

연구보고서 19-14

76%



# 국가장기전략 추진을 위한 국회의 기능 개편 방안 연구

국회미래연구원



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



# 국가장기전략 추진을 위한 국회의 기능 개편 방안 연구



## 연구진

### 내부 연구진

조인영 부연구위원(연구책임자)

이채정 부연구위원

박성원 연구위원

이수진 연구원

### 외부 연구진

강원택 서울대학교 정치외교학부

서현수 한국교원대학교 교육정책학과

윤왕희 서울대학교 정치외교학부

윤영관 서울대학교 정치외교학부

성예진 서울대학교 정치외교학부

김인균 서울대학교 정치외교학부

- ◆ 본 연구는 국회미래연구원 연구진과 서울대학교(연구책임자: 강원택 교수) 연구진이 공동으로 연구한 결과입니다.
- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

## 발 | 간 | 사

우리나라는 한국전쟁 이후부터 아시아 금융위기 시기까지 놀라운 경제성장을 이루었고, 수차례의 국내외적 위기를 극복하며 2020년대의 문턱에 서 있습니다. 1950년대 1인당 국민소득이 60달러 수준에 불과했던 한국이 선진국 대열에서 2020년대를 맞이하기까지, 원동력이 되었던 숨은 조력자가 있습니다. 바로 촘촘하게 짜인 국가장기전략입니다. 5~10년 뒤의 목표를 설정하고 다양한 정책조합을 통해 정책 목표를 달성하면서, 우리나라는 성장해왔습니다.

그러나 사회가 복잡화·세분화되면서, 행정부 주도의 국가장기전략 수립·집행은 한계를 보이고 있습니다. 국회미래연구원의 조사 결과, 2019년 기준 500여개의 법정 중장기계획이 수립·집행되고 있으나, 범정부 차원에서 5~20년 단위로 수립되는 개별 법정 중장기계획을 지속적으로 모니터링하여 조정하는 기능을 수행하는 컨트롤 타워는 부재한 상황입니다. 5년 단임 대통령제의 특수성에서 기인하는 잦은 정책 목표 전환도 장기적인 정책목표를 달성하는 데 걸림돌로 작용하고 있습니다. 중장기계획 간의 연계성 강화 방안이나 중장기계획이 집행되어 궁극적으로 도달하고자 하는 국가적 목표에 대한 논의가 진행되기 어려운 것입니다. 요컨대, 법정 중장기계획이 부처별·정책별로 파편화되어 수립됨으로써, 중장기적으로 국가가 추진하기로 목표한 정책의 추진 계획을 담은 진정한 의미의 중장기계획이 부재한 상황입니다.

국회미래연구원은 우리나라의 장기발전전략을 수립하는데 행정부와 입법부가 함께 기여하고 국가장기전략을 지속적으로 수립·집행할 수 있는 방안을 모색하는 연구를 수행했습니다. 먼저, 「국가장기전략 추진을 위한 국회의 기능 개편 방안 연구」에서는 국내외 사례 분석, 전현직 국회의원 대상 인터뷰를 통하여 국회와 정부가 협력하여 국가장기전략을 추진하기 위한 국회의 기능 개편 방안에 대하여 논의했습니다.

대통령 단임제하에서는 정책의 연속성과 장기적 시계가 부족할 수 있기에, 중장기적 관점에서 정책을 마련하고 문제를 해결하기 위해서 국회가 장기전략의 마련 및 추진에 관여할 필요성이 있습니다. 이 보고서는 국가장기전략의 마련 및 추진에 있어 국회가 할 수 있는 역할과 기능을 고찰하고, 국회의 참여 방안을 모색합니다.

다양한 전문가 인터뷰와 해외 사례 분석을 통해 이 보고서는, 우선 미래전략을 담당하는, 국회가 주체가 되는 위원회 설치가 필요하며, 다만 이전 국회에서의 실패 사례를 되풀이하지 않기 위해 미래전략특위의 구성 시 법안심의권 등 실질적 권한을 부여할 필요가 있다고 주장합니다. 또한 미래전략 의제를 다루고 있는 대통령 직속 위원회들을 미래전략특위의 소관기관으로 지정함으로써 입법부와 행정부가 국가장기전략 수립에서 접점을 찾고 소통을 확대할 수 있는 체계를 구축해야 한다고 주장합니다. 이에 따라 국회가 미리 제시한 계획에 따라 행정부가 국가장기전략을 적절하게 추진하고 있는지를 평가할 수 있어야 합니다.

많은 내외부 연구진들이 본 연구에 참여하였습니다. 내부 연구진으로는 국회미래연구원 조인영 부연구위원을 총괄로 하여 이채정 부연구위원, 박성원 연구위원, 이수진 연구원이 참여하였고, 외부 연구진으로는 강원택 서울대학교 정치외교학부 교수, 서현수 한국교원대학교 교육정책학과 조교수, 김인균, 윤왕희, 성예진 서울대학교 정치외교학부 박사과정 연구원 및 윤영관 석사 연구원이 참여하였습니다. 특히 강원택 교수님과 서울대 연구진은 연구 전체의 골격과 내용을 구성해주셨고, 전 인터뷰 과정을 담당하셨습니다. 내부연구진은 해외 사례를 보충하고 전체적 편집 작업을 수행하였으며, 전략 과제 내용을 다듬었습니다. 노력해주신 모든 연구진들께 감사의 말씀을 전합니다.

국회미래연구원은 지속적으로 행정부와 입법부가 함께 국가장기전략을 수립·집행할 수 있는 방안을 모색하는 연구를 수행하여, 입법부 차원에서의 중장기계획 메타평가 방안을 고도화하고자 합니다. 이를 통하여, 국회의원들의 의정활동이 당면한 현안 해결뿐만 아니라 국가 백년대계의 초석이 되는 데 국회미래연구원이 기여할 수 있기를 바랍니다.

2019년 12월  
국회미래연구원장 박진(朴進)

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구 배경 및 목적 .....	3
제2절 국가장기전략 수립·집행·추진의 한계 .....	5
제3절 연구 방법 및 연구의 구성 .....	14
<b>제2장 선행연구 검토</b> .....	<b>19</b>
제1절 국가발전전략 연구 개괄 .....	21
제2절 국가장기전략 연구의 한계 및 미래 과제 .....	24
<b>제3장 국회 조직 및 기능</b> .....	<b>31</b>
제1절 국회의 기능 .....	33
제2절 국회의 주요 업무 .....	35
제3절 국회 조직의 구성 및 역할 .....	40
1. 상임위원회 및 특별위원회 .....	40
2. 국회사무처 .....	47
3. 국회도서관 .....	49
4. 국회예산정책처 .....	50
5. 국회입법조사처 .....	51
6. 국회미래연구원 .....	53

# 목 차

## 제4장 외국의 국가장기전략 추진 사례 ..... 55

### 제1절 입법부 중심형 국가장기전략 추진: 핀란드 ..... 57

1. 핀란드 정치체제와 정책결정 과정의 특징 ..... 57
2. 핀란드 의회 미래위원회 ..... 59
3. 핀란드 혁신기금 SITRA 등과의 협력체계 ..... 62
4. 소결 및 시사점 ..... 64

### 제2절 행정부 중심형 국가장기전략 추진: 싱가포르 ..... 65

1. 싱가포르 미래전략 수립·집행의 특징 ..... 65
2. 싱가포르의 RAHS 프로그램과 전략미래센터 ..... 69
3. 싱가포르의 국가장기전략 수립 과정 및 대응 원칙 ..... 71
4. 소결 및 시사점 ..... 73

### 제3절 정책적 함의 ..... 75

## 제5장 한국의 국가장기전략 추진체계 ..... 77

### 제1절 행정부 중심의 국가장기전략 추진체계 ..... 79

### 제2절 한국의 국가장기전략 추진체계 변천 ..... 81

1. 민주화 이전 ..... 81
2. 민주화 이후 ..... 83

### 제3절 역대 정부의 국가장기전략 추진체계 검토 ..... 85

1. 노태우 정부 - 김대중 정부 ..... 86
2. 노무현 정부 ..... 88

3. 이명박 정부 .....	89
4. 박근혜 정부 .....	91
<b>제4절 주요 국가장기전략 추진 실태 검토 .....</b>	<b>93</b>
1. 종합미래보고서 .....	93
2. 법정 중장기계획 .....	97
<b>제5절 시사점 .....</b>	<b>103</b>
<b>제6장 국회의 국가장기전략 추진 방안 .....</b>	<b>107</b>
제1절 국회의 국가장기전략 추진 방안 : 개괄 .....	109
제2절 조직 측면 .....	112
1. 국회 미래전략특별위원회 설치 .....	112
2. 국회미래연구원의 조직 및 기능 강화 .....	118
제3절 대상 및 수단 측면 .....	120
1. 국회의 대행정부 국가장기전략 추진 평가(시론적 접근) .....	120
2. 행정부의 주요 중장기계획에 대한 국회의 간접적 심의(현실적 접근) .....	123
3. 장기 입법과제 발굴을 통한 의회 기능 강화 .....	126
<b>제7장 결론 .....</b>	<b>131</b>
제1절 요약 .....	133
제2절 향후 추진과제 .....	136

# 목 차

<b>참고문헌</b> .....	<b>141</b>
1. 문헌자료 .....	143
2. 신문기사 .....	152
3. 인터넷 .....	152
4. 인터뷰 자료 .....	153
5. 각 정부 종합미래보고서 .....	153
<b>부록</b> .....	<b>155</b>
인터뷰 자료 .....	157

[표 1-1] 인터뷰 대상자와 주요 내용 .....	15
[표 1-2] 인터뷰 문항 .....	16
[표 2-1] 정부조직개편에 관한 선행연구 .....	25
[표 3-1] 제18·19대 국회의 법안 처리 기간: 가결/부결, 폐기/대안반영폐기 .....	37
[표 3-2] 상임위원회의 종류와 소관 사항(「국회법」 제37조제1항) .....	41
[표 3-3] 상임위원회의 종류와 규모 .....	43
[표 4-1] 핀란드의 미래정책 보고서 목록 .....	61
[표 5-1] 정부별 중장기전략 담당 주체 .....	86
[표 5-2] 21세기위원회의 목적 및 기능 .....	87
[표 5-3] 정책기획위원회의 목적 및 기능 .....	87
[표 5-4] 미래기획위원회의 목적 및 기능 .....	90
[표 5-5] 역대 정부의 종합미래보고서 .....	94
[표 5-6] 전체 법정 중장기계획의 부처별 현황 .....	97
[표 5-7] 타 계획에 의해 참조되는 계획 .....	99
[표 5-8] 타 중장기계획을 참조하는 계획 .....	100
[표 6-1] 역대 국회의 미래전략특별위원회 운영 현황 .....	112
[표 6-2] 제20대 국회 특별위원회 운영 현황 .....	116
[표 6-3] 미래의제 관련 대통령 직속 위원회 현황 .....	117

## 그림 목 차

[그림 3-1] 국회 조직도 .....	39
[그림 4-1] 싱가포르 정부 내 미래전략기구 변화 .....	66
[그림 4-2] 6가지 미래연구 종류에서 싱가포르의 위치 .....	67
[그림 4-3] 싱가포르 정부의 6단계 미래연구 과정 .....	73
[그림 5-1] 중장기계획에 따른 부처 간 관계 .....	101
[그림 6-1] 국가장기전략 추진체계에서 국회의 새로운 역할 정립 .....	110
[그림 6-2] 국가장기전략 관련 국회의 대행정부 기능 단계별 추진(1안) .....	125
[그림 6-3] 국가장기전략 관련 국회의 대행정부 기능 단계별 추진(2안) .....	125
[그림 6-4] 장기 입법과제 발굴을 통한 의회 기능 강화 .....	129

## 요 약

### 1 서론

#### □ 연구의 배경 및 필요성

- **대통령 단임제하에서는 정책의 연속성과 장기적 시계가 부족**
  - 정책은 현실을 바람직한 미래 모습으로 변화시키고자 하는 정부의 의지가 담겨 있어야 함.
  - 장기 정책의 부재 및 정책의 연속성 부족은 미래에 직면하게 될 많은 과제에 비추어볼 때 우려되는 상황
  - 현실적으로 5년 단임 대통령제는 행정부로 하여금 임기 내 단기적 의사결정에 치중하도록 함.
- **중장기적 관점에서 정책을 마련하고 문제를 해결하기 위해서는 국회가 장기전략의 마련 및 추진에 관여할 필요성 대두**
  - 사회 이슈가 복잡해지고 다양한 이해관계가 얽혀있어 정책은 복잡해지고 있으나 이것을 중장기적인 관점으로 예비한 것인지는 의문
  - 정부의 정책 대응력 제고 및 장기전략 마련을 위해 국회가 할 수 있는 역할과 기능에 대해 숙고할 필요성이 높아지고 있음.

#### □ 연구의 범위 및 방법

- **연구 목적은 국가장기전략 마련 및 추진에 있어 국회가 할 수 있는 역할과 기능을 고찰하고, 국회가 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 고찰하는 것**
  - 입법부가 중심이 되어 국가장기전략을 추진하는 핀란드와 싱가포르의 사례를 분석하여 한국이 참고할 수 있는 부분을 확인하고

- 현 제도하에서 국가장기전략 마련 및 추진을 위해 국회의 역할과 기능을 어떻게 재정립할 것인지에 대한 실행 전략을 도출한다.

● **다양한 전문가 인터뷰를 통해 국가장기전략에 국회가 기여하기 위해 할 수 있는 일과 해야 하는 일을 확인하며, 국회의 역할 강화를 위해 가능한 방법들을 모색하고, 이를 가능하게 할 전략에 대한 통찰을 얻음.**

- 국회 조직을 검토하여 국가장기발전전략 관련 국회의 역할이 강조되는 경우 그에 대한 지원을 할 수 있는 조직을 파악하고

- 해외 사례를 분석하여 입법부 중심형과 행정부 중심형 장기전략 추진의 사례들을 파악하고, 한국이 참고할 수 있는 부분을 확인

- 한국의 장기발전전략의 역사를 민주화 이전과 이후로 나누어 비교 분석

- 문헌조사 및 전문가 심층 면접조사를 통해 국회 기능 강화에 대한 통찰을 얻고 실질적인 수행 방안 확인

## 2 이론적 배경 검토

### □ 국가장기전략 관련 이론적 논의

- 국가장기전략은 주로 후발 산업화 국가들이 급속한 경제성장을 위해 추진해왔음.
  - 민주주의의 역사가 긴 선진국에 비해 다소 강압적인 정책수단을 활용할 수 있는 후발 산업국가들은 빠른 경제성장을 위해 다양한 장기성장전략을 마련해 옴.
  - 선진 민주국가의 경우 최근에는 주로 과학기술 및 R&D 분야에서 국가장기전략을 준비하고 추진함.
  - 동아시아 발전국가들은 주로 위로부터의 국가장기발전전략의 수립 및 집행을 적극적으로 추진하였으며, 또한 관료의 자율성을 보장하고 민관협력을 유도함.
  - 그러나 민주주의의 공고화 및 다양한 이해관계자의 이해를 조율해야 하는 현대의 맥락에서, 위로부터의, 행정부 중심의 발전전략 추진은 시대에 역행적
- 미래는 불확실성(uncertainty)과 불확정성(indeterminacy)의 속성을 가지고 있으므로, 단순히 더 나은 정책 결과를 내기 위한 것이 아닌 국가 전체의 발전적 측면을 고려한 종합적 판단 필요
  - 미래에 대한 불안감을 경감시키고, 책임감 있는 자세로 미래를 맞이할 수 있도록 정책목표 설정 및 방향 설정 필요
  - 그동안 계획과 집행은 행정부의 몫이었으나, 이제는 입법부의 장기적 시계와 역할이 필요
  - 국가장기전략의 계획과 집행에 있어 입법부의 역할과 기여 가능성에 대해 고민할 필요

### 3 해외 사례 및 한국 사례 분석

#### □ 해외 사례 분석: 핀란드 & 싱가포르

##### ● 입법부 중심형 핀란드

- 핀란드는 의회의 상설위원회 형태로 미래 전담 기구를 설립·운영함. 이를 통해 정부가 주기적으로 제출하는 국가 미래 정책 보고서에 대한 심의를 중심으로 정책결정 및 의회 입법 등 정치적 의사결정 과정에 미래 의제가 반영되도록 함.
- 핀란드 의회 미래위원회는 상임위원회로 승격되었음. 미래위원회는 핀란드 의회 내 위원회의 위계 구조에서 높은 위치를 점하고 있지는 않으나 의회 내 혁신과 미래지향적 싱크탱크이자 의제설정 위원회로서 의미 있는 역할을 수행
- 미래위원회는 다른 상임위원회들의 법안 및 정책 심사 과정에 필요하거나 요청이 있는 경우 미래지향적 관점에 기반한 위원회 의견서를 제공함.

##### ● 행정부 중심형 싱가포르

- 여러 세대에 걸쳐 안정적으로 정책수립 및 집행, 불확실한 미래에 대해 정부가 일관된 대응이 가능
- 미래의 불확실한 상황에 정부가 대응할 수 있는 재정수단을 확보하고 있으며, 민간영역의 혁신과 새로운 방법론 및 아이디어를 받아들임에 있어 거부감이 없는 유능하고 젊은 공직 사회 유지
- 미래예측 활동에 전문가 집단의 참여가 활발하고, 분야를 초월한 정책 의제를 개발하며, 다양한 개인과 조직 간의 네트워크를 형성함.

#### □ 한국의 국가장기발전전략 리뷰: 추진체계

##### ● 민주화 이전

- 경제기획원의 역할이 결정적. 경제기획원은 경제계획 수립의 기획 기능 뿐 아니라 계획의 실시, 관리 및 조정에 필요한 예산편성과 외자도입 및

배분 기능을 수행. 경제발전목표의 수립과 실행의 능력을 가지고 있는  
계획기구로 역할

- 특히 박정희 정부의 국가장기전략 관리체계는 행정부 우위의 정책결정체  
계로 다음과 같은 특징

: 정책결정의 신속성과 신축성, 실용주의적 관점에서 정책결정이 이루어졌  
고, 엘리트 관료의 재량적 결정의 폭이 넓었음.

#### ● 민주화 이후

- 민주화 이후의 중장기전략 수립체계는 보다 다원화되었음. 기획과 예산,  
자원분배, 부처 간 조정의 권한을 가지고 있었던 경제기획원의 집중화된  
기능이 각 부처로 분산
- 경제부처들은 다른 행정부처에 비해 여전히 강한 권한과 큰 규모를 가지  
고 있지만, 경제기획원과 비교하여 종합적인 국가장기전략을 관리하는  
역할의 비중은 상대적으로 줄어들음.
- 각 정부마다 임기 초에 국정과제의 방향에 대한 정권의 정책적 비전을  
담은 보고서를 발표하고, 임기 중후반 이후에 임기를 넘어서 중장기적  
전망을 담은 종합미래보고서를 통해 정부의 미래지향적 정책의지를 표  
명. 그러나 임기 중후반에 수립된 장기적 정책은 그 추진과 집행에 여러  
어려움이 있음.

## 4 국회의 국가장기발전전략 추진방안

### □ Plan의 영역에서 국회의 역할을 정립하고, 이의 집행을 감독할 수 있는 가능 필요

#### ● 이를 위한 전략과제로 다음을 제안

- 미래전략을 담당하는, 국회의 주체가 되는 위원회 설치가 필요
- 당장은 상임위원회 형태가 아니더라도 ‘미래전략특별위원회’처럼 비상설 특위로 출발하여 향후 상임위 체제로의 전환을 모색
- 가령 21대 국회 개원과 함께 비상설 특위 형태의 ‘미래전략특별위원회’를 먼저 설치하고 향후 이를 더 제도화 하여 22대 국회 이후의 어느 시점에서 상임위 형태로 전환하는 단계적 목표를 설정
- 다만, 이전 국회에서의 실패 사례를 되풀이하지 않기 위해 미래전략특위 구성 시 법안심의권 등 실질적 권한을 부여할 필요
- 또한 미래전략 의제를 다루고 있는 대통령 직속 위원회들을 미래전략특위의 소관기관으로 지정함으로써 입법부와 행정부가 국가장기전략 수립에서 접점을 찾고 소통을 확대할 수 있는 체계를 구축할 필요

#### ● 행정부로 하여금 국회의 국가장기전략을 반영토록 하는 방안

- 여야가 합의할 수 있는 수준의 장기계획안은 미래특위의 심의를 거친 후 본회의에서 결의안 형태로 의결 필요

국회가 미리 제시한 계획에 따라 행정부가 국가장기전략을 적절하게 추진하고 있는지를 평가하기 위해서는 구체적으로 다음과 같은 네가지 활동이 요구됨.

: 첫째, 행정부가 할 일(plan to do)에 대한 평가로서, 주로 법정 중장기계획이 이 범주에 포함

: 둘째, 행정부가 이미 한 일에 대한 평가(policy evaluation)로서, 국회는 부처가 이미 집행했던 미래 관련 정책들 중에서 중요도가 있는 몇 가지 정책을 선정하여 사례연구 방식의 평가를 진행

: 셋째, 행정부가 미래 대비와 관련해서 무엇을 하고 있고, 무엇을 하고 있지 않은지 그 실태를 평가하여 주로 안 한 일에 대해 주의를 환기시키고 그 부분을 보완할 수 있도록 해야 함.

: 넷째, 행정부의 미래 대비 역량에 대한 평가(capacity evaluation)가 필요

: 단계적 실행을 위해, 국회의 행정부에 대한 평가 역시 주요 법정 증장기 계획들에 대한 간접적 심의부터 먼저 시작할 필요

● **국회의 장기 입법과제 발굴을 통해 의회 기능을 강화하는 것이 중요**

- 미래의제에 대한 입법부의 주도권을 강화하기 위해, 초기에 관심과 주목을 끄는 ‘킬러 콘텐츠(killer contents)’를 개발할 필요
- 민간부문 및 공공부문의 전문 인력을 적극 활용하고 국내외의 미래연구 관련기관들과 네트워크를 형성 유지하면서 미래연구 플랫폼도 구축해야 함.
- 일반 대중과의 소통을 통한 참여적이고 민주적인 미래비전 수립에 관심을 기울일 필요
- 궁극적으로, 국회의 장기전략 수립은 대한민국의 의사결정시스템에 대한 근본적 문제제기인 동시에 대의민주주의 발전전략으로서 국가의사결정 시스템의 질적 전환을 시사

## 5 결론

### □ 연구결과

- 국가장기전략 수립 및 추진에 있어 국회가 기여할 수 있는 방안 모색
  - 국회가 실질적으로 역할을 할 수 있도록 보다 실질적인 실행전략이 필요
  - 국회와 정부 부처가 함께 국가 장기발전에 기여할 수 있도록, 면밀한 의사결정과 지속적인 협업체계가 요구됨.

### □ 향후 연구 방향

- 국가장기전략 수립 및 추진 관련 국회의 기능을 확대하기 위한 구체적 전략을 마련할 수 있도록 추가적인 연구 수행이 필요
  - 후속 연구에서는 국회가 당파에 영향받지 않고 진정한 국가장기발전전략을 제안해나갈 수 있도록 실행 전략을 수립할 필요. 기존의 유사한 미래위원회 조직이 왜 실패했는가를 조사하고 문제점을 개선하기 위한 조사와 분석이 필요함.

# 제1장

## 서론

---

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 국가장기전략 수립·집행·추진의 한계

제3절 연구 방법 및 연구의 구성



## 제 1 절

## 연구 배경 및 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

현행 87년 헌법이 도입된 지 30여 년이 흘렀다. 이 헌법은 짧게는 1987년 6월 민주화운동의 산물로, 길게는 1970-80년대에 지속해서 분출된 민주화에 대한 열망의 산물로 볼 수 있다. 1987년 당시 개헌 논의에서 가장 중요했던 사안은 대통령 직선제였지만, 대통령의 장기집권 방지 또한 중요한 문제 중 하나였다. 이러한 점들을 고려하여 마련된 것이 현행 5년 단임의 대통령제이다.

현 시점에서 지난 30여년을 돌이켜보면 5년 단임의 대통령제가 가져다준 빛과 그림자는 명확히 드러나고 있다. 가장 분명한 빛은 세 차례의 정권교체에서 알 수 있듯이 대통령직을 두고 실질적인 선거 경쟁이 가능해졌다는 것이다. 가장 분명한 그림자는 5년 단임의 대통령제와 인물 중심의 정치가 결합하여 나타난 것으로서, 국가가 나아갈 방향성이 5년을 주기로 크게 바뀌면서 정책의 연속성이 크게 약화되었다는 것이다.

결국 이러한 문제를 근본적인 차원에서 해결하기 위해서는 현행 대통령제에서 비롯되는 정책의 단절성 문제를 해결할 필요가 있으며 그 역할은 국가가 맡을 필요가 있다. 전·현직 국회의원들도 이와 유사한 문제의식을 가지고 있다. 즉, 5년 단임의 대통령제와 인물 중심의 정치가 결합하여 나타나는 문제점을 완화하고 해소하기 위해 국민의 대표기관인 국회는 장기적인 안목을 갖고 그 역할을 수행하면서 미래를 준비할 필요가 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구는 국가의 장기전략 수립과 집행에 관하여 우리 국가가 무엇을 해야 하고, 무엇을 할 수 있고, 어떻게 해야 하는지에 초점을 맞춘다.

이 연구는 문헌 연구와 심층 인터뷰를 중심으로 진행한다. 우선, 문헌 연구의 대상은 다음과 같다. 그동안 한국에서 주로 장기전략을 세웠던 주체인 역대 정부들의 장기전략 관련 1차 문헌을 분석한다. 각 정부의 장기전략 보고서가 발행된 경우 그 보고서들을 중심으로 특징과 차이점을 주목하여 비교분석하고, 발행한 보고서가 없을 경우 미발행 보고서와 장기전략 정책을 대상으로 분석한다. 다음으로, 해외의 장기전략 수립 및 추진 사례를 다루고 있는 문헌들과 국내의 장기전략에 관한 분석 및 제안들에 관한 2차

문헌들도 검토한다.

한편, 본 연구는 국가장기전략의 현황과 문제점을 파악하고 향후 방안에 대한 여러 가지 대안들을 구상하기 위하여, 전·현직 국회의원 및 학자들과 심층 인터뷰를 수행하였다. 주요 방법론으로 심층 인터뷰를 채택한 이유는 국회의 장기전략 수립 및 집행에 관하여 실제 의정활동 경험과 그러한 경험을 바탕으로 수립한 대안이 중요할 수 있기 때문이다. 특히 심층 인터뷰는 국가의 장기전략에 많은 관심을 갖고 있는 전·현직 국회의원 및 학자들의 직간접 경험 및 학술적 통찰을 바탕으로, 직접적으로 현황, 문제점, 대안 등을 구체적으로 수집, 파악할 수 있기 때문에 이 연구에 적합한 방법론이라고 할 수 있다. 이러한 방법론을 바탕으로 이 연구는 국가장기전략 추진을 위한 국회의 기능 개편 방안을 연구하고 종합하였다.

## 제2절

## 국가장기전략 수립·집행·추진의 한계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

전략의 개념은 산업정책, 기업정책, 조직론 등 다양한 영역에서 정의하고 있으나(Oliver, 2001), 이 보고서에서 논의하고자 하는 국가전략(national strategy)은 주로 경제성장과 발전을 목적으로 국가가 내외부 문제 상황에 종합적 시야를 가지고 대처하며, 다양한 산업의 구조 및 역학을 이해하고 결과를 개선하기 위해 정책수단을 활용하여 적극적인 조치를 취하는 것으로 정의한다. 즉, 전략 추진 주체를 국가로 상정하고, 궁극적으로는 국가와 국민의 생존, 번영, 존엄, 행복 등 국가의 핵심가치를 구현하기 위한 비전과 방향을 제시하고 추진하기 위한 일련의 정책목표와 정책수단을 제시하는 것이라 볼 수 있다(KAIST 문술미래전략대학원·미래전략연구센터, 2017; 서용석, 2011; 김동욱 외, 2010; 송영조 외, 2009). 부연하여 국가장기전략이란 장기적인 정책수립으로 단기 지향적인 의사결정 관행을 바꾸는 것을 의미한다(Chi, 2008).

이러한 시각을 바탕으로, 이 연구에서는 ‘국가장기전략’이라는 용어를 사용한다. 이 연구에서 국가장기전략의 행위 주체는 국민으로부터 정책수립과 집행에 관한 권한을 위임받은 제도권력(특히 입법부, 행정부)으로, 장기는 ‘5년 이상’으로 상정한다. 현재 학계와 언론에서뿐만 아니라 입법부, 행정부에서도 단기·중기·장기 등 시기에 대한 합의가 이루어져 있지 않은 상황이다. 이 연구에서 장기를 5년 이상으로 상정하는 이유는 다음과 같다. 현재 정부에서는 기본적으로 사업의 기본 단위를 1년으로 설정하고 그 이상의 시기를 고려해야 하는 경우에도 대개 한 정부의 임기에 대응하는 5년을 고려하고 있다. 정권교체, 사회의 변화, 정책집행 과정에서 발생할 수 있는 문제점 등으로 인해 정책이 지속될 수 없으므로 그 이상의 시기를 구체적으로 고려하여 정책을 수립하는 것은 어려운 상황이다. 이 연구에서는 2개 정부 이상에서 지속해야 하거나 지속할 수 있는 국가전략을 대상으로 하기 때문에 5년 이상을 장기로 설정하였다. 일부 연구와 달리 장기를 그 이상으로(가령, 10년 또는 20년)로 설정하지 않은 이유는 그렇게 긴 시간을 대상으로 하면서 선언적 성격에 그치지 않는, 실효성이 있는 장기전략을 수립한 경험이 부족하기 때문이다. 만일 2개 정부 이상에서 지속할 수 있는 장기전략을 수립할 수 있

다면, 그 이후에는 더 긴 시간 동안 지속할 수 있는 전략을 수립할 수 있는 가능성이 커질 것이며, 따라서 이 연구에서는 그 첫 번째 단계로서 5년을 장기로 설정한다.

현재 우리나라는 국가 차원의 장기전략을 수립하는 것이 어려운 실정이고 그것을 집행하기는 더더욱 어려운 상황이다. 이는 정치의 제도적, 사회·문화적, 상황적 측면이 모두 국가장기전략 수립에 불리한 조건이기 때문이다. 정치제도적 측면에서 가장 큰 문제는 5년 단임의 대통령제와 인물 중심의 정치이다. 정치제도 자체가 단절성을 강요하여 장기적인 전략을 추진하기 어렵게 하며, 정치가 인물 중심으로 이루어지면서 그 인물이 정치에서 퇴장할 때 그가 추구하던 정책도 같이 사라지는 상황이 반복되고 있다. 정치문화적 측면에서 가장 큰 문제는 정치권 내 그리고 국민들 간의 양극화 심화이다. 양극화가 심화되면서 정당들, 정치세력들 간에 대화와 타협을 통한 정치가 이루어지기 어려워졌으며, 이러한 상황이 지속되면서 모든 중요한 사안에 대하여 대립각을 세우는 모습이 나타나고 있다. 정치상황적 측면에서는 우리나라가 처해있는 불확실성이 중요한 문제라고 할 수 있는데, 예측이 어려운 북한의 존재, 4대 강국 특히 G2인 미국과 중국 사이에 위치한 지정학적 위치가 이러한 불확실성을 심화하고 있다.

현행 한국의 통치구조는 헌법 제10호(1987. 10. 29. 전부개정) 즉, 이른바 ‘제6공화국 헌법 또는 87년 헌법’에 토대를 두고 있다. 1987년에 전개된 민주화운동의 결실이라고 할 수 있는 이 헌법의 핵심은 제4공화국 헌법(소위 ‘유신헌법’, 1987. 4. 27. 전부개정) 이후 간선제를 통해 선출해오던 대통령을 직선제로 선출하도록 변경한 것이다. 또한, 제5공화국 헌법(1980. 10. 27. 전부개정)에서 대통령의 임기를 7년으로 규정하던 것을 2년 단축하여 5년으로 변경하였다. 한편, 제5공화국 헌법 개정 당시 전두환 정권은 박정희 유신정권과 차별성을 보이려고 대통령 중임제를 단임제로 바꾸었는데, 제6공화국 헌법에서도 그대로 대통령 단임제가 지속되었다. 1987년 6.29 선언으로 제왕적 대통령제의 형태로 구현된 권위주의의 체제가 종식되고 민주화가 이루어졌지만, 그 당시에는 대통령의 중임제를 허용할 것인지에 관한 논의가 진지하게 이루어질 수 없는 상황이었고, 결국 5년 단임의 대통령제로 귀결된 것이다.

그러나 한국의 대통령은 여전히 막강한 권한을 갖고 있으며, 국내에서 가장 강력한 정치행위자이다. 이론상, 대통령중심제의 경우 입법부, 행정부, 사법부 간 견제와 균형의 원리에 입각하여 통치구조의 틀이 형성되어야 하는데, 한국의 경우 대통령을 중심으

로 용화된 형태의 통치구조를 취하고 있다(강원택, 2006). 대표적인 사례가 입법부뿐만 아니라 행정부도 국회에 법안을 제출할 수 있다는 것과 국회의원의 장관직 겸임이 가능하여 대통령이 국회의원을 내각으로 불러들일 수 있다는 것이다. 또한, 권위주의 시기에 수립된 행정부 주도의 발전국가적 요소가 민주화 이후의 시기에도 여전히 많이 남아 있으며, 대통령은 중앙 부처, 공기업, 국책연구소, 정부 출연 법인 등의 기관장을 비롯한 주요 직책에 대한 인사권을 갖고 있다. 또한, 단방제 국가인 우리나라에서는 민주화 이후 ‘지방자치제’가 실시되어 대통령이 광역단체장, 기초단체장에 대한 인사권을 잃게 되었지만, 여전히 재정의 상당 부분을 중앙에서 통제하며, 상당한 비용이 드는 지역사업의 경우 지방정부 차원에서 독자적으로 추진하는 것이 불가능한 상황이다. 무엇보다도, 청와대 비서실의 규모와 질적 수준이 이처럼 막강한 권한을 갖고 있는 대통령의 국정 수행을 보좌하기에 부족함이 없다(박상훈, 2018).

정당은 대통령에 버금가는 주요 정치행위자 또는 정치행위자들의 단체라고 할 수 있지만, 대통령 중심 또는 인물 중심의 정치가 이루어지는 우리나라에서는 정당의 제도화 수준이 낮은 편이다. 권위주의 시기에 여당은 정부가 정책을 추진하도록 지원하고 국민들을 동원하는 기제로 활용되었으며, 야당 또한 제도화된 정당이라기보다는 정권에 대항하는 역할을 수행하는 민주화운동의 구심점에 가까웠다. 당시 정권과 당권을 독점하던 대통령에게 여당 내부에서 반기를 드는 것은 불가능한 일이었으며, 정권과 여당에 저항하는 상징적인 인물인 김영삼, 김대중을 겨누어 야당 내부에서 반기를 드는 것도 어려운 일이었다. 수십 년에 걸쳐 민주화운동을 전개하며 소위 ‘양김’이 독점하게 된 정치적 자원, 정당 내부 자원은 지역주의와 결합되어 민주화 이후에도 이어졌으며, 그들이 정치적으로 퇴장한 이후에도 형태는 다소 다르지만 이러한 정치문화가 유산으로 남아 현재까지도 어느 정도 잔존하고 있다. 현재의 정당 운영은 ‘양김’ 시대만큼 장기적으로 지속되는 것은 아니지만, 새로운 인물이 대중의 인기를 획득하면 한동안은 그가 당의 주류이자 간판이 되어 당이 ‘인물 중심으로 결집(강원택, 2007)’한다는 점에서 여전히 유사성이 있는 것으로 보인다.

인물 중심의 (정당)정치가 나타나기 쉽다는 것은 정당의 제도화 수준이 낮다는 것과 상당히 높은 관련성이 있다. 정당의 제도화와 관련된 문제는 권위주의 시기와 그 이후에 도입된 여러 가지 정치제도가 뒷받침한다. 5.16 쿠데타로 집권한 군부는 정당을 통

제와 관리의 대상으로 간주했다. 군부는 국가재건최고회의에서 정당법(1962. 12. 31. 제정)을 도입하였는데, 이 법은 이후 한국의 정당정치에 일정한 경로를 설정하게 되었다(강원택, 2015; 서복경, 2014). 이 정당법에서는 결사의 자유를 제한하고자 정당의 설립요건을 강화하였고, 특히 서울에 중앙당조직을 갖추고 있는 정당만이 정당으로서 활동할 수 있게 하였다. 이로 말미암아 각 지역 차원의 정당을 조직하는 것은 불가능한 일이 되었으며, 다시 말해서 상향식 정당정치는 제도적으로 불가능하게 되었고 실제로도 정당정치는 상당 부분 동원 정치로 나타났다. 2004년에는 정당조직의 하부구조라고 할 수 있는 지구당조직이 일괄적으로 폐지되면서 지역구 차원에서의 정치가 사라지고, 정당조직은 좁게 보면 원내정당, 넓게 보아도 원내정당, 중앙당, 각 시·도당 정도에 불과하게 되었다. 이처럼 정당조직에 관한 법적 규제로 인해 정당을 제도화하는 데 상당한 비용이 들게 되었고, 이에 반해 상부구조의 증추를 이루는 원내정당, 더 나아가 정당의 핵심 인물을 중심으로 당을 운영하는 것이 비용 대비 효율적인 것으로 간주되면서, 인물 중심의 정당정치의 관행이 나타나게 되었다.

이러한 상황에서 한국의 공직선거법과 정치자금법 등 정치관계법은 여러 규제 조항들을 명시하여, 그 결과 현역의원에게는 유리하고 정치 신인에게는 불리한 상황을 조성하였다. 결국 기성 정당, 기성 정치인들이 일종의 카르텔을 형성하면서 그들을 위협할 수 있는 대안 세력이 등장하기가 어려운 상황이 되었다. 이처럼 기득권을 보장받은 정당에서 인사권(즉, 공천권)과 재정권은 당 지도부와 핵심 인물이 장악하고 있으며, 따라서 당 내부적으로도 대안 세력이 등장하기 어려운 상황이다.

이처럼 우리나라의 정치제도는 인물 중심의 정치가 나타나기 용이한 조건을 갖고 있다. 문제는, 인물 중심 정치는 그 특성상 해당 인물이 정치적으로 퇴장할 때 그가 추진하던 정책도 같이 사라진다는 것이다. 정책을 추진하는 주체가 정당 또는 정치세력이 아닌 대통령이기 때문에, 정책에 대한 책임성이 대통령에게만 귀속되고 정당은 그 책임에서 비껴갈 수 있게 된다. 정책 추진 주체가 대통령이라는 것은 대통령이 통치의 정당성을 확보해야 국정을 끌고 나갈 수 있다는 것이며, 따라서 새로이 선출된 대통령은 전임 대통령과의 차별성을 통해 통치의 정당성을 확보하기가 쉽다. 심지어 전임 대통령과 소속 정당이 같은 경우에도 마치 정권이 교체된 것과 같은 모습이 나타나며, 이러한 모습은 계속해서 되풀이되고 있다.

한편, 민주화, 선거를 통한 정권교체, 지역주의의 약화 등으로 인해 그동안 수면 아래에 감춰져 있던 이념 균열이 2002년 전후로 수면 위로 떠올랐다(강원택, 2010). 이러한 이념 균열은 세대, 경제수준, 거주지역 등과 결부되어 왔지만 사회 양극화 문제가 근본적인 차원에서 해소되지 않으면서 이념적 양극화가 더 심화되고 있다. 또한, 양극화가 심화되면서 정당들, 정치세력들 간에도 정치적 문제를 대화와 타협을 통해 풀어나가는 것이 아니라 운동과 폭력에 의존하고 있다. 이러한 상황에서 여야는 합의할 수 있는 중요한 문제를 중심으로 정국을 이끌고 가기보다는 정쟁을 일삼기 쉬운 사안을 중심으로 의제를 설정하며, 결국 여야 상호 간의 불신이 깊어지면서 모든 중요한 사안에 대하여 대립각을 세우는 현상이 나타나고 있다.

여기에는 국회운영의 규칙, 정당체계와 정당의 특성 등도 영향을 미치고 있다. 민주화 이후 처음으로 구성된 제13대 국회는 여당인 민주정의당과 김대중의 평화민주당, 김영삼의 통일민주당, 김종필의 신민주공화당 등의 4당 체제였다. 여소야대 형국에서 정국은 4당의 합의를 통해 운영되었는데, 민주화 이후 첫 국회였던 만큼 이때 형성된 국회운영의 관행이 일종의 초깃값이 되어 이후의 국회운영에 큰 영향을 미쳤다. 즉, 이 시기에 나타난 합의제적 관행은 우리 국회가 지향해야 할 이상향처럼 여겨졌고 이는 국회운영에 관한 규칙을 담고 있는 국회법의 여러 조항에도 명시되어 있다.

문제는 이러한 국회운영의 관행이 정당정치 특성 및 선거제도와 정합적이지 않다는 것이다. 합의제적 국회운영이 효과적으로 이루어지기 위해서는 기본적으로 의원의 자율성이 높거나 정당체계가 다당제여야 한다. 우선, 의원의 자율성에 대해 살펴보면, 만일 정당의 기율이 강하지 아니하여 의회의 주요한 의사결정이 각 의원들의 신념, 이해관계 등을 바탕으로 이루어진다면 국회운영이 합의제적으로 이루어질 수 있는 여지가 커진다. 왜냐하면 정당 내지 정당 지도부로부터 개별 의원들이 자율성을 가질 수 있다면 어떤 사안에 대해서는 당의 주류적인 입장과 배치되는 의사결정을 내릴 수도 있기 때문이다. 이러한 상황에서는 여당과 야당 간의 당 대 당 대립 구도가 나타나기보다는 타협의 정치가 나타날 공간이 넓어진다. 이와 같이 의원들이 자율성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 정당 지도부의 뜻을 따르지 않더라도 불이익을 받지 않아야 할 것이다. 이러한 불이익의 대상 중에서 의원들이 가장 중요하다고 여길 수 있는 것은 바로 인사(즉, 공천)와 재정(즉, 정치자금)이다. 특히, 공천 문제가 중요한데, 이는 의원들에게 가

장 중요한 것이 재선이기 때문이다(Mayhew, 1974; Fenno, 1978). 그러나 인사권, 재정권을 장악하고 있는 당 지도부가 강경한 투쟁 노선을 취하기로 결정할 경우 개별 의원들이 당론을 거스르며 독자적으로 행동하는 것은 사실상 불가능한 일이다. 즉, 당 지도부가 당론이라는 이름으로 소속 의원들의 국회 내 표결 행태를 통제할 수 있는 상황에서 여당과 야당의 지도부가 타협보다는 갈등과 대립으로 정국을 이끌고 나가려고 한다면 국회는 합의제적으로 운영되기 어려울 것이다.

또한, 현행 선거제도와 국회운영의 관행이 정합적이지 못한 측면이 있다. 당 지도부가 공천권을 비롯한 권한을 바탕으로 소속 의원들의 표결 행태를 통제하는 상황이라도, 만일 국회의 구성이 다수의 작은 정당들로 이루어져 있다면 국회가 합의제적으로 운영될 여지가 커질 것이다. 그러나 우리나라의 경우 국회의원의 다수를 선출하는 방식이 소선거구 단순다수제의 선거제도이기 때문에 듀베르제의 법칙에 따라 정당체계가 사실상 양당제로 수렴하기 쉬우며, 적어도 거대 양당이 등장하기 쉬운 상황이다. 이러한 상황에서 만일 (연대 등으로) 과반 의석을 확보하고 있는 거대 정당이 존재할 경우 다수결주의에 입각하여 자신들의 입장을 관철하고자 할 것이며, 그 결과 국회를 합의제적으로 운영할 유인이 떨어질 것이다. 또한, 과반 의석을 확보하지 못한 정당들은 다수결주의에 입각한 의사결정을 무시하고 합의를 주장하면서 자신들의 입장이 수용되지 않을 경우 장외투쟁을 전개하는데, 이처럼 여야가 평행선을 달리면 국회는 교착상태에 놓이게 된다.

이와 같은 상황을 쉽게 타개할 수 없는 이유는 국회법에 국회운영의 규칙이 합의제적으로 이루어지도록 하는 조항들이 담겨있기 때문이다. 민주화 이후 거대 정당들과 의원들이 여러 차례의 정권교체로 인해 여당과 야당의 지위를 모두 경험하면서, 특히 야당이 되었을 때 직면할 수 있는 문제를 최소화하고자 했고 그리하여 여당이 과반수를 확보하고 있더라도 독단적으로 중요한 의사결정을 하지 못하도록 제한했다. 그 결과 현재 국회에서 중요한 의사결정이 이루어지기 위해서는 거대 정당들 간에 합의가 선행되어야 하며, 만일 야당 지도부에서 여당에 주도권을 내줄 수 없다는 입장을 취할 경우에는 국회를 원활하게 운영하기 어렵다. 특히, 당 지도부가 수시로 교체되고 있는 현재의 상황에서 국가의 장기전략에 대하여 여야 지도부 간 합의를 도출하는 것은 쉽지 않은 일이며, 합의가 도출되더라도 일정한 시간 동안 지속되도록 구속력을 확보하는 것은 어려울

일일 것이다.

한편, 우리나라가 처해 있는 지정학적인 문제로 국가장기전략을 수립하기 어려운 측면이 있다. 미국의 패권적 지위가 공고하고 소련의 붕괴와 중국의 시장경제 도입이 이루어지기 이전의 냉전 시기에는 우리나라의 외교 상황이 비교적 안정적이었다. 냉전 시기에 한국과 미국의 동맹은 군사안보적 측면에만 국한된 것이 아니라 경제적 측면에서도 공고했고, 북한은 체제 경쟁의 대상이었다. 그러나 소련이 붕괴되고 중국이 시장경제를 도입하면서 냉전 질서가 해체되었고, 미국의 패권적 지위가 상대적으로 약화되면서 미국과 중국의 G2 체제가 확립되고 있다. 군사안보적인 측면에서 한국과 미국은 여전히 동맹관계에 있지만, 경제적인 측면에서 한국은 미국과 중국 양국 모두와 긴밀한 관계를 형성하고 있는 상황이다. 한편, 소련의 붕괴 이후 북한은 외교적, 경제적으로 상당히 고립된 상태지만 그럼에도 불구하고 개혁·개방의 노선을 취하지 않고 더욱 고립되는 방향으로 나아가고 있다. 종합하자면, 현재의 상황에서 한국은 장기전략을 수립하는데 중요한 조건들을 확실하게 확보하기 어려운 실정이며, 그 결과 장기전략을 수립하더라도 불확실성이 큰 영향을 미치지 않는 사안들만 제한적으로 수립할 수밖에 없다. 뿐만 아니라 4차 산업혁명으로 거대한 사회변동이 이뤄질 수 있기 때문에 미래에 대한 불확실성은 더욱 더 커질 수도 있다.

이처럼 국가장기전략을 수립하는 것이 녹록지 않은 상황임에도, 5년 단임의 대통령 및 각 정부들은 나름의 장기전략을 제시하여 왔다. 김영삼 정부는 ‘신경제5개년계획’을 수립하여, 세계화에 적응하기 위해 선진 시장경제체제와 경쟁 질서의 형성, 새로운 성장 동력의 발굴, 신자유주의에 입각한 경제·금융 정책의 도입과 규제완화 등을 추구했고, 이와 더불어 당시로서는 세계시장에서 경쟁력을 확보하기 어려운 중소기업과 농업 부문을 지원하고자 했다. 이러한 계획의 결과물은 『열린 시장경제로 가기 위한 국가과제: 21세기 새로운 도약을 위한 준비』(1997)였다.

김대중 정부는 『국민과 함께 내일을 연다: DJnomics』(1998)를 통해 외환위기 이후 IMF 등에서 종용한 경제개혁을 상당 부분 수용하면서도, 지식기반사회 형성, 중소 벤처기업 육성, 사회안전망 구축, 지속가능한 경제구조 형성, 통일 대비 등 김대중 정부와 재정경제부에서 지향하는 지향점을 제시하고자 했다. 이와 더불어 향후 10년을 내다보며 각종 연구원들의 청사진을 수합하여 한국개발연구원이 『2011 비전과 과제: 열린 세상,

유연한 경제』(2011)라는 보고서를 내놓은 바 있다.

노무현 정부는 2003~2004년경에는 ‘역동과 기회의 한국’을, 2005년경에는 ‘동반성장 비전과 전략’을, 2005년 중순부터는 ‘비전 2030’이라는 표제어하에서 장기전략에 대한 논의를 구상하였다. 그 결과물은 『함께 가는 희망한국: VISION 2030』(2006)으로서, 한 세대 앞의 미래를 염두에 두고 우리 사회가 직면하게 될 문제에 선제적으로 대처하는 것에 초점을 맞추었다.

이명박 정부에서는 미래기획위원회가 제시한 ‘미래비전 2040’과 기획재정부가 발행한 『대한민국 중장기 정책과제』(2013)가 있었다. 특히, 『대한민국 중장기 정책과제』에서는 글로벌 저성장, 고령화, 기후변화, 글로벌 평준화와 같이 시대적 변화를 고려하여, ‘스마트 지식경제’, ‘함께하는 사회’, ‘지속가능한 체제’의 측면에서 나름대로 대안을 제시하였다. 박근혜 정부에서는 향후 5~10년간의 경제정책과 함께, 기업·인재·기술 육성, 대외 여건 변화, 고용·복지 정책, 환경·에너지 정책, 사회자본 축적 등을 담은 보고서 『대한민국 중장기 경제발전전략』(2015)를 발행하였다.

이처럼 각 정부는 저마다 나름대로 장기전략을 내세우고자 했고 이를 위해 여러 가지 시도를 하였다. 그러나 대통령이 주도한 장기전략은 대통령이 교체되면서 자연스럽게 상당 부분 변경되었고 그 결과 지속성을 확보하기 어려웠다. 또한, 대통령과 정부가 제시한 장기전략은 이른바 ‘행정입법’의 형태를 갖춘 것도 아니고 국회의 승인을 받은 것도 아니기 때문에 구속력이 없으며, 따라서 실효성을 갖기도 어려운 실정이다. 연임을 할 수 없는 대통령이 교체되더라도 같은 소속 정당에서 대통령직을 승계할 경우, 장기전략의 변화 폭이 그나마 작을 수도 있지만, 같은 정당 소속의 대통령이 3번 이상 연속으로 집권하는 것은 쉽지 않은 상황이며 현직 대통령이 차기, 차차기 정부에서도 그 정책이 지속될 것을 가정하고 정책을 입안·수립하는 것은 어려운 일이다.

이처럼 정부 차원에서 구속력과 실효성을 갖춘 장기전략을 수립하는 것은 어려운 일이지만, 현재의 국회 조직 또한 장기전략을 수립하기가 쉽지 않은 상황이다. 우선, 입법조직, 입법지원조직의 기능과 특성으로 인해 장기전략 추진이 미흡한 측면이 있다. 입법조직인 국회와 그 구성원인 국회의원은 매 4년을 주기로 교체되며, 특히 입법의 중추라고 할 수 있는 상임위의 경우 다수의 국회의원들이 2년마다 소속을 바꾸면서 연속성을 갖기 어려운 측면이 있다. 뿐만 아니라, 예산·국정감사·결산 등 국회의 주요 업무가

1년 단위로 이루어지며, 심지어 입법의 경우에도 상임위의 의사일정이 6개월에서 1년 정도를 염두에 두고 조정되고 있다. 한편, 입법지원조직의 역할은 입법조직을 지원하는 것이며 그 결과 입법조직의 특성이 반영될 수 있는 여지가 많은데, 현재 존재하는 입법지원조직의 경우에도 예산·국정감사·결산 등의 업무를 1년 단위로 진행하는 경향이 있다.

이처럼 현행 국회 조직의 기능과 특성으로 인해, 현재의 상황에서 입법부가 장기전략을 추진하기에도 현실적으로 어려움이 따를 수 있다. 이 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 우리의 상황에 가장 적합한 장기전략 추진체계의 대안을 모색하고 구체적인 실천방안을 제시하고자 한다.

## 제3절

### 연구 방법 및 연구의 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구의 연구 방법은 다음과 같다. 우선 국가장기전략 수립 및 집행과 관련한 기존 연구 및 문헌을 간략히 정리하였고, 추가적으로 해외 사례를 소개하여 우리가 얻을 수 있는 시사점을 구하려 하였다. 사례로는 핀란드와 싱가포르를 선정하였는데, 사례 선정의 이유는 다음과 같다. 비록 두 국가의 정치체제는 한국과는 다르지만, 두 국가 모두 국가장기전략 수립으로 상당히 잘 알려진 모범사례이며, 핀란드는 다른 국가와는 다르게 국회에서 미래전략을 수립하고 있기 때문에 국가장기전략을 수립하는 주요 조직으로 입법부의 역할을 고민하고 있는 본 보고서의 주제와 상통하는 측면이 있어 사례에 포함하였다. 싱가포르는 국가장기전략을 가장 활발히 수립, 집행하는 나라 중의 하나이며 강력한 행정부 중심으로 국가장기전략을 수립하고 있기에 한국의 경험과 상당한 유사성이 있는 것으로 보이며, 세부적으로는 우리와 어떤 차이가 있으며 향후 우리가 무엇을 참고해야 하는지 확인하고자 사례에 포함하게 되었다. 이에 더해 국가장기전략 관련 국회의 역할에 대한 제언과, 실제 실행과 관련해 현실적인 의견과 아이디어를 구하기 위해 국회의 정치인들과 관련 전문가를 대상으로 심층 인터뷰를 구성하였다. 이는 본 연구가 국가장기전략에 대한 국회의 미래 역할을 탐색하고 있다는 점에서 학술적인 접근보다는 현실적인 실행가능성에 보다 초점을 두는 것이 바람직하다고 판단했기 때문에 채택한 방법론으로, 본 연구보고서가 제안하는 아이디어의 현실적, 제도적 타당성을 확인하는 것이 무엇보다 중요했기 때문이기도 하다. 인터뷰는 사전에 서면으로 문항을 보낸 후 2~3시간 정도 대면 인터뷰를 진행하는 방식으로 진행하였다. 인터뷰 대상 및 주요 내용에 관한 사항은 다음 [표 1-1]과 같다.

[표 1-1] 인터뷰 대상자와 주요 내용

인터뷰 대상자	인터뷰 주요 내용
김형오 전 국회의장 (14·15·16·17·18대 국회의원)	국회의 기능과 조직에 대한 현황, 장기전략 수립의 문제점 등
정세균 국회의원 (15·16·17·18·19·20대 국회의원, 전 국회의장)	미래연구의 방향, 미래연구기관의 역할 등
원혜영 국회의원 (14·17·18·19·20대 국회의원)	국회의 기능과 조직에 대한 현황 등
김세연 국회의원 (18·19·20대 국회의원)	입법지원조직의 기능과 역할에 대한 현황 등
이현출 교수 (건국대, 전 입법조사처 정치행정조사심의관)	미래연구기관의 역할, 장기전략 추진의 방안 등
김동환 교수 (중앙대, 미래학회장)	한국형 국가장기전략의 대안 등
박형준 전 국회의원 (17대 국회의원, 전 국회사무총장)	국회미래연구원의 구상과 출범 등
박재완 교수 (성균관대, 전 고용노동부 장관, 전 기재부 장관)	행정부의 국가장기전략 구상 및 추진 등
곽승준 교수 (고려대, 전 대통령 직속 미래기획위원장)	청와대 및 행정부의 국가장기전략 구상 및 추진 등

인터뷰 문항은 [표 1-2]에 기재된 문항들을 바탕으로 하되, 대상자에 따라 다소간 변화를 주었다. 특히 Ⅲ의 4번 문항은 이 보고서의 주제인 국가장기전략 수립과 관련한 국회의 역할 탐색에 대한 것으로, 실제 인터뷰에서는 이와 관련하여 조금 더 많은 시간을 소요하였고 여러 답변을 얻을 수 있었다. 다만 문항 설계 시보다 세부적으로 문항을 구조화하여 질의하지 못한 점은 연구의 한계이다.

[표 1-2] 인터뷰 문항

**I. 국가의 장기 비전 부재**

1. 최근 행정부, 입법부, 시민사회, 학계 등에서 국가의 장기 비전에 관한 관심이 커지고 있습니다. 그럼에도 불구하고 입법부에서 이와 관련된 논의나 준비가 비교적 많이 이루어지고 있지 않은 이유는 무엇이라고 생각하십니까?
2. 행정부에서는 현재 종합미래보고서와 부처별 법정 중장기계획을 제시하고 있습니다. 이에 대하여 어떻게 생각하십니까? 이와 관련하여 입법부에서 할 수 있는 일이 있다고 생각하십니까?
3. 의정활동을 하시면서 장기적인 계획이 필요한 법안이나 정책이 있으셨습니까? 잘 추진되었습니까, 무산되었습니까? 무산되었다면 왜 그렇게 되었다고 생각하십니까?
4. 여야가 합의하여 장기계획을 도출할 수 있는 사안들이 있다고 생각하십니까? 어떤 사안들이 이에 해당하겠습니까?

