

## 미래전략 연구와 적극적 사회정책

박 세 경

한국보건사회연구원 책임연구원

### 1. 들어가는 말

세계화와 탈산업화, 그리고 신자유주의 여파로부터 완전히 자유로울 수 있는 국가는 존재하지 않을 것이다. 21세기를 대변하는 이들 변수는 한 국가의 경제·사회·문화 전반에 강력한 영향력을 미치고 있으며, 이에 대한 대응수준에 따라 개별국가의 미래상마저 달라질 것으로 예측된다. 뿐만 아니라 빠르게 진전되고 있는 이러한 초국가적 현상은 사회적 지배구조(social governance)의 유형 또한 변모시키기에 충분할 것으로 평가된다.<sup>1)</sup> 따라서 우리나라와 같이 해외시장의 외적 충격에 민감하게 노출된 나라의 경우, 정부의 적극적 개입을 통한 국가기능이 더욱 절실해 지는 시기이기도 하다.

세계화에 대응하기 위한 국가개입의 형태는 다양한 방식으로 표출될 수 있는데, 특히 시장경

쟁의 심화, 생산의 다국적화, 그리고 금융시장 통합의 과정에 보다 능동적으로 대응하기 위해 사회정책의 개혁에 대한 관심이 고조되고 있다.<sup>2)</sup> 고용정책과 복지정책을 필두로 하는 적극적 사회정책의 실현은 사회정책 개혁의 기본방향이자 현세대의 역사적 과제로 인식되고 있는 것이다.

사실, 적극적 사회정책이 아주 생소한 개념은 아니다. 기존 사회정책의 맥락 안에서 급속하게 진행된 성장위주 정책(대부분 경제정책으로 귀결되었으나)의 성과를 전체 국민이 균형적으로 공유하지 못하는 현실과, 여전히 보호받지 못하는 취약·소외계층에 대한 관심을 전달하기 위한 방법으로 볼 수 있기 때문이다. 즉, 지난 반세기에 걸친 성장우선정책의 한계와 현시대를 대변하는 세계화의 조류 속에서 우리 사회가 직면한 다양한 고민의 해결책으로 제시되고 있는 것이며, 나아가 사회개혁의 기저에 깔린 미래에

1) 안재홍, 「세계화와 노·사·정 대응의 정치경제: 스웨덴, 네덜란드, 오스트리아 사례의 비교」, 『한국정치학회보』, 제36집 제3호, pp. 397~418, 2002.

2) 심지연·강명세 외, 『세계화시대 노사정의 공존전략: 서유럽 강소국과 한국』, 한국정치학회, 백산서당, 2005.

대한 불확실성과 변화에 적극적으로 조응하기 위한 고민과 전략적 선택이 담겨있다.

이미 주요 선진국들은 국가적·사회적 차원에서 또는 개별 정부부처나 기관 차원에서 미래 변화의 동향을 파악하고 변화의 요인을 파악하여 이에 대비한 비전과 추진전략의 일환으로 적극적 사회정책을 제안하고 있다. 물론 적극적 사회정책으로 구분할 수 있을지에 대한 확신은 없으나, 우리나라에서도 정책분야별 중장기 발전계획을 끊임없이 수립해왔다. 사회정책분야의 경우, 「제1차 사회보장발전 5개년 계획(1998~2003)」, 「새천년 복지비전 2010(2000~2010)」, 「제2차 장애인복지발전 5개년 계획(2003~2007)」, 「참여복지 5개년 계획(2004~2008)」, 「고령자고용촉진 기본계획(2007~2011)」 등과 같이 다양한 중단기 미래비전 작업이 이루어졌다. 그러나 현안과제 중심의 단선적 정책발표에 치우치거나 산발적인 사업계획의 나열에 불과하였으며, 체계적인 연구방법론에 기초한 중장기 미래비전을 제시하고 전략적 대응방안을 모색하는 데는 미흡하였다.

이제 우리는 과거와 현재에 대한 객관적이고 과학적인 분석과 전문적 통찰을 바탕으로 급변하는 미래사회에 대비하는 전략을 마련하고, 예측된 변화와 위협에 대처하기 위한 사회정책의 개혁방향을 제시해야 할 시점에 있다. 이에 본고는 주요국가에서 진행된 미래전략 연구의 특성을 고찰하고 이들 연구에서 논의된 미래사회 변화의 동인들을 살펴보고자 한다. 이어서 미래 연구의 결과들이 집약된 대표적인 미래전략 보

고서를 소개하고 그 속에서 적극적 사회정책이 어떻게 그려지고 있는지 논의하도록 한다. 국제연합(UN, United Nations), 경제협력개발기구(OECD, Organization for Economic Cooperation and Development) 및 유럽연합(EU, European Union)의 국제기구 미래전략 보고서와 개별국가 차원의 영국과 스웨덴 보고서를 통해 이들이 전망하는 미래상과 생존전략의 차원에서 검토된 적극적 사회정책의 방향을 정리할 것이다. 이를 통해 우리사회를 둘러싼 환경적 변화가 초래할 기회와 위협요인을 명확하게 파악하여 체계적 대응전략을 고민하는 기회가 되기를 기대한다.

### 2. 미래전략 연구특성과 연구동향

미래전략 연구는 미래학의 한 유형으로 볼 수 있다. 미래학은 1940년대 초반부터 논의되기 시작했지만 연구가 본격화된 것은 1960년대 이후로 보여지며, 과거 또는 현재의 상황을 바탕으로 미래사회의 모습을 예측하고 그 모델을 제공하는 학문으로 정의된다. 학문의 기본개념에서도 알 수 있듯이 주 연구대상이 미래시제이기 때문에 그 연구결과를 절대적으로 실증할 수 없는 특징을 갖고 있다. 최근까지도 미래학은 주로 선진국을 중심으로 이루어져 왔으며, 현실도 피적 학문이라는 비판을 받기도 하였다. 그러나 엄밀히 볼 때, 미래학은 비과학적 몽상에 의한 소설이 아니라 과거와 현재를 통해 미래사회를

조망하는 변화의 조짐을 찾아내고 이에 대비한 논리적 대응책을 찾아내고자 하는 객관적 접근이 핵심이 된다.<sup>3)</sup> 상상속의 미래도 아니고 현실을 근거하여 얻어내는 추상적 담론도 지양한다.

미래학과 마찬가지로 미래의 불확실성에 대한 고민과 이에 대한 정책적 대응방안을 마련하는 것은 미래전략을 연구한 보고서 대부분의 구간을 형성한다. 미래에 대한 고민과 이에 조응하기 위한 전략수립에 관한 연구는 앞으로의 변화를 예측하고 이들 변화의 주요 동인을 파악하는데 초점을 둔다. 다만, 현실화되지 않은 미래에 대한 일정정도의 가정(assumption)이 불확실성으로 표현된다. 이 과정에서 미래전략 연구는 중장기적 미래 시계에 대한 구조적이고 체계적인 접근을 통해 미래사회에 대한 비전을 확보하고 변화에 대응하는 전략적 유연성을 확보할 수 있다. 여기서 전략적 유연성은 미래사회를 구성하는 다양한 영역의 유기적 관계를 연결하고 통합하는 구체적 실천전략으로 표현된다. 변화하는 환경속에서 경쟁으로부터 도태되지 않기 위한 전략적 신속성, 전략적 대응력, 동태적 능력 등과 동일한 개념이기도 하다.<sup>4)</sup> 신속하게 환경의 변화를 감지하고, 그 변화에 대한 대응을 구체적으로 결정하며, 대응전략을 실행하기 위한 적절한 자원의 배치와 활용이 관건이 된다.

