



제40회 인구포럼

지방분권과 기본사회 학술대회

2025. 11. 20.(목)
울산전시컨벤션센터 1층

주최



K I H A S A
한국보건사회연구원

기본사회연구회

후원



행정안전부

제40회 인구포럼

지방분권과 기본사회 학술대회

2025. 11. 20.(목)

울산전시컨벤션센터 1층

주최



K I H A S A
한국보건사회연구원

기본사회연구회

후원



행정안전부

개회사

신영석

한국보건사회연구원 원장

안녕하십니까, 한국보건사회연구원 원장 신영석입니다.

지방시대위원회와 행정안전부가 공동 주관하는 2025 지방시대 엑스포 행사에서, 한국보건사회연구원과 기본사회연구회가 함께 「제40회 인구포럼 및 기본사회 학술대회」를 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

오늘 이 자리를 빛내기 위해 참석해 주신 김경수 지방시대위원회 위원장님, 이한주 경제인문사회연구회 이사장님, 그리고 영상으로 축사를 보내 주신 박주민 국회 보건복지위원회 위원장님, 윤호중 행정안전부 장관님, 김관영 전라북도 도지사님께 깊이 감사드립니다. 또한, 발표와 토론을 맡아주신 여러 교수님과 연구자 여러분께도 감사의 말씀을 전합니다.

이재명 정부는 지난 6월 출범 이후 두 달간 국정기획위원회를 운영하며 국정 비전과 전략을 발표한 바 있습니다. 그중 사회정책 분야의 핵심 국정 목표는 ‘기본이 튼튼한 사회’입니다.

‘기본’이라는 용어로 인해 자칫 국가가 최저수준(National Minimum)만을 보장하는 것으로 인식할 수 있으나, 오늘 여러 발표 자료에서 확인할 수 있듯이 이재명 정부가 추구하는 사회정책의 방향은 최저수준을 기반으로 국민의 더 나은 삶을 보장하는 전략으로 해석됩니다. 최저에 머무는 것이 아니라, 최저를 기반으로 더 나은 삶을 실현하는 보장하는 것으로 생각합니다. 오늘 발표될 총론을 포함한 20여 편의 발표문이 이를 잘 보여주고 있다고 봅니다.

한국보건사회연구원은 보건·복지 분야를 넘어 사회정책을 선도하는 연구기관으로서, 이재명 정부의 기본사회 구현을 위해 깊이 있는 연구와 정책 제언을 적극적으로 수행하고자 합니다.



우리 원은 100여 명의 박사를 포함하여 250여 명의 연구진이 보건, 복지, 경제, 인구 등 다양한 분야에서 활동하고 있으며, 이재명 정부가 추진하는 기본사회 실현을 위한 충분한 연구 역량을 갖춘 기관임을 자부합니다. 이를 굳건히 뒷받침하여, 모든 국민의 기본이 보장되는 사회 구현에 적극 동참하겠습니다.

이번 기본사회 학술대회가 이재명 정부의 기본사회 실현을 위한 시작점이 되기를 바라며, 오랜 기간 제40회 인구포럼 및 기본사회 학술대회」준비해주신 관계자 여러분께 감사드립니다.

아울러 학자와 전문가, 대학원생 여러분의 적극적인 참여 속에 사회정책 발전을 위한 의미 있는 토론의 장이 되기를 기원하며, 개회사에 갈음하고자 합니다.

고맙습니다.

환영사

은민수, 정원오

기본사회연구회 공동회장

안녕하십니까.

기본사회연구회 공동회장 은민수, 정원오입니다.

먼저 바쁘신 가운데도 귀한 시간을 내어 연구 성과를 발표하시고 토론에 참여해 주신 모든 참석자 여러분께 깊이 감사드립니다.

공동주최 기관으로서 학술대회 준비에 아낌없는 지원을 해주신 한국보건사회연구원 신영석 원장님께 진심으로 감사드리고, 축사를 통해 자리를 빛내주실 행정안전부 윤호중 장관님, 지방시대위원회 김경수 위원장님, 경제인문사회연구회 이한주 이사장님, 서면으로 축사를 보내주신 더불어민주당 박주민 의원님, 전북특별자치도 김관영 도지사님께 특별한 감사의 말씀을 드립니다. 이번 행사를 적극 후원한 행정안전부에도 감사드립니다.

오늘 개최되는 기본사회 학술대회는 국정기획위원회에서 기획하였고, 국정기획위원회가 종료된 이후에는 기본사회연구회가 중심이 되어 준비해온 행사입니다. 기본사회연구회는 정치, 행정, 경제, 복지, 노동, 교육, 보건 의료, 사회적경제, 환경, 주거, 인공지능, 기술혁신 등 다양한 분야의 대표적인 연구자들이 모여 결성한 비영리 연구단체입니다. 그동안 모든 국민의 기본적 삶을 보장하는 '기본이 튼튼한 사회'를 구현하기 위해 사상적·이론적 토대를 체계화하고, 관련된 의제 및 정책을 발굴·제안하기 위해 꾸준히 연구를 이어왔습니다. 기본사회연구회는 협력, 연대, 공존에 기반한 기본사회로의 대전환만이 당면한 복합위기를 극복하고 대한민국의 지속가능한 미래를 보장할 수 있다고 확신하고 있습니다.

오늘 학술대회에서는 분권적 민주주의, 사회연대경제, 기본돌봄, 기본주거, 기본 의료, 환경과 인공지능 등 기본사회와 관련된 다양한 연구주제들이 발표되고 논의될 예정입니다. 오늘 소개될 기본사회 정책들은 연구 영역의 차이에도 불구하고 공통적으로 지역 주민의 참여와 지방분권, 그리고 지역에 기반한 사회연대경



제의 중요성을 강조하고 있습니다. 이는 기본사회가 수도권과 지방, 인간과 자연, 경제와 사회, 현재와 미래 간 공존과 조화를 추구하는 새로운 사회 패러다임이기 때문입니다.

이번 학술대회가 기존 복지국가의 개념을 넘어, 국민의 기본적 삶을 보장하고 대한민국을 혁신과 도약의 길로 이끌 이재명 정부의 새로운 사회계약인 '기본사회'의 비전을 명확히 살펴볼 수 있는 뜻깊은 자리가 되기를 바랍니다. 특히 지방자치 30주년을 기념하는 지방시대 엑스포 주간에 개최된 만큼, 자치분권이 기본사회의 초석이 되고 기본사회가 자치분권을 완성해 나가는 과정에 대해 의미 있는 논의가 풍성하게 이루어지기를 기대합니다.

참석해 주신 모든 분께 다시 한번 감사드리며, 오늘 토론이 대한민국의 미래를 모색하는 소중한 발걸음이 되기를 기원합니다.

감사합니다.

축사

박주민

국회 보건복지위원회 위원장

안녕하십니까.

국회 기본사회포럼 대표이자 국회보건복지위원장 박주민입니다.

이번 '제40회 인구포럼- 지방분권과 기본사회 학술대회' 개최를 진심으로 축하드립니다. 특히 이번 포럼은 이재명 정부의 첫 번째 기본사회 행사이자, 정부가 추구하는 핵심 가치인 지방분권과 기본사회를 주제로 열리는 만큼 매우 뜻깊은 자리입니다.

대한민국이 지속적으로 성장하기 위해서는 지방분권이 반드시 실현되어야 합니다. 그리고 그 토대에는 모든 국민이 기본적인 서비스를 보장받는 기본사회가 확고히 자리 잡아야 합니다. 오늘 포럼은 이러한 국가적 전환을 위해 민주주의부터 돌봄·주거·소득보장까지 포괄적인 주제를 논의하는 매우 중요한 학술의 장입니다.

특히 기초연설을 맡아주신 이한주 경제·인문사회연구회 이사장님은 기본사회를 깊이 이해하고 계신 분이며, 이재명 정부의 성공과 대한민국의 지속 가능한 성장을 위해 누구보다 헌신하고 계십니다. 위원장님의 통찰이 오늘 포럼의 큰 방향을 제시해줄 것이라 확신합니다.

또한 이번 포럼에는 국내 전문가뿐 아니라 해외 석학들도 함께 참여해 기본사회를 실현할 수 있는 지방정부 중심의 정책의 실효성을 논의하는 자리입니다. 이번 포럼이 대한민국의 미래를 설계하는 데 중요한 기반이 되기를 기대합니다.

저 역시 국회에서 기본사회와 지방분권을 뒷받침할 수 있는 제도적 토대를 마련하기 위해 최선을 다하겠습니다. 다시 한 번 제40회 인구포럼 개최를 축하드리며, 오늘 논의가 대한민국의 새로운 전환을 이끄는 소중한 디딤돌이 되기를 바랍니다.

감사합니다.

축사

윤호중

행정안전부 장관

안녕하십니까.
행정안전부장관 윤호중입니다.

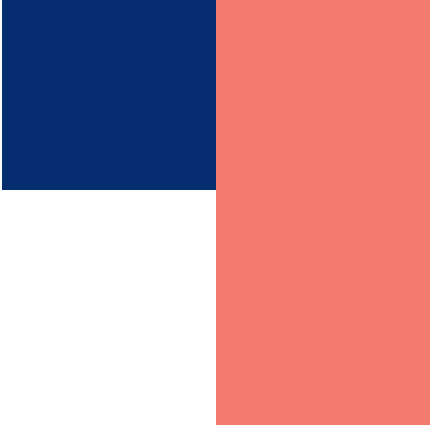
대한민국의 균형성장과 지속가능한 미래 정책방향을 모색하는
「2025 지방시대 엑스포」에서
「지방분권과 기본사회 컨퍼런스」가 열리게 된 것을
진심으로 축하드립니다.

오늘 행사를 위해 힘써주신
한국보건사회연구원 신영석 원장님,
이한주 경제인문사회연구회 이사장님을 비롯해
이 자리에 함께해주신 모든 분들께
깊이 감사의 말씀드립니다.

우리정부는 '기본이 튼튼한 사회'를 국정목표로 삼고,
생명·안전·복지·교육·문화 등 다양한 분야에서
국민의 기본적인 삶을 보장하기 위한
정책들을 추진하고 있습니다.

특히, 저는 기본사회의 실현을 위해
지역의 역할이 매우 중요하다는 점을 강조하고 싶습니다.
국민의 일상과 가장 가까운 곳에서
기본적 권리와 삶의 질을 보장하는 단위가
바로 지역이기 때문입니다.

기본사회는 중앙정부의 노력만으로는 완성될 수 없습니다.
중앙에서 지방으로 권한과 책임이 이양되는 지방분권과



주민의 참여가 제도적으로 보장되는 주민주권이 실현될 때,
비로소 국민 한 분 한 분의 삶이 개선될 것이기 때문입니다.

이러한 변화가 쌓일수록 기본사회는
더욱 촘촘하고 현실적인 정책으로 자리잡게 될 것입니다.

행정안전부도 이에 맞춰
기본사회위원회 출범과 기본사회 기본법 제정을 준비하는 등
제도적 기반을 차근차근 마련하고 있습니다.
최근 조직개편을 통해
기본사회정책과를 신설하기로 했다는 점도
이 자리에서 함께 말씀드립니다.

오늘의 컨퍼런스가 돌봄, 주거, 사회연대경제, 인공지능 등
여러 분야에서 기본사회의 비전을 구체화하고
실행가능한 과제를 모색하는
뜻깊은 시간이 되기를 기대합니다.

정부는 오늘 제시된 의견들을 토대로,
앞으로 출범할 기본사회위원회의 논의를 거쳐
중앙과 지방, 학계와 현장이 협력하여
기본사회 정책을 구체화해 나갈 것임을 약속 드립니다.

다시 한번 컨퍼런스 개최를 축하드리면서
여러분의 지속적인 관심과 협력을 부탁드립니다.

감사합니다.

축사

이한주

경제인문사회연구회 이사장

안녕하십니까.

경제인문사회연구회 이사장 이한주입니다.

‘2025 지방시대 엑스포-기본사회 컨퍼런스’ 개최를 진심으로 축하드립니다.

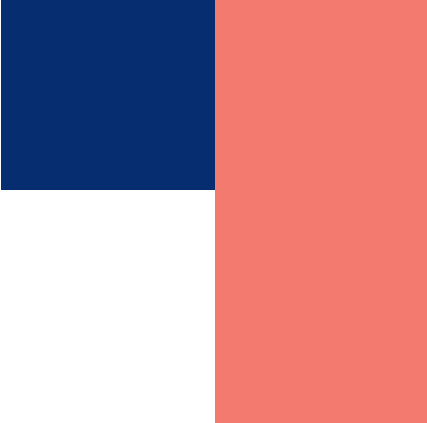
행사를 준비해 주신 행정안전부 윤호중 장관님, 한국보건사회연구원 신영석 원장님 및 기관 실무자, 기본사회연구회 관계자 여러분께 감사드립니다.

기본사회는 이재명정부의 핵심 국정철학입니다.

국정기획위원회는 다부처의 역량을 집중해야 할 12대 중점과제로 모든 국민의 기본적 삶을 보장하는 ‘기본사회’를 선정했습니다. 동시에 새정부 사회정책의 큰 방향은 모든 국민의 삶을 돌보는 ‘기본이 튼튼한 사회’입니다. 이러한 기본사회는 단순한 구호나 수사가 아닌, 우리 사회가 요청하는 시대적 과제입니다. 잠재성장을 하락과 저출생·고령화, 불평등 심화, 국제통상의 불확실성 증대와 AI혁명, 기후위기 등 한국 사회가 맞닥뜨린 복합위기의 극복을 위해서는 종전과는 전혀 다른 새로운 접근이 필요합니다. 대한민국이 선진국 문턱을 넘어 성장잠재력을 회복하고 세계를 선도하는 혁신국가, 문화강국으로 발돋움하려면 ‘진짜성장’을 뒷받침할 ‘기본사회’가 필요합니다.

기본사회는 지역에서부터 시작됩니다.

기본사회의 주요 과제는 중앙정부만으로 추진할 수 없습니다. 우리 공동체의 모든 구성원이 힘을 모아 같이 달성해야 하는 목표입니다. 기본사회는 계층과 세대, 지역을 넘어 모든 국민의 기본적 삶을 보장해야 하기에 이미 그 자체로 지역을 지향합니다. 지역 특성을 누구보다 잘 아는 지방정부, 지역주민, 시민사회, 사회연대경제 조직이 지역 실정에 맞는 정책을 개발하고 확산하며 다른 지방정부와 교류함으로써 기본사회 정책이 고도화되고 성숙할 수 있습니다. 그 과정에는 주민 주도로 정책을 제안하고, 숙의하며 정부와 함께 추진하는 과정이 필수적입니다.



기본사회는 지역과 함께 진화해 나아가야 합니다.

기본사회는 5극3특의 지역주도발전을 달성하고 대한민국 방방곡곡이 다 같이 잘살기 위한 가장 효과적인 전략입니다. 이러한 가운데 AI와 혁신기술을 사회 전반에 도입하고 모든 국민의 역량 강화를 지원한다면 AI 기본사회도 불가능하지 않습니다. 지역 자원과 재생에너지를 활용한 소득보장제도와 산업정책이 강화된다면 지속가능한 기본사회를 달성할 수 있을 것입니다. 이 과정에 수도권 집중과 인구위기도 함께 극복할 수 있을 것입니다.

새정부는 모든 국민의 기본적 삶을 보장하고, 지속가능한 미래를 만들기 위해 노력할 것입니다.

이렇듯 기본사회와 지역주도발전, AI와 환경, 인구위기는 서로 밀접하게 연관된 과제이자 새 정부의 목표입니다. 그렇기에 기본사회와 민주주의, 인구위기, 사회연대경제, 기본사회정책, 환경과 AI를 논의하는 이번 컨퍼런스가 더욱 뜻깊습니다. 오늘 학술 컨퍼런스에 참가해주신 발표자, 사회자, 토론자 여러분께 감사드리며, 저 역시 오늘 논의를 바탕으로 기본사회를 실현할 수 있는 정책 개발과 연구에 매진하겠습니다.

감사합니다.

축사

김관영

전북특별자치도 도지사

여러분, 안녕하십니까. 전북특별자치도지사 김관영입니다.
「지방분권과 기본사회 학술대회」를 진심으로 축하드립니다.

기본사회는 국가가 국민의 기본적인 삶을 책임지는 사회입니다.
국민이 인간답게 살아갈 권리, 그 헌법적 가치를 실현하기 위한
현 정부의 약속이 바로 '기본사회'에 담겨 있습니다.

이 약속을 실천하려면,
국가뿐 아니라 국민의 일상과 가까이에서 함께하는
지방정부의 역할이 중요합니다.

그래서 기본사회에 대한 논의는
분권의 실현과 함께 가야 합니다.

오늘 학술대회가 기본사회와 분권이라는 두 개의 바퀴가
균형 있게 달릴 수 있도록 만드는 뜻깊은 자리가 되길 기대합니다.

귀한 자리를 마련해주신
한국보건사회연구원과 기본사회연구회 관계자 여러분께
깊이 감사드립니다.

감사합니다.



제40회 인구포럼

지방분권과 기본사회 학술대회



기조연설

대한민국 대전환과 기본사회

16

- 이한주(경제인문사회연구회 이사장)

기조발표

UNIVERSAL BASIC SERVICES

32

- Ian Gough(Emeritus Professor of University of Bath)
- Anna Coote(Principal Fellow of New Economics Foundation)

총론발표

저출생 시대 지방분권과 새로운 사회계약으로서의 기본사회

42

- 은민수(고려대학교 세종캠퍼스 학술연구교수)

성장 동력으로서의 지역 분권과 기본사회

52

- 홍기빈(글로벌정치경제연구소 소장)

세션 1

기본사회 구현을 위한 분권적 민주주의의 가치와 대안

기본사회를 통한 지방분권국가의 건설

62

- 소순창(건국대학교 공공인재학부 교수)

민주주의, 자치와 분권, 그리고 기본사회

80

- 이 진(건양대학교 인문융합학부 교수)

세션 2

지역 및 인구 위기 극복을 위한 소득보장과 공공부조 재편

소득보장체계의 패러다임의 전환: 지방분권과 다양성 기반 소득지원제도의 등장과 의미

114

- 정원오(성공회대학교 사회복지학과 교수)

기본사회 실현을 위한 공공부조 개편 방안

128

- 김태완(한국보건사회연구원 선임연구위원)



세션 3 인구 구조 변화와 최근 동향

2024년 출생아 수 반등 원인 분석 및 시사점	142
▪ 이지혜C(한국보건사회연구원 부연구위원)	
2024년 출생아 수 반등의 인구학적 요인 심층 분석: 장래 전망 및 정책에 대한 시사점	154
▪ 이철희(서울대학교 경제학과 교수)	

세션 4 주민자치와 지역공동체 증진을 위한 사회연대경제

사회적경제, 주민자치 그리고 공동체의식: 한국 10개 지역 실증적 분석	186
▪ 한상일(연세대학교 글로벌행정학과 교수)	
분권과 자치 공동체 사례: 제주사회연대 경제를 중심으로	202
▪ 강호진(제주사회적경제네트워크 상임대표)	

세션 5 고령화 시기 기본사회와 진짜 경제

대전환기 진짜 성장을 위한 정부의 정책 과제	234
▪ 한재준(인하대학교 경영학과 교수)	
기본사회와 경제 패러다임의 전환	260
▪ 김정훈(경기연구원 선임연구위원)	

세션 6 고령사회 및 지방분권시대 기본의료정책

기본사회와 보건의료: 기본사회 실현을 위한 기본보건의료정책	282
▪ 윤태호(부산대학교 의과대학 교수)	
필수의료 보장을 위한 지역화와 분권화	298
▪ 김명희(국립중앙의료원 정책통계지원센터 센터장)	

세션 7 인구 위기 극복과 기본사회 실현을 위한 지방정부 주거정책

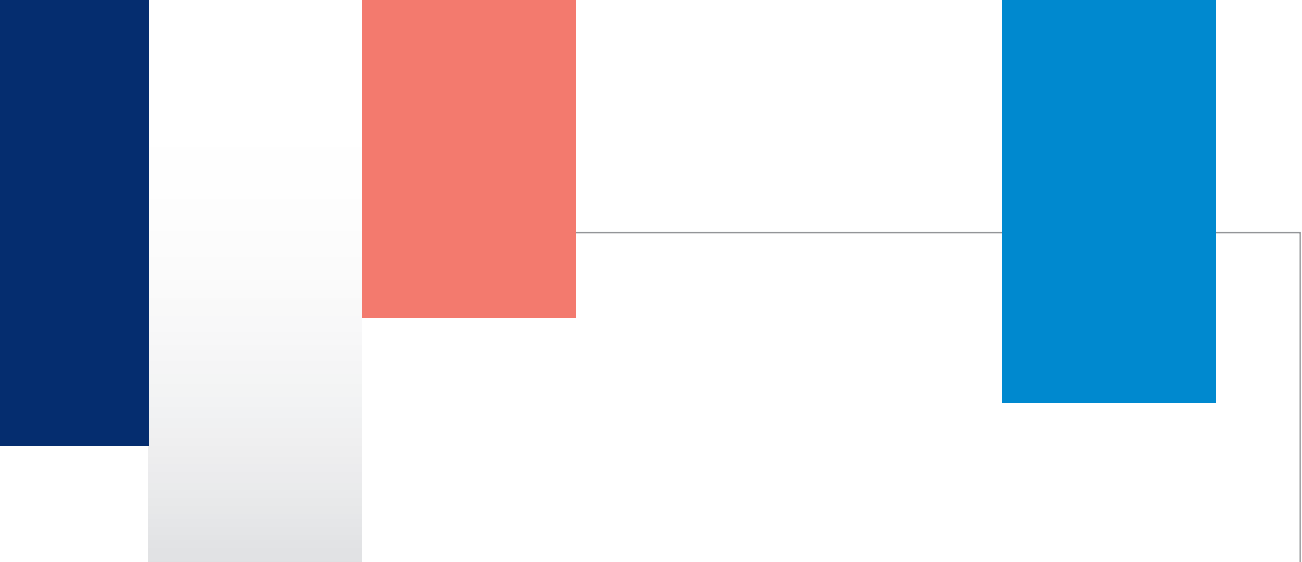
통합돌봄시대 지방정부 주거정책의 조건과 과제	318
▪ 서종균(씨닷 주거정책 연구자)	
안전한 주거 보장을 위한 지방정부의 역할	334
▪ 임경지(성동구청 정책전문관)	

세션 8 AI와 환경, 기본사회

AI 시대, 기본사회가 던져야 하는 질문들	358
▪ 최정묵(지방자치데이터연구소 소장)	
생태기본사회: 생태적 기본을 중심으로	380
▪ 윤성복(서강대학교 사회과학연구소 연구원)	

세션 9 인구 변화 대응 기본사회의 돌봄 정책과 지역사회의 역할

초등 방과후 돌봄 서비스 재구조화와 지방 정부의 역할	392
▪ 최 영(중앙대학교 사회복지학부 교수)	
기본사회와 장애인 통합 돌봄: 현실과 이상	406
▪ 황주희(한국보건사회연구원 연구위원)	



기조연설

대한민국 대전환과 기본사회

이한주

경제인문사회연구회 이사장



기본사회 컨퍼런스('25. 11. 19)

대한민국 대전환과 기본사회

前국정기획위원장 이 한 주

소개

이 한 주



학력 서울대학교 경제학박사

경력 현) 가천대 경제학과 석좌교수

전) 민주연구원장

전) 경기연구원장

전) 국정기획자문위원회 경제1분과위원장 <문재인 정부>

※ 국정기획위원회 위원장 <2025.6 - 2025.8>

2

차 례

- 01 대한민국 대전환과 **기본사회** / 4
- 02 기본사회의 비전 / 9
- 03 국정과제와 기본사회 / 14
- 04 **기본사회** 지방정부 사례 / 23

3

대한민국 대전환과
기본사회

01

대한민국 대전환과 **기본사회**

4

왜 기본사회인가 (1/4)



구조적 대전환이 필요한 **복합위기** 심화

5

왜 기본사회인가 (2/4)



왜 기본사회인가 (3/4)



왜 기본사회인가 (4/4)



02

기본사회의 비전

9

기본적 삶의 보장으로 혁신과 도약의 기초가 되는 사회

소득, 주거, 의료, 돌봄, 교육, 교통 등 삶의 전반적 영역에서 헌법에 명시된 국민의 모든 권리를 최대한 실현하고, 국가와 사회가 함께 국민의 기본적인 삶*을 책임지는 사회

*기본적 삶: 최저 수준이 아닌 인간답게 살 수 있는 적절한(decent) 수준의 삶



“**두터운 사회 안전 매트릭스로 국민의 삶을**
빈틈없이 지켜내겠습니다. 민생경제의 파고
앞에 선 취약계층을 보호할 사회안전망을
더 촘촘히 구축하고,
모든 국민의 기본적인 삶이 보장되는 사회로
나아갈 준비를 하겠습니다.”

- 취임 30일 기념 대국민 기자회견('25. 7. 3) -

10

기본의 의미와 제헌헌법

- **기본사회 이전**: 각자가 다른 출발점에서 출발(기회의 불평등) → 누군가는 정상에 도달하지만 누군가는 종턱도 가지 못하는 상황
- **기본사회**: 기본적인 삶이 보장되지 않아서 다른 출발점을 갖던 사회에서 모두에게 같은 기회를 보장, 모든 국민이 창의와 역량으로 정상을 오르는 **베이스 캠프**
- 헌법의 기본정신과 사회정의 원칙을 실천하는 **민주적 헌정주의**

정치, 경제, 문화의 모든 영역에서
각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘케 한다
- 대한민국 헌법 전문

모든 국민은 **인간으로서의 존엄과 가치**를 가지며,
행복을 추구할 권리를 가진다.
국가는 개인이 가지는 불가침의
기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다
- 대한민국 헌법 제10조



기본사회와 한국사회



“존엄한 존재인 국민의 기본권과 기본적인 삶의 보장”은 그간 한국 사회가 지향해 온 가치

- 기본사회는 **민주정부가 추구해 온 가치**를 보다 적극적으로 천명하고 구체화하는 것

12

기본사회의 비전



13

대한민국 대전환과
기본사회

03

국정과제와 기본사회

14

국정과제와 기본사회

123대 국정과제 중
기본사회 비전, 목표에 부합하는
국정과제 별도 분류

분류한 국정과제를
4대 영역에 맞게 재배치

정책수요자 관점에서
국정과제 재구조화

기본적 삶의 보장으로
모든 국민이 행복한
기본사회



15

이재명정부 123대 국정과제

“국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국”

기본사회 관련 국정과제

국민이
하나되는
정치
(19개)

- 연차 1 : 국민주권과 민주주의의 확립
1. 선거제도 개편을 위한 헌법 개정 추진
 2. 국민과 공직을 위한 선거제도 개편을 위한 입법 추진
 3. 사법부 기능 확충을 위한 입법 추진
 4. 검찰의 독립성 확보 및 민간계 활동 지원
 5. 감사원의 독립성 강화 및 독립성 강화
 6. 국민과의 소통을 위한 국정운영 개편 추진
 7. OECD 공공성 지수 1위 달성 추진
 8. 조세정책의 투명성 제고를 위한 입법 추진
 9. 헌법과 정치의 질을 높이기 위한 노력

세계를
이끄는
혁신경제
(29개)

- 연차 4 : 사회적 경제의 활성
20. 사회적 경제의 활성을 위한 제도 개선
 21. 사회적 경제의 활성을 위한 제도 개선
 22. 사회적 경제의 활성을 위한 제도 개선
 23. 사회적 경제의 활성을 위한 제도 개선
 24. 사회적 경제의 활성을 위한 제도 개선
 25. 사회적 경제의 활성을 위한 제도 개선
 26. 사회적 경제의 활성을 위한 제도 개선
 27. 사회적 경제의 활성을 위한 제도 개선
 28. 사회적 경제의 활성을 위한 제도 개선
 29. 사회적 경제의 활성을 위한 제도 개선

모두가 잘사는
균형성장
(23개)

- 연차 9 : 자치분권과 지방의 균형성장
30. 자치분권과 지방의 균형 성장을 위한 제도 개선
 31. 자치분권과 지방의 균형 성장을 위한 제도 개선
 32. 자치분권과 지방의 균형 성장을 위한 제도 개선
 33. 자치분권과 지방의 균형 성장을 위한 제도 개선
 34. 자치분권과 지방의 균형 성장을 위한 제도 개선
 35. 자치분권과 지방의 균형 성장을 위한 제도 개선
 36. 자치분권과 지방의 균형 성장을 위한 제도 개선
 37. 자치분권과 지방의 균형 성장을 위한 제도 개선
 38. 자치분권과 지방의 균형 성장을 위한 제도 개선
 39. 자치분권과 지방의 균형 성장을 위한 제도 개선

모두가 잘사는
균형성장
(23개)

기본이
튼튼한
사회
(37개)

국민 중심의
외교안보
(15개)

- 연차 11 : 경제의 성장과 고용창출
40. 국민 생활을 위한 경제 성장
 41. 국민 생활을 위한 경제 성장
 42. 국민 생활을 위한 경제 성장
 43. 국민 생활을 위한 경제 성장
 44. 국민 생활을 위한 경제 성장
 45. 국민 생활을 위한 경제 성장
 46. 국민 생활을 위한 경제 성장
 47. 국민 생활을 위한 경제 성장
 48. 국민 생활을 위한 경제 성장
 49. 국민 생활을 위한 경제 성장
- 연차 12 : 국민 생활을 위한 제도 개선
50. 국민 생활을 위한 제도 개선
 51. 국민 생활을 위한 제도 개선
 52. 국민 생활을 위한 제도 개선
 53. 국민 생활을 위한 제도 개선
 54. 국민 생활을 위한 제도 개선
 55. 국민 생활을 위한 제도 개선
 56. 국민 생활을 위한 제도 개선
 57. 국민 생활을 위한 제도 개선
 58. 국민 생활을 위한 제도 개선
 59. 국민 생활을 위한 제도 개선
- 연차 13 : 국민 생활을 위한 제도 개선
60. 국민 생활을 위한 제도 개선
 61. 국민 생활을 위한 제도 개선
 62. 국민 생활을 위한 제도 개선
 63. 국민 생활을 위한 제도 개선
 64. 국민 생활을 위한 제도 개선
 65. 국민 생활을 위한 제도 개선
 66. 국민 생활을 위한 제도 개선
 67. 국민 생활을 위한 제도 개선
 68. 국민 생활을 위한 제도 개선
 69. 국민 생활을 위한 제도 개선
- 연차 14 : 국민 생활을 위한 제도 개선
70. 국민 생활을 위한 제도 개선
 71. 국민 생활을 위한 제도 개선
 72. 국민 생활을 위한 제도 개선
 73. 국민 생활을 위한 제도 개선
 74. 국민 생활을 위한 제도 개선
 75. 국민 생활을 위한 제도 개선
 76. 국민 생활을 위한 제도 개선
 77. 국민 생활을 위한 제도 개선
 78. 국민 생활을 위한 제도 개선
 79. 국민 생활을 위한 제도 개선
- 연차 15 : 국민 생활을 위한 제도 개선
80. 국민 생활을 위한 제도 개선
 81. 국민 생활을 위한 제도 개선
 82. 국민 생활을 위한 제도 개선
 83. 국민 생활을 위한 제도 개선
 84. 국민 생활을 위한 제도 개선
 85. 국민 생활을 위한 제도 개선
 86. 국민 생활을 위한 제도 개선
 87. 국민 생활을 위한 제도 개선
 88. 국민 생활을 위한 제도 개선
 89. 국민 생활을 위한 제도 개선
- 연차 16 : 국민 생활을 위한 제도 개선
90. 국민 생활을 위한 제도 개선
 91. 국민 생활을 위한 제도 개선
 92. 국민 생활을 위한 제도 개선
 93. 국민 생활을 위한 제도 개선
 94. 국민 생활을 위한 제도 개선
 95. 국민 생활을 위한 제도 개선
 96. 국민 생활을 위한 제도 개선
 97. 국민 생활을 위한 제도 개선
 98. 국민 생활을 위한 제도 개선
 99. 국민 생활을 위한 제도 개선
- 연차 17 : 국민 생활을 위한 제도 개선
100. 국민 생활을 위한 제도 개선
 101. 국민 생활을 위한 제도 개선
 102. 국민 생활을 위한 제도 개선
 103. 국민 생활을 위한 제도 개선
 104. 국민 생활을 위한 제도 개선
 105. 국민 생활을 위한 제도 개선
 106. 국민 생활을 위한 제도 개선
 107. 국민 생활을 위한 제도 개선
 108. 국민 생활을 위한 제도 개선
 109. 국민 생활을 위한 제도 개선
- 연차 18 : 국민 생활을 위한 제도 개선
110. 국민 생활을 위한 제도 개선
 111. 국민 생활을 위한 제도 개선
 112. 국민 생활을 위한 제도 개선
 113. 국민 생활을 위한 제도 개선
 114. 국민 생활을 위한 제도 개선
 115. 국민 생활을 위한 제도 개선
 116. 국민 생활을 위한 제도 개선
 117. 국민 생활을 위한 제도 개선
 118. 국민 생활을 위한 제도 개선
 119. 국민 생활을 위한 제도 개선
- 연차 19 : 국민 생활을 위한 제도 개선
120. 국민 생활을 위한 제도 개선
 121. 국민 생활을 위한 제도 개선
 122. 국민 생활을 위한 제도 개선
 123. 국민 생활을 위한 제도 개선

16

기본사회 영역과 국정과제



4가지 영역 (재구성, 123개 국정과제에서 재분류)

- 1 **✓ 생애주기 소득보장** 생애주기와 지역 실정, 특성에 맞는 소득지원 프로그램 강화
- 2 **✓ 기본서비스 확대** 삶의 전 영역에서 서비스 공공성 강화, 필요에 기반한 양질의 서비스 제공
- 3 **✓ 민주주의 심화** 시민이 정치과정에 참여해 정책과 제도 개선 주도
- 4 **✓ 기본사회와 사회연대경제** 기본사회 기반 마련, 사회연대경제 활성화

영역 1. 생애주기 소득보장

#해당 국정과제 번호

소득안전망 강화 [저소득층, 사각지대]	생애주기 소득보장 [인생 시기별]	지역·특성별 소득지원 [지역, 특성]
기초생활보장제도 강화 가족돌봄인 자립준비청년 등 복지 사각지대 맞춤형 지원 강화 세복지 혁신을 통한 찾아가는 복지 서비스 구축, 선제적 위기가구 지원, 사각지대 발굴 #77, #87	[영유아, 청소년] 13세 미만까지 아동수당 확대 [청년기] 청년미래적금 추진 [근로연령기] 저임금 노동자, 노동취약계층 지원 확대 [노령기] 다층적 노후소득보장제도 구축 및 연금제도 개선 #82, #87, #90, #96	햇빛바람연금, 농어촌 기본소득 등 지역 특성 맞춤형 소득지원 문화예술인 소득지원 등 개인 맞춤 및 사회적 가치에 대한 보상 지역화폐, 은누리상품권 등 전통시장과 골목시장 활력 제고를 위한 제도 확대 #39, #53, #69, #70, #71, #105

18

영역 2. 기본서비스 확대(1/2)

#해당 국정과제 번호

지역·공공·예방중심으로 [의료]	돌봄기본사회 [돌봄]	쾌적한 환경의 주거 [주거]	생명·안전 우선 사회 [안전]
진료권별 공공의료 인프라 확충 및 공공의료 협력체계 구축 지역사회 주치의 모델 등 새로운 중심의 일차의료체계 구축 소아 및 응급의료체계 강화 및 희귀난치부담 완화 예방 중심 건강관리체계	[노인, 장애인, 임원환자] 지역사회 통합돌봄 확대 [영유아, 청소년] 온돌내 초등돌봄, 아이돌봄 지원, 유보통합 [발달장애인] 발달장애인 돌봄국가책임제 [돌봄중산층] 양질의 돌봄일자리로 돌봄경제 활성화	[공공임대] 서민 주거안정을 위한 공적주택 5년간 110만호 공급 [지원주택] 청년, 신혼부부, 고령자, 인간구 등 주거취약계층 위한 지원주택 확대 [전세사기 예방] 전세사기 피해지원 확대, 가해자 처벌강화, 안전계약 컨설팅 등 사전예방	[안전관리체계] 국가 재난안전책무 및 안전관리 역량 강화 [재난안전] 재난대응체계, AI 기반 재난 모니터링, 긴급구조역량 강화 [질서안전] 통합적 범죄예방체계 구축, 범죄 피해자 지원, 민생·금융범죄 근절 [안전한] 일하는 모든인 안전보건체계 실용적신체예방, 신재생에너지 안전관리
#83, #84, #85, #86	#78, #79, #88, #91, #101	#62, #63, #78	#72, #73, #74, #75

19

영역 2. 기본서비스 확대(2/2)

#해당 국정과제 번호

언제든 배울 수 있는 사회 [교육·평생학습]	일하는 모든 사람의 권리보장 [일자리·노동]	자유롭게 연결되는 사회 [교통, 통신]
전국민 직업역량 강화 위한 교육고도화 생애주기별 AI교육, 전문대 중심 성인학습자 직무역량 강화 양질의 지역 일자리 창출, 고용서비스 혁신을 통한 원활한 일자리 이동 지원	일터기본법, 5인 미만 사업장 근로기준법 적용 등 권리보장 비정규직 권리보장, 동일가치노동 동일임금 명문화, 차별차우 금지 협력적 노사관계 구축, 노동자 참여 제도화, 사회적 대화 활성화 노동시간 단축, 쉼이 있는 일터, 갑질 없는 일터 조성	정액패스, 수요응답형 교통 확대 등 지역 특성에 맞는 교통서비스 주민 수요 맞춤형 교통모델(콜버스 등) 확대 모든 요금제 데이터 안심음선(QoS) 전면도입, 중저가폰 출시 유도 등 단말기 비용 부담 완화
#55, #92, #96, #99	#93, #94, #95	#57, #60, #70

20

영역 3. 민주주의 심화

#해당 국정과제 번호

참여·직접 민주주의	자치분권 역량제고	시민교육 강화	민관협력 거버넌스
협약·차별방지, 국제인권기준 국내 이행 강화, 국가인권위원회 정상화 국민통합위원회 실질화, 시민참여위원회 설치 시민사회, 제 정당 참여 인권개혁 위원소통플랫폼 설치 모두의 광장(국민소통플랫폼) 범정부 국민 정책참여 플랫폼으로 확대 개편	지자체분권 강화, 지방자치법으로 지방의회 역량 책임성 강화 주민자치회 법적 근거 마련, 주민소환제 개선 등 풀뿌리 민주주의 강화 주민참여예산제 등 주민주도 문제해결 제도 활성화	인권, 시민, 헌법, 기후환경, 생태전환교육 강화 역사교육 강화 경제, 금융, 노동교육 강화 학교 문화예술·체육교육 활성화	민주적 학교 운영 기반 마련, 지역대학 혁신(RISE) 거버넌스 생활안전 거버넌스 강화 (주민참여형 추방차기 개선) 기후·지속가능발전 거버넌스 개편(후생인의회 등) 청년 정책의 당사자성 강화
#8, #9, #4	#4, #52	#100	#5, #40, #55, #72, #89, #102

21

영역 4. 기본사회와 사회연대경제

#해당 국정과제 번호

기본사회 추진체계 정비	사회연대경제 활성화
기본사회 정책을 지속적으로 추진·관리할 수 있는 가칭 기본사회위원회 설치	사회연대경제기본법 제정 등 법적기반 마련 기본·시행계획 수립, 업종 및 분야별 중요 역할을 수행할 수 있도록 민관협력 자원체계 구축 미소금융 등 도매자금, 보증지원 등 사회연대경제 자금공급을 위한 사회연대금융 활성화 개별 조직간 협력, 연대사업, 스케일업, 컨설팅 교육 지원 등 사회연대경제조직 성장 지원
#77	#81

22

04

기본사회 지방정부 사례

23

민주주의 : 주민참여예산제, 주민공론화위원회



예산 편성 과정의 주민참여보장과 재정민주주의 실현
주민의견이 반영된 예산 편성, 사업 진행으로 정책
체감도 증가



구, 동별, 청년, 청소년위원회로 다양하게 구성된
주민참여예산위원회가 분과별 사업제안 및 편성,
지방정부가 주민제안 예산을 편성 및 시행
참여주민 대상 예산관련 교육, 토론회, 타운홀 미팅 등 진행



전국 거의 모든 지방정부가 주민참여예산제 시행 중
참여수준, 세부사업 다양성 등에 지역 간 편차 존재
다양한 계층 참여, 제안사업의 홍보 강화, 참여자
인센티브, 예산학교 체계화, 속의 강화로 고도화 필요

24

소득보장 : 농촌기본소득, 문화예술인 기본소득



지역경제 활성화, 인구소멸위기지역의 인구유입 촉진으로 지역 공동체 회복에 기여, 농림어업 등 사회적으로 가치가 있는 활동에 대한 보상
문화예술인의 안정적 창작활동을 지원해 문화역량 제고



경기도 연천군 청산면에서 농촌기본소득 시범사업 시행 중. 농민(어업인)기본소득은 이미 전국 다양한 지자체에서 시행 중
문화예술인 기본소득 역시 여러 지역에서 사업 추진 중



농촌기본소득의 경우 국정과제로 포함되어 6개군 시범사업 후 성과 평가 뒤 확대 예정
문화예술인 기본소득 역시 필요성이 강조되어 향후 시범사업 및 확대 전망

25

돌봄 : 24시 어린이집 (전남 화순군)



긴급 돌봄 필요시 언제나 돌봄 제공
저렴한 가격으로 사회 초년생 부부의 돌봄 부담 경감



관내 2개소 개설, 연중무휴 24시간 시간단위 보육 지원
어린이집 이용여부 관계 없이 신청 후 이용
시간당 1천원으로 산정, 2023년 1년간 약 400명 이용



국정과제의 무상보육, 온종일 초등돌봄 등과 맞추어
긴급돌봄을 지원하고 돌봄 부담을 경감할 수 있는
지방정부 단위의 사업 운영과 점진적 확대 필요

26

의료 : 치매예방 SIB (충남 부여군)



치매예방 성과 달성에 민간 참여 사업체의 인센티브를 연결해 효과적으로 예방관리, 치매발생과 진행을 늦춰 장기적인 지역사회 의료비 절감



민간사업자 투자 및 사업 수행 후 사전 설정한 성과 지표에 따라 보상 및 추가 인센티브 지급, 진단검사, 1:1그룹 프로그램 운영, 인공지능 스피커 보급 등 지원



SIB방식 사업은 청소년 비만예방, 고립청년 발굴 등 다양한 분야에 적용 가능
국정과제에서는 지역중심 일차의료체계 구축(의료생협, 주치의제 등)과 함께 예방중심 건강관리가 강조되어 있음

27

주거 : 어르신 공동체 사회주택 (서울 금천구)



독거노인 맞춤형 공동주택 제공으로 주거불안정을 해소하고 공동생활로 정기적 안부확인고 고독사 예방, 외로움 감소 지원



지역주택공사와 협업하여 주택 매입 및 공급 받고 지방정부는 입주자 선정 및 관리, 프로그램 관리 등 시행. 입주자는 공동체 프로그램 참여 의무화. 최장 20년 거주



입주자 간 노노케어로 고독사 방지. 단독주택 밀집지역의 노후 불량주택을 개량해 주거환경 개선
국정과제에는 다양한 형태의 지원주택(공동체 통합주택), 사회주택 공급이 계획되어 있음

28

평생학습 : 평생학습지원금 (경기 광명시 / 경기 화성시)



시민 대상 평생학습포인트 지급 및 관내 교육시설, 지역 대학 등과 연계해 지역경제 활성화와 평생학습에 기여



광명시는 50대 대상 선착순으로 1인당 연간 30만원 평생학습포인트 제공, 화성시도 연간 일정 인원을 추첨하여 평생학습포인트 지원, 관내 어학, 컴퓨터, 미술 등 교육시설, 서점 등에서 활용



국정과제의 국민역량계좌제와 같이 평생학습 기회를 제공하는 사업의 수요 증가 예상. 장기적 계획을 갖고 학습할 수 있도록 40대부터 적립하고 50세 이후 활용하는 등 제도의 재설계 고려 가능

29

교통 : 기본교통+수요응답형 교통 (경기 화성시 / 강원 정선군 등)



아동 청소년, 청년, 65세 이상 교통비 경감 이동권 보장 교통부문 탄소배출 감소로 친환경 대중교통체계 구축

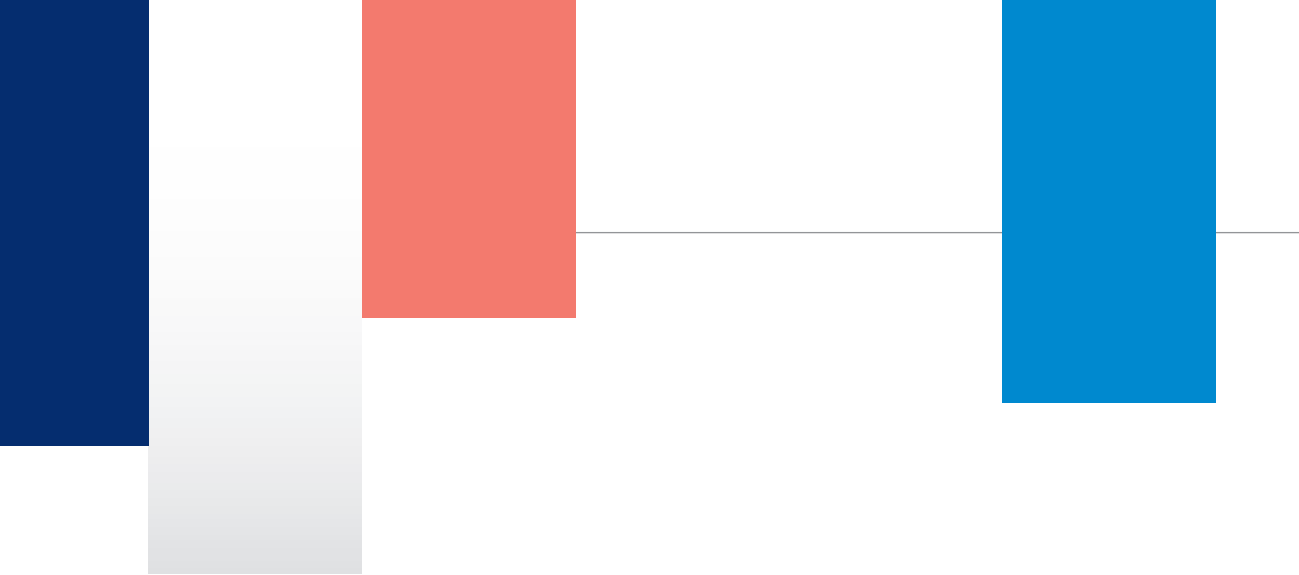


화성시는 관내 통행 목적의 시내, 마을버스 요금을 월별, 분기별 정산해 대상자에게 환급
정선군 등은 관내 버스 대상 무상교통 정책 도입



국정과제는 정액패스 형태의 K-패스 확대 도입, 지역별 실정에 맞게 수요응답형 교통(DRT) 시범사업 확대 추진. 그 외 지역 실정, 교통약자 특성에 맞는 다양한 교통수단(저상버스, 전원 택시, 아이맘 택시 등) 활성화

30



기조발표

UNIVERSAL BASIC SERVICES

Ian Gough

Emeritus Professor of University of Bath

Anna Coote

Principal Fellow of New Economics Foundation



UNIVERSAL BASIC SERVICES

IAN GOUGH FBA FAcSS

Visiting Professor
London School Of Economics

ANNA COOTE

Principal Fellow
New Economics Foundation

Definition of UBS

- Universal basic services (UBS): a **set of proposals** for achieving universal access to life's essentials within planetary boundaries.
 - **Services**: Collectively generated activities that serve the public interest
 - **Basic**: Services that are essential and sufficient – rather than minimal – to enable people to meet their needs
 - **Universal**: Everyone is entitled to such basic services according to need, not ability to pay.
- **A movement** to extend and re-orient public and semi-public provision to promote equality, social rights and environmental sustainability.

- An inherent normative assumption is that governments should ensure that **every individual** has access to the **core necessities** that make life possible and worth living. The concept has emerged in the Global North, though its influence is spreading globally.
- Basis: **universal human needs**
- Focus on **generic need satisfiers**, eg food, housing, energy, communications, care, health, education, digital access
- These needs have **moral weight**
- Especially as **climate and ecological crises** threaten living standards

- Welfare states have two arms: **monetary cash** benefits and **‘in-kind’** benefits
- Monetary benefits (cash transfers) are important and much discussed, but they are **insufficient** alone, because:
 - Cash transfers leave **provisioning to market forces**
 - **Huge potential costs** to families (e.g. health care)
 - And targeting cash benefits can involve **demeaning treatment**

Arguments for 'in-kind' benefits

- **Highly redistributive**
 - Necessities comprise higher share of expenditure of low-income families
 - Direct provision of necessities can redistribute without moral or consequentialist drawbacks
 - Ensures rights to benefits
- **Efficient**
 - Eg. Health service provision in all OECD countries outside USA
 - Investment in needs and skills yields stream of benefits over time
- **Sustainable**
 - UBS requires public action and planning – both are essential for cutting carbon footprints in a fair way

UBS not UBI

- UBI - argument for universal, unconditional cash income – has a long history, but
 - found to be **insufficient or unaffordable or both**
 - only **implemented once** - in Alaska, where inadequate
- UBS first conceived in 2017 and
 - argues for extending principles behind public education and health to other need satisfiers (housing, domestic energy, care, health care, transport, digital access) to be **accessible to all according to need not ability to pay**
 - scope and priorities would **differ across time and space**: more on this later
- UBS always sits alongside
 - **adequate but conditional** public cash transfers
 - **wage and employment** policies

- UBS said to ‘pre-select what people need’ rather than offering a choice through adequate incomes, but
 - UBS **distinguishes essentials or necessities** from other goods and services where markets are required
- ‘Back to old top-down state provision’, but UBS campaign emphasises:
 - **local provision** and devolved power
 - new forms of **dialogic democracy**
 - facilitated by new **digital technology**

1. **Everyone’s needs** are met, now and in future – as a right.
2. **Save the planet**, because it underpins all our needs.
3. **Work together**, through democratic institutions, because markets fail.



Universal – sufficient – collective

A value-based guide to policy and practice, based on experience

All needs are bound to be met in different ways, but this can apply in every case.

- **Universal entitlement** – everyone has a right to life's essentials, according to need not ability to pay
- **Built-in sustainability** – all collective measures designed to meet climate goals and stay within planetary boundaries.
- **People in control** - power devolved to lowest appropriate level, with democratic dialogue and co-produced services.
- **Fair pay and conditions for service workers** – including training and career progression.
- **Mixed economy of providers** – to include non-profit organisations, businesses, local authorities and national state institutions - all bound by **public interest obligations**.

An enabling state

The state is direct provider of services where appropriate. It also acts as enabler to

- ensure equal access, with services free or genuinely affordable for all who need them
- collect and distribute funds
- set and enforce standards, ensure sustainability
- support mixed economy of providers and coordinate action across sectors

'Social licensing' – meeting public interest obligations

To ensure that service providers in all sectors are bound by shared public interest obligations – to include requirements in UBS framework

Collective action to supply life's essentials

Pooling resources, sharing risks, working together to help each other



Improve existing services, build new ones where needs are unmet

**A systemic
approach.
Effects are
mutually
reinforcing,
addressing
everyday life
in the
round.**



- A 'big idea' that can start small and build **incrementally**, learning from experience.
- Draw on **practical examples** from other countries (but there is no 'ideal state').
- **Build public trust and solidarity** by putting people's needs first and investing in a better life for the whole population.
- Not a minimal safety net but '**public luxury**', shared by all.
- Put UBS at the heart of policy - crucial for achieving **climate goals, social justice and a flourishing economy**.

- **Universal**: meet everyone's needs for travel to work, school, shops, services, friends, families, cultural and leisure pursuits
- **Sufficient**: give priority to travel for essentials and decent living standards, end excessive high-carbon transport
- **Systemic**: address the whole transport system, how modes connect and how transport connects with other essentials
- **Invest early** for social, ecological and economic benefits



- Results:** Sustainable fleets and sufficient services
- Improve wellbeing
 - Change consumption patterns
 - Cut emissions
 - Safeguard finite resources
 - Generate economic prosperity



**TRANSPORT
FOR LONDON**

And the services privately operated under contract by



PLUS

- Integrated 'climate ticketing' in Germany and Austria
- Free bus travel in several European cities
- Swiss federal railways: state-owned, integrated, electric
- Manchester UK 'Bee network'



Education and **healthcare** – UK and many other countries

Housing – Vienna, Copenhagen, Freiburg, Paris

Childcare – Sweden, France, Denmark

Adult social care – Germany, Netherlands

More examples outside Europe



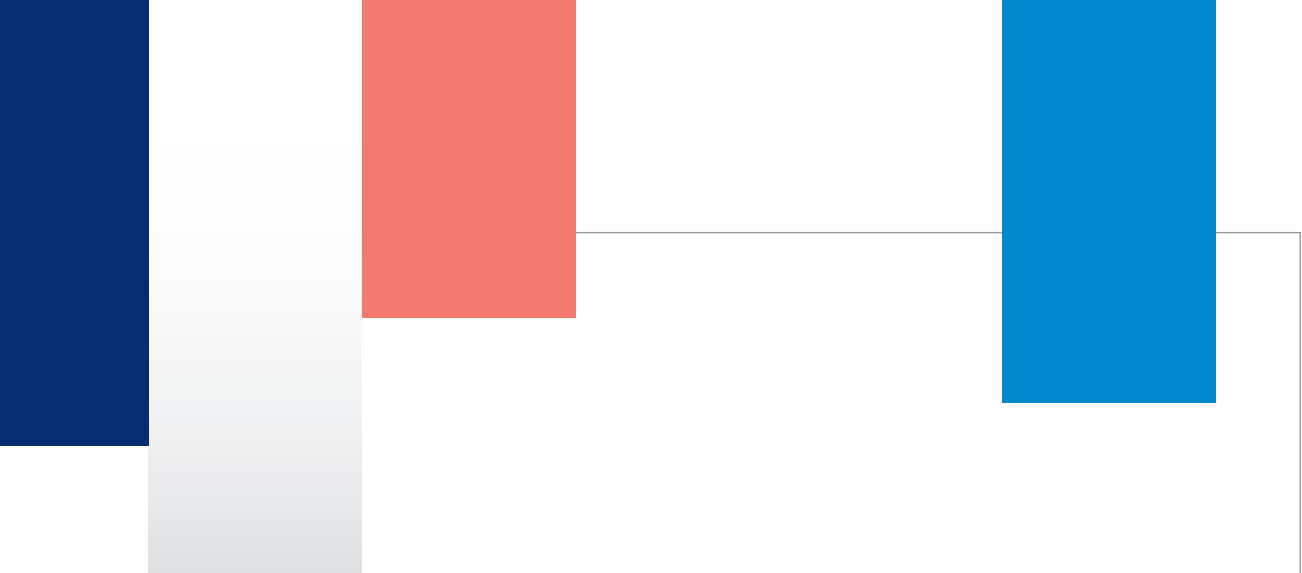
Gains from investing in UBS

- Builds a **healthy, productive population**
- **Cuts carbon** and safeguards finite resources
- Generates **green jobs**, more tax revenues, helps stabilize the economy
- **Prevents problems** that cost much more to tackle
- Under public control, services achieve **good value for money**, e.g. through economies of scale, avoiding transaction costs, cutting excess profit, and are easier to manage sustainably
- Redistributes resources, **cuts poverty and inequality**
- Builds **social cohesion** because everybody benefits
- Builds **public support** for policies to reach 'net zero'.

THANK YOU

Ian Gough
www.iangough.com

Anna Coote
www.neweconomics.org



총론발표 I

저출생 시대 지방분권과 새로운 사회계약으로서의 기본사회

은민수

고려대학교 세종캠퍼스 학술연구교수



기본사회 컨퍼런스('25.11.20)

저출생 시대 **지방분권**과 **새로운 사회계약**으로서의 **기본사회**

고려대 (세종) 은 민 수

(前 국정기획위원회 기본사회TF 팀장 및 기본사회연구회 회장)



협력, 연대, 공존 :
기본사회의
이론적 기초

2



“집단들 내에서는 이기주의가 이타주의를 이긴다.
그러나 이타적인 집단이 이기적인 집단을 이긴다(Edward O. Wilson)”



안토니우 구테흐스(UN 사무총장)

단 10개국만 백신의 75%를 투여한 반면,
130여개 국은 단 한 차례도 접종 하지 못했다”
(2021. 2. 17. 코로나 초기)

“부유한 국가들이 전 세계 사람들에게 백신을
접종하도록 하지 않는다면 코로나19 대유행은 장기
화할 것이다”(2021. 2. 18)

3

기본사회의 이론적 기초: 진화론적 시각



4

기본사회의 이론적 기초: 새로운 사회계약



토마스 홉스



존 로크



장 자크 루소



미노슈 사피크

만인에 대한 만인의 투쟁, 재산권 보호, 자유 일반의지

- 서로 계약을 맺어 국가와 공동체를 구성.
- 정부의 정당성은 통치자와 피통치자 간의 합의에 근거

→ 시민은 최소한의 권리와 의무만 부여 받음.
사회에서 착취당하지 않고 살기 위한 최소한의 전제 조건

전통적 사회계약의 한계

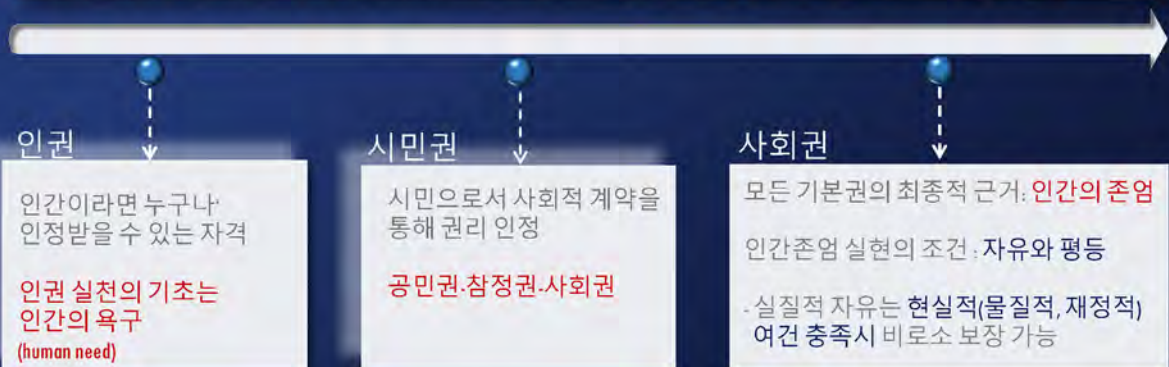
여성, 소수자, 빈곤층 등 다양한 사회구성원의 욕구 x
기후변화, 고령화, 불평등 문제 x
개인과 집단 간 상호의존의 중요성 x

대한민국 전환기 복합위기에 상이한 요구를 조정+새로운 기회 제공, 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 사회계약 필요

5

기본사회와 헌법정신: 인권/시민권/사회권

- 현대사회의 발전 = 기본권의 확대과정
- 사회권을 포함해 모든 기본권을 최대 보장하는 사회
- 기본사회는 인권의 차원에서 모든 국민의 기본적 욕구를 파악하고 실현 노력



6

기본사회와 생태환경:인간과 자연을 함께 돌봄

생산주의
(productivism)

최근까지의
복지국가

진정한 자유를 누리는 온전한 시민을 위한 것이 아니라 **경제성장을 위한 도구**로 의미 축소

사람, 환경, 정치제도 돌보는 '사회적으로 의미 있는' 재생산활동은 경제적 가치로 환산의 어려움

도넛 경제학
(Doughnut Economics)



생태적으로 지속가능한 복지
"복지국가는 생태계에 결착되어
야 한다"

생태 복지국가
(Eco-Social State)



인간의 필수 욕구를 충족하면서
생태계를 보살피고 사회적
으로 가치 있는 참여를 독려

7

기초경제와 보편적기본서비스(Universal Basic Service)

8

기초경제(Foundational Economy)

가구의 살만함
(Household liveability)



보편적
(Universal)

모든 사람이 지불능력과 상관 없이 자신의 필요를 충족하기 위해 충분한 서비스를 받을 권리

기본
(Basic)

자신의 필요를 충족하는 필수적이고 충분한 서비스

서비스
(Service)

공익에 이바지하는 것으로 집단적으로 창출되는 활동들

- 1) 효율성: 공공시스템의 결과가 효율적임
- 2) 연대: 공감과 집단책임 의식 제고에 효과적
- 3) 평등: 소득불평등 완화에 효과적
- 4) 지속가능성: 생태와 경제 등에서 지속적 안정화

기본사회의 일곱가지 정의



1. 새로운 사회계약의 구체적 실현 방안: 현대사회 복합 위기 대응을 위한 상호의존성 중요. 호혜와 연대의 원리에 기반한 사회구성원이 서로 돕고 협력하는 상호의존적 사회

2. 대한민국 헌법이 보장하는 모든 국민의 기본적 삶을 실현하는 사회: 인권, 시민권, 행복추구권, 인간다운 생활을 할 권리, 교육권, 환경권 등 모든 기본권을 실제로 보장하는 사회, 국가가 이러한 기본권 보장의 의무를 지는 사회

3. 시민이 자신의 삶에 영향을 미치는 중요한 결정에 실질적으로 참여하는 사회: 시민이 민주적 참여와 숙의를 통해 기본적 삶의 수준과 내용을 결정하는 사회

4. 인간과 자연, 경제와 사회, 현재와 미래의 공존과 조화를 도모하는 사회: 인간을 넘어 생태돌봄, 경제를 넘어 사회성장, 현재를 넘어 미래세대까지 중시하는 사회. 사회경제적 역량 강화와 환경적 지속가능성을 확보한 사회

5. 생애 전주기에 걸쳐 소득, 서비스, 참여 기회가 끊임 없이 제공되는 사회: 생애주기별 소득보장을 중단 없이, 보편적으로, 주거, 교육, 돌봄, 교통 등 필수 사회서비스가 계층, 성별, 지역 관계없이 보편적으로 제공되는 사회

6. 차이를 인정하고 차별에 반대하며 다름을 포용하고 배제를 반대하는 사회: 모든 국민에게 실질적 공정한 기회가 주어지고 패자에게 재도전의 기회가 열린 사회

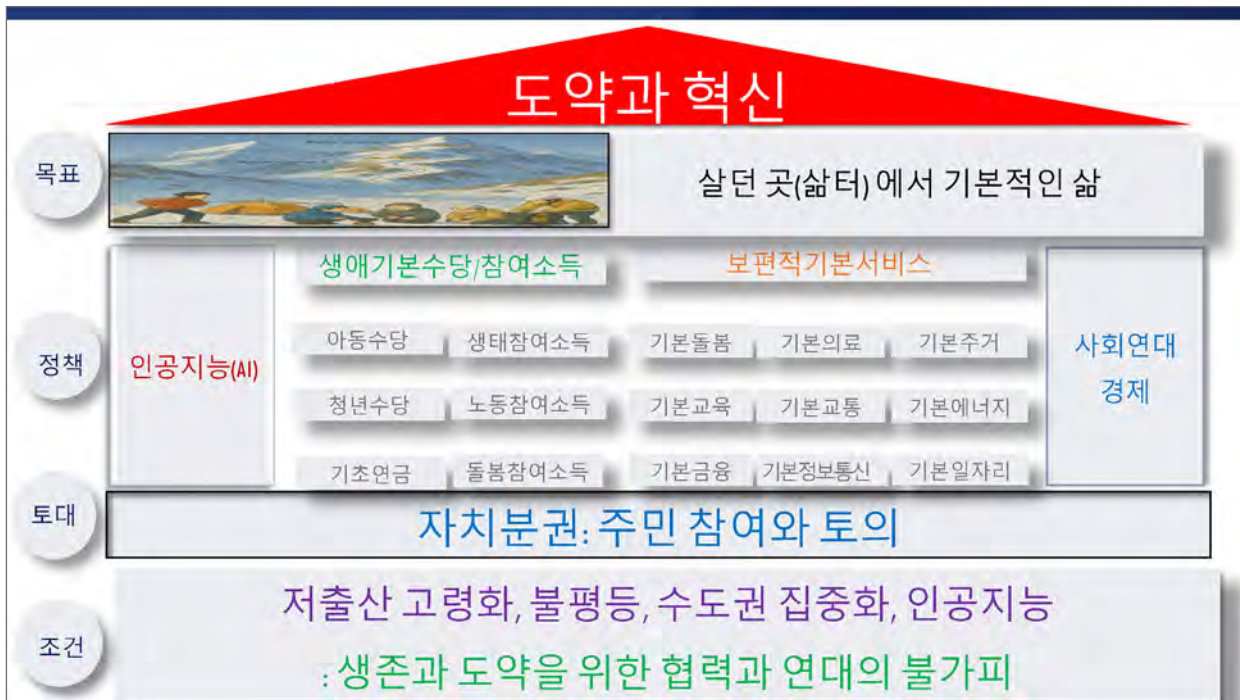
7. 중단 없는 혁신으로 계속 진화하는 사회: 사회실험과 검증으로 점진적 발전 추구. 모든 개인이 잠재적 역량에 기반, 모험을 꿈꾸도록 후원하고 시장과 국가의 한계를 보완하는 사회면대경제 조직의 동을 적극 지원

30

자치분권 : 기본사회의 제도적 기초



10



참고: 생애기본수당

- 1 ✓ 개인의 일생에 걸쳐 기본적인 삶을 영위하는 데 필요한 소득을 보장
- 2 ✓ 특정 시기나 일시적 지원이 아니라 생애 전 주기별로 중단없는 지원
- 3 ✓ 보편적으로 지원하지만 인생 각 시기의 필요와 위험에 따라 차등급여
- 4 ✓ 개인의 선택권을 넓혀 각자 자신의 역량을 강화할 수 있는 기회 제공

참고: 참여소득



- 1 ☒ 공동체 구성원이 사회적으로 가치있는 활동의 수행을 조건으로 지급
- 2 ☒ 기본소득과 달리 참여소득은 '무조건적'이거나 '보편적'이지 않음
- 3 ☒ 사회적문제 해결, 공동체 강화, 지역 거버넌스 참여 등의 활동에 지급
- 4 ☒ 돌봄과 생태적 노동에 대한 보상을 통해 사회적 의미있는 참여 촉진

13

1 자치분권이 기본사회를 완성하고 기본사회는 균형발전을 이룬다

[수도권과 비수도권 경제적 격차와 수도권 집중화]

- 기본사회는 개인의 기본적 필요를 '지역 단위'에서 충족시키는 원리를 추구. 누구에게나 필요에 따라 보편적 지원을 보장하되, 정책의 세부 계획과 전달체계는 지역 또는 공동체의 특성을 고려하여 기획
- 그동안 추진해 왔던 하향식 지역 균형발전 정책과 달리, 기본사회 정책은 실제 지역에 살고 있는 주민들의 필요에 따라 기획하고 도입할 수 있기 때문에, 지역 주민의 삶을 실질적으로 개선하는 데 도움
- 지역 내 사회적기업이나 중소기업·소상공인과의 협력을 통해 기본서비스나 기본인프라를 제공함으로써 지역 일자리를 창출하고 지역경제 활성화에 기여
- 현재 몇몇 지자체에서 시행하고 있는 농민·농촌기본소득, 재생에너지 배당 등 기본사회 정책은 지역 주민의 소득을 증가시키고 사람들의 지역 유입을 늘리는 효과

14

1 자치분권이 기본사회를 완성하고 기본사회는 균형발전을 이룬다

- 기본사회의 토대를 강건하게 구축하면, 지역에서의 생활 여건이 개선되고 지역경제 네트워크가 확대
- 기본사회의 실험주의에 기초하여 지역의 사회혁신을 위한 다양한 시도를 도모할 수 있어 지역사회의 역량도 함께 강화
- 기본사회는 지역주민의 참여를 통해 삶의 터전을 변화시키는 동력. 이와 같은 기본사회의 토대 위에 여러 균형발전 정책이 더해질 때, 진정한 의미에서 지속 가능한 균형발전이 가능

15

2 기본사회의 거버넌스는 다층적이고 공동생산은 기본사회의 핵심적 수단이다

[민주적 거버넌스]

- 기본사회의 민주적 거버넌스는 다층적. 중앙정부, 지방정부, 시민사회, 민간 부문이 수평적으로 협력하여 정책을 기획하고 실행하는 체계
- 중앙정부 차원: 기본사회의 큰 방향과 기준을 설정하고 재원을 배분하는 역할을 담당(생애주기별 소득의 지급기준이나 보편적 공공서비스의 국가적 최소 기준 설정, 이를 위한 재정 확보 등)
- 지방정부: 지역 특성에 맞는 구체적인 실행계획을 수립하고 집행(공공서비스의 구체적인 전달체계 구축, 지역사회 통합돌봄 및 기본 교통서비스의 구체적인 형태를 지역실정에 맞게 설계, 지역 내 사회연대경제 조직들과 협력체계를 구축하여 서비스 공급망 형성 등)
- 지역사회 차원: 주민자치회, 사회적경제 조직, 시민 단체 등이 참여하는 협의체를 구성하여 실질적인 운영 담당

16

2 기본사회의 거버넌스는 다층적이고 공동생산은 기본사회의 핵심적 수단이다

- 기본사회에서 참여 민주주의로 이해할 수 있는 공동생산은 특별한 의미. 시민들은 더 이상 단순한 서비스 수혜자가 아닌 생산자로서 역할을 수행, 자신의 삶에 영향을 미치는 의사결정 과정에 직접 참여해 민주적 권한을 행사
- 이 과정에서 다양한 이해관계자들이 협력적 의사결정을 하고, 상호학습과 토론을 통해 합의를 도출하는 민주적 숙의 과정이 진행. 이러한 공동생산은 민주주의의 질적 향상에 크게 기여
- 형식적 민주주의를 넘어 실질적 참여 민주주의를 구현하고, 시민들의 민주적 역량을 강화하며, 공동체 의식과 사회적 신뢰를 향상
- 공동생산은 민주주의 심화와 확장을 위한 핵심적인 전략적 수단, 지방정부는 단순히 중앙의 지침을 집행하는 하위 행정단위가 아니라, 지역의 삶과 공동체의 실질적 변화를 이끄는 정책 설계자

17

복합위기 대전환의 한국사회:

스웨덴의 “인민의 집” 패러다임 전환의 경우처럼, 포용적이고 혁신적인 “기본사회”가 경제와 사회정책을 아우르는 대한민국 이재명 정부의 시그니처가 되어야 함

스웨덴의 인민의집



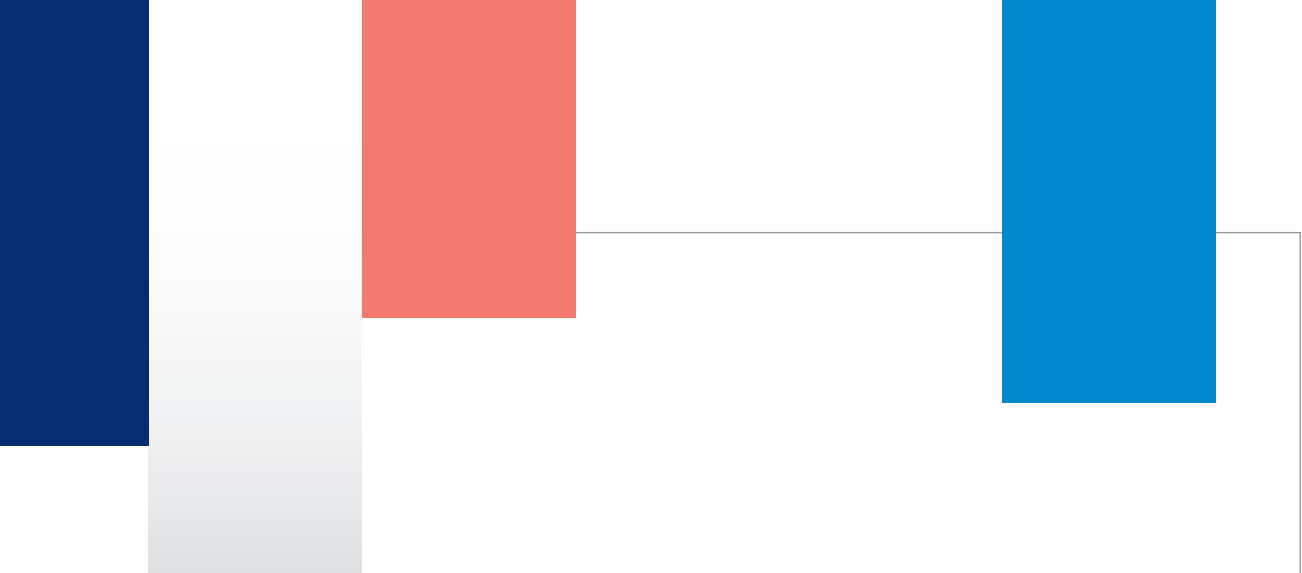
한국의 기본사회



기본 복지국가를 뛰어넘어 기본사회는,

- 분권적 민주주의: 정부뿐 아니라 지자체와 시민이 함께 만들어가는 사회
- 인간과 자연의 공존: 인간돌봄뿐 아니라 환경도 함께 돌보는 지속가능한 사회
- 보편적 기본서비스: 필수 사회서비스가 차별없이 보편적으로 제공되는 사회
- 사회연대경제: 시장과 국가의 한계를 보완하는 사회연대경제 활동의 강조
- 역량강화와 열린 기회: 실질적 공정한 기회가 주어지고 패자에게 제도전의 기회가 열린 사회

18



총론발표 II

성장 동력으로서의 지역 분권과 기본사회

홍기빈

글로벌정치경제연구소 소장



AI시대의 경제성장과 기본사회

홍기빈

글로벌정치경제연구소

G. Myrdal

"스웨덴은 성장과 복지를 모순 관계로 생각한 적이 없다"

내생적 성장이론

P. Romer

기술 혁신

R. Lucas

집단적 인적 자본

Th. Veblen

- 공동체 전체의 역량의 혁신
- "사유습관"의 누적적 변화, "문화적 변화"
- 집단적 협동과 지속적 참여

AI 시대의 성장동력

- 범용기술과 대규모 혁신
- 사회 전체의 혁신이 열쇠
- AI 시대의 베블런 성장론

"수혜자"를 넘어서

J. Habermas

"생활세계의 식민화"와 관료적 통제

수동적 "고객" 시민의 양산

- 개인적 파편화
- 시민들의 수동성
- 전달 비용의 팽창

기본소득

"모두를 위한 실질적 자유" (Ph. van Parijs)

수동적 "고객" 시민의 문제 온존

기본사회의 비전: "수혜자"를 넘어서

지역사회의 (재)구성

- 욕구의 주체: 지역사회에 필요한 것 찾기
- 조달의 주체: "공동생산"을 통한 참여

AI 기술의 적극적 활용

- AI 시대의 "사유습관"
- 확산과 지속적 혁신

NOTE

제40회 인구포럼

지방분권과 기본사회 학술대회

세션1

기본사회 구현을 위한 분권적 민주주의 가치와 대안

좌장 은민수(고려대학교 세종캠퍼스 학술연구교수)

발표 기본사회를 통한 지방분권국가의 건설

- 소순창(건국대학교 공공인재학부 교수)

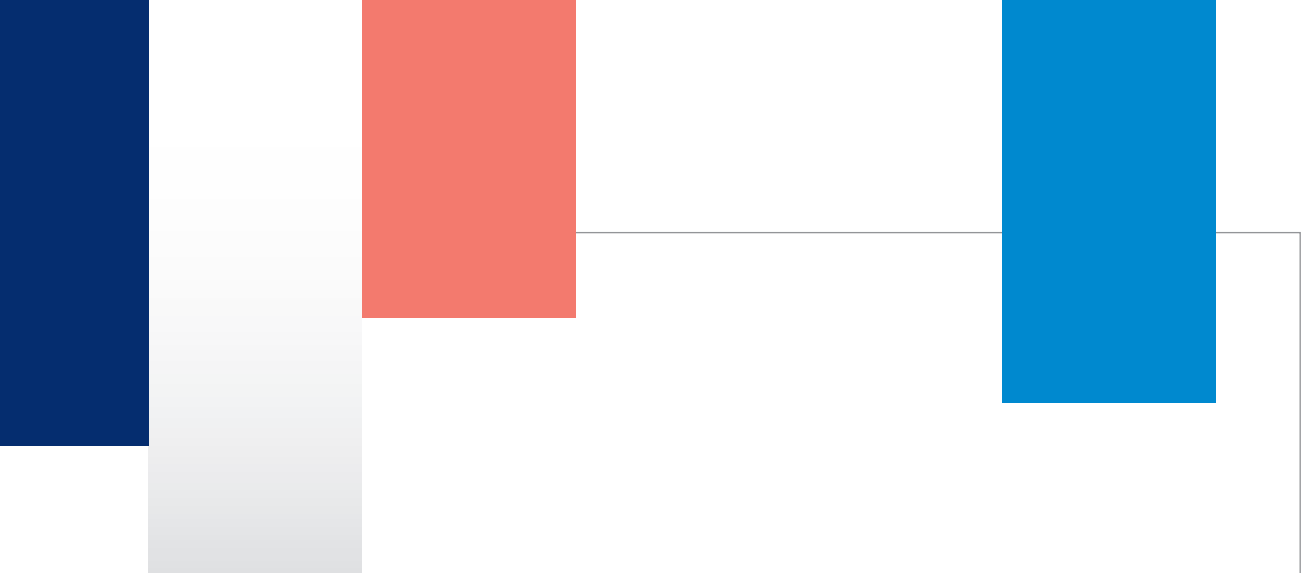
민주주의, 자치와 분권, 그리고 기본사회

- 이 진(건양대학교 인문융합학부 교수)

토론 권혁용(고려대학교 정치외교학과 교수)

오상택(성균관대학교 좋은민주주의센터 선임연구원)

이상협(인제대학교 자유전공학부 교수)



발표 1

기본사회를 통한 지방분권국가의 건설

소순창

건국대학교 공공인재학부 교수



기본사회를 통한 지방분권국가의 건설

5극 3특 권역별 메가시티와 초광역정부 구축 방안

발표자: 소순창

건국대학교 공공인재학부 교수

목차

지방분권과 기본사회에 대한 통합적
접근과
지방자치단체 구현 전략

- 1 문제제기: 한국사회의 구조적 위기
- 2 5극 3특 개념과 필요성 (p.4-5)
- 3 정책과제: 범정부적 추진체계 / 초광역정부 (p.6-7)
- 4 연결된 행정 및 대중교통망 (p.8-9)
- 5 AS-IS vs TO-BE 비교 (p.10)
- 6 미래 성장엔진 (p.11)
- 7 기본사회 이론적 통합 (p.12)
- 8 기본사회 프레임워크와 정책사례 (p.13-14)
- 9 ★ 기본사회 구현 5대 영역 (p.15-22)
- 10 지방정부 10대 정책·100개 과제 (p.23)
- 11 추진체계·자원·로드맵 (p.24-27)
- 12 기업·지역 협력 프로세스 (p.28)
- 13 성장 5중세트 (p.29)
- 14 기대효과와 결론 (p.30-31)

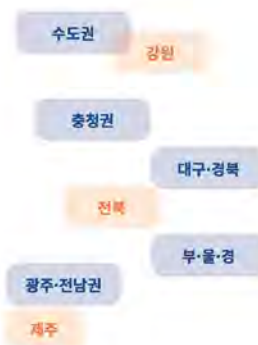
문제제기: 한국사회의 구조적 위기

- ❖ **초저출생·고령화**로 인한 인구절벽과 지방소멸 가속화 현상
- ❖ **수도권 과밀·비수도권 침체**, 지역 간 삶의 질 격차 확대
- ❖ **중앙집권형 국정운영의 등맥경화**: 정책 파편화·재정 비효율·책임 불분명
- ❖ OECD 국가 중 **정부신뢰도 하락**, 경제 성장잠재력 약화
- 💡 **해법**: 권역 단위 분권과 기본사회로 '삶·경제·행정'의 **동시 전환**

3 / 18

5극 3특: 권역별 메가시티 전략

- ❖ 국가공간을 **5개 권역+3개 특별자치도**로 재편
- ❖ **5개 권역**: 수도권, 충청권, 대구·경북, 부·울·경, 광주·전남권
- ❖ **3개 특별자치도**: 강원, 전북, 제주
- 💡 **비전**: 일자리·주거·교육·문화가 한 생활권에서 선순환 하는 '권역 국가'



4 / 18

왜 5극 3특인가?

