참여정부 정책보고서 목록 (77)

Ⅰ. 사회 · 정치개혁 관련 (7)

1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
1-02 사법제도 개혁
1-03 반부패 투명사회 구현
1-04 권력기관 제자리 찾기
1-05 포괄적 과거사 정리
1-06 공공갈등관리시스템 구축
1-07 언론분야 개혁

Ⅱ. 정책추진 관련 (47)

경제분야 (17)

2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
2-02 금융시장 안정
2-03 신용불량자 대책
2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
2-07 차세대 성장동력산업 육성
2-08 글로벌 중소기업 육성
2-09 농업 농촌 종합대책
2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
2-11 자율 관리 어업 정책
2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
2-15 항만인력 공급체제 개혁
2-16 해외자원 확보 경쟁
2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산

사회분야 (24)

2-18 노인복지 정책
2-19 장애인 정책
2-20 기초생활 보장 강화
2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
2-22 주민 서비스 혁신
2-23 국민연금 개혁
2-24 건강보험 개혁
2-25 저출산 · 고령사회 대응
2-26 안정적 자녀 양육 지원
2-27 호주제 폐지
2-28 여성인력개발
2-29 성매매 방지
2-30 차별시정 강화
2-31 비정규직 보호
2-32 노사관계 개혁
2-33 일자리 창출
2-34 교육격차 해소
2-35 교원평가제 도입
2-36 사립학교법 개정
2-37 교육정보화시스템(NEIS)
2-38 2008 대입제도 개선안
2-39 지속가능발전의 확산
2-40 아시아문화중심도시 조성
2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
2-43 남북관계 발전
2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
2-45 글로벌정상외교
2-46 국방개혁 2020
2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

Ⅲ. 정부혁신 관련 (21)

3-01 정부혁신의 확산과 관리
3-02 정책품질 관리체계의 마련
3-03 정부 성과관리시스템 혁신
3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
3-05 국민참여형 민원제도 개선
3-06 전자정부시스템의 구축
3-07 기록관리 혁신
3-08 온나라 정부업무관리시스템
3-09 참여정부 인사혁신
3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
3-11 고위공무원단도입과 공직개방
3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
3-13 균형인사 정책
3-14 재정운영시스템 혁신
3-15 제주특별자치도
3-16 자치경찰제 추진
3-17 교육자치 정책
3-18 주민 직접 참여제도
3-19 참여정부의 재정분권
3-20 정책홍보시스템 혁신
3-21 새로운 도전, 국가위기관리

Ⅳ. 청와대 개혁관련 (2)

4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

참여정부 정책보고서
4-02

국정과제위원회의 설치와 운영

- 참여정부의 새로운 거버넌스 시스템 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, '정책과정중심'으로 정리한 것입니다. 명칭을 '정책보고서'로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, '정책과정' 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정의 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 '사적 기억'을 '공공의 기록'으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정의 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원은 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1장 국정과제위원회 설립 배경 및 목적 ····· 1
1. 국정과제위원회 설립 배경 ····· 1
1) 세계사적 추세: 국정운영의 패러다임 전환 ····· 1
2) 한국적 맥락: 정부위원회 제도의 발전적 계승 ····· 4
2. 국정과제위원회의 취지 및 목표 ····· 6
1) 국가의 중장기 비전과 미래 전략의 수립 ····· 6
2) 대통령 공약 이행과 책임정치의 실현 ····· 6
3) 분권형 국정운영의 제도적 기반 ····· 8
4) 공론장 활성화를 위한 참여와 협력의 정책 네트워크 ····· 10
5) 관료적 부처이기주의의 극복 ····· 11

제2장 국정과제위원회: 구상에서 집행까지의 진화 과정 ····· 14
1. 공약 단계: 국정과제위원회의 제도적 기반이 된 분권 철학 ····· 14
1) 후보시절 대통령의 확고한 분권과 자율의 철학 ····· 14
2) 민간 전문가 집단의 정책 제안을 적극 수용 ····· 15
2. 대통령직 인수위원회 시기: 12대 국정과제의 완성 ····· 17
1) 대통령직 인수위의 특성 ····· 17
2) 3대 국정목표, 4대 국정원리, 12대 국정과제의 완성 ····· 18
3. 국정과제위원회의 설립과 활동: 국정운영 로드맵 완성 ····· 21
1) 거버넌스의 실험에 나설 12개 국정과제위원회 설립 ····· 21
2) 100대 국정과제를 통한 미래 설계의 제시 ····· 23
4. 지속적 보완 및 제도 혁신 과정 ····· 27
1) 대통령 주재 국정과제회의를 통한 총괄적 조정 ····· 27
2) 평가와 모니터링: 국정과제조정회의 ····· 28
3) 위원회 관리체계의 변화 ····· 31

제3장 국정과제위원회의 성과 : 국정운영의 패러다임 변화 ····· 35
1. 12대 국정과제의 성공적 추진과 책임정치의 실현 ····· 35
2. 국가비전・전략의 구축 및 기획・관리 역할의 수행 ····· 37
3. 새로운 국정운영의 한 축으로서 위원회의 역할 ····· 39
4. 원활한 의사소통을 통한 수평적 정책 조정체계 수립 ····· 40
5. 국정운영에 대한 직접적인 시민참여 수단으로 활용 ····· 41
6. 정부혁신의 추진 기제로서의 역할 ····· 42

제4장 국정과제위원회에 대한 주요 쟁점과 반론 ····· 43
1. 위원회 공화국이란 비난 ····· 43
2. 예산과 조직의 비효율성 문제 ····· 45
3. 참여의 대표성과 편파성 논란 ····· 47
4. 초법적 기구라는 비판 ····· 50
5. 옥상옥 구조라는 비난 ····· 53

제5장 개선 방안 및 보완점 ····· 54
1. 역할과 책임의 명확한 설정 ····· 54
2. 일 중심의 유연한 통폐합 ····· 56
3. 위원 및 시민들의 자발적 참여와 권한 강화 ····· 58

참고문헌 ····· 59

붙 임 자 료 ····· 65
<붙 임 1> 개별 국정과제위원회의 주요 활동 및 성과 ····· 66
<붙 임 2> 과거정부의 주요 대통령 자문위원회 ····· 100
<붙 임 3> 제16대 대통령직인수위원회의 국정과제 ····· 103

<붙 임 4> 참여정부 국정과제위원회 조직 현황 ····· 113
<붙 임 5> 국정과제회의 개최 실적('06.11현재) ····· 114
<붙 임 6> 국정과제조정회의 개최 실적('07.2월 현재) ····· 117
<붙 임 7> 100대 로드맵 중·장기 과제 ····· 119
<붙 임 8> 부처의견 조율 주요사례(정부혁신지방분권위원회) ····· 122
<붙 임 9> 100대 로드맵 다부처 복합과제 ····· 123
<붙 임 10> 국정과제위원회 위원 명단 (2007. 10. 31 기준) ····· 125
<붙 임 11> 미국의 백악관 위원회 ····· 138

제 1 장 국정과제위원회 설립 배경 및 목적

1. 국정과제위원회 설립 배경

1) 세계사적 추세: 국정운영의 패러다임 전환

(1) 21세기는 거버넌스 시대

21세기는 세계화, 민주화, 지식정보화라는 인류사의 3대 혁명과 함께 시작되었다. 이러한 세계사적 추세와 더불어 사회운영체계 혹은 국정운영의 새로운 조정방식으로 '거버넌스'(governance)라는 개념이 부각되고 있다.

거버넌스의 개념이 대두되게 된 배경에는 무엇보다도 국가의 쇠퇴 혹은 정부의 실패라는 요인이 자리 잡고 있다. 국경 없는 세계화 시대가 전개되면서 개별 주권국가의 통치능력은 급격히 약화되었다. 아울러 복지국가, 발전국가, 규제국가 등 기존의 국민국가 중심의 다양한 통치체계 모두가 유효성을 상실하였다는 인식이 확산되고 있다(김석준 외, 2002). OECD는 최근 정부 역할의 변화에 주목하면서, "정부는 더 이상 공공서비스의 제공을 독점할 수 없으며, 이를 제공하는 많은 행위자들 가운데 하나에 지나지 않는다."고 단언하고 "정부는 이제 다른 주요 행위자들과 함께 정책결정을 하지 않으면 안 되는 시기에 도달하였다"며 거버넌스 개념을 제시하였다.

둘째, 거버넌스 개념의 확산에는 시장의 자율적 조정에만 과도하게 기대하는 것 역시 분명한 한계를 안고 있다는 인식이 작용하고 있다(market failure). 시장의 자율적 조정과 통제에 대한 신화는 결국 풍요와 빈곤을 사회적으로 구조화시키는 20:80의 사회, 혹은 납세능력이 있는 선량 시민과 복지수혜에 의존하는 이등 시민으로 분절화 된 '두 개의 국민'을 영속화시킨다는 경험적 비판이 대두되면서 점차 약화되고 있다(강명구, 2000).

요약하자면 거버넌스 개념은 국가운영의 통치방식으로서 정부행정과 시장의 자율적 작동에의 배타적 의존은 모두 불완전한 대안이라는 실제 경험과 사유의 산물이라고 할 수 있다. 거버넌스 개념의 선구자인 장 피엘은 거버넌스는 국가와 시민사회의 명백한 분리를 전제로 하는 위계적 통치, 국가의 사적 영역에 대한 일방적 통제, 권위주의적 대중정당에 의한 전통적 국가통치의 인식 틀과는 질적으로 구분되

는 '정부 없는 통치'(governing without government)라고 정의한 바 있다. 그는 거버넌스를 행위주체들간의 자율적인 네트워크 형성을 통한 공동의 정책결정과정으로 정의하면서, 각각의 행위주체들은 그 속에서 대등한 단위로서 등가성과 자율성을 보유한다고 설명하였다(Pierre, 2000: 76).

정부만에 의한 공공 정책의 결정・집행 모형인 행정통치 모델이 더 이상 유효하지 않다는 명제는 새로운 사회조정 방식의 필요성을 제기한다. 최근 학계에서는 사회조정 방식의 새로운 대안으로 거버넌스 패러다임이 부상하고 있다. 이것의 핵심은 정부-기업-시민사회의 수평적이고 협력적인 의사소통 과정을 통해 사회적 갈등을 조정하고 공동체를 위한 더 나은 대안을 함께 모색해야 한다는 것이다.

(2) 거버넌스란 무엇인가?

한국에서 거버넌스 개념은 사실 연구자들 사이에 합의된 번역어가 없을 정도로 연구의 개념화와 체계적 이론화가 대단히 어려운 과제라 할 수 있다. 거버넌스의 해석은 연구자마다 다른데, 이를테면 국정관리, 국정관리체계, 통치양식, 국가경영 혹은 협력적 통치, 협치 등으로 다양하게 해석되고 있다. 최근에는 합당한 번역어를 찾기보다는 외래어인 거버넌스를 그대로 차용하는 경향이 강하다.

이를 반영하듯 한 연구자는 "거버넌스 모델을 처음으로 제시한 미국이나 기타 유럽 국가들의 학문적 연구에서도 거버넌스의 개념이 정립되어 있지 못한 상태에서 한국에서 거버넌스의 개념을 명백히 정하는 것은 가능하지 않다"고 주장하기에 이르렀다(조성한 2005, 57). 또 다른 연구자 역시 "정부에서 거버넌스로 혹은 정부 없는 거버넌스라는 슬로건이 의미하는 것처럼 마치 거버넌스가 국정개혁 또는 행정개혁에 필요한 바람직한 모든 변화를 포괄적으로 의미하는 것으로 인식될 정도"이며, 이러한 일반적 개념정의에 대한 합의부재의 상태가 지속되면서 실질적 개혁보다 수사로서 사용될 가능성이 높다고 우려하고 있다(최성욱 2004, 240).

거버넌스의 개념화와 관련하여 최광의, 광의, 협의라는 이명석(2002)의 구분은 유용한 시사점을 제공해 주고 있다. 첫 번째의 최광의 정의는 거버넌스를 한 사회의 공통문제 해결기제로서 파악한다. 즉, "주어진 영역 내에서 구성원들이 직면하는 공통의 문제를 해결하기 위하여 구성원들의 권한과 의무를 제한하는 방법"으로 이해된다. 최광의의 정의에서는 국가의 공공정책 결정만이 아니라 기업의 지배구조(corporate governance)나 결사체(association)와 관련된 규칙과 절차가 모두 포함된다. 둘째, 광의의 정의는 정부 관련 공통문제 해결 기제로서 거버넌스를 인식하고

있다. 즉, 정책의 결정과 집행과 관련된 다양한 참여자들의 결정과 비공식적 영향력, 그리고 공식적인 제도 등으로 이루어진다고 본다. 대표적인 학자로는 정부역할과 관계된 사회체제의 조정으로 파악하는 Pierre(2000)를 들 수 있다. 그는 정부가 주도적 역할을 수행하는 구거버넌스와 정부와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크가 주도적 역할을 수행하는 신거버넌스로 구분하고, 특히 거버넌스의 속성으로서 네트워크를 강조하였다. 윌리암스(Williams, 2001)는 사회전체적 차원에서의 방향잡기 또는 지도(directing)라고 정의하였다. 즉 국가 전체적 차원에서의 정책목표 조정, 정책결정, 정책 평가 및 환류 등 소위 메타정책(meta-policy)의 결정 방식을 강조하고 있다. 일부 연구자들은 정부기관의 내부운영 방식과 행정서비스 전달방식으로 정의하면서 신공공관리론과 파트너십을 포함하는 포괄적인 개념으로 사용하고 있다(Roderick et 2000, John, 1994).

끝으로 협의의 거버넌스는 계층제적인 조정을 거부하는 다양한 단위 조직 간의 호혜적인 상호의존성을 특징으로 하는 거버넌스의 특성을 부각시키기 위해 수평적 자치적 조직, 즉 복합조직 거버넌스(Kooiman 2000) 또는 공유(shared) 거버넌스, 혹은 위임(devolution)과 무중심사회(centerless society) 등으로 특징 지워지는 원심모형(centrifugal) 거버넌스라고 명명된다. 결론적으로 이명석은 협의의 거버넌스 즉 신거버넌스를 ㈀ 정부 이외의 기관과 행위자의 광범위한 포함, ㈁ 불분명해지는 정부와 민간 사이의 경계와 책임 소재 ㈂ 집합적 행동 문제와 관련된 상호의존적 관계 ㈃ 자율적인 자치 네트워크 ㈄ 정부의 공권력이나 일방적 명령에 의존하지 않는 문제해결능력 등을 특징으로 하는 새로운 형태의 거버넌스로 정의하고 있다.

본 보고서는 거버넌스를 다음과 같은 의미에서 사용하고 있다. 첫째 거버넌스는 많은 연구자들이 구분하고 있는 협의의 개념에 해당된다. 대개 광의적 정의에서는 전통적인 국가 중심적 통치 즉 구거버넌스(Pierre 2000), NPM, 시장 중심적 거버넌스(김석준외, 2000) 등이 포함되는 대신 협의적 접근에서는 앞서 언급된 부분들을 거버넌스의 성격과 취지에 부합되지 않는 것으로 비판적으로 인식하고, 아울러 특정 부문이나 개별 행위자의 주도성과 중심성을 부여하지 않는 대신 협력・네트워크・자율성을 강조한다는 사실이다. 다른 하나는 협의의 개념이 광의의 개념에 비해 시민사회의 역할과 참여를 보다 본질적 요건으로 적극 평가하고 있다는 점이다.

한국에서 거버넌스 논의의 다수 역시 다양한 구성원들의 자발적 참여로 이루어진 네트워크식의 국정관리체계를 의미하는, 위에서 언급한 협의의 개념 정의에 가깝다.

최성욱 역시 이에 대한 빈도분석을 시도하였는데, 그에 따르면 네트워크를 사용하면서 협의의 차원에서 개념정의한 거버넌스가 12편(48%), 신공공관리(광의의 차원) 등의 내용까지 확장하는 접근이 4편(16%), 관점이나 정의가 모호한 것이 8편(32%)이라는 것이다. 즉 한국의 경우 정부, 시민사회, 시장의 새로운 파트너십이 거버넌스의 가장 대표적 형태로 강조된다는 주장(김광웅 2000)의 주장을 실증적으로 뒷받침하고 있다는 것이 최성욱의 결론이다(2004, 248).

정리하자면, 거버넌스는 계층적 관료제에 근거한 전통적 정부통치, 효율성과 성과를 강조하는 신공공관리, 기업의 지배구조와 명백한 구분을 위해 제기되었다고 할 수 있다. 또한 행위자들의 보다 자율적이고 평등한 협력을 강조하며, 무엇보다도 시민사회의 참여를 본질적 요소를 강조하고 있다는 특성을 안고 있다.

2) 한국적 맥락: 정부위원회 제도의 발전적 계승

국정과제위원회는 대통령직속 위원회의 한 유형으로서 참여정부에 이르러 처음으로 만들어진 것은 아니다. 과거부터 대통령과 정부의 역점 아젠다를 실행하기 위하여 운용되어 왔다. 그렇지만 참여정부에 이르러 위상과 역할의 분명한 부각과 제도화와 이론화의 약진이 이루어진 것은 분명하다.

과거 대통령 직속의 위원회제도는 정부 정책의 민주성을 높이는 데 어느 정도 성공한 것으로 볼 수 있다. 집권 최고 권력자의 의지와 관료들의 충성에 의해 정부 정책의 향방이 결정되던 것에서 민간인이 정책의제설정과 결정과정에 형식적이나마 참여하여 그들의 목소리를 내게 됨으로써 국민의 의사가 어느 정도 반영되게 되었다는 점은 높이 평가할 만하다.

5·6공화국의 권위주의적 통치 하에서 민간이 국정에 참여하는 길은 사실상 봉쇄되어 관치행정이 심각한 수준이었으나, 그나마 위원회제도를 통해 교육개혁과 행정개혁에 대한 민간의 요구가 정책에 반영되게 되었다. 문민정부의 경우는 행정쇄신위원회가 민간인으로 모두 구성되어 정책의 대상 집단이 결정에 참여하는 획기적인 전환이 이루어졌고, 국민제안제도를 통해 현장에서 느끼는 국민의 생생한 목소리가 정책에 투영될 수 있게 되어 개혁에 대한 국민의 체감도를 어느 정도 향상시킬 수 있었다. '국민의정부'에서는 4대 부문 개혁의 일환으로 공공개혁이 진행되면서 미국 클린턴 행정부의 NPR(National Performance Review)제도를 본받아 민관협동의 정부혁신추진위원회가 구성되어 관료와 이해관계자들이 참여하는 실현가능성 있는

개혁정책이 채택되었으며, 궁극적으로 공직사회가 스스로 혁신하는 자기혁신형 정부를 구현시키고자 하였다(정부혁신추진위원회, 2002: 33). 정부의 효율성과 성과를 높이기 위해 민간컨설팅업체가 참여하여 각 부처에 대한 경영진단을 실시하여 정부조직에 대한 외부의 객관적 평가가 이루어졌다.

이러한 일정한 성과에도 불구하고 과거 정부에서는 각종 개혁정책을 입안·추진하기 위해 여러 위원회를 구성·운영하였으나, 위원회제도의 장점을 살리는 데는 실패하였다고 볼 수 있다. 이에 대한 원인을 살펴보면, 우선 정부 출범 초기부터 체계적인 이념과 비전을 설정하여 착수하지 못하여, 정부가 추진하는 개혁이 정부조직의 합리성이나 능률성을 증대시키려는 목적이 아니라 정권의 인기를 높이거나 선거를 의식한 '상징정치'의 수단으로 이용된 것에 일차적 원인이 있다고 평가되고 있다(정용덕, 1995; 한국행정학회, 1996). 둘째, 국정전반에 걸친 대과제가 아닌 사소한 것에 집착하는 모습을 보였다. 문민정부의 행정쇄신위원회는 실제에 있어서는 대부분의 실적과 내용들이 인허가 절차의 간소화, 행정 구비서류의 감축 및 처리시간 단축 등 사소한 행정 절차의 개선에 불과한 것이어서 핵심적 규제완화의 효과가 거의 없었다는 평가를 받게 되었다(한국행정학회, 1996). 셋째, 위원회가 주도적으로 개혁과제를 선정하지 못하고, 행정개혁 주관부처의 하부기관으로 머물러 있어서 위원회 고유의 기획과제를 설정하지 못했다. 국민의정부의 경우 기획예산위원회가 기획예산처로 확대 개편된 이후 중앙의 여러 부처들 중 하나라는 한계로 공공개혁 아젠다가 부처 수준의 과제에 그치고 전국적인 과제 혹은 대통령 의제로 확장되지 못하였다(은재호, 2006: 52). 넷째, 위원회의 운영에 있어 시민의 참여가 실질적으로는 제한적이거나 산발적으로 이루어졌으며, 체계적이고 광범위한 참여는 이루어지지 않았다(이승종, 2003). 다섯째, 국정의 최고책임자인 대통령의 계속적인 관심과 지지가 부족하여 위원회에 힘을 실어 주지 못했다. 재임 중의 성과에 급급하여 집권 초기에 반짝 관심을 보이다가 집권 후반기에는 흐지부지해지는 양상이 반복되어 왔다. 참여정부의 국정과제위원회는 과거 대통령 위원회의 장점을 흡수하면서 동시에 드러난 한계를 극복하는 방식으로 설계되었다.

2. 국정과제위원회의 취지 및 목표

1) 국가의 중장기 비전과 미래 전략의 수립

오늘날 선진국들은 공통적으로 위원회 제도를 활용하여 미래의 추세를 엄밀하게 판단하여 국가 비전을 마련하는 과업에 상당한 정도의 정부 역량을 투입하고 있다. 특히 저출산 고령화라는 인구학적 변동과 고용과 실업 문제는 개별 국가를 넘어선 공동의 미래 과제라 할 수 있다. 이러한 문제들에 대처하기 위하여 보편적으로 양질의 학교교육・직업훈련・평생학습체계 구축과 같은 인적자원 개발, 지식정보화와 정보통신기술(ICT) 육성에 의한 국가경쟁력 강화, 대외 개방과 정부혁신 전략들이 제시되고 있다. 이처럼 국가의 중장기 비전과 미래전략의 수립에 있어서 대통령제와 의회제라는 권력구조와 상관없이 위원회 제도가 빈번하게 활용되는 까닭은, 이러한 미래 비전과 과제들의 정책 목표가 어느 한 부처에 국한된 것이 아니라 여러 부처에 관련된 것이며 대부분이 한정된 임기를 뛰어넘는 장기과제라는 점 때문이다. 특히 민관의 협력기구인 위원회 제도가 갖는 장점, 즉 관료주의의 병폐인 부처할거주의(Sectionalism)를 극복하고 장기적 시각을 바탕으로 범정부적 국가전략을 수립할 수 있다는 점이 적극 고려되었기 때문이다.

또한 참여정부는 국정과제위원회를 통해 국가의 장기발전을 위한 거시적, 종합적 틀을 마련하여 정부 내 권한과 결정의 유기적 분업 구조를 구축하고자 하였다. 즉 일상적인 단기현안과제에 집중하는 정부부처보다 국정과제위원회가 부처이기주의를 극복하면서 범정부적 차원의 종합적인 중장기 국가전략의 기획·관리를 주도하게끔 하였다. 대통령은 장기 국가발전 계획에 초점을 두고, 실무부처는 현안을 과감하게 추진할 수 있는 유기적 분업 구조를 조성하여 미래의 추세(trend)에 적극적・예방적으로 대처하고자 하였다.

2) 대통령의 공약 이행과 책임정치의 실현

과거의 대통령직속위원회와 참여정부의 국정과제위원회를 비교하는데 있어 가장 중요한 준거는 국정과제위원회에 담겨있는 책임정치의 논리이다. 참여정부는 출범부터 지금까지 국정과제위원회가 책임정치 실현을 위한 창의적 제도임을 일관되게 강조하여 왔다.

책임정치란 대의민주주의의 기본 작동 메커니즘으로서 선거라는 공정한 제도적 경쟁을 통해 주권자인 국민으로부터 정당성 있는 권력을 위임받고, 권력 행사의 결과에 대해 책임을 지는 책임성(accountability)의 원리를 말하는 것이다. 이는 구체적으로, 핵심 공약과 비전의 민주적 절차에 따른 확고한 실천을 통해 강력하고 통일된 지지 기반과 정부 신뢰를 확대하고, 한편으로는 다양하고 적극적 방식의 시민참여를 제고한다. 가령, 지방분권과 균형발전, 동북아의 평화와 번영, 지역주의 철폐 등은 대통령선거를 통해 위임된 국민의 의사라 할 수 있으며, 책임정치의 관점에서 볼 때 이에 대한 확고한 실행은 궁극적으로 국민주권의 실현을 의미하는 것이다.

물론 87년 민주화 이후 책임정치 실현을 위해 과거의 정부 역시 대통령직속 위원회 제도들을 활용해 온 것이 사실이다. 문민정부는 1993년 취임사에서 국정목표로 전방위 개혁을 통한 국가경쟁력 강화와 신한국건설을 언급하였는데, 이는 이후 세계화와 국제화라는 문민정부의 공식적 국정목표로 발전하였다. 문민정부는 이를 위해 대통령직속 자문기구로 민간 전문가가 주축이 된 '세계화추진위원회'를 설립(이후, 대통령자문 정책기획위원회로 변경)하여 세계화 관련 자문과 중장기 국가발전계획에 대한 이론화 작업을 전담하게 하였다. 문민정부의 세계화추진위원회는 국가목표를 포괄적으로 설정하여 단일 위원회가 추진하였다는 점에서 단일 위원회 모델로 분류될 수 있다. 그렇지만 이러한 위원회 모델을 그대로 채택하기에는 오늘의 한국사회가 너무 다원화되고 분화되었다는 점에서 한계를 갖는다. 또한, 당시 정책위원회는 현실의 역동적 정치 및 정책과정 속에서 세부 국정과제를 입안하기에는 이론적・학술적 편향을 노정하였고, 인적 구성상 일 중심의 특화된 정책 네트워크라기보다는 사람 중심의 연줄망 성격이 강하였다는 지적을 받고 있다.

한편, 국민의정부 역시 인수위 과정을 통해 6대 국정개혁 지표를 설정한 바 있다. 여기에는 구체적으로 참여민주주의의 발전, 민주적 시장경제 완성, 보편적 세계주의 구현, 창조적 지식기반국가 건설, 신노사문화 창출, 남북 간 교류협력시대 개막 등이 포함된다. 이후 100대 중점과제 및 로드맵을 마련하였으나, 이후 구체적 입법 및 시행은 전적으로 해당 부처에 위임되었다. 문제는 여기에서 발생되었다. 해당부처로 전면 이관됨으로써 대통령의 의지와 장관의 추진력에 따라 과제의 지속성이 좌우되었고, 임기 말에 이르러서는 대부분 국정과제로서의 의미가 소멸되었다. 즉 "국민의정부"가 설정한 6대 국정목표는 담당부처로 이관되면서 대통령과 중앙정부의 아젠다에서 정부위원회의 형식적・일상적 업무로 위상이 약화되었다.

참여정부의 국정과제위원회는 이러한 과거 위원회제도에 대한 비판적 성찰을 통한 합리적 모색이라고 할 수 있다. 먼저, 참여정부는 과거 대통령제도의 장점을 계승하여 법적·제도적 형태를 완비하는데 심혈을 기울였다. 대통령국정과제위원회를 명실상부한 법적 기구로 정비하였고, 대통령을 비롯한 청와대의 꾸준한 관심과 일상적 접촉을 통해 대통령의 리더십을 효과적으로 관철하였다. 점차 정치권은 물론 일반 국민들 사이에 국정과제의 추진 업무가 대통령 아젠다라는 인식이 확산되었다. 또한, 정당이나 부처위원회에 비해 다양한 영역에서 우수한 민간 전문가들의 초당적 협력체계를 구축하는 것이 가능해지면서 당-정-청간의 쌍방향 의사소통과 협조적 네트워크 체계 구축의 중심으로 작동되었다.

또한, 한편으로 국정과제위원회를 대통령직속에 편제시켜 국민의정부에서와 같은 관료 중심의 Task Force Team의 한계를 극복하고자 하였다. 이로써 대통령과 집권당이 설정한 정치적 성격의 정책과제에 정치적 중립이 요구되는 공직자들을 동원한다는 불필요한 오해와 시비를 차단하였고, 나아가 단일 부처에 귀속되기 어려운 중첩적이고 포괄적인 성격의 중장기 국가과제로서 이해관계가 다른 부처 간 갈등조정을 용이하게 해주었다.

정리하자면, 처음부터 참여정부는 국정과제위원회의 위상을 '집중과 선택' 전략에 기반하여 대통령 아젠다(Presidential Agenda)를 실현할 중추기관으로서 설정하였다. 즉 분권형 국정운영을 통하여 많은 시간과 주의를 요구하는 통상적 의전과 일상적 결정을 총리와 해당 장관에 위임하는 반면 대통령은 국가의 중장기 발전계획과 핵심 정치사회적 현안 과제를 집약한 12대 국정과제에 전념하고자 하였다. 대통령의 확고한 의지 표명과 국정과제위원회의 체계적 기획・입법과정이 맞물리면서 국가의 중장기 발전목표에 대한 사회적 합의 형성이 가시적으로 확대되었다.

3) 분권형 국정운영의 제도적 기반

참여정부는 출범 후 기존 청와대 조직에 대한 일대 수술을 단행함으로써 국정을 통괄할 핵심 행정부의 기능을 정비하고자 하였다. 그간 비서실장의 권력 남용 사례가 국민의 비판이 대상이 됨에 따라, 이를 방지하기 위해서 정무・정책・안보를 관장하는 3두 마차 체제로, 그 책임자인 비서실장, 정책실장, 국가안보보좌관을 신설하여 동등한 장관 직급을 부여하였다. 이 같은 체제는 기존 비서실장에게 너무 과도한 권한이 집중되고 있다는 진단 외에 당면한 북핵 문제의 중대성 등이 감안된 결

과로 해석되었다(양혜원 2004, 82). 아울러, 비서실의 구성에서 과거 정책분야별로 나누었던 수석비서관제도를 폐지하여 대통령과 장관이 정책 업무를 직접 협의하여 수행하도록 하였다. 이를 통해 옥상옥 구조를 타파하고 청와대의 권한을 축소하여 작고 효율적인 청와대를 구현하려고 하였다(목진휴 2003, 23).

그렇지만 핵심 행정부의 구축을 위한 보다 중요한 조치는 국정운영 방식의 전환, 즉 분권형 국정운영의 실험이었다. 분권형 국정운영은 "대통령, 총리, 여당이 종래의 수직적, 계층적, 비대칭적 의사결정 상황에서 탈피하여 각자가 지니는 권한과 책임을 일치시키고 권력의 분산을 통해 국정운영의 책임을 공유하는 수평적 정부운영 원리 내지는 작동방식을 의미"한다. 참여정부는 분권형 국정운영의 필요성을 세 가지 이유로 설명하고 있다. 첫째는 민주화・다원화・분권화의 추이에 따른 국정운영의 새로운 틀의 모색(세계화 요인)이며, 둘째는 여소야대 정부의 등장 및 대통령과 의회, 여당과 야당의 갈등이 일상화되는 상태에서 국정운영 교착상태의 극복 필요성(정치적 요인)이고, 셋째는 헌정체계에 내포된 분권형 국정운영 요소의 실질화(제도적 요인)이다(정책기획위 2006).

이를 효과적으로 실현하기 위해 대통령은 중장기 국가전략과제(양극화, 고령화, 정치구조 개혁 등)와 국정운영의 효율성을 높이기 위한 시스템 혁신(정부혁신, 정치혁신, 의사결정 시스템 혁신)에 집중한다. 한편으로는 총리 중심의 일상적 국정운영이 강조되면서 총리실의 역할과 위상이 획기적으로 강화되었다. 참여정부는 부처의 자율성을 확대함과 동시에 총리의 정책 조정・결정・집행 및 사회갈등 조정기능과 권한을 강화하였고, 당정협의의 중심 역할을 부여하였다.

이처럼 참여정부의 새로운 정책결정 모형으로서 분권형 국정운영은 대통령-국정과제위원회-부처로 이루어진 삼각구도형 국정운영시스템이라 할 수 있다. 대통령이 국정방향을 제시하면, 국정과제위원회에서는 중장기 계획을 수립하고 부처는 단기 과제와 정책현안을 집행하는 삼각구도로 구상되었다. 보다 구체적 수준에서는, 일상적 국정운영은 국무총리가 총괄하고, 대통령은 국가전략 및 국가혁신과제에 집중하게 되며, 국정과제위원회는 국가의 중장기 국정방향과 구체적인 정책과제의 수립 역할이 부여되었다. 역대 정권보다 국정과제위원회에 중요한 역할을 부여한 까닭은 부처이기주의를 극복하고 혁신적 민간전문가를 정책형성과정에 참여시켜 국정운영의 효율을 도모하기 위함이었다. 특히, 한 부처에서 감당하기 어려운 국정과제를 범정부적 차원에서 해결한다는 취지는 참여정부 이전의 위원회나 현재 다른 정부 산

하 위원회에서는 찾아 볼 수 없는 점이었다. 이를 통해 정책결정에 대한 접근이 제한되었던 여성, 시민단체, 지역인사에게도 그 참여가 실질적으로 확대되었다.

이처럼 국정과제위원회는 제왕적 대통령제의 탈피나 당정분리에 대한 수동적 대응 차원을 넘어서 분권과 자치를 요구하는 시대상황에 대한 독해와 학습과정을 통해 정교화 되고 체계화된 국정운영의 새로운 패러다임이라 할 수 있다. 즉, 국정과제위원회는 분권형 국정운영을 실현하기 위한 적극적 대응전략에서 고안되었으며, 동시에 대통령이 최대의 정책성과를 낳기 위해 가장 효율적인 조직전략을 선택한다는 실용주의적 관점에서 채택된 것이었다고 평가할 수 있다. 특히, 참여정부의 4대 국정원리 중 하나인 '분권과 자율'의 구체적인 실현과 한국정치의 개혁과제인 중앙집중화된 대통령 권력의 분산과 분점의 제도적 진전을 위한 대통령의 결단이었다는 사실을 주목할 필요가 있다. 과거 모든 것을 최종적으로 결정하는 전지전능한 대통령의 이미지와 일상적 절차와 문제의 관리에만 역량을 소진하는 의전형 대통령의 역할에 대한 비판적 문제의식에서 출발하여, 국가의 장기적 발전방향과 같은 미래형 의제와 범부처간 정책조율을 요하는 정치사회적 현안에 대통령직을 집중하겠다는 국가 수반의 새로운 역사인식의 산물이었다고 할 수 있다.

4) 공론장 활성화를 위한 참여와 협력의 정책 네트워크

김영삼 정부가 탈군부화를 상징하는 '문민정부'이고, 김대중 정부가 50년만의 평화적 정권교체를 통해 탄생한 ''국민의정부''라고 결정하였다. 한편, 참여정부는 정당의 대통령 후보경선과 대통령선거과정에서 "국민의 자발적이고 능동적인 참여의 힘"으로 탄생했다고 하여 '참여정부'라고 부르게 되었다. 참여정부는 일관되게 국민이 국정의 주인이고, 국민의 참여를 바탕으로 국정을 운영하겠다는 기본정신을 주장하여 왔다. 이것은 국민의 폭넓은 참여를 통해 개혁과 통합, 나아가 선진국으로의 도약과 지속적 발전을 추진한다는 의미를 내포하고 있다. 참여정부에 의하면 과거의 권력은 소수엘리트에 의해 독점되어 왔고, 국민은 정치의 주체가 아닌 객체로서 정치적 동원 대상에 불과하였다. 따라서 참여정부는 국민이 참여의 주체, 권리의 주체, 개혁의 주체가 되는 진정한 국민주권의 시대, 국민권력의 시대를 창출하겠다고 제창했다. 그것은 한편으로 국정운영에 있어 수직적 권위주의 체제를 수평적 네트워크체제로의 전환이라는 새로운 시대적 과제를 함의하는 것이기도 하였다.

