

연구논문

국가미래전략 정부조직 혁신방향 탐색*

윤 건**
김 동 욱***

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구 분석
- III. 국가미래전략 정부조직의 혁신 과정 분석
- IV. 국가미래전략 정부조직 혁신의 쟁점
- V. 결론 및 정책제언

〈요약〉

우리나라 정부조직은 때로는 환경변화에 적응하기 위해 때로는 환경을 변화시켜 경쟁적 우위를 선점하기 위해 끊임없이 혁신해 왔다. 우리나라 국가미래전략 정부조직 역시 정부 초기 단일 기획 기구로 시작하여 다양한 분화와 통합의 과정을 거치며 발전과 부침을 경험하였다. 이 논문은 국가미래전략 정부조직의 혁신 과정을 면밀히 살펴보고 핵심 쟁점을 파악함으로써 향후 새로운 혁신의 방향을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 먼저 정부조직 혁신과 국가미래전략 정부조직 혁신에 대한 이론적 논의와 선행연구를 검토하였다. 다음으로 정부수립 초기부터 현재까지 국가미래전략 정부조직과 기능의 혁신을 분석하였다. 이 경우 국가미래전략 정부조직의 시작과 발전, 부침의 3단계로 파악하고 행정부처, 행정수반 조직, 공공연구기관, 국회 조직에 이르기까지 국가미래전략 정부조직들의 혁신 과정을 면밀히 분석하였다. 마지막으로 국가미래전략 정부조직의 변화 과정에서 부각된 핵심 쟁점을 분석하고 향후 혁신의 방향성을 제시하였다.

[주제어: 정부조직, 정부혁신, 미래전략, 정책기획]

* 본 논문은 경제인문사회연구회 “미래예견적 국정관리와 정부혁신”(협동연구총서 19-05-01)의 일부 내용(저자 작성 부분)을 기초로 수정·보완한 것임을 밝힙니다. 유익한 조언을 주신 심사위원분들과 한국행정연구원 김윤권 박사에게 감사한 마음을 전합니다.

** 제1저자, 한신대학교 공공인재학부 교수(kyoon2010@hs.ac.kr)

*** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 교수(dong@snu.ac.kr)

I. 서론

글로벌 경쟁이 치열해질수록 국가적 차원의 미래예측과 그에 기초한 전략적 행동이 중요하게 부각된다. 특히 기후변화와 같은 전지구적 문제에 공동으로 대응하기 위해서는 다른 국가 수준의 미래예측 역량을 가지고 있어야 한다. 보다 정확한 미래예측, 가능한 다양한 시나리오의 제시, 그에 기초한 정책설계, 다양한 관련 정책행위자들과의 유연한 상호작용을 통해 미래의 위험을 줄이고, 보다 바람직한 미래를 향해 나아갈 수 있어야 한다. 이는 국가가 해야 할 중요한 기능 중 하나이다. 이런 이유로 많은 국가들이 미래전략 정부조직의 수립을 시도하고 있다. 예를 들어 싱가포르의 REC(RAHS Experimental Centre), 네덜란드 CPB(Central Planning Office), 과거 영국의 SU(Strategy Unit), 프랑스 전략분석센터 등이 대표적이다.

우리나라 역시 국가미래전략 정부조직을 실험해 왔다. 전국가적 차원에서 경제발전이 중요했던 시기, 기획기구들은 연단위 예산의 범위를 넘어서서 사고하기 위해 노력하였다. 다만 이 경우, 미래에 대한 예측보다는 미래의 바람직한 상황의 설정에 초점이 있었다. 밀레니엄이 다가오면서 미래의 위험에 대한 대비 차원이 중요하게 부각되었고 그 연장선에서 진정한 의미의 미래전략 정부조직들이 형성되기 시작하여 오늘에 이르고 있다.

이러한 오랜 역사에도 불구하고 오늘날 우리나라의 국가미래전략 정부조직은 여전히 미흡한 것으로 보인다. 관련 조직은 안정되지 못하고 지속적인 변화를 거듭하며 오히려 퇴보하는 모습을 보여주기도 한다. 또한, 관련 조직 간 효율적이고 효과적인 연계가 미흡하여 통합적 조정이 이루어지지 못하고 있다. 이러한 우리나라의 현재 모습은 기후변화, 저출산고령화, 양극화, 미래성장동력 문제와 같은 우리가 당면한 다양한 난제들의 해결에 무기력해 보인다. 이러한 상황에 대응하기 위해서는 미래전략 정부조직의 새로운 변화와 혁신이 필요해 보인다.

이 논문은 국가미래전략 정부조직의 변화 과정을 검토하여 핵심 쟁점을 파악하고 이를 통해 보다 바람직한 미래전략 정부조직 혁신의 방향성을 탐색하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 먼저 정부조직의 혁신에 대한 이론적 논의를 살펴보고 미래전략 정부조직 혁신 관련 선행연구를 분석한다. 그리고 우리나라 역대정부들의 미래전략 정부조직의 변화를 법령분석을 통해 살펴본다. 마지막으로 미래전략 정부조직의 변화 과정에서 나타난 쟁점을 살펴보고 바람직한 혁신방향을 제시한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 분석

1. 정부조직의 혁신

정부조직의 혁신은 정부조직의 현재 상태를 새롭게 변화시키는 것을 의미한다. 사전적으로 혁신은 “묵은 풍속, 관습, 조직, 방법 따위를 완전히 바꾸어서 새롭게 함”, 개혁은 “제도나 기구 따위를 새롭게 뜯어고침”으로 정의되는데¹⁾ 두 개념 모두 과거의 상태를 문제 상태로 규정하며, 따라서 새로운 변화가 반드시 필요하다는 것이 전제되어 있지만, 전자가 후자에 비해 보다 근본적 변화로 이해된다. 왜 새롭게 하려고 하는가? 혁신의 시도는 새롭게 하는 것이 긍정적 결과를 가져올 것이라는 믿음, 더 나아가 새롭게 하지 않으면 부정적 결과가 나타날 것이라는 절박함을 반영한다. 예를 들어 기술 혁신은 제품이나 서비스 생산 비용을 낮추고, 보다 많은 소비자가 선호하는 제품이나 서비스 생산을 가능하게 한다. 새로운 기술이나 제품, 시장, 산업의 표준을 선점하는 것이 기업이 성공하고 생존하는데 중요한 것이다(임재현·신진교, 2012: 79).

환경이 급격하게 변화하는 상황에서 그에 따라 변화를 실현하지 못하는 조직은 발전하기 어렵고 생존에 어려움을 겪을 수밖에 없다. 정부혁신의 목적 역시 현재보다 나은 정부를 실현하려는 것이다. 그 배경에는 정부의 현재 상태가 문제투성이라는 전제가 깔려 있다. 또한, 환경변화에의 대응에 현재의 정부 상태가 부적합하다는 것이다. 특히 근본적 변화가 없이는 향후 상당한 문제 상황이 발생할 수 있다는 믿음이 전제되어 있다.

정부혁신의 과정과 결과에는 다양한 요인들이 영향을 미친다. 정부혁신의 이념이나 정향(은재호, 2006; 한승연, 2007; Tolbert et al., 2008), 정부의 정책 분위기(Newman et al., 2001), 정보통신기술(이연우·엄석진, 2005; Tolbert et al., 2008), 자금이나 인력의 문제(이상용, 2005; White & Boswell, 2007), 외부의 필요와 지지(Bartlett & Dibben, 2010), 권한위임이나 분권화(Strumpf, 2002; 이제훈, 2003; Bartlett & Dibben, 2010), 정부간 관계(Newman et al., 2001) 등이 정부혁신에 영향을 미치는 것으로 나타난다.

정부혁신에 관한 선행연구들을 분석해보면 정부혁신의 양태와 결과에 대한 사례 연구가 많이 나타난다. 우선 정부별로 정부혁신을 종합적으로 평가하는 연구들이 많

1) 표준국어대사전

다. 특히 노무현 정부의 정부혁신에 대한 연구가 많이 나타난다. 예를 들어 은재호(2006)는 기존의 김영삼·김대중 정부와의 비교를 통해 정부혁신의 연속성과 비연속성을 확인하여 그 위상과 성격을 밝히고 이후 정부혁신의 과제를 제시하였다. 염재호 외(2008)는 혁신에 관한 이론적 논의를 기초로 정부혁신의 개념적 분석틀을 제시하고 노무현 정부의 혁신 과제를 재평가하였다. 이 경우 기존의 점진적 혁신과 급진적 혁신에 더하여 모듈러 혁신과 아키텍처 혁신유형을 추가하였다. 김판석·홍길표(2011)는 참여정부를 중심으로 정부규모와 효율성, 혁신의 성과 등, 정부혁신의 주요쟁점을 논의하고 향후 혁신의 방향성을 제시하였다. 이외에도 박정희 정부의 정부혁신 사례를 통해 혁신이념과 혁신정책 간 연계의 중요성을 밝힌 한승연(2007)의 연구, 박근혜 정부의 고등교육 학자금대출 서비스를 중심으로 정부3.0 혁신모델의 정책 성과를 분석한 진상기 외(2015)의 연구 등이 있다.

이외에도 지방정부나 외국정부에 대한 사례연구들도 많이 이루어졌는데, 이희태(2005)는 부산시를 중심으로 정부혁신에 대한 공무원의 반응을 분석하였고, 최승범(2008)은 경기도의 정부혁신 사례를 평가하였으며, 김도희(2008)는 울산광역시 남구의 혁신 사례를 분석하였다. 이상용(2005)은 지역의 혁신기반을 분석하고 지역 간 혁신기반의 불균형을 확인하고 지방정부의 혁신역량을 높이기 위한 과제를 제안하였다. 외국 정부의 사례를 분석하는 연구도 많이 나타난다. 김순은(2004)은 정부혁신과 지방분권 개혁에 대한 한일 비교연구를 수행하였고, 임동진(2006)은 미국 정부혁신의 역사적 흐름을 인적자원관리의 혁신을 중심으로 분석하였다. Sok Chamroeun·제갈돈(2009)은 아시아 국가들의 정부혁신에 대한 비교연구를, 권자경(2012)은 정부혁신의 수렴과 확산의 관점에서 호주와 영국, 미국을 비교하여 함의를 제시하였다. Bartlett & Dibben(2010)은 영국의 12개 지방정부 혁신 사례를 분석하여 정부의 기업이 정신으로서 '챔피언'과 '지원자'의 독립된 역할을 발견하였다. White & Boswell(2007)은 미국 Kansas 정부의 수질 관련 환경정책 대응 사례를 분석하고, 지방정부가 다양한 혁신적 활동을 시도하지만 자금이나 인력 문제로 인해 제대로 진행이 되지 않는 문제를 지적하였다.

이러한 사례연구 이외에도 정부혁신의 의미를 이해하기 위한 이론 연구로서 이승중(2003)은 정부혁신의 지향과 전략을, 이학수(2005)는 정부혁신의 관리기법과 체제를 제시하였고, 백완기(2008)는 외국 이론에 기초한 정부혁신의 한국행정예의 정합성을 논의하였다. 정부혁신 이론 연구 중에는 정부혁신을 다른 개념과 연계하여 이해하고

자 하는 연구들도 있다. 예를 들어 이연우·엄석진(2005)은 정부혁신과 전자정부 연계 모델을 제안하였고, 이제훈(2003)은 정부혁신을 지방분권과 연계하기 위한 전략과 과제를 연구하였다. 이론 연구는 정부혁신을 측정하기 위한 모형화 연구로 이어진다. 예를 들어 홍길표 외(2008)는 정부혁신을 진단하기 위한 모델로서 정부혁신지수를 제안하였고, 장원호·최미옥(2005)은 기든스의 구조화 이론을 활용하여, 김구(2007)는 전자정부 구현 요소를 이용하여 지방정부 혁신역량 모델을 구축하고자 하였다. Strumpf(2002)은 사회학습 모형을 이용하여 지방분권이 정책혁신을 증진시키는지를 분석하였는데, 지방정부가 상대적으로 동질적이거나 규모가 큰 경우에는 중앙집권이, 다양한 실험적 정책이 가능하면 지방분권이 정책혁신에 유리한 것으로 나타났다.

