

# 코로나 시대의 사회변화와 사회정책 패러다임



Social Changes and Social Policy Paradigm  
in Times of Covid-19

김미곤 | 세종특별자치시 사회서비스원 원장

대런 애스모글루(Daron Acemoglu)는 결정적 분기점에서 국가가 어떤 제도를 채택하느냐에 따라 발전 정도가 달라짐을 입증하였다. 이 글에서는 코로나19라는 결정적 분기점에서 우리가 무엇을 어떻게 바꾸어야 하는가를 다루고 있다.

이 글의 핵심 주장은 다음과 같다. 먼저 국정목표를 성장에서 행복으로 전환시켜야 한다. 성장지상주의가 환경 파괴로 이어지고, 환경 파괴가 바이러스를 창궐시켰기 때문이다. 그리고 사회적, 경제적, 환경적 지속 가능성 간의 조화와 교육-경제-일자리-복지 간의 선순환 체계 구축이 필요하다. 아울러 '병이 적고 적정 수의 의사가 있는 사회'를 지향하는 저비용 사회 구축, 그리고 불평등 연계 조세체계와 사회가치 기반 조세체계 도입이 필요하다.

## 1. 들어가며

이 글의 목적은 코로나19 시대의 사회정책 방향을 짚어 보는 것이다. 사회정책은 정치·경제·사회적 여건, 그리고 권력 관계의 영향력과 힘의 상호작용으로 형성된다. 즉, 기존의 여건과 토대 위에서 행위자 간의 역학관계와 전략, 그리고 다양한 내·외생 변수들의 영향으로 사회정책은 형성되고 변화된다. 그러므로 코로나19 시대의 바람직한 사회정책 방향을 살펴보기 위해서는 먼저

코로나19 전후의 사회변화와 문제점을 살펴볼 필요가 있다.

코로나19 이전에도 오늘날의 복지국가는 여러 측면에서 한계를 노정하고 있었다. 대표적인 것이 평등(민주주의)과 효율(자본주의) 간의 상충성 문제에 제대로 대응하지 못하고 있다는 점이다. 민주주의가 후퇴하고 신자유주의가 득세하는 기울어진 운동장이 국민들의 '실질적 자유(effective liberty)' 증진에 한계로 작용한 것은 주지의 사실이다. 그리고 4차 산업혁명 시기에, 2차 산업혁명

이후 사회문제를 해결하기 위하여 만들어진 복지 국가는 마치 여름(2차 산업혁명)에 입고 있던 옷을 겨울(4차 산업혁명)에 입고 있는 듯한 을씨년스러운 모습이기도 하다. 여기에 더하여 인구 및 가족 구조가 급격하게 변화하고, 경제적/환경적/사회적 지속가능성 간의 조화는 무너지고, 노동시장의 이중구조가 심화되는 등 제반 여건이 악화되고 있다.

이러한 변화에 더하여 전대미문의 코로나19가 국지적 감염병(epidemic)에서 전 세계적 감염병 확산 상태인 팬데믹(pandemic)으로, 그리고 풍토병인 엔데믹(endemic)으로 진행되고 있다. 코로나19 확산으로 전 세계는 과거와 전혀 다른 세상이 되었다. 변화의 정도가 매우 크기 때문에 코로나19 전후를 기준으로 BC(Before Corona)와 AD(After Disease)로 구분하기도 한다.

대런 애스모글루(Daron Acemoglu, 2012) 등은 <국가는 왜 실패하는가>에서 결정적 분기점(critical juncture)을 강조하고 있다. 이들은 결정적 분기점에서 포용적 제도를 채택하느냐 착취적 제도를 채택하느냐에 따라 국가의 발전 정도가 달라졌음을 세계 각국의 사례를 바탕으로 입증하고 있다. 코로나19도 일종의 분기점이다. 코로나19라는 분기점에서 우리는 무엇을 어떻게 바꾸어야 하는지를 살펴보자.