**II. 의정활동에 관하여**

1. 입법, 예결산, 국정감조사 등 의정활동을 하면서 국회 내 입법지원조직 중에서 도움을 받는 곳, 많이 받는 곳이 있으십니까?  
혹시 입법지원조직의 지원에서 부족함을 느꼈던 부분이 있었다면 어떤 부분입니까?
2. 법안 발의를 준비하면서 장기적인 차원에서 접근할 필요성을 느낀 적이 있으십니까? 있었다면 어떻게 준비하셨습니까? 혹시 국회 내외에서 도움을 받은 기관이 있으십니까?
3. 마땅히 도움을 받은 기관이 없었다면, 어떤 업무를 담당하는, 어떤 형태의 기관이 있으면 좋을 것 같습니까?

**III. 장기전략과 미래영향평가에 관하여**

1. 국가의 장기 미래와 관련하여 여야가 합의를 통해 추진할 사안이 있다고 생각하십니까? 어떤 사안이 있겠습니까? 이것을 추진하기 위해서는 무엇이 필요하다고 생각하십니까?
2. 정부가 추진하는 정책이 미래에 어떤 영향을 미칠지를 검토하는 '미래영향평가'를 도입할 필요가 있다고 보십니까? 있다고 생각하시면, 어떤 사안들에 대하여 도입할 필요가 있다고 생각하십니까? 소관 업무를 포괄적으로 줄지, 아니면 법정 중장기계획과 같이 줄지 등에 대해서는 어떻게 생각하십니까?
3. '미래영향평가'가 도입된다면, 어떤 단계에서 접근하는 것이 좋겠습니까?
4. 정부에 따라, 국회의 대에 따라 바뀌지 않고 연속성을 갖도록 하기 위해서는 어떠한 과정과 작업이 필요하다고 생각하십니까? 업무에 정당성과 권위를 실어주기 위하여 어떠한 과정이 필요하다고 생각하십니까?
5. 현실적으로 가능한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

이 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 국가의 장기전략에 관한 간략한 선행 연구를 검토한다. 제3장에서는 국회가 앞으로 장기전략과 관련하여 어떤 조직에서 어떤 역할을 수행할 수 있을지 파악하기 위해 일단 현행 국회의 조직과 기능을 개관하였다. 이후 국회 조직의 증추에 해당하는 상임위원회와 특별위원회에 대해 살펴보았다. 또한 이러한 위원회의 입법활동을 지원하는 입법조직(국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처)의 소관 업무와 조직에 대해 검토한다. 또한, 국회 내 미래연구기관인 국회미래연구원에 대해서도 살펴본다. 제4장에서는 국외 국가장기전략 수립 및 추진의 사례를 분석한다. 입법부 중심형 국가장기전략 수립 및 추진의 대표적인 사례라고 할 수 있는 핀란드 의회의 미래위원회 설립 과정과 역할 등을 다룬다. 행정부 중심형의 대표적인 사례인 싱가포르 국가안보조정본부를 검토함으로써 행정부가 주도하는 국가장기전략 수립 및 추진에 대해서도 들여다본다.

제5장에서는 그동안 한국에서 진행되어온 행정부 중심의 국가장기전략 수립 및 추진 체계를 검토한다. 민주화 이전과 이후, 역대 정부들의 장기전략 추진 체계와 현황에 대해 살펴본 후 시사점을 제시한다.

제6장에서는 국회의 국가장기전략 추진 방안을 조직 측면, 대상과 수단 측면에서 조명한다. 우선, 조직 측면에서는 국회 미래전략특별위원회 설치, 국회미래연구원의 조직 및 기능 강화를 대안으로 제시한다. 다음으로, 대상과 수단 측면에서 국회의 대행정부 국가장기전략 추진 평가, 행정부의 주요 중장기계획에 대한 국회의 간접적 심의, 장기입법과제 발굴을 통한 국회 기능 강화 등의 방안을 보여준다.



## 제2장

### 선행연구 검토

---

제1절 국가발전전략 연구 개괄

제2절 국가장기전략 연구의 한계 및 미래 과제



## 제 1절

## 국가발전전략 연구 개괄

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가장기전략은 대체로 국가들이 고도, 급속도로 성장하는 시기에 수립하던, 정치지도자들이 위에서부터 하달하는 특정 분야 중심의 산업 발전 목표 혹은 장기적 경제성장 목표치 달성을 위한 각종 전략적 정책수단들의 총합으로 이해되어 왔다. 국가가 중심이 되는 장기전략 추진은 주로 국가가 고도의 자율성을 갖고 있는 권위주의 국가들에 의해 이루어져왔다고 보는 것이 일반적이다. 따라서 최근 선진 민주주의 국가의 경우, 특정한 산업 발전을 위한 장기전략을 수립한다는 발상이 야기할 수 있는 특혜 시비 및 국가주도의 목표 제시라는 비민주적 특성 때문에 그 수립 자체가 비현실성을 내포하기도 한다. 그 결과 최근 선진국의 장기전략은 주로 과학기술에 대한 정부 투자 및 산업 보조적 정책 마련 정도라고 알려진 편이다. 이는 서구 민주주의 국가들의 경우 신고전주의적 성향을 보이며, 한국과 같이 국가가 시장이나 민간부문에 선제적으로 깊숙이 개입하여 계획을 세우는 역할을 적극적으로 수행하지 않았기 때문이기도 하다. 국가장기전략의 대상이 되는 정책들의 경우 대부분 여러 정부 부처의 업무와 관련이 있기 때문에, 이를 체계적으로 다루기 위해서는 국가가 계획을 세우고 정부 부처 간, 정부와 시장 간, 시장 내 등 다양한 차원에서 조정을 거쳐 정책들을 추진해야 하는데, 선진 민주주의 국가에서는 국가의 자율성이 이를 현실화할 수 있을 정도로 높지 않다. 또한, 선진 민주주의 국가에서 국가의 장기전략을 수립하고 추진하기 위해서는 사회적 합의가 이뤄지지 아니면 특정한 정당이나 정치세력이 장기집권을 하거나 할 것이라는 확신이 있어야 하는데, 민주주의 체제에서 후자는 사실상 불가능하며 전자는 불가능하지는 않지만 어려운 일이다.

그 결과 선진 민주주의 국가에서는 장기전략 수립을 위하여 국가기구, 제도, 조직의 (전면적) 개편에 대해 논의하기보다는, 기존의 국가기구에 미래예측의 업무를 추가적으로 부과하거나 기존의 조직들로 구성된 회의체 또는 독립적인 연구기관을 신설하는 식으로 접근하는 경향이 있다. 특히 선진 민주주의 국가들은 어떤 소재가 미래예측의 대상이 되어야 할지 또는 실제로 다룰지(National Academy of Sciences, 1993; Leigh,

2003; Hayward et al., 2012; 이동규·김성태, 2015), 미래예측을 어떤 방법론으로 수행할지(Gordon, 1992; Georghiou and Keenan, 2006; 송종국, 2009; Gary and Gracht, 2015), 각국에서는 미래예측을 어떤 조직들이 수행하는지(Haridimos and Jill, 2002; Krause, 2002; Andreas and Cornelia, 2004; Habegger, 2010; Steen, 2013; Weber et al., 2019) 등을 중심으로 연구를 진행한다. 즉, 선진 민주주의 국가의 장기발전전략은 학술적 분석의 대상이 되기에는 다소 미흡하다.

대신, 국가장기발전전략에 대한 주목할 만한 기존 연구는 주로 동아시아, 라틴아메리카의 개발도상국을 중심으로 활발히 전개되어왔다. 산업발전론의 전성기이던 1970~1990년대에는 여러 국가의 장기발전전략에 대한 비교 연구 및 사례연구가 다수 발표되었는데, 흥미롭게도 국가장기발전전략의 성공적인 수립, 집행과 관련된 사례들은 주로 동아시아에서 다수 나타났다. 소위 NICs(newly industrializing countries)로 일컬어지는 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩의 4개국은 특히 '동아시아 발전모델'로 지칭될 정도로 학계의 주목을 받았다(Haggard 1991). 이 국가들은 대부분 후발 개발도상국에 해당했기 때문에 경제성장 및 특정 산업의 집중적이며 빠른 발전을 목표로 장기전략을 수립하였다(Gandhi, 2008; Levitsky and Way, 2010; Geddes et al., 2018).

동아시아 발전국가모델의 핵심적 특성은 국가주도적 추격역량(catch-up capacity)에 있다(임혜란, 2018: 16). 국가 역량은 구체적으로 관료적 자율성과 민관협력을 의미하며, 국가 목표의 추구는 주어진 문화적 요소가 아니라 통치엘리트의 정치공학의 산물이라고 한다(Önis, 1991; Evans, 1995; Pempel, 2002; Chang, 2003). 특히 존슨(Johnson, 1982)는 일본의 급격한 경제성장 요인을 영미의 시장중심적 자본주의와 구분되는 일본 정부의 산업정책 주도에서 찾는다. 정부가 시장으로부터 자율성을 확보하고, 통상산업성(MITI)이 장기계획을 세우고 계획을 추진하는 과정에서 상충될 수 있는 이익을 조정하는 역할을 수행하였기 때문에 장기간 고속성장을 이룩할 수 있었다고 한다.

즉, 발전국가모델은 전략적 산업정책, 상대적 자율성을 반영하는 관료집단의 존재, 국가-사회의 협력을 반영하는 '연계된 자율성'의 제도적 배열 등의 요소를 갖고 있는 국가모델이다(임혜란, 2018: 37). 이러한 동아시아 발전국가모델의 경우 다른 선진 민주주의 국가들에 비해 국가의 자율성이 상대적으로 큰 편이며, 1990년대에 위기를 겪

으면서 자유시장주의적 조치가 취해졌음에도 여전히 동아시아에서는 국가에 의한 계획과 조정이 이뤄지고 있다고 보는 것이 정설이다(Block, 2008; Hayashi, 2010; 임혜란, 2018). 종합적으로 보면, 국가의 경제적 성장으로 통치엘리트가 정치경제적 이익을 달성하고 극대화할 수 있었기에 위로부터의 국가장기발전전략 수립 및 집행이 보다 적극적으로 추진되었으며, 또한 관료의 자율성을 보장하고 민관협력을 유도했기에 국가장기발전전략도 추진 및 집행 가능했다는 해석이 가능할 것이다.

발전국가모델은 그동안 주로 경제적인 차원에서 접근되었지만, 국가가 다루는 사안의 폭이 넓어지고 특히 한국이 복지국가가 되면서 다양한 차원에서 국가의 계획과 역할에 대해 새로운 논의가 전개되고 있다(권혁용 외, 2012; 최태욱 외, 2013; 김상배 외, 2015; 박세일 외, 2016). 한국 행정부의 국가장기전략 수립 및 추진에 대한 기존 연구는 제5장에서 구체적인 논의와 함께 보다 본격적으로 다룬다.

## 제2절

## 국가장기전략 연구의 한계 및 미래 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한편, 이 연구에서는 국가장기전략의 수립 및 추진의 주체로 국회를 상정하고 있으므로, 국회 조직이 장기전략을 이끈 사례에 관한 선행연구를 검토할 필요가 있다. 그러나 정부조직에 관한 연구가 활발히 이루어지고 있는 것과 달리 의회 조직에 관한 연구는 드물며, 그 사례 또한 제한적이다. 이는 정부와 국회의 본질적 특성과 관련이 있다.

정부는 기본적으로 정책 실행의 주체로서 전 국민을 대상으로 하는 정책을 추진하기 위해서 대규모의 관료조직을 보유하고 있다. 굴릭(Gulick, 1934)은 대규모의 관료조직으로 구성된 정부조직을 나누는 기준으로 분화의 원리(principle of division)와 조정의 원리(principle of coordination)를 제시했다. 분화의 원리는 유사하거나 상호 연관성이 높은 업무는 하나의 조직이 담당하도록 해야 한다는 것을 의미하며, 조정의 원리는 위계적 명령이나 규정을 통해 여러 조직들이 단일한 정책목표를 상정하고 업무를 담당하도록 해야 한다는 것을 의미한다. 구체적으로, 정부조직은 능률성, 효과성, 정치적 책임 및 통제, 의사결정, 전문가의 자율성, 안정성과 신뢰성, 형평성과 규제, 정치적 효능감, 국민의 신뢰 등에 따라 구획될 수 있다(Thomas, 1993).

볼먼과 딜(Bolman and Deal, 2004)은 다음과 같은 딜레마들로 인해 정부조직이 항상성을 갖지 않으며 변화될 수 있다고 한다. ① 업무의 분화-통합 딜레마는 조직의 업무가 과도하게 분화되면 조정이 어려워지고 이를 해결하기 위해 많은 비용이 발생하지만, 과도하게 통합되면 전문성을 저해하고 책임 소재가 불분명해진다는 것이다. ② 업무의 공백-중첩 딜레마는 조직의 역할과 책임이 명확히 구분될수록 구분하기 어려운 중요한 업무는 주무 부처가 불분명해질 수 있지만, 조직의 역할과 책임이 불명확해질수록 업무가 중첩될 수 있다는 것이다. 이 외에도 과도한 자율성-상호의존성 딜레마, 목표 부재-집착 딜레마, 무책임성-비대응성 딜레마 등이 존재한다. 이와 같은 이론적 논의에 부합하여 우리 정부에서도 수차례 조직개편이 있었다. 그리고 이러한 조직개편을 다룬 선행연구도 다수 존재한다(<표 2-1>).

[표 2-1] 정부조직개편에 관한 선행연구

연구자(연도)		주요 연구 방법 및 내용
단일 정부	정용덕 (1995)	김영삼 정부의 정부조직법 개편 내용 기술 및 평가
	정의창 (2006)	김대중 정부의 정부조직개편에 영향을 미친 주요 요인을 탐색하기 위해역사적 제도주의 접근을 통해 제도적 맥락과 행위자 간 상호작용을 분석
	박수경 ·문인규 (2008)	이명박 정부 행정조직개편의 내용 및 특징 기술
	정의창 (2012)	박정희 정부의 정부조직개편에 영향을 미친 주요 요인을 탐색하기 위해 조직제도 이론 및 역사적 제도주의 접근을 통해 제도적 맥락과 행위자 간 상호작용을 분석
복수 정부	박영기 (1987)	정부수립 이후부터 제5공화국까지 대한민국 정부조직 변화 기술
	김근세 ·최도림 (1996)	1945-1987년 동안의 우리나라 정부조직개편의 내용을 토대로 조직의 신설, 폐지, 승계로 유형 분류하여 빈도 분석
	이병태 (2001)	정부수립부터 김대중 정부까지 정부조직개편의 성격을 연대별, 공화국별, 요인별, 유형별, 기능별 기준에 따라 분석
	민진 (2006)	대한민국 정부수립부터 김대중 정부까지 중앙행정기관의 수명기간 분석, 정부조직 변동에 있어 신설, 승계, 폐지로 유형 분류하여 빈도 분석, 변동 과정상 특징 분석
	이창원 ·임영제 (2009)	문민정부부터 이명박 정부까지 정부조직구조 현황, 변화 배경 및 결정요인을 분석하고 작은 정부 지향이라는 관점에서 각 정부별 조직개편에 대한 평가 제시
	최성욱 (2012)	우리나라 역대 정부조직개편의 목적에서 활용한 논리와 수사를 텍스트분석과 기호학적 모형을 적용하여 분석

출처: 박중훈(2017: 44-47).

반면에 의회는 기본적으로 심의와 입법의 주체로서 의원들로 구성되는 회의체가 핵심 구성요소이다. 따라서 정부조직에서 고려해야 할 가장 중요한 목적 중 하나인 효율성은 의회에는 부차적인 목표에 불과하다. 또한, 의회는 의원들로 구성되는 회의체와 의원들의 의정활동을 지원하는 입법지원조직, 의원 비서실 정도 외에는 별도의 조직이 존재하지 않으므로, 정부에 비해 조직에 관한 논의의 필요성이 작다. 의원들과 관련된 업무의 상당 부분은 개별 정당들에서 대신 수행한다.

게다가, 우리 국회를 비롯해 대부분 국가에서 의회는 위원회중심주의를 채택하고 있는데, 위원회(혹은 상임위원회)는 기본적으로 1개 혹은 복수의 정부 부처와 대응하는 방식으로 구획된다. 우리나라에서는 현재 정부조직법에 대응하여 국회법에서 상임위원회와 그 소관을 규정하고 있으며, 대통령 교체로 정부조직이 개편되면 그에 맞추어 상임위원회도 바뀐다. 그 결과 정부와 무관한 의회만의 고유한 업무와 조직이 필요한 상황이 아니라면 의회만을 대상으로 하는 조직에 관한 논의는 큰 의미를 갖지 못하며 따라서 그동안 연구가 거의 진행되지 않은 것이다. 따라서 국회 조직에 관한 연구 공백을 메우기 위해 제3장에서는 실제 우리 국회의 조직을 살펴보고자 한다.

한편, 국회의 구성에 관하여 그동안 중요하게 다뤄진 것은 의원들이 어떠한 기준에서 상임위원회를 선택하는지, 개별 상임위와 전체 상임위의 구성상 특징은 어떻게 볼 수 있는지에 관한 것이다. 미국의 상임위 구성은 일반적으로 이익분배이론(distributive theory), 정보확산이론(informational theory), 정당이익이론(partisan theory)을 통해 설명된다. 이익분배이론은 상임위 구성에서 중요한 것으로 의원들의 동기를 꼽으며, 의원들의 의정활동에서 가장 중요한 동기가 재선이라는 메이휴(Mayhew, 1974)의 주장을 전제한다(Shepsle, 1978; 1979; Shepsle and Weingast, 1987; Weingast and Marshall, 1988). 즉, 의원에게 가장 중요한 것은 재선이며, 재선에 성공하기 위해서 가장 중요한 것은 의원 자신의 재선에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 지역구 유권자들에게 가장 큰 이익을 가져다주는 것이다. 각각의 상임위는 소관 업무와 고유한 특성을 가지며, 의원들은 자신의 지역구에 가장 큰 이익을 가져다줄 수 있는 상임위를 선호하기 때문에(self-selection theory), 이렇게 선택된 상임위는 구성 측면에서 의회 전체(본회의)와 큰 차이를 보이게 된다(outlier theory). 이와 같은 입장은 상임위 구성을 수요 측면에서 주목하는 이론(demand-side theory)이라고 할 수 있다.

특히, 애들러와 라핀스키(Adler and Lapinski, 1997)은 기존 논의들이 의회 전체와 상임위 간 차이를 표결 행태, 이념의 측면에서 보여준 것과 달리, 지역구의 특성과 그 특성에서 비롯되는 이익에서 찾았다. 즉, 농업이나 국방과 같은 특수 이익에 대한 수요가 큰 지역구는, 해당 이익을 가장 잘 가져다줄 수 있는 상임위에 자신들의 지역구 의원이 속하기를 원할 것이며, 그로 인해 의회 전체와 상임위 간에 구성상의 측면에서 큰 차이가 나타난다고 한다. 반면에, 사법위원회와 같이 지역구 특성을 반영하기 어려운

상임위들은 의회 전체와 그 구성상의 특성에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않는다고 한다. 이와 같은 이익분배이론에 따르면, 각 상임위에 속한 의원들이 자신의 지역구에 이익이 되는 법안을 마련하고 본회의에서는 이해관계가 부합하는 상임위들 간에 표결을 거래하는 방식으로 의정활동이 이루어지게 된다.

정보확산이론은 기본적으로 의회 전체와 본회의의 효율적 운영을 위해 분업이 필요하며 이러한 필요성하에서 상임위가 구성된다고 본다(Gilligan and Krehbiel, 1990; Krehbiel, 1990; 1991). 의회의 중요한 의사결정과 본회의의 최종적인 법안 통과 여부는 주로 다수결의 원칙을 따르는데, 그 결과 의회 내 활동은 다수파의 의도대로 되기 십상이며, 그 연장선상에서 의회 구성이 다수의 선호에 따라 이뤄지게 된다는 것이다. 개별 의원들이 이익을 추구하기 용이한 상임위에서 의회 전체의 이익과, 더 나아가 국익을 저해하는 법안을 발의하고 가결하여 본회의에 회부하더라도, 본회의는 이를 부결할 수 있으며 결과적으로 개별 의원들과 상임위의 의도는 좌절된다. 이를 잘 알고 있는 의원들은 상임위 선호를 밝힐 때 지역구 이익 외의 요소들도 염두에 둘 것이며, 상임위에 의원들을 배정하는 원내 지도부에서도 개별 의원들의 사익 추구가 정당, 의회, 국익을 저해하지 않게 상임위를 구성할 것이다. 그리하여 상임위 구성은 의회 운영의 효율성을 높이는 방향으로 이뤄질 것이며, 이는 달리 말하면 본회의에서 의회 내 다수파가 효율적으로 판단하고 결정할 수 있는 형태로 상임위가 구성된다는 것을 의미한다. 이를 위해 지도부는 소관 업무에 전문성을 갖춘 의원들을 각 상임위에 배정하고, 그 의원들이 이해하기 쉽게 가공한 정보를 해당 상임위에 속하지 않은 나머지 의원들이 습득하게 함으로써 본회의에서 효율적인 결정을 내릴 수 있도록 한다. 결과적으로, 상임위와 본회의의 구성상 차이는 크게 나타나지 않는다.

한편, 프리슈와 켈리(Frisch and Kelly, 2006)는 자신들이 직접적으로 정보확산이론을 주장하는 것은 아니지만 자신들이 제시하는 상임위 구성의 정치(the Committee Assignment Politics: CAP)가 결과적으로 정보확산이론이 주장하는 바와 부합한다고 한다. 우선, 이들의 주장이 이익분배이론과 차이를 보이게 된 근본적인 이유는 이익분배이론은 기본적으로 재선만이 의원들의 의정활동 동기가 될 수 있는 것으로 간주하는 반면, 이들은 페노의 주장(Fenno, 1973)을 받아들여 의원들의 동기를 재선, 좋은 정책의 추구, 정치적 영향력 확대로 설정하고 있기 때문이다. 또한, 이들의 주장이 결과적으

로 정보확산이론이 주장하는 바와 같아지는 이유는 상임위 구성에는 재선 외의 동기뿐만 아니라 다른 여러 요소들도 영향을 미치기 때문이다. 동기는 그 자체로 존재하는 것이 아니라 제약사항들(선거공약, 지역구의 이념적 성향 등)과 대표의 특성(당적 등)에서 직·간접적으로 영향을 받는다. 그리고 이러한 동기는, 의원들의 경험과 전문성, 상임위 구성에 대한 사전적 고려 등과 결합하여, 개별 의원들의 상임위 선호에 영향을 미친다. 그런데 각 상임위에는 정원이 있으므로 개별 의원들의 선호가 모두 반영될 수 없으며, 정당 지도부에 의해 조정이 이루어진다. 이 과정에서 상임위 지망, 의원 전체의 특성, 당 지도부의 영향력과 정책 선호, 위원회의 정책 선호, 의원들 간의 거래, 의원들의 성별, 능력, 인지도, 선수 등이 종합적으로 고려된다. 그 과정에서 의원들의 재선 욕구에서 비롯한 동기와 같은 특이성들이 중화되어, 위원회마다 구성상 차이가 나타나더라도 이익분배이론에서 주장하는 바처럼 크게 나타나지는 않으며, 오히려 의회 전체 구성과 비슷해진다고 한다.

정당이이익이론은 상임위 활동을 초정파적인 것으로 간주하지 않으며 정당의 이익이 침해하게 대립하는 것으로 본다(Kiewiet and McCubbins, 1991; Rohde, 1991; Cox and McCubbins, 1993). 특히, 본회의중심주의가 아닌 상임위중심주의를 채택할 경우 법안의 큰 틀과 세부내용들이 대부분 상임위에서 결정되기 때문에, 정책과 법안에 정당의 입장을 반영하기 위해서는 상임위 활동과 더 나아가 상임위 구성 자체에도 정당이 개입하게 된다. 또한, 정당 지도부뿐만 아니라 개별 의원들의 입장에서도 정당의 평판을 관리하는 것이 중요한데, 왜냐하면 정당의 평판이 나빠질 경우 개별 의원들의 낙선 가능성이 높아지며, 당선이 될 경우에도 다수당의 지위를 잃게 되면 의회에서 행사할 수 있는 영향력이 약화되기 때문이다. 정당이 좋은 평판을 유지하기 위해서는 해당 정당이 추구하는 정책이 입법화되거나 경쟁 정당이 추구하는 정책을 좌절시킬 필요가 있으므로, 각 정당의 지도부는 해당 정당의 입장을 잘 반영할 만한 충성심 높은 의원들을 위원회에 배정하게 된다. 정당이이익이론은 정당의 입장을 잘 반영할 수 있는 형태로 상임위 구성이 이뤄진다고 본다.

한국 국회의 상임위 구성에 대한 논의로는 가상준(2007; 2009)와 최준영·구본상(2018)이 있다. 가상준은 정치적 선호도로 볼 때 전체 의회와 큰 차이를 보이는 상임위는 농수위와 국방위 정도뿐이며, 여당과 제1야당 모두에서 각각의 상임위 소속 의원과

정당 소속 전체 의원 간에 정치적 선호도에서 큰 차이가 나타나지 않는다고 한다. 이러한 결과를 바탕으로 가상준은 국회의 상임위 구성은 이익분배이론보다는 정당이이익론과 정보확산이론으로 설명하는 것이 보다 타당하다고 주장한다. 한편, 최준영·구본상은 국회 상임위 구성을 정당이이익론으로 설명하는 것이 가장 바람직하다고 한다. 이 연구에서는 국회 본회의 표결 데이터에 근거한 W-NOMINATE 값으로 추정한 국회의원의 이념을 미루어 본 결과 상임위별 소속 정당 위원들 간에는 이념적 차이가 없었으며 다른 정당 소속 위원과 이념적 차이를 보인다고 하면서 정당의 이념적 성향이 상임위 구성에 영향을 미쳤다고 한다.

그러나 국가장기전략은 의원들 및 정당들이 가장 우선적으로 추구하는 이익과 직접적으로 관련이 없을 수 있기 때문에, 의원과 정당의 자율성이 아닌 다른 차원에서 논의하고 추진할 필요가 있다. 이에 대해서는 제6장 제1절에서 본격적으로 다룰 예정이다.



# 제3장

## 국회 조직 및 기능

---

제1절 국회의 기능

제2절 국회의 주요 업무

제3절 국회 조직의 구성 및 역할



## 제 1 절 국회의 기능

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

일반적으로 의회는 국민대표기능, 입법기능, 청원 접수 및 처리 기능, 정통성 부여기능, 고위공직자 선출기능, 재정심의기능, 정부통제기능, 사회통합기능, 지역선거구 대표기능 등을 수행한다(박찬욱, 1994; 김현우, 2001). 우리나라 국회도 기본적으로 이러한 기능들을 수행하며, 헌법과 법률 차원으로 규정하고 있다. 국회는 국민의 대표인 국회의원들로 구성되며(「헌법」 제41조), 국회의원들은 국민들의 이익을 집약하여 정책에 반영한다. 소선거구 단순다수제와 정당명부식 비례대표제를 혼합한 현재의 국회의원 선거제도하에서 국민들의 이익은 구체적으로 지역구와 정당을 대상으로 표출될 수 있다. 또한, 국회는 국민이 자신의 권리나 이익을 보호받기 위해 한 청원을 처리해야 한다(「국회법」 제123조, 제125조). 이처럼 국회와 국회의원, 정당은 선거 과정 및 의정활동에서 사회통합기능을 수행한다.

국회는 입법권을 갖고 있으며(「헌법」 제40조), 헌법의 틀 내에서 가장 상위의 법규범이라고 할 수 있는 법률을 제·개정하거나 폐지할 수 있다. 국회의 의결은 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결하며(「헌법」 제49조), 헌법 개정과 같은 중요한 사안은 재적의원 3분의 2 이상의 가중과반수를 요구하는데, 이는 국회가 의결한 사항에 대해 정통성을 부여한다.

국회는 행정부, 사법부 등 다른 제도권력을 견제하는 기능도 갖는다. 삼권분립에 입각한 대통령제는 기본적으로 입법부, 행정부, 사법부 등 권력기구 간의 견제와 균형을 바탕으로 설계된다. 현행 헌법상 우리 국회는 행정부, 사법부 등 주요 권력기구의 임면권에 관여할 수 있다. 국무총리(「헌법」 제86조제1항), 감사원장(「헌법」 제98조제2항), 대법원장(「헌법」 제104조제1항), 대법관(「헌법」 제104조제2항), 헌법재판소장(「헌법」 제111조제4항)에 대하여 임명 시 국회의 동의를 요구하고 있다. 헌법재판소 재판관 3인(「헌법」 제111조제3항)과 중앙선거관리위원회 위원 3인도 국회에서 선출하도록 하고 있다. 또한, 국회는 해임건의와 탄핵소추 권한도 갖고 있다. 현행 헌법에서 국회는 국무

총리와 국무위원에 대하여 해임건의권(「헌법」 제63조제1항)을, 대통령, 국무총리, 국무위원, 행정각부의 장, 헌법재판소 재판관, 법관, 중앙선거관리위원회 위원, 감사원장, 감사위원, 기타 법률이 정한 공무원에 대하여 탄핵소추권(「헌법」 제65조제1항)을 행사할 수 있다.

뿐만 아니라, 국회는 행정부의 활동에 대해서도 견제할 수 있는 예산심의·확정권, 국정감사·국정조사권, 출석요구권, 조약 등에 관한 동의권 등의 권한을 갖고 있다. 국회는 국가의 예산안을 심의·확정할 수 있다(「헌법」 제54조제1항). 또한, 정부가 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출하고자 하는 계속비의 경우 국회의 의결을 얻어야 하며(「헌법」 제55조제1항), 예비비의 편성과 지출 또한 국회의 동의 또는 승인을 얻어야 한다(「헌법」 제55조제2항). 정부가 예산을 변경하고자 할 때에도 국회에 추가경정예산안을 편성하여 제출하여 승인을 얻어야 하며(「헌법」 제56조), 정부가 국채를 모집하거나 국가에 부담이 될 계약을 체결하고자 할 때에도 사전에 국회의 동의를 얻어야 한다(「헌법」 제58조). 이처럼 우리 헌법은 정부의 예산, 지출에 관한 사전 동의권을 국회에 부여하여, 대통령과 정부가 예산과 지출을 자의적으로 처리하지 못하도록 하고 있다.

국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정 사안에 대해 조사할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 관련 서류의 제출, 증인의 출석 및 증언·의견 진술을 요구할 수 있다(「헌법」 제61조제1항). 현재 국정감사의 경우 매년 10월경에 각 상임위원회(이하 상임위)가 진행하며, 상임위의 소관 업무와 관련이 있는 정부 부처, 공공기관 등이 피감기관이 된다. 또한, 국회나 그 위원회는 국무총리, 국무위원, 정부위원에게 출석을 요구하여 국정 처리 상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답하게 할 수 있다(「헌법」 제62조제2항).

대부분의 경우, 국가 간의 외교관계는 정부가 담당하는데, 이에 대해서도 우리 헌법은 일부 사안에 대하여 국회에 동의권을 부여하고 있다. 국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가지며(「헌법」 제60조제1항), 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다(「헌법」 제60조제2항).

## 제2절 국회의 주요 업무

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회의 운영과 본회의의 기능에 따라 본회의중심주의와 상임위중심주의로 구분할 수 있다. 본회의중심주의와 상임위중심주의는 법률안 심의 여부를 결정하는 주체와 독회제 시행 여부 두 가지 기준으로 구분할 수 있다(박경미, 2018: 224). 법률안 심의권을 어떤 회의체에서 가지고 있는지를 기준으로, 이를 본회의가 가지고 있으면 본회의중심주의로, 상임위가 가지고 있으면 상임위중심주의로 볼 수 있다. 상임위중심주의에서는 상임위가 어떤 법률안에 대하여 본회의에 부의하지 않기로 결정할 수 있으며, 이는 곧 본회의에서 법률안의 가부를 표결에 부치기에 앞서 상임위 단계에서 법률안의 폐기 여부를 결정할 수 있다는 것을 의미한다. 또한, 본회의중심주의에서는 일반적으로 독회제를 실시한다. 영국의 경우를 예로 들면, 내각이 제출한 법률안 초안을 하원에서 제1독회, 제2독회를 마치고 상임위에 회부할 것인지를 표결로 결정한다. 이후 법률안은 상임위에서 심의와 수정을 거쳐 본회의에 회부하고 제3독회를 거쳐 표결을 하게 된다(Kavanagh, 2000: 275~276).

우리 국회는 제헌국회부터 제5대 국회까지는 본회의중심주의를, 제6대 국회부터 상임위중심주의를 채택하고 있다(강원택, 2018: 67). 초기의 국회는 헌법과 국가의 기본적인 법률을 제정하는 기구의 역할을 맡고 있었기 때문에 본회의중심주의가 적절했지만, 어느 정도 기틀이 잡힌 후인 제5대 국회부터는 깊이 있고 세부적인 사안들을 다뤄야 하는 상황이 되면서 전문성과 효율성을 제고하기 위해 상임위중심주의를 채택하게 되었다. 보다 현실적인 해석으로는, 상임위중심주의는 제3공화국에서 본회의 과정에서 야당 방해로 피하기 위해서 시작했다고도 볼 수 있다.

본회의는 국회 내에서 다뤄지는 안건의 최종적인 의사결정을 담당한다. 본회의는 재적의원 5분의 1 이상의 출석으로 개의회이며(「국회법」 제73조제1항), 본회의에서의 의결은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 이뤄진다(「국회법」 제109조). 그러나 현재 우리 국회에서 본회의는 사실상 의결기구로만 작동하며, 국회 업무는

대부분 위원회를 중심으로 이뤄지고 있다. 이러한 상황을 반영하여, 국회법 자체에서 다음과 같이 규정하고 있다. 본회의에서 안건을 심의할 때 그 안건을 심사한 위원장의 심사보고를 듣고 질의·토론을 거쳐 표결하며, 위원회의 심사를 거치지 아니한 안건에 대해서는 제안자가 그 취지를 설명하여야 하고, 위원회의 심사를 거친 안건에 대해서는 의결로 질의와 토론을 모두 생략하거나 그중 하나를 생략할 수 있다(「국회법」 제93조).

실제로 제18대 국회와 제19대 국회의 법안 처리 일수를 보면, 본회의에서는 사실상 질의와 토론이 충실히 이루어지지 않는다는 것을 알 수 있다. 즉, 제18대 국회의 경우 2,444건 중 2,441건이, 제19대 국회의 2,799건 모두가 본회의에 상정된 날 의결이 이루어졌다. 또한, 본회의 단계에서 부결이 이뤄지는 것은 드문 일로서, 제18대 국회의 경우 본회의에서 의결된 전체 의안 중 8건(총 2,939건)과 법안 중 7건(총 2,360건)이, 제19대 국회의 경우 본회의에서 의결된 전체 의안 중 7건(총 3,423건)과 법안 중 3건(2,799건)이 부결되었고 그 외의 안건은 모두 가결 처리되었다. 이처럼 현재 국회에서 본회의는 사실상 의결기구로서만 작동하고, 위원회 단계에서 여야 간에 합의된 사항에 대하여 최종적으로 승인하는 역할을 수행한다. 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등 주요 의안의 경우 본회의 상정 전에 전체 국회의원으로 구성되는 전원위원회라는 회의체를 구성하여 토론을 할 수도 있으나(「국회법」 제63조의 2), 전원위원회가 소집된 유일한 안건은 2003년 3월 28일 이라크 파병연장동의안이었다.

국회 또는 본회의와 상임위의 기능과 업무는 정기적인 것과 비정기적인 것으로 구분되는데, 정기적 업무는 1년을 주기로 반복된다. 또한, 국회는 항상 열리는 것이 아니라 특정 시기에만 열리게 되는데, 정기회는 9월에 집회하고(「국회법」 제4조), 임시회는 2월, 4월, 6월 1일, 8월 16일에 집회한다(「국회법」 제5조의2 제2항). 우선, 정기적 업무를 중심으로 보면, 9월에 개회하여 100일간 진행하도록 규정되어 있는 정기회에서 이뤄지는 주요 업무는 국정감사, 대정부질문, 예산안 처리이다. 9월 초에 1년 임기의 예산결산특별위원회를 구성하고 정부는 예산안을 제출한다. 10월에는 상임위 단위로 국정감사가 이뤄지고 10월 말에는 예산안에 대한 정부의 시정연설과 교섭단체대표연설이 있다. 11월에는 대정부질문이 있으며, 예결특위와 예산안조정소위가 예산안을 구체적으로 다룬다. 12월에는 예산안이 통과된다. 예산안이 통과되면 이듬해에 예산이 집행된

후 그 다음해 8월 임시회의 마지막 날인 8월 31일까지 이에 대한 결산이 본회의에서 처리되어야 한다(「국회법」 제128조의2).

정기회 중 정기적 업무가 배정되지 않은 시기와 임시회 회기 중에는 법안을 비롯한 의안들이 처리된다. 제18대 국회와 제19대 국회에서 법안과 법안 외의 의안 간의 비중을 보면, 제18대 국회는 전체 의안 14,762건 중 법안은 13,913건으로 94.2%, 제19대 국회는 전체 의안 18,735건 중 법안은 17,822건으로 95.1%를 차지하여, 국회에 접수되어 처리되는 의안 중 대부분이 법안임을 알 수 있다.

법안의 국회 내 처리 과정은 다음과 같다. 국회의원이나 정부가 국회에 법안을 제출하면(「헌법」 제52조, 「국회법」 제79조), 국회의장은 그 법안을 소관 상임위에 회부하거나(「국회법」 제81조) 본회의의 의결을 거쳐 특별위에 회부한다(「국회법」 제82조). 이후 위원회 단계에서 법안을 상정하고 심의한 후에 의결을 하면, 법제사법위원회(이하 법사위)에서 체계·자구의 심사를 거치게 된다. 법사위에서 법안을 상정하고 심의한 후에 의결을 하면, 본회의에 부의되며 이후 심의와 의결을 거쳐 법안의 처리가 확정된다. 법안 외의 의안의 경우에도 안전의 특성에 따라 차이가 나타나기는 하지만, 일반적으로 위원회 단계를 거쳐 본회의에서 처리된다.

**[표 3-1] 제18·19대 국회의 법안 처리 기간: 가결/부결, 폐기/대안반영폐기**

(단위: 일)

	제안자	제18대 국회			제19대 국회		
		법안 수	평균	표준편차	법안 수	평균	표준편차
가결/부결	정부	692	210.1	189.3	380	235.9	197.9
	의원	644	241.7	228.0	1,135	263.7	203.9
	위원회	1,024	5.6	18.9	1,284	3.9	14.9
	총	2,360	130.0	191.9	2,799	140.9	195.5
폐기/ 대안반영폐기	정부	653	290.4	245.3	440	251.8	226.4
	의원	4,298	394.7	301.9	4,696	307.0	271.6
	위원회		-			-	
	총	4,951	372.3	296.7	5,136	302.3	268.5

출처: 전진영 외(2019).

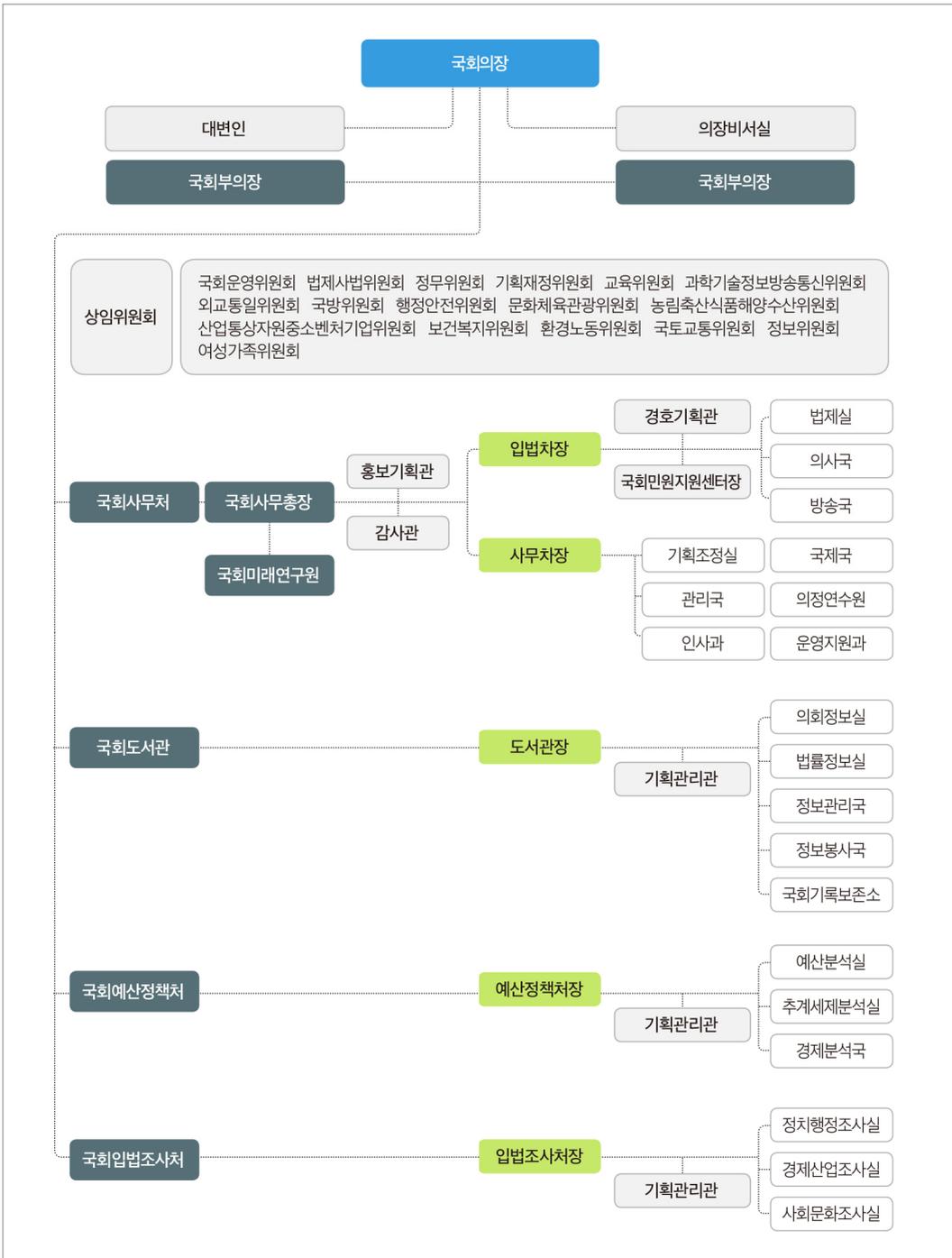
제18대 국회와 제19대 국회의 본회의에서 가결 또는 부결된 법안과 위원회 단계에서 본회의에 부의하지 않기로 의결한 폐기 또는 대안반영폐기된 법안의 처리 기간을 살펴 보았다. 철회된 법안과 임기만료폐기된 법안은 법안마다 진행된 단계가 다르기 때문에 하나의 명확한 기준으로 처리 기간을 확인할 수가 없어서 배제했다. 우선, 가결 또는 부결된 법안을 보면, 제18대 국회에서 정부안은 평균 210.1일, 의원안은 241.7일, 위원회안은 5.6일이, 제19대 국회에서 정부안은 235.9일, 의원안은 263.7일, 위원회안은 3.9일이 소요되었다. 위원회안의 경우 소속 위원들 간 합의가 이루어진 후에 제안되기 때문에, 처리 기간이 정부안, 의원안에 비해 짧다. 정부안과 의원안 중 본회의에서 표결에 부쳐진 법안의 처리 기간은 평균적으로 7~9개월 정도임을 알 수 있다. 한편, 위원회 단계에서 본회의에 부의하지 않기로 결정한 폐기 또는 대안반영폐기된 법안을 보면, 제18대 국회에서 정부안은 290.4일, 의원안은 394.7일이, 제19대 국회에서 정부안은 251.8일, 정부안은 307.0일이 소요되어, 그 처리 기간이 평균적으로 9~13개월 정도임을 알 수 있다. 따라서 법안 처리의 주체인 국회의원들과 위원회들은 입법기능을 수행할 때 법안마다 1년 정도가 소요될 수 있다는 것을 염두에 두고, 약 1년간의 여러 회기에 걸쳐 법안 처리의 일정을 조정하게 된다.

이외에도 공청회, 청문회, 인사청문회와 같은 비정기적 업무가 있다. 공청회는 위원회가 중요한 안건 또는 전문 지식이 필요한 안건을 심사하기 위해 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 사람 등으로부터 의견을 듣는 것이다(「국회법」 제64조제1항). 청문회는 위원회가 중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위해 여는 것이다(「국회법」 제65조제1항). 또한, 각 상임위는 해당하는 공직후보자<sup>1)</sup>에 대한 인사청문 요청이 있는 경우 인사청문회를 열기도 한다(「국회법」 제65조의2 제2항). 드물게 활용되지만, 국정조사를 실시하기도 한다(「국회법」 제127조).<sup>2)</sup>

1) 인사청문회 대상자는 다음과 같다.

1. 대통령이 임명하는 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원, 국무위원, 방송통신위원회 위원장, 국가정보원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장, 한국은행 총재, 특별감찰관 또는 한국방송공사 사장의 후보자
2. 대통령당선인이 「대통령직 인수에 관한 법률」 제5조제1항에 따라 지명하는 국무위원 후보자
3. 대법원장이 지명하는 헌법재판소 재판관 또는 중앙선거관리위원회 위원의 후보자

2) 국정조사에 관한 통계자료를 보면, 제18대 국회에서는 17건이 요구되어 그중 3건에서 조사활동이 이뤄졌고 1건만이 보고서가 채택되었으며, 제19대 국회에서는 10건이 요구되어 그중 5건에서 조사활동이 이뤄졌고 2건만이 보고서가 채택되었다.



[그림 3-1] 국회 조직도

## 제3절

# 국회 조직의 구성 및 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회의 조직은 국회의원으로 구성되는 회의체 조직과 이를 지원하는 입법지원조직으로 구성된다. 회의체 조직으로는 국회의원 전체로 구성되는 본회의와 이러한 본회의의 효율적인 운영을 위해 국회의원 일부로 구성되는 위원회(상임위원회, 특별위원회) 등이 존재한다. 입법지원조직으로는 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처, 국회미래연구원 등이 있다.

### 1 상임위원회 및 특별위원회

국회의원은 ‘총선’이라고 불리는 국회의원선거를 통해 선출되며, 임기는 4년(「헌법」 제42조)이다. 국회법상 국회의원은 둘 이상의 상임위원회의 위원(“이하 상임위원”이라 한다)이 될 수 있지만(「국회법」 제39조제1항), 예외적인 경우를 제외하고는 대부분 1개의 상임위에 소속된다. 상임위원의 임기는 2년(「국회법」 제40조제1항)이다. 국회의원의 상임위 배정은 다음과 같이 이뤄진다. 상임위원의 정수는 국회규칙으로 정하며 정보위원회의 정수는 12명으로 하는데(「국회법」 제38조), 이때 상임위 배정의 시점에 국회 전체에서 각 교섭단체, 정당이 차지하고 있는 의석수에 대응하도록 각 상임위에서 교섭단체, 정당의 의석수를 할당한다. 각 교섭단체, 정당에서 어떤 상임위에 누구를 배정할지는 자체적으로 결정하는데, 개별 의원에게서 어떤 상임위를 선호하는지 조사를 한 후에 당 지도부 등이 내부적으로 결정하는 것이 일반적이다.

상임위의 종류와 소관 업무는 정부조직법상의 정부 부처에 대응하지만, 정부에 따라 상임위의 명칭과 소관 업무에 차이가 존재할 수 있다. 2017년 7월 26일에 일부개정된 정부조직법을 고려하여, 현재 17개의 상임위원회가 구성되어 있다. 상임위는 소관 사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있고, 필요한 경우 특정한 안건의 심사를 위하여 소위원회(이하 소위)를 둘 수 있으며(「국회법」 제57조제1항), 소관 법률안의

심사를 분담하는 둘 이상의 소위원회를 둘 수 있다(「국회법」 제57조제2항).<sup>3)</sup> 각 상임위는 심의의 효율성을 제고하기 위해 소위를 설치하는데, 소위는 상임위의 소관 업무 일부를 담당하게 된다. 이때, 소위의 구성원은 해당 상임위의 위원들이다.

[표 3-2] 상임위원회의 종류와 소관 사항(「국회법」 제37조제1항)

상임위원회	소관 업무
1. 국회운영위원회	가. 국회 운영에 관한 사항 나. 「국회법」과 국회규칙에 관한 사항 다. 국회사무처 소관에 속하는 사항 라. 국회도서관 소관에 속하는 사항 마. 국회예산정책처 소관에 속하는 사항 바. 국회입법조사처 소관에 속하는 사항 사. 대통령비서실, 국가안보실, 대통령경호처 소관에 속하는 사항 아. 국가인권위원회 소관에 속하는 사항

3) 2019년 11월 현재 설치된 소위와 그 구성원의 수는 다음과 같다.

- 운영위:** 국회운영개선소위(8인), 예산결산심사소위(5인), 청원심사소위(7인)
- 법사위:** 법안심사제1소위(8인), 법안심사제2소위(10인), 예산결산기금심사소위(8인), 청원심사소위(6인)
- 정무위:** 법안심사제1소위(12인), 법안심사제2소위(10인), 예산결산심사소위(8인), 청원심사소위(6인)
- 기재위:** 경제재정소위(10인), 조세소위(13인), 예산결산기금심사소위(6인)
- 교육위:** 법안심사소위(8인), 예산결산기금심사소위(8인), 청원심사소위(6인), 안건조정소위(6인)
- 과기위:** 과학기술원자력법안심사소위(8인), 정보통신방송법안심사소위(10인), 예산결산심사소위(8인), 청원심사소위(6인)
- 외통위:** 법안심사소위(8인), 예산결산기금심사소위(8인), 청원심사소위(6인), 미주소위(6인), 아태1소위(6인), 아태2소위(6인), 유럽아프리카소위(6인)
- 국방위:** 법률안심사소위(7인), 예산결산심사소위(8인), 청원심사소위(5인)
- 행안위:** 법안심사소위(10인), 예산결산기금심사소위(10인), 청원심사소위(3인), 안건조정소위(6인), 제천화재관련평가소위(6인)
- 문체위:** 법안심사소위(8인), 예산결산소위(8인), 청원심사소위(5인)
- 농수위:** 농림축산식품법안심사소위(10인), 해양수산법안심사소위(6인), 예산결산심사소위(7인), 청원심사소위(7인), 농협발전소위(6인)
- 산자위:** 산업통상자원특허소위(10인), 중소벤처기업소위(9인), 예산결산소위(12인), 청원소위(5인)
- 보복위:** 법안심사소위(11인), 예산결산심사소위(10인), 청원심사소위(3인)
- 환노위:** 환경소위(8인), 고용노동소위(8인), 예산결산기금심사소위(9인), 청원심사소위(3인)
- 국토위:** 국토법안심사소위(10인), 교통법안심사소위(10인), 예산결산기금심사소위(10인), 청원심사소위(10인)
- 정보위:** 법안심사소위(6인), 예산결산심사소위(6인), 청원심사소위(6인)
- 여가위:** 법안심사소위(8인), 예산결산심사소위(7인), 청원심사소위(4인)

상임위원회	소관 업무
2. 법제사법위원회	가. 법무부 소관에 속하는 사항 나. 법제처 소관에 속하는 사항 다. 감사원 소관에 속하는 사항 라. 헌법재판소 사무에 관한 사항 마. 법원·군사법원의 사법행정에 관한 사항 바. 탄핵소추에 관한 사항 사. 법률안·국회규칙안의 체계·형식과 자구의 심사에 관한 사항
3. 정무위원회	가. 국무조정실, 국무총리비서실 소관에 속하는 사항 나. 국가보훈처 소관에 속하는 사항 다. 공정거래위원회 소관에 속하는 사항 라. 금융위원회 소관에 속하는 사항 마. 국민권익위원회 소관에 속하는 사항
4. 기획재정부위원회	가. 기획재정부 소관에 속하는 사항 나. 한국은행 소관에 속하는 사항
5. 교육위원회	교육부 소관에 속하는 사항
6. 과학기술정보 방송통신위원회	가. 과학기술정보통신부 소관에 속하는 사항 나. 방송통신위원회 소관에 속하는 사항 다. 원자력안전위원회 소관에 속하는 사항
7. 외교통일위원회	가. 외교부 소관에 속하는 사항 나. 통일부 소관에 속하는 사항 다. 민주평화통일자문회의 사무에 관한 사항
8. 국방위원회	국방부 소관에 속하는 사항
9. 행정안전위원회	가. 행정안전부 소관에 속하는 사항 나. 인사혁신처 소관에 속하는 사항 다. 중앙선거관리위원회 사무에 관한 사항 라. 지방자치단체에 관한 사항
10. 문화체육관광위원회	문화체육관광부 소관에 속하는 사항
11. 농림축산식품 해양수산위원회	가. 농림축산식품부 소관에 속하는 사항 나. 해양수산부 소관에 속하는 사항
12. 산업통상자원 중소벤처기업위원회	가. 산업통상자원부 소관에 속하는 사항 나. 중소벤처기업부 소관에 속하는 사항

상임위원회	소관 업무
13. 보건복지위원회	가. 보건복지부 소관에 속하는 사항 나. 식품의약품안전처 소관에 속하는 사항
14. 환경노동위원회	가. 환경부 소관에 속하는 사항 나. 고용노동부 소관에 속하는 사항
15. 국토교통위원회	국토교통부 소관에 속하는 사항
16. 정보위원회	가. 국가정보원 소관에 속하는 사항 나. 「국가정보원법」 제3조제1항제5호에 따른 정보 및 보안 업무의 기획·조정 대상 부처 소관의 정보 예산안과 결산심사에 관한 사항
17. 여성가족위원회	여성가족부 소관에 속하는 사항

상임위의 입법활동 등을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문 지식을 가진 위원과 필요한 공무원을 둔다(「국회법」 제42조). 각 상임위에는 1명의 수석전문위원이 배정되며, 이들은 차관보급 대우를 받는 별정직이다(「국회사무처법」 제8조제2항). 수석전문위원 외의 전문위원은 국장급 대우를 받는다(「국회사무처법」 제8조제3항). 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 국정감사, 국정조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 수행한다(「국회법」 제42조제4항). 수석전문위원 외의 전문위원이 배정되지 않은 상임위에서는 입법심의관이 그 역할을 대신한다. 수석전문위원, 전문위원, 입법심의관은 각 상임위별로 2~4명씩 배정되며, 해당 상임위의 소관기관과 소관 사항 전체를 총괄 담당한다.

[표 3-3] 상임위원회의 종류와 규모

	상임위원회	수석 전문위원	전문위원	입법 심의관	입법 조사관(보)	행정지원 인력 (행정실장 등)	계
1	국회운영위	1	0	1	6	4	12
2	법제사법위	1	3	0	18	6	28
3	정무위	1	2	0	11	5	19
4	기획재정위	1	1	0	13	4	19
5	교육위	1	1	0	8	3	14
6	과학기술정보 방송통신위	1	1	1	10	4	17

	상임위원회	수석 전문위원	전문위원	입법 심의회	입법 조사관(보)	행정지원 인력 (행정실장 등)	계
7	외교통일위	1	1	0	8	3	15
8	국방위	1	1	0	7	4	13
9	행정안전위	1	1	0	13	4	19
10	문화체육관광위	1	1	1	8	3	14
11	농림축산식품 해양수산위	1	2	0	12	4	19
12	산업통상자원중소 벤처기업위	1	1	0	12	3	17
13	보건복지위	1	1	0	12	5	19
14	환경노동위	1	1	0	12	3	17
15	국토교통위	1	1	1	13	5	21
16	정보위	1	0	1	3	3	8
17	여성가족위	1	0	1	4	3	9

주: 2019년 11월 기준 상임위별 배정 공무원 현황 정리

수석전문위원 외의 전문위원 또는 입법심의회가 배정되어 있는 상임위의 경우, 입법조사관(보)이 그 실무를 담당한다. 1인의 입법조사관(보)이 담당하게 되는 업무 범위는 대체로 정부 중앙 부처의 국 단위와 일치한다. 행정지원인력인 행정실장, 행정주사, 주무관의 업무는 주로 (수석)전문위원실, 입법심의회실의 행정업무 지원이며, 이들이 상임위의 소관 업무에 관한 일을 수행하는 경우는 드물다. 따라서 각 상임위별 실무진의 수는 입법조사관(보)의 수와 대부분 동일하며, 각 위원회를 통과한 법안에 대하여 체계·자구 심사를 담당하게 되는 법사위를 제외하면 3~13명씩 배정된 셈이다. 정부 중앙 부처의 규모를 고려하면, 소수 인력으로 제한적일 것이다. 또한, 수석전문위원 1인을 포함한 전문위원의 경우 대부분 국회 소속 직업공무원으로 순환보직으로 배정된다. 따라서 위원회 공무원들은 상임위 위원들에 비해서는 전문성이 있겠으나 한계가 있으며, 각 상임위에 다수의 전문위원이 배정되는 것도 아니기 때문에, 선제적·적극적으로 업무를 추진하기보다 추진되고 있는 업무에 집중할 가능성이 높다.

