



연구보고서 2014-18

미래위기 대응을 위한 해외 사례연구

- 보건복지적 대응을 중심으로

유근춘 · 홍석표 · 윤문구 · 김선희 · 최요한

【책임연구자】

유근춘 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

사회대타협을 위한 사회협약 국제사례 연구와 시사점

한국보건사회연구원, 2014(공저)

사회보장 재원조달에서의 세대 간 형평성 제고방안 연구

한국보건사회연구원, 2013(공저)

【공동연구진】

홍석표 한국보건사회연구원 연구위원

윤문구 동경복지대학교 교수

김선희 한국보건사회연구원 연구원

최요한 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2014-18

**미래위기 대응을 위한 해외 사례연구
- 보건복지적 대응을 중심으로**

발행일 2014년 12월 31일

저자 유근춘

발행인 최병호

발행처 한국보건사회연구원

주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우:122-705)

전화 대표전화: 02)380-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 (주)한디자인코퍼레이션

정가 6,000원

현대의 특징 중 하나로 급변하는 환경과 그 파급효과의 대규모성이 지적되고 있다. 이러한 상황에서 미래에 대한 예측을 하고 부정적인 대규모 파급효과를 예방 혹은 관리하는 것이 국가의 중요한 활동 중 하나가 되었다.

본 연구는 이러한 필요성에 부응하기 위해 선진국의 미래위기 대응 사례를 통한 시사점 제시를 목적으로 하였다. 연구 과정에서 나온 결과물 중 전체의 내용에 영향을 미친 것은 연구과정 중에 겪은 관점의 변화라고 생각된다. 연구초기에는 대표적 선진국의 미래위기 대응에 대하여 예측기관과 예측내용 그리고 실질적 대응체계를 정리하여 시사점을 제시하는 것이 중요하였다. 그러나 기존연구 고찰의 심화에 따라 연구의 차별성을 위해 미래위기의 내용을 일반적 미래위기와 보건복지적 미래위기로 나누어 제시하는 것이 필요하다는 관점의 변화가 발생하였다. 이러한 관점의 변화에는 일반적 미래위기는 기존연구에서도 잘 정리되어 있지만 보건복지적 미래위기라는 특징적인 내용은 잘 정리되어 있지 않다는 판단이 작용하였다. 마지막으로 겪게 된 가장 중요한 관점의 변화는 우리나라 세월호 사건의 전 과정을 경험하면서 궁극적인 미래위기 대응은 미래위기 대응과 관련된 내용 및 조직을 별도로 고려하는 것보다 사전적으로 위기를 예방하고 발생 시에는 사회가 단합하여 총체적, 효율적, 효과적으로 대응할 수 있게 하는 사회의 전체 상태에 대한 규명이 필요하다는 것이었다.

이러한 내용은 먼저 이론적 고찰을 통하여 위기와 위기대응(관리)의 개념, 사회와 그 환경이라는 틀을 통한 미래위기의 종합적 분류, 위기대응

조직의 전문성을 위한 위기의 보건복지적 측면, 위기대응에서 나타나는 위기라는 측면에서 요구되는 종합적이고 통합적인 위기대응의 필요성, 사회의 전반적 상태에 기반 한 위기의 과정적 이해 그리고 위기대응에 대한 기본적 태도를 논의함으로써 제시된다. 이어 주요한 해외사례를 제시한다. 이들 국가의 선정은 행정부 주도형(영국, 싱가포르, 미국, 스웨덴, 일본), 입법부 주도형(핀란드), 사회참여형(독일)이라는 기존의 유형 구분과 기존연구에서 중요시 하여 다루는 국가를 참고하여 선정하였다. 마지막으로 결론과 시사점을 제시하였다.

본 보고서는 유근춘 연구위원의 책임 하에 홍석표 연구위원, 김선희 연구원, 최요한 연구원, 동경복지대학교 사회복지학 연구과 윤문구 교수에 의하여 작성되었다. 본 연구진은 바쁘신 중에도 본 보고서를 읽고 조언을 주신 본원의 이상림 박사와 이수형 박사, 과학기술정책연구원 서지영 박사, 한국정보화진흥원 송영조 박사에게 감사의 뜻을 전한다.

2014년 11월

한국보건사회연구원장

최 병 호

목 차

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구의 내용 및 방법	12
제2장 이론적 고찰	17
제1절 위기와 위기대응(관리)의 개념	19
제2절 미래위기의 종합적 분류: 사회와 그 환경	21
제3절 위기의 보건복지적 측면: 위기대응의 전문성	31
제4절 위기대응에서 나타나는 위기: 종합적, 통합적 위기대응의 필요성	34
제5절 사회의 전반적 상태를 기반으로 한 위기의 과정적 이해	40
제6절 위기대응에 대한 기본적 태도	45
제3장 해외사례	49
제1절 영국	51
제2절 싱가포르	63
제3절 미국	69
제4절 핀란드	84
제5절 스웨덴	97
제6절 독일	105
제7절 일본	118



제4장 요약 및 결론 177

 제1절 요약 및 결론 179

 제2절 우리나라에 대한 시사점 182

 제3절 연구의 제한점과 개선방향 183

참고문헌 185

표 목차

〈표 1-1〉 선진국 미래대응사례를 제시하기 위한 연구내용	14
〈표 2-1〉 영역별 위기의 유형분류	29
〈표 2-2〉 보건복지제도의 목적(궁극적 목적, 수단적 목적, 기능), 수단(제도, 자원)	34
〈표 3-1〉 싱가포르의 미래전략	63
〈표 3-2〉 안보를 위협하는 위험요인	72
〈표 3-3〉 번영을 위협하는 위험요인	74
〈표 3-4〉 가치를 위협하는 위험요인	75
〈표 3-5〉 국제 질서를 위협하는 위험요인	77
〈표 3-6〉 국가정보위원회의 목표(mission)	79
〈표 3-7〉 글로벌 트렌즈 2030: 개요	81
〈표 3-8〉 자살예방대책	85
〈표 3-9〉 핀란드의 주요 추진 과제	90
〈표 3-10〉 정책목표와 세부과제	99
〈표 3-11〉 스웨덴 연구개발혁신전략 중 생명과학 부문의 주요영역	100
〈표 3-12〉 긴급사태의 분류	119
〈표 3-13〉 대상별 위기관리 관련 법률	120
〈표 3-14〉 방재관련법률	121
〈표 3-15〉 내각의 위기관리조직	125
〈표 3-16〉 중앙방재 회의 조직도	126
〈표 3-17〉 국가 · 지방자치체 간의 방재회의 관계	127
〈표 3-18〉 수도 직하지진 발생시의 대응	136
〈표 3-19〉 저출산 위기돌파 태스크포스 제2기의 개요	159
〈표 3-20〉 고령사회 대책과 관련한 주요 법률·시책 등	161
〈표 3-21〉 고령사회 대책 추진의 주요 경위	165
〈표 3-22〉 신 고령사회 대책 대강의 개요	167

그림 목차

[그림 2-1] 위험, 위기, 재난의 관리	20
[그림 2-2] 인간사회와 그 환경 그리고 위기의 발생위치	22
[그림 3-1] 영국의 위기대응 시스템(COBR)	59
[그림 3-2] 영국의 보건관련 위기대응 시스템	62
[그림 3-3] 싱가포르의 범정부통합 위기관리체계	66
[그림 3-4] 2009년 싱가포르의 보건관련 위기 대응 체계	67
[그림 3-5] 2003년 싱가포르의 보건관련 위기 대응 체계	68
[그림 3-6] 핀란드의 미래예측체계	86
[그림 3-7] 스웨덴 보건사회보장부 구성	104
[그림 3-8] 독일 연방교육연구구성-미래예측과정의 단계와 진행	109
[그림 3-9] 독일 연방교육연구구성-미래예측 2주기의 3단계 작업	110
[그림 3-10] 독일 위기관리 법제의 구조와 체계	116
[그림 3-11] 독일의 재난관리체제 구성도	117
[그림 3-12] 긴급사태 초동대응 프로세스	131
[그림 3-13] 정부 업무계속의 준비	137
[그림 3-14] 후생노동성 건강관리 체제	141
[그림 3-15] 위기관리의 구조 및 실시요령	142
[그림 3-16] 건강위기관리 조정회의 조직도	144
[그림 3-17] 일본정부의 저출산 대책 동향	151
[그림 3-18] 저출산 위기돌파를 위한 긴급대책 의 축	158
[그림 3-19] 「고령사회 대책의 기본방향에 관한 검토회」보고서의 개요	166

Abstract <<

International Case Study for Future Crisis Management and Implications

In modern world the environmental changes are dramatic and their negative consequences will be large scale and also very dramatic. Therefore it is necessary to make a strategic foresight study on the crisis and its management.

This study have gathered informations about future crisis and its management from the advanced foreign countries. We have the following findings.

First, it is very important to have comprehensive and integrated crisis management system. This is especially important to prevent the second crisis from the crisis management failure.

Second, the good crisis management system is important, but the overall state of a country is more important, because it determines the disaster resilience for all kind of crisis.

Third, it is important to have a good general standpoint for crisis to make a wise decision. 1. If anything can go wrong, it will.(Murphy's law) 2. It is important to avoid the worst than the best choice.

1. 연구의 배경 및 목적

가. 연구의 배경

현대사회의 복잡화 고도화, 기술의 발전과 국제적 상호의존성의 심화, 기후변화 등으로 인해 대규모의 새로운 형태의 미래 위기 발생가능성이 높아지는 상황에서 이러한 미래위기에 대비하고 효과적으로 대응하기 위하여 미래위기 대응의 중요성에 대한 인식 제고와 함께 미래위기 대응시스템을 구축할 필요성이 있다.

나. 연구의 목적

현대의 기술발전과 사회의 복잡성 증가에 따른 새로운 형태의 대규모 위기가 미래에 발생할 가능성이 높아지는 상황에 대해 선진 각국이 어떻게 체계적으로 대응하고 있는지를 살펴봄으로써, 이들이 어떠한 형태의 위험을 대비하고 있는지, 어떤 방식으로 체계적인 위기대응 시스템을 구축하고 있는지를 도출하여, 우리나라에 가능한 미래위기의 우선순위를 정하고, 이에 대응할 수 있는 체계적인 위기대응 시스템 구축방안을 보건복지의 관점에서 제시함을 목적으로 한다.

2. 주요 연구결과

가. 미래위기 대응의 방향

미래위기에 잘 대응하기 위해서는 다른 나라 즉 대표적 선진국의 미래 위기 대응에 대하여 예측기관과 예측내용 그리고 이에 대한 실질적 대응 체계에 대한 내용을 정리하는 것이 출발점이다. 이는 미래위기 대응은 '미래'와 '위기'와 '대응'이라는 세 가지 요소로 구성되었다는 점에 근거한다. 즉 '미래'를 다루기 위해서는 예측(foresight)이 필수적이고, 더불어 이를 수행하는 조직에 대해 알아보아야 한다는 것이다. 또한 '위기'는 이러한 예측 내용 중 특히 위기에 초점을 맞추는 과정의 필요성을 의미한다. 그리고 '대응'은 미래위기에 대한 실제적 대처를 하는 조직과 그 활동을 의미한다.

그리고 다음으로 위기대응의 전문성을 갖추는 것이 필요하다. 즉 예측과 위기의 내용을 그 대응특성에 따라 나누고 그에 따라 위기대응에 대한 준비를 하는 것이 좀 더 발전된 대응방식이다. 이에 따라 본 연구에서는 보건복지적인 내용을 구분할 근거를 제시하고 이를 가능하면 구분하여 다루었다.

그러나 연구를 진행하던 중 우리나라 세월호 사건의 전 과정을 경험하면서 두 가지 미래위기 대응방향에 대한 생각을 가지게 되었다.

하나는 위기대응 과정에서 나타나는 사회적 갈등발생이나 전문적이지 않은 대응에서 나타나는 혼란과 같은 이차적 위기에 대한 고려가 중요하다는 것이다. 이는 위기에 대한 종합적이고 통합적인 대응의 필요성을 제시하는 것이다.

다른 하나는 미래위기대응과 관련된 내용 및 조직을 별도로 고려하는

것도 중요하지만, 궁극적으로 중요한 것은 사전적으로는 위기를 예방하고 발생 시에는 단합하여 총체적 효율적 효과적으로 대응할 수 있는 능력이고, 이는 사회의 전체 상태에 기반 한다는 것이다. 따라서 이러한 판단을 뒷받침할 수 있는 내용, 즉 사회의 전체 상태에 대한 규명을 다루었다. 즉 가장 우수한 미래위기 대응은 사회전반적인 상태의 우수성에 의해 위기 복원력을 가지는 것이다. 이를 위해서는 사회 전반적으로 우수한 상태에 대한 모델과 그를 이루기 위한 방법론이 있어야 한다.

본 연구에서는 우리나라 고대문헌을 중심으로 사회의 상태론과 과정론을 제시하고 위기상태와 이상적인 사회과정이 가능한 모델을 제시하고 있는 이론을 제시하였다. 이에 따르면 사회는 가능상태, 혼돈상태, 질서상태, 성취상태, 완성상태를 차례대로 진행한다는 것이다. 이에서 우수한 사회는 공적영역의 확립을 통해 질서상태를 이루고, 다음으로 자연을 개발하여 풍요한 성취상태를 이루고, 마지막으로 질서와 풍요를 바탕으로 사회문제들을 최적으로 해결해 모든 구성원에게 이로운 상태가 되는 평등의 완성상태를 이루는 것이다.

이에서 중요한 것이 공적영역이 사적영역의 신뢰를 얻어 한사회가 갈등과 모순에서 벗어나 통일의 상태가 되는 것이었는데 이는 팔강령 모델에 의해 설명되었다. 이에 의하면 위기 시 공적영역이 불신을 받고 정당성의 위기를 겪는 이유는 정성스럽지 못해서 호응(응답)을 못 받고, 그 결과 신뢰를 받지 못해 보답을 받을 수 없으며, 신뢰의 결여로 사랑과 지지를 받지 못해 좋은 것(복)을 받지 못하며, 사랑과 지지를 받지 못해 공적조치를 더 이상 진행시키지 못하고 파괴나 위기상태(화)로 된다는 것이다. 즉 세월호의 경우 정부가 신뢰를 못 받고 정당성의 위기를 겪음으로써 사회적 갈등을 더 부추긴 이유는 세월호 위기에 대한 대처과정 자체와 그 이전의 역사적 경험에서 공권력이 정성에 의한 신뢰, 신뢰에 의한 지

지(사랑), 지지를 통한 참여와 공적개입의 진행가능성이라는 긍정적 결과를 이루지 못했다는 것이다. 공적영역에 사적영역이 호응하여 함께 일을 이루어나가는 것이 안 되는 것은 종합적으로 이전에 공적영역의 거짓이 있었기 때문인 것으로 팔강령 모델은 말하고 있다.

나. 위기에 대응에 대한 기본적 태도

위기대응에 관련하여 중요하다고 생각되는 기본적 법칙과 태도를 제시하였다. 기본적 법칙은 잘못될 수 있는 일은 결국 잘못되고 만다라는 내용을 가지는 머피의 법칙으로서 위기에 대한 판단을 할 때 현실인식의 기준이 될 수 있는 것이다. 다음의 기본적 태도는 머피의 법칙에 근거하여 현실인식이 이루어질 때 가능한 위기에 대한 기본적 태도 혹은 철학이라 할 수 있는 것으로서 최선보다는 최악을 피해야 한다는 것을 내용으로 한다.

다. 주요해외사례의 제시

주요한 해외사례를 제시한다. 이들 국가의 선정은 행정부 주도형(영국, 싱가포르, 미국, 스웨덴, 일본), 입법부 주도형(핀란드), 사회참여형(독일)이라는 기존의 유형 구분과 기존연구에서 중요시 하여 다루는 국가를 참고하여 선정하였다. 이는 미래위기 인식을 위한 예측기관과 그 활동에 의한 예측내용(일반적인 것과 보건복지적인 것)과 미래위기 대응을 위한 실질적 대응 기관을 중심으로 제시되었다.

3. 결론 및 시사점

두 가지 중요한 결론과 시사점은 다음과 같다.

하나는 위기대응 과정에서 나타나는 사회적 갈등발생이나 전문적이지 않은 대응에서 나타나는 혼란과 같은 이차적 위기에 대한 고려가 중요하다라는 것이다. 이는 위기에 대한 종합적이고 통합적인 대응을 필요로 한다.

다른 하나는 미래위기대응과 관련된 내용 및 조직을 별도로 고려하는 것도 중요하지만, 궁극적으로 중요한 것은 사전적으로는 위기를 예방하고 발생 시에는 단합하여 총체적 효율적 효과적으로 대응할 수 있는 능력이고, 이는 사회의 전체 상태에 기반 한다는 것이다. 따라서 이러한 판단을 뒷받침할 수 있는 내용, 즉 사회의 전체 상태에 대한 규명이 이루어져야 한다. 즉 가장 우수한 미래위기 대응은 사회전반적인 상태의 우수성에 의해 위기 복원력을 가지는 것이다. 이를 위해서는 사회 전반적으로 우수한 상태에 대한 모델과 그를 이루기 위한 방법론이 있어야 한다.

또한 위기대응에 대한 기본법칙과 기본태도가 정립되어 있어야 한다. 기본적 법칙은 잘못될 수 있는 일은 결국 잘못되고 만다라는 내용을 가지는 머피의 법칙으로서 위기에 대한 판단을 할 때 현실인식의 기준이 될 수 있는 것이다. 다음의 기본적 태도는 머피의 법칙에 근거하여 현실인식이 이루어질 때 가능한 위기에 대한 기본적 태도 혹은 철학이라 할 수 있는 것으로서 최선보다는 최악을 피해야 한다는 것을 내용으로 한다.

*주요용어: 미래 예측, 미래 위기, 위기 대응, 전반적 사회상태, 미래위기대응의 기본태도



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

현대사회의 복잡화 고도화, 기술의 발전과 국제적 상호의존성의 심화, 기후변화 등으로 인해 대규모의 새로운 형태의 미래 위기 발생가능성이 높아지는 상황에서 이러한 미래위기에 대비하고 효과적으로 대응하기 위하여 미래위기 대응의 중요성에 대한 인식 제고와 함께 미래위기 대응시스템을 구축할 필요성이 있다.

2. 연구의 목적

현대의 기술발전과 사회의 복잡성 증가에 따른 새로운 형태의 대규모 위기가 미래에 발생할 가능성이 높아지는 상황에 대해 선진 각국이 어떻게 체계적으로 대응하고 있는지를 살펴봄으로써, 이들이 어떠한 형태의 위험을 대비하고 있는지, 어떤 방식으로 체계적인 위기대응 시스템을 구축하고 있는지를 도출하여, 우리나라에 가능한 미래위기의 우선순위를 정하고, 이에 대응할 수 있는 체계적인 위기대응 시스템 구축방안을 보건복지의 관점에서 제시함을 목적으로 한다.¹⁾

1) 다음의 제2절 연구의 내용 및 방법에서 ‘연구관점의 전환’이라는 내용으로 제시되듯이 이러한 연구목적은 연구초기의 연구목적이라 변화된 최종의 연구목적을 제시하여야 하나 변화된 최종의 연구목적을 처음부터 가지고 진행된 연구가 아니라 이를 연구목적으로 제

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

연구의 내용을 제시함에 있어 최종결과물의 내용만을 제시하는 통상적인 방식으로 제시하지 않고, 연구관점의 전환에 따라 연구내용의 변화를 겪게 된 과정을 함께 제시하고자 한다.

연구초기에는 대표적 선진국의 미래위기 대응에 대하여 예측기관과 예측내용 그리고 이에 대한 실질적 대응체계에 대한 내용을 정리하여 우리나라에 대한 시사점을 제시하는 것이 주된 내용이었다. 이는 미래위기 대응은 ‘미래’와 ‘위기’와 ‘대응’이라는 세 가지 요소로 구성되었다는 점에 근거한다. 즉 ‘미래’를 다루기 위해서는 예측(foresight)이 필수적이고, 더불어 이를 수행하는 조직에 대해 알아보아야 한다는 것이다. 또한 ‘위기’는 이러한 예측 내용 중 특히 위기에 초점을 맞추는 과정의 필요성을 의미한다. 그리고 ‘대응’은 미래위기에 대한 실제적 대처를 하는 조직과 그 활동을 의미한다.

그러나 기존연구 고찰의 심화에 따라 연구의 차별성을 위해서는 미래위기의 내용을 일반적 미래위기와 보건복지적 미래위기로 나누어 제시하는 것이 필요하다는 일차적 연구관점의 변화를 갖게 되었다. 이는 기존연구에서 행해진 일반적 미래위기에 대한 해외사례연구를 통해 그 내용이 상당부분 잘 정리되어 있었고, 본 연구가 제한된 연구진과 연구기간 그리고 사례로 선정된 국가를 직접 방문하지 못하는 제한점 하에서 기존의 내용을 넘어서는 추가적 결과를 뚜렷하게 낼 수 없다는 판단에 의한 것이었

시하는 것에는 여러 가지 제한점이 따른다. 따라서 초기의 연구목적은 그대로 제시하고, 그러한 연구목적을 추구하여 진행되는 연구과정에서 어떠한 변화를 겪게 되는지를 제시하는 방법을 취하였다.

다. 즉 이러한 한계를 위기내용을 일반적 미래위기와 구별하여 보건복지적 미래위기를 따로 다룸으로써 극복하려는 노력이었다. 이러한 연구관점의 전환에 따라 본 연구에서 다룰 내용은 다음의 표와 같이 정리된다. 즉 미래위기에 대한 대응방식을 인식적 대응과 실질적 대응으로 나누고, 그 내용을 일반적 미래위기와 보건복지적 미래위기로 나누어 보는 것이다. 미래위기에 대한 인식적 대응은 각국의 공적인²⁾ 미래예측기관과 그 예측기관을 통한 예측의 내용이 되겠다. 예측의 내용은 국가마다 초점이 달라 반드시 직접적인 미래위기 대응이라는 관점에서 도출된 내용이 아닐 수도 있다. 미래위기의 실질적 대응은 예측된 내용 중 어떤 내용이 실질적으로 미래에 위협으로 등장하는 경우 어떠한 국가적 조직을 통해 대응하도록 되어있는가를 제시하는 것이다. 이러한 인식적 대응과 실질적 대응의 내용을 일반적으로 미래위기로 제시되는 내용 중 보건복지적 미래위기를 따로 구분하고 나머지를 일반적 미래위기로 하였다. 이러한 본 연구의 일반적 미래위기는 필요한 관점에 따라 본 연구의 보건복지적 미래위기 외에 또 다시 여러 가지의 특정한 종류의 미래위기로 분류 될 수 있을 것이다. 따라서 본 연구의 일반적 미래위기와 보건복지적 미래위기의 구분은 본 연구원이 보건복지연구 전문연구 기관이라는 특성을 감안한 제한적 구분이다.

2) 본 연구에서는 민간이 아닌 국가의 공적인 미래위기 대응을 연구의 대상으로 한다.

14 미래위기 대응을 위한 해외 사례연구

〈표 1-1〉 선진국 미래대응사례를 제시하기 위한 연구내용

구분	일반적 미래위기	보건복지적 미래위기
미래위기 인식적 대응(예측 기관)		
미래위기 실질적 대응(실행 기관)		

이러한 연구내용에 상응하여 각 외국사례에서 다룬 내용을 다음과 같이 정리하였다.

1) 각국의 미래나 미래위기 예측기관과 내용

- 미래나 미래위기 예측기관
- 해당 국가의 미래나 미래위기 예측내용에 대한 조사
- 해당 국가의 미래나 미래위기 내용에 대한 종합적 정리와 보건복지적 위기 제시

2) 각국의 위기 대처 시스템

- 미래위기 관련 대응기관과 대응방식
- 보건복지분야의 위기대응기관 및 대응방식

이렇게 연구를 진행하던 중 우리나라 세월호 사건의 전 과정을 경험하면서 미래위기대응과 관련된 내용 및 조직을 별도로 고려하는 것도 중요하지만, 궁극적으로 중요한 것은 사전적으로는 위기를 예방하고 발생 시에는 단합하여 총체적 효율적 효과적으로 대응할 수 있는 능력이고, 이는 사회의 전체 상태에 기반 한다는 판단을 하게 되었다. 따라서 이론적 고찰 부분에서 이러한 판단을 뒷받침할 수 있는 내용, 즉 사회의 전체 상태

에 대한 규명을 다루게 되었다.

이러한 내용은 먼저 이론적 고찰을 통하여 위기와 위기대응(관리)의 개념, 사회와 그 환경이라는 틀을 통한 미래위기의 종합적 분류, 위기대응 조직의 전문성을 위한 위기의 보건복지적 측면, 위기대응에서 나타나는 위기라는 측면에서 요구되는 종합적이고 통합적인 위기대응의 필요성, 사회의 전반적 상태에 기반 한 위기의 과정적 이해 그리고 위기대응에 대한 기본적인 태도를 논의함으로써 제시된다.

이어 주요한 해외사례를 제시한다. 이들 국가의 선정은 행정부 주도형(영국, 싱가포르, 미국, 스웨덴, 일본), 입법부 주도형(핀란드), 사회참여형(독일)이라는 기존의 유형 구분과 기존연구에서 중요시 하여 다루는 국가를 참고하여 선정하였다.

마지막으로 결론과 시사점을 제시하였다.

2. 연구 방법

주된 연구방법은 일본, 미국, 북유럽 등 선진국들의 미래위기 대응 전략에 관한 기존 문헌연구와 각국 관련 인터넷 사이트의 관련정보 검색이다. 또한 해외관련 전문기관 전문가들과의 정책 간담회를 통한 자문결과를 활용하였다.



제2장

이론적 고찰

제1절 위기와 위기대응(관리)의 개념

제2절 미래위기의 종합적 분류: 사회와 그 환경

제3절 위기의 보건복지적 측면: 위기대응의 전문성

제4절 위기대응에서 나타나는 위기:

종합적, 통합적 위기대응의 필요성

제5절 사회의 전반적 상태를 기반으로 한 위기의

과정적 이해

제6절 위기대응에 대한 기본적 태도

제1절 위기와 위기대응(관리)의 개념

본 연구에서는 미래위기를 다루고 있다. 미래라는 시간적 개념은 혼란을 야기하지 않으나 위기의 개념은 현실에서 혼란을 가져오는 것으로 알려져 있다. 따라서 이에 대한 정리를 필요로 한다. 본 연구는 다음의 위기 개념의 구성요소에 대한 정리를 바탕으로 하겠다.(Drennan & McConnell 2007; 정지범 편 2009, 18-19 재인용)

첫째, 가장 단순한 시각은 위기는 자명하다는 것이다. 이는 개념적 혼란을 야기한다.

둘째, 따라서 객관적 시각이 필요하며 객관화를 위하여 다음의 조건이 제시 된다: 1. 심각한 위협, 2. 높은 수준의 불확실성, 3. 실행에 대한 긴급한 필요성

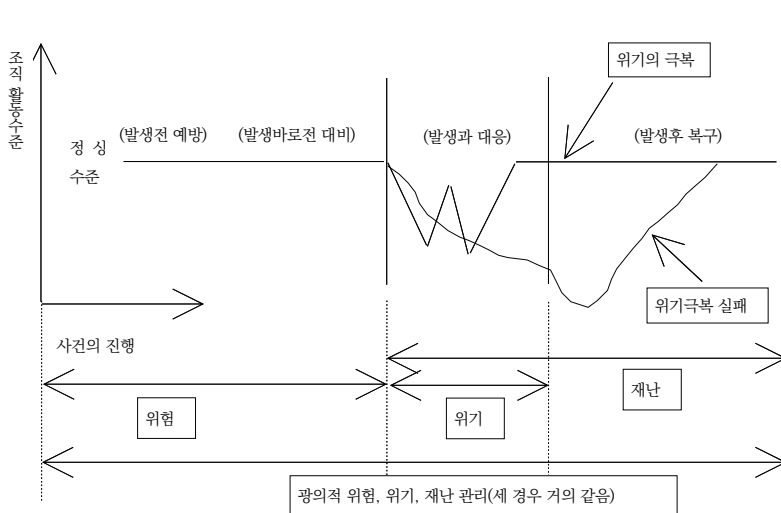
셋째, 이러한 객관적 시각에 대한 판단이 개인에 따라 상대적일 수 있음이 지적된다. 예를 들어 세월호 사건을 국가체제의 위기로 보는 사람도 있지만, 사람에 따라서는 국가체제 쇄신의 기회로 볼 수도 있다.

넷째, 의미 있는 둘째와 셋째의 개념을 종합하여 위기를 사회적 구성물로 볼 수 있다. 즉 사회적으로 객관적 시각에서 제시하는 조건에 대한 상당한 일치가 가능하다고 보면서도 일부는 이에 대해 다른 의미를 부여할 수도 있다고 보는 견해이다. 본 연구는 이 종합적 위기개념을 기반으로 연구하겠다.

이러한 위기개념을 기반으로 기존에 위기(crisis)라는 용어로 혼용되는 용어인 재난(disaster)과 위험(risk)에 대한 정리도 다음과 같이 한다.(정지범 편 2009, 19-25, 36-38) 기존의 논의에서는 특히 위기와 재난 사이의 차이에 대한 논쟁이 있었다. 이들 논의의 공통점을 고려하여 정리하면 다음과 같다. 이는 시간적 발생순서(발생 전, 발생, 발생 후)와 사건의 위해성을 기준으로 한 것이다.

- a. 위험: 가능성을 가지고 있는 위기의 배아(가능성, 확률과 위해)
- b. 위기: 위험요인이 현실화된 인지된 혼란의 상황(급박함, 전환점, 위협)
- c. 재난: 결말이 부정적인 위기(실질적 피해)

[그림 2-1] 위험, 위기, 재난의 관리



출처: 정지범 편(2009, 37)의 [그림 2-3]을 간략화한 그림임.

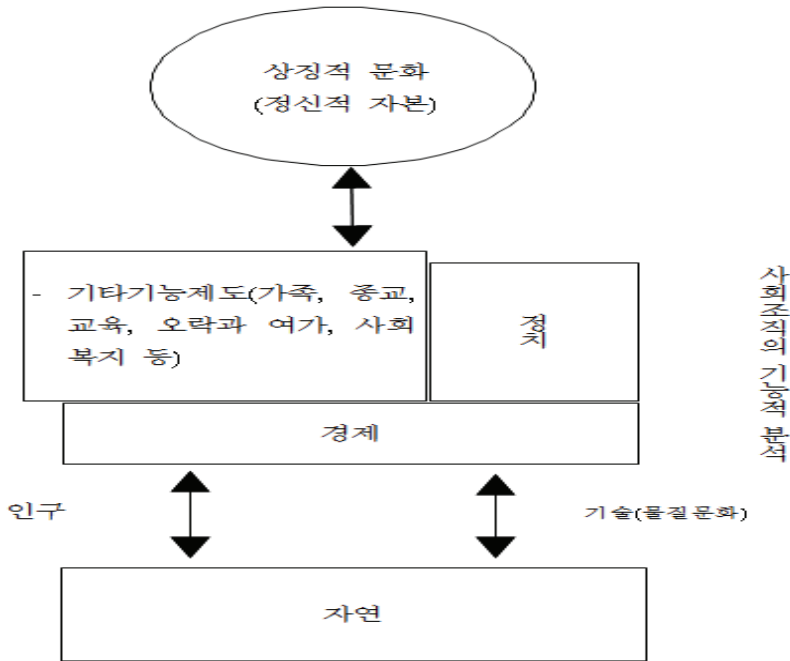
위험, 위기, 재난을 위와 같이 사건의 진행순서(발생 전, 발생, 발생 후)와 위해성(확률적인 위해, 진행 중인 급박한 위협, 발생 한 실질적 피해)을 기준으로 나누기도 하지만 특히 관리라는 측면에서 광의로 사용하게 되면 강조점은 차이가 있을 수 있지만 현실적으로 세 경우가 거의 같은 의미범위를 가리킨다. 본 연구에서 사용하는 위기(관리)라는 개념도 광의로 사용하는 경우 위험과 재난을 포함하고 있다.

제2절 미래위기의 종합적 분류: 사회와 그 환경

미래위기 대응을 위해서는 미래위기에 대한 파악이 선행되어야 한다. 이러한 미래위기의 파악은 다양한 차원에서 다양한 유형을 구분하는 작업임으로 일의적이거나 선형적인 것은 아니다. 다만 가장 포괄적이고 보다 체계적이고 이해하기 쉬우며 실제 미래위기 대응을 함에 있어 효과적 이면 좋다고 생각된다. 즉 선형적이기 보다는 실용적인 측면에서의 접근이 필요하다고 생각된다.

본 연구에서는 미래위기의 종류를 이해하고 파악하기 위한 목적으로 사회와 그 환경에서 위기가 발생하는 위치에 따른 분류가 유용하다고 생각된다. 이러한 분류는 김경동(1978, 22-27)과 임원택(1992, 667)의 내용을 종합한 내용으로서 다음의 그림이 이를 나타내고 있다.

[그림 2-2] 인간사회와 그 환경 그리고 위기의 발생위치



자료: 1)김경동, 1978, 그림1-2와 임원택, 1992, 667 도 2-3을 참고로 재작성.
 2) 김경동 (1978) 현대의 사회학: 사회학적 관심, 서울: 박영사, 22-27. 임원택 (1992) 속 제2 자본론, 서울: 한국경제신문사.

그림에서 사회현상의 중심인 사회조직을 중심으로 보면 사회조직과 그 환경으로 분류할 수 있다. 사회조직은 그 수준의 측면과 기능적 측면에서 관찰될 수 있다. 사회조직의 환경은 자연환경과 문화환경으로 구분할 수 있다. 이러한 사회조직을 중심으로 한 위기발생의 위치에 따른 분류를 하는 경우에도 여러 가지 위치에서 복합적으로 발생하는 경우를 독립적으로 상정할 수 있다. 이를 복합적 위기로 명명하고자 한다.

그리고 상기한 그림에서는 김경동(1978, 26)의 그림과는 다르게 개인을 명시적으로 다루지 않았다. 이는 사회의 차원이 개인의 심리와는 관련

은 있지만 독립적이라는 사회학의 전제에 입각한다.³⁾ 이에 따르면 본 연구에서 다루는 사회차원의 문화현상은 개인 심리차원과 다르다.(Schwartz, 2014, 549)

1. 인간사회의 사회조직⁴⁾

가. 사회조직의 수준

사회생활이 이루어지는 사회조직의 수준은 가장 작은 두 사람 이상의 상호작용과 상호관계서 부터 원초적 집단 혹은 소집단(가장 규모가 작고 조직의 수준이 낮은 가족, 친구집단, 직장 내의 작업집단 등)을 거쳐 대규모조직체(규모도 좀 크고 그 짜임새도 복잡한 갖가지 회라든가, 기업체, 관청, 학교 등)와 지역공동체(작고 큰 집단, 조직체 등을 포괄)로 발전하고, 더 나아가 국가수준의 사회전체와 세계사회에 까지 이른다. 본 연구의 분석수준은 주로 국가수준에서 국가가 공적으로 미래위기에 대응하는 수준이다.

나. 사회조직의 기능

사회에서 기능이란 사회가 유지되기 위해 꼭 필요한 여러 가지 활동을 말한다. 이러한 기능을 수행하는 여러 가지 제도(social institution)가 있다. 이러한 제도의 예로서는 한 사회의 기본적인 기능을 하는 가족과 혼인제도, 경제제도, 교육제도, 정치제도, 종교제도 등이 있다. 미래의 위

3) Luhmann(1984, 289-296, 428) 참조.

4) 김경동(1978, 25)의 사회조직의 수준과 사회조직의 기능적 분석의 내용을 사용하였다.

기의 위치는 이러한 기능 혹은 그 기능을 수행하는 제도로써 인식될 수 있다.

사회가 발전함에 따라 제도적 활동이 전문화되는 경향이 발생하는데 그러한 예로서 오락과 여가이용, 사회후생 등을 다루는 제도가 언급되고 있다.(김경동, 1978, 25) 이에 따르면 본 연구에서 특별히 다루고자 하는 영역인 보건복지적 미래위기는 사회후생의 기능에 해당하는 것으로서 시기적으로 늦게 발달한 분야로 볼 수 있다. 따라서 미래위기 대응의 영역에서도 뒤 늦게 주목받은 영역일 것으로 추리해 볼 수 있겠다.

이러한 기능과 그 기능을 수행하는 제도라는 관점에서 미래위기를 규정하는 경우 전반적인 영역에 걸치는 경우와 특정한 영역에 국한하는 경우가 있을 수 있겠다. 전반적인 영역에 걸치는 경우는 복합적 위기에 해당한다고 볼 수 있겠다.

2. 사회생활의 환경: 자연환경과 문화환경⁵⁾

인간의 행위에 영향을 미치는 요인을 환경으로 보면 자연환경과 문화환경을 구분할 수 있다.

가. 자연환경

자연이 자체적으로 사회적 인간의 행위에 영향을 미치는 환경이 되는 경우도 있고, 간접적으로 인간이 관련된 인구현상과 기술을 경유해 환경으로서의 영향을 미치는 경우도 있다. 자연자체의 경우는 당연히 환경으

5) 김경동(1978, 23~24)에서 사회조직의 기반으로 언급되는 자연환경과 문화환경의 내용을 정리하여 사용하였다.

로서 작용하는 것으로 하여 별도로 언급하지 않고, 매개적인 인구현상과 기술을 자연환경의 중요한 두 가지 요소로 제시한다.

a) 자연자재: 비매개적으로 별도의 언급을 필요로 하지 않는다.

b) 인구현상

자연의 한 부분인 사람들의 집단은 자연현상으로 볼 수 있다. 이렇게 집단으로 모여 산다는 측면에서 사회적 특성을 가진다. 더 나아가 사회 속 인간의 생사가 단순히 생물학적 요인에 의해서 결정되는 것이 아니라 사회의 여러 가지 제약과 가능성에 의하여 영향을 받는다는 점에서도 사회적 특성을 갖는다. 이렇게 사회조직에서의 인간의 생활은 인간집단의 인구현상에 의해 영향을 받는다. 현대 미래위기의 중요한 측면이 저출산과 고령화에 의한 인구현상의 변화에 기인하는데 그 위기의 위치는 이곳에 해당한다고 할 수 있겠다.

c) 기술

인간의 사회적 삶이란 자연자원을 이용하고, 환경을 바꾸면서 살아가는 것이다. 이러한 과정에는 과학적인, 혹은 다른 조직화된 지식이 사용되는데 이를 (과학)기술이라 한다.⁶⁾ 이는 사회조직에서의 인간생활이 기술을 매개로 자연환경과 상호작용을 하게 됨을 의미한다. 따라서 기술의 특성이나 변화는 인간의 사회생활과 자연에 커다란 변화를 초래할 수 있고, 이는 미래위기의 위치를 규정하는 한 점이 될 수 있다.

6) 양봉민(2006, 383)과 유근춘 외(2014, 23-24)을 참조

나. 문화환경

문화는 여러 가지로 정의할 수 있다. 본 연구에서는 한 국가사회의 문화를 가장 기본적으로 규정하는 특징을 지배적인 가치중점들(prevaling value emphases)로 보고자 한다.(Schwartz, 2014, 548) 이는 인간의 사회행위를 결정하는 중요한 요인이 가치나 규범이라는 것과 미래위기는 인간의 사회행위에 의해 야기된다는 점을 고려할 때 의미 있는 문화의 규정이라 할 수 있다. 즉 문화환경에서의 가치중점의 변화로 인하여 미래위기가 발생하는 경우 미래위기의 발생위치를 문화환경으로 볼 수 있다.

3. 발생위치의 혼합에 의한 복합적 위기

상기한 미래위기의 발생위치들은 각각이 하나로 묶을 수 있는 공통의 특징이 있었다. 그러나 어떤 위기는 이러한 여러 위치들이 동시에 작용하여 발생할 수 있다. 이를 복합적 위기라 부르하고자 한다. 현대에서는 상기한 사회조직, 인구현상, 기술, 가치 등에 있어 복잡성이 증가하고 있어 이들이 결합되어 발생하는 복합적 위기의 가능성이 높아지고 있는 것으로 지적되고 있다.(정지원 편, 2009, 8)

예를 들어 광우병이나 조류독감, 사스 등의 신종전염병의 발생은 자연환경에 그 위기의 위치를 찾을 수 있다. 그러나 직접적인 건강상의 피해나 경제적 피해도 크지만 신종전염병으로 인한 심리적 파급효과의 영향이 클 수 있다. 이로 인하여 정부에 대한 불신이 커져 정치적 위기로 발전할 수도 있다.(정지원 편, 2009, 5) 이렇듯이 신종전염병은 자연환경에서 발생하였지만 여러 가지 경로를 통해 사회조직의 기능인 경제와 정치는 물론 문화환경에 속하는 사회의 심리적 차원에까지 영향을 미치는 복합

적인 위기를 시현한다.

4. 본 연구 분류의 응용 1: 미래위기의 종류

위에서 미래위기의 종합적 분류를 위해 제시한 사회조직과 그 환경을 중심으로 한 기준은 그 포괄성과 체계성에 있어 실용적인 우수성이 있다고 보여 진다. 이는 다음의 두 가지 응용의 예를 들어 설명될 수 있겠다.

하나는 다른 종합적 연구에서 제시되는 미래위기의 원인들을 포괄하면서도 그 체계성에서 우수하면 된다. 그를 위해 예를 들면 정지범(편저, 2009, 3-8)은 전 세계적으로 위기관리의 중요성이 부각되는 원인으로 자연환경의 변화(지구온난화로 인한 기상이변, 신종전염병의 확산 등), 경제·사회적 환경의 변화(초고령사회, 인구의 집중현상, 양극화 현상), 기술적 환경의 변화(기술적 결합, 기술의 복잡성과 정보화기술로 인한 사회의 네트워크화, 생명공학기술과 나노기술), 정치적 환경의 변화(공공서비스 전달과정에서의 민간부문과 비영리부문의 참여 확대), 국제적 환경의 변화(세계화, 초국가적 테러), 재난의 복잡화(인위재난과 자연재난의 복합, 소규모 자연재해의 부적절한 대응으로 인한 확대재생산 및 대규모화와 그로 인한 사회 전반적 위기상황 초래와 종합위기화, 두 가지 유형 이상의 자연재해 복합)를 들고 있다.

이들을 본 연구의 분류에 대응하면 자연환경의 변화와 기술적 환경의 변화는 본 연구의 자연환경과 기술에 해당하고, 경제·사회적 환경의 변화와 정치적 환경의 변화는 사회조직의 기능에 해당하며, 국제적 환경의 변화는 사회조직의 수준으로 설명되고, 마지막으로 재난의 복잡화는 본 연구의 복합적 위기에 해당한다. 즉 본 연구는 다른 종합적 연구의 미래위기 분류를 포괄할 수 있다. 더 나아가 그 제시방법이 상기한 연구의 나열

식과 달리 체계적이고, 그림으로 미래위기 분류 요인들 간의 관계가 선명하게 제시되고 있다는 점에서 실용적 우수성이 있다고 판단된다.