## 2. 코로나19 이전부터 지속되어 온 환경 변화

### 가. 사회정책의 이념적 토대의 후퇴

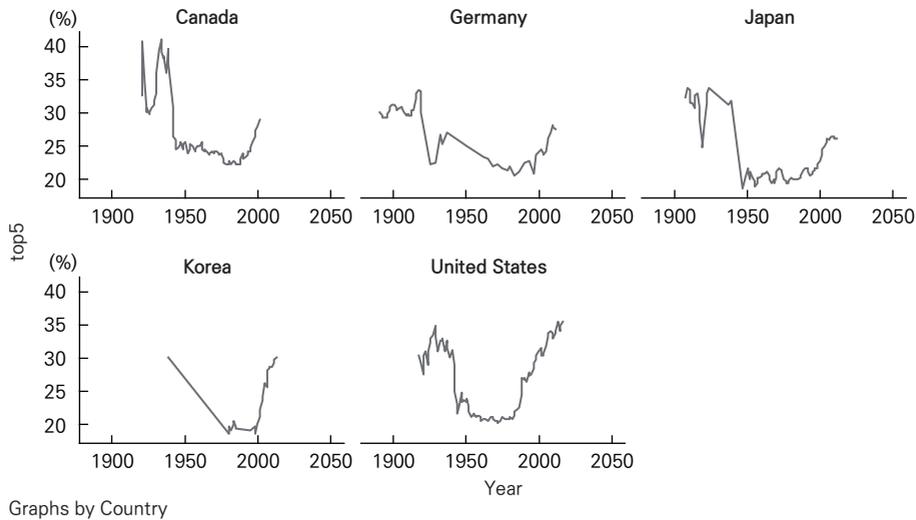
2차 산업혁명 이후 인류가 채택한 거대한 실

험 중의 하나인 ‘복지국가’라는 실험이 국민들의 ‘실질적 자유(effective liberty)’ 증진에 많은 기여를 하였다는 것이 일반적인 평가이다. 그러나 사회에 내재된 모순에 제대로 대응하지 못한다는 비판도 동시에 받고 있다. 우리는 지배 원리가 다른 ‘민주주의+자본주의’라는 결합체 속에 살고 있다. 민주주의는 평등이라는 가치를, 자본주의는 효율이라는 가치를 우선한다. 민주주의가 1인 1표 체계를, 자본주의가 1주 1표 체계를 유지하고 있는 데서도 확인할 수 있다. 하지만 ‘평등과 효율’ 간에는 필연적으로 충돌이 발생한다. 우리는 오늘날 민주주의가 후퇴하고 신자유주의가 득세하는 현실을 목도하고 있다. 지그문트 바우만(Zygmunt Bauman, 2017) 등은 이를 ‘거대한 후퇴(Die große Regression)’라고 표현하고 있다. 거대한 후퇴가 복지국가의 이념적 토대를 훼손한다는 것은 두말할 나위도 없다.

이러한 현실을 토마 피케티(Thomas Piketty) 등의 연구로 간접 확인해 보자. 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화를 살펴보면, 대부분의 국가에서 제2차 세계대전 이후 소위 황금시대(golden age) 시기에는 그 점유율이 매우 낮고, 신자유주의가 본격적으로 시작된 1970년 후반부터 상승하는 추세를 보이고 있다. 미국의 상위 5% 점유율은 1929년 대공황 때보다 높아지고 있다.

이러한 세계사적인 흐름은 특별한 계기가 없는 한 지속될 것으로 판단된다. 2008년 국제 금융위기는 지성인에게 신자유주의에 대한 성찰의 기회를 제공하였으나, 현재도 신자유주의는 지속

그림 1. 주요국의 1850~2010년 소득 상위 5% 점유율 변화



자료: The World Wealth and Income Database. [www.wid.world/#Database](http://www.wid.world/#Database)에서 2016. 7. 12. 인출

되고 있고, 향후에도 지속될 가능성은 높다. 자본의 속성은 자본의 이윤율을 극대화하는 방향으로 움직이므로 ‘신자유주가 지닌 모순의 임계점’에 도달하기 전에는 대안이 도입될 가능성이 낮기 때문이다. 신자유주의 득세와 민주주의 후퇴는 동전의 양면이므로 신자유주의가 지속되는 한 민주주의 또한 후퇴할 것으로 판단된다. 민주주의 후퇴와 신자본주의 득세는 사회정책의 이념적 토대를 약화시켜, 빈곤·불평등·사회갈등·사회병리 현상 증가, 사회 이동성 저하 등 다양한 사회문제를 증가시킬 수 있다.

#### 나. 인구구조의 변화

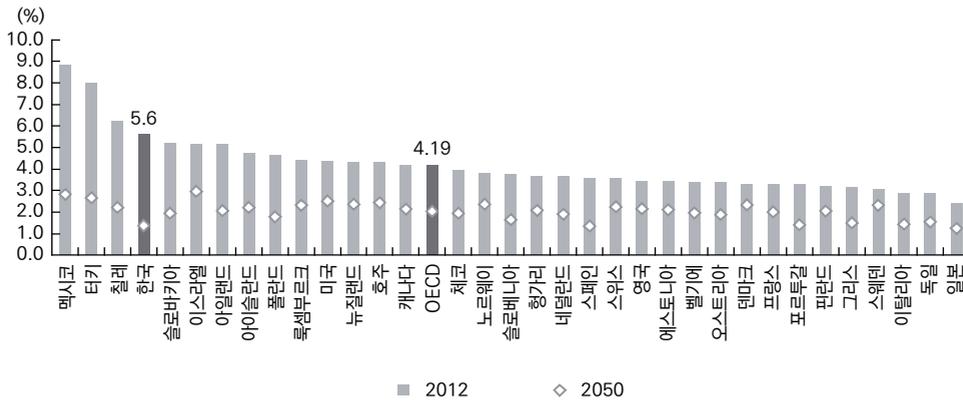
합계출산율 1.3 미만의 초저출산 현상이 2001년 이후 지금까지 지속되고 있다. 합계출산율이 2018

년 1 미만으로 떨어진 후 2019년 0.92로 하락하고, 금년은 코로나19의 영향이 겹쳐 0.82 정도로 추정되고 있다(서형수, 2020). 인구학자 볼프강 루츠는 ‘저출산의 닷’을 설명하면서, 출산율은 가임여성 인구수(인구학적 요인), 청년세대의 희망 자녀수(문화적 요인), 미래 기대소득(경제적 요인)으로 결정된다고 설명하고 있다. 우리나라의 경우 어느 요인도 긍정적이지 않은 것이 현실이다.

한편 2000년 고령화사회(노인인구 7%)에 진입한 이후 2017년 노인인구 비율이 14%를 넘어서 고령사회(aged society)에 진입하였고, 2025년에는 20%인 초고령사회로 들어서게 된다(서형수, 2020). 이 결과 생산가능인구 수는 2016년에 3704만 명으로 정점에 도달한 후 지속적으로 감소될 전망이다. 노인 1인을 부양해야 할 생산가

능인구는 2012년 5.6명으로 OECD 국가 중 네 번째로 젊은 국가에 속하였지만, 2050년이 되면 1.4명으로 일본 다음으로 노령화된 국가가 될 것으로 추정되고 있다. 이에 따라 돌봄 수요도 동시에 증가할 것이다.

