

이슈페이퍼

지역인재투자협약 제도 추진을 위한 현황 진단 및 정책방안 연구

주희정·양정승

지역인재투자협약 제도 추진을 위한 현황 진단 및 정책방안 연구

주희정 · 양정승

〈목 차〉

I. 서론	1
II. 이론적 배경	6
III. 지역인재 미스매치 현황 진단을 위한 사례분석	15
IV. 지역인재투자협약 제도 도입을 위한 정책요구분석	24
V. 정책방안	31
참고문헌	39
[첨부]	43

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

지방의 청년층 인구를 흡수한 수도권은 비대해지고, 반대로 지방은 소멸 위기다. 20년 전부터 20대는 지속적으로 지방에서 수도권으로 30대는 2008년 순유출에서 순유입으로 전환(통계청, 2020: 1)한 결과, 2020년 수도권 인구는 2천 596만 명으로

비수도권 인구인 2천 582만 명을 추월하였다(통계청, 2020: 14), 역대 정부는 국가균형 발전 정책을 시행하며 수도권 집중화에 대응하였으나 오늘날 지방의 현실을 살펴볼 때 이러한 정책은 대부분 실패한 것이나 다름없어 보인다. 2022년 새 정부도 이 같은 지역 불균형 문제에 대응하여 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 국정목표로 설정하고, 교육 부문에서는 ‘이제는 지방대학 시대’를 국정과제로 제시하였다(국무조정실, 2022). 구체적인 국정과제의 내용으로 지역인재의 양성, 취·창업, 정주의 선순환 생태계를 구축하기 위하여 기존에 시행해오던 「지자체 대학 협력 기반 지역혁신 사업」(이하, 지역혁신플랫폼 사업)을 비수도권 전역으로 확산하며 종합적인 지역인재양성 체계를 마련하기 위하여 「지역인재투자협약」 제도를 새롭게 도입, 시범추진 계획을 발표하였다(교육부, 2022).

이삼십 대 청년들이 지역을 떠나 수도권에 집중되는 현상에는 2개의 순차적 경로가 있다. 그 첫 번째가 대학 진학이고 다음이 취업이다. 수도권 순이동(2009-2019년) 사유의 1순위는 직업, 2순위는 교육으로(통계청, 2020: 2), 고교-대학 그리고 대학-일자리 간의 느슨한 연결고리가 지역인재 유출의 주요한 원인이다. 그런데 지금까지의 지역인재 유출 방지 정책을 답습하는 것은 그다지 효과가 없을 듯하다. 오늘날 청년층은 타 세대와는 구별되는 이질적 집단이며, 집단 내에서도 상당히 분화된 특징이 있기 때문이다(정세정 외, 2020: 256). 그러므로 기성세대에 적용됐던 정책으로는 복잡다단한 지역 청년층의 요구를 따라잡기 어려울뿐더러 정책효과도 기대하기 어렵다. 이제는 청년 삶의 기반에 영향을 미치는 다양한 요소를 고려한 토털 솔루션이 필요하다.

그렇다면, 누가 이러한 복합적인 문제를 해결하는 데 가장 능력을 잘 발휘할 수 있을 것인가? 아마도 지역의 사정을 가장 잘 알고 있는 지방자치단체(이하 지자체)일 것이다. 행정자치와 교육자치가 시작된 지 30년이 지났지만, 고등교육만큼은 지방 분권화 논의에서 비껴나 있어, 대학과 지자체가 협력할 필요성은 크게 부각되지 못했다. 마침내 2014년 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」이 제정되어 지자체와 지방대학 육성의 책무를 분담하기 시작하였다. 동 법에 근거하여 지역콘소시엄, 지역협업위원회 구축 등을 제안하고 지역내 협력적 거버넌스 구축을 촉진해왔다. 이로써 수도권 쏠림과 지역소멸 문제에 대응하여 중앙정부와 지방정부가 협력하여 대학이 ‘인재 댐’의 역할을 할 수 있도록 공동으로 지원할 것임을 법적, 제도적으로 명확히 하였다.

새로 도입될 지역인재투자협약 제도는 한발 더 나아가 중앙-지방정부 간 대등한 관계를 전제로 고등교육의 공간적 정의(spatial justice)를 실현시킬 것이라는 기대감을 불어 넣어준다. 지방자치의 근간이자 지역 단위에서 경쟁력 있는 제도를 창출하는 보충성의 원칙(subsidiarity principle)에 기반하여 지자체가 가장 필요한 분야에 알맞은 인재를 양성할 수 있는 여지가 높아질 것이다. 그러나 하향식 인재양성 사업을 주로 수행해 온 지자체는 주도적으로 사업을 설계하는 상향식 의사결정 기회가 거의 없었다. 또, 투자협약은 중앙과 지역의 협력적 의사결정 방식을 필요로 하기 때문에 중앙정부와 지자체 모두 새로운 도전이 될 것이다.

이에 본 연구에서는 지자체가 지역인재투자 분야를 선정 시에 참고할 수 있도록 분석방법을 개발, 적용하여 A 시도의 결과를 제시하였다. 분석방법은 지역혁신 플랫폼 사업이나 여타 신산업 분야와의 중복성을 피하고, 현재 지자체의 문제에 집중하여 지역산업과 지역대학 간의 수요와 공급 미스매치를 분석하는 데 초점을 두었다. 공개데이터를 수집, 활용할 수 밖에 없는 자료의 제약으로 연구결과를 지역 현장에 바로 적용할 수 없는 점은 연구의 한계일 것이다. 다만, 분석방법을 참조하여 지역별 기초자료 작성에 활용할 수 있을 것으로 기대하였다. 다음으로 중앙정부가 지역인재 투자협약 제도 추진의 동력을 마련하고 제도의 실패요인을 최소화하기 위해 필요한 사안들을 점검하고자 이해관계자 및 전문가를 대상으로 정책 요구조사를 실시하였다. 조사 결과를 분석하여 우선순위를 도출하고, 전문가 협의회를 실시하여 종합적으로 지역인재투자협약 제도의 안정적 도입과 확산에 필요한 방안을 논의하였다.

2. 연구의 내용, 방법, 절차

본 연구의 내용 절차는 다음과 같은 5단계로 구성하였다.

첫째, I장 1절에서는 연구의 배경과 목적을 연구진 및 심의의견 등을 반영하여 서술하고 2절에서는 연구의 내용, 방법 및 절차를 도식화하여 제시하였다.

둘째, II장 이론적 배경에서는 투자협약의 개념 및 의의 그리고 기 시행된 국내외 투자협약의 사례를 문헌자료 및 선행연구를 분석하여 요약, 정리하였다. 국내 사례로는 2000년대 중반 기 실시되었던 2개 사례와 최근 문재인 정부에서 실시되었던 2개 사례를 제도 도입 측면에서 상호 비교하여 분석하였다. 그리고 해외사례로 일본과

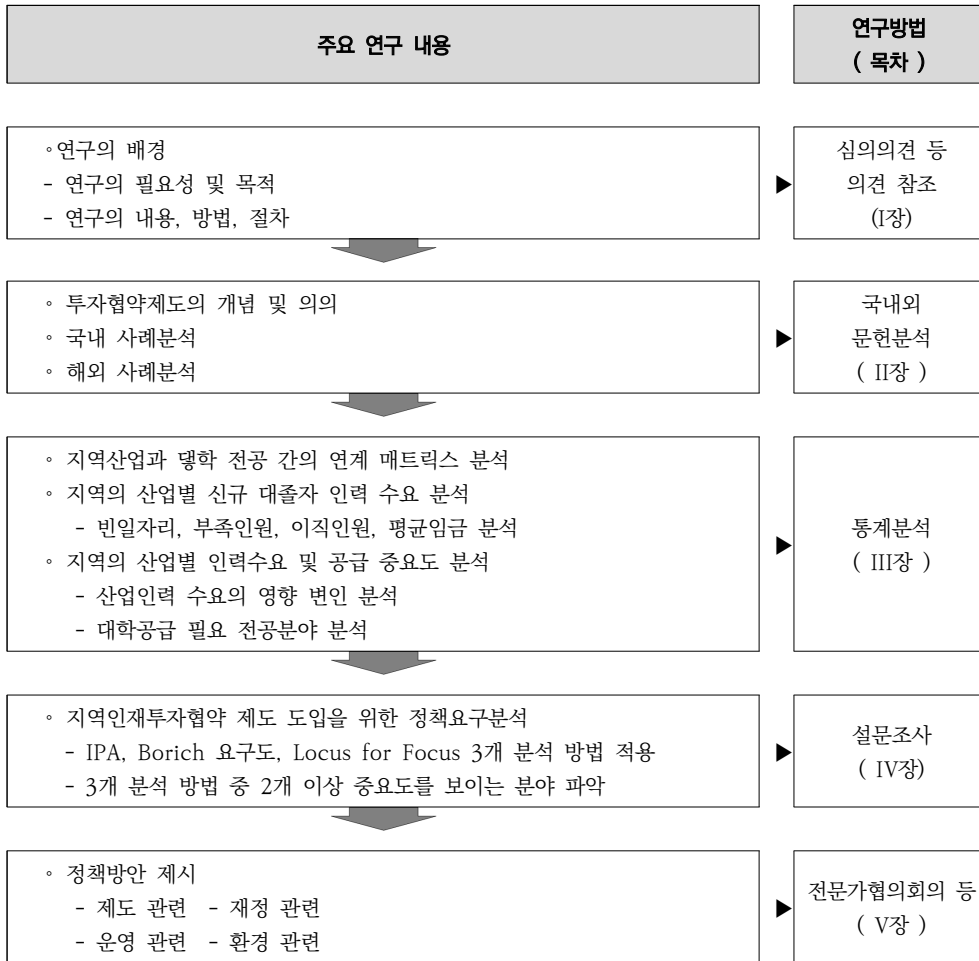
프랑스 2개 국가를 선정하였다. 일본은 올해 3월부터 지역플랫폼과 연계하여 새로운 재정지원사업을 시작하였고, 우리나라의 지역혁신플랫폼 사업을 수행하나 다소 차이점을 갖고 있어 이를 소개하였다. 프랑스의 계획계약은 국내투자협약제도의 모티브가 된 바 있으며 2021년 제 7차 계획계약에 돌입함에 따라 최근 동향을 분석하여 제시하였다.

셋째, III장 지역인재 미스매치 현황 진단을 위한 사례분석을 실시하였다. 분석 대상으로 2022년 현재 지역혁신플랫폼 사업 미참여 3개 지자체 중 A지자체를 분석사례로 선정하여 향후 인재양성 정책방향을 수립하는 데 기초자료를 제공하고자 하였다. 분석절차는 먼저 인재양성의 공급과 수요 측면으로 나누어 분석하고 이를 최종적으로 종합분석하는 방식으로 진행하였다. 먼저 공급 측면에서 지역산업분석은 지역의 빈일자리, 부족인원, 이직인원 그리고 평균임금을 분석하였다. 수요 측면에서는 대학 전공별 고용현황을 분석하였다. 이러한 분석결과를 종합하여 인재 수요의 시급성이 있는 분야를 파악하고, 공급 확대의 필요성이 있는 전공 분야를 도출하였다.

넷째, IV장 지역인재투자협약의 정책요구 조사에서는 현재의 정책상황(As-Is)과 미래방향(To-Be) 간의 간극을 분석하였다. 조사결과를 IPA(Importance Performance Analysis)와 Borich 요구도, Locus for Focus 3개 방법을 적용하여 분석하였다. 그리고 분석결과를 상호비교하여, 종합적인 정책의 우선순위를 도출하였다.

다섯째, 앞서 분석한 연구내용을 바탕으로 전문가협의회의를 실시하고 지역인재투자협약 제도의 도입과 향후 정책집행을 위해 고려해야 할 정책방안 등을 논의하였다.

연구의 내용, 방법 및 절차를 도식화하여 나타내면 다음과 같다.



[그림 I-1] 연구의 내용 및 절차

II. 이론적 배경

1. 투자협약제도의 개념 및 의의

가. 투자협약의 개념

협약이란 ‘협상에 의하여 조약을 맺음’을 뜻한다(국립국어원, 2022). 협약과 유사한 용어로 협정(協定), 계약(契約), 약정(約定)이 있으며 일반적으로 동일한 의미로 혼용하여 사용하기도 하나 체결의 주체나 조약의 내용에 따라 그 쓰임은 다소 차이가 있다. 협정은 ‘자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)’, ‘제네바협정’ 등과 같이 외국의 정부나 다국적 기구와의 조약을 맺을 때 주로 사용하고, 협약은 국가나, 공공단체, 사적 단체 등과 협력을 목적으로 업무협약을 맺는 경우에 사용하는데 노동조합과의 단체협약이 그 대표적인 예이다(국가법령정보센터, 2022).

협정과 협약에 ‘투자’를 더하여 ‘투자협정’, ‘투자협약’이라는 용어로 확장하여 사용하는데, 먼저 투자협정은 “투자의 보호와 촉진을 위한 양자간 국제규범을 통칭하여 사용하는 용어”로서 조약(treaty), 협정(agreement), 협약(convention) 등의 용어와 혼용하여 사용한다(법무부, 2018). 해외 투자에서 발생할 수 있는 비상업적 위험요소를 들면, 현지에서 발생하는 무력충돌, 현지 정부의 국유화 등 - 로 부터 법적 장치를 마련해 보호하는 데 목적이 있다(서은숙, 2008). 다음으로 투자협약은 국가나 공공단체, 사적 단체 등이 합의 내용을 수용하는 것을 전제로 투자의 목표나 내용을 구체화한 것인데, 상생형지역일자리의 선정 기준 및 절차 등에 관한 고시(<산업통상자원부 고시 제2020-44호> 제2조)에서 투자협약은 “특정 기관·법인·단체가 상생협약)의 합의내용 또는 이에 준하는 지역 노사민정협의회의 합의내용을 수용하는 것을 전제로 지방자치단체와 체결한 협약으로서 해당 지역 내 투자·고용의 목표 및 내용이 기술된 협약을 말한다.”로 정의하였다.

- 1) 상생형지역일자리의 선정 기준 및 절차 등에 관한 고시 [시행 2020. 4. 5.] [산업통상자원부 고시 제2020-44호, 2020. 4. 3., 제정] 제2조(정의) 이 고시에서 사용하는 용어와 뜻은 다음과 같다.
 1. "상생협약"이란 지역의 투자유치 및 일자리 창출을 공동의 목표로 하여 해당 지역의 지방자치단체, 기업, 근로자 및 주민 대표가 「노사관계 발전 지원에 관한 법률 시행령」 제2조제1항에 따라 설치된 지역 노사민정협의회의 합의 또는 의결을 기반으로 체결하는 협약으로서 참여자 별 역할이 구체적으로 기술된 협약을 말한다.

