



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

도시계획학 박사학위논문

한국 공공계획의 진화에 관한 연구

- 경제기획원에서 국정과제위원회로 -

2014년 8월

서울대학교 대학원

환경계획학과

박 혜 정

도시계획학 박사학위논문

한국 공공계획의 진화에 관한 연구

- 경제기획원에서 국정과제위원회로 -

2014년 8월

서울대학교 대학원

환경계획학과

박혜정

한국 공공계획의 진화에 관한 연구

- 경제기획원에서 국정과제위원회로 -

지도교수 전 상 인

이 논문을 도시계획학 박사학위논문으로 제출함

2014년 4월

서울대학교 대학원

환경계획학과

박 혜 정

박혜정의 박사학위논문을 인준함

2014년 6월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

경제적 자유화, 정치적 민주화와 함께 국가 주도 경제정책의 공과에 대해 논의되면서 1994년에 경제기획원이 폐지되었다. 이러한 정치경제적 환경 변화와 더불어 세계화, 정보화, 지방화 등으로 인하여 발전의 개념 자체는 계속 확장되고 있으며, 다양한 정책 영역에 관련된 정부 위원회가 꾸준히 증가하고 있다. 이와 같은 배경 아래, 국가 주도 공공계획의 역할에 대한 논의는 여전히 계속되어 오고 있다. 이 연구는 경제기획원 폐지 이후 한국의 공공계획을 누가 어떻게 추진하고 있는가라는 문제의식에서 출발한다.

연구문제는 다음과 같다. 첫째, 계획기구의 소멸과 동시에 국가의 공공계획도 사라졌거나, 아니면 그 기능이 분산되어 다른 조직으로 편입되었을 수 있다. 만약 경제기획원의 폐지 이후에 계획기능이 분산되어 다른 조직으로 이관되었다면, 계획은 어느 조직에 의해 어떤 방식으로 추진되고 있는가? 둘째, 경제기획원 폐지 이후에 증가하고 있는 대통령소속 자문위원회를 새로운 형태의 계획기구라고 할 수 있는가? 노무현 정부의 국정과제위원회를 사례로서 살펴본다면, 어떤 계획기능을 어떻게 수행하는가? 셋째, 만약 국정과제위원회가 새로운 형태의 계획기구라면 과거 계획기구인 경제기획원과 비교해서 볼 때, 공공계획의 특성은 어떻게 변화했으며 이를 어떻게 평가할 수 있는가?

연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 경제기획원이 폐지되면서 계획기능은 재정경제원 및 국무총리실로 이전되었다. 이는 경제계획에 관련된 기능에 제한된 것이며, 이후 발전 개념이 계속 확장되는 환경의 변화를 고려해서 본 결과, 일부 대통령소속 자문위원회를 통하여 계획기능이 이루어지고 있음을 확인하였다. 김영삼 정부에서 노무현 정부까지 국정운영 목표의 우선순위에 두고 정부가 추진한 정책을 검토한 결과, 대통령은 위원회 형태의 비상설 조직을 신설해 계획의 토대를 마련하였고, 대통령소속 자문위원회를 통하여 계획을 수립하거나 그 실적에 대해 심의한 것으로 나타났다. 특히 노무현 정부의 대통령소속 자문위원회인 국정과제위원회는 국정과제를 전담하여 총괄적으로 추진한 기구이다.

이에 따라 두 번째 연구문제에 대하여 노무현 정부의 국정과제위원회를 사례 연구로 검토했다. 국정과제위원회는 자문위원회라는 법제상 권한이 제한적이었으므로, 청와대 정책실이나 관련 부처와 같은 외부조직의 지원과 위원회 설치 근거 강화 및 의제관리 체계 등을 통해 국정과제 추진업무에 필요한 기반을 구축했다. 대통령이 직접 추진한 국정과제인 대통령 프로젝트를 정책화한 형태가 100대 로드맵이었다. 국정과제위원회는 이 100대 로드맵을 수립하고 부처가 집행하는 과정을 조정하는 등 계획의 수립과 조정 기능을 수행하였다. 이러한 업무는 국정과제위원회의 정례적 회의 중, 대통령이 주재한 국정과제회의 및 국정과제조정회의에 의하여 효율적으로 이루어질 수 있었다. 국정과제회의는 국정과제위원회에서 기획한 구체적 계획을 심의·조정하여 대통령이 최종 결정하는 방식이었으며, 필요시 계획안을 국무회의로 바로 상정해 신속하게 정책화할 수 있었다. 국정과제조정회의에서는 대통령이 매주 국정과제위원회 구성원들을 통해 로드맵 과제가 추진된 실적을 점검하였다.

셋째, 공공계획 수립과 조정 기능을 수행한 국정과제위원회를 새로운 형태의 계획기구로 보고, 과거 계획기구인 경제기획원과 비교하여 검토한 결과는 다음과 같다. 공공계획은 계획 형태의 측면에서 볼 때 계획에서 로드맵으로 변화했고, 계획 방식의 측면에서는 관료 중심의 계획에서 민관 협력적 거버넌스에 의한 계획으로 바뀌었다. 또한 계획 영역에 있어서는, 과거에는 주로 경제계획적 특성을 보이나 점차 정책계획의 특성을 보이는 것으로 나타났다. 이와 같이 계획 형태·방식·영역의 측면에서는 변화를 보이지만, 일부 특성은 과거 계획제도로부터 경로의존적으로 지속되는 성향을 볼 수 있다. 경제기획원이 대통령의 신뢰 및 부처 예산 편성권을 근거로 공공계획을 추진할 수 있었던 제도적 자율성이 국정과제위원회의 국정과제 추진 과정에서도 나타났다. 대통령은 국정과제위원회의 대통령주재회의 운영에 주력하면서 국정과제위원회가 자문의 기능을 초월하여 심의·의결 기능을 하게 하였다. 또한 경제기획원이 예산편성권과 같은 특별 권한을 가졌던 것처럼, 일부 국정과제위원회는 설치근거로서 특별법을 제정하고 과제추진을 위한 재원을 확보하였다. 이는 국정과제위원회가 법률로 정한 공식적인 계획 추진 전담기구가 되었으며, 정책과 예산의 통합구조를 실현했다는 의미를 지닌다.

이 연구를 통해 공공계획의 이론적 및 실천적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 과연 한국의 공공계획은 합리적·종합적 계획에서 협력적 계획으로 패러다임이 전환되고 있는가? 국정과제위원회에 의한 공공계획은 일부 측면에서 보면 협력적 계획으로 전환한 것으로 보이나, 계획추진에 있어서는 경제기획원의 제도적 자율성과 유사한 특성을 보인다. 이는 계획 패러다임의 전환이라기보다는, 기존 제도의 일부를 수정하고 일부 제도는 그대로 유지하는 부분적 변경, 다시 말해 계획 제도의 진화로 볼 수 있다.

둘째, 경제기획원 폐지 이후의 공공계획을 검토해 볼 때, 대통령의 임기 5년과 중장기계획의 5년이라는 기간이 일치해서 나타나기 시작한다. 권력구조와 공공계획 기간의 일치로 인하여, 대통령은 임기 내에 계획을 수립하고 집행까지 마쳐야 하며, 이는 중장기계획의 성과적 측면에서 볼 때 다소 회의적인 결과를 가져올 수 있다. 따라서 공공계획의 이와 같은 구조적 문제는 향후 정권 변동 및 계획 추진 과정에서 고려할 필요가 있다.

마지막으로 새로운 계획기구로 등장한 대통령소속 자문위원회의 공과를 논의하면, 우선 국민의 공감대 위에서 국가의 발전방향을 조정하고 가용자원을 효율적으로 사용하기 위해서는 대통령직속 기구 형태이면서 수평적인 합의체계를 갖춘 위원회 조직이 향후 계획기구의 형태로서 제시될 수 있다. 특히 계획 환경이 점점 더 다양해진다는 점에서 민간인의 국정 참여는 혁신적 발상을 제공하는 기능을 할 수 있다. 그러나 이 연구에서도 나타나듯 일상적 업무에 익숙한 관료제적 특성이 변화하기는 어려우므로, 새로운 조직 시도에 문제가 발생할 수 있다. 또한 위원회 직무 자체를 명확히 구분하는데도 어려움이 따를 수 있다.

연구 결과 및 함의를 반영하여 국가의 공공계획을 수립하고 집행하는 등 향후 실천에 있어서, 권력구조의 영향을 받지 않으면서 계획 환경 변화에 대한 조정이 가능한 계획기구의 신설에 대해 논의할 수 있겠다.

주요어 : 공공계획, 경제기획원, 국정과제위원회, 신제도주의, 경로의존성, 정책계획

학 번 : 2009-30696

목 차

제 1장 서 론	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	3
제 2장 이론적 배경과 연구내용	5
1. 국가와 공공계획	5
1) 발전국가론	6
2) 공공계획론	13
2. 정부조직의 신설과 변화	21
1) 세계정체(政體)이론	21
2) 역사적 제도주의	26
3. 연구내용	32
1) 연구문제와 가설	32
2) 연구방법	35
제 3장 계획기구 및 기능의 역사적 경로	40
1. 계획기구로서의 경제기획원	40
1) 기획·조정 정부부처의 등장	40
2) 공공계획의 목표와 내용	49
3) 계획의 체계와 관리	55

2. 경제기획원의 해체와 기능의 분산	59
1) 경제기획원의 폐지	59
2) 계획수립 기능 및 예산편성권의 이관	62
3) 총괄조정 기능의 이전	65
3. 경제기획원 폐지 이후 국정목표와 국가정책	69
1) 김영삼 정부: 신경제5개년계획	70
2) 김대중 정부: 100대 국정과제	73
3) 노무현 정부: 100대 로드맵 과제	76
4. 대통령소속 자문위원회의 부상	79
1) 대통령소속 자문위원회의 위상	79
2) 대통령소속 자문위원회의 연혁	81
3) 대통령소속 자문위원회의 영역	84

제 4장 노무현 정부 국정과제위원회 사례연구 88

1. 국정과제위원회의 등장	88
1) 국정과제의 구축	88
2) 국정과제 추진기구의 설치	91
2. 국정과제위원회의 기반 조성	97
1) 조직 환경의 체계화	98
2) 조직 운영의 제도화	106
3. 대통령 프로젝트의 추진 체계	114
1) 국정과제의 직할 관리	114
2) 국정과제 집행의 조정	124

제 5장 경제기획원에서 국정과제위원회로: 평가와 합의 131

- 1. 공공계획의 진화 131
 - 1) 계획의 형태: 계획에서 로드맵으로 131
 - 2) 계획의 방식: 정부에서 거버넌스로 134
 - 3) 계획의 영역: 경제계획에서 정책계획으로 137
- 2. 공공계획의 역사적 경로의존 141
 - 1) 대통령 친정(親政) 리더십 142
 - 2) 계획기구의 특별 지위 및 권한 152
- 3. 이론적 및 실천적 합의 159
 - 1) 계획 패러다임의 전환 159
 - 2) 권력구조와 공공계획 160
 - 3) 위원회 방식의 공과 163

제 6장 결론 166

- 참고문헌 172
- Abstract 191

표 목차

표 1. Johnson의 국가개입 특성에 따른 유형 구분	6
표 2. 계획의 영역별 특성	16
표 3. 국가별 MPC 설립연도와 명칭	24
표 4. 제도변화의 유형: 과정과 결과	30
표 5. 연구대상 및 자료	36
표 6. 경제기획원 하부조직을 통해 구분한 기능	44
표 7. 제1-4차 경제개발5개년계획의 기본목표 및 중점목표	51
표 8. 제5-6차 경제사회발전5개년계획의 기본목표 및 중점목표	54
표 9. 재정경제원 직무와 하부조직	63
표 10. 재정경제부와 기획예산위원회의 직무	65
표 11. 국무총리 소속 행정조정실의 직무 및 하부조직	66
표 12. 국무총리 소속 국무조정실의 직무 및 하부조직	67
표 13. 국민의 정부 국정과제 수립 과정	74
표 14. 100대 국정과제의 4대부문 10대과제	75
표 15. 정권별 국정목표의 추진	78
표 16. 자문위원회와 행정위원회의 기능 및 권한	80
표 17. 정부위원회 현황	82
표 18. 정권별 대통령소속 자문위원회 기능 분류	85
표 19. 국정과제위원회의 연도별 예산 현황	94
표 20. 국정과제위원회 구성원 분포	97
표 21. 정책기획위원회 기획팀의 운영	102

표 22. 국정과제위원회 하부조직 및 협조체계	105
표 23. 국정과제위원회의 설치근거	108
표 24. 국가균형발전위원회 설치근거의 변화	109
표 25. 국정과제위원회 내부회의 체계	112
표 26. 100대 로드맵 과제	117
표 27. 국정과제위원회별 국정과제회의 주관 횟수	121
표 28. 국가균형발전위원회 주관 국정과제회의 내용	122
표 29. 참여정부 대통령소속 위원회별 정부 부처 구성	125
표 30. 국정과제추진단계별 국정과제위원회와 정부부처의 역할	128
표 31. 100대 로드맵 과제 추진 상황 점검 결과	129
표 32. 월간경제동향보고회의 내용 (1972년)	140
표 33. 정부혁신지방분권위원회의 차세대 성장동력 추진체계 관련방안	151
표 34. 국가균형발전특별법 제정 관련 국정과제회의 내용	155

그림 목차

그림 1. 연구의 흐름도	39
그림 2. 경제기획원 기능별 하부조직의 변화	46
그림 3. 경제기획원 기능의 경로	68
그림 4. 신경제5개년계획의 체계	72
그림 5. 제16대대통령직인수위원회의 국정목표·국정원리·국정과제	77
그림 6. 정부위원회 소속별 추이 비교	82
그림 7. 정권별 대통령소속 자문위원회 구성원 추이	83

그림 8. 국정과제위원회의 조직	93
그림 9. 노무현 정부 대통령 비서실 개편 전후의 구조 비교	98
그림 10. 정책실의 국정과제위원회 총괄관리 구조	99
그림 11. 정책기획위원회의 국정과제위원회 총괄관리 구조	102
그림 12. 정책기획위원회와 정책실의 유기적 관리 구조	103
그림 13. 국정과제위원회의 의제관리체계	111
그림 14. 로드맵 수립 과정	115
그림 15. 국정과제회의의 연도별 개최 수	120
그림 16. 제57회 국정과제회의에 나타난 정책계획적 특성	138
그림 17. 연도별 대통령 주재회의 참석률	146
그림 18. 국정과제회의와 국무회의의 이원적 정책추진 체계	147
그림 19. 차세대 성장동력산업 육성정책 추진과정	149
그림 20. 국가균형발전특별법의 제정 과정	154
그림 21. 균형발전특별회계의 증가비율	157
그림 22. 정부별 공공계획	161

제 1장 서론

1. 연구의 배경

한국 경제는 1960년대부터 국가가 주도하는 합리적 종합계획을 통해 성장할 수 있었으며, 경제기획원과 같은 계획기구가 발전의 견인차 역할을 했다는 것이 일반적 인식이다. 그러나 경제적 자유화, 정치적 민주화와 함께 국가가 주도하는 경제정책에 대하여 공과를 가리려는 주장들이 있어왔고, 결국 계획기구와 종합계획은 1994년에 폐지되었다.

이 연구의 첫 번째 배경은 경제기획원이 수립한 계획이 더 이상 존재하지는 않지만, 우리 사회에서 국가가 주도하는 계획 및 계획기구의 필요성에 대한 논의는 계속 되어왔다는 것이다. 경제 환경의 변화에 따라 정부조직 개편을 통해 계획기구를 폐지했음에도 불구하고, 이후에 들어선 각 정부가 국정 운영에 있어서 주력할 정책에 대해서는 ‘과거 경제기획원과 유사한 성격의 정부조직’을 신설할지 여부를 고려하는 모습을 보여 왔다. 또한 정부가 우선시하여 추진할 정책 분야에 대해서는 3개년계획, 5개년계획 등의 이름으로 계획을 수립하고 있다. 최근 박근혜 정부가 발표한 경제혁신 3개년 계획도 그 예로 지적할 수 있다. 이러한 모습은 공식적으로 국가의 계획기구와 종합계획이 사라진 이후에도, 각 정부가 효과적으로 정책을 추진하기 위해 과거의 계획 운용 방식을 회고하고 변용할 수 있는 방법에 대해 논의하는 것으로 보인다. 다시 말하면, 여전히 우리 사회에는 국가 주도 계획의 사고가 계속되고 있다고 볼 수 있다.

둘째로, 각 정부가 효과적으로 정책을 추진하기 위해 국가가 주도하는 계획기구나 종합계획이 필요한가에 대해 고민해 왔다면, 과연 ‘과거와 같은’ 경제기획원 식의 조직이나 계획의 형태가 현재에도 잘 작동할 수 있는가에 대한 문제제기가 가능하다. 경제기획원이 폐지된 이후, 한국의 대내외적 환경은 급속히 변화해 왔다. 정치적 민주화, 시민사회의 성장, 경제적 자유화, 그리고 세계화, 정

보화, 지방화와 같은 변화로 인하여, 한국 사회는 구조적인 변화를 거듭해 왔고 국가가 주도하여 추진하는 영역이 축소되는 결과를 가져왔다. 이와 같은 변화로 인하여 ‘발전’의 개념 자체가 지속적으로 변화하고 확장되는 모습을 보인다. 국가의 발전이란 더 이상 경제성장에만 주력하는 것이 아니다. 복지·문화·환경 등의 다양한 영역들까지 모두 조화되어야만 발전이 가능한 것이다.

경제 영역에만 제한된 성장이 아니라 포괄하는 영역이 다양하게 확대된 발전을 이루기 위해서는, 분명 과거와 같이 하향식으로 수립된 단선적인 계획이 아니라 가능한 한 많은 이해당사자들의 의견을 합의로 이끌어 내어 반영한 계획을 수립해야 한다. 더 이상 관료 집단에만 한정되지 않고 다수의 민간영역을 통합하는 정책화 과정을 거쳐야만 과거와 다른 의미의 발전, 즉 광범위한 영역의 발전이 가능하다는 것이다. 이제 한국 사회의 새로운 과제는 ‘민주적’ 방식을 통해 발전을 지속하는 것이라고 할 수 있으며, 이를 위해 민간영역의 다양한 이해당사자들을 계획 영역으로 끌어오려는 노력이 필요하다. 따라서 현재 계획이 협치(거버넌스, governance)와 소통을 강조하는 협력적 계획의 성격으로 변화하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

셋째, 이러한 정치적 민주화와 함께 정부조직 가운데 위원회가 증가한 현상을 주목할 수 있다. 1980년대 후반부터 시작된 민주화 이후, 각 정부는 다양한 분야의 정부위원회를 대통령, 국무총리, 각 정부 부처 소속으로 신설해 왔으며 그 수는 꾸준히 증가해 왔다. 이는 분명 다양한 이해당사자들의 합의를 통하여 집단적으로 의사 결정하여 보다 민주적 방식으로 국정을 운영하고자 설립한 의도로 볼 수 있다. 그런데 신설되는 정부위원회의 수가 확연하게 증가하면서 언론에서는 ‘위원회 공화국’이라고 지적해 왔으며, 이에 연장하여 정부위원회의 필요성에 대한 부정적인 논의로까지 이어지고 있다¹⁾.

다시 말하면 우리 사회는 경제자유화, 정치적 민주화와 함께 대대적인 정부조직 개편을 통해 경제기획원을 폐지했으나 여전히 국가가 주도하는 공공계획에

1) 경향신문, 2005.5.30.; 대한매일신보, 2000.11.7.; 매일경제, 2003.6.11.; 서울신문, 2006.5.23.; 세계일보, 2006.5.23.; 월간조선사, 2002; 주간조선, 2001.5.10.; 한겨레, 2005.5.9.

대한 담론은 계속되는 가운데, 과거와는 다른 민주적 방식을 통하여 발전을 추진하는 것을 국가의 새로운 과제라고 보고 있는 상황이다. 이 두 측면을 동시에 고려해 볼 때, 민주화된 방식의 정부조직인 정부위원회의 수와 정책 활동이 급속도로 증가하는 현상을 연계하여 해석할 수 있는 것은 아닌지, 국가가 발전을 이루기 위한 정책 추진 과정에 위원회와 같은 협치적 정부조직을 이용한 것은 아닌가라는 생각에서 이 연구를 시작하였다.

2. 연구의 목적

이 연구는 환경 변화에 따른 경제기획원의 소멸이 과연 공공계획 자체의 소멸을 의미하는가라는 질문에서 출발한다. 그리고 이 질문에 대한 해답의 가능성을 민주화와 함께 크게 부상하고 있는 정부위원회에서 찾고 이를 계획기구의 관점에서 살펴보고자 한다.

이 연구의 첫 번째 목적은, 사라진 계획기구의 기능이 어디로 갔는지, 그리고 어떤 조직이 이 기능을 대신 수행하는지 찾는 것이다. 다시 말해 경제기획원의 소멸 이후의 경로를 추적하여 사라진 기능과 새로운 형태의 계획기구를 찾아내는 것을 목적으로 한다. 공공계획을 다루는 기구가 없어졌다면 그 기능은 어디로 옮겨간 것인가? 이에 대한 경우의 수로, 먼저 국가의 계획기구가 소멸함과 동시에 국가의 공공계획도 소멸하였다고 볼 수 있다. 다시 말해 행위자가 없으면 그 기능도 없어진다는 시각으로 보면, 국가 정책 전반에 대한 큰 그림을 그리는 계획의 주체가 사라졌기 때문에 국가계획의 기능도 사라졌다고 할 수 있다. 그러나 또 다른 경우를 생각해 보면, 계획기구가 소멸되고 그 기능이 분산되어 하나 혹은 그 이상의 조직으로 편입되었다고 볼 수 있다. 이 경우 계획 기능은 다른 조직에 공식적으로 이관되었을 수도 있지만, 다른 한 편으로는 명시적으로 드러나진 않아도 특정 조직에 이전되어 그 기능을 여전히 수행하고 있을 가능성도 있다. 이와 같은 여러 가능성 중에, 경제기획원의 계획기능이 옮겨간 경로는 어느 경우에 해당되는지 그 경로를 추적하고, 어떤 정부조직이 계획기능

을 수행하고 있는지 검토해 보고자 한다.

두 번째 목적은 경제기획원 폐지 이후에 계획 기능을 수행하는 정부조직을 탐색함으로써, 공공계획이 어떻게 변화되어 왔는지 보기 위한 것이다. 정치경제적 환경 변화와 더불어 세계화·정보화·지방화 등을 통하여 계획 환경은 끊임없이 변화하고 있다. 특히 정치적 민주화에 따라 더 이상 국가가 주도하는 발전이 아닌, 다양한 이해당사자들의 토론과 합의에 기반을 둔 협력적 계획으로 전환하려는 노력이 이루어지고 있다. 국가의 공식적인 계획기구가 폐지된 이후 계획기능을 수행하는 조직과 계획추진 과정을 살펴볼 때, 한국의 공공계획은 과거 경제기획원의 계획 과정과 비교하여 어떠한 차이를 보이는지 살펴볼 것이다. 계획기구의 특성, 계획이 이루어지는 체계 등의 비교를 통하여 공공계획이 어떤 변화를 보이는지 확인할 수 있을 것이다.

세 번째 목적은 기존 연구에서 주목하지 못한 정부위원회의 기능을 밝히고자 하는 것이다. 정부위원회에 대한 기존의 행정학적 연구들에 비해 보다 확장된 시각으로 정부위원회를 바라보고, 그 정책과정을 검토하여 새로운 형태의 계획기구의 역할을 수행했다는 가능성을 검토하려는 것이다. 이미 행정학계에서는 정부위원회에 대하여 다양한 논의가 이루어져왔다. 예컨대 주로 정부위원회의 개념 정의나 유형화, 현황에 대한 분석을 통하여 문제점을 지적하고 개선할 방향 제시하는 연구(김병섭·김철, 2002; 김정해·조성한, 2007; 김철, 2003; 박석희·정진우, 2004; 오세덕, 1975; 이명재, 1996; 이상규, 1991), 주로 공정거래위원회, 금융통화위원회 등의 독립적 행정기구로서의 위원회의 기능을 검토하는 연구(이병훈·유범상, 1998; 이종범·윤건수, 2000; 최종원, 1998), 위원회 조직 형태에서 보이는 민주적 특성에 초점을 맞춘 연구(정홍익·김호섭, 1991; 최병대·김상구, 2005) 등을 들 수 있다. 그런데 이러한 연구들 중 정부위원회를 ‘계획기구’의 관점에서 보고 검토한 연구는 찾아보기 어렵다. 이 연구는 기존 행정학적 연구와는 차별적인 시각에서 정부위원회를 바라보고 검토하여, 정부위원회라는 정부조직을 새롭게 해석해 보고자 한다.

제 2장 이론적 배경과 연구내용

1. 국가와 공공계획

공공계획(public planning)은 근대 국민국가의 형성을 배경으로 한다. 전근대 사회에서는 세습적 전통이나 지도자의 카리스마와 같은 내재적 권위에 기반을 두어 지배 권력의 정당성을 세웠기 때문에, 공공계획을 통한 업적의 산출은 권력관계에 크게 작용하지 않았다. 그러나 근대국가는 선거 등을 통한 합리적·법적 권위에 근거하여 권력의 정당성을 수립했기 때문에 지배자의 외형적 성과가 중요해졌으며, 이러한 성과의 잣대로서 공공계획의 필요성이 부각되었다(권태준, 1998; 전상인, 2007).

산업사회의 출현 또한 공공계획 형성의 배경이 된다. 특히 산업혁명 이후 각종 사회적 혼란과 무질서로 인해 공공계획은 중요한 것으로 인식되었는데, 자본주의 체제의 총체적 극복을 위해 발발한 1848년 노동자혁명을 통해 공공계획의 시대가 본격적으로 열리게 된 것이다(전상인, 2007: 9). 이를 통해 노동자는 대의 민주주의를 획득하였고, 자본주의 지배세력은 국민의 지지를 획득하여 체제의 안정성을 확보하기 위해서는, 가시적인 성과를 창출하기 위한 공공계획에 힘을 기울일 수밖에 없었다. 이러한 가운데 공공계획을 집행할 수 있는 국가의 능력, 다시 말해 경제적 자본주의를 통한 공공계획의 실행능력과 정치적 민주주의를 통한 계획의 필요성은 1848년 2월 혁명 이후의 파리 근대 도시계획을 통해 드러난다(Friedmann, 1987).

이렇게 자본주의, 산업주의, 그리고 국민국가는 서로 비슷한 시기에 등장하고 서로 결합하여 근대성을 구성했으며, 국가개입은 자본주의 국가 발전의 중요한 역할을 담당해왔다. 그런데 시민혁명이나 산업혁명을 통해 자본주의 시장경제를 스스로 태동시키지 못한 제3세계의 개발도상국들이 전후 독립하여 급격한 성장을 보인다. 근대화이론, 신고전경제학, 또는 종속이론, 세계체제론 등을 통해 설

명하기 어려운 이러한 제3세계에 주목하여 그 예외적 성장을 설명한 이론이 발전국가론이다.

발전국가론의 근간은 일본의 발전에 대해 자세히 연구한 Johnson(1982)에 의해 마련되었다. 그는 Gerschenkron(1962)이 19세기말 독일의 후발산업화를 ‘급속한 추격발전(catch-up)’으로 설명한 것의 연장선상에서, 독일의 이 발전방식과 일본의 후발발전방식이 동류라고 보고 ‘비스마르크-메이지 모델’이라고 지칭하였다. Johnson(1982)의 연구를 토대로 하여 국가주도 공공계획을 통한 동아시아 신흥공업국들의 성장을 다룬 연구들이 많이 이루어졌으며, 이렇게 형성된 발전국가론이 동아시아 성장에 대하여 가장 유력한 설명력을 보인다.

1) 발전국가론

(1) 발전국가의 개념 및 특성

Johnson(1982: 17-20)은 국가 발전 경험을 토대로 볼 때, 일본은 자유방임주의나 명령형 계획경제, 양자 어디에도 속하기 어려우며 발전국가(developmental state)라는 유형에 속한다고 보았다(표 1). 그는 국가개입의 방법 및 목적에 따라 시장합리적(market-rational) 유형, 계획이념적(plan-ideological) 유형, 그리고 계획합리적(plan-rational) 유형으로 구분한다.

표 1. Johnson의 국가개입 특성에 따른 유형 구분

목적 \ 방법	시장(market)	계획(plan)
합리적 (rational)	시장합리적(market-rational) 자유방임(서구자본주의)	계획합리적(plan-rational) 발전국가
이념적 (ideological)	이론적으로 존재불가능	계획이념적(plan-ideological) 사회주의 계획경제

자료: Johnson(1982), p.18-20을 정리

국가개입의 방법에 따라 시장경제 대 계획경제로 분류할 때, 전자는 국가가 경제활동에 대해 최소한 규제하는 기능을 담당한다. 후자는 국가가 실제적인 사회경제 목표를 설정하는 특성을 보이는데, 이 때 국가개입의 목적에 따라 소련 및 그 위성국들과 같은 사회주의 국가는 계획이념적(plan-ideological) 성격, 일본과 같은 발전국가는 계획합리적(plan-rational) 성격으로 구분되는 점에 주목할 필요가 있다. 소련식 경제는 합리적인 계획이 아닌 이념에 좌우되는 계획에 의한 것이므로, 생산수단의 국유화, 국가계획, 관료적 목표설정 등이 모두 발전의 목표에 도달하는 합리적인 수단이 아니다. 이에 반해 계획합리적 유형의 국가에서는 사회경제 목표를 설정하여 도달하는데 있어서 국가 그 자체가 합리적인 계획을 수립하여 추진을 선도하는 ‘발전형(또는 개발형)’ 기능을 담당한다.

시장합리적 유형에 속하는 서구 자본주의에서 국가는 경쟁시장질서의 규칙의 형태와 절차에 관여할 뿐 시장질서의 실질적 내용상의 문제, 예컨대 어떤 산업이 존속되어야 하고 또 어떤 산업은 불필요한지에 대해 관여하지 않는다. 반면 발전국가 또는 계획합리적 국가는 경제에 대해 전략적·목표지향적으로 접근하여 실질적인 사회경제적 목표의 수립에 관여한다.

일본 사례로부터 볼 수 있는 발전국가의 특성은 (1) 효율적이며 유능한 엘리트 행정집단, (2) 관료제를 효율적으로 운용할 수 있는 정치적 환경, (3) 시장순응적(market-conforming) 국가 개입, 그리고 (4) 정책계획, 국내생산, 재정수단 및 통상관계를 총괄하는 선도기구(pilot agency)의 존재 등이다(Johnson, 1982: 305-324). 이후 학자들은 일본의 발전국가 모델이 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등의 발전 사례에도 적용되는 것을 밝히면서, 국가목표로서의 경제발전, 이를 위한 국가의 전략적 개입, 정책을 형성하고 집행하는 선도기구 및 관료의 중요성, 제도적으로 밀접한 관료와 기업의 관계 등의 특성을 통해 발전국가 모델을 보다 정교화 했다(Evans, 1995; Leftwich, 1995; Önis, 1991; Woo-Cumings, 1999).

발전국가론에서 경제 성장의 핵심요인으로서 일본의 통상산업성(MITI), 한국의 경제기획원(EPB), 대만의 경제건설위원회(CEPD)·경제부공업국(IDB) 등과 같은 선도기구(pilot agency)의 역할을 강조한다(최병선, 1990; Haggard, 1990;

Johnson, 1982). 이러한 계획 선도기구는 핵심산업 부문을 선별하고, 민간자본이 어느 정도 위험부담이 있는 장기적인 투자 프로젝트를 수행할 수 있도록 안정적이고 예측가능한 환경을 제공하는 역할을 담당했다(Önis, 1991: 122). 결국 정부자금을 관리하면서 전략적 산업정책 추진의 싱크탱크 역할을 한 계획기구는, 발전국가의 정책 형성 및 집행을 책임지는 ‘경제참모본부’였다고 할 수 있다(윤상우, 2005: 54).

발전국가가 나타난 배경을 살펴보면, 먼저 동아시아 국가들이 전후 직면한 대외적 압력과 같은 지정학적 요인을 들 수 있다(Önis, 1991: 116-117). 냉전체제 하에 자국의 안보에 대한 위협(the security threat)으로 인하여, 동아시아 국가의 엘리트들은 소득분배나 사회복지 보다는 민족주의(nationalism)를 기반으로 한 중장기적 경제발전에 대한 의지를 앞세웠다(Woo-Cumings, 1999: 10). 일본은 전쟁 이전부터 그 준비 및 수행을 위한 경제개발이 필요했으며(Johnson, 1982: 308), 한국과 대만과 같은 국가는 전후 재건, 미국 원조로부터의 독립 등을 위하여 경제발전을 우선시했다. 특히 미국 원조정책이 더 이상 무상원조가 아닌 유상차관으로 바뀌면서, 1950년대 말부터는 국가 스스로 경제문제를 책임져야 하는 상황이 되었다. 이러한 변화는 한국의 발전국가 형성에 있어 가장 큰 영향을 미친 요인이었다(윤상우, 2006: 75-79).

발전국가 출현의 또 다른 배경으로 정치적 요인을 지적할 수 있다(김일영, 2000: 123-126; 윤상우, 2005: 84-85). 한국의 경우, 이승만 대통령과 그 측근들이 경제계획이라는 개념 자체를 거부하고 장기적 목표를 구상하는데 관심이 없었던 반면(Cole & Nam, 1969: 32), 박정희 대통령은 자신의 정치·사회적 기반이 결여되어 있고 미국의 지원이 불확실한 상황에서 정치적 자율성의 우월한 위치를 확보하는 수단으로서 발전전략과 산업화전략을 인식한 것이다(Castells, 1992: 58-59). 이승만 정부와 박정희 정부는 모두 반공을 국시로 하여 미국의 지원을 얻고 체제정당성을 확보하고자 하였다. 그런데 이승만 정부는 취약하지만 선거라는 최소한의 절차적 정당성을 확보하였기 때문에, 쿠데타로 집권한 박정희 정부에 비해 정통성의 근거가 보다 확실했다. 여기에 앞서 지적한 바와 같이 미국

의 무상원조가 유상차관으로 대체되는 불리한 경제상황에서 박정희 정부는 경제 발전을 통한 조국근대화라는 국민통합의 목표를 제시하여, 이를 국가 정당성의 원리로 삼았던 것이다. 다시 말해 박정희 정부는 경제성장이라는 업적 정당성으로부터 국가 정당성을 세우고자 하였다(윤상우, 2001).

국내외적 여러 요인들을 배경으로 하여 발전국가가 형성되었다고 해서, 모든 국가가 스스로 설정한 목표를 지향하기 위해 시장에 전략적으로 개입하는데 성공할 수 있는 것은 아니다. 발전국가로서 성공하기 위해서는 몇몇 조건들이 갖춰져야 한다. 이를 국가-사회적 조건과 내부적 조건으로 나누어서 볼 수 있다. 첫째, 국가와 사회의 관계를 살펴보면 국가는 사회에 대한 자율성(autonomy)이 커야 한다. 다시 말해 국가 자율성은 국가가 사회의 어떤 특수 집단의 좁은 이해에 사로잡히지 않고 사회의 지배계급에 대하여 자율성을 가지게 되어, 효과적으로 발전의 공적 목표와 정책을 수립하고 집행할 수 있는 지향과 능력이라고 할 수 있다(Rueschemeyer & Evans, 1985).

이에 관련하여 Evans(1995)는 일방적·하향적인 국가에 의한 발전이 아닌, 국가와 사회와의 연계를 통한 ‘배태된 자율성(embedded autonomy)’을 통해 국가-사회 시너지 효과가 창출되어 발전할 수 있다는 측면을 설명한다. 발전목표를 성공적으로 수행하기 위해서는 단순히 국가의 자율성만으로는 불충분하며, 국가와 특정 사회와의 연계가 배태되어(embedded) 있어서 이를 통하여 목표 및 정책에 대하여 상호 협상을 지속할 수 있어야 한다는 것이다(Evans, 1995: 12). 이 논의를 통해서 볼 때, 발전국가는 자율성에 배태성이 함께 결합된 국가, 다시 말해 국가가 사회에 대해 자율성을 가지는 동시에 사회와의 협력적 연계를 형성하고 있다고 정의할 수 있다.

둘째, 내부적 조건으로 국가의 재정 능력, 유능한 관료제, 그리고 전문지식의 지배(rule of expert knowledge)를 들 수 있다(Rueschemeyer & Evans, 1985: 52-53). 발전국가의 역량은 국가의 재정적 조달 능력과 유능한 관료제(bureaucracy)라고 볼 수 있다. 국가 개입에 의해 발전국가의 경제가 성장해 왔다는 논의는 이미 여러 학자들에 의해 주장되어 왔는데(Amsden, 1992; Chang,

1999; Gerschenkron, 1962; Hirschman, 1958; North, 1981)²⁾, 이 때 재정능력이 발전국가의 중추(the nerves of the developmental state)였다는 것이다 (Woo-Cumings, 1999: 10). 또한 동아시아 국가는 다른 국가에 비해 상대적으로 우수한 관료 제도를 통하여 정치적 변동과는 무관하게 발전을 이룰 수 있었으며, 이 때 관료들은 국가자격시험(고시)을 통해 선출된 우수한 엘리트들이었다. 발전국가로 성공하기 위해 국가의 통치자원으로서의 지식은 매우 중요한 것이다.

아무리 대내외 조건을 갖출 지라도 국가개입의 성공 여부는 역사적으로 가변적이다. 당시 국가의 상황이나 조건에 따라 다른 경향을 드러낸다. 이를 네 가지 특성으로 정리할 수 있으며 각 특성은 한 국가 안에서 동시에 나타나기 어렵다 (Rueschemeyer & Evans, 1985). 첫째, 국가는 지배도구(instrument of domination)로서 나타날 수 있다. 국가는 지배계급과 통치에 대한 협약(pact of domination)을 이루어 지배 수단으로서 작동할 수 있는 경향이 있다. 둘째, 국가는 유기체적 행위자(corporate actor)의 경향을 보일 수 있다. 관료들이 모두 하나의 유기체를 이루어 자기 이익을 추구하며, 국가는 이 관료제의 이익을 최대화하는 경향을 보인다는 것이다. 셋째, 국가가 사회적 갈등의 장(an arena of social conflict)으로 나타날 수 있다. 지배계급 대 피지배계급과 같이, 다양한 집단들이 자기 이익을 실현하기 위하여 대립하는 가운데, 국가는 이 집단간 갈등이 펼쳐지는 정치적 무대 역할을 하는 경향이 있다는 것이다. 마지막으로 국가는 사회적 공동선의 수호자(the guardian of the universal interests of the

2) Amsden(1992)은 후발 산업국들이 기존 선진국들의 길을 따라가는 덕분에 ‘후발성의 이익’(Gerschenkron, 1962)을 가지고 있지만, (19세기 후발국과는 달리) 신기술 경쟁력의 이점을 갖지 못한 20세기의 후후발국가들은 조건상 불리하기 때문에, ‘학습을 통한 산업화’에 있어 신기술이라는 ‘경쟁자산’이 없는 후발산업국은 저임금만으로 세계시장에서 경쟁해 생산성 경쟁에서 이기기 어려우며, 이러한 불이익을 극복하고 국민적 경쟁 자산을 창출하기 위하여 국가의 보조가 필수적이라고 본다. 국민적 경쟁 자산의 창출을 위해 국가보조를 이용해 의도적으로 가격의 상대적 왜곡을 하면서, 국가는 보조의 반대급부로 자본에 대해 실적 기준이라는 규율을 행사한다. 다시 말해 세계 시장경쟁에서의 성공을 실적 기준으로 하는 거대 기업에 대한 규율, 그리하여 국가와 시장의 이중의 규율을 동반한 보조라 할 수 있는 특수한 국가개입 방식이 일어나게 된다. 국가가 산업의 질적 도약을 선도하는 지휘자일 뿐만 아니라, 기업에 대한 지원의 대가로 그에 상응하는 경제성과를 강제하는 규율의 부과자로서 작동한 것이다.

society)로 나타날 수 있다. 국가는 사회를 구성하는 다양한 집단의 보편적인 이익을 보장하고자 하는 경향을 보인다는 것이다.

이렇듯 발전국가론은 동아시아 신흥공업국들에 대하여 많은 설명력을 보이지만, 그 이론적 한계를 지적하는 논의들이 나타났다. 첫째, 1990년대 후반 동아시아 경제위기를 전후하여 나타난 비판을 들 수 있다. 이는 동아시아 발전국가 내부에서 경제위기의 원인을 찾는 입장이다. Krugman(1994)은 과연 강한 국가가 동아시아를 경제 성장으로 이끈 역할을 했는지 의문을 제기하면서, 도덕적 해이(moral hazard), 정경유착, 과잉투자, 차입경영 등 국가주도적 발전모델이 경제위기의 요인이라고 지적한다. 정운찬(1998)도 정부가 주도하는 과도한 성장 전략과 금융시장의 규칙을 무시한 정책이 한국경제위기를 가져온 문제점들이었다고 지적하였다.

둘째, 경제성장정책을 추진하던 발전국가 자체의 정치적 성격을 비판하는 논의가 있다. 이병천(2003)은 발전국가론의 권위주의적 국가 성격을 지적하면서, 발전이란 무엇인가에 대한 토의와 방향정립을 국가 및 시장 권력의 독점에 내맡기는 것을 거부하고 시민사회의 소통에 기초해야 한다고 강조한다. 또한 한국의 경제성장은 강한 국가의 역할에 기반을 둔다는 논의에 대하여, 박태균(2009)은 경제성장 결과를 놓고 볼 때 민주주의적 시도가 있었던 변환점에서 오히려 경제성장지수가 증가했다는 연구결과를 보였다. 이에 따라 발전국가적 논의를 지속하는 것은 오히려 권위주의에 대한 정당화일 뿐이라고 비판하였다.

(2) 발전국가 이후의 국가

앞서 본 바와 같이 1990년대 말 외환위기를 전후로 발전국가에 대한 관심은 일부 감소한 측면이 있는 것은 사실이다. 그러나 발전국가론은 동아시아 국가의 특성을 설명하는데 있어서 여전히 중요한 개념으로 보인다. 이 절에서는 경제위기를 기점으로 나타난 발전국가 쇠퇴론을 반박하면서, 여전히 ‘발전국가 이후’ 국가를 검토해보면 발전국가적 속성이 지속되고 있다고 주장하는 입장들을 살펴

보겠다.

첫째, 경제위기에 대한 국가의 대처능력이 부족했다는 이유로 국가개입 자체를 부정적으로 보는 입장에 대한 반론이 있다. 발전국가는 여전히 필요하다고 보는 시각으로서, Chang(1998: 1557-1559)은 한국의 경제개발5개년계획과 같은 종합계획이 소멸하고 중앙정부가 계획한 산업을 전략적으로 선택해 추진하는 정책이 약화되었기 때문에, 오히려 외환위기를 불러온 것이라고 비판했다. 특히 한국 재정위기의 보다 근본적 원인으로 국내 정책에 있어 금융규제가 부재했고 환율관리가 부실했던 점을 들고 있다. 또한 그는 김영삼 정부가 당시의 친시장(pro-market) 이데올로기를 반영하여 경제기획원을 통해 추진하던 경제사회발전 5개년계획을 포기하고, 정부규제를 축소시킨 ‘신경제 100일 계획’을 실행했으나 실패한 점을 비판했다. 같은 맥락에서 이연호(1998)는 경제력 집중이 야기한 재벌의 정치세력화와 계층간 불균형이 해소되지 않고 방치된 상황에서 정부가 시장자유화 및 규제완화를 진행시켰던 것이 외환위기를 촉발시킨 가장 근본적 원인이라고 보고 있으며, 임혜란(2000)도 동아시아 모델의 주요 특성인 국가의 주도적 역할에 따라 여러 폐해가 수반될 수는 있을지라도, 국가 개입의 비효율성 때문에 국가역할을 최소화한다는 자유방임 논리 역시 많은 문제가 있다고 지적한다.

둘째, 국제 환경이 변화했기 때문에 오히려 더 국가의 역할이 중요해졌다고 보는 입장이다. 냉전 체제 해체와 세계화 등의 국제적 환경변화가 발전국가의 쇠퇴를 야기한 것은 아니라는 시각으로서, Weiss(2000)는 세계화와 개방화가 발전국가의 쇠퇴로 이어지기 보다는, 발전국가의 전략적 움직임을 새롭게 ‘촉진(enabling)’하는 역할을 할 수 있다고 지적한다. 세계화로 인해 경쟁이 심화되고 불확실성이 증가된 환경에서, 발전국가는 더 이상 경제적 측면이 아니라 사회보장, 국가혁신 체제와 같은 정치적 측면에서도 국가주도적 추진의 역할을 할 수 있다는 것이다.

셋째, 재벌세력 강화, 노동계급 조직화, 시민운동 성장 등 발전국가의 국내 조건들이 변화하여 국가가 효과적으로 정책을 집행하는 능력이 다소 감소된 현

상만을 보고, 발전국가가 소멸되었다고 단정할 수는 없다는 입장이 있다. Cherry(2005)는 1990년대 후반 이후 김대중 정부의 ‘빅딜’ 과정에서 나타난 국가와 재벌간의 관계를 검토하여, 재벌에 대하여 국가는 여전히 상대적 우위를 보인다고 주장했다. Kim et al.(2008)도 한국이 정치민주화, 경제위기 등을 겪으면서도 국가자율성을 유지하고 있다고 봄으로써 발전국가의 지속을 주장한다. 다만 과거에 국가가 노동세력을 통제하는 과정에서 자율성을 드러냈다면, 이제는 다양한 집단과 연합해 정책을 결정하는 과정에서 국가의 정당성과 자율성을 보인다는 점에서 발전국가 속성이 변화했다고 지적한다.

이렇듯 전통적인 발전국가의 정책집행 능력이 다소 약화된 것은 있었으나 발전국가의 과거 속성은 연성화된 형태로 여전히 유지된다고 보는 연구자들은, 일부 개념상 수정은 필요할지라도 발전국가 자체는 소멸된 것이 아니라 지속되고 있다고 주장한다. 이들은 발전국가의 명칭을 발전주의적 네트워크 국가(developmental network state)(Kim, 2012), 후기산업발전국가(postindustrial developmental state)(Wong, 2004), 재구조화된 발전국가(reconfigured developmental state)(Chu, 2009), 유연한 발전국가(flexible developmental state)(O’Riain, 2000) 등으로 변경하여 부르고 있으며, 이는 곧 한국이 공공계획의 효율성에 의해 발전했다는 발전국가론적 시각이 발전국가 ‘이후’ 계획 연구에 있어서도 여전히 설명력이 있다고 볼 수 있는 것이다.

2) 공공계획론

(1) 공공계획의 개념 및 영역

계획은 시대적 환경, 관련 영역, 주요 관점 등에 따라 그 내용이 달라지므로 다양하게 정의된다. 일반적으로 ‘계획’(plan)은 바람직한 미래의 설계이며, 이를 가져오기 위한 효과적인 방법(Ackoff, 1970: 1), 선견(forethought)에 기반한 인간의 사고와 행동의 과정(Alexander, 1992: 70), 미래의 행위에 대한 프로그램 (강

광하, 2000a: 3) 등으로 정의하여, 미래를 대비해 준비하는 모든 것을 총칭한다고 볼 수 있다.

계획과 유사하게 사용되는 용어로 기획(planning)과 정책(policy)을 들 수 있다. 계획하는 과정을 기획으로, 이 과정을 통해 산출된 결과물을 계획(plan)으로 구분해 부르기도 한다. 이 때 기획은 미래의 행위에 대한 프로그램을 입안하는 과정, 즉 지속적인 의사결정 또는 선택의 과정이므로 최종산물인 계획(plan)과는 구별해야 한다는 입장도 있으나(Dror, 1963), 이 두 개념을 명확히 구분하기 어려워 기획과 계획을 혼용하는 경우가 많다(김신복, 1999: 3; 정환용, 2001: 5).

계획과 정책의 정의 또한 상당 부분 혼용되는 경향을 보인다. 강제력을 보유한 수단을 통해 정부가 일정 목표를 실현하려는 법률·규칙 등과 정책은 혼용되기도 하는데, 이 경우 법률·규칙·정책과 계획은 본질적으로 유사하다고 볼 수 있다(정정길 외, 2010: 35-37). 계획의 추진과정이나 구성요소의 측면에서 정의할 때도 계획과 정책을 혼용한다. Gans(1968)는 계획의 3단계를 정책개발, 정책집행, 정책평가라고 정의하여 계획과 정책의 추진과정을 거의 같은 것으로 보았고, Lasswell & Kaplan(1970)은 정책이란 ‘목적 가치와 실행을 투사한 계획’이라고 정의했다.

계획과 정책에 대한 학문적 논의를 통해 볼 때도 두 개념은 상호 수렴되며, 상호 유기적으로 관련되어 있다. Mann(1979: 113-115)은 사회과학자들의 계획(planning)에 관한 논점이 1970년대에 비하여 점차 희미해져 가고 있다고 비판한다. 기존에 계획학에서 다루었던 문제들은 점차 정책학, 공공정책, 정책분석 등 새롭게 나타나는 정책 프로그램으로 전환하고 있으며, 더 이상 정책적 문제와 계획을 엄밀히 구분해서 보는 시각은 찾기 어렵다고 하였다³⁾. 그 예로서 Dror,

3) 이렇게 정책학이 응용 정치학(applied political science)적 성격의 새로운 영역으로 확장되면서, 계획학의 과거 위상을 유지하고자 하는 서구 대학들은 기존 계획학 프로그램을 명목상 도시와 지역 문제로 제한하여 차별화 시키고자 한다. 이렇게 계획학을 학문적으로 “미세하게 구분(hair-splitting)”하여 도시 및 지역 연구로만 제한한 것에 대하여, Mann은 “아무런 도움이 되지 않는 행위였다”고 비판한다. 왜냐하면 정책이라는 분야 자체는 도시 및 지역 수준으로만 따로 분류해서 생각할 수 있는 문제가 아니며, 사실상 도시·지역 문제라고 지적되는 것들은 결국 국가적 수준의 문제에 해당하는 것이기 때문이다.

Friedmann과 같은 동시대 학자들의 연구에 나타나는 계획의 의미가 점차 축소되고 개념도 명확하지 않게 변화하고 있다고 지적했다⁴⁾. 따라서 Mann(1979: 115)은 계획과 정책은 확실하게 구분하기 어려우며, 정책은 다양한 종류의 계획의 자료(source)가 되고 이에 대해 계획은 광범위한 정책 지침(policy guidelines)에 대하여 전략(strategy)을 제공하면서 상호 연계된다고 보았다.

이와 같이 계획과 정책을 거의 유사하다고 볼 수 있으나, 계획의 본래적 특성을 고려하여 구분해 보면 다음과 같다. 첫째, 계획은 미래에 대한 전망, 비전(vision)을 중요하게 포함한다. 계획은 현재 시점에서 미래를 예측한 것에 기초하여 이상적인 목표를 제시한다. 즉각적이지 않은 보다 먼 미래에 대하여 장기적인 시계를 통해 포괄적으로 본다는 측면에서, 주로 현실교정적 목표를 갖는 정책과 구분된다(강광하, 2000a: 3-4; 강태룡·정규서, 2003: 27-28). 물론 장기적인 시각으로 미래에 대해 정확히 예측하는 것은 불가능하기 때문에, 계획 내용의 하나하나를 구체적인 행동으로 연결해 수립하기는 어렵다. 다시 말해 계획의 한 행위에 따라서 나타난 결과에 집중하지 않고 이에 따른 결과가 연쇄적으로 계속 일어나는, 즉 일련의 연속적 행위들의 일관성에 초점을 맞춘다(Mann, 1979: 123). 따라서 계획은 미래지향적 정책이라고 하겠다.

둘째, 계획의 목표는 외부에서 주어지는 것이 아니라 계획 목표를 수립하고 추진하는 주체가 같다는 점에서 정책과 구별된다. 정책이란 외부에서 주어진 목표를 취해 이에 대한 합리성의 기준을 정하여 충실히 지키는 정부의 의사결정 행위에 가까우며(Mann, 1979: 122-123), 이렇게 주어진 목표를 달성해 바람직한 변화를 유도하기 위한 행동지침을 결정하는 과정(김신복, 1999: 8-9; 노화준, 1996: 3)이라고 볼 수 있다. 계획 또한 목표를 추진하는 의사결정 행위이지만, 그 목표는 주어진 것이 아니라 계획의 주체가 스스로 정한 것이다. 이런 점에서 볼 때 계획은 자기추동적(자기추진적) 정책이다.

셋째, 계획은 보다 성과(performance)지향적인 정책이다. 계획이 현재 행동의

4) Mann은 Dror와 Friedmann 등의 연구자들이, 더 이상 대문자 P를 쓰는 계획("planning with a big P[Planning]")에 대해 연구하지 않고 소문자 p를 쓰는 계획("planning with a small P[planning]")에 대해 논의한다고 지적한다.

결과를 통하여 미래를 통제하기 위한 것이므로, 계획을 시도하는 것에 그치지 않고 미래에 대한 통제가 어느 정도 되었는지, 다시 말해 그 성과에 의해 평가된다. 앞서 보았듯이 공공계획의 성과를 통해 근대국가의 권력 정당성의 근거를 제시할 수 있었다는 점(권태준, 1998)도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

종합해서 보면 계획과 정책은 유사하게 볼 수 있으나 계획은 그 특성상 보다 미래에 대해 예측하고 전망을 제시하는데 초점을 두고 있으며, 단기적 성과 하나하나 보다는 장기적 전망에 따라 일관적으로 추진될 수 있는가가 중요하다. 따라서 ‘계획은 미래지향적 정책’이라고 정의할 수 있다.

계획의 영역을 보면 과거에는 주로 물리적 환경만을 계획의 대상으로 인식하는 경향이 있었으나, 점차 경제, 사회, 교육, 문화 등의 광범위한 영역을 포괄하는 방향으로 확대되고 있다(Friedmann, 1987). 계획은 크게 물리적 계획(physical planning), 경제 계획(economic planning), 사회계획(social planning), 정책 계획(policy planning)의 네 가지 영역을 포괄한다(Burchell & Hughes, 1979: xvii~xlvi)(표 2).

표 2. 계획의 영역별 특성

영역	특성
물리적 계획	· 형태와 기능의 변화를 강조하는 물리적 개발에 관한 계획 · 도로, 항만, 공원, 공공건물 등의 건설이나 토지계획 등
경제 계획	· 국민경제의 발전(성장) 수준을 양적으로 표시하여 목표에 접근시키려는 종합적·실천적 성격의 계획 · 시장경제에 대한 통제, 통제의 범위 등과 관련되는 계획
사회 계획	· 소득, 노동조건, 교육, 보건, 주택, 환경, 사회보장 등 여러 가지 사회적 목표를 실현하기 위한 계획 · 생산지향적인 면 보다는 복지 지향적인 면에 치중하는 성향을 보임
정책 계획	· 공공영역(public sector)에서의 정책결정에 관한 계획 · 누가 정책을 결정하는가, 결정과정에 얼마나 많은 정보들이 제공되는가, 각 대안들이 어떻게 합리적으로 평가되는가, 결정의 성공가능성 또는 충족도는 어느 정도인가 등을 설정하고 다룸

자료: Burchell & Hughes(1979: xix~xlvi)를 정리

물리적 계획은 공간적 환경의 개발(physical development)에 관한 계획으로서 도로, 항만, 공원 등의 건설이나 토지계획을 가리킨다. 경제 계획은 경제적 통제(economic control)나 그 통제의 범위 등에 관련된 계획을 가리키며, 흔히 국민경제 성장 수준을 양적인 목표로 표시하여 이를 추진하는 종합적·실천적 계획의 성격을 보인다. 사회 계획은 생산지향적인 면보다는 분배·복지지향적인 면에 초점을 두며, 소득·노동조건·교육·사회보장 등의 여러 사회적 목표를 실현하기 위한 계획이다. 마지막으로 정책 계획은 공공영역에서의 의사결정(decision-making)을 통한 정책 형성(policy formulation)이 주요 쟁점이다. 따라서 누가 무엇을 결정하는가, 그 과정에 얼마나 많은 정보가 주어지는가, 어떤 대안들을 고려할 수 있으며 결정된 정책의 집행이나 성공이 가능한가에 대한 논의들을 다룬다.

이렇게 정책계획은 가치판단에 있어서 국가에서 정한 기본목표에 따라 공공영역의 정책을 결정하기 위해, 누가 무엇을 어떻게 계획할지 의사결정하는 과정에 초점을 맞추게 된다. 물리적 공간을 어떻게 개발하겠다는 계획이나 경제적 성장률을 특정 비율로 올리겠다는 경제계획과는 달리 정책계획은 계획에 어떤 지식을 연계하며, 이를 어떻게 집행을 하고, 얼마나 적절하게 계획을 구성할 수 있을지 등에 대한 문제에 관심을 갖는 계획이다(Burchell & Hughes, 1978). 따라서 목표를 사전에 결정하고 추진하는 계획처럼 정태적이고 목적지향적인 계획이 아니라, 정책계획은 집행을 위한 결정, 적절한 구성을 위한 결정을 하기 위하여 정보를 모 집하고 분석하면서 끊임없이 정책화 과정을 거치는, 동태적인 특성을 보인다.

이러한 점에서 오늘날의 공공계획은 물리적 계획, 경제 계획, 사회 계획 등의 특정 목표를 정하고 추진하는 성격과 달리, 계획을 어떻게 추진하고 이를 것인가를 계획하는 ‘계획을 위한 계획’ 혹은 ‘무엇을 계획할지 계획하는 과정’으로서의 메타계획(meta-planning)적 특성을 보인다고 할 수 있다. 이렇듯 계획에 대한 계획 과정을 중요시하는 입장은, 현대 계획이론의 패러다임에서 최근 중요시하고 있는 ‘의사소통 과정을 통한 계획’의 시각과도 맞아 떨어진다. 다음 절에서는 현대 계획이론의 패러다임이 어떠한 흐름을 보이는지 살펴해보겠다.

(2) 공공계획 패러다임의 전환

공공계획 패러다임의 전환은 정치사회적 환경의 변화 및 서구 계획 패러다임 전환의 맥락에서 이해할 필요가 있다. 서구의 계획은 기술적·전문적 정책결정의 측면에서 접근한 실증주의적·합리적 계획이론으로부터, 정치적 측면에서 계획의 문제점을 지적한 좌파계획(Marxist Planning) 등 계획이론에 대한 비판으로 흘러갔으며, 이후 1990년대부터는 의사소통 효과(communicative effect)에 주목한 의사소통적·협력적 계획이론으로 패러다임이 전환되는 모습을 보인다(전상인, 2007).

먼저 근대사회의 이성적 세계관과 과학적 합리성에 충실한 합리적 종합계획(rational-comprehensive planning) 이론을 들 수 있는데, 이는 1950년대 미국 도시계획 분야의 주류를 형성한다. 합리적 종합계획의 이론적 기원은 사회학자인 Weber(1968)의 이론에서 찾을 수 있다. 그는 근대국가(modern state)를 물리적 강제력을 독점하여 특정 영토 안에서 집합적 의사결정을 내릴 수 있는 조직이라고 정의하며, 이 때 국가는 사회와 분리되어 일정한 자율성(autonomy)과 능력(capacities)을 갖는 실체라고 본다. 국가는 합리적·법률적 정당성에 기반을 두며, 관료제의 특성도 도구적 합리성(instrumental rationality)이라고 정의할 수 있으므로, Weber가 설명한 근대국가의 특성은 합리적 종합계획이 수립되고 실현되는데 가장 근접한 것이다. 이후 Mannheim(1968)은 시장만능 자본주의와 전체주의를 비판하면서 자유를 위한 민주적 계획(democratic planning)을 주장하였으며, Weber의 근대국가론과 Mannheim의 민주계획론은 전후 제3세계에 발전국가(developmental state)를 형성하는데 영향을 미쳤다(Johnson, 1982; Rueschemeyer & Evans, 1985; Woo-Cumings, 1999).

그러나 가치중립적인 도구적 합리성을 토대로 수립된 계획을 추진하는데 있어서 여러 문제점들이 지적되기 시작하였다. 이에 따라 실행 가능한 현실적 대안들을 고려해 나가자는 점진주의(incrementalism)(Lindblom, 1959), 민주적 정치체제 입장에서 사회적 약자의 의견에 근거하여 계획을 추진하자는 옹호주의 계획(advocacy planning)(Davidoff, 1965)⁵⁾ 등을 통해 합리적 종합계획을 수정해 나가는 노력이 나타난다.

