

# 복지이슈 TODAY

VOL.154(2026년 1월)



## 새정부에 제안

### 국내이슈

2026년 복지재정: '확장'의 걸모습에 가려진 '사회권'의 상실 • 김형용	04
현 정부 주거정책의 방향과 과제를 다시 묻는다: 주거권을 말하지만, 기본권으로 정책화하지 않는 나라 • 송아영	05
연령과 건강, 그리고 건강정책의 연령기준 • 장속량	06
AI 윤리: 구조를 보고, 사람을 키우고, 합의를 만들어야 할 때 • 안은혜	07

### 전문가 기고

기후위기시대, 탈탄소에서 기후복지로 담론 확대해야 • 권근혜	08
-----------------------------------	----

### 해외동향

[영국] 영국 난방 지원금 정책 변화 • 윤세별	10
[프랑스] 80년을 맞이한 프랑스 사회보장제도의 미래 • 이은주	11
[프랑스] 프랑스의 2025년 적극연대소득(RSA) 제도 개혁 내용 • 임밖네	12
[스위스] 2026 스위스 복지동향: 디지털 스위스를 중심으로 • 이현숙	13
[호주] 2026년 호주 복지의 전망과 도전 • 박홍재	14
[일본] 초고령사회 일본의 노인 일자리 정책 동향 • 임효연, 이순성	15

# WELFARE ISSUE TODAY

## 복지이슈 TODAY

### 발행인

진수희(서울시복지재단 대표이사)

### 편집인

류명석(서울시복지재단 정책연구센터 센터장)

### 기획위원회

김원호(단국대학교 특수교육과 교수)

김태완(한국보건사회연구원 선임연구위원)

남궁은하(이화여자대학교 사회복지학과 교수)

송아영(연세대학교 사회복지학과 교수)

최유석(한림대학교 사회복지학부 교수)



### 복지이슈Today는

지방자치단체의 복지정책 수립에 필요한 국내외 복지동향을 소개하기 위해, 2013년 4월에 창간된 월간지입니다.

- 본지는 서울시복지재단 홈페이지 <https://www.welfare.seoul.kr> '아카이브 → 복지이슈 투데이'에서도 보실 수 있습니다.
- 발간에 관련된 문의사항과 개선을 위한 의견이 있으시면 발간부서로 보내주시기 바랍니다.  
(정책연구센터 02-6353-0413, [today@welfare.seoul.kr](mailto:today@welfare.seoul.kr))
- 본지에 실린 내용은 서울시의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

# Contents

## 새정부에 제안

### 국내이슈

- 01** 2026년 복지재정: '확장'의 겉모습에 가려진 '사회권'의 상실 · 김형용(동국대학교 사회복지학과 교수) 04
- 02** 현 정부 주거정책의 방향과 과제를 다시 묻는다: 주거권을 말하지만, 기본권으로 정책화하지 않는 나라  
· 송아영(연세대학교 사회복지대학원 부교수) 05
- 03** 연령과 건강, 그리고 건강정책의 연령기준 · 장속량(중앙대학교 적십자간호대학장, 간호학과 교수) 06
- 04** AI 윤리: 구조를 보고, 사람을 키우고, 합의를 만들어야 할 때 · 안은혜(Brown School at Washington University in St. Louis 조교수) 07

### 전문가 기고

- 기후위기시대, 탈탄소에서 기후복지로 담론 확대해야 · 권근혜(고양 탄소중립지원센터 연구원) 08

### 해외동향

- [영국] 영국 난방 지원금 정책 변화 · 윤새별(영국 에든버러 대학 사회·정치학 박사과정) 10
- [프랑스] 80년을 맞이한 프랑스 사회보장제도의 미래 · 이은주(사회정보연구원 연구위원) 11
- [프랑스] 프랑스의 2025년 적극연대소득(RSA) 제도 개혁 내용 · 임밤네(파리7대학 사회학 박사) 12
- [스위스] 2026 스위스 복지동향: 디지털 스위스를 중심으로 · 이현숙(서강대학교 사회학과 강사) 13
- [호주] 2026년 호주 복지의 전망과 도전 · 박홍재(웨스턴시드니대학교 교수) 14
- [일본] 초고령사회 일본의 노인 일자리 정책 동향 · 임효연(세종사이버대학교 사회복지학과 교수),  
이순성(서울시복지재단 선임연구위원) 15

# 2026년 복지재정

## : ‘확장’의 겉모습에 가려진 ‘사회권’의 상실

김형용(동국대학교 사회복지학과 교수)

새 정부는 출범과 함께 ‘국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국’이라는 비전 아래 민주주의 복원, AI 강국 도약, 혁신 경제, 기본사회 구축 등의 전략으로 123대 국정과제를 발표했다. 이에 부응하여 새 정부의 첫 예산안도 전년 대비 8.1% 증가하며 긴축재정에서 확장재정으로의 전환을 보여주었다. 사회복지 분야 또한 8.6% 증액으로 복지재정 확대를 뒷받침하는 듯하다.

2026년 보건복지 예산이 증가한 것은 사실이다. 그러나 확장재정이라 부르기 민망하다. 오히려 그 이면에는 사회권이 실종된 불안한 모습이다. 보건복지 예산 증가분의 상당 부분은 정부의 적극적인 정책 의지가 아닌, 인구 구조 변화와 제도적 경직성에 따른 자연 증가분이다. 사회복지 예산 증가분은 공적연금(8.6조 원)과 주택(2.8조 원)이 상당 부분을 차지한다. 공적연금은 경직성 의무지출로 보건복지부의 국민연금급여지급이 6.1조 원(12.6%), 인사혁신처의 공무원연금급여지급 1.8조원(6.6%), 국방부의 군인연금급여지급 3,277억 원(7.5%), 교육부의 사학연금급여지급이 2,852억 원(4.9%)이 증가한 것이다. 즉 예산 증가는 연금수급 인구 증가에 따른 자연스러운 결과이지, 정부의 적극적인 재정 전략으로 보기는 어렵다. 주택은 국토교통부 주택도시기금의 임대주택지원(출자)이 두 배가량 증가하였는데, 이는 윤석열 정부에서 역대급으로 공공임대주택 예산을 축소한 데 따른 기저효과로 볼 수 있다.

물론 고무적인 변화도 있다. 보건복지부 소관 예산에서 기초생활보장 예산이 크게 증가(2.1조 원)하였는데, 이는 기준중위소득이 역대 최대치로 인상(4인 가구 기준 6.51%) 되었기 때문이다. 또한 의료급여의 간주 부양비 폐지 등 일부 의미 있는 개선이 있었다. 그러나 여전히 생계급여 부양 의무자 기준의 완전 폐지와 같은 근본적 사각지대 해소는 여전히 예산에 반영되지 않고 있다. 또한, 주거 취약계층에 대한 지원이나 교육 격차 해소를 위한 교육급여의 실질적 확대 역시 미미한 수준에 그치고 있다는 평가이다.

무엇보다 ‘기본사회’라는 국정목표에도 불구하고 국가 사회보장제도에 대한 구체적 대응이 없다. ‘지금 사는 곳에서 누리는 통합돌봄’(과제 78) 국정과제의 예산은 기초 지자체별 사업비가 시범사업 대비 대폭 감액된 4억 원~10억 원 수준으로 시작도 전에 좌초될 위기라는 평가를 받고 있다. 당초 예산안 777억원을 국회 보건복지위원회에서 1,771억원으로 두 배 넘게 증액해 통과시켰지만 예산결산특별위원회 심사에서는 반영되지 않아, 결국 914억

원으로 확정되었다. 오히려 국정과제 전반에 걸쳐 강조된 돌봄의 AI 연계, 즉 복지·돌봄 기술을 개발하고, 스마트돌봄, 돌봄로봇 등 돌봄의 산업화 추진에만 관심이 있는 모양새다. 노인복지 예산에 있어서도 노인맞춤돌봄에 이어 노인일자리 사업조차 지역균형발전특별회계로 이전하면서, 노인복지 사업의 안정성을 크게 훼손하였다. 이 특별회계는 국토균형발전을 위해 지자체에 자율적인 재정 권한을 부여하는 것이 취지임에도 불구하고, 지자체의 자율적인 예산 편성이 불가능한 국고보조사업을 편성함으로써 제도의 본래 취지에 무색하게 하였을 뿐 아니라, 보건복지부 일반예산 부담을 줄이는 대신 지자체의 지역자율계정에 대응지방비만 매칭하는 방식으로 운용되는 국고보조 사업을 투입하여 중장기적으로 지방의 부담만 늘리고 있다. 또한 보건의료 분야는 정부의 정책 우선순위가 공공성보다는 산업화에 집중되어 있다는 점을 극명하게 보여 준다. 건강보험 부문은 1.3% 증가에 그친 반면, 보건산업 육성 예산은 32.8% 급증하였다. 지역거점병원 공공성 강화 예산도 실질적인 증액 폭은 미미하다. 보건의료를 국민 건강권 보장이라는 공공재가 아닌 경제 성장을 위한 산업적 도구로 바라보는 것이다.

