

# 국가전략 연구를 위한 공공부문 조직 설계\*

김 동 욱\*\*

정 준 화\*\*\*

〈目 次〉	
I. 머리말	IV. 국가전략 연구조직의 설계
II. 국가전략 연구조직의 이론적 논의	V. 맺음말
III. 한국의 현황 및 조직 설계의 방향성	

## 〈요 약〉

미래의 기회와 위기에 대응하는 국가전략을 수립하기 위해 장기적이고 종합적인 관점에서 미래를 예측하고 다양한 전략적 대안들을 탐색하는 국가전략 연구가 필수적이다. 국가전략 연구조직을 운영하고 있는 주요 국가의 사례를 비교·분석한 결과 단기적 성과를 추구하는 관료제 조직으로부터의 독립성, 다양한 내·외부 전문가를 적극적으로 활용하는 전문성, 정권변화 등 외부 환경 변화에 영향을 받지 않는 시계의 장기성이 국가전략 연구조직의 핵심 요소에 해당한다. 이를 바탕으로 이 논문은 한국 국가전략 연구조직의 대안으로 국가기관 형태인 '국가전략연구원', 정부출연기관 형태인 '미래전략연구원' 설립을 제시한다. 실현가능성이 가장 높은 경제·인문사회 연구회 소관 '미래전략연구원' 신설 대안은 소망성이 낮은 것으로 평가된다. 따라서 정부와 국회의 충분한 의견조정을 전제로 국회 소속 '국가전략연구원' 신설을 중·장기 최적 대안으로 제안한다. 만약 정부의 반대가 심할 경우 대통령 소속 '국가전략연구원' 신설이 차선책이다.

【주제어: 국가전략, 전략연구, 미래예측, 조직설계】

## I. 머리말

국가전략 연구는 장기적인 시계와 종합적인 관점으로 미래 변화를 예측·분석하여 그 결

\* 심사과정에서 유익한 논평을 해 주신 익명의 세 분 심사위원님께 감사드립니다.

\*\* 서울대학교 행정대학원 교수(dong@snu.ac.kr)

\*\*\* 서울대학교 행정대학원 박사과정 수료(jjh@snu.ac.kr)

논문접수일(2011.4.25), 수정일(2011.6.21), 게재확정일(2011.6.26)

과를 국가의 미래전략 형성에 투입하는 활동이다. 따라서 성공적인 국가전략 연구는 실천 가능한 미래 모습을 제시하고 일관적인 정책 추진과 효율적 자원투입을 촉진하여 한 나라의 경쟁력을 강화시킨다. 1962년 대한가족계획협회 발족과 함께 추진된 산아제한정책을 출생인구가 급속히 감소된 1990년대 초반까지 지속하다가, 뒤늦게 저출산 문제를 인식하고 1996년에 출산장려로 변경한 한국의 인구정책 실패는 장기적이고 종합적인 국가전략 연구의 부재가 가져온 엄청난 비효율을 잘 보여주는 사례이다.

한국은 현재 세계질서의 재편, 고령화의 전개, 사회격차의 심화, 지구온난화, 고용 없는 성장, 성장동력의 부재 등과 같이 기존의 정책해결 방식으로 대응하기 어려운 국내외 문제들에 직면하고 있다. 국가의 목표가 명확하고 행정환경이 안정적이던 1960-80년대 고도성장기와는 근본적으로 다른 접근이 필요하다. 미래의 불확실성이 증가한 만큼 다양한 정보를 활용하여 20년 이상의 미래를 연구하고 그 결과를 바탕으로 국정 의제와 실천계획을 형성하는 장기적인 국가전략 체계를 구성하는 것이 요구된다.

하지만 현재 국정운영 시스템에서 미래연구에 기반한 국가전략의 형성과 추진을 기대하기 어렵다. 대통령실 미래전략기획관, 미래기획위원회, 기획재정부 미래전략정책관과 같은 국가전략 조직들이 존재하지만 미래에 대한 연구 기능이 거의 없고 현안이 되는 정책문제 해결에 집중하고 있다(김성태, 2007; 김동욱 외, 2010). 다음 세대(next generation)를 위한 장기 비전보다는 대통령의 5년 임기 내의 성과와 다음 선거(next election)를 의식한 단기 대응 위주로 국정이 운영되고 있기 때문이다. 이를 비판하는 많은 선행연구들이 장기 국가전략을 위한 조직 설계를 제안하지만(김성태, 2007; 김관보, 2007; 박세일, 2007; 박세일, 2008; 김동욱 외, 2010) 국가전략 연구기능을 별도로 고민하지 않고 있다.

따라서 이 논문은 미래연구에 전념하는 공공부문 국가전략 연구조직 설계를 목적으로 한다. 민간부문에서도 미래연구가 가능하지만, 포괄 범위가 좁고 연구 결과의 영향력이 약할 수 있기 때문에 공공부문으로 논문의 대상 범위를 한정한다. 연구 방법은 주요 국가의 국가전략 연구조직을 분석하여 그 함의를 적용하는 것이다. 분석 대상 국가는 미국, 영국, 프랑스, 캐나다, 스웨덴, 핀란드, 호주, 유럽연합 등의 선진국과 세계 2대 강국인 중국이다. 그리고 현재 한국의 국가전략 관련 조직인 대통령실 미래전략기획관, 대통령 소속 미래기획위원회, 기획재정부 미래전략정책관, 경제·인문사회연구회 미래전략연구센터, 한국개발연구원·한국행정연구원 등 정부출연 정책연구기관을 분석하고 그 한계를 극복할 수 있는 국가전략 연구조직 설계의 대안을 제시한다.

## II. 국가전략 연구조직의 이론적 논의

### 1. 국가전략 연구조직의 의의

국가전략 연구는 장기적인 시계와 종합적인 관점으로 미래의 변화를 예측하고 분석하여 그 결과를 국가 미래전략 형성의 출발점에 투입하는 연구활동이다.<sup>1)</sup> 따라서 이 논문에서 정의하는 국가전략 연구조직은 ‘장기적이고 포괄적인 관점에서 국가전략 연구를 전담하는 공공부문 조직’이다.

국가전략 연구조직의 기능은 크게 미래예측 기능과 국가전략 지원 기능으로 구분할 수 있다. 첫째, 미래예측 기능은 앞으로 어떠한 이슈들이 등장할 것인지 미리 알리고(early warning) 그 중에서 어떤 것이 지속적인 경향(megatrend)으로 자리 잡을지 종합적으로 예측하고 평가할 뿐만 아니라 바람직한 미래를 만들기 위해 필요한 노력들을 제시하는 것이다(Keenan, 2003; Habegger, 2010; 권기현, 2008; 김성현 외, 2010). 이를 위해서 분산된 지식들이 하나로 모아질 수 있도록 시계의 장기성, 지위의 중립성, 관점의 포괄성, 참여자의 다양성을 확보하는 것이 중요하다.<sup>2)</sup>

둘째, 국가전략 지원 기능은 미래예측의 결과를 국가전략 형성 과정에 투입하여 의사 결정자 상호간의 학습을 촉진하고 미래를 의식할 수 있도록 돕는 것이다(Habegger, 2010).<sup>3)</sup> 미래의 기회와 위협이 불확실한 상황에서 국가전략 연구가 없다면 미래를 대비하기 위한 기술과 자원, 그리고 제도를 체계적으로 준비하기가 쉽지 않다. 따라서 국가전략 연구는 미래에

- 1) 이 논문에서 사용하는 전략, 국가전략, 미래예측의 개념은 다음과 같다. 첫째, 전략(strategy)은 일반적으로 조직과 개인이 목적을 달성하는 계획된 노력으로 볼 수 있다(Grant, 2005). 둘째, 국가전략(national strategy)은 국가의 목표 달성을 위해 가용한 수단을 통합·조정하여 국가의 안전과 번영을 보장하고 동시에 미래를 확보하는 종합적인 접근방법이다(임동원, 1995; 한배호, 1995; 김경희, 2005 재인용). 초기에는 군사전략 측면에서 논의된 것과 달리, 오늘날에는 안보전략 차원을 넘어 미래의 생존과 발전을 위한 국가 통치차원 수준까지 포괄한다(통일연구원, 2000). 셋째, 미래예측(foresight)은 과학·기술·사회의 모든 관점을 포괄하여 미래가 어떻게 될 것인지 예측·평가하고, 바람직한 미래를 달성하기 위해 필요한 것이 무엇인지 밝혀내는 활동이다(김성태, 2007: 19). 다양한 분야를 체계적으로 종합한다는 관점에서 특정 분야에 한정하여 미래를 평가하는 예측(forecasting) 활동과 구별된다.
- 2) 시계의 장기성은 20년 이상의 미래 모습과 환경을 예측하고 그 대응 방안을 연구하는 것에 중점을 두는 것이다. 지위의 중립성은 특정한 이해관계나 지지에 얽매이지 않는 것을 의미한다. 관점의 포괄성은 기술·경제 등 특정한 영역에 국한되지 않고 여러 이슈를 동시에 포괄하는 것을 의미한다. 참여자의 다양성은 전통적인 연구 영역 구분에서 벗어나 여러 분야의 전문가들이 유기적으로 협력하는 것을 의미한다.
- 3) 유럽 지역의 84개 미래예측 결과를 분석한 Keenan(2003)의 연구에 따르면 84개 연구 중에서 40% 이상이 전략 수립에 직접적으로 기여하는 것으로 나타나 미래예측의 활용성이 현실적으로도 중요하게 나타나고 있음을 보여준다.