그러므로 ‘지역인재투자협약’은 투자협약의 목표와 대상을 ‘지역인재’로 구체화한 투자협약으로 간주할 수 있다. 지역인재란 법령에 따라 규정된 지역의 범위는 수도권이 아닌 지역이라는 점에서는 일치하나 인재의 학력수준에 따른 범위가 일부 상이하다. 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」(이하 지방대육성법) <제2조>에서는 ‘지역균형인재’를 “지방대학의 학생 또는 지방대학을 졸업한 사람”으로 협의적으로 정의하고 있다. 그러나 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」(이하 혁신도시법) <제29조의2>에서는 “지방대학 또는 고등학교를 졸업하였거나 졸업예정”인 사람까지도 포함하여 지역인재의 범위를 확장하였다.

이 같이 지역인재의 개념을 지역고교 졸업자로 확장한다면, 지역인재양성의 범위는 이 보다 더 넓은 범위에서 설정될 필요가 있다. 지역고교를 졸업하기 위해서는 초등 및 중학교 교육과정을 거쳐 고교에 진학하기 때문이다. 또, 학교교육을 통해 지역에 대한 애착심을 길러 지역정주 의도를 높여야 지역을 떠났더라도 회귀하거나 지역에서의 지속가능한 삶을 계획할 가능성이 높기 때문이다. 이러한 점에서 지자체와 지역교육청은 생애전반기 청(소)년 시기에 집중한 인재양성의 필요성이 높다. 그리하여 본 연구에서는 지역인재에 대한 투자의 대상을 ‘지역의 초·중등 학교와 대학 재학생’으로 지역인재의 범위를 조작적으로 정의하였다.

나. 투자협약 제도의 의의

현대사회가 고도화 세분화됨에 따라 중앙과 지방 간의 협력 체제는 이제 불가피하다. 인재양성에 관련한 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할과 기능, 이익 등의 상호 구별은 무의미하고 누가 투자하느냐 보다 어떻게 투자의 효율성과 효과성을 높일 수 있는냐의 문제가 더 크다. 중앙과 지방이 협력 체제를 공공히 하는 방법으로써 지역인재투자협약의 제도적 의의는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째, 국가와 지방정부 간의 대등함을 전제로 협력체계를 구축할 수 있다. 지방자치단체가 중앙정부의 종속적인 행정 주체가 아니라 협력적 관계의 일방이 되는 것이다. 국가 인재양성의 관점에서 볼 때 지방자치단체는 국가행정을 수행하고 책임지는 파트너 지위를 갖는다. 관리와 규제를 통해 중앙정부가 고등교육 문제에 접근해 왔던 방식을 지방정부와 대등한 입장에서 상호 간의 역할을 모색하는 방식으로 전환하여 정책의 실효성과 효율성을 동시에 제고할 수 있다.

둘째, 협약은 행정적인 협력 체제 중 가장 강력한 형태로 안정적인 사업 수행을 가능케 한다. 중앙정부와 지방자치단체 간의 협약은 공법상의 계약으로 간주되고(최승원·조성규·전훈, 2006), 계약은 상호 합의를 바탕으로 하기에 사전적으로 이행 의지를 확인한 것과 다름없다. 따라서 중앙정부와 지방정부가 지역인재투자협약을 맺는다는 것은 사전적으로 인재양성에 대한 투자 의지와 계획을 상호 합의하여 성실한 계약 수행을 다짐하는 것이다. 다만, 계약은 강제적 구속력은 없어 일방 또는 쌍방이 불성실하게 이행함에 따라 당초 목표를 달성하지 못하는 염려도 있다. 그러기에 「지역발전투자협약 운영지침」에서는 협약의 변경 및 해약 시 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거치도록 하고 협약의 해약 시 법령에 위반하여 투입된 국비를 환수할 수 있도록 하는 규정을 두어 협약의 구속력을 보호하기 위한 장치를 마련하는 등, 제도적인 보완도 검토해 보아야 할 것이다.

셋째, 당사자 간의 협력을 강조하기 때문에 협약은 공익을 실현하기 위한 행정 체계를 확립하여 사무처리를 위한 유용한 수단이다. 사전적으로 갈등 요소를 협의 하여 문제를 미연에 방지하는 역할을 한다. 중앙정부와 지방자치단체 양자의 관계 변화 국면에서 협약은 상호 이해를 조율하는 수단으로써 의사 합치를 중요시하므로 중앙정부의 확립적 전달방식이 아닌 구체적인 권한, 비용분담 등 사무수행에 관한 일체의 내용에 대한 협의·조정을 거쳐 갈등을 최소화할 수 있다.

넷째, 지자체의 환경적 요인의 영향을 최소화하여 장기적 계획과 집행이 가능하다. 매년 단발성 계약방식으로 추진되고 있는 대학재정지원사업과 달리 중앙정부와 지방자치단체가 일정 기간의 협약을 맺음으로써 사업의 지속성과 재정안정성을 확보할 수 있다. 투자협약 기간 내 지자체장 선거나 대학평가에 따른 재정지원사업의 불안정성을 해소하여 지자체가 이러한 협약에 기반하여 일관성 있게 사업을 추진할 수 있다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 지역인재투자협약이 국가와 지방자치단체 간 협력 체제를 공고히 하고, 전통적인 중앙집권 방식을 탈피하여 지방자치 및 지방분권을 실현할 수단으로써의 순기능을 갖는다 하더라도, 현재의 교육부 중심의 고등교육 체제 하에서 국가의 책무를 지방에 떠넘기는 식의 법치행정의 역기능에 대한 우려도 간과할 수 없다. 따라서 제도를 도입하기 위해서는 중앙정부와 지자체 간의 긴밀한 논의와 협의를 선행되어야 할 것이다.

2. 국내 사례

국내에서 현재 시행되고 있는 투자협약 제도로 지역인재 양성과 연관성이 가장 높은 사례는 「지역투자협약」 제도가 있다. 지역투자협약은 프랑스의 계획계약 제도를 차용한 것으로 일명 한국명 계획계약이라고도 불린다(김찬준 외, 2019). 지역발전투자협약은 지역이 주도하여 국가균형발전 정책을 추진할 수 있도록 지역 맞춤형 사업을 수행하되, 포괄보조, 다년도, 다부처 묶음 지원으로 중앙과 지방이 서로 협력하여 성과를 높이도록 기존의 국가균형발전특별회계법(이하 균특회계) 방식을 보완하였다(김진범 외, 2020:10). 정부 부처별로 시행되어 오던 사업을 지역 단위에서 중앙과 지방이 상호 필요한 사업을 협의하고 계획하여 시너지 효과를 창출하는 것으로 관련 부처 간 그리고 중앙부처와 지자체 간 다자합의를 필요로 한다.

「지역발전투자협약 운영지침」에 나타난 지역발전투자협약은 3대 전략, 9대 핵심과제로 구성되어 있고 이 중, 첫 번째 전략 ‘(사람) 안정되고 품격있는 삶-①지역인재-일자리 선순환 교육체계’(「제2장제1절」)은 지역인재양성과 관련성이 높다. 2019년에 시행된 시범사업에서 사회적 농업전문 인력을 양성하는 ‘홍성형 프로젝트’나 초등돌봄 사업이 수행되었지만 전체 협약 내용 중 인재양성 부문이 차지하는 비중은 낮았다.

지역발전투자협약 외에 협약 제도를 실시한 예로 ‘농어촌정비협약’(이하 농촌협약)이 있다. 농어촌정비법 제125조에서는 국가 및 지방자치단체는 ‘농어촌지역에서의 교육·의료·교통·문화 및 환경 등 개발업무와 연계하여 추진될 수 있도록 농어촌 정비에 관한 협약’을 체결하고 예산 지원 노력을 기울여야 함을 명시하고 있다. 농촌협약은 중앙정부와 지방정부가 상충되는 정책의 비효율성을 개선하고, 상호 협력 체계를 마련하여 공동의 정책목표에 집중투자하여 지역의 중장기적인 발전 기반을 마련하는 데 의의가 있으며, 중앙과 지방이 재원을 공동 부담함과 동시에 공공기관 또는 민간의 투자 유치도 포함하는 특징이 있다.

과거 정부에서도 중앙정부와 지자체 간의 투자협약이 시행된 바 있다. 지역산업진흥사업- 예를들면, 지역특화사업, 지역전략산업기획단 운영사업 등-을 효율적으로 추진하기 위하여 산업부장관과 지방자치단체장 그리고 주관기관의 장은 매년 사업협약을 체결하는 사례가 있었다(지역산업진흥사업 운영요령, 제6장제18조 참고).

지자체는 지역특화사업의 협약 체결 시에 지방비·민자를 확보해야하고, 확보하지 못하는 경우 산업자원부 장관은 차년도에 예산을 감액한다(지역산업진흥사업 운영요령 제3장8조 참고). 또, 노무현 정부에서는 소도움을 경제·사회·문화의 거점 기능을 담당하고 자족적 생산능력을 갖춘 소도움을 육성하기 위하여 행안부 장관과 광역지자체, 기초지자체와 협약 체결 하에 ‘소도움육성사업’을 시행하기도 하였다.

〈표 II-1〉 투자협약의 국내 사례

	지역발전투자협약 ¹	농어촌정비협약 ²	지역산업진흥사업협약 ³	소도움육성사업 ⁴
근거	「국가균형발전 특별법」 제20조 제3항 및 같은 법 시행령 제19조 제9항	「농어촌정비법」 (제125조)	「지역산업진흥사업 운영요령」(시행 2003. 5. 12.)	「지방소도움 육성 지원법」과 관련 있으나 법령에 협약 사항이 명기되어있지 않음
목적	국가균형발전 관련 계획 또는 국정과제 등에 부합하는 사업으로 지역주도·다부처·다년도(3년이상) 패키지사업	농촌공간에 대한 통합적 계획 하에 정주여건, 경제, 공동체 활성화	지역산업을 진흥하고 지역특화사업 추진	경제사회문화의 거점 기능과 자족적 생산능력을 갖춘 소도움을 육성
협약주체	국토부장관 지방자치단체장	농림축산식품장관, 해양수산부장관, 관계 중앙기관의 장, 지방자치단체의 장	산업자원부장관 지방자치단체장 및 주관기관의 장	행안부장관 시·도지사, 시장·군수·구청장
협약기간	3년~5년	5년('21-'25) '20년 시범사업	매년 사업별로 협약체결	4년 (2003년~2006년)
투자분담	각 광역지자체의 총 사업비의 50~70% 국비지원, 나머지지 30~50%는 지자체의 매칭펀드로 분담	최대 300억/개소 + α(인센티브)/중앙과 지방에서 재원을 공동 부담, 필요시 공공기관 민간 등의 투자 유치	국가와 지방자치단체 민간에서 공동으로 부담	1개읍당 4년간 국비 50억원, 교부세 50억원

자료 1. 국가균형발전위원회(2018). 2019년 지역발전투자협약 시범사업 가이드라인 및 김진범 외(2020)의 자료를 참고하여 작성
 2. 농림축산식품부(2019). 2020~2021 농촌협약 추진계획과 농어촌정비법을 참고하여 작성
 3. 지역산업진흥사업 운영요령 [시행 2003. 5. 12.] [산업자원부고시 제2003-41호, 2003. 5. 12., 제정] 참고하여 작성
 4. 행정자치부(2007). 지방소도움육성사업 성과평가결과 종합보고서를 참고하여 작성

3. 해외 사례

가. 일본

일본 정부는 18세 학령인구 감소로 지방대학 미충원이 현실로 나타나고, 대학의 쇠퇴가 곧 지역활력 저하로 이어질 것이라는 우려에 대응하여 지방창생에 기여할 수 있는 ‘매력있는 지방대학’을 진흥시키고자 노력을 기울이고 있다. 일본 중앙교육심의회 대학분과회는 ‘앞으로의 지역대학의 존재 방식에 관하여-지방의 활성화와 지역의 중핵이 되는 대학의 실현 (「これからの時代の地域における大学の在り方について-地方の活性化と地域の中核となる大学の実現-」)’을 발표하며 지방창생에 기여할 지방대학의 필요성에 대해 강조하였다(文部科学省, 2021). 중앙교육심의회 발표에 부응하여 문부과학성은 2022년 3월 지방대학을 진흥하기 위한 ‘지역활성화인재양성사업’(「地域活性化人材育成事業`SPARC`」, 이하 SPARC)을 발표하였다(文部科学省, 2022).

SPARC(Supereminent Program for Activating Regional Collaboration) 사업은 대학에서 제시하고 있는 인재상이 불명확하고, 과학기술분야에서의 인재의 필요성에도 불구하고 전공학생이 전체 30% 수준에 불과한 문제 등에 대응하기 위해 ‘지(知의) 거점대학에 의한 지방창생추진사업’(COC+ 사업)과 ‘지방창생인재육성교육프로그램 사업’(COC +R) 사업의 후속으로 대학이 지역산업과 연계하여 지역문제를 해결하는 후속 사업이다(文部科学省, 2022: 1). SPARC 사업은 기존 교육프로그램을 재구성하여 지역이 요구하는 인재를 육성하는 대학 모델을 수립하는 것이 기본 목표다. 그리고 학부재편형 5건, 고도의 지역연계형 4건을 선정하여 총 15억 엔의 재정보조금을 지원하고, 우수 모델을 전국에 확산시키고자 하였다(文部科学省, 2022: 5). 일본의 기존 재정지원사업과 달리 SPARC는 지역협업 플랫폼 구축의 고도화와 활용이 목적이며, 지방자치단체와 고용 창출, 청소년 정착 등에 관한 협정을 체결하고 총무성의 요강에 합치하는 경우, 협력 파트너로서 지방 공공 단체의 산업 진흥과 취업, 입학 대책에 대한 특별교부세 조치 혜택도 있다.