이러한 사례연구나 이론연구 이외에도 실증연구도 나타나고 있다. Walker(2006)는 지방정부에서 혁신 유형과 확산에 대하여 120개 자치단체에 대한 서베이 데이터를 중심으로 실증분석하였다. 분석 결과 자치단체별로 다양한 형태의 혁신이 확산된 것을 확인하고 혁신과 공공조직 간 관계에 대한 연구 필요성, 혁신의 유형에 따라 세심한 정책수단의 필요성을 제안하였다. Tolbert et al.(2008)은 5년간 미국 50개주의 전자정부 사례를 시계열 분석하여 주정부의 혁신과 정보기술조직 간 연관성을 발견하고 정부혁신과 개혁에 대한 보다 일반적 정향의 필요성을 제안하였다.

이러한 정부혁신 선행연구들은 몇 가지 특징을 갖는다. 사례연구의 경우 개별 정책이나 기능 수준보다는 포괄적 수준에서 바라보는 연구들이 대부분이다. 정부혁신 연구의 발전을 위해서는 개별 정책이나 기능, 조직 수준에서의 정부혁신의 사례 연구가 필요하다. 또한, 횡단면적 비교연구나 단일 시점 사례연구는 많이 나타나고 있지만 정부 초기부터의 장기적 변화를 살펴보는 논의는 미흡하다. 정부조직의 변화 과정에서는 다양한 쟁점이 나타나고 이는 향후 정부혁신의 방향 설정에 핵심적 역할을 할 수 있다. 시간적 변화의 경우 단기, 중기, 장기 등, 기간의 설정에 따라 다른 모습을 포착할 수 있다. 즉 단기적 변화를 깊이 있게 연구하는 것은 의미가 있지만, 장기적 변화에 대한 연구를 통해 볼 수 있는 일정한 패턴을 파악하는 것은 어렵다. 이는 연구목적에 따라 달라져야 할 것이다. 본 논문은 미래전략 정부조직에 대한 사례연구로서, 변화 과정을 장기적 관점에서 살펴보고, 이 과정에서 나타난 다양한 쟁점을 분석하여 향후 미래전략 정부조직 혁신의 방향성을 탐색하고자 한다.

2. 국가미래전략 정부조직의 혁신

국가미래전략 기능은 국가 차원에서 미래를 예측하고 그에 기초하여 국가의 전략을 수립하는 것이다. 사실 미래전략 기능은 전통적인 정책기획이나 정책분석 기능과 유사한 측면이 있다. 정책기획은 “보다 나은 수단으로 정책목표를 달성하기 위하여 장래의 행동에 관한 일단의 결정을 준비하는 과정”으로 정책분석과 선택뿐만 아니라 선택된 정책의 기획과정을 포함한다(김창수, 2009: 29). 정책분석은 정책의제설정 이후 정책결정이 이루어지기 전까지의 단계로서, 정책문제를 분석하고 정책목표를 설정하며 정책대안을 탐색·개발하고 정책대안의 미래를 예측하여 정책대안 간 비교·평가하는 것을 의미한다(권기현, 2011: 108-110). 기본적으로 세 개념 모두 국가의 정책과 관련하여 미래 예측과 목표에 입각한 수단의 선택을 포함한다는 점에서 유사하고, 특히 정책기획의 경우 전략까지도 포함할 수 있으므로 유사성은 더욱 높다고 할 것이다. 다만 국가미래전략 기능은 보다 장기의 불확실한 미래를 상정하고, 생존이나 번영을 위한 전략적 행동을 포함한다는 점에서 질적인 차이가 있다. 또한, 정책기획이나 정책분석은 주로 정책분야별로 수행되는 반면, 국가미래전략 기능은 각 정책 분야의 상위 차원인 국가 전체 차원이라는 점에서 정책 포괄성 수준에서의 차이도 있다.

국가미래전략 정부조직은 국가 차원의 미래전략 기능을 전담하여 수행하는 중앙정부의 조직을 의미한다. 미래전략 정부조직의 형태와 관련하여 박제석(2017: 86)은 미래전략 정부조직의 운영방식에 따라 행정부 주도형, 입법부 주도형, 사회적 대화형으로 구분한다. 사회적 대화형은 민간이 광범위하게 참여하는 사회적 대화를 통해 방향을 설정하면 정부가 이를 적극적으로 반영하는 방식이다. 많은 나라들이 행정부 주도형이지만, 핀란드와 헝가리는 입법부 주도형, 호주, 독일, 노르웨이 등이 사회적 대화형으로 운영된다고 한다. 김동욱·윤건(2010)은 해당 미래전망형과 정책개발형, 집중형과 분산형, 단일기구형과 부서형, 위원회형과 독립제형 등의 유형을 제시하고 있다. 조직의 주된 기능과 관련하여 미래전망형은 미래예측과 전략적 방향 제시에, 정책개발형은 구체적인 정책대안 제시에 중점을 둔다. 조직 간 관계로서의 거버넌스와 관련하여 집중형은 국가 차원의 하나의 전담 기구를 두는 것이고, 분산형은 복수의 기관이 협력적으로 수행하거나 개별 기관별로 수행하는 형태이다. 미래전략 정부조직의 수준과 관련하여 단일기구형은 독립적인 하나의 기관이 수행하는 것이고, 부서형은

한 기관의 국·과 단위 부서가 수행한다. 단일기구의 의사결정 구조와 관련하여 위원회형은 복수 위원의 합의에 기초하며, 독립형은 기관의 장이 보조기구나 보좌기구의 도움을 받아 단독으로 결정한다.

국가미래전략 정부조직 혁신의 방향과 관련하여 서용석(2015)은 국가미래전략공동체 구상 연구에서 국가미래전략기구는 원하는 미래에 대한 방향성, 미래 환경변화를 고려한 유연성, 정치적 중립성과 독립성을 갖추어야 한다고 주장하면서, 자원 측면에서 지원 프로그램 개발, 한국적 맥락에 맞는 미래연구 방법론 개발, 과정 측면에서 개방형의 협업 네트워크 구축, 미래연구와 정책실행과의 연계 강화, 구조 측면에서 시민의 참여, 정부-시장-학계-시민이 협업하는 공동체적 기반 구축 등의 필요성을 역설한다. 또한, 서용석(2010)은 정부의 미래전략기구 설계시 실용주의적 해석 접근, 공동체 기반, 불균형 줄이기 등을 강조하였다. 창의적이며 문화적 맥락에 맞게 재해석하고 시민과 함께 미래상을 만들어가며, 지역 격차와 세대 격차를 극복할 수 있어야 한다는 것이다.

구체적인 국가미래전략 정부조직 혁신 방안과 관련하여 선행연구들은 다양한 안을 제시하고 있다. 우선 미래전략 정부조직의 전체적인 거버넌스를 다루는 연구들이 있다. 김성태(2007)는 대통령 직속으로 국가미래전략처를 설립하는 안, 각 부처에 미래전략실을 두는 안, 국회 미래상임위원회를 설립하는 안을 제안하였다. 김관보(2007)는 정부부처로 국가전략기획원, 경제인문사회연구회 소속 정부출연연구기관 일부를 인하우스 연구소로 운영하고, 그 이외 부분은 국가전략연구원을 설립하는 안을 제시하였다. 박세일(2008)은 청와대나 총리실에 세계전략기획기구, 총리실에 세계전략추진기구, 이를 지원하는 출연연구기관으로 세계전략연구원 등을 설립할 것을 제안하였고, 박세일(2010)은 종합적인 국가전략과 기획 기능을 수행하는 국가기획원, 정책분야 연구 기능을 수행하는 국립 국가전략연구원 혹은 세계전략연구원을 신설할 것을 주장하였다. 서용석 외(2014)는 미래연구 기능과 미래전략계획 수립 기능과 관련하여 미래창조과학부를 중심으로 대안을 제시하였다. 미래창조과학부에 미래전략연구본부를 두는 안, 미래창조과학부 산하에 미래전략연구센터를 두는 안, 기초기술연구회 소속으로 미래전략연구원을 두는 안 등을 제시하고 단기적으로 종합적 미래예측 지원 기능을 수행하는 국가미래전략센터, 장기적으로 컨트롤타워로서 미래전략본부 설치를 제안하였다.

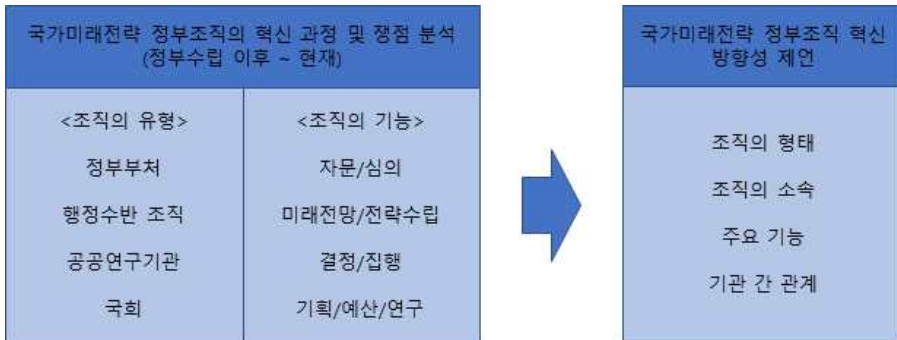
다음으로 국가미래전략 정부조직 혁신에 있어 행정수반 조직을 중심으로 논의하

는 연구가 있다. 김동욱·윤건(2010)은 미래전략위원회안, 국가전략기획관안, 국가전략센터안 등을 제시하였다. 미래전략위원회안은 이명박 정부 당시 미래기획위원회 조직을 확대하여 상시적 활동이 가능하도록 지원 기능을 강화하는 것으로, 사무처를 신설하고 부처 파견 공무원뿐만 아니라 공공기관이나 연구기관 등의 민간전문가를 충원하는 것이다. 국가전략기획관안은 당시 대통령실 미래비전비서관의 기능을 확대하는 것으로, 미래기획위원회 미래기획단, 기획재정부 미래전략과의 조직 및 인력을 통합하고, 민간 전문가를 대폭 충원하는 것이다. 국가전략센터안은 정책개발과 미래전망 연구 기능을 수행하는 대통령실 소속의 차관급 조직을 두고 미래기획위원회 미래기획단, 기획재정부 미래전략과, 경제인문사회연구회 전략연구센터를 통합하는 안이다. 실현가능성에서는 미래전략위원회안을, 바람직성 차원에서는 국가전략기획관안과 국가전략센터안을 높게 평가하였다.

