

이 발표논문집은 2023년도 정부 자원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 발간되었음 (NRF-2023S1A8A4A0108904411)

2023 연차학술대회

지역, 국가와 고등교육 경쟁력: 전망과 과제

2023.12

KEAS 한국교육행정학회

KEDI 한국교육개발원

2023 한국교육행정학회 연차학술대회

지역, 국가와 고등교육 경쟁력 : 전망과 과제

- 기획주제 세션 -

2023. 12. 2.(토) 13:30~17:30
충남대학교 융합교육혁신센터



2023 한국교육행정학회 연차학술대회

지역, 국가와 고등교육 경쟁력 : 전망과 과제

- 기획주제 세션 -

2023. 12. 2.(토) 13:30~17:30

충남대학교 융합교육혁신센터



공동주최



한국교육행정학회



한국교육개발원

KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

공동주관



한국연구재단

National Research Foundation of Korea

kle!

교육부 정책중점연구소

한국지방교육연구소

KOREA LOCAL EDUCATION INSTITUTE



FOUR

세계시민교육

미래인재양성사업단

개 회 사

존경하는 한국교육행정학회 회원 여러분!

새로운 각오로 출범한 한국교육행정학회의 2023년도 이제 마지막 한 달을 남겨 두고 있습니다. “포스트 코로나 시대 교육정책의 과제”라는 주제로 한국교원교육학회, 한국교육재정경제학회, 한국교육정치학회와 함께 4개 학회 춘계 연합학술대회를, 그리고 한국과 일본의 대학평가를 주제로 한·일 교육행정학회의 국제학술대회를 개최한 것이 었그제 같은데, 어느 덧 이렇게 12월을 맞아 연차학술대회를 개최하게 되었습니다.

오늘의 연차 학술대회는 오전에 기관 및 개인발표, 대학원생 논문경진 대회 및 신진학자위원회 세션의 각종 발표에 이어 오후에 기획주제 발표를 하는 순서로 진행되고 있습니다. 금번 연차학술대회의 기획주제는 “지역과 국가사회 발전을 위한 대학의 역할과 과제”입니다. 어찌 보면 수없이 논의된 진부한 주제라 볼 수 있지만, 지역과 국가사회의 발전을 위해 그 어느 때보다 대학의 역할이 긴요해진 작금의 시점에서는 매우 적절한 주제라 판단됩니다. 오늘의 연차학술대회를 계기로 우리 한국교육행정학회가 학회와 학문의 성격에 대한 지난한 학술적 담론을 뛰어 넘어 대학의 역할과 과제를 고민하고 실천적 해결책을 찾는 중요한 전기가 마련되기를 바랍니다.

금번 연차학술대회의 기획세션에서는 “지역발전을 위한 대학의 역할과 과제”, “혁신인재 양성을 위한 대학의 역할과 과제”, “대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육재정 지원”, “대학의 경쟁력 강화를 위한 질관리 및 평가 방향”이라는 네가지 주제에 대한 발표와 토론이 이어질 것입니다. 모두 지역사회와 국가사회 발전을 위한 매우 중요한 핵심과제들입니다. 오늘의 논의와 토론을 통해 많은 것들이 진전될 수 있기를 기대합니다.

교육의 대내외적으로 다양한 도전과 혁신 요구에 직면한 상황에서 교육정책, 특히 지역사회와 국가사회를 위한 대학교육과 정책의 방향이 제 길을 찾을 수 있도록 하는 것은 우리 교육학자들, 특히 교육행정학을 공부하는 우리들에게 부여된 중요한 사명과 역할이라고 생각합니다.

이러한 점에서 오늘의 연차학술대회에 참석하신 여러 분은 이미 대한민국의 교육발전, 특히 지역사회와 대학발전을 위해 큰 걸음을 해주신 것이라 봅니다. 바쁘시겠지만, 주제발표와 토론의 끝까지 함께 하셔서 같이 고민하고 토론하는 가운데 교육정책과 대학교육의 방향이 올바른 길로 나아갈 수 있도록 도와주시기를 부탁드립니다.

감사합니다.

2023. 12. 2.

(사) 한국교육행정학회 제51대 회장 김병주

환영사

어느덧 2023년도 12월에 다달이 지난 한해를 돌아보게 되는 오늘, 한국교육행정학회가 충남대학교에서 연차학술대회를 개최하게 된 것을 진심으로 기쁘게 생각합니다.

무엇보다 교육과 연구로 바쁘신 중에도 충남대에서 열리는 학술대회에서 참석해주신 한국교육행정학회 회원 여러분, 전문가 여러분께 환영의 말씀을 드리며, 오늘의 행사가 있기까지 물심양면 노력해주신 김병주 회장님을 비롯한 학회 관계자 여러분의 노고에 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

최근 우리 사회는 커다란 변화의 소용돌이 한 가운데 있습니다. 정보화 기술의 발달, 다양한 분야에서의 AI의 일상화와 같은 변화와 함께 인구 소멸로 불릴 정도의 급격한 인구 감소, 기후 위기, 국가 간 전쟁 등과 같은 위기도 함께 공존하고 있는 것도 또한 현실입니다.

오늘, 한국교육행정학회가 연차학술대회를 통해 논의할 ‘지역과 국가사회 발전을 위한 대학의 역할과 과제’는 현재 우리 사회, 나아가 인류가 경험하고 있는 변화와 위기에 지혜롭게 대처하기 위한 지혜를 모으는, 매우 시의적절한 주제라고 생각합니다.

이번 연차학술대회에서 논의되는 ‘지역발전을 위한 대학의 역할과 과제’, ‘혁신인재 양성을 위한 대학의 역할과 과제’, ‘대학의 경쟁력을 위한 고등교육재정 지원’, ‘대학의 경쟁력 강화를 위한 질관리 및 평가 방향’ 내용들에서 볼 수 있듯이 한 사회의 100년 대계를 가늠할 교육과 대학의 경쟁력을 높이기 위한 매우 의미있는 시간이 될 것입니다.

아무쪼록 충남대학교에서 개최되는 한국교육행정학회의 연차학술대회에 참석해주신 학회 회원 여러분, 전문가 여러분께 다시한번 환영과 감사의 말씀을 드리며, 학술대회를 통해 교육정책과 대학교육이 나아가야 할 방향을 논의하는 소중한 시간이 되기를 기원합니다. 감사합니다.

2023. 12. 2.

충남대학교 총장 이진숙

축 사

새해를 준비하는 희망 가득한 12월에 열리는 「2023년도 한국교육행정학회 연차학술대회」를 대전교육가족과 함께 축하드립니다.

교육행정 분야의 대표적인 학술단체인 한국교육행정학회 연차학술대회가 선진 명문 대학인 충남대학교에서 개최하게 된 것을 축하하며 환영합니다. 교육행정학 학문 발전과 미래 교육 발전에 힘쓰시며 학술대회를 마련해주신 한국교육행정학회 김병주 학회장님을 비롯한 임원 여러분과 학회 회원 여러분께 깊이 감사드립니다. 오늘 주제 발표와 토론과 사회를 맡아주신 교수님 여러분과 연구자 여러분께 감사드립니다.

고등교육은 국가 성장의 핵심 동력입니다. 변화가 가속화되는 세계화 시대, 제4차 산업혁명 시대에, 고등교육이 미래를 선도하기 위해서는 고등교육의 역할을 끊임없이 탐색하고 역량을 강화해 나가야 합니다.

‘지역, 국가와 고등교육 경쟁력: 전망과 과제’라는 주제로 이루어지는 이번 학술대회에서 고등교육의 경쟁력 제고를 위한 지역과 국가의 역할을 함께 모색하고 지혜와 역량을 한데 모아 주시기 바랍니다.

오늘의 논의가 국가와 지역의 혁신과 성장을 이끄는 고등교육의 대전환을 위한 소중한 시간이 되기를 바라며, 한국교육행정학회의 무궁한 발전과 여러분 모두의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2023. 12. 2.

대전광역시교육감 설동호

축 사

안녕하세요. 충청남도교육감 김지철입니다.

교육행정학의 학문 발전과 미래사회의 방향을 모색하며 교육행정 분야의 국내 최대 학술단체인 (사)한국교육행정학회의 연차학술대회가 개최됨을 진심으로 축하드립니다. 아울러 성공적인 학술대회를 위해 수고해 주신 한국교육행정학회 김병주 회장님을 비롯한 한국교육행정학회 임원 및 관계자, 한국교육행정학교 회원분들께 감사드립니다.

지역 대학이 직면한 위기는 비단 대학뿐 아니라 초중등교육과도 밀접한 관련이 있습니다. 인구 감소에 따른 학생 수 감소와 특정 도시에 집중되는 인구 밀집은 지역 초중고등학교는 물론 지역 대학의 존치에도 어려움을 주고 있습니다. 이러한 시기에 한국교육행정학회에서 ‘지역, 국가와 고등교육 경쟁력’에 대한 주제로 학술대회를 열게 된 것을 반갑게 생각하며, 이 문제는 지역의 초중고와 대학뿐 아니라 지역사회 모두의 공존과 상생을 위해 반드시 해결해야 할 중대한 과제입니다.

충남교육청은 4차 산업혁명과 대전환 시대의 도래, 기후 위기 등 급변하는 시대에 대응하기 위해 ‘충남 미래교육 2030 추진 계획’을 수립하여 교육과정, 학교공간, 생태환경, 디지털, 교육협력 등 5대 전환과제를 통해 미래교육을 추진하고 있습니다. 미래사회를 살아갈 우리 학생들의 역량을 발굴하고 키우는 것은 미래를 희망으로 만드는 일이며, 지역과 국가가 함께 상생하는 길이 될 것입니다.

정보는 넘쳐나고 삶의 순간마다 선택할 것은 무수히 많아졌지만, 우리 학생들이 삶 속에서 배워야 하는 것은 지식의 양이 아니고 삶을 살아갈 수 있는 역량이며, 지혜입니다. 그렇기에 충남교육청은 단 한 명의 아이도 포기하지 않는 책임교육과 더불어 모든 아이에게 특별한 미래교육을 실천하고 있습니다. 아이가 건강하고 올바르게 자랄 수 있으려면 가정과 학교뿐 아니라 지역사회와 도민 전체의 따뜻한 관심과 지원이 필요합니다.

초중등교육과 고등교육의 방향은 미래사회를 이끌어갈 우리 학생들의 건강한 성장과 발전에 있습니다. 우리 교육이 지향해야 할 한 방향입니다. 오늘 학술대회를 통해 고등교육의 경쟁력을 강화할 수 있는 다양한 방안이 도출되기를 바랍니다. 아울러 그 방향이 ‘인간과 기술, 자연’이 동화된 교육, 교육공동체가 함께 만드는 교육, 학생 중심의 행복한 교육을 만드는 초석이 되길 소망합니다.

오늘 발표하시는 모든 분의 연구가 참석하신 분은 물론 지역과 국가의 전망이자 과제가 되길 바라며, 2023년 한국교육행정학회 연차학술대회의 무궁한 발전을 기원합니다. 고맙습니다.

2023. 12. 2.

충청남도교육감 김지철

세부일정

일정	발표 및 내용	비고
13:30 ~ 13:40	개회사: 김병주 (본 학회 회장, 영남대학교 교수) 환영사: 이진숙 충남대학교 총장 축사: 설동호 대전광역시 교육감 축사: 김지철 충청남도 교육감	사회자: 구성우 (신한대)
13:40 ~ 14:20	기획세션 1. 지역발전을 위한 대학의 역할과 과제 발표자: 차성현 (전남대학교 교수) 토론자: 이정미 (충북대학교 교수)	좌장: 나민주 (충북대)
14:20 ~ 15:00	기획세션 2. 혁신인재 양성을 위한 대학의 역할과 과제 발표자: 이병식 (연세대학교 교수) 토론자: 김민희 (대구대학교 교수)	
15:00 ~ 15:30	휴식시간	
15:30 ~ 16:10	기획세션 3. 대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육재정지원 발표자: 남수경 (강원대학교 교수) 토론자: 김훈호 (공주대학교 교수)	좌장: 나민주 (충북대)
16:10 ~ 16:50	기획세션 4. 대학의 경쟁력 강화를 위한 질관리 및 평가 방향 발표자: 서지영 (용인대학교 교수) 토론자: 백승주 (한국교육개발원 대학역량진단센터 소장)	
16:50 ~ 17:30	학술대회 발표에 대한 종합토론 좌장: 김도기 (본 학회 부회장, 한국교원대학교 교수)	사회자: 구성우 (신한대)
17:30 ~ 18:00	(사) 한국교육행정학회 총회 - 시상식: 논문경진대회 시상식, 소석논문상 수상, 주삼환리더십상 수상, 공로패· 송공패·학위취득기념패 수상	

3부

목 차

[기획세션1]

지역발전을 위한 대학의 역할과 과제	1p
발표자: 차성현(전남대학교)	3p
토론자: 이정미(충북대학교)	33p

[기획세션2]

혁신인재 양성을 위한 대학의 역할과 과제	39p
발표자: 이병식(연세대학교)	41p
토론자: 김민희(대구대학교)	63p

[기획세션3]

대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육재정지원	67p
발표자: 남수경(강원대학교)	69p
토론자: 김훈호(공주대학교)	125p

[기획세션4]

대학의 경쟁력 강화를 위한 질관리 및 평가 방향	133p
발표자: 서지영(용인대학교)	135p
토론자: 백승주(한국교육개발원 대학역량진단센터)	153p

기획세션 1

지역발전을 위한 대학의 역할과 과제 13:40 ~ 14:20

발표자: 차성현(전남대학교)

토론자: 이정미(충북대학교)

기획세션1

지역발전을 위한 대학의 역할과 과제: 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)를 중심으로

차 성 현(전남대학교)

I. 서 론

대학의 교육, 연구, 봉사 기능은 시대 및 사회 수요에 따라 그 강조와 정도를 달리하며 인류 진보에 기여해 왔다. 대학은 연구를 통해 새로운 지식을 생산하고, 그 시대와 사회에 필요한 인재를 양성하고, 교육과 연구의 성과를 사회에 환원하는 기능과 역할을 수행해 왔다. 중세대학에서는 교육의 기능, 근대대학에서는 연구의 기능을 보다 중점적으로 수행하였으며, 현대대학에서는 봉사의 기능이 보다 강조되고 있다(유한구 외, 2020). 인공지능으로 대표되는 4차산업혁명의 시대에도 대학은 연구를 통해 신기술을 개발하고, 시대와 사회가 필요로 하는 창의인재를 양성하고, 대학간 협력, 학문 간 융합, 현장과 연결을 통해 사회적·경제적 수요를 충족시키는 역할을 담당할 것이다.

최근 우리나라는 인구감소, 경제성장 둔화, 지역간 격차 등에 따른 위기에 직면해 있다. 특히, 수도권 집중화로 인한 지역 간 불균형 문제가 심화되고, 인구감소 및 유출에 따른 지역과 대학의 소멸 위기가 심각하게 대두되고 있다. 지난해 우리나라 합계출산율은 0.78명 수준으로 벚꽃 피는 순서로 지역과 대학이 문을 닫을 것이라는 암울한 예측이 현실로 다가오고 있다.

이와 같은 당면한 지역과 대학의 위기 상황에서 지역 생존과 발전의 주체로서 지역과 대학의 동반자적 협력 관계가 그 어느 때보다 중요하게 강조되고 있다. 특히, 상아탑(ivy tower)에서 내려와 지역 경제의 성장을 도모하고, 지역사회 문제를 해결하고, 지역 문화를 창조하는데 대학의 주도적 역할이 요구되고 있다.

그동안 정부에서는 지역 간 불균형 문제를 해소하고 지역 주민의 삶의 질 향상을 위해 다양한 지역균형발전 정책을 추진해 왔다. 대표적으로 참여

정부(2003-2007)에서는 국가균형발전법을 토대로 하여 지역혁신체계(Regional Innovation System, RIS)를 지역발전 정책의 핵심으로 내세웠다. 즉, 대학, 지자체, 산업체, 연구소 등 지역의 혁신 주체들이 서로 협력하여 혁신역량을 창출하고 지역의 내생적 성장(endogenous development)을 위한 지역발전 체계를 구축하기 위한 정책들을 추진하였다. 예컨대, 국가균형발전법을 제정하고, 국가균형발전특별회계를 설치하고, 국가균형발전위원회를 중심으로 신행정수도 및 혁신도시 건설, 혁신클러스터 조성, 지방대학 혁신역량 강화(누리사업) 등의 지역균형발전정책을 추진하였다(김형빈, 2008; 송우정, 2012).

지역혁신체계의 연장선 상에서 문재인 정부(2017-2022)는 국가균형발전법과 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(지방대육성법)을 근거로 2020년부터 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(지역혁신플랫폼)을 추진하였다. 광역자치단체, 대학, 산업체 등 지역의 혁신 주체들이 지역의 신성장 핵심 산업 분야를 선정하고 해당 분야의 지역 인재를 양성하고, 기업을 지원하여 지역 청년을 지역에 취업시킴으로써 지역 경제를 활성화하고, 지역 정주를 지원하는 정책이다. 2023년 현재, 수도권을 제외한 전국에 9개의 지역혁신플랫폼사업단이 설치되어 총괄대학과 핵분심야 중심대학을 중심으로 운영되고 있다(교육부, 2023.2.27.).

하지만, 이러한 지역균형발전 및 지역인재육성 정책들은 지역발전을 위한 정책임에도 불구하고 중앙정부가 사업을 기획하고, 공모를 통한 선정과 평가를 통한 경쟁 중심의 성과관리를 함으로써 지역의 특수한 여건 및 상황을 충분히 반영하지 못하고, 지자체-대학의 적극적 참여와 협력을 이끌어 내는데 성공적이지 못했다(주희정 외, 2022; 차성현, 2023.6.21.). 특히, 총괄 대학 및 중심 대학 등 대학 중심의 지역혁신플랫폼 사업 추진 체계에서 지자체의 지역발전을 위한 주도적 역할 및 참여는 제한적이었다. 지자체는 지역의 핵심 산업 분야를 선정하는데 함께 하고, 지방비 대응자금을 투입하고, 지자체 인력을 파견하는 등의 역할을 수행하는데 머물렀다.

이러한 한계를 보완하여 윤석열 정부(2022~)는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 국정 목표에 포함하고, 추진과제로 ‘이제는 지방대학 시대’를 제시하였다. 이를 추진하기 위해 기존의 지방분권법과 국가균형발전법을 통합하여 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(지방분권균형발전법)으로 통합하고, 추진체계로 대통령 직속의 지방시대위원회를 설치하여

지방분권과 지역균형발전 정책을 위한 법적 토대를 마련하였다. 이러한 핵심 정책으로 중앙정부에서 지방자치단체로 대학지원사업의 주도권을 전환하는 지역혁신중심 대학지원체계(Regional Innovation System & Education, RISE) 정책을 2023년부터 추진하고 있다. 지자체 주도로 지역발전전략과 연계된 대학지원계획을 수립하여 지역대학을 지원함으로써 ‘지역인재양성-취업-정주’의 선순환 지역발전 생태계를 구축하는 사업이다. 2023년 현재, 8개 광역자치단체가 시범사업 지역으로 선정되어 사업을 추진 중이며, 2025년부터는 전국으로 확대할 계획이다(교육부, 2023.2.1.).

지역혁신체계(RIS), 지역혁신플랫폼(RIP), 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)로 정책의 진화(evolution) 과정에서 지역 대학의 주체적 역할과 책임, 지자체와 대학의 협력적 관계의 중요성이 크게 강조되고 있다. 하지만, 모순되게도, 지역발전 정책의 추진 과정에서 지역대학은 정책의 대상이면서 동시에 정책 과정의 주체로서 역할을 요구받은 이중적 지위에 있다. 특히, RISE에서 지역대학은 지방자치단체의 대학재정지원 사업의 관리 및 지원 대상이면서 동시에 지역발전의 핵심 축으로서 정책 수립, 집행, 평가의 전 과정에 참여를 요구받고 있다. 하지만, 지역발전의 핵심 주체로서 대학의 역할이 그 어느 때보다 강조되고 있지만, 지역발전을 위해 지역대학이 무엇을, 어떻게 할 수 있는지에 대해서는 심도있는 논의가 거의 이루어지고 있지 않다.

지역발전을 위한 대학의 역할을 정립하기 위해서는 관련 정책에 대한 대학의 정책 참여 구조(participation structure)를 살펴볼 필요가 있다. 지역발전 정책 과정에 참여하는 지역대학의 권한과 책임이 배분되는 방식 및 체계를 파악함으로써 대학의 주체적 역할, 지자체와 대학 간 실질적 협력의 실현 가능성을 탐색할 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 RISE 정책에서 대학의 역할을 둘러싼 쟁점을 살펴보고, 지역발전의 주체로서 지자체와 동반자적 협력 관계 속에서 지역대학이 본연의 역할을 제대로 수행하기 위해 요구되는 과제가 무엇인지를 탐색하고자 한다. 이를 위해 지역발전과 지역대학의 역할의 관점에서 RISE를 중심으로 한 대학지원 정책의 변화에 대해 살펴보고, 관련 문헌자료와 필자의 지역혁신플랫폼 참여 경험을 토대로 RISE를 둘러싼 쟁점을 논의하고, 발전 과제를 도출하였다.

II. 지역발전과 지역대학 발전 정책

지역발전을 위한 대학의 주체적 역할을 탐색하기에 앞서, 지역, 지역발전, 지역혁신, 지역혁신체계, 지역혁신플랫폼 등 주요 개념을 명확히 하고, 개념적 관계를 논의하였다. 또한, 지역발전과 지역대학 발전 정책에 대한 이해를 위해 최근에 추진되고 있는 지자체와 대학의 협력 관계를 기반으로 하는 지역혁신플랫폼(RIP), 지자체 주도의 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 등 주요 정책에 대한 특징을 제시하였다.

1. 지역, 지역발전, 지역혁신, 지역혁신체계

가. 지역

지역은 지역발전, 지역혁신의 정책 범위를 정하는 것과 관련된 중요한 개념이다. 일반적으로 지역(region)은 지리적 특성이 동일하게 나타나거나 또는 다른 곳과 구별되는 고유한 특성이 있는 공간적 범위를 의미한다. 우리나라는 인구 규모에 따라 행정구역을 특별시, 광역시, 시·군·구 등으로 구분하고, 대체로 행정구역이 지역과 동일한 의미로 사용된다. 한편, 이상돈 외(2020: 14)는 지역을 " 국가를 구성하는 하위 공간단위이자 상호보완적이고 밀접한 기능적 연계를 가진 지리적 실체" 라고 정의하였다.

지역균형발전의 관점에서 지역은 수도권권과 비수도권, 중앙과 지방으로 대비되어 사용되며, 지역은 비수도권 및 지방의 의미에 더 가깝게 사용된다. 이때 수도권은 법률적으로는 수도권정비계획법 제2조제1호에 따라 서울특별시, 인천광역시, 경기도를 포함하는 지역을 말하며, 나머지 지역은 비수도권에 해당한다. 한편, 지방은 중앙의 상대적 개념으로 중앙의 하위기구나 하부조직, 또는 변방, 시골이라는 뜻이 포함되어 있다. 중앙에 대비하여 지방자치, 지방대학, 지방법원 등의 용어가 행정적으로 사용되고 있다. 지역은 전체 중 부분으로 지역 간 대등한 관계를 명시적으로 표현하기 위해 지역자치, 지역대학, 지역법원 등의 용어로 바꾸어 사용하는 것도 고려할 필요가 있다.

지역발전을 위한 지역대학의 역할을 논할 때, 지역대학의 역할이 미치는 지역의 범위를 어디까지로 할 것인가는 종종 논란이 되기도 한다. 예컨대, 전남대학교는 행정구역 상으로 광주광역시에 소재하지만, 지역발전을 위한

역할은 광주와 전남지역을 모두 포괄한다. 하지만 정책에 따라 행정구역 상의 대학소재지를 기준으로 정책의 참여 대상과 범위를 한정하여 소재지 이외의 지역에 참여가 제한되는 경우가 적지 않다. 이는 한편으로 정책 대상과 범위를 한정하여 정책의 성과와 책임을 명확히 하기 위한 불가피한 한계로 이해되기도 한다.

지역혁신체계(RIS), 지역혁신플랫폼(RIP), 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)에서 말하는 지역은 광역자치단체를 의미한다. 이에 대해 지역 범위를 광역자치단체에서 기초자치단체로 확대하여 기초자치단체와 지역대학의 협력 체계(Local Innovation System, LIS)를 구축해야 한다는 주장도 있다(한광식, 2021.7.27.)

나. 지역혁신과 지역발전

국토지리정보원(2014)은 지역발전을 “특정한 공간적 범위를 갖는 지역의 경제 성장 및 그 물적 기반 조성을 도모하고, 주민의 삶의 질을 높이는 제반 여건의 개선을 추구하는 일체의 목적, 활동 및 결과를 포괄하는 개념”으로 정의하고 있다. 즉, 지역발전은 지역의 경제적 성장과 사회구조의 질적 변화를 통해 궁극적으로 지역 주민의 삶의 질이 향상된 상태나 결과를 의미한다고 볼 수 있다(임승달 외, 2004).

한편, 지방분권균형발전법에 따르면, 지역균형발전은 “지역 간 발전 격차를 줄이고 지역의 자립적 발전 역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것”으로 정의하고 있다. 또한, 같은 법에서 지역혁신은 “지역의 인적·물적 자원개발과 과학기술·산업생산·기업지원·문화·금융 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것”으로 정의 내리고 있다. 이렇게 볼 때, 지역혁신은 지역 내 성장과 발전을 이끄는 지역 내의 총체적 힘이며, 지역균형발전은 지역 내 지역혁신역량의 창출·활용의 결과로 도달한 지역 간 균형적인 발전 상태로 이해할 수 있다.

지역균형발전을 위해서는 지역 간 발전의 기회-과정-결과의 균형이 요구되며, 지역균형 발전의 노력과 그 결과를 주기적으로 점검하고 확인할 필요가 있다. 대통령직속의 지방시대위원회는 이슈지표, 균형발전지표, 혁신역량

지표 값을 국가균형발전시스템(National Balanced-Development Information System, NABIS)을 통해 제공하고 있다.¹⁾ 균형발전지표에는 연평균인구증감률, 재정자립도, 사업체수증감율, 초중고 학교수, 문화기반 시설수, 119안전센터 담당주민수, 도시공원면적, 1인가구비율 등이 포함되며 7개 국책연구원과 협업하여 산출하며 매년 발표한다. 혁신역량 지표는 산업연구원과 협업하여 지역발전지수, 지역창조잠재력지수, 지역혁신지수를 제공한다. 예컨대, 지역발전지수(regional development index)는 지역의 경제력과 생활 여건 등 지역발전 정도를 종합적으로 파악하고 평가하기 위한 지표이며, 지역경제력지수와 주민활력지수로 구성된다. 지역경제력지수에는 소득수준, 혁신역량, 인력기반, 산업발전, SOC/재정력 지표 등이 포함되며, 주민활력지수에는 주거생활, 근로여건, 교육여건, 의료복지, 문화/환경 등의 5개 하위지표로 구성된다. 이러한 지역균형발전과 관련된 지표는 지역발전을 위한 지역대학의 역할과 기여 정도를 파악하고 평가하는데 참고할 만하다.

다. 지역혁신체계

지역혁신체계(Regional Innovation System, RIS)는 국가단위의 혁신시스템(National Innovation System, NIS)에 대비되는 개념으로, “지역 내의 혁신주체들 간의 신뢰(trust)와 호혜성(reciprocity)을 토대로 지식의 창출, 확산, 활용도를 높이기 위한 일련의 협력시스템”을 의미한다(장재홍, 2005: 83). 지자체, 대학, 기업, 연구소 등 지역 내의 다양한 혁신 주체들이 서로 협력하고 학습하면서 지속적으로 혁신역량을 창출하고 활용하여 지역발전을 이끄는 체계로 이해할 수 있다. 지역혁신체계는 참여정부의 국가균형발전 정책 중 하나로, 지역 간 불균형 발전 문제를 해소하기 위해서 지역의 혁신역량을 창출·활용하여 “지역의 내생적 성장을 강화”하기 위한 지역발전 정책이다(민철구 외, 2011: 1).

지역혁신체계는 혁신의 단위를 국가에서 지역으로 전환하고, 지역 주체들의 협력과 학습을 통한 지역혁신 역량의 창출, 활용, 확산을 강조한다. 이 과정에서 혁신의 원동력으로서 지식의 생산과 활용, 확산이 필요하며, 지역 혁신 주체들 간의 상호 연계와 협력이 필요하다. 대학은 지식의 생산, 활용,

1) 각 지표의 정의 및 산출 방식은 국가균형발전시스템 홈페이지(<https://www.nabis.go.kr/>)의 ‘한눈에 보는 균형발전 현황판’을 참조하기 바란다.

확산을 모두 담당하고 있어 지역혁신의 주체로서 대학의 역할이 요구된다(민철구 외, 2011).

지역혁신, 지역균형발전과 관련하여 지역혁신체계(Regional Innovation System, RIS), 지역혁신전략(Regional Innovation Strategies, RIS), 지역혁신플랫폼(Regional Innovation Platform, RIP)의 용어들이 명확한 구분없이 혼용되는 경우를 흔히 보게 된다. 특히, 지역혁신체계와 지역혁신플랫폼의 경우 영어 약자를 모두 ‘RIS’로 사용하는 경우가 많아 혼란스러울 때가 많다.

지역혁신플랫폼은 지역혁신체계의 하위 체계(sub-system)이며, 운영 체계(operating system)로 볼 수 있다. 지역혁신플랫폼은 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업의 별칭으로 주로 사용된다. 뒤에서 보다 자세히 논의하겠지만, 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업은 지역 핵심산업 맞춤형 인재 양성과 정주를 위한 지역혁신체계를 구축하고 구현하기 위한 국가 정책 사업이다. 즉, 지자체, 대학, 기업 등 지역의 혁신주체들이 지역의 핵심 분야와 지역인재를 육성하고, 이들의 지역 취업과 정주를 지원하기 위한 협업 체계를 구축하고 운영하기 위한 목적으로 교육부가 주도하는 정책 사업이다. 지역혁신플랫폼을 지역혁신체계의 하위 체계로 보는 것은 지역혁신을 위한 여러 체계 중에서 지역산업맞춤형 인재 양성을 중심으로 하는 체계이기 때문이다. 그런가 하면, 지역혁신플랫폼을 운영체계로 보는 것은 지역혁신을 위한 협업 체계가 작동되는 주된 방식이 플랫폼이기 때문이다.

2. 지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업

지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(지역혁신플랫폼)은 교육분야에서 지역혁신체계를 구현하기 위해 2020년부터 시작된 중앙정부 주도의 사업이다. 이 사업에 대한 전반적인 이해를 위해 법적 근거, 목적, 추진내용, 추진체계, 핵심가치 등을 중심으로 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

이 사업은 지방대육성법과 국가균형발전법을 근거로 하여, 지역 청년이 지역을 떠나지 않고, 지역에 취업하고, 정주하도록 지원함으로써 지역을 살리는 데 목적이 있다. 지자체와 대학, 산업체 등 지역혁신 주체들이 의지와 역량을 모아 지역의 핵심 산업분야를 선정하고, 선정된 산업분야에 필요한 인재를 양성하고, 기술을 개발하고, 기업을 지원함으로써 지역 청년이 지역에 취업하고 정주하도록 하는 것이다. <표 1>에 제시된 것처럼, 2023년 현

재, 9개의 지역혁신플랫폼이 운영되고 있다. 2개 이상의 광역자치단체가 참여하는 복수형 플랫폼은 4개, 1개의 광역자치단체가 참여하는 단일형 플랫폼 5개이다.

<표 1> 지역혁신플랫폼 사업 현황

지자체	핵심분야	대학	지역혁신기관
광주·전남 ('20년 선정)	에너지신산업 미래형운송기기	전남대(총괄), 목포대 등 15개교	49개
울산·경남 ('20년 선정)	스마트제조엔지니어링 스마트제조ICT, 스마트공동체, 미래모빌리티, 저탄소그린에너지	경상국립대(총괄), 창원대, 경남대, 울산대 등 13개교	41개
충북 ('20년 선정)	제약바이오 정밀의료기기 화장품·천연물	충북대(총괄), 한국교통대 등 15개교	48개
대전·세종·충 남 ('21년 선정)	모빌리티소재부품장비 모빌리티 ICT	충남대(총괄), 공주대 등 24개교	68개
강원 ('22년 선정)	정밀의료 디지털헬스케어 스마트수소에너지	강원대(총괄), 연세대 미래, 강릉원주대 등 15개교	60개
대구·경북 ('22년 선정)	전자정보기기 미래차융합부품	경북대(총괄), 영남대 등 23개교	214개
부산 ('23년 선정)	스마트항만물류 친환경스마트선박 클린에너지융합부품소재	부산대(총괄), 한국해양대, 동아대 등 21개교	80개
전북 ('23년 선정)	미래수송기기 에너지신산업 농생명·바이오	전북대(총괄), 군산대, 원광대 등 9개교	105개
제주 ('23년 선정)	청정바이오 그린에너지·미래모빌리티 지능형서비스	제주대(총괄) 등 4개교	17개

주: 교육부(2023.2.27.) 2023년 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 예비 선정결과 발표.

사업 예산은 국비 70%와 지방비 30% 이상으로 충당되며, 신규로 선정되면 복수형은 572억원 내외(국고 400억원 내외, 지방비 172억원 내외), 단일형은 429억원 내외(국고 300억원 내외, 지방비 129억원 내외)로 지원된다. 3년+2년 사업으로 매년 성과평가를 통해 예산을 차등 지급하며, 3년 경과 후 단계 평가를 통해 2년 사업 지속 여부를 결정된다. 이 사업은 기존의 대학 재정지원사업과 달리, 개별대학에 대한 재정지원사업이 아니다. 하지만, 재

정 위기를 겪고 있는 지역 대학에서는 지역혁신플랫폼 사업 참여에 따라 자신의 대학에 어느 정도의 재정이 배정되는지에 관심이 많고, 종종 재정 배분 규모를 둘러싸고 대학 간 갈등이 발생하기도 한다. 이 사업에서 추구하는 핵심 가치는 지역혁신의 범위를 확장, 대학 외 지역 내 다양한 주체들이 참여하는 ‘개방과 참여’, 지역이 보유한 정보와 자원을 공유하고 사업간 연계를 촉진하는 ‘공유와 연계’, 지역 주도-중앙정부 지원의 상향식(bottom-up) 추진체계를 확립하여 지역의 자율혁신 역량 및 지속가능성 제고하는 ‘성과와 지속가능성 제고’ 등의 6가지 이다(교육부, 2020.3.).

추진체계는 전체 사업을 총괄하는 총괄운영센터를 총괄대학에 설치하고, 핵심산업 분야별로 중심 대학을 선정하여 사업이 추진된다. 지역혁신플랫폼 사업의 중요 사항을 심의·의결기구로 지방대학육성법에 따라 지자체, 대학, 산업체 등이 참여하는 30명 내외의 ‘지역협업위원회’를 구성하여 운영한다. 지역협업위원회의 위원장은 시도 지자체의 장으로 하며, 대학의 총장도 공동위원장이 될 수 있다. 예컨대, 광주·전남 지역혁신플랫폼 지역협업위원회의 경우, 광주시장, 전라남도지사, 총괄대학 총장이 공동위원장이며, 참여대학의 총장, 교육감, 연구소, 기업, 공공기관의 대표가 참여하고 있다. 광주·전남 지역플랫폼은 총괄운영센터, 사무처, 대학교육혁신본부, 에너지신산업육성사업단, 미래형운송기기육성사업단으로 구성되어 운영 중이다.

3. 지역혁신중심 대학지원체계

가. 정책 개요

윤석열 정부는 ‘이제는 지방대학 시대’라는 국정과제 설정하고, 지자체 주도의 대학지원 체계를 마련하기 위한 지역혁신중심의 대학지원체계(Regional Innovation System & Education) 정책을 발표하였다(교육부, 2023.2.1.). 교육부는 지역혁신중심의 대학지원체계는 “대학지원의 행·재정 권한을 지자체에 위임·이양하고 지역발전과 연계한 전략적 지원으로 지역과 대학의 동반 성장을 추진하는 체계”로 정의하였다(교육부, 2023.2.1.). 이는 참여정부의 지역혁신체계(RIS)에 고등교육분야를 추가하여 지역발전을 위한 대학의 기능과 역할을 강화한 정책으로 볼 수 있다.

그동안 중앙정부 주도의 고등교육 정책이 나름의 성과도 있었지만, 지역

발전에는 크게 기여하지 못했다고 중앙정부 스스로 기존 정책의 성과와 한계를 평가하였다(지방시대위원회, 2023.9.14.). 중앙정부 주도의 획일적이고 일률적인 정책은 지역의 특수한 여건과 수요를 제대로 반영하지 못했으며, 지자체, 대학, 산업체 등 지역혁신 주체들의 정책 기획 및 추진 역량 등 지역의 내적 발전 역량을 길러내지 못했다. 지역인재의 수도권 집중, 수도권과 지방대학의 교육격차를 줄이는 데 그다지 효과를 거두지 못했다. 중앙정부에서 기획한 개별 사업단 중심의 칸막이 고등교육 정책은 학령인구감소, 등록금 동결로 인한 지방대학의 위기를 극복하고 지역을 살리는 데 기대한 성과를 내지 못했다.

RISE는 이러한 기존 정책의 한계를 보완하기 위해 지역대학에 대한 행·재정 권한을 지자체로 이양하는 체제를 구축하는 정책이다. RISE의 핵심 내용을 보면, 그동안 교육부에서 주관하던 대학재정지원 권한을 지방자치단체로 이양하고, 지자체는 지역발전과 연계한 대학지원계획(RISE 계획)을 5년 주기로 수립하여 이행함으로써 지역과 대학이 함께 성장하는 지역인재 양성-취업-정주의 지역발전 생태계를 구축하겠다는 것이다. 그동안 중앙정부에서 개별 사업 단위로 대학에 지원하던 지역혁신(RIS), 산학협력(LINC3.0), 평생교육(LIFE), 전문직업교육(HIVE), 지방대학활성화 사업 등을 통합하고, 2조원 이상 되는 정부의 대학재정지원사업 예산의 50% 이상을 2025년부터 지자체 주도로 전환하여 지역발전과 연계하여 지역대학을 지원하는 사업을 추진한다는 것이다.

나. 추진체계 및 방식

RISE 기본계획에는 지자체 내 대학지원 전담부서, RISE센터 등 RISE 추진 체계에 대해 간략하게 그 윤곽을 제시하고, 시범지역을 선정하여 이를 구체화하는 과정에 있다.

1) RISE 센터 및 시도 전담부서

RISE 정책 추진을 위해 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북, 충남 등 8개의 RISE 시범지역을 지정하였으며, 시범 운영을 거쳐 2025년부터는 전국으로 RISE를 확대할 계획이다(교육부, 2023.3.9.).²⁾ 시범지역에서는 지자체가 주도적으로 지역발전과 연계한 대학지원 계획을 수립하고, 지역대학 지원 관련 업

무를 기획·총괄하는 지자체 내 전담부서 설치, 대학지원 사업을 관리하고 선정·평가 등을 전담하는 RISE센터 지정·운영, 지역발전과 연계한 지역혁신, 산학협력, 직업·평생교육 등 대학지원 사업 등을 추진한다(교육부, 2023.3.9.).

<표 2>에서 볼 수 있는 것처럼 시범지역의 RISE 센터 지정 현황을 보면, 경상남도와 전라남도는 인재평생교육진흥원을 지정하였으며, 경상북도, 대구광역시, 충청북도, 충청북도는 시도연구원을, 부산광역시와 전라북도는 테크노파크를 지정하였다. 충북지역의 경우, 지난 10월 27일 RISE 전담기관으로 충북연구원 내 충북지역대학혁신지원센터 설치하고 개소식을 가졌다. 하지만, RISE센터로 지정된 기관은 지역혁신(RIS), 산학협력(LINC3.0), 대학평생교육(LIFE), 전문직업교육(HIVE), 지방대활성화 사업 등과 관련이 전혀 없지는 않으나, 어느 RISE센터도 5개 사업 모두에 직접적으로 관계된 기관은 없다. 이는 어느 기관이든 RISE센터의 기능과 역할을 충실히 수행하기 위해서는 기관의 조직과 인력의 개편이 필요함을 말한다. RISE센터에는 지역대학 지원 사업의 원활한 추진을 위해 대학의 행정, 산학협력 분야의 경험과 지식이 풍부한 전문 인력을 배치할 필요가 있다.

<표 2> 시범지역 RISE센터 설치 현황

지역	RISE센터 지정 기관	조직 및 인력
경남	경남인재평생교육진흥원	지역혁신중심 대학지원체계센터(6명) (대학지원팀 3명, 산학협력팀 3명)
전남	전남인재평생교육진흥원	전라남도 RISE추진단장(기획부 4명)
대구	대구정책연구원	대구RISE센터(5명)
경북	경북연구원	경북RISE사업추진단(5명)
충북	충북연구원	충북지역대학혁신지원센터(10명) (라이즈사업운영팀, 산학협력지원팀, 대학행정지원팀)
충남	충남연구원	충남라이즈센터(4명)
부산	부산테크노파크	지산학협력단(19명) (지산학R&D사업협력팀 5명, 대학혁신인재협력팀 8명, 글로벌지산학기술협력팀 6명)
전북	전북테크노파크	JB지산학협력단 설치 예정

주: 2023년 10월 30일 기준, 해당 기관 홈페이지에 나타난 조직 및 인력임.

- 2) 충남은 시범지역으로 선정되지는 못했으나, 자체적으로 시범지역과 동일한 수준의 준비를 하겠다고 하여 충남연구원을 RISE센터를 지정하여 운영 중이다.

<표 3> 시범지역 대학지원 부서 현황

지역	전담부서	담당 인원
경남	행정부지사-기획조정실-교육인재담당관	실무담당자 4명, 교육개혁지원관 1명
전남	자치행정국-희망인재육성과-대학혁신추진단	단장 1명, 대학정책팀장 1명, 실무담당자 2명
대구	행정부시장-청년여성교육국	교육협력정책관 1명, 교육정책팀장 1명, 실무 담당자 2명, 교육개혁지원관 1명
경북	지방시대정책국-교육협력과	실무 담당자 1명, 교육개혁지원관 1명
충북	과학인재국-RISE추진과	과장 1명, 지산학협력팀장 1명, 실무 담당자 2명, 교육개혁지원관 1명
충남	기획조정실-고등교육정책담당관	담당관 1명, 대학정책팀장 1명, 실무담당자 1명
부산	경제부시장-청년산학국-지산학협력과	과장 1명, 대학정책팀장 1명, 실무담당자 1명
전북	교육소통협력국-교육협력추진단	단장1명, 대학협력팀장 1명, 실무담당자 1명, 교육개혁지원관 1명

주: 2023년 10월 30일 기준, 해당 기관 홈페이지에 제시된 부서이며, 담당 인원은 담당업무에 ‘RISE, 라이즈, 지역혁신중심 대학지원체계’ 등이 표기된 인원을 합산하여 산출함.

<표 3>에 제시된 것처럼, RISE 시범지역에서는 지역대학 지원 업무를 기획하고 총괄하기 위해 지자체 내에 전담부서를 설치하였다. 전담부서는 과 또는 담당관, 추진단 수준으로 설치하였으며, 담당 인력은 팀장을 포함하여 1-3명의 실무담당자로 구성되었다.

2) RISE 계획 수립: 공동설계(Co-Design)

지자체는 지역발전계획, 대학 특성화 분야, 지역의 실수요 등을 고려하고, 교육부와 타부처의 대학재정사업, 지자체의 사업 등을 연계하여 종합적인 대학지원계획(RISE 계획)을 수립해야 한다. 이에 대해 그동안 고등교육 정책을 기획·추진해 본 경험이 부족한 지자체의 수행 역량에 대한 우려가 있으며, 오히려 지자체의 고등교육 정책역량에 따라 지역 간 고등교육 및 지역 발전 격차가 심화될 것이라는 염려의 목소리도 크다(차성현, 2023.6.21.; 최정윤, 2023.6.21.).

이러한 우려를 예견한 듯 RISE 기본계획에는 교육부가 지자체와 공동설

계·조정(co-design) 방식을 통해 지자체의 RISE 계획 수립을 지원한다는 내용이 간략하게 포함되어 있다(교육부, 2023. 2.1). 교육부는 고등교육 분야 경험이 풍부한 교육부 소속의 ‘교육개혁지원관’을 시범 지역 지자체에 파견하여 지자체의 RISE 업무를 지원하고 있다. 교육부는 지역혁신중심 대학지원체계 시범지역 선정·운영 계획(2023.2.1.)에서 지역정주형 취·창업 연계, 지·산·학·연 협력, 혁신적인 직업·평생교육, 지역현안 해결 등 4가지 지역주도 대학지원사업 모델을 <표 4>와 같이 예시하였다.

<표 4> 지역주도 대학지원사업 모델 (예시)

<p>[모델①] 지역정주형 취창업 연계</p> <p>-내용: 지자체-대학 협업을 통해 대학 캠퍼스를 중심으로 창업 및 혁신 공간 구축</p> <p>-효과: 창업 활성화 및 지역 일자리 창출을 통한 지역 경제 활력 제고</p> <p>-타부처연계(예): 중기부 ‘벤처기업육성특진지구’, 국토부 ‘캠퍼스 혁신파크’</p>	<p>[모델②] 지·산·학·연 협력</p> <p>-내용: 지역 산업 전략과 연계한 대학의 연구 기술 자원 활용</p> <p>-효과: 대학의 물적·인적 자원을 적극 활용하여 지역의 산업 생태계 고도</p> <p>-타부처연계(예): 과기부 ‘지역산업연계 대학 개방형 혁신연구실 육성 지원’</p>
<p>[모델③] 혁신적인 직업·평생교육</p> <p>-내용: 지역 산업구조와 지역 주민의 수요를 반영한 대학의 직업·평생교육 기능 확대</p> <p>-효과: 지역 주민의 역량 강화와 지역발전, 대학 활성화 선순환 체계 구축</p> <p>-타부처연계(예): 고용부 ‘직업능력개발사업’</p>	<p>[모델④] 지역현안 해결</p> <p>-내용: 지자체-대학 협업을 통해 지역사회의 난제 해결 지원</p> <p>-효과: 지역 핵심 산업의 인력 부족 등 현안 문제 해결 및 지역 경제 활성화</p> <p>-타부처연계(예): 법무부 ‘지역특화형 비자’</p>

출처: 교육부. (2023.2.1.). 지역혁신중심 대학지원체계 시범지역 선정·운영 계획.

