

메가트렌드에 대한 한국 복지국가의 대응 방향 연구

: 인구, 기술, 기후 변화를 중심으로

여유진
김기태·조성은·우선희

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	여유진	한국보건사회연구원 선임연구위원
공동연구진	김기태	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	조성은	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	우선희	한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서 2025-54

메가트렌드에 대한 한국 복지국가의 대응 방향 연구

: 인구, 기술, 기후 변화를 중심으로

발행일 2025년 12월
발행인 신영석
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (주)삼일기획

© 한국보건사회연구원 2025
ISBN 979-11-7252-129-5 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2025.54>

발|간|사

변화와 이에 대한 대응은 항상 방향과 속도 모두 중요하다. 이 점에서 현재 상황은 지극히 긴박하고 위태롭다. 메가트렌드라 할 만한 인구, 기술, 기후 변화 모두 불확실성이 높을 뿐 아니라 변화의 속도가 매우 빠르다는 점에서 그러하다. 특히, 한국은 그 어느 나라보다 출산율이 낮고 고령화 속도는 빠르며, 기술변화와 디지털 전환이 급속하게 이루어지고 있고, 기후변화와 녹색 전환에도 가속도가 붙어 있다. 숨돌릴 틈 없는 변화의 소용돌이에서 중심을 잡고 사회가 좀 더 나은 방향으로 나아갈 수 있도록 방향타를 잡아줄 대안 연구와 정책 네트워크 형성의 중요성이 절실하게 요구되는 이유다.

이 보고서는 기존에 대체로 따로 논의되던 인구, 기술, 기후 변화와 대응 정책을 메가트렌드(거대변화)와 지속가능성이라는 프레임 안에 통합적으로 논의하고자 한 시도라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 관련해서 탈근대 복지국가의 취약성과 메가트렌드 변화로 인한 새로운 사회적 위험의 등장을 논의의 배경으로 하고 있으며, 지속가능성 담론의 연혁과 친성장·탈성장의 양대 접근을 균형 있게 다루고 있다. 또한 담론적 논의를 넘어 실제 관련 정책 대안을 유형화하고, 우리나라에서 이루어지고 있는 인구, 기술, 기후 변화 관련 정책의 거버넌스와 정책 기조를 중범위 수준에서 비판적으로 논의하고 있다는 점에서도 의미 있는 시도라 하겠다.

이 보고서는 2024년 우리 연구원에서 수행되었던 「한국 복지국가의 재구조화를 위한 연구 II - 기술, 인구, 기후 변화의 도전」의 후속 보고서 성격을 띠는 점도 참고하면 좋을 듯하다. 전작이 메가트렌드로 인한 사회적 위험을 세부적으로 다루었다면, 이 보고서는 관련 정책 프레임워크와 한국의 대응 방향에 초점을 두고 있다. 이 보고서가 향후 사회정책과

복지국가 관련 이론적·정책적 논의와 대안 도출에 좋은 참고 자료가 되기를 기대한다.

본 보고서는 본원의 여유진 선임연구위원의 책임하에 김기태 연구위원과 조성은 연구위원, 그리고 우선희 전문연구원이 연구진으로 참여하였다. 연구진은 보고서의 작성 과정에서 많은 고견과 영감을 주었을 뿐만 아니라 오류 수정에 실질적으로 도움을 주신 동아대학교 김수정 교수님과 원내 박종서 연구위원님 그리고 익명의 평가자께 깊은 감사의 말씀을 전한다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 본원의 공식적인 의견이 아님을 밝힌다.

2025년 12월

한국보건사회연구원 원장

신 영 석





요약	1
제1장 서론	11
제1절 연구의 배경 및 목적	13
제2절 기존 연구와 본 연구의 주요 내용	16
제2장 거대변화, 사회적 위험 그리고 지속가능성	25
제1절 들어가며	27
제2절 거대변화와 사회적 위험의 재설정	28
제3절 거대변화와 지속가능성 담론	38
제3장 인구변화에 대한 사회정책적 대응	53
제1절 들어가며	55
제2절 인구변화로 인한 사회적 위험과 대응의 유형	58
제3절 한국 복지국가의 인구변화 대응 현황과 문제점	75
제4절 소결: 인구변화 대응을 위한 복지국가의 과제	85
제4장 기술변화에 대한 정책적 대응	91
제1절 들어가며	93
제2절 기술변화와 사회적 위험, 정책 대응의 유형	97
제3절 한국의 정책적 대응	118
제4절 소결	130

제5장 기후변화에 대한 생태사회정책적 대응	135
제1절 들어가며	137
제2절 기후변화로 인한 사회적 위험과 대응의 유형	139
제3절 한국 복지국가의 생태사회정책 현황과 문제점	157
제4절 나가며: 한국적 생태사회국가 모색을 위하여	179
제6장 한국 복지국가의 메가트렌드 대응을 위한 정책적 제언	183
참고문헌	191
Abstract	209

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 보고서의 구성과 분석틀	19
〈표 2-1〉 전근대·근대·탈근대의 주요 특성	29
〈표 2-2〉 시대별 주요 거대변화의 흐름	34
〈표 2-3〉 거대변화로 인한 주요 사회적 위험의 유형과 양상	37
〈표 2-4〉 유엔의 '지속가능한 개발'을 위한 2030 의제(SDG)	43
〈표 3-1〉 세계와 한국의 부양비	59
〈표 3-2〉 인구변화에 대한 정책대안들	74
〈표 3-3〉 제1~4차 저출산·고령사회기본계획 영역별 과제 수	79
〈표 4-1〉 기술변화에 따른 사회적 위험의 변동	100
〈표 4-2〉 기술변화에 대한 정책대안들	101
〈표 4-3〉 기술변화에 대응하기 위해 2015년 이후 발표된 부처별 전략 및 계획	122
〈표 4-4〉 2015년 이후 범부처 차원 기술변화 대응 전략	123
〈표 4-5〉 3차 사회보장 기본계획 중 기술 기반 서비스 및 행정체계 도입 부분 내용 ..	127
〈표 5-1〉 기후변화에 대한 생태사회정책 대안들	142
〈표 5-2〉 공정한 전환을 위한 세 가지 노동시장정책 접근 방식	146
〈표 5-3〉 탄소세와 배출권거래제 비교	152
〈표 5-4〉 지속가능한 생태사회정책 제안 비교	154
〈표 5-5〉 기후변화 관련 종합·기본계획 연혁	170
〈표 5-6〉 기후변화 관련 주요 대책 연혁	171
〈표 5-7〉 부처별 정의로운 전환 대상과 내용, 향후 계획(2023년 12월 기준)	175
〈표 5-8〉 기후변화 취약계층 정의 사례	177
〈표 6-1〉 예시 1: 메가트렌드 대응 종합 정책 패키지	187
〈표 6-2〉 예시 2: 메가트렌드에 대한 노동·소득·서비스의 통합적 접근	188

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 2-1] 근대 복지국가의 기본 전제와 전제의 약화 요인	30
[그림 2-2] 지속가능성 개념의 확장	45
[그림 3-1] 한국의 부양비 변화(1960~2071년)	61
[그림 3-2] 주요 출산·양육지원 정책 구조	72
[그림 3-3] 한국 인구정책의 변화과정	76
[그림 3-4] 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획의 비전과 목표	84
[그림 4-1] 세계 경제의 GDP 추이(0~2024년)	94
[그림 4-2] 영국의 1600~2022년 1인당 GDP 변화 추이 및 전 세계 빈곤 추이	96
[그림 4-3] 2차 사회보장 기본계획에서 제시한 '4차 산업혁명의 여파'	124
[그림 4-4] 3차 사회보장 기본계획에서 제시한 사회적 위험의 변화 양상	126
[그림 4-5] 한국판 뉴딜 종합계획	129
[그림 5-1] 새 정부의 녹색거버넌스	157
[그림 5-2] 탄소중립기본법 체계	162
[그림 5-3] 최근 교통·에너지·환경세 징수액과 국세 대비 비중 추이	166
[그림 5-4] 제1차 탄소중립·녹색성장 국가기본계획상 재정투입계획(2023~2027년)	168
[그림 5-5] 제1차 탄소중립·녹색성장 국가기본계획상 주요 과제	173



요약

1. 연구의 배경 및 목적

이 보고서는 2024년에 발간된 『한국 복지국가의 재구조화를 위한 연구 II - 기술, 인구, 기후 변화의 도전』(김기태 외, 2024)의 후속 연구로 기획되었다. 이 연구는 예상을 뛰어넘는 빠른 속도와 파급력으로 진행되고 있는 21세기 전후의 거대변화-인구, 기술, 기후 변화-로 인해 예상되는 사회적 위험과 이에 대응하기 위한 복지국가의 기존 혹은 새로운 사회정책 대안의 스펙트럼을 체계적으로 정리하고, 한국 복지국가의 최근 관련 전략의 현황과 문제점을 중범위적 시각에서 개괄함으로써 정책적 시사점을 제공하는 데 목적이 있다.

2. 주요 연구 내용

가. 거대변화, 사회적 위험 그리고 지속가능성

2장은 연구 배경에 해당하는 장으로서 먼저, 합리성과 예측가능성에 기반하여 구축된 20세기 복지국가가 20세기 후반과 21세기 초반에 유례 없이 빠른 속도로 진행되고 있는 거대변화로 인해 대응력이 약화되는 과정을 국가, 개인, 사회적 위험의 측면에서 다루었다. 특히 2000년대 전후 가속화되고 있는 인구·가족의 변화, 인공지능(AI), 기후변화가 유발하고 있는 사회적 위험은 기존 위험을 악화시키거나 새로운 유형과 양상으로 나타나고 있다.

이러한 거대변화를 배경으로 국제적·국내적으로 지속가능성, 지속가능 발전(SDG) 담론이 등장했다. 이 개념은 자본주의 산업 발전과 경제성

2 메가트렌드에 대한 한국 복지국가의 대응 방향 연구: 인구, 기술, 기후 변화를 중심으로

장의 그늘에 가려진 자연 파괴를 우려하는 학자들 사이에서 이미 18세기 전후에 등장했지만, 학술적·정책적으로 본격적으로 다루어진 것은 1987년 세계 환경 및 개발 위원회(the World Commission on Environment and Development) 보고서 「우리 모두의 미래(Our Common Future)」, 일명 ‘브룬트란트 보고서’부터다. 이 보고서에서 지속가능발전은 “미래 세대가 자신의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 개발”로 정의되며 이 개념은 오늘날까지도 가장 많이 인용되는 정의 중 하나이다. 2015년 9월, 유엔 193개 회원국이 채택한 빈곤 종식, 지구 보호, 그리고 모든 사람의 번영 보장을 위한 17개의 ‘지속가능 발전 목표(Sustainable Development Goal, SDG)’는 브룬트란트 보고서의 지속가능발전 개념을 구체화한 버전이라 할 수 있다. 현재 진행 중인 지속가능발전 논의는 다차원성과 통합성, 초공간성과 초시간성, 그리고 필요(needs) 개념의 재소환을 그 특징으로 하고 있다.

하지만 지속가능성 접근 내에서도 경제, 사회, 환경 세 영역 간 관계는 모호하며, 크게는 친성장적 녹색성장 접근과 탈성장적 생태사회접근으로 구분할 수 있다. 녹색성장 접근은 경제성장, 환경보호, 사회적 포용의 조화가 가능하다고 보는 관점으로 오늘날까지도 국제적·국가적 차원에서 지배적이고 주류적인 접근이다. 하지만 이러한 접근은 지나치게 낙관적이며 경제성장에 대한 이의 없는 정책적 우선순위는 사회-생태적 결과를 심각하게 무시하는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 비판을 받고 있다. 반면, 탈성장 접근은 경제성장이 불평등의 증가와 심각한 자연적 혼란으로 이어질 수 있기 때문에 경제성장의 우월성뿐만 아니라 전반적인 바람직성에도 근본적으로 의문을 제기한다. 따라서 성장의 우선순위를 낮추고 사회적, 생태적 목표에 우선순위를 부여해야 한다고 주장하며, ‘성장을 넘어선 좋은 삶’에 대한 비전을 탐색한다. 이 관점은 주류적 접근의 지위를 얻지는 못했지만 공감대가 확대되고 있다.

나. 인구변화에 대한 사회정책적 대응

3장에서는 인구정책이 가져오는 사회경제적 영향과 사회정책의 대응을 살펴보고 복지국가 미래를 위한 정책 방향을 제시하였다. 복지국가는 인구변화 및 인구정책 변화와 서로 영향을 주고 받으면서 변해왔고, 변해가고 있다. 특히 한국과 일본은 인구 감소가 시작되었고, 유럽의 여러 선진국도 수년 내에 감소가 시작될 것으로 예측되면서 인구의 총 규모 감소와 함께 인구구조 변화가 미칠 사회·경제적 영향이 더 커지고 있다.

가장 크게는 인구 규모 감소가 특정 산업이나 전체 경제 또는 일부 경제 영역에 부정적 영향을 끼칠 것이라는 우려가 크다. 또한 출생아 수가 가장 많았던 인구 정점 세대가 노령화되면서 이에 따른 사회·경제적 변화도 확인되고 있다. 인구구조 변화는 양과 연령뿐 아니라 가족구조의 변화도 수반하고 있어 이 과정에서 일부 사회적 관계망이 취약한 집단인 고립·은둔과 같은 부정적 상황에 놓일 수 있으며, 독거가구의 증가, 고독사 증가 등의 사회현상이 늘어날 가능성이 높다. 우리 사회가 사회적 관계망 형성 등에서 적절한 대응을 하지 못할 경우 새로운 사회적 위험을 야기시킬 가능성이 매우 높다.

인구변화는 복지재정의 압박을 가져와 복지국가에 직접적인 영향을 끼친다. 특히 출산율 증가와 생산성 향상이 수반되지 않는 고령인구의 증가는 노인복지비용의 부담 증가와 함께 경제성장의 둔화와 재정의 세입 기반 약화를 초래할 가능성이 높다. 인구변화가 야기할 재정 충격은 사전에 예측되고 조정되지 못할 경우 복지국가 지속가능성에 대한 사회적 불안감으로 연결되어 향후 복지프로그램의 확대에 장애가 될 것이다.

한국을 비롯하여 여러 복지국가에서 인구변화에 대응하는 정책들은 크게 나누면 완화 정책과 적응 정책으로 나눌 수 있다.

4 메가트렌드에 대한 한국 복지국가의 대응 방향 연구: 인구, 기술, 기후 변화를 중심으로

완화 정책(Mitigation Policies)은 인구변화 자체를 완화하거나 흐름을 역전시키는 것을 목표로 하여 출산율을 높이거나 고령화를 늦추는 것을 목표로 삼는 정책으로 출산율 제고 정책이 중심이 된다. 여러 정책을 통해 출산율을 높이고 인구 감소 속도를 완화하여 인구 구조의 균형을 회복시키는 것이 목표이다. 여기에 해당하는 정책으로는 아동수당, 출산장려금, 보육지원을 포함한 일·가정 양립지원 정책 등이 있다. 이밖에 가구 구조 변화에 대응하기 위한 가족지원 확대가 20세기 후반부터 증가해 왔으며, 외로움·고립과 같이 최근 나타난 새로운 사회적 위험에 대한 정책 논의도 진행되고 있다.

적응 정책(Adaptation Policies)은 이미 변화한 인구구조(고령화, 인구 감소)에 사회·경제 시스템을 적응시키는 정책으로 줄어드는 인구에 맞춰 사회를 재설계하는 것을 목적으로 한 정책이다. 적응 정책의 차원에서는 주로 변화한 인구 구조, 예를 들어 노동인구의 감소에 따라 노동집약적 산업을 축소하고 자동화 설비를 증가시키는 산업구조 개편으로부터, 아동인구 감소에 따라 수요가 줄어드는 보육·교육시설을 노인시설과 같이 다른 목적의 시설로 재배치하는 등의 변화가 중장기적으로 진행된다. 이러한 적응 정책은 국가의 의도에 의해 촉진되기도 하지만 인구변화가 사회·경제적 변화로 연결되면서 불가피하게 이루어지는 정책 변화이기도 하다. 보다 적극적으로는 사회 인프라의 설계와 개선 과정에서 고령자 접근성을 강화하는 방향으로 교통, 의료, 주택 등을 설계하고 개선하는 배리어프리(Barrier-free) 정책 등이 있다.

우리나라의 인구정책은 시기에 따라 그 목적과 방향이 크게 변화해 왔다. 인구증가 억제정책기도 있었지만 2000년대 초반의 초저출산 현상을 경험하면서 저출산·고령사회에 대응하는 방향으로 크게 선회하였다. 2005년 저출산고령사회기본법 제정을 시작으로 저출산·고령사회위원회

설치를 통해 제1차 기본계획을 수립 및 시행(2006)하면서 현재의 인구정책 거버넌스의 기본 토대가 마련되었다. 이러한 거버넌스를 바탕으로 수립·추진되는 범정부 차원의 저출산·고령사회 기본계획은 2021년부터 제4차 기본계획이 진행 중에 있다.

인구변화에 대한 복지국가의 대응에서 중요한 것은 우선 경제·사회 정책의 지향과 패러다임이 ‘성장 중심의 사회’에서 ‘안정, 지속가능성, 삶의 질’ 중심으로 전환되는 것이 필요하다. 둘째 전통적 복지국가에서 국가와 가족이 수행했던 역할을 완충할 수 있는 제3의 영역을 활성화하는 새로운 사회정책을 모색한다. 축소사회에서는 국가의 인적·물적 자원 동원 능력이 제한되기 때문에 가족의 기능을 ‘국가’가 대체할 수 없는 확대의 제약하에서 국가와 가족 기능을 완충할 수 있는 새로운 영역을 활성화하여야 한다. 마지막으로 적절한 지역 규모에서 수행되는 다양한 사회정책적 실험을 활성화하여야 한다. 미래의 복지국가적 차원에서 관계적 복지국가를 지향하여 지금까지의 복지국가 경로와는 다른 새로운 목표를 설정하고 다양한 정책 수단을 검토해야 할 것이다.

다. 기술변화에 대한 정책적 대응

4장에서는 기술 발전이 초래하는 영향을 살펴보고, 사회정책의 대응을 살펴보았다. 역사적으로 기술 발전은 비약적인 생산력 증대를 가져왔다. 1820년부터 2024년까지 지구 단위의 생산력은 107배 증가했으며, 이는 빈곤 감소와 기대수명 연장 등 삶의 질 개선으로 이어졌다. 그러나 기술 발전은 빈곤·불평등, 고용, 주거, 건강, 돌봄, 재정 등 여섯 가지 영역에서 새로운 사회적 위험을 형성하거나 재구성한다. 특히 기술 발전의 단계에 따라 사회적 위험은 생성, 완화, 변화, 강화됐다. 1단계 산업화는 산업재

해와 실업을, 2단계 자동화·전산화는 돌봄 수요를 낳고 노동시장 이원화를 초래했다. 현재 진행되는 3단계 디지털화는 '3세대 위협'이라 불리는 새로운 위협을 낳았는데, 이는 국경을 넘는 디지털 노동의 제도적 배제와 데이터 유출 및 해킹과 같은 사이버 리스크를 포함한다.

복지국가의 대응은 산업, 고용·노동, 사회보장, 조세, 미래 정책의 다섯 가지 범주로 유형화된다. 첫째, 산업정책 영역에서는 빅테크 기업의 독점을 막기 위한 반독점 규제가 논의된다. 둘째, 고용·노동정책 영역에서는 노동시장 적응 및 재교육(Reskilling & Upskilling)이 시행되고 있다. 또한 정부가 직접 일자리를 제공하는 고용보장제(Job Guarantee)와 플랫폼 노동 등 비정형 노동자의 권리 보장이 주요 대안으로 제시된다. 셋째, 사회보장정책 영역에서는 고용 형태가 아닌 개인 소득을 기준으로 보험료를 부과하는 '소득기반 사회보험'으로의 전환이 시도되고 있다. 아울러 AI 기술을 활용해 복지행정의 효율성을 높이는 시도가 이루어지고 있으나, 이는 데이터 편향성으로 인한 '자동화된 불평등'을 야기할 수 있다는 우려도 공존한다. 넷째, 조세정책으로는 로봇세 도입이 논의되지만, 혁신저해 우려로 인해 실제 도입에는 신중한 입장도 있다. 다섯째, 미래의 대안으로 기본소득, 참여소득, 기본서비스, 기본자산 등이 구조적 재구조화 방안으로 검토되고 있다.

한국의 사회정책 대응은 제1~3차 사회보장기본계획과 한국판 뉴딜 종합계획을 통해 발전해 왔다. 초기에는 기술변화에 대한 인식이 부재했으나, 제2차 계획에서는 4차 산업혁명에 따른 고용 형태 변화에 주목했고, 제3차 계획(2024-2028)에서는 기술을 사회적 위협의 원인이자 복지 혁신의 수단으로 인식하기 시작했다. 특히 2020년 발표된 한국판 뉴딜은 디지털 전환과 안전망 강화를 연계하려는 시도였으나, 정권 교체 이후 그 동력이 약화되었다는 평가를 받는다. 현재 한국은 소득기반 고용보험 개

편을 추진하고 AI 복지행정 도입을 확대하고 있다. 그러나 과학기술정보통신부 중심의 거버넌스는 여전히 산업 육성에 치중되어 있으며, 국가인공지능전략위원회 등 주요 의사결정 기구에 사회정책 전문가가 배제되어 있다. 기술 위험에 대한 사회보장적 대응이 미흡한 실정이다.

연구는 이러한 분석을 바탕으로 다섯 가지 정책 방향을 제안한다. 첫째, 기술발전에 대한 관점을 성장주의에서 벗어나 인간의 존엄과 환경 지속성을 고려하는 방향으로 전환해야 한다. 둘째, 비정형 노동의 확산에 대응하여 소득기반 사회보험 체계로의 전면적 전환을 가속화해야 한다. 이를 위해 국세청과 사회보험공단 간 실시간 소득 정보 연계가 필수적이다. 셋째, 복지 분야에 AI 도입 시 발생할 수 있는 인권 침해를 방지하기 위해 데이터 품질 관리와 알고리즘 공정성을 감시할 전담 조직 및 윤리적 거버넌스를 구축해야 한다. 넷째, 사이버 리스크를 개인의 문제가 아닌 사회적 위험으로 규정하고, 국가 주도의 의무 보험이나 공적 자금 조성을 통해 피해를 구제하는 집합적 대응책을 마련해야 한다. 다섯째, 기술변화의 불확실성에 대응하기 위해 산업, 노동, 복지 정책을 아우르는 유연하고 거시적인 정책 조합이 필요하다.

라. 기후변화에 대한 생태사회정책적 대응

5장에서는 기후변화가 초래하는 영향을 개략한 후 생태사회정책 프레임워크와 정책 유형을 설정하였으며, 한국 복지국가의 생태사회정책 현황과 문제점을 거버넌스와 정책 조합의 측면에서 살펴보았다. 극심한 기상이변과 온난화 등의 기후변화는 인명 손실, 건강, 소득, 주거 등 다양한 측면에서 사회적 위험을 초래하며 특히 취약한 계층에게 더 큰 위협을 가하는 ‘이중불의’를 야기한다. 또한 이에 대응하기 위한 녹색전환 과정에

서 불평등 구조를 강화하거나 사회적 위험을 생성함으로써 '삼중불의'를 초래할 수 있다.

기후변화로 인해 초래될 수 있는 사회적 위험에 대응하기 위한 생태사회정책은 다섯 가지 범주로 유형화해 볼 수 있다. 첫째, 산업정책에는 배출권 거래제도, 고효율 혁신 기술 개발 지원정책, 기업과 산업에 대한 전환보조금 등이 포함된다. 둘째, 노동시장정책은 '정의로운 전환'으로 통칭되는 생태사회정책으로서 녹색 일자리 창출, 녹색 기술 관련 교육·훈련, 타격을 입은 근로자와 지역사회에 대한 녹색보상제도 등이 거론된다. 셋째, 생태사회정책의 핵심 영역으로 사회복지정책으로는 취약계층에 대한 기후재난 지원제도, 전환소득, 에너지 빈곤 대응 정책, 복지국가와 전환정책 간의 상충성과 불평등 대응 정책 등을 들 수 있다. 넷째, 대표적인 생태사회 조세정책에는 환경세, 탄소세, 플라스틱세, 친환경 활동 관련 세액공제와 감면제도, 고탄소·사치품에 대한 소비세 인상 등이 포함된다. 마지막으로, 현 복지국가에서는 제도화되거나 보편적으로 시행되지는 않지만 중장기적인 변혁적 대안으로 기본소득, 기본서비스, 기본바우처, 참여소득, 지속가능한 라이프스타일 등이 거론된다.

한국에서 생태사회정책은 이를 포함하는 주류적 거버넌스로서 새정부의 국가기후위기대응위원회(기존 탄소중립녹색성장위원회)와 기후에너지환경부(기존 환경부) 차원에서 설계되고 다루어져 왔다. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」이 최상위 법률로 정부 전략과 정책의 근거를 제공하고 있다. 하지만 주류적 거버넌스 내에서 생태사회정책의 위상과 생태사회정책 주무 부처라 할 수 있는 보건복지부와 노동부 내에서의 생태사회정책의 위상은 미미한 수준이다. 법적 기본 원칙과 전략의 범주는 경제·사회·환경 차원을 비교적 균형적으로 다루고 있지만 거버넌스와 전략 내용 등의 차원에서는 친성장적 접근이 지배적이며, 생

태사회정책은 부수적이며 잔여적으로 다루어지는 경향이 있다. 실제 기본법에 근거하여 수립되는 국가탄소중립녹색성장 기본계획과 기후변화 적응 대책의 내용에서 이러한 접근이 더욱 구체적으로 드러난다. 최근으로 올수록 태사회정책의 범위와 대상 영역이 확대되고 있기는 하지만 관련 정책들은 여전히 잔여적·사후 대응 중심으로 구성되어 있으며 혁신성과 장기 대응성이 부족하다. 주지한 바와 같이 이를 추진하기 위한 중심 거버넌스도 사실상 부재하다. 또한 정책 간 상호 연결성이 결여되어 있어 시너지효과나 상충성에 대한 검토가 미비하며, 따라서 효율적 정책 집행과 장기적 목표 설정에 부정적 결과를 초래할 수 있다.

검토 결과를 바탕으로 네 가지 정책적 제언을 제시했다. 첫째, 메가트렌드 변화는 우리 사회 체질의 근본적 변화를 요구하는 만큼 이에 대응하기 위해 좀 더 생태사회적 접근이 주류화된 거버넌스 구축이 필요하다. 둘째, 태사회정책은 해외에서조차 아직 정립되지 않은 학문적·정책적 영역이니만큼 그 범위와 대안적 미래 전략을 구체화하기 위한 연구가 축적되어야 한다. 셋째, 학계-정책계-정치계 간 연계를 통해 태사회정책을 좀 더 체계적으로 구상하고 집행할 수 있는 정책 네트워크의 형성이 필요하다. 마지막으로, 환경문제는 삶의 질과 직결되기도 하지만 이에 대응하기 위해서는 일정 정도 불편을 감내하거나 비용을 분담해야 한다는 점에서 국민적 동의와 소통이 강화되어야 한다.

3. 결론 및 시사점

지금까지의 논의를 바탕으로 세 가지 거시적 차원의 정책적 제언을 제시하였다. 무엇보다도 경제, 사회, 환경의 균형 있는 거버넌스 구축과 정책적 균형의 추구가 필요하다. 압축성장을 경험해 온 한국의 전반적인 정

책 기조는 여전히 성장만이 거대변화가 초래하는 다양한 문제들의 ‘유일한’ 해결책인 양 가정하는 듯하다. 하지만 더 이상 사회적 지속가능성 문제를 한켠에 밀어둔 채 지속가능한 경제를 추구하는 것이 가능하지 않으며, ‘탈(脫) 성장’이 ‘반(反) 성장’은 아니라는 점을 주지할 필요가 있다. 현재의 변화에 대응하기 위한 정책을 추구함에 있어 좀 더 균형 잡힌 시각으로 접근하기 위해서는 무엇보다도 관련 거버넌스의 구성과 체계에서도 이러한 측면을 감안해야 한다. 둘째, 메가트렌드에 대응하기 위한 통합적인 정책 패키지 구성 및 우선순위와 단기·중장기 방향 설정, 그리고 효율적이고 체계적인 정책 집행을 위한 정책 네트워크의 형성 필요성이다. 메가트렌드 대응을 위한 다차원적 영역에 대한 정책 패키지를 종합적으로 조망하면서 중장기적 로드맵을 설정할 필요가 있다. 그 과정에서 통합적·균형적 거버넌스 구축, 국민 참여·소통 및 시민교육 강화, 실현 가능한 대안에 대한 연구 축적, 재정적 지속가능성 확보 등은 필수적으로 병행되어야 할 것이다. 마지막으로, 경제·사회·환경적 지속가능성과 재정적 지속가능성의 균형도 고려되어야 한다. 이를 위해서는 정부 지출 구조조정, 새로운 세원의 개발, 복지국가 구조조정, 일과 복지 간의 관계 재설정 등 다양한 대안이 체계적으로 논의되고 시행되어야 한다. 이는 향후 한국적 특수성을 감안한 ‘지속가능성’ 담론과 대안을 좀 더 정교화하고 구체화할 필요가 있음을 시사한다.

주요 용어: 메가트렌드, 인구변화, 기술변화, 기후변화

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 기존 연구와 본 연구의 주요 내용

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

21세기 전후 새로운 메가트렌드(megatrend, 거대변화)는 복지국가와 사회정책 전반에 새로운 도전 과제를 던지고 있다. 그 속도와 방향이 기존과는 비교할 수 없을 정도로 빠르고 급변해서 여기에 조응하여 사회·경제 시스템을 변화시키는 것이 예전보다 훨씬 어려워졌다.

저출산·고령화의 기조는 20세기 후반부터 이미 시작되었지만 21세기 들어 출산율 감소의 속도는 가히 놀라웠다. 합계출산율은 1970년에 4.53명, 1984년에는 2.06명을 거쳐 2024년에는 0.75명으로 불과 54년 만에 3.78명 감소했다. 기대수명은 2023년에 83.5세(남자 80.6세, 여자 86.4세)로 1970년 대비 21.3년(남자 21.9년, 여자 20.6년) 늘어났다(통계청, 각 연도). 출산율 감소폭과 기여수명 상승폭은 세계에서 유례를 찾기 어려울 정도로 빠른 속도였다. 그 결과 연령 구조는 종형에서 항아리형으로 변화하였고 노인 부양비도 빠른 속도로 상승하고 있다. 산업화, 도시화, 여성의 사회진출 등의 영향으로 가족구조도 급변하여 핵가족화에 이어 1인가구의 비율이 급격히 증가했다. 1인가구의 비중은 1980년까지만 해도 5% 미만이었지만 2000년에는 15.5%, 2023년에는 35.5%로 급증했다(통계청, 각 연도). 디지털화와 1인가구 증가는 사회 전반의 문화와 인식을 크게 변화시킴으로써 개인화와 고립을 가중시키는 중요한 요인으로 대두되고 있다.

기술과 산업 역시 인구변화 못지않게 빠른 속도로 변화하고 있다. 제조업 중심의 산업화를 주도했던 기계화와 자동화에 이어 극소전자혁명(Mic

ro-Electronics)은 퍼스널 컴퓨터의 대중화 시대를 열었다. 현재는 스마트폰 없는 일상을 상상하기 어려울 정도로 생활의 많은 영역이 디지털화되었다. 최근 10여 년 동안은 인공지능(artificial intelligence, AI)이 인류의 경제, 사회, 일자리, 문화 전 영역을 전방위적이고도 급진적으로 변화시키고 있다. 인공지능은 지금까지의 변화와는 차원이 다른 방향으로 인간의 삶에 영향을 미칠 것으로 예상되며, 인간의 정체성에 대한 의문으로까지 이어지고 있다.

기후변화의 속도와 강도 또한 예측을 뛰어넘는 수준으로 진행되고 있다. 2024년의 기온은 산업화 이전(1850~1900년)보다 1.5°C 이상 높아서 175년간 관측 기록 중 가장 더운 해를 기록했다. 인간이 유발하는 기후변화의 징후와 영향은 최근으로 올수록 더욱 뚜렷해지고 있으며, 극심한 기상이변, 기록적인 해수면 상승, 생물 다양성 감소 등을 동반하고 있다(WMO, 2025). 기후변화는 농어업, 관광산업, 제조업 등 산업 전반, 경제활동, 물가, 서식지(주거), 정신건강을 포함한 건강 등 다양한 사회문제를 야기하며, 나아가 인류를 포함한 지구라는 행성 경계 내의 모든 생물의 생명권을 위협하고 있다.

이와 같이 메가트렌드-여기서는 인구, 기술, 기후 변화-로 통칭되는 급격하고도 지속적인 변화로 인해 글로벌, 국가, 개인 차원에서 일종의 '적응적 아노미' 상태에 놓여 있다고 해도 과언이 아니다. 또한 학계를 중심으로 이러한 극심한 변화에 현재와 같은 방식으로 대응한다면 과연 미래의 '지속가능성'을 담보할 수 있을 것인가에 대한 의구심도 증가하고 있다. 특히, 19세기와 20세기의 사회·경제적 변화가 초래하는 사회적 위험에 맞서 복지국가라는 '새로운 건축물을 발명'했던 서구의 사회공학자들은 새로운 메가트렌드가 유발하는 한층 더 강력해진 사회적 위험에 맞서 기존의 복지국가로 제대로 대응할 수 있는가, 새로운 위험과 도전에 직면

해 복지국가를 어떻게 리노베이션 혹은 리모델링할 것인지를 고심하고 있다.

한국은 앞서 간략하게 언급한 바와 같이 메가트렌드의 전 요소들에서 평균 이상의 빠른 속도와 변화 양상을 보이고 있다. 그만큼 국가와 개인 차원의 적응이 더 어렵고 시급한 과제임을 시사한다. 하지만 사회적 위험에 대한 대응 기제로서 복지국가라는 측면만을 놓고 볼 때, 우리나라는 출발이 늦었을 뿐만 아니라 여전히 양적·질적 수준에서 선진 복지국가에 비해 낮은 수준이다. 단적으로 2023년 우리나라의 국내총생산(GDP) 대비 사회지출은 15.4%로, 비교적 최근에 국제협력개발기구(OECD)에 가입한 남미 국가들을 제외하고는 최하위 수준이다(OECD Data Explorer N.D.). 특히, 유럽 선진 복지국가들이 전후 고조된 연대감, 정치적 컨센서스, 경제적 호황 등 좋은 조건 속에서 “물 들어올 때 노 젓은” 격이었다면, 우리나라는 외환위기 이후 약한 정치적 컨센서스와 세계화의 격변 속에서 “썰물에 노를 저어야”하는 상황 속에서 복지국가를 궤도에 올려 놓아야 했다. 여기에 더해 서술한 바와 같이 기존 사회적 위험을 심화시키거나 또 다른 사회적 위험을 야기할 수 있는 새롭고 가속도가 붙은 채 진행되고 있는 메가트렌드에도 대응해야 하는 상황이다.

이에 본 연구는 21세기의 사회경제적 변화를 추동하고 있는 메가트렌드로서 인구변화, 기술변화, 기후변화로 인해 예상되는 사회적 위험과 이에 대응하기 위한 복지국가의 기존 혹은 새로운 사회정책 대안의 스펙트럼을 체계적으로 정리하고, 메가트렌드에 대응한 한국 복지국가의 최근 전략과 관련 문제점을 중범위적 시각에서 개괄함으로써 정책적 시사점을 얻고자 한다.

제2절 기존 연구와 본 연구의 주요 내용

1. 국내외 관련 연구

가. 해외 주요 전략 보고서

가장 최근에 메가트렌드 변화 양상과 대응 방향을 제시하고 있는 보고서는 OECD에서 2024년에 발간한 「Megatrends and the Future of Social Protection」을 들 수 있다. 이 보고서는 OECD 국가의 사회적 보호의 미래에 영향을 미치는 주요 메가트렌드, 즉 인구 고령화, 노동 공급 패턴의 변화, 새로운 고용 형태의 부상, 가구 구성과 무급 노동의 변화, 고용과 임금에 대한 신기술의 영향, 기후변화와 넷제로 전환의 영향을 분석하면서 복지국가의 미래 개혁 방안을 제시하고 있다. 주요 정책 방향으로 은퇴 연령 연장을 위한 직업 건강 증진, 평생 학습 및 기타 고용 지원의 뒷받침, 변화하는 고용형태에 대응한 유연한 사회적 보호 장치 마련, 돌봄 수요 충족과 질 제고, 여성 노동력의 노동 걸착률 보강, 녹색전환 과정에 노동정책과 사회정책 통합 등이다.

EU 차원에서 메가트렌드에 대한 복지국가의 대응 방향을 제시하고 있는 보고서로는 유럽위원회(European Commission)가 2023년에 발간한 「The Future of the Social Protection and Of the Welfare State in the EU」를 들 수 있다. 이 보고서에서는 경제와 사회에 영향을 미치는 네 가지 메가트렌드로 인구통계학적 변화, 기후 위기, 새로운 노동 환경, 디지털 혁신을 꼽고 있다. 최근 이러한 변화로 인한 사회적 보호의 욕구와 복지 시스템 및 재정에 대한 메가트렌드의 예상 영향, 사회보호시스템의 설계 및 범위와 사회보호 자금 조달에 미치는 함의, 그리고 사회보호

의 미래를 위한 핵심 전략적 권장 사항 제안 등을 주요 내용으로 한다. 보고서에서는 '지속가능하고 회복탄력적인 사회 국가(sustainable and resilient social state)'의 필요성을 강조하며, 이를 위해서는 과학적 합리성뿐만 아니라 사회적 합리성도 요구된다는 점을 주지한다. 또한 사회적 위험을 최소화하고 경제적 어려움을 완화하는 동시에 경제 생산과 개인의 웰빙을 뒷받침하기 위해 포용적이고 공정한 복지국가의 중요성을 재차 강조한다. 다양한 유럽 복지국가를 위한 만능 해결책은 없다는 점을 인지하되 복지국가를 현대화하기 위한 공통적인 권고안을 제시한다. 주요한 권고안으로 자녀가 있는 가정 지원, 교육 및 훈련에 대한 동등한 기회, 모두를 위한 사회보장 접근, 업무의 질 지원, 평생 학습, 소득과 일자리 보호, 더 긴 경력과 적절한 연금 및 장기요양, 복지국가의 더 나은 재정 대안 개발 등이다.

국가 차원의 미래 전략보고서의 대표적인 예로 프랑스의 「Major Future Economic Challenges」(Blanchard & Tirole, 2021)을 꼽을 수 있다. 지구 온난화, 불평등, 고령화 세 가지 과제에 초점을 맞춘 이 보고서는 세 과제 모두 근본적인 세대 내, 세대 간에 다음과 같은 문제를 제기한다. 우리 아이들에게 어떤 삶을 물려줄 것인가? 어떤 지구를 만들 것인가? 어떤 종류의 일자리를 만들 것인가? 젊은 세대/근로자의 이익과 노인/은퇴자의 이익 사이에 어떤 균형점을 찾아야 하는가? 젊은 세대 특히 저학력 계층에게 큰 타격을 줄 새로운 불평등을 해결할 수 있을까? 또한 세 과제 모두 경제성장의 복잡한 본질과 그 주요 동력인 기술 발전에서 비롯된다는 점을 강조한다(Blanchard & Tirole, 2021, p. 21). 즉 기술 발전은 문제이자 동시에 해결책이라는 것이다. 더 나은 진전을 촉진하고 활용하고 더욱 균형 잡히고 지속가능한 성장을 이룰 수 있는 정책을 어떻게 설계할 것인가 하는 것이 문제 해결의 관건이며, 상당한 노력에도 불구하고

고, 종종 “큰 그림”이 부족하거나 근본적인 문제를 제대로 해결하지 못하고 있다고 보았다(Blanchard & Tirole, 2021, pp. 21-25). 유용한 지침과 미래의 유연성이라는 상충되는 목표를 해결하려면 적절한 균형을 이룰 수 있는 제도에 대해 고민해야 하며, 이를 위해서는 조정 결정을 정치적 압력으로부터 보호해야 한다는 점을 강조한다. 또한 개혁이 성공하기 위해서는 개혁이 공정하고 인식될 수 있어야 하며, 전문성과 대중적 지지가 뒷받침되어야 함을 역설한다.

나. 최근 한국의 관련 논의들

주로 미래사회 방향 제시 차원에서의 종합적 논의들(국회미래연구원, 경제인문사회연구원 등)과 개별 사회적 위험과 지속가능성 차원에서의 논의들(한국보건사회연구원, KDI 등)이 주를 이루고 있다. 대표적 예로 고동환 외(2023), 민보경 외(2023), 여영준 외(2023), 박성원 외(2021), 박성원 외(2022) 등을 들 수 있다. 특히 고동환 외(2023)의 연구는 코로나19 이후의 환경 변화를 불확실성을 넘어 초불확실성 세계로의 진입으로 특징지으며, 대표적인 구조변화로 기후위기, 인구구조 변화, 디지털 전환, 국제정치경제의 급박성 등을 꼽고 있다는 점에서 이 보고서의 문제 의식 및 주제 영역과 가장 유사하다고 볼 수 있다. 하지만 이러한 연구들은 이론적·담론적 접근보다는 실태적 접근에 기대고 있으며, 정책 분석보다는 현상의 분석과 미래 과제 제안에 중점을 두는 보고서가 대부분이다.

2. 보고서의 접근 방식 및 주요 내용

가. 접근 방식

이 보고서는 2024년에 발간된 『한국 복지국가의 재구조화를 위한 연구 II - 기술, 인구, 기후 변화의 도전』(김기태 외)의 후속 연구의 성격을 띤다. 김기태 외(2024)는 인구, 기술, 기후변화가 초래하는 사회적 위험을 구체적이고 세부적으로 다루고 있다. 본 보고서는 이러한 메가트렌드에 대응한 복지국가의 대안적 접근들을 개괄하고 우리나라의 정책적 대응 기초와 문제점을 비판적으로 되짚어보는 데 그 목적이 있다.

〈표 1-1〉 보고서의 구성과 분석틀

2장	3장~5장	6장										
이론적 배경	인구·기술·기후 변화에 대한 (사회)정책적 대응	결론 및 시사점										
탈근대 복지국가의 특성 ↓ 탈근대 사회적 위험의 변화 ↓ 지속가능성의 대안 친성장 탈성장	인구·기술·기후 변화로 인한 사회적 위험 ↓↓↓ 인구·기술·기후 변화에 대한 복지국가의 대응(대안) 유형 <table border="1" style="margin: 10px auto;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">구분</th> <th colspan="2">기존 복지국가</th> <th rowspan="2">복지국가 재구조화</th> </tr> <tr> <th>분배(적응)</th> <th>재분배(대응)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>정책 영역</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> ↓↓↓ 인구·기술·기후 변화에 대한 한국 복지국가의 정책적 대응 <ul style="list-style-type: none"> - 거버넌스 - 정책의 구성과 지향 ↓↓↓ 정책적 시사점	구분	기존 복지국가		복지국가 재구조화	분배(적응)	재분배(대응)	정책 영역				- 보고서의 주요한 결론 - 이론적 시사점 - 정책적 시사점
구분	기존 복지국가		복지국가 재구조화									
	분배(적응)	재분배(대응)										
정책 영역												

출처: 저자 작성

인구, 기술, 기후 변화는 각각의 경로와 특성이 상이할 뿐 아니라 복지 국가 혹은 사회정책 내에서의 '주류화' 정도도 매우 다르기 때문에 일관된 분석틀을 설정하기 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 이 보고서에서는 전체 변화를 관통하는 논리적 흐름을 어느 정도 담보하기 위해 탈근대적 복지국가의 특성과 사회적 위험의 변화하는 특징, 그리고 이에 대응하기 위한 지속가능성 담론을 이론적 배경으로 끌어왔다(이하 <표 1-1> 참조). 또한 인구, 기술, 기후 변화를 개별적으로 다루고 있는 3장, 4장, 5장에서도 이러한 변화로 인해 촉발되는 사회적 위험을 개관하고, 이에 대한 복지국가의 정책적 대응(대안) 유형을 어느 정도 유사한 구조화된 틀로 제시하고자 하였다. 따라서 이 부분의 정책 유형은 각 장에서 다소 중복되는 경향이 있다. 다만 대안 정책의 등장 배경은 각각의 변화가 가지는 맥락에 따라 다르다. 인구, 기술, 기후 변화에 대한 한국의 정책적 대응은 거버넌스의 측면과 정책 구성 및 지향성 측면으로 구분하여 서술하였다. 세부 정책 평가는 그 자체로 매우 방대한 분석과 분량을 요구할 뿐 아니라 이 보고서의 원래 의도를 벗어난다. 특히 디지털기술 변화와 기후변화는 사회정책에서 이제 막 다루어지기 시작한 영역이라는 점에서 방향성에 대한 함의를 주고자 하는 데 목적이 있다. 마지막으로 결론(6장)에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 규범적 측면과 현실적(실현 가능성) 측면을 모두 고려한 방향 설정의 필요성을 강조하고자 한다.

나. 주요 내용

주지한 바와 같이, 이 보고서는 여섯 개의 장으로 구성되어 있다. 2장은 전체 보고서를 아우르는 이론적 배경으로서 지속가능성 논의를 일별하고 있으며, 3장, 4장, 5장에서는 2장의 논의와 분석틀을 바탕으로 각각

인구, 기술, 기후 변화로 인해 촉발되는 사회적 위험과 이에 대응하기 위한 복지국가의 대안적 정책들 그리고 우리나라의 해당 변화에 대한 전반적인 대응 기조와 주요 정책들을 살펴본다. 우리나라의 대응 전략은 개별 정책들보다는 거버넌스와 관련 기본계획을 중심으로 정책 방향과 기조 차원에서 논의하였다. 마지막 6장에서는 이론적 배경과 개별 장에서의 논의 결과를 바탕으로 정책적 시사점과 대안을 제시하는 데 할애되었다. 장별 주요 연구 내용들을 좀 더 구체적으로 소개하면 다음과 같다.

제2장(거대변화, 사회적 위험 그리고 지속가능성)에서는 복지국가의 차원에서 탈근대의 특성과 탈근대사회에서 현재 진행형인 거대변화로 인해 사회적 위험이 어떻게 변화해 가고 있는지를 서술한다. 이어서 20세기 후반 거대변화를 배경으로 국제적으로 논의되고 있는 지속가능성 담론의 내용과 지속가능성의 양대 대안적 흐름이라고 할 수 있는 녹색성장 접근과 탈성장 접근의 주된 주장과 쟁점을 정리하였다. 마지막으로 거대변화와 지속가능성에 대해 해외 주요 전략보고서의 내용을 정리하고 이 보고서의 접근 방식을 간략하게 서술하였다.

제3장(인구변화에 대한 사회정책적 대응)에서는 인구변화로 인한 사회적 위험과 대응 유형, 그리고 한국 복지국가의 대응 방식과 향후 과제를 총론적으로 정리하는 데 할애되었다. 인구변화와 이에 대한 대응은 최근 20여 년간 한국 사회 전체의 주요 아젠다였고 관련 논의와 연구들이 상당히 축적되어 있기 때문에 가능한 기존 연구들에서 반복적으로 제기되어 왔던 논의들을 피하고자 노력하였다. 먼저, 인구 감소, 인구구조 변화, 복지 재정 수요와 재정 능력의 변화 측면에서 인구변화로 인한 사회적 위험의 양상을 서술하였다. 또한 복지국가의 일반적 관점에서 인구변화에 대한 정책대안을 완화, 적응, 축소 사회의 틀로 분류하고 주요 정책 내용을 정리하였다. 이어서 한국 복지국가의 인구변화 대응 현황과 문제점을 거

버넌스 구조와 정책 구성, 그리고 정책 지향성의 측면에서 비판적으로 논의하였다. 소결에서는 향후 인구변화 대응을 위한 한국 복지국가의 개혁 방향과 과제를 제안하고자 하였다.

제4장(기술변화에 대한 정책적 대응)에서는 산업화 이후의 주요 기술변화를 개괄하면서도 특히 최근의 디지털화와 인공지능(AI)으로 인한 변화에 초점을 맞추어 저술하였다. 사회정책적 대응에 주목하였지만, 기술변화는 사회 전반에 다차원적이고 중첩적인 영향을 미치고 있기 때문에 반드시 사회정책에만 국한되지는 않는다. 본문에서는 먼저 기술변화로 인한 사회적 위험의 양상을 주요 영역별-빈곤과 불평등, 고용, 주거와 지역, 건강과 수명, 돌봄과 일·가정 양립, 국가 재정-로 서술한다. 이어서 기술변화에 대한 정책 대안을 분배, 재분배, 그리고 복지국가 재구조화 차원으로 구분하여 주요 내용을 개괄한다. 이어서 기술변화에 대한 한국의 정책적 대응을 거버넌스, 정책적 구성과 지향성 측면에서 논의하였다. 마지막으로 소결에서는 향후 기술변화에 대한 복지국가의 대응 방향을 사회보장적 측면에서 제안하면서 마무리 짓는다.

제5장(기후변화에 대한 생태사회정책적 대응)은 기후변화로 인한 영향과 이에 적응하고 대응하기 위한 정책을 개괄하고 한국 복지국가의 생태사회정책을 조망하는 데 할애되었다. 생태사회정책 영역은 정책은 물론이고 학술적으로도 막 논의되기 시작한 신생 영역이기 때문에 개념화나 범주화에 어려움이 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 이 보고서에서는 기후변화로 인한 사회적 위험은 기후변화 자체의 영향과 녹색전환의 영향 차원에서 기술하고, 분배, 재분배와 탈성장 지향의 생태사회국가적 대안 차원으로 정책 대안을 분류하여 주요 정책들을 정리하였다. 또한 우리나라의 기후변화 거버넌스와 관련 전략 및 기본계획에 포함된 생태사회 정책의 현황과 문제점을 논의하였다. 소결에서는 좀

더 포괄적이고 대안적인 생태사회국가를 한국 복지국가의 대안적 방향으로 제시하였다.

제6장(한국 복지국가의 메가트렌드 대응을 위한 정책적 제언)에서는 앞서의 논의를 바탕으로 향후 메가트렌드에 대응하여 한국 복지국가가 지향해야 할 정책적 방향성과 관련하여 몇 가지 제언을 덧붙였다.



제2장

거대변화, 사회적 위험 그리고 지속가능성

제1절 들어가며

제2절 거대변화와 사회적 위험의 재설정

제3절 거대변화와 지속가능성 담론

제 2 장 거대변화, 사회적 위험 그리고 지속가능성

제1절 들어가며

칼 폴라니는 1944년 발간된 그의 책 『거대한 변환(Great Transformation)』에서 너무 빠른 변화는 인간과 사회, 자연을 파괴하는 시장의 맹목적 과속 질주를 의미하며, 시장사회에서 기계제 생산은 사회의 자연적, 인간적 실체를 상품으로 전화시키며 이로 인해 야기된 혼란은 인간관계를 해체하고 자연환경을 절멸할 것이라고 경고한 바 있다(Polanyi, 1991, 1944). 21세기를 전후로 가속도가 붙은 채 진행되고 있는 인구, 기술, 기후 변화를 통해 폴라니의 ‘예언적’ 서술이 현실화되고 있음을 목도한다. 이를 완충하기 위해 고안된 ‘안전 기제’로서 복지국가는 비용이 많이 들기는 하지만 오늘날에도 여전히 중요한 역할을 하고 있다. 하지만 너무 빠르고 새롭게 등장하는 변화들이 유발하는 불안정성, 불확실성, 그리고 새로운 사회적 위험에 기존 복지국가는 많은 영역에서 취약성 또는 무능력을 드러내고 있다. 더구나 복지국가는 점점 더 비싼 대안으로 인식되면서 재정적 지속가능성에 대해 회의적인 시각도 적지 않다. 그렇다고 해서 이를 보완하거나 대체할 유능하고 현실성 있는 대안은 아직 등장하지 않았다. 이러한 ‘대안의 공백’ 속에서 경제적·사회적·환경적 지속가능성에 대한 다양한 논의와 담론이 제기되고 있다.