특별위원회(이하 특위)는 국회가 둘 이상의 상임위원회와 관련된 안건이거나, 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의의 의결로 설치할 수 있다(「국

회법」 제44조제1항). 특별위원회는 상설 특별위원회와 비상설 특별위원회로 구분할 수 있다. 상설 특별위원회로는 예산결산특별위원회(이하 예결특위)와 윤리특별위원회(윤리특위)가 있다. 예결특위는 예산안, 기금운용계획안 및 결산(세입세출결산과 기금결산)을 심사하며, 50명의 위원으로 구성되고 임기는 1년이다. 예결특위는 예산 및 결산 처리 과정에 맞추어 활동하기 때문에, 보통 예산안을 처리하는 정기회가 열리는 매년 9월에 구성되고 결산 보고서를 채택해야 하는 8월 임시회가 종료되면서 해산한다. 한편, 윤리특위는 상설 특위임기는 하지만, 다루는 업무의 성격상 비정기적으로 활동한다.

비상설 특별위원회로는 인사청문특별위원회와 본회의 의결로 설치된 여러 특별위원회가 있다.<sup>4)</sup> 이러한 특위들은 구성 당시에 세운 목적을 달성하면 해산하며, 활동 또한 비정기적으로 이루어진다.

한편, 국회의장은 국회에 제안된 의안을 위원회에 회부할 때 그 안건이 다른 위원회의 소관 사항과 관련이 있을 경우 그 안건을 관련위원회(이하 관련위)에 회부할 수 있으며, 의장이 관련위를 지정하지 않은 경우에도 소관위원회(이하 소관위) 외의 위원회에서 회부 요청이 있을 경우 관련위를 지정할 수 있다(「국회법」 제83조제1항). 특히, 기획재정부 소관인 재정 관련 법률안과 상당한 규모의 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위는 사전에 예결특위와의 협의를 거쳐야 한다(「국회법」 제83조의2제1항). 관련위원회 제도는 미국 의회의 복수회부 제도(multiple referrals)를 우리 실정에 맞게 변용한 것으로서, 미국과 달리 우리 국회는 모든 법안의 소관위가 1개만 지정되도록 하되 그 법안이 다루는 사안이 다른 위원회와도 관련이 있을 경우 그 위원회를 관련위로 회부하는 것이다.

관련위 제도는 제13대 국회부터 도입되어, 제13대 2건(총 230건), 제14대 165건(총 902건), 제15대 438건(총 1,951건), 제16대 1,037건(총 2,507건), 제17대 1,474건(총 7,489건), 제18대 1,162건(총 13,913건), 제19대 2,687건(총 17,822건)의 법안이 관련위에 회부되었다(국회사무처, 2016: 870~876). 관련위 제도는 1개의 법안을 여러 위원회에 동시에 회부할 수 있는데, 제19대 국회를 기준으로 보면 관련위에 회부된 법

4) 제20대 국회에서 설치된 특별위원회로는 다음과 같은 것들이 있다.

4차산업혁명특위, 국정조사특위, 남북경제협력특위, 남북관계개선특위, 미래일자리특위, 미세먼지대책특위, 민생경제특위, 사법개혁특위, 에너지특위, 재난안전대책특위, 저출산·고령화대책특위, 정치개혁특위, 정치발전특위, 지방재정·분권특위, 청년미래특위, 평창동계올림픽및국제경기대회지원특위, 헌법개정및정치개혁특위, 헌법개정특위

안 1,406건 중에서 1개 위원회에 회부된 법안은 935건(66.50%), 2개 위원회에 회부된 법안은 257건(18.28%), 3개 위원회에 회부된 법안은 99건(7.04%), 4개 위원회에 회부된 법안은 49건(3.49%), 5개 이상의 위원회에 회부된 법안은 66건(4.69%)이었다. 관련위 제도는 도입된 이래 적극적으로 활용되고 있으며, 형식상의 절차에 불과한 것이 아니라 이 제도로 실제 여러 관련위들이 소관위에 의견을 제시하고 있다. 그러나 이와 같은 관련위의 의견 제시는 사실상 거부권과 유사한 기능을 하며, 실제로 19대 국회에서는 관련위의 의견 제시가 있었던 46건 중 단 1건만 본회의에서 가결 처리되었다.

국회의 위원회 제도의 한계는 다음과 같다.

우선, 국회의원의 상임위 소속과 관련하여 전문성 및 지속성 문제를 들 수 있다. 현행 국회법상 상임위원의 임기는 2년이다. 이처럼 국회의원 임기의 절반에 해당하는 2년으로 상임위원 임기를 규정함으로써, 의원들은 주어진 임기 동안 2개 이상의 상임위에 소속되어볼 수 있는 기회를 가지고, 특정 상임위 위원으로 오랫동안 활동하면서 이익 충돌 및 부패 등의 문제가 발생할 수 있는 부분을 제도를 통해 예방할 수 있다는 장점이 있다(조진만, 2010: 118). 상임위 교체는 제도적으로 보장되었을 뿐만 아니라 국회 내에 일종의 정치문화로도 자리 잡아서 한 상임위에 3회 이상 소속된 경험이 있는 국회의원의 수는 손에 꼽을 정도이다.

한편, 국회의원의 물갈이가 빈번하게 이뤄지는 정치문화가 형성되어, 제18대 국회의원선거에서는 초선의원이 134명(44.8%), 재선의원이 89명(29.8%), 3선 이상의 다선의원이 76명(25.4%) 당선되었다. 또한, 제19대 국회의원선거에서는 초선의원이 148명(49.3%), 재선의원이 70명(23.3%), 3선 이상의 다선의원이 82명(27.3%), 제20대 국회의원선거에서는 초선의원이 132명(44.0%), 재선의원이 69명(23.0%), 3선 이상의 다선의원이 99명(33.0%) 당선되었다. 이처럼 2년마다 상임위를 교체하는 문화가 정착된 상황에서 3선 이상의 다선의원이 전체 구성의 1/3 이하에 불과하다 보니 상임위가 전문성을 갖춘 위원들로 구성되기 어려운 실정이다. 이와 같은 상임위의 제도적, 문화적 특성으로 인해 국회의원이 특정 사안에 대하여 장기적인 시각에서 접근하기 어려운 측면이 있다.

다음으로, 소관 사항이 2개 이상의 위원회에 걸쳐있을 경우, 현행 국회법상으로는 1개의 위원회를 소관위로 하고 이외의 위원회를 관련위로 지정하거나, 특별위원회를 구

성해야 한다. 특위는 본회의 의결을 거쳐야만 구성될 수 있으므로 구성요건이 까다로운 편이며, 국가적으로 중요한 문제이거나 사회적으로 이목을 끈 안건이 아니면 구성하기가 어렵다. 또한, 미국 의회와 달리 소관위가 1개로 한정되다 보니, 관련위가 지정되더라도 위원회 간 협의로 조율되는 것이 아니라, 소관위에서 안건을 다룬 후에 관련위에 검토를 요청하면 관련위에서 검토한 후 의견을 제시하거나 제시하지 않는 방식으로 절차가 진행되고 있다. 관련위 제도가 활발히 활용되고 있을지라도, 소관위와 관련위의 지위가 근본적으로 다르기 때문에, 여러 상임위의 소관 사항에 걸쳐있는 안건은 심도 있게 다뤄지기 어려운 측면이 있다.

## 2 국회사무처

국회사무처는 국회의장의 지휘와 감독하에 국회 및 국회의원의 입법활동을 지원하고 국회 내의 각종 행정업무를 처리하는 기능을 수행할 목적으로 설립되었다. 국회예산정책처와 국회입법조사처가 설립되기 이전에는 입법, 예산결산심사 등의 업무도 지원하였지만, 최근에는 정보 제공, 법제 지원 등으로 한정하여 업무를 담당하고 있다(조진만, 2010: 122). 1948년 5월 총무국(서무과, 후생과, 재무과), 의사국(의사과, 속기과, 경위과), 법제조사국(위원과, 전문위원실) 3국으로 출범한 국회사무처는, 1950년 2월에 설치된 도서실이 1955년 11월에 도서관으로 승격·확대되는 등 점진적으로 규모가 확대되었다. 이후 국회도서관이 분리와 포섭을 거듭하다가 1988년 최종적으로 독립되었고, 2004년 국회예산정책처와 2007년 국회입법조사처가 설립되면서 현재와 같은 조직 체계를 갖추게 되었다.

국회사무처는 국회의 입법·예산·결산심사 등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하는 기관이다(「국회법」 제21조제1항).<sup>5)</sup> 사무총장은 의장의 감독을 받아 국회의 사무를

5) 국회사무처는 다음 각 호의 사무를 처리한다(「국회사무처법」 제2조).

1. 법률안, 청원 등의 접수·처리
2. 국회의 법안심사, 예산결산심사, 국정감사 및 국정조사, 국가정책평가 등의 지원
3. 국회의 본회의 및 위원회회의에 관한 지원
4. 국회의원의 의정활동지원
5. 국회의 의사중계방송 및 홍보
6. 국회의 의원외교활동지원

총괄하고 소속 공무원을 지휘·감독한다(「국회법」 제21조제4항). 사무총장을 보좌하는 직위로, 입법보조업무와 위원회업무지원 및 이에 따른 조정에 관한 직무를 담당하는 입법차장과 행정관리업무에 관한 직무를 담당하는 사무차장을 둔다(「국회사무처법」 제5조제3항, 제4항, 제5항).

입법차장하에는 법제실, 의사국, 방송국, 경호기획관, 국회민원지원센터장실이 있다. 법제실의 주요 업무는 국회의원 또는 위원회가 요청한 법률안을 입안하거나 검토하는 것이며, 이외에도 대통령령·총리령 및 부령에 대한 분석·평가, 국내외의 법제에 관한 연구, 그밖에 국회의원의 법제 활동에 관한 지원 업무 등도 한다. 법제실은 법제총괄과, 사법법제과, 행정법제과, 교육과학기술문화법제과, 복지여성법제과, 정무환경법제과, 재정법제과, 산업농림해양법제과, 국토교통법제과, 법제연구분석과와 같이 상임위 내지 복수의 상임위에 대응해 구성되어 있다.

의사국은 의사과, 의안과, 의정기록1과, 의정기록2과로 구성되어 있는데, 본회의의 사진행을 보좌하고, 교섭단체·의석배정 및 위원선임 등에 관한 업무를 담당하며, 위원회 일반행정업무 지원 및 회의 상황을 종합하고, 의안 등을 접수·배부·회부·이송한다. 방송국은 국회방송의 편성, 운영, 제작, 송출에 관한 사항을 다루며, 기획편성과, 방송제작과, 방송기술과로 구성되어 있다. 경호기획관(의회경호담당관실, 의회방호담당관실)은 국회의 경호 및 방호를 담당한다. 국회민원지원센터장실은 청원의 접수·처리에 관한 사항, 진정 및 행정민원의 접수·처리에 관한 사항, 정보공개청구에 관한 사항을 다룬다.

사무차장하에는 기획조정실, 국제국, 관리국, 의정연수원, 인사과, 운영지원과가 있다. 기획조정실에서는 국회 조직의 운영계획, 업무계획을 종합·조정하고, 국회 예산의 편성·집행을 조정하며, 조직 및 정원 관리 등의 업무를 담당한다. 이외에도 국회규칙 등의 제·개정과 헌법재판 및 행정심판 등 소송사무를 총괄하는 기능도 수행한다. 이러한 기획조정실은 기획예산담당관실, 행정법무담당관실, 입법정보화담당관실, 비상계획담당관실로 구성되어 있다. 국제국은 의회외교와 의전의 실무를 담당하며, 의회외교총

- 
7. 국회 소속 공무원에 대한 교육훈련과 의회제도 및 운영에 관한 연구
  8. 국회의 청사 관리·경비 및 후생
  9. 국회의 직장민방위대 및 직장예비군의 편성·운영과 비상대비업무
  10. 「국가공무원법」, 「국가재정법」, 「국유재산법」, 그 밖에 다른 법령에 따라 사무처 또는 사무총장의 권한에 속하는 사항
  11. 감사업무나 그 밖에 의장이 필요하다고 인정하여 지칭하는 사항

팔과, 국제회의과, 아시아태평양과, 유럽아프리카과를 하위에 두고 있다. 관리국(관리과, 시설과, 설비과)은 국회 청사의 유지·보수 등을 담당한다. 의정연수원(교육훈련과, 의정연수과, 고성분원)은 국회 소속 공무원과 시민들의 교육 및 연수를 맡고 있다. 인사과는 국회 공무원의 인사 문제를 총괄하며, 운영지원과는 국회 및 공무원들과 관련된 후생, 지출, 경리를 업무로 한다. 이 외에도 사무총장 직속으로 감사관과 홍보기획관을 두고 있다.

### 3 국회도서관

국회도서관은 국회의 도서 및 입법 자료에 관한 업무를 처리하는 기관이다(「국회법」 제22조제1항). 국회입법조사처가 발족하기 전에는 입법활동 등에 필요한 정보를 수집하고 정리하는 차원에 그치지 않고, 자료를 분석하고 가공하여 의원들이 활용할 수 있도록 제공하기도 했다. 그러나 국회입법조사처 출범 이후에는 이러한 기능을 직접적으로 담당하고 있지 않으며, 정보 수집과 정리에 초점을 맞추고 있다.

1952년 2월 국회사무처 내에 도서실이 조직되었고, 1955년 11월에 국회도서관으로 승격되었다. 1963년 12월 「국회도서관법」 제정과 함께 국회의 독립기관이 되었으나, 1981년 2월 다시 국회사무처 부속기관으로 개편되었다가 1988년 12월 독립기관으로 환원되었다. 현재와 같은 2실 3국(소) 1관 19과로 구성된 조직체계는 2016년 11월부터 유지되고 있다. 의회정보실은 정치행정정보과, 경제사회정보과, 국외정보과, 공공정책정보과로, 법률정보실은 법률정보총괄과, 법률번역관리과, 외국법률정보과, 국내법률정보과로 구성되어 있다. 이 조직들은 국내외의 의회, 법률 관련 정보들을 수집하여 보관하는 역할을 수행한다. 정보관리국은 전자정보정책과, 데이터융합분석과, 전자정보제작과, 정보기술개발과를, 정보봉사국은 자료수집과, 자료조직과, 열람봉사과를, 국회기록보존소는 기록정책과, 기록관리과를 두고 있다. 이외에도 국회도서관 내의 기획과 총무를 담당하는 기획관리관이 있다.

## 4 국회예산정책처

국회예산정책처는 국가의 예·결산, 기금 및 재정 운용과 관련된 사항을 분석·평가하고 의정활동을 지원하는 것을 목적으로 한다(「국회법」 제22조의2 제1항). 국회예산정책처는 1994년에 법제예산실이 신설된 후, 2001년에 기존의 법제예산실이 법제실과 예산정책국으로 분리되어 예산정책국에서 예·결산에 관한 기능 등을 중점적으로 담당하게 한 것이 모체라고 할 수 있다. 이후 국회 내에 예산 및 정책에 대한 분석 기능을 독자적으로 수행할 수 있는 기구가 확충될 필요가 있다는 의견이 제기되면서, 2004년 3월 국회사무처와 독립적인 기구로서 국회예산정책처가 개칭했다.

국회예산정책처는 크게 5가지의 업무를 담당한다. ① 예산안·기금운용계획안 및 결산에 대한 연구 및 분석, ② 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계, ③ 국가재정운용 및 거시경제동향의 분석 및 전망, ④ 국가의 주요사업에 대한 분석·평가 및 중장기 재정소요 분석, ⑤ 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사 및 분석 등이 국회예산정책처의 주요 업무이다.

예산분석실은 정부 각 부처, 국회 상임위의 예산안 및 기금운용계획안에 대한 분석 및 연구, 결산 및 기금결산에 대한 분석 및 연구, 국가의 주요사업에 대한 분석·평가 및 중·장기 재정소요 분석 등을 담당한다. 예산분석실은 예산분석총괄과, 산업예산분석과, 사회예산분석과, 행정예산분석과, 경제산업사업평가과, 사회행정사업평가과, 공공기관평가과로 구성되며, 정부 각 부처에 대응하는 예산결산의 기능을 담당한다. 이 업무는 예산분석관(보)이 실무를 담당한다. 예산분석관(보) 1인이 소관하는 예산결산의 기관이 편차가 있기는 하지만 대부분 정부 부처 1개 이상을 소관하고 있다. 정부 각 부처가 추진하려 하는 정책들을 일별하여 분석하기에는 현실적으로 제약이 따를 수밖에 없는 인력 구조이다. 장기적으로 접근할 필요성이 있는 정책의 경우에는 매년 반복되는 예산분석 외의 분석 기법이 요구될 수 있는데 적극적으로 대응하기 어려운 측면이 있다.

추계세제분석실은 추계세제총괄과, 경제비용추계과, 사회비용추계과, 행정비용추계과, 소득법인세분석과, 재산소비세분석과를 포함한다. 추계세제분석실에서는 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계, 비용추계 제도 관련 분석 및 연구, 재정 지출 및 수입·재정수지·국가채무의 추계 및 전망, 조세정책·제도

및 세무행정의 분석 및 연구 등을 담당한다.

경제분석국은 경제분석총괄과, 거시경제분석과, 산업고용분석과, 인구전략분석과로 구성되어 있으며, 거시경제동향의 분석·전망 및 경제예측, 금융 관련 경제동향 분석 및 전망, 산업 및 고용 관련 경제동향 분석 및 전망, 인구구조 및 장기경제전망 분석 및 전망 등의 업무를 관장한다.

기획관리관은 총무담당관, 정책총괄담당관, 기획예산담당관을 하위에 두고, 국회예산정책처의 기본운영계획 및 총무의 기능을 수행한다.

한편, 국회예산정책처는 다양한 보고서를 발간하여 의정활동을 지원하고 있다. 예·결산 분석과 사업 평가, 재정추계 및 세제분석, 경제전망 및 정책분석에 대한 보고서가 주를 이루고 있다. 특히, 『0000년 및 중기 경제전망』 보고서는 다음해 1년의 경제를 중점적으로 전망하고, 중기를 5년으로 잡아 추가적으로 전망한다. 세계경제여건과 국내경제여건을 살핀 후에, 경제성장률, 민간소비, 건설투자, 설비투자, 지식재산생산물 투자, 대외거래, 고용, 물가, 금리, 환율을 중심으로 전망을 하고, 중기에 해당하는 향후 5년까지의 경제성장률을 예측한다. 국회예산정책처에서 중장기적인 시계에서 발간되는 보고서는 『0000년 및 중기 경제전망』이 대표적이며, 필요할 경우 특정한 사업을 단위로 하여 중장기적 시계의 보고서를 작성하고 있다.

## 5 국회입법조사처

국회입법조사처는 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 입법정보서비스와 관련된 의정활동을 지원하는 것을 목적으로 한다(「국회법」 제22조의3 제1항). 2007년 3월 설립된 국회입법조사처는 처음에 2실 1관 10팀 정원 65명으로 구성되었다가, 점차적으로 조직의 규모가 증가하여 현재 126명이 재직하고 있으며, 입법조사의 실무를 담당하는 인력은 입법조사관(보)이다. 국회입법조사처는 기획관리관, 정치행정조사실, 경제산업조사실, 사회문화조사실로 구성되어 있는데, 기획관리관은 총무담당관과 기획협력담당관을 하위에 두고 있으며, 국회입법조사처의 기획과 총무의 업무를 관장한다. 입법조사에 관한 구체적인 업무는 행정조사실, 경제산업조

사실, 사회문화조사실에서 담당한다. 국회입법조사처의 경우 국회 내 다른 기관들과 달리, 소관기관 단위로 업무를 분할하지 않고 주제를 중심으로 업무를 담당하게 하고 있다.

국회입법조사처는 국회의 위원회와 의원이 요구하는 사항에 대해 조사·분석하여 제공하는 조사 회답 업무, 다양한 입법 및 정책 현안을 조사·연구하여 제공하는 입법 및 정책개발 활동 지원 업무, 의원 연구 단체에 대한 연구 주제 개발 업무, 전문가 및 자료원에 대한 정보 제공 등을 지원하는 업무, 세계의 입법 및 정책 동향을 수집·분석하는 업무 등을 담당한다(조진만, 2010: 123). 국회입법조사처에서 담당하는 업무의 큰 부분을 차지하는 것은 입법조사 요구 및 회답인데, 국회에 제출되는 법안의 건수가 제17대 국회 7,489건, 제18대 국회 13,913건, 제19대 국회 17,822건으로 크게 증가하는 것과 궤를 같이 하여, 누적 회답 건수가 2010년 9월 1만건, 2012년 11월 2만건, 2014년 7월 3만건, 2016년 6월 4만건, 2017년 7월 5만건, 2018년 12월 6만건으로 점점 빨라지고 있다.<sup>6)</sup>

입법조사처에서 입법조사 요구 및 회답 외에 주로 담당하는 업무는 각종 보고서의 작성이다. 『이슈와 논점』은 국내외에서 발생하는 큰 이슈 중에서 국내 정치, 경제, 사회에 영향을 미칠 것으로 예상되는 주제들을 대상으로 현황, 주요 쟁점 분석, 개선 방안 등을 제시하는 보고서이다(국회입법조사처, 2019: 8). 『지표로 보는 이슈』는 입법 및 정책 현안에 대한 지표를 분석하여 현상을 진단하고 입법, 정책적 개선 방안 등 시사점을 모색하는 보고서이다(국회입법조사처, 2019: 27). 『NARS 현안분석』은 『이슈와 논점』, 『지표로 보는 이슈』에 비해 보다 심층적인 분석을 다루는 보고서로서 20쪽 내외의 분량으로 구성된다. 이 보고서는 각 분야의 중요 현안과 쟁점을 다양하게 발굴, 분석하고 입법 및 정책과제와 대안을 제시한다(국회입법조사처, 2019: 30). 국내외에서 도입하고 있거나 도입할 수 있는 정책에 초점을 맞추고 있다. 『입법·정책 보고서』는 국가의 핵심적인 입법 및 정책 의제 중 국회에서 논의가 필요한 주제를 선정하여 심도 있게 분석, 평가하고 입법 및 정책 대안을 제시하는 보고서이다(국회입법조사처, 2019: 42). 이 보고서는 현재 시행되고 있는 정책 또는 현상을 직간접적으로 초래하고 있는

6) 연도별 입법조사 요구 및 회답 현황은 다음과 같다(입법조사처, 2019: 3).

(단위: 건)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
요구	2,105	4,773	4,765	4,738	4,115	6,433	6,165	5,623	6,540	8,273	6,946
회답	2,041	4,718	4,733	4,829	4,064	6,431	6,114	5,746	6,293	8,365	6,994
회답률(%)	97.0	98.8	99.3	101.9	98.8	100.0	99.2	102.2	96.2	101.1	100.7

근거 법령, 입법부작위 등의 문제를 되짚어보며, 향후 국회가 무엇에 대하여 어떻게 대응해야 할지를 주로 다루고 있는 50쪽 이상의 분량으로 구성되는 심층보고서이다. 『입법영향분석보고서』는 현행 법률이 국가와 사회 및 개인에게 미치는 직간접적 영향을 과학적이고 체계적으로 예측, 분석, 평가하는 보고서이다(국회입법조사처, 2019: 55).

국회입법조사처는 국회의 주요 기능이라고 할 수 있는 입법에 관한 지원조직으로서 다양한 활동을 하고 있다. 입법조사 요구에 대한 회답 현황뿐만 아니라, 『이슈와 논점』, 『지표로 보는 이슈』, 『NARS 현안분석』, 『입법·정책 보고서』, 『입법영향분석보고서』 등 다양한 보고서를 발간하여 입법·정책을 분석하거나 정책을 발굴하는 기능도 수행하고 있다. 『입법영향분석보고서』의 경우 국회의 대행정부 견제 기능을 내실화할 수 있도록 하며, 현행 법령 또는 곧 도입될 법령의 영향을 분석한다는 점에서 중요성을 갖는다.

## 6 국회미래연구원

국회미래연구원은 “미래 환경의 변화를 예측·분석하고 국가 중장기발전전략을 도출함으로써 국회의 정책 역량 강화와 국가 발전에 이바지함을 목적(「국회미래연구원법」 제1조)”으로 설립되었다. 국회미래연구원은 제19대 국회에서 본격적으로 설립 논의가 시작되었고, 제20대 국회에서 결실을 맺어 출범하게 되었다.

정의화 제19대 국회 후반기 국회의장은 취임 초기부터 한국 사회가 당면하고 있는 저출산 고령화 문제, 기후변화, 노동시장 문제, 외교 및 안보 문제 등 장기적 안목에서 접근할 필요가 있는 문제들에 대해 사회 각 분야의 미래 중장기발전전략을 연구하는 싱크탱크를 국회 소속으로 설립하고자 했다(정의화, 2016: 230). 이후 수차례의 간담회와 공청회를 거쳐 전문가들의 다양한 의견을 수용한 후에, 2017년 3월 13일 정세균 국회의장이 국회운영위원회에 ‘국회미래연구원법 제정에 관한 의견’을 제시했고 12월 12일 국회미래연구원법이 제정되면서, 2018년 5월 국회미래연구원이 설립되었다.

국회미래연구원은 입법부 최초의 출연 연구기관이다. 국회미래연구원은 국회사무처의 출연금으로 운영되는 민간조직으로, 「국회미래연구원법」에 규정된 사항을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용하여 운영된다. 국회미래연구원은 입법지원

조직이므로, 연구과제 선정 결과와 해당 과제에 대한 연구계획을 국회의장과 국회운영 위원회에 보고(「국회미래연구원법」 제14조제3항)하고 연구결과는 국회 상임위원회 및 특별위원회에 보고(「국회미래연구원법」 제17조제1항)하도록 규정되어 있다.

국회미래연구원은 통일·외교·국방 및 국제전략, 국가의 신성장 동력, 지속가능한 발전, 국민 삶의 질 향상, 그 밖에 국가와 사회의 발전을 위하여 연구가 필요한 분야에 대한 주제를 선정하여 미래 환경에 대한 예측과 분석을 토대로 국가중장기발전전략을 도출하도록 기능이 부여(「국회미래연구원법」 제13조)되었다. 이를 위하여, 국내외 대학, 연구기관과의 상호 교류·협력, 국내외 개인·법인 또는 단체와 공동으로 연구 등을 수행할 수 있도록 규정하였다.

기본적으로 국회미래연구원은 한국 사회 전(全) 분야에 걸친 사회변동에 대응할 수 있는 중장기전략을 도출함으로써, 국회의원의 의정활동을 지원하는 조직이다. 국가중장기발전전략 도출이 국회미래연구원의 역할로 규정됨에 따라, 국회미래연구원은 단년도 단위의 업무를 수행하는 상임위원회 및 특별위원회, 국회예산정책처, 국회입법조사처 등 기존의 국회 조직과는 달리 적어도 5~10년 시계(視界)를 바탕으로 다양한 분야를 아우르는 전략연구조직으로 기능해야 한다. 종합적인 전략연구를 수행하기 위해서는 다양한 분야의 인력이 확보되어야 하나, 국회미래연구원과 같은 입법부 소속 단일 조직이 사회 전 분야의 중장기적 변화와 그에 따른 전략을 연구하는 데는 한계가 있으므로 대학, 연구기관 등과의 교류·협력 및 공동연구를 적극적으로 활용하도록 하고 있다.

2018년 5월 28일에 개원한 국회미래연구원은 2019년 말 기준 원장 1명, 박사급 연구진 17명, 행정 및 연구지원 인력 11명 등으로 구성된 소규모 조직이다. 국회미래연구원은 조직에 부여된 기능이 국가중장기발전전략 도출이라는 점을 고려하여 연구원이 우리나라가 나아가야 할 방향에 대한 국회 차원의 기준을 제시함으로써, 국회 내 다양한 입법지원조직에서 단년도 단위의 정규적 업무를 수행함에 있어 중장기전략을 참고할 수 있도록 연구 수행 및 운영 체계를 구축해야 할 필요가 있다. 이를 위하여, 작지만 효율적인 인력 활용 체계, 국내외 다양한 연구자 및 연구조직과의 공동연구 수행 체계, 국회 내 입법지원조직과의 협력체계 등을 구축하는 한편, 어떤 보고서를 국회의원과 국회 구성원, 일반 국민에게 주기적으로 제공할 것인지에 대한 연구 성과 측면에서의 조직 역할을 정립할 필요가 있다.

## 제4장

### 외국의 국가장기전략 추진 사례

---

제1절 입법부 중심형 국가장기전략 추진: 핀란드

제2절 행정부 중심형 국가장기전략 추진: 싱가포르

제3절 정책적 함의



## 제 1절

# 입법부 중심형 국가장기전략 추진: 핀란드

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

핀란드는 13세기부터 19세기 초반까지 스웨덴 지배를 겪은 뒤 1809년부터 100여 년간 러시아제국의 지배를 받았다. 1917년 러시아에서 독립했으나 1918년 좌우 내전을 겪었고, 2차 세계대전 시기에는 소련과의 두 차례 전쟁(겨울전쟁: 1939~1940, 계속전쟁: 1941~1944) 및 나치독일과의 한 차례 전쟁(라플란드 전쟁: 1944~1945)을 겪는 등 20세기에 국제관계 및 국내 정치 양 측면에서 위기와 어려움을 겪었다. 그러나 20세기 후반 들어 경제 재건에 성공한 데 이어 1968년 역사적인 노사정 대타협에 기반한 북유럽형 복지국가로 이행하는 데 성공하였고, 이 과정에서 대립적 진영정치에서 합의적 민주주의로 전환을 이루어냈다. 1980년대부터는 과거 준대통령제(semi-presidentialism) 헌정체제 및 특수한 조건하의 대소 외교관계 속에서 비대해진 대통령의 권력을 줄이는 단계적 헌법 개혁에 착수하였고, 1999년에는 전면적 헌법 개혁을 단행하여 사실상 표준적 형태의 의회주의(parliamentarism)로 권력구조를 개혁하였다. 헌법 개혁 이후 대통령은 여전히 직접 선거를 통해 선출되고 외교정책의 일부 권한 등을 행사하지만 역할과 권한 대부분은 형식적이거나 상징적 수준에서 이루어지도록 변경되었다. 대신, 의회와 총리의 역할과 권한이 강화되어, 특히 총리와 내각은 의회에서 선출되고 의회에서 책임을 지게 되었다(서현수, 2018a; 2018b).

## 1 핀란드 정치체제와 정책결정 과정의 특징

‘민주적 거버넌스의 의회 중심 순환(parliamentary chain of democratic governance)’ 개념(Bergman and Strøm, 2011)에 의거, 유권자로부터 입법부인 의회, 의회로부터 내각과 행정부, 행정부로부터 다시 시민사회로 이어지는 권력의 위임과 책임성(delegation and accountability of power) 순환 중심으로 정부 시스템 및 국가적 정책결정 과정이 운영된다.

핀란드 의회는 4년마다 (권역별) 비례대표 선거제도로 구성된다. 13개 광역 선거구가 운영되며, 특수 자치구로 1명의 의석이 할당된 올란드를 제외한 나머지 선거구들은 6명부터 35명까지 정당 득표율에 따라 의원들을 선출하는 대선지구들이다. 투표 방식으로 핀란드는 강한 선호형(strongly preferential) 개방명부(open list) 시스템을 운영하고 있으며, 유권자들은 정당과 동시에 후보자를 선택한다. 핀란드는 의회 진입장벽 기준을 따로 두고 있지 않기 때문에 폭넓은 스펙트럼의 다당제 정당체계가 발달하였으며, 원내 정당은 2019년 현재 9개이다(Arter, 2016; 서현수, 2019).

1970~80년대에 ‘진영정치’에서 ‘합의정치’로 이행이 이루어진 뒤 1990년대부터는 좌우 스펙트럼을 뛰어넘는 ‘무지개정부’라 불리는 초다수적 연합정부(super-majority coalition government)의 수립 전통이 이어졌다. 정당 득표율 및 협상 결과를 반영하여 내각의 장관 자리를 분배하며, 연정 참여 정당들은 공통의 정책목표(hallitusohjelma, the government programme)를 의회에 보고한다. 총리의 선출과 내각의 구성, 정책목표 확정 등 모두 의회의 검토와 표결로 승인 과정을 거쳐야 한다(Raunio, 2011; 서현수, 2018; 2019).

의회 승인을 거쳐 확정된 정책목표에 따라 부처별 정책이 구체적으로 수립되며, 연도별 업무계획 및 예산의 배정이 이루어진다. 정부 예산은 법안의 형태로 제출되어 의회의 심사와 승인을 받게 된다. 부처별로 관할 행정청 또는 위원회들과 협약을 맺어 정책목표가 구체화되어 실행될 수 있도록 한다. 이 과정은 개별 행정청 및 위원회가 가진 일정한 수준의 독립성과 자율성을 전제로 한 협상에 기반한다.

핀란드의 정책결정 과정은 지방자치단체 및 시민사회와의 협력적 거버넌스에 기반한다. 정부는 관련 법령의 제·개정 및 공공정책의 수립, 변경, 실행 등의 과정에서 다양한 정책 이해관계자집단과 협의 과정을 거친다. 지방자치단체는 연합 단체(Kuntaliitto, 지방자치단체연맹)를 통한 공동 대응에도 적극적이다. 핀란드는 지방자치단체가 독자적 조세 징수 등 상대적으로 높은 자율성을 가지며, 중앙정부 - 지방정부 관계에서도 협력적 거버넌스의 특징이 나타난다.

최근 핀란드에서는 정부의 정책결정 전반에 시민들의 참여를 확대하기 위한 제도 혁신을 진행하고 있다. 2012년 핀란드 의회는 <시민발의법(Kansalaisaloitelaki, Act of Citizens' Initiative)>을 제정하여 유권자 5만명(유권자의 1.2%) 이상이 서명하는 경우

그 법안이나 의제를 의회가 심의하도록 했다. 핀란드의 시민발의제도는 국민투표(referendums)와 연계된 스위스의 완전형 발의제도와는 차이가 있는 온건한 의제형 발의제도이지만, 한국의 온라인 청와대 청원제도와 달리 의회를 우회하지 않으며, 구체적인 입법 의제들에 관한 사안들이 주를 이룬다(서현수, 2019).

또한, 핀란드 정부는 웹사이트(demokratia.fi)를 구축해 시민발의, 주민발의, 청소년 공론장 등 다양한 플랫폼들을 연결하고 있다. 여기에는 정부, 지방자치단체, 시민사회 단체 등이 발의한 다양한 프로젝트에 대한 시민사회 구성원들의 의견 제출 및 토론을 허용하는 정책 토론 플랫폼(Otakantaa.fi)과 정부가 준비 중인 정책 보고서나 법안들에 대한 시민사회 단체, 전문가, 일반 시민의 의견을 수렴하는 의견서 플랫폼(lausunto.fi) 등이 연동되어 있다.

## 2 핀란드 의회 미래위원회

핀란드 의회는 1993년 의회 차원의 미래 전담 기구인 미래위원회(Tulevaisuusvaliokunta, *Committee for the Future*)를 설치하였으며, 정부가 4년마다 제출하는 국가 미래정책 보고서에 대한 심의 기능을 중심으로 다양한 미래 관련 활동을 전개함으로써 ‘미래 포럼으로서의 의회(Parliament as a future forum)’ 역할을 선도적으로 개척해왔다(서현수, 2019).

1990년대 초반은 탈냉전과 세계화의 물결이 본격화되면서 핀란드가 전환기적 변화를 경험하던 시기였다. 두 차례의 대소 전쟁 이후 냉전 시기 내내 소련과 맺은 <우애원조 및 상호협력에 관한 협약(YYA-sopimus: Sopimus ystävydestää, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannoista, 1948~1992)>의 틀 속에서 운신의 폭이 제약되었다. 핀란드는 대외 무역의 약 20%를 차지하던 대동구권 무역이 단절되면서 1990년대 초반 경기침체를 겪었다. 한편, 소련과의 특수한 외교관계가 부과한 제약에서 자유로워지면서 국민투표(1994년)를 거쳐 새롭게 통합·출범한 유럽연합(EU)에 가입하기로 결정하였다. 이러한 전환기적 위기와 불확실성의 고조에 대응하여 1993년 핀란드 의회는 장기적 관점에서 국가적 전략 및 정책과제의 수립과 실행을 촉진하기 위한 방안으로 ‘미래위원회(Tulevaisuusvaliokunta, *Committee for the Future*)를 설치하기로 결정하

였다(Groombridge, 2006: 274).

미래위원회의 설립과 관련하여 두 핀란드 의원의 역할이 주목받고 있다. 1987년부터 1995년까지 의원으로 재임한 녹색당(Vihreät, *Green League*)의 Eero Paloheimo와 1983년부터 2003년까지 의원으로 활동한 보수 국민연합당(Kokoomus, *National Coalition Party*)의 Martti Tiuri 의원이 그들이다. 두 사람은 모두 헬싱키공과대학교 출신 박사들로 1960년대부터 근시안적 관점의 정책결정 한계를 비판하고 기후변화, 과학기술, 지구화, 인구변동 등 중요한 의제들에 대한 미래지향적이고, 합의적(초당파적)인 정책수립이 필요하다고 강조하였다. 1987년 당선된 Paloheimo가 주도하면서 시작된 미래위원회 설립 논의는 Tiuri의 협력을 기반으로 초당적 입법 의제로 발전하였다. 이들은 당시 헌법적 지위를 가진 <정부형태법(Suomen Hallitusmoto)> 개정안을 제출하여 정부가 정책 의제 수립에 더해 장기 미래전략을 백서(selonteko)를 의회에 제출할 책임이 있음을 명시하고, 의회 심의를 위한 기구로서 미래위원회를 설치할 것을 요구하였다. 법안에 대한 의회의 논의 결과 1992년 6월 9일 의원 200명 중 167명의 찬성으로, 1993년부터 의회 임시위원회의 형태로 미래위원회가 활동을 시작하게 되었다(Groombridge, 2006; Wallin, 2018: 5).

당초 미래위원회는 2000년까지 임시적으로 운영되는 특별위원회의 위상으로 설립되었다. 설립 이후 미래위원회는 전환기 속 핀란드 사회의 변화 방향을 예측하고, 그에 능동적으로 대처하기 위한 정부의 정책방향에 숙고된 판단과 의견을 제시함으로써 ‘미래 포럼으로서의 의회’라는 입법기구의 역할을 창출하였다. 이를 바탕으로 1999년 의회 의장단(Eduskunnan puhemiesneuvosto, *Parliamentary Speaker's Council*)이 법률적 지위를 가진 ‘의회 절차에 관한 규칙(Edujskunnan työjärjestys, *Parliament's Rules of Procedure*)’ 개정안을 통해 미래위원회를 상임위원회로 승격할 것을 제안하였다(PNE 1/1999 vp). 핀란드 의회는 미래위원회를 상임위원회로 승격하였다(Helander and Pekkonen, 2007: 48~49).

핀란드 의회는 EU 위원회로 기능하는 1개의 대위원회(Suurivaliokunta, *Grand Committee*)와 정책 영역별로 특화된 16개의 상임위원회(valiokunnat, *standing committees*)를 두고 있으며, 미래위원회는 상임위원회 중 하나이다. 상임위원회는 대체로 특정 부처의 정책 및 업무 영역과 상응하도록 구성, 운영되고 있으나 미래위원회는 특

정 부처를 뛰어넘는 임무의 성격상 총리실(Valioneuvoston kanslia, *State Council*)에 대응한다. 미래위원회는 17명의 정위원(위원장 1인, 부위원장 1인, 위원 15명)과 9명의 부위원들로 구성되며, 1명의 위원회 비서(valiokuntakanslian sihteeri) 등 4명의 의회 직원들이 위원회를 보좌한다. 핀란드 의회 의원들은 통상 2개 위원회에 소속되어 활동한다.

미래위원회는 입법적 권한(legislative power)을 갖고 있지는 않으나 의회 차원의 미래 관련 정책 및 이슈들에 대한 전담 기구로서 국가비전을 제시하고 주도하는 권한과 역할(visionary and initiative power)을 부여받았다. 위원회는 장기적 관점의 국가전략 수립을 주도하는 의회 내 싱크탱크이자 의제설정 위원회(agenda-setting committee)로서 기능하는 한편, 미래 관련 의제와 현안들에 대해 국가적 수준에서 공공 포럼을 제공하는 등 다양한 역할을 수행하고 있다.

미래위원회는 정부가 4년마다 제출하는 국가 미래정책 보고서(Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko)를 심의하고, 이에 대한 위원회 차원의 보고서(mietintö, report)를 작성·발표한다. 보고서 심의에 광범위한 범위의 전문가 청문회 및 시민사회의 협의 과정을 거치며, 보고서 내용 전반에 대한 위원회의 검토 의견을 정립하여 보고서 형태로 발간하고 본회의에 보고한다. 1993년 핀란드 정부는 첫 번째 미래보고서로 “핀란드의 미래와 선택의 대안들(Suomen tulevaisuus ja toimintavaihtoehdot)”이라는 제목으로 첫 번째 미래정책 보고서를 제출하였다. 그 뒤 정부는 1996~1997년, 2001년, 2004년, 2008년, 2012년, 2016년에 각각 국가 미래정책 보고서들을 의회에 제출하였다.

**[표 4-1] 핀란드의 미래정책 보고서 목록**

연도	보고서 제목
1993	핀란드의 미래와 선택의 대안들(Suomen tulevaisuus ja toimintavaihtoehdot)
1996 ~1997	핀란드와 유럽의 미래(Suomi ja Euroopan tulevaisuus, 보고서 1부, 1996)
	공정과 용기 - 책임 있고 역량 있는 핀란드 (Reilu ja rohkea - vastuun ja osaamisen Suomi, 보고서 2부, 1997)
2001	균형적으로 발전하는 핀란드 2015(Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015)

연도	보고서 제목
2004	모두에게 좋은 사회 - 인구변동, 인구정책, 연령구조 변화에 준비하기 위한 미래보고서 (Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille - tulevaisuusselonteko väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta)
2009	기후 및 에너지정책에 관한 국가 미래정책 보고서 (Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta)
2013	국가 미래정책 보고서: 지속가능 성장을 통한 복지 (Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko: kestäväällä kasvulla hyvinvointia)
2017 ~2018	노동의 변화에 대한 공유된 이해 (Jaettu ymmärrys työn murroksesta, 보고서 1부, 2017)
	노동의 변화에 관한 해법들(Ratkaisuja työn murroksessa, 보고서 2부, 2018)

출처: 핀란드 의회 홈페이지(www.eduskunta.fi) 및 총리실 홈페이지 (https://vnk.fi/tulevaisuusselonteko) 등 정보 종합

최근 미래위원회는 유엔(UN)의 지속가능 발전 행동계획에 입각한 핀란드 정부의 2030 의제 실행계획에 대해서도 심의 및 보고서 발표 임무를 수행하고 있다. 미래위원회는 2017년 정부가 제출한 “지속가능 발전을 위한 2030 의제 실행 보고서(VNS 1/2017 vp)”에 대해 심의한 뒤 10가지 영역에 걸쳐 개선을 요구하는 내용의 보고서를 작성, 본회의에 제출하였다.

미래위원회는 다른 위원회가 심의하는 정책 및 법안들이 포함하고 있는 미래 관련 내용이나 쟁점에 대해 심의하고 위원회 차원의 의견서(lausunto)를 작성해 해당 위원회에 제시하는 기능을 수행한다. 미래위원회는 향후 핀란드 사회에 영향을 미칠 것으로 전망되는 사안들을 선별하여 연구를 수행한다. 총선이 끝나고 의회가 새로 구성된 뒤 위원회는 4년 동안 역점을 두어 추진할 미래 관련 의제들을 설정하여, 이를 바탕으로 다양한 프로젝트를 실행하고 있다.

### 3 핀란드 혁신기금 SITRA 등과의 협력체계

핀란드에서는 1960년대 이래 교육 및 연구 역량 강화를 위한 제도적 인프라 확대와 더불어 국가적 혁신 기구들을 설립·운영하기 시작했다. 핀란드 공공혁신기금 SITRA,

중소기업지원기금 TEKES(2018년부터 Business Finland로 명칭 변경), 과학기술연구소 VTT, 그리고 핀란드 학술원(Academy of Finland) 등이 혁신 인프라의 제도적 중추를 담당해왔으며, 1990년대부터는 의회 미래위원회가 설립되고 정부 차원에서 미래 정책 보고서를 주기적으로 작성·발표하는 등 체계적이고 효과적인 국가혁신시스템이 구축되었다.

특히, SITRA(Suomen itsenäisyyden juhlarahasto, *The Finnish Innovation Fund*)는 1967년 핀란드 독립 50주년을 맞아 핀란드 중앙은행이 설립한 독립 기금으로 1992년부터 의회 산하의 혁신기금 기구로 운영되고 있다. SITRA의 목표는 번영하는 핀란드를 건설하는 데 기여하는 것으로 경제의 양적·질적 성장, 사회변화의 동력 및 영향에 대한 예측과 분석, 지속가능한 복지국가 실현을 위한 연구·교육 등 혁신 역량의 증진 등이다. 다음 세대의 권익을 대변하는 미래 기구로서 SITRA는 법률적 지위를 가진 공공 기구(공법인)로 기능하나<sup>7)</sup> 특정 정부 부처에 소속되지 않는 독립적 기구로 의회에 매년 연간 보고서를 제출하고 의회가 임명한 중앙은행 이사회가 SITRA의 이사회 기능을 겸하고 있다. SITRA의 연간 보고서는 의회 경제위원회(Talousvaliokunta)가 심의하며, 경제위원회는 본회의에 별도의 보고서를 제출한다. SITRA의 활동은 1967년 당시 핀란드 중앙은행이 투자한 1억 Markka(당시 핀란드의 화폐)의 설립 자본금 등에서 비롯된 기금운용에 기반해 이루어지고 있으며, 2018년 말 현재 SITRA의 재정 규모는 약 7억7천6백만유로에 해당하는 것으로 평가된다. SITRA는 2018년 말 기준 179명이 일하는 전문가 조직으로 56%가 정규직이고, 44%는 프로젝트를 위해 고용된 계약직 직원들이다(SITRA, 2019).

현재 SITRA는 ① 탄소 중립적 순환 경제, ② 혁신 역량, ③ 새로운 노동 생활(työelämä, *working life*) 및 지속가능 경제, ④ 미래예측, ⑤ 사회적 학습 등에 역점을 두고 있다. SITRA는 매년 전술한 주제들을 중심으로 40여개의 프로젝트를 실행하고 있으며, 메가트렌드 분석, 순환 경제 증진, 복지 관련 데이터의 윤리적 활용, 개념 전략, 지식 기반 리더십, 공공서비스 혁신, 공공행정 리더십, 시민 참여 증진 및 민주주의 혁신, 기후 위기 해결, 평생학습 등에 관한 다양한 연구를 수행해왔다.<sup>8)</sup>

7) 별도로 제정된 SITRA에 관한 법률(Laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta)에 의거 운영된다.

8) 핀란드 혁신기금(2019. 11. 15.),

<https://www.sitra.fi/aiheet/kysymyksia-ja-vastauksia-sitran-toiminnasta/#mista-on-kyse>

## 4 소결 및 시사점

핀란드 의회 미래위원회는 입법부 중심의 국가혁신시스템 운영 및 국가장기전략과 미래정책 수립·실행 체계에 있어 선도적 사례를 제공한다. 핀란드 사례의 특징과 한국적 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 핀란드는 의회의 상설위원회 형태로 미래 전담 기구를 설립·운영하고 있다. 이를 통해 정부가 주기적으로 제출하는 국가 미래 정책 보고서에 대한 심의를 중심으로 정책결정 및 의회 입법 등 정치적 의사결정 과정에 미래의제가 반영되도록 하고 있다.

둘째, 핀란드 의회 미래위원회는 개별 정당을 초월하여 17명의 정위원과 9명의 부위원으로 구성된 상임위원회로 승격되었다는 점에서 의의가 있다. 실제로 미래위원회는 핀란드 의회 내 위원회의 위계 구조(committee hierarchy)에서 높은 위치를 점하고 있지는 않으며 입법적 권한(legislative power)도 부여되어 있지 않으나 의회 내 혁신과 미래지향적 싱크탱크이자 의제설정 위원회로서 의미 있는 역할을 수행해온 것으로 평가받고 있다. 실제로 2015년부터 4년간 총리를 역임한 Juha Sipilä 의원 등 영향력 있는 인물들이 미래위원회를 거쳐 간 바 있으며, 미래위원회가 제시한 의제들이 일정 시기를 지나 현실화되는 사례도 많아 직간접적 수준에서 정책적·정치적 영향력을 미치고 있다.

셋째, 미래위원회는 다른 상임위원회들의 법안 및 정책 심사 과정에 필요하거나 요청이 있는 경우 미래지향적 관점에 기반한 위원회 의견서를 제공하며, 정부 미래정책 보고서에 대해 심의 보고서를 작성할 때에도 타 위원회가 제출한 의견서를 검토에 활용하는 등 다른 상임위원회와 상호작용을 한다. 또한, 미래위원회는 핀란드 국가혁신기금 SITRA 등 의회 안팎의 혁신 및 미래 관련 기구 및 단체, 전문가들과 협력 네트워크를 발전시켜 오고 있다. 특히, SITRA는 독립적 재정 기반과 자율성을 갖고 운용되며 의회가 임명한 이사회의 감독을 받고 있고, 실제로 미래위원회와 주요 정책 및 의제, 접근 방법 등을 공유하고 있다.

---

이들 과제의 상당수가 의회 미래위원회의 의제들과 겹치며, 실제로 양 기구 간의 긴밀한 협력적 관계 속에서 사안에 대한 접근이 이루어지고 있다.

## 제2절

# 행정부 중심형 국가장기전략 추진: 싱가포르

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

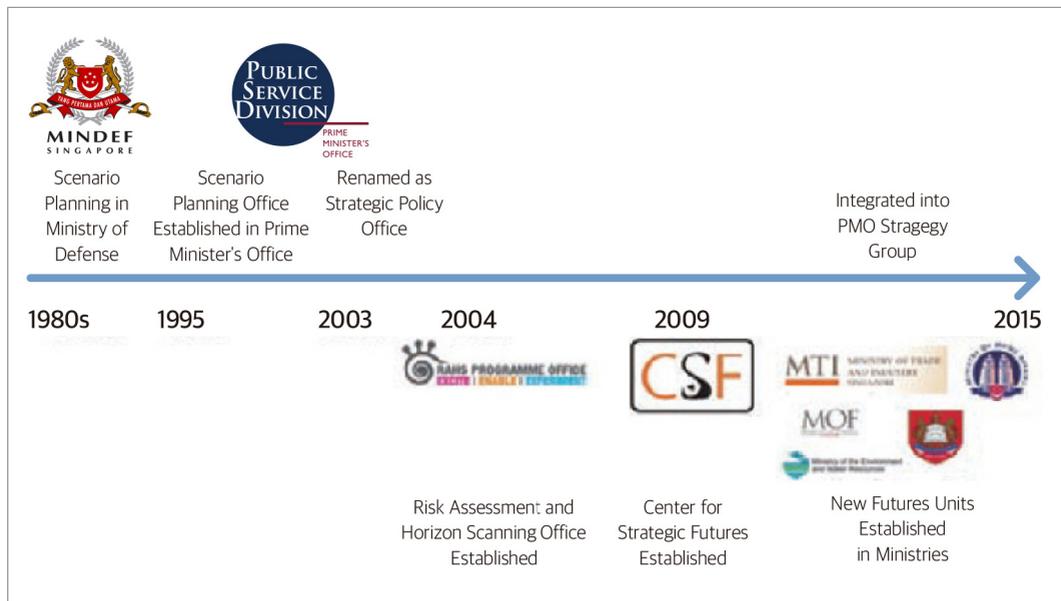
싱가포르는 1980년대부터 기후변화, 에너지 문제 등 미래 문제를 국가 차원에서 적극적으로 대응해 온 대표적인 국가이다. 영국에게서 독립한 지 50여 년이 된 싱가포르는 1인당 국민 소득이 \$60,000에 육박하며, 탁월한 도시국가로 세계 상업, 금융, 조선, 해운의 중심지 역할을 하고 있다. 싱가포르는 WEF 세계경쟁력보고서의 국가경쟁력 순위에서 스위스 다음으로 높은 순위를 차지하고 있으며, 특히 신속한 결정과 강력한 집행력이 확보된 효율적 정부 및 공공부문의 경쟁력이 높게 평가 받고 있다. 또한, 공무원의 전문성과 함께 범정부 차원의 미래준비역량이 탁월하다고 평가된다.

### 1 싱가포르 미래전략 수립·집행의 특징

싱가포르 정부는 1980년대 국방부(Ministry of Defense)에서 셸(Shell)사의 도움을 받아 미래 시나리오 기법을 활용하기 시작했다.<sup>9)</sup> 석유에너지기업 셸은 1970년대 들어 급변하는 경영 환경을 이해하기 위해 좀 더 장기적인 시각으로 미래를 예측하는 노력이 필요하다고 판단했다. 셸은 이를 위해 기존에 5~6년 단위로 미래를 예측하던 관행에서 벗어나 15년이라는 장기적 시계로 미래를 예측해야 한다는 내부 공감대를 형성했다. 셸은 “호라이즌 이어 플래닝(Horizon Year Planning)을 실행하기로 결정했는데, 이는 미래 시나리오 플래닝으로 이름이 알려진 허먼 칸의 조언 덕분”이었다(박성원, 2019). 칸은 1960년대 미국의 랜드연구소에서 시나리오 기법을 창안하고 활용해 소련과의 핵전쟁에서 이기는 법 등을 연구해 유명세를 떨쳤다. 셸은 저성장 시대를 예측하고 대응했으며 새로운 유전 발굴에 들이는 노력보다 오일의 품질을 높이는 등 새로운 전략을 실행해 업계 선두로 올라섰다.

9) 싱가포르에 셸(Shell)사의 대규모 원유정제시설이 있다.

1980년대 셸사는 싱가포르 정부의 요청으로 싱가포르 공무원을 영국 본사 시나리오 팀에서 미래예측 훈련을 받을 수 있도록 했다. 이들 공무원들은 귀국 후 싱가포르 정부 내 시나리오 팀을 운영하였다. 1995년에 수상실 산하에 시나리오 사무국(Scenario Planning Office)을 운영하였고, 전략정책처(Strategic Policy Office)로 개편하였다. 이 조직은 국가 차원의 시나리오를 만들고 이를 정부의 전략 기획, 정책수립 및 예산 과정에 반영한다. 국가 차원의 시나리오 외에 별도로 기후변화, 뉴미디어 등 특정 이슈에 대한 시나리오를 구성하며, 이로 인해 발생하는 위험과 기회를 다양한 시각에서 토론할 수 있도록 하고, 이 과정에서 관련 부처를 엮는 팀을 구성하여 전략을 구상하는 작업을 수행한다(박병원, 2015).



