

코로나19 이후 사회정책 개편을 위한 과제



○ 김태완
☎ 한국보건사회연구원
포용복지연구단 단장
✉ taewan@kihasa.re.kr

2020년은 코로나19로 모든 국민이 힘든 과정을 경험한 해로 기록될 것이다. 하지만 코로나19의 위기는 현재진행형이라는 점에서 또 다른 우려가 깃든다. 2020년 한국사회는 그동안 축적되어 온 사회정책, 사회안전망의 기반이 크게 흔들렸다. 방역강화를 위한 봉쇄조치(사회적 거리두기, 5인 이상 사적 모임금지, 9시 이후 영업금지 등)는 자영업, 서비스업 등에 종사하고 있는 사람들의 생활을 매우 어렵게 만들었다.

코로나19의 영향을 구체적으로 보면 2020년 한국의 경제성장률은 한국은행 기준 1.1% 마이너스 성장을 할 것으로 예측되었으며, 이와 같은 경제성장률 감소는 국민소득에도 부정적 영향을 주었다. 통계청 가계동향조사 분기자료(1~3분기)를 기준으로 소득 1~2분위는 근로소득이, 소득 4~5분위는 사업소득이 줄어든 것으로 분석되어 소득감소도 소득계층별로 차이를 보여주었다¹⁾. 사회보장 인식조사를 통해 본 결과에서도 2019년 소득 대비 2020년 상반기(4~6월)에 소득이 하락한 집단 비율이 27.4%로 조사되었다²⁾. 많은 국민들이 소득감소를 경험한 것이다. 방역조치 일환으로 국내적으로는 사회적 거리두기, 5인 이상 모임 금지, 영업시간 제한 등이 현재까지도 지속되어 여전히 자영업자 등의 피해가 발생하고 있으며, 외국에서는 코로나19 유입 방지를 위해 국경 폐쇄 등이 진행되면서 해외 수출은 물론 관광산업이 크게 침체되었다. 그 여파로 항공, 운수, 관광 산업 등 여러 산업 분야의 성장이 둔화되거나 전년대비 실적에 줄어드는 경험을 하고 있다. 국민 개개인으로는 임시·일용직, 플랫폼 노동자 등 비정형·불안정 노동자들의 소득

1) 김태완 외, 2020, 코로나19 이후 사회안전망 강화방안 마련 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
2) 김태완·임완섭·황도경 외, 2020, 2020년 사회보장 대국민인식조사 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.



이 감소하였으며 이는 통계청 가계동향조사를 통해 확인할 수 있었다. 영업시간 제한, 모임 금지 등으로 사람들의 외부활동이 위축되면서 자영업자들 역시 영업손실이 불가피한 상황이다.

통계청 고용동향 기준(2021년 1월)으로 경제활동인구는 56만명이 감소하였으며, 더불어 취업자는 98만명이 감소하였고 실업자는 약 42만명이 증가한 것으로 보고되었다. 산업별로는 숙박음식점업 취업자가 약 37만명(전년 동월 대비 15.7%), 도매 및 소매업 약 22만명의 일자리가 감소한 것으로 나타나 코로나19의 영향을 실감할 수 있었다.

코로나19는 일상생활에도 영향을 주어 초중고생은 물론 대학생까지도 대면수업이 어려워지면서 온라인 수업과 같은 원격수업이 일상화되었다. 원격수업의 진행은 직장맘 등의 자녀돌봄에 대한 부담을 증가시켰으며, 더불어 교육격차를 유발한다는 문제제기가 지속되었다. 국민들은 마스크 쓰기가 일상화되었으며, 사회적 거리두기로 인해 주변인을 만나는 것조차 조심스러워졌으며, 경제악화는 빈곤층은 물론 중산층 혹은 중간계층까지도 소득활동에 부정적 영향을 미치고 있다. 반면 배달업, 배달음식, 온라인 쇼핑 등 비대면 산업 분야는 코로나19로 새로운 변화를 모

색하는 긍정적 계기를 만들어내고 있다. 이와 같이 코로나19는 경제사회 발전에 있어 양극화를 초래하고 있다.