- **교통·산업·교육을 권역별로 묶어** 키우면 일자리는 늘고 생활은 가까워집니다
- **17개 시·도 단위를 넘어** '권역 단일 계획·재정·규제'로 정책 실행력이 높아집니다
- **지역 성장 = 국가 성장**: 내수·수출 이중 엔진으로 인구 유인력이 회복됩니다
- **권역 간 연결성 강화**로 혁신 시너지와 경제·사회적 통합이 촉진됩니다
- 🔔 **기본사회와의 연계**: 권역별 성장 기반 위에 기본적 삶을 보장하는 정책 효과성이 강화됩니다

5 / 18

정책과제1: 범정부적 추진체계와 정부조직 개편

- **범정부적 추진체계 구축**: 지역불균형·양극화 총괄 컨트롤타워
- **교육(인재양성), 산업(지역경제), 복지·의료(삶의 질)** 기능의 지역 관련 파트를 통합
- **역할**: 권역 마스터플랜·증장기 재정·규제특례 패키지·성과평가·데이터 거버넌스
- **기대효과**: 분권형 예산편성, 정책의 종합성·책임성 강화



- 경제권 (기업의 투자·청년의 취업)
- 생활권 (편리한 교통·삶의 공간)
- 행정·재정 (중앙·지방 협력)

6 / 18

정책과제 2: 초광역지역정부·초광역행정청

- **초광역지역정부**: 권역 단위의 선출기관·사무권한 보유, 생활권 정책 총괄
- **초광역행정청**: 영국 RDA 모델 유사 집행전문기관으로 계획·예산·규제 일괄 처리
- **권한과 기능**: 교통·산단·혁신R&D·주거·돌봄·교육 연계, 투자유치 및 클러스터 조성
- **추진 단계**: 권역준비단 구성 → 특별지방자치단체 출범 → 법정 사무 이양 및 특례 부여

7 / 18

연결된 행정, 더 큰 권역: 4대 핵심

- **광역 거버넌스**: 부처별 칸막이를 넘어 국가·지자체·민간이 함께하는 공동추진협의체 구축
- **초광역특별협약**: 계획·예산·규제특례 패키지를 일괄 처리하는 권한사무 이양 근거
- **균형성장영향평가·통합공모**: 중복·비효율 해소, 성과와 연동된 지원체계
- **맞춤형 권한·특례**: 권역이 주도하는 균형성장, 사무권한과 조직·인사의 유연화

8 / 18

권역별 대중교통망 본격 구축



철도

- 전국 주요거점 연결하는 **고속철도망** 구축 가속화
- '25년 남부권광역철도(김천-부산,창원,광주) / '27년 이후 충북선 고속화(청주-아산 등)
- 권역별 **광역철도 신도시** 추진 및 신규 확대



버스

- 광역버스·BRT 확대** - 제2차 BRT 종합계획 수립 ('26.6)
- 대중교통 정액패스 **K-패스** 전국 도입 - 월 20만원 이내
- 청년·어르신·다자녀 가정 **할인정책 확대** (2026년 5.7 조역 원 규모)



도로

- 전국 연결하는 **주요 간선도로망 11개** 사업 적기 개통 (~2030)
- 2025년: 새만금-전주, 포항-영덕 / 2026년: 세종-안성, 강진-광주 등
- 제2차 국가도로망 종합계획** 수립 및 추진 (2026년 9)



이동권 통합

- 농어촌 DRT 지원 **교통소외지역** 주거 접근성 확대
- 공공행정서비스 **지역 확대** - 지리적 불평등 해소
- 통합환승제도** 5급 3특 단위로 확대 - 전국 주요거점 환승센터 구축

AS-IS vs TO-BE: 무엇이 달라지나

5급 3특 권역별 메가시티 개편의 핵심 변화

현재 (AS-IS)

행정체계 17개 시·도 단위 분절적 운영

거버넌스 지자체 개별 대응 방식
중앙-지방 수직적 관계

재정운영 지특회계 3.8조원
단기 특별회계 위주

예산편성 개별사업 단위 공모
부처별 칸막이 운영

개편 후 (TO-BE)

행정체계 5개 권역 + 3개 특별자치도 체계

거버넌스 2~3개 지자체 공동 대응
특별지방자치단체 중심

재정운영 초광역계정 신설 (10.6조원+)
성과연동형 예산 배분

예산편성 권역 전략에 따른 통합·조정
초광역 단위 패키지 지원

미래 성장엔진: 기업·지역 수요 기반

-  **공공-민간 공동설계:** 권역별 전략산업·앵커기업 선정, 특성화 발전 전략 수립
-  **투자 로드맵:** 규제특례 + 입지·교통 + 인재양성 + R&D + 재정·펀드 연계 패키지
-  **권역별 클러스터:** 지역특화 산업 육성 및 신성장동력 확보



반도체



이차전지



모빌리티



바이오



에너지



AI/데이터

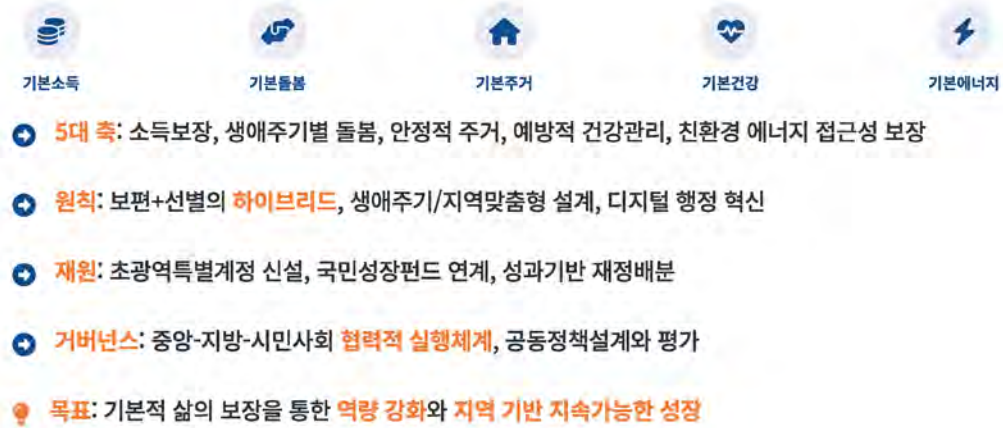
11 / 18

이론적 통합: 기본사회 × 분권국가

-  **기본사회:** 헌정주의·민주성·정의·역량·**지속가능성**에 기반한 '기본적 삶' 보장
-  **분권의 효용:** 정책의 **근접성**·응답성·**책임성**·참여 강화, 사회적 자본 축적
-  **통합 프레임:** 보편적 기본권 보장(기본소득·돌봄 등)과 권역 분권의 결합
-  **기대효과:** **성장·복지·균형**의 동시 달성을 통한 지속가능한 국가발전 모델 구축

12 / 18

기본사회 정책 프레임워크



13 / 18

지방정부 기본사회 정책 사례

- 기본소득형 지원:** 경기도 청년기본소득, 농민기본소득, 제주 장수수당
분기별 25만원 지급, 지역화폐 연계로 지역경제 활성화 및 세대 간 형평성 제고
- 출산·육아 지원:** 성남시 임신부 산후조리비, 순천·나주시 출산장려금
최대 100만원 지원, 출산 후 건강관리 비용 경감 및 인구유입 효과
- 주거·돌봄 통합:** 공공임대주택+돌봄서비스 결합 모델
지역 내 정주환경 개선과 돌봄 사각지대 해소 동시 달성
- 정책 효과:** 소득보전, 지역경제 활성화, 인구유입, 삶의 질 향상
권역별 표준모델 개발과 확산으로 시너지 효과 제고 필요

14 / 18

기본사회의 개념과 철학(심화)

- ➊ **정의**: 모든 주민의 기본적 삶을 보장하고 역량을 확장하는 사회적 인프라와 제도 설계
- ➋ **핵심 가치**: 헌정주의(인간존엄·자유·평등), 정의, 민주성, 역량, 지속가능성
- ➌ **특징**: 복지정책의 확장이 아니라 성장·분배·참여를 결합한 국가운영 패러다임
- ➍ **정책 단위**: 보편+선별의 하이브리드, 생애주기·지역맞춤, 데이터 기반 성과관리

15 / 30

기본사회 × 지방자치: 왜 지방정부인가

- ➊ **근접성·응답성**: 주민 욕구에 즉각 대응, 지역 특성 반영한 맞춤형 설계 가능
- ➋ **참여·책임**: 주민참여예산·협치 거버넌스로 제도의 정당성과 지속가능성 제고
- ➌ **실험·확산**: 지역 단위 실험 → 권역 표준화 → 전국 확산의 정책 수명주기 구축
- ➍ **분권형 성장**: 생활권 단위 서비스 통합(주거·교통·돌봄)으로 정주·고용 선순환

16 / 31

지자체 기본사회 구현의 5대 영역(개요)



공통 원칙 및 실행체계

공통 원칙

보편적 접근 + 취약계층 가중지원
권역 표준·지역 자율 설계
시민참여 거버넌스 운영

실행 인프라

디지털 원스톱 행정 플랫폼
생활권 통합교통 연계 서비스
지역 공공데이터 허브 구축

핵심 성과지표(KPI)

빈곤·불평등 지표 개선도
정주율·인구이동을 변화
건강수명·에너지빈곤율·행복지수

17 / 31

구현 영역1: 기본소득-지역맞춤형 소득보장

대상모형: 청년·농어민·플랫폼노동 등 유형별 보편+선별 혼합 설계, 생애주기별 맞춤형 지원체계

지급수단: 지역화폐·현금 선택 가능, 지역소비 유도를 위한 디지털 멀티월렛 시스템 구축

제도 연계: 실업·주거·창업지원과 결합, 음의소득세/근로장려세제와 정합성 확보

재원: 초광역특별계정+지역투자보조금 활용, 지역개발이익 환수(토지가치창출) 시스템

성과평가: 고용·창업·인구이탈방지 효과, 지역 소비승수 측정, 빈곤율 변화 추적

18 / 30

구현 영역2: 기본돌봄-생애주기 통합체계

-  **통합플랫폼 '돌봄하나로'**: 아동·장애인·노인 돌봄을 단일 창구로 통합, 개인별 맞춤 케어플랜 수립
-  **시설·인력**: 동단위 커뮤니티케어센터 설치, 방문간호사·가정돌봄 인력 팀제 운영으로 통합적 서비스 제공
-  **시간·공간**: 24시간 긴급돌봄 체계 구축, 통학·통원 연계형 이동지원서비스(DRT) 확대로 돌봄 사각지대 해소
-  **품질관리**: 바우처 표준단가와 성과지표(PQI) 도입, 돌봄서비스 제공자 역량 인증제로 서비스 품질 표준화

19 / 31

구현 영역3: 기본주거-안정적 주거권 보장

-  **사회주택·공공임대**: 권역형 공공토지신탁(Community Land Trust) 도입으로 토지가치 상승에 따른 이익의 사회적 공유 실현, 지속가능한 저렴주택 공급 모델 구축
-  **단계형 주거**: 청년·신혼 대상 '스텝업 임대' 체계 구축, 소득·가족구성 변화에 따라 동일 생활권 내 주거 이전 보장, 고령자 대상 커뮤니티 하우스형으로 돌봄·사회적 관계 결합
-  **리모델링·그린리트로핏**: 노후주택 에너지효율 개선 집중 지원, 임대료 규범(Rent Standard)과 연계한 품질인증제 도입, 주택 탄소배출량 저감과 주거비 부담 동시 경감
-  **입지전략**: 교통허브(철도·BRT) 중심 TOD(대중교통중심개발) 활성화, 역세권·환승센터 생활SOC(돌봄·의료·교육) 동시 확충으로 15분 도시 구현

20 / 31

구현 영역4: 기본건강-예방 중심 15분 건강권

-  **1차의료 네트워크**: 시군구 주치의 클리닉+보건소 통합케어, 만성질환 관리 협력체계 구축, 건강증진센터 확충
-  **만성질환·정신건강**: 선제 스크리닝 체계 구축, 지역 마음건강센터 상설화, 스트레스·우울증·자살예방 원스톱 서비스
-  **디지털헬스**: 원격모니터링·약물순응 관리, 건강데이터 레이크 구축, 취약계층 건강정보 접근성 강화, 헬스케어 앱 통합
-  **핵심 지표 관리**: 건강수명 연장, 회피가능사망을 감소, 예방접종·검진 수검률 향상, 권역별 기초건강지표 격차 축소

21 / 30

구현 영역5: 기본에너지-친환경 에너지 전환과 에너지 기본권

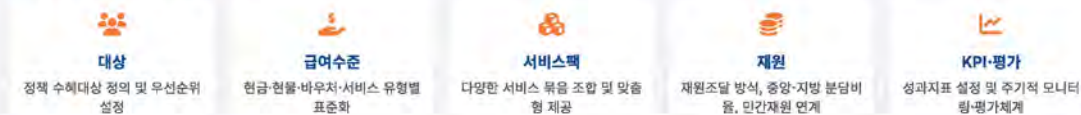
-  **에너지 바우처+효율개선 패키지** 지원: 창호·보일러·태양광·ESS 설치 지원으로 에너지 자립 기반 마련
-  **시민전력협동조합·지방공사 RE100**: 공공건물 넷제로 로드맵 추진, 주민참여형 재생에너지 확대
-  **지역열병합·수소모빌리티 허브** 구축: 에너지빈곤 대응 대책반 상시화, 지역에너지 전환 계획 수립
-  **기대 성과**: 가계에너지비용 절감(연 20% 이상), 탄소감축(2030년 35% 목표), 에너지빈곤율 하락(현 11.6%→7% 목표)

22 / 30

지방정부 기본사회 10대 정책·100개 과제 체계



정책 표준설계서 구성체계



권역별 기본사회 추진체계와 거버넌스

- 법정부직 조직(위원회 등):** 표준·평가·재정 가이드 제공, 권역 간 데이터·성과 공유 허브 기능, 기본사회 성과지표(SPI) 개발·관리
- 권역(초광역정부/행정청):** 기본사회 패키지 협약 체결, 규제특례·예산 일괄 처리, 권역 내 기본서비스 표준화, 공동사업 발굴·중개
- 시·군·구:** 주민접점 서비스 집행, 통합창구 운영, 생활권 단위 서비스 연계, 현장 데이터 수집·피드백, 마을공동체 주도 실행
- 참여 메커니즘:** 시민평의회(정책설계·평가), 이해관계자 위원회(조정), 사회성과연계채권(SIB) 발행, 마을 기본사회 실험실 운영

재원조달 방안과 재정전략

- 1

25 / 30

단계별 실행 로드맵

기본사회 X 지방분권국가의 단계적 실현을 위한 타임라인



지속가능성과 위험관리 프레임

▲ **리스크**: 권역 간 격차, 제도 지연, 재정 지속가능성, 서비스 품질 편차 발생 가능성

≡ **관리 방안**: 성과계약(KPI)·단가표준화, 품질인증·모니터링 체계, 공론화·시민감사제 운영

☞ **디지털 거버넌스**: 권역별 데이터 공유·프라이버시 보호, AI 기반 수요예측 시스템 구축

27 / 30

기업·지역 수요 기반 추진 프로세스

5단계 협력 체계로 권역 성장 주도



정책 패러다임 대전환

기존: 부처별 개발사업 → 하나의 초광역특별협약으로 단순화 → 통합 패키지 지원
핵심: 중앙정부 일괄 점검 → 기업-지자체-대학 공동설계 → 지역 맞춤형 클러스터 조성

15 / 18

성장 5종세트: 권역별 성장엔진



인재양성

권역형 **명문대·마이스터대** 육성
대학·기업 일체형 학사·현장트랙
 서울대 10개 학과기준 동일 수준 **특성화 캠퍼스** 조성



규제완화

권역 단위 **배가규제프리존**
 입자·환경·산단·데이터 규제에 대한 **포괄특례** 적용
 투자 방해하는 **중첩규제 일괄 해소**



R&D

권역 대형 **미션형 R&D 프로젝트** 기획·추진
 지역 거점 **AI·반도체·바이오 허브** 개발
 지역혁신주체 역량강화 (연구소·혁신형 협동조합)



재정지원

초광역특별계정 신설(200~300% 범위)
 지역투자보조금 확대 (**연 2.5조원+**)
 성과연동 포물러 지원과 **통합공모** 전환



펀드지원

국민성장펀드 150조 + 정책/벤처자금 40조 조성
 전체 규모의 **40% 이상 비수도권 투자** 의무화
 지역혁신기어·스타트업 대상 **투자·대출·권선권** 패키지

기대효과와 정책적 함의

- **'60분 생활권'** 구현: 주거·일자리·교육·문화의 통합 제공으로 삶의 질 향상
- **지역재정 자립**과 예산 사전조정권 확대, 성과기반 예산 배분으로 효율성 제고
- **국가성장지도 재편**: 권역별 신성장동력 육성과 인구회복으로 국가 지속가능성 확보

리스크 요소

- 권역 간 불균형 심화 가능성
- 법제도 지연으로 인한 추진력 약화
- 중앙통제 회귀 위험성

해결방안

- ➔ 권역별 특성을 고려한 **단계별 권한 이양** 및 균형 조정체계 구축
- ➔ 국민 **공론화** 및 **시민참여** 확대로 추진 동력 확보
- ➔ 투명한 **데이터 기반 성과평가**와 환류체계 구축

결론 및 제언

- ⊕ **국회·정부·권역의 동반입법** 패키지와 단계별 로드맵 확정
- ⊕ **권역준비단 상설화**, 초광역특별계정 신설 및 성과지표(KPI) 설계
- ⊕ **교통망·주거·돌봄 우선 착수**, 권역단위 디지털 거버넌스 구축
- ⊕ **성과확산**: 우수사례 공유·국민소통·평가 공개로 신뢰도 제고
- 📌 **기본사회와 지방분권의 통합**으로 지속가능한 국가발전 모델 구현

18 / 18

[illegible]

발표 2

민주주의, 자치와 분권, 그리고 기본사회

이진

건양대학교 인문융합학부 교수



2025 지방시대엑스포 컨퍼런스

민주주의, 자치와 분권, 그리고 기본사회

2025. 11. 20

이 진
건양대학교 인문융합학부 교수

발표자: 이 진

최근 약력

現 건양대학교 인문융합학부 교수

- ❖ 前 국정기획위원회 전문위원(2025)
국정기획위원회 국가균형성장특별위원회 위원
국정기획위원회 기본사회TF 위원
- ❖ 前 국무총리 산하 경제인문사회연구회 이사(2021~2024)
- ❖ 前 대통령직속 정책기획위원회 위원(2017~2022)
- ❖ 前 국민헌법특별위원회 위원(2018)
- ❖ 前 사회보장위원회 위원(2017~2019)
- ❖ 前 건양대학교 평생교육대학원장(2016~2018) 등

목 차

- ❖ 민주주의의 위기
- ❖ 공존(Coexirtence)
- ❖ 기본사회, 오해와 이해
- ❖ 기본사회로의 길
- ❖ 자치와 분권, 그리고 균형 성장

2025 지방시대 익스프레스

민주주의의 위기

대한민국이 이룬 성과

1. 눈 부신 경제 성장

- 큰 희생은 차치하고라도...

2. 성공적 민주주의 정착

- 87년 체제, 촛불시민혁명, 그리고 2025년.

3. 문화적 성공

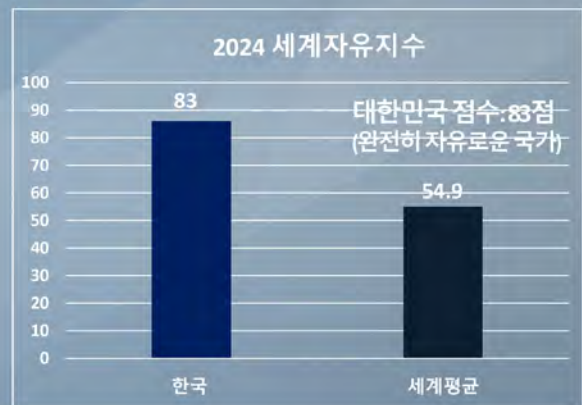
- K-pop, 기생충, 오징어게임, 최근 케데헌 열풍까지..

민주화 이후 1인당 GDP 약 7배 성장
→ GDP기준 세계 14위, 선진국 문턱까지 진입



자료: 세계은행 (World Bank)

2024년 세계자유지수 83점
→ 완전히 자유로운 국가



자료: 프리덤 하우스

지금은?

민주주의 위협이 사라졌나?

- 확신할 수 없다! 불안정한 민주주의

극심한 양극화

- 공존이 어려운 상황으로

‘적대적 두 국가’란 한반도 상황

- 다양한 통일에 대한 시각

2025 지방시대 텍스트

공존(Coexistence)

공존이란 무엇인가?

Michael Sandel, 세 가지 공존

평화로운 공존

- 전쟁 x, 폭력 자제

상호 존중에 의한 공존

- 다름 인정, 상호 존중
- 상대방의 정당성 인정

공동체의식

- 다르지만 함께 한다는 의식, 공유된 목표, 정체성 공유
- 커뮤니티, 공동의 이익. 가장 야심차고 어려운 것



불안정한 민주주의

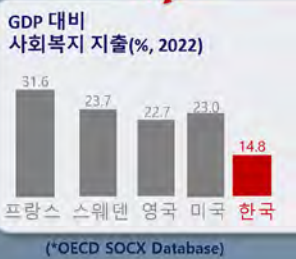
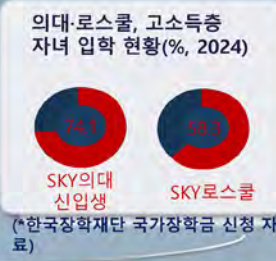
전 세계적으로 평화 공존의 위협, 민주주의 위기

불평등의 문제

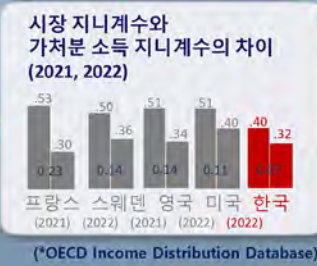
- 초양극화 심화, 공존이 이루어지고 있는가?
- 사회에 대한 분노, 부조리. 정치적 폭력으로 연결
- 인간의 존엄성을 인정해야

북한과의 공존도 쉽지는 않은 길

불평등 구조화 : 소득 · 자산의 불균형



복지 지출
미약
↓
재분배 개선X



상호 연관되어
구조적 불평등 강화

<민주연구원, 공표 자료, 2025> 활용

진정한 민주주의

“The world must be made safe for democracy.”

- Woodrow Wilson, 1917.

그러나, 세계는 한번도 안전한 적은 없다!

진정한 민주주의를 만들어 가야

: 하나의 공동체 안에서, 함께 해야 하는 국민의 책무가 있고,
인간의 존엄성을 인정하고, 양극화 문제를 해결해야 공존 가능

기본사회, 오해와 이해

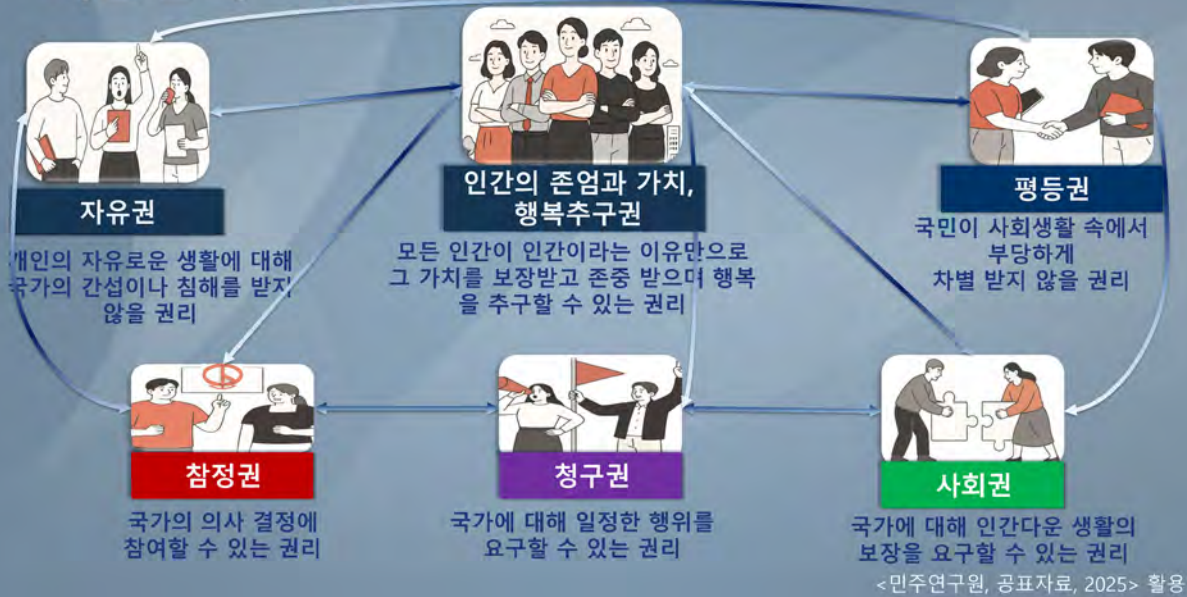
대한민국의 “기본권”

지금까지, **자유권적 기본권**은 가급적 최대 보장,
사회권적 기본권은 최소 보장되어 옴

기본권은 이제?

- 기본권은 상호 의존적 연결 : 특정한 권리가 우선되는 것이 아님.
- **모든 기본권의 최대 보장 필요**

기본권의 보장



기본권 보장의 확대

“제헌헌법은 바이마르 헌법부터 중국 헌법까지 세계 각국 헌법을 참고했고, 심지어 괴뢰정권 안이라는 조선민주주의인민공화국 헌법도 참고했다. 헌법의 기본정신은 정치적 민주주의와 경제적, 사회적 민주주의의 조화를 꾀하려고 하는데 있다. 모든 사람의 자유와 평등과 권리를 위하고 존중하는 동시에 경제적 균등을 실현하려는 것이 이 헌법의 기본정신이다.”

(1949. 헌법해의)



“중산층과 서민지원을 위한 국민생활보장기본법을 만들어 모든 국민이 안심하고 살 수 있도록 하겠다”, “국민이 나라의 주인인데, 돈이 없어 굶주려서도 안 되고, 돈이 없어 공부하고 싶은데 학교 못 가서도 안 되고, 돈이 없어서 아픈데 병원에 못 가서는 안 되지 않습니까?”

(1999. 국민기초생활보장법을 추진하며)



“국민이 쾌적한 환경, 안정된 주택에서 문화와 여유를 누리고, 질병과 노후, 자녀교육에 대한 불안이 없고, 성취의 기회가 열려 있어야 창의와 활력이 넘치는 경제를 만들 수 있습니다. ... 편안하게 쉴 집이 없고 끼니를 걱정하고 건강하지 않은 사람들, 안정된 직장이 없고 직업능력의 향상을 위한 교육, 연수의 기회도 없는 사람들이 넘치는 나라의 경제가 경쟁력 있는 경제가 될 수 없다는 것은 조금만 멀리 보면 금방 알 수 있는 이치입니다.”

(2007.01. 신년사)



“개인이 나라를 위해 존재하는 것이 아니라 **개인의 인간다운 삶을 보장하기 위해 존재하는 나라**를 생각합니다. 그것은 **모든 국민께서 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고 행복을 추구할 권리**를 가지는 **헌법 제10조의 시대**입니다. 우리정부가 실현하고자 하는 목표입니다.”

(2020. 8. 광복절 경축사)

- 기본사회 기본 정신인

존엄한 존재인 **국민의 기본권과 기본적 삶의 보장**은
그간 한국 사회가 **지향해 온 가치**

- 기본사회는 그간의 **민주정부가 추구해 온 가치를**

보다 적극적으로 천명하고 구체화하는 것

기본사회에 대한 오해

기본사회는 **외래 사상**이다 ☒



기본사회는 **제헌헌법의 정신**에 기초해 기초생활보장, 청년소득 등 한국 사회의 실험으로 발전시켜 온 **내재적 개념**

기본사회는 **단순한 복지정책**이다 ☒



기본사회는 **대전환의 지향점**으로 혁신을 장려하고 민주주의를 심화하는 **종합적 국가운영원리**

기본사회는 **기본소득운동**이다 ☒



기본사회는 **인권과 행복추구권**을 포괄적으로 보장하기 위해 소득보장과 서비스, 사회적경제가 다양하게 어우러진 **국가계획**

기본사회에 대한 오해

기본사회는 **저소득층** 대상 정책이다 ☒



기본사회는 **모든 국민의 존엄한 삶**을 위해 각자의 필요와 기회를 보장하는 **보편주의적 정책**

기본사회는 경제 **성장에 무관심**하다 ☒



기본사회는 **공정 기회**로 혁신 역량을 배양하고 에너지, 디지털, 일자리 전환으로 **성장을 촉진**하는 경제정책

기본사회는 **포퓰리즘** 정책이다 ☒



기본사회는 **기존 제도의 한계**를 보완하고 개선해 **점진적으로 우리 사회를 전환**하는 재정적으로 건전한 관점

기본사회의 가치

1. 공정으로서의 정의

“기본사회 실현의 전제”

- 모두가 동등하고 자유롭게,
 - 가장 취약한 사람조차 불리하지 않은 것
- “기본 사회의 정의 원칙”

2. 민주주의

“기본사회 운영의 정치원리”

- 민주주의에서만 주권자 국민의 권리를 보장받을 수 있음
- 기본권 내용과 범위를 정하고 심화 시키기 위한 정체(政體)

기본사회의 가치

3. 역량 향상

“기본사회 구체적 실현의 가치”

- 발전은 단순히 GDP증가가 아님
- 삶의 자유와 발전은 모든 국민이 동등한 기회로 자신의 역량을 높일 때 달성

4. 지속 가능성

“기본사회 번영의 가치”

- 기본사회가 후대로 이어지려면 사회적, 생태적으로 지속가능한 소비와 생산을 통해 유지되어야 함

기본사회로의 길

역대 정부 별 사회보장 발전사

- 국민의 정부: 현 제도(공공부조, 사회보험, 사회복지서비스)의 근간 설계
- 참여 정부: 제도 보완(EITC 등) 및 체계화, 복지 전달 체계의 개편
- 문재인정부: 사회서비스(치매 국가책임제 등)의 확대 등

→ 그동안 “선별적 복지”를 근간으로, 제도가 설계되어 왔음

대한민국 사회보장제도와 정책의 특징

- 선별적, 잔여적 복지 체제
 - 근로 연계 중시(저소득층 선택의 자유 부족)
 - 사람에 대한 직접 투자 지양(사회 투자에 대한 인식 부족)
- + 인간다운 삶을 누구나 영위할 수 있도록
“사회투자”에 대한 인식 전환부터 필요

현재, 저성장 고착화

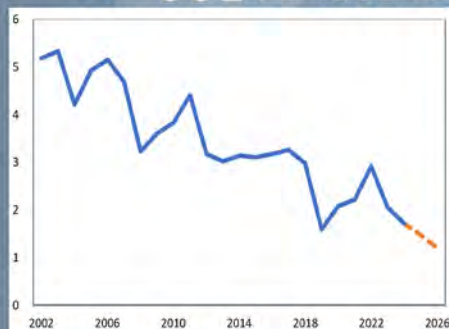
2000년대 초반 5% 경제성장률

→ 최근 0%대까지 하락

저성장의 주 요인

→ 혁신 성장을 나타내는 총요소생산성 증가율 하락

GDP 성장률 (3년 이동평균, %)



자료: 한국은행

국내 기업의 총요소생산성

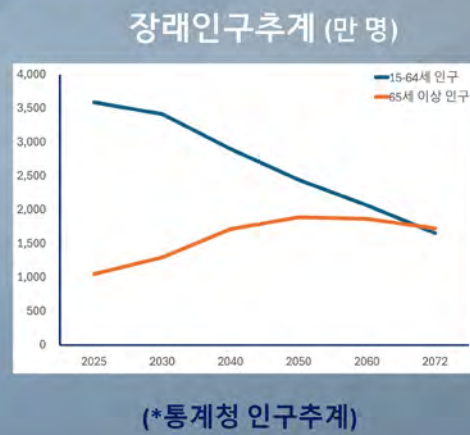


자료: 한국은행 경제전망 보고서

현재, 저출생·고령화

저출생·고령화 고착화 → 생산가능인구 하락

- 반전 없는 한 2060년 생산가능인구 2천만 명대로 감소



기본적 삶의 보장으로 혁신과 도약의 기초가 되는 사회

소득, 주거, 의료, 돌봄, 교육, 교통 등 삶의 전반적 영역에서 헌법에 명시된 국민의 모든 권리를 최대한 실현하고, 국가와 사회가 함께 국민의 기본적인 삶*을 책임지는 사회

*기본적 삶 : 최저 수준이 아닌, 인간답게 살 수 있는 적정한(decent) 수준의 삶

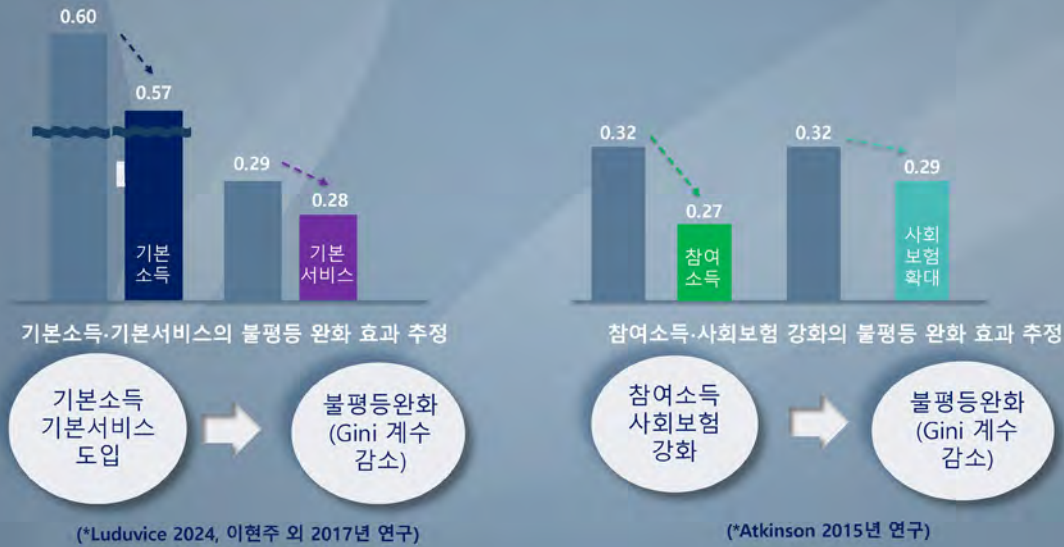


“
두툼한 사회 안전 매트리스로 국민의 삶을 빈틈없이
 지켜내겠습니다. 민생경제의 파고 앞에 선 취약계층을 보호할
 사회안전망을 더 촘촘히 구축하고,
모든 국민의 기본적인 삶이 보장되는 사회로 나아갈 준비를
 하겠습니다.”

-취임 30일 기념 대국민 기자회견('25. 7. 3)

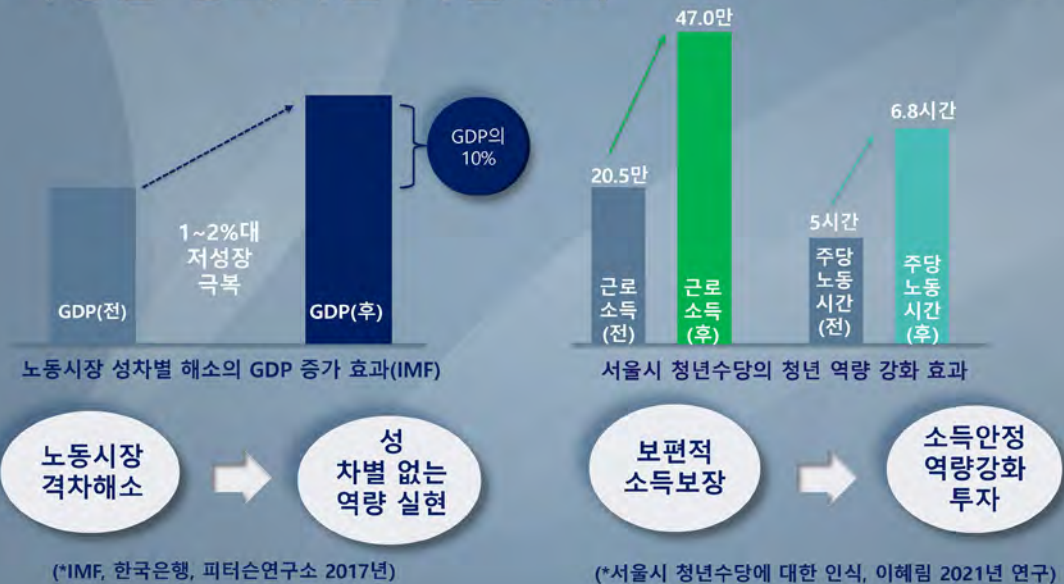
불평등을 줄이는 기본사회

<민주연구원, 공표자료, 2025> 활용



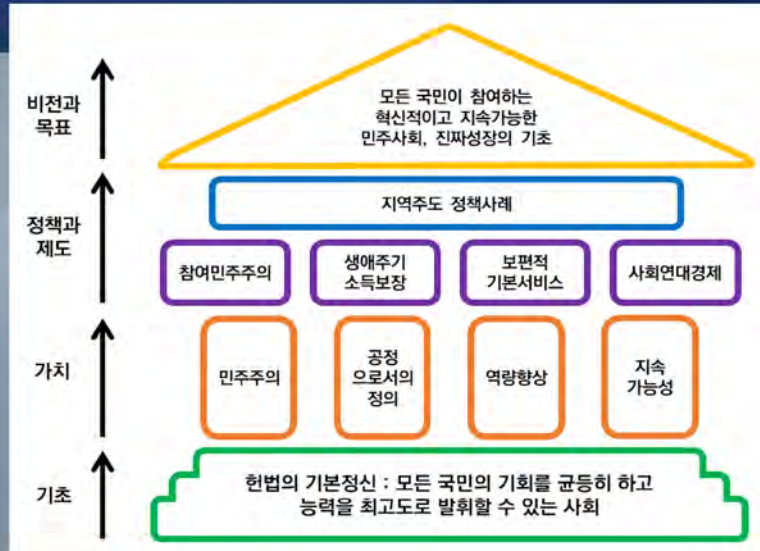
역량을 강화하는 기본사회

<민주연구원, 공표자료, 2025> 활용



기본사회의 비전

<민주연구원, 공표자료, 2025> 활용



기본사회의 비전

- (기초) 기본사회는 모든 국민의 기본권을 충실히 보장해 기회를 균등히 하고 역량을 최고로 발휘케 한다는 **헌법의 기본정신** 위에
- (가치) **공정으로서의 정의, 민주주의, 역량 향상, 지속 가능성**의 가치를 지향
- (제도) 이러한 가치 위에 **참여 민주주의, 생애주기 소득보장, 보편적 기본서비스, 사회연대경제**의 핵심 제도를 중심으로
- (정책) **지역실정에 맞는 다양하고 구체적인 정책**으로 작동
- (비전) 이를 통해 **모든 국민의 참여**로 혁신적이고 **지속가능한 민주사회**를 구축하고 대한민국 **진짜 성장의 기초**를 다짐

기본사회 제도 : 참여 민주주의



기본사회 제도 : 생애주기 소득보장



기본사회 제도 : 보편적 기본서비스

<민주연구원, 공표자료, 2025> 활용



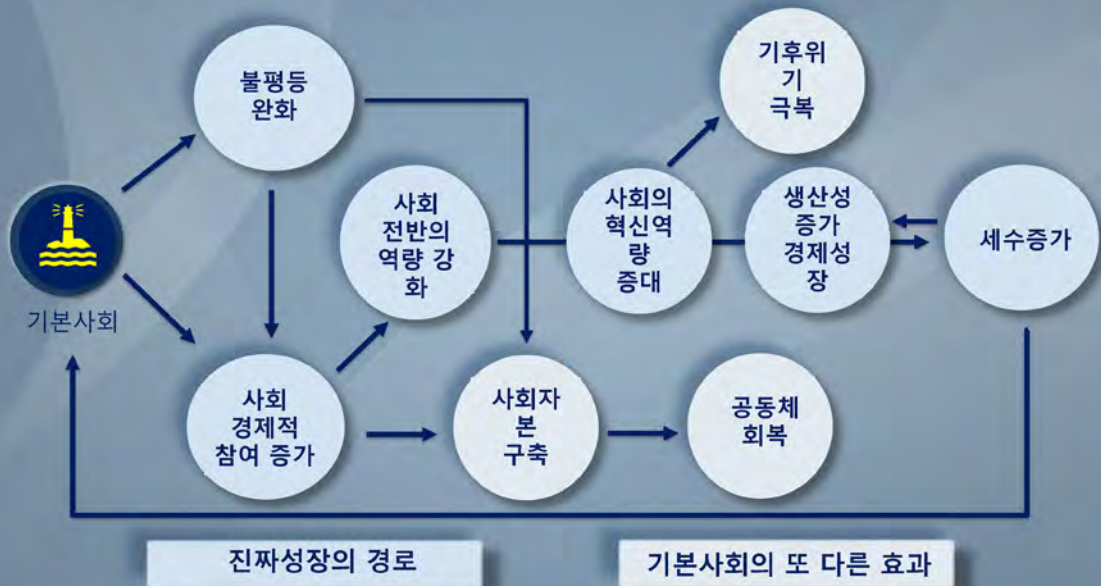
기본사회 제도 : 사회연대경제

<민주연구원, 공표자료, 2025> 활용



기본사회와 진짜 성장

<민주연구원, 공표자료, 2025> 활용



2025 지방시대 텍스트

자치와 분권, 그리고 균형성장

지역·기본사회 실행의 모습

- 보편적이고 충실한 기본권 보장
- 직접민주주의 요소 강화, 시민사회 역할 확대
- 풀뿌리 민주주의 심화
- 권력 분산과 견제, 지방자치발전의 강화
- 사회적 대화와 타협, 합의적 민주주의 심화

- 생애주기 소득보장 : 아동수당, 청년소득, 자산, 중장년 소득지원, 노후소득보장
- 취약·위기집단 소득보장 : 저소득, 고립가구, 소상공인·자영업, 장기실업 등
- 사회적 가치 보상 : 참여소득, 위험노동보상

- 기본의료 : 1차의료·의료공공성, 지역기반 체계
- 기본돌봄 : 지역중심, 탈시설, 생애 돌봄 패키지
- 기본주거 : 사회주택·공공임대 확대, 민간 관리강화
- 기본교육 : 대학까지 제로비용, 생애 평생학습 지원
- 기본통신·교통 : 지역·세대·계층별 격차 해소

- 돌봄, 의료 분야 사회적경제기업, 협동조합 육성
- 사회적경제 주도 에너지 전환·그린뉴딜
- 지역균형발전, 도시재생, 지역경제 활성화 전략

지역주도 발전·기본사회의 선순환

지역주도발 전

지역간 격차 해소
지방이 주도하는 발전 전략
대한민국 어디서든 잘사는
국가균형성장시대

기본사회

지역, 계층에 관계 없이
모든 국민의 기본적인 삶이
보장되는 사회



기본사회는 정부의 노력만으로 실현될 수 없습니다.
민간 기업과 시민사회, 사회적경제 조직, 협동조합 등 다양한 주체와 함께 협력하는 체계를
구축하겠습니다.

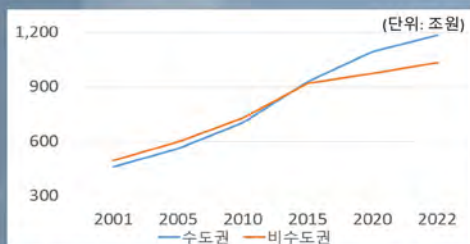
주민이 스스로 돌보고 가꾸는 기본사회가 실현될 수 있도록 하겠습니다.

- 기본사회 공약 발표('25. 5. 22) -

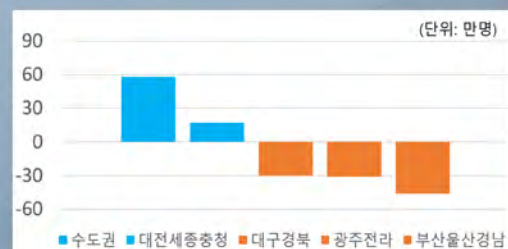


수도권 초 집중화

- 수도권 경제·인구 집중심화, 지방은 청년인구 유출로 인한 경쟁력 감소로 국가 전체의 성장동력을 약화시키는 구조적 문제
- 수도권 과밀화, 비수도권 공동화 등 국토공간 비효율적 활용으로 잠재성장을 저하, 지방소멸 위기 가속화



<수도권-비수도권 지역총생산량(GRDP, 실질)>



<권역별 인구증감('15→'24)>

중앙집권 VS 지방분권

무엇이 민주주의 실현에 용이할까?

지방자치

- 지방자치의 이념은 주민의 기본권인 생존권, 생활권을 보장하는 현대 국가의 최고 이념
- “풀뿌리 민주주의의 실현”
- 지방자치제도 도입의 의미는 민주주의 제도의 정당성 실현, 시민 대중의 참여적 통로를 확장하는 것임

장기간의 중앙집권 → 수도권 초집중화

- * 산업화시대: 국가자원의 효율적 동원, 조직화가 유리
 - 국가주도 계획경제, 철저한 선택과 집중. <중앙집권>

* but, 수도권에 집중된 국가 자원의 분산 필요성 대두

이제는 지방에 산재한 인적, 물적 자원의 효율적 재배치 절실
: 지방자치제도 강화 필요. <지방분권>

지방자치제도의 성공요건

- 지방자치 제도 성공의 두 가지 필요조건

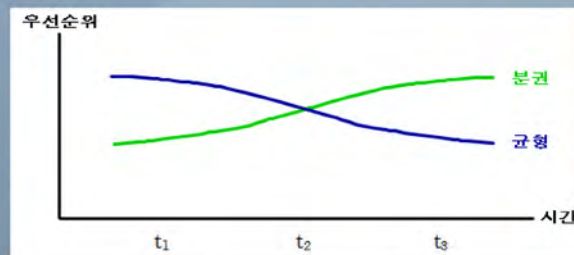
1. 지방정부의 자율성 확보 <단체자치>

- 중앙정부가 지방정부에게 권한 이양 또는 위임하는가. 지방분권 문제

2. 지방행정 수행에 주민의 적극적인 참여 <주민자치>

- 주민이 얼마나, 어떤 방식으로 참여하는가(풀뿌리정치). 주민참여 문제

- 우리나라의 경우 **지역간 불균형을 시정해야** 한다는 요구와 **지방의 자치권을 확대해**야 한다는 요구가 모두 강하기 때문에 **분권 정책과 균형발전 정책을 동시에 추진**
- 세계화 시대에 부응하여 지역의 총체적 역량을 극대화해야 하므로 **지방분권과 균형발전은 상충적인 관계가 아니라 보완적 관계로 이해**되어야 함
- 아울러 분권정책과 균형발전 정책을 병행 추진하되, 초기에는 균형발전 정책을, 시간이 흐름에 따라 분권정책을 더 중시하는 방향으로 정책순서(policy sequence)를 조정해 가야 함



5대 국정목표



12대 중점 전략과제

다부처·다분야에
걸쳐 있는 복합 과제

국민적 관심이 높고
성과 체감효과가 큰
핵심과제

정책수요자의 관점에서
국정과제를 재구조화

함께
행복한
대한민국



<민주연구원, 공표자료, 2025> 활용

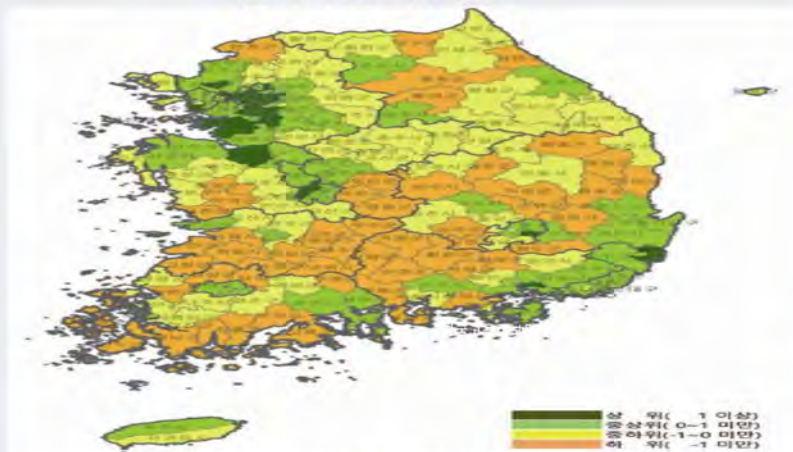
12대 중점 전략과제

1. ✓ 잠재성장을 반등을 위한 **진짜 성장** 전략
2. ✓ 코리아 프리미엄 실현으로 **코스피 5천** 시대 도약
3. ✓ AI 3대 강국 도약으로 여는 **'모두의 AI'** 시대
4. ✓ **에너지고속도로**를 통해 경제성장과 탄소중립 함께 달성
5. ✓ 국민의 삶을 돌보는 **기본사회**

- 6 ✓ 인구위기 적극 대응으로 **지속·균형 성장**
- 7 ✓ 글로벌 소프트파워 **5대 문화강국** 실현
- 8 ✓ 국가의 성장을 이끄는 **인재 강국**
- 9 ✓ 재난과 사고로부터 안전한 **생명존중** 사회
- 10 ✓ **자치분권기반의 5극3특 중심 국가균형성장**
- 11 ✓ 지속 가능한 **한반도 평화** 공존 기반 구축
- 12 ✓ 참여와 소통의 국정운영으로 **국민통합**의 정치 실현

지방정부가 기본사회 실현의 핵심(보충성 원리)

일자리 질 지수 분포



*한국고용정보원, 시군구별 일자리 질 지수 분포

지역마다 다른 자원, 자산

보편적인
중앙 정부의 정책 위에,
지역 특성과 실정에 맞는
지역형 기본사회 필요

지방정부가 기본사회 실현의 핵심(보충성 원리)

지역특성 유형 지표



*건축공간연구원, 지역특성 유형 지표 종합 차트

지역 특성마다
다른 대응 분야와 전략

보편적인
중앙 정부의 정책 위에,

지역 특성과 실정에 맞는
지역형 기본사회 필요

지방정부가 기본사회 실현의 핵심(보충성 원리)

지역특성을 살린 사업 발굴

*24년 지역특성 살리기 사업 선정지(10개 지자체)			
대구광역시 핫 라이프스타일 핫 스폿 동성로 (Hot Lifestyle Hot Spot) - 청년 캠퍼스타운 조성, 다양한 청년문화가 있는 골목상권 조성으로 활성화 ※ 행정부 23년 호실보편성 사업지	강원 춘천시 만드는 마을, 약사천 (made by 약사천) - 약사천 자원을 기반으로 지역 고유 상품과 브랜드를 구축하여 지역 활성화 ※ 행정부 23년 호실보편성 사업지	충북 충주시 청조커뮤니티 육성상권, 관아골 - 지역정착 청년 창업가 중심의 청조커뮤니티를 기반으로 창업성장 활성화 ※ 행정부 23년 호실보편성 사업지	충남 천안시 천안문화발전센터 - 로컬21과 연계 지역대학 청년 창업문화활동 지원으로 지역정착 활성화 ※ 행정부 23년 호실보편성 사업지
전북 무주군 무주 반디 문화활착소 - 무주읍 중심의 다양한 문화시설(도서관, 미술관, 공방 등) 연계를 통해 문화관광 중심으로 육성 ※ 행정부 23년 호실보편성 사업지	전북 장수군 장수 트레일빌리지(Trail Village) - 지역의 70%인 산을 활용 우리나라 대표 트레일 마을로 조성·활성화 ※ 행정부 23년 호실보편성 사업지	전남 곡성군 곡성 플로우 인 로컬 (Flow in local) - 곡성 특산물마을 마을 (영광2가리 화성마을) 장려 지역경제 활력 제고 추진 ※ 행정부 23년 호실보편성 사업지	경북 영양군 유유자재, 죽파리 마을 - 국내 최대 차차나무숲, 티오피안 부지 사업을 하-로, 죽파리 죽파리마을로 조성·활성화
경남 사천시 마을 전체가 미술관, 조양도 - 20여 가구가 살고있는 조양도를 문화예술인과 연계, 섬 전체를 문화 마을로 조성하여 활성화 ※ 순차 무인, 지역 순(영역 기준) 나열	경남 함양군 한의원, 한옥일주 프로젝트 - 여섯 이름을 딴 유일한 고택(하상동 마당), 문화 자원을 활용하여 지역 재발견 활성화		

*행정안전부, 지역특성 살리기 사업 선정지(2024)

지역 특성을
살린 맞춤형 사업

보편적인
중앙 정부의 정책 위에,

지역 특성과 실정에 맞는
지역형 기본사회 필요

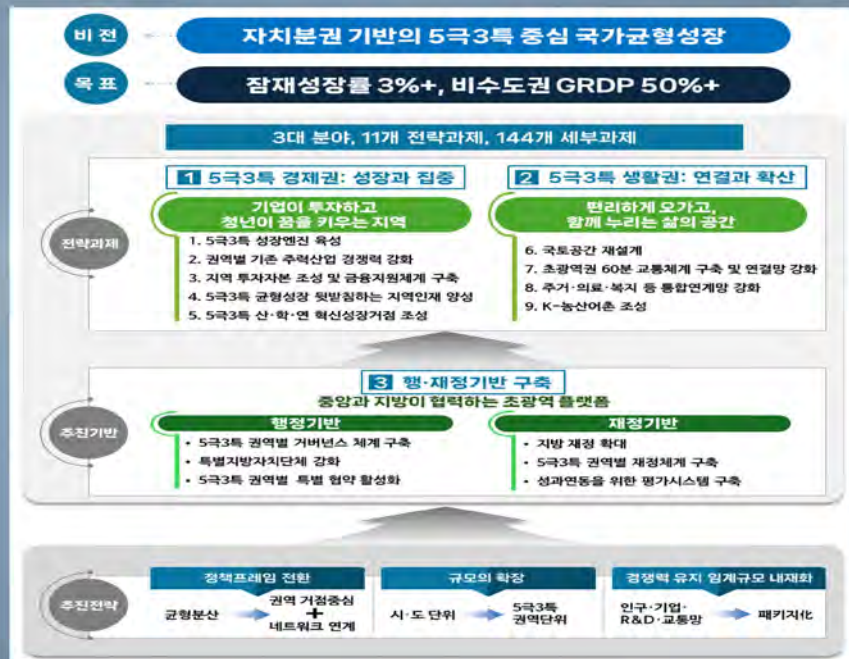
참고문헌

- Michael SANDEL, "The Crisis of Democracy and Challenges to Peaceful Coexistence", Plenary Session 1, GLOBAL KOREA FORUM 2025.
- 국정기획위원회, 「이재명정부 국정운영 5개년 계획(안)」, 2025. 8.
- 대통령직속 지방시대위원회, "5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도(안)" 보고서, 2025. 9.30.
- 신영민, "이재명 정부 국정과제와 기본사회", 지방자치인재개발원 발표자료, 2025. 9.26.
- 이진, "분권과 사회서비스의 혁신", 대통령직속 정책기획위원회 발제문, 더케이호텔 서울, 2021.6.29.
- 이한주, "진짜 대한민국을 향한 기본사회와 성장", 2025 국민공공정책포럼 기조연설문, 국민일보 주최, 2025.

Thank You
I HUGUK YOUNG

<참조> 국가균형성장 추진전략

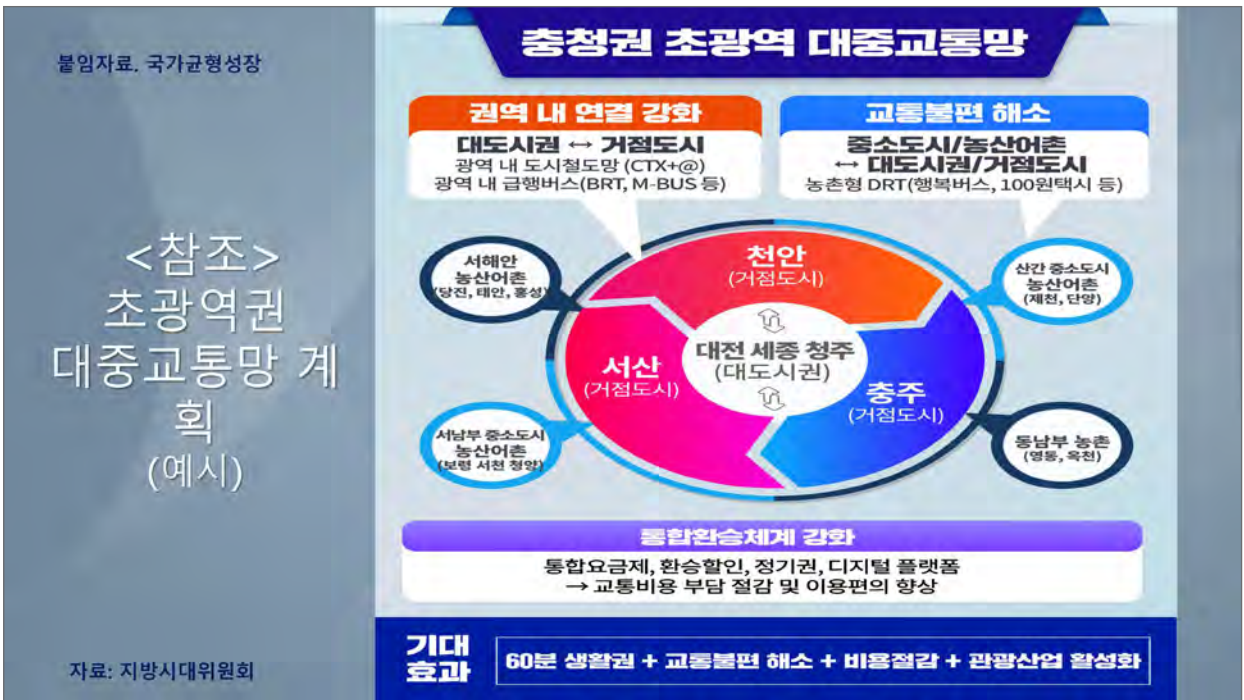
자료: 지방시대위원회



<참조> 국토공간 재설계

자료: 지방시대위원회





Thank You

제40회 인구포럼

지방분권과 기본사회 학술대회

세션 2

지역 및 인구 위기 극복을 위한 소득보장과 공공부조 재편

좌장 최 영(중앙대학교 사회복지학과 교수)

발표 소득보장체계의 패러다임의 전환:

지방분권과 다양성 기반 소득지원제도의 등장과 의미

▪ 정원오(성공회대학교 사회복지학과 교수)

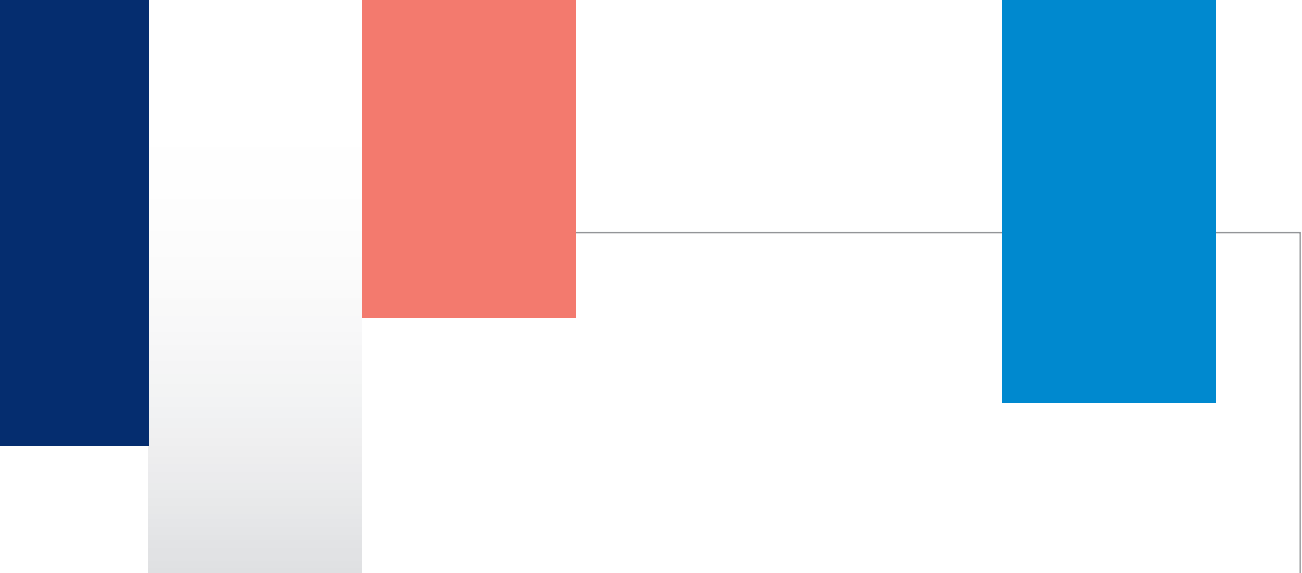
기본사회 실현을 위한 공공부조 개편 방안

▪ 김태완(한국보건사회연구원 선임연구위원)

토론 유동철(동의대학교 사회복지학과 교수)

조성은(한국보건사회연구원 연구위원)

박경철(충남연구원 연구위원)



발표 1

소득보장체계의 패러다임의 전환:

지방분권과 다양성 기반
소득지원제도의 등장과 의미

정원오

성공회대학교 사회복지학과 교수



기본사회 학술대회

소득보장체계의 패러다임의 전환

지방분권과 다양성 기반 소득지원제도의 등장과 의미

정 원 오
성공회대학교 교수

Table of Contents

- I. 기본사회와 복지패러다임 전환
- II. 다양한 소득 지원제도의 등장
- III. 기본사회의 소득보장체계 특징과 구조

I. 기본사회와 복지패러다임 전환

대전환의 시대, 복지패러다임 전환의 필요성

- 전 세계는 산업구조와 노동시장의 급격한 변화로 중산층조차도 기본적인 삶의 불안정을 위협받는 '대전환의 시대'에 직면
- 디지털경제에 기반한 4차산업혁명의 급속한 진전, 2008년 금융 위기로 인한 세계적 경기침체, 그리고 서비스경제의 확산 등
 - 노동시장의 양극화로 이어져 안정된 고용과 소득에 대한 불안 심화
- 전세계적 기후위기도 대전환 시대의 또 다른 상징
 - 코로나 등 새로운 질병의 창궐/ 지구적 불균형과 지속성 위기

- 1인가구의 급증도 취약계층의 삶의 불안을 가속화
 - 2017년 전체 가구의 28.5%(558만 가구)
 - 2047년에는 37.3%(832만 가구)로 전망
 - 가족이 취약계층을 보호하는데 한계에 도달
- 고용에 기반한 기존 복지체제의 한계
 - 비정규직, 플랫폼노동, 자영업 등의 복지사각지대 증가
- 인구구조 불균형 : 저출산 고령화 / 초고령사회 / 노인부양비 급증
 - 노령인구: 2025년 20%, 2035년 30%, 2050년 40% 초과
 - 노령화지수: 2025년 201.5 → 2055년 502.7 (노인인구가 유소년인구의 5배)
- 인구 감소와 지역소멸 / 기후위기와 재생에너지 전환 / 미중 갈등과 지구적 분쟁

복합위기
의 시대

사회보험중심의 복지국가체제 한계 도달
(정규직/ 남성노동자 가구주 가족 부양 모델)

5

기술혁신과 세계경제: 새로운 기회/ 새로운 위험

1차 산업혁명(1760~1820) : 증기기관의 발명/ 기계화 , 공장, 대량생산

2차 산업혁명(1914) : 전기에너지 기반 대량생산 혁명 / 포드주의 생산/ 컨베이어시스템

3차 산업혁명(1970년대) : 컴퓨터, 인터넷 기반 지식정보혁명

4차 산업혁명(2016) : 스위스 다보스 제46차 세계경제포럼에서 처음 언급
IoT / CPS/ 인공지능 기반 초지능혁명/ D.N.A 생태환경

6

새로운 복지체제의 철학과 담론

- 스웨덴 복지국가(1929)
 - 사민당 집권
 - 사민주의형 복지정책
- 영국 복지국가(1942)
 - 베버리지 보고서
 - 국민생활최저선(National Minimum)
- 대한민국(2000년대)
 - 산업화와 경제성장/ 민주주의 발전
- 4차 산업혁명(2016)과 대전환 시대
 - AI 주도 경제 / 복합위기의 시대

국민의 집

빈곤없는 사회

생산적 복지/한국형복지국가

기본사회

7

II. 새로운 소득지원제도의 등장

- 청년기본소득
- 농어민 기본소득 / 예술인 기본소득
- 햇빛바람연금 / 산촌기본소득
- 참여소득
- 재난기본소득/ 민생회복소비쿠폰



새로운 소득지원프로그램의 제도적 특징

- 지방화: 중앙정부 주도 → 지방정부 주도
- 목적의 다양성: 빈곤대책(불평등 완화) → 지역의 다양한 사회적 아젠다 대응
(인구소멸, 재생에너지, 예술활동, 공동체 회복, 사회참여...)
- 실험성: 제도의 안정적 적용(경성/달천구조) → 실험과 변화(연성/열린구조/다양한 명칭)
최저생활 보장 → 생활지원(특정 생활수준 보장이 아니라 현 수준에서 보완)
- 환금성의 제약: 현금 → 지역화폐/ 지역상품권
전국 → 지역의 소상공인 생산물 상품 소비
시간의 제약(기간 내에 소비하지 않으면 소멸, 3개월/ 6개월)
- 관료적 통제 시스템 → 사회적 경제 원칙에 따른 관리시스템/ 주민참여형 거버넌스

9

기본소득형 지역 소득지원프로그램 현황(2025년)

구분	지자체 / 시행기관	지급 수준 및 방식	재원 구조	특징 / 비고
농민수당 (농민기본소득)	전남 해남군 → 전국 9개 시·도 확산 (전남·전북·충남·충북·경남 등)	연 60~100만 원 (지역화폐)	지방비 100% (일부 광역-기초 분담)	2019년 해남군 최초 도입, 농업의 공익적 가치 보상 (인구감소/지역소멸 대응)
어민수당 (어민기본소득)	전남, 경남, 제주 등	연 60~100만 원 (지역상품권)	지방비	농민수당과 동일 구조, 어업인 대상 확장형
예술인 기본소득	경기도 (2022~)	연 600만 원 (분기별 150만 원, 지역화폐)	도비	직업기반 '기본소득형' 실험, 무소득 예술인도 포함
예술인 창작안정 지원	문화체육관광부 (전국 단위, 2023~ 일부 시범)	월 50~100만 원 내외 (시범사업 기준)	국비 + 지방비(협력지자체)	경기도 모델을 참고한 중앙정부 확대 시범

10

기본소득형 지역 소득지원프로그램 현황(2025년)

구 분	지자체 / 시행기관	지급 수준 및 방식	재원 구조	특징 / 비고
임업인수당	강원도 일부 시군, 충북 제천	연 60~100만 원	지방비 + 일부 국비	농민수당의 임업 확장형, 산림관리 공익가치 반영
축산농가 공익수당	충남 논산, 경북 의성 등 일부 시군	연 60만 원 내외	지방비	환경·동물복지 기여도 평가 기반, 시범적 단계
전통시장 상인수당	전북 정읍·전남 순천 등	월 10~20만 원 (지역화폐)	지방비 + 상권활성화기금	지역경제활성화 목적, 단기 파일럿 중심(시범사업)
귀농·귀어인 정착기본소득	경북 청송·전북 고창 등	월 30~50만 원 (1~2년 한시)	지방비 + 국비	인구감소 대응형, 정착보조 성격 강화(논의 중)
산촌기본소득	강원 인제·정선 등	월 10~15만 원 (지역화폐)	지방비 + 국비(시범)	임산물·관광수의 공유 개념, 농촌기본소득 확장형



특징별 대표적인 사례 : 보편·지역기반형

< 경기도 연천군 청산면 사례 >

- 농촌기본소득
- 개인의 자격과 관계없이 (소득·자산 무관) 모든 지역주민에게 동일 지급
- 인구감소 대응, 지역공동체 회복, 지역내 소비 선순환
- 2022년 3월 부터 5년간 시범사업 실시
 - ✓ 내년 말 종료예정 -> 이재명 대통령 6월13일 방문(최초 5년에서, 10년까지 연장 계획)
- 지급방식: 월 15만원/ 지역화폐
- 청산면 인구 2021년 12월 3895명 -> 2025년 현재 92명 증가, 3987명
연천군 10개 읍·면 중 유일하게 증가
- 정부 '농어촌 기본소득' 시범사업 모델로 확산 계획
 - ✓ 인구감소지역 6개 군, 2년간 파일럿 프로젝트
 - ✓ 총 예산 8,500억(정부 40%, 광역지자체 30%, 기초지자체 30%)



특징별 대표적인 사례 : 직업·업종기반형

< 전남·충남 등 농민수당, 경남 제주 등 어민수당/ 경기도 예술인 기본소득 >

- 농민수당, 어민수당, 예술인 기본소득
- 특정 직업군 등록자에게 지급
- 공익활동 보상 명목, 업종별 소득안전망 성격
- 재원과 지급액: 지방비 100%(광역 40~60% 부담) / 연 60만원 내외(지자체별 상이함)

◆ 경기도 예술인 기본 소득(2022년)

- 대상: 경기도 거주 예술활동증명 등록 예술인
- 지급방식: 분기별 150만원(연 600만원) 지역화폐형태로 지급
- 조건: 활동증명 및 예술관련 활동 지속 의사
- 취지: 창작활동의 불안정한 소득구조 완화
예술인의 창작권보장과 문화 다양성 확대
- 특징: 일정한 소득조건이나 활동 실적에 상관없이 '예술인'으로 인정되면 지급
✓ '직업 기반' 기본소득 모델의 실증적 사례

13

특징별 대표적인 사례 : 자원·수익 배당형

< 신안군 햇빛·바람연금 >

- 제도 개요: 2018년 10월 신안군 조례 제정
 - ✓ 2021년 4월 햇빛연금 지급 시작 → 22년 지급규모 대상 증가 → 23년 지급효과 본격 나타나기 시작(지역인구 증가, 아동수당 도입) → 2025년 햇빛바람연금 수혜대상이 군민 약 절반(49%) 수준까지 확대됨(바람연금 지급 준비 단계)
 - ✓ 2028년 완공 예정인 390MW 규모 신안우이해상풍력(㈜)발전소 가동, 전체 군민 대상 지급구조완성
 - ✓ 2030년대 중반까지 바람연금 전군민 월 50만원 수준 지급 목표
- 제도 구조와 대상: 신재생에너지 주민협동조합설립, 조합비 월 1만원, 조합원에게 수익 배당
 - ✓ 2025년 10월 기준 누적 수익액은 300억 초과(올해 수익 약 120억 예상)
 - ✓ 2025년 수혜대상자는 군민의 약 49%인 1만 8997명
 - ✓ 지급액: 분기별 10만 ~ 68만원(발전소로 부터 거주지 위치에 따라 차등지급, 지역상품권 형태)
 - 안좌도와 자라도의 경우 거리별로 연간 최대 272만원, 3인가구의 경우 연간 816만원 지급
 - ✓ 바람연금 지급 시 1인당 월 50만원(연간 약 600만원) 수준까지 가능한 모델
- 효과: 인구감소지역 → 인구 증가 (2023년 179명, 2024년 136명, 2025년 4월 662명 증가)
인구 3만 8037명(2023년) → 3만 8835명(2025.4)
- 특징: 공유자원의 공유, 환경(신재생에너지, 탄소소비 축소)/ 개발이익 주민 공유모델

14

특징별 대표적인 사례 : 세대 · 연령 기반형

<경기도 청년기본소득>

- 제도의 개요: 2019년 4월 시작
- 급여 대상: 경기도에 주민등록을 둔 만 24세 청년(별도의 소득심사는 근로요건 없음)
 - ✓ 무조건, 보편지급 성격
- 급여 수준과 형태: 분기별 25만원, 연간 최대 100만원(분기지급, 지역화폐 형태)
- 제도 효과: 부분(범주형) 기본소득의 시행가능성 실험,
 - ✓ 심리 · 사회적 효과(청년 활동 촉진, 세대간 통합, 만족도 ↑), 지역상권 소비촉진
- 유사 사례:
 - ✓ 성남시 청년배당: 성남시 3년 이상 거주, 분기별 25만(지역화폐) 지급-> 경기도 확대
 - ✓ 서울시 청년수당: 만 19~34세 중 미취업 · 단기 근로자 대상, 매월 50만원× 최대 6개월(소득기준 있음)
 - ✓ 부산시 청년디딤돌·활동수당: 미취업·사회진입 청년에 대한 활동비·마일리지형 지원(디딤돌카드)

15

특징별 대표적인 사례 : 긴급 · 재난 대응형

<코로나 19 재난기본소득 >

- 제도의 개요(명칭): 코로나19 긴급재난지원금
 - ✓ 2020년4~5월 1차 긴급재난지원금 지급,
 - ✓ 지자체(서울, 부산, 제주, 지방 군·구 등)는 중앙정부 지원과 별도로 자체 재원을 투입해 추가지원금(지역형 재난기본소득)을 지자체별로 시행하기도 함
- 급여 대상: 전국민, '보편적·무조건적' 지급
- 급여 수준과 형태: 가구원수에 따라 차등(1인 40만원, 2인 60만원, 3인 80만원, 4인이상 100만원 등)
 - 선불카드 · 신용카드 포인트 · 지역상품권 등 혼용
- 제도 목적 및 효과 : 코로나19로 인한 가계 소득 · 소비 급감과 지역경제 침체 완화
 - ✓ 즉각적 소득보충, 소비회복(지역상권 지원), 행정의 단순성(비용절감)
- 유사 사례: 전국민 소비촉진수당(민생회복 소비쿠폰)
 - ✓ 2025년 경기회복 내수진작을 위한 추가경정예산 편성, 1차 전국민 대상 일괄 지급(15만~45만원/ 계층별 차등), 2차 소득 하위 90% 국민 대상 1인당 10만원 지급
 - ✓ 소비쿠폰형(지역상품권, 카드포인트) 지급, 사용처 · 사용기간 지정 → 민생회복, 지역상권회복(지역매출, 자영업체매출 회복 기여)
- 핵심 특징: 전국민(보편성), 그러나 일회성(월별, 분기별, 매년 등 주기별 급여형태 아님)

16

특징별 대표적인 사례 : 사회참여 · 실험형

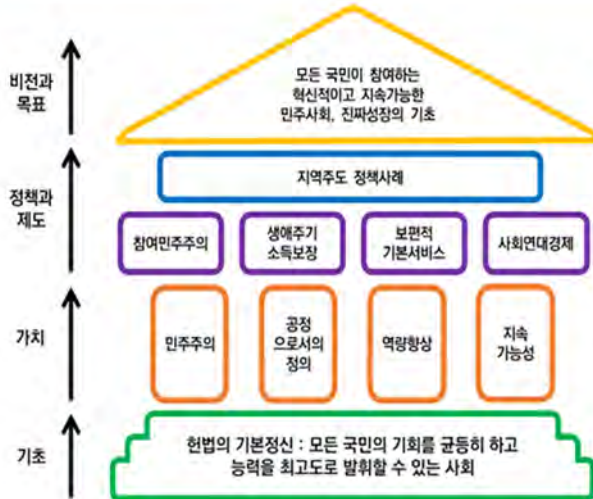
<광주광역시 광산구 참여소득>

- 제도의 개요: 참여소득(광산시민수당)
 - ✓ 지역의 사회적 가치 실현 활동(환경, 돌봄, 공동체 등)에 참여한 시민에서 활동 보상
 - 무조건적 기본소득이 아니라 '참여(일/활동) 대가를 지급하는' 형태
 - ✓ 시범운영(2020~2021): 코로나19 기간 중 마스크제작 · 돌봄 · 기후대응 등 31개 사업에 대해 약 1045명의 활동자를 선정해 수당을 지급
 - ✓ 법적 근거(조례) 마련: 광산시민수당지급 조례 제정(2021.12)
 - ✓ 위원회 출범 과 운영(2022~): 광산시민수당위원회 구성, 사업범위 · 참여자 선발기준 · 사후관리 등 심의 운영(시민참여형 거버넌스 구현: 민간전문가와 공무원 공동 참여)
- 급여 대상: 위원회가 선정하는 '사회적 가치 실현 활동'에 참여하는 광산구민
- 급여 수준과 형태: 생활임금 기준을 바탕으로 수당 설계, 1인 월 상한액 583,444원(예시)
 - ✓ 예산의 범위 내에서 현금 또는 현물(금액, 지급주기 등은 위원회 심의에 따름)
 - ✓ 사업공모 → 참여자 공개모집 · 선발 → 활동수행 · 성과관리
- 제도 효과: 경력단절자 · 중장년 · 여성 등의 사회참여기회를 늘리고, 지역사회 서비스(돌봄 · 환경 등) 공급 보완 / 효과와 관리운영의 지속성에 대한 논란(논쟁적)
- 유사 사례: 광주광역시, 다른 지자체 확산 논의 진행 중(2025년 관련 시범사업)

17

III. 기본사회와 새로운 소득지원프로그램의 제도적 의미

기본사회의 비전



- **[기초]** 기본사회는 모든 국민의 기본권을 충실히 보장해 기회를 균등히 하고 역량을 최고로 발휘케 한다는 **헌법의 기본정신** 위에
- **[가치]** **공정으로서의 정의, 민주주의, 역량향상, 지속가능성의 가치를 지향**
- **[제도]** 이러한 가치 위에 **생애주기 소득보장, 보편적 기본서비스, 참여 민주주의, 사회연대경제의 핵심제도를 중심으로**
- **[정책]** 지역실정에 맞는 다양하고 구체적인 정책으로 작동
- **[비전]** 이를 통해 모든 국민의 참여로 혁신적이고 지속가능한 민주사회를 구축하고 **대한민국 진파성장의 기초**를 다짐

19

기본사회 영역과 국정과제

04 기본사회 분야 국정과제



4가지 영역 (재구성, 123개 국정과제에서 재분류)

- 1 **✓ 생애주기 소득보장** 생애주기와 지역 실정, 특성에 맞는 소득지원 프로그램 강화
- 2 **✓ 기본서비스 확대** 삶의 전 영역에서 서비스 공공성 강화, 필요에 기반한 양질의 서비스 제공
- 3 **✓ 민주주의 심화** 시민이 정치과정에 참여해 정책과 제도 개선 주도
- 4 **✓ 기본사회와 사회연대경제** 기본사회 기반 마련, 사회연대경제 활성화

영역 1. 생애주기 소득보장

04 기본사회 분야 국정과제

#해당 국정과제 번호

1 소득안전망 강화 [저소득층, 사각지대]	2 생애주기 소득보장 (인생 시기별)	지역·특성별 소득지원 [지역, 특성]
기초생활보장제도 강화 가족돌봄인 자립준비청년 등 복지 사각지대 맞춤형 지원 강화 시·도지 혁신을 통한 찾아가는 복지 서비스 구축, 선제적 위기기대 지원, 사각지대 발굴 #77, #87	[영유아, 청소년] 13세 미만까지 아동수당 확대 [청년기] 청년미래적금 도입 [근로연령기] 저임금 노동자, 노동취약계층 지원 확대 [노령기] 다층적 노후소득보장제도 구축 및 연금제도 개선 #82, #87, #90, #96	햇빛바람연금, 농어촌 기본소득 등 지역 특성 맞춤형 소득지원 문화예술인 소득지원 등 개인 맞춤 및 사회적 가치에 대한 보상 지역화폐, 은누리상품권 등 전통시장과 골목시장 활력 제고를 위한 제도 확대 #39, #53, #69, #70, #71, #105

21

새로운 소득지원 프로그램의 복지 패러다임 전환적 의미

기존 복지국가형 제도적 틀

- 1 소득안전망 강화
 - 기초생활보장 강화(공공부조)
 - ✓ 빈곤계층에 대한 확인(소득, 재산 기준)
 - ✓ 사각지대 논란(빈곤하지만 급여대상에서 제외)
- 2 생애주기소득보장
 - 아동수당확대
 - 노동취약계층 지원 확대(고용보험 제도 개선)
 - ✓ 특수고용, 플랫폼 노동, 서비스산업(자영업, 개인사업자)
 - ✓ 제도는 확대되지만 실효성 ↓
 - 다층적 노후소득보장제도(연금제도 개선)
 - ✓ 국민연금제도 급여와 기여율 인상(노후소득 개선)
 - ✓ 저출산 고령화, 세대간 갈등: 인구구조 변화로 지속가능성 의문↑

기본사회 보완형 제도

- 3 지역·특성별 소득지원
 - 햇빛·바람연금 / 농어촌기본소득
 - 문화예술인 기본소득 / 청년기본소득
 - 참여소득
 - 주요특성:
 - ✓ 새로운 영역과 접근방식
 - ✓ 민주적 가치 지향(지방정부, 지역의 아젠더)
 - ✓ 참여를 통한 소득 획득
 - ✓ 목적의 다양성(지역소멸, 인구문제, 환경문제, 신재생에너지, 지역공동체 회복)
 - ✓ 사회연대경제 원칙(사회적 자본) 활용

22

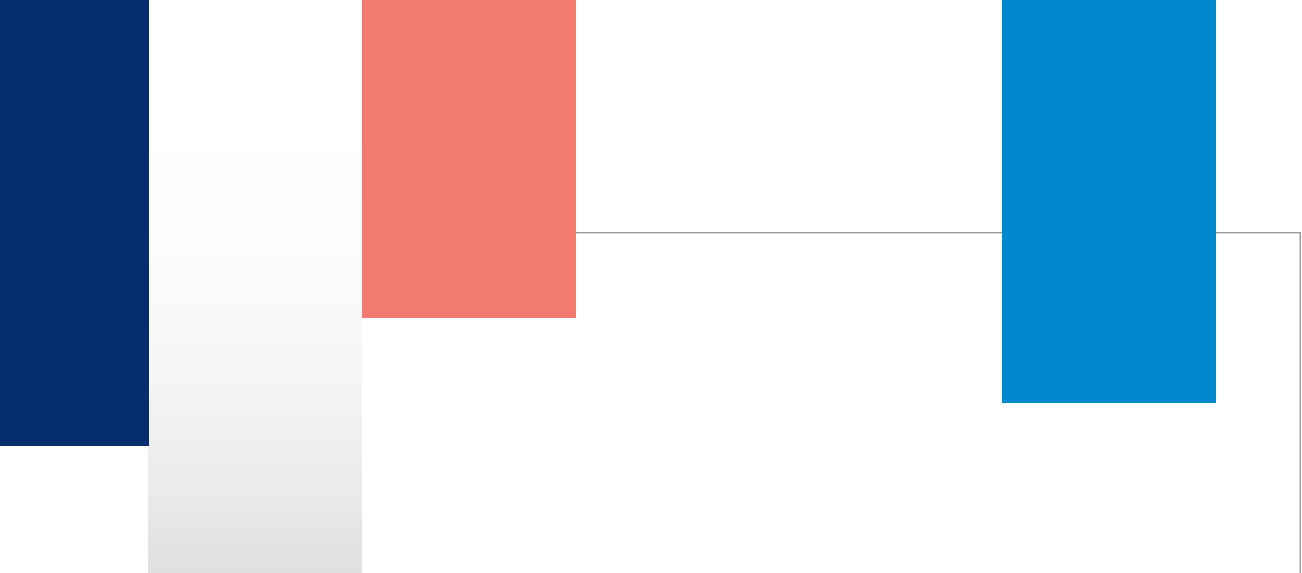
새로운 소득지원 프로그램의 복지 패러다임 전환적 의미

- 복지국가형 복지 체제(20C)
 - ✓ 주요 제도: 사회보험과 사회수당, 공공부조
 - ✓ 목적과 취지:
 - ☞ 산업화와 공장 노동자의 사회적 위험에 대비
 - ✓ 제도의 전제 조건:
 - 사회적 위험은 일시적이고 예측가능
 - 빈곤은 일시적이거나(생애주기의 문제) 불평등으로 발생하고
 - 대부분의 빈곤과 불평등 문제는 사회보험으로 해결 혹은 완화 가능
- 제도적 불일치와 딜레마 (21C)
 - ✓ 산업사회(1,2차 산업혁명) → 4차산업혁명
 - 디지털 정보사회/ 인공지능사회(AI Society)
 - 사회적 위험은 복합적이고 예측이 어려움
 - 빈곤의 다양한 양상(박탈과 배제)
 - ✓ 인구구조변동 / 초고령사회, 저출생 / 사회적 부양의 심각한 불균형
 - ✓ 고용의 불안정 / 비정형 고용(고용주와 노동자 관계 불명확)
 - ✓ 기후위기, 환경, 지속가능성 위기
- 기본사회형 소득보장 제도의 특성과 의미(21C)
 - ✓ 지방분권
 - ✓ 민주적
 - ✓ 열린 통제: 주민참여와 사회연대경제
 - ✓ 다양한 목적: 기후, 환경, 공동체회복, 공유경제, 사회참여, 지역소멸
 - ✓ 실험성과 변동성
- 복지국가형 사회복지의 빈틈을 메워가는 제도적 역할 혹은
- 새로운 제도원칙과 질서를 만드는 실험 의미

23

감사합니다!

NOTE



발표 2

기본사회 실현을 위한 공공부조 개편 방안

김태완

한국보건사회연구원 선임연구위원



1. 공공부조 개편 필요성

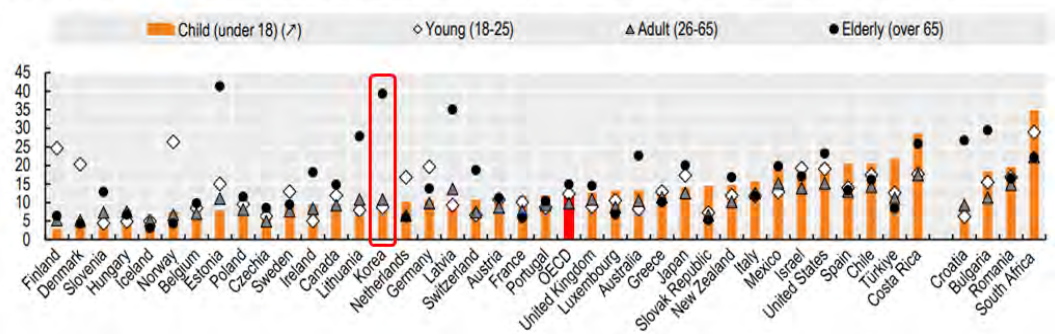
□ 배경과 필요성

- 한국의 소득보장제도는 제도 사각지대, 급여 적정성 및 근로 유인 제고라는 세 가지 문제점을 해소하지 못하고 새로운 위기 상황에 직면
 - 노인을 대상으로 기초연금, 국민연금, 기타 연금 제도 등이 운영되고 있지만, 노인 빈곤율은 OECD 최고 수준을 보여주고 있으며, 낮은 소득과 가구 해체는 노인 자살률을 높이는 요인으로 작동

[그림 1] OECD 국가 노인 빈곤율(중위소득 50% 이하)

(단위: %)

Percentage of persons living with less than 50% of median equivalised disposable income, by age group, in 2021 (or nearest year)

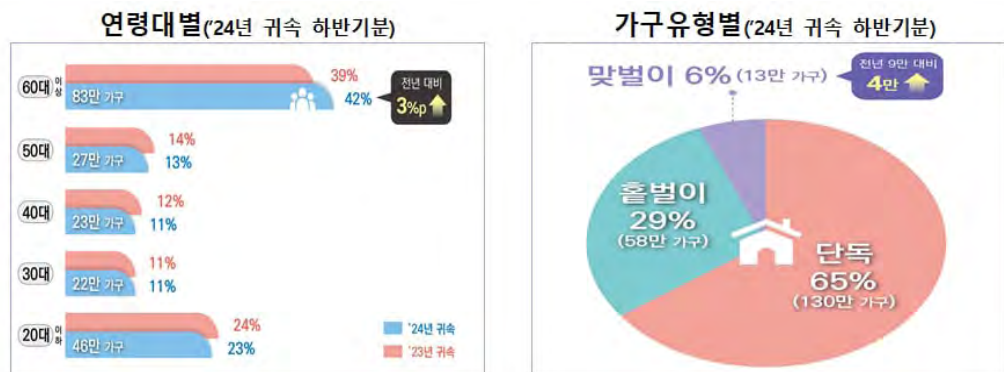


자료: OECD, Social at a Glance, 2024

- 청년, 중장년 등은 일자리 부족, 조기 은퇴 이후 소득 상실 등을 경험하고 있지만, 현재의 소득보장제도는 이들을 포괄하지 못하거나, 일시적 지원(예: 근로장려세제)에 그치고 있음

[그림 2] 근로장려세제 수급 분포

(단위: %)



출처: '근로자의 생활 안정을 지원하는 근로장려금' 국세청 보도자료('25.06.26).

- 현금 급여 확대에 의한 빈곤함정, 빈곤 대물림 등을 방지하기 위해 근로 유인을 유도하기 위한 기초생활보장제도 근로소득공제, 근로장려세제, 자활사업 등이 함께 운영 중에 있지만, 실질적 효과를 거두고 있지 못함

○ 소득보장제도의 지속적 확충에도 근로 연령층의 사회적 위험을 포괄하지 못하기 때문에 노동 중단 시점(장기 실업, 폐업 등)에서의 생활 문제, 저임금·단시간 노동 참여시 소득 불안정 문제 등이 기존 사회보험 중심 체계에서는 점점 해결이 어려운 상황

- IMF 경제 위기 이후 기업 규모, 고용 형태, 학력, 직종, 산업에 따라 격차가 확대되면서 노동시장 분절화 등으로 사회보험 체계에 포괄되지 않는 대표적 인구 집단으로 저소득 자영업자, 특수형태근로종사자(특고), 플랫폼 노동자 등이 있음
- 청년층의 고용 문제가 지속적으로 제기되어 왔는데 신규 실업자(졸업 후 취업 준비생)들은 1차적 안전망인 사회보험의 적용이 불가능
- 자활사업 참여자 등 취업취약계층에 대한 공공부조 방식의 지원은 조건부 수급에 따른 비자발적 참여의 한계, 취·창업 대상 시장 협소 등으로 어려움을 겪고 있으며, 대안적인 사회적 경제 영역의 확대는 지체되고 있음

○ 이러한 위기 상황에서 기존의 고용과 기여에 기반한 사회보험 방식의 제도들이나 취업을 전제로 지급되는 근로장려금(EITC), 자격 조건이 매우 제한된 국민취업지원제도(한국형 실업부조), 사실상 중단된 전국민고용보험, 조건부 수급에 기반한 자활사업 등은 분절된 구조로 효과성을 크게 높이지 못하고 있음

○ 4차 산업혁명, AI 시대, 기계의 노동력 대체 등의 현실은 실업자와 저소득노동 계층의 고용과 근로 유지를 위한 특단의 대책을 요구하고 있음. 게다가 저출산과 고령화 문제까지 안고 있는 한국의 입장에서는 실질적으로 생산에 종사할 수 있는 인구를 늘리고 이에 적절한 소득보장을 강구하는 것이 매우 중요

[그림 3] AI와 최근 일자리 변화

2025년 빅테크 인력 감축

구분	규모	비고
Microsoft	1만8천명	저성과자(1월), 관리직(5월), 전사(7월)
Salesforce	1천명	2025년 소프트웨어 엔지니어 채용 중단 계획
Meta	3,600명 이상	전체 인력의 5%(2월), 가상현실사업부 수백명(4월)
Amazon	부문별 감원 진행 중	조직별 정밀 감원
Google	수백명	검색·광고·지식정보 부서 등 희망퇴직 접수

출처 : 'AI와 일자리의 미래' PWC('25.09).

- 저출산·고령화 시대에 사회 전체의 적절한 노동력 규모를 유지하기 위해서는 늘어가는 중장년·고령층의 노동시장에 대해 국가가 적극적으로 개입하여 시장 활성화와 보장성 강화를 동시에 추진하여야 함

- 구직자뿐 아니라 영세 자영업자, 특수고용형태종사자, 플랫폼노동자 등 불안정 근로 계층의 일자리 문제와 소득보장 문제를 총체적으로 해결할 수 있는 파격적이고 획기적인 정책이 절실한 상황
 - 소득보장 사각지를 해소와 노동시장 참여는 모든 국민이 갖는 노동의 권리이며, 이를 국가가 적극적으로 보장하기 위해서는 노동시장에서 일자리가 주어지지 않는 국민에 대해 노동시장 참여의 기회를 제공하고 이 경우 충분한 기본생활이 가능하도록 지원
 - 시장의 조건이 일부 노동시장 참여자에게 생활에 필요한 임금을 제공하지 못할 경우 국가에서 이를 보조하되, 노동법적 규제도 동시에 가해서 저임금 노동시장의 중장기적 축소를 꾀할 필요가 있음

□ 소득보장 사각지대 해소를 위한 정책 방향

- 기초생활보장제도 생계급여를 최후의 안전망으로 설정하고, 생애주기별 소득보장제도 확충을 통해 소득보장 사각지대 해소와 저임금, 불안정 노동자에 대한 소득보장 강화
 - 범주형 공공부조, 다층적 소득보장체계 구축 방안 마련
- 근로 연령대 및 근로 빈곤층 대상 3축 소득보장체계 구축
 - 노동시장에 참여하고 있는 노동자 대상 전국민고용보험, 근로와 상관없이 발생한 재해 및 질병 등에 대한 대응을 위해 상병수당제도 운영 ⇒ 소득보장(사각지대 해소)+근로 유인 강화
 - 청년, 중장년 및 근로 빈곤층의 경우, 노동시장에 참여하고 있는 불안정 노동자를 대상으로 하는 소득을 보장하고 ⇒ 소득 보장(적정성 보장)+근로 유인 강화
 - 위기 사유, 돌봄 등의 이유로 노동시장 참여가 제한적인 위기 계층을 대상으로 범주형 공공부조제도 운영을 통해 안정적 생활 보장 방안 마련 ⇒ 소득 보장(사각지대 및 적정성 보장)+역량 강화
 - 근로 유인 및 역량 강화와 관련되어 기존 Workfare, Activation Policy 등 지원 정책에 대한 부정적 견해 해소 방안 함께 마련 ⇒ 급여 수급을 위해 노동시장 참여를 조건부로 제시하는 것에 대한 문제 지적 등에 대한 대응 필요



출처 : 김태완. (2025). 한국행정학회 발표 자료. 재인용.

□ 쟁점

○ 현재 국민기초생활보장제도에 포괄되어 있는 근로 빈곤층에 대한 대상자 중첩 문제

- 외연상 분리된 것으로 볼 수 있지만, 소득이 매우 낮거나, 노동시장 참여가 비정기적으로 발생하는 대상을 어떠한 제도로 포괄할 것인가.
 - ※ 2024년 근로장려세제는 약 447만 가구(근로장려금만 해당)에 연 1회 급여 제공(단, 근로자는 반기별, 2023년 예산 약 6조 6천억 원), 2023년 생계급여는 약 128만(161만 명) 가구에 연 12회 급여 제공 중(2023년 예산 약 6조 원)
- 근로빈곤층을 대상으로 기초생활보장제도 자활사업, 국세청 근로 및 자녀장려금, 고용노동부 국민취업지원제도 등이 있으며, 기타 행정안전부 및 지방자치단체의 지역공동체일자리 사업 등이 있음

○ 노동 참여의 범위와 조건의 문제

- 돌봄 등 노동 조건이 좋지 않은 일자리 영역으로 한정, 플랫폼 노동 등 불안정 노동의 범주 설정

○ 급여 수준의 문제

- 기본생활보장 취지를 살릴 수 있는 적절한 수준의 급여, 노동시간을 조정할 수 있는 경우 근로 유인의 취지와 반대되는 행위 유발 가능성
- 대상자 선정 기준이 상향되고, 보충성 원칙을 적용할 경우 높아진 급여로 인한 빈곤함정, 다른 사회보장제도에 미칠 수 있는 영향 고려 필요

2. 국민기초생활보장제도 개편: 범주형 공공부조 전환

□ 현황 및 필요성

- 기초생활보장제도 도입이 가지는 의미를 보면 기존 생활보호제도 하에서는 근로 연령층 특히 근로 빈곤층에 대한 생계급여가 제공되지 않았음
 - IMF 경제 위기 속에서 실직, 폐업 또는 장기실업 등으로 생활고를 경험하는 근로 빈곤층이 증가하며 특히 생계급여 필요성이 증대되며 기초생활보장제도가 도입됨
- 도입 이후 여러 차례의 경제·사회적 위기 속에서 기초생활보장제도가 가진 선정 기준(부양 의무자, 기준중위소득과 소득 인정액 등)으로 소득보장 사각지대 문제가 지속적으로 지적
 - 사각지대 해소와 근로 빈곤층 지원을 위해 여러 차례 사회적 논의가 진전. 하지만 실질적 제도화라는 성과를 거두지 못함
 - 노무현 정부 빈곤차별시정위원회, 이명박 정부 빈곤제도개선기획단, 박근혜 정부 맞춤형급여제도 전환, 문재인 정부 기초생활보장제도 개편 등(김태완 외, 2020)
 - 맞춤형 급여 도입 이후 부양 의무자 기준 폐지 등으로 아동, 노인 등에 대한 수급 비율은 증가하고 있지만, 여전히 근로 빈곤층에 대한 보호 수준은 미약

[표 1] 주민등록인구 대비 수급자 연령 분포 (단위: %)

구분	전체	0~4세	5~9세	10~19세	20~39세	40~64세	65세 이상
2001년	3.0	1.1	2.3	4.1	1.2	3.0	9.7
2002년	2.84	1.0	2.2	3.9	0.9	2.8	9.1
2003년	2.87	1.0	2.3	3.9	1.1	2.8	8.9
2004년	2.96	1.1	2.4	4.1	1.1	2.8	8.8
2005년	3.14	1.3	2.7	4.4	1.2	2.9	8.7
2006년	3.18	1.3	2.7	4.6	1.2	2.9	8.4
2007년	3.2	1.3	2.6	4.6	1.1	2.9	8.2
2008년	3.15	1.2	2.4	4.5	1.1	2.9	7.7
2009년	3.22	1.2	2.4	4.6	1.2	3.0	7.5
2010년	3.1	1.2	2.2	4.4	1.1	2.9	7.3
2011년	2.9	1.1	2.0	4.1	1.1	2.7	6.8
2012년	2.7	1.0	1.8	3.7	1.0	2.5	6.5
2013년	2.6	0.9	1.6	3.4	1.0	2.5	6.2
2014년	2.0	0.9	1.5	3.2	1.0	2.4	6.0
2015년	3.2	1.1	3.2	6.1	1.1	2.7	6.4
2016년	3.2	1.0	3.1	6.1	1.1	2.6	6.2
2017년	3.1	0.9	2.8	5.6	1.1	2.6	6.1
2018년	3.2	1.1	2.8	5.4	1.2	2.8	7.4
2019년	3.6	1.3	3.0	5.2	1.3	3.1	8.2
2020년	4.1	1.6	3.3	5.7	1.6	3.5	8.5
2021년	4.4	1.8	3.6	5.9	1.8	3.8	9.6
2022년	4.6	1.8	3.6	5.9	1.8	3.9	10.1
2023년	4.8	1.8	3.6	5.9	1.9	4.0	10.7
2024년	5.0	1.9	3.8	6.0	2.0	4.1	11.1

출처 : 보건복지부. (2025). 국민기초생활보장사업 수급자 현황. 재인용.