대한 생각(future thinking)과 장기 전략(long-term strategy)을 연결해 주는 가교 역할을 한다.

국가전략 연구조직의 유형은 순수 연구기능 조직과 전략·정책기능 결합 조직으로 구분할 수 있다. 순수 연구기능 조직은 정부에 대한 자율성과 독립성을 바탕으로 미래를 예측하고 그 결과를 장기적인 국가전략 형성에 투입하는 기능을 담당하는 유형이다. 문제해결 지향성이 강한 정부 관료제의 영향력에서 자유롭기 때문에 국가전략 연구가 정책을 정당화 시켜 주는 수단으로 전략하는 문제를 사전에 방지할 수 있다. 이와 달리 전략·정책기능 결합 조직은 미래예측과 국가전략·정책 형성을 동시에 담당하는 형태로 정책 기획과 자원배분 계획, 정부 조직간 역할 조정 등의 기능을 포함한다. 국가전략이 정책 과정에 신속하게 반영되는 장점이 있지만, 미래를 보는 시계가 짧고 정책 결정자에 대한 종속성이 강하다는 문제점이 있다. 이 논문은 독립성과 전문성을 바탕으로 장기적인 미래연구에 전념하는 순수 연구기능 조직에 초점을 둔다.

## 2. 주요 국가의 국가전략 연구조직

국가전략 연구조직의 규범적인 기준이 정립되어 있지 않기 때문에 국제적으로 경쟁력 있는 나라들의 국가전략 연구조직을 분석하여 그 함의를 파악하는 것이 중요하다.

다음의 <표 1>에 나타난 바와 같이 분석 대상 중에서 연구 기능이 강화된 형태의 조직은 미국의 국가정보위원회(National Intelligence Council, NIC), 캐나다의 정책연구소(Policy Research Initiative, PRI), 핀란드의 미래예측소와 스웨덴의 미래연구소(The Institute for Future Studies)이다. 중국의 국무원 발전연구센터(Development Research Center of the State Council DRC)는 미래예측이 상대적으로 약하고, 호주의 국가평가청(Office of National Assessments ONA)은 정보기관의 성격이 강한 연구 조직이다. 이 외에도 유럽이사회(European Council) 소속 리플렉션 그룹(Reflection Group), 유럽집행위원회 위원장(President of the European Commission) 소속 유럽정책자문국(Bureau of European Policy Advisers, BEPA), 유럽연합(EU) 산하 유럽연합안보연구소(European Union Institute for Security Studies, EUISS)는 연구 기능이 강화된 형태의 조직이다. 연구기능과 정책기능을 동시에 수행하는 형태의 조직은 프랑스의 전략분석센터(Centre d'Analyse Strategique, CAS), 영국의 미래전략국(Stratgy Unit, SU)이다.

주요 국가의 사례 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 대부분의 조직이 행정부 수반인 대통령 또는 총리 소속 국가기관이다.<sup>4)</sup> 국가전략 연구는 개별 부처의 관점에 치중하기 보다는 국정의 모든 분야를 포괄해야 하므로 관할권을 중시하는 행정기관 소속의 전략그룹 형태

4) 다만 부처 소속 유형(캐나다), 국회 소속 유형(핀란드), 독립 재단 유형(스웨덴)도 있기에, 행정부 소속 국가기관 여부가 국가전략 연구조직의 절대적인 것은 아니다.

는 그 목적을 달성하기 어렵기 때문이다. 뿐만 아니라 연구 결과에 대한 핵심 수요자인 국가전략기구와의 근접성 확보도 중요하게 작용했다고 볼 수 있다.

둘째, 국가전략 연구조직이 운영의 독립성과 시계의 장기성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다. 대부분의 경우 국정 최고지도자 소속의 위원회·국·센터의 형식으로 조직을 설치하여 단기적 성과를 강조하는 정부 관료제로부터의 독립성을 확보하고 있다. 뿐만 아니라 조직 설치의 법적 근거를 마련하여 정권의 변화에도 불구하고 안정적으로 장기 연구를 수행할 수 있는 여건을 갖추고 있으며, 국회나 개별 부처 소속 조직으로 설치된 경우에도 연구의 독립성을 명시적으로 보장하고 있다. 대표적으로 미국의 NIC, 핀란드 미래예측소, 스웨덴 미래연구소, 캐나다 PRI 등 위원회 조직과 연구소 조직의 독립성과 장기성이 높다. 이와 달리 영국의 SU, 프랑스의 CAS는 국가수반에 근접하여 정책 현안에 대한 조정기능까지 담당하고 있기 때문에 자율적인 연구 가능성이 상대적으로 낮아 장기성이 다소 미흡하다.

셋째, 조직의 소속과 규모에 관계없이 전문성을 강화하기 위해 내부적으로 구성원의 협동 연구를 촉진하는 유연한 운영을 강조하고 외부적으로는 다양한 전문가의 활용을 극대화 하는 포괄적인 네트워크를 형성하고 있다. 이를 통해 경제성장, 기후변화 대응, 복지제도와 같은 개별 이슈뿐만 아니라 국정 전반의 미래예측 보고서를 발표한다.

〈표 1〉 주요 국가의 국가전략 연구조직

국가	조직	연구인력 및 운영방식	주요 기능
미국	국가정보위원회 (NIC) 행정수반(백악관) 소속 국가기관	-수백 명의 내부 연구진 -국내·외 인력의 네트워크 활용(국제적 전문가 풀을 형성·관리하는 세계전문가 보호관리 프로그램(GERP) 운영) -지역별·이슈별 분과로 구성	-연구기능 중심 조직 -국가안보, 세계 트렌드 등에 관한 정보와 연구 결과를 국가정보처장(DNI)과 정보커뮤니티(IC)에 제공 -주요 보고서: '세계 트렌드 2025 보고서 (2008)'
캐나다	정책연구소 (PRI) 부처(인적자원사회 개발부) 소속 국가기관	-30명의 공무원과 수백 명의 연구진으로 구성 -다양한 외부 전문가 네트워크 활용 -중·장기 연구, 크로스 커팅식의 연구 수행	-연구기능 중심 조직 -종합적 미래예측을 위한 'MetaScan Project'를 추진 -정부혁신의 과정 속에서 미래전략 연구 -주요 보고서: '캐나다@150(2010)'
핀란드	미래예측소 국회 미래상임위원회 소속 국가기관	-60명의 연구원으로 구성 -외부 민간전문가 그룹과 네트워크 활용	-연구기능 중심 조직 -미래예측을 통해 미래상임위 활동을 지원 -주요 보고서: '러시아 2017(Russia 2017: Three Scenarios, 2007)', '변화에 대한 대응 (2005)', '모든 세대를 위한 좋은 사회(2005)'
스웨덴	미래연구소	-프로젝트 단위 계약직 연구원	-연구기능 중심 조직

	독립 공공기관 (교육부 산하 연구재단)	62명으로 운영(단기적으로 효 율적인 연구 결과물을 형성하 는 역동적인 구조) -연구활동의 독립성 보장	-정치·경제·사회 분야 기초연구 -미래예측 이론과 방법론 개발 -주요 보고서: '누가 복지사회를 책임지는가 (2010)', '유럽 사회 모델, 보호와 포섭(2009)'
중국	발전연구센터 (DRC) 행정수반(국무원) 소속 국가기관	-연구진 167명을 포함한 전체 500명 -내부연구원과 민간 전문가의 적극적인 참여	-연구기능 중심 조직 -국무원의 포괄적인 연구와 관련 부처들의 연구를 통합·조정하고, 국가발전 전략 연구· 자문 -경제·사회발전·기술혁신에 관한 연구를 중 심으로 하기 때문에 미래예측 기능은 상대 적으로 약함 -주요 보고서: '중국경제성장예측2005-2020 (2005)', '경제발전 추진을 위한 전략연구 (2010)'
호주	국가평가청 (ONA) 행정수반(총리실) 소속 국가기관	-150명 이상으로 구성 -외부 민간전문가 그룹과 네트 워크 활용	-연구기능 중심 조직 -국제정치와 전략적 발전에 관한 분석과 평 가를 통해 총리를 지원 -미래예측보다는 재외 첩보기관이 수집한 정 보의 분석기능 중심 -공개정보센터(OSC) 운영
유럽 연합	리플렉션그룹 European Council 소속 기관	-각국의 정부조직과 이해관계 자들과의 독립성이 보장된 12 명의 연구진으로 구성	-연구기능 중심 -주요 보고서: '프로젝트 유럽 2030: 변화와 기회'
	BEPA European Commission 소속 기관	-약 40명의 연구진 -국제 이슈 담당 '아웃리치 팀' 과 유럽 위원회 내부 정책 담 당 '분석 팀'으로 구성	-연구기능 중심 -장기 미래예측을 통해 위원장과 집행위원들 의 전략적 의사결정 지원 -주요 보고서: '유럽 2020(Europe 2020)'
	EU안보연구소 EU 산하 CFSP 소속 기관	-9명의 상임연구위원 중심 -외부 전문가들과 광범위한 네 트워크를 구성하여 연구 수행	-연구기능 중심 -주요 보고서: '세계 거버넌스 2025: 결정적 전환점' (미국 NIC와 공동작업)
영국	미래전략국 (SU) 행정수반(내각실) 소속 국가기관	-80~100명의 직원 -정부 공무원과 계약직 전문가 (공무원 신분), -2~6명으로 구성된 프로젝트 팀으로 활동, 프로젝트 종료 후 팀을 해산하고 다음 프로 젝트로 이동	-정책기능 결합 조직 -국가전략을 재검토하여 총리에게 직접 정책 자문을 함으로써 국가정책들의 우선순위 설 정 지원 -정부 전 부처를 수평적으로 연계하여 국가 미래전략 컨트롤타워 역할 담당 -정부조직에 대한 전략적 감사 실시 -주요 보고서: '성장을 위한 기술(2009)', '영 국의 미래설계(2009)', '영국 미래에 대한 전 략적 도전들(2008)'
프랑스	전략분석센터 (CAS)	-상근직원 175명 -전임연구원과 타 부처 공무원	-정책기능 결합 조직 -미래전략 수립 지원 및 정부개혁 자문