5. 본 연구 분류의 응용 2: 연구의 범위

다른 하나는 연구의 범위를 제시하는 측면에서도 포괄성과 체계성이 있다는 것을 보일 수 있다. 대표적 연구인 정지범(편저, 2009, 10-12)에서는 연구의 범위를 국가가 관리하는 위기의 대상으로 보았다. 이는 국가의 공적인 미래위기 대응이라는 본 연구의 관점과 같다.

이에 따르면 국가를 단위로 보는 관점에서 제일 먼저 자연적으로 발생한 위기개념은 대외적인 군사적 위협이었고 이는 국가안보라는 차원에서 다루어졌다. 미래위기를 다루는 문헌에서 군사적인 측면을 포함하는 국가안보가 많이 다루어지는 것은 이러한 이유에서임을 알 수 있다.

이후 냉전구도가 해체되고, 국가의 중심적 역할도 경제성장을 중시하는 발전국가시대를 거쳐 국민의 생명과 재산 그리고 안전을 지키는 것을 중시하는 복지국가로 변화되었다. 이에 따라 국가가 관리하는 위기의 영역도 대외적이고 군사적인 측면을 넘어서 사회조직의 모든 수준과 전 기능을 포괄하고 자연환경과 문화환경까지 포함하는 포괄적 위기개념으로 확장되고 있다. 이러한 역사적 발전과정을 배경으로 정지범(편저, 2009, 11)은 다음과 같은 영역별 위기의 유형분류를 제시하고 있다. 사회조직의 수준에서 국외의 대외적 관계를 세분한 것은 분단된 우리나라 입장에서 대북 관계와 대주변국 관계가 중요한 것을 반영하여 적절하다고 판단된다. 군사적 영역과 비군사적 영역을 나눈 것은 국가위기에 대한 기본적인 초기 관점을 반영한 것으로 사회조직의 기능에 해당하는 분류로 볼 수 있다. 이중 군사적 영역과 대북관계의 비군사적 영역 모두 전통적인 안보관

점과 관련이 되고, 논의가 자유롭지 못한 고도의 정치적인 분야임으로 상기 연구에서는 이들을 연구범위에서 제외하고 하고 있다. 본 연구에서도 이러한 관점을 채택하고자 한다. 따라서 국가수준의 위기관리 중 대상영역은 비군사적 영역으로서 대주변국, 대국제관계 그리고 대내적 영역이 되는데 이중 중심은 비군사적이면서 대내적인 영역이 되겠다. 본 연구에서도 비군사적이면서 대내적인 것으로 연구영역을 한정하겠다.

〈표 2-1〉 영역별 위기의 유형분류

구분	대외적 영역			대내적영역
	대북 관계	대주변국관계	대국제관계	
군사적 영역	영역1	영역3	영역5	영역7
비군사적 영역	영역2	영역4	영역6	영역8

출처: 정지범(편저), p.11의 〈표 1-1〉을 그대로 제시함.

상기한 비군사적 영역을 정지범(편저, 2009, 11-12)은 자연재난, 인위적 재난 그리고 사회적 재난으로 나누었다. 이 구분에서 인위적 재난은 화재, 붕괴, 폭발, 환경오염사고 등 인간에 의해 촉발된 재난이고, 사회적 재난은 비교적 최근에 등장하는 국가기본체제(에너지, 통신, 금융 등)의 마비나 신종전염병의 확산 등 새로운 종류의 재난이라 구분하고 있다. 그러나 본 연구의 사회차원의 관점에 따르면 앞의 위기의 위치에 대한 그림의 설명 시 말한 바와 같이 인위적 재난과 사회적 재난은 결국 사회적 차원의 현상인데 상기한 인위적 재난은 개인에게 귀속시킬 수 있는 관찰이 용이하고 사회적 재난은 귀속시킬 수 있는 개인을 찾기 힘들다는 차이가 있을 뿐이다. 둘 다 개인의 순수한 심리적 차원에서 원인을 찾아서는 안 되고, 개인이 그러한 심리를 갖게 한 사회적 차원의 요인에서 원인을 찾아야 사회적 차원의 설명이 된다는 것이 본 연구의 기본적 관점이다.

위 연구는 자연재난을 예측가능한 재난과 예측불가능한 재난으로 분류

하였고, 인위적 재난을 고의적 재난과 비고의적 재난⁷⁾으로 분류하였다.⁸⁾ 이는 대처에 있어 의미 있는 차이를 가져올 수 있으므로 유용한 구분이라 생각된다.

본 연구에서 추가되는 구분은 비군사적 영역에서 사회적 기능 중 보건 복지적 기능을 가능하면 별도로 다루는 것이다. 보건복지적 기능에 대해서는 다음절에서 살펴본다.

또한 본 연구에서는 미래위기 예측기관과 실행기관을 구분하여 살펴보고자 한다. 이는 기존 국가사태분석에서(예를 들면 정지범 편저, 2009, 14-15) 구조(위기발생요인), 관리(법제도, 방재계획제도, 방재시책분야, 방재조직 분야), 실행(재해복구분야)로 위기관리체제를 나누어 체계적 접근을 한 내용과 비교해 볼 수 있다. 미래예측기관과 실행기관의 조직에 관한 것은 주로 관리에 관한 내용이고, 미래예측기관의 예측내용에 관한 것은 구조의 위기발생요인에 관한 내용에 해당하며, 실행기관의 작동에 관한 내용은 재해복구분야의 실행에 해당된다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 본 연구의 의도된 연구범위와 내용은 기존의 체계적 분석의 틀과 상응한다고 할 수 있겠다.

7) 본 연구의 사회적 차원의 설명에 따르면 고의와 비고의도 개인의 심리적 차원이 아닌 사회적 의미 자체의 형태로 보아야 한다. 비고의성은 의도성이 없고 오류나 고장 등에 의한 경우이다.

8) 이외에 재난을 초래하는 매체(물, 불, 에너지 등)와 피해영역(건물붕괴, 화학공장화재, 산 사태 등)을 중심으로 분류하는 경우도 있으나 이는 재난의 발생구조나 관리의 초점에 차이를 가져오는 특성이 약하다. (정지범 편저, 16의 주8)

제3절 위기의 보건복지적 측면: 위기대응의 전문성

본 절에서는 미래위기를 예측하는 국가의 활동을 시기적으로 고찰할 때 보건복지적 관점으로 볼 수 있는 내용이 어떤 시기에 등장하였는가를 살펴봄으로써 보건복지적 위기의 전반적 특성을 알아보고, 다음으로 어떤 미래위기의 내용이 구체적으로 보건복지적일 수 있는지를 현실의 보건복지적 국가활동을 규정할 수 있는 틀을 제시함으로써 보이고자 한다.

1. 미래예측의 시기적 발전과 보건복지적 관점

기존연구에서 지적되듯이 미래예측에서 보건복지적 관점은 시기적으로 늦게 발전한 영역이다.⁹⁾

이전의 미래연구는 정부에 의해 주도되고 군사에 집중된 관점에 의해 이루어지고 있었다. 이에 대한 비판이 1960년대와 1970년대에 미국 안보 연결망과 관련이 없는 외부의 미래학자(futurologist)들에 의해 제기되었다.

이의 대표자는 1940년대에 미래학(futurology)이라는 용어를 만들었던 우크라이나 출신의 Ossip Flechtheim이다. Flechtheim과 그 시대의 미래학자들에게 미래학은 기존의 프로그램에서 인식되고 있던 바와 같은 예측의 과학과 합리적 정책의 도구가 아니라, 유토피아적 이상(utopian ideals)에 근거하여 현재를 반성해보는 수단이었다. 이들의 공통된 신조는 인류의 조건을 개선(betterment of the condition of mankind)하는 것이었다.

이러한 기조는 실업보험, 공공보건의료시스템의 확장, 포괄적 연금시

9) 예를 들면 Dreyer and Stang(2013, 8-16)과 정지범(편저, 2009, 10-11) 참조.

스팀의 발전 등의 사회문제에 대한 정부책임이 현저하게 증가함에 따라 정부 미래예측 활동에 점차 편입되게 되었다. 선진국의 정부부처들이 그들의 주요관심 영역들에서 미래예측 활동을 하거나 위임하는 것은 현재 일상사가 되었다.

1990년대 이래로 선진국의 확장적인 복지국가에 대한 재정문제의 증가가 미래예측을 조장하는 원인 중의 주요요인이었다. 미래예측이 목표 지향적이고 비용효과적인 정책을 개발할 수 있게 돕는다고 기대되었다.

이러한 경향의 대표적인 국가가 스웨덴이다. 1973년에 ‘미래연구를 위한 사무국’(Secretariat for Futures Studies)을 설립하였는데 이는 이러한 종류로는 최초의 것이다. 초기에 사무국은 산업사회(industrial society)와 자연자원(natural resources) 분야에 집중하였었다. 이 사무국은 최근 ‘미래연구를 위한 연구소’(Institute for Future Studies)로 명칭을 변경하였고 복지사회(welfare society)와 관련된 제도적 쟁점에 집중하고 있다. 더욱 최근에는 총리에게 보고하는 ‘미래위원회’(Commission on the Future)가 설치되었는데 이 위원회는 장기적인 이슈들에 대한 연구를 발표하고 있다. 주요 연구주제들은 지속가능한 성장(sustainable growth), 인구추세(demographic trends), 노동시장통합(labour-market integration), 민주주의(democracy), 평등(equality) 그리고 사회통합(social cohesion)이다.

2. 보건복지의 영역

이곳에서는 어떤 미래위기의 내용이 구체적으로 보건복지적일 수 있는지를 현실의 보건복지적 국가활동을 규정할 수 있는 틀을 제시함으로써 보이고자 한다.

아래 표는 보건복지제도의 목적과 기능 그리고 이를 실현시키는데 필요한 수단으로서의 제도와 재원을 중심으로 보건복지적 국가활동을 파악할 수 있는 틀을 제시한 것이다.

문제를 중심으로 보면 기능을 참고로 하여야 한다. 궁극적인 기능은 소득을 보장하는 것이지만 그 소득보장의 문제를 발생시키는 원인이 일반적이지 않고 특수하여 별도로 구분하는 것이 더 바람직한 경우에 의료보장, 고용보장, 주거보장, 대인사회서비스, 교육 등과 같이 원인이나 대상이 되는 명칭을 붙여서 구분한다. 일반적으로 구분할 필요가 없는 경우를 소득보장이라 한다. 이들의 명칭 뒤에 문제라는 용어를 붙이면 보건복지영역을 규정할 수 있는 직접적인 문제와 그와 관련된 문제를 인식할 수 있는 틀이 될 수 있다. 예를 들어 대인사회서비스문제는 사회생활에 지장을 초래하는 심리적·정서적 문제와 관련이 된다. 따라서 이러한 문제를 야기하는 위기는 보건복지의 영역에 들어온다고 할 수 있다. 다른 예를 들면 사회통합이라는 문제는 넓은 의미를 가질 수 있지만 보건복지적 문제의 차이에 의해 발생하는 측면도 있으므로 보건복지적 문제에 대응하는 것은 그러한 차이를 없앴으로써 사회통합에 기여하는 것이 된다. 따라서 보건복지적 문제를 통해 사회통합에 영향을 위기는 역시 보건복지적 영역과 관련이 있다고 볼 수 있다.

위기와 관련하여 수단인 제도 중 긴급지원을 언급할 필요가 있다고 생각된다. 즉 긴급지원이란 갑작스런 위기상황에 처한 저소득층에게 필요한 보건복지서비스를 신속하게 지원하여 위기상황에서 벗어나도록 하는 제도이다. 이러한 제도는 확대해석을 통하여 위기 시 전 국민을 대상으로 일반적인 지원을 할 수 있는 제도적 장치가 될 수 있다고 판단된다.

〈표 2-2〉 보건복지제도의 목적(궁극적 목적, 수단적 목적, 기능), 수단(제도, 자원)

목적,기능		수단	
궁극적 목적	기능(지출)	제도(지출)	자원
a. 비 경제적: 기본인권의 실현과 그 결과로서의 사회내부적 평화(통합) aa. 물질적 자유 (최저생활보장) 과 bb. 사회적 정의 (출발, 참가, 분배)의 실현 b. 경제적: 경제적 지속가능성에 기여	소득보장 의료보장 고용보장 주거보장 대인사회서비스 교육	a. 사회보험 - 연금, 건강, 산재, 고용, 장기요양 b. 공공부조 - 국민기초생활보장 c. 긴급지원 - 긴급지원 d. 사회복지서비스 - 보육 e. 사회수당(데모그란트) - 기초노령연금	a. 사회보장기여금 b. 조세(소득세, 목적세, 기타조세) c. 기타

*출처: 유근춘 외(2011, 22)의 표2-1을 그대로 사용하였다.

제4절 위기대응에서 나타나는 위기: 종합적, 통합적 위기 대응의 필요성

연구의 내용에서 언급했듯이 본 연구의 진행과정에서 세월호의 경우를 경험하면서 간과할 수 없었던 점은 위기에 대처하는 과정에서 발생하는 위기에 대한 처리문제였다. 이를 다룰 수 있는 개념이 종합적(comprehensive) 위기관리와 통합적(integrated) 위기관리라는 개념이 될 수 있다고 생각된다.(정지범 편 2009, 40-41) 종합적 위기관리란 위기와 관련된 다양한 시각과 접근방식을 포괄하고 종합하여 위기관리의 효율성을 높이고자하는 기능중심의 접근이고, 통합적 위기관리란 단일 관리구조를 통하여 중복이나 사각의 비효율을 제거하여 위기관리의 효율성을 높이려는 조직중심의 접근이다. 먼저 종합적 접근의 관점에서 사회적 갈등의 위기를 다루고, 이어서 통합적 관점에서 전문적 지식을 가진 책임자가 주관이 되어야 하는 점을 다루고자 한다.

1. 사회적 갈등의 위기: 감정적, 정서적 위기, 정당성의 위기 등

종합적 관점에서 고려하고자 하는 위기관리의 측면은 위기에 대한 대처과정 자체가 사회적 갈등을 야기할 수 있다는 점이다.

먼저 종합적 관점에서 고려해야 하는 부분은 감정적, 정서적 위기라 생각된다. 세월호 사건 이후 보도매체에서 경시되는 위기의 측면으로서 많이 지적된 문제가 좌절, 분노 무력감등의 감정적, 정서적 위기이다.¹⁰⁾ 감정적, 정서적 위기는 피할 수 없는 이미 발생한 위기자체보다는 이러한 위기에 대응하는 과정에서 대처방식을 통해 피할 수 있는데도 피하지 못한 부분을 주로 대상으로 한다. 즉 위기의 대처과정에서 감정적, 정서적 위기가 발생하고 이에 대처하는 것이 중요하다는 사실을 충분히 인지하지 못하는데서 발생하는 이차적 위기이다. 본 연구에서는 종합적 관점에서 감정적, 정서적 측면의 고려가 이차적 사회적 갈등을 피하기 위하여 필수적이라는 것만 지적하고 이를 별도로 다루지는 않겠다.

다음으로 종합적 관점에서 유의해야 하는 위기의 측면은 세월호 사건 이후 문제가 된 공공영역에 대한 불신 등 정당성 위기에 대한 대응필요성이다.¹¹⁾ 본 연구에서는 이러한 공공영역에 대한 불신에 의한 정당성의 위기가 발생하지 않게 하기 위해서 참고로 할 수 있는 공적영역과 사적영역간의 이상적 관계를 제시하여 정당성의 문제를 다룰 수 있는 한 가능성을 제시하는 수준에서 멈추고자 한다. 더 깊은 연구는 별도의 연구가 필요하다고 생각된다.

10) 예를 들면 동아일보 2014년 4월 22일자 A10면의 최지영·곽도영 (2014년 4월 22일), 배극인·구자룡 (2014년 4월 22일), 정미경 (2014년 4월 22일)의 기사 참조.

11) 예를 들면 동아일보 2014년 4월 23일 A5면의 정승호 (2014년 4월 23일), 박희창·김성모 (2014년 4월 23일)의 기사 참조. 역시 동아일보의 동정민·최창봉·강경석 (2014년 4월 23일)기사의 몇 구절을 보면: “정 총리, 국민들의 신뢰 너무 잃어”, “실종자 가족들 너무 무성의” 성토”.

공적영역과 사적영역 간의 이상적 관계에 대해 명시적으로 그 발생기 전까지를 다룬 연구는 많지 않다고 생각된다. 본 연구에서는 우리나라 고대 경전인 “삼백육십육사(三百六十六事): 참전계경(參佺戒經)”에서 명시적으로 언급된 것을 해설한 내용을 제시하고자 한다. 이는 공동체 내부의 인간과 인간의 소통과 통일을 8가지의 행동의 과정(팔강령, 八綱領)을 통해 설명하는 모델이다.(삼백육십육사: 참전계경, 최동환 해설, 2007, 104-113)

팔강령을 통해 공공과 민간 간의 관계를 설명하는 경우 앞의 네 가지 행동은 공공영역에서 술선하는 내용이고, 뒤의 네 가지 행동은 이에 따른 사적영역의 반응을 나타낸다.

〈공공영역이 술선하는 행위의 순서와 내용〉

성(誠): 서로 정성스럽게 대하는 것

신(信): 정성이 축적되면 신뢰가 형성

애(愛): 신뢰가 쌓이면 서로 사랑하는 상태로 혁신

제(濟): 서로 사랑하게 되면 자신과 남을 구제하기 위하여 서로 함께 일을 도모할 수 있게 됨

〈사적영역이 반응하는 행위의 순서와 내용〉

화(禍): 이상의 과정에서 서로 속이거나, 숨기거나, 혼자만 알고 있는 것과 같은 거짓이 있었다면 이 관계는 더 이상 진행하지 못하고 서로의 관계는 파괴되고 위기상태로 돌아감(제에 대응)

복(福): 이상의 거짓이 없었다면 사랑한 만큼 복을 받음(애에 대응)

보(報): 서로 믿은 만큼 보답(신에 대응)

응(應): 서로 정성을 드린 만큼 응함(성에 대응)

이상의 팔강령 모델에 의하면 위기 시 공적영역이 불신을 받고 정당성의 위기를 겪는 이유는 정성스럽지 못해서 호응(응답)을 못 받고, 그 결과 신뢰를 받지 못해 보답을 받을 수 없으며, 신뢰의 결여로 사랑과 지지를 받지 못해 좋은 것(복)을 받지 못하며, 사랑과 지지를 받지 못해 공적 조치를 더 이상 진행시키지 못하고 파괴나 위기상태(화)로 된다는 것이다. 즉 세월호의 경우 정부가 신뢰를 못 받고 정당성의 위기를 겪음으로써 사회적 갈등을 더 부추긴 이유는 세월호 위기에 대한 대처과정 자체와 그 이전의 역사적 경험에서 공권력이 정성에 의한 신뢰, 신뢰에 의한 지지(사랑), 지지를 통한 참여와 공적개입의 진행가능성이라는 긍정적 결과를 이루지 못했다는 것이다. 공적영역에 사적영역이 호응하여 함께 일을 이루어나가는 것이 안 되는 것은 종합적으로 이전에 공적영역의 거짓이 있었기 때문인 것으로 팔강령 모델은 말하고 있다.

2. 전문적 지식을 가진 책임자 주관의 통합적 위기대응이 이루어지지 않은 경우의 위기

세월호 위기의 경우 보도매체들이 공통적으로 지적하는 문제로서 주무 부처장관들이 우왕좌왕하고, 엉터리 보고가 이루어지는 대도 부정확한 정보를 못 걸러내서 더욱 문제가 커졌다는 것이다. 이러한 문제의 가장 핵심적인 부분이 바로 전문적 지식을 가진 책임자의 대응이 이루어지지 않아서라는 것이다. 이는 전문적인 주무부처가 컨트롤타워를 맡고, 보고 체계를 일원화 하는 등 통합적 위기관리가 이루어지지 않는 데서 발생하

는 문제라 생각된다.¹²⁾

세월호 재난에서 이러한 전문적 통합적 관리가 이루어지지 않아 발생한 우리나라의 문제점을 제시한 기사를 인용하면 다음과 같다.(동정민·최창봉·강경석 2014년 4월 23일, 동아일보, A10면)

〈세월호 재난의 위기대응 관련자와 문제 및 올바른 대응〉

○ 국무총리

- 임무: 범정부 사고대책본부 총괄 지휘
- 문제: 중앙정부와 지방정부를 아우르는 일원화된 대응체계 구축에 실패
- 올바른 대응: 국민이 정부를 신뢰할 수 있도록 체계화된 사고 수습 및 대응을 지시했어야 함

○ 국가안보실장

- 임무: 청와대 재난 컨트롤 타워
- 문제: 한반도 위기와 관련된 안보문제 대응에 치중한 나머지 재난문제 대응에 실패
- 올바른 대응: 실제위기상황에서 위기 대응 매뉴얼이 제대로 작동할 수 있는지 사전에 점검했어야 함

○ 안전행정부 장관

- 임무: 중앙재난안전대책본부장
- 문제: 현장과의 불통으로 구조자 수를 두 배 넘게 부풀렸다가

12) 예를 들면 2014년 4월 22일자 동아일보의 A6면 신광영 (2014년 4월 22일)의 기사 참조. 이 기사의 문구를 몇 개 참고로 보면, “컨트롤타워 없이 대책본부만 10개”, ‘통신망 제각각, 기관별 소통도 안 돼’, ‘매뉴얼 너무 많아 안 보게 돼’.

뒤늦게수정해 혼선만 부채질

- 올바른 대응: 사고 직후 현장 책임자를 지정하든지, 본인이 현장 책임을 맡아 컨트롤 타워 역할 수행했어야 함

○ 해양수산부장관

- 임무: 중앙사고 수습본부장
- 문제: 해양안전대책을 완벽하게 수립했다고 했지만 막상 실전에서 제대로 대응하지 못함
- 올바른 대응: 현장 실무책임자 역할을 맡은 뒤 중구난방으로 흩어진 현장 지휘체계를 정비했어야 함

○ 해양경찰청장

- 임무: 사고현장 구조 및 수색작업 책임자
- 문제: 중앙재난안전대책본부와의 지휘체계 혼선으로 재난상황을 제대로 전달하지 못해 대혼란 빚음
- 올바른 대응: 사고초기 구조활동에 전념하면서 대국민 및 언론 대응은 중앙정부가 설치한 컨트롤 타워에 일임했어야

이렇게 전문가에 의해 통제되는 통합적 단일위기대응체제의 결여로 위기대응과정에서 다시 위기가 발생하는 문제점을 해결하기 위해 각국은 재난대응 전문인력에 의해 운용되는 시스템을 갖추는 것으로 알려져 있다.¹³⁾

13) 동아일보 2014년 4월 30일자 A6면 전승훈·정미경·박형준 (2014년 4월 30일)기사 참조.

제5절 사회의 전반적 상태를 기반으로 한 위기의 과정적 이해

앞에서 언급한 대로 세월호 재난을 관찰하면서 사회의 위기대응 일반에 대해 가지게 된 생각은 미래위기 대응을 위한 대비할 내용과 조직을 별도로 고려하는 것도 필요하지만 궁극적으로 중요한 것은 사전적으로는 위기상황이 오는 것을 예방하고, 사후적으로는 단합하여 총체적이고 효율적이면서 효과적으로 대응할 수 있는 사회의 능력 자체라는 것이었다. 이러한 능력은 사회의 어떤 부분에서 나오는 것이 아니라 사회의 전체적 상태에 기반 하여 존재하는 것이다. 문제는 이러한 설명을 가능하게 하는 사회의 전체적 상태에 관한 이론이 있는가이다.

본 연구에서는 우리나라 고대 경전에 의거하여 사회를 포함한 현상의 가능한 모든 상태를 6개로 제시하는 상태론¹⁴⁾과 이들 상태의 단계적 진행으로서의 과정론을 제시한 이론을 근거로 사회의 전반적 상태에 대한 설명을 하고, 이를 기반으로 미래위기 대응에 대한 시사점을 제시하고자 한다.¹⁵⁾

한 사회의 상태는 물질적 및 정신적 기반, 공적영역과 사적영역의 존재, 자연의 최적화 여부 그리고 사회의 최적화 여부에 따라 다음의 상태로 나누어 발전한다. 즉 전단계의 상태가 다음 단계의 상태로 나아가는 출발점이 된다.

가능상태가 처음의 출발점을 이루는 상태이다. 현실의 상태를 이루는 기본적 요인으로 상정하는 물질적 기반과 정신적 기반이 발생하는 원형

14) 가능상태, 혼돈상태, 질서상태, 성취상태, 완성상태, 무질서상태의 6 상태인데 본 연구에서 특별히 언급할 필요가 없는 무질서상태는 다루지 않겠다. 무질서상태는 최동환(2006, 443) 참조.

15) 이하의 상태론과 과정론은 최동환(2006, 379-450)의 이론에 근거한 것이다.

의 존재를 상정한 것이다. 이는 현실로 나타나기 이전의 상태를 말한다. 비유를 들자면 콩이란 식물이 자라나올 가능성이 있는 콩의 씨앗상태이다. 사회로 치면 사회의 기본적 요인인 물질적 기반과 정신적 기반을 만 들어낼 가능성은 있지만 그것이 현실화 되지 않아 그 존재를 말하기 힘든 원시적 상태의 인간집단이라고 말할 수 있겠다.

혼돈상태가 두 번째의 상태이다. 이는 대립된 두 요인이 통합적으로 섞여 있어 현실적으로 존재하지만 어떤 명확한 질서는 존재하지 않는 상태이다. 대립의 통합에서 평화가 가능하다. 콩의 예를 들면 콩씨앗도 콩의 식물도 아닌 콩나물이라는 중간상태이다. 즉 씨앗과 식물의 두 가지 상태가 통합되어 현실로 나타났지만 어떤 질서가 나타나지 않고 혼재되어있는 상태이다. 사회를 이루는 두 가지 기본요인인 물질적 기반과 정신적 기반이 발생되고 통합되어 현실화된 상태이나 어떤 질서가 존재하지 않는 상태이다. 사회상태로 말하면 나름대로의 물질적 기반과 정신적 기반을 가지고 있으나 사회에 질서를 부여할 수 있는 공적영역이 중심에 확립되지 않은 사회상태를 말한다.

질서상태가 다음의 세 번째 상태이다. 사회상태로 말하면 물질적 기반과 정신적 기반이 통합된 상태에서 공적영역과 사적영역이 확립된 상태이다. 공적영역이 사회의 중심에 서고 사적영역이 외부에서 중심의 공적영역의 질서에 따라 움직이는 상태를 말한다. 예를 들면 안정적 국가질서를 유지하는 국가이다. 이러한 상태에서 내적인 갈등과 모순이 사라지는 상태를 만드는 소통행동이 앞에서 언급한 공적영역과 사적영역의 관계를 설명한 팔강령의 모델이다. 공적영역이 먼저 성-신-애-제의 소통과정을 제대로 하면 사적영역이 자발적으로 이에 호응하게 됨으로써 사회가 통일되어 내부의 대립에 의한 모순과 갈등은 내부의 자발적인 운동을 위한 동력으로 전환된다. 이러한 상태에서만 비로소 자유도 가능하다. 이를 통

일변증법 혹은 긍정적 변증법이라 하고(최동환 2006, 434-441), 그 결과가 공적영역과 사적영역이 완전히 하나로 통일되는 의미인 진정한 민주주의의 시작이다.

성취상태가 다음의 네 번째 상태이다. 질서상태에서 상반된 사회의 영역들을 긍정적 변증법을 통해 통일한 에너지를 가지고 자연을 최적화하는 상태이다. 이를 통해 사회구성원의 의식주 문제가 완전히 해결되어 질서상태에서 시작된 민주주의가 성취된다. 변영이라는 가치가 성취상태에서 얻어지는 가치이다. 이는 현재 물질적으로 풍부한 산업선진국의 사회상태를 말한다고 볼 수 있다. 그러나 의식주가 해결되었다고 해서 사회구성원이 만족하는 완성된 상태가 되는 것은 아니다.

완성상태가 다음의 다섯 번째 상태이다. 완성상태는 성취상태에서 사회구성원 간의 관계를 최적화할 때 이루어진다. 이를 위해서는 사회구성원에게 고통을 주는 복잡다단한 문제들이 최적화되어 해결되어야 한다. 인간사회에 주어진 모든 사건들이 최적화되어 해결될 때 비로소 그 사회의 모든 인간은 평등을 얻게 된다. 즉 사회의 완성상태에서 얻어지는 가치가 평등이 되는 것이고 이는 사회구성원이 모두 이롭게 되는 상태를 의미한다. 평등이라는 가치는 혼돈상태에서 대립된 상태의 혼합에 의한 평화라는 기초가 마련되고, 질서상태에서 자유가 확립되고, 더 나아가 긍정적 변증법을 통한 민주주의가 시작된 후, 성취상태에서 경제가 완전히 해결되는 변영을 이룬 다음에 사회의 모든 유형의 사건을 최적화 하여 해결할 수 있는 단계에 이르러서야 비로소 가능해지는 가치이다.

현재의 지구상에서는 북구의 선진국이 경제적 변영도 이루고 이를 바탕으로 사회적 문제도 전 사회구성원에게 혜택이 돌아갈 수 있는 평등한 방향으로 해결하고 있어 가장 완성상태에 가깝다고 판단된다. 이에 반하여 예를 들어 미국은 경제적 변영은 이루었으나 아직 전 사회구성원에게

평등하게 그 혜택이 돌아갈 수 있게 사회적 문제를 최적화하지 못하고 있다고 판단된다. 따라서 위기에 대처하는 전반적인 능력은 북구국가들이 미국보다 우수하다고 할 수 있다. 예를 들어 한 지역에서 밤에 정전이 되었을 때 성취상태까지 만을 이룬 사회에서는 약탈 등 공적영역에 반하는 사적영역의 무질서가 판을 치는 반면에 완성상태로 어느 정도 진입한 다른 사회는 그러한 위기에서도 질서가 유지될 수 있다. 즉 전자의 사회에서는 위기가 다른 위기를 부르지만, 후자의 사회에서는 별다른 사전 준비가 없어도 사회자체의 전반적 능력에 의해 위기가 예방되고, 발생 시에는 효율적이고 효과적으로 대처가 되는 것이다.

이러한 상태론과 과정론을 바탕으로 위기상태를 규정할 수 있다. 이에 따르면 상기한 각 사회상태의 과정을 진행시키는 과정에서 그 진행이 이루어지지 않거나 과정상의 상태를 유지할 수 없을 때를 사회상태 과정상의 위기라 한다. 그러나 전형적인 위기는 질서상태에서 공적영역과 사적영역의 구분이 파괴되어 질서유지가 안 되는 경우라고 말할 수 있다.

그러한 상태는 상반된 두 가지 세력 간의 소통행위의 종류에 따라 결정된다. 상반된 대립세력의 소통행위에는 부정적 변증법, 이율배반, 긍정적 변증법이라는 세 가지 형태가 가능하다.(최동환 2006, 26-30)

부정적 변증법은 증오와 갈등을 부추기는 소통방식으로서 너죽고 나죽자는 양자부정의 형태로 나타난다. 이는 분열과 위기를 양산한다. 이러한 소통방식에서는 부정하는 대상이 존재할 때 자신이 존재하는 이유를 가지게 된다. 누군가를 악으로 몰아세울 수 있을 때에 한해 자신이 선이 되는 관계이다. 대립하는 상대방을 부정하고 공격하고 파괴해야만 자신의 삶이 유지되는 삶의 방법론이다. 즉 대립에 대하여 한쪽이 다른 쪽을 부정하고 박멸하는 방식의 소통방식이다.

이율배반은 서로를 균형 속에 대립시키는 소극적 소통방법이다. 양쪽

의 세력을 균등하게 하는 양자긍정방식의 대립으로서 비결정의 상황이 지속된다. 대립에 대하여 양자를 긍정하는 상태에서 해결을 얻는 방법으로서 냉전 시의 세력 균형에 의한 평화가 예가 된다.

긍정적 변증법은 내부적인 갈등과 모순을 완전히 해소하는 통합과 통일의 소통방식에 근거한다. 예를 들어 공적영역과 사적영역이 대립하고 있을 때 앞에서 언급한 팔강령의 정성과 신뢰와 사랑과 구제를 공적영역에서 제대로 하면 사적영역이 이에 호응하여 대립이 통일로 전환하여 다음 상태의 성취와 완성을 이룩할 수 있는 동력으로 변화한다. 이는 대립에 대하여 양자가 최적의 조화를 이룰 수 있는 소통상의 최적의 비율을 찾아내어 그것을 실현함으로써 통합과 통일을 이루어 내는 방법이다. 이는 더불어 사는 방법, 공존과 공영의 방법론이 된다.

이상의 세 가지 대립에 대한 소통방법 중 부정적 변증법은 위기를 초래하고 증폭시키는 방법이고, 반면에 긍정적 변증법은 대립에서 발생하는 갈등과 모순을 긍정적 에너지로 변환시켜 어떠한 위기도 극복할 수 있는 사회의 능력을 배양하는 방법이다. 이울배반이란 대립상태에서 최소한 양자가 서로의 존재를 긍정한다는 측면에서는 그나마 부정적 변증법보다는 우수하지만 대립에 의한 갈등과 모순이 해결되지 않아 건설적이고 적극적인 행위를 할 여지 혹은 자유가 없는 상태이다. 따라서 사회의 전반적 상태에 근거하여 위기를 극복할 수 있는 능력은 소통행위가 긍정적 변증법의 방식으로 일어나는 경우 배양된다. 그 방법론의 한 가지 모델은 앞에서 제시한 팔강령에 의한 방법이다.

제6절 위기대응에 대한 기본적 태도

이곳에서는 위기대응에 관련하여 중요하다고 생각되는 기본적 법칙과 태도에 대하여 알아보겠다. 기본적 법칙은 잘못될 수 있는 일은 결국 잘못되고 만다라는 내용을 가지는 머피의 법칙으로서 위기에 대한 판단을 할 때 현실인식의 기준이 될 수 있는 것이다. 다음의 기본적 태도는 머피의 법칙에 근거하여 현실인식이 이루어질 때 가능한 위기에 대한 기본적 태도 혹은 철학이라 할 수 있는 것으로서 최선보다는 최악을 피해야 한다는 것을 내용으로 한다.

1. 머피의 법칙¹⁶⁾

머피의 법칙은 엔지니어들이 발견한 경험법칙으로서 잘못될 수 있는 일은 결국 잘못되고 만다(If anything can go wrong, it will.)는 것을 내용으로 한다.(윤석철 2010, 26)

이를 예를 들어 설명하면 다음과 같다.(윤석철 2010, 26-28)

기차들이 탈선사고를 내게 되는 평균 주행거리가 5,000만 킬로미터라면 50킬로미터 해저터널 속에서 탈선사고가 날 확률은 1백만분의 1이 된다. 하루에 편도기준 평균 40회 기차 운행이 되고 있다면 하루 동안에 사고가 날 확률은 1백만분의 40이고, 10년 동안에 이 터널에서 사고가 날 확률 1백만분의 146,000($1 \times 40 \times 365 \times 10$)이 된다. 이렇게 시간을 계속 늘려 가면 사고발생확률은 계속 커지고, 언젠가는 사고발생확률이 1에 가까워지게 된다. 즉 기차탈선이 반드시 일어나게 된다는 것이다. 이는 결국 잘못될 가능성이 있는 일은 장기적 세월의 흐름 속에서 반드시 일어난

16) 윤석철 (2010, 24-30)에 근거하여 작성되었다.

다는 것을 의미한다.

이러한 현실의 법칙은 미래위기대응에 있어 중요한 준거점이 된다고 할 수 있다. 왜냐하면 미래위기대응과 관련 있는 상황은 어떤 위험이 존재하는 상황이 기본인데, 머피의 법칙이 말하는 것은 그 위험이 언젠가는 꼭 현실화 된다는 것을 말하고 있기 때문이다. 따라서 이 사실을 인식하고 요행을 바라지 않는 것이 미래위기 대응과 관련된 기본태도라 생각된다.

다음으로 이러한 현실인식을 할 때 미리 판단의 기준으로서 전제할 수 있는 기본태도에 관해 알아보겠다.

2. “최선의 선택보다 최악의 회피가 중요하다.”(Karl Popper): 지식보다 지혜가 필요¹⁷⁾

시대에 따라 환경이 변화하고, 환경이 변화함에 따라 의사결정기준이 달라질 수 있다. 연구의 배경에서 언급한 바와 같이 현대사회에서는 복잡화 고도화 되고, 기술의 발전과 국제적 상호의존성이 심화되고 있으며, 기후변화 등으로 대규모의 새로운 형태의 미래위기가 발생할 가능성이 높아지고 있다. 이는 머피의 법칙에 따르면 그러한 대규모의 새로운 형태의 위기가 언젠가는 반드시 발생한다는 것을 의미한다.

그리고 현대사회는 빈곤을 탈출하여 어느 정도 풍요로운 생활이 가능한 시대이다. 따라서 살기위해서 위협을 무릅쓸 필요가 없는 상황이라 할 수 있다.

이러한 두 가지 조건을 고려한다면 경제적으로 최선을 추구하는 것 보다는 최악을 회피하는 것이 더 올바른 의사선택의 기본태도일 수 있다.

17) 윤석철(2011, 49)와 윤석철(2010, 28) 참조. 이하의 내용은 윤석철(2011, 48-50)과 윤석철(2010, 28-29)에 근거하여 작성되었다.

즉 이제는 최악상황의 중요성을 고려하지 않고 최선을 추구하다가 최악의 상황이 발생하면 그 피해가 최선을 추구하여 얻는 이익에 비하여 훨씬 크기도 하고, 이미 어느 정도 풍요로운 상황에서는 최선을 추구하여 추가적으로 얻는 이익이 최악의 상황에서 발생하는 피해를 고려할 때 별 의미가 없을 수 있다는 것이다.

이런 선택의 문제는 지식이라기보다는 지혜 차원의 문제라고 할 수 있다. 위기대응과 관련하여 지식과 지혜의 가장 큰 차이는 지식은 알고 할 수 있는 것은 모두 하려고 하지만, 지혜는 알고 할 수 있다고 하여도 상황에 따라 자제하고 자기희생을 하여 포기할 수 있다는 점이다. 또한 지식은 주로 제도적 교육에서 이루어지지만 지혜는 스스로의 노력으로도 터득이 가능하다.(윤석철 2011, 29-30) 이는 지식이 전문적인 것에 비해 지혜는 일반적이고 전반적인 태도와 관련이 많기 때문이라 생각된다. 이러한 의미에서 지혜는 그 사회의 문화적 분위기에 더 많이 영향을 받을 수도 있다.

마지막으로 경제적 최선보다는 머피의 법칙에 따른 현실인시를 통하여 최악을 피하는 선택을 한 한 가지 예를 들겠다.(윤석철 2010, 28)¹⁸⁾

영국과 프랑스 사이에 해저를 뚫은 유로터널 설계의 예이다. 경제적 최적해는 하나의 터널을 뚫고 그 속에 왕복노선을 까는 것이다. 그러나 터널 속에서 탈선사고가 나서 차량들이 뒤엉키게 되고, 그 순간 건너편 노선으로 기차가 진입한다면 대형참사가 가능하다. 머피의 법칙에 따르면 이와 같이 발생할 확률이 있는 일은 언젠간 반드시 발생한다. 이 사실을 철저히 인식한다면 경제적 최선보다는 언젠가는 반드시 발생할 최악을 피하는 것이 더 현명한 결정이 된다. 유로터널의 설계자는 최악의 회피를

18) 다른 예로서 미국의 NASA(윤석철 2010, 29)와 폴란드 카친스키 대통령의 비행기 추락(윤석철 2011, 49-50)을 참조하라.

추구하여 경제적 최적해를 포기하고 두 개의 터널을 뚫었다.

세월호 참사의 경우도 원인 중의 하나가 과적이었다. 과적이 성공하면 경제적으로 이익을 가져다준다는 것은 사실이다. 그러나 과적에 의한 사고가능성이 아무리 낮다 해도, 머피의 법칙에 의하면 언젠가는 반드시 발생하고, 그 피해는 세월호의 경우처럼 장기간 국가전체의 분위기와 경제에 까지 파급효과가 미칠 수 있다. 따라서 이러한 머피법칙에 따른 현실 인식과 그에 근거한 최선보다는 최악을 피하는 기본태도가 있었다면 세월호 참사는 발생하지 않거나 발생해도 그 피해가 훨씬 작을 수 있었다. 따라서 미래위기 대응에는 발생할 확률이 있는 위험은 언젠가는 반드시 현실로 이루어진다는 머피의 법칙에 따른 철저한 현실인식과 어느 정도 풍요로운 현대사회에서는 최악을 회피하기 위해 경제적 최선을 포기하는 지혜가 필요하다.



제3장

해외사례

제1절 영국

제2절 싱가포르

제3절 미국

제4절 핀란드

제5절 스웨덴

제6절 독일

제7절 일본

제1절 영국

1. 미래영국의 도전과제와 위험요인¹⁹⁾

가. 세계화 영국(Global Britain)

“세계화” 시대의 영국에 위협이 되는 요인을 살펴보면 2020년경 중국은 세계 2위, 인도는 세계6위 경제국가로 성장된다는 것이고 이와 더불어 세계 인구는 2020년 77억 명, 2050년에는 91억 명으로 증가되는 것이다. 또한 향후 기후변화와 자원부족이 예상된다. 따라서 “세계화 영국”을 위해서는 우선 세계적 수준의 기술양성이 필요하다.

그리고 세계인구 증가와 기후변화에 대비해 영국정부는 외국과의 협약 체결 등을 통해 강력한 환경적 지도력을 발휘해야 한다. 세계화는 경제적 안정, 대테러 역량 및 분쟁 예방에 위험을 제공한다. 세계적으로 민주적 가치 전파와 경제성장이 진행되고 있으나, 세계적 가치와 규범은 형성되고 있지 않다. 이러한 현실은 영국의 외국과의 외교와 국제기구 역할에 영향을 줄 것이다.

19) “Realizing Britain’s Potential: Future Strategic Challenges for Britain”, The Strategy Unit(UK), 2008.

나. 경제변영

현재 영국의 경제는 근본적으로 견실하나, 향후 이를 유지하는데 여러 가지의 도전이 예상된다. 이러한 도전에는 세계화 영향 증가, 저 탄소 경제로의 전환, 기술 혁신 추세 등이 있다. 심화되는 세계적 경쟁은 고도화된 기술 및 창조적인 노동력이, 특히 부가가치가 높은 산업에 필요하다. 기술 혁신 추세는 영국으로 하여금 환경에 관련된 기술혁신을 위한 능력 배양을 요구한다. 영국은 새로운 도전에 적응하기 위해서는 기업친화적인 환경조성이 필요하고, 경제변영을 위해 산업기간시설과 개방적, 경쟁적, 균형감 있게 규제된 기업환경조성에 지속적인 투자가 요구된다.

다. 행복한 삶을 위한 기회부여

영국국민은 이전에 비해 부유하고 건강하나 사회적 성공을 위한 기회 부여는 모든 국민에게 균등하지 않았다. 아동에게 행복한 삶을 위해 초기 교육 및 보육을 위한 투자가 절실하고, 아동기의 능력배양은 향후 성공적인 고등 교육학습이나 직장생활을 위한 열쇠이다. 저숙련 노동자나 저능력 직장생활자에게 지속적인 기회부여 필요하고, 육체적 장애인뿐만 아니라 정신적 문제가 있는 국민에게도 맞춤형 도움 제공이 필요하다. 그리고 안정적인 양부모(아버지, 어머니) 가정형성이 아동의 교육 및 사회적 성공을 위한 필수조건이다.