- 생계급여에서 의료급여로 이어지는 급여체계 속에서 여전한 사각지대와 근로빈곤층, 일을 할 수 있는 빈곤층의 기초생활보장제도 내 장기 수급, 근로 유인 등의 문제가 제기되면서 범주형 공공부조 즉 근로 능력 유무를 기반으로 하는 공공부조제도로의 전환 필요성이 제기
 - 노동시장 측면에서도 저임금 노동자, 근로 빈곤층 등에 대한 보호 강화와 새롭게 등장하는 위기 청년(고립·은둔, 가족 돌봄 등), 경계선 지능인 등 생계급여 기준을 초과하는 새로운 취약 계층에 대한 지원 필요성도 함께 제기

[표 2] 기초생활보장제도 수급 기간별 분포

(단위: %)

구분	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
2006년	19.1	36.0	13.6	31.2	0.0
2007년	10.9	22.6	17.1	49.3	0.1
2008년	8.8	20.3	18.4	50.9	1.6
2009년	10.7	17.7	17.9	52.3	1.5
2010년	14.0	16.5	15.4	27.4	26.7
2011년	18.4	19.0	13.0	25.9	23.7
2012년	12.4	23.5	12.9	26.7	24.5
2013년	9.3	23.4	14.8	25.9	26.7
2014년	9.9	17.2	18.6	25.8	28.5
2015년	27.4	12.3	14.8	20.6	24.9
2016년	16.2	25.5	10.3	22.3	25.7
2017년	14.2	27.4	9.1	22.4	27.0
2018년	22.8	18.2	14.7	19.5	24.7
2019년	19.9	24.4	14.7	17.4	23.7
2020년	21.2	27.7	10.7	18.2	22.2
2021년	24.2	25.0	13.7	15.5	21.6
2022년	16.0	31.5	16.3	15.1	21.0
2023년	15.4	28.7	17.3	18.3	20.3
2024년	15.0	22.7	21.8	20.7	19.7

출처 : 보건복지부. (2025). 국민기초생활보장사업 수급자 현황. 재인용.

□ 추진 방향 및 시행 방안

○ 근로 무능력과 근로 능력층을 대상 기초생활보장제도 분리 운영

- ※ (구)생활보호제도와와의 차별성 명확화 ⇒ 선정 기준 조정, 생계급여 지급 등
 - 근로 무능력에 해당되는 65세 이상 노인, 장애인과 18~64세 사이 근로 능력 미약(알콜릭, 정서적 취약 계층, 기타 노동시장 참여에 제약이 있는 대상 등)을 대상으로 하는 국민기초생활보장제도와
 - 근로 능력이 있는 근로 빈곤층(18~64세)을 대상으로 하는 (가칭)국민기본생활보장제도로 분리 운영
 - 범주형 공공부조 제도는 생계 및 의료급여만 해당, 주거 및 교육급여는 동일
 - 근로 무능력층의 경우 현재와 같이 의료급여 1종을 근로 능력층에 대해서는 의료급여 2종 적용

○ 운영 방식

- 선정 기준 : 소득 인정액 vs 소득과 재산 분리 적용. 기준중위소득 활용

- 범주형 공공부조로 전환하며 선정 기준을 현재의 기준중위소득 32%에서 일정수준(예: 기준중위소득 50%(2025년 1인 가구 기준 약 120만 원))까지 상향하는 방안 검토 ⇒ 근로 빈곤층 보호 강화 목적
- ※ 노인, 장애인 등의 경우 기초연금, 장애인연금 등이 급여 수준 조정안 마련
- 급여 기준
 - 현재와 같은 100% 보충 급여 방식이 아닌 차등 급여 방식(ceiling을 두고 급여감면율 적용)으로 전환

[그림 4] 생계 및 주거급여 등 기초생활보장제도 현금성 급여 변화 추이 (단위: 원, 만 원)



출처 : 보건복지부. (2025). 국민기초생활보장사업 수급자 현황. 재인용.
 임덕영. (2025). 주거급여 현황과 향후 방향성. 2025년 사회복지정책학회 춘계학술대회

- 선정 기준 상향과 차등 급여 방식 적용에 따라 생계급여에 대해 최저보장수준 적용 ⇒ 선정과 급여의 분리 운영
- ※ 의료급여 본인 부담금, 주거급여 기준 임대료 및 수지유선비, 교육급여 교육활동 지원비
- ※ 최저보장 수준은 지출 기반의 최저생계비 혹은 표준생계비 형태로 전환
 - 급여 지급 단위를 현재와 같은 가구단위에서 개인과 가구가 함께 고려된 형태로 전환하여, 연령 별 욕구와 가구별 욕구 및 개별 특성을 고려한 형태의 급여 방식으로 전환
- ※ 선정은 가구 단위, 급여는 개인 특성을 고려한 개인+가구 단위 급여
- 조건부 수급 제도에 대한 전면 개편
 - 근로 능력 수급권자를 대상으로 하는 국민기본생활보장제도의 경우 근로 조건 부과를 원칙으로 하되 생계급여 수급 기간과 연동되게 운영
 - 근로 능력 평가 제도에 대한 면밀한 개편을 통해 제도 운영의 누수가 없도록 함 ⇒ 기초생활보장제도에서 운영되어 온 근로 능력 평가에 대한 평가와 문제점 등에 대한 검증을 통해 근로 능력 평가 제도 개편
 - 근로 조건 미이행 시 현재와 같이 생계급여를 제공하지 않도록 하며, 이들에 대한 실질적 자활을 돕기 위해 자활사업과 사회적 경제, 고용 서비스 등과의 연계 모색

□ 주요 추진 과제

- 범주형 공공부조 시행을 위한 시범사업 추진
 - 차등 급여, 조건부 수급 제도·자활사업 전면 개편, 근로 능력 평가 제도 검토 등

3. 저임금, 불안정 노동자 소득 보장을 위한 긴급복지지원제도 개편

□ 현황 및 필요성

- 비정형 노동자, 영세 자영업자 등의 경우 숙련된 기술의 미비 등으로 위기 발생 시 실업, 폐업 등의 위기에 상시적으로 직면
 - 실업, 폐업 등의 위기 극복을 위해 고용보험제도가 운영 중이지만 비숙련 노동자, 영세 자영업자 등은 고용보험 사각지대에 놓여있음
- 위기에 직면한 위기 계층 지원을 위해 긴급복지지원제도가 운영 중이지만, 까다로운 선정 기준, 급여 지급 기간 등의 제한으로 위기를 벗어나기에는 한계
 - 소득과 다르게 재산 기준이 높고, 생계급여의 지급 기간이 길지 않으며, 무엇보다 돌봄, 고용, 금융 등 필수 서비스와의 연계도 부족한 상황

[표 3] 긴급복지지원사업 선정 기준

〈소득·재산 기준〉

① 소득기준: 기준 중위소득의 75%

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
원/월	1,794,010	2,949,494	3,769,015	4,573,330	5,331,144	6,048,604

※ 7인 이상 가구의 경우, 1인 증가시마다 692,717원씩 증가(7인 가구 6,741,321원)

② 재산기준 : 지역별 일정 금액 이하

(단위: 천원)

지역	대도시	중소도시	농어촌
기준금액	241,000	152,000	130,000

③ 금융재산기준: 가구원수별 일상생활유지를 위해 필요한 금액(생활준비금)에 600만원을 합산한 금액 이하(단, 주거지원은 가구원수별 금융재산 금액에 200만원을 추가한 금액 이하)

※ 생활준비금은 「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따라 고시되는 기준 중위소득에서 백원단위 이하를 절사한 금액을 해당연도에 적용

(단위: 원)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
금액	8,392,000	9,932,000	11,025,000	12,097,000	13,108,000	14,064,000
금액 (주거지원)	10,392,000	11,932,000	13,025,000	14,097,000	15,108,000	16,064,000

* 7인가구 이상은 1인 증가시 마다 924,000원 추가

<위기사유>

1. 주소득자(主所得者)가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우
2. 중한 질병 또는 부상을 당한 경우
3. 가구구성원으로부터 방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대 등을 당한 경우
4. 가정폭력 또는 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우
5. 화재 또는 자연재해 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란한 경우
6. 주소득자 또는 주소득자의 휴업, 폐업 또는 사업장의 화재 등으로 인하여 실질적인 영업이 곤란하게 된 경우
7. 주소득자 또는 주소득자의 실직으로 소득을 상실한 경우
8. 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우
9. 그 밖에 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 경우
 - ① 이혼으로 소득이 현저히 감소한 경우
 - ② 단전된 경우(전류 제한기를 부설한 경우 포함)
 - ③ 교정시설에서 출소한 자가 생계가 곤란한 경우
 - ④ 가족으로부터 방임(放任)·유기(遺棄) 또는 생계 곤란 등으로 노숙을 하는 경우
 - ⑤ 복지사각지대 발굴대상자, 통합사례관리 대상자 또는 자살고위험군으로서 관련 부서(기관)로부터 생계가 어렵다고 추천을 받은 경우
 - ⑥ 타인의 범죄로 인하여 피해자가 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하여 거주지를 이전하는 경우
10. 타 법률
 - ① 「전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」 제28조¹⁾를 적용받는 경우
 - ② 「10.29이태원 참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」 제62조²⁾를 적용받는 경우

출처 : 보건복지부. (2025). 긴급복지지원사업안내. 재인용.

- 긴급복지지원제도가 안정적이고 위기 대응력을 높이기 위해서는 지역 특성, 위기 특성 등을 고려한 전달체계 확충 필요
 - 인구의 수도권 집중으로 도시 지역은 저임금 근로자, 청년, 불안정 고용층 등의 위기 사유가 발생하고, 비수도권 지역은 고령화로 인한 고령인구 증가와 소득 및 돌봄 공백 등의 위기가 상존
 - 현대 사회가 직면한 위기 혹은 위험 상황은 단차원적이기 보다는 다차원적이고 여러 위험이 복합적으로 발생한다는 측면에서 여러 사회보장정책의 공동대응이 필요하고 따라서 거버넌스, 전달 체계 등에 대한 개편 고민이 필요
- 긴급복지지원제도가 위기 계층의 회복탄력성을 높이고 Second Chance를 통해 새롭게 삶을 유지하기 위해서는 긴급복지지원제도 확대가 필요한 상황
 - 대상자와 위험이 중첩되고 이들을 대상으로 하는 유사 제도 등에 대한 중복 및 연계 방안 등이 모색되어야 함

□ 추진 방향 및 시행 방안

- 위기 조건에 대한 획기적 개편
 - 현행 긴급복지지원제도는 10개의 위기 조건을 두고 있지만, 실제 지원에 있어 '지자체 조례 및 지자체장 인정' 사유가 절반을 점유하고 있으며, 실직 등의 사유도 증가 중(김성아 외, 2024)
 - '지자체 조례 및 지자체장 인정'이 증가하는 것은 현재의 위기 조건에 포함되지 못하는 위기 상황이 상시 발생하고 있다는 것으로, 이의 개선을 위해서는 현재의 포지티브 리스트를 과감히 확대할 필요가 있음

- 지방자치단체의 자율성 확대와 담당 공무원의 재량권 확대를 통해 사각지대 발생을 최소화할 수 있도록 지원 방안 마련

○ 소득 및 재산 기준의 개선

- 긴급복지지원제도 소득 및 재산 기준은 지속적으로 개선되어, 일반 재산은 대도시 2억 4,100만 원, 중소도시 1억 5,200만 원, 농어촌 1억 3,000만 원이고
- 금융재산은 600만 원에 가구원 수별 생활 준비금을 포함하여 적용되어 2025년 1인 기준 839만 원 적용
- 부동산 변동성 증대, 전월세 비용 증가 등으로 인해 재산 기준을 쉽게 넘어갈 수 있으며, 금융재산 역시 지속적으로 개선해 왔지만 역시 위기 가구를 발굴하기에는 낮은 수준으로 거주 주택 한 채에 대한 재산 제외, 금융재산 완화 필요

○ 단기 급여 조건에 대한 개선

- '긴급'지원이라는 측면에서 단기 급여를 원칙하고 있음. 생계는 6회, 의료는 2회, 주거는 12회 등으로 제한. 또한 다른 급여와의 중복을 금하고 있음
- 위기 상황 직면 시 개인은 물론 가구가 동시에 위기를 경험하게 되며, 이 과정에서 단기간에 위기를 극복하기에는 한계가 있음.
- 무엇보다 생계, 주거 지원에 있어서는 현재보다 장기간 지원할 수 있도록 함으로써 안정적으로 위기 극복이 가능하도록 지원할 필요가 있음
- 긴급과 단기라는 조건을 벗어날 경우 사업명인 긴급복지지원제도를 새로운 제도명으로 전환 검토

○ 전달 체계 확충

- 긴급복지 지원 담당 인력은 1명이 담당하는 시군구가 62.5%, 두명이 20.3%로 82.8%에 이르고 있음(김성아 외, 2024). 긴급복지지원제도가 새롭게 변화하기 위해서는 전담 공무원의 확충이 함께 선행되어야 함
- 위기에 직면한 개인이나 가구가 실질적으로 우선 대면하는 곳은 지자체의 읍면동 복지센터라는 점에서 긴급복지지원제도의 읍면동 역할 강화 방안 마련 필요
- 위기 사유에 대한 파악과 사회보장제도 등에 대한 전문성을 지닌 전담 공무원 등을 전담 배치 함으로써 위험 상황에 대응
- 담당 공무원의 역량 강화를 위한 프로그램 등도 함께 개발하고 지원

○ 타 사회서비스와의 연계 강화

- 긴급복지 지원 규모가 '23년 21.8만건에 이르고 있지만, 다른 제도와의 연계 건수는 3천여 건에 불과(김성아 외, 2024). 실업과 폐업 등 위기 극복을 위해서는 현재와 같은 소극적 제도 연계가 아닌 실질적 연계가 강화될 필요가 있음
- 기초생활보장 연계, 민간기관 연계 등을 넘어 타 부처 사업과의 연계 강화
- 고용노동부의 고용서비스, 금융위원회의 채무 지원 등 실질적 위기 극복이 가능하도록 제도 간 협업, 연계 강화 프로그램 마련

□ 주요 추진 과제

○ 긴급복지지원제도 확대 개편을 위한 시범사업 추진

- 위기 조건, 재산 조건, 급여 방법, 전달 체계(타 사업 연계) 개편 등 시범사업 추진

참고 문헌

- 국세청. (2025). 근로자의 생활 안정을 지원하는 근로장려금. 보도자료('25.06.26).
- 김성아 외. (2024). 긴급복지지원제도 지역별 지원 실태 분석 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완. (2025). 사회적 위험의 변화 양상과 소득보장정책의 대응 전략. 한국행정학회 공동학술대회 발표집(2) 원고 p8.
- 보건복지부. (2025). 국민기초생활보장사업 수급자 현황. 재인용.
- 보건복지부. (2025). 긴급복지지원사업안내. 재인용.
- 임덕영. (2025). 주거급여 현황과 향후 방향성. 2025년 사회복지정책학회 춘계학술대회.
- OECD, Social at a Glance, 2024
- PWC. (2025). "AI와 일자리의 미래"

제40회 인구포럼

지방분권과 기본사회 학술대회

세션 3

인구 구조 변화와 최근 동향

좌장 이소영(한국보건사회연구원 선임연구위원)

발표 2024년 출생아 수 반등 원인 분석 및 시사점

■ 이지혜C(한국보건사회연구원 부연구위원)

2024년 출생아 수 반등의 인구학적 요인 심층 분석:

장래 전망 및 정책에 대한 시사점

■ 이철희(서울대학교 경제학과 교수)

토론 유삼현(한양대학교 사회학과 교수)

김은정B(한국보건사회연구원 부연구위원)

이지혜A(한국보건사회연구원 부연구위원)

발표 1

2024년 출생아 수 반등 원인 분석 및 시사점

이지혜C

한국보건사회연구원 부연구위원

2024년 출생아 수 반등 원인 분석 및 시사점

2025.11.20.

한국보건사회연구원 인구정책연구실

이지혜 부연구위원



KOREAN INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS
KOREAN NATIONAL DEVELOPMENT FOUNDATION
KOREAN GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KOREA

2024년 출생아 수 반등 원인 분석 및 시사점

1. 개요
2. 출생통계 분석 결과
3. '24년 출산자 조사 결과
4. '24년 반등 추세 유지를 위한 시사점

※ 본 발표자료는 이지혜 외(2025). 2024년 출생아 수 반등 원인 분석. 보고서 결과 기반 작성



1 개요

- 2015년 이후 하락세를 보여 온 출생아 수가 2024년 2사분기부터 증가세로 전환, (1) 출생아 수 반등 현상에 대한 이해 및 원인 분석 (2) 추세 반전 모멘텀 유지를 위한 객관적 근거에 기반한 정책 시사점 제시

- 출생아 수 추이: 2015년 43.8만명(합계출산율 1.24명) → 2023년 최저치인 23.0만명(합계출산율 0.72명) → 2024년 23.8만명(합계출산율 0.75명)으로 전년대비 3.6% 증가

[그림] 출생아 수 추이

- 2024년 출생아 수 증가 원인(국가데이터처, 2025.2):

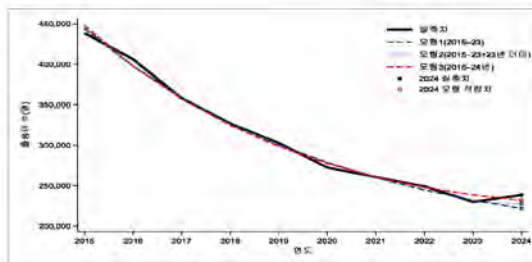
- (1) 2022년 8월~2023년 상반기 혼인율의 증가
- (2) 코로나19 시기의 기저효과
- (3) 에코붐세대(1991-95년생)의 주 출산연령대 진입
- (4) 출산 및 결혼에 대한 인식변화
- (5) 저출생 정책의 효과 등에 기인하는 것으로 추정



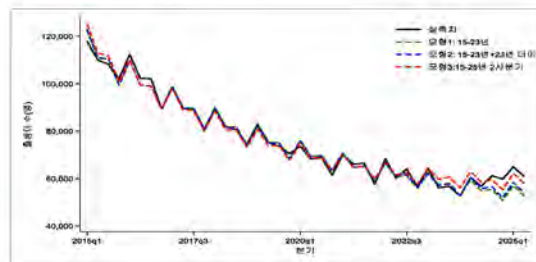
2.1 출생통계 분석 결과- 시계열 분석

- '15-'24년 출생아 수 추세 분석 결과, '24년은 팬데믹 기간의 누적 증감분을 일부 상쇄
- 연도별 시계열 추세선 적합결과(in-sample), '20('21)-'24년 추세선 대비 누적 증감분은 △890~약 △6천명
→ 팬데믹 기간의 일시적 저점을 벗어나 회복/정상화 과정으로 해석

[그림] 출생아 수 추세 - 시계열 모형 적합 결과



<연간 데이터 이용>



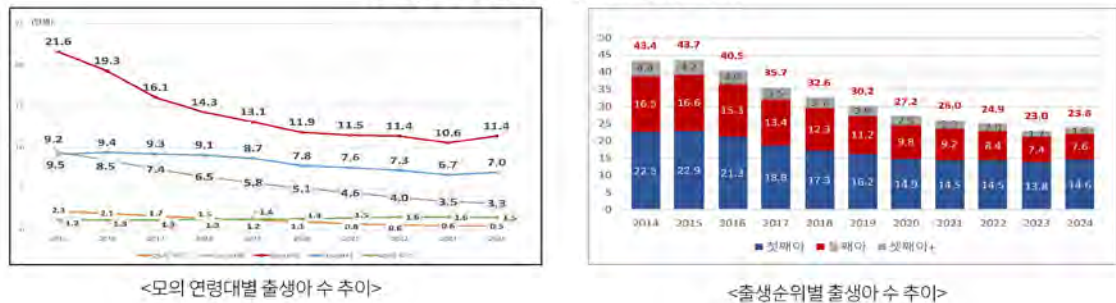
<분기별 데이터 이용>

2.2 출생통계분석 결과 - 모의 연령대별 출생아 수(1)

■ '15-'24년 30대 모(母)의 출생아 수 증가, 첫째아 및 둘째아 수 증가

- 모의 연령대별 출생아 수 추이: 2015년 이후 40세 미만 출생아 수 감소(25-34세 매년 Δ 약10%), '24년에는 30-34세 출생아 수가 전년 대비 8.2천명(7.8% $\uparrow$), 35-39세는 2.8천명(4.1% $\uparrow$) 증가
- 첫째아는 '23년 대비 5.6%, 둘째아는 2.0% 증가(30대에서 주로 증가, 다태아 제외 시에도 유효)

[그림] 모의 연령대별 출생아 수 및 비중 추이



2.2 출생통계분석 결과 - 모의 연령대별 출생아 수(2)

■ 에코붐세대의 주출산연령대 진입으로 '24년 30대 모(母)의 출생아 수 증가

- 15-49세 여성인구수는 감소 추세 $\rightarrow$ 출생아 수 감소에 영향
- '21년 이후 에코붐 세대('90-'95년생)의 주 출산연령대 진입으로 30-34세 인구 수 증가(전년비 약 2%), '24년 30-34세 출산율 전년대비 3.7명 증가

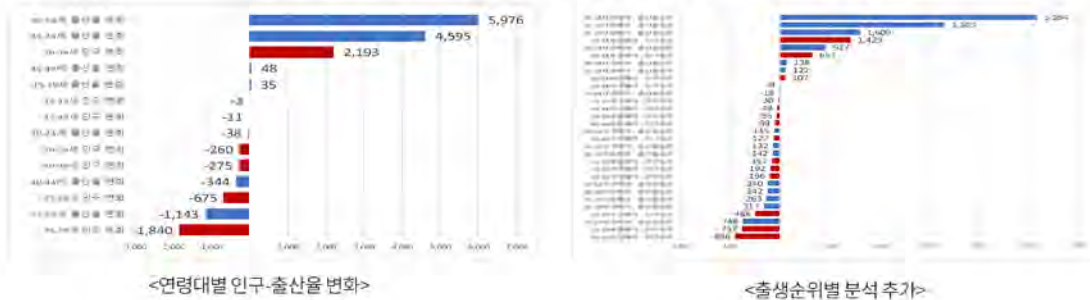
[그림] 가임여성 인구수와 출생아 수 추이



2.2 출생통계 분석 결과 - 모의 연령대별 출생아 수 (3)

- '24년 전년대비 출생아 수 증가(8.3천명)를 모의 연령별 인구 변화와 출산율 변화로 분해
 - 30-34세 출산율 변화로 약 6천명, 35-39세 출산율 변화 4.6천명, 30-34세 인구수 변화가 2.2천명 전년대비 ↑
 - 35-39세 인구 변화로 △1.8천명, 25-29세 인구 및 출산율 변화로 △ 1.8천명
 - 출생순위별 출생아 수 고려 시, 30세 첫째아, 35-39세 첫째아 및 둘째아 출산율 변화가 증가 요인으로 작용

[그림] '24년 출생아 수 전년 대비 증가분(8.3천명)의 인구-출산율 변화 분해



2.2 출생통계 분석 결과 - 모의 연령대별 출생아 수 (4)

- '24년 출생아수와 팬데믹 전기/영향기 평균 출생아 수 비교, 회복수준 미흡
 - 30-34세 인구 변화와 35-39세 출산율 변화가 2024년 출생아 수 증가에 긍정적 영향
 - 그러나, 25-29세 출산율 및 30-34세 출산율, 35-39세 인구변화는 출생아 수의 감소 요인으로 작용

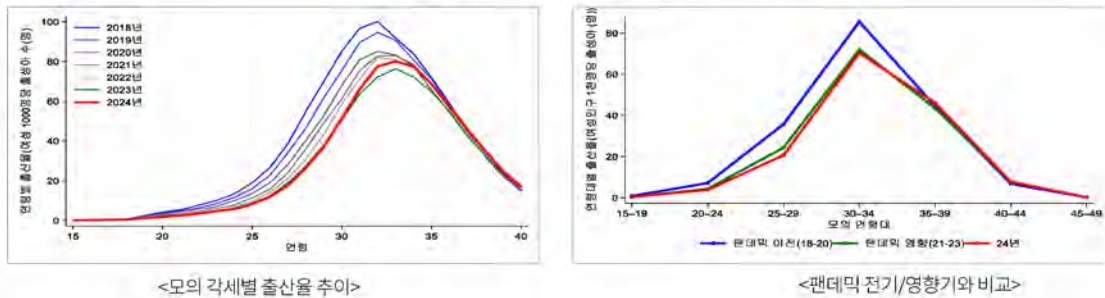
[그림] '24년 출생아 수와 팬데믹 전기/영향기 평균 출생아 수 비교



2.3 출생통계 분석 결과 - 모의 연령대별 출산율 분석

- 출산연령 상승 등으로 연령대별 출산율 감소 추세, '24년에는 30대 출산율 소폭 반등
 - '24년 30-34세 출산율(70.4명)은 전년비 3.75명 증가했으나, '22년(73.5명) 보다는 낮은 수준
 - 팬데믹 전기/영향기와 비교시, '24년 35-44세의 출산율은 소폭 상승

[그림] 모의 연령대별 출산율 변화



2.4 출생통계 분석 결과 - 추가 특징

- 모의 평균 출산연령은 증가세 유지
 - ('15) 32.2세 → ('23) 33.6세 → ('24) 33.7세(전년비 0.06세)
 - 첫째아 평균출산연령: ('15) 31.2세 → ('23) 33.0세 → ('24) 33.1세 / 둘째아: ('15) 33.0세 → ('24) 34.4세
- 혼인의 출생아 수의 증가(13,827명으로, 전년 대비 2,970명(27.4%) 증가)
- 결혼생활 2년 미만 부모의 출생아 수 증가(30대, 첫째아 출산 중심)
 - ('15) 17.1만명(전체의 39.4%) → ('23) 7.57만명(전체의 33.9%) → ('24) 7.91만명(전체의 35.0%, 전년비 5.9% ↑)
 - 평균 결혼시작-출산기간: ('15) 3.39년 → ('22) 3.74년 → ('23) 3.68년 → ('24) 3.62년
 - 외국인 모(전체의 3-4%)의 결혼-출산 기간은 팬데믹 기간 동안 길어졌다가 '23년부터 단축
- 13개 시도에서 전년대비 출생아 수 및 14개 시도에서 합계출산율 증가
 - 수도권/비수도권, 대도시/중소/농어촌 모두 출생아 수 및 합계출산율 증가
- 모든 교육수준별 출생아 수 증가, 관리직/전문직의 출생아 수 증가(23년 자료) 등 관찰

3.1 '24년 출산자 대상 출산결정요인 조사 및 분석 - 개요

■ 조사 개요

- '24년 말 기준 25~44세 법률혼과 사실혼 여성 약 2천명 대상('24년 출산 경험자 1천명 포함)
- 출생통계에서 확인하기 어려운 출산결정요인 파악 및 향후 정책방향에의 함의 도출

구분	'24년 출산자		'24년 미출산자	
	① '24년 첫 출산자	② '24년 추가 출산자	③ 무자녀	④ '24년 이전 출산자
(1) 인구학적 특성 - 연령/교육수준, 혼인상태, 가구원수/자녀수/자녀연령 - 거주지/주거 여건, 본인 및 배우자 경제활동상태	0	0	0	0
(2) '24년 출산결정이유 및 양육여건 - 출산결정요인, 코로나19 영향, 정책지원 영향 - 양육 환경 및 일가정양립 현황	0	0		
(3) 정책 체감도 및 영향 - 정책 인지도 및 중요도 - 정책 체감도 변화	0	0	0	0
(4) 향후 출산 의향: 출산 의향, 출산 결정에 영향요인	0	0	0	0
(5) 가치관: 결혼/자녀, 가사분담에 대한 생각	0	0	0	0

3.2 '24년 출산자 대상 출산결정요인 조사 및 분석 - '24년 출산자 인구/사회/경제적 특징

■ '24년 출산자 특징(미출산자와 비교) - '24년 말 기준

- 평균연령: 33.41세 (첫 출산자 33.1세, 추가 출산자 34.2세)
- 동거/혼인연차: 2년 이내 비중 높은 편
- 첫 출산자의 사실혼 비중(11.8%)이 이전 출산자보다 높은 편, 출산 후 혼인신고하는 경향 증가('25년 8월까지 이 중 50%는 법률혼으로 전환)
- 중소도시(첫 출산자) 및 농어촌(추가 출산자) 비중이 높은 편
- 주관적 경제수준은 중-중상-상의 비중이 비교 집단보다 높은 편
- 출산전/후 취업상태 변화 등으로(전체의 25%가 취업→미취업) '24년 말 일하는 비중은 낮으나, 상용직, 정부기관/공공기관/대기업 비중 높음

3.3 '24년 출산자 대상 출산결정요인 조사 및 분석 - '24년 출산자의 출산결정요인(1)

■ '24년 출산자의 출산결정요인

- 본인 및 배우자의 출산 의지, 연령 및 건강, 배우자의 가사/육아분담, 주거/경제적 안정 순
- 추가 출산에서는 보육서비스/돌봄지원 및 저출생 정책 지원의 영향도 관찰

구분	전체 (24년 출산자)	24년 첫 출산	24년 추가 출산	T
전체(명)	100.0(1,003)	100.0(738)	100.0(265)	
1. 본인 출산 의지	4.24(2.65)	4.31(0.94)	4.11(1.06)	-2.75**
2. 배우자의 출산 의지	4.20(2.53)	4.30(0.90)	3.97(0.90)	-4.83***
3. 본인 배우자의 연령 및 건강	4.09(2.66)	4.14(0.99)	3.85(1.02)	-3.90***
4. 배우자의 가사 및 육아분담 지원	3.85(2.84)	3.85(1.05)	3.78(1.09)	-0.86
5. 주거 안정	3.81(2.86)	3.82(1.09)	3.69(1.04)	-1.74
6. 경제적 안정	3.80(2.80)	3.83(1.05)	3.59(1.05)	-3.12**
7. 본인 직장 일가정 양립제도 이용 가능성	3.70(3.45)	3.77(1.27)	3.53(1.29)	-2.29*
8. 보육시설/서비스 이용 가능성	3.60(3.28)	3.43(1.29)	3.80(1.12)	4.31***
9. 정부의 저출생 정책	3.57(3.18)	3.54(1.19)	3.62(1.15)	0.87
10. 미래에 대한 불안과 염려, 불확실성	3.24(3.23)	3.20(1.25)	3.19(1.16)	-0.13
11. 사회적인 분위기, 주변(친구, 동료)의 출산 분위기	3.20(3.42)	3.18(1.27)	2.99(1.27)	-2.03*
12. 가족/친인척의 돌봄 지원	3.14(3.68)	3.07(1.39)	3.13(1.39)	0.59

3.3 '24년 출산자 대상 출산결정요인 조사 및 분석 - '24년 출산자의 출산결정요인(2)

■ '24년 출산자의 출산결정요인 - 정부 정책의 출산시기 결정에의 영향

- 전체의 5.5%가 정책 지원으로 출산시기 조정
- 현금성 지원, 일가정양립정책, 돌봄지원, 의료지원 순으로 영향

구분	전체(24년 출산자)	24년 첫 출산	24년 추가 출산	χ^2
전체(명)	100.0(1,003)	100.0(738)	100.0(265)	
예, 정부 정책지원으로 출산 시기를 늦춤	5.5	4.8	7.5	2.8
예, 정부 정책지원으로 출산 시기를 앞당겼다	3.7	3.6	4.0	
영향을 미치지 않음	90.8	91.6	88.5	

3.3 '24년 출산자대상 출산결정요인 조사 및 분석 - '24년 출산자의 출산결정요인(3)

■ '24년 출산자의 출산결정요인 - 정부 정책 변화 체감도 및 인지도

- '24년 추가 출산자의 첫 출산 시기와 비교시, 정부 정책은 전반적으로 좋아졌다고 응답: 첫만남이용권/출산장려금/아동수당 등 현금지원, 건강/의료지원(난임 등) 순
- 정책 인지도는 자녀출산경험, 자녀의 연령대별 관련 정책에 따라 차이(활용가능/이용경험과는 상이할 수 있음)

2023년 정책군별 평균인지도	전체	24년 이전 무자녀		24년 이전 유자녀	
		24년 첫 출산	24년 무자녀	24년 추가 출산	기존 유자녀
전체	61.38	33.42	42.01	66.96	69.80
정책군1. 현금지원	62.00	30.40	33.54	78.81	73.40
정책군2. 돌봄지원	56.02	16.91	31.15	61.05	67.12
정책군3. 일가정양립지원	68.21	46.77	52.11	73.37	75.05
정책군4. 주거/세제	51.14	22.35	39.78	49.07	57.16
정책군5. 건강의료지원	59.58	32.70	35.10	68.16	69.53

정책군1(1. 첫만남이용권 5. 영아수당 등), 정책군2(6. 보육비 지원 7. 양육지원 8. 돌봄서비스 9. 틈새 돌봄), 정책군 3(12. 임신기 근로시간 단축, 13. 산전후휴가 14. 배우자 출산휴가 15. 육아휴직 16. 유연근무 17. 육아기 근로시간 단축 18. 직장어린이집 19. 가족돌봄휴가), 정책군4(3. 주거지원, 10. 자녀세액공제 11. 자녀 인센티브), 정책군5(1. 난임시술 등, 4. 산생아 건강관리)

3.3 '24년 출산자대상 출산결정요인 조사 및 분석 - '24년 출산자의 출산결정요인(4)

■ '24년 출산자의 출산결정요인 - 팬데믹의 영향

- 출산 시기 결정에 영향 받은 비중은 8.7%(첫출산자 9.2%, 추가출산자 7.4%)
- 팬데믹으로 혼인신고 및 출산 연기, 추가 출산자는 '23년 출산자보다 둘째아-첫째아 출산 간격 단축
- #. (참고) 전체 조사대상자 중 코로나 영향받은 비중은 7%, 이 중 출산 결정여부는 확인 불가 (다만, 2020년 이후 출산자는 약 48%로 일부 실현(추정))

구분	전체 (24년 출산자)	24년 첫 출산	24년 추가 출산	차이
전체(명)	100.0(1,003)	100.0(738)	100.0(265)	
평균연령(세)	33.42	33.14	34.18	
동거-혼인신고 기간 차이	8.2개월	9.2개월	5.6개월	
출산율 미룸	8.7	9.2	7.4	
평균연령	34.21	34.06	34.73	0.8
동거-혼인신고 기간 차이	0.93년	1.17년	0.38년	
영향을 미치지 않음	91.3	90.8	92.6	
평균연령	33.34	33.05	34.14	
동거-혼인신고 기간 차이	0.66	0.73년	0.52년	

3.4 '24년 출산자 대상 출산결정요인 조사 및 분석 - 향후 출산의향

■ **향후 출산의향 결정요인:** 전체 24~44세 조사대상자 중 출산의향 있음은 63.1

- 출산 결정에의 영향 요인: 안정적 일자리, 자녀의 양육비/교육비 부담, 육아휴직 및 일가정양립제도 활용 가능성, 주거, 육아시간 확보 가능성 등

- 향후 출산의향과 정책인지도와의 관계:
연령, 혼인기간, 자녀수가 많을수록
출산의향 감소,
정책 중 일가정양립과 건강/의료지원이
유리한 영향
(다만, 인지도-실제 활용여부-출산 행동은
추가 분석 필요)

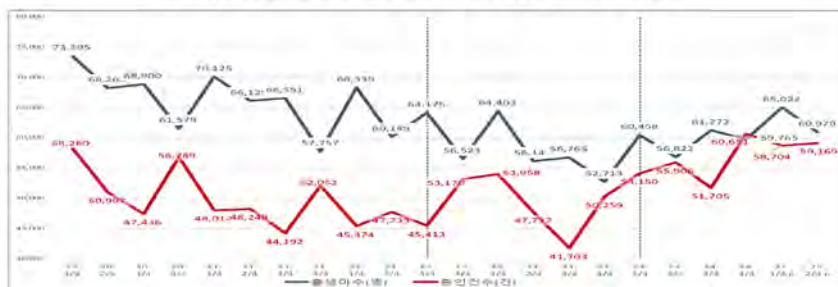
(국·지역·세대) 향후 출산의향 (표준)	영향1 (향후 출산의향 유)		영향2 (혼인 기간에 따른 출산의향)		영향3 (자녀 수에 따른 출산의향)	
	계수 (표준오차)	dy/dx	계수 (표준오차)	dy/dx	계수 (표준오차)	dy/dx
20대 연령	-0.26** (0.11)	-0.08** (0.04)	0.07 (0.03)	0.01 (0.01)	-0.77** (0.34)	-0.10** (0.04)
30대 연령	0.01** (0.02)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	0.01** (0.02)	0.00 (0.00)
40대 연령	-0.15** (0.03)	-0.02** (0.00)	-0.19** (0.04)	-0.02** (0.00)	-0.15** (0.03)	-0.02** (0.00)
50대 연령	-0.01 (0.03)	-0.00 (0.00)	0.03 (0.03)	0.00 (0.00)	0.00 (0.03)	0.00 (0.00)
20년 미만 혼인기간	-0.90** (0.14)	-0.12** (0.02)	-1.24** (0.15)	-0.11** (0.19)	-0.90** (0.19)	-0.12** (0.02)
장학금1. 한금지원	0.25 (0.42)	0.00 (0.05)	0.21 (0.52)	-0.02 (0.05)	0.15 (0.27)	0.00 (0.03)
장학금2. 돌봄지원	-0.16 (0.37)	-0.01 (0.02)	-0.41 (0.42)	-0.08 (0.04)	-0.12 (0.25)	-0.01 (0.00)
장학금3. 일가정양립지원	0.10 (0.48)	0.01 (0.06)	1.12** (0.50)	0.12** (0.06)	0.28 (0.23)	0.04 (0.03)
장학금4. 주거/세제	-0.24 (0.31)	-0.03 (0.04)	-0.43 (0.38)	-0.05 (0.03)	0.40 (0.27)	0.05 (0.03)
장학금5. 건강의료지원	0.33 (0.38)	0.04 (0.05)	1.04** (0.44)	0.09** (0.04)	-0.14 (0.24)	-0.01 (0.03)
상수항	14.40** (5.51)		<2.30 (5.78)		15.44** (6.09)	
Pseudo R2	0.2847		0.2779		0.2879	
N of obs	1,640 (도출가능-제외)		1,640		1,640	

4.1 24년 반등 추세 유지를 위한 시사점(1)

■ **출생아 수 및 출산율에의 긍정 및 제약 요인 - 혼인 건수**

- '24년 4월~'25년 8월 현재까지 출생아 수와 혼인 건수의 증가세 유지
- '24년 남성은 전 연령대, 여성 40대 이하 전 연령대에서 혼인율 증가, 초혼 19.5% 상승
- 다만, 팬데믹 기간의 혼인이 일시 해소되며 2023년 3분기 역대 최저치 기록 등의 변동성 유의

[그림] 분기별 출생아 수와 혼인건수 추이(2000-25년 2사분기)

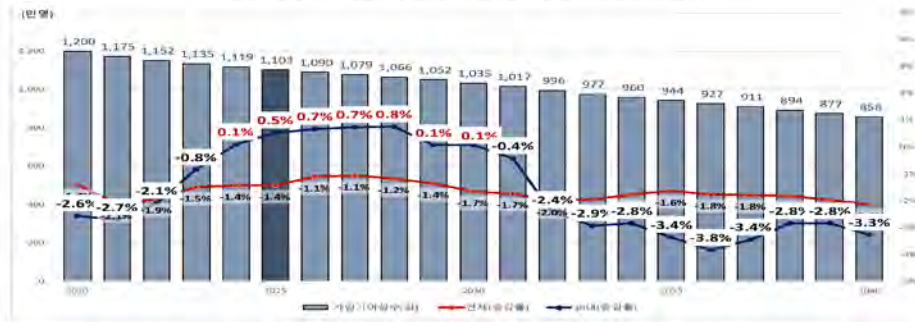


4.1 24년 반등 추세 유지를 위한 시사점(2)

■ 출생아 수 및 출산율에의 긍정 및 제약 요인 - 가임여성 수의 변화

- 에코붐 세대의 영향으로 '22년부터 30대 인구 증가 → '30년까지 출생아 수에의 인구 효과 예상
- 30-34세 여성 인구수는 '22-26년까지, 35-39세 여성 인구수는 '26-'31년까지 증가 전망

[그림] 15-49세 여성수의 변화('20-'40, '22년 추계)



4.1 24년 반등 추세 유지를 위한 시사점(3)

■ 출생아 수 및 출산율에의 긍정 및 제약 요인 - 결혼/자녀 가치관 및 정책 의지

- '24년 사회조사의 '결혼해야 한다' 및 '자녀를 가져야 한다'의 긍정 응답 2년 전 대비 증가(특히, 미혼 여성)
- '23년 하반기 이후 추가 저출생 정책 발표(국토부 및 저출산고령사회위원회 등)

<표> 사회조사 결과 - 결혼/자녀 가치관

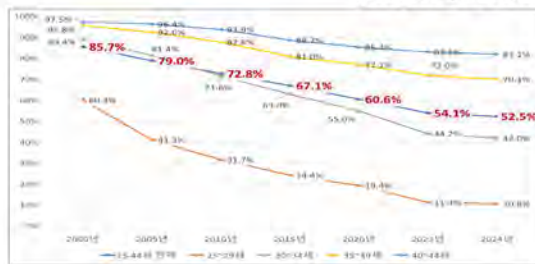
<결혼해야 한다>					<결혼하면 자녀를 가져야 한다>				
구분	전체	'24년	'22년 대비	미혼-여성	구분	전체	'24년	'22년 대비	미혼-여성
				'24년					'24년
				'22년 대비					'22년 대비
전체	52.5%	2.5%p		26.0%	전체	68.4%	3.1%p		40.5%
20세미만	33.7%	4.6%p		23.7%	20세 미만	45.6%	4.4%p		37.2%
20-24세	39.5%	5.7%p		31.3%	20-24세	48.7%	6.3%p		40.0%
25-29세	39.9%	3.8%p		29.9%	25-29세	53.3%	7.9%p		41.1%
30-34세	43.8%	4.6%p		26.5%	30-34세	56.2%	4.3%p		42.6%
35-39세	44.1%	2.1%p		16.1%	35-39세	59.9%	2.7%p		36.8%
40-44세	42.9%	1.7%p		22.6%	40-44세	61.4%	-1.3%p		42.1%

4.1 24년 반등 추세 유지를 위한 시사점(4)

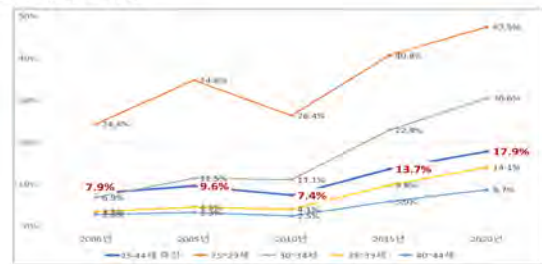
■ 출생아 수 및 출산율에의 긍정 및 제약 요인 - 기혼 및 무자녀 비중

- 25-44세 여성 인구 중 기혼(유배우, 사별/이혼)은 감소세, 기혼 중 유자녀 비중은 증가세
- 혼인신고 후 7년 이내 신혼부부 통계에서도 무자녀 비율 31.5%(‘19) → 35.9%(‘23)로 증가

[그림] 25-44세 여성 중 기혼 및 무자녀 비중



<25-44세 여성 중 기혼 비중>



<25-44세 기혼 여성 중 무자녀 비중>

4.2 24년 반등 추세 유지를 위한 시사점 - 정책적 시사점

■ 생애이행단계/연령대/출산순위 등을 고려한 정책 지원 노력 필요

구분	방향	정책 지원 방안
25-29세 중심	- 25-29세 출산율 하락세 - 출산 장려보다는 혼인 및 출산 포기 및 연기에 대한 구조적 요인 이해 및 생애 단계별 이행 지원 필요	- 안정적 노동시장 진입, 주거/초기 경력 형성 지원 등으로 가족 형성 이행 가능성 제고 - 혼인/출산 이행 시, 빈곤/양육어려움 예방
30-34세 중심	- 혼인 및 첫 출산 집중, 혼인 및 첫 출산의 진입 지원 - 30-34세 인구 증가에 따른 추가 수요 발굴	- 주거 및 양육부담 완화, 경력단절 예방 및 일가정양립지원, 부모역할 적응 지원 등
35-39세 중심	- 첫 출산 연령 연기로 고령 산모 비중 증가 - 자녀 학령기에 따른 장기적 관점의 돌봄 부담 완화	- 난임/고위험 임신 관리, 응급의료 등 서비스 접근성 및 지역별 편차 해소 - 공적 돌봄서비스 확충, 경력 복귀 지원 및 일가정양립 활용 가능성 확대 등

발표 2

2024년 출생아 수 반등의 인구학적 요인 심층 분석:

장래 전망 및 정책에 대한 시사점

이철희

서울대학교 경제학과 교수

2024년 출생아 수 반등의 인구학적 요인 심층 분석: 장래 전망 및 정책에 대한 시사점

서울대 경제학부
국가미래전략원 인구클러스터
이 철 희

발표 개요

- 2024년 출생아 수 반등의 요인 분석
 - 출생아 수 증가 인구학적 요인 분해
 - 출생아 수 반등의 지속 가능성
- 출생아 수 감소가 가져오는 사회경제적 불균형
 - 산부인과 분만실 폐쇄의 영향 – 민간 인프라 사례
 - 초·중등 학교에 미치는 영향 – 공공 인프라 사례
 - 다른 사례들: 보육시설, 대학
- 정책적 시사점

2024년 출생아 수 반등의 인구학적 요인 분석

2024년 출생아 수 반등

- 2015년 이후 8년 연속 합계출산율과 출생아 수 감소
- 2024년 9년만의 반등
 - 합계출산율: 0.72 → 0.75
 - 출생아 수: 23만 명 → 238,300명 (8,300명, 3.6% 증가)
- 장기간 하락 추세가 멈추고 반전 – 의미 있는 변화
- 왜 높아졌을까?
 - 결혼 증가, 30대 여성 인구 증가, 정책 효과 등
- 본격적, 장기적 반등의 시작일까?
- 향후 인구 정책 방향성 설정에 중요.
- 이 연구는 인구학적 요인의 영향 심층 분석

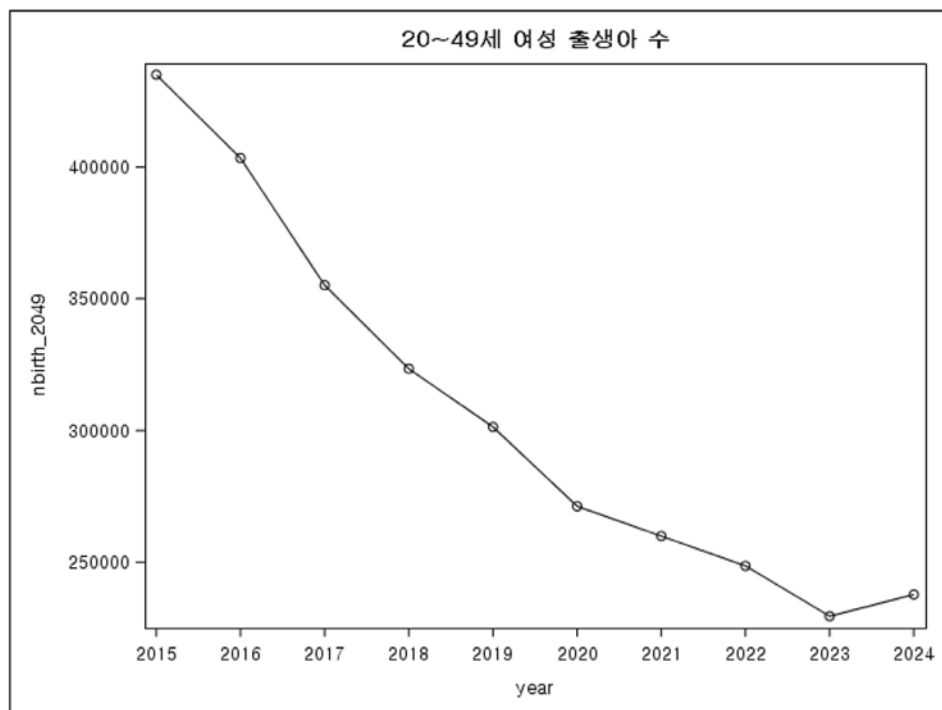
출생아 수 감소요인 분해

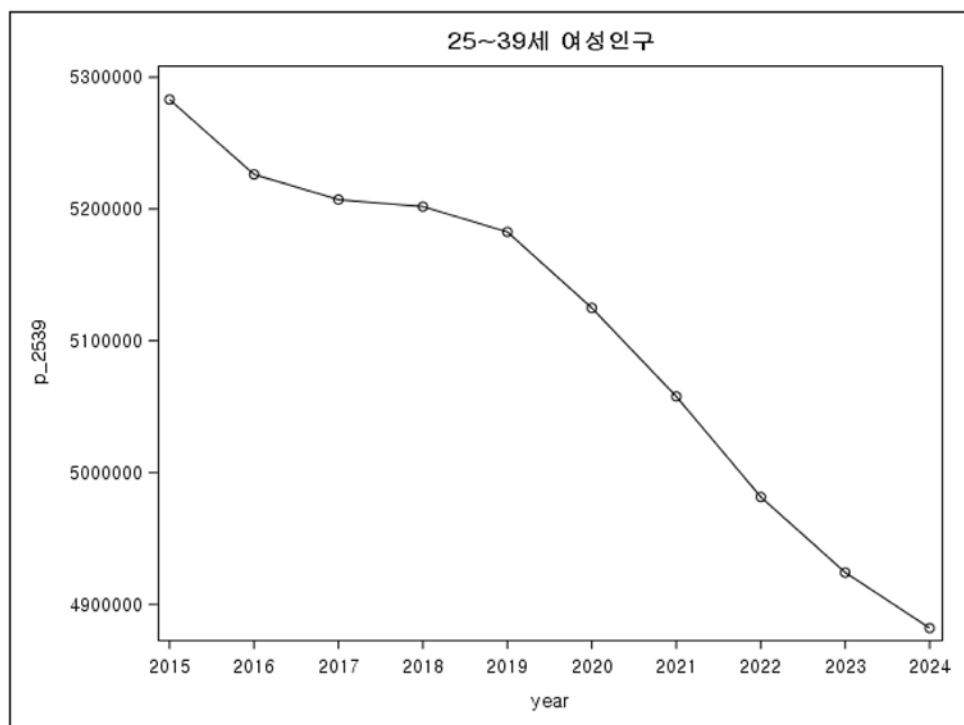
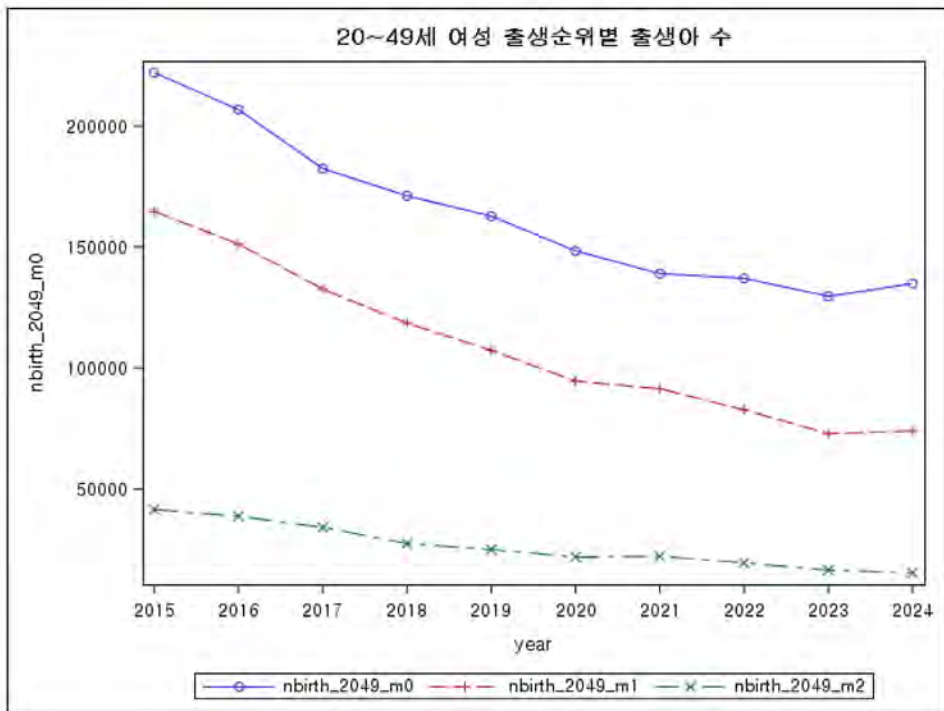
이철희(2023) 방법을 2023~2024년 기간 적용

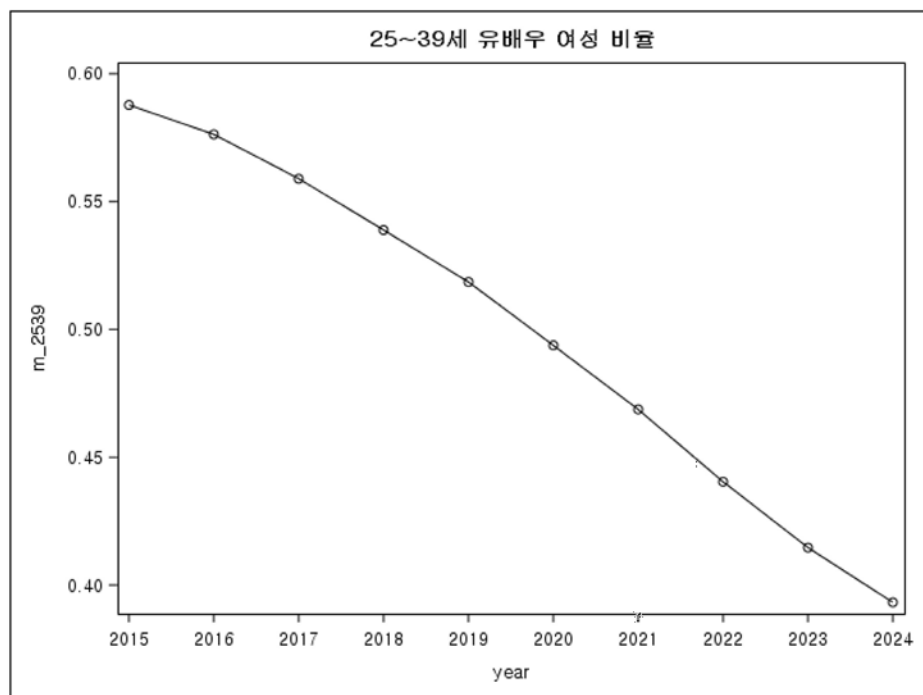
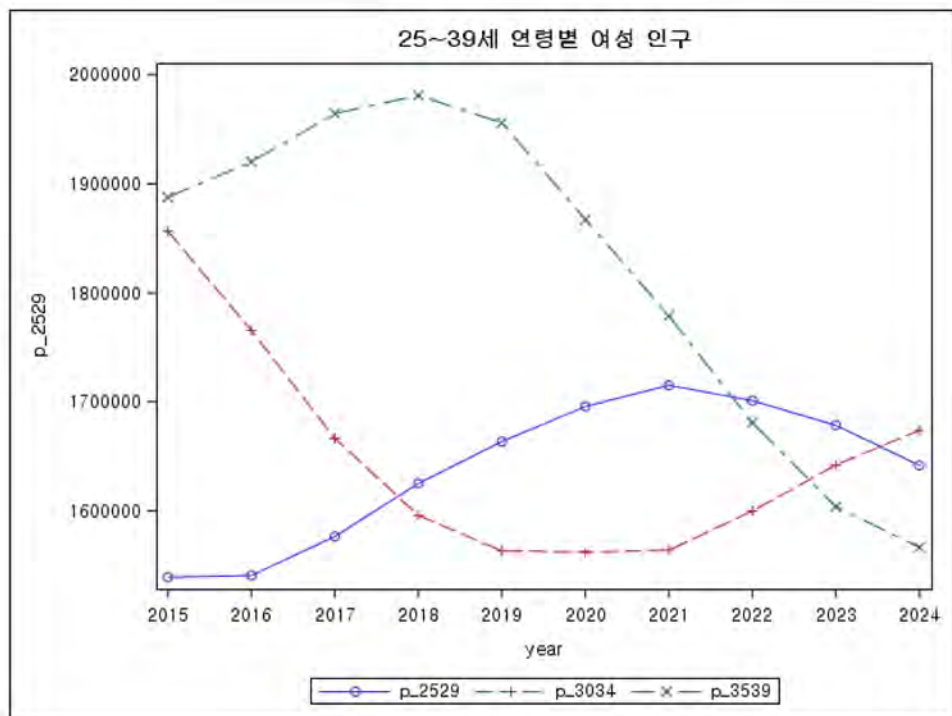
- 우리나라 출생아 수 변화는 주로 ① 가임기 여성인구, ② 여성 유배우 비율, ③ 유배우 출산율 등에 의해 결정됨
 - 여성연령별 출생아 수 = (연령별 유배우 비율 × 연령별 유배우출산율 × 연령별 여성인구) + 무배우 출생아 수
- 여성의 연령별 유배우 출산율은 ① 무자녀 유배우 여성 출산율, ② 한 자녀 유배우 여성 출산율, ③ 두 자녀 이상 유배우 여성 출산율, ④ 자녀수별 유배우 여성의 비중(가중치) 등에 의해 결정됨.

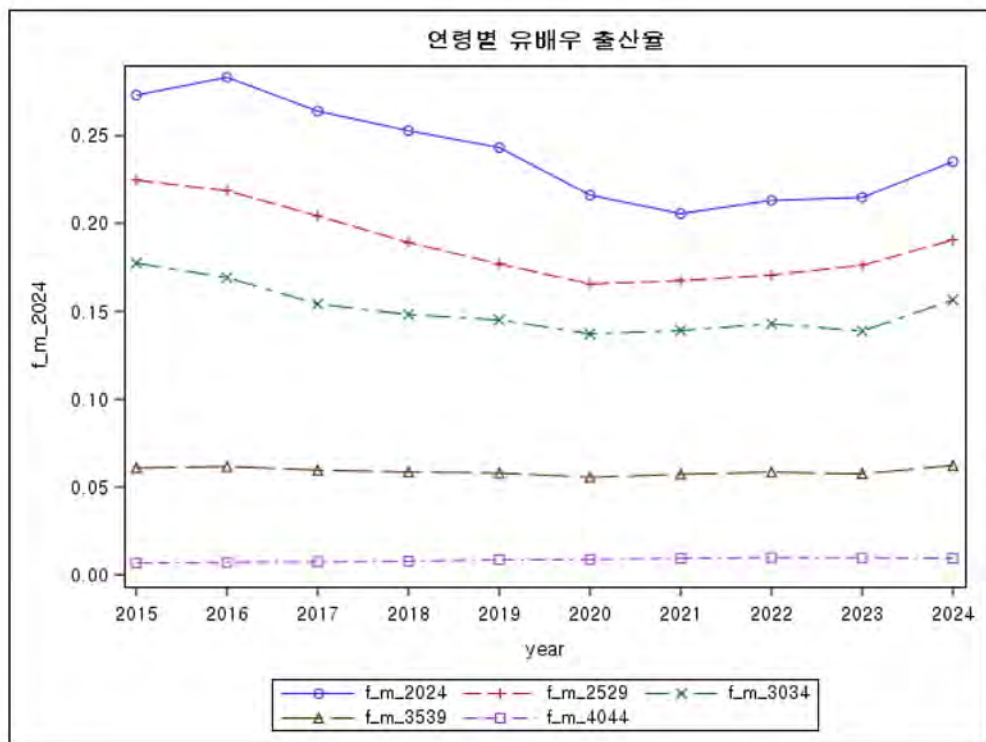
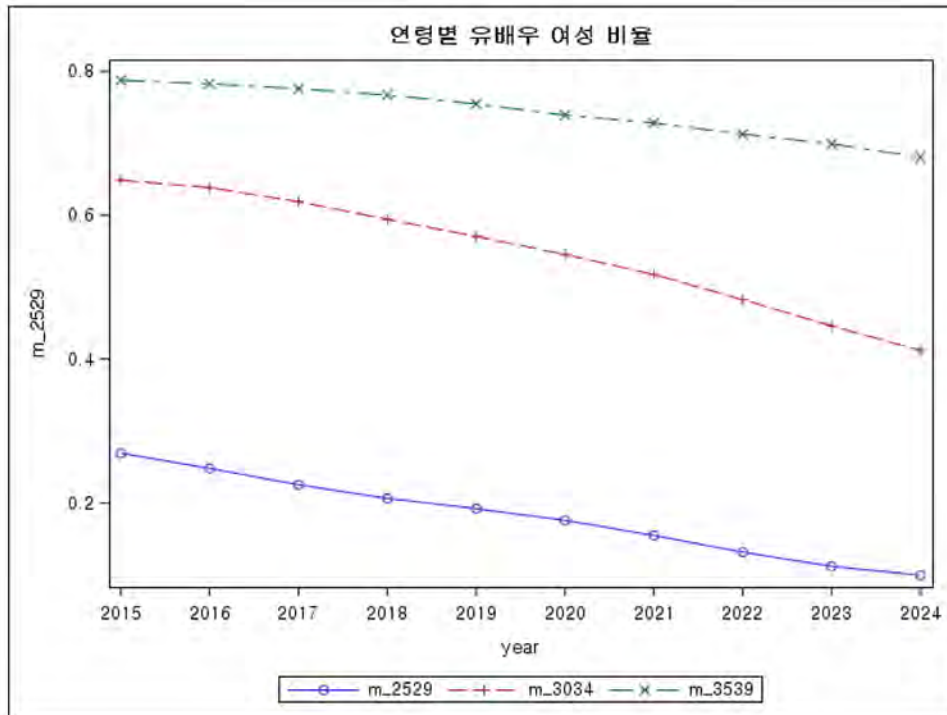
$$TB_t = \sum_{a=15}^{49} [m_t^a (w_{0,t}^a f_{m0,t}^a + w_{1,t}^a f_{m1,t}^a + w_{2,t}^a f_{m2,t}^a) + (1 - m_t^a) f_{n,t}^a] P_t^a$$

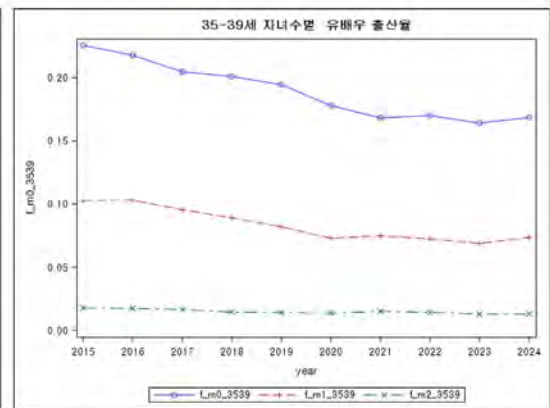
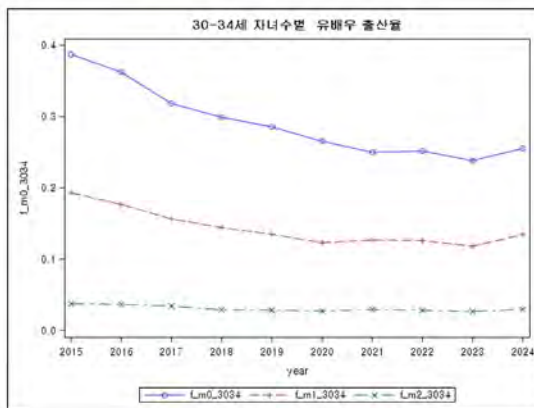
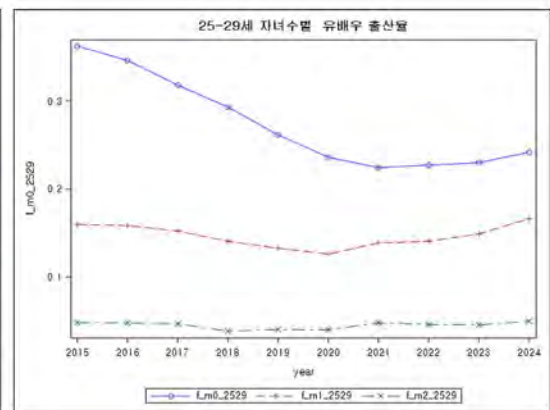
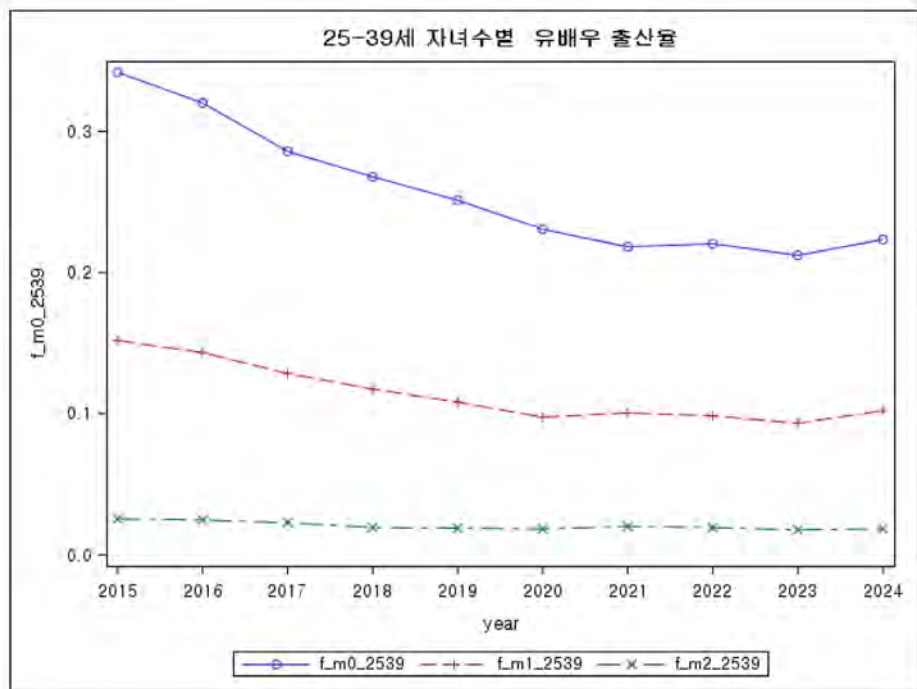
TB: 총 신생아 수; p_t^a : 연령별 여성인구; m_t^a : 연령별 유배우 여성 비율; $w_{i,t}^a$: 연령별, 각 자녀수별 유배우 여성 비율; $f_{m,t}^a$: 연령별 유배우 출산율; $f_{n,t}^a$: 연령별 무배우 출산율

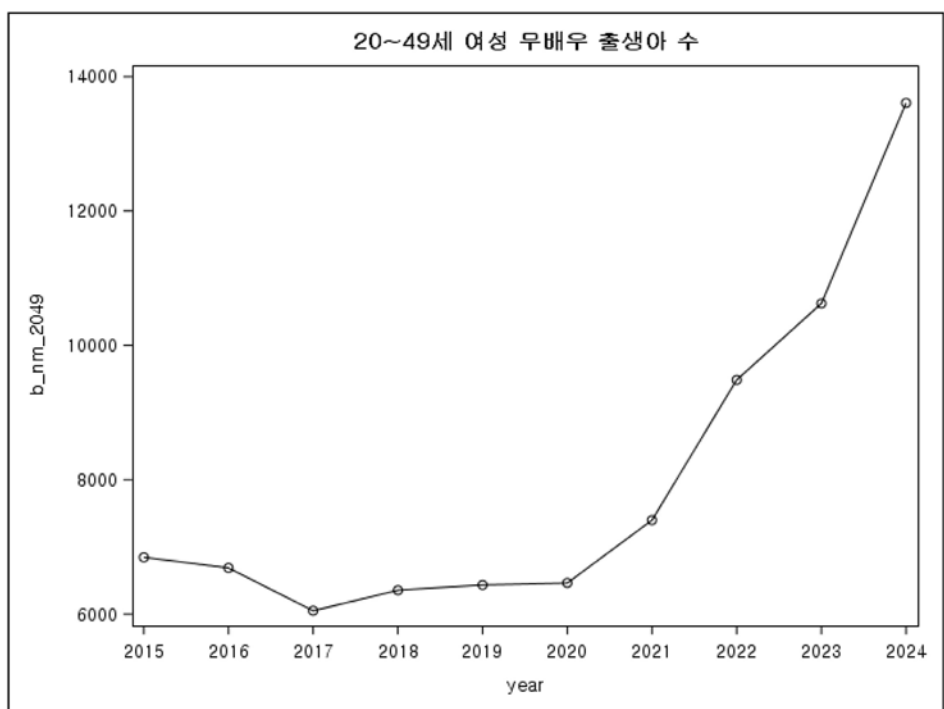
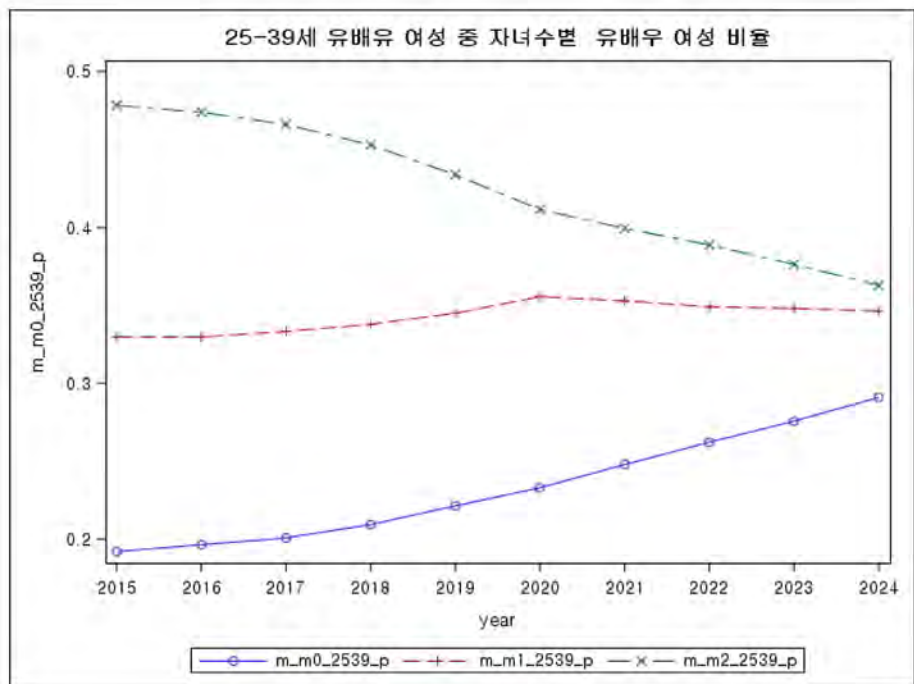


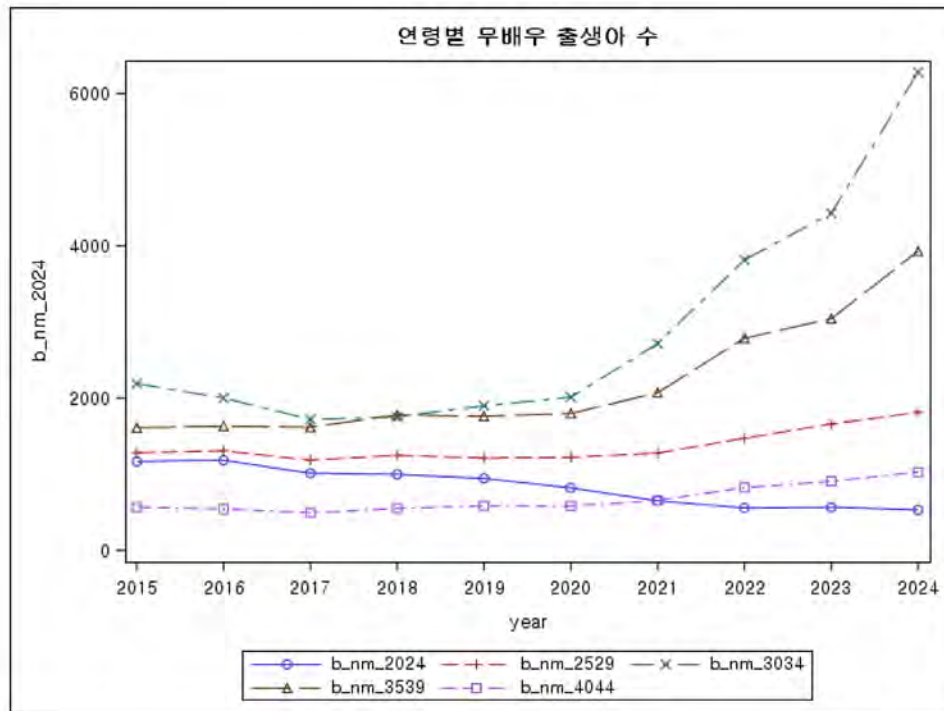












2012년~2023년 20세 이상 여성이 낳은 신생아 수 변화 분해 (요약)

	△B: -250,666	
	△B 기여	기여도(%)
① 전체 가임기 여성인구	-38,733	15.45
② 전체 유배우 비율	-120,801	48.19
③ 전체 유배우 출산율 (④+⑤)	-110,625	44.13
④ 자녀수별 유배우 여성 비중	65,591	-26.17
⑤ 자녀수별 유배우 출산율 합 (⑥+⑦+⑧)	-176,216	70.30
⑥ 무자녀 유배우 여성 출산율	-146,015	58.25
⑦ 한 자녀 유배우 여성 출산율	-26,181	10.45
⑧ 두 자녀+ 유배우 여성 출산율	-4,020	1.60
⑨ 무배우 여성 출산율	19	-0.01

2012~2023년 출생아 수 감소의 인구학적 요인

- 이 기간 출생아 수 급격한 감소는 이전부터 진행된 유배우 비율 감소(48% 기여)와 2012년 이후 급격한 유배우 출산율 감소(44% 기여)가 겹치면서 나타났음.
- 특히 무자녀 유배우 여성의 첫 자녀 출산율 감소가 출생아 수 변동 및 최근 감소의 주된 요인이 되고 있음(58% 기여).
- 가임기 여성 인구 감소의 기여도는 15% 정도.
- 구성효과(상대적으로 출산율이 높은 무자녀 유배우 여성 비율 증가)는 전반적인 유배우 출산율 감소 상쇄(26% 상쇄).
- 2020년 혹은 2021년 이후 자녀수별 유배우 출산율 감소 추이 멈추고, 구성효과(무자녀 유배우 여성 증가)가 작동하면서 유배우 출산율 약간 높아짐 → 유배우 비율 하락과 여성인구 감소에 의해 합계출산율과 출생아 수는 감소

2023년~2024년 20세 이상 여성이 낳은 신생아 수 변화 분해 (요약)

	△B: 8,266	
	△B 기여	기여도(%)
① 전체 가임기 여성인구	-762	-9.26
② 전체 유배우 비율	-14,545	-176.82
③ 전체 유배우 출산율 (④+⑤)	19,861	241.45
④ 자녀수별 유배우 여성 비중	6,797	82.62
⑤ 자녀수별 유배우 출산율 합 (⑥+⑦+⑧)	13,065	158.82
⑥ 무자녀 유배우 여성 출산율	6,268	76.19
⑦ 한 자녀 유배우 여성 출산율	6,289	76.45
⑧ 두 자녀 이상 유배우 여성 출산율	508	6.18
⑨ 무배우 여성 출산율	2,534	30.81
오차항	1,138	13.83

2023년~2024년 20세 이상 여성이 낳은 신생아 수 변화 분해: 연령별 결과

	2023~2024 (△B: 8,226)	
	△B 기여	기여도(%)
① 전체 가임기 여성인구	-762	-9.26
20-24세 여성인구	-292	-3.55
25-29세 여성인구	-738	-8.97
30-34세 여성인구	2,166	26.33
35-39세 여성인구	-1,670	-20.30
40-44세 여성인구	-216	-2.63
45-49세 여성인구	-12	-0.14
② 전체 유배우 비율	-14,545	-176.82
20-24세 유배우 비율	-423	-5.14
25-29세 유배우 비율	-3,875	-47.11
30-34세 유배우 비율	-8,559	-104.05
35-39세 유배우 비율	-1,552	-18.86
40-44세 유배우 비율	-135	-1.65
45-49세 유배우 비율	0	0.00
③ 전체 유배우 출산율 (④+⑤)	19,861	241.45
20-24세 유배우 출산율	335	4.07
25-29세 유배우 출산율	2,363	28.72
30-34세 유배우 출산율	12,416	150.93
35-39세 유배우 출산율	5,086	61.83
40-44세 유배우 출산율	-382	-4.65
45-49세 유배우 출산율	44	0.54

	2023~2024 (△B: 8,226)	
	△B 기여	기여도(%)
④ 자녀수별 유배우 여성 비중	6,797	82.62
20-24세 자녀 수별 여성 비중	252	3.06
25-29세 자녀 수별 여성 비중	369	4.49
30-34세 자녀 수별 여성 비중	3,199	38.89
35-39세 자녀 수별 여성 비중	2,428	29.51
40-44세 자녀 수별 여성 비중	532	6.46
45-49세 자녀 수별 여성 비중	17	0.20
⑤ 자녀수별 유배우 출산율 합 (⑥+⑦+⑧)	13,065	158.82
20-24세 유배우 출산율	82	1.00
25-29세 유배우 출산율	1,993	24.23
30-34세 유배우 출산율	9,217	112.04
35-39세 유배우 출산율	2,658	32.32
40-44세 유배우 출산율	-914	-11.11
45-49세 유배우 출산율	28	0.33
⑥ 무자녀 유배우 여성 출산율	6,268	76.19
20-24세 무자녀 여성 출산율	-84	-1.02
25-29세 무자녀 여성 출산율	1,108	13.47
30-34세 무자녀 여성 출산율	4,745	57.68
35-39세 무자녀 여성 출산율	863	10.49
40-44세 무자녀 여성 출산율	-379	-4.61
45-49세 무자녀 여성 출산율	16	0.19
⑦ 한 자녀 유배우 여성 출산율	6,289	76.45
20-24세 한 자녀 여성 출산율	161	1.96
25-29세 한 자녀 여성 출산율	778	9.46
30-34세 한 자녀 여성 출산율	3,954	48.07
35-39세 한 자녀 여성 출산율	1,741	21.17
40-44세 한 자녀 여성 출산율	-368	-4.47
45-49세 한 자녀 여성 출산율	23	-0.28
⑧ 두 자녀 이상 유배우 여성 출산율	508	6.18
20-24세 두 자녀 이상 여성 출산율	6	0.07
25-29세 두 자녀 이상 여성 출산율	108	1.31
30-34세 두 자녀 이상 여성 출산율	518	6.30
35-39세 두 자녀 이상 여성 출산율	54	0.66
40-44세 두 자녀 이상 여성 출산율	-167	-2.02
45-49세 두 자녀 이상 여성 출산율	-11	-1.13
⑨ 무배우 여성 출산율	2,534	30.81
10. 오차항	1,138	13.83

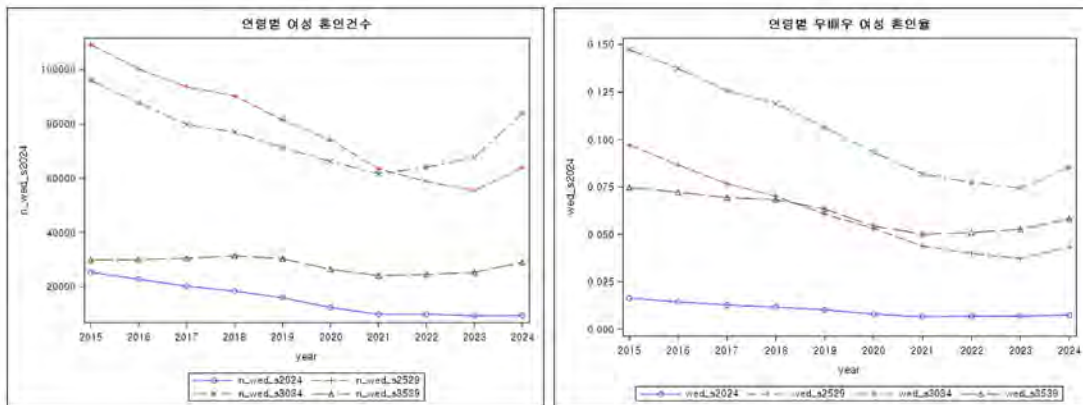
2024년 출생아 수 증가의 인구학적 요인

- 가장 중요한 요인은 유배우 출산율 증가.
 - 다른 요인의 영향 없었다면 출생아 수 2만 명 증가시켰을 것.
 - ① 무자녀 유배우 여성 (특히 30대 초반) 첫째 출산율 증가,
② 한 자녀 유배우 여성 (특히 30대 초반) 둘째 출산율 증가,
③ 유배우 여성 중 무자녀 여성 비중 증가(구성효과)가 각각 유배우 출산율 증가의 약 1/3씩을 설명
- 유배우 비율(특히 30대 초반) 감소가 중요한 상쇄 요인
 - 출생아 수를 약 14,500명 감소시켰음.
- 전체적인 여성인구 변화의 효과는 미미했음.
 - 30대 초반 여성인구 증가 효과가 다른 나이 여성 인구 감소 효과로 상쇄되었음.
- 무배우 여성 출산율 증가의 효과도 상당히 컸음.
 - 출생아 수를 약 2,500명(출생아 수 증가의 31%) 늘린 효과

왜 유배우 출산율이 높아졌을까?

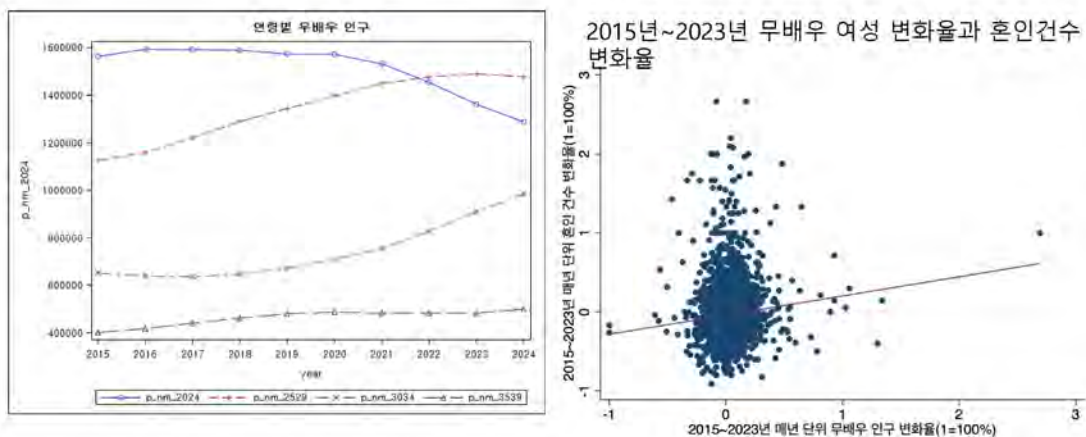
- 유배우 출산율 증가 원인 분석은 2024년 출생아 수 반등 요인과 지속 가능성 타진의 핵심.
- 다양한 요인에 대한 심층 분석이 필요함.
- 여기서는 인구학적 요인의 영향을 살펴봄
- 무자녀 유배우 여성의 첫 자녀 출산율 증가
 - 무배우 여성 증가로 인한 2021년~2023년 혼인 건수 증가
 - 혼인건수 증가로 인한 2021년 이후 무자녀 유배우 여성 중 '신혼 여성' 비중 증가
 - '신혼 여성' 비중 증가로 인한 무자녀 유배우 여성 출산율 증가
- 한 자녀 유배우 여성의 둘째 자녀 출산율 증가
 - 유배우 여성의 첫 자녀 출산 감소
 - 한 자녀 유배우 여성 감소와 선택성(selectivity) 강화

2021년 이후 결혼 증가 요인



- 30대 초반 혼인 건수는 2021년을 기점으로 증가했음.
- 그러나 30대 초반 무배우 혼인율은 2024년이 되어서야 증가 → 2023년까지의 혼인 건수 증가는 '혼인 경향 강화'를 반영하지 않음.