마지막으로 국가미래전략 정부조직 혁신에 있어 정부출연연구기관을 중심으로 논의하는 연구들이 있다. 김동욱(2008)은 한국개발연구원의 범부처 성격 기능, 정보통신 정책연구원의 미래사회과제 연구 기능을 통합하여 국가 장기전략 과제 연구를 수행하는 한국전략연구원을 신설하는 안을 제안하였다. 김동욱·정준화(2011)는 대통령 소속 국가전략연구원, 국회 소속 국가전략연구원, 대통령 산하 미래전략연구원, 경제인문사회연구회 소관 미래전략연구원 등의 국가전략 연구조직 설계안을 제시하였다. 국가전략연구원은 공무원 조직, 미래전략연구원은 민간인 조직이라는 차이가 있다. 실현가능성 기준으로는 경제인문사회연구회 소관 미래전략연구원안이 소망성 차원에서는 국회 국가전략연구원안을 높게 평가하였다.

이러한 국가미래전략 정부조직의 혁신과 관련된 다양한 연구들은 미래전략 정부조직 혁신 연구의 중요성을 보여주고 있다고 할 수 있다. 본 연구는 이러한 선행연구들을 기초로 현재의 시점을 반영하여 미래전략 정부조직 혁신의 방향성을 제시하고자 한다. 우선 미래전략 정부조직의 변화 과정을 정부 초기부터 확인하고 이 과정에서 나타난 쟁점을 분석하여 혁신의 방향성을 제시한다. 이 경우 미래전략 컨트롤타워의 필요성 차원에서 접근하여 새로운 미래전략 컨트롤타워를 설계하는 방안을 검토하고자 한다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



Ⅲ. 국가미래전략 정부조직의 혁신 과정 분석

이하에서는 정부수립 초기부터 현재에 이르기까지 우리나라 국가미래전략 정부조직의 혁신 과정을 분석한다. 이 경우 국가미래전략 정부조직의 혁신 과정을 국가미래전략 정부조직의 시작과 발전, 부침의 3단계로 파악하고 논의를 전개해 가고자 한다. 정부수립 초기 형성된 기획 기능을 국가미래전략의 시작 단계로 보았으며, 21세기를 10여 년 앞둔 노태우 정부에서 형성된 21세기위원회를 본격적인 의미에서의 국가미래전략 정부조직이라고 보고 이를 발전 단계의 시작으로 보았다. 이후 김대중 정부에서 설립된 기획예산처가 이명박 정부에서 다시 재무부와 통합되어 기획재정부로 바뀌면서 미래전략 기능이 약화되는데, 이러한 관점에서 이명박 정부를 부침 단계의 시작으로 이해하였다.

1. 국가미래전략 정부조직의 시작

국가적 차원의 미래전략 기능의 시작은 기획기구의 기획 기능으로 거슬러 올라간다. 1948년 7월 정부수립시 국무총리 소속의 기획기구로서 기획처가 출범하였다.²⁾³⁾ 기획처는 “재정, 경제, 금융, 산업, 자재와 물가에 관한 종합적 조사계획, 정부예산의

2) 정부조직법(법률 제1호, 1948년 7월 17일 제정) 제14조

3) 정부수립시 정부조직은 11부(내무부, 외무부, 국방부, 재무부, 법무부, 문교부, 농림부, 상공부, 사회부, 교통부, 체신부)와 4처(총무처, 공보처, 법제처, 기획처)로 구성되었다.

편성 및 결산의 심사에 관한 사무”를 담당하였고(기획처직제(대통령령 제17호4) 제1조) 비서실, 예산국, 경제계획국, 물동계획국, 물가계획국 등을 두었다(동령 제3조). 기획처의 기획 기능은 경제 분야에 한정되어 있었고 조사계획에 지나지 않았으나 예산 기능을 가지고 있어 일정한 조정력을 확보하고 있었다. 미래전략의 관점에서 보면 상당히 낮은 수준이지만 재무부나 상공부와 같은 경제 기구들이 별도로 존재하는 상황에서 미래를 기획하는 기구를 별도로 갖추었다는 점에서, 그리고 이러한 기획 기능을 예산 기능과 함께 묶으로써 실행력을 확보하려고 하였다라는 점에서 의미가 있다.

1954년에는 헌법개정과 그에 따른 정부조직법 개정(1955년 2월)으로 기획처가 폐지되고 부흥부가 신설된다.⁵⁾ 이는 “산업경제의 부흥에 관한 종합적 계획과 그 실시의 관리조정에 관한 사무”를 담당하고(부흥부직제 제정령⁶⁾ 제1조) 총무과, 기획국, 조정국을 두었다(동령 제2조). 부흥부는 기획처와 다른 점이 몇 가지 있다. 첫째, 행정각부의 하나이다. 처조직이 참모조직에 가깝다면 행정각부는 집행조직에 가깝다. 그리고 행정각부는 다른 행정각부와 동등한 관계를 갖는다. 일반적으로 처조직은 차관급으로 운용되고 행정각부는 장관급으로 운용되므로 위상이 다르다. 둘째, 기획처와 달리 산업경제의 부흥이라는 보다 도전적이며 구체적인 목적을 가지고 있었다. 셋째, 예산 기능은 재무부로 이관되어 기획 기능과 예산 기능이 분리되었다. 넷째, 계획에 대한 심의 기구로 별도의 부흥위원회를 묶으로써⁷⁾ 미래전략 기능 수행에서 위원회 조직을 활용한 최초의 사례가 되었다. 다만 부흥위원회의 위원은 모두 장관이었고 내부 분과위원회 위원도 모두 공무원이었다.

박정희 정부의 등장으로 부흥부가 폐지되고 경제기획원이 신설되어 기존 부흥부의 기획 기능을 담당하게 된다(1961년 7월 22일 개정 정부조직법). 경제기획원은 “국민경제의 효율적 운영을 위한 종합적 계획의 수립과 그 실시의 관리, 조정 및 국내에 주재하는 외국 또는 국제경제기관과의 경제조정에 관한 사무”를 담당하였고(경제기획

4) 1948년 11월 4일 제정

5) 정부조직법(법률 제354호, 1955년 2월 7일 전부개정) 제개정이유

6) 대통령령 제1001호(1955년 2월 17일 제정)

7) 정부조직법(법률 제354호) 제20조 규정과 그에 따른 부흥위원회규정(대통령령 제1025호)에 의하면 부흥위원회는 부흥부장관이 위원장이 되고 재무부·국방부·농림부·상공부장관을 위원으로 하며(동 규정 제2조), 공무원으로 구성되는 분과위원회를 두었고(동 규정 제4조), 위원장 자문을 위해 고문을 위촉할 수 있었으며(동 규정 제4조), 학식·경험이 있는 자를 초청하여 의견을 청취할 수 있었다(동 규정 제9조).

원직제(각령 제57호)⁸⁾ 제1조), 총무과, 종합기획국, 예산국, 물동계획국, 통계국으로 구성되었다(동령 제3조), 종합기획국의 종합조정과는 “장기개발계획의 수립과 그 조정에 관한 총괄, 이와 관련되는 정책조정 및 국내 타과주관에 속하지 아니하는 사항”을 담당하였다(동령 제5조). 1963년 종합기획국은 경제기획국으로 명칭이 변화되었다(경제기획원직제(각령 제1683호)⁹⁾ 제5조 제3항). 박정희 정부의 경제개발계획은 총량계획, 부문계획, 투자계획으로 되어 있으며 총량계획은 경제기획원에서 작성하는데 이 과정에서 계획작성 지침이 소관 부처에 시달되고 소관 부처는 이에 근거하여 경제·사회 분야 전문가와 함께 부문계획과 부문계획의 목표를 달성하기 위한 구체적인 사업을 포함하는 투자계획을 마련하였다(강광하, 2000: 4). 전두환 정부가 등장하면서 경제기획국의 계획은 기존의 경제계획에서 “경제사회발전계획”으로 확장된다(경제기획원직제(대통령령 제10497호)¹⁰⁾ 제9조 제3항).

경제기획원은 부흥부의 경제기획 기능을 물려받았지만 부흥부와는 몇 가지 차이가 있다. 첫째, 경제기획원은 기존의 기획처와 같이 국무총리 소속이지만 행정기관으로서 행정각부의 상위에 있었다.¹¹⁾ 둘째, 예산 기능이 경제기획원으로 이관되면서 기획기구가 예산 기능을 수행하는 기존 기획처 방식으로 돌아갔다. 셋째, 보다 과학적인 계획 수립의 필요에 의해 통계 기능이 경제기획원으로 이관되었다. 넷째, 부흥위원회 대신 중앙경제위원회가 신설되었으며, 이 경우 학식·경험이 풍부한 자도 위원이 될 수 있도록 하여 민간인 참여가 가능하게 되었다. 다섯째, 전두환정부에서의 경제기획원의 경우 기획의 범위가 경제 분야에서 사회 분야까지 확장되면서 국가 전체 차원의 미래전략의 본격적인 모습을 띠게 된다.

2. 국가미래전략 정부조직의 발전

1) 국가미래전략 행정수반 조직의 탄생

노태우정부는 1989년 6월 “21세기에 대비한 장기국가발전목표 및 정책방향을 심

8) 1961년 7월 22일 제정

9) 1963년 12월 16일 전부개정

10) 1981년 11월 2일 전부개정

11) 내각수반 사고시 직무대행의 서열이 경제기획원장이 가장 높았다(정부조직법(법률 제660호) 제10조).

의"하기 위한 목적으로 대통령 소속의 21세기위원회를 설치하였다(21세기위원회규정 (대통령령 제12720호¹²⁾) 제1조). 21세기위원회는 장기의 국가발전목표 및 통일·외교·경제·복지·과학기술·사회·문화 등 모든 정책 분야의 장기전망과 정책방향을 설정하는 기능을 수행하였고(동령 제2조), 대통령이 임명 혹은 위촉하는 40인 이내의 위원으로 구성되었다(동령 제3조). 전문분야별로 5개 이내의 분과위원회를 둘 수 있었고 분과위원회 내에는 소위원회와(동령 제6조), 전문적 조사·연구업무 수행을 위한 2인 이내의 전문위원(동령 제7조)을 둘 수 있었다. 위원회에는 관련 행정기관의 공무원이나 정부출연연구기관 등의 임직원 파견이 가능하였고(동령 제9조), 필요 자료, 의견 제출 요청, 특정과제 연구의뢰 혹은 공동연구 등의 협조를 받을 수 있었다(동령 제11조). 1994년 5월 31일까지로 명시하여 한시조직임을 명확히 하였다(동령 부칙).

국가 차원의 미래전략 기능의 관점에서 21세기위원회는 기존 경제기획원과 분명한 차이가 있다. 우선 경제기획원이 경제 분야에 한정된 아젠다와 5년 단위의 계획에 집중하였다는 점에서 경제뿐만 아니라 정치와 외교, 과학과 기술, 사회와 문화라는 전 영역을 포괄하는 아젠다와 21세기라는 10년 이후를 고민하는 21세기위원회는 분명히 차원이 달랐다. 엄밀한 의미에서의 미래전략이 국가 전체 차원의 아젠다와 10년 이상의 장기의 시계를 가져야 한다고 할 때, 노태우정부의 21세기위원회는 본격적인 미래전략의 시작이라고 할 수 있다. 또한, 경제기획원이 국무총리 소속이었던 것과 다르게 21세기위원회는 최초의 대통령 소속 정부조직이었다는 점에서 의미가 있다. 국무총리가 행정각부를 통할하지만 대통령제하에서 대통령만큼의 권력을 갖기 어렵고 실제 국민에 의해 직접적인 정치적 책임을 지는 대통령에 비하면 책임성 역시 미약하다고 할 것이다. 대통령은 행정수반으로서 국민을 대신하여 국가의 미래를 짊어지고 있다는 점에서 미래전략을 고민하는 자세가 다르다. 더욱이 민주화 이후 기존의 권위주의 정부에 비해 대통령의 비공식적인 행정부 장악력이 떨어질 수밖에 없는 상황에서 실질적인 미래전략을 위한 별도의 조직의 필요성이 높아졌을 가능성이 있다. 그리고 21세기위원회는 학식과 경험이 풍부한 민간위원들로 구성되었는데, 이는 급격한 환경 변화로 관료제의 전문성만으로는 한계가 있었던 점과 민주화 이후 시민사회의 전문성을 적극적으로 활용할 수 있는 토대가 마련된 것이 맞아떨어진 결과로 볼 수 있다. 다만 21세기위원회는 심의기구로서 정책결정의 권한까지 가지는 것은 아니었다는 점에서 한계가 있었다. 또한, 유사한 기능을 수행하는 경제기획원과의 관계 문제가 발생한다.