이와 같은 합리적 종합계획이론에 대한 본격적인 비판은 1980년대 이후 나타난다. 좌파계획(Marxist Planning) 이론은 공공계획을 통해 국가 개입이 합리성과 공공의 개념으로 미화되며, 결국 자본주의 체제를 재생산하고 정당화하게 된다고 비판하였다(Fainstein & Fainstein, 1979). 그러나 동시에 국가의 계획은 사회적 약자들에게 이익을 분배할 수 있다고 보고 있기 때문에, 좌파계획이론가들이 공공계획 자체를 부정하는 입장은 아니라고 볼 수 있다. 이밖에도 급변하는 환경에 대응하여 필요한 것은 국가중심적 사고나 합리성보다는 전 세계적으로 다양한 소규모 정치공동체를 창출하는 것이라고 보는 급진계획(Radical Planning)(Friedmann, 1987), 국가는 시장 효율성을 증진시키는 목적에 한해서만 개입할 수 있다고 보는 뉴라이트 계획(New Right Planning)(Allmendinger, 2002: 92-113), 그리고 근대주의·계몽주의에 근거하는 공공계획을 거부하는 포스트모던 계획(Postmodern Planning)(Allmendinger, 2002: 155-180) 등, 합리적 종합적 계획에 대해 반대하는 입장이 다양하게 나타난다.

그러나 이 이론들이 논리적 결함으로 인해 합리적 종합적 계획의 대안적 이론으로서 자리 잡지 못하는 가운데, Habermas(2006)의 이론이 주목받게 된다. Habermas는 국가중심의 하향적 접근이나 도구적 합리주의적 성격의 계획에 대하여 반대하는 입장에 있으나, 근대성이나 이성의 가치는 존중한다. 그는 의사소통 행위(communicative action)의 의미에 주목하여 개인은 상호주관적(inter-subjective)으로 전이된 사회집단 속에 있어야 자신의 정체성(identity)을 형성할 수 있다고 보며, 따라서 실체적으로 의미 있고 왜곡되지 않은 의사소통이 가능한 공공환경과 의사소통 행위는 불가분의 관계라고 본다(Habermas, 1998; 2002). 사회구성원의 대화와 토론 과정을 통해 의사소통적 합리성이 도출되며, 이 합리성에 기반을 둔 계획은 목표달성을 위한 수단의 의미가 아니라 실

5) 옹호주의 계획은 1960년대 빈곤이나 인종갈등 등의 사회문제가 대두되면서, 계획가는 더 이상 중립적 입장이 아니라 자신이 옹호하는 가치에 확신을 갖고 계획을 추진해야 한다는 입장이다(Davidoff, 1965: 332). 따라서 보편적이고 실행 가능한 공공이익 보다는 대다수가 옹호하는 가치를 따르고, 단일(unitary) 공공계획 보다는 복수의(plural) 계획을 수립하는 것이 최선이라고 본다. 이 계획은 사회적 약자에 의해서 추진되는 계획이 아니라는 점에서 엘리트 중심의 계획이다.

천적 행동의 의미를 갖게 된다. 결국 Habermas 이론은 근대 자본주의 및 관료주의를 비판하는 동시에, 참여·대화·토론·협력 등의 가치를 강조하는 방향으로 진화된 것이다(전상인, 2007: 13).

Habermas의 의사소통적 계획은 협력적 계획이론(Collaborative Planning Theory)을 형성하는데도 영향을 준다. 이해관계자 다수가 참여하여 의사소통을 통해 합의를 형성하는 정책화 과정에 주목하는 협력적 계획은, 상이한 목표·역량을 가진 행위자들 간의 의사소통적 합리성 형성을 통한 공생과 협력을 추구한다(Healey, 2007; Innes & Booher, 1999). 최근에는 정보화 기술을 통해 많은 시민의 협력을 추진하는 계획으로도 확장되어 발전하고 있다(Innes & Booher, 2000: 4).

이렇듯 최근 계획이론에서 중시하는 의사소통적 계획, 협력적 계획에서는 보다 많은 이해관계자들이 참여하여 의사소통을 통해 합의를 형성하고 이를 정책화 시키는 과정에 초점을 맞추었다. 이러한 측면은 계획을 어떻게 추진하고 이를 것인가를 계획하는 ‘계획을 위한 계획’, ‘무엇을 계획할지 계획하는 과정’이 중요한 정책계획과 일맥상통한다. 계획을 위해 계획하는 과정이 중요한 계획에서는, 이해당사자들의 의견을 종합하고 꾸준히 소통하는 과정이 무엇보다 중요하다. 경제 계획, 물리적 계획, 사회 계획이 목적을 정해두고 지향하는 계획이라면, 정책 계획은 상대적으로 의사소통 과정을 지향하는 계획에 가깝다. 다시 말하면 계획이론의 패러다임이 변화하면서 최근에 가장 주목하고 있는 의사소통적 계획은 계획 영역으로 구분해 보았을 때 정책계획의 특성과 가장 유사하다고 할 수 있다.

2. 정부조직의 신설과 변화

이 절에서는 정부조직으로서의 계획기구가 어떻게 등장하고 변화하는가에 대한 이론적 근거를 논의한다. 첫째, 대외적 환경의 변화에 따라서 정부조직이 신설되는 과정을 살펴보고, 둘째, 대내적 환경에 의해 정부조직이 변화하는 성향을 신제도주의적 관점을 통하여 볼 것이다. 먼저 근대국가 체제의 출현 이후, 각 국민국가의 정부조직들이 어떤 원리를 통하여 서로 유사하게 형성되는지 살펴본다. 그리고 이렇게 각국에 형성된 정부조직이 어떻게 변화하면서 고유의 제도적 특성을 지속하게 되는지 보겠다.

1) 세계정체(政體)이론

(1) 세계체제와 정부조직

세계사회의 형성과 발전에 대하여, Wallerstein(1974)은 국가 간 분업에 의한 경제적 상호작용을 통해 구체적인 제도를 갖추는데서 세계체제가 비롯된다고 설명한 바 있다. 이에 대하여 스탠포드 대학의 학자들을 중심으로 한 ‘스탠포드학과(Stanford School)’는 Wallerstein의 세계체제이론을 정치적·문화적 차원에 적용하여 신제도주의적 관점에서 검토하였으며, 그 연구 결과로 나타난 것이 세계정체(政體)이론(World Polity Theory)이다(Buhari-Gulmez, 2010). 세계체제이론은 세계사회가 중심부-주변부-반주변부의 초국가적 경제분업 체제로 구성되었다고 본 반면, 세계정체이론에서는 세계정체라는 문화적 틀이 세계사회의 기본이 되는 구성요소라고 본다. 세계정체는 다양한 문화를 배경으로 하는 국가들로 구성되어 있으며, 세계정체 고유의 문화적 규범 등이 형성되어 세계사회에 속한 국가들의 활동에 영향을 미친다(Boli & Thomas, 1999).

세계 각국이 보유한 자원은 상호 차이가 있음에도 불구하고 사회조직 구조가 전 세계적으로 유사하게 나타나는 현상에 대해 의문을 가진 스탠포드 학파에 따

르면, 각국의 상호 유사한 조직들은 세계사회 환경에 적응하기 위해 설립되었으나 일단 설립된 후에는 자국만의 고유한 제도의 특성을 반영하면서 동시에 세계사회 환경의 특성으로도 발전된다(Cherot & Hall, 1982: 94-95; DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977). 이러한 설명은 환경과 조직이 각기 독립적으로 구분되는 것이 아니라, 조직은 전체 환경의 중요한 부분으로서 존재한다고 보는 신제도주의적 관점으로부터 영향을 받은 것이다(DiMaggio & Powell, 1983). 다시 말해 조직은 환경의 영향을 받으며 동시에 조직 자체가 환경의 주요 요소이기 때문에, 그 환경에 속한 여타 조직들에도 영향을 미치게 되는 것이다. 따라서 환경이 변화하면서 신설된 조직은 그 기능적 필요에 의해 설립되었다기 보다는, 오히려 그 환경이 형성한 제도로부터 나온 산출물이라고 볼 수 있다⁶⁾.

이와 같은 논의는 오늘날 각 국민국가의 정부업무 관련 체제들이 세계적으로 유사하게 나타나는 선행연구 결과를 통해 드러난다. 각 국 정부부처의 유사성을 통하여 정부조직 체제가 세계적으로 확산되었다고 본 연구가 있으며(Jang, 2000), 서구식 교육체제(Ramirez & Boli, 1987)나 복지체제(Thomas & Lauderdale, 1987)가 각 국에서 발전되는 양상이 유사하다는 연구도 같은 맥락에서 볼 수 있다.

(2) 기획·조정 정부부처의 등장 및 확산

위와 같은 맥락에서 신생독립국 또는 개발도상국에서 ‘기획·조정 정부부처(Ministry of Planning and Coordination, 이하 MPC)’를 새로 설립하며 이 부처가 전 세계적으로 확산되는 현상을 설명할 수 있다. MPC는 부처를 설립할 경우에 국내외적 조건에 따라 생성되는 효율성을 따져서 설립한 조직이 아니라, 각 국가와 그 환경으로서의 세계사회 간의 상호 영향에 따라 신설된 것이라고 볼 수 있다(김영수, 2001: 11). 각국은 MPC를 통하여 정치적 정당성을 수립할 수 있고, 국가 정책의 우선적 목표로서 경제발전을 내세울 수 있었다.

6) 오랜 기간 사회적으로 효용성을 인정받아 일종의 신화로서 자리 잡았기 때문에, 그 조직의 설립을 당연하게 받아들이는 것을 ‘제도적 신화(institutional myth)’라고 한다(Meyer & Rowan, 1977).

2차 대전 이후 기획관련 정부부처인 MPC가 나타나는 과정을 살펴보면, 먼저 전후 경제위기를 해결하기 위해 국가가 개입한 경우를 살펴볼 수 있다. 1939년 영국 정부는 경제정책위원회(Advisor on Economic Cooperation)를 설립하여 각 경제부처의 정책 및 계획을 검토하고 조정하였다(김영수, 2001: 12-21). 이러한 위원회 형태의 영국의 MPC 모델은 전후 신생독립국들의 사회복지 과정에 영향을 미치게 되었는데, 신생독립국의 MPC는 위원회 형태가 아니라 독립된 정부조직 형태로 설립되어 국가발전계획을 전담하게 되었다.

<표 3>을 통해 보면, 1951년 필리핀의 ‘Ministry of Economic Coordination’이 최초의 공식적인 정부부처로서의 MPC라고 볼 수 있으며, 한국의 경우에는 1961년에 ‘경제기획원(Economic Planning Board, 이하 EPB)’을 조직하여 공식적인 경제정책 추진기구로서의 역할을 수행하게 한다. 1950년부터 1990년까지 총 78개 국가에서 다양한 명칭의 MPC가 설립되었는데(김영수, 2001: 19), 개발도상국과 신생독립국을 중심으로 하여 1950년대에는 6개국에, 1960년대에는 22개국에 설치되었으며, 1970년대에 26개국, 1980년대에 22개국, 그리고 1990년대에 2개국에 신설하였다. <표 3>에 나타난 바와 같이 각국의 독립연도는 시간상 다소 차이가 있음에도 불구하고 MPC의 설립은 1960년대부터 1980년대에 몰려 있어, 각국이 세계사회 환경과 영향을 주고 받음으로써 정부부처 신설이 전 세계적으로 단시간에 확산된 것으로 볼 수 있다.

이렇듯 한국의 경제기획원은 경제계획 및 조정을 전담하는 정부조직을 신설하는 세계사회의 영향을 받아 제도적 확산을 통하여 설립된 것으로 볼 수 있다. 그리고 계획기구로 설립된 이후에는 국가의 체계적 관리를 통하여 경제발전을 이루는데 중요하게 작용하였다.

표 3. 국가별 MPC 설립연도와 명칭

국가	독립연도	설립연도	부처명 (Ministry of ...)
Philippines	1946	1951	Economic Coordination
Israel	1948	1952	Economy & Planning
Burma(Myanmar)	1948	1953	Planning & Finance
Tunisia	1956	1957	Economic Coordination
Lebanon	1946	1958	General Planning
Libya	1952	1959	Economy & Planning
Jordan	1946	1960	Planning
Afghanistan	1747	1960	Planning
Ivory Coast	1960	1960	Finance, Economic Affairs & Planning
Iraq	1932	1960	Planning
Rwanda	1962	1961	National Planning
Korea, Republic of	1948	1963	Economic Planning
Senegal	1960	1963	Development & Planning
Kenya	1963	1964	Finance & Economic Planning
Mali	1960	1964	Planning & Rural Development
Mauritania	1960	1964	Planning
Central Africa	1960	1964	Economic Planning & International Cooperation
Togo	1960	1965	Economy & Planning
Brazil	1822	1965	Economic Planning
Ghana	1957	1965	State Planning
Liberia	1847	1966	National Planning
Cameroon	1960	1966	National Economy & Planning
Burundi	1962	1967	Planning & Coordination
Trinidad Tobago	1962	1967	Planning & Development
Jamaica	1962	1968	Finance & Planning
Lesotho	1966	1968	Development & Planning
Bolivia	1825	1968	Planning
Uruguay	1828	1968	Planning & Cooperation
Burkina Faso	1960	1970	Planning
U.A.E.	1971	1971	Planning
Egypt	1951	1971	Planning
Portugal	1700	1972	Economic Planning
Congo	1960	1975	Planning & Economy
Botswana	1966	1975	Finance & Development Planning
Mauritius	1968	1975	Economic Planning & Development
Gabon	1960	1975	Planning & Development
Panama	1903	1975	Planning & Economic Policy
Spain	1700	1975	Development & Planning
Sao Tome	1975	1975	Economic Coordination

국가	독립연도	설립연도	부처명 (Ministry of ...)
Pakistan	1947	1975	Finance, Planning & Development
Sierra Leone	1961	1976	Economic Planning & National Development
Saudi Arabia	1902	1976	Planning
Suriname	1975	1976	Finance, Planning & Development
Bangladesh	1966	1976	Planning
Madagascar	1960	1976	Finance & Planning
Costa Rica	1838	1976	Planning & Economic Policy
Mozambique	1975	1976	Development & National Planning
El Salvador	1841	1977	Economics & Social Development Planning
Djibouti	1977	1978	Finance & National Planning
Mexico	1821	1978	Planning & Budget
Kuwait	1961	1978	Planning & National Development
Uganda	1962	1978	Planning & Economic Development
Papua N. G.	1975	1979	National Planning & Development
Haiti	1804	1979	Planning
Chad	1960	1980	Planning
Nigeria	1960	1980	Finance & National Planning
Angola	1975	1980	Planning
Venezuela	1830	1980	Planning
Cambodia	1953	1981	Planning
Benin	1960	1981	Finance & National Planning
St. Lucia	1979	1981	Industry, Development & Planning
Guinea-Bissau	1974	1981	Economic Coordination & Planning
Vanuatu	1980	1981	Planning & Information & Communication
Zambia	1964	1982	National Planning & Development
Sudan	1956	1982	Finance & Economic Planning
Bardados	1966	1984	Finance & Planning
Solomon Island	1978	1984	Economic Planning & Development
Zaire	1960	1984	Planning
Guinea	1958	1984	Planning
CapeVerde	1975	1986	Plan & Cooperation
Niger	1960	1986	Planning
Seychelles	1976	1987	Planning
Laos	1954	1987	State Planning
Belgium	1830	1988	Economic Affairs & Planning
Honduras	1838	1989	Plan, Coordination & Budget
Chile	1818	1989	Planning & Coordination
Greece	1830	1990	Planning
Micronesia	1979	1990	National Planning

출처: 김영수(2001), p.17-19

2) 역사적 제도주의

(1) 신제도주의 정부조직론

스탠포드 학파의 시각은 경제기획원과 같은 계획기구가 신설되는 과정, 그리고 이후에 국가 내부적 특성에 따라 고유한 속성을 형성하는 과정에 대한 이론적 바탕을 마련해 준다. 그러나 이 연구에서 주목하고 있는 경제기획원의 ‘폐지 이후’ 그 기능을 수행하는 조직을 찾고 그 변화를 설명하기 위한 이론적 근거로서는 충분하지 않다. 따라서 공식적 계획기구가 폐지된 이후 계획을 실행하는 새로운 주체를 찾는 과정에 대하여, 신제도주의 이론, 특히 역사적 제도주의론에 초점을 맞추어 정부조직 변화에 대한 이론을 살펴볼 것이다. 이 절에서는 신제도주의에서 정의하고 있는 제도의 개념을 살펴보고 정부조직과는 어떻게 연결되는지 살펴보겠다. 그리고 다음 절에서는 역사적 제도주의론에서 설명하는 제도 변화의 특성과 경로의존성에 대하여 볼 것이다.

공식적 국가기구 자체를 제도로 정의하고 이를 주된 학문적 주제로 다룬 입장은, 1880년부터 1950년대까지의 구제도주의(전통적 제도주의)에서 찾을 수 있다. 그런데 이 입장의 연구들은 상이한 정치구조에 관한 병렬적 기술에 그치는 한계를 보여 실제의 정치행태와 정책결과를 설명하지 못했다는 비판을 받았다. 이에 대한 대안으로서 행태주의자들(behaviorists)이 중심이 되어 제도를 개인의 역할, 지위 및 학습된 반응의 총계로 보고 유형적인 국가제도 대신 무형적 대상인 개인의 태도와 과정에 초점을 맞추었다(남궁근, 2012: 178-179).

그러나 행태주의는 동일 문제에 대하여 국가별로 상이한 정책과정으로 대응하는 현상을 설명하지 못하는 등의 이론적 한계를 보임에 따라 다시 ‘제도’에 관심을 두기 시작한 시각이 신제도주의(new institutionalism)이다. 행태주의자에게 제도는 외부환경조건으로서 인식되지만, 신제도주의론에서 보는 제도는 사회현상을 설명하고 이해하는데 가장 중요한 것으로 “제도가 중요한 차이를 가져온다(Institutions matter)”고 본다(Weaver & Rockman, 1983). 신제도주의자들은 개별

행위자의 행위보다는 제도적 틀이 정치적·경제적 행위자들 간의 상호행위를 제약하고 규율하여 궁극적으로 정책을 결정한다고 보고 제도의 역할에 주목했다(Immergut, 1998; Thelen & Steinmo, 1992).

신제도주의자들은 제도의 개념을 정의하는데 있어서, 공식적인(formal) 제도에만 제한하지 않고 비공식적인(informal) 제도까지 확장시켜서 보았다. 구제도주의자들은 ‘공식적인 조직’이 제도라고 본 반면, 신제도주의자들은 ‘사회에 적용되는 게임의 규칙(the rules of game)’이 제도라고 정의한다(North, 1990: 13). 다시 말해 신제도주의에서 보는 제도는 ‘행위를 구조화하는 공식적 조직 및 비공식적 규칙·절차를 모두 포괄하는 것’(Thelen & Steinmo, 1992: 2)으로서, ‘정치구조에 배태된 공식적 또는 비공식적 절차(procedures), 관례(routines), 규범(norms), 관습(conventions)’등을 모두 포함한다(Hall & Taylor, 1996: 938).

신제도주의에서 보는 제도는 단일체가 아닌 복합체로서 인식된다. 제도는 여러 구성 요소들로 이루어져 있을 뿐만 아니라 몇 개의 제도들이 결합되어 상위 개념의 제도를 만들어낼 수도 있는 것이다(하연섭, 2006: 220). 예를 들면 한 나라의 제도적 배열(institutional arrangements)로 정치제도, 경제제도, 교육제도 등을 들 수 있고, 정치제도는 다시 선거제도, 의회제도, 지방자치제도 등으로 구성된 것으로 볼 수 있다. 따라서 보기에는 중립적인 배열로 보일지라도 신제도주의적 시각으로 보면, 그 배열 안에 어떠한 특수한 가치, 이해관계 등이 포함되며 이것이 제도를 형성하는 것이다(March & Olsen, 1989: 19).

이러한 신제도주의에서 정의하는 제도의 개념을 이 연구에서 보려는 공공계획에 적용하면, 공식적으로 공공계획기구로 규정된 정부조직인 경제기획원만이 제도가 아니라, 공공계획에 관련된 공식적·비공식적 규칙·절차·관례 등이 모두 계획에 관련한 제도가 된다. 따라서 공식적으로 계획기구가 폐지된 이후의 공공계획의 변화를 살펴보기 위한 대상으로 공공계획에 대한 공식적·비공식적 조직, 운영체계, 관례 등의 제도를 선택할 수 있게 된다. 그리고 이러한 제도가 단일체가 아니라 복합체라고 보는 시각을 반영하면 한 국가를 구성하는 여러 제도적 배열 안에 공공계획을 다루는 ‘계획제도’가 들어갈 수 있으며, 이 계획제도 안에

계획기구, 계획법 등 계획을 다룬다고 규정된 공식적인 제도뿐만 아니라, 계획이 추진되면서 역사적으로 배태된 관례, 관습, 운영체계의 특성, 더 나아가 계획 추진에 우선시하여 고려하는 계획이념 등을 모두 포괄하게 된다.

따라서 이 연구에서는 계획기구라는 정부조직 하나만을 제도로 보지 않고, 신제도주의적 시각을 반영하여 ‘공공계획을 추진하는 공식적·비공식적 조직 및 규칙’ 등을 포괄하여 ‘계획제도’로 칭한다. 그리고 정부조직인 경제기획원이 폐지된 이후의 계획제도가 어떻게 변화하는지 살펴봄으로써, 한국의 공공계획이 어떤 변화를 보이며 그 고유한 특성이 무엇인지 밝힐 것이다.

(2) 제도변화의 경로의존성

계획제도의 변화를 검토하기 위해 제도가 역사적으로 어떻게 변화하는지 설명한 역사적 제도주의의 관점에서 볼 때, 제도는 행위자들의 전략을 형성하고 그들 사이의 협력 및 갈등관계에 개입하여 정치상황을 구조화하며 정치적 결과에 영향을 미친다⁷⁾. 특히 이러한 제도의 특성을 역사적 맥락을 통해서 볼 때, 상당부분이 지속되어 나타나는 성향을 보이는데 이를 경로의존성(path dependence)이라고 한다. 정책이나 정부조직을 보면 역사적으로 배태된 공식적·비공식적 규칙인 제도가 지속(persistence) 또는 고착(stickiness)되는 성향을 보여, 일단 확립된 제도는 그 환경이 달라진다고 해도 쉽게 변하지 않고 원래 상태를 지속하는 경향이 있다(Esping-Andersen, 1990; Hall & Soskice, 2001). 그러므로 역사적 변화과정의 맥락에서 현재의 제도적 구조를 과거의 산물로 파악하며 과거의 선택은 제도의 경로를 제약한다고 볼 수 있다.

이러한 경로의존성이란 일단 하나의 경로가 선택된 후에 행위자들이 계속 이

7) 신제도주의는 역사적 제도주의, 합리적 선택이론에 근거한 신제도주의, 사회학적 제도주의로 구분해서 볼 수 있다. 이 중 합리적 선택이론에 근거한 신제도주의자에 따르면 행위자의 선택은 합리적으로 형성되는 것으로 가정한다. 따라서 이들에게 제도는 정치행위자의 선택에 영향을 미치는 매개변수로 작용한다(Koelble, 1995: 232). 그러나 역사적 제도주의는 제도가 행위자의 전략 뿐 아니라 목표까지 설정하기 때문에, 제도를 단순히 매개하는 변수가 아니라 설명되어야 할 핵심변수로 본다.

경로를 수용하는 형태를 보이는 것이다(Arthur, 1989; David, 1985). 이는 앞서 발생한 일이 이후 사건에 지속적으로 영향을 미치는 것으로(Sewell, 1996: 262-263), 이 때 지속되는 경로에는 초기에 어떤 특정 활동이 유발된 뒤에 그 활동이 재생산되는 수확체증(increasing returns) 기제가 작동하게 된다(Mahoney, 2000; Pierson, 2000).

과거로부터 어떤 활동이 지속되는 특성이 나타난다고 하면, 제도는 안정적이고 변화하기 어려운 것이라고 간주할 수도 있다. 그러나 역사적 제도주의자들은 제도는 변화한다고 본다. Krasner(1984)는 제도는 상당기간 안정성을 유지하다가 전쟁·대공황과 같은 외부 환경 변화에 따라 안정성이 급격히 중단되며, 이후 다시 균형 상태를 유지한다고 보고 이를 ‘균형의 중단’(punctuated equilibrium) 모델로 설명했다.

이렇게 제도가 변화하는 원인이 외부 사건으로만 제한되지 않는다. 이에 대하여 제도 내부의 행위자들이 외부 충격에 대해 보이는 반응을 고려하는 ‘제도적 역동성’, ‘역동적 제약’의 논리를 살펴볼 필요가 있다(Thelen & Steinmo, 1992: 16-17).⁸⁾ 제도는 환경과 역동적으로 상호작용하면서 변화하며, 이 때 완만하게 이루어지는 제도변화, 다시 말해 점진적 제도변화(gradual institutional change)의 원인은 외부 충격이 아니라 내부에서 찾을 수 있다(Campbell, 1998; Streeck & Thelen, 2005; Thelen, 2004). 이는 제도가 단일체가 아니라 복합적 구성요소들이 결합된 것이라고 볼 때 환경 변화에 따라 제도의 구성요소들이 상호 갈등을 일으키면서 제도 변화가 촉발되는 것이며, 이 때 갈등이 깊을수록 중대한 변화가 나타날 가능성이 높아진다(Lieberman, 2002).

8) ‘제도적 역동성’은 외부의 충격이 제도 수준의 변화를 자극한다는 개념으로, 외부적 요인의 변화는 현행 제도가 새로운 목표를 추구하는 상황을 조성함으로써 제도 변화를 가져올 수 있다는 것이다. 또한 ‘역동적 제약’은 외부 요인의 충격은 제도적 제약 내에서의 행위자의 전략을 변화시켜 궁극적으로 제도 변화가 일어날 수 있다는 것이다. 즉 행위자의 전략이 행위자간 상호작용을 규정짓는 제도적 상수에 영향을 미치거나, 제도 내에서 행위자가 목표 달성을 위해 전략적 행위를 추진함으로써 제도가 변화할 수 있다는 것이다(남궁근, 2012: 196).

표 4. 제도변화의 유형: 과정과 결과

		변화의 결과	
		연속성(continuity)	불연속성(discontinuity)
변화의 과정	점진적 변화	적응을 통한 재생산 reproduction by adaptation	점진적 변형 gradual transformation
	급진적 변화	생존과 회귀 survival and return	해체와 대체 breakdown and replacement

출처: Streeck & Thelen(2005), p.9

점진적이고 완만한 변화가 근본적인 제도변화를 가져올 수 있다는 논의는, 변화의 과정 및 결과를 구분하여 제도변화를 유형화한 Streeck& Thelen(2005)의 논의에 의해 보다 구체화된다. <표 4>의 유형을 보면 제도의 변화 중 점진적 변화는 지속적인 적응과정을 통해 제도의 연속성(continuity)으로 이어지고, 급격한 변화는 제도의 불연속성(discontinuity)으로 이어진다는 이분법적인 시각을 극복한다. 이는 소규모의 적응이 누적된 결과에 의하여 근본적인 변화를 초래할 수도 있다는 점에 주목하여, 현실적으로 점진적인 변화가 완만한 제도변형(gradual institutional transformation)을 가져와 궁극적으로는 제도의 불연속성을 초래하는 경우를 설명하고 있다(Streeck&Thelen, 2005: 8).

한편 Thelen(2003: 226-230; 2004: 35-37)은 제도의 변화와 경로의존성을 함께 보아야 한다고 주장한다. 경로의존성은 제도가 재생산되는 현상만을 설명하지만, ‘제도가 어떻게 진화하는지’를 보기 위해서는 재생산과 변화를 동시에 보아야 한다는 것이다. Thelen은 제도 변화를 일으키는 두 가지 메커니즘으로 층화(중첩, layering)와 전환(conversion)을 들고 있다. 첫째, 층화의 가장 중요한 개념은 차별적인 성장(differential growth)이다. 기존 제도의 기능에 문제가 나타나면 그 일부를 수정하는 한계적인 변화를 추구하며, 이는 새로운 제도가 기존 제도를 직접적으로 약화시키는 것이 아니므로 현상유지를 원하는 사람들이 이에 대하여 반발하지는 않는다. 다시 말해 제도들이 잠김 상태(lock-in)에 있으면서 제도혁신자가 새 요소를 추가해 부분적인 변경을 피하는 것이다(손열, 2006:

242). 새로운 제도는 전혀 다른 논리에 기반하고 있을 뿐만 아니라 기존 제도보다 더 빠르게 성장하므로, 시간의 흐름에 따라 제도의 모습은 근본적으로 변화하는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 전환은 기존 제도가 새로운 목적이나 기능을 수행하는 것으로 바뀌는 것으로, 환경 변화에 대처해 기존 제도를 새로운 목적에 부합하도록 변경할 때 혹은 권력관계의 변화에 따라 제도를 설계할 당시에는 참여하지 못했던 사람들이 제도를 장악하게 됨으로써 새로운 목적으로 제도를 바꿀 때 나타날 수 있다⁹⁾.

그렇다면 제도가 변화했을 때 경로의존성은 어떻게 설명할 수 있는가? 환경의 변화에 의해 제도 변화가 일어난다고 해서, 기존 제도가 완전히 새로운 제도로 변화하는 것이 아니다. 이는 제도가 단일체가 아니라 다양한 요소들로 구성되어 있기 때문에, 기존의 단일체적 제도가 새로운 단일체로서의 제도로 전환된 것이 아니라는 의미이다. 새로운 제도는 단지 기존 제도를 구성하고 있던 요소들이 새로운 방식으로 재결합한다는 의미이며, 행위자들이 재결합할 수 있는 요소들이 과거의 제도에 의해 제한되어 있다면 제도변화 과정은 경로의존적일 수밖에 없다. 또한 새롭게 만들어지는 제도가 과거로부터 물려받은 기존 요소들이 새롭게 결합한 것인 이상 변화의 과정은 진화적일 수밖에 없는 것이다. 다시 말해 제도 변화는 진화적인 동시에 경로의존적이다. 결국 제도변화는 단순한 이분법에 의해 설명하기 어려우며, 연속선(continuum)상에 나타나는 문제로 파악하

9) 이러한 메커니즘은 이후 Streeck & Thelen(2005)의 연구를 통해 기존의 총화와 전환에, 전치, 표류, 소모가 더해져 다섯 가지로 확대해 설명된다. (1)특정시기 제도의 기능은 복합적 요소들 중 일부 지배적 요소에 의해 좌우되는데, 상황이 변화하면서 그 요소들이 한계를 보이면서 기존의 억눌렀던 요소들이 재발견되고 활성화되는 것을 전치(displacement)라고 한다. 예를 들면 영국의 경제정책이 케인즈주의에서 통화정책으로 변화한 경우인데, 전혀 새로운 정책이 아니라 기존 정책의 틀에서 주목받지 못한 요소를 찾아 활성화 시켜 경제정책의 큰 틀이 변화한 것이다. (2)제도는 새로운 문제가 나타남에 따라 지속적으로 변화하여 제대로 기능하는 적응적 효율성(adaptive efficiency)을 보여야 한다(North, 2005). 그런데 상황 변화에 대하여 제도를 유지하려는 노력 없이 표면적으로 안정성만을 보일 경우, 실질적으로는 제도 본래의 기능을 하지 못하는 것이며 결국 위축 또는 쇠퇴하는 현상을 표류(drift)라고 한다. (3)소모(exhaustion)는 시간이 흐르면서 제도가 서서히 해체되는 현상을 의미한다. 표류는 제도가 운영되던 기존의 규칙(rules)을 (현실적으로는 점차 그 영향력이 감소할지라도) 유지하는 반면, 소모는 이러한 규칙마저 사라지는 모습을 보인다.

는 것이 보다 정확할 것이다(Campbell, 2005: 60-61).

결국 기존의 구성요소를 새로 결합하든 아니면 외부 요소를 결합하든, 제도는 원래의 구성 요소에 다른 요소들을 재결합하면서 형성된다고 볼 수 있다. North(2005)는 새로운 제도를 형성하는데 필요한 지식은 모두 현존 제도에 근거하므로 제도는 필연적으로 경로의존적일 수밖에 없다고 한다. Greif(2006) 역시 과거로부터 지속된 신념·규범 등은 제도가 새로 변화하는 과정의 출발점을 구성하는 요소이기 때문에, 새 제도는 과거 제도의 요소를 반영한다고 보았다.

3. 연구내용

1) 연구문제와 가설

이 연구는 급변하는 환경의 영향으로 인하여 공식적 계획기구는 폐지되고 공공계획이 포괄해야 할 영역은 확대된 가운데, 한국의 공공계획은 누가 어떻게 추진하고 있는가라는 문제의식에서 이 연구를 시작되었다. 이 연구에서 검토할 연구문제와 앞서 살펴본 이론적 배경에 근거해 도출한 가설은 다음과 같다.

연구문제 1. 경제기획원의 폐지 이후, 계획의 기능은 어떤 방향으로 어떤 조직에 의해 추진되고 있는가?

공공계획을 추진하던 기구가 없어졌다면 그 기능은 어디로 옮겨간 것인가? 사회생태학적 시각을 통해 현대사회의 관료 조직을 설명한 파킨슨의 법칙(Parkinson's Law)에 따르면, 정부조직은 그 업무적 특성과는 상관없이 공무원 수를 계속 증가시키는 경향이 있고, 그 업무량 또한 증가되는 성향이 있다(Parkinson, 2000). 따라서 이 입장에 의하면 정부조직으로서의 경제기획원의 기능이 축소·소멸되기 보다는 계속 늘어났을 것이라는 해석이 가능하다. 경제기획원의 기능이 꾸준히 증가되고 있었다면, 조직의 폐지와 함께 그 기능들이 모두

소멸되기는 어려울 가능성이 높다.

따라서 이 연구에서는 경제기획원이 폐지된 이후 다른 정부조직이 그 계획 기능을 수행하고 있을 것이라는 가설 하에서, 경제기획원의 소멸 이후 경로를 추적하여 경제기획원의 계획기능이 어느 정부조직에 의해 수행되는지 검토할 것이다. 그런데 경제기획원은 주로 경제계획을 추진해 왔으므로, 다양해진 발전 개념을 포괄하는 계획은 어느 조직이 어떻게 추진하고 있는지 고려할 필요가 있을 것이다. 그러므로 경제기획원의 기능이 공식적으로 이관된 조직 이외에, 공공계획을 추진하는 여타 정부조직이 있었는지 찾아볼 필요가 있다. 그 방법으로 경제기획원 폐지 이후에 국가에서 추진한 공공계획은 무엇이었는지 먼저 검토하고, 그 계획의 추진과정에서 어떤 정부조직이 어떤 계획기능을 수행해 왔는지 탐색할 것이다.

연구문제 2. 대통령소속 자문위원회를 새로운 형태의 계획기구라고 할 수 있는가? 노무현 정부의 국정과제위원회 사례로 살펴볼 때, 어떠한 계획기능을 어떻게 수행하였는가?

이 연구의 배경을 통해 보면 환경변화의 영향으로 경제기획원은 폐지되었으나, 대통령소속 자문위원회를 비롯한 정부위원회는 지속적으로 증가하고 정치적 위상이 강화되는 현상을 보인다. 특히 노무현 정부의 대통령소속 자문위원회인 국정과제위원회는 13개의 대통령소속 자문위원회로 구성되었으며, 국정과제를 전담하여 추진하고 관리하는 조직이었다.

이 연구문제에서는 국정운영 과정에서 정책 활동이 활발했던 국정과제위원회에 대하여, 연구문제 1에서 검토한 경제기획원의 계획기능을 국정과제위원회에서도 수행했는지 자세히 탐색할 것이다. 국정과제위원회의 계획기능을 검토하는데 있어서는, 계획 수립 방식이나 계획 추진 과정에 나타난 운영체계 등 계획제도에 초점을 맞추어 살펴볼 것이다.

폐지된 계획기구의 기능을 다른 정부조직에서 찾는 과정에서 계획제도에 주목하는데, 이는 제도가 단일체가 아니라 복합적으로 구성되기 때문에(March &

Olsen, 1989), 과거 계획기구가 폐지되더라도 그 제도는 새 조직의 구성요소로서 공존할 수 있다는 신제도주의적 시각에 따른 것이다(Campbell, 2005; Thelen, 2003: 226-230; 2004: 35-37). 따라서 과거 계획기구의 계획기능이나 계획제도의 특성은 새로운 계획기구에서 발견될 수 있다고 볼 것이다.

이처럼 제도의 특성에 중점을 둔 신제도주의적 관점으로 경제기획원 폐지 이후 경제관련 정부부처에서 경제기획원과 유사한 기능을 수행하고 있다고 밝힌 선행연구가 존재하나(이연호, 2002; Kim, 2012), 이는 국가의 발전 개념이 더 이상 경제성장에만 제한되지 않고 사회·문화·복지 등 다양한 영역들을 포괄하게 된 환경변화적 측면을 고려하지 못했다고 볼 수 있다. 따라서 이 연구는 환경변화에 적응한 조직인 대통령소속 자문위원회가 공공계획을 추진해 왔을 가능성이 높다고 보고, 국정과제위원회의 기능 및 제도적 특성을 살핌으로써 새로운 계획기구로서의 가능성을 발견할 수 있을 것으로 가정한다.

연구문제 3. 만약 국정과제위원회가 새로운 형태의 계획기구라면 과거 계획기구인 경제기획원과 비교해서 볼 때, 공공계획의 특성은 어떻게 변화했으며 이를 어떻게 평가할 수 있는가?

국정과제위원회가 계획추진을 실행했던 새로운 형태의 계획기구라면, 과거 계획기구와 비교해서 볼 때 공공계획의 특성이 어떻게 달라졌는지 고찰할 수 있다. 이 연구에서는 국정과제위원회에 의해 추진된 계획을 그 형태·방식·영역의 차원으로 구분하여 과거 경제기획원의 경우와 비교해 살펴봄으로써, 한국 공공계획이 어떻게 변화해 왔는가 평가하고자 한다.

국정과제위원회가 변화된 공공계획의 특성을 보이는 가운데, 과거 경제기획원과 일부 유사한 제도적 속성도 보일 것이라고 가정한다(Greif, 2006; Mahoney, 2000; North, 2005; Sewell, 1996). 이는 정부조직의 제도적 구성요소들이 사회의 정치구조에 역사적으로 배태되어 지속되므로 일단 확립된 제도는 그 환경이 달라져도 쉽게 변하지 않고 원래 상태를 지속하는 경향이 있다고 보는 신제도주의적 시각(Esping - Andersen, 1990; Hall & Soskice, 2001)에 근거한 것으로, 조직에 변화

가 일어날지라도 새롭게 변화된 조직의 행위자들이 이전 조직의 제도적 특성을 보인다는 경로의존성(path-dependence)(Hall&Taylor, 1996; Haydu, 2010; Mahoney, 1990; Thelen, 2003; 2004)으로 설명할 수 있다. 새로운 환경에 적응해 나타난 계획기구에서 경제기획원의 특성이 나타나는지 검토하고, 이를 통하여 한국 공공계획의 역사적 특수성을 밝힐 수 있을 것으로 가정한다.

2) 연구방법

연구문제 1부터 연구문제 3까지 검토한 연구대상과 자료를 제시하면 <표 5>와 같다. 연구문제 1은 경제기획원 계획기능의 경로를 추적하여, 새로운 계획 관련 조직의 근거를 대통령소속 자문위원회에서 찾는다. (1) 먼저 경제기획원 직제의 하부조직 직무에 근거하여 기능을 분류하고, 경제기획원이 폐지되면서 계획기능을 비롯한 각 기능이 어느 조직으로 이전되었는지 근거법령을 중심으로 하여 검토한다. 특히 경제기획원에서 중심이 되었던 계획기능을 어떻게 수행했는지, 관련 문헌을 중심으로 하여 계획의 운영체계를 검토한다. (2) 경제기획원의 어떤 기능이 어떤 조직으로 이전되었는지 검토한 후, 새로운 기능을 흡수한 조직들이 각 정부의 공공계획을 수행한 기구였는지 검토해야 한다. 따라서 공공계획을 각 정부가 국정의 우위에 둔 국정목표를 추진한 국가정책이라고 정의하여, 계획의 수립·조정·집행 등에 관련된 기능을 수행한 주체가 어떤 조직인지 살펴본다. (3) 계획기능의 주체가 대통령소속 자문위원회였다는 가능성을 찾게 되면, 이 조직의 특성 및 기능을 각종 통계 및 근거법령, 인터뷰 등을 통해 살펴본다.

연구문제 2는 사례연구를 이용하여 대통령소속 자문위원회 가운데 정책활동이 가장 활발했던 국정과제위원회를 살펴본다. 국정과제위원회의 계획 수립 기능과 계획 조정 기능을 중점적으로 검토하는데, 국정과제위원회의 회의록, 국무회의 회의록, 정책기획위원회 발간 정책보고서, 각 위원회 근거법령 및 인터뷰에 근거한다. 국정과제위원회의 회의록은 대통령기록관에 정보공개를 통하여 수집했으며, 국정과제회의회의록, 국정과제조정회의회의록, 국정과제위원회비서관회의회의록,

표 5. 연구대상 및 자료

	연구주제	연구대상의 범위	자료
연구문제 1	계획기능의 경로추적	경제기획원의 기능 및 운영체계	<ul style="list-style-type: none"> • 경제기획원 직제(법제처) • 경제기획원 관련문헌 • 신문기사
		경제기획원 해체와 기능 분산	<ul style="list-style-type: none"> • 경제부처 직제(법제처) • 경제기획원 관련문헌 • 관료 회고록 • 신문기사
		김영삼, 김대중, 노무현 정부의 국가정책	<ul style="list-style-type: none"> • 신경제5개년계획 • 100대 국정과제 • 100대 로드맵
	대통령소속 자문위원회 현황	대통령소속자문위원회의 특성 및 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회현황 통계(안전행정부) • 위원회 근거법령(법제처) • 각 위원회 출간 보고서 • 인터뷰
연구문제 2	국정과제 위원회 사례연구	국정과제위원회의 계획 수립 및 조정체계	<ul style="list-style-type: none"> • 국정과제위원회 회의록(대통령기록관) -국정과제회의회의록(제1-62회) -국정과제조정회의회의록(제1-15회) -국정과제위원회비서관회의회의록(일부) -국정과제위원회국장회의회의록(일부) • 국무회의회의록 (참여정부 기간 중 2003년 일부, 2004년-2008년 전체) • 정책기획위원회발간 정책보고서(2008) • 참여정부백서 • 대통령비서실 근거법령 및 관련문헌 • 인터뷰
연구문제 3	공공계획의 변화와 경로의존성	공공계획의 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 경제기획원 및 국정과제위원회 관련 문헌 • 국정과제회의회의록, 국정과제조정회 회의회의록, 국무회의회의록
		공공계획의 경로의존성	<ul style="list-style-type: none"> • 정책기획위원회발간 정책보고서(2008) • 인터뷰

국정과제위원회국장회의회의록의 일부 내용을 분석한다.¹⁰⁾ 또한 대통령 임기 동안의 국무회의회의록은 안전행정부에 정보공개 청구하여 수집하고 검토했다. 또한 노무현 정부 당시 前 정책실장(A씨), 前 정책기획위원회위원장(B씨), 前 국가균형발전위원회위원장(C씨)을 인터뷰하여 위원회의 정책추진 과정을 비롯한 총괄적인 정보를 얻을 수 있었다¹¹⁾. 그리고 참여정부백서(대통령비서실), 참여정부 말기 국정과제위원회에서 5년 동안 추진한 정책과정을 총망라한 정책보고서(정책기획위원회 발간) 등을 참고하였다.

연구문제 3은 경제기획원과 국정과제위원회의 계획제도를 비교한다. 연구문제 1과 연구문제 2의 결과를 반영하였고, 경제기획원 관련 문헌, 국정과제위원회 관련문헌(주로 국정과제회의회의록, 국정과제조정회의회의록, 국무회의회의록과 정책기획위원회 발간 정책보고서 등), 인터뷰를 참고하였다.

이 연구는 주로 문헌분석과 사례연구를 통해 분석했으며, 주요 연구 자료의 하나로서 인터뷰를 들 수 있다. 각각에 대하여 상세히 기술하면 다음과 같다. 첫째, 세 개의 연구문제 모두 대체로 문헌분석을 통해 검토했다. 이 연구에서는 국정과제위원회의 구성원들이 주관하거나 참여한 국가정책관련 회의의 회의록을 통하여, 국정을 어떠한 방식으로 운영하고 있는지 그 과정에 초점을 두었다. 이 연구에서 검토한 회의는 시간적으로 볼 때 이미 발생하였고 현재 개최하는 회의라도 연구자가 참석하여 관찰할 수는 없는 회의이므로, 회의록과 같은 시각자료를 통하여 내용을 검토하는 방법이 적합하다고 보았다(Mason, 1999: 120). 정권 초기에서 말기까지 회의의 내용이나 방식의 차이점을 살폈고, 회의가 지속되는 과정에서 주목할 만한 상황을 가려내는 방법으로 접근하였다. 회의가 어떻게 진행되었고 참석자가 어떤 맥락에서 발언한 내용인지에 대한 신뢰도 높은 자료를 참고하기 위하여, 회의 내용의 분석은 정부에서 발간한 보고서 등의 2차 자료를 참조하지 않고 원자료인 회의록 내용을 검토했다¹²⁾. 이밖에도 과거 경제기획원

10) 이 연구에서 참고한 회의록은 이 연구의 참고문헌에 자세히 밝혔다.

11) A씨와의 인터뷰는 2013년 4월12일, B씨와의 인터뷰는 2013년 4월9일에 이루어졌으며, C씨는 2013년 4월24일에 인터뷰하였다.

12) 안전행정부 기록물관리 담당자와의 인터뷰(2013년 9월)에 따르면, 회의에서 언급된 내용 중 국가보안적 기밀사항 등과 같이 특수한 경우는 그 내용을 기록으로 남기지 말 것으로

과 국정과제위원회에 관련한 문헌이나 회고록, 신문기사, 출간물(보고서, 백서 등) 등의 관련 자료들을 검토하였다. 특히 경제기획원 관련 문헌 중 과거 관료의 인터뷰나 회고록, 신문기사 등을 통하여 경제기획원 직제나 관련 연구에 나타나지 않은 내용들을 참고했다.

둘째, 국정과제위원회를 사례연구 하였다. 이 방법은 연구대상이 가진 맥락적 배경을 제시하는 방법론적 장점을 가지며(Peattie, 1983), 이론적 논의에 보다 중요한 관점과 대안을 제공하여 이론을 재구성하는데 있어 매우 중요한 접근법이다(Piore, 2006). 따라서 본 연구의 사례연구 방법은 역사적으로 제도화된 한국의 계획기구의 특성을 밝히고 기존의 이론적 논의에 대한 재고를 위한 방법으로서 유용하다고 본다. 특히 사례연구는 특정 이론을 수용하거나 기각하기 보다는 이론을 재형성하거나 증진시키는데 보다 유용할 수 있으므로(Burawoy, 1991), 특별하게 검증할 명제를 미리 정하지 않고 국정과제위원회에 대해 자세히 살펴봄으로써 그 운영체제를 통해 제도적 특성을 찾고자하는 본 연구에 적합하다고 본다. 다시 말해 계획기능의 경로를 탐색하고 경제기획원 폐지 이후 각 정부의 공공계획 특성들을 검토하는 과정을 통하여 사례를 도출하고 그 제도적 특성들을 자세히 살펴봄으로, 사례연구는 이 연구의 연구방법으로서 타당하다고 볼 수 있다.

셋째, 이 연구의 주요 내용들은 인터뷰 결과에 근거해 분석이 이루어졌다. 인터뷰 진행은 인터뷰 대상자에게 대략적으로 묻고자 하는 10여개의 질문 사항을 반구조화된 질문지로 만들어 먼저 이메일로 보내고, 인터뷰 당일에는 이 질문지 내용에 기반하여 자유롭게 질의 응답하였다. 인터뷰 시간은 1인당 약 2시간이 소요되었다. A씨의 경우, 정책실장 이외에도 국정과제위원회를 구성하는 자문위원회의 위원장을 맡았고 정권이 시작되기 전 인수위원회에도 있었기 때문에, 노무현 정부 준비기간의 배경적 정보 및 국정과제위원회 활동 전반에 대한 신뢰도 높은 정보를 제공해 주었다. B씨는 국정과제위원회뿐만 아니라 노태우 정부의 21세기 위원회에 객원연구원, 김대중 정부의 정책기획위원회 위원으로서도 활동

회의 자리에서 정하기 때문에 회의록에 포함되지 않는다고 하였다. 그러나 대체로 회의 내용은 회의록에 옮겨지며, 본래 발언 내용의 의미가 훼손되는 경우를 최소화시키는 수준에서 요약문 형식으로 정리된다.

했었다. 따라서 연구자가 중요하다고 생각한 국정과제위원회에 대한 내용 외에도, 인터뷰 대상자가 노무현 정부 이전 대통령소속 자문위원회에 대해 중요하다고 생각하는 내용을 자유롭게 이야기하였다. 이러한 과정에서 연구자가 인터뷰 이전에 중요하다고 가정한 내용 이외에 예측하지 못한 중요한 정보를 얻을 수 있었다(Piore, 2006).

이 연구의 흐름도를 제시하면 <그림 1>과 같다.

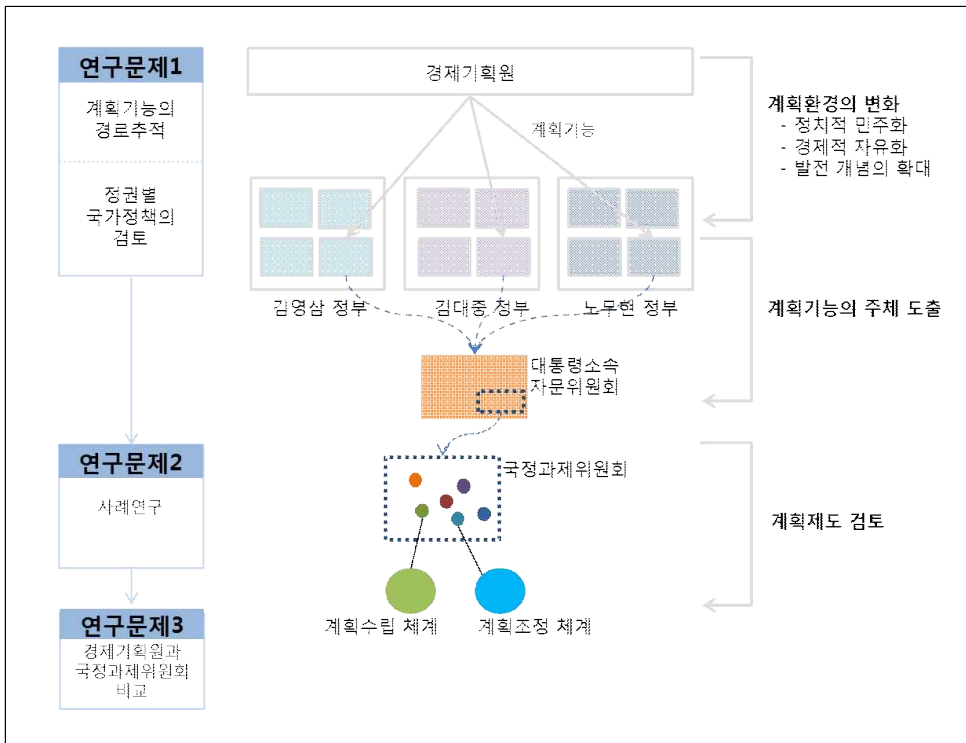


그림 1. 연구의 흐름도

제 3장 계획기구 및 기능의 역사적 경로

1. 계획기구로서의 경제기획원

1) 기획·조정 정부부처의 등장

(1) 경제기획원의 설립

이 장에서는 계획기구로서 경제기획원이 설립되어 어떤 기능을 수행했고, 폐지 이후에 그 계획 기능은 어떤 조직을 통해 이루어지고 있는지 검토할 것이다. 이를 위해 1절에서는 경제기획원의 설립 배경 및 그 기능을 검토하고, 각 계획 기능의 내용을 살펴볼 것이다.

경제기획원이 설립되기 이전에 계획 기능을 수행한 정부조직으로는 기획처, 부흥부와 산업개발위원회 등이 있었다¹³⁾. 1948년 7월17일 11부4처3위원회로 구성된 대한민국 중앙행정기구가 탄생되면서(정부조직법 [시행 1948.7.17, 법률 제1호], 총무처, 법제처, 기획처, 공보처의 4처 중 기획처가 최초로 계획 기능을 담당한 정부조직으로서 설립된다.

기획처는 제한된 자원과 자본, 그리고 기술이 미약한 한국 경제를 종합적·체계적으로 관리하여 효율적으로 부흥시키기 위해 설치된 계획기구로서, 1948년 11월에 직제를 제정하면서 활동을 시작하였다. 그 기능은 종합적 경제계획의 수립과 정부 예산의 편성으로 나눌 수 있으며(기획처 직제 제1조(기능)), 부흥재원은 전적으로 원조에 의존하여 자립적 계획이 아니었다는 제한적 특성을 보인다(강광하 외, 2008: 29)¹⁴⁾.

13) 한국의 계획 개념의 기원은 대공황을 전후하여 일본이 반시장적 통제경제구상을 만주국에 실행했고, 이 제도의 영향력이 식민지 조선에까지 확산된 데서 찾을 수도 있으나(김일영, 2008), 이 연구에서는 행정법제상 설치된 정부조직으로서의 계획기구를 기준으로 하여 이 경우는 제외했다.

14) 1954년 기획처가 수립한 한국경제부흥계획의 경우, 국내 동원 가능한 자원은 전혀 고려

1954년 4사5입 개헌으로 국무총리제가 폐지되면서 소속기관이었던 4개처의 개편이 불가피해졌으며, 이 중 기획처의 기능은 분리되어 예산국은 재무부로 편성되었고, 나머지 기능들은 신설된 부흥부(정부조직법 개정 1955. 2. 7. 법률 제354호)로 이관되었다. 부흥부는 원조자금을 이용하여 전후 경제재건(부흥)을 주도하기 위해 설립한 계획기구였으나, 실제 그 기능은 외자도입·배분·관리 업무에 관하여 ‘주한 원조기구와의 정책협의 및 조정’에 집중되었다. 그런데 기획국의 종합적 경제계획은 원조자금 활용계획이었으며, 조정국은 원조물자 배분 업무에 집중했기 때문에 주한 원조기구 대표와 사전 협의 후에야 추진할 수 있는 업무들만을 담당했다(강광하 외, 2008: 38). 그리고 기획처의 예산국이 재무부로 편성되어서 예산권이 없어진 부흥부는 다른 경제부처들과도 수평적인 관계가 되어 실질적인 기획이나 조정 기능을 발휘하기 어려웠다(김일영, 2008: 316).

기획처와 부흥부는 원조물자에 관련한 업무에 관한 계획만을 다루어, 국민경제를 전체적으로 파악하고 개선할 중장기계획을 수립하기에는 다소 무리가 있었다(강광하 외, 2008: 52). 따라서 종합적인 경제계획기구의 필요성에 대해 논의가 계속되다가, 이승만 정부는 1958년 3월에 산업개발위원회를 설립하여 장기 경제개발계획을 수립한다(대통령령 제 1349호 산업개발위원회규정). 이전의 계획과는 달리 산업개발위원회는 처음으로 ‘경제개발계획’이라는 용어를 사용했으며, 단순 투자사업계획의 성격에서 벗어나 보다 종합계획의 성격을 갖추었다. 그러나 정부조직 개편 없이 설립한 임의적 자문위원회였으므로, 위원회가 주도하는 경제개발 계획 역시 한계를 가질 수밖에 없었다(박태균, 2000: 150-151). 또한 최초로 독자적 경제개발 의지를 구체화한 계획이지만(이한빈, 1996: 106-107), 여전히 미국 원조를 안정적으로 얻기 위한 것이었다는 점에서는 기존 계획과 다를 바 없었다¹⁵⁾. 1960-1962년의 3개년계획과 1963-1966년의 4개년계획, 총 7개년에 걸쳐 작

하지 않고 주한원조기구 대표와 사전협의하여 원조자금을 배정하는 원조이용계획이었다(박동철, 1993: 94-95). 계획 기간도 미국회계법에서 1년 단위 계획을 인정하므로, 모든 경제계획을 연차계획으로 수립한 것으로 보인다(홍성유, 1965: 145).

15) 이 계획의 내용을 보면, 민간부문의 자본 축적이 열악한 점을 고려해 제1차 연도에는 정부주도의 투자를 고려하다 점차 민간부문의 투자를 확대시키고자 한다. 그리고 외자에 대한 의존율을 낮추고 자력으로 수입재원을 조달하기 위해 수출의 빠른 증가를 계획했다(강광하 외, 2008: 51).

성된 이 경제계획안은 1959년 12월31일에 완성되어 국무회의 통과가 지연되고, 권력핵심층도 계획안에 무관심하여 결국 이승만 정부가 붕괴되면서 계획안도 폐기처분되었다(김일영, 2008: 318).

1960년 8월에 장면 정부가 출범하면서 산업개발위원회는 제1차 경제개발5개년계획을 수립하고 민주당은 기구개편안을 만들었으나, 쿠데타가 터지면서 경제개발계획과 기구개편안 모두 실행되지 못했다. 경제기획원 이전의 기획처, 부흥부, 산업개발위원회와 같은 조직들은 정치적으로는 계획에 대한 정부의 추진력이 보이지 않으며, 경제적으로도 원조에 의존하는 한계를 보인다.

1961년 5월 16일 군사쿠데타 이후, 혁명 정부는 당시 전후 다수의 신생국들이 정부에 기획·조정 정부부처(MPC)를 신설하여 경제발전에 대한 의지를 대내외적으로 표방하고자 하는 세계사회의 영향을 받아, “국민경제의 부흥개발에 관한 종합적 계획의 수립과 그 실시에 따르는 관리 및 조정에 관한 사무를 처리하기 위하여 내각에 경제기획원을 둔다”(정부조직법 법률 제660호, 10조의 2)고 정하였다. 그리고 능력 위주의 우수한 관료집단을 경제기획원에 배치하여 국가경영의 근간으로 삼았다.

박정희 정부는 근대국가 건설, 민주주의 실현, 조국통일 등의 국가 목표에 대한 선행조건으로서의 경제성장을 국정의 최우선 과제로 내세웠다(김용환, 2002: 249-252). 그 이유로 첫째, 급속한 경제발전은 정치·경제·사회 불안을 해소하여, 정권의 정당성을 확보해 줄 수 있는 유용하고 효과적인 수단이라고 인식했다(강광하 외, 2008: 76). 특히 국가적 안보의 측면에서도 북한과 대결할 수 있는 경제력 확보에 주력하고자 했다¹⁶⁾. 둘째, 1950년대 후반부터 계획 수립, 예산관련 권한, 자본동원 기능 등이 일원화된 계획기구를 설립해야 한다는 경제 관료들의 반성이 일기 시작했기 때문이다(김일영, 2008: 316; 이만희, 1993: 75-76)¹⁷⁾.

16) 제1차 경제개발5개년계획의 작성에 있어서, 정부는 ‘북한이 공산침략을 계속 획책할 것이며 그 일환으로 한국에 대한 경제적인 우위를 확보하기 위해 힘쓸 것’이라고 전제했다(경제기획원, 1962: 15).

17) 당시 미국으로 유학하거나 국제기구에 근무 경험이 있는 경제관료들은, 우리나라의 장기적 개발계획을 위해 인도의 ‘계획위원회(Planning Commission)’와 같은 강력한 계획기구가 필요하다는데 동의했지만 인도의 경우에는 예산기능이 빠져 무력하다고 판단하였다.

부흥부의 모든 계획책임을 위임받고, 재무부의 예산국, 내무부의 통계국을 흡수하여 계획의 수립과 조정 등의 기능을 하나로 통합해 설립된 경제기획원은 여타 정부조직에 비해 위상이 높았다. 내각수반이 사고로 인해 직무를 행할 수 없을 때, 부흥부 장관은 국무총리 대행 서열이 7번째였던 것에 비하여¹⁸⁾, 경제기획원장은 국무총리 직무대행의 서열로 올라갔다(정부조직법 법률 제660호, 제10조). 또한 경제정책을 둘러싼 부처 이기주의가 심화되자, 1963년 12월 12일 초대 내각부터 부총리제도를 신설해 경제기획원장관이 이를 겸임하도록 하여 정책조정 기능을 강화했다(김용환, 2002: 296-297). 경제기획원장관은 부총리로서 국무총리의 차(次)순위에 위치하여 예산권을 장악하고 군(軍)을 비롯한 권력기관에 영향력을 행사할 수 있었다.

(2) 경제기획원의 역할

경제기획원이 수행한 기능이 어떠한지 보기 위하여 국가의 계획기구가 수행하는 계획기능이 무엇인지 검토하면, Waterston(1965)은 장기계획을 수립하고 이를 수행하기 위한 세부계획 등을 작성하는 ‘계획수립’¹⁹⁾, 계획을 순조롭게 추진하기 위해 예산편성권을 동원하거나 정책 수단을 조정하는 ‘계획조정’, 계획한 내용을 직접 집행하는 ‘계획집행’, 그리고 계획추진 과정을 평가하는 ‘계획심사’로 구분하여 설명한다. 경제기획원의 계획기능에 대해, 이만희(1993)는 계획의 수립, 계획의 조정, 계획의 집행으로 분류하며, 강광하 외(2008)는 경제기획원의 기능을 계획의 수립과 계획의 조정의 두 기능으로 나누어, 집행 기능은 각 부처가 수립하는 것이며 경제기획원으로부터는 분리되어야 하는 것이라고 설명한다.

