



참여정부의 지방대학 육성 신구상



성 경 룡
국가균형발전위원회
위원장

I. 들어가는 말

1. 왜 지방인가

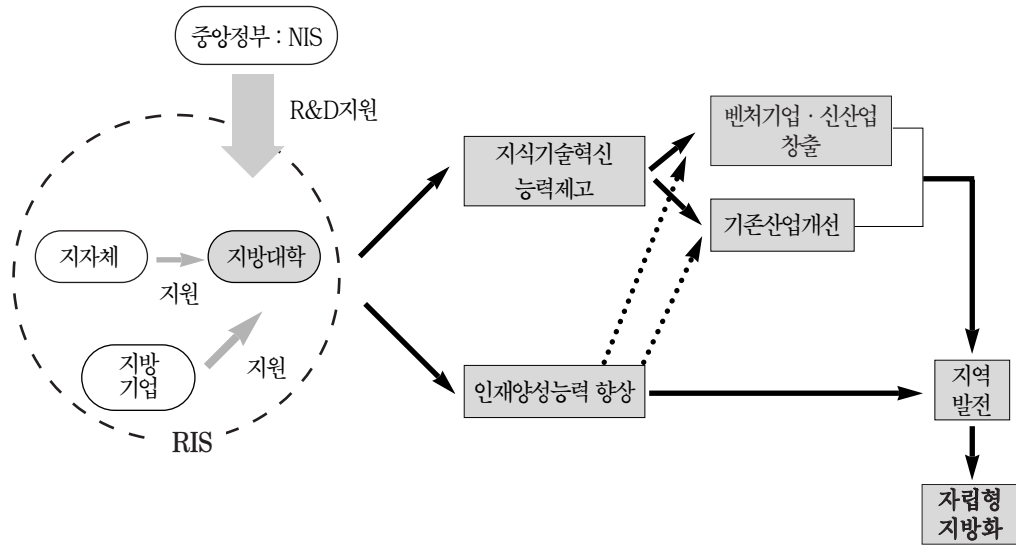
정보화 사회, 후기자본주의 사회라는 새로운 사회적 변화를 설명하는 앨빈 토플러, 피터 드러커와 같은 세계적 석학들은 「세계화」와 함께 「지방화」를 그 특징으로 들고 있다. 이들에 의하면, 정보통신과 교통의 발달로 '가장 지역적인 것이 세계적인 것'이 될 수 있다는 역설적 논리가 성립한다. 선진국에서는 이미 '90년대 들어 지역혁신전략이 가장 중요한 국가발전 전략으로 등장하였다. 이제 지방은 단순히 중심에서 벗어난 일부가 아니라 세계와 직접적으로 연결될 수 있는 주체로서 기능할 수 있어야 한다.

이러한 지방화 시대에 지방대학에 대한 문제제기는 소극적인 의미에서 지방대학을 살리는 차원이 아니라 지역발전, 지역혁신의 원동력으로서의 대학의 역할을 어떻게 강화할 것인가 하는 적극적인 차원에서 이루어져야 한다. 지역의 문제는 지방의 문제가 아니라 국가경쟁력과 직결된 국가의 위기이기 때문이다.

2. 지방대학의 현황 및 문제

전국 357개 2년제 이상 대학 중 지방대학은 234개교(65.5%)로, 지방대 학생 수는 1백20여만 명(61.3%)이고 교원 수는 3만7천 명(62.1%)에 달한다. 학령인구의 감소에 따른 정원미달 문제는 이미 대학설립준칙주의가 도입될 당시에도 예견된 것이나, '90년대 중반이후 지방대학의 난립으로 40여개의 지방대학이 학생정원의 50%를 채우지 못하고 일부 지방대학의 경우 정원의 20%도 못 채우는 사태가 발생하였다. 지방 전문대학은 그 사정이 더욱 나쁘다. 우수 인재들은 미국 등 선진국으로, 수도권 대학으로 연쇄 이동하고, 특히 수도권 대학과 지방대학간 격차가 더욱 심화되고 있어 지방대학 구성원들의 심리적 박탈감은 심각한 실정이다.