코로나19의 위기 상황은 2020년에 한하지 않고 2021년에도 계속해서 영향을 줄 것으로 보인다. 코로나19를 억제할 수 있는 백신, 치료제 등이 완비될 때까지는 코로나19로 인한 피해를 감내할 수밖에 없을 것으로 예상된다. 코로나19로 인한 사회변화는 예측하기 어렵고, 예단하기도 쉽지 않다. 하지만 국민들과 많은 전문가 등은 코로나19 이후의 사회는 현재와는 확실히 다를 것이라는 점을 인식하고 있다. 우리가 충분히 준비하지 못할 경우 다시 발생할 위기에 제대로 대처하지 못하고 더 큰 위기를 경험할 수 있다. 따라서 현재의 상황을 진단하고 새로운 사회변화에 대비하는 준비가 필요하다. 코로나19를 경험하면서 확인한 것은 사회정책에 기반하지 못하는 경제발전은 있을 수 없다는 점이다. 방역으로 인해 사회 전체가 봉쇄되고 다른 국가와의 교역이 어려워지면서 거의 모든 국가의 경제성장률이 마이너스 성장을 보이는 점을 통해 확인할 수 있다. 사회정책 기반이 탄탄하게 구축되었을 때, 감염병 등과 같은 극단적 위기에서 국민들이 안정적으로 생활하고 미래를 대비할 수 있을 것이다.

코로나19 이후의 사회정책은 단순히 코로나19만을 극복하기 위한 것이 아닌 현재와 미래의 위기도 동시에 극복할 수 있는 방향으로 설정되어야 한다. 여기서는 향후 사회정책 강화를 위한 방향으로 노동, 사회안전망 등을 중심으로 제안해보고자 한다.

노동분야의 사회정책이 강화되고 근로자 일자리 및 사회안전망 강화 등을 위한 방안이 제시되어야 한다. 첫째, 노동시장에 존재하는 차별요소를 해소하기 위한 정책과 입법 등이 제안되어야 한다. 2000년대 이후 한국의 양극화 문제는 심각하게 발생하고 있으며, 이에 대한 개선도 여전히 미흡한 상황이다. 정규직과 비정규직, 남성과 여성, 대기업과 중소기업 간, 대졸과 고졸 이하 학력 차이로 인한 차별, 산업부문 간 차별, 장애인, 이민자, 성소수자 등에 대한 차별 등 다양한 형태의 차별적 요소들이 노동시장에 존재하고 있다. 이와 같은 차별적 문제를 해소하기 위한 정책과 입법 등이 구축되어야 한다. 동일한 조건에서 유사하거나 동일한 일을 하는 근로자들 간의 임금, 복지, 안전 등에서 차별이 없도록 할 수 있는 과제와 입법이 무엇인지 고민하고 이에 대한 연구와 정책들이 제안되어야 한다.

둘째, 민간과 공공 간 연대를 통해 일자리 자동안정장치가 만들어져야 한다. 2019년 공공부문 일자리 규모는 약 260만개로 전년대비 6.1% 증가하였다(통계청, 공공부문 일자리 통계 보도자료, 2021.01.20). 하지만 이 수준은 2019년 전체 일자리 2,402만개의 10.8%에 불과하다. 위기시 공공에서 일자리를 늘리는 방식의 일자리 자동안정장치가 제안되어야 한다. 이때 만들어지는 일자리는 대민서비스 중심(치안, 소방, 안전, 보건 및 복지 등)의 일자리로 국민의 삶의 질 향상과 연계될 수 있어야 한다. 대부분의 일자리는 민간에서 만들어지고 있지만, 2020년은 민간부문에서의 일자리가 만들어지기보다는 줄어드는 시기로 볼 수 있다. 즉, 한국의 일자리 규모는 현존하는 코로나19 영향과 미래 산업구조 개편 속에서 일자리가 줄어들 수 있다. 미래 일자리 확보를 위해서는 공공부문의 역할 강화와 더불어 민간일자리의 63.0%(2019년 기준)를 점유하는 중소기업에 대한 지원이 필요

