

지역혁신중심 대학지원체계(RISE)에 대한 협력적 거버넌스 관점의 정책분석평가

주 호 진*
최 미 옥**
최 희 용***
정 슬****

국문요약

본 연구는 현재 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)에서 이해관계자들 간 거버넌스 형태가 협력적 거버넌스의 주요한 요소 및 요소들 간의 관계성과 어느 정도의 적합성을 가지는지 파악하여 정책 결정의 효율성 제고에 도움이 되고자 한다. 또한, 협력적 거버넌스 내 이해관계자의 참여 확대를 통해 장기적인 관점에서 정책 과정의 합리성을 확보할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 협력적 거버넌스에 대한 이론적 논의와 함께 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)에 대한 현황분석을 수행한다. 그리고 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)에서의 각 이해관계자들에 대한 초점집단면접(FGI) 분석 결과를 논의하고 협력적 거버넌스 관점에서의 정책적 시사점을 제시한다. 분석 결과와 시사점을 보면, 첫째, 정책목표 영역의 경우 협력적 거버넌스 참여자들 대부분이 취지에는 대체로 동의하고 있는 것으로 나타났지만, 각 참여자들의 특성과 상황을 고려하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 둘째, 정책 수행전략의 경우 정책목표 영역에 대해서 참여자 각각의 입장이 보다 고려되고 있음을 알 수 있다. 셋째, 정책 수행과정의 경우 지자체는 구체적인 정책수행을 위해 공정성과 형평성 확보를 위한 평가 및 지원기관의 필요성을 주장하였고, 세부 사업의 실효성 제고와 산학협력 시 상호 필요성(needs)을 명확히 파악하는 것이 필요하다고 보았다. 넷째, 참여자 간 상호관계의 경우 지자체와 대학 및 산업체 간 다소 견해의 차이가 나타났다. 마지막으로, 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)에서 참여자들의 위치와 역할을 명확하게 하고, 사업 범위를 보다 구체적으로 재정의할 필요성이 있다는 것도 시사해 주고 있다.

주제어: 대학지원체계, 협력적 거버넌스, 대학혁신, 정책과정단계, 정책분석

* 제1저자

** 공동저자

*** 공동저자

**** 교신저자

I. 서론

최근 인구구조의 변화¹⁾와 수도권으로의 청년층 유출의 증가가 심각한 수준에 이르면서, 지방과 지방대학은 경쟁력 약화에 따른 위기를 경험하고 있다. 정부는 대학 행정 영역의 분권화, 부실 대학 구조조정 등의 방식을 통해 지방대학의 역할 강화를 위한 다양한 정책을 추진하고 있지만, 지방의 열악한 사회·경제적 여건은 지방대학의 위기 극복에 또 다른 어려움을 가중시키고 있다.

이러한 상황을 타개하기 위한 방안으로 대학과 정부의 새로운 역할 정립이 필요하다는 의견이 최근 대두되고 있다. 대학은 교육과 연구라는 전통적인 역할에서 벗어나 지역인재 양성 및 지역 산업 및 경제발전의 주체이자 지역발전 정책 거버넌스의 주요 이해당사자로서의 역할을 요구 받게 되었다. 또한, 정부는 대학이 이러한 역할을 수행할 수 있도록 대학에 대한 규제 중심의 일괄적인 재정지원방식에서 탈피하여 각 지역의 상황에 적합한 지원정책의 수립 및 실행이 이루어지도록 정책과정 전반에 대한 책임과 권한을 지역 거버넌스 구성원들에게 이양할 필요가 있게 되었다²⁾

따라서 정부는 2023년 2월 지역과 대학의 동반성장을 추진하는 지역혁신중심 대학지원체계(Regional Innovation System & Education, 이하 RISE) 구축 추진계획을 발표하였다. RISE는 기존 대학지원사업과 관계된 행·재정적 권한을 지방자치단체에 위임하는 방식으로 지역발전과 대학지원 정책을 연계시키는 것을 골자로 한다. 이를 위해 정부는 약 2년간의 시범 운영과 준비기간을 거쳐 2025년부터는 RISE의 안정적 정착이 이루어질 수 있도록 계획하고 있다(교육부 보도자료, 2023.03.09.). RISE는 지역의 실제 수요에 기반하여 대학에 대한 재정지원 및 기타 혁신 관련 지원 정책이 지방정부와의 연계를 통해 이루어질 수 있는 거버넌스 체제를 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 하지만 RISE가 목표로 하는 지방자치단체와 지역대학의 자발적 혁신을 통한 지역발전의 지속 가능한 선순환 생태계를 구축하기 위해서는 여전히 해결해야 할 과제들이 많다. 특히, 전반적인 정책 과정속에서 서로의 이해관계가 독립적으로 존재하는 지자체, 대학, 지역 산업체들 간의 원활한 협업과 의사소통이 이루어져야 하는 것이 가장 중요한 전제조건이라고 할 수 있고, 이는 협력적 거버넌스의 구축 및 운영과 연관성이 높다. 협력적 거버넌스는 사회문제 해결기제로 다양한 참여자, 공동목표, 성과공유라는 특징을 지니는데, 이러한 특징으로 인해 RISE에서 추구하는 참여자들 간 관계를 설명하는데 적실할 것으로 판단된다.

본 연구는 현재 RISE에서 이해관계자들 간 거버넌스 형태가 협력적 거버넌스의 주요 요소와 요소 간의 관계성, 그리고 정합성을 파악하고, 이를 통해 정책 결정의 효율성 제고에 기여하고자 한

1) 2023년 우리나라 합계출산율은 0.72명으로, 남녀 200명이 고작 72명의 아이를 갖게 됨을 의미함. 2022년 기준 3674만명인 생산연령인구(15~64세)는 2072년 1658만명으로 감소할 것으로 예측되고 있다(통계청, 2023).

2) 지금까지 대학이 지역별로 다양한 수요와 상황이 존재하는데도 중앙정부가 획일적인 방식으로 재정지원 정책을 주도하여 대학개혁이 지역발전과 상관없이 독자적으로 진행되어 궁극적으로는 지방과 대학이 상생하여 지속적인 발전이 이루어지지 못하다는 비판을 받고 있는 것이 사실이다. 따라서 교육부를 중심으로 정부부처에서의 대학재정지원사업들이 지방과 지방대학에 대한 종합적인 관점에서 수립 및 실행되는 것이 당연하다고 볼 수 있다.

다. 또한 협력적 거버넌스 내 이해관계자의 참여 확대를 통해 장기적인 관점에서 정책 과정의 합리성을 확보하는 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해서 협력적 거버넌스에 대한 이론적 논의와 함께 RISE에 대한 현황분석을 수행한다. 그리고 RISE에서의 각 이해관계자에 대한 초점집단면접(FGI) 분석 결과에 대한 논의와 함께 협력적 거버넌스 관점에서의 정책적 시사점을 제시한다.

II. 이론적 논의

1. 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)

RISE는 교육부 주도의 중앙정부 대학재정지원 체계를 지방자치단체 중심으로 전환하는 새로운 대학 재정지원시스템을 의미한다. 해당 체계 구축을 주도하고 있는 교육부는 이와 관련하여 2023년 추진안을 마련하고 시범지역 운영을 시작하였으며 2025년 본격적인 도입을 계획하고 있다.

RISE 도입은 교육부에서 추진한 지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업(RIS: regional innovation strategy)의 한계에 대한 지적에서 시작되었다. RIS는 지역대학의 발전을 위해 지자체와의 파트너십 구축이 필요하다는 인식에서 설계된 사업으로 지자체 중심의 지역 혁신이라는 분명한 목표가 존재했다. 그러나 지자체의 대학지원 권한이 불명확하다는 한계로 인해 정책목표에 도달함에 있어 여러 제약이 있음을 확인하게 된다. RIS의 한계를 극복하고자 정부는 지자체 중심의 대학지원 플랫폼 구축을 목표로 RISE를 설계하기에 이르러는데, 그로 인해 RISE는 대학지원재정의 기획·집행·관리 권한을 지자체에 부여하는 것에 방점을 두게 된다.

현재 2025년부터 교육부의 대학재정지원 예산의 약 50%(2조 원 이상)를 17개 광역자치단체인 시·도로 배분하고, 시·도는 5년 단위 RISE 계획을 수립하여 지역대학에 대한 재정지원을 진행한다. 이러한 RISE의 특징은 크게 3가지로 요약된다(교육부, 2023). 첫째, 그동안 중앙정부 위주의 대학 지원체계를 지자체 주도로 변경하는 것이다. 지자체가 주도적으로 해당 지역대학에 대한 지원계획을 수립·실행하는 것이 핵심으로 중앙의 관계부처는 지원 역할을 담당한다. 둘째, 지역대학 지원은 각 시·도의 발전 전략과 연계하여 이루어진다. 셋째, 지역대학의 자율적 혁신을 지원하기 위해 재정 및 평가 방식 등의 개선을 추진한다. 이 같은 특징으로 인해 RISE는 지역대학 운영에 지역의 실질적 상황이 반영하도록 하며 이를 토대로 지역사회와 대학 간의 협력을 구축하도록 한다는 장점이 있다. 구체적으로는 지역 실정에 정통한 시·도의 광역자치단체가 대학재정지원사업을 주도하여 대학이 인재 양성, 기술 개발 등을 지역 수요에 맞게 공급하도록 지원한다. 또한, 대학혁신을 위해 중앙과 지방이 역할 분담을 통해 효율성과 효과성을 제고한다. 중앙정부는 국가 전체 차원의 교육 정책 수립, 재정지원, 대학 평가를 담당하고, 시·도 광역자치단체는 지역 특성과 발전 전략을 고려한 대학지원 계획의 수립과 실행을 담당한다.

이러한 RISE 추진 전략은 크게 두 가지 방향으로 나눌 수 있다. 첫째, 대학 재정에 대한 권한을 광역자치단체로 이양하는 것이다. 교육부는 이를 위해 RIS(지역혁신), LINC 3.0(산학협력), LiFE(대

학평생교육), HiVE(전문직업교육), 지방대활성화 사업 등 약 1.2조 규모의 사업들을 하나로 통합하고 2024년 상반기 중 기존 대학재정지원사업 개편 또는 신규재원 확충을 통해 0.8조 원 이상의 추가 재원을 확보하여 약 2조 원의 대학재정지원 예산을 각 광역자치단체로 배분할 예정이다. 둘째, 지자체-대학 협업 거버넌스에서 지자체가 실질적인 운영 주체가 되도록 제도를 정비하는 것이다. 구체적으로는 2025년 RISE 체계 본격 도입 이전까지 광역자치단체가 대학지원 전담부서를 설치하고, 대학지원 사업 관리 및 선정 평가 전담 기관인 지역 RISE 센터를 지정하여 중앙정부와 지자체가 대학재정지원 관련 사항을 직접적으로 소통할 수 있는 체계를 구축한다. 현재 시범지역으로 선정된 7개 시·도는 2025년 RISE 도입을 위해 신청서를 바탕으로 추진체계를 마련하고 RISE 계획을 수립하는 등 노력하고 있다. 구체적으로는 대학지원 전담부서를 설치하고, RISE 센터를 지정·운영하며, 지역대학 지원 5개년 RISE 계획(2025~2029)을 수립하고, 필요시 고등교육혁신 특화 지역 신청을 추진하고 있다.