SPARC 사업의 지역연계는 지방자치단체와 경제단체 그리고 금융기관이 반드시 포함되어야 하며 이는 현재 우리의 지역혁신플랫폼과의 차이점이기도 하다. 금융기관을 연계 기관으로 포함한 것은 지역산업의 현황과 미래비전을 현실적으로 분석하고 우수한 기업에 대한 실질적인 지원을 하기 위한 목적일 것이다. 그리고 주목해보아야

할 또 다른 사안으로 SPARC 사업에서 필수요건으로 두고 있는 대학연계 법인 설립이다. 국립 야마나시, 공립야마나시, 현립야마나시의 사단법인 대학얼라이언스(alliance) 야마나시가 최초 설립된 이후(一般社団法人大学アライアンスやまなし, 2022), 추가적으로 연계법인의 설립을 유도하여 4년제 학사과정 프로그램 운영의 안정성과 실질적 성과를 확보하려는 의도가 있는 것으로 추정된다. 이는 문부과학성 고등교육국 대학진흥과 대학개혁추진실 실장의 다음과 같은 인터뷰 내용에서도 확인할 수 있다.

“대학교와 지역과의 연계는 아직도 표면적인 곳에서 멈추고 있는 경우도 많다고 생각된다. 지역과 대학의 본질적인 연계를 진행하기 위해 SPARC가 노리는 것은 학위 프로그램까지의 반영이다. 「지금까지의 연계조직 속에서 할 수 있는 범위에서 해 갑시다」, 라고 하는 이야기가 아닙니다. 「대학교를 지역의 기폭체로서 활용한다」 「사회 전체를 대학의 필드로 한다」 라고 하는 연계 본연의 자세로 진행해 갈 필요가 있다”.

(文部科学省 高等教育局 大学振興課 大学改革推進室, 西 明夫 室長.)

출처: リクルート進学総研(2022). 地域連携で 発展する. リクルート カレッジマネジメント, 232. p.77 에서 발췌, 번역함.

나. 프랑스

프랑스는 행정의 분산과 분권화가 발달한 국가로 지방 분권화를 추진하는 과정에서 법률을 제정하여 중앙과 지역(région)이 협의 하에 재정지원을 시행하는 계획계약이라는 독특한 제도 설치, 운영하고 있다. 계획계약은 국가발전과 지역발전을 위해 필요한 사업에 대해 우선순위를 정하여 사업계획을 수립하고 재정투자를 분담하는 계획서를 작성하여 협약을 맺는 것이다. 한승준(2011)은 프랑스의 계획계약은 의향서 수준에 그치는 것이 아니라 사업목표와 재정투자에 대한 세부적인 계획에 합의하는 것으로 모든 국가사업 분야에 전부 투자하는 것이 아닌 우선협력이 필요한 분야에 대해 우선투자하는 특징이 있다고 강조했다. 각 지역별 계획계약서를 보더라도 100페이지가 넘는 분량에 투자자, 투자액 그리고 세부적인 사업내용이 상세히 적시

되어 있어 지금까지 우리가 흔히 행정 현장에서 보아오던 양해각서 수준이 아닌 실행 사업계획서에 가깝다는 점을 확인할 수 있다.

프랑스의 계획계약²⁾은 5~7년 단위로 계약하는데, 현재 제7차 계획계약에 이르기까지 국가와 지역이 합의한 분야에 대해서 지역별로 각기 다른 협약을 체결해 왔으며, 고등교육, 연구 및 혁신 분야는 최근 수차례에 걸친 계획계약에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 프랑스의 여러 지역 중 남부 지방인 프로방스-알프스-코트다쥐르(Provence-Alpes-Côte d'Azur, 이하 PACA)는 제6차 계획계획(2015-2020)에서 5가지 우선순위를 중심으로 재무 계획을 수립하였고, 이 중 고등교육, 연구 및 혁신 분야는 '지식경제발전과 전략' 부문에 포함하고 있다(Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2017). 고등교육 연구 및 혁신 분야는 고등교육과 연구 및 혁신 부문으로 세분하여 구성하였고, 대학시설, 문화 시설에 대한 투자와 연구, 연구조직, 그리고 혁신에 대한 투자로 구분하였다. R&D 투자비를 포함하고 있어 우리나라와 직접적인 비교를 하기 어렵지만, 국가와 지역 간 투자분담 비율은 각 지역의 계획계약 별로 상이한데, 대략 5:5로 분담하여 투자하고 있다. 다른 지역 사례로 일드프랑스 지역은 제7차 계획계약을 추진하며 6개 우선순위를 설정하였는데, 이 중 고등교육, 연구 및 혁신 분야에 가장 많은 투자를 계획하였다. 2021~2027년 고등교육, 연구 및 혁신에 대한 투자는 10억 5천 1백만 유로(약 1조 4,563억 원)로 책정하였다(Région Île-de-France, 2021).

〈표 II-2〉 PACA지역의 제6차 계획계약 재무투자계획(2015-2020)

(단위: 백만유로)

	국가	지역
고용과 청년, 지역영토에 대한 교차 우선 순위	17	17
지식경제발전과 전략	139.91	141.95
다중모드 접근성 향상	372.3	403.29
생태 및 에너지 전환	141.45	133.83
영토의 연대 발전	155.46	148.56
계	826.12	844.63

출처: Région Provence-Alpes-Côte d'Azur(2017) Contrat de Plan État-Région 2015 - 2020 Provence-Alpes-Côte p.8.

2) 프랑스 계획계약에 관한 그간의 진행 사항은 김대인(2021)의 연구논문을 참조할 것.

〈표 II-3〉 PACA 지역의 제6차 계획계약의 고등교육, 연구 및 혁신 부문 재무투자계획

(단위: 백만유로)

구분		국가	지역	총계	
고등교육, 연구 및 혁신	고등교육	대학시설	56,88	54,2	111,08
		문화시설	29,9	9,65	39,55
	연구및혁신	연구 연구조직 혁신	7,21	36,85	74,76
			30,7		
		1,86	11,95	13,81	
계		126,55	112,65	239,20	

출처: Région Provence-Alpes-Côte d'Azur(2017) Contrat de Plan État-Région 2015 - 2020 Provence-Alpes-Côte 도표 일부 발췌. p.21.

〈표II-4〉 일드프랑스 지역의 제7차 계획계약 재무투자계획(2021-2027)

(단위: 백만유로)

부문	국가	레지옹	계(백만유로)
고등교육, 연구, 혁신	525,98	525,98	1051,96
바이오, 공기의질, 순환경제	283,13	289	572,13
국토 통합개발	374,59	374,59	749,18
경제, 고용 및 직업교육	176,07	207,22	383,29
문화	126,97	127	253,97
남녀평등	15	15	30
계	1501,74	1538,79	3040,53

출처: Région Île-de-France(2021). Contrat de plan État-Région 2021-2027, p. 6

프랑스는 행정분권화에 따라 교육투자는 교육부 소관이 아닌 내무부 소관으로 이관된 상태이고(외교부, 2018), 고등교육에 대한 투자사업은 국가, 지역, 기관의 3개 수준에서 전략적으로 통합, 활용하여 수행하고 있다. 올랑드 정부(2012-2017)는 ‘대학의 통합 및 연합실험’ 정책을 추진하였고, 현재 마크롱 정부도 이를 계승하여 발전시키고 있는데, 대학 간 통합을 지원하는 대표적인 정책이 미래투자프로그램(Programme d’investissements d’avenir, 이하 PIA)이다(대학지성 In & Out, 2021. 8. 30.). 예를 들면, 낭트는 낭트메트로폴리스 전략을 수립하고 페이드 루아르 지역의 계획계약, PIA, 그리고 지역대학과 협회, 재단 등과 협력한 Campus Nates 등의 프로그램을 전략적으로 활용하여 낭트지역의 대학시설 및 교육·연구의 질적 수준을 높이고, 고유 대학 모델을 창출하며, 지역 전략 분야인 해양과학과 바이오헬스 분야의 연구 혁신에 기여하고 있다(Nantes Metropole, 2021).

Ⅲ. 지역인재 미스매치 현황 진단을 위한 사례분석

1. 분석 개요

본 연구의 사례분석은 특정 지역의 인재양성 분야 선정률 선정하기 위해 산업 인력 수요와 공급 간의 미스매치를 분석하는 데 연구의 목적을 둔다. 이러한 미스매치 진단 방법은 각 시도의 여건에 따라 다양하게 수행할 수 있겠지만 본 연구에서는 지역산업 수요와 인력공급간의 미스매치를 줄이는 데 필요한 학과를 식별하는 프레임워크를 4단계 과정을 구안하여 분석을 실시하였다. 본 장에서는 지역인재양성 분야를 선정할 시에 참조할 수 있는 접근방법을 예시적으로 보여주는 데 의의를 두고 있으며, 제시된 분석 결과는 향후 지역인재투자협약 분야를 선정할 시에 참조할 수 있을 것이다.

연구진이 실시한 4단계 분석절차는 다음과 같다.

첫단계는 대학 졸업자들을 대상으로 전공별 취업의 산업분포를 고려할 필요가 있다. 이 단계에서는 대학 전공-산업 이행 행렬의 작성이 필요하다. 본 연구는 예시적으로 프레임워크를 제시하는 것이므로 고용정보원이 실시하는 설문조사인 「대졸자 직업이동 경로조사(GOMS)」(이하 GOMS) 자료를 사용하였지만, 지역에서 실제 분석 시에는 대학 졸업자 전체를 대상으로 전수조사 한 행정데이터 자료를 확보하여 작성하는 것이 필요하다.

두 번째 단계는 산업수요를 추정하는 것으로 이를 위해 지역의 산업별 빈일자리, 이직인원, 부족인원을 산출하였다. 이 과정에서 다수의 산업이 서로 연결되지 않고 결측치가 발생하는 문제점이 발생하였다. 통계청의 공개데이터를 사용한 본 연구의 한계로 볼 수 있고 통계청 및 관련기 관과 협조하여 전체 산업을 대상으로 한 일관된 데이터를 확보하는 것이 향후 중요할 것이다.

세 번째 단계는 두 번째 단계에서 추정한 산업수요가 지역의 GRDP에 어떠한 기여를 하고 있는지를 분석하여 산업수요 각 항목의 기여도를 추정하고 이에 근거하여 지역의 산업별 중요도를 계산하는 작업이다. 이 단계에서도 원하는 수준에서 데이터 간의 결합을 위해서는 관련 기관의 협조를 얻어 일관된 결합가능한 데이터를 확보하는 것이 중요하다.

마지막 단계는 지역별로 추정된 산업수요의 중요도와 첫 번째 단계에서 추정한 전공별 산업고용분포를 종합적으로 고려하여 지원학과를 식별하는 것이다. 이 단계에서는 일관성 있는 충분한 데이터를 확보하여 분석하였다고 가정하여 분석결과에 의존하여 지원학과를 기계적으로 식별하였다.

따라서 마지막 단계 분석결과에 대한 질은 분석에 사용한 데이터의 가용성과 일관성에 달려있다고 할 수 있다. 분석결과에 사용한 데이터의 가용성이 제한적이고 일관성에 문제가 있었다면, 분석결과는 단지 참고용으로 사용하고 별도의 전문가 집담회를 통하여 지원 학과를 식별하는 별도의 작업이 필요함에 유의해야 한다.

본 연구에서 분석대상 지역(권역)은 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주로 구분하였다. 분석은 모든 지역을 대상으로 하였으나 분석결과에 제시되는 가독성과 지면의 제약에 고려하여 A지역사례만을 제시하였다. 산업은 2017년에 고시된 한국표준산업분류(KSIC) 10차 개정자료를 사용하였으며, 해당 분류의 중분류를 분석의 기본단위로 설정하되 중분류 접근이 불가능한 경우 대분류 수준에서 작업하였다.

2. 지역의 산업별·대학 전공별 고용현황

지역산업의 인력수요와 인력공급의 미스매치 분석을 위하여 먼저 지역의 산업별·대학 전공별 고용현황을 살펴보았다. 분석을 위해 사용한 데이터는 한국고용정보원이 제공하는 GOMS 2017년 졸업자와 2018년 졸업자 자료이다. GOMS조사는 졸업이후 1년 6개월 혹은 2년 시점에서 조사를 시행하는데, 본 연구의 분석대상은 2018년과 2019년 시점으로 해당 시점에 조사한 GOMS 데이터는 2017년 졸업자와 2018년 졸업자가 해당한다. 대학전공은 대학별로 개설된 학과가 차이가 있고 본 분석에서 이용하는 데이터가 표본조사로 학과별 졸업자 수가 제한적이어서 학과 중분류 수준에서 분석하였다. 대학졸업자에 대한 전체 조사자료를 사용한다면 인력미스매치 분석의 정확성을 높이기 위해 학과소분류 수준에서의 분석이 보다 바람직할 것이다. 졸업자 수가 상대적으로 적은 전문대 졸업자들의 경우 학과-산업 노동시장 취업 분포가 4년제 대학 졸업자와 다를 가능성이 있어 분석에서 제외하고 4년제 대학졸업자들만을 대상으로 하였다.

<표 III-1>은 A지역의 학과 중분류별로 가장 고용비율이 높은 산업과 해당 산업에 대한 졸업자 비중을 정리하였고, <표 III-2>은 A지역의 산업중분류별로 취업자 비중이 가장 높은 학과를 나타낸다.

〈표 III-1〉 A지역 학과별 주요 취업 산업 분포

학과중분류	산업중분류	해당산업 취업자 분포
간호	보건업	97.2%
의료	보건업	95.4%
약학	소매업; 자동차 제외	72.5%
음악	교육 서비스업	64.3%
중등교육	교육 서비스업	63.8%
특수교육	보건업	60.1%
치료·보건	보건업	59.5%
교육일반	교육 서비스업	50.4%
유아교육	사회복지 서비스업	45.6%
농림·수산	공공 행정, 국방 및 사회보장 행정	41.6%

주: 취업자 분포 상위 10개 제시함.

〈표 III-2〉 A지역 산업중분류 주요 취업 학과 분포

산업중분류	학과중분류	해당학과 취업자 분포
목재 및 나무제품 제조업; 가구 제외	치료·보건	100%
산업용 기계 및 장비 수리업	전기·전자	100%
자동차 및 부품 판매업	경영·경제	77.3%
금융 및 보험관련 서비스업	경영·경제	76.2%
음료 제조업	디자인	73.5%
기타 전문, 과학 및 기술 서비스업	디자인	65%
폐기물 수집, 운반, 처리 및 원료 재생업	화공	64.7%
기타 제품 제조업	디자인	61.2%
하수, 폐수 및 분뇨 처리업	정밀·에너지	58.3%
금융업	경영·경제	55.6%

주: 취업자 분포 상위 10개 제시함.