이러한 상황에서 국정과제위원회는 애초부터 시민단체와 민간 전문가의 포괄적

참여와 적극적 협력에 기반한 개방형 정책 네트워크를 지향하였다. 여기에는 기존의 관료 중심의 정책 주도 현상에 대한 비판적 성찰이 깔려 있었다. 우리의 경우 정책 전 과정에서 타당성과 문제점을 심도 있게 다룰 정책 전문가 집단이 의회-학계-시민단체-관료-민간기업으로 다변화하지 못 하였고, 민주화 이후에도 국가의 전략 및 중장기 발전계획 수립은 여전히 정책 전문성을 앞세운 기술-관료들의 독점적 영역으로 한정됨으로써 민간 영역의 정책참여가 소외되어 왔다고 인식하였다. 사실, 국가정책을 수립하고 집행하는 데 있어 시민과 이해당사자들의 주장을 경청하고 전문가 집단의 참여를 보장해야 한다는 사회적 인식이 자리 잡은 것은 최근의 현상이었다. 그렇지만 공청회, 청문회, 간담회 등과 같은 형태의 의견수렴은 그 주도권이 해당 단체가 아니라 주최 기관인 정부부처에 귀속된다는 한계를 안고 있었다. 또한, 정부정책에 대립적인 입장을 취하고 있는 단체나 사회적 영향력이 작은 단체의 참여는 배제되는 경향이 강하였다.

국정과제위원회는 이러한 관료 전문성의 한계를 극복하고 통합·조정 능력을 극대화하기 위한 정책 네트워크를 지향하였다. 거시적 수준에서는 정부-시민사회-기업의 사회적 거버넌스에, 미시적 수준에서는 학계와 시민단체의 민간섹터가 주도하고 정부가 후원하는 민관협력의 정책네트워크 성격을 지녔다. 정보기술의 발전과 민주화의 진전으로 더 이상 배타적인 관료 전문성이 유효하지 않으며, 다양한 분야에서 활동하는 전문적 참여자들의 정보 교환과 타협을 통하여 상호신뢰를 형성하고 문제해결을 위한 실질적 노력을 강화하여야 한다는 민관협력의 정책네트워크 논리를 적극 수용하였다.

5) 관료적 부처이기주의의 극복

현대국가의 행정에서 나타난 공동 문제는 목적과 수단이 뒤바뀌는 목적전치에 따른 비효율과 비능률, 정치의 축소였다. 영향력과 규모면에서 비대화된 관료조직들은 조직의 독자적 이해 추구에 골몰하였고, 예산과 인력규모의 끊임없는 증대 속에서 주권자인 국민이 받아야 할 서비스의 질과 양은 퇴락하였다. 특히 정치와 정책이 지닌 제도화된 이익을 추구하는 제도적 관료제는 정치와 정책이 지닌 즉흥성과 가변성에 대조되는 자신의 체계화된 논리와 자율성을 강조하는 전문직업적 의식과 신념을 발전시키는 것이 일반적이다. 이들은 내부적으로 고유한 집단의식(esprit de corps)을 형성하고, 제도에 대한 일체감, 기술적 합리성에 대한 우월감, 정치가에 대

한 부정적 태도 등 행태상의 특징을 공유한다. 그리고 외부적으로 사회의 각종 특수 집단이나 이익단체와 연계를 맺고 정치권력이 자신에게 부여한 목표가 아니라 스스로의 제도화된 이익추구에 더 큰 비중을 두면서 정치권력의 통제로부터 자율성과 독자성을 유지하고자 한다. 위원회 제도 역시 자칫 애초 의도와는 달리 관료-의회-이익집단의 배타적 전문가 연합 즉 철의 삼각동맹(iron triangles)으로 전락할 위험성을 안고 있다. 참여정부는 국정과제위원회가 전문가 집단의 담합과 특수 이익이 추구되는 폐쇄적 조직으로 전락되는 것을 막기 위해 다양한 방안을 강구하였다.

이를 위해 위원회의 구성과 성격을 과거 담당 관료가 지배하는 관주도 모형에서 민간부문의 실질적 참여와 의사결정의 위임(empowerment)이 작동하는 민관협력 모형으로 전환하고자 하였다. 국정과제위원회는 관료나 이익집단 등 특정 분파의 특수 이익에 주도되지 않는 개방형 조직이라는 점에서, 공공정책에 정보를 갖고 있는 사람(issue-skilled and well informed)들의 커뮤니케이션 조직이라는 점에서, 그리고 권력보다는 영향력을 추구한다는 점에서 개방형 정책이슈 네트워크에 해당된다. 적극적이고 다양한 이슈 네트워크는 관료에 의한 정책 독점과 공익의 왜곡을 견제할 수 있으며, 나아가 정책 전문가 사이에 비판적이고 혁신적인 사고의 소통을 강화시키기 때문에 개혁적 사고와 처방을 확산시키는 장점을 갖고 있다.

또한, 국정과제위원회는 부처 간 이해관계의 대립으로 추진하기 어려웠던 정책과제를 해결함으로써 행정의 효율적인 통합·조정을 도모하고자 하였다. 우리나라의 경우 타협과 상호절충에 익숙하지 않은 행정문화와 부처 간의 정책조정의 경험과 훈련이 부족하기 때문에 대통령비서실이나 국무총리실에 항상 과부하(overload) 현상이 발생하여 왔다. 국정과제위원회는 위원회의 장점을 살려 부처간 이해관계의 대립으로 인해 추진하기 어려웠던 정책과제를 해결하고 나아가 정책조정의 효율성을 제고하기 위한 목표에서 추진되었다. 위원회를 통하여 관련 부처간의 아이디어를 교환함으로써 의사소통을 촉진하고 궁극적으로는 의견 조정과 갈등 해소에 기여할 수 있는 대안의 메커니즘으로 고려되었던 것이다.

또한, 참여정부는 국정과제위원회를 점진적이고 합리적인 행정개혁의 일환에서 접근하였다. 부처이기주의, 복지부동과 같은 현상이 나타내듯이 정부혁신은 자체적으로 일임해 두기에는 어려운 행정문화와 관행이 실재하고 있는 것 또한 사실이다. 그런 이유 때문에 과거 정부들은 행정개혁을 총괄할 정부혁신기구나 강력한 별도 개혁 조직을 반복적으로 신설하여 왔다. 참여정부는 굳이 총괄적 행정개혁을 신설

하기보다는 대통령과 직접 연결되면서, 외부의 참신하고 다양한 의견을 전달해줄 수 있는 국정과제위원회를 통해 행정혁신에 기여할 수 있는 점진적 방안을 선택하였다 할 수 있다. 이러한 방식은 부처이기주의, 보신주의 등 관료제 조직의 경직성을 완화하고, 관료사회 내에 개혁 분위기를 조성하는데 기여함으로써 행정의 민주화 및 정책결정의 공정성을 확보할 것으로 예상되었다.

아울러, 국정과제위원회는 행정의 공정성·중립성을 보장하는 위원회 제도 자체의 장점을 갖고 있다. 위원들이 최소한 직무상 어느 정도의 독립성과 문제해결의 객관성을 지니며, 전문적 지식과 장기적 관점을 갖고 있기 때문에 합리적 의사결정을 기대할 수 있다. 즉, 종합적인 의사의 조정과 결정이 다양한 시민들의 대표가 참여하는 위원회를 통해 이루어져 관료적 독단이 아닌 민주적 정치과정을 거치게 된다는 장점을 갖고 있다.

끝으로, 국정과제위원회는 미래지향적 정책 집단의 육성이라는 의미를 갖고 있다. 세계사적 변화와 미래의 흐름을 모니터링하고 적절한 대응 프로그램을 준비하기 위해서는 정책 마인드가 높은 내부의 전문가 집단 양성이 요구된다. 더불어 정부 밖의 시각에서 이에 대해 체계적으로 분석・대처할 수 있는 민간 전문가 집단의 배양이 시급한 상황이었다. 중앙과 지방, 학계와 현장의 민간 전문가로 구성된 국정과제위원회는 국가의 중장기 현안과제에 대한 심도 있는 토의와 입체적 점검을 통해 미래를 대비하는 유능한 정책집단의 구심체로서 작동할 것으로 기대되었다.

제 2 장 국정과제위원회: 구상에서 집행까지의 진화 과정

1. 공약 단계: 국정과제위원회의 제도적 기반이 된 분권 철학

1) 후보시절 대통령의 확고한 분권과 자율의 철학

노무현 후보는 대선기간 중 '새로운 대한민국'을 총괄적인 국가비전으로 내세우고, 이를 구체화한 4대 비전으로 '바로 선 대한민국, 잘 사는 대한민국, 따뜻한 대한민국, 당당한 대한민국'을 설정했다. 그리고 이러한 비전을 달성하기 위해 20대 정책목표와 150대 핵심과제를 제시했다.

<제16대 대통령 선거에 당선된 노무현 후보>

정책목표와 핵심과제 중 눈에 띄는 것은 각각의 정책목표가 어느 한 부처에 국한된 것이 아니라 다 부처에 관련된 것이었으며 대부분이 현안보다는 장기적 과제라는 것이다. 이것은 관료주의의 병폐인 부처할거주의(Sectionalism)를 뛰어넘는 새로운 시도라는 의미와 함께 재임기간 동안만이 아닌 국가의 미래를 바라보는 장기적인 시각을 바탕으로 국가전략을 수립하겠다는 의지가 내포되어 있다고 할 수 있다. 20대 정책목표로 표현되는 대통령 후보의 이러한 정책공약은 사실상 국가의 정책전반을 포괄하기 때문에 특정한 '대통령 프로젝트'로 이름을 붙이기는 곤란할 수도 있다. 그러나 이 20대 정책목표는 참여정부의 출범 뒤에 펼쳐질 정책의 중요한 방향성을 제시하였으며, 실제로 대부분이 인수위원회에서 국정과제로 채택되었다는 점에서 주목할 필요가 있다. 또한 당시 공약에 의하면 국가차별시정위원회, 정부조직진단위원회, 지역균형발전위원회, 동북아중심국 프로젝트 전담기구 등 4개의 기구설치가 명시적으로 규정되어 있었다.

특히 국정과제위원회에 실질적 영향을 미친 것이 대통령 후보자의 확고한 분권과 자율의 철학이다. 이를 잘 보여주고 있는 것이 <정치·행정 분야>의 주요 공약이다.

여기에는 '통합과 원칙의 바른 정치'를 위해 "책임총리제를 실천하고, 각부 장관의 자율성을 강화하는 등 헌법정신에 부합하는 책임행정의 구현이 명시되어 있다. 또한, 대통령 비서실을 대통령의 국가경영을 보좌하는 참모조직으로 특정하고, 청와대의 기능과 역할을 중장기 국가 경영전략의 기획 및 주요 현안에 대한 조정기능 중심으로 재편"하겠다고 밝히고 있다. 특히 '자율과 분권의 지방화시대'를 위해 "지역균형발전 촉진을 위해 대통령자문기구인 국가균형위원회를 설치하고 지역균형발전특별법과 지방분권법을 제정해 지방자치단체의 권한을 확대"한다는 내용이 포함되어 있다(민주당정책선거특별본부, 2002:14-33).

행정수도 이전과 책임총리제 공약에서 알 수 있는 것처럼 이미 후보자 시절부터 대통령의 지방분권 및 권력분산에 대한 신념과 철학은 확고한 것이었다. 이러한 대통령 후보의 분권과 자율 철학은 국정운영에 있어서 민간의 적극적 참여 속에 중·장기적 비전을 제시하고, 범정부적 정책 조정을 하는 기구로서 국정과제위원회를 낳은 제도적 원리로 작용하였다고 할 수 있다.

2) 민간 전문가 집단의 정책 제안을 적극 수용

제16대 대선을 전후하여 한국형 대통령제의 성공을 위한 여러 가지 제언들이 민간 분야에서 제시되었다. 이러한 제언들은 몇 가지 공통된 제안을 담고 있었는데, 가장 대표적인 것이 대통령은 공약사항 중 임기 내 완료해야만 하는 '진정 중요한 정책'에 집중하고 나머지는 총리, 장관들에게 위임하라는 것이었다. 여기서 '진정 중요한 정책'을 '대통령 프로젝트'라고 규정하면서, 대통령은 일상적 업무(daily operation)는 과감히 위임하되 대통령 프로젝트에 집중해야 한다고 주장한다. 한편, 대통령이 이러한 대통령 프로젝트에 집중하기 위해서는 국무총리와 역할을 분담하고, 국무총리에게 일상적 권한을 위임할 필요가 있다고 제안하였다. 즉 국정운영에 요구되는 전문성과 효율성을 높여 "대통령제가 성공할 수 있기 위해서는 대통령이 직접 챙기거나 직접 업무를 수행해야 할 사항과 국무총리 또는 행정 각부에 위임하여 이들로 하여금 직접 관장하게 해야 할 사항을 올바로 조정하는 것이 필요하다는 것이다(박세일 외, 2002:151).

또 하나의 이론적 제안은 전 세계적으로 나타나고 있는 핵심행정부의 강화였다. "핵심행정부는 기능적으로 중앙정부의 정책을 통합·조정하거나 행정부 내에서 다른 정부 단위간의 갈등의 최종적 조정자로 행동하는 모든 조직과 구조를 포함"하는

것으로 기능적인 정책 네트워크를 유지하는 네트워크의 망으로 정의된다(Rhodes, 1997: 8). 즉, 핵심행정부는 '국가기구의 최고 사령탑, 즉 중앙정부의 심장부'에 해당되는 일련의 복잡한 제도 및 행위자들의 복합체를 의미한다. 20세기에 미국 정부가 수차례에 걸쳐 추진했던 행정개혁의 주요 논제 가운데 하나가 바로 핵심행정부의 정책조정능력을 강화하기 위한 이른바 '행정적 혹은 관리적 대통령제' 혹은 제도적 대통령제를 둘러싼 것이었다(정용덕, 2001: 330). 또한 1980년대 초 이래 일본정부가 추진한 행정개혁의 가장 중요한 목적은 수상과 내각을 중심으로 한 핵심행정부의 정책조정능력을 증진하는데 있었다(정용덕・김근세, 2002: 176). 핵심행정부 강화 이론은 청와대 정책실을 중심으로 한 전략적 기획 및 조정능력 강화로 나타난다.

특히 국정과제위원회와 관련하여 중요한 함의는 싱크 탱크의 중요성에 대한 지적이다. 즉 효과적인 대통령 프로젝트의 수행을 위해서는 "대통령 참모진의 효과적인 조직화와 싱크 탱크의 구축이 필수적"이라는 것이다. 국정운영에 관한 대부분의 전문가들이 공통적으로 새로운 방안으로 제시하였던 것 중의 하나가 정책 전문성을 갖춘 민간자문단의 구성이었다.

이러한 제안들은 당시 대통령 후보와 핵심 참모들이 구상하고 있었던 분권형 국정운영의 취지 및 대강과 일맥상통하는 부분이 많았다. 당시 박세일 교수 등이 제시하였던 참모조직의 핵심은 대통령 비서실 내에 설치되는 정책기획실인데, 여기서 대통령의 정책기획 및 조정과 모니터링이 이루어져야 한다고 주장하였다. 이러한 구상에 의하면 청와대의 정책기획실에 정책실장과 각 대통령 프로젝트를 담당하는 정책수석과 팀을 만들고, 프로젝트를 담당하는 정책수석은 일상적으로 정부출연 싱크탱크, 즉 민간전문가와 연결시켜야 한다는 것이다. 결국 해당 수석은 이들 전문가들을 묶어 '대통령자문 개혁추진위원회'를 만드는 것이 된다. 이때 이러한 위원회 또는 회의체에는 관련 부처의 장관들도 포함되어 민관협력의 시너지 효과를 증대시키게 된다.

2. 대통령직 인수위원회 시기: 12대 국정과제의 완성

1) 대통령직 인수위의 특성

<인수위원회의 국정과제토론회의 토론장면>

참여정부의 국정운영에서 정책에 대한 강조 경향은 대통령직인수위원회 구성에서부터 분명해졌다. 그동안 인수위는 통상 대통령 당선자가 소속된 정당의 주요간부들로 구성되었다. 그러나 참여정부는 처음부터 그 접근이 달랐다. 위원 대부분이 당선자에게 정책자문을 해온 학자 출신들로 임명되었다. 특히 실제 참여정부가 추진할 정책을 가다듬었던 각 분과의 간사는 기획조정분과 간사(이병완)을 제외하고는 모두 학자출신이 맡았다(정무분과 간사 김병준 국민대 교수, 외교통일안보분과 간사 윤영관 서울대 교수, 경제1분과 간사 이정우 경북대 교수, 경제2분과 간사 김대환 인하대 교수, 사회문화여성분과 간사 권기홍 영남대 교수). 이러한 구성에 대해 여당 내에는 적지 않은 불만이 새어 나오기도 했다. 인수위가 지니는 정치적 위상을 생각했을 때 당연한 일이었다. 그러나 당시 노무현 당선자는 이 점에 있어 처음부터 확고한 생각을 가지고 있었다.

아무튼 이들 학자 출신 위원들은 주로 정무적 활동에 치중했던 종래 인수위의 위원들과 달리 거의 모든 활동을 정책을 가다듬는 작업에 집중했다. 기존 주요 정책을 하나하나 검토하는 한편, 시민단체 관계자나 전문가 등이 참여하는 토론을 수없이 열었다. 그 결과 다듬어진 것이 국가균형발전, 참여와 통합의 정치개혁, 자유롭고 공정한 시장질서 확립, 동북아 경제중심의 국가 건설, 과학기술 중심사회 구축, 미래를 열어가는 농어촌, 참여복지 삶의 질 향상, 국민통합과 양성평등의 구현, 교육개혁과 지식문화강국 실현, 사회통합적 노사관계 구축을 포함하는 12대 국정과제였다. 이후 이들 12대 국정과제를 구체화시키기 위해 정부 출범 이후에는 곧바로 정부혁신지방분권위원회, 국가균형발전위원회, 동북아경제중심추진위원회(이후 동북아시대위원회로 개편), 교육혁신위원회 등의 국정과제위원회를 대통령 직속으로 설치했다. 이들 위원회를 설치하게 된 데는 여러 가지 이유가 있을 수 있는데, 가장 중요한 것은 국정과제를 성공적으로 추진하기 위한 논의의 장을 활성화하고 통합조정의

메커니즘을 강화한다는 것이었다. 이들 위원회는 대체로 관련부처의 장관과 교수들을 포함한 전문가 그룹, 그리고 시민단체 대표들로 구성되었다. 각 부처가 특정 정책영역을 중심으로 수직적으로 존재하고 있는 데 반해, 국정과제위원회는 이들 부처를 횡적으로 연결하는 수평조직의 성격을 지니고 있었다. 즉 국가균형발전위원회의 경우 교육인적자원부, 산업자원부, 건설교통부, 행정자치부, 과학기술부, 기획예산처 등을 연결하는 구조로 되어 있으며, 정부혁신지방분관위원회는 정부혁신 및 지방분권과 연관된 행정자치부, 중앙인사위원회, 정보통신부, 기획예산처 등의 부처를 연결시키는 구조로 되어 있다.

각 부처는 종으로 존재하고 국정과제위원회는 특정 국정과제와 관련하여 횡으로 이들 부처를 연결시키면서 정부는 일종의 매트릭스(matrix) 형태를 띠게 되었다. 국가의 주요과제를 효율적으로 수행하기 위한 통합조종의 메커니즘이 만들어진 것이다. 이러한 매트릭스 조직은 국가정책 수행에 있어 고질적으로 지적되는 부처할거주의를 극복하기 위해 보편적으로 사용되는 방법 중 하나다. 그러나 우리의 경우 수직조직인 부처의 힘이 워낙 강해 대부분 제대로 효과를 보지 못한 채 사라지는 경우가 많았다. 이름만 있다가 사라진 수많은 위원회가 상당부분 이에 속한다. 그러나 참여정부의 국정과제위원회들은 매트릭스 조직에 대한 대통령의 적극적인 의제에 힘입어 대부분 제 역할을 해왔다. 그만큼 통합조정의 메커니즘이 강화되었다는 증거이다(김병준 2007).

2) 3대 국정목표, 4대 국정원리, 12대 국정과제의 완성

2002년 12월 30일, 인수위원회 제1차 전체회의에서 인수위원장은 정책중심형 인수위 활동계획을 당선자에게 보고했다. 인수위는 국민여망을 수용해 미래를 대비하는 국정과제와 새 정부가 역점을 두고 실천할 핵심적인 국정과제의 선정에 주력하고, 인수위 외부의 광범위한 전문가를 활용해 국정과제 선정의 적실성을 확보하기로 한 것이다. 그 다음날인 12월 31일, 제1차 간사단 회의에서 분과별 주요 국정과제를 선정해, 취임 후 추진할 핵심국정과제 목록을 정리했다. 그리고 2003년 1월 7일 제2차 인수위 전체회의에서 당선인에 대한 국정업무보고 방식을 확정하고, 업무보고를 위한 국정과제 선정 작업에 착수했다. 이 당시 선정된 국정과제는 한반도 평화체제구축, 동북아경제중심국가건설, 자유롭고 공정한 시장질서 확립, 과학기술 중심사회 구축, 참여복지와 삶의 질 향상, 부패 없는 사회 봉사하는 행정, 참여와 통합

의 정치개혁 등 10개였다(인수위백서, 2003:226) 10대 국정과제는 대통령이 집중적으로 챙겨야 할 '대통령 프로젝트'의 의미를 띠고 있지만, 동시에 '국정업무 보고'를 위한 형식의 하나로 설정되었다. 그러나 이 10대 국정과제에 농어민과 노동자라는 우리 사회의 주요 계층과 관련된 문제가 누락되었다는 지적을 수용하여 미래를 열어가는 농어촌과 사회통합적 노사관계 구축이 추가됨으로써 나중에 12대 국정과제가 되었다.

<대통령비서실의 업무보고>

한편, 인수위 내에 설치된 12개 국정과제별 T/F는 관련 부처 및 전문가, 시민단체, 정당 등과 수차례 업무보고, 토론회, 간담회, 공청회 등 다양한 의견수렴 및 공론화과정을 거쳐 최종적으로 12대 국정과제를 확정했다. 아울러 구체적인 실행방안을 마련하기 위해 부처연계성 검토를 통한 업무분장과 위원회 설치, 청와대 정책실에 과제별 T/F팀을 구성할 것 등을 결정했다.

국정토론회는 2003년 1월 21일부터는 2월 12일까지 중앙토론회 9회, 지방순회 토론회 8회 등 총 17회의 국정토론회를 개최했다. 인수위원회의 활동결과 3대 국정목표, 4대 국정원리, 12대 국정과제가 선정되었다. '국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 평화와 번영의 동북아시대'를 3대 국정 목표로, '원칙과 신뢰, 공정과 투명, 분권과 자율, 대화와 타협'을 4대 국정 원리로 정했다. 그리고 한반도 평화체제구축, 동북아경제중심국가건설 등 12대 국정과제의 세부 추진과제가 확정되었다.

<그림 1> 참여정부의 국정원리와 목표

정부명칭
참여정부

국정 목표	국정 원리
국민과 함께하는 민주주의 더불어 사는 균형발전 사회 평화와 번영의 동북아 시대	원칙과 신뢰 공정과 투명 대화와 타협 분권과 자율

분 야	12대 국정과제
외교·통일·국방	- 한반도 평화체제 구축
정치·행정	- 부패 없는 사회, 봉사하는 행정 - 참여와 통합의 정치개혁 - 지방분권과 국가균형발전
경제	- 동북아 경제중심국가 건설 - 자유롭고 공정한 시장질서 확립 - 과학기술중심사회 구축 - 미래를 열어가는 농어촌
사회·문화·여성	- 참여복지와 삶의 질 향상 - 국민통합과 양성평등의 구현 - 교육개혁과 지식문화강국 실현 - 사회통합적 노사관계 구축

3. 국정과제위원회의 설립과 활동: 국정운영 로드맵 완성

1) 거버넌스의 실험에 나설 12대 국정과제위원회 설립

노무현 대통령은 원래 공약사항이었던 '동북아 경제중심국가 건설', '지방균형발전', '인사·행정 등 국가운영시스템 확산' 등의 개혁과제를 집중적으로 다루기 위한 국정과제 추진 기구를 설치하겠다고 밝혔었다. 대통령에 당선된 직후 이의 후속조치로 2003년 4월 1일 국무회의를 열어 '동북아경제 중심국가건설 추진위원회 규정', '정부혁신·지방분권위원회 규정', '국가균형발전위원회 규정' 등의 3개 위원회 규정을 통과시켰다. 이에 따라 정부혁신·지방분권위원회(4.7), 국가균형발전위원회(4.9), 동북아경제중심추진위원회(4.16)가 각각 설치되었으며, 4월 8일 정부혁신·지방분권위원회(위원장 김병준) 민간위원으로 정용덕 서울대 교수 등 15명, 국가균형발전위원회(위원장 성경륭) 민간위원으로 김달웅 경북대 총장 등 11명이 위촉되었다. 또한 최대 공약사항 중 하나인 '신행정수도 건설'을 위하여 4월 14일 '신행정수도건설추진기획단'이 발족하였다.

이외에도 사회양극화 문제, 고령화 문제 등에 대한 장기적 대책마련을 위해 2003년 9월 19일 '고령화사회 대책 및 사회통합기획단'을 청와대 정책실에 설치하였다. 사회통합기획단은 5월 6일 제정된 대통령훈령 제109호에 근거하여 4개의 TF팀으로 구성하였는데, '국민의정부'시절에 설치된 삶의질향상기획단('99.7.12)을 '빈부격차·차별시정 TF'로 개편하여 산하조직으로 두었고 그 외에 '농어촌대책 TF', '노동대책 TF', '인구고령대책TF' 등 3개 TF를 두었다. 제도가 구축되던 2003년 말, 인구, 고령화, 에너지, 환경문제 등 미래문제에 대한 국가차원의 대비 전략이 단지 임시적인 TF체제로는 구축되기 어렵다는 주장에 따라 2004년 2월 농어업·농어촌특별위원회 운영규정 개정을 통해 청와대 정책실의 사회통합기획단 산하 농어업대책TF와 결합되면서 농어업·농어촌특별위원회가 국정과제위원회로 격상 편입 되었다. 또한, 사회통합기획단 산하 노동대책 TF가 노사정위원회와 연계되어 노사정위원회가 국정과제위원회의 성격을 잠시 갖게 되었다. 3월에는 '인구・고령사회 대책팀'을 위원회(장관급)로 확대 개편하여 저출산・고령화 문제와 환경, 에너지문제에 대한 국가의 장기대비 전략을 마련하게 될 '고령화 및 미래사회위원회'가 대통령직속으로 설치돼 본격 가동에 들어갔다. 이에 따라 청와대 정책실에 설치되었던 사회통합기획단은 해체되었다.

또한 기존에 있던 위원회를 확대 개편하여 ‘‘국민의정부’’ 당시 설치되었던 교육인적자원정책위원회를 폐지하고 대신 ‘교육혁신위원회’(’03.7.31)를 설치하였다. 또한 지속가능발전위원회는 새로 임명된 3기 위원들에게 국정과제의 설정·추진 역할을 부여하여 국정과제위원회로 편입되었다(’03.12.15) ‘과학기술 중심사회’ 과제를 위하여 과학기술자문회의에 ‘과학기술중심사회추진기획단’을 설치하여 활성화시켰다. 이로써 2003년 말까지는 정책기획위원회를 포함한 9개의 국정과제 추진기구체제가 갖추어 졌다.

2004년에 들어 별도의 국정과제위원회가 설치되었는데 21세기 문화강국으로 발돋움하기 위해 2004년 2월에 ‘문화중심도시추진위원회’가 설립되었고, 5월에는 정책기획위원회 산하에 ‘사람입국 신경쟁력 특별위원회’가 설립되어 국가경쟁력 강화업무가 추가되었다. 이후 사람입국 신경쟁력 특별위원회는 ‘사람입국일자리위원회’로 개편(’05.10.12)되었다. 사회적 양극화의 이슈가 급격히 부각됨에 따라 기존의 사회통합기획단 내에 설치되어 있던 빈부격차·차별시정TF를 개편하여 ‘빈부격차·차별시정위원회’가 2004년 6월에 발족하였다. 위원장직은 이정우 정책기획위원장이 겸임하였다. 이로써 2004년에 이르러 국정과제위원회는 국정과제 전체를 총괄·조정하는 정책기획위원회와 12개의 국정과제위원회의 형태로 체제를 정비하였다.

12척 함선을 짓다

이정우 청와대 정책실장이 국정과제 추진위 및 태스크포스(TF) 첫 전체 워크숍에서 거론한 이순신 장군의 '상유십이(尙有十二)' 구절이 회자되고 있다. 이 실장은 16일 열렸던 워크숍에서 "참여정부의 국정과제 수행을 위한 3개위원회와 2개 기획단, 2개 TF 등 7척의 배가 오늘 출항한다."며 "마침 이순신 장군의 출사표인 '금신전선 상유십이'(今臣戰船 尙有十二, 제게는 아직도 전선 열 두 척이 있습니다) 구절이 생각났다"고 말한 것.

이 실장은 이어 "12척의 배로 울돌목 전투, 명량해전 등에서 적선 333척을 격퇴한 조선해군처럼 우리도 12척의 배가 될 것을 기대한다."고 덕담을 건넸다고 '청와대 브리핑'이 전했다. 이에 대해 동북아경제중심 추진위원인 안충영 대외경제정책연구원장은 "7척의 배가 잘 연결되면 시너지 효과를 거둬 함대와 같은 큰 역할을 해낼 수 있을 것"이라고 화답했다. 또 정부혁신지방분권위원인 이진순 숭실대 교수는 "7척의 배는 참여정부의 개혁엔진이 돼야 한다"며 "7척의 배가 '질서적 사유(思惟)'를 해 겉으론 별개로 보이는 과제가 사실은 하나의 문제임을 깨닫고 한 방향을 향해 항해해야 한다."고 말한 것으로 알려졌다(이데일리, 2003.04.17)

2) 100대 로드맵 과제를 통한 미래 설계의 제시

제16대 대통령직인수위원회에서는 인수위활동을 종결하면서 참여정부에서 추진할 국정과제를 확정하였다. 이 과제들은 세부적으로 58개 분야, 210개 세부과제로 구분되는데, 각 과제들이 날로 증가하고 있는 사회의 다양성 및 행정의 상호연계성을 반영하고 있었기 때문에 과제 추진기구별로 구분되기가 어려웠다. 또한 인수위의 12개 국정과제가 모두 현실에 그대로 반영될 수 있는 것은 아니었고 일부는 대통령이 직접 주관하는 '대통령 프로젝트'가 아닌 일반과제로 전환되기도 하였다. 가령 '새로운 노사협력체제 구축' 과제는 사회통합기획단 산하 노동대책 TF가 노사정위원회로 업무가 이관되면서 로드맵 과제에서 제외되었으며, '자유롭고 공정한 시장질서 확립' 과제는 조직·제도의 일부가 정부혁신·지방분권위원회의 재정개혁과제로 편입되었고 나머지는 동북아경제중심위원회에서 수행하다가 경제자문위원회로 이관되었다. 다만, 경제자문위원회로 이관된 과제들은 국정과제로 인정되어 정책기획위원회의에서 로드맵 과제 점검 시 다시 포함되기도 하였다. 그 외에도 정치 분야

<노무현 대통령의 대통령직 수행 선서>

과제인 '참여와 통합의 정치개혁' 과제는 당정분리 기조로 인해 국정과제에서 제외되었다. 이렇게 일부 과제에 대한 조정을 거치면서 국정과제위원회가 하나씩 발족하게 되었고, 이와 함께 각 위원회의 역할과 기능에 따라 국정과제가 할당되어 이에 대한 구체화 임무가 부여되었다.

각 위원회에서는 발족 즉시 전문위원회 또는 특별위원회 등의 태스크 포스를 설치하여 각 국정과제의 세부과제에 대해 참여정부 정책방향의 합목적성, 미래를 지향하는 장기주의(long-termism) 및 추진 현실성, 여건 등을 고려하여 과제의 범위 및 추진계획 등을 수립하여 최종적으로 로드맵 과제를 설정하였다. 이러한 로드맵 과제 수는 초기의 210개 세부과제 보다 증가하여 총 253개 과제가 되었으나, 과제의 규모와 중요도에 따라 2004년 3월에 재정리·통합하였고, 일부 신규과제를 추가하여 100대 로드맵 과제로 압축·조정되었다. 로드맵 과제 설정과정은 통상 이를 설정하기 위한 전문위원회, 특별위원회, TF 등을 구성하여 모든 중앙부처 및 행정기관, 공공기관, 민간섹터의 민간 전문가들의 광범위한 참여 속에서 과제의 범위 및 각 세부과제의 목적 등을 설정하였다. 이후 본회의의 승인을 거쳐 대통령에게 보고함으로써 로드맵 과제를 최종 확정하는 절차를 따랐다. 물론 이러한 과정에는 관련 전문가들의 수많은 토론이 있었음은 물론이다.

위원회별 국정과제 로드맵 과제 수는 △동북아경제중심추진위원회 13개 △정부혁신 지방분권위원회 30개 △국가균형발전위원회 16개 △ 신행정수도건설추진위원회 5개 △고령화 및 미래사회위원회 8개 △지속가능발전위원회 6개 △빈부격차 차별시정위원회 12개 △교육혁신위원회 5개 △농어업 농어촌특별대책위원회 5개 등이었다. 그러나 이때는 '과학기술중심사회추진기획단'의 로드맵 과제 설정이 최종 확정되지 않은 상태였고, '문화중심도시추진위원회'가 발족한 직후였으며, 게다가 '사람입국 신경쟁력 위원회'는 아직 설치되지 않았던 단계였다. 따라서 위원회가 새로 추가될 때마다 과제의 연계성을 고려하여 과제의 이관 및 조정이 이루어질 수밖에 없었다. 다만, 과제의 효율적 관리를 위해 전체 과제 수는 100대 로드맵 과제로 유지되었다.

참여정부가 로드맵 정부라는 일각의 비판에도 불구하고 이를 일관되게 추진한 일

차적 이유는 국가운영에 있어서 세계사와 한국사회의 급격한 변화와 추세를 고려한 국가의 장기발전계획이 대단히 중요하다는 인식 때문이었다. 일반적으로 정부부처의 경우 그 특성상 주로 일상적인 단기현안과제 수행에 치중하여 장기 과제는 우선순위에서 뒤로 밀리는 경향이 있다. 특히, 우리의 경우 단임 대통령제라는 제도적 조건과 더불어 정당정치의 미발전을 고려할 때 더욱 그러하다. 특히, 장관의 재임기간이 짧아 부처별로 중장기 과제 수행이 더욱 어려운 것이 현실이다. 이점을 감안한다면 거시적 관점에서 장기적 과제에 관심을 갖고 이를 단계별로 정책화하여 추진하는 기구가 있다는 것은 한국사회의 미래를 위하여 매우 바람직한 일이다.

로드맵의 설정 사례: 정부혁신지방분권위원회

정부혁신지방분권권위원회는 지난 2003년 4월 9일에 출범하여, 정부조직과 기능의 정비, 행정 및 인사운영시스템의 쇄신, 불합리한 행정제도와 관행의 개선 등 행정개혁에 관한 사항, 지방분권에 관한 사항, 재정·예산·세제에 관한 사항, 전자정부에 관한 사항 등에 관하여 추진과제를 선정하기 위해 4월부터 5월초까지 각 부처와 지방자치단체 및 규제개혁위, 전경련 등 경제인단체, 삼성경제연구소 등 민간경제연구소, KDI를 비롯한 정부산하 연구기관, 그리고 각 부처와 시도의 직장협의회에 자료제출 요청 및 분석·검토, 149회의 TF회의를 통해 로드맵 작성 작업을 하였다.

2003년 4월에 행정자치부의 행정개혁기획단 2차 회의 자료인 '정부조직·기능의 상시 정밀진단 추진계획(안)', 행정자치부의 '조직·행정시스템 개혁을 위한 로드맵', 참여정부 인사시스템 개혁을 위한 로드맵, 행정개혁 추진과제 로드맵 초안 등을 기초로 '행정개혁 Agenda Pool안'을 작성하였다. 이후 위원회 운영규정 개정으로 분야별로 별도 전문위원회 체제로 전환하였고 이에 따라 5월 6일에 제1차 행정개혁 T/F 회의를 개최하여 정부혁신위원회 활동방향, 행정개혁 Agenda Pool안, 국민참여 방안 등을 보고하였다. 그리고 5월 12일 행정개혁전문위원회 제1차 회의를 개최하여, '행정개혁 Agenda Pool안'에서 로드맵 과제 선정 작업에 착수하였는데, 다음과 같은 기준을 먼저 설정하였다. 첫째, 비전·목표·전략 개념정립을 분명히 하고, 대분류 제목은 방법의 제시보다는 궁극적 가치실현을 위한 전략을 우선시한다. 둘째, 공무원에 대한 감수성 훈련을 통하여 자신이 속한 조직이 직면한 문제가 무엇인지 정확하게 인식할 수 있도록 유도한다. 셋째, 개혁제도의 백화점식 열거보다는 조직문화를 감안한 한국적 행정개혁을 모색해야 하고, 참여정부가 표방하는 목표에 부합되는 제도를 찾기 위한 현실적인 노력을 경주한다. 넷째, 클린턴 정부의 정부개혁방식을 활용한다. 구체적으로, 각 부처에서 개혁지향적인 유능한 공무원을 추천 받아 '행정혁신관'을 구성, 공무원의 능동적 참여를 통한 개혁추진방식을 적극 검토한다. 다섯째, 공직자의 의식, 관행을 혁신하고 공직윤리를 확산시켜 신뢰받는 행정의 기반 구축이 필요하다. 이러한 개혁과제를 법적으로 뒷받침할 수 있는 법제정비 필요 등의 의견이 제시되었다.