행정수반(총리실) 소속 국가기관	외부전문가 참여	-기존 국가기획위원회 기능 계승으로 인해, 경제 및 사회영역에서 주요 부처 간 정책 조정 담당 -주요 보고서: '프랑스 2025(2009)'
----------------------	----------	---

### 3. 국가전략 연구조직 설계와 평가를 위한 기준

많은 국내 연구들은 국가전략 추진을 위한 조직 설계를 제안하고 있다. 하지만 연구기능에 초점을 두기 보다는 포괄적인 국가전략 전담조직에 관한 것이고, 조직 설계의 명확한 기준 없이 단일의 대안을 제시하고 있어 소망성과 실현가능성에 대한 평가가 부족하다. 김성태(2007)는 대통령 직속 장관급 조직인 '국가미래전략처'를 신설하고 국회 내에 '미래상임위원회' 신설을 주장하고, 김동욱 외(2010)는 중기적으로는 대통령실에 '국가전략기획관'을 신설하거나 대통령실 소속 '국가전략센터'를 신설을 주장하지만 연구와 전략형성 기능의 경계가 엄격하지 못하다. 연구기능에 초점을 맞추어 박세일(2007)은 '국가전략기획원'을 설립하고 이를 지원할 국립 '세계전략연구소'를 설치를 주장하지만, 전략연구의 범위를 세계화에 한정하고 있다. 이 외에 '국가전략연구원'이나 '미래정책연구원' 설치를 주장하는 황성돈 외(2008)의 연구와, 중장기 국정과제를 연구하는 '정책연구단'이나 '한국전략연구원' 설치를 주장하는 김동욱(2008)의 연구가 있지만, 경제·인문사회연구회 개편의 연장선상에서 이루어진 논의이기 때문에 일반적 상황에서 적용하기에는 한계가 있다.

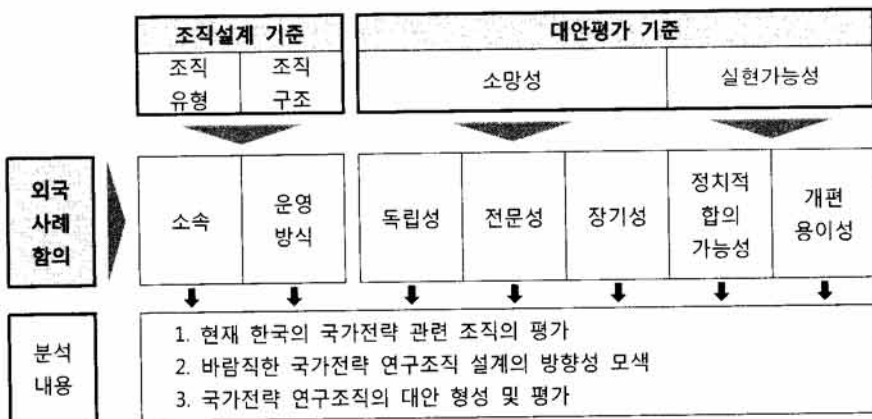
기존 연구의 한계를 보완하고 국가전략 연구를 전담하는 공공부문 조직 설계의 타당성을 제고하기 위해서 필요한 것은 먼저 적절한 조직유형과 구조 등 조직 설계의 기준을 제시하는 것이다. 첫째, 공공부문의 조직유형은 설치 법률의 여부와 정부의 통제 수준(Dunleavy, 1989), 조직의 공공성과 중앙정부와의 거리(Flinders & McConnel, 1999)에 따라 다양하다. 따라서 대표적인 공공부문 조직 유형인 정부 부처 조직, 부처 소속 독립기관, 정부로부터 독립된 기관 및 위원회, 공기업, 민영화된 기관(Thomas, 1993; Gill, 2002) 중에서 적절한 국가전략 연구조직의 형태를 선택해야 한다. 둘째, 조직의 기능을 적절하게 구분하고 조화시키는데 필요한 조직구조는 업무의 전문화 수준, 기능 분화의 정도, 지휘계통과 통솔범위, 업무의 표준화 정도 등에 따라 집권성(centralization), 공식성(formalization), 형식주의(red tape), 복잡성(complexity)의 수준이 달라진다. 상황론적 관점에서 환경의 복잡성과 불안정성이 커질수록 조직의 분화가 심화되어 유기적인 구조가 적합하고(Lawrence & Lorsch, 1967; Mintzberg, 1979), 조직운영 과정에서 다양성이 높고 분석가능성이 낮은 비반복적 기술이 필요한 경우에도 유기적 구조가 유리하다는 Perrow(1967)의 연구 결과는 국가전략 연구조직에도 충분히 적용될 수 있을 것이다.

다음으로 공공부문 국가전략 연구조직 설계의 타당성을 제고하기 위해서 각 대안의 평가 기준을 제시하는 것이 필요하다. 노화준(2006)은 일반적인 정책 대안의 비교·평가 기준인 소망성(desirability) 기준과 실행가능성(feasibility) 기준을 제안한다. 소망성 기준은 특정 대안이 가져올 결과가 얼마나 바람직스러운지 나타내는 것으로 효과성, 능률성, 만족도 기준으로 구성된다. 실행가능성 기준은 특정 대안이 집행될 수 있는 가능성을 나타내는 것으로 정치적 생존가능성, 기술적 실행가능성, 행정적 집행가능성 기준으로 구성된다. Thomas(1993)는 여러 형태의 조직설계 대안의 평가를 위해 경제성(효율성), 효과성, 정치적 책임성과 통제가능성, 의사결정 과정에서 공공참여 가능성, 조직 내부의 운영 자율성, 안정성, 형평성, 정치적 효능성, 신뢰확보 가능성 등 9가지 평가기준을 제안한다. 전략적 미래예측 조직(strategic foresight team) 설계로 범위를 좁힐 경우 Leight(2003)는 다섯 가지 기준을 제시한다. 구체적으로 미래 이슈의 포괄적 예상, 각 이슈가 초래할 결과의 식별과 전략적 대응방안 마련, 전통적인 경계와 영역의 포괄적 연계, 다양한 전문지식을 종합한 정보 활용, 예측 결과가 고위 정책결정자와 민간의 의사결정에 반영될 수 있도록 지지와 공감대 형성 등이다. 영국·싱가포르·네덜란드의 공공부문 미래예측을 비교 분석한 Habegger(2010)도 유사한 기준을 제시한다.

#### 4. 분석틀

공공부문 국가전략 연구조직 설계를 목적으로 하는 이 논문은 <그림 1>과 같이 주요 국가의 국가전략 연구조직의 분석 결과와 조직 설계·평가 기준에 관한 이론적 논의를 종합하여 분석틀을 구성한다.

<그림 1> 분석틀





대안 설계에 적용되는 기준은 공공부문 국가전략 연구조직의 소속과 운영방식이다. 조직유형은 Dunleavy(1989), Thomas(1993), Gill(2002)의 논의와 같이 소속에 따라 결정되며, Perrow(1967)가 제시한 바와 같이 내부 운영방식에 의해서 조직구조가 달라진다. 첫째, 소속은 조직설치 근거 법률에 따라 국가기관과 공공기관으로 구분된다.<sup>5)</sup> 국가기관은 행정부, 입법부, 사법부에 소속된 기관으로 국민의 조세로 운영되고 구성원의 신분은 공무원이며, 「정부조직법」, 「국회법」 등의 적용을 받는다. 공공기관은 기관 설치·운영 과정에서 정부의 예산이 투입되지만 국가기관과 법률적으로 분리 가능하고 구성원의 신분은 민간인이며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 등의 적용을 받는다. 둘째, 운영방식은 조직의 내부인력 활용 방식과 외부 전문가들과 네트워크 형성 방식으로 구분된다.

대안 평가에 적용되는 기준은 노회준(2006)의 구분에 따라 특정 대안이 가져올 결과가 얼마나 바람직스러운지 나타내는 소망성 기준과, 특정 대안이 채택되어 집행될 수 있는 가능성을 나타내는 실현가능성 기준으로 구분된다. 소망성 기준에는 Thomas(1993), Leight(2003)의 논의와 외국사례의 결과를 종합하여 독립성·전문성·장기성을 포함하고, 실현가능성 기준에 정치적 합의가능성·개편의 용이성을 포함한다.

