



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사학위논문

# 산학협력 정책 거버넌스 변동 분석

- 국가산학협력위원회 신설을 중심으로 -

2018년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

박 성 하

# 산학협력 정책 거버넌스 변동 분석

- 국가산학협력위원회 신설을 중심으로 -

지도교수 금 현 섭

이 논문을 정책학석사학위논문으로 제출함

2018년 3월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

박 성 하

박성하의 석사학위논문을 인준함

2018년 6월

위 원 장               김 병 섭               (인)

부위원장               김 봉 환               (인)

위     원               금 현 섭               (인)

## 국문초록

본 연구는 국가산학협력위원회의 신설로 정부 부처의 산학협력 정책 거버넌스가 경쟁적·분절적·비체계적 구도에서 연계·협력적·체계적 구도로 크게 변동했음에 주목하고, 다중흐름모형을 활용하여 이러한 정책 변동이 발생한 이유와 과정을 상세히 분석·규명하고, 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하였다.

분석 결과는 다음과 같다. 우선, 정책 문제의 흐름은 산학협력 정책, 사업 등을 둘러싸고 정부 부처 간의 경쟁과 비효율이 심화되는 과정이었다. 통계 수치와 예산의 증가 등 지표의 변화와 산학협력 업무 이관을 둘러싼 정부 부처 간 갈등으로 대변되는 사건과 위기, 환류를 분석함으로써 산학협력 정책 거버넌스의 문제점이 심화되는 과정을 파악할 수 있었다.

다음으로, 정책 대안의 흐름은 교육부가 2017년도 업무계획에서 민관 합동 협의체를 신설하겠다는 내용을 발표하고, 이것이 2017년 5월 노웅래 의원의 「산학협력법」 개정안으로 구체화되는 과정이었다. 동 법안은 국가산학협력위원회를 신설하여 수직적으로는 부처보다 상위 기관인 국무총리를 위원장으로 두고, 수평적으로는 다양한 민간 전문가위원을 둬으로써 산학협력 정책을 체계적으로 조정하고 부처 간의 협력을 도모한다는데 의의가 있다.

한편, 정치의 흐름은 이익집단과 전문가의 의견, 대통령 선거에 따른 국회의 상황 변화 등이었다. 대학 교직원, 연구자 등은 부처 간 중복·비효율 등 문제 해결의 필요성을 제기하였고, 제19대 대선으로 정권이 교체됨에 따라 「산학협력법」 개정안이 여당 법안이 되었으며, 대선 이후 법안 처리 수요가 급증하는 등 법안 처리에 긍정적인 여건이 형성되었다.

국가산학협력위원회 신설에 있어 핵심적인 정책선도가는 교육부 관료와 국회의원이었다. 이들은 문제점을 명확히 인식하고, 법률 개정안을 발의하였으며, 조속히 통과될 수 있도록 적극 노력하였다. 이들의 노력에 힘입어 정책의 창은 「산학협력법」 개정안 국회 심사와 함께 열렸다. 산학협력 정책 거버넌스의 비효율 문제가 심화되고 있던 맥락에서 국가산학협력위원회 신설이라는 대안이 「산학협력법」 개정안으로 발의되었고, 절묘한 타이밍으로 대선 이후의 긍정적 국회 상황과 맞물리면서 법안이 통과될 수 있었다. 이로써 산학협력 정책 거버넌스의 변동이 발생하였다.

본 연구를 통해 얻은 시사점은 첫째, 대규모 사건이나 국민적 여론이 없이도 정책 변동이 가능하다는 것이다. 이는 산학협력 정책 거버넌스의 안정적 발전을 위해 일반 국민 보다는 산학협력에 관련이 있는 부처 담당자, 대학 관계자 등 내부자의 인식부터 개선하는 것이 중요하다는 점을 시사한다. 둘째, 정책선도가로서 고위직이 아닌 실무자의 역할이 클 수 있음을 파악했다. 이는 국가산학협력위원회가 안착하기 위해서는 위원회 운영을 실무적으로 뒷받침할 조직과 인력을 잘 갖추어야함을 말해준다. 셋째, 정책 변동에 있어 정책 문제나 정치의 흐름 못지않게 정책 대안이 중요할 수 있음을 확인했다. 이전 시도들과 달리 국가산학협력위원회 신설이 가능했던 이유는 수용 가능성 등이 높은 적합한 정책 대안이었기 때문이다. 따라서 향후 위원회 운영 시에도 부처들의 수용성을 높이도록 국무총리가 위원장으로서 적극 역할을 하고, 부처 간 분열 보다는 시너지가 나도록 정책을 조정해 나가야 한다.

**주요어 :** 산학협력, 산학협력 정책 거버넌스, 정책 변동, 국가산학협력위원회, 산학협력법

**학 번 :** 2013-21966

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구 배경 및 목적 .....	1
제 2 절 연구 내용 및 범위 .....	6
제 3 절 연구 방법 .....	8
제 2 장 산학협력 정책 거버넌스 개관 .....	11
제 1 절 산학협력 정책 거버넌스의 개념 .....	11
1. 산학협력의 개념 .....	11
2. 정책 거버넌스의 개념 .....	13
3. 산학협력 정책 거버넌스의 개념 .....	15
제 2 절 산학협력 정책 거버넌스 현황 .....	16
1. 인력양성 분야 .....	16
2. 기술이전·사업화 분야 .....	22
3. 대학 창업 분야 .....	26
4. 산학협력 인프라 분야 .....	30
5. 산학협력 정책 거버넌스의 특징 .....	34
제 3 장 이론적 배경 및 분석틀 .....	37
제 1 절 정책 변동 .....	37
1. 정책 변동의 의의 .....	37
2. 정책 변동 이론 모형 .....	39
제 2 절 Kingdon의 다중흐름모형 .....	42
1. 개념 및 기본 구조 .....	42
2. 정책 문제의 흐름 .....	43
3. 정책 대안의 흐름 .....	44

4. 정치의 흐름 .....	45
5. 정책선도가 .....	45
6. 정책결합 및 정책의 창 .....	46
7. 정책 변동 .....	47
8. 특징 및 유용성 .....	47
<b>제 3 절 선행 연구의 검토 .....</b>	<b>50</b>
1. 산학협력 정책 거버넌스 변동에 관한 연구 .....	50
2. 다중흐름모형을 적용한 연구 .....	57
3. 시사점 및 한계 .....	62
<b>제 4 절 연구 분석틀 .....</b>	<b>64</b>
<b>제 4 장 산학협력 정책 거버넌스 변동 사례 분석 ..</b>	<b>67</b>
<b>제 1 절 정책 문제의 흐름 .....</b>	<b>67</b>
1. 지표의 변화 .....	68
2. 사건과 위기의 발생 .....	71
3. 환류 .....	80
<b>제 2 절 정책 대안의 흐름 .....</b>	<b>82</b>
1. 산학협력 민관 합동 협의체 신설 추진 .....	82
2. 국가산학협력위원회 신설 추진 .....	84
3. 정책 대안의 흐름 종합 분석 .....	95
<b>제 3 절 정치의 흐름 .....</b>	<b>97</b>
1. 이익집단과 전문가의 의견 .....	98
2. 제19대 대통령 선거에 따른 국회의 상황 변화 .....	100
3. 산학협력 관련 기타 법안 발의 .....	103
<b>제 4 절 정책선도가 .....</b>	<b>105</b>
1. 교육부 관료 .....	105
2. 국회의원과 보좌진 .....	108
<b>제 5 절 정책의 창 및 정책 변동 .....</b>	<b>109</b>

1. 정책의 창 .....	109
2. 정책 변동 .....	114
<b>제 5 장 결론 .....</b>	<b>117</b>
제 1 절 연구의 요약 .....	117
제 2 절 연구의 시사점과 향후 과제 .....	122
1. 연구의 시사점 .....	122
2. 향후 과제 .....	128
참고문헌 .....	131
Abstract .....	140



## 표 목 차

[표 1-1] 정부 부처별 산학협력 지원 사업 현황 .....	2
[표 2-1] 정부 부처별 산학협력 기반 인력양성 관련 계획 ...	18
[표 2-2] 정부 부처별 산학협력 기반 인력양성 관련 사업 ...	19
[표 2-3] 정부 부처별 산학협력 기반 기술이전·사업화 관련 계획 ..	24
[표 2-4] 정부 부처별 산학협력 기반 기술이전·사업화 관련 사업 ..	24
[표 2-5] 정부 부처별 대학 창업 관련 계획 .....	28
[표 2-6] 정부 부처별 대학 창업 관련 사업 .....	28
[표 2-7] 정부 부처별 산학협력 인프라 조성 관련 계획 ...	33
[표 2-8] 정부 부처별 산학협력 인프라 조성 관련 사업 ...	33
[표 3-1] 산학협력 정책 거버넌스에 관한 선행 연구 .....	53
[표 3-2] 정책 거버넌스 변동에 관한 선행 연구 .....	56
[표 3-3] 다중흐름모형을 적용한 선행 연구 .....	61
[표 3-4] 산학협력 정책 거버넌스 변동 분석 변수 .....	66
[표 4-1] 산학협력 관련 주요 통계 수치 증가 .....	70
[표 4-2] 산업기술혁신 촉진법 일부개정법률안 신·구조문대비표 ..	75
[표 4-3] 산학협력법 제11조의2 조문 .....	76
[표 4-4] 산학협력법 일부개정법률안 제안 이유 .....	85
[표 4-5] 산학협력법 일부개정법률안 주요 내용 .....	86
[표 4-6] 산학협력법 일부개정법률안 기본계획 관련 조문 ...	88
[표 4-7] 산학협력법 일부개정법률안 위원회 관련 조문 .....	92
[표 4-8] 산학협력법 일부개정법률안 제안 이유 및 주요 내용 ..	103
[표 4-9] 산학협력법 개정안(의안번호 : 7043)에 대한 교문위 수석전문위원 검토보고 주요 내용 .....	112

## 그림 목 차

[그림 3-1] 산학협력 정책 거버넌스 변동 분석 틀 .....	65
[그림 4-1] 산학협력 키워드 기사 수의 증가 .....	69
[그림 4-2] 산업기술혁신 촉진법 일부개정법률안 논의 과정 ..	78
[그림 4-3] 20대 국회 2017년도 월별 법률안 본회의 처리 실적 ..	102
[그림 4-4] 산학협력 정책 거버넌스 변동 결과 도식화 .....	116

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구 배경 및 목적

국가 혁신을 위한 전략으로서 산학협력이 주목받고 있다. 산학협력 기반의 교육을 통해 산업과 경제 발전에 필요한 우수 인재를 양성하고, 대학과 기업·연구소 등의 개방적 교류를 통한 연구·개발 활성화 및 신기술·부가가치 창출 등으로 국가경쟁력을 제고할 수 있기 때문이다. 여기에 더해 최근의 인공지능, 사물인터넷, 빅데이터, 자율주행자동차 등과 같은 첨단 기술을 바탕으로 한 4차 산업혁명의 거대한 파고는 산학협력을 통한 국가 혁신의 필요성을 더욱 증가시키고 있다.

정부도 산학협력의 중요성을 깨닫고 2003년 5월 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률<sup>1)</sup>」(이하 「산학협력법」)을 제정한 이래 각 대학에 산학협력 활동을 전문적으로 지원하는 산학협력단을 설치할 수 있도록 하고, 각종 법령 및 제도 개선, 정부 재정지원사업 등을 추진하여 산학협력을 활성화하도록 노력하고 있다. 그 결과 정부 내 여러 부처의 산학협력 관련 정책, 사업 등이 폭발적으로 늘어났다. 산학협력정책연구소(2017)가 분석한 2017년 기준 정부의 산학협력 지원사업 규모를 살펴보면<sup>2)</sup>, ① 산학협력 기반 인력양성 사업은 7개 부처 50개 사업으로 총 1조 8,135억 원, ② 산학협력 기반 기술이전·사업화 사업은 9개 부처 36개

---

1) 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」은 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」로 2011년 7월 25일 개정·공포되어 2012년 1월 26일 시행되었다. 이하에서는 바뀐 법률 명칭을 줄여서 ‘산학협력법’으로 지칭한다.

2) 산학협력 인프라 조성 분야의 정부 재정지원 사업은 산학협력정책연구소(2017)의 조사·분석 내용에 덧붙여 자체 조사한 일부 사업을 추가하여 반영하였다.

사업으로 총 5,092억 원, ③ 대학 창업지원 사업은 4개 부처 15개 사업으로 총 1,566억 원, ④ 산학협력 인프라 구축 사업은 4개 부처 8개 사업으로 3,156억 원에 이른다. 산학협력 활성화를 위해 여러 부처가 다양한 정책 및 사업 등을 추진하고 있는 실정이다.

[표 1-1] 정부 부처별 산학협력 지원 사업 현황

구분	부처 수	사업 수	재정 규모
산학협력 기반 인력양성	7개	50개	1조 8,135억 원
산학협력 기반 기술이전·사업화	9개	36개	5,092억 원
대학 창업	4개	15개	1,566억 원
산학협력 인프라 조성	4개	8개	3,156억 원

출처 : 산학협력정책연구소(2017) 내용 재구성 및 일부 수정, 대학(원)생 취업 사업 제외

이처럼 산학협력 정책의 중요성에 대한 인식이 높아지고 관련 정책의 외연이 팽창하면서 각 부처는 서로 산학협력 정책의 주도권을 잡기 위해서 치열하게 경쟁해 왔다. 특히, 정권이 바뀔 때면 정부 조직 개편 논의와 맞물리면서 산학협력 정책의 주도권을 가져가기 위한 부처 간 갈등이 표면화되었다. 예를 들어, 이명박 정부에서 박근혜 정부로 넘어오는 시기에는 「산학협력법」의 소관 부처를 교육부와 미래창조과학부 중에 어디로 할 것인가에 대해 대통령직인수위원회를 중심으로 각 부처, 관련 이해관계 집단 등이 치열하게 각축을 펼쳤다<sup>3)</sup>. 또한 2016년 말부터 2017년 초까지 산업통상자원위원회에서는 교육부장관의 권한으로 되어 있는 산업기술인력양성 업무를 산업통상자원부장관의 권한으로 변경하기 위한 법률 개정 움직임이 있어 교육부와 산업통상자원부 간의 다툼이 있었다. 한편 2017년 초 문재인 정부 출범 시기에는 교육부의 산학협력 업무 권

3) 2013년 1월 박근혜 대통령직인수위원회는 교육과학기술부의 산학협력 기능을 신설하는 미래창조과학부로 이관한다는 방안을 발표하였으나, 전국대학교교무처장협의회, 전국대학교기획처장협의회, 전국특성화고교장회, 한국중등직업교육협의회 등은 산학협력 업무가 교육부 소관이어야 한다고 주장하면서 반발했다.(뉴시스, 2013. 2. 8.)

한과 관련 사업 예산, 조직 등을 신설 중소기업벤처부로 이관해야 한다는 정부조직개편 논의가 있어 관련 부처 간 이견이 있었다. 또한 정부조직개편과 같이 표면으로 드러난 갈등 사례이외에도 각 부처가 산학협력 정책의 주도권을 빼앗기지 않기 위해 관련 정책 협조에 소극적인 경우가 있어 정책의 효율성이 저하된다는 지적이 제기되었다<sup>4)</sup>. 즉, 산학협력 정책이 과거에 비해 대폭 확대됨에 따라 부처 간 이기주의에 의한 연계성 약화와 유사 정책의 중복 문제가 나타날 수 있다는 문제가 지적되었다 (김태운·박문수, 2013).

한편, 여러 부처가 개별적으로 산학협력 정책을 경쟁적으로 추진하고 주도권을 다투다 보니 부처 간 갈등이 반복적으로 발생했을 뿐만 아니라 대학 현장의 정책 수요자들로부터도 불만이 제기되었다<sup>5)</sup>. 다양한 정책들이 세심한 조정 과정을 거치지 않고 부처별 이해관계에 따라 늘어났고, 대학의 입장에서는 유사·중복한 각종 산학협력 정책·사업들을 한 대학 내에서 어떻게 일관된 목표 하에 효율적으로 추진할 것인가 해결해야 할 과제가 되었다. 어떤 경우에는 사업 간 유사·중복만이 문제가 아니라 비슷한 정책·사업 내용임에도 부처별 특성에 따라 각기 다른 방식으로 추진할 것을 대학에 요구하여 혼란을 초래하는 경우도 있었다. 한 예로 대학생 현장실습 지원 관련하여 부처별로 운영 기준이 달라 대학에서 곤란을 겪고 있다는 불만이 제기되었다(산학협력정책연구소, 2016).

이에 국회는 국가 수준의 산학협력 정책의 체계성과 효율성을 제고하

---

4) 국민의 당 소속 국회의원 신용현 의원은 2017. 2. 정보통신미래모임에서 “우리나라는 부처별 칸막이가 있다. 개발이 한 방향으로 가야하는데 기술이 수요를 만들어 낼 수도 있고 수요가 기술을 견인할 수도 있다. 둘이 맞물려야 하는데 우리는 대학은 교육부, 기업은 산업부 관할이다. 그곳만 바통 터치가 안 되는 게 아니라 각 단계가 바통 터치가 안 된다”고 지적했다.(전자신문, 2017. 2. 26.)

5) 부산대 산학협력단 김성근 팀장은 한국대학신문과의 인터뷰에서 “창의 자산은 교육부, TLO 지원사업과 일을 같이하는 지주회사는 미래부, 창업보육센터는 중기청이나 지자체가 지원한다”며 “사업을 지원하는 부처가 달라 체계모니적 충돌이 있고 일관성도 없어진다”고 지적했다.(한국대학신문, 2016. 2. 21.)

고자 2017년 11월 「산학협력법」을 개정하여 국무총리와 민간 전문가를 공동위원장으로 하는 민관 합동 국가산학연협력위원회를 신설하여 운영하고, 5년 단위 범부처 합동 계획인 ‘산업교육 및 산학연협력 기본계획’을 수립하여 추진하도록 하였다. 국가산학연협력위원회는 ① 산업교육진흥 및 산학연협력촉진을 위한 주요 정책 및 계획의 수립·조정 관련 사항, ② 기본계획의 수립에 관한 사항, ③ 다음 연도 시행계획과 전년도 추진실적에 관한 사항, ④ 사업의 조사·분석·평가에 관한 사항 등을 ‘심의’하는 법정 위원회이다. 따라서 동 위원회는 단순 자문 위원회가 아니라 각종 산학협력 정책 및 계획을 심의·조정하는 막강한 권한을 갖고 있는 위원회이다.

이는 국가 차원의 산학협력 컨트롤타워를 구축함으로써 산학협력 정책 거버넌스를 개별 부처의 경쟁 구도에서 연계·협력 구도로 전환하고 정책의 체계성과 효율성을 강화하고자 하는 의미를 담고 있다. 「산학협력법」이 2003년 제정된 이래 부처 간의 칸막이와 지나친 경쟁으로 인해 산학협력 정책·사업의 외형적 팽창에도 불구하고 내실화 및 고도화에 한계가 있었으나, 동 법률의 개정으로 부처 간 경쟁을 넘어 범국가적인 협력 체제를 구축하는 기틀을 마련했다는 점에서 큰 의의가 있다고 할 수 있다.

이처럼 산학협력 정책 거버넌스는 새로운 전기를 맞이하고 있다. 즉, 산학협력 정책 거버넌스에 중요한 변동이 일어나고 있는 것이다. 이에 정부 부처 간 산학협력 정책 거버넌스가 기존에는 어떻게 형성되어 있었고, 어떤 기제로 새로운 국면을 맞아 큰 폭으로 바뀌게 되었는지를 분석·규명하는 것은 그 자체로도 의미가 있으며, 나아가 향후 산학협력 정책 거버넌스의 바람직한 발전 방향을 모색하는데 있어서도 중요한 기초가 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 정책 변동에 관한 이론 분석의 틀을 활용하여 국가산학연협력위원회 신설이라는 산학협력 정책 거버넌스의

변동이 발생한 이유와 과정을 분석하고, 향후 산학협력 정책 거버넌스의 발전 방향에 주는 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

정책 환경 변화에 따라 정책의 변화가 어떻게 이루어지는가를 설명하는 정책 변동 이론에는 여러 가지 모형이 있다. 본 연구에서는 다양한 정책 변동 모형 중에서 John W. Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework)을 통해 국가산학협력위원회 신설이라는 정책 변동 사례를 분석해보겠다. 그 이유는 다중흐름모형이 정책 환경이 변화할 때 정책이 급격하게 변동하는 과정을 보다 현실적으로 설명해주며, 그 과정에 참여하는 다양한 행위자들의 상호작용을 보여주는데 유용하다는 평가를 받기 때문이다(강은숙, 2015; 김보엽, 2007; 김태호, 2015; 이상윤, 2015; 정경환, 2015). 산학협력 정책 거버넌스가 변동하는 맥락에 정책 환경의 변화가 있었고, 그 과정에서 다양한 사건과 참여자들의 역동적 흐름을 상세히 살펴볼 수 있다는 점에서 산학협력 정책 거버넌스의 변동을 분석하는데 있어 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하는 것이 적합하다고 판단된다.

따라서 본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구문제는 국가산학협력위원회 신설이라는 산학협력 정책 거버넌스의 대표적 변동 사례를 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 분석하는 것이다. 연구문제를 보다 구체화하면 다음과 같다.

첫째, 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정에서 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름들은 각각 무엇인가?

둘째, 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정에서 정책선도가는 누구이며, 이들은 어떠한 각각 역할을 하였는가?

셋째, 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정에서 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름들은 어떻게 결합하여 정책의 창을 열었는가?

넷째, 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정에 대한 분석은 향후 산학협

력 정책 거버넌스 발전을 위해 어떠한 시사점을 주는가?

## 제 2 절 연구 내용 및 범위

산학협력 정책 거버넌스 변동에 대해 분석하기 위해 우선 제2장에서 산학협력 정책 거버넌스의 개괄적 현황에 대해 살펴보겠다. 산학협력 정책 거버넌스의 개념은 무엇이며, 산학협력 정책 분야별로 관련된 법령, 계획, 정부 재정지원사업에는 어떤 것들이 있는지 살펴본다. 그리고 이러한 정책들을 어떤 부처들이 담당하고 있으며 그 부처들 간의 역할 관계는 어떠한지 분석한다. 이러한 분석을 바탕으로 정부 내 기존 산학협력 정책 거버넌스의 특징과 한계점을 도출한다.

기존의 산학협력 정책 거버넌스 현황에 대해 살펴본 다음 제3장에서는 국가산학협력위원회 신설로 인한 정책 거버넌스 변동 과정을 분석하기 위한 이론적 배경을 논의한다. 정책 변동의 의의는 무엇이고, 정책 변동을 설명하기 위한 이론 모형들에는 어떤 것들이 있는지 살펴본다. 특히, 본 연구의 정책사례를 분석하는데 적용하는 이론 모형으로서 Kingdon의 다중흐름모형에 대해 상세히 고찰한다. 다중흐름모형의 기본 개념과 구조에 대해 논의하고, 이론 모형을 구성하는 핵심 요소로서 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름, 정책선도가, 정책 결합, 정책의 창, 정책 변동 등을 살펴본다. 이를 통해 다중흐름모형의 특징과 국가산학협력위원회 신설 사례를 분석하는데 있어 다중흐름모형의 적절성, 유용성을 논의한다. 관련한 선행 연구는 산학협력 정책 거버넌스 변동에 관한 선행 연구, 다중흐름모형을 적용한 선행연구에 대해 각각 검토하고, 선행연구의 시사점 및 한계를 분석함으로써 본 연구의 의의를 설명한다. 그리고 이를 바탕으로 국가산학협력위원회 신설 과정을 분



석하기 위한 연구 분석틀을 제시한다.

제시한 연구 분석틀을 바탕으로 제4장에서 산학협력 정책 거버넌스의 변동 사례를 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 상세히 분석하겠다. 우선 동 정책 사례에서 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름은 무엇인지 각각 각 살펴본다. 또한 이 흐름들이 진행되는 과정에서 정책선도가로서 정부 관료와 국회의원 등은 어떠한 역할을 했으며, 그 결과 정책 결합과 정책의 창이 어떻게 열렸는지 논의한다.

마지막으로 제5장에서 연구 결과를 요약하여 설명하고, 산학협력 정책 거버넌스 변동 사례를 분석함으로써 도출한 시사점과 향후 과제에 대해 논의하겠다. 정책적 시사점은 향후 국가산학협력위원회의 안착과 발전을 위한 과제에 초점을 맞추어 도출한다.

본 연구의 범위는 시간적 범위와 내용적 범위로 나뉘볼 수 있다. 시간적으로는 국가산학협력위원회의 신설 내용을 포함하는 「산학협력법」 개정 시기(2017. 11. 28.)를 전·후로 한다. 구체적으로는 박근혜 정부 말기에 해당하는 2016년 말부터 문재인 정부 초기에 해당하는 2017년 말까지 약 1년 동안을 집중적인 분석 대상 시기로 설정한다. 다만 논의 과정상 필요한 경우 박근혜 정부 초반 시기의 산학협력 정책 맥락에 대해서도 살펴본다.

또한 내용적으로는 국가산학협력위원회 신설을 위한 「산학협력법」 개정안(더불어민주당 노웅래 의원 2017. 5. 26. 대표 발의, 의안번호 : 7043)을 중심으로 분석한다. 동 법안을 중심으로 법안의 제안 이유·배경이 되는 상황과 사건, 관계부처 의견, 병합 심사 대상 법안, 국회 교육문화체육관광위원회(이하 ‘교문위’) 법안 심사 논의 등을 살펴본다. 또한 법률 개정 전·후에 있던 대학 관계자 등 이해관계자와 전문가의 견해, 대통령 선거에 따른 정권 교체 상황 등에 대해서도 분석한다.

### 제 3 절 연구 방법

본 연구는 산학협력 정책 거버넌스 변동을 분석하기 위해 질적 연구(qualitative research)의 한 방법으로서 국가산학협력위원회 신설 과정을 집중적으로 분석하는 사례연구(case study)를 실시한다. 남궁근(2010)에 의하면 “사례연구란 소수의 사례를 자연적인 맥락에서 하나의 전체로서 파악하기 위하여 다양한 자료원을 활용하여 심층적·종합적으로 분석하는 연구방법”이다. 또한 사례연구는 “독특한 특성을 가진 개인, 집단, 프로그램, 정책 결정 등 소수 사례에 대한 심층적 연구”를 말한다(Yin, 1989, 1993; 김광웅 외, 2006, 재인용).

국가산학협력위원회 신설을 분석 대상 사례로 선정한 이유는 동 위원회의 신설로 인해 기존의 정부 내 산학협력 정책 거버넌스가 크게 바뀌기 때문이다. 이전에도 산학협력 관련 일부 업무가 부처 간에 조정된 경우가 있었다. 하지만 이들은 부처 간의 단순한 수평적 업무 이관 내지 조정으로 본질적인 측면의 거버넌스 변화가 발생했다고 보기에는 한계가 있다. 반면에 개별 부처가 경쟁적·분절적으로 산학협력 정책을 추진하던 기존의 방식과 달리 국가산학협력위원회가 신설되어 국무총리와 민간 전문가가 공동위원장이 되어 위원회에서 각 부처의 산학협력 계획, 사업 등을 조정·심의함으로써 산학협력 정책의 체계성과 효율성을 보다 높일 수 있게 되었다. 즉, 국가산학협력위원회의 신설로 산학협력 정책을 추진하는 부처들 간의 상호작용 양식이 크게 바뀌게 되었다는 점에서 정책 거버넌스의 본질적인 변동이 발생했다고 할 수 있는 것이다.

또한 산학협력 정책 분야에서 위원회를 통해 정부 부처 간의 정책 체계성과 효율성을 제고하려는 시도는 국가산학협력위원회가 최초로서의 의미를 갖는다. 다른 여러 정책 분야에서는 이미 다양한 위원회를 통해

해당 정책을 총괄 조정하는 경우가 있었다. 하지만 산학협력 정책 분야에서는 여러 부처 간의 이견과 갈등을 조정하는 거버넌스로서 위원회를 도입한 사례가 처음이다. 따라서 산학협력 정책 거버넌스 변동의 대표적인 사례로서 국가산학협력위원회 신설을 분석하는 것은 적절하다고 판단된다.

일반적으로 사례연구는 ‘어떻게(how)’ 또는 ‘왜(why)’라는 질문이 제기 될 때 선호되는 전략으로서(김광웅 외, 2006), 복잡한 상황을 잘 포착하기 위한 연구방법이다(김형주 외, 2011). 사례연구는 연구 대상을 심층적·종합적으로 기술하고 분석하는데 초점을 두며, 대체로 정책 현상의 전반적인 과정과 배경, 흐름 등을 깊이 있게 파악하는데 적합하다고 알려져 있다.(강은숙, 2015; 김보엽, 2007; 김렬, 2007; 남궁근, 2010).

또한 본 연구는 사례의 수를 기준으로 보면 국가산학협력위원회의 신설 과정을 분석한 단일 사례연구이고, 목적을 기준으로 보면 기술적 연구(descriptive research)를 주로 수행한다. 기술적 연구란 있는 사실을 그대로 진술하는 연구를 의미하는데(김광웅 외, 2006), 본 연구에서는 산학협력 정책 거버넌스 변동이 발생한 맥락과 과정, 결과 등을 있는 그대로 자세히 살펴보는 연구를 실시하기 때문이다. 이러한 기술적 연구를 바탕으로 산학협력 정책 거버넌스에 어떠한 변동이 발생했으며(what), 변동의 과정은 어떠한고(how), 그러한 변동 과정에는 어떠한 요인들이 영향을 미쳤는지(why)를 밝히는 것이 본 연구의 초점이다.

정책 사례를 분석하기 위한 자료 수집은 문헌 조사와 심층 면접을 활용한다. 단행본, 학위논문, 학술지, 정기간행물, 정부 보고서, 연구기관 보고서, 통계 발간자료, 국회 속기록, 언론 보도 기사 등을 통해 문헌 자료를 수집하고 연구한다. 단행본으로 출판된 서적을 제외한 대부분의 문헌 자료는 학술연구정보서비스(<http://www.riss.kr>), 서울대학교 중앙도서관(<http://library.snu.ac.kr>), 대한민국 국회 의안정보시스템

(<http://likms.assembly.go.kr>), 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>), 중앙선거관리위원회(<http://info.nec.go.kr>) 등 홈페이지, 뉴스분석 서비스 빅카인즈(<http://bigkinds.or.kr>) 등 인터넷 웹 사이트를 통해 검색하여 확보한다.

문헌 자료만으로는 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정을 정확히 파악하기 어려운 경우에는 핵심 관계자를 대상으로 심층 면접을 진행한다. 심층 면접은 어떤 주제에 대해 응답자가 자유롭게 이야기하는 비체계적인 개인면접법을 말한다(남궁근, 2010). 일반적으로 심층 면접과 같은 비구조화된 면접은 구조화된 면접에 비해 객관성, 신뢰성 등이 떨어진다는 지적이 있으나, 응답자의 자유롭고 다양한 답변을 이끌어내는데 유리하며 면접자가 필요하다고 생각하면 반복하여 질문할 수도 있으므로 타당도가 높은 자료를 얻을 수 있다(남궁근, 2010; 홍두승·설동훈, 2013). 따라서 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정에 관여했던 정부 관료에 대한 심층 면접을 통해 문헌 자료로는 알 수 없는 당시 상황과 맥락, 의도, 취지 등을 보다 구체적으로 다양하게 파악한다. 본 연구의 심층 면접은 교육부 산학협력 정책 업무 담당자를 대상으로 정부세종청사에서 대면으로 진행하였다.

## 제 2 장 산학협력 정책 거버넌스 개관

### 제 1 절 산학협력 정책 거버넌스의 개념

#### 1. 산학협력의 개념

산학협력(産學協力)은 글자 그대로 해석하면 산업체 또는 산업계와 학교 또는 학계의 협력을 의미한다. 학술적 의미에서 산학협력은 다양하게 개념 정의되고 있다. 산학협력에 대해 정철영(1986)은 “산업계와 학계가 상호발전과 한걸음 나아가 국가발전을 위하여 인적·물적 자원을 상호 교류하는 유기적인 협력관계”라고 정의하였고, 박준경 외(2001)는 “연구·기술개발 또는 인력양성과 같은 다양한 목적의 사업을 추진하는 과정에서 산업체·연구소·대학 등 각 주체들이 상호 작용·협력하는 현상”이라고 말했으며, 손병호 외(2006)는 “국가혁신시스템 내에서 대학 및 연구소와 산업체 간에 이루어지는 모든 다양한 형태의 협력활동을 포괄하는 개념”이라고 보았다. 김봉문(2013)은 “연구·기술개발 또는 인력양성, 훈련, 인적 교류 및 정보교환 등 다양한 목적의 사업을 추진하는 과정에서 산업체, 연구소, 대학 등 각 참여 주체들이 상호 작용, 협력하는 현상”이라고 정의하였으며, 고희진 외(2015)는 “이윤창출이 목적인 기업과 인재양성, 사회봉사, 연구개발을 목적으로 하는 대학이 장단기적인 기간에 상호 이익을 위해 다양한 방법으로 협력하는 것”이라고 하였다. 또한, Link와 Bauer(1987; 김시정, 2016, 재인용)는 “기술 및 지식 습득을 위해 공동으로 이루어지는 조직 간 협정”이라고 정의하였으며, Coursey와

Bozeman(1989; 임의주, 2013, 재인용)은 “하나 이상의 대학과 하나 이상의 민간기업이 공식적 또는 비공식적 협약에 의해 공동으로 기술과 지식을 개발하거나 획득하는 것”이라고 하였다. 한편 Forrest와 Martin(1989; 양세미, 2014, 재인용)은 “산학협력은 기업이 선택할 수 있는 하나의 기술획득 방법으로서만 인식할 것이 아니라 기업의 장기적인 기술전략하에서 기업의 경쟁우위를 확보하기 위한 체계적인 기술획득 및 경영전략으로 파악해야 한다”고 설명하였다. 이상의 산학협력에 대한 다양한 학술적 개념을 종합해보면, ‘산학협력이란 기업, 대학, 연구소 등을 포함한 다양한 주체가 상호 이익과 발전을 위해 조직, 인력, 지식, 기술, 정보 등 유·무형의 자원을 공식적·비공식적 방법으로 교류·협력하는 활동’이라고 할 수 있다.

한편, 산학협력에 대한 기본법이라고 할 수 있는 「산학협력법」은 “산학연협력이란 산업교육기관과 국가, 지방자치단체, 연구기관 및 산업체등이 상호 협력하여 행하는 활동”이라고 정의하고 있다. 또한 「산학협력법」은 산학연협력에 대해 보다 자세히 규정하고 있는데, ① 산업체의 수요와 미래의 산업발전에 따르는 인력양성, ② 새로운 지식·기술의 창출 및 확산을 위한 연구·개발·사업화, ③ 산업체등으로의 기술이전과 산업자문, ④ 인력, 시설·장비, 연구개발정보 등 유형·무형의 보유자원 공동 활용 등을 제시하고 있다.

**산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률(법률 제14078호)**

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 5. (생략)

6. **“산학연협력”이란 산업교육기관과 국가, 지방자치단체, 연구기관 및 산업체등이 상호 협력하여 행하는 다음 각 목의 활동을 말한다.**

가. 산업체의 수요와 미래의 산업발전에 따르는 인력의 양성

나. 새로운 지식·기술의 창출 및 확산을 위한 연구·개발·사업화

다. 산업체등으로의 기술이전과 산업자문

라. 인력, 시설·장비, 연구개발정보 등 유형·무형의 보유자원 공동 활용 등

## 2. 정책 거버넌스의 개념

정책 거버넌스의 개념에 대해 알기 위해서 우선 정책이란 무엇인지 살펴본다. 정책의 개념에 대해서는 다양한 정의가 있다. 정정길 외(2014)는 “정책은 바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본 방침”이라고 하였다. 한편 이종수 외(2012)는 “정책이란 공공문제를 해결하거나 목표 달성을 위해 정부에 의해 결정된 행동 방침”이라고 정의했다. Lasswell과 Kaplan(1970; 정정길 외, 2014, 재인용)은 “정책은 목적가치와 실행을 투사한 계획”이라고 하였고, Wildavsky와 Pressman(1979, 정정길 외, 2014, 재인용)은 “정책은 목표와 그것의 실현을 위한 행동으로 구성된 것”이라고 보았다. Thomas R. Dye(2005; 이성우, 2013, 재인용)는 “정책이란 정부가 하고자 또는 하지 않고자 결정한 것”이라고 간략히 정의했다. 그리고 정책과 거의 같은 의미로 시책, 대책, 계획, 사업 등이 사용된다(정정길 외, 2014).

다양한 개념 정의를 종합해보면 정책이란 정부기관이 목표를 달성하기 위해 내린 결정을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 산학협력 정책의 개념을 접근하면 산학협력을 촉진하기 위해 정부기관에서 내린 결정을 의미한다. 즉, 산학협력 정책이란 ‘기업, 대학, 연구소 등을 포함한 다양한 주체가 상호 이익과 발전을 위해 조직, 인력, 지식, 기술, 정보 등 유·무형의 자원을 공식적·비공식적 방법으로 교류·협력하는 활동을 촉진하도록 정부기관에서 내린 결정’으로 정의할 수 있다. 또한, 법률은 자체적인 목표와 수단, 실현을 위한 정부의 의지가 있으므로 본질적으로 정책과 같으며, 정책의 한 유형이라고 할 수 있다(정정길 외, 2014). 따라

서 「산학협력법」은 그 자체로 산학협력 정책이고, 「산학협력법」의 개정은 산학협력 정책의 변동으로 볼 수 있다.