그림 2. OECD 국가의 노인 1인당 생산가능인구의 비율



자료: OECD. (2014). Society at a Glance: OECD Social Indicator, OECD publishing, p.95.

#### 다. 4차 산업혁명(기술의 발전)과 노동시장의 변화

일자리는 양과 질의 문제로 나누어진다. 일자리의 양에 대한 전망은 밝지 않다. 인구구조, 고용률, 잠재성장률, 1% 경제성장 시 창출되는 일자리 수 등만을 감안한 단순 추계연구에서 2020년대 중후반에 부분적으로 일자리 부족 현상이 해소될 것으로 추계된 바 있다(김미곤, 2018). 코로나19 이후 비대면 일자리 감소 등을 감안하면 일자리 부족 현상이 더 오래 지속될 개연성이 높다. 이는 적어도 2020년 중후반까지는 소위 '88만원 세대'로 대표되는 청년 실업의 문제가 해결되기 어렵다는 점을 시사한다. 기술의 발전은 새

로운 일자리가 창출되기도 하지만, 창출되는 일자리보다 더 많은 저숙련 일자리가 감소될 것으로 예측되고 있다. 2016년 1월 개최된 세계경제포럼(WEF)은 <고용의 미래(The Future of Jobs)> 보고서에서 로봇이 일자리를 대체함으로써 향후 5년 동안 전 세계적으로 약 510만 개의 일자리가 사라질 것으로 예측한 바 있다(정원호, 2016).

한편, 일자리 질에 대한 전망 또한 밝지 않다. 우리나라 노동시장을 읽는 열쇠 말은 이중구조(대기업/중소기업, 정규직/비정규직, 여성/남성, 원청/하청 등), 높은 저임금 근로자 비율, 높은 자영업자 비율, 증가하고 있는 청년실업 등이다. 33% 내외로 움직이고 있는 비정규직 비율은 현 정부의

비정규직 정규직화 등으로 개선되는 듯하다가 코로나19로 직격탄을 맞아 2020년 8월 현재 36.3%에 이르고 있다(통계청, KOSIS). 기술 발전에 따른 산업구조의 변화, 4차 산업혁명 등에 따른 일 자리의 감소 등을 감안하면 개선의 여지가 낮다. ICT 발전으로 전통적인 사용자-근로자 고용 형태에서 '다수의 사용자-무소속 다수 근로자 간의 경쟁(예, 깃(gig) 노동자)' 형태의 플랫폼 노동이 증가되고 있다. 여기에 종사하는 프레카리아트(precariat)들은 근로 시기의 삶의 불안정과 노후 준비 여력 미흡으로 노후 빈곤이라는 이중 고통에 직면하게 된다.

깃(gig) 이코노미의 확대를 바탕으로 설계된 사회보험제도의 사각지대가 확대될 것이다. 이 결과 복지제도에 대한 개편 요구가 증가할 것으로 예상된다. 단기적으로는 사각지대 해소 등의 사회보장제도를 강화하는 방향으로, 그리고 장기적으로는 탈 노동 복지제도인 기본소득제도 도입 요구로 이어질 수 있다.

**라. 경제적·사회적 지속가능성 저하**

복지국가는 '시장' 개입을 최소화하고, '개인과 가구'에 적극적으로 개입한다. 그러나 과거 산업

화 시기 한국의 발전국가는 전도된 역할을 수행하였다. 예컨대, 중화학·수출 대기업 중심의 산업 육성과 직접적 지원, 관치금융을 하는 한편, 저임금 노동력 양산과 고등교육을 통한 경쟁력 높은 산업 역군 양성이라는 병행 전략을 채택하면서, 기업과 가족에게 복지 역할을 부담시켰다.

이 결과 우리나라는 복지 수준과 경제 수준 간의 선형적 관계를 발견하기 힘든 저복지 수준 상태이다. 국가복지의 발전을 경제성장에 반하는 것으로 이해하고 지속적으로 억제한 결과가 '압축성장과 압착복지' 형태로 나타났다. 압착복지는 사회적 지속가능성을 떨어뜨린다. 세계 최저 수준의 출산율, 청년들의 희망 빈곤(3포, 5포, N포, 헬조선), 세계 최고 수준의 노인 자살률 등이 그 예이다. 이들 압착 위기의 징표들이 단기간에 해소될 가능성은 낮다.

오늘날은 저하된 사회적 지속가능성이 다시 경제적 지속가능성을 위협하고 있다. 즉, 악순환의 고리가 형성되고 있다. 실제로 저출산 고령화로 인한 생산가능인구의 감소 등으로 우리나라의 잠재성장률은 중장기적으로 하향 추세를 보여 2040년대에 1%대로 감소될 것으로 전망되고 있다(국회예산정책처, 2014).

**표 1. 경제적·사회적 지속가능성 위기의 악순환**

사회적 지속가능성 위협 요인들	⇒	경제적 지속가능성 위협 요인들
양극화, 저출산/고령화, 낮은 사회이동, 높은 자살률, 높은 청년실업, 높은 노인빈곤율 등	⇐	생산가능인구 감소, 저성장, 주택 버블, 부채(가구, 국가) 증가

자료: 김미곤 외. (2017). 미래 사회정책 비전 사회보장 2040 기초연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. 제4장 pp. 126-128 내용을 바탕으로 재구성.