2. 협력적 거버넌스의 이해와 적용

1) 협력적 거버넌스의 이론과 선행연구

거버넌스(governance)는 사전적으로 ‘통치’, ‘관리방식’을 뜻하지만, 현대에서는 사회문제 해결에 지속적으로 어려움을 겪는 정부(government)에 대한 불신이 팽배해지면서 사회문제 해결을 위한 새로운 대안의 사회적 조정기재 중 집단적 의사결정 과정을 취하는 다양한 규칙과 형태들을 설명하는 개념으로 보다 많이 사용되고 있다. 이에 대하여 Stoker(1998)는 하나의 독립체의 결정이 아니라 그룹이나 조직들, 혹은 조직들의 시스템이 의사 결정을 내리는 모든 것들이 거버넌스라는 개념으로 설명될 수 있다고 말한다.

행정학 및 정책학분야에서는 실패하는 정부에 대한 새로운 대안의 사회적 조정기재로서의 거버넌스의 유형에서 가장 주목하는 것이 ‘협력적 거버넌스’이다(신현석 외, 2018). 즉 현대사회의 사회문제를 소위 ‘사악한 난제(wicked problem)’라고 말하면서, 난제가 갖는 비구조적·다분야 중첩적·영속적이라는 특징(이명석, 2017)으로 인해 정부는 더 이상 사회문제 해결을 위한 가장 효과적인 기제가 될 수 없게 되었다. 또한 사악한 난제는 다양한 행위자들이 적극적으로 참여하여 문제해결을 위해 함께 노력해야 했다. 따라서 협력적 거버넌스는 다양한 참여자들이 공동의 목표를 설정하고, 문제해결에 대한 책임과 그 성과를 공유한다는 점(Buffet & Eimiche, 2018)에서 이러한 요건을 만족하였고, 결국 현대의 사회문제를 해결하는 가장 효과적인 기제라고 주목받게 되었다.

그동안 협력적 거버넌스 모형을 실제적인 사례에 적용하거나, 정책과정에서 협력적 거버넌스 모형을 적용하여 구축하는 것을 목적으로 하는 연구들이 많았다. 즉 일반적인 협력적 거버넌스 사례연구는 협력적 거버넌스 구축을 통해 정책 갈등을 해결하기 위한 바람직한 활용 방안을 제시하고자 하였다.(황기연, 2005; 홍성만·유재원, 2004; 배응환, 2005). 하지만 이러한 거버넌스 연구들은 대체로 거버넌스의 구체적인 활용 전략과 방식을 제시하고 있지는 않다. 즉, 협력적 거버넌스

차원에서 현실 사례에 적용 시 이를 어떤 방식으로 운영해나가는 것이 가장 바람직한 것인지에 대해 명확히 합의된 전략이 존재한다고 보기에는 다소 모호한 상황이라고 볼 수 있다. 이에 협력적 거버넌스 이론과 관련하여 여러 학자들이 연구한 모형과 주요 요인들이 실제 사례에서 어떻게 적용되며, 어떤 상황에서 필요조건 혹은 충분조건인지 등을 밝히는 실증사례연구들을 축적하고 있지만 아직은 부족한 상황이다.³⁾

협력적 거버넌스의 개념적 정의는 많은 학자들에 의해 다양하게 논의되고 있고 아직까지 통일된 개념정립이 되지는 않았지만, 실제적으로 Ansell과 Gash(2008)와 Emerson 외(2012)의 정의가 가장 많이 인용되고 있음을 확인할 수 있다. Ansell과 Gash(2008: 544)는 “하나 이상의 공적 기관들이 공공정책이나 프로그램을 입안 또는 시행하거나 자산을 관리할 목적으로 공식적, 합의지향적, 심의적인 집단적 의사결정 과정에서 비국가 이해당사자들과 직접 관계를 가지는 통치편성”이라고 정의한다. 또한 협력적 거버넌스는 다수의 공공조직들이 비정부조직의 이해관계자를 직접 참여시켜 공식적이고 합의 지향적인 집단 의사결정 과정을 통해 공공정책 수립 및 집행에 이르게 하는 상호 협약으로 정의된다. 이와 같은 Ansell과 Gash의 협력적 거버넌스는 공식적, 정부가 시작한 협약, 정부와 비정부 이해관계자간의 참여에 집중한다는 점에서 새로운 사회문제 해결기제, 새로운 정부의 역할, 새로운 정책도구로서의 이해를 돕는다는 점에서 유용하다. 그러나 현실에서의 정부 중심의 네트워크에서 벗어나 사회문제 해결 과정에서 나타나는 다양한 참여자들의 상호작용을 포괄하지 못한다는 한계를 보인다(이명석, 2010).

반면 Emerson 외(2012: 2-3)는 협력적 거버넌스를 “다른 방법으로는 달성할 수 없는 공공의 목적을 수행하기 위해 공공 기관, 정부 수준 및 공공, 민간 및 시민 영역의 경계를 넘어 사람들을 건설적으로 참여시키는 공공 정책의사 결정 및 관리의 프로세스와 구조”로 정의한다. 또한 공공관리자 또는 공식적인 공공영역에 집중되어 있는 Ansell과 Gash의 정의보다 더 다양한 이해당사자 간의 상호작용을 포함한다는 점에서 보다 광범위한 정의를 제안하고 있다고 주장한다. Emerson 외(2012)는 이와 같은 협력적 거버넌스에 대한 개념적 정의를 기반으로 협력적 거버넌스의 통합 모형(the integrative framework for collaborative governance)을 제시하였는데, 이는 크게 일반 시스템 맥락(general system context), 협력적 거버넌스 체제(collaborative governance regime), 협력적 역학(collaborative dynamics)의 층위로 이루어져 있다. 이러한 통합모형은 단순히 협력적 거버넌스를 위한 주요 변수들의 식별과 변수 간 관계의 틀을 제시하는 것에서 더 나아가, 이들이 구성

3) 문채·김광구(2006)는 기무사의 지방이전사례를 들어 협력적 거버넌스체제의 작동요소 별 상호작용의 양상을 살펴보고, 구교준 외(2013)의 연구에서는 협력적 거버넌스 이론에서 중시하는 요소들이 실제 사례에 있어 어느 정도 충족되고 있는지를 분석함으로써 지역 경쟁력 제고 및 지역 간 협력 성과 제고를 위해 필요한 정책적 함의를 제시하고 있다. 정용찬·하운상(2019)은 서울청년정책네트워크 사례를 기반으로 다양한 이해관계자들의 참여를 통한 협력적 거버넌스가 성공적으로 운영된 요인을 분석하고 있고, 김정인(2020)은 뉴욕시 청소년자 재범률 감소 프로그램인 ABLE(adolescent behavioral learning experience) 프로그램을 분석하여 협력적 거버넌스 구축 후 운영 과정에서 각 참여자들의 리더십 작용 방향과 위험 분산을 위한 역할 및 한계점 분석과 효과적인 사회성과를 달성하기 위한 제도적 함의점을 제시하고 있다. 그리고 비슷한 연구 맥락에서 Weiss(1987)도 미국의 개별 주정부 간 협력 거버넌스에 대한 사례연구를 통해 지역 간 협력적 거버넌스 체계 유지를 위해 필요한 조건들을 제시하였다.

하고 있는 역학적 관계를 설명하고 더불어 협력적 거버넌스의 역동적 관계에 영향을 주는 환경적 요인들을 함께 제시하여 통합적 관점에서 협력적 거버넌스의 틀을 제시하였다.

본 연구는 RISE가 지자체 역할의 중요성과 더불어 지역대학과 지역사회, 특히 지역에 있는 기업 간의 관계 또한 협력적 거버넌스 차원에서 상생과 발전을 위해 매우 중요한 역할을 하고 있다는 점과 다양한 권한이 지자체에 부여되었지만, 지역발전을 위한 실제적인 견인의 역할은 대학혁신을 통해 기대하고 있다는 점 등의 내용적 측면을 고려하여 Emerson 외 (2012)의 개념정의 및 통합모형을 기반으로 RISE에 대한 심도 있는 분석을 진행하였다. 또한 이를 통해 여러 가지 다양한 환경요인들을 고려할 때 협력적 거버넌스의 통합모형을 적용한 분석결과를 바탕으로 RISE 추진과정의 합리성을 확보하기 위한 정책제언 및 시사점을 제시하는 것이 유용할 것으로 기대한다.

2) 협력적 거버넌스의 통합모형

협력적 거버넌스의 통합모형은 크게 일반 시스템적 맥락, 협력적 거버넌스 체제, 협력적 역학이라는 층위로 구성되고, 가장 상위의 층위는 일반 시스템적 맥락이다. 일반 시스템적 맥락은 정치적, 법적, 사회경제적, 환경적 영향 등의 외부적 맥락을 포함한다. 이러한 외부적 맥락들은 협력적 거버넌스 체제를 형성하는 요인으로 작용하면서, 협력적 거버넌스 체제의 형성을 위한 기회와 제약을 생성하고 시간의 흐름에 따라 활동과 성과에 영향을 미친다. 또한 협력적 거버넌스 체제(CGR: collaborative governance regime)⁴⁾의 형태와 방향은 일반 시스템적 맥락을 구성하는 요인들에 의해 형성되나, 일정 시간이 흐른 이후에는 CGR의 효과성은 구성요소인 협력적 역학과 협력적 행동에 의해서 결정된다. 그리고 협력적 역학은 CGR 안에 위치하며 참여원칙, 공유된 동기, 협력역량이라는 3가지 구성요소들이 상호작용하는 관계를 의미한다. 이러한 참여원칙, 공유된 동기, 협업역량의 3요소는 상호작용하며 반복적으로 협력적 행동을 생성하는 과정을 통해 CGR의 공유된 목적을 달성하게 된다. 통합모형은 세 개의 층위 외에도 다양한 요소들이 존재하고, 주요한 요소들로는 조정자(driver)와 협력적 역학의 3가지 하위요소인 참여원칙과 공유된 동기, 협업역량이다. 조정자는 CGR을 발동하게 만드는 역할을 하고, 공공문제를 해결하고자 할 때 직접적인 역할 주체는 정부의 정책 담당부처/부서를 의미하며, RISE에서는 교육부뿐만 아니라 지자체, 지역대학, 산업체가 해당된다. 협력적 역학의 3가지 하위요소인 참여원칙, 공유된 동기, 협력적 역량의 구체적인 내용은 다음과 같다. 참여원칙(principled engagement)은 CGR 참여자들이 공동의 목표와 가치를 바탕으로 의사소통과 결정을 내리는 방식을 의미한다. 이러한 원칙은 4가지 기본요소로 구분된다. 첫 번째는 발견(discovery)이다. 발견은 참여자들이 서로의 관점과 이해관계를 탐색하고 이해하는 것을 의미한다. 두 번째는 정의(definition)이다. 문제와 목표를 명확하게 정의하고 협력의 범위와 우선순위를 설정하는 것을 의미한다. 세 번째는 숙의(deliberation)이다. 참여자들이 대

4) 협력적 거버넌스 체제(CGR: collaborative governance regime)는 체제 안에서 다양한 배경을 가진 독립체들의 협력(cross-boundary collaboration)이 생산, 의사결정 및 활동의 지배적인 방식임을 표현하기 위하여 도입된 용어이다.