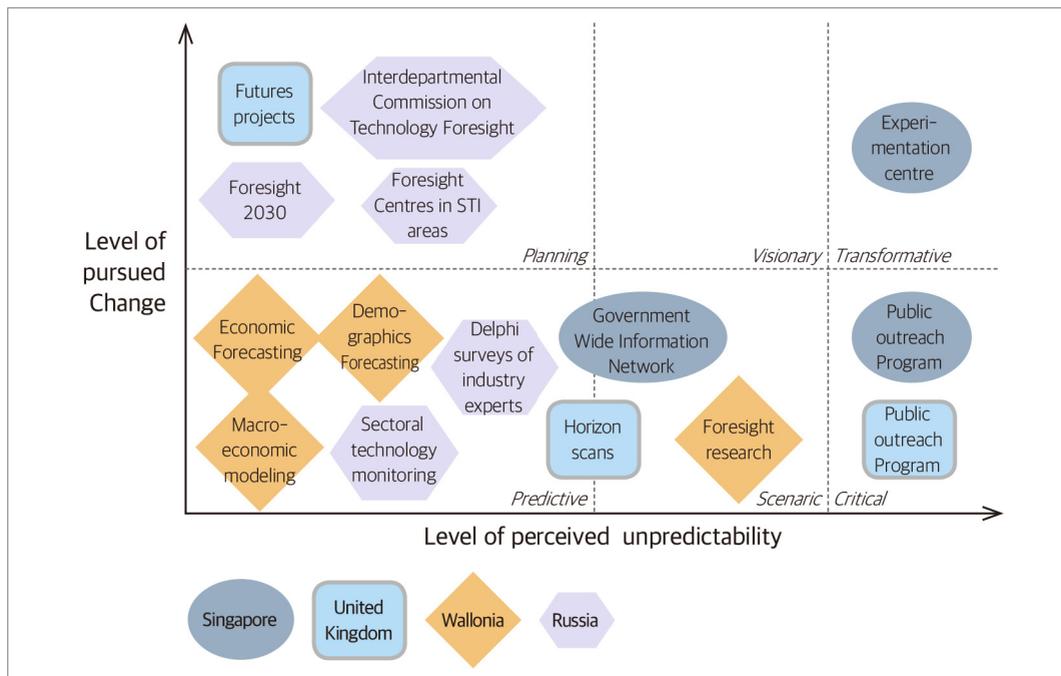
출처: 박병원, 2015

[그림 4-1] 싱가포르 정부 내 미래전략기구 변화

또한, 싱가포르 정부는 미래를 내다보는 행정 및 정책결정과 이와 관련된 각종 시스템이 잘 갖추어져 있다는 평가를 받고 있다. 성공적인 미래예측을 위한 각 정부 부처 간 협력과 범부처적 네트워크가 활성화되어 있다. 특히, 싱가포르는 행정부가 주도하는 미래전략 수립체계 외에도 입법부와 사법부에서도 미래예측활동을 과업 수행에 반영하

고 있다. 입법부에서는 법을 만들 때마다 해당 법이 미래에 미칠 영향을 미리 평가하는 ‘미래영향평가’를 수행하도록 의무화하고 있다. 사법부에서도 국가의 총체적인 미래 시나리오에 입각하여 법무행정의 시나리오를 개발하기 위하여 정기적으로 ‘동향 분석’을 하고 있다. 1997년에는 싱가포르 법원에 ‘사법정책기획단(Justice Policy Group)’을 설치하여, 정기적인 환경스캐닝을 수행하는 사법부의 전략적 싱크탱크로 활용하였다. 2000년에는 싱가포르 사법부의 법률행정과 미래 사법제도에 관한 첫 번째 시나리오 세트를 작성하였으며, 2020년 국가 사법체계의 미래에 대한 시나리오 지도도 완성하였다(김동환, 2010).

Minkinen et al.(2019)는 전 세계에서 활용되는 미래연구의 종류를 6가지로 나누었다. 미래의 불확실성 정도와 미래에 대한 규범적 접근을 두 개의 큰 축으로 하여, 기획성(planning), 비전(visionary), 변형적(transformative), 예언적(predictive), 시나리오(scenaric), 비판적(critical) 유형 등 6가지를 제시하였다.



출처: Minkinen et al.(2019).

[그림 4-2] 6가지 미래연구 종류에서 싱가포르의 위치

규범적이면서 확실한 예측 결과를 추구할 경우, 기획성 미래연구가 된다. 이 미래연구는 명확한 미래의 목표를 두고 그 목표를 실현하는 방법을 제시하는 것이 목적이다. 비전형 미래연구는 규범적인 접근을 취하지만 불확실성 측면에서 중간 정도에 위치한다. 이 미래연구는 바람직한 미래비전을 추구하는 과정에서 발생할 수 있는 다양한 불확실성 요인을 찾아내고 이를 조정할 수 있는 방안을 모색한다.

규범적이면서도 불확실한 미래를 탐색하는 연구는 변형적 미래연구로 볼 수 있다. 이 미래연구는 현재로서는 상상하기 힘들지만 새로운 미래를 탐색하고 그 미래로 갈 수 있는 경로를 제시한다. Minkkinen et al.(2019)는 싱가포르의 실험센터(experimentation centre)는 변형적 미래연구의 전형으로 볼 수 있다고 주장한다. 싱가포르의 실험센터는 싱가포르 정부가 실행하는 RAHS(Risk Assessment & Horizontal Scanning) 프로그램에서 미래위험 요인 및 이머징 기술을 도출하는 경우, 이의 실험을 통해 기회와 위협요인을 파악하는 곳이다. 싱가포르는 해양국가여서 해양에 관련된 위협요인은 중요한 문제로 간주한다. 이외에서도 문화적, 사회적, 보건의료적 위협요인이 예상되면 이런 위협요인이 실제 사회에 어떤 영향을 미치는지 적용해보는 곳이 실험센터다.<sup>10)</sup>

미래를 열린 시공간으로 보고 자유로운 탐색을 지향하면서도 불확실성이 낮은 미래 연구를 추진한다면 예언적(predictive) 프레임 추구를 하는 것으로 볼 수 있다. 미래를 정확하게 예측하려는 시도인 셈이다. 불확실성을 열린 태도로 수용한다면 시나리오적(scenaric) 미래연구를 하는 것으로 볼 수 있다. 이는 다양한 대안을 탐색하는 것이 목적이다.

불확실성을 광범위하게 수용하면서도 미래의 결과를 다양하게 보려는 미래연구는 비판적(critical) 미래연구의 사례로 분류한다. 한 사회에서 받아들이고 있는 여러 미래의 가능성을 비판적으로 분석하는 연구다. Minkkinen et al.(2019)은 싱가포르의 경우 정부가 추진하는 미래연구 네트워크 프로젝트가 예언적 미래연구와 시나리오 미래연구의 중간에 위치하며, 시민들과 함께 미래연구를 진행하는 방식은 비판적 미래연구의 사례로 볼 수 있다고 설명한다.

Habegger(2010)는 싱가포르 정부가 20여개의 정부 기관을 네트워크로 엮어 다양한 미래 이슈와 정보를 취합하고 분석하고 있음을 제시하였다. 싱가포르 정부의 미래연구

10) 싱가포르 국방과학기술원(2010. 1. 10.), <https://dsta.gov.sg>

는 정교한 미래예측을 추구하면서 변형적인 미래의 탐색도 포괄하는 독특한 사례다. Minkkinen et al.(2019)은 싱가포르의 변형적, 비판적 미래연구 경향은 시대의 불확실성이 커지고 변동성이 클 때 효과적이라고 강조한다. 싱가포르의 지정학적 특성에 비춰보면 주변에 강대국이 많고 변화에 흔들릴 가능성이 높아 변형적, 비판적 미래연구가 발달한 것으로도 해석할 수 있다.

## 2 싱가포르의 RAHS 프로그램과 전략미래센터

싱가포르는 총리실이 주축이 되어 미래의 시나리오를 다양하게 예측하는 데 중점을 두고 있다. 싱가포르 정부는 1997년 자국의 미래에 관한 세 가지 시나리오를 발표하는 동시에 ‘2020년 전망’이라는 보고서도 발간하였다. 그리고 2002년에는 2025년의 싱가포르를 예측하는 전망보고서를 발간하였고, 2003년에는 총리실 산하의 시나리오기획실(Scenario Planning Office)을 전략정책실(Strategic Policy Office)로 확대·개편하여 공공서비스 외에 범정부 차원의 미래전략 수립에 대비하도록 하였다. 또한, 국가안보의 구조와 조직, 과정, 정책 등에 대한 종합적인 검토를 수행하여 국가안보에 대한 새로운 전략 틀을 2004년에 내놓았다(김동환, 2010). 이 틀은 국가안보 이슈에 관해 협력적 접근을 근간으로 하며, 새롭게 부상하는 국제 테러리즘의 위협에 초점이 맞추어져 있다. 이때 제안되었던 정책 중의 하나가 ‘위험평가와 환경스캐닝(RAHS)’ 역량의 확립이었다<sup>11)</sup>.

싱가포르 정부는 2000년대가 시작되면서 세계가 예측 불가하고 급변하고 있음에 주목하였다. 예를 들어, 2001년 미국 뉴욕의 9.11 테러 발생, 이후 싱가포르에 주재한 이스라엘, 미국, 영국 대사관을 겨냥한 이슬람 근본주의자들의 테러 계획이 밝혀지고, 2003년 전 세계를 위협한 사스(SARS: 급성호흡기증후군)의 창궐 등으로 싱가포르 정부는 기존의 시나리오적 접근으로만 미래를 예측하고 대비하는 것에 한계가 있음을 인정하였다.<sup>12)</sup> 싱가포르 정부는 시나리오 방법을 보완하면서도 다양한 이머징 이슈들을 포착하는 방법을 찾았다. 현재로서는 명확하게 특정하기 어렵지만 미래사회에 영향을

11) Singapore National Security Coordination Centre(2004), p. 39.

12) Habegger, Beat(2010), pp. 49-58.

미칠 수 있는 요소를 사전에 탐색하기를 원했다. 이를 위해 정부 부처 간 협력체계를 만들고 이 체계에서 미래의 이머징 이슈들이 어떤 사회적 함의를 내포하는지 분석할 수 있는 방안을 연구했다. 싱가포르 정부는 2007년, 위험평가와 환경스캐닝(RAHS: Risk Assessment and Horizontal Scanning, 이하 라스)이라는 미래연구 방법을 내놓게 되었다. 라스는 컴퓨터 기반의 툴키트로 광범위한 자료를 훑어 미약한 신호라도 위험요인이 있다고 판단되면 이를 의제화한다.

라스의 위험평가에서 위험(risk)의 범위는 현재로서는 확실치 않지만 일어나지 않으면 하는 사건, 그 사건이 일어날 가능성과 그 잠재적 원인, 그 사건이 일어날 수 있을 것을 고려해 내리는 결정의 유효성 등을 포함한다.<sup>13)</sup> 이는 눈에 보이는 위험보다는 눈에 보이지 않은 미래의 위험이 무엇인지 구체적으로 정의하고, 그 위험을 어떻게 대비해야 하는지 잘 보여준다. 라스는 미래 위험에 대해 선부른 합의보다는 열린 태도로 다양한 파급 위험성을 예측하는 것이 중요하다고 강조한다. 특정한 미래 시나리오를 만들어 그 미래를 확정적으로 보지 않으려고 한다. 상시 변화하는 미래를 탐색하는 것이 필요하다. 이런 이유로 싱가포르의 미래예측 라스는 “발견의 여행(a journey of discovery)”으로 불린다.<sup>14)</sup>

싱가포르 정부는 미래사회를 예측할 때 다양한 이해관계자를 참여시킨다. 자국의 전문가와 시민들은 물론, 다른 나라의 정부 부처 관계자와 다양한 분야의 전문가, 다국적 기업까지 불러들인다. 이들과 함께 단순한 인과관계를 밝히는 선형적 미래예측을 지양하고, 비선형적(non-linear) 또는 변형적 미래사회를 예측하려고 노력한다. 비선형적/변형적 미래예측이란 현재의 지식과 경험으로 인과관계를 파악하기 힘든 사건이나 이슈를 예측 대상으로 삼아 이런 사건이나 이슈가 장차 미래에 어떤 영향을 미칠 것인지 헤아려보고 대응전략을 마련하는 것이다.

라스는 컴퓨터 프로그램을 활용하지만 최종 판단은 미래예측의 전문가들에게 맡긴다. 기계적인 분석을 지양하는 것이다.<sup>15)</sup> 다양하게 취합한 정보에서 하나의 단일한 결과를 내놓는 것을 경계한다. 라스를 적절하게 활용하려면 미래 이슈의 파급 효과를 다양하게 분석하고 결과를 예측할 수 있는 능력이 필요하다. 또한, 싱가포르 정부는 자연재해나

13) Sirikka Heinonen(2008).

14) Ho, Peter(2008), 서문.

15) Khan, Humera(2008), pp. 9-20.

테러리즘 같은 위협요인뿐 아니라 혁신(break-through)적인 기술이나 가치 파괴적인 사건, 경제발전의 새로운 지평을 열어주는 기회도 파악하고자 한다.

라스는 미래예측의 성공 요인으로 5가지 태도와 시각을 강조한다: 1) 끊임없이 미래 예측 모델을 개발하는 노력, 2) 다양한 자료를 모으고 그것을 의미 있게 연결하는 능력, 3) 새로운 이슈를 찾아내고 변칙의 패턴을 발견하는 노력, 4) 정부 내 다양한 부처의 분석가들과 협업하는 능력, 5) 다양한 학문적 접근으로 다각적 결과를 예상해보려는 노력 등이다.<sup>16)</sup> 예컨대, 싱가포르 방위국(NSCC)은 환경스캐닝, 시나리오 구축, 생의학적 감시, 사이버 감시, 해양 감시, 생화학무기의 유출입 감시, 에너지 보안 등의 업무를 담당하는 정부 부처와 연계, 다양한 정보를 분석하며 미래에 벌어질 사건을 예측한다(박성원, 2009).

한편, 싱가포르 미래전략 수립의 대표적 조직인 전략미래센터(CSF)는 총리실 소속 전략정책실 산하 기구로 2009년 신설되었다. 기본적으로 전략미래센터는 시나리오기획실(SPO) 내 싱크탱크 역할을 수행하도록 만들어졌지만, 2015년 이후에는 총리실 안의 미래전략 수립 전담 조직으로 그 성격이 변화하였고, 점차 범정부적 전략계획과 미래와 관련된 우선순위 설정 등에 적극적인 역할을 하게 되었다. 구체적으로, 국가의 다양한 산업들의 미래를 전망하는 시나리오를 짜고, 그에 대한 대응책을 마련하는 업무를 한다. 최근에는 이를 위해 신흥전략이슈(Emerging Strategic Issues, ESI)를 체계화하여 다양한 분야들에 대한 미래전략 마련 및 각종 국가적 연구를 진행 중이다(김윤권 외, 2019).

### 3 싱가포르의 국가장기전략 수립 과정 및 대응 원칙

싱가포르 정부의 미래전략 수립 과정은 크게 ‘범정부 정보 네트워크’, ‘기술 지향적 연구개발’, ‘공공복지 계획’ 등 3가지로 이루어진다. 싱가포르 정부의 ‘범정부 정보 네트워크’의 핵심인 위협평가와 환경스캐닝 활동은, 대테러 정보, 바이오 메디컬 및 사이버 감독, 해양 안전, 에너지 안보 등과 관련된 20개 정부 기관의 정보 네트워크와 협력

16) Singapore National Security Coordination Center(2008), pp. 4-5.

하고 있다. 또한 미래전략 수립을 위한 시나리오 플래닝은 여러 가능한 미래들에 대한 계획을 세우고 대비하는 싱가포르 정부의 핵심 역량 중 하나이다. 이러한 시나리오 플래닝을 효과적으로 운영하기 위해서, 시나리오 플래닝을 보충할 수 있는 방법, 도구, 적용 기술을 지속적으로 연구할 수 있는 기술적 기반인 위험평가와 환경스캐닝(The Risk Assessment and Horizon Scanning, RAHS) 프로그램은 필수적이라고 할 수 있다(김동환, 2012).

앞에서 언급한 주요 미래전략기구들을 중심으로 싱가포르 정부는 사회 복잡성 문제를 다루기 위해 크게 4가지 전략 원칙을 적용·실행한다(박병원, 2015).

첫째, 범정부적 접근의 원칙이다. 2001년 12월 싱가포르 정부는 대규모 테러를 계획하고 있는 이슬람 극단주의 단체 제마 이슬라미아(Jemmah Islamiah)의 주요 요원들을 체포하였다. 발생 가능성이 희박한 이 사건에서, 싱가포르 정부는 네트워크는 네트워크로 대응한다는 원칙하에 범정부 차원의 협력망을 구축하여 효과적인 대테러 방안을 수립하였던 것이다. 일반적으로 대부분의 국가들은 위기 대응을 위해 새로운 정부 기구를 신설하는 데 반해, 싱가포르는 새로운 조직을 설립하기보다는 범정부 네트워크로 문제를 해결하였다는 특징을 보여준다.

둘째, 미션 기반의 전술을 적용하고 있다. 이는 현장 우선의 원칙으로, 일선에 있는 지휘자가 모든 의사결정 권한을 가지고 창의적으로 대응하는 원칙을 말한다. 현장 정보를 가지고 있지 않은 정부 중앙 부처의 컨트롤타워가 돌발 상황에 대응하는 것이 현실적으로 불가능한 상황에서, 신속성과 책임성의 문제가 발생할 수 있다.

셋째, 불확실성과 복잡성에 대응하기 위해 학습과 적응을 통해 문제를 해결하는 OODA(Observe-Orient-Decide-Act) 원칙을 준수한다. 이는 점차 복잡해지고 다원화하는 현대 사회처럼 원인과 결과가 모호한 복잡한 현실에서 필요한 대응 방법이라고 할 수 있을 것이다. 결국 시나리오 작업 등을 통해 미래 상황을 사전에 예상하여 이에 대응하는 전략을 유연하게 수립하는 것이 중요함을 보여준다.

마지막으로, 새로운 방법론의 개발이다. 즉, 국가안보 조직에 RAHS 프로그램을 적용한 것, 빅데이터 분석 기법을 지속적으로 개발하여 정부 부처 미래전략 수립에 활용하는 것 등을 대표적인 사례로 들 수 있다. 새로운 방법론의 도입은 정부 부처가 미래전략을 보다 효율적으로 수립하는 데 도움을 줄 수 있다.

## 4 소결 및 시사점

여러 세대에 걸쳐 안정적인 정책수립과 집행이 가능하며, 불확실한 미래에 대해 정부가 일관된 대응을 할 수 있는 싱가포르의 사례는 행정부 중심 국가장기전략 수립의 효율성을 잘 보여준다. 특히, 미래가 불확실한 상황에 정부가 대응할 수 있는 재정수단을 확보하고, 국제금융 및 무역의 허브로서 유연한 경제구조의 이점을 살려 다양한 전략과 아이디어를 갖춰 정책으로 만들 수 있다는 점은 싱가포르의 대표적인 강점이라고 할 수 있다. 또한 민간영역의 혁신과 새로운 방법론 및 아이디어를 받아들이는 데 거부감이 없는 유능하고 젊은 공직 사회와 개방적 사회문화는 이를 뒷받침하고 있다.

또한, 정부의 미래예측 활동에 특정 전문가 집단이 참여하고, 분야를 초월한 정책 의제를 개발하며, 다양한 개인과 조직 간의 네트워크를 형성할 필요가 있음을 알 수 있다. 정부, 재계, 학계, 시민사회 등 다른 영역의 전문가들 간 강화된 상호연계는 주요 국가들의 미래예측활동에서 공통적으로 관찰되는 현상이다(서용석 외, 2010). 그러나 국가 운영을 담당하는 입법부와 사법부가 행정부에 비해 주요 정책 수행 과정에서 배제되었다는 점, 미래예측을 수행한 결과가 정부 내에서 어떻게 활용되는지 드러나지 못하는 폐쇄적인 국정관리가 지속된다는 점은 한계로 볼 수 있다.



출처: 싱가포르 미래전략센터 홈페이지(<https://www.csf.gov.sg/our-work/our-approach/>)

[그림 4-3] 싱가포르 정부의 6단계 미래연구 과정

싱가포르 정부의 미래연구 과정을 보면 전략이 잘 실행되고 있는지 확인하는 모니터링(monitoring) 과정이 눈에 띈다.<sup>17)</sup> 싱가포르 정부의 미래연구는 예측한 미래대로 진전되고 있는지 파악할 수 있는 지표를 추적 조사한다. 조기 경고 시스템을 구축해 미래의 위험이 현실화되고 있는지, 이런 위험에 대응할 수 있는 전략, 정책, 역량이 있는지 끊임없이 되묻는 것이 모니터링(monitoring) 과정의 핵심이다. 이 밖에도 싱가포르 정부는 정부 내 미래연구 직무를 맡고 있는 공무원들 간 대화 프로그램인 퓨처 컨버세이션스(Futures Conversations)을 운영하고, 전문가들을 초대해 미래의 이슈를 논의하는 미래 커뮤니티(Futures Community)도 운영한다. 또 하나 흥미로운 프로젝트는 샌드박스(Sandbox)로 알려져 있는 것인데, 두 달에 한 번씩 미래연구에 관련된 사람들이 모여 진행 중인 미래 대비 관련 과제를 공유하고, 아이디어를 나누며, 의견을 주고받는다.

---

17) 싱가포르 미래전략센터(2010. 1. 4.), <https://www.csf.gov.sg/our-work/our-approach/>

## 제3절 정책적 함의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

주요 국가들은 국가의 장기적 비전 제시와 미래전략을 중점적으로 추진하는 정부 기구를 운영하고 있으나, 각국의 사정에 따라 미래전략 추진체계의 구조와 운영방식 등에서 차이를 보인다. 미래전략기구 운영의 초점을 어디에 두느냐에 따라 행정부 주도형, 입법부 주도형, 사회적 대화형으로 구분할 수 있다. 주요국의 미래전략 추진체계가 보여주는 운영형태의 특징과 장단점을 비교해 봄으로써 우리의 현실에 적합한 운영형태에 대한 시사점을 얻을 수 있다(김동환, 2012). 본 연구는 행정부 주도형으로는 싱가포르를, 입법부 주도형으로는 핀란드를 대표적인 사례로 선정하여 비교하였다.

싱가포르, 일본 등으로 대표되는 행정부 주도형의 경우는 안정적이고 통합적인 미래전략을 추진하고 있는 특징을 보인다. 하지만 행정부 주도형 국가들 사이에서도 구체적인 운영 과정과 기능 등에서 차이를 보이고 있다. 특히, 싱가포르의 경우는 지정학적 특성을 반영하여 테러 등 대내외적인 위험정보를 조기에 탐색하여 대응하는 데에 주안점을 두고 운영하며, 신속한 전략적 대응이 가능하도록 정보 수집·분석과 아울러 정책개발에 대한 공조·협력을 강조한다. 행정부가 주도하는 미래전략기구는 정부 내 부서형이든 독립기구이든 단일 조직 형태로 통합적인 운영이 가능하고 국가 차원의 종합적인 관점에서 미래예측 및 전략적인 정책개발을 범부처적 차원에서 추진할 수 있다는 장점을 지닌다. 반면에, 행정수반을 비롯한 정치적 리더의 영향을 받기 때문에 중장기전략 및 정책방향을 형성하는 데 독립성이 취약하고 정부개혁안 등 단기 현안 해결 수단으로 활용될 가능성이 높다는 단점이 있다(김동환, 2010).

반면, 핀란드로 대표되는 입법부 주도형 미래전략기구는 국민의사의 대표기구인 의회가 국가적 미래전략 수립을 주도함으로써 법률 및 예산 심의 과정을 통해 미래전략의 타당성과 그 성과를 파악해가면서 조율해 나간다. 이는 한국의 국가전략 및 정책 형성에 대해 지적되어 왔던, 현안 위주의 근시안적 접근으로 인한 단기주의(short-termism) 관행과 현세대 중심의 정책 형성으로 인한 정책적 불공평성(disparity)의 문제를 해소할

수 있는 방안을 시사해준다(서용석, 2010; 2011). 특히, 정치적인 이해관계로부터 자율성과 독립성을 확보하고 미래전략 수립 단계에서부터 국민적 의사를 반영하고 행정부의 독단을 견제할 수 있는 민주적인 미래전략 추진이 가능하다. 나아가 장기적인 국가미래전략을 수립하고 추진하는 과정에서 입법부와 행정부의 상호 협의를 촉진함으로써, 미래전략의 지속적인 추진을 위한 의회-정부의 장기적인 협력 문화를 구축할 수 있다는 장점이 있다.

주요국들은 이미 급변하는 미래 환경에 능동적으로 대응하기 위해 국가 차원에서 미래를 준비하고 미래예측활동의 제도화를 통해 국정을 운영하는 움직임을 보이고 있다. 삼권분립 체제에서 행정부 중심의 미래예측활동은 대통령 임기에 따라 5년마다 단기적 성과 위주로 추진되고, 정권의 선호에 맞춰 정책이 변질되거나 지속되지 못하는 근본적인 구조적 문제가 존재한다. 우리나라 역시 대통령 직속 미래기획위원회, 기획재정부, 행정안전부 내에 미래기획 기능 등이 있으나, 행정부 중심의 기반은 범부처 차원의 유기적 공유 및 협력에 한계가 있다(김동환, 2010). 따라서 입법부와 행정부가 상호 협조하며 균형적 미래예측활동을 위한 제도를 마련하여 국가적 시너지를 창출하는 것이 중요하다. 또한, 국민의 대표기관인 입법부와 정책 실현의 주체인 행정부가 국가미래의제에 대해 논의·협력함으로써 국가미래정책에 대한 실효성과 정당성을 확보할 수 있다. 국가미래의제와 정책에 대한 논의의 장을 마련하고 민의를 반영한 국가정책 수립 및 조정을 위해서는 핀란드의 사례처럼 한국도 장기적으로 국회 미래상임위원회의 신설을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

# 제5장

## 한국의 국가장기전략 추진체계

---

제1절 행정부 중심의 국가장기전략 추진체계

제2절 한국의 국가장기전략 추진체계 변천

제3절 역대 정부의 국가장기전략 추진체계 검토

제4절 주요 국가장기전략 추진 실태 검토

제5절 시사점



## 제 1 절

# 행정부 중심의 국가장기전략 추진체계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

21세기 들어 과학기술분야의 급격한 발전과 4차 산업혁명으로 인한 산업과 노동시장의 구조 변화, 인구 구조의 변화, 세계화와 국제적 경쟁의 증대, 그리고 그로 인한 대규모 사회경제적 변동은 국민 정부 차원의 적극적이고 선제적인 정책적 대응을 요구하고 있다. 현재 정부에서 수립, 집행되고 있는 정책 의제들이 미래의 급속하고 대규모적인 변화를 대비하는 데 성공할 수 있을지 여부는 향후 한국의 국가경쟁력과 시민들의 복지에 중대한 영향을 미치는 변수이며, 현재 및 미래 정책을 연계하고 뒷받침할 수 있는 미래예측 및 적합한 정책 의제의 제시가 필요하다(이동규·김성태, 2015). 이에 따라 국가장기정책을 이끌어 갈 예측적 거버넌스(anticipatory governance)에 대한 요구가 높아지고 있다(Guston, 2014).

국가발전계획은 “미래의 특정 기간에 걸쳐 특정 국가 목표를 달성하기 위해 국가의 특정 자원을 합리적으로 사용하기 위한 체계적이고 종합적인 행동계획”(양재진 외, 2015)으로, 예측적 거버넌스에 속하는 국정관리체계 지침이다. 국가장기전략의 수립은 미래의 다차원적인 변화에 따른 충격을 예측하고 대비하기 위해 중장기적 관점에서 국가정책에 대한 전략적 기획(strategic planning)을 시도하는 것이다.

여러 정권에 걸쳐 행정부 수장 및 정치지도자들은 한 대통령의 임기나 1~2년의 단기적인 재정계획을 넘어선, 5년~10년 이상을 바라보는 장기적인 정책 비전과 프로그램 구상의 필요성을 강조해 왔다. 다수의 공공기관과 민간기관이 미래연구를 진행하고 있으며, 정부차원에서는 대통령실, 대통령 직속 자문위원회, 기획재정부 등의 경제부처, 그리고 최근 국회 산하 국회미래연구원까지 다양한 형태의 정부 기구나 조직이 한국의 중장기적 발전계획 수립 및 추진의 역할을 담당하고 있다.

한국 정치 및 행정체제에서 전반적인 국가정책의 입안과 집행, 평가를 포함한 중장기 전략은 입법부보다는 행정부 중심으로 추진되어 온 경향이 강하다. 국가중심의 발전국가적(developmental state) 경제발전계획의 시기를 거쳤으며 대통령제하에서 상대적

으로 입법부의 영향력이 약했던 한국에서 행정부가 중장기 정부 정책의 주도권을 행사하고 있음이 놀라운 일은 아니다. 행정부 내 미래 정책에 관한 다양한 정부조직이 운영되고 있는 것에 비해, 국회에는 현재 중장기전략의 수립과 감독을 꾸준히 전담해 온 상설기구가 존재하지 않는다.

국회에서 국가장기전략을 선도하고자 하는 시도가 없었던 것은 아니었는데, 2001년 위원장이 '미래전략특별위원회구성결의안'을 발의하였고 이는 국회 차원에서 장기적인 국가발전전략의 수립을 전담하는 기구를 만들기 위한 최초의 시도였다고 할 수 있다. 그러나 이후 구성된 미래전략특위가 한국의 중장기 비전 수립에서 비중 있는 역할을 했다고 보기는 어렵다. 미래전략특위는 한시적으로만 운영되는 특별위원회로서 실질적인 역할을 하지 못했으며 우리 사회에 새로운 대안을 제시하지도 못했다고 평가받고 있다(박성원, 2019). 국회의 국가전략 관리기능이 제대로 마련되지 못했던 상황에서 국회 차원에서 미래전략 전담 기구로서 국회미래연구원이 설립된 것은 2018년이 되어서였고, 그 이전에는 여러 국회보조기구들이 중장기계획 수립을 시도하였으나 일회성이거나 특정 정책 영역에만 국한될 수밖에 없었다.

국회 차원에서 중장기전략 수립 기능이 체계적으로 정착되지 않은 상황에서 4년이라는 제한된 임기를 가진 국회의원이 5~10년 이상의 미래를 바라보며 의정활동을 추진하기는 쉽지 않고, 재선에 도움이 되도록 임기 내 가시적인 성과를 거둘 수 있는 현안 중심의 정책 대응을 할 수밖에 없었다. 이로써 미래전략 관리의 중심축이 행정부에 있었던 것은 어쩌면 당연했다고 볼 수 있다. 그러나 최근 미래정책 추진에 대한 국회 차원의 관심이 높아지고 있으며, 무엇보다 민주화 이후 행정부의 중장기전략 수립 및 추진 체계의 한계가 드러나고 있는 상황에서 국회의 역할에 대한 기대가 높아지고 있다.

4차 산업혁명으로 예견되는 대규모의 급속한 사회경제적 변화에 대비하기 위해 미래 지향적인 정책수립 및 추진 체계를 확충할 필요가 있고, 이를 위해 우선 현재 장기전략 운영에 대한 분석과 진단이 필요하다. 이 장에서는 행정부 차원에서 어떠한 체계를 통해 국가장기전략이 수립·추진되어 왔는지 검토하고 평가해봄으로써 정부의 중장기전략 체계를 개선하기 위한 방향이 무엇인지 논의해보도록 하겠다.

## 제2절

# 한국의 국가장기전략 추진체계 변천

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 민주화 이전

1950~70년대 후진 자본주의 국가로서의 한국은 선진 국가에 대한 ‘추격’을 위해 정부가 개발목표를 설정하고 이에 따라 전략산업을 육성하며 투자를 유도하는 국가 차원의 장기전략 체계를 가진 ‘발전국가’로 분류될 수 있다(Johnson 1982, Amsden 1989). 발전국가 논의에서 국가계획의 성공을 위해 강조되는 것은 최고 통치권자의 정책의지, 리더십뿐만 아니라 효율적인 관료기구를 통한 경제계획과 집행능력을 갖추는 것이다. 발전국가로서 정부의 의도적인 시장개입이 경제발전으로 이루어지기 위해선 조건이 필요한데, 국가가 사회의 분파이익으로부터 자율성(autonomy)을 확보해야 하고 발전목표를 세우고 달성할 수 있는 국가의 능력(state capacity)이 뒷받침되어야 한다(Amsden, 1989; Wade, 1990; 김일영, 1995; 구현우, 2009). 민주화 이전 한국의 중장기정책 수립체계는 권위주의 체제에서 장기집권했던 강한 대통령의 지휘하에 경제부처의 전문화된 관료를 중심으로 구성된 국가적인 계획기구에 의해 체계화된 경제개발 계획에 기초함으로써 발전국가의 조건을 만족시켰고, 급속한 경제성장과 산업고도화로 이어질 수 있었다.

그 과정에서 대표적인 경제계획기구였던 박정희 정부의 경제기획원의 역할이 결정적이었던 것으로 평가받는다. 경제계획 수립체계의 전신은 제1공화국의 산업개발위원회의 ‘경제개발 3개년 계획’ 작성으로 거슬러 올라갈 수 있다. 한국전쟁 이후 경제성장에 대한 필요가 높아지면서 적극적인 경제정책 추진을 위한 계획기구의 역할이 요구되었다. 1958년 이승만 정부는 별도의 독립기구인 ‘산업개발위원회’를 신설하여 장기 경제개발계획을 작성하기 시작했으며, ‘경제개발계획’이라는 용어를 처음 사용한 것도 산업개발위원회였다. 산업개발위원회의 경제개발계획은 투자사업계획의 성격에서 벗어나 종합계획으로서 경제성장률 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 부문별 계획과 투자 계획 등을 포함하고 있었다(강광하 외, 2008, 46~51).

1960년 제2공화국이 출범하면서 강력한 경제계획기구로서 경제개발부를 설립하여 경제개발계획을 세우고 각 부처 조정기능을 강화하며 자원 배분의 기능까지 담당하게 하도록 하는 안이 제시되었다. 이러한 정부조직개편안 논의가 진행되면서 동시에 장면 정부의 산업개발위원회는 제1차 경제개발 5개년 계획을 수립했고 이러한 장면 정부에서의 정부조직개편 논의와 경제계획 수립은 이후 박정희 정부가 경제기획원 설립과 종합적인 경제개발계획 수립을 비교적 어렵지 않게 시작할 수 있었던 배경이 되었다. 경제문제의 해결이 중요했던 군사 정부의 정책적 필요성과 경제성장에 대한 대통령의 관심이 그러한 배경과 만나, '수출지향적 산업화'라는 산업화 전략 자체의 변경을 이끈 경제계획기구 설립의 동력이 되었다.

경제기획원은 경제계획 수립의 기획 기능뿐 아니라 계획의 실시, 관리 및 조정에 필요한 예산편성과 외자도입 및 배분 기능까지 포함하는 강력한 기구로서 설립되어(강광하 외, 2008, 63) 경제발전목표의 수립과 실행의 능력을 가지고 있는 계획기구였다. 경제기획원은 이승만 정부의 부흥부가 가지고 있었던 기획 및 원조관리기능에 재무부의 예산 기능, 내무부의 통계 및 조사 기능, 그에 더해 한국개발연구원(KDI)의 연구 기능까지 가진 전문화된 관료기구였다. 경제성장에 대한 강한 의지를 가졌던 대통령의 권한 위임과 신임이 있었고, 조직 자체의 기능과 권한이 광범위했으며 경제기획원 장관이 부총리를 겸임하는 등 대대적인 권력자원을 배경으로 경제기획원은 국가장기전략 체계에서 발전국가의 추진체로서 핵심적인 역할을 수행하였다.

국가 최고통치자의 의지와 리더십하에서 전문성과 권력자원을 지닌 경제 총괄 관료 조직으로 짜였던 박정희 정부의 국가장기전략 관리체계는 행정부 우위의 정책결정체계였다. 이는 다음과 같은 세 가지 특징으로 이어졌다(강광하 외, 2008, 64). 첫째, 정책결정의 신속성과 신축성이다. 둘째, 이론적 관점이 아니라 실용주의적 관점에서 정책결정이 이루어졌다. 셋째, 관료의 재량적 결정 폭이 넓었다. 이러한 세 가지 특성으로 인해 박정희 정부 당시의 미래계획 체계는 급변하는 경제 환경에 효율적으로 대응하기 쉬운 정책체계였다. 1인 지배의 권위주의 체제는 역설적으로 정책결정 과정의 '집권성'과 '응집성'을 가지고 있어 국가 능력을 높이는 요소가 되었다. 박정희 대통령을 중심으로 경제발전이나 수출이라는 목표를 이루기 위해 하나의 기계처럼 유기적으로 움직이는 것이 가능했던 것이다(구현우, 2009). 또한 장기적인 집권으로 국가정책의 안정성과 연

속성을 확보하여, 국가 차원의 계획을 통한 시장개입과 산업 전략이 실질적 성과로 이어질 수 있도록 하였다.

그러나 1980년대 이후 정치·사회·경제적 변화를 겪은 한국에서는, 권위주의 체제하에 강력한 국가적 계획기구가 주도하던 범국가정책은 더 이상 효과적일 수 없었다.

## 2 민주화 이후

정치체제가 민주화된 이후에도 한국의 정부는 국가 차원에서 경제사회발전계획을 제시해 왔다. 각 정부마다 임기 초에 국정과제의 방향에 대한 정권의 정책적 비전을 담은 보고서를 발표했다. 김영삼 정부의 ‘신경제5개년계획(1993~1997),’ 김대중 정부의 ‘디제이 노믹스(DJ-nomics): 국민과 함께 내일을 연다,’ 노무현 정부의 ‘역동과 기회의 한국: 참여정부의 경제사회 비전과 과제,’ 이명박 정부의 ‘미래비전 2040: 미래 사회경제 구조 변화와 국가발전전략,’ 박근혜 정부의 ‘경제혁신 3개년 계획’ 등이 그것이다. 이러한 보고서가 주로 경제부처에 의해 임기 초에 작성되어 정권 임기 내의 국정과제, 그중에서도 경제정책에 대한 방향성을 보여주고 있다.

반면 임기 중후반 이후에 각 정부는 임기를 넘어선 중장기적 전망을 담은 종합미래보고서를 통해 정부의 미래지향적 정책의지를 표명해왔다. 노무현 정부의 ‘함께 가는 희망한국 VISION 2030’이나 이명박 정부의 ‘대한민국 중장기 정책과제’와 같은 미래보고서는 국가장기전략에 대한 정부의 관심을 총체적으로 종합하고 있다.

민주화 이전 경제개발계획이 경제기획원으로 대표되는 핵심 관료기구에 의해 단일화되고 위계화된 채널을 통해 작성되었다고 한다면, 민주화 이후의 중장기전략 수립체계는 보다 다원화되었다. 기획과 예산, 자원분배, 부처 간 조정 권한을 가지고 있었던 경제기획원의 집중화된 기능은 분산되기 시작하였다. 경제기획기구의 경우 1994~5년에 걸쳐 경제부처로서 재정경제원이 신설되었고 1997년 외환위기를 거치면서 재정경제부와 기획예산처로 나누어졌다가 2007년 기획재정부로 개편되었다. 이러한 경제부처들은 다른 행정부처에 비해 여전히 강한 권한과 큰 규모를 가지고 있지만(박천오, 2005) 1960~70년대의 경제기획원과 비교하여 종합적인 국가장기전략을 관리하는 역할의 비

중은 상대적으로 줄어들었다.

경제기획원의 후신인 재정경제원은 산하 경제정책국 종합정책과가 중장기전략의 수립과 조정기능을 유지하였다. 이전까지 경제기획원이 수행했던 정부 부처 간 정책 조정기능은 국무총리실 또는 국무조정실이 담당하는 것이 원칙이나, 국무총리실 또는 국무조정실의 조정기능은 강하지 않았으며 대통령비서실의 역할과 차별화되지 않았고(김병국, 2002), 정부 부처 간 조정기능은 실질적으로 대통령실 또는 대통령 직속 자문위원회 등의 정부위원회가 담당하게 되었다(박혜정, 2014). 이후 1997년 외환위기를 거치면서 재정경제원이 재정경제부와 기획예산처로 개편되어 정책기획과 예산권이 분리되었다가 2008년에는 기획재정부가 예산권을 흡수하면서 경제부처의 기능이 강화되는 과정을 거쳤다. 그러나 경제부처가 과거와 같은 재량권을 가지기는 어려웠으며, 국가장기전략이 경제 이외의 정책분야를 포함해야 하는 복잡성의 증대로 경제부처 단독 관리는 사실상 어려울 수밖에 없었다. 장기전략 수립 기능은 정부위원회나 행정부 일부 부처(경제부처, 과학기술부처 등) 또는 각 부처의 법정 중장기계획 수립으로 분산되어 대통령실/대통령 소속의 자문위원회(정부위원회)-경제부처-국책연구기관의 구조하에서 학계·전문가 집단·시민사회 등 여러 정책행위자의 의견을 반영하는 방식으로 구성되었다.

이러한 체계하에서 각 정부조직은 대통령 임기 내 국정과제에 집중하면서 한 정권의 임기를 넘어 길게는 20~30년 이상의 범위에서 국가미래비전을 제시하고자 시도하기도 했다. 그중 하나로서 정부의 종합미래보고서는 미래 정책행위자에 대한 지침을 제공하는 각 정부 미래계획의 최종성과물이다. 그러나 단임 대통령제라는 제도적 제약하 행정부 위주의 장기전략 관리는 한계를 가지고 있다. 지금부터는 역대 정부의 국가장기전략 수립기구와 구체적인 미래전략 수립 과정에 대해 살펴보고, 미래계획 수립체계가 가지는 특성을 한국의 대통령제와 관료구조, 정치 환경적 맥락에서 논의함으로써 한국의 중장기전략 수립 및 추진 체계의 개선방향에 대해 시사점을 얻고자 한다.

### 제3절

## 역대 정부의 국가장기전략 추진체계 검토

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

행정부가 미래계획을 세우고 실행하는 체계가 정부의 일반적인 국정운영 체계에 해당하기 때문에, 따라서 정치체제의 특성과 정부조직 및 의사결정체계가 미래전략 체계의 구조 및 특성에 영향을 주게 된다. 대통령제 자체의 제도적 맥락과 정치 환경 속에서는 대통령 및 참모의 관심사가 정권의 정책 우선순위에 영향을 줄 수밖에 없으며, 대통령이 장기전략에 쏟는 관심의 정도가 행정부의 장기전략 체계 운영에 영향을 미치게 된다. 제도적으로는 정권의 국정과제를 어떠한 정부조직 형태로 실현하고자 하는지, 대통령과 내각이 어떠한 관계이며 행정부처 간 조정은 어떻게 이루어지는지가 전반적인 국정과제의 실현뿐 아니라 한 국가의 장기전략 발전에 중요하게 작용한다.

우리나라 행정부에서 장기전략의 수립과 추진을 조직 및 기관의 우선 업무로서 담당했던 정부 기구는 대통령(비서)실과 대통령 직속 정부위원회의 미래전략 담당 조직, 행정부처에서는 경제 관련 부처와 다른 부처들로 나눌 수 있다. 대통령·청와대 중심인 경우 특정 정권 시기에 중장기전략을 전담하는 대통령실 산하 특별 조직을 신설하거나 정부위원회가 주체가 되었다. 행정부처에서는 경제정책을 통괄하며 기획, 예산조정 등의 역할을 하는 현 기획재정부와 같은 경제부처의 역할이 결정적이며, 일반 부처가 정례적으로 부처 소관 분야에 해당하는 중장기계획을 수립하고 있다.

민주화 이후 행정부의 중장기전략 수립체계는 여러 수준의 정부조직과 기구가 담당해왔다. 민주화 이후에 과거 재정경제원과 같이 총괄적으로 장기전략을 관리해왔던 기능은 대통령의 지원하에 주로 대통령실 또는 대통령 직속 위원회가 실행하고, 경제부처는 대통령실의 장기전략 수립 및 추진을 지원하고 경제정책 영역의 계획을 세우며, 정부 부처의 예산안을 수립·검토하는 방식으로 정부의 장기전략을 관리하고 있다. 그리고 한국개발연구원(KDI)과 같은 국책연구기관이 장기전략에 필요한 정책연구를 지원하고 있다. 정리하면, 한국 행정부의 장기전략 체계는 시기마다 정부조직개편에 따라 담당 조직이나 기구에 차이가 있으나 장기전략을 담당하는 대통령실/대통령 직속 위원회-정

부 부처-국책연구기관의 체계로 정리해 볼 수 있다. 무엇보다도 우리나라 행정부의 장기전략의 수립 및 추진 과정의 특성은 장기전략에 관한 대통령의 의지가 정책 의제 설정 권한이 강한 대통령 비서실 또는 대통령 직속 자문위원회의 작동 방식에 영향을 받게 되었다.

[표 5-1] 정부별 중장기전략 담당 주체

시기	대통령실/비서실	대통령 직속 정부위원회	경제부처
노태우 정부	-	21세기위원회	경제기획원
김영삼 정부	-	정책기획위원회	재정경제원 (경제정책국 종합정책과)
김대중 정부	-	정책기획위원회 새천년준비위원회	재정경제부(경제정책국), 기획예산처(재정기획국)
노무현 정부	-	정책기획위원회	재정경제부(경제정책국), 기획예산처(재정전략실),
이명박 정부	미래비전비서관 (대통령실 국정기획수석실) 미래전략기획관	미래기획위원회	기획재정부 (경제정책국, 재정정책국, 장기전략국/중장기전략위원회)
박근혜 정부	미래전략수석실	미래기획위원회 폐지	기획재정부 (경제정책국, 재정정책국, 미래경제전략국/중장기전략위원회)
문재인 정부	-	정책기획위원회	기획재정부(장기전략국)

## 1 노태우 정부 - 김대중 정부

대통령의 감독하에 국가중장기발전전략을 지휘해 온 대통령 직속 자문위원회는 1989년 6월 출범한 노태우 정부의 ‘21세기위원회’가 최초이다. 21세기위원회는 이후 1995년 ‘정책기획위원회’로 명칭을 변경하고 현재 문재인 정부의 정책기획위원회까지 그 기능이 이어짐으로써 대통령 직속 위원회 중 기능이 최장기간으로 유지된 자문위원회이다. 21세기위원회는 설립 당시 그 운영기한이 3년으로 설정된 비상설위원회였다.

21세기위원회가 처음 만들어졌을 당시 제정 이유 및 설립 목표를 살펴보면, “21세기 아시아·태평양시대에 있어서의 장기국가발전목표 및 정책방향 설정에 관한 사항을 심의(대통령령 제12170호)”하여, 장기적인 시계를 가지고 국정운영을 하기 위해 설립되

있음을 알 수 있다. 21세기위원회의 기능은 관계 부처와 국책연구소와 연계하여 중장기 전략에 대해 대통령에게 자문을 제공하는 것이었으며, 정책 영역은 통일 및 대외정책, 경제정책, 과학기술정책, 사회문화정책 등 전반적 정책에 걸쳐져 있었다.

**[표 5-2] 21세기위원회의 목적 및 기능**

**제1조 (목적)** 21세기에 대비한 장기국가발전목표 및 정책방향 등을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 21세기위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

**제2조 (기능)** 위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 장기국가발전목표 설정에 관한 사항
2. 통일·외교·경제·복지·과학기술·사회·문화 등 분야별 장기 전망 및 정책방향 설정에 관한 사항
3. 기타 장기국가발전목표와 정책방향에 관한 사항(대통령령 제12720호, 21세기위원회규정<sup>18)</sup>)

21세기위원회는 2020년을 목표로 의제를 설정하고 세부 과제를 도출해 5년씩 연구 기간을 나누어 정책연구를 하고자 했던 전문가들이 모인 일종의 연구 집단이었다. 21세기위원회는 그 목적과 기능이 미래계획을 수립·검토하는 데 집중되어 있었으나, 김영삼 정부 시기였던 1995년 6월 정책기획위원회로 명칭이 변경되면서 운영 목적과 기능을 확장하였다. 정책기획위원회는 국가 중장기계획뿐 아니라 선출된 정권이 내세웠던 공약과 당선 이후의 정책을 연결하는 정부 현안으로서의 ‘국정과제’를 관리하는 것까지 정책 일반의 운용을 담당하게 되었다.

**[표 5-3] 정책기획위원회의 목적 및 기능**

**제1조 (목적)** 국가 중·장기발전목표의 설정과 국가 주요 정책에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속하에 정책기획위원회를 둔다.

**제2조 (기능)** 정책기획위원회(이하 “위원회”라 한다)는 다음 각호의 사항을 연구하여 자문에 응한다.

1. 국가 중·장기발전목표 및 정책방향의 설정에 관한 사항
2. 국가 중요 현안에 관한 사항
3. 대통령이 요구하는 국가 주요 정책의 평가에 관한 사항(대통령령 제14667호, 정책기획위원회규정<sup>19)</sup>)

18) 1989년 6월 1일 제정

19) 1995년 6월 16일 개정

김대중 정부에서 정책기획위원회는 상설기구로서 격상되었는데, 이는 민주화 이후 대통령들의 자문위원회 강화 경향과 관련이 있다. 김대중 정부의 경우 정책위원회가 대북 정책에 기여하였다. 그러나 이는 정책기획위원회의 역할이 미래가 아닌 현안 위주로 집중되는 경향이 강해질 가능성을 의미하기도 했다. 대통령 또는 정권의 관심에 따라 중장기전략과 관련된 새로운 정부위원회(새천년준비위원회)가 생기면서 정책기획위원회의 기능이 이관되거나 중복되기도 하였다.

## 2 노무현 정부

정부의 정책과정에서 대통령 직속 자문위원회의 영향력이 더욱 강화된 것은 노무현 정부에 들어서였다. 노무현 정부에서는 핵심 위원회였던 정책기획위원회의 규모가 확대되었다. 이전 정부에서 정책기획위가 자문기구에 머물렀다면, 노 대통령 집권 이후 정책기획위는 노무현 정부의 “싱크탱크”로 불릴 정도로(폴리뉴스 2003. 6. 19.) 역할이 강화되었고 관할 정책 영역 및 권한도 확대되었다.<sup>20)</sup> 이는 국정과제의 추진에서 본 위원회의 위상이 높아졌음을 의미하지만, 위원회 운영이 중장기전략의 수립보다는 현안 중심으로 이루어질 가능성이 높아졌음을 의미하기도 했다. 노무현 정부 당시 정책기획위원회는 장기적 국정과제를 ‘1백대 로드맵’으로 정리하면서 중장기전략 관리를 이끌기도 했지만, 집권세력의 정책이념에 맞는 현안 과제들을 우선 처리하는 데 초점을 맞추기도 했다.

노무현 정부 당시에 정책기획위원회의 정책 기능은 강화되어, 자문기구에서 벗어나 실제 정책 실행에 영향을 미치는 사례가 늘어났다. 노무현 정부에서 부각되었던 부동산 정책이나 신행정수도 정책이 정책기획위를 거쳐서 발표되었다. 정책기획위원회의 특성

20) 노무현 정권 집권 이후 정책기획위원회의 위원 정원은 이전의 50명에서 100명으로 증가하였다. 2003년 12월 21일 단행된 청와대 조직개편에선 대통령실 정책실의 역할을 축소하고 정책기획위원회에 국정과제담당비서관실인 사무처를 신설한다는 계획이 발표되었다. 노무현 정부의 정책기획위원회는 산하에 정권 차원에서 핵심적인 기능을 했던 위원회를 포함하여 다수의 위원회를 포함하고 있었다. 그 목록을 살펴보면, 국가균형발전위원회, 신행정수도건설추진위원회, 지속가능발전위원회, 정부혁신지방분권위원회, 동북아시아위원회, 고령화 및 미래사회위원회, 빈부격차·차별시정위원회, 교육혁신위원회, 농업·농어촌 특별대책위원회, 과학기술중심사회추진기획단, 사람입국신경쟁력특별위원회, 문화중심도시조성추진위원회 등이 있다. 그중 국가균형발전위원회는 5개국(균형발전총괄국, 지역혁신국, 지역개발국, 제도운영국, 수도권정책국)을 설치하여 행정부처의 1개 부처에 준하는 규모를 가지고 있었다.

은 교수들로 주로 구성되었던 예전과 달리 관료 출신 인사들을 위원회에 포함시킴으로써 위원회의 정책 지원 기능을 강화하고자 시도하고 기획과 정책 실행 과정의 연계성을 높이려 했다는 점이다(폴리뉴스, 2003. 6. 19.). 정책기획위원회는 대통령의 전폭적인 지지를 받으면서 노무현 정부의 장기전략을 지휘하였다. 권한과 소관 정책 범위가 확대되면서 전문적인 정책 지식을 제공하고 대통령과 행정부처 사이의 공백을 메우며, 정부와 시민 사이의 거리를 좁히는 데 기여하는 등 위원회는 국가전략 관리기능의 향상에 기여하였다. 그러나 위원회 중심의 장기전략 체계는 ‘위원회 정치’의 취약함에 영향을 받을 수밖에 없었다. 대통령 자문위원회는 입법을 우회하여 정책을 실행할 수 있었으며, 법적으로는 자문기구임에도 불구하고 각 부처의 정책 실행을 지휘하는 기능까지 했던 것이다. 또한, 위원회는 전적으로 해당 정권 대통령의 정책 우선순위를 반영하기 때문에, 단임 대통령제에서는 정권교체 후 의제 논의를 지속하기 어려운 특성을 노정할 가능성이 있다.

### 3 이명박 정부

이명박 정부의 미래기획 기능은 대통령실(국정기획수석과 미래비전비서관)-대통령 직속 위원회(미래기획위원회)-경제부처(기획재정부)에 의해 지휘되었고, 임기 말 기획재정부가 주도하여 ‘중장기위원회’를 구성, 여러 부처의 참여를 통해 장기전략을 담은 보고서 발간을 진행했다. 이명박 정부에서 정책 추진체계는 일차적으로 주관 부서가 국정과제의 정책들을 추진하되, 대통령실에 미래전략·국정방향을 설정하고 국책과제 추진 상황을 관리하는 ‘국정기획수석’을 신설하여 과제 추진 과정의 조정·관리 역할을 담당하는 것으로 짜여졌다. 이 정부의 중장기전략 기능은 국정기획수석의 지휘하에 대통령 직속 자문위원회인 ‘미래기획위원회’가 주관하는 것으로 체계화되었다<sup>21)</sup>.

이명박 정부는 노무현 정부의 정책과정에서 핵심적 역할을 했던 정책기획위원회의 명칭을 미래기획위원회로 바꾸었다. 미래기획위원회의 출범은 이명박 대통령의 임기 2

21) 미래기획위는 미래전략, 사회통합, 미래외교·안보, 미래 환경·에너지·과학, 미래경제·산업, 소프트파워의 5개 분과로 구성되었고 미래기획위원회의 전략 수립 및 정책 추진을 뒷받침하기 위해 미래비전비서관과 기획재정부 국장이 각각 단장·부단장으로 임명되고 각 부처 과장급 공무원들을 파견하는 ‘미래기획단’이라는 실무추진단이 구성되었다. 미래기획단은 미래기획위의 활동을 지원하고 미래전략 개발을 실무적으로 담당할 뿐 아니라 관계 부처 간 정책 조정 및 정책 점검을 담당하였다.

년 차부터 추진되었다. 이명박 정부는 정부의 중장기전략 수립 기능에 높은 우선순위를 부여하겠다고 표명하였고 국정기획수석은 미래기획위원회를 관장하도록 하는 것으로 중장기전략 수립체계를 개편했다. 미래기획위원회의 목적 역시 국가 차원의 장기발전비를 제시하고 중장기적으로 국정을 운영하는 데 기여하는 것이었다고 할 수 있다.

이명박 정부에서는 국가중장기전략에 대한 정권 차원으로 관심이 강조되었다. 구체적으로, 중장기전략 수립 및 추진을 지휘하는 대통령실(국정기획수석실)의 ‘미래비전비서관’ 신설과 미래기획위원회의 정책 기능이 강화되었다. 미래기획위원회는 이전 정부의 정책기획위원회와 마찬가지로 위원회 소관의 정책분야가 경제 영역을 넘어서 다양한 분야에 걸쳐있다. 미래기획위원회의 출범에서 특징적인 것은 미래전략에 대한 사회 각계의 의견을 청취·수렴하기 위해 여러 분야의 전문가를 민간위원으로 위촉하여 위원회를 구성하고, 세계적 석학, 기업 최고경영자, 국가수반급들로 국제자문단을 꾸려 자문 청취의 기회를 넓혔다는 것이다. 시민들과 미래비전에 대해 소통하는 작업도 중요하게 고려하였다.

[표 5-4] 미래기획위원회의 목적 및 기능

**제1조(목적)** 미래사회 전망 및 이에 기초한 사회통합과 안전, 인구, 환경, 교육, 문화, 에너지, 식량, 수자원, 건강, 정보통신과 미디어, 우주개발 등 미래생활과 관련된 총체적 국가비전 및 전략의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속으로 미래기획위원회를 둔다.

**제2조(기능)** 미래기획위원회(이하 “위원회”라 한다)는 다음 각호의 사항에 관하여 대통령의 자문에 응한다.

1. 미래사회 전망, 기회요인과 위험요인의 분석에 관한 사항
2. 미래사회의 통합과 안전 및 인구, 환경, 교육, 문화, 에너지, 식량, 수자원, 건강, 정보통신과 미디어, 우주개발 등 미래생활과 관련된 총체적 국가비전 수립에 관한 사항
3. 미래생활과 관련된 국가비전 및 전략에 대한 사회 각계의 의견수렴과 공감대 형성에 관한 사항
4. 미래사회 예측에 기초한 주요 전략과제의 설정에 관한 사항
5. 미래 발전요인과 발전모델과 관련한 이슈의 연구·분석 및 대응전략의 수립에 관한 사항
6. 대통령이 요구하는 미래사회 주요 정책의 연구·평가에 관한 사항
7. 경제·사회·환경을 통합하는 지속가능한 발전을 위하여 고려하여야 할 주요 정책과제에 관한 사항
8. 그 밖에 위원회의 기능과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항(대통령령 제20652호, 미래기획위원회 규정<sup>22)</sup>)

22) 2008년 2월 29일 제정

미래기획위의 계획은 기획재정부 중기재정계획과 연계해 운영하도록 체계를 정비하였다. 이명박 정부에서는 기존의 재정경제부가 예산권이 없었던 것과 달리 예산조정기능을 더하여 '기획재정부'를 신설, 경제부처의 정책 기능을 강화하였다. 또한, 기획재정부의 중장기 과제에 대한 대응을 위해 거시경제 정책을 담당했던 1차관실에 장기전략국을 신설하여 장기전략 관리기능을 강화하였다. 특히, 기획재정부는 이명박 정권 임기 후반 중장기전략위원회를 구성하면서 미래전략 기능을 강화하였다. 중장기전략위원회는 14개 부처 장관과 국무총리실장, 금융위원장, 공정거래위원장, 통상교섭본부장 등이 참여한 만큼 범부처 간 조정 능력을 발휘할 수 있을 것으로 기대되었다. 그러나 대통령실의 역할이 강했기 때문에 기획재정부가 경제정책을 비롯하여 '컨트롤타워'의 역할까지 했다고 보기에는 한계가 있다.