따라서 계획기구는 예산의 배분권을 가지고 계획의 추진을 전반적으로 조정할 수 있는 상급 부처(Senior Ministry)가 되어야 한다고 생각했다.

18) 개정 직전의 정부조직법(1961.7.12시행, 법률 제655호)에 따르면, 국무총리가 사고로 인해 직무를 행할 수 없을 때, (국무총리의 지명이 없을 경우) 제14조제1항의 규정 순위에 따라 국무위원이 그 직무를 대행하며, 부흥부 장관은 외무부, 내무부, 재무부에 이어 7번째 순위로 정해져 있다.

19) 이는 분류자의 시각에 따라 ‘기획’으로 표현하기도 한다. 이 연구에서는 주로 ‘계획수립’으로 통일해서 사용하되, 내용상 그대로 인용해야 할 경우에는 ‘기획’으로 사용한다.

경제기획원의 직제 변화를 통해 기능을 살펴보면, 앞서 본 계획기능 이외에 효과적인 계획조정을 위해 경제기획원에 부여한 예산 권한, 국내외 동원 가능한 자원에 대한 업무, 통계를 관리하는 기능 등과 같이 계획추진에 도움을 주는 기능들도 나타난다. 경제기획원의 하부조직 구성의 변화에 따라 경제기획원이 수행한 기능들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

경제기획원은 1961년 7월22일부터 1994년 2월21일까지 총 75회에 걸쳐 직제를 개편했으며, 그 중 13회의 직제 개편을 통해 하부조직의 변화를 보인다. 하부조직 구성의 변화에 따라 경제기획원의 기능을 구분해서 보면, ‘계획수립’, ‘총괄조정’과 ‘예산권’을 통한 계획조정, ‘계획집행’, ‘계획심사’, 국내외 ‘자원동원’에 관한 사무, 그리고 계획추진을 지원하기 위한 ‘계획지원’ 기능의 7개 기능으로 나눌 수 있다. 각 기능에 대한 정의는 <표 6>과 같다.

‘계획수립’의 기능은 ‘국가가 장기적 경제성장(1981년 11월 이후에는 경제사회발전)의 방향을 설정하기 위한 종합계획의 수립’으로서, 이 연구에서는 경제개발5개년계획과 경제사회발전5개년계획을 수립하는데 관련한 기능을 칭한다.

표 6. 경제기획원 하부조직을 통해 구분한 기능

계획기능	세부기능	정의
수립	계획수립	국가가 장기적 경제성장(1981년 11월 이후에는 경제사회발전)의 방향을 설정하기 위한 종합계획의 수립
조정	총괄조정	계획을 수립 및 집행 과정에 나타나는 변화에 대해 통합적으로 조정
	예산권	예산편성권을 통하여 집행기관을 효과적으로 조정
집행	계획집행	수립된 계획을 실행
심사	계획심사	계획의 수립 및 집행을 평가·심사
	자원동원	국내외 가용자원의 동원 및 투자 관련 업무
	계획지원	계획의 수립 및 집행 과정을 지원하는 업무

계획을 추진하는데 있어서 ‘계획조정’이란 ‘계획을 집행하는데서 나타난 환경변화에 대응하는 정책적 융통성(이만희, 1993: 29-30)’을 의미한다. 다시 말해, 수립한 계획이 잘 추진될 수 있게 각 집행기관을 조정하거나 예산이나 정책 수단을 통하여 조정하는 역할이다. 경제기획원의 계획조정 기능은 ‘계획의 수립 및 집행 과정에 나타나는 변화에 대해 통합적으로 조정’하는 ‘총괄조정’ 기능을 들 수 있다. 집행기관인 각 부처를 통합적으로 조정하는 기능을 그 예로 들 수 있다. 또한 ‘예산편성권을 통하여 집행기관을 효과적으로 조정’하는 ‘예산권’ 기능이 있다.

‘계획집행’은 ‘수립된 계획을 실행하는 기능’이다. 계획은 일반적으로 관련 정부부처에서 집행하며, 계획을 수립하는 조직에서 집행까지 맡을 경우 조직이 비대해지거나 계획기구가 갖추고 있어야 할 중립성을 상실할 수 있으므로, 계획기구로부터 계획집행 기능은 분리해야 한다고 지적된다(강광하 외, 2008; 최병선, 1990; Waterston, 1965). ‘계획심사’는 ‘계획의 수립 및 집행에 있어서 그 과정 및 결과에 대하여 평가하거나 심사’하는 기능이다.

이러한 계획기능 외에 ‘자원동원’ 기능은 계획을 효과적으로 추진하기 위해 가용자원을 관할하는 업무를 말한다. 즉 ‘국내외 가용자원을 동원·투자하는데 관련한 업무’이다. 이는 외국원조, 해외 기술도입, 차관 등의 국외적 자원과 국내 가용자원을 동원·투자 및 관리하는 것이다. 마지막으로 ‘계획지원’ 기능은 ‘계획의 수립 및 집행 과정을 지원하는 업무’이다. 이는 통계 관련 업무, 경제교육 및 경제정책 홍보에 관련된 업무 등을 포함한다. 이와 같이 기능을 구분하여 경제기획원의 직제 개편에 따라 하부조직이 변화한 내용을 분류하여 살펴보면 <그림 2>와 같다.

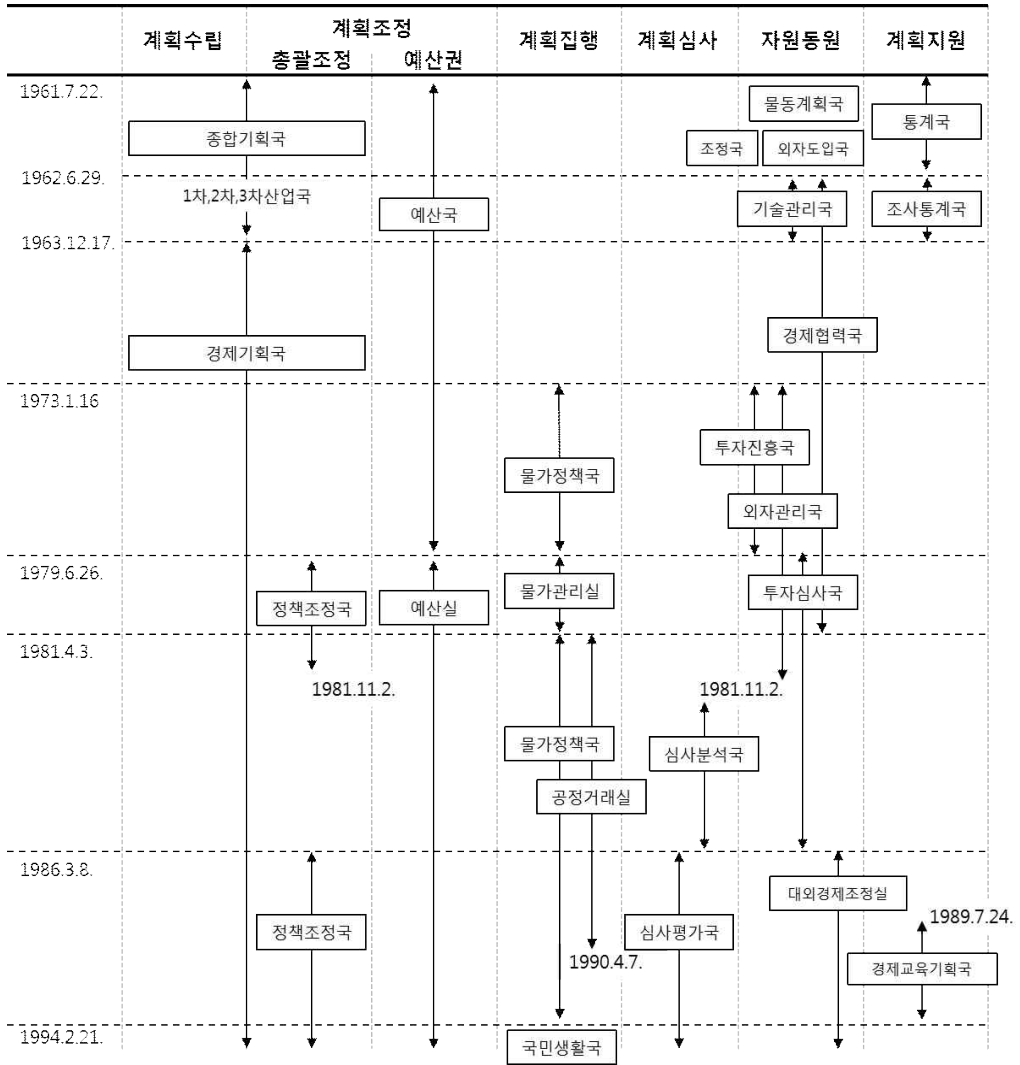


그림 2. 경제기획원 기능별 하부조직의 변화

경제기획원은 ‘계획수립’, ‘총괄조정’, ‘예산권’, ‘자원동원’(주로 국외자원 업무) 기능을 주로 수행했고, 경제환경 변화에 따라 시기별로 ‘계획집행’, ‘계획심사’, ‘계획지원’ 기능을 수행했다. 다음은 각 기능별 하부조직의 업무에 대한 설명이다.

① ‘계획수립’과 ‘총괄조정’은 종합기획국에서 수행하다가, 제3공화국부터는 경제기획국에서 수행한다. 각 국의 업무를 살펴보면, 종합기획국의 종합조정과는

장기개발계획의 수립과 그 조정에 관한 총괄, 이에 관련되는 정책조정 및 국내타과 주관에 속하지 아니하는 사항을 분장([시행 1961.7.22] [각령 제57호, 1961.7.22., 제정])하며, 이후 경제기획국의 종합기획과는 경제계획의 종합과 조정([시행 1963.12.17] [각령 제1683호, 1963.12.16., 전부개정])을 수행한다.

② 계획을 조정하는 기능에 있어서는, ‘예산국’(1979년 6월26일 개편 이후 ‘예산실’)이 ‘예산의 편성 및 집행의 총괄, 재무부, 구황실재산사무총국, 귀속재산처리특별회계 및 지방재정예산의 편성 및 집행과 기타국내타과에 속하지 아니하는 사항을 분장’([시행 1961.7.22] [각령 제57호, 1961.7.22., 제정])하여, 경제기획원 설립과 동시에 예산편성권을 통해 각 부처의 조정이 가능했음을 알 수 있다. 1979년 6월 26일 개편으로, ‘정책조정국’을 수립하면서 경제정책의 추진과정을 총괄적으로 집행하는 기능이 강화되는데, 경제조사과는 월례경제동향보고의 업무 및 국내외 경제동향에 관한 조사·분석을 강화했으며, 조정과는 경제부처장관간 정책관련 회의 업무, 관리분석과는 주요계획사업의 추진상 문제 발견 및 개선에 대한 업무를 맡았다([시행 1979.6.26] [대통령령 제9510호, 1979.6.26, 전부개정]).

③ 경제개발계획에 근거해 수출 중심 전략을 추진한 결과, 한국 경제는 양적으로 급격히 성장했다. 1973년 중화학공업육성정책을 시작으로 투자금이 증가했고, 1977년에 중동건설로 국제수지 흑자를 기록했다. 그러나 한국 경제의 인플레이션 구조가 만성화되면서, 1979년 4월에 ‘경제안정화종합시책’을 발표한다. 이는 금융자유화, 자본자유화, 시장기능 활성화를 위한 공정거래제 도입 및 산업정책의 전환 등을 포함하며(차동세·김광석, 1995: 69)²⁰⁾, 제5공화국 시작의 전후를 기점으로 경제기획원의 직무는 경제안정화를 추진하는 방향으로 변화하여, 계획집행과 계획심사 기능이 강화된다.

이러한 경제환경의 변화는 물가정책국과 공정거래실의 ‘계획집행’기능을 통해 잘 드러난다.²¹⁾ 1973년 1월 16일 개편으로 인해, ‘물가정책국’이 물가관련정책 업

20) 동 시기에 제2차 오일쇼크와 10·26, 12·12사태 등이 연이어 벌어지면서, 안정화정책이 본격적으로 추진되지는 못했다.

21) 물가정책국은 종합물가정책, 물가수급계획과 같은 정책 수립뿐만 아니라, 가격분석 및 대책수립, 공공요금 및 관허요금의 심사 등의 업무 수행도 하였다([시행 1973.1.16] [대통령령 제 6454호, 1973.1.16, 전부개정]). 공정거래실은 독점규제 및 공정거래에 관한 기본정책의 수립 및

무를 수행하면서 시작되었고, 경제안정화 추진과 함께 1981년 4월3일 시행된 개편으로 인하여 ‘공정거래실’이 공정거래 업무를 담당했다. 이후 1990년 4월 7일 개편을 통해 공정거래업무는 분리되어 ‘공정거래위원회’로 독립해 나갔다. 1994년 2월21일 축소개편을 통하여 물가관련 정책은 ‘국민생활국’이 담당하였다.

④ 경제안정화를 위한 ‘계획심사’는 1981년 11월2일 개정으로 ‘심사분석국’(이후 1986년 3월8일 개정으로 ‘심사평가국’)을 통해 이루어졌다. 각 중앙행정기관의 기본운영계획에 대한 종합심사·분석, 경제사회발전5개년계획의 추진실적에 관한 종합심사와 평가 등을 수행했고, 정부의 주요 예산의 투자사업에 대한 진도 파악 및 심사·분석도 하였다([시행 1981.11.2] [대통령령 제10497호, 1981.11.2, 전부개정]).

⑤ 주로 국내외 가용자원 투자에 관련한 업무를 총괄한 ‘자원동원’은 물동계획국(1961년 7월22일 신설)에서 경제협력국과 기술관리국으로 확대되고(1962년 6월29일 개정), 이후 1973년 1월16일 개정을 통하여 중화학공업진흥으로 투자를 확대하기 위해 경제협력국, 투자진흥국, 외자관리국을 설립한다. 1981년 4월3일에 외자관리국은 폐지되며, 1981년 11월2일부터는 투자심사국, 이후 1986년 3월8일 개정부터는 대외경제조정실(1994년 2월21일 개정으로 대외경제국)이 계획집행을 위한 자원동원 관련 업무를 담당한다.

⑥ ‘계획지원’ 기능으로 통계국은 각종통계와 통계제도의 기획, 연구심사, 통계기준의 설정과 총괄적 조정 기능을 수행하다가([시행 1961.7.22] [각령 제57호, 1961.7.22, 제정]) 1963년 12월17일에 분리되었고²²⁾, 1989년 7월24일부터는 경제교육기획국에서 경제교육 및 경제정책 홍보에 대한 기본계획 수립 기능을 하다가([시행 1989.7.24] [대통령령 제12763호, 1989.7.24, 일부개정]) 1994년 2월21일 개편을 통해 폐지되었다.

종합하면 경제기획원은 계획관련 기능 중 계획수립 및 계획조정(총괄조정 및 예산권) 기능과, 계획 추진에 필요한 국내외 가용자원에 대한 업무(자원동원)를

종합조정, 공정거래위원회 운영, 기업별 공정거래행위 관련 업무 등을 총괄하였다([시행 1981.4.3] [대통령령 제10271호, 1981.4.3, 일부개정]).

22) 제3공화국이 출범하면서 경제기획원은 계획수립과 예산편성, 자원동원의 기능을 통해 성장우선 전략에 집중하기 위하여, 각종 통계 등의 업무를 독립시킨다([시행 1963.12.17. 각령 제 1683호, 1963.12.17.6.29. 전부개정]).

수행하였다. 특히 중화학공업진흥정책을 추진하던 1973년부터 자원동원 기능이 강화되었으며, 경제안정화로 정책방향을 전환한 1980년대 초기부터는 자원동원을 관할하는 하부조직이 폐지되어 그 기능이 축소되는 것을 볼 수 있다. 이러한 경제안정화 정책으로 인하여 물가조절, 공정거래 등의 ‘계획집행’이 이루어졌으나, 공정거래기능이 1990년에 공정거래위원회로서 독립해 분리된다. 그 밖에 계획추진을 지원하기 위하여 통계기능, 경제정책 홍보 및 교육기능 등도 수행한 것을 볼 수 있다.

결국 경제환경에 따라 경제기획원의 기능은 지속적으로 변화했으나, 계획기능 중 강광하 외(2008), 최병선(1990), Waterston(1965) 등이 계획기구의 주요 기능으로 지적한 ‘계획수립’과 ‘계획조정’ 기능은 환경의 영향을 받지 않고 지속되고 있는 것을 볼 수 있다. 따라서 다음 절에서는 경제기획원에서 수행한 계획수립, 계획조정 기능에 초점을 맞추어 그 내용을 살펴보겠다.

2) 공공계획의 목표와 내용

경제기획원은 총 7차에 걸쳐 5개년계획을 수립하며, 정책추진 목표가 경제성장에서 안정위주로 전환되면서 계획의 명칭에 반영되어 변화를 보인다. 경제성장에 초점을 맞추던 1962년-1981년까지 제1차 계획-제4차 계획으로 경제개발5개년계획을, 그리고 경제안정화에 중점을 두던 1982년-1996년의 제5차 계획-제7차 계획으로 경제사회발전5개년계획을 수립했다.

(1) 경제개발5개년계획(1962년-1981년)

1961년 7월 22일에 국가재건최고회의 소속 종합경제재건기획위원회 주도로 종합경제재건계획안이 공표되며, 이 안이 제1차 경제개발5개년계획(이하 제1차 계획, 표 7)의 작성지침이 되었다. 제1차 계획의 발간사에서 “계획의 내용에 있어서 충분한 조사와 검토를 거치지 않은 부분이 없지도 않음”(대한민국정부,

1962: 11)이라고 밝히고 있듯이 계획 내용은 충실하지 못했고, 따라서 계획의 제 1차 연도가 끝나기도 전인 1962년 11월부터 계획은 수정되었다²³⁾. 계획 수정의 주체는 국가재건회의에서 경제기획원으로 바뀌었다²⁴⁾.

제1차 계획은 ‘모든 사회의 경제적인 악순환을 시정하고 자립경제의 달성을 위한 기반을 구축하는데’ 목표를 두었으나 기본목표와 중점목표가 어떻게 연결되는지는 설명하지 않고 당시 경제문제들을 나열한 정도로 볼 수 있다(강광하, 2000a: 27-30). 그러나 정부가 경제에 최우선순위를 두겠다는 확실한 의사표명, 계획의 세례모니적 성격에서 그 의의를 찾을 수 있다(강광하 외, 2008: 78)²⁵⁾.

제2차 계획은 거시경제모형 및 부문별 모형을 이용하여 1년여의 기간에 걸쳐 작성했으며, 기본목표는 산업구조를 근대화하고 자립경제를 확립하는데 두었다. 중점계획으로 식량을 자급하고 공업고도화의 기틀을 잡으며, 7억 달러의 수출을 달성하고 기술수준과 생산성을 제고하는 것 등을 제시했다(표 7). ‘7억달러 수출’이라는 구체적 수치를 중점목표에 포함시켜 목표 달성을 강조했다며, 이를 계기로 수출주도형 발전전략으로 칭하게 된다(강광하, 2000a: 46-48). 제1차 계획에 비해 제2차 계획은 목표설정에 있어 합리적이라고 볼 수 있다(강광하, 2000a: 56).

23) 제1차 계획의 작성을 위해, 첫째, 경제성장률, 산업별 생산수준 및 총투자의 규모를 포함하는 기본모형을 만드는 단계, 다음으로 개별사업계획의 선정과 생산목표 및 투자액을 조정하는 단계를 거쳐, 작업결과를 조정하는 과정을 통해 계획을 작성했다(강광하, 2000a: 26-27). 그런데 각 단계마다 통계자료의 미비, 계획수립의 경험 미숙, 경제이론에 대한 지식 부족, 한국 경제 실상에 대한 부정확한 인식, 짧은 작성 기간 등의 문제가 나타나, 계획의 모양을 갖추는데 급급할 수밖에 없었다.

24) 총 15명으로 구성된 종합부문 심의반은 반장 김동식 대령을 제외하고 전부 경제기획원 관료였으며(이병천, 1999: 157), 제1차 계획은 목표 성장률이 비현실적으로 지나치게 높았기 때문에 ‘성장목표를 현실적으로 조정’(경제기획원, 1964: 머리말)하는 것에 중점을 두었다.

25) “5개년계획, 이것은 것발이라고 생각합니다. 다시 말하면, 5개년계획을 한다는 것 자체가 국정의 최우선 순위를 경제에 둔다는, 대통령의 의지를 표현한 하나의 상징적인 행위이지, 그 이상도 이하도 아닙니다....[중략]”(강경식 전 장관과의 인터뷰(2005년 12월8일), 강광하 외(2008: 78-79)에서 재인용)

표 7. 제1-4차 경제개발5개년계획의 기본목표 및 중점목표

	계획기조 및 기본목표	중점목표
제1차	<기본목표> 자립경제의 달성을 위한 기반구축	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전력, 석탄 등 에너지 공급원의 확보 2. 농업생산력의 증대에 의한 농가소득의 상승과 국민경제의 구조적 불균형의 시정 3. 기간산업의 확충과 사회간접자본의 총족 4. 유휴자원의 활용, 특히 고용의 증가와 국토의 보전 및 개발 5. 수출증대를 주축으로 하는 국제수지의 개선 6. 기술의 진흥
제2차	<기본목표> 산업구조의 근대화 자립경제 확립의 촉진	<ol style="list-style-type: none"> 1. 식량 자급, 산림녹화와 수산개발 2. 화학, 철강 및 기계공업 건설로 공업고도화 기틀 마련 3. 7억달러 수출 달성 및 수입대체 촉진 4. 고용증대 및 가족계획추진으로 인구팽창 억제 5. 국민소득의 획기적 증가, 특히 농가소득 향상 6. 과학기술의 진흥과 인적자원 배양
제3차	<계획기조> 성장·안정·균형의 조화 자립적 경제구조 확립 지역개발의 균형 <기본목표> 농어촌경제의 혁신적 개발 수출의 획기적 증대 중화학공업의 건설	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주곡의 자급, 농어민 소득증대, 경지정리 및 기계화 촉진 2. 농어촌의 환경개선, 전기 및 도로망 확충 3. 35억달러의 무역수출 달성 4. 중화학공업의 건설 5. 과학기술 향상과 교육시설의 확충 6. 사회기초시설의 균형된 발전 7. 국토자원의 효율적인 개발과 공업 및 인구의 적정 분산 8. 주택 및 위생시설의 확충, 국민복지 향상
제4차	<계획기조> 성장·형평·능률 <기본목표> 자력성장구조의 실현(1-3) 사회개발의 촉진 기술의 혁신과 능률 향상	<ol style="list-style-type: none"> 1. 투자재원의 자력조달 2. 국제수지의 개선 3. 산업구조의 고도화 4. 소득분배의 개선 5. 생활환경의 개선 6. 과학기술투자를 81년에 국민총생산의 1% 수준으로 제고 7. 경제운용체제의 간소화와 합리화

자료: 경제기획원(1962, 1966, 1971, 1976)

제3차 계획은 과거에 비해 상세히 작성되었고, 부문별 계획의 수립은 더 이상 경제기획원 관리가 아닌 각 관련 부처에서 맡았다. 제3차 계획의 기본정신인 계획기조는 ① 안정된 기반 위에서 성장을 이룩하고, 개발성과가 온 국민에게 널리

리 보급되도록 함으로써 ‘성장·안정·균형의 조화’를 추구하고, ② 산업구조의 고도화와 국제수지의 개선 및 주곡의 자급을 실현함으로써 ‘자립적 경제구조’를 이룩하며, ③ 4대강 유역개발, 도로망의 대폭적인 확충 등 국토의 종합적인 개발을 보다 촉진하여 ‘지역개발의 균형’을 기하는 것이다(표 7). 이는 그간 경제성장과정에서 축적된 지역 불균형을 시정하기 위해, 제2차 계획 기초에 ‘지역개발의 균형’이라는 계획이념만 추가한 것이다(강광하, 2000a: 59).

그러나 제3차 계획은 “경제개발을 저해하지 않는 범위 내에서 점진적으로 복지를 위한 정책이 이루어져야 할 것”(경제기획원, 1971: 88)으로 보고 있어, 여전히 자립경제 구축, 즉 성장에 우선순위를 두고 있으며(경제기획원, 1971: 2), 실제 정책집행에서도 균형은 큰 비중을 차지하지 않았다(강광하, 2000a: 59)(표 7). 제1차 오일쇼크로 인해 제3차 계획의 예측은 대부분 빗나갔고, 계획보다는 특별조치 등 응급 수단적인 조치에 의해 정책을 집행하여 계획의 수립과 집행이 어긋나게 되었다²⁶⁾.

제4차 계획부터 성공적인 계획 추진을 위해 국민 참여와 협조가 필요하다고 인식하기 시작했으나²⁷⁾, 여전히 정부주도형의 계획 형태를 보인다(강광하, 2000a: 73-78)(표 7). 제3차 계획 목표에 ‘능률’을 추가하여, 제4차 계획은 “성장·형평·능률”이라는 이념 하에 자력성장구조를 확립하고 사회개발을 통하여 형평을 증진시키며 기술을 혁신하고 능률을 향상하는 것을 목표로 한다”(경제기획원, 1976: 13). 자력성장구조 실현을 위해 투자재원의 자력조달, 국제수지 균형, 산업구조의 고도화 등 세 가지 목표를 제시한 반면, 사회개발의 촉진, 기술의 혁신과

26) 1972년 8월 대통령의 ‘경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령(8·3 조치)’, 1973년의 ‘가격안정법’, 1974년 1월의 ‘국민생활의 안정을 위한 대통령의 긴급조치’, 1974년 5월의 ‘기업공개, 건전한 기업(및 금융) 풍토조성에 관한 대통령의 특별지시사항’, 1974년 12월의 ‘12·7 특별경제조치’ 등 일련의 특별조치가 단기간에 여러 개 있었으며, 비록 개개의 조치가 필요했을 수는 있으나 장기계획에 의한 지속적인 정책추진이라는 측면에서 볼 때, 계획의 수립·집행의 일관성, 연계성의 부족이라고 볼 수밖에 없으므로 계획에 대한 평가 그 자체에는 부정적 영향을 주었다(강광하, 2000a: 71).

27) 제4차 계획의 머리말에 “지금까지 어느 계획보다 4차 계획의 수립 시부터 학계, 산업계, 언론계 등 광범한 민간의 참여하에 중지를 모은...”(경제기획원, 1976)이라고 밝히면서, 이전에 비하여 수립과정에 실무계획반, 경제계획조정위원회, 경제계획심의회, 경제정책협의회, 평가교수단 등의 민간인의 참여기회를 확대시키고자 노력하였다.

능률 향상이라는 목표에 대해서는 구체적으로 중점목표를 연계시키지 않고 있어, 여전히 성장 중심적이고 형평·능률은 부차적인 목표에 불과했다. 이전 계획에 비해서는 성장 추진에 따른 파생적 문제들을 시정하려는 노력했으나, 1970년대 후반에 제2차 오일쇼크, 급격한 통화량 증가, 대통령 서거 등으로 인해 사회가 불안정해지면서 계획 집행이 어려워졌다(강광하, 2000a: 85-86).

제1차-제4차 경제개발5개년계획을 살펴본 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 시기에 따라 그 내용은 조금씩 변화하나 계획기조 및 기본목표에 있어서 경제성장과 자립경제의 계획이념이 일관성 있게 강조되고 있다. 둘째, 제3차 계획부터 계획기조나 기본목표가 점차 다양해져, 3차는 안정과 균형을, 4차 계획은 형평과 능률을 강조했다. 그러나 여전히 성장이 가장 우위의 목표였다. 셋째, 경제모형을 이용해 구체적인 목표 수치를 제시하고 계획을 추진했으나, 국내외 환경변화로 인해 계획 집행을 통한 목표달성에 차질이 생기는 경우가 자주 나타났다.

(2) 경제사회발전5개년 계획(1982년-1996년)

제5공화국 시작을 전후로 경제안정화를 추진하여, 계획명칭도 양적 규모 확대를 의미하는 ‘경제개발’계획이 아니라 질적 구조 개선을 의미하는 ‘경제사회발전’계획으로 변화한다(경제기획원, 1982: 235). 제5차 계획은 ‘안정·능률·균형’을 이념으로 삼고, ① 경제안정 기반을 정착하여 국민생활을 안정시키고 경쟁력강화와 국제수지 개선을 이루고, ② 지속적 성장 기반을 다져 고용기회를 확대하고 소득을 증대시키며, ③ 소득계층간·지역간 균형발전으로 국민의 복지를 증진시키고자 하는 세 가지 목표를 제시하고 있다(경제기획원, 1981: 14)(표 8). 교육, 주택, 보건 등 국민의 기본수요에 대해서는 공공의 개입을 적극화하고, 사회개발, 기술 및 인력개발 등에 구체적 투자계획을 제시하여 정부 역할을 분명히 하고자 했으나, 제4차 계획 목표와 크게 다르지 않았다(강광하, 2000a: 88). 특히 정책집행 과정에서 10% 이내에서 물가안정을 이루겠다는 목표에 집착해 정부개입이 과도하게 이루어지고, 여타 정책이 물가에 대한 파급효과에 연계되어 수립되는 경우가 많았다(강광하, 2000a: 97-98).

표 8. 제5-6차 경제사회발전5개년계획의 기본목표 및 중점목표

	계획기조 및 기본목표	중점목표
제5차	<계획기조> 안정·능률·균형 <기본목표> 경제안정의 정착 지속적 성장 기반 소득계층간·지역간 균형발전	1. 물가안정에 정책의 최우선순위를 두어 물가를 10% 이내에서 안정 2. 7-8%의 지속적 성장을 달성하기 위하여 투자효율을 극대화하고 저축을 증대 3. 경쟁을 촉진하여 시장기능 활성화 4. 수출주도전략 지속 및 대외개방정책 적극화 5. 국내외시장에서 경쟁력 있는 비교우위산업 육성 6. 국토의 균형개발과 환경 보전 7. 국민의 기본수요 충족 및 사회개발의 적극 추진
제6차	<계획기조> 능률·형평 <기본목표> 경제사회 제도·질서 선진화 산업구조 개편과 기술입국 균형발전과 질적 향상	1. 고용기회의 확대를 위한 적정성장의 지속 2. 물가안정기조의 견지 3. 국제수지흑자 기조의 정착과 외채부담 완화 4. 산업구조조정 촉진과 기술입국의 실현 5. 지역간 균형발전과 농어촌 종합개발 6. 국민복지 증진과 형평 제고 7. 시장경제질서의 창달과 정부기능의 재정립

자료: 경제기획원(1981, 1986, 1988)

제6차 계획은 제5차 계획까지의 성과를 평가한 후, 경제규모, 대외의존도 증가 및 이에 따른 경제정책 변경을 검토하여 채택할 것과 보완할 것을 정해서 향후 과제를 선정하는 방식을 명시적으로 보이고 있다(강광하, 2000a: 99). 특히 제6차 계획은 계획을 수립한 정부와 이를 집행한 정부가 달랐는데, 대통령 단임제 채택으로 인하여 1987년에 있었던 대통령선거 이전에 제6차 계획을 먼저 확정해야 했기 때문이다.

제6차 계획은 제5차 계획에서부터 나타난 능률과 형평을 계속 추진하는 한편, 국민복지와 시장기능 활성화에 전보다 더 많은 노력을 기울이겠다는 의지를 보인다. 그러나 성장전략은 이전 계획의 전략과 크게 다르지 않으며(강광하, 2000a: 101), 특히 부문별 형평 제고는 목표가 아니라 성장을 위한 수단으로서 인식되고 있다.

그런데 1985-1986년 당시에 환율조정, 유가하락 등의 영향을 과소평가하여 수립한 계획을 적용하기가 어렵게 되자, 일부 중요한 부문에만 국한하여 17개 주요정책과제를 선정하는 방법으로 제6차 경제사회발전5개년계획 수정계획(1988-1991)을 다시 작성하게 되었다. 결국 제6차 계획은 수립단계에 예측한 거시경제지표들이 집행과정에서 대부분 틀린 것으로 나타나, 계획의 정확성·신속성 측면에서 부정적인 평가를 받았다.

요약하면 제5차와 제6차 계획은 명칭 및 내용상 더 이상 경제개발이 아닌 경제사회발전을 지향하고 있지만 실제 추진과정에서 물가안정정책에 집중했고, 이전 정부가 잘못 예측하여 수립한 계획을 수정하는 등 집행과정에서 문제점을 드러낸다. 계획기조나 기본목표 등에 있어서는 국민생활 안정 등의 사회발전을 고려하는 특성을 보이고 있으나, 실제 추진 과정에 나타난 전략들은 이전 계획의 성장전략과 큰 차이가 없다.

1992년 3월에 제7차 경제사회발전5개년계획이 발표되었으나 1992년 12월 대통령선거에서 김영삼 대통령이 당선된 후, 그의 참모들이 만든 '신경제' 개념을 기본으로 하여 1993년에 수립한 신(新)경제5개년계획으로 국가의 공공계획이 대체되고 제7차 계획은 사실상 사문화되었다(강광하, 2000a: 115). 이 연구의 3절에서 김영삼 정부의 신경제5개년계획을 살펴보겠다.

3) 계획의 체계와 관리

경제기획원의 정책조정 체계는 크게 두 가지로 구분해서 살펴볼 수 있다. 첫째, 경제기획원을 중심으로 각 부처들이 총체적인 발전전략을 공유하고, 이에 근거해 부문별로 계획을 수립·조정하는 과정을 들 수 있다. 둘째, 급변하는 경제현실에 맞춰 단기 경제정책을 수립하고 조정하는 장치를 들 수 있는데, 월간 경제동향보고회의가 이에 해당하는 대표적 사례다.

(1) 부총리의 장기·정책적 조정

수립된 계획을 추진하는 정책과정에서는 행정부와 입법부간 갈등, 행정부처간 갈등, 소관행정부처 관련 이익집단간 갈등, 정당간 갈등, 이익집단간 갈등 등 참여자들 간에 다양한 갈등이 나타날 수 있다. 이들 중 행정부 내부의 정책결정 과정에서 정부부처들 간에 의견대립이 증폭될 경우에는 정책문제 해결이 표류되는 결과를 초래하기도 한다(정정길 외, 2010: 264-277). 이렇게 계획수립 및 조정 과정에서 나타나는 정부 부처간 대립은, 각 부처가 자신의 중요성을 강조하고 다른 부처에 대항하는 부처할거주의(sectionalism)에 의해 심화될 수 있다. 따라서 계획을 효율적으로 추진하기 위해서는 행정부 내 갈등의 조정이 반드시 필요하며, 이를 위한 제도적 체계로는 대통령, 국무총리, 경제기획원 부총리를 통한 조정을 들 수 있다. 또한 국무회의, 장관회의 등의 회의체계를 이용하여 정책을 조정하기도 한다.

경제기획원 부총리에 의한 정책조정을 살펴보기에 앞서 대통령과 국무총리에 의한 조정을 보면 다음과 같다(전영한 외, 2008; 최병선, 1993). 첫째, 대통령에 의한 정책조정은 예산, 기획, 조직, 인사, 감사, 평가 등 중앙관리기능을 수행하는 공식 행정기관을 매개로 매년 정해진 공식적인 일정 및 절차에 따라 부처간 정책갈등에 개입할 수 있다. 또한 대통령 보좌진을 통하여 수시로 각 행정부처의 정책결정 및 집행이 대통령의 국정운영방향에 부합하는지 점검하고 평가하여 조정할 수 있다.

둘째, 우리나라 국무총리는 선출직 공무원이 아니라 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하는 공무원이므로, 그 역할은 대통령의 의사에 따라 실질적 범위가 정해진다. 따라서 대통령과 국무총리의 역할분담은 유동적 성향을 보인다. 예를 들어 경제기획원을 운영하던 시기에 국무총리는 명목상의 정책조정 권한을 가졌을 뿐이었으며, 경제부총리가 예산과 기획을 수단으로 정책조정을 주도하였다.

셋째, 부총리제는 1963년 경제기획원장관이 경제정책을 총괄·조정하는 부총리를 겸임하면서 시작되었다. 이후 1994년 경제기획원 폐지와 함께 재정경제원 장

관이 경제부총리직을 맡았으며, 외환위기 때 그 책임에 대한 논의로 인하여 일시 폐지되었다가 2001년에 다시 부활했다. 노무현 정부에서는 재정경제부장관, 교육인적자원부장관, 과학기술부장관의 3인이 부총리를 맡았다.

경제기획원 부총리에 의한 부처간 정책조정, 정부조직법상 장관들과 대등한 관계인 부총리가 국무총리로부터 각 부처 조정 업무를 위임받아 수행하는 형태이다. 특히 경제기획원 부총리가 부처 조정을 성공적으로 수행할 수 있었던 이유는 첫째로 대통령으로부터 명확하게 권한을 부여받았으며, 둘째로는 예산과 같이 관련 행정부처를 통제할 수 있는 효과적인 수단을 가졌기 때문이다. 다시 말해 경제기획원 부총리는 장기적·종합적 시각을 가지고, 기획과 예산기능을 결합하여 특정이익집단과 연계되지 않는 제도적 자율성(institutional autonomy)을 통해 경제정책 추진과정에서 정부부처를 조정하는 것이 가능했다(강광하 외, 2008: 68). 이와 같이 박정희 정부의 경제기획원은 대통령의 경제성장 의지를 구체화시킬 발전전략을 수립할 임무를 정치적으로 위임받은 부총리 직위를 통하여, 각 부처에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 정책조정기구의 역할을 하였다.

이밖에 국무회의나 경제장관회의 등의 회의체계를 통하여 정부부처 조정이 가능하다. 대통령이 의장을 맡고 국무총리 및 15인 이상 30인 이하의 각 부처 장관들인 국무위원으로 구성된 국무회의는 행정부 최고정책결정권자들의 회의로서, ‘행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정’은 반드시 국무회의의 심의를 거쳐야 한다(헌법 제89조 제13항[시행 1988.2.25.] [헌법 제10호, 1987.10.29., 전부개정]). 또한 소수의 관련부처 장관들이 모여 부처간 합의를 이끌어내는 정책조정 기체로서 관계장관회의가 있었으며, 1960년대 초에 설치된 경제장관회의가 대표적이다. 관계장관회의는 정책조정을 수행하는데 있어서 전문성이 뒷받침되므로 그 효율성이 높다. 그러나 그 형태가 다양하여 일률적으로 평가하기 곤란하고, 조정체계 자체가 약할 수도 있다는 단점이 있다.

(2) 대통령의 단기·정치적 조율

부총리라는 정치적 위상을 통하여 각부 부처를 총괄 조정하는 기능 외에도, 경제기획원 내부에서 대통령이 정기적으로 주재하는 회의체계를 통하여 정책조정이 이루어진 것을 볼 수 있다. 경제기획원은 국내외 환경 변화에 대응하여 단기적인 경제정책을 수립·조정하는 체계로서 월간경제동향보고회의를 활용했다. 이 회의는 군사정부 초기에 경제문제에 문외한이던 혁명세력에게 전반적인 경제동향을 보고하는 부정기(비공개)회의였으나, 장기영 부총리 때부터 회의가 정례화되면서 정책조정체계로서 활성화되었다(강광하 외, 2008: 105-106)²⁸⁾. 1961년 9월 4일에 처음으로 주간 보고 형식의 정례적 경제동향 브리핑을 시작했으며, 1962년 5월 27일부터는 주간이 아닌 월간으로 바꾸고 보고가 끝난 뒤에는 ‘박정희 최고회의 의장의 지시’가 따랐다²⁹⁾. 이러한 방식은 경제정책의 결정과정에 있어서 당시 정치체제와는 달리 광범위하게 의견을 경청한 후 통합해 조정하는 합의형 정책결정을 추구한 것으로 볼 수 있다(김용환, 2002: 277-278)³⁰⁾. 합의를 통하여 관련 부처간 이해관계를 조정하고 정책 관심사를 공유하도록 하여, 집행과정상 최대한의 협력을 유도하고자 했던 것이다.

월간경제동향보고회의의 특성을 두 가지로 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 5개년계획 점검의 자리이기 보다는 단기성 실적의 점검을 위한 회의였다. 월간경제동향보고회의의 특별보고들은 경제개발5개년계획의 목표를 달성하기 위해서나

28) 박정희 대통령 시기에 정례화된 5대 회의는 월간경제동향보고, 수출진흥확대회의(무역진흥회의), 청와대 국무회의, 국가기본운영계획 심사분석회의, 방위산업진흥확대회의 등이다. 이를 통해 대통령은 국정 현황을 파악하고 관련 정보를 얻을 수 있는 중요한 채널로 인식했으며, 또한 찬반양론을 조정하는 장으로 적극 활용했다(김용환, 2002: 277-278). 경부고속도로 건설, 중화학공업화 및 방위산업 육성, 1·14 조치, 부가가치세제의 도입 등 당시 주요 정책들은 (사안의 성격상 극비를 요구하는 부분을 제외하고는) 대부분 이러한 회의를 거쳐 결정된 것이다.

29) 서울경제신문(1962년 5월27일) “박의장 경제동향 보고 듣고 지시”(강광하 외, 2008: 104-5)를 참조

30) 박정희 대통령을 최측근에서 보좌했던 김정렴은 “박 대통령은 어떤 회의에서도 먼저 발언하는 일이 없었다. 먼저 보고를 듣되 반드시 메모를 했으며, 토론을 시켜 문제가 제기되고 찬반의견의 방향이 잡혀가면 그때 결론을 도출하고 필요한 보충 지시를 내렸다. 문제 중에는 한두 번의 회의로 결론이 나지 않는 것도 적지 않았다”(김정렴, 1997: 82)고 회고한다.

당면한 문제들을 해결하기 위해 필요한 ‘주요 정책수단’을 수립하고 그 성과를 평가하기 위한 것이었다(강광하 외, 2008: 118-123). 전월(前月)또는 전년 동기(前年 同期)와 비교할 뿐 5개년계획의 목표에 관한 언급은 찾기 어렵다.

둘째, 대통령의 참석을 통하여 회의의 위상이 크게 상승했으며, 이를 통하여 경제기획원을 중심으로 각 부처가 정책조정을 원활하게 할 수 있었다. 설립 초기에는 경제기획원의 위상이 각 부처에 비해 그리 높지 않았으며 점차 타 부처에 비해 우위를 갖게 되었는데, 이러한 변화는 대통령이 월간경제동향보고회의에 대해 보여준 전폭적인 지지를 통하여 이루어진 것으로 해석된다(강광하 외, 2008: 143-144). 월간경제동향보고회의의 담당부처는 경제기획원이었으며, 보고 또한 경제기획원 회의실에서 이루어졌다. 박정희 대통령은 1965년 1월2일부터 1979년 9월11일까지 총 146회의 회의 중 1972년 5월 국무총리가 주재한 회의를 제외한 145회 회의에 모두 참석했다. 이렇게 대통령이 참석함으로써 회의 보고 내용이 주요 의제가 되고 경제·사회의 관심을 집중할 수 있었다³¹⁾. 또한 월간경제동향보고회의는 거의 모든 중앙경제 관료들이 대통령과 한 자리에서 만나는 유일한 자리였으므로 대통령은 모두 모인 자리에서 궁금한 사항을 묻고 업무 추진 상황을 파악했으며, 이 자리에서 각 의견을 듣고 결정하여 집행과정에서 발생할 수 있는 부처간 갈등을 줄일 수 있었다(강광하 외, 2008: 140-142).

2. 경제기획원의 해체와 기능의 분산

1) 경제기획원의 폐지

1980년대 제기되기 시작한 경제자유화의 움직임은 경제제도 개혁의 필요성을 증대시켰다. 특히 개혁 속도의 문제를 두고 정부부처와 경제기획원 간의 갈등이

31) 예를 들면, 1972년 12월 13일 기업공개촉진법 제정이 공론화 되었는데, 바로 1주일 전인 1972년 12월 6일의 월간경제동향보고회의에서 ‘기업공개촉진방안’이 보고되었다. 민간에 공론화되기 이전에 어떤 정책을 최종 점검하는 장으로서 월간경제동향보고회의가 활용되었던 것이다(강광하 외, 2008: 131-133).

찾았다. 경제기획원은 급진적인 개혁을 요구했고 집행부서는 점진적 개혁을 주장했는데, 예를 들면 1980년대 초 무역자유화를 둘러싸고 경제기획원과 상공부·농수산부와 마찰이 있었고, 금융자유화에 대해서는 재무부와 갈등이 심화되었다(최병선, 1990: 245). 이 때 경제기획원의 경제정책 결정 및 조정 기능은 약화되는 경향을 보이는데, 과거에는 경제장관회의와 경제차관회의에서 심의하는 안건의 원안이 무수정 통과되던 사례가 많았던 반면, 각 부처가 정책결정권의 일부를 갖게 되면서 회의 때마다 원안을 수정하라는 요구가 증가했고 이에 따라 토론 시간도 길어졌다³²⁾. 당시 언론에는 “흔들리는 경제기획원”, “손발 안 맞는 경제정책”, “부처 할거주의”라는 표현이 자주 등장했다(김흥기, 1999: 378-379).

이에 따라 계획을 원활히 집행할 수 있게 정부부처를 조정하는 역할이 약화된 경제기획원의 존재를 고려하는 논의들이 확산되었다. 첫째, 경제기획원의 기존 계획의 성격은 변화된 경제 환경에 더 이상 맞지 않는다는 시각이 있었다. 경제운용은 경제자유화의 방식으로 변화하고 계획 자체의 성격도 사회발전을 고려하는 방향으로 전환되는 시점에서, 과거의 경제기획원과 같이 국가 개입을 통해 경제 성장을 우선적으로 추진하는 계획을 지속할 필요가 있는가에 대한 의문이 제기되었다³³⁾.

둘째, 정치 환경의 변화로 인하여 경제계획의 추진 과정에 다양한 주체의 의견을 반영해야 한다는 요구가 증가했다(강광하 외, 2008: 239). 권위주의 체제에서 경제정책의 의사결정 주체는 대통령이었으므로, 경제기획원이 대통령이나 경제수석의 지원을 받으면 비교적 간섭 없이 계획을 추진할 수 있었다. 그러나 1980년대 후반 민주화로 전환된 이후, 당·언론·농민·노동자 등 이익집단의 의견

32) 경제장관회의의 경우, 무수정 통과 비율은 1980년대 초반에 79.2%에서 71.8%로 하락했고, 회의시간도 31.4분에서 42.5분으로 길어졌다. 경제차관회의는 전자가 76.1%에서 64.3%로 하락했고, 후자는 53.3분에서 92.5분으로 길어졌다.

33) 1981년 서울대학교 행정대학원에서 주관한 세미나에서, 경제기획의 여건이 1960년대와 1980년대는 다르기 때문에 경제기획원에서 기획(planning)할 필요는 없고 기획 자체는 KDI가 할 수 있지 않느냐는 질문이 제기되었다(이진설, 1981: 51-52). 이에 대해 경제기획원의 이진설 기획국장은 우리나라와 같이 자원이 빈약한 국가가 발전하기 위해서는 효율화가 필요하므로, 분권화도 중요하지만 그보다는 정보를 종합하고 빨리 행동으로 옮길 수 있는 경제운영에 있어 정책조정을 하는 사령탑이 강화되어야 한다고 대답하여, 경제기획원의 정책조정 기능을 역설하였다.

을 수립해야 했고, 행정의 개방화를 통해 각 행정 부처들은 부처 간 협조체제를 확립하지 않은 상황일지라도 주 고객인 해당계층의 요구에 우선적으로 민감하게 반응하기 시작했다(김홍기, 1999: 415). 이러한 변화 역시 경제기획원의 종합조정 기능을 더욱 어렵게 하는 배경이 되었다.

셋째, 경제기획원의 기능이 계획의 수립 및 조정에 머물지 않고 계획의 ‘집행’으로까지 확대되어, 본래 계획기구의 기능을 넘어 조직의 영역을 확대해가고 있다고 우려하는 입장을 들 수 있다. 1980년대 들어와 경제기획원은 해외협력위원회 기획단³⁴⁾, 산업정책심의회, 공정거래실 등을 통하여 자기 영향력의 범위를 지나치게 확대하는 모습을 보인다(강광하 외, 2008: 220-225; 235-239). 경제기획원의 정치적 책임과 권한이 증대되어감에 따라, 해당 부처 영역의 정책분야에 대해서도 주도적으로 정책방향을 결정지어 버린 것이다(최병선, 1990: 244-245). 이와 관련하여 행정개혁위원회는 “경제정책의 종합기획기능과 종합조정기능 이외에 그와 관련된 일부 집행기능까지 직접 수행함으로써 각 부처와의 갈등과 마찰을 야기할 뿐 아니라 각 부처는 상대적으로 기능이 약화되어 자율적인 정책수립이 저해되고 있다”고 경제기획원의 문제점을 지적한다(행정개혁위원회, 1989: 135). 결국 1990년 4월에 계획집행 기능을 수행하던 공정거래위원회와 공정거래실을 경제기획원으로부터 분리해 독립시켰다. 그리고 1994년 2월21일 경제기획원 조직 개편을 통하여 경제교육기획국을 폐지하고, 대외경제조정실³⁵⁾을 대외경제국으로 축소하는 등 경제기획원의 크기자체를 축소하는 모습을 보인다.

김영삼 정부의 시작과 함께 새 국정목표에 따른 정부조직 개편이 논의되며, 결국 1994년 세계화선언 이후에 “그간 추진해온 변화와 개혁을 세계화를 향해

34) 이는 1983년 1월 경제기획원 산하 조직으로 발족했으며 처음에는 전두환 대통령의 정상 외교에 따른 후속 경제협력업무를 총괄하는 기구였으나, 1983년 11월에 레이건 미 대통령이 이 방한한 이후부터는 대미무역마찰과 대한외국인직접투자에 관한 협상을 담당하는 통상협상업무를 담당하는 기구로 바뀌었다(최병선, 1990: 263). 1986년 3월에 기획단은 폐지되고 그 업무를 대외경제조정실을 신설해 인계한다.

35) 통상협상업무를 담당하던 해외협력위원회 기획단이 폐지되면서 대외경제조정실이 신설되었는데, 대공산권 외교가 적극적으로 추진되고 공산권 국가들과의 활발한 경제교류가 예상되면서 1988년 10월에 조직과 인원을 보강하는 등 꾸준히 그 규모와 영향력이 확대되었다.

한 차원 높여 추진하기 위한 첫 조치”의 상징으로서 정부조직 개편을 단행한다³⁶⁾. 이 개편을 통해 경제기획원과 재무부는 축소통합하여 재정경제원(부총리급)으로 신설되고, 건설부와 교통부가 건설교통부로 축소통합 되었으며, 상공자원부는 통상산업부로, 체신부는 정보통신부로 개편되었다³⁷⁾.

2) 계획수립 기능 및 예산편성권의 이관

경제기획원이 폐지되면서 계획수립 기능과 계획조정 기능의 일부가 재정경제원으로 이관된다. 경제기획원의 기능이 분화되어 하나의 정부조직으로 독립하거나 다른 정부조직으로 통합된 사례는 경제기획원 폐지 이전에도 있었는데, 경제기획원의 하부조직들이 분리되어 통계청(1990년), 공정거래위원회(1982년)와 같은 조직으로 독립해 발전한 경우이다.

재정경제원의 직무는 ‘예산의 편성과 집행의 관리, 조세제도 및 정책의 수립, 국유재산과 정부회계에 관한 사무 등 예산·조세·국고를 비롯한 국가재정의 운영, 경제사회발전을 위한 장단기 정책의 수립 및 조정, 화폐·금융·외국환에 대한 정책의 입안과 집행, 물가안정시책과 대외경제정책의 조정에 관한 사무를 관장’했다([시행 1994.12.23] [대통령령 제14438호, 1994.12.23, 제정])(표 9). 이 중 ‘화폐·금융·국채·정부회계·조세·외국환·대외경제협력·국유재산 및 전매에 관한 사무를 관장’([시행 1994.1.17][대통령령 제14121호, 1994.1.17., 일부개정])하는 역할이 재무부의 직무였던 점을 고려하면, 경제기획원의 분산된 기능 중 ‘예산의 운영’, ‘경제사회발전을 위한 장단기 정책의 수립 및 조정’, ‘물가안정 및 대외경제 정책 관련 사무’가 재정경제원의 기능으로 통합된 것이라 할 수 있다.

36) 경향신문(1994.12.4.) 참조

37) 당시 조직개편을 구상하던 행정쇄신위원회는 대통령 임기가 중반에 달한 시기에 대규모 부처 통폐합은 현실적으로 어렵다고 판단해 최소 수준의 개편안을 내놓았다. 박동서 위원장은 “현직 장관이 버젓이 있는데 부처를 통폐합하는 것은 사람으로 치면 생사를 건 수술을 한 것과 마찬가지”라고 하며, 1994년 12월의 정부조직개편을 “일종의 혁명”이라고 표현했다(매일경제(1994.12.4.b)).

표 9. 재정경제원 직무와 하부조직

제3조 (직무)	재정경제원은 예산의 편성과 집행의 관리, 조세제도 및 정책의 수립, 국유재산과 정부회계에 관한 사무 등 예산·조세·국고를 비롯한 국가재정의 운영, 경제사회발전을 위한 장단기 정책의 수립 및 조정, 화폐·금융·외국환에 대한 정책의 입안과 집행, 물가안정시책과 대외경제정책의 조정에 관한 사무를 관장한다.	
제12조 (예산실)	예산총괄과	<ul style="list-style-type: none"> · 세입·세출예산의 편성과 관련되는 업무의 총괄 · 국회에 제출하는 예산심의 관련자료 작성 및 협의 · 차관수입 및 세외수입 등
	예산정책과	<ul style="list-style-type: none"> · 예산과 관련된 경제·재정정책의 조정 · 중장기 재정계획의 종합·조정 등
	재정계획과	<ul style="list-style-type: none"> · 지역발전과 관련된 예산제도의 연구개발 및 조정 · 지역개발과 관련된 예산조정 및 종합 · 지방재정교부금 예산의 편성과 그 집행·관리 등
제16조(경제정책국)	종합정책과	<ul style="list-style-type: none"> · 중·장기 경제사회발전방향의 수립 및 관련정책의 종합조정 · 연차별 경제운영방향의 수립 및 관련정책의 종합조정 · 경제성장·물가 및 국제수지 등 거시경제동향의 분석과 재정·금융 및 외환 등 정책수단의 종합조정 · 경제사회발전계획심의회 및 신경제추진위원회의 운영 등
제17조(대외경제국)	대외경제총괄과	<ul style="list-style-type: none"> · 대외경제에 관한 장·단기 정책의 개발 및 이와 관련된 정책의 종합 조정 · 경제개발협력기구(OECD)를 포함한 국제경제기구와의 경제협력에 관한 정책의 조정 등
	외국인투자과	<ul style="list-style-type: none"> · 외국인투자 및 기술도입에 관한 정책의 기획·총괄 · 공공차관 도입에 관한 정책 기획 및 총괄·조정 등
	경제협력과	<ul style="list-style-type: none"> · 대외경제협력기금에 관한 제도의 기획·입안·운영 및 사후관리에 관한 사항 · 해외투융자정책의 기획 및 총괄·조정 등
제18조(국민생활국)	물가정책과	<ul style="list-style-type: none"> · 물가에 관한 기본정책의 수립 및 관련시책의 종합 조정 · 물가동향의 종합 및 분석 · 물가관련법제의 운영 등
	생활물가과	<ul style="list-style-type: none"> · 농·축·수산물의 수급과 관련된 안정대책 · 경쟁촉진시책의 수립 등

*[시행 1994.12.23] [대통령령 제14438호, 1994.12.23., 제정]

자료: 법제처(www.law.go.kr)

다시 말하면 경제기획원 기능 중 ‘예산권’, ‘계획수립’, ‘자원동원’ 및 ‘정책집행’ 기능이 재정경제원으로 통합된 것으로 볼 수 있다. 재정경제원 하부조직의 일부 분과별 직무를 정리하여 살펴보면, 예산실은 ‘예산권’의 기능을, 경제정책국은 ‘계획수립’의 기능을 이관해서 운영하고 있다(표 9). 또한 대외경제국에서는 국외 고용자원에 관련한 업무를 수행하여 경제기획원의 ‘자원동원’ 기능이 이관된 것으로 보이며, 국민생활국에서 물가정책을 종합적 운영하던 ‘계획집행’ 기능을 이관해 수행하였다. 이 중 예산실, 대외경제국, 국민생활국과 같은 하부조직은 경제기획원에서의 명칭이 그대로 옮겨져 왔으며, 경제기획원의 경제기획국은 재정경제원의 경제정책국이 되었다.

재정경제원은 ‘작지만 강력한 정부’를 만들기 위해 신설된 조직이었으나 개편 의도와는 달리 경제기획원과 재무부의 정책적 권한을 모두 통합함으로써, 재정경제원의 정책에 대하여 제동을 걸 수 있는 정부조직은 찾기 힘들게 되었다³⁸⁾. 진보적인 경제기획원이 보수적인 재무부와 상호 견제하면서 정책을 조정하던 기능은 찾기 어렵게 된 것이다. 특히 경제정책을 전담한 정부조직으로서 1997년 외환위기에 대해 적절하지 못한 대응으로 많은 혼란을 가져왔다는 지적을 받게 되었다.

정권이 교체되고 김대중 정부는 경제위기의 극복 및 행정환경의 변화에 국정의 중점을 두고 ‘작지만 경쟁력 있는 정부’를 구현하기 위해, 1998년에 재정경제원을 축소하여 재정경제부로 개편한다. 축소한 사항은 금융감독 기능을 금융감독위원회로 이관하며, 통상교섭 관련기능은 외교통상부로 이관해 외환위기 극복을 위한 외국인 투자유치기능을 강화하고자 한다. 그리고 예산기능은 기획예산위원회를 신설해 독립시킨다. 재정경제부는 경제정책의 수립, 화폐·금융·국고·정부회계·내국세제·관세·외국환·경제협력 및 국유재산에 관한 사무를 관장한다(시행 1998.2.28 [대통령령 제15703호, 1998.2.28., 폐지제정])(표 10). 하부조직을 보면, 재정경제원의 경제정책국과 국민생활국이 그대로 이관되었고, 재정경제원의 대외경제국에서 수행한 외국인 투자 및 기술도입이나 공공차관 도입 등의 업무는 재정경제부의 경제협력국으로 이관되었다. 다시 말해, ‘계획수립’, ‘자원동원’ 및 ‘정책집행’ 기능이 재정경제부로 옮겨갔고, ‘예산권’은 기획예산위원회로 이관되었다.

38) 당시 재정경제원을 ‘공룡 부처’라고 불렀을 만큼 조직의 영향력은 막강했다(매일경제, 1995.12.4a).

표 10. 재정경제부와 기획예산위원회의 직무

재정경제부	제3조 (직무) 재정경제부는 경제정책의 수립, 화폐·금융·국고·정부회계·내국세제·관세·외국환·경제협력 및 국유재산에 관한 사무를 관장한다. [시행 1998.2.28] [대통령령 제15703호, 1998.2.28, 폐지제정]
기획예산위원회	제1장 제2조 (직무) 기획예산위원회(이하 "위원회"라 한다)는 예산편성지침의 작성 및 이와 관련된 국가정책의 기획·조정과 재정개혁 및 행정개혁에 관한 사무를 관장한다. [시행 1998.2.28] [대통령령 제15692호, 1998.2.28, 제정]

자료: 법제처(www.law.go.kr)

3) 총괄조정 기능의 이전

경제기획원의 기능 중 예산편성권을 통해 정책을 조정하는 기능은 재정경제원으로 이관되었으나, 정부 부처의 집행을 총괄적으로 조정하는 ‘총괄조정’ 기능과 정책으로 추진하는 과정에 대해 평가 및 심사하는 ‘계획심사’ 기능의 일부는 국무총리실의 행정조정실로 이관되었다. 1994년 12월에 정부조직을 개편하기 이전에도 국무총리는 부처조정 기능을 수행하고 있었으나 경제기획원을 폐지하면서 기획조정 및 심사분석기능을 행정조정실로 이관함으로써, 이전의 부처조정 기능을 강화하는 방향으로 추진했다. 또한 경제기획원 산하기구인 공정거래위원회를 독립시켜 총리실 직속으로 운영하였다.

행정조정실의 하부조직을 살펴보면, 제1행정조정관부터 제4행정조정관까지 각부 부처의 업무를 ‘총괄조정’하며, 특히 제4행정조정관은 각 중앙행정기관의 주요정책과제에 대한 평가조정 및 주요업무계획의 심사분석에 관한 사항 등의 ‘계획심사’ 기능을 수행한다([시행 1994.12.23] [대통령령 제14452호, 1994.12.23., 일부개정]) (표 11).