한편, 거버넌스(governance)는 매우 다양한 개념으로 이해할 수 있다. 거버넌스에 대해, 정정길 외(2014)는 “통치행위 또는 통치방식(the act or manner of governing)”으로 볼 수 있다고 하면서, “최근 거버넌스는 정책학이나 행정학에서 네트워크(network)의 조종과 관리라는 협의로 사용되지만, 광의로는 위계(hierarchy), 시장(market), 네트워크를 포괄하는 개념으로 모든 종류의 규칙(rule)을 제정·적용·집행하는 것을 의미한다”고 보았다. 오석홍(2016)은 “거버넌스는 국정관리, 신국정관리, 국가경영, 지배구조, 통치, 정치적 관리, 협치(協治) 등 여러 가지로 번역되고 있으나 적절한 번역을 찾기 어렵다”고 하였다. 김재기(2006)는 “일반적으로 새로운 국가통치방식 또는 정부, 기업, 시민단체, 전문가, 언론등 다원적 주체들간의 협력적 통치방식을 의미하는 협치(協治) 또는 국정관리라고 할 수 있다”고 보았다. 한편, 이명석(2002)은 거버넌스의 개념 정의를 최광의, 광의, 협의 등 세 가지로 구분하였다. 우선, 최광의의 거버넌스는 공·사 조직, 사회체계, 국가 등이 ‘당면한 공통문제를 해결하는 기제’로 보는 것으로 기업지배구조, 국제관계까지도 포함하여 정의할 수 있고, 광의의 거버넌스는 본질적으로 정치적인 성격을 갖는 것으로 다양한 이해관계를 가진 참여자들 사이의 협상과 타협을 통한 사회적 조정과정으로 보며, 협의의 거버넌스는 최근에 대두한 ‘새로운 거버넌스’만을 의미하는 것이다(이명석, 2002; 남궁근, 2012, 재인용). 새로운 거버넌스는 ‘정부 이외의 기관 및 행위자가 포함되는 상호협력적 네트워크를 통한 사회문제 해결방법’이다(남궁근, 2012). 남궁근(2012)은 거버넌스의 중층적(multi-order) 속성에 대해 설명하면서 일상적 거버넌스와 메타 거버넌스로 구분하였다. 일상적 거버넌스는 “일상적인 사회문제를 해결하고 문제해결의 기회를 창출하기 위한 행위자들 사이의 상호작용”을 말하며,



메타 거버넌스는 “이러한 사회적 문제해결이 이루어지는 제도적인 틀에 관한 조정이 이루어지는 상호작용”을 말한다(남궁근, 2012).

이처럼 거버넌스에 대해서는 학자들마다 개념 정의나 설명이 제각기 다르다. 이러한 개념들을 종합하면, ‘거버넌스란 문제 해결을 위한 다양한 주체들 간의 상호작용 양식’이라고 간략히 말할 수 있다.

따라서 ‘정책 거버넌스란 정부기관이 목표를 달성하기 위해 내린 결정을 둘러싼 정부 부처 간의 상호작용 양식’을 말한다고 할 수 있다. 즉, 정책 거버넌스란 정부 부처들이 정책을 추진하는 상호작용의 체계나 형식, 방식, 모양, 특성 등을 의미한다. 예를 들어, 정책 거버넌스는 정책을 둘러싼 부처들 간의 상호작용 양식이 어떠한가에 따라 수평적·수직적 거버넌스, 협력적·경쟁적 거버넌스, 비체계적·체계적 거버넌스 등으로 다양하게 유형화할 수 있다.

### 3. 산학협력 정책 거버넌스의 개념

이상에서 산학협력과 정책 거버넌스의 개념을 살펴보았다. 이를 바탕으로 산학협력 정책 거버넌스의 의미를 접근하면, ‘산학협력 정책을 둘러싼 다양한 주체들 간의 상호작용 양식’이라고 이해할 수 있다. 즉, 산학협력 정책 거버넌스란 ‘기업, 대학, 연구소 등을 포함한 다양한 주체가 상호 이익과 발전을 위해 조직, 인력, 지식, 기술, 정보 등 유·무형의 자원을 공식적·비공식적 방법으로 교류·협력하는 활동(산학협력)을 촉진하도록 정부기관에서 내린 결정(정책)을 다루는 다양한 주체들 간의 상호작용 양식(거버넌스)’이라고 할 수 있다. 그리고 본 연구의 목표가 정부 부처 내 정책 조정 기제로서 마련된 국가산학협력위원회의 신설로 인한 정책 거버넌스 변동 과정에 대해 분석하는 것인 만큼, 본 연구에서는 산학협력 정책을 둘러싼 다양한 주체들 중에서도 특히 정부 부처들 간의

상호작용 양식에 초점을 맞추겠다.

## 제 2 절 산학협력 정책 거버넌스 현황

산학협력 정책 거버넌스의 현황을 살펴보는 것은 산학협력 정책을 다루는 다양한 주체들 특히, 정부 부처 간의 상호작용 양식이 어떠한지를 알아보는 것이다. 이를 위해 산학협력 정책의 분야는 어떠한지 분야별로 각 부처가 추진하고 있는 산학협력 정책에는 구체적으로 무엇이 있는지 관련 법령, 계획, 사업을 통해 살펴보고자 한다.

산학협력 활성화를 지원하기 위한 정책의 유형은 산학협력의 유형에 따라 다양하게 나타난다. 기업·대학(전문대학, 일반대학, 대학원 등 포함)·연구소·중앙정부·지방자치단체·지역사회단체 등 누가 협력에 참여하는가, 지식·정보·기술·인력·시설·공간·장비·자금 등 어떤 내용으로 협력하는가에 따라 산학협력의 유형이 매우 다양하며, 이를 지원하기 위한 정책 또한 여러 가지이다. 이하에서는 산학협력의 목적을 기준으로 구분한 교육부·한국연구재단(2017)의 분류에 따라 산학협력 기반 ① 인력양성, ② 기술이전·사업화, ③ 대학 창업, ④ 인프라 분야로 나누어 살펴본다.

### 1. 인력양성 분야

산학협력 기반 인력양성 정책은 산학협력을 바탕으로 대학 등 교육기관이 기업·연구소 등이 원하는 우수한 인력을 양성하거나 재직자를 재교육하도록 지원하는 정책을 말한다. 산학협력 기반 인력양성 정책은 정책 대상이 누구이냐에 따라 학생 대상이면 실무인재 양성교육으로, 재직자

대상이면 직무능력 향상교육으로 나눌 수 있다(고혁진 외, 2015).

우선, 각 부처별 산학협력 기반 인력양성 계획과 관련된 주요 법령은 다음과 같다. 「산학협력법」 제11조의2와 「산업기술혁신 촉진법(이하 산업기술혁신법)」 제20조에서는 교육부장관으로 하여금 산업기술인력의 양성을 위하여 다양한 시책을 수립하도록 하고 있다. 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(이하 지방대육성법)」 제5조에서는 교육부장관으로 하여금 지방대학 및 지역인재의 육성·발전을 위하여 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 한편, 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률(이하 기초연구법)」 제5조에서는 과학기술정보통신부(이하 과기부) 장관에게 기초연구 관련 분야의 전문 인력의 양성과 그 활용방안을 포함한 종합계획을 수립하도록 하고 있고, 「국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계지원 특별법(이하 이공계지원법)」 제4조 및 동법 시행령 제3조는 과기부장관이 교육부장관과 협의하여 이공계인력을 육성·지원하는 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 「여성과학기술인 육성 및 지원에 관한 법률(이하 여성과기인법)」 제4조에 따르면 과기부장관은 여성과학기술인 육성 및 지원을 위한 기본계획을 수립해야 하며, 「정보통신산업진흥법(이하 정보통신산업법)」 제16조에서는 과기부장관에게 정보통신산업의 진흥에 필요한 전문인력을 양성하기 위한 시책을 마련하도록 하고 있다. 또한 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법(이하 연구개발특구법)」 제10조에서는 과기부장관에게 특구에 있는 대학에 대하여 전문 연구개발 인력 및 사업화 지원 인력을 양성하기 위한 시책을 세우도록 하고 있다. 한편, 산업통상자원부(이하 산자부)장관은 「국가표준기본법」 제7조에 따라 표준 관련 기관의 전문인력 양성 내용이 포함된 국가표준 기본계획을 수립해야 하며, 「산업기술혁신법」 제15조에 따라 기술의 사업화를 촉진하기 위한 인력을 지원·육성하는 시책을 마련해야 한다. 「산업기술혁신법」 제20조의2에 따라 산자부장관 또는 중소벤처기업부

(이하 중기부)장관은 산업기술인력의 활용 및 기업으로의 공급을 위한 시책을 수립할 수 있다. 그밖에 고용노동부(이하 고용부)장관은 「근로자직업능력 개발법(이하 직업능력개발법)」 제5조에 따라 근로자의 직업능력개발 촉진에 관한 기본계획을 수립해야 하며, 중기부장관은 「중소기업 인력지원 특별법(이하 중소기업인력법)」 제5조에 의해 중소기업 인력지원 기본계획을 수립해야 하고, 환경부장관은 「환경기술 및 환경산업 지원법(이하 환경기술산업법)」 제27조 및 동법 시행령 제3조에 따라 환경기술인력 육성계획을 수립해야 한다.

한편, 산학협력정책연구소(2017)에 따르면<sup>6)</sup>, 2017년 1월 기준 정부 부처의 산학협력기반 인력양성 관련 계획은 8개 주관 부처의 총 22개이며, 관련 재정지원사업은 7개 부처에서 50개 사업을 추진하고 있다. 각 부처별 산학협력 기반 인력양성 관련 계획과 재정지원사업 목록은 [표 2-1], [표 2-2]와 같다.

[표 2-1] 정부 부처별 산학협력 기반 인력양성 관련 계획

주관 부처	계획
교육부(5개)	산학협력 활성화 5개년 기본계획
	지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획
	산업단지별 맞춤형 인력양성 추진계획
	사회수요 맞춤형 고등교육인재 양성 방안
	사회맞춤형 학과 활성화 방안
미래부(7개)	기초연구진흥종합계획
	과학기술인재육성지원 기본계획
	여성과학기술인 육성·기본계획
	창조경제를 견인할 창의인재 육성방안

6) 이하에서 산학협력 정책 분야별 법령, 계획, 사업의 주관 부처명을 표기할 때 대부분 2018년 1월 1일 기준 부처명을 사용하였다. 하지만 산학협력정책연구소(2017)의 자료에서 계획 및 사업의 주관 부처명을 인용할 때는 별도로 수정하지 않고 현 과학기술정보통신부는 미래창조과학부로, 현 중소기업벤처부는 중소기업청으로 그대로 표기한 부분이 있다. 이는 인용한 자료의 통일성을 위한 것이며, 부처명을 수정하지 않더라도 본 연구의 산학협력 정책 거버넌스 분석에는 별다른 영향을 주지 않는다고 판단된다.

	창조경제 전진기화를 위한 공과대학 혁신방안
	정부 R&D 혁신방안
	S/W 중심사회를 위한 인재양성 추진계획
산자부(3개)	국가표준기본계획
	산업기술혁신계획
	전략산업 일자리창출방안
고용부(2개)	직업능력개발 기본계획
	직업능력개발 혁신실천 3개년 계획
문체부(1개)	콘텐츠전문 인력양성 중장기계획
환경부(1개)	환경기술인력육성계획
중기청(2개)	중소기업 인력지원 기본계획
	중소기업 인력수급 불일치 해소대책
특허청(1개)	국가지식재산인력양성 종합계획

출처 : 산학협력정책연구소(2017 ; 14)

[표 2-2] 정부 부처별 산학협력 기반 인력양성 관련 사업

(단위 : 백만 원)

부처	사업명		2017년 예산
교육부 (17개)	BK21플러스	BK21플러스(BK21+)	272,760
		글로벌박사양성	25,750
	특성화 전문대학 육성		267,515
	산학협력 고도화 지원	사회맞춤형 산학협력 선도대학육성(LINC+)	238,272
		산학협력활성화지원	5,645
		사회수요 맞춤형 인재양성	174,300
	사회수요 맞춤형 인재양성	산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME)	47,503
		수도권대학 특성화(CK)	166,361
	지방대학 육성사업	지방대학 특성화(CK)	88,827
	산학협력 선도전문대학 육성	사회맞춤형 산학협력 선도전문대학 육성	13,500
	지방대학 육성	지역선도대학 육성사업	8,673
	학교기업 지원		6,159
	지역 혁신창의인력 양성	기업수요 지향형 창의인력양성	1,000
지역특화 창의인력양성		800	
글로벌 창의인력양성			

	글로벌 현장학습 프로그램	한미대학생연수(WEST) 프로그램	5,370
		전문대학 글로벌 현장학습	2,480
		대학 글로벌 현장학습	625
	소계		1,325,540
미래부 (14개)	정보통신기술 인력양성	연구개발고급 인력지원	44,378
		국제인력교류활성화	6,050
	SW전문인력 역량강화	SW 전문인력 양성	20,659
		정보보호연구개발인력양성	1,902
	이공계전문기술 인력양성	이공계 전문기술연수	11,333
		현장맞춤형 이공계 인재양성	5,000
		차세대 공학연구자 육성	2,500
		실리콘밸리 인턴십 운영지원	250
	지역 신산업선도 인력양성		8,807
	정보통신 창의인재양성	정보보호 전문인력양성	7,210
		초고속 정보통신기반 인력양성	3,830
		미래 기초인력 역량개발	2,000
	과학기술인력 육성지원 기반구축	과학기술인력교류 활성화 지원	1,000
	정보통신기술 인력양성	융합방송통신 전문인력양성	300
소계		115,219	
산자부 (9개)	산업 전문인력 역량강화	제조업혁신 전문인력 양성	33,420
		소프트파워 전문인력 양성	24,800
		기업연계형 연구개발 인력양성	3,900
	기술혁신형 중소기업 연구인력지원		24,997
	산학융합지구 조성		16,975
	공학교육 혁신 지원		15,100
	에너지인력양성	연구개발 고급 인력지원	13,825
		국제인력교류활성화	1,250
	한국산업기술대 운영지원		1,412
소계		135,679	
고용부 (4개)	일학습병행 운영·지원		129,531
	직업능력개발 담당자양성 및 훈련매체개발(한기대)		46,444
	인문특화 청년취업아카데미		35,086
	고용담당인력 전문성 확보		135

		소계	211,196
중기청 (4개)	산학협력기술·기 능 인력양성	산학맞춤기술 인력양성	2,800
		기술사관 육성	3,384
	인력유입 인프라 조성	중소기업 계약학과	9,916
		중소기업인식개선	1,915
		소계	18,015
환경부 (1개)	지식기반 환경서비스 특성화대학원		530
특허청 (1개)	수요자 중심의 지식재산 전문인력양성		7,400
		합계	1,813,579

주 1 : ( )안의 수는 사업수입.

주 2 : 2017년 예산은 각 부처별 예산 및 기금운용계획, 주요사업비 설명자료 등에 기반함.

출처 : 산학협력정책연구소(2017 ; 33-34)

이들의 전반적인 특징을 분석해보면, 교육부는 「산학협력법」의 소관 부처로서 전반적인 산학협력 기반 인력양성 계획과 사업을 추진하고 있음을 알 수 있다. 교육부는 전문대학에서부터 일반대학, 대학원에 이르기까지 다양한 산학협력 기반 인력양성 정책을 추진중이며, 특히 산학협력을 통해 지방대학을 육성하기 위한 정책이 눈에 띈다. 한편, 과기부는 과학기술 담당 부처답게 과학기술, 연구·개발, 정보통신, 소프트웨어 등과 관련된 이공계 인력양성 계획과 사업에 집중되어 있음을 알 수 있다. 산자부는 제조업·에너지 등 전문 분야 산업인력 양성 사업에 초점이 맞춰져 있고, 고용부는 근로자의 직업교육훈련에 집중하고 있음을 알 수 있다. 그밖에 중기부, 환경부, 특허청은 각각 중소기업, 환경 분야, 지식재산 분야와 같은 특정 분야 인력양성 정책을 추진하고 있다. 하지만 개별 사업 단위로 분석해보면 부처별로 유사·중복한 부분을 발견할 수 있다. 예를 들어, 교육부와 고용부는 사회맞춤형 인재육성 또는 일학습병행과 같은 분야에서, 과기부와 산자부는 이공계 또는 공학 인력 양성 부분에서, 산자부와 중기부는 산업기술 인력 양성 부분에서 비슷한 사업을 추진하고 있다.

따라서 관련 법령 및 계획, 사업 등을 통해 산학협력 기반 인력양성 정책의 정부 부처 거버넌스를 분석해보면 우선 교육부가 전반적인 인력양성 정책의 근간을 맡고, 교육부를 중심으로 과기부·산자부·고용부·중기부 등이 각 전문 분야별 인력양성 정책을 추진하고 있으나 부처 간에 역할이 중복되는 부분도 있음을 알 수 있다. 그리고 이는 정부조직법상 교육부가 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육 등에 관한 사무, 과학기술정보통신부가 과학기술인력 양성에 관한 사무, 고용노동부가 직업능력개발훈련에 관한 사무를 각각 담당하도록 규정하고 있기 때문에 나타난 결과라고도 볼 수 있다.

## 2. 기술이전·사업화 분야

산학협력 기반 기술이전·사업화 지원 정책은 대학·연구소 등이 지식·기술을 연구·개발하고 그 결과물을 기업에게 임대·매각·투자하는 등 다양한 방법을 통해 부가가치를 창출하도록 지원하는 정책을 말한다. 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률(이하 기술이전법)」 제2조에서는 ‘기술’을 특허, 실용신안, 디자인, 지식재산 등과 이에 관한 정보 등까지 포괄적으로 정의하고 있으며, ‘기술이전’이란 양도, 실시권 허락, 공동연구 등으로 기술이 기술보유자로부터 그 외의 자에게 이전되는 것을 말하며, ‘사업화’란 기술을 이용하여 제품을 개발·생산 또는 판매하거나 그 과정의 관련 기술을 향상시키는 것으로 정의하고 있다.

### 기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률(법률 제14663호)

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

#### 1. "기술"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

- 가. 「특허법」 등 관련 법률에 따라 등록 또는 출원(出願)된 특허, 실용신안(實用新案), 디자인, 반도체집적회로의 배치설계 및 소프트웨어



등 지식재산

- 나. 가목의 기술이 집적된 자본재(資本財)
- 다. 가목 또는 나목의 기술에 관한 정보
- 라. 그 밖에 가목부터 다목까지에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 것
- 2. "기술이전"이란 양도, 실시권 허락, 기술지도, 공동연구, 합작투자 또는 인수·합병 등의 방법으로 기술이 기술보유자(해당 기술을 처분할 권한이 있는 자를 포함한다)로부터 그 외의 자에게 이전되는 것을 말한다.
- 3. "사업화"란 기술을 이용하여 제품을 개발·생산 또는 판매하거나 그 과정의 관련 기술을 향상시키는 것을 말한다.
- 4. ~ 10. (생략)

한편, 고혁진 외(2015)는 기술의 사업화 단계를 창출-자산화-사업화 세 단계로 구분하고, 사업화를 기술 이전(기술 매매, 라이선스 등 방식)과 기술 투자(기술 출자를 통한 기술지주회사, 연구소기업 설립 방식)로 구분한다. 이처럼 기술이전·사업화 정책은 기술의 연구·개발부터 사업화까지 전 과정을 폭넓게 다루는 것이며, 이런 측면에서 볼 때 기술이전과 기술사업화는 구분되는 것이 아니라 상호복합적으로 작용하는 일련의 기술혁신활동이라고 할 수 있다(윤종민, 2013).

각 부처별 산학협력 기반 기술이전·사업화 촉진 계획과 관련된 주요 법령은 다음과 같다. 「산학협력법」 제4조와 동법 시행령에서는 교육부장관에게 산학연 간 기술이전 및 사업화 촉진의 내용이 포함되는 산학연 협력 촉진 시책을 수립하도록 하고 있다. 「기술이전법」 제5조와 동법 시행령 제5조에 따르면 산자부장관은 기술이전·사업화 촉진계획을 수립해야 한다. 한편, 「과학기술기본법」 제7조에 따르면 과기부장관은 연구개발성과의 확산, 기술이전 및 실용화의 촉진, 기술창업의 활성화 등을 포함하는 과학기술기본계획을 수립해야 한다. 또한 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률(이하 연구성과평가법)」 제12조에 따르면 과기부장관은 연구성과의 관리·활용에 관한 기본계획을 수립

해야 하며, 이 때 「기술이전법」에 따른 기술이전·사업화 촉진 계획을 반영하도록 되어 있다. 「지식재산 기본법」 제8조 및 동법 시행령에서도 과기부장관으로 하여금 지식재산의 창출·보호 및 활용 촉진의 내용을 포함하는 국가지식재산 기본계획을 수립하도록 하고 있다.

산학협력정책연구소(2017)에 따르면, 2017년 1월 기준 정부 부처의 산학협력 기반 기술이전·사업화 관련 계획은 4개 주관 부처의 총 5개이며, 관련 재정지원사업은 9개 부처에서 36개 사업을 추진하고 있다. 각 부처별 산학협력 기반 기술이전·사업화 관련 계획과 재정지원사업 목록은 [표 2-3], [표 2-4]와 같다.

[표 2-3] 정부 부처별 산학협력 기반 기술이전·사업화 관련 계획

주관 부처	계획
교육부(1개)	산학협력 활성화 5개년 기본계획
산자부(1개)	기술이전 및 사업화 촉진계획
미래부(2개)	과학기술기본계획
	연구성과 관리·활용 기본계획
특허청(1개)	국가지식재산 기본계획

출처 : 산학협력정책연구소(2017 ; 66) 일부 수정

[표 2-4] 정부 부처별 산학협력 기반 기술이전·사업화 관련 사업

(단위 : 백만 원)

부처	사업명	2017년 예산
교육부 (2개)	대학 창의적 자산 실용화 지원	15,000
	학교기업지원	8,670
미래부 (14개)	연구개발특구육성	83,000
	(1)특구 연구성과 사업화	62,000
	(2)연구소기업창업 성장 지원	21,000
	공공연구성과 기술사업화 지원	37,945
	(1)연구성과 사업화 지원	15,230
	(2)대형사업단 성과관리	6,715
	(3)과기특성화대학 기술사업화 선도모델 육성	5,500
(4)공공기술기반 시장 연계 창업 지원	4,900	
(5)학연공동 기업 부설연구소 연계 후속 연구개발 지원	3,100	

부처	사업명	2017년 예산	
	(6)기술가치 평가	1,500	
	(7)성과확산 역량강화(기술패키징)	1,000	
	산학연 협력활성화 지원	17,875	
	(1)대학기술 경영촉진	10,405	
	(2)산학연공동연구법인지원	3,200	
	(3)기술수요기반신산업 창출 지원	2,170	
	(4)학연 연계 사업화 선도 모델	2,100	
	투자연계형 기업성장 R&D지원	12,000	
	산자부	R&D재발견 프로젝트	14,080
	(3개)	기술거래촉진네트워크사업	5,000
	한국형 기술경영전문인력양성사업	4,950	
국토부	국토교통기술사업화지원	21,214	
	(3개)	(1)공공기술 중소기업 이전 및 사업화	3,175
		(2)중소기업 보유기술 사업화	9,607
		(3)국토교통 안전기술사업화	8,432
복지부	보건산업 기술이전 촉진 및 인큐베이팅	3,386	
(1개)			
해수부	Golden Seed 프로젝트(GSP수산종자사업단)	6,750	
	(2개)	미래해양산업 기술개발(해양수산 기술사업화지원)	4,250
환경부	글로벌탑 기술개발	61,689	
	(3개)	씨앗기술성장지원기술개발	2,660
		(1)기술이전 후속연구	-
		(2)기술협업 후속연구	-
특허청	대학·공공(연) 대상 지식재산(IP) 역량 강화 지원	6,840	
	(5개)	(1)발명인터뷰 및 공공 IP 활용 지원	1,300
		(2)제품단위 포트폴리오 구축 지원	1,400
		(3)정부 R&D 특허설계 지원	3,300
		(4)공공기관 보유특허 진단 지원	600
		(5)특허경영전문가 파견	284
중기청	산학연협력기술개발(산연전용사업)	138,010	
	(3개)	중소기업 융복합기술개발	50,600
		연구장비 공동 활용 지원	15,300
	<b>합계</b>	<b>509,219</b>	

출처 : 산학협력정책연구소(2017 ; 95-101) 일부 수정

이들의 특징을 살펴보면, 우선 과기부가 「과학기술기본법」, 「연구성과평가법」 등을 바탕으로 연구·개발한 기술의 부가가치 창출을 지원 하는 다양한 계획과 사업을 추진하고 있음을 알 수 있다. 그리고 교육부

와 산자부는 각각 「산학협력법」과 「기술이전법」의 소관 부처로서 기술이전·사업화 관련 계획과 사업을 추진하고 있으며, 중기부는 소관 법률이나 별도의 계획은 없지만 과기부(150,820 백만 원) 다음으로 큰 규모의 예산(138,010 백만 원) 사업을 추진하고 있다. 특이한 사항은 산자부가 「기술이전법」 소관 부처인데도 관련 사업에 있어서는 상대적으로 역할이 크지 않다는 점이다.

따라서 법령 및 계획, 사업 등을 통해 산학협력 기반 기술이전·사업화 정책의 정부 부처 거버넌스를 종합해보면, 대체로 과기부가 중심이 되어 정책을 추진하고 있으며, 교육부·산자부·중기부 등이 일부 관련 역할을 하고 있는 것으로 파악할 수 있다. 또한, 법령과 계획을 통해 분석한 결과로는 과기부, 교육부, 산자부 간의 역할 차이가 명확히 드러나지 않으며, 세부 사업 단위로 볼 때에도 특정 분야의 기술이전·사업화를 촉진하는 국토부, 복지부, 해수부, 환경부 등을 제외하고는 연구결과물의 부가가치를 창출하도록 촉진한다는 점에서 과기부, 산자부, 중기부의 사업은 상당 부분 유사하다. 이는 「정부조직법」에서도 과기부는 과학기술정책의 수립·총괄·조정·평가, 과학기술의 연구·개발·협력·진흥을 담당하도록 되어 있고, 산자부는 산업기술 연구개발정책을 담당하도록 되어 있으나, 연구·개발을 통해 창출된 지식·기술의 활용에 대해서는 명확히 어느 부처의 소관 업무로 되어 있지 않으며, 더구나 개별 법률에서 각 부처에 기술이전·사업화 관련하여 비슷한 권한을 부여하고 있기 때문인 결과로 보인다.

### 3. 대학 창업 분야

대학 창업 지원 정책은 대학생, 대학원생, 교원 등 대학 구성원 또는

일반인 예비창업자가 대학의 유·무형 자원을 활용하여 새로운 기업을 설립하도록 지원하는 정책을 말한다. 간략하게 말해서 대학과 기업 간의 상호 협력이 산학협력이라고 할 때, 대학을 기반으로 하여 새로운 기업을 설립하는 창업이야말로 본질적으로 가장 긴밀한 형태의 산학협력이라고 할 수 있다. 또한 기술이전·사업화의 한 방법으로 대학의 창의적 자산을 바탕으로 대학 교직원, 학생이 직접 창업을 하는 경우가 있는데 이 역시 가장 직접적인 산학협력의 한 형태라고 할 수 있다. 「중소기업창업 지원법(이하 중소기업창업법)」 제2조에 따르면 창업이란 중소기업을 새로 설립하는 것을 의미한다. 한편 「산학협력법」 제2조에서는 산업교육이란 산업교육기관이 학생에게 산업에 종사하거나 창업하는 데에 필요한 지식과 기술 등을 습득시키고 기업가정신을 함양시키기 위하여 하는 교육을 말한다고 정의하고 있다.

**중소기업창업 지원법(법률 제15421호)**

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “**창업**”이란 **중소기업을 새로 설립하는 것을 말한다.** 이 경우 창업의 범위는 대통령령으로 정한다.
- 1의2. ~ 2의3. (생략)
3. “중소기업”이란 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업을 말한다.
4. ~ 7. (생략)

일반적으로 대학 창업 지원 정책은 ‘아이디어 발현 - 아이디어 검증·구체화 - 사업화 - 국내외 시장진출’로 이어지는 창업기업 성장 순서에 맞추어 ‘창업교육, 시설·공간, 멘토링·컨설팅, 사업화, 정책자금, R&D, 판로·마케팅·해외진출, 행사·네트워크 등’ 지원 정책으로 분류할 수 있다 (관계부처 합동, 2015).

각 부처별 대학 창업 활성화 계획과 관련된 주요 법령은 다음과 같다. 「산학협력법」 및 동법 시행령 제5조에서는 교육부장관에게 학생의 창업지원 교육에 관한 계획을 수립하도록 하고 있으며, 동법 제11조의2에

서는 교육부장관에게 청년창업가 및 융합인재 양성 지원을 위한 시책을 수립하도록 하고 있다. 한편 「중소기업창업법」 제4조에 따르면 중기부장관은 중소기업창업지원계획을 세워 고시해야 하며, 동법 제4조의2에서는 중기부장관으로 하여금 창업교육 확충, 청년창업자 우대 등을 위한 시책을 수립할 수 있도록 하고 있다. 한편 「벤처기업육성에 관한 특별조치법(이하 벤처기업법) 제3조의2에서는 중기부장관에게 벤처기업 육성계획을 수립하도록 하고 있다.

2017년 1월 기준 정부 부처의 대학 창업 관련 계획은 3개 주관 부처의 7개이며, 관련 재정지원사업은 4개 부처에서 15개 사업을 추진하고 있다(감사원, 2017; 산학협력정책연구소, 2017). 각 부처별 대학 창업 지원 관련 계획과 재정지원 사업 목록은 [표 2-5], [표 2-6]과 같다.

[표 2-5] 정부 부처별 대학 창업 관련 계획

주관 부처	계획
교육부(3개)	산학협력 활성화 5개년 기본계획
	대학 창업교육 5개년 계획(2013~2017)
	대학발 창업 활성화 방안
미래부(3개)	벤처·창업 불 확산 방안
	정부창업지원사업 효율화 방안
	창업 활성화 방안
중기청(1개)	혁신창업 생태계 조성방안

출처 : 감사원(2017 ; 14) 일부 수정

[표 2-6] 정부 부처별 대학 창업 관련 사업

(단위 : 백만 원)

부처	사업명	2017년 예산
교육부(2개)	대학 창업교육 체계 구축	1600
	사회맞춤형 산학협력선도대학 육성사업	(327,100 <sup>7)</sup> )
문체부(1개)	스포츠산업 창업지원	2,700
미래부(3개)	공공기술 기반 시장연계 창업탐색 지원사업	3,700
	K-Global 빅데이터 스타트업 지원	840
	연구개발특구육성(R&D)-이노폴리스캠퍼스	4,500

부처	사업명	2017년 예산
중기청(9개)	창업아카데미	2,080
	창업대학원	720
	시니어기술 창업지원	4,740
	스마트창업터	9,840
	대학기업가센터	3,400
	크리에이티브팩토리 지원사업	8,000
	창업보육센터지원	10,200
	스마트벤처캠퍼스	12,150
	창업선도대학육성	92,200
	<b>합계</b>	<b>156,670</b>

출처 : 산학협력정책연구소(2017 ; 150-152) 일부 수정

이들의 특징을 살펴보면, 우선 중기부가 「중소기업창업법」의 소관 부처로서 대학 창업 관련 법령, 사업을 적극적으로 추진하고 있음을 알 수 있다. 다만, 문재인 정부의 정부조직 개편(2017. 7. 26.)이 단행되어 창업 지원 업무가 중기부로 이관되기 전에는 이를 미래부(현 과기부)가 담당했기 때문에 정부조직 개편 이전에는 대학 창업 지원 관련 계획을 중기부 보다 미래부가 주관한 경우가 더 많았다. 또한 과기부는 연구·개발 성과를 바탕으로 한 대학 창업 사업이 눈에 띈다. 한편, 교육부는 산업교육의 일환으로서 대학생의 창업교육을 중심으로 담당하고 있음을 알 수 있으며, 문체부는 스포츠 분야에 특화된 창업을 지원하고 있다.

따라서 법령 및 계획, 사업 등을 통해 대학 창업 지원 정책의 정부 부처 거버넌스를 종합해보면, 대체로 중기부가 중심이 되어 정책을 추진하고 있으며, 과기부와 교육부 등이 관련 역할을 담당하고 있는 것으로 파악할 수 있다. 다만, 세부 사업별로 보면 부처별로 업무가 중복되는 부분이 있다. 예를 들어, 창업 교육 지원은 연구개발특구육성사업을 제외하고는 교육부, 과기부, 중기부가 모두 실시하고 있다(산학협력정책연구소, 2017). 이와 관련하여 감사원(2017)은 “「창업지원사업 효율화 방안(관계

7) 산학협력정책연구소(2017)에 따르면, 사회맞춤형 산학협력선도대학(LINC+) 육성사업의 경우 내역사업으로 대학 창업지원 사업을 수행하고 있으며 그 비중 또한 약 2~3%에 불과하므로 대학 창업 지원 사업 예산 분석에 따로 포함하지 않았다.

부처 합동, 2015. 10. 14.)」에도 불구하고 여전히 각 부처별 사업 간 연계 지원이 미흡하고 유사사업 간 중복 지원이 있으며, 복잡한 사업구조로 인한 창업기업의 불편도 지속되고 있다”고 지적하였다. 또한, 대학 창업 정책의 경우 대학 내에 창업을 지원하는 조직이 부처별로 제각각이라는 문제점이 있다. 교육부는 창업교육센터, 중기부는 기업가센터·창업지원센터·창업보육센터, 과기부는 기술창업교육센터를 통해 창업 지원 사업을 추진하고 있어 효율성이 저해되고 있는 것이다(허선영 외, 2017). 이는 「정부조직법」에 따라 교육부가 학교교육 및 학술(고등교육 포함)을 담당하고, 과기부가 과학기술의 연구개발·협력·진흥과 과학기술인력양성을 담당하며, 중기부가 창업·벤처기업의 지원을 담당하기 때문에, 부처별로 대학 창업 정책 분야에서 일정 부분씩 업무가 겹치는 것으로 분석할 수 있다.

#### 4. 산학협력 인프라 분야

산학협력 인프라 정책은 산학협력 활성화를 위한 유·무형의 기반을 조성하는 정책을 말한다. 유형의 인프라에는 조직, 전문인력, 시설, 장비, 공간 등이, 무형의 인프라에는 정보공유, 네트워크, 인식·문화 등이 포함된다. 「산학협력법」 제4조는 산업교육에 필요한 시설·설비의 확충 및 정비, 산학연 간 연구 시설·장비의 공동활용 및 연구개발정보의 교류 지원, 그 밖에 산학연협력의 촉진에 필요한 사항 등을 국가의 책무로 규정함으로써 산학협력 인프라 정책 추진의 근거를 규정하고 있다. 산학협력 인프라 분야의 정책은 포괄적이고 다양하다.

제4조(국가와 지방자치단체의 임무) ① 국가는 산업교육의 진흥과 산학연협력의 촉진을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 업무를 수행하여야 한다.  
1. ~ 2. (생략)



- 3. 산업교육에 필요한 시설·설비의 확충 및 정비
- 4. ~ 8. (생략)
- 9. 그 밖에 산업교육의 진흥과 산학연협력의 촉진에 필요한 사항
- ② 산학연협력을 촉진하기 위한 시책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <신설 2011.7.25.>
  - 1. ~ 5. (생략)
- 6. 산학연 간 연구 시설·장비의 공동활용 및 연구개발정보의 교류 지원 등

고혁진 외(2015)는 산학협력을 활성화하기 위한 조직으로서 산학협력단, 전문인력으로서 산학협력중점교원, 네트워크로서 가족회사, 시설·설비로서 공동 연구시설·장비를 꼽고 다음과 같이 설명한다. 산학협력단은 “「산학협력법」에 근거하여 별도 법인으로 설립된, 대학의 산학연협력 사업을 관리·지원하는 전담조직”이며, 산학협력중점교원은 “산업체 경력자로서 산학협력을 통한 교육, 연구, 창업·취업 지원활동을 중점 추진하고, 산학협력 실적 중심으로 평가받는 교원”을 의미하며, 가족회사는 “대학과 기술/경영지도, 공동연구, 취업, 교육 및 공용장비 활용 등의 유기적인 협력관계를 유지하고자 하는 기업으로 대학에 가족회사 가입을 신청하고 승인받은 기업”을 뜻한다는 것이다. 또한 공동 활용 연구장비란 “대외 개방 및 공동연구 등의 목적으로 공용장비 집적센터에 구축되어 타 연구자 및 기관에게 활용이 허용된 운영 장비”라고 설명하고 있다. 이밖에 산학협력 활성화를 위한 정보공유에는 대학 산학협력활동 조사가 포함될 수 있다. 동 조사는 「산학협력법」 제39조의2에 의한 산학연협력 관련 통계를 조사·분석한 결과이다. 또한 산학협력 활성화를 위한 인식 개선, 문화 조성을 위한 정책에는 ‘산학협력 EXPO’가 포함될 수 있다. 산학협력 EXPO는 다양한 산학협력 주체들이 한 자리에 모여 산학협력 성과를 공유함으로써 산학협력 친화적 인식과 문화를 확산하는 교육부 주최 행사이다.