이러한 지방대학의 위기는 대학자율화 확대정책 기조 아래 대학과 대학교



(그림 1) 지역혁신체계 속에서의 지방대학의 역할

육협회의 자율적인 규제 기능이 절실히 필요한 상황 속에서, 지방 사립대학의 경우 일정 이상 교육 여건을 갖추면 대학이 자율적으로 정원을 책정하도록 하는 '정원자율화' 조치에 따라 특성화와 구조 조정보다는 양적인 성장에 치중한 결과인 것이다. 지방에 있다고 해서 미달하는 것이 아님을 우리는 포항공대의 예에서 알 수 있다. 결국 대학의 경쟁력이 관건이다.

한편으로, 지방대 졸업생의 취업난과 우수학생의 유출문제는 지방대학의 경쟁력 약화를 가속화시키고 있다. 수학능력시험의 상위 4%(1등급) 내 대학 진학자 중 수도권소재 대학 진학비율이 68.8%에 이르고, 수도권 4년제대학 편입생의 63%(02)가 지방대학 출신자로 채워지고 있다. 인구의 절반이 수도권에 모여 있고, 국가공공기관의 84%, 30대 기업 본사의 88%, 정보통신업체의 89%가 집중되어 있는 수도권은 하나의 거대한 산업 클러스터를 형성하고 있다. 이에 따라 많은 일자리가 수도권에 집중되어 가까운 대학에서 인재를 구하고자 하는

것은 자연스런 현상이고, 수도권 대학 위주의 학벌 사회는 이를 더욱 부채질하고 있다. 지방대학 졸업 후 취업난이라는 현실 앞에 우수학생들이 수도권 대학으로 진학하려 하고 지방대를 졸업하고도 수도권에서 일자리를 찾으려 한다. 이에 따라 지역발전의 핵심축인 자본과 사람의 유출로 지역의 악순환 고리가 형성되고 있다.

지방대학은 하드웨어보다는 교육 및 연구역량 부족과 같은 소프트웨어 문제가 더 심각하다는 지적도 있다. 우수 교수와 학생이 기피함에 따라 연구역량이 떨어질 수밖에 없어 지역의 지식창출 기반으로서의 역할을 수행하는 데 한계가 있다. 지역발전을 선도하고 지역 클러스터에서 대학이 중심적 역할을 감당하기 위해서는 현재의 교육·연구역량을 한 차원 높이는 정책적 노력이 필요하다.

II. 지역혁신체계 구축과 지방대학의 역할

수도권으로 집중되고 있는 사람과 돈과 권한들을

〈표 1〉 지역혁신체계의 해외사례

유형	사례	현황
민간(대학) 주도형	실리콘벨리	<ul style="list-style-type: none"> • 스탠포드 대학 중심 • 인구 250만 명에 135만개의 일자리 존재
	샌디에고 바이오 클러스터	<ul style="list-style-type: none"> • 샌디에고대학 반경 5km 안에 21개 초대형 제약사, 400여 바이오 벤처 집적 • UCSD 교수들이 차린 벤처기업이 60여 개
	캠브리지 사이언스 파크	<ul style="list-style-type: none"> • IT, 생명공학 벤처 1천5백개 (연구원 4만여명)
국가주도형	대만 新竹 과학단지	<ul style="list-style-type: none"> • 600여 개 업체 8만 명의 연구원
	싱가포르 사이언스 파크	<ul style="list-style-type: none"> • 307개 기업 집적, 그중 42%가 IT산업
지자체 주도형		<ul style="list-style-type: none"> • 독일 베를린 혁신센터 • 이천시의 도자기 클러스터
제3섹터형	일본 가나가와 사이언스 파크	<ul style="list-style-type: none"> • 정부, 지자체, 대학 등 여러 주체들이 공동 출자한 재단법인을 통해 단지조성
기업주도형	핀란드 올루(oulu)클러스터	<ul style="list-style-type: none"> • 헬싱키에서 500km 떨어진 인구 12만의 작은 도시 • 울루대학, 국가기술연구센터, 노키아 및 외국 기업 대거 입주 • 핀란드 총생산액의 4%, 전체 R&D예산의 30%, 국가수출의 20% 차지 • 정부는 연구개발 예산을 클러스터별로 분배하면서 기업-대학-연구소 간의 협력 채널을 만들도록 유도