표 11. 국무총리 소속 행정조정실의 직무 및 하부조직

제1조 (직무)	행정조정실은 국무총리를 보좌하기 위하여 각 중앙행정기관 및 국무총리 소속기관의 행정의 지휘·조정 및 감독에 관한 사항과 서울특별시행정특례에 관한 법률에 의하여 국무총리소관에 속하는 사항 기타 국무총리가 특별히 지시하는 행정의 조정에 관한 사항을 관장한다.
제4조 (제1행정조정관)	· 각 중앙행정기관(외교안보 및 일반행정관계부처에 한함)의 행정의 지휘·조정 및 감독에 관한 사항
제5조 (제2행정조정관)	· 각 중앙행정기관(경제관계부처에 한함)의 행정의 지휘·조정 및 감독에 관한 사항
제6조 (제3행정조정관)	· 각 중앙행정기관(내무행정·교육문화 및 사회·복지관계부처에 한함)의 행정의 지휘·조정 및 감독에 관한 사항
제7조 (제4행정조정관)	· 각 중앙행정기관의 자체사업업무의 지휘·조정 및 감독에 관한 사항 · 각 중앙행정기관의 주요정책과제에 대한 평가조정 및 주요업무계획의 심사분석에 관한 사항 등

*[시행 1994.12.23] [대통령령 제14452호, 1994.12.23., 일부개정]
자료: 법제처(www.law.go.kr)

김대중 정부는 행정조정실을 폐지하고 ‘국무총리를 보좌하기 위하여 각 중앙행정기관 및 국무총리 소속기관에 대한 지휘·감독, 정책의 조정, 심사평가 및 규제개혁에 관한 사항’ 등을 관장하는 국무조정실을 신설하여 총괄조정 및 심사의 기능을 강화한다(정부조직법 1998.2.28., 법률 제5529호)(표 12). 하부조직을 경제행정조정관과 사회문화조정관으로 구분하여, 전자는 경제정책 전반에 걸쳐 관련 부처 행정을 조정하고, 후자는 보건복지, 노동, 교육, 문화, 환경 등의 비경제분야의 정책추진 과정에서 부처 행정을 조정하였다³⁹⁾. 또한 심사평가조정관을 두어 심사분석 및 평가지침시달 등에 관한 사항, 경제분야 및 비경제분야의 심사분석 및 평가에 관한 사항을 총괄하게 하여, 경제기획원의 ‘계획심사’ 기능이 이관된 것으로 볼 수 있다.

39) 각 조정관 아래 심의관 3인을 두고 국무조정실장을 보좌하였다.

표 12. 국무총리 소속 국무조정실의 직무 및 하부조직

제2조 (직무)	국무조정실은 국무총리를 보좌하기 위하여 각 중앙행정기관 및 국무총리 소속기관에 대한 지휘·감독, 정책의 조정, 심사평가 및 규제개혁에 관한 사항 기타 국무총리가 특별히 지시하는 사항을 관장한다.
제5조 (경제행정조정관)	· 재정경제, 공정거래 및 대외경제 관련부처 행정의 지휘·감독 및 정책의 조정에 관한 사항 · 금융 관련부처 행정의 지휘·감독 및 정책조정에 관한 사항
제6조 (사회문화조정관)	· 보건복지, 노동, 여성 및 보훈 관련부처 행정의 지휘·감독 및 정책의 조정에 관한 사항 · 교육·문화 및 청소년 관련부처, 환경 관련부처 행정의 지휘·감독 및 정책의 조정에 관한 사항
제7조 (심사평가조정관)	· 심사분석 및 평가지침시달 등에 관한 사항 · 경제분야의 심사분석 및 평가에 관한 사항 · 비경제분야의 심사분석 및 평가에 관한 사항

*[시행 1998.2.28] [대통령령 제15694호, 1998.2.28., 제정]

자료: 법제처(www.law.go.kr)

지금까지 검토한 경제기획원의 기능이 정부부처로 통합되는 경로는 <그림 3>으로 제시할 수 있다. 계획수립, 계획조정, 계획집행, 자원동원의 기능은 재정경제원으로 이관되었다. 계획을 추진하는데 있어 총괄조정 기능과 계획심사 기능은 국무총리실의 행정조정실로 이관되었다. 김대중 정부 때 재정경제부로 조직개편하면서, 정책조정 기능(예산권)은 기획예산위원회로 독립되어 나간다. 따라서 재정경제부의 기능은 계획수립, 계획집행, 자원동원 기능으로 축소된다. 행정조정실은 국무총리실로 개편되어 기능이 다소 확대되며, 계획의 총괄조정과 계획심사 기능은 유지한다. 종합하면 경제기획원이 폐지되면서 그 기능이 이관되는 경로는 계획기능 중 계획수립, 계획집행 기능과 자원동원에 대한 업무는 경제부처로 이전되고, 예산권과 계획심사는 국무총리실로 이관되며, 이후 예산권은 독립적인 기관을 설립해 운영했다고 볼 수 있다.

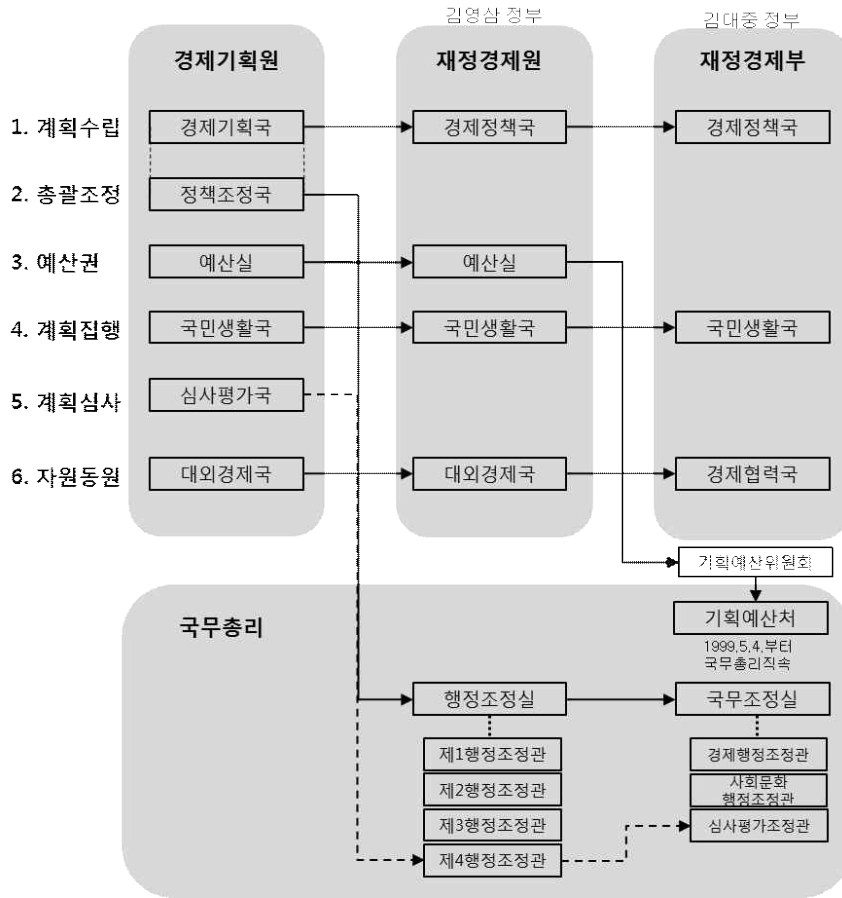


그림 3. 경제기획원 기능의 경로

그런데 이러한 기능이 이관된 경로에서 두 가지 문제를 제시할 수 있다. 첫째, <그림 3>은 경제계획에 관련한 기능이 이관되는 경로에 제한된다. 여기서 계획수립 기능은 경제계획을 수립하는 기능을 가리키는 것이다. 따라서 재정경제원과 재정경제부의 경제정책국 이외의 다른 정부조직에서도 확대된 발전에 관련된 계획을 수립하는 기능을 수행해 왔을 것으로 추측할 수 있다.

둘째, 국무총리실의 총괄조정 기능에 대해 고려할 점이다. 국무총리실은 이미 이전부터 각 부처의 정책집행을 조정하는 기능을 가진 정부조직이었으나, 경제기획원이 폐지되기 전까지는 이 역할을 주로 경제기획원 부총리가 수행해왔다. 경제기획원이 폐지되면서 국무총리실의 정책조정 기능이 강화되었다고 볼 수 있

으나, 실제 총괄적으로 조정한 능력에 대하여 당시 정부의 부정적인 논의를 고려할 필요가 있다. 김영삼 정부의 행정조정실을 통해 수행한 총괄조정 기능이 다소 약했다는 점은, 김대중 정부 때 이를 국무조정실로 개편하고 인원을 증가시킨 점에서 드러난다⁴⁰⁾. 그러나 이렇게 개편된 조직 역시 기능을 강화하지 못했다는 논의가 있는데, 국무조정실이 정책조정 기능 및 계획심사 기능을 수행하기에는 규모 자체가 작고 그 역할 또한 대통령비서실과 특별히 구분되지 않아, 정책조정 기구로서 차별화되지 않는다는 것이다(김병국, 2002: 50). 또한 국무조정실이 실무 행정적인 차원에서 부처간 견해 차이를 줄이는 미세 조정만 담당하고 있었다는 지적도 있다. 이에 따라 확대된 발전 영역에 대해 계획수립 및 총괄조정의 계획기능 일부를 여타 정부조직이 담당해왔을 가능성을 찾아볼 필요가 있다.

3. 경제기획원 폐지 이후 국정목표와 국가정책

앞 절에서 경제기획원이 폐지되면서 그 기능은 분산되어 재정경제원과 국무총리실 소속 행정조정실로 이관된 것을 검토했다. 그렇다면 계획기구의 기능이 어느 조직으로 분산되어 통합되었는가에 대해 보려는 연구문제1에 대하여, 계획기구의 기능이 경제부처와 국무총리실로 이관되었다고 결론내릴 수 있는가? 1981년부터 경제기획원의 계획은 경제개발계획에서 경제사회발전계획으로 변화했으므로 사회발전에 대해 고려하기 시작했다고 할 수는 있으나, 이 사회발전은 경제성장 추진 과정에서 발생하는 사회문제를 해결하는데 그친 제한적 성격이었다. 다시 말해 경제기획원의 계획은 경제계획에 한정되어 있었으며, 따라서 경제부처와 행정조정실로 분산된 계획 기능 역시 경제계획에 관련된 것으로 제한된다.

40) 국무총리의 조정·평가 및 규제개혁기능을 강화하기 위해 행정조정실을 폐지하고 국무조정실을 신설하는 내용의 정부조직법이 개정되었다(1998.2.28., 법률 제5529호). 이로 인해 국무조정실장(장관급) 밑에 총괄조정관, 경제행정조정관, 사회문화조정관, 심사평가조정관 및 규제개혁조정관을 두었고(령 제3조), 국무조정실 정원은 행정조정실에 비해 20인이 증원된 158인으로 하였다(령 제9조).

그러나 기존의 계획 방식이 변화하는 경제 환경에 맞지 않으며 정치적 민주화로 다양한 주체의 의견을 반영해야 한다는 논의에 따라 경제기획원을 폐지했다는 점을 고려해 보면, 당시의 발전 개념은 이미 경제계획에만 제한되어 있지는 않았기 때문에 경제계획에 관련된 기능 이외의 계획기능은 어느 조직에서 수행되었는가 여전히 의문이다. 점증적으로 사회발전에 대한 공공계획의 고려는 더욱 증대되는 상황에서 경제기획원 폐지 이후의 공공계획은 경제부처와 행정조정실 외 어느 조직에서 어떻게 수립되었는가? 경제 이외의 영역에 대한 공공계획을 수립한 주체는 누구인가?

따라서 이 절에서는 발전의 개념이 확대된 가운데 경제기획원 폐지 이후에 정부에서 수립한 공공계획이 무엇이며 이를 수립한 주체가 어떤 특성을 보이는지 살펴봄으로써, 분산된 계획기능을 수행하는 조직을 찾을 것이다.

각 정부에서 수립한 계획을 검토하기 위해 공공계획을 정의하면 다음과 같다. 과거 경제기획원이 수립했던 경제개발계획(경제사회발전계획)은 대통령이 국정목표의 우선순위에 두었던 경제성장이라는 정책이념에 초점을 맞추어 추진한 경제정책이었다. 따라서 각 정부가 추진한 ‘공공계획’이란 각 대통령이 ‘국정운영에 있어 국정목표의 우선순위에 두고 추진한 국가 정책’이라고 정의하고 검토할 것이다.

1) 김영삼 정부: 신경제5개년계획

김영삼 정부는 노태우 정부 때 경제기획원에서 수립한 제7차 경제사회발전5개년계획을 폐기하고, 김영삼 대통령이 국정목표로 내세운 ‘신경제건설’을 목표로 신경제5개년계획(1993-1997)을 수립하여 공공계획으로서 추진했다. 이는 대외적으로 선진국의 보호주의 강화와 개발도상국의 추격, 그리고 대내적으로 각 계층의 다양한 요구 증가, 집단이기주의 만연과 근로의욕·기업의욕 쇠퇴 등에 대처하기 위해 수립한 계획이다.

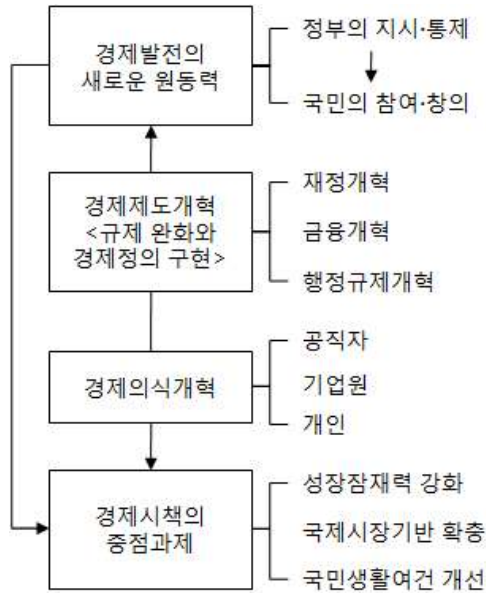
신경제5개년계획은 대통령 선출 직후에 참모진들이 경제개혁 및 경제시책을

준비한 것에 기반을 두었다. 당시 경제특보였던 박재운 서울대 교수가 민간전문가 77명과 더불어 ‘신경제론’을 만들었고, 당선 직후에 분야별로 일부 전문가 및 관료를 추가하여 개혁프로그램을 완성했다. 김영삼 대통령은 1993년 3월부터 6월말까지 신경제론을 토대로 하여 신경제5개년계획을 작성하도록 행정부에 지시했으며, 계획을 수립하는 100일 동안 전(前)단계 계획으로서 신경제100일계획⁴¹⁾을 사용했다. 26개 과제별 실무작업반을 구성해 4월에 부문계획(안)인 신경제계획 작성지침을 확정하고, 초안 완성 후에 신경제계획위원회 및 경제장관회의에서 심의·조정하였다. 이후 경제사회발전계획심의회에서 확정된 뒤, 1993년 7월 2일에 대통령주재 보고대회에서 공표하였다.

계획의 기본목표는 모든 국민의 ‘참여’와 ‘창의’를 발전의 원동력으로 하는 ‘신경제’를 건설함으로써 계획기간 중 선진 경제권에 진입하고, 통일에 대비하여 경제적 기반을 마련한다는 것이다(그림 4). 이를 위해 경제개혁(경제제도개혁과 경제의식개혁), 경제시책의 중점과제를 선정하는 등 세부계획안을 마련했다. 이 중 경제시책에 대한 24개 세부과제⁴²⁾는 경제환경 변화에 대처하여 수립한 것이었으나, 그 내용은 결국 성장, 효율, 복지를 강조하는 내용으로 압축할 수 있어 과거 경제계획과 큰 차이를 보이지 않는다.

41) 이는 신경제5개년계획과 내용이 달라, 이후 본 계획을 추진하는데 있어서 국민들의 혼란을 불러왔으며, 따라서 이후 계획상의 각종 개혁을 집행하는데 부정적인 영향을 미쳤다는 평가를 받는다(강광하, 2000b; 2001).

42) 경제시책의 24개 세부과제는 다음과 같다. (1) ‘성장잠재력의 강화’는 산업구조조정의 촉진, 기술개발의 촉진, 사회간접자본의 확충, 에너지 및 자원의 효율적 이용, 경제 사회의 정보화 촉진, 국토의 효율적 이용, 인력개발의 강화, 노사관계의 안정, 물류조직의 효율적 발전, 공정거래질서의 정착, 중소기업의 경쟁력 강화, 농어촌 사회의 개발, 지역균형발전의 촉진의 13개 세부과제로 이루어져있다. (2) ‘국제시장기반의 확충’은 국제화의 확대·심화, 세계경제질서에서의 참여 확대, 자주적 수출체제의 확립, 자본협력의 강화, 개도국 경제협력의 확대, 남북 경제협력의 강화의 6개 세부과제로 구성되었다. (3) ‘국민생활여건의 개선’은 주택난 완화, 대도시 교통난 완화, 환경개선, 사회복지 증진, 소비자보호 강화의 5개 세부과제로 구성되었다.



자료: 대한민국정부(1993: 13)

그림 4. 신경제5개년계획의 체계

신경제5개년계획의 특성을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 과거 계획과 달리 경제계획 목표로 구체적 수치를 제시하지 않는다. 이는 획기적인 사고의 전환이라고 할 수 있었으나 실제 성과 획득에는 실패했다(강광하, 2001: 147). 계획의 성공적 추진이 불가능했던 가장 큰 이유는 대통령의 생각이 바뀌었기 때문이었다. 국정목표를 ‘신경제’에서 ‘세계화’로 바꾸었으므로, 신경제5개년계획의 집행에는 소홀했다. 1994년부터 세계화를 국정의 우위에 두면서 신경제5개년계획은 사실상 폐기되었다.

둘째, 대통령의 임기 5년과 계획기간 5년이 맞물려, 새로운 대통령 당선과 그 정부가 추진하는 계획기간이 일치하는 특성이 처음 나타난다(강광하, 2001: 131). 대통령이 임기를 시작하면서 계획을 수립하고 임기 말에 계획 집행을 끝내는 특성상, 당선된 대통령이 정부 출범 이전부터 계획을 준비해야 하는 부담이 시작되었다고 할 수 있다.

셋째, 대통령은 임기 시작과 함께 계획을 추진해야 했으므로, 이를 효율적으로 추진하기 위한 별도의 위원회를 두었다. 신경제계획의 분기별 추진계획 및 세부 추진계획과 추진실적 점검을 심의하기 위해, 국무총리 소속으로 ‘신경제추진위원회’를 설립했다([시행 1993.9.14] [대통령령 제13977호, 1993.9.14, 제정]). 위원회는 국무총리가 위원장이고 정부 당연직 위원 26명과 민간인 16명으로 구성되어 있었으며, 월 1회 대통령이 경제장관회의 또는 신경제추진위원회에 참석하여 신경제계획의 추진을 점검함으로써 계획의 집행을 독려하였다. 신경제추진위원회 회의에는 회의주제와 관련된 이익단체 대표, 기업인, 일반인도 참관인으로 참석했으나, 의견 수렴을 위한 것이라기보다는 그들에게 정책에 대한 정보를 제공하기 위한 측면이 강했다. 신경제5개년계획 폐기와 함께 신경제추진위원회는 사라지고 대신 새로운 국정목표 추진을 지원할 세계화추진위원회를 설립했다.

2) 김대중 정부: 100대 국정과제

김대중 정부는 취임 전부터 대통령직인수위원회를 구성하여 ‘예측가능한 국정청사진의 제시’라는 슬로건 아래 5년간 수행해야 할 포괄적 계획안을 ‘100대 과제’라는 형식으로 작성했으며, 취임 후에 이를 토대로 하여 각 부처 기획관리실장으로 구성된 ‘국정과제 기획관리단’을 통해 부처별 추진계획을 접수했다. 여기에 대통령지시사항을 포함하여, 기획예산위원회, 국무조정실 및 각 부처가 합동으로 1998년 6월에 ‘국민의 정부 국정과제: 어려운 오늘에서 밝은 내일을 여는 실천계획(1998-2002)’을 수립한다. KDI 등 연구기관과 대통령소속 자문위원회인 정책기획위원회의 협의를 거쳐 최종 확정하여 발표했다. ‘국민의 정부 국정과제’의 수립 과정을 살펴보면 <표 13>과 같다.

당시 정부는 경제난국을 극복하고 국민 중심으로 정부 경영의 틀을 바꿀 수 있는 ‘종합계획’이 필요하다고 보았고 이를 ‘국정과제’로 명명했다(기획예산위원회 외, 1998). 그리고 국정과제의 성격을 “과거와 같은 장밋빛 청사진” 보다는, 경제위기를 극복하기 위해 “고통스러워도 반드시 해야 할 개혁과제”라고 보며,

표 13. 국민의 정부 국정과제 수립 과정

시기	과정
1998.3.5	대통령비서실, '국정과제기획관리단' 구성·운영 방안 발표
1998.3.31- 6.17	'국정과제기획관리단' 회의 3회 개최(3.31, 5.6, 6.17)
1998.4.30	부처별 국정과제 추진계획 접수
1998.5.16	기획예산위원회 1차 시안 작성
1998.5.18 - 5.23	관계기관(국무조정실, 예산청, KDI) 사전검토
1998.5.29 - 6.5	관계부처 실무의견협의(당정 포함)
1998.6.8	대통령비서실 정책기획 수석보고
1998.6.11 - 6.12	국가안전기획부장, 대통령비서실장 보고
1998.6.15	KDI, 국민경제교육연구소, 삼성연구소 의견수렴
1998.6.18	대통령자문 정책기획위원회와 협의
1998.6.18, 6.22	국무총리, 대통령 보고
1998.6.23	국무회의 후 발표

이 과제를 해결하기 위한 “구체적인 실천계획(action program)”을 제시한다. 또한 “과거 계획과 같은 추상적인, 수치중심의 성장” 보다 이제는 “질 중심의 발전”을 추구하고자 하는 개혁과제로 구성했다.

국정과제는 4대부문, 10대전략, 100개 대과제(방향제시), 300여개 중과제(과제의 범위), 900여개의 실천과제(세부실천사항)으로 구성되었으며(표 14), 1998년-1999년 완료되어야 할 사안은 구조조정·개혁과제, 2000년-2002년 중 완료될 사안은 중장기과제, 그 후 계속 추진되어야 할 사안을 계속 과제로 구분하여, 추진 주체를 과(課) 단위까지 명시하고, 점검과 평가를 위해 과제별 코드도 부여했다. 국무조정실에서 반기별로 부처별 추진상황을 점검·평가했으며, 매년 ‘국정과제 기획관리단’이 추가과제를 발굴·보완하고 인터넷·PC통신 등을 통해서 국민의견을 수렴하고자 하여 과제추진에 탄력성과 현실성을 높이고자 했다.

국민의 정부 국정과제의 특징은 첫째, 대통령이 취임 전부터 위원회 형식의 조직을 구성하고 국정운영의 중점목표를 정해 계획을 수립해 놓았다는 것이다.

표 14. 100대 국정과제의 4대 부문 10대 과제

4대 부문	10대 과제
경제부문	구조조정을 신속히 한다. 재도약의 기반을 구축한다. 산업의 활력을 되찾는다.
정부부문	고객중심 기업형 행정으로 바꾸어 나간다. 정부는 국민을 지켜준다.
사회부문	더불어 사는 사회를 만든다. 건강하고 안전한 생활을 보장한다. 쾌적한 환경에 여유있는 문화를 창조한다.
미래부문	21세기형 인프라를 구축한다. 통일 기반을 조성한다.

김영삼 정부도 취임 이전 참모진들의 경제에 대한 논의를 계획의 토대로 삼았으나, 본 계획의 형태로 수립한 것은 대통령 당선 이후였다. 그러나 김대중 정부의 경우, 임기가 시작되기 전에 국정목표 및 100대과제로 구성된 계획 형태를 갖추어 놓고, 임기가 시작된 후에 관료들을 통해 그 방향에 맞는 세부과제들을 구성하게 하는 형식으로 계획을 수립하였다.

둘째, 국정목표를 추진하는 공공계획의 명칭은 더 이상 ‘계획’이 아니라 ‘국정과제’라고 표기하였다. 이는 경제위기라는 당시의 경제적 환경에 기인하는 용어로서, 추상적인 목표를 계획하기 보다는 당면한 과제들을 해결하는 실천적 공공계획의 의의를 두었기 때문이다.

셋째, 이전 정부에 비해 공공계획에 사회부문의 발전에 대한 고려를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 김영삼 정부의 계획은 경제사회발전계획과는 차별적인 성격의 새로운 ‘신경제’ 건설을 목표로 하는 계획을 지향하지만 계획의 내용은 여전히 경제기획원에서 수립했던 계획의 기본목표와 유사한 점이 보이며, 계획의 명칭 자체도 여전히 ‘경제’ 계획이다. 반면 김대중 정부의 계획은 경제, 정부, 사회, 미래로 구분해 수립되어, 계획의 각 과제들이 포괄하는 발전의 범위가 경제 영역에 한정되지 않고 보다 확대된 것이라고 할 수 있다.

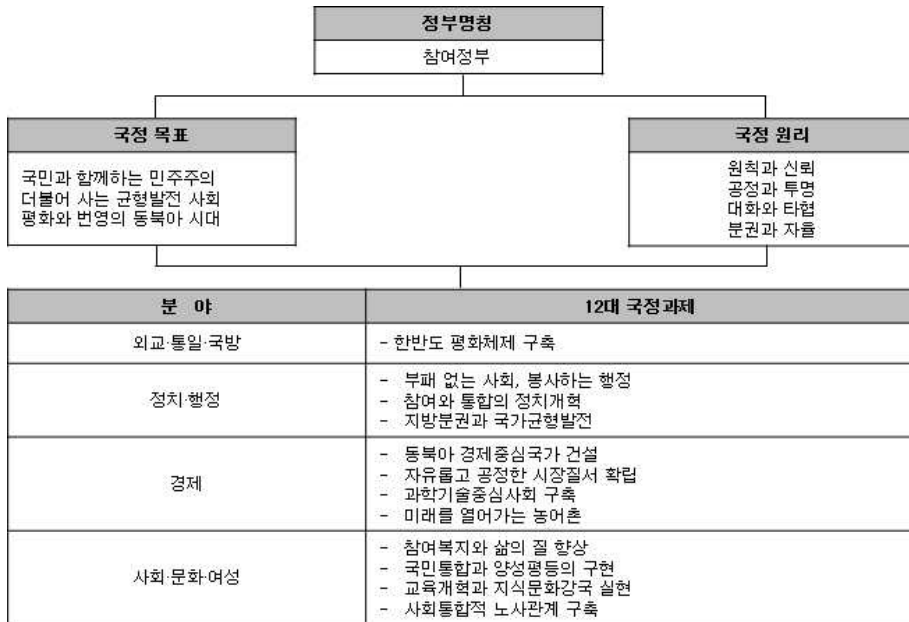
3) 노무현 정부: 100대 로드맵 과제

국정목표를 실현시키기 위한 구체적 계획인 100대 국정과제의 형태는 노무현 정부로 이어졌다고 할 수 있다. 이전 정부와 같이 대통령 임기 전에 민간인들로 이루어진 대통령직인수위원회를 통해 계획의 방향을 수립해 두었으며, 정부 출범과 함께 국정과제 관련 위원회와 T/F들을 국정과제위원회로 설립하여 계획을 본격적으로 추진하였다. 이전 정부는 당선자가 소속된 정당의 주요 간부들로 대통령직인수위원회를 구성해 정무 활동에 치중했으나, 노무현 대통령은 정책자문을 하던 학자들을 중심으로 인수위원회를 구성했다(정책기획위원회, 2008a: 17-19)⁴³⁾. 인수위원회 구성원 대부분은 대통령 출범 후에 국정과제위원회를 구성하여, 100대 로드맵 형태의 계획을 수립·조정했다.

인수위원회를 통해 확정된 국정목표, 국정원리 및 12대 국정과제는 <그림 5>와 같다. 국정과제는 대통령이 임기 동안 집중적으로 챙겨야 할 ‘대통령 프로젝트’로서, 인수위원회 내 국정과제별 T/F팀에서 업무보고, 토론회, 간담회, 공청회 등의 다양한 의견수렴과 공론화 과정을 추진했으며, 총 17회의 국정토론회를 거쳐서 국정과제가 완성되었다.

민주주의, 균형발전, 동북아 시대라는 국정목표 아래, 외교·통일·국방, 정치·행정, 경제, 사회·문화·여성 분야별로 총 12개의 국정과제가 작성되었으며, 이 국정과제를 토대로 58개 분야, 210개 세부과제가 세워졌다. 그리고 환경의 다양성, 행정의 상호연계성 등으로 과제별 추진을 담당할 정부부처를 명확히 구분하기 어려워, 각 과제의 추진을 담당할 국정과제위원회를 하나씩 수립하기 시작했다. 각 위원회에 전문위원회, T/F팀을 설립하여 정책방향, 미래지향적인 장기적 관점, 추진 현실성 등을 고려해 세부과제 수립을 완성했고, 2004년 3월에 통합·정리하여 ‘100대 로드맵 과제’로 압축했다.

43) 김대중 정부 대통령직인수위원회의 경우, 위원장을 포함한 29명의 위원들이 모두 국회의원 의와 자민련의 국회의원으로 구성되어 있었다. 그러나 노무현 정부의 대통령직인수위원회는 위원장을 포함하여 25명의 인수위원이 임명되었으며, 그 중 52%가 현직 교수였다.



출처: 정책기획위원회(2008a: 20)

그림 5. 제16대 대통령직인수위원회의 국정목표·국정원리·국정과제

‘100대 로드맵 과제’는 국정과제를 달성하기 위해 정책화하려는 과제로서 정부는 다소 ‘추상적인 국정원리·국정목표와 세부 정책과제 사이의 중범위의 정책’으로 정의한다(국정홍보처, 2008a: 52). 국정과제위원회를 중심으로 대중소 분류 수준의 253개의 로드맵 과제를 연구·추진하다가, 중분류 수준의 100대 로드맵 국정과제로 통합해 중장기적인 국가발전과제로 정리하였다.

각 정권에서 국정목표로 추진한 계획 내용을 종합하면 <표 15>와 같으며 그 특성은 다음과 같다. 첫째, 각 대통령은 비상설 조직을 설치하여 본 계획의 토대를 마련하였다. 김영삼 대통령은 민간인 전문가로 구성된 경제 참모진이 계획의 토대를 작성했다. 김대중 대통령은 정치인들로 구성된 대통령직인수위원회가 계획의 큰 틀을 수립했다. 그리고 두 정부 모두 본 계획은 관련부처가 작성해 완성하였다. 노무현 대통령은 전문가 중심의 인수위원회를 통해 국정목표의 큰 방향을 수립하고 다시 민간인 중심의 국정과제위원회를 통해 본 계획을 수립한다.

표 15. 정권별 국정목표의 추진

		김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부
명칭		신경제5개년계획	100대 국정과제	100대 로드맵
수립	토대	민간(경제참모진)	민간(인수위원회)	민간(인수위원회)
	수립	정부부처(관련부처)	정부부처(국정과제기획단)	민간(국정과제위원회)
주체				
위원회		신경제추진위원회	정책기획위원회	국정과제위원회
계획관련기능		계획추진실적 심의	계획내용 협의	계획수립 · 조정

100대 로드맵 세부과제들은 관련부처가 작성했으나, 그 내용을 확정하는 작업도 국정과제위원회가 전담했다. 이렇게 민간의 참여가 점차 확대된 것은 공공계획에서 논의할 수 있는 범위의 틀을 넓히는 계기가 되었다는 의미를 가진다⁴⁴⁾.

또 하나의 특징은 계획 기능을 수행하는 자문위원회가 신설되었다는 것이다. 김영삼 정부의 경우에는 신경제5개년계획의 수립 및 추진실적을 심의하는 역할을 위하여 국무총리 소속으로 신경제추진위원회를 설립한다. 이 위원회는 대통령이 국정목표를 ‘세계화’로 바꾸면서 폐지되고, 새로운 국정목표 추진을 지원하는 세계화추진위원회가 설립된다. 이후 세계화추진위원회는 1995년에 설립된 대통령소속 자문위원회인 정책기획위원회에 통합된다. 김대중 정부에서는 100대 국정과제의 수립을 확정짓는 과정에서 국무총리·대통령에게 보고하기 전에, 대통령소속 자문위원회인 정책기획위원회에 국정과제 내용을 제출하여 그 내용에 대한 협의를 구하고 있다. 그리고 노무현 정부의 100대 로드맵은 13개의 대통령소

44) “경제관련 내용을 보면, 현안은 재경부가 거의 했고 자기 부처만 관계된 것은 재경부가 하죠. 그러나 그것 말고 여러 부처가 관계된 문제, 아니면 좀 더 중장기적인 것은 위원회로 가져올 수밖에 없어요. ...[중략]...옛날엔 혼자 다했죠. 자기 혼자 다하고 청와대에서 오더(order)받아서, 그래서 청와대가 조정기능을 다했던 말이죠. 이제 그리 안하고 이 국정과제위원회가 그 폭을 넓혔어요. 시민사회도 들어오고...[중략]...물론 옛날에도 회의는 했겠지. 예를 들어서 세금을 더 걷는 문제에 대해 계획한다면 재벌한테도 물어보고 상공회의소한테도 물어보고. 그런데 국정과제위원회는 그것을 시스템아이즈(systematize), 제도화시켰다는 거죠. 이제는 논의하고 동의를 받아내야 되요. ...[중략]...결국은 위원회의 중요한 계획들을 작성하는데 기초적인 작업은 각 부처에서 했다. 다만 위원회를 통해 논의의 틀이 더 넓어졌다는 거죠.”(A씨와의 인터뷰)

속 자문위원회로 구성된 국정과제위원회가 로드맵의 수립과 조정을 총괄하여 담당하고 있다.

이렇듯 경제기획원 폐지 이후의 공공계획의 특성을 살펴볼 때, 민간인으로 구성된 비상설 조직이 계획의 토대를 마련하고, 자문위원회가 계획의 수립 및 조정 과정에서 일부 혹은 총괄적 기능을 담당한 것을 확인할 수 있다. 특히 이 자문위원회는 설립 당시부터 대통령소속으로 설치되거나 조직의 변화 후 최종적으로 대통령소속이 된다.

4. 대통령소속 자문위원회의 부상

1) 대통령소속 자문위원회의 위상

대통령소속 자문위원회가 공공계획의 수립 및 조정에서 일정한 기능을 수행했다는 결과를 통해, 대통령소속 자문위원회가 보이는 특성과 현황을 살펴볼 필요가 있다. 따라서 이 절에서는 대통령소속 자문위원회의 법제적 특성, 현황 및 위원회가 어떤 영역에 관련되어 왔는지 볼 것이다.

대통령소속 자문위원회를 정의하면, 위원회는 특정 문제에 대해 상이한 견해를 조정하고 사실과 목적에 대해 집단적인 판단을 이끌어 내기 위해 복수의 자연인으로 구성되는 합의제 기관으로서, 전문적인 견지에서 문제를 검토할 수 있는 사람의 범위를 확대하여 행정의 민주화에 공헌할 수 있다는 의의가 있다(김상겸, 2005: 279; 김호정, 2007: 503; 우윤석, 2005: 103-104). 이 중 정부위원회는 대통령, 국무총리, 부·처·청 및 각 소속기관 등 행정부 산하에 소속된 위원회 형태의 기관이다.

표 16. 자문위원회와 행정위원회의 기능 및 권한

	기능	준입법	준사법	사무기구	상근 전문위원
자문위원회	행정기관의 자문사항에 대해 심의·조정·협의	×	×	×	×
행정위원회	행정기관의 소관사무를 독립해 수행	○	○	○	×

실정법상 정부위원회는 그 권한에 따라 자문위원회와 행정위원회로 나눌 수 있다(표 16). 자문위원회는 행정기관의 자문에 응하여 전문적인 의견을 제공하거나, 자문을 구하는 사항에 대해 심의·조정·협의하는 등 의사결정에 도움을 주는 행정기관(행정기관의조직과정원에관한통칙 제20조)으로서, 자문위원회의 의사결정은 법적 구속력이 없다(김근세·박현신, 2007: 46; 이명재, 1996: 167). “행정기관에는 그 소관사무의 범위에서 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시험연구기관·교육훈련기관·문화기관·의료기관·제조기관 및 자문기관 등을 둘 수 있다”는 정부조직법 제4조(부속기관의 설치)에 의하여 자문위원회를 설치할 수 있다. 자문위원회는 단순히 의견을 제시하는 순수자문위원회, 정책의 최종 결정에 앞서 관련자들의 의견을 조정하고 심의하는 심의위원회, 국민의 권리나 의무와 관련된 사무에 대해 의결적 기능을 하는 의결위원회로 세분할 수 있으며, 20인 이내 비상임위원으로 구성하되(행정기관의조직과정원에관한통칙 제20조제3항) 특별한 경우를 제외하고는 상근인 전문위원 등의 직원을 둘 수 없다(행정기관의조직과정원에관한통칙 제20조제6항).

행정위원회는 “행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다”(정부조직법 제5조)는 근거에 따라 설치할 수 있다. 행정위원회는 직무독립성, 기능통합성, 합의제 행정관청이라는 세 가지 특성을 가지며, 행정기능과 아울러 규칙을 제정할 수 있는 준입법적 기능, 이의의 결정 등 재결을 행할 수 있는 준사법적 기능을 갖는다(행정기관의조직과정원에관한통칙 제21조). 행정위원회는 통상 최소한도의 사무기구를 둘 수 있다(행정기관소속위원회의설치·운영에관한법률 제10조)

는 점에서도 자문위원회와 구분된다.

종합하면 대통령소속 자문위원회는 대통령에게 자문하기 위해 설치된 참모기관 성격의 합의제 기관으로서, 대통령의 의사결정에 대한 지원이 주요 기능이라 할 수 있다. 법제상으로 준입법·준사법적 권한은 없으며, 통상 상근인 전문위원이나 업무를 보좌하는 사무기구를 두지 않는다.

2) 대통령소속 자문위원회의 연혁

대통령소속 자문위원회의 추이를 보기 위해, 1997년부터 2013년까지의 국무총리 소속 및 정부부처 소속 정부위원회와 비교하여 그 수를 살펴보면 <표 17>과 같다. 정부는 1981년부터 정부위원회의 효율적인 운영 방안을 위하여 운영실적이 거의 없거나 유사·중복되는 등의 위원회를 통폐합하는 정부위원회 정비를 매 2년마다 추진하고 있으나⁴⁵⁾, 연도별 증감에도 불구하고 전반적으로는 계속 증가하는 추세를 보인다. 이는 위원회 정비를 통해 일부를 폐지하면서도, 행정수요 및 환경변화 등에 따라 새로운 위원회를 신설하기 때문이다(행정안전부, 2012: 8-12).

소속별로 구분해서 추이를 보면 <그림 6>과 같다. 국무총리 소속 및 부처소속 위원회는 전반적으로는 증가하는 경향을 보이며, 특히 노무현 정부 말기(2008년)에 그 수가 가장 많다. 국무총리 소속 및 정부부처 소속 추이는 유사한 형태로 증가 경향을 보이나, 대통령소속 위원회는 2003년부터 2008년까지 그 수가 증가했고, 2009년부터는 다소 감소하여 2003년 이전의 위원회 수와 유사하게 나타난다. 다시 말해 정부위원회 중 대통령소속 위원회는 유독 참여정부 시기에만 증가했던 특징을 보인다.

45) 실제로 격년제 정비 원칙은 비공식적으로 수행되어 왔고 이것이 공식화된 시기는 1998년 행정자치부와 기획예산위원회를 통해서이다(김정해·조성한, 2007: 194).

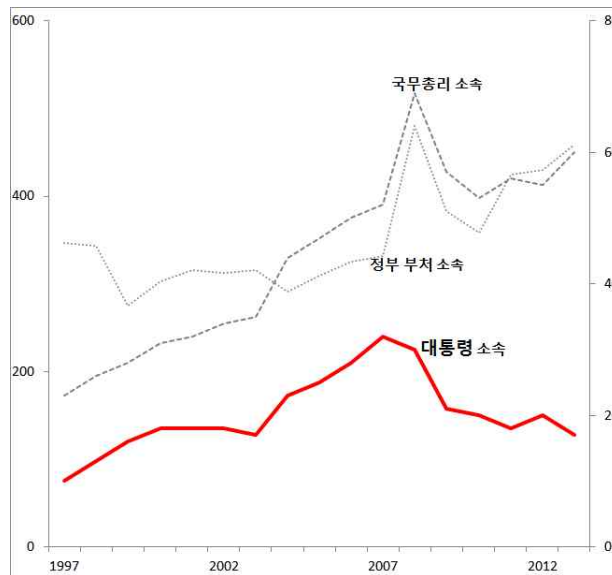
표 17. 정부위원회 현황

		(단위:개)																
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계		380	383	319	352	366	364	368	358	381	403	416	579	461	431	499	505	536
소속별	대통령	10	13	16	18	18	18	17	23	25	28	32	30	21	20	18	20	17
	국무총리	23	26	28	31	32	34	35	44	47	50	52	69	57	53	56	55	60
	정부부처	347	344	275	303	316	312	316	291	309	325	332	480	383	358	425	430	459

자료: e-나라지표(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?dx_cd=1017)

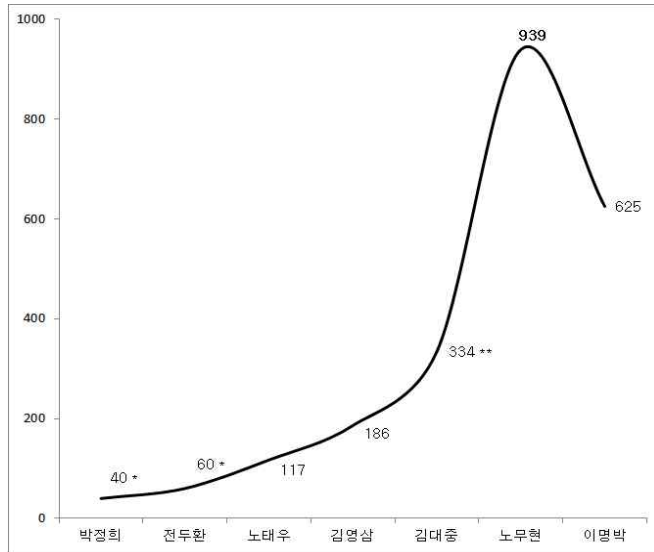
*작성기준일 : 1997년-2007년은 12.31 기준, 2008년은 2.28기준, 2009년은 8.31기준

**2009년 이후 행정기관소속 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행이후 매년 6월 기준으로 조사



*정부 부처 소속은 왼쪽 축(0-600개)에 기준하여 추이를 나타내었고, 대통령 및 국무총리 소속은 오른쪽 축(0-80개)에 기준했음

그림 6. 정부위원회 소속별 추이 비교



* 박정희 정부와 전두환 정부의 경제과학심의회는 근거 법령상 그 구성원이 미정하므로, 이 그림에서는 고려하지 않음
 ** 김대중 정부의 '제2의건국범국민추진위원회' 구성원 수(500인)를 고려하지 않음

그림 7. 정권별 대통령소속 자문위원회 구성원 추이

노무현 정부 때 대통령소속 자문위원회가 확연히 증가한 특성은, 위원회 수뿐만 아니라 구성원의 수에서도 보인다. 박정희 정부에서 이명박 정부까지 위원회 수용 최대인원을 기준으로 하여 추이를 보면 <그림 7>과 같다⁴⁶⁾. 정권별로 변화 경향을 보면 정치적 민주화와 함께 위원회 구성원 수가 증가하기 시작하며, 특히 김대중 정부에서 노무현 정부로 가면서 자문위원회 구성원 수는 큰 폭으로 상승한다.

46) 대통령기록관 웹사이트(www.pa.go.kr)에 역대 대통령별로 나누어 게재한 관련기록들('대통령 웹기록')과 안전행정부에서 발간하는 「위원회 현황」을 통해 대통령소속 자문위원회를 선별했다. 그리고 각 위원회별 근거 법령에 나타난 기능이 '특정 정책이나 안전에 대한 자문·심의·협의 등을 수행하기 위한 것'으로서 '대통령 소속'이라고 명시된 것에 한정하여 살펴보았다. 국가원로자문회의, 민주평화통일정책자문회의 등과 같은 협의체 형태의 대통령소속 자문기관은 특성상 다른 자문위원회들과 같은 맥락의 조직으로 보기 어려운 점들이 있어서 검토 대상에서 제외하였다. 또한 박정희 정부와 전두환 정부에 공통적으로 존재했던 '경제과학심의회'의 구성원 수는 근거법령상 미정하므로 고려하지 않았고, 김대중 정부의 '제2의건국범국민추진위원회'의 근거법령상 가능한 구성원 수 500인은 전반적인 추이를 보는데서 제외하였다.

노무현 정부의 각 자문위원회의 근거 법령에 기초하여 조직할 수 있는 구성원의 최대 인원은 939명에 달했으며, 이명박 정부 때 구성원 수는 다소 감소하였다. 박정희 정부부터 이명박 정부까지 대통령소속 자문위원회 추이를 살펴볼 때, 민주화된 정권이 들어서면서 대통령소속 자문위원회의 수와 그 구성원 수는 지속적으로 증가했고, 특히 노무현 정부 때는 가장 많은 위원회 수와 구성원 수를 보인다.

3) 대통령소속 자문위원회의 영역

대통령소속 자문위원회가 각 정권별로 어떤 영역에 대한 자문 활동을 수행해 왔는지 법제상 설치목적과 관련 부처의 특성을 근거로 분류한 결과는 <표 18>과 같다. 첫째, 단일 영역에 관련한 여러 위원회들이 나타나 각 영역별 자문위원회의 자문 범위가 다양화되며, 대통령에게 자문하는 영역도 증가한다. 박정희 정부에서 김영삼 정부까지 교육, 행정, 과학, 국토, 경제 영역의 자문위원회들은 단일 위원회가 대통령 자문을 수행했다. 그러나 김대중 정부부터는 단일 영역에 대해 여러 위원회가 자문을 수행하였다. 국토, 경제 영역에 대해 자문하는 범위가 확장되기 시작하며, 노무현 정부의 국토 영역은 분권·균형발전·수도이전, 과학 영역은 우주과학, 행정은 분권·정보공개, 경제는 일자리창출·자유무역 등으로 위원회가 자문하는 범위가 확대된다. 또한 대통령에게 자문하는 영역 자체도 확장되는데, 김대중 정부부터 국가비전, 지속가능발전, 문화, 복지, 사법개혁 등 다양한 영역에 대한 자문위원회들이 설립되었다.

둘째, 위원회가 자문하는 영역 자체의 구분이 명확히 되지 않아서, 위원회 간 상호 연계되는 경향을 보인다. <표 18>의 영역별 구분 방법은, 각 위원회의 근거법령상 나타난 위원회 설립 목적과 소관 부처에 근거했다. 그러나 각 위원회가 실제 다루는 문제들은 여러 부처의 문제들을 포함한다. 예를 들어 경제 영역으로 구분한 청년실업대책위원회나 사람입국일자리위원회, FTA체결지원위원회, FTA국내대책위원회의 경우, 경제 이외의 복지·노동·문화·행정 등 영역의 문제들이 복합적으로 연계된다.

표 18. 정권별 대통령소속 자문위원회 기능 분류

	박정희	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박
국가비전			21세기위원회	정책기획위원회	정책기획위원회	정책기획위원회	미래기획위원회
지속가능발전					지속가능발전위원회	지속가능발전위원회	국가지속가능발전위원회 녹색성장위원회
문화					방송개혁위원회	도서관광보장책임위원회 아시아문화중심도시조성위원회 문화중심도시조성위원회	도서관광보장책임위원회 아시아문화중심도시조성위원회 문화중심도시조성위원회 국가브랜드위원회
복지						빈부격차차별시정위원회 양극화민생대책위원회 저출산고령사회위원회 국가생명윤리심의위원회	사회통합위원회 국가생명윤리심의위원회
사법개혁					사법개혁추진위원회	사법제도개혁추진위원회	
경제				노사관계개혁위원회	국민경제자문회의 중소기업특별위원회 노사정위원회	국민경제자문회의 중소기업특별위원회 청년실업대책위원회 동북아시아위원회 FTA체결지원위원회 FTA국내대책위원회 사람입국일자민위원회 경제사회발전노사정위원회	국민경제자문회의 국가지식재산위원회 국가경쟁력강화위원회 경제사회발전노사정위원회
교육		교육개혁 심의회	교육정책 자문회의	교육개혁위원회	교육인적자원위원회	교육혁신위원회	
행정	행정개혁 조사 위원회		행정개혁 위원회	행정쇄신위원회	정부혁신추진위원회 지방이양추진위원회	정부혁신지방분권위원회 정보공공위원회 지방이양추진위원회 지방분권추진위원회	지방분권추진위원회 지방행정체제개편추진위원회
과학	경제과학 심의회	경제과학 심의회	경제과학 심의회 국가과학기술 자문회의	국가과학기술 자문회의	국가과학기술자문회의	국가우주위원회 국가교육과학기술자문회의	국가정보화전략위원회 국가우주위원회
국토	국토건설종합 계획심의회	국토건설종합 계획심의회	국토건설종합 계획심의회	국토건설종합 계획심의회	국토건설종합계획심의회 농어업농어촌특별대책위원회	국토정책위원회 행정중심복합도시건설추진위원회 건설기술건축문화혁신위원회 농어업농어촌특별대책위원회 국가균형발전위원회	국가건축정책위원회 지역발전위원회

국가균형발전위원회나 행정중심복합도시건설추진위원회 등도 경제, 복지, 행정, 문화, 지속가능발전 등 다양한 문제를 포함한다. 특히 국가비전 영역으로 구분한 위원회들은 정부 부처 전체에 연계된다고 볼 수 있다. 즉, 대통령소속 자문위원회가 다루는 영역은 점차 확대되었고, 가능한 한 다양한 영역에 대해 총괄적으로 자문하는 경우가 많아 위원회 기능을 명확하게 구분하기 어려운 경향을 보인다.

셋째, 특정한 영역으로 구분하기 어려운 위원회 중, 전반적인 장기국가발전 방향에 대하여 대통령에게 자문하는 위원회의 활동이 눈에 띈다⁴⁷⁾. 노태우 정부의 21세기 위원회는 정책기획위원회(김영삼·김대중·노무현 정부), 미래기획위원회(이명박 정부)로 개칭되면서 이어져 온 자문위원회로서, 각 정부별로 위원회의 활동 정도에는 차이가 있으나 ‘국가의 중장기적 발전전략’에 대해 심의하였다. 노태우 정부의 21세기 위원회는 향후 10-20년간 국내외 여건을 전망하고, 이에 따른 장기 국가발전 목표의 정립 및 그 실현전략을 모색하기 위해 각계 전문가로 구성된 일종의 싱크탱크(think tank)였다⁴⁸⁾. 21세기에 들어서면 해산하기로 하고 1989년 6월에 조직된 한시적 기관으로서 ‘미래를 국민과 함께 구상하고 설계한다’는 취지 아래 2020년을 목표연도로 정해 의제를 설정하고, 이에 대한 세부과제를 도출해 5년의 연구기간별로 나누어 활동방안을 모색해 나가고자 하였다(21세기위원회, 1991).⁴⁹⁾

김영삼 정부는 21세기위원회에 국가 주요현안에 관한 자문기능을 추가하고 연구과제별로 분과위원회 및 소위원회를 두는 등 활동의 범위를 확대하면서 그 명칭을 정책기획위원회로 개정했다. 당시 국정목표를 자문하던 세계화추진위원회는 정책기획위원회로 통합되었다(정책기획위원회, 2008a: 7). 주요 활동은 대통

47) 김대중 정부의 경우, 임기 중반에 새롭게 국가발전 방향으로 내세운 목표인 ‘제2의건국’, ‘새천년’ 등의 추진을 위하여 제2의건국범국민추진위원회, 새천년준비위원회를 신설했으나 크게 활동하지는 못했다.

48) 대다수가 교수들로 구성되었고, 다양한 분야의 외부 전문가들을 수시로 초빙해 21세기의 우리 사회는 어떻게 될 것인가에 대해 논의하는 일종의 “현자들(wise men)의 모임”이었다고 볼 수 있다(B씨의 인터뷰).

49) 설정된 의제들은 총 6개로 민족화합과 국제협력, 경제성장과 균형발전, 과학과 기술발전, 가치관과 인간생활, 정치발전과 사회통합, 환경·자원과 인구이다.

령보고(공식보고10회, 정책현안보고(서면)50회), 연구활동(중장기정책관련 중점기획과제 51개, 단기현안과제 81개), 주요행사(정책포럼12회, 세미나8회, 정책간담회150회) 등이었다(정책기획위원회, 1997: 152-153).

김대중 정부는 국가전략 및 정책방향 설정을 계속 수행하도록 정책기획위원회를 상설기구화(대통령령 제16538호)했다. 그리고 노무현 정부는 정책기획위원회의 규모를 50인 위원에서 100인 구성으로 확대하고(대통령령 제17974호), 그 목적도 이전의 국가 중장기 발전목표 설정이 아니라, 국정과제를 종합적으로 관리하고 조정하는 기능으로 바꾸었다(대통령령 제18278호, 2004.2.9, 전부개정). 이후 이명박 정부는 정책기획위원회를 미래기획위원회로 바꾸고, 30인 위원이 미래에 관련된 총체적 국가비전을 수립하는 것으로 그 규모와 기능을 축소시킨다.

요약하면 대통령소속 자문위원회는 노무현 정부 때 위원회 수 및 위원 수가 가장 많았고 대통령에게 자문하는 영역도 확대되었으며, 각 영역별로 포괄하는 문제의 범위도 다양해졌다. 그리고 다양화된 위원회들이 다루는 자문 내용들은 한 정부 부처가 아니라 여러 부처의 문제와 연계된다. 또한 국가 중장기 발전전략에 대해 대통령에게 자문하는 위원회가 설립되었는데, 노무현 정부 때 국정과제 추진을 종합·관리하는 구체적인 정책추진 기구로 발전한 것을 볼 수 있다. 즉, 노무현 정부의 대통령소속 자문위원회의 규모나 국정과제 추진과정 참여가 확연하게 증가되었고, 국정운영의 우선순위가 되는 과제를 총괄해 추진하는 등 위원회의 기능이 중요하게 나타나는 것을 볼 수 있다.

따라서 이 연구는 대통령소속 자문위원회가 다양한 발전에 관한 자문과 국가의 중장기 발전에 관한 자문 기능을 수행한 측면, 노무현 정부의 대통령소속 자문위원회의 양적 증가와 활발한 정책 활동으로 인해 정치적 위상이 강화된 측면 등에 특히 주목하고, 이들 중 국정운영의 중심이 된 국정과제 추진을 담당했던 기구인 국정과제위원회 사례에 초점을 맞추어 볼 것이다. 이 위원회의 국정과제의 수립 및 조정 활동을 검토하고, 이를 통해 대통령소속 자문위원회가 공공계획의 변화에서 어떤 의미를 가지는지 논하고자 한다.

제 4장 노무현 정부 국정과제위원회 사례연구

국정과제위원회는 노무현 정부 국정운영의 우선순위 정책을 추진하기 위해 신설한 국정과제 전담 조직이었다. 중장기 정책과제인 ‘100대 로드맵’을 수립하고 각 부처의 정책 집행과정을 조정한 국정과제위원회는 부처별 관료들의 주도로 국가정책을 추진하던 기존 행정체계와는 달리, 다양한 민간인들이 국정과제를 추진하는 과정에 참여했다는 점에서 이전 정부와는 차별적이었다(국정홍보처, 2008a: 65).

이렇게 민간인 중심의 범정부적 위원회를 통해 국정을 운영하는 모델은, 인수위원회 가동 이전부터 노 대통령과 참모들이 미국 클린턴 행정부의 ‘국가성과 심의회(National Performance Review)’를 참고해 구상하였다⁵⁰⁾. 정부개혁기구로 설치된 이 심의회는 개혁 추진 과제를 마련하고 이슈별로 여러 개의 팀을 두었으며, 각 부처로부터 공직자를 파견 받아 활용하고 각 부처에는 행정 개혁을 관장하는 ‘수석운영관’을 두어 개혁 정책의 집행을 유도했다. 국정과제위원회의 운영 방식 역시 이 체계와 유사했다. 이 장에서는 국정과제위원회의 등장과 국정과제 추진을 전담하는 조직적 기반이 어떻게 이루어졌는지 살펴보고, 국정과제를 수립하고 그 집행을 조정한 체계는 무엇이었는지 검토할 것이다.

1. 국정과제위원회의 등장

1) 국정과제의 구축

(1) 핵심 계획의 설정

국정 운영에 있어서 우선순위로 추진할 정책인 국정과제는 노무현 대통령이

50) 당시 노무현 대통령의 핵심측근에 따르면, 위원회 구상은 90% 이상이 노무현 대통령의 아이디어였다고 한다(중앙일보, 2004.7.13.a).

후보자 시절에 수립했던 공약에서 비롯되었다. 제16대 대통령 대선기간 중 자문 교수단, 각계 전문가, 정책분과의 의견 및 각종 단체의 요구를 수렴하여, 총괄적 비전으로는 ‘새로운 대한민국’을 제시했고, 이에 대한 구체적인 4대 비전으로 ‘바로 선 대한민국’, ‘잘 사는 대한민국’, ‘따뜻한 대한민국’, ‘당당한 대한민국’을 발표했다. 각 비전을 달성하기 위하여 20대 정책목표 및 150대 핵심과제를 제시하였는데, 각 목표 및 과제는 한 부처에만 국한된 것이 아니라 여러 부처에 관련되게 하여 관료적 부처이기주의를 극복하고자 하였다(국정홍보처, 2008a: 27-38). 특히 과제 추진과 관련하여 국가차별시정위원회, 정부조직진단위원회, 지역균형발전위원회, 동북아중심국 프로젝트 전담기구 등 4개 기구를 설치할 것을 공약에 명시적으로 규정했다(정책기획위원회, 2008a: 14).

후보자시기에 수립한 이 국정목표들 가운데, 특히 분권주의 실현에 대한 대통령의 신념이 확연히 나타났다고 볼 수 있다. 대통령 임기 시작과 함께 각부 장관의 자율성 강화 및 책임총리제의 실천을 통한 책임행정이 추진되었으며, 충청 지역에 새로운 행정수도를 건설함으로써 국토의 균형발전을 실현하겠다는 공약 역시 국가균형발전위원회 설치와 함께 본격적으로 추진되었다.

제16대 대통령 당선 이후에 대통령직인수위원회는 정책목표 및 핵심과제를 핵심공약 181개, 중점공약 553개, 일반공약 602개 등으로 재분류했다. 그 중에도, 실현가능성, 자원배분의 효율성 등을 감안해 181개 핵심공약은 대통령비서실과 국무조정실에서 관리하고, 중점공약과 일반공약 1,170개는 소관부처별로 정책과제화 하였다. 인수위원회를 중심으로 하여 기존 주요 정책들을 검토하고 시민단체 관계자, 전문가 등이 참여하는 토론회를 거쳐, 3대 국정목표(국민과 함께 하는 민주주의, 더불어 하는 균형발전 사회, 평화와 번영의 동북아 시대), 4대 국정원리(원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율)와 12대 국정과제를 완성했다. 12대 국정과제는 외교·통일 분야(한반도 평화체제 구축), 정치·행정 분야(부패 없는 사회·봉사하는 행정, 참여와 통합의 정치개혁, 지방분권과 국가균형발전), 경제 분야(동북아 경제중심국가 건설, 자유롭고 공정한 시장질서 확립, 과학기술중심사회 구축, 미래를 열어가는 농어촌), 사회·문화·여성 분야(참여복지와

삶의 질 향상, 국민통합과 양성평등의 구현, 교육개혁과 지식문화강국 실현, 사회통합적 노사관계 구축)로 구분할 수 있다.

(2) 대통령 직할 프로젝트화

국가정책 전반을 포괄하는 국가비전을 12대 국정과제 형태로 구체화한 것은, 대통령이 집중적으로 챙겨야 할 ‘대통령 프로젝트(presidential project)’의 의미를 가지는 것이었다. 사회가 변화하면서 복잡해진 문제들에 대하여 국가의 정책·비전·계획 등 장기적 시각으로 해결하려는 프로젝트 형태의 과제를 선정하여, 대통령은 여기에 집중하며 나머지 일상적 업무(daily operation)는 총리 및 장관들에게 위임하는 국정운영 구조(박세일 외, 2002)를 참고하여, 노무현 대통령은 공약 사항 중 임기 내에 완료해야 하는 ‘진정 중요한 정책’을 ‘대통령 프로젝트’로 규정하여 집중하였고 나머지 업무는 총리 및 장관이 수행하게 하였다(정책기획위원회, 2008a: 15).