### 3. 포스트 코로나 시대의 사회변화

#### 가. 코로나19로 인한 팬데믹의 근원

전염병과 빈곤은 인류의 역사와 함께하였지만, 코로나19가 전 지구적으로 매우 빠르게 확산되고 있다는 점이 과거와 다른 점이다. 근본 원인을 알아야 대응도 가능하다. 코로나19에 의한 팬데믹도 마찬가지다. 대부분의 학자들은 코로나19로 인한 팬데믹의 근본 원인으로 성장지상주의, 황금 만능주의, 물신주의가 초래한 환경 파괴 및 그로 인한 기후 변화를 지목하고 있다.

생태학자인 김종철은 코로나19에 대하여 ‘이는 자본주의 폭주, 과잉 산업발전과 소비주의의 소산이다. 오로지 이윤과 성장을 추구하는 데 혈안이 되어 무절제한 탐욕의 정신이 온 세상을 압도하는 바람에 야생동물들의 서식지를 포함한 생

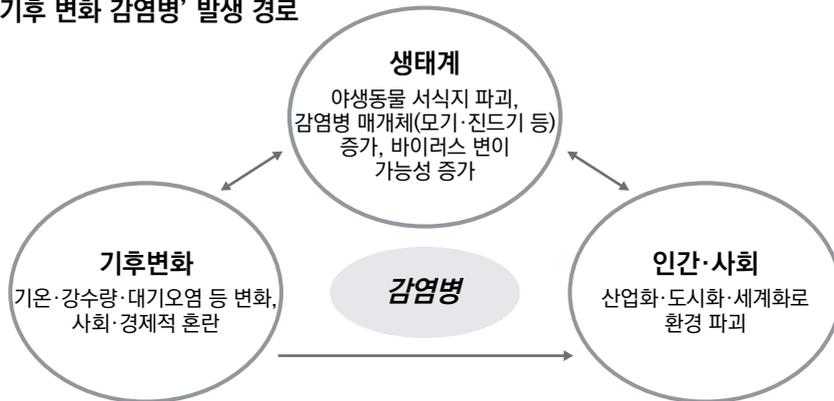
태계는 대대적으로 파괴되었고, 거기에 자본, 물자, 사람의 대량 이동을 끊임없이 부추기는 신자유주의적 자유무역 논리까지 합세하여 지금과 같은 파국적 상황을 초래하였다’고 주장하고 있다. 윤순진 교수 또한 신종 인수공통감염병과 기후 변화는 모두 ‘숲의 파괴’에서 출발하였다고 주장하고 있다. 결국 우리는 세계적인 석학 노엄 촘스키가 언급한 말에 주목할 필요가 있다. “팬데믹은 천재(天災)가 아니라 인재(人災)다.”

#### 나. 포스트 코로나 시대의 사회경제적 변화

물신주의가 초래한 환경 파괴는 코로나19에 의한 팬데믹을 초래하고, 팬데믹은 다음과 같은 축차적 변화를 야기한다. 즉, ‘팬데믹 → 경제위기 → 공동체 위기 → 미시적 측면의 다양한 욕구

그림 3. 기후 변화와 감염병

‘기후 변화 감염병’ 발생 경로



자료: 최유진. (2020). 코로나 진짜 주범은? 조선판 코로나도 기후변화때 창궐했다. 한겨레. (2020. 5. 19.)

분출 → 거시적 측면의 패러다임 전환 요구'로 이어진다.

경제위기의 정도는 코로나19의 확산 정도에 따라 달라진다. 2020년 1~6월 경제성장률(전년 동기 대비 기준) 실적을 기준으로 플러스 성장한 나라는 베트남과 대만뿐이고, 나머지 국가들은 모두 역성장하였다. 우리나라는 -0.8%로 비교적 선방한 것으로 나타나고 있지만, 인도의 성장률은 무려 -20.2%이고, 미국은 -19%이다(박춘석, 2020. 10). 연구자의 단견에 의하면, 본격적인 세계적 경제위기는 아직 도달하지 않은 듯하다. 1단계 위기(epidemic 단계에서 물리적 거리두기로 인한 영세자영업 및 소상공인 위기)를 지나 현재 2단계 위기(pandemic 단계에서 수출입 축소로 인한 제조업 위기)에 접근하고 있는 듯하다. 금년 겨울 코로나19 진전에 따라 3단계 위기(실

물과 금융의 복합 위기)로 이어질 수도 있다. 닥터 뒀이라고 불리는 뉴욕대 루비니 교수는 현재의 경제위기를 더 심각한 대공황(greater depression)이라고 규정하고 있다.

경제위기는 공동체 위기를 초래한다. 미국의 경우 실업률이 약 12배 증가하여 대공황 이후 최악인 14.7%(2020. 4)를 기록한 바 있다. 이러한 여파로 현재 집세 거부운동(Rent Strike 2020)이 확산 중이다. 역사적으로 살펴보면, 재난은 불평등하고 사회변혁의 토대가 되기도 하였다. 예컨대, 중세 말기 페스트는 유럽 인구의 태반, 특히 농노와 하층민의 큰 희생을 초래하였고, 이로 인해 농노제를 유지할 수 없게 되어 근대로 이행하였다는 설도 있다. 토마 피케티에 의하면 1918년 스페인 독감 때 유럽과 미국에서는 인구의 0.5~1%가 사망했지만, 가난한 인도에서는 6%가 사

그림 4. 미국의 실업률 추이



자료: 신기섭, (2020). 미 실업대란, 민주 '추가 경기부양' 공화 '기업 보호부터'. 한겨레, (2020. 5. 11.)