12) 1989년 6월 1일 제정

김영삼정부에서 21세기위원회는 극적인 변화를 겪는다. 정부출범 초기였던 1993년 7월에는 기존의 심의기구로서의 위상을 자문기구로 변경시키는 대신(21세기위원회규정(대통령령 제13933호¹³⁾) 제1조) 기능과 인력을 확대하였다. “중기국가발전목표 설정 및 정책방향에 관한 사항”을 추가하고(동령 제2조), 위원수를 50인 이내로 증가시키고(동령 제3조), 10인 이내의 전문위원 또는 연구원을 둘 수 있도록 하여 확대하였다(동령 제7조). 파견 인력의 간사 사무 지원 규정이 신설되었으며(동령 제8, 9조), 위원회 존속 기간도 1999년 12월 31일로 연장하였다(동령 부칙). 1995년 6월에는 국가 중요현안 자문과 위원회 활성화를 위해 21세기위원회의 명칭을 정책기획위원회로 변경하였다(정책기획위원회 규정(대통령령 제14667호¹⁴) 개정이유). 정책기획위원회는 국가 중·장기 발전목표와 정책방향 설정뿐만 아니라 국가 중요현안 및 대통령이 요구하는 국가 주요정책에 대한 평가에 대한 사항까지 그 기능이 확장되었다. 전문위원, 연구원 이외에 연구보조원을 둘 수 있도록 하였고, 인원 제한 규정은 삭제하였으며, 비상임전문위원 규정을 신설하였다(동령 제7조). 관련 전문가나 전문가를 참석하게 하여 의견을 구할 수 있는 규정을 마련하였다(동령 제10조). 이러한 체제는 김대중 정부까지 이어지게 된다.

정책기획위원회는 노무현 정부에서 국정과제의 종합·관리 및 조정 기능까지 추가되어 그 기능이 양적·질적으로 대폭 확대되었다. 정책기획위원회는 기존의 국가 중장기 발전전략 및 정책방향 수립과 국가 주요정책 평가 기능뿐 아니라 국정과제 종합·조정 기능, 국가 주요정책의 의견 수렴과 반영 및 연구 기능¹⁵⁾, 정부출연연구기관 협력 기능까지 수행하게 되었고(정책기획위원회규정(대통령령 제18278호¹⁶) 제2조), 위원수는 100인으로 확대되었다¹⁷⁾(동령 제3조). 위원회는 발전전략, 국가혁신, 사회통합, 미래과제 분과, 국가경쟁력회의 등을 두었고(동령 제6조), 운영협의회와 이를 지원하는 실무협의회를 둘 수 있었는데, 운영협의회 위원은 20인 이내로 하고, 국정과제위원회 및 노사정위원회 위원장, 대통령비서실 정책실장을 포함하도록 하였다(동령 제7조). 자문위원을 둘 수 있었고(동령 제8조), 사무처리를 위해 사무기구를 두었는데, 사

13) 1993년 7월 21일 일부개정

14) 1995년 6월 16일 전부개정

15) 노무현정부의 정책기획위원회에서 정책연구 기능이 처음으로 도입되었다.

16) 2004년 2월 9일 전부개정

17) 다만 임기는 2년 및 연임 가능으로 축소되었다

무기구의 장은 대통령비서실의 국정과제 업무 담당 비서관이 겸직하였고 위원장의 명을 받았다(동령 제9조 제1, 2항). 위원회는 또한, 업무처리를 위해 대통령비서실 혹은 관계행정기관 공무원, 관계기관·단체 임직원의 겸임이나 파견 요청, 전문가의 계약직 공무원, 업무지원요원 임용이 가능하였다(동령 제9조 제3~5항). 위원회는 대통령에게 정기적으로 보고하도록 되어 있었고(동령 제10조), 관계기관 협조 요청, 여론 수집, 조사 및 연구 의뢰 등이 가능하였다(동령 제10~13조).

미래전략 관점에서 21세기위원회의 혁신 과정을 보면 초기에는 장기국가발전목표와 정책방향을 논의하는 것에서 출발하여 중기국가발전목표와 정책방향이 추가되고 정책기획위원회로 변화하면서 국가 중요현안 자문과 국가 주요정책 평가 기능이 더해졌으며 국정과제 종합·조정 기능까지 수행하게 된다. 이러한 기능 혁신의 방향은 장기에서 중기로, 다시 단기적 현안으로 시계가 짧아지고 있음을 확인할 수 있다. 조직의 목표가 많아지면 미션은 모호해지고 우선순위에 따라 움직이면서 자칫 장기적인 미래예측과 그에 따른 전략 수립이라는 미래전략의 본질이 흔들릴 수 있다. 실제 21세기위원회의 정책기획위원회로의 변화는 미래전략 관점에서 보면 오히려 퇴행적이라고 볼 수 있을 것이다. 다만 노무현정부의 정책기획위원회는 그 실효성을 높이기 위해 대통령비서실의 정책실장이 운영협의회에, 국정과제비서관이 위원회 사무기구의 장을 맡는 등, 처음으로 대통령비서실 조직의 직접적인 참여가 있었다는 점, 미래전략에서 연구 기능이 처음으로 시도되고 이로 인해 정부출연연구기관과의 협력이 하나의 기능으로 자리잡은 점 등에서 의미가 있었다.

2) 행정부처의 변화와 장기미래전략 수립

이러한 행정수반 미래전략 정부조직의 형성에도 불구하고 기존의 경제기획원을 중심으로 이루어졌던 미래전략 기능은 이후에도 지속적으로 발전하게 된다. 김영삼정부의 경우 재무부와 경제기획원을 통합하여 재정경제원을 신설하였으나 경제정책국 종합정책과를 통해 “중·장기 경제사회발전방향의 수립 및 관련정책의 종합조정” 기능을 유지하였다(재정경제원과 그 소속기관 직제(대통령령 제14438호)¹⁸⁾ 제16조 제3항). 김대중정부는 재정경제원을 재정경제부, 예산청, 기획예산위원회로 분리하고 예산청과 기획예산위원회를 다시 기획예산처로 통합하였다. 기획예산처는 정부개혁실,

18) 1994년 12월 23일 제정

예산실, 재정기획국, 예산관리국으로 구성되었고, 재정기획국은 예산 관련 국가정책의 우선순위 목표 제시, 예산이 수반되는 국가정책의 기획·조정, 국가과제의 선정과 추진 등의 기능을 담당하였다(기획예산처직제(대통령령 제16326호¹⁹⁾) 제10조 제2항). 노무현정부에서는 재정전략실이 재정정책 수단의 종합·조정 기능을, 재정운용실이 재정 관련 국가정책의 우선순위 목표 제시, 재정이 수반되는 국가정책의 기획·조정, 국가재정운용계획 수립업무 총괄 등의 기능을 수행하였다(기획예산처 직제(대통령령 제18851호²⁰⁾) 제6, 7조). 기획예산처는 경제기획원과 같이 국무총리 소속이었으나 그만큼의 위상을 갖지는 못했다.²¹⁾ 그러나 경제기획원이 경제 중심의 기획에 치중하였다면 기획예산처는 경제 분야뿐만 아니라 모든 분야를 아울렀다는 점, 재정 관점에서 국가정책의 우선순위를 정함으로써 전략적 차원의 기획이 본격화되었다는 점에서 의미가 있다. 또한, 기존의 경제기획원과 같이 예산 기능을 가지고 있어 실질적인 조정력을 가질 수 있었다는 점에서도 의미가 있다.

실제 기획예산처는 노무현정부에서 미래전략 기능의 핵심을 담당하였다. 노무현 정부에서 시도된 우리나라 최초의 장기미래전략인 ‘비전2030’의 중심에 기획예산처가 있었던 것이다. 양재진 외(2015: 221-225)에 의하면, 기획예산처가 재정전략실 주도로 내부 안을 만들고, 민간전문가들이 이를 학문적으로 검토하여 2005년 12월 6일 그 결과물로서 ‘국가비전과 장기재정전략: 더 나은 미래를 위한 비전 2030’이 보고되고, 2006년 1월부터 8월까지 통계 및 사례 조사, 정부와 민간작업단 간 협력에 의한 시안 작성, 정부부처 간 조정, 시민사회 의견 수렴 등을 거쳤으며, 비전의 실천력을 높이기 위해 장기비전, 중기계획, 단년도 예산을 연계하고자 하였다. 정부·민간 합동작업단(2006: 6-7)에 의하면, 노무현 정부의 “비전2030” 수립은 구체적으로 다음과 같이 진행되었다. 정부는 2005년 7월 민간작업단을 구성하고 수많은 토론회와 세미나를 통해 여러 의견을 수렴하였다. 민간작업단은 비전총괄팀, 성장동력팀, 인적자원팀, 사회복지팀, 사회적 자본팀, 국제화팀, 장기재정전망팀의 7개 팀으로 구성되었고, KDI를 비롯한 다양한 정책분야의 정부출연연구기관 연구원, 서울대를 비롯한 여러 대학의 교수, 삼성경제연구소와 같은 여러 민간단체의 전문가가 참여하였다. 2006년 1월에는

19) 1999년 5월 24일 제정

20) 2005년 5월 31일 전부개정

21) 예를 들어 기획예산처의 장은 장관으로 국무위원이었으나 대통령이나 국무총리 직무 대행의 경우 재정경제부장관이 겸하는 부총리, 교육인적자원부장관이 겸하는 부총리 순으로 이어져 기존의 경제기획원장관이 일순위였던 것과 달랐다.

일반국민, 전문가 대상으로 우선되는 해결과제와 바람직한 미래상 등에 관하여 설문 조사를 실시하였고, 4월에는 국무위원 재원배분회의에 보고하여 비전2030과 국가재정운용계획을 연계하기 위한 방안을 마련하였으며, 8월에는 시민사회단체 대표와 간담회를 통해 초안에 대한 의견을 수렴하여 정부와 민간 전문가들이 함께 종합 보고서를 작성하였다.

