


특집

포스트 코로나 시대 한국 사회보호 시스템(Social Protection System)의 개혁 과제와 전략* : 복지정치의 관점에서

• 박보영

극동대학교 사회복지학과 부교수

 <https://orcid.org/0000-0002-5671-9124>

투고일: 2021.02.13. / 심사완료일: 2021.03.09. / 게재확정일: 2021.03.17.

요약

코로나19 팬데믹으로 인한 실업·소득급감·소득단절의 고통이 불평등하게 배분되고 있다. 이대로라면 '위기가 불평등을 키운다'는 공식이 다시 한 번 입증되는 나쁜 선례가 생겨날 것이다. 이를 막는 방법은 사회보호 시스템(social protection system)이 적시에 제대로 작동하는 것이다. 그런데 한국의 경우 그게 원활치 못한 상황이다. 위기 시 가장 중요하게 작동해야 할 고용안전망과 소득지원체계는 불비하고, 위기 시 상식처럼 동용되는 적극적 재정정책(확장 재정정책)은 재정적 보수주의에 발이 묶여 제대로 가동되지 못하고 있다. 사회경제적 차원에서만 보자면 한국의 위기관리 및 위기 대응 능력은 좋은 점수를 받기 어려운 실정이다. 따라서 이 논문은 이런 한국의 사회보호 시스템을 어떻게 진화시킬 수 있을지 그 개혁 전략을 논의하는 데 초점이 있다. 특히 복지정치적 관점에서 어떤 기획이 필요한지 그 구체적인 방안들(프로젝트)을 제안하고자 한다. 또한, 최근 단행된 한국 사회보호 시스템의 보강 조치들(예컨대 전국민 고용보험, 국민취업지원제도)을 훑어보고, 향후 어떤 점들이 보완되어야 하는지를 논의하고자 한다. 이 논문은 코로나19를 계기로 한국의 사회보호 시스템이 그 본연의 기능—'위기조절기제'이자 '사회적 방파제'—을 제대로 수행할 수 있도록 가이드 하는 게 최종 목표이다.

주제어 코로나19 팬데믹, 불평등, 위기관리, 사회보호 시스템, 복지정치, 정치기획

* 이 글은 '한국사회적질학회 2020 상반기 학술대회'(2020.7.3., 서울서립대학교)에서 행한 발표를 토대로 쓰여진 것이다.

I. 머리말

대한민국의 위상이 코로나19 팬데믹을 계기로 크게 달라지고 있다. 대한민국이 선진국이라는 것을 모르는 건 대한민국 국민들밖에 없다는 우스갯소리가 있을 정도이다. 실제로 외신과 국제기구의 분석 등을 보면 대한민국의 달라진 위상을 실감할 수 있다. 워싱턴 포스트 지는 코로나바이러스 특집기사에서 대한민국의 K-방역을 소개하면서 그 현황과 성공 요인 등을 상세히 분석하였다(The Washington Post, May 27, 2020). 또한 IMF는 최근 <Latest World Economic Outlook Growth Projections>에서 2021년 대한민국의 경제성장률을 주요 선진국들 중 최상위 수준인 3.1%로 전망하였다. 그리고 데이터를 공개한 11개 선진국들 가운데 한국이 2020년 성장률이 가장 높다고 밝혔으며, 2020~2021년 합산성장률 전망치도 선진국들 가운데 가장 높은 수준인 2.0%라고 밝혔다(한겨레, 2021.1.26).¹⁾

이같은 상황을 인식한 듯 문재인 대통령은 2021년 신년사에서 “선진국을 넘어 선도국가로 나아가겠다”는 국가비전을 제시하기도 하였다. 또한 각종 여론조사에서는 국가 자부심이 급격히 높아져 국민들 사이에서 전사와 같은 정서적 고양이가 나타나고 있다. 2020년 5월 한국리서치가 발표한 <코로나19 인식조사>에 따르면, 대다수 국민들은 한국의 코로나19 대응에 대한 세계 각국의 찬사에 상당한 자부심을 느끼고 있는 것으로 나타났다. ‘나는 대한민국 국민인 것이 자랑스럽다’는 응답이 80%로 나왔고, ‘나는 다시 태어나도 대한민국 국민으로 태어나고 싶다’는 응답도 71%가 나왔으며, ‘대한민국 사회에서 살아가는 것에 대해 만족한다’는 응답도 76%가 나왔다. 이는 일본 불매운동이 한창이던 2019년 8월의 동일 조사보다 무려 각 문항이 12%포인트, 13%포인트, 18%포인트 급상승한 결과이다(박종선, 2020).²⁾

그런데 사회정책 연구자로서 필자는 이런 상황이 마냥 달갑지만도, 마냥 고무적이지만도 않게 느껴진다. 주지하다시피 코로나19 팬데믹으로 인한 사회적 고통이 너무 크기 때문이다. 특히, 고용취약층, 영세자영업자, 장애인 등 사회경제적 약자들의 고통은 이루 말할 수 없는 상태이다. 2021년 1월 통계청 발표에 따르면, 직장 휴폐업이나 정리해고, 사업

1) 이를테면 한국의 2020~2021년 합산성장률 전망치가 2.0%인 데 반해, 미국은 1.5%, 독일은 -2.1%, 일본은 -2.2%에 그치는 것으로 나타났다.

2) 이런 인식의 변화는 성별과 연령, 소득, 이념 등에 관계없이 모든 계층에서 비슷하게 나타났다고 한다. 그런 점에서 일각에서 주장하듯 이런 현상을 일부 국민들의 ‘국뽕’이라고 보기 어려울 것이다(박종선, 2020).

부진 등 비자발적인 이유로 일자리를 잃은 사람이 관련 통계 작성 이후 처음으로 200만명을 넘어섰다고 한다. 구체적으로, 2020년 12월 기준으로 일을 그만둔 지 1년 미만인 비자발적 실직자가 전년(137만 5천명)보다 48.9% 급증한 219만 6천명으로 집계되었다고 한다(한겨레, 2021.1.17). 특히, 임시·일용직과 영세사업장 등 고용취약층에서 비자발적 실직자가 많은 것으로 나타났다. 실제로 코로나19가 발생한 뒤 지난 1년여 동안 비정규직과 일용직, 프리랜서·특수고용직 같은 고용취약층들의 40.3%가 실직을 경험했다는 조사결과가 발표되기도 하였다(뉴시스, 2021.1.17).³⁾ 아울러, 코로나19 확산을 막기 위한 자가격리 및 사회적 거리두기로 인해 정신장애인, 신체장애인, 치매환자 등 돌봄 없이는 일상생활이 어려운 이들에게 돌봄 공백이 발생했으며, 코로나19 방역·시책을 서둘러 마련하는 과정에서 청각장애인이거나 이주노동자 같은 사회적 약자들의 소외와 배제가 심화되었다고 보고되고 있다(BBC 코리아, 2020.3.9).

이같은 팩트들이 아니더라도 우리는 경험칙을 통해 재난이 사회적 불평등과 배제를 심화시킨다는 것을 알고 있다. 비근한 예로 우리는 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융 위기를 통해 이것을 직접 경험하고 목도한 바 있다. 재난으로 비롯된 위기는 약한 고리를 강타하고, 취약한 사람들을 먼저 쓰러트린다. 그런 점에서 재난은 한 사회의 위기관리 수준이 어느 정도이고, 위기대응 수준이 어느 정도인지 가늠할 수 있는 리트머스 시험지이다. 대한민국은 K-방역이 상징하듯 물질주의적 관점에서는 이미 선진국에 진입해 있으며, 어쩌면 코로나19를 계기로 선도국의 지위를 획득할지 모른다. 하지만 시민의 안전과 삶의 질에 방점을 찍는 탈물질주의적 관점에서 봤을 때도 그러한가? 다른 말로, 대한민국은 재난과 위기로부터 시민의 삶을 방어하고 구제할 수 있는 사회경제 시스템을 제대로 구축하고 있는가? 더 쉽게 말해, 세계 어디에 견주어도 손색없는 K-사회안전망 혹은 K-사회보호 시스템을 구축하고 있는가?

아마 필자뿐 아니라 상당수의 국민들은 이 질문에 자신 있게 ‘예’라고 대답하기 어려울 것이다. 이 글은 바로 이 지점에서 출발한다. 코로나19 이전에도 미흡했지만 코로나19 이

3) 시민단체 직장갑질119와 공공상생연대기금이 2020년 12월 22~29일 직장인 1,000명을 대상으로 설문조사를 실시한 후 2021년 1월 17일 그 결과를 발표하였다(신뢰수준 95%, 표본오차 ±3.1%포인트). 조사결과, 본인 의지와 무관하게 실직을 경험한 비율이 17.2%로 나타났으며, 비정규직의 실직 경험률은 36.8%로 정규직(4.2%)에 비해 무려 8.8배 높은 것으로 나타났다. 일용직(45.8%)과 프리랜서·특수고용(38.5%) 등에서도 실직 경험률이 높게 나타났다(뉴시스, 2021.1.17).

후에는 그 미진함과 미흡함이 더 커 보이는 대한민국의 사회보호 시스템(social protection system)을 어떻게 변화시킬 것인가? 어떻게 하면 코로나19 팬데믹을 한국 사회보호 시스템 진화의 계기로 삼을 수 있을 것인가? 불행히도 한국의 사회보호 시스템은 코로나19라는 미증유의 위기 앞에서도 빠르게 변화하지 못하고 기존의 관성과 경로를 답습하는 것처럼 보인다. 선별-보편 논쟁에 매달리고 있고, 재정적 보수주의를 앞세워 확장재정정책은 물론 공적급부의 확대를 주저하고 있다. 이는 한국의 사회보호 시스템, 즉 사회정책이 아직은 정부정책의 우선순위에서 낮은 위치를 점하고 있음을 보여준다. 하지만 이른바 ‘포스트 코로나 시대’에도 이런 구태를 답습할 경우 커다란 사회적 위기를 자초할 수 있다. 사회보호 시스템은 단기적으로나 중장기적으로 매우 중요한 위기조절기제이다. 단기적으로는 코로나19로 인한 불평등 팬데믹을 막을 수 있고, 중장기적으로는 재난과 위기가 상존하는 위험사회에서 위험을 헤지(hedge)할 수 있는 사회적 방파제이다.

이러한 문제의식 하에 이 글에서는 포스트 코로나 시대 한국 사회보호 시스템의 발전 과제와 전략, 방법론을 논하고자 한다. 구체적으로, 팬데믹과 그 이후 상황에 대처하기 위해 한국의 사회보호 시스템은 어떤 전략을 가지고 무엇을 시급히 보완해야 하는지, 그리고 이를 실현하기 위해서는 어떤 노력이 뒷받침되어야 하는지 논해보고자 한다.

II. 포스트 코로나 시대 사회보호 시스템 개혁을 논하기 위한 백그라운드

1. 뉴노멀(New Normal)

많은 이들은 우리가 코로나19 이전으로 돌아가지 못할 거라고 말한다. 코로나19 팬데믹으로 사고와 인식이 변화했고, 그로 인해 새로운 기준(표준)이 만들어지고 있기 때문이다. 즉 코로나19로 뉴노멀(new normal)이 생성됐고, 그에 따라 우리의 삶도 변화하고 있기 때문이다. 그렇다면 코로나19 이후 생성된 뉴노멀이란 무엇인가? 일반적으로 포스트 코로나 시대의 뉴노멀은 대략 네 가지 정도로 압축되고 있다(〈Figure 1〉).⁴⁾

4) 이하의 내용은 문화체육관광부 국민소통실(2020), 문화일보(2020.5.4), 이해정·박지범(2013), 슬라보예 지젝(S. Žizek, 2020), 황인철(2020), 김상훈(2020), 문정인(2021), 제이슨 쉐커(J. Schenker, 2020), 박연미(2021) 등을 참조하여 정리한 것이다.

첫째로 ‘비대면(untact)’의 일상화다. 코로나19 이후 비대면이 사회경제활동을 이끌어가는 새로운 방식으로 자리매김 하고 있다. 비대면은 문자 그대로 “직접 대면하지 않고 일상 생활 전반을 영위하는 것”을 말한다. 처음에는 코로나19 확산을 막기 위한 임시조처 정도로 인식되었으나, 팬데믹의 장기화와 사회적 거리두기의 강화로 비대면은 점차 새로운 일상의 상징처럼 되어 가고 있다. 특히, ICT 기술 및 인프라의 발전은 ‘비대면으로 진행되는 일상’이 코로나19 이후 우리의 새로운 일상이 되는 데 크게 기여하고 있다. 코로나19 팬데믹 이후 우리는 비대면으로 업무를 보고 교육을 하고 소비를 하는 등 유례없었던 방식으로 사회경제활동을 이어가고 있다. 이를테면 재택근무, 원격교육, 온라인쇼핑, 무인점포(또는 무인주문), 랜선공연, 홈루덴스(Home Ludens) 등 이른바 ‘언택트의 일상화’가 급격히 진행되고 있다.

둘째로 ‘인간안보(human security)’ 개념의 부상이다. 코로나19 팬데믹으로 개인의 일상이 파괴됨에 따라 국민의 안전과 생명을 지키는 게 국가 본연의 임무임이 크게 상기되었고, 덩달아 인간안보 개념 역시 크게 주목받기 시작하였다. 인간안보는 기존의 안보 개념—전쟁 등 군사적·물리적 대립으로부터의 보호—을 확장하여 인간 자체를 안보의 궁극적인 목표로 삼는다. 즉 ‘물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)’에서 시작된 안보 개념이 ‘빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)’로까지 확장된 것이다. 그런데 인간안보 개념은 코로나19 때문에 창안된 개념이 아니다. 이 개념은 탈냉전 이후 내전, 기아, 빈곤, 인종청소 등의 문제가 불거지자 유엔개발계획(UNDP)이 1994년 주창한 규범이다. 유엔개발계획(UNDP)의 〈인간개발보고서〉(Human Development Report, 1994)에 따르면 인간안보는 “기아, 질병, 억압과 같은 만성적 위협으로부터 보호받는 것은 물론 일상생활 붕괴로부터도 보호받는” 것이라고 정의된다. 구체적으로 경제안보, 식량안보, 건강안보, 환경안보, 개인안보, 공동체안보, 정치안보 등 일곱 가지로 구성된다.