### Ⅲ. 한국의 현황 및 조직 설계의 방향성

#### 1. 한국의 현황

한국의 공공부문 국가전략 관련 조직은 대통령실 미래전략기획관, 대통령 소속 미래기획위원회, 기획재정부 미래전략정책관과 같은 국가기관과, 경제·인문사회연구회 미래전략연구소, 한국개발연구원, 한국행정연구원 등과 같은 공공기관이 있다.<sup>6)</sup>

- 5) 이 외에도 공공성을 유지하면서도 경쟁의 원리가 적용되는 책임운영기관과 시장의 원리가 적용되는 공기업이 존재할 수 있다(Dunleavy, 1989; Flinders and McConnel, 1999; Gill, 2002). 하지만 경쟁성과 시장성이 약한 국가전략 연구조직에는 적용하기 어려운 유형이기 때문에 이 논문에서는 분석을 제외한다.
- 6) 민간부문에서도 현대경제연구원(2011년 1월 ‘글로벌 2020 트렌드’ 보고서 발표), SBS(2010년 11월 ‘제8차 미래한국리포트’ 발표) 등 다양한 전략연구 조직이 존재하지만 이 논문은 공공부문의 국가전략 조직을 대상으로 하기 때문에 별도의 분석에서는 제외한다. 정부조직 중에서 국가정보원 소속 국가안보전략연구소는 안보·대북문제를 중점적으로 다루고 있어서 일반적인 미래전략으로 보기 어렵기 때문에 연구대상에서 제외한다. 연구기관 중에서는 한국과학기술기획평가원(KISTEP)의 기술예측단, 정보통신정책연구원(KISDI)의 미래융합연구실 미래전략그룹 등이 미래에 관한 연구를 하고 있지만

2010년 7월 대통령실은 국정기획수석비서관을 폐지하고 과학기술분야에 대한 집중적인 지원·조정과 녹색성장·환경, 과학기술, 방송정보통신 등 성장동력 분야를 담당하는 미래전략기획관을 신설하였다. 현재 미래전략기획관은 미래예측과 국가전략 연구 기능보다는 환경, 에너지, 방송통신, 과학기술 분야의 정책 현안 문제를 조정하는 기능을 주로 담당하고 있다.

대통령 소속 미래기획위원회는 2008년 설치된 대통령 소속 자문기구로 미래사회 전망 및 이에 기초한 미래생활과 관련된 총체적 국가비전 및 전략 수립에 관하여 대통령을 자문한다.<sup>7)</sup> 미래기획위원회는 미래전략분과·신성장동력분과·사회정책분과·문화미디어분과·외교안보통일분과 등 5개 분과에 30명 이내의 민간위원으로 구성되어 있다. 2011년 대통령 업무보고에서 스마트 혁명과 IT융합 추세에 대응, 사회 양극화와 중산층 위기 극복, 저출산 대응과 같이 정부가 현재 시점에서 중점적으로 추진해야 하는 과제를 발굴하고 있기 때문에 미래기획위원회는 엄격한 의미에서 국가전략 연구조직으로 보기 어렵다.<sup>8)</sup>

기획재정부 경제정책국 소속 미래전략정책관과 미래전략과는 중장기 국가발전 전략 및 국가 미래비전의 기획, 경제사회의 중장기 위험요인 분석과 대응전략의 수립 및 총괄·조정, 국가경쟁력 강화 전략의 수립 및 총괄·조정, 국내외 국가경쟁력 지표의 관리 및 개선대책의 수립 등의 업무를 수행한다. 경제 이슈에 관한 정책기획을 주로 담당하고 있기 때문에 미래예측을 기반으로 하는 국가전략 연구 기능은 수행하기 어렵다.

경제·인문사회연구회는 2009년 4월 경제·인문사회 분야에서 미래예측을 통한 정책 제언을 강화하기 위해 미래전략연구센터를 설립하였다.<sup>9)</sup> 현재 미래예측전략센터는 국가전략연구·녹색성장연구·세계지역연구 등 3개 본부에 15명의 전문인력으로 구성되어 있으며, 연구회 소관 23개 정책연구기관과 외부 전문가들의 미래연구를 조정·종합하는 네트워크의 중심(hub) 기능을 담당하고 있다. 하지만 조직 자체의 연구기능이 없고 조직의 지위가 법률로 보장되지 못하기 때문에 지속적으로 미래연구를 담당하는데 필요한 자원과 권한이 부족한 것이 한계이다.

과학기술과 같은 특정 분야를 중심으로 운영되고 있기 때문에 연구대상에서 제외한다.

7) 인터넷 홈페이지(<http://www.future.go.kr>, 검색일: 2010. 11. 8)와 미래기획위원회 규정(대통령령 제 21485호, 일부개정 2009. 05. 13)을 참고하였다.

8) 이와 달리 노태우 정부의 '21세기위원회'는 상대적으로 국가전략 연구조직의 성격이 강하다. 21세기위원회는 1989년 6월에 분야별 전문가 40명으로 설치된 대통령 소속 자문기관으로, 2020년을 목표로 국내외 상황 변화를 전망하여 국가 비전을 설정한 장기 발전전략 보고서인 '21세기의 한국-2020년을 바라본 장기정책과 전략(1994)'을 작성했다. 하지만 이 보고서는 국가정책에 적극적으로 반영되지 못했다. 21세기위원회는 김영삼 정부 시절 '정책기획위원회'로 변경되어 단기적인 정책에 관한 연구·평가기능이 추가되었고, 노무현 정부 시절에는 10여개의 국정과제위원회를 종합·관리함으로써 정책기능 중심 조직으로 변화했다.

9) 인터넷 홈페이지(<http://www.nrcs.re.kr/abt/chart1.do?mm=1&sm=3>, 검색일: 2010. 11. 8)를 참고하였다.

한국개발연구원은 국가전략 뿐만 아니라 단기적인 정책문제 해결에 있어서 중요한 역할을 수행해왔다. 특히 한국개발연구원은 기획예산처가 주도한 ‘비전 2030(2006년 8월)’ 작업 과정에서 7개 분과 중에서 4개 분과를 주관하였다. 하지만 ‘비전 2030’은 경제와 복지에 치중되어 사회·환경·기술 등 다양한 이슈를 포괄하지 못하였고 미래예측의 객관성이 미흡하다는 여론의 비판을 받으며 제대로 활용되지 못했다. 현재 한국개발연구원은 경제사회 현상에 관한 연구를 수행하고 국가의 경제정책 수립을 지원하고 있기 때문에(한국개발연구원정관 제2조) 다양한 이슈를 종합해야 하는 국가전략 연구를 전담하기에는 한계가 있다.

한국행정연구원은 미래의 다양한 환경적 변화들을 실증적·규범적으로 전망하고 이를 바탕으로 미래 행정수요를 예측하고 대응전략을 수립하기 위해 ‘미래 선진한국의 행정연구(2008년)’와 ‘한국의 미래모습과 정책과제(2009년)’를 출간하였다. 과학기술·환경·자원·정치·경제 등 다양한 분야에 걸친 미래예측 연구를 수행했지만, 일회적 연구의 성격이 강하고 행정학 이외의 전문가 참여가 부족한 것이 한계이다.

〈표 2〉 한국 공공부문 국가전략 관련 조직

구분	소속	연구인력 및 운영방식	기능
국가 기관	미래기획위원회	대통령 소속	-비상임 위원장(1), 당연직 위원(2), 민간 위원(30) -미래비전과 전략 수립에 관한 대통령 자문 -정부의 단기 정책과제 발굴에 중점
	미래전략기획관	대통령실 소속	-녹색성장환경경비서관, 과학기술비서관, 방송정보통신비서관으로 구성 -미래를 대비하기 위한 현재의 정책 문제 조정·해결 기능에 중점
	기획재정부 미래전략정책관, 미래전략과	기획재정부 소속	-정책관, 6명의 사무직 공무원 -포괄적인 국가전략 보다는 경제부문에 초점
공공 기관	경제·인문사회 연구회 미래전략연구센터	경제·인문사회 연구회 소속	-3개 본부에 15명 정도의 전문인력으로 구성 -연구회 소관 23개 정책연구기관의 미래연구 역량을 조정 -자체적인 연구역량 미흡
	한국개발연구원	경제·인문사회 연구회 소관	-원장(1), 연구직(208), 행정직(20), 기타(13) -국가전략·단기현안 개발 지원 및 경제사회현상에 관한 종합적 연구 -경제 문제 해결에 초점
	한국행정연구원	경제·인문사회 연구회 소관	-원장(1), 연구직(39), 행정직(10), 기타(15) -행정학 전문가를 중심으로 미래 행정 수요를 예측하고 대응전략을 수립 연구(2회) -지속적 미래연구와 다양한 전문가 참여 곤란

## 2. 한국 국가전략 관련 조직의 평가

한국의 국가전략 관련 조직의 특징은 미래예측의 부재, 단기 정책 지향, 조직간 역할분담 미흡으로 요약할 수 있다. 첫째, 미래예측을 전담하거나 미래예측 기능을 수행할 수 있는 조직이 없다. 미래전략기획관, 미래기획위원회, 기획재정부 미래전략정책관은 연구기능 자체가 없을 뿐만 아니라 대통령에 대한 종속성이 강하고 외부 전문가 네트워크 운영이 미흡하다. 한국개발연구원과 한국행정연구원은 연구기능이 강하지만 경제와 행정 등 특정 이슈에 대한 지향성이 강하고, 현재로는 지속적 미래예측 연구를 수행하지 않고 있다. 경제·인문사회연구회 미래전략연구센터는 독립성·포괄성·다양성 조건 등을 어느 정도 충족하고 있지만, 안정적으로 미래예측을 담당하기에는 권한과 자원이 부족하다.