단순히 학과별 산업분포나 산업별 학과분포를 사용하는 것은 인력미스매치 정도를 분석하는 데 중요한 제약이 존재한다. 가령 특정산업에 특정학과가 많을 때 그 이유가 해당학과와 해당 산업 간의 연계성이 강하기 때문이기도 하지만 단지 해당 학과의 규모가 크기 때문일 수도 있다. 반대로 특정학과에서 특정산업에 대한 취업비중이

높다하더라도 졸업자 규모가 크지 않다면 해당학과의 산업인력미스매치 해소 기여도는 높지 않다고 평가해야 할 것이다. 이러한 문제를 보정하기 위해서 본 연구에서는 각 학과별 산업분포를 구한 후 해당학과의 미취업자 규모로 보정하였다. 구체적으로는 학과별 산업별 취업인원을 해당 학과의 미취업자 규모로 나누어 미취업자 대비 해당 학과의 산업별 취업자 비율을 계산하였다. 이러한 경우 단지 학과의 졸업자 규모가 많아서 산업에서 차지하는 학과 비중이 높아지는 문제를 보정할 수 있다. 또한 학과의 정원은 노동시장에서의 학과 인기를 일정정도 반영하는 장기적 균형과정 상에 있을 것이므로 단지 특정산업에 대한 취업률이 높다고 해서 해당학과의 중요도가 높게 측정되는 문제도 보정할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 이후 분석에서는 지역별·학과별·산업별로 이와 같이 조정된 분포를 사용하였다.

3. 지역의 산업별 신규대졸자 인력수요 분석

가. 지역별·산업별 빈일자리 분석

지역의 신규대졸자 인력수요를 분석하기 위해 먼저 지역별·산업별 빈일자리 수를 확인하였다. 빈일자리 수가 많다는 것은 해당 산업의 지속적인 성장으로 산업규모가 커지면서 신규인력에 대한 수요가 증가하고 있음을 반영하고 있기 때문이다. 즉 산출 증대의 규모효과(scale effect)를 반영한다.

본 연구에서는 빈일자리 수를 계산하기 위하여 통계청의 「사업체노동력조사」 자료를 활용하였으며, 자료 기준일은 2018년과 2019년으로 수치의 부정확성을 보정하기 위해 두 개년도 통계치를 각각 작성한 후 평균값을 사용하였다.

통계청의 마이크로 데이터 통합서비스(MicroData Integrated Service; MDIS)에서 제공하는 사업체노동력조사 자료는 지역별·산업별 분석을 할 경우 산업대분류수준에서만 분석이 가능하도록 제공되고 있다. 본 연구에서는 산업중분류를 분석단위로 하기 때문에 산업중분류수준까지 분기하기 위해 먼저 지역별·산업대분류별 빈일자리를 작성한 후 전국단위의 산업중분류별 빈일자리수의 산업대분류내 비율에 따라 분기하였다. 즉 산업대분류 내의 산업중분류간 빈일자리 비율은 전국에서 동일하다고 가정하였다. 이렇게 작성한 지역별·산업별 빈일자리수의 A지역 분석결과는 <표 III-3>과 같다.

〈표 III-3〉 A지역 산업중분류별 빈일자리 수

(단위: 명)

산업중분류	빈일자리수
육상 운송 및 파이프라인 운송업	863
보건업	531
음식점 및 주점업	527
소매업; 자동차 제외	389
도매 및 상품 중개업	324
사업 지원 서비스업	304
교육 서비스업	238
사회복지 서비스업	228
기타 기계 및 장비 제조업	160
기타 개인 서비스업	159

주: 빈일자리수 상위 10개 제시함.

나. 지역별·산업별 부족인원 및 이직인원

빈일자리의 경우 해당 산업이 얼마나 성장하고 있는가 하는 규모효과를 측정하고 있지만 해당 산업의 타산업과의 비교우위와 기술변화를 반영하는 데 제한적이라는 단점이 있다. 즉 빈일자리가 많은 이유가 단지 해당 산업의 산출규모가 성장하고 있어서가 아니라 근로조건이 타 산업과 비교하여 상대적으로 열악하여 많은 재직자들이 이직을 선택한 결과 빈일자리가 많아질 수 있다. 또한 비어있는 일자리가 단지 숙련된 근로자를 찾지 못해서가 아니라 단지 일시적인 단기성 일자리를 반영하고 있을 수도 있다. 따라서 빈자리 지표의 이러한 문제를 보정할 필요가 있는데, 이를 위해 본 연구에서는 산업중분류별 이직인원과 부족인원을 산출하여 이러한 문제를 보정하고자 시도하였다. 또한 빈자리가 현재의 인력상황에 좌우되는 반면 부족인원은 현재의 근로자 숙련수준에 대한 평가와 해당 산업에 대한 고용주의 미래전망까지로 일정정도 반영하고 있다고 할 수 있다.

부족인원 및 이직인원 수는 「산업인력수급실태조사」 자료를 활용하였으며, 자료 기준일은 2018년과 2019년이고 각 년도의 통계치를 구한 후 오차를 줄이기 위해 두 개년도 자료를 평균하여 사용하였다. 조사대상은 한국표준산업분류 대분류 기준으로 제조업, 하수 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업, 출판·영상·방송통신 및 정보 서비스업

(출판업 제외), 임대업(부동산 제외), 전문·과학 및 기술서비스업, 사업시설관리 및 사업 지원 서비스업, 교육 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업에 속하는 근로자 10인 이상을 고용하고 있는 전국 사업체이다. <표 III-4>는 A지역을 대상으로 한 산업중 분류별 이직인원 및 부족인원 산출 결과이다.

<표 III-4> A지역 산업중분류별 이직인원 및 부족인원

(단위: 명)

산업중분류	이직인원	부족인원	부족인원 (비이공계)	부족인원 (이공계)	부족인원 (자연계)
가죽, 가방 및 신발 제조업	439	75	0	0	0
화학 물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외	345	23	0	6	0
섬유제품 제조업; 의복 제외	290	50	12	6	0
금속 광업	294	91	0	52	0
자동차 및 트레일러 제조업	247	102	0	5	0
전자 부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	177	41	0	9	0
기타 운송장비 제조업	88	-	-	-	-
가구 제조업	65	-	-	-	-
보건업	32	4	0	2	0
영상·오디오 기록물 제작 및 배급업	24	-	-	-	-
펄프, 종이 및 종이제품 제조업	22	-	-	-	-
기타 제품 제조업	17	-	-	-	-
목재 및 나무제품 제조업; 가구 제외	12	-	-	-	-
인쇄 및 기록매체 복제업	12	-	-	-	-
임대업; 부동산 제외	20	11	0	6	0
산업용 기계 및 장비 수리업	478	480	30	136	0
건축 기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업	-	10	10	0	0
사업시설 관리 및 조경 서비스업	4	14	0	14	0
식품 제조업	12	59	10	26	4
출판업	16	114	6	108	0
금속 가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외	159	284	0	53	0
연구개발업	19	226	0	226	0
전문 서비스업	88	308	46	250	0

다. 지역별·산업별 평균임금

마지막으로 신규인력에 대한 인력수요에 영향을 주는 근로조건을 반영하는 또 다른 변수로 지역별·산업별 평균임금을 산출하였다. 산업별 평균임금은 산업별 이직인원과 더불어 근로조건을 반영하는 가장 중요한 통계치로 여전히 많은 설문조사에서 근로 여부를 결정할 때 가장 중요하게 고려하는 1순위로 조사되고 있다.

평균임금 분석결과는 「지역별고용조사」 자료를 활용하였으며, 자료 기준일은 2018년과 2019년이고 이전과 마찬가지로 오차를 줄이기 위해 각 년도 통계치를 작성한 후 평균하여 사용하였다. 월평균임금은 명목임금으로 이를 그대로 반영할 경우 지역의 물가수준에 따른 근로조건의 차이를 반영하지 못한다는 문제가 발생한다. 동일한 임금수준이어도 물가수준이 낮은 지역의 경우 더 높은 생활수준을 누릴 수 있으므로 이를 반영한 근로조건을 계산할 필요가 있다. 이를 위해 2020년도 기준 지역별 소비자물가지수를 적용하여 명목치를 실질화하였다. <표 III-5>는 A지역의 산업중분류별 실질월평균임금을 나타내고 있다.

<표 III-5> A지역 산업중분류별 근로자 실질월평균임금(2020년 기준)

(단위: 만원)

산업중분류	평균임금
수도업	457
전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업	439
항공 운송업	430
금융업	427
수상 운송업	410
비금속광물 광업; 연료용 제외	393
국제 및 외국기관	381
방송업	372
담배 제조업	361
의료, 정밀, 광학 기기 및 시계 제조업	353

주: 평균임금 상위 10개 제시함.

4. 종합분석

가. 지역의 산업별 인력수요 중요도 분석

지역에 필요한 인력수급과 학과육성 우선순위를 결정하기 위해 먼저 지역 산업인력 수요의 지역산업에 대한 기여도를 추정하였다. 기여도를 추정하기 위해 지역의 실질GRDP를 종속변수로 하고³⁾, 이전에 구한 지역별·산업별 빈일자리수, 지역별·산업별 부족인원, 지역별·산업별 이직인원, 지역별·산업별 실질평균임금, 지역별·산업별 실질 기여도⁴⁾를 설명변수로하여 회귀분석을 한 후 추정치를 근거로 지역별·산업별 중요도를 계산하였다. <표 III-6> 이 회귀분석결과인데 실질GRDP기여도와 실질임금은 통계적으로 유의하지 않아 통계적으로 유의한 빈일자리수, 이직인원, 부족인원에 근거하여 산업 중요도를 계산하였다. 지역 실질GRDP 기여 추정식은 각 변수의 기여도를 추정하기 위한 것이므로 회귀분석에 해당산업이 포함되었는 지의 여부와는 별개로 해당 계수 값과 변수값에 근거하여 계산하였다. 지역GRDP 데이터와 산업별 빈일자리수, 산업별 부족인원 및 이직인원 데이터를 모두 결합할 경우 다수의 관측치에서 하나 이상의 결측치가 발생하였기 때문이다.

<표 III-6> 지역 실질GRDP 기여추정식 결과

변수명	계수값	표준오차	t값	P> t
실질GRDP기여도	22,100,000.0	18,500,000.0	1.20	0.2500
빈일자리수	11,079.4	5,561.0	1.99	0.0650
이직인원	10,534.3	2,482.0	4.24	0.0010
부족인원	-16,442.6	4,554.7	3.61	0.0030
실질임금	-11,485.9	25,923.3	0.44	0.6640
상수항	20,000,000.0	9,056,871.0	2.20	0.0440
관측치수	204			
F(5, 15)	13.68			
Prob > F	0.0000			
R-squared	0.3865			

3) 통계청에서 제공하는 지역의 실질GRDP구분은 한국표준산업분류와 일치하지 않아 수작업을 통하여 한국표준사업분류 대부분으로 전환하였다.

4) 기여도는 GRDP 성장률에 대해 산업들이 어느 정도 기여하고 있는가를 나타낸 것으로 산업별 연간 성장률(실질)×전년도 GRDP총액 대비 산업별 지중으로 계산된다.

나. 지역별 공급확대에 필요한 대학 전공 분석

마지막으로 지역별로 산출된 산업인력수급의 중요도와 학과별·산업별 고용분포 데이터를 결합하여 조정이 필요한 학과들을 식별하고자 하였다. <표 III-7>은 A지역에서 인력수급이 중요한 것으로 추정된 상위 10개 산업에 대하여 해당산업이 주요 취업처인 학과들을 매칭한 결과이다. 해당산업이 주요 취업처인 학과의 순위는 미취업자대비 해당 산업 취업자의 비중으로 계산한 결과이다.

<표 III-7> A지역 인력수급의 중요도에 따른 산업과 주요 학과

산업 중요 순위	산업중분류	미취업자 대비 취업자 비중 순위에 따른 중분류 학과명				
		1순위	2순위	3순위	4순위	5순위
1	산업용 기계 및 장비 수리업	전기·전자				
2	금속 가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외	연극·영화	정밀·에너지	건축	산업	소재·재료
3	전문 서비스업	연극·영화	생활과학	디자인	응용예술	산업
4	보건업	간호	의료	치료·보건	특수교육	연극·영화
5	가죽, 가방 및 신발 제조업	산업	디자인	화공	인문과학	컴퓨터·통신
6	자동차 및 트레일러 제조업	기계·금속	교통·운송	전기·전자	기타	소재·재료
8	화학 물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외	정밀·에너지	화공	소재·재료	디자인	생물·화학·환경
9	연구개발업	정밀·에너지	법률	화공	교통·운송	인문과학
10	섬유제품 제조업; 의복 제외	화공	소재·재료	디자인	응용예술	컴퓨터·통신

최종 산업과 도출된 주요 학과를 살펴보면, 산업용 기계 및 장비 수리업에 해당하는 전기·전자 분야의 인재양성을 통해 지역인재의 미스매치를 줄이고, 지역산업에 가장 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다. A 지역은 전통적으로 기계 분야 강점을 가진 국립대학이 소재하고 있으며, 지역 산업단지를 중심으로 신산업 분야 기계부품 관련 산업의 필요성이 높아지고 있다. 본 연구는 초동적인 지역 인재양성 분야를 광범위하게 살펴본 것으로 지역이 가진 산업자료와 대학내부 자료를 보완하여 의사결정을 위한 범위를 점차 좁혀나가는 작업을 추가적으로 수행해야 할 것이다.

Ⅳ. 지역인재투자협약 제도 도입을 위한 정책요구분석

1. 조사 개요

지역인재투자협약 제도 도입을 위한 정책방안을 마련하기 위하여 본 장에서는 정책요구 조사를 실시하였다. 기존의 재정지원사업과 다른 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계 하에서 협약을 맺고 사업을 시행한다는 점에서 제도 도입에 따른 정책의 성패가 좌우될 수 있기 때문에 정책목표를 안정적으로 달성하기 위한 방안을 사전적으로 검토하여 대책을 마련하는 것은 중요하다.

정책요구조사 수행을 위하여 먼저 연구진은 선행연구에 나타난 고등교육 정책 도입 및 확산의 영향요인, 정책 실패 영향요인 등을 조사하여 1차적으로 설문 항목을 구성하였다. 그리고 연구진 및 전문가 3인의 협의회를 거쳐 ①제도, ②재정, ③운영, ④ 환경으로 구분하여 요목화하였다. ①제도는 법적 기반, 위원회 구성, 그리고 이해관계자(stakeholders)의 참여와 소통에 관한 사항으로 10개 문항으로 구성하였다. ②재정은 중앙정부, 지방정부, 대학, 그리고 교육청의 예산 활용 및 기금 운영에 관한 사항으로 10개 문항을 구성하였다. ③운영은 정책혁신과 집행, 성과관리, 기관장들의 관심 및 전문성, 인센티브와 관한 사항으로 10개 문항을 구성하였다. ④ 환경은 정치적 환경 및 분권화 환경으로 구성하였다. 각 항목별로 기타 문항을 추가하여 연구진이 고려하지 못한 요인에 대해서도 파악하였다.