RISE 계획 수립을 위해 도입한 정책 공동설계(co-design) 방식은 정책 공동생산(co-production)을 구성하는 하위 개념이다. 정책 공동생산이란, “공공문제 해결을 위한 정책과 사업의 기획, 설계, 전달, 평가 등 각 단계에서 정부의 제한된 문제해결 역량의 한계를 극복하기 위하여 민간의 전문가, 사회의 활동가, 정책의 이해관계자 등 참여자들과의 협업을 적극적으로 공동수행 하는 것”을 의미한다(Sorrentino et al., 2018: 권향원, 윤영근, 2020에서 재인용). 공동기획(co-planning), 공동혁신(co-innovation)과 함께 기획단계에 포함된 공동설계(co-designing)는 공공문제 해결을 위한 창의적인 정책대안을 모색하는 과정에서 정부, 민간, 이해관계자 등이 함께 참여하여 집단 지성을 활용하는 것을 의미한다(권향원, 윤영근, 2020). 정책공동생산은

협력적 거버넌스(collaborative governance)와 유사하다. 협력적 거버넌스가 “참여자의 네트워크나 역할”과 같은 구조에 초점이 있다면, 정책공동생산은 참여자들 간의 소통, 공유, 협상 등 “과정과 전략”에 중심을 두고 있다(권향원, 윤영근, 2020: 2). 정책공동생산에는 참여와 소통을 높이는 참여 플랫폼으로서 랩(lab), 창의적 해결 방안 도출을 위한 정책실험, ICT 활용의 사소통 방법 등 다양한 실천적 전략을 포괄한다(권향원, 윤영근, 2020).

교육부의 교육개혁지원관 파견은 같은 정부 부문이라는 점에서 엄밀한 의미의 정책 공동생산, 공동설계에 해당되지 않는다. RISE 계획의 공동설계에 중앙정부와 지자체의 정부부문의 참여는 있으나, 대학, 산업체, 연구소 등 민간의 참여와 역할에 대해 언급된 내용은 없다. 하지만, 교육부가 고등교육정책 전문가를 파견하여 지자체의 RISE 계획 수립을 돕도록 한 것은 RISE에 대한 중앙정부와 지자체의 공동 책무성을 강화하는 것으로 이해할 수 있다.

3) 심의·조정기구: ‘지역고등교육협의회(가칭)’

RISE 기본계획에는 시도별로 지역 고등교육 정책에 관한 사항을 심의·조정하는 지역협의회 기구로 지자체, 대학, 산업체 등이 참여하는 지역고등교육협의회의 설치 계획을 언급하고 있다(교육부, 2023.2.1.). 지역고등교육협의회의 심의·조정 사항의 예시로 “RISE 협약 체결에 관한 사항, 지역 내 산학협력 강화, 대학의 평생교육에 관한 사항, 지역 대학생들에 대한 취업 지원 및 정주 여건 조성에 관한 사항, 대학과 초·중등학교 간 협력 프로그램 개발에 관한 사항, 유학생 유치 등 국제협력에 관한 사항” 등을 제시하였다(교육부, 2023.2.1.). 지역주도 대학지원 추진을 위해 현재는 지방대육성법에 있는 지방대학 및 지역균형인재육성지원협의회, 지역협업위원회 등의 위원회를 활용하고, 향후 법률 개정을 통해 지역고등교육협의회 신설의 근거를 마련할 계획이라고 밝혔다. RISE 운영을 위해 필요한 사항을 협의하는 기구의 설치, 구성 및 운영에 관한 사항 등에 대한 구체적 내용은 알려지지 않았다.

<표 5>에 제시된 것처럼, 지방대육성법에 근거를 두고 있는 위원회는 4개가 있다.

<표 5> 지방대육성법에 근거한 위원회

위원회	단위	근거	목적·역할	구성
지방대학 및 지역균형인재육성지원위원회	중앙	지방대육성법 제8조	지방대학 및 지역인재육성에 관한 중요사항 심의·조정	· 위원장 교육부장관, 관계 중앙기관의 차관급 공무원, 광역자치단체장, 해당 분야 전문지식과 경험 풍부한 자 등 20명 내외
고등교육혁신특화지역지정관리분과위원회	중앙	지방대육성법 제8조의2	고등교육혁신특화지역의 지정·변경·지정해제 및 특화지역계획의 확정·변경 등에 관한 사항을 심의·의결	· 지방대학 및 지역균형인재육성지원위원회에 내 설치 · 10-15명 내외, 위원장 교육부장관 · 특화지역 분과위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정함
지방대학 및 지역균형인재육성지원협의회	시도	지방대육성법 제19조	지방대학 및 지역인재의 육성 발전에 관한 중요한 사항을 협의·조정	· 대학, 산업체, 연구기관 등이 참여 · 협의회 구성 및 운영 등에 관한 사항은 조례로 제정 · 위원장은 시도 지사(부지사)가 대부분임
지역협업위원회	시도	지방대육성법 제19조	지역혁신체제 구축 및 지방대학의 지역혁신역량 강화를 위한 지역의 협업체계 운영에 관한 중요한 사항을 심의·의결	· 위원장은 지방자치단체의 장 · 고등교육기관의 장 등 대통령령으로 정하는 사람도 공동위원장 가능 · 지역협업위원회 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정함

이 중에서 지방대학 및 지역균형인재육성지원협의회는 지방대학 및 지역인재의 육성 발전에 관한 중요한 사항을 협의·조정하기 위해 시도단위에 설치하며, 대학, 산업체, 연구기관 등이 참여하며, 그 구성과 운영에 관한 사항은 조례로 정하도록 하고 있다. 지역협업위원회는 지역혁신플랫폼 사업을 위한 지역의 협업체계 운영에 관한 중요한 사항을 심의·의결하는 기구로 지자체, 대학, 산업체, 교육청 등의 대표로 구성되며, 지방자치단체의 장이 위원장이 된다.

지역협업위원회의 참여 경험을 통해, 필자는 총괄대학 및 중심대학 등 대학 중심의 지역혁신사업에 대해 위원장으로서 지자체 장의 역할은 제한적일 수 밖에 없음을 확인하였다. 여기에는 대학과 지자체의 조직 운영의 원리와 방식도 일정 부분 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 즉, 명령과 지시, 관리와 통제, 보고와 실적 등을 중시하는 관료제 기반의 지자체 조직과 전문성에

기반한 자율과 책임을 강조하는 대학의 조직의 운영 방식이 다르며, 이는 상호 이해를 위한 시간과 제도적 뒷받침을 요구한다(차성현, 2023.6.21.).

RISE의 지역고등교육협의회와 같은 심의·조정 기구, RISE 계획의 공동설계 방식 등 RISE의 참여 구조와 방식은 지역발전 주체로서 대학의 역할, 지자체와 대학의 협력 관계의 권한과 책임, 참여의 범위를 설정하는 데 중요한 기준이 된다. 지금까지 살펴본 지역혁신플랫폼과 지역혁신중심 대학지원체계의 주요 내용을 요약하여 다음과 같이 <표 6>에 제시하였다.

<표 6> 지역혁신플랫폼과 지역혁신중심 대학지원체계 비교

구분	지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIP)	지역혁신중심 대학지원체계(RISE)
목표	지역의 신성장 핵심 산업분야 지역인재 양성	지역발전 및 대학 특성화를 통한 대학 경쟁력 강화
사업영역	지역 신성장 핵심 산업분야	지역혁신, 산학협력, 평생교육 고등직업교육, 등 지역발전 연계 전 분야
대상	비수도권(광역지자체 단일 또는 복수)	시범지역(비수도권 광역자치단체) 전국 광역자치단체
재정지원 규모	단일형 국고 300억원 내외 복수형 국고 480억원 내외	시도별 협약에 따른 차등 지원 (지역별 학생, 대학 수, 사업계획 고려)
지자체 역할	핵심분야 선정과 사업비 매칭(전체 사업비 30% 이상), 사업 공동관리	지자체 주도 대학재정지원사업 총괄, 기획, 평가 RISE센터를 통한 예산배분, 집행, 성과관리
사업관리기구	총괄대학 소속의 총괄운영센터	지자체 산하 비영리법인(RISE센터)
심의의결기구	지역협업위원회	지역고등교육위원회(예정)
법적 근거	지방대육성법	-

III. RISE에서 지역대학의 역할을 둘러싼 쟁점과 과제

지역균형발전을 위해 대학의 주도적 역할, 지자체와 대학의 협력적 관계 구축은 필수 요건이다. 여러 우려와 기대 속에 2023년부터 RISE 정책이 추진되고 있다. 여기에서는 RISE에서 지역발전 주체로서 대학의 역할을 둘러싼 쟁점과 과제에 대해 살펴보겠다.

1. 지역의 범위

대학의 교육, 연구, 봉사의 기능은 대학이 소재한 특정 지역에 한정되지 않는다. 이러한 이유로 해서 그동안 대학은 지역발전에 초점을 맞춰 교육, 연구, 봉사의 역량을 지역에 집중하지 않았다. 오히려, 전 세계의 여러 지식을 흡수하고 교육을 통해 지역에 확산하는 ‘지식송수신자(knowledge transceivers)’의 역할을 수행하였다(Cooke, 2004: 민철구 외, 2011에서 재인용). 즉, 지식의 생산과 확산, 인재 양성의 글로벌 인지도 제고를 위해 대학의 역량을 집중하고 있다. 사실, 매년 발표되는 THE, QS 등 세계대학 평가에서 우리나라 대부분의 대학들은 상위권에서 멀리 있다.

지역균형발전의 관점에서 지역은 수도권과 비수도권, 중앙과 지방으로 대비되어 사용되며, 비수도권 및 지방의 의미로 이해되고 사용된다. 지역혁신 플랫폼, RISE에서 말하는 ‘지역’은 수도권을 제외한 지역을 의미하며, 행정단위로는 광역자치단체를 의미한다.

우리나라에서 인구 100만 이상의 도시로서 주변 도시와의 독립적 운영이 필요하다고 인정될 때 시에서 광역시로 승격이 가능하다. 경남에서 부산, 경북에서 대구, 경기도에서 인천, 전남에서 광주, 충남에서 대전, 경남에서 울산이 분리되어 광역시로 승격하였다. 이전 행정구역과 광역시는 행정을 제외한 교육, 문화, 체육, 과학 등 많은 부분을 지역 간 연계하고 공유하는 보완적 관계에 있다. 대체로, 지역의 거점국립대학을 포함한 대규모 대학들은 광역시에 소재하고, 산업단지는 주로 도지역에 분포되어 있다. 광역시와 도지역에 대학과 산업의 분포가 균형적이지 않은 지역이 많다.

RISE에서 지역은 광역시, 도의 행정구역을 의미하며, RISE에서 정책적 대상이 되는 지역대학은 광역시와 도의 관할 행정구역에 소재지를 둔 대학으로 한정된다. 즉, RISE에서 지역발전을 위한 지역대학의 역할은 행정구역의 대학 소재 지역으로 한정된다. 예컨대, 광주와 전남지역의 거점국립대학교인 전남대학교는 광주광역시에 소재하고 있고, 광주광역시가 주도하는 RISE에만 참여할 수 있다. 광주광역시가 주도하는 RISE, 전라남도가 주도하는 RISE에 동시에 참여할 수 없다.³⁾

시범운영 단계를 거치면서, RISE의 지역 범위를 초광역권으로 확대하는

3) 전남대학교 여수캠퍼스는 전라남도 여수시에 소재하여 전남의 RISE에 직·간접적으로 참여하고 있다.

방안을 검토할 필요가 있다. 지방분권균형발전법에 따르면, 초광역권이란 “지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제 199조에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역”으로 정의하고 있다. 필요와 협약에 따라 광역지자체 간 RISE의 지역 범위를 초광역권으로 확대하면 지역별 대학의 역량 차이, 산업체 분포의 지역 차이를 어느 정도 보완할 수 있을 것으로 기대한다.

2. 지역고등교육 의사결정 구조

RISE에서 지역대학은 정책의 대상이기도 하지만, 지역대학이 지역발전의 주체로서 지역발전 관련 의사결정 과정에 참여할 수 있는 참여적 의사결정 체계(participatory decision-making)를 마련할 필요가 있다.

RISE의 의사결정 참여구조의 형태와 운영 방식은 지역대학의 적극적 참여와 역할을 이끌어 내고, RISE의 성공을 위한 결정적 요인이다. RISE에서 5년마다 수립하는 지역발전과 연계한 대학지원계획, RISE센터, 지역고등교육위원회 등에 누가 어떤 방식으로 참여하고, 권한과 책임이 어떠한가에 대해서는 현재까지 공개적으로 알려진 바가 없다.

RISE 이전의 지역혁신플랫폼 사업에는 심의·의결기구로 지역협업위원회가 있었다. 지방대학육성법에 따르면, 대학, 지자체, 산업체 등 30명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 해당 지역의 지방자치단체장이 된다. 다만, 대학의 총장을 포함한 고등교육기관의 장과 그 밖에 지방대학 및 지역인재 육성 정책에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람도 공동위원장이 될 수 있으며, 호선(互選)한다.

한편, 지자체, 대학, 산업체 등 지역혁신주체들의 협의기구로 지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회가 있다. 지방대학육성법(제19조)에 따라 지방자치단체는 지역 대학 및 지역인재 육성발전에 관한 중요사항을 협의·조정하기 위하여 지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회를 둘 수 있으며, 여기에는 대학을 포함한 산업체, 연구기관이 참여한다. 그리고, 협의회의 구성 및 운영에 관한 사항은 조례로 정하도록 하고 있다. 서울, 경기, 인천, 세종을 제외한 13개 광역자치단체에서 대학 및 지역균형인재 육성지원에 관한 조례를 제정하고, 협의회의 구성 및 운영에 관한 사항을 포함하였다.

지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회 구성 및 운영은 지역에 따라 차이가 있으나, 몇 가지 공통점을 발견할 수 있다. 협의회 의장은 시장·도지사가 대부분이며, 행정(경제)부지사가 하는 경우도 있다. 예외적으로 부산과 대전의 조례에는 협의회 의장을 2명으로 하되, 1명은 시장, 1명은 위원 중에서 호선하도록 되어 있다. 위원은 대체로 당연직 위원과 시도지사가 임명하는 위촉위원으로 구성된다. 당연직 위원은 기획조정, 경제산업, 청년정책 등 지자체 관련 부서의 부서장으로 하며, 나머지는 그 구성이 지역에 따라 다양하다. 대학의 총장을 포함한 대학 인사, 산업체 및 연구기관 인사, 도의회이나 교육감 추천자 등 그 구성이 다양하다.

여기에서 확인할 수 있는 것은 대학은 지역발전 및 지역인재 육성의 핵심적 주체임도 불구하고 지역대학의 대표가 참여하는 것이 아니라 개별 대학의 장이 지자체의 선호에 따라 위촉된다. 따라서, 협의회에 참여한 개별 대학 위원의 의견이 지역대학 전체를 대표하는 의견으로 보기 어렵다. 그런가 하면, 지방분권균형발전법에 따른 종합계획을 수립하고, 시도 시행계획 및 부문별 계획, 각종 시책을 심의·의결하는 대통령직속의 지방시대 위원회에도 개별 대학교수가 포함되어 있으나, 지역대학의 대표자가 참여하고 있지 않다.

이상에서 살펴본 것처럼 지역발전을 위한 대학의 기능과 역할이 중요함에도 지역 대학은 지역발전의 주체로서 지자체와 동반자적 관계에 있는 것이 아니라, 국가와 지자체의 지원 및 관리를 받는 정책 대상에 중점을 두고 있다.

RISE 추진에 따라 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 협의회는 향후 법률 개정을 통해 지역고등교육위원회로 통합·운영될 것으로 예고되어 있다(교육부, 2023.2.1.). 해당 위원회를 지자체 관할의 소속 위원회로 둘 것인지, 지자체와 독립된 기구로 둘 것인지, 심의·의결기구로 할지, 협의·조정기구로 할지도 함께 고려되어야 한다. 현재, RISE 기본계획에는 심의·조정 권한을 갖는 협의기구라는 정도만 제시되어 있을 뿐 세부 사항은 알려져 있다(교육부, 2023.2.1.). 현재까지 알려진 내용을 토대로 RISE에서의 지역고등교육 의사결정 구조를 그려보면 [그림 2]와 같이 그릴 수 있다.

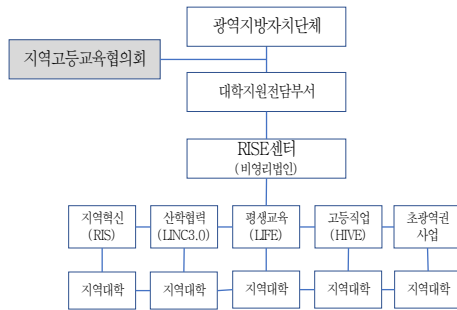
지역협의회, 지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회 등 이전 관련 기구의 구성 및 운영이 주는 교훈은 지자체가 주도하는 협의·조정 기구로는 지금 지역과 대학이 당면한 공동 위기를 함께 극복하는데 기여도가 크지

않을 것으로 판단된다. 지역협업위원회, 협의회의 운영 성과에 대한 평가는 지역에 따라 차이가 있지만, 전반적으로는 충실하게 운영되지 못했다는 평가가 많다(조옥경 외, 2021; 주휘정 외, 2022).

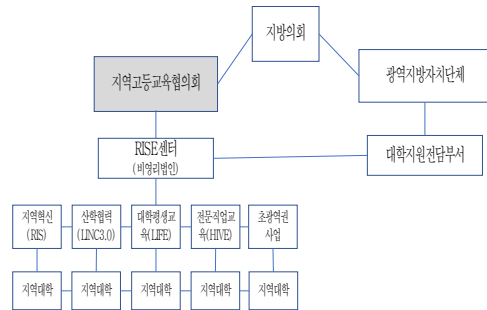
향후, 지역고등교육위원회 설치 및 운영 방식을 정할 때 고등교육의 자율성과 전문성, 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지역고등교육위원회는 지자체와 독립된 심의·의결 기구로 운영될 필요가 있다. 행정기관과 교육기관은 조직 운영의 원리와 방식에 차이가 있다. 지자체는 명령과 지시, 통제와 관리에 의해 운영되는 관료제적 특성이 강하다. 반면, 대학은 자율성과 전문성에 기반을 두고 토론과 설득이 주된 운영 원리로 작동한다. 각 기관의 고유성과 자율성이 존중되지 않고, 어느 한쪽이 어느 한쪽에 흡수되거나 통제되면 지역과 대학의 협력을 통한 동반 성장은 기대하기 어렵다.

행정기관과 교육기관은 서로 다른 조직이며, 나름의 고유한 운영 원리와 행동 방식이 오랜 역사와 경험을 통해 축적되었습니다. 대학은 전문성과 자율성, 토론과 설득 등이 주된 조직 운영방식입니다. 그래서 시간도 많이 걸리는 경우가 있고, 보기에 따라서는 효율적이지 못한 것처럼 보입니다. 지자체는 명령과 지시, 관리와 통제에 의해 일사불란하게 운영되는 관료제 조직입니다. 이러한 조직 운영의 원리와 방식이 충돌하였고 이로 인해 오해와 갈등이 있었다고 봅니다. 이러한 기관의 고유성에 기반한 조직의 자율성을 존중하지 않고 어느 한쪽이 어느 한쪽에 흡수되거나 통제하려고 하면, 문제가 생깁니다. 다양한 지역혁신기관이 참여하는 ‘지역상행호’라는 거대한 배는 원하는 방향으로 나아가지 못하고, 제자리만 돌다가 중국에는 침몰하게 됩니다. 이러한 경험은 향후 진행되는 RISE 사업의 성공적 운영을 위해 반드시 고려되어야 할 것입니다(차성현, 2023.2.27.)

광역지자체단체, 지방의회의와 관계를 고려하여 자율성과 전문성에 기반한 독립된 기구로서 지역고등교육위원회 중심의 거버넌스 그리면 [그림 3]과 같이 될 것이다. 이 경우, RISE센터는 지역고등교육위원회의 집행기관이 된다. 더불어, 지역고등교육위원회 위원장을 누구로 하고, 어떻게 정할 것인지도 중요한 검토 및 결정 사항이다. 예컨대, 지역과 대학의 동반자적 협력 강화를 위해 위원장은 위원 중에서 호선하는 방식을 고려해 볼 필요가 있다.



[그림 1] 광역지방자치단체 중심
지역고등교육 의사결정구조



[그림 2] 지역고등교육위원회 중심
지역고등교육 의사결정구조

또한, 지역발전과 지역고등교육의 균형있는 발전을 위한 재원은 한시적으로 초·중고 교부금을 활용하되, 궁극적으로는 ‘고등교육재정교부금법’을 제정하여 안정적으로 확보할 필요가 있다. 고등교육재정의 안정적 확보를 위한 ‘고등교육재정교부금법(안)’은 2004년에 처음 발의되어 지난 20년 동안 국회 회기마다 꾸준히 발의되고 논의되었으나 통과되지 못했다.

지역 고등교육에 대한 권한과 책임을 지방정부로 이양하는 과정에서 30년 넘게 유지되고 있는 유·초·중등 분야의 지방교육자치제는 심도있게 검토되고 참고되어야 할 것이다. 1991년 제정된 지방교육자치에 관한 법률에 따라, 교육의 자주성 및 전문성, 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지자체의 일반행정과 분리하여 교육감이 유·초·중등 교육분야의 사무를 관장하도록 하고 있다. 또한, 지방교육재정교부금법에 따라 시도의 교육에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형있는 발전을 도모하고 있다.

3. 지역대학의 역할 정립 및 특성화

인구감소, 청년인구 수도권 집중에 따라 지방대학은 신입생 충원 및 재학생 충원 유지에 어려움을 겪고 있다. 대학입학자원 감소에 따라 학생 등록금 의존도가 높은 대부분의 지방대학들은 대학 재정 위기에 직면해 있으며, 이는 더욱 심화될 것으로 예측된다. 수도권으로 유출되고 남은 감소한 학생자원을 유사한 학과와 교육과정을 가진 지역대학들이 나누는 방식으로 지역대학의 생존은 불투명하다. 지역인재양성-취업-지역정주의 지역발전 생태

계 구축의 RISE에서는 지역대학 생존과 관련된 직접적 전략과 대책은 보이지 않는다.

지역발전의 생태계가 안정적으로 유지되려면 지역 대학 스스로 대학 간 기능과 역할을 분담하는 지역대학의 재구조화가 필요하다. 이러한 지역대학의 역할 모델을 재정립하는 시도는 새로운 것이 아니다. 예컨대, 민철구 외(2011)는 2010년대 초반 학령인구 감소에 따른 대학 구조개혁과 지역혁신체제 구축을 논의하면서, [그림 3]와 같이 연구중심대학, 교육연구연계대학, 교육중심대학의 세 가지 유형으로 지역대학을 구분하여 특성화할 것을 제안하였다.



[그림 3] 한국형 지역대학 역할 모델(민철구 등, 2011: 44)

이들에 따르면, 연구중심대학은 지식 창출 및 연구성과를 강조하는 대학원 중심의 유연한 학사구조를 갖춘 대학이다. 연구중심대학은 지역의 신성장 산업 육성을 위한 신기술 창출 및 인력양성, 지역 내 대학과 연계한 산학협력 활동을 주도하는 역할을 주로 수행한다. 또한, 교육연구연계대학은 교육과 연구를 동시에 중시하고 일정 규모의 대학원을 운영하는 학부 중심의 대학으로 연구중심대학과 교육중심대학의 가교역할을 담당한다. 한편, 교육중심대학은 지역 산업 및 지역사회에서 필요한 인력양성에 중점을 둔 직업교육 중심의 대학이다.

민철구 외(2011)의 지역대학 유형화가 수행된 2010년 초반과 비교해 보면, 대학입학자원은 더욱 감소하였고, 대학의 평생교육, 직업교육 기능에 대한 요구가 높아졌다. 즉, 2021년 대학입학정원은 472,496명으로 2013년 대비

13.4%가 감소하였으며, 이러한 감소 추세가 지속되면 2040년에는 283,017명까지 줄어들 것으로 예측된다(연덕원, 2021). 정부는 성인학습자의 평생교육 수요에 대응하여 지자체와 대학이 협력하여 대학을 지역의 평생교육 상시 플랫폼으로 육성하는 대학의 평생교육체제 지원사업을 2019년부터 추진해 오고 있다(교육부, 2019.2.).

중앙정부 주도로 추진하던 대학의 평생교육체제 지원사업(LIFE), 고등직업교육거점지구(HIVE) 사업 등은 RISE에서 지역대학 역할 재구조화와 연계하여 주목하여 검토될 필요가 있다. 예컨대, 지역의 산업 및 교육 수요 등을 고려하여 지역대학을 지역의 신성장 분야의 지식과 기술을 창출하는 R&D 기반 연구중심대학과 성인학습자 대상의 평생교육과 직업교육 중심의 교육중심대학 등으로 재구조화하는 것을 검토해 볼 수 있다. 지역 대학의 기능과 역할 분담은 지역과 대학의 생존, 상생의 관점에서 지역 대학당사자 간 치열한 논의를 통해 합의적 조정을 필요로 한다. 이 과정에서 당사자로서 ‘지역대학총장협의회’의 주도적 역할과 지역고등교육위원회의 중재적 역할이 요구된다. 보다 긴 호흡으로 지역대학 스스로 지역대학 간 역할 조정에 관한 논의와 협의를 시작할 때이다.

한편, 지역대학의 기능과 역할 재구조화를 토대로 일부 대학을 특성화 지방대학으로 지정함으로써 지역발전과 연계를 강화하고, 특성화 지정 대학에 대한 행·재정적 지원을 확보할 수 있다. 지방대육성법(제17조)에 따르면, “교육부장관은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제14조에 따른 지역특화산업 및 초광역권산업에 필요한 전문인력을 양성하기 위하여 지방대학을 특성화 지방대학으로 지정하고, 필요한 행정적·재정적 지원 “을 할 수 있다. 여기서 지역특화산업이란 “지역 산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진을 위해 시도에서 선정한 산업”을 말한다(지방분권균형발전법 제14조).

4. 지역대학 간 경쟁을 넘어 공유대학으로

지역대학의 특성화에 기반한 역할 모델을 토대로 지역대학 간 ‘공유대학’을 활성화하여 필요한 지역인재를 육성하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지역혁신플랫폼의 공유대학, 디지털 신기술 인재양성 혁신공유대학사업 등에서는 대학 간 공동교육과정 운영을 통해 특정 분야의 인력을 양성하고

있다. 예컨대, 지역혁신플랫폼의 공유대학 사례를 보면, 신재생에너지 분야의 지역 인재 양성을 위해 지역의 산업체, 대학 교수 등이 함께 최신의 공동교육과정을 마련하고 교육콘텐츠를 개발하여 수업에 활용한다. 수업은 학습관리시스템(LMS)을 통해 온라인과 대면, 현장실습 등 혼합형 방식으로 진행된다. 과정 참여자에게는 학기별로 소정의 교육활동비를 지급하고, 이수자에게는 지자체장, 총괄(중심) 대학 총장 명의의 이수증을 수여하며, 분야에 따라 마이크로디그리 이수증을 수여하기도 한다. 이수 학점은 소속 대학의 학사규정에 따라 졸업학점으로 인정된다.

또한, 지역혁신플랫폼 공유대학의 원활한 운영을 위해 ‘고등교육혁신특화지역’을 신청하여 지정되면, 4년+2년의 고등교육에 관한 규제 특례를 적용받을 수 있다. 예컨대, 현장 중심이 수업이 이루어질 수 있도록 학교 밖 이동수업 기준에 관한 특례를 적용하여 지자체나 공공기관, 기업체, 산업시설 등에서 수업을 받을 수 있다. 또한, 고등교육법의 학점인정 기준에 관한 특례를 적용하여 타대학에서 이수할 수 있는 학점 범위를 졸업학점의 2분의 1 이내에서 4분의 3 이내로 확대하여 대학 간 공동교육과정 참여가 활성화되도록 지원하였다.

RISE에서도 지역인재 양성을 위해 대학 간 공유와 협력을 강화하고, 공유대학 운영을 추진할 필요가 있다. 지난 지역혁신플랫폼 공동교육과정 운영 경험과 반성을 토대로 RISE에서 지역 공유대학 운영을 위한 몇 가지 제안을 하면 다음과 같다.

첫째, 지역의 신성장 산업 분야 인재 양성을 위해 공동교육과정 구성 및 운영, 예산지원 시 참여 인력과 자원을 행정구역 상의 지역 내로 한정하지 않고, 전문성과 경험이 풍부한 지역 밖의 인적 자원을 활용할 수 있도록 참여 대상 및 지원 범위를 확대할 필요가 있다. 앞의 지역혁신플랫폼 현황에서 살펴본 것처럼, 에너지, 자동차, ICT 등 지자체에서 선정한 미래 신성장 분야가 상당수 중복된다. 따라서, RISE 지역을 넘어서 지역 간 인적·물적 자원을 공유하여 최고의 공동교육과정을 마련하여 지역인재 양성에 투입할 필요가 있다.

둘째, 지역의 필요와 수요에 따라 공유대학의 유형을 다양화하고, 유연화할 필요가 있다. 현재 공유대학은 대학을 중심으로 공동교육과정을 운영하며, 학점을 교류하는 형태가 대부분이다. 지역의 경제산업구조, 지역인력 수준 등을 고려하여 대학-대학, 대학-연구소, 대학-산업체, 연구소-산업체 등

다양한 형태의 공유대학 운영을 검토해 볼 수 있다. 이와 관련하여 조옥경 외(2019: 291)는 공유성장형 대학체제의 유형을 공유의 수준(연계, 연합, 결합)과 공유의 전략적 주안점(지역형, 기능형)에 따라 지역연계형, 기능연계형, 지역연합형, 기능연합형, 지역결합형, 기능결합형 등 6개 유형으로 구분하기도 하였다.⁴⁾ 예컨대, 지역연합형은 “지리적으로 인접한 지역의 대학들 간에 공동의 관리·운영조직을 구축하고 각 대학의 독립성과 자율성을 전제로 특정 영역들에 대하여 공유(협력)하는 유형”으로 정의하였다(조옥경 외, 2019: 293). 이 분류에 따르면, 지역혁신플랫폼의 공유대학은 지역연합형에 해당한다고 볼 수 있다.

셋째, 중장기적으로 대학 간 공유대학의 설립과 운영을 위한 법적 기반을 마련하고, 그 권한과 책임을 명확히 할 필요가 있다. 공유대학을 고등교육법 상의 대학 유형으로 인정하여 공동학위나 복수학위를 수여할 수 있어야 대학 간 공유와 협력이 활성화되고 학생의 참여가 늘어날 수 있다. 현재의 공유대학은 고등교육법 등 법령에 근거한 대학 유형은 아니다. 즉, 공유대학은 산업대학, 원격대학 등과 같은 대학 유형이라기 보다는 대학 간 공동 교육과정 운영을 위한 인적·물적 자원의 ‘공유’를 강조하기 위해 만들어진 용어로 볼 수 있다(김현철, 이영희, 차성현, 2022). 예컨대, 고등교육혁신 특화지역 내에서 지역 내 대학, 지자체, 연구소, 산업체 등이 연합하여 공유대학을 설립하고 해당 분야의 학위를 수여할 수 있는 공유대학의 설립과 운영이 가능하도록 특례를 적용할 필요가 있다.

5. 지자체와 대학 간 이해(利害)를 넘어 이해(理解)로

RISE에서는 기존의 중앙정부 주도 및 대학 중심의 대학지원사업과 달리, 대학재정지원 계획-집행-평가의 전 과정을 지자체가 주도한다. 교육부에서 기획

4) 조옥경 외(2019)는 지역형은 “지역 내 대학들 간의 공유 형태로 공유의 지리적 근접성과 지역 특성 및 발전의 중요성에 초점을 맞춘 유형”, 기능형은 “지리적 근접성의 제약을 초월하여 대학의 사명 또는 역할, 기능 등을 고려한 대학들 간의 공유 형태로 기능·역할·사명의 고도화·전문화 등을 특징으로 하는 유형”으로 정의하였다. 특히, 지역결합형은 “전반적인 대학 교육 및 운영에 대하여 주요 제도를 통일하는 등 제도적·융합적으로 결합된 형태로 경우에 따라 각 대학의 자율성과 독립성을 초월하는 의사결정이 이루어질 수도 있는 공유(협력) 유형”이다(조옥경 외, 2019: 295-296). 지역결합형은 지역 내 대학들을 대상으로 대학 간 결합을 통해 지역단위의 전략적 대학 재구조화를 추진함으로써 지역 대학의 집단 경쟁력을 제고하고 지역대학의 발전이 지역의 발전을 견인하는 선순환 구조를 형성하는 데 초점을 맞추고 공유가 이루어진다(조옥경 외, 2019: 296).

하고, 한국연구재단에서 사업 집행 및 관리를 담당하는 기존 체제에서 지자체에서 사업을 기획하고, RISE센터에서 집행-관리하는 방식으로 전환된다.

이러한 지자체 주도의 지역발전과 연계한 대학지원 체계에 대해 대학지원 사업에 대한 경험이 많지 않은 지자체가 이러한 역할을 제대로 수행할 수 있겠냐는 우려가 많다. 그동안 대학 관련 사무는 지자체의 소관 업무가 아니었고, 지자체는 대학 관련 사업에 대한 경험과 전략이 풍부하지 않다.

지자체 주도하는 RISE의 성공적 추진을 위해서는 무엇보다 지자체와 대학이 서로의 핵심 가치, 운영 원리 및 방식 등에 대해 충분한 학습과 이해가 필요하다. 지역발전과 상생의 공동 목표를 진정으로 공유하고, 상호 이해에 바탕 두고 서로를 동반자로서 인정하고 신뢰하는 관계가 형성되어야만 성공적 추진이 가능하다. 쉽지 않은 일이며, 시간이 걸리는 일이다.

2020년부터 시작된 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업을 수행하면서 지자체와 대학의 상호 이해와 존중, 적극적 참여와 협력이 성공의 요체라는 점을 경험하고 반성하였다. 지역에 따라 정도의 차이는 있지만, 대부분의 지역혁신 플랫폼에서 지자체와 대학이 성공적인 동반자 관계를 구축하지 못했다는 평가가 많다. 이러한 데에는 “서로를 잘 몰라서”, “소통과 협력이 원활하지 못해서”, “지원은 많이 하되, 간섭은 원하지 않는” 등의 요인들이 지적되기도 하였다. 대학들은 한편으로 지자체의 적극적 참여와 역할을 요구하면서도 다른 한편으로 지자체에 ‘지원은 많이 하되 간섭은 하지 않는(arm’s length principle)’ 방식의 지원과 참여를 바랐다. 대학은 지자체에 전문성과 자율성에 기반한 대학 사회의 작동 방식에 대한 이해를 기대하였고, 지자체는 대학에 명령과 지시, 보고의 일 처리 방식을 기대하였다.

지자체-대학 협력기반을 중심축으로 하는 사업인데, 서로를 잘 몰랐던 것 같습니다. 한 번도 가보지 않은 길을 가는 동안, 참여기관(참여자들)은 나름의 방식으로 열심히 했지만, 서로에 대한 소통과 협력에는 서툴렀던 것 같습니다. 사업 참여 동반자들은 서로의 역량에 대한 의심, 일하는 방식에 대한 우려, 성과에 대한 부담, 사업 지속에 대한 불안 등으로 소통과 협력이 원활하지 못했던 것 같습니다. 결과적으로 지자체는 대학의 참여와 역량 부족을, 대학은 지자체의 의지와 지원 부족을 탓했던 것 같습니다. (차성현, 2023.2.27.)

지자체와 대학의 상호 이해에 기반한 협력적 관계 구축을 위해 다음과 같

은 노력을 시도해 볼 필요가 있다. 지자체는 지역대학의 총장협의회, 기획처장협의회, 산학협력단협의회 등 대학 대표와 실무자들과 주기적으로 만나 지역발전 현안을 공유하고 발전 전략을 함께 모색하는 정기적인 자리를 마련할 필요가 있다. 또한, 지자체가 대학지원을 위해 신설하는 전담부서, RISE센터 등에 대학교육·행정 경험이 풍부한 경력자를 채용하거나 대학에서 파견받는 방안도 검토해 볼 수 있다.

대학도 지역발전의 주체로서 대학 행정조직 내에 지역발전을 전담하는 부서를 설치하고, 지자체는 여기에 인력을 파견하는 것도 검토해 볼 만하다. 대학 내 설치된 이 부서를 중심으로 지자체와 대학이 인력과 정보를 적극적으로 교류하며, 지역과 대학의 발전 전략을 발굴하고 소통하는 구심점으로 활용하면 상호 이해 및 협력 관계 구축에 도움이 될 것이다. 예컨대, 광주교육청과 전남교육청이 교육협력관을 지역대학에 파견하여 지역대학과 교육청과의 교류 협력 기반을 구축하고 협력 사업을 발굴하여 추진하고 있는 사례는 지자체와 대학이 서로 참고할 만하다.

IV. 결론

대학은 수많은 도전과 실험을 통해 새로운 지식과 기술을 생산하고, 필요한 인재를 양성하고, 연구와 교육 성과를 사회에 환원함으로써 시대와 사회의 진보에 기여해 왔다. 우리 사회는 인구감소, 수도권 집중, 지역발전 불균형 등이 심화되면서 지역과 대학의 소멸 위기를 느끼고 있다. 이러한 상황에서 지역발전을 위한 대학의 주체적 역할, 지자체와 대학의 협력 관계는 그 어느 때보다 중요하게 요구되고 있다.

그동안 정부는 지역혁신체계(RIS), 지역혁신플랫폼(RIP), 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 등의 국가 정책을 통해 지역과 대학의 협력 체계를 구축하고 지역과 대학의 상생 발전을 도모하였다. 특히, 2023년부터 추진되고 있는 RISE는 지역대학에 대한 행·재정 권한을 중앙정부에서 광역지자체로 이양하는 새로운 도전이다. 지역발전과 연계한 대학지원을 통해 지역인재양성-취·창업-정주의 선순환 지역발전 생태계를 구축하는 것을 목표로 8개 광역지자체를 중심으로 시범사업이 진행 중이며, 2025년까지 전국으로 확대할 계획이다.

RISE의 성공적 정착을 위해서는 지역발전을 위한 대학의 주체적 역할과

지자체와 대학의 동반자적 협력 관계 구축이 필요하다. 이 연구는 관련 문헌과 연구자의 경험에 기초하여 RISE의 정책 참여 구조와 방식을 중심으로 지역발전을 위한 대학의 역할을 둘러싼 쟁점을 논의하고, 지역과 대학의 발전 과제를 탐색하였다. 즉, RISE에서 대학의 참여 및 역할 강화를 위한 탄력적 지역 범위 설정, 광역지자체 중심보다는 지역고등교육위원회 중심의 의사결정 구조, 연구중심 및 교육중심대학으로 지역대학의 역할 재정립, 지역대학의 동반 성장을 위한 지역 공유대학 운영, 지자체와 대학의 이해와 존중을 위한 조직 설치 및 인력 교류 등을 제안하였다. 본 논문에서 제기한 지역발전과 대학의 역할에 관한 쟁점과 과제가 RISE 추진과정에서 심도있게 논의되기를 기대한다.

지역과 지역대학의 생존과 상생을 위해 광역지자체가 주도하는 고등교육의 패러다임 전환이 시작되었다. 그 핵심 정책 중 하나가 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)이다. 가보지 않은 길을 가는데 많은 시련과 갈등, 시행착오가 예상된다. 지자체와 대학, 지역사회가 각자의 이해(利害)를 넘어 서로의 다름을 이해(理解)하고, 지역 상생의 공동 목표를 위해 동반자로 함께 나아갈 때 지역과 대학이 직면한 소멸의 위기를 극복할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 교육부. (2020.3.). 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획. 보도자료.
- 교육부. (2019.2.). 대학의 평생교육체제 지원사업 기본계획(안). 보도자료.
- 교육부. (2023.2.1.). 지역혁신중심 대학지원체계 시범지역 선정·운영 계획 (Regional Innovation System & Education). 보도자료.
- 교육부. (2023.2.27.). 2023년 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 예비 선정결과 발표. 보도자료.
- 교육부. (2023.3.9.). 2025년 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 도입 본격 시동-시범지역으로 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북 7개 시도 선정. 보도자료.
- 국토지리정보원. (2014). 대한민국국가지도집. <http://nationalatlas.ngii.go.kr/>에서 2023. 11. 1. 인출.
- 권향원, 윤영근. (2020). 공공문제해결을 위한 ‘정책 공동생산’ (co-production)

- 의 개념적 이해 및 사례의 유형화 연구. 한국사회와 행정연구, 30(4), 1-26.
- 김현철, 이영희, 차성현. (2022). 디지털 대전환 시대의 대학교육혁신. 디지털교육 활성화를 위한 주요 의제 분석(pp. 71-82). 서울: 국가교육회의.
- 김형빈. (2008). 참여정부 국가균형발전정책 성과 분석. 한국행정정보, 42(3), 313-332.
- 민철구, 박기범, 정기철, 조현대. (2011). 지역혁신을 위한 지역대학 역할 정립과 활성화 방안. 서울: 과학기술정책연구원
- 송우정. (2012). 2000년대 이후 한국 지역정책의 비교와 시사점 - 참여정부와 이명박정부를 중심으로. 서울: 산업연구원.
- 연덕원. (2021). 대학 구조조정 현재와 미래-정책 정책을 중심으로. 서울: 대학교육연구소.
- 유한구, 김안국, 조희경, 주인중, 엄미정, 차성현. (2020). 미래 환경변화에 따른 인적자원개발 정책의 방향과 전략(2020). 세종: 한국직업능력개발원.
- 이상돈 외. (2020). 자립적 성장기반 마련을 위한 지역혁신 공동체 활성화 방안. 경제인문사회연구회 협동연구총서. 세종: 경제인문사회연구회.
- 임승달, 권연섭, 변세일. (2004). 국가균형발전을 위한 지방대학 육성방안. 서울: 국토연구원.
- 장재홍. (2005). 지역혁신정책과 지역균형발전 간의 관계 분석 및 정책 대응. 서울: 산업연구원.
- 조옥경, 김미란, 김은영, 서재영, 문보은, 최정윤, 조한상, 이민수. (2021). 대학 간 공유협력 체제 구축 방안 연구. 충북: 한국교육개발원.
- 주휘정, 오호영, 민숙원, 정은진, 장광남, 김신애, 고요한, 양정승. (2022). 광주·전남 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 성과제고 방안 연구. 세종: 한국직업능력연구원.
- 지방시대위원회. (2023.9.14.). 윤석열 정부 지방시대 비전과 전략. 보도자료.
- 차성현. (2023.6.21.). 지역대학 관점에서 본 RISE 성공을 위한 과제. KEDI 교육정책포럼, 통권 360호, 18-23. 충북: 한국교육개발원.
- 차성현. (2023.2.27.). “광주전남지역혁신플랫폼의 이해: 현황, 문제, 대안”에 대한 토론회. 지방정부와 대학상생혁신 정책토론회. 광주: 광주광역시 시의회.
- 최정윤. (2023.6.21.). 지역과 대학의 상행을 위한 협력 거버넌스. KEDI 교육정책포럼, 통권 360호, 4-11. 충북: 한국교육개발원.

한광식. (2021.7.27.). RIS(광역 중심)와 LIS(기초 중심)의 체계적 구축. 한국대학신문. 2023. 11.3. 인출 <https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=512973> 에서 2023. 11.2. 인출.

Cooke, P. (2004). Evolution of regional innovation systems: Emergence, theory, challenge for action. In Cooke, P., Heidenreich, M., & Braczyk, H. J. (Eds.), Regional innovation systems. London: Routledge.

Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. Policy and Society, 37(3), 277-293.

기획세션1

“지역발전을 위한 대학의 역할과 과제”에 대한 토론

이 정 미(충북대학교)

I. 서론

- 본 논문은 연구자가 RIS사업(지자체-대학 협력기반 지역혁신사업)에 직접 참여한 경험을 바탕으로, 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)의 구축 과정에서 나타난 구체적이고 실질적인 쟁점을 다루었다는 데 큰 의의가 있음
- 아울러, 지금까지 중앙정부가 주도해 온 대학에 대한 지원이 지역발전 전략과 연계한 지자체 주도의 대학지원체계로 대전환되는 역사적 변곡점에서 지역발전의 주체로서 대학의 역할에 관한 심도있는 논의를 제시한 것은 매우 시의적절함
- 연구자가 제시한 분석 결과에 대해 전반적으로 동의하며, 제안된 내용이 RISE의 성공적 추진을 위해 실질적인 도움이 될 것으로 확신함. 다만, 토론자로서의 소임을 다하기 위해 연구자가 제시한 논의의 내용에 더하여 몇 가지 의견을 덧붙이고자 함

II. ‘지역혁신중심 대학지원체계’의 추진체계에 관한 의견

- RISE의 성공적 추진을 위해서는 국가, 대학, 지자체, 산업체, 교육기관, 민간기관 등으로 구성되는 거버넌스 및 추진체계의 확립이 무엇보다 중요함(이정미, 2022)
- 올해 초 RISE 기본계획(교육부, 2023.2.1.)에는 심의·조정기구로서 ‘지역고등교육협의회(가칭)’를 설치하고, 지역주도 대학지원 추진을 위해 지방대학 및 지역균형인재육성지원협의회, 지역협업위원회 등의 위원회를 활용할 계획임이 나타남

- 이에 따라 연구자는 동 기본계획에 기초하여 <표 5> 지방대육성법에 근거한 위원회를 제시하고, RISE 운영을 위해 필요한 사항을 협의하는 기구의 설치, 구성 및 운영에 관한 사항 등에 대한 구체적 내용이 없음을 밝히고 있음
- 그러나, 최근 김병욱 의원이 대표발의 한 지방대학 및 지역균형인재육성에 관한 법률 전부개정법률안(23.10.31)에는 RISE 추진에 맞추어 지자체의 권한과 관리 및 추진체계에 대한 중앙정부와의 역할 분담에 대한 구체적인 규정이 포함되어 있는 바, 이의 내용을 참고하여 논의를 전개할 필요가 있음

<지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 전부개정법률안 주요 내용>

김병욱 의원 대표발의(23.10.31)

- 가. 시·도지사는 지역별 여건과 특성을 고려하여 시·도 기본계획과 시·도 시행계획을 수립·시행하고 교육부장관은 이를 지원하기 위하여 지원전략을 수립함(안 제5조부터 제7조까지).
- 나. 국가와 지방자치단체가 지역혁신중심 대학지원 사업을 공동으로 추진하기 위하여 대학지원협약을 체결할 수 있도록 하고, 이에 대한 행정적·재정적 지원이 이루어질 수 있도록 함(안 제20조).
- 다. 지방대학의 경쟁력 강화와 지역인재의 양성을 위하여 대학의 혁신을 선도하고, 주변 대학에 파급효과를 가져올 수 있는 글로벌대학을 지정할 수 있는 근거를 마련하여 대학 전반의 혁신을 유도하도록 함(안 제21조).
- 라. 교육부장관은 지역의 혁신 생태계 구축과 대학 혁신을 위해 반드시 필요한 대학 관련 규제에 대한 특례를 제공하는 제도를 운영함(안 제22조부터 제23조까지).
- 마. 지방대학 및 지역인재의 육성·발전과 지역혁신중심 대학지원에 관한 사항을 심의하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 **지역고등교육위원회**를 설치함(안 제24조).
- 바. 지방자치단체의 장이 대학지원협약에 근거하여 대학에 대한 재정지원을 전담하는 지역별 전담기관의 지정 및 운영의 근거를 마련함(안 제25조).
- 사. 교육부장관이 지역혁신중심 대학지원체계 활성화를 위한 연구 등을 지원하기 위한 전문기관의 지정 및 운영 근거를 마련함(안 제26조).