화와 논의를 통해 다양한 이해를 고려하여 가능한 최선의 선택을 추구하는 것을 의미한다. 네 번째는 결정(determination)이다. 협의를 통해 결정을 내리고 실행계획을 수립하는 것을 의미한다. 협력적 역학의 두 번째 하위요소는 공유된 동기(shared motivation)이다. 공유된 동기는 CGR 참여자들이 공동의 목표달성을 위해 노력하는데 필요한 내부적 유인을 뜻한다. 이 원칙은 다음과 같은 4가지 기본요소로 설명된다. 첫째는 신뢰(trust)로 참여자들이 서로의 의도와 행동에 대해 긍정적인 기대를 가지는 정도를 의미한다. 둘째는 상호이해(mutual understanding)로 참여자들이 서로의 관점, 가치, 이해관계를 인식하고 존중하는 정도를 의미한다. 셋째는 내부적 정당성(internal legitimacy)으로 협력과정과 결과에 대한 참여자들의 인정과 지지 정도를 의미한다. 넷째는 공유된 약속(shared commitment)으로 참여자들이 공동의 목표를 달성하기 위해 함께 노력할 것을 약속하는 정도를 의미한다. 협력적 역학의 마지막 하위요소인 협업역량(capacity for joint action)은 CGR 참여자들이 공동의 목표를 달성하는데 필요한 능력과 자원을 모으고 활용할 수 있는 능력을 뜻한다. 이 원칙은 다음과 같은 4가지 요소로 설명된다. 첫째는 제도 마련(procedural and institutional arrangements)으로 협력과 의사결정의 효율화를 가능하게 하는 공식적인 절차와 조직 구조 등을 의미하고, 둘째는 리더십(leadership)으로 참여자들의 협력적 노력과 동기를 유도하며, 공동의 목표를 향해 전체 참여자들을 이끄는 능력을 의미하며, 셋째는 지식(Knowledge)으로 지식은 문제의 정의와 이해, 해결책 도출에 필요한 정보, 전문지식, 경험 등을 의미한다. 마지막으로 자원(resources)은 공동목표 달성에 필요한 재정과 인적자원, 기술 등을 의미한다.

III. 조사설계 및 연구방법

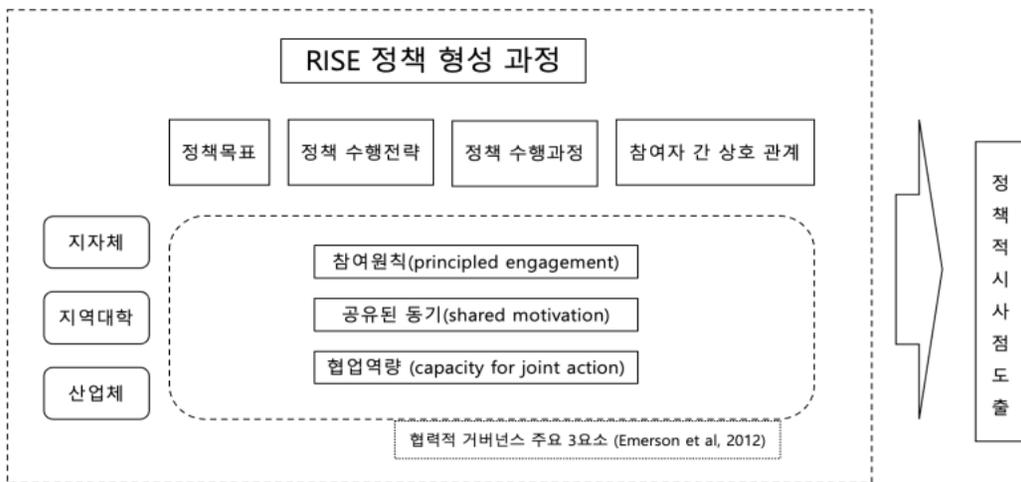
1. 연구모형 설정

본 연구는 RISE가 협력적 거버넌스 체제관점에서 이상적인 운영을 위해 필요한 주요 요소들이 어느 정도 갖추고 있는지에 대한 분석을 통해 향후 RISE 정책에 대한 시사점과 발전 방향을 모색하고자 한다. 이를 위해 RISE 정책이해관계자들을 대상으로 초점집단면접(FGI)을 실시하여 현재 상황과 미래 방향에 대해서 협력적 거버넌스 체제관점에서 심층적인 분석과 논의과정을 수행한다. 분석틀의 경우 Lasswell(1971)의 정책과정단계(phases of the policy process)와 연계하여 분석틀을 구성하였다.⁵⁾ 즉 정책과정은 크게 정책목표를 확립하는 단계를 거쳐, 정책수행계획에 기반하여 정책이 수행되게 되는데 이 전반적인 과정에 정책이해관계자들의 참여가 필수적이며 이들

5) Lasswell(1971)은 정책과정단계(phases of the policy process)에서 정책형성과정을 문제인식, 정책제안, 정책채택, 정책실행, 정책평가, 정책조정 단계로 구분하고 있다. 또한 문제인식 이후 정책 채택에 이르는 과정은 초기 정책형성과정으로서 정책의 목표 정당성과 실현가능성 등이 중시되고, 이후 정책실행에 있어서는 체계적으로 수립된 계획에 의해 정책이 수행되며, 전반적인 수행과정에 대한 모니터링과 평가를 통해 나타난 개선사항들을 최종적으로 정책조정에 반영하는 구조로 구성되어 있다(신현석, 2010).

간의 지속적인 상호 의사소통이 전제된다고 보고 있다. 이에 따라 RISE 정책과정단계에 대한 분석 기준을 정책목표, 정책수행전략, 정책수행과정으로 구분하고, 협력적 거버넌스 관점에서 참여자 간 상호관계를 추가하여 분석의 한 축을 설정하였다. 또한 연구모형을 토대로 기본적으로 정책과정을 전반적으로 아우르는 주요 영역들을 살펴보기 위해 RISE와 관련하여 협력적 거버넌스의 주요 3요소인 참여원칙, 공유된 동기, 협업역량에 대해서 조정자(driver)로서 직접적인 역할 주체로 활동하는 지자체, 지역대학, 산업체의 관계자들을 대상으로 FGI를 수행하는 것으로 설정하였다. 이러한 내용들을 포함하여 <그림 1>과 같이 연구모형을 구성하였다.⁶⁾

<그림 1> 연구모형: 협력적 거버넌스 관점의 분석틀



2. 초점집단면접(FGI) 과정과 방법

본 연구는 RISE와 관련한 이해관계자의 의견을 수렴하여 협력적 거버넌스 관점에서 현황을 분석하고 그 결과를 바탕으로 정책적 시사점과 개선 방안을 도출한다. 이를 위해 초점집단면접(Focus Group Interview, 이하 FGI)을 수행하였다. FGI는 질적 집단면담이면서 동시에 심층 면담의 성격을 지닌 연구 방법으로, 연구자가 인위적으로 특정 구성원들을 구성하여 만든 조작적인 환경을 기반으로 하여 참여자들의 언어 행위와 상호작용 등을 함께 관찰한다는 장점이 있다. 또한, 질적 자료 분석에 대한 다각화(triangulation) 방안으로 활용할 수 있으며, 수집된 자료는 추후 다양한 방식으로 검증될 때 연구의 타당성을 높일 수 있다. 따라서 RISE와 관련한 현장의 의견을 수집하여 다각화하고, 이를 통해 참여당사자 간 의견을 비교 분석하여 제도 전반적인 측면에서 논의되

6) Emerson 외(2012)의 협력적 거버넌스 모형 중 일반 시스템적 맥락(general system context), 협력적 거버넌스 체제(collaborative governance regime)는 협력적 역학(collaborative dynamics)의 주요 구성요소들을 둘러싼 보다 거시적인 논의 수준을 요한다. 이에 본 연구에서는 RISE 정책과정 자체에 포커스를 맞추기 위해 협력적 역학(collaborative dynamics)의 관점에서 분석을 시도하였다.

어야 할 주요 이슈와 제도 개선 방안을 탐색하는 데 FGI가 적합한 방식이라 할 수 있다.

FGI를 활용한 연구의 심층성 및 정합성을 높이기 위해 본 연구는 다음의 단계를 거쳐서 연구를 수행하였다. 1 단계는 연구진들이 RISE와 관련한 선행연구와 교육부의 내부 자료를 중심으로 주요 이슈 및 논의에 대한 내용을 정리하고, 이를 토대로 1차 설문 문항을 개발하였다. 2 단계는 1차로 개발한 FGI 설문 문항에 대해 교육부 공무원, 교육행정 및 정책 전문가들 그리고 대학을 대상으로 한 재정사업과 관련하여 경험이 있는 산업체 관계자들⁷⁾을 대상으로 심층적인 검토를 진행하여 설문 문항의 타당성과 신뢰성을 확보할 수 있도록 하였다. 3 단계는 FGI를 수행하기 위해 교육부 관계자의 도움을 받아 RISE 정책과 관련하여 직접적으로 관련된 이해관계자들을 지자체, 대학, 산업체별로 구분하여 면접집단을 구성하고 5회에 걸쳐 심층적인 집단 면접을 실시하였다. 지자체는 수도권 여부를 기준으로 실제 대학과 관련한 업무를 수행하는 실무자를, 대학은 대학혁신 및 대학 재정지원사업과 관련된 담당자를, 산업체는 대학재정지원사업과 관련 경험자를 FGI 대상으로 선정하였다.