라. 인구구조 변화 적응

영국 인구는 2020년에 6천7백만 명으로 증가되고, 85세 이상 인구는

50% 증가하여 약 1백90만 명이 될 것으로 예상된다. 고령층은 국가의 사회적 서비스에 대한 기대가 높고, 주택수요는 지속적인 증가가 예상된다. 평균수명의 증가는 고도화된 건강 및 돌봄 관리가 필요한 국민의 증가를 의미한다. 공공 및 민간 영역은 고령층의 수요변화에 대한 적응이 필요(예: 양로원의 질 및 서비스 범위)하고 주택수요자 특히 최초 구입자에 대한 주택공급 문제는 점차 커질 것이다.

마. 가정과 지역공동체 강화

가정은 행복한 삶을 위한 중추이나, 가정구조가 변하고 있다. 부모 모두가 직장생활을 할 경우, 부모역할에 대한 사회적 기대의 증가로 인해 가정생활시간에 대한 부담감이 증가할 것이다. 그리고 증가하는 인구구조 다양성 등은 지역공동체에 문제점을 야기한다. 영국국민은 대체로 미래에 대해 긍정적으로 생각하고 있고, 명예와 재산보다 행복한 가정과 쾌적한 삶을 우선시한다. 그러나 이혼, 동거 등의 사회적 변화로 인해 이전과는 다른 형태의 가정생활을 경험하는 사람들이 늘어나고 있는 현실이다. 부모역할에 대한 기대가 커지고 더욱 행복한 가정생활시간을 원하면서 직장생활과 가정생활의 조화가 점점 중요해지고 있다. 인터넷 가상공동체의 증가와 다른 사회적 변화에도 불구하고, 지역공동체는 가정생활을 유지하는데 계속 중요하다. 따라서 중앙정부 및 지역사회 지도자에 대해 긍정적이고 활기찬 가정생활 조성의 요구는 증가할 것이다. 개인의 이동성 변화와 통신의 발달로 인해 전통적인 지역적 기반이 약화될 수 있다. 그리고 이민자들을 영국사회와 지역공동체에 융합시키는 것이 중요한 과제이다.

바. 안전한 영국

1995년부터 2007년까지 범죄가 42% 감소하고 범죄에 희생자가 될 확률은 40%에서 24%로 낮아졌다. 그러나 영국국민의 범죄, 특히 총기류 관련 범죄에 대한 염려는 계속 높다. 전체 범죄는 감소하였으나 총/칼 관련 범죄는 지속적이다. 따라서 이에 대한 각별한 주의가 필요하다. 지역(이웃) 치안유지와 지역공동체의 범죄/비사회적 행위에 대한 대응은 계속 중요한 사항이다. 기술의 발전은 중앙정부와 민간 영역의 범죄예방 능력에 영향을 미칠 것이고(개인정보의 유출과 같은 전자범죄), 범죄조성요인에 대한 분석/연구가 점차적으로 늘어나야 할 것이다.

사. 개인의 요구를 반영하는 맞춤형 공공서비스

공공서비스 질의 향상을 위해 개인의 요구에 기반을 둔 서비스 제공이 필요하고, 다양하고 복잡한 수요에 대응하기 위해 공공서비스 혁신과 공공서비스 사용자와 제공자간에 긴밀한 협력이 요구된다. 높은 대중의 기대에 부응하기 위해 고가치/고생산성 있는 공공서비스 예산지출방식과 새로운 형태의 전문가 정신이 필요하다. 더욱 개인적이고 전문적인 공공서비스 제공을 위해 다음과 같은 조직적인 변화가 요구된다.

- 1) 개인적인 서비스 제공을 위한 혁신적인 방법 개발(예: 수요자별 예산책정)과 다양한 서비스 제공자 형성(예: 사회적 기업)
- 2) 지역차원에서의 대응성과 책임성을 높이기 위해서 지역특성적/투명적/예방적인 공공서비스 필요
- 3) 개인의 요구를 반영하기 위해 수요자로 하여금 제공자와 서비스에

관해 협력 유도

- 4) 제공자의 전문성, 자율성, 책임성을 강조하고 지속적으로 고가치/고생산성 있는 예산지출방식 개발

아. 저탄소 국가로의 전환

기후변화로 인한 잠재적 손실은 전세계 연간 GDP의 20%로 추정된다. 영국은 세계 기후변화를 완화시키는 역할을 수행하여야 하고 이를 기회로 이용해야 한다(세계 탄소시장 규모는 300억 달러). 따라서 영국정부는 기후변화 완화를 위해 세계적 협약 체결과 같은 적극적인 국제적 활동을 수행해야 할 것이다. 그리고 탄소시장 개발과 저탄소 기술 발전을 위한 후원은 장기적인 기후변화 대응에 있어서 매우 중요하다. 영국기업과 국민 모두 기후변화에 대한 태도와 행동이 변화해야 한다(걷기 및 자전거 사용 등). 영국에서 증가하는 홍수의 위험과 고온현상은 향후 20~30년간 피할 수 없는 현실이다. 증가하는 홍수의 위험과 폭풍으로 인한 손실에 대비해 중요 기간시설(예: 에너지 및 교통 시설)의 보호가 필요하다.

자. 21세기를 위한 현행 민주주의 갱신

영국국민은 국가나 지역에서 일어나는 상황에 대해 꾸준한 관심을 가지고 있다. 지역사회 참여도는 블로그와 같은 새로운 참여형태를 통해 비교적 지속적으로 유지되고 있다. 그러나 젊은 세대와 취약계층의 투표율은 감소하고 있는 추세이고, 영국국민은 정치적 결정에 영향을 줄 수 없다는 생각하고 이러한 생각은 확대되고 있다. 따라서 전통적인 지역사회 단체들은 지역민에게 더욱 다가가야 하고, 젊은 세대와 취약계층에서 나

타나는 뒤틀린 정치적 참여도에 대한 문제 해결에 역점을 두어야 한다.

영국국민 5명중 4명은 정부의 가장 중요한 목적은 국부의 축적보다는 고도의 행복이라고 생각한다. 따라서 향후 정치는 ‘빵’ 제공과 더불어 국민의 행복과 환경문제를 다루어야 한다. 영국국민의 12%가 자발적 기구에 참여하는데 이는 캐나다의 절반수준이다. 그러므로 ‘적극적인 시민권’ 의식을 독려해야 하고, 지역사회 및 정치 참여도를 높일 수 있는 새로운 방안의 개발이 필요하다.

2. 영국의 미래예측 조직

가. 영국 미래예측 담당기관

영국의 미래준비는 경영혁신기술부(DBIS, Department for Business, Innovation and Skills) 내의 ‘UK Foresight Program’이 담당한다. DBIS는 내각 소속으로서 영국경제의 경쟁력 강화를 위해, 창조적 기업환경 조성, 과학기술, 기회와 기술 및 정부혁신을 주도한다. DBIS의 ‘UK Foresight Program’은 영국의 미래를 과학적이고 체계적인 방식으로 연구하여 정부를 지원한다. ‘UK Foresight Program’은 ‘Foresight Projects’와 ‘Horizon Scanning Centre(HSC)’로 구성된다.

1) ‘Foresight Projects’

Foresight Projects에서는 미래연구 프로젝트를 진행하여 정부의 정책 개발에 기여한다. 프로젝트는 ‘Policy futures reports’와 ‘Foresight reports’로 구분되는데, ‘Policy futures reports’의 연구기간은 6~12

개월이고 ‘Foresight reports’의 연구기간은 2년으로 중요한 이슈에 관해 향후 20년에서 80년 이후의 미래를 예측한다. 종결된 미래예측 프로젝트는 다음과 같다.

- the future of manufacturing
- the future of identity
- the future of computer trading in financial markets
- reducing risks of future disasters
- migration and global environmental change
- international dimensions of climate change
- future of food and farming
- global food and farming futures
- technology and innovation futures
- land use futures
- tackling obesities
- detection and identification of infectious diseases
- flooding and coastal defence 등

2) Horizon Scanning Centre(HSC)

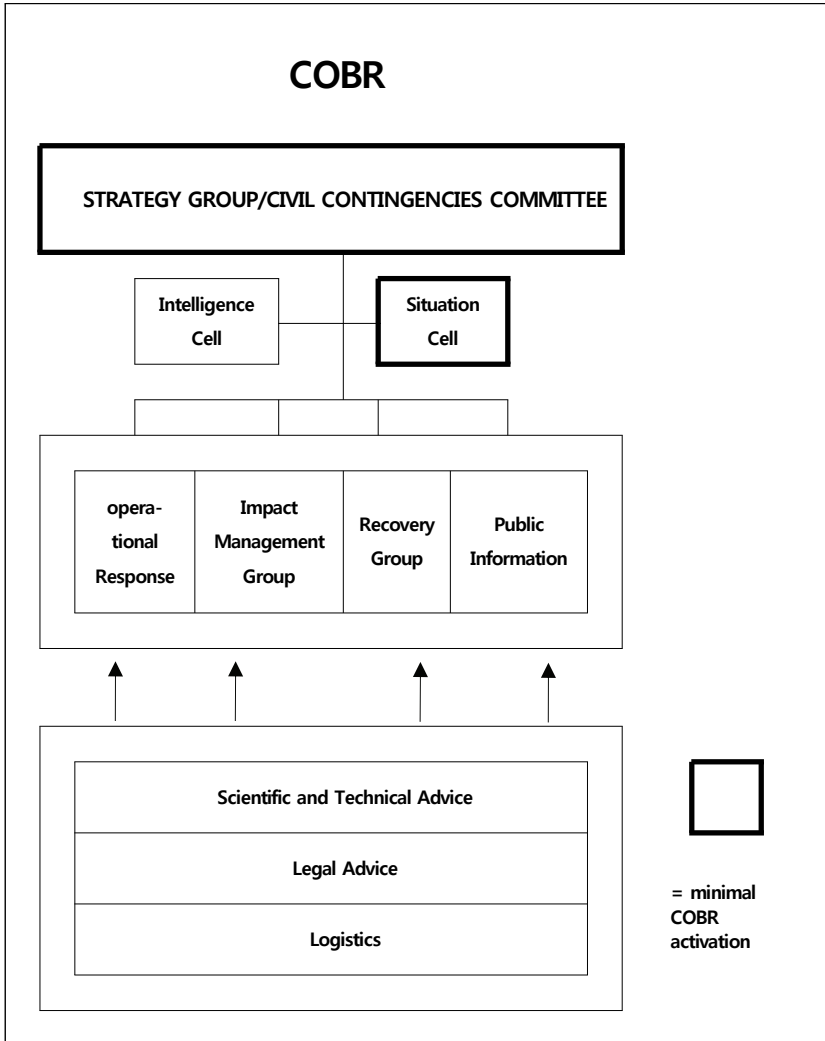
HSC는 정부의 혁신적 전략 및 정책개발을 지원하기 위한 목적으로 2005년에 수립되었는데, 영국의 향후 10~15년 미래전략 수립을 위한 최신 과학이론과 데이터 등 증거기반의 정책분석 서비스를 제공한다.

DBIS의 ‘UK Foresight Program’ 소속이지만 내각실(Cabinet Office)의 요청에 의한 프로젝트를 주로 수행한다. 기술변화와 혁신을 통한 미래 역량 기법을 강화하고 전략적 미래예측 및 대응방안 수립, 미래예측관련 문서를 집적화한다. 또한 일반인부터 미래전문가까지 미래연구에 관심 있는 연구 클럽(FAN Club)을 운영한다.

3. 영국 위기대응 조직: 전체와 보건복지적 위기대응

영국 중앙정부의 위기관리는 COBR(Cabinet Office Briefing Rooms)에서 진행되는데, COBR라는 단어는 실제로는 런던 웨스터민스터 내부의 장소이나 위기관리 시스템으로 통용된다. COBR는 2개 (Strategy Group, Civil Contingencies Committee)의 상급결정기구로 구성된다([그림 3-1] 참조).

[그림 3-1] 영국의 위기대응 시스템(COBR)



출처: “Responding to emergencies the UK central government response concept of operations”, Cabinet Office, UK(2010)

COBR 구조는 환경에 즉시 적응하기 위해 유연하게 설계되어있다. 위기 때마다 모든 조직이 가동되는 것은 아니다. 많은 경우 상급결정기구인 Situation Cell만을 가동하여 관련주무부처의 신속한 대응방안 협조를 받는다. Situation Cell을 가동하면서 COBR는 영국 각 지역 기관들이 요구하는 위기관련 정보를 중앙부처를 통해 수집하여 전달함으로써 지역 기관의 정보수집 중복을 피하고 부담을 최소화한다.

테러 또는 국제 관련 위기시에는 영국 중앙정부는 영국 수상, 내무상(Home Secretary) 또는 외무상(Foreign Secretary)이 의장직을 맡는 “전략 그룹”(Strategy Group)을 구성하여 위기를 관리한다. 이 경우 정보기관들이 참여하는 Intelligence Cell이 가동된다. 관련 중앙부처나 위임행정부처(스코틀랜드, 웨일즈 등)는 장거리 전화 또는 텔레비전을 이용하여 원격지에서 그룹회의에 참여한다. 또한 전략그룹은 적절한 관련 공무원들을 참여시키기도 한다. 장관급 공동책임 협약이 적용되는 만큼 전략그룹의 결정 사항은 각 부처에 대해 구속력을 갖는다. 테러 관련 위기에 대한 대응(“Operational Response”)은 Home Office가 경찰의 도움을 받으면서 수행한다. 또한 Intelligence Cell과는 별도의 조직인 Impact Management Group이 구성된다. 내각실(Cabinet Office)이 의장을 맡는 이 조직의 역할은 테러로 인한 국가안보관련 이슈가 아닌 공공보건 등과 같은 많은 기관의 참여가 요구되는 위기관리 이슈에 대한 대응이다.

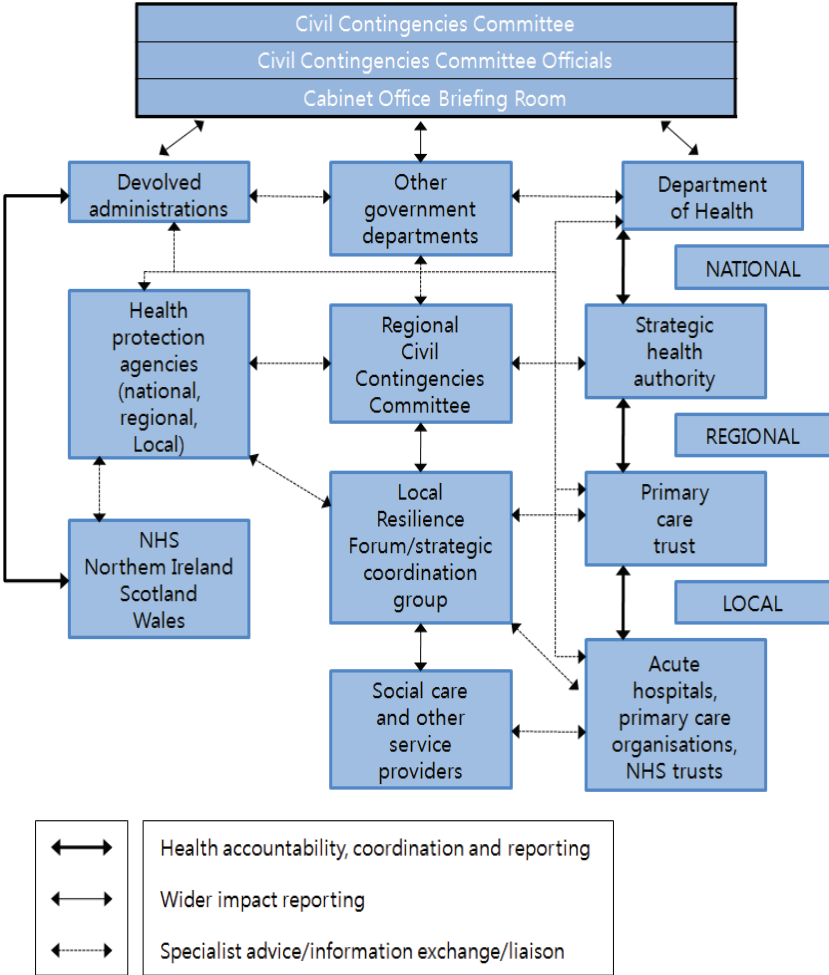
한편 민간 또는 비테러 국내 관련 위기시에는 상급결정기구인 Civil Contingencies Committee(CCC, 장관급 위원회로서 Home Secretary가 의장)가 가동되어 영국정부의 위기관리를 주관한다. 이 경우 위에서 설명한대로 주무중앙부처가 참여하는 Situation Cell이 가동된다. 위기에 대한 대응(“Operational Response”)은 관련 중앙정부 주

무부처가 수행한다. 테러 관련 위기시에 Impact Management Group이 가동되는 것과는 달리 대개의 비테러 위기시에는 CCC가 Impact Management Group의 역할을 포괄한다. 위기 종류에 관계없이 위기 후 복구를 담당하는 주무부처는 영국내 모든 복구 활동을 감독하는 범부처 복구 그룹(Recovery Group)의 구성을 결정한다. Recovery Group이 구성되면 복구를 담당하는 주무부처가 의장직을 수행한다.

거의 모든 위기상황에는 전략그룹이나 Civil Contingencies Committee 중에서 하나의 기구만 위기관리를 위해 구성된다. 그러나 매우 드문 일이지만 같은 위기에 대해 두 기구가 각각 구성되어 동시에 다른 각도로 위기를 관리하는 경우도 있다.

전염병 창궐과 같은 보건관련 위기시에는 주무부처(lead department)인 Department of Health(보건부)가 주요역할 담당한다([그림 2] 참조). 상급결정기구인 Civil Contingencies Committee(CCC)가 구성되어 전염병관련해서 여러 정부부처(International Development, Environment/Food/Rural Affairs, Treasury, Transport, Business/Enterprise/Regulatory Reform, Children/Schools/Families, Innovation/Universities/Skills, Defence)의 활동을 조정하면서 주무부처(lead department)인 보건부의 전염병 대응활동을 지원한다. 영국 지역의 위기관리는 지역별 Regional Civil Contingencies Committee를 통해 수행된다.

[그림 3-2] 영국의 보건관련 위기대응 시스템



출처: "Pandemic Flu", Department of Health, UK(2007)

제2절 싱가포르

1. 싱가포르의 미래전략

싱가포르의 미래전략은 세계화, 중국의 급속한 성장 등을 감안하여 경제 허브 지위 유지 강화 즉 지정학적 동향에 보다 많은 초점을 맞추고 있다. 2001년에 설립된 싱가포르 경제검토위원회(Economic Review Committee)는 2003년에 글로벌 경제, 기업가정신, 다원화된 경제 등 미래전략을 제시했다.

〈표 3-1〉 싱가포르의 미래전략

6대 장기발전전략	구체적 내용
대외관계 확대	FTA등 경제협력강화 중국, 인도, 동북아를 배후로 한 허브지위 유지 강화 등
경쟁력과 유연성 제고	효율적이고 유연하며 우호적인 비즈니스 환경 세울인하와 유연한 고용 및 임금조건 저렴하고 효율적인 인프라
기업가정신과 기업육성	혁신, 창의력, 지식기반경제에 기초한 기업가정신배양 새로운 아이디어와 신사업 발굴
성장의 양축 (제조업과 서비스업)	제조업 기존 4대분야(전자, 화학, 생의학, 공학)외 새로운 유망분야 개척 물류, 교육, 의료, 금융, 여행 등 서비스산업 강화
우수인력 양성	싱가포르 우수인력 양성 우수해외인력의 싱가포르 이주 장려
구조조정 대응	지속적인 교육훈련 고용 및 직업구조의 유연성

출처: 2012년 기획재정부 자료(2003년 싱가포르 경제검토위원회 보고서 정리)

2. 싱가포르의 미래예측 조직

2003년에 발생한 SARS는 싱가포르의 기존 미래예측 및 대응 시스템에 한계가 있음을 보여주었다. 따라서 2004년 미래예측 관련해서 국가안

전 위협 요소에 대한 평가와 지정학적 환경변화를 탐지하기 위한 국가위협관리 시스템(RAHS: Risk Assessment Horizon Scanning)을 구축하였다. 이 시스템은 미래 위험과 기회 요인에 대한 자료 분석을 통해 잠재적 위험요소들을 탐색함으로써 싱가포르의 장기적인 정책과 전략적 이슈를 파악하는 것이다. 담당부서는 국가안보조정사무국(NSCS)이다. 이와 관련해서 2007년에 RAHS 실험센터(REC: RAHS Experimentation Centre), 2008년에 Horizon Scanning Center를 설립하였다. RAHS에서 수행하는 환경탐색(Horizon Scanning)은 데이터수집 및 분석을 위한 연구프레임을 수립하고 이를 기반으로 미래예측을 통한 전략 수립 과정을 제시한다. 싱가포르의 미래에 영향을 미칠 수 있는 잠재적 위험요소와 불확실성 요소들을 탐색하여 이슈를 분석하는데, 분석된 이슈는 주간지, 월간지 및 심층분석 보고서 등의 형식으로 발간된다.

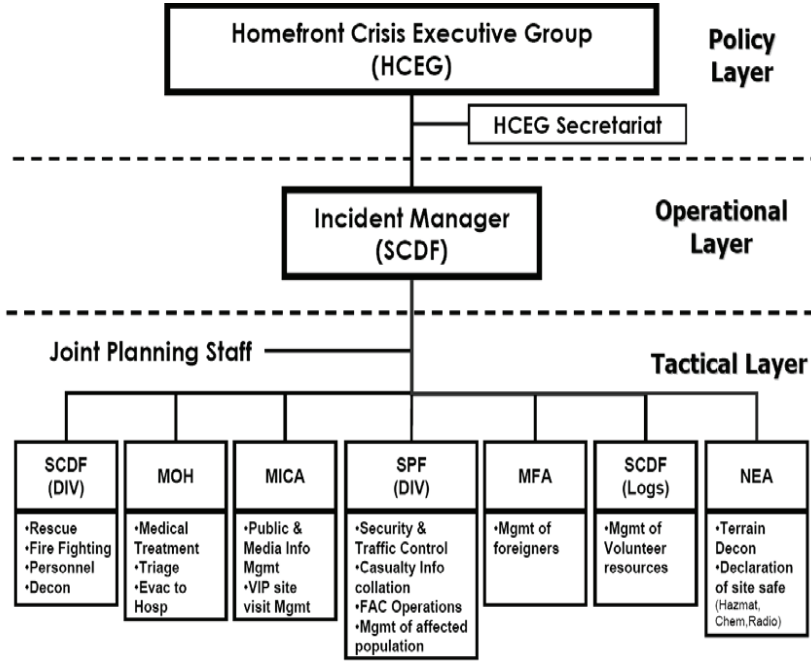
2009년 싱가포르 정부는 총리실 공공서비스 부분 (PSD: Public Service Division)의 전략정책실(Strategic Policy Office)에 미래에 대비한 싱가포르 국가서비스 시스템 마련을 목적으로 RAHS프로그램을 전담하는 미래전략센터 (CSF: Centre for Strategic Futures)를 설립하였다. 미래전략센터(CSF)는 2010년 각 부처의 차관급 공무원들이 참여하는 미래전략네트워크(SFN: Strategic Futures Network)를 조직하였다. 싱가포르 정부는 단일 부처의 업무범위를 넘어서는 복잡한 이슈에 대해 SFN을 통해 부처 간 전략이슈 조정, 범정부 전략적 아젠다 개발, 전략적 우선순위 확정, 부처 고유의 전략적 이슈 관리를 수행한다. 또한 정부조직의 미래예측역량을 제고하기 위해 SFN 주관의 회의 개최, 훈련, 컨설팅을 실시한다.

3. 위기 대응 시스템

앞에서 설명한바와 같이 2003년에 발생한 SARS는 싱가포르의 기존 위기 대응 시스템에 한계가 있음을 보여주어 2004년 싱가포르 정부는 급격한 외부 환경 변화에 대응하는 '범정부통합위기관리체계(WOG-IRM: whole of government integrated risk management)'를 구성하였다. 이 체계는 1980년대 싱가포르 국방부에서 안보에 영향을 주는 신호를 발굴하기 위해 이미 시도되었던 것으로, 기존 체계는 안보분야에 한정되어 있었다면 WOG-IRM은 국정 전체 영역으로 확대하였다.

평상시에는 범정부통합위기관리체계(WOG-IRM)의 policy layer([그림 3-3] 참조)는 Strategic Planning Office(주관기관), Home front Crisis Ministerial Committee (HCMC), National Security Coordination Secretariat, Ministry of Finance로 구성된다. 위기시에는 Home front Crisis Management System(HCMS)이 가동되는데 Ministry of Home Affairs가 주관하는 Home front Crisis Ministerial Committee (HCMC)가 위기관리 대표기관이 된다. 이 체계하에서 Singapore Civil Defence Force(SCDF)가 incident manager로 된다. HCMC하에 Ministry of Home Affairs 차관이 의장직을 맡는 Home front Crisis Executive Group(HCEG)이 모든 위기관리를 수행한다.

[그림 3-3] 싱가포르의 범정부통합 위기관리체계

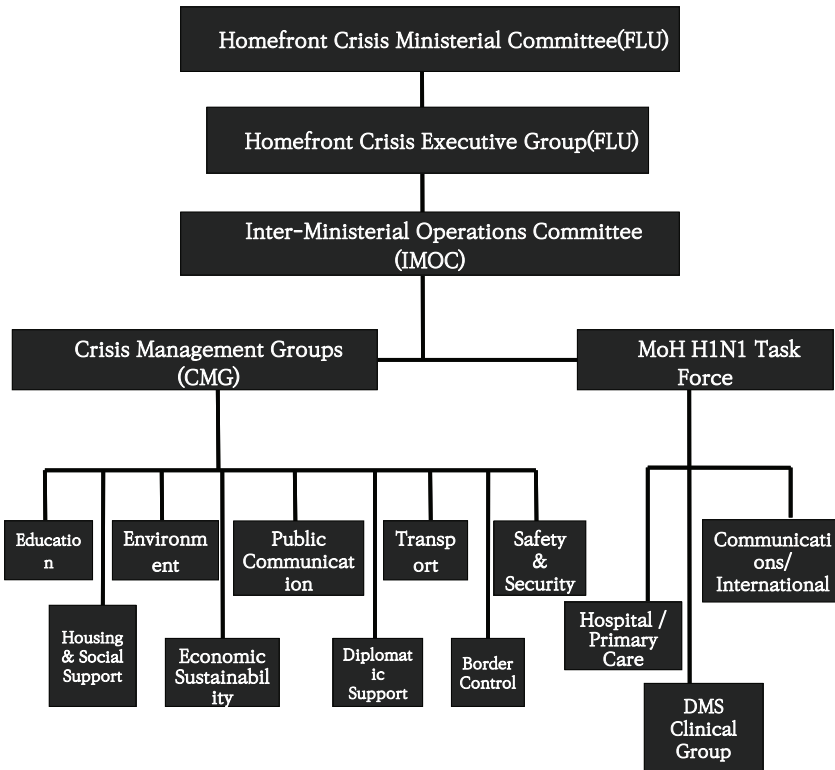


출처: Asian Conference on Disaster Reduction(2010)

보건관련 위기인 경우(2009년 조류독감 사례)에는 Home front Crisis Executive Group(HCEG)하에 여러 정부부처 및 기관(Education, Environment, Transport, Safety & Security, public Communication, Diplomatic Support, Border Control, Economic Sustainability, Housing & Social Support)이 각각 Crisis Management Group (CMG)을 구성한다([그림 3-4] 참조). 각각 구성된 CMG에 주무부처인 보건부 고위공무원이 파견되어 보건관련 위기를 관리한다. 또한 보건부 차관이 보건부 special taskforce를 구성하여 공공보건 대책 수립 및 의료서비스 제공을 지휘한다. 이러한

Home front Crisis Management System(HCMS)는 2003년 조류독감 위기 이후 다면적이고 확고한 위기관리를 위해 개편된 체계다.

[그림 3-4] 2009년 싱가포르의 보건관련 위기 대응 체계

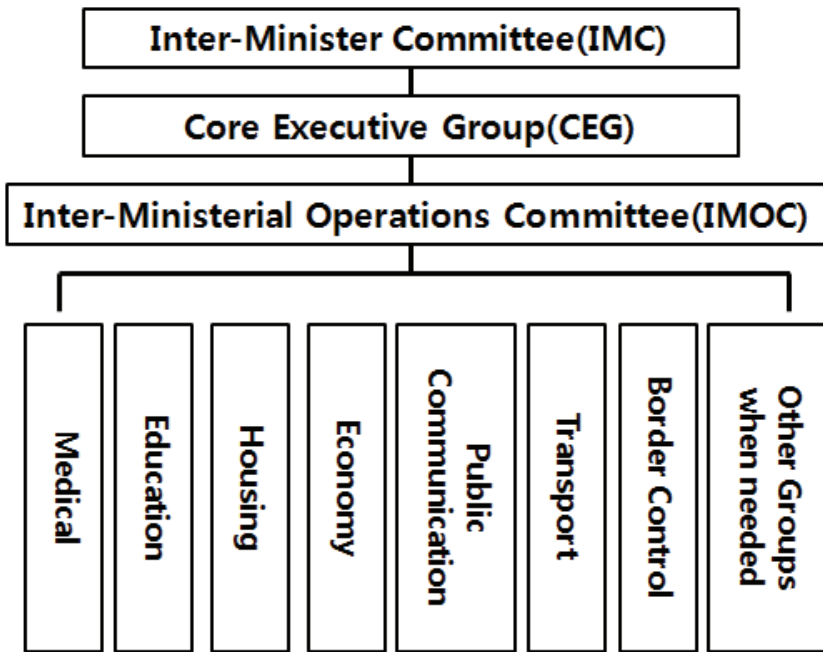


출처: Lai, A. Y.-H., & Tan, T. B. (2012). Combating SARS and H1N1: Insights and Lessons From Singapore's Public Health Control Measures. ASEAS - Austrian Journal of South-East Asian Studies, 5(1), 74-101.

2003년 조류독감 위기 시에는 “Inter-Ministerial Committee (IMC)”, “Core Executive Group(CEG)”, “Inter-Ministry SARS Operations Committee(IMOC)”이 구성되어 관리되었다([그림 3-5])

참조). 내무부(Ministry of Home Affairs) 장관이 의장인 IMC가 위기관리를 주도하였다. 2003년 위기관리체계와 2009년 위기관리체계의 가장 큰 차이점은 위기관리를 주도한 부처이다. 2003년에는 내무부가 주도한 반면 2009년 위기시에는 위기관련 주무부처인 보건부가 위기관리를 주도하였다.

[그림 3-5] 2003년 싱가포르의 보건관련 위기 대응 체계



출처: Tay, C. B., & Mui, W. K. (2004). An Architecture for Network Centric Operations in Unconventional Crisis: Lessons Learnt from Singapore's SARS Experience. Thesis of Naval Postgraduate School, California, USA.

제3절 미국

1. 미국의 국가전략과 위험요인

가. 미국정부의 국가전략

미국의 2010년 국가안정보장전략(White house, 2010)은 미국의 목표를 크게 네 가지로 규정하고 있다: 1) 안보(Security): 미국, 미국시민, 미국의 연합국들과 동반자들의 안보, 2) 번영(Prosperity): 기회와 번영을 촉진하는 개방된 국제 경제 시스템 안에서 강하고 혁신적이고 성장하는 미국 경제, 3) 가치(Values): 국내와 세계에서의 보편적인 가치에 대한 존중, 4) 국제 질서(International order): 세계적인 도전에 대응하기 위한 강한 협력을 통해서, 평화, 안보, 기회를 촉진하는 미국의 리더십에 의해서 진보되는 국제 질서.

각 목표들에는 세부 목표들이 있으며, 각 목표들의 세부 목표를 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 안보(Security)의 세부목표는 다음과 같다. 1) 국내의 안보와 회복력의 강화, 2) 알카에다와 아프가니스탄, 파키스탄, 세계에 있는 그들과의 극단주의 세력들을 물리치는 것, 3) 핵무기와 생물무기의 확산을 막고, 핵물질을 안전하게 보호하는 것, 4) 중동의 평화, 안보, 기회를 증진시키는 것, 5) 강하고 유능한 동반자들의 능력에 투자하는 것, 6) 사이버 공간을 보호하는 것.

둘째로, 번영(Prosperity)의 세부목표는 다음과 같다. 1) 교육과 인적자본을 강화하는 것, 2) 과학, 기술, 혁신을 증진시키는 것, 3) 균형 있고 지속가능한 성장을 성취하는 것, 4) 지속가능한 발전을 촉진시키는 것, 5)

세금을 현명하게 사용하는 것.

셋째로, 가치(Values)의 세부목표는 다음과 같다. 1) 우리의 예의 힘을 강화하는 것, 2) 민주주의와 인간권리를 널리 고취하는 것, 3) 기본적인 필요를 충족시킴으로써 존엄성을 고취하는 것

넷째로, 국제 질서(International order)의 세부목표는 다음과 같다. 1) 강한 동맹을 확고하게 하는 것, 2) 21세기의 영향력 있는 다른 중심들과 연합하는 것, 3) 연합을 위한 제도와 메커니즘을 강화하는 것, 4) 핵심적인 국제적 도전과제들에 대해 폭넓은 연합을 유지하는 것

나. 미국정부의 국가전략에 대한 위협요인

1) 안보를 위협하는 위협요인

미국정부의 4개의 큰 목표들과 그것을 이루는 세부적인 목표들의 궁극적인 목표는 결국 미국시민의 안전과 풍요로움과 존엄성을 유지하는 것이다. 그러므로 미국정부가 상정하는 위기요인들은 각 목표들과 반대되는 상황이라고 할 수 있다. 안보와 번영과 가치와 국제 질서가 이루어지지 못한 상태가 바로 미국정부가 상정하는 위기이며, 이 위기 속에서는 미국 시민의 안전과 풍요로움과 존엄성을 보장받지 못하게 되는 것이다. 그러므로 여기서는 미국의 2010년 국가안전보장전략(White house, 2010)을 기초로 하여, 미국정부가 상정하는 위기를 차근차근 살펴보고 하겠다.

먼저, 미국의 행정부는 네 가지의 목표 중 안보를 가장 첫째의 목표로 제시하고 있다. 이것은 미국정부가 미국 시민의 생명을 위협하는 테러 등을 미국 시민들의 안전과 평화를 위협하는 가장 큰 요인으로 보고 있다는

것을 함의한다고 할 수 있다. 특히, 미국은 미국시민에게 위협과 위험이 될 수 있는 모든 요인들을 위협요인으로 파악하고 있으며, 그것에는 테러, 자연재해, 사이버공격, 유행병(White house, 2010, p.18) 등이 모두 포함된다. 이 중 안보문제는 미국에 있어서는 매우 중대한 사안이며 9.11 테러 등의 사건과 알카에다 등은 모두에게 널리 알려져 있는 바이다. 테러와 관련하여 미국은 다음의 위협요인들을 구체적으로 상정하고 있다. 1) 테러리스트들이 국내에 무사히 잠입하고 이동하는 것, 2) 미국 내에 테러리즘에 동조할 수 있는 급진주의 사상이 퍼지는 것, 3) 중동을 위주로 존재하고 있는 알카에다 등의 테러세력, 4) 테러리스트들이 대량 살상무기를 가지게 되는 것, 5) 테러리스트들이 안전하게 세력을 확대할 수 있는 특정한 중동지역들의 존재, 6) 핵무기와 생화학무기의 확대, 7) 새로운 종류의 테러인 사이버공격, 8) 테러리즘에 강력하게 대항할 수 있는 국가들 간의 동맹의 악화.

미국이 상정하는 이러한 위험들을 살펴보면, 미국정부는 전쟁이 가져올 수 있는 매우 큰 비극과 피해를 위기로 상정하고 있음을 알 수 있다. 미국정부는 미국시민들의 평안을 위해서는 제1, 2차 세계대전과 같은 전쟁을 막는 것이 매우 중요하다고 보고 있으며, 이러한 위험은 절대로 사라진 것이 아니며 끊임없이 이러한 위험을 막기 위해서 노력하고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향은 다른 나라들과는 매우 다른 미국만의 특징이라고 볼 수 있으며, 미국의 안보를 위한 개입 역시 전세계적인 범위라는 것이 특징적이다.

〈표 3-2〉 안보를 위협하는 위험요인

구분	내용
1	테러리스트들이 미국의 국내에 자유롭게 잠입하고 국내에서 자유롭게 이동하는 것
2	미국 내에 테러리즘에 동조할 수 있는 급진주의 사상의 확대
3	중동을 위주로 존재하고 있는 알카에다 등의 테러리즘 세력
4	테러리스트들이 대량살상무기를 가지게 되는 것
5	테러리스트들이 안전하게 세력을 확대할 수 있는 특정한 중동지역들의 존재
6	핵무기와 생화학무기의 확대
7	새로운 종류의 테러인 사이버공격
8	테러리즘에 강력하게 대항할 수 있는 국가들 간의 동맹의 약화
9	테러, 자연재해 등의 피해에 대해 빠르게 회복할 수 있는 능력의 부족

2) 번영을 위협하는 위험요인

경제가 튼튼하고 지속적으로 발전하는 것은 한 국가의 유지와 발전 그리고 시민들의 풍요롭고 평안한 생활에 있어서 가장 필수적인 요소라고 할 수 있다. 미국정부는 미국시민의 풍요로움과 존엄성을 지키기 위해서는 경제의 지속적인 발전이 필수적으로 요구된다고 본다.

미국정부는 첫째로 미국경제가 지속적으로 발전하기 위해서는 교육과 인적자본의 강화가 필수적이라고 본다. 즉, 인적자본이 보장되지 않으면 미국경제의 번영이 위태로워질 수 있다는 것이며, 따라서 미국의 교육이 약해지고 인적자본을 충분히 향상시키지 못하는 상황이 미국정부가 상정하는 위험요인이라고 할 수 있을 것이다. 또한 미국시민의 인적자본을 충분히 향상시키기 위해서는 교육에 대한 다방면의 노력이 필요한데, 미국정부는 모든 수준에서의 교육의 질을 향상시키고, 과학, 기술, 공학, 수학 교육의 향상에 특히 초점을 맞추며, 이민자들의 교육에 대해 큰 관심을 기울이고 있다.

미국정부는 둘째로 과학과 기술과 혁신을 경제의 지속적인 발전에 매

우 필수적인 요소로 보고 있다. 따라서 미국이 과학과 기술과 혁신에서 선도적인 위치를 잃어버리는 상황을 위험요인으로 상정하고 있으며, 따라서 미국이 앞으로도 과학과 기술과 혁신에서 선도적인 위치를 유지할 수 있는 것을 목표로 삼고 있다.

셋째로 미국정부는 세계경제에서 재정수지를 균형 있게 유지하는 것이 매우 중요하다고 이해하고 있다. 이것은 미국이 만약 세계경제에서 재정수지의 균형을 잃어버림으로써 경제위기 등에 직면하게 되어 미국의 경제상황이 급격하게 나빠지는 것을 위험요인으로 삼고 있다는 의미이다. 특히, 미국은 세계경제의 금융시장의 안정을 중요시하고 있으며, 이것은 미국이 세계경제의 금융시장의 안정에 상당한 영향을 미칠 수 있는 나라라는 것을 함의하기도 하는 것이다. 미국은 금융시스템의 불안정으로 인해서 궁극적으로 미국의 경제가 받을 타격을 위험요인으로 상정하여, 금융시스템의 안정을 추진하고 있다. 또한 미국은 국가 간의 자유로운 무역을 통한 성장을 중요시하고 있으며, 이를 저해하는 국가 간의 갈등으로 인한 경제적 타격을 위험요인으로 상정하고 있다. 특히, 미국은 G-20 국가들의 서로의 발전을 위한 공조체계의 유지를 매우 중요하게 여기고 있다.

이 외에도 미국정부는 미국정부가 세금을 제대로 사용하지 못하거나 투명하게 사용하지 못하여 발생하는 비효율이 경제의 발전을 저해할 수 있는 위험요인으로 보고 있으며, 지속적인 발전을 위한 투자의 저해를 장기적인 경제발전에 대한 위험요인으로 보고 있다.

〈표 3-3〉 번영을 위협하는 위험요인

구분	내용
1	각 수준에서의 교육의 질의 하락
2	과학, 기술, 공학, 수학 교육의 수준의 하락
3	과학, 기술, 혁신에서 선도적인 위치의 상실
4	재정수지의 균형을 잃어버리는 것
5	세계금융시장의 불안정의 심화
6	국가 간의 자유로운 무역의 저해
7	국가들 간의 경제적 공조체계의 와해
8	미국정부가 국민의 세금을 투명하고 효과적으로 사용하지 못하는 것

3) 가치를 위협하는 위험요인

미국정부의 목표의 매우 특별한 점 중의 하나는, 미국은 민주주의와 인간의 기본적인 권리를 지키는 것을 미국정부의 가치적인 목표로 명확하게 상정하고 있다는 것이다. 특히, 미국은 민주주의의 수호자라고 할 수 있을 만큼, 미국의 건국 이후로 민주주의 가치를 지키기 위해서 매우 노력해왔으며 공산주의 진영과의 싸움에서 늘 선두에 있었다.

특히, 미국의 정치적 시스템이 인간의 보편적인 권리를 지킬 수 있어야 한다고 생각하며 이 정치적 시스템은 반드시 민주주의에 기초하고 시민권을 존중해야 한다고 전제한다. 따라서 미국은 민주주의가 지켜지지 않는 상황과 기본적인 시민권이 지켜지지 않는 상황을 위험이라고 전제하고 있는 것이다. 무엇보다 미국은 민주주의와 인간의 기본적인 권리를 지켜야 한다는 사상이 세계의 기본적인 정치이념이 되기를 바라고 있으며, 이러한 사상과 반대 입장에 있는 정치세력과 국가들의 세력이 확대되는 것을 위험요인으로 보고 있다. 또한 미국은 미국시민만이 아니라 전세계적으로 인간의 가장 기본적인 필요들이 채워지는 것을 목표로 하고 있으

며, 이를 위한 기본적인 의료, 식량, 인권이 지켜지는 것을 목표로 하고 있다.

미국정부의 가치의 목표에 대한 추구는, 미국이 오랜 기간 공산주의 그리고 중동의 이슬람세력과 정치적인 사상에서 대척관계에 있었으며, 적극적으로 민주주의에 기초한 사상을 견고하게 하기 위해서 노력한 점들이 나타나는 지점이라고 할 수 있다. 많은 민주주의 국가들이 민주주의의 본질적인 가치의 수호에 대해 큰 강조점을 두지 않는 반면에, 미국은 민주주의의 본질적인 가치를 수호하는 것을 국가의 정체성으로 삼고 있다는 점이 매우 특징적이다.