선정된 38개 문항에 대해 현재수준과 미래중요도에 대한 인식을 5점 척도로 응답할 수 있도록 한 조사지를 작성하고 전문가 2인의 파일럿(pilot) 테스트를 거쳐 일부 문항의 문구를 수정하여 조사지를 최종 확정하였다(첨부1. 참조). 스노우볼 방식으로 조사대상자를 선정하여 총 20인에 2022년 8월 18일 ~ 23일 응답을 요청하였고 최종 17인의 응답을 회수하였다. 응답자는 지자체 공무원, 교육청, 연구소, 테크노파크, 지자체 협의회, 대학 관련 협의회, 노동 및 산업인력 분석 전문가, 고등교육정책 교수 및 연구원 등이 포함되었다. 응답 결과를 코딩하여 IPA 분석, Borich 요구도, Locus for Focus와 같은 3개의 분석방법을 적용하여 정책 우선순위를 도출하였다. 마지막으로 연구결과를 종합, 비교하여 2개 이상의 분석방법에서 상위 항목을 간추려 정책방안 도출을 위한 자료로 활용하였다.

2. 정책요구 우선순위

가. IPA 분석결과

제도, 재정, 운영, 환경 분야로 구분하여 중요도-실행도(IPA) 분석을 한 결과를 제시하면 다음과 같다.

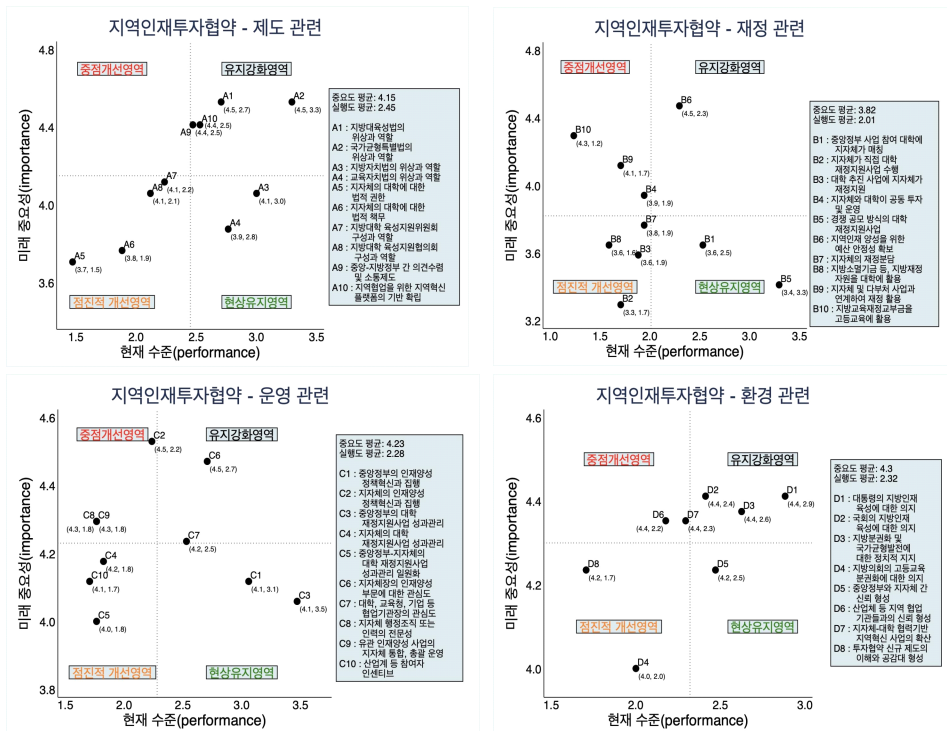
제도 영역의 정책과제 중요도 평균은 4.15, 실행도 평균은 2.45로 과제들 중 중요성은 평균 이상이지만 현재 실행도는 평균 이하인 중점개선영역에 속하는 과제는 없는 것으로 나타났다. 다만 유지·강화해야 할 영역에 속한 과제로는 지방대육성법의 위상과 역할(A1), 국가균형특별법의 위상과 역할(A2), 중앙-지방정부 간 의견수렴 및 소통제도(A9), 지역협업에 위한 지역혁신플랫폼의 기반 확립(A10)으로 나타났다. 점진적으로 개선해야 할 영역에 속한 과제로는 지자체의 대학에 대한 법적권한(A5), 지자체의 대학에 대한 법적 책무(A6), 지방대학 육성지원위원회의 구성과 역할(A7), 지방대학 육성지원협의회 구성과 역할(A8)로 나타났으며, 현상유지해야 할 영역에 속한 과제로는 지방자치법의 위상과 역할(A3), 교육자치법의 위상과 역할(A4)로 나타났다.

재정영역의 정책과제 중요도 평균은 3.82, 실행도 평균은 2.01로 중점적으로 개선해야 할 영역에 속한 과제로는 지자체와 대학이 공동 투자 및 운영(B4), 지자체 및 다부처 사업과 연계하여 재정 활용(B9), 지방교육재정교부금을 고등교육에 활용(B10)으로 나타났다. 유지·강화해야 할 과제로는 지역인재 양성을 위한 예산 안정성 확보(B6)가, 점진적으로 개선해야 할 영역에 속한 과제로는 지자체가 직접 대학 재정지원사업을 수행(B2), 대학 추진 사업에 지자체가 재정지원(B3), 지자체의 재정분담(B7), 지방소멸 기금 등, 지방재정자원을 대학에 활용(B8)으로 나타났다. 마지막으로 현상·유지해야 할 영역에 속한 과제로는 중앙정부 사업 참여 대학에 지자체가 매칭, 경쟁 공모 방식의 대학 재정지원사업으로 나타났다.

운영영역의 정책과제 중요도 평균은 4.23, 실행도 평균은 2.28로 중점적으로 개선해야 할 영역에 속한 과제로는 지자체의 인재양성 정책혁신과 집행(C2), 지자체 행정조직 또는 인력의 전문성(C8), 유관 인재양성 사업의 지자체 통합 및 총괄 운영(C9)으로 나타났다. 유지·강화해야 할 과제로는 지자체장의 인재양성 부문에 대한 관심도(C6), 대학, 교육청, 기업 등 협업기관장의 관심도(C7)로 나타났으며, 점진적으로 개선해야 할 영역에 속한 과제로는 지자체의 대학재정지원사업 성과관리(C4), 중앙정부-지자체의

대학재정지원사업 성과관리 일원화(C5), 산업계 등 참여자 인센티브(C10)로 나타났다. 마지막으로 현상·유지해야 할 영역에 속한 과제로는 중앙정부의 인재양성 정책혁신과 집행(C1), 중앙정부의 대학재정지원사업 성과관리(C3)로 나타났다.

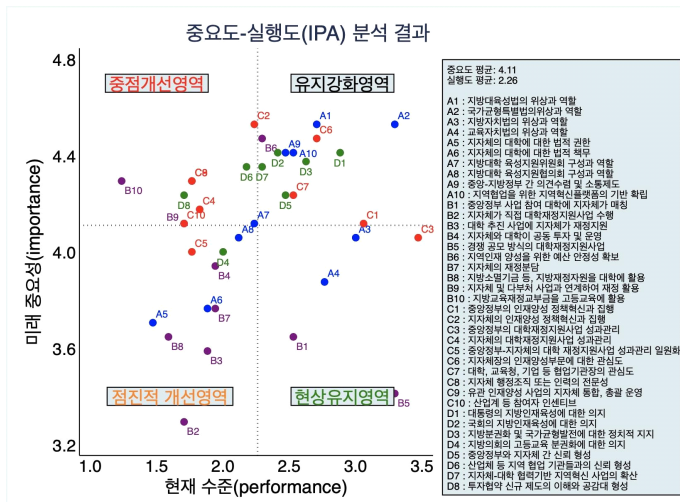
환경영역의 정책과제 중요도 평균은 4.3, 실행도 평균은 2.32로 중점적으로 개선해야 할 영역에 속한 과제로는 산업계 등 지역 협업 기관들과의 신뢰형성(D6), 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업의 확산(D7)으로 나타났다. 유지·강화해야 할 과제로는 대통령의 지방인재 육성에 대한 의지(D1), 국회의 지방인재 육성에 대한 의지(D2), 지방분권화 및 국가균형발전에 대한 정치적 지지(D3)로 나타났으며, 점진적으로 개선해야 할 영역에 속한 과제로는 지방의회의 고등교육 분권화에 대한 의지(D4), 투자협약 신규 제도의 이해와 공감대 형성(D8)으로 나타났다. 마지막으로 현상·유지해야 할 영역에 속한 과제로는 중앙정부와 지자체 간 신뢰형성(D5)으로 나타났다.



〈그림 IV-1〉 지역인재투자협약 관련 중요도-실행도 분석 결과 (분야별)

다음으로는 지역인재투자협약 제도도입을 위한 정책과제들을 영역별로 나누지 않고, 전체를 분석 대상으로 삼아 중점개선, 유지강화, 점진적 개선, 현상유지 영역으로 나누어 본 결과는 <그림 IV-2>와 같다.

앞서 영역별로 살펴 보았을 때와는 다르게 전체적으로 보았을 때 새롭게 중점개선 영역에 속한 것으로 나타난 과제는 지방대학 육성지원위원회의 구성과 역할(A7), 지자체의 대학재정지원사업 성과관리(C4), 산업계 등 참여자 인센티브(C10), 투자협약 신규 제도의 이해와 공감대 형성(D8)으로 나타났다.



<그림 IV-2> 지역인재투자협약 관련 중요도-실행도(IPA) 분석 결과 (전체)

나. Borich 요구도 분석 결과

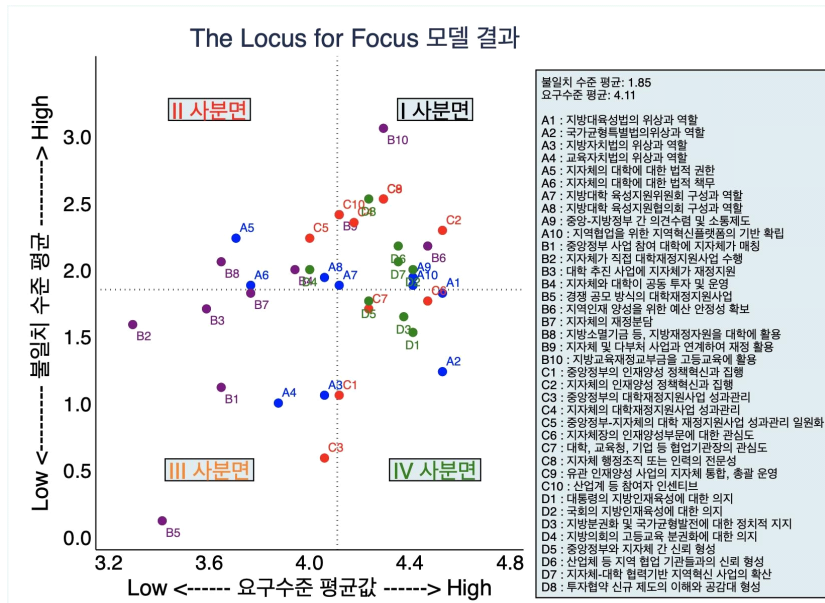
Borich 요구도 분석에 따른 우선순위를 제도, 재정, 운영, 환경 영역별로 나누어 살펴보면 다음 <표 IV-1>과 같다. 첫 번째 우선순위는 단순히 중요도와 수행도의 차이(gap)에 따른 우선순위이고 <표 IV-1>에서는 Borich 공식에 따른 우선순위로 영역별로 재정렬되었다. 마지막 열에는 Borich요구도에 따른 전체 우선순위를 추가하여 전체적인 우선순위를 볼 수 있게 하였다.

〈표 IV-1〉 지역인재투자협약 관련 과제 요구도 순위

분야	과제	중요도	실행도	중요도- 실행도 차이	우선 순위	Borich 요구도	Borich 요구도에 따른	
							우선순위 (영역별)	우선순위 (전체)
제도	A9 중앙-지방정부 간 의견수렴 및 소통 제도	4.412	2.471	1.941***	3	8.56	1	14
	A10 지역협업을 위한 지역혁신플랫폼의 기반 확립	4.412	2.529	1.882***	6	8.30	2	15
	A5 지자체의 대학에 대한 법적 권한	3.706	1.471	2.235***	1	8.28	3	16
	A1 지방대육성법의 위상과 역할	4.529	2.706	1.824***	7	8.26	4	17
	A8 지방대학 육성지원협의회 구성과 역할	4.059	2.118	1.941***	2	7.88	5	20
	A7 지방대학 육성지원위원회 구성과 역할	4.118	2.235	1.882***	5	7.75	6	22
	A6 지자체의 대학에 대한 법적 책무	3.765	1.882	1.882***	4	7.09	7	27
	A2 국가균형특별법의 위상과 역할	4.529	3.294	1.235***	8	5.60	8	31
	A3 지방자치법의 위상과 역할	4.059	3	1.059***	10	4.30	9	34
	A4 교육자치법의 위상과 역할	3.875	2.765	1.110***	9	4.12	10	35
재정	B10 지방교육재정교부금을 고등교육에 활용	4.294	1.235	3.059***	1	13.13	1	1
	B9 지자체 및 다부처 사업과 연계하여 재정 활용	4.118	1.706	2.412***	2	9.93	2	6
	B6 지역인재 양성을 위한 예산 안정성 확보	4.471	2.294	2.176***	3	9.73	3	9
	B4 지자체와 대학이 공동 투자 및 운영	3.941	1.941	2.000***	5	7.88	4	20
	B8 지방소멸기금 등, 지방재정자원을 대학에 활용	3.647	1.588	2.059***	4	7.51	5	24
	B7 지자체의 재정 분담	3.765	1.941	1.824***	6	6.87	6	28
	B3 대학 추진 사업에 지자체가 재정지원	3.588	1.882	1.706***	7	6.12	7	30
	B2 지자체가 직접 대학 재정지원사업 수행	3.294	1.706	1.588***	8	5.23	8	32
	B1 중앙정부 사업 참여 대학에 지자체가 매칭	3.647	2.529	1.118***	9	4.08	9	36
	B5 경쟁 공모 방식의 대학 재정지원사업	3.412	3.294	0.118	10	0.40	10	38
운영	C8 자자체 행정조직 또는 인력의 전문성	4.294	1.765	2.529***	1	10.86	1	2
	C9 유관 인재양성 사업의 지자체 통합, 총괄 운영	4.294	1.765	2.529***	1	10.86	1	2
	C2 지자체의 인재양성 정책혁신과 집행	4.529	2.235	2.294***	5	10.39	3	5
	C10 산업계 등 참여자 인센티브	4.118	1.706	2.412***	3	9.93	4	6
	C4 지자체의 대학 재정지원사업 성과관리	4.176	1.824	2.353***	4	9.83	5	8
	C5 중앙정부-지자체의 대학 재정지원사업 성과관리 일원화	4	1.765	2.235***	6	8.94	6	12
	C6 지자체장의 인재양성 부문에 대한 관심도	4.471	2.706	1.765***	7	7.89	7	19
	C7 대학, 교육청, 기업 등 협업기관장의 관심도	4.235	2.529	1.706***	8	7.22	8	26
	C1 중앙정부의 인재양성 정책혁신과 집행	4.118	3.059	1.059***	9	4.36	9	33
	C3 중앙정부의 대학 재정지원사업 성과관리	4.059	3.471	0.588**	10	2.39	10	37
환경	D8 투자협약 신규 제도의 이해와 공감대 형성	4.235	1.706	2.529***	1	10.71	1	4
	D6 산업계 등 지역 협업 기관들과의 신뢰 형성	4.353	2.176	2.176***	2	9.47	2	10
	D7 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업의 확산	4.353	2.294	2.059***	3	8.96	3	11
	D2 국회의 지방인재 육성에 대한 의지	4.412	2.412	2.000***	4	8.82	4	13
	D4 지방의회의 고등교육 분권화에 대한 의지	4	2	2.000***	5	8.00	5	18
	D3 지방분권화 및 국가균형발전에 대한 정치적 지지	4.375	2.625	1.750***	7	7.66	6	23
	D5 중앙정부와 지자체 간 신뢰 형성	4.235	2.471	1.765***	6	7.47	7	25
	D1 대통령의 지방인재 육성에 대한 의지	4.412	2.882	1.529***	8	6.75	8	29