둘째, 대부분의 조직이 단기적인 정책 문제 해결을 위해 노력하고 있다. 미래전략기획관, 미래기획위원회, 기획재정부 미래전략정책관 등은 대통령 의제를 구체화하는 정책 개발에 집중한다. 한국개발연구원의 경우에도 전통적으로 경제기획원, 기획예산처, 기획재정부 등 역대 정부 기획부처에 대한 정책연구지원을 주로 해왔기 때문에 현안 중심으로 정책을 개발한다. 그 결과 국정과제와 결부되거나 정치권과 여론의 관심이 집중되는 이슈로 활동 영역을 편향되어 정치·사회·경제 등 다양한 이슈에 대한 장기적이고 종합적인 접근을 어렵게 한다.

셋째, 많은 조직이 존재하지만 국가전략의 원칙과 방법에 관한 구심점 없이 상당히 분산적으로 운영되고 있다. 현재 미래전략기획관은 녹색성장·환경, 과학기술, 방송정보통신 비서관별로 분리된 업무 영역을 아우를 수 있는 기능을 수행하고 있지 않다. 기획재정부 장관은 경제정책조정, 재정세제, 국제금융 등의 현안에 집중하고 있어서 미래전략에 대한 관심을 갖기 어렵고, 미래전략정책관은 미래기획위원회 미래기획단과 공동으로 수행하는 일이 없는 실정이다. 또한 미래기획위원회가 미래연구를 위한 재원을 조달하지 못하고 미래전략 조직들 사이의 커뮤니케이션과 기능 조정 장치가 부족한 상황에서 각 조직은 단기적인 정책을 제안하기 위해 경쟁하고 있다. 따라서 국가전략 조직의 수만큼 기능 중복이 가중된다.

## 3. 국가전략 연구조직 설계의 방향성

종합적인 미래예측 기능이 약한 상황에서 짧은 시계를 바탕으로 정책문제 해결에 노력하는 한국의 국가전략 체계를 개선하기 위해서 이 논문은 국가전략 연구 전담조직 신설을 고려한다. 기존 조직의 기능을 개편하는 수준의 대안을 배제하는 것은 지금까지 이어져 온 조직의 경로의존성 문제를 최소화하기 위함이다.

바람직한 국가전략 연구조직은 독립성, 전문성, 장기성을 확보할 수 있어야 한다. 외국 사례에서 볼 수 있듯이 독립성은 국가전략 연구가 단기적인 성과를 강조하는 관료제의 영향력에서 자유로울 때 달성 가능하다. 전문성을 위해서는 다양한 전문가를 충분히 활용할 수 있도록 조직이 운영되어야 하며, 장기성은 정권의 변화에도 불구하고 조직이 안정적으로 유지될 수 있는 법적·제도적 장치가 마련되는 경우에 확보된다.

신설되는 국가전략 연구조직의 소속은 연구 결과가 국가전략 형성 과정에 효과적으로 반영될 수 있도록 국정운영에 강한 영향력을 행사하는 기관에 두는 것이 타당하다. 동시에 국가전략 연구조직은 단기적 성과를 추구하는 관료조직의 이해관계로부터 독립적이고 외부 환경의 변화로부터 안정성을 확보할 수 있어야 한다. 따라서 국가기관의 형태를 취하면서 법률적으로 운영의 자율성을 확보하는 방안과, 공공기관의 형태인 정부출연연구기관 형태로 설치하는 방안을 고려할 수 있다. 국가기관의 형태를 취하는 경우 대통령 혹은 국회 소속으로 두고, 공공기관 형태인 경우에는 대통령 혹은 국무총리 산하(경제·인문사회연구회 소관) 정부출연연구기관으로 두는 것이 타당하다.

다음으로 국가전략 연구조직의 운영방식은 내부에 다양한 전공의 전문가를 배치하여 새로운 이슈에 대해 신속적으로 대응할 수 있도록 유연하게 이루어져야 한다. 연구요원들은 자신의 전문 영역에 대해서 꾸준히 연구를 수행하면서 협동연구가 필요한 경우 프로젝트 팀을 구성할 수 있어야 한다. 이 외에도 국내 대학과 연구소, 정부기관, 국외 연구기관을 포괄하는 전문가 풀(pool)을 적극적으로 활용할 수 있도록 긴밀한 네트워크를 형성하는 것이 중요하다.

## IV. 국가전략 연구조직의 설계

### 1. 대통령 소속 ‘국가전략연구원’ 설립 대안

대통령 소속 국가기관으로 ‘국가전략연구원’을 설립하는 대안이다. 미래기획위원회와 대통령실 미래전략기획관과는 차별적으로 미래예측을 전담하는 정부 내부 연구조직(in house think tank)의 기능을 한다.

국가전략연구원은 감사원·국가정보원과 같이 설치근거 법률을 제정하여 대통령과의 관계에서 독립성을 보장하는 것이 중요하다.<sup>10)</sup> 따라서 가칭 「국가전략연구원법」을 제정하여 지

10) 「감사원법」 제2조에 따르면 감사원은 대통령 소속이지만 직무에 관해서는 독립의 지위를 갖는다고 규정한다. 마찬가지로 「정부조직법」 제15조에서 국가정보원을 대통령 소속으로 규정하면서 그 조

위의 안정과 기능의 자율성을 확보하는 것이 필요하다. 국가전략연구원의 원장은 차관급 공무원으로 대통령이 임명한다. 원장은 국가전략 연구 결과를 대통령과 미래기획위원회 등 국가전략기구에 보고하여 미래예측을 바탕으로 장기 국가전략이 형성될 수 있도록 지원한다.

내부인력은 공무원 신분을 보장받는 100명 정도의 연구인력과 일부 행정직 직원으로 구성한다. 연구인력의 규모는 행정수반 소속의 국가기관으로 운영되는 미국·캐나다·중국·영국·프랑스 등의 사례를 참고한 것이다. 연구인력의 상당부분은 정부출연 정책연구기관의 연구위원과 대학 교수들을 2-3년간 파견근무 형식으로 충원하여 조직 내부의 전문성을 강화하고 역동적인 연구환경을 조성한다. 각 연구인력은 자신의 전문분야를 지속적으로 연구함과 동시에 협동연구가 필요한 경우 프로젝트 팀을 구성하여 미래예측 작업을 수행할 수 있도록 한다.

국가전략연구원은 연구 활동의 결과를 종합한 정기 보고서와 개별 이슈에 관한 수시 보고서를 작성한다. 특히 정기 보고서의 경우 정부의 국정운영을 효과적으로 지원할 수 있도록 적절한 발간 주기를 결정하는 것이 중요하다. 현재 한국의 대통령 임기가 5년인 점을 고려하여 신임 대통령이 취임하는 해 1월 초와, 임기의 절반 시점인 임기 3년차 연도의 7월에 정기 보고서를 발간하여 대통령 전체 임기에 걸쳐 장기적인 국가전략 형성을 지원할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

국가전략연구원은 내부 전문가를 통한 연구뿐만 아니라 외부 조직과 국가전략 연구 네트워크를 형성하는 것이 필요하다. 기획재정부 미래전략정책관 및 미래전략과 등 정부 조직, 경제·인문사회연구회 소관 정부출연연구기관, 과학기술계 정부출연연구기관, 대학, 외국 연구소와 활발한 공동연구를 수행함으로써 관점의 포괄성과 참여의 다양성을 확보할 수 있다.

## 2. 국회 ‘국가전략연구원’ 설립 대안

국회 소속 국가기관으로 ‘국가전략연구원’을 설립하는 대안이다. 행정부 소속 조직에 비해 대통령과 중앙정부 부처로부터 독립성을 확보할 수 있고 5년 단임대통령의 교체 속에서도 안정적으로 국가전략 연구를 전담할 수 있다는 것이 국회 국가전략연구원 설립의 장점이다. 뿐만 아니라 국가전략 연구를 바탕으로 국회의 입법, 자원배분, 정부 통제 기능이 보다 장기적이고 전략적인 관점에서 이루어 질 수도 있다.

현재 국회 하부조직은 사무처(국회법 제21조), 도서관(제22조), 예산정책처(제22조의 2), 입법조사처(제22조의 3)로 구성되어 있다. 법률은 현재와 가까운 미래의 질서를 형성하는 것이므로 입법 지원조직인 예산정책처와 입법조사처를 통해서 20년 이후의 미래를 연구하는

직·직무범위에 관해서는 「국가정보원법」으로 정한다고 규정하고 있다.

것은 쉽지가 않다. 따라서 「국회법」을 개정하여 별도의 조직으로 국회 국가전략연구원을 신설하는 것이 필요하다.

국회 국가전략연구원의 원장은 차관급 국회공무원으로 국회의장이 임명한다. 정부에 대한 영향력을 강화하기 위해서 국회의장이 원장 후보자를 추천하고 대통령이 임명하는 방안도 고려해볼 수 있다. 국회 국가전략연구원의 내부 인력은 100명 정도의 연구인력과 일부 행정직 직원으로 구성하고 신분은 국회공무원으로 한다. 연구인력의 규모 선정 배경, 인력 충원 방식, 내부 운영방식은 앞서 살펴본 대통령 소속 국가전략연구원의 경우와 같다.