이렇듯, 새 정부의 첫 보건복지 분야 예산안은 실망스럽다. 긴축 기조에서 벗어나 확장적 재정을 표방하며 지출 규모를 늘린 것은 긍정적이나, 이전 정부의 시장화, 산업화 기조를 우선하는 경로의존의 모습을 보이고 있다. 새 정부의 사회보장사업 확대는 아동수당과 같이 일부 보편적 복지급여 대상자 확대일 뿐이고, 국정과제로 제시된 개혁 과제들은 대부분 기존 제도를 유지·관리하는 수준의 미미한 예산 배분에 그친다. 공공 인프라(공공의료, 공공보육, 탈시설) 확충보다는 시장화된 서비스(바우처, 민간 지원)와 산업 육성에 재원이 집중되는 경향이 뚜렷했으며, 중앙 정부의 재정 책임을 지방정부에 전가하는 구조적 문제 또한 심화되었다. 결론적으로 2026년 예산안은 양적 확대에도 불구하고, 기존 사회보장사업들이 제각기 나열된 구조적 문제를 해결하려는 근본적인 비전과 전략이 부재하다. 무엇보다 전국민적 요구가 지속되어 온 공적돌봄 체계 구축, 공공보건의료 구축 등 구조적 개혁 과제에 대해 명확한 목표를 설정하고 이를 뒷받침할 수 있는 예산을 집중적으로 투입해야 할 것이다.

# 현 정부 주거정책의 방향과 과제를 다시 묻는다

## : 주거권을 말하지만, 기본권으로 정책화하지 않는 나라

송아영(연세대학교 사회복지대학원 부교수)

이재명 정부는 출범 초기부터 ‘기본사회’라는 철학을 강조하며 주거를 교육·의료·돌봄과 함께 국가가 책임져야 할 기본적 생활영역으로 제시해 왔다. 한국의 주거정책이 오랫동안 주택부동산 정책을 중심으로 전개되어 왔고 주거를 시장재로 인식하는 경향이 강했던 점을 고려하였을 때 이러한 선언은 분명히 환영할 만한 변화이다. 주거비의 급격한 상승은 그동안 시장성이 강했던 주거영역에 새로운 도전이 되었고 주거를 공공에서 책임지는 관리적 차원에서 인식해야 할 필요성에 대해 주장하는 목소리가 점점 증가하고 있다. 윤석열 정부가 공공임대 공급을 축소하고 규제완화를 중심으로 주택정책을 운영했던 것과 달리, 현 정부는 취약계층과 청년을 위한 공공임대 재확대, 지역 기반 주거복지 강화, 그리고 사회주택·돌봄주거 모델 개발에 보다 적극적인 입장을 취하고 있음이 비교적 뚜렷하게 확인된다.

그러나 이러한 정책적 의지가 과연 주거를 기본권으로 보장하는 구조로 충분히 연결되고 있는지에 대해서는 여전히 비판적으로 검토할 필요가 있다.

첫째, 공공임대주택 확대 기조가 실제로 관리 기반 주거정책으로 작동하고 있는가를 점검할 필요가 있다. 정부는 공공임대 공급을 다시 확대하고, 특히 청년·고령층·저소득층 대상 특화형 공공임대주택을 확대하고자 하는 방향을 제시한 바 있다. 하지만 지속적으로 문제로 지적되어 온 공공임대주택 전달체계에 대한 근본적인 개선의 의지는 확인하기 어렵다. 여전히 입주 기준의 문턱은 높고, 지역 간 공급 불균형은 개선 속도가 더디다. 중앙집중적인 공공임대주택 공급 형태는 변화하는 주거 욕구에 유연하고 빠르게 대응하는 데 비효율적이며 다양한 주거욕구를 세심하게 다루지 못한다는 한계가 존재한다.

둘째, 증가하는 돌봄 수요와 지역사회에서 살아가고자 하는 욕구에 비해 주거정책의 대응은 지나치게 소극적이다. 통합돌봄법이 제정되고 개정을 앞두고 있는 지금, 한국 사회는 본격적인 지역사회 돌봄 체계로의 전환기를 맞이하고 있다. 통합돌봄은 시설이 아닌 지역사회에서, 가능하다면 자신의 집에서 지속 가능한 독립생활을 유지하는 것을 핵심 가치로 삼는다. 즉, 시설보호가 아니라 자신의 주거지에서 돌봄서비스를 받는, 그야말로 주거권이 극대화되는 전환이라고 볼 수 있다. 따라서 돌봄을 주고받는

공간으로서의 주거가 그 어느 때보다도 중요해지고 있다. 그러나 이러한 통합돌봄의 철학을 실제로 구현하기 위해 필요한 주거의 적절성—안전성, 접근성, 무장애 설계, 돌봄서비스 접근성, 지역 이동성—을 어떻게 확보할 것인지에 대한 논의는 현 정부의 주거정책에서 충분히 다루지고 있지 않다.

셋째, 취약계층 주거권의 개선 의지는 과거 정부에 비해 강화되었지만, 여전히 예방적 노력은 더디게 발전하고 있다. 현 정부는 반지하·고시원·쪽방과 같은 열악한 거처를 개선하기 위한 공공임대 이전 지원, 주거상향 프로그램, 생활안전 점검 체계를 손보겠다는 의지를 밝히고 있다. 그러나 2022년 서울 반지하 침수 이후 여러 차례 제도 개선 논의가 있었음에도, 정치적 관심이 사그라지면서 실제로 반지하에 거주하는 가구가 행정적·재정적 장벽 없이 안전한 주거로 이동할 수 있는 체계는 완성되지 못했다.

넷째, 현 정부가 강조하는 기본사회 담론 속 주거정책이 충분히 구체화되지 않았다는 점과 새롭게 대두되는 주거 이슈를 정책적으로 수용하지 못하고 있음도 한계로 지적할 수 있다. 현 정부는 기본주거의 보장을 강조하고 있지만, 기본소득·기본돌봄·기본의료 등에 비해 주거 영역은 상대적으로 정책 설계가 단편적이고 모호하다. 더불어 기후위기, 지역 소멸, 지역 불평등 등과 같이 새롭게 대두되는 주거 문제를 현재의 기본주거 논의가 충분히 수용하지 못하고 있음도 한계로 확인된다.

현 정부가 추진하는 공공임대 재확대, 사회주택 활성화, 지역 기반 주거복지 강화의 방향은 한국 주거정책의 공공성과 관리성을 회복하는 측면에서 분명 의미가 있다. 그러나 구체적인 실행 계획이 뚜렷하게 확인되지 않고 이전 과오를 반복할 가능성이 있는 영역이 존재하여 이에 대해 비판적으로 검토하고 진정한 주거권 실현을 위한 로드맵을 구성할 필요가 있다. 지금 필요한 것은 주거를 기본권이라고 말해주는 정부가 아니라, 기본권으로서의 주거를 적극적으로 실천하는 정부임을 잊지 말아야 한다.

# 연령과 건강, 그리고 건강정책의 연령기준

장숙량(중앙대학교 적십자간호대학장, 간호학과 교수)

연령에 따른 건강변화에 대한 분석에서 대체로 75세를 기점으로 신체적 건강이나 기능상태가 변동하는 것을 목격한다. 그러나 이는 신체적 기능상태나 기능제한, 또는 만성질환 영역에서 적용된다. 정신건강 영역이나 주관적 건강은 60~65세가 기점이 된다. 또는 50세 중후반이 중요한 기점이 되기도 한다. 건강은 다면적인 특성을 가지고 있다. 건강을 기준으로 우리사회 연령기준을 제도화한다 해도 신체적 건강만을 기준을 삼아서는 안 된다. 즉, 연령은 건강상태를 제대로 반영하지 못한다. 뿐만 아니라 건강의 사회적 결정요인, 환경 등에 의해 교차되는 건강취약성을 간과할 가능성이 높다.

보건복지부와 한국사회보장정보원이 운영하는 복지포털사이트(bokjiro.go.kr)와 「2025년도 노인보건복지 사업 안내」에 수록된 총 103개 노인 관련 사업을 WHO 건강노화 실행 프레임워크에 따라 분석<sup>1</sup>하였는데, 국내 노인 보건복지 사업은 장기요양체계 구축, 서비스 접근성 보장, 경제적 지원과 사회참여 기회 제공 측면에서 비교적 높은 충족도를 보였다. 반면, 연령차별 해소, 가족 돌봄자 지원, 정기적 노인 조사와 같은 제도·구조적 영역은 전반적으로 미흡했으며, 특히 측정·모니터링 영역은 직접적 체계 구축보다는 행정자료 활용에 의존하는 양상을 보였다. 대상집단별로 보면, 취약노인과 일반노인, 장애인, 특수법적 신분·집단을 대상으로 한 사업은 주로 빈곤 보호와 사회적 참여 제공에 일정한 기여를 했으나, 보건·돌봄 인력 체계나 데이터 기반 구축은 거의 반영되지 않았다. 장기요양수급자 대상 사업은 장기요양체계 구축 영역에서 두드러진 강점을 보인 반면, 예방·자기관리나 사회·문화적 권리 보장은 부족했다. 전반적으로 국내 노인정책은 서비스 제공 중심에서는 강점을 가지지만, 집단별로 특정 영역에만 편중되는 경향이 있어, 다층적 필요를 균형 있게 반영할 수 있는 정책적 보완이 필요하다.

노인을 사회적 권리 주체로 인정하고, 연령에 구애받지 않는 참여 기회와 고령친화적 환경을 조성하는 것은 건강노화의 핵심 요소임에도 불구하고, 국내 노인정책은 이 영역에서 여전히 미흡하다. 이는 우리나라 노인정책이 주로 서비스와 급여 중심으로 발전해온 반면, 노인의 사회

적 위상과 권리 기반은 상대적으로 간과되어 왔음을 보여준다.