미래전략 연구의 대표적 방법으로서 시나리

오 플래닝(scenario planning)을 살펴보자. 경제, 사회 전반의 미래 불확실성과 변화, 그리고 각종 위기를 관리하는 도구로서 시나리오 플래닝 방법의 뿌리는 1950년대 랜드연구소(Rand Corporation)가 수행한 미국 군사전략 연구에서 찾을 수 있다. 동 연구방법의 논리적 맥락은 추적(tracking), 분석(analysing), 전망(imaging), 결정(deciding), 그리고 행동(acting)의 과정을 통해서 구체화된다.<sup>5)</sup> 실제로 각국의 미래전략 연구 52건을 종합하여 메타 분석(meta-analysis)한 결과에 의하면, 검토된 연구보고서의 대부분이 시나리오 플래닝 연구방법을 사용하고 있는 것으로 나타났다.<sup>6)</sup>

시나리오는 현재 추세와 연장선으로 그려지는 '예측'과 바람직한 미래의 모습으로서 '비전'과는 분명히 다르다. 미래의 불확실성에 기반하고 있는 시나리오는 양적(quantitative)으로 확인할 수 있는 관측치들에 근거하여, 위험요인을 최대한 배제하기 때문에 단기적이고 불확실성이 비교적 적은 미래를 바라보는데 유용한 '예측'과는 구별된다. 또한 가치체계에 준하여 질적 서술을 통한 자발적 변화를 촉진하는 방법으로서 '비전' 제시와도 다르다. 또 경영학에서 시나리오 플래닝은 전통적 '기획'과도 차별된다. 관점자체가 '기획'은 부분적인 반면 시나리오 플래닝은 전체적이다. '기획'의 경우, 고려되

는 변수들도 양적이고 객관적으로 가시화되며 변수들간의 통계적 상관관계를 갖는다. 한편, 시나리오 플래닝에서 고려되는 변수는 매우 다양하기 때문에 질적(qualitative)일수도 있고 주관적일수도 있으며, 구체화·가시화되지 않는 그 무엇일 수 있다. 따라서 설명의 방향도 기획의 경우 과거를 근거로 현재와 미래를 설명하지만 시나리오 플래닝의 경우 미래는 현재를 통해 형성되고 준비된다. 이 과정에서 미래에 대한 묘사는 기획의 경우, 비교적 단순하고 확정적이지만 시나리오 플래닝의 경우 복잡적이고 불확정적이다. 그 결과, 미래에 대한 태도도 상이하게 나타나는데, 기획은 수동적 적응을 강조하지만 시나리오 플래닝의 경우 능동적이고 창조적 태도를 우선시 한다.<sup>7)</sup>

미래전략 보고서의 관건은 미래의 불확실성을 얼마나 명시적으로 드러낼 것인가 또 어떠한 방식으로 미래를 조망할 것인가의 문제와 이에

관련하여 구체적 대응방안을 제시하는 것이다. 시나리오 플래닝의 경우에도 미래에 납득할 만한 결과를 포괄하는 복수의 가능성을 논리적으로 제시해야 한다. 따라서 단순한 예측이나 전망이 아니라 논리적이고 체계적이며 일관성을 갖는 객관적 절차의 검토와 논의를 거쳐 복수의 미래에 대한 조망이 제시된다. 그러나 여전히 미래전략 연구는 미래학의 한계처럼 현실화되지 않은 미래가 연구대상이 되기 때문에 일정정도의 불확실성은 연구의 과오가 아닌 연구의 특성으로 남는다.

다음은 영국 전략평가연구원이 발표한 미래전략 연구들의 메타분석에 적용된 분석기준(표 1 참고)을 중심으로 양질의 미래전략 연구결과를 산출하기 위한 가이드라인을 제시하고자 한다.<sup>8)</sup> 여기서 제시되는 가이드 라인은 메타분석의 대상이 52건의 대표적 미래전략 연구물 가운데 핵심과제로 선정한 13건을 검토한 결과로서,

미래전략의 틀 TAIDA

- 추적(Tracking)      변화, 위협, 기획의 징후 추적
- 분석(Analysing)    추적결과를 분석하고 2개 이상의 시나리오 구성
- 전망(Imaging)     제안된 시나리오 가운데 실현가능성을 선별하고 미래비전 제시
- 결정(Deciding)    각 시나리오에서 파악된 정보를 평가하여 유의미한 정보와 전략 결정
- 행동(Acting)        연차별 달성 목표를 설정하고 각 과정에 대한 결과 평가

(마츠 린드그렌 & 한스 반드홀드, 2005 중에서)

7) 마츠 린드그렌 & 한스 반드홀드, 『시나리오 플래닝: 대비할 수 없는 미래는 없다』, 이주명 역, 서울: 필맥, 2006.  
 8) 메타분석은 특정 연구주제에 대해 수행된 다수의 독립적인 연구결과들을 종합하여 재분석하는 것으로 연구결과물에 대한 적극적이고 객관적인 논의 방법으로 활용됨. 즉, 기존의 문헌연구에서 연구자의 주관적 견해에 따른 고찰로 야기되는 편파성과 주관성을 극복하고 선행연구들의 결과를 객관적으로 검토하기 위한 통계적 방법임.

3) 김형국, 『한국의 미래와 미래학』, 나남출판, 1996.  
 황주홍, 『미래학 산책: 세기의 석학들로부터 듣는 미래경영』, 조선일보사, 2002.  
 4) 마츠 린드그렌 & 한스 반드홀드, 『시나리오 플래닝: 대비할 수 없는 미래는 없다』, 이주명 역, 서울: 필맥, 2006.  
 5) 마츠 린드그렌 & 한스 반드홀드, 『시나리오 플래닝: 대비할 수 없는 미래는 없다』, 이주명 역, 서울: 필맥, 2006.  
 6) Benchmarking UK Strategic Futures Work, UK Performance and Innovation Unit, 2001.

향후 미래전략 연구를 수행하는 기본 지침을 제시하고자 한다.<sup>9)</sup>

첫째, 현실화되지 않은 미래의 불확실성을 과학적으로 분석하고 조망하기 위해서는 분석의

표 1. 미래전략 연구 메타분석의 주요 분석기준

분석영역		주요 분석기준 및 내용
I. 연구자료 영역		분석자료의 선정기준 분석자료 목록 연구방법(질적/양적연구)의 조합수준 연구배경으로서 미래 불확실성의 진단수준
II. 연구 내용 영역	II-1. 전체연구	연구방법론에 대한 검토 연구결과의 활용방안 연구결과에서 나타난 미래 불확실성의 논의수준
	II-2. 미래시나리오	미래 불확실성 검토 영역의 포괄성: 사회영역별 불확실성 미래 시나리오의 방향성: 긍정적/부정적 시나리오 미래전략 연구내용의 내적 통합성 및 일관성

표 2. 미래전략 연구 메타분석 대상(총52건) 중 13개 핵심연구 목록

미래전략 연구제목	수행기관
• UN Millennium Project	United Nations University
• The Future and How to Think About It	UK Performance and Innovation Unit Strategic Futures
• The Future Strategic Context for Defence	UK Ministry of Defense
• Insight	UK Defence Evaluation and Research Agency
• Madingley Scenarios	National Health Service Confederation/Institute of Health Service Management/International Hospital Federation
• CIA Global Trends 2015	US Central Intelligence Agency
• ECFSU 2010 Drivers	European Commission Future Studies Unit
• Which World? Scenarios for the 21st Century	World Resources Institute
• Chatham House Open Horizons	Royal Institute of International Affairs
• OUBS Millennium Project	Open University Business School
• Shall Global Scenarios 1998-2020	Shell
• USAF 2025	US Air Force
• Military Assessment	Canadian National Defense Department

9) Strategic Futures Thinking: Meta-analysis of published material on Drivers and Trends, Defence Evaluation and Research Agency, Intellectual Property Department, Agency of the UK Ministry of Defence, 2001.

근거가 되는 각종 자료의 수집과정이 중요하지만, 더욱 중요한건 연구의 객관성과 타당성을 높이기 위해서 분석대상 또는 자료의 출처를 밝혀야 한다. 대체로 미래전략 연구들이 자료의 출처를 명백하게 제시하는데 소극적인 것으로 평가된다.