마지막으로 미국은 보편적인 가치들을 수호하기 위해서는 국가들 간의 강한 동맹이 지속되어야 한다고 생각하고 있다. 이러한 점은 미국이 제1강대국의 지위가 약해지는 상황에서 미국의 더욱 시급한 목표가 되고 있다. 러시아와 중국의 부상, 그리고 여전히 견고한 중동의 이슬람 세력과 국가들은 미국이 중요시하는 보편적인 가치들을 굳건하게 지키는데 있어서 위협요인이 될 수 있기 때문이다. 그러므로 미국은 보편적인 가치들을 중요시하는 국가들 간의 합의와 동맹이 깨지는 것을 위협요인으로 보고 있다.

〈표 3-4〉 가치를 위협하는 위협요인

구분	내용
1	민주주의의 사상이 공격 받거나 약화되는 것
2	인간의 기본적인 권리를 보장하고자 하는 사상이 공격 받거나 약화되는 것
3	비민주주의 세력 또는 여성이나 아이를 포함한 인간의 기본적인 권리의 보장에 큰 가치를 두지 않는 세력의 영향력과 가치의 확대
4	의료, 식량, 인권과 같은 인간의 기본적인 필요가 지켜지지 않는 상황 또는 이를 중요하게 여기지 않는 사상의 확대
5	보편적인 가치를 중요시하는 국가들 간의 동맹의 와해

4) 국제 질서를 위협하는 위협요인

미국정부의 네 가지 목표 중의 하나가 국제 질서라는 점은 제1강대국으로서의 미국의 특징을 여실히 보여주는 대목이라고 할 수 있다. 전세계적으로 안정된 질서가 유지되는 것은 모든 국가의 국민들의 평안을 위해서 필요한 것이지만, 미국정부의 네 가지 목표 중 하나가 국제 질서라는 점은 그만큼 미국이 국제 질서에 큰 영향력을 행사할 수 있는 국가라는 것을 의미하는 것이다. 미국은 국제 질서의 유지는 다른 목표인 안보, 번영, 가치를 지키기 위한 노력들을 지원하는 것으로 여긴다. 특히, 국제 질서의 불안은 전쟁의 위험을 높이며 안보를 위협한다. 또한 현재에는 전 지구적인 문제인 기후변화, 전염병, 초국가적 범죄들이 만연하고 있다. 이러한 문제들에 대응하기 위해서는, 국제 질서가 견고하게 되는 것이 필요하다.

그러나 문제는 미국이 제1강대국이었고 NATO와 UN이 가장 강력하고 영향력이 있던 시기가 점점 지나가고 있다는 것이다. 러시아와 중국이 부상하고 있으며, 이슬람 국가들의 영향력도 점차적으로 확대되고 있다. 그러나 이에 대해 미국이 취하는 전략은 미국이 기존의 민주주의 국가들과의 연합을 더욱 공고하게 하고, 미국과 노선이 다른 국가들과는 안정된 연합을 새롭게 창출하는 것이다. 이에 대해서 미국정부는 기존의 민주주의 국가들이 자신들의 능력을 더욱 공고하게 하기를 바라고 있다.

이러한 미국정부의 목표는 미국정부가 전세계의 제1강대국으로 남고자 하는 목표보다는, 전세계적으로 민주주의와 인간의 기본적인 권리를 수호하기 위한 목표를 이루기 위해서, 전세계에 대한 강력한 영향력을 지속적으로 행사하겠다는 의지를 나타낸다.

〈표 3-5〉 국제 질서를 위협하는 위험요인

구분	내용
1	유럽과의 군사적 및 정치적 동맹의 약화
2	아시아 국가들과의 군사적 및 정치적 동맹의 약화
3	북아메리카 국가들과의 군사적 및 정치적 동맹의 약화
4	새롭게 부상하는 아시아 국가들과 러시아와의 적절한 공조체계 구축의 실패
5	국제적 동맹의 약화로 인해서 기후변화, 전염병 등의 문제에 적절하게 대처하지 못하는 것

2. 미국정부의 미래예측

가. 미국정부의 미래예측의 특징

Dreyer and Stang(2013)에 의하면, 어떠한 국가들은 미래예측을 전문적으로 하는 단일한 정부부처를 가지고 있다(ex. 영국, 싱가포르 등). 그러나 미국은 미래예측을 전문적으로 하는 단일한 정부기관이 존재하지 않는다. Dreyer and Stang(2013)에 의하면, 미국정부의 미래예측능력은 매우 높은 수준이지만 미래예측시스템은 한 곳에 통합되어 있는 것이 아니라 미국정부의 각 기관에 흩어져 있다. 이 기관들에는 연방재난관리청(FEMA), 국방부(Defence), 재무부(Treasury), 에너지부(Energy), 백악관 관리예산처(OMB), 회계감사원(GAO), 그리고 국가정보국(Office of the Derector of National Intelligence) 산하의 국가정보위원회(National Intelligence Council)가 포함된다. 특히, 4년마다 발간되는 국가정보위원회의 글로벌 트렌즈(Global Trends)는 미국정부의 미래예측에 대한 매우 유명한 보고서로 널리 알려져 있다.

다음에는 미국정부의 미래예측을 시행하는 주요기관 중 몇 개에 대해서 소개하고, 그 기관의 미래예측 시스템에 대해서 간략하게 살펴보고자 하겠다.

나. 미국정부의 미래예측을 시행하는 주요기관에 대한 소개와 미래예측의 현황

1) 국가정보위원회: National Intelligence Council

(가) 국가정보위원회

미국의 국가정보위원회는 정보조직의 수장이자, 장기의 전략적 분석에 대한 정보조직의 센터이다(Office of the Director of National Intelligence, 2014). 국가정보위원회는 국가정보국을 보조하는 역할을 수행한다. 국가정보위원회는 1979년에 설립되었고, 정보조직과 정책조직을 연계시키는 역할, 정보이슈에 대한 심층적인 실질적 전문성으로서의 자원, 정보조직의 연계와 협력을 촉진시키는 역할을 수행해왔다. 이러한 역할들을 수행하기 위해서 국가정보위원회는 정부, 학계, 민간의 지역과 분야를 아우르는 상위의 전문가들로 구성되어 있다.

국가정보위원회는 다음과 같은 핵심 목표(mission)를 가지고 있다. 1) 국가정보위원회는 대안적인 분석, 새로운 분석도구와 기술, 정보조직 안에서의 폭넓은 협업을 포함한, 분석적 지식과 기준의 모범적인 사용을 촉진시킨다. 2) 국가정보위원회는 상위의 정책결정자들에게 ‘국가정보판단(National Intelligence Estimate)’을 포함한 전체의 정보조직의 통합된 시각을 제공한다. 3) 국가정보위원회는 정보조직의 지식과 시각을 넓히기 위해서 학계와 민간의 비정부 전문가들을 이용한다.

〈표 3-6〉 국가정보위원회의 목표(mission)

구분	내용
1	대안적인 분석, 새로운 분석도구와 기술, 정보조직 안에서의 폭넓은 협업을 포함한, 분석적 지식과 기준의 모범적인 사용의 촉진
2	상위의 정책결정자들에게 ‘국가정보판단’을 포함한 전체의 정보보직의 통합된 시각을 제공
3	정보조직의 지식과 시각을 넓히기 위해서 학계와 민간의 비정부 전문가들을 이용

(나) 글로벌 트렌즈: Global Trends

국가정보위원회의 ‘글로벌 트렌즈’는 세계적으로 중요성을 가진 핵심적인 이슈들에 대해서 정책결정자들의 장기적 계획을 도울 수 있도록 발간되는 장기적 전망의 보고서이며, 이 보고서에는 지구화, 인구, 환경과 같은 요인들에 대한 정부 밖의 전문가들이 참여한다. ‘글로벌 트렌즈’는 4년마다 발간되며, 최근에는 2012년에 발간되었다.

아래에서는 ‘글로벌 트렌즈’의 가장 최근의 보고서는 ‘Global Trends 2030: Alternative Worlds’의 내용을 간략하게 살펴본다.

(다) 글로벌 트렌즈 2030: Global Trends 2030

글로벌 트렌즈는 국가정보위원회가 4년마다 발간하는 미래예측 보고서이다. 글로벌 트렌즈는 미래를 예측하는 보고서의 대표적인 것으로서 널리 알려져 있다. 가장 최근의 보고서는 2012년에 발간된 ‘Global Trends 2030: Alternative Worlds’이다. 글로벌 트렌즈에 대한 소개는 다음과 같다(Office of the Director of National Intelligence, 2014). ‘글로벌 트렌즈 2030’은 오늘날의 세계를 특징짓는 급격하고 광범위한 지정학적 변화들과 다음 15년에 대한 가능한 변화들에 대한 사고

를 촉진시키기 위해서 의도된 보고서이다. ‘글로벌 트렌즈 2030’ 역시 이전의 보고서들과 같이 불가능하다고 판단되는 미래에 대한 예츠을 하려고 하지 않았다. 대신에 가능한 미래들과 그 미래들이 가지는 함의에 대한 사고의 체계를 제공하고자 하였다. ‘글로벌 트렌즈 2030’의 발간을 위해서 심층연구, 상세한 모델링, 그리고 공공, 민간, 학계로부터의 다양한 분석도구가 사용되었다. 또한 거의 20개 국가들의 싱크탱크, 은행, 정부 공무원, 사업가 집단들로부터의 전문가들이 보고서를 검토하였다. 아래의 <표 3-7>는 이러한 ‘글로벌 트렌즈 2030’의 내용을 대략적으로 이해할 수 있도록, 대한 가장 간략한 요약본을 인용한 것이다.

〈표 3-7〉 글로벌 트렌즈 2030: 개요

메가트렌즈 : Megatrends	
개인의 역량강화	개인의 역량강화는 빈곤 감소, 지구적 중산층의 성장, 높은 교육수준의 성취, 새로운 통신기술과 제조업 기술의 광범위한 사용, 그리고 의료기술의 진보로 인해서 가속화될 것이다.
권력의 분산	어디에도 패권적인 권력은 존재하지 않을 것이다. 권력은 다극화된 세계에서는 네트워크와 연합에 존재하게 될 것이다.
인구학적 패턴	인구의 불안정성은 줄어들 것이다. 경제성장은 고령화된 국가에서 감소할 것이다. 세계의 인구의 60%는 도시화된 지역에서 살게 될 것이며, 이민이 증가할 것이다.
음식, 물, 에너지의 결합	음식, 물, 에너지에 대한 수요는 세계인구의 증가로 인해서 상당히 증가할 것이다. 한 자원에 대한 문제와 싸우는 것은 다른 자원에 대한 공급과 수요와 연결될 것이다.
게임체인저: Game-Changers	
위기에 취약한 세계경제	세계적인 변동성과 다른 경제적 이익들을 가진 행위자들 간의 불균형은 붕괴를 초래하게 될 것인가? 또는 높은 다극성이 세계경제질서에 높은 회복성을 가져다 줄 것인가?
거버넌스 격차	정부와 기관들이 변화에 압도당하는 대신에 변화를 이용할 정도로 충분히 빠르게 적응하는 것이 가능할 것인가?
증가된 갈등의 잠재성	권력의 급격한 변화와 이동이 국가 내 그리고 국가 간의 갈등을 더 고조시킬 것인가?
넓은 범위의 지역적 불안정성	특히 중동과 남아시아의 지역적 불안정성이 과잉되어 지국적 불안정성을 가져올 것인가?
새로운 기술의 영향	경제의 생산성을 높이고 증가하는 세계인구, 급격한 도시화, 기후변화로 인해서 발생하는 문제들을 해결하기 위해서, 늦지 않게 기술적인 돌파구가 나타날 것인가?
미국의 영향	미국이 세계적 질서를 재구조화 할 수 있도록 새로운 파트너와 협력할 수 있을 것인가?
잠재적인 세계: Potential Worlds	
정체된 엔진	가장 그럴 듯한 최악의 시나리오에서는, 국가 내 갈등의 위험이 증가한다. 미국은 내부적 그리고 세계적 정체를 맞이한다.
융합	가장 그럴 듯한 최고의 결과에서는, 중국과 미국이 다양한 이슈들에 대해서 협력하여 넓은 국제적 협력을 가져오는 것이다.
병 밖으로 나온 지니	몇 나라들은 크게 성공하고 다른 나라들은 실패함에 따라 불평등이 급증한다. 나라 안에서의 불평등은 사회적 긴장을 증대시킨다. 미국이 이 문제를 해결하지 못한다면, 미국은 더 이상 세계적인 경찰이 아니다.
비국가 세계	새로운 기술들의 발전으로 인해서, 비국가 행위자들이 세계적 도전들에 대해 중심적인 역할을 수행한다.

주: National Intelligence Council(2012, p. ii)에서 인용.

2) 연방재난관리청: Federal Emergency Management Agency

(가) 연방재난관리청

미국정부기관 중 미래예측을 시행하는 대표적인 기관에는 연방재난관리청이 있다. 재난이라는 것은 기본적으로 현재보다는 미래에 발생하는 일이기 때문에, 연방재난관리청에 있어서 미래예측은 매우 중요한 요소이다. 연방재난관리청에 대한 간략한 소개는 다음과 같다(Federal Emergency Management Agency, 2014a). 연방재난관리청은 미국의 Jimmy Carter 대통령이 1979년 1월에 법안에 싸인함으로써 시작되었다. 이 이후로 연방재난관리청은 미국 국민들을 보호하는데 헌신하는 역할을 수행해왔다. 현재 연방재난관리청은 미국의 전역에서의 재난을 예방하고 완화하며 대응하고 회복하는 역할을 수행하고 있다. 재난에는 자연재해, 사람으로 인해 발생한 재해, 테러가 모두 포함된다. 연방재난관리청은 이 모든 위협으로부터 시민들을 보호하고 또한 이 위협들에 대응할 수 있는 능력을 갖추는 것을 목표로 하고 있다.

2014년에 연방재난관리청의 근로자는 미국 전역에 총 14,844명이며, 미국의 10개의 지역에 본부를 두고 역할을 수행하고 있다. 연방재난관리청의 업무 중 상당부분이 미래의 재난에 대응하는 것이지만, 연방재난관리청은 특히 Strategic Foresight Initiative를 두어, 미래예측을 보다 전문적이고 정확하게 알 수 있도록 노력하고 있다.

(나) Strategic Foresight Initiative

연방재난관리청에서 미래예측을 전문적으로 수행하는 Strategic

Foresight Initiative는 다음의 목적을 가지고 시작되었다(Federal Emergency Management Agency, 2014b). 재난이 앞으로 어떻게 일어날 것이고 이러한 재난들의 영향을 이해하지 못한다면, 장기적으로 오는 재난에 효과적으로 대처할 수가 없게 된다. 따라서 Strategic Foresight Initiative는 장기적으로 발생할 수 있는 재난에 대한 예측과 사고를 촉진시키기 위해서 시작되었다. 이러한 사고를 촉진시키는 것은 장기적으로 재난에 효과적으로 대응할 수 있도록 도울 수 있을 것이기 때문이다.

Strategic Foresight Initiative의 결과물들은 연방재난관리청이 앞으로의 재난에 대처하기 위해서 사용된다. 연방재난관리청은 Strategic Foresight Initiative의 결과물들을 통해서 잠재적인 미래의 환경과 위험을 더 잘 이해하고 예측하며, 구체적인 전략과 계획을 세우게 된다. 이러한 역할을 수행하기 위해서, Strategic Foresight는 미국 전역과 국제 사회로부터 900명 이상의 개인들이 참여한다. Strategic Foresight는 모든 수준의 정부, 기업, 개인들과 관련되어 있으며, 광범위한 영역과 분야를 포괄하고 전문가들과 일반대중 모두와 접촉한다.

제4절 핀란드

1. 핀란드의 위험요인 및 대응방안

유럽의 인구는 감소하고 있고, 선진국들은 출산율 저하와 평균수명 증가에 따른 인구구조의 변화를 선도하고 있다. 핀란드 또한 평균수명의 증가와 저출산으로 인해 상당한 인구구조의 변화를 경험하고 있고, 이러한 현상으로 인해 고령화율은 증가하고 인구는 감소할 것으로 예상된다. 고령화는 노동 인구의 감소, 고용, 경제발전, 국가 재정 등 사회전체에 영향을 미치므로, 핀란드는 이러한 인구구조 변화를 위한 준비를 해야 한다.

핀란드는 1980년대에 고령인구 증가, 높은 실업률, 산업의 공동화 등으로 인해 성장의 위기를 맞았고, 정보화 사회 전략으로 1990년대 초반의 금융위기를 극복했다. 그러나 인구의 고령화는 계속 진행되고 있고, 향후 20년 동안 핀란드는 유럽연합(EU) 중 고령화 속도가 가장 빠를 것으로 예상된다. 또한, 최근 추정에 따르면 핀란드의 인구는 저출산으로 인해 2030년에 감소하기 시작할 것으로 예측된다.

2006년부터 2015년 사이에 66만 명의 노동 인구 감소가 예상됨에 따라 이러한 인력부족 심화는 핀란드의 경제성장을 위협하고, 세계화로 인한 산업 공동화가 우려되고 있다.

핀란드는 구조조정과 경제개혁을 위한 사회적 합의의 토대를 구축함에 따라 위기가 안정적 개혁에 성공요인으로 작용하도록 했다. 또한, 1993년에는 국가전략을 “정보화 사회”로 설정하여 정보통신·생명·환경 분야 기업을 육성했고, 1차 산업에서 지식기반 경제로의 전환을 추진하였다.

1980년대 중반부터 10년간 연구 및 대책을 추진하였고, 1990년대 중반 심리부검을 바탕으로 자살의 원인 유형별 대안을 제시함으로써 자살

률이 급감했다. 심리부검은 사망전의 심리행동 및 변화상태와 주변인들의 진술을 통해 자살 등 변사의 원인을 추정하는 것이다. 이러한 심리부검을 통한 자살 매커니즘의 이해와 분석으로 인하여 핀란드의 자살 대책이 큰 성과를 거두었다.

〈표 3-8〉 자살예방대책

요인별 접근	방법
자살 시도자	- 주변 환경 조사와 적절한 치료(병원, 1차 의료기관, 정신과)
	- 책임 기관들과 협력 치료
	- 훈련 기술 향상
	- 관련자들의 개입과 권위 강화
약물 중독 문제	- 적절한 치료 인계(병원, 약물중독자 복지관/보호소, 경찰)
	- 응급, 약물 투여 서비스 확장
	- 중독 약물 남용 관리
정신적 문제	- 적절한 약물 치료
	- 우울의 심각도에 따라 다르게 치료개입
	- 자원봉사자나 환자 연합의 활동
신체적 질병	- 적절한 심리 사회적지지(건강 센터, 복지 센터)
	- 관계 네트워크 확산(시민사회조직, 대중매체)
삶의 위기	- 전문가와 함께 상담 유도
	- 가족 위기에는 가족 상담과 치료 지원
	- 위기 관리를 위한 지역 중심 서비스
	- 다양한 서비스, 조직, 자원 봉사 협력
주변 환경	- 재정적, 치료적 도움 제공
	- 실업자나 그들의 가족들에 대한 환경 개선
	- 일자리와 거주지 보장하여 독립 기회 제공
젊은층	- 다양한 형태의 상호 지지와 도움 개발(가정, 학교건강센터, 청년 정책, 교회)
	- 가족 상담 시스템 개발 지원
	- 가정 폭력 예방에 도움이 될 방법 개발
	- 문제 해결 능력 향상
노년층	- 우울 진단과 적절한 치료
	- 사회적 상호 작용을 통한 외로움과 소외감 최소화

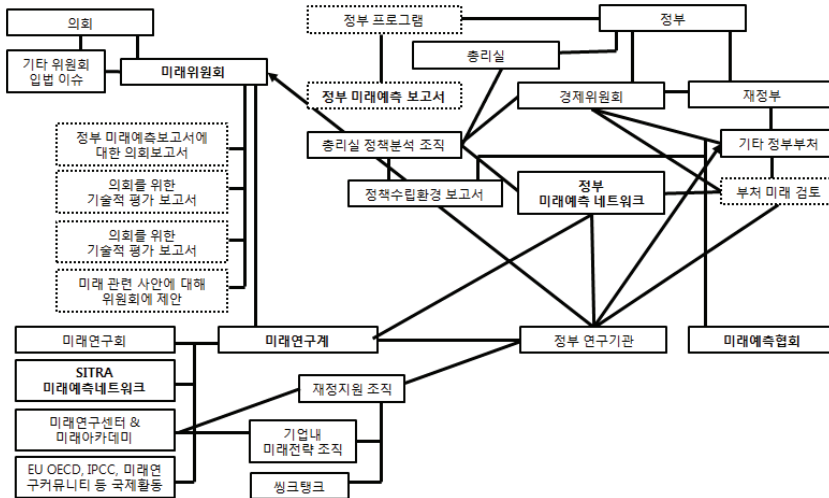
자료: 국립재난안전연구원(2013), 우리나라 자살현황분석 및 시사점 보고.

2. 핀란드의 미래전략 및 조직체계

가. 핀란드 주요 미래전략

핀란드는 미래예측조직과 네트워크로 미래예측 체계가 잘 이루어져있는데, 이는 정부와 의회의 미래업무를 연결하는 정부 프로그램과 정부 미래예측 보고서의 결합이다.

[그림 3-6] 핀란드의 미래예측체계



자료: 정보통신정책연구원(2013), 정부 3.0시대 국가미래전략센터의 역할과 과제.

핀란드에서는 새로운 정부가 집권하면 정부의 비전, 목표 및 행동지침을 담은 프로그램을 발표하고, 정부부처에서 내리는 모든 결정을 이 프로그램에 따르게 한다. 정부 미래예측 보고서(Government Foresight Report)는 정부 프로그램에 담긴 하나의 주제로서, 20~30년 앞을 내다보고 하나의 주제영역의 정부 비전과 가이드라인을 정의하는 중요한 보

고서이다.

이 보고서는 총리실(Prime Minister's Office)의 정책분석과가 작성하여 정부의 장기적인 비전을 제시한다. 보고서가 작성되는 순서는 다음과 같다.

- ① 배경정보를 수집하고 필요에 따라 연구사업을 발주하여 프로젝트를 기획한다.
- ② 연구사업은 국가 부문별 연구기관이나 씽크탱크와 같은 조직에 의해 작성된다.
- ③ 최종보고서가 확정되면 의회에 제출되고, 이후 총리실은 핀란드 의회의 미래위원회(Committee for the Future)와 국민을 대상으로 세미나를 열어 보고서의 결과물 소개 및 시민들의 의견을 수집한다.
- ④ 시민들의 의견을 첨부한 보고서는 핀란드 의회 위원회의 의견을 받기 위해 제출한다.

총리실(Prime Minister's Office)의 정부 미래예측 보고서(Government Foresight Report)외에 정부 미래예측 네트워크(Government Foresight Network)에서 작성하는 핀란드 정책수립환경보고서(Finnish Policy Making Environment Report)가 있다. 정부 미래예측 네트워크는 생산된 미래예측 지식의 공유 및 미래예측 방식 논의를 위해 만들어졌고, 핀란드 12 부처에 구성원 수가 28명이고, 각 부처는 2년 임기로 돌아가면서 장을 맡는다.

핀란드 의회의 미래위원회(Committee for the Future)는 핀란드 의회의 17개의 위원회 중 하나로, 17명의 위원, 9명의 부위원, 4명의 공무원으로 구성되어 있다. 미래위원회(Committee for the Future)는 입법 임무는 담당하지 않고, 미래연구 및 그 방법론과 연관된 연구를 수행하고

위원회 의견을 발표한다.

핀란드 노동시장을 위한 장관회의(Ministers' Group of Finnish Work, Entrepreneurship, and Labour Markets)는 노동력과 노동자 능력 및 교육을 위해 2008년에 미래예측협회(Foresight Consortium for Labour Force, Competence and Educational Needs)를 설치하기로 하였다. 미래예측협회(Foresight Consortium)는 직업교육 및 노동시장이 필요로 하는 능력상의 쟁점에 관한 핀란드 정책결정자들의 모든 의사결정을 조정하는 상호작용적인 미래예측체계 수립을 목표로 한다.

핀란드 국가연구개발기금(Finnish Innovation fund, STIRA)은 1960년대에 설치되었고, 핀란드 사회의 복지를 증진시키는 독립적인 공공기금이다. SITRA는 핀란드의 미래를 강조하며 범사회적인 과제의 해결이 목표이고, 미래예측(미래예측네트워크 포함), 전략과정, 발전 프로그램과 의사결정자 교육, 전략적 연구, 전략의 설계, 정보사회 대응 등의 미래업무를 수행한다.

핀란드의 다양한 미래연구자 또는 미래지향적 사람들의 네트워크 중 가장 규모가 크고 조직화된 네트워크는 핀란드 미래연구회(Finnish Society for Futures Studies)이다. 1980년에 정부의 중앙연구회이사회(Central Board for Research Councils)의 건의로 설립되었다. 또 다른 대규모 네트워크로는 핀란드 미래 아카데미(Finland Futures Academy, FFA)가 있다. FFA에는 미래교육 모듈을 개발하고 있는 9개의 회원대학이 있다. 이 네트워크는 미래연구 전공의 대학원과정을 두고 있는 투르크경제대학교(University of Turku) 미래연구센터(Finland Futures Research Centre, FFRC)에 의해 관리되고 있다. 이 센터는 발전 프로젝트, 환경·에너지 연구, 혁신, 사회적·문화적 연구, 창의적 산업에

대한 연구에서의 미래예측과 같은 연구에 집중하고 있다.

1) 핀란드의 국가장기전략(Finish Government's Report on the Future)

총리실이 미래상임위의 요청으로 작성한 정부 미래보고서 중 고령화 문제 관련 보고서로서 ‘모든 세대를 위한 핀란드(Finland for People of All Ages)’가 있다. 주요 내용은 인구구조 변화에 따른 인구정책 개발, 다양한 연령층의 건강개선 방안 강구, 아동 대상 영양공급 환경의 조성, 소득이전 체계에 인구구조 변화를 반영, 경제성장 촉진을 위한 정책 개발, 지역발전을 위한 구조 개혁, 노령 인적자원의 활용 방안 등이다.

2) 핀란드 2015(Finland 2015: Balanced Development)

높은 생활수준을 목표로 혁신환경을 형성하기 위한 국가전략이다. 최근에는 실업 감소와 물가안정, 국가경쟁력 제고를 통한 고용의 유지 및 창출에 초점을 맞추고 있다.

〈표 3-9〉 핀란드의 주요 추진 과제

주요 추진 과제	내용
정보화사회 리더로서의 위상 강화	• GDP 대비 R&D 투자를 4% 수준으로 제고 • R&D 재원은 대학, 핀란드 아카데미, TEKES 등의 기초연구에 투입 • ICT 클러스터, 소프트웨어 콘텐츠 사업과 통신서비스 집중 육성 • 지역 펀드, SITRA(국립연구개발기금)을 통해 중소기업의 창업과 육성을 지원
인력활동의 효율성 제고 및 다문화 사회 지향	• 적극적인 이민정책 추진: 이민자들의 성공적인 통합을 위한 투자 및 신가족지원 서비스 등 개발
제도개혁 및 교육혁신을 통한 경쟁력 강화	• 벤처캐피탈 투자에 대한 세금 인센티브 부여 및 혁신적인 성장기업의 자금 기회 확대 • 과학연구에 대한 기업과 개인 기부금의 세금 면제 상한선 폐지 • 세계 최고 수준의 교육 제공 • 산·관·학(대학 및 폴리테크닉)간의 연계 강화 • Finpro(민간 무역지원) 기관 등을 통한 기업의 경쟁력 지원, 산업의 국제화 촉진 및 투자 수준 향상 • 지식집약서비스를 위한 국제화 전략 수립 및 복지 서비스와 기술을 수출 품목화
지역센터 개발	• 지역혁신시스템(RIS: Regional Innovation System) 강화를 통해 지역경쟁력 확보 • 종합대학과 지역대학, 연구기관과 폴리테크닉 간의 협력 강화
노동의 질적 향상과 취업률 제고	• 2015년까지 고용률의 80%까지 제고시키는 것을 목표로 노조와 함께 노동시간 조정 및 중고령 인력이나 여성인력의 활용도 제고 • 근로소득 세율을 고용과 교육을 촉진하는 선에서 책정 • 핀란드의 사회경제 정책: 노사 간 자율협상을 촉진
자율협상의 효율성과 신속성을 제고하기 위한 제도 기반을 제공하되, 직접적인 개입은 자제하고 중립을 유지	① 정부의 가이드라인에 부합되는 노사 간 합의에 도달할 경우 세제개편 공약 등 소득정책 시행 • 정책수단으로는 휴일수당 보전, 소득연계 실업수당, 노동시간 단축, 조세감축 등이 있음. • 소득정책 협약은 보통 2년 단위로 체결 ② 노동부에 국가조정관을 두고 합의를 유도할 수 있는 권한을 부여 ③ 노사 간 분쟁을 심판하기 위한 독립적 노동법원을 설치 운영

나. 핀란드의 미래전략 조직체계

핀란드 정부는 1990년대 초 200명의 의원 중 167명에 의해 발의 된 특별 미래 보고서를 의회에 제출하였다. 1993년 정부가 제출한 ‘핀란드의 미래 선택(Finland's Future Options)’ 보고서가 그것인데, 이를 심의 하고 검토하기 위해 세계 최초로 의회 내 미래위원회를 설치하였다. 2002년엔 미래위원회를 상임위원회로 격상시켜 본격적으로 국가 차원의 미래연구를 시작했고, 지난 15년간 몇몇 정부부처들도 나름의 미래 전략을 수립하였다.

핀란드 정부의 미래를 위한 활동은 예측(Foresight) 네트워크를 통해 각 부처 간 미래를 위한 활동을 조정하는 것으로 각 정부부처의 수장들과 국무조정실로 구성되어 있다. 또한 예측 프로젝트를 통해 핀란드의 산업, 기업, 사회와 연구 활동에 영향을 주는 변화 요인들에 대한 검토와, 통상부의 예측(Foresight) 포럼, Sitra(연구개발을 위한 국가기금)의 국가예측 네트워크 등을 통해 미래를 위한 활동을 전개하였다.

전 세계적으로 나타날 미래사회의 주요현상들은 전 세계적인 테러리즘, 환경과 문화, 경제적 격차 문제, 기후변화와 불확실성, 세계화와 유비쿼터스 정보사회, 복잡하고 위험한 사회와 경제적, 부문별, 지역별, 산업별 구조적 차이의 증가, 서구사회의 노령화, 평균수명의 증가 등과 같은 연령구조의 변화, 국가 내 통치수준과 역량의 변화 등이다.

핀란드는 국가차원의 의회 내 미래위원회 활동과 더불어 정부의 미래 보고서, 국내 예측 네트워크 활동의 조정 강화, 유비쿼터스 정보사회에서의 모범적 발상의 제고, 새로운 방법과 포맷의 개발, 국가적 차원, 유럽, 그리고 세계적 수준에서의 바람직한 비전에 대한 토론 등 미래를 전망하기 위한 활동을 전개하고 있다. 미래를 전망하고 바람직한 비전을 구성하

기 위한 요소로 인도적인 세계, 민주주의의 원칙, 어디서나 자명한 인권, 효율적 경제, 높은 수준의 과학과 교육, 문화적 관용, 강력한 시민사회 구축, 세계적 도덕성 강화 등이 필요하다.

1) 총리실

핀란드는 2000년 개헌에 의해 총리의 권한·책임이 대폭 강화되었다. 새로 집권하는 정권은 15년 후의 미래환경을 예측하여 국가비전과 발전 전략을 의회에 제시하도록 법으로 명시되어 있기 때문에 총리는 내각을 대표하여 정부의 미래예측보고서를 의회에 제출하고, 실제로 국정 전반을 책임지게 되어있다. 표면적으로는 정부부처 산하의 정부기관들의 관리는 개별 주무부처의 기능을 약화시키고, 총리실을 통한 총괄조정 기능은 강화하고 있지만 실제적으로는 분권형(decentralized) 정책결정 구조를 보유하고 있다. 실제 정책입안 및 집행권한의 상당부분이 하부 주무부처 및 실행기관에 위임하고 있기 때문이다. 국영기업경영위원회²⁰⁾는 주 1회 회의를 개최하고, 주요 정책사안에 대해서는 국무회의에 직접 보고한다.

2) 의회 미래상임위원회

1992년 핀란드 의회는 핀란드 미래사회에 대한 정부의 장기적 비전과 대안을 포함하는 국가미래예측보고서 제출을 요구했다. 1993년에는 정부가 제출한 보고서를 검토하고, 문제점과 대안을 모색하기 위해 특별위원회를 가동하기 시작하였다. 이때는 특별 미래 보고서를 심의, 검토하기

20) 통상산업부, 재무부, 교통통신부의 국장급 간부로 구성

위해 임시위원회로 설치되었으나, 2002년 상설위원회로 격상되었다. 미래상임위원회는 정부가 제출한 미래예측보고서의 검토 외에도 전문가 연계 네트워크를 추진하여 미래 기후, 인구, 기술발전, 정보사회 관련 국정 과제 수행, 미래예측방법론 연구를 수행해왔다.

3) 경제위원회(Economic Council)와 재무부(Ministry of Finance)

경제위원회는 정부부처, 중앙은행(Bank of Finland), 이해관계자들로 구성된다. 경제 성장, 균형, 구조 정책 논의와 결정을 위한 기구로, 의회 요청 시 사회 동반자들과의 대화를 통해 국론을 수렴하며 수장은 총리이다. 또한 재무부는 정책우선순위, 재정건전성, 성과평가결과 등을 고려하여 4개년의 재정지출 계획을 작성한다. 재정지출 계획을 작성하기 위해 각 부처는 재무부의 예산편성 지침에 의거하여 재정운용 계획을 제출하게 되어 있는데, 재무부에서 작성한 경제현황 분석 및 장기전망 예측 관련 보고서를 근거로 수립된 재정지출계획과 매년 편성된 예산을 기반으로 한다.

4) 학술원(AoF: Academy of Finland)

1918년 설립되었다. 대학 및 정부출연연구소 대상 장기 기초연구를 위한 자금을 지원하는 이사회와 사무국, 4개 연구위원회로 구성된 교육부 산하 기관이다.

5) 국가교육위원회(National Board of Education)

양질의 커리큘럼과 좋은 선생님들을 보유하고 있는 핀란드는 교육의 경쟁력이 높은 국가로 평가받는다. 이러한 평가의 밑바탕에는 교육분야 개발활동, 정보제공 서비스, 국가교육평가 정보와 교육에 관련된 높은 질의 성과물 생산, 교육에 대한 평가, 교육서비스 생산 및 발굴, 교사 재교육 프로그램운영 등의 활동을 펼치는 국가교육위원회가 있다.

국가교육위원회는 공교육파트, 직업교육 및 훈련파트, 정보 및 평가서비스 파트, 교육분야 행정 서비스 파트, 스웨덴교육파트로 구성된 조직으로 1991년에 설립되었다. 국가교육위원회는 외부전문가들의 조언을 통해 커리큘럼을 개발하고 개선하는데 중점을 두고 상당한 예산을 할당한다. 또한 핀란드에서는 교사직이 선호직업이기 때문에 좋은 인적 자원이 교사로 진출하고 있고, 이러한 인적자원을 꾸준히 개발하여 교사의 질을 유지하기 위해 국가교육위원회에서는 교사 재교육 프로그램을 운영하고 있다.

또한 사립대학이 없었던 핀란드에서는 4개의 단과대학을 통합한 종합 사립대학을 만드는 등의 노력을 통해 대학경쟁력 유지를 위해서도 힘쓰고 있다. 핀란드는 원하는 사람에게는 대학교까지 무상교육을 제공하는 등 인재양성에 총력을 기울이고 있고, 대학졸업자와 고졸 실업계 졸업자간의 봉급에는 큰 차이가 없어 개인은 각자 적성에 맞는 교육과정을 택하고 있다. 따라서 뒤떨어진 분야를 보충하는 의미가 아닌 좋은 성적을 받기 위한 별도의 사교육은 받을 필요가 없다. 국가교육위원회가 직업훈련과 정규교육을 연계하여 통합 감독한다.

6) 기술혁신지원청(TEKES; Finnish Funding Agency for Technology and Innovation)

1983년에 설립되었다. 중소 민간기업의 과학기술 응용연구에 필요한 자금을 지원하는 통상산업부 산하기관이다. 장기 기술경쟁력 향상을 도모하기 위해 혁신적이며 모범적인 연구 지원을 수행한다. 청장, 이사회, 8개 부서로 구성되어 있는 기술혁신지원청은 국가 균형발전에 기여하기 위해 14개 고용경제개발센터 내 설치된 지역사무소 네트워크를 통해 기반 소재 기업, 대학, 연구소들을 지원한다. 프로젝트 지원을 심사 할 때에는 선정기준* 공시를 통해 혁신과 균형발전을 도모하고, Technology Programme은 잠재적인 미래 성장동력 분야들을 조기에 선정하고 공모를 통해 집중적으로 지원한다.

7) 연구개발기금(SITRA: Finnish National Fund for Research and Development)

연구개발기금은 핀란드 경제의 안정적이고 균형적인 성장과 국제 경쟁력 강화, 국제협력 제고 등을 목적으로 설립되었다. 1967년 중앙은행 기금으로 설립되었지만 1991년 의회 공공기금으로 전화되었고, Finland 2015 프로젝트와 관련하여 세미나를 개최하거나 보고서를 발표하는 등 의회의 연구기관(think tank)으로서의 역할도 담당한다. 또한, 새로운 활동 모델을 창출하기 위하여 프로젝트의 조직자 혹은 지원자로서의 역할을 수행해 왔다. 다양한 프로그램의 개발과 지원이 이를 뒷받침한다. Bio, ICT 분야 중심으로 벤처캐피탈 투자를 하는 국영 벤처회사이다.

8) 기술연구센터(VTT: Technical Research Center of Finland)

기술연구센터는 수요 지향적인 계약연구기관으로 1942년 통상산업부 산하기관으로 설립되었다. AoF, TEKES 등 공공기관 및 민간기업 발주 프로젝트를 수행한다. 사장, 이사회, R&D조직, 5개 부서(① Business Solutions, ② Strategic Research, ③ Expert Services, ④ Ventures, ⑤ Corporate Services)로 구성되어있다.

제5절 스웨덴

1. 스웨덴의 위험요인 및 대응방안

스웨덴의 고령인구 비율이 2050년 25%에 달할 것으로 예상됨에 따라 GDP 대비 장기요양비용 비중이 2010년 3% 수준에서 2050년 4.5%까지 증가할 것으로 보인다. 고령자들의 건강 상태에 따라 더 많은 비용이 소요될 수도 있기 때문에 스웨덴 정부는 미래 의료 및 사회보장 서비스 수요 급증과 이에 따른 비용 증가에 대응하기 위한 방안을 모색하고 있다.

스웨덴은 인구의 고령화, 의료보장 확대 등으로 인한 재정 부담을 줄이고, 과학기술 R&D 지원 기관을 통해 연구개발의 기초부터 응용 및 개발연구에 지원하여 지속가능한 경제성장을 위한 R&D 중심의 혁신 창출을 유도한다. 특히 생명공학, 의약품 분야의 혁신을 바탕으로 부가가치 창출을 위한 지원을 강화하고 있다.

2. 스웨덴의 미래전략 및 조직

스웨덴은 19세기 중반 유럽의 가장 가난한 나라에서 20세기 중반 세계에서 가장 부유한 나라중 하나가 되었다. 우수한 인적자원을 기반으로 엔지니어링, IT, 통신 등 첨단기술 분야 중심의 제조업 기반이 튼튼하다. 또한, 높은 조세부담과 복지지출로 소득분배가 활발히 이루어짐에 따라 덴마크에 이어 세계 2위의 평등한 소득분배구조를 보이고 있다. 90년대 중반 복지지출 축소와 연금 및 재정 개혁을 과감하게 추진한 결과, 재정적자 개선, 국가채무 축소에 성공하고 노동생산성도 상승하였다. 완전고용

을 위한 정책과 더불어 높은 교육 및 보건의 지출수준이 복지와 성장의 선순환 관계가 성립되도록 하였다.

가. 스웨덴 주요 미래전략

스웨덴은 R&D 투자, 인적자원, 개방성 등에서 매우 우수한 환경을 지니고 있고, 지식기반, 지식투자에 있어서는 OECD 회원국 중 상위수준이며 공공부문과 민간부문의 R&D 투자 총액은 세계 최고 수준이다. 최근에는 정보통신기술, 바이오테크놀로지 부문의 기술혁신에 따른 외국 투자자 및 연구자를 유치하고 있고, 뛰어난 연구 네트워크를 확보하고 있다. 스웨덴은 글로벌한 세계 경제에 적응하고 고령화 및 EU 통합에 따라 장기적이고 지속가능한 성장을 목표로 새로운 혁신 전략을 수립하였다. 또한, 교육과 연구 등에 투자하여 경제성장을 통해, 단기적으로는 일자리를 제공하고 장기적으로는 지속가능한 복지의 달성 및 경제성장이 복지 등과 결합될 수 있도록 노력한다.

스웨덴 혁신 전략의 목적은 지속가능한 경제성장이고, 이는 보편적 복지를 실현하는 토대를 제공한다. 2001년부터 본격적인 혁신 정책이 시작되었으며, 경제 성장과 연구 정책의 조화에 초점을 맞추어 VINNOVA (Swedish Agency for Innovation Systems)를 설립하고, 본격적으로 R&D에 투자하였다. VINNOVA는 R&D에 충분한 재정을 지원하여 지속적인 경제 성장이 가능하도록 한다.

〈표 3-10〉 정책목표와 세부과제

	정책목표	세부 정책과제
혁신을 위한 지식기반 마련	세계적 수준의 교육과 연구 능력 배양	• 누구나 기본적인 기술을 획득할 수 있는 학교 설립 • 수학, 과학교육의 증진 • 평생교육 장려 • 고등교육기관의 국제경쟁력 강화 • 학생과 연구자의 국제적 교류 및 이동 장려 • 연구과 교육에 대한 지속적인 투자 • 기업 연구기관 강화 등이다
	스웨덴 대표 분야 육성	• 연구와 기업부분 간 전략적 우선순위 영역 확보 • 연구, 산업, 공공부분 간 상호작용 증대 • 국가적 우선순위와 결합된 지역특화 진흥
	세계화를 통한 기회 포착	• 언어능력 향상 • 전략적 중요 시장에서의 스웨덴 기업 설립 진흥 • 연구개발에 대한 협력적 파트너십 제고 • 최고 수준의 기술로 해외직접투자 유치 • 외국인투자 유치를 위한 법인세 인하 • 국가이미지 제고
혁신적인 무역과 산업을 통한 국제경쟁력 강화	중소기업 혁신역량 강화	• 기업 간 전략적 공동연구 강화 • 회사조직, 고등교육기관, 연구기관 간 협력 강화 • 상품 개발 및 디자인에 대한 지원 확대 • 제조업 경쟁력 강화를 위한 생산 기술 및 시스템 개발 • 중소기업의 R&D 투자 장려 • 세계 진출을 위한 중소기업의 역량 강화
	R&D 연구 결과 및 아이디어의 상업화 촉진	• 연구결과 및 아이디어의 기업 및 사업영역으로 이전 • 전상업화 단계 재정지원 • 지적재산권 진흥과 실행가능한 기본원칙 설계 • 신생기업 성장을 위한 공정한 경쟁 환경 조성
공공부문 혁신 정책	공공부문 역할 강화	• 수출 상품 및 서비스 창출을 위한 공공재정 활동 강화 • 방위 및 안보분야의 산업과 기술의 잠재력 활용 • 혁신을 추진하는 규정 개발
	공공부문의 혁신과 효율성 증진	• 효과적이고 혁신적인 공공서비스 제공 • 사회적 요구에 부합하는 새로운 해결책 개발

	정책목표	세부 정책과제
	기반시설 개발	• 효율적인 유통-물류 시스템 개발 • 지역간 노동이동성 증진 • 미래를 위한 IT 기반시설 마련
혁신적인 개인의 역량 증진	기업가 정신과 기업가 고무	• 기업가 정신에 대한 긍정적 태도 증진 • 단순하고 편의주의적인 규제개혁을 통한 기업 활동 촉진
	개개인의 기술향상 지원	• 혁신을 촉진하는 노동조직 발굴 • 개개인의 능력 활용 촉진 • 산학,公私 간의 이동성 증대

스웨덴 정부는 인간 및 생물학뿐만 아니라 생활수준의 개선과 관련된 생명공학 분야를 지원한다. 생명공학 분야의 주요 혁신 R&D분야는 다음과 같다.

