

# 지방정부의 중장기 미래비전 수립 방안

- 광역자치단체를 중심으로 -

이 홍 재\*

## 목 차

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 미래비전 수립 현황 및 문제점
- IV. 미래비전 수립을 위한 제언
- V. 결론

## I. 서 론

현대사회의 환경변화의 특징은 속도(speed), 복잡성(complexity), 불확실성(uncertainty) 등으로 요약할 수 있으며 앞으로도 이러한 현상은 지속적으로 가속화될 전망이다. 위험과 불확실성이 커져가는 상황에서 미래에 발생할 문제를 최소화하고 다양한 변화요인들을 위기가 아닌 기회로 만들기 위해 미래예측은 필수 전략으로 인식되고 있다. 일부 선진국에서는 10년에서 100년 이후의 국가를 예상하는 미래예측 프로젝트가 수행되고 있다. 한발 앞서 내다보고, 제도·정책·기술을 준비하는 것은 막대한 기회비용과 문제해결 비용을 최소화할 수 있는 최적의 전략이라 할 수 있다. 미래예측에 기반한 정책과 전략수립이 미흡할 경우 혁신적·창의적 노력은 그 효과를 발휘하기 어렵다. 이러한 맥락에서 지속가능한 발전과 가치창출을 위해 사회 전 분야에 관한 공급적·수요적 측면의 미래를 예측하고, 미래의 변화가 국가경쟁력으로 발현될 수 있도록 정책 및 제도에 대한 미래지향적 준비가 필요하다.

\* 안양대학교 도시행정학과 교수([hongjaelee@anyang.ac.kr](mailto:hongjaelee@anyang.ac.kr)), (사)국가미래예측정책연구원 감사

우리의 경우 2008년 미래기획위원회를 구성하여 국가미래예측을 위한 조직적 기반을 마련하는 등 중앙정부 차원에서 체계적인 미래예측을 위한 준비 작업을 진행하고 있다.<sup>1)</sup> 미래기획위원회는 사회통합과 안전, 인구, 환경, 교육, 문화, 에너지, 식량, 수자원, 건강, 정보통신과 미디어, 우주개발 등 총체적 국가비전과 전략수립을 위한 역할을 수행한다. 이렇듯 최근의 미래예측은 과거 기술예측을 중심으로 이루어졌던 미래예측과 달리 각종 사회·경제적 분야로 확대되어 정책과 제도형성의 기반이 되는 미래예측으로 발전하면서 그 영역이 확대되고 있다(한국정보사회진흥원, 2008b).

소용돌이적 환경에서 어떻게 대처하느냐, 얼마만큼 빠르게 대처하느냐가 승자와 패자를 결정짓는 주요 요소인 만큼 미래예측을 통해 능동적인 전략을 수립하는 것은 매우 중요한 작업이다(최향섭·음수연, 전미경, 2006). 이러한 관점에서 ‘바람직한 미래’를 효과적으로 달성하기 위해 지방정부 차원에서도 미래비전 수립의 필요성이 증대되고 있다. 이에 각 지방정부는 중장기 미래계획을 통해 지역의 미래상을 제시하고 이를 기반으로 세부 목표, 권역별·분야별 추진 계획 및 전략을 제시하고 있다. 하지만 지방정부의 중장기 미래계획은 계획 수립 내용상의 문제, 방법상의 문제, 실행상의 문제 등이 노정되고 있다.

이에 본 연구의 목적은 지방정부의 중장기 미래비전 수립 현황 및 문제점을 분석하고 효과적인 미래비전 수립방안을 제시하는 데 있다. 구체적으로 본 연구에서는 광역자치단체를 중심으로 미래비전 수립의 필요성을 검토하고 15개 광역자치단체의 중장기 미래비전 수립 현황분석 및 문제점 도출을 통해 효과적인 미래비전 수립 방안을 제시하고자 한다.

---

1) 일부 선진국들의 경우 미래예측의 중요성을 인식하고 국가차원의 미래예측 조직을 구성하여 미래예측 활동에 착수하고 있으며, 적극적으로 국정운영에 활용하고 있다. 예를 들어 영국의 미래전략처(Strategy Unit), 미국 정보위원회(National Intelligence Council), 스웨덴 미래전략 연구소(Institute for Future Studies) 등이 미래예측을 위한 정부기구들이라 할 수 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. 미래

미래예측에서 그 대상이 되는 미래는 현재 시간 이후를 의미한다. 과거, 현재, 미래는 단절적인 것이 아니라 연속선상에서 이해되어야 한다. 미래는 불확실성(uncertainty)과 불확정성(indeterminacy)이라는 특징을 가지고 있다. 이에 미래는 무한한 가능성이 존재하는 것이며, 미래예측을 통한 인간의 창조적 행위가 가능해 진다고 볼 수 있다(권원용, 2005). 따라서 미래는 하나의 단선적 세계(linear future)가 아닌 무한하고 다양한 가능성을 지닌 다원적 세계(multiple future)로 이해할 수 있다.

미래는 잠재적 미래, 개연적 미래, 규범적 미래 등 세 가지로 유형화 할 수 있다(Dunn, 1981; 한국산업디자인협회, 1998; 권기현, 2008). 먼저 잠재적 미래(potential future)란 발생 가능한 모든 미래의 상태를 의미한다. 따라서 대부분의 미래를 잠재적 미래라고 볼 수 있으며 가능한 미래(possible future)라고도 한다. 개연적 미래(plausible future)란 과거와 미래의 연장선상에서 그냥 두면 나타날 가능성이 가장 높은 미래 즉, 자연이나 사회의 인과관계에 의해 나타날 것으로 믿어지는 미래를 의미한다. 마지막으로 규범적 미래(normative future)란 정책의 개입을 통해 바람직한 상태로 창조되는 미래를 의미한다. 이러한 규범적 미래는 실현되기를 희망하는 미래이기 때문에 예측의 대상보다는 창조 및 설계의 대상이 된다.

### 2. 미래예측

#### 가. 미래예측의 의의

미래예측은 기술, 시장, 조직, 정책 등의 분야에서 미래의 상황을 과학적으로 예측하고 일련의 전략을 제시하는 가치창조적 행위이다. 이에 단순한 예견이나, 추세연장을 넘어 미래가 어떻게 전개될지에 대한 다양한 시나리오를 토대로 바람직한 미래를

지향하기 위한 전략적 사고를 강조하는 과학적 예측이라고 할 수 있다. 따라서 미래 예측은 미래를 형성하고 창조하는 적극적인 개념이며 일련의 행동체계를 제안하는 전략적 개념인 동시에 기술과 사회, 현재와 미래 사이의 상호작용을 포함하는 동태적인 개념이라고 볼 수 있다(KISTEP, 2005).

