상 과정에 참여하도록 하는 것이 하나의 전략으로 활용될 수 있다(Harman & Harman, 2003: 32).

마지막은 학문분야의 범위에 따라 유사한 학문분야 간 통합은 수평적 통합, 다른 학문분야의 교육을 제공하는 기관 간 통합은 수직적 통합으로 분류할 수 있다. 수직적 통합은 기술대학과 교육대학 간 통합과 같이 다른 학문분야, 다른 학위과정을 운영하는 기관 간의 통합을 의미한다(채재은, 전윤구, 2018; Harman & Harman, 2003). 수평적 통합은 유사한 학문분야와 학위과정을 운영해온 기관의 통합이라는 점에서, 해당 학문의 규모와 전문성을 강화할 기회이기도 하다. 그러나 통합이 비용 절감과 효율화를 목표로 하는 경우가 많기 때문에 이 과정에서 적정한 규모의 조정과 교육과정의 재구성은 불가피할 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 대학 통합 유형에 따라 그 과정에서 당면하게 되는 과제와 이슈가 다르다. 따라서 대학 통합을 추진하거나 관련 정책을 수립하는 경우, 기관의 특성에 대한 이해를 기반으로 추진하고자 하는 통합의 유형을 명확히 하고 장기적인 계획을 수립할 필요가 있다.

3 우리나라 대학 간 통합 특징 분석[3)]

우리나라에서도 대학을 둘러싼 대내외 환경 변화에 대응하고 고등교육 체제의 재구조화를 위한 대학 간 통합 시도가 꾸준히 이루어져왔다. 그럼에도 불구하고 국내 대학 간 통합 사례를 포괄적으로 살펴본 연구는 매우 부족한 실정이다. 역대 대학 통합 사례를 일괄적으로 정리한 자료조차 부재하며, 국내 대학 통합의 특징이나 흐름을 종합적으로 살펴본 연구는 거의 이루어지지 않았다. 이에 해당 장에서는 최근 20여 년 간 수행된 역대 국내 대학의 통합 사례를 통해 그 특징과 추세를 살펴보고자 한다.

가. 역대 국내 대학 간 통합 사례

2000년 이후 국내에서 진행된 대학 간 통합 사례를 정리하면 다음 〈표 3〉과 같다. 2000년 이후 최소 한 개의 일반대학이 참여한 대학 간 통합 사례는 총 29건으로 나타났다.

| 표 3 | 2000년 이후 국내 대학 간 통합 사례

연번	통합 연도	통합 전 대학 명		통합 후 대학 명	통합 전후 대학 유형 변화	설립 유형
1	2024	경주대학교	서라벌대학교	신경주대학교	일반+전문→일반	사립
2	2023	한경대학교	한국복지대학교	한경국립대학교	일반+전문→일반	국립
3	2021	경상대학교	경남과학기술대학교	경상국립대학교	일반+일반→일반	국립
4	2020	상지대학교	상지영서대학교	상지대학교	일반+전문→일반	사립
5	2014	한북대학교	신흥대학교	신한대학교	일반+전문→일반	사립
6	2013	경동대학교	동우대학	경동대학교	일반+전문→일반	사립
7	2013	충주대학교	한국철도대학	한국교통대학교	일반+전문→일반	국립
8	2012	중앙대학교	적십자간호대학	중앙대학교	일반+전문→일반	사립
9	2012	탐라대학교	제주산업정보대학	제주국제대학교	일반+전문→일반	사립

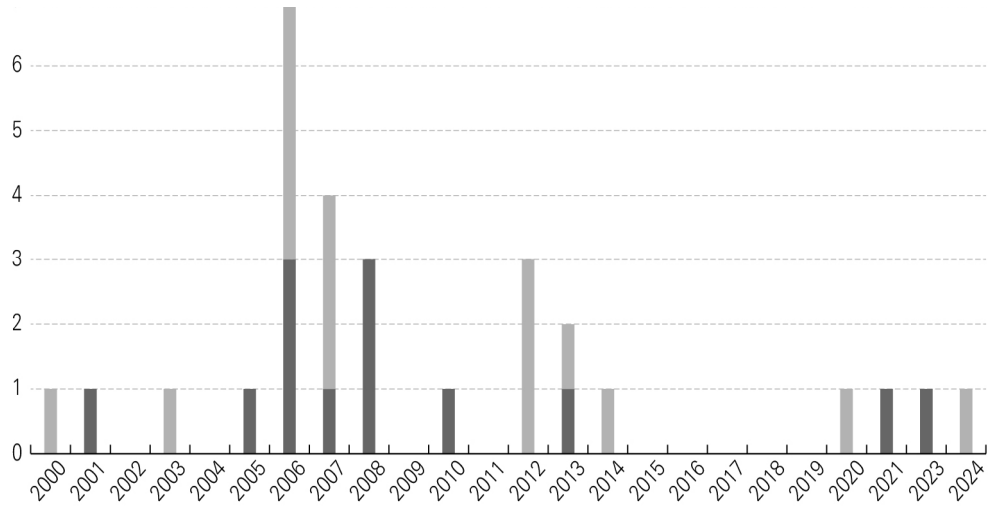
3) 통합에 4년제 대학이 참여한 사례만 포함함. 예를 들어, 전문대학 간 통합을 통해 일반대학으로 전환한 케이스 등은 제외함

연번	통합 연도	통합 전 대학 명		통합 후 대학 명	통합 전후 대학 유형 변화	설립 유형
10	2012	경원대학교	가천의과학대학교	가천대학교	일반+일반→일반	사립
11	2010	인천대학교	인천전문대학	인천대학교	일반+전문→일반	국립
12	2008	전북대학교	익산대학	전북대학교	일반+전문→일반	국립
13	2008	제주대학교	제주교육대학교	제주대학교	일반+교대→일반	국립
14	2008	경북대학교	상주대학교	경북대학교	일반+산업→일반	국립
15	2007	성신여자대학교	국립의료원 간호대학	성신여자대학교	일반+전문→일반	사립
16	2007	을지의과대학교	서울보건대학	을지대학교	일반+전문→일반	사립
17	2007	경원대학교	경원전문대학	경원대학교	일반+전문→일반	사립
18	2007	강릉대학교	원주대학	강릉원주대학교	일반+전문→일반	국립
19	2006	전남대학교	여수대학교	전남대학교	일반+산업→일반	국립
20	2006	부산대학교	밀양대학교	부산대학교	일반+산업→일반	국립
21	2006	강원대학교	삼척대학교	강원대학교	일반+산업→일반	국립
22	2006	침례신학대학교	수도침례신학교	침례신학대학교	일반+각종→일반	사립
23	2006	삼육대학교	삼육의명대학	삼육대학교	일반+전문→일반	사립
24	2006	고려대학교	고려대학교병설 보건대학	고려대학교	일반+전문→일반	사립
25	2006	가천의과학대학교	가천길대학	가천의과학대학교	일반+전문→일반	사립
26	2005	공주대학교	천안공업대학	공주대학교	일반+전문→일반	국립
27	2003	영산대학교	성심외국어대학	영산대학교	일반+전문→일반	사립
28	2001	공주대학교	공주문화대학	공주대학교	일반+전문→일반	국립
29	2000	부산가톨릭대학교	지산대학	부산가톨릭대학교	일반+전문→일반	사립

주 1. 설립유형 중 '국립'에는 공립대학(인천대)이 포함되며, 편의상 국립대학으로 통칭하여 사용함
주 2. 통합 전 대학 명 표기(예: 대학교/대학 등)는 통합 직전의 공식 명칭으로 함

가장 최근 사례는 경주대학교와 서라벌대학교의 통합으로, 2024년부터 신경주대학교라는 새로운 통합대학으로 신입생을 모집한다. 한편, 두 번 이상의 대학 간 통합을 경험한 대학도 존재한다. 예를 들어, 현재의 가천대학교는 2006년 통합한 가천의과학대학교(가천의과학대+가천길대학)와 2007년 통합한 경원대학교(경원대+경원전문대학)가 2012년 통합된 대학이다. 공주대학교 또한 2001년에는 공주문화대학과, 2005년에는 천안공업대학과 통합하여 두 차례의 통합 절차를 경험하였다.

나. 연도별 추이



| 그림 1 | 2000년 이후 대학 통합 추이

2000년대 이후 대학 간 통합 사례의 연도별 추이를 살펴보면 [그림 1]과 같다. 시기에 따라 대학 통합 건수가 비교적 큰 차이를 보이는 것을 알 수 있는데, 통합 건수의 증감은 기본적으로 대학 통합과 관련된 정부 정책과 그 흐름을 같이 한다. 우선 2000년대 중반부터 실제 대학 통합이 급증한 것을 확인할 수 있는데, 2006년에는 총 7개의 통합대학이 출범하였다. 이는 참여 정부의 적극적인 개입과 재정적 지원이 뒷받침된 결과로 볼 수 있다(최강식, 이보경, 2017). 참여정부는 2004년부터 학령인구 감소에 대응하고 대학의 특성화 및 전문화를 위하여 대학의 통폐합을 적극적으로 추진하였으며(교육인적자원부, 2005.09.28.) 이때 다수의 국공립대가 재정을 지원받아 통합을 진행하였다.