각 부처별 산학협력 인프라 조성 계획과 관련된 주요 법령은 다음과

같다. 「산학협력법」 제4조 및 동법 시행령 제5조에 의해 교육부장관은 산학연 간 연구 시설·장비의 공동활용 및 연구개발정보의 교류 지원 등의 내용이 포함된 산학연협력 촉진 시책을 수립해야 한다. 또한 동법 제37조의4에 따르면 국가는 연구시설·장비 활용 효율화, 장비운용 전문인력의 육성 등 연구시설·장비의 공동 활용 및 연구개발정보의 교류 촉진을 위한 계획을 수립할 수 있다<sup>8)</sup>. 동법 제13조 및 시행령 제15조에서는 교육부장관으로 하여금 신기기(新機器)와 신기술이 개발·생산된 경우 산자부장관의 추천을 받아 산업교육기관에 우선적으로 공급하여 가르치고 배울 수 있는 방안을 수립하도록 하고 있다. 한편, 「연구개발특구법」 제6조에 의해 과기부장관은 대학·연구소 및 기업 간 연구개발 교류와 협력 활성화를 위해 조성한 연구개발특구 육성종합계획을 수립해야 하며, 「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법(이하 국제과학벨트법)」 제8조에 따라 과기부장관은 특정 지역에 연구기관·대학 및 기업 등을 유치하여 기초연구와 비즈니스를 융합하기 위한 국제과학비즈니스벨트 기본계획을 수립해야 한다. 또한 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(이하 산업집적법)」 제22조의3에 의하면 산자부장관은 기업·연구소·대학 등의 연구개발역량 강화 및 상호연계에 관한 사항이 포함된 산업집적지경쟁력강화사업추진계획을 수립해야 하며, 동법 제22조의4에 의하면 지방자치단체의 장 또는 한국산업단지공단 등은 교육시설과 연구·개발 시설의 집적을 위한 산학융합 활성화 계획을 수립하고 산자부장관에게 산학융합지구의 지정을 요청할 수 있다. 「중소기업 기술혁신 촉진법(이하 중소기업기술혁신법)」 제5조에 의해 중기부장관은 기술혁신 촉진을 위한 산학협력에 관한 사항이 포함된 중소기업 기술혁신 촉진계획을 수립해야 한다.

2017년 1월 기준 정부 부처의 산학협력 인프라 조성 계획은 3개 주관

8) 「산학협력법」 제37조의4에서 말하는 국가가 특정하여 어떤 부처를 말하는 것인지는 명확하지 않다.

부처의 4개이며, 관련 재정지원사업은 4개 부처에서 8개 사업을 추진하고 있다. 각 부처별 대학 창업 지원 관련 계획과 재정지원 사업 목록은 [표 2-7], [표 2-8]과 같다.

[표 2-7] 정부 부처별 산학협력 인프라 조성 관련 계획

주관 부처	계획
교육부(1개)	산학협력 활성화 5개년 기본계획
과기부(2개)	연구개발특구육성종합계획
	국제과학비즈니스벨트 기본계획
산자부(1개)	산업집적지경쟁력강화사업추진계획

출처 : 법령 분석을 통해 자체 조사

[표 2-8] 정부 부처별 산학협력 인프라 조성 관련 사업

(단위 : 백만 원)

부처	사업명	2017년 예산
교육부(2개)	산학협력 산업단지캠퍼스조성지원	4,160
	고도화지원 산학협력 인프라구축	910
미래부(3개)	연구개발특구(운영 및 인프라 지원)	13,100
	국제과학비즈니스벨트	202,000
	대학 ICT 연구센터	30,899
산자부(1개)	산학융합지구조성사업	10,100
중기청(2개)	창업보육센터지원	10,200
	산학융합연구마을지원사업	44,299
<b>합계</b>		<b>315,668</b>

출처 : 산학협력정책연구소(2017 ; 208-209) 일부 수정, 자체 조사 내용 포함

이들의 특징을 살펴보면, 교육부는 「산학협력법」의 소관 부처로서 산학협력단, 산학협력중점교원, 산학협력활동 조사, 산학협력 EXPO 등 산학협력 인프라 조성 관련 업무를 다양하게 담당하고 있다. 하지만 관련 사업 예산은 적은 점이 눈에 띈다. 또한 과기부는 연구·개발 성과를 창출·사업화하기 위한 기반을 특구나 벨트 등 형태로 조성하고 있으며, 산자부는 산업단지를 중심으로 대학·기업·연구소 등을 집적하기 위한 기반 마련에 집중적으로 노력하고 있다. 한편, 중기부는 중소기업을 대상으

로 한 산학협력 기반 조성을 추진하고 있다.

따라서 법령 및 계획, 사업 등을 통해 산학협력 인프라 조성 정책의 정부 부처 거버넌스를 분석해보면, 우선 교육부가 유·무형의 기초적인 인프라 조성 정책 전반을 추진하고 있으며, 과기부·산자부·중기부가 관련하여 연구 시설·장비·공간 마련 등에 있어 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다. 다만, 교육부·과기부·산자부·중기부 모두 물리적 공간이나 지역에 대학·기업·연구소 등을 집적하고 산학연 교류를 활성화하기 위한 사업을 추진한다는 점에서 유사·중복한 측면이 있다. 이는 「정부조직법」에서 교육부장관은 학교교육 및 학술에 관한 사무를, 과기부장관은 과학기술의 연구개발·협력·진흥에 관한 사무를, 산자부는 중견기업 및 산업기술 연구개발정책에 관한 사무를, 중소벤처기업부는 중소기업에 관한 사무를 관장하도록 규정하고 있어, 각 부처의 입장에서 대학·기업·연구소 등의 상호 교류가 활발해지도록 정책을 개별 추진하기 때문인 것으로 볼 수 있다. 또한 김태운·박문수(2013)는 각 부처별로 조직목표<sup>9)</sup>와 특성, 처한 환경이 상이하기 때문에 산학협력 정책에 있어 협업과 통합성을 달성하기 어렵다고 진단했다.

## 5. 산학협력 정책 거버넌스의 특징

분야별 산학협력 정책 거버넌스 현황을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 인력양성 분야는 교육부가 전문대학부터 대학원에 이르기까지 전반적인 산학협력 기반 인력양성 정책의 기본을 담당하고, 과기부·산자부·고용부·중기부등이 세부 전문 분야별 인력양성 정책을 추진하고 있으나, 부처 간에 역할이 중첩되는 부분이 있다.

---

9) 산학협력 정책의 목표가 미래부(연구성과확산), 산자부(기업지원), 교육부(대학 변화), 고용부(직업교육확대) 등 모두 상이하다고 분석하였다(김태운·박문수, 2013).

둘째, 기술이전·사업화 분야는 과기부가 중심이 되어 정책을 추진하고 있으며, 교육부·산자부·중기부 등이 관련한 업무를 추진 중이다. 다만, 특정 분야의 기술이전·사업화를 촉진하는 몇 개 부처를 제외하고는 과기부·산자부·중기부의 사업은 차별성이 부족한 것으로 파악된다.

셋째, 대학 창업 분야는 대체로 중기부를 중심으로 과기부와 교육부 등이 각각 정책을 추진하고 있다. 하지만 세부 사업별로 보면 중복되는 부분이 있으며, 특히 대학 내 창업 지원 조직이 부처별 이해관계에 따라 분산되어 운영되고 있다.

넷째, 산학협력 인프라 분야는 교육부가 기초적인 인프라 조성 정책을 다양하게 추진하고 있으며, 과기부·산자부·중기부가 연구 시설·장비·공간 등을 조성하기 위한 역할을 담당하고 있다. 다만, 해당 부처 모두 물리적 공간이나 지역에 산학협력 주체를 집적하기 위한 사업을 중복해서 추진하고 있다.

이를 종합하면, 산학협력 정책에 있어 각 부처 간에 연계·협력과 업무 조정이 충분히 이루어지고 있지 못함을 알 수 있다. 이는 산학협력 정책에 있어 부처 간 칸막이 현상이라고 표현할 수 있는 부처할거주의(sectionalism)가 발생하고 있다는 뜻이다. 정정길 외(2014)에 따르면, 부처할거주의란 “하위조직들이 자신들의 중요성을 강조하고 타 하위조직, 경우에 따라서는 조직 전체에 대항하려는 경향”을 말한다. 따라서 산학협력 분야로 좁혀서 부처할거주의를 이해하면, 각 부처가 산학협력 정책을 추진하면서 자기 부처의 역할과 중요성을 강조한 나머지 다른 부처에게는 배타적인 태도를 취하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 산학협력 분야가 국가의 신성장 동력을 창출할 수 있는 블루오션 분야로 각광받으면서 제각기 산학협력과 관련한 계획, 사업 등을 늘려가며 추진하다 보니 각 부처마다의 역할이 확대되고 정책이 점차 복잡·다양해졌지만, 정부 전체 차원에서 충분한 조정과 조율이 부족하여 비효율 문제가 발생한 것이다.

이처럼 산학협력 정책의 양적 팽창과 확대에 따라 부처별 각개 약진형 정책이 추진되면서 부처 이기주의와 중복 투자가 피할 수 없는 문제로 지적되고 있다(김태운·박문수, 2013). 그간의 정부 부처 내 산학협력 정책 거버넌스의 특징을 종합하여 요약하자면, 수평적·경쟁적·분절적·비체계적 거버넌스라고 할 수 있다. 또한 이로 인해 산학협력 정책 거버넌스의 비효율성이 발생하는 문제점을 안고 있다.

## 제 3 장 이론적 배경 및 분석틀

### 제 1 절 정책 변동

#### 1. 정책 변동의 의의

정부기관이 정책 목표를 달성하기 위해 내린 결정으로서 각종 법령, 계획, 사업 등은 변하기 마련이다. 정책을 둘러싼 유·무형의 내·외 환경이 시간이 지남에 따라 변화하면서 정책 목표를 달성하기 위한 최적의 결정이 그에 맞게 바뀌어야 되기 때문이다. 정책이 바뀌는 것을 일컫는 정책 변동(policy change)의 학술적 개념에 대해서는 학자들마다 조금씩 정의가 다르다. 정책 변동에 대해 유훈(2007)은 “특정한 정책을 수정하거나 종식 또는 중지시키는 것”이라고 정의했으며, 남궁근(2012)은 “정책환류와 정책학습의 결과에 따라 정책내용과 정책집행 방법에 변화가 발생하는 것”으로 보았다. 한편 양승일(2014)은 “정책결정과정의 정책산출물 입안 이후 정책문제에 대한 변화를 인식하여 다시 ‘정책의제형성과정’으로 환류되어 이전 정책결정과정에서 산출된 정책을 수정·종결하는 것”으로 정의했다. 정정길 외(2014)는 정책결정, 집행, 평가 등의 과정에서 발생하는 환류(feedback)로 인해 정책 변동이 발생한다고 보았으며, 따라서 정책 변동은 정책내용의 변동뿐만 아니라 정책집행방법의 변동까지 포함한다고 하였다. 즉, 정책 변동은 정책결정에 따른 정책의 수정·종결만이 아니라 집행단계의 변동까지도 포함한다고 설명했다(정정길 외, 2014). 이를 종합하면 ‘정책 변동은 정책의 모든 과정에서 발생한 각종 정보들

이 환류되거나 학습되어 정책의 내용이나 정책의 집행체계, 또는 그 둘다가 변하는 것'을 말한다고 볼 수 있다.

정책 변동의 유형은 그 범위와 정도에 따라 점증적 변동과 비점증적 변동으로 나눌 수 있다(Baumgartner & Jones, 2002; 정정길 외, 2014, 재인용). 점증적 변동은 일정한 범위 내에서 예측할 수 있는 변화가 발생하나 비점증적 변동은 급격하고 크게 예측할 수 없는 변화가 일어난다(정정길 외, 2014). 또한 정책 변동은 그 내용에 따라 정책혁신(policy innovation), 정책유지(policy maintenance), 정책승계(policy succession), 정책종결(policy termination)로 분류할 수 있다(Hogwood & Peters, 1983; 정정길 외, 2014, 재인용). 정책혁신은 완전히 새로운 정책을 만드는 것이고, 정책유지는 정책의 내용과 기본골격을 유지한 채로 일부 바꾸는 것이며, 정책승계는 정책의 목표는 그대로 두되 그 내용과 기본골격까지 바꾸는 것을 말하며, 정책종결은 완전히 종료 내지 폐지하는 것을 의미한다(정정길 외, 2014).

또한 정책 변동은 원인이 있기 마련인데, 이에 대해서도 학자들마다 다양한 견해가 있다. 정정길 외(2014)는 정책 변동의 근본적인 원인은 정책환경의 변화라고 보고, 그 외에 투입과 전환과정을 함께 고려해야 한다고 하였다. 또한 정책 변동의 촉발 원인을 실험에 의해 얻은 새로운 '아이디어의 힘', 자신의 목적에 맞게 상황을 변화시키는 '이익의 힘', 피할 수 없는 '주변 여건의 변화', 정책 내부의 '기존 정책의 유산' 등으로 구분하기도 한다(Hood, 1994; 주재현, 2008, 재인용). 양승일(2014)은 보다 구체적으로 정책 변동의 요인을 꼽았는데, 경제적 환경의 급변, 정책수혜자의 가치관 변화, 법률의 제·개정 및 폐지, 최고 정책관리자의 교체, 정책집행조직의 반향, 조직 간의 경쟁, 기술, 예상 외의 사건, 정책오차 등이 그것이다.

정책 변동을 살펴보는 것이 중요한 이유는 정책이 목표를 달성하는데



정책 변동이 중요하기 때문이다. 정책 변동 요인이 내적인 것이든 외적인 것이든, 정책 변동 대상이 그 내용이든 집행체계가든, 정책 변동 내용이 혁신, 유지, 승계, 종결 중 어떤 것이든, 정책이 목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 정책 의제설정-결정-집행-평가의 모든 단계에서 적절한 환류와 학습이 있어야 하며, 그에 따른 적절한 정책 변동이 필요하다. 따라서 현대 정책이론에서는 정책성공을 위한 정책품질 관리의 측면에서 정책 변동의 동태성·복합성·순환성이 강조되고 있다(권기현, 2008).

## 2. 정책 변동 이론 모형

정책 변동에 대한 이론 모형마다 각기 정책 변동의 발생 원인과 과정을 보는 시각이 다르다. 이하에서는 정책 변동을 설명하는 대표적 이론인 정책옹호연합모형, 정책패러다임변동모형, 이익집단위상변동모형에 대해 우선 살펴보겠다.

### 1) 정책옹호연합모형

우선, Sabatier와 Jenkins-Smith 등이 10년 이상의 오랜 기간에 걸친 정책의 변동에 대해 설명하기 위해 제시한 모형으로 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)이 있다(Sabatier, 1993; 정정길 외, 2014, 재인용). 이 모형은 정책옹호연합(policy advocacy coalition), 신념체계(belief systems), 외적변수(external parameters), 정책중개자(policy broker), 정책지향학습(policy oriented learning) 등으로 구성된다(양승일, 2014). 양승일(2014)에 따르면 각각의 개념은 다음과 같다. 정책옹호연합이란 특정 정책영역이나 하위체제 내에서 신념을 공유하고 결속하는 이해당사자를 말하며, 신념체계란 이러한 옹호연합들이 공유하는 규범적

핵심, 정책핵심, 도구적 측면을 뜻하며, 외적변수는 옹호연합의 형성과 활동에 제약 또는 기회를 제공하는 외부환경요인이며, 정책중개자는 옹호연합들 간의 대립과 갈등을 중재하는 제3자로 정치인, 관료 등을 말하고, 정책지향학습은 옹호연합의 신념체계 변경과 관련한 생각이나 행태의 변화를 의미한다(양승일, 2014). 이 모형은 결국 옹호연합들 간의 정책지향학습을 통해 결론적으로 정책이 산출되며, 이전과 다른 정책이 산출되었을 때 정책 변동이 일어났다고 본다(양승일, 2014). 한편 정정길 외(2014)는 이에 대해 정책옹호연합의 정책 변동은 외부의 변동, 신념에 입각한 옹호연합 간의 상호작용, 시간의 경과에 따른 정책지향학습 등의 함수로 볼 수 있다고 하였다. 즉, 이 모형의 핵심은 각 정책옹호연합이 외부요인에 대응하여 경쟁적으로 상호작용하고 정책지향학습을 하면서 정책 변동이 발생한다는 것이다(권기현, 2008; 정정길 외 2014).

## 2) 정책패러다임변동모형

정책옹호연합모형이 옹호연합의 핵심적인 신념은 잘 바뀌지 않으므로 근본적인 정책 변동은 쉽게 일어나지 않는다고 본 것과는 다르게 Hall(1993; 권기현, 2008, 재인용)은 패러다임이 변화하면 근본적인 정책 변동이 일어날 수 있다고 설명한다. 정책패러다임변동모형(Paradigm Shift Framework)에서는 정책 변동의 유형을 정책목표와 수단은 그대로이고 수단의 수준만 바뀌는 ‘1차적 변동’, 목표는 그대로이나 수단이 바뀌는 ‘2차적 변동’, 목표와 수단, 정책환경 모두 바뀌는 ‘3차적 변동’으로 나누며, 이처럼 정책목표와 정책수단에 모두 급격한 변화를 가져오는 정책 변동을 패러다임 변동(paradigm shift)라고 한다(Hall, 1993; 정정길 외, 2014, 재인용). 이 때 정책 패러다임이란 “너무도 당연하여 의심할 여지가 없고, 또한 조사·분석할 수도 없는 것으로 여겨져서 상당한 영향

력을 발휘”하는 사고의 틀을 의미한다(Hall, 1993; 양승일, 2014, 재인용). 이러한 패러다임 변동은 한 번에 일어나는 것이 아니라 ① 패러다임 안정기, ② 변이의 축적기, ③ 실험기, ④ 기존 패러다임의 권위 손상기, ⑤ 새로운 패러다임 경쟁기, ⑥ 새로운 패러다임의 정착 및 안정기 등의 일정한 단계를 거쳐 일어난다(정정길 외, 2014; 양승일, 2014). 이러한 정책 변동 과정에서 주목할 점은 사회적 학습이자 권력투쟁으로서 정치가 서로 얽혀서 패러다임 변동에 중요한 역할을 한다는 점이다(권기현, 2008). 이처럼 정책옹호연합모형이 장기간에 걸쳐 다양한 옹호집단 간의 상호작용과 학습을 통해 정책이 바뀐다고 본 것인데 반해, 정책패러다임변동모형은 사고의 틀이 바뀌면 급격하고 본질적인 정책의 변동이 발생한다는 것을 보여준다.

### 3) 이익집단위상변동모형

Mucciaroni(1995; 양승일, 2014, 재인용)는 정책의 변동에 따라 관련된 이익집단의 위상이 어떻게 달라지는가를 연구했다. 이익집단위상변동모형(Reversals of Fortune Framework)은 이익집단의 위상이 바뀌는 이유를 설명하기 위해 이슈맥락(issue context)과 제도맥락(institutional context)이라는 개념을 활용한다(Mucciaroni, 1995; 정정길 외, 2014, 재인용). 이슈맥락이란 이념, 경험, 환경적 요인 등 정책 변동에 영향을 미치는 제반 요인으로 주로 정치체제 외부의 상황적 요인을 말하며, 제도맥락이란 정책결정그룹의 구성원들이 가지고 있는 제도적 선호나 행태를 말한다(권기현, 2008; 정정길 외 2014). 이러한 이슈맥락과 제도맥락 간의 함수에 따라 이익집단의 위상이 바뀐다는 것이 이 모형의 핵심이다. 두 맥락이 모두 이익집단에 유리할 때는 유리한 정책이 유지되거나 불리한 정책이 변경되어 이익집단의 위상이 올라가고(fortunes rose), 두 맥

락이 모두 불리할 때는 반대로 되어 이익집단의 위상이 내려간다 (fortunes decline)(양승일, 2014). 두 맥락의 유·불 리가 이익집단에게 교차할 때는 제도맥락의 영향이 더 크다고 보는데, 이슈맥락은 불리하지만 제도맥락이 유리할 때는 정책이 최소한 불리해지지는 않아서 이익집단의 위상이 그대로이고(fortunes maintained), 반대로 이슈맥락은 유리하지만 제도맥락이 불리한 경우 정책이 불리하게 돌아가서 이익집단의 위상이 억눌린다(fortune contained)(양승일, 2014). 이처럼 이익집단위상변동모형은 정책을 둘러싼 이슈맥락과 제도맥락에 의해 이익집단의 위상이 어떻게 변화하는지를 분석하는 과정에서 정책 변동을 다루고 있다.

## 제 2 절 Kingdon의 다중흐름모형

이하에서는 본 연구에서 국가산학협력위원회 신설로 인한 산학협력 정책 거버넌스의 변동 사례를 분석할 이론 모형으로서 다중흐름모형에 대해 자세히 알아보겠다.

### 1. 개념 및 기본 구조

John W. Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework)은 문제가 어떻게 부각되어 정책결정자들의 주목을 끌며 어떻게 정책의제로 설정되는가를 설명하기 위해 고안되었다(정정길 외 2014). 즉, 다중흐름 모형은 당초 정책의제형성을 설명하는 이론이다. 이 모형은 Cohen, March, 그리고 Olsen이 정책결정과정을 설명하기 위해 고안한 ‘쓰레기통

모형'의 아이디어를 정책의제가 설정되는 과정에 적용시킨 것으로 (Parsons, 1995; 정정길 외, 2014, 재인용), 서로 독립적인 문제의 흐름 (problem stream), 정책 대안의 흐름(policy stream), 정치의 흐름 (political stream)이 특정한 계기에 의해 결합(coupling)하여 새로운 정책 의제가 된다고 설명한다(Kingdon, 2003; 정정길 외, 2014 재인용). 한편, 쓰레기통 모형은 조직의 응집성이 미약한 상태에서 이루어지는 의사결정 과정을 분석하는데 초점을 두어 어떠한 정책결정이 일정한 규칙 없이 쓰레기통처럼 뒤죽박죽 엉켜서 결정된다는 것을 보여주는 이론이다(Cohen, March & Olsen, 1972; 정정길 외, 2014; 권기현, 2008). 이러한 쓰레기통 모형은 문제, 해결책, 선택기회, 참여자 등 네 가지 흐름에 주목하지만, 다중흐름모형은 세 가지 흐름을 주목하며, 특히 정치의 흐름을 중요하게 본다는 점에서 쓰레기통모형과 차별성이 있다(공병영, 2003; 김태호, 2015; 이상윤, 2015). 다중흐름모형에서 세 가지 흐름은 상호 독립적으로 진행되다가 특정한 시점에 '정책의 창(policy window)'이 열릴 때 결합하는데, 정책의 창은 보통 정권의 교체와 같은 정치의 흐름에 의해 열리는 경우가 많다(Kingdon, 2003; 정정길 외, 2014, 재인용). 이에 대해 양승일 (2014)은 이들 세 가지 흐름은 대체로 상호 독립적이기는 하나 완전히 관련이 없는 것은 아니고 어느 정도는 상호 영향을 주는 것이라고 설명한다. 이를 요약하면, 다중흐름모형은 어떠한 이유로 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름이 하나로 결합하면서 정책의 창이 열렸을 때 새로운 정책을 형성하거나 기존 정책을 변동시키는 과정을 설명하는 이론 모형이다. 이하에서는 다중흐름모형을 구성하는 핵심 요소들에 대해 알아보자.

## 2. 정책 문제의 흐름

어떠한 정책이 만들어지기 위해서는 일단 정책결정자의 관심을 끌어야 한다. 정부나 정책결정자의 관심을 주목시켜 문제를 인식하고 정의하는 흐름이 바로 정책 문제의 흐름이며, 이에 는 지표(indicator), 초점 사건(focusing event), 위기(crisis), 환류(feedback) 등이 크게 영향을 미친다(Kingdon, 2003, 2011; 박용성 외, 2012; 정정길 외, 2014; 김태호, 2015).

지표는 어떤 상황의 상태를 체계적·정량적으로 보여주는 것이며, 초점 사건은 재난이나 집단시위 등 이목을 집중시키는 것이고, 위기는 정책결정자들이 느끼는 정책의 존립에 대한 심리상태를 말하며, 환류는 이전 정책의 집행에 대한 의견수렴, 평가 등을 뜻한다(Kingdon, 2011; 김태호, 2015; 강은숙, 2015; 이서연, 2016). 이들은 모두 정책결정자로 하여금 문제를 인식하고 주목하게 만드는 역할을 한다는 공통점이 있다.

### 3. 정책 대안의 흐름

정책 대안의 흐름은 정책과정에 참여하여 문제를 검토하고 해결방안을 제안하는 전문가 등으로 구성된 정책공동체에 의해 정책 대안이 만들어지는 과정이다(Kingdon, 2011; 김태호, 2015; 이정훈, 2017). 따라서 정책공동체의 분화 정도와 이익집단의 개입 등이 정책 대안의 흐름에 영향을 미치며, 정책공동체가 많을수록 다양한 대안의 흐름이 나타난다(정정길 외, 2014). 정책 대안의 흐름에는 가시적 참여자뿐만 아니라 비가시적 참여자나 전문가들이 대안을 만드는데 중요한 역할을 하며, 특히 정책선도자(policy entrepreneur)는 자신이 선호하는 대안이 채택될 수 있도록 노력한다(Kingdon, 2011; 정정길 외, 2014; 김태호, 2015). 그러나 모든 대안이 곧 정책의제로 설정될 수 있는 것은 아니다. 대안이 정책의제로 설정되기 위해서는 기술적으로 실현 가능한 것이어야 하며, 정책공동체

구성원들이 수용 가능한 가치여야 하고, 예산 등과 같은 향후 발생 가능한 자원 제약을 충족할 수 있어야 한다는 등의 조건을 충족시킬 수 있어야 한다(Kingdon, 2011).

#### 4. 정치의 흐름

정치의 흐름은 전반적인 국가의 분위기, 여론의 변화, 이익집단의 압력, 정권의 교체, 국회 의석 수의 변화 등에 영향을 받는다(Kingdon, 2011; 정정길 외, 2014). 정치인들은 국가적 분위기, 여론이나 조직화된 이익집단의 압력에 크게 좌우되며, 정권의 교체나 국회 의석 수의 변화는 정책의 간의 우선순위를 바꾸거나 새로운 정책을 형성하고 기존 정책을 종료할 수도 있다(정정길 외, 2014). 이 중 정권 교체는 현실에서 가장 눈에 띄고 광범위한 정치 흐름의 변화이다(양승일, 2014). 이처럼 정치의 흐름은 정책의제가 형성되는데 영향을 미치는 다양한 정치적 요인의 맥락을 뜻한다고 볼 수 있다.

#### 5. 정책선도가

정책선도가는 “정책문제에 대하여 특정한 정책대안을 제시하고 이를 정책으로 구체화시키기 위해, 자신이 가진 시간, 재력, 경력, 명성 등의 자원을 적극적으로 투입하여 정책과정에 능동적으로 참여하는 사람”을 말한다(Kingdon, 2011; 이욱신, 2015, 재인용). 정책선도가는 문제를 인식하고 해결하는 능력과 정책 집행을 위한 노력을 갖추고, 정책 개발, 정책 중개와 조정, 여론 동원 등의 역할을 수행한다(정정길 외, 2014). 정책선

도가는 어떤 특정 고유의 집단을 지칭하거나 특정 세력만이 가능한 것은 아니고, 정부 안이나 밖에 있을 수 있으며, 대통령이나 국회의원과 같은 선거직 공무원, 정부 관료 등 경력직 공무원, 로비스트, 교수, 연구원, 언론인 등으로 다양하다(Kingdon, 2011; 남궁근, 2012; 이서연, 2016). 전통적이고 폐쇄적인 관료제 사회에서는 대통령이나 국회의원, 고위 관료 등 제한된 계층의 인물만이 정책선도자로 활동하기에 유리하였으나, 권력과 정보가 수평화되고 정책 결정 과정이 이전 보다 다원화·민주화·투명화되면서 현대 사회에서는 점차 다양한 전문가들이 정책결정에 참여하게 되어 정책선도자의 유형은 더욱 다양해질 것으로 전망된다.

## 6. 정책결합 및 정책의 창

각자 흘러 다니던 개별적인 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름은 어떤 결정적인 순간에 만나 결합하게 되며, 이때 정책의 창이 열렸다고 한다(Kingdon, 2011; 정정길 외, 2014). Kingdon(2011; 강은숙, 2015 재인용)에 의하면 정책의 창은 특정 정책을 지지하는 정책선도자가 세 흐름 사이의 결합을 만들어 정책형성 내지 변동의 기회를 맞이했다는 것을 의미한다. Howlett과 Ramesh(2003; 유훈, 2009, 재인용; 최성구, 2014; 김태호, 2015)는 정책의 창을 규칙적인 정책의 창(routine windows), 자유재량의 정책의 창(discretionary windows), 문제 분출 정책의 창(spillover windows), 임의문제의 정책의 창(random windows)으로 구분했다. 규칙적인 정책의 창은 투표와 같은 예측가능하고 일상화된 정치적 관례들에 의해 열리는 창이며, 자유재량적 정책의 창은 개별 정치 행위자들의 행태로 인하여 열리는 창이고, 문제 분출 정책의 창은 이미 정책의 창이 열려진 이슈와 관련이 있는 이슈가 함께 촉발되는 경우이며, 무작위적 정책의 창은 우연한 사건이나 위기에 의해 열리는 창이



다(Howlett & Ramesh, 2003; 유훈, 2009; 김태호, 2015). 한편, 정책의 창은 예산심의나 국정감사와 같이 예측가능하게 열리기도 하나, 우연한 사건처럼 예측 불가능하게 열리기도 한다(양승일, 2014). 정책의 창은 계속 열려있지 않는데, 특정 문제가 정책대안에 의해 충분히 다뤄졌다고 느낄 때, 참여자들이 정부의 행동을 유도하지 못했을 때, 초점 사건이 사라졌을 때, 관련된 중요 인사의 이동이 있을 때, 문제 해결을 위한 대안이 없을 때 정책의 창은 다시 닫힌다(정정길 외, 2014).

## 7. 정책 변동

세 가지 흐름이 결합되어 정책의 창이 열리고 정책의제가 결정되어 정책결정자들이 합의를 하면 정책이 산출되거나 변동된다(김태호, 2015). 정책의 창이 열리면 정책참여자들은 이해관계에 따라 각자의 전략을 이끌어내는데 이러한 상호작용을 통해 이전과는 다른 정책이 산출되고 정책 변동이 일어난다(양승일, 2014). 즉, 다중흐름모형의 정책 변동이란 세 가지 각기 다른 흐름이 결합되는 기회의 시기를 놓치지 않고 여러 대안 중에 하나를 결정하여 새로운 정책이 형성되거나 기존의 정책 내용이 바뀌는 것을 말한다.

## 8. 특징 및 유용성

지금까지 정책 변동을 설명하는 이론으로서 Sabatier의 정책옹호집단 모형, Hall의 정책패러다임변동모형, Mucciaroni의 이익집단위상변동모형, Kingdon의 다중흐름모형 등에 대해서 살펴보았다. 이제 본 연구의

주제인 산학협력 정책 거버넌스의 변동을 분석하는데 있어 정책 변동 이론모형을 적용하는 것이 타당한지, 만일 타당하다면 구체적으로 어떤 모형이 가장 적합할지 살펴보겠다.

우선, 정책 변동을 설명하는 모형으로 산학협력 정책 거버넌스의 변동을 분석하는 것이 적합한지 살펴보자. 앞에서 산학협력 정책 거버넌스의 변동 의미를 산학협력 정책을 담당하는 정부 부처 간의 상호작용 양식 변화라고 정의했다. 그런데 산학협력 정책을 담당하는 부처의 상호작용 양식이 바뀌면 필연적으로 산학협력 정책의 변동을 가져오기 마련이다. 예를 들어 교육부가 대학을 중심으로 산학협력 정책을 주관하고 산자부·중기부가 협조하는 역할을 하다가, 부처 간 역할이 바뀌어 산자부·중기부가 기업을 중심으로 산학협력 정책을 주관하고 교육부가 협조하는 역할을 맡게 되면 관련된 계획이나 사업, 제도 등의 초점이 바뀌게 된다. 즉, 산학협력 정책의 변동이 일어나는 것이다. 이처럼 본질적인 측면에서 볼 때 산학협력 정책 거버넌스의 변동은 곧 정책의 변동이라고 할 수 있다. 따라서 정책 변동을 설명하는 이론 모형을 통해 정책 거버넌스의 변동을 분석하는 것은 적절하다. 이는 정책 변동에는 정책내용의 변동뿐만 아니라 정책집행 체계의 변동까지 포함된다는 정정길 외(2014)의 주장과도 일맥상통한다.

그렇다면 어떠한 모형으로 산학협력 정책 거버넌스의 변동을 분석하는 것이 적합할지 살펴보자. 정책옹호집단모형은 각자의 신념체계에 입각한 다양한 정책옹호연합의 활발한 상호작용이 있는 경우 적용이 적합하나, 옹호집단이 덜 분화되고 확고한 신념체계 간의 갈등이 뚜렷하지 않은 경우 분석이 제한될 수밖에 없다(이병길, 1992; 공병영, 2003). 산학협력정책 거버넌스에 있어 교육부, 과기부, 산자부, 중기부 등의 상호 경쟁이 치열하나, 본 연구의 대상인 국가산학협력위원회가 신설되는 과정에서 확고한 신념체계를 공유하고 있는 여러 정책옹호집단들이 정책중

개자인 각 부처 관료들 통해 활발히 상호작용하는 모습은 찾아보기 힘들었다. 즉, 규범적 핵심 등을 공유하는 정책옹호집단의 다양한 분화와 상호작용이 산학협력 정책 분야에서는 아직 덜 진행되었다고 할 수 있다. 따라서 정책옹호집단모형을 중심으로 본 연구 대상을 분석하는데 한계가 따를 것으로 예상된다.

한편, 정책패러다임변동모형은 사고의 틀의 변화로 인해 정책의 목표와 수단 등이 모두 급격하게 바뀌는 변동사례의 분석에 적합한 모형이다. 그런데 국가산학협력위원회는 산학협력 활성화를 통한 국가 경쟁력 강화라는 정책 목표를 보다 효율적·체계적으로 달성하기 정책수단으로서 신설된 것으로, 위원회가 설치되기 전에도 각 부처의 정책목표가 산학협력 활성화로 같다는 점을 고려할 때 정책목표의 변동은 발생하지 않았다고 볼 수 있다. 따라서 정책패러다임모형을 통해 국가산학협력위원회의 신설을 분석하는 것은 적절하지 않다고 판단된다.

이익집단위상모형은 이슈맥락과 제도맥락의 결합으로 인해서 정책이 바뀌고 이에 따라 관련된 이익집단의 위상이 바뀐다는 모형이다. 그런데 이 모형은 두 맥락이 과연 어떻게 결합되는가에 대한 구체적 설명이 부족하고, 이익집단 자체의 활동에 대한 중요성을 간과하고 있다는 비판이 있다(공병영, 2003; 신순우, 2001; 김보엽, 2007, 재인용). 국가산학협력위원회의 신설 과정에서 환경적 요인과 정책결정그룹의 제도적 선호 등이 반영되었다고 할 수 있으나, 과연 이러한 맥락 요인들이 어떠한 과정을 거쳐 결합함으로써 동 위원회가 탄생했는지 설명하기에는 그 구체성이 결여되어 있다. 따라서 이익집단위상모형을 활용하여 본 연구의 사례를 분석하기에는 한계가 있다.

이들 모형에 비해 Kingdon의 다중흐름모형은 산학협력 정책 거버넌스 변동을 분석하는데 있어 여러 장점이 있다. 우선, 다중흐름모형은 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름이 어떻게 각자 흘러가다

결합하는지를 상세히 살펴봄으로써 정책 변동 과정을 보다 현실적으로 설명할 수 있다(Birkland, 2001; 김보엽, 2007, 재인용). 그동안 산학협력 정책의 중복·비효율, 부처 간 과다 경쟁 문제, 산학협력법 개정안 발의, 대통령 선거에 따른 정권 교체 등이 각자의 흐름으로 진행되고 있었는데 이들이 어떻게 결합했는지 그 과정을 분석함으로써 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정을 보다 구체적으로 면밀하게 이해할 수 있다. 또한 다중 흐름모형은 복잡적이고 급격한 변화가 일어나는 정책 변동을 설명하는데 적합하다는 평가를 받는다(이병길, 1992; 이정훈, 2017). 국가산학연협력 위원회의 신설 과정도 여러 맥락과 흐름들이 있다가 국회의 법안 심사라는 과정을 통해서 급격하게 발생하였으므로 다중흐름모형을 통해 적절한 분석이 가능하다. 마지막으로, 다중흐름모형은 정책결정체제의 분화 정도가 낮은 경우에도 설득력이 있다(이병길, 1992; 이정훈, 2017). 산학협력 정책 분야는 아직 서로 뚜렷하게 구별되는 가치를 공유하는 정책공동체의 다양한 형성이 미흡하여 정책결정체제의 분화가 낮은 편이다. 따라서 국회 등을 중심으로 한 정치의 흐름에 의해 영향을 받아 산학협력 정책 거버넌스 변동이 발생하는 과정을 분석하는데 다중흐름모형이 유용할 수 있다. 이에 대해 양승일(2014)은 정책의 분화 정도가 여전히 낮은 편인 한국의 정책 변동을 설명하는데 다중흐름모형이 적합하다고 보았다.