〈표 3-11〉 스웨덴 연구개발혁신전략 중 생명과학 부문의 주요영역

주요영역	내용
Research for business and society	스웨덴이 강점을 지닌 생명공학 관련 분야에서 당면한 사회적 문제 해결을 위해 전략적으로 투자하는 영역으로 감염성 질병, 항생제, 노화 등이 포함
SciLifeLab	국가 차원의 대규모 생명공학 연구 및 이를 위한 방법의 개발 등을 담당하는 생명공학 연구기관으로 스웨덴 정부의 신약 개발 등의 노력이 SciLifeLab과 연계되어 시행
Institutes	새로운 산업화 프로세스 개선(중소 생명공학 기업 등)을 위한 기관의 필요성에 의해 The Institute for sustainable process development and catalysis 설립
Clinical studies	의약품, 의료기기 개발을 위한 임상실험 분야의 취약점을 개선하기 위해 높은 수준의 임상시험 지원이 가능한 임상시험센터를 설립
Clinical treatment research	현재의 진단 및 치료에 대한 취약점을 보완하고 최적화하여 환자들이 보다 효율적이고 안전한 의로서비스를 받을 수 있는 방안을 연구
Health care research	전통적인 의학과 현대 의학의 상호 보완을 통해 의학의 과학적 근거와 보건 의료체계와의 연계를 강화
Register-based research	개인의 고유 식별번호(주민등록번호 등)를 활용하여 개인에게 적합한 보건의료 서비스의 제공과 더불어 사회 전반의 보건 수준 측정 등을 제공 및 연구

자료: 한국보건산업진흥원(2013), 주요국 보건산업 미래전략.

나. 스웨덴의 미래전략 조직

1) 국립경제연구소(National Institute of Economic Research)

1937년에 설립되어 경제연구부, 환경-경제연구부, 경기 동향부, 행정처 4개의 부서로 구성되어 있다. 각종 거시경제 분석 프로젝트, 스웨덴의 경기 분석 및 예측, 산업 동향조사, 환경-경제 연구를 주로 한다. 국립경제연구소는 공공 경제전망기관이고 재무부의 독립적인 외청으로서, 소장의 임명과 연간 운영 목표의 지시 외에 경제 전망 등 연구 활동에 대한 개입은 전혀 없이 정부정책과 무관하게 독립적인 전망치를 발표하고 있기 때문에 신뢰성을 유지하고 있다. 학문적인 연구보고서는 발간하지 않으며, 경제전망(forecast)에 집중하고 있다.

2) 미래연구소(Institute for Futures Studies)

미래연구를 위한 중앙기관은 존재하지 않지만 미래연구가 상당히 진행 중이고, 총리실 소속으로 1973년에 설립되었다가 1980년 미래연구 사무국(Secretariat of Future Studies)이 만들어졌다. 그 후 1987년에 독립적인 기관으로 분리되었으며 많은 정부부처들이 필요에 따라 미래연구를 수행하고 있다.

스웨덴은 현재 총리실 산하 「미래전략기구」(the Secretariat for Futures Studies, SFS)를 두고 9명의 미래전략위원으로 구성되어 있으며, 그 하부기구로 「미래전략연구소」와 「미래전략재단」을 운영하고 있다. 프로젝트에 따라 공무원과 연구원들이 공동으로 다양한 문제를 연구하고 있다.

사회, 문화, 경제, 환경 등 다양한 주제별 연구보고서 “미래의 스웨덴 (Sweden in the Future)” 및 계간지 “The Future”를 발행하고 있고 정부에서 일부 재정지원을 받으며, 사회경제 전반에 영향력이 있는 중장기적 중요이슈를 주로 다룬다. 기술분야도 중요하나 제한된 인력 때문에 본격적인 기술분야 연구는 하지 않는다. 연구소 활동의 독립성은 보장되고 가족, 인간관계, 사회구성 등 사람에 초점을 둔 미래 가족정책, 미래 노동력 변화와 정책과제, 미래 어린이의 권리와 자원 등을 연구한다. 또한, 미래전략에 관한 각종 세미나 및 포럼을 개최하고 미래예측의 방법론과 이론을 개발하고 공무원에게 교육하는 역할을 한다.

○ 스웨덴 미래연구소의 주요 연구 주제

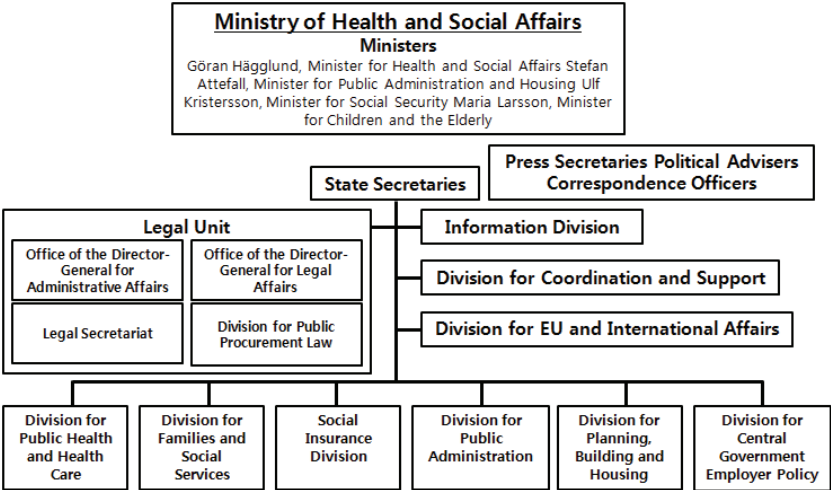
- Framtider
- Towards common European health policies
- The Emergence of Foresight Activities in Swedish Government Authorities
- Low fertility and long run growth in an economy with a large public sector
- Childhood Poverty and Labour Market Exclusion
- Pension Systems and Pension Reform in an Aging Society
- Welfare States, Social Structure and the Dynamics of Poverty Rates
- Sustainable Policies in an Ageing Europe

3) 보건사회보장부(Ministry of health and social affairs)

스웨덴의 저출산 문제는 정부재정 지원으로 완화되었으나 인구고령화는 진행되고 있다. 사회보장 분야 중, 노인요양분야가 미래에 가장 재정 부담이 많이 될 것으로 예측됨에 따라 생산가능 인구를 적정수준으로 유지할 수 있도록 사회보장제도의 지속가능성을 높이도록 개혁을 추진하고 있다. 또한, 근무 의욕을 저해하지 않으면서 전체 국민에게 동등하게 권리가 주어지는 약 50여 가지의 각종 수당(benefits and allowances)를 운영 중이다. 스웨덴 보건 및 사회복지 정책의 컨트롤타워로서 분야별 4명의 장관을 두고 있고, 주요 연구 분야는 다음과 같다.

- EU 및 국제사회의 협력 도모
- 어린이 인권 및 가족재정정책
- 건강 및 의료관리
- 공공보건 및 사회서비스 정책
- 장애인 정책
- 노인 정책
- 사회정책 모델연구
- 의료 보험 및 연금

[그림 3-7] 스웨덴 보건사회보장부 구성



자료: 한국보건산업진흥원(2013), 주요국 보건산업 미래전략.

제6절 독일

1. 독일의 미래예측과 조직

〈독일 미래예측의 목적과 조직〉

독일의 미래예측에서 주된 역할을 하는 연방교육연구성의 문헌에 나타나는 미래예측은 처음에는 주로 기술예측에 관한 관심으로 시작되었다. 그 목적은 시의적절하고 선진적인 방법과 관점을 가지고 기술예측을 위한 과정을 진행하여 미래의 기술과 연구분야를 파악하고 제시하여 독일의 연구와 혁신정책에 우선순위를 결정하는데 도움을 주기 위한 것이다.

이후 최근 문헌에서는 사회적인 측면도 강조하고 있다. 미래예측을 경제와 정치에서 전략적 결정을 위한 방향설정지식과 관리정보를 사전에 제공하기 위하여 전 세계적으로 사용되는 전략적인 장기예측 도구로 이해한다. 이를 위해 해당되는 지식들을 적절한 방식으로 발견하고, 종합하여 준비한다. 경제를 위한 미래예측(기업 미래예측, Corporate Foresight)에서는 많은 경우 특정한 시장 혹은 업종의 영역에 국한하여 집중하는 반면 정치적 관리를 위한 미래예측은 기술 외에도 사회적인 측면까지 포괄하는 훨씬 넓은 영역까지를 포괄한다.(Zweck et al. 2015a, 11)

독일은 미래예측 작업의 조정을 위한 중앙집중적으로 운영되는 계획기관 혹은 체계를 전혀 가지고 있지 않다. 대신 독일은 정부조직 외부에 존재하는 공적으로 지원되고 재원이 제공되는 많은 독립적인 조직들을 가지고 있는 분산적인 체계를 가지고 있다. 예를 들면 발생한 문제들을 관장하는 부처들에게 보고를 하는 많은 임시적인 위원회와 과학심의회가 해당된다. 연방수준에서 주요 부처들은 이러한 평가적인 미래 혹은 전략

연구를 할 역량을 가지고 있는 부서, 관측소 혹은 과학심의회를 거느리고 있다. 예를 들면 경제성의 경제정책부서는 분석과 예측을 하는 업무를 수행한다. 부처를 위해 독립적 분석과 예측을 하는 전략적 예측기관 중 가장 유명한 것이 ‘국가경제발전의 평가를 위한 전문가 심의회’(Sachverstaendigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)이다. 또한 많은 연방연구소들(Bundesinstitute)과 연방청들(Bundesanstalten)은 공적 관리를 위한 여러 영역과 관련된 공식적인 평가 기구들로서 널리 인정되고 있어 언급할 가치가 있다. 이들은 부처를 위한 행정적 업무를 수행함은 물론 허가, 증명서, 표시부착, 연구, 예측, 미래연구, 자문 등이 포함된 평가업무를 수행한다. (Kuosa 2011, 61-62)

독일이 이러한 분산적 조직을 가지게 된 이유로서 독일의 연방주의에 근거한 연방재정주의를 지적하는 경우가 있다. 이에 따르면 재정을 둘러싸고 연방과 각 주들이 협상을 벌이는 과정에서 각 주들은 그들에게 가능한 모든 전략들을 사용하여 최대한의 보조금을 획득하는 방향으로 적응이 되었다고 한다. 그러한 전략에서 중요하게 사용되는 도구가 지역진단과 지역미래연구이다. 이러한 상황에서는 미래연구보다 예측이 주된 연구대상이 된다.(Kuosa 2011, 61)

그러나 미래예측이라는 측면에서 그래도 독일을 대표하는 조직이 독일의 연방교육연구성(Bundesministerium fuer Bildung und Forschung, BMBF)이다. 이하 독일 연방교육연구성의 미래예측에 대해 알아 보겠다.

〈독일 연방교육연구성(BMBF)의 미래예측 역사〉

1992년과 1993년에 최초의 독일 과학과 기술의 발전을 위한 델피-연구(Delphi-Studie zur Entwicklung von Wissenschaft und Technik)

가 당시의 연방연구기술성(Bundesministerium fuer Forschung und Technologie, BMFT)의 주관 하에 이루어졌다. 델피-연구의 목적은 연구 정책을 잘 실행하기 위한 기반을 마련해 주는 것이었다. 독일의 일차 델피-연구는 방법론적으로 일본의 5차 델피-연구를 모델로 삼아 진행되었다. 따라서 독일과 일본의 결과를 비교하는 절차가 뒤따랐다. 에너지에서 정보와 통신기술에 이르는 총16개 주제영역에 대한 결과가 모든 관심 있는 사람들에게 무료로 제공되었다. 특히 독일 산업계가 이 결과를 전략적 계획에 사용할 수 있었다.

1996년에 ‘델피 98’(Delphi 98)이 시작되었다. 주제는 과학과 기술의 세계적 발전에 관한 연구(die Studie zur globalen Entwicklung von Wissenschaft und Technik)이었다. 기존 자료의 최신화 외에 독일 혁신시스템에 특히 초점을 맞춘 주제들이 논의되었다. 그 결과물들은 관련자들의 깊은 관심을 받을 수 있었다. 기업들이 가장 큰 수요자였고, 언론과 학교도 많은 호응을 보여 주었다.

2000년에 독일 연방교육연구성(BMBF)은 ‘연구토론 미래’(Forschungsdialog Futur) (2000-2005)를 시작하였다. 최초로 다양한 참여를 강조하는 기조가 선택되었다. 그때까지 주로 순수 전문가에 기반하여 이루어지던 델피-분석과 대조적으로 ‘연구토론 미래’에서는 수요가 많은 연구주제들을 다루기 위해서 사회 모든 분야에서 대규모의 관련자들이 참여하였다. 그 결과물로서 4개의 선도비전(vier Leitvisionen)이 도출되었고, 이는 학제 간 연구를 포함하여 연방교육연구성이 주관하는 프로젝트에 받아들여졌다. 예를 들어 국립 베른슈타인 네트워크 “연산적 신경과학”(das Nationale Bernstein Netzwerk “Computational Neuroscience”)은 “생각을 이해하기”(“Das Denken verstehen”)라는 선도비전에 의해 이루어진 단체이다.

2007년 9월에 시작된 ‘연방교육연구성-미래예측의 1주기 과정’(1. Zyklus von BMBF-Foresight)은 연방교육연구성에 의해 추진되는기술 미래예측을 체계화하고 구조화시켜서 정착시키는 계기가 되었다. 이러한 미래예측-과정(der Foresight-Prozess)은 지속적인 전략적 도구로서 계획되었고, 다시 과학적이고 전문가에 기반하는 지향성을 더 강조하게 되었다.

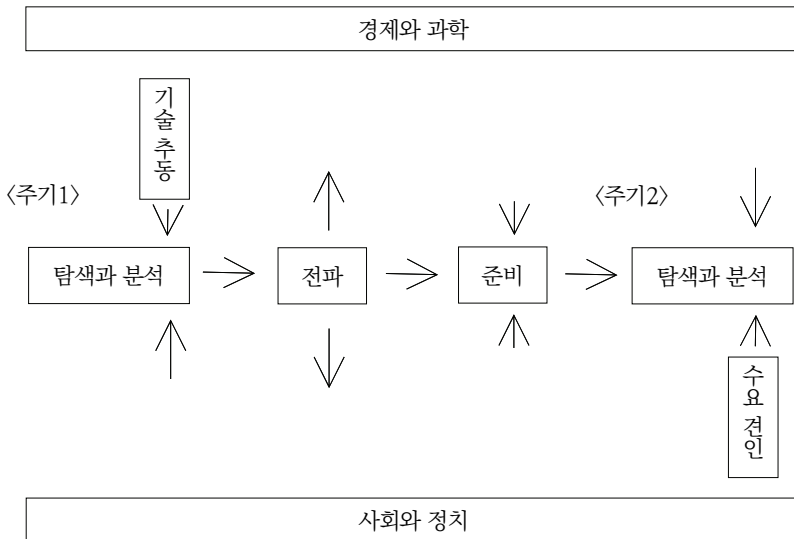
2007년에서 2009년까지 이루어지는 과정 1은 다양한 예측-기법들을 혁신적으로 결합한 방법을 기초로 하여 이루어졌다. 국내와 국외의 전문가와 결정기구들과의 개별접촉은 높은 과학적 질과 예측-활동의 국제적 지향성을 확보하는데 기여하였다. 이러한 과정은 이미 확립된 일련의 고도기술분야에서의 미래추세 확인 외에 새로운 형태의 7개 미래분야를 찾아내는 성과를 이루었다. 이러한 성공적인 기초는 2012년 5월에 시작되는 주기 2에서도 계속 이어진다.

이러한 독일 연방교육연구성의 미래예측-과정의 주기적 시행을 그림으로 나타내면 다음과 같다. 현재 2 주기까지 수행이 완료되어 있다. 이것은 독일 연방교육연구성의 미래예측-과정이 이제는 확정된 주기를 가지고 체계적으로 이루어진다는 것이다. 이들 주기는 탐색과 분석, 전파, 준비 그리고 다시 다음 주기의 탐색과 분석, 전파, 준비라는 단계들로 구성되어 있다.

그림에서 나타내듯이 주기 1(2007-2009)에서는 경제와 과학에서 시발된 기술 추동(technology push)에 근거한 작업이 수행되었다면, 주기 2(2012-2014)에서는 사회와 정치에서 시발된 수요 견인(demand pull)에 근거한 작업이 수행된다. 주기 2의 중점은 기술에 중점을 두었던 주기 1과 보완적으로 주로 사회의 변동의 결과로 발생한 변화된 수요에 놓여 있다. 즉 주기 1에서는 기술지향적인 기초가 중심에 있었다면 주기 2에서

는 미래 사회의 변화와 도전이 전면에 부각되고 있다.(Zweck et al. 2015a, 11-12)

[그림 3-8] 독일 연방교육연구성-미래예측과정의 단계와 진행

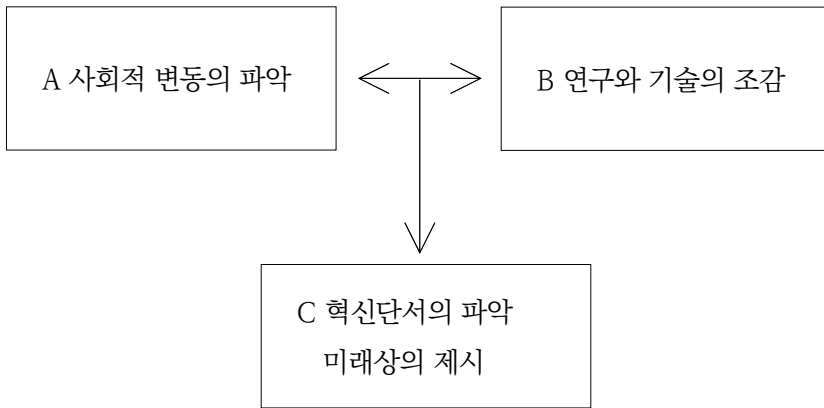


출처: Zweck et al.(2015a, 11)의 Abbildung 2에 근거함.

위와 같은 미래사회의 변화와 도전을 전면에 부각시키는 주기 2의 예측과정은 이에 맞추어 다음과 같은 3단계로 이루어져 있다. 먼저 단계 A에서 2030년까지의 사회적 추세와 도전요인들이 파악된다. 이단계의 결과는 60개의 사회변동에 대한 추세와 7개의 사회적 도전요인이 되는 복합주제로 제시된다. 다음의 단계 B에서는 특히 수요가 있는 연구과 기술들이 파악된다. 그 결과는 11개의 연구와 기술영역으로 제시된다. 마지막 단계 C에서는 앞서의 사회의 문제에 그 해결을 가능하게 하는 기술을 연결시켜 혁신단서(Innovationskeimen)라는 형태로 9개의 도전요인들이

제시된다. 혁신단서들은 연구와 혁신정책의 새롭게 가능한 임무기획을 위한 기반이 된다. 혁신단서들을 잘 알 수 있게 하기 위해 그에 상응하는 전형적인 미래상을 ‘미래로부터의 이야기’(Geschichten aus der Zukunft)라는 형식으로 제시한다.

[그림 3-9] 독일 연방교육연구성-미래예측 2주기의 3단계 작업



출처: Zweck et al.(2015a, 10) Abbildung 1에 근거함

2. 독일의 미래예측 내용과 미래위기

독일은 분산적인 미래예측이 이루어지고 있지만 위에 언급한 연방 교육연구성의 미래예측이 대표적이라 할 수 있다고 생각되어 그 미래예측의 최근결과를 미래예측의 내용으로 제시하겠다. 먼저 60개의 추세가 A) 사회/문화/삶의 질, B) 경제, C) 정치와 지배구조의 3개 범주로 나뉘어 제시되고 있다.(Zweck et al. 2015a, 29-163)

각 범주별 내용은 다음과 같다.

A) 사회/문화/삶의 질

1. 사회 구성임무로서 디지털 능력압박
2. 시민의 자발적 연구 - 과학과 사회에 대한 도전요인
3. 개방된 접근성 - 모두를 위한 자유롭고 무료인 지식
4. 고등교육의 세계화와 가상화
5. 대학의 지식전파를 통한 학단의 문화변동
6. 사회혁신에 대한 증가된 관심
7. 세계적 변동의 선구자로서의 여성
8. 시간주권
9. 다양성 사회에서의 가족
10. 미래의 주변집단으로서의 청소년?
11. 유럽적 이슬람문화의 탄생
12. 후기-성장사회 조성을 위한 선구자로서의 마을
13. 우정의 사회적 기능이 중요하게 됨
14. 인간과 동물의 공존
15. 소음: 간과된 환경과 건강의 문제
16. 역효과: 지속가능성 정책의 저평가된 역설
17. 지연되어 환경과 처리시스템에 영향을 미치는 소비재의
재료흐름에 대한 새로운 요구
18. 비만을 둘러싼 갈등의 증가
19. 인간의 자체최적화
20. 죽음문화: 억압과 자율적 결정
21. 디지털형태의 유산에 대한 개념정리 필요성의 증대

- 22. 인터넷 시대의 신뢰
- 23. 디지털형태의 재화에 대한 자유로운 사용 권리가 점차 더 요구됨
- 24. 후기-사적자유 대 개인영역의 보호
- 25. 인간-기계: 자울과 지배 간의 발전
- 26. 개인무인비행기의 일상침범
- 27. 게임화 - 유인적인 게임이 생활영역에 점점 더 많아짐

B) 경제

- 28. 통신기술이 현재 임금이 높은 직업을 대체함
- 29. 재산업화
- 30. 직접만들기 2.0
- 31. 새로운 교환문화의 정착
- 32. 개인적 환경영향 - 좀 더 책임 있는 소비
- 33. 패스트 패션(Fast Fashion)에 대한 반대추세로서의 느린 소비
- 34. 인터넷 모금(crowd funding)이 대체 재정모델로서 자리잡음
- 35. 윤리적이고 가치에 기반을 둔 금융서비스
- 36. 조급한 예치자 - 장기자본의 감소
- 37. 세계 금융시스템의 발전에 대한 시나리오
- 38. 특허권의 유용성이 한계에 부딪힘
- 39. 경제성장과 사회적 번영에 대한 새로운 패러다임
- 40. 국가예산: 자체계약에서 마비로?
- 41. 공유지의 재발견
- 42. 아프리카의 개혁은 개혁에 대한 새로운 길을 보여줌
- 43. 소박한 개혁이 고도기술-개혁모델을 보완함
- 44. 극한 기후시대에서의 경제행위가 강화됨

- 45. 개발도상국 기업들의 증가하는 중요성
- 46. 세계 도시의 중산층 - 지속적인 도시발전을 위한 결정적 요인
- 47. 사회적 격차 - 세계적 발전의 문제점
- 49. 세계경제에서 지역의 증가하는 중요성

C) 정치와 지배구조

- 50. 도시 지배구조 - 세계화 도전은 도시에서 지역적으로 해결하기
- 51. 정치의 새로운 설계: 후기민주주의에서의 정치행위가능성
- 52. 미래 유럽통합의 시나리오
- 53. 마우스를 통한 반대 - 인터넷의 조직을 통한 활동의 증가
- 54. 신노년층이 항의문화를 지배함
- 55. 발전의식의 쇠퇴
- 56. 세계화에 대한 젊은 층의 가치변화
- 57. 공공영역의 회복
- 58. 과도한 투명성과 과도한 엄격함의 결과
- 59. 사회적 결속 - 21세기 사회의 접착제
- 60. 이민을 통한 후기민족 문화

이러한 사회/문화/삶의 질, 경제, 정치와 지배구조에서의 사회추세는 미래위기의 관점이라는 측면에서 관찰될 수 있다. 그리고 이를 우리나라와 관련시켜서 유사점과 차이점을 고려할 수 있다. 그리고 보건의복지적 관점에서 관련 있는 추세를 가려낼 수 있다.

이러한 60개의 사회적 추세를 바탕으로 독일 미래예측과정인 연방교육연구성의 미래예측과정 주기2에서는 다음과 같은 7개의 사회적 도전요인을 복합적 주제로 제시하고 있다.(Zweck et al. 2015a, 165-208)

1. 연구와 개혁 시스템에서 주요 역할자로서의 보통 시민
2. 스마트 시대의 배움과 노동
3. 세계적 혁신경쟁에서의 새로운 추동요인과 행위자
4. 세계적 도전요인에 대한 새로운 지배구조 - 세계실험실로서의 도시에
서 다자간 협력의 새로운 형태까지
5. 성장과 지속가능성, 번영 그리고 삶의 질 간의 균형에 있어서 새로운
차원
6. 투명성, 후기-사적보장 그리고 사적영역의 보호 사이의 새로운 도전
요인
7. 소속감과 차이성을 추구하는 다원사회

이러한 복합주제들은 미래위기를 조명하는데 커다란 도움이 된다. 이
중 특별히 보건복지적으로 드러나는 것은 없지만 깊이 들어가면 관련요
인으로 등장할 수 있다.

또한 독일 연방교육연구성의 미래예측과정 주기3에서는 사회적 도전
요인과 기술적 측면은 결합하여 다시 다음과 같은 9개의 복합적 미래상
을 제시하고 있다.(Zweck et al. 2015b, 13-75)

1. 직접제작
2. 건강부분에서의 시민연구: 자기관찰과 건강능력
3. 자동화와 로봇: 직장동료로서의 컴퓨터
4. 디지털적 그리고 가상적인 교육: 모두(모든 것)을 위한 교육
5. 세계적 혁신: 지역적으로 행동하기-세계적으로 협동하기
6. 혁신이 지배구조를 뒷받침함: 데이터집중적 지배구조
7. 사회-기술 혁신의 하부구조: 미래의 해답을 위해 함께 실험하기
8. 협동적인 가치창조의 형태들: 협력-경제

9. 변화 중인 사적영역

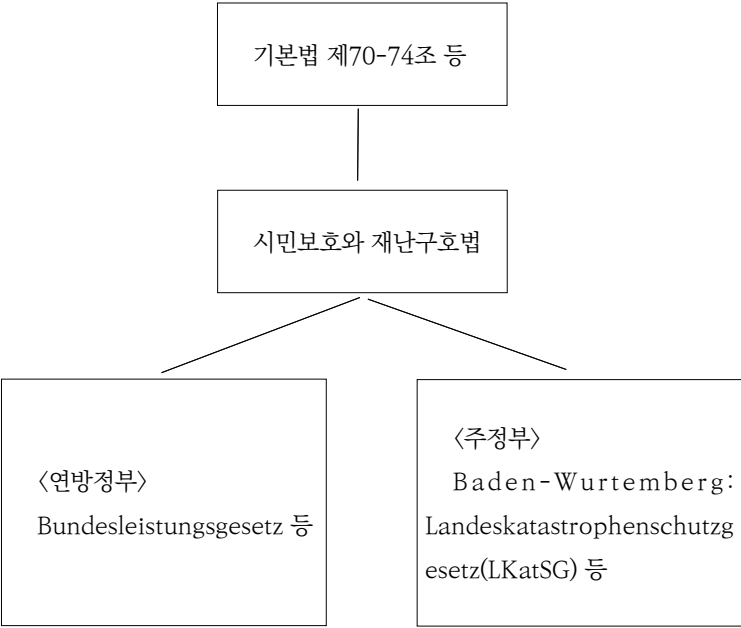
이러한 복합적 미래상을 통해서 역시 미래위기와 보건복지적 미래위기를 도출할 수 있겠다.

3. 독일의 미래위기 대응기관과 대응방식

독일은 미래위기 대응기관과 형식은 결국 현재의 독일 재난관리체계를 기준으로 하여야 한다.

그 구조를 결정하는 것은 기본적으로 독일이 연방국가라는 사실이다. 따라서 재난관리주체로서의 연방과 주간의 관계를 밝히는 것이 중요하다. 이를 다루는 것이 기본법 제70조에서 제74조까지의 조항이다. 전쟁 등 과거에 중시되던 국가의 위기에 대해서는 기본법 제35조 그리고 내부의 긴급상황에 대해서는 기본법 제91조에 근거한 경찰권 발동으로 커다란 두 축을 형성하고 있다. 이외에 자연재해, 과학기술로 인한 재난 등 국가적 재난에 대한 기본법 제80a 등 재난관련 사항이 기본법 상에 산재하여 다른 축을 이룬다. 그리고 독일재난관리에 있어 기본적인 연방시민보호와 재난구제법(Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz, ZSKG)이 있다. 이는 1997년 국민들에게 발생될 수 있는 위험요소의 제거와 완화를 목적으로 제정되었다. 이러한 기본적인 법적 구성 하에 연방과 주는 그 권한에 따라 개별적인 재난관련 법률을 제정 운용하고 있다.(서재호·정지범 편 2009, 226-228, 235-236) 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 3-10] 독일 위기관리 법제의 구조와 체계



출처: 서재호·정지범 편(2009, 227)의 [그림 6-1]을 근거로 함.

제7절 일본

1. 일본정부의 위기관리

가. 위기관리란

위기관 「정치·경제·사회·환경 등의 안전면에 있어서 개인, 조직, 커뮤니티 또는 사회전체에 대해 위협적인 상황을 초래 또는 발생할 수 밖에 없는 돌발적인 사태」를 말한다. 즉 가족, 경제, 사회등 복잡한 시스템에서 기능이 저하되고, 그에 대한 즉각적인 판단을 필요로 하지만, 그 기능저하의 원인이 복잡 다양할 뿐만 아니라 직접적인 원인을 인지할 수 없기 때문에 상황을 호전시키기 위한 합리적인 기존의 정보에 의거한 판단을 내릴수가 없는 상황을 지칭한다.

그러나, 조직의 의사결정자는 필요한 제반 수단을 사용하여 주어진 위기 상황을 해결하여야만 하는데 이것을 「위기관리」라고 한다. 일본 내각법 제 15조에 의하면 위기관리란 「국민의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 긴급사태에 대처 및 사태 발생을 방지하는 것」이라고 정의하고 있는데 보다 구체적으로 법에 규정된 긴급사태를 살펴보면 크게 다섯가지 유형으로 구분된다.(표 3-12 참조).

첫째, 대규모 자연재해인 지진, 태풍이나 홍수 그리고 화산으로 인한 재해이다. 둘째, 중대사고로서 항공, 해상, 철도 및 도로의 대규모 화재, 또한 원자력 재해이다. 셋째, 중대사건으로서 항공기납치, 인질 및 폭탄 테러, 중요시설 테러, 사이버 테러, 의심스런 선박의 출몰이나 미사일 공격 등을 말한다. 넷째, 무력 공격사태이다. 마지막으로 다섯째, 상기 이외의 내용으로서 대량난민유입, 감염증(신형인플루엔자) 및 핵실험 대책들

을 긴급사태로 규정하고 있다.

〈표 3-12〉 긴급사태의 분류

대규모자연재해		지진재해
		홍수해
		화산재해
중대사고		항공사고
		해상사고
		철도·도로사고
		위험물사고·대규모재해
		원자력 재해
중대사건		항공기납치·인질등
		NBC·폭탄테러
		중요시설테러
		사이버테러
		불심선
무력공격사태		미사일
		무력공격사태
그외		자국민 구출
		대량피난민유입
		핵실험·해적
		신형인플루엔자(사람·사람 감염)

한편, 히로이오사무(廣井脩)교수는 위기관리를 클라이시스 매니지먼트(crisis management)와 리스크 매니지먼트(risk management)로 구분하여 설명하고 있다. 전자는, 긴급사태가 갑자기 발생하였을때 그에 적절히 대응하는 체제 정비를 의미하고 후자는, 긴급사태의 사전 준비대책, 긴급시의 대응책, 긴급사태 종료 후의 복구대책의 체계적 정비를 말하고 있다.

이러한 다양한 위기들이 발생할 수 있는 상황을 사전에 예측한다 해도 예상 외의 돌발상황이 일어나기 때문에 위험에 직면하게 되는데 이러한 상황을 적절히 관리하는 것이 위기관리라고 할 수 있다. 즉 위기관리란, 위기 발생을 미연에 방지함과 더불어 당연한 위기상황의 악화를 방지하고 현상복귀 또는 그 이상의 상황 개선을 강구하는 전과정을 지칭한다고

할 수 있다.

하지만 위기라고해도 그 내용은 다양한데 마야마타츠시(真山達志)교수는 행정의 위기상황에 대응하여야만 할 위기에 대해서 다음과 같이 정의하고 있다. 사회에 있어서 국민의 신체, 생명, 재산에 피해가 발생 또는 발생할 위험이 증대되고 있는 비일상적 상태, 또는 통상의 행정활동으로서는 대응 불가능한 상태를 위기로 간주하고 있다. 그중 자연재해는 전형적인 위기의 하나라고 할 수 있으며 항공기 사고라든지 열차의 탈선·전복사고 등 대규모 사고의 발생도 이에 해당된다. 더우기 신형인플루엔자나 식중독 등의 전염성 질병의 유행이나 테러활동 같은 사건들도 중대한 위기에 해당된다. 뿐만 아니라, 주가 폭락이라든지 타국내에서의 분쟁들도 위기의 범주에 해당된다고 설명하고 있다. 이와 같이, 위기라고 해도 어떠한 형태로 사회에 인식되는지, 또는 어떠한 피해가 어떻게 어떤 분야에 피해를 끼치는가에 따라서 사회에 미치는 영향에는 커다란 차이가 있으며, 그에 대한 대응책도 다르다고 할 수 있다. 일본 정부는 전술한 위기에 대하여 법적으로 어떻게 대응하고 있는가를 살펴보면 <표 3-13>와 같다.

<표 3-13> 대상별 위기관리 관련 법률

	대상	관련법
자연재해	폭풍, 호우, 폭설, 홍수, 지진, 쓰나미, 화산분화등 자연재해	*재해대책 기본법 *대규모지진대책 특별조치법등
인적재해	화재, 붕괴, 폭발, 환경오염사고, 에너지, 통신, 전염병 등	*재해대책 기본법 *원자력재해대책 특별조치법등 *에너지정책 기본법 *전염병예방방법등
해외재난		*국제긴급원조 파견에 관한 법률

나. 재해관련 법률

앞에서 간략히 재해관련 대상 및 관련 기본법에 대하여 살펴보았는데, 보다 구체적인 대응 법률을 살펴보면, <표 3-14>과 같다. 재해관련 법률은 기본법과 예방관계법, 재해발생 시 긴급대책과 조직관계법, 복구·부흥 금융관계법으로 구분할 수 있다. 이러한 법률은 어디서 어느 정도의 피해가 예상되는지, 또는 실제 발생할 피해의 정도가 어느정도 인지에 대해 몇 가지의 법률이 복합적으로 관계하고 있다. 기본법에는 예상과 응급대응, 복구 등 재해 전반에 걸친 기본적인 내용으로 구성되어 있으며, 재해 발생시에는 재해 응급대책 관계법과 조직법에 따라 대응하게 되어 있다. 그리고 재해상황이 종료된 후에는 재해복구 및 부흥 재정금융 조치법에 의해 각각 대응하고 있다.

<표 3-14> 방재관련법률

	재해관련법
기본법	국토종합 개발법, 재해대책 기본법, 대규모지진대책 특별조치법, 원자력재해대책 특별조치법, 동남해·남해지진에 관계되는 지진방재 대책의 추진에 관한 특별조치법, 해양오염 및 해상재해의 방지에 관한 법률
재해예방관계	하천법, 해안법, 사방법, 지질 변동 등 방지법, 삼림법 및 진흥 임시조치법, 활동 화산대책 특별조치법, 대설지대대책 특별조치법, 건축물의 내진개수의 촉진에 관한 법률, 석유 콤비나트 등 재해방지법
재해응급대책관계	소방법, 수방법, 경찰관 직무 집행법, 재해구조법, 전염병예방법, 수난구조법, 기상업무법, 도로법, 항공법, 전파법, 방송법, 전기통신사업법, 철도법, 우정공사법
재해복구·부흥·재정 금융조치 관계	극심재해에 대처하기 위한 특별한 재정원조 등에 관한 법률, 공공토목시설 재해복구 사업비국고부담법, 농림수산업 시설 재해복구 사업비국고보조의 잠정조치에 관한 법률, 천재에 의한 피해농림어업자에게 대한 자금의 융통에 관한 잠정조치법, 지방교부 세법, 피해자생활 재건 지원법, 주택금융공고법, 지진보험에 관한 법률, 재해조위금의 지급 등에 관한 법률
조직관계	소방조직법, 해상보안청법, 경찰법, 자위대법, 일본 적십자사법, 수해 예방 조합법

일본 기본법의 특징으로서 1961년에 제정된 「재해대책 기본법」은, 제 10장 117조로 구성되어 있다. 본 법의 제10조 「다른 법률과의 관계」에 관한 규정에 의하면, 「방재에 관한 사무 처리에 대해서는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는, 이 법률이 정한 것에 의함」이라고 규정하고 있어, 일본의 방재에 있어서의 기본법으로서 그 위치가 부여되고 있다.

2011년 동일본 대지진을 계기로 재해대책 기본법의 일부가 개정되어 2013년 6월21일 공포되었는데, 그 개요를 크게 4가지로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째는, 대규모 지역에서 재해 발생시에 즉각적인 대응능력의 강화를 위해, 재해긴급 사태 선포가 있을 경우, 내각총리대신의 지휘·감독하에 정부가 일체가 되어 대처할 것, 지방공공단체 기능이 현저히 저하한 경우에는 국가가 재해응급대책을 지원하며 응급조치를 행할 수 있는 기본 조직을 신설할 것. 대규모 광역지역 재해시에는 임시 피난소로 사용되는 시설의 구조 등 평상시 규제 대상을 제외하도록 새로운 조치를 취하는 등의 재해에 대한 즉각적인 대응 능력을 강화하였다.

두번째는, 주민의 안전 및 원활한 피난을 위해 시정촌(市町村) 장은 기존의 피난장소 이외의 새로운 피난장소를 지정함과 동시에 특히, 고령자, 장애인 등 특별배려를 필요로 하는 사람들에 대한 명부를 작성하여 구조 관계자들에게 정보를 제공할 것. 방재지도를 작성하여 신속한 피난이 이루어지도록 하는 내용으로 개정되었다.

세번째는, 재해로 인한 피해자 보호대책의 개선방안으로 긴급시 임시 피난소와 일정기간 체재할 수 있는 피난소를 구별하여, 후자에 대해서는 생활 환경 등을 고려한 새로운 시설을 확보할 것. 재해구조법에 의거하여 구조에 필요한 비용 및 담당업무를 후생노동성에서 내각부로 이관할 것

등에 관한 피해자 보호대책을 개선하였다.

마지막으로는 평상시 방재에 대한 의식강화를 위한 조치로서 국가나 지방자치단체는 민간사업자와 연계하여 재해에 신속히 대응할 것, 등으로 재해기본법의 내용이 개정되었다.

그러나, 자연재해에 의한 국가적인 긴급사태의 대응 방안, 피난 개념에 대한 불명확화, 부흥의 전체적인 틀의 미정비, 그외 재해대책 정비의 전체적인 수정 등에 대한 내용이 앞으로의 과제로 남아있다.

다. 내각의 위기관리 조직

방재업무를 관할하고 있는 행정조직으로서 총무성의 소방청국가 공안 위원회에 소속한 경찰청, 방위청등의 행정기관이 있으나 그들은 각각 독립적인 행정 기관으로서의 역할을 수행해 오고 있다. 이와 같이, 각 성·청에 분산되어 있는 방재행정 간의 연계 및 조정을 위하여 내각부에 방재 담당의 「정책총괄관」을 두어 방재에 관한 기본적인 정책의 기획이나 법안을 담당하고 있다. 그리고, 특명담당 대신으로서 방재담당 대신이 「중앙방재 회의」의 정책입안 제안, 각 성·청간의 연락 조정을 담당하고 있다.

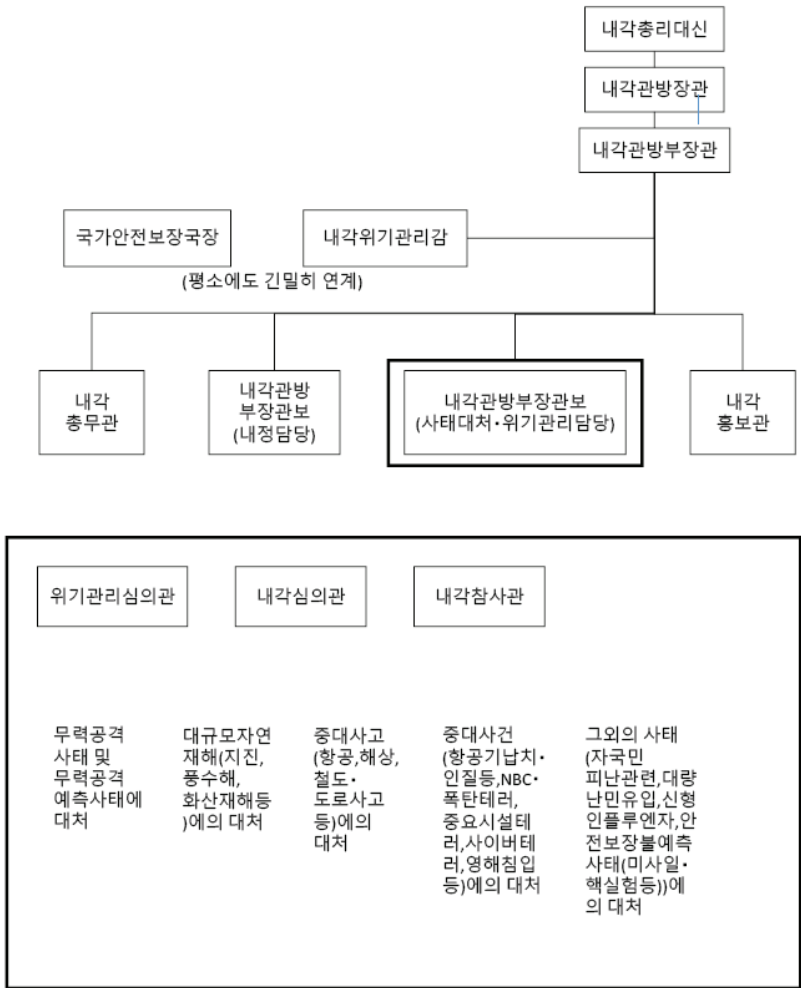
내각정보 수집센터는 대규모의 재해나 중대사고 등의 긴급사태에 대비하여 국내외 정보를 관저 관계자들에게 신속히 연락할 수 있도록 내각총리대신 관저 옆에 위기관리 센터를 설치하였다. 하지만 재해 발생시 각 성·청의 조정을 담당하는 것은 내각관방에 속해 있는 「내각 위기관리감²¹⁾」이 총괄 역할을 수행하고 있다. 내각 위기관리감은 1998년 4월1일

21) 내각위기관리감은 1988년 일본의 내각법에 규정된 내각관람 관직의 하나로서 내각관방 부 장관에 해당하는 특별직 국가공무원이다

내각법의 일부개정에 의해, 내각관방에 신설되었고, 기존의 내각안전보장실이 「내각안전보장 위기관리실」로 개칭되어 위기관리 총괄심의관이 신설되었다. 그러나, 2001년 내각법의 개정으로 위기관리실이 폐지되고 위기관리 실장 직위대신에 내각관장부 장관보 3명중 한 명이 위기관리실장에 충당되게 되었다. 또한, 해당 부 장관보의 사무 중 안전보장을 제외한 부분을 보좌하는 직위로서 「위기관리 심의관」이 설치되었다. 위기관리 심의관은 내각관방장실 및 내각관방부 장관을 보좌하여 내각관장의 사무 중 위기관리 즉 국민의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 피해가 발생 또는 발생할 우려가 있는 긴급사태에의 대처 및 긴급사태의 발생 방지에 관한 사항 (이 중에서 국가의 방위에 관한 사항은 제외²²⁾)을 총괄하는 업무를 담당하고 있다. 위기관리감은 긴급사태 발생시 내각으로서 필요한 조치에 대하여 1차적으로 판단하여 초동조치를 취하고, 내각관방각부를 지휘함과 동시에 해당 업무에 대해 관계 성·청을 총합 내각위기관리감은 1988년 일본의 내각법에 규정된 내각관람 관직의 하나로서 내각관방부 장관에 해당하는 특별직 국가공무원이다.