그러나 2010년대에는 대학 간 통합이 감소하는 추세를 확인할 수 있는데, 특히 2015년에서 2019년까지는 통합이 한 건도 진행되지 않았다. 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 학령인구 감소에 대응하여 대학 구조개혁 정책의 기조는 유지되었으나, 통합을 통한 구조조정보다는 다른 방법을 활용했기 때문으로 볼 수 있다. 특히 박근혜 정부의 대학구조개혁평가는 대학 통폐합을 통한 규모 조정보다는 대학평가 결과에 따라 개별 대학의 정원을 전반적으로 감축하도록 하는 방향으로 구조조정을 추진하였다.

2018년도 대학기본역량진단을 앞두고 교육부가 통폐합을 신청하는 대학에 대해 진단에서 제외한다고 밝혔으며(이하은, 2018.01.07.), 이를 계기로 대학 통합에 관한 논의와 시도가 다시 증가하였다. 이후 학령인구 감소와 미충원율의 급증이 현실화됨에 따라 대학의 위기와 이를 극복하기 위한 방안으로써 대학 통합이 새롭게 주목받고 있다. 한편, 2023년 글로컬대학 본지정 결과에서 4건의 통합 추진 대학이 선정된 것을 통해(교육부, 2023.11.13.) 앞으로 통합 건수가 다시 증가할 것으로 예상해볼 수 있다.

다. 우리나라 대학 간 통합의 유형과 특징

우선 대학 설립유형에 따라 통합 사례를 살펴보면 아래 〈표 4〉와 같다. 2000년 이후 사립대학 간 통합은 16건, 국립대학 간 통합은 13건이 이루어졌다. 총 통합 건수의 차이는 다소 적어보이나 우리나라 고등교육 체제 특성상 사립대학의 비율이 80%(190개교 중 155개교[4])를 차지한다는 점을 고려할 때, 국립대학의 통합이 비교적 더 적극적으로 추진되어왔다고 해석할 수 있다. 실제로 전 세계적으로 공공 부문의 고등교육에서 통합이 더욱 활발히 이루어졌으며, 남아프리카, 중국, 일본, 동유럽 등이 이에 포함된다(Harman & Harman, 2008; 유현숙 외, 2009).

| 표 4 | 연도별 설립유형별 국내 대학 통합 건수

(단위: 건)

연도 / 유형	2000	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2010	2012	2013	2014	2020	2021	2023	2024	합계
사립	1	-	1	-	4	3	-	-	3	1	1	1	-	-	1	16
국립	-	1	-	1	3	1	3	1	-	1	-	-	1	1	-	13
합계	1	1	1	1	7	4	3	1	3	2	1	1	1	1	1	29

앞서 살펴본 대학 통합 유형 중 고등교육 영역에 따른 분류로 통합 사례를 살펴보면 '단일 영역 통합'보다 '범 영역 통합'이 훨씬 더 활발히 이루어져왔음을 알 수 있다. 고등교육법[5]에 따른 대학의 유형별 통합 사례를 살펴보면 아래 〈표 5〉와 같다. 일반대학과 전문대학 간의 통합이 21건으로, 가장 높은 비율을 차지한다. 일반대학과

4) 일반대학만 고려함(출처: 교육부, 한국교육개발원(2023). 대학교육통계.)
5) 고등교육법 제 2조(학교의 종류)에서 구분한 고등교육기관의 분류를 따름. 단, 고등교육법에서 지칭하는 '대학'은 다른 유형 간의 비교를 위해 본 연구에서 '일반대학'으로 지칭함

일반대학 간의 통합은 국립대학과 사립대학에 의해 각각 한 건씩 추진되었다. 일반대학과 각종대학이 통합한 침례신학대학교의 사례를 제외하고 일반대학과 산업대학 혹은 교육대학이 통합한 사례는 모두 국립대학 간의 통합이다.

즉, 일반대학과 일반대학이 통합한 2건(가천대, 경상국립대)을 제외한 27건이 범영역 통합에 해당한다. 범 영역 통합은 각 기관이 다른 사명, 역할, 재정 출처 등을 가지기 때문에(Harman & Robertson Cuninghame, 1995, Harman & Harman, 2003에서 재인용), 이러한 점에서 비롯되는 이슈와 쟁점을 이해하고 선제적으로 대응해야 한다는 특징이 있다. 이종원, 박대권(2020)은 이러한 점에 주목하며 전문대가 일반대에 통폐합되는 과정을 분석한 바 있다. 한편, 이러한 국내 사례의 특징은 앞으로 대학 통합을 추진하는 데 있어서도 몇 가지 고민거리를 제시한다. 지금까지는 동일 재단 내의 일반대학과 전문대학이 통합되는 사례가 가장 빈번하게 이루어져왔는데, 앞으로 글로컬대학의 이름으로 통합을 추진할 대학들은 일반대학 간 통합인 경우가 많다는 점을 유의할 필요가 있다. 단일 영역 통합과 범 영역 통합은 각각의 추진 과정에서 경험할 수 있는 문제나 과제가 다르므로, 추후 우리나라 고등교육에서 진행될 통합이 과거와는 본질적으로 다를 것으로 추측해볼 수 있다.

| 표 5 | 대학 유형별 통합 사례 수

(단위: 건)

구분 / 설립유형	일반대학+ 일반대학	일반대학+ 전문대학	일반대학+ 산업대학	일반대학+ 교육대학	일반대학+ 각종학교	합계
사립	1	7	4	1	-	13
국립	1	14	-	-	1	16
합계	2	21	4	1	1	29

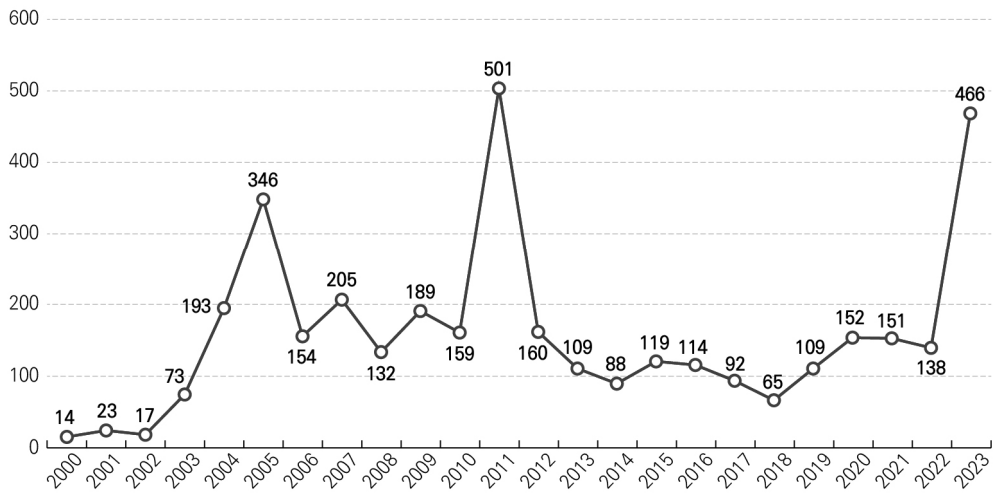
대학 통합 유형 분류 기준 중 통합 형태에 따라 살펴보면, '신설 통합'보다 '흡수 통합'의 사례가 많다. 특히 범 영역 통합을 추진한 경우, 비교적 규모나 재정이 작은 대학이 큰 대학의 제2캠퍼스로 변경되어 운영되기도 하는데, 강원대, 전남대, 강릉원주대, 을지대, 경북대, 전북대 등이 이에 해당한다. 한편, 특성화된 학문분야의 대학을 대규모 대학이 흡수 통합하여 단과대학으로 운영하는 경우도 있는데, 고려대학교 병설 보건대학과 통합한 고려대, 국립의료원간호대학과 통합한 성신여대, 적십자간호

대학과 통합한 중앙대 등이 포함된다. 대부분 의학 및 보건 계열 특성화 대학이 일반 대학교로 통합된 사례이다. 신설 통합의 예로는 경원대와 가천의과학대가 통합된 가천대 사례를 살펴볼 수 있다. 2012년 통합되며 경원대는 경원캠퍼스(현 글로벌캠퍼스)로, 가천의과학대는 인천캠퍼스(현 메디컬캠퍼스)로 전환·운영되었다(교육과학기술부, 2011.07.11.). 하나의 대학이 다른 대학에 흡수되는 것이 아니라, 새로운 대학 이름으로 특성화된 두 개의 캠퍼스를 운영한다는 점에서 신설 통합에 해당한다.

라. 언론을 통해 본 우리나라 대학 간 통합

국내에서 이루어져온 대학 통합과 관련된 논의와 그 양상을 살펴보기 위하여 대학 통합을 다룬 언론 기사를 분석하여 살펴보았다. 2000년 이후 '대학 통합' 혹은 '대학 통폐합'을 다룬 뉴스 기사를 뉴스 빅데이터 분석 서비스인 빅카인즈(BigKinds)를 활용하여 분석함으로써 대학 통합에 관한 국내 논의의 전반적인 동향과 특징을 파악하고자 하였다[6].