어떻게 지방으로 잘 분산해서 전체적으로 지방이 다시 되살아나게 할 수 있을 것인가? 지방이 잘 살고 활력 있는 지역이 되기 위해서는 획기적인 분권을 실시하고, 아울러 '지방대학의 육성을 통한 지방화전략'을 강력히 추진할 필요가 있다. 이를 위해 지역의 분산된 혁신자원을 네트워크화(化)하여 지역혁신체계를 구축하고, 이를 지역발전, 산업발전, 지방문화 발전의 중심축으로 활용해야 할 것이다. 여기서, 지역혁신체계(RIS : Regional Innovation System)란 대학, 기업, 지방자치단체, NGO, 지방 언론 및 연구소 등 지역 내 혁신주체들간의 활발한 상호협력과 공동학습을 통하여 지역의 연구개발, 생산과정, 행정제도 개혁, 문화활동 등 다양한 분야에서 혁신을 창출하고 지역발전을 도모하는 시도를

말한다. 이러한 긴밀한 네트워크의 구축을 통해 지방대학의 육성 → 지역혁신의 활성화 → 지역산업의 발전 → 지방과 수도권의 격차 완화 → 인재의 지방정착 → 지방대학의 발전으로 이어지는 선순환의 고리를 마련함으로써 새로운 「자립형 지방화」의 토대를 구축해 나갈 수 있을 것이다. 그러나 우리의 지방은 이러한 선순환을 이룰 수 있는 지역혁신역량이 절대 부족한 것이 현실이다.

따라서, 제한된 자원과 취약한 지역혁신역량 속에서 혁신체계를 구축하기 위해서는 R&D 및 지역 특화산업과 연계된 지방대학 육성이 전제되어야 하며, 이를 지원하는 시스템 마련이 급선무라고 할 수 있다. 이제 대학은 지역혁신의 중심에 설 수 있는 기회를 갖게 되고 대학에서 배출한 인력과 연구된

기술로 대규모 굴뚝산업의 집적이 없이도 지역의 일자리를 창출하고 경제를 발전시킬 수 있는 가능성이 열리게 될 것이다. 지식기반사회에서는 정보와 기술을 기반으로 하는 지식근로자를 배출하고, 그에 상응하는 신기술형 지식기업을 창출할 수 있는 대학이 핵심역할을 수행할 수밖에 없다. 이러한 새로운 가능성에 부응하기 위한 지방대학의 대응 노력이 필요하다 할 것이다.

Ⅲ. 기존 지방대학 정책진단

교육인적자원부, 과학기술부, 산업자원자부 등 중앙 부처의 꾸준한 국가 R&D예산 지원으로 지방대학의 연구역량이 향상되어 가고 있는 것이 사실이다. 예를 들어, 과학기술부 우수연구센터(SRC) 및 교육인적자원부 「BK21」 사업단으로 선정된 경상대 응용생물학부의 경우 생명과학분야에서 세계수준의 연구 경쟁력을 인정받고 있다.

그러나, 아직은 선진국에 비해 대학에 투자하는 R&D예산 규모자체가 적고, 지방대학에 대한 투자는 미미한 실정이다. '02년 국가 R&D예산은 4조 5,569억 원으로, 이 중 지방지원 규모는 21.9%에 불과하고(수도권: 46.8%, 대전: 31.3%), 지방대학 지원 R&D예산은 더욱 열악하다.