- 동 법안 제9조에 따르면, 지방대학 및 지역인재 육성지원과 지역혁신 중심 대학지원에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 ‘대학·지역 동반성장 지원위원회’를 둠
- 동 법안 제24조에서는 기존 지방대학 및 지역균형인재육성지원협의회와 지역협업위원회의 제한점을 고려하여(남궁문 외, 2022; 김민희 외, 2023), 이를 일원화하여 지역고등교육위원회를 둘 것을 규정하였음
 - RIS 사업에 참여하는 지자체와 대학들은 지방대육성법 제21조 및 동법 시행령 제17조에서 규정한 ‘지역협업위원회’를 필수적으로 설치·운영하고 있으나, 지역협업위원회가 단순히 재정지원사업의 수주 또는 추진을 위해 형식적으로 운영되는 경향이 있었음
 - 지방대육성법 제19조 및 지방자치단체가 지역대학의 육성과 지역인재 양성을 위한 정책의 수립과 시행을 위하여 제정한 조례에 근거하여 설치하여 운영하는 ‘대학 및 지역인재 육성지원 협의회’는 지역대학 발전을 위한 정책과 사업을 심의하고 의결하는 역할이 없어서 그 역할이 제한적임
- 지역고등교육위원회는 지방대학 및 지역인재의 육성·발전과 지역혁신 중심 대학지원에 관한 각 호의 사항을 심의하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 지방자치단체, 대학 등, 지방교육행정기관, 공공기관 및 기업의 장 등으로 구성됨
 - 동 법안 제24조에서는 지역고등교육위원회의 심의사항으로 시·도 기본계획 및 시·도 시행계획의 수립·변경 및 추진실적 점검에 관한 사항, 대학지원협약안에 대한 심의 및 대학지원협약 추진실적 점검에 관한 사항, 지역별 전담기관의 지정 및 지정 취소에 관한 사항, 대학지원협약을 체결한 지방자치단체의 장이 신청하는 규제특례에 관한 사항 등이 구체적으로 제시되었음
 - 아울러, 지역-대학의 수평적 협력을 보장하기 위해 지역고등교육위원회는 해당 지역의 관할 지방자치단체의 장과 대학등의 장 등 대통령령으로 정하는 자를 공동위원장으로 하는 것을 규정함

III. 'RISE에서 지역대학의 역할을 둘러싼 쟁점과 과제'에 관한 의견

□ 지역의 범위

- 연구자는 RISE에서 지역은 광역시, 도의 행정구역을 의미하며, RISE에서 정책적 대상이 되는 지역대학은 광역시와 도의 관할 행정구역에 소재지를 둔 대학으로 한정되는 문제를 지적하고, 향후 RISE의 지역 범위를 초광역권으로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음을 제안하고 있음
- 이는 유연한 지역별 협력을 통해 지역의 경쟁력을 제고할 수 있다는 점에서 타당하고 합리적인 제안이라 사료됨. 다만, RISE가 중장기적으로 단일 행정구역을 넘어 초광역적 범위로 추진되기 위해서는 예컨대 초광역권으로 운영되고 있는 일부 RIS 플랫폼의 실질적인 성과가 규명될 필요가 있음
- 또한, 초광역 지원을 위한 행·재정적 선결과제에 대한 면밀한 검토가 필요함(관계부처 합동(2021.10.14.)). 예컨대, 지자체가 초광역 지원을 할 경우, 중앙정부(교육부)로부터 지자체로 배분되는 RISE 예산의 명확한 배분 기준의 마련이 필요할 것으로 보임(이정미 외, 2023)

□ 지역고등교육 의사결정 구조

- 그 동안 RIS 사업 또는 RISE 추진과정에서 나타난 지역-대학 간 의사소통에서의 갈등과 혼란 등이 행정기관과 교육기관 간 조직 운영의 원리와 방식의 차이에서 기인한다는 연구자의 통찰에 전적으로 공감함
- 이에, 연구자는 지역대학이 지역발전의 주체로서 지역발전 관련 의사결정 과정에 참여할 수 있는 참여적 의사결정 체계(participatory decision-making)를 마련할 필요가 있음을 강조하였으며, 필자는 이에 동의함
- 지자체는 명령과 지시, 통제와 관리에 의해 운영되는 관료제적 특성이 강한 반면 대학은 자율성과 전문성에 기반을 두고 토론과 설득이 주된 운영 원리로 작동하므로, 지역과 대학의 협력을 통한 동반 성장을 위해 지역고등교육위원회는 지자체와 독립된 심의·의결 기구로 운영될 필요가 있다는 주장은 타당한 의견으로 사료됨

- 그러나, 지자체와 독립된 심의·의결 기구로 운영된다는 것은 지역고등교육위원회의 인적 구성에 지자체의 장이 포함되지 않는 것을 의미하는지 설명이 필요함. 앞의 II 장에서도 언급했듯이, 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 전부개정법률안(23.10.31)에서 지역-대학의 수평적 협력을 보장하기 위해 지역고등교육위원회는 해당 지역의 관할 지방자치단체의 장과 대학등의 장 등 대통령령으로 정하는 자를 공동위원장으로 하는 것을 규정함

□ 지역대학의 역할 정립 및 특성화

- 연구자는 지역의 산업 및 교육 수요 등을 고려하여 지역대학을 지역의 신성장 분야의 지식과 기술을 창출하는 R&D 기반 연구중심대학과 성인학습자 대상의 평생교육과 직업교육 중심의 교육중심대학 등으로 재구조화하는 것을 제안함. 아울러, 지역 대학의 기능과 역할 분담은 지역과 대학의 생존, 상생의 관점에서 지역 대학당사자 간 치열한 논의를 통해 합의적 조정을 필요로 함을 강조하고 있음. 필자는 이러한 주장에 대해 전적으로 동의함
- 한편, 연구자는 지역대학의 기능과 역할 재구조화를 토대로 특성화 지방대학의 지정과 이에 대한 행·재정적 지원을 확보할 수 있음을 밝히고 있으나, 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 전부개정법률안(23.10.31)에서는 이를 글로컬대학으로 지칭하고 있음을 고려할 필요가 있음

□ 지자체와 대학 간 이해(利害)를 넘어 이해(理解)로

- 지자체와 대학이 서로의 핵심 가치, 운영 원리 및 방식 등에 대해 충분한 학습과 이해가 필요하며, 지역발전과 상생의 공동 목표를 진정으로 공유하고, 상호 이해에 바탕 두고 서로를 동반자로서 인정하고 신뢰하는 관계가 형성되어야 RISE의 성공적 추진이 가능하다고 연구자의 주장에 대해 크게 동의하는 바임
- 아울러 연구자가 제시한 지자체, 지역대학의 총장협의회, 기획처장협의회, 산학협력단협의회 등 대학 대표와 실무자들 간의 소통을 위한 주기적 협의회 개최, 지자체가 대학지원을 위해 신설하는 전담부서, RISE

센터 등에 대학교육·행정 경험이 풍부한 경력자의 채용 또는 대학에서 인력 파견, 대학 내 지역발전의 주체로서 대학 행정조직 내에 지역발전을 전담하는 부서 설치 및 지자체의 인력 파견 등도 매우 타당한 방안이라 사료됨

IV. 결 론

- 앞에서 논의했듯이, 지역발전전략과 연계한 지자체 주도의 대학지원체제로 대전환되는 역사적 변곡점에서 지역발전의 주체로서 대학의 역할에 관한 다양한 쟁점에 대한 분석과 심도있는 논의를 제시해주신 연구자의 노고에 존경과 감사를 포함
- RIS 사업, RISE, 글로벌대학사업 등의 추진 과정에서 각 지역별로 노정되고 있는 지자체-대학 간 의사소통 부족, 불협화음, 불신 등에 대해 여전히 우려만을 제기하기보다는 연구자가 역설한 바와 같이 지자체-대학 간 상호 충분한 학습과 이해의 과정으로 인식하는 긍정적 수용의 자세가 필요함

참고문헌

- 관계부처 합동(2021.10.14.). 초광역협력 지원전략(안).
- 교육부(2023.2.1.). 지역혁신중심 대학지원체계 시범지역 선정·운영 계획 (Regional Innovation System & Education).
- 김민희, 이정미, 김영록, 김지민(2023). 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 추진을 위한 관련 법·제도 정비 및 세부 추진계획 수립. 한국연구재단.
- 남궁문, 이정미, 서영호, 박성일, 신성욱(2022). 지방산업과 연계한 지방대학 경쟁력 강화 지원 방안 연구. 국무조정실 규제혁신추진단.
- 이정미(2022). 고등교육의 쟁점과 개선방향, 새 정부에 바란다, 한국교육의 핵심과 쟁점, 그리고 비전. 2022년 한국교육학회 학술대회자료집.
- 이정미, 이길재, 김훈호(2023). 지역혁신중심 대학지원을 위한 재정개편 및 범부처 연계협력 방안 정책연구(미발간자료). 교육부.
- 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법. 룰 전부개정법률안(김병욱 의원 대표발의, 23.10.31)

기획세션 2

혁신인재 양성을 위한 대학의 역할과 과제

14:20 ~ 15:00

발표자: 이병식(연세대학교)

토론자: 김민희(대구대학교)

기획세션2

혁신인재 양성을 위한 대학의 역할과 과제

이 병 식(연세대학교)

혁신인재 양성을 위한 대학의 역할과 과제

2023. 12. 2.

이병식(연세대)



발표 순서

- 들어가는 말
- 한국 고등교육에 대한 진단
- 월드클래스 대학 육성을 위한 제언
- 맺는 말

1

들어가는 말

- 국가경쟁력 확보를 위해 고등교육 수준에서 우수한 미래 인재 양성은 필수적
 - 4차 산업혁명과 급격한 사회·경제적 변화에 대응할 수 있는 고급 인재 양성 중요
- 한국 고등교육의 현재 상황
 - 고등교육체제에서 최고 정점에 있는 대학들의 우수성과 국제경쟁력 미흡
- 월드클래스 대학 육성을 위한 국가 및 대학차원 방안 마련 필요

2

한국 고등교육에 대한 진단

- 월드클래스 대학*의 부재

- 그럼에도 불구하고, 월드클래스 대학이 “되고 싶어하는” 대학이 많고, 성장 가능성을 보여주는 대학들이 나타나고 있음

* 월드클래스 대학의 정의는 [부록 A] 참고

3

월드클래스 대학이 되기를 “희망하는” 국내 대학들

서울대, 연세대 등 52개大
英QS대학평가 보이콧...

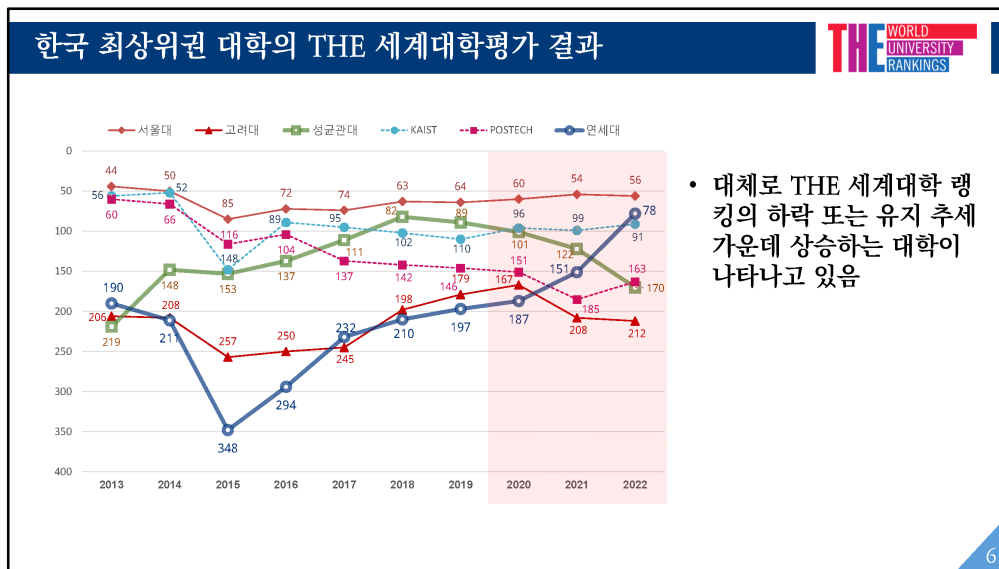
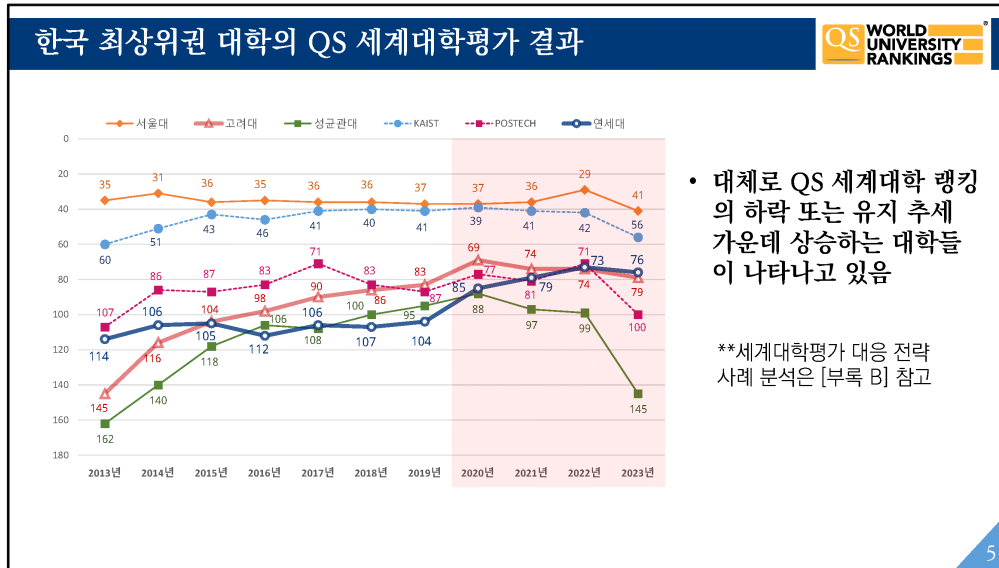
“영어권 대학에 유리하게
설계돼 불공정”

동아일보 2023.06.26

4단계 두뇌한국 21
68개 대학 선정

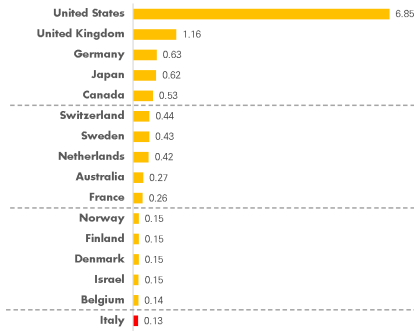
글로벌 대학 30개 선정에
108개 대학 도전

4

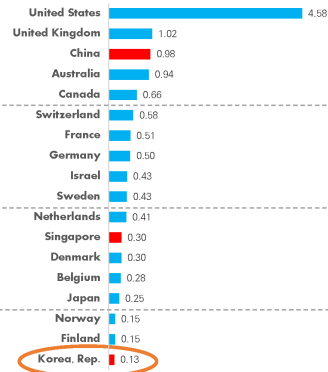


월드클래스 대학 집중도 상위 국가 (2003, 2022)

Y2003 상위 16개 국가 *"Shanghai Shock"*



상위 18개 국가 Y2022



*출처: ARWU and World Population Data

7

한국 고등교육에 대한 진단

- 월드클래스 대학 육성을 위한 수월성 정책의 성과 미흡
 - 20년 이상 지속해서 추진한 BK21 사업 – “절반의 성공”

8

BK21 사업의 성과에 대한 평가

- 참여대학의 연구성과가 향상되었고, 재정지원이 집중된 대학의 거버넌스, 학사 및 행정체제에서 점진적으로 바람직한 변화 나타남
 - 대학원의 역할(행정 전문화, 집중화, 조정기능)과 총장 리더십 강화
- 그럼에도 불구하고 최상위권 대학들조차도 박사학위 양성과정의 우수성, 연구 수월성, 연구환경, 교육 & 연구지원 시스템의 개선 여지 많음
 - 논문의 양적 증가에도 불구하고 인용도 높지 않음 (논문당 피인용수 세계 30위권, 평균이하, 5년 평균)
 - 두뇌유출 지수 - 63개국 중 48위

9

BK21 사업의 강점과 약점 분석

강점

- 지속성과 재정적 안정성
 - 정부의 정치적 성향과 관계없이 약 30년(1999~2027) 동안 지속 추진
 - 단계별(1~4단계) 재정지원규모 증가
- 경쟁 메커니즘
 - 참여대학과 미참여대학 모두 평가지표 향상 노력

약점

- 포용적 수월성 추구
 - 수월성과 형평성 동시 추구
- 느슨한 선택과 집중

10

월드클래스 대학 육성을 위한 제언 (종합)

- 고등교육 수월성 제고를 위한 중장기적 국가전략 수립
 - 4단계 BK21 후속사업 준비
- 한국형 연구중심대학의 육성
 - 글로벌 스탠다드와 더불어 우리나라 형편에 맞는 연구중심대학의 운영 내실화
- 미래대학을 위한 대학 운영원리의 재설계
 - 대학 Institutional Research (IR) 도입과 역량 강화

11

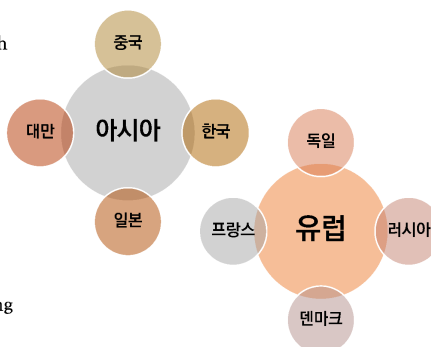
제언:

고등교육 수월성 제고를 위한
중장기적 국가전략 수립

12

Academic Excellence Initiatives (AEI) worldwide

- 대학의 연구역량 강화를 통해 국제경쟁력 제고
 - A predominant focus on raising the research performance of universities as a way of increasing their international competitiveness and visibility
- 선택과 집중
 - The selection of a limited number of beneficiary universities, usually on a competitive basis
- 대규모 재정 투입
 - A large injection of additional public funding aimed at upgrading existing universities in an accelerated fashion



13

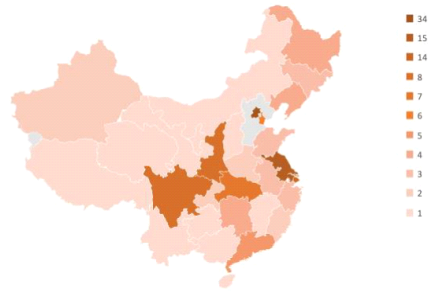
국가별 AEI 프로그램 추진경과와 WCU 성과

지역	국가	프로젝트명 [시작 연도]	WCU Concentration Index
아시아	중국	[1993] Project 211, Project 985, Double First Class	상승
	일본	[2002] Center of Excellence 21, Global Center of Excellence, World Premier International Research Center Initiative (WPI), Strategic Fund for Establishing International Headquarters in Universities (SIH), Top Global University (TGU), Program for Promoting the Enhancement of Research Universities (RU program), Designated National Universities, National University Fund	하락
유럽	프랑스	[2010] The Investment Program for the Future (PIA), Initiatives of Excellence (IDEX), Initiatives for Science, Innovation, Territories, Economy (ISITE)	상승
	독일	[2005] Excellence Initiative, Excellence Strategy	하락

14

중국 AEI – Double First Class University Plan

- 재정지원사업 지속 추진
 - 1993년에 세계 최초로 월드클래스 대학 육성 사업을 시작한 이후 지속적으로 사업 추진
- 장기적 목표
 - 2050년까지 월드클래스 대학과 학과가 가장 많은 나라로 만들려는 목표를 갖고 추진
- 월드클래스 대학과 학과 동시 육성
 - 2018년에 137개 대학이 선정됨 (42개 퍼스트클래스 대학 = 36개 클래스A 대학, 6개 클래스B 대학, 퍼스트클래스 학과가 있는 95개 대학)
- 중앙정부와 지방정부의 협력과 지원
 - 이전 211, 985사업 대비 재정투자 증가 (중앙정부와 지방정부가 대략 반반씩 부담: 지역경제와 지역사회의 발전에 월드클래스 대학이 중요하다고 봄)



쌍일류대학의 지역적 분포

15

프랑스 AEI – IDEX/ISITE

- 2003년 상하이 ranking 발표 후, 프랑스의 연구성과와 대학의 국제적 인지도가 과소평가 되었다고 봄
- 2010년 사르코지 정부가 AEI 정책(Investment Program for Future) 시작하여 4단계까지 진행 중
 - IDEX (Initiative d'excellence)
 - ISITE (Initiatives Science-Innovation-Territoires-Économie)
- 지역별 클러스터링 정책 추진
 - 대학(74개 public universities)이 연구생태계에서 핵심기관 역할 수행. 국가연구기관(NRO, 33개)과 그랑제콜이 파트너기관 역할
- 국립대학 간 통합integration과 연합alliance 추진
 - 예: University Paris-Saclay (5 teaching and research faculties, 3 technical university institutes, 1 university engineering school, 4 Grades écoles, 2 associate institutions)



SORBONNE
UNIVERSITÉ

PSL
UNIVERSITÉ PARIS

Université
Paris Cité

16

독일 AEI - Excellence Strategy

- 기본적으로 평등한 고등교육을 추구하는 나라. 고등교육기관은 주정부 관할
- 2003년 "상하이 쇼크" 이후에 수월성 정책에 대한 요구 커짐
- 2005년 연방정부와 주정부가 수월성 정책 추진에 합의 후 2017년까지 10년간 Excellence Initiative 추진, 2019년부터 Excellence Strategy 영구적으로 추진기로 합의
- 협력연구 지원을 위해 Cluster of Excellence (총 재정지원의 70% 배분) 분야에 57개 클러스터 선정, University of Excellence (나머지 30%) 분야에 13개 대학 선정 (UOE 대학별 연간 165억원 ~250억원씩 제공)
- 법적으로 중앙정부와 지방정부가 협업하도록 함 (비용분담 포함)

Cluster of Excellence

University of Excellence



*출처: <https://www.deutschland.de/en/topic/knowledge/these-are-germanys-universities-of-excellence>

17

일본 AEI - DNU & University Fund

Designated National University

- 세계 최고수준(엘리트) 대학으로 성장할 잠재력이 있는 국립대학법인 선정 (일본 최초로 他국립대와 법적으로 구별되는 새로운 대학유형)
- 신청요건: 연구역량, 사회와의 협력, 국제 협력에서 일본내 최고 수준에 이른 대학
- 선정대학(2022년 현재 10개교)은 대규모 재정지원, 탈규제 등의 특별 혜택 제공
- 정부가 국채발행으로 조성할 10조엔 규모의 University Fund를 통해 선정대학 재정지원



18

핵심성공요인(KSF)과 정책적 시사점

중국

- 집착한다
 - 세계대학랭킹
- 장기적으로 많이 투자한다
 - 30년 투자의 결실

프랑스

- 대학의 몸집을 키운다
 - 장점의 극대화 (그랑제콜-국립연구기관-대학의 통합과 연합 사례)
- 클러스터링한다
 - 대학을 중심으로 지역과 과학기술 연구개발 생태계 연계

19

제언:

한국형 연구중심대학의 육성

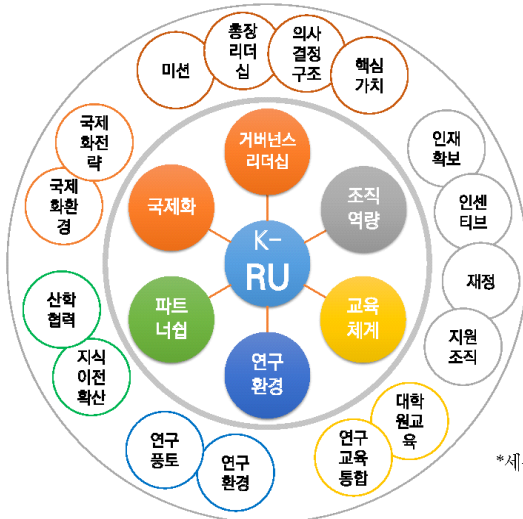
20

K-Research University: 한국형 연구중심대학의 특징

: 국내외 문헌조사에 기초한 규범적 접근



21



• 연구중심대학은
어떻게 운영되어
야 하는가?

*세부내용은 [부록 C] 참조

22

한국형 연구중심대학을 어떻게 육성해야 하는가?

- 대학의 지속적인 변화와 혁신 필요
 - 대학원과 연구에 중점을 두고 훌륭한 연구성과를 내는 것에 그치지 않고, 글로벌 수준의 연구중심대학처럼 운영되어야
- 수월성에 기반한 보다 집중적인 재정투자 필요
- 시장과 민간 기업이 더욱 적극적인 역할을 할 수 있도록 지원
 - 기업과 민간 부문이 참여할 수 있는 지역생태계 구축 필요

23

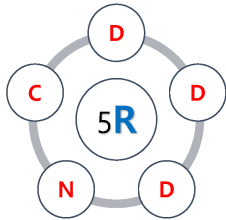
제언:

미래대학을 위한 대학 운영원리의 재설계

24

연구중심이 아니어도 월드클래스 대학이 되는 길: 글로컬 대학

세계수준의 경쟁력 있는 대학 &
지역사회와의 파트너십으로 동반성장 하는 대학



Re- Defining	대학 미션 재정의	“허브” 대학 (지역-산학연), 국제화 & 지역화 된 대학
Re- Designing	학사 재구조화	無경계, 특성화, 언변들림
	거버넌스 재구조화	개방, 대학경영 전문화 (부총장, 처장, 학장)
Re- Directing	성과관리체계 재정립	데이터 기반 자율 성과관리, 정보공개와 접근성 향상
Re- Newing	교육과정/교육환경 재 구성	맞춤형, 학생중심, 선진화, 테크놀로지(AI) 활용 강화
Re- Connecting	외부기관 연계 재구축	교육 & 연구 연계기관 간 새 로운 협력 관계 구축

*글로컬대학 예비지정 15개 대학의 혁신기획서 분석에 기초함

25

대학 IR의 도입과 역량 강화

- IR: 데이터 기반 의사결정과
성과관리의 새로운 접근
 - IR 전문가 채용과 역량 개발
 - 데이터 관리, 분석, & 활용을 통한
대학 의사결정 지원
 - 조직
 - Office of IR, 통합형 vs. 분산형
 - 테크놀로지
 - 데이터 통합 & 비즈니스 인텔리전
스 시스템 구축



한국대학IR협의회 Korean Association for
Institutional Research (KAIR), 2018~

26

맺는 말

- 국가경쟁력 확보를 위해 대학은 우수한 인재 양성 필요. 이를 위해 다양한 유형(글로벌, 연구중심, 하이브리드)의 월드클래스 대학 육성 필요
- 월드클래스 대학 육성을 위한 국가와 대학의 과제
 - 해외 주요국의 고등교육 수월성 정책의 최근 동향과 BK21사업의 평가를 토대로 4단계 BK21 후속사업 준비 필요
 - 한국형 연구중심대학의 운영 내실화
 - 대학 IR 도입과 역량 강화를 통해 데이터 기반 의사결정과 성과관리 문화 구축

27

[부록 A] 월드클래스 대학과 세계대학랭킹 지표



준거	지표	영역별 지표	내용	준거	지표
교육의 질	노벨상 및 필즈메달 수상 동문 수	평판	학계 평판 고용주 평판	교육	교육 평판, 교원당 학생수, 학사학위수 당 박사학위 수 비율, 교원당 박사학위수여 수, 교원당 수입
교수의 질	재직 중 노벨상 및 필즈메달 수 강 교원 수	연구성과	교원당 피인용수	연구	연구 평판, 교원당 연구비 수입, 교원당 논문수
연구성과	학문분야별 논문 피인용 상위 1% 연구자 수	국제화	외국인 교원 비율 외국인 학생 비율	논문 인용도	학문영역별 인용 지수
	네이처와 사이언스 저널에 게재된 논문 수	(신규) 국제 연구 네트워크	국제공동연구 실적	국제화	외국인 교원 비율, 외국인 학생 비율, 국제공동연구 논문 비율
	SCIE 및 SSCI 논문 수	(신규) 취업성과	취업률, 동문 영향력 지수	산학협력수입	교원당 산학협력 수입
교원 1인당 성과	위 5개 지표 활용	(신규) 지속가능성	사회적 영향력 지수, 환경적 영향력 지수		

28

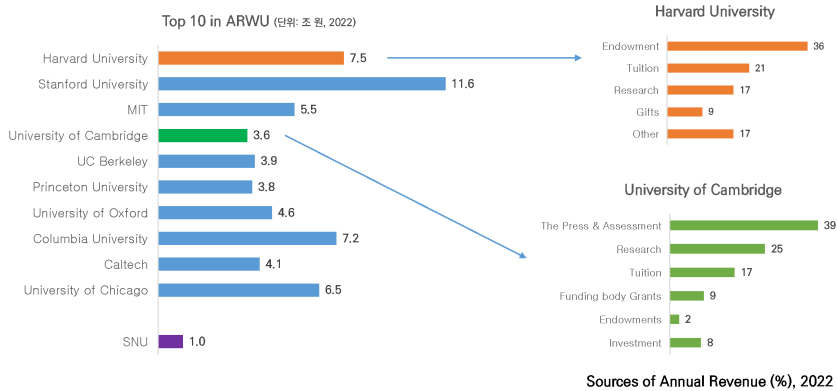
월드클래스 대학: Top 10 in ARWU

Y2003 순위	대학명	Y2022 순위	대학명
1	Harvard University	1	Harvard University
2	Stanford University	2	Stanford University
3	Caltech	3	MIT
4	UC Berkeley	4	University of Cambridge
5	University of Cambridge	5	UC Berkeley
6	MIT	6	Princeton University
7	Princeton University	7	University of Oxford
8	Yale University	8	Columbia University
9	University of Oxford	9	Caltech
10	Columbia University	10	University of Chicago

*출처: ARWU(2003, 2022)

29

Top 10 월드클래스 대학 – financially rich



30



후발 월드클래스 대학?





31

인재의 집중	풍부한 재정자원
우수한 교수진 초빙 · 유지하는 능력	학생 1인당 교육비
우수한 신입생 확보	정부지원금 (칠레 카톨릭대 11% 수준)
학부생과 대학원생의 균형 (대학원생 비율 13~58%)	수입재원의 다양화
국제화 강조 (학내 국제화 internationalization at home)	<div style="background-color: #4a86e8; color: white; padding: 2px 5px; text-align: center; margin-bottom: 5px;">탁월한 지배구조</div> <div style="padding: 5px;">대학운영의 자율성 (자금확보능력, 일류 교수진이 만족할 만한 대우를 해줄 수 있는 능력, 연구중심이라는 관점에서 대학의 국제적 특성을 증진시킬 수 있는 능력)</div>
	결단력 있는 리더십

*출처: 세계은행(2012). 학문적 수월성으로 향하는 길: 세계수준 연구중심대학은 어떻게 만들어지는가?

32

[부록 B] 세계대학평가 대응 전략 – 연세대 사례

- 일반적으로 세계대학평가의 Big 3는 ARWU(상해교통대학평가), QS (Quacquarelli Symonds), THE (Times Higher Educations)로 인식됨
- ARWU의 평가지표는 연세대의 현 상황에 적합하지 않기 때문에 관심 대상 대학평가에서 제외하며,
- 대중적 영향력이 큰 QS, THE 세계대학평가를 타게팅하여 순위 제고 노력을 기울임

※ 2020년 당시 이슈 : QS, THE 세계대학평가 종합순위에서 K대, SK대 대비 상당 기간 열세를 보임으로써, 대학 브랜드 가치 하락 우려



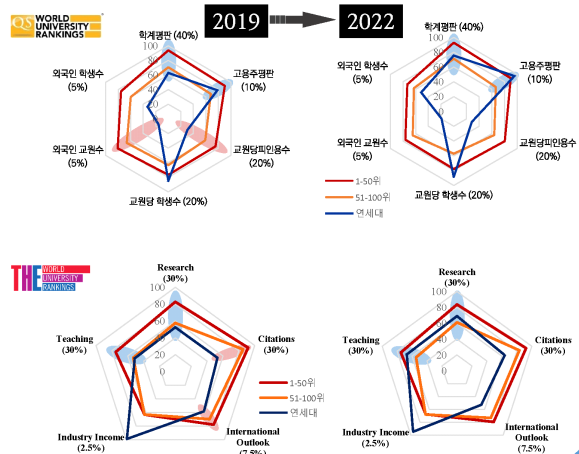
ARWU의 평가지표

지 표	가중치	내 용
교육의 질	10%	• 노벨상 및 필즈메달 수상 동문의 수
교수의 질	20%	• 재직 중 노벨상(물리학, 화학, 의학, 경제학) 및 필즈메달을 수상한 교원 수
	20%	• 학문분야별 피인용 상위 1% 연구자
연구성과	20%	• Nature 및 Science에 게재된 논문 수(최근 5년간, 저자역할 고려)
	20%	• SCIE 및 SSCI 논문 수 (SSCI 논문에 2배의 가중치 부여)
1인당 성과	10%	• 위 5개 지표에 가중치를 부여하여 산출한 점수를 교원 수로 나눈 값

33

평가지표별 분석 및 전략 도출

- 세계대학평가의 평가지표는 크게 분류하면,
 - ①Reputation, ②Citation, ③교육/연구 환경임
- ③교육/연구환경은 낮은 점수를 받고있음에도 불구하고 가중치가 작거나 변동 가능성이 구조적으로 거의 불가능한 반면,
- ①Reputation와 ②Citation은 가중치가 크고, 대학의 노력에 의해 제고될 수 있는 핵심지표임
- ②Citation은
 - 단기간의 노력에 의해 개선되기 힘든 지표인 반면,
 - ①Reputation은 단기간의 노력에 의해 개선 가능한 지표임
- 따라서, 단기적 전략으로 ①Reputation에 집중 대응하고,
추후 순위상승 혹은 안정적인 순위 유지를 위해
장기적 전략으로 ②Citation에 대한 계획과 집중적인 대응 계획 수립



※ THE의 경우, Research, Teaching 영역 내에 평판도(연구평판, 교육평판) 지표가 가장 큰 비중을 차지

34

세계대학 순위 상승 원인에 대한 대학자체 진단



공통사항 : 거버넌스 강화

- 총장주재 평가점검회의 매달 진행
- **대외평가** 전담팀(기획실 전략·평가팀) 재설치(2020년)
- 단과대학(원)별 대학평가 관리업무 책임자(부학장) 지정 후 기획실과 직접 소통채널 운영

QS World University Rankings

최근 4년간 모든 지표에서 점수 및 순위 상승이 있었지만,

단기전략에 따른 업무추진 결과 **평판도에서 높은 점수를 획득함**으로써 종합순위가 제고됨

평가 지표 (가중치)	점수(순위)			대 응 조 치
	2019	2023	증 감 (가중치 반영)	
학계평판 (40%)	62.9 (104)	80.0 (72)	▲17.1 (▲32)	• 학계/기업 설문 대상자 pool 수집 • 홍보콘텐츠 발굴 및 홍보수단(SNS 등) 다변화
기업평판 (10%)	78.3 (80)	96.3 (31)	▲18.0 (▲49)	• 공동분회와 협력하여 동문 설문 참여 독려
교원당 피인용수 (20%)	30.6 (432)	36.2 (385)	▲5.6 (▲47)	• 연구업적 질적평가 기반 승진심사 특례제도 신설 • YFL, '글로벌 연구자문 위원회'를 통한 해외 네트워크 강화 • 논문 피인용 중심의 인사/수상/인센티브 제도 개편
교원-학생 비율 (20%)	85.0 (114)	87.4 (97)	▲2.4 (▲17)	• 학생, 교원수(FTE) 선정 최적 방법 도출
외국인 학생 비율 (5%)	33.1 (404)	49.7 (298)	▲16.6 (▲106)	• 외국인 유학생 선발/지원/관리 강화 (거버넌스, 예산 등) • 외국인 유학생 집중 교육 (글로벌인재대학)
외국인 교원 비율 (5%)	15.4 (603)	19.6 (594)	▲4.2 (▲9)	• Joint Appointment 등 해외 겸임교원 채용

35

세계대학순위 상승 원인에 대한 대학자체 진단



THE World University Rankings

최근 3년간 International outlook, Industry income에서 다소 점수가 하락했지만,

단기전략에 따른 업무추진 결과 **평판도에서 높은 점수를 획득함**으로써 종합순위가 제고됨

평가 지표 (가중치)	점수(순위)			대 응 조 치
	2019	2022	증 감 (가중치 반영)	
Teaching (30%)	51.2 (97)	67.0 (41)	▲15.8 (▲52)	▲4.7
평판(교육) (15%)	26.4	59.5	▲33.1 (▲50)	▲5.0
교원-학생 비율 (4.5%)	47.1	47.5	▲0.4	▲0.0
학사·대비 박사학위 수여 (2.25%)	66.2	62.8	▼3.4	▼0.1
교원당 박사학위 수여 (6%)	92.5	89.9	▼2.6	▼0.2
교원당 세입 (2.25%)	100	99.8	▼0.2	▼0.0
Research (30%)	52.6 (106)	68.9 (55)	▲16.3 (▲51)	▲4.9
평판(연구) (18%)	21.9	48.7	▲26.8 (▲45)	▲4.5
교원당 연구비 (6%)	98.6	99.1	▲0.5	▲0.0
교원당 논문수 (6%)	98.7	99.3	▲0.6	▲0.0
Citation (30%)	53.0 (592)	63.9 (592)	▲10.9 (-)	▲3.3
논문당 피인용	53	63.9	▲10.9	▲3.3
International outlook (7.5%)	58.4 (409)	52.8 (610)	▼5.6 (▼201)	▼0.4
외국인 교원 비율 (2.5%)	73.2	63.7	▼9.5	▼0.2
외국인 학생 비율 (2.5%)	82.5	69.1	▼13.4	▼0.3
국제 공동저술 논문수 (2.5%)	19.5	25.6	▲6.1	▲0.2
Industry income (2.5%)	98.9 (26)	94.8 (41)	▼4.1 (▼201)	▼0.1
산학 연구비	98.9	94.8	▼4.1	▼0.1

36

[부록 C] K-RU: 한국형 연구중심대학 모형(안)

영역	하위요소	세부 특징
거버넌스와 리더십	미션	대학의 미션은 연구와 대학원 교육에 우선순위를 두고 있다
	총장 리더십	대학본부 차원에서 연구와 대학원 교육에 관한 비전, 목표, 전략을 실현하기 위해 적극적으로 노력하고 있다
	의사결정구조	대학원을 통합관리하는 거버넌스를 갖추고 있다
	핵심가치	학문의 자유가 보장되어 있다 포용적 수월성 추구가 대학운영의 기본원칙이다

영역	하위요소	세부 특징
연구수행을 위한 조직역량	인재확보	탁월한 연구역량을 지닌 교원을 확보하기 위해 노력한다
	인센티브	대학은 교원의 연구역량 개발을 지원하는 정책을 수립하고 있다
		우수 연구성과에 대한 다양한 보상 방안이 마련되어 있다
	제정	연구개발에 대한 재정지원과 투자가 적절히 이루어지고 있다
		연구개발을 위한 지속가능한 재정지원 전략을 갖고 있다
	지원조직	연구자가 연구활동에 몰입할 수 있도록 지원하는 행정인력과 연구지원시스템을 갖추고 있다 연구성과의 질 제고를 위한 제도와 지원부서를 갖추고 있다

*출처: 이병식(2023). 연구중심대학체제의 특징과 국내 대학의 과제. 한국대학교육협의회

37

K-RU: 한국형 연구중심대학 모형(안)

영역	하위요소	세부 특징
연구역량 개발을 위한 교육체계	대학원 교육	대학원은 전일제 박사과정생 중심의 교육체제를 갖추고 있다
		대학원생의 연구역량 향상을 위해 다양한 비교과 프로그램을 운영하고 있다
	연구와 교육의 통합	대학원 교육과정이 전공분야의 최신 연구트렌드를 반영하고 있다 대학원 수준에서 연구와 교육이 유기적으로 결합되어 연구 및 교육성과에 시너지 효과가 나타나고 있다

영역	하위요소	세부 특징
연구환경과 인프라	연구환경	선도적인 연구에 적합한 연구환경(공간, 연구인프라, 도서관, 테크놀로지 등)을 갖고 있다
		학문분야별로 적절한 규모의 교수진이 확보되어 있다
	연구통도	국제경쟁력이 있는 학문분야(또는 융합분야)를 선정해서 집중적으로 육성하는 노력을 기울이고 있다 우수 대학원생 연구인력 확보를 위한 기본복지체계(급여, 주거환경 등)와 자율적인 연구통도가 조성되어 있다

38

K-RU: 한국형 연구중심대학 모형(안)

영역	하위요소	세부 특징
대학과 외부기관의 파트너십	지식이전과 확산	대학의 연구성과가 사회와 산업 발전을 위한 혁신의 원천이 되고 있다
		대학이 사회가치창출(예, 창업, 기술이전 스피노프 등)에 기여하고 있다
	산학협력	대학은 고급인력 양성뿐만 아니라 정부와 기업의 중요한 사업파트너로서 역할하고 있다
		대학이 산학연 협력체계(혁신 클러스터)에서 중심적인 역할을 하고 있다
		대학이 지역사회의 다양한 이해관계자(또는 주체)와 협력하여 지역발전에 기여하고 있다

영역	하위요소	세부 특징
국제화	국제화 전략	글로벌 일류대학과 차별화된 국제화 전략을 갖고 있다
		대학원 교육의 국제화를 적극적으로 추진하고 있다
		국제 공동연구가 활발하다
	국제화 여건	외국인 유학생과 교수의 비율이 높다
		교육과 연구에서 영어를 공용어 수준으로 활용하고 있다

기획세션2

“혁신인재 양성을 위한 대학의 역할과 과제”에 대한 토론

김 민 희(대구대학교)

- 인재 양성, 국가경쟁력 확보를 위한 고등교육의 역할에 대해서는 아무리 강조해도 지나치지 않으며, 시대적 변화와 상황에 따라 지속적으로 점검하고 새롭게 정립해야 나가야 할 과제임. 이러한 점에서, 이병식 교수님의 발표문은 매우 의미가 있음
- 발표분은 한국고등교육의 현재 상황을 점검하고, 월드클래스 대학 육성을 위한 국가 및 대학차원의 방안 마련 필요성을 강조하고 있음. 특히 월드클래스 대학의 부재를 한국 고등교육을 진단하는 메인 포인트로 지적하고 있음
 - 발표자가 제기하는 월드클래스의 개념([부록 1])은 결국 세계대학랭킹 측정에 포함되는 지표로 확인할 수 있음. 3개의 주요 세계대학랭킹 지표들은 웬만한 대학은 따라갈 수 조차 없는 강력한 메커니즘으로 엮여있음
 - 발표자가 제시한 [인재집중, 풍부한 재정, 탁월한 거버넌스]라는 월드클래스 요인들은 [졸업생-연구실적-기술이전]과 같은 세부요소와 연결되면서 최종 성과를 내기 위해서는 상당한 시간과 비용, 리더십이 요구되는 것임
 - 발표자가 소속한 연세대학이 세계대학랭킹에 들어가기 위해서는 대부분 우수한 연구자(교수와 별도로), 연구성과를 달성해야 함. 국내에서의 학계 평판, 고용주평판 등은 별도로 하더라도 세계 대학과 경쟁하려면 결국 엄청난 연구 성과를 도출해야 함
 - 이러한 성과를 도출하려면 적어도 10년 이상의 투자와 안정된 거버넌스 구축이 필수적이라는 점을 모두 알고 있음. 학부 중심의 우리나라

대학 운영, 입학 등의 환경 하에서 진정한 연구중심 대학을 지향하는 것, 특히 우리나라의 입시 제도와 얽여있는 수도권 대학에서 그렇게 집중하는 것은 현재로서는 불가능한 것으로 보임(학부정원 대폭 감축 결정을 해야 하므로)

- 발표자가 제시한 월드클래스 대학의 의미에 대해 다시 한번 논의하고자 함. 1차적으로 무엇을 목적으로 해야 하는지에 대한 것임. 세계대학 순위에 든다는 것이 누구에게, 무슨 의미일지 합의가 어려움. 그러한 결과가 결국 인재양성과 국가경쟁력에 어떻게 선순환을 이루고 있는지에 대한 메커니즘을 설명하지 못한다면 단순히 내부 만족감에 그칠 수 있음
 - 세계 대학 순위가 하락하면서 대학 평판도, 국가경쟁력, 인력배출 등에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해서도 확인할 필요가 있음
 - 우리나라가 어디까지를 목표로 하는지, 과연 현재의 미국이나 영국, 독일과 같은 국가 수준까지 가기 위해서는 어느 정도까지 투자해야 하는지 등에 대한 추계도 필요함
- 우리나라의 대표적인 연구지원사업인 BK21사업이 30년 이상을 지속하며 4단계를 넘어가고 있음. 대학원 및 대학원생 지원을 통해 발표자도 지적인 바와 같이 연구성과 향상, 대학거버넌스 및 학사/행정체제에서 바람직한 변화도 나타났음. 그럼에도 불구하고 여전히 월드클래스가 되기에는 한계가 있음
- 발표자가 제시한 BK21 사업의 약점은 포용적 수월성 추구, 느슨한 선택과 집중임. 이와 더불어 재원 규모 자체가 적다는 것을 제시하고자 함. 사업의 주요 성과인 논문은 장기적 투자가 선행되어야 가능한 것임. 실험실습 장비 등 인프라 구축, 원천기술, 인력양성에 집중할 수 있는 대규모 투자, 선택과 집중이 더 필요해 보임. 한국형 연구중심대학 육성 내용에서도 발표자가 제안하고 있음
 - 다만, 대학원 육성이라는 목적을 달성하기 위해서는 일반대학원 육성과 연구중심 대학원 육성이라는 2개의 유형 구분이 필요하며, 연구중심 대학원 육성의 지원 기간을 10년 이상 확대하고, 학부정원을 대폭

줄여 연구에 집중하며 우수한 인재를 양성할 수 있는 시스템으로 전환할 것을 제안함

- 연구재단에서 시행하는 혁신선도센터(IRC) 사업은 연간50억원 이상이 투입되는 대규모 사업임. 센터 운영 관련 지표에도 학부와 대학원, 포닥 육성 등 유사한 내용들이 포함되어 있음. 사업간 중복보다는 통합을 통한 시너지 효과를 높여야 할 것임(다만, 2개 사업은 해당 부처가 달라 조정에 어려움은 있겠으나, 사업 관련 정보를 공유하려는 노력이 필요함)
 - 학부와 대학원, 2마리 토끼를 모두 잡을 수 있는 시대는 지나가고 있음
- 발표자가 제안한 대학원 IR시스템 구축은 월드클래스 대학, 연구중심 대학 육성을 위해 반드시 필요함. 대학 성과관리의 중요성이 높아지는 시점에서 학부와 차별화된 대학원 IR시스템 구축에 대해서도 본격적 논의가 필요함
- 토론을 마무리하며...여전히 풀리지 않는 의문은.. ‘혁신인재’가 도대체 누구인가 하는 것임. 우리나라의 환경에서, 점점 대학간 격차가 심화되고, 재정이 부족한 상황에서, 고등교육을 통해, 연구중심대학 육성을 통해 우리가 길러내는 인재는 어떤 모습이어야 하는지가 먼저 선행되어야 하는 것은 아닌지 발표자의 의견을 듣는 것으로 토론을 마무리하고자 함

기획세션 3

대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육재정지원 15:30 ~ 16:10

발표자: 남수경(강원대학교)

토론자: 김훈호(공주대학교)

기획세션3

대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육재정지원

남 수 경(강원대학교)

I. 서 론

대학의 경쟁력이란 대학의 전반적인 질적 수준을 의미하는 것으로, 자국 대학들이 다른 나라의 대학들과 비교하여 얼마나 우수한 교육과 연구 성과를 보이는지를 나타내는 대표적인 국제지표이다. 따라서 대학의 경쟁력을 강화한다는 것은, 교육과 연구의 우수성을 구성하는 요소들, 예컨대 교육의 질, 연구 성과, 학문적 명성, 국제화와 다양성, 졸업 후 진로와 취업률 등을 높이도록 시설과 자원, 재정지원 등을 적극 투자하는 것을 의미한다.