3. 국가미래전략 정부조직의 부침

1) 국가미래전략 행정수반 조직의 부침

이명박정부 들어 국가 차원의 미래전략 기능이 한층 강화되었다. 우선 이명박정부는 처음으로 미래전략 기능을 수행하는 대통령실 조직을 두었다. 국정기획수석실 소속의 미래비전비서관은 미래성장동력을 발굴하고 이명박정부의 ‘녹색성장’ 전략을 수립하는데 큰 역할을 하였다(문화일보, 2008)²²⁾. 이에 더하여 2010년 7월 대통령실 개편에서는 미래성장동력과 미래전략 수립을 위해 미래전략기획관을 신설하여 기존 국정기획수석실의 과학기술비서관, 방송정보통신비서관, 미래비전비서관, 사회정책수석실의 환경비서관을 이관하였다(전자신문, 2010)²³⁾. 2013년 박근혜정부에서는 미래성장동력과 기후변화에 대응하는 국가 미래전략 기능 강화를 위해 미래전략수석실이 신설되기도 하였다(연합뉴스, 2013).²⁴⁾

또한, 이명박정부는 정책기획위원회를 폐지하고 미래기획위원회를 신설하여 미래전략 기능을 강화하였다. 기존의 정책기획위원회는 장기국가발전목표와 정책방향 자문 기능이 있었으나 실제 국정 현안에 치중하게 된다. 그러나 미래기획위원회는 ‘미래’를 전면에 내세웠다. 미래기획위원회는 미래사회 전망, 미래생활과 관련된 총체적 국가비전 수립 및 사회각계의 의견수렴, 미래사회 예측에 기초한 주요 전략과제 설정, 미래 발전모델 관련 이슈의 연구 및 대응전략 수립, 대통령이 요구하는 미래사회 주요

22) 문화일보. (2008). 인수위 때부터 밑그림 그려... 靑 미래비전비서관 ‘큰 열개’. 8월 16일 기사.(www.munhwa.com/news/news_print.html?no=20080816010309230290010, 2019년 1월 8일 검색)

23) 전자신문. (2010). 청와대, 미래전략기획관 신설. 7월 8일 기사.(www.etnews.com/201007070184, 2019년 1월 8일 검색)

24) 연합뉴스. (2013). 박당선인, 청와대 2실9수석 체제로 개편. 1월 21일 기사.(www.yna.co.kr/view/AKR20130121153951001, 2019년 1월 8일 검색)

정책의 연구·평가, 지속가능 발전을 위한 주요 정책과제 등에 대한 자문 기능을 수행하였다(대통령령 제20652호²⁵⁾ 제2조). 위원은 기획재정부장관, 대통령실 국정기획 담당 수석비서관과 그 외 30인 이내 위원으로 구성하였다(동령 제3조). 위원수는 크게 줄었으나 기획재정부장관과 대통령실의 국정기획 수석비서관을 당연직 위원으로 참여 시킴으로써 위원회의 실효성을 확보하였다. 내부 조직으로 분과위원회와 실무위원회를 두었고(동령 제7조), 사무처리를 위한 간사위원은 대통령실 국정기획 담당 수석비서관이 맡았으며(동령 제8조), 국정기획 담당 수석비서관실의 비서관이 실무추진단의 단장이 되었다(동령 제9조).

미래기획위원회는 2013년 3월 박근혜정부에서 폐지되지만, 문재인정부에서 정책 기획위원회가 다시 부활한다. 정책기획위원회는 국정과제 조정, 국가 중장기 발전전략 및 정책방향 수립, 각 분야별 정책 및 현안과제 연구, 대통령이 요구하는 국가 주요 정책 연구, 정부출연연구기관과의 협력 등의 기능을 수행하였다(대통령령 제28269호²⁶⁾ 제3조). 이는 노무현정부의 경우와 크게 다르지 않았으나 대통령이 요구하는 주요정책에 대한 평가 기능이 사라진 점, 분야별 정책 및 현안과제에 대한 연구 기능이 신설된 점 등에서 차이가 있다. 기존과 마찬가지로 위원수는 100인으로 하고(동령 제4조), 사무기구의 장을 대통령비서실 국정과제 담당 비서관이 맡았으나(동령 제14조), 국정과제 관련 협의·조정 기능을 수행하는 국정과제협의회(동령 제9, 10조), 미래정책 연구단장과 국정과제지원단장 등을 별도로 두었고(동령 제11조), 임기제공무원이나 업무지원 인력을 채용할 수 있는 권한도 주어졌다(동령 제15조). 분과위원회, 자문위원, 특별위원 규정을 두었고(동령 제13조), 관계기관 등과의 협조 요청, 조사·연구 의뢰 등이 가능하도록 하였다(동령 제16, 17조).

2) 국가미래전략 행정부처의 부침

이명박정부에서는 행정부처의 경우에도 커다란 변화와 혁신이 있었다. 기획예산처와 재정경제부가 다시 통합되면서 기획재정부가 신설된 것이다. 기존 재정경제부 경제정책국의 중장기 경제사회발전방향 수립 기능은 변함이 없었고, 기획예산처 재정전략실과 재정운용실의 기능은 통합되어 재정정책실이 재정정책 수단의 조정, 중장기

25) 2008년 2월 29일 제정

26) 2017년 9월 5일 제정

재정정책 방향 수립, 국가재정운용계획 수립 등의 기능을 수행하였다. 이는 기본적으로 기존 기능에서 크게 벗어난 것은 아니다. 그러나 기획재정부의 출범은 예산 기능과 재정 기능의 통합적 운용에 초점이 있었고, 따라서 미래전략 차원의 기획 기능의 중요성은 오히려 약화되었다. 다만 2012년 1월 장기전략국 신설로 기획재정부의 미래전략 기능이 본격화되기 시작한다. 장기전략국은 전략기획과, 경쟁력전략과, 신성장전략과로 구성되었고, 중장기 국가발전 전략 및 국가 미래비전 기획, 경제사회 중장기 위험요인 분석 및 대응전략 수립, 국가경쟁력 강화 전략 수립, 사회적 자본, 과학기술정책, 온실가스 감축 및 녹색성장 관련 경제정책, 정보화 및 정보통신산업 정책, 에너지 및 자원·산업, 환경정책 등의 조정 기능을 수행하였다(기획재정부와 그 소속기관 직제(대통령령 제23574호²⁷⁾) 제16조의2 제3항). 특히 전략기획과는 미래기획위원회 관련 업무의 협의·조정 기능을 수행하였는데, 이는 행정수반 조직과 행정부처 조직의 적극적인 협업적 관계를 시사한다. 장기전략국은 엄밀한 의미에서의 미래전략에 특화된 최초의 행정부처 조직으로 볼 수 있다. 기존의 경제 중심의 미래전략에서 벗어났으며 행정수반 조직인 미래기획위원회, 미래비전비서관과 함께 미래전략의 3대 조직 중 하나가 되었다. 이명박정부의 미래전략 거버넌스는 이렇게 세 개 조직의 느슨한 협업에 의해 이루어지게 되었다.

박근혜정부 행정부처의 미래전략 기능은 기획재정부와 미래창조과학부로 분리된다. 기획재정부 장기전략국은 미래사회정책국으로 변화되었다. 미래사회정책국은 미래정책총괄과, 사회정책과, 인력정책과로 구성되어 중장기 국가발전 전략과 국가 미래비전을 기획하고 중장기적인 경제사회 위험요인을 분석하여 대응전략을 수립하는 기능을 수행하였으나 기존의 국가경쟁력이나 과학기술, 정보통신, 에너지 등과 관련된 협의·조정 기능은 사라지고, 사회복지나 고용안정과 같은 사회통합적 기능, 인적자원 개발 관련 기능이 신설되었다(기획재정부와 그 소속기관 직제(대통령령 제24766호²⁸⁾) 제16조의2 제3항).

박근혜정부에서 신설된 미래창조과학부의 미래전략 기능은 미래성장동력과 미래기술에 초점을 맞추었다. 미래창조경제기획관 창조경제기획담당관은 미래성장동력 관련 시책 수립·연구·전문기관 육성·범부처협업체 운영 및 과학기술 기반 미래사회 변화 예측 등의 기능을 수행하였고, 미래선도연구실 미래기술과는 생명공학 육성, 뇌

27) 2012년 1월 31일 일부개정

28) 2013년 9월 26일 일부개정

연구 촉진, 인지과학, 국제핵융합실험로 사업, 핵융합 에너지 개발 등의 기본계획 수립, 법령·제도 운영, 지원 사업 등을(미래창조과학부와 그 소속기관 직제 시행규칙(미래창조과학부령 제1호²⁹⁾) 제9조 제6항). 과학기술정책국 과학기술전략과는 미래기술 예측·분석(동령 제10조 제4항), 연구개발조정국 미래성장조정과는 미래성장·산업기술·기초연구 및 연구개발인력 분야의 사업 목표 및 방향 설정, 전략 수립, 중기계획 검토, 예산 배분 방향 수립 및 배정·조정, 투자 방향·기준 및 투자우선순위 설정 등의 기능(동령 제11조 제5항)을 수행하였다. 2013년 12월에는 창조경제기획국을 신설하고 미래성장전략과를 두어 기존의 창조경제기획담당관의 미래 관련 기능을 수행하였고(미래창조과학부와 그 소속기관 직제 시행규칙(미래창조과학부령 제10호³⁰⁾) 제9조의 2 제6항), 미래선도연구실은 연구개발정책실로, 과학기술정책국 과학기술전략과는 과학혁신기반과로 명칭을 변경하였다(동령 제9, 10조). 이 때 기존의 과학기술인재관을 미래인재정책국으로 변경하고 미래인재정책과, 미래인재양성과, 미래인재기반과 등을 두어 과학기술 및 정보통신·방송 분야의 전문인력 양성정책 관련 기능을 수행하도록 하였다(동령 제14조의2). 2015년 3월에는 미래기술과가 생명기술과로 변경되었고(미래창조과학부와 그 소속기관 직제 시행규칙(미래창조과학부령 제95호³¹⁾) 제9조 제6항), 미래인재정책국은 과학기술정책국 미래인재정책관으로 변경되었으며(동령 제10조 제2항), 과학기술정책국 과학혁신기반과는 미래전략기획과로 변경되면서 “과학기술 발전에 대한 미래기술 예측·분석에 관한 사항” 기능이 추가되었다(동령 제10조 제4항). 동년 9월에는 과학기술전략본부가 형성되고 과학기술정책국이 편입되었고(미래창조과학부와 그 소속기관 직제 시행규칙(미래창조과학부령 제50호³²⁾) 개정이유), 과학기술정책국 미래인재정책관은 미래인재정책국으로 변경되었다(동령 제12조의2).

문재인정부에서는 2017년 9월 기획재정부 미래경제전략국이 다시 장기전략국으로 변경되었다. 장기전략국은 미래전략과, 사회적경제과, 협동조합과, 기후경제과로 구성하였으며, 기존의 사회복지, 고용안정, 노사관계 등의 기능과 인적자원 개발 관련 기능 대신 사회적 경제, 협동조합, 배출권 등의 기능이 추가되었다(기획재정부와 그 소속기관 직제 시행규칙(기획재정부령 제633호³³⁾) 제13조의3 제3항). 문재인정부에서

29) 2013년 3월 24일 제정

30) 2013년 12월 12일 일부개정

31) 2015년 3월 16일 일부개정

32) 2015년 9월 25일 일부개정

는 미래창조과학부의 명칭이 과학기술정보통신부로 변경되었고 과학기술혁신본부와 창조경제기획국이 폐지되고 과학기술정책국이 형성되면서 과학기술혁신본부 미래전략기획과의 미래 관련 기능은 과학기술정책국 과학기술정책과로 이관되었다. 창조경제기획국 미래성장전략과는 성장동력기획과로 변경하여 과학기술정책국 소속으로 되었다(과학기술정보통신부와 그 소속기관 시행규칙(과학기술정보통신부령 제1호³⁴⁾ 제13조 제3, 6항).

