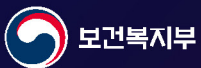


제1차 미래사회보장포럼

2026.6.26.(금) 10:00~17:00,
로얄호텔서울 3F 그랜드볼룸



제1차

미래사회보장포럼

2026.6.26.(금) 10:00~17:00,
로얄호텔서울 3F 그랜드볼룸

* 사회 : 이주미 (한국보건사회연구원)

시간	세부 내용
10:00~10:15	개회사 정은경 보건복지부 장관 환영사 신영석 한국보건사회연구원 원장 환영사 이상은 한국사회복지학회 회장

세션1	인공지능 대전환(AI) 시대의 사회보장 방향과 역할 * 좌장 : 노대명 (한국보건사회연구원)
10:15~11:35	발표1 기술 변화, 사회적 위험, 그리고 사회정책의 대응 김기태 (한국보건사회연구원) 발표2 AI 시대의 사회보장: 초기 대응과 구조 재설계 장지연 (한국노동연구원) 토론 우석진 (명지대학교) · 최옥금 (국민연금연구원) · 이종성 (서울대학교)

11:35~13:30 오찬 및 점심휴식

세션2	지방 분권시대, 중앙-지방이 협력하는 사회보장체계 구축 * 좌장 : 김미옥 (전북대학교)
13:30~14:50	발표1 사회보장영역의 중앙-지방정부 간 기능과 역할 분담 방안 김이배 (대한민국시장군수구청장협의회) 발표2 지역을 살리는 사회연대경제 활성화 방안 정지영 (한국협동조합연구소) 토론 남기철 (동덕여자대학교) · 김진석 (서울여자대학교) · 박세경 (한국보건사회연구원)

14:50~15:15 휴 식

세션3	기본 사회 구현과 미래 사회보장 발전 방향 모색 * 좌장 : 구인회 (서울대학교)
15:15~16:55	발표1 기본사회 실현을 위한 대안적 소득보장정책 은민수 (한국보건복지인재원) 발표2 청년의 소득과 자산 불평등 현황과 과제 김성아 (한국보건사회연구원) 토론 최한수 (경북대학교) · 이다미 (한국보건사회연구원)
	발표3 기본서비스와 돌봄의 적용과 정책의 방향 황주희 (한국보건사회연구원) 토론 석재은 (한림대학교) · 남현주 (가천대학교)
	발표4 기본의료 개념 정립 및 방향 설정 신현웅 (한국보건사회연구원) 토론 권용진 (서울대학교) · 고민정 (한국보건의료연구원)

16:55~17:00 | 마무리 말씀 | **현수엽** 보건복지부 제1차관

contents

01

인공지능 대전환(AI) 시대의 사회보장 방향과 역할

- 01. 기술 변화, 사회적 위험, 그리고 사회정책의 대응 3
김기태 (한국보건사회연구원)
- 02. AI 시대의 사회보장: 초기 대응과 구조 재설계 27
장지연 (한국노동연구원)

02

지방 분권시대, 중앙-지방이 협력하는 사회보장체계 구축

- 01. 사회보장영역의 중앙-지방정부 간 기능과 역할분담 방안 ... 47
김이배 (대한민국시장군수구청장협의회)
- 02. 지역을 살리는 사회연대경제 활성화 방안 75
정지영 (한국협동조합연구소)

03

기본 사회 구현과 미래 사회보장 발전 방향 모색

- 01. 기본사회 실현을 위한 대안적 소득보장정책 89
은민수 (한국보건복지인재원)
- 02. 청년의 소득과 자산 불평등 현황과 과제 105
김성아 (한국보건사회연구원)
- 03. 기본서비스와 돌봄의 적용과 정책의 방향 115
황주희 (한국보건사회연구원)
- 04. 기본의료 개념 정립 및 방향 설정 127
신현웅 (한국보건사회연구원)

| 제1차 미래사회보장포럼

SESSION

01

인공지능 대전환(AI) 시대의 사회보장 방향과 역할

좌 장 노대명 (한국보건사회연구원)

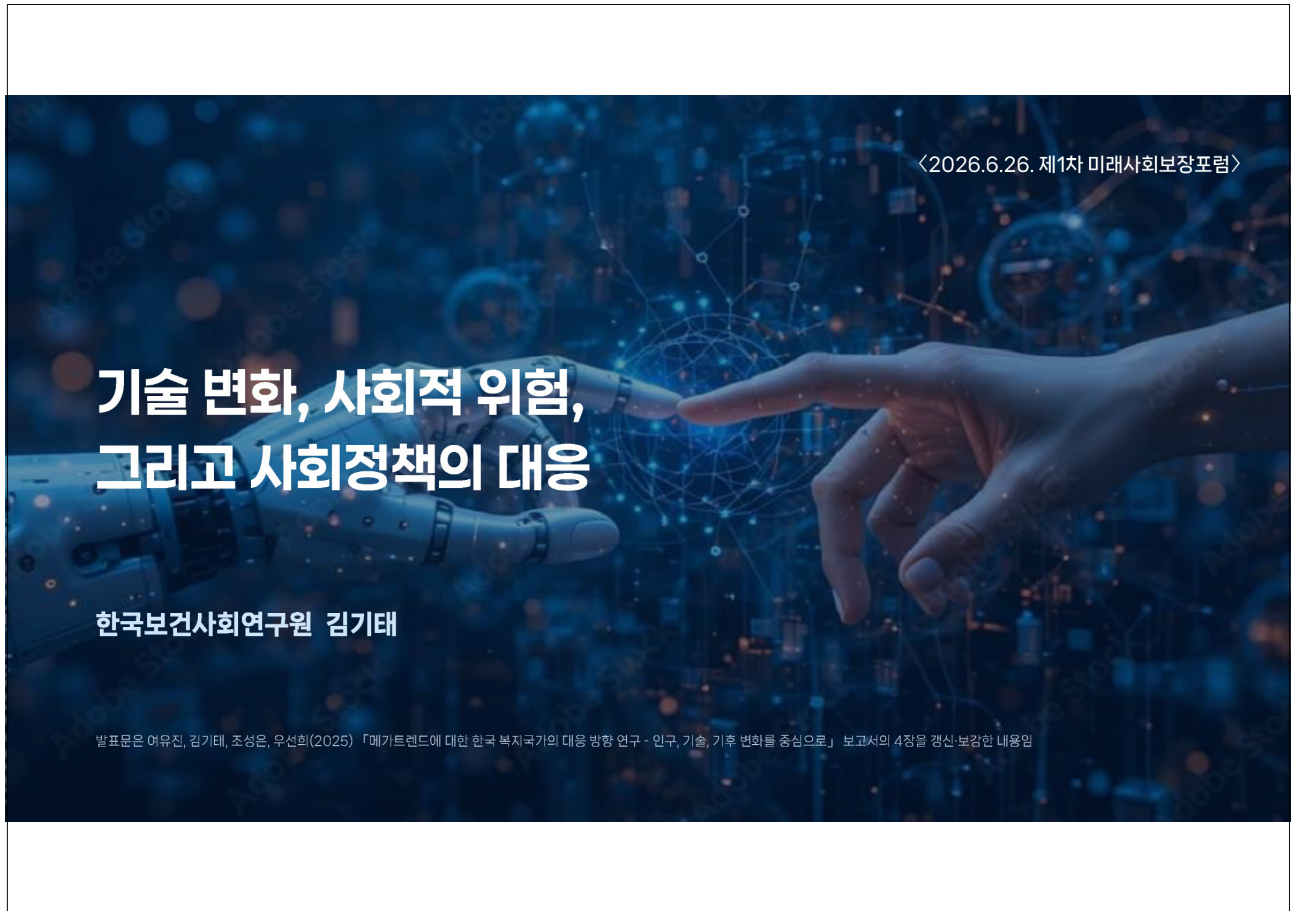
발표1 김기태 (한국보건사회연구원)

발표2 장지연 (한국노동연구원)

발표 1

기술 변화, 사회적 위험, 그리고 사회정책의 대응

김기태 (한국보건사회연구원)



Contents 목차

- I** 들어가며: 기술 발전이란?
- II** 기술변화와 사회적 위험
- III** 기술변화 및 사회적 위험에 대응하는 정책
- IV** 한국의 정책적 대응과 한계: 인공지능전략위원회와 사회보장기본계획을 중심으로
- V** 소결

01

I. 들어가며

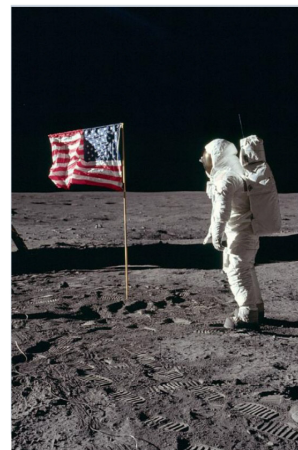
- I 들어가며: 기술 발전이란?
- II 기술변화와 사회적 위험
- III 기술변화 및 사회적 위험에 대응하는 정책
- IV 한국의 정책적 대응과 한계: 인공지능전략위원회와 사회보장기본계획을 중심으로
- V 소결

01

I. 들어가며

기술은 인간·조직·지식·과정·장치의 총체적 시스템

- 기술이란? "과학 이론을 실제로 적용하여 사물을 인간 생활에 유용하도록 가공하는 수단" (국립국어원 표준국어대사전, 2024)
- "기술적 산물을 만들고 운영하는 데 관여하는 사람·조직·지식·과정·장치로 이루어진 전체 체계와 그 산물 자체를 모두 포괄" (National Academy of Engineering & National Research Council, 2002, p.3)
- 정의에 따르면 기술은 인간·조직·지식·과정·장치로 이루어진 총체적 시스템
 - Bijker, Hughes, Pinch(1987)의 사회구성주의적 접근: 하나의 기술에도 사회집단 간 해석의 다양성(interpretive flexibility)이 존재 → 논쟁·협상을 거쳐 안정화·수용·발전
 - 기술은 사회 변화를 추동하지만, 동시에 사회와 동떨어져 생성·발전·적용되기 어려움



【그림 1】 달착륙이 몇 년 전?

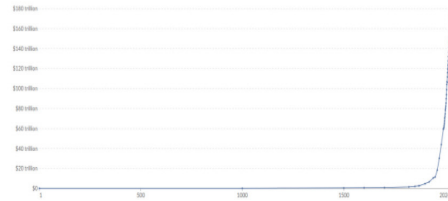
출처: wikipedia (en.wikipedia.org/wiki/Lunar_Flag_Assembly)

01

I. 들어가며

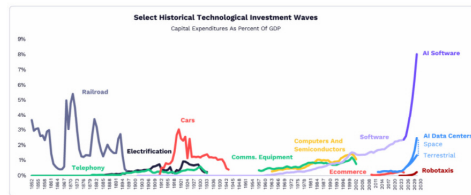
기술 발전은 생산력 발전·삶의 질 개선과 직결

- 기술 발전은 인류 역사와 함께 생산력의 발전, 인간 삶의 질 개선과 직결
- 기술 발달이 일관·직선적이지는 않았으며, 생산력 발달도 마찬가지.
- 세계 GDP는 기원 이후 1000년간 15% 증가한 반면, 1000~1820년 동안 GDP 5.7배 증가. 기원 이후 1800년 넘는 기간 동안 생산량 7배 증가
- 1820~2024년 지구 단위 생산력 증가량 107배 → 생산량의 폭발
- 또 하나의 산업혁명? → 21세기 들어 미국 사회에서 인공지능과 데이터센터에 투자되는 추이는 19세기 미국 철도산업에 비견되는 수준



【그림 2】 세계 경제의 GDP 추이(0~2024년)

출처: "Global GDP over the long run", Global Change Data Lab, 2025.



【그림 3】 또 하나의 산업혁명?

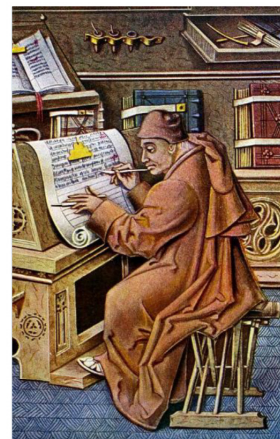
주: 미국의 GDP 대비 자본투자액 비율 추이 · 출처: "The World is Entering An Unprecedented Technology Investment Cycle", Ark Invest, 2026

01

I. 들어가며

인쇄 기술 혁명: 책 생산량의 폭발과 지식의 확산

- Roser(2021)는 기술 발전과 생산량 증대를 출판업의 예로 설명
- 인쇄술 발명 이전에는 성경책 한 권은 필경사의 8개월 노동이 소요. 6세기 책 생산량 = 100만 명당 약 7권.
- 15세기 구텐베르크 이후 → 16세기 100만 명당 2만 3000권
- 18세기 9만 5000권으로 증가 (20세기 e북 등장 후 측정 무의미)
- 인쇄 혁명은 문맹률 퇴치·교육 수준 향상의 연쇄효과로 이어짐



【그림 4】 필경사의 하루?

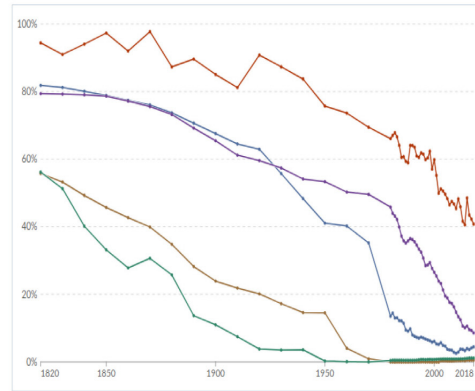
출처: wikimedia commons

01

I. 들어가며

생산력 발전은 빈곤·건강 개선으로 이어졌다

- 생산력의 발전은 인간 삶의 향상과 직결 – 다수가 배고픔·기아에서 해방
- 1820년 전 세계 인구의 4/5가 극빈, 극빈율은 2018년 8.6%로 감소
- 서기 1000년 출생 시 기대수명 24년 (세 아이 중 한 명 생후 첫해 사망)
- 기대수명은 19세기 이후 급속히 늘어 글로벌 평균 66년까지 연장 (Maddison, 2006)
- 기술과 경제는 상호작용하며 인류 사회를 변화시키는 역동적 시스템 (Maddison, 2007; Arthur, 2011)



(그림 5) 절대빈곤으로부터의 탈출

출처: "Share living in extreme (1820-2017)", Roser, 2021

02

II. 기술변화와 사회적 위험

I

들어가며: 기술 발전이란?

II

기술변화와 사회적 위험

III

기술변화 및 사회적 위험에 대응하는 정책

IV

한국의 정책적 대응과 한계: 인공지능전략위원회와 사회보장기본계획을 중심으로

V

소결

02

II. 기술변화와 사회적 위험

기술변화는 사회적 위험을 형성·재구성한다

- 기술 발전은 사회적 편익을 높이는 동시에 사회적 위험을 형성·재구성
- 재구성 방식: 새로운 위험을 낳거나, 기존 위험을 완화·강화·변화시킴
- 1차 산업혁명은 도시화·산업화와 함께 실업·은퇴·산재 등과 같은 사회적 위험을 발견하게 되는 계기가 됨
→ 이에 대한 집합적·집단적 대응이 지금의 사회정책과 복지국가
- 기술변화가 초래하는 사회적 위험의 경로는 여섯 가지(김기태 외, 2024a)



[그림 6] 산업혁명의 여파

출처: blog.naver.com/armada1588/221393271413

① 빈곤·불평등

② 고용

③ 주거·지역

④ 건강·수명

⑤ 돌봄·일·가정 양립

⑥ 재정

02

II. 기술변화와 사회적 위험

사회적 위험은 기술 발전 단계별로 재구성된다

- 같은 기술도 사회의 수용·활용·규제 맥락에 따라 불평등을 심화하거나 완화 (김기태 외, 2024a)
- 산업화 → 자동화·전산화 → 디지털화 단계 구분 속에서 구·신·3세대 위험의 이동을 추적
- 1단계 산업화: 산업재해·실업 등을 집단적 위험으로 의제화
- 2단계 자동화·전산화: 고용불안·노동시장 이원화 심화 / 탈산업화·여성 고용 증가로 근로빈곤·돌봄 공백
- 3단계 디지털/인공지능 기술 변화: 구·신 위험을 재구성하며 알고리즘 차별·플랫폼노동 불안정성을 증폭

02

II. 기술변화와 사회적 위험

1~3차 기술변화에 따른 사회적 위험의 변동

기술변화	구사회적 위험	신사회적 위험	3세대 위험
첫 번째 기술변화	I. 실업·산업재해·은퇴·빈곤 문제를 사회 문제로 본격 인식 (Bronstein, 2008; Dwyer, 2013 등)		
두 번째 기술변화	II. 자동화로 노동시장 이원화 강화·실업 위험 상승 (Bessen, 2019; Schmidpeter & Winter-Ebmer, 2021 등)	III. 탈산업화·여성 노동시장 진출 과정에서 돌봄 수요 증가, 한부모·근로빈곤 등장 (Bonoli, 2005; Huber & Stephens, 2004 등)	
세 번째 기술변화	IV. ① 디지털 기술 진보에 따른 노동시장 충격 (Frey & Osborne, 2017 등) ② 빈자 차별 양산 불평등 심화 (O'Neil, 2016; Eubanks, 2018)	V. ① 일·가정 양립 위험 (Adisa et al., 2017; Currie & Eveline, 2011) ② 플랫폼노동 등 비정형노동 증가로 근로빈곤 (Prassl, 2018 등)	VI. ① 글로벌 원격 노동자 배제 (WEF, 2024) ② 사이버 사회적 위험 (Smith, 2024) ③ (장기) 탈노동 사회 도래 (Susskind, 2020) ④ (장기) 인간·비인간 경계 형해화 (Long et al., 2024)

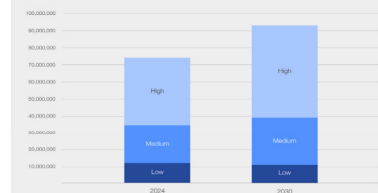
출처: 김기태 외, (2024a) 한국 복지국가의 재구조화를 위한 연구 II - 기술, 인구, 기후 변화의 도전. <표 4-1> 내용 일부 수정 및 보완

02

II. 기술변화와 사회적 위험

3세대 위험 ①: 글로벌 디지털 노동의 제도적 배제

- 3단계 디지털화는 '3세대 위험'(김기태 외, 2024a)을 낳음 - 네 가지 중 첫째 위험으로는 글로벌 디지털 노동의 부상이 제시됨
- 디지털 플랫폼 노동자에 대한 노동권 보장 및 사회보장 의제는 대부분 복지국가에서 주요 현안으로 등장 (Behrendt & Nguyen, 2018)
- 온라인 노동은 전통적 계약관계에 근거하지 않아 사회보험에서 배제. 국경을 넘는 디지털 공간에서의 글로벌 디지털 노동은 더욱 거대한 사각지대
- 글로벌 디지털 워커의 인구는 2024년 7300만 명 → 2030년 9200만 명으로 증가할 것으로 전망 (WEF, 2024)
- "탈지역화(delocalization)로 손해를 입을 노동자에게 위험... 세법·노동법 조정 필요" (WEF, 2024, p.18)



[그림 7] 3세대 사회적 위험 I

출처: ncfacanada.org / WEF, The Rise of Global Digital Jobs, 2024

02

II. 기술변화와 사회적 위험

3세대 위험 ②: 사이버 리스크

- 대규모 해킹·데이터 유출로 인한 프라이버시 침해·재산 손해는 막대함
- Zurich 등 글로벌 대형 보험사들이 사이버 위험이 전통적 민간 보험의 한계 넘어선다며 국가 개입을 요구 (Smith, 2024.9.5.)
- 인간 활동에서 온라인 비중 증가 → 사이버 리스크에 대한 사회정책적 대응 검토 필요
- 한국에서도 과기정통부 등에서 '기업 정보보호'·'네트워크 산업 육성' 중심 대응 → 전통 사회정책과 지향 상이
- 사이버 위험 노출 집단·개인 손실에 대한 집합적·공적 대응 정책은 부재



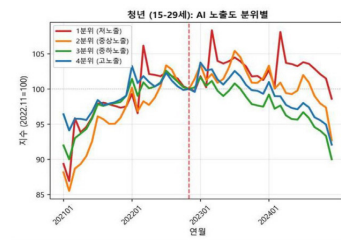
[그림 8] 3세대 사회적 위험 II
출처: FinancialTimes / skillcast.com

02

II. 기술변화와 사회적 위험

3세대 위험 ③ '탈노동사회'의 도래

- Susskind(2020): 기술의 급격한 발전의 영향으로 마찰적 실업이 아닌 구조적 '노동 없는 세상(A World Without Work)'의 미래를 예견
- 노동을 보완(complements)하는 기술보다 대체(substitutes)하는 기술의 힘이 강해지면서 노동시장에 가해지는 충격 점증 예상
- 국내 연구에서도 최근 AI 도입이 청년 고용에 미친 부정적 영향 일부 확인 (장지연, 2026; 윤진영 외, 2026). '쉬었음' 청년 인구 증가
- 탈노동 사회의 위험: ① 근로소득 상실로 인한 빈곤·불평등 ② 노령·실업·상병에 대응하는 사회보험의 재정적 기반 소실



[그림 2] '쉬었음' 인구 비중¹⁾ 추이



주: 1) 비경제활동인구에서 차지하는 비중

[그림 9] 3세대 사회적 위험 III

출처: 장지연(2026) p.19 / 윤진영 외(2026) 그림 2

02

II. 기술변화와 사회적 위험

3세대 위험 ④ '인간·관계·사회권' 개념의 변화

- AI 발달로 인간의 애착·친밀·사랑·연대 개념이 변화할 가능성. AI가 단순한 기계적인 도구에서 감정적 동반자로도 기능(Ghazi, 2025). 사람-사람 관계로서의 사랑·돌봄·연대 개념까지 재검토 요구
- Long et al.(2024): AI가 의식(consciousness)-강한 행위자성(robust agency)을 획득할 현실적 가능성 제기 → AI가 복지(welfare)의 주체가 될 수 있음
- 구글 딥마인드의 핵심 연구진은 2026년 6월 인간 수준의 인공지능(AGI)을 넘어 기술적 특이점이자 초지능인 ASI(Artificial Superintelligence)로 나아가는 경로를 제시(Genewein et al., 2026)
- 복지국가 핵심 개념인 시민권·사회권의 주체를 누구로 설정할지의 논의로 이어짐. 이른바 포스트휴먼 사회권 논의로의 확장 가능성



From AGI to ASI

Tim Genewein¹, Marijn Franklin¹, Alexander Lerchner¹, Laurent Orseau¹, Samuel Altschul¹, Adam Bales¹, Cole Wyeth^{1,2}, Stephanie Chan¹, Jason Gabriel¹, Joel Z. Leibo¹, Allan Dafoe¹, Marcus Hutter^{1,3}, Thore Graepel^{1,4} and Shari Legg¹

¹Google DeepMind, ²University of Waterloo (work conducted while at Google DeepMind), ³Australian National University, ⁴University College London

Over the last decade, building human-level artificial general intelligence has moved from far-fetched speculation to being a concrete next-decade target for many of the largest AI organisations. Achieving this goal would have profound and far-reaching impacts on human society, which raises many complex questions for the decade ahead. This report investigates how AI itself might continue to develop in a post-AGI world along the continuum of machine intelligence. The endpoints of this continuum, Universal AI, is theoretically well understood, which provides some formal grounding for the main focus of this report: the transition from human-level AGI to artificial general superintelligence, which, intuitively, can be understood as a system that is more intelligent and cognitively capable than large organisations of humans. After characterising ASI, the report discusses four potential pathways from AGI to ASI.

[그림 10] 3세대 사회적 위험 IV

출처: Renshaw(2015)/Genewein et al. (2026)

03

III. 대응 정책



I 들어가며: 기술 발전이란?



II 기술변화와 사회적 위험



III 기술변화 및 사회적 위험에 대응하는 정책



IV 한국의 정책적 대응과 한계: 인공지능전략위원회와 사회보장기본계획을 중심으로



V 소결

03

III. 대응 정책

기술변화에 대한 정책대안들 — 5범주 15개

1차 분배 관련 I.산업정책-II.고용·노동정책, 2차 분배 관련 III.사회보장-IV.조세정책, 복지국가 재구조화 측면 V.미래 사회보장정책

분배	재분배	복지국가 - 재구조화
I. 산업정책 ① 빅테크 대상 반독점 규제	III. 사회보장정책 ⑥ 소득기반 사회보험 ⑦ 디지털 기술 활용 복지행정 혁신	V. 미래 사회보장정책 ⑪ 기본소득 ⑫ 참여소득 ⑬ 기본서비스 ⑭ 기본자산 ⑮ 데이터 배당
II. 고용·노동정책 ② 노동시장 적응·재교육 ③ 고용보장제 (Job guarantee) ④ 공공의 '좋은 일자리' 정책 ⑤ 비정형 노동 권리 보장	IV. 조세정책 ⑧ 로봇세 ⑨ 디지털세 ⑩ 데이터세	

출처: 연구진 작성. 주: 음영은 사회(복지)정책과의 연관성을 의미함(집을수록 사회(복지)정책 영역에서 다루어질 가능성이 높음)

03

III. 대응 정책

정책 대안의 네 가지 특징

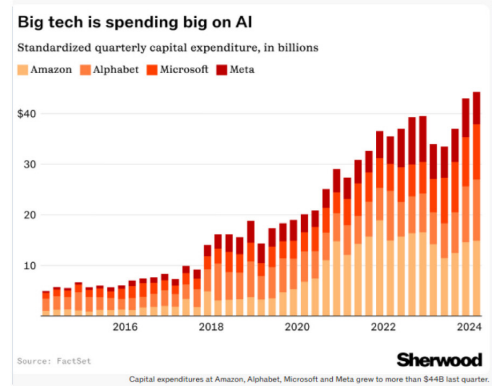
- 다섯 범주 안에서 세부 정책 대안을 15가지로 제시. 물론, 기술 변화 대응에 한정한 정책들은 아님.
- ① 정책 실현 수위 상이 - ⑧ 로봇세(미실현)부터 ② 재교육(이미 포괄 집행)까지
- ② 영역 간 보완성 - 영역 내부에선 배타·경쟁적일 수 있으나, 영역 너머로는 보완적 (예: 기본소득·고용보장제 ↔ 로봇세)
- ③ 변화의 수위 상이 - 기본소득(거시 재구조화)부터 정책조합 재조정 수준까지
- ④ 하나의 정책도 분야 구분에 한정되지 않음
 - 재정지원 일자리 사업 2025년 124만 명(고용+공적이전 중복), 기본서비스(사회보장+산업정책)

03

III. 대응 정책

I. 산업정책 ① 빅테크 대상 반독점 규제

- 디지털·AI의 급격한 발전에 따라 빅테크 대상 반독점 규제가 등장
- 미국 FTC·법무부, 구글 크롬 강제 매각 제안을 견인 (변희원, 오로라, 2024.12.13.) 및 MS·아마존·메타 등을 상대로 반독점 소송 진행
- 유럽 AI 산업정책 보고서: 소수 대기업 집중 문제 지적, 공공성·경쟁력·환경 지속가능성 균형 강조 (AI Now Institute, 2024)
- 독점 심화 → 소비자 권익 하락·부의 집중·불평등을 낳는 진양지에 대한 정책적인 대응이 반드시 필요. 단, 산업정책 영역이므로 더 다루지 않음



[그림 11] 4대 Big Tech가 인공지능도 점점?

출처: sherwood.news/tech/ai-spending-amazon-alphabet-microsoft-meta

03

III. 대응 정책

II. 고용·노동정책 ② 노동시장 적응·재교육

- 직무 전환·소멸 위험을 완충하고 취약계층 고용가능성·소득을 보전하는 정책
- 적응정책(reskilling)="새로운 업무 수행 기술 익히기", 재교육정책(upskilling)="현재 업무기술 향상" (어수봉, 2021)
- 스웨덴 고용안정협의회(Job Security Councils): 노사 협약 기반, 해고 이전 선제 개입, 훈련 참여율과 재고용률을 높이는 데 성과 (OECD, 2019)
- 싱가포르 SkillsFuture: 성인학습자 전원 연간 보조금으로 자율적 업스킬링 (OECD, 2019)
- 한국: 국민내일배움카드 5년간 300만~500만 원 한도 (고용노동부, 2025a); K-디지털 트레이닝 - AI·반도체·클라우드 (고용노동부, 2025b)



[그림 12] 싱가포르의 SkillsFuture

출처: straitstimes.com

03

III. 대응 정책

II. ③ 공공 '좋은 일자리' · ④ 고용보장제

- 좋은 일자리 수요 > 공급 → 재교육만으로는 한계 → 보다 근본적 제안
- **고용보장제**: 정부가 공공 일자리를 직접 창출해 노동을 원하는 모든 시민에게 제공 - '일할 권리' 실현 (de Schutter, 2023)
- 배경: 2008년 금융위기 이후 정부가 '최후 고용자(employer of last resort)'로 나서야 한다는 주장
- 사례: 인도 MGNREGA(연 최소 100일 유급 고용), 남아공 EPWP, 미국 1930년대 WPA
- 기대효과 8가지(권리·빈곤 감소·자동 경기안정·여성 고용·지역 인프라·기후 대응 등) ↔ 한계: 막대한 재정·행정역량 부족·민간 고용 왜곡·저생산성

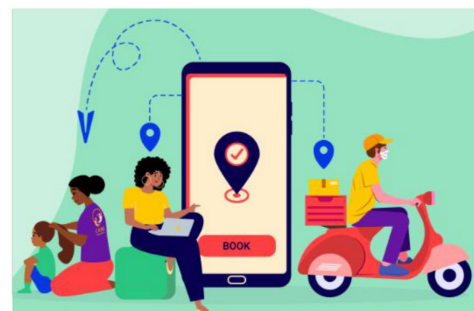


03

III. 대응 정책

II. ⑤ 비정형 노동에 대한 권리 보장

- 표준 고용관계를 벗어난 비정형 노동(임시·시간제·플랫폼·위장 자영업) 증가 → 고용불안정·낮은 사회보장 접근성 (ILO, 2016)
- 한국: 2023년 귀속 인적용역형 사업소득 신고 약 1천만 명 (연말정산 근로소득 약 2천100만 명) (여고은, 2025.6.30.)
- EU '플랫폼 노동조건 개선 지침(DIRECTIVE 2024/2831)'(2024.10): 고용관계 추정 - 실제 업무 수행 사실 우선, 계약상 명명과 무관
- 한국에서도 '근로자 추정 원칙' 주장이 제기되고 있는 상황에서 EU 지침의 시사점 큼(이동희, 2025.7.7.)
- 과제: 기술 발전 과정에서 고용관계 모호성 잔존, 자발적 사회보험 가입 제도의 낮은 참여율 가능성, 플랫폼 기업의 규제 회피 및 반발의 여지



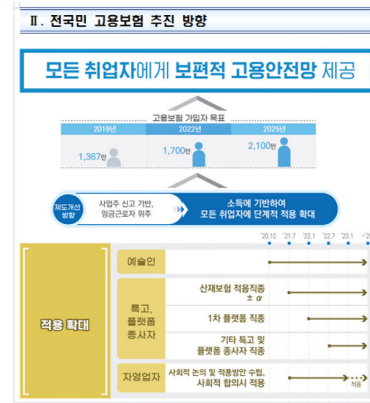
[그림 14] 플랫폼 노동의 다양한 유형들
출처: atinqi.org/aigeconomy/worker

03

III. 대응 정책

III. 사회보장정책 ⑥ 소득기반 사회보험

- 전통 사회보험 한계를 넘어서는 실험 - "자격 대신 개인별 실시간(1~3개월) 합산 소득 기반, 고용·산재·국민연금·건강보험료 부과" (이병희 외, 2023, p.220)
- 배경: 플랫폼·특고 등 다변화로 '표준고용' 중심 자격·부과 체계가 사각지대 확대
- 현황·쟁점 4가지: 실시간 소득파악 인프라(사업소득 주기 단축 논의 부재)·보험료 부담 반발·사업소득 경비 파악 곤란(경비율 70%+)·일용직 개념 불일치 (이병희 외, 2023)
- 첫 단추는 고용보험: 2025 하반기 입법예고 → 2026 하위법령·국세청 연계 → 2027 시행 (여고은, 2025.6.30.)



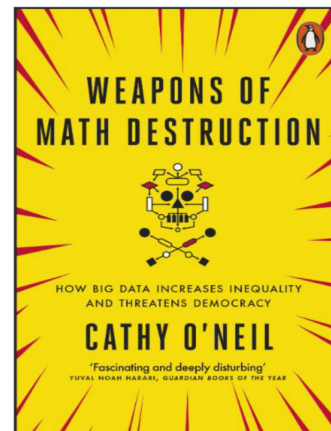
[그림 15] 전국민 고용보험 로드맵
출처: 관계부처합동 (2020.12.23.)