22) 내각위기관리감의 담당업무에서 국가의 방위에 관한 업무가 제외된 이유에 대해 국가안전보장 회의에 관한 유식자회의 자료에 의하면 「국가의 방위란 외부로부터의 무력 공격에 직접 대응하는 것을 말하는데 이러한 대응은 고도의 종합적·정치적 판단에 의해 결정되어야 하기 때문에 총리를 중심으로 한 내각이 대응하여야 할 사안으로 내각위기관리감이 제1차적 판단을 요하는 성격의 내용이 아니기 때문에 소관 사무에서 제외되었다」라고 기술되어 있다.

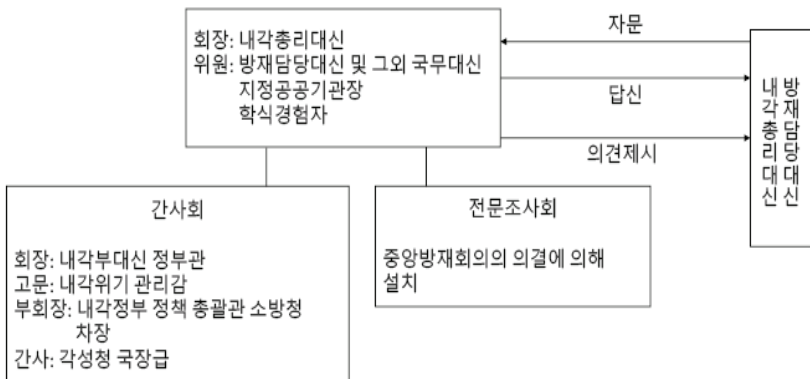
〈표 3-15〉 내각의 위기관리조직



라. 방재회의

일본의 방재조직으로는 1939년 제정된 「재해대책 기본법」에 의거, 국가 레벨에서는 내각총리대신을 중심으로 하는 「중앙 방재회의」가 있다. 중앙방재 회의는 내각총리대신을 회장으로 하고, 방위담당대신을 포함한 전 각료, 지정 공공기관장, 학식경험자로 구성되는 회의로서 다음과 같은 역할을 수행하고 있다. 첫째, 방재기본 계획의 작성 및 실시를 추진하는 것이다. 둘째, 비상재해시, 긴급조치에 관한 계획 작성 및 실시를 추진하는 것이다. 셋째, 내각총리대신 방재대신의 자문에 대해 방재에 관한 중요사항의 심의 (방재의 기본방침, 방재에 관한 시책의 종합조정, 재해 긴급사태의 포고) 등을 실시하는 것이다. 넷째, 방재에 관한 중요사항에 관해 내각총리대신 및 방재담당 대신에게 의견을 제시·제안하는 역할을 수행하고 있다. 2001년 1월6일 작성된 중앙방재 회의 조직도는 <표 3-16>와 같다.

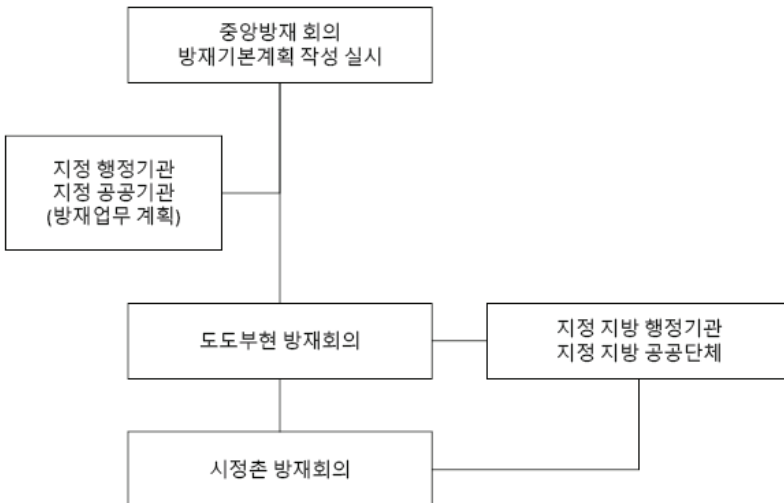
<표 3-16> 중앙방재 회의 조직도



다음으로, 지방자치단체 레벨에서는 재해대책 기본법에 의거, 도도부현 지사를 중심으로하는 도도부현 방재회의와 시정촌 장을 중심으로 하는 시정촌 방재회의가 설치되어, 각각의 지역 방재 계획을 책정, 실시하도록 되어 있다. 도도부현 방재회의는 지사를 회장으로 지정하고, 지방행정기관장, 육상자위대의 방면총장, 교육위원회의 교육장, 경찰총감 또는 도도부현 경찰본부장, 소방기관장 지정공공기관의 임원 등이 위원으로 회의에 참가하고 있다. 기능으로서는 도도부현 지역방재 계획의 작성 및 실시·추진, 그리고, 재해 발생시 정보수집 및 응급대책, 복구에 관한 관계기관 간의 연락조정 기능을 담당한다.

또한, 지역방재회의 협의회가 있어 도도부현간 또는 시정촌 레벨에서 상호간 지역방재계획 작성이 필요로 할 경우에는 상호 협의에 의해 협의회의 설치가 가능하다. 방재 업무에 대해 국가와 지방자치단체는 긴밀한 유대 관계속에 이루어지고 있다(〈표 3-17〉참조).

〈표 3-17〉 국가 · 지방자치체 간의 방재회의 관계



마. 재해대책 본부

「재해대책 본부」는 재해 발생시, 또는 재해발생의 우려가 있을 경우, 국가나 지방자치단체에 임시로 설치되는 기관, 또는 회의실을 지칭한다. 주로 재해대책 기본법에 대책본부 설치에 관한 사항이 규정되어 있지만 원자력 재해대책 특별조치법에 의해 별도로 규정된 재해대책 본부도 있다. 국가 또는 지방자치단체의 직원 및 관련단체의 대표 등이 재해응급 대책을 추진한다. 법에 의거하지 않은 민간조직이 대규모 재해에 대한 대책을 추진하기 위해 설치하는 조직도 재해대책 본부라고 칭하고 있다. 이러한 대책 본부 또는 회의에는 성격에 따라 재해대책 본부, 비상재해대책 본부, 긴급재해대책 본부, 원자력재해대책 본부 등으로 구분해 각각의 재해에 대응하고 있는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 재해대책 본부

재해가 발생하거나 또는 발생할 우려가 있는 경우에 재해대책 기본법 제23조와 제23조 2항에 의거하여 지방자치체가 지역방재 계획에 규정된 자치단체 장을 본부장으로, 관계 도도부현 및 시정촌의 직원을 본부원으로서 재해대책 본부를 설치할 수 있다. 이 경우, 지방 방재회란 별도의 조직이 존재하지만, 방재회의와 긴밀한 연락을 취한다. 연락, 조정을 위해 재해대책 본부회의라고 하는 회의가 개최되는데, 이때에는 자위대의 연락 간부 등 본래 참가가 예정되어 있지 않은 기관의 대표자도 참가하여 대책을 논의하는 경우가 많다. 응급대책이 일단락 해결되면 「부흥본부」라고 하는 조직으로 사무가 이관된 후 대책본부는 해산된다.

재해 지역에 있어서 해당 재해대책 본부의 사무 일부를 담당하는 조직

으로서, 방재계획이 규정에 의해 필요에 따라 현지재해대책 본부를 설치한다. 하지만, 발생할 우려가 있을 경우에는 대책본부가 아닌 「경계 본부」를 설치한다는 지방 자치단체도 있다.

2) 비상재해대책 본부

기본법 제24조에 의해, 내각총리대신이 「비상재해가 발생했을 경우, 해당 재해의 규모나 상황에 의해 해당 재해와 관련하여 재해응급대책을 추진하기 위해 특별히 필요가 있다고 인정할 때」에 내각부(府)에 임시로 설치하는 기관이다. 본부장은 국무대신이 담당한다.

비상재해대책본부의 권한이 미치는 범위는 규정된 구역에 한정되지만, 재해응급대책의 종합 조정을 하기 위해서 본부장은 관련기관에 대하여 필요한 지시를 할 수 있다. 또, 비상재해대책본부에 파견된 지정 행정 기관의 직원에 대하여, 지정 행정 기관 장은 그 권한의 일부 또는 전부를 위임할 수 있다. 1995년 12월8일 시행의 법개정까지는 긴급재해대책 본부와 마찬가지로 내각회의 결정을 필요로 한다. 1996년 이후는 21회에 걸쳐 비상 재해대책본부를 설치하여 비상사태에 대응해 왔다.

3) 긴급재해대책 본부

기본법 제28조의 2에 의거, 내각총리대신이 「현격한 비상재해가 발생했을 경우에, 해당 재해에 관한 재해응급대책을 추진하기 위해서 특별히 필요가 있다고 인정할 때」 내각회의 결정에 따라 내각부(府)에 임시로 설치하는 기관을 말한다. 본부장은 내각총리대신, 부분부장은 국무대신이 담당한다. 해당재해에 대해 이미 비상재해대책 본부가 설치되어 있는 경

우에는 비상재해대책 본부는 폐지되고, 긴급재해대책 본부가 그 사무를 계승한다.

재해긴급사태의 포고(법 제105조)를 할 때에는, 기본법 제28조의 2에 의해, 긴급재해대책 본부를 설치하도록 되어 있다(법 제107조). 1995년 12월8일 시행의 법개정까지는, 긴급재해대책 본부의 설치에는 재해긴급사태의 포고가 필수 사항이다.

2011년3월11일14시4분경, 동일본 대지진이 발생했는데, 당시 간 나오토(菅直人) 내각총리대신은 동일한 날 14시50분에 관저(官邸)대책실을 관저(官邸)위기관리 센터에 설치하고, 같은 날 15시14분에는 자신을 본부장으로 하는 「2011년 동일본 대지진 긴급재해대책 본부」를 설치했다. 설치된 예로는 처음이다. 한편, 아직까지 재해긴급사태의 포고를 발한 예는 없다.

4) 원자력재해대책본부

원자력재해대책 특별조치법 제16조에서는 원자력 사고에 대응하기 위해, 원자력 긴급사태선언을 할 때에는 해당 원자력 긴급사태에 관련한 긴급사태 응급대책을 추진하기 위해 내각회의를 통해 임시로 내각부(府)에 원자력재해대책 본부를 설치하도록 규정되어 있다. 후쿠시마(福島) 제1 원자력 발전소 사고에 의해, 「2011년 후쿠시마(福島) 제1 원자력 발전소 사고에 관련하여 원자력재해대책 본부」가 처음으로 설치되었다.

일본의 경우, 재해대책 본부는 재해 발생시, 시정촌을 중심으로 시정촌 재해대책 본부가 설치됨과 동시에 관할 도도부현 재해대책 본부가 설치되는 것이 일반적 사례이다. 하지만, 재해대책의 범위 및 성격이 지방자치단체의 역량을 초과할 경우에는 국가가 비상재해 대책본부를 설치하여

바. 응급·긴급대책 관련 조직

재해·재난에 대한 응급 또는 긴급 대책에 관해서 법률에 의거, 재해·재난상황의 보고, 동원 명령, 예보·경보의 발령, 피난조치에 대하여 간략히 살펴보기로 하겠다.

1) 재해·재난 상황의 보고

일본의 경우, 재해시의 상황과 조치에 관한 보고의 일반적인 수순은 시정촌 → 도도부현 → 내각총리대신 또는 지정공공행정기관 → 내각총리대신의 순으로 되어 있으며, 내각총리대신은 보고받은 내용을 중앙방재 회의에 통보하도록 되어 있다.

2) 동원 명령

시정촌 장은 재해발생 또는 발생우려가 있다고 판단될 경우, 소방기관 등에 출근을 준비, 명령, 또는 경찰관, 해상보안관의 출동을 요구하는 등 재해응급대책 실시에 책임있는자에 대하여 응급조치에 필요한 준비 등을 요청·요구할 수 있다. 또한 시정촌 장은 필요에 따라서 다른 시정촌 장, 관할의 도도부현 지사에 요청을 할 수가 있다.

3) 예·경보의 발령

도도부현 지사는 기상청 그 이외의 국가의 기관으로부터 재해에 관한 예보 또는 경보 통지를 받았을 경우, 또는 자신이 판단하여 재해에 관한

경보를 발령할 때에는 관련기관과 시정촌장에게 통지하도록 되어 있다. 뿐만 아니라, 신속히 재해에 대응하기 위해 시정촌 장도 예보·경보를 발령할 수 있다.

4) 피난조치

시정촌장은 재해가 발생 또는 확대될 우려가 있는 설비 및 건물의 점유자에 대해 조치를 지시할 수 있으며 필요하다고 인정된 경우에는 지역의 거주자 체제자 그 이외에 사람에 대해 피난 권유 및 지시를 할 수 있다.

2. 수도권 직하지진 대책

수도인 동경을 중심으로 대형지진 발생에 대한 대책 일환으로 수도권 직하지진의 피해 대책을 검토해 온 「정부 전문가 회의」는 2013년 12월9일, 그 동안의 회의 결과를 발표하였다. 중요 내용을 보면, 30년 이내에 지진 발생확율이 70%이고, 강도는 마그네츄S(M) 7급의 대지진으로서, 최악의 경우 사망자가 2만3,000명에 이르고, 경제 피해도 약95조엔 이상이 될 것으로 예측, 발표하였다. 이에 정부도 법률 88호로서 「수도권 직하지진 대책 특별조치법」에 의거, 2014년 6월 「행정중추 기능 유지에 관한 긴급 대책 실시계획」을 작성하였다.

동 계획은 크게 3장으로 구성되어 있는데, 제1장은 총칙으로서 계획의 기본적인 사항을, 제2장에서는 정부 전체의 입장에서 수도직하지진 발생시의 대응을, 그리고 제3장에서는 행정중추기능의 마비의 상황에 대비한 긴급사태 대응 준비로 되어 있다. 그 개요를 살펴보면 다음과 같다.

가. 제1장 총칙

1) 목적 : 본 계획은 수도권직하지진 발생에 있어서 정부로서의 지속적인 업무를 수행하기 위한 대응 방침으로서, 이것에 필요한 집행체제, 업무 환경 등을 규정함으로서, 첫째, 수도권 중추기능을 유지, 둘째는 국민생활 및 국민 경제에 미치는 영향을 최소화하기 위한 목적으로 작성되었다.

2) 각각의 성·청 업무계속과의 관계

중앙 성·청은 본 계획에 의거 업무계속에 관한 계획을 작성하여야 하는데, 내각부는 본 계획과 성·청 업무 계속 계획과의 정합성을 확보하기 위해, 필요에 따라 각 성·청과 조정을 행한다.

3) 피해 상정

수도권 직하지진 대책 검토 작업팀이 상정한 진도 분포 및 피해 상황을 근거로 보다 심각한 피해 양상을 상정하였는데 그 기준은 다음과 같다.

- (가) 정전, 상업용 전화 회선의 불통 및 단수는 1주일 계속됨
- (나) 하수도 이용의 지장이 1개월 계속됨
- (다) 지하철 운행 정지도 1주일간 계속 JR(일본국철) 및 사철의 운행정지는 1개월 계속됨
- (라) 주요 도로의 개폐는 1주일을 필요로 한다.

한편, 이 경우에 있어서 총리 관저 및 중앙 성·청의 일부 사용이 불가능하게 되는 것도 상정한다.

나. 제2장 : 정부 전체의 입장에서 정부 업무의 계속 및 각 행정기관 에 있어서 업무 계속에 관한 계획 작성에 관한 사항

1) 수도권 직하지진 발생시 대응

정부는 재해 대책 기본법 105조에 의거, 재해 긴급사태의 대응에 관한 업무는 다음과 같은 순서에 따라 조속히 실시하여야 한다.

(가) 신속한 초동 체제의 확립

각 각료, 중앙 성·청의 간부 등은 신속히 집합하여 초동체제를 보다 빨리 확립하고 정보 수집 및 분석 등을 행한다.

(나) 대처 기본 방침의 책정

피해 긴급사태의 대처에 관한 기본방침을 책정한다.

(다) 비상시 우선 업무의 실시

정부 필수 업무에 해당하는 비상시 우선 업무에 전념할 수 있는 체제를 확립한다. 이 경우 발생직후부터 3일까지, 3일부터 1주일까지, 일주일 이후로 구분하여 각각 기일에 해당하는 업무를 추진한다.

① 발생직후부터 3일까지 : 피해지역에 있어서 긴급 운송루트를 확보하여 인명구조를 최우선으로 피해자를 보호하고, 피해 지역의 혼란을 방지하기 위해 불가결한 조치를 취한다. 또한 금융기관의 안정화 및 피해지역에의 지원을 위한 업무체제를 재편한다. 그리고 국민의 일상생활에 지장이 없도록 공공서비스를 제공한다.

② 발생 3일부터 일주일간까지 : 계속적으로 피해지역의 피해자 보호 등에 관한 업무를 실시하면서, 피해자의 생활재건에의 지원을 본격화시킨다. 또한, 재해사태의 추이에 따라 대응하여 피해 지역의 경제활동을

대체하는 조치를 취함과 동시에, 국민생활과 관련 깊은 공공서비스 제공 수준을 회복하도록 한다. 금융기능의 안정, 방위, 공공의 안전과 질서유지, 외교관계의 처리에 관한 업무를 계속하여 실시한다.

③ 발생 일주일 이후 : 계속하여 피해지역의 피해자애의 생활 지원 등의 재해응급대책에 관한 업무를 실시한다. 업무집행 체제를 회복시키면서, 국민생활과 관련깊은 공공서비스 제공수준 회복을 꾀한다. 금융, 경제기능의 안정, 방위 및 공공 안전과 질서유지, 외교관계의 처리에 관한 업무는 계속적으로 실시한다. 또한 정부는 사회불안을 해소하고, 국민의 이해와 협력을 확보하기 위해, 재해상황 및 조치 등에 대한 신속한 정보 제공을 한다. 뿐만 아니라, 귀가가 곤란자에 대해서는 일시적으로 체재할 수 있는 시설을 확보하여 귀가 곤란자들에게 제공한다. 상기의 내용을 종합 정리하여 살펴보면 <표 3-18>과 같다.

<표 3-18> 수도 직하지진 발생시의 대응

[정부필수기능과 비상시 우선 업무]

정부필수기능	재해직후~대략 3일째	3일째~1주일
①내각기능	> 정보수집·분석,중요정책의 방침결정,총합조정을 실시 > 국내외에 정보를 적확하게 발신	
②피해지역의 대응	> 피해자의 생명·신체안전 확보를 최우선 ○구조·구급,의료,소화활동 ○긴급우송 활동 ○피난자나 귀덕곤란자의 안전확보 ○피난소에 물자공급 확보 등 > 피해지역의 혼란회피 ○유체수용 ○사회질서 유지 ○라이프라인시설의 응급복구 등	> 피해자의 생활재건 지원 ○광역피난의 지원, ○응급가설주택의 건설지원 > 피해지역 질서의 회복 ○피해지역 전체에 물자공급 확보, ○보건위생·방역·유체의 화장, ○폐기물처리, ○교육기회의 확보
③금융·경제의 안정	> 금융시스템에의 신뢰를 상실하지 않도록, 금융기능 안정을 확보 ○금융결제 확보, ○증권시장 등 공정거래의 확보, ○환율상징의 안정 > 피해지역외에서, 피해지역 경제활동 정제로 인한 중요물자 부족, 가격폭등 등 이상사태에 대처 ○매점매석방지로 물가안정, ○전력공급 증강의 요청, ○중요물자의 증산 요청, ○공급체인외의 복구 지원	
④국민의 생활기반	> 피해지역에 재해대응요원을 파견, 피해지역 외에서의 업무체제를 재편하여, 국민생활과의 관련성 높은 공공서비스 유지 ○소방·구급체제의 확보, ○의료체제 확보, ○기상예보, 경보, ○정보통신, 방송유지 등	
⑤방위·안전, 질서유지	> 질서혼란에 따른 무력공격, 범죄, 치안악화의 우려속에, 국가의 안전보장확보, 국민의 생명·신체·재산 보호 ○방위·경비, ○복종진압·테러방지, ○범죄조사·체포·유치, ○출입국 관리 등	
⑥외교처리	> 평상시 보다 더욱 외국정부와의 연계 협력이 필요, 양호한 외교관계 유지, 재외국민의 권리 보호 ○외교정책 실시, ○외국정부와의 교섭·협력, ○재외국민의 생명·신체 보호, ○여권발급, 비자 등	

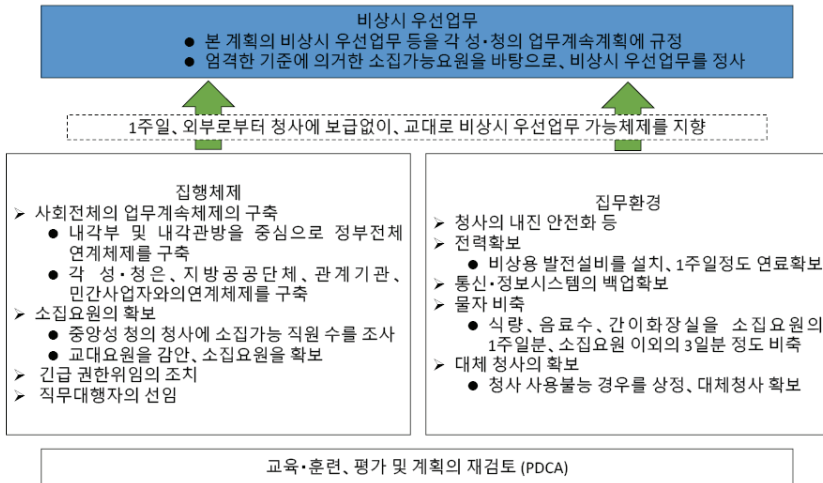


[일주일 이후]계속적으로 피해지의 재해응급 대책을 실시, 업무체제를 회복시켜, 통상업무를 실시

2) 정부 업무 계속을 위한 준비

동 계획 제2장의 2절에서는 중앙 성·청의 비상시 우선업무 순위를 정해, 업무를 실시하기 위해 필요한 집행체제 및 업무 환경을 확보함으로써, 수도권 직하지진 발생시의 중앙 성·청이 비상시 우선 업무를 적확, 신속히 실시할 수 있도록 만전을 기하기 위한 내용으로 되어 있다. 구체적으로는 중앙 성·청의 청사가 1주일간에 걸쳐 정전, 단수, 외부로부터 식료품 보급정지의 상황에서 중앙 성·청의 업무가 가능할 수 있는 체제 정비를 목표로 한다. 또한, 정부는 비상시 우선업무 계속에 관한 교육, 훈련 및 평가를 실시하고 그 결과를 바탕으로 적절하게 동 계획을 수정한다 비상시에 있어서 업무계속에 관한 사항은 집행체제의 업무환경에 관한 사항으로 구체적인 내용은 [그림 3-13]와 같다.

[그림 3-13] 정부 업무계속의 준비



다. 제 3장 : 대체 장소

1) 대체 거점의 이전

총리대신 관저가 사용 불가능할 경우 내각부의 중앙 합동청사 8호관, 방위성, 다치카와 광영방재 기지의 순서에 따라 이전하면서 체제를 정비한다. 다만, 관제 기능이 회복되었을 때에는 신속하게 관저로 복귀한다.

2) 각 성·청의 대체 청사의 이전

각 성·청은 청사의 사용이 곤란할 경우 대체청사로 이전하여 업무를 수행한다.

3) 금후의 검토 과제

이상, 검토한 사항보다 피해 상황이 심각할 경우 동경권 이외의 장소로 정부의 대체 거점을 검토할 필요가 있다.

3. 보건복지 관련 위기 대응 시스템

본 장에서는 일본 정부 및 지방자치단체가 국민의 건강 위기와 관련해 국민의 건강을 지키기 위해 어떻게 대응하고 있는가에 대해, 후생노동성의 「후생노동성 건강위기 관리지침 (이하, 기본지침)」을 중심으로 조직 및 내용에 대하여 살펴보기로 한다.

가. 후생노동성의 건강 위기관리 체제

1) 건강 위기관리란

「건강위기」란 공중위생 확보의 관점에서 대응이 필요하다고 판단되는 것으로 식중독, 감염증, 음료수, 의약품, 독극물 등 그 이외의 원인에 의해 발생하고, 그로 인하여 국민의 생명, 또는 건강의 안전을 위협하는 사태를 가르킨다. 따라서 기본 지침에 의하면, 「건강위기 관리」란 건강피해 발생 원인에 의해 생겨나는 피해를 미연에 방지 하거나 원인 규명과 함께 확대를 방지하고 치료하는 것 등에 관한 업무로 후생노동성 소관에 속한 것을 말하고 있다.

하지만, 건강 위기는 시대에 따라 위기의 주된 내용과 그 대책을 달리 하고 있다. 예를 들면, 전후부터 50년대에는 주로 감염증이 주된 건강을 위협하는 요인이었지만, 70년대- 80년대에 들어와서는 고도성장기의 여파로 인한 공해문제가 건강을 위협하는 중요 요인으로 대두 되었다. 그리고, 90년대 이후부터는 대규모 지진 등에 의한 제2차적인 건강문제라든가 신형 감염증 또는 의료사고 등이 새로운 이슈로 등장하게 되었다. 이렇게 국민의 생명과 건강의 안전을 위협하는 다양한 사태에 대한 대처이기 때문에 후생노동성이 담당자로서 업무를 주관하면서 필요에 따라 다른 관계 행정조직(부, 성 또는 청, 지방자치단체)과 연계, 협력하면서 사태에 대응해 오고 있다. 예를 들면, SARS대책의 경우, 국내외의 만연 방지는 후생노동성, 재외국민의 보호는 외무성이 담당한다. 하지만 테러 대책에 있어서는 후생성이외의 방위청이나, 경찰청, 소방청 등 관계조직과 연계, 협력하고 있다.

후생노동성은 약품피해에이즈대책 문제의 반성을 계기로 의약품에 의

한 건강피해의 재발 및 방지대책을 목적으로 1996년 7월1일 보고서를 작성, 이듬해 97년 1월9일에「후생노동성 건강위기 관리지침」을 책정하였다.

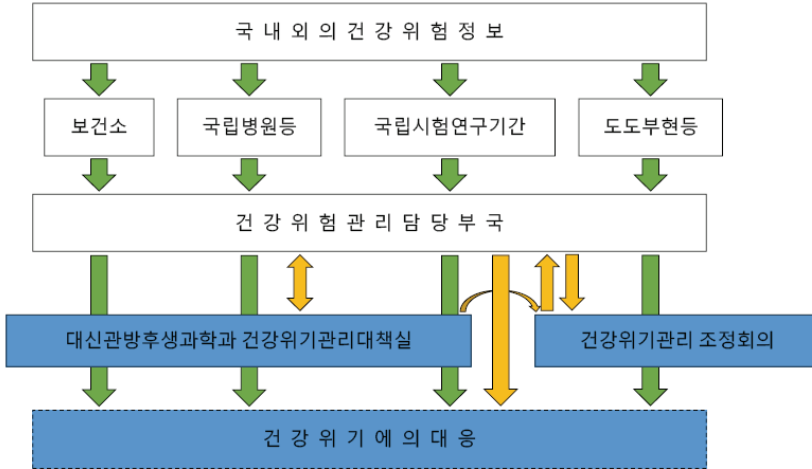
2) 위기관리의 조직 및 체제

(가) 체제

기본지침에 의거 후생노동성내에「건강위기 관리 대책실」을 설치하여 평소부터 관계 부서(부국)나 국립시험연구기관 등이 정보를 수집한다. 또한, 부나 국의 기능을 횡단한 조직으로「건강위기 관리 조정회의」를 월2회 실시하여 건강위기관리에 대해 정보를 교환한다. 동시에, 유사시에는 긴급 조정회의를 소집, 대책본부를 설치하여, 직원이나 전문가를 피해발생 현지에 파견하고, 건강위험에 관한 정보를 수집, 분석한 후, 필요한 정보를 국민에게 제공하고 있다.

위기관리 체제에 대한 대응은 평상시 대응체제와 중대한 건강피해 발생 또는 발생우려가 있는 경우로 구분하여 대응하고 있다. 전자의 평상시의 대응은 건강위험 정보의 파악과 함께 사건, 사고 등에 의한 돌발적인 건강위기 발생에 대응하여 휴일이나 야간을 포함한 연락체제를 확립하여 상황내용에 따라 건강위기 관리 실시요령에 의거하여 대응하도록 되어 있는데, 그 체제를 그림으로 살펴보면 [그림 3-14]과 같다.

[그림 3-14] 후생노동성 건강관리 체제



이 경우, 건강 피해가 염려되는 사안에 대해서「조정회의」를 통해서 관계 부, 국간의 정보 공유화를 도모하며 필요에 따라 국민에게까지 정보를 제공한다.

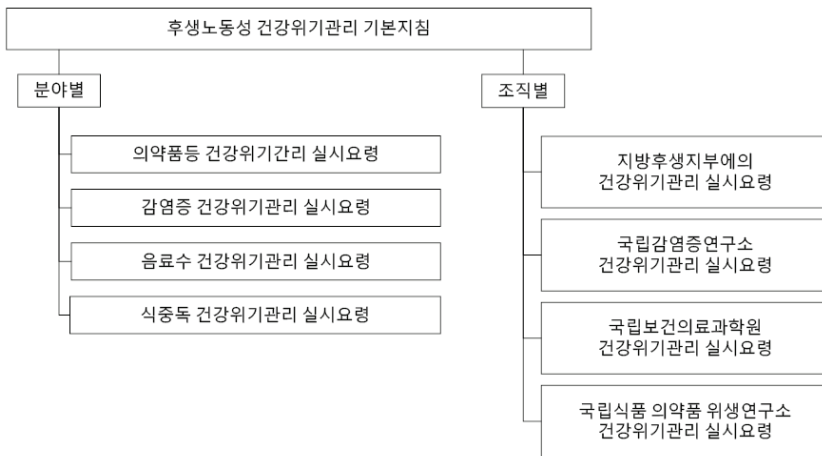
후자로, 중대한 건강피해가 발생 또는 발생할 우려가 있는 긴급상황의 대응체제로서 감염증, 식품, 의약품 등의 전문가로 구성되는「건강위기 관리부회」를 후생과학 심의회에 설치하고, 또는 필요에 따라 후생노동성내에 대책본부를 설치하여 관계 부, 국 간의 대응 조정 및, 관계 성, 청과 연계하여 홍보활동 등을 일원적으로 실시하고 있다.

(나) 위기관리의 구조 및 실시요령

앞의 표 3-1에서 건강위기관리체제에 대해 살펴보았는데 여기서는 체제와 관련하여 위기관리의 구조에 대하여 살펴보기로 하겠다. 물론, 위기

관리의 구조도 기본지침에 의거하여 구성되어 있는데, 그 내용을 보면 [그림 3-15]에서 알 수 있듯이 감염증 등 각 분야별로 책임체제, 권한 행사에 대하여 실시 요령을 책정하고 있다. 또한 후생성 소관의 연구소 등에 대해서도 건강위기 관련 정보수집 및 분석 등에 관한 실시요령을 책정하여 운영하고 있다.

[그림 3-15] 위기관리의 구조 및 실시요령



(다) 위기 관리의 업무

평상시에는, 건강위기정보의 감시 · 공중위생 대응 및 초동단계에서의 의료정비 피해예측 및 대책에 관한 위기관리의 조사 연구 · 가이드라인의 정비 및 훈련 연수회의 개최 등을 주요 업무로 수행하고 있다. 즉, 정보를 수집, 파악하고, 분석, 평가한 후, 대책 방침을 결정한 다음, 국민들에게 정보를 제공한다.

① 정보의 파악과 분석 · 평가

건강위기관리 업무는 건강위험 정보의 파악으로부터 시작된다. 이는 행정시책의 평가 등을 위해 통상 실시되고 있는 조사나 연구 등 명확한 목적을 가진 정보 수집에 의해 파악되지만, 이것들과 부속된 정보, 해외 전문기관등의 정보, 연구자로부터 개별정보 제공을 통하여 파악된다. 따라서 건강위기관리 담당부국에서는 정보수집을 위한 복수의 채널을 확보하고, 광범위한 수집 및 분석을 행하고 있다. 예를 들면, 검역소, 지방후생국, 국립시험 연구기관, 세계보건기관, 미국 식품의약품청, 미국방역센터, 도도부현, 보건소, 등등 때로는 연구자로부터의 정보수집에도 힘을 기울이고 있다.

또한, 원인불명의 이유로 입수하기 어려운 건강위험 정보에 관하여는 도도부현, 의사회등의 협력하에「후생노동 행정종합 시스템(WISH)」등을 활용하여 건강국이 보건소를 통하여 정보수집을 하는 이외에 국립병원부에서는 국립병원 · 요양소로부터의 정보도 수집하고 있다.

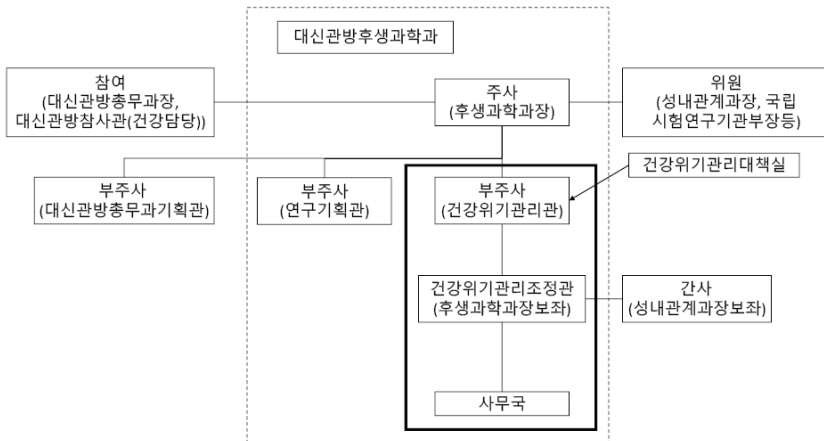
그 다음, 수집한 정보를 활용하기 위해서는 관계 전문가들 간에 정보 공유가 필요하다. 특히, 긴급하게 대응이 필요한 건강위험정보를 입수한 부서는 중요도에 따라 신속하게 후생노동대신이나 건강위기 관리조정회의의 주사(장)에게 전달해야 한다. 또한, 다른 성 · 청의 소관 사무에 관한 건강위험 정보에 대해서는 해당 관계 성 · 청에게 신속하게 정보를 제공함과 동시에 밀접하게 정보를 교환해야 한다.

② 대책의 방침 결정, 실시와 평가, 검토

후생노동성의 건강위기 관리에 대한 대책의 결정은 건강위기 관리 담당부서가 행하도록 하고 있다. 이때, 관계부서간의 조정이 필요할 경우에는 종래는 주로 담당하는 부서가 타부서와 개별적으로 조정하는 것이 통

상적이었으나, 비효율적이라는 지적과 함께, 현재에는 상설 조직으로서 후생노동성에「건강위기관리 조정회의」를 설치하고 있다. 조정회의는 건강위기 관리 담당부서로서 건강위기 관리에 관하여 정보교환과, 건강위기 관리를 신속하고 적절하게 행하기 위한 원만한 조정을 확보하려 하고 있다. 건강위기관리 조정회의는 대신관방 후생과학과장을 주사(장)로 하여 관계부서의 성내 과장 등을 위원으로, 성내 과장보좌를 간사로 하는 조직으로 후생과학과가 사무국을 담당하고 있다.([그림 3-16])

[그림 3-16] 건강위기관리 조정회의 조직도



여러 복수의 부서들에 의해 총합적인 대응이 필요하다고 주사가 판단한 경우, 또는 건강위기관리 담당부서로부터 요청이 있는 경우에는, 건강위기 관리 조정회의의 주사(장)는 다음과 같이 대응하고 있다.

건강위기 사례에 관계되는 부서의 간사 등을 소집하여 관계 부서의 대응 등에 관하여 정보 교환함과 동시에 관계 부서에서의 역할 분담을 포함한 건강위기관리 담당부서의 장 등에 대해 필요한 요청을 행한다. 특히,

중대한 건강피해가 발생하거나, 발생할 우려가 있는 경우에는 즉시 회의를 소집하여 피해 상황이나 견해 등을 정리하여 각 관계되는 과의 범위나 응원체제 구축을 행하는 체제의 정비 등에 관하여 검토한다(이에 대해서는 대신관방장의 판단을 구함과 동시에 그 결과를 부대신, 대신 등에게 보고한다).

SARS가 국내에 만연되는것을 저지하기 위하여 후생노동성내에서는 건강국의 결핵감염증과, 총무과, 국립병원부의 정책의료과, 의정국의 총무과, 경제과, 의약국의 안전대책과, 식품보건부의 검역소 업무관리실 등을 시작으로하는 성내의 다수의 부서가 연계하여 대책에 임하고 있지만 그 중에서 건강위기관리 조정회의 및 간사회는 정보교환과 조정의 장소로서 기능하고 있다.

대책에 관하여 정보 공개를 할 때에도 유의해야 하는데, 특히 불확실한 정보하에서의 결정을 행했을 경우에는 그 전제가 된 정보 및 견해 내용, 결정을 고려한 요인, 제약이 되는 조건 등에 관해서도 함께 공표해야 함을 기본으로 하고 있다. 이러한 점에서 아주 중요한 것이, 건강피해의 요인이라 생각되는 것에 대한 공표인데, 이에 대해서는 특히 신중을 기하여 대응하고 있다.

대책의 책정에 있어서는 불확실한 정보를 바탕으로 할 수 밖에 없는 경우도 많은데, 대책의 성과나 상황의 변화에 항상 모니터하는것이 중요하고 또한 방침을 변경하는 것도 고려하고 있다.

③ 정보제공

건강위험정보 및 그의 대응에 관한 정보를 국민 일반이나 도도부현, 의료기관 등에서 대책 종사자나 관계자에게 제공하는 것은, 건강위기 관리 업무의 중요한 요소이다. 국민에 대하여 정보를 제공하는것은 정확한 정

보와 지식을 보급함에 따라, 국민이 그 건강위기 사항의 리스크를 바르게 이해하도록 조장하는 의미이다. 그러한 수단으로서 신문, TV, 라디오 등의 보도기관, 후생노동성, 관계기관·단체의 홈페이지등의 매체를 이용하고 있다. 또한 도도부현, 의료기관 관계자への 정보 제공은 건강위기관리 관계자가 정보 및 문제의 분석과 대응에 관한 공통의 인식을 가지고, 연계하여 대응을 해 나가는 것을 가능하게 한다. 여기에는 팩스, 전자메일, 전화 등에 의한 정보제공을 생각할 수 있다.

4. 저출산 · 고령사회에 대한 대응 시스템

2012년 제일생명 연구소가 전국의 시정촌을 중심으로 저출산 대책을 담당하는 부·과장을 대상으로 실시한 앙케이트 조사에 따르면, 「해당 시정촌은 2006년에 90.8%, 2012년에는 85.5%로 저출산이 진행되고 있다」고 답한 것으로 나타났다. 또한 저출산으로 인한 인구 감소에 대한 위기감을 질문한 사항에서는 지역에 따라 차이는 있지만, 전체의 84.7%가 위기감이 있다고 응답하였다.²³⁾

이러하듯이, 일본에서는 자연 재해에 대한 위기인식도 높지만, 한편으로는 저출산 · 고령화로 인한 사회변화에 대해서도 상당한 위기감을 갖고 있음을 알 수 있다. 따라서, 본 장에서는 저출산·고령화가 일본 사회에 미치는 영향 및 이에 대한 정부 차원의 대책에 대하여 검토하도록 한다.

23) 본 조사는 제일생명 연구소가 2006년 10월-11월과, 2012년 9월-10월에 전국 시정촌의 저출산 대책을 담당하고 있는 부·과장을 대상으로 실시한 「자치체의 차세대 육성 지원에 관한 앙케이트」이다. 조사 방법은 우편조사로 행해졌으며, 2006년도 조사에는 표본수가 1,840자치단체로 유효 회수율은 739자치체인 40.2%였고, 2012년은 표본수가 1,742자치단체로 유효회수율은 654자치체인 37.8%였다.

가. 저출산·고령화의 현황

국립사회보장 인구문제 연구소는 2010년도 국세조사 결과에 의거 일본의 장래 추계인구(2060년까지)를 발표하였는데, 그 추계 결과를 요약하면 다음과 같다.

1) 2006년 이후 계속된 인구 감소는 앞으로도 계속되어, 2060년에는 총 인구수가 8,674만명으로 급격한 인구 감소가 예상된다. 국세 조사 결과에 따르면, 2010년도에는 1억2,806만명이던 것이 2030년에는 1억 1,662만명으로 감소, 더욱이 2048년도에는 1억에 못미치는 9,913만명으로 감소할 것이며, 그 이후에도 인구 감소는 계속되어 2060년에는 4,132만명이 줄어든 8,674만명까지 감소할 것으로 추계하였다(중위추계 결과).

동일한 추계기간 동안에 연소자(0세에서 14세 미만)인구는 당초의 1,684만명에서 791만명으로 893만명이 감소하였으며, 생산연령인구(15세~64세)는 8,173만명에서 4,418만명으로 3,755만명이 감소할 것으로 예측하였다. 그러나, 65세 이상의 노년인구는 2,948만명에서 3,464만명으로, 516만명이 증가하는 것으로 나타났다.