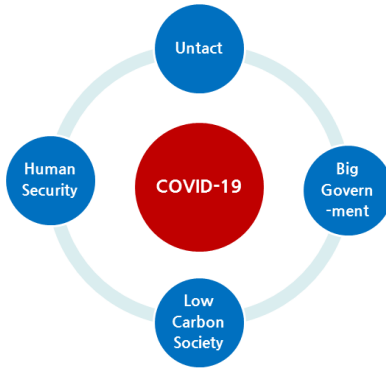
셋째로 ‘큰 정부의 귀환’이다. 1980년대 신자유주의적 세계화 이후 크게 위축되었던 국민국가의 상대적 자율성이 코로나19 팬데믹을 계기로 다시 증대하고 있다. 팬데믹 국면에서 민생이 급격히 악화되고 불평등이 급속히 확대됨에 따라 국가의 적극적인 역할이 요구되고 있기 때문이다. 신자유주의 이데올로기에 기초한 ‘작은 정부’로는 효과적인 방역과 경기진작·회복이 쉽지 않으며, 자국민에 대한 충분한 사회안전망 제공이 어렵다는 게 중

론이다. 그래서 선진국을 비롯한 상당수의 국가들은 적극적인 정부개입과 과감한 재정투입, 그리고 대규모 공적급부 제공을 통해 코로나19에 대처하고 있다. 이는 신자유주의적 세계화의 아성이 공고했던 지난 40여년간 금기시됐던 ‘큰 정부’로의 회귀를 뜻하며, 국민 국가가 코로나19를 계기로 상대적 자율성과 정책주권을 일정부분 회복한 신호로 볼 수 있다. 한편, 이 과정에서 ‘자국중심주의’의 부상이 목도되기도 한다. 코로나19 팬데믹으로 민생과 경제, 사회통합이 망가지면서 각국 정부들은 정치적 정당성 확보에 심혈을 기울여야 하는 상황에 놓이게 됐으며, 이는 내치에의 집중과 우선으로 이어지고 있다. ‘외교는 내치의 연장’일 수밖에 없는 현실 하에서 국제기구의 영향력은 약화되고 자국이익을 극대화하려는 현실주의 노선이 강화되고 있다.

넷째로 ‘기후·생태 위기’와 ‘저탄소 사회’에 대한 관심의 급증이다. 코로나19 방역과 백신 개발 과정에서 코로나 바이러스 출현의 근본 원인에 대한 관심이 커졌고, 주요 원인으로 ‘기후·생태 위기’가 지목되었다. 그리고 그에 대한 해결책의 일환으로 ‘저탄소 사회’로의 전환이 큰 이슈가 되고 있다. 과학자들은 코로나 바이러스를 비롯하여 최근 빈번하게 발생하는 신종 감염병의 원인으로 생태계 파괴와 기후변화를 지목한다. WHO 역시 코로나19, 에볼라, 사스 등의 예측 불가능한 감염병 ‘질병 X’의 창궐을 경고하고 있다. 새롭게 발견되는 ‘질병 X’의 75%가 인수공통감염으로서, 인간이 행한 산림훼손, 공장식 축산, 불법적 야생동물 거래 등이 주요 원인이 되고 있다. 감염병의 숙주인 야생동물·가축들과 인간의 접촉이 빈번해지면서 인수공통감염병이 크게 증가하고 있기 때문이다. 또한, 지구 온난화로 인한 기후변화가 감염병 확산을 야기하고 있다. 기후변화로 온도, 강수량, 습도 등이 달라지면, 바이러스의 이동이 쉬워지고 모기와 진드기 같은 감염병 매개체가 확산된다. 일례로 2016년 시베리아 동토층이 지구온난화로 녹으면서 탄저균에 감염된 동물사체가 지상에 노출되었고, 그 결과 12세 목동 1명이 탄저병으로 사망하고 순록 2,300여 마리가 폐죽음을 당하였다.

이에 대응코자 유럽, 미국 등 서구에서는 ‘저탄소 사회’라는 목표를 세우고 그 방법론으로 ‘그린뉴딜’을 추진하고 있다. 화석연료 기반의 산업구조를 재생에너지 기반의 산업구조로 바꾸어 온실가스를 감축하고, 대규모 공공재원을 투입하여 녹색산업 일자리를 적극 창출함으로써 저탄소 사회로 나아가겠다는 것이다. 대한민국 정부 역시 2020년 7월 14일 ‘한

국판 뉴딜 종합계획'을 발표하고, 그린뉴딜을 통해 한국을 포스트 코로나 시대에 저탄소 사회로 전환하겠다고 밝혔다. 예컨대 전기차·수소차 대중화, 제로에너지 공공시설 확산, 상하수도 스마트화, 녹색산업 집중육성 등의 역점사업을 추진하겠다고 밝혔다.



〈Figure 1〉 New Normal in the Post-Covid-19 Era

2. 국가의 재발견

상기와 같은 사실을 살펴봤을 때 포스트 코로나 시대의 열쇳말은 ‘국가’로 보여진다. 포스트 코로나 시대의 뉴노멀 모두가 국가와 직간접적인 관련성을 갖고 있는 것으로 보이기 때문이다. 뉴노멀 중 세 가지는 직접적인 관련이 있고, 나머지 한 가지는 간접적인 관련이 있다. 이를테면 인간안보와 큰 정부, 저탄소 사회는 국가라는 행위자 없이는 성립될 수 없거나 실행될 수 없는 사상(事象)이란 점에서 국가와 직접적인 관련이 있다. 한편 비대면(언택트)의 일상화는 앞서의 세 가지만큼은 아니지만 국가의 지원이나 관리 없이는 제대로 구현되기 어려운 사상(事象)이란 점에서 간접적인 관련이 있다.

이렇듯 국가가 포스트 코로나 시대에 메인 플레이어로 부상하게 된 건 국가 본연의 소임과 역할 때문이다. 민주주의와 시장경제를 근간으로 하는 근대사회의 도래 이후 국가는 공공성을 담보하는 가장 중요한 행위자였다. 이를테면 주권자인 시민으로부터 권한을 위임 받아 공공선을 증진하고 약자를 보호하고 구성원의 삶의 질을 제고하는 소임과 역할을 부여받아 왔다. 그런 점에서 국가의 기능과 역할에 대한 기대는 코로나19 팬데믹을 계기로 더욱 커질 수밖에 없는 형국이다.

실제로 코로나19 이후 시민들은 국가를 유일한 ‘방패’로 여기는 것으로 드러나고 있다. 달리 말해, 코로나19와의 전쟁을 효과적으로 치를 수 있는 주체로 국가를 인식하고 있고, 이를 위해서는 국정안정과 체제유지가 필요하다고 생각하고 있다. 박원호(2020)에 따르면 이는 경험적으로 두 가지 증거를 통해 방증된다고 한다.

첫째, 코로나19 이후의 선거에서 집권여당이 압승하였다. 2020년 4.15 총선(21대 총선)에서 집권여당인 민주당은 압도적인 승리를 기록하였다. 대통령 임기 중반에 치러지는 ‘중간선거’의 특성상 여당이 불리할 수밖에 없는 구도임에도 집권여당인 민주당은 4.15 총선에서 전체 의석수의 60%(180석)를 차지하는 압승을 거두었다. 통상 회고적 선거가 되기 쉬운 총선에서 시민들은 여당심판이 아닌 국정안정을 택했다고 해석될 수 있다. 이는 준전시상황과 같은 팬데믹 국면에서 방역과 민생(경제)을 책임질 수 있는 것은 국가밖에 없으며, 이를 위해선 ‘국정안정’이 우선이라는 판단이 작용했다고 볼 수 있다. 또한, 이는 시민들이 시장주의·개인주의를 추구하는 ‘보수적 국가주의’ 세력이 아닌, 개입주의·집합주의를 추구하는 ‘진보적 국가주의’ 세력을 선택한 것으로 볼 수도 있다.⁵⁾

둘째, 코로나19 이후 시민들의 ‘시스템 정당화 성향’이 더 강화되고 있다. <시사HN>과 KBS가 2020년 5월 실시한 사회조사 결과, 기존 질서 및 체제에의 순응 정도를 측정하는 문항 값이 높게 나타났다(천관울, 2020b). 이를테면 ‘우리나라에 진정으로 필요한 것은 폭넓은 인권 보장이 아니라 좀 더 강력한 법질서이다’라는 문항 값이 4.62점(7점 만점)이었고, ‘우리의 가치관과 법질서를 보존하기 위해서는 사회의 문제 집단들을 강력히 척결해야 한다’라는 문항 값이 4.70점(7점 만점)이었다. 이는 동일 문항으로 2016년에 실시한 조사보다 각각 86.6%(2016년 4.00점), 87.2%(2016년 4.10점)가 상승한 수치이다. 또한, 개인보다 체제를 우선시하는 경향도 크게 나타났다. 박원호(2020)에 따르면 한국사회에는 개인의 자유보다 사회질서를 중시하는 경향이 보편적으로 나타나고 있다고 한다.⁶⁾ 설문조사 결과 ‘개인의 자유보다 사회질서가 우선시되어야 한다’는 응답이 74.82%로 나왔고, 이는

5) 박원호(2020)는 한국에는 두 가지의 국가주의 전통이 있다고 말한다. 하나는 ‘보수적 국가주의’이고, 다른 하나는 ‘진보적 국가주의’이다.

6) 개인의 자유보다 사회질서를 중시하는 경향은 이념성향과도 상관없다고 한다. 지지정당별(2020년 4.15 총선 기준)로 해당 사안의 응답률을 살펴본 결과, 민주당 지지자는 80%에 육박하는 응답자가 ‘개인의 자유보다 사회질서를 중시한다’고 응답했고, 미래통합당(현 국민의힘) 지지자는 70% 중반대가, 정의당 지지자는 60%가 사회질서를 중시한다고 응답했다고 한다(박원호, 2020).

‘사회질서보다 개인의 자유가 우선시되어야 한다’는 응답(17.18%)의 무려 4.4배라고 한다.

그런데 이와 같은 국민적 기대와 공감대에도 불구하고 ‘큰 정부’가 야기할지도 모르는 문제에 대해 걱정하는 이들이 적지 않다. 이를테면 팬데믹 공간에서 급속히 팽창된 행정부의 권한은 개인의 자유 등 민주주의의 핵심 가치를 위축시킬 우려가 있으며, 불가역 효과(ratchet effect)로 인해 한 번 확대된 국가기구는 팬데믹이 끝나더라도 그 이전 수준으로 돌아가지 않을 확률이 높다는 것이다(홍준형, 2020). 이런 우려를 단지 기우라고 치부할 수만은 없을 것이다. 지구상에는 국가의 소임과 기능을 수행하지 못하는, 더 나아가서는 억압적·약탈적 행위만 일삼는 실패한 국가들이 적지 않다. 또한 국가가 홉스(T. Hobbes)나 오펜하이머(F. Oppenheimer)가 지적하듯이 절대적 물리력을 지닌 존재이자 지배체제인 것도 부인할 수 없을 것이다(홍일립, 2021).

하지만 한편으로 국가가 구성원과 공동체를 위한 수단으로 진화해 온 것 또한 부인할 수 없는 사실이다. 역사적으로 국가는 정치적 정당성을 확보하기 위해 정치적·경제적 평등을 추구하는 쪽으로 발전해왔다.⁷⁾ 국가별 편차가 적지 않은 게 사실이나 형식논리 상으로는 민주정과 사회보장이 결합된 형태로 발전해 나가는 경향을 보인다(김태성·성경룡, 2014; 정원오, 2010; 신진욱, 2020b). 이를테면 2차 세계대전 이후의 국가, 이른바 현대국가들은 ‘천부인권적 기본권’과 함께 ‘사회권적 기본권’—인간다운 생활을 할 권리—을 헌법상의 기본권으로 명문화하고 있다. 특히, 사회권적 기본권을 구현하기 위해 공공재와 공적 급부의 공급자를 자처하고 있고, 국가재정에서 공적 지출의 비중을 크게 늘려왔다. 즉 사회적 보호(social protection)의 핵심 주체로 국가가 진화해 온 것이다.

포스트 코로나 시대에 우리가 국가에 주목하는 건 바로 이 때문이다. 큰 정부에 대한 우려에서 보듯 국가는 불안정한 행위자일 수도 있다. 그러나 코로나19 팬데믹 국면에서, 그리고 그 이후의 사회재건에서 국가만큼 시민의 기본권을 보장하고 보호할 수 있는 행위자는 찾기 힘든 게 현실이다. 신자유주의 하에서 국가의 상대적 자율성이 박탈되고 위축됐던 지난 40여년간 우리는 우리의 삶에 어떤 일이 생길 수 있는지 생생히 목도하였다. 그리고 코로나19가 한창인 지금 그 종합성적표도 보고 있다. ‘재난 자본주의’라는 말이 상징하듯 재난과 위기에 대한 사회적 대응력은 현저히 줄어들었고, 보건·의료, 소득보장,

7) 국가의 형성과 발전에 관해서는 찰스 틸리(2018), 홍일립(2021), 유시민(2017), 김태성·성경룡(2014)을 참조하라.

고용보호 등 사회안전망은 크게 취약해졌으며, 그로 인해 우리는 위험과 불안이 일상화된 세계에 살고 있다. 그래서 촘스키(N. Chomsky) 같은 사상가는 코로나19 팬데믹이 “천재(天災)가 아닌, 인재(人災)”라고 규정한다(마이크 데이비스 외, 2020; 나오미 클라인, 2008; 김미곤, 2020).

바로 앞서 언급했듯 우리는 국가라는 도구를 통해 사회를 재건하고 새로운 질서를 구축했던 역사적 경험을 가지고 있다. 2차 대전 후 서구는 ‘복지국가 기획’을 통해 사회를 복구했을 뿐 아니라 사회통합을 일구어냈다. ‘기획’이라는 말에서도 알 수 있듯이 복지국가는 ‘구성원의 복리증진과 사회적 보호’를 목적으로 했던 ‘담대한 정치기획’이었다. 코로나19 팬데믹이 초래한 위험과 불안의 일상화—예컨대 감염, 봉쇄, 실직, 파산, 빈곤 등으로부터의 위험—로부터 벗어날 수 있는 길은 이같은 ‘오래된 미래’에 있다고 보여진다. 이 길은 사회적 보호를 복원·강화하여 사회시스템의 위기를 극복하는 길이며, 이 과정에서 정치 기획을 통한 국가의 재발견 혹은 또한번의 진화는 필요충분조건일 수밖에 없을 것이다.