### 제 3 절 선행 연구의 검토

#### 1. 산학협력 정책 거버넌스 변동에 관한 연구

본 연구에서는 ‘산학협력 정책 거버넌스’를 간략히 ‘산학협력 정책을

다루는 정부 부처들 간의 상호작용 양식'이라고 밝힌 바 있다. 이러한 개념에 입각해서 볼 때 산학협력 정책 거버넌스의 변동에 대해 본격적으로 분석한 선행 연구는 찾아보기 어렵다. 즉, '산학협력 정책 거버넌스'에 대한 연구 또는 산학협력이 아닌 '다른 분야의 정책 거버넌스 변동'에 대한 연구는 있으나, 이 둘이 결합된 산학협력 정책 거버넌스 변동에 대한 집중적인 연구는 본 연구가 시초라고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 ① 산학협력 정책 거버넌스에 대한 연구와 ② 산학협력이 아닌 다른 분야의 정책 거버넌스 변동에 관한 연구를 각각 고찰함으로써 그동안 선행 연구가 어떻게 이루어졌는지 알아보겠다.

우선, 산학협력 분야 정부 내 정책 거버넌스에 대한 주요 연구는 다음과 같다. 산학협력정책연구소(2017)는 산학협력 정책을 추진하는 각 부처의 실태를 파악하고 정책적 시사점을 도출하기 위한 연구를 했다. 산학협력 기반 인력양성, 대학 기술이전·사업화, 대학 창업지원, 대학 취업지원, 산학협력 공간 인프라 구축지원에 대해 분야별로 각 부처의 계획, 사업 등을 살펴봄으로써 산학협력 정책 거버넌스의 현황에 대해 파악하는 기초를 제공한다는 의의가 있다.

김창호(2017)은 2000년대 초반과 2010년대 초반의 정부 부처별 산학협력 사업 현황을 비교·분석하였다. 이를 통해 사업이 대학 중심에서 수요자 중심으로 바뀌고, 그 내용도 더욱 세분화되어 추진되고 있음을 밝혔다.

함형석(2016)은 산학협력 관련 주요법령, 제도, 계획의 변화를 시기별로 살펴보고, 박근혜 정부의 R&D 분야를 중심으로 산학협력 지원 사업을 파악함으로써 미래부·교육부·기타부서 등 부처별 거버넌스 현황을 분석하였다.

김이경 외(2014)는 기술이전·사업화 분야에 초점을 맞추고 정부 부처별 산학협력 정책 현황을 분석하였다. 산학협력에 대한 기획-연구개

발-상업화에 이르는 전주기 과정에 대해 파악하였다.

이길우 외(2013)는 기술이전·사업화 관련 정책에 비즈니스 생태계(Business Ecosystem) 개념을 도입하여 관련 정책 현황을 분석하였다. 기술이전 사업화 관점에서 비즈니스 생태계는 기술 공급과 수요, 이를 지원하는 정책 또는 인프라로 구성되는데, 이를 통해 기술이전·사업화 분야의 부처별 정책이 다수 중복되는 점을 파악했다.

허선영 외(2017)는 대학 내 창업 관련 실태 및 창업지원 조직을 중심으로 창업지원 사업의 문제점을 분석하였다. 이를 통해 부처별 창업 지원 사업 간 차별성과 체계성이 부족하다는 점을 밝혔다.

김태운·박문수(2013)는 산학연 협력 유형별로 각 부처의 정책, 사업을 살펴보면 산학협력 정책은 다수의 중앙정부 등 다양한 주체들이 참여하는 다원적 협력관계가 요구되는 정책영역이라고 보았다. 특히, 부처별 갈등과 충돌이 생길 여지가 많아 정책의 일관성과 효율성을 제고하기 위해서는 정책들 간의 조정과 통합을 강화해야 한다고 분석했다.

이들 연구의 주요 특징을 요약하면 다음 및 [표 3-1]과 같다. 첫째, 산학협력 정책 거버넌스에 대한 연구의 대부분은 단순 현황 분석이거나 처방적 연구가 대부분이다. 즉, 부처별 산학협력 계획·제도·사업 등은 무엇이 있는지, 그리고 어떻게 개선되어야 하는지에 대한 대안을 제시하는 연구가 많다. 반면에 산학협력 정책 거버넌스 현황이 그렇게 된 이유(왜)와 과정(어떻게)에 대해서 분석한 연구는 찾아보기 힘들다. 이는 부처별 산학협력 정책 변화를 시대별·정권별로 비교·분석한 연구에서도 마찬가지이다.

둘째, 대부분의 연구가 각 부처별로 어떤 산학협력 정책을 맡고 있는지에 대해 분절적으로 분석하고 있다. 이들을 종합하여 각 부처 간의 역할 관계에 집중적으로 분석하는 연구는 부족하다. 즉, 산학협력 정책 거버넌스의 분석을 위한 분절적 기초 연구는 많지만, 종합적으로 부처 간

의 상호작용 양식(거버넌스)를 다루는 연구는 드물다.

셋째, 연구 방법론과 관련하여 별도의 이론 모형 없이 산학협력 관련 법령, 부처의 계획·사업 등을 바탕으로 정책 거버넌스 현황을 분석한 연구가 대부분이다.

[표 3-1] 산학협력 정책 거버넌스에 관한 선행 연구

연구 목록	연구 대상	연구 방법 이론 모형
산학협력정책연구소 (2017)	부처별 산학협력 정책 추진 실태	별도 이론 없음(법령, 계획 등 분석)
김창호(2017)	시기별 정부 부처 산학협력 사업 현황	별도 이론 없음(계획 등 분석)
함형석(2016)	부처별 정부 R&D 산학협력 지원 사업	별도 이론 없음(법령, 계획 등 분석)
김이경 외(2014)	기술이전·사업화 분야 정책 현황	별도 이론 없음(법령, 계획 등 분석)
이길우 외(2013)	국가연구개발사업 기술이전·사업화 지원정책 현황	비즈니스 생태계 모형
허선영 외(2017)	대학 창업 지원 사업 현황	별도 이론 없음(계획 등 분석)
김태운·박문수 (2013)	산학협력 정책의 통합운영 한계	정책행위자들이 존재하는 구조적·환경적 요소 분석

출처 : 자체 작성

다음으로, 산학협력이 아닌 다른 분야의 정부 내 정책 거버넌스 변동에 관한 주요 연구는 다음과 같다<sup>10)</sup>. 박승정(2017)은 네트워크 이론모형

10) 정책 거버넌스 변동에 대한 연구는 기술적(descriptive) 연구와 처방적(prescriptive) 연구로 나눌 수 있다. 전자는 정책 거버넌스 변동이 왜, 어떻게 발생했는가에 대한 현상 분석에 초점을 맞추고, 후자는 정책 거버넌스 변동이 향후 어떻게 이루어져야 바람직한 것인가에 초점을 맞춘다. 본 연구의 주목적은 국가산학협력위원회 신설로 대변되는 산학협력 정책 거버넌스가 변동된 과정과 원인을 상세하게 분석·규명하는 것이므로 정책 거버넌스 변동 관련 선행연구 또한 처방적 연구가 아닌 기술적 연구에 대한 것을 위주로 분석하였다.

과 다중흐름모형을 결합하여 한국 정부의 ICT거버넌스 정책 결정 과정을 분석했다. 그 결과 정책 맥락에서는 정치·사회, 산업·경제, 기술 환경이 작용했고, 정책 이슈에서는 집중형·분산형·통합형이 반복적으로 논의되었으며, 정책 네트워크에서는 다양화·대형화되었음을 파악했다. 특히 정책 네트워크 중 대통령직인수위원회를 비롯한 정책선도가가 ICT거버넌스 결정에 핵심적 역할을 했음을 분석했다.

김상운(2017)은 정부조직을 제도이자 정책으로 보고 담론적 제도주의를 바탕으로 정책 변동모형인 옹호연합모형, 다중흐름모형, 단절균형이론을 결합하여 정보통신·방송·과학기술 분야 정부조직개편 과정을 분석했다. 이를 통해 대내외 환경, 정책 하위체제, 정책선도가, 정책의 창 등의 변수가 정부조직 개편에 중요한 요소로 작용했음을 밝혔다.

고명석(2013)은 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 정보통신기술 분야 정책추진체계의 변화과정을 정보통신부의 신설과 폐지를 시계열적으로 분석함으로써 살펴보았다. 그 결과 정보통신기술 정책추진체계 변동 이슈가 늘 있었을 뿐만 아니라 광범위한 정책네트워크에 의해 축적되었으며, 대통령선거가 계기가 되어 대통령직인수위원회가 핵심 의제로 선정했고, 이 과정에서 정책선도가로서 대통령의 역할이 컸다고 밝혔다.

권오재(2015)는 정부조직개편 사례로서 정보통신부의 출범·폐지에 대해 다중흐름모형을 활용하였다. 출범 시기에는 정책 문제의 흐름으로 국내외 정치·경제 환경변화 등을, 정책대안의 흐름으로 정보통신정책 총괄·조정 기구의 필요성 등을, 정치의 흐름으로 국내외 세계화 표방 기조, 정치적 상황 타개 필요성 등을 분석했다. 폐지 시기에는 정책 문제의 흐름으로 업무중복·갈등, 방통융합 이슈 등을, 정책대안의 흐름으로 정보통신 관련 정부조직 대안 등을, 정치의 흐름으로 정권 교체 등을 파악했다. 이를 통해 정치의 흐름과 대통령의 역할이 중요함을 확인했다.

정용남(2016)은 ICT 관련 부처의 조직 변화 과정을 정책다이나믹스



관점에서 분석하기 위해 제도적인 측면과 정책네트워크 접근법, 다중흐름모형을 결합하였다. 정부의 형태, 국회의 구성 등 제도적 부분과 다양한 정책네트워크를 고려하였고, 문제가 의제화되어 정책으로 형성되는 과정은 다중흐름모형을 활용하여 분석하였다.

박수경·이찬구(2015)는 박근혜 정부의 과학기술 거버넌스 개편을 미래부 신설을 중심으로 분석하였다. 미래부 출범의 상황적 대응성, 제도적 정합성, 협력체제의 개방성을 기준으로 거버넌스 개편에 대해 파악했다.

천세봉·하연섭(2013)은 신제도주의 이론에 입각하여 노무현·이명박 정부 시기 과학기술정책 거버넌스의 빈번하고 급격한 변동 원인에 대해 분석하였다. 한국 과학기술 거버넌스의 역사적 제도 맥락 하에서 이해관계자의 아이디어가 결합하여 과학우위 또는 산업우위, 예산 부처 중심 또는 과학기술 전문가 중심의 갈등이 빚어지고 이로 인해 각각의 거버넌스 변동이 발생했다고 파악했다.

천세봉(2017)은 2000년대 이후 식품안전 거버넌스가 변동된 이유와 그 과정을 제도적 맥락 하에서 이해관계자의 유인구조와 아이디어를 중심으로 분석하였다. 이를 통해 식품안전 거버넌스가 식품안전관리의 일원화라는 목표를 실현하기 위해 경로의존성을 갖고 단계적으로 변화하고 있음을 확인하였다.

정책 거버넌스 변동에 관한 선행 연구의 특징을 살펴보면 다음 및 [표 3-2]와 같다. 첫째, 정책 거버넌스의 변동을 대부분 정부조직개편으로 보고 있음을 알 수 있다. 이는 정부 조직의 형태가 정책을 둘러싼 정부 내 부처들 간의 상호작용 내용과 방식을 결정하는데 큰 영향을 미치기 때문이라고 볼 수 있다. 예를 들어, 정보통신기술 정책 관련 정부조직을 정보통신부 같은 독립 부처 형태로 할 것인지, 방송통신위원회 같은 위원회 형태로 할 것인지, 과학기술정보통신부 같은 통합 부처 형태로 할 것인지에 따라 관련된 다른 부처들과의 상호작용 양식이 바뀔 수밖에

없다.

둘째, 정보통신기술 또는 과학기술 분야에 대한 연구가 많다는 점이 눈에 띈다. 검토 대상 선행 연구의 거의 대부분이 이 분야의 정책 거버넌스 변동에 대해 연구하고 있으며, 예외적으로 식품안전 정책 거버넌스 변동에 대해 논의하는 연구(천세봉, 2017)가 있다. 이는 한국적 맥락에서 정보통신기술 또는 과학기술 분야의 정부조직개편이 다른 분야 보다 유난히 많았기 때문에 나타난 결과라고 생각된다.

셋째, Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 연구가 눈에 띈다. 이는 정책의제 설정 또는 정책 변동을 설명하고 분석하기 위한 이론모형인 다중흐름모형이 정책 거버넌스의 변동 분석에 있어서도 적합하다는 것을 보여준다. 특히, 다중흐름모형은 조직개편 이해에 있어 상당히 유용한 도구로 활용 가능하다(정용남, 2016).

[표 3-2] 정책 거버넌스 변동에 관한 선행 연구

연구 목록	연구 대상	연구 방법 이론 모형
박승정(2017)	ICT 분야 정부조직개편	네트워크 이론모형과 다중흐름모형 결합
김상운(2017)	정보통신, 방송, 과학기술 분야 정부조직개편	담론적 제도주의를 바탕으로 정책변동모형 결합
고명석(2013)	정보통신부의 신설과 폐지	다중흐름모형 적용
권오재(2015)	정보통신부의 출범과 폐지	다중흐름모형 적용
정용남(2016)	ICT 관련 부처의 조직 변화	제도주의, 정책네트워크, 다중흐름모형 결합
박수경·이찬구(2015)	미래창조과학부 신설	상황적 대응성, 제도적 정합성, 협력체제의 개방성
천세봉·하연섭(2013)	과학기술정책 거버넌스 변동	제도적 맥락과 이해관계자의 아이디어 상호작용 결합
천세봉(2017)	식품안전 거버넌스 변동	제도적 맥락과 이해관계자의 아이디어 상호작용 결합

출처 : 자체 작성

## 2. 다중흐름모형을 적용한 연구

Kingdon의 다중흐름모형<sup>11)</sup>을 적용하여 정책 변동 과정을 분석한 선행 연구는 다양하다. 우선, 분석의 대상이 되는 정책 분야가 교육, 국방, 방송통신, 전자정부, 외국인, 체육, 복지, 반부패 정책 등으로 매우 다양하다.

우선, 교육 분야의 연구는 다음과 같다. 강은숙(2015)은 한국사 교과서 정책 변동 사례를 다중흐름모형으로 분석하였다. 문제의 흐름으로는 교과서를 통한 이데올로기 홍보, 정치 편향 서술 등을, 정치의 흐름으로는 각종 단체의 비판, 대선·총선, 일본·중국의 역사 왜곡, 언론 문제 제기 등을, 정책대안의 흐름으로는 학회·단체 등의 정책 대안과 대안 교과서 등을 살펴보았다. 특히, 정권 교체 시기에 대통령과 장관이 세 흐름을 연계한 것으로 보았다.

또한, 김태호(2015)는 다중흐름모형을 적용하여 자율형 사립고 정책 변동 과정을 분석했다. 정책 문제의 흐름으로는 고교평준화, 신자유주의 사조, 사교육 급증, 부동산 이슈 등을, 정책대안의 흐름으로는 5·31 교육 개혁안으로부터 시작된 다양한 정책 방안과 법령 정비 등을, 정치의 흐름으로는 행정부 교체와 국민적 분위기 등을 파악했다. 이 과정에서 행정부 내 상위기관 중심 정책선도가의 영향력이 강했으며, 정당과 압력단체 등으로부터 촉발된 국민적 분위기를 활용하여 정책 변동이 발생했다고 보았다.

정제영·이희숙(2015)은 정책흐름모형을 활용하여 외국어고 정책이 형성되고 변동하는 과정을 분석했다. 정책 문제의 흐름으로는 입학시험 문

---

11) 연구자에 따라 Kingdon의 다중흐름모형을 정책흐름모형이라고 표현한 선행 연구가 있으나 혼동을 방지하기 위해 다중흐름모형으로 통일하여 서술한다.

제지 유출 사건, 정책대안의 흐름으로는 외국어고 제도 개선 방안, 사교육 경감 방안 등을, 정치의 흐름으로는 국회의원 선거, 지방선거, 대통령 선거 등을 제시했다. 특히, 정치의 흐름이 정책의 창을 여는데 큰 역할을 했으며, 정책의 창이 열렸을 때 정책활동가가 중심이 되어 문제를 완전히 해결하지 않으면 지속적으로 이슈화될 수 있다고 분석했다.

국방 정책을 분석한 사례로 이정훈(2017)은 노무현·이명박 정부 시기 전시작전권 전환 정책의 변동에 대해 Kingdon의 모형을 국제정세 흐름으로 보완하여 비교·분석하였다. 정책 문제의 흐름으로 경제성장, 국방비 증가율, 북한 정세 등을, 정치의 흐름으로 정권 교체, 여·야 의석수 분포, 국민 여론 등을, 국제정세의 흐름으로 미국 행정부의 정책기조, 미일·한미동맹 기조 등을, 정책대안의 흐름으로 전시작전권 통제권 전환, 전환 시기 조정 등을 파악했다. 또한 대통령과 국방부장관은 두 차례 모두 정책상황주도자 역할을 한 것으로 분석하였다.

방송통신 분야 정책에서는 다중흐름모형이 많이 활용되었다. 우선, 김준호(2017)는 IPTV법 개정 과정을 다중흐름모형을 적용하여 분석함으로써 합산규제 정책 변동을 설명하였다. 문제의 흐름에서는 유료방송 시장 플랫폼 간 갈등, 개정법률안을 둘러싼 찬·반 의견 등을, 정치의 흐름에서는 정부 조직 개편, 방송공정성특위의 활동, 법안심사 소위 논의 과정 등을, 정책의 흐름에서는 IPTV법 개정법률안, 관련 토론회, 합산규제 도입 내용 등을 살펴보았다. 이러한 분석을 통해 세 흐름이 모두 결합되어야 정책 변동이 발생하며, 정치의 흐름이 특별히 중요하다고 파악했다. 또한 정책 선도자로서 야당위원의 역할을 강조했다.

또한, 앞서 살펴보았듯이 고명석(2013)은 정보통신기술 분야 정책추진 체계의 변화과정을, 권오재(2015)는 정보통신부의 개편에 대해 각각 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다.

전자정부 분야에서는 이상윤(2015)이 다중흐름모형을 통해 한국 전자

정부 정책 변동 사례를 설명하였다. 문제의 흐름에서는 정보통신기술 발전, 국가경쟁력 변화, 한국 전자정부 시스템의 문제 등을, 정치의 흐름에서는 행정부 교체, 관련 위원회·이익집단 활동 등을, 정책의 흐름에서는 국가 경쟁력 강화 대책, 추진계획 등을 분석하였다. 이 과정에서 대통령의 정책선도가로서 핵심 역할을 파악하였다.

외국인 정책 관련해서는 박길남(2017)이 다중흐름모형을 활용하여 재한외국인처우기본법의 제정 과정을 살펴보았다. 정책 문제의 흐름으로 다문화사회 진입, 불법체류 외국인 문제 등을, 정치의 흐름으로 참여정부 등장, 다문화에 대한 여론 관심 증가, 이익집단 활동 등을, 정책대안의 흐름으로 대통령의 지시와 법무부의 대안 등을 확인했다. 특히, 공식적 참여자인 법무부 고위관료 등의 역할이 중요함을 분석했다.

체육 정책에서는 정경환(2015)의 체육계 비리 근절을 위한 ‘범정부 스포츠혁신 특별 전담팀’의 출범 과정 분석이 있다. 다중흐름모형을 적용하여, 정책 문제의 흐름은 체육계 비리 심화, 안현수 사태 등으로, 정책의 흐름은 정부와 국회의 대안으로, 정치의 흐름은 국가적 분위기와 대통령의 개혁의지로 파악했다. 그리고 정책혁신가로서 대통령의 역할에 주목했다.

복지 정책에서는 이육신(2015)이 김대중·노무현 정부의 국민연금 개혁 정책을 비교·분석하면서 다중흐름모형을 활용하였다. 이를 통해 김대중 정부의 정책 문제의 흐름은 외환위기, 국민연금에 대한 국민적 불신 등을, 정책 대안의 흐름은 보건복지부의 국민연금개혁안과 법률개정안 등을, 정치의 흐름은 정권 교체 등으로 파악했다. 한편 노무현 정부의 정책 문제의 흐름은 저출산·고령화, 경기침체, 국제기구의 개혁 권고 등으로, 정책대안의 흐름은 정부의 국민연금 제도개선방안 및 법률개정안, 사각지대 해소 방안 등을, 정치의 흐름은 정부와 여·야당, 이익단체 등의 활동 등을 분석했다. 이 과정에서 행정부와 여·야당 국회의원들의 타협·절

층이 중요한 변수였다고 설명한다.

반부패 정책 분야에서 이서연(2016)은 김영란법(「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률안」)의 입법 과정에 대해 분석했다. 정책 문제의 흐름은 공직자 부패 사건, 세월호 침몰 사고 등을, 정치의 흐름은 김영란 위원장 취임, 위원장 교체, 대선 및 총선, 국회 논의, 국민여론 등을, 정책대안의 흐름으로 법률 제정안, 공청회, 국회심사 등을 파악했다. 이를 통해 정치의 흐름, 정책대안의 흐름보다는 사건·위기와 같은 정책 문제의 흐름이 정책의제설정에 더욱 영향을 미쳤다는 점을 확인했다.

이상에서 살펴본 다중흐름모형을 적용한 선행 연구의 주요 특징을 살펴보면 다음 및 [표 3-3]과 같다. 첫째, 다중흐름모형이 매우 다양한 분야의 정책 형성 또는 변동 과정을 설명하는데 활용되고 있다. 이는 이 모형이 한국의 정책 변동을 설명하는데 비교적 적합하다는 것을 보여준다(정제영·이희숙, 2015).

두 번째 특징은 대부분의 연구가 정책 변동에서 정책선도가의 역할을 강조하고 있다는 점이다. 핵심적인 정책선도가는 대통령을 가장 많이 꼽으며, 다음으로 행정부 고위 관료, 국회의원 등을 주목하고 있다. 다만, 일부 사례 연구(정제영·이희숙, 2015; 이서연, 2016)의 경우에는 정책 변동에 있어 정책선도가의 역할이 두드러지지 않았다는 분석도 있다.

셋째, 다중흐름모형의 세 가지 흐름 중에서 정치의 흐름을 강조하는 연구가 많다. 특히, 한국은 헌법에 의해 대통령제의 권력구조 형태를 갖고 있어 대통령 선거 시기 전·후로 정치의 흐름이 고조되고 이를 바탕으로 정책의 창이 열렸다는 분석이 많다. 다만, 이서연(2016)은 사건·위기에 의한 정책 문제의 흐름이 정치의 흐름보다 중요하다는 결론을 내고 있으며, 개별 연구마다 정책 변동에 있어 어떤 흐름을 보다 강조하는지는 조금씩 다르다.

넷째, 일부 연구는 다중흐름모형과 다른 모형을 결합하여 보다 정교한

분석을 시도하고 있다. 예를 들어, 이정훈(2017)은 다중흐름모형에 국제 정세의 흐름을 추가하여 분석함으로써 국내 정치의 흐름만으로는 파악하기 곤란한 전시작전권 통제 전환 정책을 보다 면밀하게 분석하고 있다. 또한, 네트워크 이론모형에 다중흐름모형을 결합하여 ICT 분야 정부조직개편을 설명한 연구(박승정, 2017)도 있다.

[표 3-3] 다중흐름모형을 적용한 선행 연구

구분	연구 대상	핵심 정책선도가
강은숙(2015)	한국사 교과서 재국정화 정책 형성 과정	대통령, 장관
김태호(2015)	자율형 사립고 정책형성 과정	대통령, 장관
정 제 영 · 이 회 숙 (2015)	외국어고 정책 형성 및 변동 과정	정치인, 관료 등 (지속적 정책활동가 부족)
이정훈(2017)	전시 작전통제권 전환 정책 변동 사례	대통령, 국방부장관
김준호(2017)	IPTV법 개정과정	야당 국회의원
고명석(2013)	정보통신부 신설과 폐지 과정	대통령
권오재(2015)	정보통신부 조직개편	대통령, 대통령 비서실장, 인수위원회, 장관
이상윤(2015)	한국 전자정부 정책 변동	대통령
박길남(2017)	제한외국인처우기본법 제정	법무부 고위관료
정경환(2015)	체육계 비리 근절정책 형성 과정	대통령
이욱신(2015)	국민연금 개혁 정책 변동	정부, 여·야당 국회의원
이서연(2016)	김영란법 입법과정	초기 김영란 위원장 (이후에는 없음)

출처 : 자체 작성

### 3. 시사점 및 한계

선행 연구의 특징을 핵심 위주로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 산학협력 정책 거버넌스에 대한 연구는 ① 단순 현황 분석이나 향후 방향을 제시한 연구가 많으며, ② 부처별로 분절적으로 분석한 경우가 대다수이고, ③ 별도의 이론 틀을 적용하지 않고 분석한 경우가 주를 이룬다.

또한 산학협력이 아닌 다른 분야의 정책 거버넌스 변동에 관한 연구는 ④ 정부조직개편을 주로 다루며, ⑤ 정보통신기술 또는 과학기술 분야에 대한 연구가 많고, ⑥ 다중흐름모형을 활용한 연구 부류가 있다는 점이다.

다중흐름모형을 적용한 연구의 특징은 ⑦ 매우 다양한 분야에서 정책 변동을 설명하기 위해 이 모형을 활용하고 있으며, ⑧ 많은 경우에서 대통령과 같은 고위직을 중심으로 한 정책선도가의 역할과 ⑨ 정치의 흐름을 강조하고, ⑩ 일부 연구는 다중흐름모형과 다른 이론모형을 결합하여 정책 변동을 설명하고 있다는 점이다.

이상을 토대로 선행 연구의 의의를 살펴보면, 한국적 특수성으로서 가장 대표적인 정책 거버넌스의 변동 사례라고 할 수 있는 정보통신·과학기술 분야의 정부조직개편 과정에 대해 심도 있는 연구 결과가 축적되었다는 점이다. 이는 한국에서 정부조직개편이 잦고, 특히 해당 분야의 변동이 급격히 자주 일어났기 때문인데, 다양한 이론 모형을 통해 분석함으로써 ICT·과학기술 분야 정책 거버넌스의 변동을 보다 입체적으로 설명하고 있다. 또한, 한국의 정치적·정책적 맥락에서 다중흐름모형이 정책 변동 분석의 도구로서 갖는 설명력을 충분히 검증하였다는 점이다. 이는 한국이 아직까지 다원화된 정책 집단 간의 상호작용·경쟁 구도 보다는 대통령과 국회에 집중된 정책 권력 구조를 취하고 있기 때문에 나타난 결과라고도 볼 수 있다. 즉, 선행 연구들은 정치의 흐름을 함께 고려하여



분석하는 다중흐름모형이 한국의 다양한 정책 분야 변동 사례를 분석함에 있어 적실성과 타당성을 갖는다는 점을 입증하고 있다.

하지만 선행 연구는 산학협력 정책 거버넌스의 변동에 대해서는 충분히 설명하고 있지 못하다. 산학협력 정책 거버넌스의 현황이나 향후 나아갈 방향에 대한 논의 수준에서 그치고 있으며, 거버넌스의 변동 과정이나 원인에 집중하여 분석한 연구는 찾아보기 힘들다.

따라서 이러한 선행연구의 의의와 한계를 바탕으로 본 연구에 주는 시사점을 도출하면 다음과 같다. 우선, 본 연구는 산학협력 정책 거버넌스의 변동에 대해 집중적으로 연구하는 시초로서 의의를 갖는다. 부처들이 산학협력 정책을 이렇게 추진하고 있다는 현황 분석이나 향후 부처 간에 이렇게 해야 한다는 정책 대안을 제시하는 것 보다는, 산학협력 정책 거버넌스가 기존에서 새롭게 바뀌게 된 원인(why)과 과정(how)을 상세하게 분석·규명하는데 연구의 초점을 둔다. 특히, 본 연구는 부처를 분절적으로 살펴보았던 선행 연구의 한계를 보완하여, 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정에서 정부 부처들 간의 다양한 상호작용 양식에 대해 면밀히 분석한다.

아울러, 부처 간 산학협력 정책 거버넌스 변동을 파악하는데 있어 별도의 이론 모형 없이 법령·계획·사업 등에 기초한 분석에 머무르지 않고, 정책변동 이론의 하나인 다중흐름모형을 적용하여 변동 과정을 상세히 분석함으로써 보다 심층적인 분석과 시사점을 도출할 수 있다.

마지막으로, 본 연구는 산학협력 정책 거버넌스 변동과 관련한 각종 문헌자료뿐만 아니라 정책 담당자와의 심층 면접을 통해 얻은 자료를 함께 분석함으로써 국가산학협력위원회가 신설되는 과정을 보다 충실하고 입체적으로 밝혀 정리해놓는 연구로서의 가치도 있다.

## 제 4 절 연구 분석틀

본 연구는 국가산학협력위원회 신설로 대변되는 산학협력 정책 거버넌스의 변동 과정과 그 원인을 살펴보기 위해 다중흐름모형을 활용하여 분석하고자 한다. 이를 위해 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정에서 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름이 각각 어떻게 진행되었으며, 그 과정에서 정책선도가는 어떠한 역할을 했고, 어떻게 세 흐름이 결합되어 정책의 창이 열렸는지를 분석한다.

각 내용을 살펴보기 위한 변수를 다음과 같이 설정한다. 첫째, 정책 문제의 흐름과 관련해서는 지표, 사건이나 위기, 환류를 살펴본다. 즉, 산학협력 정책 거버넌스가 변동되는 과정에서 정책결정자의 관심을 주목시켜 문제를 인식하게 만든 과정에는 무엇이 있는지, 이에 영향을 준 통계수치나 예산 규모 등의 변화, 문제 인식을 촉발시킨 사건이나 위기, 이전 정책에 대한 환류 결과 등을 살펴본다.

둘째, 정책 대안의 흐름과 관련해서는 산학협력 정책 전문가 등이 제시한 문제해결 대안이 무엇이 있고, 각각의 내용은 어떠한지 살펴본다. 특히, 국가산학협력위원회가 「산학협력법」 개정에 의해 신설되었으므로, 동 법률 개정안의 제안 취지 및 주요 내용을 중심으로 정책 대안의 논의 흐름을 살펴본다.

셋째, 정치의 흐름과 관련해서는 여론이나 이익집단의 활동, 대통령 선거에 의한 정권 교체 및 국회의 상황 변화 등을 내용 변수로서 분석한다. 즉, 국가산학협력위원회 신설이 정책 의제로 설정되기까지 영향을 미쳤던 다양한 정치적 맥락을 살펴본다.

넷째, 정책 문제 해결을 위해 대안을 제시하고 이를 정책으로 채택되도록 적극적인 역할을 하는 정책선도가의 활동을 분석한다. 산학협력 정책 거버넌스 변동에 관여한 정부 관료, 국회의원 및 보좌관 등과 같은

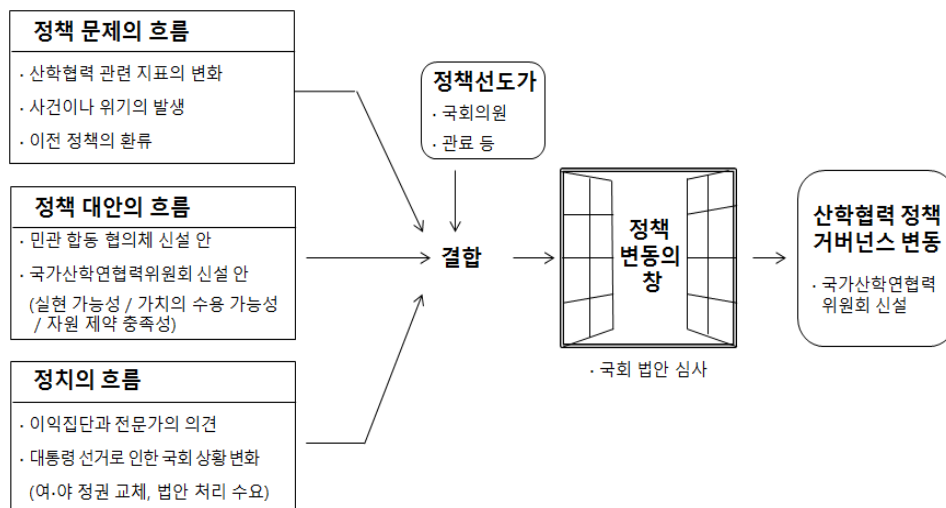
전문가는 누가 있으며 어떠한 역할을 했는지 살펴본다.

다섯째, 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름이 결합되어 열린 정책의 창은 어떠한 성격을 띠는지 살펴본다. 즉, Howlett과 Ramesh가 제시한 4가지 정책의 창 유형 중에서 산학협력 정책 거버넌스 변동은 어떠한 정책 변동의 기회로 열렸는지 확인한다. 또한 세 흐름의 결합에 따른 「산학협력법」 개정안의 국회 처리 과정도 파악한다.

여섯째, 국가산학연협력위원회 신설은 산학협력 정책 거버넌스의 변동으로서 어떠한 정책 변동의 유형에 해당하는지 알아본다. 이를 위해 Baumgartner와 Jones의 구분에 따른 점증적 변동과 비점증적 변동, Hogwood와 Peters의 구분에 따른 정책혁신, 유지, 승계, 종결 중 어느 것에 해당하는지 확인한다.

이러한 연구 분석틀을 통해 산학협력 정책 거버넌스의 변동 과정과 원인을 상세히 살펴보고, 본 연구의 사례가 향후 산학협력 정책 거버넌스의 안정적 발전을 위해 주는 시사점을 도출한다. 이상의 연구 분석틀을 정리하여 알기 쉽게 나타내면 [그림 3-1] 및 [표 3-4]와 같다.

[그림 3-1] 산학협력 정책 거버넌스 변동 분석 틀



[표 3-4] 산학협력 정책 거버넌스 변동 분석 변수

구분	변수명	변수 내용
정책 문제의 흐름	지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 산학협력 관련 사회 관심 변화</li> <li>▪ 산학협력 관련 각종 통계의 변화</li> <li>▪ 산학협력 관련 정부 부처 예산의 변화</li> </ul>
	사건·위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 산학협력법, 산학협력 업무의 이관 시도(교과부→미래부)</li> <li>▪ 산업기술인력양성 업무 이관 시도(교육부→산자부)</li> <li>▪ 산학협력 업무 이관 시도(교육부→중기부)</li> </ul>
	환류	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 박근혜 정부의 부처 간 산학협력 주도권 경쟁·갈등 경험</li> </ul>
정책 대안의 흐름	정책 참여자	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국회의원, 관료, 국회의원 보좌관 등</li> </ul>
	정책 대안	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 산학협력 민관 합동 협의체 신설(2017년도 교육부 업무계획)</li> <li>▪ 국가산학연협력위원회 신설(산학협력법 개정안 발의, 관계부처 검토의견)</li> </ul>
정치의 흐름	이익집단·전문가 의견	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 대학, 연구원, 유관단체 등</li> </ul>
	국회의 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 제19대 대통령 선거에 의한 여·야 정권 교체</li> <li>▪ 대선 직후 국회 법안 처리 수요 증가</li> <li>▪ 산학협력 관련 기타 법안 발의</li> </ul>
정책선도가	교육부 관료	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 문제 인식, 아이디어 제시, 법안 설명</li> </ul>
	국회의원·보좌진	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 법안 발의, 통과 노력</li> </ul>
정책의 창	세 흐름 결합	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국회 법안 심사</li> </ul>
정책 변동	정책 산출물	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 산학협력 정책 거버넌스 변동으로서 국가산학연협력위원회 신설</li> </ul>

출처 : 자체 작성

## 제 4 장 산학협력 정책 거버넌스 변동 사례 분석

산학협력 정책 거버넌스의 변동 사례를 분석하기 위해 본 연구에서는 국가산학협력위원회 신설 과정에 대해 집중적으로 살펴본다. 그 이유는 앞서도 기술했듯이 국가산학협력위원회 신설을 통해 정부 부처 간 산학협력 정책 거버넌스가 기존의 경쟁적·분절적·비체계적 거버넌스에서 연계·협력적·체계적 거버넌스로 크고 본질적인 변동이 발생했기 때문이다. 그리고 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 산학협력 정책 거버넌스의 변동 사례를 분석함으로써 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름이 각각 어떻게 진행되었고, 이들이 결합하여 정책의 창이 열려 결과적으로 국가산학협력위원회라는 정책 거버넌스 변동이 어떻게 발생했는지 분석하겠다.

### 제 1 절 정책 문제의 흐름

산학협력 정책 거버넌스 변동에 있어 정책의 문제는 부처 간 산학협력 정책 주도권 다툼과 중복 등으로 인한 정책 비효율 발생이다. 2000년대 초 지식기반 사회로의 진입이 한창 논의되면서 대학·기업·연구소 등의 협력을 통한 국가혁신 전략으로서 산학협력 정책이 급속히 주목받기 시작했다. 지식과 기술을 핵심 요소로 하는 지식기반사회에서는 산학협력을 통해 지식·기술의 효율적인 창출·공유·확산을 담보하는 국가혁신체제를 구축할 수 있다고 받아들여졌기 때문이다(박준경 외, 2001). 이에 따라 산학협력이 널리 회자되고 관련 사업, 예산 등이 증가하면서 산학협력 정책을 둘러싸고 관련 부처들 간의 경쟁이 치열해졌다. 그 결과 대

통령 선거에 의해 행정부가 교체되는 시기에는 정부 조직 개편을 둘러싸고 어느 부처에서 산학협력 정책을 주도할 것인지를 두고 갈등이 표면화되었으며, 정부 조직 개편 논의 시기가 아니더라도 개별 법령의 개정을 둘러싸고 부처 간 산학협력 주도권 다툼이 벌어졌다. 이러한 산학협력 정책 주도권 다툼은 불가피하게 부처 간 경쟁 심화, 비협조 기류를 형성하였고, 그로 인해 각 부처에서 발표하는 다양한 정책·사업들 간의 체계적이고 세심한 조정이 부족해지는 결과를 초래했다. 즉, 부처 간 경쟁 심화로 인해 충분한 협의와 조정을 거치지 못한 채 유사·중복한 사업이 추진되었고, 유사한 목표의 사업 내용이 서로 충돌하여 사업 추진 주체인 대학 등으로 하여금 곤란을 겪게 만드는 경우도 발생했다. 이처럼 산학협력 정책을 둘러싼 정부 부처 간의 주도권 다툼 및 비효율 발생은 정책 결정자로 하여금 산학협력 정책 거버넌스가 이대로는 심각한 문제가 있음을 인식하고 개선이 필요한 위기 상황임을 인식하도록 만들었다.