연령을 기준으로 삼는 방식은 인구구조의 변화에 취약해질 뿐만 아니라 특정 연령을 부양의 대상으로만 보는, 정책서비스의 대상화 우려가 있다. 건강정책은 보건의료의 필요에서부터 출발해야 한다. 연령 기준은 경계선에 있는 사람에게 불합리한 차이를 만들게 되고, 특정 연령은 건강하지 못하다는 고정관념을 강화할 가능성이 높다. 우선 첫 단계로 노인장기요양보험 서비스 대상의 65세 이상 노인이라는 연령기준을 폐지하는 것에서부터 출발하는 것을 제안한다. 그렇게 된다면 아래 그림 1에서 그림 2로의 전환이 가능할 것이며, 사적 돌봄과 공적 돌봄이 함께 돌봄을 시작할 수 있다. 돌봄요구에 모두가 함께 응할 때, 궁극적으로 돌보는 사회로 나아갈 수 있을 것이다.

그림 1 노인장기요양보험에서 연령기준의 의미

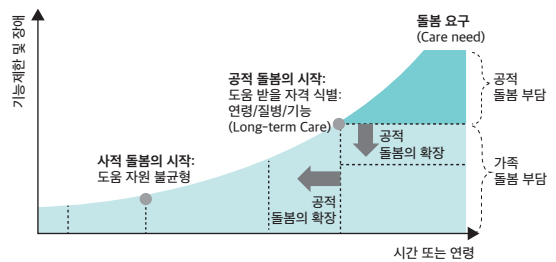
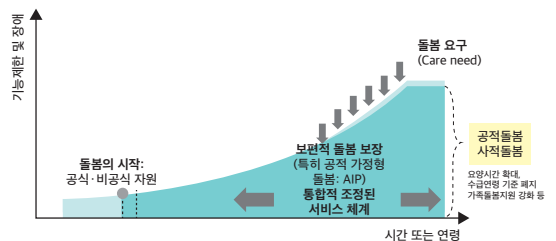


그림 2 보편적 돌봄으로 효과적·통합적 돌봄체계: 사회적 불평등 해소와 돌봄요구 경감



1 최은희·최숙량(2025), 초고령사회 대비 건강노화 정책 방향”, WHO 건강노화 프레임워크를 활용한 국내사업 평가, 보건교육 건강증진학회지, 42(4), pp.21-22 발췌하여 정리함.

# 시 윤리

## : 구조를 보고, 사람을 키우고, 합의를 만들어야 할 때

안은혜(Brown School at Washington University in St. Louis 조교수)

인공지능 기술이 정신없이 빠르게 발전하고 있다. 생성형 인공지능 붐은 산업 전반을 넘어 사람들의 삶에 세세하게 스며들고 있다. 이와 함께 ‘인공지능 윤리’에 대한 논의도 활발해졌다. 하지만 지금 우리 사회의 윤리 논쟁은 좀 아쉽다. 대부분 ‘데이터 편향을 어떻게 없앨까?’ 혹은 ‘딥페이크를 어떻게 처벌할까?’ 같은, 이미 일어난 문제에 대한 사후 대응이나 기술적 완결성에만 집중하고 있기 때문이다.

새 정부의 인공지능 정책은 이런 미시적 접근을 넘어서야 한다. 윤리 가이드라인 하나 더 만드는 것보다 더 중요한 것은, 인공지능이 변화시키는 거대한 사회 구조적 변화를 똑바로 보는 것이다. 이를 위해 새 정부는 기술 이면의 본질을 향 한 다음 질문을 던져야 한다.

### 첫째, 인공지능 생태계의 권력 구조는 윤리적인가?

우리는 인공지능 윤리를 흔히 ‘도구 사용법’ 문제로 본다. 칼을 요리에 쓰면 도구고 사람을 해치면 흉기라는 식이다. 하지만 인공지능은 단순한 도구가 아니다. 거대한 자본과 정치적 의도가 투영된 ‘환경’ 그 자체다. 윤리 문제를 제대로 이해하려면 알고리즘 정치 자본주의에 대한 냉철한 이해가 필요하다.

단순히 어떤 인공지능 모델을 도입하느냐를 넘어, ‘누가 어떤 인공지능에 얼마나 투자했는가?’, ‘누가 개발을 주도하는가?’, ‘이 기술은 누구의 이익을 위해 설계됐는가?’를 물어야 한다. 지금의 초거대 인공지능 모델들은 막대한 컴퓨팅 자원과 데이터를 독점한 소수 빅테크 기업들의 영향권 안에 있다. 이들이 설계한 알고리즘은 중립적이지 않다. 그들의 이익 구조와 정치적 입장이 반영될 수밖에 없다.

새 정부의 윤리 정책은 개별 알고리즘의 편향성을 점검하는 수준을 넘어, 인공지능 생태계의 ‘기울어진 운동장’을 감시하는 것으로 확장되어야 한다. 힘과 돈의 논리가 기술 표준을 독점하지 않도록 견제하고, 공공의 가치가 인공지능 개발 단계부터 반영될 수 있도록 생태계의 다양성을 확보하는 것이 진정한 윤리적 접근이다.

### 둘째, 교육과 진단 체계는 복잡해진 위협을 감당할 수 있는가?

‘인공지능이 코딩을 대신해 주니 개발 교육은 필요 없다’라는 주장은 위험하다. 오히려 인공지능으로 배움의 장벽

이 낮아진 지금이야말로, 인공지능이 내놓은 결과물을 검증하고 비판할 수 있는 ‘인간 고유의 지성’이 절실하다. 특히 거대언어모델(LLM) 시대의 편향은 과거와 차원이 다르다. 과거 편향이 명백한 데이터 불균형에서 비롯됐다면, 지금은 암묵적 편향이나 다중 에이전트 시스템에서 복잡한 형태로 나타난다. 이것은 단순한 기술적 버그가 아니라 미래 사회 구조 자체를 위협하는 안전 문제다. 게다가 윤리적 정렬(alignment)을 위해 사용되는 인간 피드백 강화 학습도 완전하지 않다. 이제 인공지능 문해력 교육을 단순 활용이 아닌, 기술의 사회적 맥락을 읽어내는 비판적 사고 교육으로 재편해야 한다. 기술 전문가뿐 아니라 다양한 사회 문제를 대변하고 윤리 이슈를 분석할 수 있는 인문, 사회학적 인재 양성에 투자해야 한다.

### 셋째, 우리는 무엇을 ‘윤리’라고 부를 것인가?

가장 근본적인 질문이다. 우리는 아직 ‘정의해야 할 것’들에 대한 답을 갖고 있지 않다. 정부와 기업들은 ‘편향 없는 인공지능’, ‘책임 있는 인공지능’, ‘인간 중심 인공지능’을 내건다. 하지만 이게 구체적으로 뭘 의미하는지 사회적 합의가 없다. 예를 들어 ‘편향 없는 모델’이라는 것이 실제로 가능한가? 낙태나 난민 문제처럼 사회적 합의가 첨예하게 갈리는 사안에 대해, 양측 모두에게 편향 없다고 인식되는 모델을 만드는 것은 불가능에 가깝다. 기술적 중립은 환상이다. 결국 어떤 가치를 우선시할 것인가에 대한 정치적 결단과 사회적 합의만 남을 뿐이다.

### 맺음말

인공지능 윤리 문제를 ‘나쁜 말을 걸러내는 필터’를 만드는 기술적 과제로 단순화해서는 안 된다. 인공지능 윤리 문제는 권력의 문제이고, 교육과 검증 체계의 문제이며, 우리 사회가 지향해야 할 가치를 정의하는 철학적 문제이다. 따라서 지금 우리에게 필요한 건 인공지능 기술 자체에 대한 미시적 규제가 아니다. 기술이 초래할 권력 집중을 감시하고, 고도화된 위험을 분석할 수 있는 시민을 길러내며, 모호한 윤리적 개념들에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 리더십이 필요하다.

# 기후위기시대, 탈탄소에서 기후복지로 담론 확대해야

권근혜(고양연구원 탄소중립지원센터 연구원)

2015년 11월 파리협정이 체결된 지 10년이 지난 지금까지 지구온도는 계속 올라가고 있다. 세계기상기구(WMO) 보고서는 2015년부터 2025년까지의 11년은 176년 관측역사상 가장 더운 시기였으며, 최근 3년(2023~2025년)이 그중에서도 가장 더운 기간일 것으로 전망했다. 이상기후로 인한 폭염, 폭우, 대설 등 자연재난이 빈번해지면서 이제 기후변화는 먼 나라, 먼 미래의 얘기가 아닌 지금, 나의 삶을 위협하는 현실이 되고 있다. 기후변화 원인이 인간활동 때문인가에 대한 의문이 여전히 제기되고 있지만, 산업화 이후 급격하게 상승한 지구온도로 인해 인간과 자연의 생존질서가 위협받는 것은 분명하므로 기후변화 원인과 대비책을 논하는 것은 필요한 일이다.

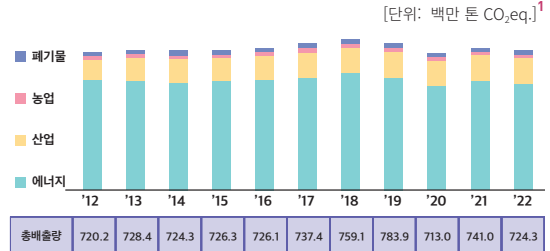
지구온난화는 이산화탄소, 메탄 등 6개 성분이 온실가스를 배출하여 적외선 복사열을 흡수하거나 재방출함으로써 나타나는 현상이다. 그러므로 일차적인 해결책은 문제의 원인, 즉 온실가스를 줄이는 것이다. 완화(Mitigation)정책인 이것은 탄소배출량을 줄이거나 탄소흡수원을 늘려 대기 중 탄소량을 인위적으로 감축하는 것이다. 이를 위해 전세계 74%의 이산화탄소를 배출하는 139개국이 탄소중립을 선언했으며, 우리나라를 포함한 34개국이 탄소중립을 국가목표에 반영하고, 이행체계 마련 등 법제화로 발전시켰다.