망하였다. 재난의 불평등성은 오늘날에도 지속되고 있다. 코로나19에 의한 미국인 사망자의 70%가 아프리카계라는 기사도 있다. 실제로 시카고의 경우 4월 초 흑인 인구 비율은 32%이나, 코로나19로 인한 사망자 비율은 67%에 이르고 있다. 우리나라도 경제위기의 진전에 따라 1998년 IMF 경제위기 때와 유사하게 취약계층을 중심으로 사회병리현상(자살, 이혼 등)들이 증가할 것으로 예상된다. 당시 취약계층은 위기의 고통을 가장 먼저, 가장 깊게 그리고 늦게까지 당하였다.

공동체 위기는 시민들의 다양한 욕구 분출로 이어지고, 전문가 그룹은 패러다임 전환을 요구한다. 시민의 생명과 안전을 지켜 주지 못하는 국가에 대하여 ‘국가란 무엇인가’를 질문하게 되고, 더

나아가 ‘어떤 국가를 만들어야 하는가’ 등의 고민을 하게 된다. 이러한 변화를 종합하여 정리하면 다음과 같다.

#### 4. 포스트 코로나 시대의 사회정책 패러다임

사회정책은 기존의 여건과 토대 위에서 행위자 간의 역학관계와 전략, 그리고 다양한 내·외생 변수들의 영향으로 형성되고 변화된다. 그러므로 코로나19 시대의 바람직한 사회정책 방향은 코로나 이전 시대부터 누적되었던 문제들 중에서 코로나 이후 더욱 큰 사회문제로 부각된 문제에 대한 해결 방안이 중심이 되어야 한다. 이러한 관점에서 몇 가지 패러다임을 제시하고자 한다.

표 2. 코로나19로 인한 사회경제적 변화

구분	사회경제적 변화
환경 파괴	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변종 바이러스 등장 일상화</li> <li>• 환경 파괴 및 기후 변화에 대한 인식 제고</li> <li>• 성장지상주의(황금 만능주의, 물신주의)에 대한 회의</li> </ul>
감염병 예방	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 물리적 거리두기</li> <li>• 비대면 산업 활성화(5G, AI 등)</li> <li>• 재택근무 확산 등 노동환경의 변화</li> <li>• 온라인 유통 확산</li> <li>• 온라인 강의 확대 및 사이버교육 제도화</li> <li>• 대중문화사업 축소 및 개인문화 확대</li> <li>• 위생·안전·환경을 위한 국가 개입 허용(vs '빅브러더')</li> </ul>
경제위기 대응	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재난 지원 확대(역대 최대의 돈 풀기)</li> <li>• 자국 이익 우선, '각국도생 시대' 및 성곽시대(키신저) 도래</li> <li>• 리쇼어링과 GVC</li> <li>• 기본소득 필요성에 대한 인식 제고</li> </ul>
세계질서 재편	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감염병 퇴치에 관한 국제 협조 확산. 그러나 외국인 혐오와 국수주의 확대(피케티)</li> <li>• 서구, 백인, 기독교 중심주의 균열</li> <li>• 반세계화(degloabalization)</li> <li>• Tuchidides trap(그레이엄 엘리스)과 G0 시대</li> <li>• 선진국 신화의 몰락(박노자)</li> </ul>

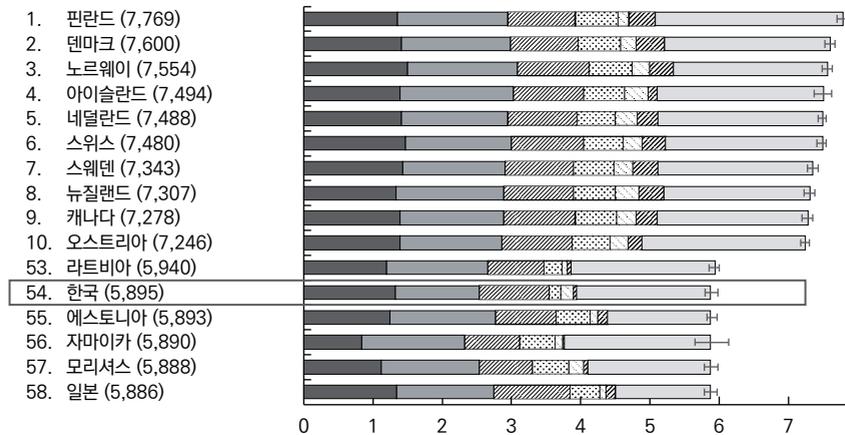
가. 국정목표: 성장 → 행복

국정목표는 하위 정책들(경제정책, 노동정책, 복지정책 등)의 ‘등대’ 역할을 수행하므로 그 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않다. 그동안의 역사적 경험에서 우리는 국정목표를 성장에 둘 경우, 경제정책 패러다임은 이윤 주도 성장으로 나타나고, 이는 다시 노동시장에서의 비정규직 양산 등으로 이어짐을 확인하였다. 노동정책이 본(本)이고, 복지정책이 말(末)의 성격을 지니고 있으므로, 노동시장의 분절화, 이중구조 등의 노동문제가 해결되지 않으면, 빈곤·불평등은 악화될 가능성이 높아 복지만으로 해결하기 어려운 상황에 직면하게 된다. 결국 ‘국정목표(행복)-경

제성장 패러다임(소득주도 성장, 포용적 성장)-노동시장에서의 일자리 부족과 이중구조 개선-복지정책(포용적 복지)’으로 이어지는 일관된 흐름이 필요하다.