03

III. 대응 정책

III. ⑦ 디지털 기술 활용 복지행정 혁신

- 사회보장은 공공에서 AI 적용이 가장 활발한 분야 중 하나 (Zaber, Casu, & Brodersohn, 2024)
- 김기태 외(2024b): AI 활용 사회보장 영역 9가지 - 본인인증·자격심사·급여산정·부정탐지·위험점수화·맞춤정보·대인돌봄·내부활용·정책평가
- 위험성 7가지: 프라이버시·부정확성·데이터 소유권·영리 활용·데이터/알고리즘 편향·알고리즘 개입·설명 불가능성 (김기태 외, 2024b; 김수영, 2016)
- 정책제언: 데이터 품질 개선(garbage in, garbage out)·통합·연계·표준화·보안기준·편향 최소화·전담조직·거버넌스 → 인간중심·민주적 통제



[그림 16] Weapons of Math Destruction
자료: O'Neil(2017) 책 표지

03

III. 대응 정책

IV. 조세정책 ⑧ 로봇세

- 디지털 전환은 '자동화된 불평등(automating inequality)' 야기 (선지원, 2023); 전통 과세로는 재원 부족 (Dimitropoulou, 2024)
- ⑧ 로봇세·⑨ 디지털세·⑩ 데이터세 모색 – 여기에선 일단 로봇세만 논의
- 로봇세: 로봇의 일자리 대체로 소득세 등 세원 소실에 대응 (서정섭, 2024); 2017년 빌 게이츠 제안으로 큰 이슈
- EU 의회 2017: 지능형 로봇에 '전자인(electronic person)' 지위 검토 권고 → 최종 결의에서 로봇세 권고 부결
- 논란 4가지: 기술혁신 저해·과세 대상 모호·법인격 부여의 법적 충격·노동력 부족 국가에서 역효과



【그림 17】 로봇에게도 세금들?

자료: pss.kr/news/articleView.html?idxno=111178

03

III. 대응 정책

V. 미래 사회보장정책 ⑪ 기본소득

- 기본소득: "국가 또는 지방자치체(정치공동체)가 모든 구성원 개개인에게 아무 조건 없이 정기적으로 지급하는 소득" (기본소득한국네트워크, n.d.)
- 세 가지 특징: ① 보편성(모든 구성원) ② 무조건성(자산심사·노동요구 없음) ③ 개별성(가구 아닌 개인 지급)
- 정당성: 불안정 노동 확산·고용 위기 대응 / 토지·데이터 등 '공유부' 이익은 권리로서 배당
- 한계도 명확. 재원 조달과 사회적 합의에 걸림돌이 있음. 월 30만 원 기본소득에도 연 180조 원 이상 필요(대규모 증세 전제); 동일 재원 시 재분배 효과가 더 작을 수 있음



【그림 18】 모두를 위한 기본소득?

자료: peoplepower21.org/welfare/1490201

03 Ⅲ. 대응 정책
V. ⑫ 참여소득

- 기본소득의 한계 보완·정치적 실현 가능성 제고를 위해 제안 – 1996년 앤서니 앳킨슨(Anthony Atkinson) 제안 (윤성원, 2022)
- 기본소득의 핵심이 '무조건성'이라면, 참여소득은 사회활동에 대한 '참여'를 조건으로 제시
- 참여 = 임금노동이 아닌 '사회 공헌'(가족 돌봄·자원봉사·직업훈련·교육 등) → 보이지 않는 노동·무급 노동 보상, 노동 개념 확장
- 비판 3가지: ① '참여' 조건은 노동의무 부과 ② '사회 참여' 기준 모호 ③ 기준 설정·점검을 위한 복잡한 행정 체계 필요 (윤성원, 2022)



[그림 19] 기본소득 대신 참여소득?
자료: hani.co.kr/art/society/rights/997167.html

03 Ⅲ. 대응 정책
V. ⑬ 기본서비스

- 기본소득이 현금 급여라면, 기본서비스는 현금 대신 교육·의료 등 서비스 제공을 선호. 해당 서비스의 공공화를 통한 접근이라는 점에서 보다 급진적
- 보편적 기본서비스(UBS): "보건·의료·교육·돌봄·교통·통신·주거 등 인간생활에 필수적인 서비스를 모두에게 보장"
- 영국 세계변영연구소(IGP)가 2017년 "보편적 기본서비스 제안" 보고서로 공개 제기
- 기본소득=동등 급여, 기본서비스=육구 기반 지급 → 필수 영역을 시장 논리가 아닌 사회적 시민권에 근거해 공동 제공하는 점에서 진보적
- 한계: 개념이 아직 모호 – "기본소득처럼 명쾌하게 와닿는 지점이 적고 아직 논의가 시작 단계" (김보영, 2021)



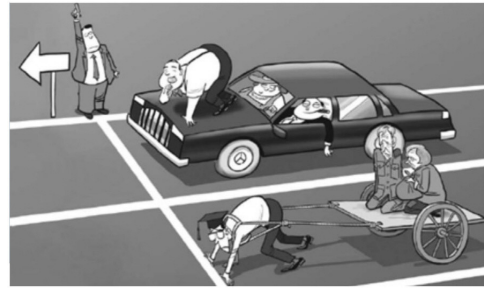
[그림 20] 소득 대신 서비스?
자료: product.kyobobook.co.kr/detail/S000001950449

03

III. 대응 정책

V. ⑭ 기본자산

- 모든 시민에게 성인 초기에 일회성으로 목돈을 지급 – 기본재산·사회적 상속·사회적 지분 급여 등으로도 불림
- 18세기 말 토머스 페인 이래 제임스 토빈, 애커만·앨스토틀, 피케티 등이 제안(조건·액수 상이)
- Ackerman & Alstott(1999): 21세 시점 8만 달러(약 1억 1500만원) 시민지분(citizen's stake) 제안
- Piketty(2020): 25세 프랑스 청년에게 성인 평균자산의 60%인 12만 유로(약 2억); 심상정 의원 2018 법안 – 만 19세 1인당 1천만 원
- 김공회(2020) 비판: 자산 필요성 오해 – 목돈은 투기·도박으로 흐를 수 있고 '자산소득' 문제 미해결; 자산 과세 강화·서비스 공공화가 해법



[그림 21] 기회의 불평등 해소를 위한 기본자산
 자료: chinadaily.com.cn (2009-11-24)

03

III. 대응 정책

V. ⑮ 데이터 배당

- 데이터 배당: "개인이 생성한 데이터가 기업 이익 창출에 기여한 만큼, 일부를 개인에게 '배당' 형태로 돌려주자는 제안" (장지연 외, 2025, p.35)
- 디지털 경제에서 데이터는 기업이 무상으로 활용하는 자원이 아니라 사용자가 생산하는 노동의 산물이라는 인식에서 출발
- 경기도 실험(2019~2020): 지역화폐 데이터 유상거래 수익 5천만 원을 20개 시군 36만782개 카드에 균등하게 120원씩 배당 (경기도, 2020.6.25.) 소액이지만 '데이터 주권'으로의 첫걸음이라는 평가
- 비판: ① 데이터 가치·기여도 계량이 기술적으로 어려움 ② 소액 보상이 무분별한 수집을 정당화하는 '사생활 판매(pay-for-privacy)'로 변질 우려 (장지연 외, 2025)



[그림 22] 경기도의 데이터 배당 실험
 자료: hani.co.kr/art/area/capital/923887.html

04

IV. 한국의 정책적 대응과 한계

- I 들어가며: 기술 발전이란?
- II 기술변화와 사회적 위험
- III 기술변화 및 사회적 위험에 대응하는 정책
- IV **한국의 정책적 대응과 한계: 인공지능전략위원회와 사회보장기본계획을 중심으로**
- V 소결

04

IV. 한국의 정책적 대응과 한계

국가인공지능전략위원회: 사회정책·복지는 시야 밖

- 2025년 9월 출범(국가인공지능전략위원회, 2025.9.8.) – 위원장은 대통령, 상근 부위원장과 10개 분과위원회
- ③공공 AX·⑤사회 분과 모두에서 사회정책·사회보장 언급 없음; 100여 명 위원 중 사회정책 전문가 부재
- '대한민국 인공지능 행동계획'(2026)은 200쪽 분량이나 복지 관심 부족 – 본문에서 복지부 37회 호명
- 복지부 주도 15건 중 11건이 보건의료; 복지 영역은 1쪽짜리 '89 AI 시대 복지·돌봄의 접근성 확대'가 전부



[그림 23] 사회정책 없는 국가인공지능전략?
출처: 대통령직속 국가인공지능전략위원회

04

IV. 한국의 정책적 대응과 한계

인공지능 행동계획의 보건·복지정책 내용

정책 항목 (복지부 주도/보조)	호명	주도 내용
3. AI 서비스 기반 고도화를 통한 접근성 제고	1회 (복지부 주도)	AI 중심병원
6. 보건의료 AI 고도화와 AX 전환에 필요한 학습데이터 확충	2회 (복지부 주도)/2회	보건의료 AI 고도화
26. AI 인재 경력 단절 해소	1회	AI 인재 경력
28. 산업별 수요 기반 AI 파운데이션 모델 확보 및 실증 확산	4회	AI 파운데이션 모델
29. 핵심 과학 분야 AI 파운데이션 모델 확보 및 공공-산업 확산	6회	AI 파운데이션 모델
30. 보건의료 특화 AI파운데이션 모델 확보	2회 (복지부 주도)	보건의료 특화 AI파운데이션 모델
36. 산업별 AI 에이전트 개발 및 기업 수요 발굴	3회	산업별 AI 에이전트
39. '30년 AI 기반 글로벌 바이오-헬스 5대 강국 도약	2회 (복지부 주도)/1회	바이오-헬스 산업
81. 「모두를 위한 AI 기본사회 추진계획」 수립	1회	AI 기본사회
87. AI 시대 생애 경제 통합 전략 마련	2회	경제 정책
89. AI 시대 복지-돌봄의 접근성 확대	4회 (복지부 주도)/1회	복지돌봄
90. AI 기본 의료의 구현	4회 (복지부 주도)	의료 정책
94. 지역·계층 간 AI 교육격차 해소를 위한 지원체계 강화	1회	교육 격차

첫 열의 숫자 번호는 「대한민국 인공지능 행동계획」 본문 표기를 따름.

04

IV. 한국의 정책적 대응과 한계

사회보장기본계획: 기술변화 인식의 점진적 확장

- 1차(관계부처합동, 2014): 기술변화 분석 자체가 부재 - '디지털'·'인공지능' 단어 미포함, 'ICT' 3회·'기술' 9회(신의료기술 등 조합)
- 1차의 핵심 위험요인: "글로벌 저성장, 급속한 고령화, 양극화 등" (p.3)
- 2차(2019): '경제·사회구조 변화'에서 4차 산업혁명을 주요 흐름으로 지목 → 고용구조·근로형태 다양성 증가, 노동이동 확대
- 2차 정책 방향은 ② 재교육, ⑥ 소득기반 사회보험(사회보험 강화)에 근사
- 2차 자료 15쪽 '통합 돌봄 경제': "첨단융복합기술을 활용한 돌봄기술(Care technology) 개발로 첨단산업 육성 지원"(2019, p.15)
- ICT·IoT·AI·빅데이터 예시, 사후 조치 미흡

04

IV. 한국의 정책적 대응과 한계

3차 기본계획: 기술변화를 '문제'이자 '해결 수단'으로

- 3차 기본계획에서 미래의 최대 위협으로 '급속한 고령화', '새로운 취약계층' 요인 중 하나로 '노동시장과 기술변화' 제시(p.5)
- 3차에서 내다본 예상 문제 4가지: 일·가정 양립 어려움, 실업·고용 불안정, 빈곤·소득격차 심화, 정보·기술격차 심화
- 3차는 기술을 문제이자 해결 수단으로 인식한 점에서 1~2차에 비해서 진일보했음. 9대 중점 과제 가운데 하나로 '기술 기반 서비스 행정체계 도입' 제시
- 3차 기본계획 수정계획(관계부처합동, 2026)에서는 '찾아가는 복지지원체계 구축'을 9대 중점과제로 수정 삽입. 여기에 세부 과제로 '사·데이터 활용 보건·복지 혁신' 내용 추가. 급속한 기술 발전과 제도 발전 사이의 이격

비전	모두의 복지, 함께 잘 사는 사회	
목표	"넓게 보장"하고 "생애 수 과정을 함께하는" 복지 실현	
3대 전략	인격적 국민의 삶을 지키는 소득 보장 ● 소득보장 강화 1. 기초생활 안정성 강화 2. 실업유급 소득지원 및 자산형성 3. 다중노후소득보장체계 구축	인격적 국민의 삶의 질을 높이는 기본서비스 강화 ● 양질의 저가서비스 제공하는 열람서비스 지원 1. 취약사회계층응용용 구호 2. 장애인 맞춤형 서비스 제공 3. 민생의 국가 책임 등을 강화
	3대 전략 9대 중점 과제 ● 일·가정 양립 지원·지원 강화 1. 일·가정 양립 지원 강화 2. 돌봄형 직업훈련·직업개발서비스 제공 3. 지역주도·연계협업을 통한 일자리 창출	3대 전략 9대 중점 과제 ● 국민중심 의료·건강서비스 확립 1. 지역·특수·공공의료 강화 2. 통합건강 지원 확대 3. 지역사회·형성건강 관리체계 확립 4. 사회적 고립(모두) 대응
26대 세부 과제	● 새로운 소득 및 지역협력 모델 추진 1. 지역특화 소득모델 활성화 2. 새로운 세대(연령층)의 기본소득 추진 3. 사회연대경제 활성화	● 지역기반 생활밀착서비스 확대 1. 민생에 교육·학업 지원 2. 돌봄형 국가 지원 3. 통합형 공공서비스 강화
	인격적 미래를 대비하는 사회보장기반 혁신 ● 데이터는 복지(데이터) 구축 1. 사·데이터의 활용 2. 인공지능 기반 혁신 3. 위기구구 선제적 예방	

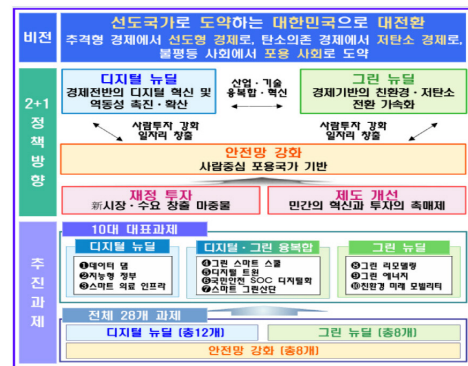
[그림 24] 3차 사회보장기본계획 수정계획
출처: 관계부처합동 (2026)

04

IV. 한국의 정책적 대응과 한계

한국판 뉴딜(2020): 기술 및 녹색 전환과 사회안전망의 연계 시도

- '한국판 뉴딜 종합계획'(2020): 디지털뉴딜·그린뉴딜 + 안전망 강화의 3축
- ~2025년 예산: 디지털 58.2조 / 그린 73.4조 / 안전망 강화 28.4조 원
- 정책 범주 기준 ② 재교육·⑥ 비정형노동 권리, ⑥ 소득기반 사회보험에 해당, 기술·기후 '쌍둥이 전환(twin transition)' 방향 제시
- "디지털 뉴딜과 그린뉴딜이라는 공식적인 정책을 통합하여 중앙정부 전략사업으로 추진한 한국 정부의 사례는 매우 독특한 경우"(김병권, 2025, pp.149~150).
- 2022년 정권 교체로 단절, "성장 위한 산업구조 개편에 과도하게 편중"(김진석, 2020, p.16)



[그림 25] 한국판 뉴딜 종합계획
출처: 관계부처합동, (2020), p.15.

05

V. 소결

I

들어가며: 기술 발전이란?

II

기술변화와 사회적 위험

III

기술변화 및 사회적 위험에 대응하는 정책

IV

한국의 정책적 대응과 한계: 인공지능전략위원회와 사회보장기본계획을 중심으로

V

소결

05

V. 소결

정책 제언1,2: 성장주의 탈피 · 소득기반 사회보험 전환

1

기술발전에 대한 성장주의적 접근에서 탈피

- 기술발전은 생산량·삶의 질을 비약적으로 개선했으나, 그 관성이 지구 환경을 파괴하고 인류 생존을 위협
- AI의 급격한 발달은 생산성 확대와 동시에 인류의 존엄·생존을 위협하는 잠재력 보유
- 지구 지속성·인간 존엄·삶의 질 보장의 테두리 안에서 – 발전주의를 넘어 인본주의적·친환경적 접근 요구
- 인공지능전략위원회나 대부분의 정부 계획에서 여전히 성장주의의 테두리를 벗어나지 못하는 모습이 엿보임

2

소득기반 사회보험 체계의 전면적 전환과 정착

- 비정형 노동 확산으로 임금노동자 중심 '자격' 기반 체계는 광범위한 사각지대 발생
- 근로 형태와 무관하게 실소득 기준 부과로 전환 가속화 – 고용보험을 기점으로 건강보험·국민연금으로 확대
- 국세청 실시간 소득정보 연계 인프라 강화, 사업소득 경비율 조정, 궁극적으로 조세·사회보험료 통합징수

05

V. 소결

정책 제언 3, 4: AI 노동시장 장기 대비·세원 잠식 대응

3 인공지능의 노동시장 충격에 대한 대비

- 지금까지의 기술변화는 새 일자리 창출로 안정됐으나, AI의 지식노동 대체는 탈노동 사회로 이어질 수 있음
- 건강한 노동시장 기반 분배·재분배라는 복지국가 기본 질서는 탈노동사회에서 성립 어려움 - 사회보험 재정 기반 소실
- 지금까지와는 다른 분배의 질서가 성립될 필요 - 이에 대한 대비와 상상력이 요구됨. 새로운 사회계약 준비

4 노동시장 충격이 동반하는 세원 잠식에 대응

- 기술 발전은 노동소득분배율을 낮추고 전통적 노동 기반 세원을 축소
- 로봇세(robot tax)·디지털세·데이터세 등 새로운 조세 정책 도입 검토 필요
- 생산성 향상의 과실이 소수 빅테크에 집중되는 것을 방지하고 지속가능한 사회안전망 재원 확보 - 선제적 조세 정의 논의

05

V. 소결

정책 제언 5, 6: 복지 AI 윤리 거버넌스·인간/비인간 경계

5 복지 분야 AI 도입에 따른 윤리적 거버넌스 구축

- AI는 효율·사각지대 발굴에 기여하나 데이터 편향·알고리즘 오류로 인한 취약계층 차별(자동화된 불평등) 위험
- 데이터 품질 관리·알고리즘 공정성 감시 전담 조직 신설, 인권 침해 방지 가이드라인 마련
- '설명 가능한 AI' 원칙으로 급여 결정 과정을 투명하게 공개 - 수급자 권리 보호의 민주적 통제 장치

6 인간과 비인간의 경계에 대한 가치 정립. 포스트휴먼 사회권의 모색

- AI 발달은 전통적 인간/비인간 경계를 허물고, 애착·사랑·돌봄·연대 가치의 급격한 변동
- 기계가 노동뿐 아니라 인간 사이의 감정적·물리적 관계까지 대체할 가능성도 염두
- '인간성'과 '관계'에 관해 인류의 존엄·공존을 위해 지켜야 할 가치와 양보할 수 있는 가치의 정립·합의 필요

05

V. 소결

정책 제언 7, 8: 사이버 공적 보호 · 민주적·유연·거시 대처

7 사이버 사회적 위험에 대한 공적 보호 체계 마련

- 개인정보 유출·해킹·시스템 마비 등 '사이버 사회적 위험'이 개인이 감당하기 어려운 구조적 재난으로 부상
- 현재 대응은 기업 보안·배상 책임 등 사후적·개별적 구제에 머물러 국가 차원 위험으로 미관리
- 디지털 재난을 사회적 위험 범주에 공식 포함 – 국가 주도 의무 보험 제도 또는 신속 구제 공적 기금 조성

8 민주적·거시적 대처

- 시의 급속한 발전으로 연동하는 사회적 위험의 양상을 가능하기 어려운 상황
- 산업·노동·사회보장·조세정책을 포괄하며 개별 영역을 조화·유연하게 활용하는 거시정책적 안목 필요
- 모든 정책 조합 활용의 기본 전제 – 악영향을 통제·완화하고 긍정적 효과를 극대화할 '건강한 민주주의'



<참고문헌>

경기도. (2020.6.25). 경기도 대표 IT서비스 정책 '재난기본소득 시스템 데이터 배당' 2020 한국IT서비스학회 준계학술대회서 소개. 보도자료. 경기도.

고용노동부 (2025a). 디지털 미래인재를 위한 'K-디지털 트레이닝' 120개 과정 추가 운영(보도자료).

고용노동부. (2025b). 국민내일배움카드 고용24.

관계부처합동. (2014). 제1차 사회보장기본계획. 관계부처합동.

관계부처합동. (2019). 제2차 사회보장기본계획. 관계부처합동.

관계부처합동. (2020a). 한국판 뉴딜 종합계획. 관계부처합동.

관계부처합동. (2020b). 전국민 고용보험 로드맵. 관계부처합동.

관계부처합동. (2024). 제3차 사회보장기본계획. 관계부처합동.

관계부처합동. (2026). 제3차 사회보장기본계획 수정계획. 관계부처합동.

국가인공지능전략위원회. (2025.9.8.). 국가 최상위 AI 전략 논의기구, 대통령 직속 「국가인공지능전략위원회」 출범. 보도자료. 국가인공지능전략위원회.

국가인공지능전략위원회. (2026). 대한민국 인공지능정책기본계획. 국가인공지능전략위원회.

국립국어원 표준국어대사전. (n.d.). 기본소득이란? 기본소득한국네트워크 누리집(https://basicincomekorea.org/all-about-bi_definition/)

김중희. (2020). 기본자산제, 그게 뭐선인니까? 시월 556. 참여사회연구소. <https://www.neonleppower21.org/research/1747350>

김기태, 이주미, 여유진, 안완성, 조성은, 김성아, 정세정, 신영규, 윤홍식, 최영준. (2024a). 한국 복지국가의 재구조화를 위한 연구 II-기술, 인구, 기후 변화의 도전. 한국보건사회연구원

김기태, 신영규, 김은하, 김명주, 반소연. (2024b). 사회보장행정에서 인공지능 기술적용의 동향과 합의. 한국보건사회연구원.

김병권. (2025). 시와 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), pp.193-224.

김진석. (2020). 한국판 뉴딜, 어떤 밑이 될 것인가? 월간 복지동향, (263), 12-17.

변희원, 오로라. (2024.12.13.). '자승사자'로 몰렸던 간 퇴장... 빅테크 때리기 끝날까. 조선일보. https://www.chosun.com/economy/tech_it/2024/12/13/ACVTZUXPOBHCNLP7BWTZ4EJHU/

서정섭. (2024). 4차 산업혁명 시대에 대응한 로봇세 도입방안 (정책과제 2024-20). 한국지방세연구원.

신지현. (2023). 디지털 사회의 새로운 자원 조급 방식에 대한 소고: 로봇세, 디지털세 및 데이터세 등의 논의를 중심으로 (재정정책 이슈페이퍼 23-20-3). 한국법제연구원.

이국호. (2025.6.30.). [고용보험 30주년] '소득기반' 개념으로 '보편적 고용안전망' 매달노동뉴스. <https://www.laboroday.co.kr/news/articleView.html?idxno=228824>

이수훈. (2021). 디지털 전환을 이끄는 리스킬링과 업스킬링. <https://webpage.hi.hkorea.ac.kr/section/webpage/view?idx=10533>

여유진, 김기태, 조성은, 유선희. (2025). 메가트렌드에 대한 한국 복지국가의 대응 방향 연구. 인구, 기술, 기후 변화를 중심으로. 한국보건사회연구원

윤성원. (2022). '사회철어소득' 제도의 개념과 현실 적용방안. 이수의 논점 1933호. 국회인법조사처

윤진영, 김민정, 오상일. (2026). '쉬었음' 청년층의 특징 및 평가: 미취업 유령별 비교 분석. BOK 이슈노트 [제2026-3호]. 한국은행.

이봉희. (2025.7.7.). EU 지침 '플랫폼에 지시·통제 받으면 노동자 추정'.. 한국은? 노동법률. https://www.worklaw.co.kr/main2022/view/view.asp?bi_pidxs38109

이희희, 강신욱, 김문정, 성재민, 강희정, 류재린, 박중식, 고창수, 김혜원, 이승호, 오상봉, 이다미, 송창길, 고숙자, 여나금, 이재은. (2023). 소득기반 사회보형 혁신. 한국노동연구원.

정지연, 김용석, 권오성, 문이림, 오계택, 진희승, 최재봉, 최홍희, 홍성민, 홍성민, 김지수. (2025). 인공지능과 노동. 경제사회노동위원회.

정지연. (2026). 시가 고용에 미치는 영향. 한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 실 세미나 발표문. 2026.1.8.

<참고문헌>

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>

Ark Invest. (2026). Big Ideas 2026. Ark Invest.

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=phkgsCTpgc

Bährndt, C., Nguyen, O. A. (2018). Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. Research Paper, ILO.

Bijker, W. E., Hughes, T. P., & Pinch, T. (Eds.). (1997). The social construction of technological systems. MIT Press. <https://mitpress.mit.edu/9780262517607/the-social-construction-of-technological-systems/>

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/2023-05-30-employment-guarantee-report.pdf>

Dimitropoulou, C. (2024). Robot Taxation: A Normative Tax Policy Analysis – Domestic and International Tax Considerations. IBFD Doctoral Series. IBFD.

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>

Ghazi, S. H. (2025, November 4). What Can Artificial Intelligence Teach Us About Human Love? Greater Good Magazine. https://greatgood.berkeley.edu/article/item/what_can_artificial_intelligence_teach_us_about_human_love

Genewein, T., Franklin, M., Lerchner, A., Legg, S. (2026). From AGI to ASI. <https://arxiv.org/abs/2606.12683>

Global Change Data Lab. (2025). Data Page: Global GDP over the long run. <https://ourworldindata.org/grapher/global-gdp-over-the-long-run>

International Labour Organization. (2016). Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects. Geneva: ILO. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsup5/groups/public/%40d0reports/%40d0comm/%40publ/documents/publication/wcms_534496.pdf

Long, R., Sebo, J., Butlin, P., Finlison, K., Fish, K., Harding, J., Chalmers, D. (2024). Taking AI Welfare Seriously. https://eiesai.org/papers/20241030_Taking_AI_Welfare_Seriously_web.pdf?fbclid=IwY2JxawGtY4ZleHhRU2FibQjxMAABHbtt1PLxVtp-xd8F5KXMuU9HMw-FoE5V94gASk5b3m9LXDM3DQ_aem_uEV0zmlKvcapSksN0j1w

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>

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>

OECD. (2019). OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work.

O'Neil, C. (2017). 대량실업수학하기. (김정혜 옮김). 흐름출판. (Original work published 2016)

Piketty, T. (2020). 자본과 이데올로기 (안준범 역). 문학동네. (원저는 2019년 출판)

Renshaw, D. (2015). Humans box set review: sci-fi invades a domestic setting – and grows increasingly terrifying. The Guardian. <https://www.theguardian.com/tv-and-radio/2015/sep/24/humans-robots-gemma-chan-sci-fi-box-set-review>

Roser, M. (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>

Smith, I. (2024.9.5.). Insurance groups urge state support for 'uninsurable' cyber risks. https://www.ft.com/content/c2762c6d-5bec-4167-af5c-536cf138851?hpid=hp_y2iaw-fid:VleHhRU2FibQjxMAABHbtt1PLxVtp-xd8F5KXMuU9HMw-FoE5V94gASk5b3m9LXDM3DQ_aem_nmXt4AAn_hbXyF5iShPnFVQ_aem_nPKGrnJl83bHl2l9y4Hf6g

Susskind, D. (2020). A World Without Work: Technology, Automation, and How We Should Respond. Metropolitan Books. <https://www.danielsusskind.com/books>

World Economic Forum. (2024). The Rise of Global Digital Jobs. White Paper. World Economic Forum.

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

발표 2

AX 시대의 사회보장: 초기 대응과 구조 재설계

장지연 (한국노동연구원)

제1차 미래사회보장포럼 · 세션 1 인공지능 대전환(AI) 시대의 사회보장 방향과 역할

AX 시대의 사회보장

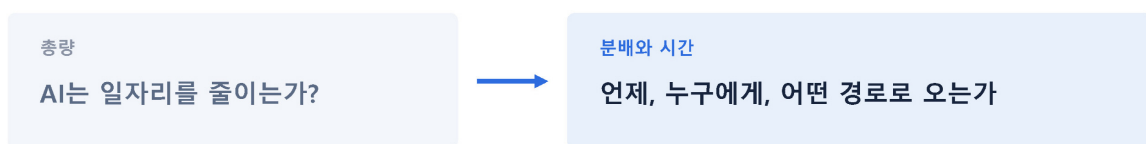
초기 대응과 구조 재설계

장지연 한국노동연구원 선임연구위원 | 2026. 6. 26.

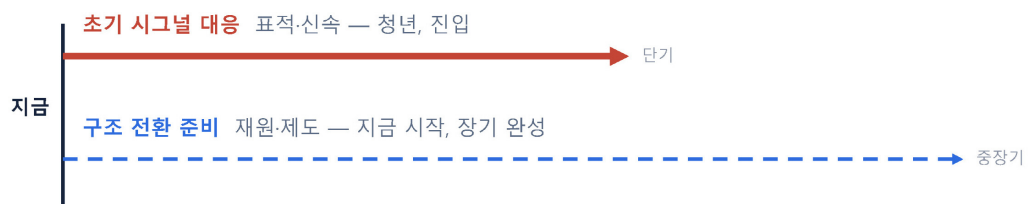
1

도입

'AI는 일자리를 줄이는가' — 이 질문으로는 사회보장의 새 길이 보이지 않는다



두 국면은 다른 대응을 요구한다



2

도입

오늘의 주장 넷

1 충격은 비동시적으로 온다

부문·직종·세대별로 다른 속도 — 비동시성이 불평 등의 형태를 결정한다

2 초기 신호는 이미 잡힌다

전체 지표는 잔잔하지만, 청년·신규채용에서 물살이 먼저 빨라진다

3 중장기에는 '이중 압박'이 온다

지출 수요는 팽창, 사회보험료 기반은 침식 — 한국은 양쪽 모두에서 더 취약하다

4 두 대응이 재원을 두고 경합한다

시급한 초기 대응 vs 중요한 구조 전환 — 순서 판단까지가 사회보장 설계다

3

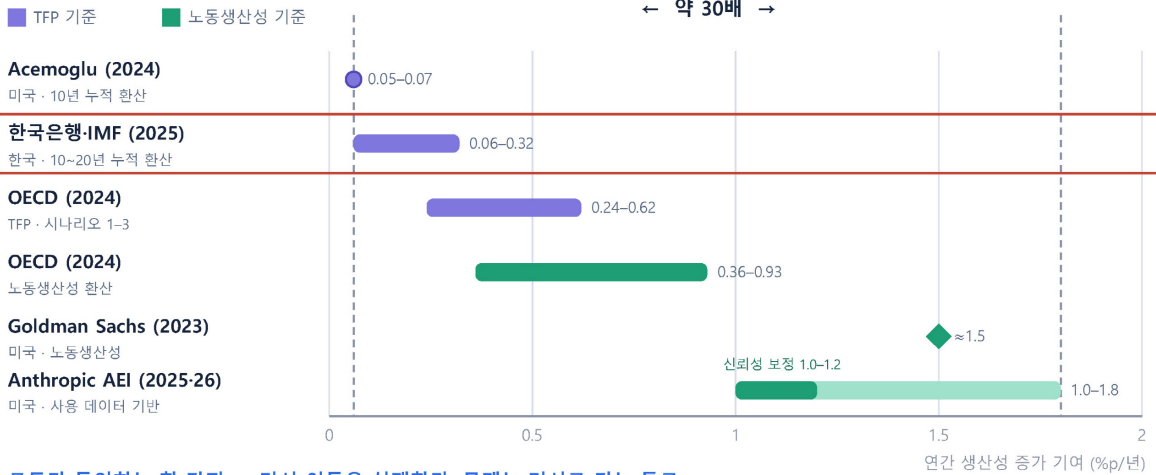
1부

충격은 비동시적으로 온다

4

1부 · 충격은 비동시적으로 온다

생산성 향상 추정치는 다양하지만, 모두가 동의하는 한 가지



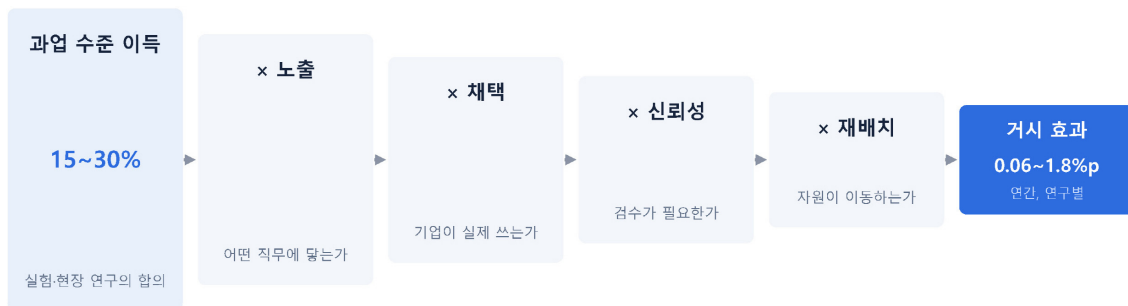
모두가 동의하는 한 가지 — 미시 이득은 실재한다. 문제는 거시로 가는 통로

자료: Acemoglu(2024); Filippucci, Gal & Schief(OECD, 2024); Briggs & Kodnani(Goldman Sachs, 2023); Tamkin et al.(2025); Appel et al.(2026); 한국은행-IMF(2025). 누적 추정치는 연율 환산, TFP→노동생산성 환산배수 약 1.5(OECD).