우리나라는 2021년 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」을 제정하여 '30년까지 '18년 대비 40% 감축목표를 설정하였으며, 2024년 지자체 상향식 탄소중립 이행을 위해 '제1차 시군구 탄소중립 녹색성장 기본계획'을 수립하였다. 이러한 노력으로 2022년 탄소배출량은 2018년 대비 7.6% 감축되었으나 2030감축목표 40%에 비해 매우 낮은 수준이다.

탄소배출의 주 원인은 에너지 분야로 전체배출량의 76%를 차지하는 것으로 나타났다. 에너지는 사회의 동력이자 산업 및 개개인의 일상양식을 결정하는 중요한 요인이다. 이에 탄소중립을 위해서는 인간이 100년 넘게 의존해온 탄소에너지, 즉 탄소기반 메커니즘이 전면적으로 교체되어야 함을 의미한다.

다행스럽게도 에너지 탈탄소화는 조금씩 실현되고 있다. 서울시가 2012년 설립한 '서울에너지드림센터'는 국내 최초 에너지자립형 친환경 공공건물로서 패시브(Passive,

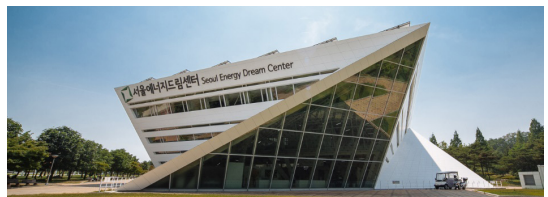
그림 1 온실가스 총배출량 및 분야별 배출량



출처: 지표누리 국가발전지표 (<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4288>)

에너지 저감) 방식으로 에너지 사용의 70%를 줄였으며 액티브(Active, 신재생 에너지) 방식으로 30%의 에너지를 충당한다. 패시브 방식은 단열재, 전동 블라인드 등으로 겨울철 손실에너지와 여름철 유입에너지를 최소화하였고, 액티브 방식은 독일 컨소시엄 기업의 지열 히트펌프와 864개의 태양광 패널을 사용해 친환경 에너지를 생성했다. 2012년 설립 이후부터 지금까지 높은 에너지자립률을 유지하여 올해 제로에너지건축물 중 가장 높은 등급을 인증 받았다.

그림 2 서울에너지드림센터



한때 탄소배출산업의 중심이었던 포스코의 변화도 주목할만하다. 포스코는 철강석을 녹이는 용광로로 인해 탄소배출 원죄기업으로 여겨졌으나, '2050탈탄소 로드맵'을 세워 생산공정체계의 탈탄소화를 시도하고 있다. 대표적으로 HyREX 기술은 용광로가 아닌 수소로 철을 제조하는 수소환원체철 기술의 하나이다. 수소환원체철기술은 우리나라를 포함한 7개국만 보유하고 있으며 탄소국경세 등 환경규제에 대응할 수 있는 게임 체인저로 여겨진다.

① CO<sub>2</sub>eq.: 이산화탄소환산량(Carbon dioxide equivalent)으로 다양한 온실가스 배출량을 등가의 이산화탄소(CO<sub>2</sub>) 양으로 환산한 것으로, 지구온난화지수(GWP)를 기준으로 다양한 온실가스 배출량을 비교하기 위한 단위이다.

포스코의 HyREX 방식은 분말 철광석을 그대로 사용할 수 있어 유럽 국가의 방식인 Shaft보다 안정적인 원자재수급이 가능하다.

그렇다면 기후문제가 해결단계에 들어섰다고 볼 수 있을까? 기후변화를 탈탄소 이슈로만 보기에 무리가 있다. 당장 탄소중립을 달성해도 지금까지 올라간 지구온도가 갑자기 낮아지는 것은 아니며 생태계가 온전히 회복될 수 있을지도 미지수이다. 기상환경의 누적적이고 시간지연적인 특성으로 이상기후는 지속될 것이며 물리적, 경제적 피해도 계속 발생할 것이다. 이에 피해를 최소화하는 노력이 병행되어야 하는데 이를 적응(Adaptation)정책이라고 한다. 즉, 적응정책은 사람들이 이상기후에 적응할 수 있도록 시스템과 제도를 마련해 주는 것이다. 적응정책이 중점을 두는 부분은 기후정의(Climate Justice)이다. 기후정의는 기후변화의 불평등한 영향을 인정하고 특정 계층이 불평등한 피해를 보지 않도록 온실가스를 더 많이 배출한 사람에게 더 많은 책임을 부여하자는 주장이다.

세계불평등연구소(World Inequality Lab)의 기후불평등보고서 2025(Climature Inequality Report 2025)에 따르면 전 세계 부자 1%의 소유자산을 통한 탄소 배출량이 전체 41%에 이른다. 다시 말해 부자는 소비활동뿐만 아니라 소유자산—주택, 자동차, 가전제품 등—을 통해서도 탄소를 배출한다는 것이다. 한편 2050년 기후피해 예상수치를 보면 절대적 손실(금전적 피해)은 소득분위별로 유사하였으나 상대적 손실(소득감소율)은 하위 50%가 상위 10%보다 24배나 높았다. 이것은 예상이 가능한 부분인데, 고립된 노인이나 건설현장 노동자와 같이 거주지나 일터 안전망이 약한 환경에서는 이상기후 피해에 취약할 수밖에 없고, 특히 탄소기반에서 탈탄소로 산업구조가 재편되면서 낮은 역량의 노동자 일자리가 없어질 수 있기 때문이다.

이러한 배경에서 EU는 2025년에 녹색전환을 공정하고 포용적으로 만들자는 취지의 사회적 기후기금(Social Climate Fund)을 만들었다. 배출권거래제 등 탄소중립 과정에서 에너지빈곤층이 피해를 볼 수 있다고 보고 취약계층과 중소기업에 운송비, 난방비 등을 지원하는 것을 주 내용으로 한다.

우리나라는 「탄소중립기본법」 제1조에서 탄소중립사회로의 이행과정에서 발생할 수 있는 경제적·환경적·사회적 불평등을 해소해야 한다고 명시하고 있다. 2025년에는 환경부가 '환경복지'를 3대 과제 중 하나로 설정해 취약계층과 어린이의 환경피해로 인한 건강지원을 강조했으며, 국회의원 주축으로 복지 및 환경 관계자가 모여 '기후복지

그림 3 전세계 소득별 탄소배출비중

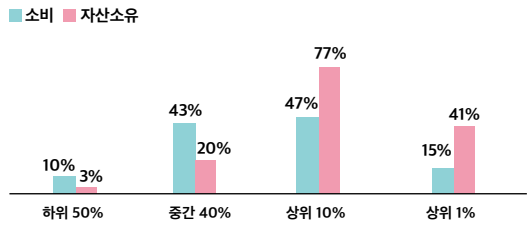
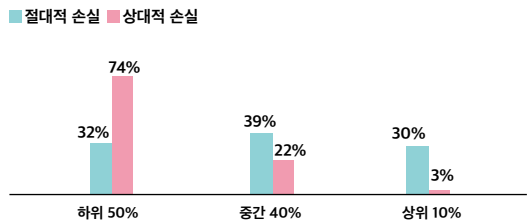


그림 4 2050년 기후손실 분포



법' 입법화 필요성을 논의하기도 하였다.

해외에서는 에너지 기본권 중심으로 기후복지제도가 운영되고 있다. 영국은 에너지빈곤 정책에 선도적인 나라이다. '2000년 주택 난방 및 에너지 절약법(Warm Homes and Conservation Act 2000)'을 제정, 에너지빈곤을 개념화하였으며 지금까지 현금지원, 에너지 요금할인, 단열설비 등 에너지향상지원의 정책을 집행해오고 있다.<sup>2</sup> 미국은 1981년부터 연방차원에서 저소득층 에너지 지원 프로그램(LIHEAP; Low Income Home Energy Assistance Program)을 운영하고 있다.

기후문제는 '개인의 영향이 미미하기 때문에 자신의 행동은 큰 잘못이 아니'라고 여기는 사소함의 문제(The problem of inconsequentialism)에 직면한다. 그러나 부가 성장하고 빈부격차가 커지면서 모든 개인의 탄소배출량이 미미하다고 단정할 수는 없을 것이다. 이에 기후정의 개념에 따라 탄소배출량에 따른 책임을 부과하고 탈탄소 과정에서 소외되는 계층을 포용하기 위한 정책적 관심과 제도화 노력이 필요할 것이다.

2 김현경·김근혜(2017, March), Fuel Poverty Policies in the UK and Their Implications. In *Health and Welfare Policy Forum* (Vol. 2017, No. 3, pp. 93-103). Korea Institute for Health and Social Affairs.