미래예측은 한정된 자원, 과학적 의사결정의 복잡함, 우선순위 설정에 대한 분쟁을 해결하는 하나의 방안으로 이해될 수 있다(Martin & Irvine, 1989). 미래예측을 통해 미래의 가능한 변화를 제시하여 어떤 것을 피하고 어떤 것을 실행해야 할 것인가에 대한 해결방안을 마련함과 동시에 일어날 가능성이 높은 미래를 확인할 수 있다. 따라서 이러한 미래예측은 미래의 가시적인 경향, 대안, 가능한 미래를 설정하여 인간이 선택적인 미래를 창조할 수 있게 한다(하인호, 1995).

## 나. 미래예측과 유사개념

### 1) 미래예측과 전망

미래예측은 이미 알고 있는 과거와 알 수 있는 미래의 정보를 단서로 하여 과학적 근거를 토대로 전문가적 정확성을 가지고 예측하는 작업을 의미하는 것으로서 단순히 미래를 예견한다는 의미의 전망(foresee)과는 구별되는 개념이다. 전망은 현재 시점에서 미래의 어느 시점에 일어날 것으로 예상되는 현상에 대한 임의적 예견에 그치는 행위이다.

### 2) 미래예측과 추세연장

미래예측은 향후 장기간의 다양한 미래 사회를 전망하는 것이며 기술, 시장, 조직, 정책 등 다양한 분야에서 미래의 상황을 과학적으로 예측하고 전략을 제시하는 가치 창조적 행위를 의미하는 것으로서 향후 장기간 중 단 하나의 가능한 미래(linear future)를 가정하는 추세연장(forecasting)과는 구별되는 개념이다. 추세연장은 기술 예측이나 시장예측에 주로 사용되는 개념으로 미래의 가치 창조적 활동보다는 현재

상황의 연장선상에서 예측하는 활동에 주안점을 둔 것이다.

<표 1> 미래예측과 추세연장 비교

| 미래예측   | 추세연장                                       |
|--|--|
| 현대 미래예측 개념   | 과거 미래예측 개념                                 |
| 향후 장기간의 다양한 미래사회를 전망                                 | 향후 장기간 중 단 하나의 가능한 미래를 가정                  |
| 기술이나 시장에 국한되지 않고 조직, 정책 등 다양한 분야에 사용                 | 기술예측이나 시장예측에 주로 사용                         |
| 미래사회는 사회구성원의 노력에 의해 선택되고 창조될 수 있다는 미래의 가치 창조적 행위를 강조 | 미래의 가치 창조적 활동보다는 현재상황의 연장선상에서 예측하는 활동에 주안점 |

자료: 권기현(2008)

#### 다. 미래예측의 핵심 요소

미래예측의 핵심요소는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 다섯 가지로 정리해 볼 수 있다(권원용, 2005; 음수연, 2006).

첫째, 예측추정이다. 이는 미래예측이 장기적 사회, 경제, 기술 발전 및 필요에 대해 종합적으로 추진되는 체계화된 예측 노력이라는 것을 의미한다.

둘째, 참여형 방식이다. 미래예측은 분석 및 연구에 있어서 다양한 이해관계자들의 쌍방향적 참여를 지향한다. 이에 따라 과거에는 미래예측이 전문가들의 영역으로서 이해되었지만 최근에는 다양한 이해관계자들의 참여를 수반한 미래예측이 강조되고 있다.

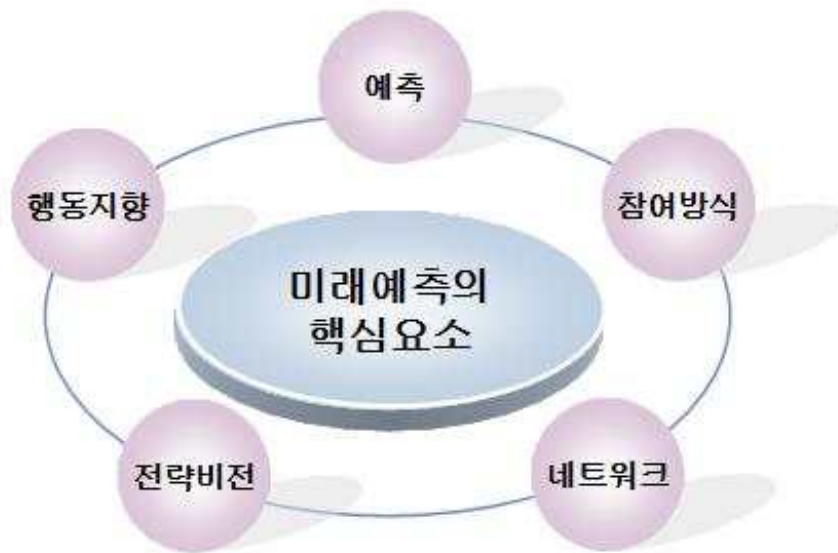
셋째, 네트워크 형성이다. 미래예측은 다양한 이해관계자들의 참여에 기초한 새로운 사회적 네트워크 형성을 지향한다. 즉, 미래예측은 참여형 방식에 기초한 새로운 지적 네트워크와 지식융합을 강조한다.

넷째, 전략적 비전이다. 미래예측은 역동적이고 불확실하며 불연속적인 미래와 관련된 기회와 위협 두 가지 요소를 모두 검토함으로써 효과적인 전략결정의 도구로서 역할을 하게 된다. 즉, 미래예측은 단순히 과거의 정보와 현상을 토대로 미래를 추정

하는 정도가 아니라 미래를 적극적으로 창출하고 형성할 수 있는 전략적 비전을 만들어내게 된다.

다섯째, 행동 지향이다. 미래예측은 결단 조치를 포함하는 행동 지향적 행위이다. 따라서 미래예측은 현재 시점에 있어서의 결단 및 조치와 같은 함축적 의미에 대한 분명한 인식 및 설명을 필요로 한다.

<그림 1> 미래예측의 핵심요소



### 3. 미래예측과 미래비전수립

#### 가. 미래예측과 미래비전수립의 관계

앞서 살펴보았듯이 미래예측은 미래의 가능한 변화를 제시하여 어떤 것을 피하고 어떤 것을 실행해야 할 것인가에 대한 해결방안을 마련해 준다. 동시에 개연성이 높

은 미래를 확인시켜 줌으로서 미래의 가시적인 경향, 대안, 가능한 미래를 선택하여 인간이 선택적인 미래를 창조할 수 있게 해준다(하인호, 1995). 이러한 맥락에서 미래예측은 단순한 전망이나 추세연장에서 더 나아가 미래의 상황을 과학적으로 예측하고 전략을 제시하는 가치 창조적 행위를 의미한다.