5월부터 6월까지는 각 부처별 업무설명회를 개최하여 각 부처 내 기능조정계획 및 업무혁신팀 활동계획에 대해 부처의 입장을 듣는 자리를 마련하였다. 또한 6월 동안에는 '행정수혜로부터 소외된 계층에 대한 행정서비스 공급의 형평성 제고'라는 행정혁신과제 수립을 위해 관계부처의 협조를 구했고, 7월에는 각 부처 업무혁신사례 중 우수한 사례를 제출토록 하였다. 이를 참조하여 최종적으로 2003년 7월 22일 행정개혁로드맵이 작성되었다.

4. 지속적 보완 및 제도 혁신 과정

1) 대통령 주재 국정과제회의를 통한 총괄적 조정

출발 당시에는 일부 장관들까지도 아직까지 국정과제위원회를 통한 새로운 국정 운영시스템을 완벽히 이해하지 못한 경우가 제법 있었다. 일부 언론과 관료사회에서도 위원회의 생산적 역할과 장기적인 발전방향보다는 위원들의 선임이나 일선 부처와의 갈등 가능성에 더 큰 관심을 두기도 하였다. TF 역시 참여정부 출범 초기에 권한과 역할을 두고 일부 시행착오를 겪기도 하였다. 이는 무엇보다도 국정과제위원회가 기존의 일반적인 정부 위원회 제도와 달리, 국가의 핵심 정책과 사안에 대해 민간 전문가 집단이 직접 참여하고 실질적으로 자문할 수 있는 최초의 시스템이라는 점에서 불가피한 것이었다. 또한 이 제도는 자율과 분권의 원리 위에서 작동하는 것이었기 때문에 업무의 중복, 책임과 권한의 모호성 때문에 발생할 제반 문제의 조정 능력을 중요하게 만들었다. 참여정부는 이러한 문제에 대처하기 위하여 대통령이 직접 참여하여 국정과제위원회에서 기획화한 정책을 상정하여 심의하는 '국정과제회의' 제도를 만들어 적극 활용하였다.

국정과제는 대통령 프로젝트이기 때문에 특별한 사유가 없는 한 대통령이 국정과제회의를 직접 주재하였고, 대부분 몇 시간이든 진지한 토론을 통해 진행되었다. 국정과제위원회 워크숍 다음 날인 2004년 4월 17일에 정부혁신·지방분권방안이라는 주제로 제1차 회의를 시작한 이후, 2006년 11월 16일까지 총 83회의 국정과제회의가 개최되었다. 이처럼, 노무현 대통령은 국정과제 추진을 대통령의 중심적 역할로 설정하고 강력한 추진의지를 표명하며 국정과제회의 등을 통해 국정과제를 자신이 직접 챙겼다. 국정과제회의는 2003년 한 해 동안 33회, 1년 4개월만인 2004년 7월까지 50회를 개최하였다. 정부 출범 1년 동안 국정과제의 설정과 로드맵 작성이 국정의 핵심을 차지했으므로 대통령이 주재하는 국정과제회의는 거의 1주일에 한 번꼴로 개최되었다. 2006년 11월말 현재 총 83회가 개최되었는데, 두 번을 제외하고는 모두 대통령이 직접 회의를 주재했다.[1)]

노무현 대통령은 2003년 6월 19일, 제1회 정책기획위원회 회의에서 "박정희 대통

1) 총 83회 중 정부혁신지방분권위원회가 18회, 동북아위원회와 국가균형발전위원회가 각 13회를 개최했으며, 총리가 주재한 회의는 2005년 5월 교육혁신위원회가 주관한 '직업교육체제 개혁방안'과 11월 지속가능발전위원회가 주관한 '지속가능한 교통정책', 2회 뿐이었다.

령 시대 이후 지식인들이 정부의 싱크 탱크에 참여해 열심히 말해도 국정은 따로 돌아가 들러리 서는 느낌이었을 것이나 이번에는 다를 것", "각 위원회가 결정한 것을 국정과제 TF에서 기획하고 이를 각 부처가 정책으로 실행하게 된다"며 대통령 직속의 각종 위원회의 운영방안이 이전 정부와는 다를 것임을 강조하였다. 또한 노무현 대통령은 2006년 5월 12회 국정과제조정회의에서 위원회 난립에 대한 비판에 대해 민간전문가의 새로운 아이디어와 정책의 통합 조정을 위해 위원회가 반드시 필요하다고 밝혀 국정과제위원회에 대한 확고한 소신을 피력하였다.

> "위원회 공화국이라고 하는데, 그 말이 맞습니다. 부처의 벽을 허물고 통합적 정책을 만들기 위해 위원회가 꼭 필요합니다. 우선, 전문가들의 머리를 빌려 새로운 창의적인 아이디어를 보다 더 폭넓게 수집하기 위한 필요성입니다. 그렇지만 검증되지 않은 정책은 위험하기 때문에 검증과 토론을 거치는 것입니다. 검증과정을 거친 정책을 대통령이 결정하면 그 때부터 부처가 일을 책임지고 추진하게 됩니다. 그 과정에서 대통령의 결정과 조정이란 절차를 반드시 거치게 됩니다."

한편, 국정과제회의는 다소 행정 현실에 밝지 못한 민간위원이 포함되어 있는 국정과제위원회에서 기획화한 정책에 대해 실현가능성과 갈등의 잠재적 요소를 다시 한 번 검증할 수 있는 장치이기도 하였다. 이 회의는 대통령이 주재하고 총리를 비롯해 관련되는 부처의 장관들과 민간위원들, 그리고 정책실장을 비롯한 청와대의 관계 수석들이 참석한다. 이 때 위원회가 국정과제의 구체적 추진계획과 추진사업을 대통령에게 보고하고 토론을 통해 대통령이 최종적으로 추진 방안을 결정한다. 물론 필요에 따라 국무회의에 안건으로 상정되어 정책으로 결정되기도 하였다.

2) 평가와 모니터링: 국정과제조정회의

국정과제회의 이외에도 대통령 직속 12개 국정과제위원회 위원장들이 참석한 가운데 국정과제 추진 상황을 효율적으로 점검·관리하기 위한 '국정과제 조정회의'가 있다. 여기에는 정책기획위원장을 비롯한 12개 국정과제위원장, 기획운영실장, 청와대 수석비서관 등이 참석하고 국가혁신그룹과 사회통합그룹으로 나누어 회의가 진

행되었다. 이 외에도 정책실장 주재의 정책실 확대비서관회의가 국정과제의 조정과 관련된 실무회의체로 새롭게 자리를 잡았다.

국정과제조정회의는 정책기획위원회에서 시행하고 있었던 국정과제 점검회의를 보다 정례적인 형태로 제도화한 것이라 할 수 있다. 정책기획위원회는 2004년 4월 1일 중앙행정기관 기획관리실장회의에서 로드맵 과제의 효과적인 관리를 위하여 실무부처에서는 각 과제 책임국장을 지정하여 각 국정과제별 '로드맵 관리카드'를 만들고 '국정과제 로드맵 실무점검반'을 구성하여 과제추진실적을 주간단위 및 월간단위로 점검토록 하였다. 또한 정책기획위원장이 주재하고 각 위원회 비서관 및 관계부처 1급 공무원이 참석하는 월간 '국정과제 로드맵 점검회의'를 운영하고, 국정과제회의 시 분기별로 '국정과제 로드맵 추진실적 보고회의'를 겸하여 각 위원장이 직접 대통령에게 보고하는 시스템을 마련·운영하였다. 실제로, 2004년 7월 28일부터 정책기획위원회와 국정과제비서실 공동으로 100대 국정과제 로드맵 추진실적을 점검하였다. 과제 수가 많고 과제의 추진실적을 정확하게 분석하기 위한 작업으로 시일이 상당히 소요되어 언론에는 10월 7일에 공개되었는데, 3단계로 나누어 점검한 결과 100대 로드맵 과제 중 기획단계 24개 과제, 정책화 단계 43개 과제, 실행단계 33개 과제로 집계되었다. 정책기획위원회가 과제 추진단계를 3단계로 구분한 것은 위원회와 부처 간의 보다 명확한 역할 구분을 위한 것이었다. 즉 기획단계는 '위원회의 기획과정에 부처가 실행가능성 등 사전 검증작업 협조', 정책화단계는 '위원회가 부처와의 협의를 통해 세부시행계획 마련', 실행단계는 '부처가 중심이 되어 세부정책 추진'하는 단계로 구분한 것이다.

단계별 추진상황 점검결과에 따르면, 정책화 단계는 정부혁신·지방분권위원회가 18개로 가장 많았고, 국가균형발전위원회 7개, 농어업·농어촌특별위원회가 5개로 그 뒤를 이었고, 실행단계의 위원회별 국정과제는 △국가균형발전위원회가 7개, △빈부격차·차별시정위원회가 6개, △신행정수도건설추진위원회 및 정부혁신·지방분권위원회가 각 5개, △과학기술중심사회추진단이 4개 등의 순이었다. 실행단계는 사실상 정책이 확정되어 효력을 발휘하는 상태를 의미한다. 하지만 로드맵 과제로 만들어지는 정책은 규모가 매우 크고 장기적이어서 실제 규모가 작더라도 빠르게 변화하는 과제에 비해 체감도가 낮을 수밖에 없었다. 국민들이 아직 느낄 수 없는 어두운 상황에서도 국정과제위원회의 부단한 노력의 결과가 서서히 싹트고 있음은 분명하였다.

〈표 1〉 100대 로드맵 추진현황 점검결과('04.7)

위원회	총계	기획단계 (위원회주도/ 부처참여)	정책화단계 (위원회주도/ 부처협의)	실행단계 (부처주도/ 위원회점검)
동북아시대위	13	8	2	3
정부혁신지방분권위	23	-	18	5
국가균형발전위	16	2	7	7
신행정수도추진위	5	-	-	5
고령화및미래사회위	8	5	3	-
지속가능발전위	6	4	1	1
빈부격차차별시정위	12	1	5	6
교육혁신위	5	4	1	-
농어업특위	5	-	5	-
과기중심추진단	5	-	1	4
사람입국특위	2	-	-	2
총 계	**100**	**24**	**43**	**33**

이러한 점검 및 평가 제도를 발전시킨 국정과제조정회의가 2004년 8월 25일에 제1차 회의를 개최하였다. 이 회의에서 12개 국정과제위원회가 개별 국정과제 기획은 물론 시행계획 입안까지 책임지게 되었고, 추진방안을 결정한 후 실행은 각 부처에서 담당하지만 점검과 사후 평가를 각 위원회가 맡도록 하는 등 과제추진 과정상의 조율이 이루어 졌다. 이후 2007년 1월까지 총 17차의 회의가 개최되었는데, 국정과제위원회의 국정과제가 점차 집행단계로 전환되어 국정과제위원회 간의 조율 수요가 줄어들게 되었고 이에 따라 회의 개최 빈도는 낮아지게 되었다.

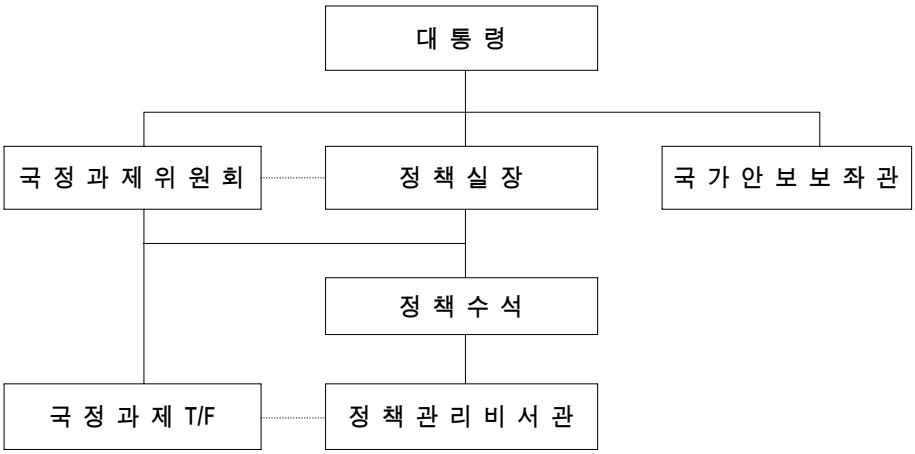
한편, 집권당이었던 열린우리당은 2004년 7월초 청와대 하의 각종 국정과제위원회와 보조를 맞추기 위하여 국정과제추진위원회와 11개의 분야별 위원회를 구성하는 등 적극적인 모습을 보였다. 당의 국정과제추진위원장과 정책기획위원장을 비롯해서 분야별 위원장들이 참석하는 연석회의를 열었으며 이후 국정과제회의에도 당의 추진위원장과 분야별 추진위원이 참석하였다. 하지만 의원신분이라 지역구와 국회상임위 등의 활동으로 참여율이 저조하였고, 상임위를 기준으로 추진위원들을 임의로 배정함으로써 점차 자발성과 참여의지를 잃고 결국 유명무실하게 되었다.

3) 위원회 관리체계의 변화

국정과제의 관장 기구는 보다 효율적 조정 및 관리를 위해 몇 차례의 변화를 거쳤다. 크게는 정책실(정책관리비서실) →정책기획위원회(국정과제비서관)→정책실(정책조정비서실)의 세 단계로 나눌 수 있다.

첫 번째 단계는 2003년 4월부터 12월까지로 청와대의 정책실이 관장하고 정책관리비서실이 이를 실무 지원하는 체계였다. 사실, 청와대 정책실과 국정과제위원회는 분리되어 있는 것이 아니라 처음부터 그 기능과 역할이 긴밀하게 연계되어 구상되었던 것이다. 노무현 대통령은 당선자 시절부터 정책실을 새로 만들겠다고 구상하였는데, 여기에는 청와대가 일상적 사무(daily operation)나 단순 집행 업무는 관여하지 않고 오로지 국정과제위원회를 중심으로 기획・입안・모니터링 된 대통령프로젝트를 수행하는 것을 청와대 정책실의 본연의 임무로 삼겠다는 강력한 의지가 담겨 있었다. 이러한 구상에 따라 정책실은 대통령을 대신하여 국정과제위원회에서 제시된 정책 아이디어와 방향을 각 부처에 전달하고, 필요한 행정적 조치를 취하도록 유도하는 즉 국정과제의 실질적 수행 역할이 부여되었다. 청와대 비서실이 부처의 대소사에 일일이 개입하였던 과거와 달리 국정과제위원회의 총괄 역할이 부여되자 정책실은 1실장, 1수석(정책기획수석), 3비서관(정책상황・정책조정・정책기획관리비서관) 체제의 대단히 작은 기구로 출범하였다. 초기에 정책실 산하에는 동북아경제중심추진, 정부혁신지방분권, 국가균형발전 등 3개의 위원회가 있었고, 정책실장을 책임자로 한 T/F(빈부격차차별시정, 노사개혁 등)와 정책수석을 단장으로 한 신행정수도건설기획단이 있었다. 이 당시의 체계도는 아래 <그림2>과 같다(배기찬, 2007).

〈그림 2〉 국정과제위원회의 관리 체계(1단계)

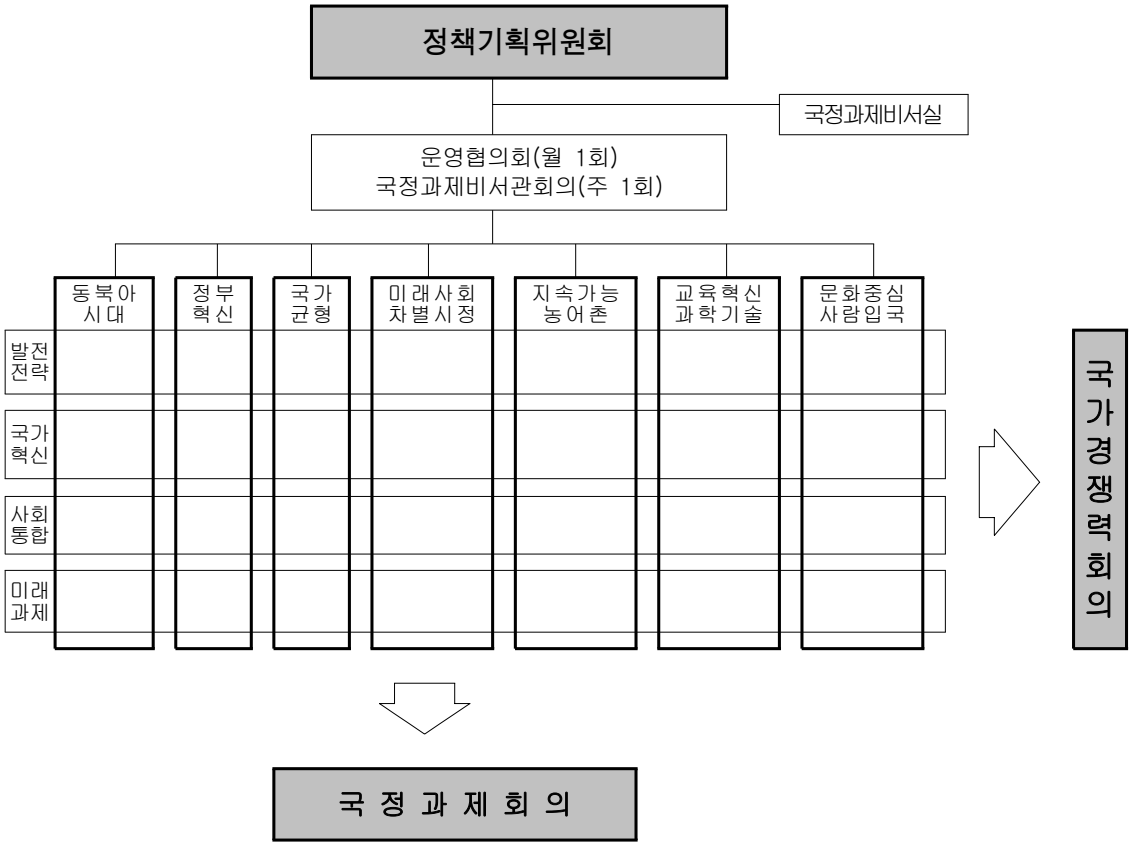


두 번째 단계는 2003년 12월 대통령 비서실 조직개편과 더불어 국정과제 총괄 조정업무가 종전의 정책실(정책관리비서실)에서 정책기획위원회(국정과제비서실)로 이관되었다. 이러한 조정의 배경에는 정책실의 기능과 역할에 중요한 변화가 발생하였다는 사실이 작용하였다. 정책실의 슬림화와 대통령 프로젝트의 중점 추진 전략은 예기치 못하였던 몇 가지 문제를 발생시키기기도 하였다. 첫째는, 청와대 비서실의 부처에 대한 직접 관할과 통제에 익숙하였던 공직사회의 관행과 문화가 쉽게 바뀌지 않아 총괄적 조정의 문제를 낳았다는 것이다. 정책실이 중장기 국정과제에 전념하면서 각 부처들은 보고체계의 혼선, 중첩과제의 조정, 불투명한 책임과 권한의 문제를 호소하기 시작하였다. 그렇지만 이러한 문제를 해결할 또 하나의 헌법상 제도였던 국무총리실 산하의 국무조정실은 문제 해결을 위한 충분한 능력과 경험을 갖추고 있지 못하였다. 둘째는, 중장기 정책과제에 집중하였던 정책실 체계로는 당시 분출하기 시작하였던 사회적 현안문제에 신속하고 효과적으로 대응하기 어렵다는 사실이 점차 명확해졌다는 점이다. 2004년에 들어 물류사태를 비롯하여 대규모 사업장의 파업 등이 연이어 터졌지만 정부의 대응은 신속하고 효율적이지 못하였다. 왜냐하면 물류사태에서 볼 수 있듯이, 사건의 성격은 건설교통부, 행정자치부, 노동부, 공정거래위원회 등 여러 부처에 걸쳐 있지만 정책실은 현안 문제에 대한 기민하고 총괄적인 사전 기획 및 조정능력을 확보하고 있지 못하였기 때문이었다. 이러한 문제점에 대한 내외의 지적을 수용하여 대통령은 정책실에 현안 대처 기능을 부여하였고, 국정과제위원회에 대한 관리 기능을 정책기획위원회로 이관하였다(김병준위원장과의 인터뷰. 2007.10.31). 동시에 정책기획위원회는 그동안 정책실에서 담당하던 '국정과제 종합관리 및 조정 기능'을 넘겨받고 국가경쟁력 강화 업무기능을 추가해 자문기구의 성격 외에 중장기 발전전략 수립 위원회로 격상되었다. 즉 동북아, 국가균형발전, 고령화 및 미래사회, 노사정, 농어촌특별대책위, 과학기술 등 10여 개의 장·차관급 위원회를 총괄 관리하고 조정하는 기능을 갖게 된 것이다. 이를 위해 정책기획위원회는 동북아, 정부혁신, 국가균형발전, 교육혁신 등 산하 각 국정과제위원회 위원들과 외부 전문가를 중심으로 1백 명의 자문위원을 확대・위촉하였으며, 위원회에는 별도의 행정 사무기구도 마련돼 청와대 국정과제비서관(1급)이 배치되었다.

정책기획위원회는 '중장기 발전전략 수립체계'의 효율적 운용을 위해 국정과제위원회를 세로축으로 하면서 가로축으로 △발전전략 △국가혁신 △사회통합 △미래

과제 등 4개 분과를 설치하고 '국정과제회의'와 별개로 '국가경쟁력 회의'를 분기별로 개최해 중장기 발전전략을 수립하게 되었다. 국정과제위원회와 국가경쟁력을 위한 4개 분과가 '매트릭스' 조직으로 짜여져 100여명의 위원들이 양쪽을 겸임하면서 시너지 효과를 내도록 한다는 것이다. 기존 국정과제위원회를 횡적으로 연결하고 각 위원회 위원장을 운영협의회로 묶도록 조직을 정비했다. 또한 국정과제 로드맵의 점검 관리를 위해 월간 국정과제 로드맵 점검회의를 운영하고, 분기별로 국정과제 로드맵 추진실적 보고회의를 개최했다. 이를 그림으로 나타내면 아래의 <그림>와 같다(정책기획위, 2004.4.1:14-16)

〈그림 3〉 국정과제위원회의 관리 체계(2단계)

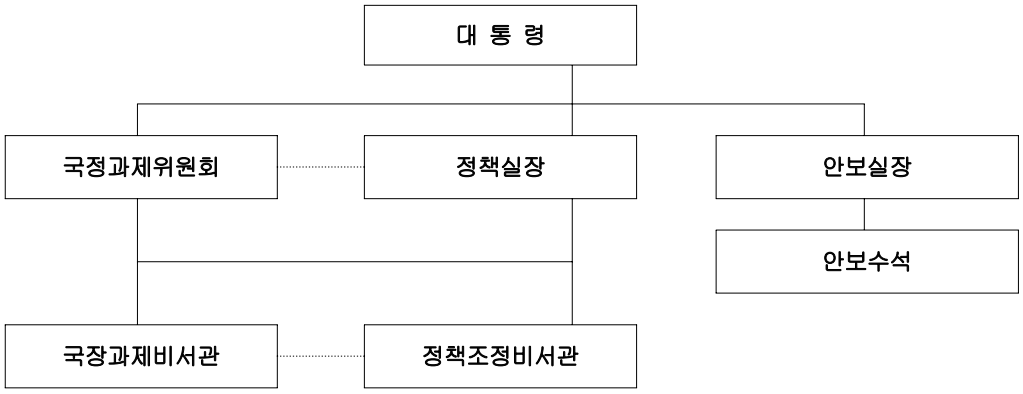


* 출처 : 정책기획위, 2005.3

세 번째 단계는 2005년 7월 20일 이정우 정책기획위원장의 사퇴와 김병준 정책실장의 임명(2004.5.11 임명)과 더불어 다시 청와대 정책실이 국정과제위원회를 총괄

하는 구조로 전환되었던 시기이다. 이러한 변화에는 두 가지 요소가 작용하였다. 하나는 정책실과 정책기획위원회의 이원적 관리가 다소 혼동을 야기한다는 관련 부처의 지적을 수용하여 국정과제위원회의 관리를 다시 정책실로 일원화하였다는 것이다. 그러나 보다 중요한 원인은 임기 중반을 거치면서 국정과제위원회의 역할과 기능에 본질적 변화가 발생하였다는 점이었다. 즉 참여정부 중반을 맞아 기획에서 추진 및 집행단계로 이행한 과제가 많아지고, 새 정책을 만들기보다는 정책을 실질적으로 집행하는 것이 중요해지면서 정책기획위원회의 위상이 변화됐다고 설명할 수 있다. 즉 국정과제와 관련하여 정책집행과 관련된 일은 대통령 자문기구인 정책기획위원회가 아니라 부처 조정권을 지닌 청와대 정책실이 담당하는 것이 보다 효과적이라는 판단이 작용하였다고 할 수 있다. 이에 따라 정책기획위원회는 정책전반을 기획, 자문하는 고유의 업무로 돌아갔다. 정책실장이 국정과제위원회를 총괄하면서 정책조정비서관이 실무를 담당하게 되었다. 이 당시 국정과제위원회의 관리체계는 다음과 같다(배기찬, 2007).

〈그림 4〉 국정과제위원회의 관리 체계(3단계)



제 3 장 국정과제위원회의 성과 : 국정운영의 패러다임 변화

1. 12대 국정과제의 성공적 추진과 책임정치의 실현

책임정치의 측면에서 12대 국정과제를 본다면 다음 세 가지의 정치적·정책적 의미가 있다. 첫째는 참여정부의 對 국민 약속이었다. 12대 국정과제는 한국사회가 당면한 시급한 과제이자 참여정부가 임기 동안 역점을 두어 실현할 것을 선언한 국민과의 약속이었다. 둘째, 정부 업적을 평가하는 준거이기도 하였다. 3대 국정목표와 4대 국정원리가 참여정부의 철학과 정신의 요체라면 12대 국정과제는 경험적 관찰과 지표를 통해 성과 측정이 가능한 정책 지침이라 할 수 있다. 셋째, 12대 국정 과제는 일종의 교량 개념이라 할 수 있다. 먼저 그것은 정부와 국민을 연결하는 정치적 매개로서 정부에 대한 국민의 지지와 신뢰의 근거이다. 또한, 다소 추상적 국정원리・목표와 미시적인 로드맵 100대 과제를 연결하는 중범위 정책 개념이었다. 끝으로 국민과 시민사회의 정치 및 정책참여가 이루어지는 접점으로서 참여민주주의의 현장이기도 하였다.

12대 국정과제를 완수하기 위하여 설립된 국정과제위원회는 지난 4년간 위에선 언급한 과제들을 대체로 달성하는 성과들을 남겼다. 이와 같은 성과들은 대통령 아젠다를 실현하는 중추기관으로서 국정과제위원회가 없었다면 불가능한 것이다. 대통령의 확고한 의지 표명과 국정과제위원회의 체계적 기획・입법과정이 맞물리면서 국가의 중장기 발전목표에 대한 사회적 합의 형성이 점차 확대되었고, 이는 결국 실질적 입법화로 발전되었다. 정리하자면, 국정과제위원회의 최대 성과는 효과적으로 대통령 프로젝트(Presidential Project)를 추진함으로써 책임정치의 구현에 기여하였다는 것이다.

〈표 5〉 국정과제위원회의 주요 성과

주요성과	내용
□ 국가균형발전정책의 제도적 기반 구축 및 공공기관 지방 이전 추진	— 균형발전특별법 제정, 균형발전특별회계,균형발전 5개년계획 수립 등 제도적 기반구축 완료 — 공공기관 지방 이전 및 혁신도시 건설, 지방대학 육성 등 지방의 혁신역량 강화사업 추진 — 낙후지역 개발을 위한 지역특화발전특구제도 및 신활력 사업의 추진
□ 평화와 번영의 동북아 공동체 건설을 위한 청사진 마련	— 참여정부의 핵심 국정목표인 '평화와 번영의 동북아시대' 구상을 구체화 — 동북아 공동체 건설을 위한 청사진 마련
□ 투명하고 일 잘하는 정부 구현을 위한 정부혁신과 지방분권 추진	— 6대분야 정부혁신지방분권로드맵 마련 — 로드맵을 바탕으로 각종 개혁 과제 발굴 기획(국가평가인프라구축, 고위공무원단제도 도입, 자치경찰제도입 등) — 기획된 과제의 원활한 추진을 위한 이해관계조정 지원
□ 행정중심복합도시 건설을 위한 준비완료	— 신행정수도 후속대책의 조기마련 — 행정도시특별법 합헌 결정, 토지매입착수 등 사업추진기반 공고화
□ 국가 지속가능발전 비전과 핵심전략 마련	— 물, 에너지, 국토이용, 공공갈등관리 등 각종과제의 로드맵 마련 — 물관리기본법, 공공기관의 갈등관리에 관한 법률 등 정책조정을 위한 기반 조성
□ 빈부격차와 차별을 시정할 수 있는 사회적 시스템 마련	— 사회안전망강화, 일을 통한 빈곤탈출 정책, 서민주거안정지원 등을 통한 빈곤의 대물림 방지 노력 — 장애인, 여성, 외국인에 대한 차별시정
□ 공교육 정상화를 위한 정책 제안	— 2008년도 이후 대입제도 개선안과 직업교육체제 혁신방안 마련 — 교육과정 및 교과서 현대화 등 좋은 학교만들기 방안 마련 — 도시영세민 유아교육 발전방안 등 교육복지정책 제안
□ 농어업·농어촌의 미래와 희망을 제시	— 농업·농촌 종합대책 및 수산업·어촌 종합대책 수립 — UR이후 농어촌 투융자 평가와 향후 투융자 방향제시 — 도·농 상생을 위한 도시민의 농어촌 정주지원 정책의 기초 마련 — 농업·농촌의 지속적 발전을 위한 사회적 합의 창출에 노력
□ 새로운 국가기술혁신체계 구축 기반 마련	— 국가기술혁신체계(NIS)라는 종합적·체계적 과학기술정책과제 제시 — 과학기술행정체제 개편
□ 신경쟁력 확보, 일자리 창출, 일과 삶의 조화 등 추진	— 물적투자 중심에서 인적투자 중심으로 투자개념 전환, 일과 삶이 조화된 사회, 성장과 일자리 창출 병행 등 발전전략 마련
□ 문화를 통한 도시발전의 새로운 모델 창출	— 국토균형발전을 위해 지역특화형 문화중심도시 조성사업 추진 및 모델과 비전제시
□ 저출산 고령화 대응을 위한 기반구축	— 저출산 고령화에 대응하기 위한 정책방향제시 — 저출산·고령사회기본법 제정 등 법적·제도적 틀 마련

2. 국가비전 · 전략의 구축 및 기획 · 관리 역할의 수행

분권형 국정운영 틀 속에서 대통령은 장기 국가 발전계획에 초점을 두고 실무 부처는 현안을 과감하게 추진할 수 있는 유기적인 분업구조를 이룬 가운데 국정과제위원회는 국가의 장기적인 발전을 위한 거시적 종합적 틀을 제시하는 역할을 하였다. 이러한 역할의 일환으로 100대 국정과제 로드맵 작업이 국정과제위원회를 중심으로 작성되었고 추진되었다. 로드맵과제 중 2004년까지 26개 과제에 대한 정책화 작업이 완료되고 부처 실행단계로 전환되었으며 2005년까지는 59개의 국정과제의 정책화작업을 완료하였으며 2007년까지는 100대 국정과제의 정책화작업이 거의 완료될 것으로 전망된다.

<표 6> 국정과제 100대 로드맵 추진현황 점검 결과(2006.12)

위원회	정책추진단계			점검결과			
				진행상황		효 과*	
	기획	제도화	실행	정상	(일부) 부진	기대 수준	미흡
합계	8	12	80	94	6	79	1
동북아시대위원회	-	6	2	8	-	2	-
정부혁신지방분권위원회	5	-	18	19	4	18	-
국가균형발전위원회	-	1	15	16	-	15	-
행정중심복합도시건설추진위원회	-	2	3	5	-	3	-
저출산·고령사회위원회	-	2	4	6	1	4	-
지속가능발전위원회	1	-	5	6	-	5	-
빈부격차·차별시정위원회	1	1	7	9	-	7	-
교육혁신위원회	-	-	4	4	-	4	-
농어업·농어촌특별위원회	-	-	5	5	-	5	-
과학기술중심사회추진단	-	-	3	3	-	3	-
사람입국·일자리위원회	-	-	6	6	-	6	-
국민경제자문회의	-	-	7	7	-	6	1
문화중심도시조성위원회	1	-	1	1	1	1	-

100대 로드맵 과제 중 국가의 발전적 미래를 준비하기 위한 중장기 과제가 41건인데, 이것이 바로 과거정부의 개혁위원회와 다른 점이라 할 수 있다. 과거정부에서는 주로 집권당시 대통령이 사회문제로 인식하고 있는 사안에 대해 일정체제 안에서의 개혁을 주요한 국정과제로 삼아 추진하였던 것과는 달리, 참여정부의 국정과제위원회에서는 총액예산배분제도(Top-down 예산제도), 고위공무원단 제도, 제주특별자치도 등 기존체제를 완전히 새롭게 바꾸는 혁신을 추진하였을 뿐만 아니라, 동북아시대의 중심국가로서의 대한민국을 그리는 과업, 저출산·고령화 등으로 앞으로 미래에 닥쳐올 국가적 위기에 대한 마스터플랜 수립 등 비전을 제시하고 미래문제에 대한 대책을 마련하는 역할도 수행하였던 것이다.

일반적으로 정부부처의 경우 그 특성상 주로 일상적인 단기현안과제 수행에 치중하여 장기 과제는 우선순위에서 뒤로 밀리는 경향이 있다. 특히, 우리의 경우 장관의 재임기간이 짧아 중장기 과제 수행이 더욱 어려운 것이 현실이다. 이점을 감안한다면 장기적 과제에 관심을 가지고 이를 정책화하여 추진하여온 기구가 있다는 사실은 국가차원에서 매우 소중한 경험이라 하겠다.

3. 새로운 국정운영의 한 축으로서 위원회의 역할

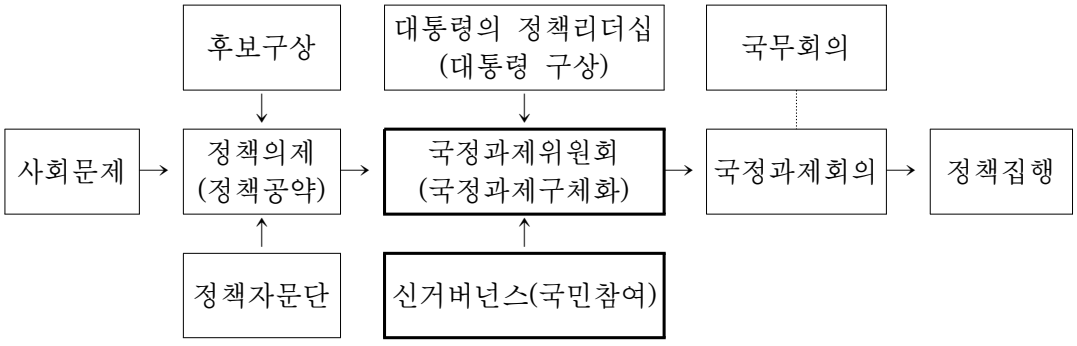
참여정부의 국정운영시스템은 대통령-국정과제위원회-부처의 삼각구도로 이루어져 왔다. 대통령이 국정방향을 제시하면 국정과제위원회에서 중장기 계획을 수립하고 각 관련부처가 단기과제와 정책현안을 집행하는 체제이다. 아울러 일상적 국정운영은 국무총리가 총괄하고 대통령은 국가전략 및 국가혁신과제에 집중하며, 국정과제위원회는 국가의 중장기 국정방향과 구체적인 정책과제를 논의하는 임무를 수행하고 있다. 이러한 체제하에서 국정과제위원회는 국정운영의 매우 중요한 축을 담당하였다.