# 영국 난방 지원금 정책 변화

윤세별(영국 에든버러 대학 사회·정치학 박사과정)



영국 겨울이 춥다고는 하지만 우리나라와 비교하면 온도 자체는 비교적 높은 편이다. 하지만 ‘실내가 얼마나 따뜻한지’ 비교한다면 ‘영국이 훨씬 춥다’는 것이 개인적인 의견이다. 건물마다 난방 시스템에 차이가 있지만 오래 전에 지어졌거나 창문이 얇은 집은 난방을 켜도 추운 경우가 많고, 난방비 걱정으로 히터를 트는 시간을 설정해 두기도 한다. 영국 난방비는 2021년 하반기부터 급격하게 상승하였는데, 코로나 팬데믹 및 러시아-우크라이나 전쟁 영향이 컸다. 다행히 추운 겨울 동안 고령층의 난방비 부담을 덜어주기 위해 영국 정부는 1997년부터 겨울 난방비 지원금(Winter Fuel Payment) 제도를 운영하고 있다.

작년 3월에는 겨울 난방비 지원금 수급 자격 변경에 대한 발표가 있었다. 2025/2026년 겨울부터 국가연금 수령 연령 이상의 모든 사람에게 지원금을 지급하되 연 소득 35,000파운드를 초과하는 개인에게는 세금을 통해 지원금을 환수한다는 내용이었다. 이는 공공지출 예산 절감을 위해 2024년 7월 발표한 수혜 대상 축소 조치를 다소 완화하는 결정이었다. 겨울 난방비 지원금은 도입 당시 60세 이상 모든 노인에게 지급되었으나 2024/2025년 겨울부터는 복지수당(연금 크레딧<sup>1</sup> 또는 기타 소득 연계 복지급여) 수급가구로 수혜 대상을 제한한다는 발표가 있었다. 이 제한 조치로 연간 약 13억 파운드의 공공지출을 절감할 수 있을 것이라는 예상과 동시에 지원금 수급 가구 수가 2023/2024년 약 760만 가구에서 2024/2025년 130만 가구로 급감할 것이라는 추산이 나왔다.

또한 2022/2023년 연금 크레딧 수혜 자격이 있지만 크레딧을 신청하지 않은 가구가 약 76만 가구에 이른다는 추정치를 바탕으로 수급 자격 변화 조치가 연금 크레딧을 수급하지 않는 저소득층 노인 및 수급 기준선 경계에 놓여 있는 가구의 지원 자격을 박탈하여 사각 지대를 넓힐 것이라는 비판에 직면하기도 했다. 정부는 지방정부와 협력해 연금 크레딧 미 신청 가구를 발굴하겠다고 발표했지만 여전히 노인들로 하여금 ‘난방을 할지 식사를 할지’ 선

택하게 만드는 조치라며 비판을 받았다. 노인 복지 및 시민사회 단체도 보편 지급을 선별 지급으로 전환하는 조치로 80% 이상의 저소득 노인들이 지원금 기회를 잃게 될 것이며 연금 크레딧 신청을 두려워할 시간 여유를 두지 않고 급격하게 제도를 변경했다고 지적했다. 결국 2025년 3월 발표를 통해 다시 모든 연금 수급 연령에 난방 지원금을 지급하되 부분적 소득 심사 및 세금 환급 절충안 도입이 발표된 것이다.

도입 당시로 거슬러 올라가면 지원 금액에도 여러 차례 변화가 있었다는 것을 알 수 있다. 고령자들의 겨울 난방비 부담을 덜어주기 위해 1997년 도입 당시에는 1인당 20파운드를 지원하였다. 이후 1999/2000년도에 100파운드로, 2000/2001년부터는 200파운드로 두 차례 인상되었다. 2003/2004년부터는 80세 이상 고령자가 있는 가구에 100파운드를 추가로 지급하여 가구당 200파운드 또는 300파운드(80세 이상 고령자가 있는 가족)를 수령하는 것으로 정해졌다.

북아일랜드의 경우 잉글랜드 및 웨일스와 같은 방식으로, 스코틀랜드는 연금 연령 겨울 난방비 지원금(Pension Age Winter Heating Payment) 제도를 운영하고 있다고 안내하고 있다. 수급 대상자는 약 100~300파운드를 지원받으며 잉글랜드 및 웨일스와 동일하게 연간 수입이 35,000파운드를 넘는 경우 세금을 통해 지원금 환급이 이루어진다. 스코틀랜드에 주소를 두고 실제 거주하고 있어야 한다는 조항을 제외하면 잉글랜드 및 웨일스 지역과 거의 동일하게 지원금 제도를 운영하고 있다.

난방비 보조금 수혜 대상 변경 조치 및 절충안 전환 사례는 공공 재원 부족으로 인한 급격한 정책 변화가 오히려 잦은 정책 변경 및 혼선으로 이어질 수 있다는 것을 보여준다. 동시에 재원 확보를 위한 과감한 변경 및 이에 대한 비판 수렴이 절충안을 도출하는 계기가 되었다고도 평가할 수 있을 것이다.

**1** 연금 크레딧(Pension credit)은 국가 연금 수급 연령 중 저소득층을 위한 소득심사 기반 복지급여(means-tested benefit)로 보장 크레딧(Guarantee credit, 최소 소득 보장을 위한 지원금)과 저축 크레딧(Savings credit, 일정한 저축이 있는 사람에게 추가 지급되는 금액)으로 나뉜다. 국가연금(State Pension)과는 별개이며 보장 크레딧은 약 200~300파운드, 저축 크레딧은 17~19파운드 정도 지급된다.

**자료출처**  
<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10094/>  
<https://www.gov.uk/winter-fuel-payment>  
<https://www.ageuk.org.uk/information-advice/money-legal/benefits-entitlements/pension-credit/>  
<https://www.mygov.scot/pension-age-winter-heating-payment/check-if-youre-eligible>

# 80주년을 맞이한 프랑스 사회보장제도의 미래



이은주(사회정보연구원 연구위원)

1945년 사회보장정책의 문을 연 프랑스는 지난해 사회보장제도 시행 80주년을 맞이하였다. 프랑스는 1945년 건강보험 의무 가입, 1898년에 제정된 산재보험의 새로운 편입을 시작으로 이듬해 가족수당이 추가되면서 다양한 복지정책이 마련되어 오늘날은 크게 5개의 분야로 건강, 은퇴, 가족, 자립, 산재에 대한 사회보장 시스템을 갖추었다. 지난해는 80년간의 사회보장정책과 현 정책에 대한 다각적인 검토와 향후 사회보장정책의 새로운 변화를 예측하는 포럼, 연구, 정책개선논의 등이 활발하게 진행되었다. 복지의 혜택으로 국민의 삶의 질이 향상되고 기대 수명도 증가했지만 80주년을 맞이한 사회보장제도의 가장 중요한 논쟁은 재정적자의 문제이다. 건강보험과 노령연금의 만성적자는 늘 사회보장정책의 뜨거운 감자이면서도 개선이 쉽지 않다. 그러므로 80주년을 맞이한 시기에 전문가들은 정책내용의 개선보다는 사회보장 재정과 적자 해결에 대한 논의에 집중되었다. 프랑스의 사회보장 재정 규모는 세계 모든 국가 중 상위권에 속한다.

적자규모가 가장 큰 것은 (2024년 기준으로) 전체 사회보장재정의 83%를 차지하고 있는 은퇴연금(55억 유로 적자)과 건강보험(160억 유로 적자)이며 이는 전체 적자의 약 3/4를 차지한다. 최근 10년간 적자는 2배로 증가하였다. 그러나 적자에도 불구하고 2025년 건강보험 재정은 2,658억 유로로 2024년 2,564억 유로보다 증가하였다. 증가의 주원인은 만성질환자의 증가, 노년인구의 증가로 보고 있다.

2025년 총사회보장 재정은 6,660억 유로로 이는 국내총생산의 약 25%이며 2023년에 비해 3.5% 증가하였다. 사회보장에 필요한 재정마련은 전체 재정의 56%가 근로자와 사용자가 납부하는 사회보험료(cotisations sociales), 20%가 세금의 일종인 일반 사회 기여금(Contribution Sociale Généralisée; CSG), 18%가 담배, 술 등에 포함한 세금, 그리고 나머지 6% 정부가 부담하는 분담금으로 구성되어 있다.

지난해 정책전문가들이 분석한 적자요인은 다양한 측면에서 제시되었다. 첫째는, 적자해결을 위해 사회보장현황과 공공재정현황을 혼동, 혼재하여 분석하는 것을 조심해야 한다고 경고했다. 왜냐하면 사회보장재정의 80%는 개인의 사회보험료와 일반사회기여금(CSG)으로 충당하고 있기 때문에 공공재정상황을 사회보장적자와 연결하는 것은 무리가 있다는 것이다. 둘째는, 적자의 문제를 개인분담금 면제액의 규모로 분석한 것이다. 최근 개인 분담금 면제액은 연간 700억~1,000억 유로로 면제대상이나 규모

가 너무 크기 때문에 이를 축소, 감액해야 한다는 지적이다. 셋째는, 적자 규모가 큰 2개 분야에 대한 정책개선 의제이다. 예컨대, 은퇴연금은 법정 정년을 없애고 '기준 연령'을 도입해, 그 나이보다 일찍 퇴직하면 연금이 감액되고 늦게 퇴직하면 증가하도록 하는 것으로 개선하는 것이다. 건강보험의 경우는 국민들이 건강을 오래 유지하고 질병이 발병하는 시점을 최대한 늦출 수 있는 체계로 개선하는 것이다. 그러나 연금개혁에 대한 국민들의 저항은 매우 강력하고, 건강보험에 대한 제안은 단기간에 해결될 수 있는 것이 아니다. 넷째는 80년을 유지한 사회보장제도가 오늘날 21세기에 적절하지 않다는 지적도 나왔다. 오늘날 인구, 경제 사회문제가 예전과는 다르게 변화하고 있어 이 변화를 충분히 고려하고 검토한 정책 개선이 필요하다는 것이다. 다섯째는, 젊은 인구에 비해 노년인구의 증가가 높아지고 있어 2025년 2.5명의 청년이 1명의 노인을 케어하고 있는 셈이다. 젊은이들의 부담은 향후 더 증가할 것으로 예상하고 있다. 그래서 세대간의 연대를 고려하는 새로운 사회보장 정책이 필요하다는 것이다.