〈표 1〉 FGI 대상자 및 일정

지자체	일정 / 장소	2023. 08.08(화) 10:00~12:00 / 서울시청 소회의실
	참여자	수도권 지자체 실무자 6인
	일정 / 장소	2023. 08.08(화) 13:00~15:00 / 서울시청 소회의실
	참여자	비수도권 지자체 실무자 4인
대학	일정 / 장소	2023. 08.11(금) 10:00~12:00 / 대전 롯데시티호텔 세미나실
	참여자	대학 보직자(교수) 5인
	일정 / 장소	2023. 09.01(금) 14:00~16:00 / 서울역 회의실
	참여자	대학 보직자(교수, 교직원) 6인
산업체	일정 / 장소	2023. 09.15(금) 15:00~17:00 / 서울역 회의실
	참여자	산업체 관계자 3인

FGI 설문 문항은 연구모형에서 제시하고 있는 정책에 참여하고 있는 이해관계자들이 각 정책 과정 영역별 공통된 상황 인식과 차이점을 파악할 수 있도록 구성하였다. 하지만 FGI의 특성을 고려하여 기본 질문과 추가 질문을 유연하게 활용하는 방식으로 인터뷰를 진행하였다. 또한, 인터뷰 참여자들이 질문 문항을 중심으로 자유롭게 의견을 교환할 수 있도록 하여 다양한 관점을 수렴하고, 이를 통해 설문 문항에 대한 심층적인 답변을 얻도록 노력하였다. 〈표 2〉에서 제시하고 있는 기본 문항들을 중심으로 현재 RISE 정책 체제 내에서 협력적 거버넌스 관점의 주요 요소들이 어느

7) 대학을 대상으로 이루어지고 있는 여러 정부부처들의 재정지원사업(예: 교육부의 프라임사업, 링크플러스사업, 중소벤처기업부의 창업선도대학사업, 고용노동부의 대학일자리플러스센터사업 등)과 관련한 정책과정에 참여한 경험이 있거나, 또는 실제 재정지원사업과 관련하여 대학과 함께 협력체계를 구축하여 공동수행한 경험이 있는 사람들을 대상으로 하였다.

정도 충족되고 있는지를 우선적으로 파악하고자 하였다. 또한, 각 정책 과정 영역에서 파악되는 협력적 거버넌스 관점의 주요 요소들은 각 영역 별로 고유하게 연관되거나 혹은 중첩적으로 관계될 수 있음을 고려하였다. 예를 들면, 수행 전략 영역의 경우 참여원칙, 공유된 동기 요소들이 주로 관계되지만, 상호관계영역은 참여원칙, 공유된 동기, 협업역량 요소들 모두와 관계될 수 있다. 따라서 기본적인 FGI 설문 문항은 각 정책영역 별로 이루어지지만, 이를 통해 분석되는 협력적 거버넌스의 주요 요소에 대한 논의는 영역 전반을 아울러서도 이루어질 수 있다.

〈표 2〉 FGI 설문구성 체계

설문영역	설문문항 및 목적
정책목표	설문 문항: RISE의 취지에 대한 인식과 이에 대한 지역대학(지자체, 산업체)의 입장은 어떠합니까?
	설문 목적: 협력적 거버넌스 정책 관점에서 참여자들이 공동의 목표와 가치에 기반하고 있는지, 즉 당면하고 있는 문제에 대한 정의와 이해가 명확한지를 파악한다.
수행전략	설문 문항: RISE의 전반적인 지침과 방향에 대한 지역대학(지자체, 산업체)의 입장은 어떠합니까?
	설문 목적: 협력적 거버넌스 정책 관점에서 참여자들이 협력의 범위와 우선순위 설정에 동의하는 정도를 통해 수행동기가 유발되는지의 정도를 파악한다.
수행과정	설문 문항: 참여자 선정 및 평가, 운영지원 절차 등에 대한 지역대학(지자체, 산업체)의 입장은 어떠합니까?
	설문 목적: 협력적 거버넌스 정책 관점에서 참여자들 간 상호이해에 기반한 협력과정 운영 여부, 협력과 의사결정의 효율화를 위한 공식적인 절차와 조직 구조 확립 정도 등을 파악한다.
상호관계	설문 문항: 참여자 간 협조 체계 및 의사소통 체계 등에 대한 지역대학(지자체, 산업체)의 입장은 어떠합니까?
	설문 목적: 협력적 거버넌스 정책 관점에서 참여자들 간 상호신뢰가 존재하는지, 내부적 지지가 존재하여 정당성이 확보되었는지, 공동의 목표 달성을 위한 협약이 이루어지고 있는지에 대해 파악한다.

IV. 분석결과 및 논의

1. 정책 목표

첫째, 수도권 지자체는 RISE의 취지인 인구감소로 인한 지방소멸에 대응하기 위해 지역 청년 인재를 양성시키고 이를 선순환시켜 지역의 발전을 돕기 위한다는 것에 전반적으로 공감한다고 응답하였다. 하지만 주요 대학들이 수도권에 집중되어 있음에도 수도권의 상황은 RISE의 취지에서 다소 벗어난다고 밝히면서, 수도권의 대학들이 관심을 가져야 하는 부분은 미래 산업에 대한 보편적 관점에서의 연구개발이라는 데 인식을 공유하고 있었다. 다시 말하면, RISE 체제 안에서 수도권 대학들은 그 외 지역과 비교하여 역차별적인 대우를 받고 있음을 강조하면서 수도권 지역을 구분하여 정책사업을 적용하는 것이 필요함을 강조하였다. 더불어 지역 대학들의 경우 산업체와의

적극적인 협력을 통해 졸업생들의 진로를 연계시키는 것이 중요하다고 보았으며, 이를 위해 지자체 입장에서는 대학의 자율성을 최대한 존중하는 것이 필요하다고 보고 있다. 특히 이 과정에서 광역자치단체와 기초지자체의 협력이 매우 중요하다는 것을 강조하였다. 한편 지자체 내에 실제적으로 지역대학들의 혁신을 유도할 수 있는 내부역량이 부족하다고 인식이 존재하였다. 정리하면 RISE의 시작으로 인해 수도권 지자체는 대학 및 산업체들과 새로운 연계 사업들을 구상하고 있지만 이에 대한 긍정적인 인식을 지녔다고 보기는 어렵다.

“대학 입장에서는 결국 졸업생들의 취업률이 중요함. 지역 대학들은 보다 적극적으로 지역의 산업체와 협력하여 졸업생들의 진로를 연계시키는 노력이 필요...”

“소위 말하는 인서울이라는 개념을 고려할 때, 수도권(경기도와 인천) 대학과 서울의 대학은 분명히 다르게 인지해야 함. 특히 수도권 대학들은 ‘수도권’이라는 수식어로 인해 타 지역 대학과 비교하여 역차별적인 요소도 존재...”

둘째, 비수도권 지자체 역시 RISE의 취지에 대해서는 공감하는 것으로 나타났지만, 정책 내용에 대해서는 아직 불명확성이 존재하기 때문에 정책 성공 여부는 기대 반 우려 반이라고 응답하였다. 또한, 지자체와 대학 간의 협력 부족으로 인해 잠재적인 갈등이 존재할 수 있다고 우려하면서, 지속적인 소통과 신뢰 구축을 통해 체계적인 협력 시스템을 구축해야 한다고 강조하였다. 특히 RISE에 대한 이해가 높지 않은 지자체 및 대학 관계자들이 있음을 우려하면서, 이러한 상황은 현재 RISE에 대한 개념 정립 자체가 매우 추상적인 것에 기인하는 것으로 응답하였다.

“RISE에 대한 개념 정립이 매우 추상적이라고 보임. 이에 따라 실무자(대학&지자체) 입장에서는 다소 부정적일 수밖에 없음...”

“사업에 대한 대학의 올바른 인식 정립이 필요하며, 이를 위해 교육부와 한국연구재단도 사업의 큰 방향성을 대학에 정확하게 인식시켜야 한다고 생각됨. 특히, 사업 당사자 간 유기적 관계의 중요성에 대한 인식이 필요...”

셋째, 대학 관계자는 RISE의 취지에 공감하며 이러한 사회적 요구에 대한 대학의 역할 방향에 대해서 고민하고 있다고 응답하였다. 또한 지자체와의 협력구조에 대해 동의하면서, RISE를 계기로 하여 지자체와 대학 간 소통 관계를 원활히 하여 대학들이 지역발전에 도움이 될 수 있는 방향으로 혁신을 이루어야 할 것으로 보았다. 특히 학령기 인구 감소로 인한 신입생 총원 감소와 대학 자체의 존립 위기에 직면한 상황에서, RISE는 대학과 지자체 간의 인식 변화와 상호 협력 기회를 제공한다는 점을 기대하고 있다고 말한다. 따라서 RISE가 실제 확대 실행이 된다면 대학에 긍정적인 변화를 일으킬 수 있다고 기대하고 있다. 결국 대학은 지역발전의 중추적 역할을 해야 함을 긍정하고 대학이 지역 정주 여건 조성 및 지역발전의 선순환 구조 구축에 선도적 역할 수행을 해야 함을 동의하였다. 그러나 자원의 유한성으로 각자의 생존의 문제가 걸려있는 대학 간 협력관계를 관념적으로만 기대하기는 다소 어려울 수 있음을 지적하였다. 한편, RISE로 인해 기존 교육부가

주관했던 대학재정지원사업들에 대해 지자체가 주도권을 가지게 될 때, 지역 내 대학들이 대학 간 상호보다는 각자도생(各自圖生)이라는 관점에서 지자체와의 관계 개선을 우선시할 우려가 있다고 보았다.

“RISE를 계기로 지자체가 대학들에 가지는 부정적 인식(대학들이 지역의 발전을 위해 노력하는 있는가에 대한 회의감)에서 벗어나, 서로의 역할과 원활한 소통관계에 대해 새롭게 인식해 나가게 될 것이라고 생각...”

“대학은 지역발전의 중추적 역할을 해야 한다고 생각. 즉 대학이 지역 정주여건 조성에 선도적 역할을 하고 지역발전의 선순환 구조를 만드는데 앞장서야 한다고 생각...”

넷째, 산업체는 기업들이 산학협력 경험 유무에 따라 사업 취지에 대해 공감 여부를 달리할 것으로 예상하였다. 즉 산학협력 경험이 좋았다면 긍정적으로 생각할 것이고, 좋지 않았다면 부정적으로 생각함이 당연하다는 것이다. 더욱 중요한 점은 대부분 기업이 산학협력과 같은 협업 경험이 없는 경우가 많다는 사실이다. 즉, 기업들이 산학협력을 통해 어떤 혜택을 얻을 수 있을지 명확하게 인지하고 있지 못한 경우가 있다는 점을 지적하며, 산학협력의 필요성(needs)에 대한 기업들의 인식 개선이 중요하다는 것을 강조한다. 기업 입장에서 산학협력에 대해 경험도 없고 어떤 관계를 통한 이익 창출 가능성 자체를 고려한 적이 없는 경우가 대부분이라고 보는 것이 타당할 것이라고 응답하였다.

“좋은 경험을 한 경우는 긍정적으로 생각할 것이고, 나쁜 경험을 한 경우는 부정적으로 생각하는 것이 당연함...”