무배우 인구 증가와 결혼 증가

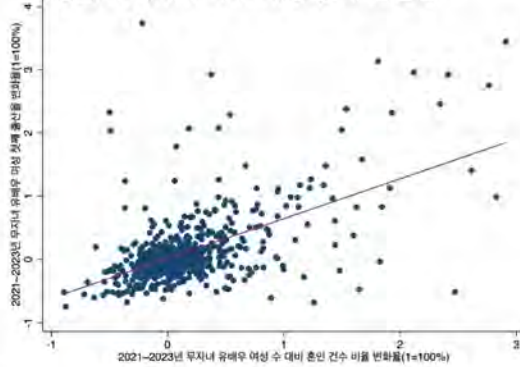


- 2021년~2023년 혼인 건수 증가는 이전 시기 무배우 여성 인구 증가에 기인.
 - 특히 팬데믹 기간 결혼을 미룬 현상 반영
 - 30대 초반 무배우 여성 인구 빠르게 증가
 - 2015~2023년 기간 무배우 인구 증가 → 혼인 건수 증가

'신혼 여성' 비율 증가와 무자녀 유배우 여성 출산율 상승

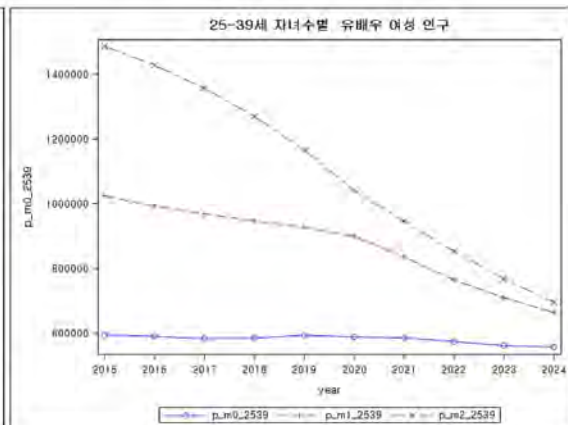


2021~2023년 무자녀 유배우 여성 중 '신혼 여성' 비중과 무자녀 유배우 여성 첫째 출산율



- 2021년~2023년 결혼 증가는 2024년 무자녀 유배우 여성 첫째 출산율 증가의 중요한 요인.
- 2021년~2023년 혼인 건수 증가로 인해 무자녀 유배우 여성 중 '신혼 여성' 비중 증가 → 무자녀 유배우 여성 첫 자녀 출산율 증가

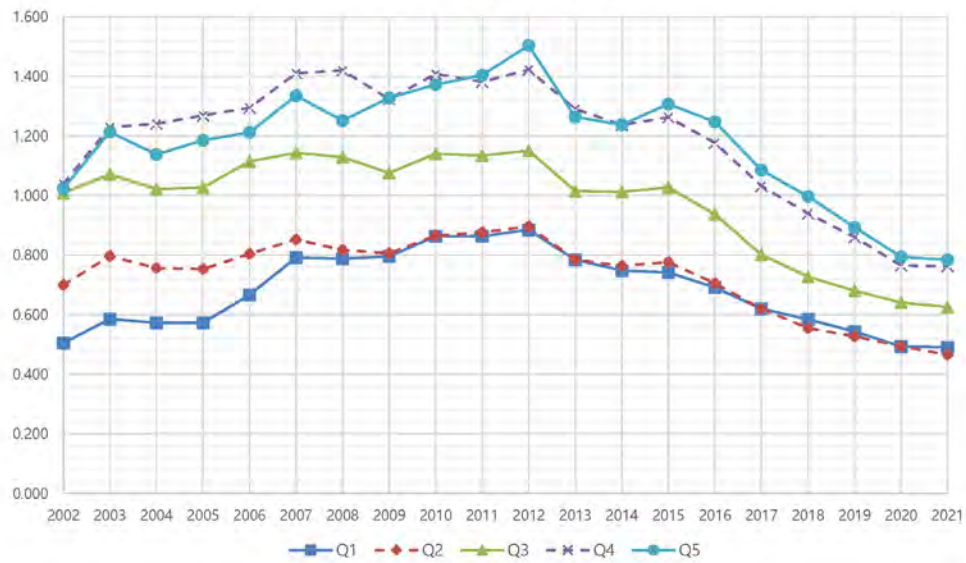
첫 자녀 출산 감소와 유자녀 여성의 선택성 증가



- 출생아 수 감소와 함께 전체 유배우 여성 인구 가운데 무자녀 여성의 비율이 높아짐 - 출산의 선택성 증가
- 자녀를 가진 여성 인구가 빠르게 감소 → 자녀를 가진 유배우 여성의 선택성 증가: 다른 선호와 사회경제적 지위를 가질 가능성

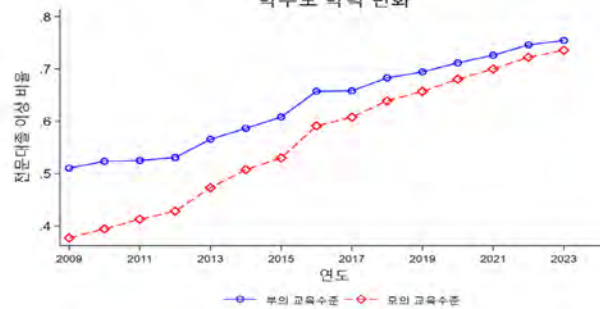
직장 가입자 소득분위별 합계출산율 변화

직장가입자 (가입자 본인)

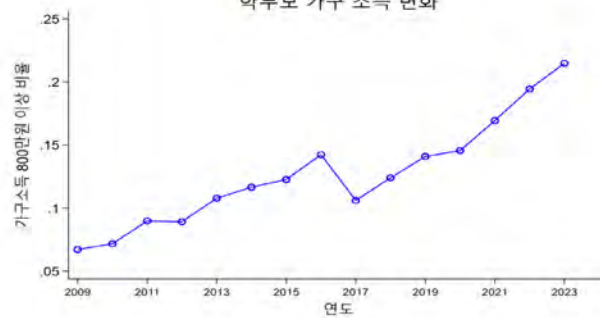


학부모 학력과 가구 소득 변화

학부모 학력 변화

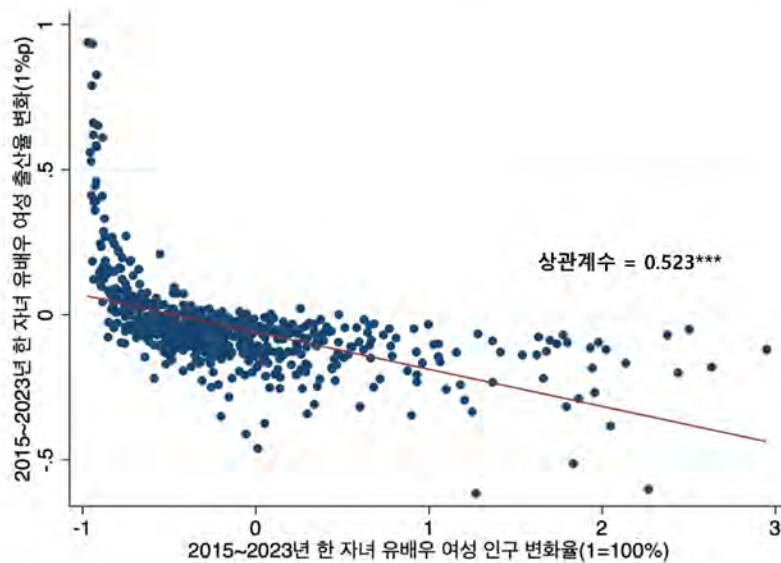


학부모 가구 소득 변화



이철희, 권정현, 김태훈 (2025)

한 자녀 유배우 여성 인구 변화율과 한 자녀 유배우 여성 출산율 변화

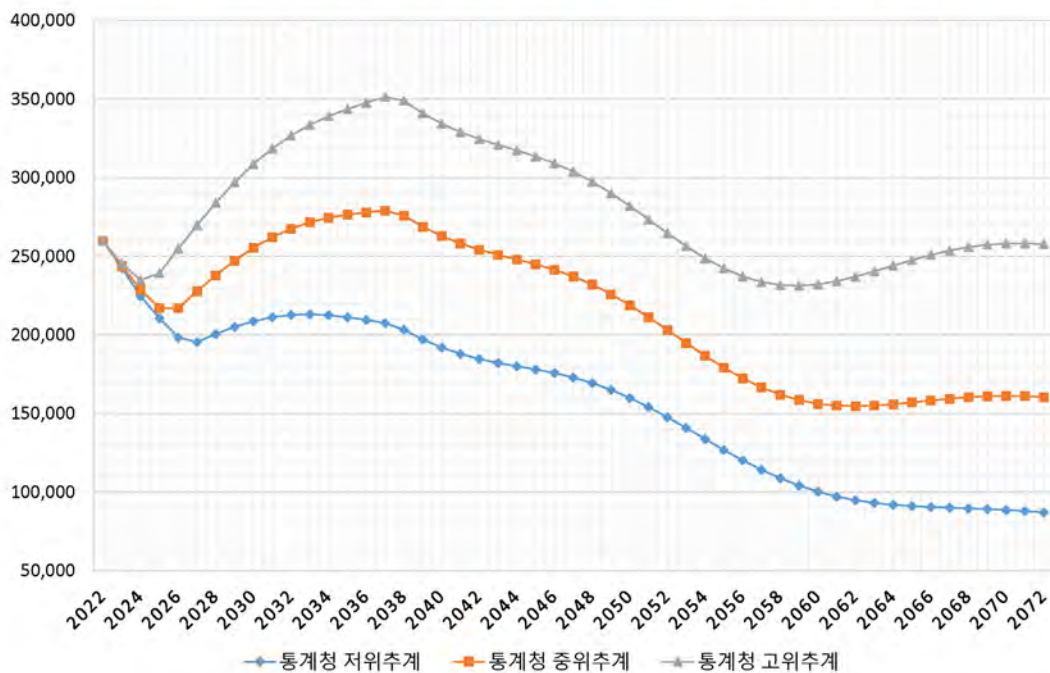


2024년과 2025년 출생아 수 반등

- 인구학적 요인이 강하게 작용
 - 결혼을 미루는 현상 해소되며 혼인 건수 증가 → '신혼 여성' 비중 증가 → 유배우 출산율 증가
 - 유배우 여성 중 무자녀 유배우 여성 증가
- 결혼 증가로 적어도 2025년과 2026년에는 출생아 수 증가 예상
- 그러나 이러한 추세가 장기적으로 유지될지는 확실하지 않음.
 - 결혼 지연 누적 해소
 - 장기적인 무자녀 유배우 여성 비율 증가 추이
 - 30대 여성 인구는 하락세로 전환할 것.
- 장기적, 본격적 반등 여부는 여전히 불확실함.

장래 전망과 정책에 대한 시사점

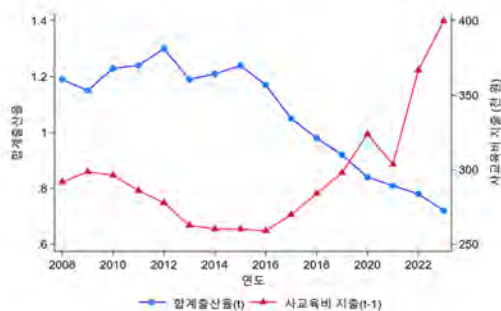
2022-2072년 시나리오별 출생아 수 추계
2050년까지, 중위 1.08, 저위 0.82, 고위 1.32까지 반등



출생아 수 감소의 구조적 요인들

- 노동시장의 불평등과 경쟁 → 교육 경쟁과 사교육비 부담.
- 청년 일자리 질 저하 → 소득 불안정성과 생애 전체에 대한 전망 악화
- 주거비용 증가
- 단기적으로 쉽게 해소되기 어려운 문제들임.

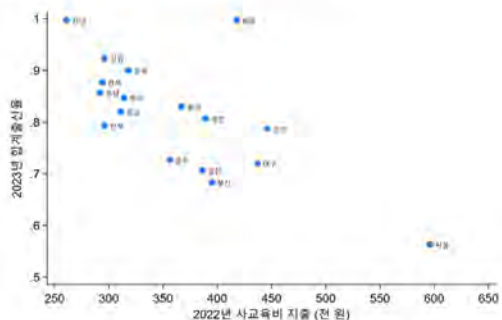
교육경쟁과 사교육비 지출 (김태훈 2024)



고정효과-도구변수 추정 결과

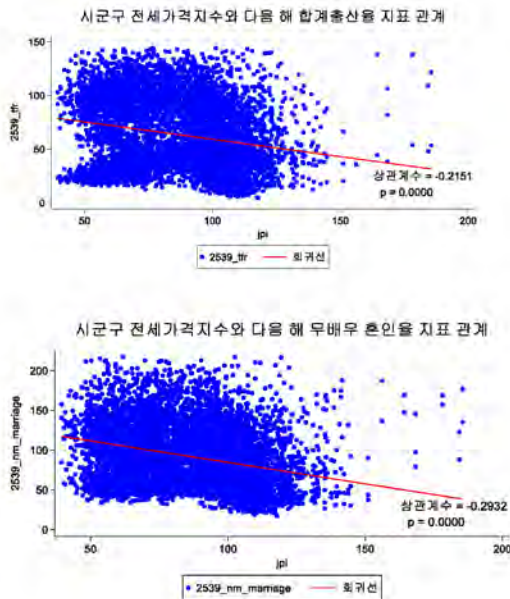
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
(a) 합계출산율	-0.192** (0.068)	-0.230** (0.084)	-0.182** (0.070)	-0.262** (0.096)	-0.199** (0.066)
(b) 첫째 출산율	-0.103 (0.072)	-0.096 (0.097)	-0.114+ (0.063)	-0.177+ (0.093)	-0.108+ (0.065)
(c) 둘째 출산율	-0.424*** (0.111)	-0.395*** (0.116)	-0.351** (0.114)	-0.511*** (0.153)	-0.399*** (0.106)
(d) 셋째+ 출산율	-0.729*** (0.190)	-0.849** (0.270)	-0.689*** (0.188)	-0.807*** (0.245)	-0.740*** (0.185)
도구변수	소득	맞벌이	부 학력	모 학력	모두

Notes: 1. *** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05, + p < 0.1. 2. 괄호 안은 광역시도 수준에서 군감에 기반한 표준오차.



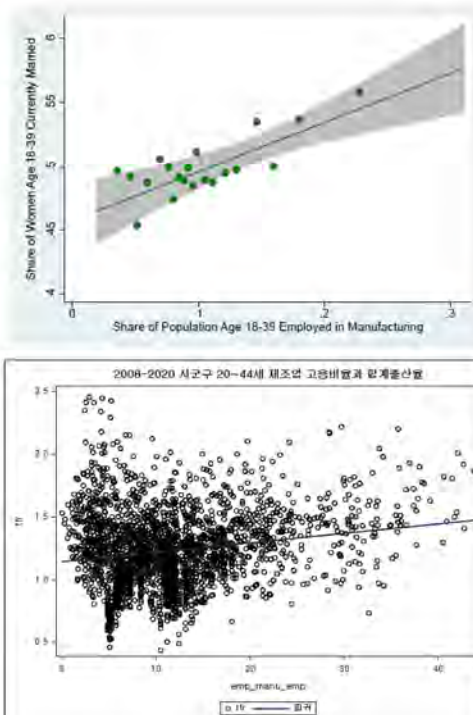
- 학부모 특성을 도구변수 이용한 분석
- 사교육비 1% 증가 → 합계출산율 0.192~0.262% 감소
- 사교육비 증가는 2007년 ~2023년 합계출산율 감소의 15.5~22.3% 설명

주거비용 상승 (신지원·이철희 2025)



- 주택공급 제한지수를 도구 변수로 이용한 분석
- 주택 매매가격 1% 상승 → 무주택자의 합계출산율 3.8% 감소, 주택보유자 합계출산율은 6.0% 증가.
- 전세가 1% 증가 → 무주택자 합계출산율 4.5% 감소, 주택보유자 합계출산율 1.7% 증가.
- 무배우 혼인율, 유배우 출산율 모두를 통한 효과.
- 2015~2023년 매매 및 전세가 상승 → 동 기간 합계출산율 하락의 약 15% 설명.

일자리의 질 (이철희 2023)



〈표 7〉 지역 제조업 고용 비율의 영향: 도구변수-시군구 고정효과 모형 추정 결과

독립변수	(1) 합계출산율	(2) 무배우 혼인율	(3) 유배우 비율	(4) 유배우 출산율
제조업 고용비율	0.0350*** (0.0066)	0.0378*** (0.0069)	1.7063*** (0.1488)	-1.2924*** (0.5331)
1인당 지방재정	0.0514*** (0.0109)	0.1504*** (0.0342)	0.0905*** (0.0297)	0.9438*** (0.0864)
보육시설 수	-0.0014 (0.0018)	0.4767*** (0.2246)	-0.3215*** (0.0487)	0.6192*** (0.1735)
중산층 비율	-0.0002 (0.0046)	-0.1175*** (0.0364)	-0.2880*** (0.1238)	0.9685*** (0.4411)
질병	0.8886*** (0.0847)	0.0503 (0.0028)	0.7714*** (2.2651)	101.4200*** (8.0027)
고정효과 R-squared	4.3%	3.0%	6.0%	5.8%
(p-value)	(<.0001)	(<.0001)	(<.0001)	(<.0001)
시군구 수 / 연도 수	1010 / 13	1010 / 13	1010 / 13	1010 / 13

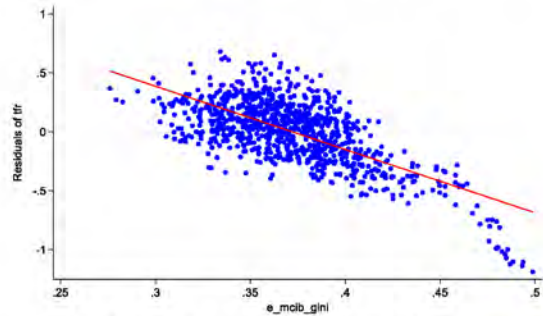
- 산업단지 설립 시기, 규모를 도구 변수로 이용한 분석.
- 제조업 고용 비율이 분석 기간의 표준편차(7.5%p) 상승 → 합계출산율을 0.27(22%), 무배우 여성 천 명당 혼인 건수를 86.5건 (83%), 여성 유배우 비율 12.7%p (20%) 증가.

소득 불평등 (주예진·이철희 2025)

시군구별 구간적분 지니계수

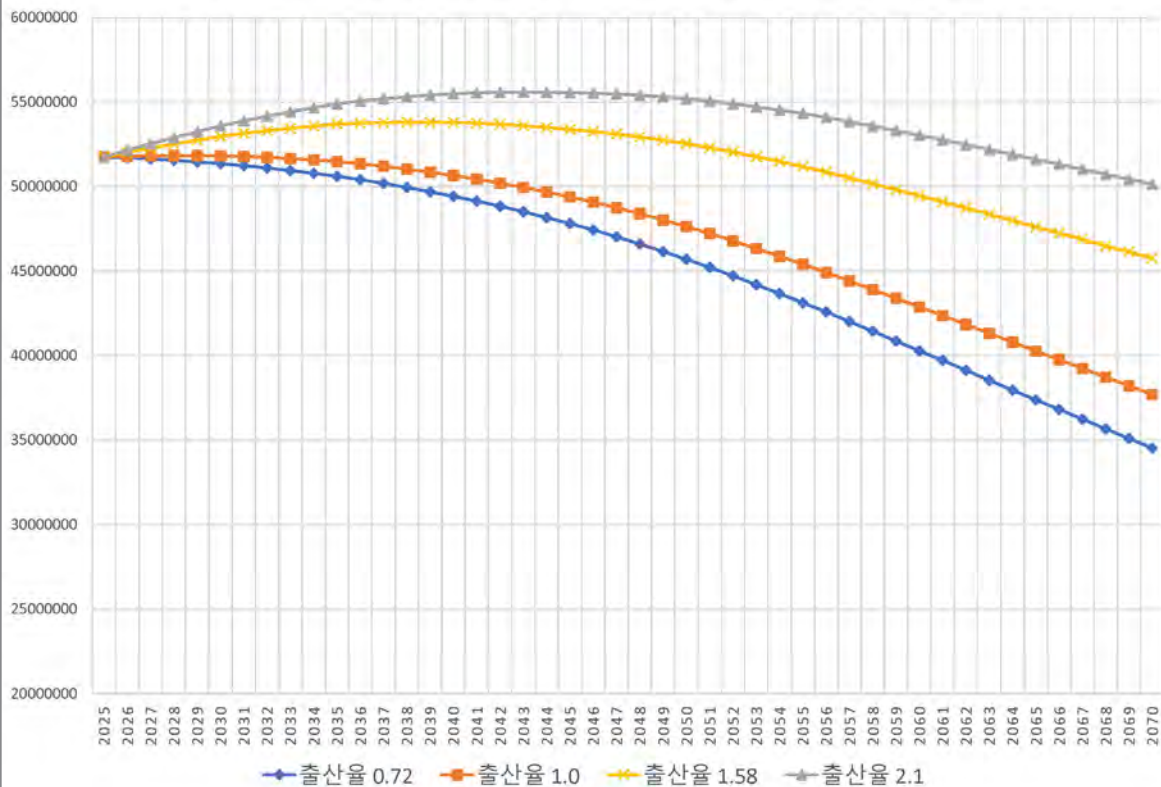


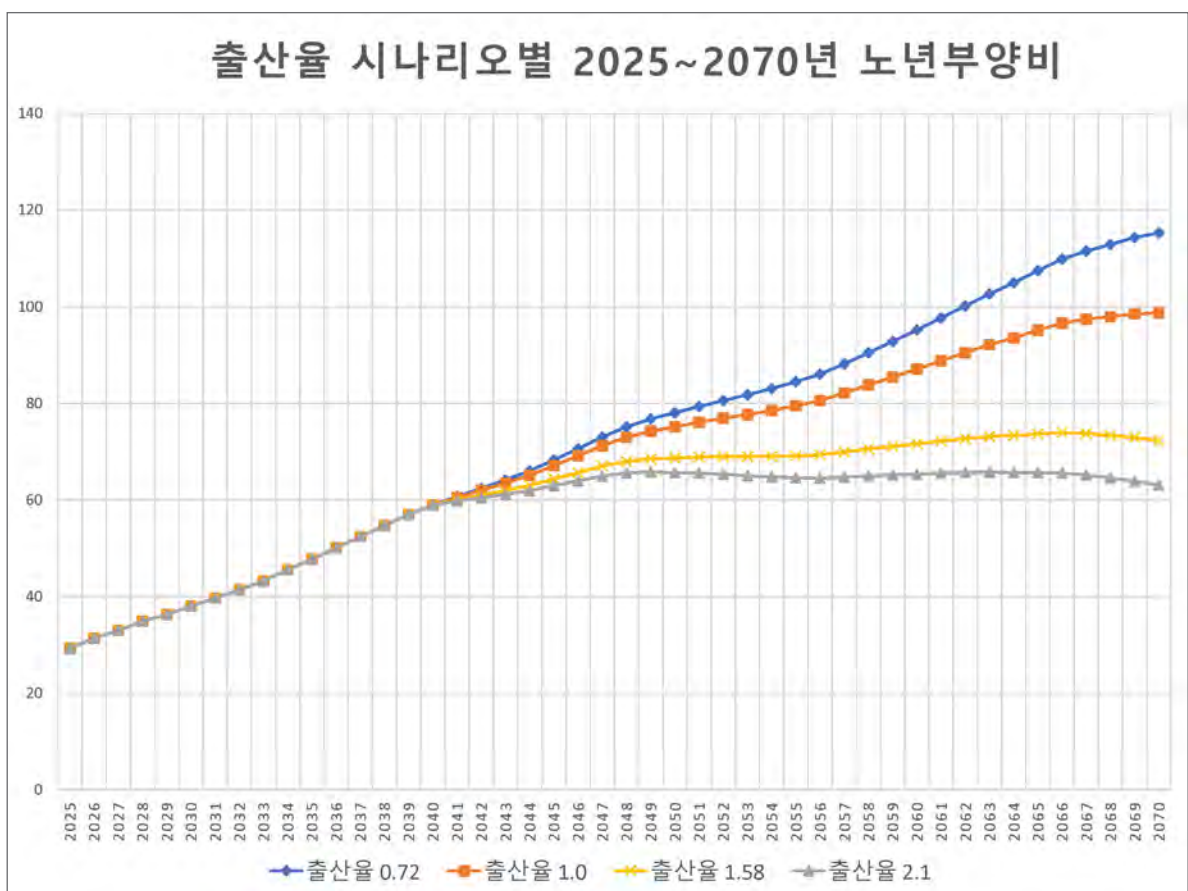
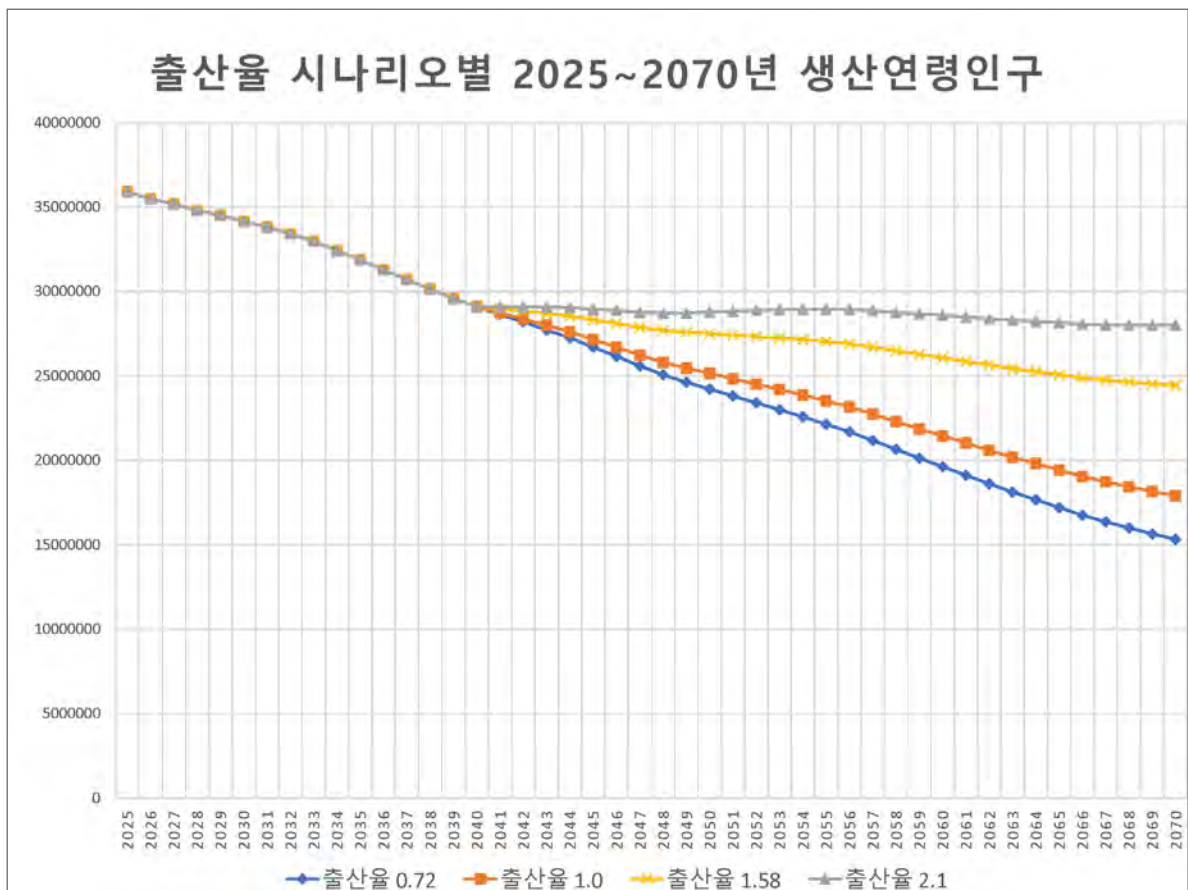
시군구 소득 지니 계수와 합계출산율 잔차



- 건강보험 DB 이용, 구간적분 지니 계수 추정.
- 지니 계수 0.1 증가 → 합계출산율을 0.116, 무배우 여성 천 명당 혼인 건수를 4.9건, 유배우 여성 천 명당 출생아 수 1.56명 증가.

출산율 시나리오별 2025~2070년 총인구

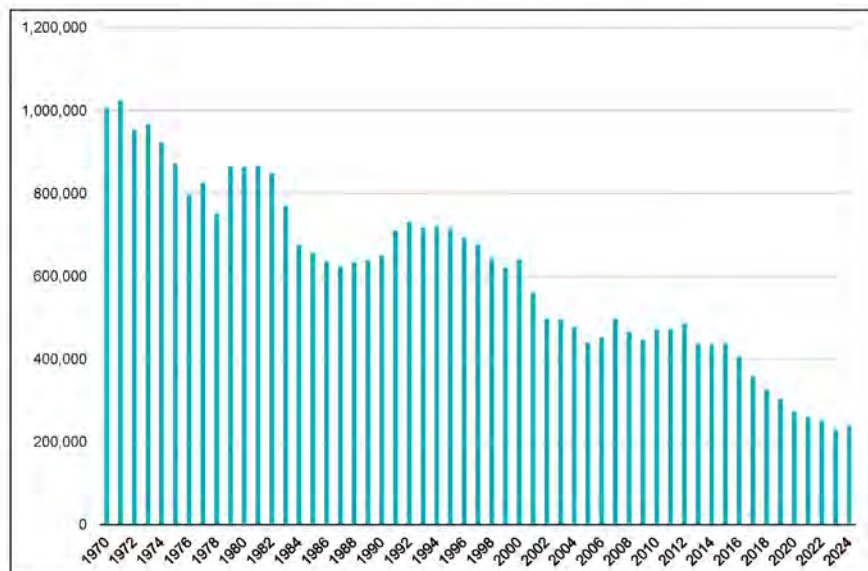




출생아 수 증가와 인구변화의 충격

- 출생아 수가 어느 정도 반등해도, 이미 진행되는 인구변화 충격을 질적으로 바꾸기 어려움.
- 2023년까지 진행된 가파른 출생아 수 감소의 충격을 피하기 어려움.
- 최선을 희망하되, 최악에 대비해야 ("Hope for the Best, Plan for the Worst")

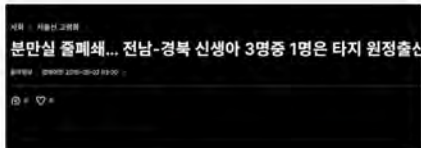
1970~2024년 연간 출생아 수 변화



출처: 통계청, 인구동향조사.

출생 코호트 간 불균형이 빠르게 증가

- 2024년 연간 출생아 수 – 50년 전의 1/4, 30년 전의 1/3, 12년 전의 1/2.
- 한 사회의 각종 시스템은 한 해 태어나는 인구 수에 맞추어져 있음.
 - 산부인과 의사 수, 소아청소년과 의사 수, 보육시설, 학교와 교사, 군 병력, 노동시장 신규 채용 인력 등
- 빠른 출생아 수 감소로 사회 시스템에 불균형이 생기고 이로 인해 심각한 비용이 발생
 - 출생아 감소 지역 산부인과와 보육시설, 학교 폐쇄
 - 대학은 정원을 채우지 못해서 재정 위기
 - 군대는 충분한 인력을 확보하지 못함.
- 변화 속도가 너무 빠르면 국가와 사회 구성원이 충격에 적응 혹은 대응하기 어려움.



"소아과가 없어요" 애 아플땐 어디로?...폐원하는 소아과

국립중앙의료원
2023-06-05 09:24:56

전국 의원 2만8328곳→3만5225곳 증가
소아과·산부인과 각각 2.4%·5.6% 감소
저출생 따른 해당 과목 수요 감소 영향

[이데일리 김형환 기자] 최근 10년간 전국 동네의원이 24% 증가했지만 산부인과와 소아청소년과 의원은 줄어든 것으로 나타났다.

[단독] 저출생 얼마나 심각하면...서울 한복판 국공립 어린이집도 문 닫는다

서울 마포구 상수동 소재 A어린이집
정원 79명에 원아 16명...내달 문닫아
정부 지원 국공립마저 경영난 못견디
집값 폭등 신혼부부 도심 이탈도 한몫
전문가들 "정부 차원 발빠른 대처 필요"

정다운 기자 2024-02-06 16:44:04 사회일반

저출생이 심각해지면서 서울 한복판에 있는 국공립 어린이집마저도 문을 닫는다. 그간 경영난으로 민간 어린이집이 문을 닫는 사례는 많았지만 국가 보조를 받는 국공립 어린이집이 폐원하는 사례는 극히 드물었다. 저출생에 따른 인구절벽과 집값 폭등으로 인한 신혼부부의 도심 이탈 등이 요인으로 풀이된다. 전문가들은 영유아의 절대적인 숫자가 감소하면서 국공립 어린이집마저 폐원하는 사례가 앞으로 더 늘어날 것으로 보고 있다.

[단독]전국 초중고 33곳 내년 문닫는다... 올해의 1.8배

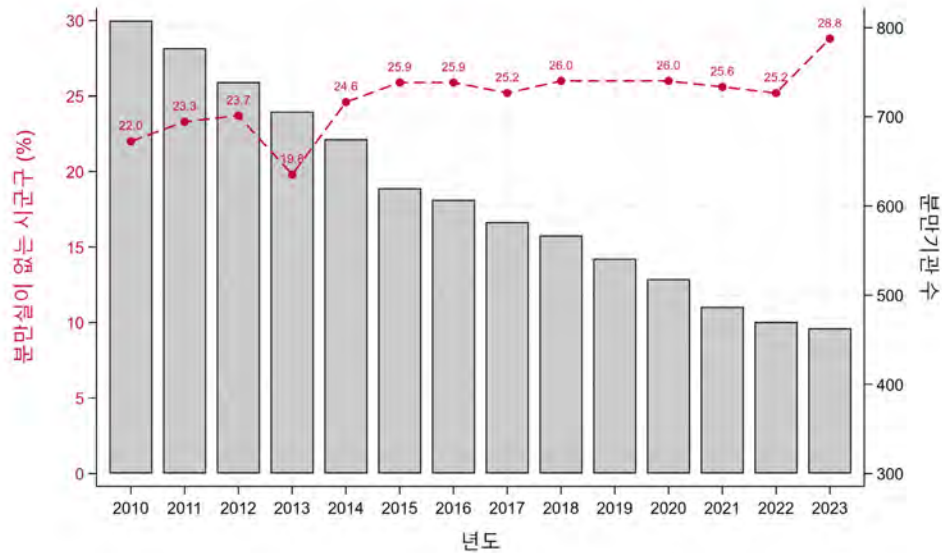
중앙일보 업데이트 2023-12-25 16:51

[문 닫는 학교들]

저출생 여파 해마다 학생 수 급감
2000년 810만명→올해 531만명
초등 신입생, 내년 첫 30만명대로
도시까지 폐교 확산... 서울도 3곳

분만실 폐쇄의 영향

김한나·이철희 (2025)

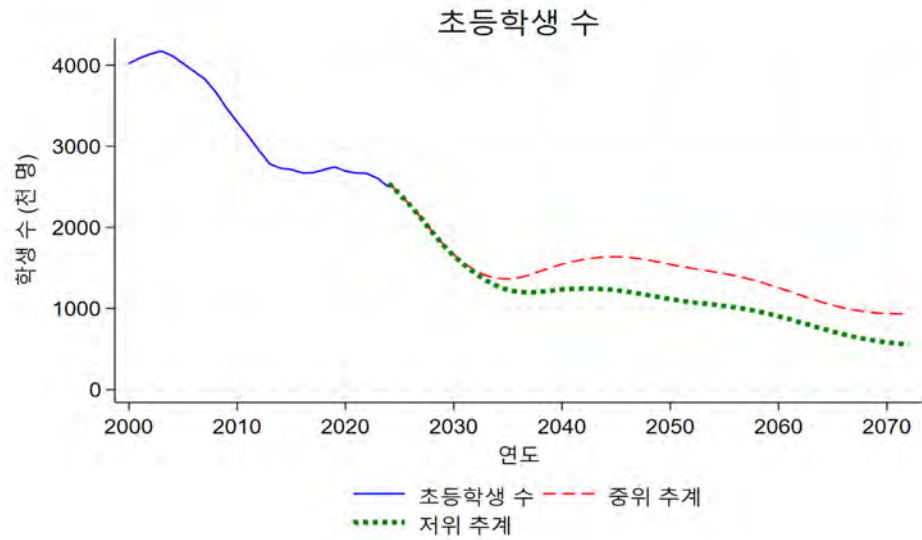


전국 보육시설 수 변화

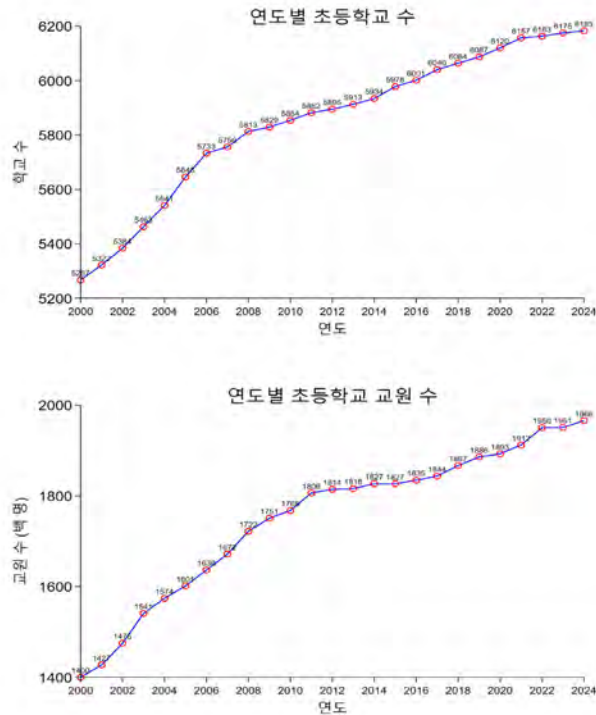


육아정책연구소, 2023년 영유아 주요 통계

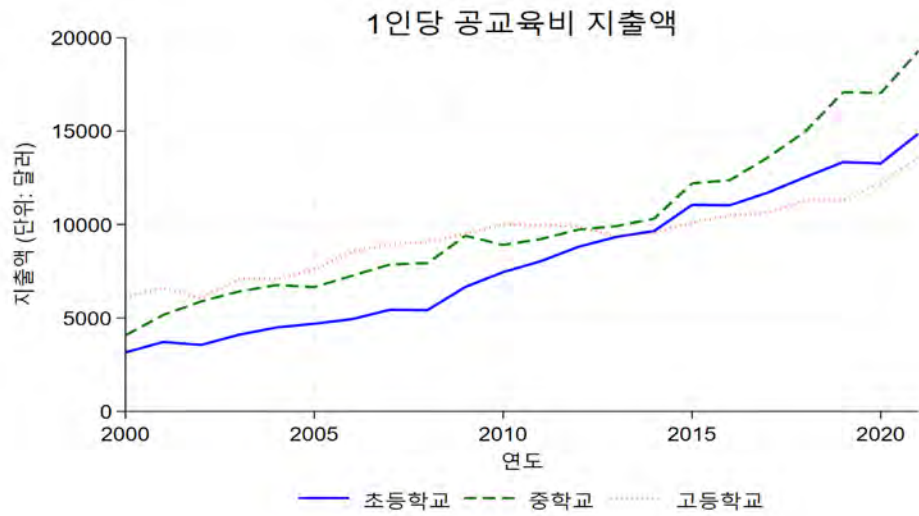
학령인구 감소가 학교에 미친 영향 (이철희·권정현·김태훈 2025)



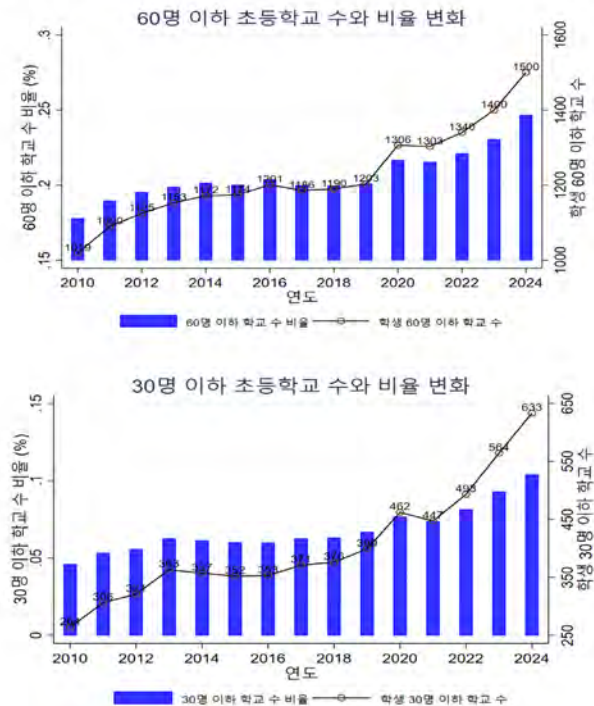
2000년~2024년 연도별 초등학교 수와 초등학교 교원 수



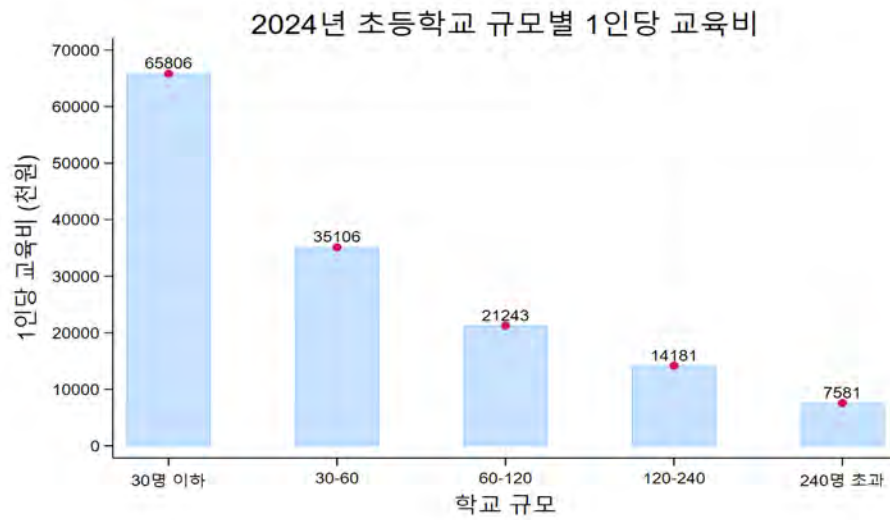
초중고 학생 1인당 공교육비 지출액



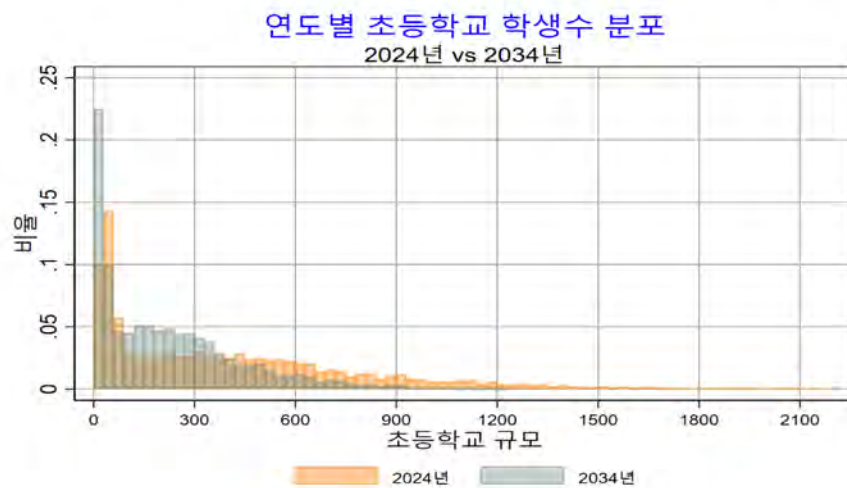
학생 수 60명과 30명 이하인 초등학교 수와 비율 변화



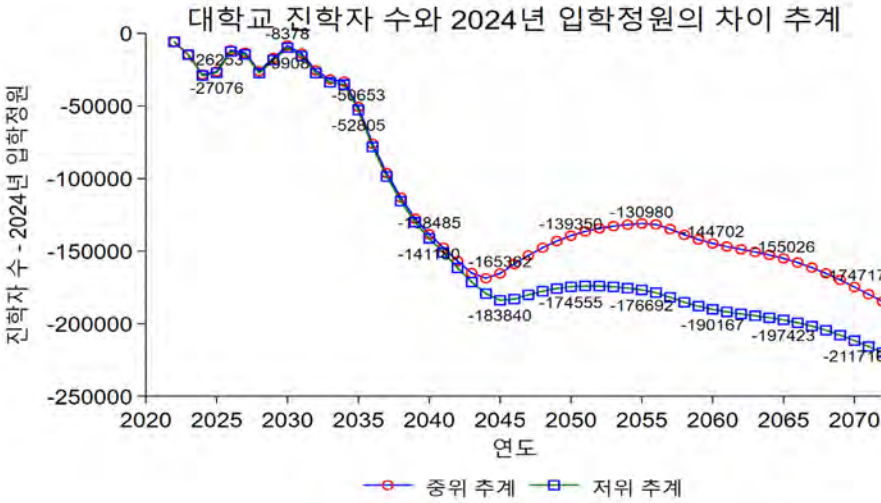
2024년 국공립 초등학교의 규모별 학생 1인당 교육비



2024년과 2034년의 초등학교 학생 수 분포



2024년 대학 입학 정원과 대학교 진학자 수 차이 추계



무엇을 해야 할 것인가?

- 근본적·구조적 요인을 해소하는 장기적인 저출산 대응 정책을 일관되게 추진.
- 출생아 수 감소로 인해 발생할 분야 및 지역별 사회경제적 불균형 문제 식별 및 영향 분석.
- 특히 출생아/아동/ 학력인구 감소 지역 사회서비스 인프라 붕괴와 인구 추가 감소의 악순환 저지 방안 마련
- '공공성의 강화'와 '재정 지출 억제' 사이의 적절한 균형 찾아야 할 것.
 - 가장 합리적인 인프라 입지 방안
 - 대체적인 서비스 제공 방법 개발: 기술적, 제도적 혁신

발표에 인용된 연구

- Joo, Yejin, and Chulhee Lee (2025): "The Effect of Income Inequality and Income on Fertility Rates," Working Paper, Seoul National University.
- Kim, Hannah, and Chulhee Lee (2025): "The Effect of Local Maternity Ward Closure on Health and Demographic Outcomes," Working Paper, Seoul National University.
- 김태훈 (2024): "사교육비 지출 증가가 출산율에 미치는 영향" 2025년 2월 서울대 국가미래전략원 인구클러스터-한국보건사회연구원 공동 인구포럼 발표 논문.
- 신지원, 이철희 (2025): "주택가격이 결혼과 출산에 미치는 영향," 미발표 논문.
- 이철희 (2023a): 「일자리 질이 결혼과 출산에 미치는 영향: 지역 제조업 고용 비율의 효과」, 『한국경제연구』 제41권, 제2호, 5~33.
- 이철희 (2023b): 「1992~2021년 한국 출생아 수 변화 요인 분해: 여성인구, 결혼, 자녀수별 유배우 출산율 변화의 효과」, 『한국인구학』 제46권, 제4호, 79~110.
- 이철희 (2024) 《일할 사람이 사라진다: 새로 쓰는 대한민국 인구와 노동의 미래》 위즈덤하우스.
- 이철희 (2025): 「2024년 출생아 수 증가의 인구학적 요인 분석」, 이지혜 외, 『2024년 출생아 수 반등 원인 분석』, 한국보건사회연구원 보고서, 출간 예정.
- 이철희, 권정현, 김태훈 (2025): 『인구변화의 주요 부문별 전망과 대응 방향 연구』, 보건복지부 연구보고서.

제40회 인구포럼

지방분권과 기본사회 학술대회

세션 4

주민자치와 지역공동체 증진을 위한 사회연대경제

좌장 정무권(연세대학교 글로벌행정학과 명예교수)

발표 사회적경제, 주민자치 그리고 공동체의식:

한국 10개 지역 실증적 분석

- 한상일(연세대학교 글로벌행정학과 교수)

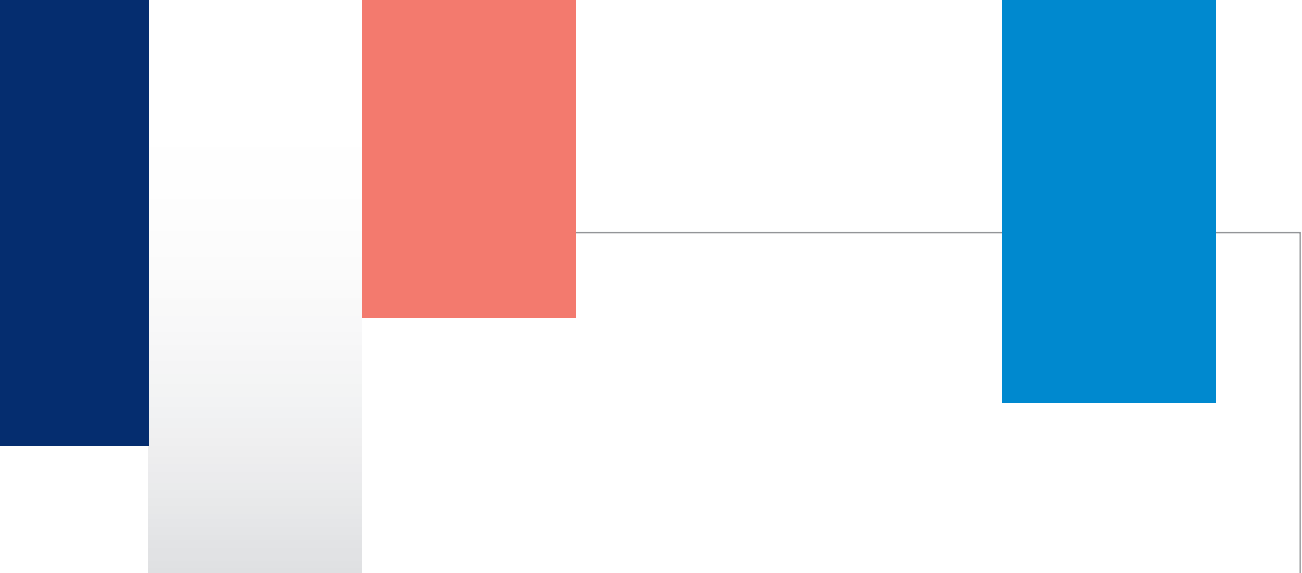
분권과 자치 공동체 사례: 제주사회연대 경제를 중심으로

- 강호진(제주사회적경제네트워크 상임대표)

토론 박진영(대구 사회적경제지원센터 본부장)

김종빈(더함 에스더 부대표)

이경미(연세대학교 글로벌행정학과 연구교수)



발표 1

사회적경제, 주민자치 그리고 공동체의식:

한국 10개 지역 실증적 분석

한상일

연세대학교 글로벌행정학과 교수



사회적경제, 주민자치 그리고 공동체의식

한국의 10개 지역 실증적 분석

한상일

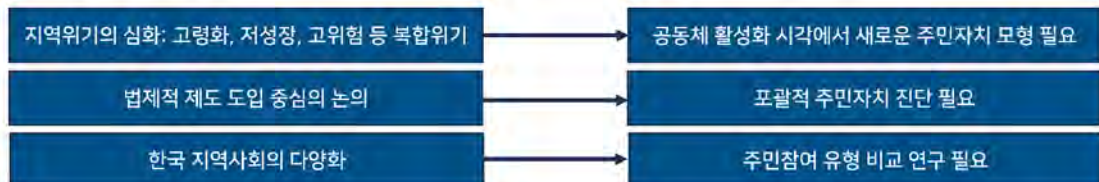
연세대학교 미래캠퍼스 글로벌행정학과 교수

연구의 배경과 필요성

연구의 목적 도출을 위한 질문

1. 왜 한국의 사회적경제에 대한 정부의 지원과 투자가 계속되고 조직의 수는 증가하는데 내 삶의 질은 높아지지 않는가?
2. 왜 한국의 주민자치는 여러 번의 제도개선에도 지역 주민의 실질적 참여 통로가 되지 못하는가?
3. 사회적경제와 주민자치는 어떤 문화적 토대에서 작동하며 어떤 경로로 삶의 질을 높이는가?

연구의 필요성과 방향성



사회적경제의 다양한 정의

Defourny & Develtere(1999)

"이윤창출보다 구성원이나 공공에 대한 공헌을 목적으로 **경영의 자율성, 민주적 의사결정, 수익배분에 있어서 자본보다 사람과 노동을 중시하는 원칙을 따르는** 주로 협동조합, 단체, 상호적 조직 등에 의해 이루어지는 모든 경제활동"

OECD(2022)

"연대성의 가치, 자본보다 사람 중시, 민주적 · **참여적 거버넌스**에 의해 추진되는 활동을 수행하는 단체, 협동조합, 상호 조직, 재단 등의 집합"

사회연대경제의 정의

ILO(2022)

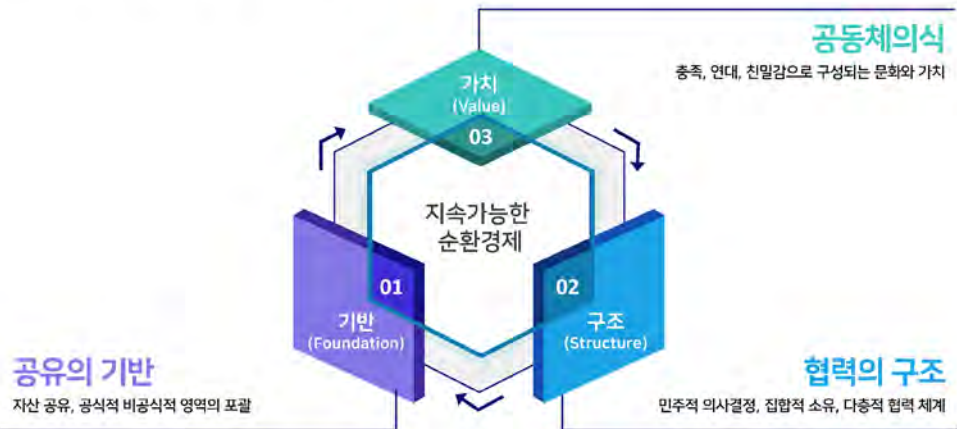
"사회연대경제(SSE)는 집단 또는 일반 이익에 봉사하기 위해 경제, 사회 및 환경 관련 활동에 종사하는 기업, 단체 및 기타 기관을 포함한다. 이들은 자산과 잉여금, 이익의 분배 및 사용 과정에서 자본보다는 자발적 협력과 상호 원조, 민주적 · 참여적 거버넌스, 자율성과 독립성, 그리고 사람을 우선으로 하는 원칙에 기초한다. 사회연대경제 기업들은 **장기적인 실행가능성과 지속가능성, 비공식 경제를 공식 경제로 전환하는 일을 열망하며**, 모든 경제 부문에서 운영된다. 그들은 자신의 기능과 본질적인 가치들을 실천에 옮기고, 사람과 지구를 돌보는 일, 평등과 공정성, 상호의존성, 자기관리, 투명성과 책임성, 그리고 양질의 일자리와 생계의 성취와 일치한다. 국가 상황에 따라 SSE는 협동조합, 협회, 상호 사회, 재단, 사회적 기업, 자조 단체 및 SSE의 가치와 원칙에 따라 운영되는 기타 단체를 포함한다." (ILO, 2022; 이로운넷, 2022에서 재인용)

UN Inter-agency Task Force on Social and Solidarity Economy(2022)

"사회적연대경제는 경제적, 사회적(때로는 환경적) 목표들을 명백히 수행하는 조직과 기업 들로 구성되면서, 노동자, 생산자, 소비자들 사이에 다양한 수준과 형태의 협력적이며, 결사체적 연대 관계를 형성하고 **작업장 민주주의와 자주관리**를 실천한다. 이를 구성하는 조직들로 전통적인 형태의 협동조합과 상호부조조직을 비롯하여, 여성자조집단(women's self-help groups), 마을산림집단(community forestry groups) 공동체조직, 사회서비스 조직 또는 근린서비스조직(proximity services), 공정무역조직, 비공식부문 노동자조직, 사회적 기업, 지역화폐와 대안적 금융조직들을 포함한다." (UNFSSSE, 2014)"

사회적경제의 모형

협동적 전환을 위한 사회적경제의 이념형



사회적경제의 모형

일곱 가지 구성요소

공유의 기반	공유자산 기반	생산을 위한 물리적·기술적 자원의 공동이용 (ex. 공동 생산설비, 커먼즈로의 자연, 지역자원, 공동 자금)
	공식적·비공식적 영역의 포괄	제도화된 경제와 비공식 경제의 실질적 통합 (ex. 시장과 비시장, 화폐와 비화폐 거래의 포용)
협력의 구조	집합적 소유구조	공동소유권과 통제권의 분산 (ex. 이해관계자 기반 지배구조)
	민주적 의사결정	참여 거버넌스 메커니즘을 통한 수평적 권한 배분 (ex. 1인1표, 속의민주주의)
공동체 의식	다층협력 네트워크	정부-시장-공동체의 협력 또는 독립적 참여, 영역 간 파트너십과 연대
	충족과 연대의 문화와 가치	충족, 연대, 친밀감으로 구성되는 공동체의식 그리고 사회적 자본
	이중목적 추구	사회적 목적과 경제적 목적의 동시 추구, 사회적 가치 창출을 핵심 사명으로 인식

한국 사회적경제의 제도화 양식

지역화

- 1970년대 이후의 학습 지역화: 주민 역량 강화를 위한 마을 학습공동체 형성
- 1970년대 후반 이후의 지역 자산 공유: 자산 공동 활용과 공유를 통한 지역문제 해결
- 1990년대 이후 네트워크화: 지역 네트워크 활성화를 통한 정보와 자원의 공유

공식화

- 1960~1970년대 억압적 조직화: 정부주도 농촌과 도시 공동체 조직화
- 2007년 이후 법적 지원: 사회적경제를 법률로 제도화하여 체계적 지원 제공
- 2010년대 이후 지자체 정책 지원: 지자체 주도의 지역문제 해결을 위한 정책 수립과 집행

혁신의 제도화

- 1980년대 이후 사회적 기업이 정신의 확산: 기업가정신과 사회적경제가 결합된 혁신의 지역확산
- 2000년대 중반 이후 사회혁신의 확산: 사회문제 해결을 위한 플랫폼과 과정의 제도화

한국 주민자치의 연구 경향

일곱 갈래 연구 경향

개념화	개념과 본질 연구	주민자치의 개념과 특성 연구를 통한 지방자치 이론의 검토와 주민자치의 본질을 논의 (곽현근, 2015; 김찬동, 2019; 김태영, 2022)
	제도화 연구	주민자치의 제도화 방향과 현실 제도의 의미 탐색: 생활의 개선보다 연대와 행위주체성의 회복 강조 (여관현, 2015; 곽현근, 2017)
	거버넌스 연구	주민자치회 거버넌스 운영사례 및 인식 연구: 시범사업을 계기로 로컬 거버넌스 방식과 평가 (김홍주·강인호, 2020; 김정욱, 2022)
구조화	정책 및 제도 연구	정책과 제도 연구: 지방자치법 분석, 주민자치회 정책형성 과정, 주민자치회 사업 평가 등 (박기욱, 2022; 전대욱 외, 2022)
	제도변화·비교연구	주민자치위원회의 주민자치회의의 제도적 변화와 한계 비교 및 해외 사례와 국내외 사례 비교 검토 (강재규·김상희, 2011; 이현국·이민아, 2021)
활성화	활성화 방안 연구	제도 활성화 방안 연구: 주민자치회 또는 주민참여예산제 활성화 연구 (박상범·복문수, 2019; 한문성·양덕순, 2019)
	성과와 지역발전 연구	주민자치의 성과와 지역발전에 관한 연구: 주민자치회와 지역사회 협력연구 (김필두, 2014; 김필두·류영아, 2015; 여관현, 2015; 김상민, 2016)

사회적경제와 주민자치의 포괄적 개념화 필요성

기존 연구의 한계

- 법제적 공식적 측면에서의 주민자치회나 주민자치위원회의 운영을 조명
- 지역 활성화를 위한 자율형 주민자치와 그것을 가능하게 하는 공동체 의식, 사회적 자본, 사회적경제, 협력적 거버넌스와의 연계 부족

공동체 활성화 시각에서의 포괄적 개념화

- 지역공동체: 사회적 상호작용 속에서 구성원의 유대를 형성하고 집합적 행위가 이루어지는 장소
- 공동체 의식과 사회적 자본이 협력적 거버넌스가 국가와 지역의 접점에서 매개하고 파트너십을 형성
- 사회적경제를 통해 순환경제를 만들고 호혜성에 입각한 의사결정과 자원배분

주민자치의 개념과 새로운 연구의 필요성

곽현근(2015)

“지역에 대한 애착과 주민들 사이의 유대의 토대 위에 집합적 역량을 구축한 주민들이 지역문제를 스스로 또는 정치 행정 과정에의 참여를 통해 해결해 나가는 행위 또는 과정”

“주민들이 지역을 기반으로 스스로 공동체를 형성하여 상호작용하고 역량을 강화하며 공동의 정서와 의식을 공유하면서 지역문제 해결에 직접 참여하는 것”

- 자율형 주민자치: 주민의 자발적 참여와 조직화를 통해 지역의제를 발굴하여 해결해 나가면서 지역공동체의 역량을 발휘하는 것
- 민관협치형 주민자치: 지역공동체 조직 또는 대표가 정부와 대등한 위치에서 집합적 결정과 생산행위에 참여하는 것

분석 모형

연구의 필요성과 분석 모형

“공동체 의식과 민주주의 의식을 기반으로 사회적경제와 주민자치 참여를 활성화하고 이를 통해 삶의 질을 높이는 경로의 포괄적 개념화와 실증적 검증 필요”

의식 → 행동

- 시민의 내적 동기와 의식(태도, 규범, 지각된 행동 통제)이 참여 의도 및 참여 행동과 직결된다는 관점

문화적 토대 → 활동 → 결과

- 공동체 의식과 민주주의 의식이 사회적경제 참여와 주민자치 참여에 긍정적인 영향을 주고 참여는 지역사회 만족도, 지역경제 활성화 인식, 지역내 불평등 해소 인식에 긍정적인 영향을 주는 것으로 가정

분석 모형

주요 경로 설명

- 충족감 → 사회적경제 참여 및 주민자치 참여
 - 개인이 지역사회의 욕구 충족을 경험할 때 이를 바탕으로 공동의 문제를 해결하기 위한 사회적경제 및 주민자치 활동에 참여
- 민주주의 의식 → 사회적경제 참여 및 주민자치 참여
 - 민주적 의사결정에 대한 신념이 있을 때 이를 주요 원칙으로 운영되는 사회적경제 및 주민자치 활동에 더 적극적으로 참여
- 사회적경제 참여 및 주민자치 참여 → 삶의 질 인식 향상
 - 참여를 통해 지역문제가 해결되고 경제가 활성화되는 효과를 체감할 때 거주지역 만족도와 지역경제에의 긍정적 인식 강화



연구 방법: 조사대상 지역, 응답자, 측정 항목

주민자치가 활성화된 10개 지역

- 서울 금천구, 부산 사하구, 울산 북구
- 경북 의성군, 충남 당진시, 홍성 장곡면, 아산 송악면, 영광 모량면, 제주 신흥2리, 제주 가시리

조사대상의 선정

- 표적 대상(주민자치 참여자)과 비표적 대상을 구분
- 지역별 100명씩 총 1,000명

측정 항목

- 5점 또는 10점 리커트 척도
- 공동체의식(총족감, 친밀감, 연대감)

연구방법: 표본 구성

성별, 연령, 교육, 소득

특성		빈도	백분율	특성		빈도	백분율
학력	고졸이하	636	63.6%	성별	남성	427	42.7%
	대학 중퇴 이상	364	36.4%		여성	573	57.3%
연령	19~39세	116	11.6%	월 평균 가구 소득	200만원 이하	225	22.5%
	40~59세	267	26.7%		201만원~400만원	455	45.5%
	60세 이상	617	61.7%		401만원 이상	320	32.0%

연구방법: 기초적 분석 모형

기초적 분석: 공동체 의식, 민주주의 의식, 사회적경제 참여, 주민자치 참여



지역별 평균값

주민자치 유형별 평균값

변수	서울금천	부산사하	울산북구	경북의성	충남당진	홍성장곡	아산송악	영광모량	제주신흥2	제주가시리	평균
민주주의 의식	5.28	5.13	5.19	5.34	5.22	5.28	5.81	5.19	5.57	5.56	5.36
공동체 의식_충족감	3.25	3.39	3.44	3.96	3.57	3.79	3.47	3.63	3.79	3.91	3.62
공동체 의식_연대감	3.82	4.00	3.77	4.12	3.99	4.05	4.10	4.01	4.03	4.10	4.00
공동체 의식_친밀감	3.48	3.70	3.52	3.84	3.65	3.78	3.75	3.74	3.82	3.75	3.70
주민자치 참여	3.69	.66	2.84	1.49	2.28	1.14	.50	1.15	.18	.24	1.42
사회적경제 참여	.243	.11	.36	.03	.21	.23	1.01	2.17	.23	.02	.46
경제 활성화인식	3.32	2.86	2.97	3.80	3.03	3.24	2.82	3.20	3.00	3.09	3.13
불평등 해소 인식	3.11	2.77	2.94	3.65	2.95	3.19	2.59	3.12	3.05	3.13	3.

탐색적 요인분석

공동체 의식

영역	잠재변수	측정항목	요인적재치	크론바하 알파	누적분산비율
공동체 의식	충족감	상호 의지	.787	.844	38.862
		상호 혜택	.787		
		주민 욕구 충족	.776		
		주민위한 노력	.775		
		문제해결	.718		
	정서적 친밀감	정서적 안정	.814	.738	47.313
		사회적 유대	.806		
		즉시 대화가능 상대	.675		
	연대감	이웃 고통 공감	.791	.693	58.918
		상생의식	.773		

탐색적 요인분석

민주주의 의식, 사회적경제 참여, 주민자치 참여

잠재변수	측정항목	요인적재치	크론바하 알파	누적분산비율
민주주의 의식	속의 민주주의	.870	.928	24.687
	표현의 자유	.861		
	정치참여	.861		
	소수자 권리 보호	.834		
	법의 지배	.832		
	자유 공정 선거	.827		
	농협, 신탁 참여	.648	.734	47.313
사회적경제 참여	사회적경제 조직 참여	.623		
	농업 조직 참여	.576		
주민자치 참여	주민자치회 참여	.782	.766	58.918
	주민총회 참여	.758		
	리더회의 참여	.527		

판별타당성: 요인간 상관분석 및 평균분산추출(AVE)의 제공근

Fornell-Larcker 분석

- 공동체 의식 요인은 서로 관련이 있으나 구별되며 참여의 두 요인이 상관관계가 낮지만 AVE의 제공근이 상관계수를 초과하여 통계적 판별타당성은 확보된 것으로 판단

Dimension		1	2	3	4	5	6
공동체 의식	1 총족감	.797					
	2 연대감	.419	.821				
	3 친밀감	.479	.546	.770			
	4 민주주의 의식	.212	.412	.272	.886		
참여	5 사회적경제 참여	.190	.365	.299	.192	.540	
	6 주민자치참여	.119	.115	.540	.426	.085	.578

주: 대각선 셀은 AVE(Average Variance Extraction)의 제공근

주민자치 참여집단과 비참여집단 평균값 차이

t-검정

변수	주민자치 참여 집단			주민자치 비참여 집단			유의도
	평균	표준편차	N	평균	표준편차	N	
공동체 의식_총족감	3.686	.588	499	3.557	.605	500	.000
공동체 의식_친밀감	3.786	.561	500	3.619	.559	500	.000
공동체 의식_연대감	4.108	.512	500	3.885	.532	500	.000
민주주의 의식	5.437	.944	499	5.277	.866	499	.005
사회적경제 참여	.881	2.245	500	.042	.329	500	.000
주민자치 참여	2.674	3.581	500	.159	.884	500	.000

기초적 회귀분석

변수		거주 지역 호감도		거주 지역 경제 활성화 인식		거주 지역 불평등 해소 인식	
		B	β	B	β	B	β
통제	성별	-.005	-.001	.089	.046	.065	.036
	나이	.170	.141	-.088	-.131***	-.021	-.032
	교육	-.143	-.103*	-.077	-.099*	-.040	-.054
	소득	-.075	-.032	-.076	-.059	-.111	-.090*
독립	민주주의 의식	.136	.073*	.014	.014	-.013	-.013
	공동체 의식_총족감	.714	.252***	.365	.230***	.388	.258***
	공동체 의식_친밀감	.179	.060*	-.030	-.018	.029	.018
	공동체 의식_연대감	.287	.090**	.152	.085*	.004	.002
	사회적경제 참여	.048	.047	.044	.077*	.032	.059*
	주민자치 참여	-.022	-.038	.054	.164***	.040	.130***
상수		2.541		1.961		1.975	
R ²		.231		.112		.107	
Adjusted R ²		.223		.103		.098	
F		29.608***		12.461***		11.867***	

기초적 분석 결과

거주지역 호감도

- 모든 공동체 의식(총족감, 친밀감, 연대감)과 민주주의 의식이 유의미한 긍정적 영향
- 교육수준이 높을수록 거주지역 호감도가 낮은 것으로 확인

거주지역 경제 활성화 인식

- 총족감, 연대감, 사회적경제 참여, 주민자치 참여가 유의미한 긍정적인 영향
- 나이가 많을수록, 교육수준이 높을수록 경제활성화 인식이 낮은 것으로 확인

거주지역 불평등 해소 인식

- 총족감, 사회적경제 참여, 주민자치 참여가 유의미한 긍정적인 영향
- 소득이 많을수록 불평등 해소 인식이 낮은 것으로 확인

수정모형

민주주의의식으로부터 사회적경제 참여로의 경로 삭제

- 최초모형 분석 결과 민주주의의식의 사회적경제 참여 및 주민자치 참여 경로는 통계학적으로 유의미한 반면 공동체의식(충족감)은 사회적경제 참여에만 유의미한 긍정적 영향
- 수정된 경로:
 - 충족감이 사회적경제 참여에, 민주주의의식이 사회적경제 참여와 주민자치 참여에 유의미한 긍정적인 영향
 - 사회적경제 참여와 주민자치 참여가 거주지역 호감도, 지역경제 활성화 인식, 지역불평등 해소 인식에 긍정적 영향



거주지역 호감도

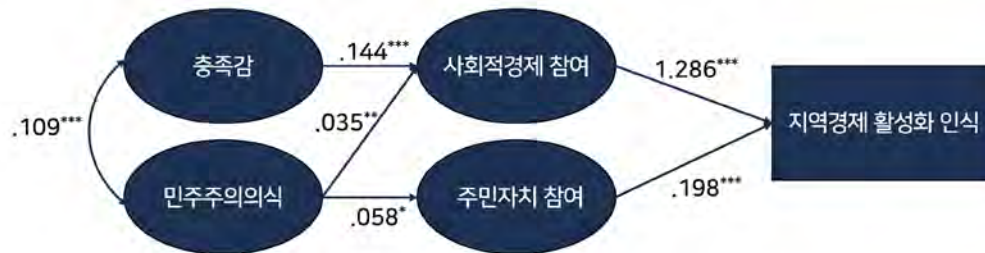
인과모형



CFI = .920, TLI = .905, RMSEA = .072, SRMR = .052

지역경제 활성화 인식

인과모형



CFI = .923, TLI = .908, RMSEA = .070, SRMR = .052

지역 불평등 해소 인식

인과모형



CFI = .921, TLI = .905, RMSEA = .071, SRMR = .055

구조방정식 분석 결과

공동체의식(충족감)의 효과

- 충족감은 사회적경제 참여를 촉진하는 강한 요인이며 나아가서 지역경제 활성화 인식 및 지역 불평등 해소 인식 등 지역 문제 해결 인식과 거주지역 호감도에 대한 긍정적 인식을 유발

사회적경제 참여의 핵심적 매개 역할

- 사회적경제 참여는 지역문제 해결에 대한 인식을 개선하는데 가장 큰 영향을 미치는 변수
- 거주지역 호감도에 가장 큰 효과

주민자치 참여의 일관된 효과

- 두 모형 모두에서 유의미한 효과를 보이며 사회적경제 참여에 비해서 상대적으로 작은 효과

민주주의 의식의 다차원적 역할

- 민주주의 의식은 통계적으로 약한 효과를 갖지만 사회적경제 참여와 주민자치 참여 모두에 유의미

정책적 함의

주민 욕구 충족 프로그램 강화

- 충족감이 참여를 이끌고 참여는 지역에 대한 긍정적 인식을 유발한다는 점에서 주민의 욕구를 충족할 생활 밀착형(돌봄, 교육, 문화 등) 사회적경제 조직의 육성이 필요하며 정기적인 욕구 조사 및 이를 반영한 정책 설계 필요

사회적경제 참여 활성화 필요

- 사회적경제 참여는 지역문제 인식에 가장 큰 영향을 미치므로 사회적경제 진입장벽을 완화하고 참여형 생태계 조성 필요
- 사회적경제 조직의 협력, 연대 촉진을 통한 지속가능한 비즈니스 모델 개발 필요

민주주의 의식 강화와 주민자치와 사회적경제 연계 강화 필요

- 민주주의 의식을 기반으로 사회적경제 참여와 주민자치 참여를 활성화 할 수 있고 주민자치를 매개로 긍정적 지역인식을 높일 수 있다는 점에서 주민자치회와 사회적경제 조직의 연계 강화 필요

NOTE

발표 2

분권과 자치 공동체 사례:

제주사회연대 경제를 중심으로

강호진

제주사회적경제네트워크 상임대표



분권과 자치공동체 사례 feat 제주사회연대 경제를 중심으로

강호진
2025년 11월 20일

직책은 화려하지만 이것저것 잡무에 능함



- 전 제민일보 기자
- 전 제주주민자치연대 대표
- 전 제주시민사회단체연대회의 상임공동대표
- 현 제주특별자치도지방시대위원회 위원
- 현 제주대안연구공동체 공공정책센터장
- 현 제주사회적경제네트워크 상임대표
- 현 제주4.3기념사업위원회 집행위원장

제주 사회연대경제 역사적 문화적 맥락

자조, 자율, 자립의 숨결



자주운항운동(1930년대)
제주항해조합/동아통항조합



학교배당(1950년대)
성산읍 온평리



맥크린치신부(1960년대)
한림읍 성이시동목장 외

'우리는 우리대로'
제주도민들을 조합원으로 하는
소매조합(고은교, 김문준 등)
조합직원 선의문경 교황현

온평리 해녀들이 초등학교가 전소되자
바닷가에서 물부 구경을 위해 거기에서
나온 미역을 5년에 걸쳐 학교 건학기금
으로 조성

이달랜드 출신 맥크린치신부가 제주도
민의 자립을 위해 농촌산업개발협회를
통해 한림수직과 사료공장 운영
이에서 한림신협과 이시동연원 등 설립

제주다움과 공동체



"제주는 오래 전부터 척박한 자연환경 속에서도
서로간의 신뢰와 품앗이, 그리고 상호부조를 통해
어려운 시절을 극복했던 공동체 문화, '수놓음'의 전통을 이어온 지역입니다.
신뢰와 협동을 바탕으로 정정 자연과 제주다움을 지키면서,
지속가능한 경제를 만들어 왔던
'수놓음' 이어달로 제주형 사회경제의 모델입니다."

조직소개

제주 지역 사회적경제 구축과 활성화를 통해 **지역 경제의 변화와 사회공공성 확대에 기여**



제주사회적경제네트워크

(사)제주사회적경제네트워크

상 임 대 표	강호진
설 립 일	2013년 8월 5일
소 재 지	제주특별자치도 제주시 중앙로 165, 1층
전 화 번 호	064) 722-4843
E - m a i l	jejusen@jejuhup.org
홈 페이지	www.jejusen.org

사업분야

- ✓ 사회적경제 주제, 조직 간 네트워크 구축 사업
- ✓ 사회적경제 실천과 활성화를 위한 공동 사업
- ✓ 사회적경제 활성화를 위한 교육 및 홍보 사업
- ✓ 사회적경제 활성화를 위한 정책 및 연구 사업
- ✓ 사회적경제 활성화를 위한 간담회·세미나·대외 사업
- ✓ 사회적경제 관련 국내외 단체 및 기관과의 교류·협력 사업
- ✓ 사회적경제 활성화를 위한 경제사업 및 금융지원 사업
- ✓ 사회문제 해결을 위한 지역 혁신 및 사회가치 추구 사업

제주사회적경제네트워크

출범선언문

“다른 경제, 다른 내일을 향해”

이제는 우리가 우리 **삶의 주인**이 되어야 합니다.

협동과 연대의 가치가 제주사회의 새로운 가치가 될 수 있어야 합니다.

이윤만을 추구하는 자본중심 사회에서

수평적 소통과 연대, 협업이 중요한 역할을 하는 **민간 중심의 제주로 전환**되어야 합니다.

함께 꿈꾸면 다른 경제, 다른 내일을 이제 제주사회에서 시작합니다.

사회적경제라는 이름으로 제주를 바꾸기 위해 손을 잡았습니다.

자립, 협동, 연대를 동태로 **제주 미래**를 새롭게 하려 합니다.

작은 시작입니다. 자립과 연대를 향한 첫 출발입니다.

노동의 가치, 땅의 가치, 현장의 가치를 우선시하겠습니다.

농업의 중요성이 실현되고 생태사회의 지속성이 보장되는 구조를 실현하겠습니다.

생산, 유통 소비에서도 사람이 주인이 되어 함께 잘 살 수 있는 다른 틀을 제시하겠습니다.

받는 것에 익숙한 사회적 약자가 아니라 스스로 먹고 사는 사회적 주체로서 함께 일어서는 경제를 만들겠습니다.

실천적 협력과 연대를 통해 삶에서, 일상에서 함께 꿈꾸며 만들어갈 수 있는 작지만 알찬 일들을 꾸며 나가겠습니다.

제주사회적경제네트워크가 제주 미래의 작은 등불이 되겠습니다.

그러나 깃발만 나부끼는 외로운 몸짓은 되지 않겠습니다.

생활에서, 현장에서 광장에서 함께 어우러지는 아름다운 연대를 실천하겠습니다.

제주를 지나 우리와 꿈을 같이 하는 다른 세상 사람들과 손을 잡겠습니다.

다른 경제, 다른 내일을 위해 함께 연대합니다.

제주 사회적경제네트워크

제주사회적경제네트워크

제주지역 사회적경제 생태계 구축과 활성화를 통해 **지역 경제의 변화와 사회 공공성 확대**에 기여하고자 설립된 사단법인으로 2013년도 설립, 현재 66개의 사회적경제기업과 시민단체(개인)를 중심으로 조직

사회적경제 연대사업

사회적경제생태계 확장

사회적경제 설립지원

사회적금융사업

지역협력

조직도



사회적기업(28개소)

농업회사법인(주)제주살림
생드르영농조합법인
유한회사 클린서비스보급자리
말배물터
주식회사 제주생태관광
제주해가살리기 사회적협동조합
제주희망협동조합
소담제주 영농조합법인
사회적협동조합 제주내일
유한회사 섬이다
사회적협동조합 희망나래
의귀마을영농조합법인
인화로사회적협동조합
두리함제주회사

이어도돌봄사회적협동조합
함께하는그날협동조합
꽃마리협동조합
영농조합법인 제주디
공심채농업회사법인주식회사
주식회사 파란공장
주식회사 디오워드
물개협동조합
달라고고 주식회사
주식회사 리블랭크
별난고양이공방 사회적협동조합
주식회사 제주청년파워피
주식회사 제주마미
주식회사 제주투데이

협동조합(8개소)

교육협동조합 사람
한살림제주생활협동조합
제주인아이코생협협동조합
제주차량사회적협동조합
사회적협동조합 재주로
제민신용협동조합
과일아삭협동조합
제주분초협동조합

자활기관(4개소)

사회적협동조합
제주이어도지역자활센터
수놓음지역자활센터
마켓프레쉬 주식회사
(사)제주여성인권연대 부설
제주여성자활지원센터

사회가치 지향(6개소)

디자인누리
스토어36.5제주
탈라공인노무사사무소
제주동백애
올바른농부영농조합법인
주식회사 일로와

마을기업(1개소)

탐나금악협동조합

시민사회 단체(2개소)

사단법인 제주대안연구공동체
제주주민자치연대

개인회원(13명)

주요사업 _사무처

사회적경제 활성화 사업

- 예비사회적기업 발굴육성 및 관리사업
- 제주형 사회적경제기업 컨설팅/교육 사업
- 지역 기관/기업 등 사회공헌 사업 유치
- 사회적경제 홍보강화 사업
 - ✓회원사인 '제주투데이'와 업무협약 예정

사회가치 실현 사업

- 지역혁신프로젝트-청년특화매거지(신규)
 - ✓관광 특화 인터뷰 30명
 - ✓현케이선 15명
 - ✓관광분야 직장적용 100명
- 제주삼다수 나눔사업(2개소→3개소)
- 지역돌봄공동체 인큐베이팅 사업
- 신규사업 발굴

사회적금융

- 제주고광
 - ✓운용자산 4.5억원 목표
 - ✓예탁결제원 연계 사회적경제 투자 펀드 조성
 - ✓상품 다각화 모색 - 기금운영위 논의
- 서민금융진흥원
 - ✓상반기 4.1억원 배정 - 하반기 추가 진행
 - ✓컨설팅 연계로 사회적경제 재정 여건 개선

정책·연구 사업

- 정책사업
 - ✓사회적경제 신규 의제 발굴: 돌봄, 사회주택 등
 - ✓생활을 등 조려 제/개정 제안
- 연구사업
 - ✓제3차 사회적경제 실태조사 예정
 - ✓청년 및 돌봄사회주택 등 연구사업 추진

조직·연대 사업

- 회원사업: 신규회원 10개소(명) 유치
 - ✓분야별 회원 간담회 3회 운영
- 위원회 활동 강화: 위원회 활동 5회, 자문위 2회
- 연대사업
 - ✓한국사회연대경제 정책 개발 지원 등 연대
 - ✓제주사회적경제연대회의 '간사'단제
 - ✓제주사회적경제기념주간 운영
- 직원협의체 지원: 워크숍 2회, 역량강화 4회
- 지역사회와의 연대협업 사업 추진

제주 사회연대경제기업 규모

마을 기업	출자자 및 고용인력 70% 이상 지역주민으로 구성(5인일 경우 100%), 모든 회원은 마을기업(법인) 출자 및 경영참여	사회적 기업	배분가능, 미윤의 2/3 이상 사회적 목적을 위한 재투자, (예비)사회적기업 부지함, 지역형 지정제도 시행
주요역할	지역자원을 활용한 지역문제 해결 및 공동체 활성화 등	주요역할	사회서비스 및 일자리 제공 등 사회통합과 국민의 삶의 질 향상
관련법	마을기업육성법	관련법	사회적기업육성법
주무부처	행정안전부	주무부처	고용노동부
자활 기업	구성원 중 기초생활보장 수급자 1/3 이상, 모든 구성원에 대해 시장 진입형 표준소득액 이상의 수익금 배분	협동 조합	자발적 계약적인 조합원 (1인 1표의 원칙), 일반협동조합(신고제)과 사회적협동조합(인가제)
주요역할	수급자 등 저소득 계층의 자활 기업 참여를 통한 탈 빈곤	주요역할	조합원의 경제 / 사회 / 문화적 수요 부응
관련법	국민기초생활보장법	관련법	협동조합기본법
주무부처	보건복지부	주무부처	기획재정부



제주특별자치도 (제2차) 사회적경제 발전 기본계획

창적 방향에 따른 목표(상성 목표)

연대와 협력의 제주지역공동체복원

- 사회적경제 중간조직 활성화 및 전문인력 확충 등으로 민관 거버넌스 체계 구축
- 사회적경제 네트워크 고도화, 소규모 공동체 발굴 및 육성 지원

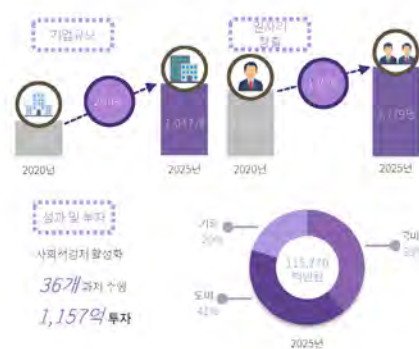
사회적경제기업의 경쟁력강화로 지속가능성제고

- 제주형 비즈니스 고도화, 온라인 통합정보시스템 구축, 성장단계별 맞춤형 지원
- 전문유동기업 운영 확대 지원, 마을기업 사업 다각화 및 재도약 지원사업, 자활기업 창업 지원과 복합공간 지원 등 선도적 사회적경제 기업 육성 지원

사회적경제 선도도시·도약을 위한 인프라구축

- 사회적경제 혁신타운 조성, 사회적경제 뉴딜 스마트 공동유통센터 구축 운영, 공동판매장 설립 지원, 사회적경제 연계형 지역상품권 활용사업, 사회적금융 확대 등

지표에 따른 성과목표(창달 목표)



주요사업 새활용센터

JCU 제주새활용센터

시민들 일상에서 만나게 되는 지속가능한 순환경제도시 제주를 실현

새활용/순환경제 생태계 구축

협력체계 고도화

- 유관기관 업무협약 누적 15건
- 협업 프로젝트 3건 실시

개관 1주년 기념 행사 (6월)

- 순환경제도시포럼
- 새활용 콘텐츠 공모전 등

새활용/순환경제 산업기반 조성

새활용 예비창업가 양성 (10명)

- 예비창업가 교육 및 맞춤형 컨설팅
- 사업 테스트 개발비 및 후속 지원

입주기업 성장 지원 (7팀)

- 기업별 맞춤형 컨설팅, 판로 연계 15회
- 입주기업 공동 프로젝트 3회 추진 등

새활용 제품 홍보 강화 지원

- 새활용 소재 발굴 시범사업
- 새활용 팝업스토어 3회 운영

새활용/순환경제 문화확산

시민 참여 프로그램

- 마켓레벨업 시즌2, '수리수리다수리(안)' (4.5.7.9.11월 3번째 토요일 오후)
- 새활용 기획 전시 3회

새활용 교육 체계 확립

- 견학 및 체험 프로그램 150회
- 새활용 활동가(2기) 15명 발굴/양성

제주사회적경제네트워크

사회적경제

제주사회적경제네트워크, 제로웨이스트 인식 확산 업무 협약

5일 제주환경운동연합-제주대 총학생회, 협약 체결
대학 내 팝업스토어 설치도 ... 오는 9월까지 운영

박지희 기자 업데이트 2023.06.05 18:38 댓글 0

🔍 📄 🗨️ 📌



새활용 산업 기반 조성



● 예비창업가 육성사업

- 새활용 관련 예비창업가 모집·발굴을 위한 예비창업가 육성사업 실시
- 새활용 예비창업가 대상 기초과정 진행
- 우수팀 선발, 심화과정 진행: 테스트 개발비 지원, 맞춤형 컨설팅 등

● 입주기업 지원사업

- 입주 기업 판로개척을 위한 온/오프라인 홍보, 중점추진과제에 맞춘 지원 실시 (연중)
- 입주기업 성장을 위한 입주기업 성장 지원사업, 입주기업 협업프로젝트 진행 (연중)

● 새활용 산업 육성 지원

- 새활용 소재 발굴을 위한 시범사업 및 프로젝트 운영 (하반기)
- 새활용 제품 홍보 강화를 위한 팝업스토어 운영 (하반기)



15

새활용 생태계 구축



● 협력체계 구축 및 협업 프로젝트 운영

- 유관기관 업무협약: SW미래채움센터, 팍팍제주와 업무협약 실시
- 협약기관과 함께하는 협업 프로젝트 실시
 - 제주도지속가능협의회: 어린이 기후학교 공동주관
 - 한라대학교 유아교육과: 어린이 건축 프로그램 개발, 그림책 제작 등

● 개관 1주년 기념 행사

- 새활용 솜품 공모전 (제주시 주관)
- 입주기업 팝업 전시 및 새활용 체험
- 환경 영화 상영, 새활용 포토제닉 등 시민참여의 장
- 순환경제도시포럼



16

2025년 입주 기업

간세팩토리 @ganse_factory

- 페플라스틱을 활용한 오브제, 아와 벤치 등 생활용 제품 제작 및 체험프로그램 운영



배어한 자물
고래두리 키링

배플라스틱
각재 벤치

다시바다 @sea_creator

- 버려진 해녀복을 활용하여 다양한 해양환경상품과 생활용품 제작



해녀복
고래두리 키링

잠수복 파우치

리블랭크 @reblank_

- 자투리 가죽을 활용한 가죽 제품 제작 및 타이백 현수막 디자인/출력 및 생활용



자투리 가죽
명함지갑

타이백 현수막

리어플라스트릭 @reerplastic

- 페플라스틱을 활용하여 전시, 인테리어 가구, 소품 등 제작 및 체험, 교육, 캠페인 운영



배플라스틱
사출 키링

배플라스틱 보조
체험 프로그램

삼사이워크 @342work

- 버려지는 소재를 활용하여 어린이 놀이감, 놀이프로그램 기획/운영 및 공간디자인 진행



행사 공간디자인

생활용 놀이터

제주별작업실 @je.jubyeol.a

- 버려지는 커피 찌꺼기를 활용한 생활용품 제작 및 환경교육 프로그램 운영



커피찌꺼기
생활용품

환경 교육

희망나래 @coopn

- 발달장애인과 함께 지속가능한 지역공동체의 성장을 위해 환경교육, 현수막 생활용 상품 등 제작



현수막 우산

현수막 파우치

입주기업에 대해 더
알고 싶다면 제주시
생활용센터 홈페이지에
찾아와주세요!



www.jcuc.org
064-744-7080

17

주요사업 제주패스파인더

<2025년 KPI>

- 프로그램 참여 연인원 2,750명
- 프로그램 참여 순인원 1,650명
- 프로그램 운영 횟수 200회
- 2025 사업비 : 1,754,610천원
- (2024년 사업비 : 1,280,000천원)

<2025년 주요 계획>

- 상/하반기 성장공유회 2회 운영
- 신규 사업 운영
- 은둔고립청년 지원(작년보다 심화)
- 사회적/재활용 기업 탐방
- 청년 경력단절여성 지원



<2025년 주요 사업>

<청년카페 운영>

- 제주도 내 미취업, 쉬었음, 경력재설계가 필요한 청년 지원
- 목표 : 참여 연인원 2,750명, 순인원 1,650명, 운영횟수 200회
- 초기상담 및 역량강화 교육, 네트워킹 프로그램 등 운영

<은둔고립청년 지원>

- 도내외 은둔고립 청년 및 은둔고립 자녀를 둔 부모 지원
- 은둔고립 인식개선 캠페인 실시
- 도내외 은둔고립 청년 발굴 및 상담, 회복 프로그램 운영
- 부모 대상 교육 실시
- 관련 기관/업체 협업 : (사)씨즈 등

<사회적/재활용기업탐방>

- 사회적기업 또는 재활용 관련 기업 실무를 경험해보는 일경험 기업 탐방
- 관련 기관/업체 협업 : 제주시생활용센터, 제주사회적경제지원센터 등
- 목표 : ESG 기업 탐방 10회

<청년경력단절여성 지원>

- 청년 경력단절여성을 위한 커리어 재설계 프로그램 기획 및 운영
- 관련 기관/업체 협업 : 경력있는여자를, 여성새로일하기센터 등
- 목표 : 프로그램/교육 운영 3회

제주 청년 현황 및 일자리 미스매칭

청년 인구 감소

청년 일자리 미스매칭



- 도내 관광산업 관련 전공 학교는 특성학교 2곳(제주고, 중문고)이 있고, 대학교 4곳(제주관광대, 제주한라대, 제주대, 국제대)이 있음. 제주지역 관광산업 청년층 일자리미스매치는 취업에 대한 정보 부족, 학교와 기업간 연계사업 부족, 인력양성 기반 조성이 미흡하여 발생하는 것으로 파악됨
- 관광 전공 특성학교 졸업자들은 관광산업 분야 사업체에 대한 취업을 기피하고 있어 대부분 진학을 선택하는 것으로 나타남. 또한, 고졸 취업의 경우 특성학교와 사업체 간 취업 연계를 위한 활동이 저조하고, 도내 사업체들의 특성화 고졸자에 대한 신뢰도가 낮아 취업연계가 어려운 상황임
- 고용노동부 일학습병행제가 한라대학교에서 운영되고 있어, 일부 관광전공 졸업자들은 일경험과 함께 대학교 졸업을 동시에 하고 있음
- 제주지역 청년층은 공공기관 입사를 가장 크게 희망함. 제주지역이 대부분 5인 미만 소규모 사업체가 많아 열악한 근무환경을 기피하고 있고 공무원, 공공기관을 선호하고 있음. 실제로 청년층들이 가장 많이 알고 있는 업종은 숙박 및 음식점업이지만 취업 하길 희망하는 업종은 고용안정성, 사회적인지도가 높은 공공행정 분야로 파악됨
- 임금 등 근로 여건이 열악한 환경은 취업 후 이직률을 높게 하는 요인으로 작용하고 있음. 실질적으로 2년 미만에 청년층 근로자들의 상당수가 이직하는 것으로 파악되고 있음

청년성장프로젝트 톨 SET

자기탐색

- 심리회복 프로그램
- 진로 상담 (유선/내방)
- 갤럽 강점 검사
- 벅크만 검사
- 직업 적성 검사
- 고용노동부 지원사업 안내
- 제주 청년 지원사업 안내

역량강화

- 취업 교육(자소서/면접)
- 직무 체험 교육
- 직무 기초 교육
- 직무 심화 교육
- 창업 기초 교육
- 경력 재설계 교육

네트워크

- 지역 네트워크 (사회적 기업, 제주 향토 기업 등)
- 청년 네트워크 (청년 창업 기업, 청년 단체, 청년 지원 조직 등)

직무 네트워킹 프로그램

제주패스파인더

나를 보여줄 수 있는 진짜 경험 없나요?