국정과제위원회는 이러한 틀을 바탕으로 국정과제의 추진단계별로 정부부처와 긴밀한 협조체제를 구축하고 개별과제의 기획과 정책화작업을 추진하였다. 국정과제 추진단계별 위원회 및 정부부처의 역할은 다음과 같다.

- 기획단계: 위원회의 기획과정에 부처가 실행가능성 등 사전검증작업 협조
- 정책화단계: 위원회가 부처와 협의를 통해 세부시행계획 마련
- 실행단계: 부처가 중심이 되어 세부정책 추진

이 같은 과정과 역할을 통해 국정과제위원회는 대통령의 정책 아젠다와 중장기 사회현안의 공론화에 기여하였고 대통령이 국정운영 리더십을 발휘하는데 중요한 수단으로서 작용하였다고 평가할 수 있다.

〈그림 5〉 참여정부의 국정과제 정책화 프로세스



4. 원활한 의사소통을 통한 수평적 정책 조정체계 수립

대통령제의 정부에서 대통령은 자신의 정책 아젠다를 실현시키기 위하여 관료 통제를 수행해야 한다. 특히 중요한 대통령의 정책 아젠다나 이슈들은 한 부처보다는 여러 부처들의 협력을 필요로 하는 경우가 많다. 일반적으로 대통령중심제 국가에서는 대통령비서실이 그러한 역할을 담당하는 경우가 많으며 내각제 국가에서는 총리실이 이러한 역할을 수행한다. 그러나 우리의 경우 제왕적 대통령에 대한 비판으로 인하여 이러한 역할을 아젠다 및 이슈별로 민간인이 참여한 국정과제위원회에 부여하였다.

국정과제위원회는 한 부처에서 감당하기 어려운 국정과제를 범정부적 차원에서 추진하였고 부처 간 정책조정에서 중요한 통로 역할을 하였다. 특히 이러한 정책조정은 국정과제위원회 내에서 아이디어와 정보교류 및 토론 등을 통해 이루어졌으며 국정과제위원회는 의사소통의 장으로서 역할을 하였다. 과거의 위로부터의 일방적인 조정과 통제에 비하면 쌍방향적인 의사소통을 가능케 함으로써 민주성이 제고되었다고 할 수 있다. 국정과제위원회는 이러한 역할의 취지를 살려서 부처 사이의 이해관계가 어긋나서 추진하기 어려웠던 정책과제를 해결하는데 기여하였으며 행정의 효율적인 통합과 조정을 제고하는데 커다란 성과를 거두었다.

5. 국정운영에 대한 직접적인 시민참여 수단으로 활용

국정과제위원회는 시민참여를 통한 국정운영이라는 거버넌스 패러다임을 반영한 조직체계이다. 특히, 정부운영에 대한 시민참여를 대대적으로 확보하게 해 준 계기가 되었다는 점에서 큰 의미를 지닌다. 기존의 정책결정에 대한 시민참여 방식은 자문위원회를 통한 자문, 공청회, 청문회, 간담회를 통한 의견수렴 등 간접적 방식으로 이루어져 왔다. 이러한 시민참여방식은 의견수렴의 주도권이 해당 단체나 이해관계자가 아니라 주최한 정부부처에 귀속되기 때문에 실제로 소규모의 영향력이 적은 집단의 참여나 정부정책에 반대하는 이해관계자들의 참여가 배제되는 경우가 많다. 즉, 정부정책에 호응하는 이해관계자들만 선별하여 형식적으로 의견수렴을 수행하는 경우가 많았다.

국정과제위원회의 경우 이와 같은 단점을 되도록 줄이기 위하여 노력하였다. 기존 위원회의 경우는 공무원과 민간전문가에 국한되어 참여가 이루어진 데 비하여 국정과제위원회는 이들 외에 시민들을 중앙과 지방, 학계와 현장의 민간전문가 등을 골고루 포함시키도록 하였다. 이에 따라 국정과제위원회의 공무원 비중은 22.3%로 민간 전문가와 시민들이 기획·심의하고 행정부가 검토·지원하는 민관협력모델의 전형이라 할 수 있다. 이들 국정과제위원회의 위원 구성 현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 7〉 국정과제위원회 위원 구성 현황(2005. 12.31.현재)

위원회명	정부위원	민간전문가	계
정책기획위원회	-	99	99
동북아시대위원회	11	14	25
정부혁신·지방분권위원회	11	16	27
국가균형발전위원회	12	17	29
행정중심복합도시건설추진위원회	11	18	29
저출산고령사회위원회	13	12	25
지속가능발전위원회	-	76	76
빈부격차·차별시정위원회	10	15	25
교육혁신위원회	3	22	25
농어업·농어촌특별대책위원회	6	23	29
과학기술중심사회추진기획단	3	28	31
사람입국일자리위원회	11	11	22
문화중심도시조성위원회	14	15	29
합계(%)	105	366	471

자료 : 정책기획위원회(2006)

6. 정부혁신의 추진 기제로서의 역할

참여정부의 모토는 정부혁신으로 정부가 지닌 비능률과 부처이기주의 보신주의와 같은 관료조직의 경직성을 줄이고 관료사회에 개혁분위기를 도입하는 것이다. 이에 따라 국정과제위원회는 정부부처에 혁신분위기를 조성하고 이끄는 전도사역할을 수행함과 동시에 정부혁신을 위한 중요한 정책이슈들을 과제로 선정하여 이를 집행해 나가기 위한 로드맵을 작성하여 혁신의 캘린더를 준비하였다.

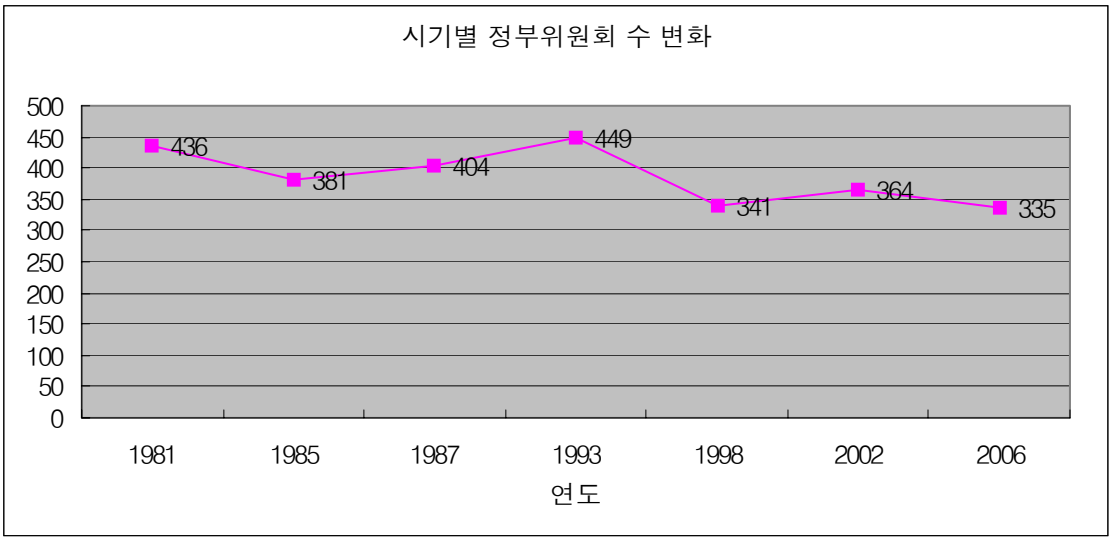
그동안 많은 조직들이 정부혁신을 위해 노력해왔으나 산발적인 운영으로 성과를 제대로 내지 못했다. 그러나 참여정부는 정부혁신을 내재화하는 결정적인 수단으로 업무관리시스템을 혁신하여 '사람중심에서 시스템 중심'으로, '경험에서 지식중심'으로 변화시켰다. 연두업무보고 개선, 국정과제 실시간 관리, 기능분류모델(BRM)개발, 통합성과관리체계 구축, 정부업무평가체계 개편 등을 추진하였으며, 정부업무와 관련한 지식·정보가 시스템에 저장·공유·활용됨으로써 지식정부(Knowledge Government) 기반을 구축하여 업무의 효율성을 향상시키고 정책결정 과정의 투명성과 책임성을 확보할 수 있게 되었다. 또한 지속적인 학습과 활용실적에 따른 인센티브 부여 등으로 공무원의 행태 변화를 유도하고 부처 자체의 변화관리가 가능하도록 하여 환경변화에 능동적으로 대처하고 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 하였다.

특히 국정과제위원회는 대통령에게 외부의 참신한 정부 혁신 아이디어를 직접 전달할 뿐만 아니라 정부 혁신 기구들을 총괄 조정하고 정부혁신을 더 강력하게 추진할 수 있도록 지원하여 왔다(정책기획위원회, 2006: 25). 국정과제위원회를 통한 적극적이고 개방적인 국정운영은 관료들의 정책독점과 공익의 왜곡을 막으며 정책전문가 사이에 비판적이고 혁신적인 사고의 소통을 북돋우기 때문에 개혁적 사고와 처방을 확산시킬 수 있다는 것이 정부가 주장하는 국정과제위원회의 발전적 역할이다. 실제로도 국정과제위원회는 혁신의 각 주제 및 과제별 통제 메카니즘으로서 중요한 역할을 수행하여 왔다.

제 4 장 국정과제위원회에 대한 주요 쟁점과 반론

1. 위원회 공화국이란 비난

〈그림 6〉 역대 정부위원회의 수 변화



자료 : 행정자치부. 『위원회 실태 조사표』(1998.12), 행정자치부. 『정부조직관리지침』(2003.5). 2006년 자료는 행정자치부가 2007년 10월 26일 한나라당 안경률 의원에게 제출한 국감자료.

참여정부 출범부터 국정과제위원회의 신설을 놓고 위원회 공화국(동아일보 2003.2.13)이라는 언론의 비난과 질타가 이어졌다. 참여정부는 과연 위원회 공화국이었는가? 이에 대한 대답은 절반은 그렇고 절반은 그렇지 않다는 것이다.

먼저, 참여정부는 다음과 같은 의미에서 위원회 공화국이다. 왜냐하면, 대통령 프로젝트의 실현을 통한 책임정치, 참여민주주의와 민주적 거버넌스의 진전, 중장기 국가비전과 전략 수립을 위해서는 국정과제위원회라는 제도가 필수적일 뿐만 아니라 바람직하다는 철학을 확고하게 갖고 있기 때문이다. 노무현 대통령은 국정과제 추진위원회 위촉장 수여 및 워크숍(2003.4)에서 국정과제위원회의 필요성을 명료하게 설명하였다.

> “국정과제위원회의 일들은 대부분 소위 대통령의 창의력의 한계를 확장시켜 주는 일, 어느 한 부처에서만 할 수 없는 종합적인 일, 그리고 말하자면 한 부처에서는 아무리 해봤자 함께 나갈 수가 없는 일들을 청와대에서 직접 밀고 나감으로써 동시적으로 여러 부처가 동시에 추진해 나갈 수 있는 통합적 추진력을 핵심으로 하고 있습니다. 바로 그것이 특별히 위원회를 만든 배경입니다.”

그러나 또 다른 의미에서 참여정부는 위원회 공화국이 아니었다. 위의 표는 1980년 이후 정부 산하 위원회의 시기별 추이를 보여주고 있다. 위의 그림에서 알 수 있듯이 참여정부의 정부산하 위원회는 335개로 역대 정부 중 가장 적은 수치를 보여주고 있다. 이는 정부개혁 차원에서 실효성 없는 위원회의 꾸준한 통폐합을 추진하여 온 결과이기도 하다. 즉 대통령 직속을 포함한 전체 정부 위원회의 수라는 차원에서 본다면 참여정부는 결코 위원회 공화국이 아니다. 단지 증가한 것은 국정과제위원회와 같은 대통령직속위원회가 과거 정부에 비해 많이 증대되었을 따름이다. 또한, 대통령위원회의 수적 증가와 역할의 강화는 분권형 국정운영을 통하여 국가의 중장기 발전계획과 정치사회적 현안 해결에 대통령의 역량을 전념하겠다는 집중과 선택 전략의 산물이었다고 충분히 이해될 수 있다.

2. 예산과 조직의 비효율성 문제

참여정부 들어 국정과제위원회가 주요 정책결정에 있어 많은 역할을 한 것은 사실이다. 이에 대해 언론들은 위원회 제도가 도입되기 시작되면서 수많은 비판들을 제기하였다. 그렇지만 대부분의 비판들은 근거가 빈약하거나 과거 정부위원회를 대상으로 제기되었던 문제에 근거한 것이었다. 급기야 한나라당에서는 대통령 소속 위원회가 2001년 11개에서 2004년 22개로 두 배 들어났으며, 위원회 관련 예산이 1,646억 원으로 2001년 대비 9.5배 증가하였고, 옥상옥의 권력행사로 중앙부처를 단순히 정책집행 수단으로 전락시키고 있다고 주장하기도 하였다. 그러나 이러한 비판은 국정과제위원회의 현황을 정확히 파악하지 못해서 발생한 오해였다.

먼저, 참여정부 들어 신설된 위원회는 8개의 국정과제위원회와 정보공개위원회 등 9개였으며, 제2건국위원회, 정부혁신추진위원회, 교육인적자원정책위원회, 의료제도발전특별위원회, 약사제도개선 및 보건산업발전특별위원회 등 5개 위원회가 폐지되어 순증은 4개 위원회에 불과하였다. 또한, 모든 국정과제위원회는 국정과제 수행을 위한 필요 최소한의 인력으로 운영되고 있다. 정책기획위와 11개 국정과제위의 전체직원은 총 210명 내외이며 위원회 당 평균 18명 수준이다. 한편, 06. 12월말 현재 정책기획위원회와 11개 국정과제위원회에 파견된 공무원은 총 130명 내외(위원회당 평균 11명 수준)인데, 정부부처 인력의 경우, 별도정원의 형태로 파견 받고 있어 부처의 인력운영과 업무추진에 미치는 부담을 최소화하였다.

둘째, 예산과 관련하여서도 조직 운영에 필요한 범위 내에서 편성·운영하고 있다. 정책기획위원회와 11개 국정과제위원회의 05년 총 운영예산은 235.9억원으로 위원회당 평균 19.7억원 수준에 불과하다. 일부에서는 05년 국정과제위원회 예산이 1,500억원에 이르며 방만하게 운용되고 있다고 주장하나, 이는 문화중심도시위 운영예산에 '아시아문화전당' 건립 사업예산(1,007억원)을 포함시킨데 따른 오해에서 연유한 것이었다. 모든 국정과제위원회들은 예산집행에 있어서도 관계법령이 정한 절차에 따라 투명하고 공정하게 처리하고 있다.

〈표 8〉 대통령자문 국정과제위원회의 예산현황

위원회	2003	2004	2005	2006
정책기획	24.7	23.2	20.9	21.4
동북아시대	15.6	16.6	16.6	16.7
정부혁신 지방분권	21.5	35.2	50.4	44.5
국가균형발전	18.6	35.4	37.4	34.2
행정중심 복합도시건설	-	-	25.8	-
저출산·고령화사회 위원회	-	13.7	16.3	-
지속가능발전	5.9	12.6	16.0	15.7
빈부격차 차별시정	-	7.6	16.0	14.0
교육혁신	6.8	16.5	14.1	14.3
농어업농어촌 특별대책	16.8	11.8	12.9	13.2
문화중심도시		2.3	3.0	2.9
사람입국 일자리	-	-	3.7	17.7
과학기술중심사회추진 기획단	-	24.1	23.6	-

자료 : 대통령비서실, 2005: 8; 정책기획위원회, 2006: 35

3. 참여의 대표성과 편파성 논란

정부위원회의 외부위원들로부터 기대하는 가장 대표적인 기능은 전문성과 대표성이다. 지금까지 국정과제위원회의 위원 선임과 관련하여 제기된 문제들을 다음과 같이 몇 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 위원회가 민간 협력의 실질적 창구라기보다는 '위로부터의 지시'에 의한 정부정책의 정당화 수단으로 전락하였으며, 공무원들이 일방적으로 결정하는 준정부기구라는 비판이다. 실질적 권한과 위임 없이 단순 자문에 그치기 때문에 참여자들의 열의가 낮고 시간이 지날수록 유명무실해진다는 것이다.

둘째, 명망가 위주의 정부위원회 위원의 선임에 대한 문제점이 지적되어 왔다. 특히, 대통령 및 국무총리 소속하에 정부위원회의 경우 전문성에 따라 필요한 사람을 선임하기 보다는 명망가를 중심으로 선임하는 경우가 많다. 이에 따라 정부의 결정에 필요한 전문성을 보완하기 어려운 상황이 발생하였다는 것이다.

셋째, 위원회의 성격에 따른 위원의 선임이 제대로 이루어지고 있지 않다는 지적이다. 정부위원회의 성격에 따라 정책과 관련한 전문성이 필요한 위원회가 있는가 하면 이해관계의 조정이나 갈등해결의 문제와 같은 대표성을 더욱 필요로 하는 위원회가 있다. 그러나 현재 정부 위원회 지침의 경우는 모든 위원회에 대하여 동일한 대표성 비율을 적용하고 있음을 볼 수 있다. 특히, 위원회의 대표성을 높이기 위한 할당제가 새로운 문제를 야기하고 있다는 지적이 대두되고 있다. 현재, 정부위원회 지침에 따르면 여성할당 36%, 지역할당 30%, 시민단체 추천위원 20%를 채우도록 규정되어 있다. 이러한 할당제도는 취지상으로 대표성을 높이기 위한 기준으로서 매우 바람직하다고 평가할 수 있다. 그러나 이면에 또 다른 문제가 제기된다. 실제로 정부정책분야에 여성, 지방인사 등의 인재풀이 현저하게 부족한 상태이다. 그러나 각 부처에서 이러한 구색을 맞추기 위해서 한정된 인재들을 선임하다보니 위원의 겸직문제가 매우 심각한 수준에 달한다. 이러한 비율을 맞추다 보면 위원의 자질이나 전문성의 질이 낮아질 수 있다는 것이다.

넷째, 시민단체 추천위원의 경우는 보다 심각한 문제를 지닌다. 일반적인 시민단체의 경우 위원회 추천을 위한 내부 심의과정이나 공식절차를 결여한 것이 대부분이기 때문에 위원회의 성격에 맞는 위원을 추천할 수 없는 경우가 대부분이다. 따라서 이들 할당된 위원들은 대부분 각 시민단체에 속한 이들이 참여하는 경우가 대부분이다. 따라서 실제로 그 문제해결과 전문성을 고려한 추천이라고 보기 힘들다는 것이다.

〈표 9〉 국정과제위원 현황 (2007.11.1 현재)

위원회명	성별		공직	학계			전문직					시민단체	기업			정당		지역		위원수
	남	여		국책	교수	민간	법조	언론	문화	종교	의료		경영인	협회	공사	여	야	서울	지방	
정책기획위원회	68	17	1	14	54	3			1		1		8		3			45	40	85
동북아시대위원회	36	4	15	8	10	3						2		1				21	19	40
정부혁신지방분권위원회	25	4	7	2	13								2			1	4	19	10	29
국가균형발전위원회	26	3	12	4	8		1						1				3	16	13	29
행정중심복합도시추진위원회	28	1	11	5	11	1										1		15	14	29
저출산고령사회위원회	14	8	10	4	3	1					1	3						18	4	22
양극화민생대책위원회	34	8	17	6	14	1	1					2			1			34	8	42
지속가능발전위원회	28	4	13	1	8	3	1				1	2	2			1		27	5	32
교육혁신위원회	18	6	2	4	8	4						5	1					10	14	24
농어업농어촌특별대책위원회	26	4	8	1	2	1		1				8		9				28	2	30
과학기술중심사회추진기획단	21	9	2	7	10	2		1				2	5	1				20	10	30
문화중심도시조성위원회	12	3	1	1	7	1			2			1	2					8	7	15
합계	336	71	99	57	148	20	3	2	3	0	3	25	21	11	4	3	7	261	146	407
(%)	83	17	24	55			3					6	9			3		64	36	

위의 표에서 알 수 있는 것처럼 참여정부의 국정과제위원회는 과거와는 다른 몇 가지 양상을 보이고 있다. 첫째는 관료의 비중이 24% 정도로 다른 정부위원회의 절반에 불과하다는 점이다. 민간 전문가들이 기획・심의하고 행정부가 검토・지원하는 민관 협력 모델이라고 할 수 있으며, 인적 구성만으로 보았을 때는 과거 관료 주도 모델보다는 미국의 전문가 모델에 유사하다는 것을 알 수 있다. 실제로 참여 공직자의 경우 대개 정부 측 당연위원(주로 관련 부처 장관)이라는 점에서 이들이 위원회의 실제 활동에 미치는 영향력은 비중만큼 크지 않을 것으로 추정할 수 있다.

둘째는 전체 위원 중 교수, 연구원, 교사 등 학계 인사가 차지하는 비중이 절반이 넘는 55%에 달하고 있는 데서 알 수 있듯이 민간 주도성이 대단히 강화되었다는 점이다. 이런 점에서 국정과제위원회는 학계-시민단체-기업-정부의 해당 전문가들로 구성된 민간주도의 정책 공동체의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 아울러, 앞서 일각에서 제기되었던 전문성 결여라는 문제는 사실에 근거한 비판이 아님을 알 수 있다.

셋째는 여성과 지방의 대표성 강화이다. 위원은 여성이 17%, 지방이 36%를 차지

하고 있다. 여성의 경우 큰 폭의 증가에도 불구하고 아직 정부가 권고하고 있는 수준(30%)에는 못 미치고 있지만 지방은 지역할당 30%를 상회하고 있다. 이러한 수치는 참여정부가 여성과 지방 등 소수 대표성을 강화하는데 꾸준한 노력을 기울여 온 결과로 해석될 수 있다.

4. 초법적 기구라는 비판

국정과제위원회의 초월적 권한 행사에 대한 비판은 두 가지 맥락에서 제기되었다. 첫째는 국정과제위원회의 법적 성격과 규정과 관련된 것이었다. 이석연은 2005년 6월 14일 헌법포럼에서 "대통령 직속 위원회제도에 의한 국정운영은 헌법적 절차와 가치를 무시함으로써 국정난맥을 초래하고 있다"고 비판했다. 그는 위원회통치의 위헌성으로 정부조직법 사문화, 법치주의를 경시한 국가관리주의적 발상, 권력의 인격화 등을 꼽았다(동아일보, 2005.6.15). 한편 국정과제위원회가 국정에 관한 실질적 심의기관인 국무회의를 형해화(形骸化)하여 헌법에 의한 정상적인 국정운영을 위협한다는 비판도 제기되었다.(권영성, 2005:1030, 성낙인, 2005:865) 또한 일부에서는 대통령 소속 위원회 관련 법령이 정부조직법을 사문화하고 있기 때문에 '정부자문위원회법'을 제정해야 한다고 주장하였다. 즉 일부 비판자들은 법률이 아닌 대통령령에 근거하여 행정관청의 자문기구를 설치하여 실질적으로 정책결정을 하는 것은 행정조직 법정주의를 침해하는 것이라 비판하고 있다. 따라서 개별 법률에서 대통령 소속의 위원회를 설치하여 정책결정을 하는 것은 헌법의 통치구조 기본원리에 반하는 것이며, 헌법의 정신에 반하고 정부조직법을 사문화하는 각종의 위원회 중심의 국정운영은 시정되어야 한다고 주장하고 있다(김상겸, 2005:293).

일부 언론 역시 "대통령 직속으로 설치할 수 있는 기관은 헌법이 정하고 있는 감사원, 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 국가원로자문회의, 국민경제자문회의, 과학기술자문기구뿐"이라면서 이 6대 헌법기관 이외의 대통령 소속 위원회는 위헌이라는 학계의 주장을 인용하며, 대통령 자문 정책기획위원회는 태어나선 안될 조직이고, 위헌 위원회일 뿐이라고 주장한 바 있다(문화일보, 2006.11.8)

대통령자문위원회에 대한 이러한 위헌・위법 주장에 대해 위원회의 총괄 기능을 하였던 정책기획위원회는 관련 법규와 학계의 논거를 들어 반박하였다. 우선 대통령자문위원회의 설치가 헌법 위반이라는 정종섭의 주장에 대해 헌법재판소가 1994년 정부조직법 제14조제1항 등의 위헌 여부에 관한 헌법소원 결정에서 내린 다음과 같은 판결을 제시하였다. 헌법재판소의 판결은 위원회의 법률위반 주장에 대해, "우리나라의 헌법 및 정부조직법 규정상 대통령은 행정의 수반으로서 법령에 의하여 중앙행정기관을 지휘·감독할 권한이 있으며, 대통령소속 자문위원회의 경우도 정부조직법과 개별법 및 이의 위임을 받아 대통령령으로도 설치가 가능"하며, 대통령 소속의 자문기구는 "정부조직법 제4조에 근거하여 설치된 대통령 자문기관으로 현

행 헌법이나 정부조직법에 전혀 저촉되지 않는 합법적인 기관"임을 명시하고 있다.

> 대통령직속기관으로 국가안전보장회의(헌법 제91조), 감사원(제97조)을 필요적 기관으로, 국가원로자문회의(제90조), 민주평화통일자문회의(제92조) 및 국민경제자문회의(제93조)를 임의적 기관으로 설치하도록 규정하고 있는 바, 이는 그 기관이 담당하는 업무의 중요성을 감안하여 특별히 헌법에 그 설치근거를 명시하여 헌법기관으로 격상한 것에 불과하다 할 것이므로, 대통령직속의 헌법기관이 별도로 규정되어 있다는 이유만을 들어 법률에 의하더라도 헌법에 열거된 헌법기관 이외에는 대통령직속의 행정기관을 설치할 수 없다든가, 또는 모든 행정기관은 헌법상 예외적으로 열거된 경우 등 이외에는 반드시 국무총리의 통할을 받아야 한다고는 말할 수 없다 할 것이고, 이는 현행 헌법상 대통령중심제의 정부조직 원리에도 들어맞는 것이라 할 것이다(전원재판부 1994.4.28 89헌마221).

두 번째는 집행과정과 밀접한 연관성을 갖고 있는 정책기획 및 자문기구로서 권한과 지위의 합법적 행사와 관련된 비판이었다. 특히, 2005년 5월에 발생한 이른바 '행담도 사건'을 계기로 국정과제위원회가 정책집행에 관여하고 있다는 비판이 각계에서 제기되었다. 언론에 발표된 국정과제위원회의 월권행위에 있어서 구체적으로 드러난 것은 '행담도사업', '잠수함통신소사업' 등 주로 동북아시대위원회 위원들의 부처집행 업무에 대한 일련의 관여 행위들이었다. 문제는 이 사건을 계기로 그동안 야당, 언론, 각 정부부처가 국정과제위원회에 대한 잠재된 불만과 비판을 전면으로 표출하게 되었고, 합법적 권한을 행사하고 있던 여타 '대통령 프로젝트'의 수행마저도 비판의 도마에 오르게 되었다는 것이었다.

이 사건에 대한 법원의 판결이 입증하였듯이 행담도 사건은 일각에서 비판하였듯이 국정과제위원회의 초법적, 초월적 권한 남용이었다기보다는 자문기구로서 자칫 논란의 소지가 있는 특정 사안에서의 집행권 관여였다는 것이다.

[기사] 정태인・문정인씨, 행담도 의혹사건 '무죄'

서울중앙지법 형사합의25부(이혜광 부장판사)는 6일 행담도 의혹 사건과 관련해 직권 남용・권리행사 방해 등의 혐의로 불구속 기소된 정태인 전 청와대 국민경제비서관과 문정인 전 동북아시대위원장에 대해 각각 무죄를 선고했다.

재판부는 선고공판에서 "강요를 하려고 했다면 처음부터 도로공사 사장을 불렀을 텐데 최모씨 등 도로공사 직원을 불러 동의를 강요했다는 점 등에 대해 납득하기 어렵다"며 "도로공사 직원인 최씨 등의 진술이 허위의 진술로 보이며 나머지 진술도 신빙성이 있다고 보기 어렵다"고 말했다.

재판부는 "동북아위는 외자유치를 총괄하고 있었고 행담도개발은 외자유치기업으로 필요할 경우 동북아위에서 직원으로부터 보고를 받을 권한이 있다"고 덧붙였다. … (이하 생략)

(조선일보, 2006. 2. 6)

그렇지만 사법부의 판단과는 상관없이 참여정부는 자칫 오해와 논란의 불러일으킬 수 있는 초법성 시비를 사전에 방지하기 위해 위원회의 정책기획 및 구상과 정부부처의 집행 업무를 보다 엄격히 구분하고자 하였다. 이해찬 총리는 2005년 6월 2일 국회에서 열린 고위당정회의에서 "행담도 의혹은 대통령자문기구인 동북아시대위원회가 본분을 넘어 과도한 의욕을 갖고 일을 하다 빚어진 것"이라면 "대통령자문기구가 주어진 역할과 본분에 더욱 충실할 수 있게 시스템을 정비해 나가겠다. 대통령자문기구는 대통령의 자문에 응하고 건의하는 기관이지 집행하는 기관이 아니다."(동아일보, 2005.6.3)라고 함으로써 국정과제위원회의 기능과 역할의 범주를 명확하게 재인식시키고자 하였다.

5. 옥상옥 구조라는 비난

실제 기획 및 입안과정에서 국정과제위원회는 행정부처의 상급기관으로 성격이 변질되어 집행과정에 감시와 통제를 수행하는 옥상옥 조직의 역할을 한다는 비판을 받는 경우가 생기기도 하였다. 행담도 사태 등 국정과제위원회가 월권을 행사하는 사례들이 여러 차례 언론에 보도되면서 이러한 시각이 점차 힘을 얻기도 하였다.

그렇지만 이러한 비판은 사실 파생될 수 있는 일부 부작용과 후유증에 대한 과도한 우려 때문에 기인한 것이었다고 할 수 있다. 여기에는 일차적으로 관료 및 중앙부처의 권한 축소와 민간부문의 통제 확대에 따른 불편한 심기가 작용하였다고 할 수 있다. 국정과제위원회가 국정과제 및 혁신의 기획화 단계에서 주도적인 역할을 수행하고 권한을 행사함에 따라 행정부처의 권한이 과거보다 축소된 것은 사실이었다. 또한 국정과제위원회와 청와대가 중심이 되어 부처의 국정과제에 대한 집행내용과 방안마련 등을 지속적으로 점검하고 감독을 하기 때문에 행정부처는 이들의 민주적 통제 하에 놓이게 되었다. 결과적으로 민주성을 제고하기 위한 제도를 해당부처 관료들은 과거보다 더 강한 감독과 통제를 받는, 그리고 부처의 주도적인 정책집행을 어렵게 만드는 것으로 인식하게 되었다.

한편, 민간전문가로 구성된 국정과제위원회 위원들과 행정부처 업무담당자간 인식차이로 인해 갈등이 실질적으로 존재하는 경우도 있었고, 때로는 현실 경험이 적고 이론화 경향이 강한 국정과제위원회가 정부 부처의 현실을 반영하지 못하는 경우가 많아 행정부처의 정책집행력 저하를 초래한다는 지적을 받기도 하였다.

물론, 이러한 비판들을 토대로 국정과제위원회의 업무와 권한의 한도 그리고 부처의 집행내용 등을 보다 명확하게 구분하는 노력이 더욱 필요한 것으로 보인다. 또한 국정과제위원회의 집행에까지 미치는 과도한 권한 행사는 자제되어야 할 것으로 판단된다. 참여정부는 이러한 비판을 수용하여 국정과제위원회는 기획과 정책화과정에만 관여하고 부처에게 집행권한을 넘긴다는 초기 원리를 그대로 지키려 노력하였고, 그 결과 사회적 비판여론은 상당 부분 해소되었다.

제 5 장 개선 방안 및 보완점

1. 역할과 책임의 명확한 설정

위원회의 업무영역이 명확하지 않음으로써 위원회 간, 위원회와 부처 간 갈등이 발생한다. 감사원은 「대통령소속 위원회의 설치·운영 및 예산집행실태 감사결과보고서」에서 '지방이양추진위원회'와 '정부혁신지방분권위원회'의 업무 중복을 지적하였다. 두 위원회 모두 지방분권에 관한 일부 자문기능을 중복 수행하고 있다는 것이다. 그 결과 대통령 소속하에서 유사한 기능의 위원회가 중복 설치되어 상위위원회-하위위원회와 같은 역할을 수행한다고 지적하였다. 국회예산정책처 또한 대통령 자문기구인 과학기술중심사회추진기획단과 과학기술부의 과학기술자문회의(지적 이후 '국가과학기술위원회'로 개편됨)와의 업무 중복, 국방발전자문위와 국가안정보장회의도 예산 및 기능이 중복될 우려가 있다고 분석하였다.(국회예산정책처, 2005)

물론 정책기획위원회를 비롯한 12개 국정과제위원회는 다음 표에서 볼 수 있듯이 근거 법령에 업무를 명시하고 고유 업무를 추진하여 왔다. 그러나 위원회 간, 위원회와 정부부처 간에 업무중복 사례에 대한 지적이 계속되고 있다. 이러한 업무 중복은 업무에 대한 관할권의 갈등을 야기하여 위원회 간 수직적인 위계 관계로 서열화될 수 있다는 면에서 민주성의 문제를 발생시킨다. 더 큰 문제는 인적·물적 자원의 중복지출과 낭비를 야기하여 능률성을 현저히 떨어뜨린다는 점이다. 대표적인 사례가 복지정책의 간판격인 '서민·중산층 보육료 지원 확대 방안'이다. 서민과 중산층까지 보육료를 지원한다는 내용이 2004년 1월 15일 '대통령비서실 고령사회대책 및 사회통합기획단(현 저출산고령사회위원회)'이 처음 발표한 데 이어, 6월 10일 고령화및미래사회위원회가 육아지원대책 로드맵으로 다시 내놨고, 이후 7월 1일에는 빈부격차차별시정위원회가 빈곤아동종합대책에 또 포함시켰다고 지적하고 있다(중앙일보, 2004.7.15). 비슷한 업무를 여러 기관에서 추진하는 문제점도 지적된다. 복지정책(서민, 중산층 보육료 지원확대 방안)은 보건복지부, 저출산고령사회위원회, 빈부격차차별시정위원회가 동시에 다룬다고 주장되기도 하였다(김효은, 2005:96~97)

사실 각 국정과제는 초기 단계에는 해당 국정과제위원회에서 정책의 기획과정을 수행한 후, 대통령의 재가를 받아 해당 부처에 이관시켜 집행하기 때문에 과제별 추

진주체가 명확히 구분되지 않을 수도 있다. 그렇지만 위원회간에 업무 중복이 기획단계 이후로도 지속된다면 범정부차원에서 면밀히 검토하여 책임과 권한을 명확히 하는 방향으로 조정하는 것이 필수적이다. 이를 위한 보다 구체적인 대안은 다음과 같다.

행정기관이 세부적인 기능 및 역할을 수행하기 위해서는 법률을 근본으로 하는 각종 지침이나 규정들이 필요하다. 이는 반드시 필요한 것이라고 하긴 어렵지만 각 행정기관에서 지침 등의 규정을 설정하는 것은 업무의 협의 및 추진이 보다 효율적이고 매끄럽게 운용되기 위해서이다. 하지만 현재의 위원회 제도에서는 위원회와 부처간의 협의 절차, 업무에 대한 책임과 권한의 범위, 위원회와 위원회 사무처간의 역할 구분 등이 불분명한 부분이 있다. 이러한 부분들은 위원회 자체적인 것이 아니므로 대통령훈령으로 보다 명시적으로 규정될 필요가 있다.