대통령실의 국정기획수석, 미래비전비서관-미래기획위원회의 중장기전략 체계는 실제로 이명박 정부에서 비중 있는 정책적 성과를 보이기도 하였다. '녹색성장론'이 대표적이다. '녹색성장론', '녹색기술' '기후변화와 에너지 안보' 등의 미래지향적 개념은 정권 초반부터 강조되었고, 이명박 정부의 대표적인 미래정책기조로 자리 잡아 이명박 정부의 중장기보고서에서도 높은 비중을 차지하였다. 그러나 이명박 정부의 '녹색성장론'은 단임제 대통령제에서 연속성 없는 정책의 대표적인 사례로 남았다.

## 4 박근혜 정부

박근혜 정부의 미래기획 기능은 대통령실(미래전략수석실)-미래창조과학부-경제부처(기획재정부)가 지휘하였다. 박근혜 정부의 장기전략 관리체계는 정권마다 달라지는 조직개편안에 의해 국가전략 체계의 제도적 운영방식이 영향을 받을 수 있음을 보여준다. 박근혜 정부는 '작지만 효율적인 청와대'를 표방하며 대통령실 규모를 축소하였고, 대통령 자문위원회를 없애고 대통령실과 내각이 곧바로 소통하도록 청와대 조직을 개편하였다(경향신문, 2013. 1. 21.). 정부의 미래전략과 관련해서도 대통령실에 미래전략수석실을 신설하고 관련 자문위원회 없이 미래창조과학부와 연계하였다. 박근혜 정부의 행정부 조직개편은 정책과정에 대한 대통령의 집중된 권한을 분산하는 효과가 있다는 긍정적인 평가도 있었던 반면, 청와대 비서실장에게 너무 많은 권한이 집중되어 행정부

처를 무력화할 것이라는 상반된 평가를 받았다(뉴시스, 2013. 1. 21.).

박근혜 정부는 인수위원회 시기에 청와대 조직을 개편하면서 ‘미래전략수석실’을 신설하고 과학기술, 산업, 기후변화 등과 관련된 미래전략 기능을 강화하기로 하였다. 이명박 정부 당시 정책실과 녹색성장기획관이 맡았던 미래전략, 녹색성장, 과학기술, 방송정보통신, 기후환경대응 등의 기능을 미래전략수석실이 통합하여 담당하게 되었고 미래전략 기획조정 또한 담당하게 되었다. 또한, 박근혜 정부는 대선부터 공약으로 내세웠던 ‘창조경제’ 실현을 위해 ‘미래창조과학부’를 신설하여 정부의 장기적인 정책 역량을 강화하고자 하였다. 미래창조과학부는 미래전략을 선도하겠다는 박근혜 정부의 초기 방침을 반영하여 규모가 확대되었다. 미래창조과학부 산하에 과학기술과 정보통신기술 관련 부처가 속하게 되었다. 또한, 박근혜 정부에서는 이명박 정부에서 신설되었던 기획재정부 산하 장기전략국을 ‘미래경제전략국’으로 개편하여 중장기전략수립을 추진하도록 하였다.

## 제4절

# 주요 국가장기전략 추진 실태 검토

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 종합미래보고서

정부가 발간하는 종합적인 중장기전략 보고서는 행정부의 중장기전략 수립 및 추진 체계의 성과물 중 하나이다. 중장기전략은 5년 이상의 시계를 가지고 추진되는 정책으로서, 한 정부의 임기 내 국정과제에만 국한되지 않는다. 그렇다 보니 정권차원에서는 해당 정부의 정책 시계를 넘어서는 미래상 및 정책과제를 제시해야 하는데, 그 결과물이 주로 정부의 종합미래연구보고서에 담기게 된다.

주로 정권의 후반기에 발간하는 종합미래보고서는 법적으로 규정된 것은 아니지만, 정부 운영과 정권 차원의 필요성에 의해 발행된다. 한편 행정부 부처 중심의 중장기전략의 경우, 경제부처의 재정전략이나 과학기술부처의 미래 관련 위원회 등과 같은 특수성이 강한 미래계획인지 혹은 부처 일반의 정기적 계획인지에 따라 분류할 수 있으며, 중장기전략의 수립은 법적 의무로 규정되어 있다.

일반적으로 정부의 종합미래보고서 또는 전망보고서는 대통령·청와대 중심으로 정권 차원에서 짧게는 5~10년, 길게는 20~30년 후의 미래를 예측하고 대비하는 것을 목적으로 작성된다. 정부 종합미래보고서의 계획이 직접적으로 대통령실·대통령 직속위원회의 주관으로 수립되는 것은 아니고, 정권별로 그 핵심 주체가 다를 수 있지만, 행정부의 핵심적인 장기전략은 대통령의 의지에 영향을 받는다.

민주화 이후 각 정부는 한국의 미래상과 중장기적인 시각으로 정책방향을 제시한 종합미래보고서를 작성해왔다. 중장기전략은 본질적으로 전망 중심으로 전개되며, 정책 영역의 세부적인 부분까지를 다루기는 어렵다. 중장기전략의 내용이 미래의 구체적인 정책 실현으로 이어지는 실질적인 정책적 함의를 가지기 위해서는 현재의 사회·경제에 대한 진단과 적실성 있는 미래상 제시가 필요하고, 실질적이고 현실성 있는 정책 대안을 포함해야 한다. 이러한 조건을 만족하려면, 미래에 대한 사회 각계 전문가의 의견을

반영하고 정책의 영향을 받을 수 있는 다양한 이해관계자가 참여해 사회적 합의를 이루어야 한다. 더하여, 국가의 중장기 재정계획과 각 부처의 의견 조율도 고려해야 한다. 즉, 중장기정책을 실질적으로 집행하는 과정에 대한 고려가 수반되어야 하는 것이다. 미래계획의 수립이 이러한 조건을 만족하기 위해선 중장기전략의 수립에 대한 정부의 체계적인 관리가 필요하며, 수립체계는 다양한 시각을 담을 수 있도록 유연해야 한다.<sup>23)</sup>

우리나라의 중장기전략 수립체계는 대통령실 또는 대통령 직속 위원회-경제부처-국책연구기관의 위계화된 구조로 이루어져 있다(홍성주, 2019). 일반적으로 각 기구의 역할과 권한을 고려했을 때, 대통령실과 대통령 직속 위원회가 대통령으로 대표되는 집권 세력의 이념과 정책비전을 제시하고 전략 수립체계 전반을 감독하며 범부처적인 조정 기능을 수행한다면, 경제부처와 연구기관은 관계 부처의 정책안을 구체적으로 조정하며 미래전략에 관한 실질적인 내용을 구성하는 역할을 담당한다고 할 수 있을 것이다. 정부의 종합미래보고서는 대통령실·대통령 직속위원회의 감독하에 주로 기획재정부와 같은 경제부처의 지휘와 국책·민간연구기관의 지원하에 작성되어 왔으며, 작성 과정에서 학계·전문가와 시민사회의 의견을 반영하기 위해 노력하였다.

[표 5-5] 역대 정부의 종합미래보고서

시기	사업명	주관기관	사업기간	발행 보고서 제목
노태우 정부	국가발전 장기구상안			21세기를 위한 국가사회발전구상
김영삼 정부	신경제장기구상	재정경제원, 한국개발연구원	1995.7. ~ 1997.9. (2년 3개월)	열린 시장경제로 가기 위한 국가과제: 21세기 새로운 도약을 위한 준비
김대중 정부	Vision 2011 프로젝트	재정경제부, 한국개발연구원	2001.3. ~ 2001.12. (10개월)	2011 비전과 과제: 열린 세상, 유연한 경제

23) 서용석(2016, 57~58)은 외국 사례의 검토를 통해 미래연구의 성공 요인으로서 여덟 가지를 제시하고 있다. 첫째, 미래예측의 소비자가 혁신을 담당하는 정부조직이나 정부 부처로서 분명하여, 미래연구의 성과물이 소비 없이 사라지는 일이 적었다는 것이다. 둘째, 미래예측조직이 정부의 고위 정책 입안자와 직접적으로 연계되어 있다. 셋째, 미래연구가 정책현안과도 연계되어 있었다. 넷째, 공공부문과 민간부문 간의 활발한 파트너십이 보장되어 있었다. 다섯째, 새로운 미래예측 방법론의 개발과 채용이 활발했다. 여섯째, 이해관계자들과 미래예측 홍보에서 명확한 의사소통방식이 존재했다. 일곱째, 미래예측 프로그램 및 활동과 관련해 핵심 이해관계자들의 참여가 열려있었다. 여덟째, 미래와 관련된 교육, 정보 및 정책 아이디어를 제공하여 정책 요구 사항과 역량에 부합할 수 있는 국가적 차원의 학문적 수용과 훈련 역량이 있었다.

시기	사업명	주관기관	사업기간	발행 보고서 제목
노무현 정부	비전 2030	기획예산처 (재정전략실) 한국개발연구원, 정부민간합동작업단	2005.6. ~ 2006.8. (1년 3개월)	함께 가는 희망한국: VISION 2030
이명박 정부	중장기보고서 발간	기획재정부 (중장기전략위원회)	2012.2. ~ 2012.12. (11개월)	대한민국 중장기 정책과제
박근혜 정부	중장기보고서 발간	기획재정부 (중장기전략위원회)	2014.10. ~ 2015.12. (1년 3개월)	대한민국 중장기 경제발전전략
문재인 정부	국가미래비전 2040 (가제)	정책기획위원회	2019.3. ~ 진행중	

역대 정부의 미래보고서 중에서 노무현 정부의 보고서는 주목할 만하다. 정부의 미래 보고서 작성이 중요하게 고려된 것은 노무현 정부로 볼 수 있다. 양재진 외(2015)의 연구는 노무현 정부의 미래계획사업 ‘비전2030’의 작성 과정에 대해 자세히 설명하고 있다. 비전2030의 준비 작업은 경제부처인 기획예산처의 재정전략실이 주도하였고, 한국개발연구원(KDI) 등 정부 출연 연구소 연구원들을 포함한 민간 전문가들이 민간 작업단을 구성하여 정부와 협업을 통해 보고서 시안을 작성해나갔다. 2006년 1월 일반 국민과 전문가들을 상대로 한국 사회가 직면하고 있는 중요한 사회문제가 무엇인지와 바람직한 미래상에 대한 의견 조사가 이루어졌고, 외국과 국제기구의 미래연구 사례 조사가 이루어졌다. 이후 기획예산처의 시안과 청와대 사회수석실의 전략을 통합하여 2006년 2월 정책비전을 완성하였고 민간 작업단과 기획예산처 실무자들이 참석한 민관합동 워크숍에서 장기재정소요 점검 세부 실천방안을 수립하고, 3월부터는 프로그램별 실천 전략, 4월부터는 국가재정운용계획과의 연계 방안 등을 논의하였다. 이후 정책비전을 확충하고 핵심 관련 부처와 자원 배분과 관련하여 회의한 끝에 최종안을 확정하였다.

이명박 정부의 ‘중장기보고서 발간’은 그동안 정부가 단기 정책이나 현안에 치중해 왔다는 문제의식하에, 2012년 1월 기획재정부에 장기전략국이 만들어지고 2012년 4월 기획재정부의 주도하에 민관합동 ‘중장기전략위원회’가 구성되면서 본격적으로 시작되었다. 각 부처 장관들을 포함한 장관급 정부위원과 민간위원으로 구성된 위원회는 한국개발연구원 외 민간연구소의 미래연구를 참고하고 여러 차례의 회의를 거쳐 보고서

를 발간하였다. 중장기전략위원회는 인구정책이나 경제·산업정책, 기후·에너지정책에 관한 정부의 청사진을 발표하는 회의를 여러 차례 열었으며, 약 11개월에 걸친 작업 끝에 최종보고서를 발간하였다.

박근혜 정부의 종합미래보고서인 ‘대한민국 중장기 경제발전전략’은 경제부총리와 기획재정부의 중장기전략위원회, 한국개발연구원 등 국책연구원이 주도하여 작성하였다. 박근혜 정부의 경우 다른 정부에 비해 국가장기전략 수립 과정이 충분하지 못했고, 임기 후반의 탄핵정국으로 인해 보고서에 담긴 장기 비전의 추진체계를 제대로 구축하지 못하였다.

종합미래보고서의 경우, 정부 차원에서 미래 한국 사회의 청사진을 제시하고 성장동력을 발굴하여, 미래 발전을 위한 의제를 선제적으로 제시하고자 했다는 점에서 고무적이다. 그럼에도 불구하고, 정부의 미래보고서는 한국 행정부의 장기전략 수립 과정의 한계를 반영하고 있다. 우선 장기보고서 사업의 진행 기간은 10개월에서 2년 3개월까지 차이를 보이지만, 약 1년여의 작업 끝에 보고서가 출간되었음을 알 수 있다. 공통적으로 정권의 임기 후반에 보고서 작성 사업이 시작되었다. 5년 단임제 대통령 정부의 임기 전반에는 임기 내 추진할 국정과제에 집중하면서 성과를 보이는 것이 정부의 최우선순위가 될 수밖에 없는 상황에서 중장기전략의 기획 작업이 후순위로 밀릴 수밖에 없는 것이다. 그러나 임기 후반에 보고서 작성이 시작되면 충분한 조사와 논의, 사회적 합의 및 조정을 거쳐 보고서의 내용이 구성되는 데 한계가 있다. 또한, 정권 말 정부 차원에서 수립한 국가장기전략이 차후에 잘 실행될 수 있을지도 의문이다. 잔여 임기가 얼마 되지 않는 상황에서 세워진 미래계획은 해당 정권의 임기 내에 착수하기도 어렵고, 정책 연속성을 확보하기 어려운 대통령제의 특성상 차기 정권에서 계승되기도 한계가 있다.

정부의 종합미래보고서의 내용이 부족하다고 여겨지는 지점은 대부분의 보고서가 과거 ‘5개년 발전계획’의 내용에 머무르고 있다는 것이다. 미래 한국 사회의 변화 방향에 맞추어 그와 관련된 투자 비중을 높여야 한다는 식의 단선적인 정책대안은 미래 변화에 대한 충분한 논의이기도 어렵고 실질적으로 ‘쓰일 수 있는’ 정책을 제시하기도 어렵다. 실효성 있는 장기전략이라면 미래의 변화가 산업이나 노동, 문화에 미칠 영향을 진지하게 논의하는 과정을 통해 미래상을 공유하고, 어떠한 대안을 제시할 수 있을지에 대해

다양한 행위자들의 입장을 고려할 필요가 있다. 이는 관료집단을 넘어선 논의이지만, 행정부의 장기전략 수립 과정은 다각도의 입장을 고려하는 데는 한계가 있다. 그로 인해 국가장기전략의 미래비전이 혁신적이거나 이해관계자와 시민들의 공감을 얻어내기 어려울 수 있다.

한편, 보고서의 내용에도 현실적인 한계가 있다. 각 보고서 내용이 장기적인 재정전략과 구체적으로 연계되지 못한 탓에 현재와 미래 예산의 효율적이고 공정한 배분이라는 국가장기전략 수립의 중요한 기능에 부합하지 못하고 있다. 이러한 특성 탓에 정부의 종합미래보고서는 일회성 연구로 끝날 가능성이 높고, 그야말로 쓰이지 못하는 보고서로서 정권교체 이후 효용성을 잃게 될 가능성이 높다.

## 2 법정 중장기계획

정부는 주요 정책·사업의 개별 법령에 따라 중장기계획을 수립하여 운영하고 있다. 이는 정책의 일관성을 확보하고, 미래의 환경 변화를 고려하여 행정 수요를 전망하여, 이에 대응한 정책을 수립·집행하는 것을 목적으로 한다. 또한, 한정된 자원을 효율한 합리적이고 효율적인 자원 배분과 투입을 통해 정책의 효과성을 제고하기 위한 목적도 가진다. 개별 부처 차원의 500여개 법정 중장기계획(2019년 기준 533개)의 경우, 관련 법률에 근거하여 특정 시기(일반적으로 5~10년 주기)마다 의무적으로 계획을 수립하는 것이 원칙이다.

법제처 국가법령정보센터를 통해 전수조사한 법정 중장기계획의 현황을 분석한 결과, 전체 중장기계획은 최종적으로 533개가 조사되었으며, 이를 개별 법령의 주무 부처를 기준으로 분류하면 다음과 같다.

[표 5-6] 전체 법정 중장기계획의 부처별 현황

부처명	빈도	백분율	부처명	빈도	백분율
국토교통부	71	13.32	식품의약품안전처	6	1.13
해양수산부	58	10.88	문화재청	5	0.94
환경부	55	10.32	통일부	5	0.94

부처명	빈도	백분율	부처명	빈도	백분율
보건복지부	42	7.88	해양경찰청	4	0.75
과학기술정보통신부	38	7.13	기상청	3	0.56
문화체육관광부	36	6.75	방송통신위원회	3	0.56
산업통상자원부	36	6.75	법무부	3	0.56
농림축산식품부	34	6.38	경찰청	2	0.38
교육부	21	3.94	국무조정실	2	0.38
행정안전부	21	3.94	농촌진흥청	2	0.38
산림청	17	3.19	인사혁신처	2	0.38
고용노동부	14	2.63	통계청	2	0.38
기획재정부	13	2.44	공정거래위원회	1	0.19
국방부	9	1.69	국가보훈처	1	0.19
중소벤처기업부	9	1.69	금융위원회	1	0.19
소방청	8	1.5	법제처	1	0.19
여성가족부	7	1.31	특허청	1	0.19

출처: 국회미래연구원, (2019), 「정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구」, 서울: 국회미래연구원.

구체적으로, 국토교통부가 71개로 전체의 13.32%에 해당하는 가장 많은 중장기계획을 작성하고 있으며, 해양수산부가 58개(10.88%), 환경부가 55개(10.32%), 보건복지부가 42개(7.88%), 과학기술정보통신부가 38개(7.13%)의 순으로 나타났다. 이를 분야별로 살펴보면, 국토, 교통, 해양, 환경 분야(국토교통부, 해양수산부, 환경부 등)에 해당하는 ‘정주여건’에 관한 중장기계획이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 고용·보건·복지, 고용, 교육, 문화·체육 분야(보건복지부, 고용노동부, 교육부, 교육부, 문화체육관광부 등)와 같은 ‘사회정책’ 관련 중장기계획이 그 다음으로 많은 것으로 나타났다. 나머지 중장기계획은 과학기술, 정보통신, 개별 기술과 산업 분야(과학기술정보통신부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 농림축산식품부, 행정안전부 등)를 포괄하는 ‘과학기술’ 관련 계획으로 분류할 수 있다.

또한, 중장기계획 간 관계를 수직과 수평으로 나누어 살펴보았다. 중장기계획은 수직적으로는 상위와 하위 계획으로, 수평적으로는 부처 내 혹은 부처 간 타 중장기계획과 연계하여 작성하는 경우가 많았다. 추가적으로, 부처별 담당자의 응답을 바탕으로 조사한 개별 중장기계획의 상·하위 계획과, 참조하는 타 계획 중 실행계획 수준인 하위 계

획을 제외하고 상위 계획과 참조하는 타 계획을 ‘연관계획’으로 정의하였다. 연관계획은 두 가지로 다시 나눌 수 있는데, 어떤 중장기계획이 작성 시 참조(협력)하는 계획과 다른 중장기계획에 의해 참조되는 계획으로 나눌 수 있다.

다른 중장기계획에 의해 참조되는 계획을 기준으로 얼마나 많은 중장기계획이 참조하는가를 조사한 결과 상위 20개 계획은 ‘과학기술기본계획’이 13개 계획으로 나타났으며, 국토종합계획(12개), 산림기본계획(6개) 등의 순으로 분석되었다. 특히, 상위 20개에 포함된 계획은 주로 ‘정주여건’에 관한 계획인 것으로 파악되었다.

**[표 5-7] 타 계획에 의해 참조되는 계획**

부처명	빈도	백분율	부처명	빈도	백분율
과학기술기본계획	13	7.18	수자원장기종합계획	3	1.66
국토종합계획	12	6.63	아동정책기본계획	3	1.66
산림기본계획	6	3.31	야생생물보호기본계획	3	1.66
생명공학육성기본계획	5	2.76	저탄소녹색성장국가전략	3	1.66
국가환경종합계획	4	2.21	해양환경종합계획	3	1.66
에너지기본계획	4	2.21	고용정책기본계획	2	1.1
자연환경보전기본계획	4	2.21	관광개발기본계획	2	1.1
고령자고용촉진기본계획	3	1.66	국가교통안전기본계획	2	1.1
국가기간교통망계획	3	1.66	국가재정운용계획	2	1.1
농어업인삶의질향상 및 농어촌지역개발기본계획	3	1.66	국가정보화기본계획	2	1.1

출처: 국회미래연구원(2019).

다음으로, 타 계획을 많이 참조(인용)하는 중장기계획 상위 20개를 분석한 결과, 사회보장기본계획(9개), 아동정책기본계획(7개), 저출산고령사회기본계획(7개) 등 주로 사회정책분야 중장기계획은 타 중장기계획을 반영하여 작성하는 것으로 나타났다. 사회정책분야는 삶의 질에 관련된 것으로 정주여건이나 과학기술과 같은 타 분야의 전망이나 계획의 영향을 종합적으로 받는 분야이면서, 사회정책분야 내에서도 정책 대상이나 생애주기에 따라 별도의 계획을 수립하고 있어 같은 분야의 중장기계획뿐만 아니라, 타 분야의 중장기계획을 참조하는 것으로 해석할 수 있다. 사회정책분야 이외에는 정주여건에 관한 계획이 타 계획을 참조하는 것으로 나타났으며, 이들 분야가 타 계획을 참조하

는 방식은 개별적·구체적 계획이 상위 계획을 반영하는 방식을 따르고 있다.

[표 5-8] 타 중장기계획을 참조하는 계획

부처명	빈도	백분율	부처명	빈도	백분율
사회보장기본계획	9	4.97	산림복원기본계획	3	1.66
아동정책기본계획	7	3.87	유역물관리종합계획	3	1.66
저출산고령사회기본계획	7	3.87	해양산업클러스터기본계획	3	1.66
자연공원기본계획	5	2.76	경찰공무원보건안전 및 복지증진기본계획	2	1.1
특구종합계획	5	2.76	국가균형발전5개년계획	2	1.1
산림과학기술기본계획	4	2.21	국가물관리기본계획	2	1.1
조경진흥기본계획	4	2.21	국가정보화기본계획	2	1.1
건강가정기본계획	3	1.66	국민영양관리기본계획	2	1.1
공원녹지기본계획	3	1.66	균형인사기본계획	2	1.1
녹색건축물기본계획	3	1.66	노후준비지원기본계획	2	1.1

출처: 국회미래연구원(2019).

중장기계획 간 관계에 기반하여, 중장기계획에 따른 부처 간 관계를 살펴보았다. 보건복지부의 경우 거의 전 부처와 관계를 맺고 있음을 확인할 수 있으며, 주로 타 부처의 계획을 참조하는 경우가 많다. 여기에는 고용노동부, 과학기술정보통신부, 교육부, 국토교통부, 금융위원회, 농림부, 문체부, 산업부, 식약처, 여성가족부, 행정안전부, 환경부 등이 포함된다. 반면, 환경부의 경우는 다른 부처의 계획을 참조하기도 하고, 다른 부처에 의해 참조되기도 하는 경우가 가장 많았으며, 과기정통부, 교육부, 국토교통부, 기획재정부, 문화재청, 보건복지부, 산림청, 산업부, 해양수산부, 행정안전부 등의 계획을 주로 참조하는 것으로 나타났다. 또한, 국토교통부, 보건복지부, 해양수산부 등이 주로 환경부의 계획을 참조하는 것으로 분석되었다.

참조되는	국회미래연구원	과학기술정보통신부	관세청	고용노동부	국가보훈처	국무조정실	국방부	국토교통부	그린뉴딜위원회	기상청	기획재정부	보건복지부	문화체육관광부	문체부	방통위	법무부	보건복지부	사면정	산림부	식약처	여성가족부	외교부	중소기업부	중앙행정기관	통계청	통일부	해양수산부	행정안전부	환경부	
참조하는																														
경찰청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
고용노동부	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
과학기술정보통신부	0	0	0	0	3	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	2	1	0	0	0	2	1	0	2	1	1	
교육부	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0		
국방부	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
국토교통부	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	1	3	
기상청	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	
농림부	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	4	0	1	0	0	1	2	0	2	1	0	0	0	0	2	1	1
농촌진흥청	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
문화체육관광부	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
문체부	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	1	0	0	
방통위	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	
보건복지부	4	0	3	0	5	2	0	0	3	2	0	3	5	0	0	4	0	0	0	3	5	4	0	1	1	0	0	0	6	4
산업부	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	
소방청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
식약처	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
여성가족부	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	
인사혁신처	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	
통일부	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	
해양경찰청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2	0
해양수산부	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	3	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
환경부	1	0	2	1	3	0	1	1	4	0	0	0	4	1	2	0	0	2	5	2	1	0	1	0	3	0	0	3	4	1

출처: 국회미래연구원(2019).

[그림 5-1] 중장기계획에 따른 부처 간 관계

이처럼 중장기계획은 개별 부처 단위에서 수립하고 있으나, 계획 간 혹은 계획을 소관하는 부처 간 관계성과 총체성을 고려하지 않고서는 행정부가 수립·집행하는 법정 중장기계획의 지향점과 계획 집행을 통한 정책성과를 파악하는 데 한계가 있다. 물론 부처마다 전문성을 가진 정책 영역에서 실무에 대한 대안을 관리해나가는 것을 바람직한 방향이다. 그러나 부처별 미래계획은 구체적이고 실질적인 미래비전 설정 없이 형식적으로 수립되어, 실행되지 못한 채 계획으로만 머물 확률이 높다는 우려가 있다. 또한, 범정부적 정책 조정기능 부족 및 부처 간 칸막이로 인하여, 부처별 법정 중장기계획의 정책목표 및 수단, 예산 등이 중복되거나 국가 차원의 중장기적 비전에 부합하게끔 부처별 중장기계획을 조정하는 데 한계가 있다는 지적이 있다.

구체적으로, 개별 정책이나 사업 수준에서 중장기계획이 수립되어, 정책의 복잡성이 증가하고 미래 전망이 불확실한 상황에서 전 부처 중장기계획의 현황을 파악하기 어렵고, 중장기계획 절차·내용의 실효성·관련 중장기계획 간 정합성 확보, 장기적인 전망과

기대효과 분석이 부족한 상황이다. 다양한 참여자와 이해관계자를 고려해야 하는 최근 정책 환경의 특성을 고려하면, 중장기계획 내의 합리성은 물론 중장기계획 간의 정합성도 계획이 목표한 성과를 달성할 수 있도록 하는 중요한 조건 중의 하나가 된다. 무엇보다도 정부 차원에서의 중장기계획 용어의 정의가 부재한다는 점도 개선될 필요가 있다. 중장기계획은 보통 3~5년 정도의 중기로 이루어지는 행정계획을 의미하는데, 실제 행정에서는 중장기계획이라는 용어보다는 기본계획, 종합계획, 국가전략 등의 다양한 용어가 활용되며, 1년 단위의 시행계획이나 실행계획과는 차별화되고 있다. 각종 계획의 수립 주체와 시행 주체도 다양한 상황이며, 해당 계획이 어느 정도의 구속력을 가지는가에 대해서도 논쟁적이다.

## 제5절

## 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정부 국정운영능력의 핵심은 임기 내 현안뿐 아니라 장기적 시각에서 정책 의제를 제시하고 추진해나가는 기능을 발휘하여 국정을 관리해 나가는 것이다. 경제발전계획을 국가에서 주도적으로 수행하여 성취를 거두었던 과거 경험이 존재하며, 민주주의 사회에서도 국민들에게 미래의 청사진을 제시하고 국가를 전략적으로 이끌어가는 정부의 전략적 기획 기능은 여전히 중요하다. 정부 차원에서도 정책을 성공시키고 국민들의 지지를 얻기 위해서는 정부의 중장기적 국정관리 능력을 강조해야 할 필요가 있다. 각 시기마다 장기전략을 연구하고 추진하는 정부조직을 신설하거나 확장하면서 해당 정부가 장기적인 정책 입안 및 실행을 추진한다는 것은 국정운영의 유능함을 평가하는 기준 중 하나이다. 정부의 핵심 국정과제 추진과 함께 미래전략 관리기능이 강조되어, 각 정권마다 국가장기전략에 우선점을 둔 여러 기구의 활동이 부각되었다. 그럼에도 불구하고 행정부의 국가장기전략이 효율적이고 실용적으로 운영되었다고 보는 데는 한계가 있다.

먼저, 국가장기전략 조직 및 기구 운영의 불완전성 문제를 들 수 있다.

행정부 차원의 중장기전략 수립 및 추진 체계는 대통령실 또는 대통령 직속 위원회의 지휘하에 운영되어 왔다. 이는 정권 임기 내에서는 중장기전략의 수립 및 추진이 대통령의 지원을 받아 효율적으로 진행될 수 있는 배경이라고 볼 수 있다. 즉, 정책의 장기 비전 구상에 높은 관심을 가진 대통령의 의지가 작동한다면 장기전략을 담당하고 있는 정부 기구의 권한에 힘이 실림으로써 추진력이 생길 수 있다.

그러나 이는 국정운영이 대통령제의 특성에 의해 받는 영향에 따라 중장기전략 수립 체계에 그대로 적용되고 있음을 의미한다. 한국 정치체제의 특성상 미래전략의 수립 체계에 대통령의 의지가 영향을 미치기 때문에 정권마다 대통령이 중장기전략 수립에 쏟는 관심의 정도에 따라 그 운영방향이 달라질 수 있다. 미래전략에 대한 대통령리더십의 특성과 내용에 의해 국가장기전략 체계가 영향을 받게 되면 안정성이 약화된다. 정권마다 국가장기전략 관리 기구의 정부 내 수준이 달라지고 운영 주체가 달라지는 것

또한 안정성을 취약하게 만들 수 있다. 중장기전략 수립의 주된 정부 기구가 대통령의 주된 지휘를 받는 대통령실·대통령 직속 위원회 등인지 또는 주무 부처(경제부처)인지도 시기마다 달랐다. 각 정부는 임기 초반 청와대 및 정부 부처 개편을 통해 정부조직의 구성을 바꾸게 되는데, 이때마다 국가의 미래계획의 수립 및 추진 주체가 바뀌어 왔다. 이는 체계적으로 장기 비전을 제공하고 검토하며 추진할 수 있는 국가장기전략 체계의 안정성을 확보하기 어렵게 만드는 원인이다.

뿐만 아니라, 현안 위주의 국정운영방식 때문에 미래계획에 대한 체계적인 수립·집행에 근본적인 한계가 있다.

대통령, 미래비전비서관과 같은 대통령실 기구나 정책기획위원회와 같은 대통령 직속 자문위원회는 대통령제 정부의 특성에 따라 임기 내 주로 현안에 집중할 수밖에 없으며, 중장기전략을 기획하고 장기적으로 연구하는 기능은 상대적으로 약할 수밖에 없다. 물론 현재의 정책과 미래의 정책이 완전히 단절되는 것이 아닌 만큼 현재의 정책을 논의하는 과정에서 중장기적 시각이 어느 정도는 반영될 수는 있다. 그러나 그 중심추가 현안에 쏠릴 수밖에 없음은 한계라고 할 수 있다. 대통령의 최우선순위는 정부 공약과 관련된 정책과제를 추진하여 임기 내에 성과를 내는 것이며, 그로 인해 장기전략은 후순위가 된다.

그러다 보니 미래전략 수립 및 장기적 시각의 정책수행에 대한 임기 초반의 높은 각오와는 달리 정권 차원의 중장기전략 수립은 주로 임기 후반의 일회성 작업이 되는 경향이 강했다. 정부의 종합미래보고서 작성 기간은 임기 말의 1년 전후였다. 이는 현안 해결에 급급하다 보니 후순위가 되는 장기전략 수립의 실태를 보여준다. 한편으로는 대통령제하에서 어느 정권이든 임기 초반에는 다양한 정책을 종합적으로 관리하면서 장기전략에까지 집중할 전문성이 떨어지고, 임기 후반에야 종합적인 시각을 가지고 계획을 짤 수 있게 된다는 것을 의미한다고 볼 수도 있다. 그러나 불행히도 임기 후반에는 대통령의 영향력이 약해지기 때문에, 주로 후반부에 작성되는 장기계획이 실제 정부 정책으로서 집행될 가능성은 낮아지게 된다. 결국 여러 자원을 동원하여 작성되는 종합미래보고서와 실행가능성이 낮은 계획들은 책임성 있게 만들어지기 어렵다.

또한, 구조적으로 정책 연속성이 약화되어 중장기계획의 실효성 있는 추진에 한계가 있다. 단임 대통령제의 고질적인 문제점 중 하나는 정권 간 정책 단절성이며(강원택,

2016a; 2016b), 국가장기전략을 추진하는 데 결정적인 걸림돌이 된다. 장기전략을 수립할 때 정권이 추구하는 정책 우선순위가 반영되기 마련인데, 현 정부의 성과를 강조하는 것이 우선이 되는 상황에서 이전 정부의 계획은 파편화되어 사실상 흔적을 찾아보기 어려운 상황이 빈번할 수밖에 없다. 정권마다 정책기조가 급격히 바뀔 뿐 아니라 이전 정권이 실행한 정책에 대한 부정이 이루어지는 것은 정책을 실질적으로 집행하는 관료들의 단기적인 시야를 강화하고, 무엇보다 관료주의의 기회주의라는 부정적인 면을 심화시킨다는 것 또한 문제이다(강원택, 2016a; 신현기, 2015). 이전 정권의 주요 정책을 담당했던 관료들의 인사나 처우에 불이익이 발생하면, 이는 다른 관료들에게 일종의 ‘학습효과’가 되어 복지부동하거나, 사적 이익집단들과 네트워크를 구축하여 독자적인 권력 자원을 확보함으로써 관직을 지키고자 하는 행태가 나타나게 된다.

끝으로, 다양한 이해관계자의 합의에 바탕한 중장기전략의 수립·추진이 어렵다.

민주화 이전에는 대통령과 경제부처의 일방적 지휘 속에서 경제관료들의 시각을 주로 반영하여 경제정책 위주로 장기발전을 계획했다면, 민주화 이후의 정부에서는 경제정책을 넘어 사회·환경·과학기술 등 다양한 분야의 미래비전을 고민하고 정책수립 주체도 다원화하였다. 이 과정에서 사회 각계의 학자·전문가·시민사회의 목소리를 반영하려는 정부의 노력도 엿보인다. 그러나 표면적으로 다양한 행위자가 중장기전략의 기획에 참여하는 것으로 보인다 하더라도 위원회와 관료기구의 논의에는 경직성이 존재하며, 단발적인 참여가 이루어지는 경우가 대부분이다.

이에 대하여, 중장기전략의 추진에 영향을 받을 수 있는 다양한 이해관계자 사이의 사회적 합의를 이루려는 노력도 충분하지 않았던 것으로 평가할 수 있다(양재진 외, 2015). 또한, 국회나 정당 등 정치사회와의 논의도 충분히 이루어지지 않은 채로 청와대만의 일방통행적인 정책수립이 이루어지는 경향이 있다. 물론 민주화 사회에서 정책입안이 단일한 정책 형성 경로로 계획되는 것은 바람직하지 않으며 가능하지도 않기에, 이러한 지적이 과거 경제기획원과 같은 강력한 기구를 만들어야 한다는 주장이 아님을 주지할 필요가 있다. 그러나 정치적으로 여러 세력의 입장을 조율할 수 있는 장기전략 컨트롤타워 기능의 부재는 여전히 숙제로 남아있다.

한국 행정부의 장기전략 수립 및 추진 체계에 대한 지금까지의 논의를 정리하면, 결국 바람직한 국가장기전략 체계는 제한적 임기 내 단기적인 정책수립의 관성이 강한 한

국 행정부의 특성을 극복할 수 있는 방향으로 정비되어야 한다. 이를 통해 우리 사회의 바람직한 미래상에 대한 사회적 합의를 도출하고, 그에 부합하는 장기적 전략을 수립하여 정권의 임기에 크게 영향을 받지 않고, 정책이 필요로 하는 충분한 정책 추진 기간을 확보할 수 있는 중장기전략의 수립 및 추진 체계가 필요하다.

# 제6장

## 국회의 국가장기전략 추진 방안

---

제1절 국회의 국가장기전략 추진 방안 : 개괄

제2절 조직 측면

제3절 대상 및 수단 측면



## 제 1 절

# 국회의 국가장기전략 추진 방안 : 개괄

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이전 시기 한국 의회는 장기전략 수립 및 추진과 관련 제한적인 기능만을 수행해왔다. 국회가 단순히 최고통치자의 의지가 관철되는 통로 혹은 통법부르까지 비하되는 현실에서 국가장기전략을 논의하는 의회의 역할을 생각하기란 어려운 일이었다. 행정부 독주의 국정운영, 의회의 취약한 통제 기능, 선거의 절차적 정당성 훼손이 맞물려 대의 민주주의 체제가 허약한 상태였다.

민주화 이후 13대 국회가 여소야대의 양상을 띠면서 국회 운영과 위상이 달라지는 계기가 되었다. 헌정 사상 최초의 여소야대였던 13대 국회에서 5공 청산, 광주항쟁 진상규명, 5공 비리 척결 등에 중요한 진전이 있었고, 국회의 국정감사권 부활 등을 포함한 개혁입법도 속속 이루어졌다. 이후에도 여소야대 국회는 빈번히 출현했으며, 그때마다 여야의 대결구도가 의회에서 재현되었다. 민주화 이후 느리긴 하지만 입법의 주도권이 행정부로부터 입법부로 이전되고 있다는 평가도 조심스럽게 내릴 수 있을 것이다.

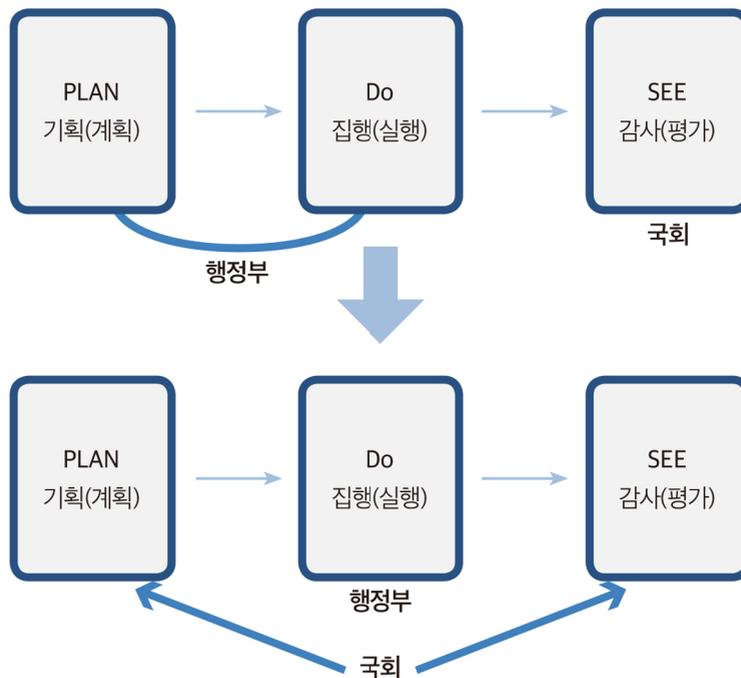
하지만, 13대 국회에서 보았듯이 그러한 입법부의 주도권은 주로 과거 청산과 관련한 문제 혹은 현재의 단기적 현안에 관한 여야 간 대치가 주를 이루었다. 민주화 이후 국회의 권한이 꾸준히 강화되어 왔지만, “입법, 재정통제, 행정부 감독 등 본래의 목적대로 기능하지 못하고 여야 정당 간의 정치적 대결의 수단으로 활용됨으로써 ‘의회 기능의 강화’가 아닌 ‘여야 간 갈등 격화’라는 의도하지 않은 결과”(박찬표, 2003)를 초래한 것이다. 따라서 ‘정책적 통제의 취약함’과 ‘정치적 통제의 강력함’을 현재 국회의 특징이라고 할 수 있겠다.

그런데 민주화 이후 30년이 더 지났고 20대 국회까지 의회민주주의 역사가 축적되어 온 상황에서 국회도 새로운 역할을 정립할 때가 되었다. 그것이 87년 민주화의 목표를 온전히 실현하는 길이며, ‘실질적 민주주의’ 단계로 이행하는 확실한 방법이 될 것이다.

우선, 국가 운영을 정책학적으로 크게 나눠보면 기획(계획), 집행(실행), 감사(평가)의 세 영역으로 구분해 볼 수 있다. 계획(PLAN), 집행(DO), 감사(SEE)의 세 영역 중에서

국회는 그동안 마지막 영역인 감시와 견제 기능에만 치중해왔다. 계획과 집행은 주로 행정부의 몫이었던 것이다. 그러나 집행(실행)이 행정부의 역할인 것은 당연하지만, 기획(계획)까지 행정부에 맡겨져 왔던 것은 바람직한 민주국가의 모습이라고 보기는 어렵다.

정책학적으로 보더라도 계획과 평가의 주체가 동일한 것이 더 자연스럽고 이상적이다. 국회가 계획을 세우고, 그에 따라 행정부가 집행을 한 후, 국회가 다시 그에 대한 평가(감사)를 하는 것이 시스템적으로 더 나은 모델이다. 즉, 국가 운영의 '입구'와 '출구'에서 국회가 모두 상당한 역할을 해야 한다는 것이다. 따라서 국정운영이 정권 차원을 넘어서는 생동력을 갖기 위해서는 국회 역할의 새로운 정립이 필요하다.



[그림 6-1] 국가장기전략 추진체계에서 국회의 새로운 역할 정립

새로운 모델하에서 국회는 행정부를 사후적으로 견제하는 역할에만 머무는 것이 아니라 국가가 나아가야 할 미래비전 혹은 장기전략에 대한 설정에 적극적으로 참여하는 역할도 수행해야 한다. 이렇게 되면, 행정부의 법정 중장기계획 수립에서 참고해야 하는 기본적인 사항들을 여야가 합의해서 제안하고, 행정부는 그에 따라 실제 중장기계획을 수립·집행하며, 국회가 그것을 다시 평가하는 시스템이 마련될 것이다.

여기서 중요한 것은 그동안 국회의 역할이 아니었던 ‘계획(PLAN)’에 어떻게 참여할 것인지와 그것의 구속력을 어떻게 확보하느냐의 문제이다. 6장의 2절에서는 ‘계획(PLAN)’의 수립을 위한 조직 측면의 접근으로서 ‘국회 미래전략특별위원회’에 대해 다룰 것이며, 3절에서는 ‘평가(SEE)’의 측면에서 국회의 역할을 조망해볼 것이다. 마지막으로, 이 둘을 아울러 장기 입법과제 발굴을 통한 의회의 기능 강화라는 측면도 살펴보고자 한다.

하지만, 이러한 논의도 우리 국회의 제약 조건을 충분히 감안하면서 이뤄져야 하며, 현실적이고 단계적인 접근이 필요하다. 그래서 우선 국가장기전략 추진에 있어 행정부와 입법부의 접점을 찾을 필요가 있을 것이다. 먼저, 미래의제에 관한 국회와 정부 간의 소통과 협의를 확대해야 한다는 것이다. 6장에서는 이러한 점들에 유의하면서 국회의 국가장기전략 추진 방안에 대해 논의해보고자 한다.

## 제2절 조직 측면

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 국회 미래전략특별위원회 설치

위원회중심주의를 채택하고 있는 우리 국회에서는 위원회의 역할이 특히 중요하다. 법안 심의와 예산안 심사 등이 모두 위원회를 기본 단위로 이루어지기 때문에 국회의 조직 구조상 위원회는 의회 논의의 지속성을 보장해주며 특정 사안에 대한 논의 주체를 형성하는 구심점이 된다.

역대 국회를 돌아보면, 미래전략에 대한 입법부 차원의 논의 필요성에 공감하여 위원회 형태의 조직을 갖췄던 경우가 있었다. 16대에서 18대에 걸친 ‘미래전략특별위원회’(2001. 3. ~ 2009. 8.)가 그것인데, 이 특위는 비상설 특별위원회로서 총 39차례 개최된 바 있으며 그 운영 현황은 [표 6-1]와 같다.

[표 6-1] 역대 국회의 미래전략특별위원회 운영 현황

기간	16대 전반기 (2001.3.5. ~2002.5.29.)	16대 후반기 (2002.10.8. ~2004.5.29.)	17대 전반기 (2004.9.6. ~2005.6.30.)	18대 전반기 (2008.8.26. ~2009.8.25.)
구성	한나라당 10인 새천년민주당 7인 비교섭단체 2인	한나라당 10인 새천년민주당 8인 비교섭단체 2인	열린우리당 10인 한나라당 8인 비교섭단체 2인	한나라당 10인 민주당 5인 선진과 창조의 모임 1인 비교섭단체 2인
위원장	신영국 의원 (한나라당)	윤한도 의원 (한나라당)	안상수 의원 (한나라당)	이상민 의원 (선진과 창조의 모임)
간사	안경률 의원 (한나라당) 신계륜 의원 (새천년민주당)	박시균 의원 (한나라당) 박병석 의원 (새천년민주당)	이인영 의원 (열린우리당)	박영아 의원 (한나라당) 변재일 의원 (민주당)

기간	16대 전반기 (2001.3.5. ~2002.5.29.)	16대 후반기 (2002.10.8. ~2004.5.29.)	17대 전반기 (2004.9.6. ~2005.6.30.)	18대 전반기 (2008.8.26. ~2009.8.25.)
주요 활동	- 미래전략 관련 업무보고			
	- 공청회 등 총 11차례 회의 개최	- 총 7차례 회의 개최	- 문화산업발전을 위한 미래국가전략 모색에 관한 공청회 등 총 10차례 회의 개최 - 기획소위원회, 과학기술 발전전략 소위원회 등 총 6개 소위원회 구성	- 총 11차례 회의 개최

그러나 역대 국회에 설치되었던 미래전략특위를 성공 사례로 보기는 어렵다. 언론 등에서는 투입된 비용에 비해 별다른 성과가 없다는 비판을 매번 제기했고, 국회에 미래전략특위가 존재했다는 것을 기억하는 국민들도 많지 않을 만큼 뚜렷한 인상을 남기지 못했기 때문이다. 당시의 의원들과 전문가들은 미래전략특위 실패의 요인으로 두 가지 문제점을 지적했다. 법안심의권 등 실질적 권한이 위원회에 부여되지 않은 것과 소관기관이 존재하지 않은 것이 미래전략특위를 성공으로 이끌지 못한 주요한 요인이라는 것이다.

예전에 운영된 적이 있는 미래전략특위 같은 것은 너무 가닥을 못 잡고 단편적인 이야기들만 듣다가 끝난 것 같습니다. 당시에는 아마 지표가 될 어떤 재료가 없었던 게 아닌가 싶습니다. 아무것도 없는 상태에서, 즉 중장기적인 걸 뭘 내놓을 만한 게 없는 상태에서 단편적으로 하다 보니까 지속성, 연관성이 없이 그냥 4차 산업, 저출산 등 마구잡이로 왔다 갔다 하는 그런 형태가 돼 버린 게 아닌가 싶어요. ... 정부의 기능을 묶어서 다루든지 그런 게 있어야 합니다. ... 어떤 명확한 소관 사항이 있어야 해요. 국회의 위원회에 대응되는 정부 부처나 소관 사항이 없으면 국회가 먼저 크리에이티브 하게 할 재주는 없습니다.

*원혜영 국회의원*

그동안 비상설 특위는 몇 번 해봤습니다. 그런데 비상설 특위에는 법안심의권도 없고, 예산심의권도 없어요. 단지 행정부의 업무보고 수준 정도로 끝납니다.

*이현출 교수*

따라서 새로 만들게 되는 미래전략특위에는 법안심의권 등 실질적 권한이 부여될 필요가 있다. 보다 적극적으로는 「국회법」 개정을 통해 미래전략특위의 실효성을 확보하는 방안 등이 필요하다. 특별위원회는 본회의에서 구성결의안을 의결하게 되는데, 그때 법안심의권이나 그 밖의 안전에 대한 심사권을 명시한다면 과거보다 더 실질적인 특위로 운영할 수 있을 것이다. 17대 국회에서 설치된 방송통신특별위원회는 좋은 예가 된다. 이 위원회는 방송·통신의 융합 환경에 능동적으로 대처하기 위한 관련 부처 및 기구 개편 방안과 IPTV 도입 관련 법률안의 심사처리를 위해 설치되었고, 「지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법안」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법안」, 「방송통신위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안」을 의결했다. 당시 방송통신특별위원회는 방송통신융합에 대응하는 정부 기구 및 체제 마련에 큰 역할을 수행한 것으로 평가받고 있다(임재주 외, 2019).

물론, 미래전략에 대한 국회 차원의 상임위원회를 설치할 수 있다면 제일 좋은 방안이 되겠지만, 「정부조직법」과 「국회법」 등 여러 법적 테두리 내에서 하나의 상임위를 추가로 신설한다는 것은 어려운 일이다. 그래서 현 단계에서는 국회 본회의 의결로 설치 가능한 특별위원회 형태로 만드는 것이 실현가능한 방안이며, 다만 거기에 법안심의권을 부여하면서 특위를 실질화한다면 의미 있는 첫발을 내딛을 수 있을 것이다. 4장에서 살펴보았듯이, 핀란드의 미래상임위원회도 그 시작은 1993년에 미래특별위원회 형태의 임시적인 출발이었다. 정부가 국가미래보고서를 제출하고 이에 대해 의회가 평가 및 대안을 제시하도록 법으로 정해지면서, 정부와 의회가 미래전략에 관해 원활하게 대화할 수 있는 틀이 마련되자 비로소 2000년 3월부터 미래상임위원회가 헌법에서 인정하는 상임위 형태로 자리 잡게 된 것이다.

미래전략특위가 성공하기 위한 두 번째 조건으로는 소관 사항이 명확해야 한다는 것이다. 소관이 분명하지 않으면 국회에 위원회가 만들어지더라도 가시적인 성과를 내기 어렵다. 우리 국회가 행정부와 별개로 선제적 의제를 개발하고 이에 대해 논의를 이끌어 나갈 만한 주도성을 띠기에는 아직 한계가 있기 때문이다.

미래전략특위의 소관 사항과 관련해서 중요한 점은 미래전략 업무가 종합적인 성격을 띠는 것이다. 따라서 특정한 한 부처의 업무가 아니라 여러 부처가 함께 관련되는 속성을 지니게 된다. 행정부는 이러한 특성의 업무를 처리하기 위해 주로 위원회 조직

을 이용하고 있다. 특히, 각 정부마다 국민적 관심도가 크고 정권이 중요하게 생각하는 의제와 관련된 대통령 직속 위원회를 설치, 운영하는 것이 보편화 돼 있는 실정이다. 5장에서 살펴본바와 같이, 대통령 직속 위원회들은 결국 국가중장기전략에 대한 행정부 차원의 밑그림이 만들어지는 곳이라고 볼 수 있다. 지금까지는 이에 대한 국회 차원의 연계가 부족했는데, 국회에 미래전략특위가 설치되고 국가중장기전략과 관련한 대통령 직속 위원회들의 업무를 소관 사항으로 하여 논의해나가는 구조를 만든다면 현재의 법적, 제도적 틀 속에서 현실적으로 가동할 수 있는 유용한 기구가 될 것이다.

가장 중요한 것이 위원회의 소관 사항이 있느냐, 소관 부처가 있느냐의 문제입니다. 제 생각으로는 현재 대통령 직속 위원회 중에 몇 개의 부처가 동시에 관련돼 있는 위원회를 미래전략특위의 소관 사항으로 두면 가능할 것 같습니다. 저출산고령사회위원회, 4차산업혁명위원회, 일자리위원회 등 그런 성격의 대통령 직속 위원회가 몇 개 있습니다. 그것들을 소관 사항으로 해서 미래전략특위를 만든다면 하나의 좋은 대안이 될 수 있을 거라고 봅니다.

김동환 미래학회장

국가 차원의 미래전략 논의에서 문제가 되는 것이 분절적인 논의와 파편화된 계획들이다. 행정부는 이러한 문제를 시정하기 위해 여러 부처가 관련되는 위원회 설치, 관계장관회의 운영, 범부처 TF 설치 등 다양한 형태의 노력을 해오고 있다. 하지만 국회는 이에 대응할 만한 노력이 그동안 많지 않았던 것이 사실이다. 국회 상임위원회는 각각의 소관 사항별로 상당히 독립적인 운영형태를 보인다. 물론, 「국회법」은 제83조1항에서 “의장은 소관위원회에 안건을 회부하는 경우에 그 안건이 다른 위원회의 소관 사항과 관련이 있다고 인정할 때에는 관련위원회에 이를 회부하되, 소관위원회와 관련위원회를 명시하여야 한다.”라고 규정하며, 동조 4항에서는 다시 “소관위원회는 관련위원회가 제2항에 따라 제시한 의견을 존중하여야 한다.”라고 하여 둘 이상의 상임위가 관련된 경우에 관련위원회의 의견이 반영될 수 있는 절차를 만들어 놓고 있다.

하지만 ‘소관위원회’와 ‘관련위원회’의 심의는 성격이 다를 수밖에 없고, 이것이 얼마나 통합적인 형태의 안건 심의로 이어지게 될지는 장담하기 어렵다. 그래서 「국회법」 제44조에서 “국회는 수 개의 상임위원회 소관과 관련되거나 특히 필요하다고 인정할 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의의 의결로 특별위원회를 둘 수 있다.”고 규정하고 있지만, 역대 국회에서 운영됐던 특위들도 미래전략과 같이 범부처적인 대응이

필요한 소관 사항들에 대한 논의 체계 구축에는 성공적이지 못했다. 20대 국회의 특위를 살펴보다도 그러한 수요에 맞게 국회 조직이 구축되었다고 보기는 어려울 것이다.

[표 6-2] 제20대 국회 특별위원회 운영 현황

특위	구성일	활동기간 종료일
공공부문 채용비리 의혹과 관련된 국정조사특위	2018.12.18.	-
정치개혁특위	2018.7.26.	2019.8.31.
사법개혁특위	2017.12.29.	2019.8.31.
남북경제협력특위	2018.7.26.	2019.6.30.
에너지특위	2018.7.26.	2019.6.30.
4차산업혁명특위	2017.11.9.	2019.6.30.
평창동계올림픽 및 국제경기대회지원특위	2016.7.6.	2018.3.31.
미세먼지대책특위	2017.11.9.	2018.5.29.
청년미래특위	2017.11.9.	2018.5.29.
재난안전대책특위	2017.11.24.	2018.5.29.
헌법개정특위	2016.12.29.	2018.6.30.
민생경제특위	2016.7.6.	2017.6.30.
미래일자리특위	2016.7.6.	2017.6.30.
지방재정·분권특위	2016.7.6.	2017.6.30.
저출산·고령화대책특위	2016.7.6.	2017.6.30.
정치발전특위	2016.7.6.	2017.6.30.

따라서 앞으로 설치될 미래전략특위는 국회가 그동안 소홀했던 국가장기전략 추진에 대한 포괄적 논의 틀로 기능하기 위해서 행정부의 관련 기구에 대응한 조직으로 짜여야 할 것이다. 여기에는 현재 대통령 직속 위원회 형태로 존재하는 중장기 의제에 대한 논의 기구와 범부처 TF 등이 포함된다. 일례로, 저출산 대책과 관련한 행정부 차원의 대응을 보자면, 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부, 기획재정부 등 여러 부처가 관련되는 대통령 직속의 ‘저출산고령사회위원회’가 존재하며, ‘범부처 인구정책 TF’도 가동되고 있다. 국회의 미래전략특위가 ‘저출산고령사회위원회’를 고리로 하여 저출산 및 인구정책과 관련한 미래전략에 개입할 수 있게 된다면, 행정부와 입법부를 아우르는 더 폭넓은 논의가 가능하게 될 것이다. 가능하다면 국회도 장기전략 수립, 추진 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 이를 법률의 형태로 보장하는 것이 가장 바람직할 것이다.