연구원장은 국가전략 연구 결과를 대통령, 국회의장, 각 정당 대표에게 보고하여 국가전략 형성을 지원한다. 또한 미래기획위원회 등 정부 국가전략기구에 참석하여 국가전략 연구 결과가 정부의 국가전략 및 정책 형성에 효과적으로 반영될 수 있도록 한다.

국회 국가전략연구원은 연구 활동에 대한 정기 보고서와 수시 보고서를 작성한다. 현재 한국의 국회의원 임기가 4년임을 감안하여 당선인의 임기가 시작되기 전인 5월 초와, 임기 2년차 5월 초에 정기 보고서를 발간하여 국회의 입법·예산·정부통제가 장기적인 관점에서 이루어질 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

국회 국가전략연구원은 행정부 조직과 안정적인 국가전략 거버넌스 체계를 확립하는 것이 중요하다. 국회 국가전략연구원의 국가전략 연구 결과가 행정부의 전략 및 정책 형성 과정에 수용되지 않는다면 오랜 시간 투입한 노력이 무의미해지기 때문이다. 따라서 국회 국가전략연구원과 대통령실 미래전략기획관, 미래기획위원회, 기획재정부 미래전략정책관 등이 미래예측과 전략방향 등에서 정보를 공유하는 노력이 요구된다.

### 3. 대통령 산하 ‘미래전략연구원’ 설립 대안

대통령 산하 정부출연연구기관으로 ‘미래전략연구원’을 설립하는 대안이다. 국가전략 연구조직의 높은 위상과 민간 조직 운영의 유연성을 동시에 확보하는 것이 미래전략연구원 설립의 장점이다. 미래전략연구원은 국무총리 산하 경제·인문사회연구회 소관 정책연구원들과 구분하여 대통령 산하에 정부출연연구기관으로 설립하므로, 가칭 「미래전략연구원법」과 같은 별도의 법률 제정이 필요하다.<sup>11)</sup>

미래전략연구원의 원장은 이사회가 결정하고 대통령이 임명한다. 원장은 국가전략 연구 결과를 대통령과 미래기획위원회 등 국가전략기구에 보고하여 국가전략이 장기적인 시계에서 마련될 수 있도록 지원하고, 미래기획위원회에 당연직 위원으로 참여하여 국가전략 연구 결과의 확산을 위해 노력해야 한다.

11) 한국국방연구원은 「한국국방연구원법」을 한국학중앙연구원은 「한국학중앙연구원육성법」을 설립 근거법으로 한다.

미래전략연구원은 경제·인문사회연구회 미래전략연구센터의 기능과 인력을 흡수하고, 내부인력은 민간인 신분의 150여명의 연구인력과 일부 행정직 직원으로 구성한다. 국가기관 형태의 연구조직에 비해 외부 전부가 풀(pool)의 활용이 상대적으로 어려울 수 있기 때문에 내부 연구인력의 규모를 확대할 필요가 있다. 황성돈 외(2008)는 기존의 경제·인문사회연구회 소관 정책연구원의 연구인력을 흡수·통합하여 500명 규모의 ‘국가전략연구원’을 신설하는 대안을 제시하였지만, 현재 연구회 소관 정책연구원 체제를 유지한 상태에서 미래전략연구원 신설을 고려하기 때문에 적정 연구직 인원은 150여명 정도가 타당할 것이다.<sup>12)</sup> 대신 기존 정책연구기관과의 협력 강화를 위해 연구원들의 2-3년간 파견근무도 적극적으로 권장할 필요가 있다. 연구 결과에 대한 정기 보고서는 대통령 소속 국가전략연구원과 마찬가지로 신임 대통령이 취임하는 해 1월 초와, 임기의 절반 시점인 임기 3년차 연도의 7월에 발간한다.

미래전략연구원의 운영과정에서 국내외 대학과 연구기관 등과의 상호 네트워크 형성이 중요하지만, 정부 관료조직의 개입은 최소화하는 것이 필요하다. 당장 적용할 수 있는 대응방안이 신속하게 도출되기를 기대하는 정부 관료조직이 각종 권한을 동원하여 압력을 행사할 경우 미래전략연구원은 기존의 정부출연연구기관과의 차별성이 사라질 것이기 때문이다. 따라서 미래전략연구원의 설치와 운영에 관한 법률을 제정하여 안정성과 독립성을 확보하고, 연구활동에 대한 불간섭과 연구결과를 신뢰할 수 있는 분위기 조성이 필요하다.

#### 4. 경제·인문사회연구회 소관 ‘미래전략연구원’ 설립 대안

국무총리 산하 경제·인문사회연구회가 소관하거나 경제·인문사회연구회와 무관하게 직접 국무총리 산하 정부출연연구기관으로 ‘미래전략연구원’을 설립하는 대안이다. 조직 설립과 국무총리실 감독의 용이함을 고려하여 이 논문에서는 경제·인문사회연구회 소관 정책연구기관으로 설립하는 방안을 제시한다. 이 대안은 정부출연연구기관의 종류를 명시하고 있는 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(이하, 출연연법)」 제8조 제①항 [별표]의 개정만으로 설립 가능하기 때문에 앞서 살펴본 대안들에 비해 현재의 법률체계 내에서 실현 가능성이 가장 높다. 설립 방식은 경제·인문사회연구회 소속 미래전략연구센터를 미래전략연구원으로 격상하고 내부 인력을 확대하는 것이다.

미래전략연구원의 원장은 경제·인문사회연구회의 이사장이 임명한다(출연연법 제12조). 원장은 연구 결과를 대통령과 미래기획위원회 등 국가전략기구에 보고하고, 미래기획위원회

12) 한국개발연구원(연구직 208명), 국토연구원(연구직 130명), 산업연구원(연구직 104명), 정보통신정책연구원(연구직 102명) 등 다수의 정책연구기관이 100명 이상의 연구인력을 운영하고 있다.



에 당연직 위원으로 참여한다. 경제·인문사회연구회 소관 미래전략연구원의 연구인력은 민간인 신분의 전문가 150여명으로 구성하며, 그 외 조직운영 방식과 정기 보고서 작성 시점은 대통령 산하 미래전략연구원과 같다.

〈표 3〉 국가전략 연구조직 설계의 대안 요약

대안	형태 및 소속	운영방식
대통령 소속 국가전략연구원	- 대통령 소속 기관 - 국가정보원법을 참조하여 조직 운영의 독립성 확보하기 위한 '국가전략연구원법' 제정	- 원장은 차관급 공무원으로 대통령이 임명 - 연구인력은 공무원 신분의 100명으로, 전문분야의 미래예측과 프로젝트 팀을 통한 협동연구 담당
국회 국가전략연구원	- 국회 소속 기관 - '국회법' 개정	- 원장은 차관급 국회공무원으로 국회의장이 임명 - 연구인력은 국회공무원 신분의 100명으로, 전문분야의 미래예측과 프로젝트 팀을 통한 협동연구 담당 - 행정부 내에서도 국가전략 연구 중심조직의 지위를 인정받을 수 있도록 제도화
대통령 산하 미래전략연구원	- 대통령 산하 출연연구원 - '한국국방연구원법', '한국학중앙연구원육성법'을 참조하여 '미래전략연구원법' 신설	- 원장은 이사회가 결정하고 대통령이 임명 - 연구인력은 민간인 신분의 150여명으로, 전문분야의 미래예측과 프로젝트 팀을 통한 협동연구 담당(국가기관 형태에 비해 내부 전문성을 강화함)
경제·인문사회 연구회 소관 미래전략연구원	- 국무총리 산하 경제·인문사회연구회 소관 정부출연연구원 - 경제·인문사회연구회 소속 미래전략연구센터를 연구회 소관 미래전략연구원으로 격상. '출연연법' 개정	- 원장은 경제·인문사회연구회 이사장이 임명 - 연구인력은 민간인 신분의 150여명으로, 전문분야의 미래예측과 프로젝트 팀을 통한 협동연구 담당(국가기관 형태에 비해 내부 전문성을 강화함)

## 5. 대안의 평가

첫째, 독립성은 단기적 성과를 강조하는 관료제로부터 조직 운영과 연구 활동의 자율성을 확보하여 연구 내용의 중립성·객관성을 실현하는 기준이 된다. 따라서 대통령과 정부 관료제로부터 물리적으로 분리되는 국회 '국가전략연구원'의 독립성이 가장 높다. 다음으로 대통령과 가까운 거리지만 민간인 신분으로 구성되어 특정 부처의 개입으로부터 자유로운 대통령 산하 '미래전략연구원'의 독립성이 높다. 이에 비해 대통령 소속 '국가전략연구원'은 연구인력의 신분이 공무원이기 때문에 법률로 운영의 독립성을 보장하더라도 정부 공무원의 영향을 받기 쉬워 전반적인 독립성이 낮다. 경제·인문사회연구회 소관 '미래전략연구원'은

현실적으로 정부 각 부처의 영향을 쉽게 받을 수 있기 때문에 독립성이 가장 낮다.<sup>13)</sup>

둘째, 전문성은 미래연구에 필요한 다양한 분야의 전문가들을 효과적으로 활용하는 것을 의미한다. 네 가지 대안 모두 내부 연구인력의 충원 방식이 비슷하기 때문에 외부 전문가와 네트워크 형성·활용 정도가 전문성 크기를 결정할 것이다. 일반적으로 공공기관에 비해 국가기관이 국내외 학계·민간·공공부문과의 긴밀한 협조 형성이 쉽고 정부와 가까울수록 포괄적인 네트워크를 형성할 수 있는 자원이 많다. 따라서 대통령 소속 ‘국가전략연구원’의 전문성이 가장 높고, 그 다음으로 국회 ‘국가전략연구원’, 대통령 산하 ‘미래전략연구원’, 경제·인문사회연구회 소관 ‘미래전략연구원’의 순서가 될 것이다.