2) 이와 같이, 인구 고령화가 진행되어 2060년도의 65세 이상 고령자 인구의 비율은 39.9%까지 높아지게 된다. 한편, 동 추계기간에 연소자 인구 비율은 13.1%에서 9.1%로 4.0포인트가 감소하며, 생산 연령인구 비율은 63.8%에서 50.9%로 12.9포인트나 감소할 것으로 예측하였다. 그러나 노년인구 비율은 23.0%에서, 2060년에는 39.9%로 16.9포인트가 증가할 것으로 추계하였다.

3) 한편, 추계의 전제가 되는 합계특수 출생율은 2010년에 1.39에서 2024년에는 최저치인 1.33을 거쳐, 장기적으로는 1.35에 이른다. 또한,

평균 수명은 2010년에 남성이 79.64세, 여성이 86.39세였던 것이, 2060년에는 남성이 84.19세, 여성이 90.93세까지 수명이 연장될 것으로 예측하였다.²⁴⁾

나. 인구 구조 변화가 사회에 미치는 영향

사회보장이란, 생활상의 리스크를 집단 또는 사회 전체에 분산시킴으로서 리스크에 대한 개인의 부담을 적게하는 제도라고 할 수 있다. 하지만, 상기의 추계에서 본 인구 구조의 변화는 당연히 일본 사회에 많은 영향을 미칠 것으로 예상되는데, 그 내용을 개괄하여 보면 다음과 같다.

1) 인구 감소에 의한 경제력 감소

매년 감소하는 인구는 평균 약 76만명에 이르고, 50년 후에는 생산연령 인구도 절반까지 축소되기때문에 노동생산성이 특별히 향상되지 않는 한, 경제력의 저하는 피할 수 없다. 반면에, 노년인구비율이 40%를 차지한다는 것은 일반적으로 저축율을 저하시켜, 국내의 투자자금의 감소를 초래하게 되는데, 이러한 경우 해외로부터의 직접투자가 증가하지 않는 한, 국내 자본주식의 축적속도를 둔화시킴으로서 경제성장을 방해하는 요인이 된다.

2) 사회 인프라 유지 및 식량에너지 조달의 곤란

노년인구의 비율이 현재, 25%에서 40%까지 증가한다는 것은, 고령자

24) 국립사회보장 인구문제 연구소, 「일본의 장래 추계인구(2012년1월 추계). 2012년1월」

한명을 지탱하는 생산연령인구가 3.3인에서 1.3인으로 감소한다는 것을 의미한다. 이와 함께, 경제 규모가 축소되면 사회보장, 방위, 치안, 교육 등 사회인프라에 대한 지출을 감당하기 어렵게 될 수 있다.

뿐만 아니라, 일본의 식재료의 자급보급율은 칼로리베이스로 약 40%, 에너지 자급율은 20%에 지나지 않는데, 세계 인구는 앞으로도 증가 추세에 있기 때문에 세계적인 자원 부족이나 그로 인한 가격폭등이 발생할 수도 있다. 동시에, 일본 경제력이 저하된다면 수입 구매력의 확보가 어렵게 되어 식재료의 조달에 곤란이 발생될 수도 있다.

3) 사회보장 급부비의 증가

2014년도의 정부와 지방자치단체의 장기채무 금액은, 1988년의 552억엔 이었던 것에 비해, 2014년에는 1,011억엔으로 약 20년간 2배로 증가하였다. 더욱이 고령사회로 인한 사회보장급부비는 1980년의 24조8천억엔에서 2014년에는 115조2천억엔으로, 35년간 약4배이상 증가하였다. 문제는 이러한 사회보장 급부비는 금후에도 계속 증가 추세로, 2050년에는 약250조엔까지 증가할 것이라는 추계도 있다.

이러한 채무 부담의 확대와 경제 축소로 인한 세수입의 감소가 동시에 진행된다면, 국가 재정에도 커다란 영향을 미치게 될 것이다.

4) 사회환경의 저하

생산연령인구의 비율은 저하하고, 고령자의 인구 비율이 증가되면, 국민 1인당 소득도 저하하게 되는데, 사회보장에 필요한 비용을 현역세대에게 부담시키게 된다면 현역세대는 당연히 높은 부담을 안게된다. 이러

한 생산연령인구의 높은 부담은 노동 의욕을 감소시키는 원인이 될 수도 있으며, 이것은 사회의 활력을 저하시키게 된다.

5) 공동체의 감소

지역에 따라서는 인구가 도시로 유출되는 등, 급속히 과소화가 진행되어 방법, 소방, 교육, 의료 등 사회서비스 제공이 곤란하게 된다. 규모가 큰 공동체로의 이주가 진행하여 주민을 상실한 지역 공동체는 독자의 문화를 상실할 수도 있다.

6) 아동의 건전 육성의 장애

자녀 수가 한두 명으로 어린이의 심신 발육과정에 있어, 과보호나 과간섭이 행해져, 자주성 및 사회성이 제대로 육성되지 못할 것이라는 논의도 있다.

다. 정부의 저출산 대책

1) 저출산 대책의 배경

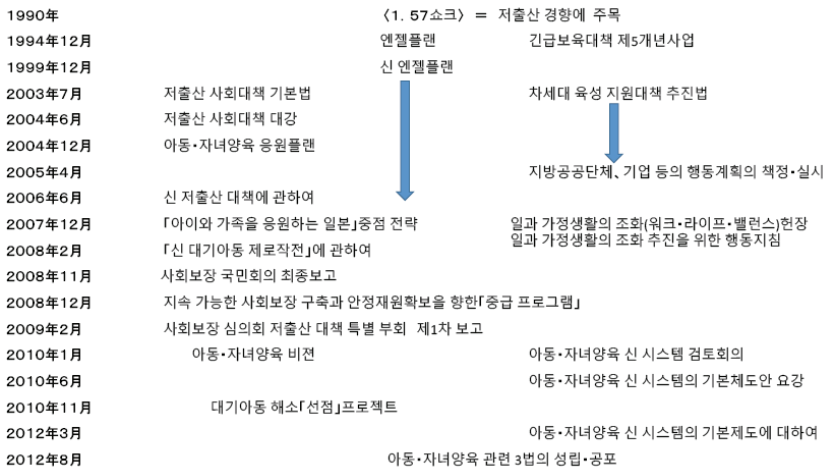
(가) 1.57쇼크에서 현재까지의 대책 동향

일본정부는1990년의 「1.57쇼크²⁵⁾」를 계기로, 출생율의 저하와 아동수 감소경향을 「사회문제」로서 인식, 업무와 자녀양육이 가능한 환경조성을 지원하는 대책의 일환으로 저출산 대책의 검토가 시작되었다. 최초의 계획은 1994년, 문부성, 후생성, 노동성, 건설성 대신들의 합의로 책

25) 1.57쇼크란 출생율이 1.57로서, 1966년의 합계특수 출생율인 1.58보다 낮은, 과거 최저치를 기록한 것에 대한 충격을 지칭한다.

정한「금후의 자녀양육지원을 위한 시책의 기본방침에 대하여²⁶⁾」로 시작되었다. 그 이후, 여러 가지 검토회 및 위원회가 설치되어 기본방침 및 사업계획이 책정되었는데, 지금까지 일본정부가 저출산 대책을 위해 취한 정책 및 계획 책정의 동향에 대해 년도별 중요사항을 도표로 살펴보면 [그림 3-17]과 같다.

[그림 3-17] 일본정부의 저출산 대책 동향



2) 지금까지의 주요 시책 및 내용

(가) 엔젤 플랜과 신엔젤 플랜

1994년 12월, 금후 10년간 추진해야 할 기본적 방향과 중점시책을 규정 한「금후의 자녀양육지원을 위한 시책의 기본방침에 대하여(엔젤플랜)」란

26) 동 기본 방침을 일본에서는 「엔젤플랜」이란 용어로 보통 사용되어지고 있다.

계획이 책정되었다. 동시에, 이러한 엔젤플랜을 실시하기 위하여 보육, 연장보육 등 다양한 보육의 충실, 지역의 자녀양육 지원센터 정비 등을 도모하기 위한 「긴급 보육대책 등 5개년 사업(대장, 후생, 자치의 3대신이 합의)」이 책정되어, 1999년도를 목표년도로 하여 정비가 추진되었다.

그 이후, 1999년12월, 「저출산대책 추진 기본방침」(저출산대책 추진 관계 각료회의 결정)과, 이 방침을 바탕으로 중점 시책의 구체적 실시계획으로서 「중점적으로 추진해야 할 저출산대책의 구체적 실시 계획에 관하여²⁷⁾(신 엔젤플랜)」가 대장성, 문부, 후생, 노동, 건설, 자치의 6대신 합의로 책정되었다. 신 엔젤플랜은, 종래의 엔젤플랜과 긴급 보육대책 등 5개년 사업을 수정한 것으로, 2000년도부터 2004년도까지의 5개년 계획이다. 최종년도에 달성해야하는 목표치 항목에는, 지금까지의 보육관계뿐 아니라, 고용, 모자보건, 상담, 교육 등의 사업도 추가되어 폭넓은 내용이 되었다.

라. 차세대 육성지원 대책 추진법

동 법은 맞벌이로 인해, 가정이나 지역에서 자녀 양육의 어려움에 처한 가정에 대응, 사회 전체에서 지원한다는 관점에서, 2003년, 지방공공단체 및 기업이 10년간 집중적·계획적인 추진을 하기 위해, 「차세대 육성지원 대책 추진법」이 제정되었다. 이 법은 지방공공단체 및 사업주가 차세대 육성 지원을 촉진하기 위해, 각각의 행동계획을 책정하고, 실시해 나가는 것을 목적으로 한다.²⁸⁾

27) 동 계획은 1994년에 책정된 엔젤플랜 내용에 긴급 보육대책 5개년 사업을 수정한 계획으로 신 엔젤플랜이라 한다.

28) 구체적으로는, 지방공공단체 및 사업주는 국가가 책정하는 행동계획 책정지침에 의거하여, 차세대 육성지원 대책 실시에 의한 달성목표, 실시하려는 대책 내용 및 그 실시 시기 등을 정한 행동계획 책정을 의무화 하였다.

마. 저출산 사회대책 기본법, 저출산 사회대책대강(大綱) 및 자녀양육 지원플랜

2003년 7월, 저출산 사회에서 논의되고 있는 시책의 기본이념을 정립하고, 저출산 현상에 적확하게 대처하기 위한 시책을 총합적으로 추진하기 위해서 「저출산 사회대책 기본법」을 제정, 같은해 9월부터 시행되었다. 그리고, 동 법에 의거하여, 내각부에 내각총리대신을 회장으로하여 전 각료로 구성된 저출산 사회대책 회의²⁹⁾가 설치되었다.

2004년 6월, 저출산 사회대책 기본법에 의거, 「저출산 사회대책 대강」(이하「대강」)이 저출산 사회대책 회의를 거쳐 각의 결정되었다. 동 대강에서는, 아이를 건강하게 키우는 사회, 기쁨으로 아이를 출산하고 양육할 수 있는 사회로의 전환을 과제로, 저출산의 흐름을 바꾸기 위한 시책에 집중적으로 힘쓰고 있다. 그리고, 자녀를 안심하고 기쁘게 키울 수 있도록 사회 전체가 응원한다는 것을 기본방침으로 설정한 후, 「3개의 시점」 「4개의 중요과제」 「28개의 구체적 행동」을 제시하였다.

2004년 12월, 대강에 제시되어 있는 시책의 효과적인 추진을 위해 「저출산 사회대강을 근간으로 한 구체적 실시계획에 관하여」(자녀양육 플랜)를 저출산 사회대책 회의에서 결정하고, 국가가 지방공공단체나 기업 등과 함께 계획적으로 추진할 필요가 있는 사항에 대해 2005년도 부터 2009년도까지 5년간의 구체적인 시책 내용과 목표를 제시하였다.

29) 저출산 대책회의는 2003년에 시행된 저출산 대책기본법에 의거, 저출산 사회대책을 통합적으로 추진하기 위해 설치된 것으로 위원은 내각총리대신을 회장으로 전 각료가 위원으로 구성되어 있다. 구체적인 업무로는 저출산 사회대책 대강안의 작성, 저출산 사회대책에 필요한 행정기관 간 업무조정 및 중요사항에 대한 심의, 그리고 시책의 실시를 담당하고 있다. 2003년 이후 지금까지 총13회에 걸쳐 대책회의를 하였다.

바. 신 저출산 대책에 관하여

2005년, 일본 정부는 1899년부터 인구동태의 통계를 조사한 이래 처음으로 출생자 수가 사망자 수보다 적고, 합계특수 출생율도 1.26으로 과거 최저를 기록하였다. 이와 같이 예상했던 것 이상으로 저출산이 진행됨에 따라, 저출산 대책의 근본적 확충, 강화, 전환을 위해서 2006년 6월, 저출산 사회대책 회의에서 「신 저출산 대책에 관하여」를 결정하였다.

「신 저출산 대책에 관하여」에서는 「가족의 날」·「가족 주간」를 제정하여, 가족·지역의 결속을 재생하고, 사회 전체 의식개혁을 위한 국민운동을 추진함과 동시에, 부모의 직장 생활 유무에 상관없이 자녀를 양육하는 모든 가정을 지원한다는 시점에서, 임신·출산에서부터 고교·대학에 이르기까지의 연령에 따른 자녀육성 지원책을 제시하였다.

1) 「자녀와 가족을 응원하는 일본」중점 전략

「일본 장래 추계인구(2006년 12월추계)」에서 제시된 저출산 고령화에 관한 어두운 전망이나, 사회보장 심의회의 「인구 구조 변화에 관한 특별 부회」의 논의 등을 거쳐, 2007년 12월, 저출산 사회대책 회의에서 「자녀와 가족을 응원하는 일본」중점 전략(이하, 중점전략)이 세워졌다.

중점전략에서는, 취업과 출산·양육의 양자택일의 구조를 해결하기 위해서 「직장 생활과 가정 생활의 조화를 실현」함과 함께, 그 사회적 기반이 되는 「포괄적인 차세대 육성지원 틀의 구축」(부모의 취업과 자녀양육의 양립) 과 「가정에서의 자녀양육」의 포괄적인 지원을 동시병행적으로 이루어져야 한다는 것이 필요불가결 하다고 제시되었다.

직장생활과 가정생활의 조화 실현에 관해서는, 2007년 12월, 「직장생

활과 가정생활의 조화 현장」및「직장생활과 가정생활의 조화 추진을 위한 행동지침」이 정부, 노동자, 사용자의 대표로 구성된 관민 대표 회의에서 결정되었다.

또한, 중점 전략을 바탕으로 일본 정부는 2008년2월에 희망하는 모든 사람이 안심하고 아이를 위탁하고 일할 수 있는 사회 실현을 위해, 보육소 등 대기아동 해소를 시작으로 하는 보육시책을 질적, 양적으로 충실·강화하기 위하여 그 대책으로「신 대기아동 제로작전」을 발표하였다.

2) 저출산 사회대책 기본법에 의거한 대강(자녀양육 비전)의 책정

「신 저출산 사회대책 대강안 작성방침에 관하여」를 검토하고, 2009년 1월, 내각부에서 「제로에서 생각하는 저출산대책 프로젝트팀」을 설치, 저출산대책 담당대신 지휘하에 전10회의 회합, 지방에서의 환담, 대학생과의 공개토론회 등을 개최하여 같은 해 6월에는 보고서를 작성, 제안하였다.

그 후, 2009년 10월, 내각부의 저출산대책 담당 정무3역(대신, 부대신, 대신정무관)으로 구성된 「자녀양육 비전 검토 워킹팀」을 조직하였다. 동 워킹팀은 전문가, 사업자, 자녀양육 지원 관계 지방자치체 담당자 등으로 부터 의견을 청취하고, 국민으로 부터의 의견도 모집하였다. 2010년1월29일에, 저출산 사회대책 회의를 거쳐, 저출산 사회대책 기본법에 의거한 새로운 대강을 각의 결정하였는데, 자녀양육 지원 시책을 실시할 때의 3가지 중요한 자세로서, 「① 생명과 양육을 중시함」, 「② 곤란한 목소리에 귀를 기울임」, 「③ 생활을 지원함」을 제시하였다. 이를 바탕으로 「지향해야 할 사회에의 4가지 정책」과 「12개의 주요 시책」에 따라 구체적으로 추진해 나가고 있다.

3) 대기 아동의 해소

도시를 중심으로 심각한 문제로 대두되고 있는 대기아동의 해소를 목적으로, 「국가와 자치체가 함께 시행하고 있는 대기아동 해소 프로젝트」를 추진해 왔다. 더욱이, 대기아동 해소 활동을 가속화시키기 위해, 2013년4월에는 「대기아동 해소 가속화 플랜」을 책정하였다. 그리하여, 2015년도를 예정으로, 대기아동 해소에 의욕적으로 대처하는 지방자치체에 대해서는 그 활동을 전면적으로 지원하도록 하고 있다.

가속화 플랜에서는, 2013년 또는 2014년도를「긴급집중 활동기간」으로 정하여, 2년간 약20만명분의 보육받을 수 있는 자리를 확보하는 것을 목표로 자녀양육 지원 신제도가 시작 예정년도인 2015년부터 2017년도까지를「활동 가속 기간」으로 하여, 보육니즈가 정점에 달하는 2017년도 말까지는 잠재적인 보육니즈를 포함하여 약40만명분의 자리를 확보하여, 대기아동의 해소를 목표로 하고 있다.

(가) 최근의 저출산 대책 동향

① 저출산 위기돌파를 위한 긴급대책의 책정

2013년3월에 내각부 특명 담당대신 지휘하에 「저출산 위기돌파 태스크 포스³⁰⁾」(이하, 태스크 포스)가 개최되었다. 태스크 포스에서는, 가족

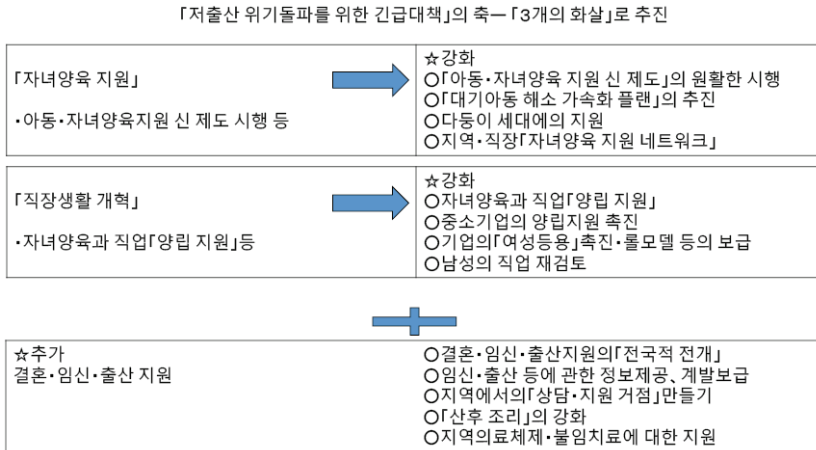
30) 2013년 6월7일, 저출산 사회 대책회의를 착실히 수행할 목적으로 긴급대책의 일환으로 구체적인 시책의 추진 또는 시책 효과의 평가를 위한 조직으로서 저출산 위기돌파 태스크포스2기를 새로이 출범시켰다. 동 태스크포스는 내각부 특명담당대신(저출산 대책)이 회의를 주관하며, 위원 구성은 18명의 민간인 전문가가 위원으로 되어 있고, 소그룹 조직으로 정보제공팀과, 정책추진팀으로 구성되어 각 팀별로 회의를 주재하고 있다. 2013년 8월29일, 첫회의를 시작으로 2014년 7월9일까지 의견교환회를 포함, 총합 7회에 걸쳐 회의를 행하였다.

형성에 관한 국민의 희망이 이루어질 수 없는 장해요인의 해소 방안이나, 가정과 지역에 있어서 자녀양육 향상을 향한 지원의 방식 등에 관한 논의가 이루어져, 동 년5월28일에는, 「『저출산 위기돌파』를 위한 제안」이 채택되었다. 이 제안을 기반으로, 동 년 6월7일에는, 내각총리대신을 회장으로 하고, 전 각료를 구성원으로 하는 저출산 사회대책 회의에서「저출산 위기돌파를 위한 긴급대책」(이하, 긴급대책)이 결정되었다.

긴급대책에서는, 지금까지 저출산 대책으로 행해져 왔던「자녀양육 지원」및 「직장생활 개혁」을 한층 더 강화함과 더불어,「결혼·임신·출산 지원」을 새로운 대책의 축으로서「3개의 화살」을 추진하도록 하였다. 이러한 저출산 대책「3개의 화살」에 따라, 결혼·임신·출산·육아에 있어「계속적인 지원」의 총합적인 정책의 충실·강화를 목표로 하였다.

또한, 긴급대책의 내용은「경제 재정운영과 개혁의 기본방침~탈 디플레·경제 재생~」(2013년6월14일 각의 결정) 및「일본 재흥전략-JAPAN is BACK-」(2013년 6월14일 각의 결정)에도 포함되어, 일본 정부 차원에서 저출산 대책에 임하도록 하였다.([그림 3-18] 참조).

[그림 3-18] 저출산 위기돌파를 위한 긴급대책 의 축



※ 2013년6월7일 저출산사회대책 회의 결정

② 저출산 위기돌파 태스크 포스 (제2기) 의 검토

긴급대책을 착실히 실시하기 위하여, 2013년8월에 내각부 특명담당 대신(저출산 대책)의 지휘하에, 「저출산 위기돌파 태스크포스(제2기)」가 개최되었다. 태스크포스 제2기는, 긴급대책에서 논의된 대책에 관하여 구체적인 시책의 추진 등에 대한 검토를 행하는 「정책추진 팀」과, 임신·출산 등에 관한 정보제공·보급계발의 방식을 검토하여 정보제공·보급계발의 내용, 제공수법에 관한 검토를 행하는 「정보제공 팀」으로 나뉘어져, 각각 구체적인 검토가 행하여졌다.

동 년 11월26일에는 정책추진 팀에서「저출산 위기돌파를 위한 긴급제언」이 제시되어, 2013년 11월26일에 내각부 특명 담당대신에게 전달되었다. 긴급제언에는, 도도부현에 있어서 저출산 위기돌파 기금의 창설이나, 차세대 육성 지원대책 추진법의 연장·강화, 장시간 노동의 억제 등이 포함되었다.

또한, 태스크포스 제2기의 전체적인 논의에서 정리된 것은, 금후의7개 과제와, 진행방향, 그리고, 금후의 지향할 3개의 제언을 들 수 있는데, 그 개요는 <표 3-19>과 같다.

<표 3-19> 저출산 위기돌파 태스크포스 제2기의 개요

I. 현재까지의 논의 및 성과

저출산 사회대체회의에서 결정된「저출산 위기돌파를 위한 긴급대책」에 의거, 결혼·임신·출산·육아의 계속적 지원을 추진하고, 예산·법률 등에서 일정 성과가 나타나기 시작
(구제적인 성과에 관하여)

- 2013년도 보정예산 및 2014년도 당초예산에 있어서 지역 저출산대책강화 교부금 및 임신·출산 포괄 지원모델사업 등 신규사업의 창설과 기존사업의 확충
- 차세대 육성지원대책 추진법의 연장·강화
- 국립의료연구센터 불임 외래의 초진 환자의 연령저하

II. 금후의 대응 과제와 진행방향

- 1 도시와 지방, 각각의 특성에 따른 저출산 대책
 - 자녀양육 지원의 충실, 지역활성화, 청년고용대책, 정주촉진 등의 관련정책과 연계 등, 도시와 지방 각각의 특성에 대응한 대책에 국가와 지방자치체가 일체가 되어 대응
 - 지방 독자적 대응을 위한 재원확보 도모, 자치체간의 연계, 선진적인 대응의 전국전개가 필요
- 2 저출산 대책을 위한 재원 확보
 - 저출산 대책을 미래에 대한 투자로서, 对GDP比2%을 지향한 재원확보가 필요
 - 부담과 지원을「가시화」하여, 국민의 저출산 대책에의 이해를 도모하는 것이 중요
 - 아동·자녀양육 지원 신제도에서 질적·양적 충실을 도모하기 위한 재원확보가 필요
- 3 결혼·임신·출산·육아의「계속적인 지원」을 위하여 지역 저출산 대책강화 교부금의 연장·확충
 - 지역 저출산 대책강화 교부금에 관하여 2015년 이후에도 계속적인 확충이 필요
 - 선진 사례의 전국전개, 평가 실시에 의해, 교부금 효과를 최대한 발휘시킬 필요가 있음
- 4 임신·출산에 관한 정확한 정보 제공
 - ①의학적·과학적으로 올바른 정보 제공, ②개인 선택을 존중, ③사회적 관심 도모, ④올바른 정보에 액세스 가능한 환경, 등에 유의한 정보제공이 중요
- 5 저출산 위기 돌파의 인식공유의 지향
 - 사회 전체의 인식 공유를 위해, 행정을 비롯, 국민, 기업, 학교, 미디어 등 모든 관계자의 의식개혁이 중요
 - 기업의 인식공유를 위해, 특히 기업주의 의식개혁이 중요. 젊은 사원이 결혼하여, 자녀양육이 가능한 직장환경을 정비
- 6 시책의 정리·검증(「CAPD」사이클)의 실시
 - 관련시책을 정리, 검증하여, 효과적·효율적으로 만들며「CAPD」사이클을 계속적으로 실시하여, 「가시화」하기 위한 구조의 구축
- 7 저출산 대책의 목표 검토
 - 시책의 효과 검증이나 국민의식 개혁 관점에서 목표설정 필요
 - 목표설정, 국민 전체, 또는 가족에 유의하여, 국민의 이해와 찬성을 구하여, 아이의 최선의 이익을 추구하도록 충분한 배려가 중요

III. 금후의 제언

- 제언1. 신 대강 책정을 향한 검토
정부차원의 총합적 지침으로서, 새로운 저출산 사회대체 대강 책정을 향한 검토에 조속히 착수
- 제언2. 저출산대책 집중대응기간 설정과 시책의 총동원, 재원확보
저출산 대책에 집중적으로 대응하는 기간설정과 함께, 「CAPD」사이클 가동 구조의 구축을 지향. 또한, 종래의 자녀양육을 지원하는 저출산 대책 뿐만 아니라, 관련정책과의 연계 등, 시책을 총동원하여, 정부내 전각본부를 두는 등 정부차원의 저출산대책을 지향. 현재의 对GDP比 약 1%의배에 해당하는 对GDP比2%를 지향
- 제언3. 남은 과제에 대한 논의 심화
저출산 대책의 목표설정 관해서는, 시책효과 검증이나 국민 의식개혁의 관점에서 필요, 개개인이 회피하는 연령에 결혼하고, 동시에, 희망하는 자녀 수와 출생수와의 괴리를 없애기 위한 환경정비는, 국민의 이해나 찬성을 얻음으로서 목표의 하나가 될 수 있음.

③ 지역 저출산 대책강화를 위한 교부금의 창설

긴급대책에서는, 저출산 대책에 있어서 지역 실정에 맞는 대응이 중요하다고 한 것 외에「원활한 순환을 위한 경제대책」(2013년 12월5일 각의 결정)에 있어서도, 「지역의 저출산 대책 강화」가 포함되었다. 이들을 바탕으로 2013년도 보정예산에 30억 엔의 「지역저출산 대책강화 교부금」이 창설되었다.

이 기금은, 결혼·임신·출산·육아에 지속적인 지원을 행하기 위해, 지역 실정에 맞추어 지역 독자적으로 대응하고 있는 도도부현 및 시정촌을 국가가 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 도도부현 및 시정촌은, 첫째, 결혼·임신·출산·육아에 계속적으로 지원하기 위한 기본 틀을 구축, 둘째, 결혼에 대한 정보를 제공, 세째, 임신·출산에 관한 정보를 제공, 네째, 결혼·임신·출산·육아를 하기 쉬운 지역 만들기를 향한 환경 정비를 사업내용으로 하는 계획을 정하고, 이를 바탕으로 사업을 실시하도록 하고 있다.

사. 초고령사회 대응 시스템

1) 지금까지의 고령사회 대책 동향

1973년에 고령화 사회에 진입한 일본은 다른 선진국에서 예를 찾아볼 수 없을 정도의 빠른 속도로 고령화가 진행, 24년 후인 1994년에는 고령 사회로 되었다. 따라서, 일본 정부는 도래할 고령사회에 대비해 1958년 국민건강 보험법을 시작으로 국민연금법 등, 복지, 노동, 의료, 개호의 각 분야에 걸쳐 다양한 법과 제도를 정비해 왔는데, 고령사회 대책과 관련된 법률을 분야별로 정리하여 보면 <표 3-20>와 같다.

〈표 3-20〉 고령사회 대책과 관련한 주요 법률·시책 등

기본법	고령사회 대책 기본법(1995년)
취업·소득	○취업 · 고령자 고용안정에 관한 법률(고령자고용 안정법) (실버인재센터, 정년연장, 계속고용제도 도입 등) · 육아휴업, 개호휴업 등 육아, 또는 가족개호를 하는 노동자복지에 관한 법률(육아·개호 휴업법)(개호휴업대상 노동자의 확대, 취득횟수 제한완화 등) · 고용대책법(연령제한 금지) ○소득 · 국민연금법, 후생연금보험법 등 연금에 관한 각 법 · 생활보호법
건강·복지	○건강·의료 · 건강증진법 · 고령자의료 확보에 관한 법률 · 건강보험법, 국민건강보험법 등 의료보험에 관한 각 법 ○복지·개호 · 노인복지법 · 복지용구 연구개발 및 보급의 촉진에 관한 법률 · 지역의 공적개호시설 등의 계획적인 정비촉진에 관한 법률 · 고령자학대 방지, 고령자 양호자에 대한 지원등에 관한 법률 (고령자학대 방지법) · 개호보험법 · 사회복지법
학습·사회참가	○학습 · 사회교육법 · 학교교육법(대학설치기준 완화에 따른 사회인 수용) ○사회참가 · 특정비영리활동촉진법 · 노인복지법(노인클럽 등)
생활환경	○주거환경 등 · 주생활기본법 · 공영주택법 · 고령자 주거안정 확보에 관한 법률 · 고령자, 장애자의 원활한 이동촉진에 관한 법률(장벽제거barrierfree) 신법) ○소비자 보호 · 소비자기본법 · 소비자 계약법 · 특정상품거래에 관한 법률(특정상품 거래법) · 독립행정법인 국민생활센터법 · 민법(성년후견인 제도 등) ○교통·방재 · 도로교통법(고령운전자 표식 도입 등) · 지방자치체의 방재대책의 대응

일반적으로 고령자의 비율이 14% 이상이면 고령사회, 21%를 초과하면 초고령 사회라는 용어를 사용하고 있다. 이 기준에 의하면 일본은 2006년을 기준으로 초고령 사회로 진입하였는데, 2014년9월15일의 「경로의 날³¹⁾」을 맞이하여 총무성 통계국이 발표한 자료에 의하면, 고령화율은 25.9%로 총 인구의 4/1을 초과하였다고 하였다.

그러나 고령사회의 문제가 사회의 중요한 이슈가 됨과 더불어 위기로 간주하게 된 시기는 일본이 고령사회로 진입하기 목전인 1990년대부터라고 생각된다. 당시, 일본 매스컴의 보도 내용은 당연히 고령사회의 제 문제에 대한 내용이었다. 따라서 일본 정부도 고령사회에 대한 제반 시책을 본격적으로 추진하기 위해 체제를 정비하였다. 물론 고령화 문제를 개별적으로 담당하는 중앙부서는 후생노동성이지만, 고령사회란 매크로 레벨에서의 대응은 전 성·청을 총괄하는 내각부가 담당하고 있다.

고령사회 진입 이듬해인 1995년에는 「고령사회 대책 기본법」을 제정한 후, 동법에 의거, 「고령사회 대책 회의³²⁾」를 설립하였다. 동 대책회의는 고령사회 대책 대강안의 작성 및 고령사회 대책에 필요한 행정기관 간의 업무 조정이나 고령사회 대책에 관한 중요사항을 심의 및 추진을 담당하고 있다. 동 대책회의는, 96년에는 고령사회 대책의 중장기에 걸친 기본적이며 종합적인 지침으로서 최초의 「고령사회 대책 대강³³⁾」을 책정하였다.

31) 경로의 날은 1963년 제정된 노인복지법의 시행과 함께, 1965년부터 9월15일을 국경일로 정하여 실시하여 왔다. 그러나 2003년부터는 법개정에 따라 9월 셋째주 월요일로 변경되었고, 9월 셋째주를 경로주간(실버위크)으로 지정하고 있다.

32) 고령사회 대책회의는 고령사회 대책 기본법에 의거, 고령사회 대책을 종합적으로 추진하기 위해 설치된 것으로, 내각총리대신을 회장으로, 전 각료가 위원으로서 참가하는 회의이다. 1996년1월30일 첫 회의를 시작으로 2014년까지 총24회에 걸쳐 회의를 개최하였다.

33) 고령사회 대책 대강은 1996년 각의 결정으로 처음 책정되었으나, 그 이후, 정책 환경의 변화 등을 이유로 2001년과 2012년에 두 차례 개정되었다.

본 절에서는 일본정부가 취한 고령사회 정책 대응을, 고령사회 대책과 초고령 사회 대책으로 구분하고, 특히 2012년에 개정된 「고령사회 대책 대강」을 초고령 사회의 대응 대책으로 간주, 그 내용에 대해 개괄하기로 하겠다.

2) 고령사회까지의 대책

1995년에 고령사회로 된 일본정부는 <표 3-20>에서 알 수 있듯이 그 이전부터 다양한 대책으로 대응 해왔다. 그 중에서도 고령자의 생활과 밀접하게 관련된 대표적인 것으로는 1958년에 제정된 「국민 건강 보험법」과 1959년이 「국민 연금법」을 들 수 있다. 상기의 법률은 사회보험 방식으로 국민 보건의 향상 및 퇴직후의 생활(소득)보장을 목적으로 제정되었다. 그 후, 노인의 건강 및 생활의 안전, 향상을 위한 목적으로 1963년에 세계 최초의 「노인복지법」이 제정, 79년에는 동 법을 개정하여 70세 이상의 고령자의 의료비를 무료로 한 노인 의료비 무료화제도를 실시하였다.

1971년에는 고령자의 안전한 고용확보 및 재취직 등의 취업기회의 확보를 위한 종합대책으로서 「고연령자의 고용안정 등에 관한 법률」을 제정하여 고연령자의 재취업의 기회를 제공하였다. 또한 세계 최장수국을 목전에 두고, 고령자의 건강 증진을 목적으로 보건사업과 의료서비스를 위한 조치로 1982년에 「노인 보건법」을 제정, 실시해 왔다. 고령사회에 진입한 이후에는 고령사회에 종합적으로 대처하기 위한 기본법으로서 1995년에 「고령사회 대책 기본법」을 제정, 실시한 후, 고령사회의 불안요인의 하나인 개호문제를 사회적으로 대응하기 위해 1997년에는 「개호보험법」을 제정, 2000년4월부터 시행하고 있다.

더우기 21세기에 들어서는 노말라이제이션(Nomalization) 및 고령자의 인권을 중시할 목적으로 2001년의「고령자 주거안정에 관한 법률」을 제정하고, 2005년에는 「고령자 학대방지법」을 제정하였으며, 나아가 2006년에는 「베리어프리(장벽제거)법」등이 제정되었다.

3) 초고령사회에서의 대책

2006년 초고령사회에 진입한 후, 개호보험법의 개정 및 고령자 의료의 확립에 관한 법 등이 제정되었으나, 여기서는 2차 개정된「고령사회 대책 대강」을 중심으로 대응책을 검토하겠다.

(가) 고령사회 대책 대강의 책정 경위

장수사회 대책기본법에 의거, 책정된 「고령사회 대책 대강」은 초고령 사회의 도래에 대비해 정부가 중장기에 걸쳐 추진하는 종합적이며 기본적인 지침이다. 내용은 정부가 사회 전체를 향한 메시지로 대책의 기본방향과 분야 별 시책 내용(취업이나 소득보장, 건강 및 복지, 학생 및 사회 참가, 생활 환경 등의 분야 별 시책을 총망라)으로 구성되어 있다.

동 대강은 1996년에 책정되어 2001년에 일부 개정이 있었으며, 2005년과 2007년에 고령사회 대책에 관한 전문가 회의가 개최된 후, 2011년 10월에 설치된 「고령사회 대책의 기본방향에 관한 검토회³⁴⁾」가 보고서를 제출, 2012년 9월 7일, 새로운 대강이 각의 결정으로 책정되었는데, 그 책정 경위를 정리하여 보면 <표 3-21>과 같다.

34) 고령사회 대책의 기본 방향에 관한 검토회는 내각부 정책 총괄(공생사회 정책담당), 담당하며, 새로운 고령사회 대책 대강 안건과 관련, 전문가 의견 청취를 목적으로 설치, 2011년 10월에서 다음해 2월까지 5회의 회의를 개최하였다.

〈표 3-21〉 고령사회 대책 추진의 주요 경위

	주요 사항	년 월
1	〈고령사회 대책기본법〉의 시행	1995년12월
2	〈고령사회 대책 대강〉의 각의 결정	1996년 7월
3	고령사회 대책 추진 기본방식에 관한 전문가 회의	2001년 9월
4	〈고령사회 대책 대강〉의 각의 결정	2001년12월
5	고령사회 대책의 종합적인 추진을 위한 정책연구회	2005년 8월
6	금후 고령사회 대책 방식에 관한 검토회	2007년12월
7	고령사회 대책의 기본적 방식에 관한 검토회	2012년 3월
8	〈신 고령사회대책 대강〉 골자안의 공표 및 개정작업	2012년 7월
9	〈신 고령사회 대책 대강〉 각의 결정	2012년 7월

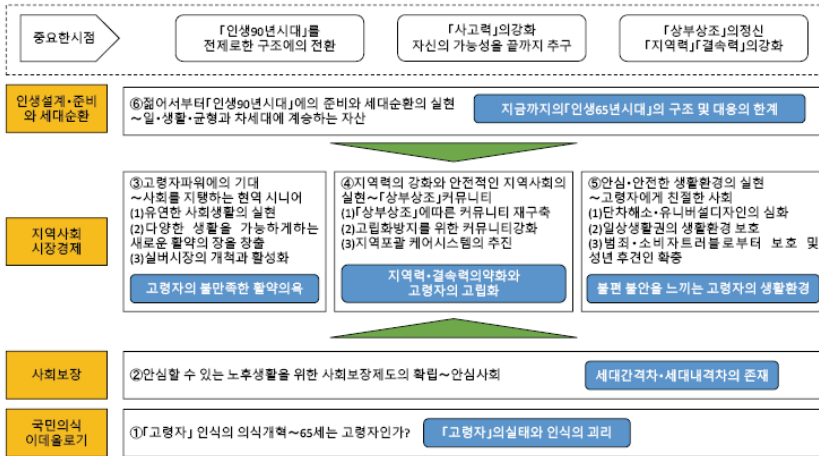
자료: 넷세이 기초연구소 작성.

(나) 대강의 개요

2012년7월27일 공포한 대강안의 개요를 개괄하여 보면 크게 4가지 내용으로 구성되어 있다. 첫번째로는, 대강 책정의 목적으로서, 인생90시대에 부응한 초고령사회를 맞이하여 앞으로 정부가 대응 및 추진하여야 할 기본적이며 종합적인 지침 마련을 위해 대강을 책정한다고 기술하고 있다.

두번째는, 기본 방향에 대한 것으로서, 여섯 가지의 기본 방향을 제시하고 있는데, 구체적인 내용은 표 4-6과 같은데 요약 정리하면, 고령자에 대한 의식 개혁과 세대간의 격차를 시정하고, 고령자가 지역사회에서 편안하고 안정적으로 생활할 수 있는 생활 환경을 조성함으로써, 인생90년 세대의 대비가 가능하도록 하는 내용으로 기본 방향이 설정되어 있다 ([그림 3-19] 참조)

[그림 3-19] 「고령사회 대책의 기본방향에 관한 검토회」보고서의 개요



세번째는, 대강에서 가장 중요하다고 할 수 있는 부분으로 분야별 기본시책에 관한 사항이 기술되어 있다. 즉, 취업 및 연금, 건강, 의료 및 개호, 사회참가 및 학습, 조사연구 추진 및 초고령사회에 대응할 기반 구축을 위해, 보다 구체적인 내용으로 구성되어 있는데 그 내용에 대해서는 표 4-6 에서 ③분야별 기본시책을 참조하기 바란다.

네번째는, 동 대강을 추진하기 위한 추진 체제에 관한 것인데, 연도별 구체적인 목표치를 정하여 추진 계획을 연도별로 구체적으로 제시하고 있다. 하지만, 동 대강은 경제사회의 변화 등에 따라 대략 5년 정도를 목표로 하고 필요에 따라 재검토 및 개정을 한다 라고 기술되어 있는데 신 대강의 전체적인 개요는 <표 3-22>과 같다.

〈표 3-22〉 신 고령사회 대책 대강의 개요

내용	구분
대강 책정의 목적	평균수명연장, 세계 최초 초고령사회 진입 등을 배경으로 고령사회 대책 기본법제6조 규정에 의거, 정부가 추진해야 할 기본적인 종합적인 고령사회대책 지침으로서 책정한다.
기본 방향	고령자에 대한 의식개혁 안심할 수 있는 노후생활을 위한 사회보장제도 확립 고령자의 의욕과 능력의 활용 지역간 협력을 통해 안정적인 지역사회 실현 안전·안심할 수 있는 생활 환경 실현 젊어서부터 〈인생90년대시대〉를 대비하고 세대순환 실현
분야별 기본 시책	취업·연금분야: (1)전원참가형사회 실현을 위해 고령자의 고용·취업 대책 추진, (2)근로자로서 능력발휘, (3)공적연금제도의 안정적 운영, (4)자조노력에 따른 고령기 소득확보를 지원 건강·개호·의료분야 : (1)건강생활의 종합적 추진, (2)개호보험제도의 착실한 실시, (3)개호서비스충실, (4)고령자의료제도의 개혁, (5)주민을 중심으로 한 지역간 상부상조 촉진 사회참가·학습 분야 : (1)사회참가활동 촉진, (2)학습활동촉진 생활환경 분야 : (1)안정되고 풍요로운 주거환경 확보, (2)유니버설디자인 지역만들기의 종합적 추진, (3)교통안전확보와 범죄, 재해로부터 보호, (4)쾌적하고 활력있는 생활환경의 형성 고령사회에 대응한 시장 활성화와 조사연구 추진 : (1) 고령자 대상의 시장개척과 활성화, (2)초고령사회에 대응을 위한조사연구 추진과 기반 정비 전세대가 동참하여 초고령사회에 대응한 기반 구축 : (1)전원참가형 사회의 추진
추진 체제 등	〈수치목표 설정〉- 본 대강의 실효성을 위해 각 분야별 수치목표를 설정, 시책의 추진을 도모 -수치목표 설정 항목. ① 취업·연금분야 : 60~64세 취업율, 연차 유급휴가취득율 등 ②건강·개호·의료분야: 개호서비스이용자 수, 개호직원 수 사회참가·학습분야 : 새로운 공공사업에의 참가율 확대 생활환경 분야 : 고령자인구에 따른 고령자대상 주택율 등 고령사회에 대응한 시장 활성화와 조사연구 추진 ; 건강관련 서비스산업과 고용창출 전세대가 동참하여 초고령사회에 대응한 기반 구축 : 25세~44세 여성취업율, 직업없이 아르바이트로 생활하는 젊은이의 수 등 〈대강의 재검토〉- 경제사회 정세 변화 등에 따라 대략5년을 목표로 하고 필요에 따라 재검토함.