이러한 다양한 전문가들의 의견을 취합하여 사회보장의 적자를 줄이고 보장을 유지하는 정부의 정책개선은 결코 쉬운 문제가 아니다. 지난해 정부재정적자를 해결하기 위한 세금 개혁이 발표되자 국민들의 반대가 너무 컸고 이를 조절하기 위해 정부는 일단 은퇴연금 개혁안을 잠시 중단한 바 있다. 단기적인 해결책보다는 장기적인 계획의 필요성이 강조되고 있는 상황에서 현재 적자 재정으로는 장기적인 사회보장정책을 유지해 갈 수 없는 상황이라 보다 근본적인 개선이 필요하다. 적자규모가 지속적으로 증가하는 상황에 대해 프랑스 국민의 90%가 앞으로는 사회보장 범위가 축소될 것이라고 생각하고 있다. 정부는 재정수입을 증액할 것인지, 아니면 지출을 축소할 것인지 딜레마에 빠져 있다고 한다. 그러나 지출을 줄일 경우 보장범위가 축소되는 것은 당연한 결과가 되기 때문에 국민들의 보장범위 축소를 최소화하고 적자문제를 줄여나가는 것이 사회보장제도 시행 80주년을 맞이한 프랑스 정부의 최대 과제이다.

**참고자료**

<https://80ans.securite-sociale.fr/accueil>  
<https://solidarites.gouv.fr/plfss-2026-la-necessite-dun-retour-lequilibre-de-la-securite-sociale>  
<https://iheps.com/les-cycles-detudes/2025-cycle-16/>  
<https://www.ledauphine.com/social/2025/10/04/la-securite-sociale-a-80-ans-puits-sans-fond-le-systeme-est-il-a-bout-de-souffle#:~:text=Contrairement%20aux%20id%C3%A9es%20re%C3%A7ues%2C%20la,dans%20les%20d%C3%A9penses%20de%20sant%C3%A9>

# 프랑스의 2025년 적극연대소득(RSA) 제도 개혁 내용



임박네(파리7대학 사회학 박사)

적극연대소득(Revenu de solidarité active; RSA)은 저소득층의 최저생계를 보장하고 사회·직업적 편입을 지원하는 동시에 저임금 노동자에게 부족한 소득을 보충해 주는 두 가지 역할을 동시에 수행하는 프랑스의 대표적인 최소보장급여 제도이다. 그러나 최근 몇 년간 지속된 수급자 증가, 재정 부담 확대, 노동시장 편입 정체에 대응하기 위해 프랑스는 2025년 RSA 제도의 대대적인 개편을 단행하였다. 이 개혁은 수급 자격 요건 자체를 크게 변경하지는 않았으나, 제도의 운영 방식과 수급 이후의 의무를 대폭 강화함으로써 기존의 소득 보장 중심 접근에서 근로 연계형 복지로의 전환과 제도적 제재를 본격화하였다.

RSA는 원칙적으로 25세 이상이어야 하지만, 18~24세의 경우 일정 기간의 근로 경력이 있거나 한부모인 경우에 한해 예외적으로 인정된다. 프랑스 내 안정적 거주(연 중 최소 9개월) 중인 프랑스 국적자뿐만 아니라 유럽 국적자, 5년 이상 체류증을 보유한 기타 외국 국적자도 대상이다. RSA 금액은 가구 구성에 따라 차등 적용되며, 2025년 기준(2025.4.1~ 2026.3.31.) 일반 지급액은 <표 1>과 같다. 심각한 재정적 어려움에 처한 한부모 가구를 지원하기 위해 RSA 지급액을 일정 기간 높여주는 ‘RSA 인상분’ (RSA majoré) 제도도 존재한다. 예를 들어, 임신 중인 한부모는 월 831.21유로, 한 자녀 한부모는 1,106.95유로, 두 자녀는 1,383.69유로의 RSA 인상분을 받을 수 있다.

표 1 프랑스 RSA 월지급액 (2025년)

자녀 또는 부양인 수	독신(한부모)	커플
0	646.52€	969.78€
1	969.78€	1,163.74€
2	1,163.74€	1,357.70€
3	1,422.35€	1,616.31€
1명 추가 시	254.28€	

2025년 1월부터 시행된 RSA 개혁의 핵심은 수급자의 적극적인 참여를 전제로 한 활동 의무 강화, 프랑스 고용청(France Travail)과의 연계 확대 및 관리·제재 체계의 재구조화로 요약된다.

첫째, 가장 중요한 변화는 주 15~20시간의 활동 의무 부과이다. 기존 RSA도 소득보장을 중심으로 노동시장 재진입을 유도하였으나, 활동의 강도나 참여 의무가 명확하지 않았다. 2025년부터 수급자는 매주 일정 시간의 활동을 수행해야 하며, 이는 임금노동뿐만 아니라 사회적·직업적 통합을 위한 다양한 활동을 포함한다. 예를 들어, 직업훈련, 기업 현장 체험, 자원봉사, 운전면허 취득 준비 등도 활동 범주에 해당한다. 이러한 활동 의무는 수급자의

노동시장 접근성을 높이고 고용으로의 전환 경로를 체계화하기 위함이다.

둘째, RSA 수급자는 프랑스 고용청에 자동 등록된다. 개혁 이전에는 RSA 수급자 중 약 40%만이 등록되어 있어 고용 서비스와의 연계가 충분하지 않았다. 2025년부터 모든 수급자는 직업 유무와 상관없이 자동으로 등록되어, 고용청의 인력이 수급자의 상황을 평가하고 고용 계획을 설계·관리하게 되었다. 이를 통해 고용 서비스 접근성을 확대하고 개별화된 맞춤형 지원을 강화하였다. 동시에 지역별 고용·복지 자원을 연계하기 위한 ‘지역 플랫폼’을 전국적으로 확대하였고 수급자가 직업 훈련·고용 기회를 보다 쉽게 연결할 수 있는 구조를 마련하였다.

셋째, 프랑스 노동청과 수급자 사이의 ‘참여 계약’ 체결이 의무화되었다. 모든 수급자는 첫 면담 뒤 개별적으로 계약서를 작성해야 하고, 이는 활동 목표, 수행해야 할 활동 내용, 지원 내용을 담은 맞춤형 문서이다. 이 계약은 RSA 지원을 단순 급여 지급에서 개인별 경로 중심의 복지로 전환하는 장치로, 수급자의 참여를 제도적으로 확고히 하기 위한 조치이다.

넷째, 제재 체계의 강화는 이번 개혁의 또 다른 중요한 변화이다. 수급자가 활동 의무나 계약 조항을 이행하지 않을 경우 RSA 수당은 일부분 또는 완전히 정지될 수 있다. 의무 불이행 시 급여 지급이 중단되지만, 활동을 다시 이행할 경우 소급하여 급여를 회복할 수 있다. 제재 강화는 제도의 책임성과 수급자들의 이행력을 높여려는 취지이지만, 취약계층에 대한 압박과 낙인 가능성, 제재 중심 접근에 대한 비판도 존재한다. 마지막으로, 개혁은 활동 의무 예외도 명확히 규정하고 있다. 장애인, 장기질환자, 건강 문제가 있는 자, 12세 미만 자녀의 돌봄이 불가능한 한부모는 활동 의무에서 면제되며, 개인 상황을 고려한 조정도 가능하다고 명시되어 있다. 이는 제도의 일방적인 적용을 통한 경직성을 완화하고 수급자의 다양한 생활 조건을 반영하는 안전장치로 볼 수 있다. 이러한 개혁이 목표대로 실제 수급자의 자립과 노동시장 편입으로 이어지기 위해서는 충분한 지역 자원, 행정 인력, 활동 기회의 접근성이 확보되어야 한다는 점에서 향후 지속적인 평가가 요구된다.

<참고자료>

https://www.caf.fr/professionnels/offres-et-services/accompagnement-des-allocataires/bareme-revenu-de-solidarite-active  
 https://www.aide-sociale.fr/reforme-rsa/  
 https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/actualites/A17997  
 https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/N19775

# 2026 스위스 복지동향

## : 디지털 스위스를 중심으로



이현숙(서강대학교 사회학과 강사)

2026년 스위스 복지정책의 주요 흐름은 두 가지로 요약된다. 첫째, 2026년 12월부터 AHV(Alters- und Hinterlassenenversicherung : 노령 및 유족연금 일명 국민연금, 국가연금) 연금 수급자들은 추가로 13차 노령연금을 지급받게 된다. 스위스의 연금 추가지급 관련 내용은 「복지이슈투데이」에서 여러 차례 다루었으며, 자세한 사항은 2024년 136호 스위스 편을 참고하기 바란다. 25년 9월 임명된 연방 사회보험청장 도리스 비앙키(Doris Bianchi)는 최근 인터뷰를 통해 “AHV의 재정 안정성이 최우선이다.”라고 강조했다. 고령화 사회에 대응하기 위해서 안정적 연금체계를 구축하고 이 틀이 작동하기 위해서는 재정 안정성을 확보하고 추가 재원에 대한 논의가 필요하다고 주장하며 동시에 노인의 주거 및 돌봄상황에 대해서도 주의를 기울이고 있다고 했다.