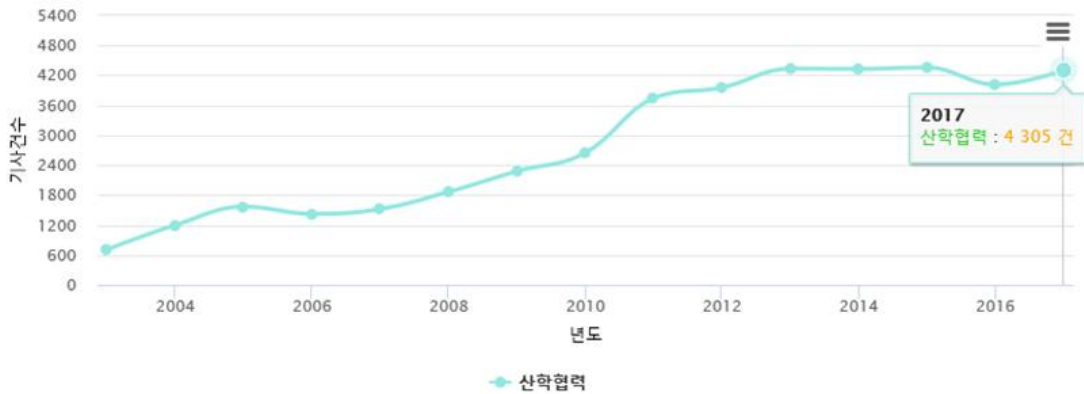
## 1. 지표의 변화

다중흐름모형에서 지표란 상황의 정도와 크기를 계량화시켜 보여주는 도구이다(Kingdon, 2011; 공병영, 2003; 이정훈, 2017). 정책결정자는 객관화된 지표를 통해 정책 문제의 중요성을 인식할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 지표는 모니터링을 통하거나 특별한 경우 조사를 통해 얻을 수 있다(최성구, 2014). 산학협력 정책 거버넌스 변동과 관련된 지표는 산학협력 관련 사회의 관심 증가, 산학협력 관련 각종 통계 수치 변화, 산학협력 관련 정부 부처의 예산 증가 등을 꼽을 수 있다.

우선, 산학협력과 관련한 사회의 관심도 증가를 파악하기 위해 빅 카인즈(<http://bigkinds.or.kr>) 뉴스 분석 사이트를 통해 ‘산학협력’이란 키워드가 포함된 기사 수를 검색하였다. 검색 기준일은 「산업교육진흥법」

이 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」로 개정된 해인 2003년 1월 1일<sup>12)</sup>부터 2017년 12월 31일까지로 설정하였다. 그 결과, 2003년에는 710건이던 산학협력 관련 기사가 2017년에는 4,305건으로 6배 이상 증가하였다. 즉, 산학협력과 관련하여 우리 사회의 관심이 폭발적으로 증가하였음을 알 수 있다. [그림 4-1]은 산학협력 키워드가 포함된 기사 수의 연도별 증가 추이를 보여준다.

[그림 4-1] 산학협력 키워드 기사 수의 증가



출처 : 빅 카인즈(<http://bigkinds.or.kr>) 기사 분석 시스템 활용

산학협력 정책의 외연이 확장되고 중요성이 커졌다는 것은 산학협력 관련 각종 통계 수치의 변화를 통해서도 확인할 수 있다. 교육부·한국연구재단(2017)의 「2016 대학 산학협력활동 조사보고서」에 따르면, 산학협력 관련 주요 통계 수치가 모두 큰 폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 2012년 대비 2016년 현장실습 이수학생은 110,951명에서 160,324명으로, 캡스톤디자인 이수학생은 86,107명에서 200,563명으로, 대학 특허 출

12) 「산업교육진흥법(법률 제6400호)」이 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률(법률 제6878호)」로 개정된 것은 2003년 5월 27일이고 시행된 것은 2003년 9월 1일이지만, 1년 동안의 기사 수를 비교해야 하므로 2003년 1월 1일을 기사 검색 시작일로 설정한 후 검색하였다.

원 및 등록은 출원 16,612건 및 등록 10,054건에서 출원 23,732건 및 등록 12,954건으로, 기술이전 계약 및 기술료 수입은 계약 2,032건 및 기술료 542억원에서 계약 4,767건 및 기술료 762억원으로, 창업강좌 이수학생은 159,456명에서 385,571명으로, 매출 발생 학생 창업 기업은 236개에서 351개로, 산학협력단 운영수익은 5조 9,114억원에서 6조 5,133억원으로, 산학협력중점교수는 4,387명에서 6,452명으로 각각 증가하였다. 이를 정리하면 [표 4-1]과 같다.

[표 4-1] 산학협력 관련 주요 통계 수치 증가

항 목		2012년	2016년	증가율 (%)
인력 양성	현장실습 이수학생	110,951명	160,324명	44.5
	캡스톤디자인 이수학생	86,107명	200,563명	132.9
기술 이전· 사업화	대학 특허 출원	16,612건	23,732건	42.9
	대학 특허 등록	10,054건	12,954건	28.8
	기술이전 계약	2,032건	4,767건	134.6
	기술이전 수입	542억원	762억원	40.6
대학 창업	창업강좌 이수학생	159,456명	385,571명	141.8
	매출 발생 학생 창업 기업	236개	351개	48.7
인프라	산학협력단 운영수익	5조 9,114억원	6조 5,133억원	10.2
	산학협력중점교수	4,387명	6,452명	47.1

출처 : 교육부·한국연구재단(2017)에서 발췌하여 정리

마지막으로, 산학협력 관련 정부 부처의 재정지원사업 예산 증가를 중요한 지표의 변화로 들 수 있다. 국가과학기술위원회(2011; 김태운·박문수, 2013, 재인용)에 따르면 2011년 기준 정부 부처의 기술개발, 인력양성, 기술이전, 장비공유·기반 구축 등 4개 산학협력 분야에서 9개 부처 35개 사업, 총 1조 4,619억 원의 예산이 투자되었다. 한편, 앞서 살펴본바



와 같이 산학협력정책연구소(2017) 등에 따르면, 2017년 기준으로 정부 부처의 산학협력 기반 인력양성, 기술이전·사업화, 대학 창업, 인프라 등 4개 산학협력 분야에서 2조 7,949억 원의 예산이 투입되었다. 이처럼 지난 몇 년간 산학협력 관련 사업과 예산은 그 규모가 급속도로 확대되었다<sup>13)</sup>.

이상과 같은 산학협력에 대한 사회의 관심과 통계 수치, 정부 예산 등 객관적 지표의 변화는 산학협력과 관련한 정부 부처 담당자들에게 산학협력의 중요성이 커지고 있음을 인식시켜 주었을 뿐만 아니라, 만일 산학협력 정책의 비효율이 발생할 경우 심각한 예산 낭비 등의 문제가 될 수 있다는 인식을 갖게 만드는 배경이 되었다.

## 2. 사건과 위기의 발생

사건이란 예기치 않게 발생한 재난, 사고, 집단시위, 청원 등을 의미하며, 위기란 해당 분야 정책의 집행과정에서 참여자들이 느끼는 정책의 존립과 관련한 심리적 상태를 말한다(Kingdon, 2011; 공병영, 2003; 김태호, 2015). 따라서 산학협력 정책 거버넌스 변동에 있어 사건이나 위기는 정부 관료 등 산학협력을 둘러싼 참여자가 산학협력 정책 거버넌스와 관련하여 예상하지 못했던 일로 인해 위기의식을 느끼는 각종 계기라고 말할 수 있다.

---

13) 2011년 국가과학기술위원회 자료와 2017년 산학협력정책연구소(일부 자체 조사 사업 포함) 자료가 산학협력 관련 정부 부처의 모든 사업을 완벽하게 분석했다고 할 수는 없으나, 산학협력의 개념과 유형, 관련 사업이 다양하게 정의되고 분류된다는 점에서 불가피하게 두 조사 결과를 대표로 활용하여 비교하였다. 다만, 다른 조사결과 자료를 활용하더라도 산학협력 관련 사업과 예산이 박근혜 정부에서 증가하였음은 분석 결과가 동일하다.

## 1) 박근혜 정부 출범 시기의 산학협력 업무 이관 논의

산학협력 정책 거버넌스 변동에서 주목할 만한 사건과 위기로는 우선 2013년 박근혜 정부 출범 초기의 정부 부처 내 산학협력 업무 조정 이슈가 있다. 박근혜 정부 출범 시기 2013년 1월 22일 대통령 인수위원회가 발표한 정부조직법 개정안에 따르면 교육과학기술부(이하 교과부)의 과학기술분야가 신설되는 미래부로 이관되면서, 이와 함께 융·복합 신산업 시대 대학이 보유한 지식과 기술을 창업으로 연결하고, 새로운 일자리를 창출할 수 있도록 산학협력 기능 또한 미래부로 이관토록 했다(뉴시스, 2013. 2. 5.).

당시 인수위원회의 발표로 인해 길게는 「산업교육진흥법(법률 제 1403호)」이 제정·시행된 1963년 이래, 보다 짧게는 해당 법률이 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률(법률 제6878호)」로 개정된 2003년 이후부터 산학협력법을 주관하는 주무 부처로 기능을 했던 교육부(구 교과부)의 정책 담당자들은 정부조직개편과 함께 산학협력 업무의 주도권을 빼앗기게 되었다는 점에서 매우 큰 충격과 위기의식을 느꼈다. 당시 교과부에 함께 소속되어 있음에도 불구하고 교육 쪽 업무를 담당했던 1차관이 과학기술 쪽 업무를 담당했던 2차관과 완전히 상반된 입장을 국회의 공식 석상에서 발언한 내용만 보더라도 교육 쪽 정책 담당자들의 절박한 위기의식을 엿볼 수 있다. 당시 교과부 1차관은 2013년 2월 5일 국회 교육과학기술위원회 전체회의에 참석하여 “산학협력 기능을 미래부로 이관하면 산학협력의 범위와 경계가 불분명해 질 우려가 있다”면서 “전체 법률안을 미래부 소관으로 하는 것은 신중한 검토가 필요하다”고 주장했다(뉴시스, 2013. 2. 5.). 이에 반해 과학기술계의 입장을 대변한다고 볼 수 있는 교과부 2차관은 “새로운 정부의 핵심 기능 중에 하나가 대학이 창출한 지식을 가지고 산업화하고 연계하는 창조경제를 만드는

것인 만큼 산학협력을 세계 지원하기 위해서는 미래부로 가는 것이 개편안의 취지”라고 하면서 인수위원회의 정부조직 개편안을 지지했다(뉴시스, 2013. 2. 5.).

한편, 산학협력 업무의 주도권을 놓고 교육 쪽 정책담당자와 과학기술 쪽 정책담당자만 경쟁을 한 것이 아니라, 관련된 단체나 이익집단들도 목소리를 높였다. 2013년 2월 한국중등직업교육협회는 “초-중-고-대학·전문대-대학원 학제별 산학협력과 입직의 관점에서 볼 때 산학협력은 교육부에서 종합하고 대다수의 부처에서 협조하는 체제가 바람직하다”는 성명을 발표했다(머니투데이, 2013. 2. 3.). 또한 전국대학교기획처장협의회는 “대학의 입장에서 산학협력은 산업체에서 요구하는 능력을 대학에서 가르치는 산업 친화적인 고등교육 정책”이라며 “기능 이관으로 교육, 연구, 산학협력이라는 대학 교육의 본질적 영역이 분리되면 대학의 균형 발전을 기대하기 어렵다”고 했다(머니투데이, 2013. 2. 3.). 이밖에 전국대학교교무처장협의회, 산학협력선도대학사업협의회 등도 산학협력 업무를 교육부에 그대로 남겨야 한다는 건의서를 인수위원회에 제출하였다(머니투데이, 2013. 2. 3.). 이처럼 주로 「산학협력법」의 소관 부처로서 역할을 하던 구 교육부와 밀접히 관련된 정책 이해집단이 산학협력 정책의 주도권을 미래부로 빼앗길지 모른다는 위기의식의 발로로 인해 각종 성명이나 건의서를 발표하였다.

결국 당초 산학협력 기능을 미래부로 이관하기로 하였던 대통령 인수위원회의 결정은 국회 논의 과정과 유관단체의 의견수렴 결과, 대학과 관련된 산학협력 기능은 교육부에 두고, 기술혁신과 과학기술에 관련된 일부 사업만을 미래부로 이관하는 것으로 최종 정리되었다(김태운·박문수, 2013; 뉴스1, 2013. 4. 5.). 이로써 교육부는 박근혜 정부에서도 「산학협력법」과 산학협력 업무의 주무 부처로서의 지위를 유지하였지만, 대통령 인수위원회의 발표로부터 촉발된 산학협력 정책 거버넌스 변동

시도에 큰 문제의식을 갖게 되었고, 이 경험으로 인해 이후의 정부 부처 간 산학협력 업무 주도권 다툼에서 적극적으로 방어하는 자세를 취하게 된다.

“박근혜 정부가 들어서면서 교과부가 교육부와 미래부로 나뉘게 되었다. 이 때 「산학협력법」을 누가 담당할 것인가를 두고 한 부처 내에서 치열하게 경쟁하였다. 아직 새 정부의 신임 장관이 취임하지 않은 상태라 기존 교과부장관이 있는 상황에서 교육과 과학기술을 담당하는 두 차관은 서로 입장과 논리를 달리해서 산학협력 정책을 담당해야 할 필요성을 역설했다. 이 과정에서 양측의 실무를 담당하는 담당자들은 한 부처에 소속된 동료들임에도 불구하고 서로를 경계하고 경쟁하는 상황에 놓이게 되었다. 우여곡절 끝에 교육부가 「산학협력법」을 그대로 담당하게 되었으나, 교육부 담당자들은 산학협력 업무를 빼앗길 뻔했다는 생각과 함께 언제 또 다시 이러한 일이 반복되지 않으리라는 보장이 없다는 불안감을 갖게 되었다.”

- 교육부 담당자 인터뷰 中 -

## 2) 박근혜 정부 말기의 산학협력 업무 이관 논의

박근혜 정부의 핵심 정책 아젠다인 창조경제의 생태계 조성에서 산학협력이 중요한 키워드로 등장하면서 대학, 기업, 정부의 산학협력에 대한 관심은 고조되었으며(김태운·박문수, 2013), 이는 앞서 살펴본 바와 같이 관련 사업이나 예산의 증가, 각종 통계 수치의 변화로 나타났다. 이처럼 산학협력 정책의 외연이 팽창하면서 박근혜 정부 말기에 이르자 산학협력 업무를 둘러싸고 각 부처의 주도권 다툼과 경쟁 또한 치열해졌다.

(1) 교육부와 산자부간 업무 이관 논의

우선, 2016년 7월 15일 홍익표 의원 대표 발의로 「산업기술혁신 촉진법」 일부개정법률안(의안번호 : 925)이 발의되었다. 동 법안의 핵심 내용 중 하나는 [표 4-2]와 같이 산업기술인력의 양성 업무 주체를 교육부장관에서 산업통상자원부장관으로 변경하는 것이다(안 제20조 제1항 및 제2항). 이는 곧 산학협력을 기반으로 다양한 인력을 양성해 온 교육부로 하여금 산업기술인력 양성 업무를 산자부로 이관하라는 의미와 같다. 그런데 개정하고자 하는 「산업기술혁신법」 제20조제1항은 [표 4-3]과 같이 「산학협력법」 제11조의2제1항과 완전히 동일한 조문 내용으로 되어 있어, 만약 동 법안과 같이 개정된다면 동일한 산업기술인력의 양성 주체가 두 개의 법률에 교육부장관과 산업통상자원부장관으로 각기 다르게 규정되는 결과를 낳는다.

[표 4-2] 산업기술혁신 촉진법 일부개정법률안 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제20조(산업기술인력의 양성) ① <u>교육부장관</u> 은 산업기술인력의 양성을 위하여 다음 각 호의 시책을 수립·추진할 수 있다. 1. ~ 6. (생략) 7. <u>중소기업</u> 기술인력의 공급 원 활화 8.·9. (생략) ② <u>교육부장관</u> 은 제1항 각 호의 시책을 추진하기 위하여 연구기	제20조(산업기술인력의 양성) ① <u>산업통상자원부장관</u> 은----- ----- -----. 1. ~ 6. (현행과 같음) 7. <u>중소·중견기업</u> ----- ----- 8.·9. (현행과 같음) ② <u>산업통상자원부장관</u> 은----- -----

관, 대학, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관·단체 등이 사업을 수행할 때 드는 비용의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다.	----- ----- ----- -----.
--	-----------------------------------

출처 : 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)에서 검색하여 발췌 정리

[표 4-3] 산학협력법 제11조의2 조문

<p>제11조의2(산업기술인력의 양성) ① 교육부장관은 산업기술인력의 양성을 위하여 다음 각 호의 시책을 수립·추진할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기업의 수요에 부합하는 기술인력의 양성체제 구축</li> <li>2. 산학연협력 활성화를 통한 우수인력의 양성</li> <li>3. 산학연협력을 촉진하는 교육 개편, 청년창업가 및 융합인재 양성 지원</li> <li>4. 산업기술 관련 미래 유망분야의 기술인력 양성</li> <li>5. 지역 발전을 선도할 수 있는 기술인력의 양성</li> <li>6. 기술인력의 재교육</li> <li>7. 중소기업 기술인력의 공급 원활화</li> <li>8. 여성기술인력의 양성 및 산업기술계의 진출 촉진</li> <li>9. 그 밖에 산업기술인력의 양성을 위하여 대통령령으로 정하는 사항</li> </ol> <p>② (생략)</p>
---

출처 : 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 검색하여 발췌 정리

제346회 국회 산업통상자원위원회 제2차(2016년 11월 9일), 제3차(2016년 11월 10일), 제4차(2016년 11월 29일) 법안소위원회(이하 산자위 법안소위) 회의록에 기록되어 있는 내용을 토대로 당시 상황을 정리하면 다음과 같다.

산자위 제2차 법안소위(2016년 11월 9일)에서는 산업인력양성 업무 이

관에 대한 교육부의 반대, 그리고 동일한 조문 내용임에도 두 법률에서 담당 부처 장관을 서로 다르게 규정하는 문제 등을 우려하는 국회의원들의 발언이 있었다. 그러나 일부 국회의원의 우려에도 불구하고 산자부 관료들은 문제될 것이 없으므로 동 법률을 개정해야 한다고 주장하였다. 당시 산자부 1차관은 “교육부는 산학협력법 11조의2에 의해서 교육부 사업을, 산자부는 산촉법 20조에 근거해서 산업부의 인력양성 사업을 각각 나누어서 하는 게 좋다”고 발언하였다. 그 결과 동 법안은 2016년 11월 9일 산자부 관료들의 주장대로 산자위 법안소위를 통과하였다.

이에 대해 교육부는 강하게 반발하였다. 해당 법안이 산자위 법안소위를 통과하자 이튿날인 2016년 11월 10일 교육부차관은 해당 법안이 「정부조직법」 및 「산학협력법」과 위배되는 문제를 지적하면서 이의를 제기했다. 교육부의 반발로 산자위 제3차 법안소위(2016년 11월 10일)에서는 소위원장인 산자부로 하여금 교육부와 협의를 해서 동 법률 개정안에 대한 대안을 마련하도록 요구하고 전날 통과된 법안을 다시 계속심사하기로 결정하였다.

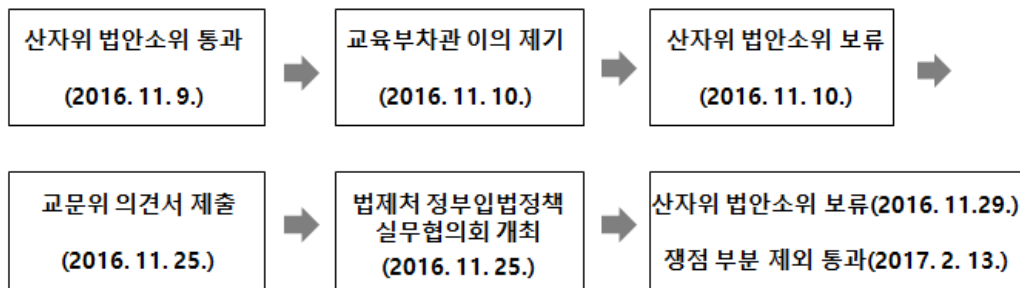
한편, 국회 교육문화체육관광위원회(이하 교문위)는 2016년 11월 25일 산자위에 송부하는 의견서를 의결함으로써 동 법률안의 개정을 신중하게 심사해줄 것을 요청하였다. 의견서의 주요 요지는 현행 「정부조직법」상 인적자원개발정책에 관한 사무는 교육부장관이 관장하도록 규정하고 있으며, 교육부가 산업기술인력의 양성을 위한 다수의 사업을 수행하고 있다는 점을 고려하여 동 법률안의 개정은 곤란하다는 것이다(교육문화체육관광위원회, 2016).

이에 산자위는 제4차 법안소위(2016년 11월 29일)를 개최하여 동 법안에 대한 교육부의 강한 반발과 교문위의 의견서 제출 등을 이유로 산자부가 교육부와 입장을 정리해달라고 요청하고 계속심사를 유지하였다. 또한 법제처는 2016년 12월 14일 정부입법정책실무협의회를 개최하여

산자부로 하여금 교육부와 협의하여 정부안이 제출될 때까지 산자위에 동 법률안의 심의를 유예할 것을 요청하도록 하였다(법제처, 2016).

그 결과 제349회 국회 산자위 제1차 법안소위(2017년 2월 13일)에서는 동 법률안에서 교육부와 산자부간 업무조정이 관련된 개정안 제20조제1항을 빼고 나머지 제2항과 제3항만을 의결하기로 하고 위원회 대안으로 통과시켰다. 결론적으로 교육부가 담당하던 산업기술인력양성 업무를 산자부로 이관하려던 산자부와 산자위의 시도는 교육부와 교문위의 반대로 인해 무산되었다. 이상의 논의 과정을 정리하면 [그림 4-2]와 같다.

[그림 4-2] 산업기술혁신 촉진법 일부개정법률안 논의 과정



## (2) 교육부 등과 중기부간 업무 이관 논의

교육부에서 산자부로 산업기술인력양성 업무를 이관하려는 시도 이외에도 박근혜 정부 말기에는 교육부의 산학협력 기능을 문재인 정부에서 신설 예정인 중소벤처기업부(이하 중기부)로 이관하려는 움직임이 있었다. 머니투데이 기사(2017. 5. 24.)에 따르면 중기청은 중기부로 승격을 앞두고 교육부, 미래부, 산자부 등 6개 부처에서 업무를 이관 받아 조직을 확대하는 조직개편안을 만들어 추진했다. 당시 중기청은 교육부로부터 산학협력 관련 사업·예산, 조직·인력, 법률을 이관 받아 지역 벤처·중소기업-대학 간 산학협력을 추진하겠다는 문건을 만들어 국회에 설명한 것으로 알려졌다.



“2017년 5월 초 새 정부의 정부조직개편을 대비하여 중기청이 교육부, 미래부, 산자부 등 타 부처로부터 이관 받아야 할 업무, 조직, 예산 등을 설명하는 문건이 돌고 있다는 소식을 들었다. 해당 문건에는 교육부의 산학협력정책과 소속 인력과 산학협력선도대학육성사업(LINC) 예산, 「산학협력법」을 중기청으로 이관하는 내용이 담겨 있는 것으로 알려져 충격을 주었다.”

- 교육부 담당자 인터뷰 中 -

이에 대해 관계부처들은 중기청이 중소기업 육성 보다 지나치게 자기 부처의 조직 확대에 초점을 맞추고 있다는 비판 의견이 많았다(머니투데이, 2017. 5. 24.; 에너지경제신문, 2017. 5. 15.). 결국 문재인 정부의 조직개편은 「정부조직법」 개정안이 2017년 7월 20일 국회에서 통과하면서, 산자부의 산업인력, 지역산업, 기업협력 업무와 미래부의 창조경제, 창업 업무 등만 신설되는 중소벤처기업부로 이관하는 것으로 마무리되었다(행정자치부, 2017a; 정책브리핑, 2017. 7. 25.). 즉, 교육부의 산학협력 기능은 교육부에 존치하되, 산자부와 미래부의 산학협력 기능 중 중소기업과 밀접한 관련이 있는 일부 업무가 중기부로 이관된 것이다.

이처럼 박근혜 정부는 출범 시기부터 산학협력 정책의 주도권을 두고 교육부와 미래부가 충돌하였고, 정권 말기에는 교육부와 산자부, 교육부·산자부·미래부와 중기부가 치열하게 경쟁하였다. 그 결과 산학협력 정책 업무 중 일부는 소관 부처가 바뀌기도 하였다. 이러한 일련의 사건들을 겪으면서 정부 부처의 산학협력 정책 담당자나 관련 학계, 연구자들은 산학협력 업무 이관을 둘러싼 갈등이 언제든지 재발할 수 있고, 상대 부처와의 협업 보다는 소관 업무를 빼앗기지 않기 위해 경계를 늦추지 않

고 경쟁적인 태도를 유지해야 한다는 인식을 형성하게 되었다. 그리고 이러한 인식은 산학협력 정책 거버넌스가 이대로는 문제가 심각하며 비효율적이어서 언젠가는 바뀌어야 할지 모른다는 위기를 느끼게 하였다. 즉, 기존 산학협력 정책 거버넌스의 존립에 대한 위기의식을 갖게 된 것이다. 다만, 이러한 사건과 위기들은 관련 정부 부처 담당자나 대학, 이해관계단체 관계자 등 사이에서는 쟁점이었으나, 일반 국민들에게는 잘 알려지지 않은 사안들로서 대규모 사회적 사건이라고는 할 수 없는 성격의 일들이었다.

### 3. 환류

환류는 정책 추진에 따른 체계적인 모니터링, 결과 평가, 민원 접수 등 다양한 방법을 통해 공식적·비공식적으로 이루어지며, 정책결정자는 환류를 통해 문제 상황을 인식할 수 있다(Kingdon, 2011). 산학협력 정책 거버넌스 변동 사례에 있어 환류는 그동안의 산학협력 정책을 둘러싼 정부 부처 간 상호작용 양식과 비효율을 이대로 두어서는 문제가 심각하다는 위기의식의 반작용이라고 할 수 있다. 즉, 산학협력 정책에 관여하는 교육부, 미래부, 산자부, 중기부 등의 정부 부처가 지나치게 경쟁적·비타협적 태도로 산학협력 정책의 주도권 다툼을 하다 보니 이상적인 산학협력 정책 거버넌스로서 부처 간 연계·협력이 원활하고 체계적·효율적인 업무 추진이 되는 상태와 현재 상황의 간극이 크다는 것을 정책 담당자들이 인식하는 것이다. 이러한 환류는 그동안의 「산학협력법」 이관 논쟁, 산업기술인력양성 업무 주체 변경 논쟁, 신설 중기부 업무 설정 논쟁 등을 거치면서 정부 부처의 산학협력 정책 담당자와 관련 이해집단으로서 대학, 정부출연연구소, 중소기업 단체·협회 관계자들에게 퍼지게 되었다. 그간의 객관적 지표로 정부 부처 내에서 산학협력 정책의 중요성

이 증가했음을 확인하고, 이와 함께 발생한 사건이나 위기로 산학협력 정책 거버넌스가 현재 상태로는 비효율이 심각하다는 인식을 갖게 된 것이다. 또한 부처 간 몇 차례 갈등 과정을 거치면서 관계자들은 이러한 경쟁과 비효율 상태가 지속된다면 언제든지 산학협력 정책의 주도권을 두고 부처 간 갈등이 재발하고 조직 개편 이슈가 불거질 수 있다는 경향이 축적되었다.

“산학협력 정책은 본질적 개념 속성 상 어느 한 부처에서 단독으로 추진할 수 없는 업무이다. 산학협력이라는 단어의 뜻에서도 알 수 있듯이 ‘산’을 담당하는 산자부, 중기부 등과 ‘학’을 담당하는 교육부, 여기에 ‘연’을 담당하는 과기부 등이 힘을 모아야 정책성과가 극대화될 수 있는 업무 영역이다. 그럼에도 불구하고 지난 몇 년간 산학협력 정책의 주도권을 두고 부처 간의 경쟁과 갈등이 지나치게 과열 양상을 띠었다. 이대로 두다가는 부처 간 칸막이 현상으로 인해서 정책의 유사·중복은 물론이고 비협조·비체계성으로 인해 문제가 커질 수 있다는 생각이 들었다. 특히, 교육부 내에서는 지난 몇 차례에 걸쳐 산학협력 업무를 다른 부처로 이관하려는 시도를 경험해왔기 때문에 부처 간의 갈등 구도를 이대로 두면 안 된다는 인식이 있었다. 2013년 초에 교과부가 나뉘면서 「산학협력법」의 소관을 과학기술 파트로 바꾸려는 시도가 있었고, 2016년 말에는 산업기술인력 양성 업무를 산자부에서 가져가려고 했으며, 2017년에는 산학협력을 통째로 교육부에서 중기부로 옮기려는 시도가 있었다. 이러한 일들을 겪으면서 이대로 가다가는 산학협력 업무를 두고 정부 부처들끼리 계속 밥그릇 싸움하는 식으로만 전개될 수 있겠다는 우려가 심각했다.”

- 교육부 담당자 인터뷰 中 -

## 제 2 절 정책 대안의 흐름

정책 대안의 흐름은 정책 문제를 검토하여 대안을 만드는 과정을 말한다. 정부 부처 간 산학협력 정책에 비효율이 있다는 지적과 함께 이를 해결하기 위한 대안은 대학 관계자, 연구자 등으로부터 다양하게 제시되어 왔다. 그중에서도 산학협력 정책 거버넌스의 문제를 정확히 인식하고 해결책을 마련하는 대표적인 과정으로는 산학협력 민관 합동 협의체 신설과 국가산학협력위원회 신설 추진 과정을 들 수 있다.

### 1. 산학협력 민관 합동 협의체 신설 추진

부처 간 산학협력 정책 거버넌스가 지나치게 경쟁적이고 분절적인 문제를 해결하기 위해 교육부는 2017년도 연두 업무계획에 관련 정책 대안 마련을 추진하겠다고 발표하였다. 2017년도 연두 업무계획은 황교안 국무총리 겸 대통령 권한대행이 참석한 가운데 1월 9일 발표되었는데, 교육부는 동 업무계획에서 ‘산학협력 연계 체계 강화’라는 소제목 하에 “산학협력 및 산업기술인력양성 활성화·기관 간 역할 조정 강화를 위해 정부, 산업계, 학계 등이 참여하는 ‘민관 합동 협의체’ 신설 등을 추진”하겠다는 내용을 포함하였다(교육부, 2017a). 그리고 교육부는 이를 위해 2017년 상반기 중으로 「산학협력법」을 개정하겠다고 발표하였다.

교육부가 발표한 내용을 살펴보면 핵심은 두 가지이다. 우선, 산학협력 및 산업기술인력양성 활성화·기관 간 역할 조정 강화라는 목적이다. 이는 산학협력 정책을 두고 정부조직 개편이나 소관 법률 이관 등의 논쟁이 끊이지 않고 발생하는 문제 해결을 염두에 둔 것으로 해석된다. 즉,

정부 부처 간의 갈등이 심각하니 이를 해결하고 산학협력 정책 추진 시 부처 간 협력을 강화하기 위해 별도의 정책 총괄·조정 기구를 설립하려는 것이다. 이는 대통령 권한 대행 업무보고를 앞두고 있던 시점인 2016년 말에 교육부와 산자부가 산업기술인력양성 업무의 주체를 변경하는 것과 관련하여 국회에서 논쟁을 벌인 경험이 있어 비슷한 논란이 반복되지 않기 위해 대안을 마련한 것으로 해석된다. 업무계획 발표 문구에 ‘산업기술인력양성 활성화·기관 간 역할 조정 강화’라는 문구가 들어간 점이 이러한 논리를 뒷받침한다.

발표 대책의 두 번째 핵심은 정부, 산업계, 학계 등이 참여하는 민관 합동 협의체를 신설한다는 점이다. 보통 정책 조정을 한다면 기관 간의 TF 기구(Task Force Team)를 마련하여 상호 협의하거나 보다 상위 기관에서 권한을 갖고 하향식으로 업무를 조정하는 방안을 생각할 수 있다. 그런데 교육부의 발표 내용은 민관 합동 협의체를 신설해서 기관 간 역할 조정을 강화한다는 것이었다. 이는 산학협력 정책이 개념 속성 상 정부 부처만 관련된 것이 아니라, 대학·기업·연구소 등 여러 주체가 관련되어 있으므로 보다 합리적인 정책 조정이 이루어지기 위해서는 정부, 산업계, 학계 등 다양한 주체가 논의하여 결론을 내는 것이 적합하다고 본 것으로 생각된다. 즉, 정부 조직 개편 갈등 과정을 반추해 볼 때 개별 부처들에게만 정책 조정을 맡겨두어서는 결론이 나지 않으므로 관련된 민간 정책 전문가들이 함께 포함된 민관 합동 협의체에서 산업기술인력 양성 업무 등을 조정하도록 대안을 마련한 것이다.

산학협력 정책을 조정하는 민관 합동 협의체를 신설하도록 관련 법률을 개정하겠다는 교육부의 대안이 정부입법계획에 반영되거나 정부 제출 법안으로 발의된 것은 확인되지 않는다. 다만, 2017년도 업무계획의 민관 합동 협의체 신설 아이디어는 다음에 살펴볼 국가산학협력위원회 신설이라는 보다 구체화된 정책 대안을 마련하는 밑바탕이 되었다는 데서 의

의를 찾을 수 있다.

## 2. 국가산학협력위원회 신설 추진

### 1) 「산학협력법」 개정안 발의

#### (1) 배경 및 개요

2017년 1월부터 교육부는 내부적으로 2017년도 업무계획에 포함된 민관 합동 협의체 신설을 위한 「산학협력법」 개정 방안을 검토하였다(교육부, 2017b). 이를 통해 교육부는 2017년 상반기에 추진할 「산학협력법」 우선 개정 사항으로 ‘산학협력 및 산업기술인력 양성 체계화’를 선정하였다. 교육부(2017b)에 따르면 “(가칭)국가산학협력위원회를 신설·운영하여 국가 수준의 산학협력 및 산업기술인력 양성 정책의 총괄 조정 기능을 강화”하는 방안을 검토하였고, 이를 위한 「산학협력법」 개정은 국회 교문위 위원들과 협의하여 추진하는 것으로 계획하였다.

한편 교육부 담당자에 따르면, 2017년 1월 교문위 노웅래 의원실의 보좌진과 교육부 관료들은 업무 협의 시 산학협력 활성화를 위해 「산학협력법」 개정이 필요한 사항에 대해 논의하였고, 그 과정에서 교육부 관료들은 산학협력 정책의 효율성 제고를 위해 관련 부처를 아우르는 총괄 조정 기능 강화가 필요하다고 설명하였다.

“2016년 11월 18일 노웅래 의원이 대표 발의한 「산학협력법」 일부 개정법률안이 있었다. 이는 훗날 발의되는 국가산학협력위원회 신설 법안과는 다른 법안이었다. 이 법안에 대한 검토의견 등을 협의하고자 2017년 1월 초 노웅래 의원실을 방문하여 법안 담당 보좌관과

비서관을 면담하였다. 이때 노웅래 의원실 보좌관과 비서관은 「산학협력법」 개정을 포함하여 산학협력 활성화를 위해 국회 차원에서 협조할 일이 있는지 문의하였다. 이에 교육부 담당자들은 산학협력 정책을 두고 부처 간 경쟁이 심하므로 부처 간 칸막이를 뛰어 넘어 국가 수준에서 산학협력 정책을 총괄 조정할 수 있는 위원회 같은 역할이 필요하다고 설명하였다. 이로써 국가산학연협력위원회 신설을 위한 법률 개정 논의가 시작될 수 있었다”

- 교육부 담당자 인터뷰 中 -

그리고 노웅래 의원은 2017년 5월 26일 장정숙, 조승래, 최명길, 백혜련, 강창일, 김정우, 안민석, 진선미, 김종대, 송옥주, 도종환, 조정식 의원과 함께 「산학협력법」 일부개정법률안을 대표 발의하였다(의안번호 : 7043). 동 법률 개정안의 제안 이유와 주요 내용은 [표 4-4] 및 [표 4-5]와 같다.