이 장에서는 산업화된 근대 복지국가의 전제와 가정들이 탈근대 국가에서 어떻게 파훼되거나 약화되고 있는지를 간략히 기술한다. 또한 탈근대사회의 거대변화로 인해 확대되거나 변화되고 있는 사회적 위험을 인구, 기술, 기후 변화의 차원에서 개괄적으로 정리했다. 이어서 거대변화

국면에서 지속가능성 담론의 필요성과 주요 흐름을 기술하고, 지속가능성의 두 가지 큰 흐름을 형성하고 있는 친성장담론과 탈성장담론의 주장과 주요 쟁점을 논의했다.

제2절 거대변화와 사회적 위험의 재설정

1. 탈근대화와 복지국가의 전제 약화

계몽주의적 합리성에 기반을 둔 20세기 서구 근대(modern) 세계에 대비되는 개념으로 21세기는 탈근대(post-modern) 세계로 일컬어지곤 한다. 근대와 탈근대의 시공간적 구분이나 특징을 명확하게 가름 짓는 것은 난해하고 복잡한 일이다. 다만 여기서는 -주로 서구- 복지국가의 맥락에서 근대와 탈근대의 몇 가지 중요한 차이점과 특징을 기술해 보고자 한다 (<표 2-1> 참조).

먼저, 국가 차원에서 보자면 20세기 서구 근대국가가 합리성과 예측가능성에 기반한 견고한 복지국가였다면 21세기 탈근대국가는 다중적 불확실성에 노출된 상대적으로 취약한 국가로 규정지을 수 있다. 20세기 유럽 국가들은 합리적 이성에 기반한 계몽 프로젝트로서 ‘복지국가’를 기획하고 설계했다. 물론 서구 복지국가는 18~19세기 맹아기를 거치면서 사회보험과 공공부조 등 핵심 복지제도가 이미 형성되었으며, 2차 세계대전 전후 시민적 연대와 좌-우 컨센서스를 바탕으로 오늘날의 복지국가가 본궤도에 올랐다.

〈표 2-1〉 전근대·근대·탈근대의 주요 특성

구분	전근대	근대	탈근대
물리적 경계	주로 소규모 공동체(지방, 교구, 봉건영지 등)	(국민)국가	지방-국가-세계(국가의 'hollowing out')
주요 리스크	자연재해, 전염병 등	시장소득의 상실(실업, 노령, 장애, 질병 등)	중층적 리스크(시장소득의 상실 + 재해, 전염병 + 소외·외로움 등)
연대의 방식(신뢰의 기반)	기계적 연대(가족, 지역, 종교적 공동체)	유기적 연대(계급, 시민성에 기반한 국가 차원의 연대)	전반적인 연대·신뢰의 약화(가족, 계급 약화) 사안별 글로벌 협력 강화(예: 환경, ODA)
복지의 주 제공자	가족, 공동체(씨족, 지역, 교구, 종교에 기반)	국가(조세와 행정에 기반)	가족, 새로운 공동체 모색(협동조합, 사회적경제) - 지방-국가의 혼합('welfare mix')
거대변화	전근대적 공동체의 해체(약화)와 국민국가 성립, 시장의 전방위적 확산	기계화와 자동화, 노동자화, 시장 지배력 강화, 민주주의 공고화	자본·노동의 세계화, 정보화와 디지털화, 기후변화, 인구 노령화와 가족의 다양화, 이민 증가, 민주주의의 위기

출처: 저자 작성.

소위 '케인즈-베버리지언 복지국가(Keynes - Beveridgean Welfare state)' 또는 '민주적 복지자본주의(democratic welfare capitalism)'라 일컬어지는 20세기 복지국가는 수요 측면 경제학과 사회과학적 위험관리 설계를 결합한 국가 모델, 즉 '관리된 자본주의' 국가이다. 특히 사회보험은 모든 시민을 보험의 대상으로 하는 위험분산(risk-pooling)을 통해 위험관리의 예측 가능성과 효율성을 극대화한 재분배 장치로서 조세와 함께 복지국가의 기간장치로 기능했다. 복지국가 기저의 전제는 -자연과학만큼은 아닐지라도- 사회과학적 계측과 예측에 기초한 사회공학(social engineering)적 설계를 통해 관리가능한 복지국가를 구축하는 것이 가능하다는 것이었다(그림 2-1) 참조).

[그림 2-1] 근대 복지국가의 기본 전제와 전제의 약화 요인



출처: “지속가능한 복지제도 대안모색 연구”, 여유진 외, 2024, 보건복지부, 한국보건사회연구원, p. 12, p. 15 그림 수정.

하지만 1970년대 두 차례의 오일쇼크와 이후 지속적인 고물가-저성장 국면(stagflation), 세계화(globalization)와 국가 권한의 약화, 제조업 가격 경쟁력 하락과 서비스산업화, 극소전자(Micro-electronics) 혁명과 뒤이은 정보화 사회의 도래 등으로 복지국가의 명시적·잠재적 전제는 무너지기 시작했다. 여기에 더해 인구 고령화와 가족의 다양화, 이민자 증가 등 인구통계학적 변화와 노동시장의 불안정성 증가로 예측 가능성에 기반한 복지국가의 보편성과 견고성에 균열이 가기 시작했으며, 재정

적 지속가능성에 대한 우려가 증가했다([그림 2-1] 참조). 제습(Jessop, 1991, 1993)은 이러한 변화를 포디즘(fordism)에서 포스트-포디즘(post-fordism)으로의 축적 체제 변화, 케인지언 복지국가에서 슈페테리언 위크페어국가로의 조절 양식 전환으로 규정했다. 그 결과 국가(중앙정부)의 기능, 권한, 역할이 약화되고 공동화(hollowing-out)됨으로써 복지국가의 초기 기획과 설계의 현실성도 약화되었다.

다음으로, 개인 차원에서 근대 사회는 안정성(security)과 고체성(solidity)을 띤 사회라면 탈근대 사회는 불안정성(insecurity)과 액체성(liquidity)을 띤 사회로 특징지을 수 있다(Bauman, 2000/2005, 2006/2009). 복지국가는 생애주기 동안 부딪힐 수 있는 사회적 위험, 예를 들면 실업, 노령, 질병, 재해 등으로 인해 발생하는 ‘비복지(diswelfare)’의 상황으로부터 개인과 가구를 보호하고 물질적 안녕(well-being)과 안정(security)을 도모하기 위한 장치이다. 2차 세계대전 이후 1970년대까지 서구 선진 자본주의 국가들은 지속적인 경제성장과 낮은 실업률, 남성 상용직 근로자 중심의 안정적인 노동시장, 비교적 낮은 노인부양비와 적정 출산율, 국민국가를 중심으로 한 높은 신뢰와 연대의식을 바탕으로 수준 높은 복지국가를 구축할 수 있었다. 시민들은 자신들의 삶이 어느 정도 예측 가능하며 인생에서 안정을 위협하는 요소들로부터 보호받을 수 있고 “최소한의 건강하고 문화적인 삶”을 보장받을 수 있으리라 생각했다. 대부분 사람의 삶은 정규 교육, 노동시장 진입, 결혼과 출산, 은퇴와 노령으로 이어지는 생애과정(life-course)을 크게 벗어나지 않았다. 특히 노령기에는 경제활동기 노동소득을 어느 정도 유지(secure)할 수 있을 만큼 적정 수준의 공적 연금이 보장되리라 기대할 수 있었다.

하지만 앞서 언급한 바와 같이 이러한 복지국가의 명시적·암묵적 전제들은 1980년대 전후로 상당 부분 약화되거나 반전되었다. 더불어 복지국

가의 보장 기능과 시민적 연대성이 약화되었다. 바우만은 탈근대사회를 ‘액체 근대’로 규정하면서 “액화하는 힘이 사회적 공존을 거시적 차원에서 미시적 차원으로 끌어내린 결과 개인화되고 사적으로 변화하면서 실패의 책임이 일차적으로 개인의 어깨 위로 떨어진 시대”(Bauman, 2000/2005)로 특징지었다. 이로 인해 탈근대 상태에서 개인은 불안감과 자신감 결여를 동반하는 고질적인 불안정성 상태에 놓인다는 것이다. 바우만은 이러한 변화가 근대화 과정에서 공동체와 사회의 ‘불합리한’ 의무로부터의 해방과 경제의 지배에 사회를 무방비 상태로 만든 복합적 결과로 해석한다(Bauman, 2000/2005; Best, 2024). 바우만의 이러한 주장과 매우 유사하게 롬크 반 드 빈(Romke van der Veen)은 복지국가의 사회적 기반 약화를 두 가지 발전의 결과로 보았다. 하나는 개방 경제를 향한 정치적, 경제적 발전으로 주로 세계화와 관련이 있고, 다른 하나는 열린 사회를 향한 사회적, 문화적 발전으로 개인화 과정과 관련이 있다는 것이다. 그는 이 두 결과 모두 위험을 공유하려는 의지나 위험관리 방식을 감소시킴으로써 복지국가의 기반을 약화시키는 방향으로 작동했다고 주장한다(van der Veen, 2012).

마지막으로, 사회적 위험과 위기 측면에서 근대의 위험이 비교적 단기적이고 그 원인 파악이 가능한 위험을 특징으로 한다면, 탈근대의 위험은 지속적이며 그 원인이 복합적·중층적이고 불확실한 위험과 영속적 위기를 특징으로 한다. 위험의 이러한 특징으로 인해 개인 간 격차, 불안정성, 불안이 높아질 가능성도 커졌다. 바우만은 우리가 두려워하는 위험을 크게 세 가지 차원, 즉 신체와 재산을 위협하는 위험, 우리가 기대어 살고 있는 사회질서의 지속가능성과 안정성을 위협하는 위험, 그 외에 예측하기 어려운 회색 영역의 위험으로 구분한다(Bauman, 2000/2005, p. 14).

세 번째 위험은 예컨대 발전소가 폭발하고, 석유 매장량이 동이 나며,

주식시장이 붕괴하고, 당연하게 누리던 여러 서비스가 끊기는 등의 공포로, 여러모로 울리히 벡이 ‘위험사회’에서 묘사하는 위험과 유사한 사고들이다(Beck, 1997). 또한 본 보고서에서 다루고자 하는 디지털화와 인공지능(AI) 기술 발전, 탄소배출로 인한 기후변화, 인구와 가족구조의 급격한 변화, 글로벌 경제로의 편입과 불안정성 증가 등이 가속화함으로써 이러한 위험의 복합적이고 중층적 특성이 강화된다. 여기에 더해 위기로 인한 불안정성과 불확실성이 일시적으로 발생한 후 종식되는 것이 아니라 계속 이어지는 ‘위기의 연쇄와 지속’을 특징으로 하는 소위 ‘영속적 위기(permacrisis)’가 탈근대적 위기의 특징으로 자리 잡았다.¹⁾

반면 앞서 언급한 바와 같이 개인화의 진전으로 전근대적 공동체와 근대적 연대성이 약화되고 시장 관계가 모든 영역의 지배적 관계로 자리 잡게 되었다. 이로써 위험에 대응하는 개인들의 집합적 대응력은 크게 약화되었으며, 위험을 공유하려는 의지나 위험관리 방식은 취약해졌다. 이 두 경향성의 결합, 즉 위험의 중층성 강화와 대응력의 약화가 맞물리면서 개인의 귀속적·가족적 배경에 따른 격차가 확대되고, 전반적인 삶의 불안정성(insecurity)과 불안(anxiety)은 더욱 커지게 된 것이다. 그 결과, 탈근대사회에서 물질적 풍요의 증가가 불안정성과 불안의 증가를 만회하지 못하는 한 개인의 총량적 복지(welfare)와 안녕(well-being)은 약화될 가능성이 크다.

1) 영속위기(permacrisis)는 기후변화, 코로나19 팬데믹, 러-우전쟁, 에너지 위기, 국제무역 질서의 재편과 경제 불안 등 여러 가지 위험과 위기가 중첩적이고 연쇄적으로 계속 이어지는 불안정 상태를 의미한다. 영국의 콜린스 사전은 ‘permacrisis’를 2022년 올해의 단어로 꼽았다(박병수, 2022).

2. 탈근대사회의 거대변화로 인한 사회적 위험의 변화 양상

지금까지 논의한 바와 같이 탈근대사회로의 사회·경제적 변화로 인해 기존 복지국가의 전제가 상당 부분 파훼되고 있으며, 그 결과 개개인의 불안정성과 전체적인 불평등이 높아질 위험이 커지고 있음을 논의하였다. 여기에서는 이러한 탈근대적 특성 중 특히 2000년대 전후로 나타나고 있는 거대변화²⁾의 유형과 그러한 변화가 유발하는 사회적 위험의 새로운 양상에 주목하고자 한다.³⁾

〈표 2-2〉 시대별 주요 거대변화의 흐름

거대변화	19-20세기 중반	1970~1980년대	1990~2000년대 전후
산업·기술변화	-----> (산업화, 대량생산 기계) (탈산업화, 자동화) (인공지능(AI))		
인구변화	-----> (저출산·고령화, 가족 유형의 다양화, 1인가구 증가)		
기후변화	-----> (온난화, 이상기후, 기후재난)		

출처: “기후변화가 초래할 수 있는 사회적 위험의 유형과 양상”, 여유진, 2025, 한국보건사회연구원, p. 4의 [그림 1]을 수정함.

인류 역사를 놓고 볼 때 ‘거대변화’라 불릴만한 변화는 주로 산업사회 이후 발생했다(〈표 2-2〉 참조). 산업화 이전에도 농업혁명과 같이 인류 문명에 큰 영향을 미친 변화가 없었던 것은 아니지만 그 확산 속도는 매

2) 메가트렌드(megatrend)는 ‘현대사회에서 일어나는 거대한 시대적 조류’, 즉 대규모의 장기적인 사회·경제적 변화를 의미한다(이인규, 2022). 거대변화는 10년 이상의 장기적이고 포괄적인 변화를 촉발하며, 전 세계적으로 광범위한 영향력을 행사하고, 경제, 사회, 기술, 환경 등 다차원적인 변화를 초래한다는 점에서 단기적인 유행이나 트렌드와는 다르다(Google AI, megatrend로 2025. 7. 30. 검색).

3) 메가트렌드는 그 자체로 중립적인 개념이며 실제로도 긍정적인 측면과 부정적 측면을 모두 가지고 있다. 하지만 본 보고서에서는 거대변화로부터 기인하는 사회적 위험의 변화 양상에 주목하기 때문에 긍정적 측면보다는 부정적 측면에 초점을 맞춘다.

우 느렸고 사회·경제·문화적으로 볼 때 대체로 긍정적인 효과를 유발했다는 점에서 오늘날의 거대변화와는 그 양상과 특징이 상이했다. 치명적인 부정적 효과를 초래한 사건은 주로 역병, 대기근, 자연재해와 같은, 당시 사회로서는 통제하기 어려운 외생적 요인들이었다.⁴⁾ 이에 비해 산업사회-근대사회- 이후 산업화와 기술변화는 급속하게 확산되면서 인류의 사회·경제를 엄청난 속도로 변화시켰으며 긍정적 효과뿐 아니라 부정적 영향도 컸다는 점에서 이전과 차이가 있다. 그 과정은 자본주의 '시장' 경제에 의해 가속화되었으며, 초기에 이러한 변화는 -특히 서구유럽에서- 대중의 '빈곤화'를 초래했다.⁵⁾ 현대 복지국가는 분업화와 대량생산 기술 발전에 따른 노동자의 빈곤에 대응하는 과정의 산물이라 해도 과언이 아니다.

이후에도 산업·기술변화는 한층 업그레이드되면서 사회·경제적 변화를 주도해 왔다. 1970년대 전후의 극소전자혁명은 자동생산기술 발전을 추동하면서 서비스산업화, 정보사회와 소비사회로의 전환을 추동했으며 세계화를 촉진했다. 비슷한 시기 동안 의료기술의 급속한 발전으로 평균 수명이 많이 늘어나고, 여성의 사회진출 증가로 출산율은 급속히 낮아졌다. 이로 인해 인구고령화-그 결과 노인부양비 증가-가 빠르게 진행되었다. 1970년대와 1980년대의 기술변화와 인구변화는 안정적이고 균질적인 노동시장과 향아리형 인구구조를 바탕으로 설계되었던 복지국가의 균열과 재정적 지속가능성 문제를 초래하는 결정적인 요인으로 작용했다.

4) 다만 전쟁과 '문명 충돌'로 인한 사회·경제적 변화를 거대변화의 범주에 포함할 수도 있겠다. 예를 들면, 알렉산드로스 대왕의 동방원정, 칭기즈칸의 서방원정, 십자군전쟁, 콜롬부스의 아메리카 대륙 발견 등을 들 수 있다.

5) 오늘날의 관점에서 보면 기술 발전으로 인한 혁신은 엄청난 생산력 증대로 이어져 물질적 풍요를 가져올 것으로 기대하지만, 초기 자본주의 시기만 해도 이는 저임금과 장시간 노동, 실업, 노인 빈곤을 유발함으로써 다수 민중의 빈곤화를 유발하는 주범이었다. 칼 폴라니는 이러한 시장화의 과정을 '악마의 맷돌'에 비유했다(Polanyi, 1991).

지금까지의 거대변화가 주로 산업화된 서구 사회와 일본-초기 OECD 회원국들-에서 전형적으로 나타난 변화였다면, 21세기를 전후로 나타나고 있는 거대변화는 전 지구적 양상을 띠는 점에서 말 그대로의 ‘거대’ 변화라 할 만하다. 대표적으로 인공지능·자동화·빅데이터 등의 기술변화 가속화, 인구구조 고령화와 가족구조 변화의 전 지구적 확산, 지구 온난화·기후 재난 등이 대표적이다.

산업화 초기 기술변화가 대중의 빈곤화를 유발했고 이에 대응하는 과정에서 서구 유럽에서 복지국가가 ‘탄생’했음은 이미 언급했다. 이때의 복지국가는 근로자가 생애과정에서 경험할 수 있는 -따라서 빈곤을 초래할 가능성이 높은- 전형적인 사회적 위험(노령, 실업, 질병, 산업재해)에 대응하는 제도로서 사회보험과 공공부조를 근간으로 했다. 이후 기술변화와 서비스 산업화, 여성 경제활동 증가 등의 영향으로 저노동-근로빈곤, 아동 보육 등의 문제에 대응하기 위해 활성화정책(activation policy), 아동수당과 보육서비스의 결합 등 정책적 확장이 이루어졌다. 또한 급속한 인구고령화에 대응하기 위해 장기요양보험과 사회서비스 확대도 진행되었다.

현재의 거대변화는 복지국가 또는 더 확장된 의미에서 우리 사회가 대응해야 할 추가적인 사회적 위험을 유발하는 경향이 있다. 특히 현재의 거대변화는 공간적으로 산업화된 국가에만 국한되지 않고 전 지구적 파급효과를 지니고 있으며, 미시적인 개개인의 적응과 빈곤 문제를 넘어서 인류와 지구 행성의 생존과 직결된다는 점에서 기존의 거대변화와 상이한 양상을 띤다. 따라서 이러한 거대변화에 대응하기 위해서는 국가적 차원을 넘어 초국가 차원의 전략 수립과 협력이 필수적이다. 현재의 거대변화로 인해 촉발되거나 강화되고 있는 사회적 위험의 양상을 요약하면 <표 2-3>과 같다.

〈표 2-3〉 거대변화로 인한 주요 사회적 위험의 유형과 양상

메가트렌드	변화의 양상	사회적 위험과 복지국가에 미치는 영향 양상
인구(가족) 변화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인구(특히, 경제활동인구) 감소 ○ 기대수명 연장과 초저출산율로 인한 노인부양비 증가 ○ 돌봄(자녀, 장기요양)에 영향을 미치는 가족구조의 변화 ○ 인구의 도시집중과 지역공동화 ○ 교차성(연령, 성별, 다문화 등)에 따른 다양한 격차 확대 ○ 1인가구 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 잠재성장률 저하(장기적으로 노동시장 경쟁 완화 가능성) ○ 노인빈곤 증가 위험과 복지국가의 재정적 지속가능성 감소 ○ 돌봄 공백, 돌봄 인력 부족과 질 저하 위험 ○ 지방인구 감소와 인프라 낙후의 악순환으로 인한 지역소멸 위험 ○ 복합적 빈곤과 취약성 위험 증가 ○ 1인가구의 빈곤·고립 등 복합적 위험 증가 ○ 경제활동인구 감소와 노인인구 증가 등으로 재정적 지속가능성 위협
디지털화와 기술변화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기술과 디지털화로 인한 일자리 양극화(엇갈린 증거) ○ 디지털산업과 전통산업 간 지역적 불평등 확대 ○ 디지털 리터러시의 격차 확대 및 디지털 기술이 취업 전망에 미치는 강력한 영향(더 큰 불평등) ○ 디지털화로 인한 사회 분열 심화와 생활 경계의 모호성 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동시장 불안정성 증가, 근로빈곤과 불평등 증가 위험 ○ 지역 간 불균형 심화, 지역 소멸 가속화 위험 ○ 정보 접근성, 디지털 적응 능력에 따른 불평등 확대 위험 ○ 상대적 박탈감·외로움의 심화, 정신건강 악화 위험 ○ 개인의 사생활 침해 위험 ○ 온라인 신청에서 사례 관리에 이르기까지 공공행정의 디지털화 ○ 디지털화와 기술은 복지혜택과 사회서비스의 보다 효율적인 제공을 포함한 기회 창출 ○ 디지털 방식으로 의료(e-health)를 개선할 수 있는 잠재력
기후변화와 녹색전환	<ul style="list-style-type: none"> ○ (점점 빈번해지는) 극심한 기후 관련 사고와 재해로 인한 건강 및 물질적 위해, 보험 불가능성(insurability) 문제 ○ 생산(특히 농업), 소비, (부분별) 노동시장의 적응 ○ 에너지, 식량 등의 생산 감소 및 안보화 위험 증가 ○ 탄소배출산업 일자리 쇠퇴와 새로운 녹색 일자리의 발전 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 저소득층·노인·농어촌 등 기존 취약 계층(지역)의 피해 집중 및 빈곤·불평등 심화 위험 ○ 기후변화의 영향을 많이 받는 산업의 소득 감소 위험 ○ 에그플레이션, 에너지 가격 인상 등으로 빈곤 심화 위험 ○ 녹색전환 과정에서 실업 증가 위험 ○ 녹색전환의 비용 분담에 따른 국가재정의 경합성 문제 발생

출처: “Report on the future of social protection and of the welfare state in the EU”, Mathieu and Pacolet, 2023, TUI Workshop; “한국 복지국가의 재구조화를 위한 연구 II - 기술, 인구, 기후 변화의 도전”, 김기태 외, 2024, 한국보건사회연구원의 내용을 바탕으로 저자 작성.

제3절 거대변화와 지속가능성 담론

본 보고서에서 ‘지속가능성(sustainability)’ 담론을 매개로 거대변화 논의와 관련 정책을 논의하고자 한다. 그렇다면 왜 지속가능성 담론을 (재)소환하고자 하는가? 현재 거대변화, 특히 한국사회의 변화에 대한 해석과 대안 제시에 지속가능성 담론은 유용한 분석틀을 제공해줄 수 있는가? 이와 관련하여 본 보고서에서 지속가능성 논의에서 전제하고 있는 몇 가지 가정을 서술하고자 한다.

먼저, 이 보고서에서 주요하게 논의하고자 하는 세 가지 거대변화-기술 변화, 인구변화, 기후변화-와 이로 인해 발생하는 사회적 위험, 그리고 국가적·세계적 차원의 대응 과제를 둘러싸고 벌어지는 논쟁의 기저에는 “자본주의적 시장경제가 지금과 같은 방식을 고수한다면 개인과 공동체, 국가, 지구 행성이 지속가능할 것인가?”라는 근본적인 문제 제기가 내포되어 있다. 구체적으로는 이 논쟁은 거대변화, 성장(growth), 그리고 인간의 삶과 복지 간의 관계를 현실적, 규범적으로 어떻게 바라볼 것인가에 대한 입장 차이와 관련이 있다. 소위 생태-사회-성장 트릴레마의 문제에 대한 접근 방식에 관한 것이다(Mandelli, 2022). 따라서 지속가능성이라는 관점에서 성장과 환경·복지 간의 관계에 대한 담론과 정책 정리가 필요한 시점이다.

둘째, 현재의 거대변화를 통합적이고 포괄적으로 바라볼 수 있는 프레임워크가 필요하다. 주지한 바와 같이 탈근대사회의 사회적 위험과 위기는 중층적이고 상호 얽혀 있다. 하지만 이에 대한 현실의 많은 접근 방식은 여전히 단편적이고 분절적이며 대증적인 경향이 있다. 이는 학문 영역의 전문화(세분화), 실증 학문과 규범학문의 분리, 정부의 기획 기능(거버넌스)과 세부 정책 간 분절화 등과도 무관치 않다. 중층적이고 복합적인

문제에 대응하기 위해서는 통합적인 프레임워크를 재설정하고 융복합적이고 다학제적인 접근이 재조환될 필요가 있다. 이 보고서에서는 ‘지속가능성’ 개념이 그 가능성을 내포하고 있다고 판단한다. 특히, 경제-사회-환경 간에 대한 통합적 접근이나 최근 해외 학계에서 급증하고 있는 생태-사회적 접근에 입각한 지속가능성 논의는 필수적이다.

셋째, 지속가능성에 대한 다소 분리된 흐름, 즉 ‘지속가능한 개발(sustainable development)’ 흐름과 ‘복지국가의 지속가능성(sustainability of welfare state)’ 흐름 간의 통합이 필요하다. 전자는 주로 국제연합(UN)이 전 세계, 특히 개발도상국과 저개발국에 적용해왔던 지속가능성 개념-지속가능 발전 목표(Sustainable Development Goal, SDG)로 표현되는-으로 대표된다. 후자는 복지국가 위기 이후 복지국가의 지속가능성을 둘러싼 논의 흐름으로 대표된다. 논의 초반만 해도 이 두 흐름의 논의 맥락과 관련 사회적 위험이 상이했지만, 최근으로 올수록 수렴하는 경향을 띠고 있다. 특히 압축적 발전과 개발을 경험해 왔으며, 최근에야 선진국의 문턱을 넘었다고 볼 수 있는 한국에서 이 두 흐름이 통합적으로 논의될 수 있는 가능성과 유용성은 더욱 크다.

마지막으로, ‘지속가능성’ 개념에 대해 우리나라에서 가지는 오해를 불식시키고 좀 더 확장적 개념으로 재정립할 필요성을 언급할 필요가 있다. 우리나라의 학계, 특히 복지 연구자들 사이에는 지속가능성 접근 방식을 보수적이고 협소한 논의로 인식 내지 오인하는 경향이 존재한다. 이는 지속가능성을 주로 재정적 지속가능성과 연결시키는 경향과 관련이 있다. 복지재정의 중장기 추계, 특히 연금 추계와 관련해서 지속가능성 논의가 빠지지 않고 등장하는 것이 그 예다. 재정 안정과 복지 축소를 주장하는 입장을 지속가능론자와 등치시킴으로써 지속가능성을 보수의 전용 개념으로 치부하는 결과를 초래했다. 하지만 이렇게 지속가능성 개념과 논의

를 협소화시킴으로써 관련 문제들을 통합적으로 바라보고 대응할 수 있는 기회는 줄어들게 된다. 지속가능성 개념에 대한 체계적 정리를 통해 좀 더 확장적이면서도 통합적인 논의 구조 형성에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

1. 지속가능성과 ‘지속가능 발전’ 개념의 등장과 확장

지속가능성 개념은 우리가 생각하는 것보다 훨씬 더 오래전부터 시작되었다. 초기 이 개념은 자본주의적 산업 발전과 경제성장의 그늘에 가려진 자연 파괴에 대한 우려를 표명한 경제학자나 자연과학자들의 논의에서 주로 등장한다. 예를 들면, 17세기와 18세기 임업 전문가인 에블린과 칼로비츠(Evelyn & Carlowitz)는 유럽 전역에서 줄어드는 산림 자원에 대한 대응으로 ‘지속가능한 수확량’이라는 개념을 도입할 바 있다(Purvis et al., 2019). 하지만 경제개발 프로그램과 환경 비판이 맞물려 지속가능성 개념이 본격적으로 대두된 것은 20세기 후반의 일이다.

지속가능성 개념이 학술적·정책적으로 본격적으로 다루어지기 시작한 기원으로 가장 많이 언급되는 문헌은 단연 1987년에 세계 환경 및 개발 위원회(the World Commission on Environment and Development)의 보고서 「우리 모두의 미래(Our Common Future)」, 일명 ‘브룬트란트 보고서’이다. 이 위원회는 ‘지속가능한 개발’ 개념을 국제적인 정책 담론에 도입하여 대중화하는 데 크게 기여하였다(Johnston et al., 2007). 위원회는 ‘지속가능한 개발’을 “미래 세대가 자신의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 개발”로 정의했다(WCED, 1987, p. 43). 이와 같이, 지속가능성 개념은 초기 경제개발로 인한 환경 파괴에 대한 문제 인식으로 시작되었으며, 인간 존재

를 지속할 수 있는 희소한 지구 자원의 제한된 용량을 해결하는 방법으로 간주되었다(Klarin, 2018). 이 정의는 오늘날까지도 가장 많이 인용되는 영향력 있는 정의 중 하나로 남아 있다(Mandelli, 2022).

이후 지속가능성에 대한 다양한 대안적 개념이 등장하면서 개념에 대한 논란이 지속되었지만, 본질적으로는 경제적, 사회적, 환경적 측면 간의 균형과 호환성을 다루는 것으로 수렴되고 있다. 즉, 생태적, 경제적, 사회적 지속가능성을 달성하는 것은 오늘날 사회가 직면한 가장 시급한 목표 중 하나이며(Bansal, 2019), 궁극적으로 경제, 사회, 생태계 시스템은 거시적 수준에서 균형을 유지해야 한다는 것이다(Brenner & Hartl, 2021).⁶⁾ 환경적 통합성, 사회적 형평성, 경제적 번영의 조화가 지속가능한 발전을 뒷받침하는 기본 원칙이라는 것이다(Mandelli, 2022).

먼저, 환경 영역은 자연환경을 보존하기 위한 다양한 노력, 예컨대 천연자원 고갈, 서식지 파괴, 오염으로 인한 환경 악화 등을 방지하는 노력이다. 특히 인간 활동으로 인한 대기 이산화탄소 농도 변화로 촉발된 기후변화에 적응하고 대응하는 활동들이 포함된다. 새롭게 부상하고 있는 환경(생태, 그린, 에코)국가의 시장 기반 또는 시장 규제 정책들의 목표와 관련있다. 사회 영역에서는 자원과 기회를 적절하게 (재)분배함으로써 개인적으로는 예측할 수 없지만 집단적으로 예측가능한 위험을 방지하는 기능이 강조된다. 이는 기존 복지국가의 탈상품화 기능에 더하여 환경적 위험과 대응의 비용을 적절하게 (재)분배하는 역할과 관련이 있다. 이와 함께 사막화된 개인의 고립 문제를 완화하고 연대와 신뢰를 회복함으로써 공동체의 지속가능성을 제고하는 과제도 여기에 포함된다. 마지막으로 경제 영역은 경제성장, 특히 시장에서의 생산, 소비, 재화와 서비스 교

6) 오키너는 이 세 영역에 정치 영역을 추가해야 한다고 주장한다. 사회·환경·경제 영역의 투입이 정책 산출물로 전달되고 변환되는 체계적 규제 영역을 추가하였다(O'Connor, 2007). 이는 생태-사회국가와 같은 정치적 거버넌스의 역할을 강조한 것으로 보인다.

환 증가를 촉진시키고 공동 번영을 도모하고자 하는 것이다. 초기 브룬트란트 보고서에서는 성장과 환경, 사회 영역 간 긴장을 가정하지 않았으며 오히려 이들 간 상호 의존성과 보완 관계를 강조했다. 다만 이들 간 조화를 위해서는 적절한 한계를 설정할 필요가 있다는 점은 주지하고 있었다. 하지만 이후 성장과 다른 두 영역 간 모순 관계를 바탕으로 새로운 사회·경제·환경 시스템 구축 필요성을 역설하는 연구들이 등장하기 시작했다(예를 들면, Gough, 2017; Koch & Fritz, 2014 등). 그럼에도 불구하고 -후술하겠지만- 지속가능발전 개념 속에서 성장은 여전히 지배적인 위치를 점하고 있음은 주지의 사실이다.

2015년 9월, 유엔 193개 회원국은 지속가능발전 의제의 일환으로 빈곤 종식, 지구 보호, 그리고 모든 사람의 번영 보장을 위한 17개의 '지속가능발전 목표(Sustainable Development Goal, SDG)'를 채택했다(〈표 2-4〉 참조). 이 역시 환경, 사회, 경제적 지속가능성 개념을 염두에 둔 목표 설정이라 할 수 있다(United Nations, 2015). 여기서 핵심은 경제성장이 사회적, 환경적 지속가능성과 어떤 관련이 있는지에 대한 질문에서 지속가능한 발전이 중립적이지 않다는 것이다(Mandelli, 2022). 오히려 지속가능한 발전은 세 영역 간의 모순을 조화시키고자 하는 구체적인 의도를 가지고 등장했으며, 이를 실현 가능하고 바람직한 목표로 제시하고자 했다는 데 의의가 있다.

(표 2-4) 유엔의 '지속가능한 개발'을 위한 2030 의제(SDG)

지속가능개발 목표(SDG)
목표 1. 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤을 종식시킨다.
목표 2. 기아를 종식하고, 식량 안보를 달성하고, 영양 개선하며, 지속가능한 농업을 촉진한다.
목표 3. 모든 연령대의 모든 사람을 위한 건강한 삶을 보장하고 웰빙을 증진한다.
목표 4. 포용적이고 공평한 양질의 교육을 보장하고 모든 사람을 위한 평생 학습 기회를 촉진한다.
목표 5. 성평등을 달성하고 모든 여성과 소녀의 역량을 강화한다.
목표 6. 모든 사람을 위한 물과 위생의 가용성과 지속가능한 관리를 보장한다.
목표 7. 모든 사람을 위한 저렴하고 안정적이며 지속가능하고 현대적인 에너지에 대한 접근성을 보장한다.
목표 8. 지속적이며 포용적이며 지속가능한 경제 성장, 완전하고 생산적인 고용, 모든 사람을 위한 적절한 일자리를 증진한다.
목표 9. 회복력 있는 인프라를 구축하고, 포용적이고 지속가능한 산업화를 촉진하며, 혁신을 조성한다.
목표 10. 국가 내 및 국가 간 불평등을 줄인다.
목표 11. 도시와 인간 거주지를 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능하게 만든다.
목표 12. 지속가능한 소비 및 생산 패턴을 보장한다.
목표 13. 기후변화와 그 영향에 대처하기 위해 긴급 조치를 취한다.*
목표 14. 지속가능한 개발을 위해 바다와 해양 자원을 보존하고 지속가능하게 이용한다.
목표 15. 지상 생태계의 지속가능한 이용을 보호, 복원 및 촉진하고, 산림을 지속가능하게 관리하고, 사막화를 방지하고, 토지 황폐화를 중단 및 역전시키고, 생물다양성 손실을 중단한다.
목표 16. 지속가능한 개발을 위한 평화롭고 포용적인 사회를 촉진하고, 모든 사람에게 사법 접근성을 제공하며, 모든 수준에서 효과적이고 책임감 있고 포용적인 기관을 구축한다.
목표 17. 지속가능한 개발을 위한 실행 수단을 강화하고 글로벌 파트너십을 활성화한다.

주: * 기후변화에 관한 유엔 기본 협약이 기후변화에 대한 세계적 대응을 협상하는 주요 국제 정부 간 포럼임을 인정한다.

출처: "Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development", United Nations, 2015.

지금까지 '지속가능 발전' 논의의 특성을 몇 가지로 요약해 볼 수 있다.

첫째, 다차원성과 통합적 관점이다. 핵심적으로 지속가능성 담론은 환경·사회·경제 영역의 시스템적 조화를 추구한다는 점에서 다차원적이고 통합적인 관점을 견지한다. 초기 지속가능성 문헌에서는 이 중 사회적 기둥을 환경적, 경제적 기둥에 비해 부차적인 것으로 취급하거나 두 영역에 이를 포함시키는 경우가 많았다. 하지만 최근으로 올수록 이 세 기둥 중 어떤 기둥도 고립되어 이해될 수 없으며 세 기둥 모두 관계적(relational)

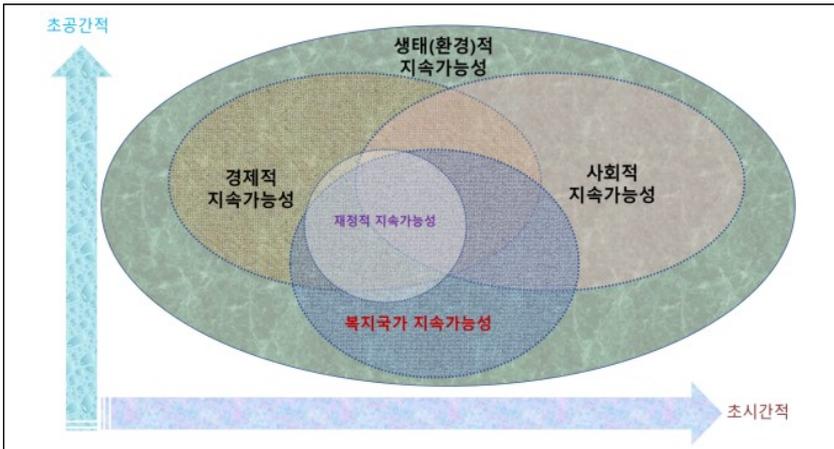
으로 고려되어야 한다는 관점이 강조되고 있다(Ballon & Cuesta, 2024; Deeming, 2021). 이와 같이 지속가능한 발전을 뒷받침하는 원칙은 환경적 통합성, 경제적 번영 그리고 사회적 형평성의 조화로 요약될 수 있다(Brenner & Hartl, 2021).

둘째, 초공간성(超空間性)적 확장과 ‘형평성’의 강조이다. 지속가능성 논의에서 공간적 확장은 무엇보다도 환경적 지속가능성 논의와 가장 밀접한 관계를 가진다. 외부효과가 큰 환경문제는 일국적 차원에서 해결될 수 없으며 전 지구적 공동 협력이 필수적이기 때문이다. 특히, 산업화된 국가들이 이산화탄소 배출의 가장 큰 책임이 있음에도 불구하고, 기후변화로 인해 가장 큰 피해를 보는 나라들은 주로 저개발국이기 때문에 이는 국가 간 책임 배분과 형평성의 문제로 귀결된다. 5장에서 주로 논의하게 될 ‘이중불의(double injustice)’, ‘삼중불의(triple injustice)’, ‘정의로운 전환(just transition)’ 등이 이러한 맥락에서 제기된다. 어느 정도 강제적 의무를 수반한 글로벌 차원의 협약, 예컨대 리우정상회의에서 채택된 기후변화협약(1992), 교토의정서(1997), 파리협약(2015)이 기후변화에 대응하기 위한 것이라는 점도 이와 무관치 않다.

셋째, 초시간성(超時間性)이다. 앞서 언급한 바와 같이, 브룬트란트 보고서에서는 지속가능개발을 ‘미래 세대가 자신의 필요를 충족할 수 있는 능력을 손상시키지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족하는 개발’로 정의하고 있다. 사실 ‘지속가능한(sustainable)’이라는 단어 자체에 이미 시간의 확장이 전제되어 있기도 하다. 환경 영역에서는 무엇보다도 기후변화를 유발하는 이산화탄소 배출이 현세대의 총량적 복지를 증가시킬지라도 미래 세대의 복지와 생존을 심각하게 위협한다는 점에서 제한되어야 함을 역설한다. 경제 영역에서는 지나치게 높은 국가 부채나 연금 적립금의 고갈을 전제로 한 현세대 노인의 부양을 경계하는 등의 세대 간 형평

성과 재정적 지속가능성 문제 제기가 여기에 포함될 수 있다. 사회 영역에서는 불평등 확대, 개인화, 디지털화가 초래할 수 있는 공동체의 해체나 디스토피아적인 미래-예를 들면 초격차사회와 초고립사회-에 대한 경고가 포함될 수 있다. 다차원성, 초공간성과 초시간성은 이차원적 도식으로 [그림 2-2]와 같이 표현될 수 있다.

[그림 2-2] 지속가능성 개념의 확장



출처: 저자 작성.

넷째, 복지에서 ‘필요’ 개념을 재소환했다는 점이다. ‘필요’ 또는 ‘욕구’로 번역되는 ‘need’는 복지국가 초기 단계에서 빈곤을 규정하는 핵심 개념이었다(여유진, 우선희, 2024). 빈곤은 “‘기본적 필요’를 충족시킬 수 있는 자원(주로 금전)의 결핍”으로 정의되었고, 복지국가의 일차적 목표는 모든 시민을 빈곤으로부터 ‘해방’시키는 것으로 설정되었다. 하지만 빠른 산업화와 기술 발전, 자본주의 시장경제의 지배적 지위 획득으로 절대적 빈곤은 상대적 박탈감(relative deprivation)으로, 기본 욕구는 무한한 욕망(desire)으로 대체되었다. 그 결과 유한한 자원과 자연을 희생

하고 훼손한 대가로 소비사회(consumer society)의 무한 욕망이 추구되는 악순환이 반복된다. 앞서 언급한 브룬트란트 보고서에서도 '필요'를 지속가능 개발의 핵심 개념으로 간주했는데, 여기에는 이후에 등장하는 선진국과 개발도상국·저개발국 간의 형평성 문제도 녹아 있다.

지속가능한 개발에는 두 가지 핵심 개념이 포함된다: 하나는 특히 전 세계 빈곤층의 필수적인 필요에 최우선 순위가 주어져야 한다는 '필요'라는 개념, 다른 하나는 기술과 사회의 상태가 현재와 미래의 필요를 충족시킬 수 있는 환경의 능력에 부과하는 제한이라는 개념이다(WCED, 1987, 43)

고프는 더 나아가 지속가능한 복지를 위해서는 필요의 하한뿐 아니라 상한을 설정할 것과, '최소한의 괜찮은 삶'에 대한 중요한 기준점을 학문적·실천적으로 끊임없이 (재)정의하는 정책 감사를 제안한다(Doyal & Gough, 1991; Gough, 2017).

2. 지속가능성 접근의 대안적 패러다임

지금까지 서술한 바와 같이 지속가능성에 대한 논의가 활발하게 진행되어 왔음에도 불구하고 경제, 사회, 환경 세 영역 간의 관계는 여전히 모호하고 논쟁적이다. 무엇보다도 경제(성장)와 사회·생태적 지속가능성 간의 관계에 대해서는 대립하는 양 갈래의 패러다임이 경쟁하고 있다(Laruffa, 2022). 그중 하나는 “포용적(inclusive)”인 “녹색(green)” 성장(growth) 관점이다. 녹색경제 패러다임 내에서는 경제적 발전과 사회·생태적 발전이 서로 조화를 이루고 강화되는 포괄적인 윈윈(win-win) 상황을 만들 수 있다고 주장한다(Brandl & Zielinska, 2020). 이 관점은 지속가능

성에 대한 지배적인 접근으로, 대체로 정부의 중도좌파, 중도우파, 녹색당, 기업 관계자, 그리고 대부분의 국제기구가 지지하는 해석이다. 다른 하나는 생태사회적(eco-social) 변혁 관점으로 소비주의, 생산주의, 경제 성장에 반대하는 대안적 웰빙 개념에 기반한 관점이다. 이 접근에서는 사회경제 시스템의 훨씬 더 심층적인 개혁의 필요성에 대체로 동의하며, 경제 성장의 목표가 인간 복지, (세계적) 정의, 민주주의, 그리고 생태적 한계의 존중에 대한 헌신으로 대체된다.

예상할 수 있듯이, 생태사회적 변혁이 녹색성장 방식보다 규범적으로 우월하다고 할 수 있지만 실현하기는 훨씬 더 어렵다는 점에서 미래지향적 정치에 딜레마를 제기한다. 이하에서는 두 관점을 좀 더 구체적으로 서술해 보고자 한다.

가. 녹색성장 접근

친성장, (포용적) 녹색경제 패러다임은 경제와 생태계가 조화를 이루고 관련 위기를 극복해야 한다고 본다. 기술혁신과 에너지 및 자원 효율성은 성장과 새로운 일자리 창출의 원동력으로 간주되며, 따라서 빈곤에 대한 해결책이라는 것이다(Brandl & Zielinska, 2020). 신고전주의 이론에 따라 지속가능한 경제에 대한 많은 책임은 시장 활동의 원동력으로 간주되는 소비자에게 전가되며 시장에서 합리적이고 정보에 입각한 선택을 하는 것으로 간주된다. 사회적 관계, 문화적 맥락, 일상 및 구조적 제약은 무시되고 소비 행위는 개인의 결정으로 축소되어 도덕화된다. 국가는 소프트한 정치 수단을 통해 통치하는 규제자 역할을 맡아야 하는 것으로 본다(Brandl & Zielinska, 2020).

현재까지 녹색경제 패러다임이 메가트렌드에 대응한 미래 변화의 지배적인 지위를 선점하고 있다. 경제협력개발기구(OECD), 세계은행(World Bank), 유엔환경계획(UNEP), 국제노동기구(ILO), 국제노동조합총연맹(ITUC), 국제고용주기구(IOUS) 같은 국제기구와 다양한 NGO 그룹들의 공식적 정책 대응은 '녹색성장' 및/또는 '생태적 현대화'다(Brandl & Zielinska, 2020; Hirvilammi & Koch, 2020). 이는 지속적인 GDP 성장과 에너지 및 물질 처리량 감소, 탄소 배출량 감소를 결합하려는 시도다(Hirvilammi & Koch, 2020). 나아가 현재의 유럽연합(EU) 프레임워크 전략과 지속가능한 개발 목표(SDGs)는 녹색경제 패러다임을 기반으로 한다. 성장에 대한 환경적 한계에 대한 인식이 높아지고 GDP가 웰빙의 대리지표는 아니라는 비판이 제기되고 있음에도 불구하고 대부분의 유럽 복지국가도 일반적으로 이 관점을 견지하고 있다(Hirvilammi & Koch, 2020). 비단 이는 기후변화 대응 담론뿐 아니라 현재의 사회·경제적 변화에 대한 지배적인 논의도 이 틀을 크게 벗어나지 않는다.

공공 담론에서의 이러한 패권에도 불구하고 경제성장에 초점을 맞춘 녹색경제 패러다임 내에서 진정으로 지속가능한 사회 생태적 변혁을 이룰 수 있는지에 대한 많은 논쟁이 있다(Brandl & Zielinska, 2020). 특히 이러한 접근은 시장 메커니즘에 대해 지나치게 낙관적인 시각에 입각하고 있으며, 경제성장에 대한 이익 없는 정책적 우선순위는 사회-생태적 결과를 심각하게 무시하는 결과를 초래한다는 것이 비판의 핵심이다(Mandelli, 2022). 기후변화와 기후 완화 정책의 영향과 기타 환경 위협이 이미 복지 국가와 기타 정책 영역을 뒤흔들기 시작했음에도 불구하고 환경 위기의 긴급성을 크게 고려하지 못한다는 비판도 동일 맥락에서 제기된다(Hirvilammi & Koch, 2020).

현실에서 녹색성장이 가능하다면 ‘왜 지금까지 그러지 못했는가?’라는 의문이 제기된다. 즉, “녹색성장”이라는 편만한 개념은 우리가 케이크를 다 먹고도 살 수 있다는 주장이 사실이라면, 왜 우리는 지난 30년 동안 그렇게 하지 않았는가?(Blanchard & Tirole, 2021, pp. 32-33). 기존 녹색경제 변혁 전략의 성공은 적어도 지금까지는 매우 제한적이었다. 또한 경제성장과 CO₂ 배출 및 자원 사용의 절대적인 분리에 대한 증거가 없기 때문에 현재의 성장 중심 경제시스템과 환경적 과제의 조화는 불가능해 보인다는 것이다(Brand & Wissen, 2017). 남반구의 토지 강탈 및 자원 추출주의 전략과 같은 문제와 그에 따른 세계적 불의는 고려되지도 않는다는 비판도 제기된다(Brandl & Zielinska, 2020).

나. 탈성장(생태사회) 접근⁷⁾

탈성장 접근은 경제성장이 불평등의 증가와 심각한 자연적 혼란으로 이어질 수 있기 때문에 경제성장의 우월성뿐만 아니라 전반적인 바람직성에도 근본적으로 의문을 제기한다(Büchs & Koch, 2019; Mandelli, 2022). 즉, 생태 위기와 사회적 불평등 증가가 고소비 자본주의의 기본 특징이며 북미와 유럽에서 전 세계로 확산되고 있다는 공통된 출발점을 가지고 있다(Hirvilammi & Koch, 2020). 탈성장 관점은 “단기 및 장기적으로 지역 및 글로벌 수준에서 인간의 웰빙을 증가시키고 생태적 조건을 개선하는 생산과 소비의 공평한 축소”로 이해될 수 있다(Schneider et al., 2010, p. 512). 탈성장 접근법은 실제로 생태-사회-성장 삼각 난제를 해결하려고 하지 않으며, 오히려 계층적 순서를 확립하여 사회적 및

7) 탈성장 내부에도 de-growth, a-growth, post-growth 등 여러 논의가 존재한다. 세부적으로 들어가면 이들 주장의 내용과 혁신성 등을 조금씩 달리한다. 이 보고서는 이들 주장의 엄밀한 차이에 주목하기보다는 녹색성장의 대척점으로 탈성장 논의를 포괄적으로 다루고자 한다.

생태적 목표의 이익을 위해 성장의 우선순위를 낮추고자 한다. 녹색성장 또는 ‘친성장’ 전략과는 달리 탈성장 접근 방식은 지속가능한 복지 증진과 함께 진행되는 경우가 많으며, 사회적 목표와 환경적 목표를 통합하고자 시도한다(Mandelli, 2022).

궁극적으로 탈성장적 관점은 지속가능하고 포괄적인 경제활동이 사회적 기반과 생태적 한계에 의해 제한된 공간에서 이루어져야 한다고 주장한다(Raworth, 2017). 또한 지속가능한 복지는 현세대, 일국 차원을 넘어 세대 간 및 글로벌 관점에서 생태적 한계 내에서 인간의 필요 충족을 지향한다(Büchs & Koch, 2019). 나아가 ‘성장을 넘어선 좋은 삶’에 대한 비전을 탐색한다. 탈성장을 추구하는 과정에서 상당수 사람의 소득과 물질적 안락함이 줄어들 수는 있지만 이것이 총 복지 손실로 경험되지 않도록 하는 것이 목표이다(Kallis, 2011).

지금까지 탈성장 패러다임은 제한된 수의 학자들에 의해서만 고려되고 있으며, 공식적인 정부 프로그램이나 정책 제안에는 채택되지 않았다(Brandl & Zielinska, 2020). 비록 탈성장 접근이 주류적 접근의 지위를 얻지는 못했지만 최근으로 올수록 뚜렷한 변화의 조짐이 감지되고 있다. 세계 사회 정책 담론과 세계 사회 거버넌스의 정책 도구에서 ‘사회적’, ‘포용’, ‘포용성’, ‘지속가능성’이라는 공통 언어를 지향하는 뚜렷한 추세가 있어 왔다는 것은 분명 사실이다(Deeming, 2021). 세계은행과 같은 국제기구들이 최근 정치 담론에서 드러나듯이 정책 입장을 분명히 변화시켜 왔다. 예를 들면 세계은행의 주요 보고서인 「세계개발보고서(World Development Report)」 1996년 판은 사회문제에 대한 거의 모든 해결책은 시장을 통해 해결되어야 한다는 강력한 주장을 담고 있다. 하지만 1년 후, 분위기는 바뀌었고, 국가를 다시금 참여시키고, ‘국가 재고’와 ‘좋은 정부’의 중요성에 대한 논의가 활발해졌다. 최근 보고서에서는 더욱 효과

적인 투자 국가에 대한 요구가 높아지고 있으며, 사회·경제적 복지 증진을 위해 인적 자본, 보편적 교육, 직업훈련 및 보건 서비스에 대한 ‘공적 투자’를 옹호하고 있다(Deeming, 2021). 2018년 스코틀랜드, 뉴질랜드, 아이슬란드가 시작한 “웰빙 경제 정부(WEGo)” 이니셔티브도 탈성장 접근의 초보적 시도로 주목된다. WEGo는 GDP 성장보다 생태적, 사회적 웰빙 증진을 목표로 하는 경제 설계를 공유하고자 한다. 이 네트워크에는 정부 대표가 포함되며 학계와 OECD의 조언을 받는다(Brandl & Zielinska, 2020).