이러한 대통령 프로젝트를 전적으로 담당하여 추진하도록 정책 전문성을 갖춘 민간인들로 구성해 신설한 조직이 국정과제위원회였으며, 국정과제위원회에서 수립한 정책들을 각 부처에 전달하고 이를 집행하게 유도하여 대통령 프로젝트가 효과적으로 수행되도록 청와대 비서실에 정책실을 새로 설립하였다. 국무총리가 일상적 부처 현안을 총괄하고 대통령은 대통령 프로젝트에만 집중하며, 대통령 프로젝트 추진 업무의 협력을 위해 청와대에 정책실을 신설했다는 사실은 A씨와의 인터뷰 내용을 통해서도 잘 나타난다.

“정책실을 처음 만들 때, 그 정책실을 만들자고 처음 제안한 사람들이 박세일 교수를 포함한 여러 교수들, 전문가들이에요. 그 사람들이 모여서 쓴 책에 청와대에는 비서실과 별도로 정책기획실을 만들어야 된다고 했죠. 그런데 대통령이 당선인 시절에 앞으로의 국정에 대해 고민할 때, 그걸 본거야. 그 오리지널 아이디어는 뭔가 하면 대통령은 일반 루틴(routine)한 것은 총리한테 다 맡기고 대통령은 오로지 대통령 과제만 담당해야 한다. 우리 사회가 변화가 심하기 때

문에 굉장히 대규모의 국정과제 내지는 국정과제가 있어야 되고, 이걸 대통령이 아니면 집행할 수 없기 때문에 대통령은 그것만 하면 된다. 그것만 하기도 바쁘다. 그걸 담당할 정책조직을 청와대 내에 만들어야 한다는 내용이에요. 그래서 대통령이 맨 처음에 정책실을 만들 때도 부처의 현안에 대해서는 일체 정책실이 관여하지 않고, 대통령 과제와 국정과제위원회의 과제만을 챙기는, 그런 식으로 정책실을 만들자고 했죠. 그러니까 정책실이 커지면 그만큼 부처에도 간섭할 수 있다고 생각해서 처음에는 정책실장 밑에 수석이랑 비서관을 한 명만 뒀어요. 아주 슬림(slim)하게 1실장 1수석 1비서관 체제로 시작했죠.”

2) 국정과제 추진기구의 설치

(1) 국정과제위원회의 태동

대통령 프로젝트를 집중적으로 다루는 국정과제 추진기구의 설치에 대통령의 공약사항 중 하나였다. 노무현 정부는 과거 국정목표를 추진하는 과정에서 나타난 문제를 검토하여 새로운 기구를 설치하는데 반영하였다(정책기획위원회, 2008a: 6-8). 김영삼 정부의 국무총리 소속 세계화추진위원회는 국정목표인 세계화 관련 자문과 중장기 국가발전계획에 대한 이론을 전담하였으나, 단일 위원회를 통해 국정목표를 추진하기에는 사회가 매우 다원화되고 있었다. 또한 김대중 정부의 경우, 인수위원회를 통하여 6대 국정개혁지표를 설정하고 이에 대한 100대 국정과제를 수립했으나, 구체적 입법 및 시행은 전적으로 정부 부처로 위임되면서 각 과제의 지속 또는 소멸은 대통령의 의지 및 장관의 추진력에 따라 결정되었다.

이러한 문제점들을 반영하여 국정과제를 구체화하여 추진하는 기구로서 설치된 국정과제위원회는, 다양한 과제를 다루는 여러 자문위원회들의 조합의 형태를 띠게 되었다. 국정과제 중 일부 과제는 먼저 T/F 형태의 조직을 통하여 기획하고 관련 부처가 해당 과제를 집행하였다. 이러한 T/F는 과제의 중요도에 따라 이후에 대통령소속 자문위원회로 개편되었다.

“박정희 대통령 시대 이후 지식인들이 정부의 싱크탱크에 참여해 열심히 말해도 국정은 따로 돌아가 들리리 서는 느낌이었을 것이나 이번에는 다를 것이다...[중략]...각 위원회가 결정한 것을 국정과제 T/F에서 기획하고 이를 각 부처가 정책으로 실행하게 된다.”(노무현 대통령, 제1회 정책기획위원회회의(2003.6.19.); 정책기획위원회(2008a)에서 재인용)

국정과제위원회를 구성하는 대통령소속 자문위원회들을 보면 다음과 같다(그림 8). 먼저 동북아경제중심국가건설추진위원회규정, 정부혁신지방분권위원회규정, 국가균형발전위원회규정 등 3개 위원회 규정을 통과시킴으로써(2003년 제15회 국무회의회의록(2003.4.1.)), 동북아시아대위원회, 정부혁신지방분권위원회, 국가균형발전위원회를 각각 설치했다. 또한 최대 공약사항 중 하나였던 신행정수도 건설을 위하여 신행정수도건설추진기획단을 발족하였으며, 이는 이후에 행정중심복합도시건설추진위원회로 전환된다.

장기적인 대책 마련이 필요한 사회양극화, 고령화 등의 문제에 대한 국정과제 추진기구로서 고령화사회대책및사회통합기획단을 정책실에 설치하였다. 고령화사회대책및사회통합기획단은 빈부격차차별시정T/F⁵¹⁾, 농어촌대책T/F, 노동대책T/F, 인구고령대책T/F의 4개의 T/F팀으로 구성되었다. 2003년 말에 인구, 고령화, 에너지, 환경문제 등과 같은 미래 문제에 대하여 국가차원에서 수립하는 대비전략을 T/F체제와 같은 임시적 형태의 조직이 전담하기는 어렵다고 판단한 정부는 일부 T/F를 대통령소속 자문위원회 형태로 전환하게 된다. 기존의 농어업농어촌특별위원회의 규정을 개정하여 농어업대책T/F와 결합하여 국정과제위원회로 격상 편입시켰다. 노동대책T/F는 노사정위원회와 연계되었고, 인구고령대책T/F는 고령화및미래사회위원회로 확대 개편되어 대통령직속으로 설치되었다. 빈부격차차별시정 T/F는 빈부격차차별시정위원회로 개편하여 설치되었다.

51) 빈부격차차별시정T/F는 김대중 정부 때 설치된 삶의질향상기획단(1999.7.12.)을 개편한 것이다.

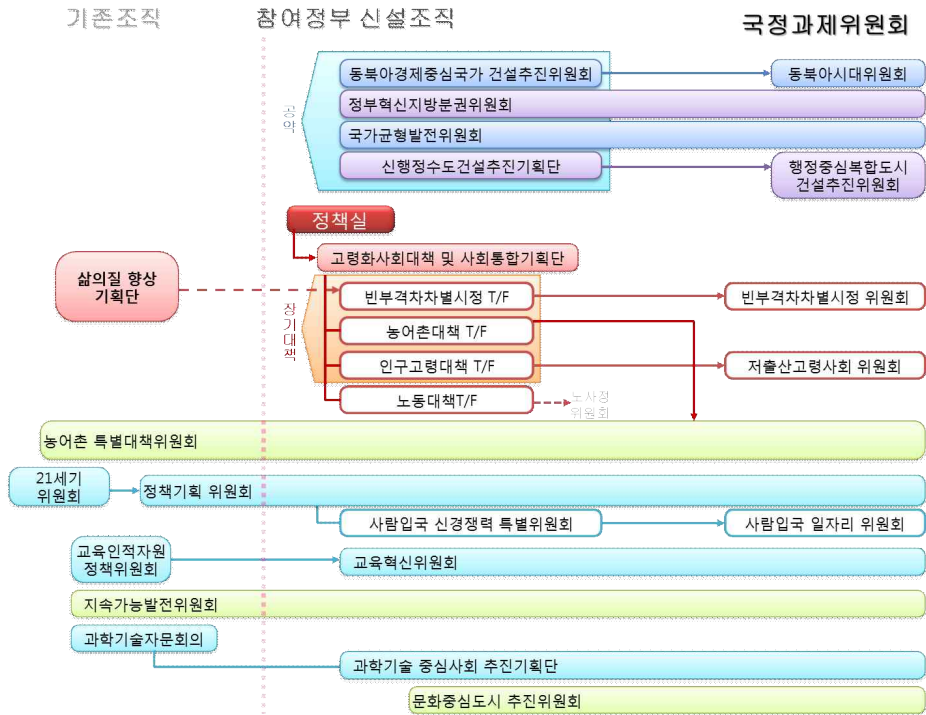


그림 8. 국정과제위원회의 조직

기존 위원회를 확대하여 개편한 경우를 보면, 김대중 정부 때 설치한 교육인적 자원정책위원회를 폐지하고 교육혁신위원회를 신설했으며, 지속가능발전위원회는 새로 임명된 3기 위원들부터 국정과제 추진의 역할을 부여해 국정과제위원회로 편입시켰다. 과학기술중심사회의 국정과제를 추진하기 위하여 기존 과학기술자문 회의에 과학기술중심사회추진기획단을 설치하였다.

2004년에는 21세기 문화강국으로 발돋움하고자 하는 취지로 문화중심도시추진위원회를 설립하였으며, 국가경쟁력 업무를 강화하고자 정책기획위원회 산하에 사람입국신경정책특별위원회를 설립하고 이후에 사람입국일자리위원회로 개편한다. 이로써 2004년에 국정과제위원회는 국정과제 전체를 총괄하는 정책기획위원회와 12개의 자문위원회의 형태로 체제를 갖추게 된다. 이후 2007년 6월에는 빈부격차차별시정위원회와 사람입국일자리위원회를 통합하여 양극화민생대책위원회를 설립한다.

표 19. 국정과제위원회의 연도별 예산 현황

단위: 억원

위원회명	2003	2004	2005	2006
정책기획위원회	24.7	23.2	20.5	21.4
동북아시아위원회	15.6	16.6	16.5	16.6
정부혁신지방분권위원회	21.5	35.2	50.1	44.4
국가균형발전위원회	18.6	35.4	38.2	34.2
행정중심복합도시건설추진위원회	-	-	25.8	-
저출산고령사회위원회		13.7	16.3	-
지속가능발전위원회	5.9	12.6	16.2	15.7
빈부격차차별시정위원회	-	7.6	16.0	14.0
교육혁신위원회	6.8	16.5	14.1	14.3
농어업농어촌특별대책위원회	16.8	11.8	12.3	13.2
과학기술중심사회추진기획단	-	-	-	-
사람입국일자리위원회	-	-	3.7	17.7
문화중심도시조성위원회	-	2.3	3.0	2.9
합계	109.9	174.9	232.7	194.4

출처: 정책기획위원회 (2008a)

2006년 11월 현재를 기준으로 국정과제위원회의 연도별 예산을 살펴보면 <표 19>와 같다. 국정과제위원회의 운영에 필요한 총 예산은 2003년에 109.9억원, 2004년에 174.9억원, 2005년에 232.7억원으로 증가하다가 2006년에 194.4억원으로 감소하여, 2005년 예산이 상대적으로 많이 편성되었던 것을 볼 수 있다. 13개의 자문위원회별로 살펴보면, 2004년-2005년에 정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회 예산이 상대적으로 증가했고, 2005년에 행정중심복합도시건설추진위원회의 설치와 함께 그 예산이 국정과제위원회 중 세 번째로 많이 편성되었다.

대통령 임기를 고려하여 임기 중반부터는 새로 계획을 수립하기 보다 이미 수립된 계획을 집행하는데 중점을 두었기 때문에, 2005년 이후의 예산 소요 현황을 통하여 국정과제 가운데 정부혁신지방분권위원회, 국가균형발전위원회와 행정중심복합도시건설추진위원회의 과제를 집행하는데 주력했던 것으로 볼 수 있다.

(2) 국정과제위원회의 구성

국정과제위원회는 정책 전문성을 갖춘 민간인 중심의 자문단인 싱크탱크 형태의 기구가 국정운영의 주요 과제들을 추진하도록 하여, 국가의 발전방향을 제시하는 역할을 정부부처에 제한하지 않고 외부로부터 끌어오고자 하였다. 이는 보다 참신한 아이디어를 제공받고 기존 관료제적 관성을 통해 나타날 수 있는 한계를 극복하기 위한 것이다.

“정부조직이 대단히 유능하지만 일상사 속에 매몰될 수 있고, 기존의 논리의 관성을 벗어나지 못할 수도 있습니다...[중략]...위원회가 우리 국가의 발전 전략 방향을 지속적으로 제시해 주시고, 그 다음에 실천 과정에서 그것이 우리가 목표한 방향을 이탈하지 않도록 항상 관찰하고 또 때때로 조언해 주시고 그렇게 해야 한다고 생각합니다.”(노무현 대통령, 제1회 국가경쟁력회의(2004.11.5.); 정책기획위원회(2008a)에서 재인용)

“새롭고 창의적인 아이디어를 보다 더 폭넓게 수집하고 제출받고 싶어서, 많은 전문가들의 머리를 빌리고자...”(노무현 대통령, 제12회국정과제조정회의(2006.5.))

“공무원들이 만든 정책을 위원회를 통해서 토론하고, 검증을 하며, 이 검증 결과를 신뢰하게 되면 이를 토대로 대통령이 결정을 하게 된다는 것이다... 왜 자문위원회냐? 검증하고 토론을 통해서 검증되지 않은 정책이 위험하기 때문에 자문하는 겁니다.”(노무현 대통령, 제12회국정과제조정회의(2006.5.))

각 위원회의 구성원 분포를 보면 민간전문가, 시민단체 대표 등의 민간인으로서 이루어진 것이 아니라 관련부처 장관 등의 공직자들을 포함하여 민관협력적 기구로 구성되어 있으나, 위원회 활동에 대하여 민간위원들의 영향력이 상대적으로 컸다고 볼 수 있다(표 20). 국정과제위원회별로 보면 공직에 있는 위원이 위원회 전체의 과반수인 경우는 없으며, 전체적으로 볼 때도 위원 전체(407명) 중 공직에 있는 위원들(99명)은 24%를 차지한다. 국정과제위원회의 민간 위원들(전체의 76%) 중 교수, 연구원, 교사 등 학계 출신 민간위원이 55%(225명)를 구

성하며, 그 중에서도 교수 출신이 가장 많다(148명). 또한 국정과제위원회의 지방과 여성의 대표성 강화를 위해 위원회 구성시 각 30%씩 할당하는 것으로 정하였으며(정책기획위원회, 2008a), 지방 출신 위원은 전체의 36%를 구성하여 할당비율을 상회하였으나 여성 위원은 17%를 차지하였다.

근거법령상 규정된 구성원 수를 살펴보면, 위원장을 포함하여 25인 이내(교육혁신위원회, 동북아시아대위원회, 빈부격차차별시정위원회, 사람입국일자리위원회, 저출산고령사회위원회, 정부혁신지방분권위원회)에서 100인 이내(정책기획위원회)의 구성원을 둘 수 있었으며, 노무현 정부 기간 중에 국정과제위원회 구성원을 감원시킨 경우는 거의 찾아볼 수 없다⁵²⁾.

국정과제위원회 위원장직은 저출산고령사회위원회(대통령이 위원장)⁵³⁾, 행정중심복합도시건설추진위원회(국무총리와 민간인이 공동위원장)를 제외하고는 모두 민간인이 맡았다. 따라서 국정과제위원회의 위상은 위원장이 아닌 당연직 구성원의 지위를 통해 볼 수 있는데, 위원회의 공직 위원들 대부분이 관련 부처 장관들로 이루어져 있었기 때문에 국정과제위원회의 위상은 장관급으로 간주할 수 있다⁵⁴⁾.

52) 국가균형발전위원회는 근거 법령을 대통령령에서 특별법으로 바꾸면서 총 위원의 수를 늘이고(25인→30인 이내) 그 중 위촉직을 임명할 수 있는 비율을 확대시켰다(14인→20인 이내). 지속가능발전위원회의 경우, 2006년 4월 21일에 지속가능발전위원회규정의 일부를 개정하면서(대통령령 제19453호, 2006.4.21. 일부개정) 위원회 구성원을 80인에서 35인으로 줄였으나, 같은 개정에 의해 사회적 갈등의 예방 및 해결을 위한 갈등조정특별위원회를 지속가능발전위원회 내에 둘 수 있게 하며 그 구성원 수를 70인 이내 위원으로 규정했으므로 전체 위원회 구성원 수로 볼 때 위원회 규모가 감소되었다고 보기 어렵다.

53) 노무현 대통령은 제24회 수석보좌관 회의에서 '미래에 관한 사항은 자꾸 뒤로 미루기 쉽기 때문에 결단을 내려야 될 경우가 많이 있으며, 이런 정책은 대통령 등의 결단이 필요한 종류가 많다'고 판단하여, 저출산·고령사회 정책추진과 관련한 법적 기반을 구축하고자 하였다. 이에 대통령을 위원장으로 하는 '저출산고령사회위원회'의 설치와 5년단위 기본계획을 수립한다는 국가의 정책방향을 담은 '고령화 및 인구대책 기본법(안)'을 정기국회에 제출했으며(2004년 11월8일), 2005년 5월18일에 법이 공포되었다. 이후 이명박 정부가 시작되면서 2008년 2월 29일 개정에 의해 저출산고령사회위원회는 대통령 소속에서 보건복지부 소속으로 이전되고, 당연직 위원들도 중앙행정기관의 차관급으로 개정되었다.

54) A씨와의 인터뷰 내용을 참조하였다.

표 20. 국정과제위원회 구성원 분포

(2007.11.1현재)

위원회명	공직	비공직(민간인)										정당		지역		성별		전체		
		학계			전문직				시민단체	기업			여	야	서울	지방	남		여	
		국책	교수	민간	법조	언론	문화	종교		의료	경영인	협회								공사
정책기획위원회	1	14	54	3			1	1		8	3				45	40	68	17	85	
동북아시아대위원회	15	8	10	3					2	1					21	19	36	4	40	
정부혁신지방분권위원회	7	2	13							2		1	4		19	10	25	4	29	
국가균형발전위원회	12	4	8		1					1			3		16	13	26	3	29	
행정중심복합도시추진위원회	11	5	11	1								1			15	14	28	1	29	
저출산고령사회위원회	10	4	3	1				1	3						18	4	14	8	22	
양극화민생대책위원회	17	6	14	1	1				2		1				34	8	34	8	42	
지속가능발전위원회	13	1	8	3	1			1	2	2		1			27	5	28	4	32	
교육혁신위원회	2	4	8	4					5	1					10	14	18	6	24	
농어업농어촌특별대책위원회	8	1	2	1		1			8	9					28	2	26	4	30	
과학기술중심사회추진기획단	2	7	10	2		1			2	5	1				20	10	21	9	30	
문화중심도시조성위원회	1	1	7	1			2		1	2					8	7	12	3	15	
합계	99	57	146	20	3	2	3	0	3	25	21	11	4	3	7	261	146	336	71	407
%	24	55			3				6	9			3	64		36	83	17	100	

출처: 정책기획위원회 (2008a: 48)

2. 국정과제위원회의 기반 조성

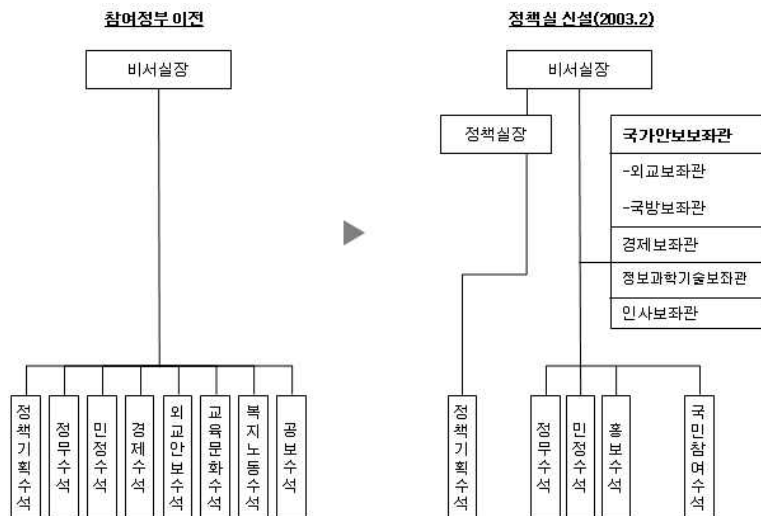
국정과제위원회는 대통령에게 자문하기 위해 설치한 참모기관 성격의 합의제 기관인 자문위원회이므로, 법률상 권한은 대통령의 의사결정에 대해 자문하는 기능 외의 준입법적·준사법적 권한 등은 없다. 또한 자문위원회는 상근하는 위원

및 사무기구를 두지 않으며, 자문위원회가 대통령에게 자문하는 내용은 법적 구속력이 없으므로 어떠한 강제성도 포함하지 않는다(김명환·강제상, 2009: 21). 따라서 국정과제위원회가 국정운영의 목표를 수립하고 추진하는 총괄적 기구로서 추동력을 갖추기 위해서는, 외부 환경을 통해 그 업무를 지원하거나 위원회 운영을 위한 기반을 확고히 하여 자문위원회라는 조직적 한계를 해결할 필요가 있었다.

1) 조직 환경의 체계화

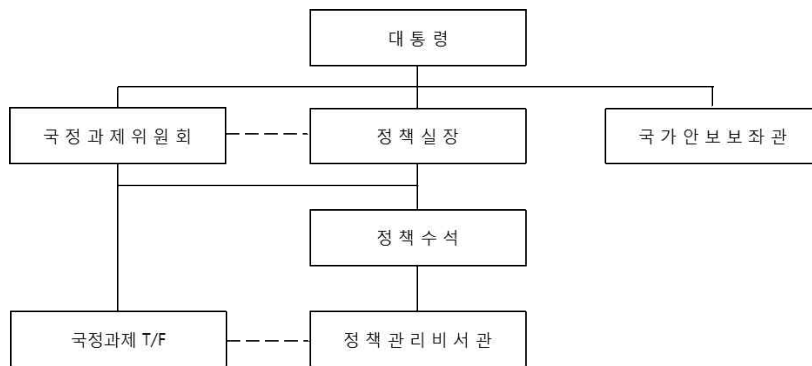
(1) 대통령 비서실 내 정책실 신설

과거와 차별적인 국정운영을 위하여 노무현 정부는 대통령 비서실에 정책실을 신설하여 국정업무 수행을 효율적으로 보좌하게 했다(대통령비서실직제 [시행 2003.2.25] [대통령령 제17929호, 2003.2.25., 일부개정]). 이전 정권까지는 대통령 비서실 내 부처별 담당 수석비서관이 국정 업무를 수행했으나, 제16대 대통령직인수위원회는 이 체제를 유지하면 청와대로 권력이 집중될 수 있다고 우려하였다. 따라서



정책 추진의 분권화 차원에서 대통령 비서실은 기존 1실장8수석의 체제에서 2실장 5수석6보좌관제로 전환되었고(그림 9)⁵⁵⁾, 이 중 정책실의 구조는 1실장 1수석(정책 기획수석), 3비서관(정책상황·정책조정·정책기획관리비서관) 체제로 시작되었다.

업무의 분담에 있어서 비서실장은 정무기능을 주도했으며, 국정과제 관련 정책영역은 정책실장이 총괄하였다(정책기획위원회, 2008a: 31-34). 정책실이 설립된 초기에는 국정과제 관련 자문위원회와 국정과제 T/F들이 정책실의 책임 아래 있었다(그림 10). 정부 초기 국정과제팀은 정부혁신지방분권위원회, 동북아경제중심추진위원회, 국가균형발전위원회, 정책기획위원회, 지속가능발전위원회, 교육혁신위원회 등 총 6개 위원회와 신행정수도건설추진기획단, 사회통합기획단(노사개혁T/F, 농어촌대책T/F, 빈부격차차별시정T/F, 인구고령사회T/F)의 2개 기획단으로 구성되어 있었다. 이 중 동북아경제중심추진위원회, 정부혁신지방분권위원회, 국가균형발전위원회 등 3개 위원회는 정책실 산하에 있었고, 사회통합기획단의 T/F는 정책실장의 책임 하에, 신행정수도건설기획단은 정책수석이 이끌었다.



출처: 정책기획위원회(2008a)

그림 10. 정책실의 국정과제위원회 총괄관리 구조

55) 이후 2003년 12월에 인사보좌관을 인사수석으로 승격하여 2실장6수석5보좌관 체제로 조정되었다.

그런데 국정과제위원회는 자문위원회라는 특성 때문에 위원회에서 결정된 내용은 법적 구속력을 갖기 어렵다. 즉 국정과제위원회에서 수립한 국가중장기과제가 추진되는 과정에서 누락될 가능성을 배제할 수 없었던 것이다. 따라서 국정과제를 효율적으로 추진할 수 있게, 정책실은 자문위원회, T/F, 기획단뿐만 아니라 각 부처가 국정과제를 정책으로 집행할 수 있도록 유도했다.

“국정과제위원회는 성격이 자문위원회예요. 자문은 대통령한테 자문해주면 끝나기 때문에 여기서 결정된 게 집행이 될 수도 있고 안 될 수도 있고. 중간에 힘이 다 빠지는 거예요. 나중에 보면 회의가 안 돼. 여기 장관들 오라고 해도 장관들이 참석을 안 한다고. 그래서 뭘 하는가하면 정책실하고 붙여두는 거예요...[중략]...정책실장은 부처를 총괄하니까. 대통령의 대리인으로서 정책실장 말은 모든 부처가 다 들어야 돼요. 그건 대통령의 명이니깐. 또 정책실이 장관을 평가할 수 있는 기능을 갖고 있고. 정책실에서 내각 인사할 때 제일 먼저 안을 내요. 어느 장관을 교체해야겠다. 물론 대통령도 하겠지만 정책실이 아주 강력하게 하죠.”(A씨와의 인터뷰)

이렇게 정책실은 국정과제를 추진하는데 초점을 맞추는 한편, 정부 부처의 일상적 업무는 국무총리가 일괄적으로 처리하도록 국정운영 체제를 변화시키는 과정에서 문제가 나타났다. 청와대 비서실이 부처를 직접 통제하는 관행에 익숙했던 관료제를 국무총리 중심 체제로 바꾸면서, 경험 부족, 불투명한 책임과 권한, 보고체계 혼선 등의 문제들이었다. 결국 2003년에 대규모 사업장의 파업, 물류 사태 등이 연달아 일어났고, 이에 따라 부처의 현안 대처는 주로 정책실에서 관리하고, 국정과제위원회의 총괄은 정책기획위원회가 담당하게 되었다.

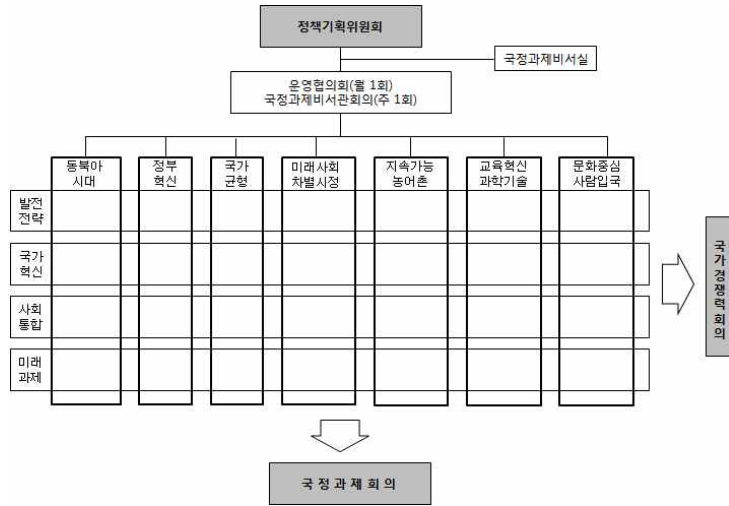
“그렇게 해서 정책실을 [국정과제위원회의 총괄관리 조직으로] 운영했는데, 이게 우리 현실은 그렇지 않은 거예요. 부처의 공무원들이 수십 년간을 청와대의 지휘를 받고 청와대의 승인을 받아서 일하던 게 익숙해져 있어요. 그러니 요만한 건도 청와대에 팩스로 보고하고 청와대의 행정관이나 비서관 싸인(signature)이나 전화라도 있어야 움직이던 조직이, 갑자기 청와대에 어디다 보고할 데도 없고, 또 청와대에서 오더(order)도 안 오고. 그러니 루틴(routine)한 걸 처리하려면 이제는

총리실로 가면 되는데, 총리실도 원래 자기들이 지금까지 하던 일이 그런 것이 아니었으니, 갑자기 그걸 맡으라고 하니깐 혼란이 오죠. 그러니 총리한테 가서 루틴한 것을 보고하고 업무도 받고 그런 것이 잘 안 이루어졌죠. 청와대는 오더를 안주고, 그러니 부처가 돌아가질 않고. 그러다가 뭐가 터져버렸냐 하면 2003년에 물류사태가 터져버렸어요. 포항시가 이 트레일러(trailer)들이 파업을 해서 한 도시 자체가 완전히 마비가 되는 일이 벌어졌다고. 그 일이 왜 벌어졌냐? 아무도 조정을 하지 않았잖아요. 물류라는 것은 여러 부처와 관계되거든. 건교부, 공정위, 행사부... 그럼 옛날 같으면 그런 사태가 진행되면 청와대가 벌써 감 잡고 각 부처 장관들을 딱 소집해서 진행을 하는데, 청와대 정책실이 현안을 챙기지 말라 하니깐 그냥 공중에 붕 뜬 상태인데. 그럼 총리실에서 일을 조정하든가, 아니면 부처들이 자율적으로 자기들끼리 모여서 일을 해결해야 하는데 그냥 놓쳤죠. 그러니 한 국가의 한 도시가 마비가 되었는데 이걸 해결해야겠다는 주체가 아무도 안 나서는 이런 꼴이 발생했죠. 그래서 나를 포함한 주변의 여러 사람들이 모여서 대통령께 말씀을 드렸죠. 이래가지곤 안 된다. 결국 우리 문화가 하루아침에 안 바뀐다. 그러니까 정책실이 국정과제만 챙기고 위원회만 챙기는 이런 구조에서 벗어나야 된다. 결국 이 정책실이 현안을 챙겨야 국가가 돌아가겠구나 싶어서 정책실장이 바뀌고, 국정과제위원회 관리체계가 바뀌게 되죠.”(A씨와의 인터뷰)

정책실의 업무를 이어받은 정책기획위원회는 국정과제위원회 업무의 총괄·조정(56), 중장기 국가전략 수립, 거대 담론의 개발 및 제시(57) 등의 기능을 수행하게 되었다(정책기획위원회규정개정령안(의안 제190호, 행정자치부), 2004년 제6회국무회의회의록). 정책기획위원회는 중장기적 국가전략 수립 과정을 관리하기 위하여 국정과제를 심의하는 대통령주재 국정과제회의를 지원했으며, 업무의 효율화를 위해 4개 분과(발전전략, 국가혁신, 사회통합, 미래과제) 및 국가경쟁력회의 등을 두었다(정책기획위원회규정 제6조[시행 2004.2.9.][대통령령 제18278호, 2004.2.9., 전부개정])(그림 11). 이러한 총괄업무를

56) 정책기획위원회는 국정과제위원회의 위원장들 및 일부 위원들로 구성되어 있었는데, 위원장들은 매주 운영협의회에 참석하여 조직정비를 위한 토의를 운영했다. 또한 월간 국정과제 로드맵 점검회의와 분기별 국정과제 로드맵 추진실적 보고회의 등에 참석하여 계획 추진 과정을 보고했다.

57) 학계, 전문가, 시민단체 등의 논의를 통하여 거시적 관점에서 정치사회적 변화와 이 변화에 적합한 제도·문화를 포괄할 수 있는 큰 틀의 사회변화 방향을 관리하고, 어떤 위원회에도 속하지 않는 담론이 나올 경우에는 비서실에 제시했다.



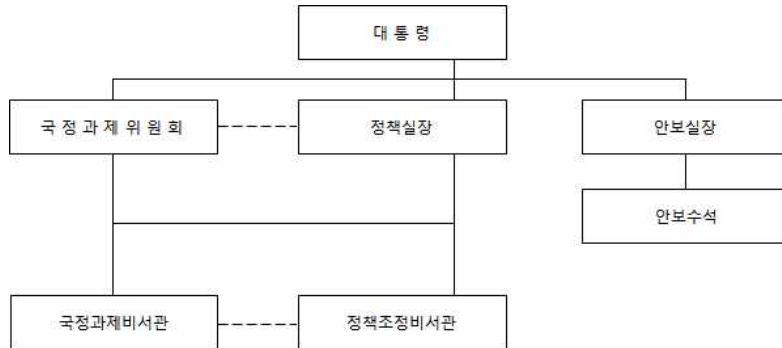
출처: 정책기획위원회(2005.3)

그림 11. 정책기획위원회의 국정과제위원회 총괄관리 구조

위해 별도의 행정 사무기구를 마련하여 청와대 국정과제비서관(1급)을 파견 받아 사무를 처리하게 했다(정책기획위원회규정 제9조[시행 2004.2.9.]). 또한 정책기획위원회는 국정과제위원회의 효율적 조정뿐만 아니라 대통령, 국무회의, 민간인 전문가·단체, 국민과 소통하면서 국정과제 수립을 위한 정보수집, 기획의 실행, 국정과제 추진과정의 보고 및 대국민 홍보 등의 업무를 수행했다(표 21).

표 21. 정책기획위원회 기획팀의 운영

	정보수집	기획실행	보고	홍보
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령님 지시 · 국정과제위원회 · 언론매체 · 국책·민간 연구기관 · 시민단체, 학술단체 · 홈페이지 제안, 기타 	<ul style="list-style-type: none"> · 정보의 가공 및 분류 (장·단기, 현안을 구분) → 해당 위원회 전달 · 관련 전문가 회의 · 관계부처 협의 	<ul style="list-style-type: none"> · 수석 보좌관 회의 · 국정과제 회의 · 국무회의 지시 · 대통령 별도 보고 	<ul style="list-style-type: none"> · 주요 방송/언론 · 관련 당사자 · 정책홍보협의회 · e지원 게시판
과제	<ul style="list-style-type: none"> · 국정과제 쟁점 점검 · 연구기관 등의 정보수립체계 구축 · 홈페이지 개편 	<ul style="list-style-type: none"> · 기획팀 구성 (국정과제위원회(내), 전문가(외)) · 분야별 전문가 리스트 마련 		<ul style="list-style-type: none"> · Mailing list 확보 · 국정과제관련 여론조사 · 청와대내 협조체계 내실화 · 국정과제위원회 홍보체계 점검



출처: 정책기획위원회(2008a), p.34

그림 12. 정책기획위원회와 정책실의 유기적 관리 구조

노무현 정부 중반부터는 과제를 수립하기 보다는 이미 정해진 과제를 집행하는 업무가 더 중시되었고, “정책실과 정책기획위원회는 유기적 관계”⁵⁸⁾를 통해 국정과제위원회의 정책이 집행까지 진행되도록 상호 보완한다(그림 12). 국정과제와 관련한 정책 전반에 대한 기획 및 자문은 정책기획위원회에서 담당하고, 정책실장은 국정과제위원회를 총괄하면서 실무에 대한 관리는 정책조정비서관이 담당하는 구조가 된다.

(2) 하부 협조체계 구축

국정과제위원회 업무의 지원은 청와대 정책실 이외에도 각 정부부처의 협조체계를 통하여 이루어졌다. 위원회 근거법령상 행정위원회는 최소한의 사무기구를 둘 수 있으나(행정기관소속위원회의설치·운영에관한법률 제10조), 자문위원회는 특별한 경우를 제외하고는 사무기구나 상근인 전문위원 등을 둘 수 없다(행정기관의조직과정원에관한통칙 제20조제6항). 그런데 국정과제위원회의 근거법령을 살펴보면 각 위원회에 대하여 관련부처가 협조하기 위한 업무 지원 기구나 전문위원회 등을 설치하도록 규정하고 있다.

58) A씨의 2013년 4월 인터뷰 중의 표현을 인용했다.

<표 22>를 보면 첫째, 각 위원회의 업무를 협조하는 체계로서 관련부처 내에 추진단 또는 팀 형태의 기구를 설치해 운영하였다. 정책관련 과제를 발굴하고 정책의 추진상황을 관리하기 위하여, 관련부처에 ‘○○○(일반적으로 위원회명을 씀)추진단’을 설치하였으며, 그 밖의 중앙행정기관(대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함)에 ‘○○○(위원회명)팀’을 두어 운영할 수 있게 하였다.

둘째, 정책화 시키고자 하는 안건을 사전에 검토하기 위한 하부조직으로서 운영위원회와 전문위원회를 두었다. 운영위원회는 각 위원회의 운영에 관한 사항 및 위원회에 상정할 안건을 사전에 협의·검토하기 위해 설치한 조직으로서, 본 위원회의 위원장이 운영위원회의 의장을 맡았다. 전문위원회는 위원회의 안건을 분야별로 사전에 연구·검토하기 위한 조직으로, 위원장과 전문위원회 간사가 전문위원을 위촉하여 구성했다.

셋째, 운영위원회와 전문위원회 등을 포함한 국정과제위원회의 업무에 관련된 사무를 처리하기 위해 위원회 내부에 사무기구를 설치하였으며, 필요시에 사무기구에 관련분야 전문가를 계약직 공무원으로 둘 수 있었다. 그리고 효율적으로 사무를 처리하기 위해 필요시 관계행정기관소속 공무원 및 관계기관·단체 등의 직원 파견을 요청할 수 있었다.

위원회 업무를 협조하기 위한 하부조직을 설치하고 관련부처 직원을 파견하는 등의 체계를 구축한 것은, 과거에 비하여 대통령소속 자문위원회의 위상이 높아졌다는 점을 반영한다. 예를 들어 김대중 정부의 정부혁신추진위원회는 하부조직으로 ‘특별위원회, 실무위원회, 사무를 위한 간사, 전문위원(조사요원 포함) 등을 둘 수 있고, 관계기관에 협조 요청, 관계전문가에 조사·연구 의뢰’할 수 있는 정도였다(정부혁신추진위원회규정, 2000.7.22.). 그러나 노무현 정부 때 정부혁신지방분권위원회로 명칭을 바꾸고 관련 업무를 확대하면서, ‘전문위원회, 사무기구, 자문위원, 추진단(관련부처 내에 설치), 업무혁신팀(중앙행정기관 내에 설치)을 설치하고, 관계기관(공무원) 등의 파견 또는 겸임을 요청할 수 있었으며, 관계 공무원이나 전문가에게 협조를 요청’할 수 있게 협조체계가 확장되었다(정부혁신지방분권위원회규정[시행 2003.4.7] [대통령령 제17956호, 2003.4.7., 제정]).

표 22. 국정과제위원회 하부조직 및 협조체계

위원회명	하부조직		
	관련부처 협조	안건의 사전검토	사무기구 및 협조
과학기술중심사회추진기획단		전문위원(비상근)	
교육혁신위원회	교육혁신추진단 (교육인적자원부)	운영위원회, 전문위원회	사무기구, 직원파견, 협조요청
국가균형발전위원회	국가균형발전기획단, 국가균형발전지원단 (산업자원부)	전문위원회, 자문위원회	사무기구, 임직원파견(요청), 협조요청
농어업농어촌특별대책위원회		상임위원회, 분과위원회, 전문연구위원, 지역위원회	사무국
동북아시아위원회	추진단(재정경제부), 동북아경제중심추진팀 (중앙행정기관)	전문위원회, 자문위원, 특별위원회	사무기구, 직원파견, 협조요청
문화중심도시조성위원회	문화중심도시조성추진기획단	소위원회, 실무위원회, 전문위원	
빈부격차차별시정위원회		전문위원회	사무기구, 협조요청
사람입국일자리위원회	추진단(노동부), 대책팀(중앙행정기관)	운영위원회, 전문위원회, 자문위원	사무기구, 직원파견, 협조요청
양극화민생대책위원회		운영위원회, 전문위원회, 자문위원	직원파견, 협조요청
저출산고령사회위원회	추진기구(보건복지부)	전문위원회	협조요청
정부혁신지방분권위원회	추진단(행정자치부,기획예산처), 업무혁신팀(중앙행정기관)	전문위원회, 자문위원	사무기구, 직원파견, 협조요청
정책기획위원회		분과위원회(국가경쟁 력회의,특별위원회), 전문위원, 운영협의회, 자문위원	사무기구, 직원파견, 협조요청
지속가능발전위원회	지속가능발전팀 (중앙행정기관)	분과위원회, 전문위원회, 운영협의회, 갈등조정특별위원회	사무기구, 직원파견, 협조요청

국정과제위원회가 설치되면서 관련부처 공무원들이 파견 나온 사무기구를 통해, 과거와는 차별적으로 대통령소속 자문위원회의 위상이 강화된 것으로 볼 수 있다는 점은 인터뷰 내용을 통해서도 알 수 있다. 정부 부처에 대해 위원회가 독자적인 사무기구를 만들어 협조 요청을 공식화하고 부처 내에도 위원회 협조 체계를 구성하는 등의 지원 체계를 통하여, 국정과제위원회는 정책을 추진하는 과정을 활성화했고 그 위상을 강화했다고 볼 수 있다.

“국정과제위원회가 옛날 정책기획위원회도 그랬지만, 정부가 대통령 산하에 위원회를 둘 때, 사무국을 두느냐 안 두느냐가 굉장히 중요해요. 독자적인 사무국을 갖고 있는 데가 있고, 사무국 없이 부처가 지원을 하는 경우가 있고, 아니면 부처의 한 특정과가 지원하는 형태가 있어요. 역시 어떨 때가 강한가하면 자기 사무국을 가졌을 때 강하거든. 그런데 참여정부 때 위원회들은 다 자기 사무국을 가지고 있었어요. 아주 예외적인 경우가 아니면 자기 사무국을 별도로 갖고 있었기 때문에... 그 사무국에는 각 관련 부처의 공무원들이 파견 나와서 사무국을 구성했던 말이에요. 그래서 그 사람들이 부처와 연결고리 역할을 하면서 자료준비를 다 하죠.”(A씨와의 인터뷰)

2) 조직 운영의 제도화

(1) 법적 기반 강화

외부 조직을 통한 지원 외에도 위원회 자체의 제도적인 기반을 수립함으로써 정책 추진의 동력을 확보할 수 있었는데, 위원회 설치근거로 특별법을 제정한 경우를 통해 볼 수 있다. 행정자치부의 2005년 정부위원회 관리지침을 보면, 정부위원회의 기능이 국민의 권리·의무와 직접 관계되거나 국가의 중요정책을 사전 심의·자문하는 등 대외적인 영향력이 큰 경우에 개별법에 근거하여 위원회를 설치할 수 있다.⁵⁹⁾ 또한 정부위원회의 업무 내용이 다수의 중앙행정기관에 관련

되고 전국적 규모에 걸치는 경우에는, 그 설치근거를 각 법률에서 위임받거나 정부조직법 제4조에 포괄적 근거를 두어 대통령령에 의해 설치한다. 이밖에도 업무내용이 주로 기관 내부의 행정적인 목적을 달성하기 위해 필요하거나 일부 중앙행정기관과의 사전협의를 필요로 하는 경우에는 부령·훈령 등에 의해 정부 위원회를 설치할 수 있다.

앞서 <표 16>의 자문위원회의 특성을 통해 본 바와 같이, 정부조직법 제4조에 의하면 자문위원회는 대통령령을 근거로 하고, 행정위원회는 법률에 근거한다. <표 23>의 국정과제위원회 설치근거를 볼 때도 대체로 대통령령에 근거하여 설립된 것으로 나타난다. 그런데 이 중 국가균형발전위원회, 정부혁신지방분권위원회, 행정중심복합도시건설추진위원회 등 3개의 위원회는 대통령령에 기초해 신설되었다가, 정부의 주요 국정목표였던 지방화를 위한 법적·제도적 기반으로 제정한 3대 특별법(국가균형발전특별법, 지방분권특별법, 행정중심복합도시건설을위한특별법)에 근거하게 되었다. 2003년 6월 12일에 노무현 대통령은 국가균형발전특별법안, 지방분권특별법안, 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법안을 9월 정기국회에 제출하겠다고 발표하며(국정홍보처, 2008b: 245-246), 10월 15일 국무회의에서 3대 개혁 특별법안을 심의해 의결하였다(2003년 제45회국무회의의록, 2003.10.15.). 결국 국가균형발전위원회, 정부혁신지방분권위원회, 행정중심복합도시건설추진위원회 등 3개 위원회는 특별법에 근거하여 공식적으로 국정과제 추진을 전담하는 기구가 되었다.

59) 이전에 이루어진 정부위원회 운영 개선을 위한 노력으로 1979년에 총무처가 제시한 조직 관리 지침을 들 수 있으나(서원석 편, 1996: 113), 이후 위원회 운영의 활성화가 지속적으로 주요 관심사로 자리매김하지는 못했다. 이는 국회와 언론에서 위원회 정비에만 주로 관심을 표명해 왔으므로, 위원회 조직개혁의 원칙과 방향이 위원회 정비로 한정되어 왔다고 볼 수 있다(이종수, 2003: 68).

표 23. 국정과제위원회의 설치근거

위원회명	설치근거	
국가균형발전위원회	국가균형발전위원회규정	대통령령
	국가균형발전특별법	법률
정부혁신지방분권위원회	정부혁신지방분권위원회규정	대통령령
	지방분권특별법	법률
행정중심복합도시건설 추진위원회	신행정수도 후속대책을위한연기·공주지역 행정중심복합도시건설을위한특별법	법률
농어업농어촌특별대책위원회	농어업·농어촌특별대책위원회의설치및운영등에관한법률	법률
저출산고령사회위원회	저출산·고령사회기본법*	법률
과학기술중심사회추진기획단	과학기술중심사회추진기획단규정	대통령훈령
교육혁신위원회	교육혁신위원회규정*	대통령령
동북아시대위원회	동북아시대위원회규정*	대통령령
문화중심도시조성위원회	문화중심도시조성위원회규정	대통령령
빈부격차차별시정위원회	빈부격차·차별시정위원회규정**	대통령령
사람입국일자리위원회	사람입국·일자리위원회규정**	대통령령
양극화민생대책위원회	양극화민생대책위원회규정*	대통령령
정책기획위원회	정책기획위원회규정	대통령령
지속가능발전위원회	지속가능발전위원회규정	대통령령

*2008년 2월 폐지

**2007년 6월15일 폐지. 빈부격차차별시정위원회와 사람입국일자리위원회는 2007년6월15일에 양극화민생대책위원회를 신설하여 통합됨

국정과제위원회의 설치근거를 대통령령에서 법률로 바꾸면서 어떤 변화가 나타나는지 국가균형발전위원회의 경우를 통해 살펴보면 <표 24>와 같다. 국가균형발전위원회는 대통령령에 근거해 신설되었으며([시행 2003.4.7.][대통령령 제17957호, 2003.4.7.제정]), 이후에 국가균형발전특별법을 제정하면서 개별법에 근거하게 되었다([시행 2004.4.1.][법률 제7061호, 2004.1.16.제정]).

표 24. 국가균형발전위원회 설치근거의 변화

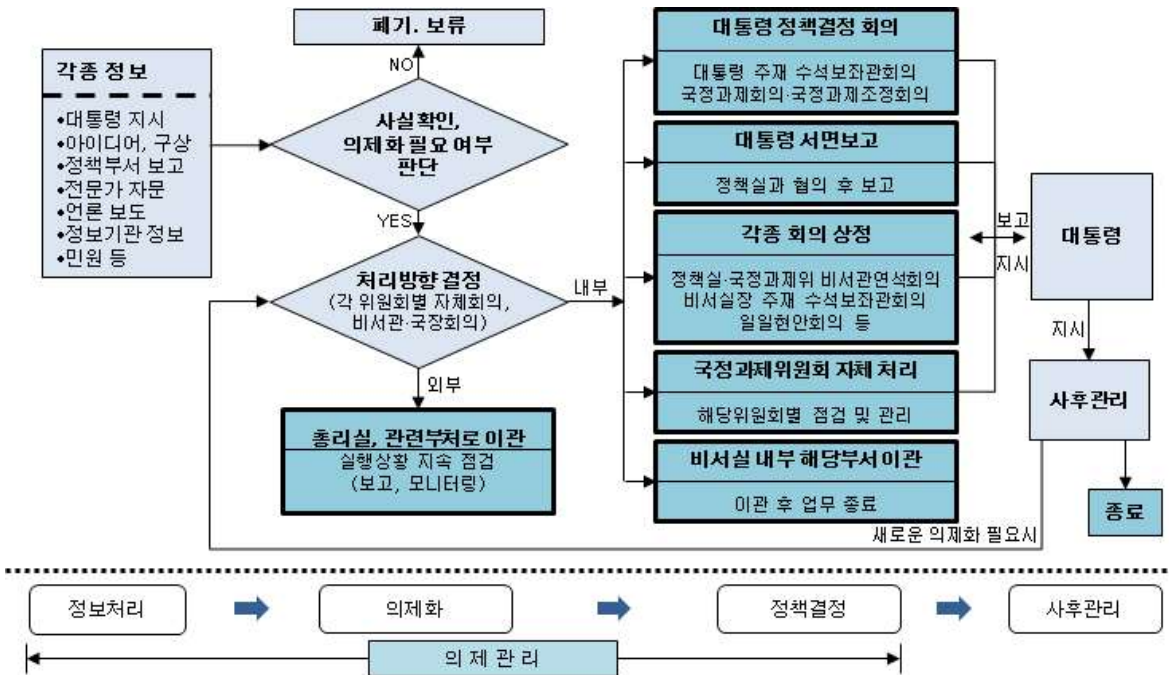
	국가균형발전위원회규정	국가균형발전특별법
설치 목적	국가균형발전에 관해 대통령의 자문에 응하기 위함	국가균형발전의 효율적 추진을 위한 관련 중요정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위함
추진 계획	-	국가균형발전계획(제4조) 부문별국가균형발전계획안및시행계획(제5조) 지역혁신발전계획(제6조) 지역혁신발전시행계획(제7조)
구성	민간인 위원장1인과 25인 이내 위원	민간인 위원장1인과 30인 이내 위원
지원	조직 국가균형발전위원회 사무기구(청와대 비서관) 추진단(산업자원부) 국가균형발전팀(중앙행정기관) 직원파견, 관계기관에 협조요청	조직 국가균형발전위원회 국가균형발전기획단 국가균형발전지원단(산업자원부) 국가균형발전팀(중앙행정기관) 직원파견, 관계기관에 협조요청 시도지역혁신협의회 사무기구 시군구지역혁신협의회
	재정	- 국가균형발전특별회계 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역 특성 및 우선순위에 따라 추진함
심의 사항	1. 국가균형발전의 기본방향설정 및 중·장기 발전계획의 수립에 관한 사항 2. 국가균형발전관련 재정지원에 관한 사항 3. 기업·연구소·대학 및 기업지원시설 등의 유기적인 연계를 통한 산업집적활성화에 관한 사항 4. 지방의 문화·교육·관광·과학기술 및 정보화의 진흥에 관한 사항 5. 지역별 전략산업의 진흥에 관한 사항 6. 지방소재 대학의 육성 및 산·학·연 협력체제의 강화에 관한 사항 7. 지방의 과학기술혁신역량의 강화에 관한 사항 8. 지역기반시설의 조성 및 물류·유통체계의 강화에 관한 사항 9. 낙후지역의 개발 및 지원에 관한 사항 10. 정부투자기관 및 출연연구기관 등의 지방이전에 관한 사항 11. 수도권외의 계획적 관리에 관한 사항 12. 지역환경의 보전·관리에 관한 사항 13. 제1호 내지 제12호와 관련된 사항의 추진 상황 평가에 관한 사항 14. 그 밖에 국가균형발전과 관련하여 대통령 또는 위원장이 필요하다고 인정하여 위원회에 부의하는 사항	1. 국가균형발전의 기본방향과 관련정책의 조정에 관한 사항 2. 국가균형발전계획에 관한 사항 3. 부문별 국가균형발전계획안 및 부문별 시행계획에 관한 사항 4. 지역혁신발전계획 및 지역혁신발전시행계획에 관한 사항 5. 국가균형발전시책 및 사업의 관리·평가에 관한 사항 6. 지역발전투자협약의 체결 및 운영에 관한 사항 7. 국가균형발전특별회계의 운용에 관한 사항 8. 공공기관 등의 지방이전에 관한 사항 9. 수도권 경쟁력 강화 등 수도권 관리의 기본방향에 관한 사항 10. 그 밖에 국가균형발전과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 부의하는 사항

국가균형발전특별법으로 근거법령이 변경된 후에 국가균형발전계획, 지역혁신발전계획 등과 같은 구체적 계획을 수립하여 국가균형발전을 추진하게 되었으며, 정책 추진을 위한 조직적·재정적 지원이 확대 및 신설된다. 구체적 계획은 국가균형발전계획(제4조), 부문별국가균형발전계획안및시행계획(제5조), 지역혁신발전계획(제6조), 지역혁신발전시행계획(제7조) 등의 형태로 수립되었다. 이 계획을 효율적으로 추진하기 위하여 국가적·지역적 차원의 사무기구들을 설치해 조직적 지원을 확대하며, 계획 추진에 대한 재정적 지원으로서 국가균형발전특별회계를 신설하였다.

국가균형발전 관련 정책을 추진하는 과정에서 국가균형발전위원회는 공식적인 중장기 계획들을 수립하고 이를 조정하며, 계획을 정책 및 사업을 통해 시행하는 과정을 관리하고 평가하는 기능을 담당하게 되었다. 국가균형발전위원회는 대통령의 자문에 응하는 대통령소속 자문위원회로서 존재하지만, 근거법령이 대통령령에서 특별법으로 변경되는 제도적 변화를 통해 국가의 우선순위 국정과제 정책을 총괄하는 공식적인 기구로서의 추동력을 얻게 되었다고 볼 수 있다.

(2) 의제관리 체계 구축

국정과제위원회는 각종 정보에 대하여 기존 국정과제에 반영하거나 또는 새로운 정책과제로 신설할 지 점검하는 등 의제를 관리하여 정책화시키는 역할을 담당했다. 대통령직인수위원회 시기부터 다양한 정보를 수렴하여 국정목표를 확립하고, 정권초기에 이를 국정과제 100대 로드맵으로 완성했다. 이후 각 과제별 추진 상황을 점검하는데 있어서 여러 현안 및 정보들을 정책화할지, 아니면 보류 또는 폐기할 것인가 논의했다. 이렇게 다양한 의견을 수렴하기 위해 특정한 관리체계가 필요했으므로, 국정과제위원회 내·외부적으로 다양한 회의를 정례화시켜 의제관리 체계로 활용하였다(국정과제위원회 국장회의회의록(2005년 5월17일))(그림 13).



출처: 국정과제위원회 국장회의회의록(2005년 5월17일)

그림 13. 국정과제위원회의 의제관리체계

의제관리체계의 단계를 살펴보면, 각종 정보를 처리하는 첫 단계로서 국정과제위원회가 대통령 지시, 정책부서 보고, 언론보도, 전문가 자문, 민원 등을 통하여 국가의 중장기적 발전방향이나 전략적 국정과제 등에 관련한 의제를 발굴했다. 이러한 정보에 대하여 정책기획위원회의 내부회의를 통해 1차적 검토가 이루어졌는데, 정책기획위원회 내부적으로 매주 월요일에 ‘직원전체회의’를 개최하여 의제를 점검했다. 또한 매일 아침 9시에 ‘국정과제위원회 정보점검회의’를 열어 정책기획위원회 행정관 및 담당과장이 그 날 수집된 정보들을 점검해 의제화 여부를 검토하였다(표 25).

이렇게 발굴한 과제는 두 번째로 의제화 단계로 가는데, 정보의 내용에 관련된 국정과제위원회별로 자체회의를 하거나 각 위원회 담당자들이 모여서, 국정과제위원회 비서관회의 또는 국정과제위원회 국장회의 등을 통해 의제화 여부를 결정한다(표 25). 각 국정과제위원회 비서관들⁶⁰⁾은 매주 목요일에 ‘국정과제위원회 비서관회의’를 개최하여 의제화할 것인지 처리 방향을 결정했으며, 위원회의 주무국장들도 매주 화요일 ‘국정과제위원회 국장회의’에 모여 의제화 여부 및 방향에 대한 실무를 논의하였다. 회의를 거쳐 의제화가 불필요하다고 판단할 경우엔 바로 폐기하거나 보류했고, 의제화하기로 결정할 경우엔 정책결정 단계로 진행되었다.

표 25. 국정과제위원회 내부회의 체계

회의명	시기	성격	주제자/관리자	참석자
국정과제위원회 정보점검회의	매일 09:00	수집정보 점검 및 의제화여부 1차검토	정책기획위원회행정관 /담당과장	현안정보관련 행정관/과장
국정과제위원회 비서관회의	매주 목15:00	의제화 여부 및 처리방향 결정	정책기획위원회위원장 /선임행정관	위원회비서관/ 기획조정실장
국정과제위원회 국장회의	매주 화16:00	의제화 여부 및 처리방향 관련 실무논의	정책기획위원회선임행정관 /담당과장	위원회 주무국장

* 관리자: 회의운영 총괄 행정관 또는 과장(안전취합, 결과정리 및 전파 등)
출처: 국정과제위원회 국장회의회의록(2005년 5월17일)

60) 각 국정과제위원회의 비서관은 대체로 그 위원회의 간사가 맡았다.

세 번째인 정책결정 단계에서는 정보의 내용에 따라 관련 회의 또는 부서로 보내어 처리하였다. ① 의제가 100대 로드맵 관련 세부과제로 추진 중이거나 혹은 로드맵과 연계하여 정책화할 내용이면, 국정과제회의 또는 국정과제조정회의와 같은 대통령 정책결정 회의로 보낸다. 먼저 해당 위원회는 의제에 관련된 주요 정책 및 추진상황에 대하여 정책실과 협의하고 이를 대통령에게 서면 보고한 후, 국정과제회의 또는 국정과제조정회의 등의 의제로 상정한다. 국정과제회의, 국정과제조정회의 등을 통하여 정책화 작업이 이루어진 후, 관련부처에서 정책으로 실행되는 과정에서는 정책이 실행되는 상황을 수시로 모니터링하는 사후처리 단계로 진행된다. 이 단계에서는 정책화된 사항이 대통령지시사항관리, 회의결과관리, 국정과제 로드맵별 과제관리 등으로 분류되어 관리되었다. ② 업무 실행을 보다 원활히 추진해야 할 과제와 연계된 의제일 경우, 비서실장주재 수석보좌관회의(61)와 같은 청와대 비서실 내부 회의에 상정하거나, 정책실-국정과제위원회 비서관 연석회의를 통하여 현안과제를 논의하였다. 비서관 연석회의는 정책기획수석이 주재하여 격주로 개최했으며, 정책기획비서관, 사회정책비서관, 국정과제비서관 등의 정책실 비서관들과 국정과제위원회 비서관(10명)이 참석하여 국정과제 내용을 조율하고 추진속도를 점검하며, 과제 추진과정에서 발생하는 문제 해결 방법을 논의했다. ③ 의제가 국정과제위원회 내부적으로 처리할 내용일 경우에는 대통령 또는 청와대 비서실 주재회의에 의제를 상정하지 않고 해당 위원회로 보내어 관리하도록 하였다. 각 위원회는 의제를 점검하여 필요시에는 국정과제위원회 비서관회의 등에 상정함으로써 자체적으로 처리했다. ④ 이밖에 의제 내용에 따라서 비서실 내부 해당부서로 이관시키고 의제화 과정을 종료하는 경우도 있었다.

이와 같이 정례화된 회의 체계를 통하여 국정과제위원회는 각종 정보를 정책

61) 수석보좌관회의는 대통령주재 수석보좌관회의와 비서실장주재 수석보좌관회의로 구분할 수 있다. 대통령주재 수석보좌관회의는 주로 대통령의 일정이나 메시지에 대해 논의하기 위한 회의였으나, 2005년 4월15일의 수석보좌관회의부터는 전략적 과제를 발굴·논의하는 방향으로 회의의 내용을 개선하고자 하였다(국정과제위원회 비서관회의회의록, 2005년 4월14일). 이에 따라서 비서실장주재 수석보좌관회의에서는 대통령의 정책 결정이 효율적으로 진행될 수 있도록, 각종 의제 중 토론이나 의견조정이 필요한 과제를 중심으로 대통령 서면보고 과제를 선택하여 이를 공유(보고)안건과 논의안건으로 구분하는 업무를 수행했다.

으로 수립·조정하였다. 이 회의들 가운데 국정목표에 관련된 의제들은 국정과제로 정책화하고 이후 과제가 실행되는 과정을 주기적으로 모니터링함으로써, 효율적으로 정책을 추진할 수 있었던 체계는 국정과제회의와 국정과제조정회의였다. 두 회의 모두 국정과제위원회 구성원들이 참여한 가운데 대통령이 직접 주재했으며, 특히 국정과제회의와 국무회의를 유기적으로 연계하여 의제를 신속하게 정책화 시킬 수 있었다.