그런데 고등교육 보편화단계에서 대학의 경쟁력은 대학의 특성별로 조직의 생존과 유지를 바탕으로 지속가능한 발전모델을 갖추고 있는지가 관건이 된다. 정부 차원에서도 앞으로 10~15년이 대학 혁신의 마지막 “골든타임”이라고 보고, 고등교육정책의 목표로서 ‘혁신 경쟁력’이나 ‘지방 대학의 경쟁력’ 강화를 강조하고 있다(교육부, 2023a). 문제는 돈이다. 국립대학은 물론이고 대학등록금 규제정책 하에서 사립대학까지도 정부의 재정 지원 없이는 변화와 혁신에는 한계가 있다.

이러한 맥락에서 대학에 대한 재정지원 수준이 바로 한 나라의 대학 경쟁력을 결정하는 핵심지표로 작용한다. 예컨대 매년 6월 스위스 국제경영개발원(IMD)이 발표하는 국가경쟁력 평가 중 교육경쟁력 순위평가에 사용되는 총 16개 지표 가운데 총 공교육비(GDP 대비 공교육비 비율), 학생 1인당 총 공교육비 등 2개의 재정 지표가 포함되어 있다.¹⁾ 결국 한 국가의 고등교육에 대한 공적 지원의 수준은 대학의 경쟁력에 영향을 주는 설명변수이자 그

1) IMD 세계경쟁력 분석의 기본구조와 2023년 한국의 교육경쟁력에 대한 구체적인 내용은, 교육재정중점연구소에서 발행하는 교육&재정 웹진(2023년 10월호) 최현정, 남수경(2023)의 내용을 참고하기 바람.

자체로 대학의 경쟁력을 의미한다.

이 연구의 목적은 대학의 경쟁력을 강화하기 위하여 현행 고등교육재정의 개선 방안을 모색하는 데 있다. 광의에서 보면, 대학 경쟁력 영향요인들이 활성화될 수 있도록 어떻게 고등교육재정을 확보-배분(지원)-운영-평가할 것인가에 대해서 답을 해야 할 것이다. 이 연구는 특히 가장 중요한 당면과제에 집중하고자 한다. 즉, 2023년 신설된 ‘고등·평생교육지원 특별회계’(이하 고특회계)를 중심으로 고등교육재정의 확보와 지원방식의 개선방안을 제시하고자 한다.

이 연구에서는 우리나라 고등교육재정 지원 실태를 점검하고 개선 방안을 찾기 위한 방법으로 해외 주요국과의 국제 비교분석 방법을 활용하고자 한다. 비교분석 해외 주요국으로 미국, 일본, 핀란드 등 3개 국가를 선정하였다. 미국과 일본의 경우 우리나라와 유사하게 사립대학의 비중이 높은 국가라는 점에서, 일본과 핀란드의 경우 우리나라와 같이 IMD 국가경쟁력 핵심 매력도지표(Key Attractiveness Indicators)에서 각국의 리더 80% 이상이 그 나라의 강점 요인으로 ‘높은 교육 수준’을 선택한 국가라는 점에서(최현정·남수경, 2023) 정책적 시사점을 줄 수 있다. 핀란드의 경우 국립대학시스템을 기반으로 한다는 점에서 사립대학의 비중이 높은 나머지 국가들과 차이가 있다. 그러나 핀란드의 국립대학은 모두 법인화되어 있다는 점에서 일본과 공통점이 있고, 성과기반 예산제도를 운영한다는 점에서 미국의 주립대학 재정지원과 공통점이 있다.

이하에서는, 첫째, 우리나라 고등교육재정 지원정책을 개관하고, 2023년(2024년 교육부 예산요구안 포함) 고특회계에 담긴 고등교육재정 지원 사업의 주요 내용을 살펴보고자 한다. 둘째, 미국, 일본, 핀란드를 중심으로 최근 고등교육재정 지원 동향과 주요 특징에서 시사점을 도출하고자 한다. 끝으로 고특회계의 쟁점과 개선방향을 논의하고, 고등교육재정의 안정적 확보와 효율적 운영을 위한 고특회계의 단계별 개선 방안을 제시하고자 한다.

II. 한국의 고등교육 재정지원 현황

이 장에서는 고등교육재정 지원 정책과 고등교육예산 추이, 2023년 주요 고등교육 재정지원 사업의 내용을 개관하였다.

1. 고등교육재정 지원정책과 고등교육예산

가. 고등교육재정 지원정책의 변천과정

정부 고등교육재정 지원정책의 특징은, 한마디로 ‘평가’와 ‘사업’을 연동함으로써 대학의 구조개혁 및 교육의 질 관리를 위한 장치로 재정지원을 활용해 왔다는 것으로 정리할 수 있다. 세부적으로는 평가에 의한 선정과 차등 지원에서 ‘포물러 기반의 일반지원’으로, 경쟁을 통한 대학의 특성화 및 효율성 추구에서 ‘공공성과 책무성, 자율성과 혁신성’을 강조하는 방향으로, 개별 대학 단위 교육 및 연구 활동에서 ‘공유와 협력’ 기반 네트워크 구축으로 변화해 왔다(<표 1> 참고).

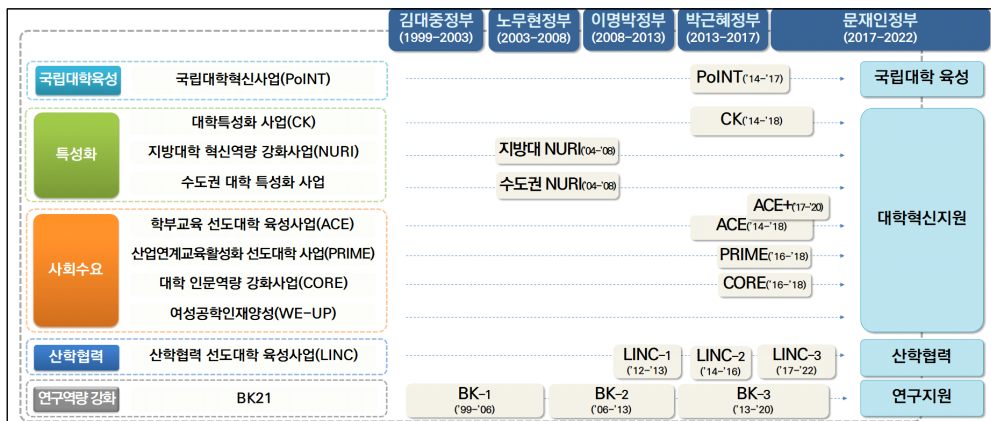
<표 1> 역대 정부별 고등교육재정 지원정책의 주요 특징

구분		내용
문민정부 (‘93~’98) · 국민의 정부 (‘98~’03)	사립대 지원 확대	- 공·사립대학 신설·설비확충 사업 지원(200억 원), 사학진흥기금 지원(300억 원), 사립대 대상 국고보조금 확대, 학생 수 기반 비교적 균등 배분 형태
	특수목적 지원 사업의 도입과 확대	- 대학 대상 국고지원사업 유형의 구분: 일반지원사업 및 특수목적지원사업으로의 구분 - 특수목적지원사업 운영 비중 확대: (‘94) 11%, 400억 원 → (‘98) 18%, 1,670억 원 → (‘03) 35% 4,077억 원 · 장점: 경쟁을 통한 대학의 특성화 및 효율성 제고, 교육 내용의 다양성 확보 및 교육의 질적 개선 도모 등 · 단점: 대학 간 서열화 심화, 평가 기준에 따른 대학 획일화 및 자율성 감소 우려
참여정부 (‘03~’08)	평가 기반 차등·선별 지원 강화 및 대학 경쟁력 제고	- 대학의 교육·연구, 자율성·책무성 강화와 더불어 선택과 집중에 의한 선별 지원 강화 - 사업 및 학생단위 지원 비중 및 규모 확대 - 경쟁 및 평가를 통한 재정 지원 방식과 사업계획 수립의 자율성 존중으로 고등교육 경쟁력 제고 도모
	균형발전을 위한 지방 역량 강화	- 지방대 교육여건 개선을 통한 지역균형문제 해결 도모 - 지방대 등 대학특성을 고려한 재정지원사업의 운영 - 재정지원사업 신청 시 대응자금 요건 완화 및 폐지
이명박 정부 (‘08~’13)	교수·연구자 중심 및 교육역량 강화를 위한 재정 지원	- 기관·대학 단위에서 교수·연구자 중심의 사업으로 재편 - 연구역량 중심에서 교육역량 강화를 위한 대규모 재정지원사업 도입 및 기존 사업 통폐합(대학 교육역량 강화사업 등)
	포물러 편당 방식을 활용한 재정 지원	- 대학의 여건과 성과를 고려할 수 있는 객관적·정량적 지표를 함께 활용하여 대학 평가 및 재정 지원 우선순위 결정

구분		내용
	재정지원사업과 대학 구조개혁 간의 연계	- 교육여건 및 성과 지표 기반 대학 평가 실시 결과를 구조개혁과 적극 연계: 재정지원사업 참여 제한 및 사업비 수혜 제한, 학생 학자금 대출 제한 및 보건·의료·사범 계열 등의 정원 증원 배제
박근혜 정부 (‘13~’17)	대학구조개혁 평가 지표 개선 및 평가 기능과 활용범위 확대	- 평가지표 확대: 대학정보공시 정량지표 외에 대학의 교육활동을 정성적으로 평가할 수 있는 지표 반영 - 평가주기의 확대: 평가자료 기준 시점을 당해 연도 평가에서 3년으로 설정함으로써 대학의 지속적인 질 관리 강조 - 평가등급의 확대: 대학평가 결과를 기반으로 전국 일반대 및 전문대를 A-E까지 총 5개 등급으로 세분화 - 평가활용범위 확대: 평가등급별 정원감축과 정부재정지원제한 범위를 단계적으로 구분하여 제시
문재인 정부 (‘17~’22)	대학의 자율성 강화를 위한 정부재정지원사업의 재구조화	- 대학의 자율성 저해와 소모적 경쟁을 유발하는 정부 중심의 하향식 재정지원사업에서 일정수준 대학을 기준으로 대학별 중장기 발전계획에 의거한 혁신역량 제고를 위한 일반재정지원사업으로 개편
	고등교육 혁신을 위한 재정 지원	- 재정지원사업의 단순화·재구조화와 동시에 고등교육 혁신 관련 사업 신설 - 교육의 공공성 및 책무성 강화, 지역상생·발전을 위한 지역인재 양성, 대학 간 교육과정 및 인프라 공유 등을 기반으로 교육경쟁력 제고를 위한 각종 사업 기반 재정 지원

출처: (원세림 외, 2022: 65).

2001년 이후 정부별 대학재정지원 사업의 목적, 주요 내용 등을 종합 정리하면 [그림 1]과 같다. 재정지원의 목적을 중심으로 연구 역량 강화, 특성화, 사회수요 맞춤, 산학협력 등으로 구분되어 진행되었다. 문재인 정부에서는 특히 고등교육 공공성이 강화되면서 국립대학에 대한 재정지원 사업이 별도로 추진되었다.



[그림 1] 정부별 대학 재정지원 사업의 변천

출처: 남수경(2023b).

나. 정부 고등교육예산 추이

교육 부문 영역에 대한 예산 추이를 초·중등교육, 고등교육, 평생교육 등의 단계별로 구분하여 정리한 결과는 <표 2>와 같다. 연도별로 차이는 있으나, 전체 교육예산 중 유아 및 초·중등교육 예산이 약 84% 내외, 고등교육 예산이 14% 내외, 평생·직업교육 예산 및 교육 일반 예산이 2% 내외를 차지하고 있다.

2023년 본예산 기준 고등교육 예산은 약 13조 7,045억 원 규모로 이는 전체 교육 부문 예산 중 14.2% 수준이다. 또한 해당 예산에는 2023년부터 신설 운영되는 고등·평생교육지원 특별회계로 편성된 약 9.4조 원(최종 확정안에서는 9.74조 원)이 포함되어 있다. 고등교육예산 규모 면에서 연도별로 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 연도별 전체 교육예산 중 고등교육예산이 차지하는 비중은 오히려 감소하고 있으며, 연도별 증감을 측면에서도 다른 학교급에 비해서 가장 낮은 것으로 나타났다.

<표 2> 교육단계별 교육예산의 규모와 비중 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증감율
유·초·중등 교육	453,423 (81.9)	489,373 (82.7)	537,358 (83.5)	593,827 (84.2)	588,358 (83.0)	650,776 (84.1)	707,301 (84.0)	809,120 (84.0)	8.6
고등교육	92,712 (16.7)	94,534 (16.0)	96,978 (15.1)	101,404 (14.4)	109,142 (15.4)	110,743 (14.3)	120,894 (14.4)	137,045 (14.2)	5.7
평생·직업 교육	6,543 (1.2)	6,936 (1.2)	7,805 (1.2)	8,778 (1.2)	10,139 (1.4)	11,435 (1.5)	11,983 (1.4)	15,032 (1.6)	12.6
교육 일반	1,038 (0.2)	1,078 (0.2)	1,270 (0.2)	1,291 (0.2)	1,258 (0.2)	1,307 (0.2)	1,394 (0.2)	1,533 (0.2)	5.7
합계	553,716 (100.0)	591,921 (100.0)	643,411 (100.0)	705,300 (100.0)	708,898 (100.0)	774,260 (100.0)	841,571 (100.0)	962,730 (100.0)	8.2

주: 2016년도~2021년도의 경우 결산 기준, 2022~2023년도 본예산 기준임.

출처: 한국재정정보원(2023).

2012년 국가장학금이 도입된 이후 고등교육 부문 교육예산을 세부 사업별로 구분하여 살펴보면 <표 3>과 같다. 고등교육 부문 내 가장 많은 예산이 편성된 사업은 ‘장학제도 기반 조성’으로 2023년 본예산 기준 전체 고등교육 예산의 약 35.7%인 4조 8,882억 원을 지원하고 있다. 절대적인 금액은 연도별로 증가하는 경향을 보이고 있으나 비중은 감소 추세에 있다. 그 다음으로 많은 예산은 국립대 교직원 인건비 및 운영비 등을 지원하는 ‘국립대학 운영지원’으로, 2023년도 기준 전체 고등교육 예산의 34.8%(4조 7,662

억 원) 수준이다. 연평균 증감을 측면에서는 ‘학술연구역량 강화’의 사업비가 연평균 10.9%씩 증가하여 가장 증가율이 높았다.

<표 3> 세부 사업별 고등교육예산 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증감율
장학제도 기반 조성	19,319 (31.9)	28,770 (39.5)	37,754 (43.2)	41,205 (45.3)	40,374 (43.5)	41,308 (43.7)	42,138 (43.5)	41,330 (40.8)	41,808 (38.3)	41,919 (37.9)	48,581 (40.2)	48,882 (35.7)	8.8
국립대학 운영 지원	22,208 (36.7)	24,143 (33.1)	23,593 (27.0)	22,831 (25.1)	23,010 (24.8)	24,440 (25.9)	25,144 (25.9)	32,857 (32.4)	34,707 (31.8)	37,230 (33.6)	38,455 (31.8)	47,662 (34.8)	7.2
대학 역량 강화*	13,815 (22.8)	14,988 (20.6)	17,429 (19.9)	16,041 (17.6)	18,874 (20.4)	18,254 (19.3)	18,772 (19.4)	14,190 (14.0)	19,522 (17.9)	18,897 (17.1)	5,117 (4.2) 15,431 (12.8)	6,169 (4.5) 20,796 (15.2)	6.3
학술연구 역량 강화	3,158 (5.2)	3,098 (4.3)	6,672 (7.6)	6,782 (7.5)	6,878 (7.4)	7,287 (7.7)	7,841 (8.1)	9,046 (8.9)	8,993 (8.2)	9,626 (8.7)	9,382 (7.8)	9,844 (7.2)	10.9
기타	2,051 (3.4)	1,840 (2.5)	1,991 (2.3)	4,074 (4.5)	3,576 (3.9)	3,245 (3.4)	3,083 (3.2)	3,981 (3.9)	4,112 (3.8)	3,071 (2.8)	3,928 (3.2)	3,692 (2.7)	5.5
합계	60,551 (100.0)	72,839 (100.0)	87,439 (100.0)	90,933 (100.0)	92,712 (100.0)	94,534 (100.0)	96,978 (100.0)	101,404 (100.0)	109,142 (100.0)	110,743 (100.0)	120,894 (100.0)	137,045 (100.0)	7.7

주: * 2012년도~2021년도의 경우 결산 기준, 2022~2023년도 본예산 기준, 대학역량강화 영역은

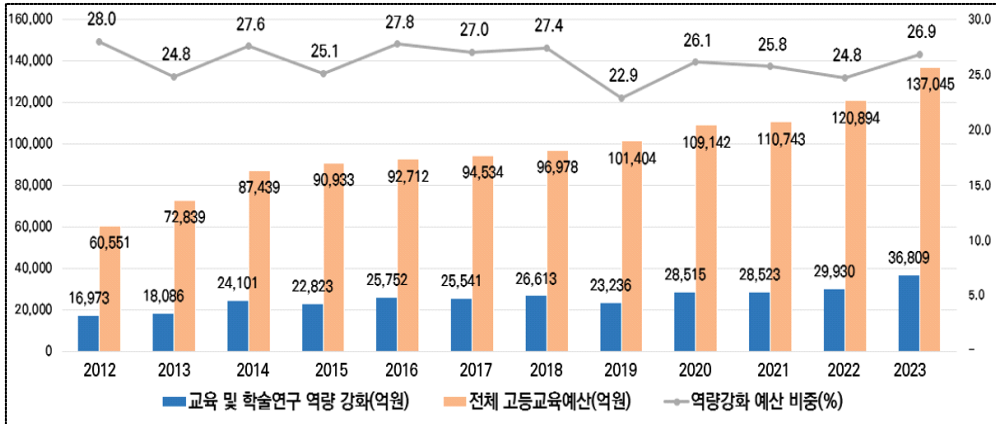
2022년부터 ‘대학교육 역량강화’와 ‘대학자율 역량강화’를 위한 예산으로 분리됨.

출처: 한국재정정보원(2023).

반면 대학교육의 질적 개선을 목표로 하는 ‘대학 역량 강화 사업’의 연평균 증감율은 6.3%로 장학 사업이나 연구역량 강화사업보다 증가율이 낮았다. 2022년부터는 ‘대학교육 역량강화’와 ‘대학자율 역량강화’로 구분하여 운영하고 있는데, 전자의 경우 산학연협력 고도화 지원(LINC)의 비중이 가장 크고, 후자의 경우 대학혁신지원사업의 비중이 가장 크다. 2023년도 기준 ‘대학교육 역량 강화’ 예산(약 6,169억 원) 중에서 약 90%가 산학연협력 고도화 지원사업(약 5,572억 원)이다. 그리고 ‘대학자율 역량 강화’의 경우 2023년 기준 약 2조 796억 원의 예산이 편성되어 있으며, 가장 높은 비중을 차지하는 분야는 대학혁신지원사업으로 약 1조 1,010억 원 규모이다.

‘고등교육 경쟁력 강화를 위한 재정지원’의 측면에서 볼 때, 2023년 기준 대학교육·대학자율, 학술연구 역량 강화를 위한 예산 규모는 약 3조 6,809억 원으로 전체 고등교육 예산의 26.9%에 불과하다. 더구나 최근 12년간 추이에서 나타나듯이(그림 2 참조), 정부 총지출 및 교육예산의 확대에 비하여 대학의 교육과 연구역량 강화를 위한 예산의 절대 규모나 비중은 증가했다고 보기 어렵다. 전체 4년제 고등교육기관의 약 80%를 차지하는 사립

대의 경우 국립대와 같이 별도의 시설 개선이나 운영비 등에 대한 정부 지원은 없다. 대학등록금 수입 등이 규제받고 있는 상황에서, 교육 및 연구 여건 개선을 위해 지원받을 수 있는 정부의 고등교육 재정지원 사업은 대학교육·대학자율 역량 강화 사업과 학술연구 역량 강화 사업에 제한되어 있다.



[그림 2] 연도별 고등교육재정 지원 규모 대비 교육·학술연구 역량 강화 지원 실적 비중
출처: 한국재정정보원(2023)의 자료를 토대로 작성.

2. 윤석열 정부의 고등교육재정 투자 방향

이 절에서는 2023년 교육부 주요 업무 추진계획, 2024년 교육부 예산안 편성 보도자료 등을 토대로 윤석열 정부 고등교육재정 투자 방향과 내용을 정리하였다.

가. 교육부 고등교육 분야 주요 업무 내용(2023~2024년)

교육부는 2023년도 주요 업무 추진계획에서, ‘교육개혁과 대한민국 재도약’을 비전으로 ‘성장과 복지’의 목표 실현을 위해 ‘학생맞춤, 가정맞춤, 지역맞춤, 산업·사회맞춤’이라는 4대 개혁 분야 및 핵심 추진 과제를 설정하였다. 이 가운데 고등교육은 ‘지역맞춤’과 ‘산업·사회맞춤’의 개혁 분야와 직접적으로 관련이 있다.

10대 핵심 정책 중 고등교육 분야 내용을 살펴보면, 대학에 대한 규제 혁신

과 동시에 경영 위기 대학의 구조개혁 관리 병행, 지역대학의 경쟁력 제고를 위한 지원 정책, 대학을 중심으로 핵심 첨단분야 인재 육성 등이 있다. 특히 ‘지역 맞춤’ 개혁 내용에는 학교를 지역혁신 성장의 허브로 육성하겠다는 목표와 2026년까지 지역의 대학 지원 권한 대폭 확대 등이 포함되어 있다.

<표 4> 2023 교육부 주요업무 추진계획 세부 내용(지역맞춤 개혁분야)

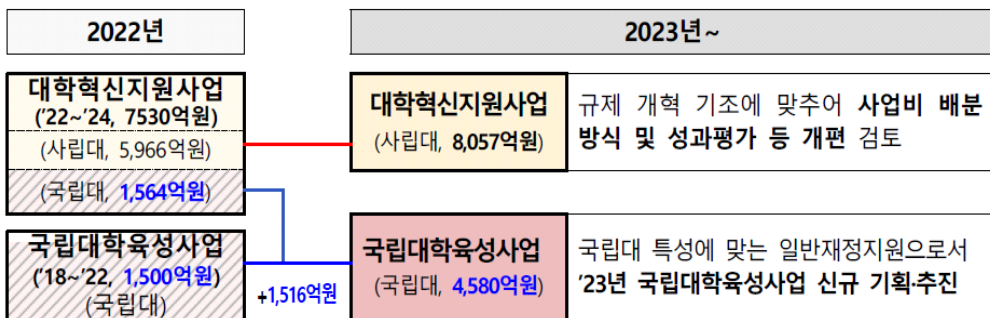
구분	내용	
핵심 추진과제	규제없는 과감한 지원으로 지역을 살리는 교육	
방향 및 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체·교육청과 함께 학교를 지역혁신 성장의 허브로 육성 - ('23년) 5개 지자체 RISE 시범운영, 정원·학사·재정 규제 제거 - ('26년) 지역의 대학 지원 권한 대폭 확대, 중앙정부의 대학규제 제로화 	
과감한 규제혁신· 권한이양 및 대학 구조개혁	[규제혁신] 대학 정원·학사·재정운영에 대한 규제를 과감히 제거	① 학과 신설·정원 조정 완전 자율화, 캠퍼스 신규 설치 및 통합 관련 규제 제로화 ② 사립대 재산처분 유연화, 일반재정지원사업 집행 규제 철폐(운영의 자율성 제고)
	[권한이양] 지자체 권한 이양 법령 개정	① 경제자유구역 내 고등외국교육기관 설립 승인 ② 지방대 및 지역인재육성 지원 계획 수립
	[구조개혁] 경영위기→경영부실→한계대학	① 정부의 확립적 평가 폐지, 대교협 인증평가 및 사학진흥재단 재정진단 결과 활용한 재정 지원, 경영위기대학 지정 ② 대학 유휴 재산 수익성 제고, 다양한 수익 창출 방안 지원
지역혁신중심 대학지원체계 (RISE) 구축	[지역대학 경쟁력 제고]	지자체의 대학지원 권한 확대, 규제 대폭 완화, 재정 투자 확대
	[글로벌 대학 육성 지원]	① 지역발전전략과 연계한 대학 특성화 추진 ② 세계적 수준의 경쟁력 갖춘 지역대학 육성
	[지자체 내 전담부서 설치]	지역대학 지원을 위한 전담부서 설치, 대학지원 역량 강화 지원
지역 중심 재정지원 확대	[고등·평생교육지원 특별회계 도입]	① 고등교육재정의 안정적 확충, 지역대학 및 경쟁력 강화 지원 ② 국립대 육성 지원규모 확대(지역 인재양성 및 국가 균형발전) ③ 지방 사립대의 교육 혁신 및 특성화 지원
	[창업교육 혁신 공유대학]	사업 규모 및 권역 확대(대학 창업교육 활성화 및 혁신 인재의 창업 지원)

출처: (남수경 외, 2023: 54).

나. 정부 고등교육재정 지원사업의 주요 내용

1) 대학 설립유형별 일반재정지원 사업

2023년부터는 국가와 지역사회가 요구하는 국립대의 발전 방향과 역할을 명확하게 규정하고, 국립대 특성에 맞는 일반재정지원 사업의 운영을 위해 기존의 대학혁신 지원사업과 국립대학 육성사업으로 통합하였다. 따라서 대학 일반재정지원 사업의 경우 국립대학은 ‘국립대학 육성사업’으로, 사립대학은 ‘대학혁신 지원사업’으로 운영하게 되었다.



[그림 3] 2023년 국립대학 육성사업의 개편

출처: (교육부, 2023b: 1)

(1) 국립대학 육성사업

국립대학 육성사업은 기존 국립대학 혁신지원사업(PoINT)을 2019년도부터 국립대학 육성사업으로 재구조화하여 운영한 것으로, 문재인 정부에 이어 윤석열 정부에서도 기조를 유지하여 운영하고 있다. 2023년도 국립대학 육성사업의 가장 중요한 특징은 특히 지역균형발전의 거점으로서 국립대학의 역할을 강화하였다는 것이다. 기존 대학혁신 지원사업이 추구해온 자율적 혁신을 지속하되, 지자체-지역산업 연계 재정지원을 통한 지역사회 발전 기여와 공유 플랫폼 등의 구축을 강조하고 있다.

<표 5> 2023년 국립대학 육성사업 개요

구분	내용
비전 및 목적	<ul style="list-style-type: none"> ·(비전) 지역균형발전의 거점으로서 국립대학 ·(사업목표) 국립대학의 자율적 혁신으로 경쟁력 및 책무성 강화

구분	내용
기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> · 국립대학별 자율혁신 추진 지원: 중장기 혁신계획 수립, 국립대 역할·책임 강화 · 국립대학의 재정집행 자율성 확대: 사업비 집행 규제 최소화 · 규제 없는 지원을 위한 자체 성과관리 강화: 자율 성과지표 중심의 간소화된 성과평가
주요 내용 (중장기 혁신 계획)	<ul style="list-style-type: none"> · 특화 전략 기반 자율 혁신: 대학혁신지원사업 자율혁신계획 기반 · 학생 전공 선택·진로 지원 확대: 학사구조 혁신적 개편, 교육과정 개선 · 지역사회 발전에 기여: 지자체-지역산업 연계 재정지원, 프로젝트 운영 · 국립대학 간 연계·협력 강화: 공유 플랫폼 구축, 교육과정 등 공유 · 특화분야 연구경쟁력 강화: 기초·보화학문·특화 학문분야 및 연구 지원 · 융·복합 및 전문 인재양성: 지역수요 기반 융·복합 인재, 디지털 인재 · 글로벌 교육 경쟁력 강화: 글로벌 네트워크 확대, 외국인 유학생 유치
국정 과제 85	<ul style="list-style-type: none"> · 지방대학 시대 실현: 국립대학의 자율적 혁신과 책무성 제고를 추진하여 지역균형발전 및 국가 전략분야 인재 양성에서 국립대학의 역할을 더욱 강화

출처: (교육부, 2023b: 3).

(2) 대학혁신지원사업

대학혁신지원사업의 목표는 대학의 자율 혁신을 바탕으로 양질의 대학 교육 운영과 미래인재를 양성하는 것이다. 구체적인 추진 전략으로는, 교육의 질적 혁신과 학생 지원 강화를 위한 사업비 집행 자율화 및 성과-인센티브 연계 강화, 대학의 적정규모화 등 자율혁신 계획에 대한 점검 및 인센티브 부여, 산업구조 변화를 반영한 첨단분야 인재 양성 및 지방대 역량 강화 등이 포함되어 있다.

2023년 대학혁신지원사업은 크게 일반재정지원(I 유형), 부처 협업형 인재 양성(II 유형), 지방대학 활성화(III 유형)의 세 가지 유형으로 구분된다. II 유형과 III 유형의 경우 I 유형을 받는 기관 가운데 선정된다. 가장 기본적이고 비중이 높은 ‘일반재정지원사업(I 유형)’은 사립대, 국립대 법인, 공립대 등을 대상으로 하며, 사회 수요의 변화를 고려하여 학사구조 개편 및 교육과정 운영 등이 포함된 대학별 자율 혁신 계획과 연계하여 포괄적 방식으로 총액 교부 한다. 총 사업비 8,057억 원은 기존 대비 1.4배 확대되어 교당 평균 지원 규모가 49억 원에서 69억 원으로 증가하였다.

<표 6> 2023년 대학혁신지원사업 개요

구분	내용
사업 목표	자율 혁신을 통한 체질 개선으로 양질의 대학 교육 및 미래 인재 양성

구분	내용
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> · 적정 규모화, 특성화를 포함한 대학별 자율 혁신 추진 지원 · 지역 수요, 대학 역량 등에 따른 다양한 발전 전략 뒷받침
세부 추진전략	<ul style="list-style-type: none"> · 미래 인재양성을 위한 대학 교육의 질적 혁신과 학생 지원 강화 - (자율성과 책무성의 조화): 사업비 집행 자율화, 운영 성과와 인센티브 연계 강화, 자체 사업 관리·평가 - (대학별 적정규모화 및 질적 혁신 촉진): 적정규모화 포함 자율혁신계획 및 실적 점검, 인센티브 부여 - (산업·사회 변화에 대한 능동적 대응): 첨단분야 부처 협업 인재양성, 지방대 역량 강화, 일반재정지원 연계 및 제도적 지원 · 대학혁신지원사업 중심 사업간 유기적 연계, 정부재정지원사업 총괄 관리
대학내 기반	<ul style="list-style-type: none"> · 대학혁신지원사업(자율혁신계획)을 중심으로 한 사업 간 유기적 연계 · 대학 내 정부(중앙·지자체) 재정지원사업의 총괄 관리 체계 구축

출처: (교육부, 2023c: 1).

나. 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)

윤석열 정부의 신규 대학재정지원 시스템으로, 지역혁신중심 대학지원체계(Regional Innovation System & Education, 이하 RISE)가 있다. RISE는 인구·산업구조의 급변에 따른 지역과 대학의 공동위기 극복이 필요한 시점에 ‘지방대학의 경쟁력 제고’를 위하여 도입되었다. 핵심 내용은 대학지원의 행·재정 권한을 지자체에 위임·이양하고, 지역발전과 연계한 전략적 지원으로 지역과 대학의 동반 성장을 추진하는 데 있다. RISE는 비수도권 광역지자체를 중심으로 시범 적용을 거쳐 2025년 전 지역에 도입될 예정이며, 지역인재 양성-취·창업-정주의 단계로 이어질 수 있도록 지역발전 생태계 구축을 비전으로 설정하고 있다(<표 7> 참고).

<표 7> 2023년 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 개요

구분	내용
개요	· 비수도권 광역지방자치단체를 중심으로 2023년~2024년 총 5개 내외 시·도에 시범적 적용 후 2025년 기준 전 지역 도입
비전	· 지역인재양성-취·창업-정주 지역발전 생태계 구축
목표	<ul style="list-style-type: none"> · 대학이 살리는 지역: 대학의 지역발전 허브화 · 지역이 키우는 대학: 경쟁력 있는 지역대학 육성

구분	내용
중앙·지방 역할분담	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>교육부</p> <p>대학 교육·연구 경쟁력 강화 지원</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">첨단인재 양성</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">학술진흥· 연구개발</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">일반재정 지원</div> </div> </div> <div style="text-align: center;"> <p>지방자치단체</p> <p>지역 맞춤형 대학 지원</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">지역 혁신</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">간학협력· 직업교육</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">대학 평생교육</div> </div> </div> </div>
전략	<ul style="list-style-type: none"> · (재정) 중앙부처 대학재정지원사업 간 연계, 2025년부터 교육부 대학재정지원 예산의 50% 이상(2조원+α)을 지자체 주도로 전환 · (지역대학) 지역발전과 연계한 전략적 대학지원, 교육 경쟁력 제고를 위한 글로벌 대학 육성 · (규제·권한) 2023년~2024년 고등교육혁신특화지역 지정, 과감한 규제 개혁 · (추진체계) (시도) 대학지원 전담부서, 전담법인, 지역고등교육협의회/ (중앙) 고등교육재정지원위원회/ (법령) 지방대 육성법 개정 · (교육부 역할 대전환) 규제개혁, 재정개혁, 구조개혁 + 범정부적 지역주도 정책 강화(지역소멸 방지, 중앙정부 권한 지방이양)

출처: (교육부, 2023d)에서 발췌하여 정리.

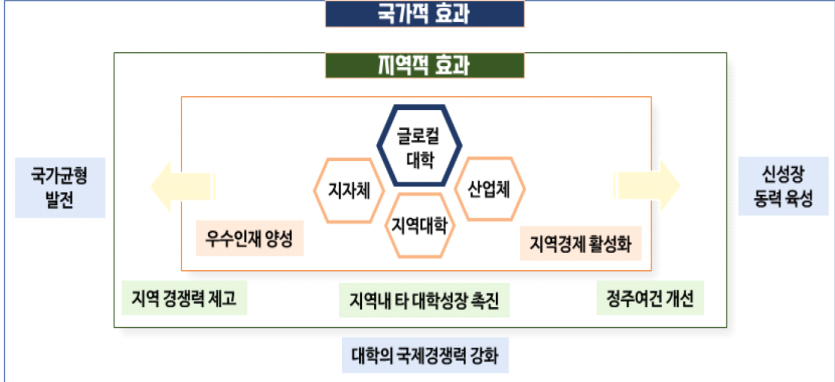
2023년 3월 교육부는 ‘지역혁신중심 대학지원체제 시범 지역 선정 결과’를 발표하였다. 2023년 RISE 시범 지역으로 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북 등 7개 지방자치단체를 선정하였다. 선정된 시·도는 광역지자체 내 대학을 지원하는 전담 기관을 신설하고, 대학 간 협력을 통해 실수요 기반의 재정지원 계획을 수립하며, 교육부 및 타 부처와 지자체 간 RISE 협약을 체결하여 예산을 지원한다. 이를 통해서 지역 현안 해결 및 지역 정주형 취·창업 연계 등 교육모델을 실행하게 된다.

다. 글로벌대학30

RISE와 더불어 지역의 교육 경쟁력 제고를 목적으로 글로벌대학 육성계획도 발표하였다. 교육부(2023a)는 글로벌대학의 개념을 “지역발전 전략과 연계하여 지역의 발전을 선도하며, 지역 내 다른 대학의 성장을 견인할 수 있는 특화 분야의 세계적 대학”으로 규정하고 역량과 의지가 있는 대학을 대상으로 선택과 집중에 의한 재정적 지원을 수행하겠다고 제시하였다. 글로벌대학30 사업은 2027년까지 30개 내외의 글로벌대학을 선정하여 육성하며 대학 1교당 5년간 약 1,000억 원을 지원받는 대규모 정부재정지원사업으로,

2023년 6월에 15곳을 예비 선정하고, 2023년 11월 13일 1차년도에 최종 참여할 10개 글로벌대학 지정 결과를 발표하였다.

<표 8> 글로벌대학 육성 계획 주요 내용

구분	내용	
비전	· 국가-지역-대학의 세계적 경쟁력 동반 상승	
목표	· 대학의 네트워크를 통해 지역은 국제사회와 연결 · 대학의 혁신을 통해 지역의 혁신과 발전에 기여 · 불확실한 시대를 선도할 수 있는 미래 인재 양성	
개요	<p>[글로벌대학 30] 담대한 혁신으로 지역의 산업·사회 연계 특화에서 세계적 경쟁력을 갖추고 혁신을 선도하는 대학</p> <ul style="list-style-type: none"> · 근거: 지방대육성법 제17조(특성화 지방대학 지정 및 행·재정 지원) · 규모: 5년간 대학당 1,000억 원 규모 지원, 2023년까지 10개 내외 선정 및 매년 5개교 내외 선정으로 2027년까지 30개 내외 글로벌대학 확대 	
전략	· 대학 외부: 지원전략 혁신	· 대학 내부: 대학 구조 운영 혁신
	- 선택과 집중: 최정예 혁신 선도 대학 집중 지원(자율혁신 지원을 위한 규제 개혁, 재정 개혁, 구조개혁) - 범부처, 지자체 간 장벽 없는 지원: 고등교육혁신특화지역 선정을 통한 규제 특례, 범부처-지자체-산업계 집중적 육성 지원 - 수요자 관점의 대학혁신지원: 글로벌대학위원회 운영 및 심의 - 지능형 선정 및 성과관리: 실현 가능한 혁신계획 수립 및 이행 담보, 디지털 기반 성과관리	- 산학, 지역 협력 중심화: 지역 산업·사회 수요 고려한 교육혁신, 지역 기관 간 연계를 통한 산학협력 허브 역할 - 대학 내외부 벽 허물기: 외부 요구 수용을 위한 대학 거버넌스 개방, 대학 내부 체제 개편(유연한 학사 운영) - 대학 혁신 추진체계 운영: 혁신 실행체계 및 지속가능한 혁신·성장 전략 - 대학 성과의 투명한 공개: 자율 성과관리 시스템, 지역 기여도·영향력 분석과 공개

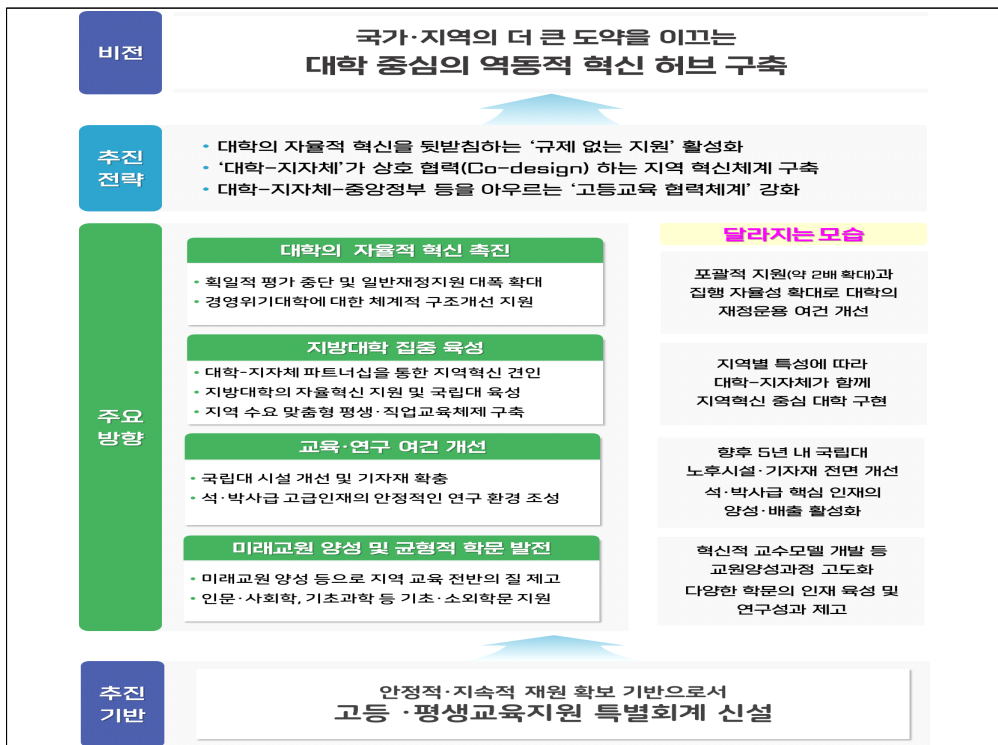
출처: (교육부, 2023a)에서 발췌하여 정리.

3. 고등·평생교육지원 특별회계의 설치

2022년 12월 「고등·평생교육지원 특별회계법안」이 제정되어, 한시적이기는 하나 고등교육재정 확보제도가 마련되었다. 2023년부터 3년 한시적으로 도입된 ‘고등·평생교육지원 특별회계(이하 고특회계)’의 목적, 세입과 세출의 기본구조에 대해서 살펴보고자 한다.

가. 교육부의 고등·평생교육 재정 확충 방향

2022년 12월 「고등·평생교육지원특별회계법」이 제정되고, 2023년 고등·평생교육지원 특별회계 총 규모는 9.74조 원으로 확정되었다. 고특회계의 제정에 따라서 고등교육재정이 대폭 확충됨에 따라서, 2023년 교육부는 ‘국가·지역의 더 큰 도약을 이끄는 대학 중심의 역동적 혁신 허브 구축’을 비전으로 하는 고등·평생교육 재정지원 정책을 제시하였다.



[그림 4] 교육부 고등·평생교육 재정 확충 방향

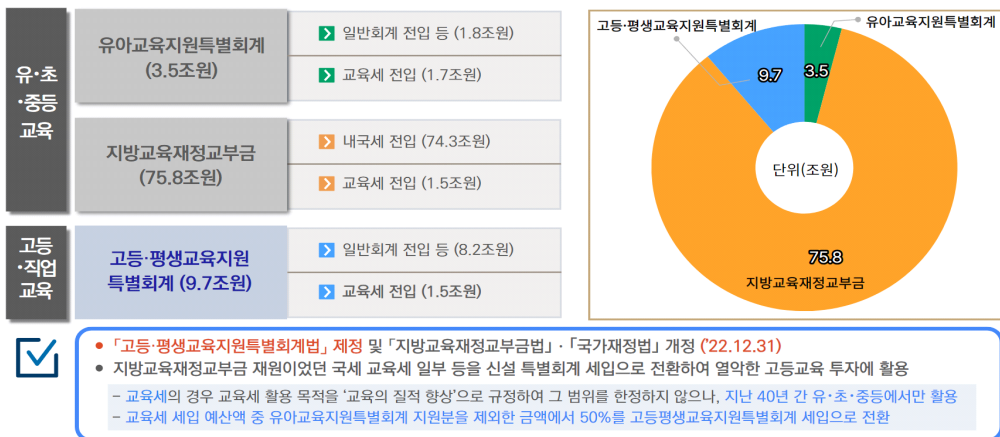
출처: 관계부처 합동(2022. 11.: 3).