제3장

인구변화에 대한 사회정책적 대응

제1절 들어가며

제2절 인구변화로 인한 사회적 위험과 대응의 유형

제3절 한국 복지국가의 인구변화 대응 현황과 문제점

제4절 소결: 인구변화 대응을 위한 복지국가의 과제

제3장 인구변화에 대한 사회정책적 대응

제1절 들어가며

인구는 인류 역사에서 오랫동안 한 국가 또는 단위 사회의 집합적 역량을 좌우하는 중요 변수였다. 동시에 한 사회가 구성원의 생존을 위해 획득해야 하는 자원의 총량을 결정하는 변수이기도 하기 때문에 시대에 따라 바람직한 인구의 증가 또는 감소에 대한 논의가 진행되었다.

인구가 국가나 사회라는 집합체에 중요한 변수인 것은 과거로부터 현재까지 분명하지만, 인구 규모를 결정짓는 핵심 요소인 출산은 ‘개인’의 선택에 따라 이루어진다는 점에서 집단적·사회적으로 쉽게 조절할 수 없다는 특징이 있다. 과거 가족계획사업에서 출산 억제 정책을 추진할 때도, 최근 출산율 제고를 위한 출산 장려를 도모할 때도 동일하게 ‘출산을 개인의 합리적인 의사 결정에 따른 결과’로 보고 개인의 출산에 대한 선호를 높이려고 노력해 왔다. 정책들은 모두 “개인은 자녀를 낳거나 혹은 낳지 않기로 한 선택이 가져올 장단점을 비교하여 출산 결정을 한다는 전제에서 선택된 것”이다(Coale, 1973; Ajzen & Klobas, 2013; 정경희 외, 2020, p. 119에서 재인용). 각 개인이 출산에 대한 의사결정을 할 때 사회경제적 환경은 중요한 역할을 하게 되는데⁸⁾ 정책 방향에 부합하는

8) 사회경제적 조건에 따라 각 개인이 출산에 대해 느끼는 일종의 압력이 다르다는 연구들을 보면, 인구 증가기인 1차 출산력 변천 기간에 “사회경제적 조건들이 분계점에 달하게 되면 사람들이 인구 압력을 느끼게 되어 가능한 수단을 동원하여 주어진 기회를 극대화하는 과정에서 출산율 저하가 이루어진다는 ‘인구변화와 반응 이론(theory of demographic change and response)’”(Davis, 1963)이 제시된 바 있다. 이후 출산율이 하락된 2차 출산력 변천 기간에 대한 대표적인 설명으로는 “개인에게 주어진 ‘인식된 통제’로서 사회경제적 환경이 출산 결정에서 중요한 역할을 한다는 ‘계획된 행동 이론(Theory of

출산에 대한 의사결정을 이끌어 내는 역할을 하는 것이 인구정책이다.

인구정책이란 “인구의 규모, 인구 성장, 인구 분포, 인구 구성에 영향을 주려는 목적을 가지고 권한 기관이 명시적 혹은 암묵적으로 취하는 조치”들로 정의된다(May, 2012; 정경희 외, 2020, p. 118에서 재인용). 이러한 조치들은 특정한 인구 문제가 인식될 때 국민들의 권리, 욕구, 열망을 충족시키거나 억제하는 방향으로 이루어진다. 한국인구학회는 인구정책을 “정부가 국민의 생존과 복지를 위하여 사회경제 및 기타 수단을 이용하여 출생, 사망, 결혼, 이혼 등 현재의 인구변화 과정에 직·간접적 영향을 미치려는 의도나 구체적 행동”으로 정의한다(한국인구학회, 2006, p. 445). 인구정책50년사 편찬위원회는 인구정책을 좁힐 경우 “인구 과정의 세 가지 요소인 출생, 사망, 이동을 적극적으로 조절하는 행동계획과 실천이 수반되는” 정책으로 제한할 수 있다고 하면서 일반적으로 인구정책의 목표는 인구학적 구조의 변경이라고 제시하였다(인구정책50년사 편찬위원회, 2016, p. 22).

이러한 정의들에 기반할 때 한국의 인구정책은 인구 증가 또는 인구 감소에 따라 방향은 달라졌지만, 한국 사회의 출산율과 사망률의 변화가 경제·사회적 구조에 긍정적인 영향을 줄 수 있도록 인구 총량이나 인구구조를 변화시키려는 일련의 노력이었으며, 이는 대한민국 정부 수립 이후 지속적으로 이어져 왔다. 다만 한국 경제·사회의 발전 속도가 매우 빨랐던 것과 맥을 같이하여 출산율과 사망률도 매우 빠른 변화를 보였기 때문에 한국의 인구정책 역시 짧은 기간 동안 큰 폭의 변화를 수반하게 된다. 국가 중심의 인구정책 방향은 시기에 따라 출산이 경제와 사회에 미치는 영향을 어떠한 시각을 가지고 보고 있는가에 따라 다르게 설정되었다. 1960~

Planned Behaviour) 모형”(Ajen & Klobas, 2013)이 설득력있게 받아들여진다(정경희 외, 2020, p. 119에서 재인용).

1980년대에는 상대적으로 부족한 생산력과 사회적 인프라 등으로 인구 증가가 경제 발전에 긍정적으로 받아들여지기보다는 장애로 여겨져서 정부 주도로 매우 강력한 가족계획사업을 추진하였다. 반면 1990년대 출산율 저하에도 국가의 인구정책 방향은 선회하지 않다가 2000년대 출산율이 급격하게 하락하면서부터 저출산으로 인한 인구 감소가 예상되자 한국 사회 발전의 지속 가능성 문제가 제기되고 인구정책의 방향을 출산율을 제고하는 사회 정책 확대로 급속히 선회하게 된다(정경희 외, 2020).

이렇게 인구정책은 사회·경제 정책의 영향을 받은 개인의 출산 선택과 밀접한 관련을 가지고 변해왔으며 동시에 사회·경제에 큰 영향을 주게 된다. 사회정책의 발전과 함께 형성된 복지국가 역시 인구변화 및 인구정책 변화와 서로 영향을 주고 받으면서 변해왔고, 변해가고 있다.

본 장에서는 인구변화가 복지국가에 미친 영향에 대해 이론적 차원에서 검토해 보고, 한국 복지국가는 인구변화에 어떻게 대응했는지 평가해 본다. 그리고 이 평가를 바탕으로 앞으로 인구변화에 대응하는 한국 복지국가의 정책적 과제에 대해 제안하고자 한다.

제2절 인구변화로 인한 사회적 위험과 대응의 유형

1. 인구변화로 인한 사회적 위험: 변화의 영향과 대응의 영향⁹⁾

가. 인구 감소

과거 인구 증가가 식량위기를 가져올 위협으로 인식되었다면 현재 우리나라를 비롯한 선진 국가들은 인구 증가가 아닌 인구 감소를 사회적 위험으로 이어질 위험요소로 여기고 있다. 오랜 인류 역사를 보면 식량 생산의 한계로 인구의 과다를 우려해 왔던 것이 사실이며, 전쟁이나 대규모 재해가 나타났을 때 일시적으로 인구 감소로 인한 노동력 부족이 문제가 되었을 뿐이다. 하지만 20세기 들어 선진국을 중심으로 출산율의 저하가 급속히 진행되면서 인구 감소가 새로운 사회문제로 대두되었다. 이미 한국과 일본은 인구 감소가 시작되었고, 유럽에서도 수년 내에 인구 감소가 시작될 것으로 예측되는 국가들이 나타났다. 최근 UN의 예측에 따르면 “2024~2072년 기간 중 인구가 증가하다 감소세로 전환될 것으로 전망되는 국가(지역)는 72개, 2024~2072년 기간 중 인구가 계속 감소할 것으로 전망되는 국가(지역)는 53개”에 이른다(통계청, 2024. 9. 23., p. 10). 이에 따라 인구학에서의 주된 논의도 인구 증가기에는 적정인구에 대한 논의가 주였다면 최근에는 인구 감소와 인구 구조의 분석으로 옮겨가고 있다. 인구 감소 시에는 인구의 총규모도 중요하지만 인구의 구조, 특히 생산가능 연령대의 인구구성비가 어떠하냐가 더 중요하다(김기태 외, 2024).

9) 본 소절의 내용은 한국 복지국가의 재구조화를 위한 연구 II: 기술, 인구, 기후 변화의 도전(김기태 외, 2024)의 제5장 내용을 요약·수정하였다.

인구구성비가 중요한 이유는 사회 총량적으로 생산가능인구가 전체 인구의 생활 유지를 위해 부담해야 하는 정도를 추상하기 때문이다. 이러한 문제를 대표하는 지표는 부양비이다. 한국의 경우 출산율이 높아 아동 인구가 큰 비중을 차지했던 1960년대와 1970년대에는 유소년 부양비가 부양비의 대부분을 차지해 1970년의 유소년 부양비는 78.2명(생산연령인구 100명당)에 달했다. 출산이 줄면서 유소년 부양비는 계속 낮아져서 2024년에는 생산연령인구 100명당 15.1명까지 떨어졌다. 반면 65세 이상의 노년인구 비율이 2000년대 이후부터 빠르게 증가하면서 “1970년 5.7명(생산연령인구 100명당)이었던 노인 부양비는 2024년 생산연령인구 100명당 27.4명까지 증가하는 것으로 추계”되었다(통계청, 2024.09.23.). 한국 사회의 부양비 구성의 변화는 매우 급격한데, 1970년대에는 유소년 부양비가 세계 평균보다 높았다가 2024년에는 세계 평균의 절반 이하로 떨어진 반면, 노년 부양비는 1970년대 세계 평균의 0.61 수준에서 2024년에는 1.75배로 크게 증가하였다(〈표 3-1〉 참조)(김기태 외, 2024).

〈표 3-1〉 세계와 한국의 부양비

(단위: 생산연령인구 1백명당, 명)

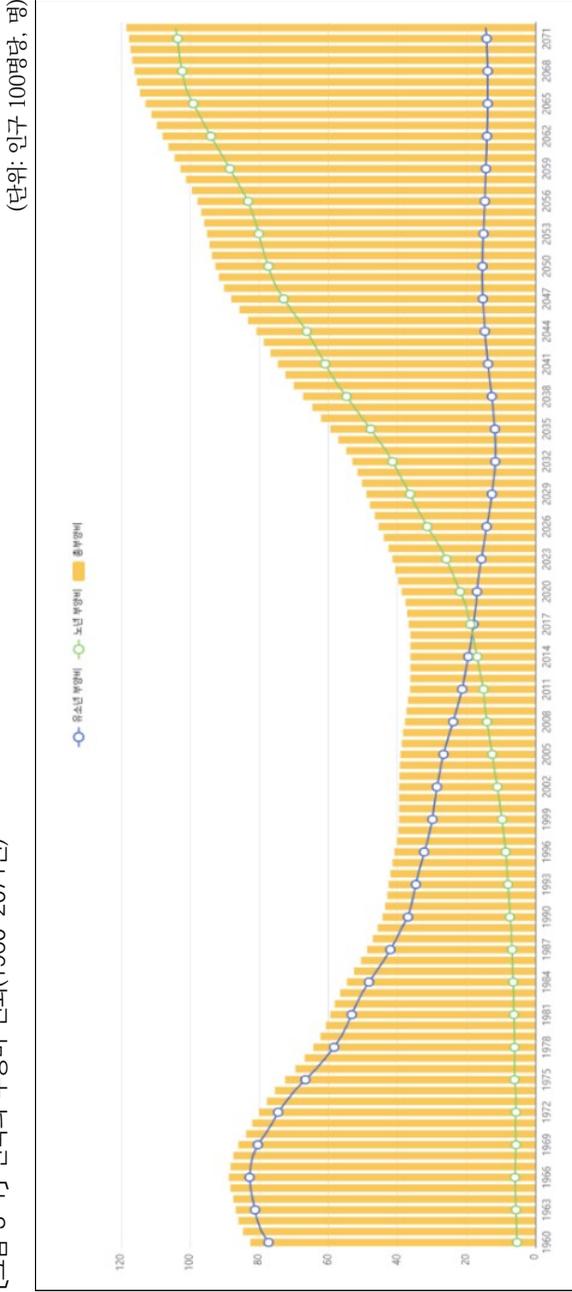
구분	1970년			2024년		
	총부양비	유소년	노년	총부양비	유소년	노년
세계	75.4	66.2	9.3	53.7	38.0	15.7
한국	83.8	78.2	5.7	42.5	15.1	27.4

출처: “한국복지국가의 재구조화를 위한 연구 II: 기술, 인구, 기후 변화의 도전”, 김기태 외, 2024, 한국보건사회연구원, p. 203. 〈표 5-1〉에서 재인용.

인구구조 변화로 인해 유소년 부양비와 노년 부양비가 각각 변화하는 과정에서 유소년 부양비 감소에 비해 노년 부양비가 덜 증가하는 시기에는 사회적 총부양비가 감소하게 된다. 한국의 경우 2012~2016년이 여

기에 해당하는 시기인데([그림 3-1] 참조), 이 시기에는 출산율 저하가 덜 진행된 시기에 태어난 인구가 신규 노동력으로 공급되고 이로 인한 긍정적 효과가 늘어난 노인인구로 인한 부정적 효과를 압도하게 된다. 경제적으로 볼 때 인구구조 변화로 인한 사회 전체의 긍정적 효과를 인구학적 배당(Demographic Dividend 또는 Demographic Bonus)이라고 한다. 하지만 이 시기를 지나면 노년 인구의 증가가 빨라지고 노년 부양비가 늘어나기 때문에 인구학적 배당은 인구학적 부담(Demographic Onus)으로 돌아선다. 인구학적 부담이란 생산가능인구가 줄어들고 노년 인구는 늘어나면서 유소년에 대한 부양이 주는 것 이상으로 노인인구에 대한 사회적 부양이 늘어나 나타나는 인구구조의 부정적인 효과를 말한다(김태현 외, 2006). 한국의 경우 2017년부터 인구학적 부담이 나타나기 시작했는데 2070년대까지 빠르게 증가하다 저출산기에 태어난 인구가 노년기에 접어들면서 속도는 둔화될 것으로 예상된다. 물론 향후 출산율의 변화에 따라 미래의 인구는 달라지겠지만 이 추계에 근거한다면 향후 40~50년간 인구학적 부담을 사회정책을 통해 완화하는 것이 중요한 정책적 과제가 될 것이다.

[그림 3-1] 한국의 부양비 변화(1960~2071년)



출처: “인구로 보는 대한민국, 총 부양비”, KOSIS, 2024; “한국복지국가의 재구조화를 위한 연구 II: 기술, 인구, 기후 변화의 도전”, 김기태 외, 2024, 한국보건사회연구원, p. 204에서 재인용.

인구 성장이 경제에 미치는 영향은 아직까지도 논쟁 중이지만, 적어도 “인구가 많다는 것은 재화와 서비스를 생산할 근로자가 많다”는 것이고, 동시에 “인구가 많다는 것은 재화와 서비스를 소비할 사람이 많다”는 의미로 받아들일 수 있다. 그래서 인구 규모가 큰 국가의 총 재화·서비스 생산량은 상대적으로 큰데, 다만 그렇다고 국민생활수준이 반드시 높은 것은 아니다(Mankiw, 2021, p. 619; 김기태 외, 2024에서 재인용). 인구 규모가 한 국가의 총생산과 총소비에 미치는 효과는 비교적 분명하지만 세부 생산요소에 어떤 영향을 주는지, 그것이 각 개인의 삶의 질에 어떤 방향으로 영향을 미칠지에 대해서는 아직 논쟁 중이다. 고전적 자유주의자인 멜서스는 “인구성장이 자연자원의 한계로 인해 부정적 효과를 가져온다”고 본 반면, 일부 경제성장론 학자들은 “인구 성장이 오히려 근로자 1인당 자본 장비가 줄어들어 1인당 GDP가 감소한다고 주장”한다. 다른 맥락에서 인구 성장률이 높을 경우 1인당 교육 투자가 낮아져서 교육 성취도에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다는 주장도 있다. 이러한 주장은 인구증가율의 하락이 긍정적인 측면도 있다는 것인데, “1인당 자본 장비 투입을 높이고, 교육 투자의 효과성을 높여 경제성장에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다”고 할 수 있다(김기태 외, 2024, p. 205).

그럼에도 불구하고 적어도 경제학에서 일반적으로 받아들이는 생산함수(production function)에 근거해서 경제적 산출을 투입된 노동량, 자본량, 기술 등 인적자본과 자연자원 등의 함수로 본다면 다른 요소가 고정적일 때 인구 규모가 감소하면 최종 산출량 감소가 우려되는 것은 사실이다. 다만 양적인 측면에서 노동시장에 투입이 줄어드는 것에 대해서는 여성 노동시장 참가율 제고로 완화시킬 수 있고, 교육 투자 효율성 향상 등으로 인적자본을 향상시켜서 질적인 측면에서 상쇄할 수도 있다. 다른 한편으로는 최근 기술변화의 방향과 속도를 고려하면 향후 노동 투입이

산출에 미치는 영향은 점차 적어질 수도 있어 인구 감소의 경제적 효과는 유동적이다.

분명한 것은 인구의 양적 감소가 나타나는 시기에는 제한된 인구를 사회·경제적으로 활용할 수 있도록 충분한 인적자본에 대한 투자와 인력의 효율적 배치 등이 점점 더 중요한 과제가 될 것이라는 점이다.

나. 인구구조 변화

인구구조 변화, 예를 들어 노년층의 증가나 1인가구의 증가 등은 특정 산업 또는 경제 영역에 영향을 미친다. 여기에 더해 가치관과 문화 등이 결합된 생활양식(life-style)이 사회경제적인 변화를 가져온다.

가장 대표적으로 노년층이 늘어나면서 노년층의 선호에 따라 산업 또는 경제 구조가 움직이게 된다. 예를 들어 주택시장의 경우 “자산시장에서도 부동산에 대한 새로운 수요는 줄어드는 반면, 노후를 위해 보유 중인 자산을 매각하고자 하는 고령층만 많아지게 되면서 부동산 시장의 전반적인 침체를 가져올 수” 있다(최슬기, 2015, pp. 27-28; 김기태 외, 2024, p. 206). 생애주기상 노년기에 위험회피적인 성향이 커지는 것을 고려하면 사회 전체의 투자 구조도 변화될 것으로 예상된다(문형표 외, 2006; 송인호, 2015).

노년층의 소비와 투자에 대한 소극적인 태도를 고려하면 인구 정점 세대가 노년기에 접어드는 시점에 사회경제적 영향이 크게 나타날 수도 있다. 덴트는 ‘인구절벽(Demographic Cliff)’이라는 용어를 통해 “인구 정점 세대의 소비 흐름이 정점을 지난 이후 소비가 위축되는 현상에 주목”한다(Dent, 2014). 덴트의 논의의 전제는 젊은 세대들에 비해 노년 세대는 소비와 투자에 소극적이라는 점이다. 40대 중반을 기준으로 이보다

“젊은 세대는 소비와 투자를 늘려가기에 인플레이션을 유발하지만, 이보다 더 나이든 세대는 반대로 소비와 투자를 줄여가기에 디플레이션을 유발”한다는 것이다. 이를 사회 전체적으로 보면 베이비붐(baby boom)세대와 같이 출산이 정점이었을 때 태어난 세대가 40대 중반에 도달했을 때에 그 사회는 소비 정점을 맞이하게 된다. 반면 이 세대가 40대 중반을 넘어 노년기에 접어들게 되면 사회 전체의 소비가 위축된다는 것이다. 전후 베이비붐 세대가 노년기에 접어든 미국과 일본의 사례에서 이러한 현상을 확인할 수 있다(Dent, 2014; 최슬기, 2015; 김기태 외, 2024에서 재인용).

인구구조 변화는 가족구조의 변화와 함께 사회문화적 변화를 추종하는데, 예를 들어 성장 과정에서 가족 경험이 달라지면서 소가족에서 성장한 세대는 이전 세대보다 독립적이고 개인 생활 중심의 문화를 가지고 있다. 이전 세대와는 다른 관계와 생활양식이 확산되는 과정에서 이전보다 사회적 관계망이 취약한 집단이 늘고 있으며, 이 중 일부는 고립·은둔과 같은 부정적 현상으로 이어진다. 가족 내 관계의 양적, 질적 약화는 독거가구의 증가, 전 생애 주기에서의 고독사 증가 등이 늘어날 가능성을 높인다.

요컨대 인구구조 중 1인가구 증가와 가족 구조 변화도 사회·문화적으로 큰 변화를 가져오고 있으며, 이로 인한 사회적 관계망 형성 문제 등에 적절한 대응을 하지 못할 경우 이전에 드물던 현상이 확산되면서 사회적 위험을 야기할 가능성이 매우 높다(조성은, 김성아, 2025). 이러한 상황에 대처하고자 영국의 사례와 같이 ‘외로움’을 정책 대상으로 포괄하려고 하거나, 사회적 관계 중심으로 사회정책을 재편성해야 한다는 주장이 확산되고 있다.

다. 복지 재정 수요와 재정 능력의 변화

인구변화, 특히 인구 감소와 인구 고령화가 복지국가의 미래에 미치는 가장 부정적이면서 직접적인 영향은 복지재정의 압박이다. 이미 많은 사람들이 저출산·고령화는 기존의 복지체제의 위협이 될 것으로 보고 있다. 예를 들어 노동력 고령화로 인해 노동생산성이 낮아지고, 소비가 줄어들어 내수시장이 위축되는 반면, 노인인구가 급증하면서 사회보장 지출은 치솟고 이로 인해 재정수지가 악화되는 등 복지국가를 성장시켰던 성장과 복지의 선순환이 더 이상 나타나지 않을 것이라는 어두운 전망이 있다(인구정책50년사 편찬위원회, 2016, p. 29).

저출산 고령화의 속도가 한국에 비해 빠르지 않았던 유럽 복지국가에서도 복지재정의 어려움은 이미 20세기 후반 주된 고민으로 떠올랐다. 복지 지지자들이 일종의 모델로 삼는 북유럽 국가들도 “높은 자본이동, 인구구조의 고령화와 경제화폐통합이 가져온 재정과 예산상의 제약 및 정치적 조세저항 때문에 복지국가에 대한 재원조달이 점차 어려워진다는 사실에 직면”하고 고민해왔다(Esping-Anderson et al., 2006; 조성은, 김성아, 2025, p. 37에서 재인용).

Dang 외(2001)의 연구결과를 담은 OECD 보고서에서는 전후 베이비붐 세대의 고령화와 출산율 하락, 기대수명 증가가 결합되어 인구 고령화를 초래하고, 베이비붐 세대가 은퇴 연령에 도달하면서 사회복지 지출 증가로 공공재정에 큰 영향을 미친다고 지적하였다. 특히 연금지출 증가를 요인별로 분해한 결과, 인구 고령화·부양비 증가가 주요 OECD 국가에서 연금지출을 견인하는 핵심 요인이라고 보고하며, 고령화만의 평균 효과를 GDP 대비 약 5%포인트 증가로 추정한다(Dang et al., 2001, p. 11). 이 보고서에서는 고령화로 인한 연령 관련 지출 증가가 재정 지속가능성

을 위협하므로 연금, 복지 개혁을 지속하거나 강화해야 한다고 주장하며, 이를 방지할 경우 재정적자가 증가하고 국가부채가 빠르게 증가할 것이라는 예상을 시뮬레이션을 통해 보여주고 있다.

65세 이상 노년 인구의 증가가 연금, 건강 등의 지출을 증가시켜서 전체 재정지출 규모를 증가시킬 것이라는 점은 누구도 예상할 수 있을 것이다. 다국가 실증분석을 수행한 김의섭과 황진영(2006)의 연구에서도 청소년 인구의 비율이 낮고 노인 인구 비율이 높은 국가일수록 평균적으로 높은 수준의 재정지출을 기록하였다. 또한 인구구조는 재정지출의 우선 순위에도 영향을 주는데, “청소년층 인구비율이 상대적으로 높은 국가에서는 국방·교육에 대한 재정지출 비율이 높게 나타난 반면 노년층 인구 비율이 높은 국가는 보건의료(건강)·사회보장에 대한 재정지출 비율이 증가”하는 것으로 추정되었다(김의섭, 황진영, 2006, p. 57; 김기태 외, 2024, p. 231에서 재인용).

유럽 복지국가에 비해 저출산·고령화의 속도가 빠른 한국의 경우 연금의 미성숙 문제가 겹치면서 특히 “출산율 증가와 생산성 향상이 수반되지 않는 고령인구의 증가는 노인복지비용의 부담 증가와 함께 경제성장의 둔화와 재정의 세입기반 약화를 초래할 가능성”이 높다(하능식, 임성일, 2007, p. 78).

노인 인구가 증가하면서 재정의 수요 측면에서는 복지재정 수요가 늘어나는 만큼 재정의 공급 측면에서 추가 재정의 가능성이 높아야 하는데, 생산노동력 감소 등에 따라 경제성장이 둔화되고 조세부담능력, 특히, 근로소득 납세 인구의 감소로 이어져 재정의 만성적 적자를 감내해야 할 가능성이 우려된다(하능식, 임성일, 2007; 조성은, 김성아, 2025에서 재인용). 1인당 재정 부담 능력이 증가하더라도 납세 인구가 줄어든다면 총 재정수입은 줄어들 수밖에 없는 재정 공급의 한계를 어떻게 극복하는가는

향후 사회보장 재정의 큰 숙제이다. 디지털세(데이터세), 로봇세와 같이 기술변화에 따른 새로운 세원을 발굴하거나 사회보장제와 같은 추가 재원 확보 방안 논의가 구체화 될 필요가 있다.

한편 우리나라의 인구구조 변화는 지방재정의 수요 측면에 큰 변화를 초래할 것으로 전망하는 분석 결과도 이미 2000년대 초반에 나온 바 있다. 한국지방행정연구원의 지방재정 수요의 전망과 정책대응 보고서(이상용 외, 2004)에서 연구진은 “고령인구의 증가와 핵가족화 등으로 인해 노인부양을 위한 지방의 복지수요가 급격히 커질 것”으로 예상하면서, 아울러 “분권화 추세에 맞추어 각종 주민복지서비스들이 현재 지방으로 이양 중이거나 앞으로 이양될 것이 예상되어 지방의 복지기능 및 책임성이 더욱 강화될 것이라고 전망”했다(이상용 외, 2004; 하능식, 임성일, 2007; 김기태 외, 2024에서 재인용). 이러한 전망은 2000년대 분권화에 따라 사회복지서비스가 지방 이양되면서 현실화되어 현재 지자체 재정의 절반 가량은 복지지출에 투입되고 있다.¹⁰⁾

지방재정의 측면에서 지역 주민의 인구특성 중 연령구조가 그 지역의 재정수요와 재정능력을 결정하는 데 매우 중요한 역할을 하고 있는 사실은 서구의 연구와 국내 연구에서 모두 실증적으로 확인된 바 있다. MaCurdy & Nechyba(2001)는 “지방정부의 재정지출과 재정수입이 지역의 인구특성뿐만 아니라 지방정부지출의 시간적·공간적 파급효과(spillovers)로부터 영향을 받고, 또한 그 영향이 중앙과 지방의 재정관계를 결정한다”는 가설을 미국 캘리포니아주의 카운티 자료를 이용하여 실증적으로 입증하였다(하능식, 임성일, 2007). 우리나라의 경우 고령화가 지방재정

10) 지방재정통합공개시스템인 지방재정365의 자료에 따르면 2021~2025년 지방재정에서 사회복지예산이 차지하는 비중은 평균 45.72%에서 48.35%까지 증가하였다(<https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5130000.do?pdtaId=GPDLGPKZ4DFOPD1B77XA157412&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 2026. 01. 05. 추출).

에 미치는 영향을 분석한 여러 개의 연구가 있는데, 대부분 고령화가 총 지출과 사회개발비 지출에 영향을 미치는 것으로 분석되었다(이경은, 김순은, 2015; 문병근, 하종원, 2007; 김제안, 채종훈, 2003; 김기태 외, 2024, p. 232에서 재인용).

요컨대 인구변화가 복지재정에 미치는 영향은 대체로 부정적이며, 특히 지방재정에 압박이 될 것이라는 점은 여러 연구에서 공통적으로 지적하고 있다. 20세기 복지국가에서 재정문제는 이른바 ‘복지국가의 위기’라 일컬어지는 1970년대 중반 중요한 이슈였다. 재정만이 유일한 요인은 아니지만 결국 복지국가 재편이 강하게 주장되고 진행된 데에는 재정적 지속가능성에 대한 국민들의 불안감이 주된 배경이라 할 수 있다. 한국의 경우 아직까지 사회적 안전망이 충분히 갖춰지지 못한 상태에서 재정적 불안감이 커진다면 향후 복지 프로그램의 확대가 어려울 수도 있다. 이 점에서 인구고령화의 영향을 크게 받아 논의 중인 국민연금 개혁, 건강보험 재정효율화 등의 중요한 의제를 합리적으로 해결하지 못할 경우 복지재정의 압박으로 기존 제도 유지에도 힘겨울 수 있다. 앞서 언급했던 디지털세(데이터세), 로봇세와 같이 기술변화에 따른 새로운 세원을 발굴하거나 사회보장 목적세 도입, 소비세 인상 등 추가적인 재원 확보로 재정공급을 증가시키는 한편 재정 수요의 측면에서 복지지출의 구조조정도 적극적으로 검토해야 할 시점이다. 이러한 중장기적 개편이 성공하지 못한다면 복지국가의 확장은 현 수준의 사회보장 프로그램의 유지 정도에 그칠 수밖에 없을 것이다.

2. 인구변화에 대한 복지국가의 대응 유형

인구변화는 사회·경제 전반에 폭넓게 영향을 미치기 때문에 저개발 단

계에서의 산아제한정책 이외에는 순수하게 인구 규모나 인구구조에 초점을 둔 사회정책은 이민정책 이외에는 사실 찾아보기 어렵다. 그렇기 때문에 인구정책과 전담 부서 등은 선진 산업국가에서는 흔하지 않다. 1994년 카이로 국제인구개발회의(ICPD)에서 채택한 행동계획(programme of action) 이후의 표방된 국제 기조는 찾아보기 어려우며(박종서, 2025), 최근 들어서야 지역 차원에서의 인구 감소에 대응하는 실천 전략이 OECD 차원에서 논의되는 정도이다.

한국의 경우 제1~4차 저출산 고령사회 기본계획을 통해 여러 부처에서 시행하는 정책들을 저출산 대책과 고령사회정책으로 나누어 제시한 바 있다. 저출산고령사회기본법에서는 제2장 제1절에서 저출산 대책을, 제2장 제2절에서 고령사회정책을 나열하고 있는데, 엄밀한 의미의 인구정책은 아니지만 저출산, 고령화라고 하는 인구변화에 대응하는 여러 정책 영역을 망라하고 있다.

한국을 비롯하여 여러 복지국가에서 인구변화에 대응하는 정책들을 크게 나누면 완화 정책과 적응 정책으로 나눌 수 있다. 완화 정책(Mitigation Policies)은 인구변화 자체를 완화하거나 흐름을 역전시키는 것을 목표로 하여 출산율을 높이거나 고령화를 늦추는 것을 목표로 삼는 정책이다. 실질적으로 수명의 증가를 단축하는 정책은 불가능하기 때문에 전체 인구 규모를 증가시키기 위한 출산율 제고 정책이 중심이 된다. 여러 정책을 통해 출산율을 높이고 인구 감소 속도를 완화하여 인구구조의 균형을 회복시키는 것이 목표이다.

대표적인 정책으로는 아동수당(I-①, Child allowance)이 있다. 저출산 현상이 나타나기 시작하면서 도입된 아동수당은 출산율 제고뿐 아니라 아동의 복지증진을 목적으로 세계적으로 확대되어 유럽 국가뿐 아니라 거의 대부분 국가로 확산되었다. 물론 실질적 보장범위와 급여수준의

차이는 크지만 대부분의 국가에서 아동 또는 아동이 있는 가족에게 정기적인 현금급여를 실시하고 있다(ILO, 2024). 여러 국가에서 현재 다양한 아동수당 제도를 운영하고 있으며, 도입의 주요 목적 중 하나인 출산율의 급감 완화의 효과를 어느 정도 달성한 것으로 평가되는 국가가 프랑스이다. 프랑스는 1차 세계대전 전후로 출산율 저하가 나타나 합계출산율이 1930년 2.36명에서 1940년 2.11명으로 감소하면서(이재완, 최영선, 2006, p. 38) 아동수당 제도를 도입하였다. 2차 세계대전 종전 이후 높은 출산율과 이민 인구 유입 등으로 출산에 대한 정책적 관심이 다소 줄었다가, 1970년대 중반 다시 인구 감소 문제가 사회문제로 부각되어 이후 1980년대 강력한 출산장려정책을 추진하게 된다. 이 과정에서 프랑스의 아동수당은 다양한 층위로 발전하게 되었다. 프랑스는 “1990년대 중반 이후 소폭이나마 출산율의 증가세가 나타났고, 2000년 이후 1.8~1.9명 정도의 안정적 추세를 유지”하였다(조성은 외, 2019, p. 13).

아시아에서는 일본이 가장 먼저 아동수당제도를 도입하였는데, 1960년대 이후 ‘소산소사형’으로의 인구구조 변화가 그 배경이 되었다. 일본의 합계출산율은 “1950년 3.65명에서 1970년에는 2.13명”까지 떨어져 당시 프랑스와 영국보다도 낮은 수준을 기록하게 된다(이재완, 최영선, 2006, p. 96). 이에 일본에서는 생산연령층 인구 감소로 인한 노동력 부족에 대한 우려가 제기되고 1969년 아동수당심의회 설치를 통해 제도 도입을 논의, 1971년 아동수당법이 제정되었다. 1989년 출생률이 1.57명까지 떨어진 이후 논의를 통해 1992년부터는 지급 범위 확대, 지급기간 상향 등과 함께 3세 이하의 아동 급여액을 5,000엔으로 인상하는 등의 개선을 진행하였다(조성은 외, 2019, p. 14).

한편, 서구의 경우 아동수당 프로그램이 발전하면서 다양한 형태의 급여로 구성된 반면 2018년 3월 아동수당법 제정(2018. 9. 1. 시행)에 따

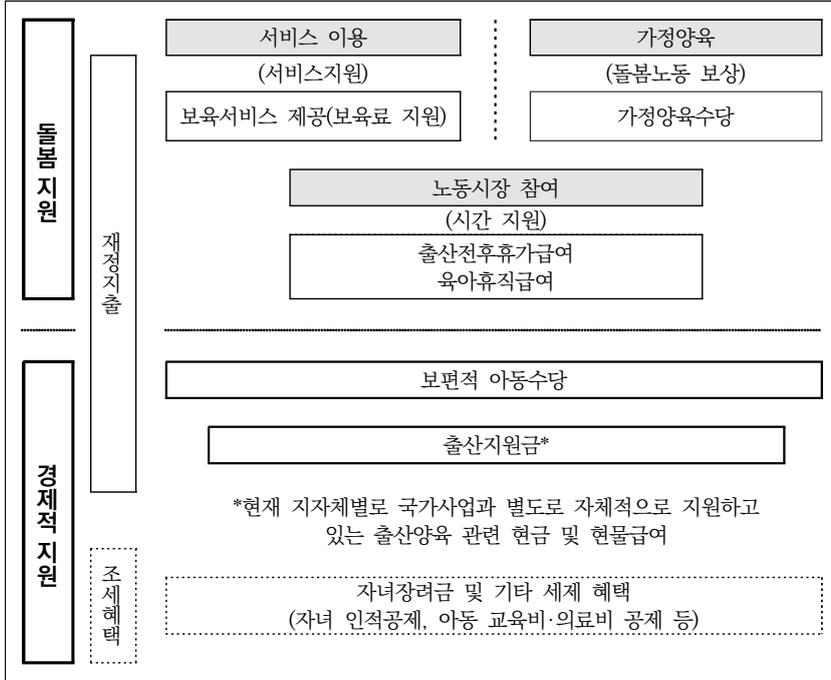
라 2018년 9월부터 만 6세 미만 일부 아동에 대한 월 10만 원의 아동수당(I-①)이 처음 지급되기 시작한 한국의 경우 중앙정부의 보편적 아동수당은 분화되지 않고, 인구소멸 지역에 대한 경고가 높아지면서 지방자치단체별로 출산장려금(I-②)을 별도로 지급하여 출산을 촉진하고자 하였다.

출산장려금은 아동수당이나 보육지원과는 달리 출산 직후 또는 출생 직후 1회나 단기간에 걸쳐 지급되는 현금 지원을 뜻한다. 캐나다 퀘벡주의 경우 “1988년부터 1997년까지 시행된 ANC(Allowance for Newborn Children) 프로그램 도입이 출산율을 25% 높였으며, C\$1,000 추가지급이 임신할 확률을 16.9% 높였다는 결과”가 제시된 바 있다(Milligan, 2005; 이철희, 2022, p. 57에서 재인용). 호주의 Newborn Upfront Payment, 싱가포르의 Baby Bonus Scheme 등이 유사한 성격의 프로그램이며, 한국에서 2022년부터 시행한 첫만남이용권 제도도 바우처로 지급되지만 유사한 성격의 프로그램이다.

보육지원(I-③)을 포함한 일·가정 양립지원(I-④)은 대표적인 저출산 대응 방안의 하나이다. 저출산 현상의 중요한 원인으로 경제적 부담뿐 아니라 여성들의 일과 육아 부담이 양립하기 어렵다는 판단에서 보육 서비스를 확대하고 육아휴직을 비롯한 다양한 일·가정 양립정책을 확대하고 있다. 한국에서도 2차 저출산·고령화기본계획에서 일·가정 양립 일상화를 주요 목표로 설정하고, 보편적 보육료 지원 정책을 도입한 바 있다.

저출산 완화를 위한 아동수당, 출산장려금 지원 등의 경제적 지원과 함께 보육 서비스 확대, 돌봄노동 보상, 시간 지원 등 다양한 층위의 지원 프로그램들이 시행되고 있다([그림 3-2] 참조).

[그림 3-2] 주요 출산·양육지원 정책 구조



출처: “아동수당 제도 발전방안에 관한 연구”, 조성은 외, 2019, 한국보건사회연구원, p. 76. [그림 4-1] 일부 수정.

서구에서는 인구변화에 대한 완화정책의 일환으로 적극적인 이민·이주 정책(I-⑤)을 선택한 일부 국가들이 있다. 인구 규모의 감소에 따라 생산인구가 줄어드는 것을 다른 저개발국가의 이민·이주를 통해 완화하려는 전략적 선택이다. 다만 노동력의 대규모 이동은 긍정적 효과만 있는 것이 아니라 새로운 사회적 위험의 유발요인이 되기도 한다. Cook과 Titterton(2023)은 대규모 국제 노동이민도 복지국가를 위협하는 새로운 사회적 위험 중 하나가 된다고 지적하였다. 이들에 따르면, “2차 세계대전 이후 1990년대까지는 복지국가가 이주의 규모를 통제했지만, 유고 내전

을 기점으로 시리아, 이라크, 리비아, 우크라이나의 정정 불안으로 유럽은 이주민 유입에 대한 통제력을 상실하기 시작”했다. 이러한 경향이 복지국가의 미래를 위협하는 사회적 위험으로 등장한 셈이다(김기태 외, 2024, p. 32),

이밖에 가구구조 변화에 대응하기 위한 가족지원 확대(II-⑥)가 20세기 후반부터 증가해 왔으며, 외로움·고립(II-⑦)과 같이 최근 나타난 새로운 사회적 위험에 대한 정책 논의도 진행되고 있다.

적응 정책(Adaptation Policies)은 이미 변화한 인구구조(고령화, 인구 감소)에 사회·경제 시스템을 적응시키는 정책으로 줄어드는 인구에 맞춰 사회를 재설계하는 것을 목적으로 한 정책이다. 적응 정책의 차원에서는 주로 변화한 인구구조, 예를 들어 노동인구의 감소에 따라 노동집약적 산업을 축소하고 자동화 설비를 증가시키는 산업구조 개편(III-⑧)으로부터, 아동인구 감소에 따라 수요가 줄어든 보육·교육시설을 노인시설과 같이 다른 목적의 시설로 재배치(III-⑨)하는 등의 변화가 중장기적으로 진행된다. 이러한 적응 정책은 국가의 의도에 의해 촉진되기도 하지만 인구 변화가 사회·경제적 변화로 연결되면서 불가피하게 이루어지는 정책 변화이기도 하다. 보다 적극적으로는 사회 인프라의 설계와 개선 과정에서 고령자 접근성을 강화하는 방향으로 교통, 의료, 주택 등을 설계하고 개선하는 배리어프리(Barrier-free) 정책 등(III-⑩)이 있다.

특히 저출산·고령화로 인한 사회적 부양 부담은 고령인구 증가로부터 나타나기 때문에 저출산·고령화의 추세가 가속화될수록 노인인구를 대상으로 한 다양한 정책, 예를 들어 노인복지시설 확대(IV-⑪), 장기요양 제도 도입(IV-⑫), 노인일자리 사업(IV-⑬), 다층 노후소득보장 체계(IV-⑭) 등이 중요한 사회정책적 과제로 부각되었다.

최근 OECD는 인구 감소가 나타나는 지역에서 이 문제에 대응하기

위한 적극적 적응 전략으로 스마트 축소(V-15)를 제시한 바 있다(OECD, 2025). 이는 인구 규모의 감소를 부정적으로 인식하기보다는 줄어든 인구 규모를 효율적으로 유지, 활용하기 위해 필수 서비스의 지속적 제공과 핵심 인프라의 지속가능성 유지를 위한 적극적 투자를 강조하는 전략이다. 이러한 전략은 기존의 복지국가 차원에서는 우선순위를 두지 않았던 사회정책으로 향후 축소사회가 확산되면서 구체적 정책으로 가시화될 수 있는 전략으로 보인다.

〈표 3-2〉 인구변화에 대한 정책대안들

구분	복지국가 정책		축소 사회에서의 사회정책
	완화와 대응 (Mitigation Policies)	적응 (Adaptation Policies)	
정책 영역	I. 저출산 완화 ① 아동수당 ② 출산장려금 ③ 보육 서비스 확대 ④ 일·가정 양립 지원 ⑤ 이민·이주 정책	III. 사회 재구조화 ⑧ 산업구조 개편 (자본집약형 산업 육성) ⑨ 보육·교육 시설 재배치 ⑩ 인프라 개선(교통, 의료, 주택 등에서 고령자 접근성 강화)	V. 스마트 축소 ⑮ 필수 서비스의 지속적 제공과 핵심 인프라의 지속가능성 유지를 위한 적극적 투자
	II. 가족구조 변화 대응 ⑥ 가족지원 확대 ⑦ 외로움·고립 대응 정책	IV. 고령화 사회 적응 ⑪ 노인복지시설 확대 ⑫ 장기요양 제도 도입 ⑬ 노인일자리 사업 ⑭ 다층 노후소득보장 체계	

출처: 저자 작성.

제3절 한국 복지국가의 인구변화 대응 현황과 문제점

1. 인구변화 거버넌스와 사회정책

가. 인구정책의 변화 과정

우리나라의 인구정책은 시기에 따라 그 목적과 방향이 크게 변화해 왔다. 인구 증가 억제 정책기(1962~1996)를 거쳐 인구 자질 향상 정책기(1996~2004), 저출산 고령사회 정책기(2005~)로 전환되었다는 것이 일반적인 평가이다(인구정책50년사 편찬위원회, 2016).

20세기 저개발국가들에서는 일반적으로 산업화 과정에서 생산성 향상 등에 따라 인구 증가가 나타나고 이에 대해 인구 증가를 억제하기 위한 가족계획 등을 국제기구 등과 함께 추진해 왔다. 1980년대까지는 우리나라도 이러한 흐름에 따라 강력한 산아제한 정책을 추진해 왔는데, 이러한 억제정책은 1990년대 들어서면서 변하게 된다. 합계출산율이 장기적 인구 증가를 가져오는 2.1보다 낮아지면서 1995년 복지부에 인구정책발전위원회를 설치(1995. 2)하고 새로운 인구정책(신인구정책)을 개발하였다. 복지부 장관은 국무회의에서 정책기조 전환을 보고(1996. 6. 5.)하여 인구정책 전환을 공식화하였는데, 인구증가 억제정책을 탈피, 인구의 자질과 삶의 질을 높이는 것을 목표로 제시하였다. 주요 내용으로는 가족보전 복지 증진, 출생성비 상승 억제, 인공임신중절 예방, 여성 취업 및 인력 활용, 인구고령화 대비 고령자 복지시설 정비 및 인력활용 방안 등이 포함되었다. 이런 기조는 1994년 카이로 국제인구개발회의(ICPD)에서 채택한 행동계획(programme of action)을 반영한 것인데, 행동계획은 여성의 생식보전, 생식권리, 불안정한 인공임신중절, 섹슈얼리티, 청

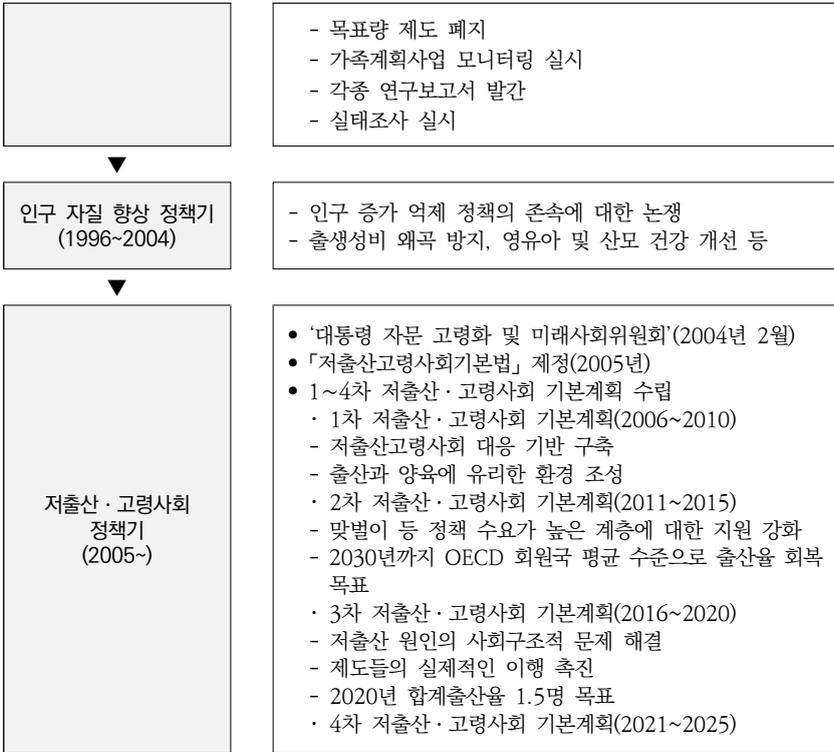
소년 생식 보건, 젠더평등, 여성의 권리 신장 등에 주목한 특징이 있다

1997년 외환위기를 거치면서 출산율이 급격히 하락하였고, 2000년대 초반의 초저출산 현상은 한국사회 근본적 위기를 알려주는 상징적 현상으로 인식되기 시작하였다. 이에 참여정부에서는 대통령 자문 기구로 고령화 및 미래사회위원회를 설치(2004. 2.)하여 대통령 주제 국정과제회의에서 저출산 고령사회 대응을 위한 거시 로드맵을 보고하였다. 이 보고 내용을 기반으로 저출산고령사회기본법 제정(2005), 위원회 설치, 제1차 기본계획 수립 및 시행(2006) 등 현재의 인구정책 거버넌스의 기본 토대가 마련되었다.

이러한 거버넌스를 바탕으로 범정부 차원의 「저출산·고령사회 기본계획(2006~2010)」을 수립하여 추진하게 되며, 2021년부터 제4차 기본계획이 추진 중에 있다.

[그림 3-3] 한국 인구정책의 변화과정

<p>인구 증가 억제 정책기 (1962~1995)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 준비 단계(1962~1966) <ul style="list-style-type: none"> - 1965년 보건사회부에 「가족계획조사평가반」 설치 • 가족계획사업 조직체계 완비(1967~1971) <ul style="list-style-type: none"> - '진료소 중심 사업'에서 '요원 중심 사업'으로 전환 • 인구 증가 억제 정책 다원화 모색(1971~1981) <ul style="list-style-type: none"> - 1971년 가족계획연구원 설립 - 도시화에 따른 병원 및 사업장 중심 사업 강화 - 남아선호사상 철폐를 위한 제도 개선 - 인구정책과 타 사업(예: 새마을 운동) 간의 통합적 접근 모색 • 인구 증가 억제 정책 강화(1982~1988) <ul style="list-style-type: none"> - 가족계획연구원과 한국보건개발연구원(1976년 설립)을 1981년 한국인구보건연구원으로 통합 - 두 자녀 규범 형성을 위한 교육 및 홍보 사업 - 남아선호관 불식을 위한 제도적 정비 • 인구 증가 억제 정책 마무리(1989~1995) <ul style="list-style-type: none"> - 1994년 카이로 인구개발에 관한 국제회의(ICPD) - 가족계획사업을 생식 보건 사업으로 통합
-------------------------------------	---



출처: “보건복지 정책의 역사적 전개와 국책연구기관의 역할: 한국보건사회연구원 사례를 중심으로”, 정경희 외, 2020, 한국보건사회연구원, pp. 120-121의 표를 저자 일부 수정.

나. 저출산 대응을 위한 거버넌스 구조

저출산 현상에 대한 우려는 통계청이 2002년도 합계출산율 1.17명(통계청, 2020)을 발표하면서 초저출산 현상에 대한 인식이 확산되었고, 같은 해 국민연금재정추계위원회에서 저출산 현상이 지속될 경우 국민연금 기금이 고갈될 것이라는 추정 결과를 발표하면서부터 전 국민적으로 심각한 문제로 인식되기 시작하였다. 이에 따라 정부에서도 대응 거버넌스 구축에 나섰다. 저출산 및 고령화에 대응한 실질적인 준비를 위해 2004년

2월 ‘대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회’를 설치하고, 2005년 5월 청와대에서 개최된 국정과제조정회의에서 저출산 대응을 국정 과제로 공식적으로 채택하였다. 거버넌스의 지속을 위한 법적 근거로서 2005년 저출산고령사회기본법이 제정되었으며(인구정책50년사 편찬위원회, 2016, p. 160), 이에 따라 ‘대통령 직속 저출산고령사회위원회’가 출범하였다. 저출산고령사회기본법은 5년마다 “저출산·고령사회 기본계획”을 수립하여 실행하고 해마다 성과 평가를 실시할 것을 규정하면서 본격적으로 중앙정부와 지자체 차원의 저출산·고령사회 정책이 추진되는 계기가 되었다(정경희 외, 2020).