5

1부 · 충격은 비동시적으로 온다

미시적 이득은 실재한다 — 문제는 거시로 가는 통로



한국 데이터로 측정된 미시 이득 — 근로자 51.8%가 업무에 생
성형 AI 활용, 업무시간 3.8% 절감 → 잠재 생산성 +1.0%

낙관과 회의는 갈때기의 폭을 다르게 볼 뿐, 갈때기의 존재를 부
정하지 않는다

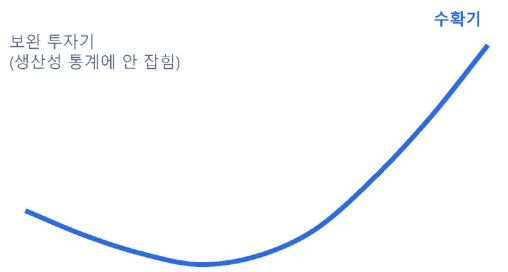
자료: Noy & Zhang(2023); Brynjolfsson, Li & Raymond(2025); Acemoglu(2024); Appel et al.(2026); 한국은행(2025-22, 가계조사).

6

1부 · 충격은 비동시적으로 온다

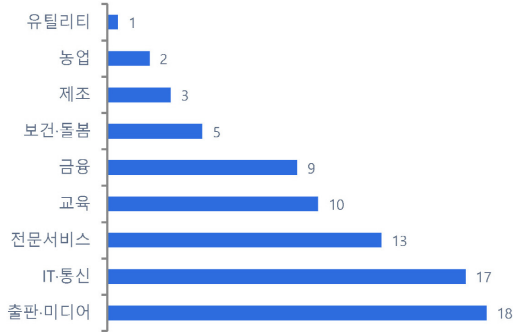
잔잔한 수면, 빠른 물살 — 생산성 증가는 한꺼번에 오지 않는다

확산 속도 — 생산성 J-커브



전기화: 공장 재배치까지 약 30년 · 무형 보완투자는 하드웨어의 10배(IT)

부문의 비동시성 — 미국 부문별 AI 채택률(% , 2024)



한국의 확산 속도 — 미국의 2배, 인터넷 상용화 3년차의 8배

그러나 임금·근로시간 효과는 아직 없음('0') (덴마크, 도입 2년) — 아직 안 보임 ≠ 없음

자료: Brynjolfsson, Rock & Syverson(2019); OECD(2024) Figure 7 재구성; 한국은행(2025-22); Humlum & Vestergaard(2026, NBER WP 33777).

7

1부 결론

비동시성이 불평등의 형태를 결정한다 — 그리고 성장의 최대치도

깔때기가 먼저 열린 곳에 이득이 집중된다 — 생산성 효과는 대기업·업력 긴 기업에 편중 (한국은행·IMF 2025)

**“성장은 우리가 잘하는 것이 아니라,
필수적이면서도 개선이 어려운 것에 의해 제약된다”**

— Aghion, Jones & Jones (2019), Artificial Intelligence and Economic Growth

8

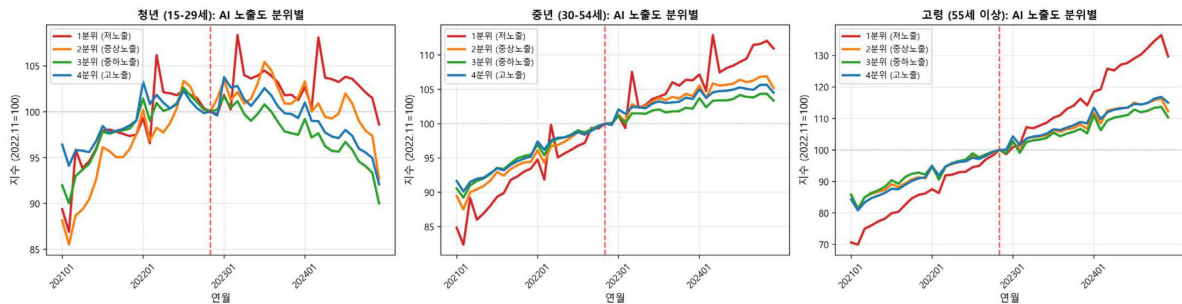
2부

초기 시그널: 이미 와 있다

2부 · 초기 시그널: 이미 와 있다

청년고용, 노출도 높은 직종에서 먼저 감소

전산업 연령대별: AI 노출도 분위별 취업자 지수



청년(15-29세) 저노출 ▲+5p · 고노출 ▼-15p — 같은 청년 안에서 20%p 격차

중년·고령 노출도와 무관하게 안정적 — 추세 변화 거의 없음

전달 경로 — 충격은 해고가 아니라 채용 축소로 온다. AI 도입기업의 청년 고용은 2023년부터 정체, 미도입기업은 증가 유지

자료: 장지연(2026); 장지연(2025), 「AI 고용영향」, 노동리뷰 12월호.

2부 · 초기 시그널: 이미 와 있다

탄광의 카나리아 — 자료·국가·방법이 달라도 결론은 한 점으로

수면은 잔잔하다 — 물살은 진입 지점에서 먼저 빨라진다

연구	데이터	전체 고용 효과	청년·진입 효과
장지연 (2026)	한국 · 고용행정DB	중·고령 안정	▼ 청년 내 노출도별 20%p 격차
한진수·오삼일 (2025)	한국 · 한국은행	—	▼ 고노출 직종 청년 고용 둔화
Brynjolfsson, Chandar & Chen (2025)	미국 · ADP 급여데이터	전체 고용 안정	▼ 22-25세 고노출 직종 고용 감소
Lichtinger & Hosseini (2025)	미국 · 이력서·채용공고	—	▼ 주니어 채용 둔화가 주도
Dallas Fed (2026)	미국	전체 효과 미미	▼ 신규 진입 둔화
Adzuna·ISE (2025)	영국 · 채용공고	—	▼ 신입 채용공고 급감
Massenkoff & McCrory (2026)	미국 · 노출 실측(Anthropic)	실업률 효과 없음	▼ 22-25세 고노출 채용 둔화

자료: 각 연구 원문. '—'는 해당 추정 없음. 전체 효과가 없거나 미미하다는 연구들조차 청년·진입 시그널은 일관되게 관측.

11

2부 · 초기 시그널: 이미 와 있다

예고편인가, 이행기 마찰인가

현재 ~ 수년: 두 가설의 공통 구간 — 어느 쪽이 맞든 지금 진입하는 코호트에게 흉터가 남는 구간

마찰 가설 — 조정 비용일 뿐

- 과거 범용기술도 도입 초기 진통은 컸다
- 신직무 창출(reinstatement)이 대체를 상쇄해 왔다 (Acemoglu & Restrepo)
- 시간이 지나면 새로운 진입 경로가 생긴다

예고편 가설 — 구조 변화의 전조

- 연공편향은 경력 사다리의 최하단을 끊는다
- 주니어가 사라지면 미래의 시니어도 없다 — 숙련 형성 경로 자체의 잠식
- '연공편향 기술변화'(Hosseini & Lichtinger, 2025)

지금 확정할 수 없더라도 ① 초기 대응은 어느 가설에서도 정당하다 ② 관찰하고 판별하는 인프라가 필요하다

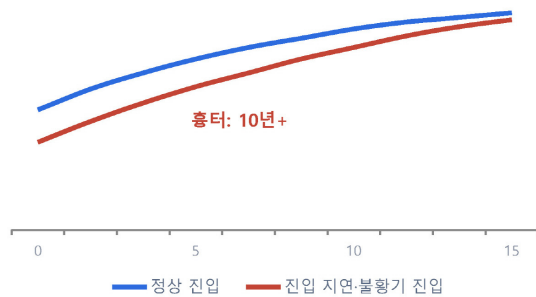
자료: Acemoglu & Restrepo(2019); Hosseini & Lichtinger(2025); Brynjolfsson, Chandar & Chen(2025).

12

2부 · 초기 시그널: 이미 와 있다

이행기 마찰일지라도 — 흥터는 평생 간다

생애 임금 프로파일 (모식도)



국제 증거 — 실업률 4~5%p 상승기 진입 시 초기 연소득 약 -10%, 회복에 8~10년. Kahn(2010): 10년 후에도 -4%, 15년 후에도 흔적 잔존

한국 증거 — 첫 일자리 진입 지연·경력 초기 일자리 특성의 임금 효과가 10년 이상 지속(한요셉 2017, KDI). 한국은행 (2026-2): 청년 진입 지연의 생애영향 평가

예고편이라면 당연히, 마찰이라도 그래도 — **진입 실패의 손실은 비가역적이다.** '더 두고보기'는 어느 가설에서도 정당화되지 않는다

자료: Oreopoulos, von Wachter & Heisz(2012, AEJ: Applied); von Wachter(2020, JEP); Kahn(2010, Labour Economics); 한요셉(2017, KDI); 한국은행(2026-2).

13

2부 · 초기 시그널: 이미 와 있다

세 가지 균열 — K자 양극화

세대 간

초기 충격이 청년층에 집중

청년 ▼ · 중·고령 안정

연공편향 기술변화 —
주니어 직위가 먼저 노출

계층/직종 간

전문직,관리직 vs. 사무직

청년 내 노출도별 20%p 격차

숙련·직무에 따라
같은 코호트가 갈라진다

부문/업종 간

호황의 과실은 특정 부문에 집중

반도체 호황 vs 고용 정체

삼성전자(2026.5 타결):
메모리 성과급 최대 6억 원 vs
DX부문 자사주 600만 원 상당
— 담장 안에서 갈린다

세 균열의 결과 — 사회보장제도의 역할에의 함의

자료: 장지연(2026); 한국은행(2025); 삼성전자 노사 합의 보도 종합(2026.5).

14

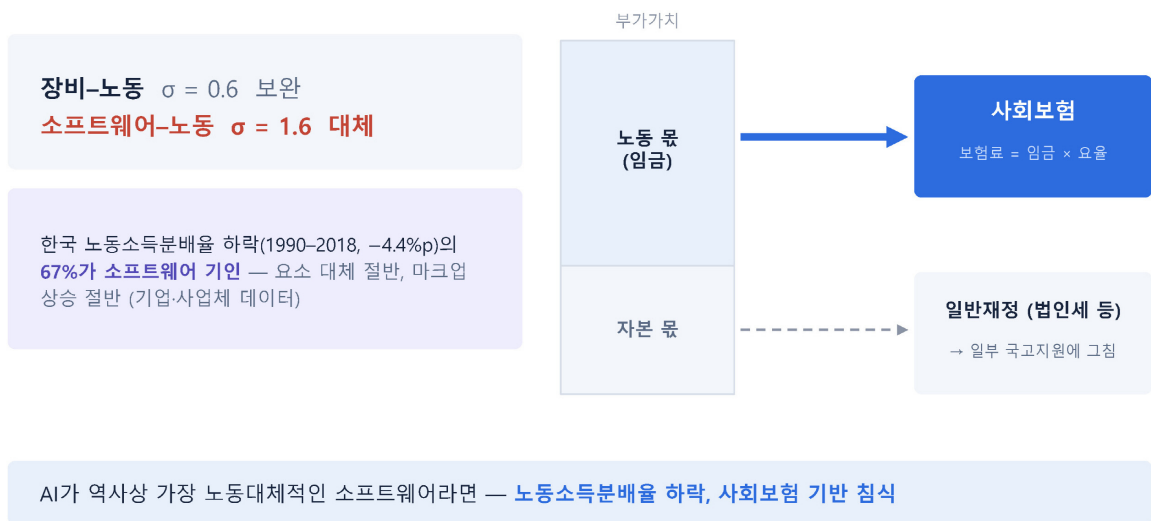
3부

사회보장에의 시사점: 이중 압박

수요는 팽창, 기반은 침식

3부 · 사회보장의 이중 압박

소프트웨어는 노동을 대체한다 — AI는 가장 강한 소프트웨어

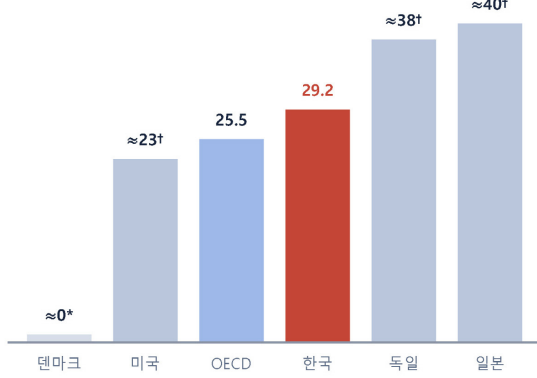


자료: Aum & Shin(2024), Is Software Eating the World?; 한국보건사회연구원(2025); NABO(2023).

3부 · 사회보장의 이중 압박

한국 복지국가는 임금 위에 서 있다

사회보험료 비중 (전체 조세수입 대비 %, 2023)



1975 → 2023, 사회보장기금 비중 +10%p 이상

프랑스 · 일본 · 한국

— OECD 전체에서 이 셋뿐. 한국 복지국가 확장은 사실상 사회보험료 주도로 진행돼 왔다

덴마크 — 고복지 국가지만 복지 재정을 일반조세로 조달, 사회보험료는 OECD 최저 수준.

임금 기반이 흔들릴 때, 가장 깊게 흔들리는 재정 구조

자료: OECD Revenue Statistics(2025), 2023년 기준. *덴마크 노동시장기여금(8%)은 OECD 분류상 소득세, †근사치. 프랑스는 CSG가 소득세로 분류되어 비중이 과소계상(→21쪽).

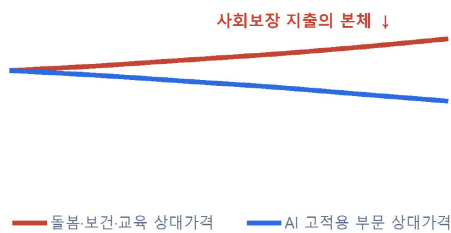
3부 · 사회보장의 이중 압박

AI가 성공할수록 돌봄은 비싸진다

1부의 그 문장 — “성장은 필수적이면서도 개선이 어려운 것에 의해 제약된다”

그 '필수적이지만 개선이 어려운 것'의 목록 = 돌봄 · 보건의료 · 교육 · 대인 사회서비스

상대가격의 격차 확대 (모식도)



OECD(2024) 시나리오 3 — 부문 격차·재배치 마찰 반영 시 보물 효과가 생산성 이득의 약 1/6 상쇄(-0.08%p/년)

역사적 보물 드래그 — 제조-서비스 격차로 연 0.3~0.5%p

병목 과업 — 수업 준비는 빨라져도 교실 운영은 빨라지지 않는다 (Appel et.al. 2026)

이것은 실패 시나리오가 아니라 성공 시나리오다 — 가장 낙관적인 미래를 가정해도 같은 문제에 부딪힘

자료: Aghion, Jones & Jones(2019); Filippucci, Gal & Schief(OECD, 2024); Appel et al.(2026).

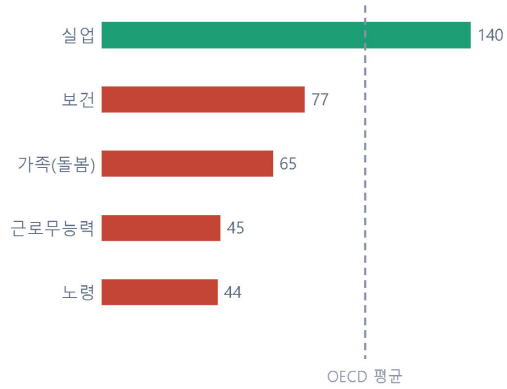
3부 · 사회보장의 이중 압박

복지국가 확장 과정에서 Baumol을 만나다

공공사회복지지출 (GDP 대비 15.2%, 2021)



영역별 수준 (OECD 평균 = 100)

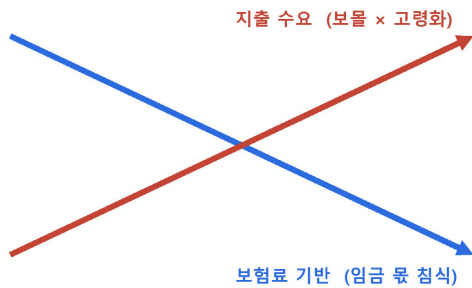


성숙 복지국가에서 보물효과는 유지 비용을 올리지만, 한국에서는 따라잡기 비용을 올린다 — 격차 7%p × 단가 상승 × 고령화 수요

자료: NABO Focus 제141호(2026.3); OECD SOCX(2025); 보건복지부(2025). 2021년 수치에는 코로나19 한시 지출 포함.

3부 · 사회보장의 이중 압박

수요는 팽창, 기반은 침식 — 복지국가가 처음 겪는 조합



AI 이전부터 진행되던 현상 — 건강보험·장기요양 2026년 적자 전환 전망

준비금 소진 — 장기요양 2030년 · 건강보험 2033년 (제3차 장기재정전망)

장기요양 — 지출 연 10.1% vs 수입 연 8.9% 증가 (NABO, 2023~32)

AI는 두 방향을 동시에 가속한다
수입: 임금 기반 침식 · 지출: 돌봄 단가 상승

산업화는 임금노동을 창출하여 사회보험의 기반을 깔아준 기술이었다 — AI는 반대 방향으로 갈 수 있는 첫 전환이다

자료: 기획재정부(2025.9), 제3차 장기 재정전망; NABO(2023); 한국보건사회연구원(2025).

3부 · 사회보장의 이중 압박

재원 다변화 사례

프랑스 — 일반사회기여금 CSG (1991)

- 보험료가 재원의 3/4 이상이던 나라가 사회보장 목적세를 신설
- 현재 '사회보장 기여금·조세'가 전체 재원의 38%, 제2재원으로
- **자본소득 10.6% > 근로소득 9.2% — 자본에 더 높은 세율**
- 배분 항목에 '돌봄'이 별도 존재 (자본소득분 3.48%p)

일본 — 소비세 전액 사회보장 목적세화 (2014~)

국가 소비세수가 사회보장 4경비(연금·의료·돌봄·저출산)의 59%를 충당(2025) — 세목-지출 연계로 수용성 확보

덴마크 · 미국

덴마크: 일반조세 복지의 원형(13장). 미국: 연금소득 과세분을 사회보장기금(OASDI-HI)에 귀속(1983·1993)

한국은 프랑스의 1990년 지점에서 있다 — 프랑스는 고령화 때문에 전환했고, 우리는 고령화에 시가 없힌다

자료: NABO Focus 제143호(2026.3), 해외 주요국의 사회보장 재원 마련 사례.

21

3부 · 사회보장의 이중 압박

AI 시대의 신규 재원 가능성 검토

실제 사례

일반재정 비중 확대
프랑스, 덴마크·일본형
황재이윤 과세 선례
EU 에너지 연대기여금(2022) 시행
자원 국부펀드 원형
알래스카 영구기금 배당 · 노르웨이 GPFG

실험

자동화 투자유인 축소
한국 2017, 투자세액공제 축소 — 세계 유일 시행 사례
실증 평가 존재
자동화 투자 ↓ · 고용 ↑ · 임금불평등 ↓ · 세수 ↑ (Kang, Lee & Quach 2024)
→ **우리나라 데이터 실증**

제안 단계

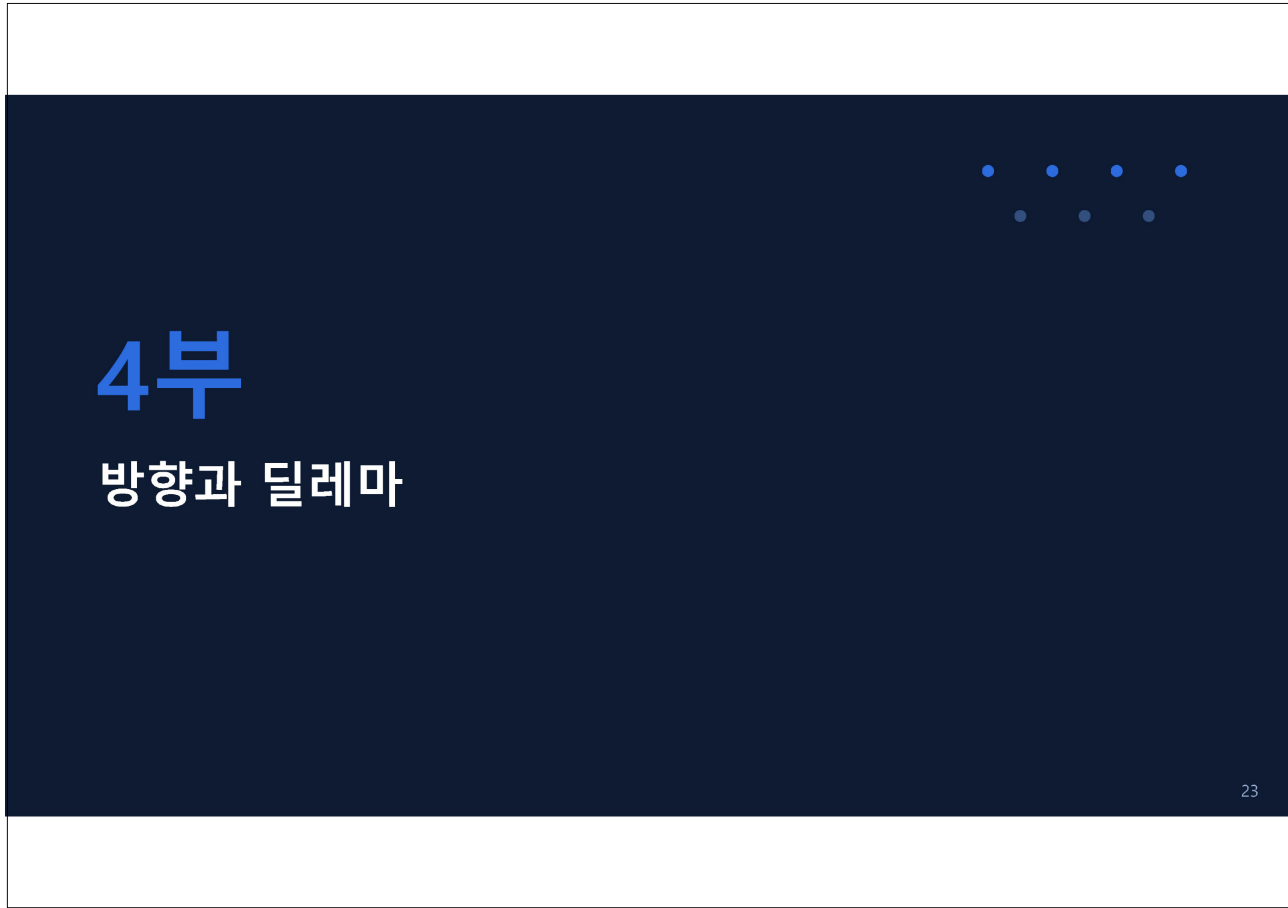
로봇세·AI세
EU 의회 2017 부결 — 혁신 저해 논쟁
AI 토큰세 · AI 국부펀드
미국 제안들(2026) · 데이터 배당(캘리포니아, 미입법)
국민배당 공론화(한국, 2026.5)
재원 정의(초과세수 vs 황재세)에 따라 시장 반응이 갈림 — 설계의 정밀성이 관건

이론적 논의 — “이행기에는 로봇 과세가 최적, 장기에는 0” (Guerreiro, Rebelo & Teles 2022, REStud) · 신설보다 기존 세제의 자동화 우대 교정이 우선 (Acemoglu, Manera & Restrepo 2020)

여건 — 자본과세의 글로벌 반등(법인세 OECD 평균 최고세율 23.6→24.2%, 글로벌 최저한세 28개국) · 단, 첨단산업 세액공제 확대와의 긴장 속에서 설계 (NABO 144)

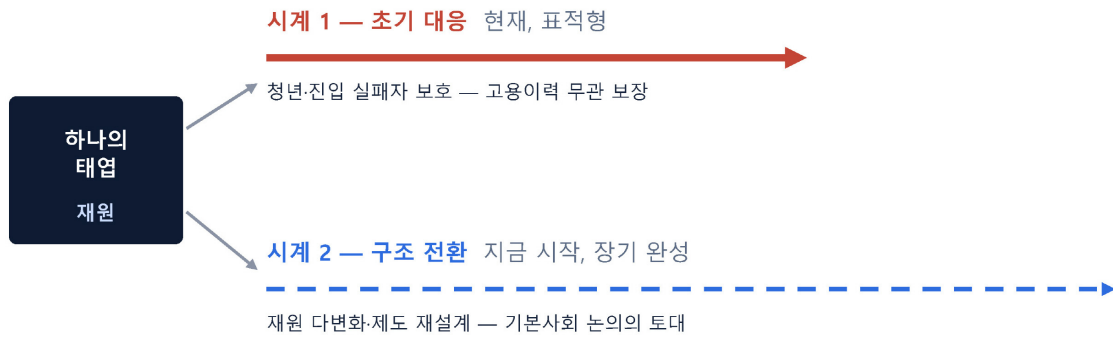
자료: NABO Focus 제144호(2026.3); Kang, Lee & Quach(2024); Guerreiro et al.(2022); Acemoglu, Manera & Restrepo(2020); 보도 종합(2026.5).

22



4부 · 방향과 딜레마

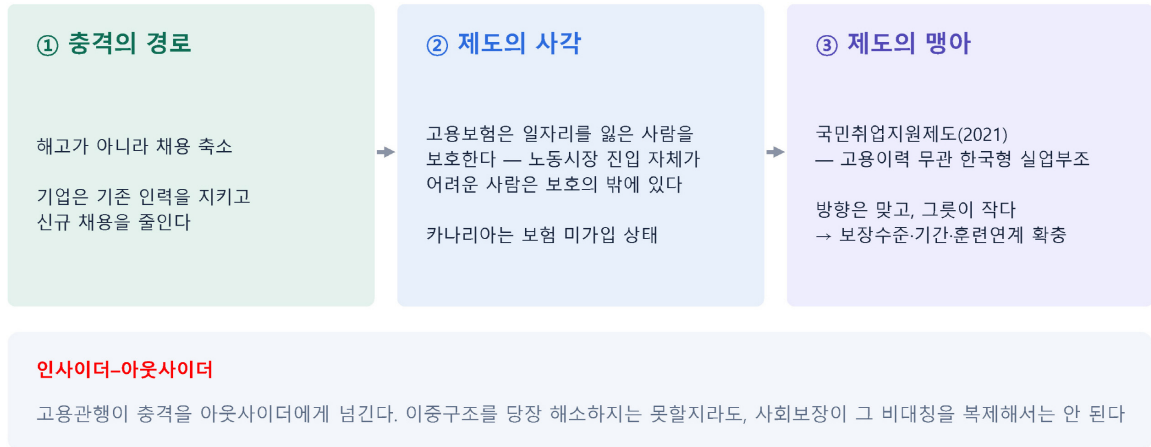
두 개의 시계, 하나의 태업



두 시계 모두 지금 출발해야 한다. 그러나 태업은 동시에 감기 어렵다

4부 · 방향과 딜레마

사회보험이 보호하지 못하는 '카나리아'

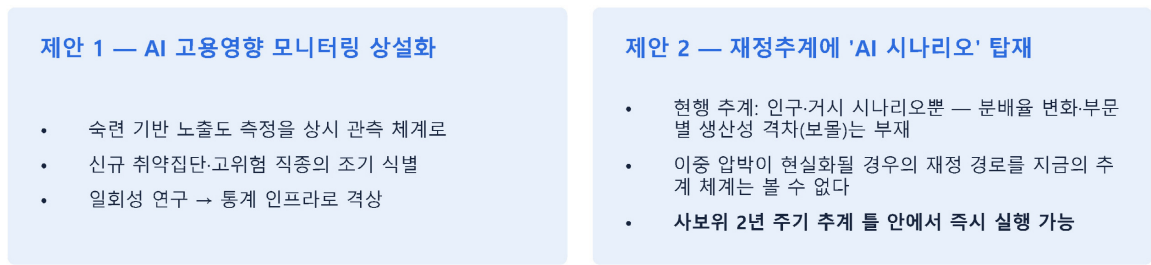


자료: 장지연(2026); NABO Focus 제141호(2026.3); 고용노동부, 국민취업지원제도.

4부 · 방향과 딜레마

무엇이 다가오는지 보면서 가자 — 판별 인프라

13쪽의 결론 ② — 예고편인지 마찰인지 판별이 안 되고 있다면, 판별 장치를 만들어야



“효과가 모호할 때일수록, 사전에 확립된 측정 체계가 신호와 소음을 가른다” — Massenkoff & McCrory(2026)

자료: 장지연(2026); 사회보장위원회 중장기 재정추계 체계; Massenkoff & McCrory(2026).

4부 · 방향과 딜레마

시급한 것과 중요한 것의 경합

시급 — 구직청년 지원

근거는 가치가 아니라 비가역성(12쪽) — 지금
진입에 실패하는 코호트의 손실은 되돌릴 수
없다

중요 — 기본소득 실험·구조 전환

장기적으로 필요할 수 있다 — 고민은 시작해
야 한다. 단, 같은 지갑을 두고 전자와 경합한다

발침: 단기 자원

나의 판단 — 구직청년 지원이 먼저다. 이것은 가치의 양자택일이 아니라, 단기 예산 제약 하의 순서 판단이다

그리고 이 딜레마의 존재가 자원 재설계의 시급성을 역설 — **받침대가 넓어지면, 둘 다 올릴 수 있다**

27

맺음

- 1 충격은 비동시적으로 온다 — 비동시성이 불평등의 형태를 결정한다
- 2 시그널은 진입 지점에 이미 와 있다 — 그리고 카나리아는 사회보험제도 밖에 있다
- 3 중장기엔 이중 압박 — 한국은 재원과 지출, 양면 모두에서 취약하다
- 4 두 시계를 함께 돌리되, 우선순위 판단까지가 사회보장 설계다

**기술 변화는 주어진 조건이지만, 결과는 제도가 결정한다 —
제도 확대의 순서는 재원이 결정한다.**

28

참고문헌

참고문헌 ① 학술논문

Acemoglu, D.(2024), "The Simple Macroeconomics of AI", Economic Policy 39(120).

Acemoglu, D. & P. Restrepo(2019), "Automation and New Tasks", JEP 33(2).

Acemoglu, D., A. Manera & P. Restrepo(2020), "Does the US Tax Code Favor Automation?", Brookings Papers.

Aghion, P., B. Jones & C. Jones(2019), "Artificial Intelligence and Economic Growth", in The Economics of AI, Univ. of Chicago Press.

Appel, R. et al.(2026), The Anthropic Economic Index Report.

Aum, S. & Y. Shin(2024), "Is Software Eating the World?"

Briggs, J. & D. Kodnani(2023), The Potentially Large Effects of AI on Economic Growth, Goldman Sachs.

Brynjolfsson, E., D. Rock & C. Syverson(2019), "AI and the Modern Productivity Paradox", in The Economics of AI.

Brynjolfsson, E., B. Chandar & R. Chen(2025), "Canaries in the Coal Mine?", Stanford Digital Economy Lab.

Brynjolfsson, E., D. Li & L. Raymond(2025), "Generative AI at Work", QJE 140(2).

Guerreiro, J., S. Rebelo & P. Teles(2022), "Should Robots Be Taxed?", Review of Economic Studies 89(1).

Lichtinger, G. & S. M. Hosseini Maasoum(2025), Generative AI as Seniority-Biased Technological Change: Evidence from US Résumé and Job Posting Data, SSRN.

Humlum, A. & E. Vestergaard(2026), "Still Waters, Rapid Currents", NBER WP 33777 (rev. 2026.3).

Kahn, L.(2010), "The Long-Term Labor Market Consequences of Graduating from College in a Bad Economy", Labour Economics 17(2).

Kang, Lee & Quach(2024), 자동화 투자세액공제 축소(2017)의 고용·분배 효과 실증.

Massenkoff, M. & P. McCrory(2026), Labor Market Impacts of AI, Anthropic.

Noy, S. & W. Zhang(2023), Science 381.

Oreopoulos, P., T. von Wachter & A. Heisz(2012), AEJ: Applied 4(1).

von Wachter, T.(2020), "The Persistent Effects of Initial Labor Market Conditions", JEP 34(4).

Tamkin, A. et al.(2025), Anthropic Economic Index

장지연(2026). AI의 고용영향, 노동리뷰 2월호, KLI

한요셉(2017), 「청년기 일자리 특성의 장기효과」, KDI

참고문헌

참고문헌 ② 기관보고서·통계

한국은행(2025), 「AI와 한국경제」, BOK 이슈노트 2025-2 (IMF 공동).

한국은행(2025), 「AI의 빠른 확산과 생산성 효과: 가계조사를 바탕으로」, BOK 이슈노트 2025-22.

한국은행(2026), 「청년세대 노동시장 진입 지연과 주거비 부담의 생애영향 평가」, BOK 이슈노트 2026-2.

한국은행(2026), 「AI 도입은 생산성을 높이는가: 초기 3년의 효과 분석」, BOK 이슈노트 2026-12.

한진수-오삼일(2025), AI와 노동시장 관련 BOK 분석.

국회예산정책처(2026), 「국제 비교로 본 한국 복지지출 수준과 신규 과제」, NABO Focus 제141호.

국회예산정책처(2026), 「해외 주요국의 사회보장 재원 마련 사례 및 시사점」, NABO Focus 제143호.