앞의 절에서 살펴본 윤석열 정부의 출범 이후 2023년 기준 재편된 대표적인 대학재정 지원사업들, 즉 대학 설립유형별 일반재정지원 사업(국립대학육성사업, 대학혁신 지원사업), 지역혁신중심 대학지원체계 구축 사업(RISE), 글로벌대학30 사업 등이 성과를 거두기 위해서는, '고특회계를 어떻게 안정적으로 확대 유지할 것인가?'의 문제를 해결해야 한다.

나. 「고등·평생교육지원 특별회계법」의 내용

고특회계의 목적은, 지방교육재정교부금 재원의 일부를 고등교육재정으로 이전함으로써 2009년 이후 대학 등록금 규제정책으로 악화된 대학의 재정여건을 획기적으로 개선할 수 있도록 대학재정을 안정적으로 확충하는 데 있다. 이를 위하여 최초 제안된 '고등·평생교육지원특별회계'의 세입은, 현행 교육세(2021년 본예산 기준 5.3조 원, 징수액 기준(2022.12.31.) 5.1조 원) 가운데 '유아교육지원특별회계 전출분' (2022년 기준, 1조 6,664억 원)을 제외하고 고등·평생교육지원 특별회계로 전출(약 3.1조 원)하는 것이었다. 그러나 시·도교육감협의회의 반발 등을 고려하여 최초 제안 전출분의 절반 수준에서 고특회계 세입액(약 1.5조 원)이 결정되었다.

고등·평생교육지원 특별회계의 도입에 따라서 학교급별 교육재정의 구조는 [그림 5]와 같이 변화하였다.



[그림 5] 고등·평생교육지원특별회계 도입 후 교육재정 구조

출처: (남수경, 2023a).

보다 구체적으로 「고등·평생교육지원특별회계법」[시행 2023. 1. 1.] [법률 제19202호, 2022. 12. 31., 제정]에 규정된, 제도 도입의 목적, 세입, 세출 등을 중심으로 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원하는 것을 목적으로 한다(법 제1조(목적)).

둘째, 지원대상으로서 ‘대학’의 의미(법 제2조(정의))는 1. 「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교, 이와 같은 수준 이상의 학교로서 다른 법령에 따라 설치된 학교 및 그 부설연구소, 2. 「평생교육법」 제31조제4항에 따라 전문대학졸업자와 같은 수준의 학력·학위가 인정되는 평생교육시설, 3. 그 밖에 다른 법률에 따라 법인으로 설치된 대학병원 또는 대학치과병원 및 그 부설연구소 등이다.

셋째, 제6조에 따른 일반회계로부터의 전입금, 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 제7조에 따른 차입금, 그 밖의 수입금으로 한다(법 제4조(세입)).

제6조(일반회계로부터의 전입) ① 정부는 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.

② 제1항에 따른 전입금은 「교육세법」에 따른 교육세 세입 예산액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액으로 한다.

③ 정부는 제5조의 사업을 위하여 제1항의 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.

제7조(차입금) ① 특별회계의 세출재원이 부족한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위에서 특별회계의 부담으로 장기차입을 할 수 있다.

② 특별회계는 그 자금이 일시적으로 부족한 때에는 특별회계의 부담으로 일시차입을 할 수 있다.

③ 제2항에 따른 일시차입금의 원리금은 해당 회계연도 내에 상환하여야 한다.

넷째, 세출은, ①대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비, ②신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행에 필요한 경비, ③직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비, ④국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비, ⑤제7조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환, ⑥그 밖에 특별회계의 운용에 필요한 경비 등으로 한다(법 제5조(세출)).

다섯째, 특별회계는 2025년 12월 31일까지 3년 한시적으로 운영한다.

부칙 <제19202호, 2022. 12. 31.>

제1조(시행일) 이 법은 2023년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(유효기간) 이 법은 2025년 12월 31일까지 효력을 가진다.

다. 2023년 고등·평생교육지원 특별회계의 주요 내용

2022년 12월 「고등·평생교육지원특별회계법」이 제정되고, 2023년 고등·평생교육지원 특별회계 총 규모는 9.74조 원으로 확정되었다. 이 가운데 특별회계 도입에 따른 순수 증액분은 1.72조 원으로, 이 금액은 1.52조 원(교육세입 예산액 중 유아교육지원특별회계로 지원되는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액)과 0.2조 원(일반회계에서 추가 확보액)으로 구성된다. 그리고 기존 일반회계에 편성되어 있던 고등·평생교육분야 사업 중 대학 경쟁력 강화 관련 사업 예산(8.02조원)의 특별회계 이관분이 있다. 여기에는 7.7조 원(교육부 고등교육 분야 사업(학자금 지원분 등 제외), 대학 평생·직업교육 관련 사업 및 서울대·인천대 운영지원 사업 등)와 0.32조 원(고용노동부로부터 이관금액)이 있다.

종합해 보면 고특회계 도입에 따른 추가 확보금액은 1.72조원에 불과하며, 나머지는 기존 일반회계 사업비를 고특회계라는 주머니로 이전한 것이다. 고특회계 신규 유입액(예산 증액분)에 의한 추가 지원 또는 신설 사업의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 국립대학 또는 국립대학 법인을 대상으로 하는 ‘대학의 교육·연구 여건의 획기적 개선’ 사업을 제외하고, 2023년 기준 예산 규모가 가장 큰 사업은 ‘대학 혁신지원’ (15.0%), ‘전문대학 혁신지원’ (10.5%), ‘국립대학 육성’ (8.5%), ‘4단계 두뇌한국 21’ (8.2%) 순이다. 전체적으로 기관의 자율 혁신을 지원하는 사업의 비중이 높다.

<표 9> 2023년 고특회계 증액분 투입 사업

사업	세부사업	예산(억원)	비율(%)	지원단위
대학의 자율혁신 촉진	대학 혁신지원	8,057	15.0	기관
	전문대학 혁신지원	5,620	10.5	기관
	사립대학 구조개선 지원	25	0.0	기관
	소계	13,702	25.5	

사업	세부사업	예산(억원)	비율(%)	지원단위
지방대학 집중 육성*	지방대학, 전문대학 활성화사업	2,500	4.7	기관
	지자체-대학 협력기반 지역혁신사업	3,420	6.4	플랫폼
	지자체주도 협력체계 활성화	120	0.2	플랫폼
	국립대학 육성사업	4,580	8.5	기관
	4단계 두뇌한국21(Glocal BK)	807	1.5	대학원(팀)
	대학의 평생교육체제 지원	510	1.0	기관
	고등직업교육 거점지구	900	1.7	연합체
	소계	12,837	23.9	
대학의 교육, 연구 여건의 획기적 개선	국립대학 시설확충	10,019	18.7	기관
	국립대학 실험실습 기자재 확충	2,680	5.0	기관
	4단계 두뇌한국 21	4,428	8.2	대학원(팀)
	서울대 출연	5,775	10.8	기관
	인천대 출연	1,177	2.2	기관
	소계	24,079	44.9	
초·중·등 미래교원양성 및 학문 균형발전 지원	교원양성과정 고도화 지원	105	0.2	기관
	인문사회 기초연구	1,162	2.2	개인, 컨소시엄
	이공학 학술연구기반 구축	1,794	3.3	기관
	소계	3,061	5.7	
총계		53,679	100.0	

주: * 고용부 예산 3,287억원(한국폴리텍 대학 지원 2,787억원, 한국기술대학교 지원 500억원)은 미포함.

출처: 교육부 보도자료(2022.12.24.)를 토대로 작성.

한편 2024년도 정부 예산요구안을 토대로 본 고특회계의 주요 사업은 <표>과 같다. 고특회계에 담긴 정부 예산안은 전년도 대비 5.9조원이 증가한 15.6조 원으로, 교육부 사업 가운데는 국가장학금사업 이관액(2023년 사업비 4.9조 원 + 2024년 증가분 1,603억 원), 2023년에 이전된 고용노동부 사업 이외에 과기부, 산자부, 농림부에서 이관된 4개 사업분(791억 원)에 의한 것이며, 재정지원사업 순증 규모는 6,894억 원이다.

<표 10> 2024년도 고등·평생교육지원 특별회계 사업 내용(정부 예산요구안)

(단위 : 억원)

구분	사업명	2024년 예산(안)	2023년 예산	비고
글로벌 대학 지원 등 대학의 자율 혁신	대학혁신지원(I유형)	8,852	8,057	❖ 고등평생교육지원특별회계 총규모 (‘23년) 9.7조원 → (‘24년) 15.6조원(+5.9조원)
	전문대학혁신지원(I유형)	6,179	5,620	
	국립대학육성사업	5,722	4,580	
	지방대학성화	2,375	1,900	
대학생에 대한 학비 부담완화	지방전문대학성화	750	600	[교육부] (‘23년) 9.3조원 → (‘24년) 15.1조원(+5.7조원)
	맞춤형 국가장학금 지원	46,877	45,664	
	한국장학재단 출연	3,607	3,217	
반도체 등 첨단분야 인재양성 집중지원	산학연협력 고도화 지원	4,437	2,547	- 장학금(‘23년 4.9조) 이관 제외 시 순증 규모는 8,497억원* * 순증 규모 약 8,497억원 중 장학금 순증 1,603억원, 재정지원 사업 순증 6,894억원
	마이스터대지원	151	121	
	대학창업 활성화 지원	214	181	
	전문대학 조기취업형 계약학과 선도대학 육성	96	96	
대학의 교육·연구 여건 개선	4단계 두뇌한국21 사업	5,247	5,287	[타부처] (‘23년) 0.4조원 → (‘24년) 0.5조원(+0.1조원*) * 기존 고용부 사업 외 과기부, 산자부, 농림부 사업 총 4개, 791억원 이관
	국립대학 시설확충	10,028	10,018	
	국립대학 실험실습기자재 확충	3,299	3,279	
	국립대병원 지원	1,037	788	
	국립대학 강사 처우개선	1,663	1,623	
	국립대학 노후선박건조 및 승선시설 지원	417	621	
	서울대학교 출연지원	6,127	5,775	
	인천대학교 출연지원	1,244	1,177	
타부처(고용부, 과기부, 산자부, 농림부 등)		4,902	3,654	
교육부+타부처 (총계)		156,053	97,427	

출처: 교육부 보도자료(2023.8.29.)에서 발췌하여 작성.

III. 주요국의 대학 경쟁력 확보를 위한 고등교육 재정지원 사례

이 장에서는 미국, 일본, 핀란드 세 국가의 고등교육재정 정책 동향과 주요 특징을 정리하고, 향후 우리나라 고등교육재정 개선방안에 주는 시사점을 도출하였다.²⁾

1. 미국

가. 고등교육재정 관련 정책 동향

1) 고등교육재정에 대한 주정부의 책임 확대

전통적으로 미국 주립대학의 주요 재원은 주 정부의 기관 운영 보조금 직접지원, 연방정부의 장학금 및 학자금 대출을 통한 간접 지원, 민간 기부금으로 구성된다. 그런데 최근 몇 년간 불안정한 경제 상황으로 인해 민간 기부금 및 기금 수입의 변동성이 컸으며, 주 정부 예산 역시 2008년 경제위기

2) 이 장은 남수경 외(2023). 해외 교육재정 동향, 남수경·라시 아카시·신민중(2023), 원세림·남수경·쓰카다야야코·김보민(2023) 등을 토대로 최근 동향을 추가하여 작성하였음.

를 기점으로 급감하였다. 최근 점차 증가하고 있기는 하지만, 2022년 기준 미국 50개 주 가운데 28개 주에서 아직 주정부 보조금 규모를 경제위기 수준으로 회복하지 못하고 있다(SHEEO, 2022).

이와 같은 변화에 따라 대학재정의 등록금 의존도가 급격히 상승하였다. 2001년부터 2022년 사이 등록금 수입이 대학 재정에서 차지하는 비중은 28.9%에서 41.7%로 증가하였다. 그러나 학령인구 감소에 따라 등록금 수입에 지속적으로 의존하기는 어려운 상황이며, 개별 대학 간 가격경쟁 및 책무성 요구에 따라 대학이 등록금을 인상하여 재원을 확보하는 데에도 큰 한계가 있다. 미국도 한국과 마찬가지로 미국 또한 출산율 감소와 고령화되는 사회에 따라 학령인구가 지속적으로 감소함에 따라서 고등교육기관의 재원 확보는 위기에 봉착해 있다.

또한, 실업률이 낮고 대학 학위와 무관한 일자리가 충분하기 때문에 대학교육의 효용에 대한 회의론이 지속적으로 제기되고 있다(Kroger, 2023). 실제로 전일제 등록학생 수는 2008년 경제위기 전후로 소폭 증가하여 2011년을 정점으로 2022년까지 지속적으로 감소하여, 해당 기간 11.6%의 감소폭을 보였으며, 현재 등록학생 수는 2008년과 유사한 수준이다. 특히 2022년에는 학생 수가 2.5% 감소하여 2021년 다음으로 역사상 최대의 학생 감소를 기록하였다. 주별로 가장 큰 감소폭을 보인 지역은 알래스카, 델라웨어, 미주리, 뉴욕 주였으며 이들 주에서는 학생 수가 6% 이상 급감한 것으로 나타났다(SHEEO, 2022).

이에 따라 고등교육에 대한 접근 기회를 확대하고 등록금 의존도를 완화하기 위한 주 정부의 책임이 더욱 강조되고 있다. 2022회계년도에 주정부와 지방정부의 고등교육에 대한 총 재정지원액은 \$1,207억(한화로 약 156조원)으로, 주정부(\$1,081억)와 지방정부(32개 주에서 \$126억) 지원액은 2021년 대비 2022년 각각 7.8%와 5.3% 증가하였다. 대부분의 주 공립대학의 등록금 의존도가 감소하여 주정부 차원에서 대응 노력을 하는 것을 알 수 있다(SHEEO, 2022).

2) 고등교육에 대한 성과기반 예산제도 도입

주 정부의 교육예산 배분 방식은 크게 점증적 예산, 공식 기반 포물러 편당, 성과기반 예산제도 등으로 구분할 수 있다. 점증적 예산제도는 전통적인 방식으로 전년도 예산을 기준으로 소폭 조정하여 배분하는 것을 의미한다. 포물러 편당은 대학이 수행하는 교육활동과 그에 소요되는 경비를 산정한 후 이를 공식화하여 기관운영비를 배분하는 방식으로, 주로 재학생 및 학위

과정 수에 따라 좌우된다. 한편 성과기반예산은 기관의 전년도 성과를 평가하여 그에 따라 차년도 예산을 배분하는 방식으로, 투입요인이 아닌 산출요인을 중심으로 예산을 배분하며 기관 간 경쟁을 유도한다는 점에서 앞선 두 방식과 구분된다.

1979년 미국 테네시주에서 최초 도입된 이래 미국 주정부의 대학에 대한 성과주의예산제도는 점차 확대되어, 2020년 기준 41개 주정부가 이 모델을 사용하고 있다(Ortagus, et al., 2020). 미국 주정부에서 운영한 대학에 대한 성과기반 재정의 1세대 모델은 ‘PBF(성과 기반 재정)(Performance Based Funding) 1.0’으로 불리는데, 주요 특징은 직접적으로 ‘학생의 성과(졸업)’를 토대로 별도 ‘추가재정지원’ (bonus to the regular public funding) 하는 방식으로 운영되었다(Ortagus, et al., 2020; De Boer, et al., 2015; Dougherty & Reddy, 2013).

이러한 성과기반 예산제도는 1970년부터 2000년대 초반까지 확대되다가 대부분 중단되었다. 그 이유는 크게 국가 경제적 요인과 제도 자체에 대한 비판 두 가지 요인으로 정리할 수 있다. 전자와 관련해서 추가재정지원이라는 성과 인센티브 성격의 PBF 1.0은, 미국의 경제성장률 하락으로 인해 주정부가 대학에 대한 재정지원을 줄이는 과정에서 더 이상 적용되지 못하였다(Ortagus, et al., 2020). 후자와 관련해서 성과지표가 졸업률 관련 실적에 치중되어 있었는데, 개별 고등교육기관이 처한 환경적 제약이 고려되지 않을 뿐만 아니라 기관 설립목적에 따라 수행하는 노력에 대한 평가가 공정하게 이루어지지 않는다는 비판이 제기되었다.

2010년 전후 대학교육의 가치에 대한 회의론과 함께 교육기관의 책무성 및 주 정부의 질 관리가 강조되는 흐름에 따라 다시 한 번 성과기반 예산제가 주목받게 되었다(Hearn, 2015). 2000년대 후반에 등장한 PBF 2.0은, 앞서 살펴본 PBF 1.0과 두 가지 큰 차이점을 지닌다. 첫째, 대학에 대한 추가 재정지원이 아니라 기본 재정지원의 일부에 성과지표를 통합하여 적용하였다는 것이다. 둘째, 주정부 고등교육재정의 10% 이상을 대학 성과와 연결하여 배분함으로써 대학의 성과를 무엇으로 측정할 것인지에 대해서 보다 심도 있는 고민을 하게 되었다는 것이다(Ortagus, et al., 2020; Dougherty & Reddy, 2013).

현재 다수의 주에서 성과기반 예산제와 전통적인 방식을 혼합하여 예산을 편성하고 있으며 10개 주에서는 연간 주립대학 보조금의 25% 이상을 성과기반 예산제도를 통해 배분하고 있다(Ward, et al., 2020). 학생 유지율 및 졸업

를 핵심 성과지표로 활용하며, 저소득층 및 대학진학 첫 세대 학생 비중, 기관수준 장학금 수여금액 등 형평성 관련 성과지표를 포함한다. 또한 목표치 달성뿐만 아니라 향상정도를 지표에 포함하고 있으며, 측정항목 단순화를 통해 기관별 핵심목표 설정을 용이하게 하고 있다. 성과기반 예산제도를 채택하여 대학재정의 상당 부분을 성과평가 결과에 따라 배분하고 있는 주로는 테네시, 플로리다, 오하이오 등이 있다.

나. 주정부 고등교육재정 확보 및 운영 사례

1) 플로리다 주의 교육진흥신탁기금(Educational Enhancement Trust Fund)

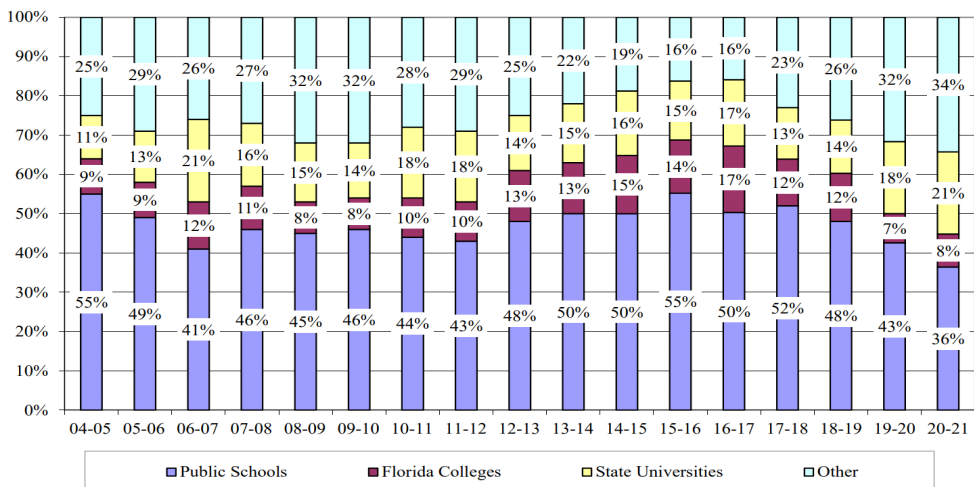
미국의 대학재정은 기본적으로 주정부가 기관운영비를 직접 지원하고, 연방정부는 학생장학금을 통해 간접적으로 고등교육재정에 기여하는 방식을 취한다. 그러나 주 정부 또한 주내 우수학생의 유출을 막고 학생 선택권을 강화하기 위해 교육을 위한 기금을 마련하여 대학생에 대한 장학금 지원 등을 하는 경우가 많다. 대표적인 사례로 플로리다 주의 복권기금 운영 현황을 살펴보면 다음과 같다.

플로리다 주정부의 교육진흥신탁기금(EETF)은, 교육의 질을 향상시키고 학생들이 성공적으로 학업을 마치는 데 필요한 재원을 확보하기 위하여 1986년 주 수정헌법을 기반으로 설치되었다. 주된 재원은 주의 복권 시스템으로부터의 수입으로, 복권 판매수입이 가장 큰 비중을 차지하지만 그 외에 게임 관련 수익의 일부를 활용하고 있다.³⁾ 그런데 EETF는 고등교육뿐만 아니라 다양한 교육 프로그램과 서비스를 지원하는 데 활용된다. 첫째, K-12교육과 관련하여, 학급 규모 축소, 교사 채용 및 유지, 학교 안전 및 기술 프로그램에 대해 지원한다. 둘째, 고등교육과 관련하여, 저소득층 학자금지원, 대학의 연구 프로그램 및 시설 개선 등을 지원한다. 셋째, 유아교육과 관련하여, 주내 모든 4세 아동 대상 무상유아교육 프로그램(Voluntary Prekindergarten Education Program)을 지원한다. 넷째, 성인교육, 직업 훈련 및 인력 개발 등과 같은 기타 교육 프로그램 및 서비스를 지원한다.

3) 세부적으로 보면, ① 슬롯머신 수익의 35%, ② 달러 징수 수당(판매세 및 사용세에 대해서 달러가 기부 선택), ③ 복권 수익금에서 공제 후 회계연도 말 자금이 남은 경우 잔액 등을 EETF에 예치하여 정해진 프로그램을 지원하는 데 사용함.

EETF는 1997년 ‘Bright Futures 장학금’의 도입과 「SMART학교법(Soundly-Made, Accountable, Reasonable and Thrifty (SMART) Schools Act)」의 제정을 통해서 새로운 전환점을 맞았다. 1997년부터 EETF의 자금은 Bright Futures 장학금에 먼저 배정되고, 남은 재원으로 K-12 교육 프로그램과 서비스 등을 지원하는 것으로 바뀌었다. 또한 SMART학교법의 제정으로, 20년 이상 오래된 학교시설·설비의 개선을 위해서 교실 신축에 복권수익 가운데 약 20억 달러를 지원하게 되었다. 플로리다 공립학교의 급당 과밀 문제 해결을 위해서 교실우선프로그램(Classrooms First Program), 노력지수(Effort Index), 소규모 지역교육청 지원 프로그램(Small County Assistance programs) 등을 도입하였다.

EETF 지출 예산규모는 도입 초기 \$144,491,926(1987/88년)였으나, 2020/21년 \$2,080,707,909로 약 1,340% 증가하였다. 1997/98년 Bright Futures 장학금 프로그램 도입 이후 지속적으로 학자금지원 예산의 비중이 증가하였다. 2004년 이후 EETF 교육재정 배분 추이를 살펴보면, 공립학교에 대한 지원은 2004/05년(55%) 대비 2020/21년 19%p 감소하여 36%이며, 학자금 지원에 대한 지원의 비중은 각각 25%에서 34%로, 주립대학에 대한 지원은 각각 11%에서 21%로 증가하였다. 결과적으로 고등교육에 대한 지원 비중이 크게 증가하였다(그림 6 참조).



[그림 6] 플로리다주 교육진흥신탁기금의 예산 배정 변화(2004/05 ~ 2020/21년)

출처: Florida Department of Education. (2021: 4).

2) 테네시 주의 성과기반 예산제도

테네시 주는 1979년 미국 50개 주 가운데 최초로 성과기반 예산제도를 채택하였다. 2010년 「테네시 대학 성공을 위한 법률(Complete College Tennessee Act)」을 제정하여 성과기반 예산공식 제도를 법제화하고, 테네시 고등교육위원회(THEC) 산하의 공식검토위원회(FRC, Formula Review Committee)에서 결정한다. 성과기반 예산에 적용되는 공식은 5년마다 전면개정이 이루어진다. 코로나팬데믹으로 인하여 당초 2020년보다 연기되어 2022년 5월 입법 회기동안 고등교육 시스템을 강화하고 재정 투자 방안을 개선하는 조치를 하였다. 주의 고등교육 시스템을 개선하기 위한 법안은 ‘교육과 노동시장의 연계성 강화(창업 과학 및 기술 허브 투자 확대 등)’, ‘대학생의 경제력 향상(HOPE 장학금 상한액 인상 등)’, ‘학생 성공을 위한 편입경로 확대(두 대학 이중입학 허용 등)’ 라는 세 가지 핵심 전략에 초점을 맞췄다(Warden, 2022. 6. 8.).

성과기반 예산제도의 운영 절차는, 크게 자료수집, 성과평가, 가중치 적용, 전년도 대비 향상도 비교, 기관 간 비교, 기관별 보조금 비중 산정, 기관 총액 배분되어 자율적 지출활동 진행 등의 순서로 진행된다.



[그림 7] 테네시 주정부 고등교육 성과기반 예산제도 운영 절차

출처: THEC.(2023).

https://www.tn.gov/content/dam/tn/thec/bureau/fiscal_admin/fiscal_pol/obff/2023-24/Outcomes%20Based%20Funding%20Formula%20Overview%20-%20One%20Page.pdf (2023.11.10. 인출)

테네시 주정부에서 활용하는 성과지표는 2년제 대학(커뮤니티 칼리지)과 4년제 대학에 차이가 있는데, 구체적인 내용은 <표 11>과 같다(Tennessee Higher Education Commission, 2022). 대학들은 학부 학위과정 이수율을 가장 중요한 지표로 활용하되, 기관의 미션과 카네기 분류상 대학의 특성을 고려하여 지표의 비중을 결정한다(<표 12> 참고). 테네시 주의 경우 2023-24년도 전체 보조금 예산의 반 이상(58%)이 성과기반 예산공식에 따라 배분된다. 남은 42%의 예산은 연구지원, 특별사업, 자본관리, 장학금 사업 등 목적사업

예산으로, 사실상 기관 경상운영비는 성과기반 예산공식을 통해 배분된다.

<표 11> 미국 테네시 주립대학의 핵심성과지표와 집중학생(2020-2025)

구분	성과지표의 내용
2년제 대학 (community college)	•12/24/36학점 이수학생 수
	•이중등록(Dual Enrollment) 실적
	•준학사학위 수여실적
	•장기/단기 수료증 수여실적
	•취업률(Job Placements)
	•4년제 대학 편입(Transfers out with 12 hrs.)
	•교직원 교육훈련 시간
4년제 대학	•직원 100명당 수상자(Awards per 100 FTE)
	•30/60/90학점 이수학생 수
	•학사학위 및 준학사학위 수여실적
	•석사 및 전문학위 수여실적
	•박사 및 법학전문학위 수여실적
	•연구·지역사회지원 실적
	•직원 100명당 학위수여실적(Degrees per 100 FTE)
집중 학생집단 고려(프리미엄)	•6년 이내 졸업률
	•성인학습자 (80%)
	•저소득층 (100%)
	•고수요 전공(공학 및 의료) 재학생(단기/장기 수료과정, 준학사, 학사학위 과정에 한정) (120%)
	•저성취 학생(2년제만 해당) (140%)

출처: Tennessee Higher Education Commission. (2022).

<표 12> 테네시 4년제 주립대학별 핵심성과지표 가중치 차이 (2020-2025)

Outcome	APSU	ETSU	MTSU	TSU	TTU	UofM	UTC	UTK	UTM
Students Accumulating 30 hrs	2.0%	4.0%	2.0%	2.0%	4.0%	2.0%	4.0%	3.5%	5.0%
Students Accumulating 60 hrs	4.0%	6.0%	3.0%	3.0%	6.0%	3.0%	6.0%	6.5%	7.5%
Students Accumulating 90 hrs	6.5%	10.0%	5.0%	5.0%	10.0%	5.0%	10.0%	7.5%	10.0%
Bachelors and Associates	25.0%	22.5%	22.5%	22.5%	22.5%	20.0%	25.0%	20.0%	27.5%
Masters/Ed Specialist Degrees	20.0%	15.0%	20.0%	15.0%	10.0%	17.5%	10.0%	10.0%	15.0%
Doctoral / Law Degrees	5.0%	15.0%	7.5%	15.0%	7.5%	15.0%	10.0%	10.0%	0.0%
Six-Year Graduation Rate	15.0%	10.0%	15.0%	7.5%	15.0%	12.5%	15.0%	15.0%	20.0%
Degrees per 100 FTE	15.0%	7.5%	15.0%	10.0%	10.0%	10.0%	15.0%	15.0%	10.0%
Research, Service and Sponsored Programs	7.5%	10.0%	10.0%	20.0%	15.0%	15.0%	5.0%	12.5%	5.0%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

출처: Tennessee Higher Education Commission. (2022).

2. 일본

가. 문부과학성의 고등교육 재정지원 현황

2023년도 문부과학성 예산(일반회계)은 5조 2,941억 엔이며, 이 중 고등교육 예산은 2조 3,148억 엔으로 전체의 43.7% 비중을 차지한다.⁴⁾ 국립대학에 대한 지원은 운영비교부금(1조 784억 엔)과 시설정비(363억 엔)가, 사립대학에 대한 지원은 사립대학경상비보조(2,976억 엔)와 시설정비(90억 엔)가 있다. 그리고 수업료 감면, 학자금 대출 등 고등교육 수학지원을 위한 장학금 관련 예산은 6,314억엔이다.

<표 13> 일본 문부과학성 고등교육 관련 예산 현황(2024년)

항목	예산	내역
국립대학개혁추진	1조 1,159억엔	<ul style="list-style-type: none"> 교육연구조직개혁이나 설비정비 등 활동기반에 대한 지원, 사회적 임팩트 창출을 위한 지원과 성과에 입각한 배분 등을 통해 각자의 역할분담에 따른 자율적·전략적인 경영 추진, 사회 변혁과 지역과제 해결을 주도하는 국립대학 지원
고등전문학교의 고도화·국제화	729억엔	<ul style="list-style-type: none"> 사회수요에 대응한 디지털, AI, 반도체·축전기 등 선택분야의 교육, 앙트레프레너 교육, 학생의 해외파견, 여학생 지원 등 충실과 연습선 건조등, 고등전문학교의 기능 고도화·국제화 추진
사립대학 등 개혁 추진	4,489억엔	<ul style="list-style-type: none"> 사립대학과 고등학교 등의 운영에 필요한 경상적 경비 확보와 함께 사립학교 시설 내진화 등 교육·연구 장치 등의 정비 지원
글로벌 사회 미래인재 육성	463억엔	<ul style="list-style-type: none"> 대학의 국제화에 인한 소셜인팩트 창출지원사업 (60억엔) 대학의 세계전개력 강화사업 (22억엔) 대학 등 유학생 교류 지원 등 (114억엔) 우수한 외국인 유학생의 전략적인 수용 (268억엔)
고도의료인재 양성 · 대학병원개혁의 추진	123억엔	<ul style="list-style-type: none"> 의사의 일하는 방식 개혁에 수반하는 대학병원 개혁 (120억엔) 사회적인 요청에 대응할 수 있는 간호사 양성사업 (3억엔)
수리·데이터사이언스 · AI인재육성의 추진	29억엔	<ul style="list-style-type: none"> 디지털과 거는 더블 메이저 대학원교육 구축 프로그램 (10억엔) 수리·데이터사이언스·AI교육의 충실·전국 전개 추진 (19억엔)
대학원 교육개혁 추진	7억엔	<ul style="list-style-type: none"> 국내 복수 대학원이나 해외 대학원, 산업계·국제관계 기관 등과의 네트워크 연계를 위한 네트워크형 교육연구나 진로지원을 통해 인문사회·사회과학계 고도 인재 양성모델 구축 지원

4) 고등교육예산은 문부과학성 고등교육국이 발표한 2023년도 예산(안)에 근거하여 산출하였으며 실제 2023년도 문부과학성 일반회계 예산과 약간 차이가 있을 수 있음.

항목	예산	내역
		<ul style="list-style-type: none"> • 세계최고수준의 교육력과 연구력을 결집한 학위프로그램의 구축·실천을 통한 박사인재 육성이나 암의료의 고도화에 대응할 수 있는 의료인 양성 거점 형성 등
고등교육 수학기원	사항요구 6,314억엔	<ul style="list-style-type: none"> • 고등교육 수학기원 신제도의 다자녀 가구나 이공농계 학생 등 중간층 대상 확대. (어린이가정청에 예상 계상) • 대학원(석사단계)에 수업료 후불제도 창설 • 대여형 장학금의 감액반환제도 재검토

출처: 文部科学省(2023).

일본 정부의 고등교육에 대한 재정지원은, 전통적으로 ①(구)국립학교특별회계와 사학조성제도에 따른 사립대학에 대한 경상비 지원, ②과학기술연구보조금과 각종 위탁연구비 등의 연구 활동 조성, ③일본학생지원기구가 실시하는 학자금 대출 등 장학사업으로 구성되었다. 2000년 이후에는 ①과 ②의 중간적 형태로서 ‘21세기 COE프로그램’, ‘특색 있는 대학교육 지원프로그램’ 등 국·공·사립을 대상으로 한 경쟁적·중점적 지원, 경쟁적인 연구자금의 간접경비와 국립대학법인 교육연구활동경비 지원, ③과 ④의 중간적인 형태인 TA 지원, RA 지원, 일본학술진흥회 특별연구원사업 등 지원 형태가 다양화되었다.

2000년 중반 이후 경쟁적 환경 하에서 고등교육기관이 갖는 다양한 기능에 맞는 재정지원 시스템, 기반 경비 조성과 경쟁적 자원배분의 효율적 구축을 추진하였다. 국립대학은 2004년 법인화 이후 국립대학법인에 대한 운영비교부금과 시설정비비 등이 매년 감액되면서 교육 연구 수행에 심각한 영향을 미치고 있으며, 공립대학 역시 2004년 법인화 이후 국가로부터 지원받은 지방교부세 산정에 있어서 단위비용이나 인건비의 삭감 등으로 재정적 어려움에 처해 있다.

사립대학은 「사립학교진흥조성법」에 따른 경상비보조금을 지원받고 있으나 법정 지원(경상비의 1/2)에 못 미치는 경상비의 10% 수준에 머물고 있다. 또한 학령인구 감소로 인한 미충원 등으로 수입으로 지출을 충당하지 못하는 학교 법인이 증가함으로써 교직원 인건비, 시설·정비비 감소로 이어지고 있다. 최근에는 고등교육기관의 재원으로 정부뿐만 아니라 민간기업과 개인 등의 기부·위탁비와 부속병원수입·사업수익, 10조 엔 규모의 대학 펀드 조성 등 재원의 다양화를 추진하고 있다.

나. 최근 정부 투자 동향

1) 2040 고등교육 그랜드디자인

문부과학성은 중앙교육심의회에서 제시된 정책과제의 실현을 위해 특성화 유도·경쟁적 대학 재정지원 사업을 추진하고 있다. 이러한 배경에는 학령인구 감소 문제가 있다. 일본의 18세 학령인구는 1992년 205만 명을 정점으로 감소 추세에 있으며, 2021년 현재 114만 명에서 2030년에는 105만 명, 2040년에는 88만 명으로 감소하고, 대학 진학자는 2021년 현재 63만 명에서 51만 명으로 추산하고 있다.

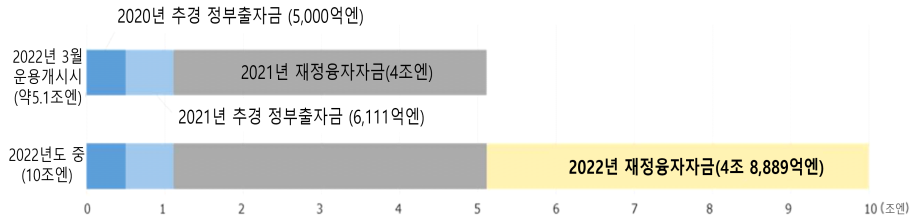
중앙교육심의회의 답신 가운데 2018년 11월 26일 발표한 ‘2040년 고등교육 그랜드디자인’ (이하, 답신)을 통해 본격적인 인구감소 사회의 도래와 경제사회 구조의 큰 변화에 대비하여 고등교육기관이 지향해야 할 방향성과 비전을 제시하였다. 고등교육 재정 투자와 관련하여 공적인 지원, 민간투자, 사회기부 등의 지원, 개인 부담의 적정성 문제와 교육에 대한 투자 효과 문제를 지적하였다. “인구감소기에 있어서 개인의 능력과 가능성의 최대화가 국력의 원천이기 때문에 투자 효과를 최대화하는 형태로 공적 지원이 이루어져야 하며, 사회의 모든 영역에서 육성된 인재가 초래하는 경제효과를 향유하고 그 경제효과를 인재 육성으로 환원하는 순환구조를 창출할 필요가 있다”는 점을 강조하고 있다. 또한 고등교육기관의 재원을 안정적으로 확보하기 위해서 정부는 기부문화를 조성하고 대학도 민간기업, 지자체, 개인 등의 기부금 확보를 위해 노력하고, 위탁수입, 부속병원수입, 사업수입 등 민간의 투자를 적극적으로 확보하고 재원의 다양화를 추진할 것을 제안하고 있다.

2) 대학펀드 창설과 연구역량 강화

전술한 중앙교육심의회의 답신에 입각하여 일본 정부는 ‘대학펀드’를 창설하여 2022년부터 운용 중에 있다. 세계와 어깨를 나란히 할 연구 대학의 실현에 필요한 연구 기반의 구축 관련 지원을 장기적·안정적으로 하기 위한 재원을 확보하는 데 목적을 두고, 과학기술진흥기구(JST)에 대학펀드를 창설하였다. 이를 위하여 대학 펀드 조성자금 운용의 기본지침을 마련하였다 (2022년 1월 7일 문부과학대신 결정).⁵⁾ 조성된 대학펀드의 운영 수익을 활용

5) 財務省, 財政制度等審議会 財政投融资分科会 資料 (令和4年10月31日) [資料2-2] 大学ファンド (文部科学省)

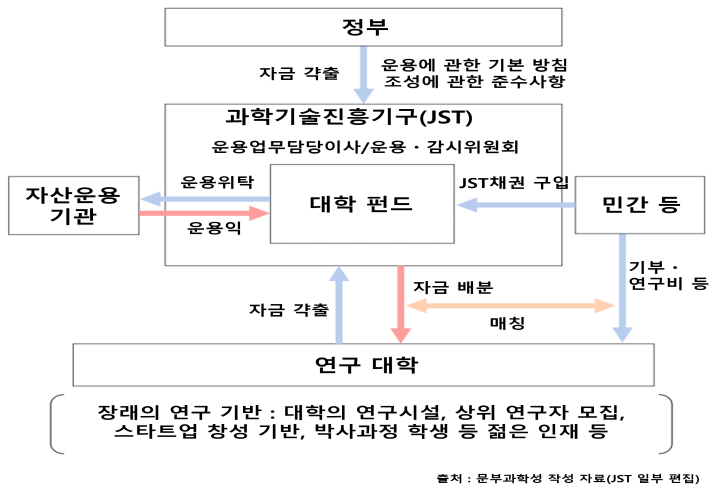
함으로써 탑클래스의 연구개발을 선도하는 대학 공용시설 정비, 박사과정 학생 등 인재 육성을 추진하고, 대학의 장래 연구 기반에 대한 장기적·안정적인 투자를 강화할 계획이다. 대학펀드의 운용 재원은 일반회계출자금 5,000억 엔과 재정융자투자금 4조 엔으로 시작하였으며 조기에 10조엔 규모로 확대할 계획이다.



[그림 8] 일본 대학 펀드의 자금 조달 계획

출처: 財務省(2021).

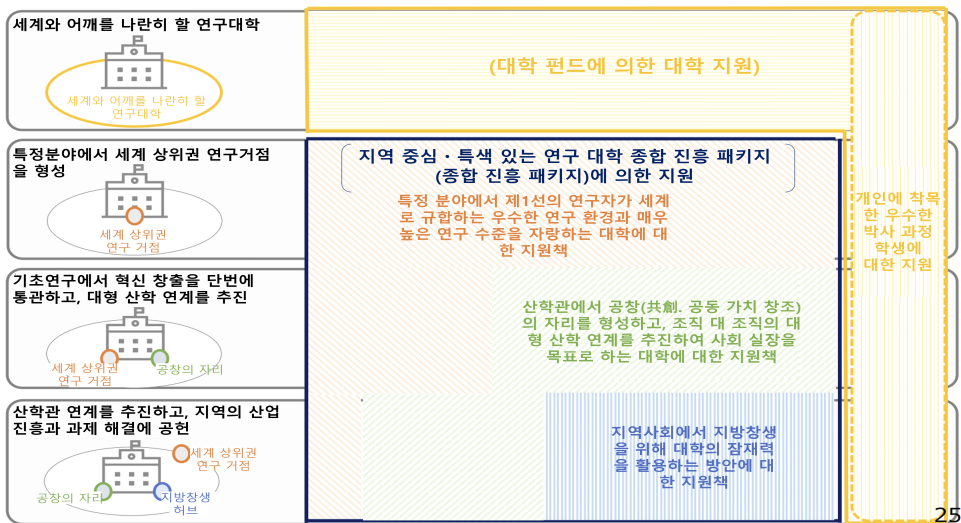
추진 기구는 과학기술진흥기구(JST)이며, 조성된 펀드는 50년 시한으로 향후 대학이 자체 자금으로 운용할 수 있도록 할 계획이다. 10조엔 규모로 운용할 경우 연간 3천 엔~4천 엔 정도의 운용수익이 예상되며 이에 선정된 대학의 인재 육성 및 연구시설 정비 등에 활용할 수 있다.



[그림 9] 일본 대학펀드의 운영체제

출처 : 国立研究開発法人科学技術振興機構(2021).

대학펀드에 의한 지원 범위를 살펴보면, 먼저 연구대학의 유형은, ①세계와 어깨를 나란히 할 연구대학, ②특정분야에서 세계 상위권 연구거점 대학, ③기초연구의 혁신 창출과 대형 산학연계 추진 대학, ④산학관 연계 추진과 지역 산업 진흥 및 과제 해결 대학 등 네 가지로 구분한다. ①유형은 대학펀드에 의한 지원, ②~④ 유형은 “지역중심·특색있는 연구대학 종합진흥패키지”에 의해서 지원한다. 다만, ①~④유형 전체에서 우수한 박사과정 학생에 대한 지원은 대학펀드에 의해서 지원이 가능하다.



[그림 10] 연구대학을 대상으로 한 지원 전체상 (이미지)

3. 핀란드

가. 고등교육에 대한 법적, 제도적 재정 지원의 근거와 경과

핀란드는 모든 국민에 대한 동등한 교육기회 부여를 교육정책의 핵심 가치로 삼고, 취학전 교육에서부터 고등교육에 이르기까지 내국인에 대한 모든 교육을 무상으로 운영하고 있다(Ministry of Education and Culture, Finland, 2017). 고등교육 분야도 공공재의 일부로 보고, 설립주체와 상관없이 고등교육기관들이 지식 창출과 국토 전반에서의 사회 발전에 기여하는 공적 책무를 수행한다고 보고 있다(Kohtamäki, 2019). 따라서 핀란드 정부는 교육기관

들이 학생 등록금 수입 없이 잘 운영되도록 경상비를 지원할 뿐만 아니라, 학업을 위한 부대비용, 즉 주거비나 교통비 등이 필요한 저소득층 학생들에게 추가적인 학비보조도 직접 지원하고 있다.

핀란드 교육문화부는 고등교육기관의 유형에 따라서 「종합대학교법(Universities Act of 2009)」과 「응용과학대학교법(Universities of Applied Sciences Act of 2014)」에 따라 재정을 지원하고 있다. 2009년 「종합대학교법」 개정을 통해 모든 국립대학을 ‘법인화’ 하여 대학 운영의 자율성을 최대한 보장하는 고등교육 개혁을 단행하였다. 종합대학교법은 또한 ‘성과기반 재정지원제도’를 전면 도입하여 대학의 자율적인 주도하에 발전 목표를 설정할 수 있게 하였다. 2개 이상 대학들의 통폐합으로 탄생한 Aalto University와 Tampere University는 사법인 「재단법(Foundations Act)」에 적용을 받는 반면, 나머지 종합대학교들은 공법 하의 독립법인으로 취급된다(De Boer et al., 2015). 이들 대학은 ‘핀란드교육평가센터(FINEEC)’의 도움을 받아 자체 운영 및 결과를 평가해야 한다.

「응용과학대학교법」은 종합대학교 개혁 이후 제정되었는데, 이 법에 따라 응용과학대학교 역시 종합대학교들처럼 학위이수자 수와 학점 규모, 연구개발 실적, 대학 소재 지역 수요에 대한 기여도 등을 기반으로 한 ‘성과기반 예산 지원’의 적용을 받게 되었다. 2015년부터 응용과학대학교(UAS)는 핀란드의 「유한책임회사법(624/2006)」⁶⁾의 적용을 받는 공립 유한책임회사가 되었다. 유한책임회사로서 응용과학대학들은 영리를 추구할 수 없고, 주주들에 대한 배당금 분배나 기타 재정적 이득의 창출도 불가능하다. 반면, 관련법에 따라 대학과 같은 타 기관들이 주주가 될 수 있고, 주주가 회사에 출자한 금액에 한하여 이들에 대한 자산 반환이 가능하다. 응용과학대학교의 소유주와 이사회는 대학 거버넌스에 대한 책임을 지는데, 지자체, 지역 및 민간단체 등 다양한 기관들이 응용과학대학교의 소유주가 될 수 있다.

한편 교육문화부는 과학기술 분야의 연구 경쟁력을 강화하기 위해 핀란드 고등교육기관과 연구기관들의 연구개발 예산을 2030년까지 GDP의 4% 규모까지 확대하는 2023년 「2024-2030 연구개발지원법(The Act on Research and Development Funding in 2024-2030)」을 제정하였다. 그러나 대학들이 정부와 학술진흥재단 등으로부터 받는 연구예산은 최근 수년간 팬데믹이나 핀란드

6) 일반적으로 응용과학대학교들은 2개 이상의 대주주 기관을 가지고 있음. 지방자치단체와 민간기업, 타 교육기관 및 정부기관들이 대주주가 될 수 있음.

정계의 정책 기조 변화로 인해 큰 폭으로 삭감되면서 대학들의 재정 안정성을 크게 해치는 결과가 초래되었다(Science Business, 2022). 이러한 상황에서 새롭게 도입된 「연구개발지원법」이 2024년부터 본격적으로 시행될 경우 핀란드 대학들의 재정수입의 안정성을 강화하는 기제로 작용할 것으로 기대하고 있다.