현재 미래전략 및 국가장기전략 추진과 관련된 대통령 직속 위원회의 설치 현황은 다음과 같다.

**[표 6-3] 미래의제 관련 대통령 직속 위원회 현황**

위원회명	구성일(관련법령 시행일)	비고
저출산고령사회위원회	2005.9.1.	
4차산업혁명위원회	2017.8.22.	
일자리위원회	2017.5.16.	
국가균형발전위원회	2003.4.7.	

5장에서 살펴본 대로, 현재 대통령 직속의 정책기획위원회가 국가 중장기전략 수립 기능을 일부 맡고 있긴 하지만, 정책기획위원회가 ‘국정과제’ 관리 등 정책 일반의 운영을 담당하는 측면이 더 강조되고 있어 미래전략특위의 소관 사항으로 지정하는 것은 신중할 필요가 있어 보인다. 정책기획위원회의 역할이 미래가 아닌 정책현안 위주로 집중되는 경향이 있고, 정무적 판단이 필요한 사안을 주로 다룬다면 장기적인 미래전략 논의와는 조응되지 못할 수도 있기 때문이다.

물론, 한국 정치체제의 특성상 미래전략 수립체계에 대통령의 의지가 큰 영향을 미치는 것이 사실이다. 따라서 대통령 직속 위원회의 존속 기간도 정권에 한정되는 측면이 있다. 정권이 바뀌게 되면 후임 대통령의 정책 우선순위도 달라지고, 대통령 직속 위원회도 폐지와 신설을 반복하게 되는 것이 일반적인 형태인 것이다(박경미 외, 2012). 그런데 국회 미래전략특위가 대통령 직속 위원회를 소관으로 가지게 된다면 제약사항이기도 하지만, 오히려 특위 형태의 조직에 따른 유연한 대응으로 인해 행정부와의 조응을 용이하게 하는 장점이 될 수도 있다. 새로운 정부 출범 등에 따라 특위 구성과 소관을 조정하는 등 국회와 정부의 미래전략 논의 틀을 재점검하고 실질적 운영을 담보할 수 있기 때문이다.

따라서 저출산고령사회위원회, 4차산업혁명위원회, 일자리위원회 등의 업무 범위를 포함하여 여러 정부 부처가 함께 대응하는 의제들을 국회 차원에서 논의하기 위한 종합적인 틀로서 미래전략특별위원회의 설치에 우리나라 국가장기전략 추진체계를 개선할 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 이는 입법부의 구조적, 제도적 변화와 함께 의회 기능 강화로 연결되는 중요한 전환점이 될 것으로 판단된다.

한편, 미래전략특위가 제 기능을 발휘하기 위해서는 위원 구성에서부터 전문성을 담보할 필요가 있다. 보건복지, 노동, 과학기술 등 관련 분야의 상임위원회에 속해 있는 의원들로 위원회를 구성하여 종합적인 논의가 실질적으로 이뤄질 수 있는 기반을 만들어야 한다. 또한, 이 과정에서 의원들이 민간 전문가들의 충분한 조력과 정책적 조언을 받을 수 있어야 정당 간의 입장 차이나 정쟁에 따른 갈등을 최소화하면서도 공익을 위해 중요한 사안들을 정리해나갈 수 있을 것이다. 이를 위한 제도적 장치를 마련하는 것 역시 중요한 과제이다. 뿐만 아니라, 이러한 실질적 운영으로 국회 미래전략특위가 성과를 축적해 나간다면 향후 핀란드 사례처럼 상임위(미래위원회) 형태로 전환할 필요가 있다. 2020년에 21대 국회가 개원하면 1단계로 미래전략특위를 설치하고, 4년 후인 2024년에는 이를 미래위원회로 안정화해야 한다는 것이다. 그래야 국가장기전략 수립 및 추진 체계가 제도화될 수 있기 때문이다.

## 2 국회미래연구원의 조직 및 기능 강화

국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처에 이어 국회미래연구원이 2018년 5월 개원하면서 국회의 입법지원기관이 대체적으로 외형상 체계를 갖출 수 있게 되었다. 국회미래연구원은 국회가 국가 중장기 과제에 대해 정파를 떠나 함께 지혜를 모으고 국민적 공감대를 만들어 나가는 데 중요한 기여를 하게 되리란 점에서 의미 있는 기관이며, 좋은 출발을 보여주었다.

하지만 국회미래연구원이 ‘국회의 미래전략 논의’를 상징하는 중요 기관임에 비해 조직과 위상은 아직 약한 편이다. 상근인 원장과 비상근이사 9명 등의 임원을 제외하면 22명(연구직 18명, 행정직 4명) 정도의 인원으로 출발했는데, 턱없이 부족한 인력이었다. 관련 분야의 박사급 연구원이 더 활발히 충원되면서 연구기관으로서 더 체계를 잡아 나갈 필요가 있다. 본 연구를 위해 인터뷰했던 전문가들도 이런 부분을 공통적으로 지적한 바 있다.

국회미래연구원이 플랫폼 같은 역할을 해야 한다는 이야기를 자주 하는데, 플랫폼이 되려면 우선 돈이 있어야 합니다. 그만큼 예산이 있어야 하는 것이지요. 지금 미래연구원에는 그런

예산이 없습니다. 플랫폼을 하기도 쉽지 않습니다. ... 국회미래연의 조직 규모도 더 커져야 합니다. 5년, 10년 후에는 더 커질 필요가 있습니다. 박사급 연구원이 적어도 100명은 되어야 합니다.

*김동환 미래학회장*

특히 국회에 미래전략특위가 설치되면 국회미래연구원은 핀란드의 미래연구소가 미래위원회를 지원하는 것과 유사한 역할을 해야 할 것이다. 미래전략특위가 선정한 의제에 대한 연구보고서를 작성한 후 정책입법에 반영하며, 국내외 기구와 네트워크 형성 및 국제미래회의 개최 등의 역할을 해야 하는 것이다. 그런데 미래전략특위가 포괄하는 주제가 상당히 방대하고 국가의 장기전략과 관련된 의제들이기 때문에 이에 대한 연구는 많은 인력과 예산이 뒷받침되어야 실효성이 있다. 미래전략특위를 지원하기 위해 국회미래연구원의 기능을 강화한다면 기관의 위상도 자연히 높아지게 될 것이다. 그런 맥락에서 김형오 전 국회의장의 당부는 새겨볼 만하다.

내가 국회의장으로 있을 때 입법조사처, 예산정책처로부터 주 1회 직접 주기적으로 보고를 받았어요. 그때 그 기관들에게 ‘중립적, 객관적, 독립적으로 하라’고 공개적으로 선언했습니다. 여당 원내대표, 야당 원내대표한테도 그 기관들의 보고서를 흠 잡지 말라고 얘기했어요. 그런 식으로 기관의 실무자들을 보호해주니까 성과가 올라갔습니다.

*김형오 전 국회의장*

국회입법조사처나 예산정책처도 설립 초기에 국회의장을 비롯한 지도부의 의지와 관심을 통해 조직의 안정과 함께 예산과 인력을 확충해 나갔다. 앞에서 살펴보았듯이 해외의 선진국들은 입법부 중심형이나 행정부 중심형 혹은 사회적 대화형이든지 간에 모두 미래연구 조직의 지원을 든든히 받고 있다는 공통점이 있다. 미래연구 조직이 얼마나 잘 갖춰져 있는지가 국가장기전략 추진의 성패를 좌우할 수 있는 만큼 국회미래연구원에 대한 지원과 연구 인프라 확충의 필요가 있다. 또한 국회미래연구원의 연구 수행에 행정부 및 여러 관련 분야 민간 전문가들이 활발히 참여하는 협업 네트워크가 잘 구축될 수 있다면, 국가장기발전을 위한 종합적이고도 장기적인, 그리고 현실적인 시야를 확보할 수 있을 것이다.

## 제3절 대상 및 수단 측면

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회의 국가장기전략 추진 방안을 대상과 수단의 측면에서 접근해보면 크게 두 가지로 나뉘 볼 수 있다. 국회가 행정부의 국가장기전략 수립과 집행에 대해 통제와 견제(분석 및 평가)를 해나가는 대행정부 기능이 하나 있고, 다른 하나는 국회가 대국민 관계에서 적극적, 능동적으로 미래전략을 추구해 나가는 방안이 있다. 이것은 다시 현 단계에서 바로 추진할 수 있는 단기적 방안과 장기적 안목에서 종합적으로 논의해 볼 수 있는 방안으로 나눌 수 있다.

### 1 국회의 대행정부 국가장기전략 추진 평가(시론적 접근)

국회가 행정부의 국가장기전략 추진을 평가하여 정부 변동에 관계없이 일정한 정도의 지속성이 보장되는 미래전략 추진체계를 갖추기 위해서는 4가지 활동이 요구된다.

#### 가. 행정부의 미래계획에 대한 평가

우선, 행정부가 할 일(plan to do)에 대한 평가로서, 주로 법정 중장기계획이 이 범주에 포함되는 평가 대상이다. 앞에서 살펴보았듯이, 정부는 개별 법률에 근거를 두고 중장기계획을 수립하고 있는데 여기에 대한 체계적인 평가가 지금까지는 거의 이루어지지 못했다. 여러 부처의 중장기계획을 종합적으로 평가하는 것은 고사하고 동일 부처 내의 중장기계획조차 통합적으로 관리하지 못하는 실정이다.

따라서 국회는 행정부의 중장기계획들이 미래지향적 시각에서 일관성 있게 수립되고 있는지 평가할 필요가 있다. 중장기계획 자체의 적정성 여부, 계획들 간의 정합성 등을 종합적인 지표에 따라 평가하고 새롭게 피드백하는 작업을 거친다면 국가장기전략을 보다 체계적으로 수립·추진할 수 있을 것이다.

## 나. 행정부의 미래정책에 대한 평가

두 번째는, 행정부가 이미 한 일에 대한 평가(policy evaluation)이다. 이 부분에서는 일차적으로 국무조정실 등 행정부 자체 내에서 이뤄지고 있는 기존의 평가가 상당수 존재하는 상황이다. 따라서 국회는 행정부 자체의 평가시스템에 적극 개입하지는 않는 선에서 사례별 접근방식을 취해야 할 것으로 보인다. 부처가 이미 집행했던 미래 관련 정책들 중에서 중요도가 있는 몇 가지 정책을 선정하여 사례연구 방식의 평가를 통해 행정부와 소통한다면, 행정부를 견제하고 국민을 대표하는 입법부로서 국회의 기능이 한층 강화할 수 있을 것이다.

물론, 국정감사 등을 통해 행정부 정책에 대한 전반적 평가 내지 통제가 이뤄지기는 하지만, 이는 각 의원실 중심으로 분산화돼 있으며 심도 있는 평가가 행해지기는 어려운 구조라고 볼 수 있다. 통상적인 국정감사와는 달리 행정부의 미래전략 관련 중요 정책에 대한 좀 더 집단적이고 체계적인 평가가 이뤄져야만 국가장기전략 추진에 실효성을 담보할 수 있을 것이다.

## 다. 행정부의 미래 대비 실태에 대한 평가

세 번째는, 행정부가 미래 대비와 관련해서 무엇을 하고 있고, 무엇을 하고 있지 않은지 그 실태를 평가하여 주로 안 한 일에 대해 주의를 환기시키고 그 부분을 보완해 나갈 수 있도록 하는 것이다. 이것은 일종의 의제설정(agenda setting)이라고 볼 수 있으며, 행정부가 놓치고 있거나 방기하고 있는 미래의제에 대해 국회가 경고 메시지를 보내고 행정부의 적극적 조치를 추동해 나가기 위함이다.

미래의제에 대한 행정적 부작위 내지 소극적 대처는 국가의 생존과 번영에 중요한 영향을 끼칠 수 있는 문제이다. 특히 현대의 관료화된 부처 중심 행정문화에서는 파편화된 업무 수행으로 인해 중요한 영역에서 행정 공백이 의외로 적지 않게 나타나는 경향을 보인다. 특히 그러한 일이 국가의 미래전략 분야에서 드러나지 않도록 국회가 행정부의 미래 대비 실태를 평가하는 것은 중요한 의의가 있다.

## 라. 행정부의 미래 대비 역량에 대한 평가

마지막으로, 행정부가 가지고 있는 미래 대비 역량에 대한 평가(capacity evaluation)가 필요하다. 이는 정부 부처가 조직으로서 미래 대비 역량을 얼마나 갖추고 있는지를 평가하는 것으로서, 부처 내부의 의사결정체계나 교육체계, 내부 조정기제 등이 미래지향적 역량을 발휘할 수 있도록 구축돼 있는지를 보는 것이다. 다만, 행정부의 자율성과 독자성을 훼손해서는 안 되기 때문에 인사 등의 문제에는 관여하지 않으면서 조직 시스템으로서의 정부 부처 미래 대비 역량을 평가하는 데 주안점을 뒀야 한다.

국가 미래전략 추진과 관련하여 이러한 네 가지 부분에 대한 행정부 평가가 이뤄진다면 행정부의 일관성 있는 역량을 담보하면서도 지속가능한 장기전략 모델을 만들어 갈 수 있게 될 것이다. 국회가 이러한 방향으로 대행정부 기능을 수행하기 위해서는 국회 스스로도 상당한 정도의 역량을 축적해야 하며, 구조적인 역할 분담과 협업을 동시에 이루어야 한다.

먼저 첫 번째, 행정부의 미래계획에 대한 평가, 특히 중장기계획에 대한 평가는 우선 각 상임위원회가 소관 법률에 토대를 둔 부처의 법정 중장기계획들에 대해 국회미래연구원에 연구과제를 추천하고 미래연구원이 이사회 의결을 거쳐 연구과제로 선정하는 형식을 취하여 진행할 수 있을 것이다. 물론, 국회 미래전략특위가 설치된다면 그 특위에서 종합적으로 이를 미래연구원에 맡길 수 있을 것이다. 두 번째, 행정부의 미래정책에 대한 평가는 해당 상임위의 전문위원실에서 몇 가지 중요 정책을 선정하여 분석·평가해볼 수 있을 것이다. 상임위 차원에서 진행하는 평가는 향후 입법 검토 혹은 예산안 예비심사 등을 위해 활용할 수 있는 좋은 자료가 될 것으로 보이며, 국정감사의 형식을 개선하여 실효적으로 평가할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다. 세 번째, 행정부의 미래 대비 실태 평가는 입법조사처나 국회미래연구원이 그동안의 연구 성과를 바탕으로 행정부의 미진한 부분, 빠진 의제를 검토하는 방향으로 진행하는 것이 적절해 보인다. 네 번째, 행정부의 미래 대비 역량 평가는 여러 부문이 관련돼 있는 평가의 속성상 국회 입법지원기관들 간의 협업을 통해 해당 분야를 점검하는 형식을 취해야 할 것이다. 특히 상임위 초반에 진행되는 부처의 업무보고를 좀 더 집중적, 체계적으로 진행하여 부처별로 미래 대비 역량을 평가해 볼 수 있는 계기로 만든다면 실질적 성과를 낼 수 있으리라고 생각한다.

## 2 행정부의 주요 중장기계획에 대한 국회의 간접적 심의(현실적 접근)

앞에서 살펴본, 행정부에 대한 네 가지 평가는 결국 국회가 국가장기전략 수립·추진을 할 때 강화된 역할을 해나가기 위해 장기적으로는 꼭 필요한 일들이다. 하지만 현실적으로 이러한 네 가지 평가가 이른 시일 안에 모두 이뤄질 수 있는 상황은 아니다. 현실적인 여건과 제반 환경을 감안하면 첫 번째 평가부터 순차적으로 실현하여 네 번째 마지막, 행정부의 미래 대비 역량까지 평가할 수 있게 된다면 하나의 완결된 체계가 만들어질 수 있을 것이다. 여기서는 첫 번째 평가에 대해 더 집중적으로 살펴봄으로써 현 단계에서 실현 가능성을 높일 수 있는 현실적 접근을 해나가고자 한다.

먼저, 첫 번째 평가 대상인 행정부의 중장기계획은 개별 법령에 토대를 두고 만들어지는 법정 중장기계획인 만큼 국회가 관여할 여지가 다른 평가 대상들보다는 좀 더 크다고 볼 수 있다. 사실 법률, 행정입법, 정책의 순으로 내려갈수록 입법부의 직접적, 공식적 관여가 더 어려워지는 측면이 있다. 따라서 중장기계획도 행정부의 정책적 사안에 속하는 영역이므로 법률이나 행정입법만큼 국회의 통제가 용이할 수는 없다. 하지만 행정입법이 당연히 법률의 위임 범위 내에서 행해져야 하고 국회가 일정 정도 그에 대한 통제권을 가지고 있는 것처럼, 개별 법령에 명시적인 토대를 두고 있는 법정 중장기계획에 대한 통제권도 국회가 어느 정도 행사할 수 있다고 보는 것이 합당하다. 실무적으로 볼 때, 현재 국회 내 법제실이 행정입법에 대한 분석 및 평가 업무를 실제로 담당하고 있기도 하다.

그렇다면 현재의 제도적 틀 내에서도 행정부의 법정 중장기계획에 대한 평가는 가능할 것으로 보인다. 하지만 모든 상임위 소관의 모든 법정 중장기계획에 대한 평가는 현실적으로 실익이 크지 않을 수 있다. 각 계획들의 중요도나 미래전략 관련 정도가 다를 수 있고, 그에 따라 접근방식도 달라져야 할 수 있기 때문이다. 또한 각 상임위 소관의 수백개에 이르는 중장기계획에 대한 통제를 한꺼번에 디자인하는 것도 현실적으로 쉽지 않아 보인다. 따라서 순차적이고 단계적인 접근이 실현 가능성을 높이는 해결책이 될 것이다.

현 단계에서는 법정 중장기계획들 중에 여러 부처가 관련돼 있고, 국가적 관심도가 큰 것(예를 들어, 저출산고령사회기본계획 등)을 먼저 대상으로 삼을 필요가 있다. 그리

고 이에 대한 평가도 ‘직접적 통제’의 형식을 취하기보다는 ‘간접적 심의’의 방식으로 접근해 나가는 것이 좋겠다. 행정부가 작성한 중장기계획에 대해 가부를 판단하여 승인하는 형태가 아니라 그러한 계획이 최종 확정되기 전에 국회가 ‘의견서’를 첨부하는 정도의 간접적 심의가 보다 나은 방식이 될 수 있다는 것이다. 그래야 행정부의 자율성과 의회의 심의가 조화를 이루면서 현실적인 균형을 찾을 수 있기 때문이다.

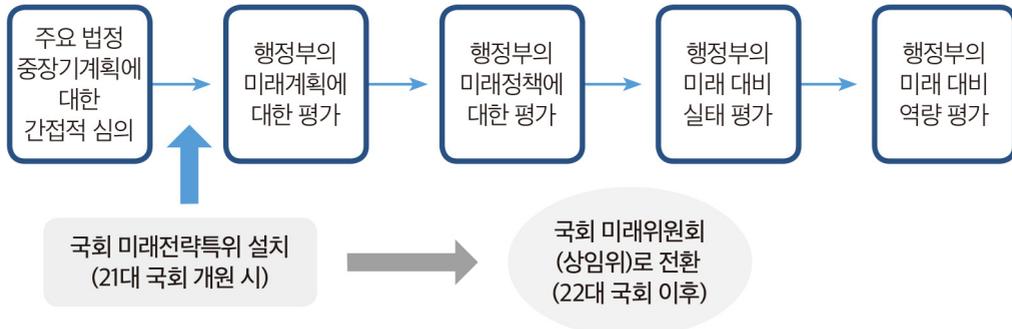
갈등이 없는 부분부터 먼저 해야 합니다. 예산안 심사 하듯이 국회가 그렇게 행정부의 계획을 승인해주는 형태는 어려울 거예요. 국회의 의견서를 첨부하는 정도로도 충분할 것으로 봅니다. 국회가 그런 일에 관심을 갖는다는 것 자체가 의미 있는 것입니다. 꼭 행정부의 어떤 결함을 시정하는 것만이 의회의 역할로서 의미 있는 일은 아니에요. 국회의원들이 관심을 가지고 미래를 논의한다는 것 자체가 의미 있는 것이지요.

김동환 미래학회장

물론, 국회의 ‘간접적 심의’라는 방식이 다소 조심스러운 접근이긴 하지만, 그 과정 속에서는 국민의 의견을 수렴하는 폭넓은 절차가 진행될 필요가 있다. 행정부가 작성하는 대부분의 법정 중장기계획들이 사실상 국민과의 소통이나 숙의과정이 누락된 채 기존의 관료적 절차에 의해 대부분 이뤄지는 만큼 이를 보완하는 틀로서 국회의 논의 과정은 중요한 의미를 갖게 될 것이다. 이는 국민의 대표기관인 국회가 수행해야 할 고유한 기능이기도 하다. 따라서 국회는 국민적 관심이 크고 국가 미래전략에 중요한 영향을 미치게 되는 법정 중장기계획에 대해 국회의 ‘의견서’를 첨부하기 전에 관련 전문가와 시민단체뿐만 아니라 일반시민들까지 참여할 수 있는 공청회 등을 충분히 개최하여 많은 의견을 수렴해야 한다.

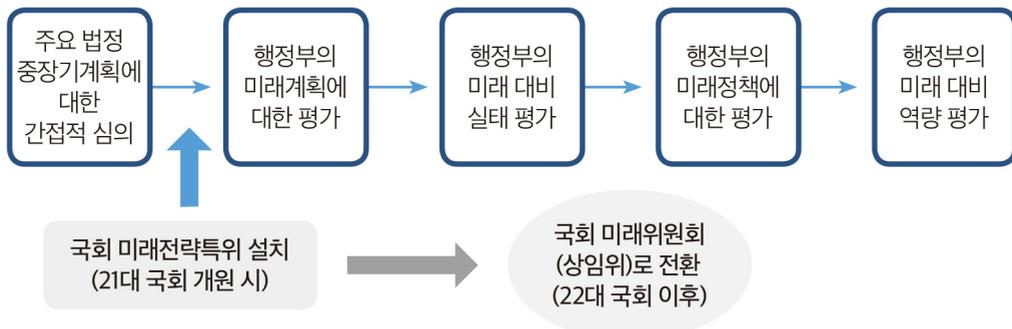
행정부의 중장기계획에 대한 이러한 평가 과정에서 국회는 의회와 시민 간의 ‘적극적 참여와 협의’라는 새로운 모델을 만들어 낼 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 국회의 이러한 시도가 미래의제에 대한 의회-정부 간 새로운 정치적 소통 양식으로 자리매김해 나간다면 대의제의 결함을 보완할 수 있는 좋은 계기가 되리라고 생각한다.

이상에서 논의한 국가장기전략 수립·추진과 관련한 국회의 대행정부 기능을 시행 순서에 따라 도식화하면 다음과 같다.



[그림 6-2] 국가장기전략 관련 국회의 대행정부 기능 단계별 추진(1안)

그런데 실무적으로 볼 때, ‘행정부의 미래 대비 실태 평가’가 ‘행정부의 미래정책에 대한 평가’보다 좀 더 수월한 측면이 있다. 따라서 양자 간에는 순서를 바꾸어 실행해 보는 방법도 하나의 대안이 된다. 실무적인 준비와 판단 여하에 따라 두 가지 안 중에서 선택이 가능할 것이다.



[그림 6-3] 국가장기전략 관련 국회의 대행정부 기능 단계별 추진(2안)

### 3 장기 입법과제 발굴을 통한 의회 기능 강화

행정부를 견제하여 국가장기전략 추진의 방향성을 점검해 나가는 것 외에도 국회가 자체적으로 역할을 강화해 나가는 것도 중요하다. 이에 대해서는 국회 내부적으로 해나가야 할 일과 미래연구기관들 사이에서 할 수 있는 일, 그리고 국민과의 새로운 관계 맺기를 중심으로 살펴보고자 한다.

#### 가. 미래전략 관련 ‘킬러 콘텐츠’ 개발

우선, 미래의제에 대한 입법부의 주도권을 강화하기 위해서는 핵심적인 ‘킬러 콘텐츠(killer contents)’를 개발할 필요가 있다. 본 연구의 인터뷰에 응한 여러 전문가들도 이 점에 대해 대체로 의견이 일치한다.

미래전략에 대한 국회 논의의 효용성을 증명하기 위해서는 ‘킬러 콘텐츠’를 만들어야 합니다. 앞으로 몇 년 안에 1~2개 정도의 킬러 콘텐츠를 만들어야 그다음 단계인 조직에 대한 논의로 넘어갈 수 있습니다. 킬러 콘텐츠로 인정을 받게 되면 국회에도 미래위원회 같은 상임위, 혹은 상임위에 가까운 특위를 만들 수 있게 될 것입니다. 그러기 위해서는 가장 정쟁의 대상이 안 될 것부터 시작하는 것이 좋습니다. ‘저출산’ 문제부터 해나가는 게 어떨까 싶습니다.

*박형준 전 국회사무총장*

후주에서는 ‘국가부채 시계’, ‘세대별 회계’ 등이 있어요. 환경, 자원 등에 대해서 국가의 지속가능한 발전을 위한 지표를 산출하는 것이지요. 이코노미스트가 매년 민주주의 지수를 발표하듯이, 국가의 지속가능한 발전을 위한 지표 뭐 그런 걸 한번 해보면 어떨까 싶어요. ... 미래 지표를 하나 개발하면 좋을 것입니다. 재정적으로 혹은 자원상으로 볼 때 거시적 지표 같은 것. ‘세대별 예산’도 그런 것에 해당합니다.

*이현출 교수*

개인적으로 봤을 때, ‘지방소멸론’에 대해서 관심을 가져보는 건 어떨까 싶어요. 국회의원들이 아마 관심을 제일 많이 가질 이슈일 것으로 생각합니다. 본인들 지역구 문제도 걸려 있기도 하니까. ... 국회미래연에서 여러 연구소의 자료 등을 취합해서 문제점들을 지적하고 뭔가 대비해야 한다고 어젠다를 잡아 나간다면 국회의원들의 관심을 끌 수 있을 것으로 봅니다. 미래연은 당분간은 어젠다 세팅을 잘 해서 주목과 관심을 받을 필요가 있습니다.

*김동환 미래학회 회장*

‘미래영향평가’ 같은 게 있으면 어떨까 싶습니다. 모든 법안에 대해서 다 할 수는 없겠지만, 30년~50년 후에 미칠 영향 등에 대해서 평가해보는 시스템이 있으면 좋을 것 같습니다. 대상은 모든 법안을 다 하지는 말고, 특정한 분야나 주요한 법안 등을 정해서 해보면 어떨까 싶습니다.

김세연 국회 보건복지위원장

‘저출산’, ‘세대별 예산’, ‘지방소멸론’, ‘미래영향평가’ 등 킬러 콘텐츠에 대해 내놓은 구체적 방향은 다르지만, 국회가 미래전략연구와 관련하여 그런 ‘킬러 콘텐츠’를 가져야 한다는 사실 자체는 모두가 공감하고 있다고 봐야 한다. 미래의제에 대해 입법부의 주도권을 강화하기 위해서는 초기에 관심과 주목을 끌면서 선택과 집중을 통해 성과를 만들어 낼 필요가 있다는 것이다. 앞으로 국회는 내부적으로 미래연구원을 중심으로 이런 부문에 더 노력을 기울여 나가야 할 것이다.

## 나. 미래연구 플랫폼 구축

국회는 국가적 차원의 미래전략 추진역량을 강화하기 위해서 민간부문 및 공공부문의 전문 인력을 적극 활용하고 국내외의 미래연구 관련기관들과 지속적인 네트워크를 형성, 유지하면서 미래연구 플랫폼을 구축해야 한다(김동환, 2012). 미래전략 관련 전문가들 사이의 인적 연계망을 확보하고 여러 기관들의 연구 성과를 종합하면서 지식과 정보의 유통, 공유, 확산을 담당하는 역할을 국회미래연구원이 맡아 주기를 전문가들도 주문하고 있다.

(미래연구원은) 다른 기관이 하고 있는 일을 경쟁적으로 할 필요는 없어요. 네트워킹을 통해서 국가 전체 비전을 만드는 그런 역할을 했으면 좋겠습니다. ... 그렇다고 스스로 모든 걸 다 하는 기관이 아니라 정부 출연 연구기관, 기업 등의 미래전략연구를 네트워킹을 통해서 통합하고 모으는, 즉 종합적인 대안을 내놓는 그런 역할을 해야 합니다.

정세균 전 국회의장

복합화하는 것이 중요합니다. 서로 중첩되는 것을 복합화하고 종합해내서 해보는 것이 장기적인 미래전략으로 잘 다뤄야 할 부분인 것 같습니다. 지금처럼 구획돼 있는 이런 형태로는 불가능합니다.

김세연 국회 보건복지위원장

국회미래연구원은 플랫폼이 되도록 노력해야 합니다. 공공정책기관이나 기업체 등의 연구소를 이어줄 수 있는 플랫폼이 되는 그런 역할을 해야 합니다.

이현출 교수

그동안 우리나라 미래연구의 문제점으로 여러 기관의 성과나 경험이 적절하게 공유되지 못한 채 파편화되면서 결국에는 사장돼 버리는 현실이 자주 지적돼 왔다. 행정부가 5년 단임의 대통령제를 바탕으로 하면서 국책연구기관들의 호흡이 짧고 분절화된 것도 원인이겠지만, 국회가 미래연구와 관련해서 일정 정도 역할을 하지 못한 것도 이러한 흐름에 한 몫을 했다고 볼 수 있다. 폭넓은 권한을 가지고 있는 국회가 '미래연구원'이라는 조직의 신설과 함께 '미래연구 플랫폼' 구축에 적극적으로 나선다면 그동안 흩어져 있던 연구 역량들을 묶어내면서 한층 더 높은 성과를 도출해 낼 수 있을 것이다. 이런 기반 위에서 국회의 장기 입법과제 발굴 역량도 자연스럽게 높아지게 되리라 기대한다.

## 다. 미래전략 논의의 최상급 공론장 역할

마지막으로, 입법부의 미래연구활동은 국민과의 대화이자 미래세대와의 대화여야 한다. 전 세계적으로도 미래연구에 대한 민주적 접근이라는 측면에서 의회의 역할에 대한 관심이 높아지고 있는 추세이다. 그러나 우리나라에서는 그동안 미래사회에 대한 국민적 욕구를 수렴하기 위한 공론화의 장과 기회가 부족했던 것이 사실이다. 이제 우리도 '일반 대중과의 소통을 통한 참여적이고 민주적인 미래비전 수립'에 더 관심을 기울여야 한다. 소위 '민주주의 결핍'에 대한 해결책으로서 국회가 미래전략 논의의 '최상급 공론장' 역할을 해낼 수 있어야 하는 것이다(서현수 2019).

이런 측면에서 전문가들은 '시민사회와의 연대', '포럼 활성화' 등 몇 가지 처방을 제시하고 있기도 하다.

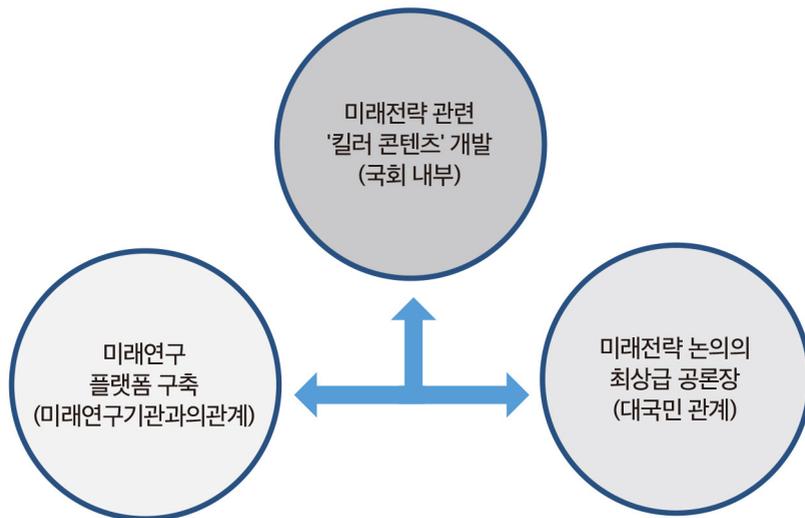
미래연은 시민단체들과도 연대해야 합니다. 그런데 우리나라의 시민단체들이 과거지향적인 경향이 많아서 잘 안 되고 있는데, 사실 국회의 미래연구원이라면 시민단체와 연대할 필요가 있습니다. 행정부의 공무원들이 시민단체와 연대할 수는 없는 것 아니겠습니까. 공무원들은 미래 논의를 끌고러워하기 때문에 그런 것을 국회에 있는 미래연이 시민단체와 할 필요가 있는 것이지요.

김동환 미래학회장

한국의 ‘다보스 포럼’을 하나 만들면 어떨까 싶어요. 공론의 장을 국회에서 만드는데 그 역할을 국회미래연구원이 하면 좋을 것 같아요. ... 정기국회 종료 후부터 다음 해 2월 국회 시작 전까지의 기간에 하면 좋을 것 같습니다. 세계 경제 트렌드 등을 논의해 보면서 플랫폼을 만드는 역할, 그런 것이 되면 아마 국회사무처 전문위원들의 검토보고서에서도 그런 내용을 인용하게 될 것입니다. 그런 식으로 미래 변화를 추동해 나가야 합니다.

이현출 교수

‘국민과의 소통’을 제도화할 수 있는 곳에 미래 기구를 두는 것이 바람직하다면, 역시 국회가 최적의 장소이다. 미래예측활동의 과정과 결과를 공유하고자 한다면 국민과의 대화는 필수이기 때문이다. 국민참여형 중장기 국가미래비전의 방향과 내용을 채워나가기 위해서는 미래 논의의 최상급 공론장으로서 국회의 역할이 무엇보다 필요하다. 사회적 합의를 위한 참여는 국가장기전략 수립과 추진뿐 아니라 민주주의를 재활성화하기 위해서도 필요한 과정이기 때문이다.



[그림 6-4] 장기 입법과제 발굴을 통한 의회 기능 강화



# 제7장

## 결론

---

제1절 요약

제2절 향후 추진과제



## 제 1 절

## 요약

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 연구에서는 현재 한국이 직면하고 있는 대의민주주의의 결함을 국가장기전략 수립 및 집행이라는 측면에서 조망해보고자 했다. 지금까지 살펴보았듯이 현재 우리나라에서 국가 차원의 장기전략을 수립하는 것은 지극히 어려운 일이며, 그것을 집행하기는 더 힘들다. 한국은 정치제도적, 사회문화적, 상황적 측면 모두에서 국가장기전략을 수립하기에 불리한 조건에 놓여 있기 때문이다.

먼저, 심층 인터뷰에 응했던 전현직 의원과 전문가들은 대부분 통치구조에서 파생되는 제도적 문제들을 지적했다. 한국형 대통령제의 특성상 미래전략의 수립체계에 대통령의 의지가 큰 영향을 미치기 때문에 정권마다 운영방향이 달라질 수 있다는 것이다. 문제는, 대통령이 임기 내에는 주로 현안에 집중할 수밖에 없으며, 중장기전략을 기획하고 장기적으로 연구하는 기능은 상대적으로 취약해질 수밖에 없다는 데서 더 심화된다. 대통령의 최우선순위는 정부 공약과 관련된 정책과제의 추진과 이를 통한 임기 내 성과 축적이며, 그로 인해 장기전략은 후순위가 된다는 것이다.

장기전략 추진체계가 정권 간에 연속되지 않음으로써 장기적인 정책 시계를 전제로 만들어진 각 정권의 정책들이 파편화되고 분절되어 다음 정권으로는 사실상 승계되지 않는 문제도 확인할 수 있었다. 정책의 연속성을 담보할 수 없는 상황은 단임제 대통령제의 치명적인 폐해 중 하나이며 국정운영의 질적 수준을 저하시키는 가장 중요한 원인이기도 하다.

결국 바람직한 국가장기전략 체계는 제한적 임기 내의 단기적인 정책수립 관성이 강한 한국 행정부의 특성을 극복할 수 있는 방향으로 정비되어야 한다. 그를 통해 우리 사회의 바람직한 미래상에 대한 사회적 합의를 도출하고 그에 부합하는 장기적 전략을 수립하여 정권의 임기에 크게 영향을 받지 않고 정책이 필요로 하는 충분한 정책 추진 시간을 확보할 수 있는 중장기전략의 수립 및 추진 체계가 필요한 것이다.

이런 관점에서 볼 때 핀란드의 사례는 우리에게 좋은 시사점을 제공해준다. 이 연구

에서 살펴본 것처럼 도시국가의 행정부 중심형인 싱가포르의 사례보다 입법부 중심형의 핀란드 사례가 한국의 국가장기전략 추진체계에 더 적합할 것이다.

우선, 핀란드 의회의 미래위원회는 입법부 중심의 국가혁신시스템 운용 및 국가장기전략과 미래정책 수립, 실행 체계에 있어서 선도적 역할을 해왔다. 핀란드는 세계 최초로 의회 위원회 형태로 미래 전담 기구를 설립, 운영해온 혁신적인 사례에 해당하며, 이를 통해 정부가 주기적으로 제출하는 국가 미래 정책 보고서에 대한 심의 프로세스를 중심으로 정부 정책결정 및 의회 입법 등 정치적 의사결정 과정에 미래의제와 혁신적 방법이 깊이 스며들게 되었다.

또한 핀란드의 미래위원회는 다른 상임위원회들의 법안 및 정책 심사 과정에서도 미래지향적 관점에 기반한 위원회 의견서를 제공하며, 정부 미래정책 보고서에 대한 위원회의 심의 보고서 작성 과정에서도 타 위원회의 의견서를 폭넓게 제출받아 검토에 활용하고 있는 등 다른 상임위원회들과 적극적인 상호작용을 하고 있다. 뿐만 아니라 미래위원회는 핀란드 국가혁신기금 SITRA 등 의회 안팎의 혁신 및 미래 관련 기구, 단체, 전문가들과도 긴밀한 협력 네트워크를 발전시켜오고 있다는 점을 확인했다.

미래 혹은 미래세대의 이익과 관점을 대표하면서 ‘미래 포럼으로서의 의회’라는 새로운 역할을 선도적으로 개척해온 핀란드 의회의 미래위원회 사례는 최근 의회적 차원에서 국가장기전략 수립 및 합의적·과학적 미래 정책 형성을 모색하고 있는 한국의 상황에도 중요한 시사점을 주고 있다. 현재 한국 의회에는 핀란드 미래위원회와 같은 별도의 위원회 조직이 존재하지 않으며, 최근 설립된 국회 미래연구원도 아직 초기 단계에 머물러 있는 상황인바, 향후 미래연구원의 중장기적 비전 마련 및 국회 내 별도 미래위원회 설립 추진 등을 검토하는 과정에서 중요하게 참고할 필요가 있을 것이다.

한국도 이제 민주화 이후 30년이 넘는 시간이 흘렀고, 20대 국회까지 의회민주주의 역사가 축적되어 온 만큼, 우리 국회도 새로운 역할을 정립할 때가 되었다. 그것이 87년 민주화의 목표를 온전히 실현하는 길이며, ‘실질적 민주주의’ 단계로 이행하는 가장 확실한 방법이기 때문이다.

국가 운영을 크게 나눠보면 기획(계획), 집행(실행), 감사(평가)의 세 영역으로 구분할 수 있는데, 우리 국회는 그동안 마지막 영역인 감시와 견제 기능에만 치중해왔다. 계획과 집행은 주로 행정부의 몫이었던 것이다. 그러나 집행(실행)이 행정부의 역할인 것은

당연하지만, 기획(계획)까지 행정부에 맡겨져 왔던 것은 바람직한 민주국가의 모습이라고 보기는 어렵다. 개발독재국가 시대처럼 국가의 기능이 단순하고 사회가 복잡하지 않을 때는 가능했을지 모르지만, 지금과 같은 규모의 한국 사회에서 행정부나 관료 주도의 국가장기전략 추진은 사실상 불가능한 일이기 때문이다.

이제 국가 운영의 '입구'와 '출구'에서 국회가 모두 역할을 해야 하는 시대다. 정책학적으로 보더라도 계획과 평가의 주체가 동일한 것이 더 자연스럽고 이상적이다. 국회가 계획을 세우고, 그에 따라 행정부가 집행한 후, 국회가 다시 그에 대한 평가(감사)를 하는 것이 시스템적으로 더 나은 모델인 것이다. 이런 시스템에서라야 국정운영이 정권 차원을 넘어서는 생동력을 가질 수 있기 때문이다. 따라서 국회 역할의 새로운 정립이 무엇보다 필요하며, 그를 위한 세부적 디자인을 먼저 고민해야 한다.

새로운 모델하에서 국회는 행정부를 사후적으로 견제하는 역할에만 머무는 것이 아니라 국가가 나아가야 할 미래비전 혹은 장기전략에 대한 플랜을 적극적으로 만들어 내는 역할을 해야 한다. 이렇게 되면, 행정부의 법정 중장기계획 수립에서 참고해야 하는 기본적인 사항들을 여야가 합의해서 제안하고, 행정부는 그에 따라 실제 중장기계획을 수립·집행하며, 국회가 그것을 다시 평가하는 시스템이 마련될 것이다.

## 제2절

### 향후 추진과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이제 위와 같은 목표를 위해 중요한 것은 그동안 국회의 역할이 아니었던 ‘계획(PLAN)’ 영역을 국회가 어떻게 수립해 나갈지와 향후 그것의 구속력을 어떻게 확보하느냐의 문제이다. 따라서 향후 우리가 고려해야 하는 선결 과제는 다음과 같다.

우선, 우리 국회가 상임위원회 중심의 운영형태를 갖추고 있기 때문에 미래전략을 담당하는 국회 주체로서의 위원회 설치의 가장 중요한 선행과제라고 할 수 있다. 당장은 상임위원회 형태가 아니더라도 ‘미래전략특별위원회’처럼 비상설 특위로 출발하면서 향후 상임위 체제로의 전환을 모색해 볼 수 있을 것이다. 다만, 이전 국회의 실패 사례를 되풀이하지 않기 위해서는 미래전략특위 구성 시 법안심의권 등 실질적 권한을 부여할 필요가 있다. 또한 미래전략 의제를 다루고 있는 대통령 직속 위원회들을 미래전략특위의 소관 기관으로 지정함으로써 입법부와 행정부가 국가장기전략 수립에서 접점을 찾고 소통을 확대할 수 있는 체계를 만들어야 한다. 국회미래연구원 또한 미래전략특위를 지원하는 전담연구조직으로서 기능을 강화하고 조직을 확대할 필요가 있다.

또한, 국회의 주도적 역할이 작용하게 될 국가장기전략은 향후 행정부가 다시 부처별로 중장기계획을 수립할 때 이를 반영토록 하기 위해 구속력을 확보하는 것이 중요하다. 따라서 여야가 합의할 수 있는 수준의 장기계획안은 미래특위의 심의를 거친 후 본회의에서 결의안 형태로 의결되는 절차를 거칠 필요가 있다. 그렇게 되면 중요 국가정책에 대한 연속성 확보는 물론 장기적인 시계에 따라 ‘계획(PLAN)-집행(DO)-SEE(감사)’의 정책순환 구조를 안정적으로 구축할 수 있을 것이다.

국회의 행정부에 대한 평가 기능 또한 세부적으로 나눠서 살펴볼 필요가 있다. 국회가 미리 제시한 계획에 따라 행정부가 국가장기전략을 적절하게 추진하고 있는지를 평가함으로써 정부 변동에 관계없이 일정한 정도의 지속성이 보장되는 미래전략 추진체제를 갖추기 위해서는 구체적으로 4가지 활동이 요구된다.

첫째, 행정부가 할 일(plan to do)에 대한 평가로서, 주로 법정 중장기계획이 이 범

주에 포함되는 평가 대상이다. 국회는 행정부의 중장기계획이 미래지향적 시각에서 일관성 있게 수립되고 있는지 평가할 필요가 있는 것이다. 둘째, 행정부가 이미 한 일에 대한 평가(policy evaluation)로서, 국회는 부처가 이미 집행했던 미래 관련 정책들 중에서 중요도가 있는 몇 가지 정책을 선정하여 사례연구 방식의 평가를 진행할 수 있다. 행정부의 미래전략 관련 중요 정책에 대해 좀 더 집단적이고 체계적인 평가가 이뤄진다면 국가장기전략 추진에 실효성을 담보할 수 있을 것이다. 셋째, 행정부가 미래 대비와 관련해서 무엇을 하고 있고, 무엇을 하고 있지 않은지 그 실태를 평가하여 주로 하지 않은 일에 대해 주의를 환기하고 그 부분을 보완할 수 있도록 해야 한다. 이것은 일종의 의제설정(agenda setting)이라고 볼 수 있는데, 행정부가 놓치고 있거나 방기하고 있는 미래의제에 대해 국회가 경고 메시지를 보내고 행정부의 적극적 조치를 추동해 나가는 효과가 있다. 넷째, 행정부의 미래 대비 역량에 대한 평가(capacity evaluation)가 필요하다. 이는 정부 부처가 조직으로서 미래 대비 역량을 얼마나 갖추고 있는지를 평가하는 것으로, 부처 내부의 의사결정체계나 교육체계, 내부 조정기제 등이 미래지향적 역량을 발휘할 수 있도록 구축돼 있는지를 살펴보는 것이다.

국가 미래전략 추진과 관련하여 이러한 네 가지 부분에 대한 행정부 평가 즉 ‘행정부의 미래계획에 대한 평가’, ‘행정부의 미래정책에 대한 평가’, ‘행정부의 미래 대비 실태에 대한 평가’, ‘행정부의 미래 대비 역량에 대한 평가’가 이뤄진다면 행정부의 일관성 있는 역량을 담보하면서도 지속가능한 장기전략 모델을 만들어 갈 수 있게 될 것이다.

하지만 이러한 논의도 우리 국회의 제약 조건을 충분히 감안하면서 이뤄져야 하며, 따라서 현실적이고 단계적인 접근이 무엇보다 필요하다. 21대 국회 개원과 함께 비상설 특위 형태의 ‘미래전략특별위원회’를 먼저 설치하고 향후 이를 더 제도화하여 22대 국회 이후의 어느 시점에서 상임위 형태로 전환하는 단계적 목표를 설정했던 것처럼, 국회의 행정부에 대한 평가 역시 주요 법정 중장기계획들에 대한 간접적 심의부터 먼저 시작해 볼 필요가 있다. 현실적으로 네 가지 평가가 이른 시일 안에 모두 이뤄질 수 있는 상황은 아니기 때문이다. 따라서 법정 중장기계획들 중에 여러 부처가 관련돼 있고, 국가적 관심도가 큰 것(예를 들어, 저출산고령사회기본계획 등)을 먼저 평가 대상으로 삼고 이에 대해 ‘직접적 통제’의 형식을 취하기보다는 ‘간접적 심의’의 방식으로 접근해 나간다면, 행정부의 자율성과 의회의 심의가 조화를 이루면서 현실적인 균형을 찾을 수

있을 것이다.

마지막으로, 국회가 주체적으로 장기 입법과제를 발굴하여 의회 기능을 강화하는 것도 중요하다. 우선, 미래의제에 대한 입법부의 주도권을 강화하기 위해서는 핵심적인 '킬러 콘텐츠(killer contents)'를 개발할 필요가 있다. 미래전략에 대한 국회 논의의 효용성을 입증하려면 '킬러 콘텐츠'를 만들어 내어 초기에 관심과 주목을 끌면서 성과를 내야 하는 것이다. 또한, 민간부문 및 공공부문의 전문 인력을 적극 활용하고 국내외의 미래연구 관련기관들과 지속적인 네트워크를 형성, 유지하면서 미래연구 플랫폼도 구축해야 한다. 폭넓은 권한을 가지고 있는 국회가 '미래연구원'이라는 조직의 신설과 함께 '미래연구 플랫폼' 구축에 적극 나선다면 한층 더 높은 성과를 도출해 낼 수 있을 것이다.

한편, 입법부의 미래연구활동은 국민과의 대화이자 미래세대와의 대화라는 점을 인식해야 한다. 전 세계적으로 미래연구에 대한 민주적 접근이라는 측면에서 의회의 역할에 대한 관심이 높아지고 있는 데 비해, 우리나라에서는 그동안 미래사회에 대한 국민적 요구를 수렴하기 위한 공론화의 장과 기회가 부족했던 것이 사실이다. 따라서 이제 우리도 '일반 대중과의 소통을 통한 참여적이고 민주적인 미래비전 수립'에 더 관심을 기울여야 한다. 소위 '민주주의 결핍'에 대한 해결책으로서 국회가 미래전략 논의의 '최상급 공론장' 역할을 해낼 수 있어야 하는 것이다.

이를 위해, 그동안 국가장기전략 추진에 영향을 받을 수 있는 다양한 이해관계자 간의 사회적 합의를 이루려는 노력이 충분치 못했던 것에 대해 성찰할 필요가 있다. 국회나 정당 등 정치사회와의 논의도 충분히 이루어지지 않은 채 '청와대만의' 일방통행적인 정책수립이 이루어진 관행도 다시 돌아와야 한다. 지금까지의 국가장기전략 추진체계에 대한 비판적 성찰 결과, 정치적으로 여러 세력의 입장을 조율할 수 있는 '장기전략 컨트롤타워' 기능은 이제 국회가 담당해야 한다는 결론에 이르지 않을 수 없다. 이것은 대한민국의 의사결정시스템에 대한 근본적 문제제기인 동시에 대의민주주의 발전전략으로서 국가의사결정시스템의 질적 전환을 꾀하는 것이기도 하다.

이 연구에서 우리는 국가장기전략의 수립 및 집행 강화를 위해서는 국회의 새로운 역할 정립이 필요하다는 점을 확인했다. 미래비전 혹은 장기전략에 대한 플랜을 적극적으로 만들어 내며, 국가 운영의 '계획'과 '평가' 두 영역에서 모두 주체로 기능하는 새로운

국회의 모습은 한국 민주주의가 도달해야 할 다음 단계의 발전상이 될 것이다. 하지만, 이러한 논의에서도 가장 중요한 것은 역시 '실현 가능성'이다. 따라서 본 연구는 위에서 제시한 목표를 달성하기 위한 단계적이고 현실적인 접근을 시도했다. 현재 우리 국회가 마주하고 있는 여러 제약요인들과 환경적, 제도적 조건들을 충분히 감안하면서 단계적 목표들을 하나씩 성취해 나가는 점진적 혁신만이 실현 가능성을 높이는 현명한 처방이 될 것이기 때문이다.



## 참고문헌

---

1. 문헌자료
2. 신문기사
3. 인터넷
4. 인터뷰 자료
5. 각 정부 종합미래보고서



## 참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 문헌자료

- 가상준(2007), 「정치적 선호도와 당선 횟수로 본 17대 국회 상임위원회 특징」, 『사회과학연구』, 15(2), 서강대학교 사회과학연구소, pp. 236~279.
- 가상준(2009), 「18대 국회 상임위원회 구성의 특징」, 『한국정당학회보』, 8(2), 한국정당학회, pp. 67~95.
- 강광하·이영훈·최상오(2008), 『한국 고도성장기의 정책결정체계: 경제기획원과 정책추진기구』, 한국개발연구원.
- 강원택(2006), 『대통령제, 내각제와 이원정부제: 통치형태의 특성과 운영의 원리』, 인간사랑.
- 강원택(2010), 『한국 선거정치의 변화와 지속: 이념, 이슈, 캠페인과 투표참여』, 나남.
- 강원택(2015), 「제한적 정당 경쟁과 정당 활동의 규제」, 『한국정당학회보』, 14(2), 한국정당학회, pp. 5~32.
- 강원택(2016a), 『어떻게 바꿀 것인가: 비정상 정치의 정상화를 위한 첫 질문』, 이와우.
- 강원택(2016b), 『대통령제, 내각제와 이원정부제: 왜, 개헌인가?』, 인간사랑.
- 강원택(2018), 『한국정치론』, 박영사.
- 구현우(2009), 「발전국가, 배태된 자율성, 그리고 제도론적 함의: 이승만 정부, 박정희 정부, 전두환 정부의 산업화 정책을 중심으로」, 『한국사회와 행정연구』, 20(1), 한국행정연구원, pp. 145~178.
- 국회미래연구원(2019), 『정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구』.
- 국회사무처(2016), 『(2016) 의정자료집: 1948~2016.5.』.
- 국회입법조사처(2019), 『국회입법조사처 연차보고서』, 경성문화사.

- 권혁용 외(2012), 『한국 복지국가의 정치경제』, 아연출판부.
- 김근세·최도립(1996), 「우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계」, 『한국행정학보』, 30(3), 한국행정학회, pp. 35~51.
- 김동욱·윤건(2010), 「국가미래전략기구 설계에 관한 연구」, 『행정논총』, 48(2), 서울대학교 행정대학원, pp. 1~24.
- 김동환(2010), 『미래예측결과를 입법활동에 반영하기 위한 제도개선방안』, 국회입법조사처.
- 김동환(2012), 『주요국의 미래 연구동향 및 주요전략』, 국회입법조사처.
- 김병국(2002), 「성공한 대통령을 만들기 위한 구상」, 『대통령의 성공조건 I: 역할·권한·책임』, 동아시아연구원, pp. 19~82.
- 김상배 외(2015), 『한국의 중장기 미래전략: 국가안보의 새로운 방향 모색』, 인간사랑.
- 김윤권 외(2019), 『미래예견적 국정관리와 정부혁신』, 한국행정연구원.
- 김운태 외(2011), 『한국 복지국가의 전망: 새로운 도전, 새로운 대안』, 한울아카데미.
- 김일영(1995), 「박정희체제 18년: 발전과정에 대한 분석과 평가」, 『한국정치학회보』, 29(2), 한국정치학회보, pp. 181~215.
- 김창호 외(2015), 『대통령의 권력과 선택』, 더플랜.
- 김현우(2001), 『한국국회론』, 을유문화사.
- 민진(2006), 「정부조직의 조직변동 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 17(2), 한국행정연구원, pp. 1~23.
- 박경미 외(2012), 『한국의 민주주의: 공고화를 넘어 심화로』, 오름.
- 박경미(2018), 「국회 본회의와 상임위원회 관계의 역사적 변화: 법률안 처리 과정을 중심으로」, 『대한민국 국회제도의 형성과 변화』, 푸른길.
- 박상훈(2018), 『청와대 정부: '민주 정부란 무엇인가'를 생각하다』, 후마니타스.
- 박성원(2009), 「주요국의 미래연구 기법」, 『한국의 미래모습과 정책과제』, 한국행정연구원 미래 연구총서 II, 법문사.
- 박성원(2015), 「전략적 불확실성의 대응: 싱가포르 정부의 미래전략 수립 벤치마킹」, 『Future Horizon+』, 25, 과학기술정책연구원, pp. 28~31.

- 박성원(2019), 「중장기 미래준비를 위한 국회의 노력」, 『Future Horizon+』, 39, 과학기술정책연구원, pp. 12~17.
- 박세일 외(2016), 『한국교육의 미래전략』, 한반도선진화재단.
- 박수경·문인규(2008), 「이명박 정부 행정조직개편의 특징」, 『사회과학연구』, 19, 충남대학교 사회과학연구소, pp. 21~47.
- 박영기(1987), 「우리나라 정부조직의 변천에 관한 역사적 고찰」, 『한국행정학보』, 21(1), 한국행정학회, pp. 301~304.
- 박중훈(2017), 「정부조직개편에 대한 이론적 논의」, 『대한민국 역대정부조직개편 성찰』, 대영문화사.
- 박찬욱(1994), 「선거 과정과 의회 정치」, 『전환기의 한국 민주주의 1987~1992』(안청시 외 편), 법문사, pp. 161~217.
- 박찬표(2003), 『한국 의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각』, 오름.
- 박천오(2005), 「관료정치 현상과 이론」, 『사회과학논총』, 23, 명지대학교 사회과학연구소, pp. 29~47.
- 박천오(2011), 「한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰」, 『한국조직학회보』, 8(1), 한국조직학회, pp. 1~30.
- 박혜정(2014), 『한국 공공계획의 진화에 관한 연구: 경제기획원에서 국정과제위원회로』, 서울대학교 박사학위논문.
- 서복경(2014), 「한국 정치결사 제한체제의 역사적 기원」, 『동향과 전망』, 90, 박영출판사, pp. 120~152.
- 서용석(2010), 『국가주도의 미래예측활동과 대안적 국가 미래전략기구의 방향 모색』, 한국행정연구원.
- 서용석(2015), 「중장기 국정운영을 위한 국가미래전략공동체 구상에 관한 연구」, 『기본연구과제』, 한국행정연구원.
- 서용석(2016), 『미래연구의 정책 활용도 제고 방안』, 한국행정연구원.
- 서용석(2018), 『미래연구의 특징과 정책 연계』, 과학기술정책연구원.