III. 포스트 코로나와 한국 사회보호 시스템 : 복지정치적 관점에서 본 개혁 비전과 전략

1. 포스트 코로나와 사회보호 시스템의 개혁 : 위협요인 vs 기회요인

코로나19 팬데믹으로 사회적 보호에 대한 요구가 그 어느 때보다 커지고 있고, 또 중요해 지고 있다. 각자도생과 시장논리로 막을 수 없는 재난·위험에 대한 사회적 대처와 방비가 절실해지고 있기 때문이다. 하지만 주어진 조건이 그렇다고 해서 자동적으로 사회보호 시스템의 강화와 진화가 이루어지는 것은 아니다. 모든 세상사가 그렇듯 위기를 기회로 살리는 것도, 위기를 더 심화시키는 것도 모두 우리 자신이다. 위기를 기회로 살리기 위해 선 상황에 대한 객관적 이해와 판단이 선행되어야 한다. 이런 관점에서 코로나19 팬데믹이 한국 사회보호 시스템의 진화 혹은 개혁에 어떤 환경을 조성하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 코로나19는 한국 사회보호 시스템에 긍정적이든, 부정적이든 중대한 도전인 것만은 분명해 보인다. 여기서는 이를 두 가지 측면, 위협요인과 기회요인으로 살펴보고자 한다.

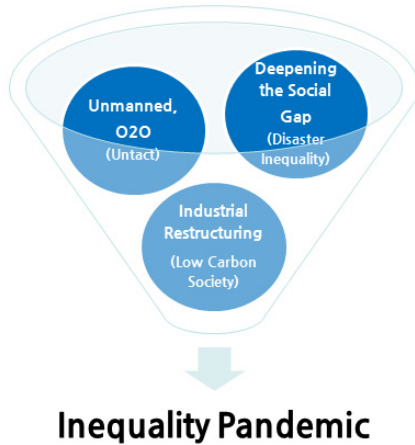
1) 위협요인

우선, 코로나19는 ‘불평등 팬데믹’으로 이어질 가능성이 있기 때문에 자칫하면 한국 사회보호 시스템이 진일보하는 데 위협요인으로 작용할 수 있다. 위기의 급격한 확산과 그 피해를 막는 과정에서 제도개혁의 환경이 악화되고 제도개혁의 동력도 약화될 수 있기 때문이다. 재난의 피해는 불균등하게 배분되는 경향이 강하다. 많이 배우지 못한 사람들일수록, 많이 가지지 못한 사람들일수록, 사회적 약자들일수록 재난의 피해가 더 크게 나타난다. 불가피한 선택이었다고는 하나 취약계층이나 사회적 약자들이 필요로 하는 복지시설, 교육시설, 문화시설 등이 문을 닫을 수밖에 없었고 계획된 프로그램들을 취소할 수밖에 없었다. 또한, 코로나19가 장기화되면서 자영업자나 중소기업인들은 휴업이나 폐업을 할 수밖에 없는 상황으로 내몰렸으며, 비정규직·특수고용직 등 고용취약층들은 무급휴직이나 해고를 당하는 상황으로 내몰렸다. 이같은 재난의 불평등은 격차의 확산으로 이어져 사회경제적 불평등을 급속히 확산시키는 이른바 ‘불평등 팬데믹’을 야기할 가능성이 높다.

그런데 더 우려스러운 일은 이런 재난의 불평등이 코로나19의 뉴노멀과 만날 때 일어난다. 앞서 살펴봤듯이 코로나19에 의한 뉴노멀은 중장기적이며 구조적이다. 따라서 우리가 이에 적절히 대처하지 못할 경우 재난의 불평등에서 비롯된 불평등 팬데믹이 장기화·구조화되는 일이 발생할 수 있다. 이를테면 ‘비대면(언택트)’은 무인화(무인점포·무인주문 등), 소셜 커머스(social commerce), O2O(Online to Offline) 등을 활성화하게 되는데, 이는 일자리를 줄여 실업률을 높이거나 직 이코노미(gig economy)를 부추겨 일자리의 질을 악화시킨다. 또한, 저탄소 사회 역시 규범적으로나 장기적으로 바람직한 변화일지는 모르지만, 단기적으로 우리에게 쉽지 않은 도전과 과제를 안길 수 있다. 저탄소 사회는 기본적으로 탄소에너지(화석연료) 기반의 산업구조·생태계를 재생에너지 기반의 산업구조·생태계로 바꾸는 것이다. 이러한 산업구조·생태계의 전환은 필연적으로 산업구조조정을 수반할 수밖에 없다. 주지하다시피 실적과 일자리의 감소를 수반하지 않는 구조조정은 없다고 봐야 한다. 규범적으로 온당하고 장기적으로 이익이라고 해도 실업의 증가와 일자리의 감소는 결코 가벼이 볼 문제가 아니다. 요컨대, 저탄소 사회로의 이행은 이익은 멀고 손해는 가까운 매우 까다로운 과제이다.

문제는 이와 같이 재난의 불평등과 뉴노멀이 맞물릴 경우에 사회보호 시스템의 개혁이

줄속으로 이루어지거나 좌초될 위험이 커진다는 것이다. 사회보호 시스템의 개혁이나 진화를 논의할 시간과 공간을 앗아가기 때문이다. ‘팬데믹’은 말 그대로 “급격한 확산이 이루어지는 대유행”을 의미한다. 사회경제적 불평등이 ‘이슈화’되는 것은 개혁의 호기일 수 있으나, 그것이 불평등 ‘팬데믹’이 될 때에는 사회적 관심과 자원이 급박한 현안 대처로 쏠릴 수 있다. 때문에 사회적 대화를 통한 국민적 공감대 형성 및 합의도출에 필요한 시간적·공간적 여유가 사라져 버릴 수 있다. 그렇게 되면 개혁을 위한 조급함이 앞서게 되고, 구조적인 변화와 개선보다는 단기적인 처방과 대중요법에 매달리게 되는 결과를 빚을 수 있다.



〈Figure 2〉 Post-Covid-19 and Social Protection System Reform: Threats

2) 기회요인

반면, 코로나19가 사회보호 시스템 진화의 전기(轉機)로 작용하여 한국의 사회적 보호 수준을 증진시킬 수도 있다. 즉 한국 사회보호 시스템의 기회요인으로 작용할 수 있다. 재난의 불평등과 뉴노멀의 결합은 불평등 팬데믹까지는 아니어도 최소한 사회경제적 불평등의 심화를 야기할 것으로 예측된다. 특히, 경제발전 수준에 비해 사회적 보호 수준이 낮은 한국에서는 격차 및 불평등이 더 크게 심화될 것으로 예상된다. 한국사회의 ‘성긴 사회안전망’은 실직이나 휴폐업을 당한 이들로 하여금 순식간에 빈곤의 나라에 떨어지게 한다. 그래서 한국사회에서는 ‘해고는 살인이다’는 말이 공공연하게 통용된다. 한국은 형식적으

로는 5대 사회보험을 완비하고 있으나, 비정규직의 비율이 40%를 웃돌아서 상용직(정규직)·임금근로자 중심의 현행 사회보험제도로는 이 난국의 타개가 구조적으로 쉽지 않은 상황이다.⁸⁾

이같은 현실은 고용안전망(실업안전망)의 구축을 비롯한 사회보호 시스템의 정비를 촉구하는 목소리로 분출될 가능성이 크다. 한국은 그간 사회적 위기가 닥칠 때마다 단기적인 실업대책이나 생계안정책을 남발해온 경향이 있다. 제도적 복지의 관점에서 고용안전망을 구축하고 법제화하는 데 미흡했다고 볼 수 있다. 즉 고용복지 측면에서 사회보호 시스템이 불비했고 대중적 처방이 주를 이루어왔던 것이다. 그러나 시스템적 뒷받침이 없는 대중적 처방으로는 확산일로의 코로나19 피해를 구제하기도 쉽지 않을 뿐 아니라, 코로나19 이후의 노동시장 변화—언택트로 인한 고용패턴의 변화, 저탄소 산업구조로의 전환과 고용의 감소 등—를 감당하는 것도 매우 난망하다.

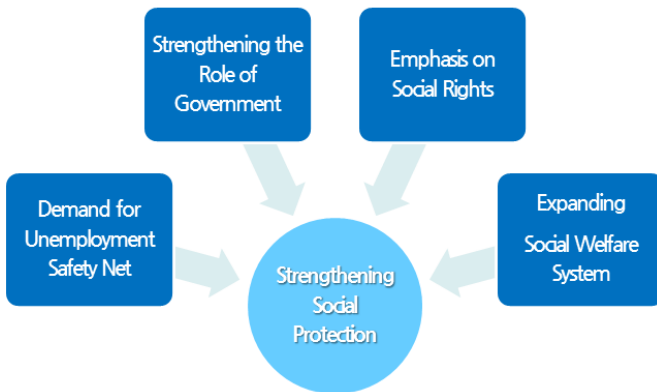
하지만 정치적인 관점에서 보자면 코로나19가 한창인 지금이야말로 한국의 사회보호 시스템을 개혁할 수 있는 절호의 기회라고 할 수 있다. 경험칙 상 사회적 위기나 재난은 항상 개혁의 명분과 공간을 넓혀주었다. 그제 눈앞에 보이는 위협이든, 보이지 않는 위협이든 외부의 위협은 내부결속을 높여 구성원들의 불만과 기득권의 저항을 잠재우는 정치적 효과를 보여왔다. 그런 점에서 사회경제적 불평등이 ‘팬데믹’ 상황으로 급격히 치닫지만 않는다면, 우리에게 이번 코로나19가 한국 사회보호 시스템을 한 단계 업그레이드시키는 기회가 될 것이다. 일례로 기존의 사회보호 시스템을 총체적으로 점검·정비함으로써 그간 불비했던 부분들, 예컨대 고용안전망의 부실 같은 문제들을 해결하는 기회로 삼으면 될 것이다. 그런데 만약 이런 초유의 위기상황에서도 제도개혁이 지지부진하다면, 어쩌면 앞으로 한동안은 한국의 사회보호 시스템을 변화시킬 기회가 오지 않을는지 모른다. 이해관계자들과 비토 포인트(veto points)들의 저항이 약화되는 시기는 쉽게 오는 것이 아니기 때문이다.

한편, 코로나19는 복지정치적으로 봤을 때 한국 사회보호 시스템의 중요한 분기점이 될

8) 한국노동사회연구소에서 통계청의 '경제활동인구조사 부가조사(2020년 8월)' 결과를 가지고 '비정규직 규모와 실태'를 분석한 결과, 2020년 8월 현재 대한민국의 비정규직 비율은 41.6%로 나타났다고 한다. 구체적으로, 코로나19의 영향으로 취업자(고용률)는 2019년 8월 2,736만명(61.4%)에서 2020년 8월 2,709만명(60.4%)으로 27만명(1.0%p) 감소했으며, 정규직은 1,200만명에서 1,194만명으로 6만명 감소했고 비정규직은 856만명에서 850만명으로 5만명 감소했다(김유선, 2020).

수 있다. 코로나19로 인간안보 개념이 부상하면서 헌법상의 권리인 ‘인간다운 생활을 할 권리’, 즉 사회권적 기본권의 강화가 커다란 사회적 이슈로 떠올랐다. 예컨대 코로나19 국면에서 기본소득 등 보편적 공적급부의 제공을 둘러싸고 치열한 정치공방이 전개되었다. 이것은 향후 굽직한 선거에서 사회권적 기본권에 해당하는 프로그램과 제도들이 도입될 가능성이 그만큼 높아졌음을 의미한다. 코로나19로 어려워진 민생 때문이기는 하나, 이는 한국에서 사회권적 기본권이 명목적·추상적 이슈를 넘어 실질적·구체적 이슈로 자리 잡는 전기가 마련되었다고 평가할 수 있다. 더불어 이는 사회권적 기본권이 주요 국가정책의 한 부분으로 뿌리내리는, 이른바 정책수단으로서의 시민권을 획득해 가는 과정으로도 볼 수 있다.

또한, 앞 장에서 밝혔듯이 시민들이 코로나19와의 전쟁을 치를 주체로 국가를 지목했다는 것도 매우 중요한 의미를 지닌다. 이는 시민들이 코로나19를 계기로 국가 본연의 소임과 기능에 대해 각성하게 됐다는 것을 의미하며, 아울러 시민들이 국가의 효능을 체감하게 되었다는 것을 의미한다. 민주공화정 수립 이후 약탈국가와 발전국가만을 경험해왔던 한국의 시민들은 코로나19를 계기로 ‘국가의 재발견’—구성원에 대한 사회적 보호에 힘쓰는 국가—을 하게 된 셈이다. 이런 상황은 국가능력에 대한 신뢰를 높이고 국가의 상대적 자율성을 높이는 정치적 효과를 발휘한다. 이것은 국내적으로는 공공성의 담지자인 국가가 사회보호 시스템 발전의 동력이 되게끔 하는 요인으로 작용할 것이고, 국제적으로는 신자유주의 시대에 약화된 국가의 사회적 보호 기능을 복원하는 데 단초를 제공할 것이다.



〈Figure 3〉 Post-Covid-19 and Social Protection System Reform: Opportunities

2. 포스트 코로나 시대 한국 사회보호 시스템 개혁의 비전과 전략

윈스턴 처칠은 “좋은 위기를 낭비하지 말라”는 유명한 말을 남겼다. 위기는 위협이기도 하지만 어떻게 받아들이고 극복하느냐에 따라 오히려 변화를 꾀할 수 있는 좋은 기회일 수 있다는 말이다. 코로나19로 인한 팬데믹과 그 이후를 대비해야 하는 우리의 상황을 처칠의 격언만큼 잘 대변하는 말도 없을 것이다. 코로나19가 재난의 피해를 불평등하게 배분하여 우리사회의 사회경제적 불평등을 더욱 키울 거라는 것은 명약관화해지고 있다. 그렇다면 우리에게 주어진 과제는 이런 위기를 어떻게 기회로 전환하느냐 일 것이다. 즉 팬데믹을 극복하고 그 이후에 ‘잠정적 유토피아’를 구현해 나감에 있어서 필요충분조건이 될 수밖에 없는 우리의 사회보호 시스템을 ‘어떻게’ 변화시킬 것인가, 하는 문제인 것이다.