또한, 각 부처별 사업간 연계가 미흡하여 투자의 중복 및 비효율을 초래하고, 대부분의 지원사업이 중앙정부 주도로 기획·평가·관리됨으로써 지역의 특성과 수요가 반영되기 보다는 중앙부처계획 또는 수요중심으로 운영되어 왔다. 한 지방 국립대학을 예로 들면, 기계공학(교육부 특성화), 유전체/금형(과학기술부 우수연구센터), 자동차부품(산업자원부 TIC) 등 각 부처가 지원하는 특성화 분야가 일치하지 않음을 알 수 있다.

더군다나, 주무부처인 교육인적자원부의 대학 사

업들이 전체대학을 대상으로 하는 단편적인 재정지원사업에 불과하여, 지방대학에 대한 종합적이고 체계적인 지원정책이 부재하다 할 것이고 뚜렷이 장기적인 정책비전을 제시하지 못하고 있다. 결과적으로, 수도권 대학의 지방분교 증설, 대학정원의 증원, 「BK21」 사업에 따른 지방대 대학원의 침체 등 지방대학 육성과 상반되는 정책이 혼재되어 왔다. 특히, 「BK21」사업은 수도권 대학 위주로 지원함으로써, 지방대학 석·박사 학생들의 수도권으로의 이탈을 가속화하고 지방대학의 연구역량을 약화시키는 결과를 초래하였다. 또한 대부분의 사업이 단년도 사업으로 사업성과를 기대하기 어려울 뿐 아니라 사업별로 대학의 지원분야가 달라짐에 따라 중장기적인 대학의 특성화 유도가 미흡하였다 할 것이다.

정부 사업들은 또한 지역혁신의 핵심인 R&D와 지역산업, 지자체 등 지역사회와의 연계 및 협력을 이끌어내지 못함으로써 대학 내부사업으로 종결되는 경우가 대부분이었고, 사업성과에 대한 일과성 평가 및 사후관리 미흡으로 시간이 경과함에 따라 그 지원효과가 약화되는 문제점도 보이고 있다.

따라서, 지방대학이 지역발전을 견인하는 지렛대 역할을 담당할 수 있도록 그 역량을 키워주는 종합적인 대책을 마련하고 중장기적으로 지역발전계획과 부합되는 특성화 분야를 집중적·안정적으로 지원하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

Ⅳ. 참여정부의 지방대학 육성 신규상

지역혁신체계의 대표적인 성공사례로 거론되고 있는 실리콘벨리와 같이 교육·연구 기능과 생산, 마케팅 기능 등이 한 곳에서 대학을 중심으로 집적하여 시너지효과를 극대화하는 클러스터 전략이 필요하다. 대학을 중심으로 한 산·관·학 연계 클러

스터를 통해 지역경제 활성화와 국가경쟁력 강화를 가져온 성공적인 사례를 우리도 만들어내야 한다. 대학은 이제 지역발전의 선순환 고리를 만들어 내는 핵심거점으로서의 역할이 기대된다 할 것이다.

이를 위해, 지방대학에 대한 집중적인 재정지원 사업 뿐만 아니라 대학의 자구노력을 촉진하고 우수인재 유치 및 대학의 교육·연구역량 향상에 필요한 정책수단을 총동원하여야 한다. 국가균형발전을 위한 지역의 정체성 회복과 지방분권, 자원 및 권한의 지방이전이라는 큰 틀 속에서 지방대학 문제를 접근한다.