<표 14> 핀란드 고등교육 재정지원 관련법 현황

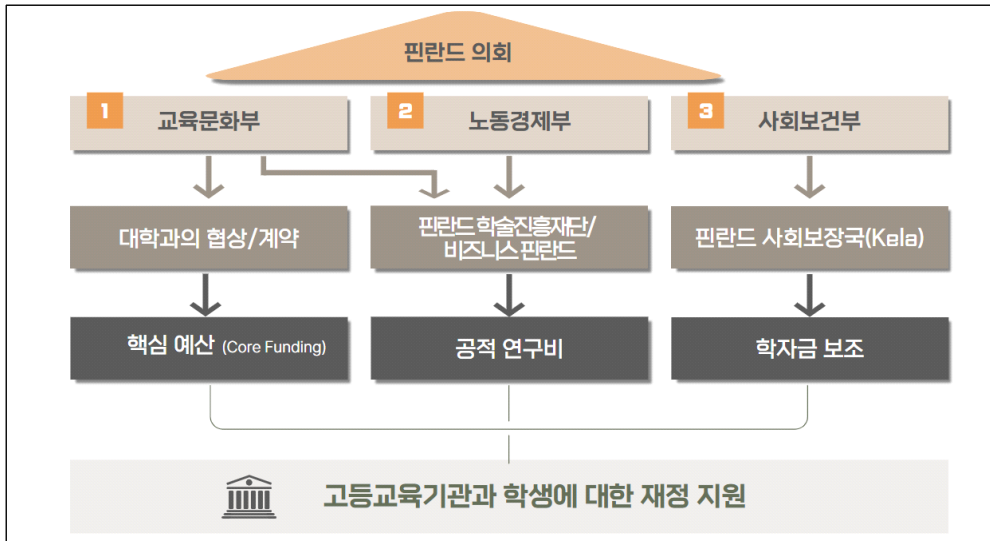
법적 근거	제정년도	핵심 내용
종합대학교법 (The Universities Act)	2009	<ul style="list-style-type: none"> - 대학의 질, 국제 경쟁력, 사회적 영향력, 외국 대학 및 연구기관과의 협력 향상을 통한 대학별 우수 분야의 경쟁력 강화 - 종합대학교들의 독립법인화: 자금 기반 다각화, 연구 분야 특성화 추구 - 신공공관리주의 기반 재정지원체계 구축: 대학의 사회적 책무성 강화
응용과학대학교법 (Universities of Applied Sciences Act)	2014	<ul style="list-style-type: none"> - UAS의 독립법인(비영리 등록유한회사)화 - UAS에 대한 핵심예산지원의 책임을 지방정부에서 중앙정부로 이전함
2024-2030 연구개발지원법 (Act on Research and Development Funding in 2024-2030)	2023	<ul style="list-style-type: none"> - 2030년까지 핀란드 연구개발지출규모를 GDP의 4% 규모로 확대하는 것이 목표 - 이 중 핀란드 정부는 대학과 각 연구소들에 GDP의 1.2% 상당의 연구개발비를 지원해야 함.

나. 중앙(연방)정부 및 지방(주)정부의 고등교육재정 지원 구조와 지원 방식

1) 지원 구조

핀란드 정부가 국내 고등교육기관에 지원하는 공적 지원은 크게 대학들의 경상비에 해당하는 핵심예산과 공적 연구개발비 예산, 그리고 학생들에 대한 학자금 보조 및 대출 등 세 가지로 구분된다. 이 중 가장 큰 규모는 핀란드 의회가 결정하고 교육문화부가 집행하는 핵심예산으로, 대학 운영예산의 50~70%를 차지한다. 이 외에 교육문화부와 노동경제부 산하 공공기관, 즉 핀란드 학술진흥재단이나 비즈니스 핀란드와 같은 산하 기관들을 통해 일정액의 연구개발비를 공모 방식으로 대학에 지원하고 있다. 학생들에 대한 학자

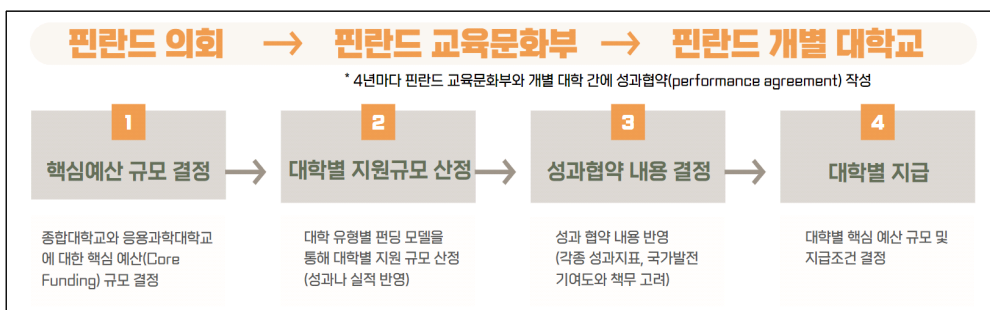
금 보조는 사회보장부 산하 사회보장국(Kela)을 통해 고등학생 이상의 직업 교육 및 고등교육 참여자들에게 직접 지원하고 있다.



[그림 11] 핀란드 정부의 고등교육 재정지원 정책의 기본 구조

2) 교육문화부 핵심예산의 대학별 배분 및 지원 방식

2009년에 단행된 핀란드의 고등교육 구조개혁 이후 정부가 매년 각 대학에 지원하는 핵심예산(core funding)은 [그림 12]와 같은 과정을 통해 최종 결정된다. 먼저 고등교육 전체에 대한 공적 자금의 지원 규모는 핀란드 의회가 결정하고, 교육문화부는 종합대학교와 응용과학대학교에 각각 적용하는 핵심예산 펀딩 모델을 통해 각 대학에 대한 지원 규모를 산정하여 지급한다.



[그림 12] 핀란드 고등교육 핵심예산(Core Funding) 지원 과정

종합대학교에 대한 지원 규모의 상당 부분은 주로 그 대학의 학문적 연구와 교육 성과를 기준으로 결정되고, 응용과학대학교에 대한 지원 규모는 보다 실용적 목적의 교육과 연구개발 실적을 기준으로 결정된다. 이와 더불어 각 대학이 교육문화부와 협상을 통해 완성한 대학별 성과협약의 각종 성과지표들과 각 대학이 핀란드의 국가적 발전에 기여하는 부분 및 책무 등도 지원 규모의 결정에 함께 고려된다. 이렇게 정해진 ‘핵심예산’은 대학들에게 총액 배분되고(lump sum payment) 개별 대학들은 이 핵심예산 안에서 자유롭게 지출항목이나 규모를 정할 수 있다.

3) 공적 연구개발비의 지원 방식

핀란드 정부는 핵심예산과는 별도로 공적 연구개발비를 핀란드 학술진흥재단(Academy of Finland)을 통해 각 대학들에 지급하고 있다(Arnold, et al., 2022). 2014년부터 핀란드 정부는 핵심예산에 포함되어 있었던 5,000만 유로 규모의 공적 연구개발비 예산을 분리시켜 핀란드 학술진흥재단의 ‘대학 연구 특성화 강화기금(Strengthening University Research Profile, PROFI)’으로 지원하고 있다. 그 결과 핀란드 학술진흥재단은 2014년 이후 현재까지 3억 5,000만 유로의 공적 연구개발비를 핀란드 종합대학교들의 연구 특성화 추진을 위해 지원해 왔다.

PROFI 기금은 대학의 전략적 연구 분야와 새로운 연구 시도를 지원하는 목적에서 개인 연구자가 아닌 ‘대학에 지급되는 연구개발비’로 과학, 학술, 예술 모든 분야의 연구에 개방되어 있다. 이 외에도 핀란드 학술진흥재단은 국가적 중요도가 높은 연구 프로젝트를 선정해 관련 연구를 진행하는 대학 및 연구기관에 연간 300만 유로의 공적 연구개발비를 지원하고 있는데(플래그쉽 기금), 현재 핀란드의 7개 대학들이 플래그쉽 연구기금을 지원받고 있다.

4. 해외 사례가 주는 정책적 시사점

첫째, 무엇보다 대학의 교육 및 연구 경쟁력 제고를 위해서 고등교육재정을 안정적으로 확보하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 미국 주정부의 경우 복권 수익금을 활용하여 주내 고등학생의 유출 방지와 우수 대학생 확보를 위한 장학금을 지원하고 있다. 우리나라 역시 지역인재의 정주 순환구조를 기반으로 한 지방대학의 경쟁력 확보와 지역균형발전을 핵심과

제로 선정하여 추진하고 있다. 지자체 일반회계에서 고등교육을 위한 예산 비중을 높이는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 추가적인 재원의 확보와 법적·제도적 기반을 토대로 한 안정적 운영 방안을 모색하는 것이 무엇보다 시급한 과제이다.

둘째, 고등교육기관의 개혁과 사회발전에 대한 기여와 성과 창출을 강조하고 있다. 이를 위해서 성과기반 예산제도의 운영을 확대하고 있다. 이를 통해서 고등교육기관에 대한 공적·사적 지원의 필요성에 대한 공감대를 형성하고 고등교육 전체의 사회적·경제적 효과를 사회에 제시하며 필요한 투자를 얻을 수 있는 분위기를 정부 주도로 형성하고 있다. 우리나라 역시 대학에 대한 일반재정지원사업, 즉 사립대학에 대한 대학혁신지원사업과 국립대학에 대한 국립대학육성사업의 지원이 확대되고 있다. 이와 더불어 RISE체제를 통해서 대학에 대한 재정지원에서 지자체의 역할을 강조하고 있다. 사립대학의 비중이 높은 고등교육체제를 고려할 때 핵심성과지표 기반 성과기반 예산제도를 강화할 필요가 있다.

셋째, 국제적 수준의 연구 경쟁력을 확보하기 위한 지원제도를 강화할 필요가 있다. 일본 정부는 2022년부터 ‘대학펀드’를 창설하여 10조엔 규모로 확대할 계획을 수립하여 운용 중에 있다. 지방대학의 경쟁력 확보 못지않게 세계적 수준의 연구력을 갖춘 대학을 지원하기 위한 장기적·안정적 재원 확보 방안을 마련할 필요가 있다. 특히 2024년 교육예산에서 R&D 예산의 삭감을 두고 비판적 여론이 강하다. 고령화시대 국가 경쟁력 확보를 위해서는 연구개발을 선도하는 대학에 대한 공용시설 정비와 대학원생 육성을 위한 재정 지원을 강화할 필요가 있다. 2014년부터 핀란드 정부는 핵심예산에 포함되어 있었던 5,000만 유로 규모의 공적 연구개발비 예산을 분리시켜 핀란드 학술진흥재단의 ‘대학 연구 특성화 강화기금(PROFI)’으로 지원하고 있다. 그 결과 핀란드 학술진흥재단은 2014년 이후 현재까지 3억 5,000만 유로의 공적 연구개발비를 핀란드 종합대학교들의 연구 특성화 촉진을 위해 지원해 왔다. PROFI 기금은 대학의 전략적 연구 분야와 새로운 연구 시도를 지원하는 목적에서 개인 연구자가 아닌 ‘대학에 지급되는 연구개발비’로 과학, 학술, 예술 모든 분야의 연구에 개방되어 있다. 이와 더불어 핀란드 교육문화부 역시 과학기술 분야의 연구 경쟁력을 강화하기 위해 핀란드 고등교육기관과 연구기관들의 연구개발 예산을 2030년까지 GDP의 4% 규모까지 확대하는 2023년 「2024-2030 연구개발지원법」을 제정하였다. 우리나라 역시

안정적 연구 지원을 위한 재원 확보방안을 마련할 필요가 있다.

넷째, 고등교육예산에서 가장 높은 비중을 차지하는 국가장학금사업의 재원에 대한 고민이 필요하다. 2024년 정부 예산요구안에서는 고특회계에 국가장학금사업을 편입시킴으로써 고특회계 총 규모가 획기적으로 확대되는 결과를 초래하였다. 전문가들은 국가장학금사업의 중요성은 인정하면서도 한편으로는 국가장학금으로 인한 실질 고등교육예산의 감소 문제를 꾸준히 지적해 왔다. 특히 2024년에는 평생교육 바우처사업의 예산 확대를 통해서 성인 학습자에 대한 평생·직업교육에 대한 지원도 개선되었는데, 이러한 경향은 앞으로 더욱 확대될 것으로 기대된다. 핀란드의 경우 학생들에 대한 학자금 보조는 사회보장부 산하 사회보장국(Kela)을 통해 고등학생 이상의 직업교육 및 고등교육 참여자들에게 직접 지원하고 있다. 따라서 중장기적으로 국가장학금이나 평생교육 바우처 등의 중등교육 이후 교육 바우처 사업에 대한 재원 확보 및 운영 거버넌스에 대한 개선을 고민할 필요가 있다.

IV. 고등·평생교육지원 특별회계의 쟁점과 개선방안

1. 고등·평생교육지원 특별회계의 쟁점⁷⁾

가. 고특회계와 고등교육 재원의 기본 특성

1) 고특회계의 태생적 특성

고특회계는 2022년 내국세 확대에 따른 지방교육재정교부금(이하 교육교부금)의 증가와 고등교육재정의 절대 부족 문제를 해결하는 과정에서 발생한 정치적 타협의 결과로서, 태생적으로 ‘세입의 지속가능성과 세출의 합리성 확보’라는 과제를 안고 있다. 따라서 향후 개선방안은 ‘고등교육재정 확보의 수단으로서 정치성’과 ‘특별회계제도로써 운영상의 타당성’ 두 측면이 모두 검토되어야 한다.

첫째, 고등교육재정 확보의 수단으로서 정치성이 고려되어야 한다. 고특회계를 위한 추가 확보 재원이 교육교부금의 교육세분 재원 일부를 공유한다

7) 이 절은 “이영 외(2023). 고등교육 재정지원 방향 및 분석·관리 체계화 방안 연구. 교육부”에서 저자가 작성한 “Ⅴ. 고등·평생교육지원 특별회계의 개선방향”의 내용을 토대로 작성하였음.

는 점을 고려할 때, 교부금 재원의 고등교육 재원으로 활용의 지속성을 확보하기 위한 설득 논리 개발이 중요하다. 이를 위해서, 목적세로서 교육세의 목적 명료화, 교육청·지자체 등과 연계한 지역대학, 지역인재 양성, 교원재교육 등에 대한 투자 확대 등이 필요하다.

둘째, 특별회계제도로서 운영상의 타당성이 고려되어야 한다. 특별회계는 특정 분야 사업에 대하여 지속적, 안정적인 자금 지원이 필요하거나 사업 추진에 있어 탄력적인 집행이 필요한 경우 설치 운영한다. 특별회계는 특정 사업에 대한 운영 자금의 실적과 성과평가를 명확히 파악하고 관리할 수 있는 장점이 있다. 따라서 고특회계가 일정 기간 안정성과 지속성을 갖추기 위해서는, 특별회계로서의 타당성, 즉 ‘고특회계의 목적과 성과’, ‘지원 대상 사업의 범위’ 등을 명료하게 정의할 필요가 있다.

[국가재정법 제14조의 특별회계 설치 요건]

- ① 일반회계보다 특별회계를 통해 사업을 추진하는 것이 더 효과적일 것
- ② 특정한 사업을 운영하거나, 특정 세입으로 특정 세출에 충당할 필요가 있을 것

2) 범부처 지원 고등교육재정의 특성

정부의 고등교육에 대한 재정지원은 크게 인재양성과 연구개발을 목적으로 한다. 교육부와 같이 고등교육기관에 대한 직접적인 지도, 감독 권한을 가지는 부처뿐만 아니라 그 외 다양한 정부부처에서 관련 특정분야 인재양성과 연구개발을 목적으로 고등교육에 대한 재정지원을 하고 있다.

2021년 기준 32개 정부 부처(청)가 약 15.6조 원을 고등교육에 투자하고 있다. 부처별로는 교육부(약 10.9조 원, 70%)가 가장 높은 비중을 차지하지만, 그 외에도 과학기술정보통신부(약 2.7조 원) > 고용노동부(약 5.1천억 원) > 산업통상자원부(약 3.2천억 원) > 중소벤처기업부(약 1.8천억 원) 순으로 많았다. 교육부는 「고등교육법」을 토대로 고등교육기관에 대한 지도, 감독 권한을 가지며 고등교육 재정지원 총괄 기능을 수행하고 있다. 교육부 외 정부부처들은 고등·평생교육 관련하여 고등교육단계 기관과 개인(연구자, 대학(원)생)에 대한 지원, 직업훈련사업에 대한 지원을 확대하고 있다.

교육부 다음으로 대학에 많은 예산을 지원하는 과학기술정보통신부는 100억원 이상의 예산 사업이 18개에 이르며, 연구자에 대한 지원, 과학기술대학

운영지원, 첨단산업관련 분야 지원(인공지능, 신소재) 등을 운영하고 있다. 고용노동부의 대학재정지원사업 중에 예산 100억원 이상의 사업이 8개 있으며, 폴리텍대학에 대한 예산지원과 대학의 취업지원 예산이 주를 이루고 있다. 산업통산자원부의 대학재정지원사업으로서 100억원 이상의 사업은 4개 있으며, 교육훈련 사업으로 대학에 지원되는 예산은 800억 정도이다. 중소벤처기업부의 사업은 창업과 관련된 대학 예산 지원이 규모가 크다. 따라서 향후 고특회계를 교육부의 고등교육 지원사업 중심으로 운영할 것인지, 범 부처 차원의 고등교육 지원사업을 모두 포괄할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

나. 고특회계의 주요 쟁점

2023년부터 2025년까지 3년간 한시적으로 운영되는 고특회계의 주요 쟁점은, 크게 1) 신규 세입 재원의 안정성과 지속가능성 문제, 2) 고특회계의 목적과 기존 사업비의 고특회계 이전 타당성 문제, 3) 타 부처 평생·고등교육 관련 재정의 고특회계 이전 타당성 문제 등으로 정리할 수 있다.

1) 신규 세입 재원의 안정성과 지속가능성 문제

대학 등록금 규제정책이 유지되는 한 고등교육의 경쟁력 확보와 지역 발전의 교두보로서 대학의 역할을 강화하기 위해서는 국가적 차원에서 안정적인 고등교육 재원 확보 방안을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다. 특별회계 설치의 목적과 설치 당시 고등교육재정 확보 목표인 OECD 국가 평균의 고등교육 공적 재원 수준(GDP 1.1%)을 유지하기 위해서는 중장기적 차원에서 안정적인 재원 확보 방안을 마련할 필요가 있다.

고특회계의 설치 목적은 고등교육재정의 충분하고 안정적인 확보에 있고 확보의 기준이 OECD 평균 고등교육투자 규모이므로 2021년 기준 5.3조의 규모에 일반회계 재원을 추가해서 GDP 1.1% 규모의 고등교육재정 확보를 위한 추가재원 10조원 규모를 단계적으로 확충하기 위한 재원을 마련하는데 있다. 그동안의 논의 과정에서 고등교육재정 확충을 위한 정책과제로 새로운 법정 재원을 구성하는 것에 제한적 합의를 도출하되 기존의 법정 재원의 일부를 고등교육과 연동시키는 방안으로 고등·평생교육지원 특별회계가 설치되었기 때문이다.

그러나 고특회계는 태생적으로 3년 한시적 운영이라는 제한성을 가지고

있다. 이와 더불어 특별회계법 제4조(세입)에서 규정하고 있는 항목들은 GDP 대비 1.1% 수준의 고등교육재정 확보라는 목표 달성에 적정성을 갖추지 못하는 한계가 있다. 이와 동시에 재원 확보의 안정성, 즉 일정 기간 일정 규모가 지속적으로 확보될 것이라는 예측도가 상대적으로 낮다. 지방교육재정 교부금에서 최소한의 지원 약정 금액 규정인, “교육세 세입 예산액 중 유아교육지원특별회계로 지원되는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 규모”의 경우 유·보통합 등으로 유아교육재정 소요규모가 확대될 경우 상대적으로 감소할 수밖에 없는 상황이다. 2023년 일반회계에서 추가적으로 지원된 0.2조원의 경우 신규 또는 증액 대상 사업을 지정하고 있지 않다는 점에서 안정성이 낮은 재원으로 볼 수 있다.

2) 고특회계의 목적과 기존 사업비의 고특회계 이전 타당성 문제

○ 고특회계의 목적(법 제1조)

- 대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원

○ 고특회계의 세출(법 제5조)

- 대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비
- 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행에 필요한 경비
- 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비
- 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비
- 제7조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환
- 그 밖에 특별회계의 운용에 필요한 경비.

교육부의 기존 일반회계에 편성되어 있던 고등·평생교육 분야 사업 중 8.02조원 수준의 대학 경쟁력 강화 관련 사업예산이 특별회계로 이관하는 것이 타당한가? 기존 사업을 담을 경우 어느 범위까지 고특회계에 담는 것이 타당한가?

2023년 특별회계 세출 내용을 살펴보면, 기존 일반회계에 편성되어 있던 고등·평생교육 분야 사업 중 8.02조 원 수준의 대학 경쟁력 강화 관련 사업 예산이 특별회계로 이관하여 편성하고 있다. 이는 교육부 고등교육 분야 사업(학자금 지원분 등 제외), 대학 평생·직업교육 관련 사업 및 서울대·인천대 운영지원 사업 등 7.7조 원과 고용노동부에서 이관된 0.32조원을 포함한다. 더욱이 2024년 정부 예산요구안에는 국가장학금 사업이 포함됨으로써 고특회계의 예산 규모가 크게 증가하였다. 이는 특별회계제도 자체의 운영

취지보다는 고등교육재정 확보 목표인 OECD 국가 평균의 고등교육 공적 재원 수준(GDP 1.1%)을 유지하기 위해서 부폴리기식 재정확보 수단으로 전략할 수 있다는 문제가 있다.

3) 타 부처 평생·고등교육 관련 재정의 고특회계 이전 범위

고특회계의 주무 부처가 교육부인데, 교육부 외 타 부처 사업을 특별회계에 담는 것이 타당한가? 어느 범위까지 고특회계에 담는 것이 타당한가? 등의 문제를 제기할 수 있다.

특별회계가 특별한 수입과 특별한 지출에 연동하여 운영되는 별도 주머니 성격을 가진다는 점을 고려할 때, 특별회계에 범정부 차원의 고등·평생교육 분야 사업을 모두 담는 것이나 국립대학 법인의 운영비를 담는 것 등의 과다하게 다양한 사업을 담는 것은 특별회계 운용의 취지에 부합하지 못하는 측면이 있다.

‘고등교육재정 확충 목표 실현의 수단’과 ‘특별회계로서의 특성 기반 재편’ 가운데, 전자의 경우, 타 부처 사업 가운데 어느 범위까지 고특회계의 주머니로 이전하여 관리할 것인가에 대한 논리 개발이 필요하다. 예컨대 타 부처 사업 가운데 대학교나 대학생을 대상으로 하는 인재양성사업은 고특회계로 담고 그 외 부처별 목적형 R&D 사업은 부처에서 직접 관리 운영하는 방안을 적용할 수 있다.

후자의 경우, 현재 거의 모든 고등교육 재정지원 사업의 증액분으로 편성되어 있는 특별회계를 지역혁신중심 대학사업과 국가장학금 사업 예산 중심으로 정리할 필요가 있다. 또한 향후 타 부처의 고등교육 사업들을 특별회계로 담아서 종합 점검 관리체계를 만들기보다는 타 부처와 지자체가 신설 변경시에 교육부와 논의하는 제도조정위원회를 통해서 조정 관리하는 것이 타당하다.

2. 고특회계의 개선 방안

국회와 교육계는 고등교육재정의 안정적인 확보 방안으로 (가칭)고등교육 재정교부금의 신설을 제안해 왔다.⁸⁾ 이 절에서는 현재 시행 중인 고특회계를 중심으로 개선 방안을 논의하고자 한다.

8) 고등교육재정교부금의 제안과 주요 내용은 남수경(2022)을 참고하기 바람.

가. 고등교육재정의 안정성 확보를 위한 검토 사항

현행 고특회계의 목적에 대해서 교육부(2022)는 국가 및 지역의 더 큰 도약을 이끄는 대학 중심의 혁신 허브 구축을 위한 “안정적이고 지속적 재원 확보 기반 마련” 이라고 하였다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 “안정적이고 지속적 재원 확보방안”에 대한 검토가 필요하다.

안정적이고 지속적 재원 확보방안으로서 고특회계의 개선방향을 논의하기 위해서는 다음의 세 가지 측면에 대한 검토가 필요하다. 첫째, 재정 확충 규모 측면에서, 고특회계가 한시적 운영 기간 내 또는 그 이후까지 안정적으로 OECD 국가의 고등교육에 대한 공적 지원 평균 금액(2019년 GDP 1.1%) 수준으로 고등교육재정을 확충하기 위한 방안이 마련되어야 한다. 둘째, 재정 확충 수단 측면에서, 교부금 재원 가운데 교육세의 일부를 전환하여 활용하는 방식에 대한 단계적 확대 방안을 마련할 필요가 있다. 중장기적으로 국세 교육세의 고등교육세 완전 전환 방안에 대한 검토도 필요하다.

셋째, 재정지원 대상과 범위 측면에서, 국가 및 지역발전을 견인하는 대학의 경쟁력 강화를 목표로, 기본적으로 교육부의 고등교육기관 지원사업을 대상으로 한다. 타 부처 고등 인재양성사업이나 R&D사업의 무분별한 편입에 대해서는 주의가 필요하다. 특히 인재양성사업과 교육복지성 사업 간의 개념적 구분도 필요하다. 예컨대 2023년 교육부는 학생·학부로 대상의 복지성 사업인 국가장학금만 고특회계로 이관을 제외한 방향을 유지하였으나, 2024년 정부예산안에는 국가장학금까지 포함하였다.

끝으로, 고특회계 재원 확보 및 운영상의 주의 사항이 필요하다. 고특회계 도입 이전부터 교육부 일반회계로 운영한 모든 고등교육사업의 이전이나 타 부처 고등교육사업을 모두 고특회계로 이전하는 것은 주의가 필요하다. 자칫 고특회계의 목적이 고등교육의 경쟁력 강화라는 질적 내실화보다는 GDP 1.1% 확보라는 양적 가시화를 위한 정책 수단이라거나 교육교부금 개편이 우선적 목표라고 인식됨으로써 교육계의 반발을 살 수 있기 때문이다.

나. 고특회계의 개선 방안

1) 고특회계 개선의 기본방향

2023~2025년 한시적 특별회계 성격을 갖는 고특회계의 향후 개선방안은

단계적으로 접근할 필요가 있다. 단기적으로는 현재 특별회계 구조 내에서의 개선 방향, 예컨대 사업 통합·조정, 타부처 사업 이관 방향 등을 제안한다. 중·장기적으로는 1차 한시 운영 기간이 완료되는 3년 이후 특별회계 개선 방향, 예컨대 세입-세출규정 수정 등 전반적인 특별회계 개편 방향, 기타 기금 운영 등을 중심으로 고특회계의 지속가능성 확보를 위한 재구조화 방안을 제시할 필요가 있다.

무엇보다, 고특회계의 안정적 추가 재원 확보방안에 대한 단계적 접근이 필요하다. ‘지방교육재정교부금 개편 논의 속에서, 안정적인 고등교육 재정 확충 기반 마련’을 목적으로 도입되었음을 고려하여, 지방교육재정교부금 재원의 일부를 고등교육의 재원으로 이전하는 과정에서 발생하는 갈등을 최소화하는 전략이 필요하다.

중장기적으로는 국세 교육세 재원과 지방교육세를 통합하여 ‘(가칭)미래교육기금’ 형태로 운영할 필요가 있다. 이는 미국 주정부의 복권수익금 기반의 교육기금과 유사한 형태로서, 지방의 교육적 필요에 따라서 유·초·중등 교육뿐만 아니라 고등·평생교육까지 활용 범위를 확대할 필요가 있다.

○ 고특회계 세입의 단계적 개선(안)

- (단기) 특별회계의 1차 연장(2028년까지) : 지방교육재정교부금의 교육세 지원분 확대
 - 현) 유아교육지원특별회계 전출분 제외하고 50%(2023년 기준 1.5조원)
 - 확대) 유아교육지원특별회계 전출분 제외하고 100%(2023년 기준 약 3조원)
- (중장기) 국세 교육세 재원이나 지방교육세를 토대로 미래교육기금(가칭)의 운영
 - 교육세를 우리나라 교육의 국제경쟁력 강화를 위한 지원비로 규정하여, 초·중등교육뿐만 아니라 고등교육이나 평생교육까지 지원대상을 확대하여 지원

2) 교육부 대학재정지원사업의 재구조화 방안

(1) 고특회계의 설치 목적과 지원사업의 범위 명료화

고특회계로 운영하는 사업의 범위와 성과를 고특회계의 목적과 관련하여 재구조화할 필요가 있다. 정부 고등교육재정 지원정책의 변천 과정과 현황을 토대로 볼 때, 고특회계의 핵심 키워드는 “지역혁신 플랫폼” 지원과 “평생교육(직업·훈련)”에 대한 지원으로 하여 현재 증액분을 이들 교육부 사업에 집중 투자하는 방안을 검토할 수 있다. 단기적으로 2023년 현재 고특회계

지원사업에서 “지방대학 집중 육성”(총 7개 사업)을 지원대상 및 목표를 중심으로 재구조화하는 방안을 검토할 수 있다. 이 경우 ‘국가장학금’, ‘평생교육 바우처’ 등의 고등·평생교육 단계의 학습자 지원사업은 고특회계에서 분리하여 별도로 운영하는 방안을 마련할 필요가 있다.

(2) 교육부 외 부처 사업의 고특회계 지원 대상 범위

고특회계가 고등교육기관의 고등교육과 평생교육 사업에 대한 지원임을 고려할 때, 타 부처 사업 가운데 “대학의 인재양성에 대한 지원사업”과 “대학의 직업·훈련 기반 평생교육 지원사업”을 고특회계로 유인하는 방안을 적용할 수 있다.

먼저 타 부처 사업 가운데 고특회계로 유입이 가능한 사업으로는, 연간 100억 이상 지원하는 과학기술정보통신부, 고용노동부, 산업통산자원부, 중소벤처기업부 등 “인력양성(HRD)” 사업(2021년 기준 502억원)과 “경상운영비” 사업(2021년 기준 약 854억원)을 합한 1,356억원, 또는 “기관 단위” 지원사업(2021년 기준 1,307억원)이 있다. 이들 사업을 우선적으로 고특회계에 담는 방안을 적용할 수 있다.

(3) ‘지방대학 기반 지역활성화’로 목적을 명료화하여 운영하는 방안

현행 고특회계의 세입과 세출 구조를 유지하되, 특별회계로서 설치의 논리 및 목적을 명료화함으로써 운영의 타당성을 확보하는 방안을 적용할 수 있다. RISE체제와 연계하여 현재의 정부 정책 방향, 즉 대학과 지역사회 연계, 나아가 지역소멸 위기 문제를 해결하는 구심점으로서 대학의 역할 강화와 그 맥을 같이 하는 것으로 볼 수 있다.

논의의 배경은, 지역인재 유출이 지역대학 어려움의 핵심이자 지역침체의 요인으로 작용한다는 것에 있다. 생애주기로 볼 때 대학 진학 시기에 수도권으로 인구이동이 집중하고, 이러한 인구 쏠림이 집값 폭등 등의 근원적 요인이 된다고 볼 수 있다. 따라서 지역인재가 지역대학을 선택하게 하는 정책을 마련할 필요가 있는데, 고특회계의 세부 사업을 이들 정책 수단으로 활용하는 방안을 검토할 수 있다.

3) 중·장기적으로 (가칭)미래교육기금으로 전환하는 방안

중·장기적으로는 고특회계의 목적과 성격을 ‘대학 기반의 지역인재 육성

및 지역 활성화’ 나 ‘국가장학금 사업 내실화’ (교부금 활용 확대 논리), ‘대학의 국제적 연구경쟁력 강화’ (연구 성과 명료화) 등을 중심으로 특별회계 주요 투자 분야를 재구조화하는 방안을 제시할 수 있다.

먼저 국세 교육세와 관련해서는, 중·장기적으로 지방교육재정교부금의 ‘국세교육세분 전입금 전체’ 를, 즉 ‘고등·평생교육지원 특별회계’ 의 재원인 국세교육세분 전입금 50%(유아교육지원특별회계 전입금분 제외)(2023년 기준 1.5조원)를 국세교육세분 전입금 100%(유아교육지원특별회계 전입금분 제외)로 확대하는 방안을 제안하였다. 이들 기금의 활용 방안은 크게 ‘(방안1)학교급에 관계없이 적용하는 방안’ 과 ‘(방안2)고등 및 평생교육단계로 한정하여 활용하는 방안’ 의 두 가지로 검토해 볼 수 있다.

다음으로 RISE체계와 연계하여 ‘지방교육세’ 를 (가칭)미래교육기금으로 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 지방교육세 재원을 활용하는 경우 (방안3) 학교급에 관계없이 지역인재 육성 관련 경쟁적 사업비, 예컨대 교육발전특구, 글로벌대학 등의 사업비로 활용하는 방안을 제안하였다.

끝으로, 일반회계에서 고등교육으로 지원되는 현재 국가장학금 지원분을 고등교육 기금의 공평성 실현과 우수 고등인재 양성을 목적으로 하는 기금 (방안4)으로 관리 운영하고, 그 외 모든 고등교육재정은 일반회계에서 지원하는 방안을 검토할 수 있다. 기금이 갖는 장점, 즉 특정 사업을 운영하기 위한 자율권을 확보하기 위해 일반회계의 예산 증액 없이 설치되어 탄력적으로 운영될 수 있으며, 이와 동시에 고등교육으로 지원되는 일반회계 예산은 모두 고등교육기관 및 고등교육 재정지원사업에 활용할 수 있다.

<표 15> (가칭)미래교육기금 운영방안

명칭	재원	지원범위	목적	내용
(가칭) 미래 교육 기금	교부금 국세분 교육세 전입금	(방안1) 전체 학교급	학교급에 관계없이 첨단 미래 분야 창의혁신 인재양성을 위한 관련 사업 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 첨단 미래분야를 위한 교육환경 개선(교육 시설 및 설비 투자) - 첨단 미래분야 교육 프로그램 개발 및 운영 - 첨단 미래분야 장학금 등
		(방안2) 고등 및 평생교육 단계	첨단 미래 분야 관련 대학 및 평생교육 연구 및 인재양성 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 첨단 미래분야를 위한 대학 교육환경 개선(교육 시설 및 설비 투자) - 첨단 미래분야 대학교육 프로그램 및 연구 개발 및 운영 - 첨단 미래분야 대학 및 대학원 장학금 등

명칭	재원	지원범위	목적	내용
	지방 교육세	(방안3) 전체 학교급	RISE체계와 연계하여 지역인재 육성 지원	- 교육발전특구 지원 - 글로벌대학 사업 지원 - RISE체계 정책 메뉴판의 고특회계 대학지원 사업 지원
	국가 장학금 예산	(방안4) 국가 장학금	고등교육 기회의 공평성 실현과 우수 고등인재 양성	- 현재 일반회의 국가장학금 지원분을 별도의 청년인재양성 재원으로 활용 - 국가장학금만 별도 기금으로 관리 운영하고, 그 외 고등교육재원은 모두 일반회계로 운영

주: ‘방안1, 방안3, 방안4’와 관련해서는 ‘플로리다 주정부 교육진흥(복권)신탁기금’을, ‘방안2’와 관련해서는 ‘일본의 대학펀드’를 유사 사례로 볼 수 있음.

다. 특별회계 지속가능성 확보를 위한 법적 기반 재정비

1) 현행 법적 근거

「고등교육법」 제7조에서는 “급격한 교육환경 변화의 상황에서 교육의 질을 관리하는 것”을 고등교육에 대한 국가 재정지원의 목적으로 하고, 국가나 지자체의 재정지원 규정을 두고 있다. 그리고 법 제7조의2에서는 5년마다 고등교육 재정지원 기본계획 수립과 이를 반영하여 재정지원 투자의 방향과 기준을 포함한 연도별 지원계획 수립 규정을 두고 있다.

다음으로 「고등교육법시행령」 제4조의2(고등교육 재정지원 기본계획 및 지원계획의 수립 절차) 제3항에서는, 고등교육재정지원위원회의 심의를 거쳐 고등교육 재정지원 기본계획을 시행하는 해의 전년도 9월 30일까지 계획을 확정하도록 하고 있다. 그 외에 제4조의3(고등교육재정지원사업의 신설·변경에 관한 협의 절차), 제4조의4(고등교육재정지원사업의 실태조사 등), 제4조의5(고등교육재정지원위원회의 구성 및 운영) 등을 규정하고 있다.

2) 한계

고등교육재정 지원 목적, 5년 단위 재정 기본계획 및 매년 지원계획 수립에 대한 규정은 있으나, 재원 확보 관련 구체적인 내용은 조항에 담겨 있지 않다. 반면, 「국가균형발전 특별법」의 경우 제30조에서 사업의 효율적 추진을 위한 재원 확보 및 운영방안으로서 ‘국가균형발전특별회계의 설치’ 조항을 두고 있다.

<참고> 「국가균형발전 특별법」

- 제1조(목적) : 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함
- 제4조(국가균형발전 5개년계획의 수립) 제1항 : 정부는 국가균형발전을 촉진하기 위하여 부문별 발전계획안과 시·도 발전계획을 기초로 하여 5년을 단위로 하는 국가균형발전 5개년계획을 수립
- 제30조(국가균형발전특별회계의 설치) : 국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치

3) 개선방향

첫째, 「고등교육법」 제7조의2 제2항 ‘재정지원 기본계획’에 ‘재정 확보’ 내용에 대한 규정을 추가할 필요가 있다. 구체적으로는 제2항 3호와 6호에 ‘확보’ 관련 내용 추가할 수 있다.

<표 16> 「고등교육법」 제7조의2 제2항 개정 방향

현행	개선방안
제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) ② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 방향 2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정 여건 전망 3. 학교의 역할 및 특성에 따른 재정지원 배분 방향 4. 주요 추진과제 및 추진 방법 5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획 6. 국가균형발전을 위한 재정지원 배분 방향	제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) ② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 방향 2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정 여건 전망 3. 학교의 역할 및 특성에 따른 <u>재정 확보 및 배분 방향</u> 4. 주요 추진과제 및 추진 방법 5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획 6. 국가균형발전을 위한 <u>재정 확보 및 배분 방향</u>

둘째, 「고등·평생교육지원특별회계법」 제1조(목적)에 「고등교육법」 제7조의2 관련 조항을 추가할 수 있다. 특별회계의 목적이 고등교육 재정지원 기본계획과 관련 사업의 효율적 추진을 위한 것임을 구체적으로 명시할 필요가 있다.

<표 17> 「고등·평생교육지원특별회계법」 제1조 개정 방향

현행	개선방안
제1조(목적) 이 법은 대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원하기 위하여 고등·평생교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 <u>고등교육 재정지원 기본계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여</u> 고등·평생교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

라. 고특회계 일반재정지원사업의 사업비 배분 개선 방안

1) 대학 일반재정지원사업의 사업비 배분 현황

고특회계 신설 이후 증액된 추가 재원의 배분 내역을 살펴보면, 국립대학 육성사업의 경우 2022년 ‘포플러 지원금(70%) + 인센티브 및 네트워크지원금(30%)’에서 2023년 ‘포플러 지원금(60%) + 인센티브(40%)’로 ‘성과기반 배분’ 부분이 다소 강화되었다. 그러나 대학혁신지원사업과 전문대학혁신지원사업의 경우 기존 ‘포플러 지원금(70%) + 인센티브(30%)’의 사업비 배분 방식을 그대로 하고, 학교당 배분 단가를 증액하여 배분하였다.

<표 18> 2023년 대학 일반재정지원사업의 사업비 배분

구분	내용																					
대학혁신 지원사업 일반재정 지원 (Ⅰ 유형)	<div><div><div><div><div>· 자율 혁신으로 교육·연구·산학협력·평생교육 등 총체적 역량 강화할 수 있도록 블록편당 방식 지원</div><div>· 총 지원규모: 117교 대상 8,057억 원, 사업비 총액을 포물러 사업비(70%, 5,600억 원) + 성과평가 인센티브(30%, 2,400억 원) 구분</div><div>· 학부 재학생수(50%) + 학교 수(50%) 기준 권역별로 배분 (수도권/ 대구·경북·강원권/ 충청권/ 호남권/ 부산·울산·경남권)</div></div></div><div><table><tr><th colspan="3">포물러 사업비(5,600억 원)</th><th colspan="2">인센티브(2,400억 원)</th><th rowspan="4">대학별 지원액</th></tr><tr><th>기준경비</th><th>규모지수</th><th>교육여건</th><th>지표별 인센티브 (1,900억 원)</th><th>혁신계획 우수대학 추가 지원 (500억 원)</th></tr><tr><td>학생 1인당 교육비 평균</td><td>× √재학생수</td><td>재학생 총원을 전임교원 확보율 교육비 환원율</td><td>+</td><td></td></tr><tr><td colspan="5">▶ 재학생 수·학교 수에 따라 권역별 배분</td></tr></table></div></div></div>	포물러 사업비(5,600억 원)			인센티브(2,400억 원)		대학별 지원액	기준경비	규모지수	교육여건	지표별 인센티브 (1,900억 원)	혁신계획 우수대학 추가 지원 (500억 원)	학생 1인당 교육비 평균	× √재학생수	재학생 총원을 전임교원 확보율 교육비 환원율	+		▶ 재학생 수·학교 수에 따라 권역별 배분				
포물러 사업비(5,600억 원)			인센티브(2,400억 원)		대학별 지원액																	
기준경비	규모지수	교육여건	지표별 인센티브 (1,900억 원)	혁신계획 우수대학 추가 지원 (500억 원)																		
학생 1인당 교육비 평균	× √재학생수	재학생 총원을 전임교원 확보율 교육비 환원율	+																			
▶ 재학생 수·학교 수에 따라 권역별 배분																						
국립대학 육성사업	<div><div><div><div><div>· 총 37개교 대상 4,580억 원 지원</div><div>· 포물러 사업비를 대학 유형별로 배분한 후 산식에 따라 유형 내 대학별 배분 +인센티브 배분</div></div></div><div><table><tr><th colspan="3">포물러 사업비(60%)</th><th colspan="2">인센티브(40%)</th><th rowspan="4">대학별 지원액</th></tr><tr><td colspan="3">기준경비 × 규모지수 × 조정 상수</td><td colspan="2">기준금액* × 등급 가중치** × 조정 상수</td></tr><tr><td>거점대 (9교)</td><td>국가중심대 (17교)</td><td>교원양성대 (11교)</td><td colspan="2">* 포물러 산식 적용 * 등급별 가중치: (S) 1.3 (A) 1.0, (B) 0.7, (C) 0</td></tr><tr><td colspan="5"></td></tr></table></div></div></div>	포물러 사업비(60%)			인센티브(40%)		대학별 지원액	기준경비 × 규모지수 × 조정 상수			기준금액* × 등급 가중치** × 조정 상수		거점대 (9교)	국가중심대 (17교)	교원양성대 (11교)	* 포물러 산식 적용 * 등급별 가중치: (S) 1.3 (A) 1.0, (B) 0.7, (C) 0						
포물러 사업비(60%)			인센티브(40%)		대학별 지원액																	
기준경비 × 규모지수 × 조정 상수			기준금액* × 등급 가중치** × 조정 상수																			
거점대 (9교)	국가중심대 (17교)	교원양성대 (11교)	* 포물러 산식 적용 * 등급별 가중치: (S) 1.3 (A) 1.0, (B) 0.7, (C) 0																			

출처: 교육부(2023b, 2023c).

한편 지방대학·지방전문대학 활성화사업은 고특회계 증액에 따라 추진된 2023년 신규사업이다. 이들 사업은 대학혁신지원사업과 전문대학혁신지원사업에서 수도권을 제외한 지방대학·지방전문대학을 대상으로 하여 ‘포물러 지원금(60%) + 인센티브(40%)’의 사업비를 배분하되, 대학·전문대학혁신지원사업비에 추가되는 방식으로 배분되었다.

이상에서 살펴본 대학 일반재정지원사업의 경우, 고특회계 도입 이후 전체적으로 기존 사업의 예산 배분 방식은 유지하면서 대학별 배분액을 증액하는 방향으로 재정을 배분하였다. 즉, 대학에 대한 재정지원은 확대되었지만, 성과 기반의 대학 책무성 기제는 강화되지 않았다. 이러한 상황에 대해서, 국회예산정책처는 현행 대학 일반대학재정지원사업의 경우 중·장기적으로 대학의 교육·연구 경쟁력 강화 전략이 되기 어렵다고 보았다(국회예산정책처, 2023: 68).

<표 19> 고특회계 증액에 따른 재정 배분 세부 내역

구분	2023년 예산안	2023년 예산 (고특회계 도입)	2024년 예산안
대학혁신 지원(1 유형)	• 평균 49.2억원×153교1) = 5,758억원	• 평균 66.9억원×117교 = 8,057억원	• 평균 75.7억원×117교 = 8,852억원
전문대학 혁신지원	• 평균 38.6억원×104교 = 4,020억원	• 평균 54.6억원×103교 = 5,620억원	• 평균 60.0억원×103교 = 6,179억원
국립대학 육성사업	• 평균 40.5억원×37교 = 1,500억원	• 평균 123.7억원1)×37교 = 4,580억원	• 평균 154.3억원×37교 = 5,710억원
지방대학 활성화2)		• 평균 28.8억원×66교 = 1,900억원	• 평균 36.0억원×66교 = 2,375억원
지방전문대학 활성화2)		• 평균 8.7억원×69교 = 600억원	• 평균 10.9억원×69교 = 750억원

주: 1) 2023년 예산안까지 대학혁신지원사업의 국립대학 지원분은, 고특회계 신설 이후 국립대학육성사업으로 이관됨.

2) 지방대학·지방전문대학 활성화사업은 2023년에는 대학혁신·전문대학혁신지원사업의 내역 사업이었으나, 2024년도 예산안에서는 지자체·대학 협력기반 지역혁신사업(RIS)으로 이관됨.

출처: (국회예산정책처, 2023: 67).