GO FOR IT

03

5월, 한 달 동안 커리어 업그레이드!

참여 방법

모집기간

~5월 2일(금) 23:59까지

제주은행

이중 업계 콜라보 마케팅 아이디어

제주항공

제주웨이선 마스크트 제작

KT

통신3사 분석을 통한 KT 이미지 제고 방안

크레디트

청년직가을 위한 강연 프로그램 기획

고충노동부 제주특별자치도 제주사회적경제네트워크 제주패스파인더

오늘만 워크맨

내가 해보고 싶은 일, 수퍼 루키로 1일 활약하기

고충노동부 크레디트 제주특별자치도 제주사회적경제네트워크 제주패스파인더

역량 강화/경력 재설계 프로그램

제주패스파인더와 함께 당신의 길 찾기

WAYFINDER 9

9/10

송리필리아 / 이용현

13:00 ~ 17:00

9/11

지희의술 / 유지안

13:00 ~ 17:00

9/25

비커세트집 / 강승희

13:00 ~ 17:00

고충노동부 제주특별자치도 제주사회적경제네트워크 제주패스파인더

독립출판 여름학기

07.14 ~ 09.01

파랑

고충노동부 제주특별자치도 제주사회적경제네트워크 제주패스파인더

은둔고립청년, 자립/학교밖청소년, 이주 청년 대상 프로그램

seed:s

사단 푸른고래 리커버리센터
법인 Blue whale recovery center



제주특별자치도청소년자립지원관



2025 제주패스파인더 주요사업

은둔고립 청년 지원



은둔고립청년 인식 개선 토크콘서트 진행
부모 교육 진행

경력단절 여성 청년 지원



경력단절 여성 지원 기관 업무 협약
맞춤형 프로그램 지원

**지역 중심의
성장 생태계
구축 사례**

지역 통합돌봄 주치로 사회적경제 _제주사례 (1)

공동체돌봄 협력기관



공동체돌봄 인큐베이팅



마을협력 통합돌봄



**지역/민간
(진행중)**

**지역단위
협약체계 구축**

**지역에 특화된
협력모델 생산**

**주민참여형
사회연대경제**

**중앙
(역할기대)**

**법제도기반마련(사회연대경제 조직 참여)
사회연대경제 특화 돌봄 전문분야 발굴 및 확산 정책
돌봄 전문인력 양성 및 성공사례 확산**

지원절차



기존돌봄서비스 안내

지원대상	서비스명
아동	아이돌봄서비스 / 아동급식
가족돌봄·형제 종장년 1인 가구	일상돌봄 서비스(배우자)
노인	장기요양 서비스 / 노인맞춤돌봄 서비스 저소득 노인 식사배달 사업, 경로식당 운영 어르신 통합돌봄(사위포서) 장기요양 재해의료 사정사업(사위포서)
장애인	장애인활동지원 / 발달장애인 긴급돌봄 발달장애인 주간활동 서비스 발달장애인 가족 양육지원사업 장애인가정 도우미 지원사업 장애인 통합돌봄(배우자)

서비스 이용사례

부부가 같이 교통사고 발생해 입원했는데
아이들을 돌봐줄 가족이 없다면?



우울증에 걸린 20대 청년인데, 최근 상황이
악화돼 일상생활에 어려움을 겪고 있다면?



혼자 사는 50대인데 일하다 다쳐서 움직일 수
없는 상황이 된다면?

어르신이 질병사고 등으로 병원에서 수술 후
퇴원하였으나 돌봐줄 가족이 없다면?
장기요양등급판정 대기기간동안 돌봄이 필요하다면.

신청 문의

주소지 읍면동주민센터
통합돌봄상담콜 ☎ 1577-9110

신청 주소지 읍면동주민센터 통합돌봄상담콜

가치있는 돌봄을 제주가 같이 하는

**제주가치
통합돌봄**



목표 도민 한 분도 소외되지 않는
홍충한 돌봄 안전망 구축

우선
기초돌봄

돌봄 공백은
통새돌봄

위험상황은
긴급돌봄

제주가치 통합돌봄서비스란?

도민 누구나 긴급상황에서 일상까지 돌봄이 필요할 때 걱정없이
이용할 수 있는 **맞춤형 돌봄 서비스**를 제공하는 제주형 돌봄 정책

통새돌봄
가사지원
(방문목욕)

식사지원

긴급돌봄

도민 누구나

서비스 내용

통새돌봄

가사지원서비스
가사활동지원
취사·청소·세탁·장보기·산책
자녀일시돌봄 등
서비스 단가 1시간 23,480원

방문목욕
서비스 단가 1회 82,160원

식사지원서비스
죽, 도시락 및 반찬 배달
서비스 단가 1일 1식 8,000원

긴급돌봄

위급한 상황이거나 예측하지
못한 상황시 가사활동지원

지원금액

✓ **통새돌봄** 연 150만원 한도 내
✓ **긴급돌봄** 연 60만원 한도 내

서비스 제공기관

제주시

• **가사지원** 아이돌봄봉사회적협동조합
제주시통합지각센터·제주시사회서비스원
사회적협동조합 제주·아도 자활지원센터
인화로 사회적협동조합

• **식사지원** 아이돌봄봉사회적협동조합
해나노오복지센터

• **방문목욕**

서귀포시

• **가사지원** 서귀포시 통합돌봄지원센터
에담케어복지센터

• **식사지원** 천천천(천천천)재단(문정자활사업)
서귀포시 자활지원센터

• **방문목욕** 다림매화·농재가센터
에담케어복지센터

제주가치돌봄, 복지사각지대 해소·일자리 창출 '선순환'

- 2월 기준 이용자 전년대비 57% 증가, 서비스기관 33개로 확대 -
- 도민 맞춤형 통합돌봄 '정착' ... 일자리 350개 창출 효과도 -

□ 제주특별자치도는 맞춤형 통합돌봄 정책 '제주가치돌봄서비스'가
도민들의 높은 호응 속에 복지서비스 확대와 일자리 창출 효과를
동시에 거두고 있다고 밝혔다.

- 2월 현재 제주가치돌봄서비스 신청자가 1,400명을 돌파했다. 이
는 전년 동기 대비 57% 증가한 수치다.
- 제주도는 늘어나는 돌봄 수요에 대응하기 위해 서비스 제공기관
을 2024년 13개에서 2025년 33개로 대폭 확대했다. 이에 따라 서
비스 제공 인력도 2024년 257명에서 2025년 350명으로 증가해 지
역 일자리 창출에 기여하고 있다.
- 도는 서비스 이용자를 1만 명까지 확대해 보편적 돌봄 실현과 지
역경제 활성화를 이끌어낼 계획이다.

“주민자치 제주형 커뮤니티케어로 저출생·고령화 돌봄

▲ 이문간 기자 imong@naver.com | ☎ 입력 2024.03.21 11:12 | ☎ 댓글 0



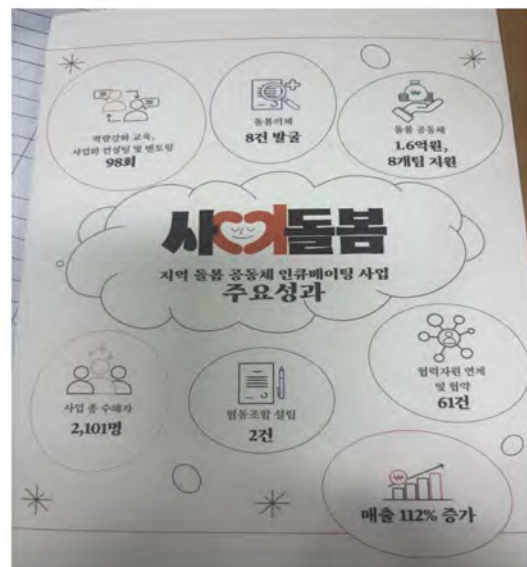
제주 시민사회가 주민자치회의 자치권 확보 등으로 저출생·고령화로 인한 돌봄 위기를 극복할 수 있다는 목소리를 냈다.

사회적협동조합제주로와 제주민회, 한살림제주소비자생활협동조합, ㈜제주담음의료사업, 제주사회적경제네트워크, 사회적협동조합 제주이어도지역자활센터, 사회적협동조합 제주내일, 이어도돌봄사회적협동조합 등 8개 단체는 21일 오전 11시 제주도의회 도민카페에서 기자회견을 갖고 “주민 주도 제주형 커뮤니티케어가 필요하다”며 4.10 제22대 국회의원선거 정책으로 제안했다.



2024년(1기) 참여 돌봄 공동체 8개소

참가팀명	남성마을 마을관리 사회적협동조합
사업내용	✓ 마을거점 내 현장 실태 조사를 통한 침구류 세탁 서비스
돌봄성과	✓ 복지수요기획 및 발굴조사 남성마을 주민 100명, 공감 세탁서비스 29가구, 활동가 양성 11명 발굴
참가팀명	아울림
사업내용	✓ 발달장애 소아 청소년에게 농장을 매개로 자유롭게 경험하고 실수해 볼 수 있는 환경 제공 참여 대상 확장
돌봄성과	✓ 발달장애 소아 청소년 농장 돌봄 및 씨앗농사키트 제작, 개인사업자 등록
참가팀명	오아시스 마더케어 협동조합
사업내용	✓ 생애케어서비스인력 양성 과정 수행 밀키트 제작
돌봄성과	✓ 교육 수료생 11명, 맞춤형 식생활 돌봄 서비스 인턴십 5가구(24명) 진행, 일반협동조합 설립
참가팀명	주식회사 체인지팩토리
사업내용	✓ 체인지아카데미 (기술자양성교육) 수행, 가전분해세척 서비스 실시
돌봄성과	✓ 마을거점 404명, 체인지아카데미 50명, 대한가전제품세척관리협회 설립 및 운영
참가팀명	푸른밤 사회적협동조합
사업내용	✓ 성인 중증발달장애인을 위한 사회적 농장 운영 및 장애인 맞춤 농업활동 매뉴얼 개발
돌봄성과	✓ 중증장애인 6명 체험 활동, 농림축산부 2025년 농촌 돌봄서비스 활성화 지운 신규사업자 선정
참가팀명	한살림제주모심회
사업내용	✓ 먹거리돌봄을 통한 맞춤형 돌봄 및 의료사업 설립
돌봄성과	✓ 정든마을 단지 내 취약계층 1,218명, 건강증진활동 164명, 의료복지사회적협동조합 설립인가 신청
참가팀명	행복하게 사회적협동조합
사업내용	✓ 발달장애부모 서로 돌봄 프로젝트로 같이크는대학 (발달장애부모모교육), 아라보라상담소 (발달장애부모 멘토멘티)
돌봄성과	✓ 같이크는대학 300명, 아라보라상담소 30명 참석
참가팀명	호품솔로



우리 사이, 서로를 돌보는
공동체의 발견



사적 가족 돌봄과 제도화된 공적 돌봄 사각지대 의 다양한 돌봄 문제를 해결하고자하는 목적을 가진 공동체를 통해 돌봄소비자 및 서비스 제공자 간의 상호 신뢰 관계와 상호협력력을 기반으로 하는 돌봄 공동체 발굴, 육성

행복하게 사회적협동조합

□사업명

행복하게 부모서로돌봄 프로젝트

함께 배우고, 즐거움을 나누고, 서로를 돌보는 든든한 울타리!

□돌봄 대상

- 발달장애부모

-참여 인원: 500명

□사업목표

-교육과 정보 공유를 통해 발달장애부모 간의 정보 비대칭성 해소, 양육 효능감 향상

-부모간 서로 돌봄으로 고립감, 외로움, 절망감 해소

-지역 안에서 발달장애 가족의 중요한 관계망 형성

제주의 씨앗농사로 이루는 돌봄농장 '아울림'

발달장애 소아청소년 돌봄 공동체

의미

맑고 무성한 수목 이야기(雅苑林)

목표

"아울려 어울린다"

제주의 다채로운 식물 이야기를 아우르는 공간
한 사람 한 사람의 '나(我)'에게 어울리는 시간

활동



농산물 재배



농장 체험 활동



식물 상품개발

○ 2025년(2기) 참여 돌봄 공동체 8개소 (10월부터 사업 수행 중)

참가팀명	도토리뜨렌즈
사업내용	✓ 장애·비장애 통합 돌봄, 공동육아
참가팀명	마음모아
사업내용	✓ 청소년 정서 돌봄 공동체 프로그램 개발
참가팀명	틱옴협동조합
사업내용	✓ 자기돌봄 키트, 보드게임 개발, 하브루타 교육
참가팀명	예빈클린
사업내용	✓ 청소 등 생활환경 개선을 위한 주거환경돌봄서비스
참가팀명	온나와 사회적협동조합
사업내용	✓ 발달장애아동 대상 일상돌봄, 숲 돌봄
참가팀명	유한회사 선한달팽이
사업내용	✓ 관계치유태라피, 아중언어그림책 등 정서 치유
참가팀명	이음제주 사회적협동조합
사업내용	✓ 이주민·독거노인 1인가구 대상 요리교육 식생활 돌봄
참가팀명	제주즈너
사업내용	✓ 고령·은퇴해녀 대상 문화예술 정서 교류

Social Friends

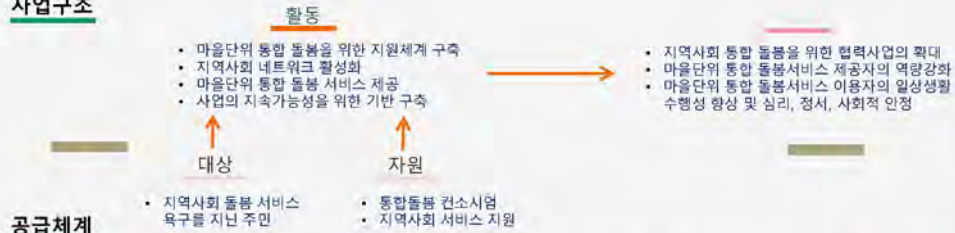
사회적경제와 함께하는 '또 하나의 이웃' Social Friends(동네삼촌)



기획취지

주민들이 살던 곳에서 개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리며 나이 들어가는 Aging In Place(AIP)를 지향
AIP에 필요한 보건 의료, 요양, 돌봄, 독립생활의 지원이 **통합적으로** 이루어지도록 사회적경제기업 등이 협업

사업구조



마을돌보미
10명



사회적경제기업
00개



일상 사례관리
일상돌봄서비스
475회



반찬,음식서비스
1,033회



방역서비스
390회



세탁,배달서비스
279회



집수리
수납정리
54회



문화정서PG
24회

돌봄에 사각지대를 채우는 사회적경제

행복하게사회적협동조합
별난고양이공방
(주)책여우



발달장애인이 행복한 제주를 만드는
_행복하게사회적협동조합

발달장애인과 부모, 가족의 돌봄까지도 함께 품는 활동
발달장애인이 마음 편하게 방문할 수 있는 제주의 공간을 소개하는
'맘편한가게' 지도 제작 뿐 아니라 발굴, 지원단 운영
가족과 지역사회가 함께 즐기는 다양한 놀이, 문화 축제 등을
기획하는 아우진 엄마들이 만든 사회적협동조합입니다.



장애아동의 방과후 돌봄을 책임지는
_별난고양이공방사회적협동조합

장애 아동의 안전하고 건강한 돌봄을 위해 존재합니다.
방과후돌봄, 자립준비 지원, 문화예술활동, 굿즈개발 및 출판활동 등
지역사회 안에서 건강하게 어울려 살 수 있는 문화를 만들어 갑니다



우리아이, 마을이 함께
돌보는 '주책여우'

출판기업인 (주)책여우는
어르신 동화작가들과 책을 만들며
어르신과 마을의 아이들, 함께 돌봄
을 하고 싶은 열마활동가들이
우리 동네 아이들이 더 안전하게
세대가 소통하며 돌보는 일을 합니다.
항상 시골벽적인 행복한 동네만들기를
위해 일합니다.



새로운 돌봄을 만들어 가는 사회적경제

농업회사법인 짓다
인화로사회적협동조합
마을통합돌봄사업



농업으로 청년의 자기돌봄과 상호돌봄은
'농업회사법인 짓다'

농업도 돌봄이 될 수 있습니다.

농업을 통해 청년들의 자기 스스로의 돌봄과 상호 활동을 통한
서로돌봄이 일어나는 활동, 교육, 프로그램을 진행합니다.

- 농민이를 위한 텃밭탐구생활 '소농로드'
- 시골마을 민문학 '칸트의식탁' 협력 진행

모두가 건강한 음식을 먹을 권리
지역의 먹거리 돌봄 시스템 구축 '인화로사회적협동조합'



인화로사회적협동조합은

중장년 여성의 일자리 창출을 미션으로 일합니다.

다양한 사업을 통해 일자리를 만들어 가고 있지만

중장년과 청년가구 등을 먹거리 취약계층으로

보다 건강한 먹거리 접근성을 높이기 위해 다양한 단위와

원재료의 공급-생산-배송 시스템을 구축하고 있습니다



제주의 새로운 돌봄의
정의를 발굴하는
'돌봄의재구성'사업



사회적경제 X 마을주민
'마을통합돌봄사업'

지역 중심의 성장 생태계 구축 사례

사회적경제X마을 협력_제주사례 (2)

공동체지원네트워크



지역/민간
(진행중)

지역단위
협의체계 구축

마을유희공간X사회적기업 매장



지역에 특화된
협력모델 생산

마을 협력 사회적경제 공간 활성화



주민참여형
사회연대경제

중앙
(역할기대)

마을공동체-사회연대경제 관련 법제도 간 유기적 연계 촉진
사회연대경제 다부처 협력모델 발굴
돌봄 전문인력 양성 및 성공사례 확산

[주민과 함께 문제를 풀어가는 사회연대경제]

제주의 로컬을 변화하다



무릉외갓집영농조합법인
머재와슬길영농조합법인
농업회사법인(미설치)고지
한라산아래갓마을
제주본초협동조합
마라도협동조합

로컬의 가치를
재해석하는
사회적경제



지역발전
Local Development



연계
Linkage



가게
Store

제주(Jeju) + 로컬(local) + 가게(store)

로컬의 가치발견, 지역과의 연결 그리고 공존하는 작은 가게들이

상업활동을 통해 지역의 문제와 사회적가치를 공유하는 브랜드라는 의미의

제주사회적경제 앵커스토어의 통합 브랜드

로컬콘텐츠 기반 5대 핵심역량(5S)을 갖춘 사회적경제 경쟁력!

Strongpoint(앵커스토어), Specific issues(로컬콘텐츠), Sustainable Tourism(지속 가능한 관광),
Social Creator(로컬의 경험제공), Social Impact(연대와 협업)

제주 지역적 특색을 담은
사회적경제 기업의
제품(서비스)의 가치 향상을
위해 소비자 경험 중심의 통합
마케팅 서비스를 지원하여
새로운 기업 성장 환경 조성



기업별 로컬브랜드
개발과 사업화 기반 구축

- 기업별 로컬브랜드 전략 구축
- 스토리텔링 기반 콘텐츠 개발
- 역할강화 교육 및 워크숍



컨설팅 및 경영마케팅
사업사업 지원

- 상품 고도화 컨설팅
- 업종을 통한 사업화 지원
- 로컬제품 여행 실시



로컬브랜드 확산을 위한
통합 마케팅 서비스 지원

- 홍보콘텐츠 개발 및 홍보 채널
- 오프라인 기점 연계 홍보
- 로컬브랜드 유튜브 채널 활성화

마을주인이 만들어가는 사회적경제

무릉의갯집영농조합법인
머제왓숯길영농조합법인
농업회사법인 (주)섬지코지



꾸러미 속에 담아낸 다채로운 정성 무릉의갯집영농조합법인

마을 농부들이 생산한 농산물을 한 상자에 담아 전국 각지로 보내는 '꾸러미'가 대표 상품입니다. 이는 직거래 판매를 통한 농가소득 증대 우수사례로 손꼽히고 있습니다. 그 외에도 제주에서 생산된 다양한 제품을 직판매하는 로컬 매장을 운영하고 있습니다.



마을주인이 지켜낸 숲길 머제왓숯길영농조합법인

주민 20여 명의 역량강화교육을 통해 숲해설사로 활동하고 있으며, 머제왓숯길 입구에 위치한 건강재첩장에선 마을에서 생산한 농산물과 약재등을 활용한 상품 판매, 편백 족욕 등의 서비스를 제공하고 있습니다.



섬지코지를 지키는 마을기업 농업회사법인 (주)섬지코지

제주의 대표 관광지 섬지코지가 있는 신양리 마을 주민들이 모여 설립한 마을기업입니다. 주민들이 직접 섬지코지 입구에 있는 주차장과 상가를 관리 운영하고 있으며, 상가에서는 마을수산물을 활용한 식품을 판매하고 있습니다.

마을주인이 만들어가는 사회적경제

한라산아래첫마을
제주본초 협동조합
마라도협동조합



제주의 가장 작은 마을, 광평리 _한라산아래첫마을

해발 500m 광평리의 마을 주민이 함께 만들어가는 제주 매일의 재밌건, 매일 전문 음식점, 매일 가공제품 등 지역 로컬푸드를 활용한 전문기업으로 성장하고 있습니다



제주의 전통 술맛을 대표하다 제주본초 협동조합

청정 제주 지역에서 자란 황칠나무, 황칠잎, 아관문, 레드비트, 동백꽃잎 등과 3대째 이어온 전통주 영인이 만든 붉은누룩을 배합, 발효하여 만든 전통주를 생산, 판매하고 있습니다.



섬 속의 섬, 마라도민이 하나된 협동조합 마라도 협동조합

지역특산물인 툇를 활용한 먹거리를 생산 판매하고 방풍나물을 활용한 방풍막걸리를 판매하고 있습니다. 이동 편의를 위한 자전거대여 서비스로 구성된 섬 투어 프로그램을 운영함으로써 이색적인 체험거리를 방문객에게 제공하고, 지역주민의 일자리와 소득을 창출하는데 앞장서고 있습니다.



로컬의 가치를 재해석하는 사회적경제

㈜일로와 _ 소길별하
(유)컬러랩제주
푸른바이크헤어링

소길리를 반짝반짝 빛내는 '소길별하'

청년 콘텐츠 그룹 ㈜일로와는 소길리 이요리민박 활용지인 공간을 재구성하여
소길리에 '소길별하' 로컬브랜드 편집숍을 운영 중입니다.
소길리의 랜드마크로 마을회와 협력사업 추진과 네트워크 활동을 통해 지역 관광
상권 활성화를 위한 노력을 하고 있습니다.



제주 자연의 색을 공간에 전하는 '컬러랩제주'

에일 장정리, 컬러풀한 정원 마당으로 둘러싸인 돌담집
제주 자연의 색을 품은 패브릭 패턴 제작을 중심으로
마을 브랜드 상품 개발과 협력 프로젝트를 진행합니다



귀덕리 마을길을 활력을 불어넣는 '푸른바이크헤어링'

제주 마을을 제대로 알고 싶다면 건너나, 자전거를 타보세요
귀덕리 마을 여행을 새롭게 체험할 수 있는 푸른바이크헤어링의
자전거 여행 체험을 통해 마을을 느끼고 주민을 만날 수 있는 여행

제주특별자치도사회적경제지원센터

FEBRUARY 2025

www.jejuhub.org

주요사업 4 마을기업 컨설팅 및 설립지원

사업목적. 마을기업 발굴·육성을 통한 지역순환경제 조성 및 지역공동체 활성화

지역주민	동일한 생활권에서 공통의 목표와 가치를 가지고 실제 상호 교류하는 공동체의 구성원
지역자원	지역에 존재하는 유/무형의 인적/물적 자원
지역문제	지역 내 충족되지 않은 필요(요구) 사항이나, 지역주민 삶의 질 향상을 위해 필요한 사항
지역공동체 영역	마을기업의 이익뿐만 아니라 이해관계자 또는 지역사회 전체가 알게 되는 편익의 총합
마을	지리적으로 타 지역과 구분되거나 일상적 생활을 공유하는 범위 내에서 경사적 공감대가 형성되어 있는 곳

#공동체성
#공공성
#지역성



산규발굴사업

- 설립상담 컨설팅
- 산규교육

선정지원사업

- 전문교육
- 사업신청 컨설팅
- 현안제약사업

성장지원사업

- 현장방문지원
- 맞춤형 경영컨설팅
- 성장지원교육

만리지원사업

- 지역특화개발사업
- 상생모형다자관계선사업
- 자원연계

협력구축사업

- 마을기업포럼
- 외부협력자원관리

홍보확장사업

- 사업홍보확산
- 소중채널관리 운영

주요사업 3 사회경제적경제 홍보 및 교류사업

사업목적. 제주사회적경제 친화시장 확대 및 성장 기반 조성

- 사회적경제 인식 제고로 민간시장 내 가치소비 수요 확대
- 사회적경제 홍보채널 활성화를 통한 대도시 정보 접근성 증진
- 사회적경제 거점 활성화를 통한 지역 기반 강화



가치소비 캠페인

- 대마가 있는 팔레스타인물 통해 사회적경제기업의 사회적가치를 전달
- 지역 박람회 참여를 통한 소비자 접점 확대

온라인 채널 확대

- 제주와 온라인매거진 제작
- 온라인 홍보확산을 위한 콘텐츠 제작 홍보
- 기획형 크라우드펀딩 지원

로컬 거점 활성화

- 지역 영커마켓의 거점 확대
- 로컬브랜드 매장, 상품발굴
- 도 내 거점 공간을 통해 소비자들이 체험할 수 있는 기회 확대

협력 네트워크

- 기업 정보교류 사업을 통한 네트워크 활성화
- 유통판로 상담회
- 분야별 전문가 교류촉진

마을기업 컨설팅 및 설립지원 사업

2024년 사례 소개



마을기업 포럼

- 마을기업 관계자 포럼을 통한 정책 아젠다 공유
- 마을기업 성장확장을 통한 협력확장



성장 지원 교육

- 지정 마을기업의 경쟁력 강화 및 시장 대응성 강화를 위한 교육
- 실무자를 위한 AI 기반을 활용, 마케팅 트렌드 등 전문성 강화
- 6회 교육 / 19개소 / 48명 참여



주요사업 5 서귀포권역 사회적경제 활성화

사업목적. 서귀포권역 특화사업 개발을 통한 지속가능한 사회적경제 구축

- 서귀포지역 특화모델 발굴(여행, 판로, 교육 분야)
- 지역이슈 및 의제발굴을 통한 지역문제 해결 등 소셜 임팩트 확산
- 서귀포권역 과업별 다양한 네트워크 구축

#서귀포 활성화
#지역특화
#지역자원연계
#네트워크



휴먼라이브러리

- 사회적경제 기업인이 직접 도민들을 대상으로 사회적경제에 대한 홍보와 교육 진행

서귀포 온디마켓

- 서귀포 사회적경제 풀리마켓 온디마켓 in 최소작 참여 및 운영 지원
- 제주온디마켓 상설 판매장 입점 및 판로지원

여행 특화사업

- 공공기관 및 단체 교육 연수 프로그램 개발 및 판로지원
- 현 트렌드와 고객의 니즈를 반영한 체험관광사업 개발 (서라운드 트립)

네트워크

- 지역 이슈 발굴 및 해결방안 모색을 위한 아젠다 발굴
- 지역사회, 다양한 방식의 네트워크를 구축 및 활성화

가. 마을 기업 유입의 증가



- 마을기업 수(인증/예비) : 2024년 43/0개 → 2025년 46개/3개 → 2026년 50개/4개
- 마을기업 설립상담 수요 80건 이상
- 마을기업 참여 조합원(임직원 포함) 수 150% 증가

나. 마을기업 비즈니스 고도화



- 경영컨설팅 참여기업의 매출 130% 성장 달성
- 상품 고도화 지원을 통한 신제품(서비스) 및 리뉴얼 80% 달성(지원기업수 대비)
- 행안부 단계별 지원사업 응모 선정률 80% 달성

다. 지역 내 협력적 네트워크 확대 및 공동사업 개발



- 협력 비즈니스 모델 발굴 3건(행안부 마을기업 연합체 지원사업 선정 1건 이상)
- 지역사회 협력(MOU)체결 및 공동사업 추진 : 2024년 5건 → 2025년 5건 → 2026년 7건

사업목표	주요과제	2025년	2026년	2027년	기대효과
제주만의 특색있는 마을기업 모델 발굴	1. 설립 전 교육 및 신규 모델 발굴 확산	발굴체계 구축	발굴육성 선순환	제주형 육성구축	*마을기업전입을 통한 마을공동체의 지속가능성 확보*
	2. 마을기업 선정지원	선정지원 체계구축	기업DB 체계화	단계별 지원선정	
네트워크 기반 마을기업 성장 로드맵 제고	3. 상시 경영컨설팅 및 현장지원	경영지원 전문성	기업성장 계획수립	소셜임팩트 확장	*협력적시너지창출을 통한 마을기업의 사회적임팩트 확장*
	4. 판로개척및네트워크구축	협업특화 사업개발	협업성공사례확산	ESG연계 사례구축	
공동체성 기반 마을기업 생태계 확장	5. 마을기업 협력지원	공동아젠다 발굴	대외협력 확대	지역 정책화	*제주형마을기업육성정책촉진을 통한 생태계 확대*
	6. 홍보 및 확산	홍보콘텐츠 확산	인지도 향상	이미지 고취	

지역 중심의 성장 생태계 구축 사례

지역기반 사회적금융 생태계 조성_제주사례 (3)

제주 중개기관 필요 확인



제주 민간 자조기금 조성



지역사회 투자조합 결성



지역/민간
(진행중)

지역단위
협의체계 구축

지역에 특화된
협력모델 생산

주민참여형
사회연대경제

중앙
(역할기대)

법제도기반마련(기본법 내 지자체 기금 인센티브 추가)
금융기관 지역재투자 촉진으로 지역 사회연대금융 확장
지역 중개기관 육성 및 운영 지원

"제주형 사회연대금융 모델 구축하려면"...전

오미란 기자

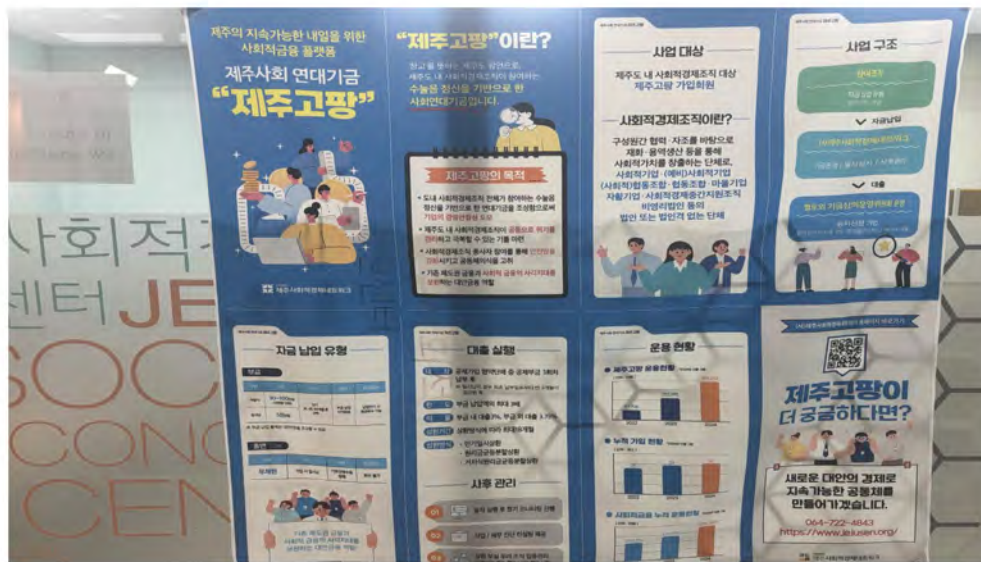
2025.09.30 오후 01:52

제주도의회 농수축경제위 한권 의원 주최



29일 제주특별자치도의회 소회의실에서 열린 '제주형 사회연대금융 모델 구성 전문가 좌담회'.(한권 제주특별자치도 의회 의원 제공, 재판매 및 DB 금지)

제주도 사회연대금융 모델 구축을 위한 전문가 좌담회. 제주특별자치도의회 소회의실에서 열렸다.



제주시 이도2동주민자치회 7월 정기회의 및 업무협약식

이정민 기자 | 승인 2025.07.09 10:20 | 댓글 0



제주시 이도2동주민자치회(회장 강철호)는 지난 8일 이도2동주민센터 회의실에서 주민자치위원 41명이 참석한 가운데 7월 정기회의를 개최해 여름방학 돌봄특화프로그램 운영 계획을 승인하고 (사)제주사회적경제네트워크(상임대표 강호진)와 업무협약을 가졌다.

NOTE

제40회 인구포럼

지방분권과 기본사회 학술대회

세션 5

고령화 시기 기본사회와 진짜 경제

좌장 강경훈(동국대학교 경제학과 교수)

발표 대전환기 진짜 성장을 위한 정부의 정책 과제

- 한재준(인하대학교 경영학과 교수)

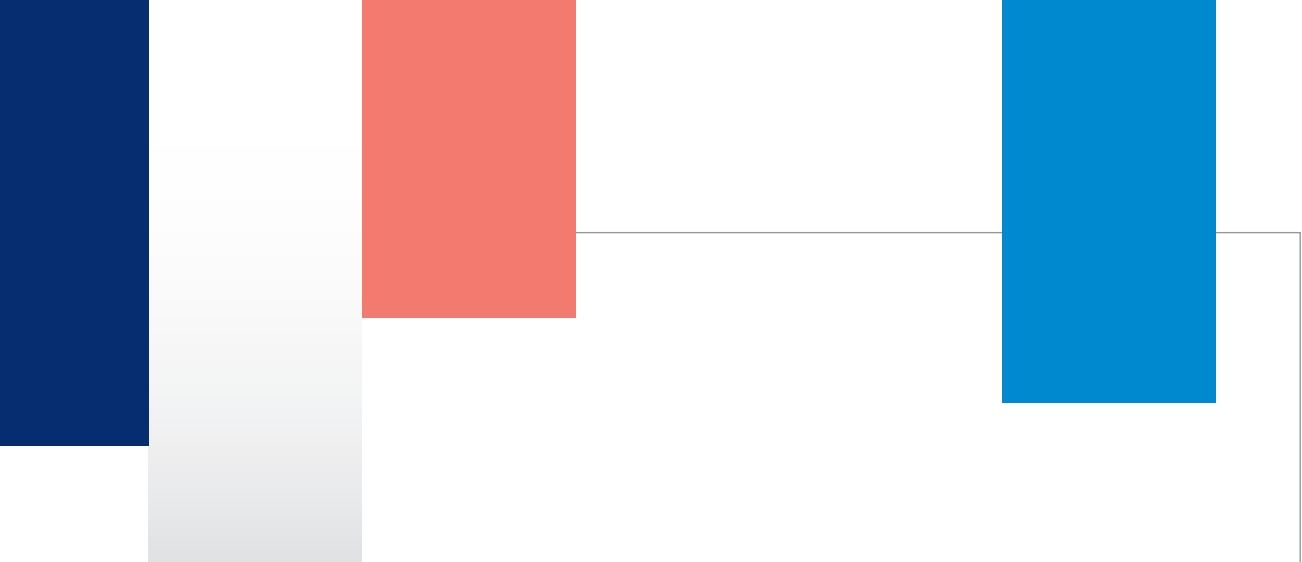
기본사회와 경제 패러다임의 전환

- 김정훈(경기연구원 선임연구위원)

토론 이동진(기획재정부 장관정책보좌관)

주동헌(한양대학교 경제학과 교수)

홍기빈(글로벌정치경제연구소 소장)



발표 1

대전환기 진짜 성장을 위한 정부의 정책 과제

한재준

인하대학교 경영학과 교수



대전환기 진짜 성장을 위한 정부의 정책 과제

2025.11.20
인하대학교 한재준

차 례...

- 01 성장의 한계 발생 원인 / 3
- 02 3대 전략과 5대 과제 개요 / 7
- 03 5대 과제별 설명/ 14~49

01

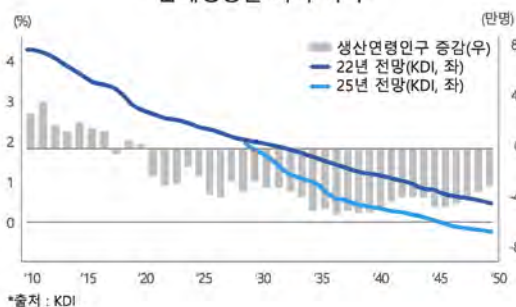
성장의 한계 발생 원인

3

성장 한계에 직면한 우리 경제

- ☑ 공급, 수요측면 성장동력 저하 잠재성장률 0%대 하락
- ☑ 부동산 등 비생산적인 부문으로 돈의 흐름 편중 경제 성장에 부정적 영향

잠재성장률 하락 가속



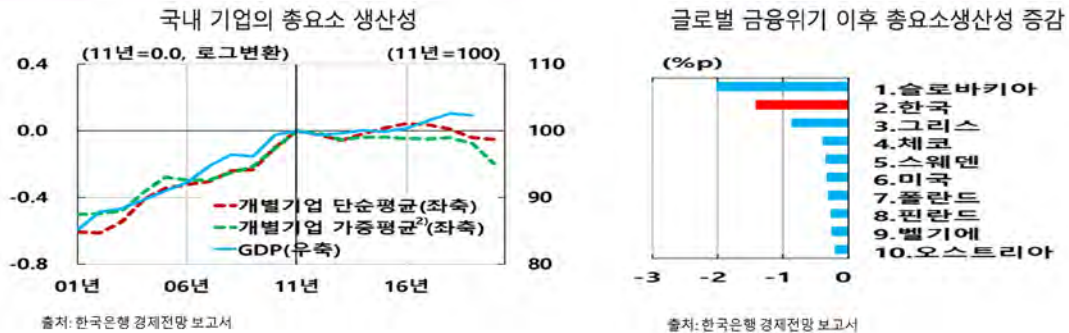
부동산 대출 비중 증가 → 경제 성장 기여도 하락



4

성장 한계의 원인: 생산성 위축

- ✓ 경제전반의 혁신 위축에 따른 총요소생산성 증가율의 하락이 성장 한계의 주 요인
- ✓ 최근 들어 생산성 증가율 하락속도가 확대되었으며 주요국과 비교해도 그 정도가 심한 상황



5

성장 한계의 원인: 불균형의 구조화

- ✓ 주요국에 비해 산업별/지역별/기업규모별 생산성 증가속도가 크게 차이가 나며, 일부 전통산업 및 민생관련 산업들의 생산성은 오히려 하락 추세
- ✓ 일부 고부가가치 산업(및 기업)의 성장만으로는 경제전체의 생산성과 GDP 성장률을 고양시킬 수 없는 상황



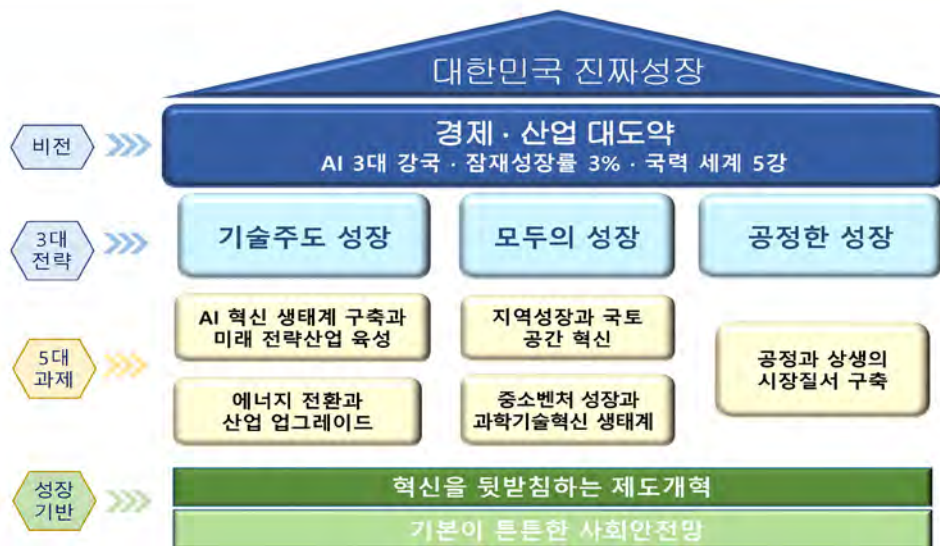
6

02

3대 전략과 5대 과제

7

진짜성장전략 구조도



대한민국 진짜성장

**창조적 활동과 경제체질 개선을 기반으로
성장잠재력을 업그레이드하는 지속 성장**

VS

인위적 경기부양이나 모방을 통한 추격성장 방식은
글로벌 선두로는 도약할 수 없는 가짜성장

**국민 모두가 혁신과 가치창출에 참여하고
그 성장의 과실도 누리는 체감가능한 성장**

VS

일부만 혁신하고 소수가 과실을 누리는
과거의 성장모델은 더 이상 지속가능하지 않음

진짜성장을 위한 3대 전략 I : 기술주도 성장

- (산업전환의 패러다임 전환) 과거처럼 추격/모방형 기술에 집중하는 것이 아니라, 선두에서 시장을 점유할 수 있는 선도형 기술을 추진
 - 중진국에서 선진국으로 도약할 시기의 산업정책과 선진국가들 중 선두에 서기 위한 산업정책은 완전히 상이
 - 최근 글로벌 기술패권 경쟁이 격화되면서 AI 등 첨단기술에서 경쟁력 확보가 매우 중요한 상황
- 대도약 수준으로 미래를 이끌 전략산업을 키우고, 기존 주력산업들은 구조개혁하여 국가 전체의 산업 경쟁력 및 생산성을 업그레이드하려는 전략
 - 이 과정을 기업들이 주도하되, 정부는 제도와 인프라를 지원

진짜성장을 위한 3대 전략 II: 모두의 성장

- 국민 모두와 국토 전체가 혁신에 참여하는 성장: 성장영역의 확대
- 지역·중소벤처·근로자·소상공인·자영업자: 모두의 역량 강화

- (성장주체의 재편) 낙수효과가 사라진 세상에서, 혁신성장의 과실을 누릴려면, 모두가 혁신과정에 참여함으로써만 가능
 - 총수요측면 불균형 완화를 통한 성장 추구: 소주성
=> 총공급측면 불균형 완화를 통한 성장: 포용성장 Phase II
- 경제규모가 크게 확대되면서, 과거처럼 특정 산업이 경제전체를 견인하는 방식의 성장 방식은 불가능
 - 산업들간 총요소생산성(TFP) 증가율의 격차가 확대되는 추세이며, 전통산업 및 서민 기반 산업은 지난 10여년간 생산성이 크게 하락
 - 지역간, 대기업과 중소기업간 생산성 격차도 확대되는 추세

진짜성장을 위한 3대 전략 III : 공정한 성장

- 지대추구·갑의 횡포 극복
- 공정한 시장질서로 혁신과 성장을 유인
- 누구나 공정하게 성장 기회와 과실을 누리는 제도 확립

- (신뢰받는 경제질서 회복) 공정과 상생의 시장질서를 확립해 경제 전반의 성장유인을 제고하는 것이 공정한 성장의 핵심
 - 불공정과 지대추구는 혁신의 인센티브를 약화시키고, 경제력 집중과 불평등을 심화 시켜서 자원배분의 왜곡과 저성장으로 연결됨
- 공정성장을 위해서는, 정부와 제도적 역량도 중요하지만, 기업과 국민들의 이해갈등을 능동적으로 조정하는 정부의 리더십이 매우 중요

5대 과제



진짜 성장을 위한 정책과제

03

과제 1 - AI와 전략산업

과제 1: AI 생태계 구축과 미래 전략산업 육성

AI·바이오·컨텐츠·방위산업 등 전략산업 경쟁력을 위한 제도와 인프라 지원



AI 생태계 구축 관련, 현황/문제진단 & 비전

- (현황) AI는 더 이상 선택이 아닌 생존의 문제
- 데이터와 알고리즘, 컴퓨팅 파워가 결합된 AI 기술은 모든 산업의 경쟁력을 재편
AI 역량이 곧 국가 역량을 결정하는 시대가 도래
- (문제진단) 한국은 반도체·통신 분야에서 글로벌 경쟁력을 보유했지만,
AI 생태계 전반에서는 미국·중국·유럽에 비해 뒤쳐진 상태(산업융합력, 인재풀, 데이터)
- 민간기업이 선도하되, 국가 차원의 전략적 조정과 투자가 필요
- (비전) 2030년까지 AI 3대 강국으로 도약시키는 것이 목표
단순한 기술 확보를 넘어, AI를 산업·행정·사회에 내재화하여 '지능경제 국가'로 전환이 필요

과제 1-1: AI 생태계 구축

- AI, 그 자체가 거대 규모의 새로운 산업이자, 광범위하게 활용되어 생산방식을 변화시키고 생산성을 증대시킬 수 있는 도구
- 이런 AI는, 경제활동인구 감소 등으로, 하락하는 잠재성장을 반전의 필수 수단

AI 인프라 구축

데이터 구축

거버넌스 및 규제 합리화

AI 유망기업 및 AI+X 융합 산업 육성

AI 인재 양성 및 전국민 활용

과제 1-1: AI 생태계 구축

AI 인프라 구축

- 기본 전략: 한정된 자원하 효과를 극대화해, AI 3강 목표를 이루려면 우리나라에 적합한 인프라 구축 모델이 필요
- 우리나라의 특징: 제조업 강국 + 밀집된 국토공간
 - 제조업 AI 활용 기술 개발이 테스트베드와 디지털 트윈 등을 통해 실제 제조과정에 적용해 사업화 가능성을 평가하는데 최적의 조건
 - Foundation Model을 만드는 허브와, 산업별 응용 허브간 물리적 거리 극복이 필요



AI 고속도로:

중앙에 메가 AI 클러스터 + 지역 산단에 산업별 AI+X 허브로 구성

과제 1-1: AI 생태계 구축



- 메가 클러스터: Base Model을 만들 수 있는 수준의 데이터 및 AI 컴퓨팅 센터+AI 부트캠프+벤처-스타트업 센터
- 산업별 AI-X 센터: 메가 클러스터와 지역의 산단을 연결시켜, 기존 제조업 및 첨단미래산업 특화형(vertical) AI를 개발에서부터 사업화까지 일관되게 추진

과제 1-1: AI 생태계 구축

데이터 구축

- 공공데이터 개방 및 거버넌스 개혁(조직개편)
- 데이터 접근 및 활용을 확대시킬 수 있는 규제개혁
- 데이터 거래를 활성화시킬 수 있는 저작권 및 표준 정비

AI 유망기업 육성

- 기반모델, 저전력 고성능 NPU, PIM 등 차세대 AI 반도체 기술 개발과 유망 AI 서비스 발굴 지원 + 기술 한계를 돌파하는 게임체인저 연구 지원
- R&D 및 설비투자에 대한 정책금융 제공같은 전통적인 지원과 함께, 중소벤처기업의 데이터센터 및 클라우드 이용 지원 등 맞춤형 지원을 병행

과제 1-1: AI 생태계 구축

AI 인재 양성

- AI 모델 및 서비스를 개발할 역량을 갖춘 인재를 양성(AI 캠퍼스 인증제)
- AI 서비스를 자신에게 활용할 수 있도록, 국민들의 능력을 배양(AI 리터러시)

AI+X 융합 산업 육성

- AI 융합 환경 조성: AI+X 와 산단 결합 +기획형 규제 샌드박스+ 테스트베드 + R&D 지원 및 세제유인
 - 규제샌드박스 확대/AI 융합 규제 혁신 추진
 - AI+X 관련 R&D 예산 확대 및 관련 설비투자 세액공제 상향
 - 제조업 AI융합/스마트공장 설비·컨설팅-스마트공장 자동화를 70% 달성

모두의 AI

- 국민/기업 모두가 AI를 배우고, 활용하며, 혜택을 누릴 수 있는 환경
- AI 투자를 통해, 빠르게 성장잠재력을 높이려면, AI 기술의 확산이 무엇보다 중요
- AI 윤리 및 제도 정리, 글로벌 협력 및 표준화(공동연구, 국제표준 제정 참여)

과제 1-2: 미래 전략산업 육성

- 바이오헬스(B), 문화콘텐츠(C), 방위·우주·항공(D) 등에서
기존 주력산업에 버금가는 미래전략산업을 육성

- 경제적·사회적 파급효과가 큰 산업들을 선별하고,
세제/금융/인력/제도 측면에서 종합적 정부지원을 제공
- 산업 특성에 맞는 육성 전략 수립 및 실행

- (세제 지원) 대상 산업에 대한 투자세액공제 확대와 생산세액공제 등 제공
- (금융 지원) 정책금융, 연구개발 보조금, 국부펀드를 통한 투자 등
- (인재 양성) 맞춤형 첨단 인재 양성 시스템 구축 및 산학연 파트너십 활성화
- (규제 개혁) '지원하되 간섭하지 않는다'는 원칙 하 규제 개혁

과제 1-2: 미래 전략산업 육성

바이오(B)

- 혁신적 제약기업 및 의료기기 제조기업 성장을 통한 산업규모의 확대

컨텐츠, 문화(C)

- 글로벌 진출 지원을 통해 문화산업을 수출전략 산업화
- 화장품, 가공식품 등 한류(케데헌)와 밀접한 소비재를 비롯해
여타 산업의 수출과 성장에 활용

방위, 항공, 우주산업(D)

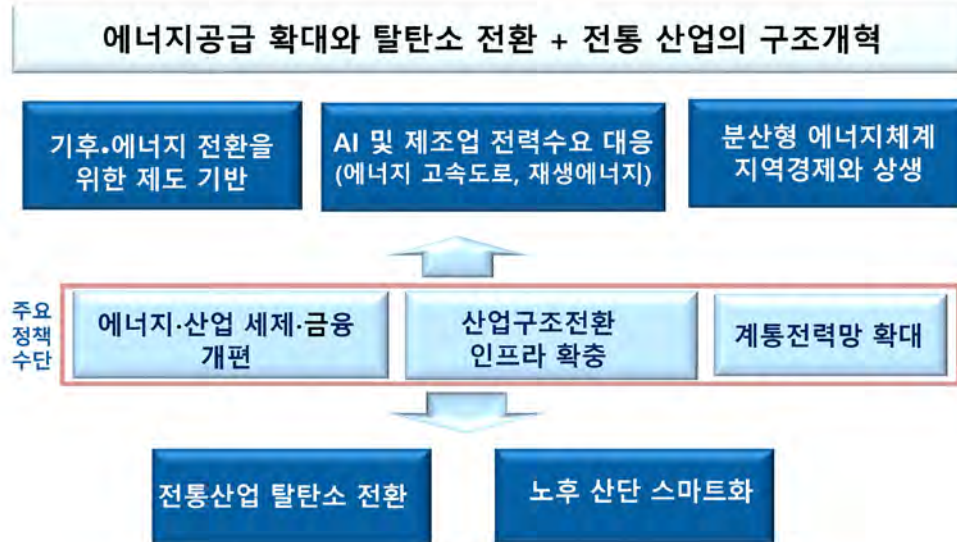
- 방위산업의 기술개발 및 수출을 지원하고, 미래지향적 관점에서 우주산업에도 투자
- 방위·우주·항공 산업은 고용과 부가가치를 창출하는 신성장동력으로 성장시키고,
무기국산화 및 자주국방 역량 강화도 도모

진짜 성장을 위한 정책과제

03

과제 2 - 에너지 전환 등

과제 2: 에너지 전환과 산업 업그레이드



에너지고속도로 관련, 현황/문제진단 & 비전

- (현황) 탄소중립 전환(RE100)은 산업정책의 변두리가 아니라 중심
- 한국의 재생에너지 발전 비중은 10%로 OECD 평균(31%)에 못 미침.
전력망 노후화, 분산전원의 불안정성, 산업부문 에너지다소비 구조가 최대 장애물
- (문제진단) AI와 RE100은 재생에너지 보급의 필요성을 증폭시키고 있음.
반면 RE는 간헐성 문제(독일 동켈플라우테, 한국은 장마철)
 - 해결위해 “출력변동성 제어+기저부하 확보+
지산지소 불균형 문제 해소위해, 에너지 고속도로(전력망)가 필요
- 송배전망 건설 병목(이해관계충돌)-HVDC로 서해상에 망 건설
 - 보완책: ESS+지역분산형 전원체계(RE산단, 솔라시도)
- (비전) 에너지 고속도로는 국가 전력망, 수소·전기 인프라, 스마트그리드를 하나의 통합 시스템으로 구축해
산업과 에너지의 동시전환을 달성: 2035년까지 재생에너지 비중 40%, 산업부문 온실가스 35% 감축

과제 2-1: 에너지 전환

기후·에너지 전환을 위한 제도 기반

- 2050 탄소중립 로드맵에 따라 산업과 에너지 부분의 통합적 관리를 위한 거버넌스 체계 정비
- RE100 강화에 따른 우리기업의 불이익이 없도록 산단 조성, 저탄소 공정기술 도입 강화

AI 및 제조업 전력 수요 확대에 대응

- 탄소중립에 대응한 재생에너지 확대와 원자력 등 기존 에너지와의 에너지 믹스

과제 2-1: 에너지 전환

AI 및 제조업 전력 수요 확대에 대응

- 재생에너지 공급과 산업 수요간 지리적 불일치를 해소시킬 수 있도록 국토 전역에 송전망을 구축하는 에너지 고속도로 건설
- 전력 수요지 인근에서 생산되는 재생에너지를, 분산형 에너지 체계로 그 지역내 배분할 경우 국가 전력망의 부담을 줄이고 지역 내 에너지 자립도를 높여 안정적인 공급과 에너지 복지를 실현

서해안 에너지고속도로



U자형 해상 전력망



과제 2-2: 전통 제조업 업그레이드

- 악화되고 있는 주력 제조업 수익성을 회복하기 위해 산업 고도화 및 첨단기술과 접목

석유화학

	과거(2002~2011 평균)	최근(2023년 3분기)	변화 내용
에틸렌-납사	평균 379달러/톤	137달러/톤(9월 기준)	약 64% 감소, 손익분기점
스프레드		7월: 175달러	(약 300달러) 하회

철강

항목	과거 수치	최근 수치	변화 내용
조강생산량/점유율	2010년: 5,840만톤/4.1%	2023년: 6,670만톤/3.5%	점유율 0.6%p 하락
철강 제품 수출량	2013년: 2,890만톤	2023년: 2,734만톤	-6.6% 감소
대표기업 영업이익률	2010년: 10%대	2024년: 3.0%대	수익성 대폭 하락

과제 2-2: 전통 제조업 업그레이드

위기산업 구조개혁

- 석유화학, 철강 업계의 경우 위기지역 지정 등으로 선제적인 사업 재편을 지원
- 중장기 'K-주력산업 발전비전 및 전략'을 산업별로 수립하고, 이에 근거한 체계적인 지원
 - 석유화학, 철강산업과 같은 탄소 다배출 업종: 고부가가치(스페셜티)·디지털화 + 친환경 연료 전환 등을 지원
 - 노후화 산업: 스마트·디지털화 지원
 - 중소·중견기업: 탄소중립 기술혁신, 친환경 공정(工程), 시설전환 등에 대한 지원

경쟁우위 산업: 반도체 및 조선

- 속도와 기술 우위를 통해 초격차를 확보: 선도기업에 대한 R&D, 인재, 세제 등 다층적 지원

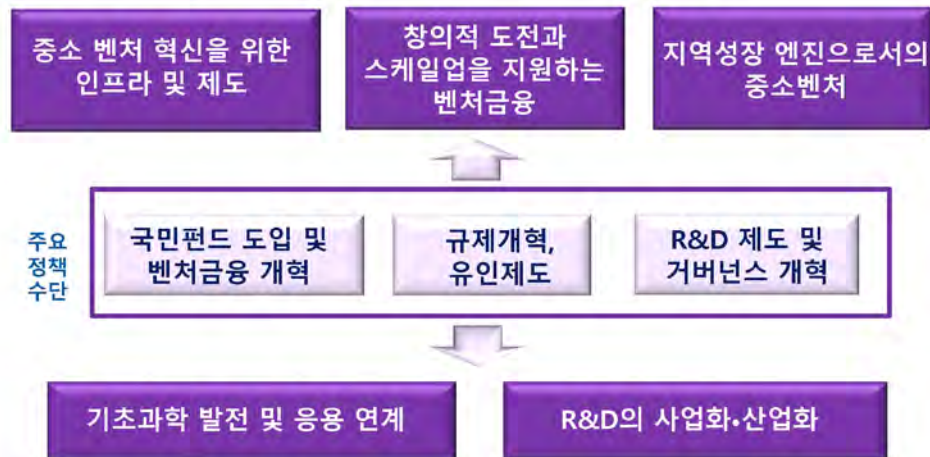
03

과제 3 - 중소벤처와 과학기술

31

과제 3: 중소벤처 및 과학기술 혁신 생태계 확립

중소벤처가 경제 역동성을 높이고 창조적 아이디어로 세계를 선도하는 생태계



중소벤처 및 과학기술 관련, 현황/문제진단 & 비전

- (현황) 중소기업은 기업 수의 99%, 고용의 약 83%를 담당하지만, 부가가치 창출은 38%에 그치고 노동생산성은 대기업 대비 50% 이하 수준(ITIF)
- 벤처캐피탈의 총투자 규모는 5위이나, 건별 투자금액은 미국 등에 비해 영세한 편임
- OECD에 따르면, 한국은 GDP 대비 R&D 투자 비중이 높음에도 불구하고, 혁신생태계 내에서 중소기업·대학·연구기관 간 기술사업화 연결이 취약하다고 지적
- (비전) 혁신의 주체를 중소기업·벤처·스타트업으로 전환해 '과학기술 기반 창업국가'로 도약하는 것을 목표

과제 3-1: 중소벤처 부흥을 통한 경제 역동성 회복

중소벤처 혁신을 위한 제도적 인프라 개혁

- R&D: 지원 확대 및 효율성 개선
 - 중소벤처기업 R&D 지원의 효과가 적었던 가장 큰 이유는 사업화 성공으로 이어지는 유인구조의 부재
 - 보다 많은 기업들에게 기회를 주되, 성공가능한 기업에 지원을 집중하도록 지원 시스템을 개혁
- 기존 중소기업체의 디지털(지능형·자율형 공장) 전환과 AI 제조혁신 추진
- 중소벤처기업의 판로 지원, 그리고 글로벌 역량 강화
- 첨단전략산업 연계 미래기술의 확보 및 대·중소기업 간 파트너십 강화
 - 중소기업 R&D 지원시 중소기업-대기업(대학) 연계형 R&D를 강화
 - 사업화 과정에서 관련 규제 개혁에 우선권을 제공
- 중소벤처 및 스타트업 성장을 위한 금융의 역할 강화

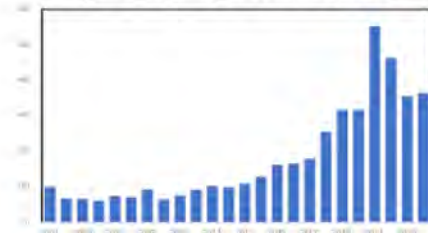
과제 3-1: 중소벤처 부흥을 통한 경제 역동성 회복

벤처투자 시장 확대 강화

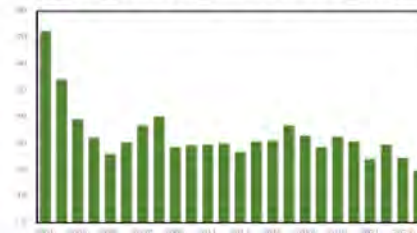
벤처투자 시장의 문제

- 모험자본 등 도전적인 기업에 대한 투자 위축(초기기업 투자 부족)
- 유니콘, 데카콘, 헥사콘으로의 스케일업 지원을 위한 대형 펀드 부재

연도별 실질 신규벤처투자 규모



신규벤처투자 중 초기투자 비중(%)



과제 3-1: 중소벤처 부흥을 통한 경제 역동성 회복

벤처투자 시장 확대 강화

- 국민펀드를 통한 모험자본 및 스케일업 투자
- 사업화 기반 정부 R&D 제도 도입 및 확대: 지원기업들의 사업화 가능성에 대한 정보/시그널을 시장에 제공할 경우, 민간 VC가 낮은 리스크로 초기 스타트업에 대한 투자가 가능
- 세컨더리 시장, M&A 등 벤처금융 회수시장 활성화
- 인큐베이팅 영역에서 정부지원 강화

지역성장 엔진으로 벤처투자 육성

- 모태펀드 지방 출자규모 확대
- 지역 스타트업 파크 조성 및 지역 대상 스타트업 지원정책 확대
- 대학과 지식산업센터 등을 지역 R&D 거점으로 육성
- 지역 엔젤투자허브 구축 확대
- 지역 연구산업 기업 지원을 통한 연구산업 규모 확대
- 지방정부 자율형 R&D 지원 강화

과제 3-2: 과학기술혁신 생태계 구축

과학기술 혁신을 위한 정책방안 1- 거버넌스 개혁

- 부처별 분산 R&D를 집중체제로 전환
- 과학기술 정책 결정 과정에 민간 전문가의 참여 확대
- R&D 맞춤형 관리체계 구축
- 하향식 R&D 지원체계를, 수요자(산업계와 연구자) 중심의 개방형 R&D 체계로 대전환

과학기술 혁신을 위한 정책방안 2- R&D 안정적 지원

- R&D 예산을 일정수준 이상으로 안정적 확보
- R&D 사업 심의기능 강화와 운영의 투명성 제고
- 풀뿌리 기본연구 복원과 대학의 연구기반 확충을 위한 장기적 지원 프로그램 신설 추진
- 정부 R&D 성과가 전 산업으로 확산되는 혁신성장 체계 구축을 위한 근거법 마련

과제 3: 과학기술혁신 생태계 구축

과학기술 혁신을 위한 정책방안 3- 연구몰입 환경 조성

- 출연연 연구자의 연구역량 극대화를 위한 혁신방안 마련
- 미활용 과학기술인 역량 강화와 경력전환을 통한 인재활용 극대화
- 연구자의 일 가정 양립을 위한 제도 개선
- 은퇴한 고경력 연구자 활용을 위한 정책지원 확대

과학기술 혁신을 위한 정책방안 4- 청년 과학기술인력 지원 확대

- 과학기술 인력양성 정책과 지원체계의 일원화
- 박사후연구원의 법적 지위를 명문화하고 학생연구원 인건비 확대로 청년연구자의 연구안정성 확보
- R&D성과 활용 및 사업화 촉진을 위해 혁신박스 도입 검토

03

과제 4 - 지역성장

39

과제 4: 지역성장과 국토공간 혁신

지역에도 공정한 성장의 기회를 제공하여 국토 전체가 혁신의 공간이 될 수 있는 생태계 구축

5극 3특 국토재편 플랜

중부 과학중심 기술주도
성장 핵심지역

서울인천경기 글로벌
경제수도

서남권 AI
선도지역

남부 제조업
벨트 르네상스

강원제주
관광수도

지역 중심 중소벤처
역동성 강화

지역주도 자영업
소상공인 혁신역량 강화

지역성장과 국토 공간, 현황/문제진단 & 비전

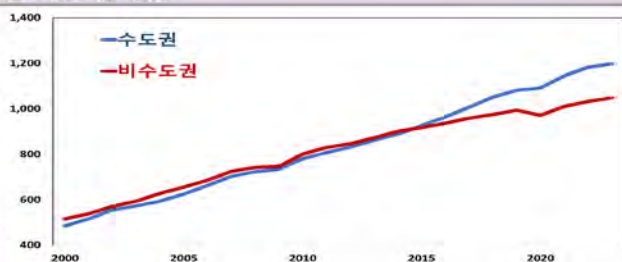
- (현황) 대한민국의 경제·인구·산업이 수도권에 극단적으로 집중: 수도권에 인구의 절반, 기업 본사의 80%가 위치 VS 비수도권은 청년층 이탈과 고령화로 소멸위기에 직면
- 지역소멸은 이제 인구문제를 넘어서 국가성장 기반의 붕괴로 연결:
수도권은 과밀로 인한 사회적 비용 폭증 VS 지방은 인프라와 일자리가 소멸
- 현재의 지역정책은, 균형배분과 보조적 지원에 머물러, 근본적인 균형발전을 유도하지 못함
- (비전) 5극3특 지역성장체계
 - 5극(五極): 부산·대구·광주·대전·강원 등 5개 광역거점을 자족형 경제권으로 육성
 - 3특(三特): 세종(행정), 제주(녹색관광), 인천(국제도시)을 특화거점으로 지정

과제 4: 지역성장과 국토공간 혁신

지역균형발전 정책의 문제

- 노무현 정부가 이슈를 제기한 뒤, 모든 정부에서 주요 과제로 추진됐으나, 별반 효과 없이 수도권 집중은 심화(2015년이 분기점)
- 실패의 가장 큰 원인은, '발전'보다는 '균형'에 방점을 두고, 한정된 자원의 지역별 균등분배 방식 지원을 택한데 기인

수도권과 비수도권의
지역총생산(단위: 조원)



균형발전의 방향

- 수도권 중심의 의사결정 구조를 탈피해, 각 지역이 AI+X 산업클러스터를 중심으로 산업·교육·문화가 통합된 혁신거점을 구축

과제 4: 지역성장과 국토공간 혁신

지역성장 전략 1

- 5국 3특의 거점별로 집중적인 지원
 - EX) 중부에 행정수도, 남부에 경제수도 건설을 목표
 - 교육, 문화, 의료 등을 수도권 수준으로 개선하는 방안 마련

지역성장 전략 2

- 지역 자영업, 소상공인 혁신을 위한 지원 시스템 마련
 - 콘텐츠 산업 + 사업서비스 산업을 지역과 연결시켜 로컬 콘텐츠 산업을 발전시킬 방안 마련 필요
 - 영국, 유로지역, 일본 등과 같이 특정 지역단위 별로 산업발전을 추진할 수 있도록 제도 마련 필요(영국 LEP, 일본 DMO 등)

진짜 성장을 위한 정책과제

03

과제 5 – 공정과 상생의 시장질서

44

과제 5: 공정과 상생의 시장질서 구축

불공정을 시정하고 성장 유인을 높이는 상생의 시장 생태계 구축



공정과 상생, 현황/문제진단 & 비전

- (현황) 한국경제는 재벌중심 구조와 불공정거래 관행에서 완전히 벗어나지 못한 상태
 - 대기업의 시장지배력이 중소기업 생태계를 압박
 - 내부거래·일감몰아주기·총수일가 사익편취가 반복적으로 발생
- 또한 자본시장에서의 '코리아 디스카운트' 현상 지속
 - 원인은 시장 불공정과 지배구조의 폐쇄성, 신뢰의 결핍에 있음
- (비전) '공정과 신뢰를 기반으로 한 시장경제 재건'
 - 성장과 분배의 균형을 회복하고, 기업의 사회적 책임을 제도화하며,
 - 국민·노동자·소비자가 모두 신뢰할 수 있는 경제질서 구축

과제 5-1: 공정과 상생

대기업/중소기업 불공정 거래 관행 및 기술탈취 문제 해결

- 기술탈취는 중소벤처기업의 발전에 있어 가장 큰 걸림돌
 - 혁신적 기술개발의 유인을 악화
 - M&A는 중소벤처기업 기술개발 수익실현의 대표적 창구이지만, 이 과정에서 기술탈취가 발생하면서 중소벤처의 역동적 경제활동을 저해

공정과 상생의 온라인 플랫폼 생태계

- 혁신 산업 영역임을 감안해, 혁신으로 발생한 일시적 시장 선도 vs 반경쟁적 관행을 통한 시장지배력을 구분
- 다음의 원칙 하에 온라인 플랫폼 생태계 구축
 - 입점업체 보호 및 상생협력의 시장규율 강화
 - 국내외 거대 플랫폼의 독점적 지위 남용 및 독과점 폐해를 방지하고 시장의 자정기능을 강화해 경쟁을 촉진
 - 플랫폼 소비자의 피해를 방지하고 소비자의 합리적 의사결정을 지원

과제 5-2: 금융개혁

공정한 자본시장 구축을 통한 코리아 프리미엄 시대 달성

- 불공정거래 모니터링과 제재 시스템 보강
 - 시세조종, 주가조작 등 불공정 거래에 대한 신속한 조사와 엄정한 처벌이 이루어지지 못했던 것이 코리아 디스카운트의 주요 요인으로 작용
 - 불공정거래 조사업무가 '금융위원회, 금융감독원, 한국거래소'에 분산되어 있고 업무의 상당부분이 중복 수행되고 있다는 문제 개선이 필요
- 일반주주의 권익을 보호 및 합리적 기업지배구조 정착을 통해 기업경영 개선에 기여하고 주식시장 코리아 디스카운트를 완화
 - 주주에 대한 이사의 충실의무를 명문화
 - 감사위원 분리 선출을 확대 등, 기업 이사회 제도 선진화 조치 도입

과제 5-2: 금융개혁

생산적 영역으로 자금의 이동

● 부동산 금융 및 가계대출 관리

- 부동산 및 가계대출에 몰려 있는 민간 자금을 AI, 에너지, 딥테크와 같은 미래기술, K-컬처 등으로 이동시킬 제도적 여건 마련(국민펀드)
- 주택담보대출 등의 규제비용을 높임으로써 은행이 주담대보다 기업대출을 선호하도록 유인구조를 변경: 가계대출 자기자본 가중치 상향 조정 등
- 거시건전성 정책의 효율성, 독립성 강화

● 중소·벤처기업 금융 활성화

- 중소 금융회사들을 위한 공급망금융 플랫폼 구축 노력
- 초대형투자은행(IB)의 중소벤처기업 투자 확대 방안 모색
- 중소기업이 중견기업으로 도약하도록 성장사다리 지원 확대
- 금융그룹사들이 SME 투자·융자·정보생산을 결합하고 계열사 간 시너지를 제고
- 종투사 또는 은행의 관계형 금융 활성화 방안

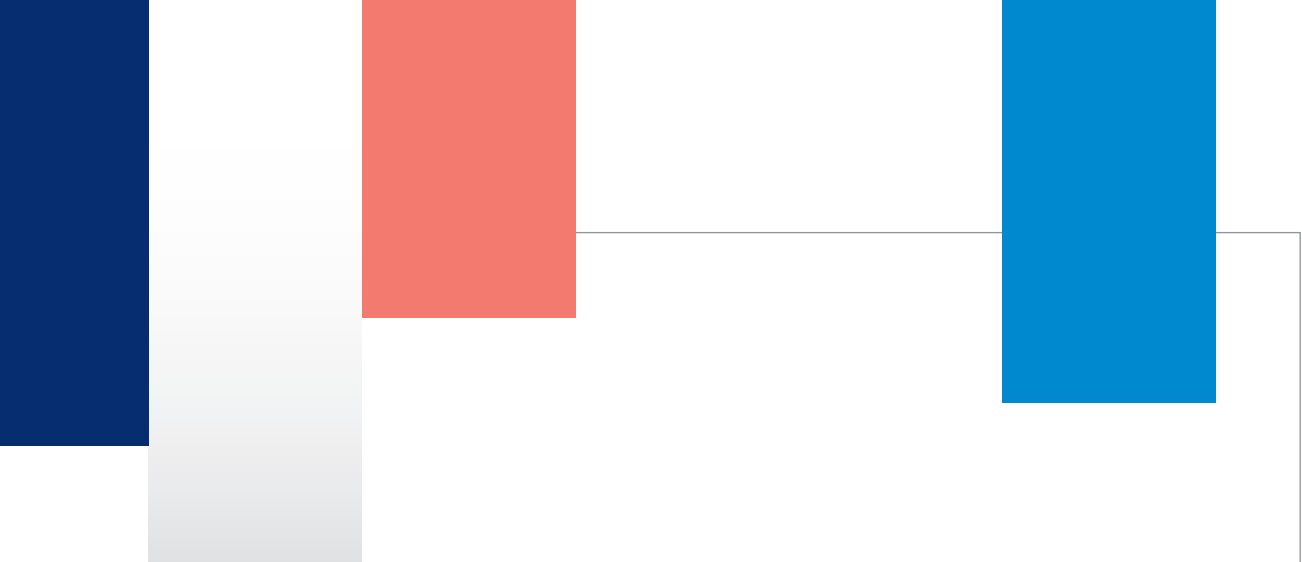
성장의 기반 조성

제도개혁: 규제개혁, 금융개혁, 행정개혁, 교육개혁

정부의 역할: 조정(Coordinator), 보험(Insurer), 투자(Investor), 역량 강화(Enabler)

기본이 튼튼한 사회안전망

진짜 자유(인권과 행복추구권)가 최대한 보장되는 사회



발표 2

기본사회와 경제 패러다임의 전환

김정훈

경기연구원 선임연구위원



기본사회와 경제 패러다임의 전환

2025. 11. 20.

김정훈(경기연구원 선임연구위원)



목차

- 1 한국경제의 구조적 문제와 도전
- 2 기본사회의 경제이론적 기초
- 3 기본사회와 지속가능한 경제
- 4 기본사회와 경제의 선순환을 위한 과제

1. 한국경제의 구조적 문제와 도전

3

■ 한국경제가 직면한 대외환경

- 미국 트럼프 2.0 시대에 수출 둔화 및 국내 기업 해외 이전 가속화 우려
- 미국, 중국, 유럽 중심의 3대 시장 블록화가 진행되면서 경제안보를 둘러싼 갈등이 심화
- 인공지능, 그린, 바이오 등 첨단기술과 산업 주도권을 둘러싼 국가 간 경쟁 격화
- 글로벌 경제패권 경쟁 우위를 점하기 위해 정부의 역할을 강조하는 패러다임으로 전환

4

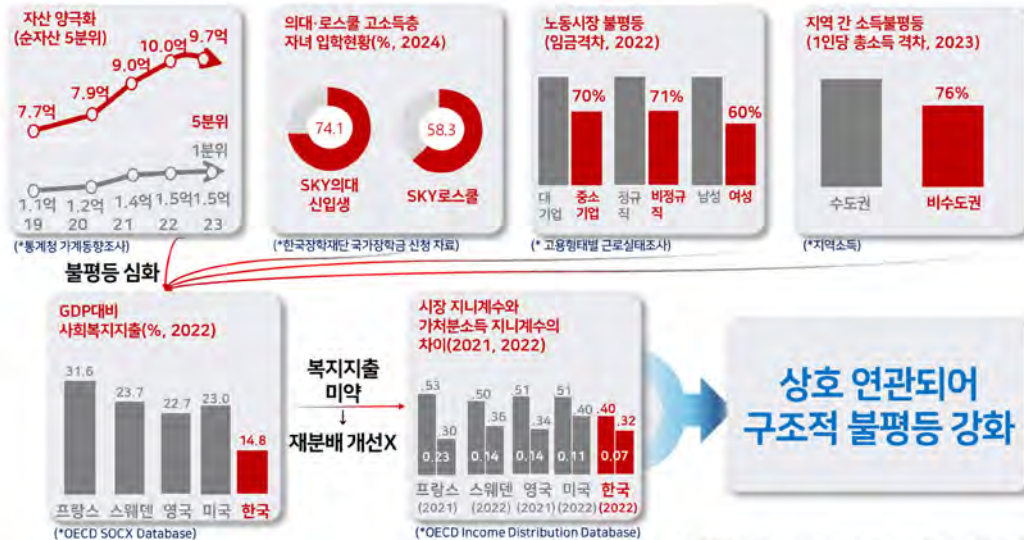
한국경제의 실상

- 경제성장률 하락 지속: 윤석열정부 연평균 2.0%, 2040년대 후반 마이너스 성장 추정(KDI, 2025)
- 소득·자산 불평등 심화: 대기업-중소기업 및 성별 임금 격차 확대, 교육 격차 대물림
- 지역 간 경제 불균등 심화: 인구의 수도권 집중, 지역 간 소득 격차 확대
- 고용창출력 약화 및 청년 실업문제 심각: 청년(15~29세) 확장실업률 15% 상회

⇒ 1인당 GDP 4만\$를 앞두고 삶의 질 개선 미약, 현재·미래 불안(불안전, 불안정, 불확실성) 증대

⇒ '저성장 덩'과 '낮은 삶의 질 덩'에 빠진 대한민국

5



출처: 이한주(2025.3.18), "대한민국 대전환과 기본사회", 발표문에서 재인용

6

한국 경제체제의 특징 및 한계(홍기빈, 2022)

- 물적 투입 중심의 '외생적 성장'에 집중
- 금융화(financialization) 가속화와 축출적 성장구조 심화
- 인간, 사회, 자연을 파편화하고 파괴하는 성장

⇒ 경제의 궁극적 목적·목표를 국민 삶의 질 개선 중심에 두고 국민경제의 관점을 재검토해야 할 시기
- 대전환의 시대에 경제성장의 방향과 경로를 재정립하고, 성장의 질을 높이는 전략 추구

7

AI·자동화 등 4차 산업혁명의 영향

- 고용 불안정 증대 → 전통적 완전고용 개념 와해
- 소득·자산 격차 확대 → 혁신기술 보유 개인·기업과 지식 권력집단에게 소득·자산 집중
- 일·노동 경계 약화 → 사회적 가치 창출 활동에 대한 보상 요구
- 창의적 인재 요구 증가 → 비단선적·비전형적 기술혁신 및 사회혁신
- '저비용-고효율' 사회 가능성 → '저부담-고복지' 사회로의 전환

⇒ 소득분배 접근의 전환, 불안·위험의 사회화, 사회연대경제의 확대, 전 국민 역량의 강화,
인간 친화적 기술혁신, 정부의 적극적 역할 등이 중요한 과제

8

한국과 북유럽 간 차이

- 북유럽 : 자본가와 노동자 간 타협 및 사회적 합의에 기초
 - 노동계급 연대 : 동일노동 동일임금 → 1차 분배 개선
 - 사회적 합의 : 노동시장 유연안정성 → 2차 분배 전제
 - 1차 분배와 2차 분배의 조화를 통한 복지국가 실현
- 한국 : 자본가-노동자 간 집단적 타협창구 부재 및 사회적 합의 미약
 - 노동시장 분절화 → 1차 분배 악화
 - 계층화 심화에 따른 사회적 합의구조 취약 → 불충분한 2차 분배
 - 사후적·보충적 재분배(사회보장) 중심 정책의 한계
 - ⇒ 사전적·예방적 재분배 정책을 통한 실질적 기회 균등 및 경제성장 토대 강화 필요

9

2. 기본사회의 경제이론적 기초

10

도넛 경제학(Doughnut Economics)

- 전통적 경제학은 생태계·환경과 사회·제도를 외부에 주어진 것으로 보고 주로 경제영역만을 분석 대상으로 설정
- 현실 경제는 생태계·사회제도와 연속적으로 상호작용하며 진화하는 복잡계(complex system)
- 현재 경제체제는 사회적 기초가 부족한 '과소'와 생태적 한계를 넘어서는 '과잉'이 공존하면서 인류를 위협

를 세류원소적 20세기 경제학을 적용함으로써 보낸 21세기 경제학 교과서

도넛 경제학



우리는 인류가 지구에 얹힌 손실을 처음으로 같이 지대한 새롭고 더 나은 세상을 만들 수 있는 마지막 세대다

제이브 데이비슨 지음
홍기환 옮김



11

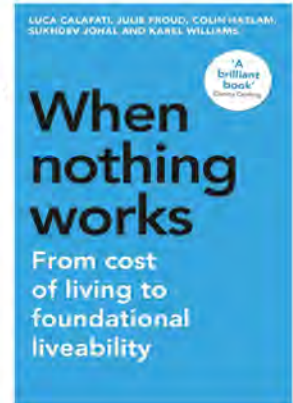


- 도넛의 안쪽 고리 : 경제·사회적 기초 영역
- 도넛의 바깥 고리 : 생태적 한계 영역
- 열은 녹색 부분 : 생태적으로 안전하면서 사회적으로 정의로운, 지속가능한 세계
- 시장의 역동성 내에서 소극적으로 공공이익을 추구하는 것이 아니라, 공공이익 내에서 시장이 역동성을 발휘하는 방향으로 경제발전의 관점을 전환해야 함

12

기초경제론(Foundational Economy)

- 일상적인 경제적 삶에서 가계·가족의 기초적 생활 능력을 실제 문제로 인식하는 정치경제학 접근
 - 2010년대 이후 영국과 유럽을 중심으로 발전
 - 이기적·계산적 개인의 가정을 배제하고 현실적·윤리적 인간의 '좋은 삶'을 위한 이론 정립을 지향
- 자유주의적 집단주의에 기초하여 사회-경제 발전을 진화적 관점에서 논의
 - '좌파도 우파도 아닌, 시장 메커니즘과 국가개입의 한계를 이해하는 급진 자유주의적 집단주의자 (radical liberal collectivist)'



13

- 인간의 삶 유지와 사회·경제적 기회의 기반으로 '기초부문' 보장을 강조
 - 기초경제는 돌봄, 통신, 음식 등 당연하게 여겨지는 서비스와 재화를 제공하여 일상적인 필요를 충족하는 경제
- 모두의 기본적 욕구 충족을 시민권으로 보장하고, 지역 기반 민주적 결정·실행 과정을 중시
 - 자산·소득과 관계없이 모든 시민의 기초적 욕구 충족은 보편적 권리
 - 시민권이 '지역 함정'이나 '세대 함정'에 빠지지 않도록 속의 민주주의를 강조

14

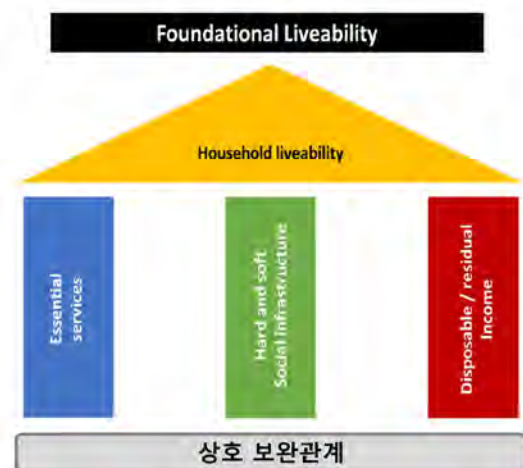
<기초경제론의 주요 개념>

- 기초 부문
 - 모든 가정의 일상적 필수품이자 문명화된 삶의 사회적·물질적 기반이 되는 제품, 서비스, 인프라
 - 광범위한 네트워크에 기반한 사회적 공급의 영역
- 살만함(liveability)
 - 안락한 삶과 자유를 누리면서 번영할 수 있는 능력
- 구역/장소(zone or place)
 - 살만함의 다양성을 이해하는 단위이자 정책 실행단위
- 적응적 재사용(adaptive reuse)
 - 사회적으로 활용할 수 있는 자원을 재활용하여 새롭게 구성하고 새로운 것을 창출

15

<기초경제론의 3대 축>

- 필수서비스
 - 일상적 생계유지에 필요한 재화나 서비스
 - 의료, 교육, 돌봄, 주거, 식품, 전기, 가스, 통신 등
- 사회인프라
 - 사람들의 사회참여 욕구 충족에 필요한 시설
 - 물적 기반시설 : 공원, 도서관, 커뮤니티센터 등
 - 연성 기반시설 : 시민단체의 자발적 활동 등
- 잔여소득(residual income)
 - 개인의 실질 자유도를 높이기 위해 필요한 소득
 - 필수생활비를 지출하고 남은 가처분소득



16

<기초경제 정책의 실행 원칙>

- 우선순위에 대한 국민 의사 수렴
- 대기업 대상 '사회 라이선스(social license)' 도입 및 중소기업·사회적기업 역량 강화 지원
- 기초경제 부문에 대한 투자 보장을 위한 국가 조세제도·재정지출 개편
- 지역 기반 중간조직과의 협력체계 구축
- 기초경제 강화를 위한 실험주의적 접근

17

<기초경제론과 기본사회>

- 기초경제론은 인간의 삶을 중심으로 경제를 재정의하고, 경제·사회·환경 가치에 대한 총체적 접근을 통해 기본사회의 이론적 기초를 제시
- 기초경제론은 사회경제권 보장을 경제성장의 토대로 인식하고, 시민 참여를 통해 지역사회의 균형발전을 도모한다는 점에서 기본사회의 방향과 일치
- 기초경제론은 소비와 공급 과정에서 발생하는 기후변화 위기에 대응하는 실행원리를 제시하여 기본사회의 지속가능성 가치와 부합

18

■ 삶터 경제론(Habitation Economy)

- 삶터(habitation) : 인간의 삶을 지탱하는 공동체의 사회적·물리적 기반을 창조, 유지, 개선하는 과정
- 서비스 경제 확대로 삶터 경제 시대가 도래했으나, 대량생산 산업 시대의 제도·정책의 유지로 사회·경제·환경 문제 심화
 - 사회적 재생산, 투자 재정의, 수평적 협력 네트워크 생산, 친환경·생산적 금융 등 삶터 경제로의 전환 필요
- 시민이 참여하는 삶터 민주화는 모든 국민을 위한 생산적 투자 및 자원 확대와 친환경 생산구조 정착의 필수 전제조건



19

3. 기본사회와 지속가능한 경제

20

I 기본사회의 개념

- 기본사회 : 모든 국민에게 기본권을 최대한 보장해 모두가 기본적 삶을 누리는 사회
- 기본적 삶 : 빈곤에서 벗어나는 데 그치지 않고 사회, 경제, 문화, 정치 참여를 자유롭게 영위하며 살아가는 삶 → 사회적으로 인정되는 도달가능한 기본적 필요 충족
- 기본적 삶이 보장되지 않아 서로 다른 출발점을 갖던 사회에서 모두에게 같은 기회를 보장, 각자 창의와 역량으로 정상을 오르는 '베이스캠프'
- 헌법의 기본정신과 사회정의 원칙을 실천하는 민주적 헌정주의

21

I 기본사회의 구조



22

기본사회의 실행원리



23

기본사회에서의 사회경제 패러다임

- 모든 국민의 삶의 질을 중시하는 경제 패러다임: “국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 성장”
 - 무엇이 성장인가? → 모든 국민의 역량
 - 무엇에 의한 성장인가? → 모든 국민의 참여(역량 발현)
 - 무엇을 위한 성장인가? → 모든 국민과 미래세대의 ‘좋은 삶’
- 대전환 시대에 지속가능한 공정성장의 토대를 구축하는 기본사회
 - 빈약한 자연 자원의 한계를 뛰어넘는 **혁신 인적 자원**이 풍부한 사회
 - **역량 강화** 기반을 국가가 책임지고 개인역량을 사회역량으로 모아내는 사회
 - 모두에게 실질적 기회의 제공을 통해 **공정한 경쟁**을 보장하고 사회안정망이 굳건한 사회
 - 우리 사회의 경제 성과가 모든 세대의 좋은 삶에 고르게 기여하는 **선순환** 사회
 - 생태를 지키고 **인간과 자연이 더불어** 살아가는 사회
 - 혁신의 사회적 자원을 연결하고 집결하고 조정하는 **강한 정부**가 있는 사회

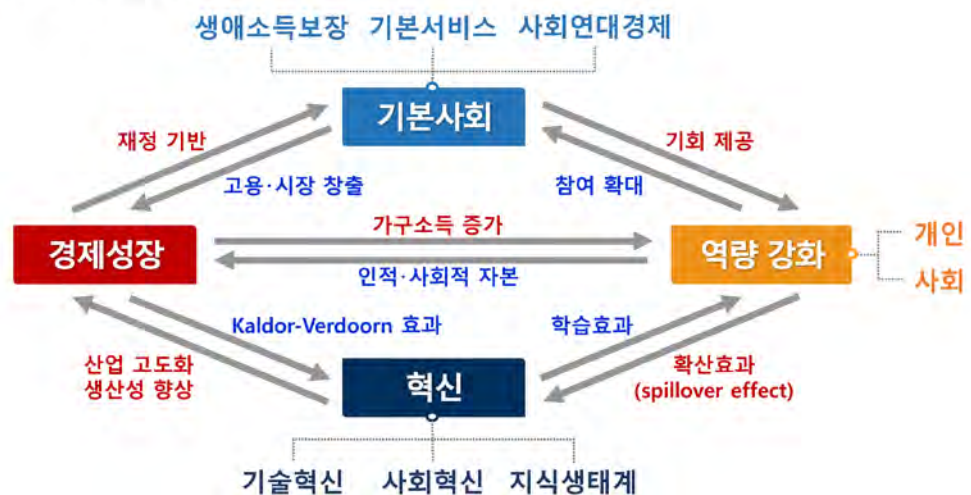
24

혁신성장 기반을 제공하는 기본사회

- 새로운 경제 패러다임은 모두의 삶을 개선하면서 동시에 우리 사회의 문제를 해결하고 시대적 도전을 돌파하는, 복합적 목표를 달성하는 '건강하고 강건한 경제체제'의 구축에 중점
- 국민 삶의 질 보장과 지속가능한 경제성장을 이루는 경제적 번영은 기술혁신과 사회혁신을 통해 가능하며, 이를 위해서는 사회 전반에 걸친 역량의 강화가 필수 요소
- 기본사회의 방향은 국민 모두의 삶의 질 개선(개인의 욕구 충족)과 시대적 과제의 해결을 위한 개인·사회 역량 강화(사회적 필요 충족)의 토대 구축

25

기본사회와 경제성장의 선순환



26

기본사회, 강건한 경제를 위한 토대

경제 성장

- 가계의 소비여력 증가, 공공투자 증가, 가구소득 증대를 통한 총수요 증가
- 개인 역량과 사회 역량 강화를 위한 토대 제공, 도전이 가능하여 혁신 촉진

경제 안정화

- 경기 둔화 시기에 기본사회 정책을 통한 경기조정장치 역할
- 사회안전망 강화로 대전환 시대의 산업구조조정에 따른 충격 흡수

소득분배 개선

- 모두에게 기본적 필요욕구를 충족할 권리 보장, 실질적 기회균등 보장
- 기본사회 정책의 혜택이 저소득층에서 크게 나타나 소득분배 개선

일자리 창출

- 사회투자 확대를 통한 새로운 일자리 창출
- 역량 강화, 평생교육 확대, 돌봄서비스 제공 등으로 양질의 노동공급 증가

27

지역균형 발전

- 지역사회 참여를 통해 지역 특성에 맞는 기본사회 정책 실행
- 지역 내 사회적기업, 중소기업, 소상공인과의 협력을 통한 지역경제 활성화

지속 가능성

- 사회자본 축적과 사회연대 강화로 사회의 지속가능성 증대
- 재생에너지 공동자산화, 정책 실행의 친환경성 강화를 통한 기후변화 대응

재정 안정

- 사회·경제·정치 상황에 따른 유연한 운영
- 중산층 포괄 정책으로 조세 저항을 낮춰 재원의 제도적 기반 마련

저출산 완화

- 삶의 질 개선, 현재 불안과 미래 불확실성 제거로 아이의 미래 보장
- 자녀 부양에 대한 부모의 부담 경감(부모가 행복해야 아이도 행복하고 출산율도 상승)

28

4. 기본사회와 경제의 선순환을 위한 과제

29

경제·사회·생태의 균형을 위한 새로운 국가모델 수립

- 국민 삶을 중시하는 경제 패러다임 전환을 위해서는 사회·생태와의 균형과 조화가 중요
 - 지금은 경제·사회·생태 복합위기의 시대이며, 하나의 영역이 다른 영역을 자동으로 해결 못함
- 미국, 유럽 등 기존 국가모델은 글로벌 금융위기 이후 한계에 봉착하여 새로운 국가모델 개발 필요
 - 박정희 정부의 산업화 모델, 김대중 정부의 민주화·세계화·IT경제 모델을 넘어 세 번째 국가모델 수립이 요구되는 시기
- 국민의 기본권을 보장하는 기본사회의 토대 위에 21세기 한국형 국가모델을 기획
 - 새로운 국가모델 정립을 위한 미래전략연구 수행 및 국민적 합의체계 구축
 - 전략적 목표를 국가 임무로 설정하고 실행체계를 범부처 접근(Whole-of-Government Approach)으로 재편

30

■ 개인과 사회의 역량 강화

- 천연자원이 부족한 한국에서 지속가능한 성장을 위해서는 인적·사회적 자원이 중요
 - 역량(capability)은 국민의 좋은 삶을 위한 필수 요건이자 기술·사회혁신을 촉진하는 핵심 요소
- 개인역량 강화뿐만 아니라 사회(집단)역량 및 생산적 역량 강화를 위한 정책도 필요
 - Sen(2000)과 Nussbaum(2013)은 실질적 자유를 위한 개인역량을 강조
 - Comim·Kuklys(2001), Stewart(2005), Ibrahim(2006) 등은 사회적 관계 속에서 형성되는 사회(집단) 역량(social or collective capability)을 강조
 - Andreoni·Chang·Estevez(2021)는 생산과정에서 집단적으로 형성되는 생산적 역량(productive capability)을 강조

31

■ 기본서비스의 확장적 구상

- 보편적 기본서비스 영역에 개인·사회 역량 강화에 기여하는 분야를 적극적으로 편재
 - 기본서비스는 국민의 기본권 보장과 일자리 및 시장 창출에 기여
- AI 시대의 혁신은 단선적이지 않고 비정형적이므로, 지식 공유 및 상호 교류를 통해 자기 주도 학습이 가능하도록 평생교육 시스템을 전환
 - 새로운 기술(기능)을 언제든지 습득할 수 있는 개방형 전문대학 프로그램 및 평생기술교육체계 구축
 - 모두가 언제나 어디서나 접근할 수 있는 지식 커먼즈 플랫폼(knowledge commons platform) 구축
 - 공유자산으로 등록 가능한 모든 서적·지식·정보를 디지털 형태로 전환
 - 책만 보는 것이 아니라 지역주민들이 모이고 섞이고 배우고 나눌 수 있는 개방·복합형 마을도서관 확대

32

Ⅰ '저비용-고효율' 사회를 위한 AI 기본사회 실현

- 기본사회의 3대 제도적 축에 AI 기술을 적용하여 '저부담-고복지 사회'를 구현
 - 인간 노동과 AI·로봇을 결합한 효율적 사회서비스 확장
 - 인간의 노동을 줄이지 않고 기본권 보장을 늘리는 방향으로 혁신기술 활용
- AI 시대에 일자리 불안정에 대비하여 청년층의 일 경험 축적을 위한 방안 마련
 - AI 확산은 암묵적 지식이 풍부한 퇴직 연령층에게 더 많은 일자리 기회를 제공할 가능성
 - 일 경험이 부족한 청년층의 노동시장 진입장벽이 더 높아질 우려
 - '(가칭)청년일자리보장제' 도입을 통해 디지털·에너지(친환경) 전환과 관련한 일 경험의 기회 제공

33

Ⅰ 지역 기반 사회연대경제 강화

- 지역 간 경제 불균형은 수도권 집중화, 제조업 쇠퇴, 소득·자산 불평등, 저출생 문제의 심화 요인
 - 총인구 감소에도 불구하고 수도권 인구가 지속적으로 증가하여 일본의 길을 따라갈 우려
- 기본사회의 핵심 실행단위인 지역주민 참여형 사회연대경제를 활성화
 - 지역 자원과 여건을 활용하여 공동으로 생산하고 수익을 분배하는 공유소득(공유부) 모델을 발굴(예, 신안군 햇빛·바람연금)
 - 공동체경제 강화와 사회적 가치 활동 참여자에게 지급하는 각종 지원금을 통합하고 사회적 보상 차원의 참여소득제도로 전환
 - 혁신 아이디어 및 기술에 기반하여 지역사회 문제 해결을 도모하는 혁신적 소셜벤처(social venture) 육성 정책 확대

34

■ 기본사회의 '21세기 대한민국 권리장전' 실현

- 괜찮은 일자리에 대한 권리
- 사회적 돌봄서비스에 대한 권리
- 양질의 보건·의료서비스를 받을 권리
- 원하는 교육을 받을 권리
- 적절한 주거에 대한 권리
- 불안 없이 은퇴할 수 있는 권리
- 정당한 금융서비스를 받을 권리
- 깨끗한 환경에서 생활할 권리
- 공동자산의 성과를 공유할 권리
- 권리의 결정에 참여할 권리

35

감사합니다.