둘째, 선행연구의 검토는 미래전략 연구뿐만 아니라 모든 연구의 도입부에서 중요한 의미를 갖는다. 가능한 범위 내에서 관련 연구의 심층적이고 체계적인 고찰을 통해 연구동향을 파악하고 기존의 연구와 차별화되는 해당연구의 특수성 및 강점(strength)을 도출해낼 수 있기 때문이다. 특히, 앞서 발표된 미래전략 연구들을 검토함으로써 미래비전과 방향설정의 일관성 내지 필요에 따라 독창적인 연구자의 시각을 조절할 수 있다.

셋째, 미래전략 연구는 일반적인 양적 연구(quantitative research)나 질적 연구(qualitative research)와 성격이 다르다. 따라서 연구과정이나 최종 결과물이 갖는 고유의 특성으로 연구방법론 상의 독창성을 일정 정도 인정한다. 그럼에도 불구하고 미래전략 연구에서 구체적인 연구방법이 논의되지 않는다면, 미래 시제에 대한 답변수준에 머무를 수밖에 없으며, 최종적으로 제시되는 정책방안이나 행동전략(action plan 등)에 대한 타당성과 신뢰도에 부정적 영향을 줄 가능성이 높다.

넷째, 좋은 미래전략 연구는 단일 연구가 인정할 수밖에 없는 연구의 범위와 한계를 솔직하게 드러낸다. 미래전략의 수립에 필요한 제한된

환경적 요인에 대한 조망과 분석결과를 뒷받침해 이루어지는 전략적 선택의 한계를 인정하고, 이러한 기본 가정을 전제로 미래에 대한 인식의 공유를 시도하는 것이다. 즉, 미래에 대한 시연(rehearsal)으로서 시나리오를 제시할 경우, 각 시나리오가 가정하는 환경적, 시간적, 상황적 한계와 범위를 가시적으로 표면화해야 한다. 아울러 복수의 미래 시나리오를 제시하는 경우, 각각의 시나리오에 대한 유사한 수준 내지 분량의 고민과 노력이 융해되어야 한다. 다시 말해 개별 시나리오의 분량, 분석의 정교성, 주요 내용범주가 균형적으로 분배되도록 하여 왜곡된 해석이나 선택을 미연에 방지해야 한다.

다섯째, 연구결과에 대한 연구자 자신들의 자기평가(self-evaluation, self-consistency)가 필요하다. 연구방법의 타당성과 결과의 일관성을 스스로 판단하여 연구의 한계를 제시하는 것이 바람직하다. 또한 이러한 과정을 통해 복수로 제시된 미래 대응전략 중에서 전략적 선택과 집중이 가능하도록 하는 방향성의 제시에 연구자의 의견이 개진될 수 있다.

한편, 미래전략 연구의 핵심요소 중의 하나가 미래를 조망하는 주요 변화의 동인(Key Drivers)을 선정하고, 각 동인별 변화추이를 제시·분석하는 것이다. 대표적인 미래전략 연구들을 검토한 결과, 인구(demographics), 환경변화(environmental change), 경제(economy), 국내외 지배구조(national and international governance), 과학기술(science and technology) 그리고 의식, 신념, 가치, 태도(perceptions, beliefs, values, and

attitudes) 등 6가지의 대표적 동인을 추출할 수 있었다. 이들은 상호 밀접한 상관관계를 갖고 있으며, 개별 연구들은 변화 동인에 대한 고유의 분석력과 예측방법을 제시하고, 이에 대한 최선의 대응방안을 제시한다. 미래전략 연구에서 논의되고 있는 각 동인의 주요 분석 포인트를 간략히 정리하면 다음과 같다.

인구동인의 분석 포인트는 지구상 전체 인구의 증가, 선진국과 개발도상국에서의 인구규모의 균형, 인구구조 내의 세대간 균형, 인구변동에 따른 이민·이주, 불임 그리고 기대수명 등이다. 환경변화 동인의 경우, 기후·대기 변화, 공해, 에너지 공급과 석탄연료 소비수준, 물과 식량, 도시와, 질병, 산림훼손 등을 주요 분석 포인트로 드러난다. 경제동인의 경우, 세계화, 빈부격차의 확대(양극화), 지식기반사회의 도래, 산업구조의 변화, 노동력 변동, 무역환경의 변화 등이 주요 분석 포인트이다. 또 국내외 지배구조와 관련하여 국경문제, 국가간 또는 국가 및 비정부 기관간의 관계, 미국 지배력의 확산, 국가안보 위협요인, 군사기술(military technology) 및 군사력 증강, 국가권력에 대한 국내문제들, 그리고 이와 연계되어 인구 고령화에 대비한 보건복지정책에 대한 시민사회의 압력, 개인의 일상생활과 삶의 질과 관련된 정책 이슈들이 주요 쟁점사항이 되고 있다. 과학기술 동인의 경우, 정보통신기술(Informational·Communications Technology)의 성장과 확산, 생명공학(biotechnology), 나노기술(nano-technology), 인공지능(artificial technology) 및 대

중매체의 확산 등이 주요 변화 포인트로 검토된다. 한편, 의식, 신념, 가치, 태도 등과 관련하여 시민권적 자유와 개인선택권의 보장, 교육수준, 정부에 대한 태도, 개인주의 가치관의 확산과 전통적 가치관의 희석, 국가정체성, 종교적 신념, 가족구조, 의식을 선도하는 대중매체의 역할 등이 고려된다. 이들 요소들 가운데 가장 공통적으로 분석·검토되는 동인은 빈부격차의 확대, 개인 결정권의 강화, 그리고 세계화로 대별되는 정치·경제 동력(dynamic)의 변화이다.

마지막으로 미래전략 연구를 추진함에 있어서 고려사항을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 미래전략은 미래에 대한 불확실성을 인식한 시기에 바로 시작되어야 하며, 불확실성으로 인한 사회적 고통과 비용이 이미 유발된 이후라면 시간적으로 늦은 것이다. 둘째, 미래전략은 미래를 예측하는 것이 아니라 미래를 대비하기 위한 시연(rehearsal)을 보여주는 것으로서 복수의 미래에 대한 가능성과 기회요인 및 위협요인에 대한 공유된 인식에서 출발한다. 셋째, 미래전략 수립과 이를 위한 연구의 구체적 목적과 활용방안을 명확히 한다. 넷째, 전체 과정은 한정된 짧은 시간에 단선적 검토를 통해 생산하는 것이 불가능하다. 인내심을 갖고 충분한 고민과 논의가 필요한 작업이다. 다섯째, 미래전략이 정부정책으로 구체화되기 위해서는 조직 지도급의 적극적 참여와 지원이 필요하다. 여섯째, 미래전략 수립의 객관성과 포괄성을 위해 조직내부의 인적·물적 자원은 물론 외부자원간의 적절한 균형을 유지해야 한다. 마지막으로 미래전략 수립과정 자

체로부터 학습하고 평가하며 판단하여 재적용할 수 있는 환류체계를 확립해야 한다.

### 3. 미래전략 연구에서 드러난 적극적 사회 정책

미래전략 연구는 수행주체에 따라 국제기구 차원에서 수행되는 경우와 개별국가 차원에서 수행되는 경우로 분류할 수 있다. 그러나 수행주체와 상관없이 연구의 결과물은 거시적 사회정책의 틀(frame) 안에서 정책비전과 방향을 제시하고 전략적 정책수단 및 미래에 대한 대응방안을 제안한다. 본 절에서는 주요 미래전략 보고서의 특성 및 이들이 제시하는 사회정책의 방향을 제시하고자 한다.