저출산고령사회위원회는 한국의 인구구조 변화(저출산, 고령화)에 대응하기 위한 국가 차원의 “컨트롤타워” 역할을 수행하도록 대통령 직속 기구로 설치되었다. 주요 임무는 “중장기 인구정책의 목표와 방향 설정”, “인구구조 변화에 대응하는 정책 수립 및 조율” 등으로 정해져 있는데, 사실 인구정책과 전담 부서 등은 선진 산업국가에서는 흔하지 않다. 1994년 카이로 국제인구개발회의(ICPD)에서 채택한 행동계획(programme of action) 이후에 표방된 국제 기조는 찾아보기 어려우며, 최근 들어서야 지역 차원에서의 인구 감소에 대응하는 실천 전략이 OECD 차원에서 논의되는 정도이다. 이는 인구변화가 가져오는 사회·경제적 영향의 범위가 너무 넓고, 인구변화의 기본 요소인 출산, 이동, 사망이 사회적으로 조절될 수 없다는 인식에 따른 것으로 보인다.

그렇지만 한국에서는 급격한 출산율 감소에 따라 중앙정부 주도의 정책을 통해 출산율을 회복하고 고령화 문제에 대응하기 위해 거버넌스 구조를 도입하였다. 현행과 같이 중앙정부가 주도하고 주기적인 계획 수립으로 사회의 변화를 이끌어가고자 하는 한국 인구정책 거버넌스는 20세기 국가 주도 발전주의의 연장선상에 서 있다고 평가할 수 있다. 거버넌

스의 작동 방식이 정부 부처의 기존 정책 방향을 조율하기보다는 분산된 정책을 모으는 데 그쳤다는 평가나, 제1~2차 기본계획의 목표에 경제성장을 기반으로 한 ‘발전’, ‘선진국가’ 등의 표현이 사용된 점에서 발전주의의 흔적으로 엿볼 수 있다.

거버넌스를 통해 추진된 저출산·고령사회와 관련한 인구정책의 한계를 짚어보면 다음과 같다.

첫째, 저출산·고령사회 기본계획의 사업 나열과 예산의 단순함으로 과도한 재정 활용이라는 비판을 초래하였다. 20세기 후반까지 가족·아동양육 정책이 미발달된 한국의 상황에서 가족·아동 영역의 정책 확대가 모두 저출산 대응에 포함되면서 아동의 균형 있는 성장이나 가족관계의 안정성 등 개별 정책의 고유한 목적들보다 출산율에 미치는 영향만 강조되었다. 또한 인구변화와 무관하게 추진되던 정책들도 저출산·고령사회라는 틀에 넣으면서 재정 투입은 과대 추정되고, 이는 재정 투입의 효과성에 대한 사회적 비판을 가져오는 원인이 되었다. 다음의 <표 3-3>에서 알 수 있듯이 제1~2차 기본계획에서는 200개가 넘는 과제들을 제시하여 5년간 정합성 있게 실행하고 관리(control)하기에는 너무 많은 수의 과제들이 나열되었다고 평가된다.

<표 3-3> 제1~4차 저출산·고령사회기본계획 영역별 과제 수

구분	1차	2차	3차	4차
계	237	231	134	177
저출산	96	95	47	44
고령화	66	78	34	50
성장동력	71	58	44	42
기타 (4차: 인구구조 변화 적응과제)	4	-	9	41

출처: “제1-4차 저출산·고령사회기본계획”, 대한민국정부, 2006.

둘째, 출산율 제고를 목표로 했던 1~2차 기본 계획기의 목표 설정의 오류가 있다. 출산율은 매우 개인적인 선택을 기반으로 하기 때문에 국가의 정책에 의해 조절하는 것이 어려울 뿐 아니라 개인의 선택에 이르는 사회 문화적 배경, 가치 등을 고려하지 않고 출산만을 촉진하려는 시도 자체가 도덕적 문제를 야기할 수 있다. 그럼에도 제1차 기본계획에서는 2020년까지 출산율 회복을 목표로 삼았고, 제2차 기본계획에서는 2016~2030년까지 OECD 회원국의 평균 출산율 회복을 목표로 제시하였다. 이러한 출산율 목표에도 불구하고 출산율은 계속 저하되면서 이후 정부 차원의 출산율 목표는 제시되지 않고, 제3~4차 기본계획에서는 출산율 제고에서 적응정책으로 초점이 옮겨졌다.

셋째, 3차 기본계획 이후 확대되고 있는 적응 패러다임이 보다 적극적으로 전 사회·경제적 차원에 반영되지 못한 한계가 있다. 현 상황에 대한 단순 수용에서 적극적으로 축소사회에 맞는 사회·경제적 구조 전환이 필요한데 이러한 패러다임 전환이 적극적으로 추진되지는 못하고 있다. 사회적 관계의 약화에 따라 사회 구성원들이 분자화되지 않도록 기술변화 등과 결합한 새로운 패러다임으로 정책 설계, 고령인구의 활용 등의 과제와 세대 간 갈등의 문제를 완화해야 하는 단기적 과제도 중요한 시점이다.

넷째, 지역의 자율적 정책 수행 능력의 한계와 지역 간 인구 문제의 차이를 중앙 차원에서 조율하는 데에는 역부족이다. 2000년대 이후 지역균형발전을 위한 여러 정책 도입에도 불구하고 수도권 집중화는 심화되고 지역소멸의 수준까지 이른 지역들이 늘어나고 있다. 인구변화의 영향을 더 심하게 받는 지역의 문제에 더 적극적인 대응이 필요하다. 현재의 거버넌스 구조를 볼 때 지자체 시행계획 수립과정 및 내용은 체계화되어 있지 않은 상황이다. 인구정책의 가장 기본 단위가 되어야 할 기초지자체의

경우 노인복지계, 여성가족계, 보건소 등으로 일원화되지 못했고, 수립 전담부서에 따라서 지자체 시행계획의 내용 편차가 매우 심하다는 지적도 있다. 다른 한편, 행안부에서는 2017년 「지방자치단체 저출산 극복 지원계획」을 배포하여 인구변화에 대응하려는 별도의 노력을 보이고 있다. 현재 지방자치단체에도 중앙정부의 추진조직인 저출산·고령사회위원회에 부합하는 시도별 저출산·고령사회위원회를 설치, 지방의회에는 저출산대책특별위원회를 구성하였으며, 저출산·고령사회위원회는 지역 분과 설치 등으로 지역 인구문제를 대응하고자 하고 있다. 행정조직 차원에서 지방자치단체에 저출산(인구정책) 전담팀 구축, 인구정책의 기획·조정업무를 관장하고자 하는 조치는 오히려 기존의 저출산고령사회정책 시행계획 수립 체계와 거버넌스에 중복과 혼란을 야기하고 있어(박종서, 2025) 향후 지역 인구 거버넌스 체계의 재조정이 필요하다.

2. 인구변화 대응 사회정책의 구성과 정책 지향성

한국의 인구변화에 대한 사회정책의 대응은 사실 일관되지는 않다. 예상되는 인구변화에도 불구하고 20세기 말까지 산아제한을 위한 가족정책들을 유지한 사실에서 알 수 있듯이 인구 위기에 대한 인식이 확산되는 것은 상당한 출산율 저하가 나타난 이후의 일이다.

중앙정부 차원에서 인구변화 대응의 방향을 어떻게 설정했었는가는 저출산·고령사회 기본계획의 목표와 추진 과제의 구성을 통해 알 수 있다.

저출산·고령사회 정책기는 5년마다 추진한 “저출산·고령사회 기본계획” 기간에 따라 구분할 수 있다. “저출산·고령사회 기본계획”은 1차(2006~2010년), 2차(2011~2015년), 3차(2016~2020년), 4차(2021~2025년)에 걸쳐 추진되어 오고 있다. 각 기본계획을 수립할 당시의 이슈와 사회

경제적 환경에 따라 강조한 부분은 서로 달랐지만, 기본적으로 출산율을 높이고 인구 고령화에 대응한 사회 시스템을 구축하여 사회의 지속 가능한 발전을 추구한다는 지향성하에 추진되었다는 특징이 있다(정경희 외, 2020).

앞서서도 살펴본 바와 같이 제1차 기본계획에서는 2020년까지 출산율 회복을 목표로 삼았고, 제2차 기본계획에서는 2016~2030년까지 OECD 회원국의 평균 출산율 회복을 목표로 제시하였다. 이러한 정책목표가 실패한 것을 내부적으로 인정하여 제3차 기본계획부터는 적응정책의 비중을 높여가고 있다(앞의 <표 3-3> 참조). 이 시기를 변곡점으로 인구정책의 전환이 조금씩 나타나고 있다.

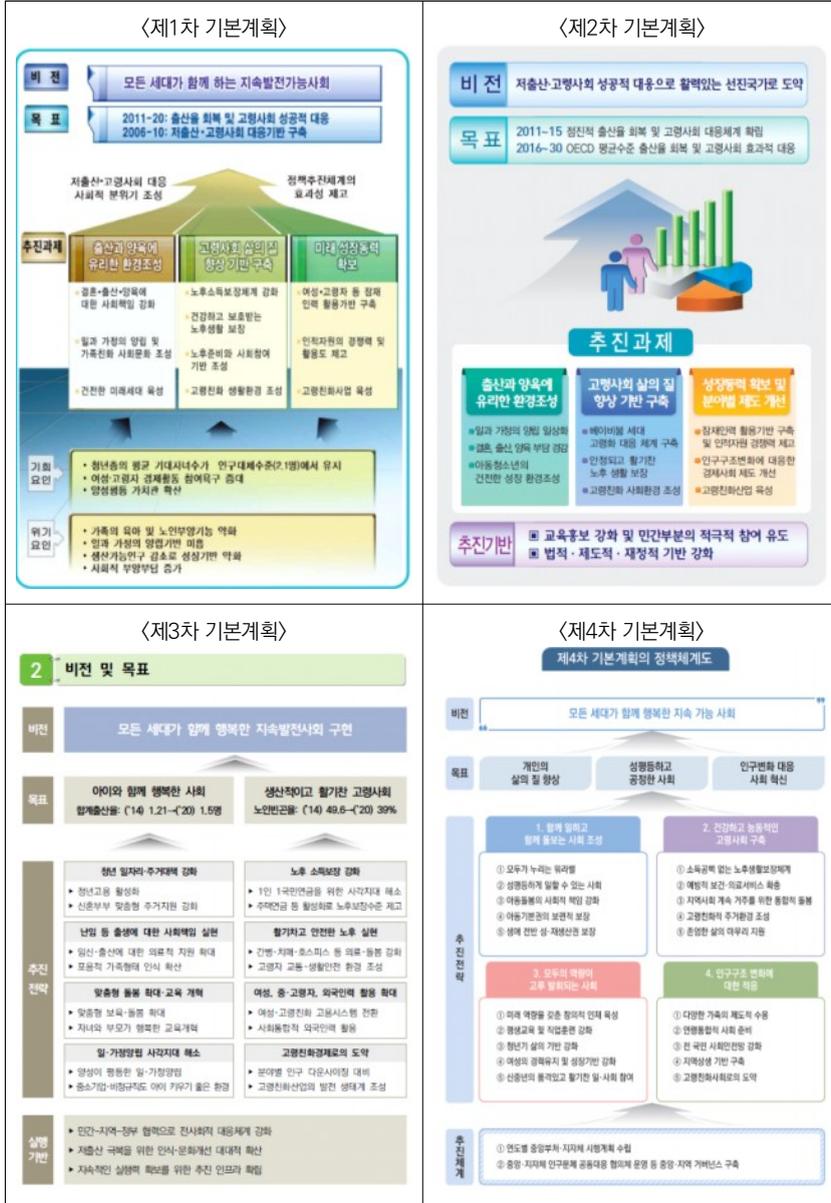
완화 정책을 중심으로 한 제1차 기본계획은 ‘모든 세대가 함께하는 지속발전가능사회’를, 제2차 기본계획은 ‘저출산·고령사회 성공적 대응으로 활력있는 선진국가 도약’을 비전으로 내세워 발전주의 시각에서 지속 ‘발전’가능사회, ‘선진국가’ 등을 포함한 한편 목표에서도 제1차의 경우 ‘2011~2020년 출산율 회복 및 고령사회 성공적 대응’, 제2차에서 ‘2011~2015년 점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립’, ‘2016~2030년 OECD 평균수준 출산율 회복 및 고령사회 효과적 대응’ 등 명시적으로 출산율 회복을 제시하였다. 그러나 지속적인 출산율 하락으로 정책 목표 달성에 실패하면서 이후 적응 정책으로 전환하기 시작한다.

제3차 기본계획은 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현’, 제4차 기본계획은 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회’를 비전으로 제시하면서 출산율 제고의 목표를 버리고 ‘행복’을 비전으로 보여주는 핵심 단어로 제시하였다. 하지만 각 부처로부터 관련 정책을 모아서 정리하는 방식의 기본계획 수립 과정이 크게 달라지지 않으면서 세부 정책의 구성에서는 분명한 패러다임 전환이 포함되지 못한 상태이다. 그럼에도 불구하고

하고 제4차 기본계획에서는 중앙·지자체 인구문제 공동대응 협의체 운영 등 중앙·지역 거버넌스 구축을 강조하였다는 점과 양적 목표 폐기, 삶의 질 패러다임 전환 표방, 성평등 가치 표방 등 진일보한 변화가 일부 반영되었다.

84 메가트렌드에 대한 한국 복지국가의 대응 방향 연구: 인구, 기술, 기후 변화를 중심으로

[그림 3-4] 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획의 비전과 목표



출처: "1~4차 저출산·고령사회 기본계획", 대한민국정부, 2006, 2010, 2015, 2020.

제4절 소결: 인구변화 대응을 위한 복지국가의 과제

인구변화는 출산이라고 하는 개인의 선택과 수명(사망)이라고 하는 개인적·사회적 결정요인이 결합한 결과이다. 여기에 지역 간 이동이 한정된 지리적 범위 내에서의 인구를 결정한다. 이 요인들은 개인의 선호, 사회·문화적 특성, 경제·사회적 환경이 복합적으로 작용하기 때문에 집단적·사회적으로 쉽게 조절할 수 없는 문제이다.

초저출산 현상이 지속되면서 한국의 경우, 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획을 중심으로 인구변화에 대한 대응과 적응 정책을 확대해 왔다. 출산율 제고라는 목표는 더 이상 달성이 어렵다는 사회적 인식 속에서 적응이 새로운 정책 목표로 제시되었다. 적절한 적응 정책은 인구 감소의 현실을 인정하고 그 결과에 대응할 방안을 모색하는데, 삶의 질을 최우선적인 목표로 정하고 인구 감소가 반드시 삶의 질 저하나 지역의 잠재력 감소를 의미하지 않는다는 원칙에 기반하여 실행된다(OECD, 2025). 앞으로도 상당기간 동안 초저출산율이 유지될 것으로 예상되기 때문에 인구 감소의 부정적 효과를 감소시키기 위해서는 필수 서비스의 지속적 제공과 핵심 인프라의 지속 가능한 유지를 보장하기 위해 혁신적인 해결책과 공공과 민간의 역량에 대한 대규모 투자가 필요하다. 출산율을 높여서 단기적으로 해결되는 문제가 아니라면, 인구구조 변화에 맞춘 지속가능한 사회시스템 구축과 지방 맞춤형 대응, 인프라 재편, 복지·교육 개혁 등이 필요한 상황이다.

인구변화에 대한 복지국가의 대응에서 중요한 것은 우선 경제·사회 정책의 지향과 패러다임이 성장이 아닌 균형 있는 삶의 질 제고로 옮겨가도록 이끄는 것이다. 현재 예상되는 축소사회로의 변화 현상은 경제·사회·문화 등 다방면에 걸쳐 복합적으로 나타나므로, 선택과 집중, 사회적 합

의를 통한 대응이 요구된다. 축소사회는 인구문제의 장기화 속에서 사회 전체가 경험하게 되는 구조적 전환기로, 위기를 기회로 삼기 위해서는 **‘성장 중심의 사회’에서 ‘안정, 지속가능성, 삶의 질’ 중심으로 패러다임 전환**이 필수적이다.

그렇다면 이러한 패러다임 전환이 사회정책에는 어떠한 영향을 줄까? 이에 대한 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 축소사회와 관계의 분화에 대응하는 전면적인 국가 전략이 필요하다. 먼저 경제성장뿐 아니라 국가의 규모(기구와 재정)를 지속적으로 확대해 나가는 전략은 지속가능성 측면에서 한계가 있다. 성장과 확대보다는 국가와 사회시스템의 효율화, 기술변화의 적극적 수용, 인적자본 투자 등 향후 지금보다는 작지만 더 스마트한 국가와 사회체계를 만들기 위한 전략이 필요하다.

둘째, 전통적 복지국가에서 국가와 가족이 수행했던 역할을 완충할 수 있는 제3의 영역을 활성화하는 새로운 사회정책을 모색한다. 가족구조의 변화와 사회관계의 변화는 국가-시장-가족의 전통적 복지국가 역할 분담 모델에서 ‘가족’ 역할의 한계를 분명하게 보여주고 있다. 동시에 축소사회에서는 국가의 인적·물적 자원 동원 능력이 제한되기 때문에 가족의 기능을 ‘국가’가 대체할 수 없는 확대의 한계가 있다. 이러한 제약하에서 국가와 가족 기능을 완충할 수 있는 제3의 영역이 필요하다. 제3의 영역은 전통적인 지리적 지역사회 중심의 역할 분담에서 다양한 관계 중심의 완충 지대를 활성화하는 것을 통해 지지체계를 구성하는 데 초점이 있다. 관계의 다양성에 기반하고 물리적 공간보다는 관계의 공간을 중심으로 한 지지체계를 어떻게 구성할 것인가에 대한 논의가 최근 시작되었는데, 이를 활성화하기 위한 국가 사회정책의 역할이 모색되어야 한다.

아직까지 구체적 실천 방안이 제시되지는 못했지만 미래사회의 문제 해결을 위해서는 국가와 개인, 시민사회 사이에서 개개인의 관계적 문제를 해결할 수 있는 역량 강화를 위해 근본적인 변화를 일으켜야 한다는 주장이 있다. 이 논의에서는 근본적인 관계적 복지를 증대시킬 수 있는 중요한 수단으로 근대 초기 활발했던 결사체 조직에 주목한다. 국가와 사회가 “결사체 조직이 호혜적으로 관계망을 만들고 개인 또는 집단의 문제 해결을 위해 서로 도움을 주고받고 협력할 수 있는 기반을 만들어 주는 것”을 통해 새로운 사회복지체제를 형성하자는 주장이다. 전통적 복지국가가 주력했던 소득보장제도와 같이 당장의 빈곤문제를 해결하기 위한 수단을 넘어 이들의 관계적 역량을 증진시키기 위해서는 국가 중심의 복지체제로는 한계가 있다는 것이다. 따라서 “복지 프로그램이 개인, 조직 및 지역단위의 역량을 키우도록 설계되고, 지역사회의 사회적 관계망을 유기적으로 형성하고 호혜적으로 자신들의 문제와 지역의 문제 해결을 이해관계자들과 협력해서 해결할 수 있도록 지향하는 것이 중요하다는 것”이다(조성은 외, 2023, pp. 203-204).

셋째, 적절한 지역 규모에서 수행되는 다양한 사회정책적 실험을 활성화하여야 한다. 전통적으로 중앙정부의 권한과 영향이 큰 한국사회에서는 새로운 정책에 대한 실험보다는 서구의 사례에 대한 모방에 의해 사회정책이 확대되었다. 하지만 향후 축소사회에서 지향해야 할 지역 기반 접근법은 적절한 지역적 규모를 대상으로 사회정책이 실현되어야 한다.

요컨대 인구변화만을 고려한다면 향후 미래사회는 양적으로 지금보다 더 축소된 사회가 될 것은 분명하다. 그렇다면 축소된 인구 규모하에서도 삶의 질을 유지하고 지역 간 균형을 도모하기 위한 국가 중심의 인적·물적 자원 동원이 가능할 것인가라는 질문을 던지게 된다. 많은 논의에서 더 이상 불가능할 것이라는 전망을 내놓고 있으며, 이를 대비하기 위해

관계 복지의 활성화를 통해 전통적 국가-가족 기능을 보완해야 한다고 주장한다.

새로운 관계적 복지를 만드는 것은 아직까지 구체적인 논의가 진행되지는 못했다. 다만 “인간 기본권리, 사회정의, 그리고 사회와 환경의 지속 가능한 발전에 기반한 인간 중심의 협력적 접근을 기반으로 개인들의 역량을 강화하며 사회적 네트워크를 구축하고 역량을 강화하면서 다양한 사회문제들을 협력하여 해결하는 과정”을 강조하고 있다(조성은 외, 2023, p. 264). 이는 단순한 제도나 정책의 도입만으로 가능한 것이 아니라 국가와 시민사회가 함께 다양한 공공가치와 커먼스들(communs)을 구축하여 사회구성원들이 함께 번영하고 가치 있는 삶을 살아갈 수 있도록 지속가능한 역량을 증진시키도록 시스템을 바꿔나가야 한다. Heimburg와 Ness(2021)는 관계적 복지의 궁극적 목적을 “미래의 지속가능한 사회를 보장하고 긍정적인 가치를 창출하는 공동체와 관계 자원들을 확보하고 강화시키는 것”이라고 제시한다. 유럽사회에서 새로운 복지모델로 떠오른 관계적 복지 시스템은 복지국가의 한계를 넘을 수 있는 21세기 대안으로 논의가 확산되고 있다(조성은 외, 2023, p. 264).

관계적 복지가 지적하고 있는, 전통적인 국가복지가 수직적이며 경제 성장의 도구적인 복지를 제공하는 데 그친다는 문제는 그동안에도 지적된 바 있다. 이러한 문제와 함께 향후 기술변화, 기후변화로 다층화되고 액체화된 사회가 된다면 고정된 국가복지의 틀로는 여러 문제에 대응하기 어려울 것이 분명하다. 이러한 전반적인 미래 변화를 고려할 때 “국가의 다양한 자원과 조직, 시장의 기업, 시민사회의 개인 및 다양한 결사체들이 기후변화와 환경, 고용, 사회서비스 공급 등 다양한 영역에서 서로 협력하여 공동으로 기획하고 생산하는 새로운 거버넌스를 구축하는 것이 요구”된다. 이러한 전반적인 사회시스템을 지향하여 관계적 복지국가의

개념으로 우리 사회의 방향을 설정하고 국가 역할을 확장시킨다면 미래 변화에 좀 더 유연하게 대응할 수 있을 것으로 기대된다(Mulgan, 2012; Donati, 2021; 조성은 외, 2023, p. 264에서 재인용).



제4장

기술변화에 대한 정책적 대응

제1절 들어가며

제2절 기술변화와 사회적 위험, 정책 대응의 유형

제3절 한국의 정책적 대응

제4절 소결

제4장 기술변화에 대한 정책적 대응

제1절 들어가며

기술은 “과학 이론을 실제로 적용하여 사물을 인간 생활에 유용하도록 가공하는 수단”(국립국어원 표준국어대사전, 2024)으로 정의된다. 영어 사전인 Merriam-Webster(n.d.)의 인터넷 사전에서는 기술(technology)에 대한 세 가지 정의를 제시하는데, 그 가운데 첫 번째가 “특정 영역에서 지식을 실천적으로 적용하는 것”이다.

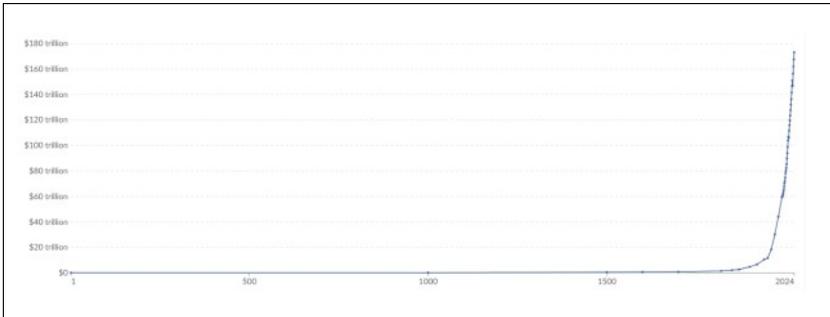
미국공학한림원의 정의는 포괄적이다. “기술은 기술적 산물을 만들고 운영하는 데 관여하는 사람과 조직, 지식, 과정, 장치로 이루어진 전체 체계와 그 산물 자체를 모두 포괄한다”(National Academy of Engineering & National Research Council, 2002, p. 3). 이 정의에 따르면, 인간·조직·지식·과정·장치로 이루어진 총체적 시스템으로서 기술을 이해할 필요가 있다.

Bijker et al.(1987)은 기술이 사회적 맥락과 인간 행위자들에 의해 형성되고 발전한다는 사회구성주의적 접근을 제시한다. 즉, 하나의 기술이라도 이에 대한 다양한 이해관계자와 사회적 집단 간에 해석의 다양성(interpretive flexibility)이 존재하며, 이로 인해 여러 해결책과 기술적 선택지가 경쟁한다. 다양한 선택지를 둘러싼 논쟁과 협상의 과정을 거쳐 기술은 점차 안정화되고 사회적으로 받아들여지며 발전한다. 결국, 기술은 사회의 변화를 추동하지만, 동시에 사회와 동떨어져서는 생성, 발전, 적용되기 어렵다는 견해다.

이러한 기술의 발전은 인류의 역사와 함께 이뤄졌다. 기술의 발전은 생

산력의 발전, 그리고 인간 삶의 질의 개선과도 직결됐다. 물론 기술의 발달이 일관되게, 그리고 직선적으로 이뤄지지 않는 않았다. 생산력의 발달도 마찬가지다. 영국의 비영리 기관인 Global Change Data Lab(2025)이 제시한 세계 경제의 GDP 추이를 보면 기원 이후 1000년 동안 GDP 증가액은 15% 증가했다([그림 4-1] 참고). 생산력의 측면에서만 보면 암흑의 시기였다. 이후 1000~1820년 기간 동안 GDP가 5.7배로 증가했다. 결국 기원 이후 1800년 넘는 기간 동안 생산량은 7배 정도 증가했다. 그리고 1820년부터 2024년까지 지구 단위의 생산력 증가량은 107배였다. 생산량의 폭발인 셈이다.

[그림 4-1] 세계 경제의 GDP 추이(0~2024년)



주: 세계 경제의 총산출값임. GDP 추정치는 인플레이션을 보정했음. 이 시계열을 구축하기 위해 세 가지 자료원을 결합했음. 1820년 이전은 매디슨 데이터베이스, 1820~1989년은 매디슨 프로젝트 데이터베이스, 1990년 이후는 세계은행 자료(Maddison, 2001; Bolt & van Zanden, 2020; World Bank, 2025).

출처: “Global GDP over the long run”, Global Change Data Lab, 2025.¹⁾

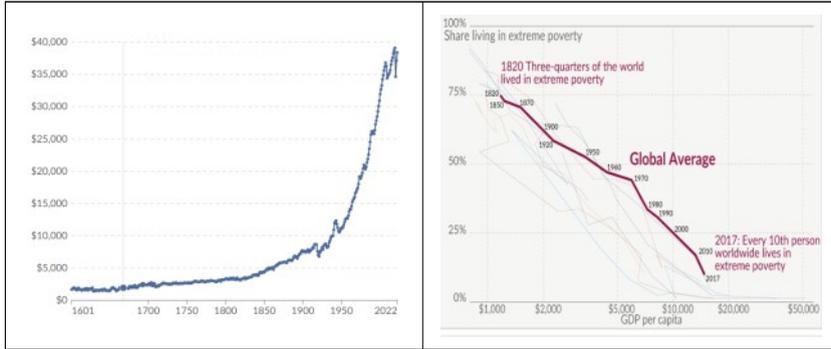
1) “Data Page: Global GDP over the long run”, part of the following publication: Max Roser, Bertha Rohenkohl, Pablo Arriagada, Joe Hasell, Hannah Ritchie, and Esteban Ortiz-Ospina (2023) - “Economic Growth”, Data adapted from Eurostat, OECD, and World Bank, Bolt and van Zanden, Angus Maddison. Retrieved from <https://archive.ourworldindata.org/20250916-100934/grapher/global-gdp-over-the-long-run.html> [online resource] (archived on September 16, 2025).

Roser(2021)는 기술 발전과 생산량의 증대를 출판업의 예를 통해서 설명했다. 인쇄술이 발명되기 전에 모든 책은 필사를 통해서 생산됐다. 성경책 한 권은 필경사(筆耕士)의 8개월에 걸친 지루한 노동이 필요했다. 그래서 6세기에 책 생산량은 100만 명당 7권 정도로 추정됐다. 이러한 여건에서 지식이 쌓이고 공유되기는 어려울 수밖에 없다. 그리고 15세기 구텐베르크의 발명을 거친 이후, 책 생산량은 16세기 100만 명당 2만 3,000권, 18세기 9만 5,000권으로 늘었다. 20세기 이후 e북의 등장으로 출판량을 세는 것은 의미가 없어졌다. 인쇄 기술 혁명이 문맹률 퇴치, 교육 수준의 향상으로 이어지는 연쇄효과는 굳이 언급할 필요가 없다.

생산력이 비약적으로 증가한 19세기 초는 1차 산업혁명 진행기와 겹친다. 1차 산업혁명은 흔히 1760~1840년에 이뤄진 것으로 간주된다(Britannica, 2025). 실제로 영국의 자료를 보아도([그림 4-2] 참조), 19세기 이후 생산력 발전의 추세가 시각적으로 확인된다.

생산력의 발전은 인간 삶의 향상과 직결됐다. 일단 다수가 배고픔과 기아로부터 해방됐다. Roser(2021)는 1820년 전 세계 인구의 4분의 3이 극빈(extreme poverty)에 시달렸지만, 2017년 비율이 10%로 줄었다고 설명했다([그림 4-2] 참조). 인간의 건강도 빠른 속도로 개선됐다. 서기 1000년에 유아의 평균 기대수명은 24년이었다(Maddison, 2006). 세 아이 중 한 명은 생후 첫해에 사망했고, 남은 이들에게도 굶주림과 유행병을 견뎌내야 했다. 기대여명은 19세기 이후 급속하게 늘어서 글로벌 단위에서 평균이 66년까지 연장됐다(Maddison, 2006).

[그림 4-2] 영국의 1600~2022년 1인당 GDP 변화 추이 및 전 세계 빈곤 추이



출처: (좌) “GDP per capita, 1252 to 2022”, Roser, 2021; (우) “By world region: Share living in extreme poverty vs. GDP per capita(1820-2017)”, Roser, 2021.

물론, 기술이 생산력 발전으로 이어지는 경로가 일직선은 아니다. Maddison(2007)은 지난 1000년 동안 경제 발전을 가능하게 했던 조건을 설명했다. 이를테면, 서유럽의 선도국들이 근대적 자본주의 국가의 제도적·지적 기반(재산권·계약 집행, 회계·금융, 과학·고등교육 등)을 대체로 갖췄다. 또 기술변화의 속도가 빨라지면서 이에 부응하는 자본축적 확대, 교육 수준 제고, 국제무역의 급팽창이 동반됐다.

스탠퍼드의 경제학자 W. Brian Arthur(2011)는 「Technology: What it is and how it evolves」에서 경제와 기술이 조응하는 방식을 관찰했다. 새로운 기술은 경제의 구조를 변화시키고, 경제적 조건도 동시에 기술 혁신을 촉진한다. 이 책은 기술을 경제적, 사회적 변화의 핵심 원동력으로 보며, 디지털 기술의 발전과 같이 미래 기술이 자가 조립, 학습 등 생물학적 시스템처럼 진화할 가능성까지 다룬다. 그는 기술을 자연 현상 활용의 조합체로 보고, 기술의 발전이 복잡한 조합의 과정이며, 경제와 상호작용하면서 인류 사회를 변화시키는 역동적 시스템임을 밝힌다. Arthur(2011)의 설명은 19세기 기술과 경제가 조응한 방식을 해석한 Maddison(2007)

과 연관된다.

지금까지 기술의 정의, 기술 발전이 불러온 생산력 발전의 추이 및 기술-경제의 조응방식을 간단히 짚었다. 지금부터는 기술 발전이 초래할 수 있는 ① 사회적 위험과 이에 대응하는 정책 대응을 유형별로 점검한 뒤, ② 한국 복지국가의 기술변화 대응 현황과 문제점을 살펴보고, ③ 함의를 간단히 짚어보도록 하겠다.

제2절 기술변화와 사회적 위험, 정책 대응의 유형

1. 기술변화로 인한 사회적 위험: 변화의 영향과 대응의 영향

기술변화는 생산량 향상과 더불어 사회적 편익을 높이는 점을 앞서 살펴보았다. 뿐만 아니라 기술 발전은 사회적 위험도 형성하고, 또 기존의 사회적 위험을 재구성한다. 재구성하는 방식을 보면, 새로운 사회적 위험을 낳거나, 기존의 사회적 위험을 완화, 강화, 변화시킨다. 이를테면, 기술변화로 추동된 1차 산업혁명은 도시화 산업화와 함께, 실업과 은퇴와 같은 새로운 유형의 사회적 위험을 낳았다. 이에 대한 집단적인 대응이 사회정책이었고, 복지국가였다. 기술변화가 파생하는 사회적 위험은 분야로도 나뉘어서 확인된다. 김기태 외(2024)는 기술변화가 초래하는 사회적 위험의 내용 및 경로를 제시했는데, 여기에서 경로는 여섯 가지로 등장했다. 즉, 빈곤·불평등, 고용, 주거·지역, 건강·수명, 돌봄·일·가정 양립, 재정의 여섯 영역이다. 하나씩 살펴보겠다.

첫째, 빈곤·불평등이다. 노동소득분배율 하락과 임금 양극화 논쟁은 여전히 진행형이다. 정형편향적 기술변화 가설은 중간숙련 일자리의 축소

를 예측하지만, 실제 효과는 국가·산업·제도에 따라 상이하다. 온라인 참여 확대와 같은 디지털 포용은 시민참여의 불평등을 줄일 수 있다. 반면 자동화된 행정과 알고리즘 의사결정은 취약계층에 불리하게 작동할 수 있다(O'Neil, 2016/2017). 영국의 온라인 중심 급여 신청 사례처럼 디지털 역량의 격차는 접근성의 불평등으로 이어진다. 핵심은 기술 그 자체가 아니라 기술을 설계·배분하는 제도이고, 제도의 배경에서 그 내용을 결정하는 정치다.

둘째, 고용이다. 디지털 전환은 창조적 파괴를 촉발한다. OECD(2019)는 자동화 고위험 직무가 14%이고, 10~20년 내 업무에 상당한 변화가 나타나는 직무가 32%에 이를 것으로 제시한다. 우리나라에서 자동화의 고용대체 효과는 관찰되지만, 임금효과는 불명확하다는 분석도 있다(정소라, 성낙일, 2024). 장기적으로는 디지털 숙련의 격차가 노동 양극화를 심화할 수 있다.

셋째, 주거·지역이다. 기술 충격의 분포는 지역마다 다르다. 제조업 중 숙련 생산직 비중이 높은 지역일수록 자동화 대체 위험이 크다(황선웅, 이승민, 2021). 도시는 고속권 집중과 인프라 부담이 동시에 커질 수 있다. 스마트하우징은 고령·1인가구의 안전과 '에이징 인 플레이스' 가능성을 높인다. 그러나 월패드 해킹 같은 보안사고는 개인정보·인권 침해라는 새로운 위험을 만든다.

넷째, 건강·수명이다. 보건의료기술의 효과는 '가치'에 의해 갈린다. 원격의료·모바일 헬스 등은 고부가가치로 성과 개선과 비용 절감이 가능하지만, 고비용·저가치 수술·검사·약물은 지출만 늘릴 수 있다. 기술 채택의 근거주의, 저가치 기술의 축소, 데이터 상호운용성 확충이 관건이다.

다섯째, 돌봄·일·가정 양립이다. ICT는 시간·장소 유연성을 키워 돌봄과 노동의 결합을 돕는다. 동시에 재택·모바일 업무의 확산은 경계 붕괴

와 과로를 야기한다. 효과는 사용 장치와 목적, 조직문화에 의해 달라진다. 같은 기술이라도 젠더·생애주기·직무 특성에 따라 다른 결과가 나온다.

여섯째, 재정이다. 기술·인구·정책 요인이 얽혀 있어 단선적 평가가 어렵다. 의료지출 증가는 고령화와 정책·기술 요인이 결합해 나타난다. 디지털 경제의 ‘이용권’ 중심 전환은 노후소득보장과 장기요양 재정의 지속 가능성, 국가 책임의 재설계를 요구한다.

기술은 본질적으로 중립적이다. 해당 사회의 수용·활용·규제의 맥락에 따라 같은 기술이 불평등을 심화하거나 완화할 수도 있다. 김기태 외(2024)는 산업화→자동화·전산화→디지털화로 이어지는 단계 구분을 두고, 구 사회적 위험과 신사회적 위험, 3세대 위험의 이동을 추적한다.

사회적 위험의 기술 발전 단계별 재구성의 양상은 <표 4-1>에 제시된다. 1단계 산업화는 산업재해·실업을 집단적 위험으로 의제화했다. 2단계 자동화·전산화는 고용불안과 노동시장 이원화를 심화했고, 탈산업화와 여성 고용 증가는 근로빈곤과 돌봄 공백을 낳았다. 3단계 디지털화는 구·신 위험을 재구성하면서 알고리즘 차별과 플랫폼노동의 불안정성을 증폭시키는 등의 사회문제를 낳았다.

3단계 디지털화는 새로운 유형의 사회적 위험을 낳기도 했다. 김기태 외(2024)는 이를 ‘3세대 위험’으로 명명하며, 두 가지를 제시했다. 첫째, 글로벌 디지털 노동의 제도적 배제다. 국경을 넘는 원격·플랫폼 고용에서 상호주의가 부재하면 사회보장 사각지대가 발생할 수 있다.

둘째, 사이버 리스크의 위험성이다. 대규모 해킹이나 데이터 유출로 인한 프라이버시 침해 및 재산상 손해는 막대할 수 있다. 대형 보험사들은 사이버 위험이 전통적 보험의 한계를 넘어선다며 국가 개입을 요구했다(Smith, 2024. 9. 5.). 더 나아가 AI의 주체성·복지 논쟁은 규범과 권리의 경계를 재설정할 것을 요구한다(Long et al., 2024).

〈표 4-1〉 기술변화에 따른 사회적 위험의 변동

구분	구사회적 위험	3세대 위험	3세대 위험
첫 번째 기술변화	I. 실업, 산업재해, 은퇴, 빈곤 문제를 사회적 문제로 본격적으로 인식하기 시작 (Bronstein, 2008; Dwyer, 2013 등)	-	-
두 번째 기술변화	II. 자동화 및 전산화로 인해서 노동시장 이원화 강화, 실업의 위험성 높임(Bessen, 2019; Schmidpeter and Winter-Ebmer, 2021 등)	III. 탈산업화 및 여성의 노동시장 진출 과정에서 돌봄 수요 증가, 한부모 가정 및 근로빈곤 문제 등장 (Bonoli, 2005; Huber, Stephens, 2004 등)	-
세 번째 기술변화	IV. ①디지털 기술 진보로 인한 노동시장 충격 (Frey and Osborne, 2017 등) ②빈자에 대한 차별을 양산, 차별 및 불평등 심화(O'Neil, 2016, Eubanks, 2018)	V. ①일·가정 양립에 위협 (Adisa, Gbadamosi, Osabutey, 2017; Currie and Eveline, 2011) ②플랫폼 노동 등 비정형노동 증가로 근로빈곤 가능성 (Prassl, 2018 등)	VI. ①글로벌 원격 노동자의 배제 문제 (World Economic Forum, 2024) ②사이버 사회적 위험 (Smith, 2024)

출처: “한국 복지국가의 재구조화를 위한 연구 II - 기술, 인구, 기후 변화의 도전”, 김기태 외, 2024, 한국보건사회연구원, 〈표 4-1〉.

2. 기술변화에 대한 복지국가의 대응(대안) 유형

기술 발전, 특히 인공지능(AI)과 디지털화는 노동시장과 복지제도 전반에 걸쳐 구조적인 영향을 미치고 있으며, 이에 따라 다양한 산업정책, 사회보장정책, 노동정책, 조세정책 측면의 대응이 모색되고 있다. 이를 정책 유형별로 종합하면, 〈표 4-2〉와 같다. 범주별로 보면, 1차 분배와 관련한 I. 산업정책, II. 고용·노동정책으로, 2차 분배와 관련한 III. 사회보장정책과 IV. 조세정책으로 나누어진다. 그리고 급격한 디지털 기술 발달

에 따른 복지국가의 근본적인 재구조화를 요구하는 측면에서 기본소득, 참여소득, 기본서비스, 사회적 상속 등의 정책 방향이 제시되고 있다.

〈표 4-2〉 기술변화에 대한 정책대안들

구분	복지국가		복지국가 재구조화
	분배	재분배	
정책 영역	I. 산업정책 ① 빅테크 대상 반독점 규제	III. 사회보장정책 ⑥ 소득기반 사회보험 ⑦ 디지털 기술 활용한 복지 행정 혁신	V. 미래 사회보장정책 ⑪ 기본소득 ⑫ 참여소득 ⑬ 기본서비스 ⑭ 기본자산
	II. 고용·노동정책 ② 노동시장 적응 및 재교육 정책 (Reskilling & Upskilling) ③ 고용보장제 (Job guarantee) ④ 공공의 '좋은 일자리' 정책 ⑤ 비정형 노동 권리 보장	IV. 조세정책 ⑧ 로봇세 ⑨ 디지털세 ⑩ 데이터세	

주: 음영은 사회(복지)정책과의 연관성을 의미함(음영이 짙을수록 사회(복지)정책 영역에서 다루어질 가능성이 높은 정책(제도)임을 의미).

출처: 저자 작성.

이와 같은 다섯 가지 범주 안에서 세부 정책 대안들을 14가지로 제시했다. 정책의 리스트를 보면, 네 가지를 확인할 수 있다. 첫째, 앞서 언급했듯이, 정책 실현의 측면에서 수위가 조금씩 다르다. 이를테면, ⑧ 로봇세처럼 아직 실현되지 않은 정책부터 ② 노동시장 적응 및 재교육 정책처럼 이미 포괄적으로 집행되는 정책들도 있다. 둘째, 정책들이 I~V 정책 영역 내부에서는 서로 배타적이거나 경쟁적일 수 있지만, 정책 너머로는 서로 보완적일 수 있다. 이를테면, 기본소득이나 고용보장제와 같이 재정 소요가 많은 정책은 로봇세와 같은 조세정책의 지원이 동시에 필요하다.

셋째, 정책 집행을 위한 변화의 수위도 크게 다르다. 이를테면, 기본소득 처럼 현재의 사회보장정책과 조세정책까지 거시적인 수준의 재구조화를 동반하는 정책도 있고, 현재 수준의 정책 조합의 재조정을 요구하는 수준의 정책들도 있다. 넷째, 14개 정책이 개별적으로 I~V 분야별 구분에 한정되지도 않는다. 이를테면, 정부가 2025년 124만 명을 고용하는 재정 지원 일자리 사업(고용노동부, 2025a)(④와 유사)은 일자리 창출과 함께 공적이전소득 제공이라는 중복되는 기능을 한다. 따라서 재정지원 일자리 사업은 고용정책과 사회보장정책의 성격을 모두 가지고 있다. ⑬ 기본 서비스(basic service)의 경우, 서비스 영역의 공공화를 통해서 돌봄 등의 영역에서 시민들의 지출을 보전하고 해당 서비스를 공급한다는 측면에서 사회보장정책이면서 동시에 산업정책의 성격도 함께 가진다. 이와 같은 점을 고려하면서 개별 정책 영역을 일람하겠다.

참고로, <표 4-2>에서 음영은 사회정책과의 연관성을 의미한다. 음영이 짙을수록 사회정책 영역에서 다루어질 가능성이 높은 정책임을 의미한다. 이번 보고서에서도 기술변화에 따른 모든 정책 영역을 다루지는 않는다. 사회보장영역과 가장 거리가 먼 산업정책은 간결하게 언급하고, 사회보장과 관련한 영역을 중심으로 정책들을 살펴보도록 하겠다.

I. 산업정책 영역에서는 디지털 및 인공지능 기술의 급격한 발전에 따라 빅테크를 대상으로 하는 ① 반독점 규제 정책들이 있다. 미국에서는 연방거래위원회가 중심이 돼서 법무부와 함께 구글의 브라우저인 크롬의 강제 매각 판결을 이끌어냈다(변희원, 오로라, 2024. 12. 13.). 또, 마이크로소프트(MS)·아마존·메타 등을 상대로 반독점 소송을 진행했다. 유럽 AI 산업정책 보고서에서도 AI 시장의 소수 대기업에 더욱 집중되는 문제를 지적하며, 공공성·경쟁력·환경 지속가능성을 균형 있게 고려한 정책 방향의 필요성을 강조했다(AI Now Institute, 2024). 빅테크를 중심으로

로 하는 독점의 심화는 소비자의 권익 하락, 부의 집중으로 인한 불평등의 심화로 이어질 수 있다. 이러한 점을 고려할 때, 사회정책적인 측면에서도 중요성이 크다. 그렇지만, 해당 영역은 산업정책에 속한다는 점을 고려해서 더 다루지는 않겠다.

II. 고용·노동정책 영역에서도 활발한 정책 대안들이 논의되고 있다. 기술변화에 따른 일자리 및 노동시장에 미치는 충격에 대한 우려가 높기 때문이다. 이에 대응하는 정책으로서 ② 노동시장 적응 및 재교육 정책(Reskilling & Upskilling)이 있다. 기술발전이 유발하는 직무 전환·소멸의 위험을 완충하고, 취약계층의 고용가능성과 소득을 보전하도록 설계된 공공개입이다. 여기서 적응정책(reskilling)은 “새로운 업무를 수행하기 위한 기술을 익히는 것”이고, 재교육정책(upskilling)은 “현재의 업무기술을 향상시키는 것”이다(어수봉, 2021).

다수의 국가는 성인 노동자를 대상으로 하는 적응 및 재교육 정책을 활발하게 적용하고 있다. 이를테면, 스웨덴은 노동시장 변화에 적응하기 위한 재교육 정책으로 고용안정협의회(Job Security Councils)를 운영하고 있다(OECD, 2019). 이들은 노사 간 협약에 기반해 민간기구 형태로 운영되며, 해고 위기에 처한 노동자들에게 직업 상담, 교육 기회, 맞춤형 경로 설계를 제공한다. 주요 특징은 해고 이전부터 선제적으로 개입한다는 점으로, 훈련 참여율과 재고용률을 높이는 데 성과를 보였다. 특히 중장년층이나 비정규직 노동자에게도 유연하게 적용되어 노동시장 내 포용성이 높다.

싱가포르에서 기술변화에 적극 대응하기 위해 도입한 SkillsFuture도 있다(OECD, 2019). 성인학습자 전원을 대상으로 연간 보조금을 제공하여 개인이 자율적으로 기술 향상 교육에 참여할 수 있도록 한다. 정부는 인증된 훈련기관을 통해 고품질 교육을 보장하며, 산업계와 협력하여 미

래 유망 직업군 중심으로 교육 과정을 설계한다. 이 제도는 디지털 기술이나 AI 관련 업스킬링 참여율을 높이며 기업 생산성과 개인 역량 모두에 긍정적 영향을 줬다는 평가를 받고 있다(OECD, 2019).

한국의 사례를 보면, 국민내일배움카드는 5년간 300~500만 원 한도에서 직업훈련비를 보조하고 일부 훈련장려금을 지급한다(고용노동부, 2025a). 또 K-디지털 트레이닝은 AI·반도체·클라우드 등에서 프로젝트형 고급훈련을 확대한다(고용노동부, 2025b).

기술변화에 따른 노동시장 충격은 노동의 수요 총량을 줄일 수도 있다. 더욱이 좋은 일자리에 대한 수요는 큰 반면, 좋은 일자리의 공급은 항상 부족하다. 이러한 여건에서라면 노동자 대상 재교육 정책도 실효성에 한계가 있을 수밖에 없다. 그러한 배경에서 보다 근본적인 정책 제안도 제시되고 있다. 이러한 예가 ③ 고용보장제(job guarantee 또는 employment guarantee) 및 ④ 공공의 ‘좋은 일자리’ 정책일 수 있다. 후자인 고용보장제도(Employment Guarantee Scheme)를 중심으로 내용을 살펴해보겠다. 고용보장제는 정부가 일정한 수준의 공공 일자리를 직접 창출해 노동을 원하는 모든 시민에게 제공하는 정책 도구이다. 이는 단순한 실업부조가 아니라 ‘일할 권리’를 실현하는 적극적 고용정책이라는 점에서 의미가 있다. 유엔 빈곤문제 특별보고관인 Olivier de Schutter(2023)는 이를 빈곤과 실업의 악순환을 끊는 핵심 정책 수단으로 평가하며, 단순 소득보전 정책과 달리 사회적으로 유용한 노동을 창출한다는 점에서 차별화된다고 설명한다.

이 제도가 제안된 배경에는 2008년 금융위기 이후 부각된 실업 문제가 자리하고 있다. 민간부문만으로는 고용 창출이 충분하지 않은 상황에서, 정부가 ‘최후 고용자(employer of last resort)’로 나서야 한다는 주장이 힘을 얻게 되었다(de Schutter, 2023, p. 1). 특히 코로나19 팬데믹과

같은 경기충격기에는 대규모 실업이 발생하기 쉬워, 고용보장제도가 자동적 경기 안정 장치로서의 기능을 할 수 있음이 부각됐다.

물론, 고용보장제도의 아이디어가 새로운 것은 아니다. 미국에서는 1930년대 대공황에 대한 뉴딜 정책의 일환으로 ‘공공사업진흥국(Works Progress Administration)’이 설립되었다(de Schutter, 2023). 고용보장제도는 21세기에 들어오면서 현대통화이론을 주창하는 일군의 포스트 케인지언 경제학자들을 중심으로 정책 대안으로 재등장했다(김병권, 2020).

해외의 사례를 보면, 인도의 마하트마 간디 국민고용보장법(Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, MGNREGA)이 가장 대표적이다(de Schutter, 2023). 이는 농촌 빈곤층을 대상으로 연간 최소 100일의 유급 고용을 보장하며, 도로 건설·관개시설 정비 등 지역 기반사업을 수행한다. de Schutter(2023)는 이를 통해 수천만 명이 소득을 확보했으며, 여성 고용 확대와 지역 인프라 개선에도 긍정적 영향을 미쳤다고 평가한다.

남아프리카공화국의 확장 공공근로 프로그램(EPWP) 역시 저소득층에게 단기 일자리를 제공하며, 공공서비스 개선을 병행해 사회·경제적 효과를 거두었다(de Schutter, 2023). 아르헨티나의 Plan Jefes는 실업자에게 사회적 서비스·지역 인프라 사업 참여를 조건으로 급여를 제공해 사회 통합 효과를 창출했다. 한국에서도 정의당을 비롯한 진보정당에서 공공 돌봄·환경·지역 사회서비스 등 사회적으로 유의하지만, 시장에서 저평가된 영역을 중심으로 일자리 창출을 구상하고 있다(김병권, 2020).

고용보장제의 기대효과는 다음과 같다(de Schutter, 2023). 첫째, 고용보장제는 노동에 대한 권리를 실질적으로 보장함으로써 헌법 및 국제 인권 기준을 충족시킨다. 둘째, 빈곤을 구조적으로 감소시키고, 사회 구성원의 소득 안정성을 높이며 삶의 질을 개선하는 효과가 있다. 셋째, 이

제도는 경기 불황 시 정부가 직접 일자리를 제공함으로써 자동적 경기 안정장치(automatic stabilizer) 역할을 맡는다. 넷째, 고용보장은 민간 일자리와 경쟁하지 않으며, 사회적으로 유익하지만, 시장에서 저평가된 활동(돌봄, 환경 복원 등)을 중심으로 일자리를 창출해 경제 외연을 확장한다. 다섯째, 고용보장제는 사회적 통합을 촉진하고, 소외 계층의 참여를 유도해 포용성을 강화한다. 여섯째, 특히 여성의 고용 기회를 늘려 성평등 실현에도 기여한다. 일곱째, 고용보장제는 지역 공동체와 사회 인프라 개선에 기여하며, 여덟째로는 기후 위기 대응과 생태 전환에도 중요한 역할을 할 수 있다. 이런 점에서 고용보장제도는 단순 실업대책을 넘어 포용적 성장과 지속가능한 노동시장 구조 전환을 위한 전략으로 평가된다.