36

NOTE

제40회 인구포럼

지방분권과 기본사회 학술대회

세션 6

고령사회 및 지방분권시대 기본의료정책

좌장 정백근(경상대학교 의과대학 교수)

발표 기본사회와 보건의료: 기본사회 실현을 위한 기본보건의료정책

▪ 윤태호(부산대학교 의과대학 교수)

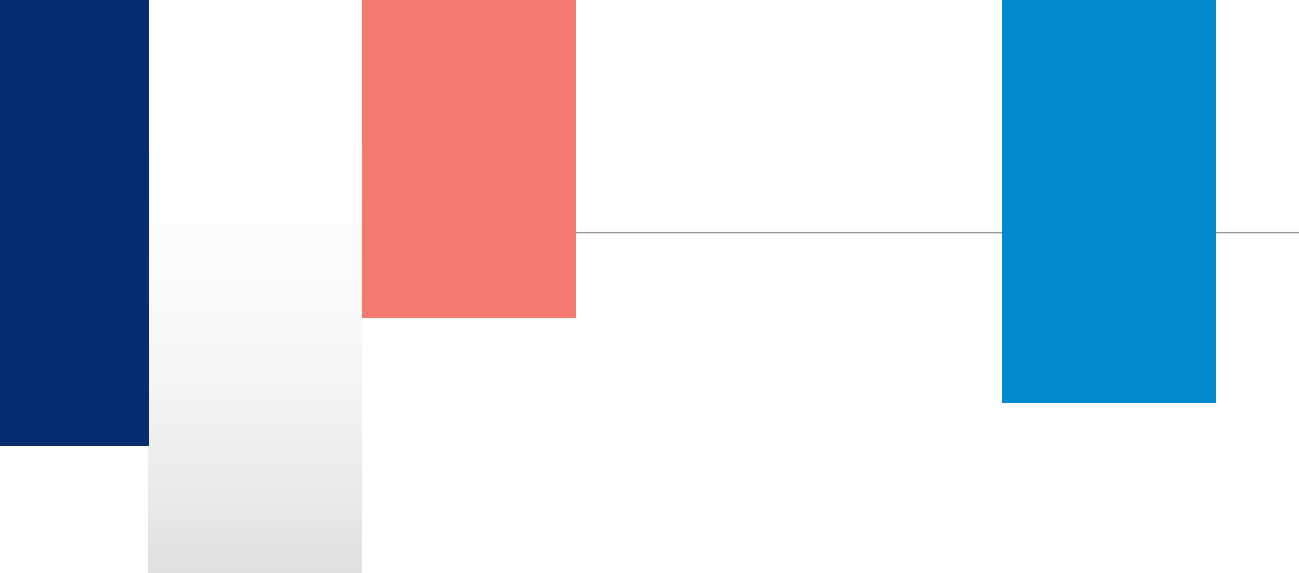
필수의료 보장을 위한 지역화와 분권화

▪ 김명희(국립중앙의료원 정책통계지원센터 센터장)

토론 이원영(중앙대학교 의과대학 교수)

정혜주(고려대학교 보건과학대학 교수)

장숙량(중앙대학교 적십자간호대학 교수)



발표 1

기본사회와 보건의료:

기본사회 실현을 위한 기본보건의료정책

윤태호

부산대학교 의과대학 교수



기본사회와 보건의료

-기본사회 실현을 위한 기본보건의료정책-

윤태호 (부산의대)

발표 내용

- 개념적 탐색과 그 간 논의
- 보편적 기본 서비스로서 영국 NHS의 최근 개혁
- 기본보건의료의 구상 (그 간 논의를 반영하여)

1. 개념적 탐색과 그간 논의

기본 사회

- 모든 국민에게 기본적 삶을 보장하는 사회
- 세 가지 구성 요소
 - 생애주기별 소득보장
 - 소득보장: 아동수당, 출발자산(청년자산), 노후소득 보장
 - 참여소득: 사회적 기여에 대한 보상
 - 보편적 기본 서비스
 - 모든 국민에게 일정 수준의 안전, 기회, 참여에 대한 접근 기회를 보장하여 더 나은 삶을 살 수 있도록 다양한 공공서비스를 무료 또는 저렴하게 제공하는 정책
 - '공동의 필요'와 '집단적 책임'에 근거
 - 사회서비스와 사회인프라로 구성
 - 사회적 경제
 - 기본사회를 지역에 단단히 뿌리내리게 하는 것
 - 사람의 가치를 중심에 두고 참여와 자치를 통해 사회적 가치를 창출하는 경제활동
 - 민주적 의사결정, 취약계층 포용, 협력과 연대를 통해 시장실패와 정부실패를 보완

이한주, 은민수, 김정훈, 신영민.(2025). 역량강화와 혁신을 향한 기본사회, 다반

보편적 기본 서비스

- 보편적(Universal)
 - 모든 사람은 지불 능력과 상관없이 자신의 필요를 충족하기 위해 충분한 서비스를 받을 권리가 있다.
(Universal, meaning that everyone is entitled to services that meet their needs, regardless of ability to pay.)
- 기본(Basic)
 - 사람들이 자신의 필요를 충족할 수 있는 필수적이고 (최소라기보다는) 충분한 서비스
(Basic, meaning essential and sufficient, rather than minimal, in that these collective activities enable people to meet their needs)
- 서비스(Service)
 - 공익에 이바지하는 것으로 집단적으로 창출되는 활동들
(Services, meaning collectively generated activities that serve the public interest.)

Anna Coote and Andrew Percy (2020), The Case for Universal Basic Services, Cambridge: Polity
쿠트, 안나 & 퍼시, 앤드루, (2020). 김은경 옮김(2025) *기본소득을 넘어 보편적 기본서비스로!*, 클라우드나인, 서울

임시정부에서의 건강권

		조문
임시헌장	1919.4.11	-
임시헌법	1919.9.11	-
임시헌법	1925.7.7	-
임시약헌	1927.4.11	-
임시헌장	1940.10.9	-
건국강령*	1941.11.28	제3장 건국 6. 건국시기의 헌법상 경제체계는 국민 각개의 공동생활을 확보함과 민족 전체의 발전과 및 국가를 건립 보위함에 깊은 관계를 가지게 하되 아래의 기본 원칙에 의지하여 경제 정책을 시행함 사. 工人과 農人의 免費醫療을 普施하여 疾病消滅과 健康保障을 勵行함 (공민과 농인의 무상의료를 널리 시행하여 질병소멸과 건강보장에 힘씀)

* 국사편찬위원회. (1941/2020). *대한민국 임시정부 건국강령*. 우리역사넷.

조소앙의 삼균주의(정치균권(政治均權), 경제균리(經濟均利), 교육균등(教育均等))의 원리에 기인
정치균권: 정치적으로 평등한 권리(정치적 민주주의)
경제균리: 균등하게 경제적 이익을 누림(경제적 평등)
교육균등: 균등한 교육의 기회 보장(교육적 기회균등)

대한민국 헌법에서의 건강권

개정 헌법(1호)	1948.7.17	제19조 노령, 질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자는 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.
2호	1952.7.7	동일
3호	1954.11.29	동일
4호	1960.6.15	동일
5호	1960.11.25	동일
6호	1963.12.17	제30조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다. ③생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. 제31조 모든 국민은 혼인의 순결과 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.
7호	1969.10.21	동일
8호	1972.12.27	동일
9호	1980.10.27	제 30조 동일 제34조 ①혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 한다. ②모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.
10호	1988.2.25	제34조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. ④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. ⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. ⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다. 제36조 ①혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다. ②국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다. ③모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

최근의 헌법 개정 논의에서 건강권

현행 헌법	헌법 개정안(문재인 정부)*
제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.	제10조 모든 사람은 인간으로서 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 진다.
제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. ④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. ⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.	제35조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ② 모든 국민은 장애·질병·노령·실업·빈곤 등으로 초래되는 사회적 위험으로부터 벗어나 적절한 삶의 질을 유지할 수 있도록 사회보장을 받을 권리를 가진다. ③ 모든 국민은 임신·출산·양육과 관련하여 국가의 지원을 받을 권리를 가진다. ④ 모든 국민은 쾌적하고 안정적인 주거생활을 할 권리를 가진다. ⑤ 모든 국민은 건강하게 살 권리를 가진다. 국가는 질병을 예방하고 보건으로 제도를 개선하기 위하여 노력해야 하며, 이에 필요한 사람은 법률로 정한다.
제36조 ① 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다. ② 국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다. ③ 모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.	제37조 ① 모든 국민은 안전하게 살 권리를 가진다. ② 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 사람을 보호해야 한다. 제39조 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 바탕으로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다. 〈삭제〉 〈삭제〉

* 2018년 국회 의결정족수 미달로 폐기

건강권: 건강을 보호받을 권리 → 건강하게 살 권리

한국에서의 기본사회 논의



자료원: 이한주, 은민수, 김정훈, 신영민. (2025). 역량강화와 혁신을 향한 기본사회, 다반

기본사회 사회보장체계

〈생애주기별 전국민기본생활보장 체계 구축〉

- 생애주기별 특성에 대응하는 중층적 소득보장
- 생애주기별 지역사회 중심 통합돌봄체계 구축
- 주거기본권 위한 공급구조 개편 및 주거권 실현
- 국민 모두가 누리는 최적의 건강권 보장

〈기본사회 사회보장체계의 예시〉

생애주기	아동기	청년기	중장년기	노년기
사회수당	아동수당	청년기초자산	중장년수당	기초연금
공공부조	국민기초생활보장			국민연금
사회보험		국민기초생활보장	국민연금	국민연금
기본돌봄서비스	아이돌봄서비스	고용/정신건강지원서비스	우(기)가구 돌봄서비스	말수돌봄서비스
기본의료	일차의료: 환자 및 지역사회 기반 체계 구축 급성기·회복기 의료: 병상 재구조화, 의료 단위 병합 간 거버넌스 구축 재활병원 확충			
기본주거	공공임대주택 공급 확대 및 분권화, 민간임대주택 관리강화, 주거복지 지역사회 자립생활 보장			

〈국민 모두가 누리는 최적의 건강권 보장〉

- 재정적 기전
 - 건강보험 + 상병수당
- 서비스 공급
 - 일차의료 개편
 - 급성기·회복기 의료 개편

자료원: 민주연구원, HAND BOOK 기본사회, 2025

기본사회 의료체계(기본의료)

- 진단: 현행 보건의료체계의 문제점
 - 사익추구적 보건의료체계
 - 낮은 환자 만족도와 미충족 의료율의 지역 격차
 - 병상수 증가와 의료인력 확충 간 불균형
- 해법: 기본의료의 개념과 정의
 - 국가 및 지자체가 사회구성원의 생명과 안전 및 기본적 삶을 보장하기 위한 보건의료서비스체계
 - 의료적 기능의 강화
 - 일차의료
 - 급성기 및 회복기 의료
 - 지역사회통합돌봄
 - 지역 기반의 의료제공과 이에 부합하는 지불제도

기본사회 의료체계의 예시

목적	목적과 건강할 권리보장		
성과	서비스 질 향상	재원효율성 향상	국민건강증진
기능	일차의료 • 도매 서비스(일반) • 도매 전문의서비스 • 방문서비스 • 온콜 야간/응급진료 (After-hours care) • 예방진료	급성기 및 회복기 • 입원서비스 (24시간 진료) • 응급응급서비스 • 재활의료서비스 • 병원외진료 • 전문진료	지역사회 통합돌봄 • 예방진료, 진료 • 재활/치료 • 사별관리, 가임 보조 • 미혼진료
공급의 장	지역사회	중심의료/지역	지역사회
공급주체	GP, 전문의, 간호사, 약사	전문성	GP, 다학제 협력의료
공급기준	일차의료(일반), 공공중환자실, 지역기초의료기관	지역기초중환자실, 상급종합병원, 재활병원	병원(중환자실, 재활의료), 센터, 방문진료센터

자료원: 민주연구원, HAND BOOK 기본사회, 2025

<기본의료의 잠정적 개념>

목적	목적과 건강할 권리보장		
성과	서비스 질 향상	재정효율성	국민건강증진
기능	일차의료 • 도매 서비스(일반) • 도매 전문의서비스 • 방문서비스 • 온콜 야간/응급진료 (After-hours care) • 예방진료	급성기 및 회복기 • 입원서비스 (24시간 진료) • 응급응급서비스 • 재활의료서비스 • 병원외진료 • 전문진료	지역사회 통합돌봄 • 예방진료/치료 • 재활/치료 • 사별관리, 가임 보조 • 미혼진료
공급의 장	지역사회	중심의료/지역	지역사회
공급주체	GP, 전문의, 간호사, 약사	전문성	GP, 다학제 협력의료
공급기준	일차의료(일반), 공공중환자실, 지역기초의료기관	지역기초중환자실, 상급종합병원, 재활병원	병원(중환자실, 재활의료), 센터, 방문진료센터
지불제도	인두제, PPS, P4P	포괄수급, P4P, 병상지불	포괄수급
재정운영	강입제(표준화된)환자료를 통한 진료(중환자실, PPS)		

자료원: 임준, 기본의료시스템의 구축, 공공보건의료포럼 발표 자료, 2025

보편적 건강보장(UHC)과 기본의료의 비교?

	보편적 건강보장(UHC)	기본사회에서의 보건의료
개념	모든 사람이 필요한 보건의료서비스를 재정적 어려움 없이 이용	인간다운 생활을 위한 기본 요소로서의 보건의료서비스(활동)
특징	▪ 보장 인구의 보편성 ▪ 비용 부담의 보편성 ▪ 서비스 범위의 보편성	▪ UHC + ▪ 공공적 서비스 제공 체계 ▪ 지속가능한 재정(지불) 체계 ▪ 민주적 운영과 거버넌스

* 발표자 작성

기본의료 개념의 재고

“보편적 기본서비스의 원칙을 이미 의료서비스와 학교 교육에 적용하고 있다. (중략) 하지만, 의료서비스와 학교 교육에서 배워야 할 중요한 교훈이 있다.

첫번째 교훈은 주로 국민보건의료서비스에서 얻은 것인데 의료서비스가 건강이 나빠지는 근본적 원인에 초점을 맞추지 못하고 있다는 점이다. 건강은 우리의 기본적 필요이고 의료 서비스는 그 필요를 충족하는 한 가지 방법일 뿐이다. 당뇨병, 다양한 종류의 암, 폐 질환, 심장병과 같은 대부분의 장기적 건강 질환들은 예방할 수 있다. 그런데도 결국 의료 서비스 비용의 주요 원인이 되고 있다. 이러한 질환들의 원인과 예방 조치에 관한 입증 자료는 부족하지 않다. 하지만, 주거, 교육, 식이요법, 운동, 대기질, 고용 조건, 빈곤, 무기력 등과 같은 대부분의 원인과 예방조치는 국민보건서비스의 소관을 훨씬 넘어서는다.

사람들이 질병을 예방하고 건강하게 지내기 위해서는 자원을 지원하고 국민보건서비스의 차원을 넘는 서비스들과 그 밖의 집단 활동들을 조정하는 것에 더 확고하게 정책의 초점을 맞춰야 한다. 그 목표는 더 많은 의료 서비스가 아니라 더 건강한 인구여야 한다.”

쿠틀, 안나 & 퍼시, 앤드루. (2020). 김은경 옮김(2025) *기본소득을 넘어 보편적 기본서비스로!*, 클라우드나인, 서울
* 밑줄은 발표자의 강조

2. 보편적 기본 서비스로서 NHS의 최근 개혁

NHS의 가치와 운영 원리

가치

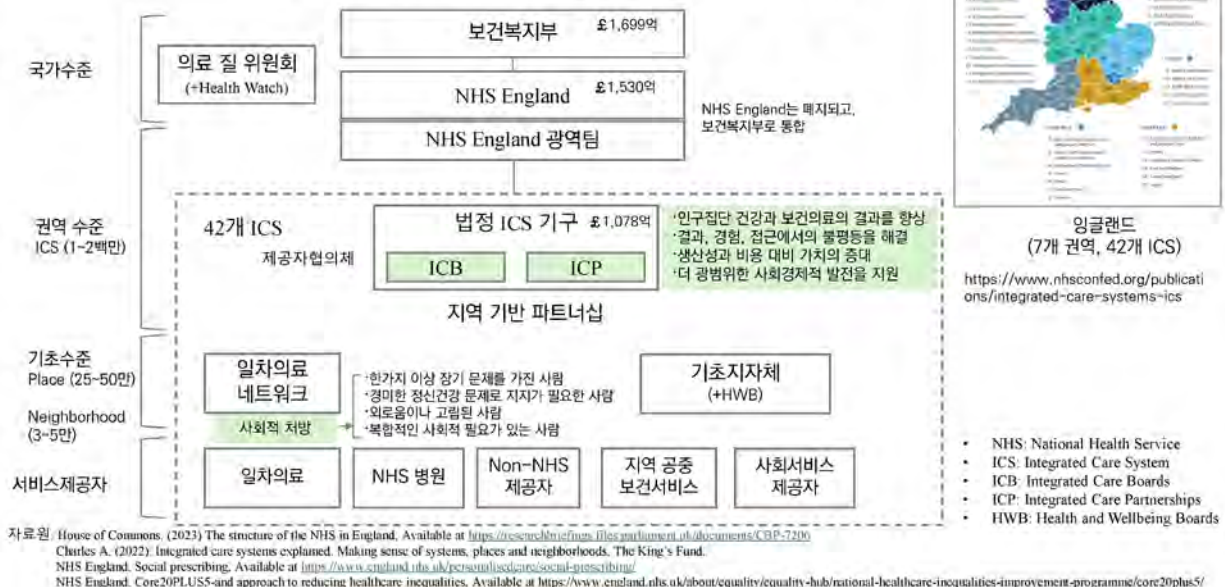
- 환자를 위한 협업
- 존중과 존엄성
- 양질의 의료를 위한 헌신
- 연민
- 삶을 개선
- 모두가 중요

운영원리

- NHS는 모든 사람에게 이용가능한 포괄적 서비스를 제공
- NHS 서비스에 대한 접근은 개인의 지불 능력이 아닌 임상적 필요에 기반
- NHS는 최고 질의 의료서비스와 전문성을 갖추기 위해 최선을 다함
- NHS가 하는 모든 일의 중심에는 환자가 있음
- NHS는 환자, 지역사회, 보다 광범위한 인구집단을 위해 조직의 경계를 넘고 타 기관들과 협력하여 업무를 수행함.
- NHS는 국민의 세금을 가장 가치 있게 사용하고, 제한된 자원을 가장 효과적이고, 공정하며, 지속가능하게 사용하도록 최선을 다함.
- NHS는 서비스를 제공하는 대중, 지역사회, 환자에게 책임을 짐.

자료원: Handbook to the NHS constitution for England(updated 24 January 2025), Available from <https://www.gov.uk/government/publications/supplements-to-the-nhs-constitution-for-england/the-handbook-to-the-nhs-constitution-for-england>

영국(잉글랜드)의 통합케어체계



통합케어체계(System 수준)

- 잉글랜드에 42개의 ICSs
 - 대개 1~2백만명의 인구집단 관할
 - 521,391명(NHS Shropshire, Telford and Wrekin) ~ 3,146,943명(NHS Greater Manchester). 22/23년 기준
- 각 ICSs에는 법정 조직인 Integrated Care Partnership(ICP), Integrated Care Boards(ICB) 운영
- ICP
 - ICB와 해당 지역의 지방정부가 공동으로 참여하는 법정 위원회.
 - 광범위한 보건 의료, 공중보건, 사회복지서비스의 필요 충족을 위한 통합케어전략의 개발 및 수행을 위한 협력 기구
 - 통합케어전략을 개발하는 과정에는 지역사회 구성원과 Healthwatch(환자와 지역주민의 의견을 대변하는 기관)이 참여
 - ICB에서 지명하는 1인, 해당 지역의 지자체에서 지명하는 1인 반드시 포함. 나머지 위원은 지역별로 유연하게 구성하는데, 대개 사회복지서비스 제공자, 공중보건, Healthwatch, 자선단체나 사회적 기업, 지역의 주택 및 교육 관련 기관이 포함
- ICB
 - NHS의 지역 커미셔닝 기구로, NHS 예산이 배정되고, 관할 인구집단에게 서비스를 조달하는 책임
 - 각 ICB는 5년 기본계획 수립하고, 관할 지자체별로 구성되어 있는 보건복지위원회(Health and Wellbeing Board)에 통보
 - ICB는 의장, 최고경영자, 관할지역의 NHS 병원 조직인 NHS Trust 및 Foundation Trust, GP, 지자체의 대표자 최소 3명, 정신건강서비스 전문가 최소 1명으로 구성함. 해당 지역 환자 및 주민이 서비스 기획과 커미셔닝에 참여하도록 보장해야 함.

ICS(Place와 Neighborhood 수준)

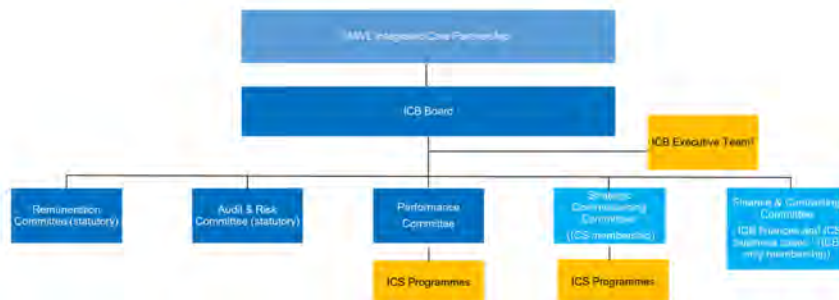
- Place 수준
 - 각 ICS별로 25만~50만명의 인구집단을 관할하는 지리적 단위로, 대개 지방정부가 관할하는 지역과 지리적 범위가 일치
 - 급성기 진료, 일차의료 및 사회복지 서비스의 통합이 이루어짐
- Neighborhood 수준
 - Place보다 더 작은 지리적 단위로 대개 3만~5만명 수준의 인구집단을 관할
 - ICS에서 일차의료네트워크(Primary Care Network)와 관할 지역과 동일

자료원: Charles A. (2022). Integrated care systems explained. Making sense of systems, places and neighborhoods, The King's Fund.

ICS의 사례(런던 북서부지역)

• 거버넌스 구조

- ICP :
- ICB :
- 구성원: 의장(1), 비상임 이사(5), 상임 이사(4), 협력기관 이사(6), 일차의료기관 대표 1, NHS 병원 대표 1, 정신보건서비스 대표 1, 지자체 대표 3)
- 정신보건서비스, 긴급 및 응급서비스, 병원서비스, 지역사회서비스 등에 걸쳐 계획 수립, NHS 자원 할당



자료원: North West London Integrated Care System, NHS North West London Committee Structure, Available from: <https://www.nwlondonicb.nhs.uk/>

영국 PCN 예: 런던 북서부 ICS의 Earling 자치구

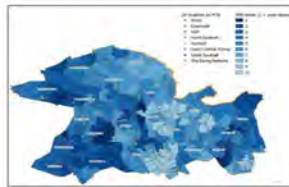
인구: 37만명(22년)



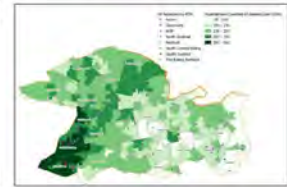
영국 북서부지역 ICS



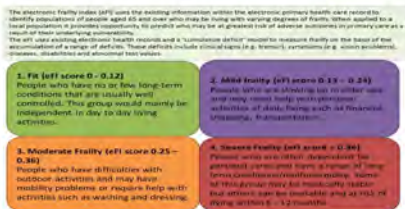
Earling구의 PCN과 GP surgery 분포
~8개 PCN (5-14 GP surgery)
~69개 GP surgery



Earling구의 지역빈탈지수 분포

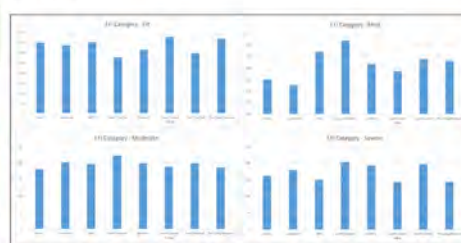


Earling구의 고용률 분포

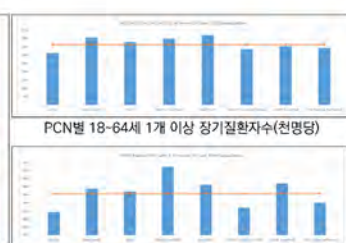


65세 이상 노쇠평가 결과 범주

EMR 기반 노쇠판정: 36개 지표 중 해당되는 지표의 비율
-중증노쇠 3%, 중등도 12%, 경도 35%, 정상 50%



PCN별 65세 이상 1,000명당 노쇠 범주별 인구



PCN별 65세 이상 1개 이상 장기질환자수(천명당)

완치는 어렵지만, 관리와 치료를 통해 증상을 조절할 수 있는 질병을 뜻하며, 일반적으로 1년 이상 지속되는 건강 상태

최근 영국 정부의 NHS 개혁

- 조직 정비
 - 중앙
 - NHS 본부와 보건복지부의 통합(NHS 본부 인력 50% 감축)
 - 지역
 - ICBs를 지역 보건의료서비스의 전략적 커미셔너로 육성하고, 성과 기반 자율권 제도 도입
 - 우수한 NHS 병원법인(Foundation trust)에는 지역 단위 전체 보건예산을 관리할 권한 부여하는 통합건강조직(IHO) 도입
- 세가지 근본 변화
 - Hospital to Community (병원에서 지역사회로)
 - 병원 지출 비중을 줄이고 지역사회 서비스로 투자 확대
 - Neighborhood health service의 강화와 center 구축
 - GPs의 역할과 책임을 증가하는 계약체계 도입
 - 개인 건강예산 확대, NHS App 활용도 높임
 - Analogue to Digital(아날로그에서 디지털로)
 - NHS App을 통해 손 안의 의사 구현: 예약, 병원 선택, 진료 조인, 처방·예방접종 관리, 만성질환 자가관리 기능 등
 - 앱스토어형 플랫폼인 HealthStore 구축
 - Sickness to Prevention(질병에서 예방으로)
 - (빈곤지역과 부유지역의)건강수명 격차 완화와 아동비만을 절반으로 감소
 - 담배 및 알코올 규제 강화, 아동영양·비만치료 혁신·식품업계 규제, 건강보상제도(운동과 식습관 개선) 실시
 - 유전체 기반 인구집단 건강서비스

자료원: Department of Health and Social Care, & NHS England. (2025). Fit for the Future: 10-year health plan for England. HM Government.

3. 기본보건의료의 구상

기본보건의료

• 기본보건의료의 정의(안)

- 모든 사람에게 품격 있고 건강한 삶을 보장하기 위한 충분한 보건의료

〈보건의료기본법〉

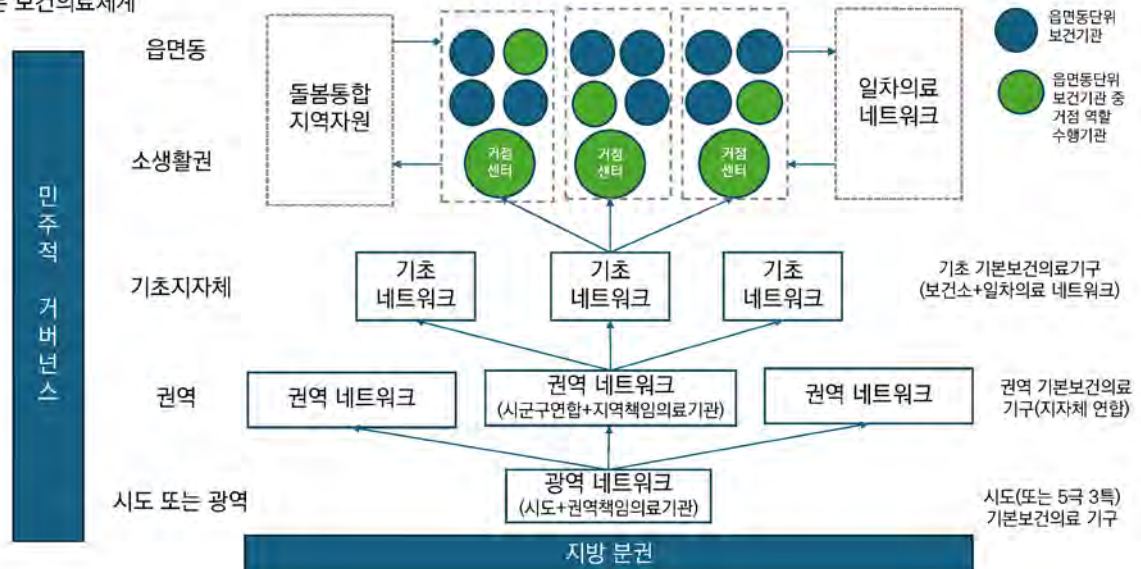
- 보건의료: 국민의 건강을 보호·증진하기 위하여 국가·지방자치단체·보건의료기관 또는 보건의료인 등이 행하는 모든 활동
- 보건의료서비스: 국민의 건강을 보호·증진하기 위하여 보건의료인이 행하는 모든 활동

• 기본보건의료의 구성 요소(안)

- 사람과 환자 중심성
- 건강형평성 지향
- 예방과 지역사회 중심: 치료보다는 예방, 병원보다는 지역사회
- 보편성: 필요에 따른 양질의 보건의료서비스를 충분하게 제공
- 통합성: 건강 향상을 위한 서비스의 통합적 제공
- 공공성: 서비스의 공공성, 운영의 공공성, 재정의 공공성
- 민주적 거버넌스: 참여를 통한 집단적 책임
- 지방분권: 필요를 지역에서 파악하고 충족

기본 보건의료 체계 구축(안)

혁신적 실험을 통한
기본 보건의료체계



기초지자체 및 소생활권

- 지역보건의료기관 기능 개편
 - 보건소: 기획 및 질병예방관리 총괄, 공공센터 운영 중심으로, 서비스 제공 기능은 소생활권 단위로 재편
 - 소생활권 주민건강센터: 소생활권에서 지역보건사업 수행
 - 읍면동별 주민건강팀: 찾아가는 보건복지서비스와 연계(마을건강팀, 마을복지팀 운영도 검토)
- 소생활권 기반 일차의료 네트워크(지역보건과 일차의료의 연합)
 - 보건의료서비스의 기본단위로서 주치의 기반 일차의료 기능 확립
 - 의료복지사회적협동조합의 운영원리와 지역에서 수행한 실험적 시도들에서 교훈 찾기
 - 도시지역은 소생활권 단위로 주민건강센터와 일차의료기관들 간의 네트워킹
 - 주민건강센터는 소생활권 단위 보건의로 계획을 일차의료기관과 함께 수립하고, 주민의 건강생활을 지원
 - 소지역 단위 지역사회통합돌봄의 중심점 역할
 - 농촌지역은 보건지소 개편 등을 통해 공공종합의원을 설치하고, 보건진료소와 네트워크
 - 네트워크 운영을 위한 예산 또는 건강보험 수가 반영

〈소생활권 주치의 기반 일차의료 네트워크 구축〉

- 주치의 기반 일차의료 강화
- 일차의료 네트워크
 - 기능적 일차의료기관 주도형, 공공보건기관 주도형, 공공클리닉 주도형, 의사협 주도형
- 지역보건기관 기능 개편
 - 보건소: 기획 및 질병관리 총괄, 규제행정, 집단대상 보건사업, 공공센터(치매, 정신, 재활) 운영, 통합돌봄 거버넌스 운영 또는 참여
 - 소생활권 주민건강센터(건강돌봄센터) 설치

자료원: 임준, 기본의료시스템의 구축, 공공보건의료포럼 발표 자료, 2025

권역 수준

- 지역책임의료기관의 포괄2차 종합병원 중심 기관으로 육성
 - 공공병원 육성 및 확충
 - 공공적 민간병원 육성
 - 권역책임의료기관과 인력 순환 교류: 전문의 순환 근무, 전공의 공동 수련 등
- 권역 기본의료네트워크에 예산편성권한 부여
 - 권역 단위 필수의료기금의 운영 권한
- 지역책임의료기관 내 통합돌봄지원센터 운영
 - 권역 단위 통합돌봄서비스의 총괄 지원(병원-지역사회 연계 종합관리, 돌봄인력 교육훈련, 고난이도 사례 관리 등)
- 공공적 거버넌스 제도화

〈중진료권 24시간 진료 가능 종합(공공) 병원 구축〉

- 24시간 진료 가능 포괄2차 종합병원을 중진료권별로 1개 이상 설치, 운영
 - 기존 공공병원 증축과 역량 강화
 - 공공병원 신축
 - 공익참여 민간종합병원 지정
- 필수의료 기능 확충에 필요한 재정 투입
 - 기본적 운영이 가능하도록 재정 운용 기전 도입(기본예산)
 - 지불제도 개편, 공공정책수가

자료원: 임준, 기본의료시스템의 구축, 공공보건의료포럼 발표 자료, 2025

광역 수준

- 광역 기본보건의료계획 수립과 예산 배정
 - 지역보건의료계획, 공공보건의료계획 등 통합하여 지역 완결적 기본보건의료계획 수립
 - 광역단위 각종 지원단의 통합적 운영 → 예) 시민건강재단 설립
 - 커미셔닝 시범 사업: 계획수립, 예산 편성, 계약과 집행, 평가 기능을 총괄
- 광역단위 책임의료기관(권역책임의료기관)의 책임성 강화
 - 지역완결적 의료체계를 확립할 수 있는 협력의 구심 역할
 - 책임적 관리를 수행할 수 있도록 권역책임의료기관에 충분한 재정적 지원
 - 지역책임의료기관이 기능을 수행할 수 있도록 의료인력의 지원과 관리
 - 공동전공의 수련, 전문의 인력 순환 근무 등
 - 광역단위 지역책임의료기관의 지원
 - 광역단위 계획 수립 지원

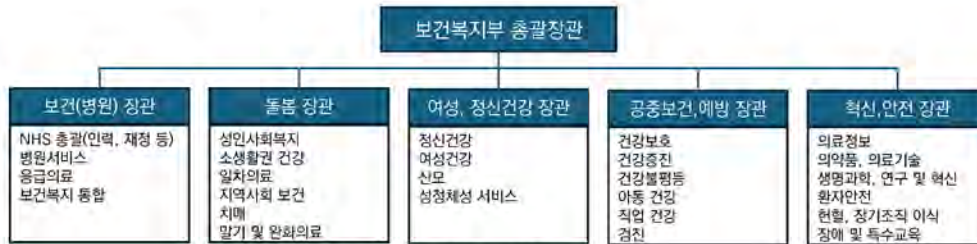
기본보건의료에서 민주적 거버넌스 운영(안)

- 지자체 수준
 - 시도: 시민건강위원회(시도 보건의료정책 및 예산 감독 및 활동 참여)
 - 시군구(보건소): 주민건강위원회(시군구 보건의료정책 및 예산 감독 및 활동 참여)
 - 읍면동: 마을건강위원회 또는 주민자치회 산하 건강위원회(소지역 보건의료기관 감독 및 활동 참여)
 - 지역보건법 등의 개정
 - 책임의료기관
 - 권역 및 지역책임의료기관: 시민환자위원회 상설 운영(시민환자위원회 위원 중 이사 선출)
 - 공공보건의료법 등의 개정
 - 예: 영국 NHS Foundation Trust
 - 병원 운영의 자율성을 부여하는 대신 환자와 시민참여에 기반한 민주적 거버넌스를 강화
 - Guy's and St Thomas' NHS Foundation Trust의 Council of Governors(감독기구)
 - 환자대표 12명(선출), 시민 대표 10명(선출), 병원 임직원 대표 8명(선출), 진료권 내 협력기관 대표 7명(임명직), 25년 기준
 - 환자와 시민 대표 선출은 회원제(membership) 방식으로 운영되며 회원이 된 후, 회원들 중에서 선거를 통해 선출
 - 회원은 public member(병원 관할 지역 주민), patient member(병원 진료 경험이 있는 사람)로 구분
 - 2025년 11명의 선출직을 뽑는 선거에서 66명이 지원
- 회원제 운영(환자, 시민)

 - 가입: 무료 가입(온라인, 이메일, 전화로 신청)
 - 활동: Governor 후보로 출마, Governor 평의회 회의 참석, 병원 활동에 대한 정기적 정보 제공받음, 최신 지견 등 병원의 세미나에 무료 참석, 환자에게 제공되는 정부에 대한 조언, 다양한 의견수렴 과정 참여
 - 비용 할인: Health service discount 프로그램을 통해 여러 제품과 서비스에 대한 할인 혜택

중앙정부의 기능

- 보편적 기본 보건의료서비스의 기준 설정
- 지역 간 형평성 있는 자원 배분 기준 설계와 집행
- 지역 간 불평등 또는 불균형을 줄이기 위한 조정
 - 자원개발(인력, 시설 등), 의료이용과 질, 건강의 결과
- 혁신적이고 실험적 대안 체계의 구상과 시범 적용
- 지역 성과를 모니터링, 평가, 공유, 확산하는 플랫폼
- 지방분권화와 기본사회 실현에 적합한 정부 조직 운용



영국의 보건복지부 조직, 2025년 11월 현재

모든 사람의 건강을 위하여!

발표 2

필수의료 보장을 위한 지역화와 분권화

김명희

국립중앙의료원 정책통계지원센터 센터장



필수의료 보장을 위한 지역화와 분권화

국립중앙의료원 정책통계지원센터
김명희

지방분권과 기본사회 학술대회 @ 울산 2025.11.20.

국립중앙의료원
national medical center

contents

- 01 지역 간 건강·의료 불평등
- 02 불평등 완화 전략
- 03 지역화·분권화라는 대안

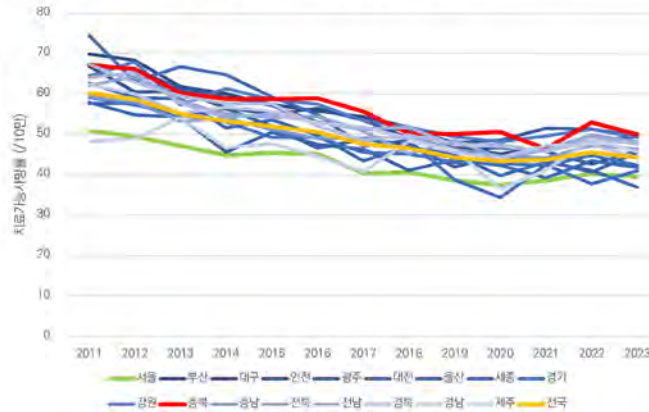
국립중앙의료원
national medical center

01 치료가능사망률: 전반적 개선과 지역 불평등 (1)

- 치료가능 사망률: 현재의 의료적 지식과 기술을 고려할 때 치료가 시의 적절하게 효과적으로 이루어진다면 발생하지 않을 수 있는 조기사망 (대표적인 보건의료체계 성과 지표)

2011년

- 전국 60.3
- 세종 74.5
- 제주 48.2



2023년

- 전국 44.3
- 충북 49.9
- 울산 36.9

17개 시·도 치료가능사망률 추이 (2011~2023년)

01 치료가능사망률: 전반적 개선과 지역 불평등 (2)

지역	2014년	2023년
전국	60.3	44.3
서울	54.5	44.3
부산	56.7	44.3
대구	56.2	44.3
인천	56.2	44.3
광주	56.2	44.3
대전	56.2	44.3
울산	56.2	44.3
세종	74.5	44.3
경기	56.2	44.3
강원	56.2	44.3
충북	56.2	49.9
충남	56.2	44.3
전북	56.2	44.3
전남	56.2	44.3
경북	56.2	44.3
경남	56.2	44.3
제주	48.2	36.9

2014년

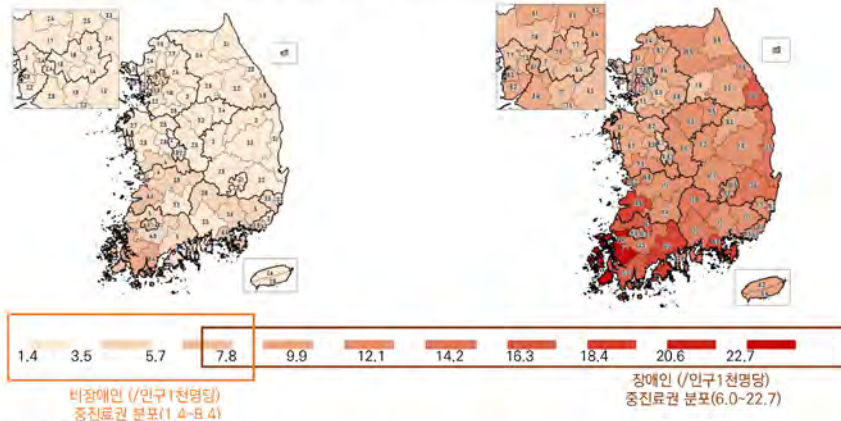
2023년

70개 중진료권의 치료가능사망률 변화: 2014년 vs. 2023년

01 예방가능 입원율: 지역 x 장애의 교차 불평등

• 예방가능 입원율

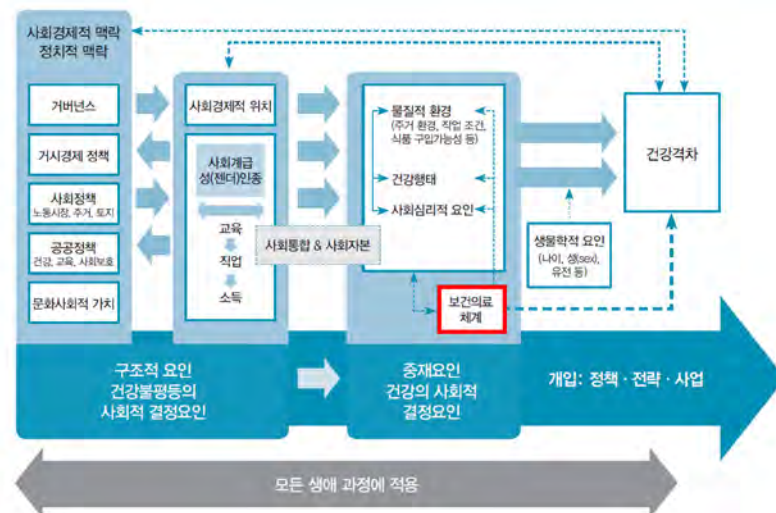
- 외래 서비스가 제대로 제공된다면 피할 수 있는 입원 의미 (일차의료의 질을 종합적으로 평가)
- OECD 상병 정의: 천식, 만성폐쇄성폐질환, 울혈성 심부전, 고혈압, 당뇨



* 출처: 공공의료 INSIGHT 2020.04

국립중앙의료원

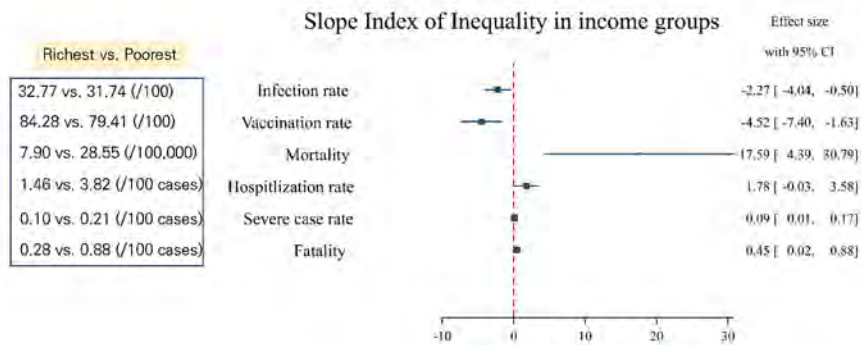
02 건강불평등과 보건의료 (1)



* 출처: WHO (2010). A conceptual framework for action on the social determinants of health

국립중앙의료원

02 건강불평등과 보건의료 (2)



코로나19 관련 건강 지표의 불평등

* 출처: Jeon et al. Unequal burdens of COVID-19 infection: A nationwide cohort study of COVID-19-related health inequalities in South Korea. Epidemiol Health 2023

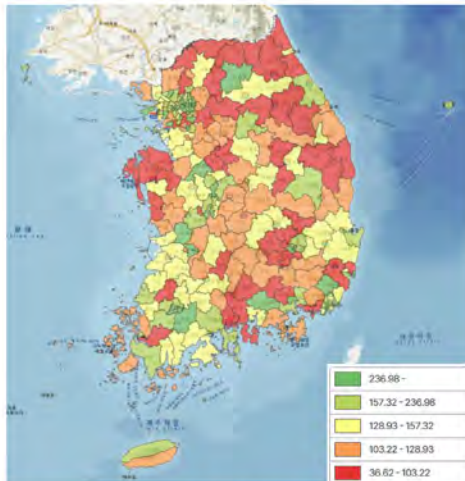
02 건강불평등과 보건의료 (3)

- 건강수준 향상에 대한 보건의료의 기여
 - 결정적이고 유일한 요인은 아니지만 상당한 기여
 - 19~20세기 초반의 영양과 위생 혁명 > 보건의료
 - 20세기 후반 보건의료 기술발전: '피할 수 있는 사망(avoidable mortality)'의 획기적 감소
 - 권리로서의 보건의료
 - 직관적 타당성 + 사회적 수용성
 - 정의론 관점: 공정한 기회(fair opportunity)에 특별한 영향 (Daniels, 2001)
 - 정상적 기능(normal functioning)을 유지하게 함으로써
 - 기회의 평등을 보호하는 데 고유하면서도 제한적 역할
 - 특히 정치적·사회적·경제적 삶에 참여할 수 있는 능력 보존에 기여
 - 사회적 삶의 모든 영역에 완전히 참여하고
 - 시간에 걸쳐 자신의 삶의 계획을 수정할 수 있는 기회 제공
- 접근에 대한 차별적 장벽 금지 + 기회에 대한 부정적 효과를 교정하는 적극적 사회적 수단 필요

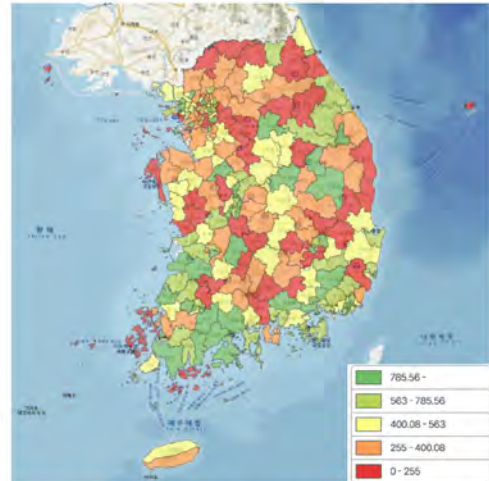
02 건강불평등과 보건의료 (4)

- 보편적 건강보장 (universal health coverage, UHC)
 - 2005년 세계보건총회: **부담 가능한 비용으로** 모두가 핵심적 건강증진·예방·치료·재활 서비스에 접근함으로써, 접근성에서의 형평성을 달성하는 것
 - 주요 요소: ① 적용 인구 ② 제공되는 보건서비스의 범위 ③ 본인 부담
 - 한국은 2000년 보편적 의료보장 달성: 97% 국민건강보험 + 3% 의료급여
- UHC 담론 비판
 - 인구집단 건강 보장과 서비스 제공에 대한 국가 책임 논리 → 공공·민간 보험 체계, 경쟁 시장에 의한 서비스 제공을 통해 개인에게 재정적 보호 제공하는 것으로 축소
 - 윤리적·정치적 관점 → 신자유주의적·개인주의적·공리주의적 관점에서의 이행 (Hernandez-Alvarez et al., 2020)
 - 국가는 건강보험체계를 통해 시장에서 경쟁하는 공공·민간 공급자들로부터 서비스 구매하며 주로 공공기금 운영자 역할
 - 이는 보건 체계 분절화에 기여하며 공적 구조 약화시키고, 기업들이 공공 기금 포획하도록 새로운 시장 열어줌으로써 보건의료 상품화 (Cabello, 2021)

03 의료 자원의 지역 간 불평등 : 의사와 병상



인구 10만명 당 의사 수 (2023년)



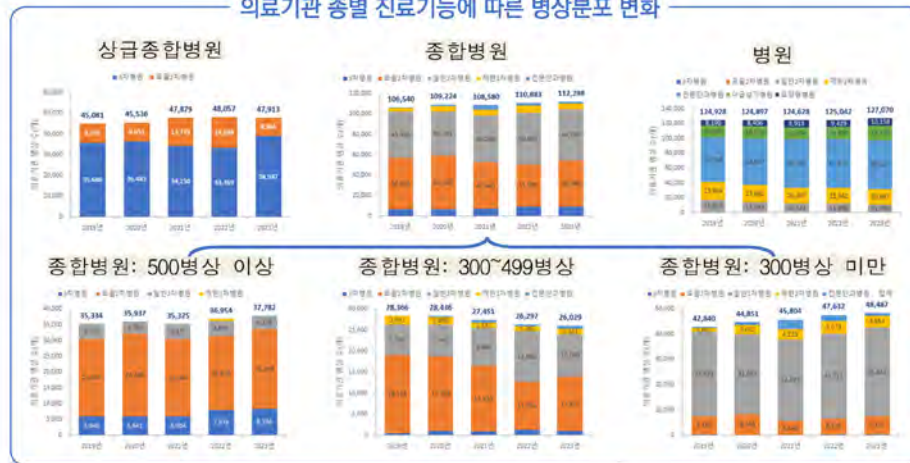
인구 10만명 당 급성기 병상 수 (2023년)

출처: <https://www.healthmap.or.kr/indicator/>

04 의료 자원의 지역 간 불평등: 급성기 병원 기능 (1)

11

의료기관 종별 진료기능에 따른 병상분포 변화



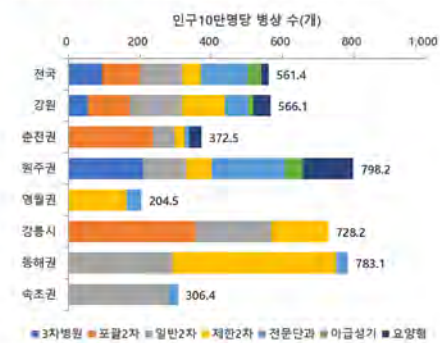
국립중앙의료원

* 출처: 국립중앙의료원 (2025). 공공병원 운영현황 평가 및 경영혁신 지원 방안 연구

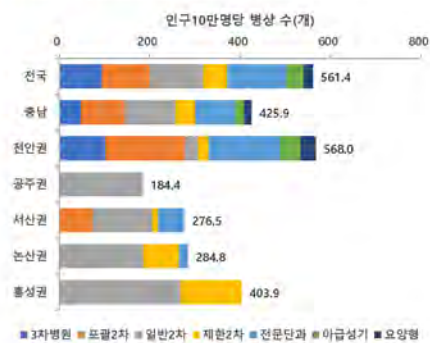
04 의료 자원의 지역 간 불평등: 급성기 병원 기능 (2)

12

강원도 중진료권별 진료기능에 따른 병상 수



충청남도 중진료권별 진료기능에 따른 병상 수

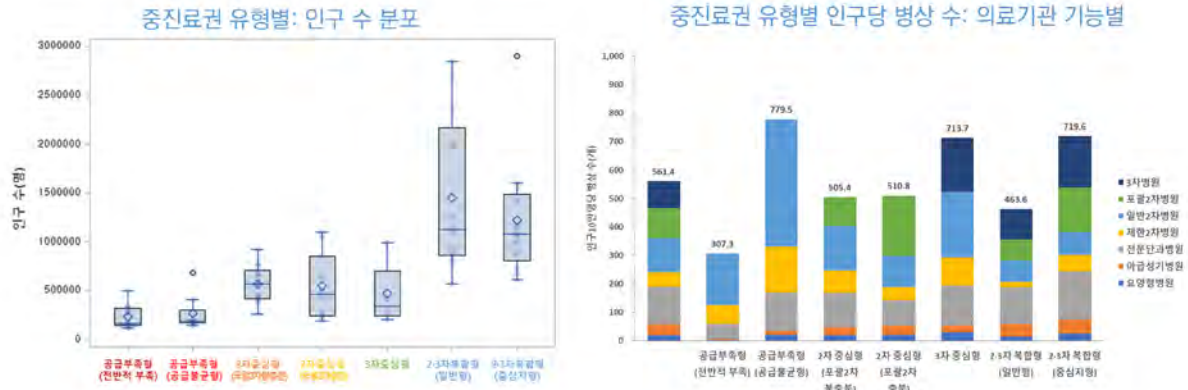


국립중앙의료원

* 출처: 국립중앙의료원 (2025). 공공병원 운영현황 평가 및 경영혁신 지원 방안 연구

04 의료 자원의 지역 간 불평등: 급성기 병원 기능 (5)

15



* 출처: 국립중앙의료원 (2025). 공공병원 운영현황 평가 및 경영혁신 지원 방안 연구

국립중앙의료원
NATIONAL MEDICAL CENTER

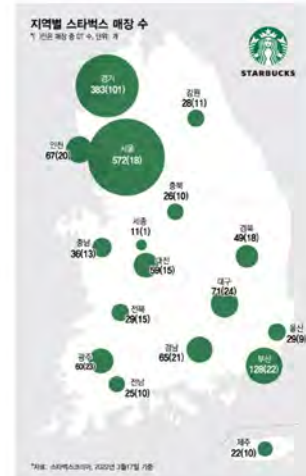
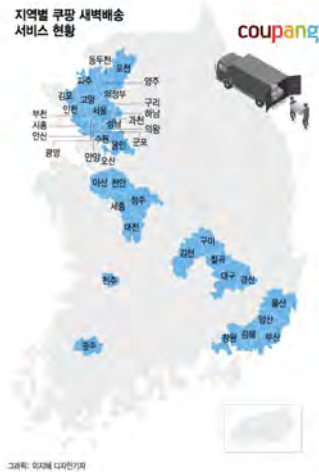
contents

- 01 지역 간 건강·의료 불평등
- 02 불평등 완화 전략
- 03 지역화·분권화라는 대안

국립중앙의료원
NATIONAL MEDICAL CENTER

05 보이지 않는 손 vs. 국가의 원손 (1)

17

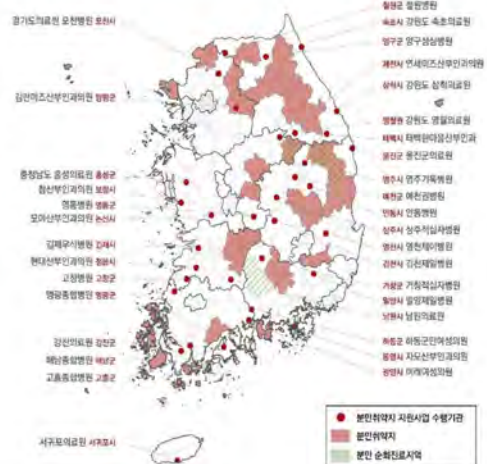
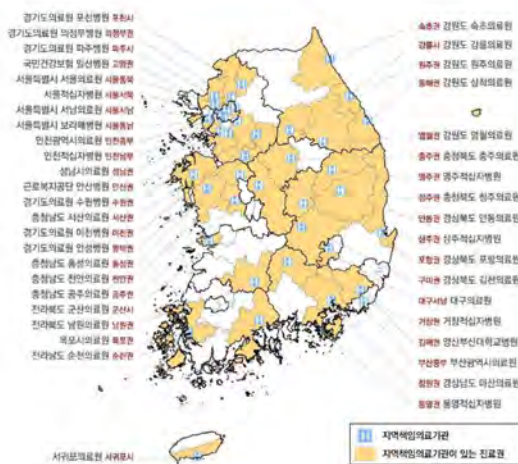


<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022031918175316996>

국립중앙의료원

05 보이지 않는 손 vs. 국가의 원손 (2)

18

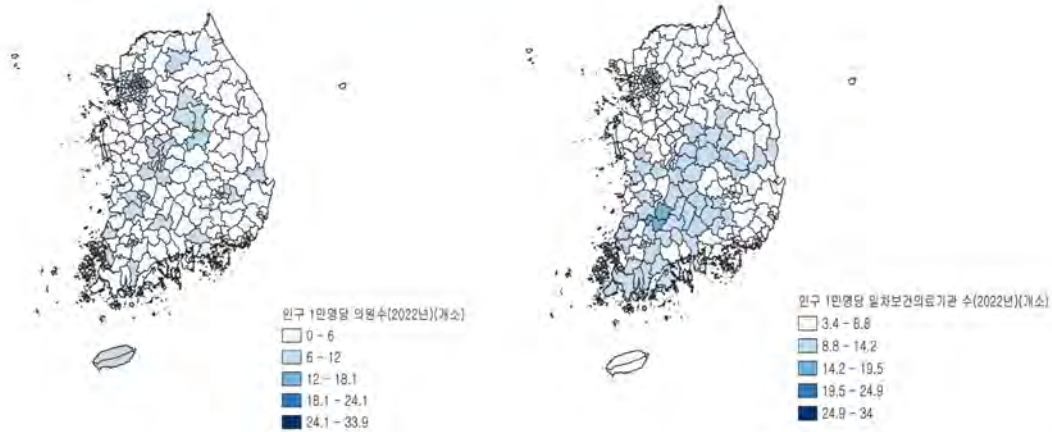


출처: 2023년 공공보건의료 주요통계

국립중앙의료원

05 보이지 않는 손 vs. 국가의 원손 (3)

19



* 자료: 건강보험심사평가원 요양기관 현황 자료 (2018~2022)

06 건강권 보장 의무의 담지자: 국가 (1)

20

- 건강권 보장을 위한 국가의 의무 유형
 - 존중의 의무 (respect) : 국가는 직·간접적으로 건강권을 침해하지 말아야 한다
 - 보호의 의무 (protect) : 국가는 제3자가 건강권을 침해하지 못하도록 보호해야 한다 (사적 행위자들이 보건서비스를 제공할 때 인권 표준을 따르도록 보장하는 법 등의 수단을 채택해야 함)
 - 충족의 의무 (fulfill) : 국가는 건강권의 완전한 실현을 위해 적절한 법적·행정적·예산·사법적·촉진 등의 수단을 채택해야 한다
- 헌법 제36조 ③ 모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.
- 보건의료기본법 제10조 (건강권 등)
 - ① 모든 국민은 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 바에 따라 자신과 가족의 건강에 관하여 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.
 - ② 모든 국민은 성별, 나이, 종교, 사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 자신과 가족의 건강에 관한 권리를 침해 받지 아니한다.

06 건강권 보장 의무의 담지자: 국가 (2)

21

- 보건의료기본법 제4조 (국가와 지방자치단체의 책임)
 - ① 국가와 지방자치단체는 국민건강의 보호·증진을 위하여 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원(財源)을 확보하도록 노력하여야 한다.
 - ② 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 기본적인 보건의료 수요를 형평에 맞게 충족시킬 수 있도록 노력하여야 한다.
 - ③ 국가와 지방자치단체는 식품, 의약품, 의료기기 및 화장품 등 건강 관련 물품이나 건강 관련 활동으로부터 발생할 수 있는 위해(危害)를 방지하고, 각종 국민건강 위해 요인으로부터 국민의 건강을 보호하기 위한 시책을 강구하도록 노력하여야 한다.
 - ④ 국가와 지방자치단체는 민간이 행하는 보건의료에 대하여 보건의료 정책 상 필요하다고 인정하면 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.



07 건강불평등 완화 전략 (1)

22

- 평준화 기전 (levelling mechanism) (Bambra et al. 2025)
 - 사례연구: 미국 1960년대 ('The Great Society'), 브라질 1990~2000년대 (건강권 입헌), 1990년대 동서독 통일, 영국 2000~2010년대 (국가 건강형평성 프로젝트)
 - 4가지 기전
 - 복지국가의 확대 (social protection & welfare state expansion)
 - 경제적 불평등 감소 (reducing economic inequality)
 - 의료 접근성 확대 (expanded access to healthcare)
 - 정치적 통합 (political incorporation): 특히 참여 민주주의
 - 특정 집단이 정치적·시민적 참여로부터 배제될 때 건강불평등 악화 (민주적으로 선출된 정부는 대중의 지지에 의존 → 대중의 필요와 이익을 더 잘 반영하는 정책)
 - 참여 자체의 심리적·사회적 건강 증진 효과 (희망과 변화를 가져올 수 있다는 믿음, 긍정적 방식으로 사회변화 실현할 수 있다는 신념 강화)
 - 참여를 통해 정책 의제와 자원 배분·통제: 사회적 연대와 지지 구축, 사회적 연결성 강화 → 엘리트 이익이 아닌 대중의 이익 반영하는 정책 (건강의 사회적 결정요인에 영향)



* 출처: Bambra, Lynch, Smith. Getting Better: The Policy and Politics of Reducing Health Inequalities. Policy Press 2025

07 건강불평등 완화 전략 (2)

23



* 출처: Bambra, Lynch, Smith, Getting Better: The Policy and Politics of Reducing Health Inequalities. Policy Press 2025



07 건강불평등 완화 전략 (3): 브라질 사례

24

- 1988년 헌법에 건강권 명시 → 국립보건서비스 (Sistema Único de Saúde, SUS) 설립
- 연방정부: 헌법 상 건강권 보장 책임
 - 전국 기준 설정 → 지역 단위 의사결정이 지역 간 불평등을 악화시키지 않도록 규제
 - 더 가난한 지역으로 연방 재정 교부
- 지방정부: 지역화된 보건의료 체계 구축과 운영 → 지역 인구집단의 필요에 부응
- 참여적 거버넌스
 - '정치체계에서 다양하고 더 많은 목소리를 확장하고, 시민들을 민주주의 실천에 익숙하게 만들며, 자원을 저소득 지역사회에 이전하는 수단으로써 참여적 거버넌스 활용'
 - 접근법
 - ① 참여예산제
 - ② 핵심 정책 영역에 대한 위원회 (conselhos) 설치: 특히 건강, 교육, 사회개발 분야
 - ③ 각기 다른 수준의 정부들과 시민사회를 정책결정 과정에 통합하기 위한 공공정책관리 체계 도입
 - ④ 비정부 조직과 시민사회 조직들에 대한 재정과 지원

* 출처: Bambra, Lynch, Smith, Getting Better: The Policy and Politics of Reducing Health Inequalities. Policy Press 2025



contents

- 01 지역 간 건강·의료 불평등
- 02 불평등 완화 전략
- 03 지역화·분권화라는 대안

08 의료서비스의 지역화 (1)

30

- 지역화 (regionalization): 1차·2차·3차 의료서비스 서비스와 시설이 인구집단에 용이한 접근성과 비용-효과적 진료를 제공할 수 있도록 배치하는, 의료서비스의 지역 간 합리적 분배 (WHO Regional Office for Europe, 2000)
- 지역화의 목표
 - 지리적 접근성에서의 형평성 증진
 - 자원의 적절한 활용 보장 (고비용 시설·장비의 중복투자 예방)
 - 통합적 서비스 네트워크를 통해 의료의 연속성과 질 증진
 - 지역 수준에서 인구집단기반 기획(planning)과 책무성 보장 지원 → 탈집중화(decentralization)
- 지역화의 핵심 요소
 - 정의된 서비스 구역 (진료권)
 - 의료 전달 체계: 1차~2차~3차
 - 조정된 의뢰 경로: 편의나 시장 선택이 아니라 의료적 필요에 따른 환자의 의료체계 이동
 - 자원 집중: 고비용, 고도 전문 자원은 질과 비용-효과성 보장할 수 있도록 지역 거점에 집중

08 의료서비스의 지역화 (2)

- 지역화가 제대로 작동하기 위한 조직 배열 (Ramos et al. 2020)
 - 조정 (coordination): ① 행위자들이 의사결정과 업무를 공유하기로 합의한 규범(법률적 혹은 비법률적)에 기반한 통합, 공유, 연계와 의사결정 ② 정부 간 협상을 위한 포럼과 정치적 기전, ③ 대의제 기구의 기능, ④ 정부의 조정 및/또는 유도 역할과 관련
 - 분권화 혹은 탈 집중화 (decentralization): 특정 책임과 기능의 위임 또는 이양으로 정의되며, 다른 연방 구성체들의 자율성에 대한 관점 확대를 의미
 - 합리화 (rationalization): 효과성에 대한 편향을 일으키지 않으면서 서비스 효율성 증대를 목표로 하는 자원 활용
 - 거버넌스 (governance): 인구집단 건강을 보호하고 증진하기 위해 사회가 스스로를 조직화하는 데 채택하는 행동과 수단으로 정의되며, 보건체계의 형평성과 지속가능성을 위해 각기 다른 행위자들의 의사결정과 행동을 조화시키려 노력

09 국내 보건의료체계의 지역화와 분권화 (1)

- 지역보건의료계획 (지역보건법 제7조1)
 - 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지역주민의 건강 증진을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역보건의료계획을 4년마다 제3항 및 제4항에 따라 수립하여야 한다.
 1. 보건의료 수요의 측정
 2. 지역보건의료서비스에 관한 장기·단기 공급대책
 3. 인력·조직·재정 등 보건의료자원의 조달 및 관리
 4. 지역보건의료서비스의 제공을 위한 전달체계 구성방안
 5. 지역보건의료에 관련된 통계의 수집 및 정리
- 병상수급기본시책 (제3기, 2023~2027)
 - 보건복지부: 기본시책 시달과 시도 계획 검토
 - 시·도: 병상수급 및 관리계획 수립과 이행
- 보건의료발전계획 (?)
- 필수의료 기본계획 (?)
- 공공보건의료계획 (공공보건의료에 관한 법률 제4조)
 - 기본계획: 보건복지부장관은 국민에게 양질의 공공보건의료를 제공하기 위하여 제5조에 따른 공공보건의료정책심의위원회의 심의를 거쳐 「보건의료기본법」 제15조에 따른 보건의료발전계획과 연계하여 공공보건의료 기본계획을 5년마다 수립하여야 하고, 이를 기초로 매년 주요 시책 추진계획을 수립·시행하여야 한다.
 1. 공공보건의료의 목표와 방향
 2. 공공보건의료의 추진 계획 및 방법
 3. 공공보건의료 확충을 위한 인력, 병상, 시설 등 보건의료 자원의 조달 및 관리 방안
 4. 공공보건의료 전달체계의 구축·관리 방안
 5. 공공보건의료가 취약한 지역·계층·분야에 대한 지원 방안
 6. 공중보건 위기 상황 시 대응 방안
 7. 그 밖에 공공보건의료 강화를 위하여 보건복지부령으로 정하는 사항
 - 시행계획: 관계 중앙행정기관의 장, 공공단체의 장과 시·도지사는 매년 공공보건의료 기본계획에 따라 공공보건의료 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

09 국내 보건의료체계의 지역화와 분권화 (2)

3

• 진료권

- 현재의 의료자원 분포와 이용행태 기술(description)이 아니라 '지역화' 위한 '기획' 단위 (prescription)
- 진료권 구획과 조정을 위한 '참여적 거버넌스'?

제도	소관부서	진료권	근거
책임의료기관	보건복지부 공공의료과	권역 17개, 지역 70개 (중진료권)	필수의료진료권 구분 및 의료현황 분석 (김윤 등, 2019)
고위험산모·신생아 통합 치료센터 (→ 2025년 수 정안: 지역모자의료센터)	보건복지부 공공의료과	권역 15개 (→ 2025년 수정안: 31개 진료권, 14개 권역)	고위험 산모 및 신생아 치료센터 설치에 관한 연구 (임정 수, 2010)
심뇌혈관센터	보건복지부 질병정책과	권역 24개	심뇌혈관질환 진료권 도출 (심사평가원, 2023)
응급의료센터	보건복지부 응급의료과	권역 29개	응급의료에 관한 법률 시행규칙 (별표5)
감염병전문병원	질병관리청	권역 5개	감염병 예방 및 관리에 관한 법률 시행령 (제1조의4)
희귀질환 전문기관	질병관리청	권역 12개 (17개 기관)	희귀질환관리법 제14조



09 국내 보건의료체계의 지역화와 분권화 (3): 문제점

30

• 보건의료 제공과 관련한 지방자치단체의 역할 규정과 정책수단 미비

- 국민건강보험공단이 지불 보상 제도를 통해 개별 의료기관 규율, 의료기관들은 지역 단위 전달 체계나 협력 구조 없이 시장에서 상호 경쟁
- 지방자치단체가 지역보건의료계획 수립하지만, 민간을 포함하는 의료기관을 대상으로 공급대책, 자원조달과 관리, 전달체계를 구성할 수 있는 정책수단 부재
- 지방자치단체가 정책적 개입을 하고자 할 때, 사업비 지원을 통한 협력 요청 외에 규율 방법
- 지방자치단체가 의료 제공에 직접 참여하는 것은 「지역보건법」에 따른 지역보건기관, 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원 등 개별 기관의 설치를 통해서만 가능
- 지역 단위 거버넌스 구축과 기술지원을 위한 조직들의 법적 지위와 권한도 명확하지 않음. 예컨대 「공공보건의료에 관한 법률」에 기초한 공공보건의료 지원단, 책임의료기관, 전문 질환 센터 등은 법적 권한과 책임을 질 수 있는 독립적 별도 조직도, 지자체 소속 기관도 아님



09 국내 보건의료체계의 지역화와 분권화 (3): 문제점

- 지역 기반 정책 기획과 실행을 뒷받침하는 자원 조달 구조의 부재
 - 현재 건강증진기금, 응급의료기금 등의 예산이 있으나, 중앙정부 주무 부서에서 결정
 - 「공공보건의료에 관한 법률」에서 규정하는 공공보건의료 관련 기관에는 보건복지부를 통한 건강증진기금 등의 지원이 일부 가능하지만, 단년도 성과 관리 기반의 사업비 형태로만 지원 가능 (재정자립도 높은 서울, 경기도 등 일부 지역 이외에는 지방자치단체 자체 예산으로 의료제공과 관련된 사업을 기획·운영하는 것이 어려움)
 - 건강보험은 개별 의료기관에 대한 행위 단위 보상, 취약지역 주민의 보험료 경감, 취약지 혹은 필수·공공의료서비스에 대한 지역·정책수가 가산 이외에 의료제공체계 구축과 관련한 직접 투입은 존재하지 않는 상황

09 국내 보건의료체계의 지역화와 분권화 (4): 개선의 방향

- 지역보건당국 (regional/district health authority) 역할의 명시적 규정
 - 「지역보건법」은 지역보건의료계획 수립에도 불구하고 의료제공과 관련한 지방자치단체의 구체적 책무가 명시되지 않음
 - 「공공보건의료에 관한 법률」에서 정한 지방자치단체의 의무는 전반적 지역의료체계를 다루지 않고, 공공보건의료사업, 공공보건의료기관 및 수행기관과 관련된 사무에 한정되어, '진료권' 단위의 전반적 기획과 실행을 뒷받침하기에는 미흡함
 - 교육, 소방 등의 분권적 사무는 「지방자치법」에 반영되어 있으나, 보건의료 관련 내용은 제13조2항2조 '주민의 복지증진' 중 '마. 공공보건의료기관의 설립·운영' 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역'에 한정
→ 의료제공체계와 관련한 지방자치단체의 권한과 책임 실질화
- 거버넌스
 - 중앙정부와 지방정부의 역할 분담과 협력 제도화
 - 이해관계자, 시민참여의 실질화: 거버넌스 구조의 의사결정 권한과 구성원 역량 강화
- 물적 토대
 - 기획과 관리를 위한 기술지원 조직 (시·도 공공보건의료지원단) 안정화와 역량 강화
 - 자원 조달: 지역필수의료 특별회계(?), 건강보험, (지역소멸대응기금, 농특회계, α +))

10 토의

- 지역 간 건강·의료 불평등 문제 해결을 위한 전략으로써 보건의료체계 지역화
- 지역화를 뒷받침하기 위한 분권화와 평준화 기전
- 참여 민주주의를 강화하는 방식의 분권화

감사합니다

제40회 인구포럼

지방분권과 기본사회 학술대회

세션 7

인구 위기 극복과 기본사회 실현을 위한 지방정부 주거정책

좌장 강혜규(한국보건사회연구원 선임연구위원)

발표 통합돌봄시대 지방정부 주거정책의 조건과 과제

- 서종균(씨닷 주거정책 연구자)

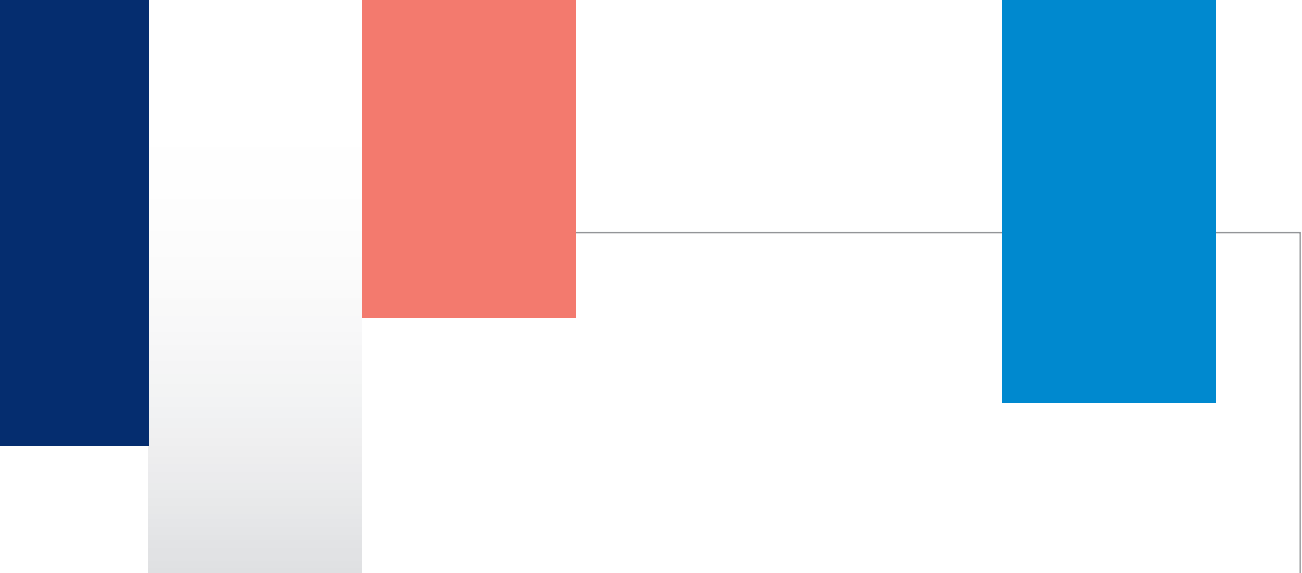
안전한 주거 보장을 위한 지방정부의 역할

- 임경지(성동구청 정책전문관)

토론 박선희(경남연구원 연구위원)

임세희(서울사이버대학교 사회복지학과 교수)

임덕영(한국보건사회연구원 연구위원)



발표 1

통합돌봄시대 지방정부 주거정책의 조건과 과제

서종균

씨닷 주거정책 연구자



통합돌봄시대 지방정부 주거정책의 조건과 과제

2025. 11. 20

서종균

통합돌봄과 주거복지정책

아픈 노인들은 어디에서 생활하나?

- 65세 이상 노인은 사망 전 10년 동안 평균 22개월 요양시설이나 요양병원에서 생활한다.
- 한국의 요양병원 병상은 노인 인구 1,000명당 35.6개로 OECD 평균(3.9개)에 비해 월등히 많고, 요양시설 침상은 24.8개로 OECD 평균(42.5개)보다 훨씬 적다. 요양병원이 장기 요양 기능을 하고 있다.
- 요양병원에 장기입원(222일 이상) 중인 노인이 더 많다. 요양병원에 장기 입원 중인 노인 중 치매 진단을 받은 환자는 2015년 기준 48.5%이다. 요양병원의 사회적 입원을 줄이는 것이 시급하게 대응해야 할 과제이다.
(주보혜, 2019, " 치매 노인 주거 지원 정책의 현황과 과제 ", 보건복지포럼 2019. 10.)
- 요양시설 기준은 1실 4인 이하이다. 서구나 일본은 1인실이 원칙이고 예외적으로 2인실이 가능하다.
- 노인들은 살던 집에서 계속 살기를 원한다. 요양병원이나 요양시설은 지역사회에서 제공하는 대안이 없어서 어쩔 수 없이 선택하는 곳이다.

치매노인은 어디에서 사는가?

- 2025년 65세 이상 치매환자 97만 명, 전체 치매환자 115만 명 추정
- 치매환자 중 15~22%는 요양시설에서 생활하고, 9~15%는 요양병원에서 생활하는 것으로 추정
- 지역사회 거주 치매환자 중 1인 가구 52.6%
- 지역사회에서 가족과 동거하는 치매환자 중 45.8%는 가족의 돌봄 부담 심각

* 참고 : 국립중앙의료원 중앙치매센터, 2023-2025, 대한민국 치매현황;

김세진 외, 2024, 2023년 치매역학·실태조사 <치매실태조사>, 보건사회연구원 등

돌봄법의 지역사회통합돌봄의 주요 서비스

- 보건·의료(제15조)
 - 건강 증진 및 질병 예방, 인지기능 및 우울 예방
 - 만성질환 관리 및 합병증 예방, 기존 장애상태 악화 방지
 - 방문의료(방문진료, 방문간호, 방문재활, 방문영양, 방문약료, 방문구강보건 등) 확충
- 복지·돌봄(제18조, 제19조)
 - 일상생활지원(방문돌봄, 동행지원, 장애인활동지원 등)
 - 24시간 긴급돌봄 체계(24시간 안심콜, 일시보호, 긴급돌봄 등)
- 주거(제2조, 제18조-6 ‘주거지원서비스’)
 - 지원주택 확충, 주택개조 지원을 통한 주거환경 개선 등
- 생애말기 돌봄

(변재관, 2025, “돌봄통합지원법 시행에 따른 지자체의 준비와 과제”, 서울특별시의회 강의자료)

5

주거복지정책 다음으로 돌봄주거정책

- 지역사회에서 이용할 수 있는 서비스 확대와 함께 주거정책이 결합하면 지역사회에서 독립적으로 생활하기는 선택하는 이들이 늘어날 것이다.
- 주택개조는 살던 집에서 훨씬 안전하고 편리한 환경을 제공할 수 있다.
- 개인의 필요에 맞게 살던 집을 개선하기 어려운 경우에는 지역사회에서 주거환경이 양호한 다른 주택을 제공할 수 있다.
- 지역사회에서 제공되는 서비스만으로는 부족한 경우 지원서비스가 결합된 지원주택에서 생활하면서 시설이나 병원에 가지 않고 생활할 수 있다.
- 통합돌봄에서 주거정책이 요구되는 역할을 수행하기 위해서는 지역사회 계속거주와 자립생활을 주거정책의 핵심 목표로 삼아야 한다.
- 돌봄주거정책 수단들은 통합돌봄 전달체계에 효과적으로 연결되어야 한다.

6

돌봄주거정책의 잠재력

- 부적합 주거는 독립생활을 제한하고 의료와 돌봄에 부담 증가시킨다. 영국은 열악한 주거로 인한 비용은 연 14억 파운드로 추정한다. 양호한 주거를 제공하는 정책은 사회적 비용을 절감하는 방법이다.
- 영국의 경우 주택개조는 평균적으로 요양시설 입소를 약 4년 지연시키고, 하루 2시간 방문요양 대체 효과가 있다.
- 지원주택은 정신병원 재입원, 약물서비스시설 이용, 응급의료서비스 이용 등 고비용 시설의 이용을 크게 감소시킨다.
- 지원주택은 불필요한 입원과 입소를 줄이고 지역사회에서 생활할 수 있게 하고, 건강과 삶의 질을 향상시킨다.

7

돌봄주거정책 수단

- 유니버설 디자인 신축주택 적용
- 보편적인 주택개조 지원
- 기존 거처에서 계속 거주가 어려운 경우 적절한 주거로 이주 지원
- 지원주택
- 주택관리 및 간편집수리서비스
- 주거상담 서비스

8

돌봄주거정책의 수단

주택개조 지원 현황

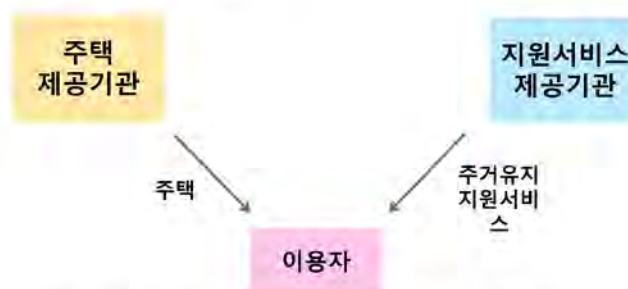
- 집에서 적절한 생활을 하지 못하면 시설, 병원을 선택하게 만드는 압력으로 작용하는데, 주택개조는 이를 줄일 수 있다.
- 국토교통부는 지방정부와 결합해서 한 해 보조금 57억원으로 1,500명에게 주택개조를 지원하고 있고, 지방정부 중에도 별도로 주택개조 등을 지원하는 경우도 있다. 저소득 장애인과 노인이 대상이다. 저소득 장애인과 노인이 대상이다.
- 건강보험공단 시범사업으로 50억원 규모를 투입하여 2024년 7월부터 1년간 5,000-7,000명 지원하고 있다. 장기요양수급자가 대상이다.

보편적인 주택개조 지원 방안

- 국토부의 주택개조 지원은 신청 기간이 정해져 있고 정해진 예산 만큼만 사업을 하는데, 통합돌봄에서는 노인이나 장애인이 필요한 경우 언제든지 신청할 수 있고 조건에 부합하면 보편적으로 제공받을 수 있는 지원 체계가 필요하다.
- 자거나 임차나 상관없이 주택개조 지원을 받을 수 있어야 한다. 이를 위해서 임차가구의 정상적 주거생활을 위한 주택개조를 거절할 수 없게 '정당한 편의제공 의무'를 규정하는 주택임대차보호법 개정을 해야 한다.
- 중앙정부가 재정 지원을 하고, 기초자치단체에서 주도적으로 사업을 계획하고 집행하도록 책임을 부여한다.
- 주택개조 지원은 투자에 비해 큰 효과를 거둘 수 있으며, 자기 집에서 계속 살기를 원하는 이들의 자립생활에 대한 권리를 실현하는 수단이다. 이런 성격의 주택개조 지원을 위한 자원은 대폭 확대되어야 한다.
- 연간 3만건 이상 주택개조 지원을 실시한다. 이를 위해 중앙정부는 연간 500억원을 지원하고, 지방정부 기여를 포함하여 연간 1,000억원을 투자한다.

11

지원주택 = 주택 + 지원서비스



- 지원주택은 저렴한 주택과 지역사회 생활에 필요한 지원서비스가 결합된 것이다.
- 기존 지역사회 서비스만으로는 자립생활이 어려운 이들의 자립생활을 선택할 수 있는 기회를 실질적으로 보장하기 위한 정책 수단이다.