#### 가. 국제연합의 밀레니엄 프로젝트

UN의 밀레니엄 프로젝트(Millennium Project)는 인류의 해결되지 않는 과제이자 역사적 재앙으로 남아있는 빈곤과 굶주림, 질병 등을 퇴치하기 위하여 8대 밀레니엄 목표를 설정하여 2015년까지 달성하기 위한 구체적인 실천전략을 제시하고 있다. 특히, 빈곤퇴치 전략이 국내는 물론 국제사회의 핵심사회정책으로 자리매김 하도록 지원하면서 개발도상국들이 밀레니엄 프로젝트의 8대 목표의 기본선을 달성하도록 하는 것을 주요 목표로 한다.

이 방대한 미래연구는 전 세계 250여명의 연

구자와 정책입안가, 각종 민간단체와 세계은행(World Bank), 국제통화기금(International Monetary Funds) 관계자들로 구성된 10개 주제별 작업반(Thematic Task Forces)이 수행하고 있다. 1990년부터 시작하여 최종적으로는 2015년까지 UN 밀레니엄 프로젝트에서 추진하는 8대 정책비전을 살펴보면 다음과 같다. 1) 빈곤과 기아인구의 50% 감소, 2) 모든 아동에게 초등교육 기회의 제공, 3) 남녀평등의 증진과 여성능력 향상, 4) 5세 미만 아동의 사망률 감소, 5) 모성사망률의 75% 감소, 6) 후천성면역결핍증(HIV/AIDS), 말라리아 등 질병 발생률 50% 감소, 7) 지구환경의 지속가능성 담보를 위한 국가별 환경정책의 통합성 제고, 위생적이고 안전한 수자원 확보, 취약 주거지역의 개선, 마지막으로 8) 미래대응 및 발전을 위한 지구촌 네트워크의 구축, 선진국과 경제부국의 저개발국가에 대한 지원확대, 국가부채의 면제, 공공-민간의 협력체계 구축 등이다.

한편, 이들 정책비전을 달성하기 위한 정책적 노력은 총 48개의 객관적 지표를 통해 진행과정을 추적하고 성과를 평가할 수 있도록 설계하였다. 각 영역별 세부 지표는 <표 3>에 제시하였다. 인류의 존속과 번영을 위한 정책목표는 이러한 객관적 지표를 통하여 구체화되고 평가됨으로써 보다 효과적이고 효율적인 정책대안을 고민하는 단초를 제공하는 것이다.

표 3. UN 밀레니엄 프로젝트의 8대 정책비전별 주요 성과평가 지표

정책비전		성과평가 지표	자료 출처
빈곤퇴치	빈곤감소 50%	• 하루 생활비가 \$1 미만 인구비율 • 빈곤갭 • 전체소비 중 극빈층비율	World Bank World Bank World Bank
	기아퇴치 50%	• 5세 미만의 저체중아 비율 • 하루 기초열량소비 미만 인구비율	UNICEF <sup>1)</sup> -WHO <sup>2)</sup> FAO <sup>3)</sup>
기회균등	초등교육의무화	• 초등학교 취학율 • 초등학교 5학년 도달 학생비율 • 15~24세 인구의 문맹률	UNESCO <sup>4)</sup> UNESCO UNESCO
남녀평등 증진	성별 교육격차 제거	• 초·중·고등학교 남학생 대비 여학생 비율 • 15~24세 남성인구 대비 문맹 여성인구 비율 • 비농업부문 여성근로자 임금 비율 • 여성의원비율	UNESCO UNESCO ILO <sup>5)</sup> IPU <sup>6)</sup>
아동 사망률 감소 모성 건강증진	영아사망률 75% 감소	• 5세 미만 유아사망률 • 신생아 영아사망률 • 1세 미만 홍역 등 예방접종 영아비율	UNICEF-WHO UNICEF-WHO UNICEF-WHO
	모성사망률 75% 감소	• 모성사망률 • 전문 보건요원에 의한 분만비율	UNICEF-WHO UNICEF-WHO
AIDS, 말라리아 등 질병과의 전쟁	HIV/AIDS 발생률 50% 감소	• 15~24세 임산부의 HIV 발생률 • 피임기구로서 콘돔 사용률 • 10~14세 비(非)고아 아동대비 고아아동의 취학률	UNAIDS-UNICEF UN Pop. Division <sup>7)</sup> UNICEF-UN
	말라리아 등 질병 발생률 50% 감소	• 말라리아에 의한 사망률 • 말라리아 예방 및 말라리아 고위험군 인구비율 • 결핵관련 사망률 • DOTS에 의한 결핵완치율	WHO WHO WHO WHO
환경의 지속가능성 보존	환경보존	• 산림지역 비율 • 생태계 보전지역 비율 • GDP \$1,000 당 에너지 사용률 • 인구 1인당 이산화탄소 발생률 • 석탄연료 사용 인구비율	FAO UNEP-WCMC <sup>8)</sup> IEA, World Bank UNFCCC, UNSD WHO
	수자원 개발	• 정화된 수자원 접근가능 인구비율 • 위생	UNICEF-WHO UNICEF-WHO
	주거지역 개선	• 안정적 주거확보 가구 비율	UN-HABITAT
국제 협력관계 구축	규칙준수, 차별금지 기본의 무역거래 및 재정체계 구축 개발도상국과 약소국, 취약국에 대한 특별지원		OECD
	국가채무 변제	• 개발지원, 시장접근 및 채무변제 관련 지표	IMF/World Bank
	고용창출 의약품 개발	• 15~24세 미만 성별 실업률 • 기초의약품 접근가능 인구비율	ILO WHO
	민간협력	• 인구 100명당 전화설치 및 이동통신 이용률 • 인구 100명당 컴퓨터 및 인터넷 사용률	ITU <sup>2)</sup> ITU

주: 1) UNICEF(United Nations Children's Fund), 2) WHO(World Health Organization), 3) FAO(Food and Agriculture Organization of the UN), 4) UNESCO(United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization), 5) ILO(International Labour Organization), 6) IPU(Inter-Parliamentary Union), 7) UN Pop. Division(United Nations Population Division), 8) UNEP-WCMC(United Nations Environment Program-World Conservation Monitoring Centre)

자료: [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi\\_goals.asp](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp), UN, 2006.

### 나. OECD의 사회정책의 개혁

‘세계미래프로그램(IFP, International Future Program)’은 1990년 OECD 사무총장 직속기구로 설치되었다. 주요 사업별, 연구주제별 500여 명의 교수, 연구자 등 전문가로 구성되어 있으며, 회원국 정부와 협력체계를 구축하고 있는 IFP의 주요 역할은 회원국들의 중장기 경제, 사회, 문화, 기술, 환경 변화 등을 추적·분석하여 당면한 국내외 현안이슈에 대한 정부 관계자의 관심을 유도하는 것이다. 아울러 원활한 정보공유를 지원하여 회원국들의 정책과제 선정시 전략적 도출을 지원한다.

IFP의 하위 단위로 ‘미래를위한포럼(Future Forum)’과 ‘미래프로젝트(Future Project)’를 구성·운영하고 있다. ‘미래를위한포럼’은 정책 입안가, 기업인, 연구자, 시민사회 대표 등이 모여 사회·경제관련 이슈를 심도 있게 논의하고 새로운 정책아이디어를 공유한다. 또한 미래의 다양한 트렌드를 분석하여 장기적인 목표를 설정하고 이를 위한 정부의 의사결정 과정에 많은 변인들이 고려되어야 한다고 주장한다. 미래에 대한 비전을 제시하고 지속가능한 번영가능성을 진단하기 위하여 인구구조, 환경, 보건·복지 수준, 교육, 사회구조 등을 연구하고 나아가 고용, 경제, 사회정책간의 연계성을 시도한다. 이러한 과정에서 분야별 최근 발전경향을 분석하여 보고하는 것이다. 아울러 이들 분야에 대한 효율적인 전략분석을 통해 다양한 비전과 스펙트럼을 제공하고, 각종 예측 및 전망을 제시한다.