반면, 고용보장제도는 막대한 재정 부담, 행정 역량 부족, 민간 고용 왜곡 가능성, 그리고 저생산성 일자리 유지 위험이라는 구조적 한계를 지닌다(de Schutter, 2023). 이러한 점에서 제도 설계와 단계적 시행, 산업·지역 맞춤형 정책이 병행되어야 한다는 지적이 크다.

기술 발전에 따라 전 세계적으로 표준 고용관계에서 벗어난 다양한 비정형 노동(non-standard employment)이 증가하고 있다. 비정형 노동에는 임시직, 시간제 노동, 플랫폼 노동, 위장 자영업 등이 포함되며, 이러한 고용형태는 고용불안정성과 낮은 사회보장 접근성 등 노동자에게 다양한 위험을 초래한다(ILO, 2016). 이들 ⑤ 비정형 노동에 대한 권리보장이 전 세계적으로 시급한 정책 현안으로 다뤄지고 있다. 우리나라의 경우, 2023년 귀속연도 기준 인적용역형 사업소득 신고 인구가 약 1천만 명으로, 연말정산 근로소득 신고 인원(약 2천 100만 명)을 고려하면 비정형 근로자의 규모가 상당함을 추정할 수 있다(어고은, 2025. 6. 30.).

이러한 고용형태의 증가는 서비스업 확대, 세계화, 기술 발전, 기업의 조직 전략 변화 등 다양한 요인에 기인한다. 특히 플랫폼 경제의 부상과

함께 노동자의 고용관계가 명확하지 않은 경우가 늘어나면서, 사회보장 체계에서 배제되는 현상이 심화되고 있다(ILO et al., 2023).

최근의 사례로는 유럽연합의 ‘유럽연합(EU) 플랫폼 노동의 근로조건 개선에 관한 지침(DIRECTIVE 2024/2831)’을 들 수 있다. 2024년 10월에 제정된 지침은 플랫폼 노동자의 권익을 보호하고 개인 데이터를 보호하는 데 목적을 둔다. 이를테면, 지침에서 핵심이라 할 수 있는 고용관계의 추정(Presumption of Employment) 부분과 관련해서, 5조(법률상 추정)에서 “고용관계의 존재를 확인하는 데에는 실제 업무 수행과 관련된 사실을 우선적으로 고려해야 한다. 여기에는 플랫폼 노동의 조직에 사용되는 자동화된 모니터링 시스템이나 자동화된 의사결정 시스템의 사용이 포함되며, 당사자 간에 체결된 어떤 계약에서 관계를 어떻게 명명했는지와는 무관하다”라고 밝히고 있다. 이에 대해서 이동희(2025. 7. 7.)는 “고용관계 추정의 경우 현재 우리나라에서도 ‘타인의 사업을 위해 노무를 제공하는 사람’을 근로자로 우선 추정하고 증명 책임을 사용자에게 물어야 한다는 ‘근로자 추정 원칙’ 주장이 제기되고 있어 EU의 지침은 우리나라에도 시사하는 바가 크다”고 설명했다.

국제적으로 비정형노동자를 보호하기 위한 정책적인 노력에도 불구하고, 기술 발전에 따른 고용관계의 모호성이 여전히 존재하고 있다. 또 자발적 가입 기반의 사회보장제도는 참여율이 낮아 실효성이 떨어질 수 있다. 또한 플랫폼 기업의 반발 및 규제 회피 전략으로 인해 제도의 실질적인 적용이 어렵다는 과제도 남긴다.

디지털 전환에 부응하는 방식의 Ⅲ. **사회보장정책** 영역의 개선 및 재구조화도 시도되고 있다. 가장 주목할 만한 흐름은 전통적인 사회보험의 한계를 뛰어넘고자 하는 ⑥ 소득기반 사회보험의 실험이다. 소득기반 사회보험이란 “가입대상을 모든 취업자로 확대하고, 사회보험료를 고용관계

(자격)로부터 분리하여 (개인)소득에 부과하는 방식으로 운영되는 사회보험제도”(노대명 외, 2020, p. 361)다. 다른 정의도 있다. “자격 대신 개인별로 실시간으로(1~3개월) 합산된 소득 정보를 기반으로 하고, 그러한 소득 금액에 비례하여 고용보험, 산재보험, 국민연금, 건강보험의 보험료가 부과되는 시스템”(이병희 외, 2023, p. 220)이다.

기술 발전에 따른 플랫폼·특고 등 고용형태 다변화 속에서 기존 ‘표준 고용’ 중심의 자격·부과 체계가 사각지대를 키웠다는 문제의식에서 비롯된 접근이다. 조세행정의 실시간 소득 파악을 연계하면 적용 포괄성과 형평성이 강화될 것으로 기대된다. 노동·시민사회에서도 소득 중심 부과와 사각지대 해소의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다(어고은, 2025. 6. 30.).

소득기반 사회보험 인프라 구축을 위한 현황 및 쟁점 사항은 다음 네 가지가 제시될 수 있다(이병희 외, 2023). 첫째, 실시간 소득파악 인프라 구축으로 과세당국이 1개월 단위로 대부분의 소득 정보를 파악할 수 있게 됐지만, 사업소득 파악의 주기 단축에 대해서는 논의가 부재하다. 둘째, 국세청의 실시간 소득 파악 정보를 사회보험 공단에 공유하면서 사회보험 사각지대가 “강제적으로 해소되는”(이병희 외, 2023. p. 181) 과정에서 건강보험 및 국민연금 사회보험료 부담이 커지는 일용근로자, 노무제공자, 사업주의 반발이 예상된다. 셋째, 사업소득의 경비를 정확히 파악하기 어렵다. 또, 70%가 넘는 사업소득 경비율이 다른 소득과의 과세 형평성 논란을 낳을 수 있다. 넷째, 일용직근로자의 개념이 개별 사회보험 제도와 과세제도에서 서로 다르다. 또, 사회보험에서 일용근로소득을 개인별 취업소득에 합산할 경우 조세와 사회보험 사이 일관성 문제가 대두된다. 과세제도에서 일용근로소득은 분리과세의 대상이다.

이병희 외(2023)는 소득기반 사회보험의 인프라 구축을 위한 정책 방향을 다음의 다섯 가지로 제시했다. 첫째, 사업소득도 실시간 소득파악

대상에 포함한다. 둘째, 사업소득자의 경비 금액 역시 전산체계로 파악하는 방향을 모색해야 한다. 셋째, 세금 자료에는 지급일 정보만 있고, 사회보험은 발생일 정보를 필요로 하는 점을 고려해서, 세금 자료에 발생일까지 기록할 필요가 있다. 넷째, 일용근로소득을 종합소득세에 포함하여 과세형평성을 높이고, 계속고용기간·근로일수를 자동 산출·검증하는 전산시스템 도입이 필요하다. 다섯째, 연말정산·일용·인적용역·부가가치세 소득을 개인별 합산소득에 포함해 과세·사회보험료 부과와 형평성을 확보하고 행정 왜곡을 방지해야 한다.

소득기반 사회보험의 정책 시도는 서로 이질적인 원리와 운영체계에 따라 운영되던 사회보험 체계를 연계해야 하는 과제를 안고 있다. 이병희 외(2023)는 연계 강화를 위한 방안으로 세 가지를 제시했다.

사회보험의 사각지대를 해소하기 위해서는 소득 기준으로 자격관리 체계를 개편하고, 조세 행정의 정확하고 신속한 소득정보를 활용해야 한다. 이를 통해 소득 변동성이 큰 비정규·비전형 취업자까지 사회보험 적용 범위를 확장하고, 취업형태별 상호배제적 자격관리를 재검토할 필요가 있다. 둘째, 사회보험의 목적과 형평성을 고려하여 취업형태와 상관없이 실제 소득을 기준으로 보험료를 부과해야 한다. 국민연금과 고용·산재보험은 모든 노동소득에 보험료를 부과하고, 건강보험은 가능한 모든 소득을 포함하는 것이 바람직하다. 동시에 사업소득의 경비율과 소득 하한선을 조정해 실질적 소득대체율을 강화해야 한다.

셋째, 조세 행정의 소득 정보가 사회보험 행정에 적시에 연계되도록 관련 제도를 정비해야 한다. 조세와 사회보험의 신고를 일원화하고, 일용근로자 등의 개념과 소득 기준 시점을 통일하며, 정보 연계 전산망을 구축할 필요가 있다. 장기적으로는 소득세와 사회보험료의 통합징수를 검토해야 한다.

과제는 많고, 장벽은 높다. 소득기반 사회보험으로의 전환이 가지는 의미가 작지 않다. 첫째, 취업형태를 막론한 개인별 실소득 기반 부과로 사각지대를 줄이고 형평성을 높인다. 둘째, 건강·연금·고용·산재 간 적용기준의 정합성을 강화하고 행정 효율을 높인다. 셋째, 중장기적으로는 조세와 사회보험료의 통합징수를 통해 빈번한 소득변동에 따른 자격·부과 복잡성을 완화할 수 있다.

소득기반 사회보험의 첫 단추는 고용보험이 될 것으로 보인다. 고용노동부가 고용보험 관리체계를 소득기반으로 개편하기 위한 연도별 추진계획을 2025년 6월 국정기획위원회에 보고했다(어고은, 2025. 6. 30.). 계획을 보면, 2025년 하반기 근로자 고용보험 소득기반 개편 법개정 입법 예고, 2026년 하위법령 개정, 국세청과 자료 연계 시스템·신고 절차를 개편, 2027년 소득기반 개편을 시행하는 수순이다. 실제로, 지난 7월 고용노동부가 소득 기반 고용보험 개편을 위한 고용보험법·고용산재보험료징수법 개정안을 입법예고했다(어고은, 2025. 7. 7.). 이 법이 국회를 통과해 시행되면 노동시간 기준 주 15시간 또는 월 60시간 이상 일한 노동자에게 적용하던 현행 고용보험 체계가 월 소득 80만 원을 기준으로 재편된다. 물론, 실제 적용 과정에서 소득 파악의 어려움, 플랫폼업체의 책임범위, 보험료 부과와 징수의 형평성 문제, 행정비용 부담 등이 주요 쟁점으로 떠오르고 있다.

디지털 기술 발전이 사회적 위험을 강화시키는 역할만 하는 것은 아니다. 생산력 향상과 더불어서 복지 현장에서 ⑦ 디지털 기술 활용한 복지행정 혁신으로 이어질 수 있다. 실제로, 사회보장 분야는 공공 영역 중 인공지능(AI)의 발전과 적용이 가장 활발하게 관찰되는 분야 중 하나이다(Zaber et al., 2024). 다수의 복지국가에서 이미 급여 자격 심사, 급여액 산정, 급여 지급 과정에 인공지능 기술이 적용되고 있다.

김기태 외(2024)는 인공지능 기술이 활용되는 사회보장 영역을 아홉 가지로 제시했다. 아홉 가지 영역은 ① 본인 인증(Identity verification), ② 자격 심사(Eligibility assessment), ③ 복지급여액 산정 및 지급(Welfare benefit calculation and payments), ④ 부정·오류 수급 예방 및 탐색(Fraud prevention and detection), ⑤ 위험의 점수화 및 범주화(Risk scoring and classification), ⑥ 개인 맞춤형 정보 서비스(Personalized information service), ⑦ 대인 돌봄(Actual care), ⑧ 사회보장 행정 기관 내부 활용(Internal use for administrative agencies), ⑨ 사회정책의 효율성과 효과성 평가(Evaluating policy efficiency and effectiveness) 등이다.

인공지능 기술 적용을 통해서 기대되는 순기능은 다음 일곱 가지로 제시된다(김기태 외, 2024). 첫째, 서류 행정 자동화로 더 적은 인력으로 많은 업무가 가능해져 효율성이 개선되고, 둘째, 급여 신청, 심사, 지급 과정이 단순화되어 필요한 지원이 적시에 제공된다. 셋째, 빅데이터 기반의 판단으로 인간의 오류나 편견 개입 가능성을 줄이며, 정확성이 제고되고, 넷째, 개인 맞춤형 급여 및 서비스 제공이 쉬워진다. 다섯째, 챗봇 등을 통해 국민들이 시공간 제약 없이 제도에 접근할 수 있는 기반이 마련되어 서비스의 범용성이 제고된다. 여섯째로 근거 기반 정책 평가 및 집행의 토대가 마련되어 정책 효과 평가가 용이해지고, 일곱 번째로 복지 사각지대 발굴관리시스템 등은 잠재적 수급 대상자의 욕구를 빠르게 파악하여 사각지대 문제를 해소할 수 있는 제도적 기반이 된다.

인공지능 기술 적용의 장밋빛 미래만 제시하지는 않는다. 빅데이터와 인공지능 기술이 사회보장 영역에서 초래할 수 있는 주요 위험성은 다음과 같다(김기태 외, 2024; 김수영, 2016). 첫째, 프라이버시의 문제다. 복지급여 수급자의 방대한 소득, 재산, 가족, 사례관리 정보가 집적되어 있

어, 공공기관을 넘나드는 정보 유출 및 국가 권력에 의한 데이터 남용 가능성이 상존한다. 둘째, 부정확성의 문제다. 데이터 기반 시스템임에도 불구하고 사망/출생 신고 미반영, 과거 소득 합산 등의 오류가 발생하고 있다. 셋째, 데이터 소유권의 문제다. 급여 신청자가 정보를 제공하더라도, 국가는 제공자의 의도와 상관없이 해당 정보의 보유, 활용, 분배, 처분에 관한 권한을 얻게 되어 소유권 문제가 제기된다(김수영, 2016). 넷째, 개인 정보의 영리 목적 활용의 문제다. 민간 기업이 ‘디지털 헬스’ 등을 빌미로 개인 건강 정보 등 사회보장 정보에 대한 접근권을 요구하며, 영리 목적 활용 여지가 잠재적으로 남아 있다(김기태 외, 2024). 다섯째, 데이터와 알고리즘의 편향성의 문제다. 편향된 데이터와 알고리즘은 취약계층에게 차별적인 결과를 초래할 수 있다. 여섯째, 알고리즘 결정에 근거한 개입의 문제다. 알고리즘의 판단에 근거하여 국가가 개인의 삶에 어디까지 개입할 수 있는지에 대한 윤리적 문제가 발생한다. 덴마크 취약 아동 포착 모델 및 한국 위기가구 비상 개문 지침이 그러한 문제를 낳는다. 일곱 번째, 인공지능의 ‘설명 불가능성’의 문제다. 인공지능이 복잡해 질수록 작동 원칙을 이해하기 어렵게 되어(설명 가능성 저하), 특히 취약 계층에 대한 차별적 결정 가능성을 높인다.

디지털 기술 적용의 위험성을 관리하고 순기능을 극대화하기 위해서는 규제와 지원 사이의 적절한 정책적 균형이 필요하다. 김기태 외(2024)가 제시하는 정책 제언을 정리하면 다음과 같다. 무엇보다 사회보장 정보에 활용되는 데이터 품질을 개선해야 한다. ‘쓰레기 데이터가 쓰레기 출력값을 산출하는(garbage in, garbage out)’ 문제를 해결할 필요가 있다(김기태 외, 2024). 또, 사회보장 영역에서 데이터 통합, 연계, 관리가 필요하다. 이를 위해서는 다양한 기관들이 집적한 정보들을 표준화하고 단순화하는 작업을 거쳐야 한다. 더불어, 데이터 보안 및 안전에 대한 엄격한

기준 설정이 요구된다. 또한 알고리즘 및 AI 시스템의 편향성을 최소화하고 정확성을 개선하기 위한 노력이 필요하다. 이와 같은 작업을 위해서는 국내의 사회정책 정부 부처에 조직을 신설하고 인력을 배치하는 안을 검토해야 한다. 더불어, 데이터 관리, 연계, 알고리즘 질 관리를 총괄하는 거버넌스 체계를 구축해야 한다. 궁극적으로 거버넌스는 인간 중심적 활용 원칙 아래 민주적 통제와 프라이버시를 보장하면서도 행정 효율성과 사회권 보호를 제고해야 한다.

디지털 전환(Digital Transformation)이 낳는 긍정적 효과의 이면에는 방대한 데이터와 알고리즘을 통해 자동화된 불평등(automating inequality)을 야기할 수 있다(선지원, 2023). 또 산업 발전의 혜택으로부터 교육 수준이 낮은 시민 등 사회적 약자가 배제될 위험이 있다.

더욱이 기존의 노동 및 이윤 창출에 기반한 전통적인 과세 관점으로는 재원의 부족 문제를 해결하기 어려울 것이라는 우려도 제기되고 있다(선지원, 2023; Dimitropoulou, 2024). 이에 따라 자동화의 리스크를 최소화하고 사회 안전망 확보를 위한 새로운 재정 재원을 마련하기 위한 **IV. 조세정책**이 모색되고 있다. 이를테면, ⑧ 로봇세, ⑨ 디지털세, ⑩ 데이터세 등이 있다(선지원, 2023). 여기에서는 세 가지 가운데 로봇세에 한정해서 논의를 일람하겠다.

⑧ 로봇세는 로봇이 사람의 일자리를 대체하여 실업률을 높이고, 노동자의 임금에 기반한 소득세 등 세원이 사라지는 것에 대한 대응으로 논의된다(서정섭, 2024). 로봇세 논의는 2017년 빌 게이츠(Bill Gates)가 인간을 대체하는 로봇을 사용하면 로봇 사용자에게 소득세 수준의 세금을 부과해야 한다고 주장하면서 전 세계적으로 큰 이슈가 됐다(선지원, 2023; 서정섭, 2024).

로봇세의 도입은 디지털 전환 시대의 사회적·경제적 불균형을 해소하

기 위한 다음과 같은 의의를 갖는다(서정섭, 2024). 첫째, 급속한 자동화 과정에서 나타날 수 있는 대량 실업의 가능성을 낮추고, 둘째, 자동화로 이직한 노동자의 재교육 혹은 최저생활 보장을 위한 재원 마련이 필요하다. 셋째, 인간 노동의 고용에 따른 세금 부담을 회피하기 위해서 기업이 로봇 사용을 선호하면 세원 잠식의 우려가 있다. 넷째, 지능형 로봇은 전자인간으로 인간과 동등한 지위를 가질 수도 있으므로, 조세중립성 관점에서 로봇에 대한 과세가 필요하다. 참고로, 유럽연합 의회는 2017년 고도의 지능형 로봇이 개발된다면, 해당 개체에게 전자인 지위(status of electronic person)를 부여하는 방안을 검토하라는 권고문을 제시한 바 있다(European Parliament, 2017). 그렇지만, 2017년 유럽연합의 최종 결의문에서 로봇세 도입 권고 사항은 부결됐다(서정섭, 2024; 선지원, 2023). 유럽연합은 로봇세가 혁신과 자동화 기술 도입을 저해할 수 있다는 이유로 도입에 소극적이다(서정섭, 2024).

한국은 2017년부터 기업의 생산성 향상 시설 투자 세액 공제율을 축소했다. 이를 두고 초기 단계의 ‘한국형 로봇세’와 유사한 정책을 시행한 것으로 평가되기도 했으나, 이는 세금을 직접 부과하는 제도라기보다는 세제 혜택을 줄이는 방식으로 보는 것이 타당했다(서정섭, 2024)

로봇세의 집행까지는 아직 길이 멀다. 제도 도입에 따른 논란의 소지가 크기 때문이다(선지원, 2023; 서정섭, 2024). 먼저, 기술 혁신 저해 위험이 있다. 로봇세 도입은 기업들이 기술 개발 및 적용을 주저하게 만들어 기술 혁신의 발전을 가로막을 수 있다. 둘째, 과세 대상의 모호성도 있다. 과세 대상인 ‘로봇’ 또는 ‘AI 자동화 시스템’의 법적 정의가 명확하지 않다는 문제가 크다. 로봇의 개념은 기술적 특징, 경제적 영향 등 여러 차원에서 다르게 정의되므로, 법률적 영역 내에서 과세 목적물을 명확히 규정하기 어렵다(Dimitropoulou, 2024). 셋째, 법적인 문제점이다. 로봇에

계 인격(人格)이나 법인격을 부여하여 납세 의무를 지우는 방안은 기존 법 체계에 대한 근본적인 충격을 낳을 수 있다. 넷째, 노동력 부족 문제도 있다. 한국처럼 고령화와 저출산으로 노동력 부족이 심각한 상황에서, 로봇 도입을 저해하는 로봇세는 오히려 국가 경쟁력이나 노동시장 문제 해결에 부정적인 효과를 가져올 수 있다는 비판이 제기된다.

V. 미래의 사회보장제도로는 대표적으로 ⑪ 기본소득과 ⑫ 참여소득을 들 수 있다. 기본소득의 개념은 “국가 또는 지방자치체(정치공동체)가 모든 구성원 개개인에게 아무 조건 없이 정기적으로 지급하는 소득”(기본소득한국네트워크, n.d.)이다. 기본소득한국네트워크(n.d.)는 기존 ‘생활보장제도’와의 차이점을 다음의 세 가지로 제시했다. 첫째, 보편성이다. 국가 또는 지방자치체(정치공동체)가 모든 구성원에게 지급한다. 둘째, 무조건성이다. 자산 심사나 노동 요구 없이 지급한다. 셋째, 개별성이다. 가구 단위가 아니라 구성원 개개인에게 직접 지급한다. 물론, 기본소득의 원칙과 개념은 논자마다 조금씩 다르다.

기본소득 논자들은 기술발전의 양상에 근거해서 기본소득의 정당성을 제시한다. 크게 보면 두 가지 측면이다. 급속한 기술 발전 속에서 불안정 노동의 확산 및 고용의 위기에 대응하는 정책으로서 기본소득이 부각된다. 전통적 복지제도가 고용을 전제로 한다면, 기본소득은 일자리의 소멸 및 불평등 심화라는 현실에 대응하는 새로운 소득재분배 장치가 된다. 둘째, 채용의 측면에서도 기본소득의 정당화가 확인된다. 즉, 토지, 데이터 등 ‘공유부’에서 발생하는 이익은 모든 사회구성원에게 권리로서 배당되어야 한다는 논리다.

기본소득의 한계도 제시된다. 기본소득 도입의 가장 큰 한계는 채용 조달의 어려움과 사회적 합의 문제다. 월 30만 원 수준의 기본소득에도 연 180조 원 이상의 막대한 재정이 필요하며, 이는 대규모 증세를 전제한다.

더욱이 동일 재원 규모를 전제할 때, 보편적 기본소득은 현행 제도보다 소득재분배 효과가 더 작을 수 있다. 더욱이, 기술 발전 속에서도, 적어도 2025년까지는 전 세계의 주요 자본주의 국가에서는 고용률이나 실업률 등의 노동시장 지표가 안정적으로 유지되고 있다(OECD, 2025).

⑫ 참여소득은 기본소득의 한계를 보완하고 정치적 실현 가능성을 높이기 위해 제안됐다. 1996년 영국의 경제학자인 앤서니 앳킨슨(Anthony Atkinson)이 제안했다(윤성원, 2022). 기본소득의 핵심 특징이 ‘무조건성’이라면, 참여소득은 사회활동에 대한 ‘참여’를 조건으로 제시한다. 여기에서 참여는 일반적인 임금노동이 아닌 ‘사회 공헌’을 의미한다. 노인이나 가족 돌봄, 지역사회 자원봉사, 직업 훈련, 교육 이수 등 사회적으로 가치를 창출하는 활동을 포괄한다. 사회적으로 의미가 있지만 일반적인 임금노동 관계에서는 충분히 공급되지 않는 활동을 촉진한다. 사회에 기여하지 않는 사람에게도 급여를 지급하는 기본소득의 정당성 논란을 피할 수 있다. 또, 가사노동 등 보이지 않는 노동(invisible work)이나 무급 노동(unpaid work)을 보상하여 노동 개념을 확장하는 효과도 기대할 수 있다.

사회참여소득은 몇 가지 비판에 직면한다(윤성원, 2022). 첫째, ‘참여’를 조건으로 설정하는 것 자체가 현행 공공부조제도처럼 노동의무를 부과하는 것이다. 둘째, ‘사회 참여’의 기준이 모호하다. 그래서 어떤 활동까지 포괄할지 판단이 어렵다. 셋째, 결국 그러한 기준을 정하고 이행 여부를 점검하기 위해 복잡한 행정 체계가 필요하다.

기본소득이 보편적인 현금 급여 제공을 지향한다면, ⑬ 기본서비스는 현금 대신 교육, 의료와 같은 서비스 제공을 선호한다. 영국의 세계번영연구소(Institute for Global Prosperity)에서 「미래를 위한 사회적 번영: 보편적 기본서비스 제안」이라는 제목으로 2017년 보고서를 펴내면

서 공개적으로 제기됐다(김보영, 2021). 보편적 기본서비스(Universal Basic Services, UBS)는 “보건의료, 교육, 돌봄, 교통, 통신, 주거 등 인간생활에 필수적인 서비스를 모두에게 보장”(김보영, 2021)하자는 접근을 취한다. 기본소득이 모두에게 동등한 급여를 제공한다면, 기본서비스는 욕구에 기반해 서비스가 지급된다. 즉, 보건, 주거, 돌봄 등 인간 생활에 필수적인 영역을 이윤 추구의 시장 논리에 맡기는 것이 아니라, 사회적 시민권에 근거하여 사회가 공동으로 급여를 제공해야 한다는 것이다. 기본서비스는 필수 욕구에 직접 대응함으로써 불평등을 해소하고, 사회적 연대성과 지속가능성을 높이며, 모든 구성원의 실질적인 삶의 질과 사회 참여를 보장하려는 전략이다. 동시에 보건, 의료, 교육, 교통, 주거 인프라의 공공화를 시도하려는 전략과도 연결된다.

기본서비스의 한계도 명확하다. 무엇보다 아직은 개념이 명확하지 않다. 기본서비스의 한 범주로 예시되는 의료영역만 하더라도, 기본의료 혹은 무상의료라고 한다면, 실제로 어디까지 기본의료 및 무상의료의 개념을 적용할지는 아직 모호하다. 김보영(2021)의 지적대로 “기본서비스가 기본소득처럼 명쾌하게 와닿는 지점이 적고 아직 논의가 시작 단계”임을 고려할 필요가 있다.

⑭ 기본자산은 모든 시민에게 성인 초기에 일회성으로 목돈을 지급하는 정책을 말한다. 기본재산, 기본자본, 사회적 상속, 사회적 지분 급여 등으로도 불린다. 기본자산은 18세기 말 토머스 페인이 제안한 이래로 제임스 토빈, 브루스 애커만과 앤 엘스토틀, 토마스 피케티 등 다양한 학자들에 의해 제안됐다. 모두 조건과 액수 등에서는 차이가 난다. 참고로, 애커만과 엘스토틀은 모든 청년이 대학에 진학하거나 21세가 되는 시점에서 8만 달러(약 1억 1,500만 원)의 시민지분(citizen's stake)을 지급하는 안을 제안했다(Ackerman & Alstott, 1999). 피케티의 경우, 매년 25세

가 되는 프랑스 청년에게 성인 평균자산의 60%인 12만 유로(약 2억 원)를 지급하자고 주장했다(Piketty, 2020). 이견민(2019)은 기본자산의 정책 목표는 기회의 평등 제고와 자산 재분배라고 설명했다. 재원으로는 부유세, 상속세, 증여세가 제안되고 있다. 한국에서도 2018년 심상정 의원 등이 발의한 법안에서 사회적 상속의 정책 구상이 제시된 바 있다. 당시에는 만 19세가 된 청년 모두에게 국가가 1인당 1천만 원의 자산을 일시금으로 지급하는 것을 골자로 했다.

기본자산제 역시 비판에서 자유롭지 않다. 김공회(2020)는 기본자산제가 현대 사회에서 자산의 필요성을 오해하고 있다고 비판한다. 과거에는 교육, 의료, 주거 등 예외적 상황 대처를 위해 목돈(자산)이 필요했지만, 지금은 국가 역할 확대와 금융 발달로 필요성이 줄었다. 오늘날 자산의 주된 의미는 노동 없이 소득을 얻는 수단이 된 점에 있다. 이런 상황에서 청년에게 목돈을 지급하면, 이들이 해당 자금을 주식이나 부동산 등 자산 시장으로 가져가 투기에 사용하거나 심지어 복권, 도박에 사용할 가능성이 높다. 이는 불평등의 근본 원인인 ‘자산소득’ 문제를 해결하지 못한다. 자산 소유 자체에 대한 과세를 강화하고, 청년에게는 교육·주거·고용의 공공화를 통해서 접근성을 높이는 것이 올바른 해법이다(김공회, 2020).

제3절 한국의 정책적 대응

1. 기술변화 거버넌스와 사회정책

정부 조직 가운데 기술발전에 관한 부처는 과학기술정보통신부다. 과학기술정보통신부의 2025년 업무보고 자료를 보면, 조직의 아홉 개 핵심

과제를 확인할 수 있다(과학기술정보통신부, 2025. 1. 10.). ① 인공지능, ② 전략기술, ③ 기술사업화, ④ 선도형 연구개발, ⑤ 기초연구, ⑥ 인재, ⑦ 민생, ⑧ 안전, ⑨ 지역이다. 아홉 개 가운데 사회정책과의 일부라도 연결고리가 있는 부분은 ⑥ 인재, ⑦ 민생, ⑧ 안전이다.

⑥ 인재의 경우, 이공계 석박사들이 학업과 연구에 몰입할 수 있도록 연구생활장려금 등 경제적 지원이나 약 1.2만 명 규모의 과학기술·디지털 기반 청년 일자리 지원의 내용을 담고 있다. 사회정책의 성격도 일부 있지만, 정책의 주된 취지가 관련 인재 양성을 통한 과학기술의 발전이라는 점도 염두에 둘 필요는 있다.

⑦ 민생 부분의 핵심 내용은 ‘디지털서비스 민생지원 추진단’ 지속 가동 및 가계통신비 부담 경감 등 국민의 디지털 이용권 보장이다. 과기부의 정책적 주안점은 디지털 인프라 및 서비스에 대한 접근성 보장으로 보인다.

⑧ 안전 부분은 디지털재난과 사이버위협에 대한 안전체계 고도화다. 과기정통부는 양적·질적으로 확대되는 사이버위협에 대비한 24시간 점검을 실시하고, 대응체계를 지능화하겠다는 방향을 제시했다. 이는 앞서 <표 4-1>에서 3세대 사회적 위험의 하나로 제시된 ‘사이버 사회적 위험’(Smith, 2024)에 대한 예방정책으로서 의미가 있다.

과기정통부의 ⑥ 인재, ⑦ 민생, ⑧ 안전 정책은 디지털 기술 발전 상황에서 발생할 수 있는 생계와 일자리, 삶의 질 저하에 대응하는 정책으로서 사회정책적인 성격도 일부 있다. 다만, 디지털 관련 인재를 양성하거나, 디지털 접근성 보장이나 사이버 위협에 대한 예방책으로서 정책적인 지향과 내용이 전통적인 사회정책과 다르다는 점도 확인해 두고자 한다. 즉, 과기정통부의 정책들은 앞서 2절에서 논의한 신, 구, 3세대 사회적 위험에 대응하는 정책은 아니라는 점이다. ‘사이버 사회적 위험’이 유일한 예외일 수 있는데, 이 부분도 과기정통부는 사이버 사회적 위험에 대한

모니터링과 예방에 초점이 맞춰져 있다. 즉, 사이버 사회적 위험에 노출된 집단과 개인의 손실에 대한 집합적, 공적 대응 관련 정책은 과기정통부에서 다루지 않고 있다.

물론, 이러한 사이버 사회적 위험에 대응하는 법적인 장치들이 일부 있다. 이를테면, 개인정보 유출이나 해킹 사고에 대응하기 위해 개인정보 보호법 39조 7에 따라, 일정 기준 이상의 매출액과 이용자 수를 보유한 정보통신서비스 제공자는 손해배상책임의 이행을 위하여 보험 또는 공제에 가입하거나 준비금을 적립해야 한다. 기업의 지불 능력 부족으로 인해 개별 피해자가 배상받지 못하는 상황을 방지하는 집합적 안전장치로 볼 수 있다. 다만, 개인정보의 해킹이나 유출의 책임이 기업에 있지 않을 경우에 대한 집합적인 대응은 여전히 정책적인 공백상태에 있는 것으로 보인다.

과기정통부의 조직에서 사회적 위험 대응과 관련한 업무를 맡는 조직은 정보통신정책실의 ‘디지털포용정책팀’과 네트워크정책실의 ‘사이버침해대응과’ 등이 있다. 전자의 주된 업무는 디지털 정보 격차 해소로 설명된다. 즉, 앞서 ⑦ 민생 업무를 맡고, 사이버침해대응과는 ‘기업 정보보호’, ‘네트워크 산업 육성’ 등으로 ⑧ 안전 정책에서도 기업의 정보보호에 주안점을 두는 것으로 보인다.

2025년을 기준으로 기술변화에 대응하는 또 하나의 대표적인 국가 기구는 국가인공지능전략위원회(이하 위원회)다(국가인공지능전략위원회, 2025. 9. 8.). 위원회는 2025년 9월 출범했다. 위원회는 국가 인공지능 정책 제반 사항 심의·의결, 인공지능 관련 정책·사업의 부처 간 조정, 이행 점검, 성과 관리 등 기능을 수행한다. 위원장은 대통령이며, 상근 부위원장과 8개 분과위원회가 있다. 각 분과의 영역은 ① 기술혁신 및 기반 시설(인프라), ② 산업 인공지능 전환(AI) 및 생태계, ③ 공공 인공지능 전

환(AX), ④ 데이터, ⑤ 사회, ⑥ 국제 협력, ⑦ 과학 및 인재, ⑧ 국방 및 안보다. 이 가운데 눈길을 끄는 분과가 ③ 공공 인공지능 전환(AX)과 ⑤ 사회다. 다만, 두 영역 모두에서 사회정책 혹은 사회보장에 관한 언급은 없다. 이를테면, 사회분과의 담당 영역은 “인공지능 발전에 따른 교육·노동·경제·문화 등 사회 각 영역의 변화 대응, 전 국민 인공지능 활용 역량 강화 및 문해력(리터러시) 향상, 인공지능 접근성 제고 및 격차 해소, 건전한 인공지능 사회 구현을 위한 인공지능 윤리원칙 확산”(국가인공지능전략위원회, 2025)으로 제시됐다. 사회보장 혹은 복지 영역에 관한 언급이 없다. 공공 인공지능 전환에도 “정부·공공기관 내부업무 자동화” 등이 눈에 띄는 부분이다. 실제로, 50여 명의 위원 가운데 사회정책 관련 전문가는 없다. 위원회의 역할이 사회정책과는 일정한 거리가 있다.

한국에서 사회보장 관련 정책을 맡는 주무 부처는 보건복지부다. 보건복지부는 건강보험과 국민연금, 대부분의 수당 및 공공부조와 관련한 업무를 맡고 있다. 그렇지만, 보건복지부에서 기술발전에 특화된 사회적 위험 및 그에 대한 대응에 별도의 조직이나 인력은 없다. 물론, 관계부처합동 혹은 개별 부처 명의로 공표되는 정부 종합계획 등에서 기술변화에 대응하는 사회정책의 구상과 비전, 대응방안에 대한 논의는 있다. 이를 살펴보고자 한다.

2. 기술변화 대응 사회정책의 구성과 정책 지향성

이번 절에서는 기술변화에 대한 한국의 정책적 대응을 살펴보고자 한다. 기술변화에 대응하기 위해서 한국은 개별부처 단위 및 범부처 단위에서 다양한 정책 방향을 제시해 왔다. 부처별로 지난 10년 사이에 나온 계획들만 간단히 일람해도 다음 <표 4-3>과 같다. 개별 자료들은 각각의 영

역에서 정책적인 대응을 요한다는 점에서 의의가 있다. 이번 절에서는 기술변화에 대한 대응이 특정 부처에 한정되기 어렵다는 점을 고려해서, 정부가 ‘범부처’ 차원에서 내놓은 종합계획 및 전략에 한정해서 분석의 대상으로 삼고자 한다. 더불어, 보건복지부가 사회정책 전담 부서인 점을 고려해서, 보건복지부가 내놓은 계획도 추가적으로 살펴보겠다. 이에 따라 분석 대상이 되는 정부 정책 자료는 <표 4-4>와 같다. 물론, 모든 자료를 분석하는 것은 현실적으로 어렵다. 이번 절에서는 범부처 차원에서 제시되는 1~3차 사회보장기본계획과 2020년에 발표된 ‘한국판 뉴딜 종합계획’을 분석하겠다. 전자는 정부 단위에서 수립되는 가장 포괄적인 사회보장 관련 종합계획이라는 점에서, 후자는 한국 정부에서 디지털 및 녹색 전환과 사회보장을 가장 폭넓게 수렴한 정부 계획으로 평가받는 점(김병건, 2025)을 고려했다. 이들 계획의 ① 기술변화에 대한 인식과 ② 이에 대한 정책 대응의 내용을 분석하도록 하겠다.

<표 4-3> 기술변화에 대응하기 위해 2015년 이후 발표된 부처별 전략 및 계획

부처	전략 혹은 계획
대통령 직속 디지털플랫폼정부위원회	대통령 직속 디지털플랫폼정부위원회_2023_디지털플랫폼정부 실현계획
행정안전부	행정안전부_2021_제2차 전자정부 기본계획(2021-2025년)
행정자치부	행정자치부_2016_전자정부 2020 기본계획
보건복지부	보건복지부_2021_보건 의료 데이터·인공 지능 혁신전략
교육부	교육부_2019_인구구조 변화와 4차 산업혁명 대응을 위한 대학혁신 지원 방안
기획재정부	기획재정부_2018_혁신성장 전략투자 방향
국방부	국방부_2019_국방개혁 2.0
국토교통부	국토교통부_2019_제3차 스마트도시 종합계획(2019-2023)
금융위원회	금융위원회_2018_데이터 경제 활성화를 위한 신용정보산업 선진화 방안
문화체육관광부	문화체육관광부_2023_문화 디지털혁신 기본계획 2025

출처: 해당 자료를 연구진이 종합함.

〈표 4-4〉 2015년 이후 범부처 차원 기술변화 대응 전략

발표 연도	전략 혹은 계획
2015	미래성장동력 종합실천계획
2017	혁신성장을 위한 사람 중심의 4차 산업혁명 대응계획
2018	데이터 산업 활성화 전략
2018	제4차 과학기술기본계획(2018-2022)
2019	데이터·AI경제 활성화 계획(2019-2023년)
2019	디지털 정부혁신 추진계획
2019	인공지능 국가전략
2019	제2차 사회보장기본계획(2019-2023)
2019	지능정보사회구현을 위한 제6차 국가정보화기본계획(2018-2022)
2019	혁신성장 실현을 위한 5G+ 전략
2020	포스트 코로나 시대의 디지털 정부혁신 발전계획
2020	‘한국판 뉴딜’ 중 ‘디지털 뉴딜’ 종합계획
2022	대한민국 디지털 전략
2022	제5차 과학기술 기본계획(2023-2027)(안)
2022	확장가상세계(메타버스) 신산업 선도전략
2024	제3차 사회보장 기본계획(2024-2028)

출처: 해당 자료를 연구진이 종합함.

1) 1~3차 사회보장 기본계획²⁾

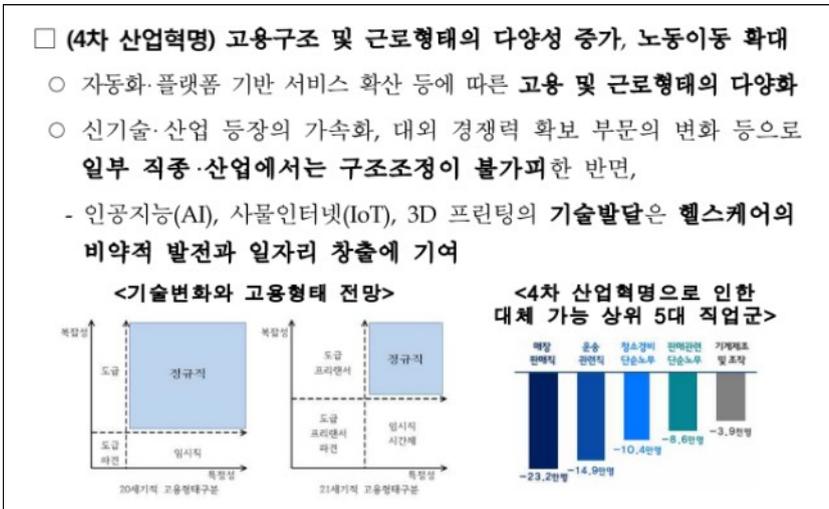
1차 사회보장기본계획에서는 기술변화에 대한 분석 자체가 제시되지 않았다. 관계부처합동(2014)으로 발표된 ‘제1차 사회보장 기본계획’에서는 디지털이나 인공지능이라는 단어는 포함되지 않았다. ICT라는 단어가 세 차례 등장했고, ‘기술’이라는 단어도 ‘신의료기술’ 등과 같이 다른 단어와 조합돼서 아홉 차례 등장했다. 두 용어 모두 디지털 전환의 맥락으로 쓰여지지는 않았다. 당시 주목한 핵심적인 위험요인은 “글로벌 저성

2) 1차 사회보장기본계획은 분석의 대상 기간에 포함되지는 않지만, 2~3차 계획에 선행되는 법정계획인 점을 고려해서 간단히 검토하겠다.

장, 급속한 고령화, 양극화 등”(p. 3)이었다.

2차 사회보장기본계획에서는 전반적인 환경변화에 분석을 시도하는 ‘경제·사회구조 변화’ 부분에서 인구변화, 경제산업 분야 변화와 더불어 4차 산업혁명을 주요한 흐름으로 지목했다(관계부처합동, 2019). 당시에 상황 분석은 [그림 4-3]에서 제시된 바와 같다. 즉, 4차 산업혁명의 흐름 아래 고용구조 및 근로형태의 다양성이 증가하고 노동이동이 확대되는 흐름에 대해서, 적극적 노동시장 정책 확대와 고용보험 등 일자리 안전망 확충을 정책 대응으로 제시했다.

[그림 4-3] 2차 사회보장 기본계획에서 제시한 ‘4차 산업혁명의 여파’



출처: “4차 산업혁명”, 관계부처합동, 2019, 제2차 사회보장기본계획, p. 10.

실제로, 당시 기본계획의 12대 중점 추진 가운데 하나가 ‘일자리 안전망 확충 및 적극적 노동시장 정책 강화’로 등장했고, 세부 정책 방향으로 다음 네 가지가 제시됐다. 내용은 다음과 같다.

- ① 고용보험 및 산재보험 적용대상 확대를 통한 사각지대 해소
 - 특수형태 근로종사자·프리랜서 예술인 고용보험 적용 확대
 - 산재보험 적용 확대 및 보장성 강화
- ② 실업급여 보장성 확대를 통한 고용 안전망 강화
 - 지급 수준과 지급기간 단계적 확대
 - 자발적 이직자에 대한 실업급여 단계적 도입
- ③ 취약계층 대상 적극적 노동시장 정책 강화
 - 한국형 실업부조 도입
 - 고용센터 취업지원기능 강화
 - 근로자 내일배움카드 확대
- ④ 청년의 구직 어려움 완화
 - 청년추가고용장려금 및 청년내일채움공제 확대
 - 상생형 일자리 모델 확산
 - 온·오프라인 청년센터를 통한 정보 제공

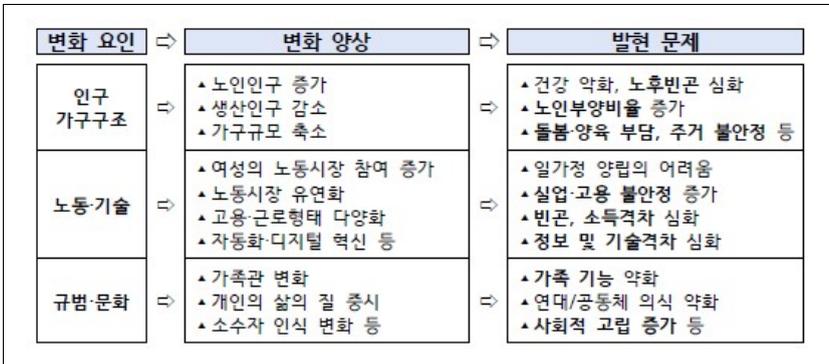
앞서 살펴본 정책 집합을 보면(〈표 4-2〉 참고), 2차 사회보장기본계획의 정책 방향은 ② 노동시장 적응 및 재교육 정책 Reskilling & Upskilling), ⑥ 소득기반 사회보험(사회보험 강화)에 근사하다.

흥미로운 대목은 당시 2차 사회보장 기본계획 자료의 15쪽에 〈참고〉로 ‘통합 돌봄 경제’의 흐름도를 제시하면서, “첨단융복합기술을 활용한 돌봄기술(Care technology) 개발로 첨단산업 육성 지원”(관계부처합동, 2019, p. 15)한다는 비전을 제시했다. 당시 첨단융복합기술로는 정보통신기술(ICT), 사물인터넷(IoT), 인공지능(AI), 빅데이터 등이 예시됐다. 통합 돌봄 경제의 비전을 제시하면서 정부는 “노인 장애인 아동 등의 돌봄 서비스 수요를 충족시켜 삶의 질 향상과 함께 관련 산업을 육성”(p. 15)

한다고 순발력 있게 방향을 제시했지만, 안타깝게도 사후 조치는 이뤄지지 않은 것으로 보인다.

3차 사회보장기본계획에서는 기술 영역에 대한 주목도가 높아졌다. 먼저 ‘사회보장 정책 환경’ 분석에서 가장 큰 위협으로 ‘급속한 고령화’를 제시한 뒤, ‘새로운 취약계층의 등장’을 추동하는 세 가지 요인 가운데 하나로 ‘노동시장과 기술변화’를 들었다. 즉, “인구·가구구조 변화, 노동시장과 기술변화, 규범과 문화 변화에 기인한 다양한 사회적 위험이 복합적·연쇄적으로 발현”(관계부처합동, 2024, p. 5)한다고 분석했다. 특히 기술 영역에서 예상되는 문제점으로 일가정 양립의 어려움, 실업·고용 불안정의 문제, 빈곤, 소득 격차 심화, 정보 및 기술격차 심화의 네 가지가 등장했다.

[그림 4-4] 3차 사회보장 기본계획에서 제시한 사회적 위험의 변화 양상



출처: “제3차 사회보장기본계획”, 관계부처합동, 2024, p. 5.

3차 사회보장 기본계획에서 주목할 지점은 기술변화를 문제의 원인으로 보면서, 동시에 해결의 수단으로도 봤다는 점이다. 즉, 기술혁신에 대해 언급하면서, “디지털 기술 발전·확산으로 고령·장애 등 개인별 특성을

고려한 욕구 중심 서비스 실현을 가능하게 하는 복지 혁신 기대”(p. 6)한다고 설명했다. 여기서 복지 혁신(welfare innovation)은 “보건·복지·고용·환경·교육 등 모든 사회보장 분야, 저출산·고령화 등 사회구조적 문제에 과학기술을 활용하여 해결하는 제반 활동”(p. 6)으로 제시됐다. 이러한 비전은 3차 사회보장기본계획의 아홉 개 중점 과제 가운데 하나인 ‘기술 기반 서비스·행정체계 도입’에서 상세하게 소개됐다(그림 4-5) 참고). 기술 기반 체계의 세부 내용은 ① 체감도 높은 스마트 서비스 개발·확산, ② 스마트 서비스 활성화 인프라 구축, ③ 사회보장 행정체계 고도화로 제시됐다.

〈표 4-5〉 3차 사회보장 기본계획 중 기술 기반 서비스 및 행정체계 도입 부분 내용

㉠ 기술 기반 서비스·행정체계 도입	
① 체감도 높은 스마트 서비스 개발·확산	
㉠-1. 복지기술을 활용한 일상생활 지원 R&D(돌봄로봇, 보조기기 R&D 등)	보건복지부
㉠-2. 디지털 헬스케어 도입 및 확산(R&D, 의료마이데이터 등)	보건복지부
② 스마트 서비스 활성화 인프라 구축	
㉠-3. 복지기술 서비스 모델 개발 시범사업	보건복지부
㉠-4. 복지기술 활성화를 위한 협력체계 구축	보건복지부
③ 사회보장 행정체계 고도화	
㉠-5. 복지사업 선제적 안내(복지멤버십)	보건복지부
㉠-6. 범정부 서비스 통합창구	보건복지부
㉠-7. 신청 기반 서비스 체계 보완	교육부
㉠-8. AI 기반 심층상담 지원(AI 초기상담정보시스템)	보건복지부
㉠-9. 행정데이터 연계·활용 및 통계체계 구축	보건복지부

출처: “제3차 사회보장 기본계획 과제 목록”, 관계부처합동, 2024, p. 39.

2) 한국판 뉴딜 종합계획

한국 정부에서 기술발전에 대한 대응을 사회정책과 연계해서 종합적으로 비전을 제시한 사례가 있었다. 2020년에 정부가 발표한 ‘한국판 뉴딜 종합계획’(이하 종합계획)이다. 종합계획은 디지털뉴딜과 그린뉴딜의 추진과 더불어 안전망 강화를 뉴딜의 세 가지 축으로 제시했다(그림 4-5) 참고). 정부는 세 영역에서 2025년까지 투여할 예산액까지 제시했다. 이를테면, 디지털뉴딜, 그린뉴딜, 안전망 강화에 각각 58.2조 원, 73.4조 원, 28.4조 원을 할당했다. 안전망 강화 부분은 다시 고용·사회 안전망에 국비 22.6조 원, 디지털·그린 인재 양성 등 사람 투자 확대에 4.0조 원의 예산이 투입될 예정이었다.

물론, 당시 디지털 뉴딜은 디지털 전환에 따른 사회적 위험에 대응이라기보다는 기술 전환에 따른 산업구조 개편에 초점이 맞춰져 있었다. [그림 4-5]를 보아도, 디지털 뉴딜의 주요 내용은 데이터 댐, 지능형 정부, 스마트 의료 인프라 등이었다. 그렇지만, 기술변화에 따른 노동시장 충격에 대한 정책 대응과 같은 내용도 ‘안전망 강화’ 영역에 명기됐다. 이를테면, 종합계획의 ‘추진 배경’을 설명하는 도입부에서 “디지털·그린 경제로의 전환으로 신기술·신산업 일자리가 늘어나고 플랫폼노동, 원격근무 확대 등 일자리의 형태가 다양화”(관계부처합동, 2020, p. 14)되고 있다고 설명했다. 당시 정책의 내용을 보면, 크게 두 범주 아래 여덟 가지 세부 범주로 제시됐다. 첫째 범주는 고용사회안전망으로, 세부 범주로는 ① 국민 대상 고용안전망 구축, ② 함께 잘 사는 포용적 사회안전망 강화, ③ 고용보험 사각지대 생활·고용안정 지원, ④ 고용시장 및 신규진입 및 전환 지원, ⑤ 산업안전 및 근무환경 개선이 제시됐다. 둘째 범주는 ‘사람투자’로, ⑥ 디지털·그린 인재 양성, ⑦ 미래적응형 직업훈련 체계로 개편, ⑧ 농어촌·취약계층의 디지털 접근성 강화 등의 내용을 담고 있다. 특히,

‘② 함께 잘 사는 포용적 사회안전망 강화’에서는 세부 내용으로 한국 복지제도의 ‘마지막 퍼즐’로 인식되던 상병수당 제도의 도입을 비전으로 제시했다.

앞서 2절에서 살펴본 정책 범주를 기준으로 보면, 종합계획은 ② 노동시장 적응 및 재교육 정책(Reskilling & Upskilling), ⑤ 비정형 노동 권리 보장, ⑥ 소득기반 사회보험에 해당하는 정책 비전을 제시했다. 2020년 당시 한국 정부는 인구변화까지 논의하지는 못했지만, 이른바 기술과 기후를 아우르는 쌍둥이 전환(twin transition)에 관한 방향을 제시했다. 더욱이 2020년은 코로나19 위기 상황이었기 때문에 사회적 공감대 위에서 새로운 전환을 추진할 수 있는 기회였다.