성과 기반 재정배분을 위해서는 무엇보다 성과지표의 선정과 지표별 비중이 타당성과 적절성을 갖출 필요가 있다. 현행 대학혁신지원사업과 국립대학

육성사업의 경우, 정성지표 성격의 혁신계획에 대한 비중이 80%에 달한다. 사업 재구조화에 따른 것이기는 하지만 장차 계획보다는 운영 성과를 중심으로 개선할 필요가 있다. 교육성과를 위한 정량지표로 제시된 유지충원율의 경우에도 추가적인 보완 지표가 필요하다.

<표 20> 대학 일반재정지원사업의 인센티브 배분의 성과지표와 비중

구분	내용												
대학혁신지원사업	<ul style="list-style-type: none">· 대학 자율혁신계획에 따른 연차평가 실시, 권역별 지원금의 30%를 연차평가 결과와 연계하여 인센티브 지급· 기존 평가지표 영역 간소화: 혁신 계획, 핵심 교육성과, 자체 성과관리 영역별 등급 부여 및 합산 점수 미도출												
	<table><tr><th>영역(지원액)</th><th>평가 내용(배점)</th><th>내용</th></tr><tr><td>혁신 계획 (1,920억 원)</td><td>교육혁신 전략(80)</td><td>(정성지표, 절대평가) 교육환경 변화에 따른 대학의 교육혁신 추진 전략</td></tr><tr><td>핵심 교육성과 (240억 원)</td><td>유지충원율(10)</td><td>(정량지표) 신입생·재학생 충원율</td></tr><tr><td>자체 성과관리 (240억 원)</td><td>자율 성과지표 관리 및 환류방안(10)</td><td>(정성지표, 절대평가) 자율 성과지표 관리 및 학내 성과관리 방안</td></tr></table>	영역(지원액)	평가 내용(배점)	내용	혁신 계획 (1,920억 원)	교육혁신 전략(80)	(정성지표, 절대평가) 교육환경 변화에 따른 대학의 교육혁신 추진 전략	핵심 교육성과 (240억 원)	유지충원율(10)	(정량지표) 신입생·재학생 충원율	자체 성과관리 (240억 원)	자율 성과지표 관리 및 환류방안(10)	(정성지표, 절대평가) 자율 성과지표 관리 및 학내 성과관리 방안
	영역(지원액)	평가 내용(배점)	내용										
	혁신 계획 (1,920억 원)	교육혁신 전략(80)	(정성지표, 절대평가) 교육환경 변화에 따른 대학의 교육혁신 추진 전략										
	핵심 교육성과 (240억 원)	유지충원율(10)	(정량지표) 신입생·재학생 충원율										
	자체 성과관리 (240억 원)	자율 성과지표 관리 및 환류방안(10)	(정성지표, 절대평가) 자율 성과지표 관리 및 학내 성과관리 방안										
	<ul style="list-style-type: none">· 정성지표 점수 분포 고려하여 A(가중치 1.3), B(가중치 1.0), C(가중치 0.7) 구분, 권역별 A등급 대학 중 권역 초월한 S등급 및 지역 강소대학 추가 지원												
<ul style="list-style-type: none">- (혁신계획) 학생모집-재학초기-재학중 단계별 교육혁신계획, 대학유형(수도권, 비수도권) 특성 고려한 평가- (핵심 교육성과) 대학의 적정규모화 성과 점검(신입생·재학생 충원율 평가)- (자체 성과관리) 대학 자율성과지표 관리 및 환류 방안 평가													
인센티브 배분	<ul style="list-style-type: none">· 총 사업비의 40%(약 1,827억 원 규모)를 인센티브 평가 결과 및 글로컬 대학 선정 결과와 연계하여 인센티브 배분· 인센티브 평가: 대학의 교육혁신 전략, 핵심 교육성과, 자체 성과관리 영역 종합점수 산출, 등급부여 및 인센티브 가중치 적용 배분												
	<table><tr><th>영역</th><th>평가 내용(배점)</th><th>내용</th></tr><tr><td>혁신 계획</td><td>교육혁신 전략(80)</td><td>(정성지표, 절대평가) 교육환경 변화에 따른 대학의 교육혁신 추진 전략</td></tr></table>	영역	평가 내용(배점)	내용	혁신 계획	교육혁신 전략(80)	(정성지표, 절대평가) 교육환경 변화에 따른 대학의 교육혁신 추진 전략						
	영역	평가 내용(배점)	내용										
혁신 계획	교육혁신 전략(80)	(정성지표, 절대평가) 교육환경 변화에 따른 대학의 교육혁신 추진 전략											

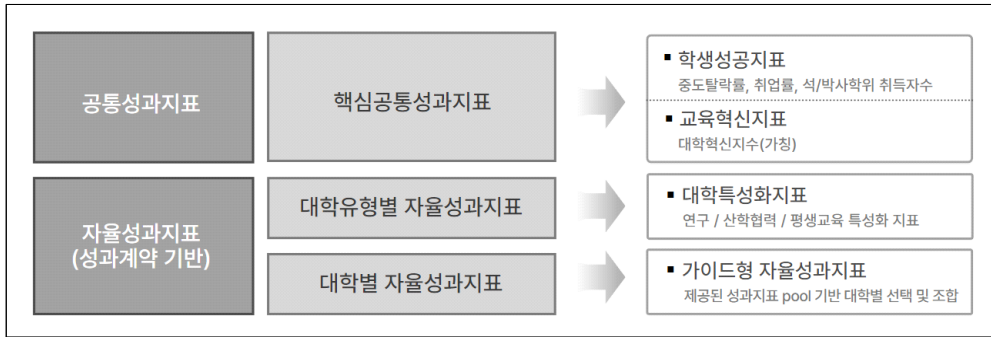
구분	내용		
	영역	평가 내용(배점)	내용
	핵심 교육성과	유지충원율(5)	(정량지표) 신입생·재학생 충원율
	자체 성과관리	자율 성과지표 관리 및 환류방안(15)	(정성지표, 절대평가) 자율 성과지표 관리 및 학내 성과관리 방안
	S(90점 이상, 가중치 1.3), A(80점~90점 미만, 가중치 1.0), B(60점~80점 미만, 가중치 0.7), C(60점 미만, 가중치 0)		
	<ul style="list-style-type: none"> - (혁신계획) 학생모집-재학초기-재학중 단계별 교육혁신계획, 대학유형(거점대, 국가중심대·특수목적대, 교원양성대) 및 지역별 특성 고려한 평가 유연화 - (핵심 교육성과) 대학의 적정규모화 성과 점검(신입생·재학생 충원율 평가) - (자체 성과관리) 대학 자율성과지표 관리 및 환류 방안 평가 		

출처: 교육부(2023b, 2023c).

2) 고특회계 일반재정지원사업의 성과기반 재정 배분 방안

고등교육재정 확대를 지지하는 가장 확실한 근거는 ‘성과’이다. 물론 고등교육의 성과를 무엇으로 보고 어떻게 측정할 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 초·중등교육보다 사유재적 특성이 강한 고등교육의 경우, 공적 지원 주체들에게 대학 교육·연구의 성과를 보여주어야 한다. 특히 고특회계 도입 이후 고등교육재정 총규모와 포물리 기반의 총액 지원형 일반대학지원사업비가 확대되고, 지자체 등 공적 지원 주체가 다양해지면서, 점차 고등교육기관의 책무성과 성과기반 재정 배분에 대한 요구가 강해지고 있다.

Ⅲ장에서 살펴본 미국, 일본, 핀란드 등의 사례에서도 고등교육기관의 개혁과 사회발전에 대한 기여와 성과 창출을 강조하고, 이를 위해서 성과기반 예산제도의 운영을 확대하고 있음을 확인하였다. 우리나라 역시 대학의 자율혁신을 기반으로 한 일반재정지원사업들, 예컨대 대학혁신지원사업과 국립대학육성사업에 대해서는 장차 성과기반 재정지원제도를 보다 적극적으로 적용할 수밖에 없을 것이다.



[그림 13] 대학혁신지원사업 성과지표 개선(안)의 기본구조

출처: (남수경 외, 2023: 132).

따라서 고특회계 재원의 효율적 활용과 관련하여 대학 일반재정지원사업에 대해서는 성과기반 재정 배분제도를 운영할 필요가 있다. 먼저 현재의 인센티브 배분 비중과 성과지표 부분을 개선할 필요가 있다. 대학혁신지원사업의 경우 1차적으로는 국립대학육성사업과 같이 인센티브의 비중을 40%까지 인상할 필요가 있다. 이와 동시에 핵심성과지표를 보다 다양화할 필요가 있다. 성과지표의 개선과 관련해서는 공통성과지표, 특성화지표, 자율성과지표 등으로 지표를 세분화하되, 자율성과지표의 경우 대학별 성과계약형 지표로 운영할 필요가 있다([그림 13] 참고).⁹⁾ 다만, 현재의 사업 설계 특성을 고려할 때, 이들 지표의 경우 단기 적용보다는 성과관리 타당성 검토를 기반으로 3주기 대학혁신지원사업 이후부터 점진적으로 적용하는 방안과 RISE체계 내에서 지역별로 선택하여 적용하는 방안을 검토할 수 있다.

V. 결론

이 연구는 대학의 경쟁력을 강화하기 위하여 현행 고등교육재정의 개선 방안을 모색하는 데 있다. 우리나라 고등교육재정 지원 실태를 점검하고 개선 방안을 찾기 위한 방법으로 해외 주요국과의 국제 비교분석 방법을 적용하되, 특히 2023년 신설된 ‘고등·평생교육지원 특별회계’를 중심으로 고등교육재정의 확보와 지원의 개선방안을 제시하였다.

9) 지표 선정 과정과 지표별 상세 설명은 “남수경 외(2023). 대학혁신지원사업 성과관리 고도화 방안 연구. 한국연구재단” 보고서를 참고하기 바람.

먼저 미국, 일본, 핀란드 등의 고등교육재정 운영 사례를 토대로 정책적 개선방안을 제시하였다. 첫째, 무엇보다 대학의 교육 및 연구 경쟁력 제고를 위해서 고등교육재정을 안정적으로 확보하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 둘째, 고등교육기관의 개혁과 사회발전에 대한 기여와 성과 창출을 강조하고 있다. 대학에 대한 일반재정지원사업, 즉 사립대학에 대한 대학혁신지원사업과 국립대학에 대한 국립대학육성사업의 지원이 확대되고 있는 환경을 고려하여, 핵심성과지표 기반 성과기반 예산제도를 강화할 필요가 있다. 셋째, 국제적 수준의 연구 경쟁력을 확보하기 위한 지원제도를 강화할 필요가 있다. 중장기적으로 국가장학금이나 평생교육 바우처 등의 중등교육 이후 교육 바우처 사업에 대한 재원 확보 및 운영 거버넌스에 대한 개선이 필요하다.

2023년부터 2025년까지 3년간 한시적으로 운영되는 고특회계의 주요 쟁점으로, 신규 세입 재원의 안정성과 지속가능성 문제, 고특회계의 목적과 기존 사업비의 고특회계 이전 타당성 문제, 타 부처 평생·고등교육 관련 재정의 고특회계 이전 타당성 문제 등을 논의하였다. 이를 토대로 고특회계의 안정적인 추가 재원 확보 및 운영 방안에 대한 단계적 개선방안을 제시하였다. 첫째, 무엇보다 ‘지방교육재정교부금 개편 논의 속에서, 안정적인 고등교육재정 확충 기반 마련’을 목적으로 도입되었음을 고려하여, 지방교육재정교부금 재원의 일부를 고등교육의 재원으로 이전하는 과정에서 발생하는 갈등을 최소화하는 전략을 제안하였다. 둘째, 중장기적으로는 국세 교육세 재원과 지방교육세를 기반으로 ‘(가칭)미래교육기금’을 운영함으로써, 지방의 교육적 필요에 따라서 유·초·중등교육뿐만 아니라 고등·평생교육까지 활용범위를 확대할 것을 제안하였다. 셋째, 고등교육재정의 안정적 확보를 위한 상위법 규정을 위하여, 현행 「고등교육법」에서 안정적으로 고등교육재정을 확보할 수 있도록 관련 조항의 개정 내용을 제시하였다. 끝으로, 고특회계 재원의 효율적 활용과 관련하여 대학 일반재정지원사업에 대해서는 성과기반 재정 배분제도의 운영을 제안하였다. 이를 위하여 단기적으로는 인센티브 사업비 비중의 확대, 계획보다는 결과 중심 성과지표의 개선과 비중 확대, RISE체계와 연계하여 대학별 성과계약 운영 방안을 제시하였다.

세계 각국은 대학 경쟁력이 국가 경쟁력이라고 보고 대학의 교육력과 연구력을 강화하기 위하여 다각적인 지원을 강화하고 있다. 우리나라는 특히 지역소멸, 인구감소 위기 속에서 지방대학의 경쟁력이 결국 지역균형발전의

원동력이 된다는 인식하에서 지자체 기반의 대학지원체제를 구축하고 있다. 그러나 법적·제도적 기반은 여전히 미흡하고, 지자체의 대학 지원 역량 역시 불안정한 상태이다. 고등교육재정 지원사업의 방향성에 대해서는 모두가 동의하지만 실효성에 대해서는 여전히 의문이다. 대학의 경쟁력이 기술·지식의 빠른 발전과 산업구조의 고도화에 대응할 수 있고 사회가 필요로 하는 인재를 양성할 수 있는 ‘변화적응력 내지 혁신’에 있다고 할 때 무엇보다 중요한 것은 대학의 자율성이다. 따라서 대학이 자율성을 기반으로 혁신적 성과를 창출할 수 있도록 과감하게 재정은 지속적·안정적으로 지원하되 관 주도의 개입은 최소화하는 전략을 추진할 필요가 있다.

참고문헌

- 관계부처 합동. (2018.8.13.). 혁신성장 전략투자 방향.
- 교육부 보도자료. (2022.12.24.). 교육부 2023년 예산 및 기금 102조원 국회 확정: 고등·평생교육지원 특별회계 신설을 통한 고등교육재정 확충.
- 교육부 보도자료. (2023.8.29.). 2024년 교육부 예산안 95.6조원 편성
- 교육부. (2023a). First mover, K-대학을 향한 담대한 혁신 「글로벌대학 30」 추진방안.
- 교육부. (2023b). 2023년 국립대학 육성사업 기본계획(수정안). 교육부 대학규제혁신국.
- 교육부. (2023c). 2023년 대학혁신지원사업(일반재정지원) 기본계획(수정안). 교육부 대학규제혁신국.
- 교육부. (2023d). 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 추진현황 및 향후 계획.
- 국회예산정책처. (2023). 고등교육 재정지원 분석.
- 남수경. (2022). 새정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제. 교육법학연구, 34(2), 25-58.
- 남수경. (2023a). 고등교육재정지원정책의 이해: 변천과정, 현황과 쟁점, 향후 개선방향. 감사원 특강자료집(2023.5.4.).
- 남수경. (2023b). 한국의 최근 고등교육정책 변화: 대학-지방자치단체 협력강화. 문부과학성 고등교육국 강원대학교 협의회 발표자료(2023.11.06.).
- 남수경·라시 아카시·신민중. (2023). 대학 일반재정지원사업의 성과기반 재정배분에 대한 국제비교 연구: 미국과 핀란드의 사례를 중심으로. 교육재정경제연구,

32(2), 79-112.

남수경·송기창·윤홍주·이희숙·김용태·원세림·최현정. (2023). 해외 교육재정 동향. 한국연구재단·강원대학교 교육연구소.

남수경·원세림·이희숙·김훈호·이호준. (2023). 고등교육재정 적정 규모의 추정 및 재정지원 확충 방안. 한국연구재단·교육재정중점연구소.

남수경·이희숙. (2023). OECD 국가별 고등교육 지원제도 비교 분석: 등록금 무상지원 국가를 중심으로. 한국장학재단.

남수경·김민희·김성식·박주병·이희숙. (2023). 대학혁신지원사업 성과관리 고도화 방안 연구. 한국연구재단.

원세림·남수경·이희숙. (2022). 범정부 고등교육 재정투자 방향 및 재정 확충 방안. 교육재정경제연구, 31(3), 57-89.

원세림·남수경·쓰카다야야코·김보민. (2023). 일본 고등교육재정 지원 제도의 현황과 시사점. 비교교육연구, 33(1), 81-107.

이영·이정미·남수경·김진영. (2023). 고등교육 재정지원 방향 및 분석·관리 체계화 방안 연구. 교육부.

최현정·남수경. (2023). IMD 세계경쟁력 분석의 기본 구조와 2023년 교육경쟁력. 교육 & 재정 웹진 10월호.

한국재정정보원. (2023). 2023 주요 재정통계.

国立研究開発法人科学技術振興機構. (2021). 大学ファンドを通じた世界最高水準の研究大学の実現に向けて ~ 国際卓越研究大学制度の概要.

国立研究開発法人科学技術振興機構. (2021). 令和3年度 大学ファンドの運用について 文部科学省. (2023). 公立大学の財政.

https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kouritsu/detail/1284531.htm (2023.10.1. 내려받기)

文部科学省. (2023). 文部科学白書.

文部科学省. (2023). 文部科学省 高等教育局 “2024年度概算要求”.

文部科学省高等教育局私学部. (2023) 「令和6年(2024年)度概算要求 私学助成関係の説明」

旺文社. (2023). 2023年度大学の学費平均額.

財務省. (2021). 財政制度等審議会 財政投融资分科会 資料 (令和4年10月31日) [資料 2-3] 大学ファンド(国立研究開発法人科学技術振興機構)

Arnold, E., Warta, K., Halme, K., Evers, G., van der Graaf, A., Haila, K., ... &

- Sutinen, L. (2022). Evaluation of the Academy of Finland. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163881/OKM_2022_7.pdf?sequence=1
- De Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., ... & Vossensteyn, H. (2015). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Center for Higher Education Policy Studies.
- Dougherty, K. J., & Reddy, V. (2013). Performance funding for higher education: What are the mechanisms? What are the impacts? ASHE Higher Education Report, 39(2), 1-152.
- Florida Department of Education. (2021). 2020-21 Education Appropriations. Funded by the Educational Enhancement (Lottery) Trust Fund.
- Hearn, J. (2015) Outcomes-based funding in historical and comparative context (Lumina Issue Papers). Lumina Foundation.
- Kela. (2022). Kela's financial aid for students. Statistical Information Service 13.12.2022. <https://tietotarjotin.fi/documents/20124/40408/kela-financial-aid-for-students-charts.pdf>
- Kohtamäki, V. (2019). Academic leadership and university reform-guided management changes in Finland. Journal of Higher Education Policy and Management, 41(1), 70-85.
- Kroger, J. (2023.3.19.) Higher education financial realities: The issues in an extraordinarily challenging time in higher education. Inside Higher Ed. Retrieved from <https://www.insidehighered.com/blogs/leadership-higher-education/higher-education-financial-realities#>
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2017). Finnish Education in a Nutshell. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/finnish_education_in_a_nutshell.pdf
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2021). Education Policy Report of the Finnish Government. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-927-4>
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2022). Press Release (2022.2.10.). <https://okm.fi/en/-/introduction-of-tuition-fees-did-not-halt-the-inter...of-higher->

education-institutions-room-for-growth-in-tuition-fee-revenue에서 2023년 9월 21일 인출.

Ministry of Education and Culture, Finland. (2023a). Ministry of Education and Culture. <https://okm.fi/en/steering-financing-and-agreements>.

Ministry of Education and Culture, Finland. (2023b). Press Release (2022. 8.22). <https://okm.fi/en/-/introduction-of-tuition-fees-did-not-halt-the-inter...of-higher-education-institutions-room-for-growth-in-tuition-fee-revenue>에서 2023년 9월 21일 인출.

Ortagus, J. C., Kelchen, R. Rosinger, K., Voorhees, N. (2020). Performance- based funding in American higher education: A systematic synthesis of the intended and unintended consequences. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 42(4), 520-550. <https://doi.org/10.3102/01623737.20953128>.

Science Business. (2022). Finnish Universities Face Short-term Funding Gap before 2024 R&D Budget Increase. <https://sciencebusiness.net/news/finnish-universities-face-short-term-funding-gap-2024-rd-budget-increase>

SHHEO[State Higher Education Executive Officers Association]. (2022). SHEF[State higher education finance] FY 2022.

THEC.(2023). https://www.tn.gov/content/dam/tn/thec/bureau/fiscal_admin/fiscal_pol/obff/2023-24/Outcomes%20Based%20Funding%20Formula%20Overview%20-%20One%20Page.pdf (2023.11.10. 인출)

Ward, J. D., Pisacreta, E. D., Weintraut, B., & Kurzweil, M. (2020, December 10). An Overview of State Higher Education Funding Approaches: Lessons and Recommendations. Ithaka S+R. <https://doi.org/10.18665/sr.314511>

Warden, B. (2022. 6. 8.). Legislative Progress Report: Tennessee Lawmakers Prioritize Students' Postsecondary Success <https://tnscore.org/progress-report-tennessee-state-legislators-prioritize-students-postsecondary-success/> (2023.11.10. 내려받기)

기획세션3

“대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육재정지원” 에 대한 토론

김 훈 호(공주대학교)

윤석열정부가 들어서면서 교육계 전반에 상당한 변화들이 이어지고 있으며, 고등교육 분야에서도 새로운 시도들이 계속되고 있다. 고등교육 재정 확충 및 안정적인 재원 확보를 위해 「고등·평생교육지원특별회계」가 도입되었으며, 교육부 중심의 고등교육 재정지원 체계를 지자체 중심의 재정지원 체계로 전환하기 위해 RISE 체제 도입이 추진되고 있다. 아울러, 학과 간 벽 허물기로 대표되는 획기적인 교육혁신 전략의 수립·추진을 요구받고 있으며, 대학혁신지원사업 및 국립대학육성사업에 대한 성과평가와 함께 각 대학의 교육혁신 성과도 함께 평가가 이루어질 것으로 보인다. 고등교육 재정 확보 및 지원 체제의 변화, 성과기반 재정지원 제도의 확대·강화 등으로 요약되는 변화들이 빠르게 진행되고 있다.

연구자의 발표는 이러한 국내 고등교육 분야의 이슈들뿐만 아니라 이와 관련된 해외 사례들까지 폭넓게 검토하고 있다. 연구자는 우리나라 고등교육 재정 지원 실태를 점검하고 개선 방안을 찾기 위해 미국, 일본, 핀란드의 고등교육재정지원 동향 및 특징을 살펴보았다. 뿐만 아니라, 2022년 말에 도입된 고등·평생교육지원 특별회계의 설치 및 운영에 대한 쟁점을 검토하고 개선방안을 체계적으로 제안하였을 뿐만 아니라, 특별회계 내 일반재정지원사업의 사업비 배분 및 성과관리 방안을 함께 제시하였다. 연구자의 폭넓은 고민과 깊이 있는 통찰 및 전문성이 엮이는 결코 담아낼 수 없는 주제와 내용들이 아닐까 생각한다. 때문에 토론자는 연구자의 분석 결과를 평가하거나 비판하기보다, 연구자께서 지적하신 여러 가지 이슈들 중 몇 가지 부분에 대해 토론자가 평소 가지고 있던 생각을 덧붙이거나 정부의 정책 추진 과정에서 우려되는 일부 지점을 연구자의 주장과 연계하여 살펴보고자 한다. 아울러, 연구자께서 제시하신 여러 가지 개선방안들 중에 두 가지 궁금한 점에 대해 질문을 드리는 것으로 토론을 마무리하고자 한다.

1. RISE 체제 전환에 대한 기대와 우려

우선, 최근 정부가 추진하고 있는 “RISE 체제 구축”은 국립대학육성사업이나 대학혁신지원사업과 같은 하나의 재정지원 사업이라기보다, 별개로 지원되던 여러 정부 재정지원사업을 하나로 통합하여 지원하도록 하는 일종의 재정지원 시스템 전환으로 보는 것이 타당해 보인다. 때문에 별도의 예산이 책정되어 있는 사업이라기보다 기존 재정지원사업(LINC, LiFE, HiVE, RIS, 지방대학활성화)의 예산을 통합하여 RISE 센터에 내려주고, 이를 각 지자체와 대학이 지역에 필요한 사업으로 편성하여 집행하도록 하는 일종의 “고등교육 재정지원 체제 개편” 노력이라고 할 수 있다. 하지만, 이를 단순히 재정지원 체제의 개편으로만 보기도 어려운 것이 사실이다. 교육부에서 RISE 센터로 배분할 예산을 마련하기 위해 통합한 사업들을 각 지역의 RISE 센터에서 그대로 추진하리라 기대하기 어려울 뿐만 아니라, 취지 자체가 지역의 고등교육 경쟁력 제고를 위해 지자체와 대학이 각 지역에 필요한 사업을 발굴하여 지원하는 것이라보니 이전과는 전혀 다른 재정지원사업이 개발·운영될 가능성도 내포하고 있기 때문이다. 그로 인해 교육부에서는 이를 새로운 고등교육 재정지원 시스템 즉, “지역혁신중심 대학 지원 체계(RISE)”라고 주장하고 있으나, 대학에서는 또 하나의 재정지원 사업이 도입되는 것으로 인식하는 이유가 여기에 있다.

문제는 이러한 변화를 통해 정부가 얻고자 하는 것이 분명하지 않아 보이며, 설사 그러한 기대가 있다 하더라도 그것이 적절히 실현될 수 있을 것인지에 대해서는 우려도 적지 않다는 점이다. 우선, RISE 센터 및 각 지역의 고등교육 지원을 주도하게 될 지자체의 준비와 연락이 충분한가에 대해 의문을 제기하는 사람들이 많다. 고등교육에 대한 지자체의 경험과 전문성이 부족할 뿐만 아니라, 대학들과의 연계·협력과 재정지원 사업의 개발 및 추진, 성과관리 등에 대한 노하우가 전혀 없기 때문에 한동안 혼란이 지속될 수도 있을 것으로 보인다.

둘째, RISE 센터가 한국연구재단과 같이 재정지원 사업을 엄격하게 관리할 수 있는지에 대한 우려도 존재한다. 한국연구재단은 교육부나 과학기술부로부터 개인 연구자 및 대학 기관에 대한 재정지원 사업 업무를 위탁 받아 수행해 왔으며, 대상자 선정과 지원, 성과평가 및 후속조치 등을 매우 공정하고 엄격하게 관리해 왔다. 그런데 선출직인 지자체장의 영향력이 강하게 미

칠 수밖에 없는 RISE 센터가 과연 지자체장의 정치적 의사결정으로부터 자유로울 수 있을지, 고등교육 관련 정책이 일관되게 추진될 수 있을지에 대한 우려들이 상당한 것이 사실이다.

셋째, 지역고등교육위원회(가칭)의 위상과 역할에 대한 우려이다. 때문에 지난 2023년 11월 8일에 대교협과 한국정책학회가 공동주최한 ‘대학-지역 동반성장 포럼’에서 지역혁신 및 지방대육성·지역인재양성 등의 RISE 체계의 안착 및 대학 주도의 지역혁신 성장을 위해 “지역고등교육위원회(가칭)의 위원장으로 지역대학의 총장을 선임하거나 지역대학의 총장과 지자체장의 공동위원장 체제로 위원회가 운영될 수 있도록 법적 근거를 마련해야 한다”는 주장도 제기되었다. 사실, 이는 일부의 우려로 그치고 있는 것은 아니며, 김병욱 의원(국민의힘)이 지난 2023년 10월 31일에 「지방대학 및 지역균형인재육성에 관한 법률 전부개정법률안」을 발의했는데, 해당 내용을 보면 11조2항 「지역고등교육위원회의의 구성을 지방자치단체의 장과 대학등의 장 등 대통령령으로 정하는 자를 공동위원장으로 한다」라는 조항이 포함되어 있다. 대학 현장의 우려가 법률 개정으로까지 이어지고 있는 모양새다. 대학 현장의 긴장과 우려가 어느 수준인지를 보여주는 대목이 아닐 수 없다.

2. 「고등·평생교육지원특별회계」 도입에 대한 기대와 우려

연구자께서 지적하신 것처럼 「고등·평생교육지원특별회계」와 관련된 가장 핵심적인 쟁점 중 하나는 특별회계 재원의 안정성과 지속가능성의 문제라고 할 수 있다. 그러나 그보다 더 중요한 것이 바로 특별회계 도입의 목적과 지원 범위 및 대상의 타당성 문제라고 할 수 있다.

연구자께서 제시하신 2024년 고등·평생교육지원 특별회계 사업 내용을 살펴보면, 19개의 교육부 사업과 타부처(고용부, 과기부, 산자부, 농림부 등) 사업을 합해 15.6조원 규모의 특별회계 예산을 요구한 것으로 나타나는데, 이들 예산이 특별회계라는 하나의 바구니에 담겨 있기는 하나, 대부분 기존 사업 내용 및 방법에 따라 그대로 지출될 예정이며, 대학자율혁신, 지방대학 집중육성, 대학의 교육 및 연구 여건 개선, 초중등 미래교원양성 및 학문 균형발전 지원, 대학생에 대한 학비 부담완화, 반도체 등 첨단분야 인재양성 집중지원 등 지원의 범위와 대상이 상당히 광범위한 특징을 갖는다. 때문에 과연 이들 사업을 하나의 바구니에 담는 것만으로 「고등·평생교육지원특

별회계」의 신설 요건이 충족되는지에 대해 부정적인 견해도 많다. 이미 일반회계나 기금으로 지원되고 있었으며, 앞으로도 그렇게 충분히 유지될 수 있는 사업들인데 굳이 특별회계 설치가 필요한지에 대해 의문을 제기한다고 볼 수 있다.

한 가지 흥미로운 부분은 2021년에 유기홍 의원 등이 발의하여 현재 국회에 계류 중인 「대학균형발전특별회계법안」에 대해 기획재정부가 제시한 부정적 의견이 2022년 12월에 세입예산부수법안의 형태로 통과된 「고등·평생교육지원특별회계」에도 그대로 적용될 수 있다는 점이다. 해당 법률(안)은 “균형있는 고등교육 체제 구축을 위하여 교육과 연구에 필요한 인적·물적 자원 및 대학의 운영여건 개선을 안정적으로 지원” 하는 것을 목적으로 하고 있으며, 법인세 등을 통해 2조원 정도의 별도 재원을 마련하고 시·도교육감 등 유초중등 부문의 동의를 구해 1조원 정도를 지방교육개정 부문에서 가져와 3조원 정도를 확보하고자 하였다. 이에 대한 국회전문위원의 검토보고서를 살펴보면, 고등교육 재정 확충과 대학의 운영 여건 개선을 지원하기 위한 취지가 긍정적이기는 하나, 기획재정부가 ‘국가재정법상 특별회계 신설 요건 미충족’, ‘유아교육특별회계 개편 등 교육분야 재원분배 체계 전반에 대한 논의의 필요성’ 등을 이유로 해당 특별회계 설치에 부정적인 입장을 취하고 있어 이에 대한 고려가 필요하다고 지적하였다. 해당 보고서에 제시된 「대학균형발전특별회계법안」 설치에 대한 기획재정부의 의견은 다음과 같다.

구분	기획재정부 의견
특별회계 신설 요건 검토	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (4호) 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계로 사업수행하는 것이 더 효과적일 것 <ul style="list-style-type: none"> → 대학혁신지원, 국립대학 육성지원(일반회계), 산학연 협력지원(LINC), 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(균특), 사립학교 환경개선(사학기금) 등 <u>분야별 기금·회계에서 집중 지원 중으로, 별도 회계로 지원하는 것이 더 효과적이라고 보기 어려움</u> ◦ (5호) 특정한 사업을 운영하거나, 특정 세입으로 특정 세출을 충당함으로써 일반회계와 구분할 필요가 있을 것 <ul style="list-style-type: none"> → <u>대학균형발전 사업, 인재양성 사업 등은 그 범위와 대상이 광범위하여 특정 사업에 해당하지 않고</u> 일반회계 및 타 특별회계·기금 전입금을 재원으로 하므로 실질적으로 일반회계와 동일하므로 <u>특정 세입으로 특정 세출을 충당하지 않음</u>

구분	기획재정부 의견
특별회계 설치 시 고려 사항	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 학령인구 감소에도 불구하고 향후 지방재정교부금(*) 규모의 지속적인 증가가 예상되고, '22년 종료되는 유아교육특별회계(**)의 합리적 대안 마련 필요 → 대학균형발전특별회계 신설시 지방재정교부금법 개정 등을 통해 유초중등 분야 일부 재원(ex 교육세)을 고등교육에 활용하도록 조정하고, 해당 재원 활용 필요 * 지방재정교부금: 내국세 x 20.79% + 교육세(유특회계 전출금 제외) ** 유아교육특별회계 : 교육세(유치원분)+국고(어린이집분)

기획재정부의 의견을 살펴보면, 특별회계 신설 요건 미충족 사유로 ① 이미 대학들이 다양한 일반회계 및 기금 재원의 사업들로 집중 지원을 받고 있어 별도의 회계 지원이 더 효과적이라고 보기 어렵고 이는 「국가재정법」 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) 제2항 제4호에서 “일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것”을 규정하고 있는 바 이에 부합하지 않는 점, ② ‘대학균형발전특별회계’로 지원하고자 하는 사업의 범위 및 대상(대학균형발전사업, 지역인재 양성을 위한 지자체 협력 사업, 신기술 분야 등 인재양성 사업)이 광범위하여 동법 제14조 제2항 제5호의 “특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것”을 강조한 기준에도 부합하지 않는 점을 지적하였다. ‘대학균형발전특별회계’가 특정 세입으로 특정 세출을 충당한다고 보기 어렵다는 것이다.

그런데 이러한 기획재정부의 지적에 「고등·평생교육지원특별회계」는 자유로운지 꼼꼼히 살펴볼 필요가 있어 보입니다. 「고등·평생교육지원특별회계」의 목적(대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원)이나 세출 항목(대학의 교육·연구 역량 강화 사업, 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업, 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화 사업, 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업)이 앞서 살펴본 「대학균형발전특별회계법안」과 크게 다르지 않으며, 2024년부터 국가장학금 및 한국장학재단 출연금 등 대학생에 대한 학비 부담완화 재원까지 포함할 예정임을 고려할 때 「대학균형발전특별회계법안」에 대한 기획재정부의 부정적 견해는 「고등·평생교육지원특별회계」에도 그대로 적용되는 지적이 아닐까 싶다.

이러한 일련의 쟁점들을 고려할 때, 특별회계로서의 목적과 성과, 그리고 지원 대상 사업의 범위 등을 명료화해야 한다는 발표자의 지적은 매우 중요한 부분이라 할 수 있다. 지금 당장은 지방교육재정교부금 조정과 고등교육 재정 확보 요구가 맞아 떨어져 「고등·평생교육지원특별회계」가 기획재정부와 교육부의 문제 지적 없이 추진되고 있으나, 향후 상황이 변화하면 언제든지 해당 특별회계의 설치 요건이나 필요성 등에 대한 문제 지적이 다시 시작될 수 있다. 따라서 성격이 다른 다양한 재정지원 사업을 「고등·평생교육지원특별회계」 바구니에 담고 규모를 키우는 것에만 치중할 것이 아니라, 발표자의 지적처럼 「고등·평생교육지원특별회계」의 설치 목적과 성과, 그리고 지원 범위 및 대상을 지금보다 간결하고 명확하게 규정할 필요가 있을 것으로 보인다. 그리고 모든 영역을 「고등·평생교육지원특별회계」에 담을 것이 아니라, 향후 고등교육의 경쟁력 제고와 지역사회에서 역할 강화, 지자체 및 지역산업과의 연계·협력 강화 등이 반드시 필요하고 사회적 합의가 충분히 이루어져 일반회계나 기존 기금으로 지원하는 것보다 특별회계를 통해 목적을 분명히 하고 성과를 세밀하게 관리하는 것이 중요해 진다면, 정부 재정지원사업을 “지역혁신중심 대학(평생교육 포함) 사업”으로 재편하고, 이를 중심으로 「고등·평생교육지원특별회계」의 내용을 재조정하는 것이 보다 적절하지 않을까 싶다.

3. 그리고 질문 두 가지

전체적으로 발표자의 대학재정지원사업 재구조화 방안에 동의하지만, 다음의 두 가지 부분은 추가 설명을 부탁드립니다.

첫째, 발표자께서는 중장기적으로 RISE 체계와 연계하여 지방교육세를 (가칭)미래교육기금으로 활용하는 방안을 제안하였다(p.41). 지방교육세 재원을 활용하여 학교급에 관계없이 지역인재 육성 관련 교육발전특구, 글로벌대학 육성 등에 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다고 지적하였다. 토론자가 생각하기에도 좋은 대안이 될 수 있을 것으로 보인다. 다만, 해당 기금이 조성될 경우, 기금의 관리 및 운용 주체를 누구로 할 것인지에 따라 ‘학교급에 관계없이’라는 기대가 무색해질 수도 있을 듯 하다. 즉, 해당 기금의 운용 주체를 지방자치단체로 할 것인지, 아니면 교육청으로 할 것인지에 따라 지원의 우선순위가 달라질 수도 있기 때문이다.

둘째, 연구자께서는 특별회계의 지속가능성 확보 및 고등교육 재정지원 기본계획의 재원 확보 방안 마련을 위해 「고등·평생교육지원특별회계법」 제1조(목적)에 “고등교육 재정지원 기본계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여” 라는 문구를 추가할 것으로 제안하였다(p.53). 이는 특별회계의 한시성 문제와 안정적인 고등교육 기본계획 추진을 위한 안정적인 재원 마련의 필요성 문제를 동시에 해결할 수 있는 좋은 아이디어일 수 있다고 생각한다. 다만, ‘고등교육 재정지원 기본계획’이 국가나 지방자치단체 수준의 고등교육 재정지원 방향과 기준 등을 포괄하는 광범위한 계획임을 고려할 때, 현재 「고등·평생교육지원특별회계」의 한계로 지적되고 있는 목적의 모호성이나 지원 범위 및 대상의 광범위성 문제를 해소하는데 도움이 될 수 있을지 의문이다.

이들 두 가지 질문에 대한 연구자의 의견을 청하는 것으로 토론자의 소임을 마무리하고자 한다. 방대한 자료의 분석과 고등교육재정과 관련된 최근의 이슈들, 그리고 해외 사례에 대한 검토와 이에 대한 시사점 도출까지 폭넓게 논의해 주신 연구자께 다시 한 번 감사를 드린다.

기획세션 4

대학의 경쟁력 강화를 위한 질관리 및 평가 방향 16:10 ~ 16:50

발표자: 서지영(용인대학교)

토론자: 백승주(한국교육개발원
대학역량진단센터)

기획세션4

대학의 경쟁력 강화를 위한 질관리 및 평가 방향

- 대학 평가체제 개편에 변화 내용을 중심으로 -

서 지 영(용인대학교)

I. 서론¹⁾

2015년 대학 구조개혁 평가 이후, 2018년 대학 기본역량진단, 2021년 대학 기본역량진단을 통해 대학의 경쟁력 강화를 위한 정부주도의 평가가 이루어져 왔다. 2021년 대학 기본역량진단을 통해 2022~2024년 (전문)대학혁신지원사업 지원대학을 선정하고 현재 동 사업을 진행 중에 있다. 해당 사업이 종료되는 2025년 이후에는 기본역량진단을 폐지하고 대학의 자율적 발전을 지원하기 위하여 새로운 평가체제로의 재편이 예고되어 있다.

교육부는 정부 주도의 평가가 갖는 다음과 같은 한계를 개선하기 위해 대학 평가체계를 개편하는 것이라 밝히고 있다(교육부, 2023). 첫째, 일반재정 지원의 대상을 선정하는 과정에서 공정성을 위해 획일적 지표를 모든 대학에 적용하여 대학별 규모와 소재지, 설립유형 등 특수성을 반영하지 못한 한계가 있었고, 진단에 미포함된 영역의 개선은 외면하게 하는 부작용이 발생하였다. 둘째, 기본역량진단(교육부)과 기관평가인증(대교협·전문대교협)이 지표 간 유사성이 높음에도 별개로 실시되어 현장의 평가부담이 가중되었고, 특히 기본역량진단에 대비해 평가 보고서를 작성하는 행정력 소모가 과도하다는 대학 현장의 요구가 누적되어 있다.

이에 교육부는 2021년 기본역량진단 결과에 따른 2022~2024년 (전문)대학 혁신지원사업이 종료되는 2025년 이후에는 정부 주도의 획일적 평가를 중단하고, 사학진흥재단의 재정진단에 따른 경영위기대학과 (전문)대교협의 기관평가인증 미인증대학을 제외한 모든 대학에 일반재정을 지원하는 先 재정지

1) 본 고에서 다음의 용어를 혼용하여 사용함: ① 대학기관평가인증, 기관평가인증, 평가·인증, ② 대학 기본역량진단, 기본역량진단, 역량진단, ③ 대학 평가체제 개편, 평가체제 개편

원 後 성과관리로의 개편 등을 담은 대학 평가체제 개편 방안 시안을 발표하였고, 대학 평가체제 개편 방안의 적용은 2025년부터이다.

대학 평가체제 개편 방안이 발표되고, 2025년부터 적용을 앞두고 있는 현 시점에서의 대학 경쟁력 강화를 위한 질관리 및 평가 방향은 대학 평가체제의 개편의 주요 내용을 검토하는 것이 선행되어야 할 것이다. 이에 본 고에서는 대학 평가체제 개편의 주요 내용을 검토하여 변화되는 내용이 무엇인지를 탐색하고, 향후 대학 평가체제 운영을 위한 정책 제언 사항을 정리하고자 한다.

대학 평가체제 개편에서 사학진흥재단의 재정진단도 일반재정 지원을 위한 기제로 활용되고 있으나 재정과 관련한 일부분을 확인하고 있고, 대학 평가체제 개편의 주안점이 기관평가인증과 기본역량진단이 유사한 지표로 중복적 평가의 시행에 따른 대학의 평가 부담 완화를 위한 부분이 있기에 대학 평가체제 개편의 주요 내용 검토는 기관평가인증 관련 내용을 중점적으로 다루고자 한다.

II. 대학 평가체제 개편과 기관평가인증

1. 대학 평가체제 개편의 의미

교육부는 기존의 대학 기본역량진단과 재정지원제한대학 평가를 폐지하여, 2025년 이후부터는 정부 주도의 획일적 평가는 중단하고 대학별 발전계획에 따른 先 재정지원 後 성과관리를 통해 대학의 자율적 혁신을 촉진한다는 방향을 제시하였다. 이러한 방향성에 따라 2025년부터 별도 평가 없이 사학진흥재단의 재정진단 및 대교협·전문대교협의 기관평가인증을 활용하겠다는 것이다.

대학 평가체제 개편에 따라 사학진흥재단의 재정진단에 따른 경영위기대학과 (전문)대교협의 기관평가인증 미인증대학, 즉 인증유예, 인증정지, 불인증(인증취소 포함)대학 및 기관평가인증 미신청 대학을 제외한 모든 대학을 일반재정지원 대상으로 지정한다는 것이다²⁾. 또한 일반재정지원 대상으로

2) 기관평가인증의 판정 유형은 인증, 조건부인증, 인증유예, 불인증의 4개 유형임. 미인증대학은 현재 인증자격이 없는 대학으로 크게 평가에 참여하여 인증유예, 불인증 판정을 받은 대학, 평가를 신청하지 않는 대학으로 구분할 수 있음

지정되지 않는다는 것은 국가장학금과 학자금대출도 지원되지 않는다는 것을 의미한다.

이에 2025학년도부터는 대교협·전문대교협의 기관평가인증 결과와 사학진흥재단의 재정진단 결과에 따라 국가장학금 및 학자금대출 지원 제한과 일반재정지원 등의 조치가 추진될 예정이며, 대학 평가체제 개편에 따른 사학진흥재단의 재정진단과 대교협·전문대교협의 기관평가인증 결과의 활용 방안을 도식화하면 [그림 1]과 같다.

유형	지원			
	일반재정지원	특수목적재정지원		국가장학금 학자금대출
일반재정지원 대상 대학	대학별 혁신 성과와 연계한 차등 지원	교육부 지원	타부처·지자체 사업 주체별 판단	지원
재정진단 결과 경영위기대학 또는 기관평가인증 미인증대학	미지원	미지원	사업 주체별 판단 ※ 판단 시 고려할 수 있도록 경영위기/미인증 대학 정보 통보	미지원 ※ 단, 경영위기대학이라도 기관평가인증을 획득한 대학일 경우에는 일반상환학자금대출에 한해 허용 추진

[그림 1] 대학 일반재정지원을 위한 평가결과 적용 방안(안)

자료: 교육부(2023.1). 대학 일반재정지원을 위한 평가체제 개편 방안 시안

기관평가인증 결과를 활용한 대학 평가체제 개편의 의미를 살펴보기 위해 그간 대학들이 동시에 받아야했던 기관평가인증과 기본역량진단의 평가목적, 추진체계, 평가주기, 평가내용, 평가방법 등의 주요 내용을 비교하면 <표 1>과 같다.

대학 평가체제 개편에 따른 재정지원대학의 지정은 평가 횟수의 감소 이외에도 다음과 같은 변화가 있다 할 것이다. 첫째, 추진체계가 정부에서 정부로부터 인가를 받은 평가·인증 인정기관으로 변경된다. 둘째, 대학 전체를 동시에 평가하는 일괄평가에서 대학별 인증유효 기간에 따라 대학별 평가시기가 다르다. 셋째, 평가범위가 교육에서 교육, 연구, 사회봉사로 대학의 주요 기능 모두를 평가한다. 넷째, 평가방법에서 상대평가를 적용하던 것에서 절대평가로 전환되었다. 또한 서면평가는 동일하게 적용하지만 단시간의

대면평가가 대학 현장에서의 자료 확인, 구성원과의 면담 등을 실시하는 현지방문평가로 전환되었다는 것이다.