“기업 입장에서 산학협력에 대해 경험도 없고, 어떤 관계를 통한 이익창출 가능성 자체에 대해 고려해본 적이 없는 경우가 대부분이라고 보아야...”

2. 정책 수행전략

첫째, 수도권 지자체는 RISE에 대한 전반적인 지침과 큰 틀의 방향 설정이 필요함을 강조하였다. RISE는 파급력이 큰 정책으로서 특정 업무만을 수행하는 것이 아니라, 관련된 일련의 업무들을 추가적으로 수행해야 한다는 점을 염려하였다. 관련 업무들의 배치와 운영 방향 등에 대해 지자체에서 업무전략을 구상하고 준비하기 위해서는 기존 정책의 주관부처인 교육부 차원에서 전반적인 지침과 큰 틀의 방향 설정을 제시하여야 한다면서, 지자체는 정책에 대한 중앙정부의 실질적 지원이 부족하다고 인식하고 있다고 응답하였다. 즉 대학-산업계 간 협력을 유도하는 역할이 궁극적으로 중요하지만, 그 이전에 이러한 운영업무 수행을 위한 예산확보가 먼저 이루어져야 함을 강조했다. 또한 정책목표 달성을 위해서는 대학 측면에서 먼저 적합한 협력사업을 구상하여 선정하고, 이를 지자체에서 수행하는 특성화 사업과 연계시키는 방안이 보다 실현가능성이 높다고 본다면서, 현재 상황에서는 대학의 구조조정 등 학내 변화가 먼저 선행되어야 하는 상황이라고 판단하

고 있다고 하였다. 그 이유는 앞서 언급하였듯이, 지자체가 RISE에 대한 업무수행을 할 수 있는 실질적인 인력이 기존에 존재하지 않았고, 이후 이를 확보하기 위한 예산계획이 현재로서는 모호한 상황이라는 사실에서 알 수 있다.

“최소한 어느 정도로 지자체에서 업무전략을 구상하고 준비하기 위해서는 교육부에서 전반적인 지침과 큰 틀의 방향을 명확하게 설정해 주는 것이 필요...”

“비수도권 지자체 입장에서는 중앙의 지원이 부족한 실정임. 즉 대학-산업계 간 협력도 중요하지만 그 이전에 사업관리업무 수행을 위한 예산확보가 어려운 것이 문제...”

둘째, 비수도권 지자체 실무자들은 RISE 수행을 위한 전략차원에 대해 보다 지역 중심적이면서 구체적인 사업계획 구상이 필요하다는 입장을 나타냈다. 즉 해당 지역을 위한 사업, 특히 지역정주 및 취창업 관련 위주의 사업계획이 필요하면서 기초지자체의 경우는 지역 산업체의 일자리 마련과 유지에 매우 많은 큰 관심을 가지고 있다고 하였다. 따라서 지역대학의 강점을 살려 지역 산업체로의 취업과 창업을 유도하고, 이를 통해 정주 여건을 조성하는 것이 지자체의 현재 가장 큰 목표라고 판단하였다. 하지만 현재 대학에서 잘 육성된 인력들이 지역 취·창업을 통해 정주로까지 이어지지 않는 것이 현실이며 매우 큰 고민사항이라고 하였다. 또한 그동안 대학과의 협업 사례가 다수 존재하였으나, 이는 대학 중심으로만 진행이 되었던 점이 문제라고 지적하면서, 지역이라는 수요자 중심의 진행이 아니었기 때문에 기대효과가 나타나지 않았다고 응답하였다. 그리고 현재 지역소멸이 매우 심각하게 논의되는 상황에서 대응책으로서의 RISE 정책체계에서는 지자체가 주도해야 하는 부분이 분명히 존재한다고 보고 있다. 또한 지자체가 사업을 주도할 때 지역 전체 발전과 관련하여 조망할 수 있기 때문에 지역발전에 긍정적 영향을 미칠 수 있으면서, 지자체는 대학과 산업체 간 중재자로서의 역할도 가능하다고 응답하였다. 특히, 지역 취업률을 제고하기 위해 공급자 중심보다는 수요자 중심의 사업이 전개되어야 하는데, 실제 지역 현장에서의 수요는 4년제 대학보다는 전문대 수준의 인력 공급을 원하고 있기 때문이다. 따라서 이처럼 빠르게 변화하는 사회적 요구에 민첩하게 대응하기 위해 4년제 대학들이 할 수 있는 맞춤형 재교육 등의 역할에 대해 고려하고 실행할 수 있어야 한다고 응답하였다.

“지자체가 사업을 주도할 때 지역 전체 발전과 관련하여 조망할 수 있기 때문에 지역발전에 긍정적 영향을 미칠 수 있다고 생각...”

“지자체가 대학과 산업체 간 중재자로서의 역할이 가능하다고 생각. 그동안 사업들은 대학의 입장만 고려하여 대학이 주도적으로 해왔으나, 지자체가 주도할 때 지역발전을 최우선적으로 염두에 둔다는 점이 다름...”

셋째, 대학 관계자들은 RISE 내 사업별 특성을 반영한 선정방식을 구성할 필요가 있음을 지적하였다. 즉 RISE에서는 기존의 대학재정지원사업이 지역별로 3-5개 정도로 구성되어 있으므로, 단순한 사업의 합산이 아닌 융복합 관점에서 사업을 구성하는 것을 고려해야 한다고 보았다. 또한 전

반적으로 이러한 정책을 통해 대학의 변화를 유도하고 있는 점에 대해서는 긍정적으로 인식하고 있으나, 수행전략에 있어 지역발전이라는 키워드에 과도하게 치중되어 있는 것을 염려하면서 대학의 목소리를 좀 더 수렴할 필요성이 있음을 언급하였다. 특히, 대학의 변화 유도 방향에서 통합과 혁신이라는 단어에 지나치게 중점을 두는 경우 변화의 다양성이 상실되고 목표에 대한 모호성이 커질 수 있다는 우려를 제기하였다.

“예를 들어 글로벌 사업 사례에서는 1단계의 경우 혁신성에 주안점을 주었고, 2단계의 경우 실행가능성이 주요사항이 되면서 단계 간 일치성을 확보하는데 어려움이 있음...”

“RISE를 통해 대학의 변화를 유도한 점은 긍정적임. 그러나 지역발전에 너무 치중되어 있는 점이 아쉬움. 대학의 목소리 수렴이 지속적으로 필요...”

넷째, 산업체 관계자들은 우선적으로 기업들의 참여를 유도할 수 있는 전략 구상이 필요하며, 이를 위해 산업체-교육부 간 상시적인 네트워크 구축이 필요하다고 보았다. 먼저, 산학협력 경험이 없는 기업들을 RISE에 참여자로 끌어들이야 하는 상황임을 인지해야 한다는 것이다. 또한 이미 부정적인 입장을 가지고 있는 기업을 강제적으로 참여시키기보다는 무관심했던 기업의 필요성(needs) 파악하여 이들을 유도하는 것을 고려해야 한다고 주장하였다. 그리고 단기적인 성과만을 위한다면 기존에 참여 경험이 긍정적이던 기업만을 대상으로 해서 사업을 운영할 수 있지만, 이는 지속적인 성과를 도출에는 기여하지 않을 것으로 예상된다고 하였다. 또한 다양한 연구개발 및 산학협력을 가능하게 하는 시스템 구축과 재정 지원을 위해 지자체와 교육부가 협력하여 순환 체계를 구축해야 한다고 주장하였다. 마지막으로 교육부가 기업들과의 소통 네트워크가 부족함을 언급하면서 RISE에서는 기업의 요구를 파악할 수 있도록 지역별로 기업과의 상시 소통을 목적으로 하는 네트워크의 구축 및 운영이 필요함을 강조하였다. 교육부가 산업계와의 상시적인 소통 네트워크를 운영한다는 것은 기업의 관심을 도출하면서 기업에게 해당 정책에 대한 확신을 증대시킬 수 있다. 다시 말해, 지속적인 소통을 통해서 기업이 가진 기업의 현실적 아이디어를 자발적으로 제시할 수 있는 장을 마련해야 한다는 것이다. 이러한 장을 통해 기업, 대학, 지자체 간 생산적인 논의를 거쳐 궁극적으로 지역의 산업 발전을 위한 현실적인 안이 도출될 수 있을 것이다.

“기업에서 선도적 아이디어를 제시하는 것도 좋고 이를 대학에서 제공하는 것도 가능함. 누가 먼저 제공할 수 있느냐의 문제가 아니라, 다양한 원천에서 연구개발 및 산학협력이 가능해야 하고 그것을 지자체가 지원하고, 그 전반적인 시스템이나 재정적 비용을 중앙부처인 교육부가 제도적으로 뒷받침하는 그림이 가장 이상적일 것...”

“산업계 전반적으로 특히, RISE 정책체계에서는 지역별로 기업들과 상시적 소통이 활발히 이루어질 수 있는 네트워크를 구축하고 운영해 나가야...”

3. 정책 수행과정

첫째, 수도권 지자체 실무자들은 구체적인 정책수행과정에 있어 공정성, 형평성 확보를 위한 평가 및 지원기관의 필요하다고 응답하였다. 즉 대부분 지자체들은 대학 관련 업무를 관장하고 이를 전문적으로 수행하는 부서가 부재하기 때문에 대학 관련 업무에 대한 경험이 부족한 상황이다. 따라서 RISE 정책이 기존 대학재정지원사업인 LINC, LiFE, HiVE 등을 통합하여 운영되기 때문에, 지자체는 이러한 사업들에 대한 기본적인 업무 파악이 필요하다고 판단된다. 또한 RISE에 대한 기본적인 이해는 되었지만, 좀 더 구체적인 내용에 대한 지침 등 세부적인 사항에 대한 설명과 유형별 사업들의 현황 자료 공유 등이 필요하다는 의견을 보였다. 이와 함께 RISE를 지자체에서 공정하게 관리하기 위해서는 평가가 필수적인 상황이라고 보았다. 그리고 이러한 평가를 하기 위해서는 지자체별로 평가 전담센터가 만들어져야 할 것인데, 이렇게 조직을 확대하기 위해서는 지방의회를 설득하는 추가 과정이 요구되는 등 추가적인 업무부담이 늘어날 것으로 예상되므로 중앙정부의 관심과 지원이 실질적으로 필요한 상황이라고 보고 있다.

“대부분의 지자체 경우 대학 관련 업무를 하는 전문적으로 수행하였던 부서가 없었기 때문에 대학 관련 업무에 대한 경험이 부족한 상황...”

“RISE를 지자체에서 공정하게 관리하기 위해서는 평가가 필수적임. 그리고 평가를 하기 위해서는 지자체별로 평가 전담센터가 만들어져야...”