[표 4-4] 산학협력법 일부개정법률안 제안 이유

제안 이유
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산학협력 정책이 부처별로 분리되어 추진되고 있어 정책 및 사업이 유사·중복됨에 따라 체계성과 효율성이 저하되고 있음. 특히, 산업기술인력 양성 정책이 부처별 정책목표 달성을 위한 수단이 되어 국가 수준의 정책 우선순위에 따른 전략적 의사결정에 한계를 노정하고 있음.</li> <li>○ 이에, 국무총리 산하의 ‘국가산학연협력위원회’를 신설·운영하여 국가 수준의 산학협력 및 산업기술인력 양성 정책의 총괄 조정 기능을 강화하고자 함. 이를 통해 4차 산업혁명에 따른 국내외 산업·기술 변화, 인력수급 동향 등을 분석하고, 이를 바탕으로 부처 간 칸막이를 넘는 중장기적 인력양성 정책 추진하고자 함.</li> <li>○ 한편, 대학과 산업체간 자율적 협력으로 사회맞춤형학과, 주문식교육과정</li> </ul>

등 다양한 교육과정이 이루어지고 있으나 이에 대한 법률적 근거는 미비함. 이에 법률적 근거를 마련하여 이러한 교육과정을 운영하고자 하는 기업들의 부담을 줄이고 참여유인을 높이고자 함.

출처 : 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)에서 검색하여 발췌 정리

[표 4-5] 산학협력법 일부개정법률안 주요 내용

주요 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가와 지방자치단체는 산업교육의 진흥과 산학연협력의 촉진을 위한 정책을 수립·시행하는 등 창의적인 산업인력 양성 및 효율적인 연구개발체제 구축과, 산업 발전에 필요한 지식·기술의 개발·보급·확산을 위한 방안을 마련하여야 함(안 제4조)</li> <li>○ 교육부 장관은 산업교육 진흥 및 산학연협력 촉진과 관련한 계획·시책 등을 종합하여 5년마다 산업교육 및 산학연협력 기본계획을 세우고 국가 산학연협력위원회의 심의를 거쳐 확정함(안 제5조 신설).</li> <li>○ 국가, 지방자치단체 또는 산업체 등이 산업인력 양성을 위해 학생 선발기준의 공동 마련, 교육과정·교재의 공동개발 및 산업체 등 인사의 교육참여 등을 통한 교육과정의 운영을 요구하는 경우 산업교육기관 별로 직업교육훈련 과정 또는 학과 등을 설치·운영할 수 있도록 함(안 제8조제1항 제3호 신설).</li> <li>○ 산업교육 진흥 및 산학연협력 주요 정책 및 계획을 조정하고 관련 사업의 효율적 운영 등에 관한 사항을 심의하기 위해 국무총리 소속의 국가 산학연협력위원회를 설치하고 그 기능과 구성 및 운영에 관한 사항을 규정함(안 제14조 및 제15조 신설).</li> </ul>

출처 : 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)에서 검색하여 발췌 정리

[표 4-4], [표 4-5]에서도 알 수 있듯이 이 법률안의 핵심은 ① 5년 단위의 산학연협력 기본계획을 수립하고, ② 국무총리 소속의 국가산학연협력위원회를 신설하여 산학연협력 관련 주요 정책 등을 심의하며, ③ 산업체 인사 등이 참여하는 주문식 교육과정의 설치 근거를 마련하는 것



이다. 이중 ③은 본 연구의 주제와 관련이 없으므로 논의에서 제외하고 ①, ②에 집중해서 살펴보도록 하겠다.

## (2) 기본계획 수립 관련 주요 내용

우선 동 법률안은 ‘산업교육 및 산학협력 기본계획’을 수립하도록 규정되어 있다. 법률안 제5조를 보면, 교육부장관은 산업교육 진흥 및 산학협력 촉진과 관련된 계획·시책 등을 종합하여 5년마다 산업교육 및 산학협력 기본계획(이하 기본계획)을 세우고 국가산학협력위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 되어 있다. 또한 기본계획에는 산업교육 및 산학협력의 발전목표 및 정책의 기본방향, 관련 인력정책 및 기술정책 등의 추진방향, 관련 조사 및 연구, 산업교육의 다양화 및 질적 고도화, 산업인력의 양성 및 활용 증진, 관련 정보자원의 확충·관리 및 유통체제의 구축, 관련 제도나 규정의 개선 등을 포함하도록 되어 있다. 아울러 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 세우고 추진하도록 규정하고 있으며, 교육부장관은 시행계획 등의 추진실적을 종합·점검하여 국가산학협력위원회의 심의를 거치고, 필요한 경우 관련 중앙행정기관이나 지방자치단체의 장 등에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있도록 하였다. 이처럼 법률안이 교육부장관에게 각 부처에 산재해 있는 산학협력 관련 계획들을 종합하여 5년 단위의 범부처 기본계획을 수립하도록 한 이유는 각 부처별로 산학협력 정책이 수립되어 추진되다 보니 일관성과 체계성이 부족하므로 이를 해결하기 위한 정책 로드맵 성격의 종합 계획이 필요하기 때문이다. 기본계획을 상위에 놓고 그에 따라 각 부처와 지방자치단체에서 시행계획을 수립하여 추진하면 공통의 산학협력 정책 비전과 목표에 따라 일관성을 갖춘 세부 계획이나 재정지원사업 등을 추진할 수 있는 장점이 있다. 또한 동 법률

안은 교육부장관에게 산학협력 정책을 종합하는 역할을 부여하고 있다. 기본계획의 수립, 시행계획 등의 추진실적 종합·점검, 관련 자료 제출 요청 등의 권한·의무를 모두 교육부장관에게 부여하고 있기 때문이다. 이는 더 이상 각 부처별로 산학협력 정책의 주도권을 두고 경쟁하지 않고 교육부가 중심이 되고 각 부처가 긴밀히 협조하여 산학협력 정책의 체계성과 효율성을 제고하라는 의미로 해석된다. 즉, 교육부가 각 부처와 협력하여 공통 기본계획을 수립하고, 각 부처는 산학협력 세부 정책 분야에서 각자의 전문성을 살려 개별 세부 시행계획을 수립·추진하도록 규정하고 있는 것이다. 이처럼 동 법률안은 지나치게 경쟁적·비효율적 산학협력 정책 거버넌스로 인해 정책의 체계성과 효율성이 저하된다는 문제점을 인식하고 이를 해결하고자 교육부를 중심으로 한 5개년 기본계획의 수립·추진을 대안으로 제시하고 있다. [표 4-6]은 기본계획 관련 조문을 발췌한 것이다.

[표 4-6] 산학협력법 일부개정법률안 기본계획 관련 조문

<p>제5조(기본계획의 수립 등) ① 교육부장관은 산업교육 진흥 및 산학연협력 촉진과 관련된 계획·시책 등을 종합하여 5년마다 산업교육 및 산학연협력 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 세우고 제14조에 따른 국가산학연협력위원회의 심의를 거쳐 확정하여야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 산업교육 및 산학연협력의 발전목표 및 정책의 기본방향</li> <li>2. 산업교육 진흥 및 산학연협력 촉진 관련 인력정책 및 기술정책 등의 추진방향</li> <li>3. 산업교육 진흥 및 산학연협력 촉진을 위한 조사 및 연구</li> <li>4. 산업교육의 다양화 및 질적 고도화</li> <li>5. 산업인력의 양성 및 활용 증진</li> <li>6. 산학연협력 촉진을 위한 정보자원의 확충·관리 및 유통체제의 구축</li> </ol>
---

7. 산업교육 진흥과 산학연협력 촉진을 위한 제도나 규정의 개선
  8. 그 밖에 산업교육 진흥과 산학연협력 촉진에 필요한 사항
- ③ 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 연도별 시행계획을 세우고 추진하여야 한다.
1. 산업교육기관의 설립·경영
  2. 산업교육에 필요한 시설·설비의 확충 및 정비
  3. 산업교육에 필요한 현장 실습계획
  4. 산업교원 연수계획
  5. 산업교육기관 졸업생의 취업 알선과 그들의 기술 향상을 위한 교육에 관한 계획
  6. 산업교육기관 학생의 창업지원 교육에 관한 계획
  7. 산업교육기관의 지식재산권 창출에 기여한 발명자의 보상에 대한 관리·감독
  8. 산학연 간 인력 유동성 촉진
  9. 산학연 간 협력연구의 활성화
  10. 산학연 간 기술이전 및 사업화 촉진
  11. 산학연 간 연구 시설·장비의 공동활용 및 연구개발정보의 교류 지원 등
  12. 그 밖에 산업교육 진흥과 산학연협력 촉진에 필요한 사항
- ④ 교육부장관은 매년 제3항에 따른 해당 연도 시행계획과 전년도 추진 실적을 종합하고 점검하여 제14조에 따른 국가산학연협력위원회의 심의를 거쳐야 하며, 이에 관한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 교육부장관은 제1항에 따라 기본계획을 세우기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 산업교육기관의 장, 산학연협력 관련 기관·단체의 장 등에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

출처 : 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 검색하여 발췌 정리

### (3) 국가산학연협력위원회 관련 주요 내용

한편, 동 법률안의 또 다른 핵심은 국가산학협력위원회의 신설·운영이다. 법률안 제14조와 제15조에 따르면, 국가산학협력위원회(이하 위원회)는 산업교육 진흥 및 산학협력 주요 정책 및 계획을 조정하고 관련 사업의 효율적인 운영 등에 관한 사항을 심의하기 위한 국무총리 소속 위원회이다. 위원회는 국무총리와 민간 위원 중 대통령이 지명하는 사람이 공동 위원장이 되며, 위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장 및 정무직 공무원, 산학협력에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람이 된다. 위원회는 국무총리가 회의를 소집하고 의장이 되며, 교육부장관이 간사위원을 맡는다. 위원회는 기본 계획, 시행계획 등을 포함하여 산학협력과 관련한 주요 정책 및 계획의 수립·조정에 관한 사항, 관련 사업의 조사·분석·평가에 관한 사항, 산학협력 및 산업인력 양성 정책의 추진을 위한 지원체제의 구축에 관한 사항 등을 심의한다. 즉, 동 위원회는 산학협력과 관련한 정부 부처와 민간 부문을 아우르며 산학협력 정책을 총괄 조정하는 국가 수준의 최상위 위원회이다.

위원회의 신설·운영이 기존 산학협력 정책 거버넌스의 문제를 해결하기 위한 것임은 법률안 내용을 통해 쉽게 알 수 있다. 우선, 국무총리를 위원장으로 하도록 한 이유는 각 부처의 칸막이와 이해관계를 뛰어 넘어 국가 전체 수준에서 산학협력 정책을 총괄하고 조정하라는 뜻으로 해석된다. 즉, 기본계획의 수립은 교육부를 중심으로 이루어지지만 그 기본계획을 포함하여 산학협력 관련 주요 정책·계획의 수립·조정, 사업의 조사·분석·평가 등에 관한 사항을 국무총리가 위원장이 되어 동 위원회에서 심의함으로써 부처 간 발생 가능한 갈등을 조정할 수 있도록 한 것이다. 국무총리는 「정부조직법」에 따라 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독할 권한을 갖고 있다. 따라서 산학협력 정책을 둘러싸

고 부처 간 조직할거주의, 이기주의 등이 문제될 경우 국무총리가 각 부처 장관들을 지휘·감독하면서 산학협력 정책을 총괄·조정하면 정책의 체계성과 효율성이 제고될 수 있다.

이처럼 동 법안에서 국무총리를 위원장으로 한 위원회를 신설토록 한 점은 기존의 산학협력 정책 거버넌스 변동이 부처 간 일부 업무의 수평적인 조정이나 단순 이관 등과 비교할 때 본질적인 차이라고 할 수 있다. 박근혜 정부 출범 시기에 「산학협력법」의 소관을 교육부에서 미래부로 옮기려 한 논의, 박근혜 정부 말기에 산업기술인력양성 업무의 주체를 교육부에서 산자부로 바꾸려한 논의, 산학협력 관련 조직, 사업 등을 교육부에서 중기부로 이관하려한 논의 등은 모두 부처 간에 수평적으로 산학협력 정책 거버넌스를 조정하려고 한 시도들이다. 그동안은 산학협력 정책을 부처 간에 수평적으로 이관·조정하여 문제를 해결하려는 접근 방식이었다면 동 위원회는 이러한 접근과는 본질적으로 다르게 한 차원 높은 상위기관인 국무총리가 각 부처의 정책을 조정하는 해결책을 선택하였다.

또한 동 위원회는 국무총리와 함께 민간 위원 중 대통령이 지명하는 사람이 공동위원장이 되며, 위원으로도 중앙행정기관의 장 이외에 민간 전문가들이 포함된다. 이는 산학협력 정책의 속성 상 정부 부처만으로는 정책 현장의 입장을 모두 반영하기 어렵고, 산학협력을 실질적으로 수행하는 민간 전문가가 풍부한 전문지식과 경험을 바탕으로 현장의 입장에서 각 부처의 정책과 사업을 조율할 필요가 있기 때문이다. 국무총리와 민간 위원의 공동위원장 체제, 그리고 민간 위원의 다수 포함은 교육부가 2017년 연두 업무계획에서 민관 합동 협의체를 신설하여 산학협력 기관 간 역할 조정 강화를 도모하겠다는 계획과 일맥상통한다. [표 4-7]은 위원회 관련 조문을 발췌한 것이다.

[표 4-7] 산학협력법 일부개정법률안 위원회 관련 조문

제14조(국가산학협력위원회의 설치 및 심의사항) ① 산업교육 진흥 및 산학협력 주요 정책 및 계획을 조정하고 관련 사업의 효율적인 운영 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 국가산학협력위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 산업교육 진흥 및 산학협력 촉진을 위한 주요 정책 및 계획의 수립·조정에 관한 사항
2. 제5조제1항에 따른 기본계획의 수립에 관한 사항
3. 제5조제4항에 따른 다음 연도 시행계획과 전년도 추진실적에 관한 사항
4. 산업교육 진흥 및 산학협력 촉진 사업의 조사·분석·평가에 관한 사항
5. 산학협력 및 산업인력 양성 정책의 추진을 위한 지원체제의 구축에 관한 사항
6. 이 법 또는 다른 법령에서 위원회의 심의사항으로 규정한 사항
7. 그 밖에 위원회의 업무 및 운영과 관련된 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

③ 제2항에 따른 위원회 심의에 관한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(위원회의 구성 및 운영) ① 위원회는 위원장 2명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.

② 국무총리와 제2호에 해당하는 사람 중에서 대통령이 지명하는 사람이 공동 위원장이 되며, 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람이 된다.

1. 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장 및 정무직 공무원
2. 산업교육 및 산학협력에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람

③ 위원장은 위원회를 대표하며, 국무총리인 위원장은 위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다.

④ 국무총리인 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때는 제2항에 따라 대통령이 지명한 위원장이 그 직무를 대행한다.

- ⑤ 위원이 결원되면 지체 없이 제2항에 따라 새로운 위원을 지명하거나 위촉하여야 한다.
- ⑥ 위원회의 효율적 운영 및 지원을 위하여 간사위원 1명을 두며, 간사위원은 교육부장관이 된다.
- ⑦ 그 밖에 위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

출처 : 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 검색하여 발췌 정리

이처럼 각 부처보다 상위 기관인 국무총리를 위원장으로 두고, 정부 부처의 이해관계에 얽매이지 않고 현장의 입장을 대변할 수 있는 민간 전문가를 공동위원장이자 위원으로 두도록 규정함으로써 동 위원회는 부처 간의 산학협력 정책을 둘러싼 갈등과 비협조를 보다 원만하게 총괄 조정할 수 있는 기틀을 갖추고 있다. 동 법률안은 산학협력 정책 거버넌스의 문제점인 부처 간 경쟁적·분절적·비체계적 거버넌스에 의한 정책의 비효율성을 해소하고자 부처 장관 보다 격이 높은 국무총리를 위원장으로 둬으로써 위원회를 수직적으로 다양화하고, 한편으로는 부처 장관 이외에 민간 전문가를 대거 위촉함으로써 위원회를 수평적으로 다양화하는 전략을 통해 산학협력 정책의 활성화·효율화를 기대한 것이다. 이와 관련하여 노웅래 의원은 “4차 산업혁명 시대를 맞아 세계 각국은 산학협력을 통해 신성장 동력과 일자리를 창출하기 위해 경쟁하고 있다. 국가산학협력위 신설로 우리나라도 국가 차원에서 중장기적인 산학협력과 산업인력양성 정책이 가능할 것으로 기대한다”고 밝혔다(한국대학신문, 2017. 5. 29.).

## 2) 관계기관 의견 조희

교육부는 법제업무 운영규정 제11조의2 및 동법 시행규칙 제8조의2에 의거하여 노웅래 의원이 대표 발의한 「산학협력법」 일부개정법률안(의안번호 7043)에 대한 의견을 조회하였다. 의견 조회는 2017년 5월 31일부터 2017년 6월 9일까지 실시하였고, 기재부·미래부·산자부·고용부·행자부·중기청 등을 포함한 전체 중앙행정기관과 정부출연연구기관, 소속 기관 등을 대상으로 하였다.

의견 조회 결과 2개 부처에서 검토의견을 회신하였다. 우선, 산자부는 제5조 기본계획의 수립과 관련하여 다음과 같은 의견을 제시하였다(산업통상자원부, 2017). 산자부는 “산업교육 진흥 및 산학연협력 촉진 관련 기본계획을 충실히 수립·추진하기 위해서는 산업통상자원부 등 관계 기관의 장과의 협의가 필요”하다며 관련 조문의 간단한 문구 수정을 요구하였다.

한편, 행정자치부는 법률안 제14조 및 제15조 국가산학연협력위원회 관련 조문에 대해 다음과 같은 의견을 제시하였다(행정자치부, 2017b). “행정기관위원회의 효율적 관리·운영을 위하여 법률에 근거를 두는 위원회는 국민의 권리·의무를 직접 제한하거나 부과하는 중요정책 등의 결정을 수행하는 위원회에 한하여 제한적으로 인정할 필요가 있는바, 국가산학연협력위원회는 다수부처에서 수행 중인 산학연 협력 관련 정책이 효율적으로 추진될 수 있도록 심의·조정하는 자문위원회 성격에 불과하므로, 필요시 하위법령에 근거하여 설치하는 것이 바람직”하다며 관련 조문을 삭제하도록 의견을 제시했다. 행자부의 의견은 위원회를 신설하는 것 자체는 무방하나 자문위원회 성격에 불과하므로 법률이 아니라 하위시행령 등에 관련 내용을 규정하라는 것이다.

이에 대해 교육부는 “국가산학연협력위원회는 국가적 수준에서 관련 부처 및 지방자치단체의 산업교육 및 산학연협력과 관련한 주요 정책·계획 등을 심의하고 조정하는 위원회로서, 이와 유사한 성격을 지니는 국



무총리 소속의 ‘국가과학기술심의회’의 설치 근거가 「과학기술기본법」에 규정되어 있다는 점을 고려하면, 국가산학협력위원회 역시 법률에 직접 규정하는 방안을 고려할 필요가 있다”며 행자부의 주장을 반박하였다(교육문화체육관광위원회 수석전문위원, 2017).

### 3. 정책 대안의 흐름 종합 분석

기존 산학협력 정책 거버넌스의 문제점을 해결하기 위한 대안의 흐름으로서 교육부가 제시한 민관 합동 협의체 아이디어와 노웅래 의원이 대표 발의한 「산학협력법」 개정안의 기본계획 수립, 국가산학협력위원회 신설 등에 대해 다중흐름모형의 이론을 통해 정책 대안으로서의 의의를 종합적으로 분석해보면 다음과 같다.

우선, 정정길 외(2014)는 관련된 정책공동체가 많을수록 다양한 대안의 흐름이 나타난다고 하였다. 산학협력 정책 거버넌스에 문제가 심각하다고 보고 이를 해결하기 위한 대안을 제시한 정책공동체는 다양하지 않다. 미래부, 산자부, 중기부 등 개별 부처별로 교육부로부터 산학협력 관련 법률이나, 정책, 사업 등을 이관하기 위한 시도는 다양하게 있었으나, 이러한 노력들은 산학협력 정책 거버넌스의 비체계성·비효율성 등과 같은 문제를 해결하는데 초점이 있다기 보다는, 개별 부처의 이해관계에 따라 업무 권한을 강화하기 위한 성격의 측면이 있다. 따라서 산학협력 정책 거버넌스의 문제점을 해결하기 위한 주요 정책 대안은 교육부가 업무계획에 제시한 방안과 관련 국회 상임위원회인 교육문화체육관광위원회에서 제시한 방안이 핵심이라고 볼 수 있다. 이는 아직 국내에서 산학협력 정책 거버넌스 자체에 대한 분석 연구나 관련된 정책공동체가 덜 분화되었기에 나타난 현상이라고 생각된다.

다음으로, 대안이 정책의제로 설정되기 위해서는 기술적 실현 가능성,

정책공동체의 가치 수용성, 자원 제약 충족성 등과 같은 조건을 갖춰야 한다(Kingdon, 2011). 이를 바탕으로 산학협력 정책 거버넌스 개선을 위한 대안으로서 제시된 「산학협력법」 개정안 대해 분석해보자. 첫째, 기본계획의 수립과 국가산학협력위원회의 구성·운영이 실제로 집행 가능한 것인지에 대해서는 별다른 문제가 없어 보인다. 현재에도 산학협력이외 다양한 정책 분야에서 부처 간에 협력하여 관계부처 합동 기본계획을 수립하고 있으며, 국무총리를 위원장으로 각 부처 장관들과 민간 전문가가 함께 위원회를 구성하는 사례는 쉽게 찾아볼 수 있다. 따라서 산학협력 정책 분야에서 관계부처 합동 기본계획을 수립하고, 민관이 함께 참여하는 위원회를 구성·운영하는 것은 기술적으로 충분히 실현 가능하다.

둘째, 정책 대안이 추구하는 가치가 관련 정책공동체 구성원들이 받아들일 수 있는 것인지 살펴보면 다음과 같다. 우선, 기존 산학협력 정책에 참여하는 각 부처들은 수평적 경쟁 관계에 있었다. 따라서 어느 한 부처에서 산학협력 정책 전반을 주도하거나 독점하려는 것을 극도로 꺼리는 분위기가 강했다. 그래서 기존에 산학협력 관련 정책, 예산, 법령 등을 특정 부처로 이관하려는 여러 차례의 시도들은 나머지 부처들의 반발로 무산될 수밖에 없었다. 하지만 민관 합동 협의체의 성격을 갖는 국가산학협력위원회는 각 부처 장관을 지휘·감독할 법적 권한을 갖고 있는 국무총리와 민간 전문가가 공동위원장을 맡아 함께 부처 간 정책을 조율한다. 따라서 동 법률안의 내용은 어느 한 부처에게 산학협력 정책의 주도권을 독점하도록 하거나 권한을 몰아주는 것이 아니고, 보다 높은 수준에서 총괄 조정을 강화하는 것이므로, 관련 부처들로부터 법률안에 대해 반대하는 의견이 거의 없었다. 즉, 국가산학협력위원회 신설은 정책 대안으로서 관련 정책공동체 구성원들의 수용 가능성이 높다. 또한, 관계부처 합동 기본계획 수립과 국가산학협력위원회의 신설 취지가 산학협

력 정책의 체계성과 효율성을 제고하기 위한 것이므로 이러한 공익적 가치의 제고를 위한 대안은 정책공동체에 받아들여지기 수월하다. 즉, 동법률안은 부처 간의 단절과 분열 보다는 연계와 통합의 가치를 추구하는 대안으로서 관계 부처들의 가치 수용 가능성이 높다.

셋째, 「산학협력법」 개정안이 향후 필요한 자원을 충분히 확보할 수 있는 대안인지 살펴보자. 우선, 기본계획 수립이나 위원회를 구성·운영하는데 있어 예산이나 별도 조직 등이 큰 규모로 필요하지는 않을 것이다. 기본계획 수립, 전년도 실적 점검, 위원회 운영 등을 위한 운영비 예산과 지원 인력을 추가로 확보하면 된다. 아울러, 여러 관계 부처의 이해와 관심을 제고하고 연계·협력을 이끌어내는 것이 중요한데, 국무총리가 위원장을 맡은 위원회가 구성되고 해당 위원회에서 기본계획을 심의할 경우 관계 부처 장관들이 협조할 수밖에 없으므로, 구조상 정책 대안을 실행하는데 필요한 관심과 협조의 자원을 용이하게 확보할 수 있다.

따라서 산학협력 정책 거버넌스의 문제점을 해결하기 위한 대안으로서 노웅래 의원이 대표 발의한 「산학협력법」 일부개정법률안은 다중흐름모형에서 말하는 정책 대안이 정책 의제로 선정되기 위한 요건을 두루 갖추고 있다고 판단할 수 있다.

### 제 3 절 정치의 흐름

정치의 흐름은 정책의제의 형성과 관련이 있는 다양한 정치적 맥락을 말한다. 산학협력 정책 거버넌스 변동과 관련한 주요 정치의 흐름은 산학협력 정책 거버넌스에 문제가 있다는 이익집단이나 전문가의 의견, 제 19대 대통령 선거에 따른 국회의 상황 변화 등이다.

## 1. 이익집단과 전문가의 의견

국가의 분위기, 여론의 변화, 이익집단의 압력 등은 정치의 흐름에 영향을 줄 수 있다(Kingdon, 2011; 정정길 외, 2014). 산학협력 정책 거버넌스 변동과 관련해서도 대학 교직원 등 관계자, 산학협력 분야 학계 연구자 등이 기존 산학협력 정책 거버넌스의 문제점을 지속적으로 지적하였다.

2017년 3월 13일 국회 의원회관에서 국회의원 송희경 의원이 주최하고 국회 미래창조과학방송통신위원회와 국회 4차산업혁명 포럼 등이 후원하는 ‘4차 산업혁명 시대의 산학협력교육 및 스타트업 정책간담회’가 개최되었다. 간담회에 참석한 참석자들은 “정부 내에서도 중기청과 교육부의 대학 창업 지원이 상당부분 중복되고 있다”거나 “산학협력 정책을 각 부처마다 발표하고 있는데, 국가 수준의 전략적인 연계·협력이 잘 이루어줘야 한다”는 의견을 제시하면서 산학협력 정책 거버넌스의 문제점을 지적하였다(교육부, 2017c).

2017년 7월 6일 제주대학교에서는 산학협력 분야 각계 전문가가 모여 ‘산학협력 정책 종합 간담회’를 개최하였는데, 참석자들은 “산학협력과 관련한 다양한 부처별 재정지원사업을 총괄 관리하는 기구가 필요”하다거나, “산학협력 정책의 큰 그림이 국가적 차원에서 먼저 있고 개별 부처의 세부 정책이 설계되어야 한다”, “대학 내 창업, 기술사업화 관련 정부지원이 충분하며 중복 지원대학 문제가 심각”하다는 비판적 의견 등을 제시하였다(교육부, 2017d).

한편, 2017년 9월 8일 부경대학교에서 진행된 교육부 사회정책협력관의 산학협력 현장 방문 결과를 보면, 대학 산학협력단 관계자들은 “여러 부처에서 지원하는 유사사업을 학교에서 통합 운영할 수 있는 제도를 마

런”할 것과 “이를 위해 정부부처에 컨트롤타워 역할 수행하는 부처 지정”하도록 건의하였다(교육부, 2017e).

학계 연구자들 또한 정부 부처의 산학협력 정책이 중복되고 비효율이 많다는 비판적 연구 결과를 내놓았다. 김태운·박문수(2013)는 각 부처별 각개 약진형 정책으로 인해 산학협력에 있어 부처 이기주의와 중복 투자가 피할 수 없는 문제로 지적되므로 산학협력 정책의 효과성과 효율성을 제고하기 위해서는 중앙부처 간의 연계·조정이 중요하다고 주장하였다.

또한 한국과학기술기획평가원의 ‘국내 창업환경 인식 및 애로요인 설문조사’에 따르면 응답자 중 86.3%가 창업지원사업 정보습득이 어렵다고 답했는데 그 이유로는 기관·부처별 산발적인 사업으로 인해 접근성이 어렵고(29.3%), 기관·부처별 중복사업(15.5%)이라는 대답이 많았다(전자신문, 2014. 3. 30.). 한국과학기술기획평가원 이길우 선임연구원은 “부처별로 앞 다투어 제도를 늘리는데 많은 예산을 투입하고 있으며 무분별한 사업편성에 따른 부실지원 문제가 발생할 가능성이 높다”고 박근혜 정부의 창업지원정책을 비판하면서 “부처간 협력 추진 체계 구축을 위한 ‘범부처 창업지원 협의체 설치’가 필요하다”는 의견을 피력하였다(전자신문, 2014. 3. 30.).

이외에도 허선영 외(2017)는 대학 내 부처별 창업 지원 사업을 중복으로 추진하는 대학에서 창업지원 조직을 부처별로 운영하여 효율성이 저하되고 있다고 지적하였다.

이처럼 산학협력 정책과 관련된 대학 교직원, 학계 연구자 등이 부처별로 산학협력 정책 거버넌스가 비효율적이며, 정책 효율성 제고를 위해 개선이 필요하다는 의견을 지속적으로 제기하였다. 특히, 이들은 경우에 따라 국회의원들과 함께 직접 간담회 등을 개최하여 문제의 심각성을 일깨우고 정책적 개선 방안을 촉구함으로써 산학협력 정책 거버넌스 변동이 정책의제화 되는데 나름의 영향을 미쳤다. 다만, 산학협력 정책 거버

년스의 문제를 지적하는 국가적 분위기나 대규모 국민 여론은 찾아보기 힘들다.

## 2. 제19대 대통령 선거에 따른 국회의 상황 변화

### 1) 대통령 선거에 따른 정권 교체

산학협력 정책 거버넌스 변동에 영향을 미친 중요한 정치의 흐름은 대통령 선거에 따른 국회의 상황 변화이다. 제19대 대통령 선거는 2017년 5월 9일 실시되었다. 박근혜 대통령이 국회에 의해 탄핵 소추되고 헌법재판소에 의해 최종 탄핵됨에 따라 당초 12월에 실시하기로 한 선거가 앞당겨져 5월에 치러진 것이다. 선거 결과는 더불어민주당의 문재인 후보가 41.08%의 득표율로 제19대 대통령에 당선되었으며, 자유한국당 홍준표 후보(24.03%), 국민의당 안철수 후보(21.41%) 등이 뒤를 이었다<sup>14)</sup>. 이는 기존 집권 여당이었던 자유한국당이 대선에서 패배함에 따라 야당이 되고, 야당이었던 더불어민주당이 대선에서 승리함에 따라 여당이 됨으로써 선거에 의한 정권 교체가 일어난 것이다.

대통령 선거에 의한 여·야 정권 교체는 산학협력 정책 거버넌스 개편을 위한 법안 개정 논의에 추진 동력을 제공하였다. 국가산학협력위원회 신설을 통해 기존 산학협력 정책 거버넌스의 문제점을 개선하고자 하는 더불어민주당 노웅래 의원이 대표 발의한 「산학협력법」 개정안이 대통령 선거에 따른 정권 교체로 야당 의원이 준비하던 법안에서 여당 의원이 발의한 법안이 된 것이다. 일반적으로 여당과 정부는 당정협의 등의 다양한 의사소통 채널을 통해 법안에 대해 상의하고 법안 심사 시

---

14) 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://info.nec.go.kr>)에서 2018. 4. 17. 인출

상대적으로 야당에 비해 서로의 입장을 존중해주기 마련이다. 즉, 여당과 정부는 기본적으로 공통의 국정 가치를 공유하는 집단으로서 법안 심사 시 상호 유대관계가 야당 보다 높을 수밖에 없다. 따라서 국회 법안 심사 시에 여당 의원이 발의한 법안은 야당 의원이 발의한 법안 보다 심사 대상 안건으로 상정으로 되어 통과될 가능성이 높은 편이다. 이에 더불어민주당 노웅래 의원이 대표 발의하고 다수의 더불어민주당 의원들이 공동 발의한<sup>15)</sup> 「산학협력법」도 대통령 선거 결과 더불어민주당이 여당이 됨에 따라 여당 발의 법안이 되어 이전 보다 심사 및 통과 가능성이 한층 높아졌다. 만일 제19대 대통령 선거에서 자유한국당이 승리하여 기존과 같이 계속 여당이였다면, 노웅래 의원이 대표 발의한 「산학협력법」 개정안은 발의자에 여당 의원이 한 명도 포함되지 않은 순수 야당 발의 법안으로 남았을 것이다. 만일 그랬다면 국가산학협력위원회를 신설하여 산학협력 정책 거버넌스를 개선하고자 하는 동 법률안은 여당 의원의 지지를 충분히 확보하지 못해 법안 심사 대상으로 선정되기조차 어려웠을 가능성도 있다. 이처럼 대선 결과에 따른 여·야당의 정권 교체는 국가산학협력위원회 신설을 위한 법률 개정 심사에 새로운 추진 동력을 제공하였다. 이는 다중흐름모형에서 정권 교체가 현실에서 가장 눈에 띄고 광범위한 정치 흐름의 변화라는 양승일(2014)의 주장과도 일맥상통한다.

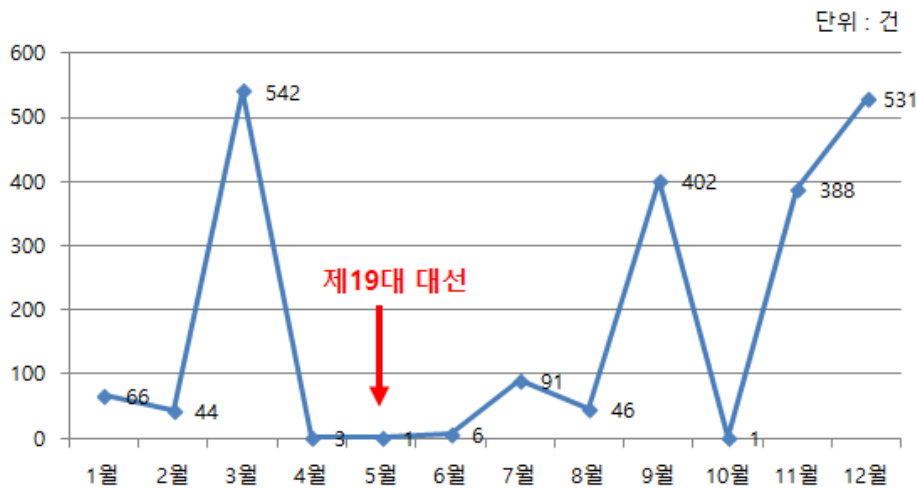
## 2) 대통령 선거 직후 국회의 법안 처리 수요 증가

또한 대통령 선거를 앞둔 기간 동안 정당들은 여·야 할 것 없이 모두 대통령 선거에 총력을 기울이느라 사실 상 법안 심사에 집중할 수 없기 마련이다. 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)을 통해 분석

15) 2017년 5월 26일 법안 발의 당시 발의자 총 13명 중 더불어민주당 소속 국회의원이 9명, 국민의당 소속 의원이 2명, 정의당 소속 의원이 1명이었다.

한 결과에 따르면, 2017년 1월 1일부터 12월 31일까지 국회 본회의에서 처리된 법률안은 모두 2,121건이다. 이중 국회 본회의에서 월별로 처리된 법안의 수를 살펴보면 [그림 4-3]과 같다.

[그림 4-3] 20대 국회 2017년도 월별 법률안 본회의 처리 실적



출처 : 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)에서 추출 후 편집

이 그림을 보면 우선 제19대 대선이 있었던 5월을 전후하여 법안 처리 실적이 급감하는 것을 알 수 있다. 이는 국회의원들이 대통령 선거에 집중하느라 선거 시기를 전후하여 법안 처리에 집중하지 못했다는 것을 보여준다. 하지만 대통령 선거가 종료되고 난 이후 일정 기간이 경과한 9월부터는 법안 처리 실적이 급증하는 것을 알 수 있다. 이는 그동안 선거로 인해 처리하지 못하고 밀려 있던 법안들에 대한 심사를 재개하여 법안 처리 실적이 많아진 것으로 볼 수 있다. 이러한 상황은 「산학협력법」 개정안의 처리에도 우호적인 맥락으로 작용하였다. 「산학협력법」 개정안은 5월 26일 발의되어 11월 9일 국회 본회의에서 처리되었다. 발의부터 처리까지 5개월 남짓 걸렸다. 법안이 이처럼 빠르게 처리될 수 있었던 한 배경은 대통령 선거 기간 동안 국회에서 법안 처리가 중단되



고 그 동안 억눌려 있던 법안 처리 수요가 이후 일정 시점부터 한꺼번에 분출되면서 법안이 신속하게 논의될 수 있는 여건이 조성되었기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 대통령 선거로 인해 심사하지 못하고 밀려 있던 법안들에 대한 처리 수요가 정기국회 이후 급증한 것이 연말에 국가산학협력위원회 신설을 위한 「산학협력법」 개정안 처리가 탄력을 받을 수 있는 하나의 맥락으로 작용하였다.

### 3. 산학협력 관련 기타 법안 발의

국가산학협력위원회를 신설하도록 노웅래 의원이 대표 발의한 「산학협력법」 개정안이 논의에 탄력을 받을 수 있었던 또 하나의 정치적 흐름은 노웅래 의원과 같은 당인 더불어민주당의 설훈 의원도 「산학협력법」 개정안(2017년 9월 1일 발의, 의안번호 : 9021)을 대표 발의한 것이다. 설훈 의원이 발의한 법안의 제안 이유 및 주요 내용은 [표 4-8]과 같다.