국회예산정책처(2026), 「주요국 조세정책 최신 트렌드 룠아보기(1)」, NABO Focus 제144호.

국회예산정책처(2023), 「2023~2032년 건강보험·노인장기요양보험 재정전망」.

기획재정부(2025.9), 「제3차 장기 재정전망(2025~2065)」.

한국보건사회연구원(2025), 「사회보장 장기 재정추계 통합모형 구축」; 「사회보장 재정 장기추계 모형 연구」.

보건복지부(2025), 2021년 한국 공공사회복지지출 보도자료.

OECD(2024), Filippucci, Gal & Schief, Miracle or Myth? Assessing the Macroeconomic Productivity Gains from AI.

OECD(2025), Revenue Statistics 2025; Social Expenditure (SOCX) Update 2025.

Dallas Fed(2026); Adzuna-ISE(2025), 채용공고 분석.

삼성전자 노사 합의 및 'AI 국민배당' 공론화 관련 보도 종합(2026.5).

| 제1차 미래사회보장포럼

SESSION

02

지방 분권시대, 중앙-지방이 협력하는 사회보장체계 구축

좌 장 김미옥 (전북대학교)

발표1 김이배 (대한민국시장군수구청장협의회)

발표2 정지영 (한국협동조합연구소)

발표 1

사회보장영역의 중앙-지방정부 간 기능과 역할분담 방안

김이배 (대한민국시장군수구청장협의회)

제1차 미래사회보장포럼: 세션2

사회보장영역의 중앙-지방정부 간 기능과 역할분담 방안

2026. 6. 26.

김이배(대한민국시장군수구청장협의회)

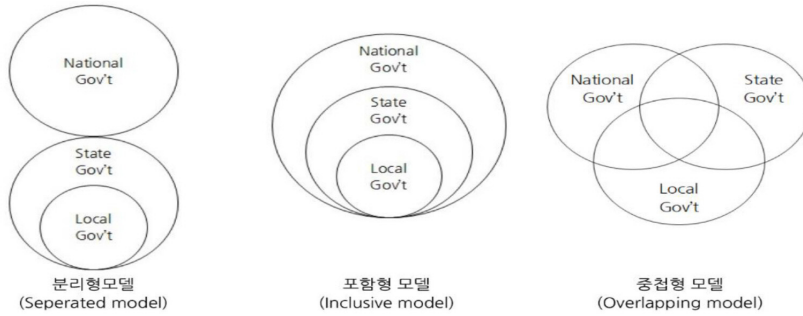
목 차

- I. 정부 간 관계와 분권
- II. 사회보장 분권 논의 경과
- III. 복지분권 현황과 쟁점
- IV. 정부 간 역할분담 방향
- V. 정리 및 과제

I. 정부 간 관계와 분권

1. 정부 간 관계(InterGovernmental Relations:IGR)

- 정부(중앙-광역-기초) 간 권한과 배분, 역할분담, 집권과 분권(+자치)
- 정부간 관계 모형(Wright, 1988)



- 우리나라 현재 모형? 향후 바람직한 모형은?

3

I. 정부 간 관계와 분권

2. 자치분권의 개념

- 자치분권 : 지방자치+지방분권
- ✓ 지방'자치': 자신이 속한 지역의 일은 주민 자신이 처리, 단체자치와 주민자치
- ✓ 지방'분권': 권력과 재원의 집중을 완화하고 국가 운영 권한을 하위수준의 정부나 지역사회로 이양하는 제도적 정치적 과정
- 자치분권의 목적과 수단
- ✓ 지방자치 : 목적
- ✓ 지방분권 : 수단. 다양성. 경쟁. 격차 수용. 지역간 균형발전이 목표 아님
- 우리는 모두 중앙집권론자의 후예..
- 분권은 조용한 혁명(김의섭, 2022), 분권은 사회과학에서 가장 복잡하고 어려운 주제 (Fedelino & Ter-Minassian, 2010)

4

I. 정부 간 관계와 분권

3. 지방자치+지방분권의 주요 이론(허형조 외, 2025)

- (지방)행정학계 영역 : 규범적 분권과 기능적 분권
- ✓ 규범적 분권: 보충성의 원칙
- ✓ 기능적 분권: 신공공관리주의 관점, 정부혁신의 관점
- 법학계 영역 : 분권국가론
- ✓ 1987년 헌법→ 개헌 논의
- 경제학 영역 : 기능분담론과 재정연방주의
- ✓ Musgrave(지역간 수요의 이질성), Oates(분권화 정리),
- ✓ Tiebout(지역간 경쟁), Buchanan(리바이어던 가설)
- 그 외 이론 : 공공선택이론과 경쟁이론

- 그러나 자치분권은 이론이 취약한 편이며, 재정이론은 현실과 차이가 큰 상황

5

I. 정부 간 관계와 분권

4. 자치분권의 역사와 정부정책

1) 우리나라 지방자치 역사

- 1948년 헌법, 1960년~1987년
- 1987년 개헌, 지방자치법 부활, 1991 지방의회, 1995년 지자체 단체장 선거

2) 정부의 자치분권 정책

- 김영삼-김대중-**노무현**-이명박-박근혜-**문재인**-윤석열-이재명
- 노무현정부: 중앙권한 지방이양, 국가균형발전(행정수도이전)
- 문재인정부: 분권형 헌법개정 제안, 지방자치법 전면개정, 자치분권 종합계획..
- 이재명정부: 균형성장>자치분권. 지방재정확충..?

3) 자치분권정책 총괄 평가(?)

- 한국은 역사적으로 자치분권을 위한 헌법, 법률, 제도적 틀이 미비. 분권 불확실

6

I. 정부 간 관계와 분권

5. 자치분권의 현황

- 지방자치 30년 실패 원인 5가지(장수찬, 2026)

기본항목	세부 항목
1. 국가·지방·주민 권력구조의 혁신 실패	① 중앙정부로부터 지방정부로의 행정사무 분권은 부분적으로 진행 ② 지방정부로부터 주민으로의 주권 이전은 부재: (지방정부=중앙정부 축소판) ③ 일상에서는 주민은 행정의 '대상' 혹은 '결정권 없는 참여자' ④ 주민주권을 권력 문제로 보지 않고 참여 프로그램으로 처리
2. 헌법·법률에 주민주권 부재	① 헌법은 '자치를 보장' 하나, 주민주권·주민결정권 명문 규정 없음 ② 지방자치법: 주민주권 개념과 주민자치회 규정이 없음 ③ 직접민주주의 제도는 요건은 엄격하나 효력은 약함 (사회적 역량부족으로 미작동?) ④ 주민을 권력의 주체로 보지 않고 행정협력조직 규정 (지방자치법)
3. 재정권 없는 지방자치	① 지방세 비중이 낮음→국고보조금·보조금에 의존토록 강제됨 ② 중앙·지방정부의 용도지정·성과관리 중심의 재정 통제 ③ 주민이 결정할 수 있는 재정 영역 자체가 협소·참여예산제는 극히 일부
4. 생활자치의 부재	① 읍면동 법적 자치권이 없음 ② 주민자치기구는 위임사무 수행, 행사 프로그램 중심으로 운영 ③ 주민이 체감하는 문제(돌봄, 환경, 생활인프라 구축, 지역공간설계 등)에는 결정권 한이 가장 멀리 있음 (중앙정부 혹은 광역이 소유)
5. 자치가 정치의 하위 수단?	① 정당정치가 지방자치 전면을 지배 ② 사군구 의회가 주민에 의해 통제되기 보다는 정당 논리라 우선 ③ 주민자치를 정치 바깥의 기술적 장치로 취급·주민자치를 권력분점 기구로 저인식

7

II. 사회보장 분권 논의 경과

1. 사회보장 역할분담 논의 배경

▪ 추진배경

- ✓ 1990년대 지방자치제도가 본격화되면서 중앙정부 중심 사무체계의 개편이 시작
- ✓ 참여정부·문재인정부 중심으로 지방분권 정책 추진
- ✓ 사회복지사업 지방이양 및 국고보조사업 확대
- ✓ 무상보육·누리과정·기초연금 등 재정부담 증가

▪ 주요문제

- ✓ 중앙-지방간 책임소재 불명확
- ✓ 지방재정 부담 급증
- ✓ 복지사업에 대한 역할·재정책임 갈등 심화

8

II. 사회보장 분권 논의 경과

2. 2005년 사회복지 지방이양에 대한 평가

- 사업내용
 - ✓ 2005년 사회복지사업 지방이양 추진(67개 사업 지방이양)
 - ✓ 분권교부세 방식 재정지원
- 문제점
 - ✓ 지방재정 부담 증가, 복지수요 증가 속 자원 부족
 - ✓ 지역간 복지격차 확대, 지방정부 권한·자율성 미흡
- 시사점
 - ✓ 사업 이양과 함께 권한·재정 동반 이양 필요

9

II. 사회보장 분권 논의 경과

3. 최근 복지분권 논의 동향(자치분권위원회, 2019)

- 국가사무화: 기초연금, 전국적 보편적 현금급여
- 지방이양: 보육, 아동돌봄, 노인돌봄, 지역사회서비스
- 핵심 방향: 현금급여=국가, 사회서비스=지방
- 결과: 실행되지 못함

4. 잠정 평가(김은정, 2020)

분권 영역	평가
사무분권	- 정부 간 복지 사무분담 원칙 미비 - 기능적 역할 분담이 아닌 개별사업 위주 지방이양
재정분권	- 부정확한 재정추계로 지방정부 복지재정 부담 가중 - 복지 분야 국고보조사업 다시 증가 - 지역 간 복지재정 격차 확대
행정분권	- 지방정부 행정자율과 책임성 증진 미비 - 중앙-지방 정부 수평적 분권행정 체계 미구축 - 관련법 제도 정비 미비로 이양사업 관리 권한 중앙정부 존치

10

II. 사회보장 분권 논의 경과

5. 사회보장분권(복지분권) 주요 동향

- 시기별 복지분권 주요 동향(김이배, 2024)

시기	주요정책 및 내용
2003년	• 사회복지사업법 개정: 지자체 중심의 복지사업 수행기반 마련
2005년	• (개정)사회복지사업법시행: 지역사회복지계획 수립 및 지역사회복지협의체 운영 • 복지사업이양 등 지방화 본격 추진: 분권교부세 제도 운영
2007년	• 2007년 노인장기요양보험 관리 운영 주체 결정
2009년	• 분권교부세제도 연장 결정(2014년까지)
2012년	• 사회보장기본법 전면개정: 신설변경협의제도 운영, 사회보장위원회 운영
2013년	• (개정)사회보장기본법 시행
2014년	• 기초자치단체 과중한 복지비 부담 완화를 위한 공동호소문 발표(14.9.3)
2015년	• 유사·중복 사회복지사업 정비조치 • 읍면동지역사회보장협의체 운영
2016년	• 무상보육(누리과정) 사태 발생
2018년	• 지역사회통합돌봄 발표
2019년	• 기초자치단체 복지분권 운동 조직화: 복지대타협특별위원회 운영
2020년	• 문재인정부 2단계 재정분권 과정에서 국고보조 개편 논의
2021년	• 시민단체 복지분권 방향 발표: 복지분권의 원칙과 방향
2023년	• 윤석열정부 지자체 현금성복지 포괄적 규제 실시
2024년	• 돌봄통합지원법 제정

11

II. 사회보장 분권 논의 경과

6. 복지학계 논의 동향

- 복지학계의 복지분권 논의 동향(이재완, 2022)

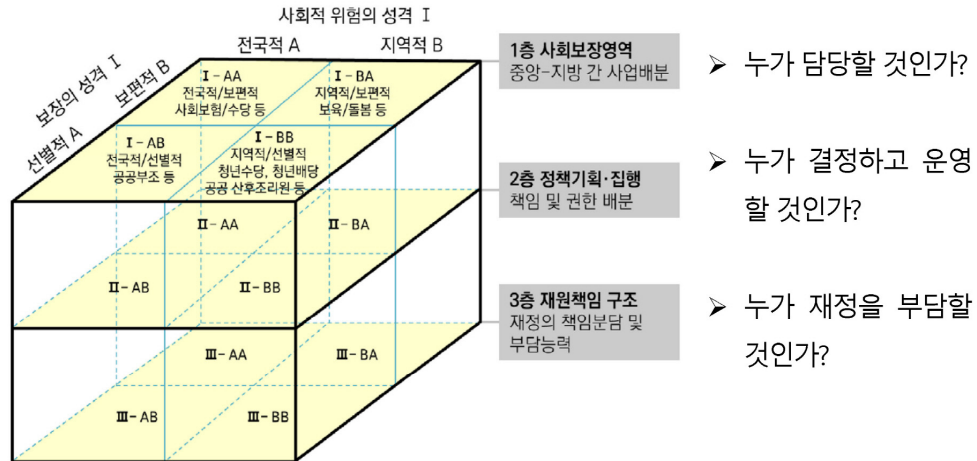
시기	연구내용
지방자치실시와 복지분권화 논의 (1995-2002)	- 연구동향: 1991년 지방의회구성을 기점으로 지자체 사회복지예산 변화를 확인하거나 사회복지분야에서 지방분권의 원칙이나 필요성 그리고 분권화를 위한 조건과 과제를 제시하는 연구 - 대표연구: 이인재, 1996; 이정호, 1995; 최일섭, 1997; 이재완, 1998; 강혜규 외 2006; 송정부, 1997.
노무현정부 (2003-2008)	- 연구동향: 노무현정부에서 추진한 지방분권정책과 관련하여 사회복지분야에서 국고보조사업 지방이양사업에 대한 평가와 제도적 정비에 대한 실천적 방안을 제시 - 대표연구: 백종만, 2004; 박병현, 2006; 구인회 외, 2009; 이인재, 2006; 이재완, 2005; 이종섭, 2008, 김태일, 2013.
이명박·박근혜정부 (2008-2017)	- 연구동향: 이명박정부의 감세정책과 박근혜정부의 지방자치단체의 유사·중복 사회복지사업 정비조치(사회보장위원회의 사전심의)에 의한 중앙집권적 조치에 대해 지방정부 복지재정의 위기와 지역간 복지불균형의 발생 등 복지분권의 약화에 대한 실증적 연구와 제도개선에 관한 연구 - 대표연구: 이재완, 2010; 정세은, 2008; 이재완, 2008; 백종만, 2008; 진재문, 2012; 안영진, 2014; 신진욱·서준상, 2016.
문재인정부 (2017-2022)	- 연구동향: 사회복지분권에 대한 원칙 제시, 중앙과 지방정부간 복지사무와 재정을 중심으로 역할분담, 문재인 정부의 사회복지분권의 방향과 과제 등의 연구가 진행 - 대표연구: 윤홍식 외, 2020; 김은정, 2020; 김승연, 2019; 정홍원 외, 2019; 김보영, 2021.

12

II. 사회보장 분권 논의 경과

7. 복지분권 모형

- 복지분권 3층 모형(윤홍식 외, 2019; 2020)



13

III. 복지분권의 현황과 쟁점

1. 주요 개념과 영역

- 정부간 역할분담: 중앙과 지방(광역, 기초)이 사회보장(사회보험, 공공부조, 사회서비스 등) 업무에 어떤 역할과 책임을 맡을 것인지 분담하는 것을 의미 → 권한 조정
- 복지분권: 사회복지 영역의 분권
- 복지분권 논의의 영역: 복지사무, 복지재정, 복지행정, 복지정치
- ✓ 복지사무: 복지사무를 누가 담당할 것인가?
- ✓ 복지재정: 복지재정을 어떻게 마련하고 분담할 것인가?
- ✓ 복지행정: 복지사무를 실행할 권한, 조직과 인력, 업무방식 등 행정기반(전달체계) 등을 어떻게 마련할 것인가?
- ✓ 복지정치: 복지의제에 지방정부와 주민의 참여와 관여를 어떻게 마련할 것인가?

14

III. 복지분권의 현황과 쟁점

2-1. 사무분권의 이론적 논의

- 정부 간 사무 및 기능배분 문제는 주민복리(사회보장)를 구현하기 위하여 각급 정부가 어떻게 분담해야 하는가의 문제
- 공공사무를 일정한 원칙에 따라 배분하는 것을 사무분권, 사무배분 또는 기능배분이라고 함
- 공공사무는 국가사무(위임사무: 기관위임+단체위임), 자치사무로 구분
- ✓ 기관위임은 국가사무, 단체위임은 자치사무적 성격 → 위임사무 폐지 필요
- **정부간 사무배분의 원칙**
- ✓ 일반적 사무배분 원칙: 불경합의 원칙, 현지성의 원칙, 종합성의 원칙, 경제성의 원칙
- ✓ 실정법상 사무배분 원칙: 지방자치법 제11조, 중복배제, 보충성, 포괄적 배분 원칙
- ✓ 지방자치단체 상호간 사무배분 원칙: 지방자치법 제14조 광역과 기초간 사무배분

15

III. 복지분권의 현황과 쟁점

2-2. 사회보장 영역의 사무분권의 이론적 논의

- 다수 선행연구에서 정부간 사회복지 역할분담 및 복지사무분권과 관련된 기준이나 원칙을 제시함(구인회 외, 2009; 고영선, 2012; 박지현, 2014; 하혜수 외, 2017 등)

기 준		바람직한 기능분담	정책적 함의
재정대응성	외부효과	집중화	중앙정부 보조금, 지방정부 연합체 등으로 외부효과 시정
	내부효과	분권화	중앙정부 보조금 지원 없이 지방정부가 자체적으로 재원조달
규모의 경제		집중화	최소비용을 달성하는 수준으로 중앙정부, 광역단체, 기초단체가 역할을 분담
납세자의 이동성		집중화	조세동조화, 기본서비스 공급을 위한 일반보조금 지급
지역 간 선호의 이질성		분권화	이질성이 큰 경우 서비스공급 분할
실험과 모방의 중요성		분권화	정책실험을 촉진하기 위해 분권화, 정보 외부성 시정을 위한 보조금 지급
정부팽창과 시장개입의 야기 가능성		분권화	경제정책 권한을 지방으로 이양, 경성예산계약 확립(중앙정부 보조금 지양)

16

III. 복지분권의 현황과 쟁점

2-3. 사무분권의 현황

- 정부의 사무 총조사(행안부, 2020)에 따르면, 국가사무와 지방사무는 7:3의 구조를 가짐

원(原)처리권자 기준	사무 건수: 61,075개	현(現) 처리권자 기준
국가사무 50,564개(71.6%)	<ul style="list-style-type: none"> 직접처리사무: 41,992개 * 중앙행정 및 특행 수행, 소속·기관 수행 	국가처리사무 41,992개(68.8%)
	<ul style="list-style-type: none"> 공동사무: 6,810개 * 전국적 이해관계가 있는 사무 	지방처리사무 19,083개(31.2%)
지방사무 17,321개(28.4%)	<ul style="list-style-type: none"> 위임·위탁사무: 1,762개 * 전국적 이해관계가 있는 사무 	
	<ul style="list-style-type: none"> 자치사무: 10,511개 * 해당 자치단체에 이해관계가 있는 사무 * 위임·위탁사무 포함 	

17

III. 복지분권의 현황과 쟁점

2-4. 복지사무분권의 현황

- 정홍원 외(2020)의 분석결과: 정부 간 중복성이 높은 것으로 제시됨

복지사무 유형	조문 수	복지사무 내용
① 중앙·광역·기초 동일사무	521	사회복지 원칙·방향성 제시, 책임·의무 명시 사회복지 시책·사업·대책 등 강구 및 시행
② 중앙·광역 동일사무	38	종합·기본계획의 시행계획 수립·시행 중앙·광역 단위 사회복지시설·기관 설치 예방교육 및 일부 종사자 교육 훈련
③ 중앙·기초 동일사무	30	일부 급여 신청에 따른 조사, 관련 정보 제공
④ 광역·기초 동일사무	138	지방자치단체 단위 위원회 구성·운영 일부 급여·서비스, 대상자의 변동 관리 일부 사회복지시설 설치·운영, 관리·감독
⑤ 중앙·광역·기초 개별사무	50	지역사회보장계획 관련 업무 서비스이용권(바우처) 관련 업무 운영 및 위탁 관리
⑥ 중앙 전담사무	363	종합·기본계획의 수립·추진, 시행계획 평가 실태조사, 급여기준 설정 및 급여적정성 평가 중앙기관 운영, 정보시스템, 전문인력 자격증 관리
⑦ 광역 전담사무	33	어린이집 보육료 결정, 광역단위 복지기관 운영 사회복지법인 설립 및 관리·감독
⑧ 기초 전담사무	195	급여의 신청접수, 조사, 결정, 지급 및 관리 사회복지시설 설치·운영, 관리·감독
합계	1,368	

- 중복중첩사무 53.1%
- 전담사무 43.2%
- 업무 배분이 효율성이
나 책임성 고려 안됨

18

III. 복지분권의 현황과 쟁점

2-5. 복지사무의 현황과 애로점

- 복지사무: 사회보장 및 사회복지 분야의 행정사무
- 사회보장기본법상 사회보장 관련 개념: 제3조 사회보장, 사회보험, 공공부조, 사회서비스, 평생사회안전망
- 복지사무의 현황이 제대로 파악되어 있지 않음. 예) 복지사무중 자치사무에 대해 지방자치법 시행령 별표1에 시도 사무와 시군구 사무를 예시하는 방식으로 규정
- **복지사무분권의 쟁점:** 사무배분 기준의 불명확, 중앙과 지방의 업무중첩, 사업책임과 자원분담의 불일치 → 책임성과 효율성 모호...

19

III. 복지분권의 현황과 쟁점

2-6. 외국의 복지분권 체계

- 선행연구: Gijsbert Vonk·Paul Schoukens. 2020. Devolution and Decentralisation in Social Security. A European Comparative Perspective
- ✓ 국제적으로 사회보장 분야에서 지방정부 역할이 확대되는 추세
- ✓ 유럽 13개 국가 비교분석
- 주요 결론
- ✓ 사회보험은 대부분 국가 차원에서 운영
- ✓ 공공부조 및 돌봄서비스는 지방정부 역할 확대
- ✓ 분권화는 국가별 차이가 큰 상황
- ✓ 일부 국가는 재중앙집권화도 발생

20

III. 복지분권의 현황과 쟁점

2-6. 외국의 복지분권 체계

- 영국, 일본, 프랑스 사례(김승연, 2019)



중앙정부는 현금부조, 지방정부는 현물부조(사회서비스) 제공 구조가 명확하게 제시

- 중앙정부 : 국민의료제도, 국민연금 및 각종 사회보장급여 담당
- 지방정부 : 사회복지서비스의 책임이 법적으로 분명하게 부여



중앙정부는 지방정부를 감독·규제 역할로 전화, 사회복지사업은 지방정부 최우선 원칙

- 중앙정부 : 지방정부를 감독하고 규제로 전환(1990년 제도 개정, 2000년 사회복지 기초구조 개혁)
- 지방정부 : 전국적 공통의 관련법에 규정, 사회복지 법정수탁사무 명시 (임의로 신설금지)



광역-중간기초 자치단체별로 기능과 권한 배분

- 광역(레종): 광역권 지역개발 및 국토정비, 국가-광역간 협약사업, 고등교육, 직업훈련 등
- 중간(데파르트망): 사회복지와 중등교육 분야 권한 행사
- 기초(코뮌): 주민자치행정 관련 민원행정서비스와 도시계획, 초등교육, 보건 등 한정된 권한 행사

21

III. 복지분권의 현황과 쟁점

2-7. 복지사무 역할분담에 대한 잠정적 결론

- 관련 선행연구 거의 대부분은 중앙은 전국적 보편적 현금성 복지를 담당하고, 지방은 사회서비스를 담당해야 한다고 제언함. 만장일치 의견
- 향후 방향성 함의
 - ✓ 중앙정부는 현금성 복지를 책임있게 가져갈 수 있는 체계 구축. 현재 주요 현금성 복지에 대한 재정책임은 중앙이 이미 담당하고 있으나 일부 재정을 지방이 부담하는 구조로 되어 있고 이것이 지방 복지재정에 큰 부담으로 작용
 - ✓ 현재 중앙이 담당하는 사회서비스 관련 사업은 지방이 담당할 수 있도록 조정 필요. 다만, 모든 사업을 담당하는 것은 효율적이지도 않고 현실적이지도 않음. 결국 사회서비스는 사업영역과 성격에 따라 중앙과 지방이 분담하는 구조로 나아가야 함. 단계적 실행 필요

22

III. 복지분권의 현황과 쟁점

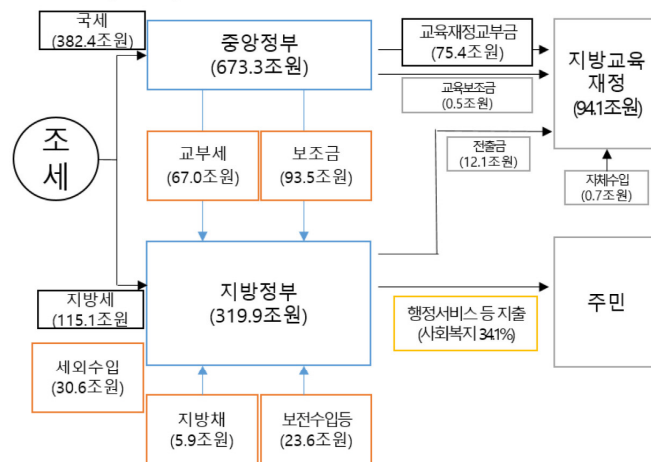
3-1. 재정분권의 이론적 논의

- 복지재정분권의 개념
 - ✓ 지방정부가 지역특성에 맞는 복지정책을 추진할 수 있도록 재정권한이 확보되는 것
- **세입분권**: 지방정부가 필요한 재원을 스스로 확보할 수 있도록 조세수입(세입)의 권한과 재원을 지방으로 이전하는 것
 - ✓ 예시) 지방세 비중 확대, 국세의 지방세 전환, 지방정부의 과세자주권 강화
- **세출분권**: 지방정부가 지역주민의 수요에 맞추어 재정지출(세출)의 결정권과 집행권을 지방으로 이전하는 것
 - ✓ 예시) 자체사업 확대, 자율적 예산편성 권한 강화

III. 복지분권의 현황과 쟁점

3-2. 복지재정 현황

- 우리나라 재정구조(2025)



III. 복지분권의 현황과 쟁점

3-3. 복지재정 현황

▪ 사회복지 비중 현황

(단위 : %)

구분	특별시	광역시	특별자치시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	40.4	45.7	30.3	39.7	26.2	40.3	25.3	62.2
최고	서울 분청 40.4	부산 분청 47.3	세종 분청 30.3	경기 분청 44.4	제주 분청 26.2	경기 의정부 61.0	부산 기장 47.3	부산 북구 75.5
최저		울산 분청 37.7		전남 분청 33.9		경북 문경 21.0	경북 울릉 9.9	서울 종로 41.5

(단위 : 단체수, %)

구분	합계	구성비	시·도	시	군	자치구
합계	243	100.0	17	75	82	69
10%미만	1	0.4	-	-	1	-
10-20%미만	9	3.7	-	-	9	-
20-30%미만	77	31.7	1	14	62	-
30-40%미만	41	16.9	9	24	8	-
40-50%미만	47	19.3	7	30	2	8
50%이상	68	28.0	-	7	-	61

25

III. 복지분권의 현황과 쟁점

3-3. 복지재정 현황

▪ 사회복지 부문별 비중 현황

(단위 : 억원)

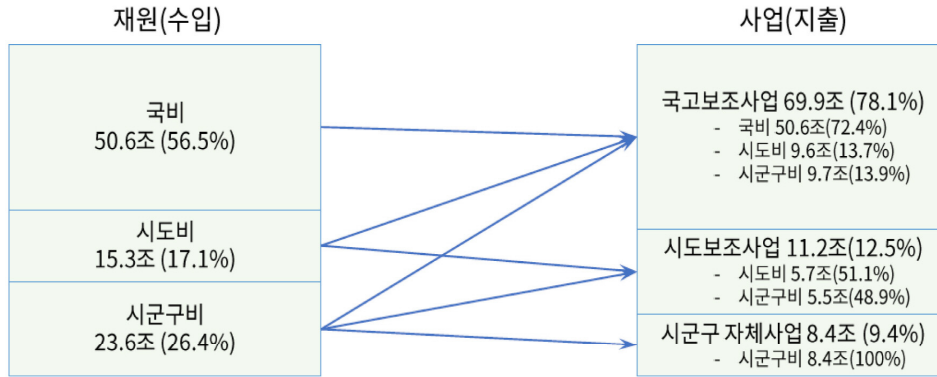
분야·부문	계	정책사업		행정운영 경비	재무활동	비중(%)
		보조사업	자체사업			
사회복지	1,101,592	986,115	104,144	-	11,334	100
기초생활보장	257,932	255,320	1,929	-	683	23.41
취약계층지원	158,042	136,355	20,774	-	913	14.35
노동	15,526	6,607	8,872	-	46	1.41
보훈	9,523	3,611	5,912	-	-	0.86
주거	36,929	17,497	10,280	-	9,152	3.35
사회복지일반	17,190	10,178	6,672	-	340	1.56
보육	189,209	178,282	10,903	-	24	17.18
가족·여성	38,245	33,169	5,054	-	22	3.47
노인	363,424	336,638	26,645	-	141	32.99
청소년	15,573	8,458	7,102	-	14	1.41

26

III. 복지분권의 현황과 쟁점

3-3. 복지재정 현황

- 시군구 복지사업 재원과 지출구조(정홍원, 2025)



III. 복지분권의 현황과 쟁점

3-4. 복지재정분권

- 복지재정 핵심 영역: 지방 사회복지예산의 90%인 국고보조사업 관련
- 다수 연구자들이 현행 제도운영의 문제점 지적(김우림, 2021; 이재원, 2021 등)
- 국고보조율 결정 거버넌스의 문제점(정홍원 외, 2024)
 - ✓ 보조율 설정의 합리성 부족과 경직성
 - ✓ 보조율 결정 과정에 사전 협의 및 의견수렴 부족
 - ✓ 국고보조율 심의 및 의결 절차의 실효성 부족
 - ✓ 국고보조율 결정의 합리적 분석 및 평가 절차의 미비
 - ✓ 보조율에 대한 국회 심의 절차의 부재
- 중앙-지방 뿐만 아니라, 광역-기초간 복지재정 역할분담 정립 필요(홍근석 외, 2018)

III. 복지분권의 현황과 쟁점

3-5. 복지재정분권 현황

- 지방정부 재정 현실: 재정자립도, 재정자주도 낮음
- 국세/지방세: 중앙/지방 75/25, 모자라는 재원은 이전(의존)재원
- 지방복지재정: 보조사업 90% 이상, 자체사업 10% 미만. 이 10% 미만도 신설변경 협의제도에 의해 통제 구조
- 지방 자체사무 지출현황(김형용, 2025): 시설지원 30%, 서비스 30%, 현금 10%..
- 정리: 재정분권에 인식하고 건전재정과 통제규제 위주의 지방재정 관리, 복지분야는 중앙집권성 유지, 지방재원 중앙징발 구조, 복지재정자치 여력 부족...
- 개선방향: 지방재정 세입 확대, 세출분권 강화, **국고보조사업 혁신**

29

III. 복지분권의 현황과 쟁점

4-1. 복지행정분권

- 복지행정분권은 지방정부가 복지정책을 실행하기 위한 제반여건을 가지고 있는가?
- 지방복지전달체계의 특성: 광역-기초(본청-읍면동) 저렴행정(이현주, 2015)
- ✓ 사회복지담당공무원 현황(보건복지부, 2025)

구분	총계	시·도	시·군·구					
			계	본청	읍·면·동			
					소계	읍	면	동
복지공무원	45,532	2,445	43,087	19,145	23,942	1,967	5,553	16,422
사회복지직	32,790	883	31,907	13,552	18,355	1,551	3,879	12,925
행정직 등	12,742	1,562	11,180	5,593	5,587	416	1,674	3,497

- 사회복지담당공무원 1인당 업무량(시군구 대상)
- ✓ 24년 말 기준 시군구 1인당 평균 복지대상자 303명, 읍면동 1인당 평균 546명 담당

30

III. 복지분권의 현황과 쟁점

4-1. 복지행정분권

- 복지행정분권의 지체 이유
 - ✓ 재정기반없이 책임만 지방에 전가: 지방비 부담, 자율적 기획 어려움, 자체사업 제약
 - ✓ 중앙정부의 기획 독점과 통제 지속: 기획기능 독점, 기준 일률적 적용, 세부 지침으로 정밀 통제, 평가 감독 강화, 지방 서열화, 권한 부족 → 지방의 기획기능 퇴화와 중앙 의존 강화
 - ✓ 복지전달체계의 복잡성과 혼란: 업무과중, 사업종류도 다양하고 파편화된 제도설계
 - ✓ 지방정부의 행정역량 부족: 지방정부의 관행적 관료제 유지, 혁신 미흡, 조직과 인력부족 (중앙정부 기준인건비 규제)
 - ✓ 주민참여와 민주적 통제의 미흡