우리는 일상에서 “악미는 디테일에 있다”는 말을 곧잘 사용한다. 사람들은 개혁의 대의 명분에는 곧잘 동의하지만, 막상 개혁 작업에 들어가면 자신의 이익을 지키기 위해 이런 저런 이유를 갖다 대고 개혁을 방해하곤 한다. 그래서 사회보호 시스템 개혁 같은 사회적 변화는 ‘방법’과 ‘전략’이 무엇보다 중요하다. 경험적으로 볼 때 개혁의 성패는 ‘어떻게’에 달려 있는 경우가 많다. 그렇다면 여기서 우리는 이렇게 질문할 필요가 있을 것이다. “한국 사회보호 시스템 개혁을 위해서는 어떤 기획과 전략, 비전이 필요한가?”

필자는 이에 답하기 위해 복지정치의 관점에서 ‘2대 프로젝트’를 제안하고자 한다. 여기에는 두 가지 이유가 있다. 첫째는 한국 사회보호 시스템의 진화라는 제도적 변화를 만들어나가기 위해선 기존의 관성과 관행을 깰 수 있는 담대한 정치 기획과 실천이 필요하다는 거다. 둘째는 정치를 어떻게 바라보든, 정치가 자원배분의 규칙은 물론 게임의 룰을 바꿔 구성원들의 삶을 더 나은 방향으로 변화시킬 수 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이라는 거다. 여기에 한 가지 이유를 더 덧붙이자면, 필자는 사회공학을 전공한 연구자이기 때문이다. 코로나19라는 중대 국면사에서 “위기와 불확실성의 시대에는 문제를 ‘발견’하고 미래를 ‘구상’하는 태도가 중요하다”(아미구치 슈, 2020)는 믿음을 갖고 설익은 제안일지언정 대안을 제시하는 게 사회과학자의 본분일 것이다.⁹⁾

9) 이하에서 논의할 ‘2대 프로젝트’의 아이디어는 천관율(2020a; 2020c)에게 빚진 바 크다.



(Figure 4) *Two Projects for the Reform of Korean Social Protection System in the Post-Covid-19 Era: An Explanatory Diagram*

1) 프로젝트 1 : 사회계약의 리뉴얼(renewal)

먼저, 한국 사회보호 시스템 개혁의 안정적 토대를 닦기 위해 ‘사회계약의 리뉴얼’(프로젝트 1)을 제안하고자 한다. ‘사회계약은 “구성원들이 공동체의 유지·존속·발전을 위해 어떤 질서나 규율, 체제를 구축하는 것”으로 정의될 수 있다. 그런데 사회계약은 그 속성상 한 번 안착되면 쉽게 바꿀 수도, 쉽게 바뀌지도 않는 특성을 보인다. 한 번 형성된 사회계약은 해당 사회 구성원들이 공유하는 규범이자 룰(rule), 생태계로 작동하기 때문이며, 동시에 시간의 경과와 함께 해당 사회의 관행과 관습으로 작동하기 때문이다. 그래서 통상 사회계약이 변화할 때—새로운 사회계약이 도입될 때—는 사회경제적 위기 국면일 때가 많다. 기존의 사회계약에서 득을 보던 기득권 세력의 저항도 돌파해야 하고 새로운 사회계약에 대한 국민적 공감대와 합의도 도출해야 하는 ‘이중과제’를 수행해야 하기 때문이다.

그렇다면 지금껏 한국사회를 지배해온 사회계약은 무엇인가? 논자마다 차이가 있을 수는 있지만 그것이 ‘연성 개발연대’—1960~70년대 고도성장기에 형성되어 1990년대 시장만능기를 거쳐 변모된—라는 데에 크게 이의를 달 사람은 많지 않을 것이다. 이것은 ‘낙수효과’에 의한 ‘일자리 창출 및 기업복지’를 약속하고, 그것이 여의치 않을 때는 국가가 ‘잔여

적 복지를 제공하겠다는 일종의 사회적 합의이다. 그 기저에는 ‘성장제일주의’와 ‘시장주의’라는 이데올로기가 내재해 있다. 한국사회는 그간 압축적 고도성장과 정치적 민주화, 경제공황 등을 겪으며 성장제일주의와 시장주의가 지배적인 가치로 작동해왔다. 특히 선택적 친화성을 갖는 이 둘의 만남은 이른바 ‘발전주의적 신자유주의’라는 한국사회 고유의 발전양식을 배태했다. 발전주의적 신자유주의 체제는 한국사회의 전부분에 생산성·효율성·경쟁력을 금과옥조로 이식하였다. 심지어는 효율성보단 효과성이 우선시 되어야 하는 복지영역에서조차 생산성과 효율성을 찾는 촌극을 빚어내고 있다. 이렇듯 한국사회에 만연한 ‘성장회귀’는 국가운영이나 사회운영에서 중핵이 되어야 할 공공성이나 사회적 가치를 뒷전으로 밀어내고 있다(박보영, 2017).

그런데 코로나19 팬데믹이라는 미증유의 위기가 발생하면서 한국의 성장중심적·시장중심적 사회계약에 커다란 균열이 발생하고 있고, 나아가서는 사회계약의 리뉴얼을 추동하는 중대 국면을 만들어내고 있다. 코로나19는 의학적 위험을 사회경제적 위험으로 순식간에 전이시키면서 인간사회가 ‘위협사회’임을 본격적으로 일깨워주었으며, 단순한 사건사가 아닌 ‘국면사’의 특성을 보이고 있다. 즉 상당한 기간 영향력이 지속될 ‘역사적 모멘텀’으로 작용하고 있는 것이다(김호기, 2020).

역사적으로 볼 때 굵직한 사회개혁, 특히 사회보호 시스템의 질적 변화는 재난·위기시에 만들어진 새로운 사회계약에 의해 가능한 경우가 많았다. 재난·위기는 개혁을 꺾고 러위하거나 반대하는 기득권 세력과 비토 포인트들을 일시적이거나 일거에 무력화하는 정치적 국면을 만들어낸다. 개혁의 걸림돌이 되는 기득권 세력이나 비토 포인트들이 무력화된다는 건 과거 강고한 저항 때문에 시도하지 못했던 사회개혁들을 시도할 수 있게 됐음을 의미한다. 그래서 이 시기를 정치적으로 잘 활용할 경우 사회계약의 리뉴얼이 가능했고, 또 이에 기반한 사회보호 시스템의 진화도 가능했다. 즉 재난과 위기가 열어준 정치적 국면이 ‘새로운 사회경제 질서의 구축과 ‘그에 기반한 사회개혁’을 가능케 했던 것이다.

이들테면 영국에서는 2차 세계대전 직후 전후복구 프로젝트의 일환으로 보편적 복지국가—베버리지 보고서에 기초한 내셔널 미니멈과 NHS 등 도입—가 출현하였고, 스웨덴에서는 1920년대 말~1930년대 초 극심한 사회경제적 위기의 타개책으로 스웨덴 모델—연대임금(동일노동·동일임금), 노·사·정 대타협, 인민의집 등—이 가동되었고, 미국에서는 1929

년 경제대공황을 타개하기 위한 뉴딜정책의 일환으로 국가복지의 법제화—1935년 사회보장법—가 이루어졌다. 사실 이런 굵직한 선례들을 남긴 정치세력들은 그 당시 정치적 소수파였다. 애틀리(C. Attlee)의 영국 노동당이 그랬고, 비그포르스(E. Wigforss)와 한손(P. A. Hansson)의 스웨덴 사민당이 그랬으며, 루스벨트(F. D. Roosevelt)의 미국 민주당이 그랬다. 그들은 위기를 기회로 전환시키는 정치적 역량—개혁연대를 통한 다수와 정치—을 발휘하여 자신들의 사회개혁 프로젝트를 성공시켰고 그들 자신은 정치적 다수파로 거듭났다.

이런 점은 현 정부와 집권세력도 눈여겨 볼 필요가 있을 것이다. 사실 현 정부도 이미 이런 점을 인식하고 있는지도 모른다. 일례로 대통령과 여당은 집권 이후 포용적 복지국가, 소득주도성장, 평등경제 등 일련의 국정전략을 통해 기존의 정책패러다임과 배치되는 정책목표, 즉 격차해소와 분수효과를 추구하고 있다. 하지만 여기서 한 걸음 더 나가서 구조적이고 장기적인 변화를 꾀할 필요가 있을 것이다. 주류교체와 안정적 집권은 특정 정치국면이나 개별 정치사안에서 승리할 때보다는 자신들을 지속적으로 지원해 줄 유권자블록을 ‘발굴’하고 ‘보강’할 때 가능하다는 사실을 인지할 필요가 있다. 크리스티 앤더슨(K. Andersen, 2019)의 주장처럼, 상대 정치세력을 지지했던 유권자들을 ‘전향시키고, 그간 소외됐던 유권자들을 새롭게 발굴하여 ‘동원’할 수 있는 정치적 기획—루스벨트의 뉴딜 같은 새로운 사회계약 프로젝트—을 추진할 필요가 있는 것이다. 그래야 시장만능주의와 성장제일주의를 추구하는 한국의 정치지형(토대)도 변화할 것이고, 또 그런 구조적 변화가 수반돼야 장기적이고 안정적인 집권도, 현 정부가 역점을 두는 정책구상이나 사업의 지속도 담보할 수 있을 것이다.

2) 프로젝트 2 : 적극적 자유 증진

프로젝트 1(사회계약의 리뉴얼)이 정치적으로 사회보호 시스템 개혁의 토대를 마련하는 것과 관련된 것이라면, 프로젝트 2는 구체적으로 ‘어떤’ 구상을 가지고 시민의 정치적 지지를 획득할 것인가와 관련이 있다. 즉 사회보호 시스템 개혁의 정치사회적 동력을 마련하는 일인 동시에 향후 전개될 개혁의 방향성을 제시하는 일인 것이다.

이 작업이 중요한 건 개혁은 언제나 저항하는 이들이 존재하기 마련이고, 또 이들에 의해 개혁의 형해화나 좌초가 끊임없이 시도되기 때문이다. 그도 그럴 것이 개혁은 사회의

역학관계를 바꾸고, 자원배분을 재조정하고, 누군가에게는 손해를 감수하도록 요구하는 일이다(천관울, 2020a). 따라서 개혁은 시작과 진행, 마무리 등 전과정이 정치적 지지 없이는 성공하기 어렵다. 기존의 지지그룹을 보존하면서도 반대파를 포섭하여 ‘전향’도 시켜야 하고 새로운 지지그룹을 발굴하여 ‘동원’도 해야 한다.

그리고 이 작업이 중요한 또다른 이유는 대의제 민주정에서는 정책 추진의 제일 덕목이 주권자인 시민들로부터 정치적 지지를 획득하는 것이기 때문이다. 주지하다시피 대의제 민주정에서는 정치적 정당성이 권력의 가장 중요한 원천이다. 이 점을 가장 잘 간파한 이는 링컨(A. Lincoln)이었다. 링컨은 “국민의 마음이 전부다. 국민의 마음을 얻으면 못할 게 없다. 이걸 잃으면 할 수 있는 게 없다”고 갈파한 바 있다. 대의제 민주정은 최종결정권을 시민에게 맡기는 제도이며, 어떤 게 전적으로 옳아서 선택하는 것이 아니라 다수가 원하기에 그것을 선택하는 제도이다(박찬수, 2021). 결국 개혁의 요체는 시민의 지지를 획득하여 국민적 공감대와 합의를 이끌어내는 것이라고 볼 수 있다.

필자는 이같은 이유에서 프로젝트 2로 ‘적극적 자유의 증진’을 제안하고자 한다. 한국은 그동안 보수우위의 정치지형을 가진 곳이었다. 한국의 보수는 시장보수와 반공보수라는 두 축을 가지고 있다. 즉 시장만능주의 노선과 권위주의적 반공주의 노선이 선택적 친화성을 갖고 결합되어 있는 구조다. 그래서 한국의 보수는 개인의 기본권 보장—개인의 천부인권적 기본권과 사회적 기본권을 보장하는 것—에 대한 인식이 약한 편이다. 이를테면 사적소유(사유재산권)만을 중시할 뿐, 언론·출판·집회·결사의 자유를 경시하는 경향을 보여왔다. 국가안보를 위해서는 언제나 개인의 자유는 제약이 가능하다는 태도인 것이다. 또한 사적자치와 자기책임의 원칙을 중시해서 복지와 관련한 국가의 적극적 개입 및 활동을 크게 반대해 왔다. 요컨대, 한국의 보수는 개인의 기본권 보장이나 사회적 욕구 충족에 대한 집합적 해결을 크게 반대하는 편이다.

보수우위의 정치지형 속에서 이같은 보수의 노선과 태도는 개인의 자유, 특히 ‘적극적 자유’를 희생시켜 온 경향이 있다. 자유에는 간섭·방해·강요 따위를 받지 않을 소극적 자유(negative freedom)와, 자율적 의지에 따라 원하는 것을 행할 수 있는 적극적 자유(positive freedom)가 있다(Berlin, 1969; 이성기·원석조, 2020에서 재인용). 그런데 한국 특유의 정치사회적 환경은 소극적 자유만이 자유의 전부인 양 생각하게 만들어 왔고, 이

에 반해 적극적 자유의 인식과 증진은 사실상 거세되다시피 되었다. 즉 한국사회에서는 적극적 자유가 사실상 정치적 시민권이 없었다고 봐야 한다.

이는 적극적 자유 증진을 위한 집합적 노력이라고 볼 수 있는 사회복지에 대한 시민들의 인식을 보면 잘 드러난다. 2020년 5월 <시사IN>과 KBS가 실시한 사회조사 결과를 보면, 코로나19 상황임에도 ‘복지 강화에 동의한다’는 문항 값이 낮게 나타났다(천관율, 2020b). 구체적으로, ‘고소득자와 저소득자 간 소득차이를 줄이는 것은 정부의 책임이다’라는 문항 값이 3.54점(5점 만점)이었고, ‘정부는 실업자들도 생활수준을 유지할 수 있게 해주어야 한다’라는 문항 값이 3.53점(5점 만점)이었으며, ‘정부는 가난한 사람에게 주는 혜택을 줄이면 안 된다’라는 문항 값이 3.44점(5점 만점)이었다. 이는 동일 문항으로 2018년에 실시한 조사보다 각각 9.0%(2018년 3.89점), 2.5%(2018년 3.62점), 3.4%(2018년 3.56점)가 하락한 수치다.