[표 4-8] 산학협력법 일부개정법률안 제안 이유 및 주요 내용

제안 이유 및 주요 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행법은 국가가 산업교육의 진흥을 위하여 산업교육 진흥 종합계획의 수립·시행 업무를 수행하도록 하고 있음.</li> <li>○ 이러한 정책목적을 제대로 실현하기 위해서는 실태조사와 관계 기관의 자료 협조를 바탕으로 적실성 있는 종합계획을 수립하고, 그 종합계획을 집행하기 위한 시행계획의 추진실적을 지속적으로 점검·평가하여 다음 종합계획 수립 시 반영하는 환류절차(feed-back) 등이 필요하나 현행법은 이를 규정하지 않고 있음.</li> <li>○ 이에 종합계획 및 연도별 시행계획 수립·시행, 실태조사 및 관련 기관의 자료 협조, 시행계획의 추진실적 제출 및 점검·평가와 이에 따른 환류절</li> </ul>

차를 마련하는 등 법령상 미비사항을 보완함으로써 산업교육 진흥 관련 계획의 수립 및 집행 절차의 체계성과 실효성을 제고하고자 함(안 제5조 신설).

출처 : 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)에서 검색하여 발췌 정리

일반적으로 법률안이 국회에서 처리되는 절차는 다음과 같다. ① 법안 발의, ② 소관 상임위원회의 회부, ③ 소관 상임위원회 전체회의 상정, ④ 법안 심사 소위원회 회부, ⑤ 법안 심사 소위원회 상정 및 의결(가결), ⑥ 상임위원회 상정 및 의결(가결), ⑦ 법제사법위원회 상정 및 의결(가결), ⑧ 본회의 상정 및 의결(가결) 등이다. 이 중에서 ①~④의 절차는 다소 형식적인 절차로 법안 발의 후 일정 시간이 경과한 대부분의 법안에 모두 해당된다. 하지만 법안 심사 소위원회(이하 법안 소위) 상정은 다르다. 모든 법안이 자동으로 법안 소위에 상정되어 심사 대상이 되는 것이 아니라, 일반적으로 여·야 간사 간의 협의를 거쳐서 법안 소위에서 심사할 법안의 목록을 정하게 된다. 따라서 법안이 본회의에서 최종 통과하기 위해 넘어야 할 첫 번째 관문은 바로 법안 소위의 심사 대상 안건으로 상정되는 것이다. 실무 경험상 법안 소위에 상정되기에 상대적으로 유리한 법안의 조건을 몇 가지 기술하면 다음과 같다. 여·야 간 쟁점이나 이견이 적어 통과하기 쉬운 법안, 정부와 여당이 적극 찬성하는 법안, 여당의 다수 의원이 함께 발의한 법안, 복수 의원이 동일 법률에 대한 개정안을 각각 발의하여 병합 심사하기 쉬운 법안 등이다.

그런데 「산학협력법」 개정안이 이중 일부에 해당되었다. 「산학협력법」이라는 동일 법률에 대해 같은 여당 소속의 노웅래 의원과 설훈 의원이 각각 대표로 법률 개정안을 발의하였고, 동 법안에 다수의 여당 의원들이 함께 발의자로 참여함에 따라 여당 의원 다수가 지지하는 법안이 되었다<sup>16)</sup>. 또한 노웅래 의원안과 설훈 의원안이 모두 「산학협력법」을

개정하는 것이므로 법안 소위에서 함께 심사하는 이른 바 병합 심사가 가능하여 국가산학협력위원회 신설을 위한 「산학협력법」 개정안은 소위 상정 대상 법안으로 선정될 가능성이 한층 높아진 것이다. 이처럼 동일한 법률을 개정하는 여당 의원의 또 다른 법안이 발의된 것은 산학협력 정책 거버넌스 개선을 위한 법안 심사에 긍정적으로 작용하는 정치의 흐름을 형성하였다.

## 제 4 절 정책선도가

산학협력 정책 거버넌스 변동과 관련된 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름이 각자 진행되는 과정에서 산학협력 정책 거버넌스의 문제점을 인식하고 이를 개선하기 위한 정책의 창을 열도록 노력한 정책선도가는 누구인지 알아보겠다. Kingdon(2011; 이육신, 2015, 재인용)에 따르면 정책선도가는 “정책문제에 대하여 특정한 정책대안을 제시하고 이를 정책으로 구체화시키기 위해 자신이 가진 시간, 재력, 경력, 명성 등의 자원을 적극적으로 투입하여 정책과정에 능동적으로 참여하는 사람”이다. 이러한 개념에 비추어 볼 때 산학협력 정책 거버넌스의 변동에 영향을 미친 주요 정책선도가는 교육부 관료와 국회의원(보좌관 포함)이라고 할 수 있다.

### 1. 교육부 관료

---

16) 더불어민주당 설훈 의원이 대표 발의한 「산학협력법」 일부개정안 발의에 참여한 의원은 권철승, 박홍근, 소병훈, 신동근, 안민석, 위성곤, 유은혜, 이원욱, 조승래 의원으로 모두 더불어민주당 소속 의원이다.

교육부 관료들은 기존 산학협력 정책 거버넌스의 문제점에 대해 가장 심각하게 인식하고 있던 정책 집단이다. 그동안 교육부 관료들은 산학협력 정책을 두고 다른 부처와 지속적으로 주도권 경쟁을 벌였고, 정부조직개편과 맞물려 업무 이관 논의를 여러 차례 경험했다. 이에 교육부 관료들은 누구보다 산학협력 정책 거버넌스의 비체계성과 비효율성을 심각하고 명확하게 인식하고 있었다.

교육부 관료들 중에서도 산학협력 정책 업무를 담당하는 실무자들이 중심이 되어 산학협력 정책 거버넌스의 비효율적인 구조를 개선하기 위한 방안을 고민했다. 이전부터 대학 관계자와 전문가 등으로부터 수렴한 의견을 바탕으로 2017년도 연두 업무계획에 ‘산학협력 민관 합동 협의체’ 신설을 추진하겠다는 아이디어를 제시하였다. 또한 교육부 관료들은 이를 바탕으로 「산학협력법」 개정 방안을 검토하고, 2017년도 우선 개정 사항으로 (가칭)국가산학협력위원회를 신설·운영하겠다는 내부 방향을 설정했다. 이에 교문위 노웅래 의원실을 방문했을 때 기존 산학협력 정책 거버넌스의 문제점을 지적하고 이를 개선하기 위한 법률 개정이 필요함을 설명하였다. 이처럼 교육부 관료들의 문제 인식과 아이디어 제시로부터 국가산학협력위원회의 신설 논의는 시작될 수 있었다.

또한 교육부 관료들은 「산학협력법」 개정안의 아이디어만을 제시하는 것으로 그치지 않고, 법안이 발의된 이후에는 신속한 법안 처리를 위해 노력하였다. 교육부 담당자에 따르면 노웅래 의원이 법안을 발의한 이후 교육부 관료들은 여·야 국회의원 보좌진을 대상으로 동 법안의 개정 필요성에 대해 적극 설명하였다.

“노웅래 의원이 국가산학협력위원회를 신설하는 「산학협력법」 개정안을 발의했을 때 향후에는 산학협력 정책을 두고 부처 간에 불필

요한 경쟁을 하는 일이 없으면 좋겠다는 기대를 했다. 국민의 입장에서 볼 때 기존의 구도는 부처 간 칸막이가 높고 비효율적이기 때문이다. 하지만 과연 이 법안이 잘 통과될 수 있을까 하는 우려도 들었다. 워낙에 산학협력을 두고 부처 간 경쟁과 갈등이 심했었고, 만일 누군가 이 법안을 두고 교육부의 권한을 강화하는 것이라고 오해라도 한다면 통과가 어려울 것이기 때문이었다. 따라서 법안이 발의된 초기부터 본래 취지가 잘 이해될 수 있도록 관련자들에게 충분히 설명해야겠다는 생각을 했다. 따라서 법안이 발의된 5월 이후부터 교문위 소속의 여·야 간사 의원실과 법안 소위 소속 의원실의 보좌진, 교문위 입법조사관 등을 대상으로 법안의 취지와 내용, 통과 필요성에 대해 지속적으로 설명했다. 또한 혹시나 모를 이견이 있을 상황을 대비하여 교문위뿐만 아니라 산자위 소속 의원실과 입법조사관, 법사위 입법조사관 등을 대상으로도 법안에 대해 설명했다.”

- 교육부 담당자 인터뷰 中 -

또한 노웅래 의원이 발의한 「산학협력법(의안번호 : 7043)」 개정안은 문재인 정부 국정과제 이행을 위한 개정 법률에 포함되었다. 국정과제 이행을 위한 입법 목록은 2017년 7월 20일 이낙연 국무총리 주재의 제5회 국정현안점검조정회의에서 심의·확정되었는데, 정부는 국정과제가 차질 없이 이행될 수 있도록 관련 법안의 신속한 통과를 추진하기로 했다(국무조정실, 2017. 7. 19.). 교육부 관료 등의 노력을 바탕으로 「산학협력법」 개정안이 국정과제 관련 법안으로 포함됨으로써 국회에서 보다 비중 있게 논의될 수 있는 발판이 마련되었다.

이처럼 교육부 관료들은 산학협력 정책 거버넌스의 개선을 위해 법안 개정의 아이디어를 제시하고, 법안이 발의된 이후에는 시간과 노력을 들여 법안에 대해 설명하고 통과를 위해 적극 노력하였다. 이는 정책선도

가가 자신이 가진 다양한 자원을 적극 활용하여 정책과정에 참여하는 사람을 말한다는 Kingdon(2011)의 설명과도 일맥상통한다.

## 2. 국회의원과 보좌진

산학협력 정책 거버넌스의 변동 과정에 적극 참여한 또 다른 정책선도가는 국회의원과 보좌진이라고 볼 수 있다<sup>17)</sup>. 우선, 더불어민주당의 노웅래 의원은 「산학협력법」 개정안을 대표 발의함으로써 산학협력 정책 거버넌스의 변동을 가져오는 정책 대안을 마련하였다. 산학협력 정책을 논의하는 민관 합동 협의체의 아이디어는 교육부가 제안하였지만 이를 법률안으로 성안하고 다른 국회의원들의 동참을 이끌어내어 발의한 것은 노웅래 의원이다. 만일 노웅래 의원이 산학협력에 관심을 갖지 않았다면 교육부에서 산학협력 정책 거버넌스의 문제점이 심각하다고 설명했어도 별다른 반응을 보이지 않았을 수 있다. 노웅래 의원은 2017년 5월 26일 국가산학연협력위원회를 신설하는 「산학협력법」 개정안(의안번호 : 7043)을 발의하기 전 2016년 11월 18일에도 다른 「산학협력법」 개정안(의안번호 : 3730)을 발의하였다<sup>18)</sup>. 더구나 2017년 1월 초 교육부 관계자와 산학협력 활성화에 대해 논의할 당시에는 대통령 선거 전이라 야당 소속 국회의원이었음에도 불구하고 교육부 정책 담당자들의 문제의식과 대안을 경청하고 문제를 해결하기 위한 법률 개정안을 발의하였다.

또한 노웅래 의원실 보좌진은 「산학협력법」 개정안이 원활히 심사

---

17) 국회의원과 국회의원 보좌진(보좌관, 비서관, 비서 등)을 구분하여 표기할 수도 있으나 보좌진은 국회의원이 제 기능을 할 수 있도록 돕는 역할이므로 이하에서는 일반적으로 국회의원 보좌진을 별도로 구분하지 않고 국회의원에 포함된 것으로 본다.

18) 「산학협력법」 개정안(의안번호 : 3730)의 주요 내용은 미래신성장유망분야에 대한 정의와 산학연협력 및 교육을 효율적으로 추진하기 위한 미래신성장유망분야 지역협의회를 구성·운영할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이다.

될 수 있도록 다른 국회의원실과 협조하였다. 법안 심사 시기가 다가오자 동 법안을 설훈 의원이 2017년 9월 1일 대표 발의한 「산학협력법」 개정안(의안번호 : 9021)과 병합 심사할 수 있도록 하였고, 동 법안을 여·야 간 특별한 쟁점이 없는 법안으로 분류하여 법안의 조속한 심사를 유도하였다. 그 결과 동 법안은 2017년 9월 18일 제354회 국회(정기회) 제 1차 교육 법안심사소위에 심사 대상 안건으로 상정되었다.

“2017년 9월 중순 즈음 법안 심사가 재개될 것이라는 소식을 들었다. 이에 바로 국회로 가서 교문위 여·야 의원실과 입법조사관실 등을 방문하여 국가산학협력위원회 신설을 위한 「산학협력법」 개정안의 주요 내용과 통과 필요성을 설명하였다. 노웅래 의원실 보좌진과는 해당 법안을 금번 법안 소위 심사 대상으로 우선 상정할 수 있도록 하는 방안에 대해 논의했다. 이에 「산학협력법」이 여·야 간, 부처 간 별다른 쟁점이 없는 미쟁점 법안임을 부각시켜 금번 법안소위에서 심사 대상 법안으로 선정될 수 있도록 다른 의원실과의 협의하기로 하였다.”

- 교육부 담당자 인터뷰 中 -

## 제 5 절 정책의 창 및 정책 변동

### 1. 정책의 창

정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름은 어느 순간 결합하는 경우가 있으며, 이때 정책의 창이 열렸다고 말한다(Kingdon, 2003;

정정길 외, 2014, 재인용). 산학협력 정책 거버넌스 변동에 있어 정책의 창은 국회의 「산학협력법」 개정안 심사 개시와 함께 열렸다.

2017년 9월 제354회 정기 국회가 개최하였으며, 9월 18일에 교문위 제 354회 국회(정기회) 제1차 전체회의에 노웅래 의원이 대표 발의한 「산학협력법」 개정안이 상정되었다. 그리고 노웅래 의원과 교육부 관료들의 노력에 힘입어 9월 28일 제1차 교육법안 심사 소위에 동 법안이 상정되었다. 즉, 수년 전부터 산학협력 정책 거버넌스의 문제점을 가장 심각하게 인식하고 있던 교육부 관료들이 국가산학협력위원회 신설이라는 아이디어를 제시하고 노웅래 의원이 이를 법안으로 구체화하여 발의하였으며, 때마침 대선으로 인해 여·야가 서로 바뀌고 법안 처리 수요가 급증하는 등의 국회 상황과 절묘하게 맞물리면서, 정책선도자들의 법안 설명·설득 등 적극적인 노력이 촉매제 역할을 하여 법안이 소위 심사 대상으로 상정되고 통과될 수 있는 절호의 기회를 맞이한 것이다. 이러한 과정을 통해 산학협력 정책 거버넌스 변동과 관련된 세 가지 흐름은 결합할 수 있었고, 정책의 창은 열리게 되었다.

다중흐름모형에서 정책의 창은 예측 가능하게 열릴 수도 있고, 예측 불가능하게 열리기도 한다(김태호, 2015; 양승일, 2014). 국회에서의 법안 심사는 사전에 개최가 공지되고 어느 정도 정해져 있는 국회 일정을 따른다는 점에서 예측 가능한 경우에 해당한다고 할 수 있다. 다만, 법안 심사 일정은 미리 공지되더라도 어떠한 법안이 최종 심사 대상 안건으로 상정되느냐는 여·야 간사의 합의 등을 바탕으로 결정되는 것이므로 누구도 특정 법안이 심사될 것인지 완벽하게 미리 예측할 수는 없다. 따라서 이러한 측면에서 볼 때 국회에서의 법안 심사는 예측 가능한 측면과 예측 불가능한 측면을 모두 지니고 있다고 보는 것이 보다 정확하다. 산학협력 정책 거버넌스의 변동을 가져온 「산학협력법」 개정안을 심사하기 위한 국회의 절차도 교문위 전체회의, 법안 심사 소위 일정 등은 사전에



공지되었지만 동 법안이 법안 소위에 상정될지의 여부는 누구도 장담할 수 없었다. 이러한 점에서 산학협력 정책 거버넌스 변동의 정책의 창은 Howlett과 Ramesh의 분류에 따르면 자유재량적 정책의 창에 해당한다고 볼 수 있다. 개별 정치 행위자인 교문위 여·야 의원들 간의 자유재량적 협의를 통해 「산학협력법」 개정안이 법안 소위에 상정되어 심사될 수 있었기 때문이다.

여기서 주목할 점은 법안이 발의된 후부터 법안 소위가 열리기까지의 기간 동안 정책선도가가 집중적으로 보인 노력이다. 일반적으로 정책의 창이 열리는 기회는 곧바로 지나가 버리므로 정책의 창이 열렸을 때 참여자들은 충분한 자원을 투입해야 한다(강은숙, 2015). 「산학협력법」 개정안에 있어서도 정책선도자인 교육부 관료와 노웅래 의원(보좌진 포함)은 동 법안에 대해 여·야간 이견이나 쟁점이 없고, 국가적 측면에서 산학협력 정책 효율성·체계성을 제고하기 위해서는 신속히 통과되어야 한다는 점 등을 적극 설명함으로써 법안 소위 심사 대상에 포함시켜 정책의 창이 열린 기회를 놓치지 않을 수 있었다.

정책의 창이 열리고 정책결정자들이 논의하여 새로운 정책의제에 합의를 하면 정책변동이 발생한다(김태호, 2015). 국가산학협력위원회 신설이라는 정책 변동의 발생은 법안 심사 절차에 따라 법안 소위 → 교문위 전체회의 → 법사위 → 본회의를 거쳐 논의되었다.

우선, 2017년 9월 27일 제1차 교육 법안심사 소위가 개최되었고, 「산학협력법」 개정안이 상정되었다. 교문위 수석전문위원은 동 법안에 대해 ① 산업교육 및 산학협력 기본계획 등, ② 국가산학협력위원회 설치, 구성 및 운영, ③ 주문식 교육과정의 운영근거 신설 등으로 나누어 검토보고를 하였으며, 검토보고의 요지는 [표 4-9]와 같다(교육문화체육관광위원회 수석전문위원, 2017). 수석전문위원 검토보고의 결론은 산학협력 정책의 총괄 조정기능 강화를 위해 국가산학협력위원회를 신설하는 것이

필요하다는 긍정적인 입장이었다. 또한 설훈 의원이 대표 발의한 개정안은 노웅래 의원이 대표 발의한 개정안에 모두 주요내용과 취지가 반영되어 있다고 보았다.

[표 4-9] 산학협력법 개정안(의안번호 : 7043)에 대한 교문위  
수석전문위원 검토보고 주요 내용

**1. 산업교육 및 산학연협력 기본계획 등**

- 국가가 산업교육 및 산학연협력 정책을 추진하는데 있어 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체와의 정책 연계 및 협조를 제고하는 효과가 있을 것으로 보임. 다만 교육부장관이 세우는 기본계획은 관계 중앙행정기관과 협의를 거친 후 각 중앙행정기관에서 추진하는 산업교육 및 산학연협력과 관련된 계획·시책 등을 종합하는 것이기 때문에 이를 명시할 필요가 있을 것으로 보이며 간단한 조문정비 사항이 있음. (안 제4조, 안 제5조제1항, 제5조제2항, 제5조제4항, 제5조제5항 관련)
- 안 제5조제3항은 교육부장관의 기본계획에 따라 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 추진해야 하는 시행계획에 포함되어야 할 사항을 규정하고 있는데, 이는 현행 산업교육 진흥 종합계획과 산학연협력 촉진 시책 등에 포함되고 있는 사항과 동일(제4조제1항 각 호 및 제2항 각 호)하며 문제는 없는 것으로 보임. (안 제5조제3항 관련)
- 설훈의원 대표발의안의 내용과 입법취지는 노웅래의원 대표발의안에 모두 반영되어 있음.

**2. 국가산학협력위원회 설치, 구성 및 운영**

- 안 제14조와 관련하여, 현재 산업교육 및 산학연협력 관련 정책이 각 부처별로 추진됨에 따라 정책 및 사업의 유사·중복 또는 공백이 발생하여 국가적 측면에서 정책의 체계성 및 효율성이 저하되는 문제점이 발생할 수 있으므로, 산업교육 및 산학연협력 정책의 총괄 및 조정기능 강화를 강구할 필요가 있음. 따라서 이러한 업무를 수행할 위원회를 국무총리 소속으로 설치하는 것은 바람직한 입법조치라 할 것임. (안 제14조 관련)
- 안 제15조는 위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있는데, 국

무총리와 함께 “산업교육 및 산학협력에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람”이 공동위원장을 맡도록 하여 민간의 전문성과 경험을 활용할 수 있도록 하고 있는 바, 특별한 문제는 없는 것으로 보임. (안 제15조 관련)

출처 : 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)에서 검색하여 발췌 정리

또한 제354회 국회 교육문화체육관광위원회 제1차 법안소위 회의록을 토대로 법안 소위 의원들 간에 주고받은 논의의 핵심을 정리하면, ① 명목상의 위원회가 아니라 실질적인 위원회가 되어야 한다는 것과 ② 산자부 등 다른 관계기관의 동 법안에 대한 입장을 고려할 것이었다. 그 결과 법안 소위에서는 산자부에서 제출한 수정의견을 반영하여 기본계획 수립 시 교육부장관으로 하여금 관계 중앙행정기관과의 협의를 거치도록 법안 문구를 일부 수정하기로 하였다. 그리고 수석전문위원 검토의견 등을 반영하여 노웅래 의원, 설훈 의원이 각각 대표 발의한 법안은 폐기하고, 위원회 대안으로 제안하기로 의결하였다. 이처럼 법안 소위에서는 국가산학협력위원회 신설에 대해서는 별다른 수정 없이 원안대로 의결하였다.

법안 소위 다음 날인 2017년 9월 28일에는 제354회 국회 교육문화체육관광위원회 제4차 전체회의가 개최되었다. 전체회의에서는 노웅래 의원, 설훈 의원이 각각 대표 발의한 「산학협력법」 개정안은 법안 소위에서 심사한 바와 같이 본회의에 부의하지 않기로 하고, 이를 통합 조정한 위원회 대안을 상정하여 가결하였다. 즉 법안 소위와 동일하게 교문위 전체회의도 통과한 것이다.

교문위 전체회의를 통과한 이후에는 법제사법위원회(이하 법사위)의 체계자구심사를 실시하였다. 2017년 11월 6일 제354회 국회 법제사법위원회 제5차 전체회의가 개최되었고, 교문위원장이 제출한 「산학협력법」 개정안 대안이 상정되었다. 법사위 전문위원은 법안의 일부 문구와

띄어쓰기 등을 수정하였다(법제사법위원회 전문위원, 2017). 또한 법사위 회의록을 보면, 법사위 의원들은 전문위원이 제안한 경미한 자구 수정이 외에 수정 사항이 없는 것으로 논의하고, 동 법안에 대해 전문위원이 수정한 부분은 수정한 대로, 기타 부분은 원안대로 가결하였다.

법사위를 통과한 「산학협력법」 개정 대안은 2017년 11월 9일 제354회 국회 제12차 본회의에 상정되었는데, 재석 의원 214인 중 찬성 201인, 반대 1인, 기권 12인으로 가결, 통과되었다. 이로써 국회 법안 심의 과정이라는 정책의 창이 열려 있는 동안 국가산학협력위원회 신설을 포함하는 「산학협력법」 개정안은 최종 통과되었다.

## 2. 정책 변동

「산학협력법」 개정안이 국회를 최종 통과한 이후, 2017년 11월 28일 정부가 관보 게재를 통해 공포함으로써 법률 개정이 완료되었다. 동 개정 법률의 시행일은 공포 후 6개월이 지난 2018년 5월 29일이다. 산학협력 정책 거버넌스 변동과 관련한 개정 법률의 취지와 주요 내용을 다시 한 번 정리하면 다음과 같다. 산학협력 정책이 부처별로 추진됨에 따라 정책의 체계성 및 효율성 저하가 우려되므로 5년마다 관계부처 합동으로 산학협력 기본계획을 수립하고, 국무총리 소속의 국가산학협력위원회를 설치하여 기본계획과 함께 산학협력 주요 정책·계획 등의 수립·조정에 대해 심의하도록 하였다.

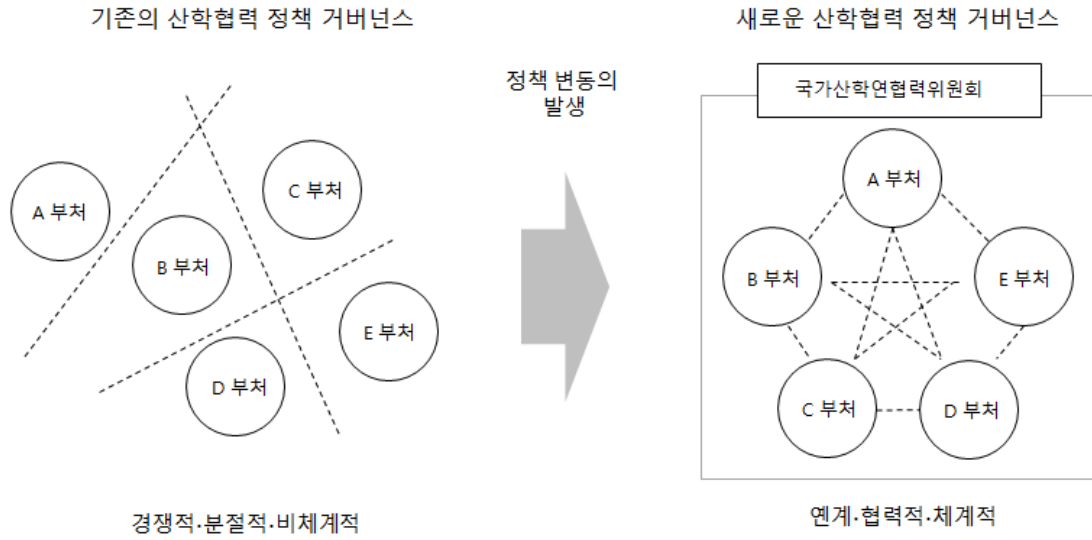
이는 기존의 산학협력 정책 거버넌스가 부처 간 조직 할거주의로 인해 지나치게 경쟁적·분절적·비체계적이었으나, 국무총리와 민간 전문가가 공동으로 위원장을 맡고 관계 부처 장관들이 위원으로 참석하는 국가산학협력위원회에서 관계부처 합동으로 수립하는 산학협력 기본계획을 심의하고, 이뿐만 아니라 산학협력과 관련한 다양한 정책·계획을 부

처 간 칸막이를 넘어 보다 높은 수준에서 총괄 조정함으로써 부처들 간의 연계·협력을 강화하고 시너지 효과를 창출하게 된 것이다. 즉, 기존의 수평적·경쟁적·분절적·비체계적이었던 산학협력 정책 거버넌스가 국가산학협력위원회라는 총괄 조정 컨트롤타워이자 논의 기구를 갖추었으므로 연계·협력적·체계적 거버넌스로 바뀌게 되었다. 즉 「산학협력법」 개정으로 산학협력 정책 거버넌스의 변동, 정책 변동이 발생한 것이다.

한편 산학협력 정책 거버넌스의 변동 유형과 성격을 분석하면 다음과 같다. 국가산학협력위원회는 기존에는 예측하지 못했던 새로운 형태의 산학협력 정책 조정 기제이다. 이전에는 산학협력 정책에 있어 정부 부처 간의 협력이 필요하다면 관계부처 합동 계획을 수립하거나, 관계부처 업무 협의 등을 하는 방식으로 일을 추진했으나, 국가산학협력위원회가 신설됨으로써 국무총리와 민간 전문가가 공동위원장이 되고 관련 부처 장관들과 현장 전문가가 직접 참여하는 위원회에서 정책을 총괄 조정, 심의하여 부처 간 연계·협력을 꾀하게 되었다. 따라서 국가산학협력위원회 신설은 급격하고 큰 변동이 발생한 비점증적 정책 변동의 유형에 해당한다고 할 수 있다.

또한 Hogwood와 Peters(1983; 정정길 외, 2014, 재인용)는 정책 변동의 유형을 정책혁신, 정책유지, 정책승계, 정책종결로 나누었다. 이에 따라 산학협력 정책 거버넌스 변동을 분류하자면, 산학협력 활성화를 통한 국가 경쟁력 제고라는 큰 수준의 목표는 그대로 유지하되, 국가산학협력위원회를 새로 운영함으로써 산학협력을 추진하는 정부 부처들 간의 정책 추진 체계의 기본 골격과 내용을 바꾸는 것이므로 정책승계 유형에 해당한다고 할 수 있다. 국가산학협력위원회가 신설되기 이전에도 각 부처의 목표는 산학협력 활성화로 같았지만, 동 위원회가 신설됨에 따라 이를 달성하기 위한 정책수단의 핵심이 변동한 것이다. 이러한 산학협력 정책 거버넌스의 변동 결과를 도식화하면 [그림 4-4]와 같다.

[그림 4-4] 산학협력 정책 거버넌스 변동 결과 도식화



## 제 5 장 결론

### 제 1 절 연구의 요약

국가 혁신 전략의 일환으로 산학협력 정책이 주목받으면서 관련 정책과 사업 등이 급증하였고, 그 과정에서 산학협력 정책의 주도권을 잡기 위한 정부 부처 간 경쟁과 조직할거주의가 심화되었다. 특히, 정부조직개편 시기에는 「산학협력법」과 산학협력 정책을 어느 부처에서 주관할 것인가를 두고 각 부처 간의 치열한 다툼이 있었다. 이로 인해 유사·중복 사업 등과 같은 정책 비효율이 발생하였고, 정책 대상인 대학의 혼란과 피로가 가중되었다. 이에 국회는 2017년 11월 국가산학협력위원회를 신설·운영하도록 「산학협력법」을 개정하였다. 동 위원회는 국무총리와 민간 전문가가 공동위원장을 맡아 산학협력 관련 각 부처의 정책, 계획, 사업의 수립·조정·분석 등에 대해 심의하는 위원회로서, 국가 수준의 산학협력 컨트롤타워를 구축하여 각 부처의 연계·협력을 도모하고 산학협력 정책의 체계성과 효율성을 제고하는데 의의가 있다. 또한 다른 분야와 달리 산학협력 정책 분야에서는 위원회를 통해 부처 간 이견·갈등을 조율하고 정책을 총괄 조정하는 시도는 국가산학협력위원회가 최초이다.

이에 본 연구는 국가산학협력위원회의 신설로 정부 부처의 산학협력 정책 거버넌스가 개별 경쟁·칸막이 구도에서 연계·협력 구도로 크고 본질적으로 변동했음에 주목하고, 정책 변동에 관한 이론 분석틀을 활용하여 이러한 정책 변동이 발생한 이유와 과정을 상세히 분석·규명하는 것을 주된 목적으로 설정하였다. 분석을 위한 이론 모형으로는 다중흐름

모형을 활용하였는데, 그 이유는 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름과 이들의 결합을 살펴봄으로써 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정을 보다 상세하고 현실적으로 분석할 수 있기 때문이다. 산학협력 정책 거버넌스의 변동 사례로서 국가산학협력위원회 신설 과정을 분석하기 위해 주로 문헌 자료를 수집·분석하였고, 이와 함께 정부 관료에 대한 심층 면접을 통해 당시 상황과 맥락, 의도 등을 추가로 파악함으로써 보다 충실한 분석이 되도록 하였다.

주된 연구 문제에 대한 연구 결과는 다음과 같다. 우선, 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정에서 정책 문제의 흐름은 산학협력 정책이 주목받기 시작하면서 관련 정책, 사업 등을 둘러싸고 관련 정부 부처들 간의 경쟁과 비효율 문제가 심화되는 과정이었다. 주요 지표의 변화로는 산학협력 관련 사회의 관심 증가, 각종 통계 수치 증가, 정부 부처의 예산 증가 등을 분석했다. 객관적 지표의 변화는 산학협력 관련 정부 부처의 담당자에게 산학협력의 중요성이 커지고 있음은 물론이고 정책 비효율이 발생할 경우 큰 문제가 될 수 있음을 인식시켜주었다. 또한, 산학협력 정책 거버넌스 관련하여 사건과 위기의 발생이 있었음을 분석하였다. 박근혜 정부 출범 시기의 사건과 위기로는 정부 부처 내 산학협력 업무 조정 이슈이다. 당시 대통령 인수위원회가 산학협력 기능을 교과부에서 미래부로 이관하도록 발표함으로써 갈등이 촉발되었다. 이에 교과부 내 교육계와 과학기술계 공무원들 간에 이견이 충돌하였고, 관련 단체나 이익집단들도 반대의 목소리를 높였다. 결국 산학협력 기능은 교육부에 남는 것으로 결정되었으나, 이 갈등은 이후 정부 부처 간 산학협력 정책에 있어 칸막이 문화를 만드는데 일조했다. 한편 박근혜 정부 말기에는 산업기술인력의 양성 업무 주체를 교육부장관에서 산자부장관으로 변경하려는 시도가 있었다. 초기에는 산자부 관료들의 주장대로 「산업기술혁신법」 개정안이 국회 산자위 법안소위를 통과하여 교육부의 산업기술인력



양성 업무가 산자부로 이관될 상황에 이르렀다. 하지만 교육부와 교문위는 산자위 법안소위의 결정에 대해 적극 반대 의견을 표명하였고, 결국 정부 부처 간, 상임위원회 간 이견이 있는 내용은 빼고 나머지 부분만 통과시키기로 산자위 전체회의에서 결정되었다. 한편, 박근혜 정부에서 문재인 정부로 넘어오는 시점에는 중기청이 중기부로 승격되면서 산학협력 관련 예산, 인력, 법령 등을 교육부, 미래부, 산자부 등으로부터 중기부로 이관하려는 시도가 있었다. 그러나 이 또한 관련 부처 등의 반발을 불러일으켰으며, 결국 교육부의 산학협력 기능은 존치하는 것으로 결정되고, 다만 다른 부처의 산학협력 기능 중 일부만 중기부로 이관되었다. 이처럼 정부 부처들 간의 산학협력 정책을 둘러싼 갈등 사건은 산학협력 정책 거버넌스의 문제점에 대해 인식하는 계기가 되었고, 문제를 그대로 두다가는 정부 조직 개편 시 마다 부처 간의 소모적인 갈등이 재발할 수 있다는 위기의식을 환류하게 하였다.

다음으로, 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정에서 정책 대안의 흐름은 경쟁적·분절적·비체계적인 산학협력 정책 거버넌스를 연계·협력적·체계적인 거버넌스로 개선하기 위한 정책 대안을 마련하는 과정이었다. 교육부는 2017년도 연두 업무계획에 “산학협력 및 산업기술인력양성 활성화·기관 간 역할 조정 강화를 위해 정부, 산업계, 학계 등이 참여하는 민관 합동 협의체 신설 등을 추진”하겠다고 발표하고, 이를 위해 “2017년 상반기 중으로 「산학협력법」을 개정”하겠다고 발표했다(교육부, 2017a). 이는 첫째, 정부 부처 간의 산학협력 관련 정책이나 사업 등이 보다 체계적으로 총괄 조정되어야 함을 주장한 것이다. 둘째, 이 대책은 정부이외 산업계, 학계, 연구소 등의 다양한 민간 전문가들이 정부와 함께 민관 합동 협의체를 구성하도록 함으로써, 정부 부처들의 이해관계를 넘어 중립적 시각으로 산학협력 정책을 조정하도록 하였다. 하지만 교육부의 이 대책은 「산학협력법」 개정으로 정부입법계획에 반영되거나

정부 제출 법안의 형태로는 구체화되지 않았다. 이후 2017년 초 교육부 관료들은 연두 업무계획에 포함된 민관 합동 협의체의 아이디어를 발전시켜 (가칭)국가산학협력위원회를 신설·운영하는 방안을 내부적으로 검토하였다. 2017년 1월 교육부 실무 담당자들은 교문위 노웅래 의원실 보좌진과 업무 협의 시 산학협력 정책의 효율성 제고를 위해 총괄 조정 기능 강화가 필요하다고 설명하였다. 이후 2017년 5월 26일 더불어민주당 노웅래 의원은 국가 수준의 산학협력 총괄 조정 기능을 강화하고자 「산학협력법」 개정안을 대표 발의하였다. 주요 내용은 첫째, 5년 단위의 산학연협력 기본계획을 수립하고, 둘째, 국무총리 산하의 국가산학연협력위원회를 신설하여 산학연협력 관련 주요 정책 등을 심의하는 것이다. 이 법안의 가장 큰 특징은 수직적으로는 각 부처보다 상위 기관인 국무총리를 위원장으로 두고, 수평적으로는 현장의견을 전문적으로 전달할 다수의 민간 위원을 위촉함으로써 산학협력 정책을 보다 체계적으로 총괄 조정하고 부처 간의 협력을 도모하도록 하였다는 점이다. 즉, 이 법안은 기존 산학협력 정책 거버넌스의 문제점인 경쟁적·분절적·비체계성을 개선하여 연계·협력적·체계적 거버넌스로 개선하기 위한 정책 대안으로서 제시되었다.

다음으로, 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정에서 정치의 흐름은 산학협력 정책 거버넌스 변동과 관련한 이익집단이나 전문가의 의견, 제19대 대통령 선거에 따른 국회의 상황 변화 등이었다. 첫째, 산학협력과 관련한 대학 교직원, 학계 연구자 등은 정부 부처 간 산학협력 정책의 중복·비효율성, 연계·협력 부족 문제를 지속적으로 제기하였다. 이러한 활동 등은 산학협력 정책 거버넌스 변동이 정책의제화되는 한 배경으로 작용하였다. 둘째, 대통령 선거에 의한 국회의 상황 변화는 산학협력 정책 거버넌스 변동에 중요한 정치적 맥락으로 작용하였다. 우선, 제19대 대통령 선거에서 당시 야당이었던 더불어민주당 소속 문재인 후보가 당선됨에

따라 여·야 간 정권 교체가 이루어졌다. 이에 따라 더불어민주당 소속 의원들이 주축이 되어 발의한 「산학협력법」 개정안은 야당 의원이 준비하던 법안에서 여당 의원이 발의한 법안이 되었고, 이는 법안 심사에 매우 긍정적인 맥락으로 작용하였다. 또한, 대통령 선거 때문에 억눌려 있던 국회의 법안 처리 수요가 대통령 선거 이후 폭발적으로 분출되면서 「산학협력법」 개정안의 심사도 덩달아 탄력을 받는 분위기가 형성될 수 있었다. 셋째, 설훈 의원이 「산학협력법」 개정안을 대표 발의한 것이 국가산학연협력위원회 신설을 위한 「산학협력법」 개정안 통과에 긍정적 영향을 미쳤다. 설훈 의원안은 2017년 9월 1일 발의되었는데, 다수의 여당 의원이 공동 발의자로 참여하였으며, 노웅래 의원안과 중첩·연관되는 부분이 있어 병합 심사하기 적합한 조건이었다. 즉, 「산학협력법」을 개정하는 여당의 다른 법안이 발의됨에 따라 법안 심사 및 통과에 보다 우호적인 여건을 갖출 수 있었다.