- 서현수(2018a), 「핀란드 헌법개혁 모델의 특징과 함의: 의회-행정부 관계와 의회-시민 관계의 재구성」, 『한국정치연구』, 27(30), 서울대학교 사회과학연구원 한국정치연구소, pp. 175~206.
- 서현수(2018b), 「핀란드 중립 평화 외교정책의 형성과 진화: 대외 환경과 정책 결정 시스템의 변화를 중심으로」, 『스칸디나비아연구』, 22(22), 한국스칸디나비아학회, pp.37~72.
- 서현수(2019), 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의』, 빈빈책방.
- 송종국(2009), 「선진국의 미래연구 동향과 시사점」, 『Issues & Policy 2009』, 19(3), 과학기술정책연구원, pp. 1~15.
- 신현기(2015), 「3부 대통령의 선택: 국정운영의 패러독스」, 『대통령의 권력과 선택』, 더플랜.
- 양재진·윤성원·유란희(2015) 「“비전2030”의 입안과정 분석과 재조명-민주국가의 장기 경제사회발전계획에 대한 함의를 중심으로」, 『민주사회와 정책연구』, 27, 민주사회정책연구원, pp. 211~241.
- 유의선 외(2010), 『선진국의 미래연구의 어제와 오늘』, 과학기술정책연구원.
- 이동규·김성태(2015), 「미래예측 활동에 관한 국가 비교 연구: 대상적 차원, 방법적 차원, 운영적 차원, 그리고 활용적 차원에 대한 시론적 접근을 중심으로」, 『지방정부연구』, 19(2), 한국지방정부학회, pp. 25~57.
- 이병태(2001), 「한국중앙정부조직개편의 성격」, 『한국정책과학학회보』, 5(3), 한국정책과학학회, pp. 225~252.
- 이창원·임영제(2009), 「우리나라 민주화 이후의 정부조직 개편의 특성에 대한 고찰」, 『한국정책과학학회보』, 13(4), 한국정책과학학회, pp. 1~17.
- 임재주 외(2019), 『국회의 이해』, 한올아카데미.
- 임혜란(2018), 『동아시아 발전국가모델의 재구성』, 서울대학교 출판문화원.
- 전진영(2019), 「시간의 정치: 무엇이 입법시간을 결정하는가?」, 『한국정당학회보』, 18(4), 한국정당학회, pp. 201~228.
- 정의화(2016), 『의료써 화를 이룬다: 정의화 국회의장 730일간의 기록(2014.5.~2016.5.)』, 국회사무처.

- 조진만(2010), 「국회의 구조」, 『한국 국회와 정치과정』, 오름.
- 최선(2015), 「2부 대통령의 권력: 대통령제의 양면성」, 『대통령의 권력과 선택』, 더플랜.
- 최성욱(2001), 「정부조직개편에 있어 문화통합 논리의 모색」, 『한국정책학회보』, 10(3), 한국정책학회, pp. 17~42.
- 최준영·구본상(2018), 「정당 중심의 국회 상임위원회: 상임위 구성 이론의 비판적 검토와 경험적 증거」, 『한국정당학회보』, 17(4), 한국정당학회, pp. 69~97.
- 최태욱 외(2013), 『복지 한국 만들기: 어떤 복지국가를 누가 어떻게 만들 것인가』, 후마니타스.
- 홍성주(2013), 「국가 미래보고서 현황과 개선방향」, 『Future Horizon+』, 15, 과학기술정책연구원, pp. 9~10.
- 홍성주(2019), 「국가미래전략의 운용 실태와 실효성 강화 제언」, 『Future Horizon+』, 39, 과학기술정책연구원, pp. 6~11.
- KAIST 문술미래전략대학원 미래전략연구센터, 『대한민국 국가미래전략 2018』, 이콘.
- Adler, E. Scott and John S. Lapinski(1997), “Demand-side Theory and Congressional Committee Composition: A Constituency Characteristics Approach”, *American Journal of Political Science*, 41(3), pp. 895-918.
- Amsden, Alice H.(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Andreas, N. and Cornelia, D.(2004), “Corporate Foresight: The European Experience”, in Cynthia G. Wagne ed., *Foresight, Innovation, and Strategy: Toward a Wiser Future*, Bethesda, pp. 223-241.
- Arter, David(2016), “Neglected and Unloved: Does the Hinge Party Deserve That?”, *Scandinavia Political Studies*, 39(4), pp. 411-434.
- Bergman, T. and Strom, K. (eds).(2011), *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

- Block, Fred(2008), "Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States", *Politics & Society*, 36(2), pp. 169-206.
- Chang, Ha-Joon(2003), *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books Ltd.
- Cox, Gary. W. and Mathew D. McCubbins(1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.
- Evans, Peter(1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- Fenno, Richard(1978), *Home Style: House Memembers in their Districts*, HarperCollins.
- Gandhi, Jennifer(2008), "Institutions and Outcomes under Dictatorship", *Political Institutions under Dictatorship*, Cambridge University Press, pp. 139-162.
- Gary, Jay E. and Heiko A. von der Gracht(2015), "The future of foresight professionals: Results from a global Delphi study", *Future*, 71, pp. 132-145.
- Geddes, Barbara, Joseph Wright and Erica Fratz(2018), *How Dictatorships Work*, Cambridge University Press.
- Georghiou, Luke and Michael Keenan(2006), "Evaluation of national foresight activities: Assessing rationale, process and impact", *Technological Forecasting & Social Change*, 73, pp. 761-777.
- Gilligan, Thomas W. and Keith Krehbiel(1990), "Organization of Informative Committees by a Rational Legislature", *American Journal of Political Science*, 34(2), pp. 531-564.
- Gordon, T. J.(1992) "The Methods of Future Research", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 522, pp. 25-35.
- Grombridge, Brian(2006), "Parliament and the Future: Learning from Finland", *The Political Quarterly*, 77(2), pp. 273-280.

- Gulick, Luther(1937), “Notes on the theory of organizations. With special references to government in the United States”, *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, Columbia University, pp. 3-44.
- Guston, D. H.(2014), “Understanding ‘anticipatory governance’”, *Social Studies of Science*, 44(2), pp. 218-242.
- Habegger, Beat(2010), “Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands”, *Futures*, 42, pp. 49-58.
- Haridimos, T. and Jill, S.(2002), “Organization and the Future, From Forecasting to Foresight”, *Managing the Future: Strategic Foresight in the Knowledge Economy*, Edited by Tsoukas Haridimos. Shepherd Jill(2004).
- Hayashi, Shigeko(2010), “The Developmental State in the Era of Globalization: beyond the Northeast Asian Model of Political Economy”, *The Pacific Review* 23(1), pp. 45-69.
- Hayward, Peter, Joseph Voros, and Rowena Morrow(2012), “Foresight education in Australia – Time for a hybrid model?”, *Futures*, 44(2), pp. 181-188.
- Ho, Peter(2008), “The RAHS Story”, in Tan Hong Ngoh and Hoo Tiang Boon (eds.), *Thinking about the Future: Strategic Anticipation and RAHS*, published in conjunction with the second International Risk Assessment and Horizon Scanning Symposium.
- Johnson, Chalmers(1982), *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy 1925-1975*, Stanford University Press.
- Khan, Humera(2008), “The RAHS System: Current and Future Capabilities”, in Tan Hong Ngoh and Hoo Tiang Boon (eds.), *Thinking about the Future: Strategic Anticipation and RAHS*, published in conjunction with the second International Risk Assessment and Horizon Scanning Symposium.

- Kavanagh, Dennis(2000), *British Politics: Continuities and change*. Oxford University Press.
- Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins(1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago: University of Chicago Press.
- Krause, P. H.(2002), “The Proteus Project – Scenario-based Planning in a Unique Organization”, *Technological Forecasting & Social Change*, 69(5), pp. 479-484.
- Krehbiel, Keith(1990), “Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?”, *American Political Science Review*, 84(1), pp. 149-163.
- Krehbiel, Keith(1991), *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Leigh, Andrew(2003), “Thinking ahead: strategic foresight and government”, *Australian Journal of Public Administration*, 62(2), pp. 3-10.
- Levitsky, Steven and Lucan Way(2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayhew, David(1974), *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press.
- National Academy of Sciences(1993), *Science, Technology and the Federal Government: National Goals for a New Era*. Washington, DC: National Academy Press.
- Önis, ziya(1991), “The Logic of the Developmental State”, *Comparative Politics*, 24, pp. 109-126.
- Pempel T. J.(2002), “Revisiting the East Asian Economic Model”, *Redefining Korean Politics*, KPSA.
- Raunio, Tapio(2011), “The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System”, *Journal of*

- European Integration*, 33(3), pp. 303-321.
- Rohde, David(1991), *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, Frisch and Sean Q. Kelly(2006), *Committee Assignment Politics in the US House of Representatives*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Seo, Hyeon Su and Tapio Raunio(2017), “Reaching out to the people? Assessing the relationship between parliament and citizens in Finland”, *The Journal of Legislative Studies*, 23(4), pp. 614-634.
- Shepsle, Kenneth(1978), *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*, Chicago: University of Chicago Press.
- Shepsle, Kenneth(1979), “Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models”, *American Journal of Political Science*, 23(1), pp. 27-59.
- Shepsle, Kenneth and Barry Weingast(1987), “The Institutional Foundations of Committee Power”, *The American Political Science Review*, 81(1), pp. 85-104.
- Singapore National Security Coordination Centre(2004), *The Fight Against Terror: Singapore’s National Security Strategy*, Singapore”.
- Singapore National Security Coordination Center(2008), “Explaining the RAHS Programme”, in Tan Hong Ngoh and Hoo Tiang Boon (eds.), *Thinking about the Future: Strategic Anticipation and RAHS*
- Sirkka Heinonen(2008), “Multidimensional Concept of Risks in Horizon Scanning and Futures Thinking”, in Tan Hong Ngoh and Hoo Tiang Boon (eds.), *Thinking about the Future: Strategic Anticipation and RAHS*,
- Steen, M. A. and M. J. W. van Twist(2013), “Foresight and long-term policy-making: An analysis of anticipatory boundary work in policy organizations in the Netherlands.” *Futures*, 54, pp. 33-42.

Thomas, C. W.(1993), “Reorganizing Public Organization: Alternatives, Objectives and the Evidence”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4), pp. 457-486.

Wade, Robert(1988), “The Role of Government in Overcoming Market Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan”, in Helen Hughes ed., *Achieving Industrialization in East Asia*, Cambridge: Cambridge University Press. pp. 129-163.

Weber, K. Matthias, Nikals Gudowsky and Georg Aicholzer(2019), “Foresight and technology assesment for the Austrian Parliament - Finding new ways of debating the future of industry 4.0”, *Futures*, 109, pp. 240-251.

Weingast, Barry and William Marshall(1988), “The Industrial Organization of Congress”, *Journal of Political Economy*, 96(1), pp. 132-163.

## 2 신문기사

- 경향신문(2013. 1. 21.) 「청와대 조직 개편 '권한·역할' 키운 비서실장 중심으로 '대통령 보좌' 일원화」.
- 뉴시스(2013. 1. 21.) 「靑 조직개편 여야, 엇갈린 반응...“바람직” vs “권위주의 우려”」.
- 풀리뉴스(2003. 6. 19.), 「참여정부 두뇌집단 '정책기획위원회' 가동」
- 한국경제(2016. 8. 22.), 「[대한민국 국가 브레인이 없다 (2)] 미래과제 손놓은 정부...기재부 장기전략국, 4년 만에 '메르스팀' 전략」

## 3 인터넷

싱가포르 국방과학기술원(DSTA) 홈페이지, <https://dsta.gov.sg>

싱가포르 미래전략센터(CSF) 홈페이지, <https://www.csf.gov.sg>

싱가포르 총리실 홈페이지, <https://www.pmo.gov.sg>  
핀란드 미래위원회 페이스북, [www.facebook.com/groups/TuVRadikaalit/](http://www.facebook.com/groups/TuVRadikaalit/)  
핀란드 의회 홈페이지, [www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi)  
핀란드 총리실 홈페이지, <https://vnk.fi/tulevaisuusselonteko>  
핀란드 혁신기금 홈페이지(SITRA), <https://www.sitra.fi>

## 4 인터뷰 자료

김형오 전 국회의장(2019. 8. 8.)  
정세균 전 국회의장(2019. 8. 27.)  
이현출 건국대 교수(2019. 8. 28.)  
원혜영 국회의원(2019. 8. 29.)  
김세연 국회 보건복지위원장(2019. 8. 29.)  
김동환 미래학회장(2019. 9. 24.)  
박형준 전 국회사무총장(2019. 11. 3.)  
곽승준 전 대통령 직속 미래전략위원장(11. 26.)  
박재완 전 기획재정부 장관(2019. 12. 3.)

## 5 각 정부 종합미래보고서

노태우 정부: 『21세기를 위한 국가사회발전구상』(1993)  
김영삼 정부: 『열린 시장경제로 가기 위한 국가과제: 21세기 새로운 도약을 위한 준비』(1997)  
김대중 정부: 『국민과 함께 내일을 연다: DJnomics』(1998)

국가장기전략 추진을 위한 국회의 기능 개편 방안 연구 ...

노무현 정부: 『함께 가는 희망한국: VISION 2030』(2006)

이명박 정부: 『대한민국 증장기 정책과제』(2013)

박근혜 정부: 『대한민국 증장기 경제발전전략』(2015)

## 부록

---

인터뷰 자료





□ 김형오 전 국회의장 (2019.8.8.)

**Q :** 최근 행정부, 입법부, 시민사회, 학계 등에서 국가의 장기 비전에 관한 관심이 커지고 있다. 그럼에도 불구하고 입법부에서 이와 관련된 논의나 준비가 비교적 많이 이루어지고 있지 않은 이유는 무엇이라고 생각하는가?

**A :** 우리나라 정치에 왜 불만이 많고 갈등이 많은가? 미래를 제시하지 못하기 때문이다. 이게 불신의 요인이 되고 있다. 그런데 이것은 공천권과 직결된 문제이다. 원내 중심 정당이 되려면 원내 활동을 공천에 반영해야 한다. 원내에서 어떤 역할을 했는지로 공천을 결정해야 한다는 것이다. 그런데, 실제로는 어떻게 해야 공천을 받는가? 실제 들 눈도장만 잘 찍으면 공천을 받는 것이 현실이다. 원내 활동(대야투쟁, 대여투쟁) 이런 거 할 필요 없이 실제들한테만 잘 보이면 된다. 이제 공천권을 국민에게 반납해야 한다. 그래야 미래를, 중장기를 내다볼 수 있다.

국회는 철저하게 당 대 당 싸움이다. 따라서 원내의 정책 활동이 전혀 공천권에 반영되지 않는 시스템이다. 이것이 문제다. 국회 운영 시스템을 획기적으로 뜯어고쳐야 한다.

**Q :** 우리나라 국회의 입법지원 시스템에 대해서는 어떻게 생각하는가?

**A :** 내가 초선 의원 때 미국 유학 장학금으로 한 달간 미국 의회 연수를 간 적이 있다. 4주는 미국 연방의회를, 1주는 주 의회를 경험해봤다. 미국 CRS가 일종의 공공연구소인데, 그때 우리나라도 이런 걸 만들어야겠구나 하고 생각했다. 당시에 보니까, CRS에 있는 어떤 사람이 자기는 15년째 이 자리에 있다고 하더라. 그런데 우리나라는 모두 제너럴리스트만 있지 전문가가 없다. 우리는 모든 게 피상적이다.

내가 국회의장으로 있을 때 입법조사처, 예산정책처로부터 주 1회 직접 주기적으로 보고를 받았다. 그때 그 기관들에게 “중립적, 객관적, 독립적으로 하라”라고 공개적으로 선언했다. 여당 원내대표, 야당 원내대표한테도 그 기관들의 보고서를 흠 잡지 말라고 얘기했다. 그런 식으로 기관의 실무자들을 보호해주니까 성과가 올라갔다.

**Q :** 국회가 좀 더 개선될 수 있는 방안에 대해 얘기한다면?

**A :** 국회의원이 제대로 하도록 만들려면 원내 정책 활동을 국민들도 평가해줘야 한다. 이게 중요한 일이다.

내가 의장을 할 때, 국정감사도 없애자고 했었다. 상임위 별로 알아서 하도록 하자고 했다. 국감 때문에 행정부가 죽으려고 한다. 그런데 정작 하루에 1,200개씩 쏟아져 나오는 보도 자료를 기자들이 제대로 볼 수도 없다. 그래서 언론은 싸움하는 상임위원회만 쳐다본다. 이래 가지고 무슨 국정감사가 제대로 되겠나. 국정감사를 이런 식으로 모든 상임위가 같은 기간에 동시에 하지 말고 각 상임위 별로 나눠서 알아서 할 수 있도록 해야 한다. 한 상임위가 20일 범위 내에서 하기만 하면 된다. 동시에 하는 게 아니라.

**Q :** 의장님의 예전 상임위 활동 등을 좀 소개해주신다면?

**A :** 나는 정보통신위원회에만 있었다. 예전에는 명칭이 '교체위'였다. 교통부하고 체신부가 소관 부처였는데, 아무도 하려고 하지 않던 그런 상임위였다. 내가 92년도에 초선으로 국회에 들어갔는데, 그때 민자당 실세 중의 한 명인 최형우 의원이 나한테 아무 위원회나 하나 골라보라고 했다. 당시에 실세 위원회는 내무위, 재무위 등이었는데 나는 교체위를 가겠다고 하니 최형우 의원이 황당해 하더라. 그런데 내 지역구인 부산 영도가 섬이기 때문에 뱃사람이 많다. 외양선, 무역선, 원양어선 등. 그런데 교통부 밑에 항만청이라는 것이 있어서 지역구 현안에도 도움이 된다. 체신부는 미래에 중요해질 것으로 봤다. 그래서 교체위를 택했다.

원래 상임위는 2년마다 바뀌줘야 국물도 생기고 그러는 법인데.... 나는 쪽 같은 상임위에 있었다. 나는 개인적으로 민정계도 아니고 민주계도 아니고, 이것도 저것도 아니라서 "그렇다면 길은 하나 밖에 없구나"라고 생각했다. 정책적으로 승부를 보자. 미래도 내다보고... 그런 의정활동을 하자고 생각했다. 보좌관도 원래 민원해결사 역할 이거나 돈 많은 사람의 자제이거나 토호세력의 친인척을 쓰는 것이 일반적인데 우리 보좌관은 백면서생이었다. 정책을 잘 할 수 있는 사람으로 쓴 것이다. 보니까 국정감사 때는 한 달 동안 내내 보좌관이 야전침대를 갖다놓고 사무실에서 준비를 하더라. 그래서 국감 스타 의원도 되고 그랬다. 당시에 내가 제기한 것이 도청, 감청 문제였는데, 모든 상임위가 도감청 얘기를 하지 않을 수 없는 정도까지 되었다.

이동통신 민영화 이슈도 있었는데, 이것이 당시에 SK로 갔었다. 당시에 여당의 주류는 YS였고, 대통령은 노태우였던 상황이었다. 여당이 위원장인 소관 상임위에서 왜 대통령 사돈에게 그것을 주느냐고 항의하고 그랬다. 나는 그런데 그걸 정책적으로 접근해서 “디지털로 해야지 왜 아날로그로 하냐”라고 지적을 했다.

**Q :** 미래를 내다보는 의정활동을 하기 위한 방안은?

**A :** 내가 92년에 처음 당선됐는데, 3달 이상 국회에 못 들어가고 개원이 안 되는 그런 상황이었다. 당시에 YS와 DJ가 싸워서. 이 기간 동안에 나는 교수들을 불러서 공부를 했다. 개원하기 전에 그렇게 공부하고 준비하니까 좋은 활동을 할 수 있었다.

국회의원들이 대부분 상임위에 관심이 없다. 디지털 방식을 뭐로 할 지, CDMA로 할 지 TDMA로 할지 이런 건 전혀 알지도 못한다. 당시에 내가 만든 슬로건이 “산업화는 늦었지만, 정보화는 앞서가자”였는데, 이게 괜찮았던 것 같다.

과학기술정보통신위원회에 불박이로 있으면서 상임위원장이 됐다. 당시에 여야의 대권후보들이 다 그 상임위에 들어와 있었다. 나는 “우리 위원회는 정쟁이 없다. 여야도 없다. 오직 미래만 논한다”라고 선언했다.

당시 DJ 정부 시절 공공근로 등을 하면서 별로 의미 없이 세금을 쓰고 있었다. 그때 내가 ‘데이터베이스 구축 사업’을 하자고 제안했다. 전 부처에 교육시키는 인원, 제대로 되고 있는지 체크하는 인원 등 인력 수요가 많아졌다. 당시에 국사편찬위원회가 그 사업으로 도움을 받았다. 분류 작업 등에서...

**Q :** 입법활동에 대한 정성평가가 필요하긴 하지만, 쉽지는 않을 것 같은데...

**A :** 입법활동 평가에 대해서 출석률과 법안 발의 수 등의 양적 평가는 적절치 않다. 양적 평가로는 국민들이 어느 의원이 제대로 했는지 알 수가 없다.

정성평가도 잘 만들 수 있다. 2007년에 나도 다 만들어놨었다. 국회의장과 각 당의 대표가 의지만 있으면 가능하다. 국회 미래연구원 같은 곳에 “당신들이 평가하시오”라고 맡길 수도 있다.

**Q :** ‘일하는 국회’ 얘기가 항상 나오지만, 실제로는 잘 안 되는 것 같은데...

**A :** “‘일하는 국회’ 좀 만들어 달라”는 소리가 나오면 국회의원 스스로가 일을 안 했다고 생각하기 때문에 꼬랑지를 내린다. 지금 국회는 일하는 곳이 아니라 싸움하는 곳이다. 영국 시민들은 템스강의 불빛을 보고 안심하고 잠을 잔다는 말이 있다. 우리 국회는 ‘불 꺼진 그대의 창’이다.

‘일하는 국회’를 만들어야 한다. 그런데 일하는 국회는 법률 통과시켜 주기만 하는 곳이 아니다. 미국, 프랑스, 영국, 독일 의회를 보면 법안 처리율은 다 우리나라와 비슷하다. 그냥 법안 통과시켜 주는 국회가 일하는 국회를 의미하는 게 아니라는 얘기가.

국회는 법률 통과시키는 곳이 아니라 심의하는 곳, 곧 대화하고 논의하고 따지는 곳이다. 그런데 법률 잘 통과시키지 않는다는 결과는 같은데, 외국과 우리나라는 그 내용이 다르다. 미국에서는 회의장에서 보좌관이 행정부처 과장에게 디테일하게 질문한다. 그런데 우리나라는 법률이 성기다. 1~2페이지에 불과하다. 미국은 법률이 보통 수십 페이지씩 된다. 우리는 피상적이고 껍데기만 훑고 있다. 국회 윤리 현장만 봐도 우리는 12개 조항에 불과하다. 미국은 그게 책 한 권 분량이다.

**Q :** 행정부에서 국회로 넘기면서 예산이 수반되는 장기 과제가 있을 텐데, 일단 한 번 정해지면 덮어버리지 못하고 그냥 계속 가는 경우가 있는 것 같다. 평가도 제대로 안 된 채로...

**A :** CRS 같은 예산정책처가 그런 걸 평가해야 한다. 그런데 국회 사무처 직원들이 완장 부대다. 연구직들이 최고가 되어야 한다. 예산정책처, 입법조사처 등은 연구직 중심으로 가야 한다. 그래서 그 사람들이 일할 수 있도록 만들어야 한다. 그런데 국회 사무처 직원들이 순환보직으로 옮겨 다니면서 그런 기관들도 지휘 호령하고 있다. 이런 건 문제다.

**Q :** 국가장기전략 수립에 있어 가장 어려운 부분은 뭐라고 보나?

**A :** 제일 문제는 5년 단임제다. 예전에는 국가가 장기정책이나 전망이 있었다. 박정희, 전두환, 노태우까지만 해도 그런 것이 있었는데...

요즘은 대통령이 취임하면 첫 작업이 전임 대통령 그림자 지우기이다. 그러니까 공무원들이 어떻게 하면 5년 후에도 살아남을지 그것만 생각하게 된다. 이명박 때 하던 걸

다 갈아엎어 버렸다. 5년만 가는 정책을 어느 나라가 믿을 것인가. 단순한 약 하나만 들려고 해도 수년이 걸리는데... 여러 나라들이 함께 힘을 합쳐도... 그런데 최근 몇 년 사이에 외국에서 들어온 연구소가 하나도 없다. 바이오라든지 이런 분야에서...

대통령 단임제가 가져오는 문제가 극에 달해 있다. 이걸 뜯어고치지 않으면 나라가 망한다. 다음 대통령이 누가 되든지 간에 문재인 대통령이 하던 걸 뜯어고친다. 민주당 정권이 되더라도 마찬가지일 것이다.

청와대의 모든 기준은 충성심이다. 그래서 내가 대통령 직무실만이라도 옮기자고 했다. 소통이 안 되기 때문에. 대통령은 강박관념, 시간에 쫓긴다. 3,4년 차부터는 제왕적 대통령이 추락해서 식물 대통령이 된다. ‘대통령 권한을 줄이는 것’이 개헌의 핵심이다.

**Q : 예결위는 어떤가?**

**A :** 계수소위에서는 쪽지예산, 기록도 안 남긴다. 예결위는 회의를 안 한다. 10일 정도밖에 안 한다. 보이콧이 야당의 특권인 줄 안다. 잘못됐다. 40일 동안 전체회의는 7일 정도에 불과하다. 예산 문제는 10%도 얘기 안 한다. 대부분 정치 문제다. 일하는 국회가 돼야 하는데 안타깝다.

예결위 들어가는 건 지역구 예산 챙기기 위해서다. 동료 몇 사람 챙겨주고 생색도 내고. 첫날 회의하고 나서 다음부터는 싸움이다. 통제가 안 된다. 마지막에 위원장과 간사 이렇게 3명이 모여서 한다. 삭감하는 것도 야당 체면 세워주는 것으로.

내가 예결위 할 때, 전남 고흥군의 나로우주센터를 내가 세워줬다. 내가 예결소위 위원이 됐으니까 과기부에 예산 하나 챙겨주겠다고 했다. 그랬더니 책 한 권을 가져와서 이것 중에 골라달라고 하길래, 70여 가지 중에서 우주발사센터장으로 골랐다. 국회 예산을 보면 항상 진입은 10억원이다. 10억원을 타당성조사 비용으로 넣으면 일단 사업이 시작되는 것이다. 그렇게 해줬더니만, 나중에 과기부 고위 공무원들이 다시 찾아와서 자신들이 현역에 있을 때 생색낼 수 있는 것으로 해달라고 하더라. 차관 등이 쫓아와서 우주발사센터장은 빼달라면서...

그런데, 나중에 과기부 부처 업무보고를 보니까 “드디어 대한민국이 우주시대로” 라는 문구로 방송에서 대대적으로 홍보를 하고 있더라. 21세기를 열면서 우주시대로 가게 됐다면서 청와대가 홍보를 한 것이다. ‘김대중 대통령의 위대한 결단’으로 가능했

다고 하면서... 자기들이 다 한 것처럼. 그래서 내가 국감에서 ‘우리나라에서는 그게 안 된다’고 깨기 시작했다. 그래서 그다음 해 예산에는 반영을 안 시키고 그랬다. 그런데 워낙 사정사정을 해서 그다음에는 예산에 넣어줬다.

**Q :** 왜 한국 사람들은 대통령제를 원한다고 보나?

**A :** 제대로 된 나라 중에 대통령제 하는 나라가 어디 있나. 우리나라는 쓸림이 심하다. “대통령은 내 손으로”라는 생각이 있다. 하지만 한 달 만에도 이런 인식을 바꿔 낼 수 있다.

개헌 약속 안 한 대통령이 어딴나. 그런데 청와대 들어가면 다 안 되더라. 대한민국이 지금 3권 분립인가? 아니다. 대법원장과 국회의장 등을 사실상 대통령이 임명한다. 5대 권력기관(국세청, 검찰, 경찰, 국정원, 방통위 + 감사원)을 청와대로부터 분리시키지 않으면 민주주의가 안 된다.

대통령에게 충성하다가 3년 후부터 등에 칼을 꽂기 시작한다. 악순환이 계속된다. 개헌을 해서 대통령의 힘을 빼지 않으면 안 된다. 로마가 영성한 왕이 나왔다가 독재를 하고 제정으로 가더니 망했다. 어떻게 멸망의 길을 갔는지 살펴볼 필요가 있다. 로마 공화정은 왜 또 망했는지 등을 볼 필요가 있다.



□ 정세균 전 국회의장 (2019.8.27.)

Q : 어떤 생각으로 국회미래연구원을 만드셨나?

A : 내가 국회의장 출마할 때 세 가지를 이야기했다. 첫째, 국민에게 힘이 되는 국회. 둘째, 헌법 정신을 구현하는 국회. 셋째, 미래를 준비하는 국회. 그런데 우리나라는 전부 단기 업적주의에 매몰돼 있다. 기업도 연간실적이 좋으면 살고, 안 좋으면 쫓겨난다. 장관도 임기가 YS 때 보면 거의 8개월이었다. 나도 산자부 장관할 때 1년밖에 못 했다. 요즘은 인사청문회 때문에 좀 늘어난 것 같긴 한데... 원래는 대통령하고 5년을 장관이 같이 가야 하는데... 지금은 장관이 하루하루 코앞에 있는 일을 하고 있다. 대통령도 매월 국정수행 평가 때문에 거기 메여 있다.

대한민국의 미래를 준비할 수 있는 유일한 기관이 국회이다. 그런데 국회의원들은 지역구에 약속하러 다니기 바쁘고, 국회의장도 임기가 2년밖에 안 된다. 그래서 국회가 중장기적인 비전과 계획을 세우려면 미래연구원 같은 조직이 필요하겠다고 생각한 것이다. 그런데 보니까 전임 정의화 의장도 비슷한 노력을 했었더라. 내가 의장이 되고도 추진하는 데 상당한 난관이 있었다. 그래서 원내대표도 설득하고 그랬다. 정부나 기업도 중장기적인 걸 하지 않으니까 국회라도 해야 된다고 그렇게 설득을 했다.

그런데 우선 행정부가 반대하고, 의회에서도 국회의장이 자기 사람 심으려고 하는 게 아닌가 하는 시선도 있었다. 야당은 당연히 견제하는 차원에서 반대하고... 정부는 국회가 권능이 커지는 걸 원치 않는다. 자신들이 견제를 받는 게 많아지니까 정부는 반대하는 것이다. 기재부는 예산이 들어가는 문제니까 더 세게 반대하고...

의장 비서실장과 사무총장이 적극 나서서 추진했다. 입법조사처장, 예산정책처장 등이 모두 나서서 추진한 것이다. 그래도 우윤근 사무총장 때는 만들어지지 못하고 김교흥 사무총장 때 가서야 만들어지게 됐다. 그런데 국회미래연구원 이사회를 만들고, 원장을 뽑는 과정에서도 견제가 심했다. 내 의장 임기 말에라도 개원식을 할 수 있게 돼서 다행이라고 생각한다.

**Q :** 국회미래연구원이 입법과정에서 제도적 역할이 미약해 보이는 느낌이 있다.

**A :** 국회미래연구원이 기존 기관과 경쟁하는 것보다는 자기 영역을 개척하는 것이 좋겠다고 생각한다. 순수하게 자기 영역을 개척하는 것이 좋겠다는 생각이다. 그렇다고 스스로 모든 걸 다 하는 기관이 아니라 정부 출연 연구기관, 기업 등의 미래전략연구를 네트워크를 통해서 통합하고 모으는, 즉 종합적인 대안을 내놓는 그런 역할을 해야 한다. 20명 연구원 인력으로 인하우스에서 전부 다 하는 것은 현실적으로 불가능하다. 국회의 위상을 활용해서 그런 역할을 할 수 있지 않을까 하는 취지에서 국회미래연구원을 만든 것이다. 따라서 스스로 위상을 확보할 필요가 있다. 다른 기관이 하고 있는 일을 경쟁적으로 할 필요는 없다. 네트워크를 통해서 국가 전체 비전을 만드는 그런 역할을 했으면 좋겠다.

**Q :** 향후 국회미래연구원의 방향성은?

**A :** 내가 원내대표 할 때 국회에 예산정책국이 있었는데, 여당 눈치도 보고, 야당 눈치도 보고 하니까 아무 쓸모가 없는 보고서가 돼 버렸다. 그래서 예산정책처를 만들자고 했다. 그런데 연간 100억원이나 들여서 그런 기관을 만드는 게 바람직하냐는 얘기가 나왔다. 그런데 시간이 흐르면 입법부의 목소리를 내야 하는데, 그런 취지에서 보면 그런 기관이 필요하다고 생각했다. 도서관에 있던 입법조사 기능도 떼어내서 입법조사처로 만들었다. 입법조사처가 없었으면 국회의원들이 그래도 지금처럼이라도 의정 활동을 할 수 있었겠나.

국회미래연구원은 정파를 초월해야 한다. 국회 간부회의 같은 곳의 정규멤버도 아니고, 그런 기관과는 좀 다른 기관이 돼야 한다. 별도의 법에 의해 만들어지는 기관이기 때문에 독자적으로 운영해야 한다. 입법에 관여하게 되면 정파적인 그런데 휘말릴 수가 있다. 그래서 처음 만들 때 국회미래연구원의 이사회에 정당의 당원은 안 된다는 규정도 두었다. 정당 활동 경력이 없어야 한다는 것이다. 국회미래연구원은 현안을 뛰어넘어서 국가의 미래를 책임지는 쪽으로 가야 한다. 단순히 현안을 서포팅하는 것보다는 한 단계 높은 수준으로 가야 한다는 것이다. 원래 기관은 본래의 설립 취지에서 나아가 스스로 진화해 가야 한다. 미래연구원이 많이 고민해야 할 부분이다. 대한민국의 중장기적인 걸 고민하는 그런 기관이 됐으면 좋겠다.

국회미래연구원은 쓰임새 있는 보고서, 주문 생산보다는 퀄리티 있는 옥동자를 낳을

수 있도록 해야 한다. 자칫 하면 친여 혹은 친야 성향으로 비판받을 수 있기 때문에 중립적이고 독자적인, 특히 '독자적'인 활동을 해야 한다. 활용도가 높은 보고서를 내놓음으로써 권위가 올라가는 그런 체제가 돼야 한다. 학자들도 책이 많이 팔리면 권위가 올라가지 않나. 그런 식의 고통스런 작업이 필요하다. 그래서 국회미래연구원에 수당도 더 주고, 자율성도 크게 준 것 아니겠나.

**Q :** 현재 한국의 통치구조 하에서 국가장기전략 수립에 대해 어떻게 보나?

**A :** 개헌 없이 국가의 미래는 없다. 국회가 이런 식으로 가서는 문을 닫아야 할지도 모른다. 지금 70~80% 정도까지 개헌에 공감하는 국민이 늘어났다. 국회가 변하지 않으면 선진국으로 갈 수 없다. 이다음 세대는 우리보다 더 안 좋은 상황에서 살게 될지도 모른다는 우려가 든다.

문재인 대통령은 인격이 좋은 분이다. 그래서 이번에 우리나라 대통령제가 과연 무엇이 문제인가, 인격의 문제인가, 제도의 문제인가를 볼 기회라고 생각한다. 내가 볼 때, 우리는 사람의 문제가 아니라 법과 제도와 헌법의 문제이다. 나는 내년 총선 끝나고 향후 1년 정도가 개헌의 적기라고 생각한다. 원래 모든 대통령이 임기 말에는 개헌에 찬성하는 경향이 있다. 내년 총선 후로부터 1년이라는 기간 동안 개헌이 가능할 수도 있을 것이다.

**Q :** 개헌의 방향은?

**A :** 분권이다. 대통령의 권한을 줄이고, 지방의 권한은 늘여야 한다. 입법, 사법, 행정 간의 수평적 분권과 중앙정부, 지방정부 간의 수직적 분권, 이 두 가지가 이뤄져야 한다. 역시 핵심은 권력구조이다. 나는 우리나라 정도면 내각제를 해도 된다고 생각하는데, 아마 국민들이 수용하지 않을 것이다. 그래서 반대통령제 정도가 어떨까 싶다. 대통령은 외교, 안보, 국방 정도만 하는. 총리의 권한은 강화하고, 결국 총리를 뽑는 데 국회가 관여해야 한다.



## □ 이현출 건국대 교수 (2019.8.28.)

**Q :** 국회 근무 경험에 비추어 입법지원기구 등의 조직을 설명해 달라.

**A :** 의원들은 주로 제너럴리스트들이 뽑힌다. 스페셜리스트가 의원이 되는 경우는 거의 없다. 그래서 기관 차원에서 서포트를 해줘야 하는데, 대부분 개인 스태프인 경우가 많다. 국회사무처가 지원 기능을 기본적으로 하는데, 한국전쟁 중에 국회도서관이 세워졌다. 법안이 만들어지는 과정에서 정보가 굉장히 중요하다. 정보는 ‘사실적 정보’와 ‘분석적 정보’로 나누어지는데 국회도서관에서는 사실적 정보를 다루고, 분석적 정보는 전문가가 나서야 한다. 이러한 분석적 정보를 제공하는 것이 입법조사처의 기능이다. 또한 예전에 보면, 국회에서 재정통제권에 대한 역할이 빈약했다. 그래서 2003년에 국회예산정책처가 설립되었다. 예산, 결산, 기금운용안을 보면, 정부에서 엄청난 두께의 자료들을 가져다준다. 이걸 의원들이 다 못 본다. 그런데 국회사무처는 새로운 전문조직이 생기는 걸 별로 반기지 않는다. 자신들의 영역이 줄어든다고 생각해서.... 국회도서관 내에 원래 입법정보분석실이라는 것이 있었다. 여기에 박사급 연구관이 20명 정도 있었는데, 의원들에게 어떤 사안들에 대해서 직접 설명해줄 수도 하니까 의원들의 효능감이 높았다. 그때 당시 정치개혁의회자문위원회에 박찬욱 교수가 있었는데, 내가 박 교수한테 미국 의회의 CRS처럼 이런 조직을 국회에도 만들어야 한다고 했다. 그때 보니까 의원들도 긍정적으로 생각하는 것 같더라. 그래서 2006년 12월에 이게 국회를 통과하게 되었다. 2007년 9월에 입법조사처가 정식으로 발족하면서 국회는 4개의 지원기구 체제를 갖추게 된 것이다.

국회사무처는 국회에 대한 기본적 경호, 의사진행, 속기, 상임위 지원, 법제 업무 등을 맡는다. 국회도서관은 사실적 정보의 수집, 도서 구입, 전자자료 구입 등의 업무를 한다. 예산정책처는 재정통제를 위한 예결산, 기금 등에 대한 분석, 사업 분야에 대한 분석을 맡는다. 입법조사처는 국회와 관련한 총체적 지원을 한다.

의원들의 법안 발의, 심의 등이 길게는 1년 정도 소요되고, 그 과정에서 준비과정, 심의과정 등에 입법조사처의 역할이 크다. 가령 송파 세 모녀 사건 등을 예로 들면, 그

사건에 대한 쟁점 분석 단계가 맨 처음에 있을 것이다. 이 단계에서 의원들이 전문가의 의견을 들으면서 쟁점을 정교화한다. 그다음에 대안을 꾸리기 위해 과연 어떤 대안이 가능한지 등을 검토하는 과정을 거치게 된다. 아동성폭력범 문제 등을 보자면, 박인숙 의원같이 물리적 거세를 하는 방안 혹은 화학적 거세, 양형에 있어서의 대안 등 여러 가지를 논의할 수 있는 것이다. 이 단계에서 헌법과 배치되는 부분은 없는지, 외국 사례는 어떤지 등에 대해 검토하게 된다. 이런 과정 속에서는 전문가 집단의 도움을 받을 수밖에 없다. 각종 세미나도 하고, 심의단계에서는 전문위원들의 검토보고서도 보고, 입법영향분석도 하면서 위원회 단계에서 위원회 대안의 형태로 나오기도 한다.

**Q:** 입법지원조직 간의 중첩 현상은?

**A:** 어느 조직이든 그런 게 없을 수는 없다. 가령 입법조사처와 국회도서관만 하더라도 분석적 정보와 사실적 정보로 영역이 나뉘어져 있는데, 그게 사실 명확히 구분되는 것은 아닐 수도 있다. 또한 의원들이 법제 실무를 입법조사처에 부탁하는 경우도 있다. 입법조사처에 법안의 성안 등에 대해서 문의를 하고 그걸 다시 법제실에 보내서 다시 한 번 리뷰를 거치는 것이다. 중첩되는 부분이 많다. 입법조사처의 경제사회분석실만 하더라도 국회예산정책처와 겹치는 부분이 있다. 예결위의 전문위원실 업무도 예산정책처와 겹치는 게 있다. 기본적으로 그런 현상은 어느 정도 있다.

나는 입법조사처의 연구관이 팀장도 하고 실장도 할 수 있게 해줘야 한다는 생각이 다. 입법조사처의 연구관이 국토위 전문위원으로도 가고, 예산정책처에서 예결위 전문위원으로도 가고. 그래야 더 원활하게 잘 될 것이라고 제안했던 적이 있다.

**Q:** 장기적인 것을 다루었던 적은?

**A:** 서해 해양 오염 사태 같은 경우에 우리 조사관들이 갔었다. 어떤 국가적 대책 메커니즘을 세워야 하는지에 대해서 논의를 했다. 세월호 사건 때 나도 TF 부위원장을 했는데, 그런 사고의 원인을 파악하는 문제, 국가적 위기 상황 대처 능력에 대한 문제 등 어느 한 파트에서 한 명의 조사관이 커버할 수 없는 문제들에 대해 총체적으로 논의를 하기도 했다. 독도 문제 같은 경우에도 실효적 지배를 하기 위해서 어떤 방안들이 있는지 등에 대해서는 심지어 지리학 쪽의 도움도 필요하고 여러 가지 작업이 있어야 한다. 녹색성장도 그렇다. 이런 것은 단발성 문제가 아니라 복합적으로 연결돼 있다.

그래서 미래연구가 많이 필요하다는 얘기가 나온다.

보통은 국회의장단, 입법조사처장이나 실국장이 체계적 접근을 하자고 제안하는 경우가 있다. 입법조사처는 국정 전 분야를 포괄하는 팀을 짜기에 좋다. 그런데 여야 간에 치열한 쟁점으로 다투는 경우에는 끼어들기가 힘들다. 그때는 각 당의 싱크 탱크들끼리 진영 대결을 벌이게 된다. 행정부도 단발적이고 부처 할거주의가 아주 심하다. 그래서 전반적으로 살펴보자는 취지에서 입법조사처 같은 곳에서 팀을 꾸리기도 한다.

**Q :** 미래를 대비한다는 측면에서 국회의 역할을 평가한다면?

**A :** 행정부는 단기적인 것에 매몰되기 쉽다. 국회의원은 임기 중에 뭘 할지에 관심이 있다. 선거에 유리한지만 살피는 경향이 있다. 자원의 문제, 재정의 문제 등은 장기적인 접근이 필요한데, 국회도 단기적인 시각인 경우가 많다. 다음 선거만 쳐다보면 그런 단기적 시각에 매몰되는 것이다. 그래서 영국에서는 수상 직속으로 미래청을 만들고 핀란드는 미래위원회를 만들고 한 것이라고 볼 수 있다.

입법조사처와 예산정책처가 사실상 테일러 메이드 서비스다. 재정의 건전성 등은 누구도 통제를 하고 있지 못하다. 이런 곳에 전반적으로 경고등을 보내는 등의 일을 할 필요가 있다. 국회가 견제하고 심의하고 그런 기능. 박희태 의장 때 ‘미래특별위원회’를 상설화하자는 제안이 있었다. 그런데 위원회는 소관이 분명해야 하는데, 그런 게 좀 어려움이 있었다. 지속가능발전 문제, 1조원 이상 소요되는 예산일 경우 등에 대해 한 번 더 스크리닝 하는 기능을 하자는 것 등이었는데, 이런 소관을 정하고 위원회를 만드는 것이 간단치 않았었다. 그래도 결국 중장기적 정책 비전을 연구하는 조직은 필요하리라고 본다.

우리나라를 보면, 고속도로가 멀쩡하게 있는데, 5분이나 10분 더 빨리 가려고 1조원 예산으로 새로운 도로를 또 만드는 경우가 많다. 속초로 2시간 만에 가는 고속도로를 만들었는데, 그럼 옛길은 어떻게 할 것인가의 문제 등. 이런 걸 한 번 더 스크리닝 하는 기구가 사실상 필요하다. 한 번 더 리뷰함으로써 숙의하는 그런 것이 가능하지 않겠다. 상설 특위, 상임위 등도 그래서 필요하리라고 본다. 위원회의 소관 사항은 얼마든지 조정할 수 있을 것이다.

**Q :** 국회미래연구원의 역할이나 방향성에 대해서는 어떻게 보나?

**A :** 지금 전문성을 갖춘 입법지원기구가 필요한데, 국회미래연구원이 앞으로 무슨 기능을 할 것인가. 기본적으로 미래 발전 비전을 구축해야 하는데, 이것은 사실 작은 조직에서는 불가능하다. 현실적으로 미래연에서 다시 외주를 맡기게 될 텐데, 그런 것으로는 안 된다. 예를 들면, 이런 건 어떨까 싶다. 호주에서는 ‘국가부채 시계’, ‘세대별 회계’ 등이 있다. 환경, 자원 등에 대해서 국가의 지속가능한 발전을 위한 지표를 산출하는 것이다. 이코노미스트가 매년 민주주의 지수를 발표하듯이, 국가의 지속가능한 발전을 위한 지표 뭐 그런 걸 한번 해보면 어떨까 싶다.

한국의 ‘다보스 포럼’을 하나 만들면 어떨까. 공론의 장을 국회에서 만드는데 그 역할을 국회미래연구원이 하면 좋을 것 같다. 1년 계획으로 그런 ‘다보스 포럼’ 같은 것을 만드는 것. 지금은 미래연이 잘 성장할 수 있도록 인큐베이팅 기능을 강화해야 한다. 국회미래연구원은 사람이 적다는 얘기를 하지 말고 플랫폼이 되도록 노력해야 한다. 공공정책기관이나 기업체 등의 연구소 등을 이어줄 수 있는 플랫폼이 되는 그런 역할을 해야 한다.

**Q :** 국회가 행정부의 중장기계획 등에 대해 평가하는 방안은 어떤가?

**A :** 원혜영 의원이 미래세대기본법이나 지속가능기본법 등으로 5년마다 중장기계획을 살펴보는 뭐 그런 걸 하고 있는 것 같다. 행정부의 중장기계획을 보면, 정말 형식적으로 작성되는 경우가 아주 많다. 말하자면 보고를 위한 보고, 계획을 위한 계획으로 끝나는 경우가 많은 것이다. 그런데 국회가 그러한 행정부의 중장기계획을 평가한다고 해서 그러한 정부 보고서들의 지적 수준이 높아질 수 있을지에 대해서는 의문이다. 국회미래연구원은 민간영역을 육성하고 지원하는 역할, 플랫폼으로서의 역할을 해야 한다.

일전에 육군본부에서 밀리터리 테크에 대한 걸 하길래 가볼 기회가 있었는데, 이제는 전쟁 시에 장거리포로 전쟁을 하지 예전처럼 근거리에서 근접전을 하는 경우는 없다고 한다. 말하자면 작전의 개념이 싹 바뀌고 있는 것이다. 미래연구원은 그런 것을 중계를 해서 국회의원들의 생각을 업그레이드해 줘야 한다. 최근의 메가트렌드를 따라가기 어려운 사람들에게 그런 것을 알려주고 연계해주는 그런 것을 해야 한다. 국회의 위상을 잘만 활용한다면 미래연구원이 그런 일을 잘 해낼 수도 있을 것이다. 그런 걸 찾아야 한다. 아이디어를 잘 짜내고...

**Q :** 국회가 국가장기전략 수립과 관련해서 할 수 있는 일에 대해 교수님이 그동안 생각해왔던 것들이 있다면 좀 더 얘기해 달라.

**A :** 한국의 ‘다보스 포럼’은 정기국회 종료 후부터 다음 해 2월 국회 시작 전까지의 기간에 하면 좋을 것 같다. 세계 경제 트렌드 등을 논의해 보면서 플랫폼을 만드는 역할. 그런 것이 되면 아마 국회사무처 전문위원들의 검토보고서에서도 그런 내용을 인용하게 될 것이다. 그런 식으로 미래 변화를 추동해 나가야 한다. 미래 지표를 하나 개발하면 좋을 것이다. 재정적으로 혹은 자원상으로 볼 때 거시적 지표 같은 것. “세대별 예산”도 그런 것에 해당한다.

**Q :** 행정입법에 대한 국회의 통제에 대해서는 어떻게 보나?

**A :** 국토위, 산자위 등에 시행령, 시행규칙 등이 어마어마하게 많다. 그래서 시행규칙 같은 것에 의해서 국민들의 권익이 침해되는 경우도 많다. 그래서 ‘전환 입법’을 해야 하는 경우도 있다. 행정입법을 법률로 전환해야 하는 상황을 말하는 것이다. 수범자들의 권익을 침해하는 경우가 있으면 해당 상임위의 전문위원들이 위원회에 보고하게 된다. 행정부의 중장기계획은 상임위에서 업무보고의 형태로 의원들한테 보고되는데, 의원들이 그걸 볼 여력이 없다.

국회에서 어젠다 세팅을 해줄 수 있는 역할이 필요하다. 그게 사실 실력이다. 그림을 어떻게 그려내느냐가 아주 중요하다. 한국 실정에 맞는 그림을 그리는 작업을 해야 한다. 미래지향적인 심의, 그 메커니즘을 어떻게 만들 것이냐가 중요하다.

**Q :** 국회에 미래전략과 관련한 특위를 설치하는 것에 대해서는 어떻게 생각하나.

**A :** 그동안 비상설 특위는 몇 번 해봤다. 그런데 비상설 특위에는 법안심의권도 없고, 예산심의권도 없다. 단지 행정부의 업무보고 수준 정도로 끝난다. 예전에 ‘녹색성장기본법’이 있었는데, 산자부나 행안부 정도의 문제만이 아니라 여러 부처가 걸쳐 있는 문제였다. 보통은 산자부에 법안을 던지고 관련된 위원회가 의견을 제시하는 그런 정도였는데, 그래 가지고는 뭘 만들어내기가 어려우니까, ‘기후변화특위’를 만들었다. 이 특위에 법안심의의결권을 줬었다. 그런데 여타의 특위들은 원래 그런 권한이 없다. 정개특위 정도에는 그런 권한이 주어지는 경우가 있다. 그래서 각종 심의가 파편적으로 이루어지니까 그것을 묶어내고 한 번 더 리뷰할 수 있도록 상설 특위를 만들

면 나올 수도 있을 것이다. 예결특위처럼 상설 특위로 만들면 권한이 부여될 수 있다. 이것은 국회법 개정 사항이다. 이런 것은 중장기적인 틀이 될 수 있을 것이다.

**Q :** 국가의 장기 미래와 관련하여 여야가 합의를 통해 추진할 사안은 어떤 것이 있으며, 이를 추진하기 위해서는 무엇이 필요하다고 생각하나?

**A :** ‘인구의 정치학’, 저출산·고령화 같은 경우에는 경제의 문제가 아니라 정치의 문제이다. 생산은 하지 않으면서 권한을 행사하는 사람들이 많아진다. 그런데 20~30대 국회의원은 지금 3명뿐이다. 세대 이익의 대표가 안 된다. ‘정의’의 개념도 넓어져야 한다. 지구적 정의, 말하자면 남반부까지 확장되는 그런 정의. 미래의 정의, 미래세대까지 포괄하는 그런 정의. 그런 것들에 미래 문제가 있다. 복지 포퓰리즘에 매몰되면 안 된다. 미래세대는 태어날 때부터 엄청난 부채를 가지게 된다. 자원의 문제, 세대의 문제 등. 평등의 문제, 한 표의 격차 문제 등. 제레미 리프킨의 ‘공감의 시대’라는 책은 걸 봐도, 로마가 멸망한 이유가 뭐냐. 도시에 대부분의 인구가 살다 보니 농어촌이 황폐화됐다. 그래서 국토를 망가지게 한 것이다.



## □ 원혜영 의원 (2019.8.29.)

**Q :** 국가장기계획과 관련하여 입법부의 역할을 어떻게 보시는지?

**A :** 현대국가가 행정부 중심의 추세이다. 미국이 대통령중심제이지만 백악관에 비서실이 생긴 건 링컨 때 남북전쟁 하고 그러면서 생긴 것이다. 행정부가 상당히 비대해져 있다. 국회가 견제하고 감독하는 그런 기능을 해야 하는데 제대로 역할을 하기 어려운 측면이 있다. 국회의원들은 대개 개별화된 역할을 한다. 팀을 이뤄서 뭘 하거나 그러지는 못한다. 그래서 행정부의 일들이나 이런 것에 대해서 실질적인 파악에 한계가 있다. 그래서 두 가지 측면에서 지원이 이뤄진다. 첫째, 국회의원실의 보좌진들이 꾸준히 그런 역할을 한다. 다른 하나는, 보다 전문성 있는 국회 내의 기관들이 그런 역할을 한다. 초기에는 국회도서관만 있었다가 입법조사처, 예산정책처가 생겼고 최근에는 미래연구원도 만들어졌다.

아쉬운 점은, 이런 기관들이 다 만들어진 지 얼마 되지 않았다는 것이다. 예산정책처가 2003년, 입법조사처가 2007년, 미래연구원이 2018년이니까 대개 한 10여년 사이에 이런 기관들이 만들어진 것이다. 그전에는 국정에 대해 전문성 있고 체계적인 견제의 역할이 어려웠다. 그나마 지금이라도 이런 기관들이 만들어져서 다행이다. 그런데 미국의 CRS 같은 경우에는 규모나 역할이 엄청나다. 우리는 아직도 전문성이나 규모가 많이 부족한 편이다. 예산정책처, 입법조사처, 미래연구원 등 입법지원기관들의 규모와 수준을 높이는 게 중요하다.

**Q :** 지금까지 국가장기전략 추진과 관련해 부족한 부분은 어떤 것이 있나?

**A :** 내가 발의한 법안 중에 정부가 장기적인 계획을 세우도록 하는 '국가 미래준비법'이 있다. 정부가 주로 5년 단위의 계획을 세우는 것이 대부분인데, 10개 분야 16개 법률에서는 20년 단위로 장기계획을 세우도록 하는 내용이다. 일반적으로 주식회사의 문제가 소위 '주주 자본주의', 주주의 이익을 중심으로 판단하니까 장기적으로 기업 발전에 도움이 되는지 여부보다 단기적인 이해관계를 증시하는 문제이다. 그런데 국가

는 더더군다나 종합적으로 길게 보는 것이 필요하다. 하지만 지금까지는 정부의 관습도 그랬고 국회도 마찬가지고, 중장기적인 전망과 그것에 기반한 평가, 이런 것들에 대한 것이 별로 없었다.

**Q :** 통치구조, 권력구조의 문제로 볼 필요가 있다는 것인가?

**A :** 국회에서의 개헌 논의는 내각제적 요소를 강화하는 것이다. 현행 헌법하에서의 국무총리도 여러 가지 권한을 가지고 있다. 내각제적 요소가 있는 것이다. 이런 부분들을 강화할 필요가 있다. 대통령중심제는 개인 책임제라고 할 수 있다. 당이 정권을 창출하긴 했지만, 지금 민주당이라는 조직이 집단으로서 공동책임을 지고 있다고 보기는 어렵다. 그런데 내각제는 집단 책임성을 강화하는 것이다. 정권이 잘하게 되면 당이 선거에서 승리하고 더 많은 의석을 얻도록 하는 그런 것이다. 그런데 지금은 실제로 책임이 대통령 개인에게 있는 그런 시스템이다. ‘집단적 책임성’ 혹은 ‘책임의 집단화’가 구조화 되는 것이 필요하다. 이것이 개헌 논의의 중심이다. 현재는 5년 단임의 대통령제로 인해 무책임성이 극대화 돼 있다. 2005년에 논의가 될 때 나는 5년 단임보다는 최소한 4년 중임제라도 하자고 했다. 국민이 중간에 평가를 할 수 있어야 한다는 것이다. 중간에 평가를 받고 8년이라도 해야 지속성, 책임성을 담보할 수 있다. 그렇지 않으면 대통령이 국민과는 대화하지 않고 역사와 대화하겠다는 뭐 그런 소리나 하게 되는 것이다.

**Q :** 국회와 정부가 장기 비전을 갖고 미래를 내다보는 국정을 하기 위해서는 어떤 것이 필요한가?

**A :** 일반적으로 중장기적인 것에는 여야의 이해관계 대립이 좀 덜한 편이다. 중장기적인 문제에 대해서는 여야가 아주 극단적으로 대립하거나 그러지는 않았던 것 같다. 그런데 현재 국회의 상황이 멀리 내다보는 그런 연습이 잘 안 돼 있다. 그래서 그런 중장기적인 이슈를 다루는 것에 대해서 일단 공감을 얻기 어려운 것이 현실이다.