3) 공공연구기관의 미래전략 기능 부상

이명박정부에서 경제인문사회연구회는 2009년 4월 미래전략연구센터를 설치하였고, 이는 2015년 12월에 국책연구전략센터로 명칭이 변경되었다.³⁵⁾ 미래전략연구센터는 초기에 “국가전략연구본부(국책과제협력과, 미래전략팀), 녹색성장연구본부, 세계지역연구본부”로 구성하여 “선진화 전략, 미래전략, 기후변화, 녹색성장전략” 관련 업무를 수행하였다(김동욱·윤건, 2010: 15). 이후 연구기획본부(연구기획팀, 연구국제화팀)와 연구지원본부(연구지원팀) 체제로 변경되어 “국정과제관련 정책연구기획, 국제학술행사지원, 연구기관 협동연구사업 기획·조정 및 관리 등의 업무”를 수행하였다.³⁶⁾ 현재 국책연구전략센터는 연구기획본부 산하에 전략기획부, 협동연구부, 국제협력부를 두고 있다.³⁷⁾

한국과학기술원 미래전략연구센터는 2013년 미래전략대학원 설립시 함께 설치되었다.³⁸⁾ 미래전략대학원은 석사과정프로그램으로 시작하여 2014년에는 박사과정프로그램이 신설되었고 2015년 문술미래전략대학원으로 명칭이 변경되어 현재에 이르고 있다.³⁹⁾ 미래전략연구센터를 두고 있고, 국회 국가미래전략과정, 국가미래전략 고위과정, 지식재산전략 최고위과정을 운영하고 있다. 미래전략연구센터는 미래전략연

33) 2017년 9월 5일 일부개정

34) 2017년 7월 26일 제정

35) 경제인문사회연구회 홈페이지 연혁(www.nrc.re.kr, 2019년 1월 10일 검색)

36) 경제인문사회연구회 소개 브로셔(www.nrc.re.kr/upload/pr/nrcs_2015_kor.pdf, 2019년 1월 10일 검색)

37) 경제인문사회연구회 홈페이지 조직도(www.nrc.re.kr, 2019년 2월 10일 검색)

38) ridibooks.com/author/67118(2019년 2월 10일 검색)

39) 한국과학기술원 문술미래전략대학원 홈페이지(futures.kaist.ac.kr, 2019년 2월 10일 검색)

구, 국가 중장기 비전 및 로드맵 제시, 미래전략대학원 지원의 기능을 수행한다.⁴⁰⁾

국회미래연구원은 2017년 “미래 환경의 변화를 예측·분석하고 국가 중장기 발전 전략을 도출함으로써 국회의 정책역량 강화와 국가 발전에 이바지”하는 것을 목적으로 설립되었다(국회미래연구원법(법률 제15214호⁴¹⁾) 제1조). 원장1인, 이사 10인(이사장 포함), 감사1인의 임원을 두고, 원장은 국회의장이 국회운영위원회 동의를 거쳐 임명한다(동법 제6조). 통일·외교·국방 및 국제전략, 국가의 신성장동력, 지속가능한 발전, 국민 삶의 질 향상 등의 분야의 미래 환경 예측·분석, 국가 중장기 발전전략 도출과 국내외 대학·연구기관과의 상호 교류·협력 등을 수행한다(동법 제13조). 이 경우 의장, 국회 상임위원회 및 특별위원회는 연구과제를 추천할 수 있으며 연구과제는 이사회 의결로 선정되고 연구과제 선정결과와 연구계획을 의장과 국회운영위원회에 보고해야 한다(동법 제14조). 연구과제 완료시 국회 상임위원회와 특별위원회에 보고해야 하고 매년 연구과제의 진행과 결과를 의장과 국회운영위원회에 보고해야 한다(동법 제17조).

이외에도 과학기술정책연구원은 2008년 미래과학기술전략센터를 설립하였고,⁴²⁾ 2011년 미래연구센터로 독립된 연구부서가 되어 “글로벌 트렌드와 한국적 함의, 기술 발전과 사회변화, 극단적 사건, 사회 회복력, 혁신 시스템의 미래, 국가 기간 인프라 위험” 등을 연구하였다.⁴³⁾ 한국정보화진흥원은 2014년 미래전략센터를 설립하여 지능정보사회 정책이슈 연구 및 미래사회 메가트렌드 연구, 중장기 ICT 융합정책 이슈를 발굴하는 기능을 수행하고 있다.⁴⁴⁾

IV. 국가미래전략 정부조직 혁신의 쟁점

지금까지 국가미래전략 정부조직 변화 과정을 시작과 발전, 부침의 3단계로 나누어 살펴보았다. 이러한 변화 과정을 면밀히 살펴보면 국가미래전략 정부조직 혁신의

40) 한국과학기술원 문술미래전략대학원 홈페이지(futures.kaist.ac.kr, 2019년 2월 10일 검색)

41) 2017년 12월 12일 제정

42) 과학기술정책연구원 홈페이지(www.stepi.re.kr, 2019년 2월 10일 검색)

43) ridibooks.com/author/77992(2019년 2월 10일 검색)

44) 한국정보화진흥원 홈페이지(www.nia.or.kr, 2019년 2월 10일 검색)

몇 가지 쟁점을 발견할 수 있다. 첫째, 미래전략 컨트롤타워, 즉 총괄·조정기구의 필요성과 관련된다. 기본적으로 모든 부처는 자신의 정책 분야에서 미래를 고민하고 그에 기초하여 정책을 수행해야 한다. 따라서 별도로 총괄·조정기구가 없어도 각 정책 영역에서 미래전략 기능을 제대로 수행한다면 필요성은 낮다. 그러나 정부수립 초기부터 기획처와 같은 컨트롤타워가 있었고, 이는 지금까지 이어지고 있다. 그만큼 미래전략 컨트롤타워 기능이 필요했기 때문으로 볼 수 있다. 그러나 이것이 현재의 시점에서도 필요한가 하는 것은 또 다른 문제이다. 그렇다면 현재의 시점에서도 미래전략 총괄·조정 기구는 왜 필요할까? 우선 1년 단위 예산에 기초한 개별 정부 조직은 장기 미래에 대해 깊게 고민하기 어렵다. 물론 조직별로 계획을 할 수 있겠지만 1년이라는 예산 주기나 평가주기, 정치적으로 임용된 장관의 입장에서 성과를 내기 위해 미래전략보다는 현안에 치중할 가능성 등으로 인해 형식적이 될 가능성이 높다. 또한, 개별 정책 분야를 뛰어넘어 국가 전체의 그림이 필요한 경우가 많다. 미래전략 총괄·조정 기구는 국가 차원의 구심점이 되어 전체적인 방향을 잡아주는 역할을 할 수 있다. 특히 오늘날 새롭게 등장하는 정책문제는 대부분 하나의 정부부처의 영역을 뛰어 넘는다. 사회의 복잡성이 높아질수록 이러한 경향은 심화된다. 더욱이 새로운 현상이 지속적으로 발생하는 경우 개별 부처의 입장에서 짧은 시계의 정책수립과 집행에 집중하다보면 새로운 현상의 발견이나 그것의 의미를 이해하는 데 한계가 있을 수밖에 없다.

둘째, 미래전략 총괄·조정기구의 거버넌스 형태와 관련된 것이다. 초기 기획기구의 미래전략 거버넌스는 통합형이라고 할 수 있다. 기획처는 단독으로 기능을 수행하였고, 부흥부는 부흥위원회와 같은 계획 심의 기능을 수행하는 위원회 조직을 별도로 두었으나 부흥부장관이 위원장이 되었다. 경제기획원의 경우에도 부흥위원회와 유사한 중앙경제위원회를 두었으나 위원장이 내각수반이 됨으로써 완전한 통합 모형으로 보기는 어렵지만, 부위원장인 경제기획원장이었으므로 대체로 통합적으로 운용되었다고 볼 수 있다. 그러나 노태우정부에서 21세기위원회가 설립된 이후로는 행정수반 자문조직과 행정부처의 이원체제로 변화하게 된다. 이러한 이원체제는 이명박정부에서 미래비전비서관이 신설되면서 행정수반 비서실조직을 포함하는 삼원체제가 된다. 다만 행정수반 자문조직과 비서실조직은 행정부처와의 관계에 비하여 긴밀하게 운영되었다. 미래기획위원회나 현재 정책기획위원회 조직에서 행정수반 비서실조직은 자문조직에서 간사위원이나 실무추진단 단장 혹은 사무기구의 장으로 실질적인 역할을 수행하였던 반면, 기획재정부장관은 미래기획위원회에서 당연직 위원에 불과하였고,

현재 문재인정부 정책기획위원회의 경우에는 참여하고 있지 않다. 이러한 분산형 모델은 국가적 차원의 미래전략이 정부정책의 기초가 된다고 할 때 서로 다른 미래전략의 수립이 개별 행정부처의 정책수행에 혼란을 유발할 수 있다는 점에서 문제가 된다. 분산형 모델이라도 상호 협력이 원활하게 이루어지는 경우에는 큰 문제가 되지 않을 것이다. 그러나 일반적으로 정부조직에서는 조직이기주의에 따른 관할권 경쟁 혹은 갈등으로 인해 상호 협력이 용이하지 않다.

셋째, 미래전략 기능과 재정·예산 기능과의 관계이다. 국가미래전략은 그 자체로서 중요하지만 전략의 실행력은 예산과, 예산은 재정과 직결된다. 기획처, 경제기획원, 기획예산처는 미래전략과 기능과 예산 기능을, 재정경제원, 기획재정부 등은 재정 기능까지도 통합적으로 운용하였다. 이로 인해 미래전략이 현재의 정책으로 이어지는 부분이 원활한 측면이 있었다. 예산 기능이 미래전략기구가 총괄·조정 역량을 발휘할 수 있는 원천이 되었기 때문이다. 경제개발계획에서의 경제기획원의 주도적 역할이나 미래비전 2030에서의 기획예산처의 주도적 역할이 가능했던 것은 이러한 실행력에 기반한 것으로 볼 수 있다. 그러나 하나의 조직이 미래전략 기능과 예산·재정 기능을 동시에 수행하는 경우 기능별 우선순위에서 미래전략 기능이 예산·재정 기능보다 앞서기는 어렵다. 예를 들어 현재 기획재정부는 세제실, 경제정책국, 정책조정국, 경제구조개혁국, 장기전략국, 국제금융국, 대외경제국, 개발금융국, 기획조정실, 예산실, 국고국, 재정혁신국으로 구성된 거대 조직이다. 장기전략국은 3실 9국의 하나일 뿐이다. 미래전략 기능이 반드시 필요한 기능이고 현재의 정책 수행의 전제가 되는 중요한 기능이지만 기본적으로 연단위로 움직이는 정부조직에서 예산 기능에 비할 수 있는 것은 아니다. 미래전략 기능이 중요하다면 그러한 기능만을 수행하는 정부조직이 별도로 필요할 수도 있다.

넷째, 행정수반 자문조직의 실효성과 관련된다. 21세기위원회, 미래기획위원회 시도는 장기적 관점에서 목표를 설정하고 정책의 방향을 설정하며 그러한 관점에서 현재 정책에까지 관여했다는 점에서 의미가 있다. 그러나 결과적으로 이러한 행정수반 자문조직은 몇 가지 근본적인 한계가 있었다. 행정수반 자문조직의 기능은 단순한 자문에 불과하다. 자문기구의 결정은 대통령과 행정부처의 의사결정을 구속하지 못하고, 일정한 영향력을 줄 수 있을 뿐이다. 뿐만 아니라 미래전략은 기본적으로 10년 이상의 장기의 시계를 가져야 하지만 5년 내에 일정한 성과를 내야 하는 정치체계 하에서 행정수반에게 적극적인 미래전략에 기초한 정책수행을 기대하는 것은 어려운 일이다.