둘째, 비수도권 지자체 담당자들은 정책수행과정에 있어 실효성을 제고하고 대학-산업체 간 문제를 먼저 파악하는 것이 필요하다고 응답하였다. 즉 기업의 인력수요는 굉장히 단기적이고 빠른데 비해서, 대학의 교육과정은 매우 느리다는 것이 문제이며, 이에 따라 일자리의 미스매칭이 발생하고 있다고 보았다. 이러한 상황은 대학의 구조적인 문제로 판단되며, 이전까지 관련 사업들이 대학 중심의 공모 사업 형태로 진행되어 사업의 실효성에 대한 우려가 많았다는 점을 강조하였다. 다음으로, 대학들도 경우에 따라 다르겠지만, 산학협력에 대한 경험은 많은 것으로 보인다. 하지만 대학과 산업체 간 기술과 인력에 대한 괴리가 발생하고 있다고 한다. 즉, 대학에서는 주로 연구실적 위주의 성과만 도출된다는 것이 현장의 불만이라면서 사실 이익구조의 문제도 존재한다고 보았다. 즉 만약 연속성과 소유권에 대한 명확성이 존재한다면 대학과 산업체도 모두 긍정적으로 반응할 것으로 예상된다. 결국 이러한 문제들에 대응하고 RISE 정책의 지속가능성과 신뢰 제고를 위해서는 지자체 부서가 아닌 전담지원기관이 추가적으로 반드시 필요하다고 보고 있다.

“기업의 인력수요는 굉장히 단기적이고 빠른데 비해서, 대학의 교육과정은 매우 느리다는 것이 문제. 이에 따라 일자리의 미스매칭이 발생하고 있음. 이는 대학의 구조적인 문제라고 보임...”

“대학과 산업체 간 기술과 인력에 대한 괴리가 발생하고 있음. 주로 연구실적 위주의 성과만 도출된다는 것이 현장의 불만...”

셋째, 대학 관계자들은 정책수행과정에 있어 가장 크게 고려해야 할 요소로 형평성과 지속성을 들고 있다. 즉 먼저 RISE 정책을 구성하는 근간이 되는 사업들은 주로 대학재정지원사업들임을 고려할 때, 이 부분에 대해서는 사회적인 이슈로서 형평성이 거론되는 경향이 많다는 것이다. 또한 RISE의 포괄범위가 매우 넓기에 그에 속하는 개별 대학재정지원사업들에 대한 지속성을 유지하기 위해 독립적인 예산의 확보가 필요하다고 보았다. 그리고 확보된 예산의 객관적인 운영을 위해 독립된 기관인 RISE 센터의 중립성이 보장되어야 한다는 의견을 나타냈다.

“대학재정지원사업들은 결국 형평성에 대한 이슈가 사회적으로 늘 거론되어 왔음...”

“사업에 대한 독립적인 예산이 조성되어야 함. 더 큰 카테고리 하에 포함되는 예산의 형식이기 때문에 사업의 지속가능성에 대한 신뢰가 강하지 않음...”

“RISE 센터의 중립성이 보장되어야 함. 현재 RISE 센터에서 사업비 운영이 어렵고 본 사업에서 예산을 어떻게 운용할 것인지에 대한 의문이 있음...”

넷째, 산업체 관계자들은 정책수행과정에서 우선되어야 할 것으로 지역대학의 역량 현황파악, 적합한 RISE 센터를 선정 그리고 이의 독립성을 보장하는 것이라고 주장하면서, 기업들은 지역대학들의 R&D 역량이 떨어진다고 판단하는 것이 대부분이라고 하였다. 예를 들어, R&D를 수행하려면 기본적으로 대학원생 인력이 필요하지만, 지역대학들은 충분한 대학원생 인력을 확보하지 못하고 있으며, 국가연구개발사업(R&D)에서도 점차 멀어지고 있다는 현실을 지적하였다. 더불어 지역대학 중 상대적으로 지명도(name value)가 있는 대학들은 대체로 대기업과 협력하기를 원하고, 지역 중소기업과 협력하는 경우가 드물다는 것 또한 상황을 악화시키는 원인으로 지적하였다. 이러한 인식하에서 RISE를 통해 지역에 대한 예산 배분을 통해 지역 산업체와 대학 간의 연계를 기대하는 것은 현재의 너무 상황을 낙관적으로 보는 것이라고 하였다. 다음으로, 지역의 RISE 센터는 RISE의 취지를 고려할 때 산업계의 인프라를 많이 보유하고 있는 곳이 선정되어야 할 것이고, 그렇게 될 때 산업계-대학-지자체가 협력하는 거버넌스가 운영될 수 있을 것으로 보고 있다. 또한 RISE 정책체계의 실질적인 권한이 지자체 단체장 혹은 지방의회에게 집중되는 현상을 경계해야 하므로 RISE 센터는 독립성이 보장되는 것이 중요하다는 것을 강조하였다.

“기업들 입장에서 지역대학들은 R&D능력이 상대적으로 부족하다고 판단함. R&D를 하려면 기본적으로 대학원생 인력이 필요한데, 지역대학들의 경우 충분한 대학원생 인력을 보유하고 있는 곳이 거의 없음...”

“사업의 취지를 고려한다면 산업계의 인프라를 많이 보유하고 있는 곳이 선정되어야 할 것이고, 그렇게 될 경우에 산업계-대학-지자체가 협력하는 거버넌스가 운영될 수 있을 것...”

4. 정책 참여자 간 상호관계

첫째, 수도권 지자체 실무자들은 대학과의 원활한 소통에 있어 부족하다면서 지자체와 대학 간

원활한 협조체계가 이루어지기 위해서는 소통이 전제조건이라고 하였다. 즉 지자체가 대학과 대화하고, 설득하기 위해서는 교육부가 설정한 일종의 정책 가이드라인이 필요하다고 하였다. 예를 들어, 최근 대학들이 RISE를 통해 지자체로부터 어떤 지원을 받을 수 있는지에 대해 문의하고 있지만, 아직까지 지자체가 명확한 답변을 제공하지 못하고 있는 상황이다. 또한, 지자체 내부에서는 대학이 지원 사업에 적극적으로 참여하고 노력하는 것을 우선시해야 한다는 의견이 존재한다고 하였다. 특히, 대학 내부의 구조조정을 필요에 의해서 시행할 때 지역에 따라 특화된 산업분야와의 고려하여 매칭율을 높이는 방향에서 대학의 학과에 대한 구조개편이 필요하다고 주장하였다.

“예를 들면, 대학은 RISE 정책을 통해 지자체로부터 주로 어떤 것을 지원받을 수 있는지에 대해 문의하고 있는데, 이는 지자체가 답할 수 없는 상황...”

“지자체 내부적으로는 대학이 지원사업들에 대한 추진노력을 자생적으로 하는 것이 우선이라는 의견. 따라서 우선적으로 대학 내부의 구조조정이 필요...”

둘째, 비수도권 지자체 실무자들도 RISE에서 대학지원을 위한 구체적 지침이 필요하고, 대학들의 자발적인 노력이 우선되어야 한다는 의견을 보였다. 또한 대학-지자체 간 협력관계에서 대학의 오해가 발생하지 않도록 교육부의 안내가 필요한데, 이는 지역에서 RISE를 실제적으로 운영할 수 있는 추가적인 세부설계가 가능할 수 있을 정도의 구체성이 요구된다고 하였다⁸⁾. 그리고 대학이 지속 가능하게 발전하기 위해서는 대학 구성원들만의 발전을 넘어 지역 사회 발전을 위한 노력이 필요하다고 주장하였다.

“대학이 도태되지 않고 살아남기 위해서는 대학 구성원들만의 발전이 아닌, 지역을 위한 발전을 고민하는 것이 필요...”

“대학-지자체 간 협력관계에서 대학의 오해가 발생하지 않도록 교육부의 안내가 필요. 현재 구체적인 가이드라인이 없기 때문에 추상적으로 사업을 하고 있고, 이로 인해 실무적으로 어려움이 있음...”

셋째, 대학 관계자들은 기본적으로 RISE 참여자들 간 협업을 기대하고 있지만, 지자체의 주도권 보유에 대해서는 경계하는 입장을 보였다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체는 각각 대학을 바라보는 시각이 다르며, 지역 내 대학 간 차이도 존재하기 때문에 전반적으로 협업에 대한 방향성을 통일성 있게 가져가는 것도 필요하다고 하였다. 즉, 전통적으로 국립대학과 사립대학으로서 명확한 위상을 가지고 있는 대학의 경우는 지자체와의 파트너십 경험이 풍부하여 어려움이 적지만, RISE와 관련된 사업들이 지역 내 모든 대학을 대상으로 운영된다면, 실제로 지자체는 각 대학 간의 역학관계를 고려하지 않을 수 없는 상황에 놓일 수 있다는 점을 지적하였다.⁹⁾ 그리고 지자체가

8) 교육부가 설정한 지침이 각 지역적인 상황이 다르기 때문에 지역별 관점에서 해석이 달라질 수 있다는 점을 고려하여 적절한 수준에서의 구체성이 요구된다고 하였다

9) 지자체 실무자들은 대학 내부에서의 정치적 성향에 따른 역학관계를 고려해야 할 상황이 있을 수도 있지

지역 내 대학들에 대한 지원의 형평성을 고려함에 따라 오히려 혁신성이 탁월한 대학에게 집중적인 지원을 하기가 어려울 수 있다는 측면에서 역차별의 발생가능성도 배제할 수 없다는 것이다. 이와 함께 사업의 연속성을 보장하기 위해서 지자체장의 정치적 성향이 사업에 영향을 미칠 수 있다는 우려의 입장도 밝히고 있다.

“전반적으로 협업에 대한 방향성을 통일성 있게 가져가는 것이 필요...”

“사업의 연속성 보장을 위해, 지자체장의 정치적 성향이 사업에 영향을 미쳐서는 안된다고 생각...”

“지자체는 대학에 대한 이해도가 부족함. 대학 유형과 지역의 특성을 고려해야 하는데, 지자체의 역량부족으로 인해 RISE 정책체계를 지자체의 대학에 대한 지배적 영향력이 생기는 것으로 생각하고 지자체장이 관심을 가지는 상황으로 보임. 이러한 관계에서는 대학-지자체 간 수평적 관계에서 협력이 어려움...”

“...지역 내 모든 대학들을 대상으로 사업을 운용할 때, 지자체 입장에서 각 대학의 역학관계를 고려할 수밖에 없을 것으로 보임...”