사람이 1미터 앞을 내다보고 달리는 것과 10미터 앞을 보고 달리는 것은 다르다. 어떻게 보고 달릴지는 어떻게 훈련하는지에 따라 다르다. 지금은 정부가 단기적인 예측 전망만 하고 있다. 그런데 앞으로는 10년, 20년의 전망을 보도록 훈련한다면 시야가 트일 것이다. 10년, 20년 앞을 보도록 강제하면 정책을 수립하는 능력도 커질 것이다. 국회도 그것에 대응하는 능력도 커지고. 짧은 잣대가 아니라 긴 잣대로 하면 달라

질 것이다. 현재는 행정부에서도 이런 노력이 없었고 국회에서도 이런 점들이 약했는데, 다행히 국회에 미래연구원이 생기면서 중장기적인 시각에 걸음마를 뿔 수 있게 됐다.

**Q :** 국회에 미래전략과 관련한 특위를 설치하는 것에 대해서는 어떻게 생각하나?

**A :** 정부도 능력을 갖추고 체계를 갖추도록 하고 우리 국회도 보다 특화된 논의 기구, 말하자면 특위나 상임위 같은 것도 나중에는 나올 수도 있을 것이다. 그런데 예전에 운영된 적이 있는 미래전략특위 같은 것은 너무 가닥을 못 잡고 단편적인 이야기들만 듣다가 끝난 것 같다. 당시에는 아마 지표가 될 어떤 재료가 없었던 게 아닌가 싶다. 아무것도 없는 상태에서, 즉 중장기적인 걸 뭘 내놓을 만한 게 없는 상태에서 단편적으로 하다 보니까 지속성, 연관성이 없이 그냥 4차 산업, 저출산 등 마구잡이로 왔다 갔다 하는 그런 형태가 돼 버린 게 아닌가 싶다. 국회의 어떤 위원회라는 것이 꼭 최적의 인물 그룹을 모아서 하는 건 아니다. 사실 기본 상식도 없는 사람도 많다. 그걸 다룰 만한 사람들이 모여서 하는 건 아니니까 근본적인 한계가 있다. 정부의 기능을 묶어서 다루든지 그런 게 있어야 한다. 기재부가 계획을 세웠을 때 그걸 평가한다든지, 어떤 명확한 소관 사항이 있어야 한다. 국회의 위원회에 대응되는 정부 부처나 소관 사항이 없으면 국회가 먼저 크리에이티브하게 할 재주는 없다.

노무현 정부 때 ‘미래비전 2030’이란 걸 만들었는데, 말하자면 20~25년 뒤의 그림을 그려본 거다. 그런데 그것에 대한 평가는 아주 찬박했다. 그런 걸 뭐 하러 만드냐는 식이었다. 뜬구름 잡는 식의 큰 그림을 그려서 뭐 하나는 얘기에서부터 선거용으로 표를 받기 위한 그런 용도라는 말까지 상당히 매도하는 분위기였다. 정부가 큰 그림의 ‘미래비전 2030’ 같은 걸 만들면 비난하고 조롱하는 그런 문화가 있는 것 같다.

보통 당장 눈앞에 있는 먹을 것에 대해서는 경쟁이 심하다. 그런데 한 20일 후에 등산 가서 뭘 먹을지에 대해서 논의하면 화합해서 정하는 경우가 있다. 말하자면 장기적인 문제에 대해서는 정쟁의 요소가 더 강하지는 않은데, 멀리 보려는 노력은 잘 안 하는 것 같다. 행정부와 의회가 그런 걸 하는 문화를 갖춰야 한다. 아마 국회에 그런 특위가 생기면 예전보다는 나올 수도 있을 것이다. 지금은 미래연구원이 생겼기 때문에.



□ 김세연 국회 보건복지위원장 (2019.8.29.)

**Q :** 최근 행정부, 입법부, 시민사회, 학계 등에서 국가의 장기 비전에 관한 관심이 커지고 있다. 그럼에도 불구하고 입법부에서 이와 관련된 논의나 준비가 비교적 많이 이루어지고 있지 않은 이유는 무엇이라고 생각하는가?

**A :** 지금 현재 국회의원들의 구성을 보면 69년생 이후, 즉 만50세 이하가 8.3%이다. 그런데 전체 인구에서 차지하는 비중을 보면 49% 정도 된다. 20~30대 국회의원은 고작 3명이다. 인구 구성으로 보면 28% 정도 되는 세대가 국회에서는 고작 1%로만 대표되고 있는 것이다. 신발도 신어본 사람이 아는 법인데, 이래서는 정당의 신진대사도 멈추게 된다. 미래세대의 대표성이 어느 정도라도 갖춰져야 한다.

**Q :** 국가의 장기미래와 관련하여 여야가 합의를 통해 추진할 사안이 있다고 생각하는지? 이것을 추진하기 위해서는 무엇이 필요하다고 생각하나?

**A :** ‘미래영향평가’ 같은 게 있으면 어떨까 싶다. 모든 법안에 대해서 다 할 수는 없겠지만, 30년~50년 후에 미칠 영향 등에 대해서 평가해보는 시스템이 있으면 좋을 것 같다. 대상은 모든 법안을 다 하지는 말고, 특정한 분야나 주요한 법안 등을 정해서 해보면 어떨까 싶다. 핀란드의 미래위원회도 그런 식으로 돼 있는 것 같다.

**Q :** 그동안 행정부의 장기전략 수립과 관련한 문제점은 뭐라고 보나?

**A :** 19세기의 기능별 거대조직의 한계가 지금 드러나고 있다. 행정부가 그렇게 19세기 방식으로 조직돼 있다고 볼 수 있는데, 통일정책의 마스터플랜만 하더라도 전 부처가 다 참여해야 가능한 것이다. 통일부뿐만 아니라 국토부, 보건복지부, 외교부 등 사실상 거의 전 부처가 다 참여해야 가능한 것이다. 그래서 복합화하는 것이 중요하다. 서로 중첩되는 것을 복합화하고 종합해내서 해보는 것이 장기적인 미래전략으로 잘 다뤄야 할 부분인 것 같다. 지금처럼 구획돼 있는 이런 형태로는 불가능할 것이다.

**Q :** 권력구조, 통치구조의 차원에서도 바뀔 필요가 있다고 보는가?

**A :** 권력구조 문제에 대해서, 예전에는 개헌에 대해서 별로 생각해보지 않았는데, 지금 행태를 보니까 도저히 개헌을 하지 않고서는 안 될 것 같다. 가장 좋은 건 내각제 개헌인데, 문제는 지금 국회의원들 수준으로는 내각제로 가기에는 아직 이르다. 내각제를 할 만한 국회의원들의 수준이 아직 안 된다. 그래서 일단 분권형 개헌 정도로 가는 게 어떨까 싶다. 도저히 지금의 체제로는 안 되겠다는 생각이다.

**Q :** 2012년에 소위 ‘국회선진화법’을 만든 주역인데, 국회의 역할과 관련해서 선진화법이 어떤 기능을 하고 있다고 보나?

**A :** 국회선진화법에 대해서 말들이 많은데, 그 당시 선진화법을 만들 때는 눈앞에 닥친 절실한 이유가 있었다. 지금은 잘 기억하지 못하지만, 해머로 문을 부수고, 쇠톱으로 자물쇠를 절단하고, 쇠사슬로 몸을 묶고, 심지어 서로 두들겨 패고, 완전히 조폭 집단 같은 풍경이었다. 도저히 문명사회에서 있을 수 없는 그런 폭력들이 국회에서 벌어지는데, 그걸 도저히 그냥 놔둘 수는 없었다. 말하자면 국회선진화법은 눈앞에 맞닥뜨린 그런 엄청난 폭력을 없애야 한다는 절박한 당시의 요구가 있었던 것이다. 그런데 그것 때문에 입법 효율성이 떨어졌다거나 그런 기준으로 국회선진화법을 평가하는 것은 잘못된 것이다. 당장의 무자비한 폭력을 없애겠다는 목표의 법안을 다른 기준으로 판단하는 것은 옳지 못하다. 폭력을 없애고 국회를 숙의적인 분위기로 만들자는 것이 국회선진화법을 만든 목적이었고, 어느 정도 그러한 역할을 했다고 본다.

**Q :** 국회가 좀 더 본연의 기능을 할 수 있도록 하기 위해서는 어떤 것이 필요한가?

**A :** 국회의원들에게서 의전에 관한 요소를 빼버려야 한다. 소위 고관대작을 했던 사람들이 국회의원들에게 주어졌던 의전을 잊지 못하고 그러한 금단현상 때문에 자꾸 의원을 하려고 하는 경향이 있다. 한 번 의원을 했던 사람들은 그런 것을 잊지 못한다. 지금도 전직 의원들이 계속 그 지역구에 출마하려고 수북이 모여 있다. 의원이 되면 사람들이 다 자기한테 고개 숙이고 떠받들고 하는 그런 걸 계속 받고 싶어 하는 것이다. 그래서 의원들에 대한 대우를 중앙 부처의 국장급 정도로 대폭 낮출 필요가 있다. 의전 때문에 국회의원 하려고 하는 그런 부류의 사람들이 국회를 채우는 일이 없도록 하기 위해서는 국회의원에게서 의전의 거품을 빼버려야 한다.



□ 김동환 미래학회장 (2019.9.24.)

**Q :** 미래비전이라는 측면에서 국회미래연구원의 의의나 방향성에 대해 어떻게 생각하나?  
입법과정 등에서의 역할은?

**A :** 사실 미래연구원은 작은 조직이고, 입법조사처는 큰 조직이다. 미래연구원은 어떤 공식적인 역할을 해서는 안 된다. 법률 검토 같은 것을 하게 되면 미래연구원이 앞으로 자유롭게 연구를 못하게 될 수도 있다. 입법이나 정책에 대한 공식적인 프로세스로 들어가는 것은 위험하다. 그렇게 되면 자유롭지 못하게 된다.

국회미래연이 생기면서 국회가 미래에 관한 논의를 시작할 수 있게 됐다는 것이 중요하다. 그것만으로도 엄청난 의미가 있는 것이다. 물론 나중에 미래연이 더 커지게 되면 핀란드처럼 그런 역할도 할 수 있을 것이다. 행정부가 만든 종합미래보고서 같은 것을 5년에 한 번씩 국회가 승인하는 그런 역할은 더 나중에 논의해볼 일이다.

**Q :** 최근 행정부, 입법부, 시민사회, 학계 등에서 국가의 장기 비전에 관한 관심이 커지고 있다. 그럼에도 불구하고 입법부에서 이와 관련된 논의나 준비가 비교적 많이 이루어지고 있지 않은 이유는 무엇이라고 생각하나?

**A :** 국회의원들이 자신의 역할을 미래와 관련지어 생각하지 않는 것이 가장 큰 문제다. 국회에서 10년 혹은 20년 정도의 장기계획에 대한 합의를 이끌어내는 것이 정치인들의 역할이요 사명이라고 생각하는 사람을 거의 못 봤다. 기본적으로 의원들이 그런 생각이 있어야 만들어낼 수가 있는 것인데, 지금 국회에는 그런 사람들이 거의 없다. 이게 제일 문제다.

국회미래연의 조직 규모도 더 커져야 한다. 5년, 10년 후에는 더 커질 필요가 있다. 박사급 연구원이 적어도 100명은 돼야 한다. 하지만, 일단 출발은 제대로 된 것 같다. 당장 뭘 만들어내기는 아직 이르지만, 출발은 좋다고 볼 수 있다.

**Q :** 국가장기전략을 수립 및 추진할 때 좀 더 체계적인 면을 갖추기 위해 국회가 행정부의 법정 중장기계획에 대해 평가해보는 것은 어떤가?

**A :** 국회가 행정부의 법정 중장기계획에 대해 평가하는 일을 해보려고 하더라도, 행정부가 거기에 대해서 터치받고 싶어 하지 않을 것이다. 개인적인 생각으로는 ‘저출산고령사회위원회’나 ‘일자리위원회’ 같은 곳에서 만드는 ‘저출산고령사회기본계획’ 이런 것을 타깃으로 잡을 필요가 있다. 저출산고령사회기본계획이 박근혜 정부에서, 말하자면 3차 기본계획이 만들어졌는데, 이게 5개년 계획이다. 여러 부처들이 관계돼 있는 비교적 장기계획(5개년 계획) 중에서 국민적 관심이 큰 계획들을 국회가 살펴볼 필요가 있다. 법정 중장기계획을 총체적으로 다 살펴보겠다는 것은 사실 국회의 권한을 넘어서는 일일 수 있다. 국회가 그것에 관여할 법적 권한이 없다. 그러나 국민적 합의가 필요한 몇 가지 중요한 계획들에 대해서는 상징적으로 끼어들어갈 수는 있을 것이다.

미래를 내다보는 것을 하기 위해서는 국회의원들의 의식이 공유돼야 한다. 이것이 제일 먼저다. 그렇게 국회의원들의 의식이 개선된다면 ‘저출산고령사회위원회’에서 보고서가 나가기 전에 국회의 검토를 한번 받는 식의 프로세스가 가능할 것이다. 완성된 계획이 나오기 전에, 대통령 보고에 앞서 그러한 국회의 스크린을 한번 받는 그런 것이 가능할 것으로 본다. 그런데 모든 법정 중장기계획을 전체적으로 아울러서 살펴보는 것은 사실상 불가능한 일이다. 국가적 관심사가 되는 그런 위원회를 중심으로 국회가 끼어들 공간을 만들어본다면 그것만으로도 상당히 의미가 있을 것이다.

그렇더라도, 국회가 그러한 행정부의 계획을 승인한다는 것은 맞지 않고, 국회의 의견서를 첨부하도록, 계획서의 부록에 의견서를 첨부하도록 하는 형태가 맞을 것이다. 이 계획에 대해서는 국회가 이런 의견을 줬다는 것을 밝혀놓는다면 행정부와 의회의 시각이 모두 반영되는 셈이라고 할 수 있다.

갈등이 없는 부분부터 먼저 해야 한다. 예산안 심사 하듯이 국회가 그렇게 행정부의 계획을 승인해주는 형태는 어려울 것이다. 국회의 의견서를 첨부하는 정도로도 충분할 것으로 본다. 국회가 그런 일에 관심을 갖는다는 것 자체가 의미 있는 것이다. 꼭 행정부의 어떤 결함을 시정하는 것만이 의회의 역할로서 의미 있는 일은 아니다. 국회의원들이 관심을 가지고 미래를 논의한다는 것 자체가 의미 있다.

**Q :** 국가장기전략 논의의 지속성과 연속성을 확보하기 위해서 국회에 미래위원회와 같은 조직을 만드는 것은 어떤가?

**A :** 국회에 미래상임위원회를 만드는 것은 오히려 쉬울 수도 있다. 가장 중요한 것이 위원회의 소관 사항이 있느냐, 소관 부처가 있느냐의 문제다. 내 생각으로는 현재 대통령 직속 위원회 중에 몇 개의 부처가 동시에 관련돼 있는 위원회를 미래상임위원회의 소관 사항으로 두면 가능할 것 같다. 저출산고령사회위원회, 일자리위원회 등 그런 성격의 대통령 직속 위원회가 몇 개 있다. 그것들을 소관 사항으로 해서 미래상임위를 만든다면 하나의 좋은 대안이 될 수 있다.

예전에 국회미래연을 만든다고 국회에서 공청회를 할 때, 내가 가서 계속 얘기한 게 있다. “미래는 입법부, 과거는 사법부, 현재는 행정부”가 해야 한다는 것이다. 내가 표어처럼 만들어서 했던 말인데, 미래를 담당해야 할 것이 바로 정치다. 미래에 대한 합의를 만드는 것이 정치, 의회가 해야 할 일인 것이다. 행정부는 단지 정해진 현재의 일을 집행하는 것이다. 과거에 대한 합의, 예를 들어 친일문제 같은 것에 대한 합의는 안 된다. 정치가 그런 일은 못한다. 그것은 사법부가 해야 할 일이다. 경제성장을 할 것이냐, 더 공평하게 분배할 것이냐, 이런 문제들에 대한 합의를 하는 것이 정치의 일이다. 미래에 대한 합의가 제일 중요하다.

우리나라에서는 5년 단임제 때문에 장기계획이나 미래전략이 안 된다는 말이 통념처럼 여겨지고 있다. 그런데 이 말을 다시 생각해보면, 이 말 속에는 “미래계획은 행정부가 해야 한다”는 전제가 들어 있는 것이다. 그런데 그게 잘못돼 있다. 미래는 행정부의 몫이 아니고 입법부가 할 일이다. 입법이 곧 미래다. 사실 5년 단임이 행정부에는 적절하다고 볼 수 있다.

국회에 보면 3선, 4선 하고 있는 의원들이 있다. 십몇년씩 의원을 하고 있는 것이다. 사실 그런 사람들이 미래상임위원회에 들어와서 해야 한다. 국회의원들의 의식 개혁이 필요해 보인다. 미래계획은 두 부분으로 나뉘볼 수 있는데, 기술적인 부분(테크놀로지)과 가치(value)를 다루는 부분이 바로 그것이다. 미래계획이라는 것이 단순히 테크놀로지가 아니다. 밸류에 관한 것이 많다. 그런데 그것을 다 그냥 행정부에 맡겨 두면 공무원들이 난감해 할 수밖에 없다.

**Q :** 법안들이 미래에 미치는 영향을 평가하는 입법평가 이야기도 있고 다양한 이야기가 나오는데, 그런 부분들은 어떻게 생각하나?

**A :** 입법평가는 사실 쉽지 않다. 의원들이 별로 안 좋아할 것이다. 잘 안 된다. 종합미래보고서 같은 것을 미래연구원이 만들기에다 아직 시기상조다.

국회미래연구원이 플랫폼 같은 역할을 해야 한다는 이야기를 자꾸 하는데, 플랫폼이 되려면 돈이 있어야 한다. 그만큼 예산이 있어야 하는 것이다. 지금 미래연구원에는 그런 예산이 없다. 플랫폼을 하기도 쉽지 않다. 대통령 직속 위원회들을 타깃으로 뭔가를 구상해보는 것이 좋을 것이다.

국회미래연을 세종시로 보낸다는 얘기도 있던데, 그래서 안 된다. 미래연은 국회 소속이지 행정부 소속이 아니다. ‘국회가 미래를 논의한다’는 것의 상징이 바로 미래연이다. 보내려면 차라리 입법조사처를 보내야지 미래연을 보내서는 안 된다. 입법조사처는 세종시에 있는 부처들과 같이 해야 할 일이 있을 수도 있다. 그런데 미래연이 상징과도 같은 존재인데, 세종시로 보내면 안 된다. 미래연이 국회의원들에게 미래의 식을 고취해줄 수 있다. 미래연이 포럼 같은 것을 하고 국회의원들이 그런 걸 보면서 미래에 관한 다양한 이야기를 듣다 보면 스스로 깨닫게 될 수도 있다. 그러려면 미래연이 반드시 여의도에 있어야 한다. 미래연이 여의도에 있음으로써 그런 역할이 가능하게 되는 것이다.

**Q :** 미래학자로서 미래연구원에 대한 고민과 애정이 많은 것 같다. 장기적인 측면에서 미래연구원의 발전방향에 대해 평소 생각하던 바가 있다면?

**A :** 미래연은 시민단체들과도 연대해야 한다. 그런데 우리나라의 시민단체들이 과거지향적인 경향이 많아서 잘 안 되고 있는데, 사실 국회의 미래연구원이라면 시민단체와 연대할 필요가 있다. 행정부의 공무원들이 시민단체와 연대할 수는 없는 것 아닌가. 공무원들은 미래 논의를 꺼끄러워하기 때문에 그런 것을 국회에 있는 미래연이 시민단체와 할 필요가 있는 것이다.

국회미래연은 밸류 쪽으로 점점 더 확대를 해나가야 한다. 국제관계, 남북관계 이런 것들이 다 밸류와 관계돼 있는 것이다. 국회 소속의 연구원이니까 이런 것들을 나중에는 비중 있게 다뤄야 한다. 그런데 지금은 진보, 보수 뭐 이런 것들로 정파적으로 나뉘어져 있으니 제약이 좀 많다. 지금은 처음이라 상황이 안 좋은 건 맞지만 나중에

는 그런 쪽으로 더 방향을 맞춰가야 할 것이다.

정당연구소, 지자체 연구소들과 협업을 해보려는 것은 나름대로 의미는 있지만, 그런 곳들은 정치색이 많아서 신선한 이미지를 주기는 어렵다. 미래연구원이 ‘균형자’ 역할을 하기가 쉽지 않다. ‘균형자’라는 것은 제일 힘이 있어야 할 수 있는 역할인데, 미래연구원이 그런 위치는 아니지 않는가. 차라리 해외에 있는 연구소들과 더 연계해서 뭘 해보는 게 좋을 것이다.

개인적으로 봤을 때, ‘지방소멸론’에 대해서 관심을 가져보는 건 어떨까 싶다. 국회의원들이 아마 관심을 제일 많이 가질 이슈일 것으로 생각한다. 본인들 지역구 문제도 걸려 있기도 하니까. 그런데 지자체의 연구소들이 내놓는 보고서 같은 걸 보면, 전부 다 자기 지역이 인구가 더 늘어날 것이라고 하고 있다. 국회미래연에서 여러 부처 연구소의 자료 등을 취합해서 이런 점들을 지적하고 뭔가 대비해야 한다고 어젠다를 잡아 나간다면 국회의원들의 관심을 끌 수 있을 것으로 본다. 미래연은 당분간은 어젠다 세팅을 잘해서 주목과 관심을 받을 필요가 있다.



## □ 박형준 전 국회사무총장 (2019.11.3.)

**Q :** 우리나라의 국가장기전략에 대해 평가한다면?

**A :** 행정부는 대부분 5년 단위의 정권 프로젝트를 하게 된다. 그러면 그게 정치적 이슈가 되고 정쟁의 문제를 넘어서지 못한다. 그런데 중장기적인 것들에는 손을 놓고 있다. 저출산 문제, 에너지 문제, 복지 문제 등 중장기계획이 없는 것이다. 정책의 정합성도 떨어진다.

중장기계획들에 대해서는 싸울 일이 별로 없다. 핀란드가 그렇게 하고 있고, 미국도 싱크탱크를 이용해서 하고 있다. 프랑스, 영국은 정부 차원에서 하고 있다.

**Q :** 당시 국회사무총장으로서 국회미래연구원 설립에 주도적 역할을 했던 것으로 알고 있다. 어떤 계기가 있었나?

**A :** 박세일, 박재완 의원과 국가전략원을 만들려고 했으나 안 됐다. 그런데 정부보다는 의회에서 하는 게 더 의미가 있을 수 있겠다는 생각을 했다. 의회는 더 균형을 가지고 할 수 있기 때문이다. 당시에는 핀란드 모델을 염두에 뒀다.

지금은 아마 기재부에서 좀 하는 거 같은데, 미래전략이 경제문제만으로는 할 수 없는 것이다. KDI가 그런 걸 많이 했었는데, 더 종합적인 게 필요할 거 같다.

국회예산정책처와 입법조사처가 이제 한 10년 정도 넘었다. 미래전략과 관련해서 독립적인 연구기관을 만들어보자는 생각으로 미래연구원을 시작했다. 그런데 당시에 기재부가 강하게 반대를 했다. 우리나라에서 기재부를 감당할 데가 없다.

정세균 의장이 취임 후에 내가 1달 동안 국회 사무총장 일을 더 하면서 국회미래연구원에 대한 이야기를 많이 해드렸다. 당시에는 과연 핀란드 모델이 잘 될 수 있을까 하는 생각도 했었다. 핀란드가 강대국의 틈바구니에서 사회적 합의의 정치가 잘됐기 때문에 정쟁이 아니라 국가전략, 중장기전략, 미래전략에 대한 것이 강하다.

**Q :** 국가의 미래전략과 관련한 입법부의 역할을 확대하기 위해 특히 국회 조직의 측면에서 보완이 필요한 점이 있다면?

**A :** 우리나라도 국회에 미래위원회를 상임위 형태로 만들어서 내각으로 가기 위해서는 미래위를 반드시 거쳐야 하는 그런 형태가 되면 좋겠다. 그래야 본인의 의제를 가지고 미래위 활동을 하게 된다. 에너지, 교육 등 미래의제를 가지고 활동을 해야 큰 정치인이 될 수 있는 그런 환경을 만들어야 한다.

지금 국회미래연구원은 아직 갈 길이 멀다. 국회 상임위로 미래위원회가 생겨야 한다. 거기서 미래전략도 짜고, 정부 산하 연구기관들과 협업도 하면서 좀 더 확대될 필요가 있다. 에너지, 환경, 저출산 등 합의할 수 있는 게 폭넓게 있다. 코디네이터 역할을 하면서 공통의 인식 기반을 제공해줄 수 있는 역할을 해야 한다.

**Q :** 장기 입법과제 발굴을 통한 의회 기능 강화가 중요할 것으로 보인다. 어떤 노력이 필요한가?

**A :** 우리 국회가 제도적인 역량은 떨어지지 않는다. 정당들이 마음만 먹으면 할 수 있다. 다만, '정쟁의 문제' 때문에 안 되는 것이다. 그래서 가장 '정쟁의 대상'이 안 될 것부터 시작해야 한다. 가령, '저출산' 문제부터 시작해 보는 것이다. 정쟁과는 무관한 것부터 시작하는 것이 해법이 될 수 있다.

'킬러 콘텐츠'를 만들어야 한다. 미래전략에 대한 국회 논의의 효용성을 증명하기 위해서는 '킬러 콘텐츠'를 만들어야 한다. 앞으로 몇 년 안에 1~2개 정도의 킬러 콘텐츠를 만들어야 그다음 단계인 조직에 대한 논의로 넘어갈 수 있다. 킬러 콘텐츠로 인정을 받게 되면 국회에도 미래위원회 같은 상임위, 혹은 상임위에 가까운 특위를 만들 수 있게 될 것이다. 그러기 위해서는 가장 정쟁의 대상이 안 될 것부터 시작하는 것이 좋다. '저출산' 문제부터 해나가는 게 어떨까 싶다.



## □ 박승준 전 미래기획위원장 (2019.11.25.)

**Q:** 한국 행정부, 입법부의 장기전략 추진체계에 대해 어떻게 생각하나?

**A:** 행정부와 입법부에 장기전략이라는 것이 없다. 정권이 끝났을 때도 계속되는 그런 것이 없다. 정권이 바뀌면 국가의 기본 철학과 이념까지 바뀐다. 장기전략 추진체계랄 것이 없는 것이다. 정치가 항상 앞서기 때문에 행정부가 그런 걸 세워놔도 다 뒤바뀐다. 정부가 장기전략을 세우긴 세워도, 아무도 그것이 계속될 것이라고 생각하는 사람이 없다.

그런데, 사실은 이전 정부가 세워 놓은 것들 중에 좋은 게 많다. 이명박 정부의 계획들은 사실 노무현 정부 때 만든 '미래비전 2030'에 다 들어 있다. 그거 엄청 잘 만든 것이다. 그것보다 어떻게 더 잘 만들겠나. 내가 공약 만들고, 정책 만들고 할 때 그걸 대부분 참고했다. 입학사정관제, 통신비 인하 등 이념과는 상관없는 것들이 이미 거기 다 들어있었다. '미래비전 2030'에 있는 걸 갖다 썼는데, 아무도 모른다. 예를 들어, 통신료 번들링 서비스 같은 것도 이미 그 속에 굉장히 구체적으로 다 돼 있었다. 외교안보정책을 보더라도, 노태우 정부 때 남북기본합의서를 바탕으로 노무현 정부가 '남북경제공동체' 구상을 만든 것이다. 이것을 그대로 베낀 게 '비핵·개방 3000'이다. 한미 FTA도 노무현 정부에서 80% 정도 다 해놓은 것이었다. 단지 쇠고기 정도만 안 한 상태였다.

**Q:** 행정부가 장기전략을 세우고 이끌어가는 데 어려움이 있다면 무엇이라고 생각하나?

**A:** 미래비전이 만들어져도 유지가 안 된다. 그래서 국회에서 만들자고 했었다. 노무현 정부 때 '정책기획위원회'를 이명박 정부 때 '미래기획위원회'로 바꾼 것이고 박근혜 정부 때는 '미래부'로 바뀐 것이다. 김대중, 노무현 정부 때 정책기획위원회가 가장 힘이 셨다. 교육, 경제, 외교, 문화 등 여러 부처가 관련돼 있으니까 그걸 융합하기 위해서 한 것이다. 말하자면, 저출산과 교육을 어떻게 분리하나. 그런 것들을 융합적으로 다루기 위해서 그런 체제로 한 것이다.

이명박 정부 때 가난한 사람들의 소득을 증가시키고 가계부채를 줄여보려고 했다. 그런데, 소득을 늘리겠다는 건 사실상 어음을 주는 꼴이다. 그래서 그 대신 비용을 줄이자고 한 것이다. 교육비(사교육비), 통신비, 보육비 등을 주로 줄이기 위해서 노력했다. 그런데 이런 정책은 교육부, 기재부, 여성부, 복지부 등이 다 겹쳐지는 영역이다. 그래서 각 부처가 침해하게 싸우게 돼 있다. 그걸 조정해야 할 필요가 있는 것이다. 당시에는 소득을 못 늘린다면 지출이라도 줄여줘야 한다는 생각에서 사교육비를 줄이자고 한 것이고, 저출산 문제를 풀어보자는 생각으로 가계부채를 줄인다는 취지로 시작한 것들이다.

미래에 뭘 먹고 살 건지가 핵심이다. 반도체, 바이오, 콘텐츠 산업, 이 세 가지가 가장 중요하다. 게임 산업이 케이팝보다 수십배 별기도 한다. 이명박 정부에서는 이런 것들을 '미래 신성장 동력'이라고 했는데, 박근혜 정부가 이름을 바꿔서 '창조'라고 했다. 국가가 비전을 제시해줘야 민간이 쫓아온다. 반도체, 바이오, 콘텐츠 산업이 대표적이다. 당시에는 해외에 원전을 팔아야 된다고 생각했다. 원전은 미국과의 관계 때문에 정부가 해야 한다. 국가와 국가끼리 해야 하는 것이다. 원전 하나가 몇십조원씩 하나까. 나머지는 기업들이 다 알아서 한다. 자동차나 TV 같은 것들.

**Q :** 어떠한 형태와 내용의 미래비전과 미래정책이 만들어져야 한다고 생각하나?

**A :** 비전은, 가장 중요한 것이, 트렌드를 쫓아가야 한다. 예를 들어, TV 안 보고 스마트폰으로 간다. 그러면 새로운 방송체계가 생기는 것이다. 지금은 트렌드를 제시하는 게 미래비전이다. 미래전략은 '트렌드에 뒤지지 않는 구체적인 정책을 만드는 것'이다. 말하자면, AI 나오고, 알파고 나오게 되면 메모리 반도체가 엄청나게 필요해진다. 미래비전은 곧 트렌드다. 그런데 전략 짜는 사람들이 관료화 돼 있어서 자기 생각만 한다. 대형마트에 지금 누가 가나. 그런데 그걸 규제까지 해버리니 어떻게 되겠나. 앞으로 물류도 전부 AI가 될 것이다. 트렌드를 아는 게 가장 중요하다.

대기업이 굉장히 관료적인데도 불구하고 기업연구소들이 이제 트렌드를 연구하기 시작했다. IT 기술에 따라 이제 모든 게 바뀐다. 지금은 '정보'를 이용하는 게 가장 효과적이다. 오염물질 배출 기업이라고 인포메이션을 줘버리면 그런 게 가장 효과적인 게 된다. '스낵 컬처'라고 있는데, 이게 적용돼서 지금 뜨고 있는 게 씨름이다. 예전에는 살바싸움하고 시간 질질 끌면서 10분씩 경기하고 그랬다. 그러던 것이 5분으로 단축 되더니, 지금은 경기를 1분 만에 한다. 얼마나 빨라졌는가. 체급도 더 낮췄다. 그러니 몸이 좋은 선수들, 더 잘생긴 선수들이 나오고 1분 안에 끝나니까 인기가 좋아졌다.

**Q :** 대통령과 참모로 대표되는 개혁세력/집권세력과 관료의 관계는 어떠하다고 생각하나?

**A :** 대한민국에서 가장 똑똑한 그룹은 관료 그룹이다. 가장 우수한 인재들이 행정고시를 통과하고 엄청난 트레이닝을 받는다. 그런데 소위 개혁세력이라고 들어오는 사람들은 대다수가 교수들이다. 해외에 나가서 공부하느라 세상 물정을 모르고, 조직생활도 안 해봐서 조직도 모른다. 관료세력과 싸우면 100전 100패다. 부처의 과장만 돼도 정권이 3번 바뀌는 걸 보았다. 정권이 짧은데 준비가 안 된 상태에서 개혁세력이 들어오면 백전백패다. 인수위가 다 준비해놓고 2년 안에 끝내야 한다. 그렇지 않으면 하기가 어렵다.

관료가 가장 똑똑하고, 그 관료집단들 때문에 대한민국이 시스템으로 돌아가고 있는 것이다. 그러나 또 부처 이기주의적으로 운영되는 측면도 있다. 나중에 퇴직하고 전 관여우로 가야 되니까 그런 것들을 의식하기도 하고, 규제완화도 안 한다. 그런 규제가 있어야 관료들의 힘이 유지되니까 그렇다. 교수들은 들어와서 해보다가 아무것도 모르고 있다가, 그냥 안 되는구나 하고 다시 나간다. 미국은 월가에 있거나 연준에 있던 사람들이 정부에 들어온다. 그래서 관료들보다 훨씬 더 잘 아는 것이다.

**Q :** 이명박 정부에서 일하셨을 때, 행정부처 관료의 일하는 방식이나 청와대 집권세력과의 의사소통방식은 어땠나?

**A :** 이명박 정부 때는 당시에 좋았다. 모든 걸 관료와 같이 했다. 미래기획위원회도 1급 공무원이 단장이었는데, 국이 5개 있고 70~80명 정도 근무했다. 그 사람들은 다 각 부처에서 파견돼온 사람들이었다. 위원 빼고는 모두 부처에서 온 공무원들로 구성돼 있었다. 새로운 아이디어, 리스크 같은 것들은 밖에서 들어온 사람들이 감당하고 부처 공무원들을 많이 밀어줬다. 파견 온 사람들은 내부승진도 시켜주고.

**Q :** 한국에서 경제관료 등 관료의 힘이 강하다고 느끼나? '청와대 정부'라는 비판이 나오는 것에 대해서는 어떻게 생각하나?

**A :** 관료들의 힘이 세다. 권력구조상은 '청와대 정부'가 맞는데, 청와대가 인사권을 다 갖고 있으니, 권력구조상으로는 그렇게 돼 있는데... 그런데, 청와대가 지시하는데 관료들은 하는 척하면서 안 한다. 대통령이 탄핵 돼도 시스템은 돌아간다. 기재부는 예산, 곳간 지키려고 하고... 아무튼 관료가 그런 면은 있다.

**Q :** 이명박 정부에서 여러 개혁정책을 내놓았으나 정권이 바뀌면서 계승되지 못한 정책이 많다. 개혁의제 제시와 추진 과정에서 중점을 둔 부분은 무엇이며, 어려움이 있었다면 어떤 것이었나?

**A :** 노무현 정부 때 ‘혁신관’이 각 부처마다 다 있었다. 노무현 정부 때의 ‘혁신’이 이명박 정부 때는 ‘미래’로, 박근혜 정부 때는 ‘창조’로 바뀐 것이다. 연속성이 없는 것 같으면서도 또 연속성이 있다. 그런데 박근혜 정부 때부터 그게 잘 안 됐다. 이명박 정부는 이전 정부의 것들을 많이 가져왔는데, 박근혜 정부는 그게 안 됐다. 사실 ‘MB-박근혜’는 완전히 한 지붕 두 가족이었다. 박근혜 정부 때는 ‘친박실세’들이 사실상 대통령이었다. 이명박 정부 때 청와대에 못 들어왔던 나이 든 사람들이 박근혜 정부 때 다 들어왔다. 청와대의 구성이 10살은 더 많아졌다.

문재인 정부는 잘 모르겠다. 정권에 따라서 좀 다른 것 같다. 박근혜 정부는 이전 정부의 장기전략 등을 참고를 안 했다. 미국을 보면, 외교정책이 잘 안 바뀐다. 그런 식으로 뭔가 제도화가 될 필요는 있는데, 문제는 의회가 제일 정파적이고 갈등이 심해서 제도화가 될 수 있을지 모르겠다. 공수가 바뀌고 나면 또 다 바뀌지 않나. 미국과 유럽이 사회의 성숙도가 우리와는 다른 것 같다. 제도화가 참 어렵다. 지금은 권력구조 개편 등 변화가 필요하다. 청와대가 다 한다고 하는데, 사실 또 가만히 보면 그렇지 않은 것 같다. 지금 보면, 청와대가 장관 하나 제대로 임명할 수 없는 구조 아닌가. 말하자면 20년 전의 청와대와 지금 청와대는 다르다.

일단 국회에 미래연구원을 만든 건 잘한 일이다. 이명박 정부 때 기재부에도 ‘장기전략국’을 만들었다. KDI에도 뭐 그런 걸 만들고 그랬었는데... 그런데 국회 미래연구원도 여야의 입장을 다 봐야 하니까 아마 어려울 것이다.

관료 통제라는 게 쉽지 않다. 말하자면 엘리트가 집단화돼 있는 상태다. ‘통제’라기보다는 ‘동반자’로 인식해야 한다. 어떤 정책을 만들고 할 때 관료에게 일종의 ‘면책특권’ 같은 걸 줄 필요도 있다. ‘동반자’라는 생각으로 관료들과 함께 가야 한다. 그렇지 않으면 어렵다. 관료라는 게 원래 30년 정규직이고 정부는 5년 단임인데, 그게 게임이 되겠나. 교육부 공무원들 같은 경우에는 정권을 피해서 교육청의 부교육감 같은 것으로 잠깐 피신해 있다가 돌아오는 식이다. 관료를 움직이게 할 수 있는 방법이 필요하다.



## □ 박재완 전 기획재정부장관 (2019.12.3.)

**Q :** 한국 행정부, 입법부의 장기전략 추진체계에 대해 어떻게 생각하는가?

**A :** 우리나라는 근시안적인 경향이 있다. 시간의 가치를 낮게 생각한다. 말하자면, '사회적 할인율'이 높다는 얘기다. 한국은 견제와 균형, 통제 시스템이 취약하다. 이런 것이 문화나 관습 속에 깊이 들어와 있다. 안전사고가 많이 나는 것도 그런 문화와 관련 된다고 볼 수 있다.

한국에서는 장기전략이나 미래에 대한 것들은 의도적으로 뒤로 미뤄놓는다. 남북통일 같은 것도 심각하게 생각하고 대처해보자는 사람이 별로 없다. 고령화, 기후변화, 기술진보에 따른 격차 확대 같은 문제에도 대처가 미흡하다.

**Q :** 행정부가 장기전략을 세우고 이끌어가는 데 어려움이 있다면 무엇이라고 생각하나?

**A :** 5년 단임제 정부라서 정권의 시계가 5년으로 한정돼 있다. 5년 안에 가시적인 성과를 드러내려고 하는 유혹에 빠지게 된다. 행정부 내의 관료, 특히 정무직 장차관 등은 임기가 더 짧다. 보통 1년 6개월 정도밖에 안 된다. 실장, 국장, 과장들도 다 순환보직이다. 계속 로테이션으로 바뀌는 것이다. 그런데 선진국들은 만약 에너지 담당으로 일을 시작하게 되면 그 사람이 계속 그 분야에서 과장, 국장, 차관보까지 승진하는 시스템이다. 그런데 한국에서는 에너지 담당도 했다가, 산업 담당으로 옮기고, 다시 자동차로 갔다가 조선 분야로 가고, 뭐 그런 식이다. 소위 팔방미인이라고도 할 수 있는데, 사실은 전문성이 없는 것이다. 국제회의에 가도 외국의 파트너들이 왜 한국 정부는 해마다 대표가 바뀌는지 의아해 한다. 그만큼 우리 행정부의 정책이 깊이가 없다는 것이다. 선진국의 것들을 베껴 와서 이식만 하고 착근도 제대로 안 되는 데다가 부작용도 발생한다. 우리나라 법률을 보면, 좋은 것만 다 갖고 와서 모자이크처럼 만든 게 대부분이다. 긴 호흡으로, 하나의 긴 흐름을 가지고 추진한 제도나 그런 게 많지 않다.

이제는 5년 단임의 대통령제를 접고 의원내각제를 하는 것이 근시안을 줄이고 긴 호

흡으로 국정을 운영할 수 있는 계기가 될 것으로 본다. 진영논리, 찬성을 위한 찬성, 반대를 위한 반대. 소위 '비토 크라시', 거부 민주주의, 교착상태, 이런 것을 더 이상 끌고 가서는 곤란하다. 의원내각제를 하면 야당도 세도우 캐비닛을 만들 것이다. 그냥 '찢어보기 식' 주장을 안 하게 될 것이다. 여야가 공수를 교대하게 되면 자기들이 주장했던 것을 무시하고 완전히 다른 주장을 한다든가 그런 것을 못할 것이다. 우리나라가 '절차 민주주의'만 돼 있지, '실체 민주주의'는 안 되어 있다. 국민민복이 아니라 표심만 좇는 정치, 천박한 민주주의만 하고 있는 것이다. 국민을 위한 민주주의는 안 되고 있다.

**Q :** 어떤 부분들이 달라져야 한다고 보나?

**A :** 정치인들도 정책 마인드를 갖춰야 한다. 지방의회의 기초의원부터 시작해서 차근차근 정책 역량을 키우고 국회의원으로 초선, 재선을 거쳐 가는 그런 것이 되면 좋을 것 같다. 의원내각제를 하게 되면 국회의원도 초선, 재선의원들은 정부 부처의 실장, 국장도 하고 3선, 4선 의원은 장관, 차관도 하는 식으로, 행정부와 입법부가 서로 들락날락할 수 있게 된다. 그러면서 전문 정치인, 소위 politician이 아닌 statesman을 양성할 수 있게 되는 것이다. 의원내각제를 통해 그렇게 전문 정치인 양성을 체계화하는 시스템을 갖춰야 한다.

우리나라는 관료시스템이 다 순환보직이다. 그런데 이게 관료에만 해당되는 게 아니고, 다른 공공기관들에도 다 해당되는 얘기다. 예를 들면, 서울대 총장도 다 단임이다. 4년만 한다. 존경받는 총장은 아무도 없다. 4년밖에 안 하는데 백년대계의 개혁을 할 수 있겠는가. 개혁을 하려면 기득권을 흔들어야 하는데, 단임 총장이 굳이 구정물에 손 담글 필요가 뭐가 있겠는가. 우리나라에서 공직자들이 퇴임할 때 주로 하는 말 중에 “대과 없이” 라는 말이 있다. 특별한 공을 세우기보다는 그냥 별다른 잘못 없이 하다가 간다는 얘기다. 그런데 외국을 보면, 하버드대 총장 같은 경우에는 종신직이다. 20세기의 100년 동안에 하버드대 총장은 4명밖에 없었다.

우리나라 대통령은 다 초보 운전자일 때 그냥 퇴임하는 꼴이 된다. 국제회의 같은 데 가보면 한국 대통령은 어차피 1, 2년 있다가 바뀔 사람이라고 생각하는 경향이 있다. 대통령뿐만 아니라 육군참모총장, 한전 사장, 심지어 광주지검장 같은 사람들도 다 2년이 안 돼서 그만둔다. 지방으로 발령받는 검사들을 보면, 대부분 자기 혼자 지방으

로 내려간다. 가족들은 다 서울에 있고, 자신은 금요일 저녁 때 서울에 올라왔다가 월요일 새벽에 다시 내려가는 그런 식이다. 그런 사람들한테서 어떻게 광주 조폭들을 뿌리 뽑아 보겠다는 식의 애정이 생길 수 있겠는가. 단지, 본인의 다음 행선지가 어디일까? 이런 생각만 하는 것이다. 도로공사 사장 같은 사람들까지 마찬가지다. 우리 인사시스템이 순환보직이기 때문에 그런 경향이 있는 것으로 보인다. 좀 더 크게 보고 일을 하려면, 3~5년 혹은 10년을 보고 일을 해야 하는데, 지금처럼 이런 인사시스템으로는 그런 게 어렵다.

하나의 직위에 오래 있게 되면 유착이 생기게 되고, 그것을 막아야 한다는 의도도 있는 것 같은데, 그 대신 전문성이나 직에 대한 애착 등 놓치는 게 너무 크다. 유착이 무서워서 순환보직만 하는 건 안 될 일이다. 모든 고시 합격자들의 목표는 기본적으로 장관이 되는 것이다. 그런데 차관을 3~5년씩 하게 되면 인사적체가 생기게 되는 문제가 있는 것도 사실이다. 그렇지만, 과장이 국장으로 승진하면서 서열 순위에 따라 다른 분야의 업무를 맡게 되면 그 밑에 인원들도 다 연쇄적으로 다른 곳으로 옮겨 가게 되는 등 전문적인 역량이 길러질 수 없는 문제가 있다. 이런 문제들에 대한 구조적이고 근원적인 해법은 모색되지 않고 있는 듯하다.

**Q :** 실제 행정부처의 경험을 통해서 볼 때, 각 부처들이 수립하는 법정 중장기계획들이 어떻게 만들어지고 있으며 어느 정도 비중으로 다뤄지고 있는가?

**A :** 행정부의 법정 중장기계획도 일종의 통과 의례처럼 만들어진다. 단지 그냥 페이퍼 작업인 경우가 대부분이다. 내가 창원시의 미래발전위원장을 맡은 적이 있었는데, 당시에 10년 발전계획을 만들어야 한다고 하더라. 발전계획에 보면, 제일 첫 번째가 소위 '미래상'이라는 것인데 그중에 인구가 들어가 있다. 그래서 향후에 7만명 정도가 더 늘어나서 115만 정도의 인구가 될 것이라고 했었다. 7만명의 유입 인구는 김해, 함안, 의령 등에서 올 것이라고 예측했다. 그런데 당시에 보니까 김해시도 발전계획을 만들었는데, 거기도 보니까 인구가 늘어날 것이라고 해놨더라. 그런데 그 인구가 어디서 유입될 것인지 예측해 놓은 걸 보니까 창원으로부터 그 인구가 들어올 것이라고 하더라. 일종의 '구성의 오류' 같은 것일 수 있는데, 이런 식으로 전국 지자체의 인구 예측을 다 모아보면 통계청이 추계한 것보다 500만명이 더 늘어난다.

대부분의 계획들이 탁상공론인 경우가 많다. 보기 좋게, 보여주기 식으로 작성하는

데 그치는 것이 태반이다. 장기적인 시야와 애정, 전문성을 가지고 해야 하는데, 대부분은 그렇지 못하다. '미래비전 2050' 같은 장기계획을 만드는 사람도, 아마 나는 이미 그때 퇴직했을 것이라고 생각하면서 만들지도 모른다. 혹은 계획은 자기가 세우더라도 그에 대한 집행은 후임자들이 할 것이라고 생각한다. 장식용, 보여주기 식으로 만들게 되는 것이다.

또 우리나라에서는 새로 온 사람들이 전임자들과 뭔가 차별화하려고 한다. 잘 만들어진 것들도 단지 이름만이라도 바꾸는 식으로 고치려고 한다. 혹은 전임자가 해 놓은 것을 틀렸다고 하면서 정반대로 가야 본인의 존재감이 드러난다고 생각하기도 한다. 뭔가 지긋한 면모가 없다. 국민들도 지긋하게 한 방향으로 꾸준히 가는 걸 좋아하지 않는다. 아마 압축성장에 의한 결과일 수도 있을 것 같다. 우리나라가 냉장고, 스마트폰 등 내구성 소비재의 교체 주기가 가장 짧다고 한다. 우리나라처럼 운전자들이 차로를 자주 바꾸는 나라도 없다. 진중하게 한 차로를 달리는 사람은 거의 없다. 차선을 잘 바꾸면서 다녀야 베테랑 운전자라고 생각한다.

우리나라 정당 이름의 변천사를 한번 보라. 이름도 계속 바뀌고 색깔도 바뀌고 계속 변한다. 일종의 '모자 바꿔 쓰기', '뺏다방' 같은 행태를 보이는 것이다. 그런데 그런 전략이 또 국민들에게 먹히기 때문에 그렇게 하는 것이다. 우리나라에서는 꾸준히 '경장', '수성'을 추구하는 것은 점수를 잘 못 받고, '창업'에 박수를 친다. 우리나라에서 1년에 라면이 2백개 정도 출시된다. 계속 새로운 것을 내놓고 테스트를 하는 것이다. 국민들의 의식, 문화도 표변한다. 끊임없이 유동적인 국정운영, 호흡이 짧은 정책이 나올 수밖에 없는 것이다. 옛날 정책들을 내실 있게 착근시키는 데는 어려움이 있다.

**Q :** 만약 지금 미래전략기구가 만들어진다고 한다면 어떤 모습으로 만들어지는 것이 좋다고 생각하나?

**A :** 다시 미래기획위원회를 만든다면, 임기를 10년 정도 해서 정권이 바뀌어도 계속될 수 있도록 해야 한다. 녹색성장도 단임제 때문에 안 된 측면이 있다. 우리가 주도해서 국제사회의 의제로 채택이 됐는데 지금은 소강상태로 들어가서 아깝게 생각한다. 지금껏 청와대가 비판받아온 것은 만기친람 때문이다. 모든 것을 다 청와대가 독주하고 장관이 그냥 장식품처럼 쓰이고 있기 때문에 그런 것이다. 대통령이 추진할 서너개의 어젠다만 청와대가 책임지고 추진하고, 나머지는 다 장관에게 맡겨야 한다.

기재부 조직개편 때 내가 부처 이름에 ‘기획’을 넣은 것은 기재부가 정부의 전략 기획 업무를 하라고 그렇게 한 것이다. 기재부 내에도 ‘장기전략국’을 따로 만들기도 했다. 당시 2012년에 미래장기계획을 발표하려고 했는데, 당시에 선거가 있어서 여당, 야당의 공약과 중첩되는 부분을 엄청나게 삭제하고 내용을 수밖에 없었던 안타까움도 있었다. 그런데 이걸 발표하고 나니까 언론에서는 이런 일을 왜 하냐고, 기재부 장관이 품 잡으려고 하는 거 아니냐고 하더라. 노무현 정부 때도 아마 변양균 장관 시절에 ‘미래비전 2030’을 만들었는데, 그런 어려움이 있었을 것이다.

내가 기재부 장관으로 있을 때 2012년에 선거가 있었다. 당시에 여야 할 것 없이 복지 공약을 너무 빙뒤틀기를 해서 만들어 놨었다. 그래서 기재부가 그것들에 대한 소요 예산, 말하자면 재정소요추계를 만들어서 발표를 했었다. 그것도 세부적으로는 계산해서 발표하지 못하고 그냥 여야 양당의 공약을 합치면 400조가 넘는 예산이 소요된다는 정도로 두루뭉술하게 발표를 했었다. 그런데도 중앙선관위가 그걸 관권선거라고 하면서, 나한테 선거 개입 하지 말라고 경고장을 보내왔더라. 행정부 차원에서 미래계획을 짜는 데 어려움이 많다. 그런 취지에서 국회에 비정파적인 기구로 미래연구원을 만든 것이다. 그런데 그걸 너무 조그마하게 만들어 버려서 안타깝다.

**Q :** 대통령 집권 말이 가까워질수록 대통령 또는 청와대가 내각의 주도권을 쥐기가 어려워지는데, 이러한 현상을 완화할 수 있는 방법은 무엇이라고 보나?

**A :** 임기가 정해져 있는 대통령제의 한계가 있다. 말기에는 대부분 레임덕에 빠진다. 그런데 의원내각제가 되면 이게 완화될 것이다. 지금과 같은 상태에서는 대통령 임기의 후반 2년 동안은 힘이 빠져서 국정이 거의 안 돌아간다. 반대로 임기 초반의 2년 동안에는 브레이크도 없이 질주하는 자동차처럼 마구 내달리고, 초보 운전차처럼 사고도 낸다. 대통령 스스로도 유혹을 떨치기 쉽지 않은 면이 있다. 편 가르기에 따른 특정 진영의 수장이 되는 경우가 많다. 이를테면, 당내에서도 친박계, 그중에서도 진박계의 수장처럼 보이는 경우도 있다. 그렇게 되면 결국 ‘소통령’에서 벗어나지 못한다. 청장년과 노장층, 더 나아가 남북까지 아우르면서 존경받는 통합의 리더십이 나와야 할 텐데, 그렇게 되기가 쉽지 않은 것 같다. ‘혜안’과 중도의 ‘도량’, 실용의 ‘슬기’를 가진 대통령이 나온다면 레임덕에 빠지지 않을 지도 모른다. 그런데 그런 대통령을 뽑기가 쉽지 않다.

**Q :** 국가장기전략 추진체계에서 입법부와 행정부가 접점을 찾고, 서로 소통하면서 더 좋은 방향의 결과물을 내놓기 위해서는 어떤 방식이 필요한가?

**A :** 대통령 직속으로 미래기획위원회를 만들어서 위원들은 상시적 활동을 할 수 있도록 상근위원으로 임명할 필요가 있다. 그런 과정에서 국민의 대표와 교감, 소통하는 차원에서 국회의 상임위와 매칭이 된다면 좋은 틀이 될 것 같다. 행정부에서 미래계획을 만들 때는 전문가들하고 앉아서 밀실에서 만드는 경우가 많다. 행정예고 같은 걸 하면, 아주 좁은 폭의 이해당사자들 정도가 의견을 내놓는다. 요식행위로서의 통과의례를 거치는 것이다. 숙의, 공론은 취약하다. 입법예고를 하면 반대의견이 들어올까 봐 오히려 겁낸다. 반대의견들을 싫어한다. 단지 그런 절차를 거쳤다는 데 의미를 둘 뿐이다. 그런데 그게 due process가 맞나? 전혀 아니다. 마지못해 하는 정도인 것이다. 그런데 이런 과정에서 입법부의 역할을 확대한다면 좀 더 참여적이고 민주적인 미래비전을 만들어 낼 수 있을 것이다.

**Q :** 현재 우리나라의 종합적인 미래비전이 존재한다고 볼 수 있나?

**A :** 국토계획 등 어느 정도 큰 카테고리의 분야별로는 계획이 있는데, 예전 개발시대의 경제사회발전 5개년 계획과 같은 그랜드한 계획은 현재는 없다. 정권 초기에 인수위원회가 내놓는 ‘국정 100대 계획’이 말하자면 제일 큰 블루프린트라고 할 수 있는데, 이것도 전체적인 정합성이 아주 취약하다. 각 계획들 간에 서로 상충되는 것들도 있다. 말하자면, 개발부처와 환경부처 등의 계획이 서로 안 맞는 것이다. 그런데 이것들도 엄밀히 말하자면 미래계획이라기보다는 국정현안에 더 가깝다고 봐야 되지 않을까 싶다.

**Q :** 마지막으로, 국가장기전략 추진에 있어서 국회, 행정부, 관료 등의 역할과 기능에 대해 덧붙일 얘기가 있다면?

**A :** 대통령중심제에서 큰 틀만 의회가 정해야지, 그보다 더 세부적인 걸 입법부가 만들어 내기는 어렵다. 대통령이 10년 정도 임기의 미래기획위원회를 만들고, 그 위원회에 30년 계획을 만들어보라고 하는 게 더 맞을 것이다.

우리나라에는 일반행정직 공무원이 너무 많은 것 같다. 일반행정을 줄이고 분야별 전문 채용 인원을 늘려야 한다. 혹은 초임 사무관이 여러 부서를 경험한 후 5~6년 후에

는 하나의 분야를 선택할 수 있게 해야 한다. 그런데, 제도나 시스템을 바꾸려면 점진적으로 해나갈 필요가 있다. 이런 것을 'statecraft'라고 하는데, '국가를 만드는 기술', '경세방략' 같은 것이다. 비전은 확실히 갖고 있되, 전략과 전술은 저항이 적은 방향으로 연착륙시켜야 하는 것이다.

## 국가장기전략 추진을 위한 국회의 기능 개편 방안 연구

**인 쇄** 2019년 12월 27일  
**발 행** 2019년 12월 31일  
**발 행 인** 박 진 (朴 進)  
**발 행 처** 국회미래연구원  
**주 소** 서울시 영등포구 의사당대로 1  
국회의원회관 2층 222호  
**전 화** 02)786-2190  
**팩 스** 02)786-3977  
**홈페이지** [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
**인 쇄 처** (주)디자인여백플러스  
02)2672-1535

---

©2019 국회미래연구원

ISBN 979-11-970575-1-9 94300



# 국가장기전략 추진을 위한 국회의 기능 개편 방안 연구

국회미래연구원



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

**NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE**

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호  
Tel. 02-786-2190 Fax. 02-786-3977 [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)

비매품/무료



9 791197 057519

ISBN 979-11-970575-1-9

ISBN 979-11-970575-0-2(세트)