3. 대통령 프로젝트의 추진 체계

1) 국정과제의 직할 관리

(1) 100대 로드맵 수립

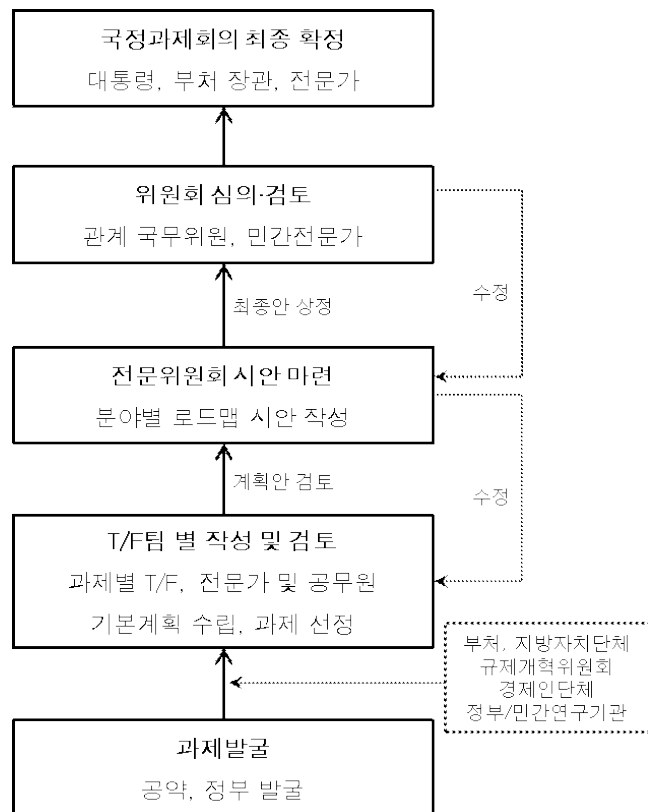
이 절에서는 국정과제위원회가 어떻게 국정과제를 구체적으로 정책화하고, 정책 집행을 조정했는지 살펴볼 것이다. 대통령 프로젝트로 수립된 12대 국정과제는 현실에 그대로 반영하여 실행할 수 있는 형태가 아니었다. 따라서 실행 가능한 형태로 조정하여 정책화한 과제가 100대 로드맵 과제이다⁶²⁾. 13개 국정과제위원회가 설치되기 시작하면서 전문위원회나 특별위원회 등을 통하여 미래지향, 정책방향, 추진여건 등을 고려하여 각 과제에 대한 세부과제를 수립하였고, 최종적으로 초기 210개 세부과제를 100개 로드맵 과제로 조정하였다. 과제 간 연계성 때문에 과제의 이관 및 조정 과정이 계속 되었으나, 과제를 효율적으로 추진하기 위하여 로드맵 과제의 수를 100개로 한정하였다.

정부혁신지방분권위원회의 예를 들어 로드맵 수립 과정을 살펴보면 <그림 14>와 같다. 먼저 대통령이 후보시절 구상한 정책목표와 인수위원회에서 확정된 세부과제들을 바탕으로 하여, 2003년 4월-5월 초까지 각 부처와 지방자치단체

62) 조정하는 과정에서 사회통합기획단 산하 노동대책 T/F가 노사정위원회로 이관되면서, 새로운 노사협력체제 구축이라는 과제는 로드맵과제에서 제외되었다. 또한 참여와 통합의 정치개혁 과제는 당정분리 기조로 인하여 국정과제에서 제외되었다.

및 규제개혁위원회, 전경련 등의 경제인단체, 삼성경제연구소 등의 민간경제연구소, 정부산하 연구기관, 각 부처와 시도의 직장협의회에 자료 제출을 요청하였다. 이에 대해 전문가 및 공무원들이 149회의 T/F회의를 거쳐 분석 및 검토하여 로드맵의 기본계획 및 과제를 작성했다(김병섭, 2007).

과제별 T/F는 1-10인으로 구성되었으며, 일부 과제의 경우에 복수의 전문위원회간 공동으로 논의될 필요성이 있을 때는 공동회의 및 공동T/F를 구성해 운영하게 했다. 이렇게 T/F에 의해 준비된 계획안은 전문위원회의 검토와 토론과정을 거쳐 보완된다. 필요시 이를 다시 로드맵 T/F가 수정하는 등 분야별 로드맵 T/F와 전문위원회 간 상호작용을 통하여 로드맵을 완성하였다.



자료: 김병섭(2007)의 내용을 정리

그림 14. 로드맵 수립 과정

각 전문위원회별로 작성한 최종안은 본회의에 상정해 위원회의 심의 및 검토를 받게 되며, 필요시 본회의에 제시된 의견 중 일부는 다시 전문위원회의 회의를 거쳐서 수용된다. 이와 같이 로드맵이 수립되는 과정에는 로드맵 T/F, 전문위원회, 본회의 간에 유기적인 활동이 이루어졌으며, 정부혁신지방분권위원회에서 검토한 과제별 안은 여러 경로를 통하여 대통령에게 보고되었다. 국정과제회의와 국무회의가 과제가 정책화되는 주요 통로였으며, 때로는 서면으로 위원회가 직접 대통령에게 보고했다.

T/F 단계에서 국정과제회의에 이르기까지 공통적으로 나타나는 점은 로드맵을 수립하는 과정에서 각 단계별로 관련 행정기관의 의견을 청취했다는 것이다. 이는 위원회가 주로 민간인이 대다수로 이루어져 있으나, 민간 전문가와 관련 공무원이 의견을 상호 개진할 수 있는 체제를 구축했다는 점에서 주목할 필요가 있다(김병섭, 2007: 31). 이러한 과정을 거쳐 완성된 100대 로드맵 과제는 <표 26>과 같다.

표 26. 100대 로드맵 과제

위원회 명	100대 로드맵과제
동북아시대위원회	<ol style="list-style-type: none"> 1. 동북아구상 실현을 위한 중장기 외교안보전략 수립 2. 동북아구상 실현을 위한 대내외 인적 네트워크 구축 3. 동북아구상 실현을 위한 남북관계 중장기 발전전략 수립 4. 남북통합을 위한 국내 인프라 강화 방안 수립 5. 제주도의 동북아 평화 거점화 6. 동북아 에너지·환경 협력 7. 동북아 경제협력 8. 동북아 사회문화 협력
정부혁신지방분권위원회	<ol style="list-style-type: none"> 9. 정부기능과 조직의 재설계 및 성과중심의 행정시스템 구축 10. 행정서비스 전달체계 강화 및 민원제도 개선 11. 행정의 개방성 및 투명성 강화 12. 시민사회와 협치기제 강화 및 공익활동 지원 13. 공직부패에 대한 체계적 대응 및 공직윤리의식 함양 14. 자율적 혁신체계 구축 지원 15. 차별 없는 균형적 인재등용 및 공직경쟁력 강화를 위한 임용제도 다양화 16. 투명·공정한 선발시스템과 전문성 강화를 위한 경력개발체계 구축 17. 보수 합리화와 공무원 삶의 질 향상 18. 국가인사기능 통합과 자율·분권화 19. 전자적 업무처리의 정착 20. 대국민서비스 고도화 21. 대기업서비스 고도화 22. 정보자원 통합관리 및 전자정부 관련 법제 정비 23. 중앙권한의 지방이양 및 사무구분체계 개선 24. 교육자치제도 개선 및 자치경찰제도 도입 25. 특별지방행정기관 정비 26. 지방자치권 강화 및 지방정부의 책임성 확보 27. 지방의정활동 기반정비·강화 28. 중앙-지방, 지방정부 간 협력체제 강화 29. 조세체계 개편 30. 지방재정 운영의 자율성 확대 및 교부세제도 개선 31. 국가재정운용계획수립 및 총액배분 자율편성 도입
국가균형발전위원회	<ol style="list-style-type: none"> 32. 지역혁신체계 구축 및 운영지원 33. 지방대학 육성 및 지역인적자원 개발 34. 산학협력의 활성화 35. 대덕 연구개발특구 육성 36. 국가산업단지 혁신클러스터화 추진 37. 지역전략산업의 진흥 38. 문화관광자원을 활용한 자립형 지역개발 39. 낙후지역 활성화 40. 국가균형발전 5개년계획 수립 41. 국가균형발전 특별회계 운영 및 제도개선

	<p>42. 국가균형발전사업 평가체제 확립</p> <p>43. 지역특화발전특구 추진</p> <p>44. 신국토구상 수립·추진</p> <p>45. 수도권 계획적 관리방안 수립</p> <p>46. 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설</p> <p>47. 수도권 기업의 지방이전</p>
행정중심복합도시위원회	<p>48. 행정도시 추진체계 정비</p> <p>49. 행정기관 이전 추진</p> <p>50. 예정지역 지정·관리 및 보상</p> <p>51. 개발계획 등 수립 및 건설사업 시행</p> <p>52. 행정도시 건설 홍보</p>
저출산고령사회위원회	<p>53. 고령화 사회 대비 기본대책</p> <p>54. 출산력 제고와 가정과 직장의 양립 환경 조성</p> <p>55. 인구자질 향상정책 추진</p> <p>56. 고용제도 및 관행 개선</p> <p>57. 고용기회 확대 및 이민대책</p> <p>58. 전 국민 건강보장체계 구축방안</p> <p>59. 교육·여가·문화 향상, 주거환경 개선</p> <p>60. 안정적인 노후생활 보장체계 구축</p> <p>61. 고령친화산업 육성 및 일자리 창출 방안 마련</p>
지속가능발전위원회	<p>62. 갈등관리시스템 구축</p> <p>63. 대안적 갈등관리 프로세스 적용</p> <p>64. 지속가능한 에너지 및 산업정책 수립</p> <p>65. 지속가능한 물관리 정책 수립·추진</p> <p>66. 지속가능한 국토 및 자연관리체계 구축</p> <p>67. 지속가능발전전략 수립</p>
빈부격차차별시정위원회	<p>68. 주거복지정책 추진 지원</p> <p>69. 자영업자 소득파악 강화</p> <p>70. 사회보험 형평성 제고</p> <p>71. 사회적 일자리 창출 제고</p> <p>72. 자활지원사업 활성화</p> <p>73. 우리사주제도 활성화</p> <p>74. 5대 차별시정 로드맵 추진</p> <p>75. 적극적 고용평등프로그램 도입</p> <p>76. 저소득층 아동·청소년 지원</p> <p>77. 기초생활보장 내실화 등 취약계층 보호지원 강화</p>
교육혁신위원회	<p>78. 학교교육체제 혁신</p> <p>79. 대학입학 제도개혁 및 대학교육력 제고</p> <p>80. 직업교육체제 혁신</p> <p>81. 지역교육력 강화</p>
농어업농어촌특별대책위원회	<p>82. 농업인력 정예화</p> <p>83. 농지제도 개선</p> <p>84. 쌀산업 대책</p>

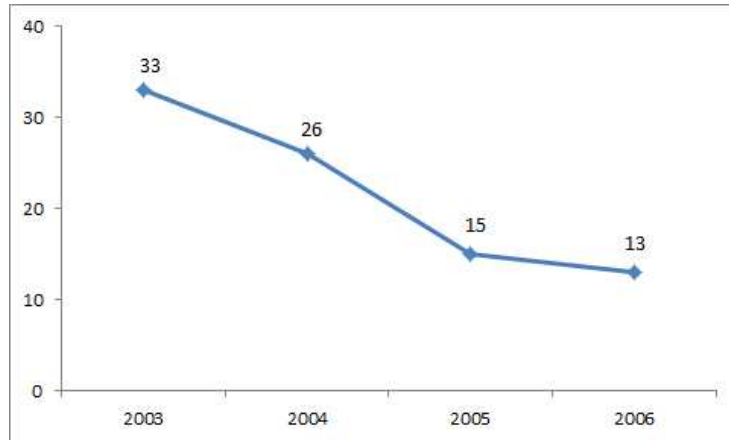
	85. 직접지불제 확충 86. 농촌사회 안전망 및 기초복지 인프라 확충
과학기술중심사회추진 기획단	87. 기술혁신 확산 및 신기술 산업화 촉진 88. 이공계 공직 진출 확대 및 지식기술기반 공공서비스 제고 89. 차세대 성장동력 기술개발
사람입국일자리위원회	90. 직장 내 평생학습체계 구축 및 여가 및 문화생활 혁신 91. 근로자 과로 해소를 위한 근무시스템 개편
국민경제자문회의	92. 금융 관련 제도 개혁 및 인프라 구축 93. 금융 분야에서의 동북아 역내 리더십 구축 94. 공항만 확충 및 배후단지 개발 95. 국내 물류체계 개선 96. 외국인 투자 유치활동 강화 97. 부동산 보유과세 개편 98. 부동산시장 안정기조 유지
문화중심도시조성위원회	99. 아시아문화중심도시조성기반 추진 100. 국립아시아문화전당 건립

(2) 국정과제회의를 통한 정책화

국정과제위원회는 기존 정부위원회와는 차별적으로 국정과제에 초점을 맞추어 민간 전문가들이 직접 계획을 수립하고 조정하는 과정에 참여하는 혁신적인 체제였으나, 자문위원회이기 때문에 위원회에서 제시하는 정책이 집행으로 이어지게 하는 강제적인 요소가 없으므로 그 책임 소재가 분명하지 못할 것은 예상된 문제였다. 무엇보다도 국정과제위원회의 작동 원리는 자율과 분권이었기 때문에 정책추진 과정에 대한 조정은 반드시 필요했다.

이러한 문제를 협력적이고 효율적인 방법으로 해결하기 위해 대통령이 직접 주재하는 국정과제회의를 개최하였다. 국정과제회의는 국정과제를 추진하기 위한 구체적인 계획과 추진사업을 대통령에게 보고하고 토론하여, 대통령이 최종적으로 추진 방안을 결정하는 방식이었으며, 필요한 경우에는 국무회의에 안건으로 상정하여 정책화하였다.

국정운영에 있어서 단기적 업무는 국무총리가 담당하고, 대통령은 국가의 미래에 대한 대통령 프로젝트를 국정과제로서 수립해 추진하는데 주력하고자 했다. 따라서 특별한 사유가 없는 한, 대통령은 국정과제의 추진 장치였던 국정과제회의를



자료: 정책기획위원회(2008a), p.114-116

그림 15. 국정과제 회의의 연도별 개최 수

직접 주재하였다. 노무현 정부 초기 1년간 국정과제 확정과 로드맵 작성이 국정 의 핵심을 차지하였으므로 대통령이 주재하는 국정과제회의는 거의 매주 1회 개최되었으며, 로드맵 작성이 확정된 이후에는 과제 수립에 대한 심의 및 조정 보다는 과제의 집행이 점차 중요해졌기 때문에 국정과제회의 개최 수가 차차 감소 하였다(그림 15).

2003년 4월17일부터 2006년 11월16일까지 총 83회의 국정과제회의가 개최되었는데, 이 중 대통령이 불참하고 대통령 대행 국무총리가 주재한 경우는 2005년 5월 교육혁신위원회가 주관한 ‘직업교육체제 개혁방안’ 및 2005년 11월 지속가능발전위원회 주관 ‘지속가능한 교통정책’에 관한 회의뿐이었다. 국정과제위원회별 국정과제회의를 주관한 횟수를 연도별로 검토해 보면, 로드맵 과제 및 세부 과제의 수립에 중점을 두었던 2003년-2004년에 정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회, 동북아시아위원회, 빈부격차차별시정위원회 주관 회의가 자주 개최되었다(표 27).

표 27. 국정과제위원회별 국정과제회의 주관 횟수

	2003	2004	2005	2006
정부혁신지방분권위원회	7	6	4	1
국가균형발전위원회	6	6	1	1
동북아시아대위원회	7	1	2	3
신행정수도위원회	3	1		
빈부격차차별시정위원회*	6	2	2	3
사람입국일자리위원회**		1		4
저출산고령화사회위원회		3	2	
지속가능발전위원회	1	2	3	1
교육혁신위원회	1	2	1	
농어업농어촌특별대책위원회	1		1	
과학기술중심사회추진기획단		1		
정책기획위원회	1	1		
노사정위원회***	2			
규제개혁위원회****	1			

자료: 정책기획위원회(2008a), p.114-116 정리

*2003년 회의 개최 수에, 정책실 내 고령화사회대책및사회통합기획단의 '빈부격차차별시정TF' 관련 회의를 포함했음

**2004년 회의는 정책기획위원회 산하에 설립한 '사람입국신경쟁력특별위원회' 관련 회의이며, 이는 2005년 10월12일 사람입국일자리위원회로 개편됨

***정책실 내 고령화사회대책및사회통합기획단의 '노동대책TF'관련 회의를 개최함. 이 TF는 이후에 기존의 노사정위원회와 연계되어 잠시 국정과제위원회의 성격을 가졌으나 최종적으로는 제외됨

****국정과제위원회 및 기존 행정위원회와 연계하여 규제개혁 추진의 기반을 강화하고자 회의를 개최함

국가균형발전위원회의 경우를 보면, 2003-2004년 회의 개최 수에 비하여 대통령 임기 중반인 2005-2006년에는 연 1회 개최로 감소하여, 임기 초반에 로드맵 완성에 집중하고 이후에는 주로 과제의 집행에 초점을 맞추었다고 볼 수 있다. 국가균형발전위원회가 주관한 국정과제회의의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다(표 28)⁶³⁾.

63) <표 28>의 회의 이외에도 2004년 8월 25일에 신수도권 발전 및 혁신도시 건설방안에 대하여 비공개 회의가 개최되었고, 제70회(2005.12.21.) 회의에서는 중소도시 연계지원방안, 제78회(2006.6.13.)회의는 균형발전정책 성과점검 결과에 대해 논의하였으나, 회의록 구득이 어려워 이 연구의 결과에는 반영하지 못했다.

표 28. 국가균형발전위원회 주관 국정과제 회의 내용

차수 (개최일)	로드맵	회의 주제	주요 내용
제2회 (2003.4.24.)	32.33.	지역혁신체계의 구축을 위한 지방대학 발전방안	<ul style="list-style-type: none"> 지역발전 중추기로서 지방대학 육성 3대 중점추진과제 및 보완적 추진과제 논의
제9회 (2003.6.12.)	33.37.40.43.46	자립형 지방화를 위한 지역산업 발전방안 (대구구상)	<ul style="list-style-type: none"> 지역산업정책 평가 및 방향과 과제
제14회 (2003.7.27.)	40.41.	국가균형발전을 위한 제도적 기반구축강화	<ul style="list-style-type: none"> 국가균형발전특별법 제정과 특별회계 신설 실무기구, 대응전략 논의, 특별회계 및 위원회 구성 관련 안 토론
제21회 (2003.9.8.)	6.7. 23.24.26.27.28.30. 32.33.34.37.39.	참여정부의 지방화전략 (제1회 시도지사회의)	<ul style="list-style-type: none"> 21세기 국가발전전략의 틀로서 지방분권, 국가균형발전, 신행정수도건설, 동북아 경제중심 구상을 발표 추진방안으로 3대 특별법 제정, 균형발전의 주체로 지방자치단체를 지적
제23회 (2003.9.25.)	34	참여정부의 신산학협력 비전 및 추진전략	<ul style="list-style-type: none"> 산학일체형 대학구조개편 제안 관련 정부부처별 추진전략 논의
제30회 (2003.11.26.)	46	공공기관 지방이전	<ul style="list-style-type: none"> 이전발표시기·내용, 출연연구소-지방대 연계, 지방이전 전 유사기관 통폐합, 인센티브 수준 등 논의
제36회 (2004.1.29.)	-	지방화와 균형발전시대 선포식	<ul style="list-style-type: none"> 대통령 연설, 혁신형 신국토구상 발표(위원장)
제42회 (2004.3.10.)	35	대덕 R&D 특구 지정·육성방안	<ul style="list-style-type: none"> 국가균형발전위원회-산업자원부의 협조관계를 통해 혁신클러스터화 사업 추진 지시
제45회 (2004.6.3.)	36	산업단지의 혁신 클러스터화 추진방안	<ul style="list-style-type: none"> 산업자원부와 건설교통부는 국가균형발전위원회와 협의하여, 혁신클러스터와 공공기관 이전 사업을 적극 연계 클러스터의 지역 차원 추진을 위하여 추진단 구성 논의
제47회 (2004.6.17.)	40	“균형과 통합, 혁신과 도약”을 위한 제1차 국가균형발전5개년계획(안)	<ul style="list-style-type: none"> 5개년계획안을 국무회의에 상정하기 전에 미흡한 점 보완 소요재원 확충방안 및 지역혁신협의회 활성화 방안 논의
제50회 (2004.7.15.)	39	신활력지역 발전구상	<ul style="list-style-type: none"> 법정부 차원으로 낙후지역 문제를 종합 검토 중앙부처간 공동추진단 구성 및 중앙-지방자치단체간 사업연계 시행 논의

첫째, 로드맵 과제가 아직 확정되지 않은 정권 초기에는 여러 로드맵 과제를 포괄하는 거시적인 방안에 대해 논의하며, 로드맵 과제가 수립되기 시작하면서 부터는 각 과제를 어떻게 추진할 것인지 방법에 대하여 토론하는 경향이 나타났다. <표 28>의 제2회에서 제21회까지의 국정과제회의는 한 로드맵 과제가 아니라 여러 과제에 관련하여 회의가 진행된 것을 볼 수 있다. 자립형 지방화를 위한 지역산업 발전 방안에 대하여 논의한 제9회 회의의 경우, 지역특성화 발전의 기반구축 방안에 대하여 로드맵 33, 40, 43, 46번 과제를 제시하고 있으며⁶⁴⁾, 제21회 회의에서는 참여정부의 지방화전략으로 국가균형발전위원회의 과제 이외에 정부혁신지방분권위원회, 동북아시아위원회, 행정중심복합도시건설추진위원회의 로드맵 과제들을 연계하여 논의했다. 로드맵 과제를 수립하는 과정 중에 있었던 회의였으므로, 회의에서 토론된 보완적 추진과제들이 이후에 로드맵 과제로 작성되었다고 볼 수 있다.

이렇게 로드맵 과제가 하나씩 수립되기 시작하면서 국정과제회의에서 각 로드맵 과제를 어떻게 추진할 것인지에 대해 논의하였다. 제23회에서 제50회까지의 회의에서는 국가균형발전을 추진하기 위한 한 로드맵에 대해 관련 정부부처 별로 어떻게 추진할 것인지 전략을 논의하거나(제23회), 과제를 언제 어떤 방식으로 추진할 것인지(제30회, 제42회, 제45회), 추진의 주체는 어느 조직이 될 것인지(제42회, 제45회, 제50회) 등에 대하여 논의하고 있다.

둘째, 국정과제회의는 다수의 이해당사자들이 모인 자리에서 대통령이 국정과제에 대해 직접 발표하는 장으로 이용되었다. 제9회(대구구상), 제21회(제1회 시도지사회의), 제36회(지방화와 균형발전시대 선포식) 등의 회의에서는 지역발전 추진의 주체가 될 지방자치단체장 등에게 국가균형발전에 대한 원칙과 과제를 대통령이 직접 발표함으로써 과제 추진 과정의 협력과 참여를 유도하고자 했다.

셋째, 국정과제회의에서 대통령은 국가균형발전위원회의 총괄적 조정 역할에 대해 직접적으로 언급했다. 제45회 회의에서는 수립된 로드맵 과제를 관련 부처 중 산업자원부 주관으로 집행하는 과정에서 국가균형발전위원회가 통합 조정할

64) 로드맵 과제 연번은 이 연구의 <표 26> 참조

것이며 각 부처들은 이를 따르라고 지시하였다. 또한 제47회 회의에서는 정부위원회의 대부분이 자문위원회이지만 국가균형발전위원회의 경우에는 개별법에 근거하고 법률상 결정권도 행사하는 위원회로서, 구체적인 정책의 선택은 국가균형발전위원회의 결정에 맡겨져 있다고 언급하였다. 특히 이 회의에서 승인·의결한 내용을 국무회의에 바로 상정함으로써, 국정과제회의의 의결 내용이 과제의 정책화에 직접 연계되는 점을 볼 수 있다.

2) 국정과제 집행의 조정

(1) 부처·위원회 간 매트릭스 체계

국정과제위원회는 정책화된 국정과제를 효과적으로 집행하기 위해 부처를 통합 조정하는 행정체계와 국정과제조정회의를 활용했다. 먼저 행정체계를 살펴보면, 정책 집행의 문제점으로 지적되어 왔던 부처 할거주의를 극복하기 위하여 노무현 정부는 국정과제위원회와 정부 부처의 매트릭스(matrix) 형태의 체계를 시도하였다(표 29). 종적(縱的)인 구조로 이루어진 정부 부처를 횡적(橫的)인 구조의 위원회로 “크로스 커팅(cross cutting)”함으로써, 다양한 부처가 협력하여 추진해야 할 정책을 위원회의 조정을 통하여 분권적으로 추진할 수 있게 만들어진 것이다(A씨와의 인터뷰).

각 부처는 특정 정책 영역을 중심으로 수직적으로 존재하고 있는데 반하여, 국정과제위원회가 추진하는 과제의 내용 및 위원회라는 조직 자체의 특성은 수평적이었다. 국정과제위원회가 추진하는 국정과제는 여러 부처의 업무와 관련되어 있기 때문에, 관련 부처들이 과제를 효율적으로 수행하게 하기 위해서는 위원회가 통합적으로 조정할 수 있는 메커니즘이 필요했다. 이를 반영한 것이 각 부처와 위원회가 교차적으로 구성하는 매트릭스 체계이다.

표 29. 참여정부 대통령소속 위원회별 정부 부처 구성

	재정 경제부	교육 인적 자원부	행정 자치부	과학 기술부	문화 관광부	산업 자원부	정보 통신부	건설 교통부	기획 예산처	통일부	국방부	농림부	환경부	해양 수산업부	외교 통상부	보건 복지부	노동부	여성 가족부
국가균형발전위원회	장관	장관	장관	장관	장관	장관	장관	장관										
정부혁신지방분권위원회	장관		장관				장관	장관										
행정중심복합도시건설추진위원회	장관	장관	장관		장관	장관		장관		장관	장관	장관						
농어업농어촌특별대책위원회	장관							장관			장관		장관	통상교 섭본부 장				
양극화민생대책위원회	장관	장관	장관	장관	장관	장관	장관	장관			장관	장관	장관		장관	장관	장관	장관
빈부격차차별시정위원회	장관	장관	장관					장관	장관							장관	장관	장관
사람입국일자리위원회	장관	장관	장관		장관	장관		장관								장관	장관	장관
교육혁신위원회		장관																
문화중심도시조성위원회	장관	장관	장관		장관	장관	장관	장관					장관		장관			
동북아시대위원회	장관				장관	장관	장관	장관	장관	장관				장관	장관			

*중앙인사위원회 위원장 당연직 참석

**빈부격차차별시정위원회와 사람입국일자리위원회가 2007년 6월 15일 개정법령에 따라 양극화민생대책위원회로 통합

***국가균형발전위원회 위원장 당연직 참석

각 과제의 관련 부처 장관들은 해당 위원회의 위원으로 구성되어 있었다. 예를 들어 국가균형발전위원회의 경우, 재정경제부, 교육인적자원부, 과학기술부, 행정자치부, 문화관광부, 산업자원부, 정보통신부, 건설교통부, 기획예산처의 장관과 국무조정실장 및 정책실장이 당연직 위원으로서 위원회의 업무에 참여했다. 따라서 정부부처 장관들은 국무총리를 중심으로 일상적인 업무를 수행하는 동시에, 국정과제위원회의 국정과제 수립 및 집행을 원활하게 하였다.

이 연구의 인터뷰에 따르면, 이러한 중·횡적 국정운영 체계는 관련 부처들을 통합해 조정하는 역할은 물론, 점차 다양해지는 환경에서 단일 부처만으로는 관리하기 어려운 문제들을 해결하는데 유용한 구조가 될 수 있다는 가능성을 보인다.

“예를 들어서 정책기획위원회의 각 분과에서 앞으로 우리 사회에 이런 문제가 중요한 문제가 등장하지 않을까? 방송과 통신의 융합이라든가, 이런 문제가 나오면 우리가 대책을 강구해야 된다는 아이디어가 나오고, 이것이 각 국정과제 위원회로 넘어가고, 국정과제위원회에서 이제 회의를 하다보면, 관련 부처들은 자기들이 계획한 걸 가져와서 한 자리에 펼쳐놓고 조정하고 이런 구조였어요. 대통령은 그렇게 가야만 한다고 본 거예요. 이것을 새로운 형태의 국정운영방식이라고 본 거죠. 기존 부처 중심의 횡적인 조직만 가지고는...[안된다]...이 매트릭스의 이런 조직이 아니고서는 국정에 구멍이 생기거나 조정이 잘 안될 거라 본거죠. 앞으로 우리 사회도 점점 더 복잡해지기 때문에 더욱 이런 구조가 필요할 거라고...나도 그 부분에 동의해요.”(A씨와의 인터뷰)

(2) 국정과제조정회의의 운영

각 부처의 과제 집행을 조정하기 위한 부처·위원회 간 매트릭스 구조 외에도, 로드맵 과제의 추진 실적을 효율적으로 점검하기 위해 정례화한 제도로서 국정과제조정회의가 있었다. 노무현 대통령은 2004년 5월에 대통령 탄핵 사태가 끝나고 업무에 복귀하면서 이전에 정책기획위원회에서 로드맵 추진 실적을 점검했던 국정과제점검회의를 국정과제조정회의로 정례화 시킬 것을 지시하였다(2004년

8월16일 수석보좌관회의, 정책기획위원회(2008a)에서 재인용). 대통령은 이 회의를 주재하여 국정과제 추진 상황을 직접 관리하게 된다.

국정과제조정회의는 매주 수요일 오전 9시30분부터 11시까지 청와대 집현실에서 진행하였고, 12개 국정과제위원회를 국가혁신(동북아시아위원회, 정부혁신 지방분권위원회, 국가균형발전위원회, 행정중심복합도시건설추진위원회, 과학기술중심사회추진기획단, 문화중심도시조성위원회)과 사회정책(저출산고령사회위원회, 빈부격차차별시정위원회, 교육혁신위원회, 지속가능발전위원회, 농어업농어촌 특별대책위원회, 사람입국일자리위원회)의 2개 그룹으로 구분해 격주로 참석하게 했다⁶⁵⁾. 대통령과 국정과제위원회의 그룹별 6개 위원회위원장 및 간사와, 대통령 비서실의 정책실장, 의제 관련 수석·보좌관 등이 참석하였으며, 2004년 8월 25일에 첫 회의를 시작으로 총 17회(2007년 1월26일)의 회의를 개최하였다. 이 연구에서는 대통령기록관 소장 국정과제조정회의 회의록 중 구득 가능했던 제1회에서 제15회까지의 회의록을 참고하였다.

국정과제조정회의는 로드맵 과제가 추진되는 단계를 세 단계로 나누어 위원회와 부처 간 역할을 명확히 하고자 하였다. 이는 위원회의 기획과정에서 부처가 실행 가능한지 사전 검증하는 기획단계, 위원회가 부처와의 협의를 통해 세부시행계획을 수립하는 시행계획수립(또는 정책화) 단계, 그리고 부처가 중심이 되어 세부정책을 추진하는 실행단계로 구분된다. 각 단계별 국정과제위원회와 정부부처의 역할은 <표 30>과 같다.

65) 논의되는 과제에 관련하여 외부전문가가 참여하는 경우에는 토요일로 일자를 조정하기도 했으며, 점차 운영방식을 개선함에 따라 매월 2회(둘째, 넷째 수요일) 그룹의 구분 없이 전체가 모여 회의하는 것으로 조정했다(국정과제위원회 비서관회의회의록, 2005년 1월6일).

표 30. 국정과제 추진단계별 국정과제위원회와 정부부처의 역할

추진단계	국정과제위원회와 부처의 역할
<p>기획단계</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국정과제위원회가 주도적으로 현실적 경험, 기존 정책과의 관계 등을 감안, 부처의 의견수렴과정을 거쳐 추진과제를 설정하고 기획한다. • 국정과제위원회는 여타 정책과의 충돌·모순가능성을 고려하는 등 과제 추진의 실현가능성 및 조정가능성에 대한 사전검증작업을 실시한다. • 국정과제회의 개최를 통해 큰 틀의 정책방향을 제시하는 한편, 부처과제로 업무가 할당되고, 부처협의를 공식화 및 정책이 제도화된다. • 국정과제위원회가 부처와의 협의과정에서 강요하기 보다는 의견을 듣고, 양해를 구하고 설득하는 방식을 사용해야 한다.
<p>정책화단계 (시행계획수립)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국정과제위원회가 중심이 되어 진행하되 부처와의 협의·조정을 공식화한다. • 위원회는 때론 강한 Tone으로 부처를 리드하거나 설득·독려 등 비공식적인 다양한 수단을 활용하여, 이견을 조정하고 점검통제를 수행한다. • 공식적인 국정과제로서 의제설정이 확정(정책화)된 이상, 정책실(부처)이 개입하는 단계이다.
<p>실행단계</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국정과제위원회는 과제추진상황을 점검하며, 사후평가 기능을 담당한다. • 과제가 부처업무로 완전히 이관되어 부처가 집행하고, 위원회는 점검기능을 담당하며, 정책실은 부처와의 업무를 제도적으로 조정 필요시 적극 관리한다. • 국정과제위원회는 정책이 기획취지에 맞게 적절하게 실행되고 있는지, 추진과정에서 수정하고, 보완할 내용은 없는지 등 추진내용을 점검(모니터링)하고 사후평가하는 역할을 담당한다. • 국정과제위원회에서 전체적 방향을 묶어서 관리할 뿐이지 개별적으로 과제 하나하나를 부처소관업무인 경우는 총리 조정으로 끝내고 전체적인 국정방향, 중요한 개혁과제나 혁신과제 등은 때로는 대통령이 개입해 포괄적으로 정리한다. • 정책실은 부처를 제도적, 법적으로 관리해 나갈 필요가 있는 경우 개입하여 전체 정책을 관리해 나가되, 조정과제를 총리/대통령에게 적절하게 배분하거나 정책 확정이후 국회로 제출되거나 제도로 확정되어 가는 과정을 타이트하게 관리(즉 부처관리)한다. <p>* 부처는 다수부처간 업무조정에서 유리한 입장에 있는 위원회의 장점을 적극 활용할 필요가 있다.</p>

자료: 제1회 국정과제조정회의회의록(2004년 8월25일)을 정리

이와 같은 세 단계의 기준에 따라 각 위원회별 100대 로드맵 국정과제가 추진된 상황을 점검한 결과는 <표 31>과 같다. 2004년 결과는 <표 30>의 추진단계 구분에 따라 상황을 검토했고, 2007년 상반기에는 이미 수립된 과제를 어떻

게 정책화 시키고 실행하는가에 초점을 맞추어 이전의 정책화 단계를 정책화와 제도개선 단계로 구분하여 점검하였다. 또한 계획한 대로 진행되고 있는지에 대하여 정상과 부진으로 나누어서 정책 추진상황을 평가하였다. 2004년 결과를 보면, 정권 초에 중점적으로 기획한 과제들을 정책화(43개 과제)하고 있거나 이미 실행하고 있는(33개 과제) 것으로 나타났다. 위원회별로 정부혁신지방분권위원회, 국가균형발전위원회, 신행정수도추진위원회, 빈부격차차별시정위원회, 사람입국특별위원회 등이 여타 위원회에 비해 실행 및 정책화 단계를 진행 중인 것으로 나타나 과제추진 속도가 상대적으로 빨랐던 것을 볼 수 있다.

표 31. 100대 로드맵 과제 추진 상황 점검 결과

국정 과제 위원회	2004년			2007년				
	기획	정책화	실행	정책화	제도개선	실행	정상	부진
합계	24	43	33	8	4	88	96	4
동북아시아위원회	8	2	3	-	-	8	8	-
정부혁신지방분권위원회	-	18	5	5	-	18	19	4
국가균형발전위원회	2	7	7	-	1	15	16	-
신행정수도추진위원회*	-	-	5	-	1	4	5	-
고령화및미래사회위원회*	5	3	-	-	1	5	6	-
지속가능발전위원회	4	1	1	1	-	5	6	-
빈부격차차별시정위원회**	1	5	6	1	1	13	15	-
사람입국특별위원회**	-	-	2					
교육혁신위원회	4	1	-	-	-	4	4	-
농어업농어촌특별위원회	-	5	-	-	-	5	5	-
과학기술중심추진단	-	1	4	-	-	3	3	-
국민경제자문회의***				-	-	7	7	-
문화중심도시조성위원회				1	-	1	2	-

자료: 정책기획위원회(2008a), p.37; 국정홍보처(2008a), p.31를 재구성

*신행정수도추진위원회의 2007년 점검 결과는 행정복합중심도시조성위원회의 점검결과이며, 고령화및 미래사회위원회는 2007년의 결과는 저출산고령사회위원회(명칭변경)의 결과임

**빈부격차차별시정위원회와 사람입국특별위원회는 2007년에 양극화민생대책위원회로 통합

***2004년에 동북아시아위원회의 과제를 중 일부 경제관련 과제를 이후에 국민경제자문회의에서 나누어 맡아 추진함

2007년 상반기에는 대다수 과제들이 실행단계(88개 과제)에 있는 것을 볼 수 있다. 정책 추진이 계획된 대로 진행되지 못하고 부진한 경우는 정부혁신지방분권위원회의 중앙권한의 지방이양 및 사무구분체계 개선, 교육자치제도 개선 및 자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관 정비, 지방자치권 강화 및 지방정부의 책임성 확보의 네 가지 과제인 것으로 나타났다⁶⁶⁾.

국정과제위원회 사례연구를 종합하면 다음과 같다. 국정과제위원회는 국정운영을 주도한 민관협력기구로서, 국정목표를 체계적으로 추진하기 위한 국정과제인 100대 로드맵을 수립하고 이 로드맵 과제를 각 부처가 집행하는 과정을 조정하였다. 로드맵 과제는 대통령이 직접 추진하겠다고 발표한 국정과제, 즉 대통령 프로젝트를 정책화한 것이다.

국정과제위원회의 자문위원회로서의 법률적 위상으로부터 오는 한계를 고려하여 정책실 신설 및 부처 협조의 체계화 하고, 일부 위원회 설치근거를 대통령령에서 법률로 격상시켰으며, 의제관리를 위한 다양한 회의를 정례화 하는 등 국정과제위원회의 제도적 기반이 조성되었다. 신설된 회의 가운데 대통령이 직접 주재하는 국정과제회의와 국정과제조정회의가 특히 국정과제를 정책화하고 추진하는데 주요 역할을 했다.

국정과제회의는 국무회의와 유기적 연계되어 있어, 국정과제를 추진하는 계획 및 사업을 국정과제회의에서 대통령에게 보고하고, 대통령이 추진방안을 정한 뒤 필요시에는 그 자리에서 국무회의에 상정하여 정책화하였다. 국정과제조정회의는 로드맵 실적을 대통령이 직접 점검하기 위해 개최하였으며, 기획단계, 시행계획수립 단계, 실행단계 등으로 구분해서 효율적으로 관리하고자 하였다.

66) 이 네 과제들은 <표 26>의 로드맵 연번 23번-26번 과제에 해당한다.

제 5장 경제기획원에서 국정과제위원회로: 평가와 함의

1. 공공계획의 진화

국정과제위원회는 대통령이 국정목표의 우선순위에 두고 추진하는 국가정책을 수립하고 그 집행을 조정했다는 점에서, 환경 변화에 따라 나타난 새로운 계획기구로서의 가능성을 보인다. 그렇다면 경제기획원의 계획과 국정과제위원회의 계획은 어떤 차이를 보이는가? 이 절에서는 계획의 형태·방식·영역의 측면에서 두 조직이 추진한 계획의 특성을 살펴보고, 이를 통해 한국 공공계획이 어떻게 변화했는지 논의할 것이다.

1) 계획의 형태: 계획에서 로드맵으로

이 연구에서는 공공계획의 형태가 경제개발5개년계획, 경제사회발전5개년계획, 신경제5개년계획, 100대 국정과제를 거쳐, 100대 로드맵으로 변화하는 것으로 보았다. 김영삼 정부의 신경제5개년계획은 “혼합형 계획”이라고 불리는 만큼(강광하, 2001: 131), 명칭은 ‘5개년계획’으로 수립되었으나 계획 목표를 제시하는 방식은 과거와 차별화되었다. 이전 계획과는 달리 계획 목표로서 구체적인 수치를 제시하지 않은 것이다. 경제기획원이 작성한 경제개발5개년계획 및 경제사회발전5개년계획을 보면, 7억 달러의 수출을 달성(제2차 계획), 35억 달러 무역수출 달성(제3차 계획), 과학기술투자를 1981년에 국민총생산의 1% 수준으로 제고(제4차 계획), 물가를 10%이내에서 안정(제5차 계획) 등 계획의 중점목표에 대한 구체적인 목표 수치를 수립해두고 이를 달성하기 위해 계획을 집행하는 형태를 보인다.

그러나 김영삼 정부의 계획은 기본목표를 국민의 참여와 창의로 내세우고, 경제제도개혁과 경제의식개혁을 통해 목표를 추진하고자 했다. ‘신경제’라는 가치를 걸고 국정을 운영하는 과정에서, 세부계획안을 통하여 경제시책에 대한 24개 세부과제에 중점을 두었다. 그런데 계획의 목표가 수치로 제시되지 않는 것은, 그 내용은 과거 경제계획안과 크게 다르지 않다는 평가를 받는다(강광하, 2001). 다시 말해 김영삼 정부의 신경제5개년계획은 일부 특성은 변화했으나 여전히 과거의 ‘계획’과 유사해 보인다.

김대중 정부의 계획은 당시의 사회경제적 상황으로 인하여 더 이상 “계획”이나 “청사진”이 아니라 국가가 당면한 문제를 해결하기 위한 “과제”로서 표현된다(기획예산처 외, 1998: 3-5). 국정운영에 있어서 계획을 수립해 추진하기 보다는, 국가가 처한 다양한 과제들의 종합적인 해결을 실천하는 것에 초점을 맞추었다고 할 수 있다. 중점목표를 제시하는 본 계획은 100대 국정과제로, 세부과제는 실천계획(action program)으로 표기하였다. 또한 민주화된 사회가 요구하는 사항들을 종합하여, 추진할 계획 수를 100개의 과제로 증가시킨다.

노무현 정부에서 수립한 계획은 이전 정부의 100대 국정과제와 같은 규모를 유지하지만, 그 공식적 명칭을 ‘로드맵’으로 바꾸었다. 국정운영의 목표로 두고 추진하는 공공계획이지만, 계획이라는 명칭은 거의 찾기 어렵고 로드맵 (과제) 또는 국정과제 등으로 부르고 있다. 로드맵이라는 명칭은 과거 계획과는 구분되는 개념이다. 국가의 통치력이 강하던 과거에는 국가 정책의 목표가 단순하고 분명하기 때문에 국정방향을 잡기도 쉬웠고 계획이 잘 작동했으나, 국가기구의 통치력이 상대적으로 약화되고 환경이 급변한 시대에는 국정 방향 및 목표 설정이 점차 어려워므로 목표가 분명한 계획보다는 로드맵 형태로 계획하고 추진하게 되었다고 한다(A씨와의 인터뷰). 국가가 “큰 틀의 변화를 읽고, 그 변화에 대응하여 어떻게 계획하고 어떻게 기반을 잡아나 가야 하는지”에 초점을 둔 계획이 로드맵 형태로 작성된 것이다.

“국가의 통치력이 강하고 물질·인적 자원을 동원하는 능력이 강하면, 그럴 때는 계획이 먹힌다고. 계획이 잘 작동하는데 차차 그렇게 안 되는 거예요. 국가

기구의 통치력이나 그런 것이 과거보다 약화가 되고. 그 다음에 정확하게 어디로 갈지 목표 설정조차도 점점 어려워지고...[중략]....그러면 이런 구체적인 계획이라는 것은 작동이 안 되거든요. 그렇다고 해서 국가가 그냥 운영될 수는 없고, 큰 틀의 변화를 읽고 그 변화에 대해 기본적으로 국가를 어떻게 계획해 나가고 또 어떻게 그 기반을 잡아나아가야 된다는, 이런 부분에 대해서는 분명한 뭔가가 있어야 되잖아요. 그래서 이제 바뀌는 거예요...[중략]” (A씨와의 인터뷰)

공공계획의 형태가 변화했다는 점은 대통령이 국정과제위원회 주관 회의에 참석해 언급한 내용을 통해서도 알 수 있다. 제1회 국정과제조정회의의 개최 목적은 ‘국가전략구성체계 개념 재구성’이었다(제1회 국정과제조정회의회의록, 2004년 8월 25일). 이것이 의미하는 바는 정부의 국정목표에 따라 ‘100대 로드맵의 전략적 요소를 “re-grouping”하는 것’이라고 정의하면서, 대통령은 “모두 이해하고 공유하기 쉽게 다듬어서, ‘국가전략’이라는 ‘기본적 사고의 큰 틀 속’에서 개별 부처의 업무가 어디에 위치하고 있는지 자리매김할 수 있게 상호 논리적으로 연결되는 구조로, 그림 한 장이든 어떤 형태로든 다시 정비해 보자”고 한다. 여기서 ‘국가전략의 기본적 사고의 틀’에 대한 예로 대통령은, “100대 로드맵의 ‘과학기술 혁신, 인재 육성과제’라는 것은 기본적으로 세계(또는 동북아) 평화, 안보라는 환경적 요소와 함께, 투명하고 공정한 시장경제시스템(공정한 경쟁) 등을 기초로 하는 것”이라고 설명하면서, 또 다른 예로 “‘질 높은 사회’, ‘균형사회’ 라는 목표가 있다면, 이 큰 틀을 만들기 위한 작은 국정과제 package라는 벽돌들을 전부 다 옮겨놓아야 한다”고 회의의 방향을 잡는다.

이를 통해 보면, 로드맵 과제는 국가전략이라는 기본적 사고의 큰 틀로 보고, 국정과제는 국가전략이라는 큰 틀을 구성하고 있는 요소로 설명하고 있다. 로드맵 과제만 볼 때 다소 추상적인 내용일 수 있으므로, 이를 실제로 실행하는데 있어서는 대국민적으로 수용이 가능한 개념체계, 이론체계, 논리 등으로 이해할 수 있는 국정과제의 형태로 집행하려는 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 로드맵 과제의 집행을 어떻게 할 것인지 큰 틀을 구성하는 요소들에 대해 논의하고, 어떤 방법으로 이 요소들을 이용해 로드맵 과제를 실현할 수 있는지에 대해 논의하는 것을 ‘국정과제를 조정’한다고 표현한 것이다. 결국 로드맵, ‘일종의 전략지

도'라는 표현은 하나하나의 구체적 행동보다는 그 행동이 연쇄적으로 일어나는 일련의 연속적 행위들이 일관성을 보이도록 하는데 집중하는 '계획'의 성격 (Mann, 1979: 123)과도 맞아 떨어지는 것을 볼 수 있다.

“우리가 지금 추진상황을 점검해 나가는 데, 지금부터 이후까지 진행되는, 말하자면 추진일정계획표라는 관점에서 전체를 쭉 놓고 보면 그게 전부 전략적 관리가 됨. 일종의 전략지도라는 방식으로 시간표를 가지고 큰 그림을 그려서 중요한 전략과제가 진행되는 일정을 내다볼 수 있게 짜고, 거기에 설명 자료를 붙여 나가는 방향으로 다듬어주기 바람”(노무현 대통령, 제11회 국정과제조정회의 회의록, 2005년 3월22일)

2) 계획의 방식: 정부에서 거버넌스로

경제기획원은 관료 조직이었으며, 국정과제위원회는 관료를 포함하나 민간인, 특히 대학교수들이 중심이 되었다. 국가의 통치자원으로서 지식이 중요했던 과거 관료제 시기에는 고시를 통해 선출된 전문지식의 지배가 이루어졌다면 (Rueschemeyer & Evans, 1985: 52-53), 이제는 점차 그 전문지식을 민간영역으로부터 끌어오고 있다고 할 수 있다.

김영삼 정부와 김대중 정부의 계획은 민간인이 초안을 작성하고, 정부부처에서 계획을 완성하였다. 노무현 정부에서는 계획의 초안 작성부터 계획 수립, 계획 집행의 조정, 추진실적에 대한 심사까지 민간인 전문가 중심의 위원회가 적극 참여하였다. 다시 말해 민간영역의 아이디어에 근거한 계획에 그치기보다는, 다수의 민간인이 함께 구성된 조직의 특성을 계획의 실제 작성과 집행 조정에도 활용했다는 것이다.

이러한 협치(거버넌스) 형태의 위원회 조직을 공공계획의 추진에 적극적으로 활용한 이유는, 로드맵 형태의 계획을 작동시킬 수 있는 조직으로서 적합하기 때문이라고 할 수 있다. 로드맵 과제를 수립하는데 필요한 세부 국정과제가 명료하게 설정되지 못할 경우에는 이를 집행할 정부부처와의 갈등이 예상된다. 또

한 계획추진에 동원할 자원으로서 민간의 협력을 구하는 문제에 있어서도 그 가능성이 다소 불분명해질 수 있다. 따라서 국가가 “계획에 일조할 모든 객체들에 대한 통제력을 가졌던” 시기에는 정부가 주도하는 계획기구가 작동할 수 있지만, 목표 자체가 확실히 정해지지 않은 상황에서는 자원동원 및 부처간 조정을 위해, “이해당사자들의 의견을 나누고 합의하여 큰 목표로 향해가는 전략을 세워야 하며, 따라서 이렇게 모여서 합의를 하는데 필요한 기구는 관료제 조직이 아닌 협치기구, 다시 말해 위원회 형태를 보이는 것”이다(A씨와의 인터뷰).

로드맵이 공공계획으로 자리 잡은 이유는 사회경제적 변화가 점점 심화되고 미래에 대한 예측이 더 어려워졌기 때문이다. 거버넌스 형태의 계획기구도 이러한 상황에 부합한다. 점차 사회에서 요구하는 문제들이 다양화 되고 국정 운영에는 이를 반영해야 하므로, 국정과제위원회는 다양한 경로를 통해 들어온 의제로 회의를 개최하여, 그 의제를 정책화 시키거나 실무에 의견을 반영할 수 있어야 했다. 국정과제위원회의 각종 회의는 대통령지시, 정책부서의 보고, 언론 보도에 대한 대응, 정보기관의 정보뿐만 아니라, 국정과제위원회의 아이디어나 구상, 전문가의 자문, 민원으로 들어온 정책적 요구사항 등 민간인 전문가 및 시민의 요구사항도 의제로 채택하여, 의제 성격에 맞는 회의로 보내어 토론했다. 또한 참여자나 의제가 많아진 만큼 효율적인 정책 추진을 위해 전자 업무관리체계(e-지원)를 신설해 비용을 감소하고자 했다.

이는 과거 경제기획원의 월간경제동향보고회의의 의제 내용이나 의제채택 방법에 있어서, 경제기획원이 주도권을 행사한 경우와는 차별적이다. 과거에는 회의의 의제, 즉 회의의 출발이 관료의 구상에서 시작되었다면, 위원회는 정부, 민간인 자문기관, 전문가, 시민 등 다양한 출처를 통해 나온 의제를 다루는 것이 가능한 조직이었다는 것이다.

“우리가 포철할 적에 보면 많이 알려진 이야기입니다만 하도 이후락씨가 울산으로 하자 그러지, 서정귀씨는 함천포로 하자 그러니까.... 대통령이 하도 골치 아프니까 어느 날 나를 부릅디다. 그러더니 나하고 둘이 차를 타고 가면서 그때 물어요, 어디가 좋으냐? 그래서 포항이 좋다고 하니까 그러면 말이야 월간경제동

항보고 때 네가 나오라 이거야, 나오거든 거기서 그대로 말하라 이거야, 회의 때 나와서 그대로 말하니 거기서 결정난 것 아닙니까....(중략).... 월간경제동향보고에서 토의는 거의 없었어요. 아까 말한 대로 포항제철 할 때도 입지를 사전에 조율한 거지. 결정이 나면 날 불러서 회의에서 발표를 하게 합니다. 그러고는 황국장 말한 대로 하지 그렇게 결정해버리는 거죠. 그렇게 대통령이 마음 결심하게 되면 그것 와 보고하라 그랬어요. 여러 사람 앞에는 본인이 명령하는 것보다 좋지 않습니까....(중략).... 그냥 모양 갖추는 겁니다....(중략)....[의제를 정하는 문제에 대한 질문에 대하여] 장기영씨가 대통령이 관심 있는 거를 잘 알잖습니까. 대통령이 관심 있는 사업하고 대통령 결재가 필요한 사업 이런 것을 [회의 주제] 주로 많이 집어넣었어요. 주도권은 장기영 씨가 잡고 있었죠. 직접 그 사람이 챙겼으니깐.” (황병태 전 차관보와의 인터뷰, 강광하 외(2008: 339-340)에서 재인용)

특히 미래에 대한 예측에 있어서도 민간인의 협치는 그 영향력을 발휘할 수 있는 것으로 보인다. 관료제의 특성상 보다 단기적이고 일상적인 업무에 초점을 맞출 수 있으나, 장기적인 시각으로 국정운영의 목표를 잡기 위해서는 보다 다양한 발상이 필요한 것이다. 과거에 비해 다루어야 할 문제들이 더욱 복잡해진 사회에서 관료들만의 시각으로 국가의 미래를 예측하고 추진해야 할 목표를 설정하는데 한계가 있을 것이라고 보았으므로, 민간인 중심의 위원회를 조직해 계획 초안, 본 계획 수립 및 추진 과정에 활용했던 것이다. 따라서 거버넌스로 구성된 위원회를 국가의 공공계획에 활용한 것은 더 이상 일상 업무 지향적인 지식에 기반을 두어 국정운영의 목표를 세우기보다는, 시대적 변화에 따라 민간 영역의 지식과 요구를 통해 미래를 예측하고 국가가 추진할 목표를 설정하기 위한 것이라고 할 수 있겠다.

“여러 사람이 모인 경우에 괜히 어떤 사람 얘기로 인해서 그게 장애요인으로 작용할 수 있는 확률도 있긴 해요. 그렇지만 보통은 여러 분야 사람이 모여서 얘기를 하는 걸 들을 때, 어...진짜 그런 게 있었네... 이럴 때가 참 괜찮은 거예요. 그 점에서는 이런 위원회 시스템이 작동을 잘 한 거죠. 내가 혼자서는 모을 수도 없는 사람들이 다 모여서 괜찮은 물건이, 밸런스(balance)가 있는 물건이 나오는 경우가 있는 걸 꽤 봤어요...[중략]..대부분의 경우는 이전 정부가 했던 것을 물려받

아서, 전 정부가 잘했던 못했던 그걸 다 물려받아서 그대로 가요. 예산도 그렇고, 거의 모든 시스템이 루틴(routine)화된 것, 예외적으로 형편없던 거라면 이렇게 저렇게 뒤집고 같지 모르지만, 하여간 그 전 정부가 했던 것을 그대로 유지하게 되어 있어요. 바꾸는 것이 참 쉽지 않거든. 그래서 소위 새로운 아이디어를 얻어서 뭔가 한다는 것은 굉장히 어려워요. 이런 것을 관료한테 맡겨놓으면 안 되는 거예요. [중략] 결국 외부에서 아이디어를 얻어 와야 하는 거죠.”(B씨와의 인터뷰)

3) 계획의 영역: 경제계획에서 정책계획으로

이 연구에서는 국정과제위원회가 로드맵 형태의 계획을 추진하는 방식으로 공공계획이 변화하고 있다고 보았다. 이 결과를 통하여 한국의 공공계획은 어떤 계획 영역에 포함된다고 할 수 있는가? 계획의 큰 틀은 수립해 두고 이를 추진하기 위한 세부적인 계획을 추진하는 방법에 대하여 다양한 이해당사자들이 모여 계속 합의 과정을 거치는 모습을 통하여, 한국 공공계획은 과거 경제계획에서 정책계획 영역의 특성으로 전환되었다고 본다.

로드맵은 도달하고자 하는 목표에 어떻게 접근할 지에 대하여 전략을 세우는 것이다. 급변하는 환경에서 그 전략을 수립하는데 있어서 누가 무슨 자원을 가졌고 어떤 자원을 공급할 수 있는지 알 수 없기 때문에, 정부와 민간 영역이 한 자리에 모여서 토론함으로써 목표로 가는 길을 찾는 것이다. 결국 계획을 수립하고 가용자원이 무엇인지 파악하고 이를 통제하여 계획을 추진하는 과거의 경제계획이 아니라, 이제는 수립된 계획을 향하여 어떤 자원을 갖고 어떻게 가야 할지 정하는 계획, 즉 ‘계획에 어떤 지식을 연계하고, 이를 어떻게 집행하고, 얼마나 적절하게 계획을 구성할 수 있을지’에 대하여 공공영역에서 의사 결정하는 ‘정책계획’인 것이다(Burchell & Hughes, 1978).

수립된 계획을 추진하는데 있어서 누가 무엇을 어떻게 할지에 대해 다시 계획하는, ‘계획을 위한 계획’, 메타계획(meta-planning)의 특성을 보인다는 점은 국정과제위원회의 계획추진 과정을 통해 볼 수 있다. 예를 들어, 제57회 국정과

제회의(2005년 1월21일)는 고령화및미래사회위원회(저출산고령사회위원회) 주관으로 정책기획위원회·국가균형발전위원회·저출산고령사회위원회 위원들 등과 산업자원부·건설교통부·재정경제부·보건복지부 등 관련 부처, 관련전문가 및 단체 대표⁶⁷⁾ 등 총 29명이 모여 고령친화산업활성화 전략에 대하여 토론했다(그림 16)⁶⁸⁾. 이 회의에서는 급속한 고령화가 진행됨으로써 국가의 재정수지악화, 개인의 건강악화, 급증하는 고령인구의 수요에 따른 문제들이 발생할 수 있다는 점들에 대하여 토론하고, 이에 대한 국가 지원의 필요성에 대해 논의했다.

이 과정에서 각 정부부처와 민간인 대표들은 현행 정책 및 산업의 문제점과 향후 개선되어야 할 점을 대표하는 단체의 입장에 따라 자유롭게 제시했다. 여타 위원회 및 부처들이 추진하는 정책들과 일관성 있는 정책을 수립하기 위하여, 경제·산업·복지 정책적 시각을 통합·반영하여 먼저 추진할 8개 산업 관련 19개 전략 품목을 정하였다. 이는 지역혁신클러스터 선정 및 R&D 사업에서 19개 전략품목(의료기기 산업, 역모기지 연금, 노인성질환 한약제제 개발 등)을 우선 지원하도록 하는 것이었다. 그 다음으로는 선도기업의 시범운영 및 산업화지원센터 강화에 중점을 두고, 그 이후에는 관련법제로서 의료법 개정 및 e-Health 체계의

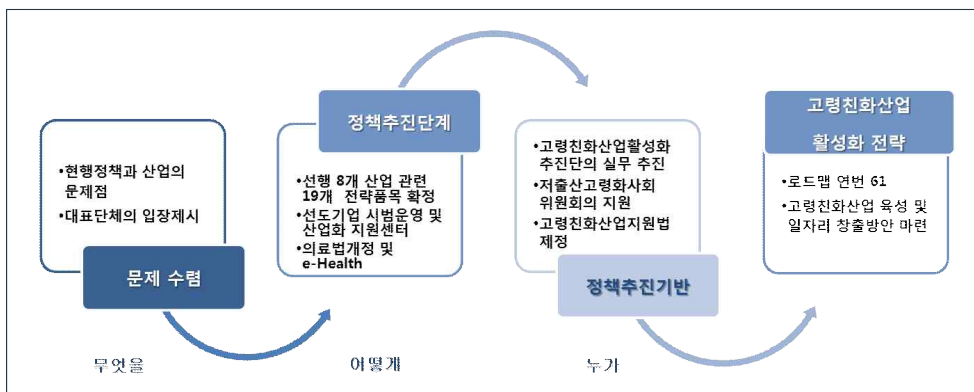


그림 16. 제57회 국정과제회의에 나타난 정책계획적 특성

67) 민간 연구소, 정부산하 연구원, 한의학관련 연구원, 지방자치단체장, 은퇴자 연합회, 의료기기 회사 등에서 참석했다.

68) <표 26>의 로드맵 연번 61번 고령친화산업 육성 및 일자리 창출 방안마련에 관련된 내용이다.

수립 등을 진행하는 단계로 정책을 추진하기로 논의하였다.

고령화산업활성화에 관련된 산업 및 정책들이 다양하게 나타난다는 점에 착안하여, 고령친화산업활성화추진단(가칭)을 설립하여 이를 주체로 고령화산업활성화의 실무를 추진하고 필요시 저출산고령화사회위원회가 지원하는 것으로 제 57회 국정과제회의의 결론을 내렸다. 이 추진단을 위원회 산하에 둘지, 관련 부처 아래 둘지, 통합조정부처에 둘지, 아니면 독립시킬지에 대한 논의는 다음 회의의 안건으로 미루었으며, 참여했던 관련 부처들은 이 회의 내용을 토대로 하여 따로 모여 기본법 성격의 ‘고령친화산업지원법(가칭)’을 제정하기로 하였다.