미래비전 수립은 목적지향적 활동으로서 미래에 발생할 수 있는 문제를 해결하거나 구성원들이 원하는 미래의 어떤 목적을 달성하기 위해 정책적으로 가능한 수단·요소들을 배열하는 작업이라고 할 수 있다. 즉, 미래비전 수립은 조직이 당면한 문제에 대한 창조적인 해결방안을 나타내며 미래지향적 정책디자인의 과정이다(노화준, 1989).

이처럼 두 활동의 내용을 살펴봄으로서 미래예측과 미래비전 수립 간의 연결고리를 도출할 수 있다. 미래비전 수립이라는 개념에는 미래라는 미래예측의 중요 요소인 창조지향적인 개념이 포함되어 있으며, 이와 함께 타당한 미래비전 수립, 미래설계를 위해서는 과학적 미래예측이 중요한 방법론적 토대를 제공한다고 볼 수 있다.

#### 나. 미래비전수립의 필요성

지방정부 차원의 미래비전 수립 필요성을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 바람직한 새로운 미래의 탐색과 창조이다. 소용돌이적 환경하에서 ‘바람직한 상태’를 구현하기 위한 미래비전수립은 다양한 지역사회구성원과 함께 지방정부가 나아가야 할 방향, 미래상에 대해 함께 탐색하게 된다. 이러한 장기적 비전 설정·기획을 통해 지방정부는 더 나은 미래, 새로운 미래를 창조할 수 있게 된다.

둘째, 미래창조를 위한 전략적 기반 조성이다. 미래비전수립을 통해 권역별·분야별 추진계획 및 전략을 구체적으로 제시함으로써 새로운 미래, 바람직한 미래를 창조하기 위한 기반을 조성할 수 있게 된다.

셋째, 미래에 대한 능동적이고 유연한 대처이다. 미래비전수립을 위해서는 미래의 변화, 발생 가능한 여러 가지 상황을 예측하는 작업을 거쳐 미래 환경변화에 대처할 수 있는 전략을 수립하게 된다. 이처럼 미래의 전략·대응책을 미리 세워두는 것은 빠르게 변화하는 환경에 우연하고 능동적인 대처를 가능하게 한다.

넷째, 구성원들의 미래지향적 사고와 행동 유도이다. 미래비전수립을 통해 바람직한 미래상 즉, 지방자치단체의 청사진을 제시함으로써 지역사회 구성원들의 가치 및 행동체계에 미래지향적 사고를 뿌리내리게 한다. 이는 일방적인 미래의 비전과 목표의 수립·제시가 아닌 미래예측의 핵심요소인 참여방식이 전제되었을 때 가능해 질 것이다.

마지막으로 선택과 집중을 통한 지속가능한 발전유도이다. 지방정부는 미래창조의 핵심주체로서 바람직한 미래를 예측·구상하고 전략을 수립해야 한다. 특히 제한된 자원 범위 내에서 선택과 집중을 통한 발전을 유도해야 한다.

### Ⅲ. 미래비전 수립 현황 및 문제점

#### 1. 미래비전 수립현황

##### 가. 지방자치단체의 중장기 미래비전 수립현황

여기에서는 15개 시·도 광역자치단체의 중장기 미래비전 및 전략에 대한 현황을 분석하고자 한다.<sup>2)</sup> 먼저, 8개 각 도별 미래비전의 시간적 범위, 명칭 및 내용에 대해 구체적으로 살펴보면 <표 2>와 같다.

강원도 미래비전의 시간적 범위는 2008년부터 2020년까지이며 명칭은 『제3차 강원도 종합계획 수정계획』이다. 여기에서는 「생명·건강 수도, 약동하는 강원도」라는 비전아래 ‘활기찬 삶터 조성’, ‘지속성장 가능한 경제사회실현’, ‘더불어 사는 공동체 형성’이라는 3대 계획목표를 설정하고 이에 대한 구체적 추진전략 및 과제를 제시하고 있다.

경기도 미래비전의 시간적 범위는 2020년까지이며 명칭은 『경기 2020: 비전과 전략』이다. 여기에서는 경기도가 국가발전 및 지역균형 성장의 중추적인 역할을 수행하기 위해 「동북아 경제권의 중심, 남북협력의 전진기지, 지식기반 산업의 핵, 삶의

2) 제주특별자치도의 경우 “가장 아름다운 섬 제주”라는 비전 하에 새로운 중장기 미래비전 및 계획을 수립하고 있는 중이다. 이에 본 논문에서는 제주특별자치도의 미래비전 및 계획은 분석대상에서 제외하였다.



질이 보장되는 공존의 터」라는 4대 비전을 제시하고 이를 기반으로 부문별 반전 구상 및 추진전략을 제시하고 있다.

경상남도 미래비전의 시간적 범위는 2008년부터 2020년까지이며 명칭은 『제3차 경상남도 종합계획 수정계획』이다. 여기에서는 「인간·환경·지식 중심의 남해안 시대 중추 경남」이라는 이념 아래 ‘기술과 정보 주도의 첨단경남’, ‘세계와 하나되는 열린경남’, ‘자연과 공생하는 환경경남’, ‘삶의 질을 높이는 자치경남’, ‘남해안시대의 거점 경남’이라는 5대 목표를 제시하고 이를 기반으로 발전전략과 세부 과제를 제시하고 있다.

경상북도 미래비전의 시간적 범위는 2008년부터 2020년까지이며 명칭은 『제3차 도종합계획 수정계획』이다. 여기에서는 개방지향성, 혁신·경쟁성, 환경·쾌적성, 문화·정주성, 자율·민주성이라는 5대 계획이념을 바탕으로 「환동해 경제권의 중심, 경북건설」 실현을 계획의 기조로 설정하였으며 ‘튼튼하고 경쟁력 있는 산업경제’, ‘활기차고 살기 좋은 지역균형발전’, ‘건강하고 행복한 문화복지공동체’, ‘아름답고 깨끗한 청정환경’, ‘열려있고 신뢰하는 교류·협력’이라는 계획목표를 제시하고 이에 따른 단계별·부문별 추진전략을 제시하고 있다.