(단위: 기사 건수)



| 그림 2 | 대학 통합(통폐합) 관련 언론기사의 연도별 보도 추이

6) 빅카인즈(BigKinds)는 한국언론진흥재단이 제공하는 뉴스 빅데이터 분석 서비스로, 국내 54개 언론사의 기사 데이터베이스와 이를 기반으로 한 분석 결과를 제공함. 본 연구에서는 2000년 1월 1일부터 2023년 12월 31일까지 "대학 통합" 또는 "대학 통폐합"이 포함된 기사 중 인사동정 기사를 제외한 3,769개의 기사를 분석에 활용함

우선, 대학 통합 또는 대학 통폐합 관련 언론기사의 연도별 보도 추이를 살펴보면 위의 그림과 같다. 2000년대 초반, 2003년을 기점으로 관련 기사가 크게 늘었으며 이후 2011년에 최고치를 기록한 것을 확인할 수 있다. 이러한 추이는 앞서 살펴본 연도별 대학 통합 추이와 유사한 양상이라고 볼 수 있는데, 통합 대학이 출범한 시기에 선행되어 언론 기사가 많이 보도된 것으로 추측해볼 수 있다. 예를 들어, 2005년에서 2008년은 15개의 통합 대학이 출범하여 가장 많은 대학 통합이 이루어진 시기인데, 이에 선행된 2003년부터 2005년까지 관련 보도가 급격히 증가한 것을 확인할 수 있다.

| 표 6 | 2011년 대학 통합 관련 기사의 주요 키워드 분석결과

1	충주대	6	교과부	11	전문대	16	위원장
2	철도대	7	수도권	12	세종시	17	설문조사
3	국립대	8	구조조정	13	탐라대	18	양해각서
4	공주대	9	교육과학기술부	14	교명변경	19	MOU
5	충남대	10	충북도	15	법인화	20	부산대

주: 빅카인즈 뉴스검색·분석 기능을 활용하여 2011년에 보도된 대학 통합 혹은 대학 통폐합 관련 기사에서 가장 많이 언급된 단어를 기사 건수 기준으로 20개를 정리함

특히 2011년에는 한 해에만 대학 통합 관련 기사가 501건이 보도되었는데, 기사에서 가장 빈번하게 활용된 키워드 분석 결과를 토대로 그 배경을 몇 가지로 정리해 보면 다음과 같다. 우선 2012년과 2013년에 통합한 5개 대학의 통합 추진과 승인에 관한 기사가 다수 포함되었다. 특히 충주대와 한국철도대의 통합이 다양한 논쟁 끝에 합의에 다다르던 시점이었으며, 충청북도 소재 국립대인 충남대-공주대-공주교대의 통합이 활발히 논의되었으나 결국 무산되었다(구희천, 2011.05.20.). 이러한 배경 하에 2010년 초는 "대학 통·폐합 작업이 급물살을 타고 있다"고 표현되며 새로운 통합 가능성이 활발히 논의되는 시기였다(서울경제, 2011.04.20.). 한편, 당시 교육과학기술부가 고강도 구조개혁을 추진할 계획을 밝히며 대학구조개혁위원회를 새롭게 운영하였으며(서인석, 2011.07.03.), 대학 통폐합을 위한 교원 확보기준을 완화하기도 하였다(전준형, 2011.12.05.).

| 표 7 | 2023년 대학 통합 관련 기사의 주요 키워드 분석결과

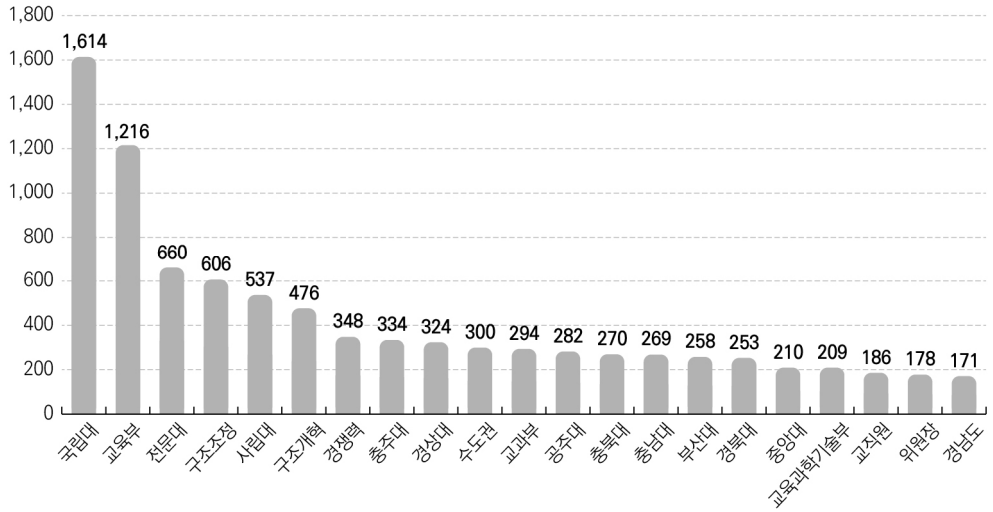
1	교육부	6	충북대	11	한밭대	16	창원대
2	국립대	7	지자체	12	안동대	17	신청서
3	부산대	8	거창	13	구조조정	18	구조개혁
4	지방대	9	강원대	14	경남도	19	신입생
5	충남대	10	경쟁력	15	경북도립대	20	남해대

주: 빅카인즈 뉴스검색·분석 기능을 활용하여 2023년에 보도된 대학 통합 혹은 대학 통폐합 관련 기사에서 가장 많이 언급된 단어를 기사 건수 기준으로 20개를 정리함

2011년 이후 가장 많은 기사가 보도된 해는 2023년으로, 최근 대학 통합이 고등교육 분야의 주요 안건이 되고 있음을 짐작해볼 수 있다. 2023년에 보도된 대학 통합 또는 대학 통폐합 관련 기사에서 가장 많이 언급된 단어를 살펴보면 위의 표와 같다. '교육부, 지방대, 지자체, 신청서' 등의 키워드가 많이 언급된 것은 글로컬대학과 관련하여 대학 통합의 필요성과 관련 논의가 다시 활발히 이루어졌기 때문으로 추측해 볼 수 있다. 선정 대학별 1,000억 원 규모의 재정지원이 계획된 '글로컬대학 30' 사업에 대학 간 통합을 전제로 하는 '공동 신청'이 별도로 운영됨에 따라 글로컬대학으로부터 대규모 통합의 흐름이 시작될 것이라는 추측이 이어졌고, 실제로 27개의 대학이 공동 신청서를 제출하였다(장세풍, 2023.06.02.; 인지현, 2023.06.01.). 부산대, 충남대, 충북대, 강원대 등 언급이 많은 대학들은 글로컬대학과 관련하여 대학 통합을 고려하거나 실제 통합을 전제로 한 혁신 계획서를 제출한 경우에 해당한다.

또한 '구조조정, 구조개혁'이 주요 키워드에 포함되었는데, 두 단어를 활용한 기사는 대부분 글로컬대학이 우회적인 형태의 구조조정 사업이 아니냐는 우려를 다루고 있다(김유나, 2023.11.13.). 특히 2023년 11월 발표된 글로컬대학 본지정 대학 10개 중 4개가 통합을 전제로 한 국립대학이었다는 점에서(교육부, 2023.11.13.) 지방의 사립대학에 대한 대규모 구조조정이 이루어질 것에 대한 우려가 언론을 통해 빈번하게 제시되었다. 교육부는 구조조정 사업이 아니라는 의견을 밝혔으나(박준이, 2023.11.13.), 이러한 배경을 통해 최근의 대학 통합에 관한 논의와 대학의 통합 시도는 교육부 주도의 아젠다 생성과 정책적 배경을 기반으로 함을 확인할 수 있다.

(단위: 기사 건수)



| 그림 3 | 대학 통합(통폐합) 관련 기사의 주요 키워드(2000~2023년)

2000년부터 2023년까지 보도된 대학 통합 혹은 대학 통폐합 관련 기사에서 가장 빈번하게 언급된 주요 키워드를 살펴보면 위의 그림과 같다. 가장 많이 언급된 단어는 '국립대'로, 우리나라의 대학 통합이 국립대를 중심으로 추진되고 실현되어왔음을 뒷받침한다. 앞서 살펴본 바와 같이, 전체 29건의 대학 통합 중 13건이 국립대의 통합이었으며 우리나라의 높은 사립대 비중을 고려하였을 때 국립대 통합이 비교적 빈번하게 발생한 것을 알 수 있다. 주요 키워드에 포함된 개별 대학 또한 충주대, 경상대, 공주대 등의 국립대학으로, 우리나라의 대학 통합 관련 논의가 국립대를 중심으로 이루어져왔음을 짐작해볼 수 있다.

이와 관련하여 '교육부, 교과부' 등의 키워드가 높은 언급 빈도를 보인 것은 우리나라가 정부주도적인 대학 통합의 특징을 가짐을 보여준다. 우리나라는 국립대뿐만 아니라 사립대의 통합에 관해서도 고등교육법 및 지침 등을 통해 엄격한 기준을 제공하고 있다(교육부, 2018.11.). 또한, 정책적 기조를 통해 대학 통합을 주도하기도 하는데, 2004년 참여 정부의 국립대 통합 정책과 2018년 기본역량진단 관련 대학 통합 장려, 2023년 글로컬대학의 통합 대학 선정 등이 이에 해당한다.