다. Locus for Focus 분석

다음으로는 요구수준의 평균값을 x축, 실행도와 중요도 불일치 수준의 평균값을 y축으로 하여 우선순위를 나타내는 The Locus of Focus 분석의 결과는 다음 <그림 IV-3>과 같다.



〈그림 IV-3〉 The Locus of Focus 분석 결과

요구수준의 평균값이 높고 실행도와 중요도의 불일치 수준이 높은 1사분면에 있는 과제들은 정책 추진 시 우선적으로 개발되어야 하는 과제들로 중앙-지방정부 간 의견수렴 및 소통제도(A9), 지역협업을 위한 지역혁신플랫폼의 기반 확립(A10), 지역인재 양성을 위한 예산 안정성 확보(B6), 지방교육재정교부금을 고등교육에 활용(B10), 지자체의 인재양성 정책혁신과 집행(C2), 지자체의 대학재정지원사업 성과관리(C4), 지자체 행정조직 또는 인력의 전문성(C8), 유관 인재양성 사업의 지자체 통합, 총괄 운영(C9), 산업계 및 참여자 인센티브(C10), 산업계 등 지역 협업 기관들과의 신뢰 형성(D6), 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업의 확산(D7), 투자협약 신규 제도의 이해와 공감대 형성(D8)으로 나타났다.

라. 종합분석

IPA 분석, Borich 요구도 분석 및 Loucs for Focus 분석방법을 상호 비교하여 종합해 보면 <표 IV-2>와 같다. 제도, 재정, 운영, 환경 영역을 비교해 보면 대체로 재정과 운영 영역의 정책 방안 마련이 중요하다고 인식하는 경향이 컸다. 각 영역별로 정책 우선 순위가 높은 항목은 다음과 같다.

첫째, 제도 영역에서는 중앙-정부 및 지방정부 간 의견수렴 및 소통제도(A9), 지역

협업을 위한 지역혁신플랫폼의 기반 확립(A10), 지방대학 육성지원위원회의 구성과 역할(A7)을 위한 정책 방안의 필요성이 높은 것으로 나타났다.

둘째, 재정 영역에서는 지방교육재정교부금을 고등교육에 활용(B10), 지자체 및 다부처 사업과 연계하여 재정 활용(B9), 지역인재 양성을 위한 예산 안정성 확보(B6), 지자체와 대학이 공동 투자 및 운영(B4)을 위한 정책방안의 필요성이 높은 것으로 나타났다.

셋째, 운영 영역에서는 지자체 행정조직 또는 인력의 전문성(C8), 유관 인재양성 사업의 지자체 통합 및 총괄 운영(C9), 지자체의 인재양성 정책혁신과 집행(C2), 산업계 등 참여자 인센티브(C10), 지자체의 대학 재정지원사업 성과관리(C4)를 위한 정책방안의 필요성이 높은 것으로 나타났다.

넷째, 환경 영역에서는 투자협약 신규 제도의 이해와 공감대 형성(D8), 산업계 등 지역 협업 기관들과의 신뢰 형성 (D6), 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업의 확산 (D7)을 위한 정책방안의 필요성이 높은 것으로 나타났다.

상기 4개 영역에서의 정책요구 분석결과를 전문가협의회를 개최하여 공유하고, 각 정책요구에 대응한 방안을 논의하여 V장에 제시하였다.

〈표 IV-2〉 IPA 중점개선과제, Borich 요구도, The Locus of Focus 결과 요약

분야	과제	IPA중점개선과제		Borich 요구도	Borich 요구도순위 (전체)	The Locus of Focus
		영역별	전체			
제도	중앙-지방정부 간 의견수렴 및 소통제도(A9)			8.56	14	HH
	지역협업을 위한 지역혁신플랫폼의 기반 확립(A10)			8.3	15	HH
	지방대학 육성지원위원회의 구성과 역할(A7)		○	7.75	22	
재정	지방교육재정교부금을 고등교육에 활용(B10)	○	○	13.13	1	HH
	지자체 및 다부처 사업과 연계하여 재정 활용(B9)	○	○	9.93	6	
	지역인재 양성을 위한 예산 안정성 확보(B6)			9.73	9	HH
	지자체와 대학이 공동 투자 및 운영(B4)	○		7.88	20	
운영	지자체 행정조직 또는 인력의 전문성(C8)	○	○	10.86	2	HH
	유관 인재양성 사업의 지자체 통합 및 총괄 운영(C9)	○		10.86	2	HH
	지자체의 인재양성 정책혁신과 집행(C2)	○	○	10.39	5	HH
	산업계 등 참여자 인센티브(C10)		○	9.93	6	HH
	지자체의 대학 재정지원사업 성과관리(C4)		○	9.83	8	HH
환경	투자협약 신규 제도의 이해와 공감대 형성(D8)		○	10.71	4	HH
	산업계 등 지역 협업 기관들과의 신뢰 형성 (D6)	○	○	9.47	10	HH
	지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업의 확산(D7)	○		8.96	11	HH

V. 정책방안

1. 제도 관련

가. 지방(기초)정부 의견수렴 창구 제도화

지역인재투자협약 제도가 기존의 재정지원과 가장 구분되는 점은 중앙정부와 지방정부 간 소통을 전제로 협력적 거버넌스에서 출발한다는 것이다. 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계에서 투자계획을 수립하는 것은 지금까지와는 다른 방식으로 모든 참여자가 새로운 길을 만들어 가는 어려움에 부딪힐 수 있다. 중앙정부 차원에서 기본 계획을 발표하고 사업을 공모, 선정평가 하던 방식과는 달리 사전협의를 통해 의사결정이 이루어진 후 협약이 체결되는 것이기 때문에 지난한 협의의 과정이 필요하다. 또, 중앙-지방 간 공식적이 소통 구조나 협의 프로세스가 정착되어 있지 않아 제도 설계와 도입과정에서 시행착오는 피할 수 없을 것 같다.

한편, 지방대학육성법을 통해 지자체의 책무를 부과하고, 지역혁신플랫폼에서 지자체의 재정분담을 요구하는 일련의 진행과정에서 지방정부는 중앙정부의 주도적인 의사결정에 적잖이 비판적이었다(김수연, 2020). 지방대학육성법을 통해 지자체가 대학에 대해 적극적으로 관여할 수 있는 권한은 없고, 책무만 늘어났고, 직접적인 예산 관리를 할 수 없음에도 분담해야 하는 액수는 지자체에 큰 부담이었기 때문일 것이다. 따라서 지자체와의 협력적 관계 형성을 위해서 신규제도 도입의 취지와 배경을 설명하고, 지자체의 역할 분담과 요구가 반영될 수 있는 공식적인 의사소통 제도가 마련되어야 한다.

현재 중앙정부와 지자체가 고등교육 이슈에 관해 소통할 수 있는 공식 창구는 극히 소수다. 2022년 출범한 국가교육위원회나 지방대학육성법에 근간한 지방대학육성위원회 등이 있으나 대입제도에 관한 사항을 제외하고 대학 육성에 관한 실질적인 소통과 논의의 장으로 보기 어렵다. 또, 기초지자체의 의견수렴은 지자체를 통한 간접적인 소통 구조밖에 없다. 지방대학의 다수는 기초지자체에 위치하고 있어 기초지자체와의 협력도 중요하다. 중앙정부-광역지자체-기초지자체와의 단계적인 협력이

지속적으로 보장하기 위해서는 지자체와 기초지자체와의 공식적인 소통 채널을 확대하고 의견수렴 제도를 정례화하는 방안을 마련해야 할 것이다. 뿐만 아니라 비공식적인 소통 채널을 통해서도 신규제도 도입의 필요성과 공감대를 형성하고 사전적으로 제도 도입의 걸림돌을 제거해 나아가야 할 것이다.

나. 지역 고등교육 거버넌스 등장에 따른 중앙정부의 역할 재정립

지역고등교육 거버넌스 구축은 지방대육성법 제정을 시작으로 본격화하였다. 지방대육성법에 근거하여 지자체 장은 대학과 산업체 연구기관 등이 참여하는 지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회를 설치하도록 하였고, 재정지원 사업 통해 지역 거버넌스 구축을 촉진해 오고 있다. 교육부는 동 법에 근거하여 지역선도대학육성지원 사업을 시행하면서 이전공공기관을 비롯한 지역의 테크노파크, 연구소, 기업과 콘소시엄을 구축하여 상호 협력할 수 있는 발판을 마련하도록 유도한 바 있다. 그리고 지역혁신플랫폼 사업을 통해서도 지역협업위원회와 총괄운영지원센터 설치하여 콘소시엄 형태보다 한 발 더 나아가 지역 고등교육 거버넌스를 체계적으로 강화하였다. 중앙정부로부터의 하향식 계층적 거버넌스 구조를 탈피하여 지역이 자율적으로 거버넌스를 구축할 수 있도록 지원을 시작한지 10년 남짓 흘렀다. 각 지역별로 지역의 여건과 환경에 맞게 대학 네트워크화를 한 축으로 지자체, 기업, 연구소, 테크노파크 등 지역혁신기관과 협력적 거버넌스를 구축해 가고 있다.

그러나 지역 내의 거버넌스 구축 노력에 비해 상대적으로 중앙정부와 지자체 간의 협력적 관계 형성이 강화되지는 못한 것은 그간의 한계로 보인다. 교육부가 지역 혁신플랫폼 사업을 통해 지역의 자율성을 인정하고 과거와 같은 적극적 관리자의 모습에서는 벗어났다는 점에서 상당히 고무적이거나 지역거점 국립대학에 설치한 총괄 운영지원센터를 중심으로 지역혁신 플랫폼 사업을 평가하는 등, 국립대학과 교육부 간의 계층적 관계를 크게 벗어나지 못한 것은 아닌지 의구심이 남는다.

지역별 고등교육 거버넌스를 구축하겠다는 국가적 의지는 바람직하였다. 그러나 거버넌스 구축 과정은 “주체들의 다양한 난립, 관리되지 않는 거버넌스, 각 행위자들의 주체성과 자율성 저하”와 같은 “거버넌스적 관리는 많은 실패의 위험”을 동반한다(임성학 외, 2007: 71). 따라서 거버넌스의 효율성을 높이기 위한 관리자의 역할은 반드시 필요할

것이며, Jessop(2003)의 주장과 같이 메타거버넌스의 관리자로서의 역할을 강화하여야 할 것이다. 앞으로 도입될 지역인재투자협약 제도에서는 중앙정부의 역할을 재정립하여 지역별 성과창출을 지원하고, 국가차원에서 고등교육 경쟁력을 확보해 나가야 할 것이다.

다. 지역별 고등교육 질 관리 체계

지역인재양성의 질 관리 체계를 사전에 수립해야 할 필요성이 있다. 우리나라에는 시·도 차원에 설치된 공립대학은 서울시립대 하나뿐으로 지자체 관할의 일반대학이 없고 국사립대학에 대한 법적 권한도 없다. 윤석열 정부의 출범 전 대통령직인수위원회는 지방대학의 행재정 권한을 지자체에 위임하고, (가칭) 지역고등교육위원회를 설치하는 것을 국정과제로 제안하였다(국무조정실, 2022). 그러나 현실적으로 지자체가 대학에 대한 행재정적 권한을 갖기 위해서는 다수의 법 개정이 선행되어야 하고, 자율성의 요구가 높은 대학사회와의 갈등 위험도 있어 신중한 검토가 필요하다(대학교육연구소, 2022).

지자체는 지난 몇 년간 지역혁신플랫폼에 투자를 지속하였으나 사업관리 주체는 사실상 대학이었다. 또, 지자체와의 연계협력은 실무진급의 행정인력 파견으로 이루어졌고, 실질적 소통은 제한적이었다. 그러나 지역인재투자협약 제도는 지자체가 국가와의 계약 당사자이기 때문에 지금과 같은 간접적 참여 방식이 아닌 직접 참여 방식으로 전환될 것으로 전망된다. 즉, 지자체가 고등교육에 대한 주도권을 갖고 지역사회에서 가장 필요한 인재양성 분야를 선정하고, 지역이 가진 다양한 행재정적 권한과 자원을 활용하여 지역인재에 투자할 수 있게 되고, 지자체는 성과관리를 통해 인재양성사업의 질 관리 체계를 작동시킬 수 있다.