<표 1> 대학기관평가인증과 대학기본역량진단 비교

구분	대학기관평가인증	대학기본역량진단
대상	일반대학 및 산업대학	
평가 목적	<ul style="list-style-type: none"> • 대학교육의 질 개선 및 책무성 제고 • 대학교육의 국제적 통용성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정지원/재정지원제한 대학 선정 • 정원 감축 유도 • 대학교육의 질 제고
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 「고등교육법」 제11조의 2(평가) • 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 및 동법 시행령 • 「고등교육기관의 평가·인증 등에 관한 규정」 	<ul style="list-style-type: none"> • 「고등교육법」 제7조(교육재정) • 한국장학재단 설립 등에 관한 법률 시행령제11조의 2의5 • 국가장학사업 운영 규정 제11조, 제15조
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> • 대교협 병설 한국대학평가원 (교육부 평가·인증 인정 기관) • 대학평가인증위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육부 주관 • 한국교육개발원 대학역량진단센터(위탁기관) • 대학구조개혁위원회
평가 주기	• 주기(5년) 내 대학별 신청에 따라 평가	• 특정 시기에 모든 대학 일괄 평가
평가 범위	• 교육, 연구, 사회봉사	• 교육
평가 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 정량·정성평가 • 절대평가 • 서면평가, 현지방문평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 정량·정성평가 • 상대평가 • 서면평가, 대면평가(집합)
평가 결과 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 명단 공개 • 정부의 행·재정 지원 사업과 연계 	<ul style="list-style-type: none"> • 명단 공개 • 정원 감축, 재정지원 지원 및 제한 등과 연계

자료: 서지영 외(2021). 대학기관평가인증과 대학기본역량진단의 쟁점과 과제. p. 162.

대학 평가체제 개편 이전에도 기관평가인증 결과는 외국대학과의 공동교육과정 운영, 고교교육기여대학지원사업, ASEAN 석사학위교원장학사업, 캠퍼스아시아 한일중 사업 등의 신청자격 부여 등으로 대학의 행·재정적 지원에 활용되었다. 그러나 지금까지 기관평가인증 결과는 신청자격으로 활용되어 사업 신청의 기회를 부여한 것이지 실제적으로 재정지원 여부를 담보하거나 확정하지는 않았다. 하지만 대학 평가체제 개편 이후에는 기관평가인증의 결과가 일반재정지원 여부를 일정 수준 담보할 수 있는 일반재정지원 가능 여부 결정 영향력이 생긴 것이다.

대학 평가체제 개편에 따라 기관평가인증 결과가 일반재정지원에만 활용되는 것은 아니다. 국가장학금과 학자금대출 자격 여부 결정에도 영향을 미

치게 되었다. 이는 기본역량진단이 대학재정지원제한대학 선정 평가의 결과로 재정지원이 가능한 대학을 대상으로 실시하던 단계적 조치가 대학 평가체제 개편에 따라 정부의 획일적 평가는 폐지하고 기관평가인증을 활용하겠다는 방향에 따라 기본역량진단과 함께 대학재정지원제한대학 평가도 함께 폐지되어 기관평가인증 결과를 활용하는 것으로 일괄 전환되었기 때문이다.

2. 기관평가인증의 의미³⁾

기관평가인증은 고등교육 질 보증에 대한 국제 규범, 즉 UNESCO/OECD의 「국경 없는 고등교육 질 보증을 위한 지침(Guidelines on Quality provision in cross-border higher education)」(2005.12.30.)」에 따라 정부에는 고등교육의 질 보증에 대한 포괄적 책임이, 대학에는 자체평가 및 인증평가를 통한 고등교육 질 제고에 대한 책무성 강화의 책임이 요구되면서 도입된 제도이다.

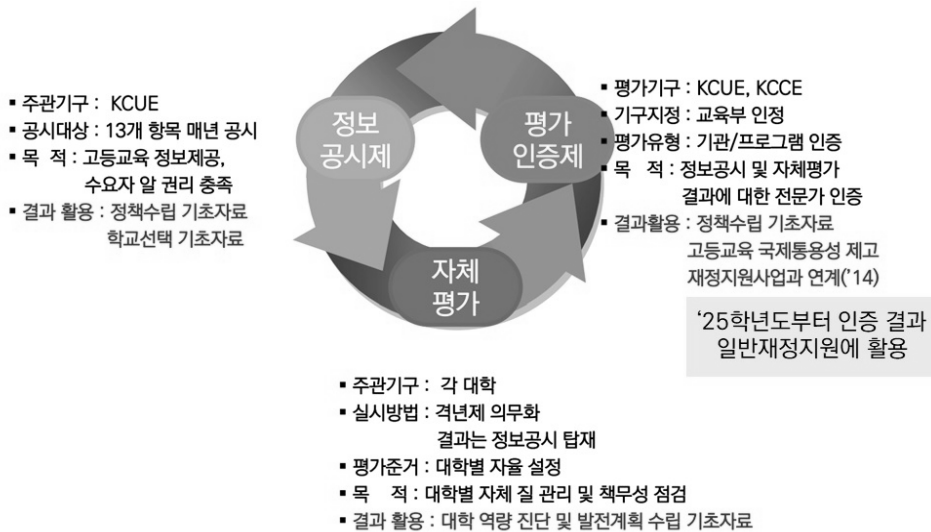
「고등교육법」 제11조의2(평가)에 근거를 두고 있는 대학기관평가인증이 고등교육 질 보증에 대한 국제사회의 요구에 부응하기 위해 도입되었지만, 우리나라 고등교육의 맥락에서 재해석되어야 한다는 논의들이 있다. 먼저, 우리나라는 「대학설립·운영규정」에 근거하여 대학의 기본요건을 갖추면 대학설립을 인가해 주고 있고, 대학설립인가와 동시에 대학에 학위수여권이 부여되기에 기관평가인증이라는 용어는 우리나라 맥락에서는 적절하지 않다는 것이다.

그러나 또 한편으로는 대학의 설립심사 과정에서만 관련 법이 적용되고, 추후 대학운영 및 질 관리에 대한 법령이 없어 법제화가 필요하나 지금 당장 실현되기는 어려워 「고등교육법」에 근거하여 운영되는 기관평가인증을 설립심사 후의 대학에 대한 지속적 질 관리 기제로서 적극 활용해야 한다고 주장한다.

고등교육 질 보증에 대한 국제사회의 요구에 부응하기 위해 도입된 대학기관평가인증은 우리나라 고등교육의 맥락에서 어떻게 이해해야 하는 것일까? 우선 대학기관평가인증의 법적 근거가 되고 있는 「고등교육법」 제11조의2(평가 등)에서 대학은 사회적 책무를 다하기 위해 스스로 자체평가를 시행하고 그 결과를 공시해야 할 의무(1항)가 있고, 자율적인 질 관리의 공신

3) 서지영(2019). 대학기관평가인증의 의미와 역할을 보완하여 작성하였음

력을 더하기 위해 교육부가 지정한 인정기관의 평가·인증을 통해 교육의 질 개선을 위해 노력하도록 하고 있으며(2항, 3항), 정부는 평가 또는 인증 결과를 활용할 수 있는 것(4항)으로 되어 있다. 즉, 대학이 2년마다 의무적으로 시행하는 자체평가, 고등교육 정보에 대한 수요자의 알 권리 충족을 위한 대학정보공시제, 제3자에 의해 대학운영 현황을 확인하고 그 결과를 공표하여 사회적 신뢰를 부여하는 대학기관평가인증은 유기적으로 연계되어 질 관리 기제로 활용되고 있으며 이를 도식화하면 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 대학기관평가인증-자체평가-대학정보공시 관계도

대학기관평가인증의 평가내용 중 일부가 「대학설립·운영규정」 등 고등교육 관련 법령을 근거로 평가기준을 설정하였다는 점에서 대학기관평가인증은 대학설립 인가와 동시에 대학에 학위수여권이 부여되기에 기관평가인증이 우리나라 맥락에서는 적절하지 않은 제도라는 전자의 입장보다는 후자, 즉 설립심사 후 대학에 대한 지속적 질 관리 기제로서 적극 활용해야 한다는 주장을 수용할 필요가 있을 것이다.

대학기관평가인증은 1주기(2011~2015년), 2주기(2016~2020년), 3주기(2021~2025년) 모두 대학교육의 질 보장과 지속적 질 개선을 최우선 목표로 운영되고 있고, 또한 매 주기별 기관평가인증의 평가기준을 재설정하는 연구⁴⁾들에서 기관평가인증의 목표 중 대학교육의 질 보장과 지속적 질 개선의 목표

달성도가 가장 높은 인식 수준을 보이고 있다.

지금까지 대학교육의 질 보장과 지속적 질 개선의 역할을 충실히 수행해 온 기관평가인증의 결과를 일반재정지원에 활용하는 것에 대해 그간 대학사회의 요구가 수용되었다는 긍정적 의견과 향후 평가 부담이 완화되고, 상대평가로 인한 대학 간 소모적 경쟁 구조를 탈피하게 될 것이라는 기대도 있다.

그러나 한편으로는 대학이 교육기관으로서 기본요건을 충족하고 있는지를 판정하는 기관평가인증의 기준이 상향되는 것은 아닌가, 기관평가인증이 기본역량진단을 대체하여 일반재정지원사업의 대학 선정을 위한 역할로 변질되어 본래의 취지가 퇴색되는 것은 아닌가, 정부 주도의 평가는 폐지되었으나 기관평가인증 결과를 활용함에 따라 평가기관의 자율성이 침해되는 것은 아닌가라는 우려들도 있다.

Ⅲ. 대학 평가체제 개편에 따른 주요 변화 내용

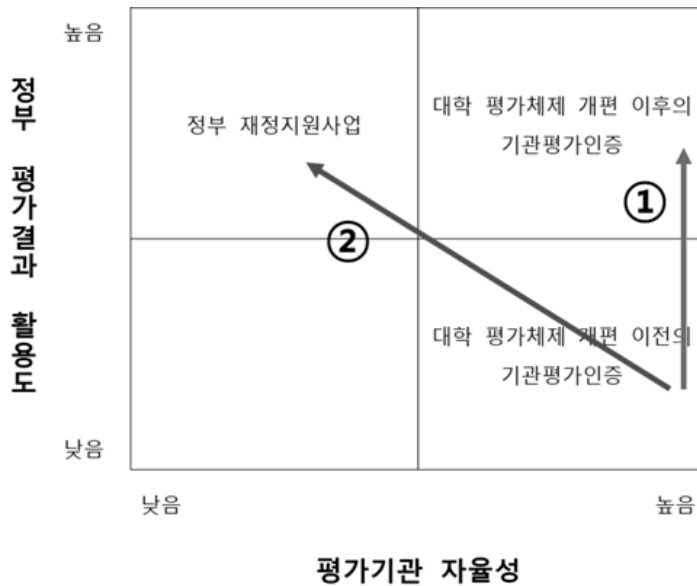
1. 평가계획과 활용계획의 분리

대학 평가체제 개편에 따라 기관평가인증 결과를 일반재정지원에 활용하겠다는 것은 이전의 정부 주도의 평가에서 교육부가 평가운영을 위한 기본계획과 평가결과에 따른 활용계획 등을 모두 수립했던 것에서 평가에 대한 정부의 직접적인 역할이 기관평가인증 결과를 활용하는 역할로 변하는 것이라 할 수 있다. 이에 따라 평가와 관련한 평가내용의 설정, 평가방법 등의 운영 사항에 대한 기본사항은 기관평가인증을 수행하는 평가기관에서 수립하고, 기관평가인증 결과를 재정지원에 활용하는 활용계획은 정부에서 수립하는 것으로 분리가 되는 것이다.

이와 같이 평가계획과 활용계획이 분리됨에 따라 평가기관은 평가를 공정

-
- 4) 각 주기별 기관평가인증의 목표 달성도에 대한 인식은 김병주 외(2014)에서 제3차 외부평가를 통한 대학교육의 질에 대한 보증 3.72, 대학 자율성 확대에 따른 대학의 책무성 제고 3.64, 대학교육 질에 대한 국민의 알 권리 충족 3.41, 대학교육의 국제적 통용성 제고 2.99임. 권선국 외(2019)에서 대학교육의 질 보장과 지속적 질 개선 3.80, 대학의 교육성과 및 책무성 제고 3.81, 대학의 경쟁력 강화 및 특성화 유도 3.38, 대학교육의 국제적 통용성 확보 3.22임. 안상두 외(2023)에서 4주기 대학기관평가인증 방향으로 대학교육의 지속적인 질 개선 4.31, 대학의 자율적 경쟁력 강화 4.26, 대학 특성화 체제 구축 및 역량 제고 4.08, 대학교육의 국제적 통용성 확보 3.50임

하게 운영하는 역할이 더욱 강조될 것이고, 정부는 평가에 대한 직접적인 역할을 수행하던 것에서 이제는 기관평가인증을 운영하는 평가기관이 평가를 공정하고 신뢰롭게 운영하고 있는지, 평가기관의 역할이 적절한지 등에 대한 모니터링과 지원을 수행하는 것으로 역할의 변화가 있어야 함을 예상할 수 있다.



[그림 3] 대학 평가체제 개편에 따른 평가기관과 정부 관계 도식

앞서 대학 평가체제 개편에 따른 우려를 언급한 바 있다. 기관평가인증에 있어서는 기준의 상향, 기본역량진단의 재정지원 여부 결정의 역할 대체에 따른 기관평가인증의 취지 퇴색 등의 우려가 있고, 정부와 평가기관의 관계에 있어서는 정부 주도의 평가는 폐지되었으나 기관평가인증 결과를 활용함에 따라 평가기관에 대한 정부의 영향력이 강화되어 평가기관의 자율성이 침해되는 것은 아닌가하는 우려이다.

정부와 평가기관의 관계에 대한 우려는 [그림 3]과 같이 대학 평가체제 개편은 1번과 같이 기관평가인증을 운영하는 평가기관의 자율성을 유지하고, 기관평가인증 결과의 정부 활용도가 높아지는 것이지 2번과 같이 기관평가인증을 운영하는 평가기관의 자율성이 낮아지고, 기관평가인증 결과의 정부 활용도가 높아지는 것은 경계해야 한다는 의미로 보아야 할 것이다.

2. 일괄평가에서 주기 내에서의 평가시기 선택 구조로 변경

기본역량진단은 평가의 공정성을 위해 특정 시기에 모든 대학을 평가하는 일괄평가를 수행하였다. 그러나 기관평가인증은 대학의 신청에 의해 운영되는 구조로 5년이라는 주기 내에서 대학 스스로 평가시기를 선택할 수 있다. 현재 각 대학의 평가시기는 대체적으로 대학의 인증유효기간 갱신 시기와 연동되어 있다.

기관평가인증은 주기 내에서 대학이 평가시기를 선택할 수 있기에 평가시기에 따른 평가의 유효성이 없어야 하며, 주기 내에서 평가기준 적용의 일관성과 신뢰도를 유지하는 것이 무엇보다도 중요하다. 기관평가인증에서 평가기준 적용의 일관성과 신뢰도를 유지하기 위해 평가기준 적용의 적합성 검토(사전 회의), 대학별 평가기준 적용 일치도와 판정 결과에 따른 평가의견 부합도 확인(평가결과 검증회의), 대학별 평가결과 및 판정 결과에 따른 평가의견 부합도 최종 검토(사후 회의)라는 단계적 검증 절차를 운영하고 있다.

3. 재정지원 여부 결정을 위한 단계적 조치의 폐지⁵⁾

대학 평가체제 개편 전인 2021년에는 일반재정지원대학 선정은 1년 간의 실적으로 주요 정량 지표⁶⁾를 활용하여 재정지원제한대학 선정은 우선 선정하고, 일반재정지원을 위한 기본역량진단 대상을 그룹화하고 대학의 참여의사를 반영하여 기본역량진단 지표를 적용하여 일반재정지원대상 대학을 선정하는 단계적 방법을 적용하였다. 이러한 단계적 방법에 따라 재정지원제한대학 선정 시 주요 정량 지표를 충족하고 기본역량진단에 참여하지 않더라도 국가장학금과 학자금대출은 가능하고, 일반재정지원만 받지 못하는 형태로 결과를 적용하였다.

그러나 대학 평가체제 개편 후 기관평가인증 결과를 활용한 일반재정지원대학 지정은 일부 정량지표를 적용하는 재정지원제한대학 선정없이 기관평

5) 안세근 외(2023). 일반대 기관평가 미인증대학 현황 및 컨설팅 방안 연구에서 발표자가 작성한 대학 평가체제 개편 방안의 쟁점을 수정·보완하였음

6) 교육비환원율, 전임교원확보율, 신입생충원율, 재학생충원율, 졸업생취업률, 법인책무성, 대학 책무성

가인증 결과를 국가장학금, 학자금 대출과 일반재정지원을 동시에 적용하는 형태로 변경되었다.

즉, 대학 평가체제 개편 이전에는 국가장학금, 학자금 대출 여부와 일반재정지원 여부의 결정 시 평가지표를 달리하여 적용하였다. 그러나 대학 평가체제 개편 이후에는 국가장학금, 학자금 대출 여부와 일반재정지원 여부 모두에 기관평가인증의 5개 영역, 30개 평가준거를 동일하게 적용하는 형태로 평가내용과 실적 기간(1년→3년)이 변경되었고, 이를 비교하면 [그림 4]와 같다.

변경 전			변경 후		
구분	평가내용 및 실적기간	결과 활용	구분	평가내용 및 실적기간	결과 활용
정부 재정 지원 제한 대학 선정 평가	<평가내용> 교육비환원율, 전입교원확보율, 신입생증원율, 재학생증원율, 졸업생취업률, 법인책무성, 대학 책무성 <실적기간> 1년	국가장학금 및 학자금 대출 제한 일반재정지원 제한	사학 진흥 재단 재정 진단	<평가내용> 운영손실 수입 감소, 채무 증가, 부채 비율 등 <실적기간> 1년	경영위기대학, 미인증대학: 국가장학금 및 학자금 대출 제한 / 일반재정미지원
대학 기본 역량 진단	대학 교육 관련 6개 항목 22개 지표 <실적기간> 3년	선정대학: 일반재정지원 미선정대학: 일반재정 미지원	기관 평가 인증	대학이념 및 경영, 교육과정 및 교수·학습, 교원 및 직원, 학생지원 및 시설, 대학성과 및 사회적 책무 <실적기간> 3년	경영위기대학, 미인증대학을 제외한 모든 대학, 일반재정지원 대상으로 지정

[그림 4] 대학 평가체제 개편에 따른 평가내용 및 결과 활용 비교

미인증대학이 기관평가인증 결과에 따라 일반재정지원 여부의 적용을 받기 위해서는 2022년 12월, 대학 평가체제 개편 방안이 발표된 시점을 기준으로 실적 기간 3년이 보장될 필요가 있다. 통상적으로 차년도 재정지원제학 대학 명단은 익년도 8월에는 발표해 왔기에 2025년 기관평가인증의 결과를 활용한 일반재정지원을 위해서는 2024년 8월까지 재정지원 대학 명단과 국가장학금 및 학자금 대출 제한 대학 명단을 발표해야 할 것이고, 2022년, 12월 발표한 대학 평가체제 개편 방안에 따른 일반재정지원을 2025년부터 적용할 경우, 2024년 상반기 대학기관평가인증 결과까지를 반영할 수 있다.

미인증대학이 2024년 8월까지 인증자격을 갖기 위해 2024년 상반기 평가 신청 시 실적 기간은 2021~2023년으로 대학 평가체제 개편 방안 발표 이전의 실적을 중심으로 평가를 받게 되어 준비 기간을 충분히 보장받지 못할 가능성이 있다. 원칙적으로 대학 평가체제 개편 발표 이후의 기간을 중심으로 평가가 이루어질 수 있도록 하는 경과조치 등이 필요할 것이다.

이러한 경과조치는 실적 기간 관련 쟁점을 해결함과 동시에 미인증대학의 대학기관평가인증 참여를 위한 체계적 지원도 병행될 필요가 있다. 대학기관평가인증은 1주기(2011~2015년), 2주기(2016~2020년)를 거쳐 현재 3주기(2021~2025년)를 운영 중이며, 주기별로 기준이 연속적이면서도 상향되는 구조로 되어 있어 지금까지 평가에 참여하지 않은 대학들이 짧은 기간에 이를 체계적으로 준비하기에는 어려움이 있을 수 있기 때문이다.

그러나 미인증대학의 경과조치(안)은 대학 평가체제 개편에 따라 미인증대학의 불이익을 최소화하기 위해 재정지원 제한 대학 선정에서의 평가범위 확대와 대학기관평가인증의 충분한 실적 기간 보장 어려움 등의 쟁점을 해결해야 함과 동시에 그간 대학기관평가인증에 참여한 대학과의 형평성은 균형있게 고려되어야 할 것이다.

혹자는 미인증대학의 경과조치(안) 마련이 반드시 필요한가라는 의문을 제기할 수 있다. 미인증대학의 경과조치(안)은 국가장학금과 학자금 대출에만 부분적으로 적용되는 것으로 실적 기간 관련 쟁점이 학생에게 불이익을 초래하는 것을 방지하기 위한 것이다.

이에 미인증대학의 경과조치(안)은 확대되는 평가범위, 실적 기간, 기관평가인증에의 참여 유도 등 다양한 목적을 달성하는 형태로 컨설팅 등의 구체적인 방안이 마련되어야 할 것이다. 최근 새로운 대학 평가체제 안착을 위한 맞춤형 컨설팅을 위한 설명회가 개최되는 등 지원 정책이 추진되고 있는 만큼 해당 컨설팅이 미인증대학에 실질적인 도움이 되기를 기대한다.

그러나 이러한 미인증대학의 경과조치(안)의 마련보다 국가장학금, 학자금 대출 자격 여부에 일부 정량지표로 진행된 재정지원제한대학 선정 평가가 아닌 기관평가인증 결과를 적용하는 것이 적절한가에 대한 검토가 필요하다 보여진다. 평가범위로 접근한다면 국장학금, 학자금 대출 자격 여부의 결정에는 재정과 관련한 지표만으로 구성된 사학진흥재단의 재정진단의 결과만을 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

4. 3주기 운영 기간 종료 도래에 따른 4주기 기준 설정 필요

2023년은 3주기(2021~2025년) 기관평가인증의 3차년도이고, 대학 평가체제 개편에 따른 기관평가인증 결과의 활용이 시작되는 2025년은 3주기 마지막 해이다. 이에 4주기(2026~2030년)에 적용할 새로운 평가기준의 설정이 필요한 시점이다.

기관평가인증은 각 주기별로 주안점을 달리하여 교육, 연구, 사회봉사의 대학의 주요 기능이 모두 포함되도록 설정하였고, 1, 2, 3주기의 평가내용을 비교하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 1, 2, 3주기 평가영역별 평가준거 비교

1주기	2주기	3주기
1.1.1 교육목표	1.1.1 교육목표 및 인재상	1.1 교육목표 및 인재상
1.2.1 발전계획 및 특성화계획의 수립	1.1.2 발전계획 및 특성화	1.2 발전계획
1.2.2 발전계획 및 특성화계획의 평가		
-	-	1.3 거버넌스
5.1.1 재정 운영 계획 수립	1.2.1 대학재정 확보	1.4 재정 확보
5.1.2 세입 중 등록금 비율		
5.1.4-1 세입 중 기부금 비율(국공립대)		
5.1.4-2 세입 중 법인전입금 비율(사립대)		
5.2.1 예산 편성 절차와 방법	1.2.2 예산 편성 및 집행	1.5 재정집행
5.2.2 교육비 환원율(필수평가준거)	교육비 환원율(필수평가준거)	
5.3.1 감사제도	1.2.3 감사	1.6 감사
5.3.2 감사결과 활용		
2.1.7 교육과정위원회의 조직 및 운영	2.1.3 교육과정 개선 체제	2.1 교육과정 체제
2.1.2 교양교육과정의 편성·운영	2.1.1 교양교육과정의 편성과 운영	2.2 교양교육과정
2.2.1 수업 규모		
2.1.3 전공교육과정의 편성·운영	2.1.2 전공교육과정의 편성과 운영	2.3 전공교육과정
2.1.4 실험·실습·실기 교육		
2.1.5 산업체 및 사회 요구에 기반한 교육 과정 편성·운영		
2.2.1 수업 규모		
2.3.2 성적관리	2.2.2 성적관리	2.4 학사관리
2.3.4 성적우수자 및 학사경고자에 대한 조치		
2.3.1 학사관리 규정	2.2.1 수업	2.5 수업
2.3.3 수업평가		
2.2.2 교수 학습 개선을 위한 조직 및 예산	2.2.3 교수·학습 지원과 개선	2.6 교수 학습 지원
2.2.3 교수 학습 개선 노력		
3.1.1 전임교원 확보율(필수평가준거)	전임교원 확보율(필수평가준거)	3.1 교원 확보
3.1.2 교원 임용의 절차와 방법		
3.1.3 비전임교원의 활용	3.1.1 교원 인사제도	3.2 교원 인사 및 업적평가
3.1.4 교수업적평가제도의 운영		
3.1.6 시간강사의 처우 및 복지	3.1.2 교원의 처우 및 복지	3.3 교원 처우 및 복지
3.1.5 교원의 교육 및 연구활동의 지원	3.1.3 교원의 교육 및 연구활동 지원	3.4 교원의 교육 및 연구활동 지원
3.2.1 직원 규모	3.2.1 직원 인사제도 및 확보	3.5 직원 확보 및 인사
3.2.2 직원인사제도의 운영		

1주기	2주기	3주기
323 직원의 전문성 개발 및 복지	322 직원의 처우 및 복지	36 직원 복지 및 업무 역량 개발 지원
323 직원의 전문성 개발 및 복지	323 직원 전문성 개발	
5.23 장학금 비율(필수평가준거)	장학금 비율(필수평가준거)	41 장학 제도 및 학생자치활동 지원
	422 학생활동 지원 및 안전관리	
334 학생상담 체제 구축 및 운영	421 학생상담 및 취업지원	42 학생 심리 및 진로 상담
423 장애학생 지원시설	423 소수집단학생 지원	43 학생 권익 보호 및 소수집단학생 지원
412 강의실 확보율	411 강의실 및 실험·실습실	44 교육시설
413 실험·실습실 확보율		
414 실험·실습 기자재 구비 정도		
411 교사 확보율(필수평가준거)	교사 확보율(필수평가준거)	45 기숙사 및 학생 복지시설
421 기숙사 확보 현황	412 학생 복지시설	
422 학생 복지시설	413 도서관	46 도서관
431 도서관 운영	113 대학 자체평가	51 성과관리
131 자체평가 수행	513 교육만족도	
242 교육만족도	정원내 신입생 충원율(필수평가준거)	52 교육성과
332 정원내 신입생 충원율(필수평가준거)	정원내 재학생 충원율(필수평가준거)	
333 정원내 재학생 충원율(필수평가준거)	정원내 재학생 충원율(필수평가준거)	53 연구성과
317 교수의 연구실적 및 연구비	511 연구성과	54 취·창업 지원 및 성과
241 졸업생의 취업률	512 교육성과	55 사회봉사
6.11 사회봉사 정책	521 사회봉사 정책	
6.12 사회봉사활동 실적 및 지원	522 사회봉사 실적	56 지역사회 연계·협력
318 지식 및 기술의 사회와 산업에 대한 기여도	523 지역사회 기여 및 산학협력	

1주기(2011~2015년)는 기관평가인증을 도입하는 시기로 대학이 고등교육기관으로서 기반을 구축할 수 있도록 하는 것이었고, 대학사명 및 발전계획, 교육, 대학구성원, 교육시설, 대학재정 및 경영, 사회봉사로 총 6개 평가영역, 17개 평가부문, 54개(6개의 필수평가준거 포함)평가준거로 구성되어 있다. 또한 대학의 특성을 반영할 수 있도록 일반평가준거를 대체하거나 추가할 수 있도록 하였다.

2주기(2016~2020년)에는 1주기 운영 결과로 대학별로 구축된 토대 위에서 실제적인 운영이 이루어지고 있는지를 확인하는 방향으로 평가내용을 설정하였고, 대학기관평가인증의 신청 자격 여부를 판정하는 6개의 필수평가준거와 대학이념 및 경영, 교육, 교직원, 교육시설 및 학생지원, 대학성과 및 사회적 책무의 총 5개 영역, 10개 평가부문, 30개 평가준거로 구성되어 있다. 1주기에 평가영역별로 평가부문 수와 평가준거 수가 차이가 있었으나 2주기에는 평가영역별 2개 평가부문, 평가부문별 3개 평평가준거로 동일하게 조정하였다.

3주기(2021~2025년)는 대학의 체계적인 성과관리, 교과와 비교과 등 교육과정의 명확한 체계 정립, 2021년 운영되는 기본역량진단과의 지표 연계를 통한 대학의 평가부담 완화 등을 주안점으로 하여 2주기의 큰 틀을 유지하면서 필수평가준거를 일반평가준거로 전환하고, 1영역 대학이념 및 경영, 2영역 교육

과정 및 교수·학습, 3영역 교원 및 직원, 4영역 학생지원 및 시설, 5영역 대학성과 및 사회적 책무로 구성하여 영역별 6개 평가준거, 30개 평가준거로 구성되어 있다.

기관평가인증의 평가기준은 각 주기별 운영 성과를 분석하고, 고등교육정책 동향을 반영하여 설정되었다. 평가기준은 주기별로 변화하였으나 대학의 특성을 반영하기 위해 연구와 관련하여 자연계열 교수 20% 미만 대학에, 교육성과에 해당하는 취업률과 관련하여 종교관련, 예체능계열 학생 비율 50% 이상 대학 등에 별도의 기준값을 적용하는 등의 노력은 향후에도 지속되어야 할 것이다.

「대학설립·운영 규정」에서는 첨단분야 관련 학과의 경우 교원, 교사, 교지, 수익용 기본재산의 설립 요건을 완화하였고, 글로벌대학 등의 재정지원사업과 고등교육법 시행령 입법예고를 통하여 학과·학부·전공 벽허물기, 교원 수업시수 삭제 등 규제 완화적 정책을 추진하고 있는 만큼 고등교육 관련 법령 개정 동향 등을 반영한 고등교육 환경을 예측하고 이에 기반하여 2026년 이후 적용될 4주기(2026~2030년) 기관평가인증 평가기준을 설정할 필요가 있다.

IV. 정책제언

대학 평가체제 개편과 기관평가인증의 의미를 확인하고, 대학 평가체제 개편에 따른 주요 변화 내용을 평가계획과 활용계획의 분리, 일괄평가에서 주기 내에서의 평가시기 선택 구조로 변경, 재정지원 여부 결정을 위한 단계적 조치의 폐지, 3주기 운영 기간 종료 도래에 따른 4주기 기준 설정 필요로 구분하여 살펴보았다.

현 시점에서 대학의 경쟁력 강화를 위한 질관리 및 평가 방향은 새로운 체제 마련에 대한 방향보다 새로운 대학 평가체제의 안착을 위해 정부와 평가기관이 무엇을, 어떻게 해야 할 것인지에 고민이 필요한 때이다. 이에 대학 평가체제 개편에 따른 주요 변화 내용에 근거하여 정부와 평가기관의 역할과 과제를 제시하는 것으로 발표문을 정리하고자 한다.

가. 대학 평가체제 개편에 따른 정부의 역할과 과제

대학 평가체제 개편에 따른 실효성에 대한 판단 혹은 평가는 개편 방안이 적용되는 2025학년 이후가 되어야 가능할 것이다. 이에 정부의 역할이 평가

과 관련한 직접적인 역할을 수행하던 것에서 평가기관에 대한 모니터링과 지원으로의 변화가 필요하고, 기관평가인증 결과의 활용에 따른 평가인증의 취지 퇴색, 평가기관의 자율성 침해의 우려가 있음을 언급하였다.

정부는 이러한 우려가 현실이 되지 않도록 기관평가인증이 가진 본래의 취지는 존중하면서 정부와 평가기관, 대학과의 파트너십을 통하여 공고히 할 필요가 있다. 기관평가인증 결과를 활용한 일반재정지원 대학 지정이 예고된 만큼 평가인증의 공정성과 신뢰성 확보에 대한 부담은 증가할 수 밖에 없다. 새로운 대학 평가체제의 안착에 있어 평가기관의 역할이 더욱 중요해진 만큼 안정적 운영을 위한 지원 방안을 마련할 필요가 있다.

또한 대학도 평가체제 개편에 따라 필요 사항들이 변화할 수 밖에 없다. 특히 국가장학금과 학자금대출 자격 여부를 결정하던 기존 재정지원제한대학 선정 평가에 비해 기관평가인증의 평가범위와 평가기간이 확대되었다는 점에서 대학의 특성에 따라 이를 대비할 수 있는 경과조치와 기관평가인증 참여 유도 등을 위한 방안을 마련하여 새로운 대학 평가체제 안착을 위한 후속조치를 마련할 필요가 있다.

나. 대학 평가체제 개편에 따른 평가기관의 역할과 과제

대학 평가체제 개편에 따라 기관평가인증에 변화가 생기는 것은 아니다. 그러나 기관평가인증 결과가 일반재정지원을 결정하는 영향력이 커짐에 따라 앞서 언급한 바와 같이 평가결과의 공정성과 신뢰성 제고를 위해 지금까지의 운영 현황을 면밀히 살피고, 개선해야 할 과제가 없는지를 살피는 과정은 지속되어야 할 것이다.

대학 평가체제 개편에 따라 기관평가인증에 대한 관련 기관의 관심과 기대가 커졌기 때문에 평가의 공정성과 신뢰성을 위한 제고 노력을 해야 한다. 기보다는 평가의 공정성과 신뢰성은 평가기관의 핵심 사항이기에 강조하는 것이다. 이와 더불어 대학평가가 조장적 성격을 가지는 것이기에 대학이 더 나은 방향으로 나아가기 위한 나침반의 역할을 수행해야 하는 것, 2026년부터 운영되는 4주기 기관평가인증의 평가내용이 현 고등교육정책 동향을 반영하여 대학의 지속가능성을 담보하는 형태로 설정되어야 한다는 것은 평가기관으로서 당연히 수행해야 할 의무라 할 것이다.

이에 발표자는 평가기관으로서 수행해야 할 당연한 의무를 넘어서 기관평

가인증 결과가 일반재정지원에 활용됨에 따라 기관평가인증이 대학이 고등교육기관으로서 최소요건을 충족하고 있고, 지속적인 질개선을 하고 있음을 공표하는 사회적 제도로서의 취지와 기관평가인증이 대학의 발전을 위해 평가기관이 고등교육 지원 플랫폼으로서의 역할을 적극적으로 수행할 필요가 있다. 플랫폼으로서의 역할은 2가지 정도로 구분하여 생각해 볼 수 있다.

첫째는 대학의 우수사례를 적극 발굴하고 공유를 플랫폼으로서의 역할을 적극적으로 수행할 필요가 있다. 기관평가인증은 대학의 자체진단평가보고서에 대한 서면평가와 대학 현장에서의 현지방문평가를 통한 종합적 평가를 통해 대학의 실제적 운영 현황을 확인하고 있다. 이에 대학의 현재 수준을 진단하고 각 대학의 발전방향을 제시하는 역할을 넘어 평가 과정에서 우수사례를 적극 발굴하고 우수사례를 우리나라 고등교육 생태계 전반으로 확산하는 플랫폼으로서의 역할을 적극적으로 수행할 필요가 있다.

둘째는 대학이 제출한 자체진단평가보고서 등에 근거하여 대학 현황에 대한 빅데이터 분석을 위한 플랫폼으로서의 역할을 적극적으로 수행할 필요가 있다. 대학 현황은 고등교육통계, 대학알리미 등을 통해 DB화되어 축적되고 있으나 이는 양적 데이터에 해당하는 것으로 대학 운영 현황을 질적으로 설명하거나 확인하기에는 제약이 따른다. 이에 1, 2, 3주기 기관평가인증을 통해 축적된 대학자체진단평가보고서에 기반하여 대학의 변화 동향을 질적으로 분석하여 우리나라 대학의 변화 과정을 설명하는 등의 우리나라 고등교육에 대한 메타적 IR센터로서의 기능 수행을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

앞서 언급한 바와 같이 기관평가인증의 결과를 재정지원에 활용함에 따라 기관평가인증의 취지 퇴색, 평가기관의 자율성 침해 등의 우려가 있는 것도 사실이다. 그러나 어느 때보다도 기관평가인증에 대한 관심도가 높아진 상황을 고려하여 기관평가인증의 확장성을 위한 노력이 필요하다. 특히 국내·외 고등교육 동향을 반영한 시의성 있는 제도 운영을 위한 연구 및 국제교류 기능 강화가 필요하다. 기관평가인증이 국제적 통용성을 전제로 하고 있는 만큼 장기적으로 국제교류 기능은 단순히 국제학술대회 차원을 넘어 외국(평가기관)과의 공동 인증(Joint Accreditation) 등의 사업을 구상할 필요가 있다. 이는 최소요건을 중심으로 운영되는 대학기관평가인증에서 연구중심대학들에게 대학기관평가인증에의 참여를 위한 유인가를 제공하는 형태가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 감사원(2017). 대학 재정지원사업 및 구조개혁 추진 실태.
- 교육부(2017.3.9.). 2주기 대학 구조개혁 기본계획 발표 보도자료.
- 교육부(2019.8.6.). 대학혁신 지원 방안 보도자료.
- 교육부(2023). 대학 일반재정지원을 위한 평가체제 개편 방안 시안.
- 권선국 외(2019). 3주기 대학기관평가인증 운영 방향 및 인정기관 독립성·전문성 제고 방안. 서울: 한국대학교육협의회.
- 김병주 외(2014). 1주기(2011~2015) 대학기관평가인증제 성과 분석 및 2주기(2016~2020) 인증기준 개발 연구. 서울: 한국대학교육협의회.
- 김병주 외(2021). 고등교육 경쟁력 강화를 위한 대학평가 발전방향 수립. 한국대학교육협의회.
- 김용 외(2017). 대학 평가의 정치학. 서울: 학이시습.
- 서지영 외(2021). 대학기관평가인증과 대학기본역량진단의 쟁점과 과제: 평가내용과 평가결과를 중심으로. 교육행정학연구, 39(4), 157-182.
- 서지영 외(2022). 정부 대학평가에 대한 대학 특성별 인식 비교 연구. 교육학연구, 60(1), 381-406.
- 서지영(2019). 대학기관평가인증의 의미와 역할. 대학교육 204호. 서울: 한국대학교육협의회.
- 서지영(2020). 대학기관평가인증의 성과와 과제. 2020 고등교육 현안분석 자료집. RM 2020-52-969. 서울: 한국대학교육협의회.
- 서지영(2021). 대학 구조개혁평가와 대학 기본역량진단 평가 결과 분석. 대학교육 214호. 서울: 한국대학교육협의회.
- 서지영·서화정(2022). 대학기관평가인증의 성과와 과제. 에듀테인먼트연구, 4(4), 113-135.
- 안상두 외(2023). 4주기 대학기관평가인증 운영 방향 및 한국대학평가원 중장기 발전계획 수립 방안. 서울: 한국대학교육협의회.
- 안세근·서지영(2023). 한국 대학평가의 의미와 과제. 한국교육행정학회
- 안세근 외(2023). 일반대 기관평가 미인증대학 현황 및 컨설팅 방안 연구. 미발행보고서. 충북: 한국교육개발원.
- 한국대학교육협의회(2012). 한국대학교육협의회 30년사.

한국대학교육협의회 · 한국대학평가원(2012~2022). 연도별 대학기관평가인증 평가결과 보도자료

한국대학교육협의회 · 한국대학평가원(2014). 2015 대학기관평가인증 편람.

한국대학교육협의회 · 한국대학평가원(2020). 2020 대학기관평가인증 편람.

한국대학교육협의회 · 한국대학평가원(2022). 2023년(하반기) 대학기관평가인증 편람.

Astin, A. W. (1993). Assessment of excellence. Phoenix, Ariz.: Oryz Press.

Barnett, R. (1992). Improving higher education: Total Quality Care. Buckingham: SRHE and Open University Press.

Bogue, E. G., & Hall, K. B. (2003). Quality and accountability in higher education. Westport, Conn.: Praeger.

Barnett, R. (1995) The Idea of Higher Education. London: Open University Press.

기획세션4

“대학의 경쟁력 강화를 위한 질관리 및 평가 방향”에 대한 토론

백 승 주(한국교육개발원 대학역량진단센터)

□ 2014년부터 시작된 대학 구조개혁 평가, 2018년부터 시작된 대학 기본역량 진단 등 정부 주도의 대학평가 체계가 2024년까지 10년간이 소임을 마치고, 2025년부터는 새로운 평가 체제로의 전환이 예고되어 있습니다. 발제문에서 체계적으로 정리되어 있는 바와 같이 이러한 변화는 기존의 정부 주도의 역량진단 평가는 폐지하고, 한국대학평가원, 고등직업교육평가원이 시행하고 있는 대학·전문대학 기관평가 인증결과와 한국사학진흥재단의 재정진단 결과를 활용하여 일반재정지원 대상교를 선정하는 것으로 주요 골자로 하고 있습니다. 따라서 2025년 평가 체제로의 전환기에 놓여 있는 현재 시점에서 대학 평가 체계와 질 관리 체제에 관한 고민을 할 수 있는 계기를 마련해 주신 주최 측에 대학 관련 연구자의 한사람으로 감사의 말씀을 드립니다. 발제문이 특정 이슈에 대한 쟁점과 주장을 펴기보다는 전반적인 평가 체제 전환에서 요구되는 방향성을 제안하였다는 점에서 토론자 역시 발제자의 제안에 전적으로 동의하는 바이며, 관련된 몇 가지 부분에 대해서 토론자의 고민을 담아보고자 합니다.

□ 먼저, 평가주관의 신뢰성과 관련된 부분입니다. 발제자도 강조하는 바와 같이 평가기관의 신뢰성은 누가 평가를 주관하는가와 무관하게 피평가자의 평가 결과의 수용성과 평가 결과의 활용가능성 차원에서도 평가에서 기본적으로 갖추어야 할 전제 사항입니다. 다만 현재의 기관평가 인증 평가는 선수심판론이 이슈가 되고 있습니다. 물론 인증 평가가 공정하게 수행되고 있음은 의심의 여지가 없지만 평가기관의 독립성 측면에서 구조적 한계에 놓여 있는 것도 분명한 사실입니다. 단

기적으로 이런 구조적 문제를 해결하기 어렵겠지만 평가위원 구성의 투명성 제고, 평가 절차의 다층화, 평가 진행 과정의 정보 공개 강화, 외부 모니터링 실시 등 다양한 방법으로 평가의 공정성과 투명성을 확보하는 전략을 구사하고, 동시에 장기적으로는 구조적 한계를 극복할 수 있는 전략을 마련해 가는 것이 필요합니다.

□ 두 번째는 발제자도 언급한 바와 같이 대학 기본역량 진단은 3년을 주기로 모든 대학에 대한 평가와 진단을 실시하였으나 기관평가 인증의 경우 대학별로 인증 주기에 따라 평가 시기가 달라한다는 특징이 있습니다. 큰 틀에서는 3주기, 4주기 등 인증 주기를 기준으로 인증 기준 등에 대한 변화를 꾀하고 있지만 대학마다 동일한 정책 환경과 사회적 요구에도 서로 다른 주기의 평가 기준을 적용받게 됩니다. 이러한 대학별 평가 시기의 차이가 평가 자체의 신뢰성을 저해한다고 보는 것은 과도한 해석일 것이지만, 자칫 정부 정책이나 제도들이 미리 공시된 평가 기준과 불일치하거나, 이로 인해 평가 주기에 따른 유·불 리가 생길 수 있는지도 점검할 수 있는 기회가 되었으면 합니다.

□ 세 번째는 대학평가 체제와 대학의 질 관리의 연계 차원에서 각 평가 체제나 재정지원 사업이 대학 교육의 질 관리에 어떤 역할을 해야 하고 있는 지에 대한 좀 더 거시적인 차원의 논의가 진행될 필요가 있다고 생각합니다. 아마도 질 관리는 질 보장과 질 제고를 포괄하여 교육의 질을 유지하는 것과 동시에 교육의 질을 높이려는 의도도 포함된 용어라고 생각합니다. 이런 의미에서 현재 이 자리에서 논의하고 있는 대학 기관평가 인증 평가가 질 관리 체계로 볼 수 있는가에 대해서는 고민이 필요합니다. 현재의 대학 기관평가 인증은 대학이 갖추어야 할 최소 기준을 준수하고 있는지를 점검하는 데 초점을 두고 있다는 점에서 교육의 질의 최소 보장 기능을 주로 수행한다고 생각됩니다. 범위를 고등교육 정책 전반으로 넓혀보면 사실상 질 제고(즉, 질을 끌어올리려는) 전략은 일반재정지원을 담당하는 대학 혁신지원 사업이 맡고 있다고 할 수 있습니다. 향후 2025년부터 일반재정지원사업이 RISE 체계로 어떻게 편입될 것인지, 일반재정지원 사업이 어떻게 펼쳐질 것인지는 지켜보아야 할 부분이지만, 기관평가 인증 평가가 대학의 질

관리 체계로 작동하려면 인증평가에서 보장하려고 하려고 하는 대학 교육의 질을 점차 끌어올리는 노력도 반드시 함께 고려되어야 할 필요가 있습니다.

- 이러한 관점에서 마지막으로 현재의 기관평가 인증 평가의 아주 먼 미래의 모습을 상상해 보고자 합니다. 기관평가 인증 평가가 대학의 질을 보증(보장)하는 역할에 집중한다면 어느 지점에서는 모든 대부분 대학이 이러한 기준을 충족하게 될 것이고, 기관평가 인증 결과의 질적 수준에 대한 고민이 이루어지지 않는다면 기관평가 인증 제도의 실효성 논란이 다시 점화할 것이라고 생각합니다. 정부와 학계는 오랫동안 대학의 자율적인 혁신을 강조해 오고 있으며, 대학 기관평가 인증제 역시 대학의 자율적 협의체의 공정한 평가를 통해 대학이 동반 성장하기 위한 도구라고도 생각할 수 있습니다. 따라서 기관 평가 인증이 대학의 질 보증이 아니라 일정 부분 대학 교육의 질을 제고할 수 있는 전략으로 변화하는 모습이 필요하다고 생각합니다. 상상해보건데 기관평가 인증의 유형을 대학의 특성 유형에 따라 다양하게 운영된다든지, 또는 지표 중심의 평가에서 대학의 자체평가가 제대로 운영되고 있는가를 점검하는 메타평가 체제로 인증평가의 구조를 전환하는 등 인증 평가가 대학에 대한 평가 혁신을 선도하는 제도로 자리매김할 때 인증 평가가 활용 가치가 더욱 극대화 될 것이라고 생각합니다.

2023년 한국교육행정학회 연차학술대회
지역, 국가와 고등교육 경쟁력:
전망과 과제

발 행: 2023년 12월 2일

발행인: 이종재

발행처: 사단법인 한국교육행정학회

주 소: (04156) 서울특별시 마포구 독막로 331, 902호
(마스터즈타워 빌딩)

E-mail: keas1967@daum.net

홈페이지: <http://www.keas1967.com>

인쇄처 가람문화사(02-873-2362)

<비매품>