셋째, 장기성은 20년 이상의 시계를 바탕으로 미래연구를 수행하는 것을 의미한다. 각 대안별로 연구자 개인의 역량과 외부 환경이 비슷하기 때문에 조직의 장기적 안정성이 시계의 장기성에 큰 영향을 미칠 것이다. 정권과 국정환경의 변화에 조직의 운명이 민감하게 영향을 받게 된다면 장기적인 미래연구보다 단기적인 성과를 낼 수 있는 정책연구에 치중할 것이기 때문이다. 따라서 대통령 임기의 영향력을 가장 작게 받는 국회 ‘국가전략연구원’의 장기성이 가장 높고, 그 다음은 법률적으로 국가기관의 지위를 확보하는 대통령 소속 ‘국가전략연구원’이다. 대통령 산하 ‘미래전략연구원’은 설치근거 법률이 있지만 출연연구기관의 특성상 지위가 안정적이지 못하고, 경제·인문사회연구회 소관 ‘미래전략연구원’은 법적 기반이 약하기 때문에 장기성이 가장 낮다.

넷째, 정치적 합의가능성은 각 대안 추진에 필요한 법령 제·개정에 대한 국회·정당·시민사회와의 동의와 지지의 정도를 나타낸다. 경제·인문사회연구회 소관 ‘미래전략연구원’ 신설 대안은 법률 개정의 정도가 가장 약하기 때문에 정치적 실현가능성이 높다. 국회 ‘국가전략연구원’ 신설은 국회에서 법률안 통과는 쉽겠지만 국가전략기능의 중요 관할권을 빼앗기는 정부 영역의 반발이 예상되어 정치적 실현가능성이 다소 낮아질 수 있다. 대통령 소속 ‘국가전략연구원’과 대통령 산하 ‘미래전략연구원’ 신설은 대통령 조직의 확장이라는 측면에서 정당과 시민사회의 정치적 비판이 예상되며, 특히 대통령 소속 ‘국가전략연구원’은 정부 공무원 조직이 추가되는 것이므로 정치적 실현가능성이 가장 낮다.

다섯째, 개편의 용이성은 각 대안에 대한 조직 내부의 수용 정도에 관한 것으로 개편의 범위와 추진력의 크기에 영향을 받는다. 경제·인문사회연구회 소관 ‘미래전략연구원’ 신설은 연구회의 일부 조정으로 가능하므로 개편의 범위가 작고, 지금까지 전개되어온 연구회 개선 방안과 합치하기 때문에 개편의 용이성이 가장 높다. 대통령 산하 ‘미래전략연구원’ 신설은 개편의 범위가 다소 넓지만 현재의 미래전략연구센터 기능을 활용하고 기존 정책연구기관

13) 정부출연연구기관의 독립성 강화를 위해 연구회체제로 개편하였으나, 연구회의 위상이 약하여 관계 정부 부처에 대한 정부출연연구기관의 독립성이 개선되지는 않았다(황윤원, 2006; 김동욱, 2008).

연구원들의 파견근무 형식으로 이루어지기 때문에 개편의 용이성이 다소 높다. 대통령 소속 ‘국가전략연구원’ 신설은 연구인력의 충원 범위가 넓고, 국정운영 중반기를 지나 개혁의 추진력이 약화된 상황이기 때문에 개편의 용이성이 낮다. 국회 ‘국가전략연구원’ 신설은 입법부와 행정부가 관련되어 있다는 점에서 개편의 범위가 가장 넓고, 정부출연연구기관 연구위원의 파견이 순조롭지 않을 수 있기 때문에 개편의 용이성이 가장 낮다.

<표 4> 국가전략 연구조직 설계 대안의 평가

평가기준 \ 대안	대통령 소속 국가전략연구원	국회 국가전략연구원	대통령 산하 미래전략연구원	경제·인문사회 연구회 소관 미래전략연구원
독립성	다소 낮음	높음	다소 높음	낮음
전문성	높음	다소 높음	다소 낮음	낮음
장기성	다소 높음	높음	다소 낮음	낮음
정치적 합의가능성	낮음	다소 높음	다소 낮음	높음
개편의 용이성	다소 낮음	낮음	다소 높음	높음

국가전략 연구조직 설계를 위한 네 가지 대안에 대한 비교·평가 결과는 <표 4>와 같다. 모든 기준에 대해 절대적으로 높은 평가를 받은 대안이 없기 때문에 여러 조건을 종합하여 최적 대안을 선정해야 한다. 우선 모든 기준에 동일한 가중치 적용할 경우 국회 ‘국가전략연구원’ 신설이 최적 대안이다. 소망성 기준만 적용할 경우에도 마찬가지이다. 실현가능성 기준만 적용할 경우 경제·인문사회연구회 소관 ‘미래전략연구원’ 신설이 최적 대안이 되지만, 네 가지 대안 중 소망성이 가장 낮다.

따라서 국가전략 연구조직이 시급하다고 판단될 경우에는 실행가능성이 가장 높은 경제·인문사회연구회 소관 ‘미래전략연구원’ 신설을 고려해 볼 수 있지만 바람직한 대안으로 보기는 어렵다. 대신 정부와 국회의 충분한 논의와 정부 내부의 추진력 확보를 조건으로 국회 ‘국가전략연구원’ 신설이 최적 대안이 된다. 만약 국가전략 연구조직이 국회에 설치되는 것에 대해서 정부가 강하게 반대할 경우 대통령 소속 ‘국가전략연구원’ 신설이 차선책이다.

## V. 맺음말

한국의 경제력과 기술력에 비해 미래 국가전략이 부족한 이유는 체계적으로 국가전략을 연구하는 조직이 마련되어 있지 않기 때문이다. 현재 대통령 자문 미래기획위원회, 대통령

실 미래전략기획관, 경제·인문사회연구회 미래전략연구센터 등과 같이 다양한 국가전략 조직들이 있지만 미래를 연구하기 보다는 대통령이 선택한 국정과제에 대한 정책을 개발하는 등 현안 중심으로 운영되고 있다. GDP 기준 세계 13위의 경제대국이지만 정부와 정치권은 미래 비전과 전략보다 여전히 정책현안과 차기 선거 이슈에 함몰되어 있다.

이 논문에서는 미래예측을 핵심 기능으로 하는 국가전략 연구조직 설계의 대안을 제시한다. 미래예측을 강화함으로써 얻을 수 있는 장점은 국가전략이 현안 중심으로 쏠리는 문제를 막을 수 있고, 선언적이고 규범적인 국가전략에서 벗어나 실제 정책화 할 수 있는 의제를 형성할 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라 정책기능 배제함으로써 자연스럽게 조직의 정치적 중립성을 확보할 수 있다.

새롭게 설계되는 국가전략 연구조직의 조건은 관료제 조직으로부터 독립적이고, 외부 환경변화에 대해 안정적으로 장기적인 시계를 확보할 수 있어야 하고, 전문성 확보를 위해 다양한 이슈를 포괄적으로 연구할 수 있는 내부 운영과 외부 네트워크를 형성하는 것이다. 이러한 조건을 바탕으로 이 연구는 대통령 또는 국회 소속 연구직 100명 규모의 국가기관 형태인 ‘국가전략연구원’ 설립 대안과, 대통령 산하 또는 경제·인문사회연구회 소관의 연구직 150여명 규모의 정부출연연구기관 형태인 ‘미래전략연구원’ 설립 대안을 제시한다.

네 가지 조직 설계 대안은 독립성·전문성·장기성 등 소망성 기준과, 정치적 합의가능성·개편의 용이성 등 실현가능성 기준을 적용하여 비교할 수 있다. 실현가능성이 가장 높은 경제·인문사회연구회 소관 ‘미래전략연구원’ 신설을 국가전략 연구기관의 대안으로 고려해 볼 수 있지만 소망성이 가장 낮다. 따라서 국가전략 연구에 대한 정부와 국회의 충분한 논의가 이루어지고, 정부의 개혁 추진 역량이 확보된다면 소망성이 가장 높은 국회 ‘국가전략연구원’ 신설이 최적 대안일 것이다. 만약 정부의 반대가 심할 경우 대통령 소속 ‘국가전략연구원’ 신설이 차선책이 될 수 있다.

신설되는 국가전략 연구조직은 단기정책 연구의 유혹과 압력에서 벗어나 장기적이고 종합적인 미래예측을 전담하고, 이를 통해 국가전략 거버넌스가 보다 체계적으로 작동될 수 있도록 해야 한다. 구조적으로 보면 미래기획위원회는 미래예측 보고서를 바탕으로 장기 비전 설계, 국가전략 구성, 대통령 자문 기능을 강화하는 것이 바람직하다. 경제·인문사회연구회 소관의 정부출연연구기관들은 사전적으로 미래예측 활동을 지원하고 사후적으로 연구 결과 보고서를 기반으로 중·장기 정책을 구체화하는 것이 중요하다. 개별 정책부서는 국가전략 연구조직의 독립성과 자율성을 보장해 주고, 미래예측 보고서·미래기획위원회의 국가전략·정부출연연구기관의 연구결과를 바탕으로 단기·중기 정책을 형성하고 집행하는 것이 바람직할 것이다.