다. 실제 행정수반 자문기구의 혁신 방향을 보면 김영삼정부에서 21세기위원회를 정책기획위원회로 혁신하면서 새롭게 형성된 기능이 국가 중요현안에 대한 자문기능이었고, 기존의 '장기'국가발전목표 설정 기능 역시 '중·장기'국가발전목표 설정 기능으로 변화하여 시계가 한층 짧아진다. 노무현정부 정책기획위원회에서는 국정과제 관리 기능이 최우선 기능으로 포함되면서 기존의 중·장기 국가발전목표 설정 기능의 우선 순위가 낮아지게 된다. 이명박정부의 미래기획위원회는 극적인 변화이지만 문재인정부에서 신설된 정책기획위원회는 다시 노무현정부 수준으로 회귀하였다. 10년 이상의 미래를 대비하기 위해 설립된 21세기위원회가 행정수반의 현실적 필요에 의해 국정과제나 정책현안에 치중하는 조직으로 변화하게 된 것이다.

다섯째, 미래전략 연구기능과 관련된 것이다. 미래전략 수립에서 연구기능의 필요성이 부각된 것은 노무현정부의 정책기획위원회로 볼 수 있다. 위원회는 처음으로 국가 주요정책의 연구 기능, 정부출연연구기관과의 협력 기능을 수행하였다. 그러나 자문기구에 불과하므로 미래전략에 필수적인 엄밀한 미래예측을 수행하는데 한계가 있다. 실제 미래예측은 엄밀한 과학적 방법론이 적용되어야 하는 연구 기능에 속한다. 그러나 자문기구가 직접적인 연구 기능을 수행하기는 어렵다. 이러한 이유로 정부출연연구기관과의 협력 기능이 추가되는 것으로 보이지만 이것으로 충분한 정도의 미래예측 기능을 수행하기는 어렵다고 본다. 따라서 정부출연연구기관의 역할이 중요하게 부각된다. 실제 박정희정부 경제개발계획수립에서 KDI는 핵심적인 역할을 수행하였고 이후 경제 이외의 다른 정책 분야에서도 관련 연구기관들이 지속적으로 설립되었다. 이러한 국책연구기관들은 노무현정부 미래비전2030 수립에서도 크게 기여한 바 있다. 이명박정부 이후로는 경제인문사회연구회의 미래전략연구센터, 과학기술정책연구원의 미래과학기술전략센터 등, 미래전략에 특화된 공공연구기관들이 설치된 바 있다.

미래전략 연구기능과 관련하여 추가적으로 검토되어야 하는 것은 연구의 소스가 되는 데이터에 대한 것이다. 데이터 시대가 도래하면서 데이터에 기초한 연구나 미래예측이 강조되고 있는 것이다. 데이터는 생성부터 활용까지 프로세스의 관점에서 접근되는데 미래예측에 활용하는 연구자의 관점에서는 데이터 생성 시점부터 연구자가 깊숙이 관여하는 것이 중요하다. 데이터생성-미래예측-미래전략수립 간 관계가 밀접해질수록 이러한 기능들의 통합적 운용에 대한 기대가 높아질 수밖에 없을 것이다.

여섯째, 미래전략에서 연구기능과 정책기능의 관계이다. 미래전략 정부조직은 미

래에 대한 예측을 수행하고, 그에 기초하여 정책을 설계하는 것이다. 미래예측은 연구자가 담당하고, 정책설계는 공무원이 담당한다. 공무원의 경우 연구나 조사, 분석 역량이 미흡하다. 물론 그런 역량을 갖춘 사람을 채용할 수 있다. 민간경력채용제도나 전문임기제 공무원 제도를 활용할 수 있다. 그러나 미래전략 정부조직이 실제로 기능하기 위해서는 상당한 정도의 연구자가 필요한데 단기적으로 만족할만한 수준의 연구자를 공무원으로 확보하기는 쉽지 않을 것이다. 또한, 이 경우 정부출연연구기관의 활용성이 낮아질 것이다. 정부출연연구기관 제도의 역사가 오래된 우리나라의 맥락에서 정부출연연구기관 활용성을 높이는 것이 현실적이다. 정부출연연구기관을 인하우스 싱크탱크로 전환하자는 주장도 있다. 오늘날 보다 과학적이고 합리적 정책과정을 실현하기 위해서는 정책기획 과정이 연구증거에 기초해야 한다. 같은 조직에 있으면 협업이 보다 원활할 가능성은 높아진다. 다만 이 경우 고려해야 할 것은 연구와 정책이 갖는 상이한 특성이다. 연구는 시계가 길고, 예산에 기초한 정책은 시계가 짧다. 연구는 엄밀한 증거를 내놓아야 하지만 정책은 증거만으로 결정되지 않는다. 이념이나 가치, 직관 역시 정책결정에서 중요한 요소가 된다. 연구자가 정책결정에 참여하는 경우 정책과정의 속도가 느려질 수 있다. 엄밀한 증거는 보다 긴 시간을 요구한다.

마지막으로 미래전략 수립에 있어서의 시민사회의 역할이다. 민간전문가의 경우 경제기획원의 중앙경제위원회에서부터 일부 참여가 시작되고, 현재 문재인정부의 정책기획위원회의 경우 위원은 모두 민간전문가로 구성된다. 민간전문가의 경우 분야 전문성에 기초한 직관이나 통찰을 제공하기도 하고, 정부출연연구기관과의 협업을 통해 연구 차원의 조정력을 발휘하기도 하며, 실제 직접 연구에 참여하기도 한다. 일반 시민의 역할도 중요하다. 미래비전2030 수립 과정에서 일반국민에 대한 설문조사를 통해 우선시되는 해결과제와 바람직한 미래상에 대한 일반국민의 의견을 수렴하였고, 시민사회단체 대표들이 간담회 등을 통해 초안 마련에 참여하였다. 민주주의 체제에서 국가의 주인으로서의 국민이 미래를 형성하고 만들어가는데 참여하는 것은 당연한 것이다. 뿐만 아니라 민주화 이후 시민사회의 역량이 강화되어 시민사회의 적극적인 참여가 보다 나은 정책 수립에 도움이 된다. 또한, 시민사회는 문제가 벌어지고 있는 현장으로서 문제의식이 높기 때문에서 실제적인 대안을 제시할 수도 있다. 그리고 시민사회의 다양성으로 인해 창의적인 아이디어를 모을 수도 있다.

V. 결론 및 정책제언

현재의 체제를 비판적으로 검토해보면 우선 기획재정부의 미래전략 기능은 매우 미약하다. 기획재정부는 세제실, 경제정책국, 정책조정국, 경제구조개혁국, 장기전략국, 국제금융국, 대외경제국, 개발금융국, 기획조정실, 예산실, 국고국, 재정혁신국으로 구성된 거대 조직이다. 장기전략국은 3실 9국의 하나일 뿐이다. 둘째, 정책기획위원회는 국정과제와 국가 중장기 발전전략, 정책현안 등을 담당하는데, 국정과제나 정책현안에 집중하다 보면 국가 중장기 발전전략은 뒷전이 될 수밖에 없다. 또한, 정책기획위원회는 자문기구라는 한계가 있다. 자문기구이기 때문에 다른 정부부처, 정부출연연구기관과의 협업이 용이하지 않다. 법상으로는 협조를 요청할 수 있지만 그것을 강제할만한 수단은 없는 것이 현실이다. 셋째, 정부출연연구기관의 미래연구 기능이 미약하다. 경제인문사회연구회 국책연구전략센터는 연구기획 기능을 수행하는 조직으로 변화하였고, 과학기술정책연구원 미래연구센터는 폐지되었다. 넷째, 국회미래연구원은 2019년 2월 현재 11명의 박사급 인력으로 구성되어 규모가 작고, 그것도 분야별 전문가 중심으로 구성하면서 미래연구방법에 대한 전문가가 미흡하다. 국회 상임위원회나 특별위원회의 요청 과제를 수행하기 때문에 독립적이고 객관적인 미래지향적 연구를 수행하는데 어려움이 있다.

현재의 체제에서는 컨트롤타워가 없다고 보는 것이 타당하다. 결국 현재의 체제는 미래전략 기능을 분산적으로 추진하고 있는 것이다. 미래전략 정부조직 혁신이 매우 중요한 과제라는 정치적 판단이 있다면 여러 가지 문제가 있지만 컨트롤타워를 설치하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 미래전략 기능을 전담하는 컨트롤타워를 설치한다면 다음 몇 가지 사항을 고려해야 한다. 우선 컨트롤타워의 수준을 먼저 확정할 필요가 있다. 대통령 수준, 국무총리 수준, 행정각부 수준이 가능하다. 대통령은 강력한 권력과 권위를 바탕으로 미래예측적 기능의 실행력을 높일 수 있지만 국정과제와 현안과제에 집중해야 하므로 미래예측적 기능이 부차적이 될 가능성이 높다. 국무총리 역시 대통령에 의해 임명되므로 그 영향을 받지만 상대적으로 덜하다. 더욱이 국정의 2인자로서 상당한 권력과 권위를 부여받으므로 어느 정도 실행력을 담보할 수 있다. 다만 역시 대통령 만큼의 권위를 갖지 못한다는 점에서는 분명한 한계가 있다. 행정각부 수준에서 컨트롤타워 역할을 수행하기 위해서는 예산배분권이나 평가권한 등, 일정한 실행수단이 수반되는 것이 바람직할 것이다.

다음으로 대통령 수준이나 국무총리 수준에 설치하는 경우에는 독임제 형태로 할 것인지, 합의제 형태로 할 것인지를 확정해야 한다. 실행력과 속도가 중요하면 독임제가 바람직하고 신중성이 중요하면 합의제가 바람직하다(김동욱·윤건, 2010). 집행이나 연구와 분석 중심의 컨트롤타워라면 상대적으로 독임제가 바람직할 것이고, 정책설계 중심의 컨트롤타워라면 정책설계시 정책조정 이슈가 중요할 것이므로 상대적으로 합의제가 바람직할 것이다. 또한, 다양한 분야의 의견 수렴이 중요하다면 합의제가 바람직할 것이다. 독임제와 합의제를 혼합한 조직형태도 가능하다. 독임제 중심의 합의제와 합의제 중심의 독임제의 두 유형이 가능하다. 전자는 미래연구기능이 핵심기능이 되고 내부에 위원회 조직을 설립하는 것이고 후자는 정책조정 및 설계 기능이 핵심이 되고 내부에 연구센터를 설립하는 방안이다. 또한, 자문기구, 심의기구, 의결기구 중 하나의 유형을 선택해야 한다. 선택에 미치는 중요한 요인 중 하나는 컨트롤타워의 기능이 될 것이다. 단순한 미래상만을 제시하는 것이 목적이라면 큰 문제는 없을 것이다. 그러나 미래에 대비한 국가전략적 차원을 다루기 위해서는 일정한 구속력이 필요하다. 이 경우에는 자문기구로는 한계가 있다.

마지막으로 미래전략 정부조직은 데이터기반정책에 기초해야 한다. 데이터가 미래예측의 기초가 되기 때문이다. 이러한 관점에서 데이터 거버넌스를 고려하는 것이 바람직하다. 현재 데이터 관련 부처는 행정안전부의 디지털정부국, 통계청, 과학기술정보통신부 정보통신정책실 등이다. 컨트롤타워 설계시 이러한 조직들과의 통합이나 기능 이관 등을 고려할 수 있을 것이다.