전라남도 미래비전의 시간적 범위는 2008년부터 2020년까지이며 명칭은 『제3차 전라남도 종합계획 수정계획』이다. 여기에서는 「4권역 간 연계 강화를 통한 지역 통합 실현」이라는 계획 기조 아래 ‘동북아의 물류·관광·미래 산업 중심’이라는 계획 목표를 설정하고 이를 기반으로 10대 추진 전략 및 주요 사업내용을 제시하고 있다.

전라북도 미래비전의 시간적 범위는 2006년부터 2020년까지이며 명칭은 『제3차 전라북도 종합계획 수정계획』이다. 여기에서는 「신산업 생산 및 물류중심지」라는 계획 목표를 설정하고 이를 기반으로 각 부문의 세부 추진 전략 및 과제를 제시하고 있다.

충청남도 미래비전의 시간적 범위는 2008년부터 2020년까지이며 명칭은 『제3차 충청남도 종합계획 수정계획』이다. 여기에서는 「역사문화·임해산업·환황해권 교류 중심지역」이라는 계획기조 아래 ‘미래를 창조하는 산업·물류·해양 중심지역’, ‘개성과 전통을 살린 문화·관광 중심지역’, ‘인간과 자연이 공존하는 환경·농업 중심지역’, ‘삶의 질을 최우선하는 생활·복지 중심지역’ 등의 계획목표를 세우고 7대 추진전략 및 계획과제를 제시하고 있다.

충청북도 미래비전의 시간적 범위는 2000년부터 2020년까지이며 명칭은 『제3차 충청북도 종합계획: 충북 CHANGE 21』이다. 여기에서는 「역사와 문화, 친환경 첨단기술이 공존하는 21세기 통합국토의 핵심, 충북건설」이라는 계획 기초하에 '국토 중심의 융합지대 코아충북', '내륙 신지식 정보산업의 메카 첨단충북', '민족생태공원의 관광충북', '전국 제일의 삶의 질을 보장하는 쾌적충북'이라는 기본목표를 설정하고 이를 기반으로 추진 전략, 계획 과제 및 추진방향을 제시하고 있다.

<표 2> 각 도별 중장기 미래비전 수립현황

| 구분 |      | 계획의 시간적 범위 | 제 목                         |
|----|------|------------|-----------------------------|
| 도  | 강원도  | 2008~2020  | 제3차 강원도 종합계획 수정계획           |
|    | 경기도  | ~2020      | 경기 2020 : 비전과 전략            |
|    | 경상남도 | 2008~2020  | 제3차 경상남도 종합계획 수정계획          |
|    | 경상북도 | 2008~2020  | 제3차 도종합계획 수정계획              |
|    | 전라남도 | 2008~2020  | 제3차 전라남도 종합계획 수정계획          |
|    | 전라북도 | 2006~2020  | 제3차 전라북도 종합발전계획 수정계획        |
|    | 충청남도 | 2008~2020  | 제3차 충청남도 종합계획 수정계획          |
|    | 충청북도 | 2000~2020  | 제3차 충청북도 종합계획: 충북 CHANGE 21 |

한편 7개 각 시별 미래비전의 시간적 범위, 명칭 및 내용에 대해 구체적으로 살펴보면 <표 3>과 같다.

광주광역시 미래비전의 시간적 범위는 1997년부터 2021년까지이며 명칭은 『21C 광주비전』이다. 여기에서는 미래상, 성장성, 조화성, 쾌적성, 민주성이라는 21세기 개발 이념하에 「국제중심도시, 첨단정보도시, 문화예술도시, 녹색환경도시, 인본민주도시」 등 광주의 미래상을 제시하고 이를 기반으로 분야별 전략 및 계획을 제시하고 있다.

대구광역시 미래비전의 시간적 범위는 2000년부터 2020년까지이며 명칭은 『대구

장기발전계획』이다. 여기에서는 「세계로 열린 문화·녹색도시」라는 비전을 기반으로 부문별 추진전략, 추진원칙, 발전과제 등을 제시하고 있다.

대전광역시 미래비전의 시간적 범위는 2010년까지이며 명칭은 『2010 비전과 전략』이다. 여기에서는 「시민과 함께하는 행복한 대전」이라는 비전아래 '지역경제 가치창조', '균형있는 도시발전', '자연친화 환경조성', '도시교통 체계혁신', '사회복지 기능강화', '문화자원 육성 발전' 등 6대 목표를 설정하고 이를 기반으로 24개 세부 추진 전략을 제시하고 있다.

부산광역시 미래비전의 시간적 범위는 2020년까지이며 명칭은 『부산발전 2020 비전과 전략』이다. 여기에서는 「21세기 동북아 시대의 해양수도」라는 비전 아래 '국가 남부권 중추 도시', '동북아 문화·과학 중심 도시', '세계자유무역 거점 도시'라는 목표를 설정하고 이를 기반으로 7대 프로젝트 및 추진목표, 10대 분야별 계획을 제시하고 있다.

서울특별시 미래비전의 시간적 범위는 2006년부터 2010년까지이며 명칭은 『시정 운영 4개년 계획』이다. 여기에서는 「맑고 매력있는 세계도시 서울」이라는 비전 아래 경제도시, 문화도시, 복지도시, 환경도시, 시민도시라는 시정 방향을 설정하고 이를 기반으로 5대 핵심 프로젝트 및 15대 중점사업을 제시하고 있다.

울산광역시 미래비전의 시간적 범위는 2007년부터 2021년까지이며 명칭은 『2021 새로운 울산의 비전(울산 중장기 발전계획)』이다. 「균형과 조화의 친환경 첨단산업 수도」라는 비전 아래 '역사와 문화의 조화', '도시와 농촌의 조화', '사회계층 간의 조화', '산업과 환경의 조화'를 기반으로 경제산업, 도시공간, 생태환경, 사회·문화·복지, 행·재정 등 분야별 세부 비전과 권역별·분야별 목표, 계획, 추진전략을 제시하고 있다.

인천광역시 미래비전의 시간적 범위는 2000년부터 2020년까지이며 명칭은 『2020년 인천도시기본계획』이다. 여기에서는 「21세기 동북아 물류중심, 경제자유도시 인천」이라는 비전아래 국제 비즈니스·금융·첨단지식산업 중심도시, 동북아 국제물류중심도시, 국제 해양관광·문화·역사도시, 쾌적하고 친환경적인 정주도시라는 목표를 설정하고 이를 기반으로 계획 목표 및 전략을 제시하고 있다.