하다. 새로운 좋은 기업들을 발굴하고 적극적으로 지원해야 하며, 무엇보다 중소기업과 대기업 종사자 간 발생하는 임금, 각종 복지 등의 격차를 줄여나가야 한다. 개별 기업이 제공할 수 없는 분야는 중앙 및 지방정부가 일부 지원(주거, 교육, 교통 등) 하는 방식이 연구되고 제안되어야 한다.

사회안전망 혹은 사회보장정책 강화를 위한 제도 개편이 제시되고 입안되어야 한다. 먼저 기존 빈곤층에 대한 보호는 강화하되, 지원대상은 중산층까지 포괄할 수 있는 사회안전망이 구축되어야 한다. 코로나19의 위기는 빈곤층 생활을 더욱 어렵게 만들었으며, 그 영향은 중산층 혹은 중간계층으로까지 확대되었다. 산업구조 개편, 노동시장의 불안정성 확대는 중산층 역시 일을 통해 소득을 안정적으로 확보할 수 있는 기제를 약화시키고 있다. 현재 한국의 사회보장제도는 공공부조형 사회보장제도로 빈곤층 대상으로 설계되어 있으며, 중산층 혹은 중간계층까지 포괄할 수 있는 안전망이 구축되지 못한 상황이다. 최근 사회안전망 강화를 위한 방안들이 다양하게 제시되고 있다. 정부차원에서는 전국민고용보험제도와 국민취업지원제도, 기초생활보장제도 생계급여 부양의무자 기준 폐지 등을 통한 사회안전망 강화를 준비 중에 있다. 지방자치단체인 경기도는 기본소득(Basic Income)에 기반한 사회안전망 강화를 제안하고 있다. 제안된 제도들 모두가 의미 있는 것이지만, 실제 빈곤층, 중간계층 등에 어떠한 영향을 줄 것인지 제도 간 정합성 등은 충분한 논의가 없이 제시되고 있다. 기초생활보장제도 생계급여 부양의무자기준 폐지, 국민취업지원제도 등은 빈곤층과 차상위층을 대상으로 하고 있어 지원대상 범위가 포괄적이지 못하다. 전 국민 고용보험은 의미 있는 정책제안으로 볼 수 있지만, 제도 형성과정에서 복잡한 문제를 포함하고 있다. 비정형근로자 및 자영업자 실시간 소득과약, 비정형 근로자 포괄 범위, 현재도 적용되지 못하고 있는 자발적 실업자 지원 방안 등 넘어야 할 문제가 많이 산적해 있다. 대안으로 제시되고 있는 기본소득은 대상 범위는 전 국민으로 제도적인 포괄성은 의미가 있지만, 지원 금액이 적어 급여충분성 의미에서는 효율적이

지 못하다. 즉 재정수요 측면에서 투입대비 큰 성과를 거두기는 쉽지 않다. 다른 사회정책이 우선 구축된 위에서 기본소득이 효과를 발휘할 수 있도록 해야 된다. 기본소득이 기반을 제시하는 것이 아닌 삶의 여유, 국민행복을 증진시킬 수 있는 형태로 전환이 필요하다. 따라서 빈곤중심의 사회정책을 중산층 혹은 중간계층(소득기준 40~50% 수준)까지 포괄하는 획기적인 사회정책이 제시되어야 한다. 사회안전망 체계를 다층화하여, 빈곤층은 기초생활보장제도, 기초연금 등의 1차 안전망을 통해 지원하며, 중간계층 및 장기실업자 등을 포괄하는 2차 안전망은 범주형 공공부조들 속에서 생계와 노동조건 등을 동시에 부과하는 생활보장 혹은 확대된 한국형 실업부조제도가 도입되어야 한다. 3차 안전망은 국민연금 개혁, 전국민고용보험 도입, 건강보험 보장성 강화 등과 같은 사회보험제도를 통한 지원체계가 구축되어야 한다. 여기에 전통적 취약계층인 노인, 장애인, 한부모 가족 등과 더불어 최근 늘어나고 있는 외국인 근로자, 이민자 등을 위한 사회정책 역시 함께 연구되고 제안되어야 한다. 제시된 대안들이 입법화되기 위해서는 충분한 논의와 사전 검토 등을 통해 입법화 과정이 진행되어야 할 것이다.