‘구조조정, 구조개혁, 경쟁력’과 같은 키워드는 대학 통합의 목적 및 배경과 관련된다. 앞서 선행연구를 통해 살펴본 바와 같이 대학 통합의 목적과 동기는 경제적 이익 개선, 시스템 차원의 중복과 비효율 제거, 대학의 경쟁력 강화 등 다양하며 국가적 배경에 따라서도 다양하다. 박도영, 이금배(2003), 강병운(2005) 등의 연구에서 밝힌 바와 같이 우리나라에서는 주로 구조조정의 차원에서 대학 간 통합이 논의되어 왔으며, 이 과정에서 경쟁력 제고가 이루어지도록 하는 것을 주요 목적으로 한다. 언론에서 관련 단어가 빈번하게 활용된 것 또한 이러한 배경과 연관된 것으로 살펴볼 수 있다.

4 대학 통합 단계별 과제

대학 통합은 고등교육 영역의 문제를 다루기 위한 도구로써, 정부 차원에서는 고등교육 시스템을 재구조화하여 효과성과 효율성을 높이고, 개별 대학 차원에서는 경쟁력을 높이기 위한 전략으로 활용되어 왔다(Pinheiro et al., 2016). 그러나 통합은 매우 복잡하고 장기적인 조직 혁신 과정으로(Cai et al., 2016), 통합에 참여하는 주체들은 추진 단계부터 통합 후 안정화 단계까지 수많은 과제들을 당면하게 된다. 대학 통합 과정에서는 분열이 발생할 가능성이 높고 단기적으로는 재정적·인적 차원의 큰 비용이 발생할 수 있다. 따라서 대학 통합에 앞서 각 단계에 따라 발생할 수 있는 과제와 어려움을 미리 파악하고 단기적인 비용과 장기적인 이점을 비교하여 통합의 실현 가능성과 필요성을 확고히 하는 과정이 중요하다.

본 장에서는 대학 통합의 단계에 따라 발생할 수 있는 과제와 쟁점을 살펴봄으로써 대학 통합을 준비하거나 참여하는 행정가와 통합 관련 정책을 수립하는 관계자들을 위한 기초자료를 제공하고자 한다. 단계별 과제를 도출하기 위하여 문헌분석과 대학 관계자 인터뷰를 진행하였다. '대학 통합, 대학 통폐합, higher education mergers' 등을 주제로 한 선행연구를 중심으로 문헌분석을 수행하여 대학 통합의 단계와 그에 따른 과제를 연역적으로 도출하였다. 단, 국내의 대학 통합 혹은 통폐합 관련 선행연

구가 비교적 미흡하여(이종원, 박대권, 2020), 실질적인 국내 맥락을 반영하기 위한 자료의 보완이 필요하였다. 이에 통합의 경험을 가지고 있는 대학의 관계자를 대상으로 한 인터뷰를 진행하여 단계별 과제 도출 및 보완에 활용하였다. 인터뷰에 참여한 대상자는 총 3명으로, 대학 통합 과정을 직접 경험했거나, 현재 추진하고 있는 대학의 관계자로 선정하였다. 연구자가 구성하고 전문가 검토를 받은 질문지를 활용하여 서면조사를 진행하였으며, 필요한 경우 유선으로 보충 답변을 요청하였다. 질문지는 1) 대학 통합 배경 및 목적(추진 배경과 이유, 목적과 비전의 실현 정도), 2) 대학 통합 과정(학교와 학과가 경험한 어려움, 해결하기 위한 전략과 성공 여부), 3) 대학 통합 성과(전반적인 평가, 대학에 미치는 영향 등)의 세 영역으로 구성되었다.

대학 통합의 단계는 Cai와 그의 동료들(2016)의 연구와 Skodvin(1999)의 연구에 기반하여 '대학 통합 추진 → 통합 과정 → 통합 후'로 구분하였다. 특히 Skodvin(1999: 69)은 대학 통합이 한 시점의 '이벤트'가 아닌 '과정'임을 강조하였다. Cai와 그의 동료들(2016) 또한 대학 통합을 역동적인 제도화 과정으로 이해할 필요가 있다고 보며 세 개 단계로 통합을 구분하였다. 이러한 연구들은 공통적으로 대학 통합을 실제로 수행하는 주체들이 장기적인 과정으로서 통합을 이해하고 참여할 필요가 있음을 강조하고 있다. 이러한 관점을 토대로 대학 통합 과정의 단계별 과제를 살펴보면 다음과 같다.

가. 대학 통합 추진 단계에서의 과제

1) 대학 통합의 실질적 필요성에 관한 검토

대학 통합에 앞서 가장 중요한 것은 통합이 해당 대학, 혹은 우리의 고등교육 시스템에 실제로 필요한, 최선의 전략인지 판단하는 것이다. 고등교육기관의 통합을 국제적인 맥락에서 연구해 온 Harman과 Harman(2003)은 통합이 대학과 고등교육 시스템에 상당한 이점을 제공할 수 있음에도 오직 통합만이 최선이 아니며 다양한 기관 간 협업 방식을 통해 경쟁력을 강화할 수 있음을 강조하고 있다. 대학 통합은 개별 대학의 경쟁력을 강화하고 고등교육 체제의 효율성을 개선하는 효과적인 방법이지만 유일한 방법은 아니다. 따라서 대학 통합을 추진하기에 앞서 다양한 대안을 폭넓게 검토할 필요가 있다.

대학 관계자와의 인터뷰에서도 대학 통합에 대해 매우 신중히 접근할 필요가 있음이 언급되었다.

> 통합 자체가 경쟁력 제고를 가져오지 않기 때문에, 어떠한 통합 모델을 적용할 것인가에 대해 신중히 검토할 필요가 있다.
>
> -A대학 관계자

> 통합 후 시너지 효과가 없으면 하향 평준화로 오히려 입시홍보에 어려움에 처할 수 있다는 우려가 있었다.
>
> - C대학 관계자

일반적으로 대학 통합이 실질적으로 수행되기 시작한 시점부터의 갈등 관리와 문제 해결에 관심을 가지지만, 이에 앞선 '계획 수립(planning), 협상(negotiation), 준비(preparation)' 과정이 성공적인 대학 통합에 지대한 영향을 미친다(Pinheiro et al., 2016). 이러한 단계는 몇 년이 소요되며 그 결과가 반드시 통합으로 이어진다고 확신할 수도 없다. 대학의 위기 해결과 경쟁력 강화라는 기본적인 목표를 달성하기 위한 전략으로써 대학 통합이 최선의 선택인지에 대한 판단이 매우 긴 기간의 논의와 검토를 통해 이루어져야 할 것이다.

2) 대학 통합의 유형 파악 및 맞춤형 전략 수립

앞서 2장에서 살펴봤듯이 대학 통합의 유형은 크게 5가지 기준에 따라 분류해볼 수 있다. 이러한 유형을 분류해보는 것은 '누가 통합 과정의 주도권을 가져가는가, 대학 통합의 예상 효과는 무엇인가, 대학 통합 과정에서 어떤 문제가 발생할 수 있는가' 등과 같은 주요 질문에 답을 제공할 수 있다는 점에서 중요하다. 통합의 유형에 따라 경험할 수 있는 주요 어려움이나 과제가 다르기 때문에, 통합을 추진하는 단계에서 통합의 유형을 어느 정도 파악하고 전략적으로 접근하는 것이 필요하다.

앞으로 우리나라에서 추진될 대학 통합의 유형과 관련하여 두 가지 쟁점을 살펴볼 수 있다. 우선 자발성 여부에 따른 자발적 통합과 비자발적 통합의 구분이다. 통합의 자발성 여부는 '누가 통합을 주도하는가'와 관련된 유형 구분으로, 대학 통합의 성격과

성공 여부를 결정하는 가장 중요한 지점으로 논의되어 왔다(Skodvin, 1999; Harman & Harman, 2003). 그러나 실제 현장에서는 온전히 자발적인 통합이 이루어지는 것은 현실적으로 어려운데, 예를 들어 정부 재정지원과 같은 경제적 인센티브에 의해 통합을 수행하는 경우, 대학이 자발적으로 통합을 추진하였다고 하더라도 온전히 대학만의 판단이라고 보기는 어렵다. 이러한 맥락에서 Aagaard et al.(2016)은 '강요된 자발적(Forced Voluntary)' 통합이라는 수정된 개념을 제시하였는데, 우리나라의 사례 또한 이러한 새로운 개념으로 이해할 수 있을 것이다. 2004년 이후 참여정부에 의해 주도되었던 국립대 통합은 하향식의 비자발적 통합의 성격이 강했다. 그러나 2018년의 기본역량진단과 연관된 대학 통합 장려 기조와 2023년 글로컬대학을 통한 통합 시도는 대학의 자발적 통합을 장려하고 있으나, 정책적 기조에 의한 강요된 자발적(Forced Voluntary) 통합에 가깝다. 대학 관계자 인터뷰에서도 기본적인 추진 배경은 "학령인구감소에 대응하는 대학 경쟁력 확보"이지만, "글로컬사업"을 통한 "과감한 재정투자 및 규제혁신 지원"이 있었기에 통합을 추진하게 되었다고 밝히고 있다. 정부의 정책적 기조가 대학 통합 추진에 어떠한 영향을 주고 있는지, 그리고 그 과정에서 대학이 어느 정도의 주도권을 확보할 수 있는지 면밀히 판단할 필요가 있다.