III. 복지분권의 현황과 쟁점

4-2. 복지행정분권 현황

- **광역자치단체** 복지행정 선행연구 결과(김희성 외, 2024)
 - ✓ 조직 및 인사 관련 법적 제도 취약, 예산·직제·인력 모두 취약
 - ✓ 중앙-광역 역할분담 불명확, 복지수요 증가에도 조직 미확대, 기획·중재·조정 역할 미흡, 인력 부족, 복지직 비율 매우 낮음, 전문성 가진 관리자 부족
 - ✓ 개선방안: 복지행정 중점 기능 및 역할 명확화, 조직인력 확충 및 상향 평준화, 지역사회보장 거버넌스 체계 확립 등이 제안됨
- **기초자치단체** 복지행정 선행연구 결과(김희성 외, 2022)
 - ✓ 복지행정 수요반영 한계, 전담기구 및 전담인력 관련 법적 규정 미흡, 적정 인력 산정 제도적 장치 부재, 보직관리 취약, 교육훈련 미흡
 - ✓ 개선방안: 관련 법적 제도의 체계화, 기준인건비 산정모형 개편, 사회복지전담공무원 전문성 강화, 교육훈련 대폭 강화, 사회복지직 관리자 확대, 적정인력 확충

III. 복지분권의 현황과 쟁점

5-1. 복지정치분권

- 정치분권: 복지의제에 지방정부와 주민의 참여와 관여를 어떻게 마련할 것인가?
- ✓ 주요과제: 주민이 직접 지역 복지정책 형성과 집행에 참여하는 것

- 복지정치분권의 현실
- ✓ 주민참정: 형식적 주민참정
- ✓ 지방선거: 중앙중심 운영체계, 중앙정치의 대리전
- ✓ 주민자치: 형식적 주민자치, 주민 관여구조 미진, 주민역량 취약
- ✓ 복지자치: 미진한 복지정치 참여구조

33

IV. 정부 간 역할분담 방향

1-1. 복지사무 개선방안

- 정부간 사무배분 기준과 원칙을 고려하고, **기능 중심 포괄 이양**
- 복지사무 분담 원칙: 전국적 보편적 사업은 중앙정부 담당, 지역적 선별적 사업은 지방정부 담당.
- ✓ 국가담당사무: 전국적으로 동일한 기준이 필요한 사업, 소득보장 현금급여 사업, 지방재량이 적음. 국가 책임성 강화.
- ✓ 지방담당사무: 주민 밀착형 사회서비스, 돌봄사업. 지역특성 반영, 지방의 재량과 책임성 중요. 지방중심 운영 필요
- ✓ 공동책임사무: 국가와 지방이 협력해야 하는 사업.
- ✓ 정책 추진단계 고려: 즉시 이행, 단계별 이행

34

IV. 정부 간 역할분담 방향

1-2. 복지사무 개선방안

- 중앙-지방 전담사무 구분을 위한 복지사업 유형(김승연, 2019)

구분		사회위험과 외부효과의 성격	
		전국적	지역적
보장의 성격	보편적	A) 사회보험, 보편수당 국민연금, 건강보험, 산재보험, 아동수당 등	C) 돌봄서비스 방과후 돌봄서비스, 영유아보육료 및 가정양육수당, 장애인활동지원 등
	선별적	B) 공공부조 기초생활보장, 장애인연금, 긴급복지, 저소득한부모가족지원 등	D) 청년수당, 지역사회복지관, 경기도 위스타트 등

35

IV. 정부 간 역할분담 방향

1-3. 복지사무 개선방안

- 복지사무의 기획·설계와 관리감독(윤홍식 외, 2020)

구분		복지급여 전달의 주체	
		전국적	지역적
사회적 위험의 성격	보편적	기획-중앙정부 관리감독-중앙정부	기획-중앙과 지방 관리감독-상위 정부, 지방자치단체
	선별적	기획-중앙정부 관리감독-중앙정부	기획-중앙과 지방, 또는 중앙, 지방 각각 관리감독-상위 정부와 지방자치단체

36

IV. 정부 간 역할분담 방향

1-4. 복지사무 개선방안

- 복지사무 재조정 방안(정홍원 외, 2020)

구분	중앙정부	광역자치단체	기초자치단체
정책 결정·기획	종합계획/기본계획 수립 각종 실태조사 서비스 품질관리 연구·분석·평가	시행계획 수립 및 시행 시행계획 추진실적 평가 지역별 복지수요 파악 연구·분석·평가	관할구역 사회복지계획
정책 집행	급여·서비스 수준 설정 대상자 기준 설정 이의신청 검토·결정	관할구역 급여·서비스 공급(량) 조정 이의 신청 검토·결정	신청접수, 조사 대상자 선정 및 관리 급여 지급 및 변동 관리 서비스 제공 및 변동 관리
복지 자원	재원 총량 결정 재원 조달	재원 분담 관할구역 내 재정조정	재원 분담
기반 조성	정보시스템 구축·운영 개인정보 보호·관리	개인정보 보호·관리	개인정보 보호·관리
법인·시설·기관	중앙 단위 전담기관 운영	법인·시설의 개폐 제공기관 인증/인가 사회복지시설 평가	사회복지시설 운영·관리 서비스제공기관 관리
인력	전문인력 자격 관리	담당인력의 수급 종사자 교육훈련 서비스 제공인력 자격 관리	시설 종사자 임면

37

IV. 정부 간 역할분담 방향

1-5. 복지사무 개선방안

- 중앙-지방 기능배분 방식의 고려(서왕진 외, 2017; 이미애, 2025)



- 어떤 방식으로 추진할 것인가?

38

IV. 정부 간 역할분담 방향

1-6. 복지사무분권의 방향

	현재(As-Is)	미래(To-Be)
사무배분 원칙	상호 경합·동일 사무의 병렬적 분포	보충성 원칙(기초자치단체 우선) 적용
사무 이양	예산 중심의 선별적 사무 이양	기능 중심(단위) 지방 이양
역할 분담	소득보장과 사회서비스 모두 위임사무·공동사무 중심으로 책임성 부재	소득보장은 국가사무로, 사회서비스는 자치사무로 설정
광역과 기초	광역자치단체와 기초자치단체의 역할 중첩 및 모호성	광역자치단체는 조정·통합·연계, 기초간 격차/불평등 완화 및 질·성과관리 기초자치단체는 일상생활 직접지원업무
개선 방향성	- 복지사무분권의 핵심은 '과감한 지방이양'과 정부간 '기능중심의 역할분담' - '중앙-지방' 구조에서 '중앙-광역-기초'의 구조로 전환 - 유사 사무를 중앙, 광역, 기초가 경합적으로 시행하는 비효율과 낭비 제거 시급	

IV. 정부 간 역할분담 방향

2-1. 복지재정 개선방안

- 복지재정 개편 방향(이재원, 2018)

제도개편		고려사항		분권 변수	
세출	기능전담	지방이양	보충성기준(지방정착) 정부간 기능 전담(빅딜)	자치확대 (보충성원칙) 정부간 빅딜	
		국가사무 전환	현금급여의 기초복지 100% 보조율 주장 쟁점	위탁업무로 전환	
	기능분담	기준보조율(차등보조율)	의무지출(사회복지)	사업성격-재량	외부성과 재량 의무경비 재원보장 지역간 재정 균형
			장려적지출(지역개발/환경)	외부성-재량	
		포괄보조 프로그램	신청주의(문화, 농림)	국고기준(임의적)	재량-책임 균형 (성과계약)
			단일사업 포괄보조 전환 다수사업 통합 포괄보조	지투, 일자리사업	
			- 단일부처 - 부처연합	보육 사회경제, 다문화	
	세입	보조금준칙	지방비 의무 지출 재원 수준에 대한 통제		재원 징발 방지
	재정관리	보조금 관리의 효율성과 책임성		주민눈높이 책임	

IV. 정부 간 역할분담 방향

2-2. 복지재정 국고보조 기준보조율 개선방안

- 사회복지 국고보조제도 기준보조율 정비(안)(이재원, 2019)

구 분		복지사업의 사회적 성격		
		1. 기초생활보장 (중앙정부 책임)	2. 사회기반 투자 (중앙·지방 협력)	3. 일상생활 지원 (지방자치단체 책임)
집행재량	1. 낮음	Type I (90%) (생계급여)	Type II (80%)	Type III (70%)
	2. 중간	Type IV (80%) (지역자활센터 운영)	Type V (70%) (노인돌봄)	Type VI (60%)
	3. 높음	Type VII (70%)	Type VIII (60%) (청소년 여가지원)	Type IX (50%) (경로당 지원)

41

IV. 정부 간 역할분담 방향

2-3. 복지재정 개선방안: 복지빅딜 방식의 고려

- 복지사무 조정과 관련하여 다양한 복지빅딜 방식이 제안됨. 정홍원 외(2019), 박선영 (2023), 김홍환(2023) 외 다수
- 공통적으로 지방이 부담하는 현금성복지사업을 국가사업으로 전환하고, 국가사업 중 지방으로 이관하는 것이 바람직한 사업으로 지방사무로 이관(지방이양)
- 이럴 경우, 재정분담 결과가 지방재정 순증안과 중립안으로 구분할 수 있음. 순증안은 현재 지방재정이 취약하므로 순증으로 인해 복지사업에 투자할 여력(예, 통합돌봄)이 발생하는 것이며, 중립안은 지방재정 순증이 없는 말그대로 역할분담만 조정하는 안임. 중앙은 재정부담을 이유로 이 방안을 지지할 가능성 높음
- 적어도 어떤 방식의 빅딜이라도 사무조정을 통한 효율성과 책임성에 기여할 것으로 예상되며, 우선순위에 따라 단계적으로 실시함. 보조사업 특성에 따라 보조율을 점진적으로 조정하는 방안도 현실적임

42

IV. 정부 간 역할분담 방향

2-3. 복지재정 개선방안: 복지빅딜 방식의 고려

- 예시) 정홍원 외(2019). 국가사업 전환의 우선순위

우선 순위	사업명	국가사업 전환의 내용		후속 조치
		재원	전달체계	
1	교육급여	전액 국고 시·도별 추가 사업은 교육청 자체 부담	변경 없음 읍면동 신청은 유지	지자체의 유사 제도 정비
	기초연금	전액 국고(복지부)	연금공단 이관 검토 읍면동 신청은 유지	지자체의 유사 제도 전면 폐지
	아동수당	전액 국고(복지부)	지자체 집행 : 기관위임사무	지자체 유사 현금급여제도 정비 검토
2	의료급여	지자체 부담 폐지 건강보험재정 일원화	건강보험공단 일원화 : 지자체 업무 이관	중앙·지방의 의료비 지원 제도 재설계
3	주거급여	전액 국고(국토부)	국토부 일원화 : 지자체 업무 이관	지역 단위 전달체계 보완
	장애인연금	전액 국고(복지부)	지자체 집행 : 기관위임사무	장애인 현금급여와 현물급여 연계 강화
	장애수당			
4	생계급여	전액 국고(복지부)	지자체 집행 : 기관위임사무	지자체 추가 지원 사업 전면 재정비

43

IV. 정부 간 역할분담 방향

2-3. 복지재정 개선방안: 복지빅딜 방식의 고려

- 예시) 박선영(2023). 노인 관련 국고보조금 개편 방안

현행(2021년)	변경	결과
기초연금: 기초연금 총예산은 18조 8,581억원, 중앙정부가 14조 9414억원 부담, 지자체가 3조 9,167억원을 부담	지자체 3조 9,167억원을 중앙정부가 전액 부담	- 지자체는 1조 6,969억원을 자체 예산으로 확충(3조 9,167억원-2조 2,198억원). 이 예산으로 지역특성에 따른 고령화 사업 추진 - 중앙정부는 1조 6,969억원의 의무지출 부담이 증대. 기초연금 전액부담으로 효율적 구조 개선
복지부 재량사업: 2조 2,198억원	복지부 재량사업 2조 2,198억원을 지자체가 전액 부담	

44

IV. 정부 간 역할분담 방향

2-4. 복지재정분권의 방향

	현재(As-Is)	미래(To-Be)
세입분권	국세와 지방세 비율이 75:25 수준으로 취약. 지방재정자립도 매우 낮음	세입측면에서 자주재원의 확대, 이전(의존)재원의 축소.
보조사업 운영	국고보조사업 비중이 절대적 국비-시도비-시군구비 기계적 적용 의무(강제)부담으로 지방복지재정 경직	국고보조사업 전면적 개편, 국가사무(전국적·보편적사업)는 전액국비, 자치사무는 전액 지방비, 공동사무는 부담비율 재정비, 포괄보조금제 실시
협약구조	중앙주도, 지방 배제	파트너십에 기반한 협약구조 운영
광역과 기초	광역보조사업 다양화와 부담비율 비합리	광역-기초간 부담비율 합리화
개선 방향성	- 복지재정분권과 복지사무분권의 일관성 확보 - 단기적으로 국고보조사업 구조개혁 및 재정분담 원칙 재정비 - 중장기적으로 세원 이관(세입구조개혁) 실행	

45

IV. 정부 간 역할분담 방향

3. 복지행정분권의 방향

	현재(As-Is)	미래(To-Be)
자치조직권	중앙정부의 통제, 규제: 폐쇄적 조직형성권	지방자치단체의 자율과 책임: 개방적 조직형성권 강화
정원관리	기준인건비제도에 의한 정원 관리	단기적으로 기준인건비 제도 개선, 중장기적으로 행정수요를 고려한 지자체 자율적 운영
전문성과 역량	인력확보와 양성에 있어 부실한 운영 및 지역간 격차 확대	지자체 정책역량의 전반적 강화 필요 전문성과 역량 제고를 위한 교육훈련체계 내실화
복지인력	경직적 관료제 조직운영, 비합리적 인사관리, 불충분한 인력배치, 정체성 모호	전문적 관료제 조직운영, 합리적 인사관리, 적절한 인력배치, 전문성 강화
개선 방향성	- 중앙의 통제와 규제 방식에서 지자체의 자율성과 책임성을 확보하는 방식으로 변화 - 합리적인 조직구성고 적절한 수준의 인력확보, 사업 전반에 대한 권한을 가지고 기획, 집행, 서비스 전달 등에 최종적 책임을 가져야 함 - 자치분권형 성과평가체계 구축 및 질관리체계 마련	

46

IV. 정부 간 역할분담 방향

4. 복지정치분권 방향

	현재(As-Is)	미래(To-Be)
주민참여	형식적인 주민참여 운영	실질적인 주민참여 운영
지방선거	중앙정치중심 운영체계	지방정치중심 운영체계 정당공천제 폐지, 지역정당 허용
주민자치	형식적인 주민자치 운영	실질적인 주민자치(주민자치회) 운영 주민의 자치역량 강화
주민참여	미진한 복지정치 참여 지원 중심형 지역사회보장협의체 운영	주민주도 복지공동체, 마을복지계획 적극적인 복지정치 참여 및 복지운동 사회적 연대 강화형 지역사회보장협의체 활성화, 주민참여예산제 강화
개선 방향성	- 형식적 운영에서 실질적 운영으로 내실있는 질적 변화 요청 - 중앙에 통제받지 않는 지역단위 자율적 정치참여구조 마련 - 주민주도 복지정치 참여 확대 및 지역사회보장협의체 기능 강화 - 복지분권의 최종 도달지점은 주민참여와 주민통제임	

47

IV. 정부 간 역할분담 방향

5. 추가 검토사항

- 중앙정부가 현금성 급여를 담당할 때, 소득보장청 기능 검토→ A.I 기능 반영 운영
- 지방정부가 사회서비스 담당할 때, 중앙정부 단위 돌봄청 기능 검토
- 현행 중앙-지방 논의도 사실상 중앙-광역 논의 중심으로 진행되고 있어, 기초의 불신을 해소할 수 있도록 중앙-광역-기초 논의가 될 수 있도록 협치 기제 운영
- 신설변경 협의제도 운영: 최근 일부 개선이 있으나 현행의 집권적 운영방식은 분권 흐름에 부합하지 않으며, 지방자치권도 훼손 → 자치와 분권 원리 반영한 협의제도 운영

48

V. 정리 및 과제

1. 지난 사회보장 역할분담 논의의 한계

- 지방분권 논의 속에서 복지분권에 대한 논의는 제한적. 복지분권은 지방분권과 독립하여 실행되기 어려움
- 분권연구는 쟁점이 많은 영역임에도 체계적인 연구가 매우 부족. 이론적 실증적 연구 부족. 분권 과제의 특성상 이론적 논의와 실무적 논의가 꼼꼼히 구성되어야 함
- 복지분권 연구자 부족. 특히 복지재정 전문 연구자 희소
- 사회복지학계내 주요 쟁점임에도 소극적 관심
- 정부 간 관계 내 논의구조로 복지 현장-시민들의 관심 낮음. 공감대와 지지 미흡
- 사회복지계와 자치분권계와의 공동사안에 대한 연대구조 미흡

49

V. 정리 및 과제

2. 복지분권 진척이 되지 않는 이유

- 중앙정부의 소극성: 기재부(재정부담), 행안부(권한축소), 복지부(조직축소) 우려
 - 복지재정 부담: 지방재정 취약, 중앙정부 여력 부족(저부담저급여 구조), 증세(?)
 - 서비스 격차: 지역간 형평성 우려. 자치사무는 격차가 아닌 다양성 관점 필요
 - 정책역량: 지방정부의 정책역량 차이(닭과 달걀 논쟁)
 - 제도개편의 어려움: 경로의존적 제도, 국고보조제도 개편?
-
- 여러 요인과 명분이 존재, 핵심 이유는 기득권적 관성
 - ✓ 현대 국가기능의 핵심이 사회보장이고, 효율성과 책임성이 핵심
 - ✓ 정부 간 새로운 관계설정을 통한 효율적인 정부 구축 필수

50

V. 정리 및 과제

3. 향후 과제

- 정부간 사회보장 역할분담 논의가 본격화. 사회보장기본법 제20조(사회보장위원회) 업무 중 ②항 7호에 '국가와 지방자치단체의 역할 및 비용분담'을 심의·조정하는 기능이 포함되어 있음 → 사보위 기능 정상화 필요
- 제3차(26~30) 사회보장기본계획 수정계획에 '지역복지전문위원회' 설치가 과제에 포함되어 있음. 정부간 복지 역할분담이 여러 전문위원회에 걸친 과제이기는 하지만 위 위원회에서 다루는 것도 가능함
- 지방재정 부담과 관련해서는 지방재정관리위원회(지방재정부담분과위+지방재정위기관리분과위) 내 지방재정부담분과위와 협력논의 구조 마련 또는 **지방사회보장 관련 재정만 사보위 내에서 전담 논의**(바람직한 방향)
- 거버넌스 구조를 확립하고, 이를 기반으로 주요 쟁점을 해소하여, 실행구조와 **로드맵**을 만드는 전략으로 나아가야 함

51

경청해주셔서 감사합니다.

unemploy@hanmail.net

52

발표 2

지역을 살리는 사회연대경제 활성화 방안

정지영 (한국협동조합연구소)

미래사회보장
포럼

지역사회 기반 사회연대경제 활성화 방안

정지영 소장 (한국협동조합연구소 사회적협동조합)

1

지역사회 기반 사회연대경제활성화 방안

목 차

- 01. 지역사회보장체계의 새로운 과제 4
- 02. 사회연대경제의 필요성과 사례 5
- 03. 사회연대경제 기반 지역 공급체계 구축 전략 11

지역사회 기반 사회연대경제활성화 방안

I. 지역사회보장체계의 새로운 과제

01 지역사회보장체계의 새로운 과제

핵심 과제 : 서비스 확대에서 지역 공급체계 구축으로 이동

- 사회보장 수요는 생활밀착·복합서비스 중심으로 확대되고 있으나, 표준화된 제도와 행정 전달 체계만으로는 지역별 수요 포착·공급에 한계
- 향후 과제는 '무엇을 보장할 것인가'를 넘어 '누가, 어디서, 어떻게 지속적으로 공급할 것인가'로 확장

< 지역사회보장체계를 둘러싼 환경변화와 대응 과제 >

환경 변화	기존 체계 한계	새로운 과제
고령화·1인가구 증가	숨은 돌봄·고립 수요 발견 한계	지역 기반 수요 발굴
생활문제의 복합화	단일 사업·표준 서비스 한계	맞춤형 서비스 설계
지역소멸·공급기관 부족	행정 직접수행·시장공급 한계	지역 공급주체 확보
이용자 욕구 다양화	사후 평가 중심 개선 한계	이용자 피드백 기반 개선

< 농촌유형별 서비스 접근성 >

유형	개수	합계	교육	교통	금융	문화	보육	복지	상업	여가 휴게	의료	체육	행정
도시(동)	2,092	0.77	0.69	0.25	0.68	0.44	0.55	0.53	0.97	0.64	0.86	0.86	0.91
농촌(읍면)	도시형	104	0.49	0.37	0.26	0.35	0.25	0.46	0.45	0.69	0.43	0.41	0.48
	균형형	226	0.21	0.11	0.21	0.09	0.18	0.18	0.32	0.38	0.17	0.14	0.19
	의존형	242	0.12	0.05	0.09	0.03	0.11	0.12	0.36	0.20	0.10	0.09	0.08
	고립형	827	0.08	0.03	0.07	0.00	0.06	0.09	0.37	0.09	0.04	0.09	0.03
평균(전체)	3,491	0.23	0.20	0.10	0.19	0.14	0.18	0.20	0.32	0.15	0.34	0.24	0.39
평균(읍면)	1,399	0.14	0.07	0.11	0.05	0.10	0.14	0.37	0.20	0.10	0.12	0.09	0.43

주 : 농촌 지역을 인구 및 교통망 기준으로 4가지 유형으로 구분한 뒤 11개 부문 주요 생활서비스 접근성을 최대 - 최소 정규화 기법으로 점수화
 자료 : 기본사회 실현을 위한 9가지 지역혁신 전략 (김기태 외, 2026)

II . 사회연대경제의 필요성과 사례

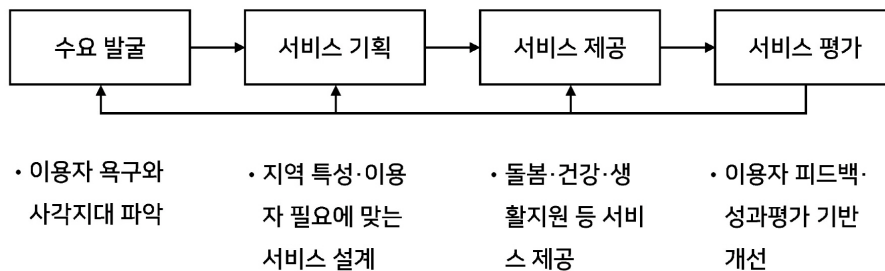
1. 사회서비스 공급 과정
2. 사회연대경제 특성과 장점
3. 사회연대경제 사례

01 사회서비스 공급 과정

지역 기반 사회서비스 공급 과정

- 지역사회보장서비스는 이용자 욕구와 지역 특성을 반영하여 지속적으로 조정·개선되는 순환 과정
- 문제는 이 과정이 행정의 역량만으로는 안정적으로 작동하기에는 한계 존재
- 따라서 이 순환 과정에 참여할 지역 기반 공급주체가 필요하고, 그 대안 중 하나가 사회연대경제

< 사회서비스 4단계 공급 과정 >



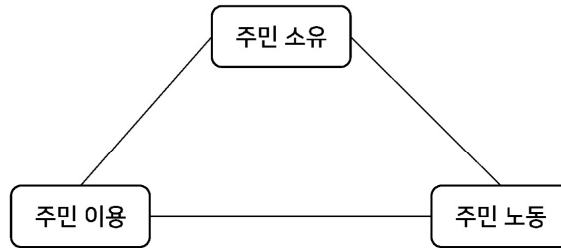
02 사회연대경제의 특성과 장점

사회연대경제 개념

- 기본 : 자발적 협력과 상호 부조를 바탕으로 수익극대화를 추구하기보다 사회적 목적 실현을 우선시하며, 민주적 거버넌스와 이윤 배분의 제한 및 재투자를 통해 사회적가치와 경제적 지속가능성을 동시에 추구하는 기업 및 조직들의 경제 활동
- 지역 기반 : 지역 주민이 참여하여 지역에 필요한 제품·서비스를 공급하고, 지역문제해결에 기여하는 경제조직

사회연대경제 특성

- 사회연대경제의 차별성은 법인격 자체가 아니라, 이용자 또는 직원인 주민이 조직을 소유하면서 조직 운영과 서비스 개선에 참여하는 구조에서 발생
- 즉, '주민 소유구조'와 '다중이해관계자 소유구조' 속에서 사회연대경제의 '지역성'과 '공익성'이 발현되며, 이를 바탕으로 '지속성'과 '전문성'이 확보



02 사회연대경제의 특성과 장점

사회연대경제 장점

- 사회연대경제는 주민이 이용자·공급자·소유자로 참여하는 구조를 통해 지역 기반 사회서비스의 수요 발굴, 서비스 품질, 지속가능성 등을 높이는 지역 기반 공급주체

< 사회연대경제의 강점 및 사회서비스 공급체계 부여 효과 >

구분	사회연대경제의 강점	사회서비스 공급체계에 주는 효과
① 수요 발굴·서비스 설계·개선	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 주민과 이용자가 조직 운영에 참여하기 때문에 숨은 수요, 사각지대, 실제 생활문제에 대한 이해도가 높음 • 이용자가 단순 수혜자가 아니라 조합원·회원·참여자로 결합되어 서비스 경험과 피드백이 조직 내부에 축적됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정조사만으로 포착하기 어려운 수요를 발견하고, 이용자 필요에 맞는 서비스 설계와 지속적 개선 가능 • 발굴·기획·조정 비용을 낮추는 지역 관계망 형성
② 서비스 품질과 노동의 주체성	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 기반 노동자가 단순 제공자가 아니라 조직의 구성원으로 참여하면서 서비스에 대한 책임성과 몰입도 향상 • 이윤극대화 압력이 상대적으로 낮고, 서비스 목적과 조직의 사회적 미션이 결합됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 이용자와 공급자 간 신뢰 형성, 서비스 만족도와 지속 이용 가능성 제고 • 서비스 품질·노동 안정성·공급 지속가능성을 높이는 사업 구조 형성
③ 지역 환류와 주민 역량 축적	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 제공 과정에서 창출된 부가가치가 인건비, 배당, 재투자, 사회공헌 등을 통해 지역 안에 남을 가능성이 높음 • 주민이 서비스 이용자에서 조합원, 활동가, 임원, 지역 리더로 성장하는 경험 축적 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회서비스 재정이 지역 고용·소득·공동체 활동으로 연결 • 지역문제 해결 역량과 신뢰를 축적하고, 새로운 수요 발굴과 참여로 이어지는 선순환 형성

02 사회연대경제의 특성과 장점

참고 : 사회력(社會力) ≍ 지역사회문제해결역량, 지역사회혁신역량

- 사회가 외부의 지시나 일시적 재정 투입에 의존하지 않고, 스스로 문제를 인식하고, 해법을 설계하며, 지속적으로 실행·조정할 수 있는 집합적 역량을 의미

사회력 강화의 필요성 : 재정 투입 분배 제도 VS 지역 기반 혁신 시스템

구분	사회력 無	사회력有
안정적인 소득 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 소득 보장이 중앙 및 지방정부의 재정 이전에 전적으로 의존 • 현금은 생계 공백을 메우는 단기적 이전 수단에 머무름 (단기 현금 이전) • 지역 내부에 새로운 소득 기반이나 자산이 축적되지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙·지방정부의 재정 이전에만 의존하지 않음 • 지역의 토지·에너지·공공자산·사회연대경제를 활용하여 공유부(공동자산) 기반 소득 구조를 형성 • 현금은 지역 내부에서 순환하며 지속 가능한 생애소득 안정 장치로 작동
보편적 사회 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스가 행정 기준에 따라 획일적으로 공급 • 제도상 보편성은 있으나, 실제 접근성·품질·만족도는 지역별 격차 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스가 지역 주민의 기획·운영·평가 참여를 통해 생활 인프라로 작동 • 지역 여건에 맞게 서비스가 조정·개선됨 • 보편성이 제도적 권리가 아니라 실제 이용 가능성으로 체감됨
사회연대 경제 육성	<ul style="list-style-type: none"> • 사회연대경제 조직이 고립된 섬처럼 존재 • 지역에 뿌리내리지 못한 채 정책 사업 수행 주체로 기능 • 정책 종료와 함께 조직과 성과가 쉽게 소멸 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회연대경제가 주민자치·공동체 조직과 유기적으로 결합 • 돌봄·에너지·주거 등 지역 문제 해결의 핵심 주체로 기능 • 정책 경험이 축적되며 지역 문제 해결 시스템의 중심 인프라로 자리 잡음

자료 : 기본사회 실현을 위한 9가지 지역혁신 전략 (김기태 외, 2026)

- 9 -

03 사회연대경제 사례

**살림의로
복지사회적
협동조합**

- 건강모임·의원·데이케어·방문요양·서로돌봄카페 등을 통해 의료·돌봄·생활지원을 주민 관계망 안에서 연결 ⇒ 50개+ 건강모임 (생산자이자 이용자로 참여)
- 주민이 이용자이자 조합원으로 참여하면서 숨은 수요를 발견하고, 필요한 서비스를 직접 기획·운영하는 구조 형성

**사회적
협동조합
도우누리**

- 자활공동체에서 출발해 직원 출자를 기반으로 사회적협동조합으로 전환하고, 생애주기별 돌봄서비스 제공 . 최근 '존엄케어' 라는 브랜딩을 통해 소셜프랜차이즈까지 확장
- 돌봄노동자가 단순 제공자가 아니라 조직의 구성원으로 참여하면서 서비스 책임성·노동 안전성·경영지속성 제고 ⇒ 노동자 수입&만족도&서비스 수혜자 만족도 동시 제고

**함께하는
장곡사회적
협동조합**

- 주민자치회·기존 지역조직 (부녀회·적십자봉사회·이장단 등) ·사회적농업 조직 등을 연결하여 농촌 생활돌봄 기반 구축 ⇒ 정책과 인력을 연결하는 네트워크 조직으로 기능
- 중장기발전계획을 수립하고, 기존 주민조직, 지역자원을 활용, 돌봄반장 육성 등을 통해 돌봄 공급체계를 만듦으로써 지역 주민의 지역문제해결 역량과 경험을 축적

- 10 -

III. 사회연대경제 기반 지역공급체계 구축 전략

1. 사회서비스 분야 사회연대경제 현황
2. 사회연대경제 활성화 방안

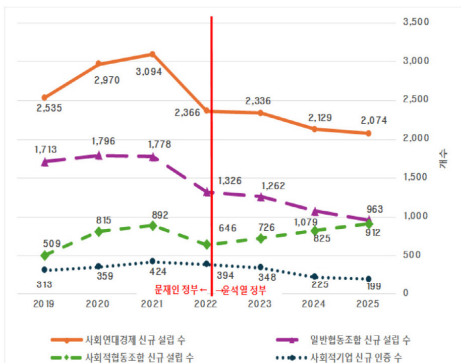
01 사회서비스 분야 사회연대경제 현황

협동조합 및 사회적기업 설립 현황

- 예산이 감소했던 최근 시기('22~'25)에도 사회적협동조합은 보건업 및 사회복지서비스업 분야 사회적협동조합의 증가로 전체 사회적협동조합 수는 증가
- 사회적기업도 사회서비스 제공형은 '22~'24년 동안 11.9%의 성장률 기록
- 현재도 사회연대경제 설립에 대한 현장 수요는 매우 높은 편이므로 적절한 정책적 촉진 전략 수립 필요

< 협동조합 및 사회적기업 설립 현황 >

단위 : 개소



< 사회적협동조합 보건업 및 사회복지서비스업 세부 사업별 설립 현황 >

단위 : 개소

구분	2019	2020	2021	2022 (A)	2023	2024	2025 (B)	B-A
사회적협동조합(전체)	509	815	892	646	726	825	912	266
보건업 및 사회복지서비스업(전체)	154	440	496	268	332	463	594	326
아동·청소년 돌봄형	31	290	337	143	183	204	283	140
장애인 지원형	44	41	58	59	80	143	142	83
노인 돌봄형	23	36	36	20	26	55	82	62
보건의료·간병·정신건강형	14	17	10	13	8	21	29	16
취약계층 생활지원·일자리형	16	17	26	14	13	14	33	19
지역사회·교육·문화·기타형	26	39	29	19	22	26	25	6

주 : 보건업 및 사회복지서비스업의 세부 사업 유형은 주요사업에 기재되어 있는 키워드를 중심으로 분류하였음
 ① 아동·청소년 돌봄형 : 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 아동공동생활가정, 그룹홈, 어린이집 등
 ② 장애인 지원형 : 장애인 주간활동, 장애인 활동지원, 직업재활 등
 ③ 노인 돌봄형 : 재가노인복지, 장기요양, 방문요양, 노인맞춤돌봄 등
 ④ 보건의료 : 간병·정신건강형 : 의료복지, 간병, 병원동행, 심리상담, 정신재활 등
 ⑤ 취약계층 생활지원·일자리형 : 급식, 푸드뱅크, 장애지원, 청소·방역, 일자리·자활 등
 ⑥ 지역사회·교육·문화·기타형 : 교육, 상담, 문화, 마을관리, 환경, 사회혁신, 기타 등
 자료 : 협동조합 홈페이지에 등록된 사회적협동조합 정보를 바탕으로 저자 재구성