‘미래프로젝트’의 경우, OECD 내부의 개별 조직이 수행하기 어려운 주제에 대한 심층적 연구를 통해 정책의제를 개발하고 있다. 이들은 지속적인 국제회의와 워크숍 등을 운영하면서 장기적인 경제·사회 비전에 대한 모니터링과 국내외 이슈에 대한 초기 경고시스템의 작동, 미래 동향 분석방법 및 관련정책 개발 등과 관련된 다양한 정보를 공유하고 있다.

대표적인 IFP의 미래전략 연구결과는 4개의 시리즈물로 구성되어 있는데, 1998년 발표된 「21세기 기술(21st Century Technologies)」을 비롯하여 「세계 경제의 미래(The Future of the Global Economy: Towards a Long Boom?)」(1999), 「21세기 창의적 사회의 역동성(The Creative Society of 21st Century)(2000)」, 「21세기 지배구조(Governance in the 21st Century)」(2001) 등이다. 이어서 최근에는 생명기술산업(Bio-technology), 우주항공산업, 오락 및 미디어 관련 산업 등 향후 10~15년간 기대되는 전략유망 사업부문에 대한 비전과 미래 대응전략을 제시하는 연구에 관심을 갖고 있다. 특히, 이들 분야에서 공공과 민간의, 회원국간의 협력체계를 구축하고 OECD 차원에서 전략적 지원방안을 제시하고자 한다.

OECD의 IFP에서 발표된 것은 아니지만 미래 지향적 사회보호 체계의 구축을 위하여 적극적 사회정책의 실현이라는 모토아래 OECD는 사회보호수준의 제고를 위한 비전과 정책방향을 제안하였다.<sup>10)</sup> 지난 반세기만에 걸친 세계경제의 지속성장에도 불구하고 사회적 보호를 필요로

하는 계층은 지속적으로 발생하고 있으며, 이들에 대한 국가·사회의 관심과 지원이 사회통합을 증진할 수 있다는 전제를 가정한 것이다. OECD가 표방하는 적극적 사회정책은 지속 가능한 사회발전을 위한 수단으로서 첫째, 생산가능계층이 주류사회에서 배제되지 않도록 빈곤 퇴치와 근로유인 강화, 고용안정 서비스 개혁 및 인적자원 개발에 대한 투자 확대를 강조한다. 둘째, 인구고령화에 따른 노인인구의 증가와 이들의 다양한 욕구를 충족시킴으로서 제3의 인생기에 적극적 노화(Active Ageing) 지원해야 할 것을 제안한다. 셋째, 아동의 빈곤문제를 완화하고 기회의 균등을 보장하며 부모의 일-가정생활의 조화로운 양립 지원을 통해 저출산 문제를 해결할 수 있다고 본다. 마지막으로 사회보호에 있어 공공과 민간의 협력체계 강화 등 복지다원주의를 실현하여 복지국가의 부담을 덜고 개개인 욕구 충족을 극대화하고자 한다. 각 영역별 주요 정책비전 및 대응전략을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회적 배제와 빈곤문제를 해소하기 위하여 고용통합을 미래비전으로 설정한 적극적 사회정책은 적정임금(decent job)이 보장되는 고용창출과 상호의무의 원칙(mutual obligations)에 근거한 쌍방의 노력을 강조한다. 특히, 상호의무의 원칙은 취약계층의 노동시장 참여 촉진을 위하여 정책적 지원뿐만 아니라 수급자 스스로의 참여의식과 최선의 노력이 동반될 것을 제안한

다. 또한 취약지역 공동화 현상의 심화는 지역사회 전반의 삶의 질을 저하시킬 우려가 크고, 반 사회적 활동이 출현될 가능성이 짙기 때문에 시의적절한 초기 대응의 중요성을 강조한다.

이에 따른 구체적 전략으로서 사회정책과 노동시장 정책의 통합을 추진하는데 있어, 노동참여를 방해하는 요인(보육, 장애, 질병 등)이 발생하지 않도록 사전 예방차원의 a) 수급자와 사회보호 전달체계 간의 유기적 관계 형성을 통해 개별 수급자에 대한 맞춤형 통합서비스 제공, b) 수급기준의 강화와 수급기간의 제한 등을 통한 노동참여 증대, c) 고용촉진 프로그램의 내실화 및 급여연계를 바탕으로 노동시장 통합 촉진 정책 등을 포함한다. 이러한 전략적 논의가 성공하기 위해서는 정책간 연계성을 유지하고 지역 및 대상자 특성을 고려한 빈곤퇴치와 사회통합 전략의 수립이 중요하며, 이 과정에서 정책대상의 신뢰를 얻지 못한다면 정책효과를 기대할 수 없음을 간과해서는 안된다.

적극적 사회정책으로서 고령화 대책은 고령화에 따른 노동력 감소와 이로 인한 경제성장 둔화 및 사회부담의 가중 문제를 노인인구의 취업률의 변화에 따라 달라질 수 있다는 가정을 전제로 한다. 따라서 고령취업 장벽을 철폐하고 노인인구의 소득원 다양화를 통하여 노인보호의 책임을 국가와 사회가 분담할 것을 강조한다. 이를 위하여 a) 조기퇴직 유인요인을 제거하고 평생

발달적 측면에서의 교육·훈련을 통해 고령자 취업능력을 향상시키고, b) 연금급여액 감축, 기여율 인상 등을 통해 연금재정의 안정을 도모하며, c) 공적연금 비중을 축소하고 사적 연금을 확대하는 등 소득원의 다원화를 추진해야 한다.

아울러 적극적 사회정책으로서 아동가족정책은 생애주기 단계별 아동기 발달의 중요성에 대한 인식 확대에 바탕한다. 지난 30여 년간 영아사망률의 현격한 감소, 아동(의무)교육 기간의 연장 등 가시적 성과에도 불구하고, 빈곤아동 규모는 계속 증가하였으며, 자녀양육의 부담 가중, 가족기능의 약화 등으로 저출산 현상이 심화되고 아동학대 등 발달위기(developmental risks)에 노출된 아동이 증가하고 있는 현황에 대한 문제인식도 강조하고 있다.

따라서 빈곤의 악순환 고리를 끊기 위해 아동기 인적투자 확대 및 자녀양육 가정의 일-가정의 양립을 지원하고자하는데, 대표적 대응 전략이 아동에 대한 조기 교육기회와 보건의료서비스의 보장 및 부모에 대한 자립·자활지원이 연계된 포괄적 조기 개입서비스(comprehensive early intervention service) 제공이 필요하다. 덧붙여 아동빈곤 감소를 위해 부모의 취업률을 제고하도록 보육서비스의 지원은 물론 가족친화적 근무환경의 조성과 조세 및 급여체계와의 연계 강화를 제안한다.

마지막으로 공공과 민간 역할의 유기적 연계를 통한 복지다원주의의 실현은 민간부문의 역할확대를 근간으로 사회보호에 있어 공공지출의 재정적 안정성에 기여하고, 보호서비스 전달

의 효율성을 제고할 것으로 기대한다. 사회보호를 위한 민간재원의 활용은 공공지출의 투명성을 증대시키고 조세부담을 경감할 수 있으며, 민간보험을 비롯한 금융시장의 발달을 도모할 수 있다. 또, 수급자의 입장에서는 개인의 선택권을 확대하고 제공받는 서비스에 대한 친밀감을 증진할 수 있다. 그리고 사회보호서비스의 공적전달체계에서 우려되는 관료주의적 경직성을 탈피하여 행정의 효율성 향상을 기대할 수 있다.