앞서 ‘1.-나’에서 제기한 문제와 같이 거버넌스의 관리의 어려움은 지역 고등교육거버넌스에서도 발생한다. 지자체가 주도적으로 지역 내 거버넌스 관리자의 역할을 수행하지 못하면 지자체도 하나의 지역 네트워크 참여자에 불과하다. 지자체는 지역 고등교육 거버넌스의 효율성을 높이기 위한 네트워크 관리자 역할을 수행하고, 자율적 네트워크가 바람직한 방향으로 작동될 수 있도록 지역 단위에서의 질 관리 체계를 구동해야 할 것이다. 고등교육의 행재정적 권한을 지방으로 이양할 때 발생할 수 있는 부작용으로 지자체 중심의 새로운 권력화를 경계하면서 대학의 자율성을 보장할 수 있는 지역사회가 합의한 질 관리 체계를 수립해야 한다.

2. 재정 관련

가. 인재양성 유관기관의 투자 확대

교육자치가 시작된 지 30 여년이 흘렀고, 2022년에는 국가교육위원회가 설립되면서 교육자치 발전에 대한 기대감이 한층 높아지고 있다. 그러나 지난 교육자치 역사에는 중앙과 지방 간 그리고 지역 내 일반자치와의 갈등 문제도 다수 제기되었다. 저출산·학령인구감소가 본격화하면서 교육재정 축소에 대한 중앙정부의 재정압박이 점차 커지고 있다. 그러나 정부예산 대비 낮은 교육부 예산 규모, 교육복지 관련 재정 증가 압박, OECD 국가수준에 못미치는 교육투자 등을 근거로 재정축소에 대해 비판적이다(반상진, 2015). 팽팽한 정책 대립이 진행되던 가운데 ‘2022 국가재정전략 회의’에서 교부금 중 교육세를 고등교육 부문에 투자하는 ‘고등평생교육지원특별회계’ 신설이 제시되고 이후 관련 법 및 ‘지방재정교부금법 일부개정법률안’, ‘국가재정법 일부개정법률안’이 발의되었다(한국대학신문, 2022. 9.2). 고등교육재정 확충과 재정 효율화의 논의가 본격적으로 시작되고는 있어 고등교육 재정 확보의 물꼬를 틀 수 있기를 기대한다.

그러나 2023년 지역인재투자협약제도의 시범사업이 1월부터 시행한다고 가정한다면 예산 반영은 다소 지체될 수 있을 것이다. 그러나 지역인재투자의 필요성과 참여기관의 다양성 확보의 필요성의 관점에서 본다면, 중앙정부의 지원 예산에만 기대지 말고, 당면한 문제 해결을 위해 지역교육 주체들을 설득하고 협력하여 투자를 이끌어 내야할 것이다. 예를 들면, 지역 인재양성 분야를 고교 수준과 대학 수준으로 나누어 투자를 분담한다든지, 고교학점제를 통한 중등교육과정과 대학과의 연계 과정을 설계하거나 지역정주 의식을 높여주는 공동교육을 실시하는 등, 지역인재양성의 기획, 투자, 집행을 분담하는 방안으로도 시범적으로 연계협력 사업을 시행해 볼 수 있을 것이다. 지역 주체와의 분담을 통해 성공 모델을 구축하면 고등교육 특별회계 등의 예산 마련을 통해 본격적인 사업 추진이 가능할 것으로 기대한다.

나. 재정 효율화를 통한 예산 확보와 일원화된 성과관리

지자체가 고등교육에 대한 권한과 책임을 갖는다는 것은 기본적으로 지자체 자원을 적극적으로 투입할 것을 전제로 한다. 따라서 지자체 차원에서 예산 마련을 위한 재정 효율화가 우선되어야 할 것이다. 중앙부처별로 시행되는 유사중복사업을 지자체 단위에서 통합하여 재정운용의 효율성을 제고하고, 지자체 인재양성 전략에 따른 선택과 집중이 요구된다.

지역인재투자협 제도는 다양한 행정조직의 참여를 필요로 하고, 각 조직은 고유의 성과관리 시스템을 갖고 있어 재정효율화와 연계한 성과관리가 이루어져야 한다. 대학, 지자체, 중앙정부가 각기 다른 재정성과관리 방식을 적용하면 현장에서는 대혼란이 야기될 것이다. 이를 위해서는 지자체 내부의 통합적인 성과관리시스템을 구축, 운영하는 것이 필요하고, 만약 단기적으로 통합할 수 없는 상황이라도 장기적인 계획을 갖고 일원화하는 방안을 검토해야 할 것이다. 이에 지자체 직속 조직이나 별도의 법인 조직을 설치 운영하여, 재정-성과관리-질 관리 체계를 일원화하여 재정효율성을 높여야 할 것이다.

다. 지방재정분권화와 연동한 예산 확보

우리나라는 기본적으로 지자체의 재정자립도가 낮고, 지자체의 자체 세원이 한정되어 있으므로 지자체의 대학재정지원 분담을 크게 늘리기는 어려운 것이 현실이다. 지자체가 고등교육 권한을 갖는 데 사회적 합의가 이루어지지 않은 상태에서 지자체가 조세권을 확대하여 고등교육에 대한 투자를 늘릴 명분도 없을 것이다. 그러나 만약 윤석열 정부에서 고등교육의 지방분권화를 본격적으로 추진하고 재정책충 방안을 모색한다면 국정과제 112번과 연계하여 지방의 재정책임성을 강화하고 지방 재정 분권을 강화하는 방안을 활용할 수 있을 것이다. 한편, 앞서 살펴본 프랑스 사례와 같이 각 지역의 재정규모와 여건과 상황에 따라 국가가 각기 다른 투자를 실시하고 있는 점도 주목해 볼 필요가 있다. 즉, 지역 필요에 따른 지원대책이 마련되어야 함을 시사한다. 또, 자원배분의 적절성, 타당성을 확보하기 위해서는 정밀한 교육재정 배분모형 및 방법 등을 개발하여 사회적 동의를 구해 교육재정의 지출 효과를 높여 나가야 할 것이다.

3. 운영 관련

가. Co-Creation 기반 중앙-지방, 지방 내 지역인재양성 전략 수립

본 연구의 정책수요 분석결과에 따르면 지역인재투자협약 제도 운영 부문에 대한 우려가 가장 높은 것으로 나타나는데 이는 중앙집권적 제도 도입과 정책집행에 따른 불편한 경험과 지자체의 고등교육 정책역량에 대한 불신이 반영됐기 때문일 것이다. 투자협약 방식은 교육행정 자치와 중앙집권적 고등교육 거버넌스 체계에서 크게 시도하지 않은 방식이기에 새로운 연계협력의 방법론이 사전에 철저히 검토되어야 할 필요성이 있다.

이에 본 연구에서는 4차산업혁명으로 혁신의 필요성이 높은 민간부문에서 일찍이 도입하여 효과적인 전략으로 성과를 입증하고 있으며 최근에는 공공공부문에서도 의미가 있다고 알려진 ‘Co-Creation’ 전략을 제안하고자 한다. 전통적인 정부 모델에서 정부는 예산과 자원을 배분하고, 제공된 정책 서비스에 대해 약간의 설문조사 등을 통해 간접적으로 서비스의 질을 평가하는 수준의 피드백에 그쳤다. 그러나 정책참여자와 수혜자의 경계가 모호해지고, 사회적 수요가 고도화되면서 이러한 방식은 수요자의 요구를 제대로 반영하지 못하여 정책성과를 내는 데 한계에 다다랐다. Co-Creation 전략은 일명 ‘이해관계자의 이해관계자에 의한 이해관계자를 위한 (of, by, for stakeholders)’ 방안으로 정책과정에서 이해관계자를 충분히 개입시키고 그들의 의도에 따라 정책이 설계되도록 해, 공동의 가치를 창출시키는 프로세스를 포함한다(Gouillart & Hallett, 2015). 즉, 정책 수혜자가 정책 기획에 참여하지 못하거나 때로는 완전히 소외될 때 발생할 수 있는 단점을 사전에 차단하는 전략이다. Co-Creation 전략을 통해 지역인재투자협약 제도 설계와 운영 과정을 공동으로 설계하여 중앙/지방정부, 교육청, 대학, 학교, 기업 등 다양한 이해관계자가 공동 가치를 생성하고, 이해관계자들을 가치사슬에 적극적으로 편입시킬 때 그 성과가 가장 극대화될 수 있을 것으로 기대한다.

나. 참여자 인센티브 제공 방안

교육은 우리사회에서 오랫동안 공적 서비스로 인식되어 왔기 때문에, 공공부문이 인재양성에 대한 역할과 책무성을 가져야 한다는 주장에는 크게 이의가 없을 것이다. 지자체, 교육청, 대학 및 공공기관은 공적 역할 수행자로 지방대학과 지역인재균형발전에 기여해야 함이 타당할 것이다. 그러나 문제는 민간부문의 역할을 강화하고 어떻게 참여를 고도화하는 데 있다. 지방의 중소기업은 인재양성 부문에 투자할 여력이 많지 않아, 지자체의 행재정적 제도나 기 시행 중인 인센티브 제도를 지역인재투자자와 연계하여 기업의 참여를 촉진하는 것이 1차적으로 선행되어야 할 것이다. 그리고 일본과 같이 금융기관과의 연계를 통해 기업에 지자체 차원의 재정지원이 아니더라도 실질적인 혜택을 볼 수 있는 연계를 추진해 보아야 할 것이다. 지자체가 제도적으로 기업의 참여를 유도할 수 있으나 일본의 SPARC 사업 사례와 같이 개별 기업의 재무성과나 발전 가능성 세세하게 검토하고 자금을 지원할 수는 없다. 그러나 금융기관과의 연계를 통해 기업의 재무구조를 분석하고, 혁신 가능성을 객관적으로 판단하여 자금지원이나 대출 또는 기업의 평가를 바탕으로 인센티브를 주는 방안을 검토해 볼 필요도 있다.

다. 전문조직의 구성 및 지원

지자체의 운영 측면에서 조직 및 인력의 전문성을 제고해야 할 것이다. 지자체 행정조직 내에 대학을 전담하는 부서 또는 전문인력을 배치하고 있는 곳은 소수에 불과하다. 지역인재투자협약 제도는 지자체가 고등교육에 대한 리더십을 갖고 사업을 수행해야 할 필요성이 있기 때문에 고등교육 관련 행정 및 인력의 전문성 강화는 반드시 선행되어야 한다. 또, 지역인재투자협약 제도 도입의 범위를 초중등교육까지 수직연계한다면, 교육청의 고등교육에 대한 이해 제고도 필요하다. 교육청은 초중등교육을 주로 담당해왔기 때문에 대학재정지원 및 성과관리를 수행할 수 있는 조직 및 인력도 거의 없다. 시도교육청 교육감들도 학부모, 학생, 교사 중심의 정책을 주로 추진하고 있어 지역인재양성에 관한 관심이 있거나 대학재정지원사업에 대한 이해도와 전문성이 높다고 보기도 어렵다. 그러므로 지자체 및 시도교육청이 대학재정지원사업을 포함한 고등교육에 대한 권한과 책임까지 관할 범위를 넓히기 위해서는 적합한 행정조직 및 인력 전문성을 확보해야 할 것이다.

4. 환경 관련

가. 국가균형발전에 대한 공감대 구축 환경 조성

지역인재투자협약 제도가 성공적으로 안착되기 위해서는 국가균형발전에 대한 공감대가 먼저 형성되어야 한다. 중앙집권적 사회, 문화, 정치적 환경이 수도권 집중화의 원인이라는 문제 인식 하에, 지방 분권을 통해 중앙정부와 지방정부가 각각의 이해와 목표를 상호 협의하여 국가발전에 기여할 수 있는 분위기가 조성되어야 한다. 또, 정부(행정부, 국회)의 정책적 지지와 재정적 뒷받침이 병행될 필요가 있다는 점에서, 국가 균형발전과 지역인재 육성의 중요성에 대한 대통령과 국회의 인식과 의지, 지방분권화 및 국가균형발전에 대한 정치적 지지가 표명되어야 할 것이다. 또, 지역단위에서의 노력도 필요한데, 지역인재투자협약 제도의 실패요인을 최소화하기 위해서는 지방의회와의 공감대 형성이 필요하다.

나. 중앙-지방정부 및 참여기관 간 신뢰 형성

지역인재양성을 위해서는 지방/중앙정부와 정부 외부기관의 참여자의 공감대도 중요하지만 정부 내부의 협력과 신뢰도 중요하다. 정부 내부의 협력은 중앙정부와 지방정부 간의 협력과 신뢰 형성 정도에 따라 사업의 성과가 달라질 것이다. 중앙정부가 지방정부의 신뢰 정도에 따라 지역인재양성에 관한 권한과 책무를 적절하게 배분, 운영할 수 있기 때문이다. 중앙정부가 지방정부에 대한 신뢰를 갖지 못한다면, 평가와 경쟁으로 운영되었던 대학정책이 지방정부를 대상으로 재현될 가능성도 있다.

또, 지역에 따라 지방정부의 역량과 지역인재유출, 인재양성 수요 분야가 산업에 따라 각기 다른 점을 고려하여야 함에도 불구하고 신뢰 부족으로 지방정부가 자신에게 가장 적합한 정책을 수립, 집행하는 데 중앙정부가 오히려 방해가 될 수 있다. 김태형·김한빛·문명재(2019)의 실증연구에 따르면 중앙정부는 정부 역량과 부처 간 협력이, 지방정부는 지방정부 상호 간 협력에 대한 인식이 신뢰에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러므로 중앙과 지방정부 정부 모두는 경쟁 아닌 상호 신뢰를 기반으로 인재양성의 역량을 강화하고, 국민적 관심과 지지를 받을 수 있도록 협력해야 할 것이다.