## 참고문헌

- 경제·인문사회연구회. (2010). 미래정책 포커스. vol. 8 (2010. 9. 10).
- 국가미래정책포럼·한국정보사회진흥원. (2008). 선진국의 미래전략기구 분석과 시사점. 국가미래전략 Brief. 제2호.
- 권기현. (2008). 「미래예측학: 미래예측과 정책연구에 관한 방법론 서설」. 경기: 법문사.
- 김경희. (2005). 마키아벨리의 국가전략-‘저변이 넓은 정체’(governo largo)에 기반한 힘과 유연성의 전략. 「정치사상연구」. 11(1): 133-151.
- 김관보. (2007). 「선진정부개혁 - 중앙정부조직 개편」, 서울: 한반도선진화재단.
- 김동욱. (2008). 정부출연 정책연구기관의 미래지향적 조직과 기능. 「정책&지식」포럼(2008. 10. 6). 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터.
- 김동욱·윤 건. (2010). 국가미래전략기구 설계에 관한 연구. 행정논총, 48(2): 1-24.
- 김성태. (2007). 「또 다른 미래를 향하여: 국정관리를 위한 미래예측과 미래전략」. 경기: 법문사.
- 김성현·명성준. (2010). 정부출연 연구기관의 정책지식 생산 및 정책지원 역할에 대한 연구: 미래예측 분야의 연구를 중심으로. 「한국정책분석평가학회 2010 춘계학술대회 발표논문집」. 135-154.
- 노화준. (2006). 「정책분석론」. 서울: 박영사.
- 대통령자문 21세기위원회. (1991). 21세기를 향한 한국의 과제.
- \_\_\_\_\_. (1994). 21세기의 한국-2020년을 바라본 장기정책과 전략.
- 류현숙. (2009). 주요국의 미래에 관한 연구. 황혜신 외 공편. 「한국의 미래모습과 정책과제」, 한국행정연구원 미래연구 총서 2. 제2권, 3-38. 경기: 법문사.
- 박세일. (2007). 향후 10년 어떻게 ‘선진화의 시대’를 열어야 하나?. 한반도평화재단(편), 「선진화 혁명, 지금이 마지막 기회」, 175-210.
- \_\_\_\_\_. (2008). 「대한민국 국가전략」. 서울: 21세기 북스.
- 박천오. (2011). 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰. 「한국조직학회보」, 8(1):1-30.
- 송종국. (2009). 선진국의 미래예측(Foresight) 동향과 시사점. STEPI Issues & Policy 2009-10. 과학기술정책연구원.
- 유의선·이세준·홍정임. (2010). 선진국 미래예측의 어제와 오늘 - 일본, 영국, 독일, 미국, 핀란드를 중심으로. 「과학기술정책」, 20(2): 80-89.
- 이윤경·문명재. (2011). 국정외제 변화와 정부조직개편에 대한 연구. 「한국조직학회보」, 8(1): 59-106.
- 이창원·정진우. (2004). 국회사무처 조직재설계에 관한 논의: Mintzberg의 조직성장경로모형과 AHP 기법의 적용. 「한국행정학보」, 38(5): 87-100.
- 정부·민간 합동작업단. (2006). 「함께하는 희망한국 비전 2030」, (2006. 8.).
- 최호진 외 공편. (2008). 「미래 선진한국의 행정연구」, 한국행정연구원 미래연구 총서 1. 경기: 법문사.
- 통일연구원. (2000). 21세기 한국의 국가전략과 안보전략. 국가전략·포괄적 안보전략·동북아 다자간

안보협력 전략. 통일연구원.

하정열. (2009). 「국가전략론: 이론과 적용」. 서울: 박영사.

한국개발연구원 외. (2004). 「국민소득 2만 달러 시대 대비 정부출연연구기관의 전략적 발전 방안: 경제·인문계 및 과학기술계」.

한국정보사회진흥원. (2008). 「국가 미래예측 메타분석」, 경기도: 한국정보사회진흥원.

황성돈 외. (2008). 「정부출연연구기관 운영 개편 방안 연구」. 경제·인문사회연구회.

황운원. (2006). 정부부문 싱크탱크의 실태 분석과 발전방향. 「한국거버넌스학회보」. 13(3): 385-416.

Bolman, Lee G. and Terrence E. Deal. (1985). *Modern Approach to Understanding and Managing Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Dunleavy, P. (1989). *The Architecture of the British Central State. Part I: Framework for Analysis*. *Public Administration*, 67: 249-274.

Flinders, Matthew V. and McConnel, Hugh. (1999). *Diversity and Complexity: The Quango-Contimuum*, in Matthew V. Flinders and Martin J. Smith, ed., *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*, London: Macmillan Press Ltd.

Gill, Derek. (2002). *Signposting the Zoo: From Agencification to a More Principled Choice of Government Organisational Forms*. *OECD Journal on Budgeting*, 2(2): 27-76.

Gordon, T. J. (1992). *The Methods of Future Research*. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 522: 25-35.

Grant, Robert M.,(2005). *Contemporary Strategy Analysis*. M.A.: Blackwell Publishing.

Habegger, Beat. (2010). *Strategic Foresight in Public Policy: Reviewing the Experience of the UK, Singapore, and Netherlands*. *Futures*, vol. 42: 49-58.

Hodge, B. J., William P. Anthony, and Lawrence Gales. (1996). *Organization Theory: A Strategic Approach*, 5th ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.

Keenan, Michael. (2003). *Technology Foresight: An Introduction*. in *Technology Foresight for Organizers Training Course*, B1-B13. Ankara.

Lawrence, P. and J. Lorsch. (1967). *Organization and Environment*. Cambridge, MA: HUP.

Leight, Andrew. (2003). *Thinking Ahead: Strategic Foresight and Government*. *Australian Journal of Public Administration*. 62(3): 3-10.

Martin, B. and Johnston, R. (1999). *Technology Foresight for Wiring Up the National Innovation System*. *Technology Forecasting and Social Change*, 60: 37-54.

Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

\_\_\_\_\_. (1990). *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*. New York: The Free Press.

Perrow, C. (1967). *A Frame Work for the Comparative Analysis of Organizations*. *American Sociological Review*. 26(6): 688-699.

- Schwartz, Peter. (1991). *The Art of Long View: Paths to Strategic Insight for Yourself and Your Company*, Currency. New York.
- Slaughter, Richard A. (1992). Australia's Commission for the Future: the first six years. *Futures*, 24(3): 268-276.
- Thomas, Craig W. (1993). Reorganizing Public Organizations: Alternatives, Objectives, and Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 3(4): 457-486.
- Weingand, D. E. (1995). *Futures Research Methodologies: Linking Today's Decision With Tomorrow's Possibilities*. 61st IFLA General Conference (August, 1995).
- Zaltman, Gerald and Duncan, Robert and Holbek, Jonny. (1973). *Innovations and Organizations*. New York: Wiley-Interscience.

미국 국가정보위원회(NIC) [http://www.dni.gov/nic/NIC\\_home.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_home.html)

캐나다 정책연구소(PRI) <http://www.pri-prp.gc.ca>

핀란드 미래상임위원회

<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/future.htx>

스웨덴 미래연구소 <http://www.framtidsstudier.se/eng/redirect.asp>

유럽이사회 리플렉션 그룹 <http://www.reflectiongroup.eu>

유럽집행위원회 위원장 소속 유럽정책자문국(BEPA)

[http://ec.europa.eu/bepa/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/bepa/index_en.htm)

유럽연합 산하 유럽연합안보연구소(EUISS) <http://www.iss.europa.eu/about-us>

중국 국무원 발전연구센터(DRC) <http://www.drc.gov.cn/english/index.asp>

호주 국가평가청(ONA) <http://www.ona.gov.au>

영국 미래전략국(SU) <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/strategy-unit>

프랑스 전략분석센터(CAS) <http://www.strategie.gouv.fr>

## ABSTRACT

### Designing a Research Institution for National Future Strategies

Dongwook Kim & Joonhwa Jung

The purpose of this paper is to design a research institution for national future strategies. The institution can make national future strategies smarter and reduce the inefficiency caused by policy confusion. Different Korean and foreign future strategy centers and organizations are compared with each other to seek alternatives for research institutions. As a result, this paper proposes four alternatives: a National Strategy Research Institute (NSRI) under the president, a NSRI under the National Assembly, a Future Strategy Research Institute (FSRI) affiliated with the president, and an FSRI affiliated with the National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences (NRCS) under the prime minister. Each alternative should be evaluated by applying the criteria of desirability and feasibility for setting order and selecting optimal alternatives. Among the four alternatives, establishing an FSRI affiliated with the NRCS has the highest feasibility but lower desirability. Establishing an NSRI under the National Assembly is the long-term optimal alternative if the government and national assembly can have enough discussion. Establishing an NSRI under the president can be reserved as second best in the situation where the government strongly opposes the previous alternative.

【Key Words: national future strategy, research for national future strategies, foresight, organization design】