이러한 논의를 기초로 본 논문에서는 세 가지 정도의 미래전략 컨트롤타워 설립안을 제시한다. 첫째, 행정부처 설립안으로 데이터기반의 과학적인 미래예측과 전망을 토대로 국가전략을 수립하고 추진하기 위해 미래전략데이터부를 신설한다. 이를 위해 기획재정부에서 장기전략 기능을 분리하고 행정안전부 전자정부국, 통계청, 과학기술정보통신부 정보통신정책실 등을 통합하는 안이다. 대규모 조직개편이 이루어져야 하므로 실현가능성은 낮지만 미래전략의 수립과 집행의 효율성이 적절히 조화된 안이다. 둘째, 행정위원회 설립안으로 국무총리 국가미래전략위원회와 소속 미래연구센터를 제안한다. 행정위원회이므로 자문위원회에 비해 지속가능성이 높고, 타기관 협업이 용이하다. 또한, 위원회 조직을 통해 다양한 정책 관련 행위자들을 참여시킴으로써 정책조정을 보다 신중하게 할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 소속 미래연구센터를 통해 미래예측과 전략에 대한 전문적 연구를 수행할 수 있다. 미래연구센터는 자체 공무

원 채용뿐만 아니라 정부출연연구기관과 유기적으로 협업하는 구조로 설계한다. 셋째, 미래전략 공공연구기관 설립안이다. 가칭 한국미래전략연구원은 미래연구방법론, 국가미래전략, 미래기술 및 미래성장동력 관련 정책연구 등을 수행하며 관련 정부출연연구기관들의 연구 컨트롤타워 기능을 수행한다. 미래연구의 융합적 성격을 반영하여 경제인문사회연구회와 국가과학기술연구회가 협력적으로 설립하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이러한 공공연구기관 설립안은 정부차원의 조직설계에 비해 실현 가능성이 높다고 볼 수 있다.

미래전략 정부조직의 혁신이 성공하기 위해 현실적으로 가장 중요하게 부각되는 것은 협업의 문제라고 할 수 있다. 부처가 정책분야별로 분할되어 있는 상태에서 대부분의 정책문제가 복합적이므로 상호 간 연계될 수밖에 없고 미래는 모든 정책분야를 포괄하는 이슈이기 때문에 컨트롤타워는 모든 정부부처를 상대할 수밖에 없다. 협업은 커뮤니케이션의 문제이고 커뮤니케이션은 설득의 문제이다. 상대방을 설득하기 위한 가장 합리적인 방식은 정확하고 신뢰할만한 증거를 제시하는 것이다. 따라서 증거기반 정책, 데이터기반정책이 뿌리깊게 자리잡아야 한다. 이와 더불어 미래전략 정부조직혁신이 성공하기 위해서는 국정최고지도자로서 대통령의 확실한 의지와 관심이 있어야 한다. 미래전략적 정부구조가 반드시 필요하다는 인식이 필요하고, 그에 따라 실현하겠다는 의지가 중요하다. 우리나라의 맥락에서 권위주의 시절의 정책기획은 강력한 도구였지만 민주화 이후 힘을 받지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 합리적 정책과정으로서의 정책기획은 상당한 시행착오를 줄일 수 있는 잠재력이 있다. 미래전략적 정부조직구조를 실현한다면 이는 정책기획의 의미를 재평가하는 계기가 될 것이다.

참고문헌

- 강광하.(2004). 「경제개발 5개년 계획: 목표 및 집행의 평가」. 서울대학교출판부.
- 권기현.(2011). 「행정학 원론」. 서울: 학림.
- 권자경.(2012). 정부역신의 수립과 확산: 호주, 영국, 미국 사례 비교. 「한국정책논집」, 12: 25-42.
- 김관보.(2007). 「선진정부개혁: 중앙정부조직 개편」. 한반도선진화재단.
- 김구.(2007). 지역 및 지방정부의 혁신역량 모델 구축에 관한 탐색적 연구: 전자정부 구현 요소를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 21(1): 105-124.
- 김도희.(2008). 지방정부 행정혁신 추진실태 분석의 정책적 함의: 울산광역시 남구의 행정혁신

- 사례분석을 중심으로. 「지방정부연구」, 12(3): 33-56.
- 김동욱.(2008). 정부출연 정책연구기관의 미래지향적 조직과 기능. 「정책&지식포럼」, 401.
- 김동욱·윤건.(2010). 국가미래전략기구 설계에 관한 연구. 「행정논총」, 48(2): 1-24.
- 김동욱·정준화.(2011). 국가전략 연구를 위한 공공부문 조직 설계. 「행정논총」, 49(2): 1-24.
- 김성태.(2007). 「또다른 미래를 향하여: 국정관리를 위한 미래예측과 미래전략」. 법문사.
- 김순은.(2004). 정부혁신과 지방분권 개혁: 한, 일간 비교분석. 「지방정부연구」, 8(1): 1-28.
- 김창수.(2009). 지방정부의 협력적 정책기획의 경험과 성공조건. 「지방정부연구」, 13(1): 27-49.
- 김판석·홍길표.(2011). 정부혁신을 둘러싼 쟁점과 새로운 발전방향 모색: 참여정부 정부혁신의 경험과 주요 이슈를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 10(3): 23-52.
- 박세일.(2008). 「대한민국 국가전략」. 21세기북스.
- _____.(2010). 「대한민국 세계화전략: 창조적 세계화론」. 서울대학교출판문화원.
- 박제석.(2017). 국가미래전략기구에 대한 미래연구. 「국가정책연구」, 31(2): 83-101.
- 백완기.(2008). 한국의 행정문화와 외래이론에 의존한 정부혁신의 정합성. 「정부학연구」, 14(1): 5-35.
- 서용석 외.(2014). 「미래예측 상시화를 위한 기능 설계 방안 연구」. 과학기술정보통신부.
- 서용석.(2010). 「국가주도의 미래예측활동과 대안적 국가미래전략기구의 방향 모색」. KIPA 연구보고서 2010-21. 한국행정연구원.
- _____.(2015). 「중장기 국정운영을 위한 국가미래전략공동체 구상에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2015-13. 한국행정연구원.
- 양재진·윤성원·유란희.(2015). '비전 2030'의 입안과정 분석과 재조명: 민주국가의 장기경제사회발전계획에 대한 함의를 중심으로. 「민주사회와 정책연구」, 27: 211-241.
- 염재호·하민철·길종백.(2008). 노무현 정부의 정부혁신 재평가: 개념적 분석 틀 구성을 중심으로. 「정부학연구」, 14(3): 67-96.
- 은재호.(2006). 참여정부 정부혁신의 평가와 과제: 연속성과 비연속성을 중심으로. 「행정논총」, 44(3): 207-247.
- 이상용.(2005). 지방정부의 혁신역량 강화를 위한 과제. 「한국조직학회보」, 2(2): 77-102.
- 이승중.(2003). 정부혁신의 지향과 전략. 「행정논총」, 41(3): 25-50.
- 이연우·엄석진.(2005). 정부혁신과 전자정부 연계를 위한 모델 연구: 정부기능연계모델을 중심으로. 「행정논총」, 43(4): 207-244.
- 이제훈.(2003). 정부혁신과 지방분권 연계방안: 전략과 향후의 과제. 「한국거버넌스학회보」, 10: 147-169.
- 이학수.(2005). 정부혁신 관리기법과 체제. 「사회과학논총」, 4: 19-37.
- 이희태.(2005). 참여정부의 지방정부혁신에 대한 공무원의 반응과 정책과제: 부산시를 중심으로.

- 로. 「지방정부연구」, 9(3): 201-221.
- 임동진.(2006). 미국 정부혁신의 역사적 흐름과 인적자원관리혁신을 위한 정책적 함의. 「지방행정연구」, 20(3): 81-103.
- 임재현·신진교.(2012). 중소기업의 기술혁신 관리요소에 관한 실증연구. 「기술혁신연구」, 20(2): 75-107.
- 장원호·최미옥.(2005). 지방정부혁신역량 구조화 모델: 기든스(A. Giddens)의 구조화 이론을 적용하여. 「지방정부연구」, 9(2): 89-105.
- 정부·민간 합동작업단.(2006). 「함께 가는 희망한국: VISION 2030」.
- 진상기·윤선영·김성태.(2015). 정부3.0 혁신모델에 따른 정책성과 분석: 고등교육 학자금대출 서비스 정책을 중심으로. 「정보화정책」, 22(4): 68-90.
- 최승범.(2008). 지방정부 혁신에 대한 평가: 2005년도 경기도 사례. 「한국지역혁신논집」, 3(3): 53-74.
- 한승연.(2007). 정부혁신의 이념과 정책간의 연계: 박정희정부를 중심으로. 「정부학연구」, 13(1): 77-116.
- 홍길표·윤종인·김현.(2008). 정부혁신지수(GII)의 개발 및 활용과정과 진단도구로서의 유용성 평가. 「정부학연구」, 14(3): 97-135.
- Bartlett, D. & Dibben, P. (2002). "Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government," *Local Government Studies*, 28(4): 107-121
- Newman, J., Raine, J. and Skelcher, C. (2001). "Transforming Local Government: Innovation and Modernization," *Public Money & Management*, 21(2): 61-68.
- Sok Chamroeun·제갈돈.(2009). 아시아 국가들에서 정부혁신의 비교분석. 「지방정부연구」, 13(3): 379-400.
- Strumpf, K.S. (2002). "Does Government Decentralization Increase Policy Innovation?," *Journal of Public Economic Theory*, 4(2): 207-241.
- Tolbert, C.J., Mossberger, K. and McNeal, R. (2008). "Institutions, Policy Innovation, and E-Government in the American States," *Public Administration Review*, 68(3): 549-563.
- Walker, R. M. (2006). "Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government," *Public Administration*, 84(2): 311-335.
- White, S. S. & Boswell, M. R. (2007). "Stormwater Quality and Local Government Innovation," *Journal of the American Planning Association*, 73(2): 185-193
- 문화일보.(2008). 인수위 때부터 밀그림 그려… 靑 미래비전비서관 '큰 열개'. 8월 16일 기사.(www.munhwa.com/news/news_print.html?no=20080816010309230290010, 2019

년 1월 8일 검색)

연합뉴스.(2013). 박당선인, 청와대 2실9수석 체제로 개편. 1월 21일 기사.(www.yna.co.kr/view/AKR20130121153951001, 2019년 1월 8일 검색)

전자신문.(2010). 청와대, 미래전략기획관 신설. 7월 8일 기사.(www.etnews.com/201007070184, 2019년 1월 8일 검색)

Abstract and Key Words

Exploring Directions for Innovation of Government Organization of National Future Strategy in Korea

Yoon, Kun

Hanshin University

Kim, Dongwook

Seoul National University

Government organizations in Korea have been pursuing innovation in order to preempt a competitive advantage by changing the environment or in order to adapt to environmental changes. The government organization of national future strategy in Korea also went through various differentiation and integration processes and experienced ups-and-downs. The purpose of this paper is to suggest the direction of new innovation in the future by examining the process of change in the government of the national future strategy and identifying key issues. To this end, the theoretical background and prior studies are reviewed. Next, we analyzed changes in government organizations and functions of the national future strategy. It was identified as the three stages of the start, development and stagnation of future strategic government organizations. The government's future strategic organization's reformation process, from administrative departments such as planning organizations, to the presidential advisory committee and affiliated organizations, to public research institutes, to the National Assembly, was closely analyzed. Lastly, we examined the key issues that emerged in the process of changing government organizations such as the necessity of the future strategic coordination body, the relationship between the future strategy and the financial budget, the effectiveness of the advisory committees, the function of future strategy research, and the role of civil society in the future strategy were analyzed and suggested the direction of future innovation.

[Key Words: government organization, government innovation, future strategy, strategic planning]