두 번째로, 단일 영역 통합과 수평적 통합이 증가할 것으로 보이며, 이 과정에서 새로 대두될 문제를 대비할 필요가 있다. 기존에는 우리나라에서 2년제와 4년제 대학이 통합하는 범 영역 통합이 대부분을 차지했다면, 글로컬대학 선정을 통해 통합을 추진하고 있는 4개교 중 3개(강원대-강릉원주대, 안동대-경북도립대, 충북대-한국교통대)는 단일 영역 통합에 해당한다[7]. 4년제 대학과 4년제 대학 간의 통합은 2000년 이후 우리나라에서는 단 두 건만 이루어졌을 정도로 그 사례가 적다. 규모가 큰 4년제 대학(universities) 간 통합은 전 세계적으로도 비교적 흔하지 않은데(Harman & Harman, 2003), 이는 우리나라가 앞으로 일반대 통합을 추진하며 당면할 문제에 대한 선례가 부족하다는 의미이기도 하다. 이와 더불어, 4년제 종합대학 간 통합이 늘어날 것으로 예측되므로, 이는 곧 수평적 통합의 증가를 의미한다. 유사한 학문분야

7) 부산대-부산교대 또한 글로컬대학으로 선정되어 통합을 추진하고 있는데, 일반대학과 교육대학이라는 미션과 역할이 다른 기관의 통합이라는 점에서 범 영역 통합으로 구분함

간 통합을 의미하는 수평적 통합은 기존의 대학에서 운영해오던 학문의 규모와 전문성을 강화할 수 있는 기회이기도 하나, 더 많은 중복 학과의 축소와 규모의 조정이 필요하다.

한편, 단일 영역 통합과 수평적 통합이 기대만큼의 유의미한 성과와 시너지를 내지 못할 수도 있다는 우려가 해외 선행연구를 통해 지속적으로 제시되어 왔다. Skodvin(1999: 75)는 통합에 참여하는 대학 간 차이가 클수록 통합이 성공적이라고 언급했으며, 유사한 규모의 대학이 새로운 대학으로 신설 통합(consolidation)하는 경우 규모의 경제를 이루기 어려워 시너지를 내기 어렵다는 실증 연구도 있다(Liu et al., 2018). 통합은 결국 더 나은 조직을 만들기 위해 보완적인 시너지 효과를 내는 것이 중요하다. 그러나 우리나라에서 최근 단일 영역 통합과 수평적 통합이 늘어날 것으로 예측되고 있어, 비교적 기관 간 차이로부터의 보완적 성격은 약화될 수 있다. 따라서 통합의 목표와 비전 수립 과정에서 기관 간의 보완적인 역할과 특성화에 더욱 집중할 필요가 있다.

나. 대학 통합 과정 단계에서의 과제

1) 명확한 목적/비전 수립과 효과적인 리더십 강조

모든 선행연구에서 강조하고 있듯이 대학 통합은 매우 긴 시간이 소요되는 어려운 과정이다. 특히 대학은 독특한 특성과 역사를 가진 특수한 조직이라는 점에서 대학 간 통합은 더욱 복잡하고 어렵다(Rocha et al., 2019). 따라서 이러한 어려운 과정을 성공적으로 이끌어갈 수 있는 명확한 목적을 수립하여 구성원과 공유할 수 있어야 한다.

> 대학 통합의 구체적인 목적을 정하지 못하면 구성원 동의를 이끌어 내기 어려우므로 단기 목적, 중장기 목적을 명확히 설정할 필요가 있다.
>
> – C대학 관계자

> 원칙의 제시와 준수가 중요하다.
>
> –B대학 관계자

통합의 목적과 비전은 개별 대학이 속한 환경적 배경과 기관 특수성에 따라 다양하게 정의될 수 있으나, 선행연구에서는 고등교육의 본질, 즉 학문에 기반한 방향성 설정이 중요하다고 언급하고 있다(Carlson, 1994, Cai et al., 2016: 17에서 재인용). 교육과 연구의 두 가지 측면 모두에서 더 나은 조직을 만들고자 하는 것이 통합의 궁극적인 목표가 되어야 하며, 이에 기반하여 단기 및 중장기 목적을 각각 구체적으로 수립할 필요가 있다. 한편, 이러한 과정을 효과적으로 이끌어갈 수 있는 리더십은 통합의 성패를 결정하는 가장 중요한 요인 중 하나이다. 리더십은 대학 통합의 추진부터 구성원의 설득, 대학 간 협상, 통합 후 공동 문화 형성에 이르는 모든 과정에서 지대한 영향을 미친다(Cai et al., 2016; Harman & Harman, 2003).

> (대학이 경험한 어려움을 해결하기 위해) 통합 대학 총장의 책임과 리더십이 강조되었다. 통합 실행과 동시에 통합 대학교 총장이 모든 학사운영을 책임지게 됨을 강조하면서 리더십을 발휘하였다.
>
> -C대학 관계자

> 성공요인으로는 우선 재단의 강한 리더십 … (을 꼽을 수 있다.)
>
> -A대학 관계자

리더십의 형태는 다양할 수 있겠으나, 대학 관계자와 선행연구들에서 공통적으로 강조하는 것은 구성원과 이해관계자에게 확신을 줄 수 있는 책임감 있는 리더십이다. 앞서 통합의 목적이 학문에 기반을 둘 필요가 있다고 언급하였으나, 동시에 총장과 이사회로 대표되는 대학의 리더십은 일종의 기업가적인 비전(entrepreneurial vision)을 제시할 필요가 있다(Harman & Harman, 2008). 다양한 이해 관계자들이 연관된 통합을 성공적으로 이끌어가기 위해서는 통합의 비전을 개념적으로 명확하게 제시하고 이를 효과적으로 구성원에게 공감시킴으로써 불필요한 소문과 부정적인 평판으로부터 대학을 굳건히 결속시킬 수 있는 리더십이 반드시 필요하다.

2) 대학 구성원의 합의 도출

대학 구성원 간의 합의는 대학 통합의 과정에서 가장 다루기 어렵지만, 성공적인 통합을 위해 가장 중요한 요인이다. 국내에서도 대학 통합에 반대하는 교수, 학생 등 구성원의 반대로 통합이 무산되거나 차질을 빚는 경우가 빈번하게 발생하고 있다(구희천, 2011.05.20.; 최예린, 2022.02.27.; 장윤서, 2023.09.25.). 인터뷰에 참여한 대학 관계자들 모두 대학 구성원 및 동문의 반대를 극복하는 것이 중요한 과제였음을 언급하였다.

> ○○대학(4년제 대학)과 △△(2년제 전문대학) 통합 시, ○○대학의 교수들과 학생들, 동문들의 반대를 극복하는 것도 쉽지 않은 과제였음 … 교수 및 학생들의 반발을 극복하기 위해서 오랫동안 설득과정이 진행되었고, …
>
> -A대학 관계자

> (대학 통합 추진하고 있는 현재 가장 큰 어려움은) 구성원 모두의 통합에 대한 관심 이끌기, 필요성 공감이다.
>
> -B대학 관계자

대학 통합에서 갈등이 빈번하게 발생하고 해결되기 어려운 이유는 자율성을 기반으로 하는 대학의 조직 특성상 이해관계자 간의 갈등 관계가 많고 복잡하기 때문이다(김가람, 이일용, 2016). 그럼에도 불구하고 대학 내외 갈등을 적절히 해소하고 대학 구성원의 참여와 합의를 이끌어내는 것이 중요한 이유는 대학 구성원이 통합을 실현하는 참여자가 되기 때문이다. 통합은 매우 노동집약적이고 많은 스트레스를 동반하므로(Pinheiro et al, 2016: 3), 대학 구성원에게 매우 도전적인 과정이다.

대학 구성원의 설득과 협의 도출을 위해서는 대학 통합의 '성공 가능성'을 구성원에게 설득하고자 하는 관점에서 접근해야 한다. 앞으로 수행하고자 하는 대학 통합의 성과가 얼마나 설득력 있는지, 대학 통합의 성공 가능성은 어느 정도인지에 대해 구성원에게 명확히 설명하고 이를 통해 그들이 무엇을 얻을 수 있는지에 대해 설득할 수 있어야 한다. Cai와 그의 동료들은 대학 통합의 이론적 모형을 제안하면서

Levine(1980)의 개념을 빌려 수익성(Profitability)이 대학 통합에 지대한 영향을 미치는 요인임을 주장하였다(Cai et al., 2016: 16-17). 이때 수익성(Profitability)은 대학 통합이 성공적으로 제도화되었을 때 참여자가 얻을 수 있는 혜택에 대한 '인식'을 의미한다. 이때의 수익은 경제적인 것과 비경제적인 것을 모두 아우르는데, 중요한 것은 이러한 수익이 비교적 측정이 어렵기 때문에 결국 통합 과정의 이해관계자가 얼마나 통합의 예상되는 성과를 신뢰하는지 여부로 결정된다. 결국, 대학 통합에 관하여 구성원의 동의와 참여를 얻기 위해서는 통합의 구체적인 성과와 비전, 이를 통해 구성원이 얻을 수 있는 것에 대해 설득력 있게 설명할 필요가 있다.