&lt;표 3&gt; 각 시별 중장기 미래비전 수립현황

| 구분 |       | 계획의<br>시간적 범위 | 제 목                             |
|----|-------|---------------|---------------------------------|
| 시  | 광주광역시 | 1997~2021     | 21C광주비전                         |
|    | 대구광역시 | 2003~2020     | 대구장기발전계획                        |
|    | 대전광역시 | ~2010         | 2010 비전과 전략                     |
|    | 부산광역시 | ~2020         | 부산발전 2020 비전과 전략                |
|    | 서울특별시 | 2006~2010     | 시정운영 4개년 계획                     |
|    | 울산광역시 | 2007~2021     | 2021 새로운 울산의 비전<br>(울산중장기 발전계획) |
|    | 인천광역시 | 2000~2020     | 2020년 인천기본도시계획                  |

#### 나. 지방자치단체의 중장기 미래비전 기초분석 내용

16개 지방자치단체가 미래비전 수립에 있어서 각 지역이 처한 현황 및 미래 상황 분석을 위해 실시한 기초분석 내용은 지역현황 분석, 여건변화 분석, 관련 계획 검토 등 크게 세 가지 분야로 구분해 볼 수 있다. 지역현황 분석에서는 지역의 자연적 특성, 인문·사회적 특성, 지역 공간 구조적 특성, 산업 부문별 특성 등에 대한 기술과 설문조사를 통한 지역주민의 의식 및 수요조사 결과에 대한 내용을 담고 있었다. 여건변화 분석에서는 대내외적 여건 변화와 지역의 위상변화 및 잠재력에 대한 분석이 주를 이뤘고 관련 계획검토에서는 제4차 국토계획 및 광역권 개발계획, 4대권 개발경영 구상 등에 대한 분석을 담고 있었다.

8개 각 도별 중장기 미래비전수립 시 실시한 기초분석 내용을 살펴보면 <표 4>와 같다. 강원도, 경상남도, 경상북도, 전라남도, 전라북도, 충청남도, 충청북도 등은 지역현황분석, 여건변화 분석, 관련 계획 검토 등 3개 기초 분석을 모두 시행하였으며 경기도의 경우 여건변화 분석만을 시행하였다.

&lt;표 4&gt; 각 도별 중장기 미래비전 기초분석 내용

| 구분 |      | 기초 분석 내용 |          |          |
|----|------|----------|----------|----------|
|    |      | 지역 현황 분석 | 여건 변화 분석 | 관련 계획 검토 |
| 도  | 강원도  | ○        | ○        | ○        |
|    | 경기도  |          | ○        |          |
|    | 경상남도 | ○        | ○        | ○        |
|    | 경상북도 | ○        | ○        | ○        |
|    | 전라남도 | ○        | ○        | ○        |
|    | 전라북도 | ○        | ○        | ○        |
|    | 충청남도 | ○        | ○        | ○        |
|    | 충청북도 | ○        | ○        | ○        |

7개 각 시별 중장기 미래비전수립 시 실시한 기초분석 내용을 살펴보면 <표 5>와 같다. 대구광역시의 경우 지역현황 분석, 여건변화 분석, 관련 계획 검토 등 3개 기초 분석을 모두 시행하였으며 광주광역시의 경우 지역현황분석 및 여건변화 분석, 부산광역시의 경우 여건변화 분석 및 관련 계획 검토, 울산광역시의 경우 지역현황 분석 및 여건변화분석, 인천광역시의 경우 지역현황 분석 및 관련 계획 검토를 실시하였다. 서울특별시의 경우 여건변화 분석만을, 대전광역시의 경우 지역현황 분석만을 시행하였다.

&lt;표 5&gt; 각 시별 중장기 미래비전 기초분석 내용

| 구분 |       | 기초 분석 내용 |          |          |
|----|-------|----------|----------|----------|
|    |       | 지역 현황 분석 | 여건 변화 분석 | 관련 계획 검토 |
| 시  | 광주광역시 | ○        | ○        |          |
|    | 대구광역시 | ○        | ○        | ○        |
|    | 대전광역시 | ○        |          |          |
|    | 부산광역시 |          | ○        | ○        |
|    | 서울특별시 |          | ○        |          |
|    | 울산광역시 | ○        | ○        |          |
|    | 인천광역시 | ○        |          | ○        |

#### 다. 지방자치단체의 중장기 미래비전 수립 시 사용된 분석기법

15개 지방자치단체가 미래비전 수립에 있어서 사용된 분석기법은 주민 의식·수요조사, SWOT분석, 전문가 의견조사, 시나리오 기법 등 네 가지 방법으로 구분해 볼 수 있다. 주민 의식·수요 조사에서는 지역 발전 수준·방향에 대한 인식조사를 비롯하여 지역별 투자 및 개선 요구사업, 환경·문화 및 복지서비스 등에 대한 수요조사를 통해 지방자치단체의 미래비전수립에 있어서 주민들의 의식 및 수요를 파악하였다. SWOT분석에서는 내·외부 환경 분석을 통해 강점(strength)·약점(Weakness) 요인과 기회(opportunity)·위협(threat) 요인을 도출해 봄으로서 지역의 잠재력과 제약요인을 검토하였다. 전문가 의견조사의 경우 지역 연구단체 및 외부지역 연구단체의 전문가들이 참가하는 미래비전 수립을 위한 회의 및 분야별 토론회를 개최하여 미래비전 수립을 위한 전문가들의 아이디어를 얻을 수 있다. 시나리오 기법을 통해서도 현재에서 미래시점까지 각 연도별·시기별로 일어나게 될 여러 가지 환경변화들을 나열함으로써 환경변화에 따른 지방자치단체의 대응방안을 모색할 수 있다.

8개 각 도별 중장기 미래비전 수립을 위해 사용된 분석기법을 살펴보면 <표 6>과 같다. 강원도의 경우 주민 의식·수요조사 SWOT분석, 전문가 의견조사 기법 등 3가지 분석기법을 사용하였고 경기도의 경우 시나리오 기법만을 사용하였다. 경상남도의 경우 주민 의식·수요조사 기법만을 사용하였으며 경상북도의 경우 주민의식·수요조사, SWOT분석, 전문가 의견조사 기법 등 3가지 분석기법을 사용하였다. 전라남도의 경우 주민 의식·수요조사, SWOT분석 기법 등 2가지 분석기법을 사용하였고 전라북도의 경우 주민 의식·수요조사, SWOT분석, 전문가 의견조사 기법 등 3가지 분석기법을 사용하였다. 충청남도의 경우 주민 의식·수요조사, SWOT분석, 전문가 의견조사 기법 등 3가지 분석기법을 사용하였으며 충청북도의 경우 주민 의식·수요조사, SWOT분석 기법 등 2가지 분석기법을 사용하였다.