산학협력 정책 거버넌스 변동에 있어 핵심적인 정책선도가는 교육부 관료와 국회의원으로 분석되었다. 산학협력 정책 거버넌스의 문제점을 명확히 인식하고 있던 교육부 관료들은 해결책으로 2017년도 연두 업무 계획에 산학협력 민관 합동 협의체 신설 아이디어를 제시하였고, 「산학협력법」 개정안이 발의된 이후에는 법안이 조속히 통과될 수 있도록 관련자들에게 설명하는 등 적극적인 노력을 기울였다. 또한 더불어민주당 노웅래 의원과 보좌진은 「산학협력법」 개정안을 대표 발의하여 산학협력 정책 거버넌스 개선을 위한 대안을 구체화하였으며, 동 법안을 이른 시일 내에 법안소위 심사 대상에 선정될 수 있도록 하였다.

정책선도가의 노력에 힘입어, 산학협력 정책 거버넌스 변동을 촉발한 정책의 창은 「산학협력법」 개정안 국회 심사와 함께 열렸다. 이전부터 산학협력 정책 거버넌스의 문제점이 지속적으로 문제제기 되고 있던 맥락에서 국가산학연협력위원회 신설이라는 정책 대안이 「산학협력법」

개정안의 형태로 발의되었고, 절묘한 타이밍(timing)으로 대선 이후의 국회 상황이 긍정적으로 바뀌면서 동 법안이 교문위 법안소위 심사 대상으로 선정되어 심사를 받게 된 것이다. 이때 교육부 관료와 노응래 의원·보좌진의 적극적인 노력이 법안 심사 개시의 촉매 역할을 하였고, 산학협력 정책 거버넌스 변동과 관련된 세 흐름이 결합하였다. 분석 결과 이때 열린 정책의 창은 자유재량적 정책의 창에 해당한다고 할 수 있다. 이후 교문위 법안소위, 교문위 전체회의, 법사위 전체회의, 국회 본회의를 거쳐 2017년 11월 9일 「산학협력법」 개정안은 최종 통과되었고, 산학협력 정책 거버넌스의 변동이 발생하게 되었다. 즉, 기존의 분절적·비체계적이던 산학협력 정책 거버넌스가 국가산학협력위원회라는 총괄 조정 컨트롤타워가 신설됨으로써 연계·협력적·체계적 거버넌스로 개선되게 되었다. 이러한 산학협력 정책 거버넌스 변동의 유형과 성격은 변동의 범위와 정도를 기준으로는 비점증적 정책 변동 유형에, 변동의 내용을 기준으로는 정책 승계 유형에 해당한다고 볼 수 있다.

## 제 2 절 연구의 시사점과 향후 과제

### 1. 연구의 시사점

본 연구에서는 산학협력 관련 정부 부처들의 기존 상호작용 양식과 국가산학협력위원회 신설을 살펴봄으로써 산학협력 정책 거버넌스 변동의 과정과 원인에 대해 파악할 수 있었다. 특히, 기존 연구들과는 달리 산학협력 정책 거버넌스 변동을 파악하는데 있어 Kingdon의 다중흐름모

형을 활용함으로써 보다 그 과정을 상세하고 명확히 분석할 수 있었다. 이를 통해 얻은 연구의 시사점은 다음과 같다.

### 1) 정책 문제 및 정치의 흐름 관련 시사점

첫째, 다중흐름모형에서 말하는 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름과 관련하여 대규모의 사회적 사건이나 국민적 여론의 형성 없이도 큰 정책 변동이 발생 가능하다는 것을 파악하였다. 이는 기존의 다중흐름모형과 관련한 많은 선행 연구에서 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름으로 사회적 사건이나 대규모 국민적 여론 등을 분석한 것과는 다른 결과이다.

산학협력 정책 거버넌스 변동에 영향을 미친 정책 문제와 정치의 흐름은 정부 부처의 정책 비효율과 그에 대한 관계자들의 문제 제기, 정부 조직개편 시기의 부처 간 갈등이나 그로 인한 담당 공무원들의 위기의식·환류 등으로, 이는 산학협력 관계자가 아닌 일반 국민들에게는 사회적으로 잘 알려지지 않은 사항들이다. 즉, 산학협력 정책 거버넌스의 내생적 문제 요인이 외생적 문제 요인 보다 정책 변동에 있어 중요하게 작용하였다.

따라서 새로운 산학협력 정책 거버넌스를 향후 안정적으로 유지·발전하기 위해서는 불특정 다수의 일반 국민들을 대상으로 이슈 관리를 하기 보다는, 우선 산학협력 정책과 밀접한 관련이 있는 정부 부처 담당자, 관련 산업계·학계·연구계 종사자 등 내부 인물들의 인식부터 개선하는 것이 중요하다는 시사점을 얻을 수 있다. 즉, 산학협력에 직접 관련되어 있는 관계자들이 국가산학연협력위원회로 대변되는 새로운 산학협력 정책 거버넌스를 신뢰하고 안정감을 느낄 때 불필요한 정책 변동이 다시 발생하지 않을 수 있다. 이는 정부조직개편 시기만 되면 다시금 불거지는 산학협력 정책 거버넌스 변동에 대한 소모적인 논쟁을 그치도록 하기 위해

서도 중요하다. 이를 위해서는 국가산학협력위원회가 본래 취지대로 제 역할과 기능을 다하도록 하는 것은 물론이고, 그 운영 성과를 관계자들에게 적극 알려 동 위원회의 필요성과 효용성에 대한 확신을 갖게 하여야 한다. 예를 들어, 국가산학협력위원회의 정책 조율을 통해 부처간의 갈등이 원만히 해결되고, 정책 효율성이 제고되었다는 우수 사례를 다양한 매체의 홍보자료로 제작하여 산학협력 관계자들에게 적극 알리는 것도 한 방법이 될 수 있다. 또한 정기적으로 산학협력 관련 중앙부처·학계·산업계·연구계·지자체 등 관계자들이 한 자리에 모여 국가산학협력위원회의 성과에 대한 포럼, 워크숍 등을 개최하고 지속적인 성과 확산을 위해 네트워킹과 인식 교류, 신뢰 형성을 하는 것도 중요하다.

## 2) 정책선도가 관련 시사점

둘째, 다중흐름모형의 정책선도가 중에서 고위직이 아닌 정책 실무자의 역할이 크고 중요할 수 있음을 파악하였다. 정책선도가의 중요성은 대다수 선행 연구에서 강조하고 있는데, 산학협력 정책 거버넌스 변동에 있어서도 정책선도가인 교육부 관료와 노웅래 의원·보좌진의 노력이 없었다면 「산학협력법」 개정은 기대하기 어려웠을 것이다. 그러나 기존의 다중흐름모형을 활용한 많은 연구들은 핵심적인 정책선도가로서 대통령, 장관, 청와대 참모 등과 같은 고위직 인물의 역할을 주로 분석하였다. 하지만 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정에서 대통령, 장관, 청와대 참모 등과 같은 인물들은 눈에 띄지 않는다. 정책선도가로서 역할을 한 인물들은 교육부 관료 중에서도 주로 산학협력 정책 업무를 담당하는 실무 담당자(국장, 과장, 직원 등)였다. 이들은 산학협력 정책 거버넌스의 문제점에 대해 심각성을 인식하고, 관련 정책 대안을 제시하였으며, 「산학협력법」 개정안을 통과시키기 위해 국회를 지속적으로 방문하여 설명

하는 등의 노력을 기울였다. 즉, 다른 많은 경우에서 정부 위원회가 최고 의사결정권자 등 고위직으로부터 제시되어 하향식(Top-down)으로 신설된 것과는 달리, 국가산학협력위원회는 출발이 정책실무자들의 제안으로부터 상향식(Bottom-up)으로 시작된 것이다.

국가산학협력위원회의 신설이 대통령직 인수위원회나 고위직 관료의 동력에서부터 시작된 것이 아니라, 정책 현장에서 직접 피부로 문제를 인식하고 정책 비효율을 해결하기 위한 현실적 대안을 고민한 실무 관료의 노력에서부터 시작되었다는 점은 향후 정책 거버넌스의 안정적 유지·발전에 있어서도 이들의 역할이 중요함을 시사해준다. 국가산학협력위원회가 각 부처의 복잡한 정책·사업 등을 제대로 조정하기 위해서는 물밑에서 위원회에 상정될 핵심 안건을 발굴하고 검토하며, 관련 조사 및 연구 등을 수행할 실무 인력의 충분한 확보와 이들의 전문성 제고가 중요하다. 이를 위해서는 위원회 간사부처 역할을 맡고 있는 교육부 또는 위원장인 국무총리에 대한 보좌를 담당하는 국무조정실 등에 국가산학협력위원회의 사무국 역할을 담당할 별도 조직과 인력을 갖추는 것이 필요하다. 그리고 해당 조직·인력은 산학협력 관련 정책 조사, 분석, 연구 등과 함께 국가산학협력위원회 상정 안건의 발굴 및 사전 검토, 부처 간·산학연 관계자 간 실무 연락·협력 등을 전담하여 지원해야 한다. 이처럼 실무 조직과 인력의 뒷받침을 제대로 받아야만 위원회에서 복잡하게 얽혀 있는 각 부처의 산학협력 법령·계획·사업 등을 면밀히 심의·조정하여 정책의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

또한 향후 국가산학협력위원회의 운영에 있어 정책 고위층의 적극적인 관심과 지지를 확보하는 것이 중요하다. 즉, 위원회 신설은 정책 실무자로부터 추진되었지만, 운영은 정책 실무자와 고위층이 위원회의 필요성과 중요성에 대한 인식을 같이 하고 함께 노력해야만 위원회가 지지를 받고 본래의 역할과 기능을 다 할 수 있을 것이다.

### 3) 정책 대안의 흐름 관련 시사점

셋째, 정책 변동에 있어 세 가지 흐름 중 정책 대안의 중요성에 대해 확인할 수 있었다. 산학협력 정책에 있어 정부 부처 간 비효율 문제를 해결하기 위한 시도는 여러 차례 있었다. 최근 10년간만 보더라도 이명박 정부에서 박근혜 정부로 넘어올 때 「산학협력법」의 소관을 교육부에서 미래부로 바꾸려한 시도, 박근혜 정부 말기의 산업기술인력양성 업무를 교육부에서 산자부로 이관하려는 시도, 문재인 정부 초기의 산학협력 관련 법률, 조직·인력, 사업·예산 등을 교육부에서 중기부로 이관하려는 시도 등이 모두 저마다 산학협력 정책의 효율성을 제고하기 위한 대안이었다. 그러나 이러한 시도들은 모두 시도에서 그쳤을 뿐 제대로 실행되지 못하였다. 이러한 시도들의 배경에도 모두 나름의 정책 문제의 흐름과 정치의 흐름은 존재하였다. 즉, 산학협력 정책 거버넌스에 문제가 있으므로 이를 개선해야 한다는 비판과 요구의 목소리가 있었고, 대통령 선거, 정부조직개편 등과 같이 새로운 대안을 논의할 만한 정치적 흐름과 맥락이 존재했다. 그러나 이러한 시도와 논의들이 결론적으로 산학협력 정책 거버넌스 변동으로 이어지지 못한 이유는 정책 대안이 적절하지 못했기 때문이다. 앞서도 살펴보았듯이 산학협력 정책은 개념 속성상 어느 한 부처만이 독점하여 담당하기 어렵다. 여러 부처의 연계·협력이 필수적이다. 따라서 어느 한 부처의 산학협력 정책 기능과 역할, 업무를 수평적으로 떼어서 다른 부처로 이관하는 형태의 산학협력 정책 조정은 부처 간의 갈등과 반목만 불러일으킬 뿐 제대로 실행되거나 성과를 내기 어렵다.

반면에 국가산학연협력위원회 신설은 산학협력 정책 거버넌스의 문제점을 해결하기 위한 대안으로서 적절한 여러 조건을 갖추고 있다. ‘제4장



제2절 3. 정책 대안의 흐름 종합 분석'에서 살펴보았듯이 국가산학연협력 위원회는 기술적 실행 가능성과 정책공동체 구성원들의 수용 가능성이 높고, 정책 실현을 위한 적절한 자원을 구비하고 있다. 산학협력 정책 분야에서 위원회 형태를 통해 정부 부처 간의 정책 체계성과 효율성을 제고하려는 시도는 국가산학연협력위원회가 최초로서, 관계부처 합동으로 수립하는 산학연협력 기본계획을 위원회에서 함께 심의하고, 국무총리를 위원장으로 두고 부처 간에 협업할 사안을 위원회에서 함께 논의·조정하게 되므로 각 부처는 동 위원회를 통해 단절·분열 보다는 연계·통합을 도모할 가능성이 크다. 이처럼 국가산학연협력위원회 신설이라는 정책 대안이 최종 정책 의제로 될 수 있는 조건을 두루 갖춘 적합한 대안이었기 때문에 단순히 아이디어에 그치지 않고 실질적인 정책 거버넌스의 변동으로까지 이어질 수 있었다. 이는 다중흐름모형을 적용한 기존의 많은 연구에서 정책 문제의 흐름과 정치의 흐름이 중요하며, 특히 정치의 흐름이 정책 변동에 있어 많은 영향을 주는 것으로 분석한 것과는 다른 점이다. 산학협력 정책 거버넌스 변동에 있어서는 정책 문제의 흐름과 정치의 흐름도 영향을 주었지만, 적절한 정책 대안의 흐름이 정책 변동에 미친 영향이 크다고 할 수 있다.

이러한 분석은 향후 국가산학연협력위원회의 내실 있는 운영을 위해 몇 가지 시사점을 준다. 우선, 국가산학연협력위원회 위원장으로서 국무총리의 역할이 중요하다. 국가산학연협력위원회의 아이디어가 관련 부처들의 별다른 반대에 부딪히지 않고 수용될 수 있었던 이유 중의 하나는 위원장이 국무총리이기 때문이다. 만일 특정 부처의 장관이 위원장을 맡는 구조였다면 다른 부처들의 반발로 「산학협력법」은 개정되기 어려웠을 것이다. 이처럼 국무총리가 갖는 상징과 권한은 막강하다. 따라서 국가산학연협력위원회 위원장으로서 국무총리는 가급적 매번 회의에 참석하여 직접 회의를 주재하고 개별 부처의 정책과 사업 등을 실질적으로

조정해야 한다. 그래야만 개별 부처들도 국가산학협력위원회의 권위를 인정하고 그 결정에 따르며 협조적 자세로 임할 것이다. 실제 영국 PMDU(Prime Minister's Delivery Unit)의 정책 집행관리 사례를 분석한 금현섭(2014)에 따르면, Blair 총리가 적극적으로 관심을 갖고 직접 집행 과정을 챙김으로써 관련 부처의 정책 성과가 개선되고 가시적 결과를 도출할 수 있었다.

다음으로, 국가산학협력위원회의 정책·사업 조정 시 참여 부처들 간의 단절·분열 보다는 연계·통합이 될 수 있도록 정책·사업 등의 조정이 이루어져야 한다. 동 위원회의 신설이 가능했던 또 다른 이유는 위원회가 본질적으로 정부 부처 간의 연계·협력을 이끌어내어 국가 수준에서 산학협력 정책의 체계성과 효율성을 제고할 것이라는 「산학협력법」 개정안의 취지와 가치에 공감했기 때문이다. 따라서 이러한 취지가 실현되기 위해서는 특정 부처의 사업을 다른 부처의 사업에 통폐합하거나, 폐지하는 식의 부처 간 영합게임(zero-sum game)을 조장할 것이 아니라 부처 간의 개별 계획, 사업 등을 어떻게 적절하게 미세조정하고 연계하여 보다 큰 시너지와 성과를 창출할 것인지를 고민하는 방향으로 위원회가 운영되어야 한다. 즉, 부처 간 경쟁·칸막이 등으로 대변되는 산학협력 정책 거버넌스의 문제점을 해소하기 위해 부처 간 연계·협력을 도모하는 기제이자 해결책으로서 국가산학협력위원회가 신설되었으므로 동 위원회의 운영 또한 부처 간 윈윈 전략을 통해 상호 시너지 효과를 낼 수 있도록 나아가야 한다.

## 2. 향후 과제

본 연구의 한계점을 보완할 향후 과제를 제안하면 다음과 같다. 첫째, 연구의 범위를 확장하여 보다 다양한 사례를 비교·분석할 필요가 있다.

본 연구에서는 산학협력 정책 거버넌스의 대표적인 변동 사례로서 국가 산학협력위원회의 신설을 선택하여 박근혜 정부 말기에 해당하는 2016년 말부터 문재인 정부의 초기에 해당하는 2017년 말까지의 약 1년 동안을 집중적으로 분석하였다. 그리고 논의 과정상 문제의 흐름을 분석하면서 박근혜 정부 초기의 이슈에 대해서도 다루었다. 그러나 보다 긴 시간적 범위를 설정하여 박근혜 정부 이전의 정부에서도 산학협력 정책 거버넌스가 어떠한 형태로 있었고, 어떠한 변동들이 일어났는지를 분석한다면 다중흐름모형을 활용한 정책변동 분석에서 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름을 보다 심도 있고 풍부하게 분석하고, 시사점 또한 다양하게 도출할 수 있을 것이다. 따라서 향후에는 연구의 범위를 보다 넓혀 지식기반사회로의 진입 논의와 국가 혁신 전략으로서 산학협력 정책이 한창 주목받기 시작한 2000년대 이후 산학협력 정책 거버넌스의 양상과 그 변동에 대해 폭넓게 분석하는 후속 연구가 필요하다.

둘째, 국가산학협력위원회 구성 이후의 실제 운영 성과에 대해 평가할 필요가 있다. 본 연구는 법률은 본질적으로 정책과 같으며 정책의 한 유형이라는(정정길 외, 2014) 논의에 기초하여, 「산학협력법」 개정으로 인한 국가산학협력위원회의 신설을 산학협력 정책 거버넌스의 변동 사례로 보고 논의를 전개하였다. 따라서 향후에는 국가산학협력위원회의 실제 운영 현황과 성과 등을 바탕으로 산학협력 정책 거버넌스에 있어 얼마나 크고 본질적인 변동이 발생했는지 분석하는 연구를 수행하는 것도 의의가 있다. 즉, 법률 개정 취지와 내용에 비추어 국가산학협력위원회의 실제 운영 성과가 어떠한지, 바람직한 정책 거버넌스 변동이 발생했는지에 대해 후속 연구를 통해 확인할 필요가 있다.

마지막으로, 더욱 다양한 정책 담당자를 대상으로 심층 면접을 실시할 필요가 있다. 본 연구에서는 산학협력 정책 거버넌스 변동 과정을 보다 충실히 파악하기 위해 교육부 정책 담당자를 대상으로 심층 면접을 실시

하였다. 이를 통해 문헌 자료만으로는 파악하기 힘든 당시 상황 인식과 맥락, 의도, 취지 등을 분석할 수 있었다. 향후 연구 범위를 확대하여 보다 긴 시간 범주에서 다양한 산학협력 정책 변동 사례를 분석할 때 교육부 이외의 다른 부처의 담당자들까지 포함하여 심층 인터뷰를 실시한다면, 부처별로 서로 다른 입장과 의도의 차이 등까지 파악할 수 있어 보다 정확하고 풍부한 분석이 가능할 것으로 사료된다. 따라서 후속 연구에서는 산학협력 관련 여러 부처의 담당자를 대상으로 한 심층 면접이 필요하다.

# 참 고 문 헌

## 1. 국내 문헌

### 가. 단행본

- 고혁진, 김선우, 남궁문, 박철우, 서종현(2015), 「산학협력의 내일, 그 길을 말하다」, 서울: 공감인(IN).
- 권기현(2008), 「정책학: 현대 정책이론의 창조적 탐색」, 서울: 박영사.
- 김광웅, 김동욱, 김병섭, 김준기, 노화준, 박상인, 박정훈, 오연천, 이달곤, 이석원, 임도빈, 정광호, 정용덕, 최종원(2006), 「정책사례연구」, 서울: 대영문화사.
- 김렬(2007), 「사회과학도를 위한 연구조사방법론」, 서울: 박영사.
- 김재기(2006), 「행정학(제3판)」, 서울: 법문사.
- 남궁근(2010), 「행정조사방법론(제4판)」, 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_(2012), 「정책학: 이론과 경험적 연구(제2판)」, 서울: 법문사.
- 양승일(2014), 「정책변동론: 이론과 적용」, 서울: 박영사
- 오석홍(2016), 「행정학(제7판)」, 서울: 박영사.
- 유훈(2007), 「정책집행론」, 서울: 대영문화사.
- \_\_\_\_\_(2009), 「정책변동론」, 서울: 대영문화사.
- 이성우(2013), 「정책분석론: 이론과 기법(개정판)」, 서울: 조명문화사.
- 이종수, 윤영진 외(2012), 「새 행정학」, 서울: 대영문화사.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2014), 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.
- 주재현(2008), 「정책과정론」, 서울: 대영문화사.
- 홍두승, 설동훈(2013), 「사회조사분석(제4판)」, 서울: 다산출판사.

## 나. 연구 논문

- 강은숙(2015), “한국사 교과서 재국정화 정책형성과정 분석: Kingdon 다중흐름모형의 적용”, 박사학위논문, 전북대학교 대학원.
- 고명석(2013), “정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동에 관한 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 공병영(2003), “교원정년정책 변동과정 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 권오재(2015), “Kingdon의 다중흐름모형(MSF)을 통한 정부조직개편 연구: 정보통신부를 중심으로”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원.
- 김보엽(2007), “한국사학정책의 변동 요인 및 과정분석: 국민의정부 및 참여정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로”, 박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 김봉문(2013), “대학과 기업 간 산학협력 성과에 미치는 영향요인 분석”, 박사학위논문, 성균관대학교 국정관리대학원.
- 김상운(2017), “정부조직개편 과정의 동태적 분석: 정보통신, 방송, 과학 기술 정책 하위체제를 중심으로”, 박사학위논문, 이화여자대학교 대학원.
- 김시정(2016), “대학 산학협력과 재정지원 매개효과에 관한 연구: 기술이전 성과를 중심으로”, 박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 김준호(2017), “IPTV법 개정과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원.
- 김창호(2017), “산학협력 성과의 영향요인에 관한 연구”, 박사학위논문, 한남대학교 대학원.
- 김태운, 박문수(2013), “산학협력 정책의 통합적 운영의 한계: 정책행위자들의 구조적·환경적 요인을 중심으로”, 「한국지방자치연구」 15

(2), pp.67-91.

- 김태호(2015), “Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 자율형 사립고의 정책 형성과정 분석”, 박사학위논문, 동아대학교 대학원.
- 박길남(2017), “킹던(Kingdon)의 정책흐름모형을 적용한 재한외국인처우 기본법의 정책형성과정 연구”, 한국정책개발학회, 「정책개발연구」 17(2), pp.95-118.
- 박수경, 이찬구(2015), “박근혜 정부 과학기술 거버넌스 개편에 대한 연구: 미래창조과학부를 중심으로”, 「사회과학연구」 26(4), pp.195-216.
- 박승정(2017), “대한민국 역대 정부의 ICT거버넌스 결정과정 연구”, 박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 박용성, 최성구, 한승철(2012), “다중흐름모형(MSF: Multiple Streams Framework)을 적용한 국토균형발전 정책의 형성과 변동과정 분석: 세종시 정책사례를 중심으로”, 「한국정책학회 동계학술발표논문집」, pp.27-53.
- 손병호, 이병현, 장지호(2006), “우리나라 산학협력의 현황과 과제: 국가 혁신시스템 관점”, 「벤처창업연구」 1(1), pp.23-52.
- 신순우(2001), “정책변동의 요인과 과정에 관한 연구: 산림조합 정책변동 사례를 중심으로”, 박사학위논문, 경원대학교.
- 양세미(2014), “대학 산학협력의 활성화 방안에 대한 연구”, 석사학위논문, 전북대학교 행정대학원.
- 윤종민(2013), “대학 기술이전·사업화 전담조직 운영제도의 성과와 과제”, 「기술혁신학회지」 16(4), pp.1055-1089.
- 이명석(2002), “거버넌스의 개념화: ‘사회적조정’으로서 거버넌스”, 「한국행정학보」 36(4), pp.321-338.
- 이병길(1992), “정책변동의 요인과 과정에 관한 연구”, 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 이상윤(2015), “한국 전자정부 정책변동 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로”, 박사학위논문, 부산대학교 대학원.

- 이서연(2016), “김영란법(「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률안」)의 입법과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 이육신(2015), “김대중/노무현 정부의 국민연금 개혁 정책 비교 연구 : 정책변동의 관점에서”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 이정훈(2017), “전시 작전통제권 전환 정책변동에 관한 연구: Kingdon모형의 발전적 적용을 중심으로”, 박사학위논문, 서울시립대학교 대학원.
- 임의주(2013), “대학 산학협력단 직무별 인력규모와 산학협력 성과의 관계”, 박사학위논문, 성균관대학교 대학원.
- 정경환(2015), “Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Streams Model)을 적용한 체육계 비리 근절정책 형성과정 분석: 범정부 스포츠 혁신 특별 전담팀 구성을 중심으로”, 석사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 정용남(2016), “정부조직개편 다이내믹스 이해 : ICT 부처 사례를 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」 27(2), pp.161-200.
- 정제영, 이희숙(2015), “Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 외국어고 정책 분석: 2004-2013을 중심으로”, 「교육행정학연구」 33(2), pp. 85-104.
- 정철영(1986), “전문대학의 산학협동에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 천세봉(2017), “식품안전정책 거버넌스 변동에 관한 분석”, 「한국자치행정학보」 31(4), pp.365-386.
- 천세봉, 하연섭(2013), “과학기술정책 거버넌스 변동에 관한 신제도주의 분석: 노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로”, 「한국정책학회보」 22(4), pp.87-113.
- 최성구(2014), “세종시 정책변동 과정에 관한 연구: 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합을 중심으로”, 박사학위논문, 단국대학교 대학원.
- 함형석(2016), “대학 산학협력의 활성화 방안”, 석사학위논문, 인하대학교 교육대학원.



허선영, 장후은, 이종호(2017), “대학 창업 지원 사업의 문제점 및 개선방안”, 「한국산학기술학회」 18(1), pp.75-84.

#### 다. 정부 간행물 및 기타 자료

감사원(2017), “감사보고서: 창업·벤처기업 육성 및 지원실태”.

관계부처 합동(2015), “정부 창업지원사업 효율화 방안: “K-스타트업” 통합브랜드 출범”.

교육문화체육관광위원회 수석전문위원(2017), “산업교육진흥 및 산학협력력촉진에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”.

교육문화체육관광위원회(2016), “산업기술혁신 촉진법 일부개정법률안에 대한 의견서”.

교육부(2017a), “교육부업무계획”.

\_\_\_\_\_ (2017b), “산학협력법 상반기 우선 개정 추진계획(내부 보고서)”.

\_\_\_\_\_ (2017c), “산학협력교육 및 스타트업 정책간담회 개최 결과(내부 보고서)”.

\_\_\_\_\_ (2017d), “산학협력 정책 종합 간담회 결과(내부 보고서)”.

\_\_\_\_\_ (2017e), “부경대 산학협력 현장방문 결과 보고(내부 보고서)”.

교육부, 한국연구재단(2017), “2016 대학 산학협력활동 조사보고서”.

국가과학기술위원회(2011), “산학연 활성화를 통한 중소기업 R&D 간담회 자료”.

국무조정실(2017. 7. 19.), “국정과제 추진, 속도 낸다”.

금현섭(2014), “집행관리의 운영 실제: 영국의 PMDU 사례”, 「정책효과성 증대를 위한 집행과학에 관한 연구」, 한국개발연구원, pp.93-142.

김이경, 김만진 외(2014), “산학연 협력연구의 기술이전 및 사업화 촉진을 위한 정책방안 수립”, 한국과학기술기획평가원.

김형주, 김석현, 엄미정, 홍성민, 김은경, 최정인(2011), “인적 네트워크를

통한 산학협력 활성화 방안”, 과학기술정책연구원.

노웅래 외(2017), “「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 일부개정법률안”.

박준경, 윤윤규, 이진면, 홍운선, 강기은(2001), “산학연정 협력 활성화 방안 연구”, 한국개발연구원.

법제사법위원회 전문위원(2017), “산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률안(대안) 검토보고”.

법제처(2016), “정부입법정책협의회 결과”.

산업통상자원부(2017), “산학협력법 개정안 검토의견서”.

산학협력정책연구소(2016), “부처별 현장실습 관련 사업 현황 및 시사점”.  
 \_\_\_\_\_(2017), “부처별 산학협력 사업 추진 실태와 정책적 시사점”.

이길우, 정동덕, 김병수, 전유정, 송정민, 윤정하, 이보람(2013), “국가연구개발 기술이전·사업화 제고 방안 연구”, 한국과학기술기획평가원.

행정자치부(2017a), “정부조직 개편방안 당정협의 결과”.  
 \_\_\_\_\_(2017b), “산학협력법 개정안 검토의견서”.

## 라. 신문 기사

뉴스1(2013. 4. 5.), “산학협력 업무 일부, 미래부로 이관”.

뉴시스(2013. 2. 5.), “국회 교과위, 교과부-산학협력 기능 분리 '반대' 속출”.  
 \_\_\_\_\_(2013. 2. 8.), “산학협력 미래부 이관시 지방대학 망할수도” 우려 목소리”.

머니투데이(2013. 2. 3.), “교육계 산학협력 교육부가 맡아야 한목소리”.  
 \_\_\_\_\_(2017. 5. 24.), “중기청의 탐욕, 자리 욕심에..공공기관 탐내다 굴욕”.

에너지경제신문(2017. 5. 15.), “중소벤처기업부 신설 부처 업무조정 시작”.

전자신문(2014. 3. 30.), “대한민국 미래 창의자본. 창업지원 정부정책 일

관성과 협업이 필요하다”.

\_\_\_\_\_ (2017. 2. 26.), “[정보통신미래모임] 4차 산업혁명 시대 부처 칸막이 없앤 통합 관리 필요”.

정책브리핑(2017.7.25.), “정부조직개편마무리…중소벤처기업부·소방청·해경청 신설”.

한국대학신문(2016.2.21.), “산단 창설 10년…산학협력의 파이를 키워라”.

\_\_\_\_\_ (2017. 5. 29.), “노웅래 의원, 국가산연위. 주문식 교육과정 근거법 발의”

## 마. 인터넷 웹 사이트

학술연구정보서비스(<http://www.riss.kr>)

서울대학교 중앙도서관(<http://library.snu.ac.kr>)

대한민국 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

중앙선거관리위원회(<http://info.nec.go.kr>)

뉴스분석 서비스 빅카인즈(<http://bigkinds.or.kr>)

## 2. 외국 문헌

Baumgartner, Frank R .& Jones, Bryan D.(1993), “Agendas and Instability in America Politics”, Chicago: University of Chicago Press.

Birkland, Thomas A.(2001), “An Introduction to the Policy Process”, New York: M. E. Sharpe.

- Cohen, Michael D., March, James G. & Olsen, Johan P.(1972), “A Garbage Can Model of Organization Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17(1).
- Coursey, David H. & Bozeman, Barry L.(1989), “A Typology of Industry–Government Laboratory Cooperative research: Implication for Government Laboratory Policies and Competitiveness”, In Link, A. and Tassej, G.(eds.), *Cooperative Research and Development: The Industry–University–Government Relationship*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Dye, Thomas R.(2005), “Understanding Public Policy(11th ed.)”, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice–Hall, Inc.
- Forrest, Janet E. & Martin, Michael J. C.(1992), “Strategic Alliances between Large and Small Research Intensive Organizations: Experiences in the Biotechnology Industry”, *R&D Management*, 22(1). pp.41–53.
- Hall, Peter A.(1993), “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy making in Britain”, *Comparative Politics*, 25(3).
- Hogwood, Brian W. & Peters, B. Guy(1983), “Policy Dynamics”, New York: St. Martin’s Press.
- Hood, Christopher(1994), “Explaining Economic Policy Reversals”, Buckingham, U.K.: The Open University Press.
- Howlett, Michael & Ramesh, M.(2003), “Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems(2nd ed.)”, Toronto; NewYork: Oxford University Press.
- Kingdon, John W.(2003), “Agendas, Alternatives, and Public Policies(2nd ed.)”, New York: Longman.
- \_\_\_\_\_ (2011), “Agendas, Alternatives, and Public

- Policies(Updated 2nd ed.)”, New York: Longman.
- Lasswell, Harold Dwight & Kaplan, Abraham(1970), “Power and Society”, New Haven: Yale University Press.
- Link, Albert N. & Bauer, Laura L.(1987), “An Economic Analysis of cooperative Research”, *Technovation*, 6(4), pp.247–260.
- Mucciaroni, Gary(1995), “Reversals of Fortunes: Public Policy and Private Interests”, Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Parsons, D. W.(1995), “Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis”, Brookfield, Vt., U.S.: Edward Elgar.
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aron B.(1979), “Implementation(2nd ed.)”, L. A.: University of California Press.
- Sabatier, Paul A.(1993), “Policy Change over a Decade or More”, In P. Sabatier and Jenkins–Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO: Westview Press.
- Yin, Robert K.(1989), “Case Study Research: Design and Methods”, Beverly Hills, CA: Sage Publishing.
- \_\_\_\_\_ (1993), “Applications of Case Study Research”, Beverly Hills, CA: Sage Publishing.

Abstract

**An Analysis of Changes in  
Industry–Academia Cooperation  
Policy Governance**

– Focusing on the Establishment of the  
National Industry–Academia–Research  
Cooperation Council –

PARK SUNGHA

Department of Public Administration

(Public Policy Major)

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Industry–academia cooperation policy governance in Korea has made a remarkable shift from competitive, divided, unorganized practice toward an interconnected, cooperative, and organized

direction since the establishment of the new body, the National Industry-Academia-Research Cooperation Council. This study conducted an in-depth analysis of the background and process of this policy change, using John W. Kingdon's Multiple Stream Frameworks, and derived implications based on the analysis.

The analysis results are as follows. 'The problem stream' identified in this policy change was a process which unnecessary inter-ministerial competition and inefficiency intensified over time with respect to industry-academia cooperation policies and projects.

Next, 'the policy stream' was initiated by the Ministry of Education upon its announcement of the 2017 plans to establish a new organization for private-public partnership to activate industry-academia cooperation. This was later concretized into an amendment to the "Industrial Education Enhancement and Industry-Academia-Research Cooperation Promotion Act (Industry-Academia Cooperation Act)" proposed by member of the National Assembly, Noh Woong-rae, in May 2017.

In the aspect of 'the political stream,' university faculty and researchers pushed to resolve overlap and inefficiency in industry-academia cooperation policies. In the meantime, the government was replaced through the 19<sup>th</sup> presidential election, and in turn, the amended "Industry-Academia Cooperation Act" became the responsibility of the ruling party. As a result, the demand for the legislation process dramatically increased and created a favorable environment for legislation.

Officials of the Ministry of Education and members of the

National Assembly were the key ‘policy entrepreneurs’ who realized the establishment of the National Industry–Academia–Research Cooperation Council. They clearly recognized the problem, proposed the amendment, and worked toward its legislation. Largely owing to their efforts, ‘the policy window’ was eventually opened, together with the legislative process for the amendment to the Industry–Academia Cooperation Act. While the inefficiency in industry–academia cooperation policy governance was exacerbating, the alternative of establishing the National Industry–Academia–Research Cooperation Council was proposed as part of the enactment of the amended Industry–academia Cooperation Act.

Furthermore, the timing was perfect, and the bill was passed in the National Assembly following the presidential election. This set of events brought about changes in industry–academia cooperation policy governance.

The implications of this study are, first, that it is possible to realize policy change without a large–scale social event, or national mood. This suggests that it is crucial to change the perspective of insiders first such as ministerial officials and university staff directly involved in industry–academia cooperation, rather than that of the general public, in order to ensure the stable development of industry–academia cooperation policy governance.

Second, the analysis demonstrated that the role of practitioners as policy entrepreneurs may be more decisive than the influence of high–level officials. Therefore, it is imperative



to equip the organization with a competent team of practitioners and staff for the successful establishment of the National Industry–Academia–Research Cooperation Council.

Finally, it was confirmed that ‘the policy stream’ can play a significant role in policy change, as opposed to ‘the problem stream’ or ‘the political stream.’ It was possible to establish the National Industry–Academia–Research Cooperation Council because this alternative was highly acceptable. Therefore, the Prime Minister shall actively fulfill the role of a director of the Council in the future in order to attract active cooperation from various ministries. It is recommended that the Council readjust policies to resolve conflicts among ministries and stimulate greater synergistic effects.

**Keywords:** industry–academia cooperation, industry–academia cooperation policy governance, policy change, National Industry–Academia–Research Cooperation Council, Industry–Academia Cooperation Act

*Student Number* : 2013–21966