한편, 학생은 교수와 직원과는 조금 다른 성격의 주체로 이해할 필요가 있다. Ripoll-Soler과 de-Miguel-Molina(2019: 265)은 학생을 대학 통합 과정의 참여자가 아닌 이해관계자로 이해해야 한다고 주장하였다. 대학 통합이 학생들의 대학 경험과 졸업 후 진로 등에 지대한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 학생이 중요한 이해관계자이며 그들의 목소리를 충분히 반영하는 것은 중요하다. 그러나 이들은 졸업 후 대학을 떠난다는 본질적인 특성을 가지므로 통합의 참여자로 보기는 어렵다. 따라서 학생들을 설득하는 과정에서도 참여자가 아닌 이해관계자로서 학생들의 특수성을 이해하고 그들이 대학 통합을 통해 얻을 수 있는 성과를 충분히 설명할 수 있어야 할 것이다. 인터뷰에 참여한 대학 관계자는 학생들에게 대학이 변화를 경험하더라도 그들에게 제공될 교육이 연속성을 가진다는 것을 설득한 것이 도움이 되었다고 언급하였다.

> 입학할 당시와 동일하게 교육과정이 보장되고 졸업하게 된다는 사실을 설명하고 … 지속적인 설득 과정(을 거쳤다.)
>
> – C대학 관계자

다. 대학 통합 후 단계에서의 과제

1) 통합 대학의 문화 형성

많은 선행연구들은 대학 통합 후 성공적인 안정화를 위해 문화적 통합이 무엇보다 중요함을 강조하고 있다(Harman & Harman, 2003; Cai et al., 2016; Rocha et al.,

2019). 통합 후 대학의 새로운 목표와 가치, 규범에 통합 전 대학과 그 구성원이 충분히 공감하고 이해할 수 있어야 한다. 또한 새로운 대학에 구성원들이 문화적으로 통합되고, 신뢰와 충성심(loyalty)을 가지는 것이 중요하다(Harman & Harman, 2003).

조직 특성이 다른 두 대학이 통합하는 경우에는 통합 전 대학 간 문화나 가치가 충돌하지 않는지 충분히 살펴보아야 하며, 충돌할 수 있는 문화와 가치, 규범을 통합 과정에서 충분히 융합시킬 수 있어야 한다. Cai와 동료들(2016: 16)은 이를 양립가능성(compatibility)의 개념으로 설명하였는데, 통합 전 두 대학의 통합에 대한 규범, 가치, 목표가 유사하고 공존이 가능한 수준일수록 통합 과정의 반발이 적다고 주장하였다. 그 중에서도 대학의 경우 문화적 공존 가능성이 대학 통합 성과에 지대한 영향을 미친다고 보았다. Harman & Harman(2003: 37)은 대학 간 통합이 조직 수준에서 충분히 수익성이 있고 양립 가능해보이더라도, 문화적 차이가 통합을 실패로 이끄는 방해 요소가 될 수 있음을 강조하였다.

문화적 차이로 인한 어려움이나 갈등은 통합에 참여하는 대학 간 차이가 클수록 강하게 나타날 수 있다. 특히 다른 고등교육 영역의 기관이 통합하는 범 영역 통합이나 학문적 초점이 다른 기관 간의 통합인 수직적 통합에서 문화적 통합은 더욱 어렵고 중요한 과제이다.

> 4년제와 전문대 교수 및 학생이 같이 통합된 학과들이 가장 큰 어려움을 겪었다. 각기 다른 입장, 문화 등을 가지고 있었고, … 교수 문제는 결국 해당 교수들이 퇴직할 때까지 지속되는 문제가 있었다.
>
> – A대학 관계자

Harman(2002)은 대학 간 사명과 가치가 다른 기관에서 문화적 차이가 발생할 수 있는 다섯 가지 측면을 제시하였는데, 학문적 역할, 전문성 충심(professional loyalties)[8], 교육과 연구 간 중요도 인식 차이, 보상 구조, 거버넌스가 이에 포함된

8) 전문성 충심(professional loyalties)은 조직에 대한 충심의 한 유형으로, 전문직 집단의 구성원이 전문직의 사회적 목표, 윤리적 기준 등에 가지는 인식에 기반함. 조직 구성원이 자신의 조직에 대해 느끼는 충심인 '조합주의 충심'과 구분됨(전대석, 김태경, 2016)

다[9]. Harman(2002)과 Harman & Harman(2003)은 대학 구성원의 가치의 차이가 문화적 차이를 만들 수 있으며, 이를 관리자 급에서 적절히 파악하고 통합 과정에서 고려할 필요가 있다고 강조한다. 기존의 대학이 무엇을 중시하며 구성원에게 어떠한 역할을 부여해왔는지, 어떠한 거버넌스를 가지고 있는지가 통합 과정은 물론 통합 후 새로운 대학의 문화 형성에도 영향을 미친다. 기존 대학의 문화를 충분히 이해하고 유지하는 것 또한 중요하지만, 대학 통합을 조직 혁신의 관점에서 이해한다면 새로운 조직의 새로운 문화를 형성하는 것 또한 효과적인 방법이다. 통합 대학의 새로운 정체성(identity)을 만들고 그에 맞는 새로운 문화를 형성함으로써 장기적으로 문화의 통합을 이룰 수 있을 것이다.

2) 대학 통합의 성과 설정 및 평가

대학 통합이 호주와 영국을 비롯한 외국에서는 1960년대부터 활용되어 왔을 정도로 오래된 전략적·정책적 방법이지만(Skodvin, 1999), 조직 전환(organizational transformation)으로서 통합의 역동적인 과정에 대한 이해는 여전히 충분하지 않다(Pinheiro et al., 2016). 특히 통합 이후 조직과 고등교육 시스템 수준의 중장기적인 효과와 성과가 명확히 밝혀지지 않았는데, 통합의 성과와 영향을 측정하고 평가하는 것이 매우 까다롭고 도전적인 일이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 대학 통합의 성과를 설정하고 이에 맞추어 중장기적 평가를 진행하는 것은 매우 중요하다. 대학 통합이 대학 기관 수준은 물론 고등교육 시스템 전반에 영향을 미치며, 대규모의 경제적·인적·사회적 비용을 초래하는 변화이기 때문에 통합의 효과성을 면밀히 검토하고 이후의 정책과 통합 사례에 반영할 필요가 있다. 또한 개별 대학 수준에서도 통합 추진 시 수립한 새로운 비전과 목표가 충분히 달성되고 있는지, 통합 이후 충분히 경쟁력이 강화되었는지, 아니라면 어떠한 보완과 수정이 필요한지 판단할 필요가 있다.

9) Harman(2002: 98)이 제시한 다섯 개 측면은 연구 중심의 대학(universities)과 교육 중심의 대학(colleges)의 교원이 가지는 다른 가치의 예로 설명하고 있음. universities의 교원들은 주어진 역할이 비교적 모호하고, 학문, 학계, 그 사회에 대한 전문성 충심(professional loyalty)을 가지고 있으며 승진과 학계에서의 인정은 연구 성과에 기반함. 반면, colleges의 교원에게는 비교적 명확한 역할이 부여되며 연구보다는 교육의 중요성이 더욱 강조됨. 보다 자세한 내용은 Harman(2002: 98)의 Table 1 참고

대학 통합 자체가 대학 경쟁력을 제고하는 데는 한계가 있었다. 급변하는 대내·외 환경 변화 속에서 통합 후 편제완성 시까지 학과 구조개선, 특성화, 지역사회 연계 등 지속적인 노력이 필요(하다고 생각한다.)

- C대학 관계자

사실 성공적인 통합이 무엇인지 정의내리는 것은 고등교육의 본질 상 매우 어렵다. 회계 지표에 기반하여 성과를 평가하는 경영 부문과 달리 고등교육 내에서 통용되는 통합의 성과 지표는 부재한데, 일반적으로 고등교육의 역할이자 성과로 보는 교육과 연구의 측정이 본질적으로 어렵기 때문이다. 또한, 제도주의 조직론의 관점에서 고등교육기관은 제도적 환경의 압력으로부터 정당성을 확보하는 것이 생존에 유리하기 때문에, 효율성보다 정당성 확보를 기관의 가치이자 통합의 성과로 바라보는 경향이 있다(Cai & Yang, 2016; DiMaggio & Powell, 1983).

대학 통합 성과를 평가한 기존 사례와 연구를 중심으로 통합 성과 지표 설정과 평가에 활용할 수 있는 기준을 참고해보면 다음과 같다. 우선 Cai와 Yang(2016: 76)은 중국의 대학 통합을 연구한 선행연구를 기반으로 대학 통합 성과 평가 기준을 5개로 요약하여 제시하였다. 그들에 따르면 1990년대에는 '규모의 경제'를 성과 기준으로 보았는데, 주로 기관 당 학생 수로 측정하였다. 그 이후에는 '경제적 수익(연구자 규모, 연구비, R&D 지출 등)'이나 '학문적 역량과 성과 강화(연구 프로젝트 수와 재정지원, 1인당 연구비, 연구 성과, 대학 평가 순위 등)'으로 평가한 연구들이 발표되었다. 또한 '조직 통합 수준(조직 구조, 절차의 통합 등)'과 '교직원 통합 수준'과 같은 기준도 활용되었다고 밝히고 있다.