또한 국정과제위원회의 위상 및 설치근거를 보다 명시적으로 규정하기 위해 정부조직법에 이러한 기구를 설치할 수 있는 근거조항을 규정하는 법령을 만들 필요가 있다. 왜냐하면, 정권교체 시마다 조직신설을 위한 작업뿐만 아니라 중장기 국가전략을 짜기 위한 유사한 기초 준비 작업을 반복하는 문제점이 있으며, 이를 둘러싼 법리적 공방이 소모적으로 반복되어 왔기 때문이다. 물론, 각 국정과제위원회의 세부적인 사항, 즉 위원의 수나 자격 등과 같은 사항은 법률에 명시할 필요가 없고 현행처럼 대통령령에 규정하는 것이 합당하다. 그렇지만 국정과제위원회의 성격에 대한 대체적인 규정을 정부조직법안에 두어 법적인 지위를 규정하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

2. 일 중심의 유연한 통폐합

정부관련 위원회 제도의 고질적 문제 중 하나는 유사한 기능의 정부위원회가 많아 업무에 혼란을 가중시킨다는 점이다. 매년 정부는 위원회 정비를 통해 유사한 위원회를 폐지시키는 등 노력을 기울이고 있다. 그러나 400개가 넘는 위원회의 구체적 활동내용과 실태를 알기 어려운 것이 현실이다. 그간 중복 유사기능의 위원회 정비는 한 부처 내부에서 발견하고 정비 및 통합하는 형태를 취하였으나 부처 간 중복기능을 통합하거나 수직적 위원회 간 중복기능의 통합 및 정비작업은 수행되지 않았었다. 이를 개선하기 위하여서는 첫째, 대통령소속 국정과제위원회와 부처위원회와의 중복문제와 부처 간 유사기능을 수행하는 위원회의 문제가 어느 정도 인지를 파악하는 작업이 우선적으로 이루어져야 한다. 이를 시행하기 위해서는 정책기획위원회 중심의 현실 진단 및 개선방안 연구와 국정과제회의와 청와대 정책실을 통한 실질적 통폐합 조치가 뒤따라야 한다.

둘째, 국정과제위원회 간 업무경계를 명확히 하는 것은 넓게는 국정과제위원회의 통·폐합을 의미한다. 위원회의 통·폐합을 위해서는 몇 가지의 절차가 필요하다. 우선 과제의 '집중과 선택'의 차원에서 우선순위에 따라 덩어리 과제를 선정할 필요가 있다. 덩어리 과제란 종합적 차원의 과제를 의미한다. 예를 들자면 '사회안전망 강화'라는 덩어리 과제에는 빈곤, 노동, 고령화, 여성빈곤, 주거복지 등 다양한 과제를 포함하고 있으며, 현재의 로드맵 과제보다 포괄적일 수 있다. 다음은 덩어리 과제를 중심으로 한 국정과제위원회의 개편이다. 국정과제위원회는 덩어리 과제를 대상으로 관련된 정책들이 어떻게 조화롭게 조절될 수 있는지에 대한 장기적 대안과 정기적 검토를 하여야 한다. 정기적 검토란 처음에 제시한 장기적 대안이 심도 있는 연구결과 수정이 필요할 수도 있고, 상황의 변화에 따라서 바뀔 수 있기 때문에 주기적인 성찰을 하는 것이다. 각 과제는 각 위원회별로 추진되었다고 하더라도 상호 연계성을 가질 수밖에 없기 때문에 덩어리 과제를 담당하는 위원회에서 이의 조절 및 검토가 보다 정교해질 수 있다. 이후에는 국정과제위원회 뿐만 아니라, 대통령 소속의 다른 자문위원회, 총리 소속 위원회 중에서 특정 부처와 과제범위가 유사한 위원회의 자문기능은 폐지하거나 부처 내 자문위원회와 통합하고, 수평적 정책조정 기능과 대상 부처가 2~3개 밖에 되지 않는 국정과제위원회는 덩어리 과제를 다루는 위원회의 TF로 대체시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째는 통합사무국의 설치 검토이다. 현재 국정과제위원회마다 사무국을 갖추고

있다. 그리고 사무국은 관련 부처의 공무원들이 근무하고 있다. 이러한 상황에 대해 공무원들도 협조차원에서 마지못해 하지만 비판적 시각도 많이 가지고 있다. 실제로 파견나간 공무원들이 위원회의 시각과 소속부처의 시각을 조정할 기회가 크지 않아 국정과제위원회에 파견나간 의의가 없는 경우가 많다는 것이다. 국정과제위원회를 통폐합하여 소수의 중・장기적 덩어리 과제만 담당한다고 하면 위원회마다 사무국이 필요하지 않을 수 있다. 세부적 과제를 TF가 맡는다 해도 과제수행 내용에 대해서는 위원들이 직접 검토하고, 사무국은 행정적 처리와 관련 부처들 간의 자료 협조만 담당하는 것이 바람직하다. 이 경우 위원회마다 사무국을 두는 것보다, 지속적인 통합사무국을 두는 것이 바람직하다. 국정과제위원회가 통폐합되어 범정부적 과제를 수행한다면 모든 정부부처가 관련부처이기 때문에 특정부처의 공무원이 파견 나오지 않아도 된다. 대신 국정과제위원회 통합사무국에 속하는 공무원을 두어 타 부처와의 행정적, 자료적 교류를 맡게 하는 것이 실질적인 대안이 될 수 있다.

3. 위원 및 시민들의 자발적 참여와 권한 강화

위원회의 효율적 성과는 제도화와 참여의 수준에 달려 있다. 대통령의 의지와 위원장의 능력에 따라 좌우된다면, 그리고 민간부문의 시민단체와 전문가의 관여가 자발적 참여보다는 형식화된 자문에 그친다면 위원회 제도는 결국 유명무실하게 될 것이기 때문이다. 위원회 제도가 명실상부한 거버버넌스 기구로 정착되기 위해서는 세 가지 요건이 필수적이다.

첫째, 참여자의 권능강화(empowerment)를 통한 제도적 통합성의 제고이다. 국정과제위원회를 비롯한 다양한 정부위원회의 실험들이 현행처럼 참여자들의 실질적이고 포괄적인 공동결정 권한을 행사하지 못하게 된다면 점차 참여의 동력과 의미를 상실한 채 정책의 절차적 정당성만을 보증하거나 일부 참여자들의 선별적 포섭(cooptation)에 그치는 위장된 참여(window dressing)로 전락할 것이다. 권한강화가 수반되지 않는다면 참여의 활성화나 지속성도, 책무성의 확보도, 실질적 협력도 기대하기 어렵다. 무엇보다도 수사(cheap talk)나 형식적 자문이 아닌 정부의 보다 과감한 분권 및 위임 조치가 필수적이다.

둘째는 위원장의 독임제가 아닌 위원들의 자발적 참여를 통한 민주성과 합의성 제고이다. 국정과제위원회가 위원회로서의 기능을 다하기 위해서는 위원회 내부의 운영이 민주적으로 이루어져야 한다. 위원회의 가장 중요한 특징은 '합의성'이다. 위원회의 위원장은 과제에 대해 책임을 지고 추진하여야 하지만 합의라는 민주적 절차를 가져야 한다. 국내의 정부위원회가 실제로 합의성이 약하다고 하는 것은 주지의 사실이다. 국정과제위원회의 경우에 있어서는 전문가들이 주로 활동을 하기 때문에 다른 행정위원회 등과는 달리 계층성은 약하지만, 민주적 운영이 되고 안되고 하는 것 자체는 위원장의 의지에 달려있다.

셋째, 부처나 많은 이해관계자들의 의견을 듣는 과정, 이를 수렴하여 보고하는 과정을 보다 개방적이고 민주적으로 개선할 필요가 있다. 현재에도 국정과제위원회는 대표성 및 전문성을 확보하고 있고 위원회의 의사결정과정에서 민주성을 확보하고 있으나, 좀 더 발전된 방향을 제시하자면 대안 설정 초기에 민간 전문가뿐만 아니라 일반 국민이 참여할 수 있는 방안을 마련하는 방안을 적극 검토해야 한다. 가령 우리나라의 경우 높은 IT기반을 이용하여 TF검토 안이 마련되면 홈페이지에 공개기간을 설정하고 여론과 제안을 수렴하고, 이후 채택된 안에 대해서는 전문위원회 또는 특별위원회 등에서 협의를 걸쳐 정책화하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

참고문헌

곽진영(2002), “정당과 거버넌스: 정당 쇠퇴론에 대한 대안적 설명틀로서 거버넌스”, 김석준 외, 『거버넌스의 정치학』, 서울: 법문사.

권영성(2005), 『헌법학원론』, 서울: 법문사.

국회예산정책처(2005),『대통령, 총리실 소속 각종 위원회 예산 및 효율성 분석』.

김광웅(2005), “노무현 행정부의 정부혁신과 외부평가”, 한국정책지식센터, 제198회 ‘정책&지식포럼’, 발표논문.

김병문(2005),『참여정부의 국가관리 리더십』, 정책기획위원회 연구용역보고서, 정책기획위원회.

김병섭·김철(2002), “정부위원회 조직의 개혁: 반복되는 답과 잃어버린 질문”, 한국행정학회 2002년도 추계학술대회 발표논문.

김병섭·박상희(2005), “역대 행정개혁의 비교분석”, 한국행정학회 2005년도 하계학술대회 발표논문.

김상겸(2005),『정부자문위원회법 제정을 위한 공청회 자료집』

김석준(2000),『뉴거버넌스 연구』, 서울: 대영문화사.

김석준(2002),『현대 대통령 연구 1』, 서울: 대영문화사.

김석준 외(2002), 『거버넌스의 정치학』, 서울: 법문사.

김석준・이선우・문병기・곽진영(2000), 『뉴거버넌스 연구』, 서울: 대영문화사.

김의영(2006), “동아시아 거버넌스에 대한 문헌연구”, 『한국과 국제정치』, 제22권 3호, 가을. 김호섭(2004), “국정과제위원회: 실태, 미지의 성과, 그리고 과제”, 한국조직학회보, 제1권 2호.

김효은(2005),『대통령 자문위원회제도에 관한 연구 : 대통령자문 국정과제위원회를 중심으로』, 서울대 행정대학원 석사학위논문.

다산연구회(2005),『(정선)목민심서』, 정약용 지음 ; 다산연구회 편역, 서울: 창비.

박동서(2001), “한국행정의 연구와 개혁: 궤도수정”, 행정개혁시민연 합 편, 『시민과 행정개혁』.

박세일 외(2002),『대통령의 성공조건 1』, 동아시아연구원 대통령개혁연구팀 [편], 서울: 동아시아연구원.

박우순(2002),『행정학의 새로운 패러다임』, 서울: 법문사.

배귀희(2006),『21C 새로운 거버넌스를 위한 리더십 연구』, 한국행정연구원 연구보고서.
배기찬(2007),『노무현 정부의 국정과제위원회 연구』, 서울대 행정대학원 석사학위 논문.
서창록・이연호・곽진영(2002), "거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고", 김석준 외, 『거버넌스의 정치학』, 서울: 법문사.
성낙인(2005),『헌법학』, 서울: 법문사.
손혁재(2005),『새로운 국가관리 시스템 확립을 위한 정치 · 행정개혁 : 참여정부의 성과와 전망』, 정책기획위원회 연구용역보고서, 정책기획위원회.
양형일 외(2004),『참여정부 국정과제 추진위원회의 평가와 개선방안』.
양혜원(2004), 『대통령의 국정운영과 대통령 비서실 조직개편에 관한 연구』, 서울대 행정대학원 석사학위 논문.
오석홍(1996),『한국의 행정』, 서울: 경세원.
오석홍(2006),『행정개혁론』, 서울: 박영사.
유재원・소순창(2005), "정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?", 『한국행정학보』, 39권 1호.
윤경준(2006),『혁신과제 추진상의 저해요인 분석』, 한국행정연구원 연구보고서.
윤성식(2002),『정부 개혁의 비전과 전략』, 서울: 열린책들.
윤성식(2005), "정부혁신의 논리와 과제", 한국행정학회 2005년 하계학술대회 발표논문.
은재호(2006),『정부혁신의 이해2: 참여정부 정부혁신의 연속성과 비연속성』, 한국행정연구원 연구보고서.
이대희(2001),『한국의 行政史』, 서울: 대영문화사.
이승종(2003), "바람직한 정부혁신 전략", 한국행정학회 세미나 발표논문.
이명석(2002), "거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스", 『한국행정학보』, 제36권 4호.
이종수(2006),『정부혁신의 미래』, 한국행정연구원 연구보고서.
이종원(2005), "방법론적으로 재해석한 거버넌스의 이해", 『한국행정학보』, 39권 1호.
이혁규(2000), "한국 교육개혁의 진단과 분석", 시민교육연구, 제31집.
임운택(2004), "신자유주의 세계화의 대안으로서 국제정치의 글로벌 거버넌스 담론" 『사회와 이론』, 통권 4집.
임의영(2005), "지구화 시대 국가의 거버넌스 전략에 대한 비판적 고찰", 『정부학연구』,

11권 1호.
전영주(1999),『노태우 및 김영삼 정부의 행정개혁에 관한 연구』, 고려대 행정학 석사 학위논문.
정용덕(2002),『거버넌스 제도의 합리적 선택』, 서울: 대영문화사.
정용덕(2005),『새로운 거버넌스 패러다임과 국정능력 증진』, 정책기획위원회 연구용역보고서, 정책기획위원회.
정용덕(2001),『현대국가의 행정학』, 서울: 법문사.
정정길(2000),『행정학의 새로운 이해』, 서울: 대명출판사.
정종섭(2000),『선비의 붓 명인의 칼』, 서울: 자유문화사.
정부혁신지방분권위원회(2003), 『참여정부 행정개혁의 비전과 추진방향』, 국정과제회의 보고자료.
정책기획위원회(2006),『국정과제위원회 무슨 일을 하나?』.
제16대 대통령직 인수위원회(2003), 『인수위원회백서-대화』.
조성한(2005), "거버넌스에 대한 새로운 이해", 『국가정책연구』, 19권 2호.
최성욱(2004), "거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰: 한국행정학계의 거버넌스 연구경향 분석", 『정부학연구』, 제10권 1호.
최유성 외(2006),『변화시대의 국정관리 시스템 연구(Ⅱ) : 차기정부의 국정관리 정책과제』, 한국행정연구원 연구보고서.
함성득(1999),『대통령학』, 서울: 나남출판사.
함성득(2002), "한국 대통령의 역할과 새로운 리더십: 명령자에서 조정자로", 행정논총(제40권 제3호), 서울대학교 한국행정연구소.
행정자치부(2007),『업무관리시스템 구축 현황 보고』.
헤리티지재단(2002),『성공하는 대통령의 조건』, 헤리티지재단 엮음 ; 앨빈 펠젠버그 편 ; 장성민 옮김, 서울: 김영사.
황성원(2006),『정부혁신이 행정문화와 공무원 행태에 미치는 영향』, 한국행정연구원 연구보고서.
Archon Fung & Eric Olin Wright. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance.* London · New York: Verso.
Kickert, W. (1997). "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism", Public Administration. 75: 731-752.

OECD. (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd_participation.pdf.

Pierre, J. & B. Peters. (2002). *Governance, Politics and the State*, NY: St. Martins Press; 정용덕외 공역(2003), 『거버넌스, 정치, 그리고 국가』, 서울: 법문사.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexity and Accountability.* Maidenhead: Open University Press.

Scharpf, F. (1997). *Games real actors play : actor-centered institutionalism in policy research* . Lightning Source Inc: Ch.2.

동아일보, 세계일보, 연합뉴스, 오마이뉴스, 이데일리, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문, 문화일보, 전자신문, 청와대브리핑(www.president.go.kr)

인용된 대통령 말씀 목록

- ❍ 대통령후보 수락 연설, 2002.4.27
- ❍ 노무현 대통령 당선자 인사말, 2002.12.20
- ❍ 평화와 번영과 도약의 시대로..(노무현 대통령 취임사), 2003.2.25
- ❍ “조정 기능 문제 사회적 신뢰성과 전문성이 담보가 되는 상설적 조정기구를 두고 사회적 조정기구를 잘 활용하는 쪽으로”, 2003.3.8, 제1차 참여정부 국정토론회
- ❍ “자문위원회 비판에 대해 당당하게 대응할 수 있는 논리적 근거를 마련”, 2005.6.1, 제12회 국정과제조정회의
- ❍ “고정되지 않고 발전되어가는 정책기획위원회가 되기를”, 2003. 6.19, 제10회 국정과제회의
- ❍ “특별한 추진위원회는 청와대 수준의 범정부적인 전략적 구도를 관리해 주어야”, 2003.4.16, 국정과제추진위원회 위촉장 수여 및 워크숍
- ❍ “참여정부에서 학계에서 제기됐던 정책들이 많이 반영되었다고 생각함”, 2007.1, 제17회 국정과제조정회의
- ❍ “참여정부의 국정시스템에 대해 제대로 홍보해야”, 2004.10.13, 제28회 수석보좌관회의
- ❍ “공직사회의 개혁과 시스템의 개혁이 핵심이기 때문에 학습을 통한 비전과 열정과 신뢰를 보여줘야”, 2003.3.8, 제1차 참여정부 국정토론회

붙 임 자 료

<붙 임 1> 개별 국정과제위원회의 주요 활동 및 성과

1. 정책기획위원회: 국정과제위원회의 사령탑

(1) 비전과 추진전략

장기적이고 거시적인 국가 전략 수립

○ 중장기 국가발전 전략 마련
- 국정전반에 걸쳐 미래지향적인 국가발전목표 설정

○ 중단기 정책 및 현안과제 연구
- 정치·경제·사회 등 국내외 여건변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 체계적인 연구와 대안 제시

○ 국가 주요정책 연구·평가
- 위원회 및 부처가 정책의 평가를 통해 올바른 방향을 유도

○ 정책여론 수렴
- 시민사회의 여론을 수렴, 지식인과 정부사이에 교량역할 수행

○ 국정철학을 거시적 관점에서 뒷받침하는 국가 브레인 역할

(2) 주요 활동

1989년 6월 1일 공포된 대통령령에 의하여 대통령 소속 자문기관인 '21세기위원회'로 발족했으며, 1995년 6월 현재의 명칭으로 변경되었다. 원래는 활동 기한이 5년으로 한정된 한시기구였으나, 1993년 7월에 1999년 12월 31일까지로 존속기간이 연장되었으며, 1999년 8월에 활동기한에 관한 규정이 삭제됨으로써 상설기구로 그 지위가 격상되었다.

참여정부 출범 이후 정책기획위원회 규정 개정을 통해 보다 더 강화된 위상이 부여되었다. 사회욕구 및 사회구조의 다양화·다원화를 반영하여 보다 많은 인사들이 참여할 수 있도록 위원수가 100명 이내로 확대되었고, 위원 임기는 3년에서 2년으로 단축되었다. 위원회 조직체계도 효율적으로 개편되었다. 또한 국정과제위원회의 매트릭스 구조에 따라 분과체제로 개편(4개 분과 8개 팀)하여 국정과제 추진기구들이 유기적으로 연계·운영하도록 하였다. 이후 정책기획위원회는 국정과제회의 및

국정과제조정회의 등의 대통령 주재 회의, 그리고 국정과제위원회의 운영방향 등 국정과제위원회의 정책조정 등을 담당하였다. 또한 참여정부 출범 100일을 맞아 "참여정부 100일, 현재와 미래"를 주제로 심포지엄을 개최하였고, 그 후에도 국정토론회, 국정과제위원회 전체가 참여하는 워크숍 등을 개최하였다.

(3) 주요 실적

○ 국가 중·장기 전략 수립 및 국정 담론 형성

- 선진 복지국가를 위한 비전과 전략인『사회비전 2030』,『선진복지한국의 비전과 전략』연구 및 책자 발간
- 중·장기 미래비전과 전략에 대한 거시적 차원의 국정담론인『선진한국 전략지도 연구』보고서 완료 및『한국의 21세기 미래구상』연구 중 ('07.7 완료)
- 사회투자국가의 개념과 한국사회 적용 가능성을 모색하는『신성장전략으로서 사회투자국가』연구 및 책자 발간.
- 경제·사회분야 및 정치·외교안보·국민통합 등을 포괄하는『국가 장기비전과 전략에 관한 통합 보고서』작성 중('07.7 완료)
- 위원회 전체 및 분과회의, 순회토론회 등을 통한 국정담론 형성 주도

※ '03-'06 : 연구과제 용역 122건, 회의·간담회 520회, 순회토론회 5회

○ 참여정부의 100대 국정과제 로드맵 추진 총괄 및 조정

- 개별 국정과제의 비전 및 정책방향, 세부 추진전략 등을 확정
- 추진상황 종합점검 및 관리, 주요 현안사항 조율
- 체계적인 정책홍보를 통한 국민적 공감대 형성과 협조체제 구축

○ 참여정부 주요 정책추진 점검 및 정책보고서 작성

- 참여정부 2년, 3년간의 정책추진 성과분석(3년 평가결과는『희망 한국을 향한 성찰의 기록』으로 발간)
- 참여정부 5년간의 정책보고서(61개 과제) 추진 중('07 상반기 완료)

2. 정부혁신 · 지방분권위원회: 혁신의 메카

(1) 비전과 추진전략

정부, 기업, 국민 모두가 혁신하는 21세기 혁신국가

○ 21세기 혁신국가를 위한 「7大 전략」 수립
- 평가와 감사: 스스로의 문제를 파악, 혁신이 저절로 이루어지게 만듦
- 투명성: 문제점을 구체적으로 밝히고 혁신기제를 강화
- 개방성과 참여: 외부 전문가 참여를 통한 문제인식과 혁신
- 사고와 문화를 바꾸는 혁신문화의 구축
- 자율과 분권: 변화대응력 제고, 모두 최선을 다해 정부 IQ, EQ 극대화
- 전문성과 효율성: 공무원의 전문성과 행정의 효율성 증진
- 교육훈련과 학습조직구축: 혁신역량을 극대화하는 교육과 훈련을 선도

(2) 주요 활동

매 정권마다 출범 초기 대민서비스의 문제점을 지적하면서 이를 개선하기 위한 행정개혁을 주장하여 왔다. 그러나 참여정부에서는 문제점을 지적하되, 문제점을 해결하기 위해 행정의 틀을 바꾸는 혁신을 추진하여 왔다. 문제점에 대한 개선방안보다 그 문제점이 발생될 수밖에 없는 시스템을 바꾸려고 하였던 것이다.

이러한 목적으로 2003년 4월 7일 대통령령의 제정·공포에 따라 정부혁신·지방분권위원회가 설치되었다. 위원회는 "국민과 함께하는 '효율적인' 정부"라는 비전을 설정하여, 자율과 분권을 핵심으로 하는 개혁을 추진하여 왔다. 또한 위원회에서는 크게 네 가지 활동목표를 설정하였는데, ①21세기 행정환경변화에 대응한 조직, 기능, 업무프로세스 리모델링을 통해 효율적인 정부 구현, ②새로운 행정시스템과 혁신문화 창출로 국민의 눈높이에 맞춘 행정서비스 제공, ③'자립형 지방화'를 통해 선진국 수준의 지방분권 실현, ④정보·지식사회를 주도하는 '전자정부'의 구현 등이었다. 목적 실현을 위해서는 세부과제로 정리될 필요가 있기 때문에 추진과제를 149개의 로드맵 과제로 정리하였는데, 이것은 100대 국정과제 로드맵 중 23개 과제(참여정부 초기에는 30개 과제)를 세부적으로 구분한 것이다. 또한 효율적인 추진을 위해 개혁주관부처에 '추진단'을, 각 부처에 '업무혁신팀을 설치하고 위원회와의 유기적 협조체제를 구축하여 개혁추진의 핵심동력으로 활용하였다.

정부혁신·지방분권위원회는 혁신의 전도자로서의 역할을 담당하기도 하였는데, 중앙부처 및 지방자치단체의 혁신에 대한 목소리를 듣고 이를 정책에 반영시키거나 학회 등의 적극적 참여를 통해 학계의 목소리를 반영하기도 하였다. 또한 공무원들에 대한 혁신을 홍보하여 공무원들의 자발적 혁신을 유도하기도 하였으며, 대외적으로도 세계혁신포럼을 주도하여 한국의 혁신 성과에 대해 소개하는 역할도 수행하였다.

(3) 주요 실적

○ 행정환경의 변화에 따라 정부혁신을 통한 정부의 효율성 제고 및 국민만족도 향상 필요

- ‘투명하고 일 잘하는 정부’ 구현을 위해 행정, 인사, 재정세제, 전자정부, 기록관리 및 지방분권 등 총체적 혁신 추진

○ 기능위주로 정부조직을 재설계하고 각 부처 및 부서에 자율성을 부여하는 한편, 평가를 통해 책임을 부여할 수 있는 체제 구축

- 여성가족부 신설, 과학기술부 개편 및 46개 부처 기능조정 실시
- 총액인건비제도 도입 및 총액배분자율편성예산제도 도입 등 부처의 자율권 확대, 정부업무평가법 제정을 통한 평가인프라 구축

○ 정보공개 및 민원제도 개선, 정보화 기반의 행정서비스 시스템 구축으로 수요자 중심으로 행정패러다임 전환

- 행정의 투명성 제고를 위해 행정정보공개 확대, 정책실명제 확대, 재정정보 공개, 공개기록은 온라인 공개 등 혁신과제 추진
- 전문 옴부즈맨 제도 도입, 주민투표제 실시, 여성·이공계·지방출신 우대, 온라인 국민 참여의 확대 등으로 시민참여제도 구축
- 민원통합콜센터 구축, One-Stop 민원정보시스템 구축, 소외민원처리제도 개선 등 추진

○ 지방분권체제 확립을 위한 지방행정 혁신 추진

- 제주특별자치도 실시, 자치경찰제·교육자치제 추진 등을 통한 지방정부의 자율성 증대

- 지방재정세제 제도 개선을 통한 중앙재정의 지방이전, 중앙행정권한의 지방이양 등을 통한 지방역량 강화

<표 2> 정부혁신위 법률 제·개정 건수(’ 07.1)

법률 제·개정 실적		법률 제·개정 계획	
제정	개정(폐지)	제정	개정(폐지)
10	47(2)	6	10(1)

3. 동북아시대위원회: 한국의 새로운 국가 비전 구현

(1) 비전과 추진전략

평화와 번영의 동북아 공동체 건설

○ ‘가교국가’ 역할: 대륙세력과 해양세력을 이어 통합과 협력의 새 질서를 창출하는 가교 역할 수행
○ ‘거점국가’ 역할: 동북아의 평화와 번영을 위한 아이디어의 중심(비전 제시자)이자 역내 네트워크의 거점 역할 수행
○ ‘협력국가’ 역할: 평화와 번영의 동북아 공동체 형성을 위한 역내 협력의 촉매 역할 수행

(2) 주요 활동

동북아 시대의 중심 국가로 나아가기 위한 구상은 노무현 대통령이 2000년 8월부터 2001년 3월까지 8개월간 해양수산부장관으로 활동한 뒤에 작성된 「발상의 전환과 동북아 중심국가」에서부터 비롯되었다. 동북아구상과 집권 민주당의 대통령후보 정책공약, 나아가 ‘참여정부’의 동북아구상에 큰 영향을 준 것은 ‘국민의정부’가 2002년 4월에 발표하고, 7월에 확정한 당시 최대의 경제사회적 정책이슈였던 ‘동북아 비즈니스 중심지 정책’이다. 이것이 인수위원회 시기 및 참여정부 출범 이후의 동북아경제중심 프로젝트에 큰 영향을 끼쳤다. 인수위원회에서 정립한 참여정부의 3대 국정목표의 하나가 ‘평화와 번영의 동북아 시대’이다. 이 국정목표는 단지 동북

아의 문제만을 다루는 것이 아니라, 한반도의 평화와 번영을 동북아의 차원에서 해결해야 한다는 시각을 담고 있다.

2003년 4월 7일 대통령령으로 동북아경제중심추진위원회 규정이 제정되고 4월 29일 제1차 본회의가 개최되었다. 동북아구상의 비전은 '평화와 번영의 동북아공동체'를 만드는 것인데, 평화를 위해 동북아 평화협력체를 형성하며, 번영을 위해 동북아의 경제협력체를 형성한다는 것이었다. 북핵문제해결과 한반도평화체제구축의 과제는 기본적으로 외교・안보・통일 분야 총괄 조정기획기능을 맡은 국가안전보장회의(NSC) 사무처가 담당했고, 번영부문에서는 지식기반형 신성장동력창출로 동북아의 경제협력 네트워크를 구축하고 이를 통해 동북아경제협력체를 형성한다는 구도였다.

'동북아경제중심'은 참여정부의 12개 국정과제 중 제1위의 국정과제였다. 참여정부 초기 거의 전 부처의 활동과 관련되어 있었고, 또 그만큼 많은 부처 또는 다른 국정과제위원회와도 일부 갈등을 빚기도 하였다. 예를 들면, 산업클러스터와 관련하여 국가균형발전위원회와의 갈등, 경제자유구역 및 금융허브와 관련하여 재경부와의 갈등, 물류중심과 관련하여 건교부·해수부와의 갈등 등이 있었다. 2004년 6월 15일 동북아경제중심추진위원회가 출범한지 1년 2개월이 지난 시점에 위원회에 대한 대통령령 개정안이 국무회의에서 의결되어 '동북아경제중심'이 '동북아시대'로 개편되었고 경제 분야 로드맵 과제 중 일부가 국민경제자문회의로 이관되었다. 초기의 경제 중심에서 국제정치 분야로 중심적인 역할이 이동하였다.

2004년 9월 동북아시대위원회 산하에 '전략기획전문위원회'를 구성하여 동북아구상에 대한 기본전략을 수립했다. 여기서 업무조정을 통해 외국인투자유치와 관련된 '총괄 주관'을 관련부처로 완전 이관하고, 위원회는 추진상황에 대한 전반적인 점검 역할을 수행키로 했다. 문민정부에 비전을 제시하는 자문기구로 '세계화 추진위원회'가 있었으나, 실제 명확한 목적 하에 과제를 추진하지는 못하고 여론의 비판 속에 유명무실해 진 적이 있다. 그러나 동북아시대위원회는 국정과제위원회가 단순 자문 및 심의를 통한 정부개혁추진기구가 아니라 한반도의 비전을 제시하는 위원회라는 것에 큰 의미가 있다.

존경하는 국민 여러분.

이제 우리의 미래는 한반도에 갇혀 있을 수 없습니다. 우리 앞에는 동북아 시대가 도래하고 있습니다. 근대 이후 세계의 변방에 머물던 동북아가, 이제 세계 경제의 새로운 활력으로 떠올랐습니다. 21세기는 동북아 시대가 될 것이라는 세계 석학들의 예측이 착착 현실로 나타나고 있습니다. 동북아의 경제규모는 세계의 5분의 1을 차지합니다. 한·중·일 3국에만 유럽연합의 네 배가 넘는 인구가 살고 있습니다.

우리 한반도는 동북아의 중심에 자리 잡고 있습니다. 한반도는 중국과 일본, 대륙과 해양을 연결하는 다리입니다. 이런 지정학적 위치가 지난날에는 우리에게 고통을 주었습니다. 그러나 오늘날에는 오히려 기회를 주고 있습니다. 21세기 동북아 시대의 중심적 역할을 우리에게 요구하고 있는 것입니다.

우리는 고급 두뇌와 창의력, 세계 일류의 정보화 기반을 갖고 있습니다. 인천공항, 부산항, 광양항과 고속철도 등 하늘과 바다와 땅의 물류기반도 구비해 가고 있습니다. 21세기 동북아 시대를 주도적으로 열어 나갈 수 있는 기본적 조건을 갖추어 가고 있습니다. 한반도는 동북아의 물류와 금융의 중심지로 거듭날 수 있습니다.

동북아 시대는 경제에서 출발합니다. 동북아에 '번영의 공동체'를 이룩하고 이를 통해 세계의 번영에 기여해야 합니다. 그리고 언젠가는 '평화의 공동체'로 발전해야 합니다. 지금의 유럽연합과 같은 평화와 공생의 질서가 동북아에도 구축되게 하는 것이 저의 오랜 꿈입니다. 그렇게 되어야 동북아 시대는 완성됩니다. 그런 날이 가까워지도록 저는 혼신의 노력을 다할 것임을 굳게 약속드립니다(노무현 대통령 취임사. 2003년 2월 25일).

(3) 주요 실적

○ 동북아 경제중심국가로의 발전전략 마련

- 동북아 물류중심 추진로드맵('03.8)을 제시하였고 이에 따라 물류 분야에서 세계적인 경쟁력 확보, 교통 SOC의 지속적 확충 추진

※ 인천국제공항이 취급물동량 측면에서 세계 3위, 공항서비스 세계 1위

- 한국투자공사 설립('05.7) 및 금융허브 지원센터 개소('06.1) 등을 골자로 하는 금융허브 추진전략('03.12) 마련

- 균형발전, 지방분권과 연계된 혁신클러스터 형성을 통한 국가혁신체계 구축방안 제시

- 제조업 첨단화, 전략적 외자유치 등을 통해 클러스터 형성 및 국제 분업 네트워크 연결 추진

○ “평화와 번영의 동북아시대 구상” 실현을 위한 동북아시대 구상 기본전략과 추진기반 구축

- 안보·경제·사회 등의 동북아 구상 및 중장기 기본전략 마련: 중장기 대외전략 기본구도(05.1.7), 남북관계 중장기 발전전략(06.2.10), 경제공동체 구상의 정립(06.4.28), 사회문화협력 구상 마련(06.6.15) 등
- 동북아시대 구상의 이론적 심화와 확산(지식층 및 일반국민 담론 활성화) 노력 경주: 열린 동북아포럼(06년 9회), 정책연구기관장협의회, 분야별 전문위원회의, 심포지움·세미나, 국민합의 형성 토론회 개최 등
- 주변 4강과의 전략대화 및 다양한 대외협력 활동의 추진으로 동북아시대 구상에 대한 이해와 협력기반 확대: 한-미·일·중·러 전략대화, 1.5 Track의 한-ASEAN 포럼 참석 등
- 제주평화연구원 개원, 제주국제평화센터 개관 등을 통한 제주도의 동북아 평화거점화 기반 마련

4. 국가균형발전위원회: 중앙과 지방의 동반 성장

(1) 비전과 추진전략

균형발전을 통한 국가경제의 재도약

○ 혁신주도형 지역발전에 의한 자립형 지방화 추진
○ 혁신주도형 발전 잠재력 확충: 지식·기술의 창출·확산·활용과 지역별 혁신클러스터 육성
○ 도·농 간 상생 발전의 토대 마련: 지역간 격차시정 및 특성화 발전을 통한 도·농 간의 공동 발전
○ 수도권의 질적 발전 도모: 수도권의 삶의 질과 경쟁력 제고와 수도권 규제의 합리적 개선
○ 네트워크형 국토 공간 형성
- 공공기관 이전 및 혁신도시 건설
- 다극분산형 국토공간 재편
- 대외개방형 거점 개발

(2) 주요 활동

지난 40여 년간 우리나라는 수도권 일극 중심의 불균형발전 전략을 통해 빠르고도 압축적인 산업화에 성공하였다. 그러나 압축성장의 결과로 수도권은 심각한 과밀문제로 시달리고, 지방은 정체와 저발전의 악순환을 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 이 상태를 방치할 경우 수도권과 지방, 지역과 지역간 갈등이 심화되어 국민통합이 불가능해지고, 국토이용의 효율성 저하로 국가경쟁력이 더욱 약화될 수밖에 없다. 이러한 문제를 완화하기 위해 국가균형발전정책을 추진하게 되었는데, 구체적인 추진방안은 2003년 6월 12일 대구에서 개최된 제9차 국정과제회의에서 제시되었다. 이날 '국가균형발전을 위한 구상'을 발표하면서 국가균형발전을 위한 3대 원칙, 7대 과제를 천명한 것이다.

국가균형발전위원회는 참여정부 출범 초기인 2003년 4월 7일 대통령령인 국가균형발전위원회 규정에 의해 설립되었고, 국가균형발전 정책을 지속적, 안정적으로

추진하기 위해 2003년 12월 국회의 전폭적인 지지 속에 국가균형발전특별법, 신행정수도특별법, 지방분권특별법 등 3대 특별법을 통과시켜 지방화를 위한 법·제도적 기반이 구축되었다. 국가균형발전법은 지역간 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하여 국가의 균형 있는 발전이 가능하도록 국가균형발전계획을 수립·시행하고, 국가균형발전계획의 시행을 재정적으로 지원하기 위하여 국가균형발전회계를 설치·운영하도록 함으로써 일관성 있고 지속적인 국가균형발전을 도모하는 것을 목적으로 하였다.