넷째, 산업체 관계자들은 대학들과 마찬가지로 지자체의 권한 확대에 대해 조심스러운 입장을 보이면서, 장기적인 관점에서 대학-산업체 간 산업을 중심으로 하는 클러스터 구축의 필요성과 중요성을 강조하였다. 또한 지자체는 RISE와 관련하여 명확하지는 않지만 넓은 범위에서 권한이 많을 것으로 예측되고, 이는 다른 정책참여자들에 대한 영향력으로 설명될 수 있다고 보고 있다. 그런데 지자체가 잠재적 권한을 많이 가지고 있을 것으로 예측되는 상황에서 RISE 정책과 관련된 사업들을 구체적으로 어떤 방식으로 운영할지에 대한 이해도는 크지 않다고 보고 있다는 것이다. 따라서 RISE와 관련한 사업들의 근본적인 프레임(사업 설계)이 명확하게 마련되지 않는다면, 사업의 방향이 지자체장의 개인적인 판단에 따라 크게 영향을 받을 가능성이 있다는 우려를 제기하였다. 따라서 장기적인 관점에서 볼 때, 지역이 아니라 대학과 산업을 중심으로 사업범위가 클러스터 형태로 구조화되는 것이 바람직하다고 주장하면서, 인력공급 차원에서 고급인재들이 양성되는 지역을 중심으로 관련 산업계가 모이게 되는 것이 현실이기 때문에 이러한 상황 및 여건들을 고려하여 대학과 산업계 간 지속적인 교류와 협력 네트워크 구축이 필요하다고 응답하였다.

“지자체는 정치적인 관점에서 RISE 체계를 바라보는 경향이 어느 정도 존재...”

“장기적인 관점에서 볼 때 지역이 아니라 대학과 산업을 중심으로 사업범위가 클러스터 형태로 구조화되는 것이 바람직하다고 보임...”

만, 무엇보다도 단체장과 대학총장과의 정치적 역학관계가 현실적으로 존재하고, 또한 단체장과 지역의 회와의 정치적 역학관계도 고려할 수밖에 없다고 하였다. 따라서 대학재정지원사업과 관련해서 대학총장이 단체장과 면담을 하지 못하도록 해야 한다는 주장과 함께 조례를 설치해야 한다는 강한 주장까지도 하는 경우가 있었다.

5. 분석결과 종합 논의

첫째, 정책목표 영역의 경우 협력적 거버넌스 참여자들 대부분이 취지에는 동의하고 있지만 각 참여자의 운영과정에서 산업체 참여 유도를 위해서는 특성과 상황을 고려할 것을 요구하는 것으로 나타났다. 예를 들어 수도권 지자체와 비수도권 지자체는 정책목표가 지향하는 방향성의 구체적인 수준에 대해서는 지역의 상황과 여건에 따라서 다르게 이해할 수도 있다는 의견을 제시했다. 한편 산업체는 매우 현실적인 인식을 보이면서 산학협력의 경험 유무와 정도에 따라서 정책목표 자체에 대한 공감 정도가 달라질 수 있다고 하였다. 이러한 논의들을 협력적 거버넌스 관점의 주요 요소들을 기준으로 분석하면 다음과 같다. 먼저, 참여원칙(principled engagement) 요소 중 발견(discovery) 관점에서 참여자들은 서로의 관점과 이해관계를 신중하게 탐구하고 이해하려는 노력을 보였다. 하지만 정의(definition) 관점에서는 실제 정책목표의 구체적인 방향 수준에 대한 명확한 합의가 이루어지지 못하고 있으며, 이에 대한 합의 수준이 제고되어야 한다는 의견이 제시되었다. 현재는 RISE가 초기 형성단계임을 고려할 때, 숙고(deliberation)와 결정(determination) 관점에서 충분한 수준에 미치지 못하고 있는 것으로 판단된다. 또한, 공유된 동기(shared motivation) 요소 중 신뢰 관점에서 그 절대적인 수준을 판단할 수는 없지만, 산업체는 정책 목표 자체에 대한 현실적인 인식을 보여주고 있지만, 지자체와 대학 간 신뢰 수준은 현재 단계에서 명확하게 판단하기 어려운 것으로 나타났다. 이는 각 참여자의 입장과 이해를 존중해야 한다는 인식은 가지고 있지만, 신뢰 수준을 평가하기 위해서는 구체적인 전략 수립 후 협의 과정이 필요하기 때문이다. 따라서 지자체와 대학 간 신뢰 수준은 명확하게 파악하기 어렵지만, 향후 RISE 정책 운영과정에서 산업체 참여 유도를 위해서는 보다 명확하고 실질적인 유인책이 필요하다는 판단은 가능하다. 또한, 상호이해(mutual understanding) 관점은 지자체와 대학은 기본적으로 서로의 영역을 존중하는 태도를 보이고 있음을 알 수 있다. 하지만 정책 초기단계임을 고려할 때, 내부적 정당성(internal legitimacy)의 확보를 통한 공유된 약속(shared commitment)을 형성하기에는 아직은 빠르다고 판단하는 것으로 나타났다.

둘째, 정책 수행전략의 경우 정책목표 영역에 대해서 참여자 각각의 입장이 우선되고 있음을 알 수 있다. 즉, 지자체는 정책에 대한 전반적인 지침과 방향 설정 하에 전략적 업무수행이 가능하며, 그를 위한 예산확보의 중요성을 강조했다. 또한, 지역 중심적이고 지역 수요를 반영한 계획수립이 필요하므로 지자체의 주도권이 확보되어야 한다는 인식을 보였다. 반면에 대학은 세부 사업들의 선정에 있어 좀 더 넓은 관점에서 융·복합적으로 바라보아야 하며, 지역발전이라는 키워드에 대한 과도한 집중에 대해 조심스러운 입장을 보였다. 한편, 산업체는 기업들의 참여 유도전략이 필요하며, 이를 위해 참여자 간 상시적 네트워크를 구성해야 한다고 주장하였다. 이러한 논의들을 협력적 거버넌스 관점의 주요 요소들을 기준으로 분석하면 다음과 같다. 먼저, 참여원칙(principled engagement) 요소에서 숙고(deliberation) 관점의 논의들이 진행되고 있다고 볼 수 있으며, 아직까지 결정(determination)에 이르지 못했지만 보다 실효성 있는 전략 수립을 위해 참여자 간 각자의 입장을 밝히고 있는 단계라고 볼 수 있다. 이러한 과정을 거치는 것은 공유된 동기(shared

motivation) 요소에서 내부적 정당성(internal legitimacy)을 확보하기 위해 필수적으로 요구되는 것이며, 이후 협업 역량(capacity for joint action) 요소들의 확보 수준에 따라 공유된 약속(shared commitment)에 이르게 된다. 결론적으로, 정책수행 전략도 앞서 정책목표 영역과 마찬가지로 초기 형성 단계에 있는 것으로 판단된다.

셋째, 정책 수행과정의 경우 지자체는 구체적인 정책수행을 위해 공정성과 형평성 확보를 위한 평가 및 지원기관의 필요성을 주장했으며, 세부 사업의 실효성 제고와 산학협력 시 상호 필요성(needs)을 명확히 파악하는 것이 필요하다고 보았다. 또한, 대학 관계자들도 마찬가지로 형평성이 확보되어야 하며, 장기적인 관점에서 사업들의 지속성 유지를 위해 예산 확보가 필요하다고 주장하였다. 산업체는 참여자 간의 협력을 위해 각자의 역량을 파악하는 것이 중요하다고 강조했으며, 이후 운영과정에서는 정치적 영향으로부터 자유로운 RISE 센터의 중립성이 보장되어야 한다고 주장하였다. 이러한 논의들을 협력적 거버넌스 관점의 주요 요소들을 기준으로 분석하면 다음과 같다. 먼저, 협업역량(capacity for joint action) 요소에서 제도 마련(procedural and institutional arrangements)에 대한 보다 구체적인 논의가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 즉, 참여자들 모두 전반적으로 성공적인 정책 수행을 위해 기준이 되는 가치를 설정하고, 이를 기반으로 우선적으로 요구되는 제도와 그 개선 방향에 대해 공통적인 인식을 하는 것으로 보인다. 지식(knowledge) 관점에서, 산업체는 참여자 간 협력 관계 구축을 위해서는 우선적으로 참여자 각자의 역량 현황 파악이 필요하다고 주장하였다.¹⁰⁾ 또한, 이러한 논의과정에서 드러난 각 참여자들의 주장들을 통해 현재 RISE 참여자들 간 참여원칙(principled engagement)요소에서 심사숙고(deliberation)의 과정을 거치는 과정에 있다는 것을 간접적으로 파악할 수 있다.

넷째, 참여자 간 상호관계의 경우 지자체와 대학 및 산업체 간 견해 차이가 나타났다. 먼저, 지자체는 중앙정부 차원에서 보다 구체적인 정책 가이드라인이 필요하다고 주장하며, 이를 통해 다른 참여자와의 원활한 소통이 가능할 것이라고 생각했다. 반면, 대학은 지자체의 지원을 요청하기 전에 산학협력 관련 자발적인 노력이 필요하다고 강조하였다. 이는 지자체가 RISE 수행 과정에서 자발적 재량권 행사에 어려움을 겪을 수 있다는 의미로도 해석될 수 있다. 그리고 대학과 산업체는 협업관계 구축과 관련하여 지자체가 주도권을 행사할 경우의 상황에 대해서 미리 걱정하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 상황은 협력적 거버넌스 관점에서 볼 때, 공유된 동기(shared motivation) 요소에서 신뢰(trust)가 형성되지 않은 것을 의미한다. 또한, 지자체의 경우는 내부적 정당성(internal legitimacy) 요소를 매우 중시하며, 중앙정부가 협업 역량(capacity for joint action) 요소에서 리더십(leadership)을 발휘해줄 것을 기대하는 상태라고 할 수 있다.

10) 현재 RISE 정책과 관련된 세부사업들의 결정이 이루어지지 않은 상태에서도 여러 가지 노력이 필요하다는 인식 공감대가 형성되어 있다는 점은 긍정적이라고 판단된다.

IV. 정책적 시사점 및 결론

RISE의 주요 이해관계자들 사이에는 정책체계가 지역발전이라는 하나의 목표를 위해 다양한 이해관계자들이 협력할 것을 필수적으로 요구하고 있으나, 이는 본질적으로 지역에 국한된 목표를 지나치게 넓은 대상들에게 일괄적으로 부여하는 모순적 상황이라는 인식을 가질 수도 있다. 즉, 문제해결의 장을 '지역'으로 국한한 경우, 수요와 공급의 불일치가 심화되어 대학과 산업체 모두 공통적으로 추구하는 '혁신'과 상충될 위험이 존재한다는 것이다. 그리고 이는 대학과 산업체 모두의 경쟁력 상실로 이어질 수 있다는 우려도 가지게 된다. 하지만 긍정적인 측면에서 본다면 RISE에 관한 여러 우려는 FGI의 분석 결과에 비추어 보았을 때, 협력적 거버넌스 관점에서 참여자 간의 소통과 공유가 이루어지고 있다고 해석할 수 있다. 분석 결과에서 협력적 거버넌스 체제 요소를 충족함에 있어 RISE에 관한 각 참여자들의 전반적인 인식 방향이 일치하고 있다고 판단된다. 그러나 RISE 참여자들의 위치와 역할을 명확하게 하고, 사업의 범위를 현재보다 구체적으로 재정의해야 할 필요성은 있음 또한 확인할 수 있었다. 이와 같은 분석 결과를 고려하여 본 연구에서 제시하고자 하는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 교육부의 중장기적 전략적 방향성이라는 큰 그림 속에서 RISE가 차지하는 위치와 기대효과에 대해서 주요 이해관계자들에게 좀 더 명확하게 설명하고 홍보하는 것이 필요하다. 즉, 교육부가 추구하는 큰 틀 위에서 RISE 정책을 설명하면서 대학들이 지역별·대학별 고유한 특성을 반영하여 정책사업에 참여할 수 있다는 것을 적극적으로 알려주어야 한다. 더욱이 기존의 대학재정지원사업의 경우 일종의 제로섬 게임으로 선정 여부가 지역 대학의 존폐에 영향을 미칠 수 있는 구조였다는 점은 RISE에 대한 잘못된 인식을 대학에 심어줄 가능성이 있다. 따라서 RISE 체제 안에서 지역대학과 지역의 상생발전을 위해 지역대학들 모두가 지원 및 참여가 가능한 사업과 프로그램 등이 있음을 적극적으로 알려야 한다.