참고문헌

- 교육부(2022). 대한민국정책브리핑, 카드/한컷, “이제는 지방대학 시대”...어떻게 추진되나. <https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148904632>. 2022. 8. 10. 접속
- 국가법령정보센터(2022). 법령용어사전: 협정·협약·계약·약정 (協定·協約·契約·約定). <https://www.law.go.kr/LSW/lsTrmInfoR.do?q=%EA%B3%84%EC%95%BD&fsort=10&outmax=50&seq=39&p1=&lsTrm=%ED%98%91%EC%A0%95%ED%98%91%EC%95%BD%EA%B3%84%EC%95%BD%EC%95%BD%EC%A0%95&pg=6>. 2022. 8. 10 접속.
- 국가균형발전위원회(2018). 2019년 지역발전투자협약 시범사업 가이드라인. <https://jeju-sp.com/notifications/cnotice.htm?page=9&act=view&seq=21744>. 2022. 8. 1. 다운로드.
- 국립국어원(2022). 표준국어대사전. <https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do?pageSize=10&searchKeyword=%ED%98%91%EC%95%BD> 2022. 8.10. 접속.
- 국무조정실(2022). 120대 국정과제. <https://www.opm.go.kr/opm/info/government02.do> 2022. 8.10. 접속.
- 김대인(2021). 프랑스법상 국가와 지방자치단체간 협약제도:계획계약을 중심으로. 공법학연구, 22(2), 193-220.
- 김수연(2020). 지역과 대학의 연계협력을 위한 제도 개선방안. 대한민국시도지사협의회, 분권레터 11월 5일. <https://www.gaok.or.kr/gaok/bbs/B0000008/view.do?nttId=13064&menuNo=200088> 2022. 8. 10. 접속.
- 김진범·장철순·남기찬·정우성·구형수·김형철·표희진(2020). 지역발전투자협약 시범사업 지원 및 제도개선 연구. 국토연구원.
- 김찬준·송하율·정종석·조성민·이주석·이원희(2019). 한국형 지역발전 투자협약 모델 연구. 산업연구원 연구보고서 2019-914. 산업연구원.
- 김태형·김한빛·문명재(2019). 정부의 역량과 정부간 협력에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부 신뢰에 미치는 영향. 한국지방행정학보, 16(2), 1-36.
- 농림축산식품부(2019) 2020~2021 농촌협약 추진계획. 농림축산식품부.
- 대학교육연구소(2022). 기대보다 우려 앞서는 인수위 고등교육 국정과제. <http://khei.re>.

- kr/post/2585. 2022. 8.10. 접속.
- 대학지성 In & Out(2021. 8.30). 프랑스의 대학 통합 및 연합정책...프랑스 고등교육 체계 재구조화. <https://www.unipress.co.kr/news/articleView.html?idxno=4318>. 2022. 8. 1. 접속.
- 반상진(2015). 학령인구 감소와 지방교육재정 압박, 정책적 쟁점과 과제. *교육정치학 연구*, 22(3), 109-133.
- 법무부(2018). 한국의 투자 협정 해설서 - BIT와 최근 FTA를 중심으로-. <http://www.moj.go.kr> 2022. 8. 10. 접속.
- 서은숙(2008). 투자협정의 투자증진 효과분석: 한·중·일 투자협정의 응용. *East Asia Economic Review*, 12(2), 121-150.
- 외교부(2018). 2018 프랑스 개황. 외교부. https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4099/view.do?seq=367528. 2022. 8. 10. 접속.
- 임성학·서창록·민병원·전재성(2007). 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀. *경제인문사회연구회 협동연구총서 07-11-02*. 경제인문사회연구회.
- 정세정·김태완·김문길·정해식·김기태·주유선·강예은·최준영·송아영·김용환(2020). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사. 연구보고서 2020-03. 한국보건사회연구원.
- 최승원·조성규·전훈(2006). 국가와 지방자치단체 간의 협약에 의한 사무처리에 대한 연구. (사)한국지방자치법학회. https://www.moleg.go.kr/board.es?mid=a1040100000&bid=0006&act=view&list_no=17095 2022.8.10. 다운로드.
- 통계청(2020). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료. 통계청 2020. 6. 29. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=383417 2022.8.7. 다운로드.
- 한국대학신문(2022. 9. 2.). 與교육위, ‘고등·평생교육지원특별회계법’ 제정안 발의. <https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=533354>. 2022. 9. 5. 접속.
- 한승준(2011). 해외제도 도입의 제약요인에 관한 연구: 프랑스 계획계약제도 도입사례를 중심으로. *사회과학연구*, 27(4), 397-418.
- 행정자치부(2007). 지방소도읍육성사업 성과평가결과 종합보고서. https://www.mois.go.kr/fit/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_00000000012&ntId=35328 2022. 8. 10. 다운로드.

<외국문헌>

- Jessop, B. (2003). Governance, Governance Failure, and Meta-Governance. Policies, Governance and Innovation for Rural Areas International Seminar 21-23 November 2003. https://ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-3B_Governance_requisite_variety_Jessop_2002.pdf 2022. 8. 10. 접속
- Gouillart, F. & Hallett, T.(2015). Co-Creation in Government Standford Social Innovation Review(Spring). https://ssir.org/articles/entry/co_creation_in_government 2022. 8.10. 접속.
- 一般社団法人大学アライアンスやまなし(General Incorporated Association University Alliance Yamanashi)(2022).全国初となる大学等連携推進法人の認定 <https://university-alliance-yamanashi.jp/> 2022. 8. 10. 접속
- 文部科学省(2021).「これからの時代の地域における大学の在り方について－地方の活性化と地域の中核となる大学の実現－ https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1411360_00007.html. 2022. 8. 5. 접속.
- 文部科学省(2022). 令和4年度 大学教育再生戦略推進費 地域活性化人材育成事業 `SPA RC `公募要領. https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/sparc/r4-1_00001.htm. 2022. 8.5. 접속.
- リクルート進学総研(2022). 地域連携で 発展する. リクルート カレッジマネジメント, 232. <https://shingakunet.com/ebook/cm/232/html5.html?openpage=1#page=77>. 2022.8.5. 접속.
- Nantes Metropole(2021). Finances Rapports Rapport annuel 2021. https://metropole.nantes.fr/files/pdf/vie-locale-territoire/vie-institutions/finances/NM/2021/rapport_annuel-NM-2021.pdf. 2022. 9.1. 접속.
- Région Île-de-France(2021). Contrat de plan État-Région 2021-2027, https://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/content/download/96773/617842/file/CPER%202021-2027_avec_signature.pdf. 2022. 8.5. 접속.
- Région Provence-Alpes-Côte d’Azur(2017) Contrat de Plan État-Région 2015 – 2020 Prov

ence-Alpes-Côte. <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/provence-alpes-cote-dazur/Grands-dossiers/Le-CPER-2015-2020-en-Provence-Alpes-Cote-d-Azur-PACA>. 202

2. 8.5. 접속.

<법령>

- 농어촌정비법 [시행 2022. 7. 21.] [법률 제18310호, 2021. 7. 20., 타법개정]
- 상생형지역일자리의 선정 기준 및 절차 등에 관한 고시 [시행 2020. 4. 5.] [산업통상
자원부고시 제2020-44호, 2020. 4. 3., 제정]
- 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(이하 지방대육성법). 지방대학 및 지역
균형인재 육성에 관한 법률 (약칭: 지방대육성법) [시행 2014. 7. 29.] [법률
제12337호, 2014. 1. 28., 제정]
- 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 (약칭: 지방대육성법) [시행 2022. 8. 4.]
[법률 제18812호, 2022. 2. 3., 타법개정]
- 지역발전투자협약 운영지침 [시행 2019. 11. 11.] [국토교통부고시 제2019-631호, 201
9. 11. 11., 제정]
- 지역산업진흥사업 운영요령. [시행 2003. 5. 12.] [산업자원부고시 제2003-41호, 2003.
5. 12., 제정]
- 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 (약칭: 혁신도시법) [시행 2022. 7. 21.] [법률
제18310호, 2021. 7. 20., 타법개정]

<웹사이트>

- 국가법령정보센터 <http://law.go.kr>
- 통계청 마이크로 데이터 통합서비스 <http://mdis.kostat.go.kr>
- 한국고용정보원 대졸자직업이동경로조사 <https://survey.keis.or.kr/index.jsp>

첨부 I.

지역인재투자협약 제도 도입을 위한 전문가 조사

지역인재투자협약 제도 도입과 정책방안 마련을 위한 전문가 조사

안녕하십니까?

한국직업능력연구원에서는 「지역인재투자협약 제도 추진을 위한 현황 진단 및 정책방안 연구」를 통해 윤석열 정부의 120대 국정과제 85번 ‘이제는 지방대학 시대’를 수행하는 데 필요한 정책방안을 모색하기 위해 전문가 조사를 실시하고자 합니다.

지역과 대학 간 연계·협력을 바탕으로 지자체의 고등교육에 대한 권한과 책무를 강화하기 위하여 중앙정부는 지자체와 협약 하에 지역산업, 대학, 교육청이 연계하여 인재를 육성하는 ‘지역인재 투자협약제도’ (‘23~)를 새롭게 도입할 예정입니다. 중앙정부와 지자체 간 투자협약은 정부 간 상호 협약체결을 바탕으로 국가 및 지역발전을 위해 공동으로 사업계획을 수립하여 재정투자를 분담하고, 성과관리를 실시하는 제도입니다. 2018년부터 정부와 지자체가 함께 국가균형발전 정책을 추진하기 위하여 도입한 「지역발전투자협약」은 일명 한국형 계획계약제(Contrats de plan État-Région)로 불립니다. 프랑스의 계획계약은 고등교육 부문에 가장 많이 투자하는 특징이 있으나, 우리나라에서 고등교육 투자는 우선순위에서 밀려나 있습니다.

이에 따라 향후 [지역인재투자협약 제도]를 통해 지방대학이 발전할 토대를 마련할 수 있도록 전문가 여러분의 고견을 부탁드립니다. 본 조사와 관련된 모든 사항은 통계법 제33조(비밀의 보호) 및 제34조(통계조사자의 의무)에 의해 **절대 비밀이 보장**됨은 물론 무기명으로 처리됩니다. 바쁘시더라도 조금만 시간을 내어 조사 문항에 성실히 응답하여 주시기를 부탁드립니다. 더불어 소정의 조사비를 지급하오니 개인정보동의서 및 관련 서류 작성을 부탁드립니다.

2022년 8월 18일

연구책임자: 주휘정 (한국직업능력연구원)

■ 연락처: 044-415-5014/ gloriachu@krivet.re.kr

<응답요령>

- 본 설문지는 1차적으로 전문가협의회의를 통해 다양한 정책 방안으로 제시된 항목을 I. 제도, II. 재정, III. 운영, IV. 환경 관련으로 분류하였습니다.
- 각 항목에 대해 현재 수준(As-Is)에서의 적합수준 또는 실행수준 그리고 지역인재투자협약 제도 도입 이후 미래상황(To-Be)에서의 중요한 수준을 5점 척도로 응답하여 주시기 바랍니다.
- 추가하실 항목이 있으면 ‘기타’ 에 기입하여 주십시오.
- 마지막으로 가장 우선적으로 고려해야 할 정책방안에 대해 자유롭게 기술하여 주십시오.

I. 제도 관련

현재 수준 (정책이나 방향의 현재 적합수준 또는 현재 실행수준)					구분	미래 중요성 (정책이나 방향으로 향후 중요한 수준)				
매우 소극 적		<-		매우 적극 적		전혀 중요 하지않다		<-		매우 중요하다
①	②	③	④	⑤	지방대육성법의 위상과 역할	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	국가균형특별법의 위상과 역할	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지방자치법의 위상과 역할	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	교육자치법의 위상과 역할	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지자체의 대학에 대한 법적 권한	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지자체의 대학에 대한 법적 책무	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지방대학 육성지원위원회 구성과 역할	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지방대학 육성지원협의회 구성과 역할	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	중앙-지방정부 간 의견수렴 및 소통 제도	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지역협업을 위한 지역혁신플랫폼의 기반 확립	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	기타:	①	②	③	④	⑤
(우선순위) 가장 우선 시 고려되어야 할 제도 관련 개선 방안에 대해 자유롭게 기술하여 주십시오.										
※ 반드시 작성해 주십시오										

III. 운영 관련

현재 수준 (정책이나 방향의 현재 적합수준 또는 현재 실행수준)					구분	미래 중요성 (정책 방향으로 향후 중요한 수준)				
매우 소극적	(-)		매우 적극적	전혀 중요하지 않다		(-)		매우 중요하다		
①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	
①	②	③	④	⑤	중앙정부의 인재양성 정책혁신과 집행	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지자체의 인재양성 정책혁신과 집행	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	중앙정부의 대학 재정지원사업 성과관리	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지자체의 대학 재정지원사업 성과관리	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	중앙정부-지자체의 대학 재정지원사업 성과관리 일원화	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지자체장의 인재양성 부문에 대한 관심도	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	대학, 교육청, 기업 등 협업기관장의 관심도	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	자자체 행정조직 또는 인력의 전문성	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	유관 인재양성 사업의 지자체 통합, 총괄 운영	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	산업계 등 참여자 인센티브	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	기타:	①	②	③	④	⑤
(우선순위) 가장 우선 시 고려되어야 할 운영 관련 개선 방안에 대해 자유롭게 기술하여 주십시오										
※ 반드시 작성해 주십시오										

IV. 환경 관련

현재 수준 (정책이나 방향의 현재 적합수준 또는 현재 실행수준)					구분	미래 중요성 (정책 방향으로 향후 중요한 수준)				
매우 소극적	(-)			매우 적극적		전혀 중요하지 않다	(-)			매우 중요하다
①	②	③	④	⑤		①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	대통령의 지방인재 육성에 대한 의지	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	국회의 지방인재 육선에 대한 의지	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지방분권화 및 국기균형발전에 대한 정치적 지지	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지방의회의 고등교육 분권화에 대한 의지	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	중앙정부와 지자체 간 신뢰 형성	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	산업체 등 지역 협업 기관들과의 신뢰 형성	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업의 확산	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	투자협약 신규 제도의 이해와 공감대 형성	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	기타:	①	②	③	④	⑤
(우선순위) 가장 우선 시 고려되어야 할 환경 관련 개선 방안에 대해 자유롭게 기술하여 주십시오.										
※ 반드시 작성해 주십시오										

응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

□ 저자 약력

- 주희정
 - 한국직업능력연구원 선임연구위원
- 양정승
 - 한국직업능력개발원 연구위원

지역인재 투자협약제도 추진을 위한 현황 진단 및 정책방안 연구

- 발행 연월일 2022년 09월 09일 인쇄
2022년 09월 10일 발행
- 발행인 류장수
- 발행처 한국직업능력연구원
30147, 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동
홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>
전화: (044)415-5000, 5100
팩스: (044)415-5200
- 등록일자 1998년 6월 11일
- 등록번호 제16-1681호
- I S B N 979-11-6961-316-3 93320
- 인쇄처 장애인자립지원단(042-631-5656)

www.krivet.re.kr

값 4000원



9 791169 613163
ISBN 979-11-6961-316-3