인류가 추구하는 궁극적인 삶의 목적인 행복을 국정목표로 두는 것은 황금 만능주의, 성장지상주의라는 물신주의(物神主義, fetishism)를 탈피한 ‘사람 중심<sup>1)</sup>’의 패러다임으로의 전환을 의미한다. 이는 또한 수단(경제)과 목적(삶의 질)의 전치 현상을 극복하자는 의미도 내포한다. 우리나라의 경제 규모는 세계 12위이고, 1인당 GDP는 30위(IMF World Economic Outlook Data base Oct. 2019 edition 원자료)이나, 삶의 만

그림 5. 주요국의 행복 수준



주: 2016~2018년 평균값임.  
 자료: Helliwell., Layard. & Sachs. (2019). 세계행복보고서 2019. pp. 24-26.

1) 사람 중심이라는 것은 물신주의의 탈피를 의미할 뿐 자연에 우선하는 사람이라는 의미는 아님.

족도(행복 수준)는 조사 대상 155개국 중 54위 (Helliwell., Layard. & Sachs, 세계행복보고서 2019)이다. 이러한 결과는 삶의 궁극적인 목적인 행복을 달성하기 위해서는 경제성장 외에 다른 사회적 지속가능성에 대한 정책적 배려가 필요함을 시사한다.

#### 나. 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 간의 조화

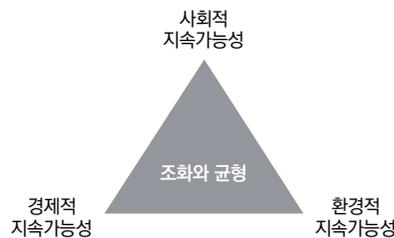
그동안 정책의 무게 중심은 경제적 지속가능성이었다. 이 결과 1인당 GDP는 OECD 국가 중 30위 내외이나, 주요한 사회지표와 환경지표는 나쁜 수준이다. 노인빈곤율과 자살률은 OECD 국가 중 압도적 1위인 반면에 출산율은 최저 수준이고, 청년들은 헬조선을 외치고 있다. 한편, 코로나19 이전에도 우리 국민은 ‘미세먼지 등 대기오염’을 가장 불안한 요인으로 인식하고 있었다. 영역별로 위험도를 살펴보면, 환경 관련 위험 > 경제 불안 > 건강 불안 > 사회생활 불안 순으로 불안을 의식하고 있다(정해식 등, 2017). 그리고

김미곤 외의 연구(2018)에서도 향후 정부가 가장 역점을 두어야 할 정책으로 전문가들은 미세먼지 등 환경정책이라고 응답하고 있다. 따라서 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 간의 조화가 필요하다.

#### 다. 교육 - 경제 - 일자리 - 복지 간의 선순환 체계 구축(황금삼각형 모델)

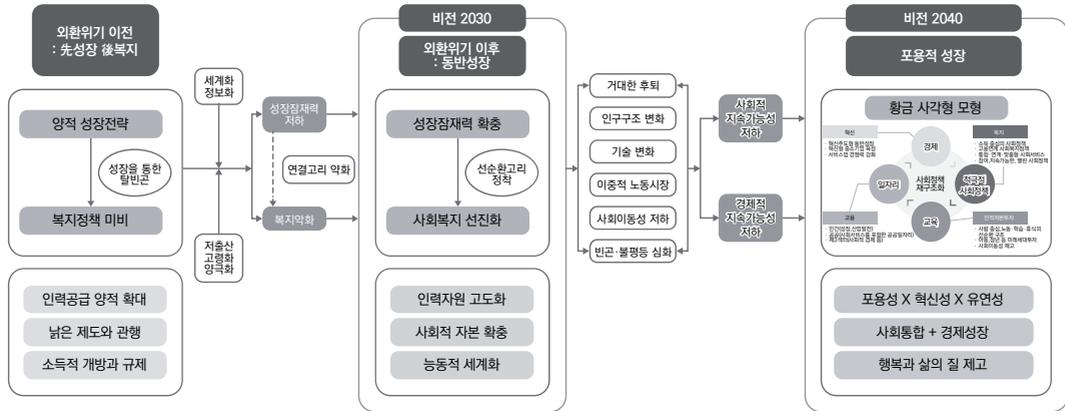
패러다임은 시대에 따라 변화된다. 외환위기 이전에는 성장을 통한 탈빈곤 모델로, 비전 2030에서는 성장-(일자리)-복지 간의 선순환 구조 정착이라는 동반성장 모델과 황금삼각형 모델로 접근한 바 있다. 덴마크형 황금삼각형 모델(Golden Triangle Model)은 사회적 타협을 통한 유연한 시장-관대한 실업급여-적극적 노동시장 구축이 핵심이나, 우리나라의 경우 노사 타협 기반 취약, 사회안전망 취약 등으로 적용하는 데 한계가 있다. 성장 - 일자리 - 복지 간의 동반성장 모델도 분절적 접근으로 한계를 노정한 바 있다. 예컨대, 이윤주도성장으로는 노동시장의 이중구조가 정

그림 6. 사회, 경제, 환경적 지속가능성 간의 조화



자료: 김미곤 외. (2018). 중장기 사회정책 추진방향 연구. 한국보건사회연구원. p.124.