02 사회연대경제 활성화 방안

사회연대경제 기반 지역 공급체계 구축을 위한 전략 및 과제

- (제도화) 사회연대경제를 주변적 보조사업이 아니라 지역사회보장 공급체계의 공식 파트너로 위치
- (공급주체 육성) 사회보장서비스에 적합한 사회연대경제 조직을 만들기 위해 선별과 육성을 함께 설계
- (생태계 구축) 개별 조직 지원이 아니라 지역의 주체, 자원, 거버넌스를 연결하는 생태계 활성화 전략 병행
- (성과관리) 사회연대경제 가치는 좋은 의도가 아닌 이용자 성과, 노동성과, 지역성과, 재정효율 성과 등으로 입증

전략	과제	핵심 방향
① 제도 진입경로 마련	(1) 법·조례 개정, 공공서비스 위탁, 지역사회보장계획 반영	사회연대경제가 지역사회보장 공급 체계에 참여할 수 있는 공식 경로 마련
② 공급주체 육성	(2) 실질적 사회연대경제 선별 (3) 성장단계별 지원 전략과 인내자본 투입	법인격이 아니라 주민성·민주성·서비스 역량을 갖춘 공급주체 육성
③ 지역 연계·복합지원 구조 구축	(4) 공동체·자활·의료사협·농협 등 연계 (5) 사랑의열매·상호금융·지역소멸기금 등 자원 결합 (6) 지역사회보장협의체 참여	개별 조직 지원을 넘어 지역 내 주체, 자원, 거버넌스를 연결
④ 성과관리체계 구축	(7) 서비스 품질, 노동성과, 지역경제 성과, 공동체 성과, 재정효율 성과 측정	사회연대경제의 기여를 사회보장 성과와 지역 성과로 입증

- 13 -

02 사회연대경제 활성화 방안

(1) 제도 진입 경로 마련 : 법·조례 개정, 공공서비스 위탁, 사회보장계획 반영

- **사회보장계획 반영** : 사회보장기본계획 및 지역사회보장계획 수립 시 사회연대경제 조직 현황, 사회서비스 공급 가능 영역, 협력사업, 성과지표 반영
* 이 외에 다양한 기본계획에도 사회연대경제 관련 계획 추가
- **공공서비스 위탁·구매 연계** : 사회서비스 위탁·구매 기준에 사회연대경제 우대 및 가산점 부여
- **법·조례 기반 정비** : (예) 통합돌봄지원법 개정, 통합돌봄지원 조례 제개정 가이드라인 마련
*마을공동체 및 사회연대경제 조직 정의 및 참여를 보장하는 관련 조항 추가

< 한국사회연대경제 돌봄특별위원회 지방선거 공약 >

4 대축	번호	포함 공약
① 제도 및 기반 강화	공약 1	주민·사회연대경제 참여 「돌봄통합지원 조례」 제·개정
	공약 2	읍면동 단위 통합돌봄지원센터 설치 및 사례관리 기능 강화
	공약 3	다학제 전문가팀 참여 조사·판정 체계 구축 및 사례관리 전면 시행
② 주민 참여 확대	공약 4	민관 공동 협의체 구성 및 읍면동 지역케어회의 운영
	공약 5	주민참여형 지역 돌봄 계획 수립 및 연 1 회 공개 보고
③ 돌봄 사회연대경제 조직 운영 지원	공약 6	사회연대경제 조직의 돌봄 참여 제도화 및 우선 위탁
	공약 7	재가 완결형 돌봄서비스 필수 패키지 통합 제공
④ 인력·주거·먹거리 기반 강화 (신규)	공약 8	지역사회 통합돌봄 케어코디네이터(케어매니저) 육성 체계 구축
	공약 9	공공재정 투입 통합돌봄 공동주택(중간집) 마련
	공약 10	경로당 먹거리 돌봄 — 경로당을 생활 SOC 통합돌봄 거점으로
	공약 11	건강돌봄인력 양성 및 서로돌봄 일자리 창출

< 통합돌봄지원 조례 제·개정 방안 >

- 조례에 반드시 포함할 “한사연경 표준조례안” 핵심 조항
 - 주민의 돌봄 받을 권리 및 사회적 책임 명시 (제 4 조)
 - 지자체장 6 대 책무 명시 (제 3 조, 돌봄통합지원법 제 4 조②)
 - 마을공동체·사회연대경제 조직 정의 및 참여 보장 (제 2 조 6·7 호)
 - 돌봄관리자(케어매니저) 역할 정의 (제 2 조 5 호)
 - 사례관리·개인별 지원계획 의무화 (제 8 조, 제 9 조)
 - 민관 공동 협의체·지역케어회의 설치 (제 12 조~제 15 조)
 - 비밀보장 의무 (제 18 조) 등
 - 사회연대경제 조직 우선 위탁 (제 20 조)

- 14 -

02 사회연대경제 활성화 방안

(2) 공급주체 육성 : 실질적 사회연대경제 선별

- **법인격보다 운영 형태 평가** : 사회연대경제 법인격 보유 여부만이 아니라 '주민 및 이용자 참여 수준', '노동자 참여 수준', '지역 환류 수준' 등을 평가하여 우대
- **주민, 이용자 참여 수준** : 조합원 및 출자금 수준, 조합원 중 주민 비중, 총회, 이사회 운영 횟수, 서비스 피드백 구조(주민 및 이용자 조합원 참여 여부) 등
- **노동자 참여 및 서비스 품질 수준** : 노동자 조합원 존재 여부, 총회, 이사회 노동자 참여 비중, 교육훈련 및 처우개선 추진 여부, 이용자 만족도 등
- **지역 환류 수준** : 지역주민 고용 비율, 지역기업 거래 비율, 잉여금 사회공헌 여부 등

< 참고 제도 : 성남 시민기업 >



02 사회연대경제 활성화 방안

(3) 공급주체 육성 : 성장단계별 지원 전략과 인내자본 투입

- 지역 기반 사회서비스 조직은 관계 형성과 신뢰 구축에 시간이 소요되기 때문에 단년도 성과사업이 아니라 중장기적 관점에서 인내자본 투입이 필요하고, 성장 이후에는 장기계약 및 성과기반 지원으로 전환
- 도시형과 농촌형을 구분하여 세부 지원 전략 및 체계 수립 필요(농촌형은 농식품부와의 협력 필수)

< 성장단계별 지원 전략 >

구분	지원 대상	주요 지원 방식	연계 주체
초기 트랙	• 주민 기반은 있으나 사업모델, 운영역량이 부족한 조직	• 조직화, 교육, 컨설팅, 시범사업비, 초기 운영비 지원	• 공동체 조직, 주민참여형 협동조합, 초기 자활사업
성장 트랙	• 사회서비스 제공 경험과 확장 가능성이 있는 조직	• 다년도 사업비, 인력양성, 품질관리, 행정·회계 역량 지원	• 자활기업, 돌봄 사회적협동조합, 지역 사회적기업
전략 트랙	• 돌봄·의료·이동·식사 등 지역 필수서비스 공급 가능 조직	• 공공위탁, 장기계약, 바우처 연계, 성과계약 방식 적용	• 의료사업, 핵심 사회적협동조합, 농협 등 개별법 협동조합

02 사회연대경제 활성화 방안

(4) 생태계 구축 : 다양한 주체들과의 사업 연계

- **지역공동체**: 행안부, 국토부, 농식품부, 문체부, 산림청, 개별 지자체 지원사업 등으로 육성된 다양한 공동체 존재
⇒ 초기 트랙과 연계하여 주민참여형 사회연대경제 조직으로 발전할 수 있도록 지원
- **자활기업·자활사업**: 지역에 필요한 서비스 공급 비용을 감축할 수 있는 주체 및 플랫폼으로 활용 가능
⇒ 초기 및 성장 트랙과 연계하여 자활사업을 통한 파일럿 테스트 진행 후 사회연대경제 조직으로 창업 진행
- **의료사업**: 지역 통합돌봄 핵심 공급 주체(다학제전문가팀 운영 및 방문진료)로 사업 추진 가능
⇒ 핵심 서비스 공급 주체로써 역할뿐만 아니라, 지역 돌봄 사회연대경제 조직 인큐베이팅 역할도 수행 가능
- **지역농협**: 농촌 지역에서 가장 많은 물적·인적 인프라를 보유한 조직. 사업 비용 감축 및 성공 가능성 제고 가능
⇒ 인주농협 노인요양원 건립 사례, 장수장계농협 의료사업 설립 지원 사례 참고

< 농협 및 지역자활센터 연계 온정장터(이동식 소매트럭) 운영 방안 >

- (단기 추진사업) 농협+지역자활센터 연계 찾아가는 ‘온정장터’ 운영
 - (운영조직) 10개 면 지역 농협(순창, 서순창, 동계, 구림), 지역자활센터
 - (역 할)
 - (농협) 차량 운영 및 관리, 물품 구매 및 재고관리, 마을 방문계획 수립
 - (지역자활센터) 판촉 보조 인력 2명 지원, 서비스 연계 자활사업단 물품(손두부, 이동세차, 모종판매, 쪽파, 딸기, 매론, 상추 등) 납품 및 판매
 - (인 력) 3명 (지역자활센터 2명, 지역농협 1명)
 - (운영계획) 각 조합에서 마을별 방문계획 수립 후 2월 중 간담회 예정

- 17 -

02 사회연대경제 활성화 방안

(5) 생태계 구축 : 다양한 자원 결합

- **사랑의열매 등 민간후원 자원 연계**: 복지부-공동모금회-지자체가 지역사회보장 우선과제를 중심으로 공동기획사업을 설계하고, 사회연대경제 조직을 수행주체로 참여시키는 방안 등 검토 가능
- **상호금융**: 사업모델이 검증된 조직에 대출·투자·보증 연계. 특히 공공구매나 사회서비스 위탁 등을 통해 안정적인 비즈니스 모델을 만들 수 있다면, 신협, 농협, 새마을금고 등의 전용 상품 개발도 가능
- **지역소멸대응기금**: 생활서비스 공급기반 구축 사업과 연계 가능. 선 인프라, 후 주민교육 및 협동조합 설립이 아니라, 지역 기반 사회연대경제 조직을 육성한다는 계획 하에 맞춤형 인프라 구축을 지원

< 사례 : 군산시 나포면 사회적협동조합 나리포 >



내용	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심목표 <ul style="list-style-type: none"> - 1층에 노인주간보호센터 설치·운영 - 지역 돌봄 공백 해소, 주민 주도의 지속가능한 운영 구조 마련 • 설립 과정 <ul style="list-style-type: none"> - 주민·귀촌인·학부모·이장·체육회 등 지역 인사들이 참여 - 교육·토론을 거쳐 법인 설립, 공동 운영 비전 수립 • 운영 전망 <ul style="list-style-type: none"> - 주간보호센터 운영을 통한 공공 돌봄 기능 - 향후 마을관리서, 마을발래방 등 노인복지 시스템 구축이 목표
일정	<ul style="list-style-type: none"> • 2019~2023년 농식품부 기초생활거점육성사업 → 나리포 커뮤니티센터 건립 • 2023년 12월, 주민이 주체가 되어 사회적협동조합 나리포 설립
재원	<ul style="list-style-type: none"> • 노인주간보호시설 운영은 보건복지부에서 지급하는 급여비용(예상) • 지자체가 공모하는 재가노인복지 지원사업(식사배달, 돌봄연계 등)에 참여하면 운영비 일부 확보 가능 • 사회적협동조합의 경우, 사회적경제가 참여가능한 다양한 정책 사업을 활용하여 추가적인 운영비 확보 가능

- 18 -

02 사회연대경제 활성화 방안

(6) 생태계 구축 : 지역사회보장협의체 참여

- **지역사회보장협의체 내 사회연대경제 참여 경로 마련** : 사회연대경제 중간지원조직, 협의체, 기업 등 참여 권고
- **계획 수립.시행.평가 참여** : 사회연대경제 조직 현황, 공급 가능 서비스, 협력사업 제안 등
- **지역 문제 및 주민 수요 발굴** : 주민 네트워크를 통한 숨은 수요, 사각지대, 생활문제 발굴 등
- **급여 제공.사회보장 추진 협력** : 돌봄.식사.이동.주거관리.고립 대응 등 생활밀착 서비스 연계
- **읍면동 협의체와 현장 연계** : 읍면동 발굴 수요와 사회연대경제 공급조직 연결, 주민모임.자활기업.의료사회.협동조합 등 지역 실행주체 연계

(7) 성과관리체계 구축 : 사회연대경제 특성에 맞는 지표 개발

- **이용자 중심 성과** : 서비스 접근성, 이용자 만족도, 지속 이용률, 삶의 질 개선 등
- **노동 성과** : 종사자 고용 안정성, 교육훈련, 직무만족도, 노동자 참여, 돌봄노동 지속의향 등
- **지역사회 성과** : 역량 강화 및 지역 경제 활성화 기여도 등 측정
 - (역량 강화) 주민 참여, 관계망 형성, 공동체 신뢰, 지역문제 해결 역량 등
 - (경제 기여) 지역주민 고용, 지역 내 구매, 잉여금 재투자, 사회공헌 등
- **재정효율 성과** : 예방적 개입 효과, 입원.응급 이용 감소, 동일 재정 대비 성과 제고 등

경청해주셔서 감사합니다.

Question & Answer

질의 | 응답



| 제1차 미래사회보장포럼

SESSION

03

기본 사회 구현과 미래 사회보장 발전 방향 모색

- 좌 장 구인회 (서울대학교)
발표1 은민수 (한국보건복지인재원)
발표2 김성아 (한국보건사회연구원)
발표3 황주희 (한국보건사회연구원)
발표4 신현웅 (한국보건사회연구원)

발표 1

기본사회 실현을 위한 대안적 소득보장정책

은민수 (한국보건복지인재원)

미래사회보장포럼(20260626)

기본사회 실현을 위한 대안적 소득보장정책

은 민 수(한국보건복지인재원장)

I. 불안정노동계층을 위한 소득보장

- 1980년대 이후 노동시장의 유연화와 이중화, 저임금 노동의 증가, 실업의 장기화: 실업보험의 사각지대에 위치한 저임금, 저숙련 고용층과 실업자들을 위한 실업보호 체계의 변화를 요구
- 기존의 고용과 '기여'에 기반한 고용보험으로부터의 소득으로부터 '조세'에 기초한 부조적 방식의 제도를 강화하는 방향으로 정책노선 선회
- 선진복지국가들은 레짐별 특성(diversity)을 넘어 제도적으로 단순화하고 통합화 방향으로 수렴: 잠재적 근로능력이 있는 미취업자 + 실업의 위험이 높은 저소득 근로자들에까지 실업개념 확장, 정책적 대응

I. 불안정노동자를 위한 소득보장

- **독일:** 실업보험, 실업부조, 사회부조로 구성된 3단계 제도 -> 2005년 하르츠 개혁을 통해 실업부조 + 근로능력자 사회부조 결합한 실업급여Ⅱ(UBⅡ) -> 최근 2023년 솔츠 연립정부는 '시민수당(Bürgergeld)' 도입
- **프랑스:** 실업자뿐 아니라 저소득근로자들을 위한 적극적노동시장정책 차원에서 사회편입기초수당(RMI) -> 적극적연대급여(RSA: RMI+편부모 수당) -> 근로참여소득(PA: RSA+근로장려금(PPE)). 2023년 마크롱정부는 보편적근로소득(RUA) 검토 -> 통합사회수당(ASU) 의회 검토

1. 독일의 시민수당(Bürgergeld)

- 최근 ' 시민수당(Bürgergeld) ' 도입
 - 솔츠 연립정부(사민, 녹색, 자민)는 하르츠 IV 시스템을 개혁하여 2023년 1월 1일부터 시민수당제(Bürgergeld)를 시행
 - 시민수당은 구직자와 저소득 취업자를 가리지 않고 일을 찾는 중이거나 일을 하고 있음에도 소득이 부족한 사람들에게 일자리와 기본적인 소득보장을 해결하려는 사회정책 시도
 - 독일 노동사회부 홈페이지의 "[시민수당이란 무엇인가](#)"에 대한 설명

"독일의 헌법인 기본법(Grundgesetz)은 적절한 생활수준에 대한 기본권을 보장한다..... 따라서 시민수당은 사람들이 적절한 생활수준을 유지할 수 있도록 복지국가가 제공하는 급여이다.....시민수당은 경제적 생활수준을 보장하고 수급자가 우리 공동체의 문화적, 사회적 생활에 참여할 수 있게 한다. 이 원칙은 협상의 여지가 없다. 이는 기본법 제1조의 '인간의 존엄성은 침해될 수 없다' 라는 조문으로부터 직접 도출된다."

1. 독일의 시민수당(Bürgergeld)

- 시민수당의 수급조건과 급여수준
- 근로능력이 있는 자 중에 독일에 거주, 부조의 필요성이 있는 15세 이상 67세 미만, 하루 3시간 이상 근로 가능 요구
- 시민수당 수급권자와 생계를 같이 하는 사람으로서 일자리가 없는 사람도 경제적 지원이 필요한 경우에도 수급
- 취업자라 해도 소득이 너무 적어 보충적인 급여 없이는 생계를 유지할 수 없는 경우에도 수급
- 사회보험에서 실업급여를 지급받지만 급여가 너무 적을 경우에도 보충적 급여로 수급

1. 독일의 시민수당(Bürgergeld)

[표] 실업급여 II와 시민수당 비교

수급자	기존 실업급여II	기본생활비(2024년)
독신 및 한부모가정	449	563
부부	각각 404	각각 506
18세 이상 24세 이하	360	451
14세 이상 17세 미만	376	471
6세 이상 13세 이하	311	390
5세 이하	285	357

[표] 기본생활비 대비 추가지원비율

수급자 자녀	추가지원비율
7세 미만 1명	36%
7세 이상 1명	12%
16세 미만 2-3명	36%
16세 이상 2명	24%
4명 자	48%
5명 이상	60%

[표] 시민수당 예시

수급자	기본생활비	주거비	시민수당
독신	563	391	954
부부	1012	516	1528
한부모, 4세	1122	568	1690
한부모, 4세+12세	1512	664	2176
부부, 4세	1369	712	2081
부부, 4세+12세	1759	820	2579

1. 독일의 시민수당(Bürgergeld)

- 시민수당을 계산할 때 소득을 공제
 - 100유로의 기본공제 이후 총소득이 101유로~520유로까지는 20% 공제,
 - 520유로~1,000유로까지는 30% 공제,
 - 1,001유로~1,200유로까지의 추가 총소득에 대해서는 10%공제(Federal Ministry of Labour and Social Affairs. 2023)

[표] 소득에 대한 공제와 소득인정액

총소득(A)	기본공제액	추가공제액 (기본공제 초과 총소득×공제율)	공제액 합계(C)	소득인정액(A-C)
100	100	0	100	0
200	100	100×20%=20	120	80
400	100	300×20%=60	160	240
600	100	500×20%=100	200	400
800	100	700×30%=210	310	490
1,000	100	900×30%=270	370	630
1,200	100	1,000×10%=100	200	1,000

2. 프랑스의 근로참여소득제(Prime d'activité: PA)

- 노동참여소득제(Prime d'activité: PA) 도입과 시행
 - 2016년 프랑스가 기존의 사회부조(RSA)와 성과가 부진했던 고용보너스(PPE)를 전면 통합하여 신설한 혁신적 사회보장제도

* RSA 특성

- 첫째, 수급자의 구직 혹은 사회진입 활동에 대한 참여 의무가 강화: 기존 RMI는 의무적 X
- 둘째, RMI와 달리 지급기간 무제한: 일정한 보장소득 수준까지 부의 소득세(NIT) 방식으로 소득보충
 - RSA 결정산식: $RSA = RSA_{max}(RSA \text{ 최대보장소득}) - 0.38RAP$ (근로소득의 38%): 0.38은 일종의 급여감액율(withdrawl rate), 1-0.38인 0.62는 소득보존율
 - RSA는 추가 근로소득의 62%를 보전, 실업자에게 근로 인센티브 부여, 근로빈곤층에게 지속적인 소득보장
- 셋째, 기존의 RMI에서는 지원하지 않았던 18-25세 청년들에게도 자격을 부여

2. 프랑스의 근로참여소득제(Prime d'activité: PA)

넷째, 기본 RSA(RSA socle)와 근로활동 RSA(RSA-activité)로 대별

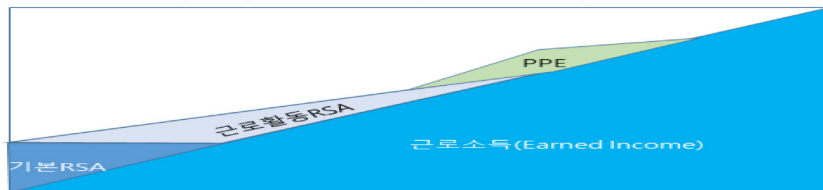
"기본 RSA": 가구원이 근로하지 않는 가구에 대한 사회부조적 급여

"근로활동 RSA": 불안정한 고용상태에 있는 근로빈곤층의 근로 유인과 유지를 위한 소득보충적 급여

▪ 노동참여소득제(Prime d'activité: PA) 도입 목적

- 저임금 한계 근로 가구의 실질 구매력을 확충하고, 자립 노동을 유도하여 사회보장 수급상태로부터의 점진적인 이탈을 촉진
- 과거 제도의 모순: 근로가 시작되자마자 복지 급여가 100% 감축되어 노동 공급을 시작한 노동자가 손해를 보는 '실업의 덫(Unemployment Trap)' 발생
- PA의 구조적 해법: 노동 소득이 증가함에 따라 지원 혜택을 슬라이딩 방식으로 점진 감소시켜, "일하는 편이 무조건 이득"인 구조를 확립

[그림] 근로소득, RSA(기본, 근로활동), PPE



▪ 프랑스의 PA는 부의 소득세(Negative Income Tax)를 구현한 대표적인 사례

- 부의 소득세(NIT)는 소득이 전혀 없을 때 국가가 기본 보장액을 지급하고, 근로소득이 발생하면 특정 감액률(Withdrawal Rate)에 따라 지원금을 점진적으로 줄여나가다가, 일정 기준선(Break-even point)을 넘으면 세금을 납부하게 만드는 구조
- 프랑스 활동장려금 수급액 산식은 가구별 기본 산정 기준액에 보정된 소득 가산분을 더하고, 가구 총소득을 상쇄하는 구조: $PA = (\text{기본산정액} + \text{근로소득} * 61\%) - \text{가구 총소득}$
* 가중승수 61%의 역수인 약 39%가 복지제도의 점진적 한계세율(Marginal Tax Rate)로 작동하여 노동 축소를 최소화

2. 프랑스의 실업 소득보장제도

- 가치분 소득의 동시 증가: 노동자가 추가 근무로 1유로의 소득을 벌 때, 최종 가치 보유 실질 소득은 0.61유로씩 추가 누적 증가

▪ 2026년 현재의 개혁

- PA의 최대 단점: RSA와 마찬가지로 거미줄같이 매우 복잡하게 설계된 수당 계산방식
- 성격이 다른 세 가지 큰 기둥인 기본 RSA + 노동참여소득(Prime d'activité) + 주거비(APL)로 하나의 시스템으로 묶어 자동 지급하는 개혁안(ASU: Allocation de Solidarité Unique) 추진중
 - **행정 간소화:** 수급자가 매달 수동으로 소득을 신고하는 번거로움 제거
 - **사각지대 해소:** 신청 절차가 어려워 포기하는 "미신청(Non-recours)" 방지
 - **근로 유인:** 일을 할수록 가계 총소득이 늘어나도록 설계된 공식 도입

구분	최저생계비 (RSA)	근로보조금 (Prime d'activité)	주거비 보조 (APL)
기본 자격	만 25세 이상 (자녀 동거 시 예외)	만 18세 이상 활동적 근로자	소득 한계선 미만 저소득 가구
1인 가구 수급액	월 최대 €651.69 (주거 보조 수급 시 €573.49 실지급)	월 최대 €638.28 (실 근로 소득액에 비례 가산)	평균 €225 ~ €315 (거주 구역 Zone 1~3별 차등)
소득 한계선	거의 무소득 상태 (자산 조사 연동)	1인 가구 기준 월 약 €1,900~€2,000 이하	1인 가구 연 소득 €5,235 이하
2026 개혁 방향	수급 대가로 주 15시간 구직 활동 의무화	소득 구간 보너스 가산으로 가구 평균 €50 증액	비EU 거주자 요건 강화 및 실시간 소득 연동 완비

통합되는 3가지 핵심 기둥



RSA (최저생계비)

소득이 없는 저소득층에게 보장하는
최소한의 생활비 지원 제도



Prime d'activité

저소득 근로자의 소득을 보전하여 근로
의욕을 고취하는 장려금



APL (주거비 보조)

월세 등 주거비 부담을 줄여주는 핵심적인 주거 복지 수단

- 최근 유럽은 실업보험, 실업부조, 사회부조 간 경계를 허물고 제도의 단순화와 통합을 지향, 중복급여를 없애고 행정비용을 줄이면서도 근로능력이 있는 자들의 근로를 촉진하는 방향으로 재설계 추세
- 노동시장의 변화에 대응하기 위하여 시도된 독일과 프랑스의 구체적인 정책은 달랐지만 공통적인 방향은,

첫째, 가능한 유사한 정책과 제도를 통합시키고 단순화시키려는 노력했다는 점,

둘째, 기존의 취업과 '기여'에 기반한 사회보험 방식의 고용보험을 대신해서 '조세'에 기반한 부조적 방식의 제도를 강화했다는 점,

셋째, 실업자와 저소득근로자를 구분하지 않고 통합적으로 정책대응을 한다는 점,

넷째, 실업과 저소득근로에 대응하는 최저소득보장 및 구직 서비스를 연계시키려 했다는 점

3. 대안은 '보편적 노동참여소득제'

- 설계내용

- 근로 의지를 지닌 미취업자와 저소득 근로자를 대상
- 누구나 한 눈에 이해하고, 본인의 손익을 판단할 수 있도록 최대한 단순화
- 근로유인, 근로유지, 소득보장을 위하여 '급여감액'을 통해 '차등지급'(NIT 방식 준용)
- 개인단위로 정기적 지급, 20-65세 근로연령층, 공공부조/기초연금 수급자 제외
- 유사한 기능을 하는 조세지출 개혁(근로소득 공제, 근로소득 세액공제, 근로장려금, 자녀장려금). 개혁으로 인한 손실액보다 수급액이 높도록 설계

3. 대안은 '보편적 노동참여소득제'

- 장점
 - 벌어들이는 소득의 일정비율만 감액되므로 총소득은 증가하여 근로 인센티브
 - 굳이 가능성이 희박한 전국민고용보험을 만들 이유 X, 실업부조는 자연흡수, 완전하지는 않지만 '부분적인' 기본수당으로서의 역할 수행
 - 연말에 세무 당국과 정산이 필요하므로 투명납세 확립(한국의 IT 기술력)
 - 무조건적 정액 기본소득방안(UBI)에 비해 역진적이지 않음(소득수준별 차등 지급)
 - 상대적으로 적은 재원으로(대규모 증세 없이도) 실행가능

3. 대안은 '보편적 노동참여소득제'

다만 우리나라의 불안정노동계층을 위하여 노동참여(구직활동과 근로활동)를 조건으로 일정 수준 까지 소득을 보장해주는 정책을 도입하는 데 있어서 다음과 같은 방향과 원칙이 필요

첫째, 제도를 최대한 단순화

- 이를 위하여 현재의 전국민고용보험, 국민취업지원제도, 근로장려금(EITC), 자녀장려세제(CTC) 등 고용과 관련된 여러 현금성 급여와 조세지출 제도들을 통합하여 단순화할 필요

둘째, 노동참여의사를 확인하는 것이 필수적

- 이 제도는 근로능력을 갖추고 취업기회가 오면 참여하겠다는 의지를 조건으로 부족한 소득을 보충해주는 방식이기 때문. 미취업자(구직자)는 구직서비스 참여를 통해 노동참여의사를 확인하고 근로자는 국세청의 소득세 자료를 통해 노동참여와 소득수준을 증명해야 함

셋째, 근로 의지를 가진 미취업자와 저소득근로자들 대상으로 우선 실시

- 근로연령층 중에서 근로능력을 영구상실한 자들은 공공부조에서 보호하고, 미취업자와 저소득근로자들을 우선 실시하되 점차 그 대상을 지속적으로 확대

3. 대안은 '보편적 노동참여소득제'

- 시장임금에 사회적 임금을 보충함으로써 한쪽에서는 사람을 구하지 못해 어려움을 겪는 구인난과 다른 한쪽에서는 일자리를 구하지 못해 어려움을 겪는 구직난의 딜레마를 해결

[표] 노동참여소득제 방안 예시

구분	1안	2안
지급대상(18-64)	연간 소득 2,000만 원 이하 노동참여계층	3,000만 원 이하 노동참여계층
기준소득	연간 2,000만 원	연간 3,000만 원
최대급여	연 600만 원	연 600만 원
감액률	30%	20%
지급산식	최대급여-(소득*30%)	최대급여-(소득*20%)

3. 대안은 '보편적 노동참여소득제'

- 프랑스의 ASU(Allocations Sociales Unifiées, 통합사회수당) 방식이 독일의 시민수당(Bürgergeld) 보다 현재 시점에서는 더 적합하며 현실적인 대안
 - 한국의 현 상황(낮은 국민부담률, 급격한 저출생·고용 불안정, 충족하지 못한 사회안전망)을 고려할 때, 단기적으로는 프랑스식의 '고용 연계형 활성화' 방식이 합당하며, 장기적으로 독일식의 '보편적 인간 존엄 보장' 방향을 점진적으로 진화하는 경로가 현실적
- 프랑스 ASU의 특징: 복잡하게 얽혀 있는 수많은 부조(생계, 주거, 가족 등)를 하나로 묶어 행정 비용을 줄이고, 자원이 정말 필요한 곳에만 효율적으로 배분(Targeting)하는 데 초점
 - 증세에 대한 사회적 합의가 부족한 한국에서, 기존 복지 예산의 비효율을 정리하고 사각지대를 메우는 프랑스식 통합 방식이 재정적으로 훨씬 지속 가능
- 한국의 노동시장 조건: 인구 소멸 위기와 '노동 공급'의 절실함
 - 한국은 전 세계에서 가장 빠른 속도로 생산가능인구가 감소하고 있는 국가. 청년 니트(NEET)족을 노동시장으로 끌어내고, 고령층이 더 오래 일할 수 있는 환경을 만드는 것이 국가적 생존 과제

3. 대안은 '보편적 노동참여소득제'

- 독일 시민수당의 한계
 - 독일식은 실직 초기 구직 압박을 최소화하고 자율성을 주어 '양질의 일자리'를 찾게 돕지만, 한국처럼 만성적인 중소기업 구인난과 청년층의 대기업·공기업 쏠림 현상이 심한 구조에서는 자칫 장기 실업을 고착화하거나 노동시장 진입을 늦추는 부작용(도덕적 해이)을 초래

Ⅱ. 청년 소득보장과 돌봄 일자리를 해결하는 '청년돌봄참여소득'

- 돌봄수요에 비해 돌봄공급인력에 대한 양과 질은 부족
 - : 사회복지 종사 규모는 민간과 공공부문을 합해 약 18만명 수준이며, 이에 대한 처우도 열악한 상황. 장 기요양 인력은 2023년 약 67만명(요양보호사 61만명, 사회복지사 약 4만명, 물리치료사 등 기타 인력)
- 2024년 기준 쉬었음 청년(15~29세)은 44만명(16.9%)으로 역대 최고를 기록. 주요 원인으로 "원하는 일자리를 찾기 어려움"(34.1%)이 가장 많은 비중 점유
- 초기 '쉬었음' 단계에서 취업형 일경험과 조직 적응 지원 등 고용 중심 정책을 통해 이탈을 막는 정책이 필요하며 이 단계에서는 사회참여를 전제로 한 취업훈련과 연계된 지원이 중요
- 돌봄인력의 획기적 증대를 위해서는 일자리 질의 개선이 필요하고 일자리 질 개선은 '준전문가'로서의 사회적 인정을 받기 위한 충분한 교육훈련이 요구됨

1. 참여대상, 조건, 급여

- 돌봄 참여소득 대상
 - 18세 이상 34세 이하 청년 중 취업을 준비 중에 있거나, 직업전환, 새로운 직업에 대한 구직 활동 과정 중에 있는 청년(국민취업지원제도 취업지원서비스 참여자, 가족돌봄 청년 등 포함)
 - 특히 취업애로 청년층인 자립준비청년(보호 종료 후 5년 이내 1만명:19-23년), 느린 학습자, 고립·은둔청년, 장애인에게는 실천적 일 경험을 통해 이들이 평균적인 사람들과 동일하다는 자신감 부여가 중요
- 참여기간 및 급여수준
 - 참여기간: 관련 교육 이수기간 포함해서 2년(시범사업 감안)
 - 급여수준: 지역공동체 일자리 사업 급여 기준 적용
 - # 시범사업 후 본사업에서는 사람돌봄뿐 아니라 환경과 문화/예술 지원활동 등으로 청년 참여기회 확대

2. 참여조건 및 지원 방식

- 참여조건
 - 일정기간 정부가 공인한 기관에서 사회복지·돌봄·사회적가치 등에 관한 교육과정(가칭 돌봄 아카데미)을 이수하는 조건
 - # 중앙정부 한국보건복지인재원, 지방정부 시도인재개발원 등에서 돌봄 관련 교육을 이수하도록 명시
- 전달체계: 중앙정부(보건복지부, 기본사회위원회) -> 지역 청년미래센터 -> 돌봄 일자리(지자체, 사회연대경제, 공공돌봄기관 등)
- 참여지원 방식
 - 경력개발 지원 및 단계적 역량 인증 체계 마련
 - : 참여 기간 동안 단계별로 역량을 평가하고 인증하는 체계를 구축. 기초-중급-심화 단계로 나누어 각 단계별 이수증이나 자격을 부여하면, 참여자의 동기 부여와 함께 이후 돌봄 분야 취업 시 경력으로 인정. 또한 요양보호사, 사회복지사 등 공식 자격증 취득과도 연계

2. 참여조건 및 지원 방식

- 인센티브 및 사후 지원 강화
 - 경력 인정 및 가산점 제도: 참여 경력을 공공기관 및 사회복지 관련 기관 채용 시 경력으로 인정하고, 관련 분야 공무원 채용 시 가산점을 부여하는 제도를 마련. 사회복지사 자격 취득 시 실습 시간으로 인정받을 수 있도록 관련 법령을 정비
 - 교육비 및 자격증 취득 지원: 참여 기간 중 또는 종료 후 요양보호사, 사회복지사, 간호조무사 등 돌봄 관련 자격증 취득을 희망하는 경우 교육비와 응시료를 지원. 또한 학자금 대출 상환 지원이나 주거비 지원 등 경제적 인센티브를 강화
 - 취업 연계 프로그램: 참여 종료 후 6개월~1년간 취업 지원 서비스를 제공. 돌봄 분야뿐 아니라 다양한 분야로의 진출을 지원하되, 사회서비스원, 공공의료기관, 사회적경제 조직 등과의 채용 연계 협약을 통해 우선 채용 기회를 제공

3. 기대효과

- 청년은 사회를 돌보고(care for society), 사회는 참여한 청년을 돌보는(care for youth)양방향 선순환 구조의 정책설계
- 소득/일자리가 불안정한 청년에게 사회적으로 유용한 활동을 스스로 선택하고 수행할 수 있는 사회참여 기회를 제공
- 특히 우리사회에서 절실한 돌봄이라는 가치있는 활동의 체험을 통해 소득은 물론 미래의 직업선택에 유용한 경험 기회를 제공

참고문헌

- 은민수. 2023. "프랑스 노동시장정책의 변화: 사회편입기초수당(RMI)에서 보편적근로소득(RUA)으로의 진화를 중심으로" 『EU 연구』, 68, 7-35.
- 은민수. 2024. "불안정노동계층의 일자리 지속과 소득보장을 위한 노동참여소득제" 『평화연구』 봄호, 107-143.
- 은민수. 2026. "독일에서 부의 소득세(NIT) 방식의 시민수당(Bürgergeld)은 왜 실패하였나?" 『EU 연구』, 79, 329-357.
- 은민수. 2020. "불안정노동층을 위한 실업부조" 『촛불이후, 한국 복지국가의 길을 묻다』. 한울출판사.
- 이한주, 은민수 외. 2025. 『역량강화와 혁신을 향한 기본사회』. 다반.
- 이병희. 2020. "보편적 고용보험의 쟁점과 과제" 『월간 노동리뷰』, 2020년 6월호, 57-71.
- Beckmann, Fabian. 2023. "Wie viel Hartz IV steckt im Bürgergeld? Eine institutionentheoretische Analyse." *Sozialer Fortschritt*, 72(1), 55-74.
- Canova et al. 2015. "An ex ante Evaluation of the Revenu de Solidarité Active by Micro-macro Simulation Techniques." *IZA Journal of European Labor Studies*, 4-17.
- Guillaume Allegre, Bruno Ducoudre. 2018. "Prime d'activité : quelle efficacité redistributive et incitative?" *OFCE Policy Brief* 37.1-10.
- ILO Social Protection Department, "RSA: Providing Income Security and Supporting Return to Work"
<https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53361>.
- Guillaume Allegre, Bruno Ducoudre. 2018. "Prime d'activité : quelle efficacité redistributive et incitative?" *OFCE Policy Brief* 37. 1-10.
- ILO Social Protection Department, "RSA: Providing Income Security and Supporting Return to Work"
<https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53361>.