국가균형발전위원회는 4대 분야의 16개 핵심과제를 선정하여 추진하였다. 우선 지역혁신체제 구축 및 혁신역량 강화 분야로, 지역혁신체제 구축, 지방대학 육성 및 지역인적자원 개발, 신산학협력 모델정립, 대덕 R&D특구 육성, 혁신클러스터화 추진 등이었다. 둘째는 자립형 지방화를 위한 지역산업 육성 분야로, 지역전략 산업의 진흥, 문화·관광자원을 활용한 자립형 지역개발, 낙후지역 개발 등이었다. 셋째는 국가균형발전을 위한 제도적 기반확립 분야로, 국가균형발전 5개년계획 수립, 특별회계 운영 및 제도개선, 국가균형발전사업 평가체제 확립, 지역특화 특구 추진 등이 있었다. 넷째로는 신국토구상 수립·추진, 수도권의 계획적 관리 방안 수립, 공공기관 지방이전, 수도권 기업의 지방이전 등이었다.

이러한 과제들은 모두 단일부처에서는 해결할 수 없는 다부처 관련 과제들이었다. 기존의 정부 부처는 칸막이식 조직운영으로 인해 부처할거주의와 부처이기주의가 만연하여 여러 부처가 관련된 업무는 항상 불협화음만 내고 제대로 추진되기 어려웠다. 국가균형발전위원회는 종적인 수직구조를 횡적인 기능중심으로 서로 연결하여 사업의 전반적인 흐름을 관리하는 조직이라 할 수 있다. 이러한 수평적 정책조정은 기존 부처체계가 아닌 국정과제위원회에서 추진하고 있기에 가능한 것이다.

(3) 주요 실적

○ 국가균형발전정책의 추진을 위한 제도 및 재정기반 구축

- 국가균형발전특별법 제정(’03.12) 및 국가균형발전 5개년 계획 수립(‘04.8), 국가균형발전특별회계 설치(‘05.1) 등 안정적 추진기반 구축

○ 혁신주도형·다핵분산형 발전을 위해 혁신정책 등 5대 정책 추진

- 혁신정책: 지역혁신협의회 구성·운영, 지역혁신박람회 개최, 지방대학혁신역량 강화 사업(‘04~’08년: 1조3천억원), 지방R&D 투자 확대(‘03

년 27%→’07년 : 40%) 추진

- 균형정책: 신활력사업(70개 시군 ‘05~’07년 8,200억원 투자), 지역특구 제도 도입 및 72개 지역특구 지정·운영
- 산업정책: 지역전략산업 진흥사업에 투자 확대(‘03년 1,006→’04년 4,070억원), 대덕연구개발 특구 육성 및 7개 산업단지 혁신클러스터 사업 추진
- 공간정책: 175개 공공기관 지방이전 계획 확정(‘05.6) 및 혁신도시, 행정중심복합도시, 6개 기업도시 건설을 추진 중
- 질적발전: 수도권 질적 발전을 위한 수도권 발전종합대책(‘05.6) 및 제3차 수도권 정비계획 수립(’06.7), 살기 좋은 지역 만들기를 위한 비전과 5대 분야 과제 마련(‘06.3)후 시범사업 추진 중

○ 기업하기 좋고 살기 좋은 지방 구현을 위해 2단계 균형발전정책 구상을 마련(‘07.2)하고 세부 계획 마련 중

5. 행정중심복합도시건설추진위원회: 정치 · 행정의 중심을 바꾸는 대역사

(1) 비전과 추진전략

상생과 도약 · 품격 높은 세계적 모범도시 건설

○ 복합·자족적 도시기능 확보
- 행정기능을 지원하는 충분한 도시기능·시설 확보
- 문화·국제교류기능 유치
- 연구개발·교육기능 유치

○ 품격 높은 친환경적 도시디자인 구현
- 아름답고 살기좋은 미래지향적 주거환경 조성
- 자연과 어우러지는 녹색도시 구현
- 열린 문화공간과 아름다운 도시경관

○ 미래지향적 도시 인프라 구축
- 인간중심의 광역·도시 교통체계
- 유비쿼터스 정보통신 시스템, 서비스 구축
- 첨단기술 기반의 자원순환형 친환경 공공처리시설

(2) 주요 활동

노무현 대통령은 후보시절 충청권으로의 행정수도의 이전을 공약으로 내걸었고 이를 실현하기 위해 참여정부 출범 초기인 2003년 4월 14일 신행정수도건설추진기획단·지원단을 발족시켰다. 그러나 신행정수도 건설이라는 국정과제는 다른 과제와는 달리 격렬한 논쟁과 공방을 가져온 과제이기도하였다.

신행정수도건설추진기획단은 전문분과위원회와 연구단을 구성하고 수차례 자문위원회와 공청회 등을 개최하였으며, 6월 25일에는 신행정수도건설추진 조사단을 구성하여 후보지 입지선정을 위한 조사업무 등을 시작하였다. 또한 7월 3일에는 제12회 국정과제회의에서 '신행정수도 건설과 21세기 국가발전전략'이라는 주제를 논의하였다. 그 후 계속적인 파급효과에 대한 공개토론회, 공청회, 이전대상기관 선정 공개세미나 신행정수도 규모 및 도시 형태에 대한 공개토론회 등을 개최하여 각계

각층의 여론을 수렴하였다.

2003년 12월 29일 '신행정수도특별조치법'이 국회 본회의에서 가결되었다. 사업추진을 위한 법적 근거가 마련된 것이다. 이에 따라 2004년 시작과 함께 분주하게 움직여 5개의 로드맵 과제 중 2개 과제가 종료되는 등 왕성한 활동을 하였고, 의견 수렴기능의 보강이 필요하다는 주장이 제기되었다. 이를 반영하여 5월 21일 드디어 신행정수도건설추진위원회가 출범하게 되었다.

그러나 이러한 신행정수도에 반대하는 여론이 야당과 수도권 거주자를 중심으로 일기 시작하였으며, 이들은 2004년 7월 12일 헌법소원을 제기하기에 이른다. 국민투표권, 납세자로서의 지위, 재산권, 청문권, 공무담임권 및 직업의 자유, 평등권, 거주이전의 자유 및 행복추구권 등을 침해하였다고 주장하였던 것이다. 이에 정부와 위원회는 변호인단을 구성하여 대응하는 한편, 시민사회단체 간담회를 개최하고, 중앙일보 주최 수도이전 대토론회에 참석하여 수도이전의 당위성을 널리 알리고자 하였다. 이런 와중에서도 꾸준히 국정과제를 추진하여 2004년 8월 11일 연기·공주 지역을 신행정수도건설 최종입지로 확정하였다. 그러나 2004년 10월 21일 헌법재판소가 특별조치법 헌법소원에서 위헌판결을 선고하였다. 그간의 노력이 물거품이 되는 순간이었다.

하지만 국정과제의 지속적인 추진을 위해 11월 15일 신행정수도후속대책위원회를 설치하여 12부 4처 2청으로 부처이전 범위에 대한 합의를 이끌어 냈고, 2월 23일 건설교통위원회에서, 그리고 3월 2일에는 국회 본회의에서 '신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법'(이하 '행정중심복합도시건설특별법'이라 한다)을 의결시켰다. 이에 따라 2005년 4월 7일, 행정중심복합도시건설추진위원회가 출범하여 예정지역과 주변지역 공청회를 개최, 주민설명회, 기본조사 등을 실시하였다. 2005년 6월 15일에 다시 한 번 헌법소원이 제기되었으나, 2005년 11월 24일 헌법재판소는 행정중심복합도시건설특별법에 대한 헌법소원을 각하하는 결정을 하였다. 이리하여 행정중심복합도시건설사업은 탄력을 받아 차질 없이 추진되었다.

(3) 주요 실적

○ 지방의 자립적 기반 조성을 통해 수도권과 지방이 상생 발전할 수 있는 적극적 국가균형발전전략을 마련

- 수도권 행정기관의 지방이전 및 지방분권, 수도권 발전전략, 균형발전의 핵심과제로서 행정중심복합도시 건설을 추진

○ 행정중심복합도시건설특별법(’ 05.3 제정)에 따라 사업추진 완료예정 (‘30완료)

- 예정지역 및 주변지역 지정, 사업자지정, 도시기본계획, 개발계획을 확정·고시(’ 06년 말)

- 현재 광역도시계획, 실시계획 수립을 추진 중에 있으며, ’ 07.7월에 본격적으로 공사착공 예정

<표 3> 정부기관 이전 추진일정

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
◦중심행정타운 마스터플랜 수립 - 토지이용 및 청사배치계획 수립	마스터	플랜							
◦1단계 사업 추진 - 총리실, 기획예산처 등 9개 기관		설계	시공	시공	시공	시공	이전		
◦2단계 사업 추진 - 교육부, 과기부 등 9개 기관			설계	시공	시공	시공	시공	이전	
◦3단계 사업 추진 - 법제처, 국정홍보처 등 8개 기관				설계	시공	시공	시공	시공	이전

6. 저출산고령사회위원회: 미래를 향한 준비

(1) 비전과 추진전략

건강하고 활력있는 안정된 미래사회 구축

○ 인구구조 변화에 대한 과학적 예측과 인구 질 향상
○ 경제와 고용에서 성장 동력 유지, 국제경쟁력 확보
○ 복지확충과 경제발전의 원활한 선순환 구조 추구
○ 성별, 세대, 계층, 지역간 통합과 연대
○ 노인ㆍ보건, 인구ㆍ생활, 가족ㆍ육아, 경제ㆍ산업을 연계한 종합 대책 마련

(2) 주요 활동

1984년에 이미 출산율이 1.76명으로 인구대체수준을 밑돌기 시작했지만 저출산 징후가 나타난 지 20여 년이 되도록 정부 차원의 이렇다 할 저출산 장기대책은 마련되지 않았다. 1995년까지도 정부는 여전히 출산억제정책을 펴왔다. 한국의 경우 그 심각성에 비춰볼 때 저출산 대응정책은 한참 늦은 감이 있다고 할 수 있다.

2002년 10월 노무현 후보의 대통령선거 공약으로 '고령사회대책위원회' 설치가 발표되었고, 당선 이후 '국민의정부' 시절부터 활동하여왔던 '삶의질향상기획단'을 인구고령사회대책TF로 개편하고 '고령사회대책 및 사회통합기획단' 산하에 설치하였다. 이후 2004년 2월에 대통령 자문 '국정과제위원회'로서 '고령화 및 미래사회위원회'가 발족되었고, 2005년 9월에 대통령 직속으로 '저출산고령사회위원회'가 출범하였다.

저출산고령사회위원회는 다른 위원회와는 다르게 시민사회의 광범한 참여와 호응을 통해 미래를 대비하는 전략을 구사했다. 2006년 1월 23일에는 시민사회, 종교계, 기업, 노동계 등이 참여하는 '저출산고령화대책 연석회의'가 발족됐고, 6월 20일에는 사회적 합의를 거쳐 '저출산고령사회문제해결을 위한 사회협약'을 체결했다. 또한 고령사회를 대비한 정부의 일련의 노력은 2006년 8월 '새로마지플랜 2010'이라 불리는 '제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)으로 첫 결실을 맺었다. '새로마지'는 '새롭고 희망찬 출산에서부터 노후생활의 마지막까지 아름답고 행복하게 사는 사회'라는 의미와 '미래와 행복이 가득한 사회를 새로 맞는다'는 의지를 동시에

표현하고 있다. 무엇보다도 새로마지플랜은 가족복지지원정책의 대상을 기존과 같이 기초생활수급권자 등 소득최하위층에 제한하지 않고 소득 차상위계층으로까지 확대하고 있다는 점이 중요하다.

참여정부의 저출산대책은 당장의 문제를 해결하려는 노력이 아니라 10년 후, 20년 후의 미래를 미리 내다보고 대비하려는 정책이다. 인구정책은 그 특성상 시간지체현상이 불가피하고 그 효과가 한 세대 후에나 나타나기 때문이다.

(3) 주요 실적

○ 저출산·고령화 문제를 국가적 아젠다로 설정

- 저출산·고령사회기본법 제정(’05.4)으로 과제추진 인프라 구축
- 시대적 과제에 대한 체계적인 대응을 위해 저출산·고령사회기본계획 수립(’06.8) 및 경제계, 노동계, 여성·시민사회가 참여하는 사회협약 체결(’06.6)

○ 체계적인 육아지원 정책 시행

- 미래인력양성 및 여성의 경제참여 확대를 위해 시설확충 및 육아비용 경감 추진
- 제1차 육아지원정책방안 국정과제보고(6.11)이후 제2차 육아지원 정책방안 보고를 위한 기초조사 실시
- 육아지원기초조사 결과를 토대로 「제2차 육아지원방안」마련

○ 고령친화산업 활성화방안 마련

- 고령화에 따른 상품·서비스 수요변화에 대응하여 고령친화산업을 국가성장산업으로 육성코자 전략방안 마련
- 8개 산업별 전략품목선정, 전략품목의 산업화방안 도출 및 정부의 활성화 지원전략 등 마련

○ 노인일자리 창출

- 숲·생태해설, 간병도우미, 거리환경 개선 등 노인의 능력·경험 등 특성을 고려하여 사회적 일자리 제공
- 시·도 주최 실버취업박람회 등을 통해 정보제공 및 취업확대

○ 평생건강관리체계 등 국민건강증진방안 마련

- 공공보건의료체계 강화를 통한 국민건강증진방안 마련

- 국민건강증진을 위한 체육시설개방 등 생활체육 활성화방안 마련

7. 빈부격차 · 차별시정위원회: 소외와 차별이 없는 평등성의 실현

(1) 비전과 추진전략

더불어 사는 균형발전 사회 구현

○ 사회통합과 성장촉진을 동시에 추구하는 '성장과 분배의 선순환 구조'를 달성
○ 구축과 같이 과거에 마무리되었어야 하는 전통적인 사회정책 과제와 함께, 근로빈곤층 지원 및 저출산 대책 등의 현재형 사회정책 과제를 동시에 추진
○ 불합리한 차별문제가 '시장기제' 내에서 해결될 수 있도록 제도적인 장치를 마련
○ 인프라를 구축하여 형평성을 제고하고, 각종 정책의 효율적인 시행에 필수적인 전달체계를 정비

(2) 주요 활동

지난 반세기 동안 우리가 이루어 낸 경제성장은 놀라운 것이었지만, 급속한 성장과정에서 나타난 그늘에 가려진 부작용들도 많았다. 최근 우리 사회의 통합과 균형을 해치고 있는 빈부격차의 확대, 부동산 가격의 폭등, 불공정한 세부담, 차별 문제 등이 그러한 대표적인 예들이다. 참여정부는 사회 갈등을 유발하는 각종 불균형을 시정하여 계층·성·장애 등의 구별 없이 '더불어 잘 살 수 있는 균형사회'를 실현해 나가고자 하였다.

빈부격차·차별시정위원회는 참여정부의 이러한 철학을 실현하기 위해, '국민의정부' 때 설립되었던「삶의질향상기획단」에서 시작하여「빈부격차·차별시정 T/F」로 개편되었다가, 2004년 7월 1일 독립 위원회로 출범하게 되었다. 위원회의 원활한 활동을 지원하기 위하여 빈부격차, 차별시정, 주거복지 등 3개 분야별 전문위원회와 사무기구가 설치되었다. 위원회 출범 이후 '일을 통한 빈곤탈출지원 방안' 등 네 차례의 국정과제회의를 개최하였고, '사회복지전달체계 개선방안'('05.2.22)과 '사회보험 부과징수 일원화 방안'('05.11.29)을 확정지었다. 위원회는 '빈부격차 완화와 차별시정을 통한 사회통합'을 목표로 설정하고, 사회복지 공급체계 개선, 사회보험 혁신, 취약계층별 차별시정정책 지원, 주거복지정책 기반 구축을 중점 과제로 추진하였다.

(3) 주요 실적

○ 선진복지국가 구현을 위한 장애인지원 종합대책 마련

- 장애인 소득보장(장애수당 : ’06년 1,119억 → ’07년 3,130억, 장애아동 부양수당 : ’06년 15억 → ’07년 279억), 3세 미만 장애아동 무상교육 확대 추진

- 한편, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」을 제정(’07.3.6 국회통과)함으로써 기존의 의료적·치료적인 장애인 정책의 패러다임을 전환하는 획기적인 계기 마련

○ 근로장려세제(EITC) 도입 등 근로빈곤층 자활지원사업 활성화

- 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로의욕 제고를 위해 「근로장려세제(EITC)」 도입(‘06.12, 조세특례제한법 개정)으로 일을 통한 빈곤탈출 기반 마련

- 자활지원사업 확대(’02년 : 4만명 → ’07년 : 7만명), 기초자치단체에 자활전담공무원 배치, 자활중앙센터 설치, 무보증소액창업대출(Microcredit) 및 자산형성지원제도 도입 추진

○ 사회보험 적용·징수업무 통합을 통한 업무 효율화 추진

- 상호 연계 없이 개별적으로 도입·운영되는 사회보험 부과·징수업무를 통합하여 사회보험의 형평성 강화와 보험 사각지대 해소, 기존인력의 재배치 등 업무 효율화 도모

※ 사회보험료의 부과 등에 관한 법률 제정안 국회 제출(’06.11)

8. 사람입국일자리위원회: 일자리 창출을 통한 국가경쟁력 강화

(1) 비전과 추진전략

일을 통한 삶의 질 향상 및 지속성장 실현

○ 저출산 · 고령화 사회에 대비한 고용전략 수립
○ 사회 서비스 부문 일자리 창출
○ 노동시장 선진화 추진
○ 평생 능력개발 체제 구축

(2) 주요 활동

세계화와 신자유주의의 만연으로 인해 낮은 고용률, 비정규직 증가 등에서 나타나듯이 우리나라 노동시장은 양적인 측면과 질적인 측면에서 불균형 상태가 발생하고 있다. 사람입국일자리위원회는 다가올 소득 2만 달러 시대의 노동시장 정책에 관하여 지속적 연구·검토를 추진함으로써 일자리 정책 전반에 대한 국가적 차원의 중·장기 고용전략을 수립하는 곳이다.

사람입국일자리위원회는 2004년 5월 27일 출범한 사람입국신경쟁력특별위원회의 일부 과제를 이어받아 2005년 10월 12일 대통령자문 국정과제위원회로 출범했다. 사회적 일자리 창출, 평생 직업능력개발체계 구축, 고용서비스 선진화 등 삶의 질 향상과 지속성장 실현을 위한 전반적인 고용창출 전략 수립을 목적으로 하였다. 위원회는 출범 이후 국가 고용서비스 선진화, 사회적 일자리 확대·창출, 비정규직 대책, 직업능력개발 시스템 개혁 등 국민의 삶의 질 향상과 기업·국가의 경쟁력 제고 및 사회통합 실현에 기여하기 위하여 노력하였다.

또한 전신인 '사람입국신경쟁력 특별위원회'에서는 그 동안 사람과 지식이 경쟁력의 원천이 되는 사회 실현, 여가문화 혁신, 평생학습체제 구축을 기본 전략으로 업무를 추진했었다. 이를 토대로 물적 투자 중심에서 인적 투자 중심으로 투자 개념 전환, 일 중심사회에서 일과 삶이 조화된 사회 등 사람입국 발전 모델을 마련하였으며, 평생학습체제 구축 등 뉴패러다임 시범사업은 기업의 성과, 직원 만족도 제고 측면에서 높은 평가를 받은 바 있다.

(3) 주요 실적

○ 시대적 흐름에 대응하여 노동시장 선진화와 중장기적인 일자리 비전 제시를 위하여『국가고용전략』수립을 추진

- 노동시장 정책 분야의 과제를 명확히 제시하고 경제·산업정책과 교육정책을 일자리에 관점에서 연계할 수 있는 종합적인 틀을 제시

- 경제 환경 변화에 따라 급증한 비정규직의 고용문제를 해소하여 노동시장 양극화에 대응하기 위하여 『비정규직의 실태 및 향후방향』에 대한 정책방안을 제시하여 범정부적으로 대처

※ 비정규직 증가 추이 : ‘02년 3,635천명 → ’05년 5,483천명

○ 직장내 평생학습체계 구축 및 여가 및 문화생활 혁신 방안 제시

- 기업의 인적자원 개발을 위한 직장 내 평생학습 체계 구축 및 박물관·공공체육시설 연장 개관 등 여가·문화 신서비스 창출 방안 제안

- 중소기업 학습조직화 지원 등을 위한 사람입국 발전전략 보고

- 박물관·도서관 등 국립문화시설 개관시간 연장, 문화시설과 인터넷 동호회 연계 사업 실시

○ 근로자 과로해소를 위한 근무시스템 개편

- 교대제 관련 유지·창출 지원제도 도입

- 교대제 개편 컨설팅 지원 시범사업 실시

9. 지속가능발전위원회: 지속가능한 사회 발전의 청사진 마련

(1) 비전과 추진전략

인간과 자연이 상생하는 안전하고 쾌적한 환경

○ 활력 있는 경제와 높은 삶의 질 추구
- 국가 주요 중·장기계획 수립시 지속가능발전 관점에서 사전 검토
- 물, 에너지, 국토정책 등 분야별 지속가능발전정책 수립 및 추진

○ 더불어 사는 참여복지 사회
- 시민사회, 기업의 ‘공론의 장’으로서의 기능강화

○ 갈등의 효율적 관리를 통한 국민통합
- 주요 현안 개발관련 정책에 대한 자문 활성화
- 갈등관리시스템 구축 및 갈등관리프로세스의 개발적용

(2) 주요 활동

2000년 6월 5일 환경의 날에 ‘새천년 국가환경비전’을 발표하면서 대통령직속 자문기구로 ‘지속가능발전위원회’ 설립을 천명하고, 8월 5일 지속가능발전위원회규정(대통령령 제16946호)이 제정 공포되었으며, 이에 따라 제1기 위원회가 9월 20일 설립되었다.

이후 참여정부 들어 2003년 6월 25일 지속가능발전위원회 규정을 개정하여 12대 국정과제위원회 중의 하나로 확대·개편된 제3기 위원회가 2003년 12월에 출범하였다. 참여정부 출범이후 지속가능발전위원회의 변화는 우선 단순 자문위원회에서 국정과제추진위원회로 기능이 확대 개편되었다는 점이다. 물·에너지 등 지속가능발전 관련 정책의 수립 및 시행에 대한 자문, 지속가능한 발전과 관련된 사회적 갈등관리 정책에 대한 자문 등을 수행하게 되었다. 제3기 위원회에서 제기되었던 정책자문과 갈등조정 기능의 통합운영에 따른 비효율적인 문제와 지속가능발전 중장기 전략과제에 대한 정부 부처 간 협의조정 시스템 강화 필요성에 따라 정책자문 기능을 활

성화하고 운영을 효율화하기 위해 위원구성을 개선하고 갈등조정특별위원회를 신설하는 등 지속가능발전위원회규정을 개정하여 2006년 5월 2일 제4기 위원회가 출범하는 계기를 마련하였다. 특히 사회적 갈등해결에 관한 사항을 중점심의하기 위한 '갈등조정특별위원회'를 2006년 10월에 구성하여 지속가능한 국가발전에 장애가 되는 사회적 갈등사안이 보다 효율적이고 신속히 해결하는 토대를 마련하였다.

업무추진방향은 장기적인 전망에 바탕을 둔 지속가능발전 비전을 제시하였다. 또한 이해관계자의 의견 조율을 통한 정책수용성과 실현가능성 제고를 도모하였다. 그리고 정부 부처 간의 정책대화를 활성화하여 부처 간 업무중복, 사각영역에 대한 조정 및 정책자문을 하였다.

또한 2005년 6월 4일 대통령께서 발표한 '국가지속가능발전 비전선언'을 통해 경제·사회·환경을 포괄하는 지속가능발전의 추진체계와 실천역량을 강조한 바 있다. 이에 따라 지속가능한 국가발전을 위한 전략을 구체화하고 이행시스템을 확립하기 위해 '06년 10월 '국가지속가능발전 전략 및 이행계획을 관계부처 협의를 거쳐 마련하여 국무회의에 보고하였다. 또한 지방자치단체의 지속가능발전의 확산을 위해 로드맵을 수립하였으며, 국가 및 지자체의 지속가능발전 의 체계적 추진을 위해 지속가능발전 전략 및 이행계획의 수립, 이행과 평가, 국가 및 지방 지속가능발전위원회 설치 등의 내용을 담은 「지속가능발전기본법」을 제정하였다.

세계는 이미 2002년 '요하네스버그선언'을 통해 지속가능 발전을 당면과제로 제시한 바 있습니다. 지난 2월에는 온실가스감축을 위한 교토의정서가 발효되었습니다. 이제 우리도 지속가능 발전을 한 차원 더 끌어올려 국가경쟁력을 높여 나가야 합니다. 저는 오늘 이러한 의지를 담아 '국가 지속가능발전 비전'을 밝히고자 합니다.

우리의 목표는 '경제와 사회, 환경이 균형 있게 발전하는 선진국가'입니다. 경제성장과 환경보전, 사회통합을 삼각 축으로 해서 건강한 성장을 지속하는 것입니다.

먼저, 개발과 보전을 통합적으로 고려하는 국토관리체계를 만들어 가겠습니다. 국가환경종합계획을 올해 말까지 수립하고 국토통합정보시스템을 구축해서 각종 개발사업들이 이를 토대로 추진되도록 할 것입니다. 보전해야 할 곳은 확실히 보전하고, 개발이 필요한 곳은 충분한 환경성 검토와 사회적인 협의를 거쳐 개발해 나가겠습니다.

우리의 생활환경도 10년 내에 선진국 수준으로 개선하겠습니다.

무엇보다 맑은 물의 안정적 공급에 주력하겠습니다. 수질오염총량관리제를 더욱 내실 있게 추진하고, 공급위주의 물관리 정책을 절약과 재사용에 중점을 두는 수요관리정책으로 전환해 나가고자 합니다.

이와 함께 대기환경개선 특별대책을 본격 추진하고, 철도를 비롯한 저공해 대중교통에 대한 투자를 확대해서 국민 여러분이 보다 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 하겠습니다('국가지속가능발전비전' 행사 대통령 연설문. 2005년 6월 4일).

(3) 주요 실적

○ '00.9월 설립이후, 지속가능한 국가발전을 위한 비전·전략의 구체화 및 이행시스템을 확립

- 국가지속가능발전 비전 발표('05.6) 및 이행계획을 수립('06.10), '06~10년 경제·사회·환경분야별 정책목표, 실천계획, 평가지표 확정
- 지속가능발전 비전·전략 및 이행계획의 수립, 이행, 평가, 보완·발전 토대 마련을 위한「지속가능발전기본법」제정 추진
- 지방자치단체의 지속가능발전 확산을 위한 로드맵 수립·추진

<표 4> 지속가능위의 중요 사업 및 평가

연도	내 용	후속조치	평 가
’96	녹색환경국가건설, 환경대통령 선언	총 4부40장의 ‘의제21’ 국가실천계획 작성	선언적 의미
’00	새천년 국가환경비전 발표	지속가능발전위 설립	환경분야 중심
’05	국가지속가능발전비전 선언	범부처별 이행계획 수립	경제, 사회, 환경을 포괄 추진체계와 실천역량 중시

○ 사회적 갈등의 사전예방을 위하여 개발과 보전의 통합적 국토관리체계 구축을 강화

- 국토·환경계획간 연계, 국토통합정보시스템 구축, 연안·해양 통합관리, 에너지 수요관리 강화 등 국토관리체계 개선

-「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」제정(대통령령, ‘07.2.12) 및 갈등유발 법률정비 등 갈등관리시스템 구축

10. 교육혁신위원회: 100년을 위한 초석

(1) 비전과 추진전략

신뢰와 만족을 주는 교육 강국

○ 공론화
- 이해 갈등을 넘어선 제3의 혁신 담론 형성
- 토론의 활성화를 통한 국민적 합의 수준 제고
○ 선택과 집중
- 현장적합성이 높은 과제 위주의 선택
- 실행가능성이 높은 과제 집중 투자
○ 혁신 역량의 강화
- 자율적 혁신 문화의 유도 및 확산
- 자생적인 혁신을 위한 노력 지원

(2) 주요 활동

2003년 2월 대통령직 인수위원회는 12대 국정과제 중 하나인 지식문화강국의 실현을 위해 교육혁신 기구 설치를 제시하였다. 이에 따라 2003년 5월에 교육혁신위원회 설치방안을 대통령에게 보고하였고, 6월 23일에 교육혁신위원회규정이 제정되어 7월 31일 제1기 교육혁신위원회(위원장 전성은)가 발족되었다.

제1기 교육혁신위원회는 참여정부가 제시한 100대 국정과제 중 4대 과제인 ①학교교육체제 혁신, ② 대학입학제도 개혁 및 대학교육력 제고, ③직업교육체제 혁신, ④지역 교육력 강화를 제시하고 그 로드맵을 마련하였다. 2005년 10월 11일 출범한 제2기 위원회(위원장 설동근/2007년 2월 9일 정홍섭)는 "신뢰와 만족을 주는 교육강국"을 비전으로 제시하고, 중점 추진 목표 및 이행 과제를, ①다양화 되는 요구에 부응하는 교육체제 수립, ②학교 교육력 제고를 위한 교원정책 개선, ③자율적인 학교혁신 추진의 지원과 확산, ④저출산·고령화·지식기반사회에 대비한 미래 교육 구상 등으로 확정하여 추진하였다.

교육혁신위원회는 공교육 정상화를 위해 2008학년도부터 적용될 새로운 대학입

학제도를 마련하였다. 대학입학제도 개선의 목적은 학교에서의 교육활동을 중시하여 이를 바탕으로 대학은 학생을 선발함으로써, 교육의 중심축을 학교 밖에서 학교 안으로 전환시켜 학교교육을 정상화시키고자 하는 것이었다. 이러한 방안은 2004년 8월 19일 제53차 국정과제회의를 거쳐 곧 교육인적자원부에 정책 제안되었고 교육인적자원부는 수차례의 공청회를 거친 후 2004년 10월 대학입학제도 개선안을 확정하여 발표한 바 있다.

(3) 주요 실적

○ 참여정부의 국정원리를 구현할 교육혁신의 기본 방향을 정립하고, 교육혁신의 비전으로 '학교교육의 정상화' 제시

- 2008학년도 이후 대학입학제도 개선방안, 대입 수시모집제도 개선방안, 교원정책 개선방안 등 현안사항에 대한 적극적 대응
- 농어촌 교육 살리기, 도시영세민 유아교육 발전방안 등 사회통합을 위한 교육복지정책 추진

○ 2008학년도 이후 대학입학제도 개선방안 마련을 통해 점수에 의한 선발경쟁 완화와 학교교육의 정상화를 위한 토대 마련

- 대학입학제도개혁특별위원회 구성 · 운영을 통해 개선안을 마련하여 제53회 국정과제회의에서 보고한 개선방향을 토대로 교육부에서 공청회 등을 거쳐 최종안 확정 발표

○ 농어촌 교육 살리기, 도시영세민 유아교육 발전방향, 건강한 학교 만들기 등 참여정부의 교육복지실현 방안 정책 제안

- 소외된 사회계층에 대한 교육 정책적 배려 필요성 보고 이후 각 과제별 TF를 구성하여 현장방문, 관계부처 회의 등을 통하여 정책방안 마련
- 위원회에서 개발한 정책방안을 교육부에서 "참여정부 교육복지종합계획"에 포함하여 발표

○ 직업교육체제 혁신방안 마련

- 다양하고 급변하는 직업적 요구를 충족시킬 수 있도록 평생에 걸쳐 직업능력이 개발되는 열린 직업교육체제 및 직능지향사회 구축

- 제61회 국정과제회의보고, 관계부처에 이송 및 부처실행
- 05년 하반기에 교육부에서 세부추진과제별로 추진체계를 마련하고, 06년도부터는 과제의 성격에 따라 단기 및 중·장기적 추진계획을 수립하여 시행 중.

11. 농어업 · 농어촌특별대책위원회: 풍요로운 생활공동체

(1) 비전과 추진전략

농어촌과 도시가 더불어 발전하는 동반성장 구현

○ 국정과제위원회 등과 범정부적 협조 체제 유지
○ 지역농어업특위 등 지방 농어정 주체와 연계 강화
○ 농어업인 정책수요자와 함께하는 협치농정 활성화

(2) 주요 활동

2001년 11월 14일 카타르 도하에서 WTO의 새로운 다자간 무역협상의 출범을 위한 도하개발아젠다(DDA)가 채택됨에 따라 국내에서는 쌀을 비롯한 주요 농산물 소비의 정체 및 가격하락과 도·농간 소득격차의 확대, 교육 등 농촌복지여건의 미흡 등 농어촌의 위기감이 고조되었고, 이에 따라 2002년 1월 26일 법률 제6636호로 제1기 대통령자문 농어업·농어촌특별대책위원회가 출범하였다.

참여정부 출범이후에는 2003년 8월 12일 제2대 장원석 위원장이 취임하여 본위원회를 관계부처 장관, 농어업인·소비자대표, 전문가 등 29인으로 확대·재구성('03. 11. 13)하였다. 또한 2004년 12월 31일 법 개정(법률 제7279호)을 통해 제2기 위원회 설치운영기간을 2007년 12월 31일까지 연장하였다.

농어업특위는 범국민적·범정부적 합의를 바탕으로 중장기 농어업·농어촌 정책방향을 제시하고 점검·평가함으로써 농어업정책에 대한 농어민의 신뢰강화 및 국민적 공감대 확산에 노력해 왔다. WTO/DDA 협상타결에 대비한 중장기 정책방향(Road Map) 마련을 통하여, 중장기 정책방향인 '농어업·농어촌의 새로운 활로'를 마련하였고, 이를 토대로 '농업·농촌 종합대책과 119조 투융자 계획' 및 '수산업·어촌 종합대책과 12조 4000억 원 투융자 계획'을 수립하였다. 또한, 농업인단체와 정부 등 정책 추진과정에서 발생한 이견 조정을 통하여 쌀 협상에 대한 국민적 공감대 확산 및 국내 대책 추진방향 제시, 농지제도 개선방안의 주요 쟁점사항에 대한 합의 도출 및 식량자급률 법제화 등 농업인단체의 지속적인 요구사항에 대해 합리적인 해결방

향을 제시하였다.

(3) 주요 실적

○ 다자간 무역협상(DDA)·한미FTA 등 FTA확대에 따른 농어업 분야 대응 및 농어업 경쟁력 강화, 농어민 소득안정·복지증진 방안 마련(’ 02.1)

- WTO/DDA 협상에 대비한 중장기 정책방향(Road Map) 마련

※ 농어업계 의견수렴 및 관계부처와의 긴밀한 협조체제 유지로 『농업·농촌 종합대책과 119조 투융자 계획』 및 『수산업·어촌종합대책과 12.4조 투융자 계획』 수립

- 농업인단체와 정부간 정책 추진과정에서 발생한 이해 관계조정 및 범정부적 협의체 역할 수행

○ 농림부 등 관계부처와 협조, 도시 은퇴자들이 가서 살 수 있는 은퇴자마을 조성방안 마련

- 은퇴자마을 조성 및 콘테스트 개최, 전원마을 페스티발 개최 등

12. 과학기술중심사회추진기획단: 과학기술 부국

(1) 비전과 추진전략

과학기술 중심사회 구축
○ 과학기술 혁신으로 성장기반 구축 ○ 창조형 국가 기술 혁신체계 마련 ○ 창조적 인재 양성으로 목표실현

(2) 주요 활동

참여정부는 '제2의 과학기술입국' 실현을 위한 국가발전의 새로운 패러다임으로서 '과학기술중심사회 구축'을 12개 국정과제 중 하나의 과제로 채택하고 이를 범부처적으로 총괄하기 위해 1987년 10월 29일 공포된 제9차 개정 헌법에 근거하여 1991년 3월 8일 설치된 국가과학기술자문회의 사무처 내에 「과학기술중심사회추진기획단」('04. 1. 24)을 설치하였다.

과학기술중심사회추진기획단은 출범 직후인 2004년 7월 우리경제를 혁신주도형 성장구조로 전환하기 위해 과학기술중심사회 구축 추진과제를 발전시켜, '국가기술혁신체계(NIS) 구축방안'을 마련하였는데, 이는 그 동안의 '모방형-단독개발형-추격형'의 국가기술혁신체계를 탈피하고 혁신주도형 성장을 견인할 새로운 창조형 국가기술 혁신체계를 구축하기 위한 것이었다. 이를 구체적으로 추진하기 위해 주체, 요소, 성과·확산, 시스템, 기반 등 5대 혁신분야를 중심으로 30개 중점추진과제를 확정하였다. 이러한 방안을 토대로 관계부처가 참여하는 연차별 시행계획을 수립하여 각 부처별 분산적으로 시행해 오던 과학기술시책을 범정부 차원에서 종합적·체계적으로 추진해 나가고 있다.