둘째, 협력적 거버넌스 구축을 위해 필요한 노력에 대한 고려가 필요하다. 즉, FGI 분석 결과에서도 논의된 바와 같이 대부분의 참여자가 정책목표에 대한 취지는 공감하고 있지만 구체적인 전략이나 정책 수행과정에 있어서는 각자의 이해관계를 주장하고 있고, 이에 대한 신뢰가 부족하다. 더욱이 참여자들 간의 이해 정도가 낮다는 점 또한 거버넌스 구축을 위한 상호 간의 노력이 필요함을 보여준다. 예를 들어 RISE의 경우 대학, 지자체, 산업체 등 다양한 세부 참여자 간의 역량 차이가 있는데, 서로의 역량에 관한 정확한 이해의 부재에 따른 문제들이 발생하고 있으며, 앞으로 발생할 것으로 예상된다. 이러한 상황을 고려하지 않고 구체적인 제도 마련의 단계로 나아간다면 제도가 정책 현장에서 실질적으로 작동하는데 어려움이 상당할 것으로 예상된다.

셋째, 협력적 거버넌스 내 주요 참가자들이 RISE의 지속성 및 연속성에 대해 확신할 수 있어야 한다. 왜냐하면 기존의 교육부를 포함한 정부부처의 대학재정지원사업의 경우 링크사업을 제외하고는 대부분 단년 또는 다년 과제 형태로 일회성으로 진행되다가 종료된 경우가 많기 때문이다. 따라서 협력 당사자들이 RISE를 위한 협력이 일회성 게임이 아닌, 반복게임이면서 지속가능한 상생의 기회를 얻는 게임이라는 인식을 가지고 실행할 수 있도록 해야 한다.¹¹⁾

넷째, 교육부가 RISE의 초기 단계에서부터 조정자의 역할 수행에 집중할 필요가 있다. 특히 협력적 거버넌스 체제 내 협업역량(capacity for joint action) 요소에서의 리더십(leadership) 역량의 수준 제고가 필요하다. RISE 정책의 목표가 단순한 대학들의 서열평가가 아닌 지역발전과 상생을 지향한다는 점을 고려할 때, 목표달성을 위해서는 적극적으로 초기 단계에서부터 중앙정부가 부정적 관점에서의 개입이 아닌 긍정적 관점에서의 조언과 자문 및 지원을 통해 RISE 정책의 성공적인 확산을 촉진할 필요가 있다. 특히, 여러 참여자가 협력적 거버넌스를 구축해야 하는 상황에서 교육부가 협력을 견인하는 조정자 및 촉진자로 역할을 수행할 때 협력과 관련한 기회비용을 최소화할 수 있다. 이 때 교육부가 조정자의 역할을 담당하는 것은 RISE 설계의 토대가 된 기존의 대학 재정지원사업을 대학, 산업체, 지자체들과 운영한 경험에서 비롯된 것이지, 단순히 중앙의 담당 부처이기 때문은 아니다. 따라서 교육부가 성공적인 조정자가 되기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체와 지역대학을 동등한 수준의 동반자이자 공동 촉진자라는 인식을 명확히 하고, 공동 실행자로 인식하고 공동 노력을 기울여야 한다.

참고문헌

- 구교준·김성배·기정훈. (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석: 대전 대도 시권 협력사업을 중심으로. 「지방정부연구」, 17(3): 23-46.
- 김정인. (2020). 사회성과 달성을 위한 협력적 거버넌스: Pay for Success 제도를 중심으로. 「한국행정논집」, 여름: 327-356.
- 문채·김광구. (2006). 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구-기무사 과천 이전사업을 사례로, 대한민국 토도시계획학회지. 「국토계획」, 41(6): 177-193.
- 배응환. (2005). 로컬 거버넌스: 갈등에서 협력으로. 「지방행정연구」, 19(2): 187-216.
- 신현석. (2010). 교육자율화 정책 거버넌스의 분석 및 혁신방안, 「한국정책학회보」, 19(1): 181-210.
- 신현석·정양순·윤기현. (2018). 국가 교육과정 정책에서의 협력적 거버넌스 적용: 쟁점과 과제. 「교육행정학연구」, 36(2): 31-62.
- 이명석. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. 「현대사회와 행정」, 20(2): 23-53.
- 정용찬·하운상. (2019). 시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년네트워크 사례를 중심으로, 「한국행정학보」, 53(1): 31-63.
- 이명석. (2017). 「거버넌스 신드롬」. 서울: 성균관대학교출판부
- 황기연. (2005). 청계천 복원사업의 갈등관리 사례분석. 「서울도시연구」, 6(4): 169-190.

11) 지역 내 극심한 경쟁상황에 놓여있는 대학들 간에는 협력의 상대방이 배신하지 않을 것이라는 신뢰가 필요하며, 이러한 위험을 최소화하지 않으면 협력에 도달하기 어려운 것이 사실이다. 따라서 대학들 간에 협력이 당연시될 수 있도록 여러 가지 인센티브 유형을 지자체뿐만 아니라 교육부 차원에서도 개발 및 적용하는 것도 고려할 필요가 있다.

- 홍성만·유재원. (2004). 대포천수질개선을 둘러싼 정부-주민 간 협력적 로컬거버넌스 분석, 2004 행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 교육부. (2023). 2025년 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 도입 본격 시동, 조간보도자료, 2023.03.09.
- 통계청. (2023). 장래인구추계: 2022~2072년.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Buffett, H. W., & Eimicke, W. B. (2018). *Social value investing: A management framework for effective partnerships*. NY: Columbia University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Lasswell, H. D. (1971). A Pre-view of Policy Sciences. NY: American Elsevier.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Weiss, J. A. (1987). Pathway to cooperation among public agencies. *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1), 94-117.

주효진(朱孝振): 영남대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 가톨릭관동대학교 의과대학 의학과 의료인문학 교실 교수이면서 보건의료융합연구소장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직론, 사회정책, 정책분석 및 평가이며, 최근 논문으로는 “디지털플랫폼정부와 정부혁신: 정부 역할 및 기능 재정립을 중심으로(2022)”, “Anaiysis of Changes in China’s Infectious Disesae Response System: Focusing on Response to COVID-19(2023)”, “Identifying the relationships between types of leisure activities and cognitive functions in older adults(2023)” 외 다수의 논문이 있다.(fox9895@cku.ac.kr).

최미옥(崔美玉): 중앙대학교에서 교육학 박사학위(논문: 기혼 직장여성의 학습접근방식에 따른 자기개념 명확성, 다중역할 계획 태도와 경력 메타역량 간의 구조적 관계, 2019)를 취득하였으며, 현재 원광대학교 교무처 교육혁신원 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 고등교육, 평생교육, 인적자원개발이며, 주요 논문은 “대학생의 성찰학습이 진로준비행동에 미치는 영향과 그것의 매개효과(2017)”, “성인학습자의 성찰학습이 심리적 안녕감에 미치는 영향: 학습자 특성과 학습몰입의 매개효과(2015)” 등이 있다. (mochoi216@wku.ac.kr)

정슬(鄭슬, 교신저자): 2020년 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 가톨릭관동대학교 보건의료융합연구소 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 노동정책, 복지정책, 정책분석 및 평가이며, 최근 연구실적으로는 “사회과학분야의 직무스트레스에 대한 연구경향분석: 한국연구재단 우수 및 등재지 게재논문(2017년-2021년)을 대상으로(2021)”, “장애인의 취업 및 취업의지에 영향을 미치는 요인 연구(2019)”, “구직자의 행동변화를 기준으로 한 구직활동과정의 메커니즘 분석(2020)” 등의 논문이 있다(solpinet@daum.net)

최희용(崔熙容): 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학박사를 취득하고 현재 가톨릭관동대학교 국제성모병원 보건의료융합연구소에서 연구교수로 재직 중이다. 박사학위논문은 “지방정부의 재정지출구조가 지역빈곤변화에 미치는 영향: 지역 빈곤율 및 빈곤층의 주거지 분리 정도를 중심으로”이며, 주요 관심분야는 지역발전, 사회정책, 도시정책 등이다. 최근논문으로는 “지역보건정책의 관점에 따른 근린환경이 노인 우울에 미치는 영향에 관한 분석(2022)”, “도시구조의 사회적 다양성이 서울시민의 삶의 질에 미치는 영향 분석: 다수진모형을 활용하여(2020)”, “지역사회에 착도가 주민참여에 미치는 영향: 서울시 5대 생활권 간 비교를 중심으로(2019)” 등이 있다.(hy6753@naver.com).

Abstract

Policy Analysis and Evaluation from the Perspective of Collaborative Governance on the Regional Innovation System & Education(RISE)

Ju, Hyo-Jin

Choi, Miok

Choi, Heeyong

Jung, Sol

This research investigates the governance dynamics within the Regional Innovation System & Education(RISE) to enhance policy decision efficiency. It aims to understand the collaborative governance among stakeholders and assess the coherence among its key elements. Additionally, it seeks to expand stakeholder participation within collaborative governance to ensure the rationality of policy processes in the long term. The study involves theoretical discussions on collaborative governance and an analysis of the current state of RISE. It also presents policy implications from a collaborative governance perspective, based on focus group interviews with RISE stakeholders. The analysis reveals several insights: stakeholders generally agree on policy objectives, but individual considerations are necessary; policy implementation strategies consider various stakeholder perspectives; local governments emphasize fairness and support mechanisms for policy implementation; differences in opinions among local governments, universities, and industries exist; and there's a need to clarify participant roles in RISE and redefine project scopes. Overall, the research offers valuable insights for improving governance and policy effectiveness within RISE.

Key Words: University Support System, Collaborative Governance, University Innovation, Policy Process Stages, Policy Analysis