이 회의의 진행을 통해 보면, ‘고령친화산업 육성’이라는 로드맵과제를 두고 산업을 어떻게 활성화시킬 것인지에 대하여 이해 당사자 및 관련정책 관계자들이 모여, 현재 과제를 추진할 수 있는 전략은 무엇인지, 어떤 가용자원이 있는지에 대해 논의하였다. 회의를 통하여 계획을 집행할 주체를 정했고, 과제추진을 위한 제도적 기반을 마련하여 다음 회의 때 다시 토의하기로 하였다. 결국 구체적인 수치가 나타나는 목표를 두고 추진하기 보다는, 특정 계획을 어떻게 추진할지에 대하여 여러 사람이 모여 계획하는 방식의 회의가 진행되었다.

국정과제회의의 정책계획적 특성은 월간경제동향보고회의의 내용을 비교해볼 때 보다 확연해진다. 1972년 5월에서 12월까지 이루어진 월간경제동향보고회의의 보고내용을 보면 <표 32>와 같다. 매달 정례적으로 이루어진 전월의 경제동향 보고는 주로 산업생산에 관한 보고로 시작되었으며, 그 내용은 지난달의 산업생산증가율이나 그 전월이나 전년도 동월과 비교해 현재 경기를 분석하고 1972년도 GNP를 전망하기도 하였다(강광하 외, 2008: 118-125). 다음으로는 건축활동, 재정, 금융, 대외거래에 대해 간략하게 보고하고, 전국도매물가 및 소비자물가 동향 보고, 각 부처의 업무활동 보고 등이 이루어졌다. 특이한 점은 보고 내용에 5개년계획과 관련된 내용은 별로 없다는 것이다. 보고 대상이 되는 여러 경제지표들은 전월, 전기, 전해의 같은 월과 비교하고 있으며, 5개년계획의 목표에 관련해서는 따로 언급하지 않았다.

표 32. 월간경제동향보고회의 내용 (1972년)

보고날짜	보고내용	주관부서
5.12.	4월 중 경제동향 종합제철 1차 확장계획	경제기획원 포철사장
6.5.	5월 중 경제동향	경제기획원
7.5.	6월 중 경제동향 외국인투자 절차 간소화, 일어 제2외국어 포함 지시	경제기획원 대통령
8.7.	7월 중 경제동향 IBRD경제협의단의 우리 경제에 대한 평가 농촌 5일 시장제의 실태와 개선방안 토지이용계획 공무원사채신고 권장 지시	경제기획원 경제기획원 농림부 - 대통령
9.7.	8월 중 경제동향 추석 물가인상, 임금체불 단속 지시	경제기획원 대통령
10.5.	9월 중 경제동향 8.3 조치 이후의 금융동향 유휴 차관 내수용자 지시	경제기획원 - 대통령
11.7.	10월 중 경제동향 1973년도 경제종합시책 80년에 총수출액100억달러, 81년에 1인당 소득 1,000달러 달성	경제기획원 경제기획원 대통령
12.6.	11월 중 경제동향 한전 경영합리화 대책	경제기획원 한전 사장

자료: 국가기록원 자료, 대통령 비서실 등(강광하 외(2008), p.120에서 재인용)

이를 통해 보면 경제기획원의 경제계획을 조정하는 회의는 수치로 정해놓은 장기적인 목표를 검토하기 보다는, 단기적 경제 성장 실적을 검토하는 자리였다. 국정과제위원회의 국정과제회의 역시 장기적 목표의 큰 틀 아래 단기적 과제들을 논의하고는 있다. 그러나 가장 큰 차이점은 두 계획이 주목하는 점이다. 경제계획에 관한 회의는 계획을 추진하는 과정에서 성취한 단기적 '결과'를 검토하

고, 그 다음으로 가기 위한 목표치를 세운다. 반면 정책계획은 계획목표에 도달하기 위해 단기적으로 무엇을 가지고 어떻게 해야 하는지, ‘과정’을 검토한다는 것이다. 결국 정책계획은 실제의 계획보다는 그 절차에 더 초점을 맞추는데서 계획의 의미를 찾는다고 볼 수 있다(Faludi, 1976: 5).

2. 공공계획의 역사적 경로의존

국정과제위원회가 계획을 추진하는 과정을 통하여, 노무현 정부에 나타난 공공계획의 형태 및 계획 수립의 방식이 변화했고, 계획의 영역이 전환된 것을 보았다. 이렇게 경제기획원과 국정과제위원회라는 공공계획 추진 기구 자체의 특성이 다를 뿐만 아니라, 수립한 계획의 성격이나 계획추진 방법도 변화한 것으로 나타났다. 이 절에서는 이렇게 공공계획의 특성이 변화했을지라도, 국정과제위원회의 계획추진 과정에서 과거 계획제도로부터 지속되는 특수한 성격이 있었다는 점을 밝히고자 한다.

과거 경제기획원이 가졌던 ‘제도적 자율성(institutional autonomy)’이란, 계획의 목표를 추진하는데 있어서 반대하는 정부 부처의 의견을 거스르고 계속 목표를 추진할 수 있는 정도라고 정의할 수 있다(강광하 외, 2008; 이만희, 1993). 이러한 자율성은 경제기획원이 다른 부처의 반대와는 상관없이 계획을 추진할 수 있게 지원해 준 대통령과 경제기획원 간 관계를 통하여 형성되었으며, 그 단적인 예는 대통령이 주재하는 회의를 정기적으로 주최하여 대통령이 경제기획원의 계획 추진에 대해 신뢰를 보여준 점을 들 수 있다. 또한 경제기획원이 부처에 예산을 편성하는 권한을 가졌으므로, 경제기획원이 수립한 계획을 추진하는데 대하여 정부 부처에서 크게 반대하기 어려웠다.

국정과제위원회는 대통령 소속의 자문위원회이기 때문에 대통령과 물리적으로 어느 정도 가까운 거리에 있다고 할 수는 있다. 그러나 자문위원회로서 공식적인 위상을 고려해 보면 국정과제위원회에 반대하는 정부 부처에 대하여 자율성을 보이기는 어려우며, 따라서 계획 추진과정을 조정하는데 있어 어려움이 있

었을 것으로 예상할 수 있다. 국정과제위원회의 공식적 위상은 대통령의 자문에 응해 심의·조정·협의하는 등 의사결정에 도움을 주는 행정기관(행정기관의조직과정원예관한통칙 제20조)으로서, 행정위원회와는 달리 규칙을 제정하는 준입법적 기능이나 이의의 결정 등 재결을 행할 수 있는 준사법적 기능(행정기관의조직과정원예관한통칙 제21조)이 존재하지 않는다. 또한 각 부처에 대하여 대통령소속 자문위원회가 어떤 자문 혹은 문제제기를 할지라도 공식적으로 이를 따라야하는 강제성이 없다. 다시 말해 공식적으로 부여된 대통령소속 자문위원회의 권한을 볼 때, 정책과정을 총괄할 수 있는 정도의 위치가 아닌 것이다.

그럼에도 불구하고, 국정과제위원회는 공공계획을 수립하고 각 부처의 계획 집행 과정을 조정할 수 있었다. 이를 가능하게 한 주요 원동력으로 국정과제위원회가 주관하는 대통령 주재회의를 정례화 하여 운영한 것, 그리고 국정과제위원회가 추진하는 정책을 뒷받침하는 특별법의 제정 및 예산제도를 신설한 점을 들 수 있다. 이는 경제기획원이 월간경제동향보고회의와 예산편성권을 통해 제도적 자율성을 형성했던 특성과 유사하다고 볼 수 있다.

1) 대통령 친정(親政) 리더십

경제기획원이 신설되었던 1961년부터 여타 정부 부처에 비해 위상이 높았던 것은 아니었다. 특히 예산편성권을 수행하던 예산실을 제외한 다른 하부조직들의 경우, 각 부처의 이견을 조정하는데 어려움이 있었다. 경제기획원 내에서도 특히 ‘경제기획국’의 위상은 낮았다고 한다⁶⁹⁾. 각 부처는 종합적 계획을 수립하고 조정하는 기획 업무를 담당할 경제기획국을 인정하지 않는 분위기였으며, 이에 따라 경제기획원은 정책추진 과정에서 정부부처를 조정하는데 어려움을 겪었다. 경제기획원, 그 중에서도 경제기획국에 정부부처를 총괄적으로 조정할 수 있

69) “내가 기획국에 갔을 때 얘기를 좀 하면, 기획국에 가니까 그때까지 경제기획원 기획국에서 5개년계획을 만들어 놨잖아 각 부처에서 기획국에서 만든다고 자료를 내놔라 그래도 자료를 안 갖다줘...[중략]...[그래서] 기획국에 가니까 기획국 사무관들이 모조리 다른 데로 옮겨 달라고 하는 거예요.”(강경식 전 장관과의 인터뷰, 강광하 외(2008: 143)에서 재인용)

는 권력을 부여한 역할을 한 것은 ‘대통령의 전폭적인 지지’였으며, 그러한 대통령의 힘을 빌릴 수 있는 자리가 대통령이 주재하는 ‘월간경제동향보고회의’였다(강광하 외, 2008: 143-144; 김흥기, 1999: 84-84). 다시 말해 경제기획원이 정책을 조정하는 회의에 대통령이 참여한다는 것은 행정부 내 “경제기획원의 통치서열화”를 높여준다는 의미였다(강광하 외, 2008: 304).

“월간경제동향은 처음부터 끝까지 기획원에서 매월 했거든요. 왜? 우리 기획원이 각 부처를 ‘쥐어짜는’ 틀이 있어야지요. 예산국은 예산을 가지고 쥐어짜는데, 기획 사이드는 각 부처를 컨트롤할 파워가 전연 없는 거예요. 우리가 예를 들어서 농림부를 좀 손봐야겠다 싶으면 농림부 잘못된 것을 강하게 보고를 하거든요.”(이경식 전 장관과의 인터뷰, 강광하 외(2008: 144)에서 재인용)

“1964년 5월에 장기영 부총리가 오시면서 월간경제동향보고회의가 완전히 업그레이드됐습니다. 경제기획원에 대통령이 오시고 월별로 경제정책, 경제동향, 주요한 계획 집행상황 등을 쭉 보고하고 또 특별보고하고 ...[중략]...그 과정을 통해서 중요한 것을 조정을 해주고, 경제부총리의 위상을 대통령이 뒷받침해줘서 힘을 낼 수 있게 하는 중요한 동력(vehicle)이 된 것이죠.”(진남 전 장관과의 인터뷰, 강광하 외(2008: 145)에서 재인용)

“어떤 주제를 놓고 대통령이 직접 회의를 주재한다 하는 의미는 그것에 대한 ‘통치서열화’를 엄청나게 높인다, 이겁니다. 그러니까 자원(resource)을 그쪽으로 투입되게 하는 거지요. 그래서 박정희 대통령 이후에도 정부의 힘을 모아서 해야 되는 문제가 있으면 그 문제가 아무리 시시한 보고라 할지라도 대통령이 직접 주제를 합니다. 대통령이 직접 주재한다는 것은 그 이슈에 대한 통치적 의미가 높다는 얘기고 따라서 정부부처가 그것에 굉장히 힘을 모아야 된다는 것을 의미합니다...[중략]...대통령이 경제기획원 부총리 주재 회의에 한 번씩 온다는 건 굉장한 선전적인 의미가 있죠. 흔히 권력이라는 것은 대통령하고 얼마나 물리적으로 가까운 거리에 있느냐가 정한다고 하지 않습니까? 부총리를 대통령이 독대를 하느냐 아니면 여러 사람이 같이 만나느냐 가지고도 부총리의 힘을 가늠하는 거지요.”(이석채 전 장관과의 인터뷰; 강광하 외(2008: 304-305)에서 재인용)

경제기획원의 장(長)이 부총리 급이었다는 사실만으로도 행정부 내에서의 공식적 위상은 높았다. 그러나 각 부처의 정책 추진 과정에 개입하고 이들을 장악하여 정책추진 방향을 조정하는 업무는 쉽게 이루어질 수 없기 때문에, 경제기획원 주관 회의를 대통령이 주재하는 체계를 통하여 행정부 우위에 위치할 수 있었던 것이다.

국정과제위원회의 경우, 정책을 추진하는 과정에서 시행착오적 문제를 조정하기 위해 대통령이 주재하는 국정과제회의와 국정과제조정회의를 정례화 하여 활용했다. 노무현 대통령은 임기 중 공식적으로 참석해야 하는 회의 가운데, 국정과제회의와 국정과제조정회의에 가장 초점을 두고 있었다.

국무회의의 근거법령상 회의 주재자는 대통령이지만⁷⁰⁾ 국정과제에 집중하던 특정 기간 동안, 대통령은 국정과제위원회 주관회의에 주력하고 국무회의의 주재는 국무총리에게 일임한다. 노무현 대통령 임기 중의 국무회의 회의록을 검토해보면, 2003년에는 대통령의 방미(訪美) 일정과 겹쳤던 제21회 회의를 제외하고는 모두 대통령이 회의를 주재한 것으로 나타났다. 2004년 3월1일부터 5월14일까지 대통령 탄핵 사건이 터지면서 국무회의는 국무총리가 주재하게 되고, 사건이 끝난 직후에 열린 국무회의는 다시 대통령이 주재하였다. 그러나 2004년 제36회 국무회의(2004년 8월10일)에 대통령은 앞으로 중장기 국정과제 및 미래정책과제의 추진에만 힘쓸 것이며, 일상적인 국정운영을 위한 국무회의 주재는 국무총리에게 넘기겠다고 공식적으로 업무를 구분하여 발표한다.

“대통령과 총리 역할에 대한 헌법과 법 규정이 애매한 점이 많아 역할분담을 명확히 하고자 함. 우리 헌법은 전형적인 대통령제로 국정을 운영할 수도 있고, 총리 중심으로 운영할 수도 있게 되어 있음. 금년 연말까지 준비해서, 지금부터 점차 명료화하여 내년부터는 본격적으로 총리 중심의 국정운영이 되도록 하고자 함. 당과 내각이 일체가 되어 국정을 책임지고 운영해 나가야 하는데 당과 내각의 일체를 전제로 운영하기 위해서는 총리가 중심이 될 수밖에 없음.

70) 대통령은 국무회의의 의장으로서 회의를 소집하고 이를 주재하며, 국무총리는 부의장이 된다(헌법 제88조제3항; 정부조직법 제12조제1항). 의장이 사고로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부의장인 국무총리가 그 직무를 대행한다(정부조직법 제12조제2항).

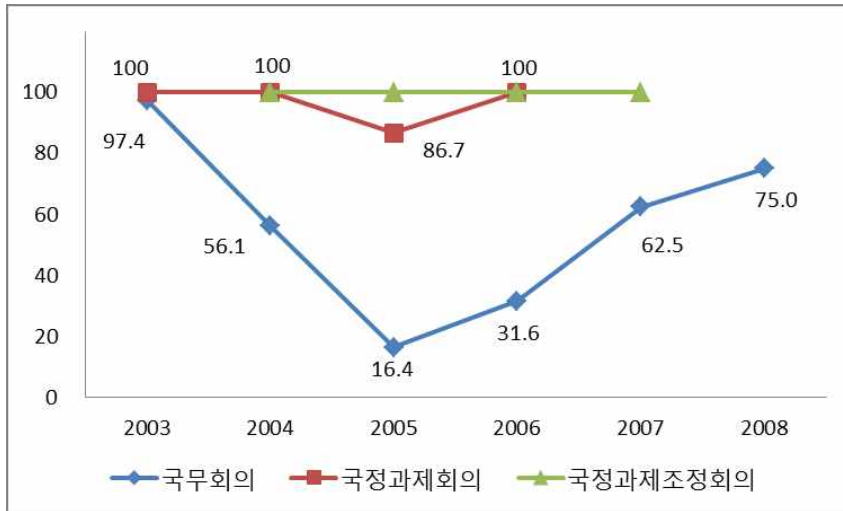
개혁과제는 국회에서 또는 정부와 국회가 협력해야 할 문제가 많은데 모든 일을 대통령이 일일이 관장하기에는 부담이 많음. 그때그때 대응하고 관리할 현안과 행정업무도 큰 틀에서 총리가 했어야 할 문제이나 과거 정부에서는 총리가 실제로 통할하지 못하였는데 일반적 행정사항은 총리가 관장하는 것이 맞으며 효율적이라고 생각함”(노무현 대통령, 2004년 제36회 국무회의 회의록)

“총리중심 국정운영과 관련, 대통령은 국가혁신과제, 시스템 개선, 제도정비, 중요혁신정책, 중장기 과제나 미래정책과제들을 집중적으로 챙기고자 함. 감사원, 부방위, 인권위 등 대통령소속 독립기관의 관련 업무는 독립성을 존중하면서 대통령이 관장할 업무를 처리하고, 전략과제는 국정과제위원회를 통해 추진하겠음. 일상적인 국정운영과 많은 개혁과제는 총리의 책임으로 운영하도록 하겠음”(노무현 대통령, 2004년 제37회 국무회의 회의록)

이후 제41회 국무회의(2004년 9월14일)부터는 대통령은 두 달에 한 번 정도 국무회의를 주재한다. 대통령 임기동안 대통령의 국무회의 주재 비율을 보면, 로드맵 과제 수립에 집중했던 2004년부터 대통령 주재 비율이 낮아진다(그림 17). 반면 국정과제회의 총 83회(2003년 4월17일-2006년 11월16일)⁷¹⁾와 국정과제조정회의 총 17회(2004년 8월25일-2007년 1월26일) 중 대통령은 2회의 국정과제회의(제61회, 제69회)를 제외하고 전부 참석하여 회의를 주재했다. 대통령은 정부부처의 단기적인 정책조정이 주로 이루어지는 국무회의 보다는 국정과제위원회와 함께 장기적 비전에 대하여 토론하는데 주력했다고 볼 수 있다.

대통령이 국정과제회의 및 국정과제조정회의를 통하여 국정과제위원회의 자율성을 형성하게 했다는 점은 국정과제회의와 국무회의 간 ‘이원적 체제’(dual mode)를 통해 잘 드러난다(C씨의 인터뷰). 대통령은 국정과제회의의 회의 안건(계획안)을 토의하여 결론이 나오면, 이를 바로 국무회의로 넘기라고 지시하였으며, 대통령과 정부부처가 모인 국무회의에서 이 안건에 대해 논의하여 효율적으로 정책화 할 수 있었다.

71) 국정과제회의는 공식적으로 총 83회로 열린 것으로 표기되어 있으나(정책기획위원회, 2008a), 비공개로 진행된 회의까지 종합하면 총 87회이다.



자료: 국무회의회의록(2003-2008), 정책과제위원회(2008a)를 도표화

그림 17. 연도별 대통령 주재회의 참석률

이렇게 국정과제회의의 결론 내용이 바로 국가 정책으로서 실행되는 효율적인 체계를 통해 볼 때, 국정과제회의는 계획의 “강력한 실행 장치”로 작용했음을 알 수 있다. 이 연구의 인터뷰 대상자에 의하면, 국정과제회의의 결정 내용이 정책화 되는 속도는 매우 신속하게 진행되었으며, “이와 같은 과정이 반복되면서 정책결정 과정에서 국정과제위원회의 위상이 어느 순간 급격히 올라간 것을 느꼈다”고 하였다(C씨와의 인터뷰). 국정과제회의에 올라온 의제를 놓고 토의한 결과에 만족할 경우, 노무현 대통령은 “좋습니다. 국무회의로 갑시다. 바로 보냅니다.”라고 지시하여 효율적으로 정책안 심의에 들어갈 수 있었다.

“우리가([위원회가]) 꼭 필요한 일을 적절한 시기에 포착하여 국정과제로 기획하고, 그러면 정책기획위원회에서 국정과제위원회를 개최한다 말이에요. 그럼 이제 준비된 위원회들이 일정을 맞추고, 그 위원회 위원장이 사회를 보고 위원들은 정부위원, 민간위원들이 참여하고. 여기에 대통령이 배석해서 같이 토의하고, 거기서 딱 방향이 정해지면 그건 바로 실행으로 들어가는 거예요. 굉장히 강력한 실행 장치인데, 왜냐하면 이제 그것이 국무회의에 들어가게 되기 때문이죠. 과거 정부는 정부조직만 가지고 했죠. 이제는 양쪽의 회의를 통해서, 듀얼 모드(dual mode)가 작동해서 진행됩니다.

한 쪽에는 정부조직들이 있고 이들이 구성한 국무회의라는 회의 시스템이 있고, 다른 쪽에는 12개의 위원회가 있고 이들이 참여하는 국정과제회의가 있죠. 그리고 대통령이 양쪽 회의를 다 주재하는 거죠. 국무회의를 주재하고, 국정과제회의를 주재하는 겁니다. 여기서[국정과제회의에서] 대통령과 위원회가 이것은 이렇게 가자하고 방향을 잡고, 정부 부처 장관들이 다 와있는 국무회의에서는 이렇게 가도록 해라, 이걸 이렇게 [세부적으로] 계획 세워라. 그러니까 [위원회에서] 방향설정, 목표설정, 그리고 그 다음에 이제 [부처에게는] 업무계획에 대한 지시가 내려가는 겁니다.”(C씨와의 인터뷰)

대통령이 주재하는 가운데 국정과제회의에서는 계획의 내용을 정하고, 국무회의에서는 정부부처에게 계획을 집행하도록 지시하는 이원적 구조(그림 18)를 통하여, 국정과제위원회의 위상을 올리는 역할뿐만 아니라 정부부처의 계획집행에 대한 총괄적 조정이 가능해졌다. 이처럼 국정과제위원회가 회의에서 토론한 결과를 실제 계획으로 수립하고 이 계획의 집행을 조정했다는 점은 자문위원회로서 수행하는 법령상 기능을 초월한 것이라고 볼 수 있다.

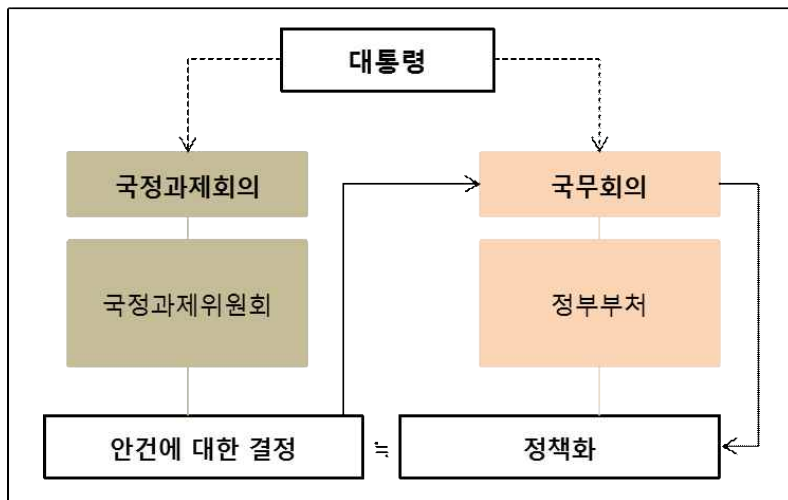


그림 18. 국정과제회의와 국무회의의 이원적 정책추진 체계

이렇게 경제기획원과 국정과제위원회, 두 조직이 서로 다른 시기 및 배경의 구성원들로 이루어졌을지라도, 계획을 추진하는 추동력은 대통령이 참석한 회의로부터 생성되었다는 점에서 두 조직은 유사성을 보인다. ‘대통령이 회의에 참석하고 그 자리에서 결정’하는 정책화 과정이 역사적 경로를 따라 이어져 왔다고 볼 수 있다. 다시 말해, 과거 계획기구인 경제기획원의 특성이 역사적으로 배태되어 새로운 계획기구인 국정과제위원회에서 지속된 것이다.

계획을 추진하는 과정에서 국정과제위원회의 자율성이 나타난 사례로, 차세대 성장동력산업 육성정책의 추진과정을 볼 수 있다. 이 정책은 노무현 대통령이 2003년 2월25일 대통령 취임식에서 “지식정보화 기반을 지속적으로 확충하고 신산업을 육성하며 과학기술을 부단히 혁신해 제2의 과학기술입국을 실현하겠다”고 참여정부의 국정방향의 핵심과제로 제시하면서 논의가 시작되었다⁷²⁾. 대통령 취임과 함께 기술관련 부처들의 경쟁이 촉발되었는데, 과학기술부는 미래 핵심기술을 중심으로, 산업자원부와 정보통신부는 미래 성장산업에 중점을 두고 제품 중심으로 부처별 계획을 수립하였다⁷³⁾. 그런데 미래 핵심기술과 미래 성장산업이 불가분의 관계에 있으므로, 이 세 부처가 제시한 계획의 내용이 경쟁·중복되어 부처 간 갈등으로 나타나게 되었다. 청와대는 정보과학기술보좌관, 경제부총리를 내세워 이를 조정하려 했으나 이들은 부처 간 갈등을 쉽게 조정하지 못했다(그림 19).

72) “대의 경제 환경도 어려워지고 있습니다. 선진국들은 끝없이 새로운 영역을 개척하며 뺨어가고 있습니다. 후발국들은 무섭게 추격해 옵니다. 우리는 새로운 성장 동력과 발전 전략을 요구받고 있습니다. (중략) 과학기술을 부단히 혁신해 ‘제2의 과학기술 입국’을 이루겠습니다. 지식정보화 기반을 지속적으로 확충하고 신산업을 육성하고자 합니다.” (대통령 취임사, 2003년 2월25일)

73) 과학기술부는 ‘미래유망분야’의 개념을 세우고 산·학·연 전문가 중심의 기획단을 구성하여 기술발굴에 착수하였다. 산업자원부는 산업계를 중심으로 민간주도의 4개 분과위원회 및 20개 워킹그룹별로 차세대 성장동력 발굴 작업을 추진하였다. 정보통신부는 통신·방송·인터넷이 융합된 광대역 통합망(50~100Mbps)을 기반으로, 성장 잠재력과 고용효과가 큰 IT산업을 집중 육성하겠다는 IT산업비전을 발표하였다.

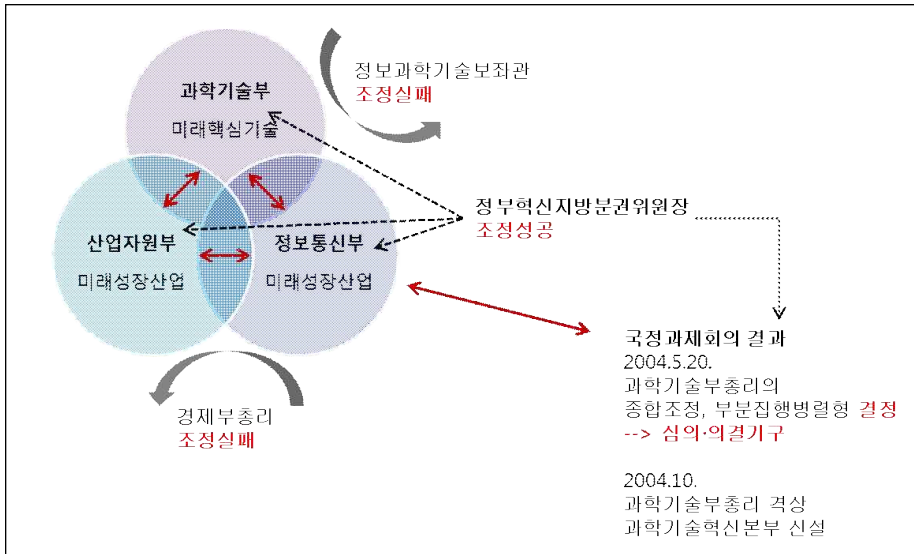


그림 19. 차세대 성장동력산업 육성정책 추진과정

대통령은 당시 국정전반의 혁신 및 지방자치에 관한 자문을 수행하던 정부혁신지방분권위원회에 조정역할을 맡기게 되었다(유희열 전 정부혁신지방분권위원회 위원 인터뷰, 정책기획위원회, 2008f: 16에서 재인용)⁷⁴⁾. 그런데 대통령이 정부혁신지방분권위원회에 부처 조정을 맡긴 이유는, 향후 경제성장의 동력을 산업·기술·인력 등의 미시경제정책에서 찾아야 한다고 생각했고, 이에 맞게 국가 과학기술 행정체제 개편까지 염두에 두고 있었기 때문이다⁷⁵⁾.

74) “정부혁신·지방분권위원회가 주관하게 된 이유는 차세대 성장동력사업에 대해 김태유 정보과학기술보좌관과 재정경제부 김진표 장관이 조정해 나가는데 어려움이 겪고 있었기 때문에 노무현 대통령의 지시로 그 당시 국정 전반에 걸쳐 혁신은 물론 지방자치를 확립하는 중요한 역할을 하고 있던 정부혁신지방분권위원회의 김병준 위원장에게 조정 역할을 맡겼기 때문이다.”(유희열 정부혁신·지방분권위원회위원 인터뷰, 정책기획위원회(2008f)에서 재인용)

75) “과학기술 부총리 체제가 출범한 것은 2004년 10월이었다. 그러나 이전부터 대통령은 과학기술부에 부총리 체제를 도입해 경제발전을 추진하고자 하여 오명 당시 동아일보 사장을 책임자로 판단하여 과학기술 부총리를 맡아 줄 것을 요청했다고 한다. 오명 사장은 과학기술업무를 효율적으로 추진하기 위해서는 과학기술관련 예산권을 과학기술부에 부여해 주어야 한다고 건의했고, 노무현 대통령은 이 제안을 수용하였다. 노무현 대통령은 과학기술 부총리 체제에서는 과학기술과 관련된 산업·인력·지역 혁신정책 등 미시경제정책도 담당해야 한다고 강조하였다.”(오명 전 부총리와의 인터뷰 재인용, 정책기획위원회, 2008f: 17)

결국 2003년 12월 11일 정부혁신지방분권위원회 주관으로 열린 차세대 성장동력 관계부처 장관회의에서는 산업별 주관 부처를 결정하고, 총괄 조정기구로 국가과학기술위원회 산하에 ‘차세대 성장동력 추진 특별위원회’를 설치하는 방안이 합의되었다⁷⁶⁾. 이렇게 산업별 주관 부처를 결정하는 과정을 보면, 정보통신부장관이 정부혁신지방분권위원회 위원장을 여러 차례 찾아가 정보통신부의 역할을 설명하는 등, 관계부처 장관회의 이전에 협의가 있었으며(진대제 전 정보통신부장관과의 인터뷰; 정책기획위원회(2008f: 16)에서 재인용⁷⁷⁾), 장관회의 중 과학기술부 장관이 바이오신약/장기산업 1개만 주관하게 된 조정안에 대하여 강력히 반발했으나, 정부혁신지방분권위원회는 집행을 줄이고 정책을 총괄조정할 수 있는 과학기술부 총리제 도입방안에 대해 검토 중이라고 언급하면서 과학기술부를 설득했다. 이 회의의 결과는 2003년 12월23일 국무회의에서 재정경제부 장관이 ‘차세대 성장동력 추진체계 개선방안’을 보고하여 산업별 주관부처 및 종합조정체계가 확정되었다.

이후 2004년 1월31일 정부혁신지방분권위원회는 T/F를 구성하여 몇 차례의 관계부처 실국장 및 장관회의, 위원회 검토 등을 통하여, 과학기술부 부총리제에 의한 부처별 역할 및 집행업무의 이관에 대하여 논의한다. 이를 둘러싸고 다시 교육부, 산업자원부, 과학기술부, 정보통신부 간 의견 차이가 커졌고, 정부혁신지방분권위원회는 장관급, 차관보급, 국장급, 과장급 협의 회의를 총 5회 주최하는 등 여러 의견을 수렴하여 최종적으로 3가지 방안을 국정과제회의를 통해 대통령에게 제시한다(제43회 국정과제회의회의록, 2004년 5월20일)(표 33). 이 회의에서도 각부 부처 장관의 반대의견이 지속되었으나, 대통령은 틈새 R&D 및 과학기술인프라 등

76) 산업별 주관부처로는, 과학기술부는 기초·원천기술개발과 인력양성이 중요하고 위험도가 높은 산업인 바이오 신약/장기분야를 담당하고, 산업자원부는 전통주력산업과 연관효과가 높은 산업인 지능형 로봇, 미래형 자동차, 차세대 전지, 디스플레이, 차세대 반도체분야를 담당하고, 정보통신부는 네트워크, 표준화, 서비스 허가정책 등이 핵심 산업인 디지털 TV/방송, 차세대 이동통신, 지능형 홈네트워크, 디지털 콘텐츠/SW솔루션분야를 담당하는 것으로 제안되었다.

77) “정부혁신지방분권위원회에서 차세대 성장동력사업에 대한 주관부처 지정을 주관하는 동안, 진대제 장관은 김병준 위원장을 여러 차례 찾아가 정보통신부의 역할을 설명함에 따라 2003년 12월 11일 정부혁신지방분권위원회 주관으로 열린 차세대 성장동력 관계부처 장관회의에서는 산업별 주관 부처가 지금의 형태대로 확정되었다.”(진대제 전 정보통신부장관, 정책기획위원회(2008f)에서 재인용)

표 33. 정부혁신지방분권위원회의 차세대 성장동력 추진체계 관련방안

	방안1 순수 종합조정형 : 집행기능 완전이관	방안2 종합조정 중심형 : 종합조정·기획·평가중심	방안3 종합조정·부분집행병렬형 : 목적기초연구사업계속수행
내용	종합조정·기획·평가, R&D 생산성제고를 위한 인프라 확충, 연구회 및 출연(연)의 운영 총괄	<방안1>에 더하여 범부처 공통기반이 되는 대형복합 및 태동기 기술 발굴·연구	<방안2>에 목적기초(과학 재단사업)연구 추가수행
장점	종합조정·기획·평가의 공정성, 객관성 확보	성장 동력 기술혁신 과제 지속적 발굴 가능	기초연구자 니즈 부응, R&D기반 구축
단점	부총리급 독립부처로의 존치 사유 약함	기초분야 R&D사업이 소홀히 취급될 우려	종합조정 공정성 논란 유발가능

자료: 제43회 국정과제회의회의록(2004년 5월20일)

국가가 반드시 해야 할 공통업무를 담당하는 것이 옳다는 입장에서 세 번째 방안을 지지한다. 이렇게 국정과제회의에서 확정된 방안 3을 원칙으로, 부처별 논의를 통해 구체화시킨 사업이관계회를 8월에 마련하고, 2004년 10월에 정부는 과학기술부장관을 부총리로 격상시켜 과학기술정책과 관련된 산업·인력·지역혁신 등 미시정책을 총괄토록 하고, 부총리를 실무적으로 뒷받침하기 위해 ‘과학기술혁신본부’를 신설한다.

인터뷰를 통해서도 이 사례와 관련하여 국정과제위원회가 자문위원회 이상의 역할을 했다는 사실을 알 수 있다. 국정과제위원회는 자문위원회이므로 국정과제회의의 결정은 ‘공식적으로는 자문’이다. 그러나 국정과제회의의 결정을 국무회의의 안건으로 상정하여 국무회의의 반대가 없을 경우, 안건 그대로 정책화 된다는 것을 의미하였다. 따라서 국정과제회의에서 토의한 결정이 정책화되는 과정을 통해 보면, 국정과제위원회는 경우에 따라 ‘심의 또는 의결기구의 역할’을 수행했다고 할 수 있다. 계획을 수립하는 과정도 유사한 과정을 따르고 있다. 국정과제위원회의 각 위원회가 중요한 국정과제를 로드맵 형식으로 내놓았고, 대통령이 앉아있는 자리에서 이 로드맵 내용을 결정하였으며 이 과정 역시 ‘사실상의 결정’, 다시 말해 계획 내용을 결정하여 수립했다는 것을 의미한다.

“자문기구예요. 심의·의결기구가 아니라고... 그런데 자문한 것이 때로는 심의·의결한 거나 마찬가지로인 경우가 있어요. 왜냐하면 대통령이 그 자리에 참석하기 때문에. 정책기획위원회는 무슨 결정하는 회의는 아니에요. 왜냐하면 워낙 회의가 크니까. 사람들이 다 모여서 대부분 국정관련위원회에서 결정을 하는데. 그 회의에 대통령이 참석해. 정부혁신위원회, 아까 얘기한 과기부 개편에 관한 회의를 하는데 대통령이 앞에 참석을 했잖아. 그러면 대통령이 이렇게 합시다 결정했어. 이게 자문기구지만 이미 여기서 심의·의결이 되는 거예요. 심의·의결뿐만 아니라 대통령이 거기서 지시까지 해요.

자문기구지만 대통령이 거기 참석해서 결정해 버리기 때문에 이건 심의·의결 정도가 아니라 지시까지 그 자리에서 해버린다는 거지. 어디까지나 위원회의 결정은 자문이다. 그런데 거기서 나오는 대통령의 입장이 중요해요. 대통령의 입장에서 “이렇게 합시다”, 그러나 그것은 최종결정은 아니에요. 최종결정은 어디로 넘어가느냐, 국무회의죠. 국무회의야말로 결정기구지. 국무회의에서 심의, 의결하는 것은 형식이고. 그러나 여기서는 대통령에게 자문했는데, 대통령이 그것을 말했다는 것은 사실상의 결정이란 말이에요. 웬만하면 국무회의에서 반대만 없다면. 그러니까 그런 의미가 있어요. 자문은 틀림없이 자문기구예요. 그러나 경우에 따라서 심의 내지는 의결적인 성격이 강할 때가 있어요. 대통령이 앉아있을 때. 그러나 공식적인 심의, 의결기구는 국무회의가 있을 땐 국무회의, 아니면 다른 회의체가 있을 때는 다른 회의체. 거기서 결정하고...[중략]...대부분의 국정과제위원회의 로드맵은 전부 대통령이 앉은 자리에서 결정했어요. 각 위원회의, 특히 첫 1년 동안 각 위원회가 중요한 국정과제를 꺼내놓고 그 국정과제를 전부 로드맵 형식으로 내놨단 말이에요. 그런 것은 다 대통령이 앉은 자리에서 만들어졌기 때문에 사실상 결정한 거지. 결정의 의미가 들어간 거죠.”(A 씨와의 인터뷰)

2) 계획기구의 특별 지위 및 권한

경제기획원은 부처 예산편성권을 통하여 제도적 자율성을 가졌고, 정부 부처의 계획집행을 효과적으로 조정할 수 있었다. 이처럼 계획의 추진을 조정할 수 있는

권한은 국정과제위원회에서도 찾아볼 수 있다. 국가균형발전을 위한 계획의 제도적 기반으로, 2003년 말 국가균형발전특별법을 제정하고 계획 추진을 뒷받침하기 위한 예산으로 국가균형발전특별회계를 신설한 것이 그 예다. 국가균형발전특별법을 통하여 국가균형발전위원회는 균형발전을 추진하는 법적 기구로 제도화된다.

국정과제위원회에서 추진한 다양한 계획 중 균형발전정책이 대표적인 정책이었다고 볼 수 있다. 대통령 선거기간 동안 제시된 선거 공약과 당선 이후 인수위원회 활동을 통해 만들어진 지역발전의 핵심 슬로건이 ‘지방분권과 국가균형발전’이었으며, 국정과제위원회의 13개의 위원회 중 주요 위원회 3개가 모두 지역발전을 위한 ‘국가균형발전위원회’, ‘정부혁신지방분권위원회’, ‘신행정수도건설추진단’(이후 행정중심복합도시건설추진위원회)이었던 점을 고려해 보아도, 균형발전정책은 노무현 정부의 가장 핵심적 과제였다⁷⁸⁾. 또한 2003년에는 이 3개 위원회가 준비한 국가균형발전특별법, 지방분권특별법, 신행정수도의건설을위한특별조치법이 각각 제출되어 2003년 10월15일 국무회의에서 심의·의결하였고, 2003년 12월에 제정되었다. 이 절에서는 노무현 정부에서 적극적인 균형발전 계획의 추진을 위하여 수립한 균형발전 추진체계로서의 국가균형발전특별법과 이 법안을 통해 신설된 국가균형발전특별회계를 살펴봄으로써, 국가균형발전위원회의 자율성에 대해 논의해 보고자 한다.

국가균형발전정책의 추진에 대해서는 16대 대통령직 인수위원회의 ‘지방분권과 국가균형발전’ T/F 및 경제Ⅱ분과위원회에서 토의가 진행되면서 주요 쟁점 사항이 드러났다. 토의결과, 정책추진을 위한 재원확충이 가장 큰 걸림돌로 제기되었다(정책기획위원회, 2008e: 1-7). 그 해결을 위해 ‘지방분권과 국가균형발전’ T/F는 지방이전재원의 자율적 포괄적 활용으로 지역사업 투자 효과를 제고하기 위하여 국가균형발전특별회계를 신설하기로 하였다. 소관부처의 반발이 예상되지만 이를 신설하고, 특별회계운영과 관련한 사항의 심의조정을 위하여 국가균형발전위원회를 신설·운영하기로 하였다. 이렇게 정책추진을 위한 재원의 확보 및 담당기구의 설립 등을 법적 제도화하고자 추진한 것이 국가균형발전특별법의 제정이었다(그림 20).

78) 앞서 살펴본 국정과제위원회의 예산 현황을 보더라도, 정부의 계획추진에 있어서 이 3개 위원회의 정책에 가장 초점을 두고 있었던 것으로 보인다.

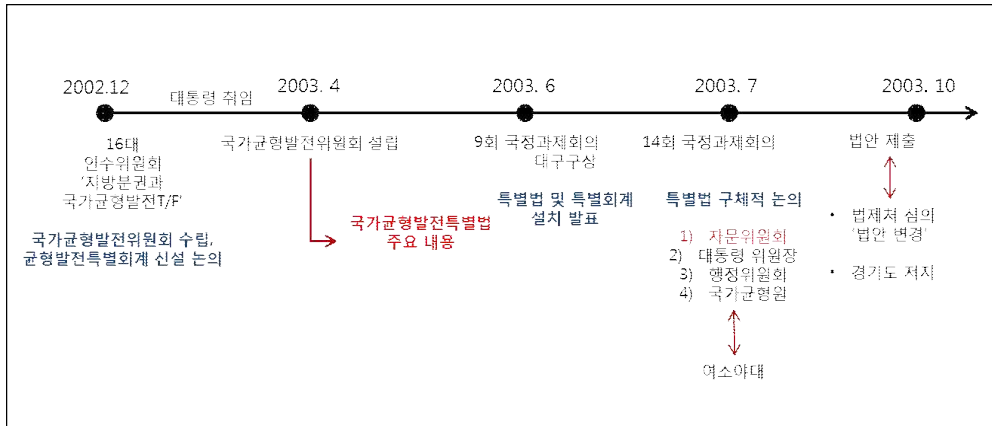


그림 20. 국가균형발전특별법의 제정 과정

대통령 취임 이후 2003년 4월7일 대통령령 제17957호의 국가균형발전위원회 규정에 따라 국가균형발전위원회를 대통령소속 자문위원회로 설립하였다. 국가균형발전위원회는 이후 국가균형발전특별법이 제정된 2003년 12월말까지 총 7회의 전체위원회 회의와 이 회의를 뒷받침하기 위한 전문분과위원회별 회의를 총 41회 개최했다. 주로 공공기관이전, 지역혁신체계구축 등의 국가균형발전정책의 주요 내용과 국가균형발전특별법 제정에 대한 논의가 중점적으로 이루어졌다.

이 기간 대통령주재 국정과제회의는 총 5회 개최하였다(표 34). 이 중 제9회 국정과제회의인 대구구상은 국가균형발전위원회 발족 이후 준비한 정책방향을 제시한 회의로, 국가균형발전정책 7대과제 중 첫 번째 과제로 특별법제정 및 특별회계 설치를 추진할 것을 발표하였다(제9회 국정과제회의회의록, 2003년 6월 12일).

또한 제14회 국정과제회의에서는 균형발전을 위한 강력한 추진체계 구축을 위하여 제정하고자 하는 특별법에 대하여 구체적으로 논의한다. 그 논의사항을 보면, 국가균형발전위원회를 ‘균형발전에 관한 주요사항을 조정하였다. 균형발전 계획을 심의·의결하는 범정부차원의 의사결정기구’로 정의하며, 국가균형발전위원회를 통해 국가균형발전 5개년계획을 심의·의결하고, 특별법에 근거하여 이 계획이 다른 개발계획에 우선하도록 했고(제14회 국정과제회의회의록, 2003년 7월 24일), 또한 특별회계 신설을 통해 5개년계획의 실천을 뒷받침하고자 한다.

표 34. 국가균형발전특별법 제정 관련 국정과제회의 내용

회차(2003년)	주요안건	비고
제2회(4.24)	지역혁신체계 구축을 통한 지방대학 발전방안	청와대
제9회(6.12)	자립형 지방화를 위한 지역산업 발전방안	대구구상
제14회(7.24)	국가균형발전을 위한 제도적 기반 구축	청와대
제23회(9.25)	참여정부의 신 산학협력 비전 및 과제	청와대
제30회(11.26)	공공기관 지방이전 촉진방안	비공개

특히 국가균형발전위원회의 기능 및 구성에 관련하여, 제1안으로 현행 대통령소속 자문위원회 체제를 유지하되 법정기구화하자는 의견, 제2안으로 균형발전에 대한 참여정부의지 표명 등을 위해 대통령이 위원장인 심의·의결기구가 되어야 한다는 의견, 제3안으로 강력한 조정 및 집행력을 갖춘 행정위원회의 신설이 필요하다는 의견이 제기되었다. 이러한 국가균형발전위원회의 법적 성격에 대한 문제에 대하여 지방분권운동과 같은 지방시민단체의 입장은 더욱 강경했는데, ‘자문기구’가 아니라 과거 경제기획원과 같은 ‘국가균형원’이라는 부총리급 위상의 국가기구의 설립을 통하여 항구적인 정책추진을 보장하라는 것이었다.

이렇듯 국가균형발전특별법의 추진을 전담하는 기구의 자문기구라는 법적 성격에서 오는 한계에 대한 논의가 많았다. 당시 여소야대의 상황으로 정부조직법 개정을 통해 국가기구를 신설하는 것은 무리라고 보았으므로 강력한 국가기구의 신설은 무리였고, 심의·의결기구로서 신설은 국무회의와 기능이 중복되는 문제가 있다고 보았다. 최종적으로 제1안, 대통령소속 자문위원회 체제를 그대로 가져가면서 법정 기구화하여 ‘심의·조정·협의 기능’은 모두 할 수 있게 하기로 결정하였다.

특히 제14회 국정과제회의에서는 국가균형발전위원회 특별법 T/F에서 마련한 초안의 핵심적인 사항에 대해 집중적으로 논의하여 조정했고, 국정과제위원회는 지역 및 NGO와의 협의를 거쳐 8월19일에 특별법을 심의하고 법안을 공개

했으며, 입법화를 위한 공청회와 협의 등을 거쳐 10월21에 국회에 제출했다. 법제처 심의과정에서 국가균형발전위원회의 법적 위상이 자문기구인데, 법안에 표시된 바대로 심의 기능을 수행하는 것은 문제가 된다고 지적했으나, ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙’에 의해 자문기구가 심의·조정·협의를 할 수 있다고 보고 인정했다(정책기획위원회, 2008e: 21-24). 다만 각종 시책의 법적 주체가 되어서는 안 된다는 법제처의 의견에 따라, 시책의 주체는 정부 또는 지자체가 되는 것으로 법안을 변경했다.

이 특별법안이 국회에 송부되어 법안 내용이 공개되고 국회심의과정에 들어가자, 경기도 당시 손학규 지사와 그 관계자들이 수도권 배제와 관련된 부분에 대하여 반대하면서 법 제정 저지에 총력을 기울였다⁷⁹⁾. 국회심의과정에서 경기도 주장의 일부를 수용하면서 경기도와는 타협하게 되었다. 특히 지방분권국민운동, 지방자치단체전국협의회 등의 NGO들이 연대하여 각종 성명서 발표 등을 하여 특별법안에 대한 지지를 표명했으며 결국 특별법이 통과되었다.

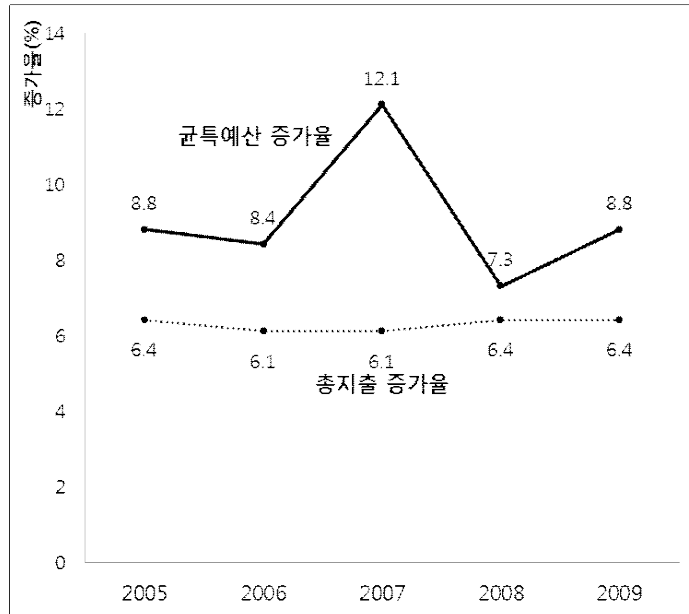
국가균형발전특별법을 통하여 국가균형발전위원회는 국가균형발전계획을 수립·추진을 주도하는 법정 기구가 되었으며, 이 계획의 추진을 위한 주요 재원으로서는 국가균형발전특별회계를 확보하게 된다. 다시 말해 국가균형발전특별법은 “정책과 예산의 통합구조를 실현했다는 점에서 큰 의의”가 있다(당시 산업자원부 김경수 균형정책과장과의 인터뷰, 정책기획위원회(2008e: 44)에서 재인용). 국가균형발전특별회계는 주세 등을 재원으로 2005년에 약 5조원 규모로 조성되며, 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구분하여 기획예산처장관이 관리·운영하도록 하였다. 국가균형발전특별회계의 소관 부처를 정하는 문제에 대해서도 이견이 많았다. 국가균형발전위원회의 지원부처인 산업자원부 대(對) 기획예산처가 운영권을 두고 대립하고 있었으며, 기획예산처는 국가균형발전위원회가 실질적인 예산의 편

79) 국가균형발전특별법 제정 주무부처인 산업자원부의 담당관이었던 김경수 균형정책과장은 “당시 경기도는 행정적 차원뿐만 아니라 다수당인 한나라당 의원을 동원하는 등 모든 수단을 강구하여 법제정을 반대하였다. 이에 따라 경기도의 주장이 상당부분 반영된 특별법안이 성안되어 10월 국무회의를 통과하였으나, 경기도는 이에 만족하지 않고 국회통과시까지 법안 반대 내지는 수정요구를 지속하여 특별법 제정의 가장 큰 장애였다”고 하였다(정책기획위원회, 2008e: 22).

성, 재원의 배분, 각 부처를 조정하는 일을 총괄하기에는 다소 무리가 있다고 주장하였다. 결국 예산의 구성과 운영이라는 문제는 기획예산처의 협조가 불가피했으므로 기획예산처가 주관하기로 하였다.

지역개발사업계정은 주세의 80%, 과밀부담금 등을 그 세입으로 하고, 낙후지역 및 농산어촌의 개발 등의 관련 사업에 대한 보조 등을 그 세출로 하고 있다. 지역혁신사업계정은 주세의 20% 등을 그 세입으로 하고, 지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자 등을 그 세출로 하도록 하였다.

이와 같이 정책추진을 위한 법적 제도를 확립하고 재원을 확보한 균형발전정책의 재정 투입적인 면에서 볼 때, 균형발전정책을 뒷받침한 균형발전특별회계의 증가율은 일반회계의 증가율보다 더 높게 유지되어 균형발전을 위한 가용재원이 최대한 많이 투입되도록 관리되었다(그림 21).



출처: 성경룡(2013b), p.99

그림 21. 균형발전특별회계의 증가비율

지방에 대한 지원과 투자를 확대하여 얻은 성과에 대하여, 단임제 정부 하에서 정책효과를 명확히 판별해내는 것은 쉽지 않다. 그러나 국가균형발전위원회가 수립한 일련의 계획을 추진함으로써 5년이라는 짧은 기간 내에 수도권 지역의 정치세력과 경제세력의 반대에도 세종시 건설과 혁신도시 건설을 지속적으로 추진했다는 점에서 볼 때, 의미 있는 성과를 달성한 것으로 평가된다(김형빈, 2008; 성경룡, 2013a: 46-47; 정책기획위원회, 2008e).

“소위 새로운 아이디어를 얻어서 뭔가 한다는 것은 굉장히 어려운데, 새로운 아이디어를 얻어가지고 정책을 만들고 그걸 임플리먼트(implement)하는 것은, 기회의 창(window of opportunity)이 잠깐 열려요. 그게 대부분은 정권 초기에요...[중략]...정권 초기 1년 안에 결판이 나와 되니까. 그렇게 해서 성공한 케이스가, 성공? [성공의 정의도 각기 다를 수 있겠으나] 이런 과정을 거쳐 정책으로 실행이 되었고, 실제로 그 정책이 유지되고 하는 것이, 국가균형발전위원회가 했던 공공기관 지방이전, 이 정책은 확실히 된 거거든요. 눈으로 보이니까. 아니 지금 다 내려가게 되어 있어요. 그렇게 과감한, 정말 어려운 정책인데, 반대도 많았고. 그런 식으로 실제로 실행이 되는 것은 많이 없어요. 아주 스페시픽(specific)하게 목적을 두고 시작을 한 거죠.”(B씨와의 인터뷰)

종합하면 국가균형발전위원회는 국가균형발전특별법 제정을 통하여 계획의 수립 및 추진을 전담하게 법률로 정한 공식적인 기구가 되었다. 법률 제정 과정에서의 반대 세력, 그리고 자문기구로서의 위상에 대한 우려가 있었으나, 대통령 취임 전부터 구상해 온 특별법 제정이나 균형발전 정책은 지속적으로 추진했다. 특히 인수위원회 초기부터 국가균형발전특별법 초안 작성 작업을 시작하여 이를 실제 특별법으로 수립한 것은 자문위원회의 자문 내용이 법적 구속력이 없다는 위상을 초월한 것이며, 행정위원회가 갖는 준입법 기능, 즉 규칙을 제정하는 기능과 크게 달라 보이지 않는다. 이렇듯 국정과제위원회 가운데 주요 위원회인 국가균형발전위원회의 사례는 자문위원회가 계획추진에 대한 반대 세력에 크게 영향을 받지 않고, 계획을 수립하고 총괄적으로 조정한 자율성을 보여준다고 하겠다.

3. 이론적 및 실천적 함의

1) 계획 패러다임의 전환

계획 연구에 있어서 계획이론 패러다임의 전환에 대해 논의한 지도 오랜 시간이 지났다. 과연 공공계획은 근대적인 합리적·종합적 계획의 시대에서 탈근대적인 협력적 계획의 시대로 전환되었는가? 이 연구의 결과를 반영해서 보면, 한국 공공계획은 외형적으로는 협력적 계획으로 전환되어 가고 있다고 할 수 있다. 대통령 후보자가 발표한 공약을 듣고 국민이 투표하여 대통령을 선출했으며, 그 공약에 근거해 국정과제를 추진하기 위한 특별법을 국회에서 통과시켰다는 점, 둘 다 국민의 합의를 의미한다. 다시 말해 대통령 프로젝트로서 추진된 국정과제는 국민의 합의로부터 도출된 것이었기 때문에 협력적 계획의 특성을 보인다고 할 수 있다. 더구나 이 국정과제를 추진하는 담당 조직은 민간인이 중심이 된 민관 협력적 기구였다는 점에서 볼 때도, 과거와는 차별적인 공공계획의 형태를 보인다.

그런데 국정과제위원회에서 계획을 추진하는 과정에 나타난 기제는 과거 경제기획원의 추동력이 되었던 ‘제도적 자율성’과 유사했다. 대통령이 주재하는 경제기획원 회의에 정부부처가 참여한 가운데 정책 집행의 총괄적 조정을 수행했듯이, 국정과제위원회의 회의 역시 대통령 주재 하에 로드맵 과제의 추진이 이루어지고 과제를 효율적으로 정책화할 수 있었다. 경제기획원이 부처를 조정할 수 있었던 예산편성권과 같은 계획관련 특별권한이 국가균형발전특별법을 제정하면서 확보한 균형발전특별회계와 같은 사례에서도 드러난다. 다시 말하면 과거 계획기구의 제도적 자율성이, 그 이후 계획기구에서도 유사한 특성으로 경로 의존적으로 나타나고 있다(Hall & Taylor, 1996; Haydu, 2010; Mahoney, 1990; Thelen, 2003; 2004). 국민의 참여에 의해 추진된 공공계획에서 과거 발전국가적 공공계획의 속성이 답습되어 나타나고 있는 것이다.

따라서 이 연구를 통해 본 한국 공공계획의 특성은 근대적 계획기구의 제도

적 속성과 탈근대적 계획 방식이 혼합되어 있다고 말할 수 있다. 계획의 형태나 영역이 변화된 바에 따르면 계획이론 패러다임의 전환이라고 말할 수 있다. 그러나 계획이 운영되는 체계의 특성을 살펴 볼 때, 과거 합리적·종합적 계획의 패러다임이 단절되고 새롭게 협력적 계획의 패러다임으로 전환되었다고 할 수 없다.

그렇다면, 계획은 완전히 전환될 수 있는 것인가? 계획 패러다임이 전환된다고 보기 보다는, 계획 제도가 진화되고 있다는 시각이 더 적합할 수 있다. 기존 제도에 문제가 생길 경우, 그 일부를 수정하는 한계적 변화를 추구하여, 일부 제도들은 잠김(lock-in) 상태에 있으면서 새로운 요소들이 추가되어 부분적인 변경이 일어나는 제도의 층화(중첩, layering)는 제도가 진화하는 메커니즘이다 (Thelen, 2003: 226-230; 2004: 35-37). 이 연구에서 보이는 경제기획원의 일부 제도적 특성이 국정과제위원회의 제도적 특성으로 나타나는 결과는 패러다임의 전환보다는 제도의 층화에 더 가까워 보인다. 변화하는 환경에 대하여 과거 계획제도의 문제가 나타나 이를 수정하지만, 과거 제도의 일부 특성은 새로운 계획에 배태되어 나타난다고 볼 수 있다.

따라서 과거의 제도가 이후 대안적 패러다임의 제도로서 나타나 양립하고 있다는 이 연구의 결과는 계획 패러다임 전환이 가능한가의 질문에 대하여, 계획이라는 것은 완전히 전환되기 어렵다고 답하게 한다. 이 연구결과는 Taylor(1999)가 도시설계에서 시스템과 합리적 계획으로의 첫 번째 전환, 의사소통적 계획으로의 발전이라는 두 번째 전환, 포스트모더니즘으로의 문화적 전환이라는 세 번째 전환 중, 그 어느 것도 '진정한 패러다임 전환이 아니라고' 했던 주장의 연장선상에 있다고 할 수 있겠다.

2) 권력구조와 공공계획

경제기획원은 대통령의 임기와는 상관없이 지속되는 정부조직이었다. 윤보선 대통령의 임기 중에 설립되었고, 박정희 정부의 시작과 함께 본격적으로 역할이 강화되었으며, 공식적으로 총 6명의 대통령 임기 중에 계획기구로서 존재했다.

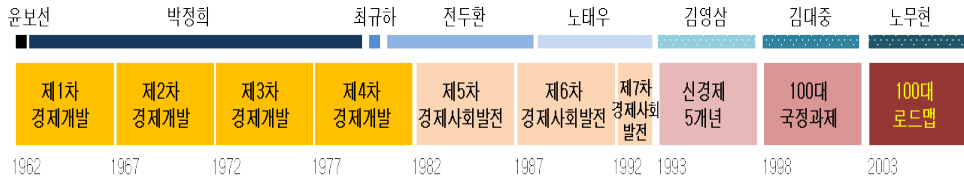


그림 22. 정부별 공공계획

그런데 계획을 수립한 정부에서 반드시 그 계획의 집행까지 마치는 않았으며, 박정희 정부와 전두환 정부, 두 대통령이 집권했던 시기에만 한 계획에 대하여 수립에서 집행까지 이루어졌다(그림 22). 윤보선, 최규하 대통령의 집권 시기를 특수한 경우로 간주하고 볼 때, 노태우 대통령은 이전 정부에서 수립한 계획을 집행만 했고, 김영삼 대통령은 이전 정부에서 수립한 계획에 상관없이 따로 계획을 수립하고 제7차 경제사회발전계획은 폐기했다.

정치경제적 환경변화와 함께 대통령 단임제로 전환되고 경제기획원이 폐지되면서, 김영삼 정부부터의 공공계획은 대통령 5년 임기와 5년간의 중장기계획 시기가 일치하여 나타나기 시작한다. 대통령이 신설한 비상설 조직을 통해 공공계획의 기반을 마련하고, 대통령 임기 내에 계획 수립 및 집행까지 마쳐야 하는 특성을 보이는 것이다.