#### 다. 유럽연합(EU)의 사회정책 아젠다

EU가 사회정책의 개혁을 쟁점화한 배경은 EU 확대(enlargement), 인구고령화(population ageing) 및 세계화(globalization)로 집약된다. 사실 유럽의 정치·사회적 통합은 경제통합에 비하여 뒤쳐져 있는 게 현실이지만, 효과적인 경제통합을 위해 정치·사회 통합을 강구할 수밖에 없었던 것이다. 또한 대부분의 선진국들의 경험에서 볼 수 있듯이, 평균수명의 연장과 저출산 현상으로 심화되는 인구고령화의 문제는 노동공급의 불안정성을 제고하여 미래 잠재성장률에 부정적 영향을 줄 것으로 예측하였으며, 세계화 시대의 유럽사회모델은 국가와 시장, 노동과 자본, 복지와 사회적 책임간의 타협을 필요로 하고 있었다. 이에 사회보호 수준, 자원조달 방식, 사회적 타협 과정, 사회통합의 수단, 평생교육 여건 조성 등 다양한 이슈와 관련된 사회적 합의를 필요로 하였으며, 이를 바탕으로 사회개혁의 기본틀인 동시에 미래에 대한 대응

10) OECD 사회정책장관회의(04. 3. 31~4. 1)는 「기회증진과 국민편의 증진방안(Extending Opportunities : How Active Social Policy Can Benefit Us All)」을 의제로 하여 각국 사회개혁 성과와 적극적 사회정책의 비전과 추진 전략에 관해 논의하였다.

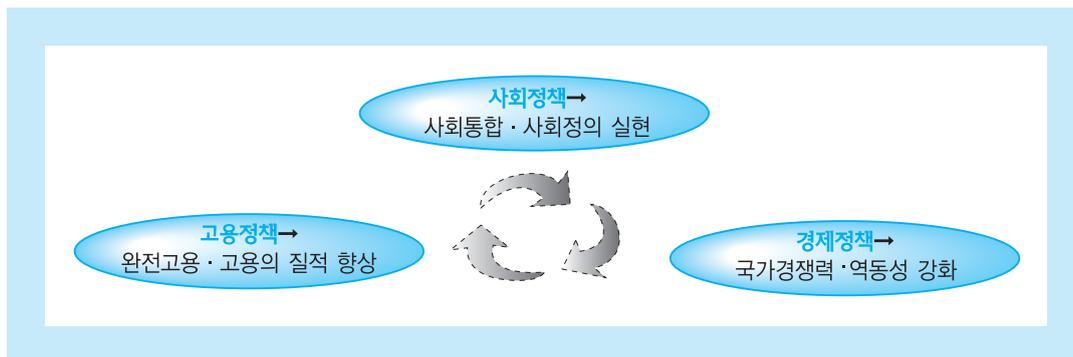
전략으로서 '사회정책아젠다(Social Policy Agenda)'를 수립·추진하게 되었다.

'사회정책아젠다'를 통해 유럽연합은 고용정책과 사회정책으로 대표되는 적극적 사회정책이 그 어떤 정책조합보다 역동적이고 포괄적인 정책효과를 창출하는 것으로 예견하였으며, 이를 통해 분배구조의 개선을 달성하고 빈곤감소 및 기회증진을 담보할 것으로 기대하였다. 또 거시경제 여건을 안정시키고 잠재성장율을 향상시키는 데 긍정적 영향을 주고, 경제정책과 사회정책의 상생적 통합을 바탕으로 인적자본에 대한 투자를 확대하여 비효율적 사회비용의 지출을 최소화할 수 있을 것으로 보았다. 이러한 논의과정에서 유럽연합의 미래전략은 교육·훈련 부문의 지원확대 및 프로그램 강화를 통해 인적자본에 대한 투자를 강조하고 있으며, 적정임금이 보장되는 괜찮은 일자리(decent jobs) 창출을

기본으로 하는 적극적 노동시장 정책을 사회정책과 경제정책의 연계고리로서 중요시 한다. 또한 소모적 사회갈등과 산업간 갈등을 해소하기 위해 사회적 협의(social dialogue)와 대타협을 중시하며, 사회적 협력관계(social partnership)의 구축을 경제성장의 밑거름으로 이해한다.

지속가능한 성장과 고용창출을 위하여 제창된 리스본전략에 근거한 제1차 '사회정책아젠다('00~'05)'가 완료되고, 현재 제2차 '사회정책아젠다('06~'10)'를 추진하고 있다. 제2차 아젠다의 구체적 정책비전은 지속적 경제성장, 수준 높은 사회보호, 사회협약을 구체화한 유럽 사회모델(Europe Social Model)의 실현으로 정리된다. 특히, 사회개혁의 성공을 위해서는 명확한 정책목표와 추진 체계를 확립하고 정치적 지도력을 발휘하여 경제-사회정책의 통합의 중요성을 강조하고 있다.<sup>11)</sup>

그림 1. EU 사회정책아젠다의 미래지향적 정책통합



11) European Commission, Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in and Enlarged European Union, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2004/jun/hlg\\_social\\_elarg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2004/jun/hlg_social_elarg_en.pdf)

제1차 '사회정책아젠다('00~'04)'는 리스본 전략에서 제시한 경제개혁, 고용증대 및 사회통합 등 3대 분야로 구분하여 추진되었으나, 이행 실적에 대한 평가가 상당히 비판적이었고 기존의 방식으로는 2010년 까지 사회정책 목표의 실현이 쉽지 않을 것으로 판단되었다.<sup>12)</sup> 이에 제2차 '사회정책아젠다('05~'10)'를 수립하여

추진하게 되었는데, (신)리스본전략의 실현을 위해 성장과 고용창출이라는 정책목표에 대한 새로운 접근을 시도한 것으로 보인다. 즉, 성장과 고용창출(Growth and Jobs)을 최우선 과제로 하여, 지식기반경제 강화를 위한 기술혁신, 인적자원의 경쟁력과 노동 유연성 제고, 기업규제 완화 등 제도혁신, 역내시장의 활성화 및 지속

표 4. EU-15개국 제1차 사회정책아젠다 추진 현황

EU-15개국 현황	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년 중간목표	'10년 최종목표
장기실업률	3.4	3.1	3.1	3.3	3.4	-	-
고용율	63.4	64.0	64.2	64.3	64.7	67.0	70.0
고령자취업률	37.8	38.8	40.2	41.7	42.5	-	50.0
여성취업률	54.1	55.0	55.6	56.0	56.8	57.0	60.0
GDP대비 R&C 지출	1.89	1.93	1.93	1.92	1.90	-	3.0
빈곤율	15.0	15.0	15.0	15.0	16.0	-	-

주: EU-15개국은 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 덴마크, 아일랜드, 영국, 그리스, 포르투갈, 스페인, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴 등 유로화 통합당시 회원국

표 5. EU-15개국 사회정책아젠다 추진 현황

EU-25개국 현황	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년 중간목표	'10년 최종목표
장기실업률	3.9	3.8	3.9	4.0	4.1	-	-
고용율	62.4	62.8	62.8	62.9	63.3	67.0	70.0
고령자취업률	36.6	37.5	38.7	40.2	41.0	-	50.0
여성취업률	53.6	54.3	54.7	55.0	55.7	57.0	60.0
GDP대비 R&C 지출	1.94	1.98	1.98	1.97	1.95	-	3.0
빈곤율	15.0	15.0	15.0	15.0	16.0	-	-

주: EU-25개국은 기존 EU-15개국을 포함하여 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아, 키로프스, 몰타 등 신규회원국 포함.

12) 리스본 전략(Lisbon Strategy)은 국가경쟁력의 제고, 완전고용의 실현, 사회통합의 증진을 목표로 성장중심의 경제정책과 사회정책의 동반자적 관계형성의 계기를 마련한 것으로 평가됨. 즉, 과거 비용측면에서 강조되던 사회정책은, 90년대 중반이후 생산적 기능을 강조한 사회적 투자(social investment) 측면을 강조하는 것으로 패러다임의 전환을 가져왔으며, 2010년까지 세계에서 가장 역동적이고 경쟁력 있는 지식기반경제 구축을 미래비전으로 제시함. 또한 고용률 70%, 실질 경제성장률 3% 달성, 일자리 2천 만개 창출, GDP 대비 연구개발(R&D) 투자 비율 3% 확대 등을 구체적 정책과제로 제안하였음.