&lt;표 6&gt; 각 도별 미래비전 수립 시 사용된 분석기법

| 구분   | 분석기법          |            |             |            |
|------|---------------|------------|-------------|------------|
|      | 주민<br>의식·수요조사 | SWOT<br>분석 | 전문가<br>의견조사 | 시나리오<br>기법 |
| 도    | 강원도           | ○          | ○           | ○          |
|      | 경기도           |            |             | ○          |
|      | 경상남도          | ○          |             |            |
|      | 경상북도          | ○          | ○           | ○          |
|      | 전라남도          | ○          | ○           |            |
|      | 전라북도          | ○          | ○           | ○          |
|      | 충청남도          | ○          | ○           | ○          |
| 충청북도 | ○             | ○          |             |            |

7개 각 시별 중장기 미래비전 수립을 위해 사용된 분석기법을 살펴보면 <표 7>과 같다<sup>3)</sup>. 대구광역시의 경우 주민 의식·수요조사, SWOT분석 기법 등 2가지 분석기법을 사용하였고 부산광역시의 경우 SWOT분석 기법만을 사용하였다. 서울특별시의 경우 전문가 의견조사 기법만을 사용하였고 울산광역시의 경우 주민 의식·수요조사, SWOT분석 기법 등 2가지 분석기법을 사용하였다. 인천광역시의 경우에도 주민 의식·수요조사, 전문가 의견조사 기법 등 2가지 분석기법을 사용하였다.

&lt;표 7&gt; 각 시별 중장기 미래비전 수립 시 사용된 분석기법

| 구분 | 분석기법          |            |             |            |
|----|---------------|------------|-------------|------------|
|    | 주민<br>의식·수요조사 | SWOT<br>분석 | 전문가<br>의견조사 | 시나리오<br>기법 |
| 시  | 광주광역시         |            |             |            |
|    | 대구광역시         | ○          | ○           |            |
|    | 대전광역시         |            |             |            |
|    | 부산광역시         |            | ○           |            |
|    | 서울특별시         |            |             | ○          |
|    | 울산광역시         | ○          | ○           |            |
|    | 인천광역시         | ○          |             | ○          |

3) 광주광역시와 대구광역시의 경우 홈페이지에 게시된 미래 비전 및 전략 수립 자료에 구체적인 분석 기법을 제시하지 않았다.

## 2. 미래비전 수립상의 문제점

### 가. 미래비전 수립 내용상의 문제점

지방자치단체 차원에서 수립되는 미래비전 및 전략 수립은 현재 상황의 연장선상에서 미래에 대한 단순한 전망(foresee)이나 추세연장(forecasting)이 아닌 ‘바람직한 미래(another future)’를 형성하고 창조할 수 있는 것이어야 한다. 하지만 16개 지방자치단체의 미래비전수립 현황을 분석한 결과 미래비전수립 내용은 현재 상황의 연장선상에서 미래에 대한 단순한 전망이나 추세연장에 그치고 있어 다양한 미래상황을 전망하고 바람직한 미래를 형성·창조하는데 한계를 나타내고 있다.

### 나. 미래비전 수립 방법상의 문제점

16개 지방자치단체의 중장기 계획 수립을 위해 사용된 분석기법을 살펴본 결과 미래비전수립 방법상의 문제점으로 과학적 기법에 기반한 미래예측 부족, 지역사회 구성원들의 참여 제한 등의 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 과학적 기법에 기반한 미래예측 부족이다. 미래예측(foresight)은 이미 알고 있는 과거와 알 수 있는 미래의 정보를 단서로 하여 과학적 근거를 토대로 전문가적 정확성을 가지고 예측하는 작업이므로 다양한 방법론의 적용이 필요하다. 그러나 경기도의 중장기 계획에서 사용된 시나리오 기법을 제외하고 대부분의 지방자치단체의 중장기 계획에서는 주민 의식·수요조사나 SWOT분석 등 현재 상황분석 혹은 이슈과약을 위한 기본적인 분석기법만을 사용하였을 뿐 창의적 미래예측을 위한 미래예측 연구방법론을 적용한 흔적을 찾아 볼 수 없었다.

둘째, 미래비전수립에 있어서 지역사회 구성원들의 참여의 제한이다. 미래비전수립은 바람직한 지역의 미래상을 만들기 위한 청사진으로서 지역사회 구성원 모두의 관심과 노력이 무엇보다 중요하다. 하지만 분석내용을 살펴보면 지역사회 구성원들이 의견을 개진할 수 있는 방법이 일회적인 주민 의식·수요조사에 그치는 제한적인 참여로 상시적인 참여의 통로가 마련되지 않은 것을 알 수 있었다.



### 다. 미래비전 수립 실행상의 문제점

미래비전 수립 실행상의 문제점으로 예측과 실행의 유기적 연계체계가 미흡하다는 문제를 파악할 수 있다. 미래예측의 목적은 단순히 학술적 예측과정으로 그치는 것이 아니라 실질적인 미래를 창조하는데 있다. 이러한 맥락에서 각 지방자치단체의 미래비전 역시 실질적으로 바람직한 미래를 창조하기 위한 실천력을 확보하기 위해 행정계획·정책계획·재정계획 등이 유기적으로 연결되어야 하는데 이에 대한 계획은 구체적으로 제시되지 않았다는 것을 알 수 있었다.

## IV. 미래비전 수립을 위한 제언

### 1. 규범적 미래창조를 위한 미래비전 수립

현대정부의 정책역량으로 관리(management), 분석(analysis), 예측(foresight)을 꼽는다면 예측은 분석의 꽃(prime)으로서 핵심역량이라고 볼 수 있다. 실현되기를 희망하는 규범적 미래창조를 위한 미래비전수립을 위해 현재 상황의 연장선상에서 미래에 대한 단순한 전망이나 추세연장이 아닌 ‘바람직한 미래(another future)’를 형성하고 창조하며 연속성, 인과성, 창의성의 원리를 담보할 수 있는 미래예측이 이루어져야 할 것이다.

다시말해 효과적인 미래비전 수립을 위해서는 미래비전수립 활동이 단순한 전망이나 추세연장의 관점에서 이루어지는 것이 아니라 이미 알고 있는 과거와 알 수 있는 미래의 정보를 단서로 하여 과학적 근거를 토대로 전문가적 정확성을 가지고 미래 사회를 전망하고 예측하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

### 2. 다양한 미래예측 방법론 활용

미래예측이란 미래를 단순히 예측한다는 의미를 넘어서 보다 적극적으로 미래의 창조적 대안들을 기획·창출하는 행위라고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 미래비전수

립 역시 과학적 미래예측 분석에 의한 미래기획과 정책설계가 필요하며 이를 위해서는 다양한 미래예측 기법 적용을 통한 미래예측과 미래비전 수립이 필요할 것이라고 생각된다.