둘째는 디지털 스위스 전략(Strategie Digitale Schweiz)이다. 이는 디지털 전환에 대한 전략을 제시한다. 전략의 목표는 스위스 국민 전체가 성별, 연령, 출신 등에 관계없이 생태적, 경제적, 사회적으로 지속 가능하고 책임감 있는 디지털 전환의 혜택을 누릴 수 있도록 하는 것이다. 이 디지털 전환은 연방·주·지방의 정부기관뿐 아니라 시민사회, 경제, 학계, 정치 등 모든 이해관계자의 공동 노력으로 추진되며 성평등 이슈도 고려된다.

전략의 장기적 축으로는 다섯 가지로 교육 및 역량, 안전과 신뢰, 제도적 환경, 인프라, 디지털 공공서비스에 대해 다룬다. 각 영역에 대한 전반적 전략 수립을 위한 ‘디지털 스위스 자문위원회’ 회의는 2020년 이후 매년 여러 차례 개최되며 연방의회 의원들과 재계, 학계, 정계, 정부, 시민사회 대표들이 디지털 전환 관련 주제에 대해 의견을 교환한다. 매년 전략과 행동계획에 대한 구체성에 대해 논의하며 중요한 주제를 제시한다. 첫째, 25년 10월 회의의 핵심주제는 사이버보안으로 디지털화의 핵심기반이다. 디지털 스위스 자문위원회는 디지털 서비스와 인프라에 대한 대중과 기업의 신뢰를 구축하는 데 있어 사이버보안의 중요한 역할을 재확인했으며 이를 위해 활동전략으로 사이버 보안에 대한 정보 제공 및 인식 제고 캠페인, 일상적인 보호와 비상사태 및 재난 발생 시 정부의 대응 능력 확보에 대해 구체화가 필요하다고 강조했다. 즉, 사이버 보안을 기술적 문제뿐 아니라 사회적, 전략적 문제로 고려해야 한다고 보았다. 2025년 12월 1일 자문위원회 회의에서는 오픈소스에 초점을 맞춰 오픈소스 소프트웨어의 활용 및 공개가 가져올 기회와 잠재력에 대한 의견 교환이 이루어졌다. 오픈소스가 디지털 주권의 핵심요소이며 향후 더욱

적극적으로 장려해야 한다는 것에 동의했다. 연방의회는 인공지능(AI)규제를 위한 접근을 논의해야 한다고 보고 있다. 인공지능은 실생활에 이미 활용되고 있는 상황에서 연방의회에서는 기본권, 민주주의, 법치주의를 지키며 법적 안정성을 보장하는 것을 목표로 삼는 동시에 연방행정부에서는 AI활용을 촉진하기 위한 노력도 동시에 진행하고 있다. 규제와 촉진의 가이드라인을 마련해야 하는 것이 토론의 주제이다.

디지털사용과 관련해 25년 11월 스위스 연방 아동 청소년위원회(Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen; EKKJ)는 소셜미디어 금지에 대한 논의에 기여하고자 입장문을 발표했다. 위원회는 “아동·청소년의 소셜미디어 사용을 법으로 금지할 것인가”에 대해 명확히 반대 입장을 표명했다. 소셜미디어 금지는 ‘겉보기에는 쉬운 해법이지만 실제로는 효과가 없고, 다양한 부작용을 초래하는 조치’라고 평가하며 전면 금지 대신 참여적 절차를 통해 이 상황에 맞는 규칙, 미디어 리터러시 증진을 우선으로 하면서 주요 온라인 플랫폼에 대한 법적 규제를 옹호한다는 입장이다. 디지털 공간에서도 UN 아동권리협약의 참여권, 정보접근권, 표현의 자유가 보장되어야 한다고 주장하며 금지는 아동의 학습 참여와 의견표명의 기회를 박탈한다고 보았다. 획일적 금지보다 발달단계에 따른 상황에 맞는 규칙 설정이 중요하며 문제의 핵심은 이것을 사용하는 인간(아동, 청소년)이 아닌 플랫폼의 구조라고 강조했다.

정부는 기본적으로 “디지털 우선(Digital First)”, 사용자 중심, 접근성·장벽 해소를 전제로 제공되어야 한다고 주장하지만 그것에 대한 안전과 신뢰 구축, 제도적 환경을 조성하는 것을 같이 논의해야 한다고 피력하고 있다. 스위스 정부는 인간이 중심이 되는 디지털 사용이 되어야 하며 디지털 사용이 정신건강에 유해하지 않도록 하기 위해서는 이 관계성의 복잡함을 이해하고 섬세한 접근이 필요하다고 보고 있다. 디지털 세계를 안전하고 자율적이며 비판적으로 탐색하는 데 필요한 기술을 습득할 수 있는 공간과 기회가 필요하다는 것에 대해서는 공감대가 형성되었으나 이것을 어떻게 균형 잡힌 방향으로 접근할 것인가에 대해서는 논의 중이다. 덧붙여 중요한 논의 중 하나는 전환 속도에 대한 주제이다. ‘디지털 스위스 자문위원회’, ‘연방 아동 청소년위원회’ 등 각계 정부부처의 논의가 실생활의 변화속도를 따라갈 수 있는가 하는 문제에도 직면해 있다. 2026년 디지털 스위스 위원회의 중요의제와 방향성에 그 관심이 주목된다.

# 2026년 호주 복지의 전망과 도전

박홍재(웨스턴시드니대학교 교수)



호주의 2026년은 지난해 총선을 통해 누적된 정책적 피로와 기대가 교차하는 도전의 한 해가 될 전망이다. 연방정부가 메디케어(Medicare), 장애보험제도(NDIS), 연금 등 주요 복지를 담당하고 주정부가 병원, 학교, 지역 서비스를 운영하는 현행 체제하에서 사회 정책이나 전달 체계는 대체로 점진적인 변화의 길을 걸어왔다. 특히, 진보 성향의 노동당(Labor Party) 정부가 재집권에 성공함에 따라, 올해 복지의 전반적인 방향은 양적 확대가 아닌 효과성과 지속가능성이라는 두 축을 중심으로 재편될 것으로 예상된다. 다만 개별 정책의 성과에만 주목하기보다 복지 생태계라는 총체적 관점에서 접근하면서도, 각 정책이 현장에서 실제로 어떻게 작동하는지를 구체적으로 검증하려는 흐름은 주목할 만한 방향의 전환이라 할 수 있다.

우선, 사회적 돌봄 영역에서 큰 비중을 차지하는 노인과 장애인 케어 체계의 개편이 적지 않은 주목을 받을 전망이다. 정부는 Aged Care Act 2024라는 새로운 법률하에 기존의 복잡한 노인 돌봄 체계를 재설계하고 있는데, 작년 11월 시작된 Support at Home은 주요 개별 프로그램을 하나로 묶고 기존의 원스톱 접근을 한층 강화하고 있다. 이는 돌봄 체계를 제공자 중심에서 이용자 권리 중심으로 재편하는 것으로, 기존 장애 복지의 개인 중심 설계 원칙을 노인 돌봄 영역에 적용한 것이라 할 수 있다. 한편, 장애 복지에서는 장애보험제도(NDIS)의 개편과 함께 새로운 지역 서비스 프로그램인 'Thriving Kids(잘 자라는 아이들)'가 2026년 7월부터 단계적으로 도입된다. 이 프로그램은 비교적 낮은 정도의 발달 지연 및 자폐 아동에게 일상 환경(학교, 보육센터)에서의 조기 개입을 제공하여, NDIS가 중증 및 영구적 장애에 집중하는 것과 함께 '이중 트랙'의 역할 분담 체계를 이룰 것으로 보인다.

절반에 가까운 국민이 일생 중 한 번은 경험한다는 정신 건강 문제는 2026년 복지의 민감하면서도 적극적인 대처가 요구되는 과제다. 호주는 세계 최초로 아동기(0-12세)에 특화된 국가 정신건강 전략(National Children's Mental Health and Wellbeing Strategy, 2021)을 수립하여 아동의 정신 건강 서비스에 대한 접근성을 높이는 데 주력하고 있다. 이는 아동기의 정신건강 문제가 청소년기는 물론, 성년기까지 이어지는 경우가 많다는 인식에 바탕을 둔다. 또한, 올해 초부터는 영국 'Talking Therapies(대화 치료)' 모델을 참고해 디지털 조기 개입 서비스(National Early Intervention Service; NEIS)를 시행하여, 누구나 사전 진단이나 GP(가정의) 의뢰 없이 전화·영상 기반의 인지행동치료(CBT)와 온라인 자기관리 도구를 무상으로 이용할 수 있게 된다. 이를 통해 정신 건강 분야에서 전문가 진료 이용률(17.4%)이나 디지털 서비스 이용률(4.8%)이 매우 낮은 현실을 어느 정도 개선할 수 있을지는 좀 더 면밀한 관찰이 필요한 분야이다. 특히

원주민, 다문화 가정 및 주요 취약계층의 디지털 접근성과 문화적 안전성 확보 없이는 기존 격차를 오히려 심화시킬 위험이 있다는 지적도 유념해야 할 부분이다.