한편, 연구 성과와 생산성은 대학 통합의 성과로 빈번하게 활용되는 기준 중 하나이다. 앞서 Cai와 Yang(2016)이 언급한 바와 같이 연구 성과는 중국의 대학 통합 평가 기준으로도 자주 활용되고 있다. 한편, 노르웨이와 중국의 사례를 통해 대학 통합이 연구 성과에 유의미한 영향을 미치는지 살펴본 Liu와 동료들의 연구(2018)에서는 대학의 연구 성과를 1년간 소속 교수가 발표한 논문 수의 로그값으로 측정하여 활용하였다. 미국의 사례로 통합이 교수 연구 생산성에 미치는 영향을 본 Slade와

동료들의 연구(2022)에서도 동료평가를 받는 저널에 최근 5년간 게재한 논문 수를 연구 생산성 변수로 활용하고 있다. 다만, 이러한 지표는 최소 한 개 이상의 연구중심대학이 통합에 참여했을 때 유의미한 지표로 활용될 수 있으며, 통합 참여 대학의 기관 특성과 사명, 통합의 목적 등에 따라 교육 성과가 우선시될 수 있다.

세계 대학 평가에서의 순위 또한 최근 더욱 주목받고 있는 대학 통합 성과이다. 대학 통합의 주요 목적 중 하나는 국가 내에서, 그리고 세계 수준에서의 위치를 강화하는 것이다(Rocha et al., 2019; Ripoll-Soler & de-Miguel-Molina, 2019). 세계대학 평가의 유명세가 높아짐에 따라 이러한 평가에서 순위를 개선하고 경쟁력을 높이기 위한 통합도 증가하고 있다(Pinheiro et al., 2016: 3). Docampo와 동료들의 연구(2015) 또한 대학 통합이 세계대학 학술순위(ARWU 또는 Shanghai ranking)에 어떠한 영향을 미치는지 프랑스 사례를 통해 밝힌 바 있다.

이처럼 대학 통합의 성과는 다양한 관점에서 정의되고 평가될 수 있으나, 중요한 것은 통합 후 대학의 비전과 목표가 얼마나 달성되고 있는가에 대한 것이다. 따라서 대학이 통합 과정과 후에 이루고자 하는 성과 기준을 스스로 설정하되, 이 과정에서 대학의 기관 특성과 통합 유형 등이 충분히 고려되어야 한다. 한편, 정책적으로 대학 통합이 추진되고 장려되는 경우, 정책의 목적과 이루고자 하는 고등교육 시스템의 거시적인 변화를 명확히 설정해야 한다. 고등교육 정책의 목표는 포괄적이고 모호한 경우가 많기 때문에 달성 여부의 판단이 어렵지만(Cai & Yang, 2016), 중요한 것은 통합을 장려하는 정책이 고등교육 시스템의 전반적인 변화를 예측하고 계획하여 수행되어야 한다는 것이다. 더 나아가 대학과 정부가 대학 평가의 성과를 평가하고 자체적인 기준을 설정하는 것을 돕기 위해 우리나라 고등교육의 맥락을 반영한 성과 기준을 지속적으로 연구하고 도출할 필요가 있다.

5 결론 및 시사점

본 연구는 국내 대학 간 통합에 대한 이론적 및 실증적 이해를 돕고, 앞으로 추진될 대학 통합의 성공적인 진행을 위한 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 수행되었다. 이를 위하여 2000년 이후 국내 대학 통합 사례의 추이와 특징에 대한 분석을 진행하였으며, 대학 통합 단계별 과제와 쟁점을 제시하였다.

연구결과를 토대로 몇 가지 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 대학은 장기적인 전략 수립의 관점에서 대학 통합을 이해하고 추진할 필요가 있다. 많은 선행연구들에서 지적하고 있듯이, 대학 통합이 가진 이점에도 불구하고 분열을 발생시킬 가능성이 높고 재정적·인적 차원의 비용도 단기적으로 크게 발생한다. 따라서 단순히 일시적인 기회를 확보하는 차원에서 통합을 시도하는 것은 매우 위험할 수 있다(이종원, 박대권, 2020). 통합을 한 시점에 마무리되는 사건이 아닌 장기적인 과정으로 이해하는 것이 중요하다(Skodvin, 1999; 변수연, 채재은, 2018). 또한 대학 통합이 어떻게 하면 경쟁력 강화 전략으로써 가장 효과적일 수 있는지에 대한 근본적인 질문과 함께 통합이 추진되고 실행되어야 할 것이다. 단순히 위기를 타개하기 위한 미봉책이 아닌, 전략적인 통합(strategic merger)을 이루기 위한 장기적인 계획이 필요하다(Harman & Harman, 2003).

이러한 장기적인 관점에서의 통합 추진은 정부 정책에 있어서도 중요하다. 완전한 화학적 통합은 사실 굉장히 긴 시간이 소요되는 과정이다. 미국과 유럽 일부 국가에서는 대학 간 통합이 온전히 자리 잡는 데 10년 이상이 소요된다고 보는 연구들도 있다(Skodvin, 1999, Rocha et al., 2019). 그러나 우리나라의 정부 정책은 비교적 단기적인 관점에서 통합을 장려하고 있는 것으로 보인다. 가장 적극적으로 정부 주도의 통폐합을 추진하였던 2004년 참여정부의 국립대학 통폐합 사업과 대학 구조개혁 선도대학 지원사업은 미충원분 줄이기에 불과한 단순 통합이라는 비판을 받았으며(유현숙 외, 2009), 이후의 정책 기조에서 통합 시도는 크게 감소하였다. 최근의 글로컬

대학에서 통합 추진 대학이 선정에 유리하다는 의견이 나오고 있지만, 이들 대학이 사업 기간 안에 통합을 반드시 추진해야한다는 기준이 오히려 성급하고 불완전한 통합을 촉진할 수 있다는 점이 우려된다. 대학 통합이 개별 대학과 고등교육 시스템에 미칠 수 있는 영향에 대해 정부가 명확히 이해하고, 보다 장기적이고 거시적인 관점에서 일관된 정책적 접근을 취할 필요가 있다.

한편, 대학 간 통합에 있어 정부의 역할은 무엇이어야 하는가에 대한 본질적인 고민도 동반되어야 한다. 정부 주도의 대학 통합은 일본, 중국, 핀란드, 노르웨이 등 타 국가에서도 살펴볼 수 있으나(Liu et al., 2018; Harman & Harman, 2003; 채재은, 변수연, 2019), 우리나라는 단순히 국공립대의 통합을 정부가 주도할 뿐만 아니라 사립대학 통합의 평가 및 승인 수준까지 교육부가 제시하고 있다. 그러나 이 과정에서 통합이 고등교육 시스템 전반을 재구조화하는 거시적인 도구로 고려되기보다는 단기적으로 정원을 감축하는 구조조정의 차원에서만 활용되고 있다. 정부가 대학 간 통합을 고등교육 시스템 개편의 도구로 활용하고자 한다면, 통합이 가장 효과적이고 적절한 도구인지에 대한 논리적인 판단과 함께 거시적인 비전과 장기적인 계획이 함께 제시되어야 할 것이다. 국립대 통합과 관련하여서는 단순히 기관 수와 입학 정원 축소와 같은 정량적인 목표 외에 질적 성장을 위하여 국립대 역할을 재정의하는 과정이 필요하다(채재은, 변수연, 2019). 사립대학의 통합과 관련하여서는 대학교육의 질적 개선이라는 목적을 달성하기 위하여 정부가 어떠한 역할을 수행할 것인지 명확히 정의할 필요가 있다. 정부가 지원적 역할을 수행할 것인지, 혹은 보다 적극적이고 계획적으로 대학 통합을 주도할 것인지에 따라 대학의 통합 전략과 형태도 달라질 것이다.

마지막으로, 우리나라만의 독특한 대학 통합 특징을 반영한 이론적 모델의 개발이 필요하다. 대학 통합은 각 국가의 맥락과 고등교육 시스템의 특징, 정책적 기조에 따라 그 형태와 특징이 달라지므로, 국가 간 특징을 밝히거나 국가별 비교를 수행한 연구가 많다(Rocha et al., 2019). 그러나 우리나라는 여전히 대학 간 통합에 관한 연구가 많이 이루어지지 않았으며, 거시적인 차원에서 우리나라 고등교육기관의 통합 특징을 살펴본 연구는 부재하다. 대학 통합은 고등교육의 양적 팽창을 이룬 모든 국

가에서 중요한 체제 재구조화 방법으로 여전히 활발히 활용되고 있다. 최근 미국에서는 학령인구 감소와 코로나19의 여파로(Yao, 2020), 유럽에서는 고등교육기관의 재정적 어려움과 국고의 부담 등을 이유로(Pinheiro et al., 2016) 고등교육기관 통합이 다시 활발히 이루어지고 있다. 이러한 흐름은 우리나라에서도 마찬가지이다. 고등교육의 규모가 확대됨에 따라 구조조정, 재규모화의 필요성은 20년째 논의되고 있으며 최근 통합이 다시 중요한 전략적 수단으로 대두되었다. 앞으로 우리나라에서 추진될 대학 통합의 성공적인 실행을 위하여 우리나라의 독특한 맥락을 반영한 이론적 모델의 개발이 반드시 필요하며, 이를 위한 대학 통합 관련 연구가 더욱 활발히 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

강병운(2003). 대학 구조조정 및 M&A 활성화를 위한 지원 방안. 제 14회 대학교육 정책포럼 – 대학 M&A시대, 어떻게 대처할 것인가, 35-56.