(다) 대강 개정 내용의 비교

2012년 개정 내용이 초고령사회에 대한 대책 대강으로서 적절한지 또는 이전의 대강과 비교하여 어떠한 특징과 새로운 내용을 포함하고 있는지를 파악하려면 1996년의 최초로 책정된 내용과 2001년의 개정된 대강 내용을 서로 비교함으로써 알 수 있을 것이다. 따라서, 세 대강의 개정 내용을 비교·분석하였는데, 그 중에서도 2012년의 대강 내용중 검은선에 들어있는 것이 새롭게 추가된 개정 내용을 의미하고 있다.

2012년의 개정 대강은 기본 방향 부분에서는 큰 개정이 없었으나, 분야별 기본시책에 있어서는 상당 부분이 개정되었음을 알 수 있다. 그 중에서도 특히, 취업이나 연금, 의료 및 실버산업의 활성화 등의 분야가 대폭으로 개정되었다. 그러나, 생애학습 및 사회참가 분야와 근로자 생활을 통한 능력 발휘분야는 거의 내용 변화가 없었음을 알 수 있다.

5. 문제점 및 정책 시사점

이상으로, 방재대책 및 저출산·고령사회에 대해 일본정부가 어떻게 대응하여 왔는가에 관하여 살펴보았는데, 마지막으로 위기 관리의 문제점 및 정책 시사점에 대하여 간단히 정리해 보기로 하겠다.

가. 방재 대응에 관하여

1) 방재대책 기본법 관련

방재대책과 관련된 행정조직으로서 일본은 자위대, 경찰청, 소방청이 각각 독립되어, 재난발생시 대응해 오고 있다. 재해대책에 관한 기본법률

로서 일본은 「재해대책 기본법」이, 한국은 「재난 및 안전대책 기본법」이 있다. 한국의 기본법은 재해 및 재난에 대해 광범위하게 대응할 수 있게 규정되어 있는데 반해, 일본의 기본법은 주로 자연재해를 중심으로 하고 있으며, 그 이외의 재해에 대해서는 개별법으로 대응하고 있다.

그러나, 재해발생시 대응시스템을 보면, 한국과는 많은 부분에서 차이가 있다. 일본은 기본법과 개별대책법에 의거, 국가, 도도부현, 시정촌이 각각 대응계획을 보다 구체적으로 책정하고 있을 뿐만 아니라, 재해 발생 시 책정된 매뉴얼에 의해, 주로 재해와 지방자치단체를 중심으로 신속히 대응할 수 있는 많은 권한이 부여되어 있다.

재해 대응에 대한 이러한 분권적 대응 시스템은 피해자를 중심으로 한 문제에 대해 보다 신속하고 효율적으로 대응할 수 있다는 점과 방재에 대한 자주의식이 고양될 수 있다는 장점이 있다. 하지만, 지방자치단체에 따라 방재 대응에 차이가 있을 수 있다는 점을 단점으로 지적할 수 있다.

한편, 집권적 시스템의 장점으로서는 중앙에서 정확한 정보를 수집, 대응에 관한 정확한 판단을 할 수 있다는 점이 있으나, 재해 및 재난의 긴급사태 발생 시 긴급대응 능력이 저하될 수도 있다. 일본의 방재계획의 근간이 되고 있는 「재해대책 기본법」에 대해 교토대학 방재연구소 『방재계획론』에서는 다음과 같은 사항을 문제점으로 지적하고 있다.

첫째는, 재해 내용이 자연재해 중에서도 지진재해를 주된 내용으로 하고 있다는 것이다. 물론, 일본에서 지진재해는 자연재해 중 가장 많은 피해를 초래하고 있는 재해의 하나임에는 두말할 여지가 없다. 하지만, 최근에 와서는 지진 만이 아닌 홍수, 토네이도(다쓰마키), 폭설 등에 의한 재해도 증가추세 경향에 있으므로 앞으로는 이에 대한 사항도 기본법에서 다루어져야 하겠다.

둘째는, 동 기본법에서는 국가가 지켜야할 사항으로 「국토, 인명·신체,

재산」의 세 가지를 명시하고 있지만, 스기노 교수는 그 이외에 문화의 중요성 강조를 지적하고 있다.

셋째는, 기본법은 주로 예방과 응급대책이 중심내용으로 되어 있으며 부흥에 대한 내용이 포함되어 있지 않다는 것이다. 물론, 다른 재해방지 기본법에는「재해 복구」라는 내용이 명시되어 있지만, 복구대책의 내용이 다양하기 때문에 기본법에서 이에 대한 정리도 필요하다고 하겠다.

2) 동일본 대지진 관련

2012년 3월11일에 발생한 동일본 대지진은 많은 인명과 재산피해를 가져왔으며, 일본을 비롯하여 주변 국가에게 새로운 위기관리 및 대응체제의 필요성을 재인식 시켰는데, 여기서는 우리나라에 대한 몇 가지 시사점에 대하여 언급하기로 하겠다. 우선 사태 전반과 관련한 종합적인 평가로, 일본은 평상시에는 중앙정부, 도도부현, 시정촌이 각각 지역의 방재계획을 작성하고 이에 대응하는데, 비상사태 발생시에는 일차적 대응으로 기초자치단체인 시정촌이 대응, 중앙정부는 이를 지원하는 체제를 갖추고 있다.

이러한 재난 관리에 대한 체계적인 시스템은 행정 및 시민의 신속한 대응, 또한 침착하게 사태에 대응하는 성숙한 시민의식은 물론, 냉철한 언론 보도 등에 대해서는 긍정적으로 평가되기도 하였다. 그러나, 동일본 대지진과 같은 예상 이상의 큰 사태에 대한 대응에 있어서는 리더쉽의 부재로 인한 초기대응의 미숙, 정보수집과 판단의 투명성 부족, 매뉴얼에 대한 지나친 집착으로 오히려 사태를 악화시켰다는 것 등이 문제점 및 향후의 선결과제로 지적되었다.

특히, 후쿠시마 원전사고 이후, 일본정부가 발표한 20킬로미터 내의

주민대피 범위와 미국이 자국민을 대상으로 제시한 대피범위 및 사고 원전의 냉각수 존재여부에 대한 판단이 크게 상이한 결과, 주민의 불신이 크게 증가되었다는 지적도 있다. 또한 지진과 쓰나미 등의 어느정도 예상된 재난과는 달리, 원전사고와 같이 매뉴얼이 정비되지 않은 재해에 대해서는 긴급 상황에 대한 대응능력의 한계를 노출하기도 하였다.

더구나, 일본사회의 특징 중 하나인 법과 매뉴얼에 지나칠 정도로 집착하는 태도는 융통성있게 사태에 대응하는 적응력을 부족하게 할 수도 있다. 예를 들어, 피해 지역의 식량 및 지원물품이 제때 전달되지 못한 이유는 일본의 많은 안전규율과 규정에도 원인이 있다는 것이다.

3) 시사점

첫째로, 재난상황 발생시 위기관리에 대비·대응하기 위한 계획 및 매뉴얼은 재난 유형별로 작성함과 동시에 현장에서의 융통성 있는 대처가 가능하도록 재량권과 자율권이 보장되는 체제의 병행이 필요하다고 하겠다.

둘째로, 재난 발생시, 초기대응과 정보의 공유가 중요한데, 일본정부는 원전에 중대한 이상이 발견되어 국민의 관심과 우려가 증폭된 지 5일후에 비상대책본부를 설치했다. 이로 인하여 초기대응이 늦어지고, 그에 따라 피해가 확산되었고 국민들의 정부에 대한 위기관리 대응에 관한 불신이 증폭되게 되었다. 따라서 긴급사태 발생시에는 가능한 한 신속히 비상대책본부를 설치, 신속하게 대응할 필요가 있다.

셋째로, 재난이 발생되면, 신속한 커뮤니케이션과 정보공유가 무엇보다도 중요한데, 도쿄전력은 자사의 이익을 고려해 방사능 유출에 관한 사항을 총리에게 한 시간후에도 보고하지 않는 등, 정보의 공유 및 외부와

의 협력에 소극적으로 대응하였다. 그 결과, 주민의 피난 대책 및 초동 대책에 실패상황을 더욱 악화시키게 되었다고 할 수 있다.

넷째로, 위기상황이 발생하면, 정부와 국민이 하나로 되어 사용가능한 모든 자원을 통합적으로 투입하여 대처하여야 한다. 특히, 방사능 유출과 같은 원전사고는 한번 발생하면 그 피해 범위가 광범위하며 자국만이 아닌 다른 국가에게도 미칠 수 있기 때문에 필요에 따라서는 국가 간 협조도 중요하다고 하겠다. 이 경우, 자국의 이익이나 자존심을 우선하여 소극적으로 대응하게 되어 그 피해가 더욱 확대될 수도 있을 것이다.

마지막으로, 재난에 직면하여 일본사람들이 보여준 질서의식 및 대응 태도는 재난이 많은 일본에서 평소 재난 대비 훈련의 결과라고 생각된다. 따라서, 언제 어떠한 형태로 발생할지 모르는 재난에 대해 미리 다양한 재난 상황을 상정, 그에 대한 대비 훈련을 함으로서 그 피해를 감소시킬 수 있을 것이다. 일반적으로 위기 상황은 항상 발생 가능성이 존재하며, 그 피해범위와 양상은 예측을 불허하는 경우가 많다. 이러한 위기상황에 대처하기 위해서는 신속한 비상대책기구의 가동과 커뮤니케이션을 통한 정보의 공유, 상황에 따라 융통성있게 대응 및 사용가능한 자원의 통합적 사용이 무엇보다도 중요하다고 하겠다.

나. 저출산·초고령화 관련

1) 저출산 대책

일본의 저출산 대책은「저출산 대책 대강」에서 살펴보았듯이, 「아동이 있는 가정 및 양육과 직장생활을 병행하고 있는 여성에 착목한 지원책」으로 출발하여, 맞벌이 부부의 문제, 차세대에 어른이 되는 젊은층이나 아동대

책, 그리고 지역 재생 등 폭넓은 내용을 포괄하는 정책으로 발전하여 왔다.

따라서, 현재의 저출산 대책은 「결혼」, 「유아양육」, 「아동양육이란 세가지 관점」으로 분류하여 볼 수 있다. 첫번째의 결혼 지원 대책 내용으로는 주로 취로 지원을 통해 청년층의 경제적 자립지원 및 결혼지원 등이 있다.

두번째인 유아지원책으로는 임신·출산, 유아양육 부모에 대한 지원을 중심으로 하면서, 고용 노동정책, 남녀공동 참가정책이 관련 영역으로서 밀접하게 관계하고 있다. 그리고, 세번째인 아동양육에 관한 지원책으로서 는 차세대에 어른이 되는 아동의 건전한 성장을 위해 전개되고 있다. 이 중, 지금까지 중점적으로 시행해 온 내용은 자녀를 양육하고 있는 가정을 지원하는 내용이 주를 이루었다. 즉, 직장가 가정생활의 양립지원, 모든 가정을 대상으로 한 보육서비스의 확충, 자녀양육 가정의 경제적 지원을 중심으로 저출산 대책이 이루어지고 있다. 보육서비스 중에서도 맞벌이 부부에 대한 보육서비스 확충에 대해서는 대기아동 해소책을 포함하며 제반 시책에 전념하면서, 경제적 지원도 조금씩 확대시키고 있다.

앞으로는 이러한 대책과 더불어 직장환경의 개선을 적극적으로 추진하여 직장가 가정생활 양립이 용이하도록 환경을 개선함과 동시에 재택육아 가정을 포함한 다양한 보육 및 양육지원에의 대책이 필요하다. 이경우, 저출산 대책의 내용에 있어서 보육서비스나 복지차원에서의 지원은 지방자치단체가 지역의 사정을 고려 지역실정에 알맞게 보다 구체적으로 전개해 나갈 필요성이 있다. 한편, 저출산 대책을 위해서 거액의 비용을 필요로 하는 경제지원 등의 문제는 정부수준에서 대응하여야 할 문제로 간주된다.

또한, 저출산 대책에 대한 정책평가의 문제를 보면, 저출산 대책은 1990년대 이후, 이십여년 이상에 걸쳐 시행되어 왔지만, 정책 효과에 대한 평가가 아직 행하여지지 않고 있다. 그 원인은 첫째로, 저출산 대책과

같은 폭넓고 다양한 메뉴를 갖는 정책 계획은 정책 효과를 분석 자체가 어려울 뿐만 아니라, 어떠한 지표를 가지고 정책 효과를 평가하느냐에 따라 결과가 상이하게 나타날 수가 있기 때문이다. 예를 들면, 출생율의 동향을 정책 지표로 해도 출생율 동향의 어디까지가 정책의 영향에 의한 것인가를 판단·평가하는 것은 쉽지 않다. 정부의 저출산 대책에서 알 수 있듯이, 출생 동향과 관련한 정책에는 사회보장 정책, 노동시장 정책, 사회보건 정책, 주택 정책, 교육 정책 및 세제 등 많은 분야가 복합적으로 관련되어 있다. 그러나 저출산 대책에 필요한 대폭적인 재원의 확보가 어려운 상황을 고려한다면 적은 예산으로 보다 효과적인 정책에 중점적으로 배분할 필요가 있으며, 이를 위해서는 정책 효과의 연구가 필요하다고 하겠다.

마지막으로 일본의 저출산 대책이 한국사회에 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째는, 일본은 저출산 대책을 중앙정부의 주도하에 시행해 왔다. 이에 는 정부가 저출산을 일본사회의 미래의 위기로 인식, 그에 대해 여러가지 대응책을 강구해 왔다고 할 수 있다. 한국은 일본보다 저출산이 빠르게 진행되고 있기 때문에 이에 대해 정부 차원의 적극적인 대응이 필요하다고 하겠다.

둘째는, 최근 일본정부가 강조하고 있는 남녀 공동참가 사회의 슬로건 하에 직장여성이「육아와 직장」병행이 가능한 사회 체제의 형성을 위해 제반 시책을 추진해 오고 있다.

셋째는, 저출산 대책 대강을 추진하기 위해 정부와 자치단체 및 기업이 함께 행동계획에 참여하고 있다. 일본은 행정계획으로서 다양한 복지계획의 책정을 법률로 규정하고 있다. 하지만, 저출산 대책과 관련한「차세대 육성 지원대책 추진법」에서는 도도부현 및 시정촌은 물론, 사업주에게

도 행동계획의 책정을 의무화하여, 저출산 대책에 대응하고 있다.

2) 초고령사회 대책

저출산 문제보다 일찍 일본정부는 고령화 사회의 제반 이슈를 위기로 인식, 중요 국정과제로서 선정하여 이에 대응해 왔다. 여기서는 2012년에 새로이 개정된 고령사회 대책 대강을 중심으로 문제점 및 시사점에 대하여 언급하도록 하겠다. 우선, 동 대강을 개정하게 된 배경은 지금까지의 고령사회 대책의 내용이 인생80년 시대를 기준으로 한 것이라면 동 개정은 인생90년 시대를 예상하여 개정한 것이라고 할 수 있다.

이것은 2016년부터는 전기고령자 수보다 75세 이상인 후기고령자의 수가 많아지게 되는데 이러한 인구 구조의 변화는 사회보장 급부비를 증가시키게 됨은 물론, 지역에 따른 고령화율의 극심한 격차로 복지니즈가 상이하기 때문에 이에 맞는 새로운 대책이 필요하였기 때문이라고 생각한다.

따라서, 개정 내용도 기존의 생활 지원의 서비스에 대한 내용보다는 자립적인 생활을 영위하면서 의미있는 노후생활을 보내는 방향으로 내용이 대폭 수정되었다. 우리나라도 저출산 문제와 더불어 고령사회 대책 문제는 앞으로도 더욱더 심각한 사회 이슈의 하나가 될 것으로 생각되며 「인간 안전보장」이란 측면에서 일본이 취해온 대책이 우리나라에 주는 시사점이 무엇인가에 대해 몇 가지 제언하고자 한다.

첫째로, 저출산·고령화 사회와 관련된 문제는, 예상외로 발생한 자연재해와 같은 사태에 비하여, 미연에 방지 또는 위기의 피해를 줄일 수 있다는 것이다. 일본정부는 일찌감치 도래할 고령·초고령사회에 대해 총리를 중심으로 전 성·청의 대신이 연계하여 「장수사회 대책 대강」이란 가이드

라인을 책정하였다. 이를 추진하기 위해 관련된 법·제도를 정부차원에서 적극적으로 추진해 왔다.

두번째로, 동 대책 대강을 추진하기 위한 조치로서 관련된 수많은 법·제도를 정비하고, 이러한 법·제도하에서 각각 도도부현 및 시정촌은 자기 실정에 맞는 각종의 복지 계획 책정을 의무화 시켰다. 예를 들면, 고령자 관련 복지계획으로 노인복지법에 의거한 「노인복지 계획」, 노인보건법에 의거한 「노인보건 계획」, 개호보험법에 의거한 「개호보험 사업계획」등이 있다.

세번째는, 각 계획책정 시 효율적인 목표 달성을 위해 각 분야별 도는 연도별로 구체적인 목표를 설정하여 추진하고 있다. 이때, 계획에는 10년 정도 중장기 계획과 5년 정도의 중기계획, 그리고 연도별 계획을 각각 작성하여 중간에 모니터링, 그리고 사업 종료 후 평가를 실시한다.

네번째는, 계획이 계획으로만 끝나지 않도록 계획의 책정과 실시는 전적으로 지방자치단체에 위임, 정부는 이를 재정적으로만 지원하는 등, 국가와 지방자치단체 간의 역할 분담을 명확히 하고 있다. 따라서 개호보험 제도를 비롯, 대부분의 제도는 지방자치단체가 주체가 되어 법·제도를 시행해 보고있다.

마지막으로는, 매년 증가하는 사회보장 급부비의 재원을 충당하기 위해 1995년부터 소비세를 도입(95년에는 5%, 2014년에는 8%, 2015년에는 10%예정), 이에 충당하고 있을 뿐 아니라, 최근에는 초고령 사회에 대응한 각종 세제 개혁을 준비하고 있다. 하지만, 소비세 도입의 경우, 경제적 약자인 고령자를 배려하여 신중히 검토하지 않으면 오히려, 소비감소 및 생활보호 대상자로 전락할 위험이 있으므로 이에는 충분한 논의가 필요하다고 생각한다.



제4장

결론 및 시사점

제1절 요약 및 결론

제2절 우리나라에 대한 시사점

제2절 연구의 제한점과 개선방향

제1절 요약 및 결론

현대의 특징 중 하나로 급변하는 환경과 그 파급효과의 대규모성이 지적되고 있다. 이러한 상황에서 미래에 대한 예측을 하고 부정적인 대규모 파급효과를 예방 혹은 관리하는 것이 국가의 중요한 활동 중 하나가 되었다.

1. 미래위기 대응의 방향

미래위기에 잘 대응하기 위해서는 다른 나라 즉 대표적 선진국의 미래 위기 대응에 대하여 예측기관과 예측내용 그리고 이에 대한 실질적 대응 체계에 대한 내용을 정리하는 것이 출발점이다. 이는 미래위기 대응은 ‘미래’와 ‘위기’와 ‘대응’이라는 세 가지 요소로 구성되었다는 점에 근거한다. 즉 ‘미래’를 다루기 위해서는 예측(foresight)이 필수적이고, 더불어 이를 수행하는 조직에 대해 알아보아야 한다는 것이다. 또한 ‘위기’는 이러한 예측 내용 중 특히 위기에 초점을 맞추는 과정의 필요성을 의미한다. 그리고 ‘대응’은 미래위기에 대한 실제적 대처를 하는 조직과 그 활동을 의미한다.

그리고 다음으로 위기대응의 전문성을 갖추는 것이 필요하다. 즉 예측과 위기의 내용을 그 대응특성에 따라 나누고 그에 따라 위기대응에 대한 준비를 하는 것이 좀 더 발전된 대응방식이다. 이에 따라 본 연구에서는

보건복지적인 내용을 구분할 근거를 제시하고 이를 가능하면 구분하여 다루었다.

그러나 연구를 진행하던 중 우리나라 세월호 사건의 전 과정을 경험하면서 두 가지 미래위기 대응방향에 대한 생각을 가지게 되었다.

하나는 위기대응 과정에서 나타나는 사회적 갈등발생이나 전문적이지 않은 대응에서 나타나는 혼란과 같은 이차적 위기에 대한 고려가 중요하다는 것이다. 이는 위기에 대한 종합적이고 통합적인 대응의 필요성을 제시하는 것이다.

다른 하나는 미래위기대응과 관련된 내용 및 조직을 별도로 고려하는 것도 중요하지만, 궁극적으로 중요한 것은 사전적으로는 위기를 예방하고 발생 시에는 단합하여 총체적 효율적 효과적으로 대응할 수 있는 능력이고, 이는 사회의 전체 상태에 기반 한다는 것이다. 따라서 이러한 판단을 뒷받침할 수 있는 내용, 즉 사회의 전체 상태에 대한 규명을 다루었다. 즉 가장 우수한 미래위기 대응은 사회전반적인 상태의 우수성에 의해 위기 복원력을 가지는 것이다. 이를 위해서는 사회 전반적으로 우수한 상태에 대한 모델과 그를 이루기 위한 방법론이 있어야 한다.

본 연구에서는 우리나라 고대문헌을 중심으로 사회의 상태론과 과정론을 제시하고 위기상태와 이상적인 사회과정이 가능한 모델을 제시하고 있는 이론을 제시하였다. 이에 따르면 사회는 가능상태, 혼돈상태, 질서상태, 성취상태, 완성상태를 차례대로 진행한다는 것이다. 이에서 우수한 사회는 공적영역의 확립을 통해 질서상태를 이루고, 다음으로 자연을 개발하여 풍요한 성취상태를 이루고, 마지막으로 질서와 풍요를 바탕으로 사회문제들을 최적으로 해결해 모든 구성원에게 이로운 상태가 되는 평등의 완성상태를 이루는 것이다.

이에서 중요한 것이 공적영역이 사적영역의 신뢰를 얻어 한사회가 갈

등과 모순에서 벗어나 통일의 상태가 되는 것이었는데 이는 팔강령 모델에 의해 설명되었다. 이에 의하면 위기 시 공적영역이 불신을 받고 정당성의 위기를 겪는 이유는 정성스럽지 못해서 호응(응답)을 못 받고, 그 결과 신뢰를 받지 못해 보답을 받을 수 없으며, 신뢰의 결여로 사랑과 지지를 받지 못해 좋은 것(복)을 받지 못하며, 사랑과 지지를 받지 못해 공적조치를 더 이상 진행시키지 못하고 파괴나 위기상태(화)로 된다는 것이다. 즉 세월호의 경우 정부가 신뢰를 못 받고 정당성의 위기를 겪음으로써 사회적 갈등을 더 부추긴 이유는 세월호 위기에 대한 대처과정 자체와 그 이전의 역사적 경험에서 공권력이 정성에 의한 신뢰, 신뢰에 의한 지지(사랑), 지지를 통한 참여와 공적개입의 진행가능성이라는 긍정적 결과를 이루지 못했다는 것이다. 공적영역에 사적영역이 호응하여 함께 일을 이루어나가는 것이 안 되는 것은 종합적으로 이전에 공적영역의 거짓이 있었기 때문인 것으로 팔강령 모델은 말하고 있다.

2. 위기에 대응에 대한 기본적 태도

위기대응에 관련하여 중요하다고 생각되는 기본적 법칙과 태도를 제시하였다. 기본적 법칙은 잘못될 수 있는 일은 결국 잘못되고 만다라는 내용을 가지는 머피의 법칙으로서 위기에 대한 판단을 할 때 현실인식의 기준이 될 수 있는 것이다. 다음의 기본적 태도는 머피의 법칙에 근거하여 현실인식이 이루어질 때 가능한 위기에 대한 기본적 태도 혹은 철학이라 할 수 있는 것으로서 최선보다는 최악을 피해야 한다는 것을 내용으로 한다.

3. 주요해외사례의 제시

주요한 해외사례를 제시한다. 이들 국가의 선정은 행정부 주도형(영국, 싱가포르, 미국, 스웨덴, 일본), 입법부 주도형(핀란드), 사회참여형(독일)이라는 기존의 유형 구분과 기존연구에서 중요시 하여 다루는 국가를 참고하여 선정하였다. 이는 미래위기 인식을 위한 예측기관과 그 활동에 의한 예측내용(일반적인 것과 보건복지적인 것)과 미래위기 대응을 위한 실질적 대응 기관을 중심으로 제시되었다.

제2절 우리나라에 대한 시사점

두 가지 중요한 시사점은 다음과 같다.

하나는 위기대응 과정에서 나타나는 사회적 갈등발생이나 전문적이지 않은 대응에서 나타나는 혼란과 같은 이차적 위기에 대한 고려가 중요하다는 것이다. 이는 위기에 대한 종합적이고 통합적인 대응을 필요로 한다.

다른 하나는 미래위기대응과 관련된 내용 및 조직을 별도로 고려하는 것도 중요하지만, 궁극적으로 중요한 것은 사전적으로는 위기를 예방하고 발생 시에는 단합하여 총체적 효율적 효과적으로 대응할 수 있는 능력이고, 이는 사회의 전체 상태에 기반 한다는 것이다. 따라서 이러한 판단을 뒷받침할 수 있는 내용, 즉 사회의 전체 상태에 대한 규명이 이루어져야 한다. 즉 가장 우수한 미래위기 대응은 사회전반적인 상태의 우수성에 의해 위기 복원력을 가지는 것이다. 이를 위해서는 사회 전반적으로 우수한 상태에 대한 모델과 그를 이루기 위한 방법론이 있어야 한다.

또한 위기대응에 대한 기본법칙과 기본태도가 정립되어 있어야 한다. 기본적 법칙은 잘못될 수 있는 일은 결국 잘못되고 만다라는 내용을 가지는 머피의 법칙으로서 위기에 대한 판단을 할 때 현실인식의 기준이 될 수 있는 것이다. 다음의 기본적 태도는 머피의 법칙에 근거하여 현실인식이 이루어질 때 가능한 위기에 대한 기본적 태도 혹은 철학이라 할 수 있는 것으로서 최선보다는 최악을 피해야 한다는 것을 내용으로 한다.

제3절 연구의 제한점과 개선방향

다음과 같은 연구의 제한점과 개선방향이 있다.

첫째, 주요국의 해외사례연구는 그 지역 전문가에 의해 이루어져야 한다. 이는 일차적 문헌의 연구, 구체적 연구, 해당국 실무자와의 실질적인 교류 등을 통하여 해외사례연구의 질을 높일 수 있다. 해당국 언어를 모르는 비전문가에 의한 제한된 기간의 연구로서는 충분한 연구가 이루어지기 어렵다.

둘째, 본 연구에서 미래위기 대응과 관련하여 제시된 이론적 기반은 아직 초기적인 수준이어서 이를 더 발전시키는 것이 필요하다.

참고문헌 <<

(이론고찰과 독일)

- 김경동 (1978). 현대의 사회학: 사회학적 관심, 서울: 박영사.
- 동정민·최창봉·강경석 (2014년 4월 23일). '물벼락' 총리 'एं터리보고' 장관 - 수습 은커녕 분모만 키워. 동아일보, A10면
- 박희창·김성모 (2014년 4월 23일). "한밤중에 가족관계증명서 떼오라니...", 동아일보, A5면.
- 배극인·구자룡 (2014년 4월 22일). 日, 대지진 피해자 집까지 찾아가 트라우마 진단. 동아일보, A10면.
- 삼백육십육사(三百六十六事): 참전계경(參仝戒經), 최동환 해설, 서울: 지혜의 나무, 2007.
- 서재호·정지범 편 (2009). 국가 위기관리 입법론 연구 - 입법의 기초와 비교법적 접근, 한국행정연구원 사회위험·안전관리 연구총서 2, 파주: 법문사.
- 신광영 (2014년 4월 22일). 사고만 나면 매뉴얼 똑딱 - 현장선 숙지 안돼 우왕 좌왕. 동아일보, A6면.
- 양봉민 (2006). 보건경제학, 개정2판, 서울: 나남출판.
- 유근춘·서문희·임완섭 (2011). 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안에 관한 연구, 연구보고서 2011-14, 서울: 한국보건사회연구원.
- 유근춘·서지영·김정일·김태은·최요한·정지원·김선희·이동우·이재성·조규진 (2014). 복지와 기술융합(W-Tech)체계 구축 연구, 경제 인문사회연구회 협동연구 총서 14-61-01, 한국보건사회연구원 협동연구 2014-2, 한국보건사회연구원.
- 윤석철 (2010). 문학에서 경영을 배우다. 서울대학교 관악초청강연, 서울: 서울대학교출판문화원.
- 윤석철 (2011). 삶의 정도, 서울: 위즈덤하우스.
- 임원택 (1992). 속 제2자본론, 서울: 한국경제신문사.
- 전승훈·정미경·박형준 (2014년 4월 30일). 재난대응 전문인력 시스템, 외국선 어 떻게. 동아일보, A6면.

정미경 (2014년 4월 22일). 2005년 허리케인 카트리나 피해때 미는 어떻게 했나
- 심리치료사 즉각투입 '슬픔 극복 트레이닝'. 동아일보, A10면.

정승호 (2014년 4월 23일). 학생 "살려주세요" 첫 신고에 - 해경 '경도-위도'만
물어, 동아일보, A5면.

정지범 편 (2009). 국가종합위기관리: 이론과 실제(Comprehensive Disaster
Management: Theory and Practice), 한국행정연구원 사회위험·안전관
리 연구총서 1, 파주: 법문사.

최동환 (2006). 한사상과 다이내믹 코리아, 서울: 지혜의 나무, 2006

최지영·곽도영 (2014년 4월 22일). 좌절 분노 무력감 - 피해가족 '무너진 멘털'
방치하면 위험. 동아일보, A10면.

Bundesministerium fuer Bildung und Forschung (2014). Hintergrund,
2014년 4월 18일 공식 홈페이지에서 인출.

Drennan, L. and McConnell, A. (2007). Risk and Crisis Management in
the Public Sector. NY: Routledge.

Dreyer, lana and Stang, Gerald (2013). Foresight in governments:
practices and trends around the world, Yearbook of European
Security, 7-31.

Kuosa, Tuomo (2011). Practising Strategic Foresight in Government:
the Cases of Finland, Singapore and the European Union,
Singapore: Nanyang Technological University.

Luhmann, Niklas (1984). Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen
Theorie(사회시스템: 일반이론의 개요), suhrkamp taschenbuch
wissenschaft 666(1987초판)의 6판(1996), Frankfurt am Main:
Suhrkamp Verlag.

Schwartz, Shalom H. (2014). National Culture as Value Orientations:
Consequences of Value Differences and Cultural Distance, in
Handbook of the Economics of Art and Culture, Vol. 2, ed. by

Victor A. Ginsburgh and David Throsby, Amsterdam et al.: Elsevier B. V., 547-586.

Zweck, Axel, Holtmannspoetter, Dirk, Braun, Matthias, Hirt, Michael, Kimpeler, Simone, Warnke, Philine (2015a). Gesellschaftliche Veraenderungen 2030: Ergebnisband 1 zur Suchphase von BMBF-Foresight Zyklus II, Duesseldorf: VDI Technologiezentrum GmbH.

Zweck, Axel, Holtmannspoetter, Dirk, Braun, Matthias, Erdmann, Lorenz, Hirt, Michael, Kimpeler, Simone (2015b). Geschichten aus der Zukunft 2030: Ergebnisband 3 zur Suchphase von BMBF-Foresight Zyklus II, Duesseldorf: VDI Technologiezentrum GmbH.

미국(최요한)

Dreyer, I., Stang, G. (2013). Foresight in governments - practices and trends around the world. In: EU ISS Yearbook Security YES 2013. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Federal Emergency Management Agency. (2013). Toward more resilient futures: putting foresight into practice. Washington (DC): Strategic Foresight Initiative.

Federal Emergency Management Agency. (2014a. Jun. 20). Federal Emergency Management Agency. <http://www.fema.gov>에서 2014.6.20. 인출.

Federal Emergency Management Agency. (2014b. Jun. 20). Strategic Foresight Initiative. <http://www.fema.gov/strategic-planning-analysis-spa-division/strategic-foresight-initiative>에서 2014.6.20. 인출.

- National Intelligence Council. (2012). Global trends 2030: alternative worlds. Washington, DC: National Intelligence Council.
- Office of the Director of National Intelligence. (2014. Jun. 20). National Intelligence Council. <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-who-we-are>에서 2014.6.20. 인출.
- White house. (2010). The national security strategy of the United States. Washington (DC): White House.

일본(윤문구)

- 日野綜門「大規模災害時の危機管理システムについて」『火災』Vol.4 No.1 1999
- 亀井利明『危機管理とリスク・マネジメント』同文館出版 2003
- 田中正博『実践自治体の危機管理』時事通信社 2003
- 仲井宏充, 原岡智子「健康危機管理の概念についての考察」Public Health 56 (4) 2007
- 岩村龍子「健康危機管理における倫理的課題と看護職の役割」『岐阜県立看護大学記要第10章』2010
- 吉田富彦「安全・危機管理に関する考察」『国際地域研究』第6号 2003
- 山口祥義「国の危機管理と地方公共団体」『自治研究』48号 1998
- 中邨章編「危機管理と行政グローバル化社会への対応」『ぎょうせい』2005
- 尾島俊之「地域の健康危機管理におけるボランティア等による支援体制に関する研究」厚生労働科学研究報告書、2010
- 佐々木隆一郎, 中村恵子「健康危機管理としての震災への備え」保健師ジャーナル Vol.64 No.4 2008
- 李永子「災害・危機管理組織の編制を巡って」『人間文化研究家年報』第21号 2006
- 青木勢津子「超高齢社会・人口減少社会における社会保障」『立法と調査』No.348 2014年1月

- 守泉理恵「1990年以降の日本における少子化対策の展開と今後の課題」Working Paper No.10 2014年7月
- 岩月岳史「少子社会の減少と今後」『立法と調査』No.299 2008年12月
- 松田茂樹「市町村の少子化対策に関する調査」『REPORT』Spring 2013年4月
- (財)ひょうご震災記念21世紀研究機構「自治体のオールハザード危機管理体制におけるバックアップのあり方」2010
- 自治体危機管理研究会「自治体職員のための危機管理読本」都政新報社2002」
- 京東大学防災研究所編『防災計画論』京東大学。2003
- 尹文九「高齢者の安全保障」岩浅昌幸編『人間の安全保障の諸政策』法律文化社 2012
- 尹文九「急速に高齢化するアジアとアジア型福祉モデルの構想」『世界平和研究』通巻201号 2014
- 厚生労働省「地域における健康危機管理について」地域健康危機管理ガイドライン」2001
- 厚生労働省「厚生労働省健康危機管理基本指針」2001
- 厚生労働省「厚生労働省の健康危機管理対策」2012
- 内閣府「平成20年度アジア地域における少子化社会対策の比較調査研究、報告書、内閣府政策統括官」2009/03
- 内閣府『少子化社会対策白書』2013、2014
- 内閣府『高齢社会白書』2013年出版

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (339-007) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

연구보고서 발간자료 목록

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2014-01	공공보건의료의 현황과 발전방향: 국립대병원과 지방의료원 중심으로	김남순
연구 2014-02	한국 의료의 질 평가와 정책과제 II: 한국 의료의 질 보고서	강희정
연구 2014-03	한국의 갑상선암 진단과 정책과제 한국의 갑상선암 보고서 통계집 I, 통계집 II	김동진
연구 2014-04	건강보험 가치기반 성과보상 지불제도(VBP) 도입방안	신현웅/황도경
연구 2014-05	보건복지 빅데이터 효율적 관리방안 연구	송태민
연구 2014-06	병원산업의 성장과정 분석과 발전방향	김대중
연구 2014-07	신의료기술의 도입과 확산에 관한 정책분석	박실비아
연구 2014-08	한국의의료전달체계의 쟁점과 발전방향	윤강재
연구 2014-08-1	병상자원의 적정공급과 효율적 활용방안	오영호
연구 2014-08-2	환자이동과 의료자원 분포를 고려한 진료생활권 분석	이수형
연구 2014-08-3	의료전달체계 개선 논의의 경향과 과제	윤강재
연구 2014-09	생활습관병 실태와 대응방안	정영호
연구 2014-09-1	생활습관병 감소 전략을 위한 건강의식-건강행태-건강수준 경로분석	정영호
연구 2014-09-2	한국 성인 복합질환 현황과 이환패턴 분석 연구	전진아
연구 2014-09-3	생활습관병 치료순응 현황 및 개선방안	박은자
연구 2014-10	각국 공공부조제도 비교연구: 일본 & 영국	노대명/이현주
연구 2014-11	고용·복지 친화적 재정지출 정책 연구	남상호/이철선
연구 2014-12	사회서비스업의 산업적 성장 가능성 진단 연구	박세경
연구 2014-13	장애인 대상 통합적 복지서비스 제공을 위한 정책 방안	황주희/김성희
연구 2014-14	가족의 갈등과 대응방안 연구: 가족관계등과 가족기능 갈등을 중심으로	김유경
연구 2014-15	사회보장 중장기 재정추계모형 개발을 위한 연구: 사회보험재정 중심으로	신화연
연구 2014-16	조세지출과 재정지출의 소득재분배 효과 및 경제적 파급효과 분석	고제이
연구 2014-17	2014 보건복지정책현황과 정책과제	신영석
연구 2014-18	미래위기 대응을 위한 해외사례연구: 보건·복지적 대응을 중심으로	유근춘
연구 2014-19	2014년 빈곤통계연보	임완섭
연구 2014-20	사회분야 글로벌 다자기구에의 전략적 참여 및 효과적인 활용방안 연구	홍석표
연구 2014-21	국제사회조사 참여 및 비교연구: 가족변화 및 사회변화를 중심으로	김미숙
연구 2014-22-1	초저출산·초고령사회의 위험과 대응전략	이삼식
연구 2014-22-1-1	초저출산현상 지속의 원인과 정책과제	이삼식
연구 2014-22-1-2	초저출산·초고령사회의 인구사회의 인구자질에 관한 연구	이소영
연구 2014-22-1-3	초저출산·초고령사회 위험과 대응전략: 초고령사회와 노인복지서비스	강은나
연구 2014-22-1-4	초고령사회와 노후소득	김재호
연구 2014-22-1-5	초저출산·초고령사회에 따른 거시경제 및 노동수급 전망과 정책과제	경제시스템 분석학회
연구 2014-22-1-6	초저출산·초고령사회와 산업구조	이진면
연구 2014-22-1-7	초저출산·고령사회 위험과 대응방안 -금융, 주택, 국방, 사회갈등	유경원
연구 2014-22-1-8	농촌의 중장기 인구변화에 대응한 지역 활성화 과제	성주인
연구 2014-22-1-9	초저출산·고령사회와 교육	차우규
연구 2014-22-1-10	초저출산·초고령화사회: 여성의 사회집단별 위험과 대응전략	장미혜

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2014-22-2	저출산·고령사회 동태적 분석을 위한 지역추적조사(II): 정릉 3동·영동2동·소태면 사례지역을 중심으로	오영희
연구 2014-22-3	저출산·고령사회 대응 국제비교 공동 연구	이삼식(EWC)
연구 2014-22-4	결혼이민자 및 그 자녀의 인구자질에 대한 연구	조성호
연구 2014-22-5	동아시아 국가의 다문화가족 현황과 정책 비교연구	변수정
연구 2014-22-6	저출산 극복을 위한 자녀 양육 환경 개선 방안	신윤정
연구 2014-22-6-1	저출산 정책 확대에 따른 자녀양육 행태 변화 분석	신윤정
연구 2014-22-6-2	출산 및 양육의 사회문화적 환경분석	박중서
연구 2014-22-6-3	자녀양육 실태 및 돌봄지원 서비스 개선방안: 맞벌이 가구를 중심으로	김은정
연구 2014-22-7	인구구조 변화와 사회보장재정	원종옥
연구 2014-22-7-1	인구구조 변화와 복지지출 전망	우해봉
연구 2014-22-7-2	인구구조 변화에 따른 조세수입 전망과 사회복지 지출부담 분석	고제이
연구 2014-22-7-3	인구구조 변화와 공적·사적 연금자산의 전망 및 운용전략	원종옥
연구 2014-22-7-4	인구구조 변화와 공·사적이전 부담실태 연구	황남희
연구 2014-22-8	노인 단독가구의 생활현황과 정책과제	정경희
연구 2014-22-9	노인 건강상태주기별 보건사업의 대응전략	선우덕
연구 2014-22-9-1	노인보건사업의 현황과 개선방안	선우덕
연구 2014-22-9-2	생애말기 케어의 사회적 가치 분석	고숙자
연구 2014-22-9-3	건강위험요인과 사망의 관련성에 대한 종단연구	김혜련
연구 2014-23	건강영향평가 사업 운영	최은진/서미경
연구 2014-24	사회정신건강연구센터 운영: 4대중독 및 자살현황과 대응방안	이상영
연구 2014-24-1	약물 및 알코올 중독과 대응방안	정진옥
연구 2014-24-2	인터넷 및 도박 중독현황과 대응방안	송태민
연구 2014-24-3	자살위험도 결정요인 및 지역간 격차 요인분석	이상영
연구 2014-25	사회보장정책비교연구 5차년 과제	박수지
연구 2014-26-1	사회통합 실태진단 및 대응방안 연구: 사회통합과 국민행복을 중심으로	김미곤
연구 2014-26-2	사회통합 정책영향평가 지표 개발 기초연구	정해식
연구 2014-26-3	사회갈등 지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향	정영호
연구 2014-27	지방자치단체 복지정책평가센터 운영	김승권
연구 2014-28	한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가	여유진
연구 2014-29-1	보건복지통계정보 제공 및 이용 활성화를 위한 포털시스템 구축 및 운영	오미애
연구 2014-29-2	보건복지통계정보 생산 및 활용 촉진을 위한 마이크로데이터 통합 연계 방안	오미애
연구 2014-30	2014년 한국복지패널 기초분석 보고서	이태진
연구 2014-31	2012년 한국의료패널 기초분석보고서(II): 만성질환, 임신출산, 보건의식행태	최정수
협동연구 2014-1	가임기 여성 임신 전 출산건강 관리지원 방안 연구(총괄보고서)	이상립
협동연구 2014-1-1	미혼여성 임신 전 출산건강 관리지원 방안 연구: 산부인과 이용 및 인터넷 이용 환경 개선	이상립
협동연구 2014-1-2	미혼여성 임신 전 출산건강 관리지원 방안 연구: 학교 및 지역사회 기반의 생식건강 교육 환경 개선	여성정책연구원 김동식
협동연구 2014-2	복지와 기술융합(W-Tech)체계 구축 연구	유근춘