지원주택의 확산

- 서울시 지원주택 공급 실적(SH공사)

(2024년 말, 호)

구분	소계	2016 -2018년 시범사업	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
소계	845	50	74	326	151	72	79	93
노인	91	-	-	91	-	-	-	-
장애인	319	8	16	118	74	38	35	30
정신장애인	120	4	16	17	23	20	17	23
노숙인	315	38	42	100	54	14	27	40

- 경기도가 조례를 만들고 지원주택을 공급하고 있다.
- 통합돌봄사업에서도 케어안심주택이라는 이름을 퇴원환자를 위한 중간거처나 영구거처 형태의 노인주택을 공급했다. 안정적인 서비스 예산을 확보해야 할 과제가 있다. 2026년 본사업을 앞두고 있다.
- 장애인 자립생활 시범사업으로 2025년 1월까지 292명의 자립생활을 지원했고, 이를 위해서 319호의 지원주택을 확보했다. 2027년 본사업을 앞두고 있다.

13

찾아가는 지원서비스

- 집은 공공임대주택, 민간임대주택, 자가주택 등을 스스로 확보하고, 지역사회에서 찾아가는(floating) 주거유지지원서비스를 제공하는 방식도 등장했다.
- 서울의 경우 충현복지관, 태화샘솟는집 등에서 정신장애인, 발달장애인 대상으로 찾아가는 지원서비스를 제공했다.
- 장애인 자립생활 지원에 관한 법률에 포함된 주거생활서비스는 지원주택이나 지역사회 다른 주택에서 이용할 수 있는 서비스를 모두 포함한다.
- 지원주택을 선택하지 않거나 지원주택에서 퇴거하더라도 지원서비스에 대한 필요를 충족시키는 방식으로 주택에 대한 선택권을 확대한다.

14

지원주택 추진 방안

- 지원주택을 매년 1만 호(공공임대주택 신규 공급량의 10%) 이상 공급한다. 지원주택에 대한 필요는 공공임대주택 배분에서 우선적으로 고려하는 것이 정당하다.
- 지원서비스 제공을 위한 재원을 확보한다. 매년 1만 호씩 지원주택을 확대하고 평균적으로 4명 당 1명의 지원인력을 배치할 경우, 해마다 2,500명씩 지원주택 사례관리자 확보해야 하고 지원서비스 제공을 위한 예산을 매년 1,250억원 추가 확보해야 한다.
- 치매노인 등 요양병원과 요양병원의 수요를 대체할 수 있는 유닛케어 모형을 적용한 높은 수준의 서비스가 제공되는 노인지원주택 도입이 필요하며, 먼저 시범사업을 추진하는 것이 바람직하다.
- 노인복지주택, 고령자복지주택 등에서 확인되는 주로 독거노인, 낮은 수준의 지원이 필요한 노인들이 지역사회에서 안심하고 생활할 수 있는 낮은 수준의 서비스가 결합된 노인 주거 모델이 필요하다.

15

이주 지원을 위한 주택 확보

- 주택개조를 통해서 계속 거주가 가능한 환경을 제공하기 어려운 주택에 거주하는 이들을 위해서 지역사회 안에서 생활하기 적절한 주거로 이주할 기회를 제공한다.
- 지자체는 매년 일정 호수의 주거이동 지원을 위한 공공임대주택을 확보한다. 이들 주택에 대한 입주자 선정 절차는 지자체가 담당한다.
- 주거이동 지원과 지원주택 제공을 위한 수요는 다른 공공임대주택에 대한 수요 보다 우선적으로 고려한다.
- 중소도시와 비도시지역, 지가가 높은 지역을 포함한 모든 기초자치단체는 지역사회통합돌봄을 위해서 필요한 주택(지원주택과 이주 지원을 위한 주택)을 확보해야 한다. 국토부와 공공임대사업자는 이에 대응해야 할 의무를 부여한다.

16

모든 주택에 유니버설 디자인 적용

- 모든 주택에는 장애를 가진 사람이 생활할 수 있다. 가능한 많은 주택에 유니버설 디자인 기준을 적용하여 장애가 있어도 생활하기 용이한 주택을 확대해야 한다.
- 신축주택 등에 의무적으로 유니버설 디자인을 적용한다.
- 주택에 적용할 유니버설 디자인의 핵심 내용은 접근성과 개조가능성이다.
 - 접근성(accessible) : 휠체어 장애인이 방문할 수 있는 집
 - 개조 가능성(adaptable) : 몸이 불편할 때 개조가 용이한 집
- 주택법 개정을 통해서, 주택에 적용할 유니버설 디자인 기준 설정하고 신축주택에 의무 적용하는 제도를 만든다.
- 공공 부문에서 우선 적용하고, 이어서 모든 신축주택으로 확대할 수 있다.
- 엘리베이터를 의무적으로 설치해야 할 주택의 범위를 확대하고, 이와 관련한 지원책도 고려할 필요가 있다. 편의증진법의 설치 의무 기준을 강화한다.

17

돌봄주거정책 법제화

주거약자법 전면개정

- 정책 수단 : 지원주택, 주택개조, 유니버설 디자인 주택 적용 등
- 주거약자의 정의 확대 : 노인, 장애인 이외에도 정신질환자, 노숙인, 가정 밖 청소년 등 포함
- 국가 등의 의무 : 지역사회 자립생활의 권리 보장을 위한 노력, 주택개조와 지원주택에 대한 의무

주택법 및 주택임대차보호법 개정

- 신축주택 설계에 유니버설 디자인 기준 적용 의무화
- 주택개조에 대한 임대인의 정당한 편의 제공 의무

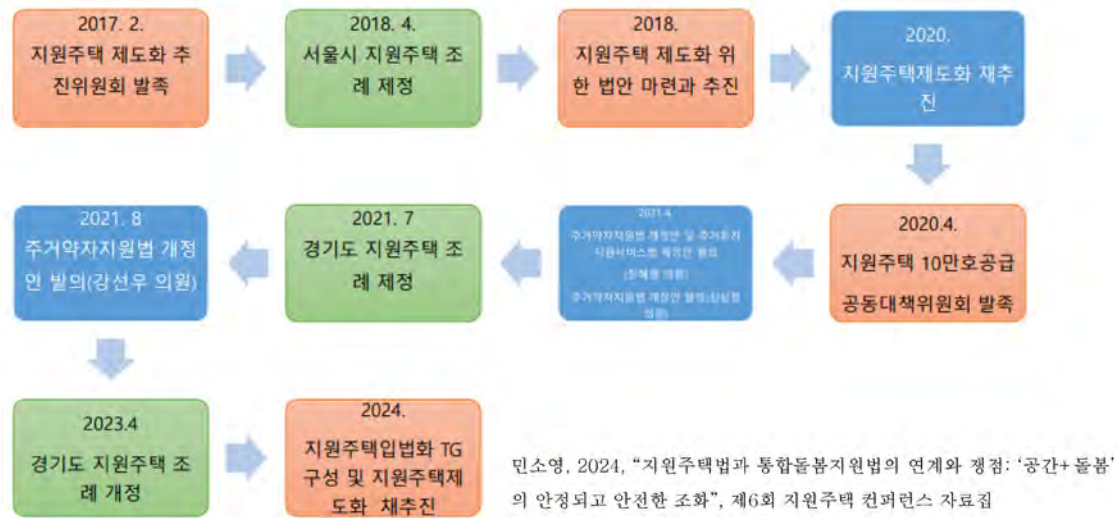


주거유지지원서비스 영역별 법률 제·개정

- 지원주택에서 주거유지지원서비스 제공
- 찾아가는 주거유지지원서비스 도입
- 지원서비스 제공 절차, 내용, 원칙
- 지원서비스 제공기관
- 장애인자립생활지원법 2025년 제정과 2027년 시행
- 정신장애인, 노인 등 영역별 법률 필요

18

지원주택법(주거약자법 전면개정) 제도화 추진 경과



19

지방정부 돌봄주거정책의 과제

지방정부의 통합적 전략 계획

- 주거정책은 돌봄정책의 핵심축으로 통합적으로 논의해야 한다. 주거는 더 나은 돌봄과 평등을 위한 핵심 결정요인으로 건강상태, 돌봄 접근성, 사회참여, 삶의 질, 불평등 완화에 결정적인 영향을 미친다.
- 지방정부의 주거, 보건, 복지 관련 계획에 지역사회 자립생활과 통합돌봄 추진에 관한 내용을 포함한다.
- 통합지원 지역계획 등에서 고령자·장애인·퇴원환자 등의 지역사회 계속 거주를 위한 전략을 여러 분야가 참여하여 만든다.
- 전략의 목표는 적절한 돌봄과 지원을 받으며 자기 집에서 독립적으로 생활할 수 있게 하는 것이며, 이런 선택이 어려운 경우 최적의 대안을 찾는 것도 포함한다.

지방정부의 보편적인 주택개조 지원 실천

- 주택개조는 집안에서 발생하는 사고를 줄이고, 요양시설 입소를 늦추고, 더 독립적으로 생활할 수 있게 하는 효과적인 사업이다.
- 이 사업에는 정부의 모든 차원에서 투자를 확대하기 위한 노력을 해야 한다.
- 지방정부의 통합돌봄 재정만으로는 주택개조를 충분히 확대하는 것이 쉽지 않지만, 다양한 방법을 모색할 필요가 있다.
- 지방정부 주거정책이 시민의 삶과 밀착해가는 중요한 계기가 될 것이다.
- 간편집수리와 결합한 저비용 사업을 우선 시도할 수도 있다.

특화형 매입임대주택 추진 현황

(단위: 호)

연도	계획	신청	선정	약정	추진현황
2021	1,000	2,292	659	28	장애인 1건 약정 2025.12 준공예정
2022	2,000	1,237	341	30	청년예술인 1건 약정 2025.12 준공예정
2023	2,000	1,235	152	-	약정 미체결
2024	3,000	7,261	4,144	1,689	청년+고령자(혼합) 등 16건 약정
2025 상반기	?	8,093	513	진행 중	약정 사전절차

고령자복지주택 추진 현황

연도	목표	선정호수(호)
2016	650	1,266
2017	1,000	1,234
2018	1,000	-
2019	1,000	1,468
2020	1,000	1,195
2021	1,000	1,258
2022	1,000	818
2023	2,000	1,060
2024	3,000	1,060
2025 상반기	3,000	318
합계		9,727

분류	준공	사업 진행	사업 취소
추진현황	39건 (4,372호)	41건 (4,555호)	10건 (800호)

특화형 매입임대주택의 성격

- 특화형 매입임대주택으로 필요한 지역과 시기에 지원주택 등을 위한 공공임대주택을 제공하기 어렵다.
- 2021년부터 2024년까지 특화형 매입임대주택으로 선정된 사업은 총 5,296호이고, 약정이 체결된 것은 37%인 1,985호이다.
- 특화형 매입임대주택은 대상자별로 청년, 신혼, 일반(장애인), 고령자, 혼합형으로 나누어지는데, 2025년 상반기에 선정된 513호는 모두 청년용이다.
- 특화형 매입임대주택은 준공까지 상당한 시간이 소요된다. 2021년과 2022년에 선정된 사업이 각 1건씩 2025년 12월에 준공될 예정이다.

고령자복지주택 현황

- 고령자복지주택도 지원주택 등을 희망하는 지역에서 적절한 시기에 확보하기 어려운 방식이다.
- 고령자복지주택사업은 2016년 시작되어 10년째가 되는 2025년까지 4,326호가 준공되었다. 대략 연평균 10개 정도의 기초자치단체에서 함께 1,000호 정도의 사업을 추진하고, 기간은 5년 정도 걸리는 방식으로 추진된다.
- 공공주택 특별법 시행규칙에서 고령자복지주택은 주택과 사회복지시설이 복합 설치된 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택 또는 통합공공임대주택으로서 고령자 주거 안정을 위하여 국토교통부장관이 해당 지방자치단체와의 협의를 거쳐 지정한 주택이라고 정하고 있다.
- 영구임대주택 단지의 그린리모델링이 완료된 주택을 활용하는 방안을 고려할 수 있다.

지원주택 등의 확보를 위한 우선적인 대응

- 지원주택 등 통합돌봄과 관련된 필요는 공공임대주택 배분에서 우선적으로 고려할 필요가 있다.
- 특화형 매입임대주택이나 고령자복지주택으로 한정하지 않고 공공임대주택을 제공해야 한다. 특화형 매입임대주택이나 고령자복지주택으로 공급한다는 명분으로 다른 주택을 활용하지 못하게 하는 것은 부적절하다.
- 필요한 지역에서 매입임대주택 신규 공급과 재공급, 건설형 공공임대주택의 신규 공급과 재공급 등 다양한 공공임대주택 자원을 활용하여 신속하게 지원주택 등을 제공해야 한다.
- 지원주택 공급시에는 지원서비스 제공을 위한 사무공간과 커뮤니티 공간도 필요한 경우도 있다. 이를 위한 공공임대주택 활용도 가능하게 할 필요가 있다.
- 공공임대주택 공급이 원활하지 않은 지역에서도 사업방식에서 예외를 두어 지원주택 등을 위한 주택 제공이 가능하게 한다.

지방정부의 주택에 대한 유니버설 디자인 적용

- 지방정부는 중앙의 법령이 미비해도 조례, 가이드라인, 공공사업기준을 통해 독자적으로 추진할 수 있다.
- 공공건축물과 일정 규모 이상 공동주택의 외부공간에만 접근성·편의시설 기준을 의무화하고 있고, 모든 주택에 UD를 적용할 법적 근거는 없다.
- 지방정부에서 당장 UD를 의무화하기는 어렵지만, 계획·조례·인센티브·지침·시범사업 등의 수단으로 영향력을 행사할 수 있다.
- UD를 지키지 않으면 혜택을 주는 방식으로 시작할 수 있다.

NOTE

발표 2

안전한 주거 보장을 위한 지방정부의 역할

임경지

성동구청 정책전문관



- 주거 사각지대 ZERO! 주거안전 만족도 UP! -

성동형 위험거처 주거환경개선사업

【주요실적】

- 2022년 8월, 태풍 힌남노로 인한 서울시 반지하 참사로 인해 성동구는 초기 대응을 위해 주거안전 TF를 구성하여 전국 최초로 반지하주택 전수조사를 실시하고, 2023년에는 주택 정책과 개편 등 조직정비를 하면서 주거안전과 관련한 다양한 요인에 발빠르게 대응하고 있음.
- 급변하는 기후환경에 대응하기 위하여 반지하주택 등 침수·화재방지시설 7종을 설치(2,673세대) 하고, 반지하·옥탑방 냉난방케어 등(300세대) 및 연탄 사용 가구에 도시가스를 지원(2세대)하였음. 또한 저출산·고령화 등 인구문제에 따른 생애주기별 맞춤형 주거개선사업으로 어르신 낙상방지 주거개선 및 화장실을 개선(1,119세대)하였고, 아동 공부방을 조성(7세대)하는 등 지난 4년 동안 총 4,416세대의 주거환경을 개선하였음.
- 한편, 현행 주거정책 기준인 '최저주거기준'은 주거의 질을 측정하고 개선하는데 한계가 있어 2023년 11월, 전국 최초로 위험거처를 규정하는 「성동구 위험거처 개선 및 지원에 관한 조례」를 제정하였으며, 2024년 11월, 전국 최초로 위험거처기준을 개발하고 2025년 본격적인 위험거처 실태조사를 추진하여 그 결과를 바탕으로 맞춤형 주거환경개선사업을 시행하고 있음.
- 또한, 성동구는 민·관 협력체계 구축을 통한 폭넓은 지원과 재원을 활용하여 효과적인 주거환경개선사업을 추진하고 있으며, 주거취약계층의 안정적인 거주환경을 보장하기 위해 임대인과 상생협약(임차인 5년 거주 및 임대료 동결)을 체결하고 임차인 거주권 보호에도 힘쓰고 있음.
- 특히, 전국 최초로 시행한 반지하주택 전수조사는 통계청 인구주택총조사의 기반이 되는 가구주택기초조사에 채택되는 등 성동구의 주민 체감도가 높은 주거정책은 전국 최고 수준으로 평가받고 있으며, 지속적으로 확산되고 있음.

□ 추진배경

- (주거 양극화 심화) 성동구는 노후주택과 반지하주택 거주가 많아 주거 환경이 취약하며, 고급 주거지 개발로 인한 주거 양극화도 심화되고 있음. 특히 기후변화와 인구구조 변화로 인해 노후주택과 취약 주거지 거주민들의 안전과 건강이 위협받는 상황임
- (주거정책의 한계 보완) 현행 「주거기본법」의 최저주거기준은 주거의 질과 안전 및 환경 변화를 충분히 반영하지 못해 보다 종합적이고 체계적인 기준으로 주거환경개선 정책이 필요한 실정임

□ 주요 추진내용

구 분	주요내용
제도적 기반 조성 및 지원 체계 구축	- 초기 대응을 위한 주거안전TF 구성(2022.9.): 14개 부서, 5개 기관 - 주택정책과 개편 주택정책팀 신설(2023.1.) - 전국 최초! 위험거처 개선 및 지원 조례 제정(2023.11.) - 전국 최초! 위험거처 진단 가이드라인 개발(2024.8.): 30개 항목 - 전국 최초! 위험거처 실태조사 실시(2025.2.)
민·관 협력을 통한 지속가능한 주거정책	- 업무협약을 통한 민관 협력체계 구축 (SH, 한국해비타트, 따뜻한동행, 성동소방서, 시립성동노인종합복지관, 성동돌봄) - 성동 건축사회 활용 전국 최초! 반지하주택 전수조사 실시(6,321호) - 동 복지안전협의체 활용 옥탑방(460세대), 연탄세대(26세대) 실태파악 - 반지하주택 등 침수·화재방지시설(7종) 설치
기 후 환 경 변 화 주 거 환 경 개 선 [총2,995세대 지원]	- 주민의 안전숙면 보장, 연탄사용 가구 제로화 추진 - 폭염·한파를 대비하는 냉난방 케어 지원사업 추진 - 지붕 온도를 낮추는 클루프(차열페인트 도장) 사업 추진 - 위험거처 주거환경 개선사업 추진
생 애 주 기 별 주 거 환 경 개 선 [총1,210세대 지원]	- 살던 집에서 노후를 보낼 수 있도록, 어르신 맞춤형 지원 : 낙상방지 주거개선, 화장실 개선 - 아동의 학습권과 주거권 보장, 아동 맞춤형 지원 : 공부방 조성 및 주거환경 개선
지 속 가 능 한 주 거 안정성 강화	- 임대인과 상생협약 체결(111세대) - 임차인 5년 거주 보장 및 임대료 동결

□ 주요성과(2023~2025)

◆ **성동형 위험거처 주거환경개선사업 성과 → 총 4,416세대 지원**

구분	합계 (상생협약 수)	생애주기별 위험거처개선					기후변화대응 위험거처개선					위험거처 실태조사 후 주거개선		
		소계	어르신 낙상방지 집수리	어르신 낙상방지 안전용품	화장실 개선	아동 공부방 조성	소계	연탄·방 제로	반지하· 옥탑방 냉난방 케어	클루프 지원	반지하 침수·화재 7종 지원	소계	화재 예방용품	위험 제거 집수리
총 계	4,416 (111)	1,210	101(44)	1,059	39(37)	11(5)	2,995	2(1)	300	20	2,673	211	107	104 (24)
2023	2,705(1)	541	1(1)	540	-	-	2,164	-	-		2,164			
2024	945(86)	531	98(43)	387	39(37)	7(5)	414	2(1)	100		312			
2025	766(24)	138	2	132		4	417		200	20	197	211	107	104 (24)

*상생협약: 임차인의 5년 거주 보장 및 해당 기간 임대료 동결을 약속하는 임대인과 성동구의 상생협약

○ 생애주기별 위험거처개선 지원사업 → 총 1,210세대 지원

- 어르신: 낙상방지 집수리(101세대), 안전용품 지원(1,059세대), 화장실 개선(39세대)
- 아 동: 저소득 아동 세대 공부방 및 독립공간 조성 집수리(7세대)

○ 기후변화 위험거처개선 지원사업 → 총 2,995세대 지원

- 반지하주택 침수·화재방지시설 등 7종 지원(2,673세대)
- 반지하·옥탑방 냉난방용품 지원(300세대) 및 클루프 지원(200세대)
- 관내 연탄 사용 26세대 실태조사 후 도시가스 인입 가능 세대 지원(2세대)

○ 위험거처 실태조사에 따른 주거개선 사업 → 총 211세대 지원

- A·B등급: 화재 예방 용품(소화기, 화재경보기) 지원(107세대)
- C 등 급: 화재 예방 용품을 포함한 위험요소 제거 집수리 지원(104세대)

○ 임대인-성동구청 상생협약 체결 → 총 111세대 협약

- 임차인의 5년 거주 보장 및 해당 기간 임대료 동결, 구는 주거개선 사업 지원
- 성동구 위험거처 개선 및 지원 조례에 상생협약에 관한 사항 명시

□ 각종 대외평가 수상

- 적극행정을 통한 규제애로 해소 우수사례 선정 (행정안전부, '23. 8.)
- 법제처 우수입법 자치단체 선정 (법제처, '23. 12.)
- 제3회 주거복지대상 우수지자체 선정 (국토교통부, '23. 12.)
- 2024년도 매니페스토 우수사례 최우수상 선정 (한국매니페스토, '24. 7.)
- 2025년도 지방자치경영대전 대상 대통령상 수상 ('25. 9.)

□ **서울시를 넘어 전국으로 확산되는 반지하주택 전수조사 시행**

- 성동구가 2022년 전국 최초 시행한 반지하주택 전수조사가 2023년에는 서울 전역으로 확대됐고, 2024년에는 전국단위의 '통계청 2024 가구주택 기초조사'에 반지하와 옥탑 거주 형태를 포함하여 시행

목 차

01 추진배경	성동구 주거환경 현황, 대내외 여건 변화	1
02 추진내용 및 성과	성동형 주거정책 추진을 위한 제도적 기반 조성	2
	성동형 위험거처 개선 관리 체계 구축	3
	민관협력 거버넌스 구축	6
	기후변화 대응 위험거처 지원사업	8
	생애주기별 위험거처 지원사업	10
	모두가 상생하는 성동구의 주거안정 상생협약	11
03 전국확산 및 대외적평가	전국확산 및 대외적평가	12
04 증빙자료	증빙자료	13

- 주거사각지대 **ZERO!** 주거만족도 **UP!** -
성동구 위험거처 주거환경개선사업

01 추진배경

□ **성동구 주거환경 현황**

- (주택노후도) 성동구 노후주택 수는 매년 증가하고 있으며 전체 주택 중 19.2%를 차지함. 특히 전체 단독주택 중 77.3%가 노후주택에 해당하여 주거의 질 저하 및 안전 문제 우려

구분	노후주택 수	단독주택	아파트	연립	다세대	비주거용
2023	17,561	7,224	6,764	1,346	1,571	656
2022	16,687	6,738	6,729	1,417	1,156	647

- (주거환경 양극화 심화) 성수동, 금호·옥수동 일대는 고급주거지로 개발되어 주거 수준이 향상되었으나 일부 지역은 여전히 노후주택 밀집
 ※ 2023년 성동구민 여론조사 결과, 성동구가 가장 우선적으로 추진해야 할 정책으로 '주거 및 도시정책'(26.1%) 선정

□ **대내외 여건 변화에 따른 새로운 주거정책 필요**

① 저출산 · 고령화 · 고령인구 증가로 고령자의 주거안전과 편의성 확보의 중요성 증가 · 출산율 감소와 가구 구조 변화로 인해 1인 가구와 소형 주택 수요 급증 ✓ 고령자 주거안전 강화 ✓ 가구 다양성 대응 필요	② 기후변화 · 기후변화로 인해 재해가 증가하면서, 저소득층과 주거 취약계층이 더 큰 피해 · 반지하주택과 옥탑방은 폭우 및 폭염에 매우 취약 ✓ 기후위기 대응 주거정책 추진 필요
③ 주거 양극화 · 고소득층과 저소득층 간의 주거 양극화 심화 · 공공임대주택 부족 및 증가하는 임대료 문제로 인한 저소득층의 주거 불안정 ✓ 주거복지 강화, 상생협약 통한 임차인 권리 보장 필요	④ 최저주거기준의 한계 · 현행 「주거기본법」상 최저주거기준은 면적 중심으로, 주택의 단열, 환기, 안전성 등 물리적 성능을 충분히 반영하지 못하며, 변화된 주거환경과 다양한 삶의 방식에 부적합 ✓ 물리적 · 환경적 요소를 반영한 '새로운 주거기준' 마련 필요

02 추진내용 및 성과

1 성동형 주거정책 추진을 위한 제도적 기반 조성

□ 성동구 주거 기본 조례 제정(2022.12.)

- 공동주택(20세대 이상)에 대한 지원 조례만 존재하여, 반지하, 비주택 거주가구 등 주거정책 사각지대의 지원 및 관리를 위한 제도적 기반 마련

□ 주택정책 전담조직 신설(2023.1.)

- 공동주택과 → 주택정책과로 개편, 주택정책팀 신설
- 다양한 주거 상황에 선제적이고 유연하게 대응하기 위한 조직 개편



□ 전국 최초! 성동구 위험거처 개선 및 지원 조례 제정(2023.11.)

- ‘위험거처’ 개념을 법적으로 규정한 전국 최초의 조례
 - * 위험거처: 고시원, 숙박시설, 가설건축물뿐 아니라 단독·공동주택, 지하층 등 물리적·사회적 위험에 노출된 주거지 전체를 포괄

□ 위험거처 진단을 위한 가이드라인 개발용역 추진(2024.4.~6.)

- WHO 「주택 및 건강 가이드라인」, 영국 「주택 건강 및 안전등급시스템 (HHSRS)」, 국토교통부의 「최저주거기준」 등 국내외 유사 제도를 참고, 위험거처 진단을 위한 30개 지표 기반의 평가 기준 마련

□ 성동구 위험거처 개선 및 지원 조례 시행규칙 제정(2024.11.)

- 위험거처 평가기준, 조사서식, 등급분류, 지원체계 등 위험거처에 대한 실질적인 이행 체계를 마련, 정책의 실효성 확보

□ **반지하주택 C·D등급 시설개선**

→ **등급상향 및 비주거 용도로 전환(10가구 ⇒ 0가구)**

- 5가구(C등급) : 시설 개선 후 등급 재조정
- 5가구(D등급) : 시설 개선 후 비주거용으로 용도 전환
 - 4호: 주택용 제외
 - 1가구 2세대: 지상 이주 후 관공서 활용(제설창고, 노숙인 자활시설)

□ **반지하주택 D등급 거주자 지상 이주 후 관공서 활용 우수사례**

- 연계서비스 지원하여 지상 이주
 - LH 임대주택신청, SH 주거상향지원(이사비, 생필품비)
- D등급(독거노인 김○○): 지상 이주 후 제설 창고로 활용



〈이주 전〉



〈이주 후 제설창고로 활용〉

- D등급(독거노인 주○○): 지상 이주 후 노숙인 자활시설로 활용



〈이주 전〉



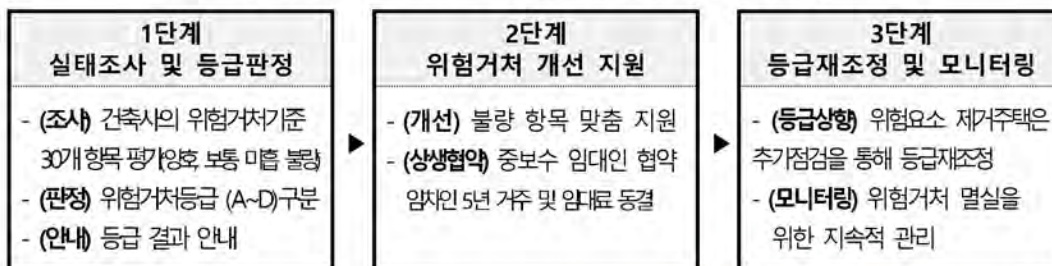
〈이주 후 제설창고로 활용〉

□ 전국 최초! 성동형 위험거처 관리 체계 도입

- 조사기간: 2025. 3. ~ 4. ※ 2025. 6. ~ 11. 지원사업 추진
- 사업내용: 반지하주택 및 노후주택 등 위험거처에 대해 성동구가 자체 개발한 위험거처기준을 활용한 실태조사를 실시하고, 조사 결과를 바탕으로 맞춤형 개선 지원을 추진
- 조사내용: 성동구 위험거처기준의 5대 분야 30개 세부 항목

5대 분야	조사 항목
구조안전	대지, 구조물, 마감 등
사고예방	낙상, 전기위험, 화재, 폭발, 일산화탄소 중독, 충돌, 침수 등
생리적요건	습도/온열 조건, 오염물질 및 화합물 등
심리적요건	과밀·혼잡, 외부인에 의한 침입, 조명, 소음 등
공중위생	주택 위생상태, 개인위생·공중위생 등

- 조사방법: 전문가(건축사)의 현장 방문 조사 실시, 위험거처기준에 따라 종합 등급(A~D) 및 항목별 등급(양호,보통,미흡,불량) 산출
- 지원내용: C, D등급 판정주택의 ‘불량’ 항목 중 가구별 맞춤형 개선 지원
[위험거처 실태조사 및 개선 지원사업 추진체계]



3 민관협력 거버넌스 구축

□ 민관협력을 위한 관련 기관 간 업무협약

- 23. 1. 주거상향 지원을 위한 서울주택도시공사 업무협약
- 23. 2. 주거환경개선 지원을 위한 한국해비타트 업무협약
- 23. 3. 반지하세대 소화기·화재정보기 지원을 위한 성동소방서 업무협약

[주거안전 TF 구축을 위한 기관 간 업무협약]



〈서울주택도시공사(23.1.)〉



〈한국해비타트(23.2.)〉



〈성동소방서(23.3.)〉

□ 민관협력 주거안전 TF 구축 및 유기적인 추진체계 구축

- 구청장 지시사항으로 주거안전 TF 구성(2022.9.)
 - 14개부서 5개 관련 기관
- 부구청장 주재 TF 소집을 통해 주거 관련 긴급 현안 신속 대응
 - 2022년 9월~2023년 6월(8회) 반지하주택 안전대책 TF 운영
 - 2024년 6월~7월(4회) 여름철 폭우·폭염 대비 TF 운영
- 부서 간 협력체계 강화로 효율적이고 신속한 문제 해결 및 정책 추진 지원



□ **민·관 협력체계 구축으로 폭넓은 지원 및 효율적인 자원 활용**

→ 4년간 총 4,315세대 지원, **민간 20억, 사비 11억, 구비 12억 등 총 43억 소요**

- 업무협약을 통한 민·관협력체계 구축
- 지역주민으로 구성된 「복지안전협의체」 활용하여 옥탑방(460세대) 및 연탄세대(26세대) 등 실태파악

⇒ **지역사회망, 민간기관 및 타기관과의 협업을 통해 각 기관의 기능을 효율적으로 연계하고 시설·장비·정보 등을 공유함으로써 폭넓은 지원체계 구축 및 효율적인 자원 활용**



〈동 복지안전협의체〉



〈따뜻한동행 업무 협약〉



〈성동구-따뜻한동행 업무협약서(2025.2.)〉

〈성동구-노인종합복지관-성동돌봄 업무협약서(2024.4.)〉

4 기후변화 대응 위험거처 지원사업 → 총 2,995세대 지원

□ 반지하주택 등 침수·화재방지시설 7종 설치 → 2,673세대

- 반지하주택 등 주거취약가구 2,673세대 대상 침수·화재방지시설 설치
- 주택 상태와 특성에 따라 침수·화재방지시설 7종 중 1종 이상 설치 완료

구분	물막이판, 역류방지기	개폐식방범창	침수경보기	스마트환풍기	소화기, 화재경보기
기관	성동구청(치수과)	성동구청(건축과)	성동구청(주택정책과) 한국해비타트		성동소방서
수량	1,896 (기설치 포함)	216	5	869	1,053

[침수·화재방지시설 7종]



□ 주민의 안전숙면 보장하는 ‘연탄 사용 가구 제로화’ 추진

○ 연탄 사용 가구 실태조사 → 총 26세대

- 노후 주택, 반지하, 단독주택 중심으로 연탄 난방 사용 실태 및 위험요소 조사

○ 도시가스 인입 지원 → 총 2세대

- 도시가스 설치가 가능한 가구에 대해 가스배관 인입 공사 및 보일러 교체 등을 지원하여 친환경·안전한 난방체계 전환 유도



<연탄제로사업 전(연탄보일러)>



<연탄제로사업 후(가스보일러)>

□ 폭염·한파 대비를 위한 ‘냉난방 케어 지원 사업’ 추진

→ 2024년 냉방꾸러미 100세대 지원, 2025년 200세대 지원

- 기후위기에 가장 먼저 노출되는 주거취약계층을 보호하기 위해, 반지하·옥탑방 거주 가구를 대상으로 계절별 냉난방 지원을 강화
- 냉난방꾸러미(선풍기·계절이불 등) 또는 벽걸이에어컨 지원



<냉난방꾸러미>



<냉난방 케어 지원 BOX>



<냉난방 케어 지원 사업 안내문>

□ 지붕 온도를 낮추는 **쿨루프¹⁾** 사업 추진 → **옥탑방 등 20세대**

- 최근 이상기후 변화와 도시 열섬현상으로 인해, 주거 취약계층을 위한 여름철 폭염 대비 지원 필요성이 대두
- 기후 취약가구(수급자, 장애인, 65세 이상 고령자) 20개소(1,602㎡) 옥상에 차열페인트 도료 시공 완료(2025. 1. ~ 5.)



<쿨루프 시공 전>



<쿨루프 시공 후>

5 생애주기별 위험거처 지원사업 → **총 1,210세대 지원**

□ **살던 집에서 노후를 보낼 수 있도록(Aging in Place) 어르신 주거지원**

- 낙상방지 집수리 → **101세대**
 - 미끄럼 방지 시공, 문턱 제거, 경사로 설치 등 주택 내 이동 안전성 강화
- 낙상방지 안전용품 지원 → **1,059세대**
 - 미끄럼 방지 매트, 안전 손잡이, 욕실 보조 의자 등 낙상예방용품 지원
- 화장실 개선사업 → **39세대**
 - 노후 욕실 구조 개선, 위생설비 교체, 좌변기 교체 등 위생과 편의성 동시 확보

□ **아동의 학습권과 주거권을 보장하는 공부방 조성 → 7세대**

- 저소득층, 한부모, 다문화 가정 등 아동이 있는 가구를 대상으로 공부방 마련, 조명·바닥·단열 개선, 책상 설치 등 맞춤형 집수리 지원



<공부방 조성(전)>



<공부방 조성(후)>

1) 건물 지붕에 태양열을 반사하는 페인트를 시공하여 지붕의 열기 축적을 15~30℃ 감소시키는 공법, 건물 내부 열전달을 줄여 여름철 실내온도를 낮추고 냉방에너지 및 온실가스 배출량 절감 가능

6 위험거처 실태조사 및 주거개선 지원사업 → 총 211세대 지원

□ 성동형 위험거처 실태조사 및 주거개선 지원 → 211세대

- 전국 최초로 마련된 위험거처기준에 따른 실태조사를 실시하고, 위험요소 제거를 위한 세대별 맞춤형 집수리 지원
 - A·B등급: 화재 예방 용품(소화기, 화재경보기) 지원(107세대)
 - C등급: 화재 예방 용품을 포함한 위험요소 제거 집수리 지원(104세대)



〈위험거처 개선(전)〉



〈위험거처 개선(후)〉

6 모두가 상생하는 성동구의 주거안정 상생협약

□ 임차인 거주 보장하는 상생협약 체결 → 임대인 111명

- 성동형 주거환경개선사업 참여 임대인 111세대와 상생협약 체결
- 임차인의 5년 거주 보장 및 해당 기간 임대료 동결 구는 주거개선 사업 지원
- 성동구 위험거처 개선 및 지원 조례에 상생협약에 관한 사항 명시



〈세계 주거의 날 행사〉



〈임대인 상생협약〉

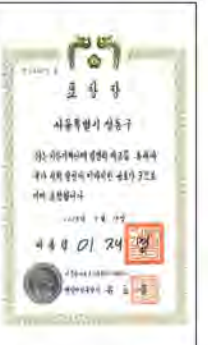
03 전국 확산 및 대외적 평가

□ 서울시를 넘어 전국으로 정책 확산

- 성동구가 2022년 전국 최초 시행한 반지하주택 전수조사가 2023년에는 서울 전역으로 확대됐고, 2024년에는 전국단위의 '통계청 2024 가구주택 기초조사'에 반지하와 옥탑 거주 형태를 포함하여 시행

□ 각종 대외평가 수상

- 적극행정을 통한 규제애로 해소 우수사례 선정(행정안전부, '23. 8.)
 - 반지하주택 등 침수·화재방지시설 7종 설치
- 법제처 우수입법 자치단체 선정(법제처, '23. 12.)
 - 서울특별시 성동구 위험거처 개선 및 지원 조례 제정
- 제3회 주거복지대상 우수지자체 선정(국토교통부, '23. 12.)
 - 주거취약계층 대상 주거복지사업 전반사항
- 2024년도 매니페스토 우수사례 최우수상 선정(한국매니페스토실천본부, '24. 7.)
 - 기후 변화 대응 주거환경개선 사업
- 2025년도 지방자치경영대전 대상 대통령상 수상(행정안전부, 한국일보, '25. 9.)
 - 성동형 위험거처 주거환경개선사업

 상 장 '우수 지자체' '서울특별시 성동구' 민 이관은 국토교통부에서 주최하는 '제3회 주거복지대상, 국토원에서 주최하는 활동으로 지방 자치단체 발전에 기여한 공로를 인정받아 우수지자체에 선정됨에 따라 상장을 수여합니다.' 2023년 12월 8일 국토교통부 민 회	 상 장 '우수입법 자치단체' '서울특별시 성동구' 민 이관은 법제처에서 주관한 2023년 우수 입법법 활동 지방자치단체에서 가장 지방자치단체에 유망한 조례로써에 상장을 수여합니다.' 2023년 12월 14일 법제처 민 회	 상 장 '매니페스토 우수사례 최우수상' '서울특별시 성동구' 국토교통부에서 주관한 2024년 매니페스토 최우수상 수상에 따라 최우수상 상장을 수여합니다.' 2024년 7월 24일 한국매니페스토실천본부	 서울 성동구 '반지하주택 선제적 침수위험 점검 및 침수 방지시설·소방시설 설치로 거주자 주거복지 강화' 행정안전부에서 주관한 2023년 적극행정 우수사례에 따라 최우수상 상장을 수여합니다.' 2023년 8월 24일 행정안전부 민 회	 표창장 '서울특별시 성동구' 국토교통부에서 주관한 2025년 지방자치경영대전 대상 대통령상에 따라 최우수상 상장을 수여합니다.' 2025년 9월 24일 행정안전부 민 회
2023년 주거복지대상 우수지자체	2023년 우수입법 자치단체	2024년 매니페스토 우수사례	2023년 2분기 적극행정 우수사례	2025년 지방자치경영대전 대통령상

[언론보도]

한겨레

2023.02.22

성동구에 놀란 서울시? "반지하 전수조사 논의시작"



반지하 전수조사→요본조사로 비문 서울시 성동구 3823호 현장 전수조사에 입장 바뀌

오세훈 서울시장에 성동구 25개 아파트 단지별 반지하 전수조사 요본조사로 변경 전수조사를 논의

OmyNews

2023.07.05

반지하 침수방지 '압도적 1위' 성동구의 놀라운 비결



2022년 서울시 반지하 주택 침수방지사업 결과 성동구 1위

성동구 반지하 주택 침수방지사업 결과 성동구 1위

성동구 반지하 주택 침수방지사업 결과 성동구 1위

성동구 반지하 주택 침수방지사업 결과 성동구 1위

경향신문

2023.07.04

반지하 환경 개선에 몰입해도 안전한 삶



성동구 반지하 환경 개선에 몰입해도 안전한 삶

성동구 반지하 환경 개선에 몰입해도 안전한 삶

성동구 반지하 환경 개선에 몰입해도 안전한 삶

성동구 반지하 환경 개선에 몰입해도 안전한 삶

한겨레, 2023.2.22.

오마이뉴스, 2023.7.5.

경향신문, 2023.7.4.

성동구, 전국 최초 반지하 등급제 전수조사

성동구 반지하 등급제 전수조사

성동구 반지하 등급제 전수조사

성동구 반지하 등급제 전수조사

성동구 반지하 등급제 전수조사



성동구 반지하 등급제 전수조사

반지하 이젠 안녕...성동구 '위험거처' 개선 조레 추진

성동구 반지하 이젠 안녕...성동구 '위험거처' 개선 조레 추진

성동구 반지하 이젠 안녕...성동구 '위험거처' 개선 조레 추진

성동구 반지하 이젠 안녕...성동구 '위험거처' 개선 조레 추진

성동구 반지하 이젠 안녕...성동구 '위험거처' 개선 조레 추진



성동구 반지하 이젠 안녕...성동구 '위험거처' 개선 조레 추진

시민일보, 2023.7.6.

한겨레, 2023.8.25.

경향신문

2023.08.08

[서울25]집수리 지원받은 반지하 주택...성동구, 5년간 임대료 동결로 거주권 보장

성동구 반지하 주택 임대료 동결로 거주권 보장

성동구 반지하 주택 임대료 동결로 거주권 보장

성동구 반지하 주택 임대료 동결로 거주권 보장

성동구 반지하 주택 임대료 동결로 거주권 보장



성동구 반지하 주택 임대료 동결로 거주권 보장

서울신문

2023.12.01

반지하 정책의 기준

반지하 정책의 기준

반지하 정책의 기준

반지하 정책의 기준

반지하 정책의 기준



반지하 정책의 기준

경향일보, 2023.8.8.

서울신문, 2023.12.6.

NewDaily '서울 유입 3선' 정원오 구청장 "안전하고 건강한 성동 만들 것" '건강안전한 주거 복지 포용도시 정동' 조성 학자 "위험한 빈집이 주택 단계적으로 축소 추진" "어르신 집수리 '성동형 AP'로 재60가구 개선" "삼표부지, 업무관광문화 건립하는 혁신 거점빌딩 것" 기사일행 2024-09-06 09:34:07 8월 5일 2024-08-06 09:25:31 관세영 기자 2024-09-06 09:34:07 서울시사이드	'5년 임대료 동결 보장' 성동구, 임대인 87명과 '상생협약' 윤종철 기자 2024.10.10 10:44 지난 7일, 성동구가 세계 주거의 날을 기념해 성동형 주거환경개선사업 유공자 표창식 및 상생협약식을 개최했다. 한강타임즈 윤종철 기자 = 성동구(구청장 정원오)가 전국 최초로 주거환경개선 사업에 참여한 임대인과 '상생협약'을 체결했다고 밝혔다. 이번 협약에 따라 임차인들은 앞으로 5년 간 거주가 보장되며 거주기간 동결된 임대료로 안정적인 생활이 가능할 전망이다. 구는 지난 7일 세계 주거의 날을 맞아 어르신 내용의 '2024년 성동형 주거환경개선 사업 상생협약식'을 개최했다고 밝혔다. 이날 협약식에는 유공자들에 대한 표창식도 함께 진행됐다.
뉴데일리, 2024.8.8. 성동구, 반지하 전수조사 '전국 확대'... "전국 단위 기초조사 첫 실시" 윤종철 기자 2024.11.07 09:36 반지하 주택 전수조사 실시 모습 한강타임즈 윤종철 기자 = 성동구(구청장 정원오)에서 시작한 반지하 전수조사가 지난해 서울시에 이어 올해는 전국 단위로 확대된다. 올해 조사를 통해 수집된 기초자료는 향후 효과적인 주거복지 정책 수립에 크게 기여할 것으로 기대를 모은다. 구는 오는 27일까지 반지하 등 빈집을 포함한 모든 거처와 7만 3000여 가구를 대상으로 '2024 가구주택기초조사'를 실시한다고 밝혔다.	한강타임즈, 2024.10.10. 뉴스 사회 > 사회일반 성동구, 전국 최초 '위험거처 조사' 실시...30년 이상 노후주택 등 대상 윤종철 기자 2024.10.10 14:47:35
한강타임즈, 2024.11.7. 세계일보 반지하·노후 주택 전국 첫 위험 실태조사 성동구, 내달 7일까지 신청 접수 위험등급 편명 댄 무상수리 지원 서울 성동구가 관내 반지하 주택과 30년 이상 노후 주택을 대상으로 전국 첫 '위험 거처 실태 조사'를 실시한다. 구는 다음 달 7일까지 해당 주택 소유자나 세입자의 신청을 받는다고 26일 밝혔다. 세입자의 경우엔 소유자 동의가 필요하다. 구에 따르면 지역 건축사와 소속 건축사는 3~4월 주택을 방문해 구에서 자체 개발한 위험 거처 기준에 따라 공기·위생, 구조, 대피, 침수, 화재 등 5대 분야 30개 항목을 조사한 뒤 A~D 안전 등급을 부여한다. 구는 위험 거처로 분류되는 C·D 등급 주택의 임대인과 협약을 맺어 맞춤형 수리를 무상으로 해 주는 대신 임차	뉴스, 2025.2.26. 전국 수도권 안전·건강 위협...서울 성동구, 위험 거처 실태 점검 최보희 기자 2025.02.26 14:00 2025.02.26 14:00 2025.02.26 14:00 지난 11월, 서울 성동구 관내 반지하 주택과 30년 이상 노후 주택을 대상으로 전국 첫 '위험 거처 실태 조사'를 실시했다. "불안 커면 하루 점검 필요해"
세계일보, 2025.2.26.	한겨레, 2025.4.15.

NOTE

제40회 인구포럼

지방분권과 기본사회 학술대회

세션 8

AI와 환경, 기본사회

좌장 이미지(대구교육대학교 특수통합교육과 교수)

발표 AI 시대, 기본사회가 던져야 하는 질문들

- 최정묵(지방자치데이터연구소 소장)

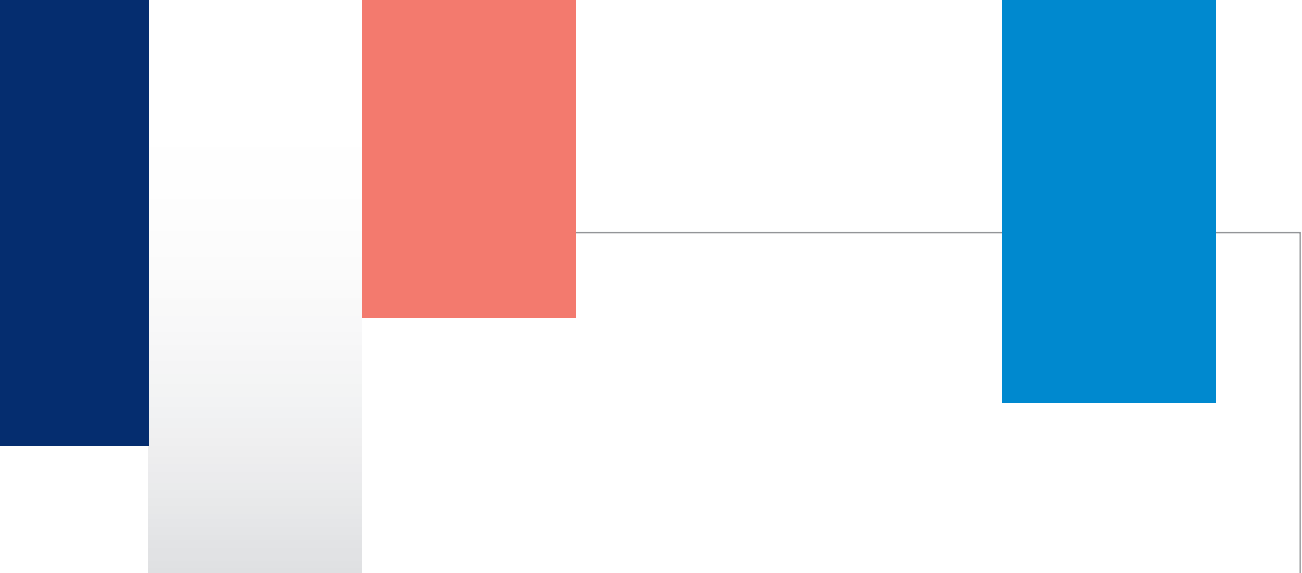
생태기본사회: 생태적 기본을 중심으로

- 윤성복(서강대학교 사회과학연구소 연구원)

토론 김정남(카이스트 석좌교수)

김종익(사단법인 상생나무 이사장)

이상준(한국직업능력연구원 선임연구위원)



발표 1

AI 시대, 기본사회가 던져야 하는 질문들

최정묵

지방자치데이터연구소 소장





모나 하툼의 “It remains to be seen”

제주 PODO museum에서 만난 첫번째 작품 - 어찌될지 지켜보아야 한다.

<이제 드디어 읽은 한해들>

이 작품은 천장에서 수직으로 내려오는 철근 구조물에 콘크리트 덩어리들이 매달린 형태로, **건설 중인 빌딩 골조 같기도 하고 붕괴된 건물의 잔해 같기도 한 이중적인 인상**을 준다.

무게 1.6톤의 콘크리트가 허공에 떠 있는 듯한 모습은 “안정과 불안정, 평온과 위태로움” 사이의 긴장감을 만들어 낸다고 함.

<이제 드디어 읽은 한해들>

콘크리트 덩어리는 데이터 정책의 조각처럼, 철근은 시 거버넌스의 골조처럼 불안해 보인다.

이를 유지하고 있는 것은...

눈에 보이는 콘크리트 덩어리와 철근 골조가 아닌, **공간과 중력**... 제도와 신뢰이다.

이것으로 우리는 새로운 거버넌스를 만들 수 있을까요?



모나 하툼

레비는 베이루트 출신으로, 부모는 1948년 팔레스타인에서 추방된 기독교 난민. 1975년 런던 체류 중 레비는 내전이 발발하여 귀국하지 못함. 결국 망명과 이주 디아스포라의 삶을 살게 됨. 두 번의 강제 이주와 10년 넘는 가족 분리 경험은 그녀의 예술 세계에 깊게 각인. 그녀의 작업은 불인, 경계, 부재, 이음, 정체성의 문제를 공간적·물질적으로 재현

◀ 현장에서 찍은 사진 (2025.10.9)

AI시대, 기본사회가 던져야 하는 질문들



2025년 지방분권과 기본사회 학술대회, 울산컨벤션센터, 2025.11.20일, 최정목 지방자치데이터연구소 소장, 인공지능국가전략위원회 데이터분과 위원

왜, 장애인 콜택시는 아직도 부족할까?
왜, 장애인 전동스쿠터는 아직도 클까?



“

장애인 지하철 시위로 인해, 장애인 이동권 문제에 지하철 문제가 가장 큰 문제로 인식. 하지만 **대도시문제일 수도 있다는 생각...**

3년 전 약 30명의 장애인과 숙의 토론을 했는데, **장애인 콜택시 부족과 전동 스쿠터가 너무 크고 무겁다는 의견이 다수였고 지하철보다 더 큰 문제**

각 지역의 특정 장애인 단체가 독점하여 지방정부와 협의해서 하는 사업인데, 차량이 3대 내외 정도밖에 없어, 실효성도 낮아 보임. 또 먼 거리는 탑승 거부 다수

낡고 오래된 사업인데, 예산이 나오니까 하는 사업?

요즘 플랫폼 택시(장애인 탑승 시 추가 서비스 비용은 정부가 지급)가 있어서 장애인 콜택시 제도를 대폭 축소해도 될 듯 보임

접이식 전동스쿠터가 요즘 휴대성도 좋고 콤팩트하게 나오는 것 같음

”

4

왜, 반지하 공공전세주택에 시각장애인이 아직도 거주하고 있을까?



“

지금은 없어진 정책 중에 다세대 다가구 임대주택을 LH(시도 주택공사도 동일)가 구입, 공공임대사업을 했는데, 장애인을 반지하에 배정하는 일도 제한 없이 했음

요즘은 없어짐. 문제는 과거에 배정받은 장애인은 지금도 반지하에 살고 있음

재작년,에 실제 반지하에 사는 시각 장애인 맥을 방문해, 인터뷰했던 기억이 있음

특히 대도시 및 중소도시 반지하에 사는 분들은 **폭우, 폭염, 화재**에 매우 위험

반지하라 일상의 소리가 아닌 것은 대부분 공포에 가까운 소리...

아직 거주하고 있다면, 우선적으로 신규 배정하여 옮겨 드리는 것이 맞는 것 같음

”

5

“

기본사회는 존엄·권리·돌봄이
보장되는 사회적 기초.

장애인정책은 기본사회의 레드라인.

시와 기본사회의 새로운 사회계약의 조건은
장애인 정책

”

6

차례

- 01 진화의 문턱, 이타적이고 유능한 시정부
- 02 인공지능 정책에 던져야 하는 2가지 질문
- 03 인공지능 산업에 던져야 하는 3가지 질문
- 04 인공지능 거버넌스, 사회문제접근방안들

진화의 문턱에서 정부를 묻다

<시는 우리가 어떤 사회를 만들 것인가를 묻는 존재>

- 사람은 늘 부족한 능력을 채우기 위해 도구를 만들어 왔음.
 - 삽, 망원경, 비행기, 보청기...
- 하지만 요즘의 시는 도구가 아니라, **인간의 사고방식을 바꾸거나 넘어서는 존재**
 - 지금 우리는 인간의 사고와 선택, 사회 전체의 구조를 바꾸는 기술을 만나고 있음
 - 기술의 편리함 속에서, 우리가 어떤 가치를 놓치고 있는지도, 늘 돌아보게 함
- 유발 하라리(Harari)가 《사피엔스》에서 말한 "밀이 인간을 길들였다"는 관점의 전이
 - **밀 메커니즘**: 인간의 필요(식량)를 이용해 인간을 환경 관리인으로 만든 생물학적 전략
 - **기업 메커니즘**: 인간의 욕망·필요를 끊임없이 자극·재구성해, 시장참여를 생존조건처럼 만들
 - **시 메커니즘**: 편리·효율을 미끼로 인간과 기업활동을 자기학습과 영향력확장의 재료로 전환



AI 시대, 공공의 재구성

<공공 전략가, 사회 혁신가, 질문을 만들어 내는 사람들>

- 사람은 가치, AI는 가치를 높이는 도구
 - AI는 공공 문제 해결을 위한 강력한 기술이지만, 공익·포용·신뢰는 기술만으로 성립되지 않음
- AI과학자 VS. 사회 혁신가 · 공공 혁신가 비교

항목	AI 과학자	사회 혁신가·공공 전략가
핵심 역할	알고리즘 연구, 데이터 분석, 성능 최적화	공공 정책 설계, 윤리 검토, 리스크 관리
성과 기준	기술적 성능 (정확도, 효율성 등)	사회적 가치 (신뢰, 평등, 수용성 등)
문제 해결 방식	기술 중심 접근	사회적 맥락과 이해관계자 중심 접근
윤리 인식	선택적, 기술 부수적	필수적, 정책의 중심 요소
협업 방식	기술 분야 중심 협력	다분야·다주체 간 협업
의사결정 기준	기술 실현 가능성 중심	공공 수용성과 지속 가능성 중심
장기적 관점	기술 발전과 성능 향상에 초점	사회적 변화와 지속 가능성에 초점
리더십 스타일	기술적 권위 기반	협력적이고 참여 중심

- 모두가 AI 과학자가 될 필요는 없음
기술이 공익이 되기 위해선, **AI과학자**와 **사회 혁신가** · **공공 혁신가**의 협력이 중요함

9

공공서비스 AI 활용 사례 : 국내

- 사용자 중심 설계와 공정한 AI 구현을 통해, 신뢰성과 포용성 확보가 중요
 - 반복 업무 자동화, 데이터 기반 결정, 맞춤형 서비스로 행정 효율성과 형평성 향상
 - 데이터 품질 부족, 개인정보 보호, 디지털 격차 등이 주요 한계
 - 지자체 재정 제약과 법·제도 미비로 지속 가능성도 미약
 - 중앙정부의 표준 제시, 데이터 연계, 디지털 교육 강화가 시급

구분	지역 / 서비스명	주요 내용
민원·행정 자동화	대구 '뚜뚱'	여권·차량 등록 → 문화·복지 등 8개 분야 확장, 콜센터 상담 절반 대체
	서울 '서울톡'	24시간 실시간 응답, 공공예약·도서관·문화행사·날씨 등 안내
	부산 '자립 꿀단지'	저소득층 대상 자산·부채·복지 통합 상담 서비스
	울산·세종 챗봇	차량 등록, 상수도, 공용 자원 예약, 재난 정보 등 처리
GPT 기반 행정 효율화	경북 '챗경북'	보도자료 작성, 서류 검토, 정책 자료 추천 등 자동화
	울산·인천	GPT + 공간정보 융합, Chat RPA 기반 행정 의사결정 지원
노인·장애인 복지 서비스	경남 AI 돌봄	AI 스피커 통해 응급 구조 연결 + 정서 지원
	제주 AI-IoT 건강관리	비대면 건강관리로 자물적 건강관리 역량 강화
	전국 일부 지자체	다문화·장애인 대상 번역 및 응급지원 서비스 제공
공공안전 강화	서울·대전 등	AI 영상분석 통해 사람·차량 식별, 이상행동 감지 및 사고 예방
하천·하수 인프라 관리	대전	하천 시설물 상태 실시간 모니터링 (광역 네트워크 기반)
	전국 일부 지자체	하수관로 결합 조기 탐지 → 유지보수 비용 절감, 효율화

10

공공서비스 AI 활용 사례 : 해외 (1/2)

- 세계는 AI로 움직이는 정부를 만들고 있음

국가	AI 시스템 / 기술	활용 분야	주요 효과
미국	Firebird	화재 예측	건물 정보 분석으로 화재 위험 사전 예측
	NFIRS	소방 정책	사고 데이터 통합 → 정책 수립·예방 효과 강화
	암 진단 AI	보건·의료	조기 진단, 치료 효율성 향상
	IRS 챗봇	세무 행정	상담 자동화, 대기 시간 단축
	Deep Hyper	산업 제조	항공 부품 제조 최적화 → 비용·시간 절감, 안전성 향상
캐나다	병원 AI 시스템	의료 운영	예약·응급실 운영 최적화 → 인력 부담·비용 절감
	비자 머신러닝	행정 서비스	비자 발급 속도 개선, 정확도 향상
영국	National Tutoring Program	교육복지	취약계층 학습 격차 해소
	MindBridge AI Auditor	금융감사	회계 감사 자동화, 이상 거래 탐지
중국	AI 사법 시스템	사법 행정	AI 판사·서기 도입 → 효율성·공정성 강화
	EARTHx	지진 감지	빠른 예·경보 시스템 → 피해 최소화
호주	SPARK	산불 대응	기상·지형 데이터로 산불 예측, 대응 강화
	MPDC 카메라	교통 안전	운전 중 휴대폰 사용 감지 → 사고 예방, 행정 효율화

11

공공서비스 AI 활용 사례 : 해외 (2/2)

- 세계는 AI를 활용, 행정부터 환경까지... 사회 전반의 혁신을 이끌고 있음

국가	AI 시스템 / 기술	활용 분야	주요 효과
핀란드	AuroraAI	일반 행정	국민 생애주기별 맞춤형 공공 서비스 제공
	AI Register	AI 거버넌스	AI 활용의 투명성과 책임성 확보
덴마크	이미지 인식 + 로봇	환경·재활용	플라스틱 분류 자동화 → 탄소 감축 및 ESG 실현
스웨덴	Koordinator	교통·환경	스마트 신호로 혼잡 완화, 탄소 배출 감소
	Kry	원격 의료	시간·장소 제약 없이 의료 접근성 확대
이스라엘	자율주행 대중교통	교통 행정	교통 혼잡 해소, 인력 부족 보완
	AI 국방 시스템	안보·국방	국가 위기 대응력 및 안보 강화
네덜란드	SyRI	복지 행정	복지 부정수급 방지, 공공자금 보호
	CropMapp	농업 행정	위성 데이터 활용 국유지 토양 품질 관리
에스토니아	SATIKAS 등	농업 보조금	보조금 규정 준수 여부 파악, 자원 효율화
스위스	Scene Analytics	철도 안전	건널목 사고 예방, 철도 행정 효율 개선
	uBird 등	기반시설 안전	드론·AI로 국가 시설물 실시간 모니터링

12

시정부 철학 : 분석방법

- 나선형 역동성 이론 Spiral Dynamics 은 인간의 사고방식과 가치체계가 시간과 경험에 따라 일정한 패턴으로 발전·퇴보한다는 개념으로 8단계 밈 가치시스템으로 구성되어 있음
 - 밈 meme 은 진화생물학자 도킨스의 발명품, 경제학과 만나 meme nomics로도 발전
- 시대를 읽는데, 인구통계와 경제지표 외, 보건·교육·복지통계 등도 활용되지만, 이보다 유용한 정보는 **변화의 선행정보인 의식, 태도, 행동임**. **나선형 역동성 이론이 효과적임**

발전 단계	주요특징	키워드
2단계_보라 밈	혈연 및 부족 가치 시스템. 집단의 단결을 통해 생존에 집중. 개인(욕망)의 희생을 통해 생존기반 조성, 남성모임, 조합, 프로스포츠팀, 공동체조직, 농업, 재개발, 개발도상국, 닫힌 경제시스템	관습, 전통, 이념, 독재, 공포와 신비주의
3단계_빨강 밈	타인 배려보다 개인주의, 즉각적 성과, 참여민주주의 장애요인. 이방인, 어린이, 여성 등 약자에 착취구조. 약당 또는 영웅(강한 지도자)의 시대. 보라로부터 파랑으로 가기 위해 빨강을 신속 통과할 필요	지배, 억압, 약탈, 이기적, 폭력적, 자원독점
4단계_파랑 밈	바람직한 방향, 절대적 신념 기반의 진실의 시대. 문명사회의 특징이기도 함. 보이스카우트, 해병대, 종교, 민주주의, 시장경제, 흑백논리. 질서와 서열 중시. 경직성, 신기술거부, 선입견, 품질적 풍요의 연기	법, 질서, 진실, 공정, 공평, 평등
5단계_주황 밈	투쟁의 원동력, 기술과 의학이 더 좋은 삶을 보장, 철학과 예술의 활성화. 물질중시하나 그것이 전부는 아니라는 관점, 수직수평조직의 균형. 법과 질서를 교묘히 활용하여 착취구조를 합리화. 정신적 공허함 발생	혁신, 과거단절, 계몽, 위험감수, 과학, 금융
6단계_초록 밈	내적 만족감으로 결집을 충족. 결과보다 과정을 중시. 공동체를 우선함. 평등주의와 인도주의 중시. 사적소유 인정하나 협력적 시민을 중시함.	유대, 평화, 환경, 도덕
7단계_노랑 밈	공동체 기반 다양성과 개인주의 및 통합성. 정보와 역량 및 지식에 집중. 기능과 자연적 흐름에 동조하는 사회와 개인	지식, 전문성, 직관적

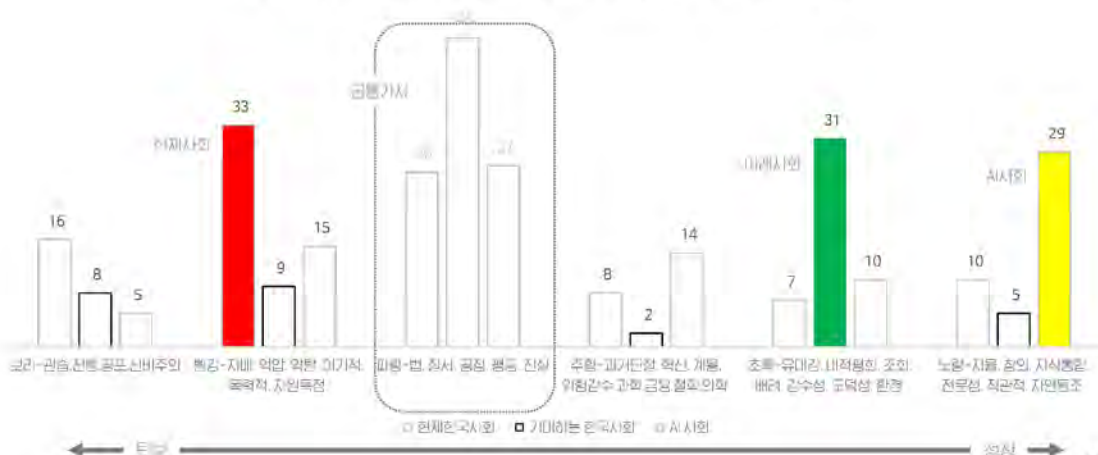
13

시정부 국정철학 : 연대 위에 **창의·자율** (1/2)

2021년(1,000명), 2025년(500명) 단계별 조사, 한국 성인남녀 AR5

- 현재 한국사회는 빨강** 가치시스템을, **기대하는 한국사회는 초록** 가치시스템을, **AI사회는 노랑** 가치시스템을 지향하는 것으로 나타남
 - 파랑 가치시스템은 공통적 가치시스템으로 나타남. (광주광역시와 서울 강남구)

<한국사회의 현재, 미래, 시정부 기대사회의 역동성나선형 조사결과.>



14

시정부 철학 : 연대 위에 **창의·자율** [2/2]

<창의적 문제 해결과 사회적 통합을 동시에 이뤄낼 핵심 정부철학>

- **전통 가치의 쇠퇴**
 - 보라 밍(전통·공동체)은 현대 사회에서 점차 약화[16% → 8% → 5%]
 - 빨강 밍(권위·폭력)은 현재(33%)에서 미래(15%)로 감소, 경쟁 피로감 증가
- **모든 시대의 기반 : 공정, 질서·규범 (파랑 밍)**
 - 현재(26%), 미래(46%), AI 사회(27%)에서도 안정적으로 유지
- **미래 한국 사회 : 연대, 공존 (초록 밍)**
 - 초록 밍(31%)이 협력, 평등, 연대를 중심으로 부상할 것으로 예상
 - 공정성과 사회적 포용을 중심으로 한 정책 패러다임 전환의 필요성을 보여줌
- **AI 정부 기대 사회 : 정의와 자율 (노랑 밍)**
 - AI 기반 사회에서는 노랑 밍(29%)이 창의성과 자율성의 핵심 가치로 자리 잡음

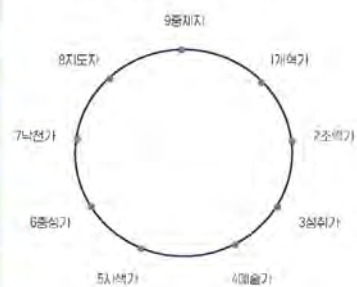
15

시정부 국정기조 : 분석방법

- **에니어그램(Enneagram)은 9가지 유형의 성향을 확인할 수 있는 성찰도구, 심리도구**
 - 4세기경 동등에서 처음 등장한 것으로 알려져 있으며, 이후 유럽과 전세계로 전파됨
 - 1960년대에 미국에 도입되었고, 국내엔 1990년대 카톨릭을 중심으로 소개 활용 중
- **인류, 국가, 사회, 조직도 사회적 정체성을 가지고 있다는 전제로 연구를 진행**
 - 과학적 검증을 마쳤고, 지금은 기업의 HR 등 인재 발굴 및 육성에도 활용되고 있음
 - 에니어그램을 통해 자기 계발, 교육, 상담, 조직 관리 등 다양한 분야에서 활용되고 있음
 - 자기성찰과 사회변화를 이끄는 주체의 의식과 태도를 파악(미래예측)하는데도 도움

고유 번호	성향	성향 특징	
		중심가치 및 능력	스트레스 상태의 행태
1	개혁가	정직, 원칙, 정의	완벽주의, 비판적, 융통성 없음
2	조력가	친절, 배려, 봉사	의존적, 욕구가 많음, 잘 빠짐
3	성취자	아망, 성공, 인정	이기적, 허영심, 가식적
4	예술가	독창성, 감수성, 낭만	우울증, 자존감 낮음, 소외
5	사색가	지식, 분석, 독립	소심, 냉소적, 고립
6	충성가	안전, 안정, 예측 가능성	불안, 의심, 편집증
7	낙천가	긍정, 에너지, 모험	충동적, 게으름, 책임감 없음
8	지도자	강인함, 용기, 리더십	폭력적, 공격적, 독단적
9	중재자	평화, 조화, 타협	수동적, 게으름, 무책임

<에니어그램 원의 도형>



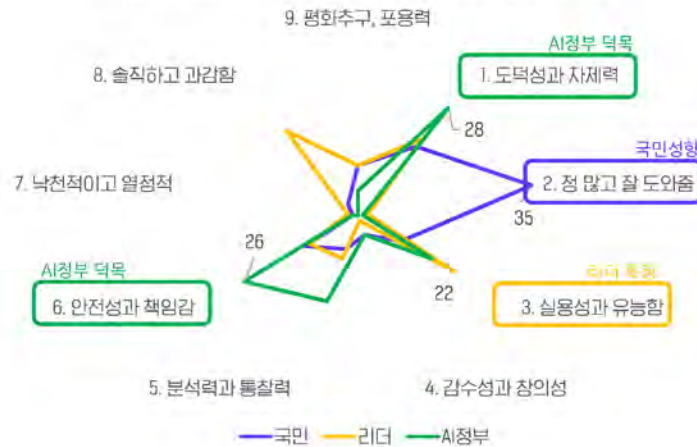
16

AI정부 국정기조 : 도덕·책임 바탕의 이타성과 유능함

국민(1,000명), 2020년(500명) 도덕성 조사, 한국성인능력개발원(API)

한국사회엔 이타적 국민이 가장 많고, 리더는 유능함을 요구 받고 있음
AI정부의 덕목으로는 도덕성과 책임감에 대한 요구가 가장 많이 나타남
AI는 동반자이기 때문에, 인간의 지향인 이타적이고 유능함을 활동기조로 삼는 것이 타당함

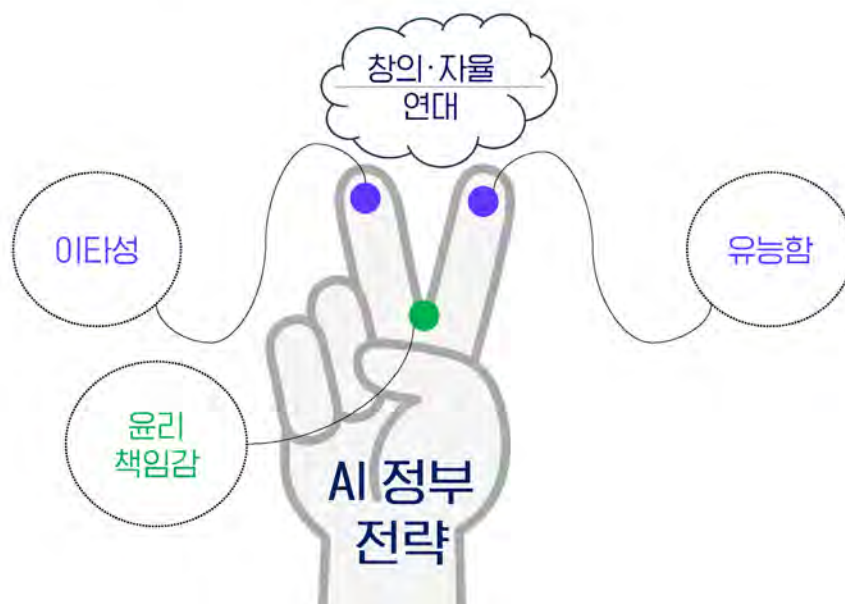
< 에니어그램으로 본 국민 성향, 리더 선호, AI 정부 덕목.>



17

AI정부전략: 이타적이고 유능함으로 연대 위에 창의와 자율을 염

AI 정부전략은 V전략 [아래는 받치고 위는 염]



18

차례

- 01 진화의 문턱, 이타적이고 유능한 시정부
- 02 인공지능 정책에 던져야 하는 2가지 질문
- 03 인공지능 산업에 던져야 하는 3가지 질문
- 04 인공지능 거버넌스, 사회문제접근방안들

배제에서 참여로, 당사자 주권주의

도전하는 융합한 시대의
의식들이 산업화와 민주화를
일구어 낸 통제·시혜 사회

통제·시혜 복지주의

장애인 복지는 권리가
아니라, 관리의 대상으로
이해

행정기관이 결정하고,
우리는 신청자·민원인으로
서류와 심사해 종속

관리를 안에서 허락되는
복지

자율과 창의 시대의 의식들이
연대와 협력의 공진화를
일구어 낸 주권·복지 사회

당사자 주권주의

장애인은 단순한 서비스 수혜자가 아니라 권리의
주권자

복지 제도의 설계와 집행 과정에서 목소리를 내고,
참여하며, 스스로 방향을 정해야

돌봄과 자원은 권리로서 주어지며, 그 과정은
민주적 합의로 뒷받침

당사자 주권주의 방법론, 거버넌스

➡ 거버넌스

- ① 정부의 통치가 아니라, 여러 행위자(국가, 기업, 시민, 당사자 등)가 함께 참여해 사회적 결정을 내려가는 방식

➡ 거버넌스와 AI

- ② 사회나 조직을 누가 통제하고, 누가 책임지고, 누가 이익을 공유하는가?
- ③ 거버넌스는 결정 방식이고, AI는 결정 대상

➡ AI 거버넌스

- ④ 데이터의 주인은 누구인가?
- ⑤ 시민과 당사자는 어떤 방식으로 참여할 수 있는가?

➡ AI 거버넌스 안에서 데이터의 주인, 정책의 설계자, 기술의 공동 운영자

21

AI 거버넌스의 3대 원리

01

데이터 주권

당사자가
자기데이터의 수집·가공·활용
여부를 결정.

데이터 신탁·협동조합
모델을 통해 공동 관리



02

공론화 참여

데이터·AI 서비스의 설계 및
정책결정 과정에
당사자 직접 참여.

배심원제, 데이터윤리위원회,
라운드테이블로 제도화



03

정책·기술 공동 설계

국가·기업·전문가 주도 구조 →
당사자 주도/공동 결정
구조로 전환.

알고리즘 편향 검증,
복지기준, 당사자 권한행사



22

기본사회가 시 정책에 던져야 하는 2가지 질문



공론화

Q1. 이 정책은 당사자와
사회 전체가 충분히
논의했는가?



주권주의

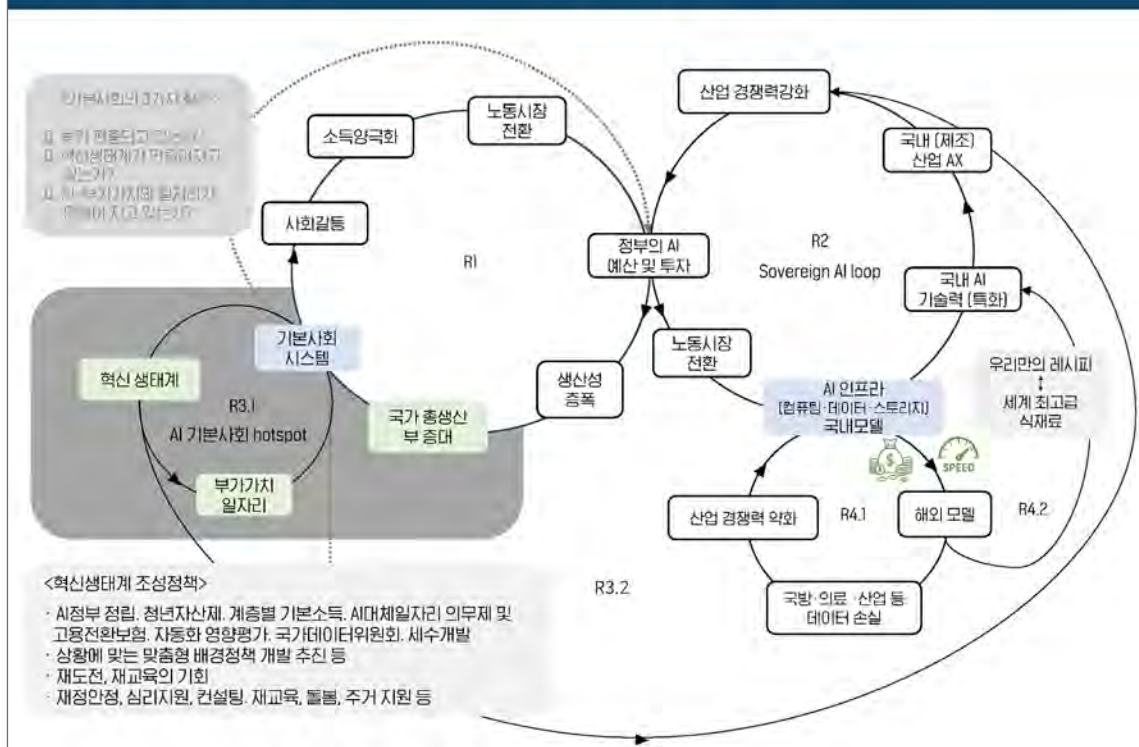
Q2. 이 정책은 누구와
함께 실행·관리되고
있는가?