강병운(2005). 고등교육 경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방향과 과제. 교육행정학연구, 23(2), 421-446.

교육과학기술부(2011.07.11.). 교과부, 경원대·가천의과학대 통·폐합 승인. 보도자료.

교육부(2018.11.). 사립대학 통·폐합 신청 안내서.

교육부(2022.12.30.) 대학설립운영규정 전부개정(안).

교육부(2023.06.20.). 대학 내·외부 벽을 허물고 대학개혁을 선도할 글로컬대학 예비지정 결과 발표. 보도자료.

교육부(2023.11.13.). 과감하게 벽을 허무는 대학개혁을 선도할 2023년 글로컬대학 본지정 평가 결과 발표. 보도자료.

교육부, 한국교육개발원(2022). 2022년 간추린 교육통계.

교육부, 한국교육개발원(2023). 대학교육통계.

교육인적자원부(2005.09.28.) 대학별 특성화를 위한 구조개혁에 800억원 지원. 보도자료.

김가람, 이일용(2016). 소규모학교·국립대학 통폐합 과정의 갈등 네트워크 구조 특성 분석. 교육정치학연구, 23(3), 49-73.

박도영, 이금배(2003). 국내대학의 통합사례와 그 시사점. 제 13회 대학교육 정책포럼 – 한국 고등교육의 위기와 대학 M&A, 17-26.

변수연, 채재은(2018). 전문대-4년제 통합을 겪은 교수들의 경험 탐색을 통한 대학 통합의 현상 분석. 한국교육학연구, 24(2), 167-194.

유현숙, 김미란, 이정미, 최정윤(2009). 고등교육 경쟁력 제고를 위한 대학 구조조정 방안 연구. 한국교육개발원.

이종원, 박대권(2020). 대학통폐합 과정에 대한 신제도주의적 분석. 미래교육학연구, 33(2), 73-96.

이현청(2003). 고등교육환경변화와 대학 구조조정 전략. 제 13회 대학교육 정책포럼 – 한국 고등교육의 위기와 대학 M&A,3-16.

전대석, 김태경(2016). 전문직업성의 자율규제와 충심의 개념. 인문과학, 62, 239-272.

채재은, 변수연(2019). 핀란드와 노르웨이의 대학 통폐합 사례 분석 및 정책적 시사점. 디지털융복합연구, 17(8), 61-69.

채재은, 전윤구(2018). 미국 대학의 통폐합이 교직원 고용관계에 미친 영향과 노동법적 시사

점. 노동법논총, 42, 241-278.
최강식, 이보경(2017). 대학정원정책을 중심으로 본 한국의 대학구조개혁정책의 변화와 쟁점. 교양교육연구, 11(1), 313-363.
Aagaard, K., Hansen, H. F., & Rasmussen, J. G. (2016). Different Faces of Danish Higher Education Mergers. In: Pinheiro, R., Geschwind, L., Aarrevaara, T. (eds) *Mergers in Higher Education.* Higher Education Dynamics, vol 46. Springer, Cham.
Cai, Y., & Yang, X. (2016). Mergers in Chinese Higher Education: Lessons for Studies in a Global Context. *European Journal of Higher Education, 6*(1), 71-85.
Cai, Y., Pinheiro, R., Geschwind, L. & Aarrevaara, T. (2016). Towards a Novel Conceptual Framework for Understanding Mergers in Higher Education, *European Journal of Higher Education, 6*(1), 7-24.
DiMaggio, P. J., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review, 48*(2), 147-160.
Docampo, D., Egret, D. & Cram, L. (2015). The Effect of University Mergers on the Shanghai Ranking. *Scientometrics,* 104, 175-191.
Harman, G., & Harman, K. (2003). Institutional Mergers in Higher Education: Lessons from International Experience. *Tertiary Education and Management*, 9, 29-44.
Harman, G., & Harman, K. (2008). Strategic Mergers of Strong Institutions to Enhance Competitive Advantage. *Higher Education Policy,* 21, 99-121.
Harman, K. (2002). Merging Divergent Campus Cultures into Coherent Educational Communities: Challenges for Higher Education Leaders. *Higher Education,* 44, 91-114.
Liu, Q., Patton, D., & Kenney, M. (2018). Do university mergers create academic synergy? Evidence from China and the Nordic Countries. *Research Policy,* 47, 98-107.
Pinheiro, R., Geschwind, L. & Aarrevaara, T. (2016). Mergers in Higher Education, *European Journal of Higher Education, 6*(1), 2-6.
Ripoll-Soler, C., & de-Miguel-Molina, M. (2019). Higher Education Mergers in Europe: A Comparative Study of the Post-merger Phase. *Tertiary Education and Management,* 25, 255–271.
Rocha, V., Teixeira, P. N. & Biscaia, R. (2019). Mergers in European Higher

Education: Financial Issues and Multiple Rationales. *Higher Education Policy,* 32, 185-202.

Skodvin, O. (1999). Mergers in Higher Education - Success or Failure?. *Tertiary Education and Management,* 5, 65-80.

Slade, C. P., Ribando, S., Fortner, C. K., & Walker, K. V. (2022). Mergers in Higher Education: It's Not Easy. Merger of Two Disparate Institutions and the Impact on Faculty Research Productivity. *Studies in Higher Education*, 47(6), 1215-1226.

Yao, P. Z. (2020). Mergers between Higher Education Institutions: Regulatory Considerations, Antitrust Concerns, and Best Practices. *Journal of Law and Education, 49*(4), 525-574.

[인터넷 자료]

구희천(2011.05.20.). 충남대·공주대·공주교대 통합 끝내 무산. 한국대학신문. news.unn.net/news/articleView.html?idxno=78249 (2024.01.04. 인출.).

김유나(2023.11.13.). 예상대로 '거점국립 쏠림'… "결국 대학 구조조정 사업" 우려 [글로컬大 10곳 확정]. 세계일보. www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=01100701.20231113212814001 (2024.01.05. 인출.).

빅카인즈(BigKinds). 뉴스 검색·분석. https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/search.do (2024.01.02. 인출.).

박준이(2023.11.13.). 정부, 글로컬대학 10곳에 1000억원씩 지원… "'실현 가능성' 중심으로 선정"(종합).아시아경제. www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=02100801.20231113170441001 (2024.01.05. 인출.).

백두산(2023.01.09.). [캠퍼스 줌인] 2023년 주목해야 할 대학가 이슈 ①대학 간 통폐합. 한국대학신문. news.unn.net/news/articleView.html?idxno=540230 (2023.12.05. 인출.).

서울경제(2011.04.20.). 대학 통폐합 작업 급물살. m.sedaily.com/NewsView/1HMF04O1BT#cb (2024.01.04. 인출.).

서인석(2011.07.03.). 부실대학 통폐합·퇴출 '칼바람'. 중부매일. www.jbnews.com/news/articleView.html?idxno=375263 (2024.01.04. 인출.).

오유진(2023.04.08.). 줄잇는 대학+대학, 학과+학과 … "갈등 치유하면 플러스, 단순 통합 땐 마이너스". 중앙선데이. www.joongang.co.kr/article/25153434#home (2023.12.05. 인출.).

이하은(2018.01.07.). 기본역량진단 앞두고 통폐합 신청한 대학 셈법 '복잡'. 한국대학신문. news.unn.net/news/articleView.html?idxno=183730 (2024.01.04. 인출.).
인지현(2023.06.01.). 1000억의 힘… 지방대 통폐합도 급물살. 문화일보. www.munhwa.com/news/view.html?no=2023060101071021043001 (2024.01.05. 인출.).
장세풍(2023.06.02.). '글로컬대학'발 대학 통폐합 시작되나. 내일신문. www.naeil.com/news_view/?id_art=462669 (2024.01.05. 인출.).
장윤서(2023.09.25.). "1000억 줘도 통합 싫어"…충북대 학생들이 유독 반대 거센 이유. 중앙일보. https://www.joongang.co.kr/article/25195136#home (2024.01.04. 인출.).
전준형(2011.12.05.). 대학 통폐합 교수 확보 기준 완화. YTN. https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201112050933550614 (2024.01.04. 인출.).
최예린(2022.02.27.). 충남대·한밭대 통합 가능할까…학생 반대 속 의견수렴 나서. 한겨레. www.hani.co.kr/arti/area/chungcheong/1032748.html (2024.01.04. 인출.).

[법령 자료]

대학설립·운영 규정, 대통령령 제33725호 (2023. 9. 19. 일부개정)

RM 2024-1-1084

2023 고등교육 현안분석 자료집

2024년 1월 30일 발행

발 행 처 한국대학교육협의회
서울특별시 금천구 서부샛길 606
대성 디폴리스A동 23층
http://www.kcue.or.kr
Tel 02-6919-3800

인 쇄 처 경성문화사 02-786-2999

(C) 한국대학교육협의회〈비매품〉
※ 이 책자의 일부 혹은 전체를 허락없이 변경하거나 복제할 수 없습니다.

ISBN: 979-11-6696-359-9 93370

2023 고등교육
현안분석 자료집

한국대학교육협의회
Korean Council for University Education

서울특별시 금천구 서부샛길 606 대성 디폴리스A동 23층
TEL. (02)6919-3800 http://www.kcue.or.kr

비매품/무료
93370
9 791166 963599
ISBN 979-11-6696-359-9