- Prime d'activité: <https://www.gouvernement.fr/argumentaire/prime-d-activite>
- RSA: <https://rsa-revenu-de-solidarite-active.fr/montant-rsa/montant-rsa-celibataire>.
- RSA: <https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/droits-et-prestations/vie-professionnelle/le-revenu-de-solidarite-active-rsa>.
- RSA: <https://rsa-revenu-de-solidarite-active.fr/montant-rsa/216-montant-rsa-2015.html>.
- RUA: <https://www.gouvernement.fr/les-contours-du-revenu-universel-d-activite-se-dessinent>.
- Opielka, M. and Strengmann-Kuhn, W. "Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats". *Wirtschaftsdienst*. 2022. Vol. 102. No. 2. 2022. 95-99.
- Opielka, Michael. "The likelihood of a basic income in Germany". *International Social Security Review*. Vol. 61. No. 3. 2008.
- Opielka, M. and Strengmann-Kuhn, W. "Das Solidarische Bürgergeld: Finanzund sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts". M. Borchard (ed.), *Das Solidarische Bürgergeld: Analysen einer Reformidee*. Stuttgart, Lucius & Lucius. 2007.
- Scharpf, F.W, Scherf, Wolfgang, Härtel, Hans-Hagen. "Die negative Einkommensteuer-ein beschäftigungspolitisches Instrument?" *Wirtschaftsdienst*. Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, No. 3. 1994. 111-121.

발표 2

청년의 소득과 자산 불평등 현황과 과제

김성아 (한국보건사회연구원)

제1차 미래사회보장포럼

청년의 소득·자산 불평등 현황과 과제

2026.6.26

김 성 아 (한국보건사회연구원)

이 내용은 발표자의 소속기관이나 발표자가 수행한 연구 발주처의 공식적인 입장과 무관합니다



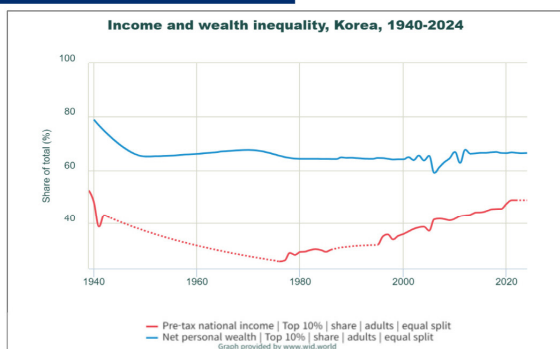
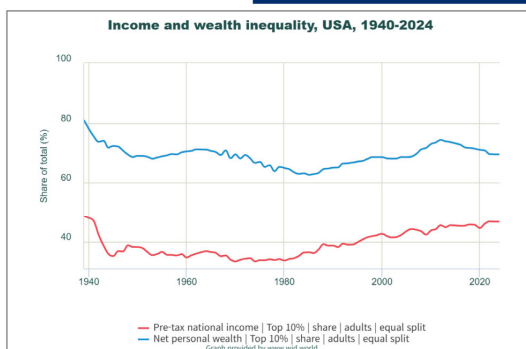
1. 빈곤과 불평등, 그리고 청년



▶ 소득 및 자산 격차 지속

- 상위 10%의 자산 점유율 60% 이상 유지 + 소득 점유율 점증
- 상위 10%의 소득 및 자산 점유율은 미국만큼 높은 편

미국과 한국의 소득·자산 상위 10% 점유율(%), 1940-2024



자료: World Inequality Database, 2026.6.19. 인출

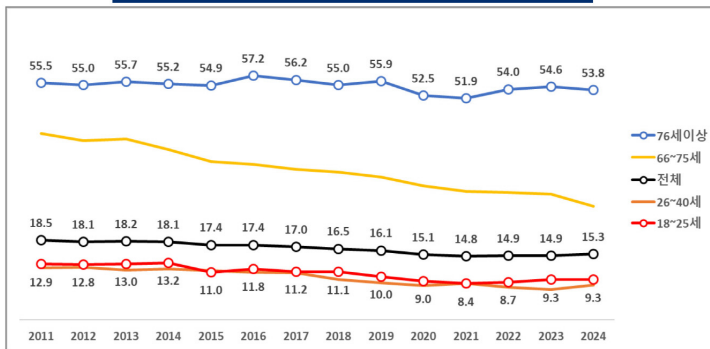
1. 빈곤과 불평등, 그리고 청년



노인 빈곤율 > 청년 빈곤율

- 상위 10%의 자산 점유율 60% 이상 유지 + 소득 점유율 점증
- 상위 10%의 소득 및 자산 점유율은 미국만큼 높은 편

한국의 연령집단별 소득 빈곤율(%), 2011-2024



자료: 국가데이터저, 가계금융복지조사, 소득분배지표(연령계층별), https://kosis.kr/infobank/infobank.do?infobank=018&tbl=018&tbl_nm=018&tbl_c1=018&tbl_c2=018&tbl_c3=018&tbl_c4=018&tbl_c5=018&tbl_c6=018&tbl_c7=018&tbl_c8=018&tbl_c9=018&tbl_c10=018&tbl_c11=018&tbl_c12=018&tbl_c13=018&tbl_c14=018&tbl_c15=018&tbl_c16=018&tbl_c17=018&tbl_c18=018&tbl_c19=018&tbl_c20=018&tbl_c21=018&tbl_c22=018&tbl_c23=018&tbl_c24=018&tbl_c25=018&tbl_c26=018&tbl_c27=018&tbl_c28=018&tbl_c29=018&tbl_c30=018&tbl_c31=018&tbl_c32=018&tbl_c33=018&tbl_c34=018&tbl_c35=018&tbl_c36=018&tbl_c37=018&tbl_c38=018&tbl_c39=018&tbl_c40=018&tbl_c41=018&tbl_c42=018&tbl_c43=018&tbl_c44=018&tbl_c45=018&tbl_c46=018&tbl_c47=018&tbl_c48=018&tbl_c49=018&tbl_c50=018&tbl_c51=018&tbl_c52=018&tbl_c53=018&tbl_c54=018&tbl_c55=018&tbl_c56=018&tbl_c57=018&tbl_c58=018&tbl_c59=018&tbl_c60=018&tbl_c61=018&tbl_c62=018&tbl_c63=018&tbl_c64=018&tbl_c65=018&tbl_c66=018&tbl_c67=018&tbl_c68=018&tbl_c69=018&tbl_c70=018&tbl_c71=018&tbl_c72=018&tbl_c73=018&tbl_c74=018&tbl_c75=018&tbl_c76=018&tbl_c77=018&tbl_c78=018&tbl_c79=018&tbl_c80=018&tbl_c81=018&tbl_c82=018&tbl_c83=018&tbl_c84=018&tbl_c85=018&tbl_c86=018&tbl_c87=018&tbl_c88=018&tbl_c89=018&tbl_c90=018&tbl_c91=018&tbl_c92=018&tbl_c93=018&tbl_c94=018&tbl_c95=018&tbl_c96=018&tbl_c97=018&tbl_c98=018&tbl_c99=018&tbl_c100=018에서 2026.6.29. 인출 및 발표자 그림 작성

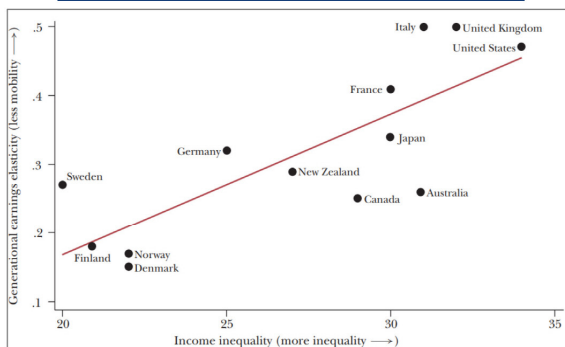
1. 빈곤과 불평등, 그리고 청년



노인 빈곤율 > 청년 빈곤율, 하지만.. 불평등할수록 사회이동성이 낮다

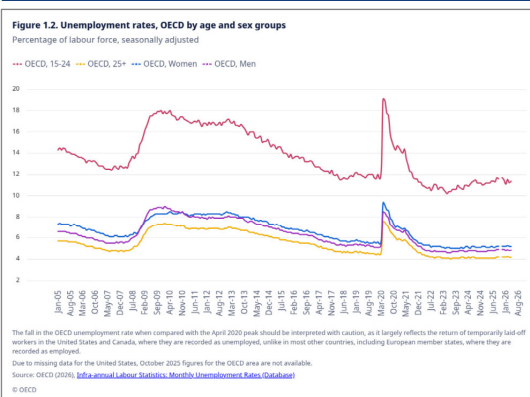
- "할아버지의 재력, 아빠의 무관심, 엄마의 정보력"으로 대변되는 경직된 계층이동 + 높은 청년 실업률
- 현세대 청년이 계급화된 현상을 내재화하고 구조적 불평등을 합리화한다면, '생존'하기 위해 경쟁과 혐오, 차별을 진화

위대한 개츠비 곡선: 불평등 ↑ ⇒ 사회이동성 ↓



자료: Corak, M. (2013). Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. JEP, 27(3), 79-102의 그림1

OECD 가입국의 연령집단별 실업률(%), 2005.1.-2026.8.

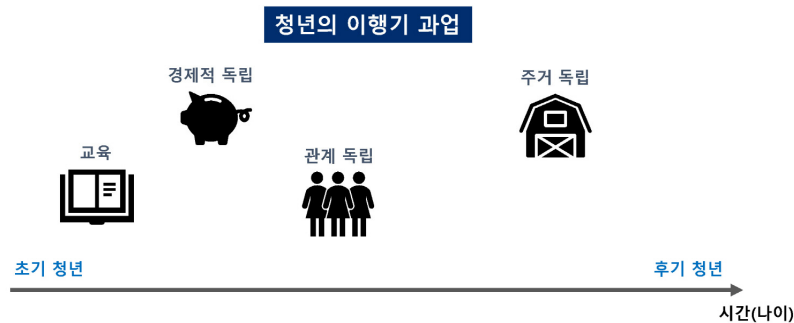


2. 생애주기 관점으로 보는 청년



▶ 청년기는 미성년기에서 독립된 성인의 삶으로 이행하는 시기

- 그런데, 표준화된 생애과정의 해체 + 학업, 취업, 결혼 등 이행의 지연 → 실패를 거듭한 청년의 복합 위기
- 더욱이 부모의 경제적 수준 등 계급화된 여건은 공정한 이행의 어려움 가중 + 미래에 대한 희망을 거세



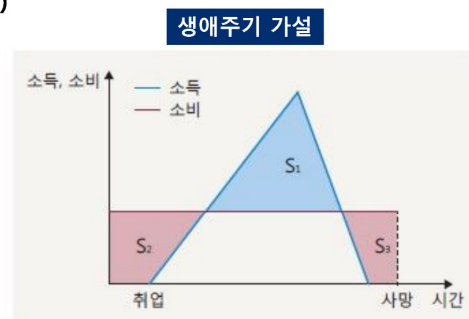
자료: 김성아 외, (2023). 청년정책 지원대상 연구: 취약 청년과 지역 청년을 중심으로, 경제인문사회연구회, p.17 그림2-4의 일부

2. 생애주기 관점으로 보는 청년



▶ 모딜리아니의 생애주기 가설(Life-Cycle Hypothesis, Modigliani, F.)

- 전 생애에 걸친 안정적인 소비
- 부모/국가로부터 보호받는 미성년기(S_2)
- 청년기에 노동시장에 진입하여 초임 + 경력을 쌓으면서 점진적 소득 증가 + 소득의 초과분으로 자산 형성(S_1)
- 경제활동이 가장 왕성하고 소득 수준이 가장 높은 중장년기(S_1)
- 은퇴 후 노년기에는 연금과 자산으로 노후소득 확보(S_3)



자료: KDI 경제교육정보센터, https://eiec.kdi.re.kr/material/clickView.do?click_yymm=201512&cid=1787에서 2026.6.22. 검색

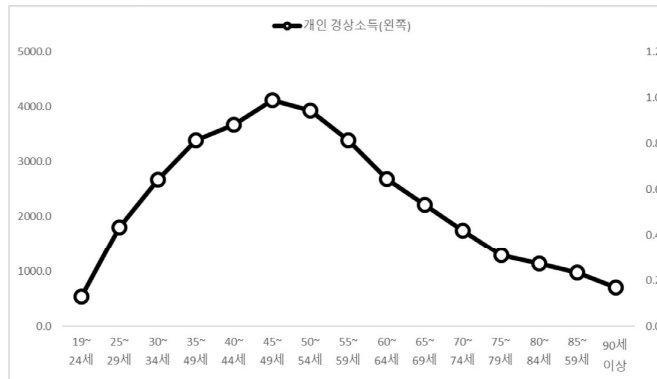
2. 생애주기 관점으로 보는 청년



▶ 데이터로 보는 생애주기 가설과 청년의 삶

- 교육 이수 후 입직하여 소득 활동 개시 → 경력을 축적하면서 점진적으로 소득 증가 → 40대 후반 최고 수준

개인의 소득 수준(만원/월), 2017-2022



자료: 김성아 외, (2023). 생애 관점 소득-자산 결합 분포 분석 및 소득-자산 기반 복지체계 연구, 한국보건사회연구원, p.204의 그림7-1의 일부

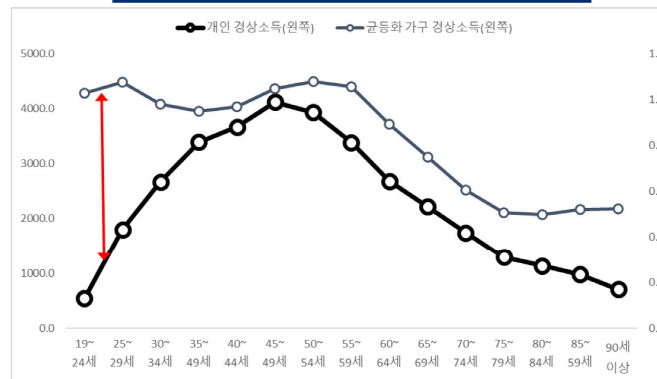
2. 생애주기 관점으로 보는 청년



▶ 데이터로 보는 생애주기 가설과 청년의 삶

- 가구 단위에서는 독립 전까지 중장년 부모의 경제력으로 낮은 소득 수준의 위험을 완충

개인 및 가구의 소득 수준(만원/월), 2017-2022



자료: 김성아 외, (2023). 생애 관점 소득-자산 결합 분포 분석 및 소득-자산 기반 복지체계 연구, 한국보건사회연구원, p.204의 그림7-1의 일부

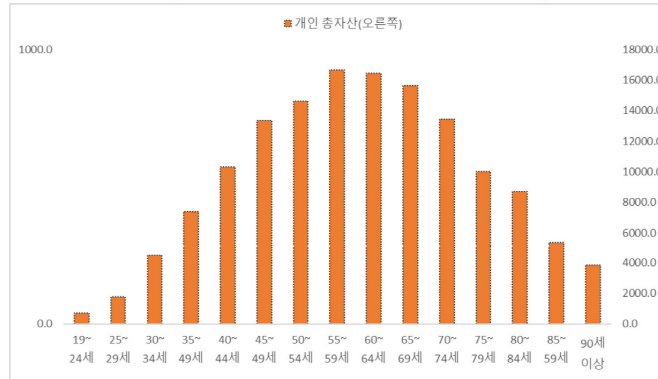
2. 생애주기 관점으로 보는 청년



▶ 데이터로 보는 생애주기 가설과 청년의 삶

• 지출 대비 소득의 초과분으로 점진적으로 자산을 형성 → 50대 후반 최고 수준 → 증여/노후소득 등 자산 활용 시작

개인의 자산 수준(만원), 2017-2022



자료: 김성아 외, (2023). 생애 관점 소득-자산 결합 분포 분석 및 소득-자산 기반 복지체계 연구, 한국보건사회연구원, p.204의 그림7-1의 일부

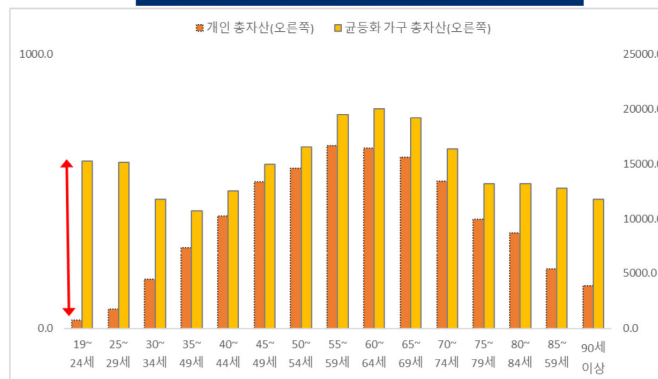
2. 생애주기 관점으로 보는 청년



▶ 데이터로 보는 생애주기 가설과 청년의 삶

• 역시 가구 단위에서는 독립 전까지 중장년 부모의 경제력으로 낮은 자산 수준의 위험을 완충

개인 및 가구의 자산 수준(만원), 2017-2022



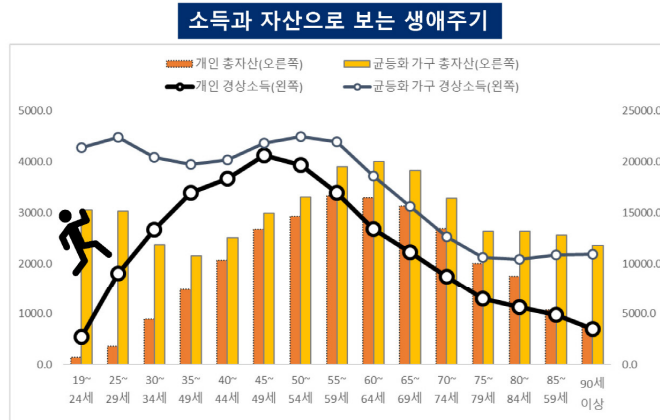
자료: 김성아 외, (2023). 생애 관점 소득-자산 결합 분포 분석 및 소득-자산 기반 복지체계 연구, 한국보건사회연구원, p.204의 그림7-1의 일부

2. 생애주기 관점으로 보는 청년



중요한 것은 “청년기 안정적인 생애 궤도 진입과 안착”

- 일·소득·자산의 선순환 견인 → 경력을 축적하는 소득보장 설계 필요



3. 청년기 일·소득·자산의 선순환을 견인하는 사회보장의 과제



누구를 지원할 것인가?

- 취·창업이 가능한 청년은 산업정책+노동정책의 역할(e.g., 취·창업준비청년, 구직청년)
- 사회보장, 특히 복지는 생애 궤도에 자력으로 진입하지 못하거나 탈락 후 복귀가 어려운 집단에 주력(e.g., 고립·은둔 등 위기 청년)
- 복지와 노동(+산업) 정책의 유기적 연결 필요 → 예를 들어, 자활과 취업패/국취의 관계?

3. 청년기 일·소득·자산의 선순환을 견인하는 사회보장의 과제



- 은둔과 무직 경험을 스펙으로 위기 청년을 돕는 사회적 기업의 사례, 하지만 자원이 풍부한 서울에 국한**
 - (안무서운회사) 은둔경험이있는 청년을 은둔고수로 양성 → 당사자성기반은둔하는 청소년, 청년대상방문상담 + 발굴 + 사회적기업창업
 - (니트생활자) 무직 청년(NEET)의 연결 공간 조성 및 운영, 상품 생산 및 판매, 최근 청년센터 위탁 등 청년활동가 법인으로 성장
 - 두 사업의 또 다른 공통점은 일을 통한 개인의 자립을 지원할 뿐만 아니라 취약성을 매개로 동료를 연결하는 조직화에 기여

안무서운회사의 은둔고수 양성



무직 청년의 니트컴퍼니



자료: 안무서운회사 홈페이지(<https://notscary.co.kr>) 및 니트생활자 홈페이지(<https://neetpeople.kr>)에서 2026.6.22. 검색

3. 청년기 일·소득·자산의 선순환을 견인하는 사회보장의 과제



- 누구를 지원할 것인가?**
 - 취·창업이 가능한 청년은 산업정책+노동정책의 역할(e.g., 취·창업준비청년, 구직청년)
 - 사회보장, 특히 복지는 생애 궤도에 자력으로 진입하지 못하거나 탈락 후 복귀가 어려운 집단에 주력(e.g, 고립·은둔 등 위기 청년)
 - 복지와 노동(+산업) 정책의 유기적 연결 필요 → 예를 들어, 자활과 취업패/국취의 관계?
- 무엇을 지원할 것인가?**
 - 장기간, 특히 청년기 경력의 공백은 취·창업 시장에서 실패할 가능성 ↑
 - ‘사회경제적 활동의 경력 축적을 견인하는’ 참여소득 → 은둔고수/청년활동가 양성 교육 + 참여소득
 - 양성 이후 지속가능한 사회적 일자리 유지를 위한 사회연대경제 조직화 지원
- 지원의 성과는 무엇인가?**
 - 만들어진 일자리, 소득 지원 건 수는 현세대 청년의 무쓸모감을 강화할 우려
 - 그렇다면, 청년이 실질적 쓸모감을 체감하는 경력 축적이 지원의 성과
 - 소득지원에 대한 일시적 만족/소득 증가를 넘어 청년의 연결과 실질적 일(work) 등 중기 성과를 측정해야 함
 - 예를 들어, 2-3년 후 사회보험 가입, 사회연대경제조직 창업 및 유지 실적 등 (단, 관리를 위해 input/output 단위 측정)

일·소득·자산의 선순환 견인으로
청년기 안정적인 생애 궤도 진입과 안착을 지원하는
새로운 소득보장의 상상



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS
LEADING THE WAY IN IMPROVING
PEOPLE'S QUALITY OF LIFE AND SOCIAL SECURITY

발표 3

기본서비스와 돌봄의 적용과 정책의 방향

황주희 (한국보건사회연구원)

2026년 제 1차 미래사회보장 포럼

기본사회와 돌봄의 적용, 정책의 방향

황주희 연구위원 |

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS
LEADING THE WAY IN IMPROVING
PEOPLE'S QUALITY OF LIFE AND SOCIAL SECURITY



본 발표는 '기본사회 구현을 위한 사회서비스 부문 전략 수립' 세미나(2026.6.4)'의 자료를 수정, 보완 하였고, 시각화를 위해 생성형 인공지능을 활용하였음을 밝힙니다

CONTENTS.

CHAPTER.1

새로운 정책담론:
도넛경제와 기본사회



CHAPTER.2

기본사회 지향과 현재:
복지레짐과 기본사회



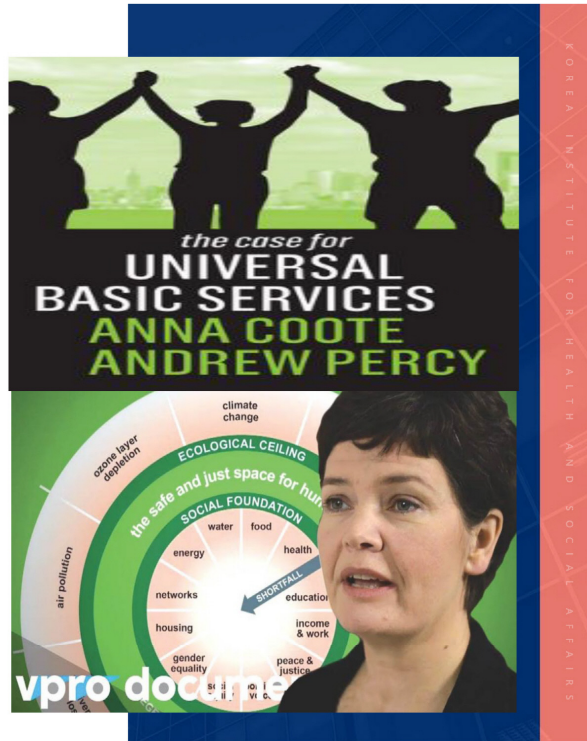
CHAPTER.3

가능한 실험:
중앙정부의 역할 변화



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS
LEADING THE WAY IN IMPROVING
PEOPLE'S QUALITY OF LIFE AND SOCIAL SECURITY

1. 새로운 정책 담론:
도넛경제와 기본사회



<https://www.goodgoodgood.co/articles/doughnut-economics>

1. 다중적 위기와 기존 복지국가 모델의 한계

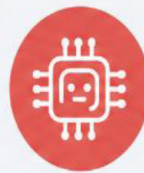


“ 기본사회는 다중적 위기와 기존 복지국가 모델의 한계 속에서 등장
20세기형 복지제도는 ‘완전고용’을 전제로 설계, 오늘날은 다름
개인의 욕구는 다양해지고 있으며, 생태위기 속 지속가능한 복지제도로의 전환 필요 ”



자산 불평등

- 세습사회 고착화
- 소득·자산 격차 확대
- 사회적 배제 일상화



4차 산업혁명·자동화

- 임금노동 체제 붕괴
- 일자리 불안정성 심화
- 노동시장 양극화



기후위기

- 새로운 사회적 위험
- 지속가능성 위협
- 생태적 한계 도래



기존 복지제도의 한계

- 완전고용 전제 붕괴
- 관료적·하향식 체계
- 다양한 욕구 반영 한계

정균승(2025); 황영모(2026)

2. 기본사회(UBS)와 보편적 기본서비스



은민수(2025). 한국아동가족복지학회 추계학술대회(10.24)

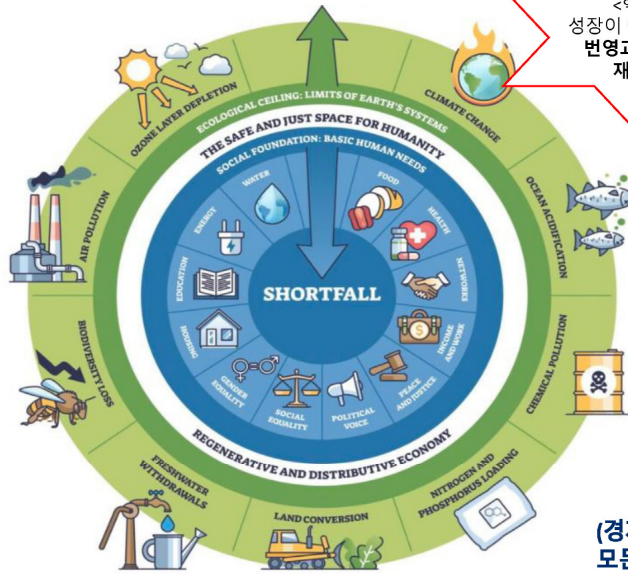
3. 기본사회의 비전



이한주(2025)

4. 도넛 경제학과 기본사회

“ 1850년 만들어진 경제이론인 GDP 성장 에서 인류의 사회적 기초를 충족하는 21세기 경제관 필요 ”
 - 두 개의 동심원 사이에 위치한 '안전하고 정의로운 공간(Safe and Just Space)'을 경제 활동의 최적 목표 지점으로 설정



Kate Raworth, "Doughnut Economics"

사회적 기초(Social Foundation)

(모든 시민의 최소한의 삶을 보장하는 12개 차원)
생태적 천장(Ecological Ceiling)

(지구의 생태적 한계를 넘지 않는 활동 범위)

기본사회의 역할

(모든 시민이 내측 경계 아래로 떨어지지 않도록 국가가 보장하는 시스템)

(경제의 핵심 질문) 얼마나 많이 성장했는가? 가 아니라 모든 사람이 인간다운 삶을 누리면서도 지구의 한계를 넘지 않고 살아 살 수 있는가?

<https://my-life.lu/en/what-is-the-doughnut-economy-and-why-does-it-matter-51099/>

5. 도넛 경제학과 기본사회(UBS)

“ 도넛 경제학의 이론적 좌표가 기본사회의 실천적 전략과 연결되면... ”

사회적 기초(도넛 경제학) vs 보편적 기초서비스(UBS) 비교

	사회적 기초(도넛 경제학)	보편적 기초서비스(UBS)
공통점	인간다운 삶의 최소 조건을 확보하려는 공공적 틀	삶에 필수적인 서비스를 보편적으로 보장하는 공공적 틀
보편성	모든 사람이 기본적 삶의 조건 아래에 머물러 않는 틀 설계	소득과 무관하게 누구나 접근 가능
공공성	국가와 사회의 공동 책임	재정으로 지원되는 공공 서비스 제공
형평성	사회적 공정성과 성평등을 핵심 가치로 포함	이용 장벽을 낮춰 접근성 격차를 완화
기본권	인간 존엄과 생명 유지에 필요한 조건을 강조	시민의 서비스 접근권을 강조
정책적 기능	사회적 결핍을 측정하고 줄이는 기준틀	그 기준틀을 구현하는 제도적 수단

6. 이제 복지는 경제활동이 준수해야 할 '최저 가이드라인' 역할



“ 21세기 인류의 안전하고 정의로운 삶을 위한 새로운 나침반으로서 복지는 경제활동의 최저 가이드라인으로 경제성장은 개인의 삶의 질과 지구 환경의 균형을 찾아나가는 변화로서 변화해야.. ”



<https://www.exploring-economics.org/en/discover/a-healthy-economy-should-be-designed-to-thrive/>

2.