23

차례

- 01 진화의 문턱, 이타적이고 유능한 시정부
- 02 인공지능 정책에 던져야 하는 2가지 질문
- 03 인공지능 산업에 던져야 하는 3가지 질문
- 04 인공지능 거버넌스, 사회문제접근방안들

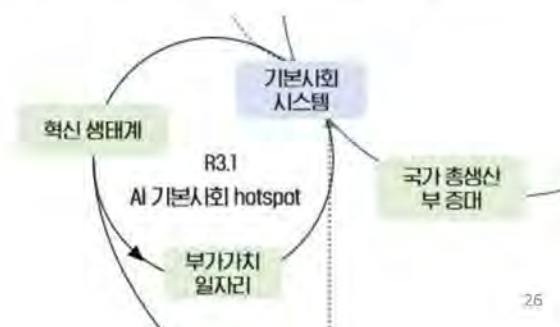
인공지능 사회 SD, System Dynamics : 미래 시나리오



AI 기본사회 hotspot은 Sovereign AI loop와 동반자 관계

<AI기본사회 hotspot을 유지하는 변수들>

- 국가 총생산 부 증대
 - GDP 상승뿐 아니라, AI 인프라·데이터·인재를 스스로 조달할 수 있는 재정·자원 자립 기반
- 혁신 생태계, 민간의 혁신 동력 촉발
 - 시장의 혁신생태계 조성은 소버린 AI가 국가 중심에서 민간중심으로 확산되는 결정적 단계
- 부가가치와 일자리
 - 국민 다수가 AI로부터 직접적·가시적 혜택(소득, 고용 안정)을 체감해야 AI 전략이 장기지속



기본사회가 AI 산업에 던져야 하는 3가지 질문



Q1 부가 편중되고 있는가? [분배]

기술 혁신이 만들어내는 막대한 부가 소수에게만 집중되어 불평등을 심화시키고 있지는 않는지 점검해야 함



Q2 혁신 생태계는 만들어지고 있는가? [성장]

실패를 두려워하지 않고 새로운 도전을 장려하며, 창의적인 아이디어가 지속적으로 사업화 수 있는 사회적, 경제적 기반 즉, 혁신 생태계가 건강하게 작동하고 있는지 물어야 함



Q3 새로운 가치와 일자리가 만들어지고 있는가? [미래]

기존의 일자리가 사라지는 만큼, 혹은 그 이상으로 AI가 대체할 수 없는 새로운 가치와 양질의 일자리가 창출되고 있는지 확인해야 함

37

차례

01 진화의 문턱, 이타적이고 유능한 AI 정부

02 인공지능 정책에 던져야 하는 2가지 질문

03 인공지능 산업에 던져야 하는 3가지 질문

04 인공지능 거버넌스, 사회문제 접근방안들

1.1 AI 거버넌스 위원회, 데이터위원회

<고양이와 개 이야기>

- **활용과 감시의 권한 분리가 거버넌스의 핵심**
 - 역할이 섞이면 **편의가 원칙을 압도**하게 됨
 - 각각의 주체가 명확한 책임과 기능을 가질 때 신뢰가 구축됨

상징	기관	비유	핵심 역할	설명
	고양이	AI 거버넌스 위원회	쥐 쫓는 일을 지원하나, 무분별한 사냥은 견제	기술 감시자이자 산업육성자 AI 윤리·공정성 감사와 함께, 전략 기술로서 AI 생태계를 설계·조율
	경비견	데이터처 (위원회)	주인의 생선을 지키는 충직한 감시자	정보 보호자 및 데이터 활용 조정자 양질의 데이터 관리. 개인정보를 보호하면서, 공공성과 윤리를 기준으로 활용 설계
	쥐	사회문제	사냥 대상	AI 기술이 해결해야 할 공익 과제 AI는 이익만이 아니라, 사회문제 해결이라는 가치 중심의 목표를 지향해야 함
	생선	데이터	지키고 활용해야 하는 자원	AI의 핵심 원료 AI의 학습·결정·예측 기반. 무분별한 접근은 신뢰 상실로 이어짐. 정교한 보호·관리 필요

29

1.2 AI 거버넌스 위원회와 데이터위원회

- 우리는 **입법부·사법부 참여**를 검토해야
 - 선진국의 AI 거버넌스는 기업·민간(미국)과 정부(유럽) 주도
 - 공정성과 책임성 확보에 제도적 공백 존재 → 신뢰도 낮음
 - 기술은 빨리 발전하는데, 법과 제도는 따라가지 못함

주체	핵심 역할	구체적 활동	설명
입법부	법과 제도를 통해 AI의 방향을 설계	AI 공정성·투명성 법 제정 AI 공정성 위원회 설립	국민의 권리를 보호하고, AI 시스템이 사회적 가치와 조화를 이루도록 법적 기준 마련
사법부	AI로 발생할 수 있는 법적 갈등을 예방·조정	AI 소송 전담 법원 설립 디지털 권리 원칙 수립	기술과 기본권 사이에서 균형을 잡고, 공정하고 전문적인 판결 체계를 운영
행정부	공공 AI 시스템을 점검하고 정책을 실행	공공 AI 점검 및 개선 AI 투명성 포털 구축 민관 협력 체계 운영	국민에게 AI의 작동 과정을 투명하게 공개하고, 정책 실행의 신뢰성과 효과성을 확보
민간·기업	기술 개발과 정책 실행의 파트너	기업의 AI·데이터정책 고려 기술 윤리 기준 준수 시민의 위원회 참여	기업은 단순 개발자가 아니라 정책 설계·실행에 참여하는 동등한 파트너

30

2. 데이터세 - 데이터배당 혼합 정책

- 정책 구조
 - 과세 측면 : 대규모 데이터 보유·활용 기업을 대상으로 일정 비율 과세. 공정 경쟁, 독점 억제
 - 배당 측면 : 국민에게 배당, 지역 공동체 사업, 사회서비스 확충 등 다양한 형태 가능
 - 운영 측면 : 중앙정부 주도형, 지방정부·공공기관 분산형 병행, 현금+참여소득 결합 가능
- 기대효과
 - 경제 : 재분배, 혁신 촉진, 디지털 경제 활성화
 - 사회 : 국민권리 강화, 사회적 연대, 참여 기반 민주주의 확산
 - 제도 : 신뢰 기반 거버넌스, 국제협력 리더십, 지속가능성 확보



31

3. 청년자산제

<청년자산제가 기본사회와 인공지능을 강화하는 Killer Content>

Hotspot	청년자산제
국가 총생산 및 부증대	시로 창출된 부의 일부를 사회적 재분배(청년자산제 재원)로 전환 → 경제 전체의 소비·투자 기반 확충
신·부가가치/일자리	초기 자본이 없는 청년층에게 창업·전직·혁신활동 기회를 부여 → 시가 대체하기 어려운 '창의·서비스·돌봄·문화' 영역에서 신규 일자리 형성
혁신 생태계	청년층의 자본 접근성을 높여, 아이디어 → 실험 → 시장 진입의 선순환 구조 가능 → 기술·산업·사회혁신의 다양성 확대

- 정책적 의미
 - ① 부의 세대(흐름)이전 : AI 부를 현금소비가 아닌 청년자산으로 전환해 미래 성장동력 확보
 - ② 위험 완충 : 일자리 전환 충격 완화와 재도전 기회 보장
 - ③ 혁신 확산 : 혁신 참여 문턱을 낮춰 다수 청년이 시장에 진입
- 13.35조 원 = 445,643 [20세, 25.8. kosis] × 30,000,000원.
 - ✓ 15년 후엔, 8조 원으로도 추진 가능. 미래사회에 지속 가능한 마중물 정책을 남길 수 있음
 - 계획서 기반 심사·선정 및 전문가 멘토링을 결합해 실현 가능성을 높임
 - 스타트업·창작 활동 초기 자본 지원 / 전문 기술 습득·연수·진학 투자 / 전·월세보증금·정약자금 / 장기 목돈·건전 투자
 - 분야별 전문가 멘토링 병행. 투명한 관리·성과 평가로 제도 지속 개선

32

4. 인공지능 일자리 대체 및 창출 의무제

- AI 시대, 일자리가 사라진다고? AI가 만든 변화, 누가 준비하고 책임져야 할까?
 - AI 기술의 발전 속도, 노동자 불안을 키움. 단순 반복 업무부터 사무직까지, 대체 위험 확산
 - 제조업, 금융업, 물류 등 도입 가속화 → AI가 일자리를 없애는 것이 아니라, 바꾸고 있음
- AI 일자리 대체 및 창출 의무제란?
 - 장애인 근로 기업, 일정 규모 이상 기업 → AI 도입 전, 정부에 보고 의무
 - 대체 직무 분석 + 신규 협업 직무 창출 계획 제출
 - AI 도입 시 최소 50% 이상 새 일자리 창출하거나 기금 기부
 - 정부는 AI 직업전환 바우처 지급 (무료 교육, 전환 훈련)
 - 기업에 세제 감면, 인건비 지원. 산업별 AI 협업 직무 기준 수립
 - AI-인간 협업 직무 매핑표 작성 및 배포
- 일자리와 AI가 공존하려면...
 - 사회적 기업 생태계 강화조성
 - 산업별 AI 도입 속도 분석, AI 일자리 데이터 플랫폼 구축
 - 직업별 자동화 가능성, 대체 시점 예측, AI 대체 위험 지수 개발 → 대응 우선순위 설정
 - AI 직업 전환 센터 전국 확대, AI 일자리 전환 기금 등 사회안전망 구축
 - 정기 리포트: 대체 직업 수 vs 창출 직업 수 비교 공개



5. 조서, 판결서, 의결서 공개 및 데이터 분석

- 국민은 봤고, 국가는 덮었음
 - 대통령 배우자 명품백 수수 장면, 다수가 목격
 - 권익위, 법리 다툼 가능성 있음에도 조사 없이 종결
 - 법은 힘 있는 자에겐 관대, 국민에겐 엄격이라는 불신 확대
- 법은 하나인데, 해석은 너무 많았음
 - 검찰·법원·권익위 모두 판단의 일관성 부족
 - 주요 사건마다 봐주기, 침묵, 무책임 반복
 - 검찰은 칼, 법원은 저울, 권익위는 방패 → 세 기동 모두 균열
 - 국민은 법보다 권력의 의도를 더 주목하게 됨
- AI는 국민과 정의를 다시 잇는 다리
 - 조서·판결서·의결서 → 공개 및 AI 분석 필요
 - AI가 전관 예우, 이해충돌 등, 불공정 패턴 등의 조기 탐지 가능



6. 읍면동장 자치화 = 사회연대경제 + 지방자치 + AI

- 읍면동장 공개채용과 민주적 절차를 통해, 읍면동장 임명
 - 읍면동은 정책 실행과 주민 삶의 접점.
 - 풀뿌리 재건과 사회연대경제의 진지(수많은 마을기업/협동조합 등의 지원기능)로 전환
 - 행정경험자뿐 아니라 사회 혁신가, 협동 조합, 마을기업인 등 참여 가능
 - 주민 추천·심사·공개검증 절차를 포함한 민주적 선발 구조 마련
- 읍면동을 사회연대경제 활성화 거점으로
 - Ex) 금천구형 골목기술안전망: 전파사와 철물점의 힘, 저층주거지 노후주택 누적 등. 참여 소득으로 연계 / 금천구형 생활안전 파수꾼, 편의점 0.3평의 기적
 - 읍면동 단위의 연대경제 거점화: 공동 돌봄, 에너지, 먹거리, 돌봄, 디지털 전환 등
 - 지역 내 자원·데이터·기술을 통합한 AI 기반 협동 플랫폼 구축
 - 읍면동 사회연대경제 거점, 인공지능의 역할
 - 비용 절감의 도구: 행정지원·복지 매칭 자동화로 인력·예산 효율 극대화
 - 혁신 역량의 촉진: 주민이 시를 활용해 문제를 직접 진단·해결
 - 집단행동 인프라: 주민토론·의사결정·사업관리 지원 AI 시스템
- 공익데이터로 작동하는 사회연대경제, 조합·신탁
 - 복지, 돌봄, 상권, 에너지, 환경, 교육, 안전 등 생활 전반의 데이터가 수집·분석·활용될 수 있는 환류체계
 - 지역사회는 스스로 학습하고 진화. 즉, 공익데이터는 기본사회·AI·지방자치를 연결하는 매개체이자, 저비용 사회와 내생적 혁신의 엔진



7. AI 기반 참여소득: 사회적 기여와 디지털 보상의 결합

- Ex) 지역 하천 정화 활동에 참여한 시민들
 - 모바일 앱으로 신청, 활동 후 사진·데이터 업로드
 - 시가 진위와 기여도 평가 후 즉시 소득 지급
- 결과: 참여율 상승 + 하천 환경 개선. 시가 쓰레기 급증 지역을 탐지하고 캠페인 제안
 - 문제 제기·참여소득, 공정성·효율성·부정방지 등 다수의 쟁점 존재
- 시가 해결하는 방식
 - 데이터 기반 참여 검증
 - 부정행위 탐지 및 차단
 - 맞춤형 활동 추천 [위치·관심 기반]
- 보상 체계
 - 시가 활동 데이터를 평가해 자동으로 소득 지급
 - 지급 지연 없음 → 제도 신뢰도 상승
- 기술 + 연대의 조합이 복지정책의 미래
 - 참여소득은 기여 기반 복지

AI 기반 참여소득: 사회적 기여와 디지털 보상 결합



8. 공공시설물과 주민의 1:1 매칭 관리 프로그램

- 지금 방식으로는, 고장 난 가로등 하나 고치는데 며칠이 걸림
 - 고장 난 가로등, 망가진 하수구, 위험한 쓰레기통...
 - 시민은 불편을 겪어도 신고가 번거로워 그냥 지나침
 - 행정은 뒤늦게 알거나, 아예 놓치는 경우도 많음
 - 공공시설물이 일상 속 위험이 되는 구조적 문제는 관리 시스템 문제
- **시민과 시설물을 1:1로 연결**하면 벌어지는 변화
 - 공공시설물과 시민을 1:1 매칭, 스마트폰 앱으로 간단히 점검·신고
 - 가로등 고장 신고 → 24시간 내 수리 완료
 - 하수구 파손 신고 → QR로 신고, 진행 상황도 실시간 확인
 - 야간 편의점 알바생도 화재 진압 → 대형 사고 방지
 - 행정이 주도하던 유지보수를, 시민이 함께 만들 수 있음
- 시민이 직접 돌보는 스마트 도시 [스마트 거버넌스]
 - 주민이 주 3회 이상 직접 점검, 앱으로 기록·신고
 - 행정기관은 실시간 대응, 웹 플랫폼으로 처리 자동화
 - 편의점 등 민간 시설과 연계, 화재 진압 장비 등 상시 배치
- **기술이 도시를 바꾸는 게 아니라, 시민이 기술을 쓰기 시작할 때, 도시가 달라짐**
 - [참여소득] 참여자에 인센티브 제공, 교육·인증 체계 운영

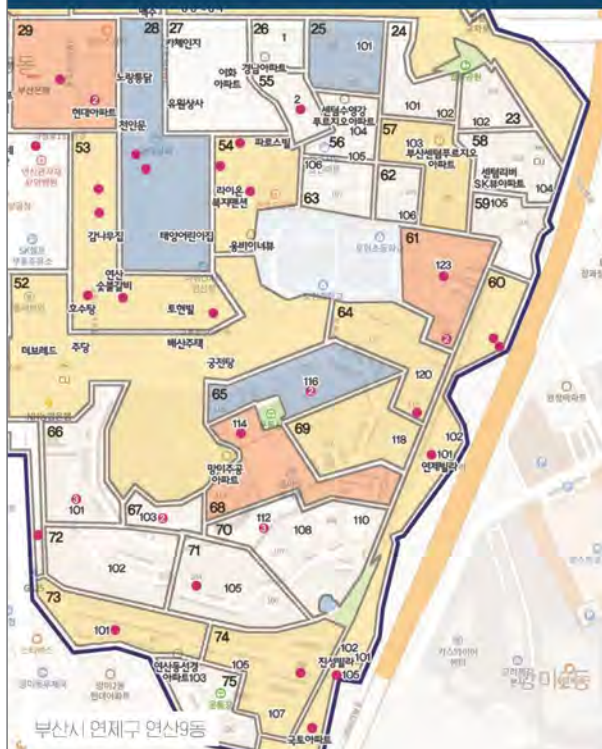


9. 초중고 헌법교육 의무화 조례제정

- 추진 배경
 - 시가 정답을 제시하는 시대, 인간은 **질문하는 시민**으로 역량이 필요함
 - 헌법교육은 단순한 법조문 암기가 아니라, **민주적 사고·공공성·책임 있는 판단**을 기르는 질문형 시민교육으로 진화해야 함
 - **AI 윤리·데이터 주권·공적 판단 능력**은 헌법적 가치(인권, 자유, 평등, 공동선)의 연장선상에 있음
- 사업 목적
 - 헌법교육과 AI시대 공공역량을 결합하여 **AI 민주시민 교육모델** 구축
 - 초·중·고 학생이 시를 활용한 공공문제 질문과 탐구를 통해 헌법적 가치 실천력을 함양
 - 교사와 학생이 함께 질문을 통해 헌법을 배우는 플랫폼을 운영
- 기대효과
 - 헌법교육의 형식적 암기교육 → 질문·탐구 중심의 시민교육으로 전환
 - AI 시대에 필요한 비판적 사고·공공윤리·데이터 시민성 강화
 - **지역 단위** AI 시민 거버넌스 인재 풀 형성 및 확산
 - 장기적으로 AI 시대의 헌법적 가치 실천 인재 양성 기반 마련



10. 복지사각지대 지도 : 데이터행정과 혁신행정은 같은 말



활용

- 찾아가는 복지해설사 구성운영 조례제정
- 지역화폐 및 상품권을 이용한 지역별의원 및 통신폭구 지원 정책 검토 (시범사업)
- 수퍼복지사 제도 검토 : 한 가정의 의식주는 물론 교육, 교통, 금융, 일자리, 건강 등 종합적인 컨설팅과 지원을 책임지고 할 수 있는 수퍼복지사 제도를 검토할 필요
- 복지사각지대 찾아가는 발굴팀 거점별 활동
- 긴급복지지원금(지원) 등의 인보증 제도 도입 : 기초지방의원, 통합돌봄본부 직원, 거주지 주민(통장) 등 3인의 인보증으로 지급이 결정될 수 있도록 보건복지부 등 관계기관과 협의

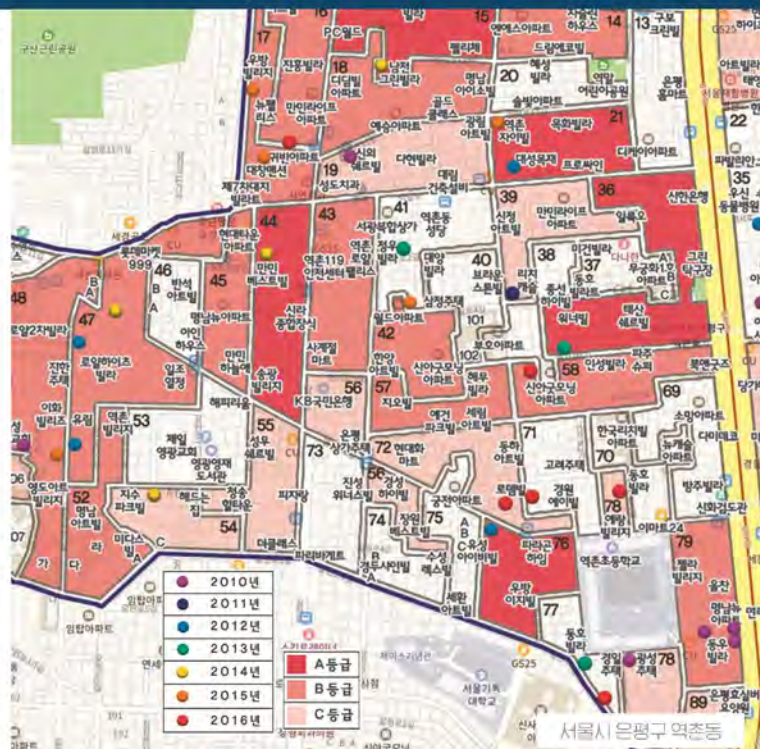


11. 저층주거지 밀집지역 화재예측 골목지도 : 협치

활용

- 소방당국의 화재예측 마이크로 지리정보 활용
- 화재진압 장애요인 시뮬레이션 (제거)
- 금천구형 골목기술안전망 [전파사와 철물점의 힘] 저층주거지 노후주택 누적 등. 참여 소득으로 연계.
- 금천구형 생활안전 파수꾼 [편의점 0.3평의 기적] 중소형 소화장비 비치거점 확보를 위한 정책협약 : 편의점협회 또는 개별점주 (공간사용료, 교육비지급)

	VAR_화재 값
Pearson 상관계수	.605
VAR_예측 값	유의확률 (영역)
N	216

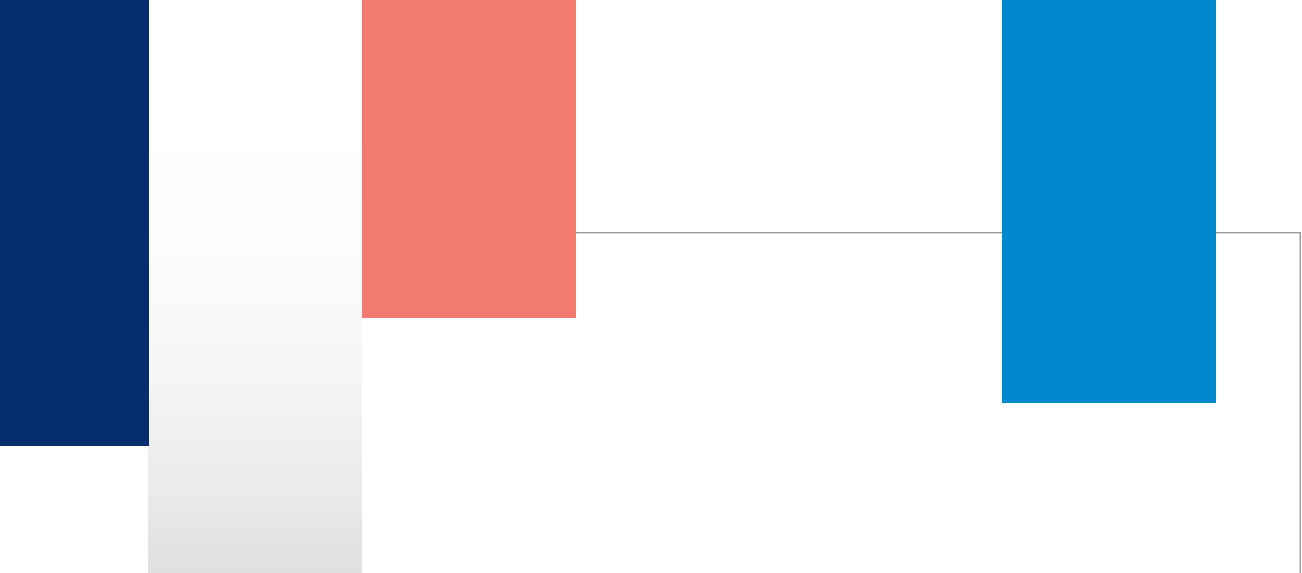




감사합니다. 끝. 41

발표자 소개

- 최정목: 경희대학교 체육학사, 언론학 석사, 경영학 박사
- 주요 현직
 - 지방자치데이터연구소 소장, 비영리공공조사회네트워크 공공의창 간사
 - 중앙선거관리위원회 여론조사심의위원회 위원
 - 경희대학교 휴머니티스 칼리지 겸임교수, 경향신문 독자위원회 위원
 - 국가인공지능전략위원회 데이터분과 위원
- 주요 전직
 - 한국지능정보사회진흥원 이사, 국민연금공단 데이터기술 자문
 - 행안부 공공데이터 TF 위원, 대통령직속 4차산업위 데이터특위 위원
 - 대통령직속 저출산고령화위원회 정책운영위원, 대통령직속 정책기획위원회 위원
 - 대통령 비서실 국정상황팀 행정관, 국회의원 비서관
 - 감사원 정책자문위원회 위원, 국민권익위원회 위원
 - 국방부·방통위·여가부·행안부(DX, AX)·과기부·지방정부 및 공공기관 등 혁신 및 정책 자문
 - 이재명 정부 국정기획위원회 [국민주권위원회 운영위원, 기본사회TF 위원]
- 저서
 - 데이터, 사람의 마음을 읽는 법[2017], 한국인의 생각[2019, 공저]
 - 마이크로 지리정보학[2021], 골목지리학의 탄생[2023]
 - 한국인의 생각2[2023, 공저], 국민집권전략[2023]
 - 대한민국 대전환을 위한 혁신 아젠다 [2024, 공저]
 - 이타적이고 유능한 시정부 [2025]
- 특허
 - 데이터분석 특허 5건 보유 등



발표 2

생태기본사회:

생태적 기본을 중심으로

윤성복

서강대학교 사회과학연구소 연구원



생태기본사회

- 생태적 기본을 중심으로

윤성복(서강대학교 사회과학연구소)

Made with Gamma

요약

경제성장, 사회발전, 그리고 환경적 지속가능성은 현대 민주사회가 추구하는 핵심 가치가 되었다.

그러나 100여 년간의 대량생산과 대량소비는 지구 환경을 심각하게 악화시키면서 인간 스스로 자신의 삶을 위협하고 있다. 기본적인 생태적 삶을 위협하는 기후-환경 위기는 가장 시급히 해결해야 할 인류의 의무가 되었다.

기후-환경 위기 해소와 기본적인 생태적 삶의 보장이라는 나아가야 할 방향은 이미 정해져 있다. 경제성장, 사회발전 그리고 자연환경 사이의 지속가능한 관계를 유지·회복하는 것이 현 시대 인류의 과제이다. 특히 지구적으로 가장 시급한 과제는 기후-환경 위기의 해소이다.

이러한 방향 속에서 이해관계, 특히 산업적·정치적 이해관계자들에 의해 흔들릴지라도, 방향은 정의로운 생태 전환을 추구하여야 하며, 그러한 과정 속에서 생태적으로 기본적인 삶이 보장되는 생태기본사회를 성취할 수 있을 것이다.

기후-환경 위기에 대응하여 환경의 지속가능성 확보와 모두에게 양질의 생태계 서비스 제공이 사회의 생태적 기본을 이루고, 이러한 생태적 기본이 보장된 사회를 생태기본사회로 정의할 수 있다.

Made with Gamma

생태기본사회의 필요성 – 현재 상황

■ 기후-환경 위기의 심화

- 인간사회 부양 체계인 자연환경의 근간 파괴와 생태계 서비스 제공 기능 약화
- 경제 성장과 사회 발전을 제약, 동시에 경제와 사회 위기를 가속화시킴
- 환경과 사회 사이의 지속 불가능성과 악순환 관계가 지속되고 있음

■ 나아가 환경의 악화는

- 건강과 삶의 질을 훼손하고
- 세대 간·세대 내 사회-환경 불평등 심화로 나타남

■ 기후-환경 위기 해소 필요

- 생태계와 생태계 서비스의 보호와 회복
- 그리고 경제 성장과 사회 발전으로 이어지도록 하는 정책 필요

■ 기후-환경 위기 해소 실패 시

- 경제·사회 위기가 심화되고 있는 국면
예) 대형 자연재난과 이상기후 발생 빈도 증가, 저소득층 환경적 피해 증가

■ 생태기본사회로의 전환

- 경제·사회 위기의 해소를 의미

Made with Gamma

생태기본사회의 필요성 – 전환 과정

■ AI 경제로 급속히 전환 중에 있음

- 기술 발전과 에너지 수요(전력 사용)의 급증은 기후-환경 위기를 심화시킬 수 있음
- 나아가 AI와 자동화는 생산과 고용 관계의 급속한 변동을 야기하여 사회 위기를 심화시키고 있음
- AI 경제와 사회가 생태적으로 조절될 필요가 있음

■ 생태기본사회로의 전환: 사회의 생태적 조절을 통한 생태적 기본을 회복한 사회

- 전체적으로 위기를 탑재한 AI 경제 안에서 경제·사회·환경의 조화로운 발전 강구
- 환경보호와 기후위기 해소가 경제·사회발전에 기여하는 데 초점
- 전환된 환경과 경제가 모두에게 공정한 환경적·경제적 혜택을 제공하는 사회
- 환경 불평등이 축소되고, 환경 악화가 인간 삶을 위협하지 않는 사회

■ 대전환의 정책수단

- 그린뉴딜과 탄소중립정책: 재생에너지에 대한 대대적 투자와 에너지 전환이 핵심을 이룸
- 모든 농어민에게 재생에너지 발전권 부여: 영농형 태양광, 생태계 회복, 소득 증가와 사회-환경 불평등의 해소, 균형 발전에 초점

Made with Gamma

생태기본사회의 필요성 – 미래 비전

- 회복된 양질의 생태계 서비스가 제공되는 생태기본권 실현
: 여기서 생태적 기본권은 헌법과 법률에 보장된 권리와 의무,
건강하고 쾌적한 환경에서 살 권리와 환경보전 의무
: 추가로 생태기본사회는 그동안 소홀히 해왔던 생태계서비스 보호와
회복을 권리와 의무로 강조하여, 사회가 생태적으로 조절되는 데 초점
- 자연돌봄체계 구축
: 자연 돌봄이 경제활동으로 이어지는 사회: 환경에 대한 투자, 환경보호 활동,
사회적 경제, 사회활동 등 생태조절 노동에 대한 대가 지불.
자연 돌봄을 중심으로 한 사회적 경제가 활성화된 사회
- 그 중심지는 농어촌, 지역사회가 됨
: 재생에너지 생산자로서의 농어민을 중심으로 한 사회적 경제가 활성화된 사회,
RE100 등 산업이 활성화된 농어촌 및 중소도시
: 지역 소멸 방지, 균형발전, 전체 삶의 질의 증가

Made with Gamma

기후-환경 위기의 현황

인간 특히 경제(생산과 소비)활동의 결과가 기후-환경위기의 근본 원인

지구온난화

대기 중 이산화탄소 농도는 2021년 418ppm으로, 지구 온도는 산업화 이전 대비 1.1℃ 상승.
이는 지구 기후체계의 변화를 초래하고 있으며, 전 세계적으로 자연재해의 형태로 나타남.
기후위기는 환경위기의 축적의 결과임.

생물다양성 손실

WWF 보고서에 따르면 1970년과 2016년 사이 포유류, 어류, 조류, 파충류, 양서류의 개체수가
평균 68% 감소. 500종 이상의 육지동물이 멸종 위기에 처해 있으며, 20년 이내에 멸종될 것으로 전망

해양 산성화

해양 산성화로 인해 산호 백화 현상이 발생하고 있으며, 일부 과학자들은 산호초가 2050년까지
완전히 사라질 위험에 처해 있다고 추정

Made with Gamma

주요 환경 문제

대기 오염

WHO 연구에 따르면 매년 세계적으로 약 420만~700만 명이 대기오염으로 사망.

주요 원인은 산업공정, 자동차 등 교통수단, 발전소, 바이오매스 연소 등

플라스틱 오염

1950년부터 매년 200만 톤 이상의 플라스틱을 생산해 왔으며, 2015년까지 연간 생산량은 4억1천900만 톤으로 증가.

생산된 모든 플라스틱의 91%가 재활용되지 않고 자연에 버려짐

삼림 벌채

매시간 축구장 300개 크기의 숲이 벌채되고 있으며, 2030년이 되면 지구의 숲은 10%만 남아 있을 것으로 예측.

농업은 삼림 벌채의 주요 원인

Made with Gamma

기후-환경위기의 복잡성

1 총체적 복합 문제

기후-환경위기는 개인, 집단, 나아가 일국의 차원이 아닌 전 지구적 차원의 문제로, 인간사회와 생태계를 포함한 지구상의 **모든 생명체의 존망**과 연결된 총체적 복합적 문제

2 미래에 대한 두려움

기후-환경위기는 대부분의 국민들이 경험해보지 못한 6차 대멸종이라는 공포스러운 미래에 대한 **두려움**을 현실로 만들어 옴

3 즉각적 행동 필요

기후-환경위기는 더이상 이론적 쟁점이 아니며, 장기적인 정책적 관심사도 아님. 즉각 실천해야 할 과업
현재의 생산과 소비에 대한 강력한 규제와 전환이 전 지구적으로 진행되고 있음. 특히 정의로운 에너지 전환

Made with Gamma

생태계와 생태 서비스의 이해: 자율적 조절 과정

- 1 **생명 과정**
지구 생태계에는 수백만 종의 생명체들이 거주하며, 각각 고유한 방식으로 에너지를 얻어 물질대사를 유지
- 2 **상호작용**
유기체들은 수분, 종자 분산, 서식지 제공 등과 같은 경쟁적, 포식적, 기생적, 조력적 방식으로 서로 상호작용
- 3 **물질 순환**
유기체는 미네랄을 물, 퇴적물, 토양에서 유기체에 옮기고, 다시 물리적 환경으로 되돌려 보내는 순환 과정을 수행
- 4 **생태계 건강**
건강한 생태계 자체는 안정적이고 지속가능한 자율적 조절 능력을 갖고 있으며, 인간의 안녕과 건강에 절대적 영향 행사
반면 인간은 현재 자율적 조절 과정에서 이탈하여, 경제-사회적 이해에 따라 행동

Made with Gamma

생태계 서비스의 중요성

생태계 서비스

- 인간이 생태계로부터 얻는 유, 무형의 혜택
- 공급서비스: 생태계가 생산한 생산물 통칭
의식주 및 경제 자원으로 이용
- 조절서비스: 대기, 기후, 물, 질병, 정화와 폐기물 흡수
- 문화적 서비스: 비물질적 혜택으로 지식, 정서, 종교, 영성, 심미성, 여가 등등 제공
- 생명체 부양(supporting) 서비스:
다른 모든 생태계 서비스 생산에 필요한 서비스 제공. 물질순환, 토양형성, 광합성 작용
- 생태계와 인간사회와의 관계

자연환경은 인간의 유기적 신체로, 인간은 자연과의 물질대사를 통해 생명활동을 이어감. 인간은 유기적 신체와 1분1초도 분리되어 존재할 수 없음



물 정화

생태계는 자연적으로 물을 정화하여 깨끗한 물을 제공. 이는 인간의 건강과 농업에 필수적.



식량 제공

생태계는 농작물 수분, 토양 비옥도 유지 등을 통해 식량 생산을 지원. 이는 인간의 생존에 직접적으로 연관.



공기 정화

숲과 식물은 대기 중의 이산화탄소를 흡수하고 산소를 배출하여 공기를 정화. 이는 기후 변화 완화에 중요한 역할.



기후 조절

숲과 해양은 기후를 조절하는 중요한 역할을 합니다. 이는 극단적인 기후 현상을 완화하는 데 도움.

Made with Gamma

생태적 기본으로서의 생태계 서비스

- 생태계 서비스는 인간이 자연으로부터 얻는 다양한 혜택을 의미. 이는 인간 삶을 위한 생태적 기본으로 역할
- 인간 삶과 안녕에 필수적인 요소로, 의식주부터 기후 조절, 문화적 가치 까지 광범위한 영역 포함. 생태계서비스 어떤 하나도 소홀히 할 수 없음
- 생태적 기본은 생태계 서비스의 지속가능한 이용, 보호 그리고 회복 활동의 증진을 통해 인간사회를 보호하고 인간의 웰빙을 증진시키는 기준점임

Made with Gamma

생태기본사회를 위한 국가의 역할과 대응 :그린 뉴딜과 탄소중립

적극적 개입

국가는 사회와 자연을 보호하고 돌보는데 있어 더욱 적극적으로 개입. 기후-환경위기 해소를 위해 법과 제도를 정비하고, 사회를 근본적으로 변화시키는 정의로운 대전환 정책 수립: 그린 뉴딜

전 국민의 협력

기후-환경위기 대응은 선택이 아닌 필수이며, 정부, 기업, 시민사회 등 전 국민이 힘을 합쳐 구체적인 행동으로 나설 필요. 이제는 인류가 자연을 보호하고 돌보는 시대라는 인식. 기후-환경위기 해소는 성장의 제약이 아니라 성장의 기회라는 인식 공유

정책 목표: 탄소중립과 생태기본사회 성취

생태기본사회는 지속가능한 사회나 탄소중립사회를 전제함

환경복지기본법 제정: 고품화 소득양극화 환경불평등 대응. 환경약자와 환경취약지역 지원, 환경복지 실현 수단 발굴
2050년까지 재생에너지로 전기 100% 생산, 에너지고속도로 완성. 사회의 모든 부문에 재생에너지 공급

에너지전환을 위해 모든 농어민에게 재생에너지 발전권 부여, 농어촌 소득증가

자연돌봄체계 구축과 지역에서의 자연돌봄 활동의 임노동화

재생에너지와 자연돌봄 활동을 중심으로 한 사회적 경제의 지배력 확보. 농지 농업 생산의 친환경화와 유기농화
정의로운 생태적 대전환을 위한 그린뉴딜 추진 >>> 탄소중립 생태기본사회 성취

Made with Gamma

생태적 기본과 환경복지의 관계

생태적기본은 생태계 서비스의 지속가능한 활용, 보호, 회복을 통해 인간의 웰빙을 증진시키는 기본사회의 생태적 패러다임. 전통적인 환경복지(환경 피해자와 불평등 해소) 개념을 확장하여 기본적인 생태적 삶(권리와 의무)을 보장하는 개념으로, 생태계와 서비스의 보호와 회복 그리고 자연돌봄을 의무로 함. 나아가 생태기본은 현 세대뿐만 아니라 미래 세대의 생태적 삶까지 책임지는 장기적 관점. 그래서 사회에 대한 생태적 위협이 제거되거나 약화된 상태 지향

환경복지: 모든 국민이 동등하게 환경자원과 서비스를 이용하고, 환경오염으로부터 보호받으며, 정책결정의 기회와 결과 배분이 공평하게 이뤄져 보다 나은 삶을 보장받는 것

생태적 기본: 환경복지를 기반으로 생태계서비스 보호와 회복 그리고 자연돌봄을 의무로 규정. 환경피해자 구제와 지원을 넘어 적극적인 보호와 회복 활동 지원하고 의무화

생태적기본은 복합위기(사회위기와 기후-환경위기) 시대의 대안이자 기본사회의 환경복지정책. 건강한 생태계는 인간의 기본적 물질적 필요를 충족시키고, 인간건강을 유지시키며, 안전을 제공하고, 사회적 관계를 강화하는 데 필수적. 또한, 생태기본사회는 소득증가와 지역 발전에도 기여

Made with Gamma

생태적 기본과 환경복지

생태적 기본에 기초한 환경복지정책은 환경정의, 사회정의, 경제정의 실현과 심화를 동시에 추구.

친환경 산업 육성을 통한 일자리 창출과 오염감소, 환경취약계층과 지역을 위한 환경 복지 정책과 생태적 삶 보장, 지역 기반의 재생에너지 사업과 기후위기 해소 등 다양한 형태로 구현됨.

이러한 접근은 생태계 보호 회복 그리고 인간 복지 증진을 동시에 달성할 수 있는 방안을 제안

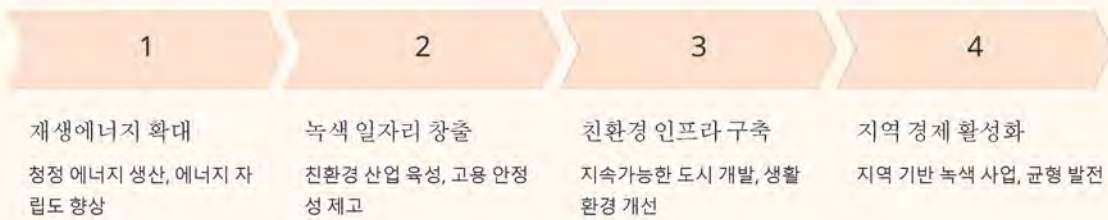
환경(생태) 정의	사회 정의	경제 정의
- 환경 혜택과 부담의 공평한 분배	- 친환경 일자리 창출 및 재교육	- 녹색 산업 육성 및 지원
- 취약계층의 환경권 보장	- 에너지 빈곤층 지원	- 지속가능한 소비 생산 체계 구축
- 생태계 보호 및 복원 사업 참여, 지원	- 지역사회 기반 녹색 사업 육성	- 공정한 탄소세 및 배당 정책

Made with Gamma

그린 뉴딜과 생태적 기본

그린 뉴딜은 기후-환경위기 해소와 경제 활성화를 동시에 추구하는 정책으로, 생태기본사회 실현의 핵심 수단. 이는 재생에너지 확대, 에너지 효율 개선, 친환경 인프라 구축 등을 통해 지속가능한 경제 구조로의 전환을 목표. 그린 뉴딜은 단순한 환경 정책을 넘어 일자리 창출, 사회 불평등 해소, 삶의 질 향상 등 포괄적인 사회경제적 변화를 추구.

그린 뉴딜은 다음과 같은 효과 기대: 첫째, 친환경 산업 육성을 통한 경제성장과 양질의 일자리 창출. 둘째, 에너지 전환을 통한 환경 개선과 건강 증진. 셋째, 녹색 인프라 구축을 통한 삶의 질 향상. 넷째, 지역 기반 재생에너지 사업을 통한 지역 경제 활성화. 이러한 접근은 생태계 보호와 인간 복지 증진의 선순환을 만들어낼 수 있음



Made with Gamma

정책 제안: 재생에너지 활용과 지역 발전

재생에너지 사업은 기후환경위기 해소와 경제발전에 기여

: 첫째, 주민 참여형 에너지 협동조합 설립. 둘째, 재생에너지 관련 기업 유치를 통한 산업 구조 다각화. 셋째, 에너지 관광 등 새로운 관광 자원 개발. 넷째, 농업과 에너지 생산을 결합한 영농형 태양광 등 새로운 비즈니스 모델 창출 : 이를 통해 지역 생태기본사회 달성.

영농형 태양광의 주류화

- 농업과 에너지 생산의 조화로운 결합
 - : 동일한 토지에서 농업소득과 전력 판매 소득 발생
- 100만 농어가에 재생에너지 발전권 부여
 - : 건물형을 기본으로 하고 나머지 발전권은 영농형으로. 설치 시 자신의 건물과 농지 위에
 - : 발전권을 가진 주민이 참여하는 마을별 재생에너지 협동조합 설립 의무화. 사회적 경제 활성화
- 영농형 태양광 발전소 건설 시 저리 장기 대출을 위한 정책금융 제공
- 에너지 고속도로 건설에 동의
 - : 고압전력망 건설 동의 시 재생에너지 발전권 우선 부여
 - : 선하지와 인접지역에 재생에너지 발전소 건설 허용
- 영농형 태양광의 전면화
 - : 영농형 태양광은 환경 친화적
 - : 기존 농촌태양광과 산지 태양광은 발전소 하부에서 식물 생장이 어렵고, 토질 저하, 생태 훼손, 산사태 등 환경문제 야기
 - : 점차로 식물 성장 활동이 가능하도록 태양광 발전소 재 디자인

Made with Gamma

생태계 회복과 자연돌봄체계 구축

건강한 생태계에 대한 수요는 증대할 것임. 생태계 서비스 회복은 생태기본사회 실현의 핵심 요소. 건강한 생태계와 더 많은 생태계 서비스 제공은 인간의 삶의 질을 향상. 생태계 회복 활동은 지역 주민의 참여를 통해 이루어질 수 있으며, 이는 공동체 의식 강화와 지역 발전으로 이어질 수 있음

생태계 회복을 위한 자연돌봄체계 구축 방안: 첫째, 도시 녹지 확대 및 생태 공원 조성. 둘째, 하천과 습지 복원을 통한 수질 개선 및 생물다양성 증진. 셋째, 친환경 농업 확대를 통한 토양 건강 회복과 안전한 먹거리 제공. 넷째, 해안, 해양 생태계 복원을 통한 어족 자원 회복 및 해양 관광 활성화. 다섯째, 자원순환체계 강화(쓰레기 축소 수거, 재활용, 재사용 등등). 이러한 활동들은 환경 개선뿐만 아니라 지역 경제 활성화와 주민 건강 증진에도 기여. 다섯째, 이러한 모든 활동은 주민참여와 주민 소득증대로 이어져야 하고, 사회적 경제에 의해 뒷받침되어야 함. 자연돌봄의 임노동화

생태계 유형	회복 활동	기대 효과
도시 생태계	녹지 확대, 생태 공원 조성, 자원순환경제	대기질 개선, 열섬 현상 완화
하천 생태계	자연형 하천 복원, 습지 조성	수질 개선, 생물다양성 증가
농업 생태계	친환경 농업. 하천, 산림, 마을 가꾸기. 에너지 자립 및 생산자	토양 건강 회복, 안전한 먹거리 생산
해양 생태계	해안 식생 복원, 해양 보호구역 지정, 자원순환 경제	어족 자원 회복, 해양 관광 활성화

Made with Gamma

결론

- 인간과 자연의 공존, 현재와 미래 세대의 웰빙, 기본적 생태적 삶을 동시에 고려하는 기본사회의 생태 패러다임.
- 기후-환경위기 시대에 생태적 기본의 중요성은 더욱 커지고 있으며, 이는 단순한 환경보호와 환경문제 축소를 넘어 생태계서비스 회복에 초점
- AI 시대의 생존전략. 재생에너지에 기반한 정의로운 사회 경제 환경적 변화 추구

생태기본사회는 다음과 같은 노력이 필요

첫째, 생태계 서비스의 가치에 대한 사회적 인식 제고

둘째, 재생에너지와 자연돌봄을 통한 정의로운 사회적 경제 구축

셋째, 지역, 마을, 농어민 기반의 재생에너지 확대와 자연돌봄. 자연돌봄 활동의 임노동화

넷째, 결론적으로 환경적으로 건강하고 사회적으로 공정하며 경제적으로 번영하는 사회가

생태기본사회임

Made with Gamma

제40회 인구포럼

지방분권과 기본사회 학술대회

세션 9

인구 변화 대응 기본사회의 돌봄 정책과 지역사회의 역할

좌장 민소영(경기대학교 사회복지학과 교수)

발표 초등 방과후 돌봄 서비스 재구조화와 지방 정부의 역할

- 최 영(중앙대학교 사회복지학부 교수)

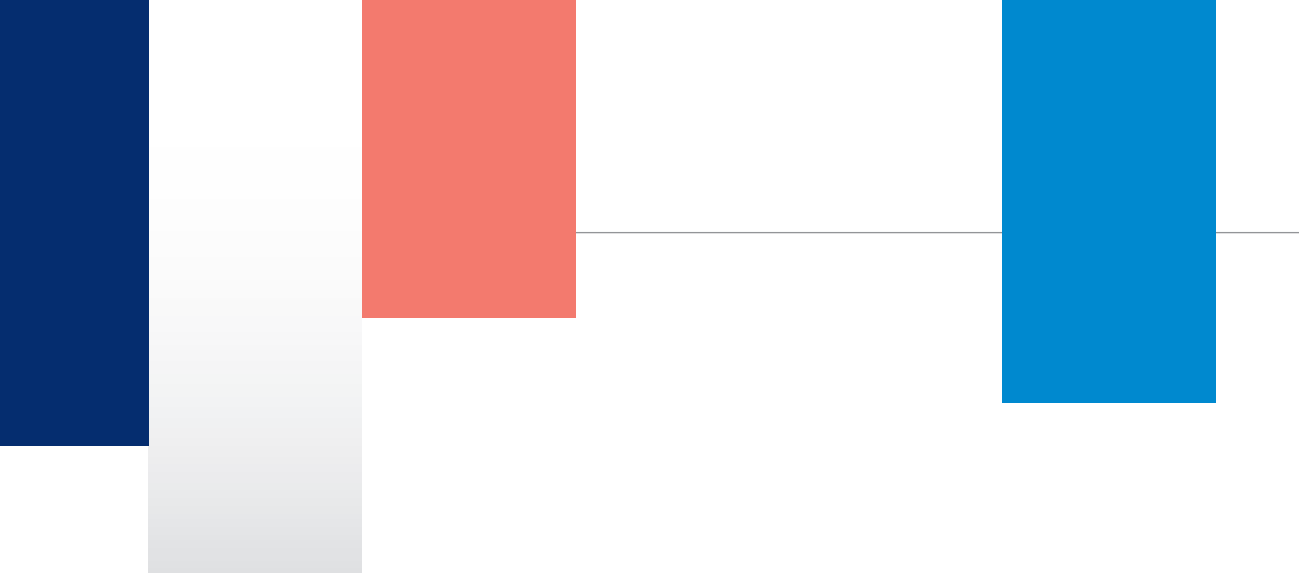
기본사회와 장애인 통합 돌봄: 현실과 이상

- 황주희(한국보건사회연구원 연구위원)

토론 류정희(한국보건사회연구원 연구위원)

김보영(영남대학교 휴먼서비스학과 교수)

이정주(경기도 장애인종합지원센터 센터장)



발표 1

초등 방과후 돌봄 서비스 재구조화와 지방 정부의 역할

최 영

중앙대학교 사회복지학부 교수



초등 방과후 돌봄 서비스의 재구조화와 지방정부의 역할

2025. 11. 20.
중앙대학교 사회복지학부 최영
yc01@cau.ac.kr



CONTENTS

초등방과후 돌봄 서비스의 재구조화와 지방정부의 역할

01

사회경제적 변화와
돌봄의 위기

02

돌봄의 위기와
초등 방과후 돌봄

03

독일 전일제 학교와
늘봄학교

04

초등 방과후 돌봄
서비스의 재구조화

사회경제적 변화와 돌봄의 위기

사회경제적 변화와 돌봄의 위기

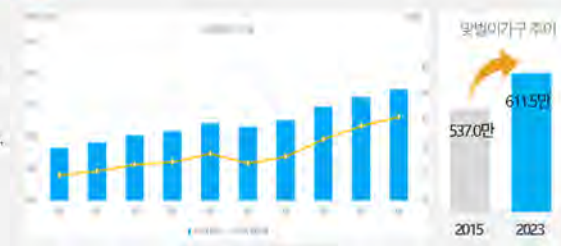
PART 1

새로운 복지논쟁의 관심사 '돌봄'

- 인구, 가족, 그리고 노동시장이 변화함에 따라 안정적인 가족을 토대로 설립된 복지국가는 한계를 맞이하게 되며 최근 주류 복지국가 그동안 주목받지 못하였던 돌봄 관련 의제가 새로운 복지논쟁의 관심사로 부상하고 있음

여성의 사회활동 확대와 맞벌이 가구의 증가로 인해 가정 내 아동양육 부담 증가

- 돌봄의 사각지대에 놓인 방임아동이나 방과후 나홀로 아동들이 증가
- 학원을 전전하거나 부모의 보호를 받지 못해 각종 범죄나 유해환경에 노출될 가능성이 커 사회문제화 되고 있음
- 여성 경제활동의 증가 및 노동시장 환경으로 인한 부모의 직접 양육 기회 감소, 부모 양육스트레스 증가



새로운 복지논쟁의 관심사 '돌봄'



우리나라의 **출산율**은 **OECD 국가 중 최저수준**으로, 최근 10년간 합계출산율이 0.78명 ~ 1.29명 내외를 보이고 있으며, 2018년 0.977명으로 1명 이하로 떨어진 이후 2023년에는 0.72명으로 최저치를 기록하는 등 **저출산·고령화 문제가 점차 심각**해지고 있음

5

돌봄의 '위기'

사회적 환경이 변화함에 따라 가족 내에서 주로 여성에게 책임이 전가되었던 돌봄에 대한 공백이 발생

돌봄의 위기

전통적 복지국가에서 가족원의 사적 돌봄 제공의 기능이 약화되며
지역사회와 국가, 그리고 시장에 배분하여 **돌봄을 사회화**하려는 논의가 진행

사회적 돌봄 서비스



6

돌봄의 위기와 초등방과후 돌봄

초등방과후 돌봄서비스 현황

PART 2

초등돌봄교실(늘봄)



- ✓ 최근 10년간 초등돌봄교실 공급 2배 이상 증가
- ✓ 참여학생: 2021년 기준 14,278실, 256,213명
(1학년 47.2%, 2학년 38.8%, 3학년 7.2%, 4학년 3.4%, 5학년 1.8%, 6학년 1.6%)
- * 늘봄학교: 2025년 3월 기준, 2,839개교 참가

교육부 (2021), 초등돌봄교실 운영 개선 방안(안)

다함께 돌봄센터



초등방과후 돌봄서비스의 문제점

PART 2

- 아동기 돌봄의 질이 아동의 성장과 발달에 중요한 영향을 미침
- 소득수준의 증가에 따라 소수 자녀에 대한 많은 비용 투자
- 질 높은 돌봄에 대한 요구 증가



- 부처별 사업에 따라 이용시간, 대상 등 차이로 사각지대 발생
- 지역단위에서 사업간 연계 미흡 및 서비스 분절 발생

- 방과후돌봄서비스는 정부 각 부처에서 다양한 형태로 사업 진행
(ex. 보건복지부-지역아동센터, 교육부-놀이학교 (초등돌봄교실 및 방과후 학교), 여가부-청소년방과후아카데미 등)
- 대부분의 사업이 초등학생 대상
- 사업이 유사하여 사업간 차별성 찾기 어려움

- 증가하는 방과후 돌봄 욕구에 비해 서비스 공급은 여전히 부족
- 초등학생 방과후 돌봄 공백 심각 (전체 아동 중 12.5%만 공적 돌봄 이용)
- 맞벌이 가구의 초등 돌봄 수요 높으나 23만명~31만명 사각지대

9

초등방과후 돌봄서비스의 문제점

PART 2



10

독일 전일제 학교와 놀봄학교

독일의 전일제 학교

PART 3

2000년대 이후 확대배경

- PISA 결과에 따른 교육개혁(학력격차 해소)
 - 교육과정 개편(8년제 김나지움 도입)
 - 사회적 변화(여성노동시장, 한부모 등 증가와 저출산)
- (정기섭, 2008; 정재훈, 2022)

주요내용

- 주정부 중심
 - 연방정부의 재정지원, 주정부 중심의 교육, 돌봄 전달체계
- 기본내용
 - 주 3일, 하루 최소 7시간이상(오후 4시~5시까지)
 - 점심제공(소득비례), 다양한 프로그램과 휴식
 - 전일제 학교 운영 위한 독립 공간
 - 의무형(모든 학생), 부분 의무형(일부 학생) 개방형(선택)형태

현황

- 2020년 기준 독일 초등학교 중 전일제 학교수는 10,873개로 전체 초등학교의 71.2%가 전일제 학교 운영
- 전체 초등학생의 약 47.2%(344만명)가 이용
 - 개방형(189만), 의무형(154만) (정재훈, 2022)
- 그외 호르트(지역사회돌봄기관)

지방정부 중심의 교육, 돌봄 융합

학교를 지역 교육공간의 일부로 지역사회에 통합(외부 공적 기관과의 협력)

돌봄 기능 담당 전문인력(사회복지사, 사회교육전문인력 등), 학교 밖 아동청소년 기관과의 협력(정기섭, 2008)

늘봄학교 (교육부, 2023/2024)

문서번호 : 3

- 늘봄학교란? **정규수업 외**에 학교와 지역사회의 **다양한 교육자원을** 연계하여 학생 성장·발달을 위해 제공하는 **종합 교육프로그램** (교육부 '24 늘봄학교 추진방안(안))
- 기존의 초등학교 방과후와 돌봄을 통합·개선한 단일체제. 희망하는 초등학생 누구나 이용

추진배경	개요	주요내용
• 다양한 교육기회 보장 (개별화된 교육 돌봄 자원) • 교육격차 해소 (정규교육과정 보완) • 학부모 양육부담 경감 (여성경력단절 해소) • 사교육비 감소 (초등 사교육 과잉의존 해소) • 분리된 방과후, 돌봄 체제로 인한 중복, 시각지대 해소(방과후 학교와 초등돌봄교실)	● 학교 안팎의 다양한 교육자원을 활용하여 희망하는 초등학생에게 정규수업 전후로 제공하는 '일일적 교육·돌봄(Educare)' 통합 서비스 ○ 방과후 돌봄(초·중·고교 연계), 특기재능 교육 프로그램, 돌봄서비스, 놀이, 건강 관리 등 제공 	• 미래형, 맞춤형 방과후 프로그램 제공 - 초1입학 초기 에듀케어, 미래형 신수요 프로그램 확대 - 초 1-2 맞춤형 프로그램 2시간 무료 제공 • 돌봄유형 다양화 및 서비스 질 제고 - 아침·저녁돌봄(오후 8시), 방학 돌봄, 방과후 연계 돌봄 등 - 이동친화적 돌봄 공간 마련, 거점형 돌봄 모델 • 늘봄학교 운영체계 구축 - 방과후늘봄지원센터, 지역사회 연계협력(자자체 협력모델, 학교시설 복합화, 협의제강화 등) 등 • 행정장적 지원 강화

11

늘봄학교 정책 평가

문서번호 : 4

1 교육과 돌봄

■ 기본권으로서 교육과 돌봄

- ✓ 교육서비스
 - "모든 아동은 적절한 교육을 받을 권리가 있다"
 - 동등한 교육기회 제공은 국가의 책임. 교육시설 기반 공교육 체계. 모든 아동에게 적정교육시간 제공
- ✓ 돌봄서비스
 - "모든 아동은 적절한 돌봄을 받을 권리가 있다."
 - 모든 아동이 **시설서비스**를 통해 돌봄을 받는 것을 의미하는 것은 아님
 - 다만, 학교는 중요한 지역사회 돌봄 자원으로 기능할 수 있음

■ 대상 및 공간/프로그램

- ✓ 정책 대상
 - 교육 서비스는 아동의 기본권으로서 모든 아동이 정책 대상
 - 돌봄 서비스는 부모의 노동권과 관련 - 일반적으로 맞벌이, 한부모 가구의 아동이 정책 대상
 - 늘봄학교가 추구하는 정책목표 및 대상은? 전일제 학교(방과후 학교)와 초등돌봄교실은 역할이 다를 수 있음. (늘봄학교 '26년 희망 초1-6 모두 수용 계획)
- ✓ 교육공간과 돌봄공간
 - 쉼, 놀이 등이 필요한 돌봄공간은 교육공간과 분리 필요. 학교내 독립된 돌봄 공간 확보 필요.
 - 돌봄 수요가 많은 학교의 경우 전용공간 확보 어려우며, 검용교실은 돌봄, 교육 측면에서 모두 부적절
 - 교육프로그램 중심의 늘봄 - 돌봄은 쉼, 휴식, 놀이가 필요하며 지역사회자원과의 협업 필요.

14

2 돌봄서비스로서의 늘봄학교

■ 수요와 공급의 불일치

- ✓ 학교별 돌봄 수요와 공급의 불일치
 - 돌봄 수요가 많은 학교의 경우 공간 부족, 반면, 돌봄수요가 적은 학교의 경우 공간 여유
 - 지역별로 학교에서 돌봄수요 충분히 대응 어려워 지역사회 돌봄자원 활용 필요
 - 거점형 늘봄센터('23년, 7개 계획)가 대안이 될 수 있을까?
- ✓ 방중 돌봄, 저녁돌봄, 연장 돌봄 등 다양한 돌봄 수요 대응 가능?
 - 학교운영시간과 돌봄운영시간의 불일치
 - 방학중 또는 저녁 돌봄 수요 대응 구체화 필요, 급·간식 제공 문제 상존(특히, 석식)
 - 노동시장 변화에 따른 긴급수요 대응 어려울 수 있음

■ 서비스 전달체계

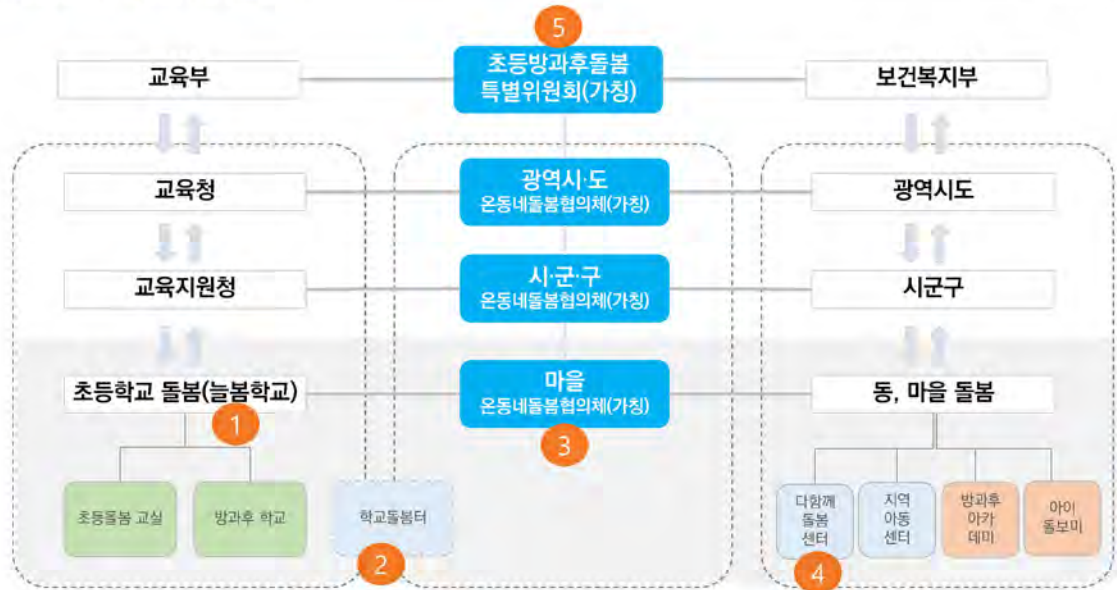
- ✓ 이중화된 전달체계 고착화?
 - 외국과 달리 교육행정과 일반(복지)행정이 분리
 - 늘봄학교 확대는 학교중심 전달체계 구성을 의미(ex, 방과후·늘봄자원센터, 거점형 늘봄센터(서울시) 등)
- ✓ 지역사회 중심의 서비스 제공을 위해서는 지방정부 vs. 학교?
 - 늘봄학교 운영을 위한 자원체계는 필요하나, 기존 지방정부 마을 돌봄 전달체계와의 중복성 검토 필요(ex, 거점형 학교돌봄기관 vs. 서울시 융합형, 거점형 키움센터)
 - 학교에서 지역사회 자원의 활용과 연계 가능? 가능하기 위한 조건은?

13

PART

04

초등방과후 돌봄 서비스의 재구조화



1 늘봄학교의 효율적 운영을 위한 전제조건

■ 전담인력 확보

- ✓ 늘봄학교 운영 및 지역사회 자원 연계를 위한 전담인력 확보
 - 교사, 돌봄전담사 이외에 늘봄학교 운영을 위한 전담인력 확보 필요.
 - 마을돌봄기관 및 학교 밖 아동·청소년 지원기관과의 협력 강화를 위한 전담인력 필요
 - 독일 전일제 학교는 가정-학교-아동·청소년기관과의 협력적 관계의 틀에서 전일제 학교 운영하고 있으며, 전일제 학교로의 인가를 위해서는 사회복지사, 사회교육전문인력 등 전담인력을 확보하고 있음 (정기섭, 2008)
 - 지역사회자원과의 연계 협력 강화를 위해 학교단위 전담인력으로 학교사회복지사 제도의 확대 검토 필요.
(*늘봄지원실장, 늘봄실무직원 등 확대 예정이나 교육공무원 중심)

■ 아동친화적 돌봄 전용공간 확보

- ✓ 방과후 돌봄서비스 제공을 위한 학교내 전용공간 확보
 - 방과후 돌봄 수요가 적은 경우, 방과후 돌봄서비스(초등돌봄교실)제공을 위한 학교내 전용공간 확보 가능
 - 방과후 돌봄 수요가 많은 경우, 겸용교실 보다는 전용공간 확보를 위한 노력 필요
 - 학교공간리모델링, 모듈러교실 설치, 기존공간(특별실, 도서관, 일반교실 등) 활용 등은 겸용교실 중심의 대책.
 - 학교시설 복합화*의 적극적 추진을 통한 전용교실 확보 필요, 지역사회 돌봄자원과의 연계 협력 체계 구축
(*학교시설사업 촉진법 제 2조 제1호에 따른 학교시설에 설치하는 시설로서 학교와 지역주민이 함께 이용할 수 있는 공공·문화·체육시설, 주차장, 평생교육시설 등)

2 학교·마을돌봄 협업모델로서 학교돌봄터 확충

■ 지자체-학교 협력 모델 시범사업(2020-2023)

- ✓ 지자체와 학교와의 실현가능한 협력 모델로 학교돌봄교실을 지자체에서 운영
- ✓ 예산, 공간, 운영주체 등에 따라 다양한 협력모델 가능
(예를 들면, 학교돌봄교실을 지자체 또는 지역공동체 위탁, 학교는 공간제공 지자체에서 운영)
- ✓ 예산은 복지부(국고), 교육청(지방비), 지자체(지방비) 1:1:2 비율로 분담

■ 학교돌봄터

- ✓ 2022년 기준 32개교 총 78실 운영(22.12월 기준, 아동권리보장원, 2022년까지 1500실 확대 계획이었으나, 지난 윤석열 정부에서 예산 대폭 축소)
- ✓ 서울시 중구 사례
 - ✓ 직영 마을돌봄시설·초등돌봄교실 학교돌봄터로 흡수해 운영
 - ✓ 중구청 교육아동청소년과에서 운영 총괄
 - ✓ 중구시설관리공단에서 돌봄인력 채용·관리, 시설 유지·안전 관리
 - ✓ 기존 초등돌봄전담사와 유사한 처우 제공
- ✓ 지자체 운영시 민간위탁 가능성으로 돌봄전담사 처우 하락 우려, 이러한 우려 불식을 위해서는 서울시 중구 사례와 같이 **지자체 직영체계** 구축 필요.

지자체-학교 협력 모델이 운영 가능하기 위해서는?

충분한 예산 지원 필요

예산은 누가 부담?

(ex, 교육부-복지부, 중앙정부-지방정부)

지자체 직영 인력운영 체계 구축 필요

(ex, 자치 사·군·구 단위의 사회서비스원 또는 복지재단 조직)

19

3 마을단위 돌봄 생태계 구축 (서울시 사례)

■ 마을단위 돌봄협의체를 통한 돌봄 생태계 구축

- ✓ 중앙-광역-기초 단위의 돌봄협의체 구성
 - 학교와 지자체 돌봄자원의 연계 협력을 위해서는 각 단위별 돌봄협의체 구성이 중요
 - 현재는 중앙-광역-기초 단위의 돌봄협의체 구성만 진행되고 있음
 - 하지만, 지역중심의 효과적인 돌봄서비스 제공을 위해서는 **마을 단위 협의체** 구성이 필요
- ✓ 마을단위의 돌봄 협의체
 - 서울시의 경우 마을단위 돌봄협의체구성을 통해 지역사회 통합돌봄 체계 구축
 - 다만, 현실적 한계로 학교 단위 또는 동 단위 돌봄협의체 구성은 쉽지 않음
 - 지역여건에 따라 기초자치단체 단위를 몇 개 권역으로 나누어 학교와 마을 돌봄기관들의 협의체 구성 필요

■ 마을단위 돌봄협의체와 권역형 다함께돌봄센터(융합형키움센터)

- ✓ 돌봄협의체를 통한 지역사회 돌봄자원 조정·연계
 - 지역사회내 학교와 마을 돌봄자원의 조정·연계 역할 수행자 필요
 - 권역형 다함께돌봄센터(ex, 서울시 융합형 키움센터)는 마을자원 중 다함께돌봄센터와 지역아동센터의 통합 모형
 - 지자체 권역형 다함께돌봄센터의 **돌봄조성관**을 통해 지역사회 돌봄자원 조정·연계
 - 학교내 돌봄지원실과 협력

20

4 권역단위 학교-마을 협력구조 - 거점형 다함께돌봄센터(서울시 사례)

■ 서울시 특화 거점형 키움센터

- ✓ 지역내 소규모 돌봄·복지 기관의 공간적 한계 극복
 - 지역내 소규모 키움센터, 지역아동센터의 공간적 한계 극복
 - 소규모 아동 돌봄·복지 기관에 인적·물적 자원 지원
 - 서울시 권역 또는 자치구별 아동의 욕구에 따른 특화 서비스 제공
- ✓ 지역내 기존 아동·청소년 시설과의 차별성 확보
- ✓ 교육지원청 늘봄지원센터와의 연계 협력 강화 필요
 - 교육지원청 권역에 상응하는 지역에 거점형 키움센터 우선 확대

■ 기초자치단체 단위의 아동대상 종합서비스 제공 시설

- ✓ 장기적으로 자치시·군·구 단위의 아동대상 종합서비스 제공시설로서의 위상 확보
 - 지역내 영유아 또는 청소년 대상 서비스 제공시설은 존재하나, 초등연령 아동 대상 서비스 제공시설은 부재
 - 장기적으로 자치시·군·구 단위의 **초등돌봄(마을+학교) 종합서비스 제공시설** 및 **돌봄 지원 시설**로 위상 확보

5 초등 방과후 돌봄체계 운영·지원 주체

■ 돌봄체계 운영·지원 관련 법적 근거 마련

- ✓ 늘봄학교 지원 특별법 추진('24년 하반기)
 - 늘봄학교 추진을 위한 법적근거 마련(공간, 인력 확보 및 지자체, 지역사회 연계·협력 등 규정)
- ✓ 학교 및 지역사회를 포괄하는 초등돌봄 관련 법안 필요
 - 온종일돌봄 체계 운영·지원에 관한 특별법(안)(2020, 강민정의원)

■ 방과후 돌봄체계의 운영·지원주체는 누가?

- ✓ 기존 교육부-교육청-초등학교 중심에서 중앙정부-광역시도-시·군·구 중심으로 운영주체 변화 → '국가와 지방자치단체'
- ✓ 늘봄학교의 확대는 다시 교육(지원)청-초등학교 중심의 돌봄체계 확대를 의미
- ✓ 현재 학교돌봄과 마을돌봄이 공존 → 지역단위의 상호 연계·협력을 위해 지자체 중심의 통합적 운영체계 필요

6 이재명 정부 초등방과후 돌봄 정책

101 교육격차 해소를 위한 공교육 강화 (교육부)

과제목표

- 학령인구의 급감 및 도움이 필요한 학생이 급증하는 추세에 대응하여 기초학력 지원, 특수·통합 교육 이관 개입, 진로·영사 지원 등 통합적 지원 추진
- 정규수업 외 학교와 지자체가 함께 모든 학생·학부모에게 적자 없는 돌봄·교육을 제공하여 아이의 성장을 체계적으로 지원

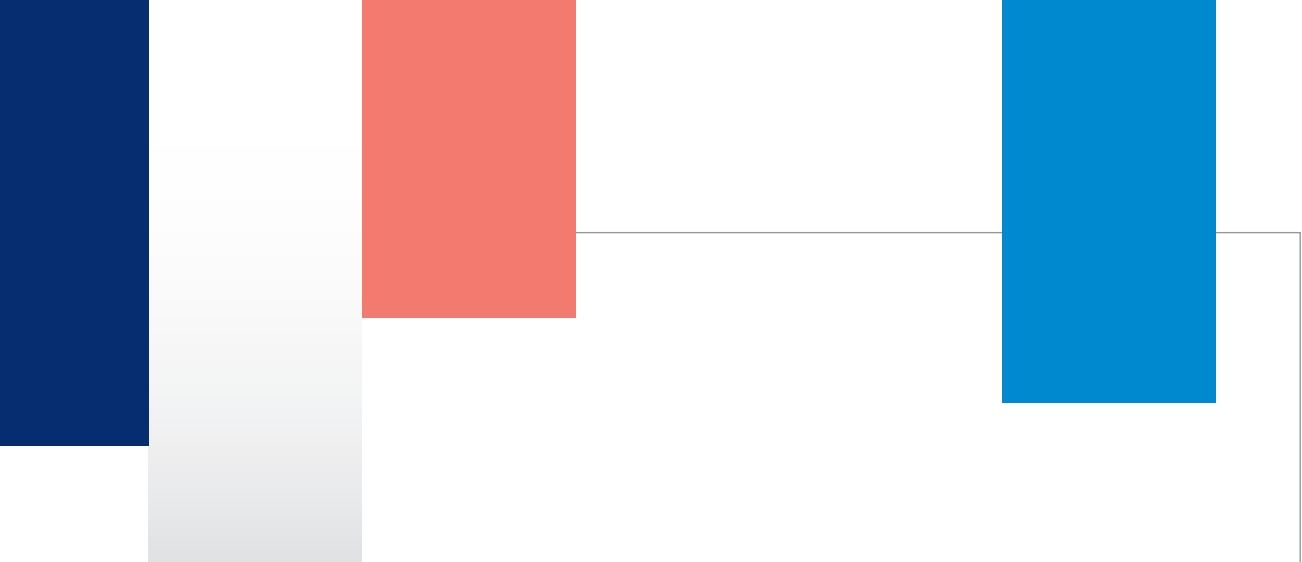
주요내용

- 「국가책임 공교육 강화」 기초학력 선도학교 확대, 기초학력 전달교원 확충, 어주배경학생 한국어 교육 등으로 기초학력 보강 강화
- 「자기주도학습센터」를 조성하여 수준별 교수·학습을 지원하고, 고교학점제 개편 등을 통해 학생 수요를 고려한 맞춤 교육 실현
 - ▶ 지역 내 공공시설 등을 활용, 자기주도학습 공간과 EBS 프로그램을 활용한 학습관리 제공
- 「방과후 돌봄정책」 공적·민간을 아우르는 다양한 돌봄·교육 서비스 확대
 - ▶ 「방과후 돌봄 프로그램」 공적·민간을 아우르는 다양한 돌봄·교육 서비스 확대
 - ▶ 「지역별 특성화 돌봄·교육모델」을 조성·확산하고 「지역별 돌봄·교육 모델」을 조성·확산
- 「정부책임형 돌봄통합 추진」 0세만부터 교사 내 아동 미술 거점, 3~5세 단계적 무상교육·보육 강화, 통새돌봄 확대 및 수요 맞춤형 교육·방과후 과정 등을 통해 모든 영유아가 건강한 성장과 배움을 보장받는 교육·돌봄체계 구축

- ✓ 지자체 중심의 돌봄 교육 모델
 - 지방정부 중심의 서비스 전달체계 구성(?)
- ✓ 운동권 돌봄 교육 센터
 - 센터의 구성과 역할은? 운영 주체는?
 - 기존 마을돌봄 기관과 학교돌봄 기관과의 관계는?
- ✓ 방과후 프로그램 이용권 제공
 - 기존 방과후 학교 프로그램 활성화 대책
 - 늘봄학교 - 1학년 대상 2시간 무료 수강권과 관계는?

감사합니다

NOTE



발표 2

기본사회와 장애인 통합 돌봄: 현실과 이상

황주희

한국보건사회연구원 연구위원



기본사회와 장애인 통합돌봄: 현실과 과제 그리고 이상

2025.11.20

사회서비스정책연구실, 황주희 연구위원



본 자료는 황주희 외(2025), 인구구조 변화에 대응하는 장애인 돌봄정책의 방향과 과제 - 1인 가구를 중심으로(한국보건사회연구원·출판 예정) 연구의 일부를 활용하였음을 밝힘.

CONTENTS.

CHAPTER.1

기본사회와 돌봄

- 1.1 · 기본사회와 기본돌봄
- 1.2 · 왜? 기본돌봄?
- 1.3 · 노인 통합돌봄의 의미



CHAPTER.2

장애인 돌봄의 현황

- 2.1 · 정책적 공백
- 2.2 · 사회적 모델과 돌봄
- 2.3 · 돌봄국가와 장애인



CHAPTER.3

현실과 과제, 이상

- 3.1 · 장애인 돌봄 현황
- 3.2 · 장애인 통합돌봄의 의미
- 3.3 · 보편적 돌봄체계로...



1.

기본사회와 기본돌봄

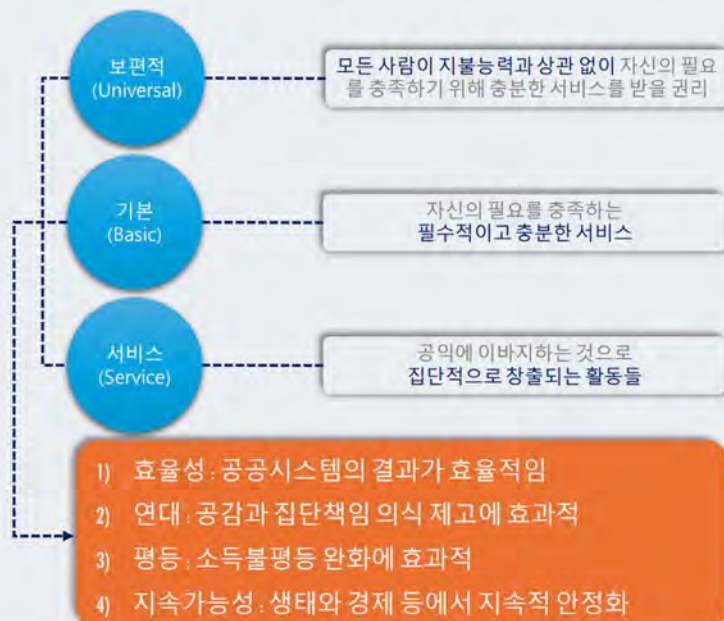
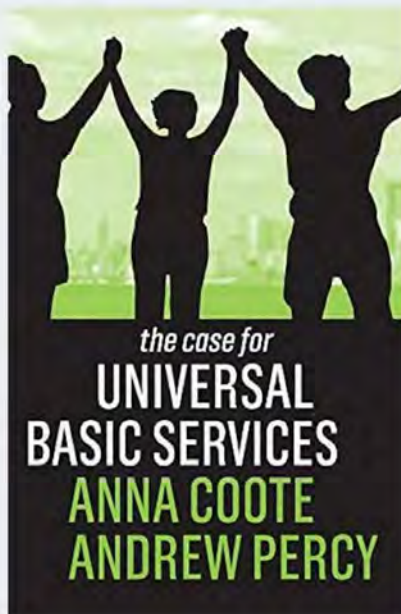
- 1.1 · 기본사회, 기본돌봄
- 1.2 · 기본돌봄과 통합돌봄(노인)
- 1.3 · 노인 통합돌봄의 의미



	SAFETY	OPPORTUNITY	PARTICIPATION
HEALTH CARE	✓		
EDUCATION		✓	✓
LEGAL & DEMOCRACY	✓	✓	✓
+ SHELTER	✓		
- FOOD	✓		
- TRANSPORT		✓	✓
INFORMATION		✓	✓

<https://earthbound.report/2019/05/28/what-are-universal-basic-services/>

1-1. 기본사회의 개념



은민수(2025), 한국아동가족복지학회 추계학술대회(10.24)

1-1. 기본사회와 기본서비스



은민수(2025). 한국아동가족복지학회 추계학술대회(10.24)

1-2. 변화, 위기에의 대응: 보편적 돌봄의 강화

- ✓ 변화에의 대응, 돌봄의 보편성, 위기대응에의 접근 필요
- ✓ 새로운 정책 프레임으로서 돌봄통합 지향

기본사회, 기본소득, 경제, 노동

취약집단에게는??

변화에의 대응, 돌봄의 보편성, 위기대응 강화



새로운 정책 프레임: 돌봄통합

1-3. 기본돌봄: 복합적 Needs 대상+ 범부처 통합

의료·요양 통합돌봄 추진을 위해 부처 역량 집중

- 정은경 장관, '의료·요양 통합돌봄 추진본부' 출범 및 1차 회의 개최 -

보건복지부(장관 정은경)는 8월 11일(월) 제1차 의료·요양 통합돌봄 추진본부 회의를 개최하고, 의료·요양 통합돌봄 추진현황과 향후 계획 및 방향을 종합적으로 점검하였다.

의료·요양 통합돌봄은 일상생활에 어려움을 겪는 사람이 살던 곳에서 건강한 생활을 영위할 수 있도록 시·군·구가 중심이 되어 돌봄 지원을 통합·연계하여 제공하는 사업으로, 2024년 3월 26일 관련 법률이 제정되어 2026년 3월 27일 전국적으로 시행될 예정이다.

· 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」(약칭: 돌봄통합지원법)

보건복지부는 체계적으로 통합돌봄을 추진하기 위해 장관을 단장으로 하고, 제1차관 및 인구사회서비스정책실장, 보건 의료정책실장, 노인정책관, 복지행정지원관, 장애인정책국장, 사회복지서비스정책관, 건강보험정책국장, 건강정책국장, 보건 의료정책국 등 소관 실·국장이 참여하는 '의료·요양 통합돌봄 추진본부(이하 추진본부)'를 구성하였다.

추진본부는 기존에 운영 중이던 '의료·요양돌봄 통합지원추진단'(24.12월~), 단장: 제1차관)을 확대·개편한 것으로, 노인·장애인 등 대상자별 통합돌봄 지원체계를 구축하고, 보건 의료료를 포괄하는 돌봄 인프라 및 서비스를 확충할 수 있는 추진 구조를 마련하기 위한 것이다.

[의료·요양돌봄 통합지원 개념도]



보건복지부(2025.8. 11, 보도자료)

1-3. 통합돌봄의 의미: 지자체 총괄 기능 강화, 지방분권(지역+이용자 중심)

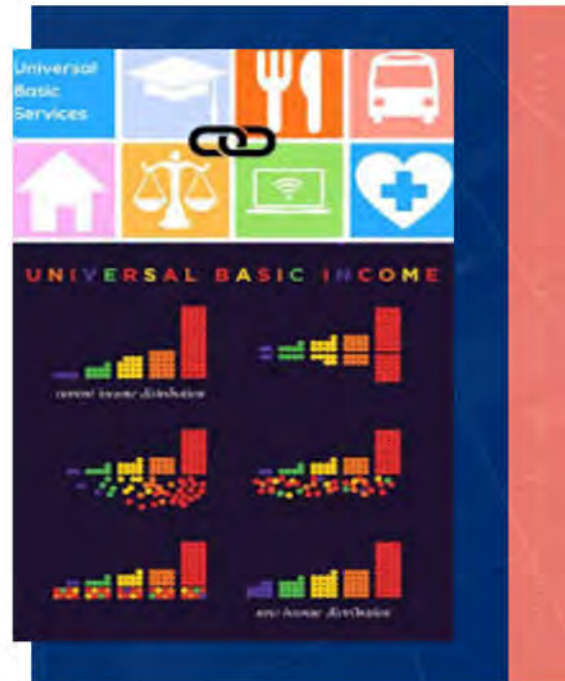


최재우. (2024). 노인의료·돌봄 통합지원 정책방향. 2024 충청남도 책임의료기관 공동심포지엄 발표자료(2024.5.29).

보건복지부(2025.8. 11, 보도자료)

2. 장애인 대상 통합돌봄

- 2.1 · 정책적 공백
- 2.2 · 사회적 모델과 돌봄
- 2.3 · 돌봄국가와 장애인



<https://basicincome.org/news/2019/06/ucl-institute-for-global-prosperity-issues-report-on-universal-basic-services/>

2-1. 장애인 정책 환경 진단



지속적인 양적 확대, 장애인의 삶에 닿지 않는 서비스

인구, 사회, 기술 변화와 도전

- 고령장애인의 증가, 1인 가구의 증가
- 고립, 고독사, 극단적 선택
- 장애인의 재난 취약성 심화
- AI 등장 등 급격한 기술 발전과 디지털 전환에 따른 정보 격차

- 지역 기반 돌봄 체계 요구
- 탈시설 자립지원의 요구
- 의료, 주거, 돌봄 등 통합적인 돌봄 지원의 요구

지역에서의 '보통의 삶' 요구 증대

정책범위의 보편성 부재

- 장애 인정범위의 협소함
- 정책 대상, 서비스 공백
- 건강 영역 정책 공백
- 권익보장 정책 미흡 (반차별, 학대피해 회복, 의사결정 등)

- 분절된 욕구 평가
- 이용자 중심 전달 체계의 부재
- 제도간 사각지대, 공백
- 생애주기에 따른 연속성 부족
- 개별화, 다각화, 맞춤형 한계

공급자 중심의 제도 분절, 전달체계

2-1. 정책의 대상으로서 장애인

이질성(Heterogeneous), 개별화(Individualized) 요구

- (장애유형) (장애정도) (생애주기) (가족 형태-1인 가구 vs. 다인 가구)
- (교차성- intersectionality) 장애유형, 연령, 소득수준, 지역, 가구형태 등의 요인들과 교차
- (다중 격차- Multiple gaps) 저소득 중증 여성(여성+저소득+ 중증), 장애아동(장애+아동), 고령장애인(장애인 + 노인)

사회적 모델(Social Model): 자기결정권, 권리 강조

- 장애를 사회가 만든 장벽(물리적 접근성, 차별, 낙인 등)의 결과로 봄
- 사회구조를 변화시킴으로써 장애를 해소할 수 있음(자립생활패러다임)
- (교차성- intersectionality) 장애유형, 연령, 소득수준, 지역, 가구형태 등의 요인들과 교차
- 장애인은 권리의 주체이며, 사회적 포용을 강조

복합적 욕구(Multiple needs) : 표준화된 서비스, 한가지 제도만으로 해결 불가능

- 국가와 사회에 가장 우선적으로 요구하는 사항은 소득보장(48.9%), 의료보장(27.9%), 주거보장(7.4%), 고용보장(3.6%) 순 (2023년 장애인실태조사)

선별적 복지? 보편적 복지? 어떻게 대응?

- 개별적 욕구에 기반을 둔 맞춤형 지원 방식으로만 해결이 가능(행정비용, 복잡성, 전문성 요구)
- 생애주기에 따른 욕구의 변화, 단편적 지원의 한계, 가족의 돌봄 부담과 관련 높음(탈가족화 시대)

2-2. 정책적 공백: 사회적 모델- 탈시설 논의

사회적 모델- 탈시설의 강조 - 자립생활지원법의 개정(2025.2)

- 2019년 「커뮤니티케어 추진 방안」 발표 이후 통합돌봄은 국가 정책의제로 시작
- 노인과 장애인을 대상으로 하는 정책 추진 현황에는 현저한 차이 존재
- (노인) 장기요양 재가급여자, 요양병원 퇴원환자, 돌봄서비스 중점군 등 경험 축적+ 서비스
- (장애인) 울산의 거주시설에서 발생한 구조적 인권침해 사건- 시설 중심 정책의 종식 요구



황주희, 김진희(2018)

자립지원법의 의미: 지역사회 내 통합지원체계 시도(탈시설 정책의 외연 확대)

- 통합돌봄정책과의 연계성 부족, 이론적 논의 부재, 정책적 시도 부재에 따른 대상, 서비스 등 모호

2-3. 장애의 사회적 모델 vs. 돌봄

✓ 사회적 모델에 따른 '돌봄'은?

- 사회적 모델의 강조점은 장애를 개인의 신체적·정신적 결함이나 의학적 문제로만 보지 않고, 장애인의 삶을 제한하는 주요 요인이 사회적·환경적 장벽과 차별, 배제에 있음을 강조하는 관점
- **장애인의 선택권과 통제권, 자립과 역량강화를 강조**
- 돌봄(care): '의존성'과 주로 결부 '수동성', '무력감' 등 장애인의 '주체성'과 '자기결정권'의 훼손으로 이해 경향

✓ 팬데믹의 경험에 따른 돌봄 윤리, 돌봄 국가 등의 논의 활발, 그렇다면 장애계에서는?

- 사회적 모델 및 자립생활패러다임의 발전: 권리 중심, 인권 중심, 타 영역에 비해 앞서고 발전한 측면도 있음
- 그러나 **사회적 모델만을 지향하면서 발생하는 내부적 한계**
- 최근부터 사회적 모델 외에 다른 이론과의 통합적 접근을 통한 '지평의 확대'를 모색 필요 (2025.5. 장애인복지학회)

Tom Shakespeare(2006, 2014)

- (1) 의료 모델과 사회적 모델과 같은 이분법적 대립을 비판하며,
- (2) **복합적이고 다원적인 관점에서 장애를 이해해야 한다고 강조**
- (3) 장애 운동이 정체성 정치에 지나치게 의존하는 것에 대한 우려를 표명
- (4) 페미니스트 윤리와 덕윤리를 기반으로 친밀함, 우정, 개인 지원과 같은 관계에서 발생하는 윤리적 문제들을 탐구 필요
- (5) **장애 경험에서의 관계에 대한 복합적인 이해를 주장**



* 자료 Tom Shakespeare(2006, 2014)

2-3. 사회적 모델에 돌봄윤리 관점의 결합 : 돌봄국가와 장애인

✓ 돌봄윤리와 사회적 모델의 통합 논의 시작

- (전제) 인간은 의존적. 돌봄을 “인간의 보편적 취약성의 실천”, 의존성은 보편적이며 자연스러운 것 정상적인것
- 모든 인간은 돌봄 제공자, 수혜자이며, 의존은 부정적인 것이 아니며, 벗어나거나 극복해야 하는 과정이 아님
- 장애를 장애로 보게 만드는 것은 결국 사회임(Kittay, 1999)
- 새로운 복지국가의 모습은 “돌봄국가” (김희강, 2016)
- 돌봄은 자립을 저해하는 것이 아니라 존중에 기반한 자립생활과 완전한 사회참여를 가능하게 하는 필수 요소로 이해 가능(김보영, 2025)

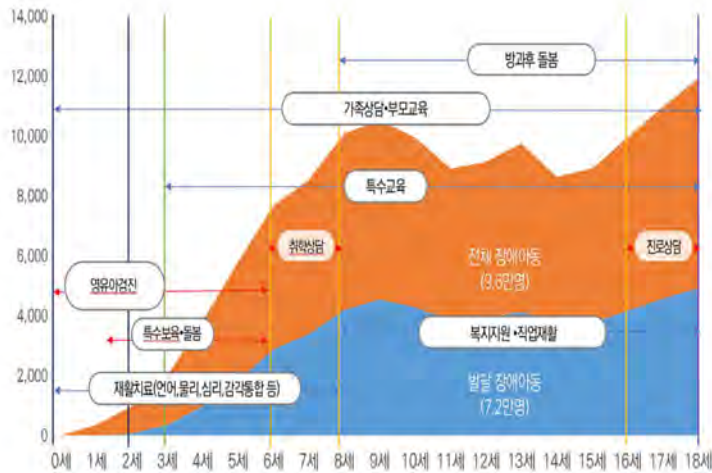
'선량한 분절주의'를 넘어 '모두를 위한 돌봄'으로



* 자료 : 장애인복지학회(2025.5.30)

2-3. 장애인의 삶에 와 닿지 않는 정책- 이용자 중심성 강화 필요

☑ 장애아동을 둔 가족의 현실



☑ 장애아동 및 가족 지원 법률 체계

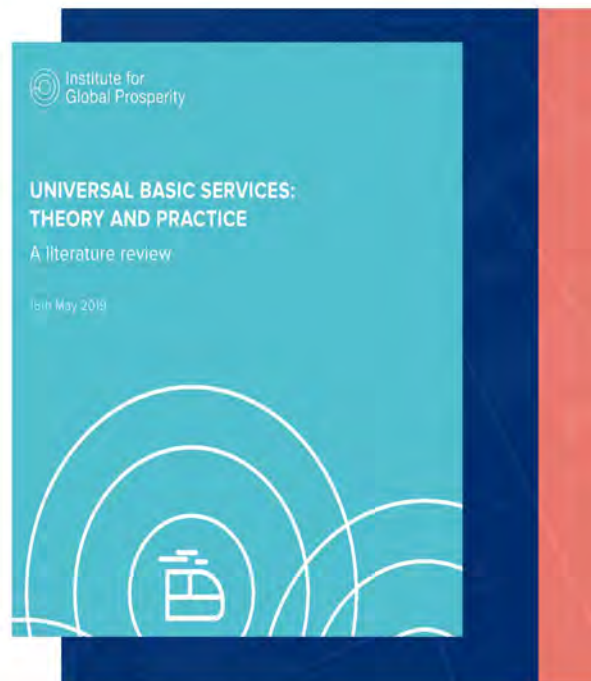


★ 관련 근거 법률 및 서비스

- (중앙정부) 보건복지부, 여성가족부, 교육부, 기타 관계부처 등
- (복지부 담당과) 장애인정책과, 장애인서비스과, 보육기반과, 건강증진과
- (여성가족부) 양육지원, 취약가구 지원사업
- (교육부) 취학전기 장애아동 및 학령기 아동 대상 조기교육, 특수교육, 방과후 등

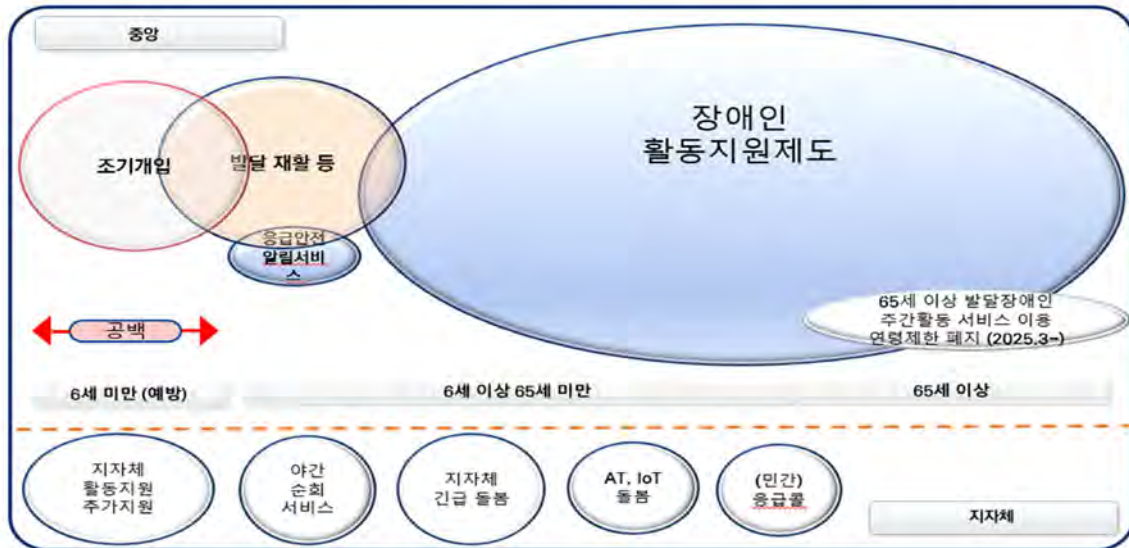
3. 현실과 과제, 이상

- 3.1 · 장애인돌봄 현황
- 3.2 · 장애인 통합돌봄의 의미와 목표
- 3.3 · 보편적 돌봄체계로..



3-1. 돌봄체계 현황: 활동지원 중심 + 발달 일부 + 복지관 서비스

- ☑ 장애아동·발달장애인 지원센터 (「장애아동 복지지원법」이 개정, 2025.12.21 시행)
중앙 및 광역지자체장의 지역장애아동지원센터 설치·운영을 의무화, 운영비용 지원 근거 마련



3-1. 노인 돌봄체계와의 비교: 재택의료, 재가요양, 돌봄 연속성

- ☑ 수요자 중심 재가 의료·요양·돌봄 서비스 연계



3-1. 재가 의료-요양-돌봄 서비스 연계 : 장애인은??



3-2. 복합적 취약성(Complex care)을 가진 장애인



복합적 취약성에 대응

- (생태계 관점) 복합적 취약성에 대한 대응은 어느 한 영역에서의 적극적 지원 만으로 다른 영역의 문제를 근본적으로 해소할 수 없음
- (상호작용) 의료, 보건, 돌봄, 주거, 식생활, 정서 등의 기본영역들이 서로 간에 긴밀하게 영향을 미치며 상호작용함
- (연쇄적 영향) 어떤 한 영역의 약화는 다른 영역의 모든 영역으로 연쇄적으로 영향. 따라서 모든 영역이 최소한의 기준을 충족해야 삶의 질이 향상될 수 있다는 이해가 필수적
- ★ (CBR Matrix) WHO의 community based rehabilitation(CBR) 개념과 유사점도 존재
 - (1) 개인 중심 케어(Person-Centered Care)
 - (2) 다부문적/학제간 접근(Multisectoral Approach)
 - (3) 지역사회 중심 (Community based Approach)
 - (4) 의료와 사회적 욕구의 통합

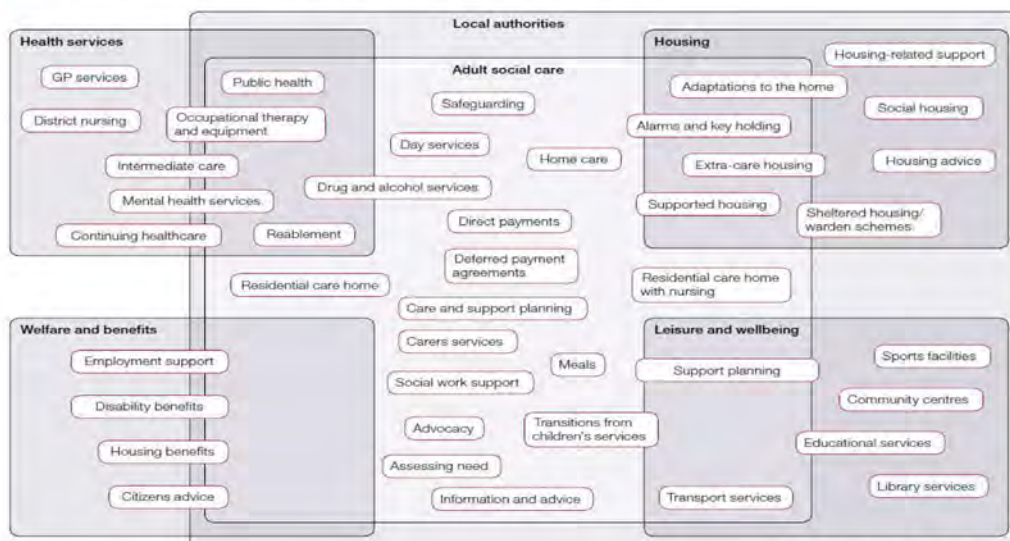
3-2. 지역 기반 돌봄생태계(장애인 관련 조직, 당사자 단체/ 협회 ..)

시도	복지관	주간보호시설	체육시설	수화통역센터	생활이동지원센터	기타	합계
서울	49	128	7	26	1	4	215
경기	52	123	11	31	1	11	229
경남	14	31	3	1	1	3	53
부산	13	33	3	1	1	1	52
인천	11	30	2	1	1	2	47
대구	10	29	3	1	1	2	46
강원	12	27	3	1	1	2	46
경북	12	23	3	1	1	2	42
충남	8	22	2	1	1	2	36
전북	11	20	2	1	1	1	36
전남	11	16	2	1	1	2	33
광주	8	19	2	1	1	1	32
충북	7	17	2	1	1	1	29
대전	5	13	1	1	1	1	22
울산	4	8	1	1	1	1	16
제주	2	4	1	1	0	0	8
세종	1	2	0	1	0	0	4
전국	230	545	48	73	16	36	948

보건복지부(2025).

3-3. 영국에서의 교훈: 돌봄통합의 프레임으로 채워나가야

- ✓ 기존 제도에서 다루지 못하는 공백을 메꿈
- ✓ 중앙정부 중심의 접근에서 해결하지 못하는 정책 대상 포괄



자료: National Audit Office. (2018). p. 4.

3-3. 인구 고령화와 장애출현율의 상관관계 고려 필요

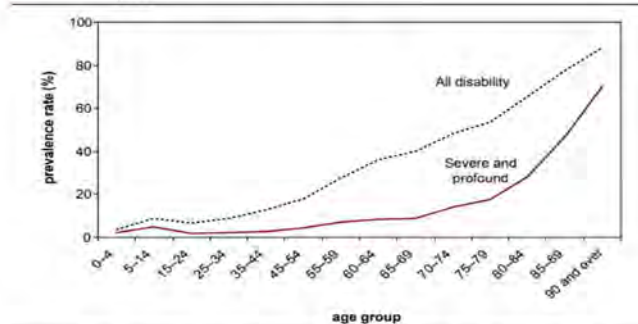
인구고령화와 장애: 높은 상관관계

65세 이상 (해외) 노인은 하나 이상의 기능제한(장애)를 가짐
 - 65-74세 연령대에서는 약 30%, 85세 이상 고령층에서는 75% 이상으로 증가
 - 여성은 남성보다, 흑인은 백인이나 히스패닉보다 더 많은 기능제한(장애)를 가짐

90세 이상 (해외) 90-94세에서는 일상생활수행능력(ADL) 어려움이 71%, 95-99세에서는 89%, 100세 이상에서는 97%로 급격히 증가(고령노인=장애인, 2009) 현재는 그 비율이 더 높을 것으로 예측

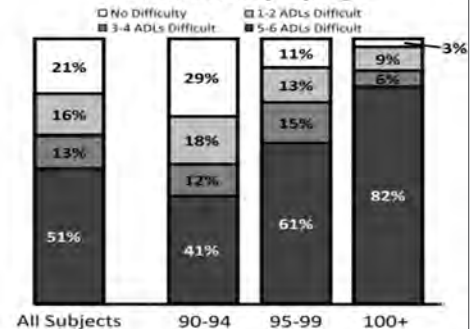
65세 이상 노인인구의 30%는 장애인, 초고령 노인은 장애인이라고 생각할 수 있음

Figure C.3 Disability rates rise steeply with age
2009



Data source: Data source: ABS Survey of Disability, Ageing and Carers, (Cat. No. 44300DO001, 2009).

ADL Difficulty By Age



* 자료 Newman (2023), Berlau, Dorrada, & Kawa (2009).

3-3. "돌봄통합지원법": 이상 실현

- 단기: 노인, 장애인 기존 돌봄 체계를 운영하면서 공백을 메우는 통합을 지향
- 중기: 노인+장애인 통합
- 장기: 아동, 정신장애, 노숙자 등을 포함하는 보편적 통합지원체계로 전환



제40회 인구포럼
지방분권과 기본사회
학술대회



제40회 인구포럼
지방분권과 기본사회 학술대회
자료집 다운로드 바로가기



K I H A S A
한국보건사회연구원

기본사회연구회



행정안전부