<표 8>에서 보는 바와 같이 미래예측 연구방법으로는 환경스캐닝, 이슈서베이, SWOT 분석, 전문가패널, 시나리오 기법, 미래예측 델파이 등이 있다. 16개 지방자치단체가 미래비전 수립을 위해 사용된 분석기법을 살펴보면 이러한 미래예측 연구 방법론 중 SWOT분석을 가장 많이 사용했다는 것을 알 수 있다. 하지만 SWOT분석은 환경인식의 기법이나 예측, 분석방법이 제대로 갖춰지지 않을 경우 환경에 대한 자의적인 선별과 해석으로 중요한 환경요소들을 간과할 수 있다는 한계를 지니고 있다. 따라서 이러한 한계를 극복하고 미래예측에 대한 객관성·과학성을 높이기 위해서는 한 가지 방법론에만 의존해서는 안되며 적어도 2~3개 이상의 미래예측 기법 적용을 통한 미래예측과 미래비전 수립이 필요할 것이라고 생각된다.

<표 8> 미래예측 기법의 유형 분류

| 목적      | 방법론  |
|---------|--|
| 이슈의 확인  | - 환경스캐닝(Environmental Scanning)<br>- 이슈서베이(Issue Surveys)<br>- SWOT 분석                               |
| 통계적 분석  | - 회귀분석(횡단면분석, 시계열 분석)<br>- 시뮬레이션(Simulation Modelling)<br>- AHP(Analytical Hierarchy Process)        |
| 창의적 예측  | - 브레인스토밍(Brainstorming)<br>- 전문가 패널(Expert Panels)<br>- 시나리오 기법(Scenarios)<br>- 정책델파이(Policy Delphi) |
| 우선순위 선정 | - 핵심기술 우선순위 기법(Critical and Key Technologies)<br>- 우선순위 로드맵 기법(Technology Roadmapping)               |

자료: Miles and Keenan(2003), 권기현(2008)

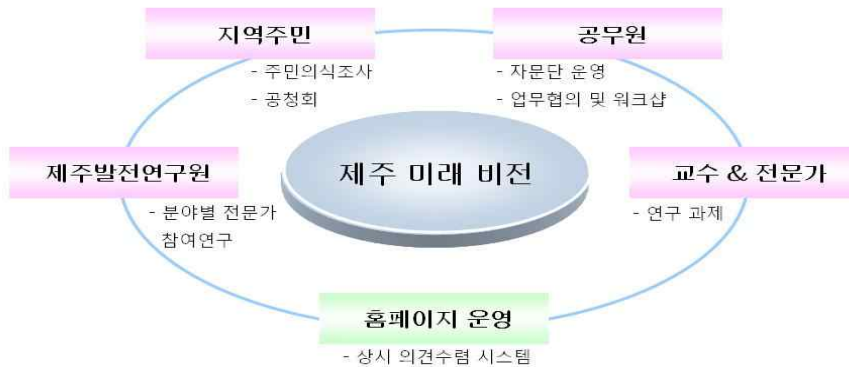
### 3. 지역사회 구성원의 참여를 통한 상향적 계획 수립

미래비전 수립이 바람직한 미래, 즉 규범적 미래상을 만들기 위한 청사진으로서의 역할을 하기 위해서는 무엇보다 비전과 전략 수립에 있어서 다양한 지역사회 구성원들의 폭넓은 의견수렴 노력이 필요하다. 따라서 각 시·군의 주민, 지역 청소년, 공무원, 연구자문단, 전문가, 시민단체 등 다양한 지역사회 구성원의 참여를 통한 상향적(bottom-up)과정을 통한 계획 수립이 이루어져야 할 것이다.

이를 위해서는 주민 인식·수요조사와 같은 수동적이고 일회적인 방식이 아닌 보다 적극적인 방법으로 구성원들의 참여를 유도할 필요가 있다. 무엇보다 미래사회 비전에 대해 지역 주민들이 공감하고 폭넓게 참여할 수 있도록 미래사회 비전과 변화에 측에 대한 보고서 작성 및 홍보가 필요하다. 또한 언제든지 지역사회 구성원들이 지역사회 이슈 및 문제점을 능동적으로 개선할 수 있는 홈페이지를 구축·운영하거나 정기적인 공청회 개최 등도 효과적인 방안이 될 수 있다.

이러한 필요성을 바탕으로 제주미래비전 수립시의 참여자와 참여자의 역할을 제시하면 <그림 2>와 같다. 지역주민은 주민의식조사, 공청회를 통해 지역현안에 대한 의견을 제시 하고 공무원은 자문단을 운영, 업무협의 및 워크샵을 통해 제주 미래 비전 수립에 있어서 다양한 아이디어를 제시할 수 있을 것이다. 또한 제주지역 교수와 전문가들을 연구과제를 통해, 제주발전연구원은 제주지역 핵심 연구기관으로서 각 분야별 전문가들의 참여연구를 통해 제주 미래 비전 수립에 있어서의 전문성을 증대시킬 수 있을 것이다.

<그림 2> 제주미래비전 수립시의 참여자와 역할



#### 4. 예측과 실행의 유기적 연계체계 수립

다양한 미래예측 방법론, 다양한 지역사회 구성원의 참여를 통한 미래비전이 수립되었다면 이러한 미래예측이 단순히 미래에 대한 바람직한 구상(wishful thinking)으로 끝나지 않기 위해 미래비전과 실행의 유기적 연계체계(cross-cutting system)를 마련해야 한다. 이는 미래비전을 지지할 수 있는 행정계획·정책계획·재정계획 등에 대한 구체적 추진체계를 구축해야 할 필요성이 있다는 것을 의미한다. 미래비전수립을 위한 전략적 행정체계 구축, 행정조직개혁, 효율적인 정책 집행·관리체계 구축, 재정조달방안 자원배분에 관한 구체적인 추진체계를 수립할 때 미래비전에 대한 실천력을 확보 할 수 있을 것이다.

또한 이러한 행정계획·정책계획·재정계획의 구체적 수립 노력과 함께 장기적 미래예측, 정책적 우선순위 도출, 미래지향적 정책설계, 정책집행체제가 유기적으로 연계될 수 있는 국정운영시스템을 구축하는 노력도 필요할 것이라고 생각된다.