표 6. 제1차·제2차 EU 사회정책아젠다 비교

	EU 제1차 사회정책아젠다('00~'05)	EU 제2차 사회정책아젠다('06~'10)
근거	리스본 전략(Lisbon Strategy)	신리스본 전략(Renewed Lisbon Strategy)
정책비전	▶ 완전고용 ▶ 경제성장	▶ 고용창출 ▶ 투자확대 ▶ 경제성장
정책방향 및 정책목표	① 고용창출 및 고용의 질적 향상('10년까지 전체 고용율 70%, 여성고용율 60% 달성) ② 적극적 노동시장정책의 활성화를 통한 근로유연성 및 안정성 강화 ③ 지식기반경제구조 구축 ④ 근로자이동성(연금, 보험, 수당 등) 증진 ⑤ 사회보호방식의 개선 및 현대화 ⑥ 빈곤해소 및 사회통합 촉진(취약계층에 대한 일자리 공급 강조) ⑦ 여성의 경제사회활동 촉진을 통한 남녀평등의 증진 ⑧ 평등과 인간존중의 기본권을 보장하고 각종 차별 금지(노인, 장애인, 여성, 아동 등) ⑨ 경제부문간 협력강화를 위한 사회협약의 활성화 ⑩ EU 확대에 대비한 경제발전과 사회발전의 균형유지 ⑪ 국제협력의 증진 ⑫ 정책추진 상황에 대한 모니터링 강화	① 고용확대 및 사회보호의 현대화(기회균등 장려, 고령화 대처, 청년실업 감축, 이민정책의 마련, 연금개혁, 사회보장개혁 등) ② 기업과 노동자의 적응성과 노동시장 유연성 강화(고용유동성 증진, 생산성과 임금연계, 고용안정성과 유연성의 조화, flexibility + security = flexicurity) ③ 인적투자의 확대(평생교육체제의 강화, 직업훈련 및 교육환경 개선, 학교-직장 전환 지원 등) ④ 연구개발투자 확대 및 개선 ⑤ 정보통신기술(CT) 등 효율적 자원 이용 장려 ⑥ 지식기반사회에 맞는 산업기반 구축(하이테크 산업의 경쟁력 강화 지역 또는 지역클러스터 조성) ⑦ 역내 자유지상의 확대 및 심화 ⑧ 대내외 시장개방 촉구 ⑨ 국가차원의 규제개선 및 경쟁력 영향평가체계 구축 ⑩ 회원국간 협력체계 구체화를 위한 인프라 개선 및 확충

가능한 성장 등을 미래비전으로 제시하고 있다.

EU의 경험에 비추어 볼 때, 사회정책의 미래 개혁은 세대통합적 측면(intergenerational approach)에서의 접근이 요구되며, 경제·사회의 균형발전은 성장과 고용이 전제되어야 한다. 아울러 고용정책과 사회통합정책은 세계화, 탈산업화의 경제조류를 간과한 상태로 추진될 수 없으며, 세계시장에서 살아남을 수 있는 경제성장 또한 뒷받침되어야 한다. 이 과정에서 인구 고령화에 따른 신·구세대의 갈등구조에 대한

무모한 두려움보다는 이들 간의 연결고리를 찾아 세대간 파트너쉽(intergenerational partnership)의 구축이 필요하며, 개혁과정에 대한 노·사·정 사회파트너(social partners)들과의 협의뿐만 아니라, 지역간, 계층간 끊임없는 대화와 협력 또한 요구된다. 아울러 정치적 개혁의지는 물론 이해관계자들의 대화와 타협을 통해 서로의 역할과 책임, 그리고 상호불가분의 관계에 바탕한 공감대 형성여부가 관건이다.

앞서 검토한 국제연합(UN)이나 경제개발협

력기구(OECD), 유럽연합(EU) 등과 같은 국제기구의 미래전략 보고서는 전체 인류 또는 회원국 전체의 미래에 관련하여 비교적 장기적이고 거시적인 이슈를 다루고 있다. 이에 반하여 다음에 검토될 개별국가 차원의 미래전략 연구는 자국을 둘러싼 외부 환경의 변화요인과 국내의 변화 동향을 종합하여 지속 가능한 발전(sustainable growth)을 위한 생존전략을 통합적 또는 분야별로 제시한다.

### 라. 영국의 '취약지역 삶의 질 제고를 위한 미래전략'

영국은 미래전략 연구의 정책적 활용도를 제고하기 위하여 총리실 산하에 미래연구기관으로 미래전략청(The Strategy Unit)을 설치하고 있다. 지난 2002년 수상실 소속의 정책수행 혁신국(Performance & Innovation Unit: PIU), 중장기 전략국(Forward Strategy Unit: FSU), 그리고 국가운영정책연구센터(the Centre for Management and Policy Studies: CMPS)를 통합하여 수상실 직속기구화 한 것이다. 현재 약 100여명의 공무원과 관련 부처 공무원들의 협업 체계에 바탕을 두고 있으며, 맥킨지(McKinsey)나 포드(Ford)와 같은 민간업체 그리고 관계전문가들이 참여하고 있다. 국가운영의 장기 전략을 수립하고 정책적 난제에 대한 해결책을 제시하며, 부처간 연계나 정부부처의 전략 책임자를 대상으로 교육·훈련기회를 제공하기 위한 정부 공식보고서 등을 발간하여 궁극적

으로는 정책대상인 국민 개개인의 삶의 만족도를 제고하고 국가 미래비전을 제시하는 것을 목표로 한다. 미래전략청의 설치 이후, 최근까지 발표된 주요 전략보고서의 목록을 <표 7>에 제시하였다.

특히, 2005년도에 발표된 '취약지역 삶의 질 제고를 위한 미래전략'의 경우 기존의 수동적 사회정책에서 탈피하여, 국가와 사회 그리고 국민이 함께 책임과 역할을 공유할 수 있도록 사회정책의 효율성과 형평성 제고를 통한 빈곤퇴치와 사회통합을 강조하고 있다. 실업해소, 지역경제의 소생, 주거 및 주거환경 개선, 기회와 자립증진을 바탕으로 지속적 성장과 사회통합의 실현, 그리고 아동, 노인, 근로자의 잠재력 실현 지원을 중장기 비전으로 제시하고 있다. 이에 따라 생애주기별 맞춤형 서비스 제공을 위해 3대 주요 전략영역을 제안하고 있는데, a) 자녀양육 및 일-가정 양립의 지원을 통한 노동시장 참여 증대, b) 노동시장 참여를 희망하는 사람들에게 최적의 맞춤형 사회서비스 제공, 그리고 c) 장애인, 고령자 및 소수민족의 취업의 방해물을 제거하는 것이다.