[그림 4-5] 한국판 뉴딜 종합계획



출처: “한국판 뉴딜 종합계획”, 관계부처합동. 2020, p. 15.

김병권(2025)은 “디지털 뉴딜과 그린뉴딜이라는 공식적인 정책을 통합하여 중앙정부 전략사업으로 추진한 한국 정부의 사례는 매우 독특한 경우”(pp. 149-150)라고 평가했다. 종합해서 보면, 한국판 뉴딜 종합계획은 기술변화의 거대한 흐름에 대응하는 정책 대응을, 거시적인 차원에서, 중기 시계의 전망을 두고, 디지털 및 그린 전환의 흐름 속에서 사회정책의 방향을 제시했다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 그렇지만 종합계획은 2022년 새로운 정부가 들어서면서 명맥이 끊겼다. 이에 대한 평가도 희소한 상황이다. 종합계획 자체가 “성장을 위한 산업구조 개편에 과도하게 편중되어 있는”(김진석, 2020, p. 16) 한계를 품고 있었다는 지적도 귀 기울일 대목이다. 실제로, 한국 정부의 정책 무게추는 성장 중심의 디지털 뉴딜로 경도됐다(김병권, 2025).

제4절 소결

이번 장에서는 기술변화가 초래하는 사회적 위험의 양상과 이에 대한 전 지구적, 그리고 한국 복지국가의 정책적 대응을 포괄적으로 분석했다.

기술 발전은 역사적으로 비약적인 생산력 증대와 삶의 질 개선을 가져왔으나, 동시에 빈곤, 불평등, 고용불안, 돌봄 공백 등 기존의 사회적 위험을 재구성하고 있다. 특히 디지털화 단계에서는 글로벌 디지털 노동의 제도적 배제와 사이버 리스크라는 ‘3세대 위험’이 새롭게 등장했다. 이에 대한 복지국가의 대응은 크게 산업, 고용·노동, 사회보장, 조세정책으로 유형화된다. 구체적으로는 노동시장 적응 및 재교육(Reskilling), 고용보장제, 비정형 노동 권리 보장, 소득기반 사회보험, 그리고 로봇세 등의 대안이 논의되고 있다. 더 나아가 기본소득, 참여소득, 기본서비스와 같은

구조적 재구조화 방안도 제시된다.

한국의 경우, 제1~3차 사회보장기본계획과 한국판 뉴딜 종합계획을 통해 기술변화에 대한 인식을 점차 확장해 왔다. 한국판 뉴딜은 디지털 전환과 고용·사회 안전망 강화를 연계하려는 시도였으나, 정권 교체 후 지속성이 약화되었다는 평가를 받는다. 현재는 소득기반 고용보험 개편 추진과 AI를 활용한 복지 행정 혁신이 주요 과제로 다루어지고 있다. 그러나 과학기술정보통신부나 보건복지부 등의 기술 발전에 대한 대응 관련 거버넌스는 여전히 산업 육성과 기업 중심의 정보보호에 치중되어 있다. 기술변화로 인한 사회적 위험에 대한 사회보장 관점에서의 대응 체계는 미흡한 실정임을 확인했다. 지금까지의 분석에 근거해서 다음과 같은 정책 제언을 제시하도록 하겠다.

첫째, 기술발전에 대한 성장주의적인 접근에서 벗어날 필요가 있다. 기술발전이 생산량을 늘리고, 인간의 삶의 질을 비약적으로 개선한 점에서는 의문의 여지가 없다. 그러나 그러한 관성에 따른 정책 추진이 이제는 지구 환경을 파괴하고, 그러한 파괴가 인간과 인류의 생존 자체를 위협하고 있다. 더불어, 인공지능의 급격한 발달은 생산성의 확대로 이어질 것으로 기대되지만, 동시에 인류의 존엄 및 생존을 위협하는 잠재력을 가진 점도 주지의 사실이다. 기술의 발전과 적용은 지구 환경의 지속성을 유지하고, 인간의 존엄과 삶의 질을 보장하는 테두리 안에서 이뤄질 필요가 있다. 더욱이, 한국이 지금까지 보여온 기술발전에 대한 발전주의적인 태도에서 벗어나, 보다 인본주의적이고 친환경적인 접근이 요구된다.

둘째, 소득기반 사회보험 체계의 전면적 전환과 정착이다. 기술변화로 인해 플랫폼노동, 특수고용직 등 비정형 노동이 확산됨에 따라, 기존의 임금노동자 중심 ‘자격’ 기반 사회보험 체계는 광범위한 사각지대를 발생시킨다. 따라서 근로 형태와 관계없이 개인의 실소득을 기준으로 보험료

를 부과하는 ‘소득기반 사회보험’으로의 전환을 가속화해야 한다. 현재 고용노동부가 추진 중인 소득기반 고용보험 개편을 기점으로, 향후 건강 보험과 국민연금 등으로 적용 범위를 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 국세청의 실시간 소득 파악 정보를 사회보험 공단과 공유하는 데이터 연계 인프라를 강화하고, 사업소득의 경비율 조정 등을 통해 가입자 간 형평성을 확보해야 한다. 궁극적으로는 조세와 사회보험료 징수를 통합하여 행정 효율성을 높이고 다양한 고용 형태를 포괄하는 보편적 안전망을 구축해야 한다.

셋째, 복지 분야 인공지능(AI) 도입에 따른 윤리적 거버넌스 구축이다. 복지 행정에 AI 기술을 도입하는 것은 업무 효율성을 높이고 사각지대를 발굴하는 데 기여할 수 있으나, 데이터 편향성이나 알고리즘 오류로 인한 취약계층 차별(자동화된 불평등) 위험 또한 내포하고 있다. 따라서 단순히 기술을 도입하는 것을 넘어, 데이터의 품질 관리와 알고리즘의 공정성을 감시할 수 있는 거버넌스 체계 구축이 시급하다. 사회정책 주무 부처 내에 데이터 관리 및 알고리즘 감사 기능을 수행하는 전담 조직을 신설하고, 인권 침해를 방지하기 위한 가이드라인을 마련해야 한다. 또한 ‘설명 가능한 AI’ 원칙을 적용하여 알고리즘에 의한 복지 급여 결정 과정을 투명하게 공개함으로써, 기술이 행정 편의를 넘어 수급자의 권리를 침해하지 않도록 민주적 통제 장치를 마련해야 한다.

넷째, 사이버 사회적 위험에 대한 공적 보호 체계 마련이다. 디지털 전환이 심화됨에 따라 개인정보 유출, 해킹, 시스템 마비 등 ‘사이버 사회적 위험’이 개인이 감당하기 어려운 구조적 재난으로 부상하고 있다. 그러나 현재의 대응은 기업의 보안 강화나 정보통신망법에 따른 배상 책임 등 사후적, 개별적 구제에 머물러 있으며, 국가 차원의 사회적 위험으로 관리되지 못하고 있다. 따라서 디지털 재난을 사회적 위험의 범주에 공식적으

로 포함하고, 피해에 대한 집합적 대응책을 마련해야 한다. 구체적으로는 사이버 피해에 대한 국가 주도의 의무 보험 제도를 도입하거나, 재난 발생 시 피해자를 신속히 구제할 수 있는 공적 기금을 조성하는 방안을 고려해야 한다. 이는 기술 발전의 혜택뿐만 아니라 그로 인한 위험 비용을 사회적으로 분담하여 디지털 사회의 안전성을 담보하는 핵심적인 사회정책이 될 것이다.

다섯째, 기술발전으로 인해 비롯된 사회적 위험의 동적인 양상에 대한 유연하고 거시적인 대처가 필요할 것이다. 특히, 인공지능의 급속한 발전을 보면, 연동하는 사회적 위험의 양상을 가늠하기 어려운 상황이다. <표 4-2>에서 본대로, 기술변화라는 메가트렌드의 양상에 대응하기 위해서는 산업정책과 노동정책, 사회보장정책, 조세정책을 포괄하면서, 개별 영역들을 조화롭고 유연하게 활용하는 거시정책적인 안목과 아울러 민주주의적인 거버넌스가 필요할 것이다.



제5장

기후변화에 대한 생태사회정책적 대응

제1절 들어가며

제2절 기후변화로 인한 사회적 위험과 대응의 유형

제3절 한국 복지국가의 생태사회정책 현황과 문제점

제4절 나가며: 한국적 생태사회국가 모색을 위하여

제 5 장

기후변화에 대한 생태사회정책적 대응

제1절 들어가며

1992년 개최된 리우정상회의³⁾ 이후 33년이 지났지만 탄소 배출량은 계속 증가함에 따라 좀 더 신속하고 대규모 조치가 필요한 상황이다(Blanchard & Tirole, 2021). 환경문제와 기후변화에 대한 인식이 높아지고⁴⁾ 가장 취약한 사회 계층에게 부담을 전가하지 않으면서 이러한 문제를 해결해야 할 시급한 필요성이 대두됨에 따라 사회경제적 변혁에 대한 요구도 커지고 있다(Brandl & Zielinska, 2020). 다양한 사회 집단은 기후변화에 맞서 싸우는 데 각기 다른 책임을 지고 있으며, 각기 다른 영향을 경험한다. 기후변화의 책임과 영향은 종종 반대되는 방식으로 작용함으로써 ‘이중 불의’ 더 나아가 ‘삼중 불의’를 유발하기도 한다(Hirvilampi & Koch, 2020).

이러한 기후변화에 대응하기 위한 환경정책과 사회정책의 거버넌스는 장기적인 사회문제에 대한 대응이며 희소한 자원을 분배하는 것과 관련되어 있다는 유사성에도 불구하고 단절된 논리를 따라왔다(Mandelli, 2022). 또한 국가 차원의 기후변화에 대응함에 있어 사회정책은 매우 잔

3) 1992년 브라질 리우데자네이루에서 열린 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)를 지칭하며, 기후변화협약(UNFCCC), 생물다양성협약, 산림경영 원칙에 관한 선언 등 많은 성과를 거두었다. 또한 지속가능발전위원회(CSSD)가 설립되었으며 이후 교토의정서, 파리협약에 이르기까지 글로벌 기후변화 대응 거버넌스로 이어지는 최초의 계기가 되었다(United Nations, N.D.).

4) 최근 OECD 27개국 중요 위험 조사 결과에 의하면 응답자의 72%가 기후변화에 대해 다소 또는 매우 우려하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 한국은 포르투갈, 멕시코, 칠레, 이탈리아, 스페인과 함께 10명 중 8명 이상이 우려스럽다고 응답하여 우려하는 비율이 매우 높은 나라 중 하나였다(OECD, 2024, pp. 67-68).

여적으로만 다루어지는 경향이 있다. 환경 및 사회문제 각각은 정치적 의제에서 비교적 높은 우선순위를 차지하고 있지만 대부분 완전히 별개의 주제로 간주된다. 연관성은 인정된다 하더라도 일반적으로 체계적인 방식으로 다루어지지 않는 경향이 있다(Khan, Hildingsson & Garting, 2020). 모든 생태사회 정책 통합은 여전히 다소 주변화된 문제로 남아 있으며 주로 임시방편이나 단기 프로젝트로 진행되어 왔다. 요컨대, 기후변화의 사회적 영향이 커지고 기후 목표 달성(탈탄소)을 위한 사회 변혁의 필요성이 증가함에 따라 환경정책과 사회정책의 통합 연구 및 공동 설계의 필요성이 제기되고 있기는 하지만 지금까지는 주로 수사적이거나 개념적 수준에서 논의되고 있으며 생태사회적 변혁 전략이 어떤 형태여야 하는지에 대한 합의는 아직 존재하지 않는다(Brandl & Zielinska, 2020; Bohnenberger, 2023).

또한, 2장에서 살펴본 바와 같이 한국을 포함한 대부분의 국가는 기후변화 대응과 녹색전환 과정에서도 여전히 친성장적 접근에 기반을 두고 있다. 많은 사회정책이 지속 불가능한 고용과 소비주의적 태도를 조장하는 경향이 있다는 점에서 생태주의적 접근이 현재의 사회정책과 양립 가능한가에 대한 근본적 회의도 제기된다(Brandl & Zielinska, 2020). 한국에서는 2010년 전후부터 기후변화 관련 의제가 중요하게 다루어져 왔으며, 특히 2015년 파리기후협약 이후 '2050 탄소제로'를 목표로 다양한 전략과 계획이 수립되어 실행되고 있다. 하지만 관련 논의와 정책은 대부분 생태-사회 통합적 관점에서 논의되기보다는 개별 의제로 다루어지고 있다. 더구나 좀 더 변혁적인 정책 담론들, 예를 들면, 참여소득, 기본서비스, 라이프스타일의 변화 등은 환경이나 생태 문제와는 별개의 범주로 취급되고 있다.

이 장에서는 생태사회정책 프레임워크를 설정하고 좀 더 포괄적인 접근을 통해 생태사회정책 유형을 분류한다. 이어서 한국의 기후변화 관련 정책을 이러한 프레임워크에 의거하여 거시 혹은 중범위 수준에서 평가해 보고자 한다. 이어서 소결에서는 평가 결과의 시사점을 정리하고 향후 추가적인 논의 방향을 제시해 보고자 한다.

제2절 기후변화로 인한 사회적 위험과 대응의 유형

1. 기후변화로 인한 사회적 위험: 기후변화와 녹색전환의 영향

기후변화와 녹색전환은 사회, 경제, 일자리, 삶의 질의 다양한 측면에 영향을 미치고 있다. 기후변화가 촉발하는 혹은 잠재적으로 촉발할 수 있는 사회적 위험의 차원은 크게 기후변화의 직접적 영향과 녹색전환의 영향으로 구분해 볼 수 있다.⁵⁾

먼저, 기후변화의 직접적 영향으로 인해 기존 사회적 위험이 악화되거나 새로운 사회적 위험이 야기된다. 특히, 기후변화는 개인과 가구에 이질적이고 비비례적으로 영향을 미치며 더 취약하고 대응력과 회복력이 낮은 집단에 가장 큰 영향을 미치는 경향이 있다. 이는 ‘이중 불의(double injustice)’와도 연관된다. 즉, 과도한 탄소 배출과 오염의 책임이 있는 부유계층보다는 오히려 저소득·빈곤계층이 그 피해에 더 많이 노출되는 경향이 있다는 것이다.⁶⁾ 소비로 인한 탄소 배출량은 소득과 밀접한 관계

5) 기후변화로 인한 사회적 위험의 유형과 양상에 대해서는 김기태 외(2024)에서 상세히 다룬 바 있으므로 여기에서는 간략하게만 서술한다.

6) 이는 국가 간에도 적용된다. 즉 선진 산업국가들에 비해 저개발국들이 기후변화로 인해 더 큰 피해를 입고 있다는 것이다. 국제기후협약은 이를 감안해 산업국가에 대해 좀 더 강한 탄소배출 제한 의무를 부과해 오고 있다.

가 있기 때문이다. 옥스팜에 의하면 세계 상위 1%의 소비로 인한 탄소 배출량은 하위 50%의 배출량보다 많다(Oxfam, 2021; European Commission, 2023).

극심한 기상이변은 인명 손실과 물질적 피해를 야기할 뿐 아니라 사람들의 건강에도 유해한 영향을 끼친다. 혹서과 혹한은 주거 상태가 빈약하고 냉난방 시설이 미흡하거나 에너지 비용 부담 능력이 떨어지는 저소득 계층, 그중에서도 신체 적응 능력이 낮은 노인, 장애인 등 기후 취약집단에 더 큰 고통과 어려움을 부과한다. 또한 건설, 농업, 배달과 같이 야외 작업이 주를 이루는 직종에서 일하는 노동자의 직업적 건강과 안전 위험을 가중시킨다. 기후변화로 인해 더 빈번해진 폭우, 대형 산불 등은 상대적으로 산사태 위험 지역, 범람 위험이 큰 하천 주변 등 취약한 지역에 거주하거나, 반지하, 쪽방, 안전시설이 미흡한 부실한 주택에서 살고 있는 주민에게 더 큰 피해를 줄 가능성이 높은 반면 이들의 대응력과 회복력은 더 낮다. 민간보험은 이러한 위험에 대한 적절한 보장을 제공하기 어려운 경우가 많다.7) 이와 같이 기후변화는 상대적으로 저소득·취약계층의 소득, 재산, 건강 등 전반적인 복지에 더 큰 영향을 미침으로써 빈곤과 불평등을 악화시키는 방향으로 작용할 가능성이 크다(IPCC, 2014; Johansson et al., 2016; European Commission, 2023; OECD, 2024).

한편, 기후변화에 대응하기 위한 조치들은 의도하지 않은 결과와 간접적인 부작용을 야기하며, 불평등 구조를 강화하고 사회적 위험을 생성할 수 있다(Johansson et al., 2016, p. 103). 이는 ‘삼중 불의(triple injustice)’ 논의와도 관련된다. 삼중 불의는 이중 불의에 더하여 세 번째 부정의, 즉 녹색전환과 관련된 정책 조치가 종종 낮은 소득 계층에게 비비례

7) 일반적으로 재해 발생 확률이 높은 집단일수록 보험료는 높게 책정되는 반면 보험료 지불 능력은 떨어질 가능성이 높기 때문이다.

적으로 더 큰 비용을 부과할 위험이 있다는 것이다.

성공적인 녹색전환에는 상당한 전환 비용이 수반된다. 일자리의 파괴와 생성, 상대 가격의 변화를 포함하여 산업 부문과 생산 공정 전반에 걸쳐 상당한 변화가 불가피하다. 이러한 변화는 다중적인 경제·사회적 혼란을 야기하여 필수 재화와 서비스(식량, 에너지, 이동성, 생활 방식)의 가격과 가용성, 소득 기회(고용, 임금, 생계), 주택을 비롯한 자산 가격에도 영향을 미칠 수 있다. 이러한 영향은 일시적일 수도 있고 영구적일 수도 있기 때문에 비용과 편익이 불공평하게 분배되어 불평등을 더욱 심화시킬 위험이 있다. 또한 녹색전환에 소요되는 비용을 조달하기 위한 세금이나 부과금은 소비에 부과되는 경향이 있기 때문에 상대적으로 저소득층에게 더 큰 부담을 줌으로써 불평등을 악화시킬 수 있다.⁸⁾ 요컨대, 녹색전환은 실업, 에너지 빈곤, 소득 불평등에도 현저한 영향을 미칠 수 있다 (Johansson et al., 2016; European Commission, 2023; OECD, 2024).

2. 생태사회정책의 범주와 대안 유형

지금까지 논의한 기후변화와 녹색전환으로 인해 발생하는 사회적 위험들에 대한 대응은 취약성에 대한 지원과 중첩되는 영역뿐만 아니라 그것을 넘어서는 생태사회정책 영역을 창출한다. 생태사회정책은 “환경정책 목표와 사회정책 목표를 명시적이고 통합적으로 추구하는 공공정책” (Mandeli, 2022)으로 정의된다. 이는 다시 광의와 협의의 생태사회정책으로 구분해 볼 수 있다.

8) 물론 관련 조세의 설계와 조세 지출의 방향에 따라 이러한 영향을 줄이거나 오히려 불평등을 완화할 수도 있다. 예를 들면, 환경세나 탄소세를 공공교통 등 기본서비스를 강화하는데 투자한다면 그 혜택은 저소득층에 더 크게 돌아간다. 이에 대해서는 후술할 것이다.

〈표 5-1〉 기후변화에 대한 생태사회정책 대안들

구분	복지국가(녹색경제-성장 의존)		생태사회국가 (탈성장지향)
	분배	재분배	
광의의 생태사회정책	I. 산업정책 - 배출권 거래 시스템 - 탄소크레딧 - 에너지 혁신기술 개발 보조금(세금감면 등) - 전환보조금 친환경농업보조금 등	III. 사회복지정책 - 전환노동자 소득보장(실업보험, 훈련수당, 임금보험 등) - 에너지 빈곤 정책(에너지 바우처, 에너지효율형 사회주택 신축 및 개조 등) - 기후취약계층 건강지원 및 보호조치 - 취약계층 기후재난 지원(농업보험, 주택보험, 기후보험, 식품바우처 포함)	V. 생태사회정책(협의) - 기본소득 - 기본서비스 - 기본바우처 - 참여소득 - 신재생에너지 이익공유 모델 - 지속가능한 라이프스타일(소비상한 기준, 유급노동 감소, 재택근무 등)
	II. 노동시장정책 - 녹색 일자리 창출 - 탄소배출산업 노동자 재훈련 및 재배치 - 전환노동자와 지역에 대한 보상	IV. 조세재정정책 - 탄소가격책정(탄소세, 환경세, (배출량 거래 시스템)) - 친환경 제품 구매에 대한 세제지원/고탄소 사치품에 대한 세금 인상, 플라스틱세 - 기후기금	

주: 음영은 사회(복지)정책과의 연관성을 의미함(음영이 짙을수록 사회(복지)정책 영역에서 다루어질 가능성이 높은 정책(제도)임을 의미).

출처: 저자 작성.

광의의 생태사회정책은 만델리가 정의하는 바와 같이 환경정책과 사회정책 목표를 공유하면서 현실에서 채용되고 있는 정책들과 변혁적 대안을 모두 포괄하는 일군의 정책들로, 〈표 5-1〉의 모든 정책 범주들이 여기에 포함될 수 있다. 즉 2장에서 논의한 친성장론자와 탈성장론자들이 옹호하는 정책들을 모두 생태사회정책의 범주에 포함할 수 있다. 이에 비해, 협의의 생태사회정책은 2장에서 언급한 탈성장론자들이 추구하는 변혁적 정책 대안에 국한되며, 〈표 5-1〉에서 생태사회국가적 이상을 추구

하는 연구자들에 의해 주로 제안되는 정책 대안들이 여기에 해당한다.⁹⁾ 대표적인 예로는 참여소득, 기본서비스, 지속가능한 라이프스타일 추구 전략 등을 들 수 있다.

〈표 5-1〉에서 보는 바와 같이, 이 연구에서는 기후변화에 대응하기 위한 생태사회정책을 크게 산업정책, 노동시장정책, 사회보장정책, 조세재정정책, 그리고 생태사회국가 지향의 혁신적인 대안의 다섯 가지로 분류하였다.¹⁰⁾ 이를 다시 분배 영역(산업정책과 노동시장정책), 재분배 영역(사회보장정책과 조세재정정책), 그리고 변혁 영역(협회의 생태사회정책)으로 구분하여 논의하고자 한다. 이 중 본 연구의 핵심 영역은 현재 사회 복지 영역에서 학술적·정책적으로 주로 다루어지고 있는 사회보장정책과 협회의 생태사회정책이다. 나머지 영역에 대해서는 간략하게 정리하는 것으로 그치고자 한다.

가. 산업정책과 노동시장정책(분배 영역)

1) 산업정책

탈탄소 국가 전략에서 산업정책은 핵심적 영역이지만 대체로 생태사회 정책과는 간접적으로만 연관되어 있다. 기후변화에 대응하고 탄소배출을 감축하고 나아가 넷제로, 즉 탈탄소 목표를 달성하기 위한 각종 산업 전략과 조치들이 여기에 포함된다. 기존 탄소배출 산업을 친환경산업으로

9) 물론 친성장론자와 탈성장론자들의 정책대안들이 완전히 배타적이라고 보기는 어렵다. 오히려 탈성장론은 단기적으로 현실을 감안한 정책들을 적용하되 중장기적으로는 좀 더 규범적인 변혁 대안의 실현을 옹호하는 접근으로 볼 수 있다. 다만 여기서는 분석의 명료성을 위하여 〈표 5-1〉과 같이 정책 대안을 구분하였다.

10) 물론 이는 다소 임의적인 것으로 다섯 개 정책 영역이 완전히 배타적이라고 보기 어렵고 상당 부분 중첩된다는 점을 전제할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 정책군을 영역별로 분류함으로써 좀 더 효율적이면서도 통합적인 논의에 유리하다.

재구조화하는 등 산업별 적응 역량을 키우고, 화석 에너지를 청정 에너지로 전환하며, 기후변화에 대응하고 에너지효율을 높이기 위한 혁신기술을 개발하는 등이 그 예이다.

산업 영역에서 환경정책과 사회정책이 교차되는 지점은 크게 세 가지 정책 조치로 구분해 볼 수 있다. 먼저, 배출권 거래제도(Emission trade system)는 탈탄소화 과정에서 기존 화석연료 등 온실가스 배출권을 시장에서 거래하게 함으로써 가격 신호를 부과하는 제도이다.¹¹⁾ 온실가스 배출을 제한하기 위한 제도로서 배출권 거래제도는 2025년 기준으로 전 세계 80개국 이상이 운영하고 있는 제도로 탄소세보다 더 널리 활용되고 있다(박연서 외, 2025, p. 32). 이 제도는 조세제도는 아니지만(온실가스 배출) 기업의 추가적인 비용 부담으로 작용하기 때문에 상품 가격에 전가됨으로써 간접적으로 가계 소비에 영향을 미칠 수 있다. 최근에는 기업 차원에서 온실가스를 줄이거나 제거한 실적을 인증하거나 거래하는 일종의 환경 화폐로서 탄소크레딧제도도 새롭게 부상하고 있다.

둘째, 녹색전환을 촉진하기 위한 유인 장치로서 고효율 혁신 기술 개발 지원정책은 전기요금, 대중교통 요금 등 공공요금 절감, 저소득층의 주택과 냉난방 설비 개조 등에 적용됨으로써 빈곤 예방과 저소득층의 복지 향상에 직·간접적으로 기여할 수 있다.

셋째, 기후적응과 녹색전환 과정에서 발생하는 부수적 피해에 대한 보상(유인) 장치의 대표적인 제도로 전환보조금이 생태사회정책 영역에 포함될 수 있다. 물론 이는 개인보다는 기업이나 산업에 제공되는 것이 일반적이지만, 이러한 기금은 결국 뒤에서 언급될 ‘정의로운 전환’을 위한 노동자에 대한 전환보조금, 친환경 농어업보조금과 연결되어 있다.

11) 배출권거래제도는 조세제도는 아니지만 큰 틀의 탄소가격 책정 제도에 포함된다. 탄소가격 책정 제도는 이 외에도 환경세, 탄소세 등이 있다. 특히 배출권거래제도와 탄소세 간에는 상당한 대체효과와 상호작용효과가 있기 때문에 조세정책에서도 언급할 것이다.

2) 노동시장정책: '정의로운 전환'

분배 영역에서 좀 더 직접적으로 생태사회정책으로 분류될 수 있는 정책적 조치들은 노동시장정책에서 찾아볼 수 있다. 노동시장정책은 그 자체로 광의의 사회정책 영역에 속하기 때문에 관련 노동시장정책들은 모두 환경정책과 사회정책의 중첩 영역으로써 생태사회정책에 포함된다고 볼 수 있다. 인구변화, 기술변화와 마찬가지로 기후변화와 탈탄소화 과정은 노동시장에 지대한 영향을 미친다. 이에 대응하기 위한 노동시장정책은 기후 행동과 안정적인 노동시장 간의 균형을 모색하기 위한 조치들과 이를 둘러싼 정치·사회·경제적 갈등을 해소하는 과정을 포함한다.

여기에 속한 정책이나 제도는 대체로 큰 틀에서의 '정의로운 전환(just transition)' 정책이라고 지칭해도 큰 무리는 없다. 정의로운 전환은 1980년대 세계 노동조합에서 처음 제안되었으며 오늘날 국제기구, 특히 국제노동기구(ILO)의 정책 접근 방식으로 확고히 자리잡았다(McCauley & Heffron, 2018; Laruffa, 2022). 정의로운 전환은 노동 지속가능성, 환경 정의 그리고 형평성 관련 논의를 하나로 묶으려는 시도라고 볼 수 있다(Laruffa, 2022). 정의로운 전환 비전은 “경제의 녹색화”를 잠재적인 “새로운 성장 동력”이자 “양질의 녹색 일자리 순 창출원”으로 보고, “지속적이고 포용적이며 지속가능한 경제 성장, 완전하고 생산적인 고용, 그리고 모두를 위한 적절한 일자리”(ILO, 2015)를 촉진하는 데 중점을 둔다. 이러한 점에서 생태사회적 변혁 관점보다는 좀 더 현실적인 녹색성장 관점이 강하게 내재되어 있다.

딩과 히빌라미는 정의로운 전환 관련 접근을 세 가지 상호 연관된 접근법, 즉 녹색 일자리 접근법, 녹색 기술 접근법, 녹색 보상 접근법으로 구분하고 있다(〈표 5-2〉 참조). 이들은 각각 고용 기회, 숙련 재생산, 소득

보장이라는 세 가지 형태의 보장에 강조점을 두고 있으며 정의로운 전환 노동시장정책의 세 기둥을 형성한다(Ding & Hirvilammi, 2024).¹²⁾

〈표 5-2〉 공정한 전환을 위한 세 가지 노동시장정책 접근 방식

구분	녹색 일자리 접근 방식	녹색 기술 접근 방식	녹색 보상 접근 방식
주장의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> - 성장하는 친환경 부분의 잠재적 노동 수요를 고려할 때, 환경 규제는 일자리 감소보다는 고용 증대로 이어진다. - 기술혁신과 친환경 공공 지출에 대한 정책적 인센티브를 활용하여 노동생산성을 높일 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 녹색 일자리는 녹색 기술을 필요로 한다. - 사회정의를 보장하는 동시에 노동력 부족을 해소하기 위해서는 해고된 근로자와 일반 노동력에 훈련과 교육을 제공하는 데 정책이 집중되어야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 큰 타격을 입은 근로자와 지역사회에 대한 보상이 필요하다. - 누구도 소외되지 않도록 금전적 혜택이나 고용 서비스 형태의 보상 조치가 필수적이다.
주요 관심사	<ul style="list-style-type: none"> • 녹색 일자리의 자격 • 일자리 질, 새로운 녹색 산업에서 노조의 강도 약화 • 실직 근로자의 녹색 일자리 접근성 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육 수혜자의 자격 • 교육 자원의 오용 또는 낭비 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지급여 자격
반대 주장	<ul style="list-style-type: none"> - 녹색 일자리 접근 방식의 기술 및 시장 주도 솔루션과 성장에 대한 의존성 - 녹색보상 접근방식의 근로복지 연계 및 구직기간 단축에 집중 		

출처: “Three pillars of just transition labour market policies”, Ding & Hirvilammi, 2024, p. 253의 〈표 2〉.

녹색 일자리 접근 방식은 청정 에너지, 청정 기술, 디지털 산업 분야에서 막대한 노동 수요를 창출할 잠재력이 있다는 점을 인정하며, 궁극적으로 녹색 일자리 창출을 탈탄소화가 고용에 미치는 부정적인 영향을 상쇄하는 방법으로 간주한다.¹³⁾ 예를 들어, 국제노동기구(ILO)의 한 간행물

12) 이 중 세 번째 기둥, 즉 전환 노동자에 대한 소득보장은 사회복지정책 영역으로 분류하는 것이 더 타당하지만, 논의의 편의상 두 곳 모두에서 부분적으로 다루기로 한다.
 13) 녹색전환이 고용에 미치는 순효과가 긍정적인지 부정적인지는 기후변화 완화 정책의 규모와 설계(예컨대, 탄소세 수준, 수익의 재활용 방식 등), 저배출·녹색 부문 신기술과 생산 공정의 노동집약도, 변화된 가격과 시장 조건에 대한 기업과 소비자의 반응 등에 따라 달라진다. 이러한 불확실성으로 예측이 어렵기는 하지만, 최근 연구 결과에 의하면 순효과가 약간 부정적인 것으로 나타났다(OECD, 2024, p. 74).

은 2030년까지 600만 개의 일자리가 대체(소멸)될 것으로 예상되지만, '녹색의' 정의로운 전환을 통해 2,400만 개의 새로운 일자리가 창출될 것으로 예측한 바 있다(ILO, 2018; Ding & Hirvilammi, 2024). 녹색 기술 접근 방식은 (탄소배출산업의) 해고 노동자를 재배치하고 기존 노동력을 녹색 분야로 전환하기 위한 훈련과 교육의 역할을 강조한다. 관련하여 일자리 상실 위험에 처한 근로자를 위한 재교육 권리 보장, 교육 프로그램 설계와 관련한 노사 간 사회적 대화, 친환경적 훈련 및 교육 시스템 구축, 환경정책과 기술개발정책 간 조정 역할 강화 등이 거론된다. 마지막으로 녹색 보상 접근 방식은 노동시장정책의 정의로운 전환을 위하여 취약계층에게 보상과 소득지원을 제공하는 것이다. 특히 기후변화와 녹색 전환으로 인해 심각한 타격을 입은 부문, 지역, 근로자들에 대해 적절한 사회적 보호, 즉 '전환 소득(transition income)' 보장이 이루어져야 함을 강조한다(Ding & Hirvilammi, 2024).

나. 사회복지정책과 조세정책(재분배 영역)

1) 사회복지정책

'복지국가의 보상 역할(compensating role of welfare state)'로 대변되는 기후변화와 녹색전환 대응을 위한 사회복지정책은 광의의 생태사회정책에서 핵심적 영역이지만 다소 방어적이고 덜 적극적인 역할만을 수행해 왔다. 기후변화와 녹색전환 관련 현실 사회복지제도는 주로 '(기후) 취약성'에 초점이 맞추어져 있으며 그 역할이 보상적이고 주변적인 역할에 머무르는 경향이 있다. 또한 전통적인 사회복지정책과 기후변화·녹색전환에 대응한 사회복지정책 간의 경계가 모호하다는 점도 특징적이

다. 앞서 노동시장정책에서 다루었던 전환소득, 저소득층과 취약집단에 대한 에너지 바우처, 주택 에너지 효율 개선사업 등 에너지 빈곤정책, 노인, 장애인, 실의 작업 노동자 등 기후 취약계층 건강지원 및 보호조치, 농어업보험·주택보험 지원과 식품바우처 등 취약계층에 대한 기후재난 지원 등이 여기에 포함된다.

전환소득은 탄소배출산업 등에 종사하는 근로자가 실직하거나 전직의 필요성이 있을 경우, 실직(구직) 기간, 직업훈련·교육 기간, 나아가 전환 일자리의 저임금 기간 동안 안정적인 생활을 보장하기 위해 제공되는 복지급여를 의미한다. 보장의 방식에는 기존 실업수당, 훈련(교육)수당, 연금 급여 등을 활용할 수도 있고, 임금보험제도, 직업 대체 급여 등 별도의 급여를 신설할 수도 있다(Ding & Hirvilammi, 2024). 이 중 임금보험(wage insurance) 프로그램은 이전보다 낮은 임금의 일자리로 전환할 경우 임금 손실을 부분적으로 보상해주는 제도로, 실직 근로자가 새로운 일자리를 받아들이도록 장려하기 위한 소득보장 제도이다(OECD, 2024, p. 77).

에너지 빈곤 대응정책의 목표는 탈탄소화를 달성하는 과정에서 서민의 에너지 부담 증가로 인한 고통을 경감하고자 하는 것이다. 2절에서 언급한 것처럼, 저소득 가구는 탄소 배출에 대한 책임은 적지만, 극한 기후로 인한 위해나 녹색전환으로 인한 부담 증가로 인해 더 큰 타격을 받는다. 이 같은 이유로 녹색전환이 더 적극적으로 추진되어 온 유럽 국가와 유럽 연합(European Union)에서 에너지 빈곤에 대한 연구와 정책적 대응은 복지국가의 핵심 의제 중 하나로 설정되어 왔다.¹⁴⁾ 에너지 빈곤을 둘러싼

14) 유럽 국가들이 우리나라보다 탈탄소화 속도가 더 빠르고 평균적인 에너지 가격이 더 높다는 점도 에너지 빈곤 문제가 이들 국가에서 부각되는 이유 중 하나이다. 특히 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 에너지 가격이 폭등함으로써 에너지 빈곤 문제는 더욱 큰 이슈로 부상했다. 유로스타트 추정에 의하면 2020년 기준으로 EU 인구 중 약 8%가 적절한 난방을 하지 못하는 것으로 나타났다. 국가 간 큰 편차를 보여서 노르웨이, 핀란

딜레마는 가구의 에너지 소비가 온실가스 배출의 주요 원인 중 하나이면서, 동시에 급격한 기후변화와 녹색전환 과정에서 에너지 소비지출이 특히 저소득 가계 예산에 큰 부담을 안겨준다는 점이다. 전자는 탄소 배출을 줄이는 방향으로의 정책 목표 설정이 필요한 반면, 후자에 대한 지원 정책은 에너지 소비를 증가시키는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 둘 간에는 일정 정도의 상충성이 존재할 수 있다. 다만 제도 설계에 따라 에너지 효율화·탈탄소화와 저소득층 에너지 지원 간의 이러한 상충성은 완화되거나 상쇄될 수 있다.

에너지 빈곤 대책의 대표적인 예로 에너지 비용 지원제도와 고효율·청정에너지 중심의 주택 설비(품질) 개선 사업을 들 수 있다. 에너지 비용 지원제도는 직접적인 현금 지원, 바우처 지원, 요금 감면 등의 형태로 저소득층과 취약집단의 에너지 비용을 경감해 주는 제도이다. 이에 비해, 주택 품질 개선사업은 주택 부문의 탈탄소화를 지원하기 위한 정책 도구로서, 친환경·에너지 고효율 주택 개조나 신축을 지원하는 사업이다. 즉, 보조금, 무이자 또는 보조 대출 같은 방식으로 에너지 효율 업그레이드를 지원한다. 지원 대상은 빈곤층에만 국한되지 않지만 빈곤층의 기후변화와 녹색전환 적응이 중요한 목표 중 하나로 설정될 수 있다. 에너지 빈곤 대응 정책을 설계할 때는 단기 효과와 장기 효과, 비용효율성, 탈탄소 목표와 빈곤 완화 효과 간 상충성 등을 고려할 필요가 있다.

마지막으로, 간과해서는 안 될 부분은 전체로서 사회정책·나아가 복지국가·과 환경정책의 상호작용이 기후변화 대응과 그 결과에 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 예를 들면 환경세 부과로 인한 소득 역진성과 빈곤 증가 가능성은 기존 복지국가의 사회보험과 공공부조제도를 통해 완화되거

드, 오스트리아, 스위스는 2% 미만인데 비해, 프랑스는 6.5%, 독일은 9.0%, 이탈리아 11.1%, 포르투갈 17.5%, 불가리아 27.5% 등이었다(Eurostat, 2021).

나 상쇄될 수 있다. 최근 유럽연합 국가들을 대상으로 하는 실증분석 결과에서도 복지국가의 기존 소득보장제도가 역진적인 환경세로 인한 빈곤 위험을 완충하는 것으로 나타났다(Nelson et al., 2023). 이 보고서에서는 주로 기후변화와 직접적인 관련을 갖는 사회정책을 다루고 있지만 '전체로서의 복지국가'가 환경정책과 상호작용한다는 점, 따라서 복지국가를 어떻게 설계하고 변화하느냐에 따라 두 정책 간의 상호작용 결과와 달라질 수 있음을 주지할 필요가 있다.

2) 조세정책

에너지·환경 관련 조세, 탄소세, 조세 감면 및 지원 제도 등은 시장 가격 변동을 유발함으로써 가계와 기업의 탄소배출 소비 활동을 변화시키며, 아울러 불평등에도 영향을 미친다는 점에서 중요한 생태사회정책 영역이라 할 수 있다. 조세는 누구에게 얼마나 누진적 혹은 역진적으로 부과하느냐에 따라서 탄소배출과 분배에 영향을 미치지만, 조세 수입을 어디에 어떻게 활용하느냐에 따라서도 탈탄소화와 불평등 완화에 큰 영향을 미친다.

기후변화와 녹색전환 관련 조세정책은 그 기능에 따라 온실가스 배출에 가격신호를 부여하여 교정적 역할을 하는 정책과 친환경 활동에 대한 부담을 완화하는 조세지원 정책으로 구분해 볼 수 있다. 전자의 예로는 환경세(주로 에너지 관련 소비세), 탄소세를 들 수 있으며, 후자의 예로는 친환경 활동 관련 세액공제와 감면제도 등이 포함된다(박연서 외, 2025, p. 29).

환경세와 탄소세는 직접적으로 탄소 배출에 대해 가격신호를 부여함으로써 녹색전환을 촉진하기 위한 조세이다. 유럽은 이미 1990년대 초반부

터 환경정책에서 탄소 가격 책정을 온실가스 배출을 줄이는 가장 비용효율적인 도구로 여겨왔다(Nelson et al., 2023). 이 중 환경세가 탄소배출 재화-주로 화석연료-의 소비량, 즉 단위 가격당 과세하는 전통적인 종량제 성격의 소비세라면, 탄소세는 에너지를 사용할 때 발생하는 탄소 배출량에 대해 직접적으로 과세하는 일종의 탄소가격 조세이다. 이러한 차이에도 불구하고 두 세금 모두 부정적 외부효과에 대한 교정적(좀 더 나아가자면 징벌적) 성격의 목적세라는 점에서는 공통적이다. 다만, 많은 나라에서 환경세의 초기 취지와 초점은 탄소 배출 억제 그 자체보다는 대중 교통 등 환경 관련 인프라 구축을 위한 재원 확보에 두어졌었다. 이외에도, 공기업에서 제공하는 전기, 가스 등의 요금에 부과되는 조세나 보조금도 요금제 설계에 따라 소득 계층별 에너지 소비와 부담에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 여기에서 언급할 필요가 있다.

탄소 배출 억제를 통한 넷제로 달성이라는 원래 취지에 좀 더 부합하는 조세는 탄소세라 할 수 있다. 조세는 아니지만 탄소배출에 가격신호를 부여하는 중요한 제도로 널리 활용되고 있으며, 탄소세와의 상호작용 효과도 있는 탄소배출권거래제도(ETS)도 함께 논의할 필요가 있다. 1990년 핀란드에서 최초로 도입된 탄소세는 2025년 현재 32개 국가에서 시행 중이며, 이 중 21개국에서는 탄소세와 배출권거래제를 동시에 운영하고 있다. 2005년 전후 유럽연합 국가를 필두로 도입하기 시작한 배출권거래제는 2025년 현재 전 세계 43개국에서 운영 중이다(박연서 외, 2025).

〈표 5-3〉 탄소세와 배출권거래제 비교

구분	탄소세	배출권거래제
가격 확실성	높음(톤당 고정 가격)	낮음(시장 주도 가격)
배출 확실성	낮음(반응에 따라 다르므로 감축량 관리 불확실)	높음(총 상한(배출량)이 정해지므로 감축량 관리 용이)
행정적 간소성	시행이 간소함	복잡한 모니터링, 리포팅, 검증(MRV) 및 시장설계 필요
정치적 수용성	가시성으로 인해 논란이 됨	정치적으로 좀 더 수용 가능
가격 변동성	안정적이고 예측 가능	가격 변동성은 불확실성을 야기할 수 있음
수익 사용	정부 수익	할당되거나 경매 가능

출처: ASUEN(2025); 박연서 외(2025)를 참조하여 작성.

탄소세는 생산 단계뿐 아니라 최종 소비 단계(가구)에도 부과할 수 있기 때문에 과세 기반이 넓고 수익이 안정적이며 시행이 간소하다는 장점이 있다(〈표 5-3〉 참조). 무엇보다도 탄소세는 정부 수익으로 잡히기 때문에 이를 친환경 인프라 구축, 기후 취약계층에 대한 지원 등의 용도로 집행할 경우 탈탄소-재분배의 이중 효과를 노릴 수 있다. 다만, 직접세 방식으로 도입될 경우 가시성으로 인해 조세 저항에 부딪힐 위험이 있다(Chancel, 2020/2023).¹⁵⁾

탄소배출 책임과 탈탄소 인식 공유 차원에서 소비와 탄소배출에 대한 과세는 최대한 넓은 부담을 원칙으로 하는 것이 권고된다(European Commission, 2021, p. 83). 또한 이러한 조세정책을 통해 지속가능한 소비를 장려하는 동시에 재정적 부담을 부유층에게 부과함으로써 불평등

15) 프랑스 정부의 탄소세 인상으로 촉발된 노란 조끼 시위가 그 예이다. 프랑스는 점진적 인상을 목표로 2008년 탄소세를 도입했으며, 2018년 마크롱 정부에서 탄소세 인상을 추진했다. 문제는 탄소세는 인상하면서 저소득과 중산층 가계에 대한 보상 기제는 충분히 마련하지 않았고 에너지 전환을 위한 투자도 이루어지지 않았다는 점이다. 더구나 탄소세는 인상을 추진하면서 '부유세'로 불리던 자산에 대한 연대세는 폐지했다. 이러한 배경하에서 촉발된 노란조끼 운동으로 정치적 긴장이 고조되었으며 결국 정부는 탄소세 동결을 선언하기에 이르렀다(Chancel, 2020/2023).

을 완화하는 효과를 기대할 수 있다. 관련하여 기본적 필요를 충족하는 필수 기초재-예를 들면 에너지, 물-의 일정 소비 단위에 대해서는 소비세를 낮추고 추가적인 소비 단위에 대해서는 세율을 높이는 블록 관세 도입, 고탄소 사치품에 대한 소비세 인상 등이 주장되기도 한다(Brandl & Zielinska, 2020).

다. 생태사회국가적 접근 대안들(변혁 영역)

전통적인 복지국가는 복지제도의 구축과 확장을 위해 조세와 사회보장 기여금에 주로 의존해 왔으며 이로써 유급노동, 경제성장과 사회복지 간의 고착 관계가 심화되어 왔던 것이 사실이다. 2장에서 지적한 바와 같이, 이러한 복지국가의 성장 의존성으로 인해 환경정책과 사회정책 간의 갈등과 상충성은 어느 정도까지 불가피한 것으로 인식되어 왔다. 예를 들어 핀란드는 공공서비스와 투자가 1인당 탄소 발자국의 19%, 물질 발자국의 38%를 차지하는 것으로 나타났다(Ottelin et al., 2018).

〈표 5-4〉 지속가능한 생태사회정책 제안 비교

지속가능한 복지 기준	보편적 기본소득		보편적 기본바우처			보편적 기본서비스			
	무조건적 기본소득	전환 소득	전환 바우처	준통화 바우처	필수품 바우처	커먼즈-혁신 바우처	국가 서비스	무료 소비재	공공 인프라
1. 욕구 충족 보장	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란
2. 사회적 포용 지원	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란
3. 생태적 한계의 존중	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란
4. 자신의 라이프스타일을 결정할 수 있는 자유	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란
5. 경제적 생존 가능성과 성장 독립성	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란
6. 변혁 인센티브	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란	노란

주: 초록색은 긍정적, 노란색은 중립적, 붉은색은 부정적 영향을 의미함.
출처: “Money, Vouchers, Public Infrastructures? A Framework for Sustainable Welfare Benefits”, Bohnenberger, 2020을 바탕으로 저자 편집.

이러한 이유로 기후변화에 대한 변혁적 접근을 취하는 연구자들은 인류가 지속가능하고 안전하고 정의로운 공간을 확보하고 인간 존엄성을 보장하기 위해서는 사회·경제 시스템 자체의 근본적인 변화가 필요하다고 주장한다. ‘생태사회적 복지’, ‘생태복지국가’, ‘환경복지국가’, ‘생태사회국가’, ‘지속가능한 복지’ 등 변혁적 대안 담론들이 이러한 맥락에서 제기되고 있다(Gough, 2017; Laruffa, 2022; Mandelli, 2022; Hirvilammi et al., 2023; Ding & Hirvilammi, 2024). 이와 함께 지금까지의 복지와는 상이한 접근 방식을 취하는 대안적 급여도 제기되고 있다. 변혁적 생태사회정책으로 거론되는 대안적 제도들로 기본소득, 기본바우처, 기본서비스 등 일련의 ‘보편적 기본보장’ 급여들, 참여소득, 소비패턴과 생활양식의 근본적 재설계 방안 등을 들 수 있다. 예를 들면, 카타리나 보넨베르거(Katharina Bohnenberger)는 지속가능한 생태사회국가의 대안으로서 일련의 보편적 기본보장 급여를 제시한다(Bohnenberger,

2020). 여기에는 보편적 기본소득(무조건적 기본소득, 전환소득), 보편적 기본바우처(준통화 바우처, 필요 바우처, 커먼즈 혁신 바우처), 보편적 기본서비스(국가 서비스, 무상 소비재, 공공 인프라)가 포함된다(〈표 5-4〉 참조).

한편, 지속가능한 복지를 주장하는 생태사회론자들은 현재의 북반구 선진국의 물질적 기준과 생활 방식은 지속가능하지 않다고 주장한다 (Brandl & Zielinska, 2020). 하지만 그 대안으로서 기본소득은 여러 측면에서 과도한 주장일 뿐만 아니라 오히려 소비주의와 지속불가능한 소비를 조장할 우려도 제기된다. 최근 생태사회정책적 관점에서 그리고 인구사회학적 변화와 여성주의적 관점에서도 참여소득(participation income)이 더 바람직할 수 있다는 주장이 제기되고 있다(McGann & Murphy, 2023; Pérez-Muñoz, 2018).

참여소득은 단기적으로 기본소득보다 정치적으로 더 수용가능한 대안으로 애킨슨(Atkinson)에 의해 처음 제기되었다(Atkinson, 1996). 이후 구딘(Goodin)도 ‘노동없는 복지’와 신자유주의적 디스토피아인 ‘복지없는 노동’ 사이의 중간 지점인 탈생산주의적 유토피아로 참여소득의 가능성을 인지했다(Goodin, 2001). 특히, 피츠패트릭은 탈생산주의를 ‘탈노동 정치’라기보다는 “공식적, 비공식적 가치 있는 활동의 다양한 형태가 확인되고 육성되는” 시간의 ‘탈고용’ 정치로 규정한다. 즉, 시간 빈곤과 시간 자율성을 핵심 문제로 인식하고 시간, 일, 소득 지원 간의 균형 사이의 긴장을 강조한다(Fitzpatrick, 2004; McGann & Murphy, 2023). 요컨대, 참여소득은 ‘다중 활동(multi-active)’ 사회라는 개념, 가족 및 육아, 자원봉사, 정치 활동을 포함한 다른 형태의 활동을 사회적으로 인정함으로써 사회적 존중과 안정을 유급 고용에서 분리하고자 하는 것이다(McGann & Murphy, 2023). 구체적으로 이러한 활동의 예는 육아,

돌봄, 지역 청소, 환경 보호, 문화 유산지 복원, 전통문화 진흥, 학교 환경 의식 제고, 기업 지속가능성 자문 제공, 산책로 조성, 정당활동 등 무한히 확대될 수 있지만 어디까지를 참여소득의 범위로 설정할 것인가는 가장 큰 쟁점이 될 수 있는 것도 사실이다.

앞서 언급한 바와 같이, 탈성장과 생태사회국가를 주장하는 연구자들은 현재 북반구 선진국과 같은 소비패턴과 생활양식이 유지되고 더 나아가 -중후진국으로- 확산되는 한 지속가능성을 보장하기 어렵다고 본다. 복지국가에 제한해 보자면 지속가능한 방식으로 소비패턴과 생활양식을 변화하기 위한 전제는 자본주의적 소비문화에 대한 반성적 성찰이 필요하며, 실질적으로는 경제적 불평등을 줄여야 한다는 것이다. 다른 한편, 노동시간과 여가 시간의 조직화 문제를 다루지 않고 지속가능한 복지를 논의하는 것이 불가능하다(Mont & Koch, 2016, p. 207). 사회생태학적 변혁을 향한 정책은 이전보다 일과 일의 질에 더욱 집중해야 한다는 것이다(Brandl & Zielinska, 2020). 아직은 구체화되지 않았지만 미래 지속가능한 사회를 위한 생태사회적 대안으로 소비패턴과 생활양식의 재구조화는 이머징 이슈(emerging issue)로서 최근 생태복지국가 논의 선상에 오르고 있는 대안이다.