하지만 개인이 진정한 자유를 누리려면 ‘누구에 의존하거나 구애받지 않고 자신이 원하는 것을 행할 수 있는 자유’가 있어야 한다. 그리고 이를 위해서는 무엇보다 ‘공동체의 사회경제적 지원’이 뒷받침되어야 한다. 이는 핀란드에서 태어나 미국에서 살고 있는 기자 겸 작가 아누 파르타넨(A. Partanen, 2017)의 날카로운 통찰을 통해 잘 드러난다. 그녀는 개인의 자유를 가지고 북유럽 모델과 미국 모델을 비교 분석하였는데, 그녀의 메시지는 간명하다. “자유와 기회의 나라로 인식되는 미국에서 오히려 시민들은 개인의 자유·독립·기회를 박탈당하고 있다.” 미국은 개인을 사회적 위험으로부터 보호하는 시스템이 취약한 나라여서 육아휴직과 보육서비스가 미약하고, 의료보험·연금 등 각종 사회보장장 회사에서 제공한다. 그 결과 개인은 선택의 자유(소극적 자유)를 누리지만 가족과 회사에 ‘의존하지 않고서는 살아갈 수 없다. 반면, 북유럽은 제도적이고 보편적인 사회보호 시스템이 발달해 있기 때문에 개인은 가족이든, 회사가든, 지역사회든 그 누구에도 의존하지 않고 살아간다. 요컨대, 보통 개인은 위험을 감당할 수 없을 때 의존적 존재가 되기 때문에 진정 개인의 자유·독립·기회를 보장하려면 사회보호 시스템의 뒷받침이 있어야 한다는 것이다.

이같은 파르타넨의 논의는 우리에게 매우 흥미로운 함의를 던져준다. 국가는 모든 개인이 자유롭기 위해 구성된 ‘계약 공동체’일 뿐, 반(反)국가주의자들의 주장처럼 국가는 ‘개인

의 자유에 대한 억압 기구'라는 건 허상일 수 있다는 것이다. 민주정의 법치 시스템이 작동한다고 전제한다면, 개인의 자유, 특히 적극적 자유의 증진은 '국가의 강화' 없이 가능하지 않다. 이는 북유럽의 복지국가와 사회보호 시스템이 집합주의자들의 기획이 아니라 개인주의자들의 기획이었다는 것을 통해 실증된다. 국가에 의존하여 살고 싶어서 복지국가를 만든 것이 아니라, 오히려 국가를 비롯한 모든 사회부문들로부터 자유롭고 독립적이고 싶어서 복지국가를 만들었다는 기묘한 역설인 것이다. '국가주의적 개인주의(statist individualism)'의 관점에서 보자면, 이것은 '강한 국가'와 '자율적 개인'들 간의 사회계약으로 볼 수 있으며, 복지국가의 출현 및 발전도 이 맥락에서 이해될 수 있을 것이다(페트릭 드닌, 2019; Tragardh, 1997; 이종태, 2020).

이렇듯 '적극적 자유'는 국가에 의한 사회보호 시스템 발전이 전제되어야 한다. 한국사회에는 이 점에 대한 인식과 공감대, 합의가 없다. 앞서 논의했듯이 간섭으로부터의 자유(소극적 자유)는 중요하게 생각하지만, 위험·의존으로부터의 자유(적극적 자유)에는 관심을 갖고 있지 않다. 또한 국가역할의 강화가 자유를 증진하는 데 꼭 필요하다는 인식도 거의 갖고 있지 않다. 그러다보니 각자도생과 자력갱생이 미덕이 되고, 국가의 사회보호 시스템도 저발전하게 되었다. 이런 상황을 타개하기 위해서는 '적극적 자유의 증진을 정책의제화할 필요가 있으며, 또한 이를 적극적으로 이슈파이팅(issue fighting)할 필요가 있다. 다만, 이 과정에서 프레이밍의 관점에서 전략적 고려가 필요할 것으로 보인다. 한국사회는 잔여적 복지 전통이 강하고, 최근의 여론조사에서 나타나듯 복지 강화에 시큰둥한 편이다. 즉 정책의제화와 이슈파이팅을 전개할 때 섬세한 접근과 프레이밍이 필요하다는 것이다. 예컨대 적극적 자유에서 '적극적'이 아니라 '자유'에 방점을 찍는 접근방식을 취할 필요가 있다. 그래야 정치적 저항도 줄이고 국민적 관심과 공감대, 합의를 쉽게 이끌어낼 수 있을 것이다. 요컨대, 사회보호 시스템의 강화를 위해서는 한국사회에서 비교적 저항감이 적고 보편적 가치로 인식되는 '자유'를 적극 활용할 필요가 있을 것이다.

IV. 포스트 코로나 시대 한국 사회보호 시스템 개혁의 이슈와 과제

UN 사회개발연구소(UNRISD, 2010)에 따르면, 사회보호 시스템(social protection system)

은 시민들의 복리에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 상황들(이들테면 빈곤과 사회경제적 위기)을 예방하고 관리하고 극복하기 위한 사회적 조치라고 정의된다. 사회보호 시스템은 본래 유럽 복지국가나 여타 선진국들에서 시민들의 최저생활을 보장하고 일시적 위기상황(특히 빈곤)을 타개하기 위한 조치로 인식되었으나, 근래에는 시민들의 복리를 증진할 수 있는 다양한 조치들(예컨대 사회서비스, 사회수당, 노동시장정책 등)을 망라하는 넓은 의미의 사회정책으로 인식되고 있다(World Bank, 2001). 나라마다 상황이 다를 수는 있으나 일반적으로 사회보호 시스템은 두 가지 축, 즉 ‘사회보장제도’와 ‘노동시장정책’으로 구성되는 경향을 보인다(Wikipedia, n.d.).

이같은 사회보호 시스템의 개념에 기대어 본다면 한국의 사회보호 시스템은 여전히 갈 길이 먼 상태로 보여진다. 사회보호 시스템의 중핵인 사회보장제도 및 노동시장정책의 내용과 실질성이 여전히 미흡하기 때문이다. 제도상의 형식논리로만 보자면 대한민국은 이미 선진 복지국가 대열에 든 것처럼 보인다. 대한민국은 공공부조는 물론 5대 사회보험 및 사회서비스를 완비하였고 최근에는 사회수당까지 도입하였다. 그리고 취업성공패키지나 시니어인턴 등의 일자리창출사업과 일자리지원사업을 활발히 전개해 왔다. 하지만 공공부조와 사회보험은 제도상의 미비점으로 여전히 광범위한 사각지대가 존재하고, 사회서비스는 시장화가 광범위하게 진행되어 공공성이 취약한 상태이고, 사회수당은 이제 막 걸음마를 댄 상태라 제도 자체가 미성숙한 상태이다.

그래도 사회보장제도는 노동시장정책에 비하면 형식적인 측면에서나 내용적인 측면에서 상대적으로 양호한 상태라고 할 수 있다. 노동시장정책은 애초에 정부의 시장개입을 전제로 한 정책임에도 한국에선 노동시장에 대한 정부개입이 아직도 여전히 ‘적극적’이지 못하고 조심스럽기만 하다. 특히 한국 정도의 경제규모라면 응당 갖추고 있어야 할 ‘고용안전망(실업안전망)’이 매우 부실한 상태다. 역대 한국 정부들은 실업률을 낮추고 고용률을 높이기 위한 일자리 창출에 치중했을 뿐, 노동시장 유연화의 여파로 ‘불안정 노동(precarious work)’에 시달리는 이들을 위한 안전장치 마련에는 소홀한 편이었다(이승윤, 2017; 이승윤 외, 2017). 이를테면 고용안전망의 모체인 ‘고용보험’의 경우 임시·일용직, 특수고용노동자, 간접고용노동자, 영세자영업자 등 ‘고용취약계층(불안정 노동자)’을 제대로 보호하지 못하고 있다. 이 점은 코로나19 이전에도 한국 노동시장정책의 고질적인 문

제로 지적되어 왔으며, 코로나19 이후엔 재난 불평등을 키우는 주요 원인으로 지적되고 있다.

주지하다시피 코로나19 팬데믹으로 인한 실업과 소득감소, 소득단절의 고통이 불평등하게 배분되고 있는 상황이다. 국가의 역할을 방기할 생각이 아니라면 정부는 실업상태에 놓이거나 감염·과로 등에 노출된 노동자들을 국가가 나서서 어떻게 보호할 것인지 그에 대한 비전이나 전략을 내놓아야 하는 상황이다. 특히, 5인 미만 사업장 노동자, 간접고용 노동자, 특수고용노동자와 같은 불안정 노동자들이 코로나19의 위기에 가장 먼저 노출되고 있다. 5인 미만 사업장의 노동자들은 근로기준법 적용 예외 규정 때문에, 그리고 프리랜서·플랫폼 노동자와 특수고용노동자들은 처음부터 근로기준법 적용대상이 아니기 때문에 계약해지에 대한 법적 보호를 받지 못하고 있다. 그리고 간접고용노동자들은 원청회사가 경영상 어려움에 처할 경우 가장 먼저 계약해지를 당하고 있으며, 고용처(하청·파견회사)와 근무처(원청회사)가 법적으로 달라 제대로 된 고용보험의 혜택도 받지 못하고 있다(참여연대 노동사회위원회, 2020).

현 상황은 한국의 부실한 고용안전망과 탈규제화된 노동시장이 코로나19 팬데믹과 만나 ‘불평등의 퍼펙트 스톰’이 발생할 수 있는 상황이라고 요약될 수 있다. 그래서 현 정부는 ‘전국민 고용보험’과 ‘국민취업지원제도(한국형 실업부조)’를 도입하여 시급히 고용안전망 보강에 나섰고, 지자체는 제한적이거나 ‘기본소득’을 실시하여 한국 사회보호 시스템의 진화를 꾀하고 있다.¹⁰⁾

1. 고용안전망 강화 : 전국민 고용보험

전국민 고용보험은 문재인 대통령이 2020년 5월 10일 취임 3주년 특별연설에서 “모든 취업자가 고용보험 혜택을 받는 ‘전국민 고용보험 시대’의 기초를 놓겠다”고 천명하면서 본격화 되었다(대한민국 청와대, 2020.5.10). 현 정부가 ‘전국민’ 고용보험을 들고 나오게 된 건 기존에 고용안전망(실업안전망) 기능을 해왔던 현행 고용보험이 제대로 작동하지

10) 여기서는 최근에 법제화된 ‘전국민 고용보험’과 ‘국민취업지원제(실업부조)’만을 다룬다. ‘기본소득’은 아직 전국적으로 시행되지 못하고 있고 온전한 법제화(법률 입법)가 되지 못한 상황이라 후속 연구에서 다루고자 한다. 특히, 국가(중앙정부) 단위에서는 코로나19 팬데믹 국면을 감안한 일회성 재난대책에 그쳤다는 점과, 여전히 이를 둘러싼 정치 사회적 논쟁이 한창 진행 중이어서 보다 섬세한 접근이 필요하다는 점이 고려되었다.

않았기 때문이다. 현행 고용보험은 가입자들에게 1단계로 실업급여를 제공하고, 2단계로 고용안정 및 직업능력개발 프로그램을 제공하는 구조이다. 즉 고용보험에 가입한 이들이 실직할 경우 1차로 생계보장을, 2차로 직업훈련 및 재취업지원을 제공하는 구조인 것이다.

이같은 고용보험체계가 1단계인 생계보장부터 제대로 작동하지 않게 된 건 혜택의 전제조건인 ‘보험가입 의무’ 때문이다. 2019년 8월 기준 고용보험 가입자는 1,353만명으로, 전체 취업자 2,735만명의 절반에 불과한 것으로 나타났다(한겨레, 2020.5.3). 이는 취업자의 절반이 일자리를 잃었을 경우 ‘실업급여(고용보험)를 통한 생계보장’으로부터 원천 배제된다는 것을 의미한다. 더 큰 문제는 고용보험에 가입하지 못한 그 절반이 임시·일용직, 특수고용노동자, 영세자영업자 등 고용취약계층이라는 것이다. 쉽게 말해, 고용이 상대적으로 안정적인 상용직 노동자들은 고용보험에 가입되어 있는 반면, 정작 고용안전망(고용보험)의 지원이 절실한 고용취약계층은 고용보험에 가입되어 있지 않다는 것이다. 이는 코로나19로 가장 큰 피해를 보게 된 고용취약계층이 오히려 사회적 보호를 제대로 받지 못하게 되는 아이러니를 연출하고 있다. 그래서 현 정부는 이런 상황을 타개하고자 고용보험의 가입대상자를 ‘모든 국민’으로 확대하는 전국민 고용보험-고용안전망의 사각지대를 없애려는 제도개혁안을 내놓은 것이다.

정부는 전국민 고용보험을 추진함에 있어 단계적·점진적 방식을 취하고 있다. 사실 정부는 2020년 12월 23일 로드맵 발표 전에 이미 문 대통령 취임 3주년 연설에서 ‘단계론’을 천명하였다. 예술인, 특수고용노동자, 프리랜서·플랫폼 노동자 등의 고용보험 사각지대를 해소하고, 자영업자들에 대한 고용보험 적용은 사회적 합의를 통해 점진적으로 확대해 나갈 것이라는 기조를 밝힌 것이다(대한민국 청와대, 2020.5.10). 이는 2020년 12월 23일 발표된 <전국민 고용보험 로드맵>을 통해 다시 한 번 공식화된다. 로드맵에서 정부는 2025년까지 전국민 고용보험을 완성할 계획이며, 전국민의 ‘소득’을 파악하여 특수고용노동자는 물론 플랫폼 노동자와 자영업자들까지 고용보험에 가입시키겠다고 밝혔다. 특히, 임금근로자 중심의 고용보험을 ‘소득 기반 전국민 고용보험 체계’로 전환하는 데 정책의 목표를 두겠다고 천명하였다. 전국민 고용보험은 2020년 12월 10일 예술인을 시작으로, 2021년 특수고용노동자(보험설계사·학습지교사·화물차주 등), 2022년 플랫폼 노동자 및 자영업자 등으로 단계별로 추진될 예정이라고 한다(대한민국 정책브리핑, 2020.12.23).

정부의 계획대로만 된다면 전국민 고용보험은 한국의 고용안전망을 크게 진일보시키는 중대한 전환점이 될 것으로 보인다. 하지만 보다 완성도 높은 전국민 고용보험이 시행되려면 크게 두 가지 사항을 보완해야 할 것으로 보인다(이주희, 2020; 오건호, 2020; 김진선, 2020).