### V. 결 론

본 연구에서는 미래예측에 대한 이론적 연구와 함께 15개 지방자치단체의 미래비전 수립 현황에 대해 중점적으로 분석하였다. 이를 토대로 지방정부 차원에서의 효과적인 미래비전 수립을 위한 방안을 제시하고자 하였다. 광역자치단체의 미래비전 수립 현황분석을 통해 각 지방자치단체의 미래비전 수립의 내용상·방법상·실행상의 문제점을 도출 할 수 있다.

첫째, 내용상 문제점으로 미래비전 수립이 단순한 전망이나 추세연장에 그치고 있다는 점을 지적할 수 있었다. 둘째, 방법상 문제점으로 과학적 기법에 기반한 미래예측 부족, 지역사회 구성원들의 참여제한 등의 문제 등을 지적할 수 있다. 셋째, 실행상의 문제점으로 미래예측과 실행의 유기적 연계체계 미흡 등을 지적할 수 있었다. 이를 바탕으로 본 연구에서 제시한 제주특별자치도의 효과적인 미래비전수립을 위한 주요 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 규범적 미래창조를 위한 미래비전 수립이다. 실현되기를 희망하는 규범

적 미래창조를 위해서는 미래비전수립에 있어서 전망이나 추세연장의 관점이 아닌 ‘바람직한 미래’를 형성하고 창조 할 수 있도록 과학적 근거를 토대로 전문가적 정확성을 가지고 미래를 예측하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

둘째, 다양한 미래예측 방법론의 활용이다. 미래예측이 적극적으로 미래의 창조적 대안들을 기획·창출하는 행위인 만큼 미래비전수립에 있어서도 한가지 방법론에만 의존하는 것이 아니라 미래예측의 객관성·과학성을 제고하기 위해 과학적 분석에 의한 미래기획과 정책설계가 필요하다.

셋째, 다양한 지역사회 구성원의 참여를 통한 상향적 계획 수립이다. 미래비전수립이 바람직한 미래, 즉 규범적 미래상을 만들기 위한 청사진으로서의 역할을 하기 위해서는 그 과정에 있어서 다양한 지역사회 구성원들의 참여 보장과 폭넓은 의견수렴을 통한 상향적(bottom-up)계획 수립이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 예측과 실행의 유기적 연계체계의 수립이다. 미래비전수립이 미래에 대한 바람직한 구상으로 끝나지 않기 위해서는 미래비전을 지지할 수 있는 행정계획·정책계획·재정계획 등에 구체적 추진체계를 수립하여 실천력을 확보해야 할 것이다.

※ 참고문헌 ※

- 권기현. (2007). 정책학의 논리. 박영사  
. ((2008). 미래예측학. 법문사.
- 권원용. (2005). 계획활동과 미래예측의 내재적 관련성에 관한 연구. 국토계획 제40권 2호. 대한국토·도시계획학회.
- 노화준. (1989). 정책설계에 영향을 미치는 요인과 정책설계과정의 유형. 한국행정학 회보 제23권 제1호.  
. (2004). 정책학원론. 박영사.  
. (2006). 정책분석론. 박영사.  
. (2007). 정책학원론. 박영사.
- 음수연. (2006). 미래를 주도하기 위한 전략적 사고: 대안적 시나리오를 이용한 미래 예측 방법. 정보통신정책 제18권 18호 통권 402호.
- 장종인. (2007). 미래연구 방법론: 사례를 통해 살펴본 시나리오 방법론. 정보통신정 책 제19권 9호 통권 416호.
- 최항섭. (2007). 미래연구방법론. 정보통신정책.
- 최항섭·음수연·전미경. (2006). 디지털사회의 미래예측 방법론 연구. 정보통신정책연 구원.
- 하인호. (1995). 미래학이란 무엇인가. 고도컨설팅그룹 출판부.
- 한국과학기술평가원. (2005). 미래사회 미래예측과 한국의 과학기술: 미래사회 미래 예측과 우리사회 니즈. 한국과학기술평가원.
- 한국디자이너협회. (1998). 미래디자인 가치 예측 및 활용기술 개발(결과보고서). 산 업자원부.
- 한국정보사회진흥원(2008a). 지식기반 국가선진화 전략. 국가미래전략 Brief 제1호.
- 한국정보사회진흥원(2008b). 선진국의 미래전략기구 분석과 시사점. 국가미래전략 Brief 제2호.
- 한국정보사회진흥원(2008c). 선진강국에서 배우는 역사 속의 미래전략. 국가미래전 략 Brief 제3호.

- 한국정보사회진흥원(2008d). 일본의 국가미래전략 분석과 시사점. 국가미래전략 Brief 제4호.
- Asher, W. (1986). "The Evolution of Policy Sciences: Understanding the Rise and Avoiding the fall," *Journal of Policy Analysis and Management*. 5: 365-373
- Atkinson, Michael M. and William D. Coleman. (1992). "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance," *Governance: An International journal of Policy and Administration*. Vol. 5, No. 2 pp 154-180.
- DeLeon, P. (1981). "Policy Sciences: The Discipline and the Profession," *Policy Sciences*, 1(13): 1-7
- DeLeon, P. and Maerell, C. R. (2006). "The Policy Sciences: Past, Present, and Future," In G. Peters & J. Pierre. (ed) *Handbook of Public Policy*, SAGE Publications: London.
- Denis Loveridge. (2005). "Technologie Foresight Methods," Working Paper. PREST, Manchester, UK.
- Dunn, William N. (1981). *Public Policy Analysis: Introduction*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall.
- Jenkins-Smith, Hank C., and Paul A. Sabatier. (1993). "The Study of Policy Process," In Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning*. Boulder, CO: Westview Press, Chap, 1.
- Jessop, B. 1998. "The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development," *International Soceial Science Journal*. 155. UNESCO.
- Martin B. R and Irvine J. (1989). *Research Foresight: Priority-Setting in Science*. Pinter, London.
- Marting, B. R and Johnston, R. (1999). "Technology Forecasting and Social Change," Vol. 60, pp. 37-54.
- Mats Lindgren and Hans Bandhold. (2003). *Scenario Planning: The Link Between future and Strategy*. N.Y: North Holland.
- Miles and Keenan. (2003). *handbook of Knowledge Society Foresight*. PREST,

Manchester, UK

Peter G. (1995). *The Future of Governing*. University Press of Kansas.

Phaal, R. C. Farrukh, and R. Probert. (2004). "Technology roadmapping in review: a tool for making sustainable new product development decisions," *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 71, pp 5-26.

Stoker, G. (1998). *Governance as Theory: Five Propositions*. *International Social Society Journal*. 50(1).

Torgerson, Douglas. (2003). "Democracy through Policy Discourse," In Maarten A. Hajer and Hendrik Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network society*. Cambridge: University Press.