둘째, 코로나19로 많은 피해를 입은 자영업, 서비스업 종사자 등을 위한 손실보상제도가 조속히 마련되어야 한다. 코로나19 방역강화라는 국가적 조치에 적극적으로 협조하는 과정 속에서 발생한 손실에 대한 충실히 보상하는 제도가 마련되어야 하며, 이러한 손실보상제도는 위기가 한 번만 발생하는 것이 아니라는 점에서 한시적으로 운영되는 것이 아닌 영구적이고 항시적으로 운영될 필요가 있다. 이를 위해서는 법의 적용범위, 손실보상 방법(확인조사, 지원액, 지원방식 등) 등에 대한 다양한 검토와 논의가 필요하며, 안정적으로 법안이 만들어지기 위한 입법적 지원체계가 마련되어야 한다.

셋째, 2020년은 감염병으로 인해 대면수업이 최소화되고 원격수업이 진행되었다. 국내에서는 처음으로 전국적으로 시도된 수업방식으로, 대면수업이 줄어들고 원격수업이

증가하면서 발생한 문제는 부모 혹은 가족 소득수준 등에 따른 학생들의 학습격차가 발생하고 교육양극화 문제가 제기되었다. 또한 학생들이 학교를 가지 못하면서 발생한 아동돌봄 공백의 문제가 나타났다. 인천 라면형제, 직장맘 자녀들의 돌봄 공백 등이 발생하면서 돌봄은 부모와 사회의 문제로 발전하고 있다. 더불어 학령기 아동수의 감소는 지방 대학들의 지속가능성 문제를 야기하고 있으므로 이에 대한 대응체계가 마련되어야 한다.

넷째, 생애주기별로 나타나는 지출부담을 줄여나갈 수 있는 방안과 정책에 대한 고민이 필요하다. 영유아-아동 등에 대한 돌봄 및 교육비용, 청년시기 등록금, 주거비, 기초생활비(요양, 통신비 등) 등에 대한 부담, 중장년기 아동양육, 주택마련, 생활비용, 노후준비 등에 대한 부담, 고령기 의료비, 주거비 등 생애주기별로 한국사회에서 생활하는데 있어 부담이 되는 비용들이 발생하고 있다. 고비용사회의 지속은 국민들의 피로감을 높이고 행복도는 낮아지게 하는 주요한 요소이다. 이들 고비용 지출 등을 줄여나가며 중비용 혹은 저비용 사회로의 전환을 위한 방안 등이 제시되고 입법화될 수 있도록 해야 한다.

코로나19가 가져온 위기는 중세 유럽의 흑사병, 1900년대 초반 스페인 독감과 비교될 정도로 국내외적으로 큰 영향을 주고 있다. 코로나19를 어떻게 극복하고 미래를 준비하느냐는 향후 다시 발생할 수 있는 다양한 위기(기후위기, 재난재해 등)에 대응할 수 있는 초석이 될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 이미 우리는 여러 위기를 슬기롭게 극복해왔으며, 이번 위기 또한 극복될 수 있을 것이다. 코로나19를 넘어 새로운 미래를 준비하기 위한 정책, 입법 등이 체계적으로 준비되고 완비되기를 바란다.