각 대통령이 당선과 함께 임기동안 추진할 계획을 세우고 집권 기간 내에 집행해야 하는 특성을 통해, 경제기획원 이후 공공계획을 추진하는 시간에 대하여 논의할 수 있다. 권력구조상 계획을 추진할 수 있는 기간은 5년이다. 대통령 임기 5년 안에 공약 및 여론을 반영하여 수립한 계획을 집행하여 성과가 나타나야 한다. 과거 정부들에 비하면, 경제기획원 폐지 이후 정부에 주어진 5년이라는 시간은 계획을 추진하는데 있어서 상대적으로 충분하지 않다고 볼 수 있다.

왜냐하면 사례연구 결과를 볼 때, 대통령 임기 중반 이후부터 계획의 수립 보다는 집행에 주력해야 할 시기인데, 권력구조상 이 시기에는 실제 계획 집행을 수행할 정부부처의 지원이 활발하지 못할 수 있기 때문이다⁸⁰. 더구나 새로 출범하는 정부는 이전 정부의 정치 성향에 상관없이, 그 정부에서 신설한 조직을 통하여

미래에 대한 계획을 새롭게 수립하는 경향이 있으므로, 추진할 계획자체를 확정하는 시간만 보아도 상당히 소요된다⁸¹⁾. 따라서 대통령 임기 내에 계획 집행까지 성과를 볼 확률은 다소 낮다고 할 수밖에 없다.

여기서 계획의 특성에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 계획은 정책과 달리, 현재 시점에서 먼 미래를 예측하여 이상적인 목표를 제시한다(강광하, 2000a: 3-4; 강태룡·정규서, 2003: 27-28). 계획 내용 하나하나를 구체적인 행동으로 연결하기는 어려우므로, 계획의 장기적 비전에 기반을 두어 정책화하여 추진한다. 그런데 계획이 미래지향적으로 수립되는 정책이라는 의미 외에, 미래에 대한 통제가 얼마나 되었는가, 다시 말해 계획의 성과도 중요하다(권태준, 1998). 장기적 비전을 수립하고 정책화하는 과정을 거쳐, 집행까지 완료되어야 계획으로서 의미를 보일 수 있다는 것이다.

80) 국정과제를 추진하는 시간이 적절해야 정부부처의 집행까지 수행할 수 있다는 인터뷰 내용을 참고할 수 있다.

“그 때가 노대통령 정부의 중반 정도인데, 이제 정권은 끝난 거야. 후반으로 넘어가면 공무원들도 불려도 오지도 않고, 이 사람들도 이제 다음 정권에 누가 오느냐...그런 걸 대비하고 있지...[중략]...특정 이슈를 가지고 어느 부처에 가서 어떻게 설명하라 그러면, 정권 초기에는 사무관이나 과장이 해도 될 일을 국장이 와서 해. 왜냐하면 거기 와서 혹시 상황이 자기네들이 이권을 뺏기거나 이런 거를 막아야 하니까 와서 애길 한단 말이에요. 그런데 시간이 좀 지나서, 정권중반 쯤 지나면 국장이나 이런 사람들이 해야 할 일인데도, 과장이나 사무관이 와. 그렇게 되게 되어있어요. 그러니까 이 위원회 역할이나 이런 거에 대한 것들은 사실은 위원회가 아무리 잘 만들어져도 타이밍(timing)이 맞지 않으면 안 되는 것이고. 말하자면 적절한 타임에 적절한 위원회가 놓이면 그럼 작동이 되는 것이고. 국가균형발전위원회하고 정부혁신지방분권위원회 같은 것은 딱 그 타임, 정권 초반 1년 안에, 그 때 위원회가 그런 정책을 실천하는 조직으로는 성공했죠. 특히 국가균형발전위원회를 들 수 있어요.”(B씨의 인터뷰)

81) 노태우 정부에서 노무현 정부까지 미래에 대한 비전을 제시하는 기능을 수행했던 대통령소속 자문위원회(21세기위원회, 정책기획위원회)에 모두 참여했던 B씨의 인터뷰를 참고할 수 있다.

“멀리 내다보는 그림을 그리는 작업을 해서, 각 위원회가 끝날 때마다 앞으로 20-30년 뒤를 내다보는 예측보고서 같은 것들을 만들어냈어요. 그런데 열심히 해놓고 나서 보면 그 앞에 했던 것하고 별 차이 없어요. 말하자면 그 앞에 했던 것의 80-90 퍼센트가 같은 거예요. 그게 희한하게도 우리 경우에 좀 잘못된 관행인데, 그 앞에 했던 거, 그 앞의 팀에서 했던 것은 다음 팀에 넘어가면 썩 무시해. 앞의 팀 것은 버려. 사실은 거기에 알짜가 다 들어있어서, 그거 조금만 손보면 될 일이야. 앞에 했던 것을 가져다가 그걸 업그레이드 하는 작업을 하면 돈이나 시간을 훨씬 세이브(save)할 수 있는 그런 일인데, 그걸 다 했거든. 그 이유는 정권이 바뀌었기 때문이지. 그 앞의 정권이 같은 성격의 정권이라도, 앞의 대통령이 했던 것은 그 다음 정부가 들어서면 밀어내는 거지. 그런 패턴이 생겼어요. 우리라는 거예요. 우리 편, 우리 팀의 세상이 온 거야.”

Waterston(1965)이 지적한 대로 국가의 발전계획이 성공하려면 반드시 행정부 수반의 적극적인 추진력이 필요하다. 그런데 한국의 권력구조는 임기 중반부터 계획추진 속도가 더디어져서 집행까지 수행하기 어려워지거나, 이전 정부의 계획을 참고하는 등 미래에 대한 비전을 효율적으로 제시할 수 있는 방법이 있음에도 불구하고 이를 고려하지 않는 특성을 보인다. 위원회의 설치근거로서 기본법을 신설하여 계획추진의 제도적 기반을 마련하고, 대통령 스스로 위원회 위원장이 되어 과제의 시급성을 알렸던 고령화및미래사회위원회의 경우, 국정과제회의 개최 등을 통해 추진 방법을 적극적으로 논의했음에도 불구하고 특별한 성과를 얻지 못한 이유가 대통령 임기 초반이 아닌 중반부터 계획 추진에 집중했기 때문이라는 인터뷰 내용은(B씨와의 인터뷰), 향후 공공계획의 실천에 있어서 권력구조와 계획이 보이는 특성을 고려할 필요성을 역설해준다.

3) 위원회 방식의 공과

앞서 본 바와 같이, 계획의 장기적 관점과 성과 중심적 특성, 그리고 한국의 정치구조를 반영해서 보면, 정권의 변동에 상관없이 미래에 대한 비전을 공유하면서 계획집행을 조정하는 기구를, 정부조직 개편을 통해 상설기구화해야 하는지 의문을 제기할 수 있다. 이와 관련하여 강광하 외(2008: 244-246)는 국민의 공감대 위에서 부처별 정책을 국가의 발전방향이나 비전에 맞추어 조정하고, 부족한 자원을 최대한 효율적으로 사용할 수 있게 정책우선순위를 결정하는 정책조정기구가 필요하다고 주장한다. 이 기구가 효과적으로 작동하기 위해서는 제도적 장치가 갖추어져야 할 뿐만 아니라 대통령의 절대적인 관심을 받아야 하므로, 타 부서보다 위상이 높고 대통령 직속 기구 형태를 띠는 것이 바람직하다고 제안한다. 또한 과거 관료의 인터뷰 내용을 참고하면, 특정 업무를 담당하지 않고 폭넓게 미래지향적으로 생각하는 것만을 전문적으로 하는 조직이 필요하며, 이 조직은 상하 간 의사소통이 매우 자유롭고 정부의 많은 일에 간섭할 수 있는 권능과 권위를 가져야 한다고 주장한다(이석채 전 장관과의 인터뷰; 강광하 외(2008: 245)에서 재인용).

이러한 새로운 계획기구에 대한 언급과 비교해 볼 때, 국정과제위원회의 사례는 수평적인 대통령 직속기구라는 점에서 유사하다. 또한 국정과제회의를 통해 위원회의 제도적 자율성을 보이고, 국가균형발전위원회를 비롯한 일부 위원회는 특별법을 제정해 제도적 기반을 강화했다. 그렇다면, 대통령소속 자문위원회는 향후 계획기구의 형태로써 제시될 수 있는 것인가? 이 연구에 나타난 위원회의 공과를 비교함으로써 그 답을 대신할 수 있을 것이다.

국정과제위원회는 다양하게 정례화된 회의를 통하여 운영되었다. 이 체계는 민관 협력으로 구성된 조직이 의사소통할 수 있는 방법이었으며, 각자 대표하는 배경이 다른 민간인들의 협력에도 도움을 주었다. 무엇보다도 다음 인터뷰 내용을 참조해 볼 때, 국정 운영에 있어서 민간인의 참여는 관료조직에서는 나오기 힘든 혁신적인 아이디어를 제공하는 결정적 역할을 하였다.

“우리가 관료들을 만나보면 상당히 똑똑한 사람들이 많아요. 이 사람들이 10년-20년 해서 국장 이상 올라가고 그러면, 자기 분야 일을 참 잘하죠. 그런데 이들은 뒤는 생각은 못해요...[중략]...우리가 생각하는 관료의 틀을 벗어나는 사람들이 거의 없어요. 그 한계가 이렇게 변화하는 사회에서는 굉장히 큰 거거든요. 자기조직을 운영하고, 그동안 해온 루틴(routine)한 것은 잘 할 수 있어요. 그런데 방향이 다른 것, 굉장히 임프루브드(improved)되어야 할 것에 대해서는 쉽사리 하질 못해. 그럼 이것은 어디서 하느냐? 다른데서 아이디어가 나와야 되요. 그 아이디어는 이런 위원회 같은데서 할 수 있는 거죠.”(B씨의 인터뷰)

그런데 관료제가 기존의 틀을 벗어나기 어렵다는 특성은 위원회와 같은 새로운 시스템이 작동하는 문제를 야기하기도 한다. 이에 관련하여 일상적 국정 업무를 국무총리에게 일임했다가, 물류사태가 벌어져 정책실이 국정과제 추진 업무보다는 부처 조정 역할에 집중했던 예를 들 수 있다. 또한 위원회의 민관 협력적인 구성과 위원회 내에 정부부처 공무원이 파견 근무를 오면서 이루어지는 매트릭스 체제를 통하여 계획을 추진하는데 도움이 되었으나, 관련 부처의 입장에서는 부처 업무의 중복 문제가 일어날 수 있다는 단점도 지적할 수 있다(우윤석, 2005). 그리고 위원회가 일부 계획의 집행까지 기능을 확대했다가 사회적으로

로 문제가 되었던 예는⁸²⁾, 자문위원회라는 조직을 통해 계획을 추진하는데 있어 아직은 그 기능을 명확히 정의하지 못한 데서 발생한 문제로 보인다.

82) A씨는 국정과제위원회를 통해 계획을 추진하면서 나타난 초기의 시행착오적 사건으로 행담도 사건을 지적했다. 이는 위원회를 구성하고 있는 위원 자신의 역할이 무엇인지 정의를 분명히 해야 한다는 교훈으로 남는 사건이었으며, 이후에 위원회가 집행까지 기능을 확대하지 않도록 주의했다고 한다.

제 6장 결론

경제적 자유화, 정치적 민주화와 함께 국가 주도 경제정책의 공과가 논의되면서, 1994년에 경제기획원은 폐지되었다. 그러나 이후에도 국가 주도 공공계획의 역할에 대한 논의는 계속되어 왔다. 정치경제적 환경 변화와 더불어 세계화, 정보화, 지방화 등으로 인하여 발전의 의미는 경제성장에만 제한되지 않고, 복지·문화·환경 등의 다양한 영역까지 모두 조화되어야 발전하는 것으로 그 개념이 계속 확장되고 있다. 이러한 가운데 다양한 발전 영역을 포괄하는 정책에 관한 정부위원회들이 꾸준히 증가하고 있다. 이와 같은 배경 아래, 이 연구는 경제기획원의 폐지 이후 한국의 공공계획은 누가 어떻게 추진하고 있는가라는 문제의식에서 출발했다.

연구문제는 세 가지이다. 첫째, 계획기구의 소멸과 동시에 국가의 공공계획도 사라졌거나, 아니면 그 기능이 분산되어 다른 조직으로 편입되었을 수 있다. 만약 경제기획원의 폐지 이후에 계획기능이 분산되어 다른 조직으로 이전되었다면, 계획은 어느 조직에 의해 어떤 방식으로 추진되고 있는가? 둘째, 경제기획원 폐지 이후에 증가하고 있는 대통령소속 자문위원회를 새로운 형태의 계획기구라고 할 수 있는가? 노무현 정부의 국정과제위원회를 사례로서 살펴본다면, 어떤 계획기능을 어떻게 수행하는가? 셋째, 만약 국정과제위원회가 새로운 형태의 계획기구라면 과거 계획기구인 경제기획원과 비교해서 볼 때, 공공계획의 특성은 어떻게 변화했으며 이를 어떻게 평가할 수 있는가?

연구방법은 국정과제위원회의 사례연구를 중심으로 했으며, 연구 전반적으로 주로 문헌분석 및 인터뷰를 통하여 탐색했다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫 번째 연구문제에서는 정부조직 직제, 관련문헌, 관료회고록 및 신문기사 등의 자료를 통하여 계획기능의 경로를 추적했다. 경제기획원의 폐지 이후 분화된 기능은 다른 정부조직으로 이전되었다. 계획수립, 예산권, 자원동원, 정책집행 기능은 재정경제원으로 통합되었으며, 이는 다시 1998년에 재정경제부로 이전되었고

예산권만 기획예산위원회로 이관된다. 경제기획원이 부처의 계획 집행을 총괄적으로 조정하던 총괄조정 기능과 계획심사 기능은 국무총리실의 행정조정실로 이전되며, 김대중 정부는 행정조정실을 폐지하고 국무조정실을 신설하여 부처 총괄조정 기능을 강화시키고자 한다. 이 연구에서 주요 계획기능으로 본 계획수립과 계획조정(총괄조정 및 예산권) 기능 중, 계획수립 기능은 재정경제원으로, 예산권은 재정경제원으로, 총괄조정 기능은 국무총리실 산하 행정조정실로 이전되었으며, 이후 각각 재정경제부, 기획예산위원회, 국무조정실로 이전되어, 경제기획원 폐지 이후 그 계획기능은 경제부처와 국무총리실로 이전되었다고 할 수 있다.

그런데 경제부처로 이전된 계획수립 기능은 경제정책에 제한된 것이므로, 변화·확대되는 발전 개념을 포괄하는 계획은 다른 정부조직에서 수행할 가능성이 있다. 경제기획원 폐지 이후, 각 정부에서 추진한 공공계획을 누가 어떻게 추진했는지 살펴본 결과, 각 대통령은 비상설 조직을 설립해 계획의 토대를 마련하였고, 계획의 수립이나 실적에 대한 심의를 위해 대통령소속 자문위원회를 신설하는 것으로 나타났다. 특히 노무현 정부에서는 대통령소속 자문위원회인 국정과제위원회를 통하여 국정과제의 추진을 총괄하였다.

따라서 두 번째 연구문제에서는 대통령소속 자문위원회 가운데 노무현 정부의 국정과제위원회를 사례연구로서 검토하였다. 그 결과는 다음과 같다. 국정과제위원회는 자문위원회이기 때문에 법제상 권한이 다소 제한적이었다. 이에 따라 청와대 정책실 및 관련부처의 지원, 위원회 설치 근거로서 법적 기반 강화, 의제관리를 위한 회의 제도 등을 통하여 국정과제 총괄 업무에 필요한 기반을 구축했다.

국정과제위원회는 국정목표를 체계적으로 추진하기 위한 100대 로드맵을 수립하고, 이 로드맵 과제를 각 부처가 집행하는 과정에서 정책조정 기능을 수행했다. 로드맵은 대통령이 직접 추진하겠다고 발표한 국정과제, 즉 대통령 프로젝트를 정책화한 것이다. 따라서 로드맵 과제를 수립하고 조정하는 업무는 국정과제위원회의 회의 중 대통령이 직접 주재한 국정과제회의 및 국정과제조정회의를 통해 주로 수행되었다.

국정과제회의는 국정과제위원회에서 기획한 정책을 심의·조정하는 회의로서, 국정과제 추진을 위한 구체적 계획을 보고 받은 뒤 대통령이 최종 결정하는 식으로 진행되었으며, 필요시 계획안을 국무회의로 바로 상정하여 신속하게 정책화하였다. 로드맵 과제 추진을 조정하는 역할은 대통령주재회의인 국정과제조정회의를 통해 이루어졌다. 대통령은 매주 국정과제위원회 위원들을 회의에 참석하게 하여, 로드맵 과제가 추진된 실적을 직접 점검하였다.

세 번째 연구문제는 로드맵 과제의 수립 및 조정의 기능을 수행한 국정과제위원회를 새로운 형태의 계획기구로 보고, 이를 경제기획원과 비교해 평가한 것으로 그 결과는 다음과 같다. 공공계획은 계획 형태의 측면에서 볼 때 계획에서 로드맵으로 변화했고, 계획 방식의 측면에서는 관료 중심에서 민관 협력적 거버넌스로 변화했다. 또한 계획 영역으로 볼 때 경제계획에서 정책계획의 특성으로 변화했다.

계획 형태·방식·영역의 측면에서 변화를 보이지만, 일부 특성은 과거 계획제도로부터 경로 의존적으로 지속되는 것을 볼 수 있었다. 경제기획원이 대통령의 신뢰와 부처 예산 편성권을 근거로 하여, 부처의 반대 의견을 거스르고 목표를 지속적으로 추진할 수 있었던 제도적 자율성이 국정과제위원회의 국정과제 추진과정에서도 나타난 것이다. 먼저 국무회의는 국무총리에게 일임하고, 대통령 자신은 국정과제위원회의 대통령주재회의에 주력했던 점을 들 수 있다. 특히 대통령이 참석한 회의의 결과가 그대로 계획으로 수립되는 경우를 통해 볼 때, 국정과제위원회의 역할이 자문에 머물지 않고 심의·의결 기능을 했다고 볼 수 있다.

다음으로 국정과제위원회의 특별법 제정 및 재원의 확보는 경제기획원의 예산편성권과 같은 특별 권한과 유사하게 나타난다. 국가균형발전위원회는 설치근거로서 특별법을 제정하고, 과제추진을 위한 재원으로 균형발전특별회계를 확보함으로써 정책과 예산의 통합구조를 실현하였으며, 법률로 정한 공식적인 계획추진 전담기구가 되었다.

이 연구의 결과를 통하여 공공계획의 이론적 및 실천적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 계획 패러다임 전환에 대한 문제를 들 수 있다. 과연 한국의

공공계획은 합리적·종합적 계획에서 협력적 계획으로 패러다임의 전환을 보이는가? 국정과제위원회의 경우, 형태상으로는 협력적 계획의 모습을 보이나, 계획 추진과정에서는 경제기획원의 제도적 자율성과 유사한 특성이 나타났다. 이를 계획 패러다임의 전환 보다는 계획 제도의 진화, 다시 말해 기존 제도에 문제가 생긴 일부를 수정하고 일부 제도는 그대로 유지함으로써 부분적 변경이 일어난 것으로 보고자 한다.

둘째, 권력구조와 공공계획의 관계에 대해 논의했다. 경제기획원 폐지 이후부터 대통령의 5년 임기와 5년 계획의 시기가 일치해 나타나기 시작하여, 대통령은 임기 내에 계획 수립에서 집행까지 마쳐야 하는 구조가 되었다. 공공계획의 특성상 계획의 성과가 중요하다라는 점을 반영하면, 중장기적 계획의 수립·집행·성과를 한 정권 내에 마치기는 다소 어렵다고 볼 수 있다.

셋째, 위원회 방식의 공과를 비교해 볼 수 있다. 국민의 공감대 위에서 국가의 발전방향을 조정하고 가용자원을 효율적으로 사용하기 위해, 대통령직속 기구 형태이면서 수평적인 합의체계를 갖춘 자문위원회가 계획기구의 기능을 수행했다. 이러한 민간인의 국정참여는 점점 더 다양화되는 계획 환경에서 혁신적 발상을 제공하는 긍정적 기능을 할 수 있다. 그러나 일상적 업무에 익숙한 관료제적 특성이 변화하기는 어렵기 때문에, 새로운 조직 시도에 문제가 발생할 수 있다. 매트릭스 행정체계를 시도하면서 관련 부처의 업무가 중복될 수도 있고, 자문위원회 특성상 직무 자체를 명확히 구분하는데도 어려움이 따를 수 있다.

이 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 국가의 공공계획이 추진되어 온 경로를 검토하여 그 구조적 특성을 밝힘으로써 향후 계획을 실천하는 과정에서 고려할 문제를 제시하였다. 국가의 공공계획은 국가의 미래에 대한 장기적 비전 또는 목표를 달성하기 위한 정책이다. 그런데 이 연구의 결과, 계획을 추진하는 주체인 대통령소속 자문위원회 및 공공계획 자체의 수명이 대통령 재임기간과 같아 다소 짧게 나타난다. 이에 더하여 정권별로 예측한 미래상에 큰 차이가 없으나 각 정권은 항상 비효율적으로 기존 계획은 폐기하고 새 계획을 수립해 추진한다는 성향을 반영해 보면, 권력구조에 따라 계획이 추진되는 현재 방식에는 문제가 있다.

공공계획은 정치권력의 영향을 받기 보다는 기본적으로 장기적 관점에서 누구를 위해 무엇을 계획하며 어떻게 계획할지에 초점이 맞추어져야 한다. 따라서 이런 측면에서 볼 때, 이 연구에 나타난 권력과 계획의 연계는 계획의 본질을 거스를 수 있다는 문제를 함의하며, 이는 향후 공공계획을 추진하는데 반드시 반영되고 개선되어야 할 것이다.

국정과제위원회의 성과를 비추어 볼 때, 앞으로 계획을 추진하는 조직은 대통령의 지원뿐만 아니라 계획 환경의 변화에 따른 아이디어 제공, 수평적 협의구조에 따른 정부부처 조정 등을 이룰 수 있어야 할 것이다. 그러나 비상설 기구로서 그 직무를 분명히 구분하기 어렵고 권력구조상 정권 변화로부터 독립적인 위치에서 장기 계획을 추진해야 한다는 점은, 대통령소속 자문위원회 형태가 계획기구로 정착할 수 없는 한계로 보인다. 새로운 계획기구의 조건에 대해서는 이 연구의 결과 및 관련 연구들을 연계하여 보다 다양한 논의가 필요할 것으로 본다.

둘째, 경제기획원 폐지 이후 공공계획을 추진해 온 계획기구가 무엇인지, 공공계획이 어떻게 추진되고 있는지에 대해 검토한 연구는 찾아보기 어려웠다. 이 연구는 국가의 계획기구가 폐지된 이후에도 계획 추진을 전담하는 조직이 있을 것이라고 가정하고, 어떤 형태의 조직이 어떤 방식으로 계획을 수행하고 있는지 살펴봄으로써, 경제기획원 폐지 이후 활발히 진행되지 못했던 국가의 계획기구와 계획추진 체계에 대한 연구를 시도했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 한국의 발전과정에 독특하게 배태되어 있는 발전국가의 제도적 특성, 특히 계획추진에서 국가가 담당해온 역할을 현재의 계획에 고려하지 않는다면, 탈국가·탈거시적 계획이론 시각에 의한 새로운 계획 패러다임으로의 전환은 불가능하거나 부작용을 낳을 수밖에 없다. 향후 계획에 대한 연구와 실천에 있어서 역사적으로 지속되는 계획제도의 특성을 고려하지 않고서는 어떠한 제도적 전환도 일어날 수 없다는 측면에서 이 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

셋째, 이 연구는 무엇을 계획기구로 볼지 검토함으로써, 행정학적 연구에서 주목하지 못한 정부위원회의 계획기능을 밝힐 수 있었다. 주로 정부위원회가 협의적 행정조직으로서 보이는 특성, 정부위원회가 개선해야 할 점 등에 초점을

맞추었던 기존 연구 경향에 비교해 볼 때, 이 연구의 결과는 정부위원회 연구에 새로운 관점을 제공할 수 있을 것이다. 환경 변화에 따라 조직도 변화한다. 계획 환경 변화에 따라, 단순 자문 기능의 조직을 국정목표의 추진에 적극적으로 활용하여 특정성과를 거둔 국정과제위원회 사례는 향후 정부조직을 신설·폐지하거나 기존 조직을 효과적으로 운용하는데 있어서 참고 사항이 될 수 있을 것이다. 특히 국정과제와 같은 국가적 목표를 추진하는 경우 외에도, 일상적 국정 업무나 국가 재난과 같은 위기 상황에 대한 각 부처의 협력을 모색해야 할 때, 위원회 활용 사례에 나타난 공과를 적극적으로 반영할 수 있으리라고 본다. 이러한 점에서 이 연구의 기존 정부조직에 대한 새로운 해석은 향후 국정 운영에 시사하는 바가 크다고 본다.

이 연구에서 다루지 못한 내용은 향후 연구될 과제로 미룬다. 첫째, 이 연구의 인터뷰 대상은 국정과제위원회 구성원에 제한되었다. 대통령이 직접 프로젝트를 추진하면서 발생하는 관료제와의 관계, 자문위원회로서의 권한을 초월하여 계획을 추진할 수 있었던 동력 등에 대해 논의하기 위해서는 당시 관련 부처의 관료들에 대해서도 인터뷰를 실시했어야 했다. 또한 자문위원회 위상이 강화된 측면을 객관적으로 검토하기 위해서는 관료를 대상으로 한 인터뷰나 설문조사 등에 근거를 두었어야 했다. 둘째, 이 연구는 기획·조정 정부부처가 세계적으로 확산되는 과정에서 한국에도 경제기획원이 신설된 것으로 보고 이후 그 조직이 어떻게 진화되었는지 검토하였다. 세계체제의 확산 및 확산된 조직의 진화라는 측면에서 논의하려면, 국제적 차원의 다른 계획기구들의 변화 양상도 함께 고려할 필요가 있을 것이다. 이와 같이 관료들의 입장에서 위원회의 계획기능에 대한 논의, 그리고 정부조직의 비교론적 접근을 통한 조직 진화 연구 등은 추후 연구를 통해 보충해야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 강광하(2000a), 「경제개발 5개년계획: 목표 및 집행의 평가」, 서울: 서울대학교 출판부.
- _____ (2000b), “신경제100일계획”, 「경제논집」 39(3-4):311-323.
- _____ (2001), “신경제5개년계획에 대한 평가”, 「경제논집」 40(2): 129-148.
- _____.이영훈·최상오(2008), 「한국 고도성장기의 정책결정체계 : 경제기획원과 정책추진기구」, 서울: 한국개발연구원.
- 강태룡·정규서(2003), 「기획론」 (제2판), 서울: 대왕사.
- 경제기획원(1962), 「제1차 경제개발 5개년계획」 (1962-66).
- _____ (1964), 「제1차 경제개발 5개년계획 보완계획」.
- _____ (1966), 「제2차 경제개발 5개년계획(1967-71)」.
- _____ (1971), 「제3차 경제개발 5개년계획(1972-76)」.
- _____ (1976), 「제4차 경제개발 5개년계획(1977-81)」.
- _____ (1979), 「경제백서」.
- _____ (1981), 「제5차 경제사회발전 5개년계획」 (1982-86).
- _____ (1982), 「개발연대의 경제정책-경제기획원 20년사」
- _____ (1986), 「제6차 경제사회발전 5개년계획」 (1987-91).
- _____ (1988), 「제6차 경제사회발전 5개년계획 수정계획」 (1988-91).
- _____ (1992), 「제7차 경제사회발전 5개년계획」 (1992-96).
- 국정홍보처(2008a), 「참여정부 국정운영백서 1: 총론/대통령 발언록」.
- 국정홍보처(2008b), 「참여정부 국정운영백서 8: 일지/자료」.
- 기획예산위원회·국무조정실·관계부처합동,(1998), 「국민의 정부 국정과제: 어려운 오늘에서 밝은 내일을 여는 실천과제」.
- 권태준(1998), “서구 19세기 국가 합리화 과정: 공공계획의 절충주의적 한계”, 「도시·환경과 계획」, 서울: 한울아카데미, p.15-37.

- _____ (2006), 「한국의 세기 뛰어넘기: 산업화·민주화·시민사회」, 파주: 나남.
- _____·김광웅(1981), 「한국의 지역사회개발」, 서울: 법문사.
- 김근세·박현신(2007), “한국 행정위원회의 역사적 변화 분석”, 「한국행정연구」 16(2): 43-72.
- 김병국(2002), “성공한 대통령을 만들기 위한 구상”, 「대통령의 성공조건 I: 역할·권한·책임」, 박세일 외(저), 서울: (재)동아시아연구원.
- 김병섭(2007), “정부혁신지방분권위원회의 활동과 행정학자의 역할”, 「한국행정학보」 41(4): 23-44.
- 김병섭·김철(2002), “정부위원회 조직의 개혁: 반복되는 답과 잃어버린 질문”, 「한국행정학회학술대회발표논문집」
- 김상겸(2005), “정부자문위원회에 관한 헌법적 연구”, 「헌법학연구」 11(2): 277-305.
- 김신복(1999), 「발전기획론」, 서울: 박영사.
- 김영수(2001), “새로운 조직형태의 기능적 생성과 제도적 확산: 경제기획 및 조정부처의 사례를 중심으로 한 조직학적 연구”, 「한국사회학」 35(4): 1-30.
- _____·장용석(2002), “제도화된 조직구조의 합리성에 대한 신화와 비판: 정부조직의 구조적 분화와 그 경제적 효과에 관한 비교연구, 1951-1990”, 「한국사회학」 36(6): 27-55.
- 김용환(2002), 「임자, 자네가 사령관 아닌가」, 서울: 매일경제신문사.
- 김윤태(1999), “동아시아 발전국가와 지구화”, 「한국사회학」 33(1): 83-102.
- 김일영(2000), “1960년대 한국 발전국가의 형성과정-수출지향형 지배연합과 발전국가의 물적 기초의 형성을 중심으로”, 「한국정치학회보」 33(4): 121-143.
- _____ (2008), “한국에서 ‘기획’ 개념과 제도의 역사적 기원과 발전”, 「한국동북아논총」 47: 305-325.
- 김정·조성한(2007), “정부위원회의 운영 및 관리상의 문제점과 개선방안”, 「현대사회와 행정」 17(2): 173-204.
- 김정렴(1997), 「아, 박정희: 김정렴 정치 회고록」, 서울: 중앙M&B.
- _____ (2006), 「최빈국에서 선진국 문턱까지」, 서울: 랜덤하우스 중앙.

- 김주환·성지은(2005), “정책결정에 있어서의 위원회의 활용분석: 청계천 복원사업
을 중심으로”, 「한국정책학회보」 14(3): 1-29.
- 김철(2003), “정부위원회제도 정비의 정치경제학”, 「서울행정학회 춘계학술대회
발표논문집」
- 김형빈(2008), “참여정부 국가균형발전 성과분석”, 「한국행정학보」 42(3): 313-332.
- 김호정(2007), “대통령 소속 위원회 운영과 행정조직법정주의”, 「외법논집」 27:
501-525.
- 김흥기(편)(1999), 「비사 경제기획원 33년, 영욕의 한국경제」, 매일경제신문사.
- 남궁근(2012), 「정책학: 이론과 경험적 연구」, 파주: 법문사.
- 노화준(1996), 「정책학원론」, 서울: 박영사.
- 대한민국정부(1993), 「신경제 5개년계획(1993-97)」.
- 메이슨, 제니퍼(1999), 「질적 연구방법론」, 파주: 나남.
- 박대식(2004), “정부조직개편 입법과정의 유형과 변화: 한국 역대정부의 조직개
편을 중심으로”, 「한국정치학회보」 38(2): 237-262.
- 박동철(1993), “한국에서 ‘국가주도적’ 자본주의 발전방식의 형성과정”, 서울대학
교대학원 박사학위 논문.
- 박석희·정진우(2004), “합의제 행정기관 현황분석과 유형분류에 관한 연구”, 「행
정논총」 42(4): 163-187.
- 박세일 외(2002), 「대통령의 성공조건: 1. 역할·권한·책임」, 서울: 동아시아연구
원.
- 박정희(1969), “사회재건의 이념과 철학”, 신범식 편, 「박정희대통령선집 1」, 서
울: 지문각.
- 박태균(2000), “1961~1964년 군사 정부의 경제 개발 계획 수정”, 「사회와 역사」
57: 113-146.
- _____(2009), “박정희 정부 시기를 통해 본 발전국가 담론에 대한 비판적 시론”,
「역사와 현실」 74: 15-43.
- (사)정부개혁연구소(2002), 위원회형 부처조직의 독립성 확보방안, 행정개혁시민
연합 정부개혁연구소 창립3주년 기념토론회 발표논문집.

- 서원석 (편)(1996), 「한국행정사료집: 제2편 조직 및 행정관리」, 한국행정연구원.
- 성경륜(2013a), “지역불평등의 정치동학과 지역정책 분석”, 「균형사회와 분권국가의 전망」, 서울: 한울아카데미.
- _____ (2013b), “참여정부의 국가균형발전정책”, 「균형사회와 분권국가의 전망」, 서울: 한울아카데미.
- 손열(2006), “기술, 제도, 경로의존성-정보화시대 벤처지원정책의 한·일비교연구”, 「한국정치학회보」 40(3): 237-261.
- 송효빈(1977), 「가까이서 본 박정희 대통령」, 서울: 휘문출판사.
- 오세덕(1975), “우리나라 위원회제도의 문제점과 개선방향”, 「경희법학」 13(1):127-152.
- 오원철(2006), 「박정희는 어떻게 경제강국 만들었나」, 서울: 동서문화사.
- 우윤석(2005), “정부생산성 향상을 위한 대통령 자문위원회의 위상과 문제점에 관한 연구-국가균형발전위원회를 중심으로”, 「생산성논집(구 생산성연구)」 19(4): 103-129.
- 윤상우(2001), “동아시아 발전국가론의 비판적 검토-한국의 경험을 중심으로”, 「경제와 사회」 50: 158-185.
- _____ (2005), 「동아시아 발전의 사회학」, 서울: 나남출판.
- _____ (2006), “한국 발전국가의 형성·변동과 세계체제적 조건, 1960-1990”, 「경제와 사회」 72: 69-94.
- 이만희(1993), 「EPB는 기적을 낳았는가: 한국산업정책의 이상과 현실」, 해돋이.
- 이명재(1996), “한국 행정상 위원회제도의 실태분석”, 「사회과학연구」 9: 161-189.
- 이병천(1999), “박정희 정권과 발전국가 모형의 형성-1960년대 초 중엽의 정책전환을 중심으로”, 「경제발전연구」 5(2).
- _____ (2003), “개발국가론 딛고 넘어서기”, 「경제와 사회」 57(봄): 99-124.
- 이병훈·유범상(1998), “한국 노동정치에 새로운 실험: 노사관계개혁위원회와 노사

- 정위원회에 대한 비교평가”, 「산업노동연구」 4(1)
- 이상규(1991), “행정위원회의 기능과 문제점”, 「월간감사」 26
- 이연호(1998), “경제적 자유화에 있어서의 국가의 역할: 경제규제의 정치학”, 「한국정치학회보」 32(3): 77-94.
- _____ (1999), “김대중 정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례”, 「한국정치학회보」 33(4): 287-307.
- _____ (2002), “한국에서의 금융구조개혁과 규제국가의 등장에 관한 논쟁”, 「한국사회학」 36(4): 59-88.
- 이장규(1991), 「경제는 당신이 대통령이야: 전두환시대의 경제비사」, 서울: 중앙일보사.
- 이종범·윤건수(2000), “정부의 딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구”, 「한국정치학회보」 34(3): 149-171.
- 이종수(2003), 「정부위원회의 효율적 운용방안」, 한국행정연구원.
- 이진설(1981), “우리나라 5개년 계획체제의 운영-경과와 방향”, 「발전정책연구」 제9권.
- 이한빈(1996), 「일하며 생각하며」, 서울: 조선일보사 출판국.
- 임혜란(2000), “동아시아 위기: 동아시아 모델과 지역경제협력”, 「국제정치경제」 40(2): 25-44.
- 전상인(2007), “계획이론의 탈근대적 전환에 대한 비판적 성찰”, 「국토계획」 42(6): 7-24.
- 전영한·최병선·최종원·이승호(2008), “정책조정시스템의 개혁”, 「국가운영시스템: 과제와 전략」, 최병선·최종원(편), 서울: 나남출판.
- 정운찬(1998), “IMF와 한국경제”, 「한국정치학회 학술발표대회」 4: 28-63.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2010), 「정책학원론」(개정증보판), 서울: 대명출판사.
- 정중섭(2002), “대통령의 역할 재조정”, 「대통령의 성공조건 I: 역할·권한·책임」, 박세일 외(저), 서울: (재)동아시아연구원.
- 정책기획위원회(2008a), 「참여정부 정책보고서: 국정과제위원회의 설치와 운영」.

- _____ (2008b), 「참여정부 정책보고서: 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리」.
- _____ (2008c), 「참여정부 정책보고서: 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설: 수도권과 지방의 조화로운 발전과 혁신」.
- _____ (2008d), 「참여정부 정책보고서: 저출산·고령사회 대응-이 땅의 미래를 위한 준비」.
- _____ (2008e), 「참여정부 정책보고서: 21세기 새로운 국가발전전략: 국가 균형발전」.
- _____ (2008f), 「참여정부 정책보고서: 차세대 성장동력산업 육성-미래산업 창출을 위한 블루오션 전략」.
- _____ (2008g), 「참여정부 정책보고서: 대통령비서실의 변화와 혁신」.
- 정홍익·김호섭(1991), “위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화”, 「한국행정학보」 25(2): 437-464.
- 정환용(2001), 「계획이론」, 서울: 박영사.
- 조성봉(2006), 「정부계획과 시장경제의 왜곡」, 한국경제연구원.
- 차동세·김광석(1995), 「한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전」, 한국개발연구원.
- 최무현·조창현(2008), “정부위원회 인적 특성과 정책 효과성: 대표성과 전문성에 대한 공무원의 인식을 중심으로”, 「행정논총」 46(2): 25-51.
- 최병대·김상구(2005), “정책과정에서 위원회의 역할에 관한 실증분석: 녹색서울시민위원회의 난지도 골프장 건설사례를 중심으로”, 「서울도시연구」 6(4): 153-168.
- 최병선(1990), “한국의 경제정책결정 구조와 특성- 경제기획원의 위상과 전략적 역할을 중심으로”, 「한국정치경제론」, 안청시(편), 서울: 법문사.
- _____ (1993), “부처간 정책조정 개선”, 「행정개혁의 신화와 논리」, 김영평·최병선(편), 서울: 나남출판.
- 최종원(1998), “통신위원회와 공정거래위원회간 관할권 배분에 관한 연구”, 「행정논총」 36(2)

- 파킨슨, 노스코트(2000), 「파킨슨의 법칙」, 김광웅(옮김), 서울: (주)북21.
- 하버마스, 위르겐(2006), 「의사소통행위이론 1, 2」, 장춘익 (옮김), 서울: 나남출판.
- 하연섭(2006), “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구”, 행정논총 44(2)
- 한영환(2000), “한국의 경제발전과 행정체제의 대응전략: 단계화관리의 사례”, 「발전행정론」, 서울: 아세아문화사.
- 행정개혁위원회(1989), 「행정개혁에 관한 건의」.
- 행정자치부(2005), 「정부위원회 관리지침」.
- 행정안전부(2012), 「2012년 정부위원회 현황」.
- 홍성유(1965), 「한국경제의 자본축적과정」, 아세아문제연구소.
- 황윤원(2002), “21세기 국정 운영과 싱크탱크의 역할”, 「정책포럼」 통권 33: 42-52.

국외문헌

- Ackoff, R.L.(1970), *A Concept of Corporate Planning*, NY:Wiley-Interscience.
- Adelman, I.(ed)(1969), *Practical approaches to development planning : Korea's second five-year plan*, Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Alexander, E.R.(1992), *Approaches to Planning*, Philadelphia: Gordon and Breach Science Publishers.
- Allmendinger, P.(2002), *Planning Theory*, NY: Palgrave.
- Amsden, A.(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, NY: Oxford University Press.
- Amsden, A.(1992), “A Theory of Government Intervention in Late Industrialization”, in L. Putterman & D. Rueschemeyer(eds.), *State and Market in Development: Synergy or Rivalry?*, Lynne Rienner Publishers.
- Arthur, W.(1989), “Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events”, *The Economic Journal* 99(394): 116-131.

- Askim, J., T. Christensen, A.L. Fimreite, & P. Laegried(2010), "How to assess administrative reform? Investigating the adoption and preliminary impacts of the Norwegian welfare administration reform", *Public Administration* 88(1): 232-246.
- Blyth, M. (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, NY: Cambridge University Press.
- Boin, A., S. Kuipers, & M. Steenbergen(2010), "The Life and Death of Public Organizations: A Question of Institutional Design?", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23(3): 385-410.
- Boli, J. & G.M. Thomas(ed)(1999), *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, CA: Stanford University Press.
- Boli, J.(1987), "World Polity Sources of Expanding State Authority and Organization, 1870-1970", pp.71-91, in G. Thomas et al. (eds.), *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual*. Newbury Park: Sage.
- Buhari-Gulmez, D.(2010), "Stanford School on Sociological Institutionalism: A Global Cultural Approach", *International Political Sociology* 4(3): 253-270.
- Burawoy, M.(1991), *Ethnography Unbound: Power and Resistance in the Modern Metropolis*, Berkeley: University of California Press.
- Burchell, R.W. & J.W. Hughes(1979), "Planning Theory in the 1980's: A Search for Future Directions", in *Planning theory in the 1980s : a search for future directions*, R.W. Burchell & G. Sternlieb(ed.), New Brunswick: Center for Urban Policy Research.
- Byun, H-Y & Y-S. Kim(1992), "An Overview of Korean Industrialization: Lessons in Adaptive Innovation Paradigm", *Research in Asian*

Economic Studies 4A: 57-74.

Campbell, J.(1998), "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy", *Theory and Society* 27(3): 377-409.

_____ (2005), "Where Do We Stand? Common Mechanisms in Organizations and Social Movements Research", p.41-68 in G.Davis, D.McAdam, W.Scott, & Mayer N.Zald(eds.), *Social Movements and Organization Theory*, NY: Cambridge University Press.

Castells, M.(1992),"Four Asia Tigers with a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Asia Pacific Rim", in R.P. Appelbaum & J. Henderson(eds.), *State and Development in the Asian Pacific Rim*, London: Sage.

Chang, H-J.(1998), "Korea: The Misunderstood Crisis", *World Development* 26(8): 1555-1561.

_____ (1999), "The economic theory of the developmental state", p.182-199, in Woo-Cumings, M.(ed.), *The developmental state*, NY: Cornell University Press.

Cherry, J.(2005),"Big Deal'or Big Disappointment? The Continuing Evolution of the South Korean Developmental State", *The Pacific Review* 18(3): 327-354.

Chu, Y.W.(2009), "Eclipse or Reconfigured? South Korea's Developmental State and Challenges of the Global Knowledge Economy", *Economy and Society* 38(2): 278-303.

Chirot, D. & T. Hall(1982), "World-System Theory", *Annual Review of Sociology* 8: 81-106.

Chu, Y-H(1994), "The Realignment of Business-Government Relations and Regime Transition on Taiwan" in Andrew MacIntyre(ed.), *Business and Government in Industrializing Asia*, Ithaca: Cornell University Press.

- Cole, D.C. & Y. Nam(1969), “The Pattern and Significance of Economic Planning in Korea” in I. Adelman(ed.), *Practical Approaches to Development Planning*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Daalder, H.(1963), *Cabinet Reform in Britain, 1914-1963*, CA: Stanford University Press.
- David, P.(1985), “Clio and the Economics of QWERTY”, *The American Economic Review* 75(2): 332-337.
- Davidoff, P.(1965), “Advocacy and pluralism in planning”, *Journal of the American Institute of Planners* 31(4): 331-338.
- DiMaggio, P.J. & W.W. Powell(1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review* 48(2): 147-160.
- Dror, Y.(1963),“The Planning Process: a Facet Design”, *International Review Of Administrative Sciences* XXIX(1), Brussels: International Institute Of Administrative Sciences.
- Dror, Y.(1971), *Ventures in Policy Sciences*, NY: American Elsevier Publishing Company, Inc.
- Esping-Andersen, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, UK : Polity Press.
- Evans, P.(1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, NJ: Princeton University Press.
- Fainstein, N. & S. Fainstein(1979), “New Debates in Urban Planning”, *International Journal of Urban and Regional Research* 3(1-4): 381-403.
- Friedmann, J.(1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton: Princeton University Press.
- Gans, H.(1968), “Regional and Urban Planning”, in D.L.Sills(ed.),

- Internatioanl Encyclopedia of the Social Sciences* 12, NY: The MacMillan Company and The Free Press.
- Gerschenkron, A.(1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Belknap.
- Grafton, C.(1975), "The Creation of Federal Agencies", *Administration & Society* 7(3): 328-365.
- Grafton, C.(1979),"The Reorganization of Federal Agencies", *Administration & Society* 10(4): 437-464.
- Greif, A.(2006), *Institutions and the Path to the Modern Economy*, NY: Cambridge University Press.
- Gulick, L.(1937),"Notes on the Theory of Organization", in L.Gulick & L.Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, NY: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Haggard, S.(1990), *Pathway from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, S., B-K. Kim, & C-I. Moon(1991), "The Transition to Export-Led Growth in South Korea, 1954-1966", *The Journal of Asian Studies* 50(4): 850-873.
- Harrod, R(1959), *The Prof; A Personal Memoir of Lord Cherwell*, London: Macmillan.
- Hall, P. & D. Soskice(2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. & R. Taylor(1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies* 44(5): 936-957.
- Haydu, J.(2010), "Reversals of Fortune: Path Dependency, Problem Solving, and Temporal Cases", *Theory and Society* 39(1): 25-48.
- Healey, P.(2007), "The New Institutionalism and the Transformative Goals of Planning", *Institutions and Planning*: 61-87.

- Hirschman, A.O.(1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven : Yale University Press.
- Hodgson, G.M.(2006), "What Are Institutions?", *Journal of Economic Issues* XL(1): 1-25.
- Immergut, E.(1998), "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics and society* 26: 5-34.
- Innes, J. & Booher, D(1999), "Consensus Building as Role Playing and Bricolage: Toward a Theory of Collaborative Planning", *Journal of the American Planning Association* 65(1): 9-26.
- Innes, J. & Booher, D(2000), "Collaborative dialogue as a policy making strategy", *IURD Working Paper Series*, Institute of Urban & Regional Development.
- Jang, Y-S.(2000), "The Worldwide Founding of Ministries of Science and Technology, 1950-1990", *Sociological Perspectives* 43(2): 247-270.
- Johnson, C.(1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, CA: Stanford University Press.
- Keynes, J.M.(1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan.
- Kim, E-M.(1997), *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korea Development, 1960-1990*, Albany: State University of New York Press.
- Kim, S., C. Han, & J. Jang(2008), "State-Society Relations in South Korea after Democratization: Is the Strong State Defunct?", *Pacific Focus* 23(2): 252-270.
- Kim, S-Y.(2012), "Transitioning from Fast-follower to Innovator: The Institutional Foundations of the Korean Telecommunications Sector", *Review of International Political Economy* 19(1): 140-168.

- Koelble, T.(1995), "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative politics* 27(2): 231-243.
- Krasner, S. D. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics* 16(2): 223-246.
- Lasswell, H. & A. Kaplan(1970), *Power and Society*, New Haven: Yale University Press.
- Leftwich, A.(1995), "Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State", *The journal of development studies* 31(3): 400-427.
- Lewis, D.E.(2002),"The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality", *The Journal of Politics* 64(1): 89-107.
- Lewis, D.E.(2003), *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*, CA: Stanford University Press.
- Lieberman, R.(2002), "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change", *American Political Science Review*, 96(4): 697-712.
- Lim, G.C.(1986), "Toward a synthesis of planning theories", *Journal of Planning Education and Research* 5: 75-85.
- Lindblom, C.(1959), "The science of "muddling through"", *Public administration review*, 79-88.
- Mahoney, J.(2000), "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society* 29(4): 507-548.
- Mann, L.D.(1979), "Planning Behavior and Professional Policymaking Activity", in *Planning theory in the 1980s : a search for future directions*, R.W. Burchell & G. Sternlieb(ed.), New Brunswick : Center for Urban Policy Research.
- March, J. & J. Olsen(1989), *Rediscovering Institutions*, NY: Free Press.

- Martin, R.C.(1965), *Public administration and democracy : essays in honor of Paul H. Appleby*, Syracuse : Syracuse Univ. Press.
- Mayer, R.R.(1985), *Policy and Program Planning: A Developmental Perspective*, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Meyer, J.W. & B. Rowan(1977),“Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *The American Journal of Sociology* 33(2): 340-363.
- Meyer, J., F. Ramirez, & Y. Soysal(1992),“World Expansion of Mass Education, 1870-1980”, *Sociology of Education* 65: 128-149.
- Moon, C-I.(1994), "Changing Patterns of Business-Government Relations in South Korea", in Andrew MacIntyre(ed.), *Business and Government in Industrializing Asia*, Ithaca: Cornell University Press.
- Newman, W.H.(1963), *Administrative Action: The Techniques of Organization and Management*, NJ: Prentice-Hall.
- North, D.(1981), *Structure and Change in Economic History*, NY: Norton.
- North, D.(1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, NY: Cambridge University Press.
- North, D.(2005), *Understanding the Process of Economic Change*, NJ: Princeton University Press.
- Önis, Z.(1991), “The Logic of Developmental State.” *Comparative Politics*, 24(1), 109-126.
- O’Riain, S.(2000), “The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology and the “Celtic Tiger””, *Politics and Society* 28(2): 157-193.
- Pierson, P.(2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Peattie, L.(1983), “Realistic Planning and Qualitative Research”, *Habitat*

- International* 7 (5-6): 227-234.
- Piore, M.(2006), “Qualitative Research: Does It Fit in Economics?”, *European Management Review* 3: 17-23.
- Ramirez, F. & J. Boli(1987), “Global Patterns of Educational Institutionalization”, p. 150-172, in G.Thomas et al.(eds.), *Institutional Structure: Constitution State, Society, and the Individual*, Newbury Park: Sage.
- Rittel, H.W.J. & M.M. Webber(1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences* 4: 155-169.
- Robinson, S.E.(2004),“The President as Reformer: When Do Presidents Initiate Administrative Reform through Legislation?”, *Presidential Studies Quarterly* 34(4): 793-803.
- Rueschemeyer, D. & P. Evans(1985), "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", in Evans, P., D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Scott, J. & R. Hughes(1955), *History of the Second World War: Administration of War Production*, London: H. M. Stationery Office.
- Scott, W.R. & G.F. Davis(2007), *Organizations and Organizing Rational, Natural, and Open System Perspectives*, NJ: Pearson/Prentice Hall.
- Sewell, W.(1996), “Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology”, in *The Historic Turn in the Human Sciences*, T.J. McDonald(ed.), p.245-280, University of Michigan Press.
- Stake, R.E.(2000), *The Art Of Case Study Research*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Streeck, W. & K. Thelen(2005), “Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies”, *Beyond Continuity: Institutional*

- Change in Advanced Political Economies*, NY: Oxford University Press
- Taylor, N.(1999), “Anglo-American town planning theory since 1945: three significant developments but no paradigm shifts”, *Planning Perspectives* 14: 327-345.
- Thelen, K.(2003), “How Institutions Evolve”, in J.Mahoney & D.Rueschemeyer(eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, NY: Cambridge University Press.
- _____ (2004), *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge University Press.
- _____ & S. Steinmo(1992), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, in S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth(eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, NY: Cambridge University Press.
- Thomas, G. & P. Lauderdale(1987), “World Polity Sources of National Welfare and Land Reform”, p. 198-214, in G.Thomas et al.(eds.), *Institutional Structure: Constitution State, Society, and the Individual*, Newbury Park: Sage.
- Todaro, M.(1994), *Economic Development*, NY: Longman.
- Weaver, R. & B. Rockman(Eds.)(1993), *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*, Brookings Institution Press.
- Weber, M.(1968), *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, CA: University of California Press (eds. by Guenther Roth & Claus Wittich).
- Weiss, L. & J.M. Hobson.(1995), *States and Economic Development: A*

- Comparative Historical Analysis*, UK: Polity Press.
- Weiss, L.(1998), *The Myth of Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*, UK: Polity Press.
- Weiss, L.(2000), “Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not ‘Normalizing’”, *Pacific Review* 13(1): 21-55.
- Williams, F.(1948), *The Triple Challenge; The Future of Socialist Britain*, London: W. Heinemann.
- Wong, J.(2004), “From Learning to Creating: Biotechnology and the Postindustrial Developmental State in Korea”, *Journal of East Asian Studies* 4(3): 491-517.
- Woo-Cumings, M.(ed.)(1999), *The developmental state*, NY: Cornell University Press.

인터넷 사이트

- 대통령기록관 <http://www.pa.go.kr>
 법제처 <http://www.law.go.kr>
 e-나라지표 <http://www.index.go.kr>

정부조직 자료

- 국정과제회의 회의록
 제1회(2003년 4월17일)~제62회(2005년 6월22일).
- 국정과제조정회의 회의록
 제1회(2004년 8월 25일)~제15회(2005년 11월23일).
- 국정과제위원회 비서관회의 회의록
 국정과제위원회 비서관회의, 2004년 8월19일.
 국정과제위원회 비서관회의, 2004년 9월16일.
 국정과제위원회 비서관회의, 2004년 11월18일.
 국정과제위원회 비서관회의, 2005년 1월6일.

국정과제위원회 비서관회의, 2005년 4월14일.

국정과제위원회 국장회의 회의록

국정과제위원회 국장회의, 2005년 4월6일.

국정과제위원회 국장회의, 2005년 5월17일.

국무회의 회의록

2003년 제9회~29, 32, 33, 35~38, 45, 47~57회 국무회의 회의록.

2004년 제1회~제57회 국무회의 회의록.

2005년 제1회~제55회 국무회의 회의록.

2006년 제1회~제57회 국무회의 회의록.

2007년 제1회~제56회 국무회의 회의록.

2008년 제1회~제8회 국무회의 회의록.

정부간행물

21세기위원회, 1991, 21세기논단 여름호 통권1호(창간호).

대한민국정부 관보 제15595호, 제15724호, 제15717호.

정책기획위원회, 1997, 「정책포럼」 통권22호.

정책기획위원회, 2002, 「정책포럼」 통권33호.

정책기획위원회, 2004.3.23, “국정과제기획회의 구성: 국정과제 신속 대응을 위한 기획팀 운영 계획”.

일간지 및 주간지 기사

경향신문(1992.12.23.), “경제기획원 해체 검토”.

_____ (2005.5.30.), “정책 좌지우지...아마추어 ‘위원회 공화국’”.

대한매일신보(2000.11.7.), “정부위원회 정비 어디까지 왔나: 현황과 개선방향”.

동아일보(1994.12.4.), “경쟁력 갖춘 ‘작은 정부’ 지향”.

매일경제(1994.12.4.a), “정부조직 대폭개편”.

_____ (1994.12.4.b), “박동서 행쇄위 위원장 인터뷰 “예상보다 훨씬 큰 폭...혁

명적 조치”.

_____ (1994.12.4.c), “세부내용”.

_____ (1994.12.4.d), “재정경제원 거시정책 재정·금융 통괄”.

_____ (1995.12.4.e), “정부조직개편 1년 득실점검”.

_____ (2003.6.11.), “정부태스크포스·위원회 난립”.

서울신문(2006.5.23.), “대통령 자문위 예산 3년새 10배나 늘어”.

세계일보(2006.5.23.), “참여정부 “문어발 계획 도마에”“.

연합뉴스(2006.9.27.), “주간동아 기사에 대한 동북아시아대위 입장: 단편적 사례,
주관적 근거로 위원회 활동 왜곡”.

월간조선사(2002), “金大中 정부의 위원회 남발 :1만1000개 육박...위원 15만 명”,
月刊朝鮮 23(10) 통권271호: 72-77.

주간조선(2001.5.10.), “DJ정부는 위원회공화국인가?”.

중앙일보(2004.7.13.a), “위원회 정부 시대 上: ‘위원회 구상’ 나온 배경”.

_____ (2004.7.13.b), “위원회 정부 시대: 정책은 위원회, 집행은 내각”.

_____ (2004.7.13.c), “위원회 정부 시대 上: ‘로드맵’ 식 국정 본격화”.

_____ (2004.8.16.), “노 대통령 ‘분권형 국정시스템’ 구체안 제시”.

한겨레신문(1994.12.4.a), “경제기획원 33년 발자취 60년대 뒤 고도성장 견인차”.

_____ (1994.12.4.b), “슈퍼 경제부처 탄생”.

_____ (2005.5.9.), “대통령소속 일부 위원회 업무 중복”.

한국일보(2007.12.23.), “‘전략+돈줄’ 옛 기획원 부활하나”.

Abstract

Evolution of Public Planning in Korea : From the Economic Planning Board to the Presidential Commission on the National Agenda

Park, Hye Jung

Department of Environmental Planning

Graduate School of Environmental Studies

Seoul National University

Korea has accomplished an astonishing economic take-off since the 1960s and overlapping literature asserts the role of the state in its economic development. However, calling the continuance of state-led economic development into question with the economic liberalization and democratic transition from the 1980s in Korea, the government decided in 1994 to abolish the state's planning agency, the Economic Planning Board (EPB). In addition to this political economic change, the trend of globalization, informatization, and localization extend the concept of development: development is not the sole objective of an economic plan anymore, and the government has increasingly and variously organized the government committees related to all sections of the society. Against the backdrop, the need for state-led planning is still being discussed, given the EPB's important role in Korea's development. This brings into question: what kind of institution has promoted public planning since 1994 and how has it

done?

Narrowing down the above questions, this study tries to find the answers of three questions. First, were the functions of public planning lost due to the abolition of the EPB? Or have the functions been distributed and transferred to other organizations in the government? If they have transferred, which organization has promoted public planning and how has it done this? Second, are we really able to consider the presidential advisory commission as a new type of planning agency? Examining the Presidential Commission on the National Agenda of the Roh Moo-hyun administration as a case study, what functions of public planning does it perform, and how does it promote planning? Third, if we can regard the Presidential Commission on the National Agenda as a planning agency, comparing it to the EPB, how has public planning changed? Also, how can we evaluate this institutional change?

The main findings of the study are as follows. First, the main functions of economic planning in the EPB were transferred to the Ministry of Finance-Economy and the Prime Minister's Office. However, considering the expanded meaning of development, several presidential advisory commissions had participated in establishing a development plan beyond economic growth and reviewing the performance of the plan from the Kim Young-Sam to Roh Moo-Hyun administrations.

Second, the Presidential Commission on the National Agenda of the Roh Moo-hyun administration established national policies to push for a presidential project, the 100 National Agenda Roadmap, and coordinated each government ministry which implemented the policies. These functions of promoting national policies were performed efficiently and effectively by the National Agenda Meeting and the National Agenda Coordination Meeting

held under the chairmanship of the President. The National Agenda Meeting submitted the proposed plans by the Presidential Commission on the National Agenda to a State Council, and the government could facilitate the policy-making process. The National Agenda Coordination Meeting could also systematically promote the 100 National Agenda Roadmap by checking and evaluating the performance of government departments.

Third, compared to the EPB, the Presidential Commission on the National Agenda shows the change of three aspects: the form, way, and domain of public planning. The form of planning was modified from the term 'plan' to 'roadmap'. The way of promoting planning was also changed, from by way of bureaucracy to a public-private cooperation system. In addition, the main domain of planning was changed from economic planning focusing on economic development, to policy planning concentrating on discussing what and how the government promotes development. In spite of these changes, several institutional characteristics of the EPB have historically persisted in the process of policy-making in the Presidential Commission on the National Agenda: the President's confidence increased the institutional autonomy of each planning agency and both organizations showed special status and power to promote plans.

The implications arising from these findings are as follows. First, are we able to say that the public planning in Korea is undergoing a paradigm shift from rational-comprehensive planning to collaborative planning? From the result of this study, although the Presidential Commission on the National Agenda shows several characteristics of collaborative planning, the path dependence in the process of promoting a plan was prevalent. In this sense, public planning in Korea is not in a state of a paradigm shift, but is going through an institutional evolution by adding new institutions rather than

dismantling the old.

Second, the relationship between power structure and a period of planning should be considered. In contrast to the time the EPB existed, the President has to finish implementing policies which his or her administration established during the presidential term. As far as the period of long term planning is concerned, it will be difficult to make a good performance during his or her occupation of the Presidency, which is only 5 years. Thus, the successive government should carefully consider if it will jettison the previous plan or not, from the perspective of efficiency in planning.

Third, given the merits and demerits of commission, the presidential commission can be proposed as a future type of planning agency, based on horizontal agreement and innovative ideas of people. However, planners should fully understand the inclination of bureaucracy to be accustomed to their routine work and thus making it difficult to adapt to the new organizational environment.

Keywords: Public Planning, Economic Planning Board,

Presidential Commission on the National Agenda,

New Institutionalism, Path Dependence, Policy Planning

Student Number: 2009-30696