그림 7. 사회정책 패러다임 전환



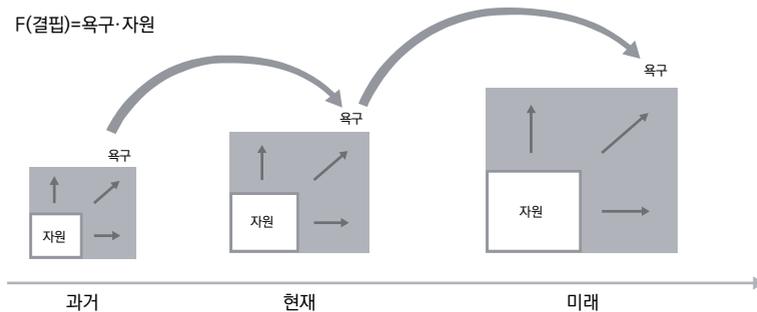
원 자료: 정부·민간 합동작업단. (2006. 8) 함께 가는 희망민국 VISION 2030. p. 35. 수정 및 보완  
 자료: 김미곤 외. (2018). 중장기 사회정책 추진방향 연구. 한국보건사회연구원. p. 125.

착될 가능성이 높고, 이는 소득에서의 이중구조로 이어진다.

한편, 기술의 발전(특히, 4차 산업혁명)에 따라 비교적 짧은 기간에 많은 일자리가 감소하고 새로운 일자리가 창출되므로 이를 대비하기 위한 교육

(재교육)이 매우 중요하다. 따라서, 교육 - 경제(포용적 성장) - 일자리 - 복지(포용적 복지) 간의 선순환 구조인 황금사각형 모델(Golden Quadrangle Model) 구축이 필요하다.

그림 8. 육구와 자원 간의 동태적 변화



자료: 김미곤 외(2018). 중장기 사회정책 추진방향 연구. 한국보건사회연구원. p.127.

### 라. 3축 모델(복지수준 - 부담 - 시스템)로의 인식 전환

오늘날 대부분의 국가는 시장에서 발생하는 결핍(욕구-자원) 문제 곧, 사회문제를 복지제도와 사회적 경제, 협동조합 등의 제3섹터로 해결하려고 노력하고 있다. 하지만, 욕구가 기하급수적으로 증가하고, 자원이 산술급수적으로 증가하는 역사적 사실을 감안하면, 결핍의 문제는 과거보다 현재가 그리고 미래에 더 커질 가능성이 높다.

주지하는 바와 같이 우리 사회는 조세부담률 및 국민부담률이 낮고, 복지 수준 또한 낮은 '저부담-저복지 사회'이다. 일부 학자와 정치권에서는 단기 또는 중기 내에 '중부담-중복지 사회'로 이행하고, 그리고 언젠가는 복구와 같은 '고부담-고복지 사회'로의 이행이 바람직한 것으로 보고 있다. 이러한 접근은 일정 정도의 부담이 있어야 복지가 달성될 수 있다는 '부담-복지수준'의 2축 관점이라는 점과 질적 측면을 고려하지 않은 양적 측면의 접근이라는 한계가 있다. 예컨대, 양적 측면에서 동일한 복지 수준일지라도 고비용 사회이나 저비용 사회이냐에 따라 국민들의 삶의 질은 달라질 수 있다.

단기간에 '중부담-중복지 사회'에 도달하기에는 국민들의 복지 인식, 재원의 한계 등으로 어려움이 있다. 또한 우리 현실에서 단기에 복구와 같은 '고부담-고복지 사회' 달성은 거의 불가능에 가깝다. 이러한 불가능에 대한 돌파구 중의 하나가 비용과 관련되는 사회시스템을 추가하여 3축 모델(복지수준-부담-시스템)로 전환하는 것이다.

3축 모델에서는 저부담하에서 중복지, 중부담하에서 고복지 가능성을 모색할 수도 있을 것으로 판단된다. 예컨대, '저부담-중복지-저비용 시스템', 또는 '중부담-고복지-저비용 시스템' 구축 가능성을 모색해 볼 필요가 있다.

'저비용 사회'의 중요성과 가능성을 의료비를 통하여 살펴보면, GDP 대비 경상의료비의 경우 미국 17.1%, 영국 9.8%, 한국 7.3%이다(최현수 외, 2018, p. 301). 하지만, 미국이 영국이나 한국에 비해 기대수명도 길지 않고(최현수 외, 2018, p. 247), 코로나 19의 대응력에서도 우리와 비교가 되지 않는다. 이는 시스템의 문제이다. 만약, 우리가 미국과 같은 의료시스템을 유지한다면, 현재보다 GDP의 약 10%포인트를 더 지출할지라도 의료만족도가 높지 않은 사회가 될 수 있다. 따라서 사회경제적인 시스템을 저비용 사회로 개편하여, '병이 많고 의사가 많은 사회(고부담-고복지 사회)'보다는 '병이 적고 적정 의사가 있는 사회'를 지향하여야 한다. 우리 사회에서 고비용을 야기하는 사보험(실손보험 등), 사교육 등을 개혁한다면, 결핍(욕구 - 자원)으로 인한 사회문제는 큰 폭으로 감소될 수 있고, 동일한 부담으로 삶의 질은 개선될 수 있다.

### 마. 사회가치 기반 조세체계 도입 검토

재원 없는 복지와 증세 없는 복지 확대는 불가능하다. 복지 확충과 함께 재원 조달 방안도 검토되어야 할 이유이다. 먼저, 로버트 실러가 제안한 바 소득 불평등이 악화되면 자동적으로 세율 누

진성이 높아지고, 완화되면 누진성이 낮아지는 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 체계에 대한 도입 검토가 필요하다. 동 제도가 도입될 경우 노동소득분배율이 줄어들거나, 복지 지출이 줄어서 불평등이 심화되면, 기업가의 경우 법인세 및 근로소득세 최고세율이 올라가게 되므로 노동소득에 대한 분배를 높일 요인으로 작용한다. 그리고 불평등 확대 시 증가된 재원을 복지에 투자하면, 복지의 거시경제 자동안정화 기능(macro economic auto-stabilizer)이 강화될 수 있다.