첫째, 실업급여의 적정 수급일수를 보장해야 할 필요가 있다. 현행 고용보험은 가입기간이 짧을수록 실업급여의 수급일수도 줄어들게 설계되어 있다. 보통 가입기간이 짧은 가입자일수록 고용취약계층(불안정 노동자)인 경우가 많다. 따라서 실업급여의 적정 수급일수를 보장하는 방안이 강구되어야 전국민 고용보험의 애초 취지—모든 취업자를 실업급여를 통해 보호하는 것—를 잘 살릴 수 있을 것이다.

둘째, 자영업자 가입 확대를 위해 정부가 ‘사용자(고용주) 역할’을 수행할 필요가 있다. 코로나19의 가장 큰 피해자 중 하나인 자영업자들은 사실 지금도 고용보험의 가입대상자이다. 다만, 임의가입이고 보험료를 본인이 전액 부담해야 한다. 그래서인지 자영업자들은 2012년부터 고용보험 가입이 허용됐음에도 거의 고용보험을 가입하지 않은 상태이다. 일례로 2020년 10월 기준으로 자영업자들의 고용보험 가입률은 0.5%에 불과하다. 따라서 정부가 보험료의 일정 부분을 지원하는, 이른바 ‘사용자(고용주) 역할’을 할 필요가 있을 것이다. 만일 그런 정부의 적극적인 역할이 없다면, 아마도 자영업자들의 고용보험 가입 확대는 현실적으로 불가능할 것이다.

2. 실업부조 도입 : 국민취업지원제도

한국형 실업부조인 국민취업지원제도는 전국민 고용보험이 시행되더라도 여전히 혜택을 보지 못하는 이들을 위해 도입된 제도이다. 예컨대 미취업 실망실업자(장기실업자·프리터·니트족 등의 비경제활동인구), 저소득 구직자, 경력단절여성, 폐업한 영세자영업자, 특수고용노동자 등이 대상이다. 국민취업지원제도의 특징은 고용보험의 사각지대에 놓인 이들에게 ‘취업지원서비스’와 ‘생계지원(소득지원)’을 함께 제공하는 것이다. 2021년 1월 1일부터 국민취업지원제도가 시행되면서 대한민국은 비로소 1차 고용안전망(고용보험)과 2차 고용안전망(실업부조)을 완비한 나라가 되었다.¹¹⁾

사실 국민취업지원제도는 2010년에 도입·시행된 ‘취업성공패키지’ 사업의 대체제도가

다. 취업성공패키지가 나름의 성과가 없었던 것은 아니나, 법적 근거가 미흡해 안정적인 지원이 이루어지지 못한다는 지적을 받고 있었다. 국민취업지원제도는 이런 한계를 극복하기 위해 도입된 만큼 <구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률>(구직촉진지원법)이라는 법적 근거를 가지고 있으며, 고용보험과 달리 보험료 납부라는 재정적 기여 없이도 국가 고용안전망의 보호를 받을 수 있도록 설계되어 있다. 일종의 ‘고용 공공부조제도’인 것이다. 따라서 국민취업지원제도는 정부예산으로 운영되며 자산조사를 실시하여 지원 대상자를 선별한다.

국민취업지원제도는 소득과 재산 등을 기준으로 ‘I 유형’과 ‘II유형’로 나뉜다. I 유형은 취업지원서비스와 생계지원(구직촉진수당)을 모두 받을 수 있고, II유형은 취업지원서비스만 받을 수 있다.¹²⁾ 먼저, I 유형의 대상자는 15~69세 구직자로 가구소득이 중위소득의 50% 이하이고, 재산(가구 기준)이 3억원 이하이며, 취업경험(*최근 2년 간 100일 또는 800시간 이상 취업한 경험)이 있어야 한다. 이 조건을 충족할 경우 취업지원서비스와 함께 ‘구직촉진수당’(*월 50만원씩 6개월간 최대 300만원)을 받을 수 있다. 다만, 청년신규구직자나 경력단절로 인해 취업경험 조건을 충족하기 어려운 사람들을 위해 ‘I 유형 선발형’(*중위소득 50% 이하인 만 18~34세의 청년층)도 운영한다. 다음으로, II유형은 I 유형에는 속하지 않지만 다음의 조건을 충족하는 경우다. 저소득층(*중위소득 60% 이하인 15~69세 구직자), 특정계층(북한이탈주민·노숙인 등), 청년층(18~34세), 중장년층(*중위소득 100% 이하인 35~69세 구직자) 등에 해당하면 된다. II유형은 기본적으로 취업지원서비스 위주이나, 직업훈련 참여 등 구직활동 시 발생하는 실비성 비용을 보전해 주기 위해 ‘취업활동비용’(*최대 195만 4천원; 훈련장려금 포함 시 최대 265만원)을 지원하기도 한다.

한편, 국민취업지원제도는 취업에 성공해 장기간 근속하는 경우 두 가지 유형 모두 최대 150만원의 ‘취업성공수당’(*소득조건 충족 시 6개월 근속 50만원, 12개월 근속 100만원)을 지급한다. 더불어 재참여도 가능하다. 취업지원서비스가 종료되고, 3년이 지나면 다시 이용이 가능하다. 그러나 수당 등 혜택만 받고 구직의사가 없는 사람에게는 제재가 가해

11) 이하의 내용은 고용노동부(2020.12.18), 대한민국 정책브리핑(2021.1.14), 이재갑(2020), 이지영(2020) 등을 참고하여 정리한 것이다.

12) 국민취업지원제도에서 제공하는 ‘취업지원서비스’란 ① 취업의욕 고취를 위한 맞춤형 취업상담·심리상담·진로상담, ② 직업능력개발을 위한 직업훈련·창업지원·일경험 프로그램, ③ 취업장애요인 해소를 위한 고용·복지연계 프로그램(금융지원, 육아지원 등) 등이다.

지기도 한다. 예컨대 구직촉진수당 수급자는 취업활동계획을 제출해야 하고, 또 이에 따라 구직활동을 해야 하는데, 만일 이를 준수하지 않을 경우에는 제재가 가해진다.

국민취업지원제도가 한국에서 최초로 법제화된 실업부조이고, 또 고용보험의 사각지대에 있는 고용취약계층(불안정 노동자)에게 실업안전망을 제공한다는 점에서는 의의가 적지 않다. 하지만 다음과 같은 점들을 보완해야 한다는 목소리 또한 적지 않다(윤홍식, 2020; 홍대선, 2020).

첫째, 수급 대상자의 범위를 넓힐 필요가 있다. 국민취업지원제도의 수급 대상자(I 유형)는 가구 기준으로 중위소득의 50% 이하이고, 재산은 3억원 이하이다. 법적 근거인 <구직촉진지원법>에 규정된 ‘중위소득의 60%, 재산 6억원 이하’보다 더 엄격하게 대상자를 선별하고 있다. 그 결과 대상자가 40여만명에 불과한 상태다. 실업의 장기화와 확대가 우려되는 상황에서 처음 시행되는 실업부조가 최소한의 역할을 하려면 적어도 I 유형의 대상을 ‘중위소득 100% 이하’로 확대할 필요가 있으며, 월소득 80만원 이하의 ‘불완전 취업자’(*중위소득 50% 이하이면서 소득이 있는 자)도 구직촉진수당을 계속해서 받을 수 있게 해주어야 할 것이다.

둘째, 급여의 수준과 기간을 늘릴 필요가 있다. I 유형의 구직촉진수당을 받더라도 월 50만원으로 생계와 취업준비를 하는 것은 현실적으로 매우 버거우며, 수급기간인 6개월 안에 알맞은 직장에 취업하기란 말처럼 쉬운 일이 아니다. 따라서 구직촉진수당을 평균임금의 25~30% 수준(2019년 기준 약 77만원~92만원)으로 올릴 필요가 있으며, 지원 기간도 최소 12개월 정도로 늘릴 필요가 있을 것이다. 그런데 더 큰 문제는 국민취업지원제도의 수급자가 한 번 되고나면 3년 동안은 다시 실업부조를 신청할 수 없다는 것이다. 플랫폼 노동, 깃(gig)노동 등 새로운 불안정 노동이 늘어나고 있는데, 한 번 급여를 받는다고 해서 3년 간 수급자격을 제한한다는 것은 노동시장의 현실을 제대로 반영하지 못한 조치로 보여진다.

실업부조는 ‘고용의 마지막 안전장치’로 일컬어진다. 코로나19에 의한 불평등의 확산을 막고자 실업부조를 도입한 것은 불행 중 다행이지만, 엄격한 소득·재산 요건, 취업경험 요건, 구직활동 요건, 지급제한 요건 등을 내거는 한 ‘고용취약계층에 대한 실업안전망 제공’이라는 국민취업지원제도의 당초 목표를 달성하기는 쉽지 않을 것이다.

V. 맺음말을 대신하여 : 문제는 정치다

지금까지 코로나19 이후 한국 사회보호 시스템의 강화를 위해서는 어떤 개혁전략과 과제가 필요한지 복지정치적 관점에서 논의하였다. 앞선 논의를 통해 코로나19는 한국 사회보호 시스템 개혁의 기회요인인 동시에 위협요인일 수 있다는 사실을 알게 됐다. 그리고 이것을 기회로 만들지, 위기로 만들지는 우리의 전략적 선택에 달려 있다는 것도 알게 됐다. 특히, 어떤 담대한 정치적 기획(프로젝트)이 있어야 이것을 기회로 만들 수 있는지를 이 글에서는 제안하고자 했다.

2021년 3월 현시점을 기준으로 했을 때 현 정부가 일단 사회보호 시스템 보강에 들어간 것은 분명해 보인다. 전국민 고용보험의 추진과 실업부조인 국민취업지원제도의 도입을 통해 고용안전망(실업안전망)을 제도적으로 완비한 것이 그 증거라고 할 수 있다. 하지만 코로나19라는 미증유의 재난·위기를 감안했을 때 그것이 충분한 정도의 조치였느냐는 또다른 문제일 것이다. 필자가 보기에 ‘춧불정부’를 자처하는 현 정부가 취한 사회개혁 조치치고는 생각보다 미약한 점이 없지 않다. 수면 아래 가라앉아 있다 코로나19로 수면 위로 떠오른 우리사회의 사회경제적 치부(예컨대 불안전 노동, 소득불평등 등)에 제대로 대처하려면 지금보다도 더 과감하고 획기적인 정책수단들이 동원됐어야 한다고 본다. 즉 역대 정부들이 그간 보여왔던 정책지향과 패러다임을 크게 바꿀 수 있는 보다 담대한 조치들이 필요했다고 보여진다.

하지만 이 과정에서 어떤 것들이 걸림돌이고, 또 이를 극복하기 위해선 어떤 노력이 필요한지 알 수 있었다는 점은 소기의 성과라고 할 수 있다. 특히, 개혁은 단기적이든 중장기적이든 정치적 동력을 확보할 때만이 가능하다는 것을 알 수 있었다. 개혁은 현실을 바꾸는 일이고, 현실을 바꾸는 일은 좋은 싫든 정치를 피해갈 수 없다. 현실을 바꾼다는 것은 자원배분의 규칙과 게임의 룰을 바꾼다는 것이고, 이것은 정치의 영역이다. 게다가 현실이 바뀌었다는 것을 체감하려면 ‘정치과정을 통한 법제화’가 반드시 필요하다.

현재 한국의 사회보호 시스템 개혁을 위한 정치적 조건은 나쁘지 않다고 볼 수 있다. 사회개혁에 친화적인 현 집권세력에게 시민들은 행정권력에 이어 입법권력까지 준 상황이다. 집권여당이 전체 국회 의석수의 60%를 차지하는 일은 한국 정치사에서 사실상 전례가

없는 일이다. 이렇듯 시민들이 전례 없는 위기 속에서 전례 없는 정치적 지지를 보여준 건, 현 집권세력에게 힘을 실어줄 테니 “코로나19 팬데믹의 쓰나미로부터 우리를 보호하라”는 명령일 것이다. 이런 시민의 명령을 실행하기 위해서는 기존 사회보호 시스템의 질적 변화를 야기할 정치적 기획과 제도적 조치가 필요할 것이다.

그런데 이럴 경우 국가정책의 메커니즘 상 정부의 ‘적극적 재정정책’이 반드시 수반되어야 하고, 또 수반될 수밖에 없다. 적극적 재정정책은 정부가 재정지출을 늘려 경기를 진작하고 국민소득을 높이는 정책으로, ‘확장 재정정책’을 의미한다. 코로나19 팬데믹에 의한 사회경제적 피해로 인하여 한국 뿐 아니라 대부분의 국가들이 확장 재정정책을 펼 수밖에 없는 상황에 있다. 하지만 한국처럼 ‘재정적 보수주의’가 뿌리 깊고 ‘나랏빚에 대한 시민들의 트라우마(1997년 외환위기)’가 있는 나라에서는 이것이 말처럼 쉬운 일만은 아니다. 통치시스템 상 최후단계에서는 입법부인 국회의 승인이 필요하고, 사전단계에서는 재정을 관할하는 기재부의 동의가 있어야 한다. 게다가 자유시장주의를 신봉하는 기업단체 및 보수·경제지의 여론공세도 견뎌내야 한다.

그래서 적극적 재정정책(확장 재정정책)을 건조하게 떠나가려면 지금 언급한 ‘세 비토 포인트들(veto points)’—정부 내에서 재정적 보수주의를 대변하는 ‘경제관료집단’, 국회 내에서 시장보수 세력을 대변하는 ‘보수야당’, 시민사회에서 자유시장 이데올로기를 대변하는 ‘기업단체 및 보수·경제지’—의 저항과 프로파간다를 돌파해야 한다. 특히, 가장 강력한 비토 포인트로 기능하는 정부 내 경제관료집단(기재부)을 적절히 통제해야 한다. 사실 한국에서는 나라살림의 큰 틀을 짜는 권한이 기재부에 있다고 봐도 무방하기 때문이다.¹³⁾

여기서 재정의 지속가능성을 최우선의 가치로 삼을 수밖에 없는 기재부의 존재와 역할을 부정하려는 것은 아니다. 그리고 대부분 국가에서 예산증액에 관해서는 까다로운 견제 장치치를 두고 있다는 것도 알고 있다. 하지만 코로나19라는 전대미문의 위기 앞에서 ‘소극적’ 대응과 ‘보수적’ 재정운용을 기조로 삼는 것은 이해하기 어려운 처사인 게 사실이다.¹⁴⁾

13) 재정당국인 기재부의 권한과 영향력은 실로 막강한 편이다. 기재부는 매년 3월부터 각 부처의 예산요구서를 받아 5월 말쯤 윤곽을 잡은 뒤 대통령과 여당 대표 등이 참석하는 ‘국가재정전략회의’를 연다. 해마다 국회 예산안 심사 과정에서 정부가 제출한 예산안 및 내역이 변동되는 경우는 정부 제출 예산안의 10%에도 못 미친다(경향신문, 2020.4.21).