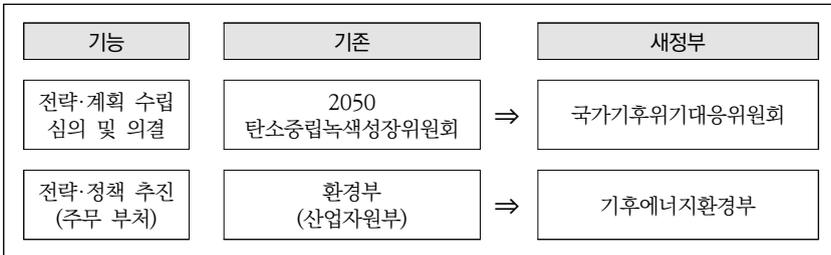
제3절 한국 복지국가의 생태사회정책 현황과 문제점

1. 정책 거버넌스

가. 추진 조직

녹색거버넌스는 기후변화에 대응하고 녹색전환을 도모하기 위한 일련의 정책 수립 및 집행 과정과 관련된 정부조직체계, 민관협력체계, 법 체계 등을 아우르는 개념이라고 볼 수 있다. 녹색거버넌스의 두 축은 정부 부처 중 기후변화 관련 주무 부처인 기후에너지환경부와 범정부 대책기구로서 기후위기대응위원회라 할 수 있다([그림 5-1] 참조).

[그림 5-1] 새 정부의 녹색거버넌스



출처: 저자 작성.

먼저, 중앙정부 녹색거버넌스의 핵심 부처는 현 정부 들어 새롭게 확대 개편된 기후에너지환경부다.¹⁶⁾ 기후에너지환경부는 기존 환경부 기능에

16) 환경부는 1967년 2월 보건사회부 직제의 개편으로 인하여 보건사회부 환경위생과에 설치된 공해계에서 시작된다. 이후 1973년 보건사회부 직제의 개편으로 인하여 차관 직속의 환경관리관이 설치되었고, 환경청 직제에 의해 환경청으로 분리·독립되었으며, 1990년 1월 환경처 직제의 제정으로 인하여 환경처로 승격되었다. 1994년 12월 정부조직법의 개정에 따라 환경처에서 환경부로 승격되었다(국가기록원, 2025. 12. 16. 검색).

더해 산업통상자원부 에너지정책실의 핵심 기능과, 기후대응 기금, 녹색 기후 기금 등 기후변화 관련 기금 등을 이관받아 기후위기 대응과 탄소중립 목표 달성을 위한 통합적 정책 추진 역할을 맡게 될 것으로 보인다. 기후에너지환경부는 탄소중립 및 기후변화 대응, 재생에너지 확대와 에너지 효율 혁신, 맑은 공기·깨끗한 물·건강한 생태계 보전 등 탈탄소 녹색 문명 전환을 견인하는 역할을 맡게 되었다(기후에너지환경부 보도자료, 2025. 10. 1).

이와는 별개로 기후변화에 대응하기 위한 범정부 대책기구로 기존 대통령 직속 「2050 탄소중립녹색성장위원회」(이하 녹색성장위원회)도 명칭 변경과 함께 기능이 강화되었다.¹⁷⁾ 2025년 11월 11일 「2050 탄소중립녹색성장위원회」를 「기후위기대응위원회」로 변경하는 ‘기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법’ 개정안이 발효되었다. 개정안에서 “탄소중립녹색성장위원회 명칭이 기후 위기 시대의 정책 범위를 충분히 반영하지 못하고, 기후변화 영향 예측과 적응 인프라 강화 등 중장기 대응 체계가 부족하다는 지적이 제기됐다”며 명칭 변경 이유를 밝혔다(김영신, 2025. 9. 23). 기존 녹색성장위원회는 2명의 위원장(국무총리와 위원 중 대통령이 지명하는 사람)과 50명 이상 100명 이하의 정부 및 민간 위원으로 구성되어 있는 광범위한 범정부 위원회이다. 기후위기대응위원회에서는 국가 및 지방 기후위기대응위원회 위원 위촉 시 장애인 등 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 청취(김영신, 2025. 9. 23) 함으로써 소통 기능이 강화될 것으로 보인다. 이와 함께 국무조정실 직속

17) 우리나라는 1992년 유엔기후변화협약을 맺었고, 1997년 교토의정서에서 감축의무대상 국가에서는 제외되었으나 향후 기후문제에 정책적으로 대응하기 위해 1998년 국무총리 산하 범정부 대책기구를 설치하였다. 이는 2001년 기후변화협약대책위원회를 거쳐 2009년 녹색성장위원회로 확대 재편되었다. 이후 2019년에는 국가기후환경회의와 녹색성장위원회가 합쳐져 2050 탄소중립위원회가 만들어졌고, 최종적으로 탄소중립기본법에 근거하여 2050 탄소중립녹색성장위원회로 재편되었다(박연서 외, 2025, p. 7; 대통령 직속 2050 탄소중립녹색성장위원회, 2024. 5. 29.).

의 공론화 기구로 ‘기후시민회의’를 설치하여 온실가스 감축 등 기후 현안에 대한 국민 참여와 사회적 합의 도출을 강화할 계획이다(변문우, 강윤서, 2025. 11. 10). 참여 거버넌스 강화로 기후적응과 전환 과정에서 일반 시민과 기후 취약계층의 생태사회적 목소리에 좀 더 힘이 실릴 수 있을 것으로 기대된다.

녹색거버넌스에 대한 생태사회정책적 평가는 두 가지 측면에서 논의할 수 있다. 하나는 주류 기후변화 거버넌스(녹색거버넌스)에서 생태사회정책의 위상이며, 다른 하나는 생태사회정책의 주무 부처(보건복지부, 고용노동부 등) 내에서의 생태사회정책의 위상이다.

먼저, 주류 기후변화 거버넌스에서 생태사회적 접근을 대변해 줄 목소리와 입지는 여전히 좁다. 사실 생태사회적 접근은 개별 정책의 문제라기 보다는 정책지향과 국정철학의 문제라고도 볼 수 있기 때문에 이러한 관점을 견지하고 대변하기 위해서는 위원회의 구성에서 이러한 점을 감안해야 한다. 전 정부에서 구성된 현재의 탄소중립녹색성장위원회는 세 개의 분과, 즉 기후변화정책 분과위원회, 녹색성장·산업전환 분과위원회, 에너지·공정전환 분과위원회로 구성되어 있다. 외연상 에너지·공정전환 분과위원회가 생태사회정책의 구상 및 실행과 관련된 것처럼 보인다. 하지만 분과위원의 구성을 살펴보면 노조 대표를 제외하고는 모두 에너지 관련 전문가로 구성되어 있다. 분과회의 자료를 살펴보아도 혁신적인 생태사회적 비전은 차치하고라도 공정전환이나 에너지 취약계층에 관한 안전도 전무하다시피 하며, 매우 실무적이고 지엽적인 에너지 관련 정책, 기본계획 이행 현황 점검 등의 안건이 대부분을 차지했다.¹⁸⁾ 변화된 국가 기후위기대응위원회의 구성은 이러한 불균형을 얼마나 시정할 수 있을지

18) 대통령 직속 2050 탄소중립녹색성장위원회(<https://www.2050cnc.go.kr/>) ‘위원회 회의 결과’ 자료 참조(2025. 11. 24. 접속).

두고 볼 일이다.

한편 생태사회정책의 주무 부처라 할 수 있는 보건복지부와 노동부에도 기후변화 대응 전담부서가 설치되어 있지 않으며 부처 내에 관련 정책이나 업무는 흩어져 있다. 예를 들면, 일자리 전환은 노동부 지역산업고용정책과, 극한 기후 대응 근로자 보호는 직업건강증진팀에서 담당한다. 보건복지부는 생태사회정책의 주무 부처라기에도 무색하게 관련 정책이나 제도가 매우 잔여적이고 제한적이어서 -조직도상- 관련 업무 부서도 명확하지 않은 것으로 보인다. 다만 산하기관인 질병관리청에 기후보건·건강위해대비과가 있으며, 건강보건영향평가, 기후보건 등의 업무를 담당하고 있다. 이는 기후변화가 초래하는 사회적 위험이 기존 사회정책으로도 어느 정도 대응 가능한 것으로 판단하거나, 주류적 생태사회정책들이 보건복지부 외의 공공기관이 담당하고 있기 때문이다. 예를 들면, 에너지 바우처는 기존 빈곤층-국민기초생활보장 수급자-을 대상으로 한국에너지공단에서 지급하고 있다. 이와 같이 생태사회정책 거버넌스는 사실상 모호하거나 부재하거나 산재해 있다고 해도 과언이 아니다.

요컨대, 생태사회정책은 녹색거버넌스 내에서의 위상과 생태사회정책 주무 부처 내에서의 위상 모두에서 미미하다. 이는 단순히 정책 추진의 잔여화나 비효율성 문제만을 의미하지 않는다. 기후변화에 대한 대응에 있어 환경-경제-사회적 측면의 균형감, 이중-삼중 불의를 고려한 통합적 제도 설계의 의지 미흡을 반영한다고 볼 수 있기 때문이다.

나. 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(탄소중립기본법)

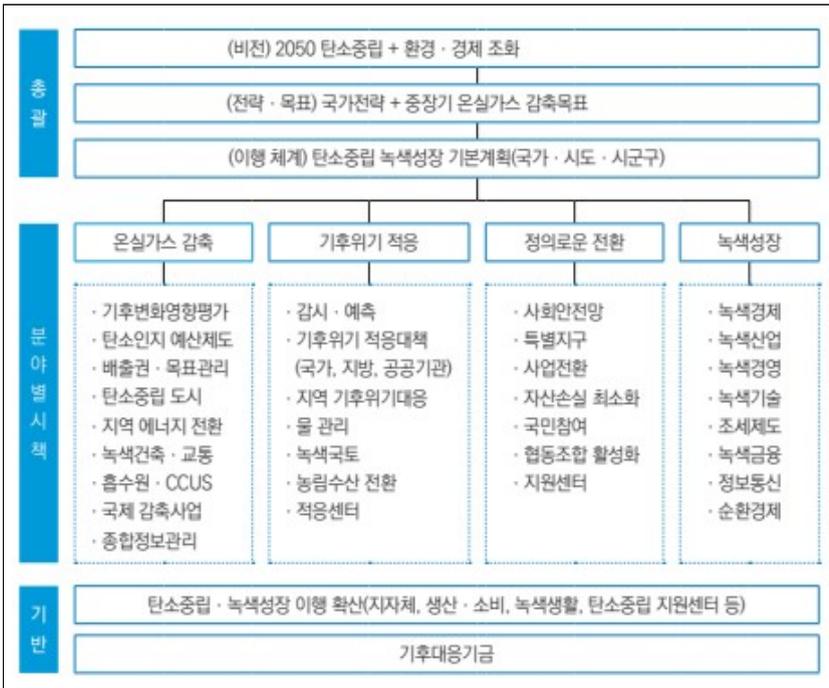
다음으로 생태사회적 관점에서 기후변화와 녹색전환, 나아가 2050 ‘탄소제로’ 목표를 달성하기 위한 최상위법이자 기본법인 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하, 탄소중립기본법)을 살펴보고자 한다. 이 법은 2010년 제정된 「저탄소 녹색성장 기본법」(이하, 저탄소기본법)을 대체하여 2021년 제정된 법률로서 저탄소기본법보다 더 강력하고 통합적인 정책 추진과 제도적 기반 마련을 통해 ‘2050 탄소중립’을 달성하기 위한 것이었다.

새로운 법 제정의 배경에는 2015년 파리협약과 그 후속 조치가 있다. 2015년 파리에서 개최된 제21차 당사국 총회(COP21)에서 채택된 파리협정(Paris Agreement, 2016년)에는 교토의정서와는 달리 구속력 있는 이행계획은 부재했다. 하지만 이후 신기후체제하에서 온실가스 감축을 위한 국제적 움직임은 빨라졌고 탄소저감에 협력하지 않는 국가에 대한 패널티 부과도 현실화되기 시작했다. 유럽연합(2019년 12월)과 미국¹⁹⁾이 적극적 감축안을 제시하고 2050 탄소중립 목표를 선언했다. 뒤이어 일본, 한국도 2050 탄소중립 선언에 동참했고, 중국은 2060 탄소중립을 목표로 제시했다(류덕현 외, 2021, pp. 30-32). 문재인 정부는 “2030 NDC를 상향하여 2018년 대비 40% 이상 온실가스를 감축하겠다”고 선언했으며 2020년 10월에는 ‘2050 탄소중립’ 선언에도 동참했다(행정안전부 대통령기록관. N.D.) 탄소중립기본법은 이러한 배경하에 범명을 ‘저탄소’에서 ‘탄소중립’으로 바꾸면서 강력한 정책의지를 실질적으로 뒷받침할 수 있도록 법을 새로 제정한 것이다. 새 정부에서는 기후위기에 더욱 적극적으로 대응하기 위한 의지의 일환으로 2025년 11월 11일에

19) 미국은 민주당과 공화당 집권에 따라 파리협정의 가입과 탈퇴를 반복하고 있다.

탄소중립기본법을 개정했다. 탄소중립기본법의 전체 체계는 [그림 5-2]와 같다.

[그림 5-2] 탄소중립기본법 체계



출처: “2050 탄소중립 교육 참고 자료집”, 환경부, 환경보전협회, 2022.

생태사회적 접근 및 정책과 관련하여 탄소중립기본법에서 주목할 만한 점을 몇 가지 짚어보자면,²⁰⁾ 첫째, 제정 목적으로 “탄소중립 사회로의 이행과정에서 발생할 수 있는 경제적·환경적·사회적 불평등 해소”와 “현재 세대와 미래 세대의 삶의 질”(제1조) 제고를 제시함으로써, 탈탄소 과정

20) 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법[시행 2025.11.11.] [법률 제21122호, 2025.11.11., 일부개정].

에서의 이중·삼중 불의에 대한 대응과 미래 세대와의 형평성과 지속가능성 제고 필요성을 인지한다. 특히, 새 정부에서 개정된 법에서는 “국민의 환경권 보장”을 명시함으로써 환경권을 법적 권리로 격상시켰다. 법 원칙에서 이는 더욱 명시적으로 언급된다.

둘째, 법 추진의 기본 원칙에서 “미래 세대의 생존을 보장하기 위하여 현재 세대가 져야 할 책임이라는 세대 간 형평성의 원칙과 지속가능발전의 원칙에 입각”(제3조 제1항)하고, “기후위기로 인한 책임과 이익이 사회 전체에 균형 있게 분배되도록 하는 기후정의를 추구함으로써 기후위기와 사회적 불평등을 동시에 극복하고, 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 피해를 입을 수 있는 취약한 계층·부문·지역을 보호하는 등 정의로운 전환을 실현”(제3조 제4항)하며, “탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진 과정에서 모든 국민의 민주적 참여를 보장”(제3조 제7항)한다고 밝히고 있다. 이는 적어도 원칙적으로는 생태사회적 지속가능발전, 기후 취약성 극복과 정의로운 전환, 그리고 그 과정에서 민주적 협치와 참여를 지향하고자 하는 의지를 담고 있다.

셋째, 이러한 법의 목적과 원칙을 이행하기 위한 국가 탄소중립·녹색성장 기본계획(제10조)에는 기후변화 감시·예측·영향·취약성평가 및 재난 방지 등 적응대책에 관한 사항(제5항)과 정의로운 전환에 관한 사항(제6항) 등 생태사회정책을 담도록 규정하고 있다. 구체적인 정책 시행을 위한 기후위기 적응 시책에서는 기후위기가 다양한 영역에 미치는 영향, 특히 취약성에 미치는 파급효과를 조사·평가하는 기후위기적응 정보관리체계 구축과 운영(제37조 제2항)을 적시하고 있으며, 국가 기후위기 적응대책 수립과 시행에서 부문별·지역별 기후위기의 영향과 취약성에 대한 평가, 기후위기에 따른 취약계층·지역 등의 재해 예방에 관한 사항(제38조)을 포함하도록 명시하였다. 탄소중립기본법 제7장에서는 ‘정의로운 전환’과 관련한 정책 방향과 시책들을 담고 있다. 구체적으로 기후위기 취

약 계층·지역·산업 현황 파악 및 지원 대책과 재난 대비 역량 강화 방안 등 기후위기 안전망 마련(제47조), 탄소전환 사회로의 이행과정에서 영향(주로 피해)을 받는 지역에 대한 정의로운 전환 특별지구 지정 및 지원(제48조), 기후변화와 녹색전환 과정에 영향을 받는 업종에 종사하는 기업의 사업전환 지원(제49조), 정의로운 전환 지원센터 설립(제53조) 등 앞서 광의의 생태사회정책 대안, 그중에서도 정의로운 전환과 관련한 정책들을 명시하고 있다.

마지막으로, 앞서 모든 국민의 민주적 참여 보장 원칙(제3조 제7항)을 실현하기 위한 조항을 들 수 있다. 중앙과 지방 민간위원 위촉에서 “아동, 청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업인, 시민사회단체 등 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 들은 후 각 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록”(제15조 제5항, 제22조 제3항) 하였다. 특히, 앞서 언급한 바와 같이 새 정부에서 개정된 법에서는 기존의 다양한 사회계층에 “아동, 청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업인, 시민사회단체 등”에 장애인을 추가하였다. 물론 기존에도 포괄적 의미에서 기후 취약계층이 추가될 수 있겠지만 직접적으로 법조항에 명시함으로써 실효적 대표성이 강화되었다고 볼 수 있다.

하지만 전체적으로 보자면 생태사회접근적 관점에서 아쉬운 점들이 적지 않다. 먼저, 2장에서 언급한 ‘탈성장’을 국가 차원에서 전면내세우는 경우는 없다 하더라도 ‘녹색성장’을 법령의 명칭으로 내세운 경우도 많지 않을 것으로 보인다. 우리나라는 법령에 ‘탄소중립’과 ‘녹색성장’을 병치하고 있다는 점에서 기후변화에 대한 정부의 접근 방식을 직접적으로 드러내고 있다. 내용 측면에서도 추상 수준이 높은 법의 목적이나 기본 원칙에서는 생태사회적 접근, 경제·사회·환경적 지속가능성, 미래세대 형평성의 고려 등이 비교적 균형 있게 반영되어 있지만 구체적인 전략과 정책 수준에서의 기본계획, 거버넌스 수준으로 내려올수록 친성장적

접근 쪽으로 균형점이 기울어져 있는 것으로 보인다. 국가기후위기대응위원회 설치(법 제15조)에 관한 조항 중 당연직 공무원 관련 내용에서도 “재정경제부장관, 과학기술정보통신부장관, 산업통상부장관, 기후에너지환경부장관, 국토교통부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 공무원”으로 명시함으로써 생태사회정책 부처는 ‘부수화’되었다. 즉, ‘등’에 숨겨져 있거나 자의적으로만 등장하게 되었다. 재정경제부장관이 1순위로, 기후변화 전체를 주관하는 기후에너지환경부장관을 4순위로 언급하고 있는 점도 눈여겨볼 점이다. 이러한 문구들은 사소하지만, 여전히 개발주의적 관점이 녹아 있음을 보여주는 단서라고 볼 수 있다. 이와 같이 탄소중립기본법의 전반적인 기조는 탄소중립 사회로 나아가는 과정에서 이를 새로운 성장 동력으로 활용할 여지를 최대화하고자 하는 데 주력하고 있는 것으로 보인다. 적응과 대응 과정에서의 (잠재적) ‘피해자’에 대해 인지하고 있지만 이들에 대해서는 ‘부수적’이며 사후적이고 잔여적인 지원을 중심으로 언급하고 있다.

다. 기후 관련 조세와 지출

먼저, 기후 관련 조세로서 우리나라에서는 2013년부터 탄소세 도입 논의가 있어 왔으나 아직은 도입되지 않았다. 다만 제19대, 21대, 22대 국회에서 탄소세 도입 관련 법안이 발의된 바 있다(박연서 외, 2025, p. 174, p. 176). 탄소세가 도입되지 않은 상황에서 환경 관련 대표적인 조세로 휘발유, 경유 등 화석연료에 부과되는 교통·에너지·환경세(이하, 환경세)를 꼽을 수 있다.²¹⁾ 환경세는 원래 교통세라는 명칭으로 1994년 일몰 기

21) 박연서 등(2025)은 에너지 관련 소비세제로 환경세 외에 수입 에너지 관세, 산업용·가정용·발전용 화석연료 등에 부과되는 개별소비세, 화석연료에 부과되는 교육세, 자동차 주행분, 에너지에 부과되는 부가가치세 등도 환경 관련 조세에 포함하고 있다. 여기서는

한을 두고 한시적으로 도입된 목적세이자 소비세로 계속 그 기한이 연장되어 현재에 이르고 있다(국회예산정책처, 2025, pp. 311-314).

환경세는 2015년 14.1조 원이 징수되어 국세에서 6.5%를 차지하였으나 2022년 이후 유류비 부담 완화와 물가 안정을 명목으로 탄력세율이 인하됨에 따라 세수가 급감하여 2024년 기준으로 11.4조 원이 징수되었으며 국세에서 차지하는 비중은 3.4%로 낮아졌다(국회예산정책처, 2025, p. 313)([그림 5-3] 참조).

[그림 5-3] 최근 교통·에너지·환경세 징수액과 국세 대비 비중 추이



출처: “2025 대한민국 조세”, 국회예산정책처, 2025, p. 313.

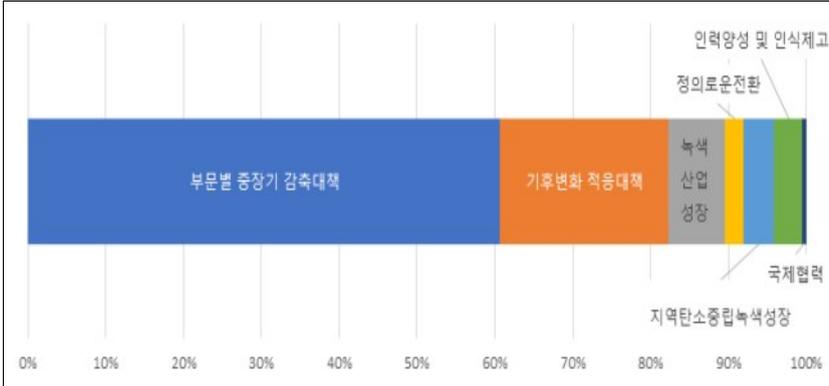
주지한 바와 같이, 현재의 환경세는 본래 도로 및 지하철과 같은 사회간접자본 건설 투자 재원 조달을 위한 ‘교통세’로 도입되었으며, 실제로 2000년 전까지는 100% 교통시설특별회계로 배분되었다. 2022년 이래

탄소배출에 가격 신호를 부여하는 가장 크고 단일한 조세일 뿐 아니라 환경 개선과 기후 기금에 투여되는 조세라는 점에서 환경세만 다루었다.

68%는 교통시설특별회계, 23%는 환경개선특별회계, 7%는 기후대응기금으로 배분됨으로써 환경세의 성격이 강화되어 왔다(국회예산정책처, 2025, pp. 311-312). 하지만 여전히 3분의 2 정도의 수입이 교통 인프라 관련 예산에 투입되므로 본래 취지의 ‘환경세’라고 보기는 어렵다. 또한 최근 들어 세수의 절대액과 국세 대비 비중이 2020년 이전에 비해 크게 줄어들어 넷제로의 목표에 역행하는 행보를 보이고 있다. 참고로 유럽 통계청(Eurostat)의 데이터에 따르면, 유럽연합(EU)의 환경세는 2020년 유럽연합 국내총생산(GDP)의 2.2%에 해당하고 세금 및 사회 기여금으로 인한 총 정부 수입의 5.4%를 차지하는 것으로 나타났다(Eurostat, 2023; Nelson et al., 2023에서 재인용).

한편, 기후예산 혹은 기후재정과 관련하여 그 범위를 정확히 규정하기는 쉽지 않다. 일례로 이유진 외(2025)에서는 기후재정의 범위를 국가기본계획 재정투입계획과 온실가스감축 인지예산으로 구분해서 살펴보고 있다. 2025년 기준으로 전자는 12조 426억 원(편성 기준)이고, 후자는 18.6조 원으로 기본계획 재정투입계획이 온실가스감축 인지예산에 비해 54%나 더 많은 것으로 나타났다(이유진 외, 2025, p. 10). 생태사회정책의 정의와 범위 자체가 불분명하기도 하거니와 기후예산 중 생태사회정책 예산을 구분하는 것은 더욱 어렵다. 많은 생태사회정책은 기후예산으로 분류되지 않는 경우도 많다. 「제1차 탄소중립·녹색성장 국가기본계획」 상 총 89.9조 원의 예산 중 탄소 감축대책 관련 대책에 60.7%, 기후변화 적응대책에 21.6%의 예산이 배분되었다. 대표적인 생태사회정책 영역에 포함될 수 있는 정의로운 전환 대책에는 전체 예산의 2.5% 정도가 배정됐다(관계부처합동, 2023a, p. 180)([그림 5-4] 참조).

[그림 5-4] 제1차 탄소중립·녹색성장 국가기본계획상 재정투입계획(2023~2027년)



출처: “탄소중립 녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획”, 관계부처합동, 2023a, p. 180. 자료를 바탕으로 저자 작성.

하지만 생태사회정책 영역에 포함될 수 있는 기후위기 취약계층에 대한 보건·복지 안전망 구축, 취약계층 에너지 부담 경감, 건강부문 기후위기 대응체계 강화 등은 기후변화 적응대책에 포함되어 있기 때문에 정의로운 전환 예산만을 생태사회정책으로 보기는 어렵다. 「제3차 국가 기후위기 적응 강화대책」 예산(2023~2025년)을 부문별로 분석한 결과에 의하면 취약계층 보호 부문에 전체 예산의 9.4%, 건강 부문에 전체 예산의 0.5%가 배정되어, 생태사회정책 예산은 전체 예산의 약 10% 정도로 나타났다. 부처별로 구분할 때 보건복지부 예산은 1.5%를 차지하는 것으로 나타났다(이병철, 2025, pp. 32-33).

2. 정책 지향성과 구성

기후변화 관련해서 체계적인 전략과 대책이 수립되기 시작한 것은 1997년 교토의정서 체결 이후인 1999년부터라 할 수 있다(〈표 5-5〉 〈표 5-6〉)

참조). 당시 우리나라는 온실가스 감축 의무국에는 포함되지는 않았으나 향후를 대비하여 정책적 대응책을 마련해 둘 필요성이 제기되었다. 이에 1998년 국무총리 산하 범정부 대책기구가 설치되었다. 1999년 이후 4차에 이르는 ‘기후변화대응 종합대책’이 수립되었고 2008년에는 최초로 범정부 차원의 ‘기후변화대응 종합계획’도 마련되었다(박연서 외, 2025, p. 7). 다만 당시 대책과 계획은 법적 이행력이 담보되지는 않았다.

2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」(이하 녹색성장법)이 제정됨에 따라 ‘기후변화 적응대책’은 법정 의무 사항이 되었다.²²⁾ 시행령에서 저탄소 녹색성장 5개년 계획 수립에 관한 내용이 포함되었으나 강제 조항은 아니었다.²³⁾ 2022년에 한층 강화된 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」이 발효되었으며, 이 법에서는 기본계획 수립(제10조)을 법적 의무로 명시하고 있다. 이에 따라 2010년 이후 현재까지 3차에 걸쳐 ‘기후변화 적응대책’이 수립되었으며, 2023년에는 20년을 계획 기간으로 하는 법정 기본계획인 ‘1차 국가탄소중립녹색성장 기본계획(2023-2042)’(이하 1차 기본계획)도 세워졌다.

22) 녹색성장법(2010. 1. 13. 제정) 제9조에서 “정부는 국가의 저탄소 녹색성장을 위한 정책목표·추진전략·중점추진과제 등을 포함하는 저탄소 녹색성장 국가전략을 수립·시행하여야 한다”고 명시하고 있다(법제처 국가법령정보센터, N.D.).

23) 녹색성장법 제15조 위원회의 심의 기능 중 하나로 “기후변화대응 기본계획, 에너지기본계획 및 지속가능발전 기본계획에 관한 사항”이 포함되어 있다. 하지만 기본법 내에 기본계획에 대한 별도의 규정은 없다. 다만, 녹색성장법 시행령(2010. 4. 13. 제정) 제4조에서 “정부는 국가전략을 효율적·체계적으로 이행하기 위하여 5년마다 저탄소 녹색성장 국가전략 5개년 계획을 수립할 수 있다. 이 경우, 녹색성장위원회의 심의 및 국무회의의 심의를 거쳐야 한다”고 명시하고 있다(법제처 국가법령정보센터, N.D.).

170 메가트렌드에 대한 한국 복지국가의 대응 방향 연구: 인구, 기술, 기후 변화를 중심으로

〈표 5-5〉 기후변화 관련 종합·기본계획 연혁

계획	기간	비전 및 주요 내용	주요 생태사회정책
종합· 기본 계획	기후변화대응 종합계획 (’08. 9) (2008-2012)	- 비전: 범지구적 기후변화대응 노력에 동참하고 녹색성장을 통한 저탄소사회 구현 - 기후친화산업 육성, 국민 삶의 질 제고, 기후변화대응 국제사회 선도	• 저탄소 친화적 세제 개편 (장단기): 탄소세 도입 검토, 녹색소비양식 전환 유도
	1차 기후변화대응 기본계획 (’16. 12) (2017-2036)	- 비전: 효율적 기후변화 대응을 통한 저탄소 사회 구현 - 과학적 위험관리, 기후변화에 안전한 사회 건설, 지속가능한 자연자원 관리	• 기후변화 취약계층 보호· 지원 • 기후변화 건강피해 예방 강화 • 기후변화 취약지역·시 설 피해 최소화 • 재난·재해 관리 시스템 강화
	2차 기후변화대응 기본계획 (’19. 10) (2020-2040)	- 비전: 지속가능한 저탄소녹색사회 구현 - 저탄소사회로의 전환, 기후변화 적응 체계 구축, 기후변화대응 기반 강화	• 기후변화 취약계층 보호 를 위한 맞춤형 정책 강화 • 기후변화 취약계층·산업 보호 강화
	1차 국가탄소중립 녹색성장 기본계획 (’23. 4) (2023-2042)	- 비전: 2050년까지 탄소중립을 목표로 하여 탄소중립 사회로 이행하고, 환 경과 경제의 조화로운 발전 도모 (2030년까지 온실가스 40% 감축 달성) - 10개 부문(전환, 산업, 건물, 수송, 농축수산, 폐기물, 수소, 흡수원, CCUS, 국제감축)별 감축정책 - 6개 이행기반 강화정책: 기후위기 적응, 녹색성장, 정의로운 전환, 지역 주도, 인력양성·인식제고, 국제협력	• 기후위기 취약계층에 대한 국가적 보호 강화 • 정의로운 전환을 위한 사회적 기반 구축(제도· 전략, 거버넌스, 특별지구, 지원센터) • 전환으로 인한 주요 영향 집단을 촘촘하게 지원 (산업·기업, 노동자, 농민, 어민)

출처: “기후위기 대응 조세정책 현황과 과제”, 박연서 외, 2025; “제1차 기후변화 대응 기본계획”, 관계부처합동, 2016. 12.; “제2차 기후변화 대응 기본계획”, 관계부처합동, 2019. 10.; “탄소중립 녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획”, 관계부처합동, 2023a 등을 참조하여 저자 작성.

〈표 5-6〉 기후변화 관련 주요 대책 연혁

대책	기간	주요 내용	주요 생태사회정책
기후변화 대응 종합 대책	1차 (1999-2001)	○ 기후변화 대응 체제 구축, 온실가스 배출 통계 및 감축 기반 마련	-
	2차 (2002-2004)	○ 부문별 감축 목표 설정, 청정개발 체제(CDM) 시범사업 추진	-
	3차 (2005-2007)	○ 배출권거래제 시범 도입, 에너지 효율 향상	•기후적응 연구(보건·농업 등)
	4차 (2008-2012)	○ 감축·적응·연구개발 3대 분야 중점 추진, 녹색성장위원회 설치 등	•탄소세 도입 검토 •기후변화 적응대책 마련(재난, 건강 등)
기후변화 적응 대책	1차('10. 10) (2011-2015)	○ 9대 부문, 67개 이행 과제 - 부문: 건강, 재해/재난, 농업, 산림, 해양/수산업, 물관리, 생태계 부문 별 적응 대책 및 적응기반 대책(기후변화감시 및 예측, 적응산업/에너지, 교육·홍보 및 국제협력)	•기후변화 취약계층 중심의 건강보호 대책 수립
	2차('15. 12) (2016-2020)	○ 4대 정책 부문과 이행기반에서 20개 과제 - 정책 부문: 과학적 위험관리, 안전한 사회건설, 산업계 경쟁력 확보, 지속가능한 자연자원 관리 - 국내의 이행기반 마련	•기후변화 취약계층 보호 •건강피해 예방 및 관리 •취약지역·시설 관리 •재난·재해 관리
	3차('20. 12) (2021-2025)	○ 3대 정책 부문과 4대 핵심 전략 - 정책 부문: 기후리스크 적응력 제고, 감시·예측 및 평가 강화, 적응 주류화 실현 - 핵심 전략: 기후탄력성 제고, 취약계층 보호, 시민참여 활성화, 신기후체제 대응	•기후변화 취약계층 건강 보호 •기후변화 취약계층 중점보호 강화 •기후위험으로부터 식량안보 확보
	3차 강화 ('23. 6) (2023-2025)	○ 4대 정책 부문 - 과학적 기후 감시·예측 및 적응기반 고도화, 기후재난·위험을 극복한 안전사회 실현, 기후위기에 적응하는 사회적 기반 구축, 모든 주체가 함께하는 기후적응 추진	•건강민감계층 보호기반 강화 •재해취약주택 중점관리 및 건축물 적응력 제고 •식량안보 제고 •농수산물 재해보험 및 복구 대책 개선 •기후위기 취약계층 현황 파악 및 적응수단 발굴 •기후위기 취약계층 건강관리 및 에너지부담 경감 •취약계층 주거환경 개선 및 취약지역 평가지원

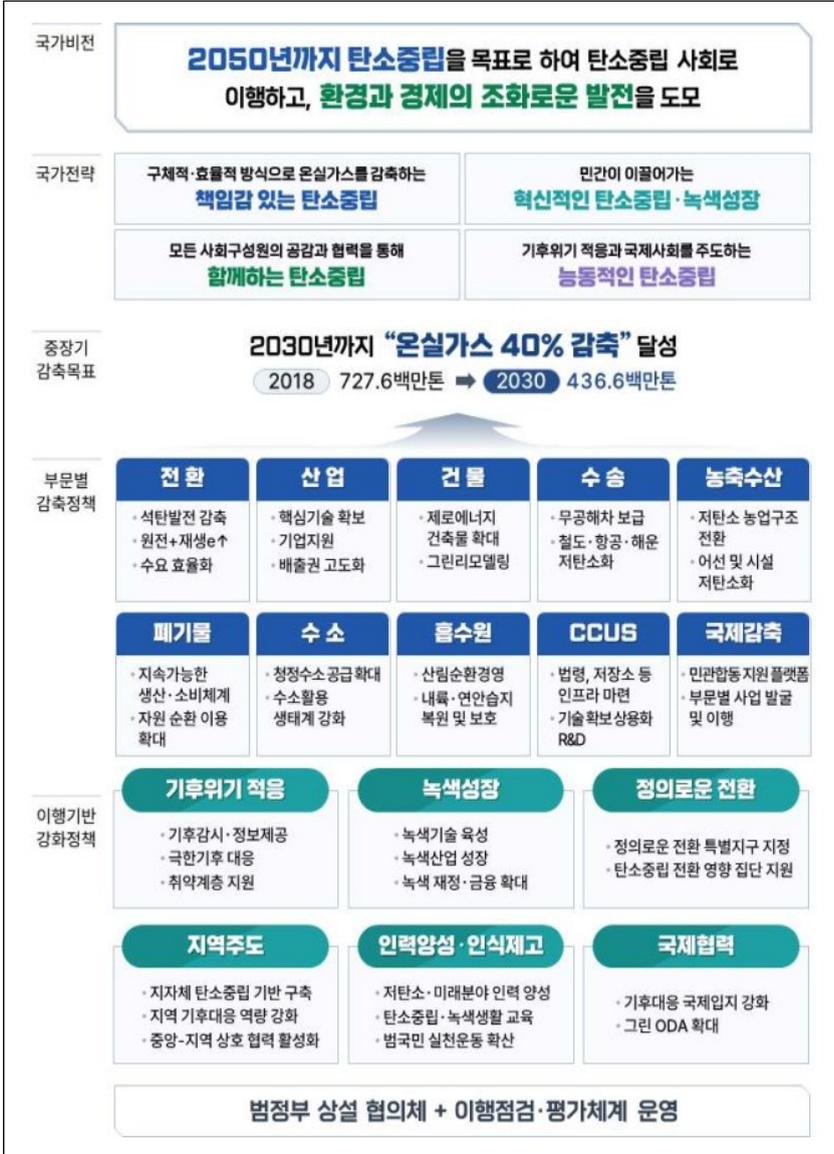
출처: “기후위기 대응 조세정책 현황과 과제”, 박연서 외, 2025; “저탄소 녹색성장 기본법 시행에 따른 국가 기후변화 적응대책(2011~2015)”, 관계부처합동, 2010. 10.; “제2차 국가 기후변화 적응 대책(2016~2020)”, 관계부처합동, 2015. 12.; “제3차 국가 기후변화 적응대책(2021~2025)”, 관계부처합동, 2020b; “제3차 국가 기후위기 적응 강화대책(2023~2025)”, 관계부처합동, 2023b 등을 참조하여 저자 작성.

2023년에 수립된 1차 기본계획은 향후 20여 년간의 탄소중립사회로의 이행 과정에 대한 전반적인 국가 비전과 전략을 담고 있다(그림 5-5) 참조). 4대 전략과 12대 과제로 구성된 국가전략 중 생태사회정책과 관련된 내용은 근로자 고용안정과 기업 혁신·성장을 위한 산업·일자리 전환, 기후위기 적응 기반 구축, 에너지 소비절감과 탄소중립 국민실천 등이다. 좀 더 구체적으로 부문별 감축정책과 이행기반 강화정책으로 나누어 제시한 주요 과제에서는 기후위기 적응 부문과 정의로운 전환 부문이 생태사회정책 영역에 해당하며, 이 밖에도 지역 주도와 인력양성·인식제고도 관련성이 있다.

기후위기 적응 부문에서는 건강부문 기후위기 대응체계 강화, 기후위기 취약계층에 대한 주거·생활공간 맞춤형 적응력 제고, 기후위기 보건복지 안전망 구축, 저소득·노인 등 취약계층 에너지 부담 경감 등이 제시되어 있다. 독립적인 추진과제로 설정되어 있는 정의로운 전환 관련해서는 정의로운 전환을 위한 사회적 기반 구축, 산업·기업에 대한 정의로운 전환 지원, 탄소중립·녹색성장 이행과정의 고용안정 지원, 지역을 기반으로 한 정의로운 전환 추진 등이 핵심과제로 설정되어 있다.

적응대책과 관련해서는 3차에 걸친 구체적인 적응대책이 마련되어 좀 더 세부적인 전략과 정책하에서 사업이 수행되고 있다(〈표 5-6〉 참고). 그중 생태사회정책으로 분류될 수 있는 정책과 사업들의 위상은 최근으로 올수록 좀 더 구체화되는 경향이 있다.

[그림 5-5] 제1차 탄소중립·녹색성장 국가기본계획상 주요 과제



출처: “탄소중립 녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획”, 관계부처합동, 2023a, p. 24.

1차 적응대책에서는 영역별로 건강부문에서 취약계층 중심의 폭염피해 방지대책을 다루고 있지만 에너지 빈곤 등의 주요 생태사회정책 내용들은 포함되지 않았다. 2차 적응대책에서는 기후변화 취약계층에 대한 고려가 기후변화 적응 원칙에 포함되었을 뿐만 아니라 ‘안전한 사회건설’을 4대 중점 추진 정책에 포함함으로써 좀 더 비중 있게 다루고 있다. 하지만 2차 대책에서도 에너지 빈곤 관련 대책 등 좀 더 포괄적인 의미의 생태사회정책은 등장하지 않았다. 3차 적응대책에서는 기후취약계층에 대한 건강 영역에 정신건강까지를 포함하였으며, 건강적 접근을 넘어 경제·작업 영역에 대한 보호로 영역을 확대했다. 또한 기후위험으로부터 식량안보 확보, 감염병, 질환으로부터 국민건강 보호, 기후 취약계층 보호를 국민체감형 중점 과제로 설정하였다는 점에서 생태사회정책이 ‘주류화’되는 물꼬를 텃다고 볼 수 있다. 지난 정부에서 수립된 3차 적응 강화대책에서야 비로소 기존에 거의 언급되지 않거나 빈약하게만 제시되었던 취약계층 에너지 부담 경감과 주거지원 등의 대책이 전면에 등장했다.

한편 정의로운 전환은 기본계획에서 핵심 전략으로 다루어지고 있지만 3차 강화대책에서도 중심적인 전략이나 정책이 제시되어 있지 않다. 최근까지도 체계적인 정부 대책이 수립되고 있지 않으며, 관련 정책들이 산발적으로 부처별 혹은 지자체별로 시행되거나 추진되고 있는 것으로 보인다(〈표 5-7〉 참조). 2023년 10월 24일자로 「산업전환에 따른 고용안정 지원 등에 관한 법률」이 제정되었고, 2023년 12월에는 「공정전환정책 프레임워크 개발 연구」 결과도 발표되었다(이재혁 외, 2023). 하지만 여전히 ‘정의로운 전환’ 영역이 어디까지인지, 기후변화 적응대책에 포함되는 것인지 별도의 영역으로 추진되는 것인지 등이 모호하며, 그 지원 내용과 범위, 추진체계도 구체화되어 있지 않다. 특히 전환근로자에 대한 직접적 지원 프로그램이 구체화되지 않았다.²⁴⁾ 법 조항에 명시되어 있는

정의로운 전환 특별지구(탄소중립기본법 제48조)도 지정되지 않았다.²⁴⁾ 탄소중립기본법이 2021년에 제정되었음을 감안한다면 ‘정의로운 전환’ 전략의 진행 속도는 답보 상태라고 볼 수밖에 없다. 다만 최근에 발표된 ‘제4차 국가 기후위기 적응대책 초안’에서 이상기후로 일이 줄어 수입이 감소할 경우에 대비한 ‘기후보험’, 이상기후로 인해 농·어민이 재배지를 옮기거나 새 품종을 도입할 경우 이를 지원하는 ‘농촌 기후대응 직불금’ 등의 대안이 정책 아젠다로 제안되었다(권창희, 2025. 11. 19).

〈표 5-7〉 부처별 정의로운 전환 대상과 내용, 향후 계획(2023년 12월 기준)

부처	지원대상	지원내용	향후 계획
고용노동부	사업주, 노동자, 공공기관, 훈련기관	컨설팅(사업주, 노동자) 훈련(노동자), 특구지정(지역)	입법, 특구지정, 지원 확대 및 유지
농식품부	사업주, 공공기관	경영체 지원(사업주), 유지관리비 지원(공공기관)	경영체 지원 시범사업
중기부	사업주	자금, 컨설팅(사업주)	범위 확대, 제도 도입
해수부	노동자	훈련(노동자)	-
환경부	사업주	컨설팅, 자금, 환경형 예비사업자 지정(사업주)	환경형 예비사업자 기업 지정 관리

출처: “공정전환정책 프레임워크 개발 연구”, 이재혁 외, 2023, 탄소중립·녹색성장위원회, p. 2.

앞서도 언급한 바와 같이, 무엇이 ‘생태사회 접근’이고 어디까지를 ‘생태사회 정책’인지에 대해서는 국내는 물론이고 국제적인 합의나 공유된 바가 아직은 존재하지 않는다. 이 영역은 해외에서도 막 출현하고 논의되기 시작한 담론 수준의 영역이라는 점에서 이러한 틀로 국내 정책을 재단

24) 기후 전문 언론매체에서는 이를 두고 우리나라의 정의로운 전환 정책에는 세 가지가 없다고 비판하였다. 관련 논의를 이끌 사회적 합의 구조, 구체적 재원과 예산 규모, 노동자 직접 지원 프로그램이 그것이다(정도영, 2025. 11. 17.).

25) 이 정부 들어 최근에는 “특별지구는 고용부·산업부와 공동으로 지정하게 돼 있으며” 관련 연구가 진행 중이고 “연구가 끝나면 고시안이 나오고, 고시안에 따라 지자체 신청을 받아 진행할 예정”이라고 밝혔다(정도영, 2025. 11. 17.).

하고 비판하는 데는 그 자체로 한계가 있음은 자명하다. 그럼에도 불구하고 2절에서 논의한 바를 바탕으로 현재 우리나라에서 계획이나 정책화된 관련 정책들의 문제점을 몇 가지로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 생태사회정책 추진의 중심 거버넌스 부재를 꼽을 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 범조향으로 보나 실제 위원의 구성으로 보나 탄소중립·녹색성장위원회의 구성은 '경제'와 '성장'에 방점이 찍혀 있다. 세 개의 분과에는 적응정책을 총괄할 분과가 모호하고 정의로운 전환 정책을 추진하도록 되어 있는 에너지·공정전환 분과에는 이를 대변할 목소리가 미약하다. 정책집행에 있어서 기후취약계층에 대한 정책은 기후에너지환경부(에너지바우처 등), 보건복지부와 질병관리본부(안전망, 건강), 고용노동부(기후취약 근로자 보호) 등으로 나누어져 있으며, 정의로운 전환은 고용노동부 중심에 산업부, 중기부, 기후에너지환경부, 농식품부, 해수부 등이 관련되어 있다. 정책의 성격에 따라 집행 부처가 다양하게 나누어져 있는 것은 어느 정도 불가피하다 하더라도 총괄적인 방향과 체계를 잡아 갈 주무 부처 내지 조직이 존재하지 않는 것은 문제로 지적될 수 있다. 기후에너지환경부가 생태사회정책의 마스터플랜을 구상하고 집행할 역량을 키우는 것이 하나의 대안이 될 수 있지만 단기간 내에 이를 기대하기는 어려워 보인다. 보건복지부와 노동부가 공동으로 이러한 역할-생태사회정책 총괄-을 수행하는 것이 이상적이라 볼 수 있지만, 현재로서는 이들 부처-특히 보건복지부- 내에서 생태사회정책의 위상과 존재감은 지극히 미미하다. 결국 '공유지의 비극'과 유사하게 모두의 책임은 누구의 책임도 아닌 것이 되기 쉽다. 생태사회정책을 철학적·이론적으로 뒷받침하고 비전을 구상하며 이를 체계적으로 추진하고 모니터링할 책임성이 부여된 조직의 필요성이 제기되는 이유다.

〈표 5-8〉 기후변화 취약계층 정의 사례

연구자	정의	대상
한국환경연구원 (2013)	생물학적 취약계층 사회경제적 취약계층 취약지역 거주자	- 노인, 어린이, 독거노인, 장애인 등 - 기초생활수급자, 차상위계층, 옥외근로자 등 - 상습수해지역 거주자, 급경사지 거주자 등
환경부 (2015)	결핍요소(불건강, 빈곤, 이동제한, 취약한 작업장 상태, 취약거주시설) 지역요소(거주지역)	- 노인, 만성질환자, 기초생활수급자, 노숙자, 장애인, 농업 종사자, 야외 근로자, 노후주택 거주자, 지하거주시설 거주자 등 - 상수도 미보급지역, 재해위험지구 거주자 등
환경부 (2019)	경제특성 건강특성 직업특성 거주특성 지역특성	- 저소득자, 노숙자 - 어린이, 노인, 만성질환자, 여성(임산부) - 야외근로자, 농업·어업·임업·축산업 종사자 - 장애인 - 노후주택 거주자, 지하층 거주자 - 재해위험지구, 상수도 미보급지역 거주자
국회입법조사처 (2022)	생물학적 취약계층 사회경제적 취약계층 취약시설 거주자	- 노인, 영유아, 임산부, 장애인 등 - 기초생활수급자, 노숙자, 옥외근로자 등 - 상습수해지역 거주자, 노후주택 거주자 등

출처: “한국 기후위기 평가보고서 2025-기후위기 영향 및 적응”, 환경부·국립환경과학원, 2025, 〈표 9.4〉.

두 번째로 지적될 수 있는 문제는 생태사회정책으로 분류될 수 있는 대부분의 정책들이 잔여적·사후대응 중심의 정책으로 구성되어 있으며, 중장기 플랜이나 예산과의 연결성도 결여되어 있다는 점이다. 이는 앞서 거버넌스 부재와도 깊은 연관이 있다. 생태사회정책 자체가 탄소중립정책에서 비주류화되어 있고, 기후 ‘취약성’ 개념이 잔여적 정책 중심으로 내재하고 있다는 점을 감안하더라도 정책의 대상, 급여의 내용과 방식 등이 분절적으로 이루어지다 보니 체계적인 접근이 이루어지지 못하고 있다. 기후 취약계층의 정의도 제각각이며(〈표 5-8〉 참조), 기후 취약계층에게 주어지는 재난지원금, 에너지 바우처, 에너지 효율 주택개조, 극한 기후에 대한 취약계층 보호 등의 대상 선정과 급여 등도 기준이 모호하다. 대부분은 기후 취약계층의 특성과 지역 특성을 고려하지 않고 기존 공공부

조 수급자 중심으로 대상이 선정되는 것도 형평성 문제를 제기할 수 있는 부분이다.

셋째, 정책의 분절성, 즉 상호 연계성의 결여는 효율적인 정책 집행뿐 아니라 장기적인 목표 설정에도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 예를 들면, 에너지 빈곤 문제에 대응하는 방식은 에너지바우처 등의 현금성 지원과 에너지효율 주택 개조와 같은 현물성 지원이 포함된다. 이 중 전자는 즉각적 대응성과 만족도 측면에서 유리하지만 ‘생태적’ 접근과는 배치된다. 재생에너지에 한정되지 않는 한 에너지 소비를 증가시키는 방향의 정책이기 때문이다. 반대로 에너지 효율 주택 개조 등의 현물성 지원은 탄소중립의 ‘생태’적 방향을 공유하지만 당장의 비용이 훨씬 더 높다는 단점이 있다. 따라서 이 두 정책은 통합적이고 중장기적 정책 설계를 통해 생태적 접근과 사회정책적 접근의 조정이 필요한 영역이다. 다른 정책들도 정도의 차이가 있지만 이와 유사하게 단기 대안과 중장기 대안의 단계적이고 체계적 설계가 가능한 부분이 존재한다.

넷째, 생태사회정책 범위의 협소성 문제를 지적할 수 있다. 생태사회정책은 단순히 기후 취약성과 정의로운 전환에 국한된 문제가 아니다. 적응과 전환에 필요한 비용의 배분과 분담 문제, 전환에 따른 식량, 에너지 수급과 물가 압력의 사회경제적 영향의 문제, 나아가 전환 사회의 ‘일’과 ‘생활’의 전환 문제까지를 포괄한다. 예를 들면, 현재의 환경세는 여전히 교통인프라 구축에 더 많은 자금이 투여되고 있어 환경세 본연의 역할이 미흡하다. 탄소세는 국회의원 발의로 상정되기는 하지만 공론화되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 각 대안이 얼마나 ‘공정하게’ 설계되어 있는지에 대한 연구도 매우 드물다. 신재생에너지의 이익 공유 모형의 미래 가능성에 대한 학술적·정책적 논의가 좀 더 활성화되어야 할 것이다.²⁶⁾

26) 신재생에너지 개발 이익의 주민 공유제나 협동조합 방식 등이 지자체 차원에서 막 논의

마지막으로, 혁신성의 부족이다. 앞서 2절에서 제시한 바와 같이 기후 변화가 초래하는 사회적 위험에 대응하는 데 있어 기존 정책과 제도로는 한계가 있다. 방어적이고 소극적인 정책으로 당장의 문제에는 대처할 수 있지만 탄소제로사회로의 이행까지를 염두에 둔다면 좀 더 혁신적인 정책 플랜도 상정되고 논의될 필요가 있다. 현재의 탄소중립·녹색성장 중심의 녹색거버넌스는 당장의 목표-탄소배출 감축, 에너지 전환, 성장동력 확보-에 급급하다. 생태사회정책의 주무 부처는 잔여적이고 분절적 정책 집행 기능만을 수행하는 경향이 있다. 따라서 혁신 아젠다가 논의되고 단계적으로 실행될 수 있는 정치적·정책적 토양이 갖추어져 있지 않은 것이 현실이다.