아울러 사회가치 기반 조세체계 도입 검토도 필요하다. 인구구조와 성장에 따른 일자리 창출만을 고려하면 2020년대 후반까지 일자리 부족 현상이 지속될 것으로 추정되고 있다. 여기에 기술의 발전(예, 로봇 사용)을 감안하면 2030년대 초반까지도 일자리 부족 현상이 지속될 수 있다. 일자리의 대부분은 민간시장에서 창출된다. 2017년 기준 공공 부문 일자리 비율은 9.0%에 불과하고(통계청 보도자료, 2019. 2. 18.), 2018년 비영리 기업의 일자리 비율은 20.3%이다(통계청 보도자료, 2019. 12. 5.). 이는 민간 부문의 일자리 창출이 미약할 경우 일자리 부족 현상이 지속될 수 있음을 시사한다. 따라서 기업이 근로자를 상대적으로 많이 채용하면 법인세 등을 감면해 주는 체계를 도입하여, 기업으로 하여금 임금으로 지급하던 세금으로 납부하던 비슷한 효과가 산출되는 사회가치 기반 조세체계 도입이 필요하다.

## 5. 나가며

복지국가는 2차 산업혁명 이후 인류가 채택한 거대한 실험 중의 하나다. 복지국가라는 실험이 국민들의 '실질적 자유(effective liberty)' 증진에 많은 기여를 하였다. 그러나 사회에 내재된 모순에 제대로 대응하지 못한다는 비판도 동시에 받고 있다. 이런 상황에서 2019년 발생한 코로나19는 대런 애스모글루가 이야기하는 결정적 분기점(critical juncture)에 해당된다. 결정적 분기점에서 포용적 제도를 채택하느냐 착취적 제도를 채택하느냐에 따라 국가의 발전 정도는 달라진다. 코로나19라는 분기점에서 우리는 무엇을 어떻게 바꾸어야 하는가.

무엇보다도 국정목표를 성장에서 행복으로 전환시켜야 한다. 성장지상주의가 환경 파괴로 이어지고, 환경 파괴가 바이러스를 창궐시켰다는 것은 주지의 사실이다. 그리고 성장지상주의는 사회적 지속가능성을 저하시킨다. 그러므로 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 간의 조화가 필요하다. 또한 교육-경제-일자리-복지 간의 선순환 체계 구축인 황금사각형 모델 구축도 필요하다. 그리고 우리는 '병이 많고 유능한 의사가 많은 사회'가 아닌 '병이 적고 적정 수의 유능한 의사가 있는 사회' 즉, 저비용 사회 구축도 필요하다. 마지막으로 재원 없는 복지는 불가능하다. 그러므로 불평등 연계 조세와 사회가치 기반 조세체계 도입 검토에 대한 긍정적 검토를 기대한다. ■

## 참고문헌

- 국회예산정책처. (2014). 2014~2060년 장기 전망. 국회예산정책처.
- 김미곤, 신영석, 여유진, 박승희, 변재관, 박이택, ..., 조한나. (2017). 미래 사회정책 비전 사회보장 2040 기초연구. (2017). 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김미곤, 여유진, 고제이, 김성아. (2018). 중장기 사회정책 추진방향 연구. 한국보건사회연구원.
- 박춘석. (2020). 방역이 곧 경제인 시대. 나라경제 2020년 10월. 한국개발연구원.
- 서형수. (2020). 인구변화와 대응. 저출산·고령사회 대응 포럼 발표자료.
- 슬라보예 지젝, 다비트 판 레이브라우크, 지그문트 바우만, 낸시 프레이저, 에바 일루저 외. (2017). 거대한 후퇴. 살림출판사
- 신기섭. (2020). 미 실업대란, 민주 “추가 경기부양” 공화 “기업 보호부터”. 한겨레. (2020. 5. 11.)
- 정원호, 이상준, 강남훈. (2016). 4차산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구. 한국직업능력개발원.
- 정해식, 김미곤, 여유진, 전진아, 김문길, 우선희 외. (2017). 사회통합 실태 진단 및 대응 방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 최현수, 이태진, 진재현, 김세진, 이주미, 이지혜 외. (2018). 통계로 보는 사회보장. 한국보건사회연구원.
- 최유진. (2020). 코로나 진짜 주범은? 조선판 코로나도 기후변화때 창궐했다. 한겨레. (2020. 5. 19.)
- 통계청. KOSIS([https://search.naver.com/search.naver?where=nexearch&sm=top\\_hity&fbm=1&ie=utf8&query=%EB%B9%84%EC%A0%95%EA%B7%9C%EC%A7%81+%EB%B9%84%EC%9C%A8](https://search.naver.com/search.naver?where=nexearch&sm=top_hity&fbm=1&ie=utf8&query=%EB%B9%84%EC%A0%95%EA%B7%9C%EC%A7%81+%EB%B9%84%EC%9C%A8))
- Acemoglu, D. & J. A. Robinson. (2012). Why Nations Fail. 최완규 역. (2012). 국가는 왜 실패하는가. 시공사.
- Helliwell., Layard. & Sachs. (2019). 세계행복보고서 2019.
- OECD. (2014). Society at a Glance: OECD Social Indicator. OECD publishing.
- The World Wealth and Income Database ([www.wid.world/#Database:2016](http://www.wid.world/#Database:2016). 7. 12. 인출)