또한 창조적 인재를 양성하고 효율적으로 활용하기 위해서 대학이 학문적 기초와 세계적 수준의 탁월성을 확보하면서 산업계 연구역량 지원기능을 통해 국가경쟁력을 강화하는데 기여할 수 있도록 하는 것을 주요 내용으로 하는 '창조적 인재강국 실현을 위한 과학기술인력 육성 전략'을 2005년 3월에 마련하기도 하였다.

(3) 주요 실적

○ R&D투자 확대 및 투자효율성 제고 도모, 과학기술인재의 전략적 양성 및 활용책 마련, 새로운 성장동력 발굴 추진

- R&D 투자성과(기술개발)의 산업화 가시화, 우수한 인력의 이공계 진학 촉진

※ 기술무역수지비(기술수출/기술도입) : 0.23(’ 02)→0.36(’ 05)

과학고 졸업생의 이공계 대학 진학 비율 : 74.3%(‘03)→83.3%(’ 06)

- 과학기술 국제경쟁력 및 선진국 대비 기술수준의 대폭 향상

※ 과학경쟁력 : 16위(’ 03)→12위(’ 06), 기술경쟁력 : 27위(’ 03)→6위(’ 06)

10대 차세대 성장동력 산업분야의 선진국 대비 기술수준 : 50-90%(’ 03)→70-95%(’ 06)

13. 문화중심도시조성위원회: 문화국가의 꿈

(1) 비전과 추진전략

아시아 문화중심 도시 조성
○ 국립아시아문화전당 건립 ○ 문화중심도시 조성 6대 권역 리모델링 ○ 문화중심도시 조성 기본과제 수행

(2) 주요 활동

제16대 노무현 대통령후보는 "광주 문화수도 육성" 선거공약을 발표한 바 있다. 참여정부 출범 이후 민족문화와 세계문화의 핵심 축으로 발전시키는데 필요한 중요사항을 심의하기 위하여 2004년 2월 9일에 제정된 문화중심도시조성위원회 규정에 의거 문화중심도시조성위원회가 동년 3월 11일에 출범하였다.

문화중심도시조성위원회는 20개 사업 분야별 T/F팀을 구성 운영하였고, 각계 의견 수렴을 거쳐 2005년 12월 7일 '국립아시아문화전당 건립 운영', '7대 문화지구 조성', '문화산업 등 핵심전략 산업육성'을 내용으로 하는 '아시아문화중심도시 광주 조성사업 추진을 위한 예비 종합계획'을 마련·발표하였다. 국회에서는 2005년 10월 여·야 국회의원 157명이 법안을 발의한 이후 열 달간 계속된 정치적 공방에 마침표를 찍고 2006년 9월 27일「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」이 제정되었다.

문화중심도시조성사업으로 얻어질 수 있는 여러 효과 중 국립아시아문화전당 건립만으로도 생산유발 약 9,877억 원, 임금유발 약 1,920억 원, 지역 내 부가가치 유발 약 1,890억 원, 고용 창출 1만 3,000여 명 등의 직접적 경제적 효과를 예상하고 있으며, '산업화 과정에서 나타난 도시 난개발 문제의 극복', '문화 특성화를 통한 지역균형발전', '국제경쟁력을 갖춘 미래형 도시발전모델의 제시' 등의 관련 효과들도 함께 기대된다.

(3) 주요 실적

○ 문화중심도시조성사업 기본틀 구축

- 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」 제정(‘06.9.27 공포)

- 아시아문화중심도시 조성『예비종합계획』수립 발표(’ 05.12)

○ 국립아시아문화전당 건립 및 운영 조직화 사업 추진

- 건축프로그램 등 건립기본계획 수립(‘05.2.8~12.5) 및 국제설계경기를 통한 당선작 선정(‘05.5.18 ~ 12.2/우규승의 ’ 빛의 숲 ‘)

- 건축 기본(’ 06.5.17~ ‘07.2)·실시설계(’ 06.11~ ‘07.9)

- 국립아시아문화전당 운영조직화사업 기본계획 수립(‘06.2)

○ 문화중심도시 기반조성 사업 추진

- 문화산업 육성을 위한 컴퓨터형성이미지(CGI) 기반 문화콘텐츠 제작·지원, 영상복합문화관 건립(‘04~’ 07)

- 문화중심도시 기반마련을 위한 인력양성 및 시민 서포터즈 활동지원, 시민문화 네트워크 구축 등 시민참여 프로그램 활성화 지원

  ※ 아시아문화전당 및 문화중심도시의 실무형 인재(컨듀서)양성, 문화소양을 갖춘 시민(문화 가디언) 양성

○ 아시아 문화예술인 체류문화활동 지원을 통한 해외문화교류 및 네트워크 구축

○ “아시아문화중심도시 조성사업” 및 계기별 정책 중점 홍보 등 문화중심도시 조성사업 홍보·마케팅 추진

<붙 임 2> 과거정부의 주요 대통령 자문위원회

□ 각 정부의 주요 자문기구

대통령	자문기구명
박정희	경제과학심의회의, 행정개혁조사위원회, 행정개혁위원회[1]
전두환	국가원로자문회의, 교육개혁심의회, 민주평화통일자문회의
노태우	행정개혁위원회, 대통령교육정책자문회의, 대통령자문 21세기위원회
김영삼	행정쇄신위원회, 교육개혁위원회, 정책기획위원회
김대중	정책기획위원회, 교육인적자원정책위원회, 노사정위원회, 제2건국범국민추진위원회, 정부혁신추진위원회
노무현	사법제도개혁추진위원회, 국정과제위원회[2]

1) 행정개혁조사위원회에서 행정개혁위원회로 변경

2) 국정과제위원회는 기존의 행정개혁, 교육개혁 등의 범주 외의 동북아 문제, 저출산·고령화 문제 등 다양한 국정과제를 수행하는 위원회의 통칭

□ 추진과업별 종류

○ 행정개혁 자문기구

- 1980년대 전두환 정권의 감축개혁에서 시발되어, 김영삼 정권 시기에 본격적인 행정개혁 추진(조직개편, 법·제도 개혁 포괄)
- 김대중 정권에서는 신공공관리주의적 개혁을 시도하여 개혁의 대상이 공공부문 전체로 확장

자문기구	대통령	활동기간
행정개혁조사위원회	박정희	1964
행정개혁위원회	박정희	1973
행정개혁위원회	노태우	1988.5 ~ 1989.7
행정쇄신위원회	김영삼	1993.4 ~ 1998.2
정부혁신추진위원회	김대중	2000.10 ~ 2002.2
정부혁신지방분권위원회*	노무현	2003.6 ~ 현재

* 정부혁신지방분권위원회는 행정개혁만을 담당하는 것은 아님

❍ 교육개혁 자문기구

- 교육개혁은 정부주도의 대통령 교육정책자문기구 중심으로 추진
- 정권이 바뀔 때마다 새로운 교육개혁기구를 설치·운영하다가 대통령임기가 끝남과 동시에 폐지되는 과정이 반복

자문기구	대통령	활동기간
교육개혁심의회	전두환	1985.3 ~ 1987.12
대통령교육정책자문회의	노태우	1989.2 ~ 1993.2
교육개혁위원회	김영삼	1994.2 ~ 1998.2
새교육공동체위원회	김대중	1998.7 ~ 2000.7
교육인적자원정책위원회	김대중	2000.10 ~ 2003.2
교육혁신위원회	노무현	2003.5 ~ 2003.7

❍ 과학기술자문회의

- 1987년 6공화국 헌법에 의해 임의적 헌법기관으로 국가과학기술자문회의 설치
- 1991년 국가과학기술자문회의법에 의해 상설기구화
- 2003년에 과학기술중심사회추진기획단이 신설되어, 과학기술자문회의의 사무처가 기획단의 역할 수행(청와대 정보과학기술보좌관이 총괄)

❍ 노사관계 자문기구

- 1996년 노사관계 개혁을 위해 김영삼 정부에서 출범시켰으며, 국민의정부 들어 경제위기 극복을 위한 사회적 협의기구 역할

○ 그 외에 민주평화통일자문회의, 제2건국범국민추진위원회 등이 있음

□ 과거정부의 위원회와 참여정부 국정과제위원회와의 차이점

○ 행정개혁 자문기구인 정부혁신지방분권위원회에 인사개혁, 재정세제, 전자정부 및 지방분권까지 포괄

○ 참여정부에서는 기존의 행정개혁, 교육개혁, 과학혁신 외에 동북아문제, 국가불균형문제, 저출산·고령화문제 등 현안사항에 대한 대응 체계 구축

<붙 임 3> 제16대 대통령직인수위원회의 국정과제

※ 굵은 글씨의 과제는 로드맵 과제로 반영되지 않거나 부분적으로 반영된 과제임

1. 한반도 평화체제 구축

분 야	세부과제명
남북관계 개선을 통한 평화의 제도화	남북대화의 정례화
	남북 교류협력 심화·발전
	평화체제 구축에 대한 국민적 합의 형성
	정전체제의 평화체제로의 전환
한반도 평화정착을 위한 국제환경 조성	북한 핵문제의 평화적 해결 추진
	한반도 평화증진을 위한 환경조성
	남북 평화협정 체결의 국제적 여건 마련
	동북아 평화협력체 창설 추진
확고한 평화보장을 위한 국방태세 확립	**자주적 방위역량의 조기 확충**
	한·미 동맹관계의 미래 지향적 발전
	남북 군사적 신뢰구축 추진

2. 부패없는 사회·봉사하는 행정

분 야	세부과제명
부정부패의 척결	부정부패 발본색원
	부정부패 유발 제도·환경의 개선
공정하고 투명한 인사시스템의 확립	인사에 관한 부처 자율과 책임 강화
	투명하고 공정한 인사시스템의 구축
	성과지향적인 전문가관료제 도입
	공직의 개방성과 다양성 강화
국민과 성과중심의 행정개혁추진	조직, 인사, 예산에 관한 자율 부여
	평가를 통한 책임성 확보
	전자정부의 지속적 추진과 전자민주주의의 실현
	정부 조직개편의 추구
투명한 성과중심의 예산개혁	통합재무관리시스템의 구축
	분석과 평가에기초한 과학적 예산
	한국형 성과주의 예산제도의 도입
	국정방향과 국민의사를 반영하는 예산운영
국민생명과 재산보호를 위한 시스템 구축	**재난관리조직의 재구조화**
	재난관리실명제
	자연재해보험제도의 도입
	생명과 재산을 보호하는 적극적 치안 확립

3. 참여와 통합의 정치개혁

분 야	세부과제명
국민참여정치	국민참여형 정책정당 실현
	신진정치인의 진입장벽 해소
국민통합정치	지역구도 완화를 위한 선거제도 개선
투명한 정치실현	정치실명제 도입
	선거공영제의 확대
	정치부패의 예방과 척결
수평적 협력정치 구축	대통령·국회·정당 간 협력정치 구축
	생산적 국회 정립
디지털 정치의 구현	e-정치 활성화를 위한 법·제도 개선
	인터넷 정치헌금제

4. 지방분권과 국가균형발전

분 야	세부과제명
지방분권의 획기적 추진	중앙의 기능과 권한의 분산
	지방의 자치역량 강화
	지방재정의 확충과 건전성 확보
국가균형 및 지역별 특성화 발전	지역혁신시스템(RIS) 구축
	지역별 특화산업 육성
	거점별 성장인프라 확충
	지역물류·유통기반 확충
지방대학 및 지방문화 육성	권역별 대학특성화 사업 추진
	지방대학 육성 기반 조성
	대학을 지방문화 브레인으로 활용
	지방 문화정체성 강화 및 지역매체 지원
신행정수도건설 추진	신행정수도건설

5. 자유롭고 공정한 시장질서 확립

분 야	세부과제명
기업하기 좋은 환경조성	규제제도의 정비
	기업지원제도의 간결·내실화
투명하고 공정한 경제시스템 구축	산업자본의 금융지배에 따른 폐해 차단
	대기업집단의 소유·지배구조 왜곡 시정
	경쟁적 시장환경 조성
	소비자 권익의 실질적 확보
선진적 금융인프라 구축	산업자본의 금융지배에 따른 시장왜곡 시정
	증권시장의 규율 제고
	구조조정 완결 및 상시구조조정 체제 정착
	중산·서민층 및 중소기업 금융이용자 지원 강화
	금융감독규율의 확립
재정·세제 개혁	재정구조 및 운영시스템 혁신
	재정건전화 노력의 지속적 강화
	공정·투명한 세제·세정 확립

6. 동북아 경제 중심국가 건설

분 야	세부과제명
경제자유구역의 조성 및 금융 국제화	경제자유구역의 지정·운영
	경제자유구역내 경영·생활환경 개선
	금융 국제화
동북아 물류 중심기지 구축	인천국제공항을 동북아 중심공항으로 육성
	부산신항·광양항을 동북아 중심항만으로 육성
	남북한·대륙교통망연결 및 물류네트워크 구축
	해운하기 좋은 나라 실현
IT 등 첨단산업·비즈니스 허브화	동북아 IT 중심국가 실현
	R&BD(기술개발 및 사업화) 허브화
	첨단 부품·소재의 글로벌 소싱기지화
	외국인 직접투자 적극 유치
	동북아 경제협력체 형성
	관광을 전략산업으로 육성, 아시아의 관광 중심으로 도약
남북 경제교류 협력 촉진	산업·물류·정보통신축 형성
	비무장지대 인근 남북공동구역 건설
	제도적·지적 인프라 구축
대외 환경 조성	동북아 외교·통상환경 조성
	동북아 평화협력체 창설
	한상 네트워크 등 부야별 재외동포 네트워크 구축 추진
	동북아 환경협력

7. 과학기술 중심사회 구축

분 야	세부과제명
국가연구개발시스템 혁신	연구개발투자 효율화를 위한 종합조정 기능 강화
	연구성과를 높이기 위한 연구회·출연(연) 체제 개선
	연구개발 지원 및 성과확산 시스템 혁신
	지식재산보호·기술이전·사업화 지원 강화
	글로벌 연구개발체제 구축
미래 성장동력 확보를 위한 기반 강화	기초과학 육성을 통한 혁신기반 강화
	이공계 인력의 양성 및 활용 촉진
	중장기 거대과학기술 개발 추진
	성장동력 확충을 위한 연구개발 투자 확대
지역혁신역량 강화	지방대학을 지역혁신의 주체로 육성
	연구개발/산업특구(R&DB) 및 지방특화산업 육성
	지방의 과학기술혁신역량 강화
	남북 과학기술협력 강화
세계 일류 IT 산업 육성	S/W와 디지털콘텐츠 등 IT서비스산업 활성화
	이동통신 등 주력 IT산업의 경쟁력 강화
	디지털TV 관련 단말기, 시스템 및 응용S/W 차세대 주력 상품화
지식정보 기반으로 산업고도화 추진	첨단·원천·융합기술 개발을 통한 신산업 창출
	핵심 부품·소재의 세계적 공급 기지화
	중소·벤처기업 육성으로 역동적 사업구조 구축
	맞춤형 산업지원정책 추진
	공공·복지기술 개발을 통한 삶의 질 향상
과학문화 확산을 통한 ‘원칙과 신뢰’의 사회 구축	국민과 함께 하는 과학문화 창달
	과학기술 사기진작으로 이공계 기피현상 해소
	국민이 참여하는 과학기술정책 추진
지식기반사회에 부응한 일자리 창출	중소·벤처창업 및 지식기반산업 성장을 통한 신규 일자리 창출
	신진·청년·여성 일자리 확대

8. 미래를 열어가는 농어촌

분 야	세부과제명
공익적 기능과 시장을 지향하는 농어업	농어업의 공익적 기능을 적극적으로 확충
	농어업의 시장지향성을 단계적으로 강화
	DDA협상에 우리 입장을 적극 반영
	농어업 구조조정의 연착륙 유도
	소비자 및 수출지향의 품질경쟁력 제고
	농협 개혁과 산지유통 혁신
개방화시대의 농어업인 소득안정	직접지불제 확충
	부채경감 대책
	생산자의 자율적 수급조절 및 가격안정
	농작물 재해보험 및 재해지원 확대
	다양한 농어업의 소득원 개발 확대
농어촌 복지증진 및 지역개발	농어촌 삶의 질 향상을 위한 기초복지 인프라 확충
	농어촌형 사회안전망(safety-net) 확충
	농어촌 지역개발 및 활성화
	농어촌 복지향상을 위한 추진전략
신 해양시대의 어업기반 구축	지속가능한 생산기반 확충으로 어업구조 개편
	지속적인 수산자원 관리·조성으로 수산자원 회복
	시장수요와 어장환경을 고려한 양식어업 추진

9. 참여복지와 삶의 질 향상

분 야	세부과제명
전 국민을 위한 참여복지의 실현	고령사회를 대비한 종합대책 추진
	차상위계층까지 기초생활보장 확대
	국민이 체감할 수 있는 사회복지인프라 확대개편
전 국민 평생 건강보장 체계의 실현	공공보건의료의 강화
	건강증진 및 질병관리 강화
	의료의 보장성 확대
보육문제 해결과 여성의 사회참여 확대	보육료 평균 50% 국가지원, 양질의 서비스로 양육부담 해소
	방과후 보육 확대개편을 통한 아동복지 강화
	여성의 사회참여 확대를 위한 기반조성
지속가능한 발전과 쾌적한 환경조성	국가정책의 환경친화성 구현
	수도권 대기질 개선
	환경친화적인 에너지세제 개편(환경세 도입)
	물 부족문제의 친환경적 해결
문화가치 확산으로 “질 높은 삶” 구현	문화적 가치의 사회전반 확산 추진
	참여와 자치를 통한 문화 민주주의 구현
	생활체육 활성화를 통한 국민건강 증진
주택가격 안정과 주거의 질 개선	수도권의 주택부족 문제 해결
	국민임대주택 50만호 건설
	빈곤계층에 대한 주거복지지원 강화
도시 교통난 해소 및 교통약자 보호	대중교통중심으로 도시교통체제를 전환
	수도권 광역교통난 해소대책 추진
	장애인·노약자·농어촌 등을 위한 교통대책 시행

10. 국민통합과 양성평등의 구현

분 야	세부과제명
빈부격차 완화를 통한 계층통합	점진적이지만 지속적인 부동산 세제개혁
	우리사주제도(ESOP) 활성화
	여성, 노인 등을 위한 사회적 일자리 창출
	자활지원사업 활성화와 EITC 도입
	자영자 소득파악 강화와 조세형평성 제고
	사회보험료 사각지대 해소와 부과·징수업무 일원화
5대 차별해소를 통한 평등사회 구현	장애인차별금지법 제정과 시정위원회 설립
	장애인 고용확대를 위한 정부역할 강화
	자애인 사회참여의 기초인 접근권 확대
	서울대 개혁을 비롯한 대학서열화 완화
	지방대학 출신에 대한 적극적 지원책 강구
	비정규직 균등대우 원칙 정립을 위한 여건 조성
	비정규직 보호를 위한 법제 보완
	외국인 고용 합법화와 보호강화
	남녀차별개선 기능 강화
	고용상의 남녀차별 해소
양성평등사회 구현	여성의 대표성 제고
	호주제 폐지 등 양성평등한 가족정책 추진
	성매매 방지를 통한 여성의 인권보호

11. 교육개혁과 지식문화 강국 실현

분 야	세부과제명
참여와 자치를 통한 교육공동체 구축	교육혁신기구 설치
	단위학교의 참여와 자치 확대
	대학운영의 민주성과 자율성 강화
공교육 내실화와 교육복지 확대	교육의 공공성 강화와 공교육 내실화
	학벌타파와 대학서열 완화
	교원의 전문성 강화 및 승진제도 개선
	유아 특수아 학습권 보장과 지역간 교육격차 해소
과학기술교육의 질적 고도화	초·중등 과학교육 강화
	이공계 대학교육의 질적 제고
창조적 문화역량 강화	문화 예술 창작의 사회핵심 자원화 정책
	교육, 인권, 복지, 문화정책과 연동 청소년 정책 수립
	문화 주체성과 다양성 조화를 위한 문화정책
	체험하면서 배우는 관광 활성화
문화적 창의성을 기반으로 문화산업 육성	문화콘텐츠산업 발전을 위한 기반 구축
	창의적인 전문인력 양성과 기술개발 확대
	문화산업 유통 합리화 및 시장구조 개선
지식정보사회의 전면화 추진	혁신적인 디지털 정부 구현
	안전한 지식정보사회를 위한 정보보호대책 추진
	정보격차 해소로 소외계층 참여복지/삶의 질 향상
	초고속 통신망의 지속적 고도화

12. 새로운 노사협력체제 구축

분 야	세부과제명
국제기준에 부합하는 노사관계 제도 구축	공무원의 노동기본권 보장
	직권중재제도의 개선
	복수노조 단체교섭과 노조전임자 관련 법규정 시행 대비
	실업자의 초기업단위 노동조합 가입 허용
중층적 구조의 사회적 파트너쉽 형성	노사정위원회 운영의 내실화
	중층적 교섭구조의 점진적 정착
자율과 책임의 노사자치주의 확립	노사자율 해결 원칙 확립
	노사불법쟁의행위에 대한 민·형사상 책임 추궁의 남용방지
	정부가 모범을 보이는 공공부문의 노사관계
	대기업과 공공부문 노사관계의 경직성 개선
	자본노동시장의 국제화에 대응한 노사관계 정책 정비
근로생활의 질 향상	노동시간의 단축 및 일과 여가의 조화
	노동보험 적용범위 확대 및 내실화
	퇴직금제도의 퇴직연금(기업연금)으로의 전환 및 적용범위 확대
노동행정서비스의 역량 확충	노동위원회 조직·인력확충 및 사적조정서비스 활성화
	경제부처 및 지방자치단체에 노동전문가 배치
	근로감독 행정의 강화
	고용안정 인프라의 확충
	국가자격제도의 혁신
	노동행정에의 민간참여 확대 및 지방분권화

<붙 임 4> 참여정부 국정과제위원회 조직현황('07. 4 현재)

위원회	설치연도	설립근거	조직 (민간위원수)	사무국 (주관부처)	직원수
정책기획	89.(21세기위) 95.6(정책기획위) 04.1(개정)	대통령령 위원회규정(자문)	본위원회(100)	사무처 (행자부)	23
동북아시대	03.4(경제중심) 04.6(시대)	대통령령 위원회규정(자문)	본위원회(14)/ 4개 전문위원회(60) /제주특별위원회(15)	기획조정실 (통일부)	23
정부혁신 지방분권	03.4	지방분권특별법(자문) 대통령령 위원회규정	본위원회(19)/ 6개 전문위원회(81)	혁신분권 기획실 (행자부)	39
국가균형발전	03.4	국가균형발전 특별법(자문)	본위원회(17)/4개 전문위원회(50)	기획단 (산자부)	51
행정중심 복합도시건설	04.4(신행정수도) 04.11(후속대책위) 05.4(행복도시)	행정중심복합도시 건설특별법(제29조)	본위원회(19)	도시계획본부 서울사무소 (행정도시 건설청)	6
저출산·고령사 회위원회	04.2(미래사회) 05.9(저출산)	저출산·고령사회 기본법(심의)	본위원회(23)/ 4개 전문위(45)	기획조정실 (복지부)	21
지속가능발전	00.9	대통령령 위원회규정(자문)	본위원회(21)/4개 전문위원회(109)/ 갈등조정특위(31)	기획운영실 (환경부)	25
빈부격차 차별시정	03.5(T/F) 04.6(위원회)	대통령령 위원회규정(자문)	본위원회(25)/ 3개 전문위(26)	기획운영실 (행자부)	15
교육혁신	03.7	대통령령 위원회규정(자문)	본위원회(23)/ 4개 전문위(58)	정책지원국 (교육부)	14
농어업농어촌 특별대책	02.1	농어업농어촌특별 대책위원회설치및 운영등에관한법률(협 의)	본위원회(29)/ 3개 분과위(71)	사무국 (농림부)	22
문화중심도시	04.3	문화중심도시조성 위원회규정	본위원회(16)	기획단 (문광부)	48
사람입국 일자리	05.10	대통령령 위원회규정(자문)	본위원회(13)	기획운영실	16
과학기술 중심기획단	91.3(자문회의) 04.1(기획단)	대통령훈령 기획단규정	-	기획단 (과기자문회 의)	7

<붙 임 5> 국정과제회의 개최 실적(’ 06.11현재)

차수	개최일	위원회명	회 의 주 제	비고
1	’ 03.4.17	정부혁신	참여정부 정부혁신·지방분권 방안	
2	4.24	국가균형	지역혁신체계의 구축을 위한 지방대학 발전방안	
3	5.2	동북아	1. 동북아경제중심실현의 기본전략 2. 클러스트에 기초한 경제발전 전략	
4	5.9	사회통합기획단	1. 농어업 FTA 및 DDA대책 2. 빈부격차 완화를 위한 세원투명성 제고방안	
5	5.22	정부혁신	1. 행정개혁의 비전과 추진방향 2. 지방분권의 비전과 추진방향 3. 재정세제개혁의 비전과 추진방향	
6	5.28	사회통합기획단	저소득층을 위한 주거복지 지원방안	
7	5.29	사회통합기획단	1. 노사정위원회 운영계획 2. 비정규직 및 퇴직연금 논의 현황	
8	6.5	동북아	새로운 외국인투자유치전략 방향과 과제	
9	6.12	국가균형	자립형 지방화를 위한 지역산업 발전 방안	
10	6.19	정책기획	1. 정책기획위원회 업무보고 2. 평화와 번영의 동북아시대 신구상	
11	6.26	정부혁신	재정분권 추진방안	
12	7.3	신행정수도	신행정수도건설과 21세기 국가발전전략	
13	7.16	사회통합기획단	노숙자 등 취약계층 보호대책, 장애인 고용 활성화 방안	
14	7.24	국가균형	국가균형발전을 위한 제도적 기반구축강화	
15	7.30	동북아	1. 동북아 대외협력구상 2. 동북아 신국제분업과 한국의 전략	
16	8.1	정부혁신	지방분권특별법, 주민투표법 제정	
17	8.14	정부혁신	참여정부 전자정부 로드맵	
18	8.21	정부혁신 사회통합기획단	중장기 조세정책 방향 부동산 보유과제 개편 방안	비공개
19	8.27	동북아	참여정부 물류중심 로드맵	
20	9.4	노사정	(제28회 노사정위 회의) 노사관계 개혁방안	
21	9.8	국가균형	(제1회 시도지사회의) 참여정부의 지방화 전략	
22	9.18	신행정수도	신행정수도 건설 홍보 및 국회 대책	비공개
23	9.25	국가균형	참여정부의 신산학협력 비전 및 추진 전략	
24	10.2	정부혁신	전자정부 관련법제 정비방안	
25	10.15	동북아	인천경제자유구역 추진현황과 외국인 투자유치계획	

차수	개최일	위원회명	회 의 주 제	비고
26	’03.11.5	차별시정	참여정부 차별시정정책 추진방향	비공개
27	11.6	신행정수도	신행정수도 기본구상 및 입지기준(시안)	
28	11.13	규제개혁위	참여정부 규제개혁 추진계획	
29	11.20	동북아	동북아 구상 하 남북·대륙철도 연계 방안	비공개
30	11.26	국가균형	공공기관 지방이전	비공개
31	12.1	교육혁신	교육혁신 추진 방안	비공개
32	12.11	동북아	동북아 금융허브 추진 전략	
33	12.24	지속가능	지속가능한 에너지 주요 정책과제와 논의구조	비공개
34	’04.1.8	정책기획	’04년 국정과제 업무보고	
35	1.15	인구고령	저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략	
36	1.29	국가균형	지방화와 균형발전시대 선포식	
37	2.5	정부혁신	장애인·여성·지방출신 등 사회형평적 인재등용 방안	
38	2.12	지속가능	참여정부 갈등관리시스템 구축방안	
39	2.13	교육부, 교육혁신	사교육비 경감대책 보고	비공개
40	2.27	신행정수도	신행정수도 후보지 관련 보고	비공개
41	3.4	정부혁신	디지털 예산·회계시스템 구축방안 정부기능연계시스템 구축방안	비공개
42	3.10	국가균형	대덕 R&D 특구 지정·육성방안	
43	5.20	정부혁신	국가혁신체계 정립을 위한 과학기술부 개편방안	
44	5.27	사람입국 신경쟁력특위	뉴패러다임 확산을 통한 일자리 및 신경쟁력 창출	
45	6.3	국가균형	산업단지의 혁신클러스터화 추진방안	
46	6.11	미래사회	미래인력양성 및 여성의 경제활동 참여확대를 위한 육아지원정책 방안	
47	6.17	국가균형	“균형과 통합, 혁신과 도약”을 위한 제1차 국가균형발전 5개년 계획(안)	
48	6.24	지속가능	지속가능한 에너지정책 추진방안	비공개
49	7.1	차별시정	빈곤대물림 차단을 위한 희망투자 전략(빈곤아동·청소년 종합대책)	
50	7.15	국가균형	신활력지역 발전구상	
51	7.30	과학기술	국가혁신체제(NIS) 구축방안	
52	8.19	동북아	동북아 물류중심 실현을 위한 물류전문기업 육성방안	
53	’04.8.19	교육혁신	공교육 정상화를 위한 2008학년도 이후 대입제도 개혁방안	
	8.25	국가균형	신수도권 발전 및 혁신도시 건설방안	비공개
	9.9	미래사회	고령사회를 대비한 보건의료체계 개편방안	비공개

차수	개최일	위원회명	회 의 주 제	비고
54	9.16	정부혁신	자치경찰제 도입방안	
55	10.22	정부혁신	교육훈련을 통한 공무원 역량 강화방안	
	10.25	정부혁신	전자정부 추진점검 및 향후계획	비공개
56	11.10	차별시정	일을 통한 빈곤탈출 지원정책	
	’05.1.7	동북아	1. 제주도의 동북아 평화거점화 방안 2. 동북아 시대 실현을 위한 중장기 대외전략 기본구도	비공개
57	1.21	미래사회	고령친화산업 활성화 전략	
58	2.22	정부혁신	1. 총액인건비제도 도입방안 2. 책임운영기고 운영성과 평가	
59	4.27	차별시정	임대주택정책 개편방안	
60	5.4	미래사회	제2차 육아지원 정책방안	비공개
61	5.12	교육혁신	직업교육체제 개혁방안	총리주재
62	6.22	지속가능	연안해양의 지속가능한 발전방안	비공개
63	7.20	정부혁신	행정정보 공유현황 및 개선방안	
64	8.18	차별시정	근로소득보전세제(한국형 EITC) 도입타당성 및 도입방향	비공개
65	8.24	정부혁신	조세개혁 중장기 대책	비공개
66	9.28	동북아	동북아 공동체 형성에 주는 유럽통합사례의 시사점	
67	10.19	지속가능	지속가능한 물관리정책	
68	10.26	정부혁신	통합형사사법체계 구축방안	
69	11.2	지속가능	지속가능한 교통정책	총리주재
70	12.21	농어업 국가균형	농·도상생을 위한 농어촌 복합생활공간 조성방안 중소도시 연계지원방안	
71	’06.2.10	동북아	남북관계 중장기 발전전략	비공개
72	4.5	정부혁신	혁신분권로드맵 점검 결과	
73	4.11	일자리	비정규직 대책 및 정책과제	
74	4.26	차별시정	여성결혼이민자가족 및 혼혈인·이주자의 사회통합 지원방안	
75	4.26	일자리	사회적일자리 창출 전략	
76	4.28	동북아	동북아경제협력체 구상 정립과 정책과제	
77	5.24	일자리	동반성장을 위한 평생직업능력개발체제 혁신	
78	6.13	국가균형	균형발전정책성과 점검 결과	비공개
79	6.15	동북아	동북아시대구상을 위한 사회문화협력 구상	비공개
80	6.28	차별시정	선진복지국가 구현을 위한 장애인지원 종합대책	비공개
81	7.13	지속가능	개발과 보전의 통합적 국토관리체계 구축	
82	9.25	차별시정	사회보험 적용·징수업무 통합 혁신방안	
83	11.16	일자리	일자리 창출과 사회통합을 위한 국가 고용전략	

<붙 임 6> 국정과제조정회의 개최 실적(' 07.2월 현재)

차수	개최일	회의안건
1	04. 8.25	- 국정과제 추진조직간 상호협력관계 정비 - 국가전략구성체계 개념 재구성 - 정부혁신 추진체계 정비
2	04. 9. 1	- 04.9월중 국정과제 추진여건과 전략 - 위원회별 국정과제 추진상황과 주요 현안과제 (동북아,국가균형,문화중심,신행정수도,과학기술) - 정부혁신 추진상황 및 추진체계 점검
3	04.9. 15	- 국정과제 추진상황과 주요 현안과제 (미래사회,지속가능,차별시정,교육혁신,농특위,사람입국) - 동북아시대위원회 업무조정방안
4	04.10.27	- 정부혁신과제 추진시기 조정 및 주요 현안과제 - 위원회별 국정과제 추진현황과 주요 현안과제 (정책기획,동북아,국가균형,과학기술,차별시정) - 국정과제로드맵 완료시기 재조정
5	04.11. 3	- 위원회별 국정과제 추진현황과 주요 현안과제 (미래사회,지속가능,차별시정,교육혁신,농특위,사람입국)
6	04.12.30	- 신경쟁력과 일자리 창출을 위한 사람입국 발전전략 - 04.11~12월중 국정과제 추진현황과 주요 현안과제 (동북아,정부혁신,국가균형,미래사회,지속가능,차별시정, 교육혁신,농특위,과학기술)
7	05. 1.12	- 위원회별 주요 현안과제 (동북아,정부혁신,국가균형,사람입국) - 국정과제조정회의와 국정과제회의 개최시기 조정
8	05. 1.26	- 북한인구의 검토 및 저출산 대책 추진상황 - 위원회별 주요 현안과제 (정책기획,차별시정,농특위)
9	05. 2.17	- 동북아시대위원회 업무조정방안 - 정부혁신지방분권위원회 주요 현안과제 - 국가균형발전위원회 주요 현안과제 ※ 국정과제위원회 2005년도 주요업무 추진계획(서면보고)
10	05. 3.10	- 국가재원배분 관련 국정과제 로드맵 점검 및 조정작업 추진계획 - 위원회별 국정과제 추진상황 및 현안과제 (국가균형,미래사회,지속가능,차별시정,교육혁신,사람입국)
11	05. 3.22	- 최근 국정과제 추진 여건 및 대응방향 - 위원회별 주요 국정과제 추진상황 및 현안과제 (동북아,정부혁신,국가균형)
12	05. 6. 1	- 지속가능발전비전과 핵심이행과제(지속가능위) - 위원회별 주요 국정과제 추진상황 및 현안과제 (정부혁신,국가균형,미래사회,차별시정,과학기술)

13	05. 6.24	- 국정과제위원회제도 : 이론적·실증적 검토(정책기획위) - 위원회별 주요 국정과제 추진상황 및 현안과제 (정부혁신,교육혁신,농특위)
14	05. 9.23	세계적 관점에서 본 양극화(정책기획위) 1) 양극화와 선진시장경제 시스템 2) 각국 사례와 한국의 대응 3) 향후 대응방향
15	05.11.23	저출산의 사회적 영향과 대책(저출산고령사회위)
16	06.3.28	살기좋은 국토공간 만들기(국가균형발전위) 1) 살기좋은 도시·농촌 만들기 - 도시와 농촌의 삶의 질 향상과 상생발전 2) 살기좋은 섬 만들기 - 섬지역의 해양생활문화공간 정책구상
17	07.1.26	07년 국정과제 추진 및 위원회 운영방향(정책조정비서관실)

<붙 임 7> 100대 로드맵 중·장기 과제

국정과제위원회	과제명
동북아시대위원회	1. 동북아시대 실현을 위한 중장기 대외전략 수립
	2. 동북아구상 실현을 위한 대내외 인적네트워크 구축
	3. 남북협력체제 구축을 위한 협력 전략
	4. 남북평화체제 구축을 위한 국내역량 강화
	5. 제주도의 동북아 평화거점화 대책
	6. 동북아 에너지·환경협력
	7. 동북아 경제협력
	8. 동북아 사회문화협력
정부혁신지방분권위원회	9. 정부기능과 조직의 재설계 및 성과중심의 행정 시스템 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. 차별없는 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 개선
	25. 특별지방행정기관 정비
	26. 지방자치권 강화 및 지방정부의 책임성 확보
	27. 지방의정활동기반 정비·강화
	28. 중앙-지방, 지방정부간 협력체제 강화
	29. 조세개혁
	30. 지방재정운영의 자율성 확대 및 교부세제도 개선
	31. 국가재정운용계획 수립 및 총액배분자율 편성 도입