한편, 가족 정책에서도 2026년에는 작지만 의미 있는 변화가 엿보인다. 유급육아휴직(Paid Parental Leave; PPL)은 2026년 7월부터 26주로 확대되며, 정부는 지급액의 12%를 부모의 의무퇴직연금(Superannuation) 계좌에 자동으로 적립해 준다. 이는 육아휴직 기간에 중단되는 고용주의 퇴직연금 적립이 근로자, 특히 여성의 노후 자산 형성에 공백을 초래하는 것을 공적으로 보전해 주려는 제도이다. 더불어 26주의 휴직 기간 중 각 부모에게 4주간 '양도 불가(use it or lose it)' 기간을 배정하여 비출산 부모(통상 아버지)의 돌봄 참여를 제도적으로 유도하고 있다. 이와 같은 육아 돌봄을 넘겨 공동의 노동으로 인정하고, 육아휴직을 경력 공백이 아닌 노후 자산 형성의 기간으로 재정의한 접근은, 복지정책에 있어서 성평등과 생애 주기적 형평성을 동시에 추구하려는 적극적인 시도다.

위와 같은 여러 가지 제도적 진전에도 불구하고, 2026년 호주 복지에 관한 의제는 세대 간의 불평등을 포함한 구조적이고, 고질적인 과제들을 안고 있다. 한 예로, 청년층의 주거비 부담은 특히 심각하다. 주택 가격과 임대료 상승은 이들의 전반적인 생계를 위협할 뿐만 아니라, 청년을 상대적으로 덜 시급한 복지 혜택 계층으로 보아 온 기존 사회복지의 인식을 흔들고 있다. 가정폭력 대응과 정신건강 위기 개입 서비스는 만성적인 자원 부족에 직면해 있으며, 특히 지방과 원격지의 서비스 공백은 여전하다. 기후 변화 대응 역시 단순한 환경 정책을 넘어 세대 간 사회복지 의제로 자리 잡고 있다. 에너지 전환 과정에서 발생하는 고용 불안정, 에너지 빈곤 문제, 그리고 기후 재난으로 인한 지역사회 위기는 지속 가능한 생태적 복지 체계의 전환을 요구하고 있다. 다문화 사회로서의 호주가 직면한 문화적 안전성, 언어적 접근성, 그리고 구조적 차별 해소 역시 다양한 복지 영역을 가로지르는 복잡한 과제로 남아 있다.

결론적으로, 2026년 호주 복지는 확대보다는 효율화, 보편성보다는 표적화, 그리고 무엇보다 전통적으로 취약계층으로 여겨졌던 그룹을 넘어 청년층까지 포괄하는 사회복지 패러다임의 확장이 필요하다. 이는 돌봄이 특정 세대나 집단에 국한되지 않고, 세대 간 지속 가능성과 생태 지향적 관점 아래 더 넓게 확장되어야 하며, 이를 통해 사회복지 체계를 한층 더 포괄적이고 유연하게 전환해야 한다는 의미다. 그리고 이 모든 제도적 변화의 중심에는 하나의 근본적 인식이 자리해야 한다. 즉, 복지는 돌봄의 다른 이름이며, 돌봄은 우리 사회를 유지하고 지속하며 회복하기 위해 세대를 아우르는 배려와 협력을 담은 성찰적 실천 활동이다.

# 초고령사회 일본의 노인 일자리 정책 동향



임효연(세종사이버대학교 사회복지학과 교수), 이순성(서울시복지재단 선임연구위원)

초고령사회 한국의 노인 일자리 문제는 개인 생계를 넘어 국가 존립과 직결된 관심사이다. 이에 앞서 초고령화라는 인구 구조 변화를 겪은 일본 사례 분석은 중요한 함의를 갖는다. 특히 ‘단카이 세대’<sup>1)</sup>가 후기 고령층으로 편입되며 나타난 노동 시장 변화와 정책 대응은 면밀히 검토할 가치가 있다. 소득 보전을 넘어 사회적 가치와 지속가능한 활용 관점에서 일본의 주요 정책 흐름을 세 가지로 정리한다.

우선 일본 정책의 특징은 법적·제도적 차원에서 고용 안정성을 확보하려는 지속적 노력이다. 과거 재고용 여부를 기업 자율에 맡겼던 것과 달리, 노동력 부족 심화와 연금 개시 연령 상향에 대응해 정책 기조가 근본적으로 전환되었다. 핵심은 ‘고령자고용안정법’에 따른 65세까지의 고용 확보 의무화이다. 기업은 정년 폐지, 정년 연장, 또는 계속 고용 제도(재고용) 중 하나를 필수적으로 이행해야 한다. 나이가 2021년 개정법을 통해 70세까지 취업 기회를 확보하도록 노력할 의무까지 부과되었는데, 이는 ‘은퇴’를 생애 주기의 단절이 아닌 ‘경력적 연장 및 전환’으로 재정의하는 시도다. 지퍼 제조로 유명한 ‘YKK 그룹’이 정년 제도를 폐지하여 나이와 상관없이 일할 수 있는 환경을 조성하거나, 일본의 전자제품 소매업 대기업인 ‘노지마’가 고용 상한 연령을 80세까지 상향한 사례는 고령자에게 경제적 안정을, 기업에는 숙련된 인적 자원 유지를 보장하는 상생 전략으로 평가받는다. 다만, 이러한 양적 확대 이면에는 ‘고용의 질’ 문제가 함께 나타났으며, 재고용 시 임금 이 50~70% 수준으로 낮아져 의욕 저하가 우려되자, 정부는 ‘동일 노동, 동일 임금’ 원칙을 적용해 직무 가치에 맞는 처우 개선을 유도하고 있다.

두 번째로 주목할 점은 지역사회 기반 인력 활용의 고도화와 실버인재센터의 기능 재편이다. 정규직 은퇴 후 유연한 노동력을 제공하는 ‘실버인재센터’의 역할이 변화하고 있다. 기존에는 소득 보전과 사회참여를 위한 임시·단기 업무(시설 관리, 단순 노무 등)에 집중했다면, 최근에는 단카이 세대의 고학력·전문성을 반영하여 ‘고도 전문성 활용’ 사업을 확대하고 있다. 퇴직한 IT전문가가 지역 소상공인의 디지털 전환을 지원하거나, 회계·재무 경력자가 비영리 조직의 경영 지원을 수행하는 식이다. 나이가 일본은 ‘리스킬링(재교육)’을 통해 평범한 은퇴자도 디지털 교육 등으로 새로운 직무에 진입하도록 돕고 있다. 이는 단순 노동을 넘어 은퇴자의 노하우를 지역 자산으로 환원하

고 부가가치를 창출하는 ‘지식 기반 사회 공헌형 일자리’로의 진화를 의미한다.

마지막은 사회 문제 해결과 ‘이키가이(삶의 보람)’ 실현을 위한 자발적 참여 모델의 확산이다. 하향식 정책과 달리 고령자가 지역 현안을 주도하는 방식은 시사점이 크다. 소멸 위기인 ‘한계마을(65세 이상 50% 초과)’에서 주민이 직접 운송 수단을 운영하거나 귀농인에게 기술을 전수하는 활동이 대표적이다. 이는 경제적 보상보다 공동체 유지라는 공익에 기여한다. 또한 AI·ICT 등을 접목한 사회 참여는 삶에 보람을 주며, 고립 예방과 효능감 제고라는 심리적 안전망 역할도 수행한다.

이와 같은 일본의 사례를 통해 우리는 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 고용 지속성을 위한 제도적 기반 마련과 함께 ‘고용의 질’을 고민해야 한다. 단순한 일자리 창출이나 정년 연장을 넘어, 숙련 인력이 노동 시장에 안정적으로 머물도록 임금 체계 개편 등 기업과 근로자 간의 합리적인 보상 체계를 구축해야 한다. 둘째, 베이비붐 세대의 은퇴 후 노동시장 재유입에 맞춰 직무 개발과 교육 훈련의 정교함을 높여야 한다. 이들의 축적된 전문 경력을 활용하는 매칭 시스템뿐만 아니라, 급변하는 산업 환경에 적용할 수 있도록 돕는 체계적인 직무 재교육 프로그램이 필수적이다. 셋째, 지역 사회 밀착형 모델의 발굴이다. 공공이 주도하는 일률적인 사업보다는 지역의 고유한 문제를 해결하는 과정에서 노인 스스로가 효능감을 느낄 수 있는 자율적이고 유연한 참여 모델을 확대해야 한다. 마지막으로, 일본이 고령자 고용 확대 과정에서 겪었던 청년층과의 일자리 경합 등 ‘세대 갈등’을 반면교사로 삼아야 한다. 이는 우리에게 단순한 고용 연장을 넘어, 세대 간 역할 분담과 상생을 위한 사회적 합의와 직무 재설계가 선행되어야 함을 시사한다.

결론적으로 초고령사회에서 일자리는 단순한 생계 유지를 넘어 지속적 생애 설계의 관점에서 접근해야 한다. 일본의 사례는 제도적 강제성뿐만 아니라 직무 가치에 대한 존중, 교육을 통한 역량 강화, 그리고 지역사회 내에서의 역할 부여가 조화를 이룰 때 비로소 지속 가능한 노인 일자리 모델이 완성됨을 보여준다.

### 참고자료

1. 이순성·임효연·조성인(2025), 단카이세대 고령층 진입 이후 일본 노인일자리 정책 연구, 서울시복지재단.
2. 渡辺裕一(2025), 限界集落とは？ 定義や日本の現状、直面する深刻な課題や対策を解説, 朝日新聞SDGs ACTION!, <https://www.asahi.com/sdgs/article/15653647>

1) 제2차 세계대전 직후인 1947년부터 1949년 사이에 출생한 베이비붐 세대를 ‘단카이 세대’라 부른다.

복지이슈 TODAY

WELFARE  
ISSUE  
TODAY