1. 지방대학의 혁신역량 강화 프로젝트 추진

먼저, 대학, 지역산업체, 연구소, 언론, 시민단체 등 다양한 지역혁신 주체들이 대거 참여하여 지역혁신을 위한 지방대학 육성방안을 토론·기획·집행·평가하는 참여 민주주의적 파일럿 프로젝트를 추진하고자 한다. R&D 및 지역특화 산업과 연계된 특성화 분야를 다년간 계속 중점 지원하여 취약한 지방대학의 혁신역량을 강화함으로써 지방대학을 신(新)산학협력의 핵심주체로 육성한다. 단순히 교수와 학생 지원에 초점을 맞춘 기존의 대학지원 사업과 달리, 지역발전전략과 결합구조를 형성하여 지역혁신에 필요한 창조적 기술 및 지식과 전문인력을 양성·공급함으로써 자립형 지방화의 지식·기술·인적 자원 기반을 조성하고자 한다.

신규 지방대학 지원 프로젝트는 지역이 선택한 중점 육성분야의 발전을 위해 인력양성·연구개발·산학협력 활동 등에 필요한 소요재원을 중앙정부에서 일괄 지원하는 방식이 될 것이며, 지역산업·문화 및 지역사회 차원의 발전계획과의 연계성 정도에 따라 심사·지원, 지역발전과 지방대학 육성효과를 동시에 달성하고, 지역혁신 시스템을 가동을 위한 대학간 역할 분담 등은 지역사회 합의에 의

하여 조정토록 할 것이다. 또한, 첨단 과학기술분야의 지원에 그치지 않고 관광, 역사, 인문사회 및 예술 등 지역실정에 맞는 다양한 분야의 사업이 가능하도록 지원할 것이다. 이 사업에 앞서 각 시·도별로 산·학·연·관이 참여하는 「지역혁신협의회」가 먼저 구성되어야 한다. 지역혁신협의회의 심사를 거치도록 하되, '나눠먹기식' 배분을 탈피하고 지역발전원리를 최대한 활용하여 경쟁에 입각하여 사업을 선정할 것이다. 또한 수시평가를 통해 부실사업단을 연차적으로 줄여나가는 대신, 우수사업단에 대한 지원을 확대함으로써 살아남은 사업단이 명실상부 국제 경쟁력을 갖춘 지역 거점대학으로 거듭나도록 할 것이다. 이 프로젝트는 사업의 추진 절차나 재정지원 방식 등에 있어 앞으로 각 부처가 추진하는 지방대학 지원사업의 선도적인 시범케이스가 될 전망이다.

2. 지방대학의 지속가능한 혁신기반 조성

「지방대학 혁신역량 강화 프로젝트」 추진과 동시에 지역혁신 창출 거점으로서 지방대학의 항구적 혁신기반을 조성하기 위하여는 '95. 5. 31 대학자율화 조치의 수정·보완 등 제도개선 과제들을 동시다발적으로 추진할 필요가 있다. 새로운 방식의 지방대학 지원사업은 지방대학의 구조조정 지원, 학사운영의 유연화 및 다양화, 우수인재 유치를 위한 각종 지원사업들이 유기적으로 연계·병행 추진되어야 사업의 시너지 효과를 발휘할 수 있기 때문이다.

우선, 특성화 분야를 중심으로 한 학과 통폐합, 정원감축, 경영합리화를 위한 대학내 자구노력을 유도함과 동시에, 대학간 제휴·연합을 촉진할 수 있는 법적·재정적 유인책을 강구하고자 한다. 일률적인 학과편제위주의 지방대학을 특성화하고 경쟁력을 제고하기 위해서는 일부 지방대학을 산학일체형 Polytechnic University로의 탈바꿈을 유인

할 필요도 있을 것이다.

공직뿐만 아니라, 공공기관 및 대기업이 지방대학 출신자의 인턴채용 및 고용계약 체결시 인센티브를 부여하는 등의 「적극적 차별시정조치」(Affirmative Action) 도입을 추진하고, 지방대학 학사운영의 안정성을 저해하는 편입학제도 개선을 추진할 것이다.