국정과제위원회	과제명
국가균형발전위원회	32. 지역혁신체계 구축 및 운영지원
	33. 지방대학육성 및 지역인적자원개발
	34. 산학협력의 활성화
	35. 대덕연구개발특구 육성
	36. 국가산업단지 혁신클러스터화 추진
	37. 지역전략산업의 진흥
	38. 문화관광자원을 활용한 자립형 지역개발
	39. 낙후지역 활성화
	40. 국가균형발전 5개년계획 수립
	41. 국가균형발전특별회계 운영 및 제도개선
	42. 국가균형발전사업 평가체제 확립
	43. 지역특화발전특구 추진
	44. 신국토구상 수립·추진
	45. 수두권 종합발전대책 수립
	46. 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
	47. 수도권기업의 지방이전
행정중심복합도시건설추진위원회	48. 행복도시 추진체계 정비
	49. 행정기관 이전 추진
	50. 예정지역 지정·관리 및 보상
	51. 개발계획 등 수립 및 건설사업 시행
	52. 행복도시 건설 홍보
고령화 및 미래사회위원회	53. 고령화사회대비 기본대책
	54. 출산력제고와 가정과 직장의 양립환경 조성
	55. 인구자질 향상정책 추진
	56. 고용제도 및 관행 개선
	57. 고용기회확대 및 이민대책
	58. 전국민 건강보장체계 구축방안
	59. 교육·여가·문화향상, 주거환경개선
	60. 안정적인 노후생활 보장체계 구축
	61. 고령친화산업 육성 및 일자리 창출방안 마련
지속가능발전위원회	62. 갈등관리시스템 구축
	63. 대안적 갈등관리 프로세스 적용
	64. 지속가능한 에너지 및 산업정책 수립
	65. 지속가능한 물관리 정책 수립·추진
	66. 지속가능한 국토 및 자연관리체계 구축
	67. 지속가능발전전략 수립

국정과제위원회	과제명
빈부격차·차별시정위원회	68. 주거복지정책 추진지원
	69. 자영사업자 소득파악 강화
	70. 사회보험 형평성 제고
	71. 사회적 일자리 창출 제고
	72. 자활지원사업 활성화
	73. 우리사주제도 활성화
	74. 5대 차별시정 로드맵 추진
	75. 저극적 고용평등 프로그램 도입
	76. 저소득층 아동·청소년 지원
	77. 기초생화보장 내실화 등 취약계층 보호 지원 강화
교육혁신위원회	78. 학교교육체제 혁신
	79. 직업교육체제 혁신
	80. 대학입학 제도개혁 및 대학교육력 제고
	81. 지역교육력 강화
농어업농어촌특별대책위원회	82. 농업인력 정예화
	83. 농지제도 개선
	84. 쌀산업 대책
	85. 직접지불제 확충
	86. 농촌복지 인프라 확충
국가과학기술자문회의	87. 기술혁신확산 및 신기술 산업화 촉진
	88. 이공계 공직진출 확대 및 지식기술기반 공공소비스 제고
	89. 차세대 성장동력 기술 개발
사람입국신경쟁력특별위원회	90. 직장내 평생학습체계 구축 및 여가 및 문화생활 혁신
	91. 근로자 관로해소를 위한 근무시스템 개편
국민경제자문회의	92. 금융관련 제도개혁 및 인프라 구축
	93. 금융분야에서의 동북아 역내 리더십 구축
	94. 공항만 확충 및 배후단지 개발
	95. 국내물류체계 개선
	96. 외국인투자 유치활동 강화
	97. 부동산 보유과세 개편
	98. 부동산 시장안정기조 유지
문화중심도시조성위원회	99. 아시아 문화중심도시 조성기반 추진
	100. 국립아시아 문화전당 건립

<붙 임 8> 부처의견 조율 주요사례(정부혁신지방분권위원회)

일자	과제명	참여 기관
’04.5	과학기술 조직·기능 개편	과학기술부, 산업자원부, 정보통신부, 기획예산처
’04.8	가족/청소년 기능개편	여성부, 문화관광부, 청소년위원회, 보건복지부, YMCA 연맹 등 6개 시민단체, 대한가정학회 등 7개 학회
’04.10	식품안전관리 기능 개편	농림부, 해양수산부, 환경부, 식품의약품안전청, 국무조정실, 국세청, 교육인적자원부, 한국소비자연맹 등 4개 시민단체, 농협중앙회, 수협중앙회, 한국건강기능식품협회, 한국식품공업협회
’04.11	해외홍보기능 일원화	외교통상부, 국정홍보처, 문화관광부
’05.1	고용안정 기능 강화	노동부, 기획예산처, 행정자치부, 중앙인사위원회, 노사정위원회, 중앙고용정보원, 한국노동연구원, 고용안정센터, 한국산업인력공단, 직업상담원노조, 서울시 등 6개 광역지자체
’05.4	소비자정책/공정거래 기능 조정	재정경제부, 공정거래위원회, 산업자원부, 보건복지부, 건설교통부, 한국소비자연맹 등 6개 시민단체, 전경련, KDI, 한국경제연구원
’05.4	물관리 기능 일원화	환경부, 건설교통부
’05.5	국립묘지 관할권 일원화	국방부, 국가보훈처
’05.6	하천방재 기능 조정	소방방재청, 건설교통부, 환경부, 한국시설안전기술공단, 경기도, 경상남도, 전라북도 3개 광역지자체, 시설물안전진단협회 등 3개 민간단체
’06.11	공직자 재산등록 심사업무 소관 조정	국가청렴위원회, 행자부

〈붙 임 9〉 100대 로드맵 다부처 복합과제

위원회	과제명	관련 부처
국가균형발전위원회	낙후지역 활성화	행자부, 농림부, 건교부
	국가균형발전 5개년 계획 수립	산자부 등 전 부처
	국가균형발전사업평가체제 확립	전 부처
	수도권 종합발전대책수립	건교부, 산자부, 재경부, 환경부
	수도권 기업의 지방이전	산자부, 재경부, 건교부
행정중심복합도시건설추진위원회	행정도시 추진체계 정비	건교부, 행자부
	행정기관 이전 추진	건교부, 행자부
저출산·고령사회 위원회	고령화사회대비 기본대책	복지부, 여성부
	출산력제고와 가정과 직장의 양립환경 조성	복지부, 여성부
	교육·여가·문화향상, 주거환경개선	복지부, 문광부
지속가능발전위원회	갈등관리시스템 구축	국조실, 행자부, 건교부, 환경부 등
	대안적 갈등관리 프로세스 적용	국조실, 행자부, 건교부, 환경부 등
	지속가능한 에너지 및 산업정책 수립	환경부, 산자부, 국조실
	지속가능한 물관리 정책 수립·추진	환경부, 건교부, 국조실
	지속가능한 국토 및 자연관리체계 구축	환경부, 건교부, 해수부, 농림부
	지속가능발전전략 수립	환경, 산자, 건교, 행자, 교육부
빈부격차·차별시정 위원회	부동산 보유과제 개편	재경부, 행자부, 건교부, 국세청
	주거복지정책추진지원	건교부, 복지부
	자영사업자 소득파악강화	재경부, 국세청
	사회보험 형평성 제고	재경부, 복지부, 노동부, 국세청
	자활지원사업 활성화	복지부, 노동부

위원회	과제명	관련 부처
빈부격차·차별시정 위원회	우리사주제도 활성화	노동부, 재경부, 예산처
	5대 차별시정 로드맵 추진	노동부, 교육부, 행자부 등
	저소득층 아동·청소년 지원	복지부, 교육부, 여성부 등
	기초생활보장 내실화 등 취약계층 보호지원 강화	복지부, 건교부
교육혁신 위원회	학교교육체제 혁신	교육부, 복지부
	직업교육체제 혁신	교육부, 산자부, 노동부
	지역교육력 강화	교육부, 행자부
농어업·농어촌 특별대책위원회	농촌사회 안전망 및 기초 복지인프라 확충	농림부, 복지부
과학기술중심사회추진기획단	차세대 성장동력 기술개발	과기부, 산자부, 정통부 등
	이공계 전공자 공직진출 확대 및 지식기술기반 공공서비스 제고	인사위, 행자부
사람입국 일자리위원회	직장내 평생학습체계 구축 및 여가 및 문화생활 혁신	노동부, 문광부, 농림부, 환경부
	근로자 과로해소를 위한 근무시스템 개편	노동부, 재경부, 행자부 등
	인구자질 향상정책 추진	교육부, 노동부 등
	고용제도 및 관행개선	재경부, 노동부, 산자부, 복지부 등
	고용기회 확대 및 이민대책	노동부, 법무부, 여가부등
	사회적 일자리 창출 제고	노동부, 복지부, 예산처 등
문화중심도시조성 위원회	아시아문화중심도시 조성기반 추진	국조실, 행자부, 환경부
	국립아시아 문화전당 건립	국조실, 행자부, 건교부, 환경부

<붙 임 10> 국정과제위원회 위원 명단 (2007. 10. 31 기준)

■ 정책기획위원회

성 명	직 업	비 고
1. 김병준	국민대 행정학과 교수	위원장
2. 이행봉	부산대 정치외교학과 교수(분과간사)	정치행정분과
3. 강재호	부산대 행정학과 교수	
4. 고원	서울대 사회과학연구원 선임연구원	
5. 김렬	영남대 행정학과 교수	
6. 남궁근	서울산업대 행정학과 교수	
7. 박광국	가톨릭대 행정학과 교수	
8. 박상철	경기대 정치전문대학원 원장	
9. 소순창	건국대 행정학과 교수	
10. 유순신	You&Partners 대표이사	
11. 정태호	경희대 법과대학 교수	
12. 최종원	서울대 행정대학원 교수	
13. 황명선	건양대 사회복지학과 교수	
14. 이장희	한국외국어대 대외 부총장(분과간사)	통일외교분과
15. 김기정	연세대 정치외교학과 교수	
16. 김진영	부산대 정치외교학과 교수	
17. 서주석	한국국방연구원 책임연구위원	
18. 최철영	대구대 법학과 교수	
19. 홍현익	세종연구소 수석연구위원	
20. 황인성	외교통상부 대외직명대사	
21. 김대래	신라대 경제학과 교수	경제1분과
22. 류건우	계명대 경제통상학부 교수	
23. 정태석	광주은행 은행장	
24. 최명주	골든키엠파트너스 사장	
25. 최병길	금호생명보험(주) 대표이사	
26. 현정택	한국개발연구원 원장	
27. 홍석주	한국토지공사 사장	
28. 황성현	한국조세연구원 원장	
29. 박광서	전남대 경제학부 교수(분과간사)	경제2분과
30. 김혁균	(주)레인콤 대표이사	
31. 박동현	미즈하라(MIZHARA)(주)대표이사	
32. 오상봉	산업연구원 원장	
33. 이재희	인천국제공항공사 사장	
34. 이중우	인제대 경영학부 교학부총장	
35. 정연현	동부산대 경영학과 교수	

36. 조용국	(주)캐피탈 파트너스 고문	
37. 진철훈	한국지역사회발전학회 부회장	
38. 최정섭	한국농촌경제연구원 원장	
39. 하헌구	인하대 아태물류학부 교수	
40. 허상만	한국학술진흥재단 이사장	
41. 조옥라	서강대 사회학과 교수(분과간사)	**사회여성분과**
42. 김현희	한신대 사회학과 교수	
43. 박준식	한림대 사회학과 교수	
44. 안상훈	서울대 사회복지학과 교수	
45. 양재진	연세대 행정학과 교수	
46. 유희정	한국여성개발원 육아정책개발센터 자료개발팀장	
47. 이배용	이화여대 총장	
48. 이상경	(주)현대리서치연구소 대표이사	
49. 이정화	전남대 생활환경복지학과 교수	
50. 정영애	서울사이버대 부총장	
151. 한경혜	서울대 소비자아동학부 교수	
52. 전도영	서강대 기계공학과 교수(분과간사)	**과학환경분과**
53. 강홍렬	정보통신정책연구원 선임연구위원	
54. 김홍	호서대 안전시스템공학과 교수	
55. 김동표	충남대 공과대학 교수	
56. 박기영	순천대 자연과학대학 교수	
57. 염태영	국립공원관리공단 감사	
58. 오병수	전남대 공과대학 교수	
59. 윤기봉	중앙대 기계공학부 교수	
60. 정성철	과학기술정책연구원 원장	
61. 정창덕	고려대 컴퓨터정보학과 교수	
62. 조영화	한국과학기술기획평가원 원장	
63. 최영락	공공기술연구회 이사장	
64. 한화진	한국환경정책 평가연구원 선임연구위원	
65. 허상수	성공회대 사회문화연구원 교수	
66. 윤진호	인하대 경제학부 교수(분과간사)	**복지노동분과**
67. 권경주	건양대 사회복지학과 교수	
68. 석재은	한림대 사회복지학과 교수	
69. 설동훈	전북대 사회학과 교수	
70. 윤일규	순천향대 천안병원 신경외과 교수	
71. 이기숙	신라대 가족·노인복지학과 교수	
72. 이정우	인제대 사회복지학과 교수	

73. 최영기	한국노동연구원 원장	
74. 최은영	충북대 아동복지학과 교수	
75. 서강목	한신대 영어영문학과 교수(분과간사)	교육문화분과
76. 김승용	조선대 경영학부 교수	
77. 김진경	시인	
78. 김태만	한국해양대 국제대학 동아시아학과 교수	
79. 박경하	중앙대 역사학과 교수	
80. 박부권	동국대 사범대 교육학과 교수	
81. 서혜옥	중앙대 예술대학원 디자인공예학과 교수	
82. 송재호	한국문화관광정책연구원 원장	
83. 이순자	동덕여대 의상디자인학과 강사	
84. 이종태	사) 한국교육연구소 소장	
85. 최현섭	강원대 총장	

■ 동북아시대위원회

성 명	직 업	비 고
1. 이수훈	경남대학교 북한대학원 교수	위원장
2. 권오규	재정경제부 장관	정부위원
3. 이재정	통일부 장관	
4. 송민순	외교통산부 장관	
5. 김종민	문화관광부 장관	
6. 김영주	산업자원부 장관	
7. 유영환	정보통신부 장관	
8. 이용섭	건설교통부 장관	
9. 강무현	해양수산부 장관	
10. 장병완	기획예산처 장관	
11. 윤대희	국무조정실장	
12. 성경륭	대통령비서실 정책실장	
13. 고충석	제주대학교 총장	민간위원
14. 김우현	경북대 명예교수	
15. 김충배	한국국방연구원 원장	
16. 목연수	부경대학교 총장	
17. 박기덕	세종연구소 소장	
18. 백영서	연세대학교 교수	
19. 윤덕희	명지대학교 교수	
20. 이경태	대외경제정책연구원 원장	
21. 이덕훈	금융통화위원회 위원	
22. 이봉조	통일연구원 원장	
23. 이주흠	외교안보연구원 원장	
24. 이혜경	배재대학교 교수	
25. 정정숙	한국문화관광연구원 책임연구원	
▶ 제주특별위원회		
26. 고충석	제주대 총장	위원장
27. 고부언	제주발전연구원 원장	특별위원
28. 고성윤	한국국방연구원 책임연구위원	
29. 고성준	남북협력제주도민운동본부 사무총장	
30. 권영민	제주평화연구원 부원장	
31. 김경태	제주국제자유도시개발센터 이사장	
32. 김숙	제주 국제관계 자문대사	
33. 류춘근	제주도 교육청 부교육감	
34. 유덕상	제주도청 환경부지사	
35. 이석창	한국식물원수목원협회부회장,자연제주대표	
36. 이정관	동북아시대위원회 국장	
37. 장원석	제주대 정치외교학과 교수	
38. 한림화	제주 경실련 공동대표	
39. 허향진	제주대 관광학과 교수	
40. 양길현(간사)	제주대 평화연구소장	

■ 정부혁신지방분권위원회

성 명	직 업	비 고
1. 김병섭	서울대 행정대학원 교수	**위원장**
2. 강형기	충북대 행정학과 교수	**위촉직 위원**
3. 김두관	남해군 군수, 행정자치부장관	
4. 박영숙	플레시먼힐러드코리아 대표	
5. 박천오	명지대 행정학과 교수	
6. 박광국	영남대 행정대학원 부원장	
7. 송희준	이화여자대학교 기획처 기획처장	
8. 안병우	한신대학교 국사학과 교수	
9. 양영철	제주대 행정학과 교수	
10. 유희열	한국과학기술기획평가원 원장	
11. 이기우	인하대 사회교육과 교수	
12. 이윤식	숭실대 행정학과 교수	
13. 이효수	영남대 경제금융학부 교수	
14. 전성빈	서강대 경영학과 교수	
15. 정갑원	원광대 총장	
16. 정진성	서울대 사회학과 교수	
17. 최용선	한국조세연구원 원장	
18. 현정은	현대그룹회장	
19. 김문수	경기도지사	**지방4대협의체 추천위원**
20. 박주웅	서울시의회의장	
21. 신중대	경기도 안양시 시장	
22. 정동수	서울송파구의회의장	
23. 권오규	재정경제부장관	**당연직위원**
24. 성경륭	대통령비서실정책실장	
25. 박명재	행정자치부장관	
26. 윤영환	정보통신부장관	
27. 장병완	기획예산처장관	
28. 권오룡	중앙인사위원회 위원장	
29. 윤대희	국무조정실장	

■ 국가균형발전위원회

성 명	직 업	비 고
1. 이민원	광주대 금융보험학과 교수	위원장
2. 김영관	대전시의회의원	민간위원
3. 김영정	전북대 사회학과 교수	
4. 김정란	상지대 문화콘텐츠학과 교수	
5. 김주현	한국지방행정연구원원장	
6. 김태희	(주)씨앤에스대표이사	
7. 김휘동	경북 안동시장	
8. 남수현	동의대 경영학과 교수	
9. 송재호	한국문화관광정책연구원 원장	
10. 안승욱	경남대 경제무역학부 교수	
11. 오상봉	산업연구원 원장	
12. 이민원	광주대 중국통상학과 교수	
13. 이완구	충남도지사	
14. 임동철	충북대 총장	
15. 임선숙	임선숙법률사무소 변호사, 광주여성민우회 대표이사	
16. 최병선	11대 국토연구원 원장	
17. 홍덕률	대구대 국제사회언론학부 교수	
18. 권오규	재정경제부장관	당연직위원
19. 김신일	교육인적자원부장관	
20. 김우식	과학기술부장관	
21. 박명재	행정자치부장관	
22. 김종민	문화관광부장관	
23. 임상규	농림부장관	
24. 김영주	산업자원부장관	
25. 유영환	정보통신부장관	
26. 이규용	환경부장관	
27. 이용섭	건설교통부장관	
28. 강무현	해양수산부장관	

■ 행정중심복합도시건설추진위원회

성 명	직 업	비 고
1. 한덕수	국무총리	위원장(공동)
2. 서의택	부산대학교 석좌교수	
3. 권오규	재정경제부 장관	당연직위원
4. 김신일	교육인적자원부장관	
5. 김장수	국방부장관	
6. 박명재	행정자치부장관	
7. 김종민	문화관광부장관	
8. 임상규	농림부장관	
9. 김영주	산업자원부장관	
10. 이규용	환경부장관	
11. 이용섭	건설교통부장관	
12. 장병완	기획예산처장관	
13. 권용우	성신여대교수	위촉직위원
14. 김병모	고려문화재연구원 이사장	
15. 김수삼	한양대 안산캠퍼스 부총장	
16. 김정헌	공주대 교수	
17. 김진애	선진화위원회 위원장, 서울포럼대표	
18. 심명필	인하대 환경토목공학부 교수	
19. 온영태	경희대 건축공학과 교수	
20. 이규방	한국토지공사고문, 국토연구원 초빙연구원	
21. 이상은	아주대교수	
22. 이신호	보건산업진흥원 의료산업단장	
23. 임승달	강릉대교수	
24. 제해성	아주대교수	
25. 조문영	한국건설기술연구원 연구위원	
26. 최문기	한국전자통신연구원 원장	
27. 최병선	국토연구원장	
28. 한길석	전북대 경영학부교수	
29. 황희연	충북대 교수	

■ 지속가능발전위원회

성 명	직 업	비 고
1. 윤서성	지속가능발전위원회 위원장	위원장
2. 권오규	재정경제부장관	당연직 위원
3. 김우식	과학기술부장관	
4. 박명재	행정자치부장관	
5. 임상규	농림부장관	
6. 김영주	산업자원부장관	
7. 변재진	보건복지부장관	
8. 이규용	환경부장관	
9. 이용섭	건설교통부장관	
10. 강무현	해양수산부장관	
11. 장병완	기획예산처장관	
12. 윤대희	국무조정실장	
13. 성경륭	대통령비서실 정책실장	
14. 김정욱	서울대 환경대학원 교수	본위원
15. 김재옥	소비자문제를연구하는시민의모임 회장	
16. 김희은	한국양성평이등교육진흥원 원장	
17. 박영숙	한국여성민우회 생활협동조합 감사	
18. 박오순	법무법인창조 변호사	
19. 박종식	삼성지구환경연구소 소장	
20. 손양훈	인천대 경상대 교수	
21. 신창현	환경분쟁연구소 소장	
22. 정회성	한국환경정책평가연구원 원장	
23. 윤순진	서울대 환경대학원 교수	
24. 이은희	서울여대 자연과학대 교수	
25. 이 진	지방의제21전국협의회 상임회장	
26. 장재연	아주대 의과대 교수	
27. 한경구	국민대 사회과학대 교수	
28. 허동수	GS칼텍스 대표이사회장	
29. 황희연	충북대 공과대 교수	
30. 이태훈	가천의과대학 길병원 병원장	
31. 이민부	한국교원대 지리학과 교수	
32. 최형식	前 전남 담양군 군수	

■ 교육혁신위원회

성 명	직 업	비 고
1. 정홍섭	신라대학교 총장	**위원장**
2. 강홍렬	정보통신정책연구원 선임연구위원	**위촉위원**
3. 김용억	광주광역시 의원	
4. 김정금	참교육학부모회 부회장	
5. 박유희	인간교육실현학부모연대 이사장	
6. 유현오	SK커뮤니케이션즈 대표	
7. 이광자	서울여대 총장	
8. 이상선	성남 YMCA 부이사장	
9. 이인규	아름다운학교 운동본부 사무총장	
10. 이왕근	전남대 화학교육과 교수	
11. 이용학	부산지역 희망연대 교육위원장	
12. 이종각	강원대 교육학과 교수(선임위원)	
13. 이종태	한국청소년정책연구원 원장	
14. 이중현	부양초등학교 교사	
15. 이효자	국립 특수교육연구원 원장	
16. 임동규	부산 YMCA 사무총장	
17. 정태용	동양공업전문대학 학장	
18. 조금세	부산광역시 한국교원단체총연합회 회장	
19. 조미애	전북과학교사연합회 회장	
20. 채종화	부산경상대학 금융정보과 학과장	
21. 최운실	한국평생교육학회 회장	
22. 한만길	한국교육개발원 선임연구위원(상임위원)	
23. 김신일	교육인적자원부장관	**당연직위원**
24. 성경륭	청와대 정책실장	

■ 농어업·농어촌특별대책위원회

성 명	직 업	비 고
1. 황민영	한국협동조합연구소 이사장	위원장
2. 권오규	재정경제부장관	당연직 위원
3. 임상규	농림부장관	
4. 강무현	해양수산부장관	
5. 장병완	기획예산처장관	
6. 윤대희	국무조정실장	
7. 김종훈	외교통상부 통상교섭본부장	
8.. 김덕윤	전국여성농민회총연합회장	본위원회
9. 남호경	전국한우협회장	
10. 문경식	전국농민회총연맹의장	
11. 박규석	한국수산회장	
12. 박의규	한국농업경영인중앙연합회장	
13. 엄성호	전국농민단체협의회장	
14. 우정규	한국여성농업인중앙연합회장	
15. 이상만	한국수산업경영인중앙연합회장	
16. 이종구	수협중앙회장	
17. 장일환	산림조합중앙회장	
18. 정대근	농협중앙회장	
19. 조희숙	생활개선중앙회장	
20. 김연순	한국여성민우회 생활협동조합이사장	
21. 송보경	소비자문제를 연구하는 시민의모임 이사	
22. 이병철	전국귀농본부 본부장	
23. 이학영	한국 YMCA연맹 사무총장	
24. 김주숙	한신대학교 명예교수	
25. 민승규	삼성경제연구소 수석연구원	
26. 이광호	뉴스통신진흥회 이사	
27. 이봉수	대통령농업특별보좌관	
28. 이주희	부경대 대학원장	
29. 정운천	한국농업CEO연합회장	
30. 최정섭	농촌경제연구원장	

■ 과학기술중심사회추진기획단

성 명	직 업	비 고
* 자문위원		
1. 김우식	과학기술부총리	부의장
2. 김선화	청와대 정보과학기술보좌관	간사위원
3. 허성관	광주과학기술원장	과학기술 발전전략 회의
4. 이윤호	LG경제연구원장	
5. 정성철	과학기술정책연구원장	
6. 류병열	삼성전자 부사장	
7. 김문겸	연세대 공과대학장	
8. 이인선	계명대 식품가공학과 교수	
9. 정광화	한국표준과학연구원장	기초기술 회의
10. 이혜숙	여성과학기술단체총연합회장	
11. 김학민	기계연구원 재료기술연구소장	
12. 엄기영	전북대 자연과학대학장	
13. 김빛내리	서울대 생명과학부 조교수	
14. 안동만	국방과학연구소장	공공기술 회의
15. 함승시	강원대 NURI사업단장	
16. 신창섭	충북대 안전공학과 교수	
17. 이진숙	충남대 건축공학과 교수	
18. 임윤철	(주)기술과 가치 대표이사	
19. 박수경	KAIST 기계공학 조교수	
19. 이강인	프론티어 사업단장협의회장	산업기술 회의
20. 유영민	한국소프트웨어진흥원장	
21. 유혜영	단국대 컴퓨터과학과 교수	
22. 최정순	웅진그룹 인재개발원 상무	
23. 박동현	아미케어 대표이사	
24. 김창곤	한국정보사회진흥원장	과학기술 기반확충 회의
25. 이병기	과학기술사회 실현을 위한 국민연합 대표	
26. 박창규	한국원자력연구소장	
27. 이덕환	서강대 화학전공 교수	
28. 신연숙	서울신문 편집국 대기자	
29. 강병윤	중소조선연구원 수석연구원	
* 전문위원		
30. 김갑수	산업기술재단 기술정책연구센터장	전문위원장
31. 김효정	테크노베이션파트너스 수석컨설턴트	전문위원
32. 박용찬	인터젠컨설팅그룹 대표이사	
33. 박현제	주인네트 대표이사	
34. 백은옥	서울시립대 교수	
35. 오 민	한밭대 화공과 교수	
36. 이 근	서울대 경제학부 교수	
37. 이상욱	한양대 철학과 조교수	
38. 이임영	순천향대 컴퓨터공학과 교수	
39. 이희일 (간사위원)	한국해양연구원 책임연구원	
40. 최후곤	한국과학재단 융합과학전문위원	
41. 한남성	한국국방연구원 무기체계연구센터장	
42. 허현회	한국산업기술진흥협회 상임이사	
43. 헌병환	한국생명공학연구원 생명공학정책연구센터	
44. 홍예원	MBC 보도국 라디오뉴스 편집부장	

■ 양극화·민생대책위원회

성 명	직 업	비 고
1. 이혜경	연세대 사회복지학과 교수	위원장
2. 권오규	재정경제부 장관	정부위원
3. 김신일	교육인적자원부 장관	
4. 김우식	과학기술부 장관	
5. 박명재	행정자치부 장관	
6. 김종민	문화관광부 장관	
7. 임상규	농림부 장관	
8. 김영주	산업자원부 장관	
9. 유영환	정보통신부 장관	
10. 변재진	보건복지부 장관	
11. 이규용	환경부 장관	
12. 이상수	노동부 장관	
13. 장하진	여성가족부 장관	
14. 이용섭	건설교통부 장관	
15. 강무현	해양수산부 장관	
16. 장병완	기획예산처 장관	
17. 윤대희	국무조정실장	
18. 김용익	청와대 사회정책수석	
19. 류기철	충북대 경제학과 교수	민간위원
20. 박은수	장애인고용촉진공단 이사장	
21. 설동훈	전북대 사회학과 교수	
22. 이태수	꼬동네현도사회복지대 교수	
23. 이성림	성균관대 가족경영소비자학과 교수	
24. 이찬진	제일합동법률사무소 변호사	
25. 장영희	서울시정개발연구원 선임연구위원	
26. 정현백	한국여성단체연합 공동대표	
27. 조흥식	서울대 사회복지학과 교수	
28. 최병두	대구대 지리학과 교수	
29. 문진영	서강대 사회복지학과 교수	
30. 이태진	한국보건사회연구원 책임연구원	
31. 이종수	사회연대은행 운영위원장	
32. 박능후	경기대학교 부교수	
33. 김장호	숙명여대 경제학과 교수	
34. 유길상	한국기술교육대 인력개발전문대학원 교수	
35. 이선	숭실대 노사관계대학원 원장	
36. 장영철	경희대 경영대학 교수	
37. 윤진호	인하대학교 경제학부 교수	
38. 최영기	한국노동연구원 원장	
39. 권재철	한국고용정보원 원장	
40. 이원덕	한국직업능력개발원 원장	
41. 전순옥	(사)참여성노동복지터 대표	
41. 김영옥	한국여성개발원 인적자원연구실장	

■ 문화중심도시조성위원회

성 명	직 업	비 고
1. 조영택	아시아문화중심도시조성위원장	**위원장**
2. 문순태	소설가	**민간위원**
3. 이강복	동국대 경영대학원 교수	
4. 승효상	종합건축사무소 이로재 대표	
5. 정기용	기용건축사무소 소장	
6. 천득염	전남대 건축공학과 교수	
7. 우운택	광주과학기술원 정보통신학과 교수	
8. 노은희	조선대 디자인대학원장	
9. 김필식	동신대학교 이사장	
10. 김상윤	지역문화교류호남문화재단 이사	
11. 임낙평	광주시민단체협의회 상임공동대표	
12. 황지우	한국예술종합학교 총장	
13. 김성희	경희대 경영대학원 문화예술경영학과 교수	
14. 손대현	한양대 최고엔터테인먼트 과정 원장	
15. 김혜원	전 한국국제교류재단 사업이사	

<붙 임 11> 미국의 백악관 위원회

[사례] 미국 백악관 위원회 제도의 사례

미국에서 대통령실에 위원회제도를 시작한 것은 1947년 국가안전보장회(NSC)가 처음이지만 실제로 국정운영에 백악관위원회 제도를 도입한 것은 레이건 대통령이라고 할 수 있다. 레이건의 위원회제도는 대통령과 대통령비서실 그리고 부처가 한 팀이 되어 운영되도록 하는 매우 혁신적인 국정운영방식으로 평가된다. 이러한 팀이 필요한 이유는 권력과 정책개발의 임무는 대통령비서실에 집중되어 있음에도 불구하고 그 정책의 수행에 필요한 전문성, 제도적 기억, 그리고 기술은 여전히 정부부처와 기관들이 가지고 있기 때문이다. 또 부처의 권한과 직무의 내용들이 법으로 규정되어 있으며, 이들이 수행하는 계통의 기능들은 국민과 의회에 대하여 책임을 지게 되어 있다. 대통령과 참모들은 이러한 권한의 계통을 망각하면 매우 어려운 상황에 봉착하게 될 수 있다.

레이건 대통령은 이러한 제한적 요인을 인정하고 각료와 비서실이 각자 정당한 권한과 역할을 인식하면서 하나의 팀으로 작동할 수 있는 기제를 모색하였는데, 위원회(cabinet council)이라는 소규모 모임을 운영하였던 것이다. 위원회제도는 레이건이 만들어 낸 국정운영의 혁신적 방법으로 일컬어진다. 이 같은 위원회제도를 만든 이유는 범행정부차원에서 정책이 수용되고 집행되도록 하기 위함이었다. 대개의 국가적인 정책이슈들은 모든 부처가 아니더라도 여러 개의 부처와 관련되어 있다. 그러나 모든 장관이 참석하는 국무회의는 이러한 이슈들을 다루기에는 적절치 않다는 것이다. 따라서 복합적인 경제 및 국내정책분야에서 새로운 전략이 필요했기 때문이다. 레이건 행정부 1기에 경제, 상업과 무역, 행정관리 등 총 8개의 위원회가 운영되었고 2기에는 3개가 운영되었다.

레이건 대통령은 위원회 조직설계 방식을 자세히 설명하면 다음과 같다.(헤리티지재단, 2002)

첫째, 위원회의 구성은 대통령, 비서실의 이슈관련 최고위 참모, 관련 장관으로 구성된다. 위원회는 내각의 보다 작은 맞춤 버전이라고 볼 수 있으며 각각의 위원회는 국가 정책의 특정분야를 다루기 위해 고안된다. 위원회를 구성하는 내각의 멤버는 각각의 부처를 대표한다.

둘째, 위원회는 국무회의와 마찬가지로 대통령에 의해 주재된다. 또한 각각의 위원회는 대통령 부재 시에 의장직을 대행할 사람을 지정해 놓는다. 이러한 점은 국무회의에 비해 한 가지 장점을 지닌다. 대통령이 위원회에 참석하지 않더라도 정책문제에 대해 토론이 가능하다는 것이다. 물론 대통령이 없을

때는 어떠한 결정도 이루어지지 않는다. 그러나 예비적인 토론은 충분히 할 수 있으며 대통령이 참석했을 때 핵심적 이슈들을 정제하여 보고할 수 있다.

셋째, 위원회제도를 통해 대통령의 의제를 중심으로 모아낼 수 있다. 위원회제도는 대통령의 최고위팀의 구성원들이 그들의 관료조직과 떨어져서 대통령의 의제에 집중할 수 있도록 배려하는 것이 중요하다. 위원회 회의는 대통령집무실과 가까운 곳에서 열리고 위원회 회의 시작 10-15분전과 회의가 끝난 후 장관들은 대통령의 핵심참모들과 의견교환을 갖는다. 여러 안건을 거치면서 사적인 친밀감도 갖게 되고 이를 통해 많은 일들이 처리될 수 있다.

넷째, 각각의 위원회에는 사무국이라는 특별지원팀을 둔다. 사무국에는 운영을 책임지는 사무국장이 있고 위원회의 모든 각료 구성원들은 자기 부처에서 1명씩을 사무국에 임명할 수 있다. 따라서 일단 사무국이 회합을 가지면 모든 각료 멤버들이 위원회 회의에서 있게 될 모든 결정들에 대해 충분히 알 수 있게 된다. 반대로 사무국은 각료 멤버로부터 정보를 얻을 수 있는 믿을 만한 채널을 가지게 되는 결과를 가져온다. 모든 위원회 사무국장은 대통령을 위해 일하는 사람들로 인선을 한다. 또한 비서실 참모들 1~2명을 위원회 사무국원으로 임명하여 사무국의 모든 안건에 대통령의 강력한 영향력이 행사되도록 설계하는 것이다.

다섯째, 각 위원회 밑에는 정책을 정밀화하고 그것을 위원회 회의장에 제공하기 위한 "자문그룹"을 만든다. 이를 연구조(working group)라고 부른다. 이러한 자문그룹은 대통령실의 정책개발국과 위원회의 사무국과 연결된 집단으로 위원회가 설립한 특수 집단들이다. 이들 연구조는 특수한 영역의 전문가들로 구성되어 있다. 예를 들어 경제정책이나 농업 분야의 연구조는 정부의 어느 부처에서든 충원될 수 있고 어떤 경우에는 민간분야에서 종사하는 시민들도 포함시켰다. 이들 연구조의 충원기준은 전문성이다.

여섯째, 연구조가 일단 구성되면 최소한 한명의 대통령실의 정책개발국 직원이 각 조에 배당되고 모든 연구조는 대통령의 아젠다를 충실히 반영하도록 다짐된다. 레이건 정부 첫해 동안 10개의 연구조를 운영했고 최종적으로는 70~80개의 연구조가 활동했고 연구조들은 위원회에 보고했으며 회의를 통해 대통령에게 직접 보고하기도 했다.