14) 경제적 관점에서 보더라도 기재부의 행동은 남들이 가지 않는 면이 많다. 한국은 코로나19 대응을 위한 재정지원에 쓴 돈이 다른 나라에 비해 매우 적고, 적자성 채무 비율도 높지 않은 편이다. 즉 국가채무의 구성이 의외로 안정적

더 본질적으로 이것은 민주정의 기본 원리에도 위배된다. 민주정은 ‘선출된 권력’에 의한 ‘선출되지 않은 권력’의 통제를 기본으로 한다. 이런 점에서 ‘관료에 대한 민주적 통제’는 민주적 통치의 요체이다. 혹자는 기재부 같은 경제관료집단에 예산통제권을 주게 된 건 권력자의 임의적·자의적 징세를 막기 위한 조치라고 말할지도 모른다. 하지만 그런 일은 과거 절대왕정에서나 일어났던 일이고, ‘민주공화정’을 운영하고 있는 지금 현재의 대한민국의 경우에는 제도적·정치적으로 사실상 불가능한 일일 것이다.

이렇게 봤을 때, 1차~4차 재난지원 및 추경 때마다 반복되어 온 기재부의 저항(혹은 관료정치)과 정부·여당의 수세적 대처는 더 이상 반복되어서는 안 될 것이다. 시민들은 그런 모습을 보려고 행정권력과 입법권력을 동시에 쥐어준 것이 아닐 것이기 때문이다. 요즘 세간에는 “촛불 이후 정권교체 빠고 변한 게 없다”는 말이 회자되고 있다. 2016년 겨울 촛불을 들었던 시민들은 민주주의의 회복 뿐 아니라 사회적 격차의 해소 등 사회개혁까지 염원했다. 하지만 4년을 기다려도 정권이 교체된 것 외에는 뚜렷한 사회경제적 변화를 느낄 수 없다는 게 시민들의 마음인 것 같다. 그러니 20대 대선을 1년 앞둔 재·보궐선거에서 집권여당이 ‘민생회복’과 ‘포용국가’를 전면에 내세워도 큰 감흥이 없는 것이다.

정치란 결국 권력행사를 통해 세상을 바꾸는 것인 만큼, 사회보호 시스템 개혁 등의 사회개혁을 위해서는 주권자인 시민이 준 ‘합법적 권력’을 좌고우면하지 않고 제대로 선용할 필요가 있다. 그런 다음 만약 그 결과가 좋지 않다면 시민들의 판단과 심판을 겸허히 받아들이고, 위임받았던 권력을 반환하면 될 것이다. 코로나19 국면에서 각국은 유사한 위기와 조건 속에 있었으나, 각국의 성패를 가른 건 결국 정치였다는 게 드러나고 있다. “문제의 출발은 경제지만, 문제의 해결은 정치다”라는 노벨 경제학 수상자 폴 크루그먼(P. Krugman, 2012)의 말을 우리 모두 새겨들어야 할 때인 것 같다.

이러는 게 팩트다. 사실 국가채무 비율이 어느 정도여야 걱정할 것인지에 대한 이론적 정답도 없는 상태다. 오히려 ‘재정준칙’이 경기회복을 늦추고 혼란을 부를 수 있다는 지적이 많다(나원준, 2020; 이종태, 2021). 참고로, 재정준칙은 2020년 10월 5일 기재부가 도입 방안을 발표하였으나 2021년 3월 현재 모법인 <국가재정법 개정안>이 국회를 통과하지는 못한. 한국의 국가채무에 관한 친절하고 상세한 논의로는 차형석(2021)을 참조하라.

참고문헌

1. 문헌자료

- 김미곤(2020). 코로나 시대의 사회변화와 사회정책 패러다임. **보건복지포럼**, 290, 6-19. [Kim, Mi-gon (2020). Corona sidae ui sahoe byeonhwa wa sahoe jeongchaek paradigm, *Health and Welfare Policy Forum*, 290, 6-19.]
<https://www.kihasa.re.kr/web/publication/periodical/view.do?menuId=48&tid=38&bid=19&aid=446&ano=2> (검색일: 2021.2.4. 13:30)
- 김상훈(2020). 코로나19 근본 원인은 기후위기...우리 사회 저탄소 구조로 전환할 것. **나라경제**, 358 (2020년 9월호). [Kim, Sang-hoon (2020). Corona 19 geunbon wonin eun gihu wigi ... uri sahoe jeotanso gujo ro jeonhwan hal geot, *KDI National Economy*, 358 (Sep., 2020).]
https://eiec.kdi.re.kr/publish/naraView.do?fcde=00002000040000100001&cidx=12980&sel_year=2020&sel_month=09 (검색일: 2021.1.24. 2:25)
- 김유선(2020). 비정규직 규모와 실태 : 통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2020.8) 결과. **한국노동사회연구소 Issue Paper 139** (2020.11.24). [Kim, Yu-seon (2020). Bi-jeongkyujik gyumo wa siltae: Tonggyecheong, 'gyeongje hwaldong ingu josa buga josa' (Aug., 2020) gyeolgwa, *Korea Labour & Society Institute's Issue Paper 139* (Nov. 24, 2020).]
http://www.ksli.org/bbs/board.php?bo_table=B03&wr_id=2548 (검색일: 2021.2.7. 3:16)
- 김진선(2020). 자영업자에 대한 고용보험 적용 경과 및 향후과제. **국회입법조사처 NARS 현안분석 제179호** (2020.12.16). [Kim, Jin-seon (2020). Jayeongeopja e daehan goyongboheom jeogyong gyeonggwa mit hyanghu gwaje. *National Assembly Research Service (NARS)'s Analysis of Pending Issues*, 179 (Dec. 16, 2020).]
- 김태성·성경룡(2014). **복지국가론(개정 2판)**. 나남. [Kim, Tae-seong, & Seong, Kyoung-ryung (2014). *Bokji gukgaron (2nd Ed.)*. Nanam Publisher.]
- 김호기(2020). Academia: 김호기 교수에게 듣는 코로나19의 현재와 미래. **뉴스레터 연세소식**(2020.5.25). [Kim, Ho-ki (2020). Academia: Kim Ho-ki gyosu ege deunneun Corona 19 ui hyeonjae wa mirae, *Newsletter Yonsei University News* (May 25, 2020).]
https://www.yonsei.ac.kr/ocx/news.jsp?mode=view&ar_seq=20200518123707979082&sr_volume=627&list_mode=list&sr_site=S&pager,offset=0 (검색일: 2020.6.25. 23:22)
- 나원준(2020). 고릿적 재정준칙으로 코로나 시대를 살라고?. **시사IN**, 685 (2020.11.3). [Na, Won-jun (2020). Gorit-jeok jaejeong junchick euro Corona sidae reul sallago?. *Weekly SisaIN*, 685 (Nov. 3, 2020).]
- 문정인(2021). **문정인의 미래 시나리오: 코로나19, 미·중 산맥전, 한국의 선택**. 청림출판. [Moon, Chung-in (2021). *Moon Chung-in ui mirae scenario: Corona 19, mi-jung sin-naengjeon, hanguk ui seontaek*, Cheongnim Publisher.]
- 박보영(2019). 사회복지정책 형성과정 분석을 위한 새로운 이론 틀의 모색 : 담론제도주의를 중심으로. **사회적질연구**, 3(3), 95-129. [Park, Bo-young (2019). Discursive institutionalism: A new theory for the analysis of policymaking process of social policy. *Korean Journal of Social Quality*, 3(3), 95-129.]
- _____(2017). 한국 복지정책의 역사적 유산 : 성장회구의 정치. **한국융합인문학**, 5(1), 31-61. [Park,

- Bo-young (2017). Historical legacy of Korean social policy: The politics of growth-seeking. *Korean Journal of Converging Humanities*, 5(1), 31-61.]
- 박연미(2021). **코로나, 변화의 방아쇠를 당기다**. 책밥. [Park, Yeon-mi (2021). *Corona, byeonhwa ui bangsaee reul danggicka*, Chaekbap Publisher.]
- 박원호(2020). 국가의 재발견. **SNU Responds to COVID-19** (2020.6.24). [Park, Won-ho (2020). Gukga ui jaebalgyeon, *SNU Responds to COVID-19* (June 24, 2020).] <https://www.snu.ac.kr/coronavirus/research?mc=v&bbsidx=128614> (검색일: 2021.1.28. 4:19)
- 박종선(2020). 코로나19 성공적 대응과 국가자부심 향상. **한국리서치 주간리포트 여론 속의 여론 78** (2020.5.20). [Park, Jong-seon (2020). Corona 19 seongkong-jeok daeeung gwa gukga jabusim hyangsang. *Korea Research Weekly Report*, 78 (May 20, 2020).] <https://hrcopinion.co.kr/archives/15620> (검색일: 2021.1.18. 1:53)
- 박찬수(2021). '선출된 권력', 어디까지 비판하고 조롱할 수 있다. **한겨레 칼럼 박찬수의 '진보를 찾아서 14'** (2021.1.11). [Park, Chan-su (2021). 'Seonchul doen gwollyeok', eodi kkaji bipan hago jorong hal su inna. *Hankyoreh Column Park Chan-su ui jinbo reul chaja seo 14'* (Jan. 11, 2021).] <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/978265.html#csidx4d92f8f57a2125ab1f6e81c7092b266> (검색일: 2021.1.18. 18:26)
- 신진욱(2020a). 포스트 코로나, 네 개의 시나리오. **한겨레 칼럼 세상읽기**(2020.5.13). [Shin, Jin-uk (2020a). Post corona, ne gae ui scenario. *Hankyoreh Column 'Sesang ikgi'* (May 13, 2020).] <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/944691.html> (검색일: 2020.6.4. 13:00)
- _____(2020b). 팬데믹 시대, 국가의 진화. **한겨레 칼럼 세상읽기**(2020.6.24). [Shin, Jin-uk (2020b). Pandemic sidae, gukga ui jinbwa. *Hankyoreh Column 'Sesang ikgi'* (June 24, 2020).] <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/950640.html> (검색일: 2020.6.26. 13:04)
- 오건호(2020). 포스트 코로나 위해 '전 국민 고용보험제'를. **시사IN, 664** (2020.6.9). [Oh, Geon-ho (2020). Post corona wihae 'jeon-gukmin goyong boheomje' reul. *Weekly SisaIN*, 664 (June 9, 2020).]
- 유시민(2017). **국가란 무엇인가(개정판)**. 돌베개. [Rhyu, Si-min (2017). *Gukga ran mueosinga (Revised Ed.)*. Dolbegae Publisher.]
- 윤홍식(2020). 한국형? '평범한' 실업부조가 필요하다. **한겨레 칼럼 왜냐면**(2020.12.23). [Yoon, Hong-sik (2020). Hanguk-hyeong? 'pyeongbeom han' sireop bujo ga piryo hada. *Hankyoreh Column 'Waenyanyeon'* (Dec. 23, 2020).] <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/975642.html> (검색일: 2021.1.14. 2:36)
- 이성기·원석조(2020). **사회복지학개론(개정판)**. 양성원. [Lee, Seong-ki, & Won, Seok-jo (2020). *Sahoe bokjihak gaeron (2nd Ed.)*. Yangseongwon Publisher.]
- 이승윤(2017). 히키코모리·프리터·니트? 소득을 보장하라!. **프레스리안**(2017.1.4). [Lee, Seung-yoon (2017). Hikikomori, freeter, neet? sodeuk eul bojang hara!. *Pressian News* (Jan. 4, 2017).] <https://m.pressian.com/m/pages/articles/147603#ODKW> (검색일: 2021.1.14. 1:09)
- 이승윤·백승호·김윤영(2017). **한국의 불안정 노동자**. 후마니타스. [Lee, Seung-yoon, Baek, Seung-ho, & Kim, Yoon-young (2017). *Hanguk ui buranjeong nodongja*. Humanitas Publisher.]