기본사회 지향과 현재 : 복지레짐과 기본사회, 돌봄



<https://www.exploring-economics.org/en/discover/universal-basic-services-theory-and-practice/>

6. Esping-Anderson(1990) 3대 복지국가 모형: 한국의 현재

세계 3대 복지레짐 비교 × 한국의 5대 모형 진단

Part 1. 에스핑-앤더슨의 3대 복지국가 모형 비교

자율주의 복지국가		보수조합주의 복지국가		사회민주주의 복지국가	
미국 · 영국 · 캐나다 · 호주		독일 · 프랑스 · 오스트리아		스웨덴 · 덴마크 · 노르웨이	
특징	시장원칙·차별적 수혜	특징	정부·노동·자본 협조	특징	보편주의·최대 복지
급여수준	최저생계비	급여수준	능력별 차등	급여수준	중간계층 수준
사회권	미약	사회권	인정	사회권	강조
보편주의	빈곤층 대상	보편주의	제한적 수혜	보편주의	보편적 복지
탈상품화	최소화	탈상품화	제한적	탈상품화	극대화
가족책임	강함	가족책임	일부 인정	가족책임	미약
본인부담	높음	본인부담	공동부담	본인부담	낮음
자산조사	엄격	자산조사	가족능력 고갈 입증	자산조사	축소
소득재분배	매우 미약	소득재분배	미미함	소득재분배	강함

Part 2. 한국형 복지국가의 5대 모형 진단

자유주의

- 시장 우위
- 공공부조·민영보험 발달

보수주의 (담합주의)

- 보수주의적 계층화
- 가족·연줄 중심 제도
- 가족 중심 복지 혼합

발전주의

- 시장보다 국가 중심 발전

유교주의

- 국가적·문화적·민족적 동질성

미성숙 (Underdeveloped)

- 제도 미비
- 강제력 부족
- 자유주의 OR 담합주의로 갈 가능성

▶ 한국 = 5가지 성격이 혼재된 '복합형 복지레짐' — 미성숙 단계에서 방향성 모색 중

정현경(2022)

7. 현재에서 움직여야 할 방향: 지향

저복지·선별주의에서 보편적 기본보장으로

복지레짐의 3대 유형 (Esping-Andersen)

자유주의 (Liberal)

- 잔여적·선별주의
- 시장 중심
- 예: 미국, 영국

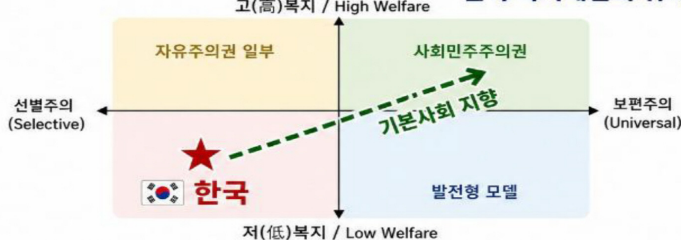
보수주의 (Conservative)

- 지역별 사회보험
- 가족·직장 중심
- 예: 독일, 프랑스

사회민주주의 (Social Democratic)

- 보편주의·탈상품화
- 국가 책임
- 예: 스웨덴, 덴마크

한국 복지레짐의 위치



한국 복지레짐의 4대 특성

- 혼합형** - 자유+보수+발전주의 혼재
- 저부담·저복지 구조** (GDP 대비 사회복지출 낮음)
- 가족주의** - 돌봄 책임의 가족 전가
- 사각지대·이중구조 잔존**

기본사회·기본서비스의 지향



모든 시민의 기본적 삶을 사회가 보장 - 보편성·충분성·시민 주권

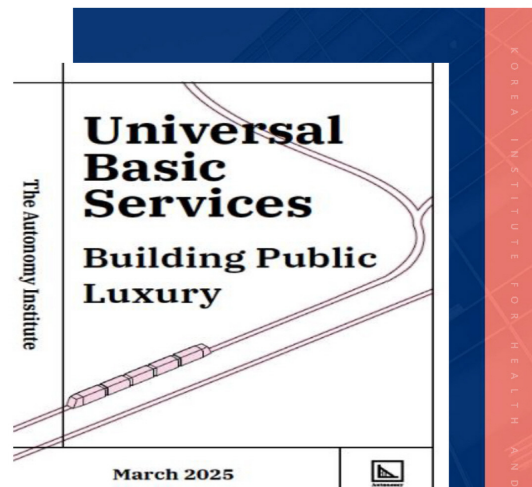
<https://socialworkmethods.com/approaches-to-social-policy-development/#universal-versus-selective-approaches>

8. 참여소득과 돌봄: 기본사회와 돌봄의 연계 당위성

“ 생산의 시대를 넘어 사회 재생산으로, 돌봄이 핵심이 되는 기본사회 ”



3. 가능한 실험: 중앙정부의 역할 변화



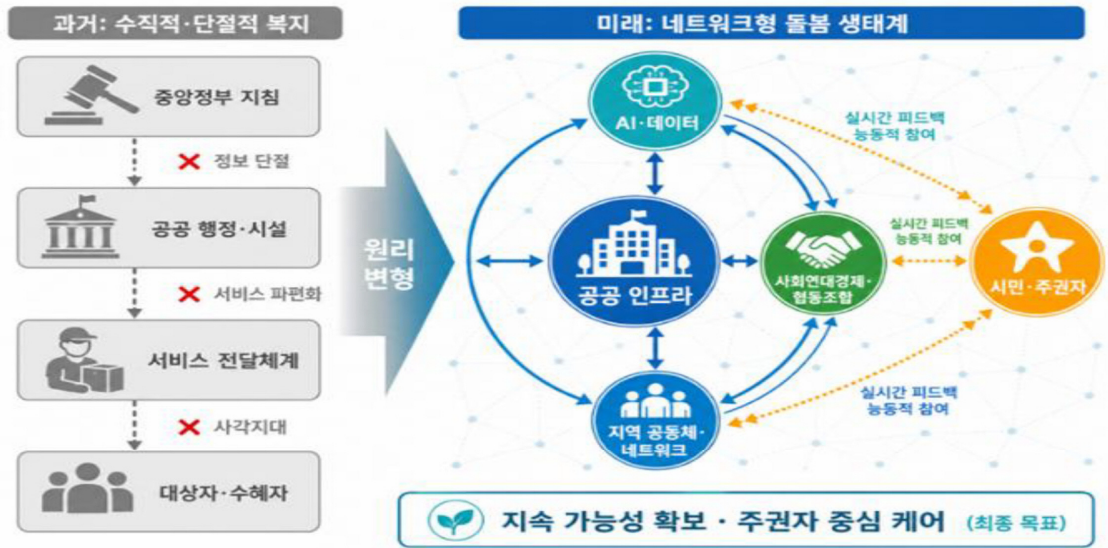
“ 보편적 기본서비스는 개종을 요구하는 종교가 아니다.
보편적 기본서비스는 향후 방향에서의 근본적인 변화를 필요로 하며, 그 방향은 경험이 쌓이면서 만들어질 것이다.
우리는 어떤 나라도 하루아침에 보편적 기본서비스를 완벽히 전환할 것으로 기대하지 않는다.
기존 서비스를 개선하고 새로운 서비스를 개발하기 위해 점진적인 변화를 실험할 수 있는 시간적, 재정적 여유가 있어야 한다.”

Anna Coote & Andrew Percy (2020), The Case for Universal Basic Services, Polity: London

<https://autonomy.work/portfolio/universal-basic-services-building-public-luxury/>

9. 공공인프라를 활용한 새로운 기본서비스의 모델

“ 분권, 기술, 연대를 기반으로 국민의 ‘기본적 삶’을 보장하는 대한민국 기본서비스의 첫번째 실천 모델 ”



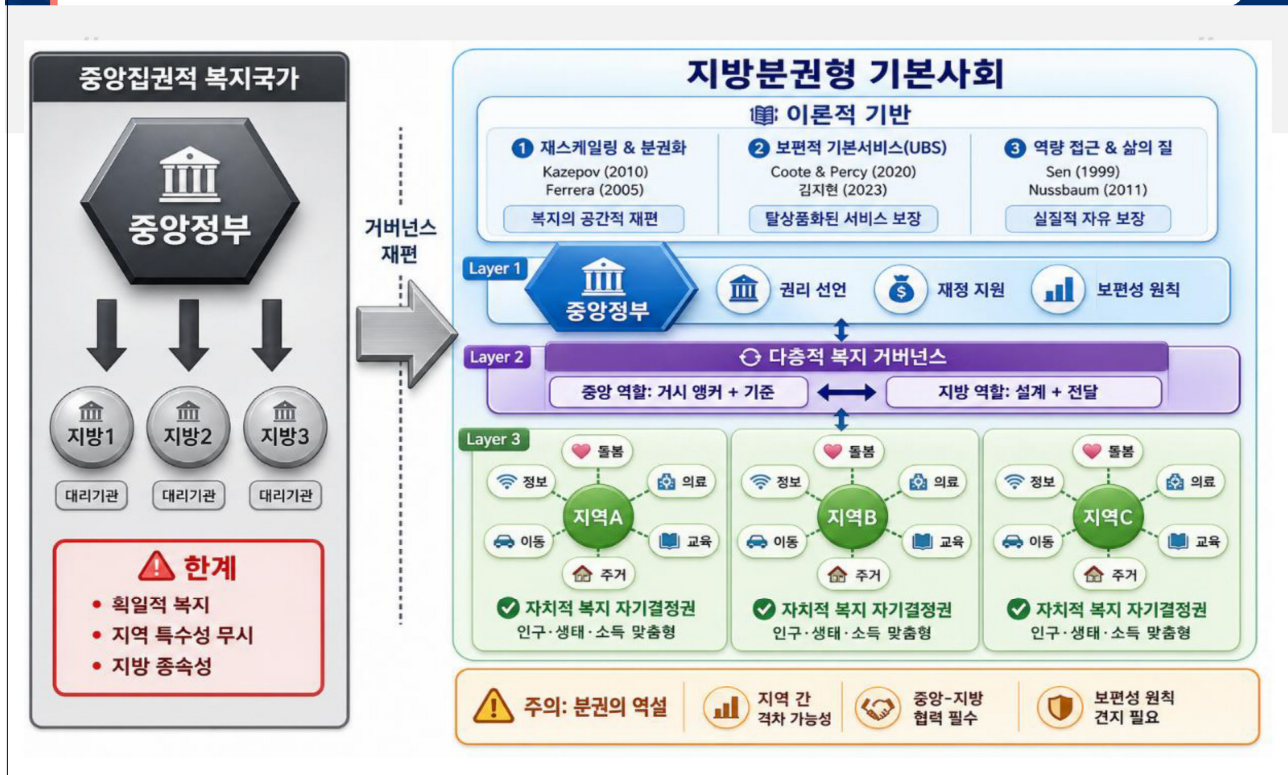
10. 기본사회가 실현하는 한국- 2046년의 풍경(상상)

“ 불안이 아닌 신뢰가, 경쟁이 아닌 연대가 일상이 되는 사회 도시와 농촌, 중앙과 지역이 함께 짜는 돌봄 공동체 ”

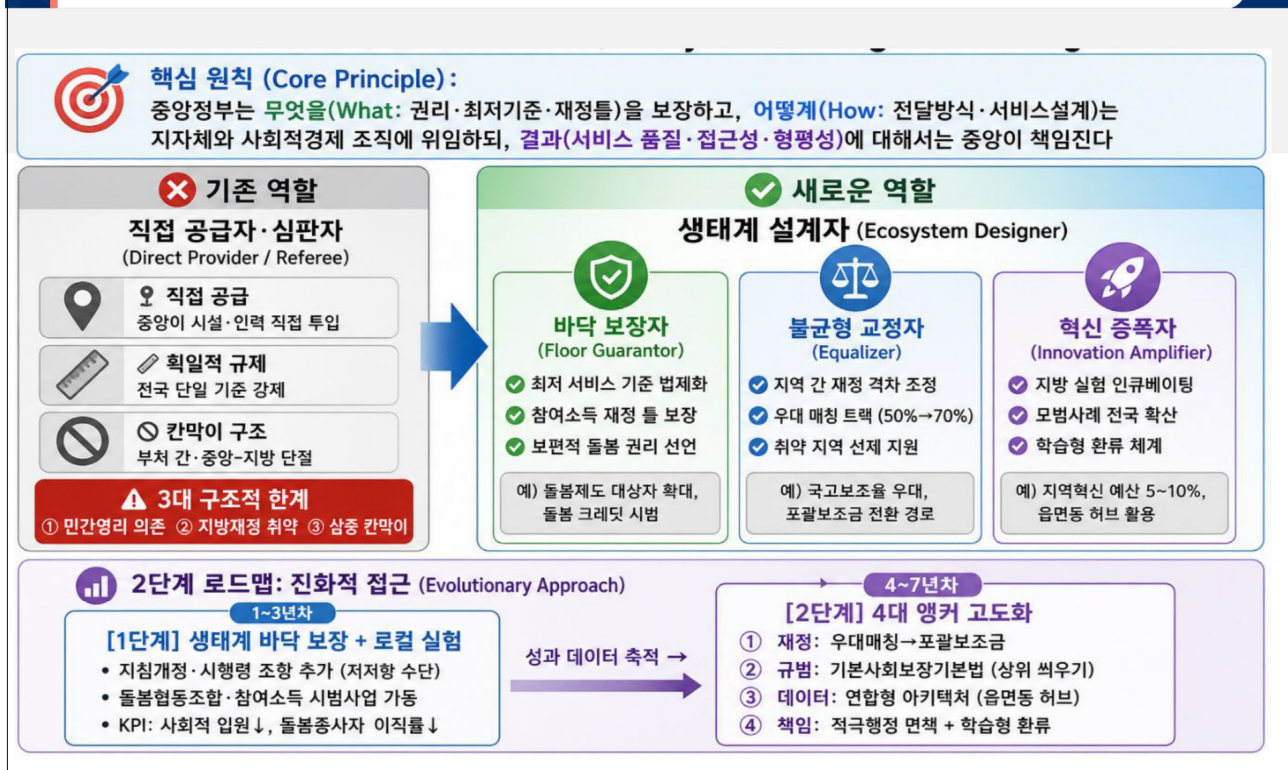


“국가가 책임지고, 공동체가 함께 돌보며, 시민이 주권자가 되는 사회” - 기본사회가 약속하는 한국의 미래

11. 기본사회 수행방식: 다층적 복지 거버넌스



12. 기본사회 실현을 위한 중앙정부의 역할 변화



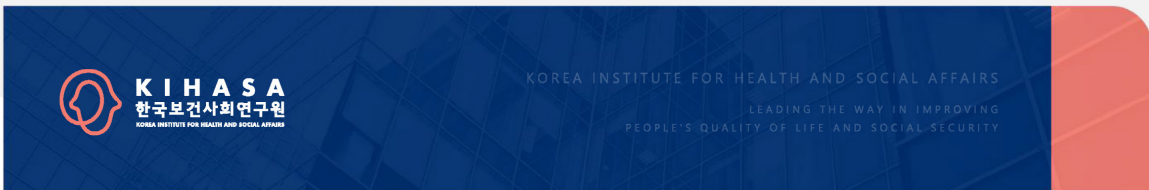
13. 분권화의 함정(Decentralization Paradoxes) : 중앙정부의 대응(안)



“ 분권화 자체가 목표가 아니다.
지방 자율성과 보편적 권리보장을 동시에 실현할 수 있는 중앙정부의 전략적 대응 필요 ”

분권의 역설 유형	한국적 발생 기제 (구조적 한계)	중앙정부의 방어 기제 (기반 구축형 옹커)	해외 사례
① 하향 경쟁 (Race to Bottom) [Pierson, 1995]	<ul style="list-style-type: none"> • 돌봄 공급 인프라의 절대다수가 민간영리 중심 • 지침만 이양시 단기 비용절감 추구 • 저품질 민간기관 의존 → 돌봄노동 가치절하 	공공 인프라 선제 확충 + 표준 처우 규범화 → 취약지역에 공공성격의 공급기관 직접 건립 후 이양 → 돌봄노동자 처우 개선 전국 단일 가이드라인 수립	영국 (UK) 돌봄법(Care Act, 2014): 전국 단일 최저적격기준 법제화 돌봄품질위원회(CQC): 독립 감사
② 지역 간 격차 (Territorial Inequality) [Leibfried & Pierson, 1995]	<ul style="list-style-type: none"> • 국고보조 매칭방식 의존구조 • 재정자립도 낮고 인구소멸 위험 지역 • 매칭재원 고갈 → 참여소득·기본서비스 설계 여력 전무 	우대 매칭 트랙 + 상위법 중첩 (Layering) → 돌봄·참여소득 사업 국고보조를 상향 (50% → 70%) → 기본사회보장기본법(가칭) 제정으로 지자체 조례 법적 효력 보장	스웨덴 (Sweden) 이종 균등화 교부금: ① 소득균등화 ② 비용균등화 (인구구조·돌봄비용 보정)
③ 역량 결핍·집행 마비 (Capacity Deficit) [Kazepov, 2010]	<ul style="list-style-type: none"> • 부처 간·국과 간 칸막이 → 정보 단절 • 사후적발·징계 중심 감사체계 • 일선 공무원이 혁신 실험 기피 (분절된 제도 융합 회피) 	데이터 플랫폼 + 적극행정 면책 + 전문교육 → Federated Data 국비 구축 (익명화 집계 공유) → 보조금관리법 복지혁신 면책 조항 신설 → 보건복지인재원 '통합케어 전문과정' 신설로 전국 공무원 집중교육 지원	핀란드 (Finland) 국립보건복지원 (THL): 표준화 플랫폼(Sotkanet)으로 증거기반 정책지원

감사합니다.



발표 4

기본의료 개념 정립 및 방향 설정

신현웅 (한국보건사회연구원)

Korea Institute for Health and Social Affairs

기본의료 개념 정립 및 방향 설정

2026.06.26 보건의료정책연구실 신현웅 실장

K I H A S A
한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

-2-
K I H A S A
한국보건사회연구원

기본의료 개념 정립 및 방향 설정

01-1. 전통적 지·필·공 정책, 임계점 한계에 도달

지·필·공 정책은 국가가 의료공백에 대응해 온 핵심 수단이었으나, '공백이 생길 때마다 칸을 메꾸는' 사후 보충 방식에 머물러 있음. 하지만 의료 공백이 "일시적 예외가 아닌 상시적 구조"가 되면서, 지금과 같이 뒤따라 메우는 사후 보충 방식은 한계에 도달

공급자 관점

'지필공 분절 구조'
공급자 관점 분류 → 종북·사각지대 발생

필수의료	지역의료	공공의료
무엇을(분야 중심)	어디에(배치 중심)	누가(주체 중심)
어느 분야가 필수인가?	어디에 배치할 것인가?	누가 제공할 것인가?
↓	↓	↓
분야별로 따로 구분	지역별로 따로 구분	주체별로 따로 구분

제공자 중심 분절적 서비스 제공 → 수요자 중심 통합적 서비스 이용

기본의료		
모든 국민이 사람답게 살기 위해 기본적으로 누려야 할 의료권리		
필수의료	지역의료	공공의료
왜(목적 중심)	어떻게(방법 중심)	누구를 위해(국민 중심)
국민 생명이 위급할 때	국민 생활 속에서	국민 누구도 빠짐없이
↓	↓	↓
끊김 없이 지킨다	가까이서 연결한다	소외 없이 보장한다

국민 관점

'기본의료 통합 구조'
국민 삶 중심 통합 → 체계적·포괄적 보장

01-2. Beyond 지·필·공, 왜 필요한가?

시장이 먼저 공급하고 국가가 메우던 구조에서, **국가가 기본을 먼저 보장**하고 그 위에서 **시장이 작동**하는 구조로 전환
 시장보충에서 국가보장으로의 전환은, 정부의 **'실용·생활밀착·지역균형'** 기초를 보건의료 분야에서 구체화하는 실천적 틀
 결과적으로 Beyond 지필공은 기존정책을 버리는 게 아니라 새 토대를 까는 것
국가가 먼저 기본의료를 권리로 보장하고, **지·필·공은 그 위에서 작동**하게 순서를 뒤집는 것



02-1. 기본의료 개념정립



02-2. 국가가 보장하는 4대 건강권

국가가 보장하는 '기본'은 추상적 구호가 아닌, **국민이 생애에서 마주하는 네 가지 건강국면**을 권리로 보장하는 것
 네 국면이 빈틈없이 이어질 때, 생애 전 주기의 건강이 온전히 지켜짐. **완전성(빠짐없이) · 연속성(끊김없이) · 형평성(누구에게나)**



03-1. 기본의료를 떠받치는 3대 가치

“기본의료” 언제 어디서나 모든 국민이 헌법적 건강 기본권을 보장받는 사회

이 선언은 세 가지 가치 위에서 있음



03-2. 헌법적 가치

기본의료는 국가가 베푸는 '시혜'가 아니라, 헌법이 국가에 부과한 '책무'임.
 건강권은 인간의 존엄과 가치(제10조)에서 출발하여 인간다운 생활을 할 권리(제34조①)를 거쳐 국가의 보건 보호 책무(제36조③)로 구체화되는 권리로서, 국가의 침해를 막는데 그치지 않고 국가에 적극적 보장을 요구하는 사회적 기본권의 성격을 가짐.

 <p>헌법 제10조</p> <p>간접 근거 · 존엄의 기초 인간의 존엄과 생명권</p> <p>"모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다"</p> <p>건강은 인간 존엄을 지키기 위한 출발점이며, 생명권 보호의 전제 조건임</p>	 <p>헌법 제34조 ①</p> <p>직접 근거 · 사회적 기본권 인간다운 생활을 할 권리</p> <p>"모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다"</p> <p>건강은 인간다운 삶을 영위하기 위한 필수 조건으로, 사회적 기본권의 핵심을 이룸</p>	 <p>헌법 제36조 ③</p> <p>직접 근거 · 핵심 조항 국가의 보건 보호 책무</p> <p>"모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다"</p> <p>보건에 관한 국가 책무를 명시한 직접적 근거이자, 기본의료 보장의 헌법적 토대</p>
---	---	--

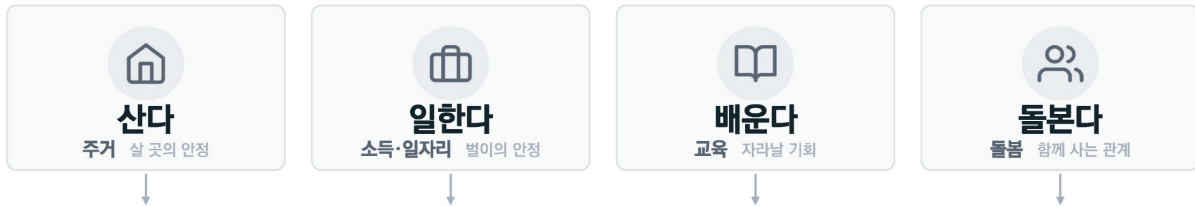
헌법재판소 결정: 기본의료는 헌법적 명령의 실천이며, 제도의 존재가 아니라 국민에게 달는 실효적 보장을 요구함

국가는 건강을 '소극적으로 침해하지 않을 의무'를 넘어, '적극적으로 보건정책을 수립·시행할 의무'를 부담함

국가는 국민의 건강을 인위적으로 훼손하지 않는 '소극적 방어권' 차원을 넘어, 실질적인 건강보장을 위해 예산과 정책을 집행해야 하는 '사회적 기본권'으로서의 책무

03-3. 사회적 가치

사람은 살 곳에서 살고, 일하며, 배우고, 서로 돌보며 살아감. 그러나 이 모든 삶은 '건강'할 때만 가능함
 주거·소득·교육·돌봄이 '살아가는' 영역이라면, 기본의료는 '살아있음' 그 자체, 사람의 삶을 떠받치는 가장 근본적인 기본



이 모든 삶이 가능하려면?

건강하다 기본의료
 '살아있음' 그 자체를 지키는 삶의 토대

아프면 살 곳도·일도·배움도·돌봄도 멈춤
 건강은 다른 모든 기본이 작동하기 위한 **생명의 전제**

- **건강 형평성**
아프면 출발선이 불공정, 건강이 기회균등 전제
- **역량의 토대**
건강해야 일·배움·참여 가능, 역량발휘 기반
- **지속가능한 사회**
건강한 국민이 곧 지속가능한 사회·경제의 기초

03-3. 실현적 가치

권리는 선언이나 제도의 존재만으로 완성되지 않으며, 국민의 삶에 실제로 닿을 때 비로소 실현됨
 이제는 국민이 일상에서 체감할 수 있는 국민체감 정책으로 구체화·현실화하는 전환 필요

국민중심 (For the People)

국민을 위한 설계 · 정책의 방향을 바꾸다
 "국민을 바라보자" (What we design)



국민체감 (To the People)

국민에게 닿는 정책 · 정책의 전달을 바꾸다
 "국민의 삶을 바꾸자" (How we deliver)



그동안의 질문
제도가 있는가?

형식적 보장 · Empty Coverage

- 제도가 존재한다
- 가입되어 있다
- 설계되었다 (For the People)
- "보장하고 있다"



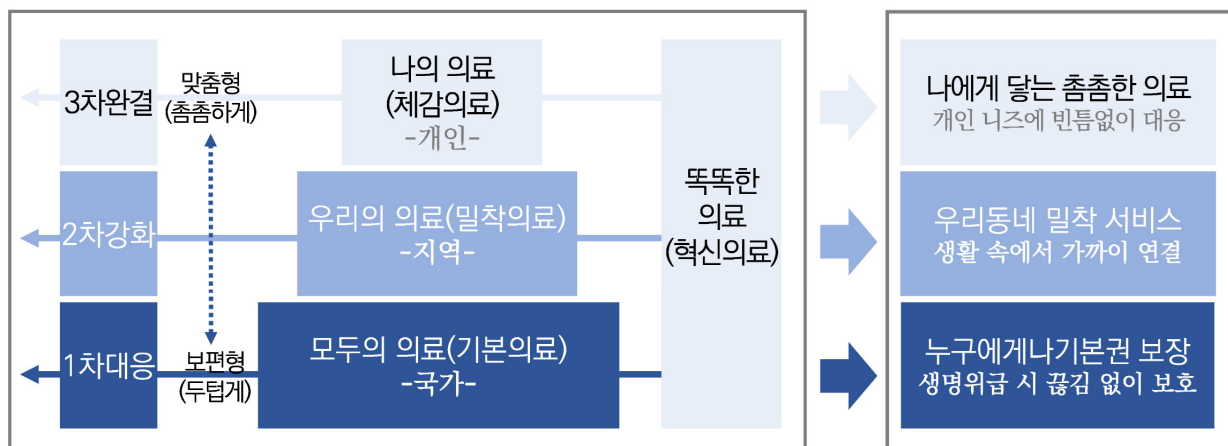
이제의 질문
국민에게 닿는가?

실효적 보장 · Effective Coverage

- ✓ 국민이 실제로 이용한다
- ✓ 필요할 때 양질의 의료를 받는다
- ✓ 삶에 닿는다 (To the People)
- ✓ "보장받고 있다"

04-1. 기본의료 개념 및 방향

"정책은 있었다, 연결되지 않아 닿지 못했다" 국가가 지키고, 지역이 있고, 나에게 닿는 의료
 국가가 제도와 인프라로 기반을 깔고, 지역이 우리 동네에서 생활 속으로 연결하고, 나에게 맞는 의료가 실제로 닿는 의료



04-2. 국가: 모두의 의료 (기본의료)



국가가 지킨다: 시장·지역에 맡길 수 없는 기본선은 국가가 직접 책임

국가는 4대 건강권 전체를 보장하는 주체로서, 시장 수익성·지역 여건에 좌우되지 않도록 누구에게나·어디서나·지속가능하게 기본선을 보장

<p>무엇을</p> <p>4대 건강권 보장</p> <p>생명위기 보호·생애주기 돌봄·일상건강 유지·건강회복 지원, 국가가 보장</p> <p>국가가 책임지는 기본의료 기본선</p>	<p>누구에게나 · 어디서나</p> <p>보편·균등 보장</p> <p>소득·지역에 관계없이, 전국 어디서나 같은 수준의 기본선을 보장</p> <p>소득·지역 격차 없는 기본선</p>	<p>지속가능하게</p> <p>지속가능한 제도 기반</p> <p>재정·제도·전달체계를 갖춰 일회성이 아닌 실효적 보장 틀을 구축</p> <p>재정 · 제도 · 전달체계</p>
---	---	---

4대 건강권은 국가가 끝까지 책임, 시장·지역에 맡길 수 없는 기본의료의 기본선

04-3. 지역: 우리의 의료(밀착의료)



지역이 잇는다: "국가와 개인 사이, 비어 있던 곳, 지역이 잇는다"



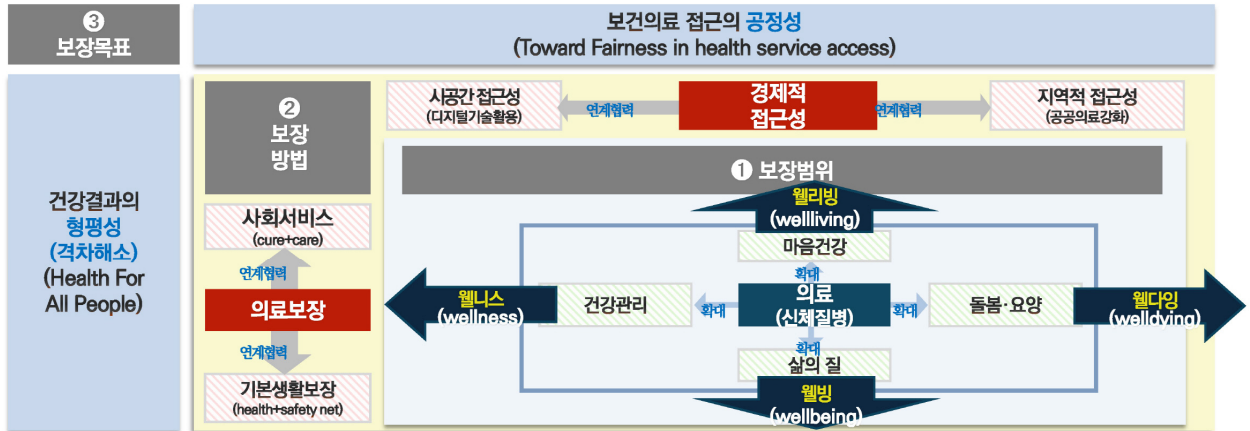
국가 제도만으로는 개인에게 닿지 않고, 개인 혼자서는 헤맬 수밖에 없기에 지역이 국가-개인을 이어, 제도가 생활이 되고 정책이 체감이 되는 구조로 전환

04-4. 개인: 나의 의료(체감의료)



나에게 닿는다: 개인 니즈에 빈틈없이 대응하는 맞춤 의료

보편적 제도만으로는 닿지 않는 개인 단위의 빈틈을 찾아내고, 국민 개개인의 생애주기와 생활환경에 맞는 서비스를 적시에 이용할 수 있도록 지원

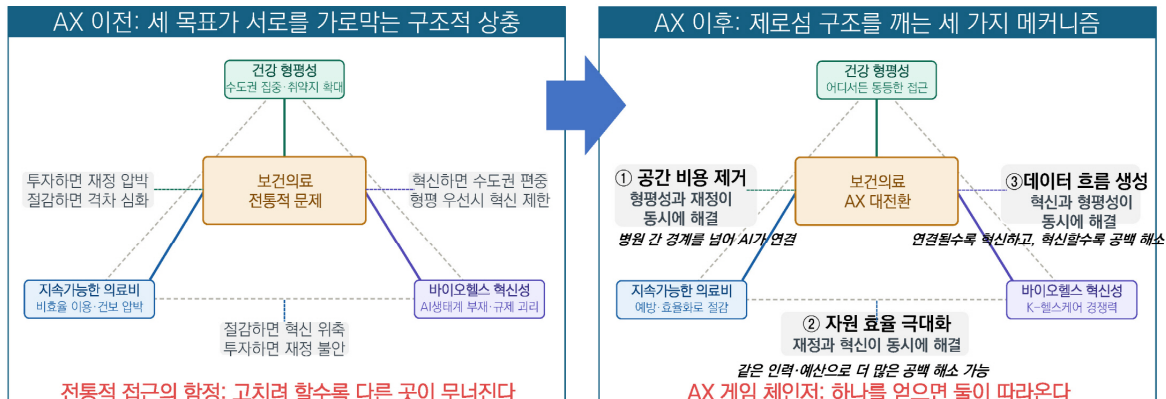


04-5. 인프라: 똑똑한의료(혁신의료)



기본의료를 작동시킨다: 국가·지역·개인 전 층위를 잇는 새로운 해결력

오랜 과제였던 기본의료 하고 싶어도 수단이 없어 미뤄져 왔으나, AI의 등장으로 새로운 기획의 장이 열림. AI는 별도의 축이 아니라 국가·지역·개인 전 층위를 관통하는 수단이며, 목적은 AI가 아닌 기본의료의 실현임. 불가능했던 보장을 비로소 가능하게 하는 전환점, 이제 판을 새로 짤 때임.



기본의료 개념 정립 및 방향 설정

05. 기본의료가 향하는 곳

건강이 사회를 키우고, 사회가 건강을 만드는 모두가 누리는 건강한 대한민국
기본의료를 중심으로 건강과 사회가 서로를 키우는 선순환

건강한 국민이 만드는 활기찬 사회
건강이 사회를 키운다
활기찬 일상 ↑ · 사회 참여 ↑ · 경제 활력 ↑



의료 보장 ↑ · 건강 연대 ↑ · 재정 재투자 ↑
사회가 건강을 만든다
튼튼한 사회가 다시 키우는 건강

Korea Institute for
Health and Social Affairs

감사합니다