또한, 우수 연구인력 및 교수의 지방대학 근무여건을 개선하기 위하여 교육 및 산학협력활동 등에 대한 평가비중을 확대하여 연구실적 위주의 교수업적평가제도를 개선하고, 연구전담교수, 연구계약교수 등 교원임용제도의 다양화를 통하여 대학의 연구역량 강화를 도모할 것이다. 지난 6.12 대구구상에서 정부가 발표한 대로, 국가 전체 R&D예산의 지방지원비율을 현재 20%에서 2007년까지 40%로 확대하면서 신규 R&D 투자를 지방대학에 우선적으로 배분하는 노력도 지속될 것이다.

아울러, 수도권소재 정부출연 연구기관의 지방대학 캠퍼스내 이전을 유도함으로써 『연구소+지방대학』의 지리적·유기적 연계를 통한 지역 산·학·연의 시너지효과를 제고할 뿐 아니라, 외국 유명대학 프로그램의 지방대학 유치를 현실화함으로써 지방대학의 특성화를 활성화하는 한편, 수도권 학생은 물론 급증하는 유학수요까지 지방으로 흡인하는 효과를 올리고자 한다.

그러나, 무엇보다도 우수인력의 지방정착을 유도하기 위하여는 자녀들이 수도권 못지않은 양질의 초·중등교육을 받을 수 있는 교육환경 조성이 급선무이다. 수도권소재 공공기관의 지방이전도 자칫 자녀와 엄마를 서울에 남겨둔 속칭 ‘기러기 아빠’만 양산할지도 모른다. 지역사회가 신뢰하는 신일류 유치원·초·중·고등학교들이 지역의 곳곳에 자리잡도록 하여 지방 학부모들이 안심할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 ‘좋은 학교 만들기 운동’이 요원의 불길처럼 퍼져나가야 할 것이다.

이처럼 다각적이고 종합적인 정부정책들이 지속적으로 추진될 수 있는 기반을 마련하기 위해서는 「산업교육진흥및산학협력에관한법률」 개정에 이은 후속 입법조치들이 중단됨이 없어야 할 것이다.

V. 맺는 말

이제 지방대학을 육성해야 한다는 사회적 공감대는 형성되었다. 이러한 사회적 합의를 바탕으로 대학이 실질적으로 지역발전에 기여할 수 있는 효과적인 정책개발과 재정투자가 이루어져야 한다. 그러나, 정부의 지속적이고 일관된 지원과 함께 대학의 변화노력도 뒤따라야 함은 물론이다. 더 이상 균등배분 방식의 지원은 없을 것이다. 대학들은 시대의 변화를 수용하는 개혁적 자세, 내부 시스템의 유연화, 학교 밖과의 적극적인 연계 협력을 통한 상호발전 등을 부단히 추구해야 할 것이다.

지역인적자원 개발 전초기지로서의 지방대학을 키우기 위해서는 기존 대학들의 양적 위주 성장 지양, 현실에 안주하려는 보수성 극복, 다른 대학과 차별화할 수 있는 사업영역 선정 등의 자기반성이 우선되어야 한다(충청일보, 2003. 6.13). 새 정부의 국정과제인 국가균형발전을 위해 지방대학이 새로운 사명과 비전을 담은 혁신주체로 거듭날 때, 지방대학의 위기는 오히려 발전의 단초가 될 것임에 틀림없다.

성경률

서울대학교 사회복지학과를 졸업하고, 동 대학교 행정대학원에서 석사 학위를, 미국 스탠포드대학교 대학원에서 박사 학위를 취득하였다. 한국교육개발원 연구원, 대통령자문 정책기획위원회 위원, 16대 대통령직 인수위원회 위원 등을 역임하였다. 현재 한림대학교 사회학과 교수로 재직 중이며, 국가균형발전위원회 위원장으로 활동 중이다. 주요 저서로는 『지방분권형 국가만들기』, 『복지국가론』, 『지역발전과 국가개혁』, 『정부혁신의 비전과 전략』 외 다수가 있다.