- 이재갑(2020). 든든한 고용안전망 ‘국민취업지원제도’의 시행. **한겨레 칼럼 왜냐면**(2020.12.14.). [Lee, Jae-gap (2020). Deundeun han goyong anjeonmang ‘gukmin chwieop jiwon jedo’ ui sihaeng. *Hankyoreh Column ‘Waenyamyeon’* (Dec. 14, 2020).]
<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/974184.html> (검색일: 2021.1.14. 2:37)
- 이종태(2021). 조곤조곤 말해주는 ‘나라 살림’ 이야기. **시사IN**, 705 (2021.3.15). [Lee, Jong-tae (2021). Jogon jogon malhae Juneun ‘nara sallim’ iyagi. *Weekly SisaIN*, 705 (Mar. 15, 2021).]
<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=44162> (검색일: 2021.3.19. 23:47)
- _____(2020). ‘자유’를 원하는가? ‘국가’를 강화하라. **시사IN**, 667 (2020.6.22). [Lee, Jong-tae (2020). ‘Jayu’ reul wonhaneunga? ‘gukga’ reul ganghwa hara. *Weekly SisaIN*, 667 (June 22, 2020).]
<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=42312> (검색일: 2021.1.19. 5:51)
- 이주희(2020). 코로나 이후, 노동의 미래. **한겨레 칼럼 공감세상**(2020.6.23). [Lee, Ju-hee (2020). Corona yihu, nodong ui mirae. *Hankyoreh Column ‘Gonggam sesang’* (June 23, 2020).]
<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/950460.html> (검색일: 2020.6.26. 1:54)
- 이지영(2020). 한국형 실업부조인 국민취업지원제도 2021년 도입. **나라경제**, 358 (2020년 9월호). [Lee, Ji-yeong (2020). Hanguk-hyeong sireop bujo in gukmin chwieop jiwon jedo 2021 nyeon doip. *KDI National Economy*, 358 (Sep., 2020).]
https://ieic.kdi.re.kr/publish/naraView.do?fcde=00002000040000100001&cidx=12982&sel_year=2020&sel_month=09 (검색일: 2021.1.14. 2:58)
- 이혜정·박지범(2013). 인간안보 : 국제규범의 창안, 변형과 확산. **국제지역연구**, 22(1), 1-37. [Lee, Heajeong, & Park, Ji-bum (2013). Human security: Inventing, transforming, and proliferation of an international norm. *Review of International and Area Studies*, 22(1), 1-37.]
- 정원오(2010). **복지국가**. 책세상. [Jeong, Won-oh (2010). *Bokji gukga*. Chaeksesang Publisher.]
- 차형석(2021). 국가부채라는 신기루, 재정준칙이라는 굴레. **시사IN**, 705 (2021.3.23). [Cha, Hyeong-seok (2021). Gukga buchae raneun singiru, jaejeong junchick iraneun gulle. *Weekly SisaIN*, 705 (Mar. 23, 2021).]
- 참여연대 노동사회위원회(2020). **코로나 19, 취약계층 노동자의 노동권 강화 방안 모색 토론회** (2020.7.22.). [People’s Solidarity for Participatory Democracy’s Labor & Social Committee (2020). *Corona 19, chwiyak gyecheung nodongja ui nodongkwon ganghwa bangan mosaek toronhoe* (July 22, 2020).]
<http://www.peoplepower21.org/Labor/1718676> (검색일: 2021.1.11. 2:17)
- 천관울(2020a). 드디어 진보는 다수파가 되었다. **시사IN**, 658 (2020.4.28). [Cheon, Gwan-yul (2020a). Deudioe jinbo neun dasupa ga doeeonna. *Weekly SisaIN*, 658 (Apr. 28, 2020).]
- _____(2020b). 나는 자랑스러운 대한민국 권위주의자입니다. **시사IN**, 664 (2020.6.9). [Cheon, Gwan-yul (2020b). Na neun jarang seureoun daehan minguk gwonwi juujia imnica. *Weekly SisaIN*, 664 (June 9, 2020).]
- _____(2020c). 우리는 ‘미국식 자유’와 분명히 결별한다. **시사IN**, 666 (2020.6.23). [Cheon, Gwan-yul (2020c). Uri neun ‘miguk sik jayu’ wa bunnyeonghi gyeolbyeol handa. *Weekly SisaIN*, 666 (June 23, 2020).]
- 홍대선(2020). 한국형 실업부조 ‘국민취업지원제도’ 뿌리내리려면. **한겨레경제사회연구원 HERI** (2020.6.2).

- [Hong, Dae-seon (2020). Hanguk-hyeong sireop bujo 'gukmin chwieop jiwon jedo' ppuri naeri ryeomyeon, *Hankyoreh Economy & Society Research Institute (HERI)* (June 2, 2020).]
<http://heri.kr/bettersociety/971366> (검색일: 2021.1.14.2:27)
- 홍일립(2021). **국가의 딜레마**. 사무사책방. [Hong, Yil-lip (2021). *Gukga ui dilemma*. Samusachaekbang Publisher.]
- 홍준형(2020). 팬데믹 위기와 정부의 대응. **SNU Responds to COVID-19** (2020.10.13). [Hong, Jun-hyeong (2020). Pandemic wigi wa jeongbu ui daeung. *SNU Responds to COVID-19* (Oct. 13, 2020).]
<https://www.snu.ac.kr/coronavirus/research?mc=v&bbsidx=129601> (검색일: 2021.2.1. 3:20)
- 황인철(2020). 코로나, 그리고 생태와 기후위기. **월간 복지동향, 260** (2020년 6월호). [Hwang, In-cheol (2020). Corona, geurigo saengtae wa gihu wigi. *Monthly Welfare Trend, 260* (June, 2020).]
http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Welfare&category=160591&document_srl=1710534&listStyle=list (검색일: 2021.1.24. 2:12)
- 나오미 클라인(2008). 쇼크 독트린 : 자본주의 재앙의 도래, 김소희 옮김. 살림. [Klein, N. (2008). *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. NY: Picador.]
- 마이클 데이비스 외(2020). **코로나19, 자본주의의 모순이 낳은 재난**. 책갈피. [Davis, M., et al. (2020). *Covid-19, a disaster caused by the contradictions of capitalism*. Seoul: Chaekgalpi Publisher.]
- 슬라보예 지젝(2020). **팬데믹 패닉 : 코로나19는 세계를 어떻게 뒤흔들었는가**, 강우성 옮김. 북하우스. [Zizek, S. (2020). *Pandemic! COVID-19 shakes the world*. NY: Polity.]
- 아누 파르타넨(2017). **우리는 미래에 조금 먼저 도착했습니다**. 노태복 옮김. 윈더박스. [Partanen, A. (2016). *The Nordic theory of everything: In search of a better life*. NY: HarperCollins Publishers.]
- 아마구치 슈(2020). **뉴타입의 시대**, 김윤경 옮김. 인플루엔셜. [Shu, Y. (2020). *The era of new type*. Influential Publisher.]
- 제이슨 쉰커(2020). **코로나 이후의 세계**, 박성현 옮김. 미디어숲. [Schenker, J. (2020). *The future after COVID*. Prestige Professional Publishing.]
- 찰스 틸리(2018). **유럽 국민국가의 계보**, 지봉근 옮김. 그린비. [Tilly, C. (1992). *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Cambridge, MA: Blackwell.]
- 크리스티 앤더슨(2019). **진보는 어떻게 다수파가 되는가 : 미국의 뉴딜 연합 (1928-36년)**, 이철희 옮김. 후마니타스. [Andersen, K. (1979). *The creation of a Democratic majority, 1928-1936*. University of Chicago Press.]
- 패트릭 J. 드넨(2019). **왜 자유주의는 실패했는가**, 이재만 옮김. 책과함께. [Deneen, P. (2018). *Why liberalism failed*. New Haven: Yale University Press.]
- 폴 크루그먼(2012). **폴 크루그먼, 새로운 미래를 말하다**, 박태일 외 옮김. 엘도라도. [Krugman, P. (2009). *The conscience of a liberal*. NY: W.W. Norton & Company.]
- Berlin, I. (1969). Two concepts of liberty. *Four essays on liberty*. NY: Oxford University Press.
- Tragardh, Lars (1997). *Statist Individualism*. Center for Western European Studies, UC Berkeley.
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) (2010). *Combating poverty and*

inequality: Structural change, social policy and politics.

World Bank (2001). *Social protection sector strategy paper: From safety net to springboard.*

2. 정부자료

고용노동부(2020.12.18). 국민취업지원제도, 나도 지원받을 수 있을까?. **대한민국 정책브리핑**. [Ministry of Employment & Labor (Dec. 18, 2020). Gukmin chwieop jiwon jedo, nado jiwon badeul su isseulkka?. *Policy Briefing of the Republic of Korea.*]

https://www.korea.kr/news/cardnewsView.do?newsId=148881179&call_from=rsslink (검색일: 2021.1.15. 3:46)

대한민국 청와대(2020.5.10). [YouTube] 문재인 대통령 취임 3주년 특별연설 : “국민 스스로 만든 위대함입니다”. [Blue House of the Republic of Korea (May 10, 2020). YouTube: Moon Jae-in daetongnyeong chwiim 3 junyeon teukbyeol yeonseol: “Gukmin seuseuro mandeun widaeham innida.”]

https://youtu.be/BF_Fpo1rzdg (검색일: 2021.1.12. 17:03)

대한민국 정책브리핑(2021.1.14). [클릭K] 국민취업지원제도의 모든 것 (KTV). [KTV (Korea TV) (Jan. 14, 2021). Click K: Gukmin chwieop jiwon jedo ui modeun geot. *Policy Briefing of the Republic of Korea.*]

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156432035> (검색일: 2021.1.16. 2:49)

(2020.12.23). [e-브리핑] 전국민 고용보험 로드맵 발표(이재갑 고용노동부 장관).

[Minister of Employment & Labor Lee Jae-gap (Dec. 23, 2020). e-Briefing: Jeon-gukmin goyong boheom road map balpyo. *Policy Briefing of the Republic of Korea.*]

<https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156428888> (검색일: 2021.1.13. 00:12)

문화체육관광부 국민소통실(2020.4.17). [딱풀이] ‘언택트’가 뭐죠?, 대한민국 정책브리핑. [National Communication Office of the Ministry of Culture, Sports & Tourism (Apr. 17, 2020). Ttakpuri: ‘Untact’ ga mwojyo?. *Policy Briefing of the Republic of Korea.*]

<https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148871581> (검색일: 2021.1.23. 1:01)

3. 미디어 자료

경향신문(2020.4.21). 예산 증액 ‘동의 권한’ 쟁 기재부…‘70%’ 고수 땀 전국민 지급 불가. [Kyunghyang Shinmun (Apr. 21, 2020). Yesan jeungaek ‘dongui gwonhan’ jwin gijaebu … ‘70%’ gosu ttaen jeon-gukmin jigeup bulga.]

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202004212236015#csidxf7b51fe2d4ad0aa a278715bbb939b65 (검색일: 2021.1.20. 10:20)

뉴스시스(2021.1.17.). ‘코로나 실직’ 1년간 비정규직 10명 중 4명…정규직의 9배. [Newsis (Jan. 17, 2021). ‘Corona siljik’ 1 nyeongan bi-jeonggyujik 10 myeong jung 4 myeong … jeonggyujik ui 9 bae.]

https://newsis.com/view/?id=NISX20210117_0001308092 (검색일: 2021.1.19. 1:57)

문화일보(2020.5.4). ‘포스트 코로나19 시대’의 19가지 ‘뉴 트렌드’. [Munhwa Ilbo (May 4, 2020). ‘Post Corona 19 sidae’ ui 19 gaji ‘new trend’.]

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020050401031442000001> (검색일: 2020.6.23. 00:58)

한겨레(2021.1.26). IMF “올해 한국 경제성장 3.1%”… 0.2%포인트 올려. [Hankyoreh (Jan. 26, 2021), IMF “olhae hanguk gyeongje seongjang 3.1%” … 0.2% point ollyeo.]

http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/980534.html#csidx4d719185236d9b9a4bf73592a283c11 (검색일: 2021.2.7. 1:22)

_____(2021.1.17). 비자발적 실직자, 처음으로 200만 넘었다. [Hankyoreh (Jan. 17, 2021). Bijabal-jeok siljikja, cheoem euro 200 man neomeotda.]

http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/979137.html#csidxa95b997df99ee5dba66cedab6358ab32 (검색일: 2021.2.9. 1:33)

_____(2020.5.3). ‘전국민 고용보험’ 확대, 오히려 낮은 감마저 있다. [Hankyoreh (May 3, 2020). ‘Jeon-gukmin goyong boheom’ hwakdae, ohiryeo neujeun gammajeo itda.]

<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/943482.html#csidxbc31d591c4ccla65adddc19e056a840c> (검색일: 2020.6.13. 00:45)

BBC 코리아(2020.3.9). 코로나19가 사회적 약자에게 미친 영향 4가지. [BBC Korea (Mar. 9, 2020). Corona 19 ga sahoe-jeok yakja ege michin yeonghyang 4 gaji.]

<https://www.bbc.com/korean/features-51797503> (검색일: 2021.1.19. 2:20)

The Washington Post (May 27, 2020). The pictures say it all: How South Korean schools are reopening. <https://www.washingtonpost.com/education/2020/05/26/pictures-say-it-all-how-south-korean-schools-are-reopening/> (Updated as of KST 2:05, June 18, 2020)

4. 웹 자료

Wikipedia (n.d.). Social protection.

https://en.wikipedia.org/wiki/Social_protection (Updated as of KST 18:11, Feb. 10, 2021)

박보영

현재 극동대학교 사회복지학과 부교수로 재직 중이다. 전공분야는 사회정책이며, 주요 관심분야는 복지 국가와 복지정치, 저출산·고령화와 지속가능한 복지, 노동시장과 사회불평등, 탈빈곤과 사회적경제 등이다. 최근 논문으로 “The effect of parental educational background on child health: Focusing on comparison between the low-income and non-low-income groups”(co-work), “The political efficacy of local governments and the community welfare: A cost-efficient social innovation”, “사회복지정책 형성과정 분석을 위한 새로운 이론 틀의 모색 : 담론제도주의를 중심으로”, “The restructuring of Korea’s work-life balance policy and the improvement of social quality”, “장애모델과 사회정책 그리고 사회적 질 배제의 장애정책을 넘어 포용의 장애정책으로”, “한국 복지정책의 역사적 유산: 성장희구의 정치”, “Changing welfare states, how can they be explained” 등이 있으며, 저서 및 역서로는 <문화콘텐츠 분석 사례집>(공저), <한국의 복지정치>(공저), <한국의 종교와 사회운동>(공저), <사회이론과 사회정책>(공역) 등이 있다.

E-mail: socpol@naver.com

Abstract

Reform Strategies and Tasks of the Korean Social Protection System in the Post-Covid-19 Era : From the Viewpoint of Welfare Politics

Bo-young Park

Associate Professor, Dept. of Social Welfare, Far East University

The pains of unemployment, sharp income drops, and income stoppage caused by the Covid-19 pandemic are not distributed equally. If this continues, it could result in a bad precedent, which would once again prove the formula that “crisis raises inequality”. The way to prevent this is to make the social protection system work properly at the right time. However, in South Korea, this is not working so well. The unemployment safety net and income support system, which should have the most important role in the event of a crisis, are still inadequate, and the active fiscal policy (expanded fiscal policy), which is commonly used in the event of a crisis, is not working properly because of the fiscal conservatism. When looking at the socioeconomic level alone, it is difficult to give good marks to South Korea in terms of its ability to manage and respond to crises. Thus, this paper focuses on discussing reform strategies regarding how to evolve the social protection system in South Korea. In particular, this paper proposes specific plans (i.e. political projects) as to what kind of political planning is needed from the viewpoint of welfare politics. In addition, after reviewing the recently implemented schemes to strengthen the social protection system in South Korea (e.g. National Unemployment Insurance [*extending unemployment insurance to everyone who works] and National Unemployment Assistance), this paper will discuss what needs to be amended in the future. This paper ultimately aims to guide South Korea’s social protection system so that its natural function (i.e. crisis control mechanism and social breakwater) can be properly performed, with the Covid-19 as a turning point.

Key Words: Covid-19 Pandemic, Inequality, Crisis Management, Social Protection System, Welfare Politics, Political Planning