자녀양육 가정에 대한 지원은 모든 아동이 빈곤으로부터 자유롭고, 인생의 공평한 출발을 보장함으로써 주어진 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 한다. 구체적인 전략으로서 영유아 뿐만 아니라 방과후 보육을 포함하는 보육서비스 확충, 방과후 교육프로그램 강화, 세제지원을 통한 자녀양육부모의 경제적 부담 경감, 한부모를 대상으로 적정임금이 보장

표 7. 영국 미래전략청(The Strategy Unit)의 연도별 주요 보고서 목록

연도	주요 보고서
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 영국의 디지털 전략</li> <li>■ 전략적 감사(audit): 진보와 도전</li> <li>■ 예방에의 투자: 불안정의 위험 관리 및 위기 대응에의 국제적 전략</li> <li>■ 잉글랜드의 다층적 박탈 지역 주민의 전망 증진 방안</li> <li>■ 장애인들의 삶의 기회 향상 방안</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 런던 프로젝트 보고서</li> <li>■ 장애인들의 삶의 기회 향상: 중간분석 보고서</li> <li>■ 영국 고용 유지 및 승진관련 시범프로젝트</li> <li>■ 삶의 기회와 사회적 이동성</li> <li>■ 알코올 폐해 감소 전략 등</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공공부문의 혁신</li> <li>■ 질적 평가의 질: 연구결과의 평가들</li> <li>■ 전략국 마약 보고서</li> <li>■ 소수민족과 노동시장 등</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공공서비스에 대한 만족도</li> <li>■ 위험과 불확실성에 대한 정부의 대처 능력 향상</li> <li>■ 아동과 가족을 위한 전달체계 검토</li> <li>■ 지역적 이동성</li> <li>■ 건강 전략 리뷰 등</li> </ul>

되는 취업서비스의 제공 등이 포함된다. 취업지원 서비스의 강화를 통해 취업희망자에게 맞춤형 기술교육 및 구직서비스를 제공하여 자립기반을 강화할 것을 제안한다. 이를 위해 근로조건 개선, 고용주의 책임 확대, 장애인 고용촉진 및 권리증진, 그리고 실업수당제도의 개선을 강조한다. 또한 취업 장애물의 제거 및 고용기회의 확대를 필요로 한다. 아울러 장애수당제도의 개혁을 통한 장애인 사회참여 기회 증대, 장애정도 및 건강수준을 정확히 평가하여 개인의 능력 및 상황에 맞는 맞춤형 복지 서비스 제공, 그리고 재활지원수당 및 장애질환

수당 지급방안을 전략적으로 모색할 필요성을 강조한다.

**마. 스웨덴의 『사회와 미래 2005~2008』**

1973년 국무총리실 산하 조직으로 설치된 스웨덴의 미래전략원(Institute for Future Studies)은 1987년 이후, 독립연구재단으로 변경되어 현재 활동하고 있다. 중장기 국가전략의 분석을 비롯하여 부처간 협업이 필요한 사항에 대해 조정 작업까지 수행하고 있는 미래전략원은 각종 세미나, 워크숍 등을 개최하여 학자들은 물론

관계자들이 미래전략 연구의 과학적 연구방법과 이론에 대해 토론하고 고민할 수 있는 장을 제공하기도 한다.

지난 2000년 ‘미래설계(Shaping the Future, ’00~’04)’ 프로젝트를 수행하면서 스웨덴을 둘러싼 지역, 국가, 세계의 중장기적 변화를 예측하고 현실적 대응방안을 모색하기 위한 다양한 정책적 대안을 제시하였다. 동 과제는 총 3부(인구와 사회전환, 복지와 시민의식, 글로벌 경제사회)로 구성되었다. 제1차 작업의 완료와 함께 ‘미래와사회(Society and the Future, ’05~’08)’ 프로젝트를 진행하고 있다. ‘미래와사회’ 프로젝트는 1차 작업보다 세분화되고 구체적인 연구영역을 설정하여 다음 5개 영역에 관해 추진되고 있는데, 각 영역의 주제 및 주요 내용은 다음과 같다.

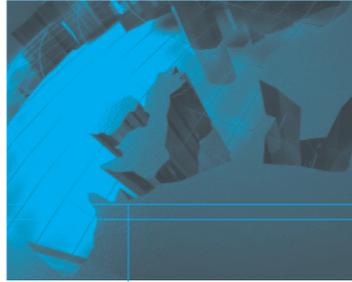
제1 영역은 시민권과 복지제도의 변화(Citizenship and the Transformation of Welfare Institutions)를 주제로 스웨덴의 복지제도와 시민권의 관계에 대해 개인적 권리 측면에서 과거를 고찰하고, 변화에 따른 교육제도의 비전과 정책대안을 제시한다. 제2 영역으로서 사회적 배제과정으로 살펴본 아동기(Social Exclusion Processes and Childhood Conditions)의 경우, 아동기 발달환경의 차이가 개개인의 미래를 좌우하기 때문에 이 시기에 사회적 배제를 경험할 경우, 그 결과는 치명적이라는 것을 역설한다. 이어서 계층간, 성별, 인종간의 사회통합을 논의하면서 궁극적인 전체 사회의 지향점을 모색하고자 한다. 제3 영역은 전환기의 지방자치

(Regions in Transition)라는 주제 하에 사회경제적 변화에 따른 인구구조 및 규모의 변동을 예측하고 복지체제의 중심이 지방자치단체로 이동하면서 나타난 문제와 대응방안, 그리고 정책빈전을 중앙과 지방정부의 차원에서 검토한다.

인구학적 근거에 의한 미래연구(Demographically based Future Studies)는 제4 영역을 구성하는데, 인구변동의 주요 요인을 분석하고 이러한 변화가 사회제도에 어떠한 영향을 줄 것인가를 예측한다. 이어서 제5 영역은 경제성장과 고령화 사회의 세대간 분배구조(Economic Development and Intergenerational Distribution in an Ageing Society)라는 주제를 갖고 고령화의 진전에 따라 나타날 거시경제의 변화가 노인세대와 젊은 세대간의 분배구조에 주는 정책적 함의를 고찰한다.

**4. 결론 및 정책제언**

미래전략 연구의 특성에 대한 논의로부터 시작하여 대표적 성과물로 간주되는 주요 국제기구 및 영국과 스웨덴의 전략보고서를 살펴본다. 미래의 불확실성에 대한 대안은 치밀한 준비 이상이 없을 것이다. 이러한 준비과정의 효율성을 제고하기 위한 정책비전과 전략적 수단에 대한 다면적 검토는 그 중요성 만큼이나 수월하지 않은 작업이다. 그러나 무엇보다도 사회정책적 관점에서 볼 때, 미래가 갖는 불확실성은 위기이자 동시에 기회로 우리의 삶을 지배할



것이므로 이에 대한 미래지향적이고 실질적 대응은 바로 적극적 사회정책으로 구체화 되어야 한다.

세계화와 탈산업화와 같은 초국가적 변화에 우리나라만 예외적으로 비켜설 수 없으므로 생존과 번영을 위해서도 적극적 사회정책을 근간으로 하는 미래준비가 필요하다. 세계 시장에 매우 민감한 우리 경제구조의 특성상, 적절한 대응방안을 마련하기 이전에 외부압력으로부터 강제된 변화에 직면하게 된다면, 급진적 구조조정과 갈등, 충돌을 경험할 수밖에 없다. 노동시장의 양극화 심화와 분배구조의 악화는 고용불안정을 심화시키고 빈곤과 불평등의 문제를 증폭시킬 것이며, 빈곤계층의 확산은 기회의 불평등으로 인한 '부의 대물림'과 '빈곤의 악순환' 현상이 구조화될 수 있다. 더욱이 성숙된 사회보호 체계를 실현하는 적극적 사회정책

이 운영되기 이전에 양극화, 저출산, 고령화의 파괴적 여파가 몰아치면서 준비되지 않은 개혁을 시도해야 하는 상황에 봉착할 가능성도 없지 않다.

따라서 미래에 대한 과학적이고 치밀한 분석과 심도 있는 논의를 바탕으로 미래전략 연구를 수행함으로써 적극적 사회정책의 구현방안을 체계적으로 마련해야 한다. 특히, 현대 국가 대부분이 경험하고 있는 재정지출의 건전성과 고용증대 및 소득평등의 삼중 딜레마(trilemma)에 대해 정책적·전략적 선택을 가능하도록 우리의 적극적 사회정책은 사회정책, 노동시장정책, 경제정책의 연계를 선제할 수 있는 강력한 리더쉽이 필요하다. 미래에 대한 적극적 대응전략은 지속성장과 사회통합의 실현이라는 기본적 틀을 벗어나 생각하기 어렵기 때문이다. GSST