제4절 나가며: 한국적 생태사회국가 모색을 위하여

기후위기의 사회적 영향과 기후 목표 달성을 위한 사회 변혁의 필요성은 환경정책과 사회정책에 대한 통합 연구 및 공동 설계의 필요성을 제기한다(Bohnenberger, 2023). 환경정책과 사회정책을 별도로 분석하는 것은 더 이상 적절하지 않다. 지속가능한 복지는 '환경적 한계 내에서 인간의 필요를 충족하는 방법을 개발하고 장려함으로써 복지 이론, 시스템 및 정책이 환경적 지속가능성의 원칙과 양립할 수 있도록 하는 것'을 목표로 하는 사회정책의 새로운 패러다임이다(Fritz & Lee, 2023; Bohnenberger, 2023). 우리나라는 2010년 전후로 기후변화 관련 정책이 국가 전략의 '주류적' 아젠다로 부상해 왔지만, 생태사회정책은 여전히 주변

되기 시작했다. 현 정부의 공약이기도 한 햇빛·바람연금이 대표적이다. 지자체 차원에서는 전남 신안군이 햇빛연금 제도를 운영해 태양광 발전 사업 이익의 30%를 지역에 환원했다.

화·잔여화되어 있다. 여기에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 한국적 생태사회국가 모색을 위한 학술적·전략적 과제를 몇 가지 제안하고자 한다.

첫째, 규범적으로든 현실적 불가피성으로든 간에 기후를 포함한 메가트렌드 변화는 우리 사회의 체질을 근본적으로 변화시킬 것을 요구하고 있다. 이에 대응하기 위해서는 좀 더 생태사회적 접근이 주류화된 거버넌스의 구축이 필요하다. 현재 녹색 거버넌스의 구성은 성장·경제 중심적이며 그러한 거버넌스로부터 구상되는 미래 전략, 기본계획, 정책 등은 모두 이러한 틀 내에서 움직일 수밖에 없다. 좀 더 혁신적이거나 대안적이고 포용적인 생태사회정책이 제기되고 논의될 수 있는 토양이 구비되어 있지 않음을 의미한다. 생태적 보호, 경제적 역량 강화, 사회적 포용성 확보의 세 축이 어느 정도 균형 있게 논의되고 실현되기 위해서는 녹색 거버넌스 내에 생태사회적 접근의 목소리를 반영할 수 있도록 구성과 논의 체계가 갖추어져야 한다.

둘째, 생태사회정책의 범위를 구체화하고 생태사회국가의 미래 전략을 체계적으로 제시하는 관련 연구의 축적이 필요하다. 주지한 바와 같이, 생태사회적 접근 혹은 생태사회정책은 학계에서도 새로운 도전 영역으로 비교적 최근이야 부상하고 있다. 따라서 생태사회정책을 개념적으로 정의하고 범위와 경계를 어느 정도 확정하는 연구가 지속되어야 한다. 아울러 이를 한편으로는 규범적이고 사회철학적인 논의와 연결 짓고, 다른 한편으로는 정책 조합들의 효과와 실현가능성 등의 실증 연구들과 연계함으로써 실효성과 완결성을 갖춘 미래 전략을 지속적으로 생산해 낼 필요가 있다.

셋째, 생태사회정책을 실현할 수 있는 정책 네트워크의 형성이 구성될 필요가 있다. 이는 학계-정책계-정치계 간의 연계를 통해 생태사회정책을 좀 더 체계적으로 집행하고 환류할 수 있는 체계를 의미한다. 살펴본

바와 같이, 현재 생태사회정책은 각 부처에 산재해서 분절적으로 운영되고 있다. 이러한 상황에서는 해당 정책이 전체 생태사회정책 내에서 어떠한 위치를 점하는지, 어떠한 기준과 목표를 설정해야 하는지, 어떠한 대안이 있는지, 다른 정책이나 제도와의 상호작용이나 상충성은 없는지 등에 대한 큰 그림을 알기 어렵다. 또한 현재 존재하지 않지만 필요한 제도나 정책이 무엇인지, 좀 더 혁신적인 대안은 없는지, 전체적인 효과는 어떠한지 등에 대해서도 인지하기 어렵고, 설사 인지한다 하더라도 이를 제기할 명분이나 의지가 낮다. 따라서 '생태사회정책'이라는 우산에 포함될 수 있는 정책과 제도와 연계된 주무 부처를 중심으로 학계와 정치계가 인지적인 정책 네트워크를 구성하고 연구, 집행, 평가, 점검 체계를 구축하는 방안이 모색될 필요가 있다.

마지막으로, 최근으로 올수록 정책에 대한 국민적 동의와 소통의 중요성이 커지고 있다. 특히, 환경문제는 삶의 질과 직결되기도 하지만, 이에 대응하기 위해서는 일정 정도 불편을 감내하거나 비용을 분담해야 한다. 탄소세나 플라스틱세 도입 등의 논의가 대표적이다. 프랑스에서는 부유한 계층의 세금을 감면해 주면서 탄소세 인상을 추진한 결과 '노란조끼 시위'를 촉발했고 세금 인상이 좌초됐다. 이와 같이, 특히 지구적, 장기적으로 긍정적임에도 불구하고, 지엽적, 단기적으로 국민에게 네거티브로 작용하는 정책 추진에서는 타 정책과의 관련성을 충분히 고려해야 할 뿐만 아니라 국민과 소통하고 설득하는 채널을 열어두는 것은 매우 중요하다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제6장

한국 복지국가의 메가트렌드
대응을 위한 정책적 제언

제 6 장

한국 복지국가의 메가트렌드 대응을 위한 정책적 제언

인구, 기술, 기후 변화는 상호 순환적 연쇄를 형성하면서 우리 사회의 미래 불확실성을 높이고 있다. 더구나 이러한 변화는 가속도가 붙어서 진행되기 때문에 문제 인식 → 성찰 → 대응에 요구되는 시간을 확보하기가 점점 더 어려워지고 있다. 자칫 우리가 문제를 인지하기도 전에 변화는 우리를 무빙워크에 태운 채 미지의 세계에 데려다 놓을 수도 있다. 합리적 선택이나 이성적 판단이 우리 사회를 더 나은 곳으로 만들 것이라는 근대적 희망이 점점 더 희박해지는 이유이기도 하다. 반대로 변화를 ‘위기’이자 ‘기회’로 만들 사회공학적 의지와 노력에 좀 더 박차를 가해야 하는 이유이기도 하다.

이 보고서는 거대한 변화에 직면하여 이러한 변화가 촉발할 수 있는 사회적 위험을 개괄하고 이에 대응하기 위한 복지국가의 정책 패키지를 조망하였으며, 아울러 한국 복지국가의 대응 현황과 문제점을 정리해 보고자 하였다. 지금까지의 논의를 바탕으로 이 장에서는 향후 한국 복지국가가 지향해야 할 방향성과 관련하여 몇 가지 정책적 제언을 제안하고자 한다.

무엇보다도, 경제, 사회, 환경의 균형 있는 거버넌스 구축과 정책적 균형을 추구할 필요가 있다. 산업화 이후 한국 사회를 관통하는 지배적 지향은 ‘성장’과 ‘개발’ 우선주의였다. 이러한 기조는 현재까지 이어지고 있다. 물론 그 결과로 우리나라는 세계에서 유례없는 압축적인 성장과 선진국 진입이라는 성과를 이뤄냈다. 하지만 또 다른 결과로 인간을 ‘인적자본’으로만 바라보고 경쟁과 서열화를 조장하는 교육체계, 공동체와 연대

가 비껴간 개인주의와 모든 생활 세계의 시장화, 일자리 불안정성 증가와 양극화, 세계에서 가장 낮은 출산율, OECD 회원국 중 가장 높은 노인 빈곤율, 고립·외로움과 정신건강 문제, 각종 중독의 증가 등의 사회문제들에 직면해 있다. 인구, 기술, 기후 변화는 이러한 문제들의 원인이자 결과이기도 하다. 그럼에도 불구하고 여전히 한국의 전반적인 정책 기조는 성장만이 이러한 문제들의 ‘유일한’ 해결책인 양 가정하는 듯하다. 무한 경쟁과 약육강식이 강화되고 있는 국제 질서에서 이러한 논리와 기조는 더욱 설득력을 얻게 된다. 하지만 더 이상 사회적 지속가능성 문제를 한켠에 밀어둔 채 지속가능한 경제를 추구하는 것이 가능하지 않은 것도 현실이다. 더구나 ‘탈(脫)’ 성장이 ‘반(反)’ 성장은 아니다. 오히려 지나친 ‘성장’ 중심과 ‘시장’ 중심을 탈피하고, 사회·환경과의 관계를 복원함으로써 전체적인 삶의 질이 높아질 수 있음을 인지할 필요가 있다. 예를 들면, 디지털 기술의 성장 잠재력과 편의성에만 매몰되다 보면 공동체와 관계의 위축, 인간으로서의 정체성 혼란, 사생활 침해, 사이버 범죄 등의 문제를 소홀히 다룰 위험이 있다. 탄소중립을 추진함에 있어서도 기후 관련 혁신 기술이나 재생에너지 산업 등 새로운 성장 동력에 지나치게 집중할 경우 전환 과정에서 야기되는 취약성과 불균형, 불평등 문제를 잔여적으로만 다루게 될 위험성이 높다. 이와 같이 현재의 변화에 대응하기 위한 정책을 추구함에 있어 좀 더 균형 잡힌 시각으로 접근하기 위해서는 관련 거버넌스의 구성과 체계에서도 이러한 측면이 감안되어야 한다.

다음으로, 메가트렌드에 대응하기 위한 통합적인 정책 패키지 구성과 우선순위와 단기·중장기 방향 설정, 그리고 효율적이고 체계적인 정책 집행을 위한 정책 네트워크의 형성 필요성이다. 앞서 3, 4, 5장에 언급된 메가트렌드 대응 정책들 중 중요한 정책들은 <표 6-1>, <표 6-2>와 같이 다양한 방식으로 재정리해 볼 수 있다.

〈표 6-1〉 예시 1: 메가트렌드 대응 종합 정책 패키지

기존 복지국가		복지국가의 재구조화
분배	재분배	
I. 산업·경제정책 <ul style="list-style-type: none"> - 산업구조 개편(자본집약형 산업 육성) - 빅테크 등 반독점 규제 - 사회·경제적 인프라 개선(교통, 의료, 주택 등) - 에너지 혁신기술 개발 - 물가안정(식량·에너지 안보) 	III. 사회복지정책 <ul style="list-style-type: none"> - 사회보험 보편성 강화 - 새로운 사회보험(기후보험, 농업보험 등) - 아동수당, 출산장려금 - 보육서비스 확대 - 일·가정 양립 지원 - 다층 노후소득보장 체계 구축 - 외로움·고립 대응 정책 - 에너지 빈곤 정책 - 기후취약계층 지원 정책(건강, 소득) 	V. 대안적 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 기본소득 - 기본서비스 - 기본바우처 - 신재생에너지 이익공유 모델 - 참여소득 - 지속가능한 라이프스타일(소비상한 기준, 유급노동 감소, 재택근무 등)
II. 노동시장정책 <ul style="list-style-type: none"> - 노동시장 적응 및 재교육 정책 - 고용보장제 - 공공의 '좋은 일자리' 정책(노인 일자리 사업) - 비정형 노동권리 보장, 취약근로자 보호제도 - 녹색 일자리 창출 	IV. 조세재정정책 <ul style="list-style-type: none"> - 사회보장세 - 로봇세, 디지털세, 데이터세 - 환경세·탄소세, 플라스틱세, 기후기금 	

출처: 저자 작성.

제시된 것 이외의 많은 정책과 대안이 제시될 수도 있을 것이다. 〈표 6-1〉에서 보는 바와 같이, 메가트렌드 대응을 위한 복지국가의 정책과 제도들은 산업·경제정책, 노동시장정책, 사회복지정책, 조세재정정책을 아우르며, 더 나아가서는 좀 더 근본적인 변화를 요하는 대안적 정책까지를 포함한다. 이들 정책들을 좀 더 통합적으로 검토해야 하는 이유는 이들 간 상호작용, 시너지와 상충성이 존재할 뿐만 아니라, 다소의 중복성으로

인한 비효율을 초래할 여지도 있기 때문이다. 따라서 가능한 포괄적인 정책 패키지를 구성하고 이들 간 결합 효과와 정책 우선순위를 종합적으로 검토할 필요가 있다. 또한 단기적인 정책적 대안과 혁신적이고 미래지향적인 정책 대안의 타임라인 설정을 통해 중장기 로드맵을 설정할 필요도 있다.

〈표 6-2〉 예시 2: 메가트렌드에 대한 노동·소득·서비스의 통합적 접근

구분	일·노동	소득·소비	건강·사회서비스
위험 요소	<ul style="list-style-type: none"> - 길어진 생애 전망, 경활인구의 감소, 일·생활의 느슨한 경계('일'의 의미 변화) - AI의 인간 노동 대체 - 기후변화 - 적응적·생태적 노동 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로활동과 소득·복지 간의 연계성 약화 - 일차소득과 이차소득의 느슨한 경계 - 식량·에너지 안보 (물가상승 대비) - 생태적 소비를 위한 상한 설정의 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 돌봄공백, 돌봄인력 부족, 서비스질 문제 - 개인화·고립과 정신건강 문제 - 고령화, 기후변화 등의 영향으로 인한 취약성(수요) 증가 - AI 활용 고도화 및 경계설정(인본주의적 접근)
단기 대안	<ul style="list-style-type: none"> - 노동시장 적응 및 재교육 정책 - 고용보장제 - 공공의 '좋은 일자리' 정책 - 비정형 노동권리 보장, 취약근로자 보호제도 - 녹색 일자리 창출 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보험 보편성 강화 - 에너지 빈곤 정책 - 사회·경제적 인프라 개선 (교통, 의료, 주택 등) - 물가안정(식량·에너지 안보) 	<ul style="list-style-type: none"> - 외로움·고립 대응 정책 - 정신건강 지원 - e-Health, e-Service
중장기 대안	<ul style="list-style-type: none"> - 일의 개념 및 가치 재설정 	<ul style="list-style-type: none"> - 참여소득 - 기본소득 - 소비 상한한 설정 및 지속가능한 소비패턴 	<ul style="list-style-type: none"> - 기본서비스 - 지속가능한 라이프스타일
공통적 요소	<ul style="list-style-type: none"> - 노동시장과 복지국가의 재구조화 및 정합성 제고 - 통합적·균형적 거버넌스 구축 - 국민 참여·소통 및 시민교육 강화 - 실현가능한 대안에 대한 연구 축적 - 재정적 지속가능성 확보 		

출처: 저자 작성.

〈표 6-2〉에서는 메가트렌드의 영향으로 인한 일과 생활 세계 변화에 대응하는 방식으로 일, 소득, 소비, 건강 및 사회서비스의 재구조화 방향을 재설정하는 프레임워크의 예를 보여주고 있다. 여기에서 중요한 점은 각 장(場)에서의 장단기적인 접근의 체계적 관리와 공통적 요소에 대한 통합적 고려이다. 현재의 정책적 접근은 단기적·사후적·적응적 과제에 중점을 두고 있으며 그것도 파편적으로 이루어지는 경향이 있다. 현재의 메가트렌드는 단기적 영향으로 종식되는 것이 아니라 영구적으로 모든 영역에 영향을 미칠 것으로 예상되는 만큼 중장기적으로 노동시장과 복지국가의 재구조화는 불가피할 것이다. 따라서 대응적이고 적응적 정책에 매몰되지 않고, 지속가능한 중장기적 로드맵을 준비할 필요가 있음은 주지의 사실이다. 그 과정에서 통합적·균형적 거버넌스 구축, 국민 참여·소통 및 시민교육 강화, 실현가능한 대안에 대한 연구 축적, 재정적 지속가능성 확보 등은 필수적으로 병행되어야 할 것이다.

마지막으로, 경제·사회·환경적 지속가능성과 재정적 지속가능성의 균형 추구이다. 한국의 국내총생산(GDP) 대비 국민부담률(general government revenue)은 2023년 기준으로 34.5%로 OECD 회원국의 평균(38%)에 근접해 가고 있다.²⁷⁾ 이런 가운데서도 한국의 사회지출(social expenditure)은 GDP 대비 15.4%로 OECD 회원국 중 최하위권에 속한다.²⁸⁾ 다른 나라들에 비해 인구 노령화의 속도가 빠르고 초저출산으로 인해 미래 경제활동인구 감소가 급속하게 진행될 것으로 예상됨에 따라 재정적 지속가능성 전망은 더욱 어둡다. 따라서 경제·사회·환경적 지속가능성만큼이나 재정적 지속가능성을 제고하려는 노력은 중요하다. 이를

27) OECD(General government revenue), <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-revenue.htm>에서 2025.11.30. 인출

28) OECD data explorer(Public and private social expenditure)에서 2025.11.30. 인출

위해서는 정부 지출 구조조정, 새로운 세원의 개발, 복지국가 구조조정, 일과 복지 간의 관계 재설정 등 다양한 대안이 체계적으로 논의되고 시행되어야 한다. 더 나아가 국가-시장-가정-공동체 간의 관계 설정도 지속 가능성 논의와 밀접한 관계가 있다. 이는 향후 한국적 특수성을 감안한 ‘지속가능성’ 담론과 대안을 좀 더 정교화하고 구체화할 필요가 있음을 시사한다.



- 고동환, 서영선, 정용찬, 하승희, 김나연...진회승. (2023). 대한민국 미래전망연
구. 경제·인문사회연구원.
- 고용노동부. (2025a). 디지털 미래인재를 위한 ‘K-디지털 트레이닝’ 120개 과정
추가 운영(보도자료).
- 고용노동부. (2025b). 국민내일배움카드. 고용24.
- 과학기술정보통신부. (2015. 1. 10.). 2025년 과기정통부 업무계획 발표. 과학
기술정보통신부 보도자료.
- 관계부처합동. (2010. 10). 저탄소 녹색성장 기본법 시행에 따른 국가 기후변화
적응대책(2011~2015).
- 관계부처합동. (2014). 제1차 사회보장기본계획.
- 관계부처합동. (2015. 12). 제2차 국가 기후변화 적응대책(2016~2020).
- 관계부처합동. (2016. 12). 제1차 기후변화 대응 기본계획.
- 관계부처합동. (2019). 제2차 사회보장기본계획.
- 관계부처합동. (2019. 10). 제2차 기후변화 대응 기본계획.
- 관계부처합동. (2020a). 한국판 뉴딜 종합계획.
- 관계부처합동. (2020b). 제3차 국가 기후변화 적응대책(2021~2025).
- 관계부처합동. (2023a). 탄소중립 녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획.
- 관계부처합동. (2023b). 제3차 국가 기후위기 적응 강화대책(2023~2025).
- 관계부처합동. (2024). 제3차 사회보장기본계획.
- 교육부. (2019). 인구구조 변화와 4차 산업혁명 대응을 위한 대학혁신 지원 방안.
교육부.
- 국가기록원. (2025. 12. 16.). 기록물생산기관변천정보: 환경부. <https://theme.archives.go.kr/next/organ/organBasicInfo.do?code=OG0004991>.
- 국가인공지능전략위원회. (2025. 9. 8.). 국가 최상위 AI 전략 논의기구, 대통령
직속 「국가인공지능전략위원회」 출범. 보도자료. 국가인공지능전략위원회.

- 국립국어원 표준국어대사전. (2024). 기술. <https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>.
- 국방부. (2019). 국방개혁 2.0.
- 국토교통부. (2019). 제3차 스마트도시 종합계획(2019-2023).
- 국회예산정책처. (2025). 2025 대한민국 조세.
- 권창희. (2025. 11. 19). 이상기후로 일 떨어져 수입 줄면...기후부, '기후보험 도입 추진. 뉴시스. https://www.newsis.com/view/NISX20251119_0003408551.
- 금융위원회. (2018). 데이터 경제 활성화를 위한 신용정보산업 선진화 방안.
- 기본소득한국네트워크. (n.d.). 기본소득이란? 기본소득한국네트워크 누리집. https://basicincomekorea.org/all-about-bi_definition/.
- 기획재정부. (2018). 혁신성장 전략투자 방향.
- 기후에너지환경부. (2025. 10. 1). 기후에너지환경부 공식 출범식 개최...지속가능한 미래를 향한 여정 시작(보도자료).
- 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법. 법률 제21122호 (2025).
- 김공희. (2020). 기본자산제, 그게 최선입니까? 시평 556. 참여사회연구소. <https://www.peoplepower21.org/research/1747350>.
- 김기태, 여유진, 임완섭, 조성은, 김성아, 정세정, 신영규...최영준. (2024). 한국 복지국가의 재구조화를 위한 연구 II - 기술, 인구, 기후 변화의 도전. 한국보건사회연구원.
- 김병권. (2020). 재난시대에 남아있는 정책 퍼즐, '고용허가제'. http://www.justice-platform.org/home/post_view.php?nd=19.
- 김병권. (2025). AI와 기후의 미래. 착한책가게.
- 김보영. (2021). [기획1] 보편적 기본서비스는 기본소득의 대안이 될 수 있을까?. 월간복지동향. <https://www.peoplepower21.org/welfare/1813673>.
- 김수영. (2016). 사회복지정보화의 윤리적 쟁점: 사회보장정보시스템을 통한 데이터감시를 중심으로. 한국사회복지학, 68(1), 193-224.

- 김영신. (2025. 9. 23). 탄소중립녹색성장위→기후위기대응위 명칭 변경법 기후 특위 통과. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250923161700001>.
- 김의섭, 황진영. (2006). 인구구조와 재분배적 재정지출. 경제학연구, 54(10), 33-61.
- 김진석. (2020). 한국판 뉴딜, 어떤 딜이 될 것인가?. 월간 복지동향, (263), 12-17.
- 노대명, 정세정, 곽윤경, 이지혜, 임지영, 임호근. (2020). 고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 대통령 직속 2050 탄소중립녹색성장위원회. (2024. 5. 29). 2050 탄소중립녹색성장위원회에 대해 알아보자! https://www.2050cnc.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=67&boardNo=3361&menuLevel=&menuNo=&page=10&searchCategory=&searchType=&searchWord=&utm_source=chatgpt.com. 2025. 12. 16. 검색.
- 대통령 직속 2050 탄소중립녹색성장위원회. (2025). 위원회 회의결과 자료. 2025. 11. 24. 접속.
- 대통령 직속 디지털플랫폼정부위원회. (2023). 디지털플랫폼정부 실현계획.
- 대한민국정부. (2006). 제1차 저출산·고령사회 기본계획.
- 대한민국정부. (2010). 제2차 저출산·고령사회 기본계획.
- 대한민국정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회 기본계획.
- 대한민국정부. (2020). 제4차 저출산·고령사회 기본계획.
- 류덕현, 박민수, 강창희, 주병기, 이명현. (2021). 포스트 코로나 시대 해외 주요국의 경제체제 중요 요소 변화: 기후위기, 디지털플랫폼, 인적자원 및 국가채무를 중심으로. 대외경제정책연구원. 연구보고서 21-35.
- 문화체육관광부. (2023). 문화 디지털혁신 기본계획 2025.
- 민보경, 김은아, 김태경, 이상직, 이선화, 이채정... 권다운. (2023). 데이터로 보는 미래사회 리포트 2023. 국회미래연구원.
- 박병수. (2022. 11. 2). 콜리스사건, 올해의 영단어로 'permacrisis' 꼽았다...무

- 슨 뜻?. 한겨레신문. <https://www.hani.co.kr/>. 2025. 11. 2. 인출.
- 박성원, 김유빈, 여영준, 송민, 전준, 장나은, 김기환. (2021). *이머징이슈연구*. 한국미래연구원.
- 박성원, 김태경, 박상훈, 박현석, 여영준...조만석. (2022). *대한민국 미래전망 연구*. 국회미래연구원.
- 박연서, 신흥철, 이정훈. (2025). *기후위기 대응 조세정책 현황과 과제*. 국회예산정책처.
- 박종서. (2025). *저출산 고령사회 기본계획의 이해와 전망*. 한국보건사회연구원 인구정책연구실 내부 세미나자료.
- 변문우, 강운서. (2025. 11. 10). “온실가스 감축 로드맵 공론화”...李정부, 18억 들여 ‘기후시민회의’ 만든다. 시사저널. <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=352276>.
- 변희원, 오로라. (2024. 12. 13.). ‘저승사자’로 불렸던 칸 퇴장... 빅테크 때리기 끝날까. 조선일보. https://www.chosun.com/economy/tech_it/2024/12/13/ACVTZUXPOBHCNLP7BWTTZ4EJHU/.
- 서정섭. (2024). *4차 산업혁명 시대에 대응한 로봇세 도입방안*. 정책과제 2024-20. 한국지방세연구원.
- 선지원. (2023). *디지털 사회의 새로운 재원 조달 방식에 대한 소고: 로봇세, 디지털세 및 데이터세 등의 논의를 중심으로*. 재정법제 이슈페이퍼, 23-20-③. 한국법제연구원.
- 어고은. (2025. 6. 30.). [고용보험 30주년] ‘소득기반’ 개편으로 ‘보편적 고용안 전망’. 매일노동뉴스. <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=228824>.
- 어고은. (2025. 7. 7.). *고용보험 적용기준 ‘근로시간’에서 ‘소득’으로*. 매일노동뉴스. <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=228939>.
- 어수봉. (2021). *디지털 전환을 이끄는 리스킬링과 업스킬링*. <https://webzine.hrdkorea.or.kr/section/webzine/view?id=10533>.

- 여영준, 박성원, 박상훈, 이승환, 이효림, 김유빈, 허유선. (2023). 대한민국 미래 전망 연구: 개인의 삶 관점 미래 사회 전망. 국회미래연구원.
- 여유진, 강혜규, 김가희, 김기태, 김성아, 류재린... 전지현. (2024). 지속가능한 복지제도 대안모색 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 여유진, 우선희. (2024). 빈곤 개념 및 측정 동향과 정책적 시사점. 한국보건사회연구원.
- 여유진. (2025). 기후변화가 초래할 수 있는 사회적 위협의 유형과 양상: 소득과 빈곤에 미치는 영향을 중심으로. 보건복지포럼, 2025년 4월, 통권 제342호, 47-61.
- 윤성원. (2022). '사회참여소득' 제도의 개념과 현실 적용방안. 이슈와 논점, 1933호. 국회입법조사처.
- 이건민. (2019). 청년사회상속제(안)에 대한 비판적 평가. 시대, 제 71호, 정치경제연구소 대안.
- 이동희. (2025. 7. 7.). EU 지침 “플랫폼에 지시·통제 받으면 노동자 추정”...한 국은?. 노동법률. https://www.worklaw.co.kr/main2022/view/view.asp?bi_pidx=38109.
- 이병철. (2025). 기후위기 적응대책 평가. 국가예산정책처.
- 이병희, 강신욱, 김문정, 성재민, 강희정, 류재린, 박종식, 고창수, 김혜원, 이승호, 오상봉, 이다미, 송창길, 고숙자, 여나금, 이재은. (2023). 소득기반 사회보험 혁신. 한국노동연구원.
- 이상용, 임성일, 이창균, 서정섭. (2004). 지방재정 수요의 전망과 정책대응. 한국지방행정연구원.
- 이유진, 권경락, 윤희중, 이상민, 임현지, 지현영, 최기원. (2025). 대한민국 기후 재정 현황과 전환 방안: 탄소중립 예산 분석과 세계개편을 중심으로. 녹색 전환연구소.
- 이인규. (2022. 1. 4). 메가트렌드(megatrends). <https://www.krihs.re.kr/>. 2025. 5. 18. 인출.
- 이재완, 최영선. (2006). 세계의 아동수당제도. 양서원.

- 이재혁, 추장민, 정우현, 염정운, 서은주...이성현. (2023). 공정전환정책 프레임워크 개발 연구. 탄소중립·녹색성장위원회.
- 이철희. (2022). 저출산 대응정책 효과의 이질성 분석: 현금지원 및 보육지원 정책의 소득분위별 효과. 한국경제포럼, 15(3), 53-85.
- 인구정책50년사 편찬위원회. (2016). 한국 인구정책 50년, 출산억제에서 출산장려로. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정경희, 강혜규, 조성은, 강은나, 고숙자, 신윤정... 안형석. (2020). 보건복지 정책의 역사적 전개와 국책연구기관의 역할: 한국보건사회연구원 사례를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 정도영. (2025. 11. 17). 발전소 폐쇄 일정만 있고 예산·대책 두루뭉술... 정의로운 전환 어디에?. 뉴스펭귄. <https://www.newspenguin.com/news/articleView.html?idxno=20739>.
- 정소라, 성낙일. (2024). 우리나라 기업의 자동화 기술 도입이 고용량과 임금에 미친 영향에 관한 실증분석. 한국은행 경제연구원. 경제분석, 30(2), 34-78.
- 조성은, 김기태, 강지원, 신영규, 송철중, 손동기...오서은. (2023). 한국 복지국가의 진단과 전망: 한국형 복지국가 모델의 경로와 지향. 경제·인문사회연구회.
- 조성은, 김성아. (2025). 인구변화와 사회적 위험. 보건복지포럼, 342, 24-46.
- 조성은, 여유진, 이상정, 전진아, 주보혜, 김현지. (2019). 아동수당 제도 발전방안에 관한 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 최슬기. (2015). 한국사회의 인구변화와 사회문제: 인구변동요인과 인구수/인구구조를 중심으로. 경제와 사회, 106.
- 통계청. (2020). 장래인구추계. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I2. 2020. 3. 23. 인출.
- 통계청. (2024. 9. 23.). 2022년 기준 장래인구추계를 반영한 세계와 한국의 인구 현황 및 전망 [보도자료]. https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301_010000&bid=207&act=view&list_no=432825.
- 통계청. (각 연도). 생명표. <https://www.kosis.kr/>. 2025. 5. 18. 인출.

- 통계청. (각 연도). 인구동향조사. <https://www.kosis.kr/>. 2025. 5. 18. 인출.
- 통계청. (각 연도). 인구주택총조사. <https://www.kosis.kr/>. 2025. 5. 18. 인출.
- 한국인구학회. (2006). 인구대사전. 통계청.
- 행정안전부 대통령기록관. (N.D.). 마지막 방어선 1.5℃를 지켜라...2050 탄소 중립 선언(문재인 정부 국민보고).
- 행정안전부. (2021). 제2차 전자정부 기본계획(2021~2025년).
- 행정자치부. (2016). 전자정부 2020 기본계획.
- 환경부, 국립환경과학원. (2025). 한국 기후위기 평가보고서 2025-기후위기 영향 및 적응(본 보고서).
- 환경부, 환경보전협회. (2022). 2050 탄소중립 교육 참고자료집.
- 황선웅, 이승민. (2021). 기술발전에 따른 울산지역 일자리 분포 변화와 정책 시사점. 한국은행 울산본부.
- Ackerman, B. A., & Alstott, A. (1999). *The Stakeholder Society*. Yale University Press.
- AI Now Institute. (2024). Executive Summary: Redirecting Europe's AI Industrial Policy. <https://ainowinstitute.org/publications/europes-ai-industrial-policy-executive-summary>.
- Ajzen, I., & Klobas, J., E. (2013). Fertility Intentions: An approach based on the theory of planned behavior. *Demographic Research*, 29(8), 203-232.
- Arthur, W. B. (2011). *The nature of technology: What it is and how it evolves*. Free Press. https://books.google.com/books/about/The_Nature_of_Technology.html?id=phkgssCTlpgC.
- ASUEN. (2025). Comparing carbon tax and emissions trading systems (ETS): regulatory divergence and convergence. <https://asuene.com/us/blog/comparing-carbon-tax-and-emissions-trading-systems-ets-regulatory-divergence-and-convergence>. 2025. 10. 16. 인출.

- Atkinson, A. (1996). The case for a participation income. *The Political Quarterly*, 67(1), 67-70.
- Ballon, P. & Cuesta, J. (2024). Measuring social sustainability: A multidimensional approach. No. 10875. The World Bank.
- Bansal, P. (2019). Sustainable development in an age of disruption. *Acad. Manag. Discov.*, 5 (1), 8-12.
- Bauman, Z. (2005). 액체근대(이수일 옮김). 강(원서출판 2000년).
- Bauman, Z. (2009). 유동하는 공포(함규진 옮김). 산책자(원서출판 2006년).
- Beck, Ulrich. (1997). 위험사회: 새로운 근대(성)을 향하여. 새물결(원서출판 1986년).
- Best, S. (2024). 지그문트 바우만의 사회이론(박형식 옮김). 한울(원서출판 2020년).
- Bijker, W. E., Hughes, T. P., & Pinch, T. (Eds.). (1987). *The social construction of technological systems*. MIT Press. <https://mitpress.mit.edu/9780262517607/the-social-construction-of-technological-systems/>.
- Blanchard, O & J Tirole. (2021). *Major Future Economic Challenges*. France Stratégie.
- Bohnenberger, K. (2020). Money, Vouchers, Public Infrastructures? A Framework for Sustainable Welfare Benefits. *Sustainability*, 12(2), 596. <https://doi.org/10.3390/su12020596>.
- Bohnenberger, K. (2023). Peaks and gaps in eco-social policy and sustainable welfare: A systematic literature map of the research landscape. *European Journal of Social Security*, 25(4), 328-346.
- Bolt, J., & van Zanden, J. L. (2020). Maddison style estimates of the evolution of the world economy: A new 2020 update. Maddison Project Working Paper, No. 15. Groningen Growth and Development Centre.

- Brand, U., & Wissen, M. (2017). Social-ecological transformation. *International encyclopedia of geography*, 1-9.
- Brandl, J., & Zielinska, I. (2020). Reviewing the Smart City Vienna Framework Strategy's Potential as an Eco-Social Policy in the Context of Quality of Work and Socio-Ecological Transformation. *Sustainability*, 12(3), 859. <https://doi.org/10.3390/su12030859>.
- Brenner, B. & Hartl, B. (2021). The perceived relationship between digitalization and ecological, economic, and social sustainability. *Journal of Cleaner Production*, 315. 128128. 10.1016/j.jclepro.2021.128128.
- Britannica. (2025). Industrial Revolution. https://www.britannica.com/event/Industrial-Revolution?utm_source.
- Büchs M. & Koch M. (2019). Challenges for the degrowth transition: The debate about wellbeing. *Futures: The Journal of Policy, Planning and Futures Studies*, 105, 155-165.
- Büchs M. (2021). Sustainable welfare: Independence between growth and welfare has to go both ways. *Global Social Policy*, 21. 146801812110191. 10.1177/14680181211019153.
- Chancel, L. (2020). *Unsustainable inequalities: Social justice and the environment*. Harvard University Press.
- Chancel, L. (2023). *지속불가능한 불평등(뤼카 샹셀 저, 이세진 옮김)*. 니케북스.
- Coale, A. J. (1973). The demographic transition reconsidered. In *International Union for the Scientific Study of Population. International Population Conference*. Liège: IUSSP.
- Cook, L. J., & Titterton, M. (2023). Mapping shifts in Russian and European welfare polities: Explaining policy responses to shared new social risks. *Social Policy and Society*, 22(2), 321-337.
- Dang, T., P. Anton & H. Oxley. (2001). *Fiscal Implications of Aging*:

- Projections of Age-Related Spending. OECD ECO Working Paper, 31.
- Davis, K. (1963). The Theory of Change and Response in Modern Demographic History. *Population Index*, 29(4), 345-366.
- De Schutter, O. (2023). The employment guarantee as a tool in the fight against poverty. United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. Retrieved from <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/poverty/specialrapporteur/2023-06-30-employment-guarantee-report.pdf>.
- Deeming, C. (2021). 1: The 'social' in the age of sustainability. In *The Struggle for Social Sustainability*. Bristol, UK: Policy Press. Retrieved Aug 2, 2025, from <https://doi.org/10.51952/9781447356127.ch001>.
- Dimitropoulou, C. (2024). Robot Taxation: A Normative Tax Policy Analysis - Domestic and International Tax Considerations. IBFD Doctoral Series. IBFD.
- Ding, J., & Hirvilammi, T. (2024). Three pillars of just transition labour market policies. *Contemporary Social Science*, 19(1-3), 244-261. <https://doi.org/10.1080/21582041.2024.2316656>.
- Doyal, L. & Gough, I. (1991). *A Theory of Human Need*. New York: Guilford.
- Esping-Anderson, Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2006). 21세기 새로운 복지국가(유태균 외 역). 나남출판.
- European Commission. (2023). *The Future of the Social Protection and Of the Welfare State in the EU*.
- European Parliament. (2017). European Parliament resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0051>.

- Eurostat. (2021). 8% of EU population unable to keep home adequately warm. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211105-1>. 2025. 10. 15. 인출.
- Ferris, J.S. and E. G. West. (1996). Testing Theories of Real Government Size: U.S. Experience, 1959~89. *Southern Economic Journal*, 62 (3), 537-566.
- Fitzpatrick, T. (2004). A Post-Productivist Future for Social Democracy?. *Social policy and society : a journal of the Social Policy Association*, 3(3), 213-222. doi:10.1017/S1474746404001721.
- Fritz, M., & Lee, J. (2023). Introduction to the special issue: Tackling inequality and providing sustainable welfare through eco-social policies. *European Journal of Social Security*, 25(4), 315-327. <https://doi.org/10.1177/13882627231213796>.
- Global Change Data Lab. (2025). Data Page: Global GDP over the long run. <https://ourworldindata.org/grapher/global-gdp-over-the-long-run>.
- Goodin, R. E. (2001). Work and welfare: towards a post-productivist welfare regime, *British Journal of Political Science*, 31(1), 13-39. <http://www.jstor.org/stable/3593274>.
- Google AI. megatrend. <https://www.google.com/>. 2025. 7. 30. 검색.
- Gough, I. (2017). *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Heimburg, D., and Ness, O. (2021). Relational welfare: A socially just response to co-creating health and wellbeing for all. *Scandinavian Journal of Public Health*, 49(6), 639-652.
- Hirvilammi, T. & Koch, M. (2020). Sustainable welfare beyond growth. *Sustainability*, MDPI, 12(5), 1-8, February.
- International Labour Organization (ILO). (2015). *Guidelines for a Just*

Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All. Geneva: ILO.

International Labour Organization (ILO). (2018). World employment and social outlook 2018: Greening with jobs. International Labour Office. Geneva. https://www.ilo.org/weso-greening/documents/WESO_Greening_EN_web2.pdf.

International Labour Organization, International Social Security Association, & Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). Providing adequate and sustainable social protection for workers in the gig and platform economy. Geneva/Paris: ILO/ISSA/OECD. <https://g20ewgportal.org/documents/providing-adequate-and-sustainable-social-protection-for-workers-in-the-gig-and-platform-economy>.

International Labour Organization. (2016). Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects. Geneva: ILO. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_534496.pdf.

IPCC. (2014). Climate Change Report 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel for Climate Change. Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva.

Jessop, B. (1991). The Welfare State in the Transition from Fordism to Post-Fordism. In B. Jessop, H. Kastendiek, K. Nielsen & O. K. Pedersen (Eds.). *The Politics of Flexibility: Restructuring State and Industry in Britain, Germany and Scandinavia*. Edward Elgar.

Jessop, Bob. (1993). *Towards a Schumpeterian Workfare State? Prelimi*

- nary Remarks on Post-Fordist Political Economy. *Studies in Political Economy*, 40. 7-40.
- Johansson, H., Khan, J. & Hildingsson, R. (2016). Chapter 6: Climate change and the welfare state: Do we see a new generation of social risks emerging?. in Koch, M. & Mont, O. (eds). *Sustainability and the Political Economy of Welfare*. Routledge.
- Johnston P, Everard M, Santillo D, Robèrt K-H. (2007). Reclaiming the definition of sustainability. *Environ Sci Pollut Res.*, 14. 60-66. <https://doi.org/10.1065/espr2007.01.375>.
- Kallis, G. (2011). In Defence of Degrowth. *Ecol. Econ.*, 70, 873-880.
- Khan J, Hildingsson R, Garting L. (2020). Sustainable welfare in Swedish cities: Challenges of eco-social integration in urban sustainability governance. *Sustainability (Basel, Switzerland)*, 12(1), 383.
- Klarin, T. (2018). The concept of sustainable development: From its beginning to the contemporary issues. *Zagreb International Review of Economics & Business*, 21(1), 67-94.
- Koch, M. & Fritz, M. (2014). Potentials for prosperity without growth: Ecological sustainability, social inclusion and the quality of life in 38 countries. *Ecological Economics*, 108(2014), 191-199.
- Koch, M. & Mont, O. (2016). Introduction: research on sustainable welfare in Koch, M. & Mont, O. (eds). *Sustainability and the Political Economy of Welfare*. Routledge.
- KOSIS. (2024). 인구로 보는 대한민국. 총부양비. https://kosis.kr/visual/populationKorea/PopulationDashBoardDetail.do;jsessionid=fAkWU7oiaFZMFPYP46AMK2X0VeT1Rogap7soDDF1jqx1CzR6vMo0wxqRNOFbulDT.STAT_WAS1_servlet_engine4. 2024. 10. 30. 인출.
- Laruffa, F. (2022). The dilemma of “sustainable welfare” and the problem of the future in capacitating social policy. *Sustainability: Science,*

- Practice and Policy, 18(1), 822-836. <https://doi.org/10.1080/15487733.2022.2143206>.
- Long, R., Sebo, J., Butlin, P., Finlinson, K., Fish, K., Harding... Chalmers, D. (2024). Taking AI Welfare Seriously. https://eleosai.org/papers/20241030_Taking_AI_Welfare_Seriously_web.pdf?fbclid=IwY2xjawGTy4ZleHRuA2FlbQIxMAABHbrtx1PtLxVtp-xd8sFSJKgXMUfU9hMw-fQxE5VP4gASKb3cn96LXDm3DQ_aem_uEVOzvnIKVcq pSKsn0iV1w.
- MaCurdy, T. and T. Nechyba. (2001). How Does a Community's Demographic Composition Alter Its Fiscal Burdens? In *Demographic Change and Fiscal Policy*, ed. A. J. Auerbach & R. D. Lee. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Maddison, A. (2001). *The world economy: A millennial perspective*. OECD Publishing.
- Maddison, A. (2006). *The world economy: Volume 1—A millennial perspective; Volume 2—Historical statistics*. OECD Publishing.
- Maddison, A. (2007). Shares of the rich and the rest in the world economy: Income divergence between nations, 1820-2030 (conference paper). University of Warwick. <https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/seminars/seminars/conferences/econchange/programme/maddison.pdf>.
- Mandelli, M. (2022). Understanding eco-social policies: a proposed definition and typology. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(3), 333-348. <https://doi.org/10.1177/10242589221125083>.
- Mankiw, N. G. (2021). 맨큐의 경제학(9판)(김경환, 김종석 역). *세계이저닝 (Principles of Economics(9/e))*.
- Mathieu, C. and Pacolet, J. (2023). Report on the future of social pro

- tection and of the welfare state in the EU-developed by the High-level group on the future of social protection and of the welfare state in the EU. ETUI Workshop: Social protection as facilitator of the green transition - do we need a European Eco-Social Model 2.0? Brussels, Thon Hotel EU, 13th June 2023.
- Max Roser. (2021). What is economic growth? And why is it so important? Published online at OurWorldinData.org. Retrieved from: <https://ourworldindata.org/what-is-economic-growth#article-citation>.
- May, J., F. (2012). *World Population Policies: Their Origin, Evolution, and Impact*. Springer.
- McCauley, Darren & Heffron, Raphael. (2018). Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy*, 119. 10. 1016/j.enpol.2018.04.014.
- McGann M, Murphy M. (2021). Income Support in an Eco-Social State: The Case for Participation Income. *Social Policy and Society*. Epub ahead of print 21 September 2021.
- Merriam-Webster. (n.d.). Technology. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/technology>.
- Milligan, K. (2005). Subsidizing the stork: New evidence on tax incentives and fertility. *The Review of Economics and Statistics*, 87(3), 539-555.
- National Academy of Engineering & National Research Council. (2002). *Technically speaking: Why all Americans need to know more about technology*. Washington, DC: National Academies Press. <https://nap.nationalacademies.org/catalog/10250>.
- Nelson, K., Lindh, A., & Dalén, P. (2023). Social sustainability in the decarbonized welfare state: Social policy as a buffer against poverty related to environmental taxes. *Global Social Policy*, 25(1),

- 36-63. <https://doi.org/10.1177/14680181231217659>.
- O'Connor, M. (2007). The 'Four Spheres' framework for sustainability. *Ecological Complex*, 3(4), 285-292.
- O'Neil, C. (2017). 대량살상수학무기(김정혜 옮김). 흐름출판(Original work published 2016).
- OECD Data Explorer. (N.D.). Social expenditure aggregates. <https://data-explorer.oecd.org/>. 2025. 10. 24. 인출.
- OECD data explorer. (N.D.). Public and private social expenditure. <https://data-explorer.oecd.org>. 2025. 11. 30. 인출.
- OECD. (2019). OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work.
- OECD. (2024). Megatrends and the Future of Social Protection. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6c9202e8-en>.
- OECD. (2025). Shrinking Smartly and Sustainably: Strategies for Action (OECD Rural Studies). https://www.oecd.org/en/publications/shrinking-smartly-and-sustainably_f91693e3-en.html?utm_source=chatgpt.com. 2025. 10. 30. 인출.
- OECD. (N.D.). General government revenue. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-revenue.html>. 2025. 11. 30. 인출.
- Ottelin, J., Heinonen, J. & Junnila, S. (2018). Carbon and material footprints of a welfare state: Why and how governments should enhance green investments. *Environ. Sci. Policy*, 86, 1-10.
- Oxfam. (2021). Press release 5 November 2021.
- Pérez-Muñoz, C. (2018). Participation income and the provision of socially valuable activities. *Political Quarterly*, 89, 2, 268-72.
- Piketty, T. (2020). 자본과 이데올로기(안준범 역). 문학동네(원저는 2019년 출판).
- Polanyi, K. (1991). 거대한 변환(박현수 역). 민음사(The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time, 원서출판

- 1944).
- Purvis, B., Mao, Y. & Robinson, D. (2019). Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins. *Sustain Sci.*, 14, 681-695. <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>.
- Raworth, K. (2017). *Doughnut Economics: Seven Ways to Think like a 21st-Century Economist*. Chelsea Green Publishing: Chelsea, VT, USA.
- Roser, M., Rohenkohl, B., Arriagada, P., Hasell, J., Ritchie, H., & Ortiz-Ospina, E. (2023). Economic growth. *Our world in data*. <https://ourworldindata.org/economic-growth>.
- Schneider F, Kallis G, Martinez-Alier J. (2010). Crisis or opportunity? Economic degrowth for social equity and ecological sustainability. Introduction to this special issue. *Journal of Cleaner Production*, 18(6), 511-518.
- Smith, I. (2024. 9. 5.). Insurance groups urge state support for 'uninsurable' cyber risks. https://www.ft.com/content/c2769c6d-8bec-4167-af5c-53c6cf139851?fbclid=IwY2xjawFkdNVleHRuA2FlbQIxMAABHeKUPukiUsL2OTT2VUyLixBiiYku2GB8aE_pmXgL4AnLh9vXFSJbPgpFVQ_aem_oPkGr6qUi83bHL2L9y4H6g.
- United Nations. (N.D.). United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992. <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>. 2025. 10. 17. 인출.
- United Nations. (2015). *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations, New York, NY.
- Van der Veen, R. (2012). Risk and the Welfare State: Risk, Risk Perception and Solidarity. In R. van der Veen, M. Yerkes, & P. Achterberg (Eds.), *The Transformation of Solidarity: Changing Risks and the Future of the Welfare State*(pp. 13-30). Amsterdam University

Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt46mw53.4>.

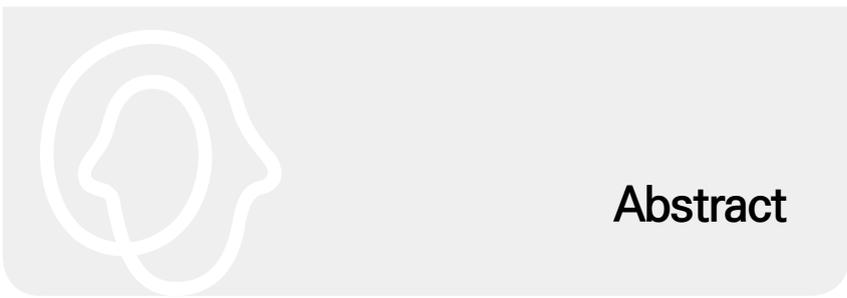
Walker, G. (2012). *Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics*. Routledge: Abingdon, UK.

WCED. (1987). *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford University Press, Oxford.

WMO(World Meteorological Organization). (2025). *State of the Global Climate 2024*. WMO-No. 1368.

World Bank. (2025). *World development indicators [Data set]*. The World Bank.

Zaber, M., Casu, O., Brodersohn, E. (2024). *Artificial Intelligence in social security organizations*. International Social Security Association.



Abstract

Study on the Korean Welfare State's Response to Megatrends : Focusing on Population, Technology, and Climate Change

Project Head: Yeo, Eugene

This study systematically analyzes the anticipated social risks posed by the megatrends of the 21st century—population change, technological transformation, and climate change—which are unfolding at an unprecedented pace and scale, and explores a range of alternative social policies that the welfare state may adopt to address them. Furthermore, it aims to provide policy implications by outlining the current status and challenges of the Korean welfare state's recent strategies from a mid-range perspective.

Chapter 2, which provides background information, examines the process by which the 20th-century welfare state, built on the principles of rationality and predictability, has weakened in resilience in the face of the unprecedented pace of change in the late 20th and early 21st centuries, from the perspectives of national, individual, and social risks. Along these lines, the chapter reviews the history of international and domestic discussions on sustainability and sustainable development (SDGs), and discusses the green growth approach and the eco-social degrowth approach as potential response strategies.

Chapters 3, 4, and 5 categorize the social risks posed by population, technology, and climate change, respectively, and examine the welfare-state policies designed to address them. Furthermore, the Korean welfare state's efforts to address these challenges are discussed, focusing on governance and policy direction (major initiatives). Finally, the direction of future social policies to address megatrends is proposed.

Chapter 6 presents three macro-level policy recommendations based on the discussion so far. Above all, it emphasizes the need to establish balanced governance and pursue policy equilibrium across the economy, society, and the environment. Having experienced compressed growth, Korea's overall policy framework still tends to assume that growth alone is the "only" solution to the various problems brought about by these massive changes. However, it is no longer possible to pursue a sustainable economy while neglecting social sustainability, and it is important to recognize that "de-growth" is not "anti-growth." Achieving a more balanced policy approach requires these considerations be reflected in the design and structure of relevant governance systems. Second, there is the need to develop an integrated policy package to address megatrends, establish priorities and short- to mid- to long-term directions, and establish a policy network for efficient and systematic policy implementation. A comprehensive policy package covering multidimensional areas to address

megatrends is necessary, along with a mid- to long-term roadmap. This process must include establishing integrated and balanced governance, strengthening public participation, communication, and civic education, accumulating research on feasible alternatives, and ensuring fiscal sustainability. Finally, a balance between economic, social, and environmental sustainability and fiscal sustainability must be considered. To achieve this, various alternatives, such as restructuring government spending, developing new tax sources, restructuring the welfare state, and reestablishing the relationship between work and welfare, must be systematically discussed and implemented. This suggests the need to further refine and concretize the discourse and alternatives on “sustainability” that take into account Korea’s unique characteristics.

Key words: Megatrends, Demographic Change, Technological Change, Climate Change