

코로나19 위기 이후 사회적 위험의 추이와 변동

정홍원

김성아·최혜진·류진아·김진욱·이주하

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	정홍원	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	김성아	한국보건사회연구원 부연구위원
	최혜진	한국보건사회연구원 부연구위원
	류진아	한국보건사회연구원 전문연구위원
	김진욱	서강대학교 사회복지학과 교수
	이주하	동국대학교 행정학과 교수

연구보고서 2023-01

코로나19 위기 이후 사회적 위험의 추이와 변동

발행일 2023년 02월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (사)대한민국공무원공상유공자회 인쇄사업부

© 한국보건사회연구원 2023
ISBN 978-89-6827-865-5 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2023.01>

발|간|사

‘코로나바이러스감염증-19(COVID-19)’는 전 세계적 범위로 확대된 ‘국제공중보건위기상황(PHEIC, public health emergency of international concern)’이며, 우리나라에도 심각한 영향을 미친 대규모 사회재난이다. 코로나19 발생에 따른 충격은 일차로 보건의료 영역의 위기로 연계되었으며, 이후에 경제, 사회, 문화 등 우리 삶 전반에 커다란 영향을 주었다. 또한 코로나19를 경험하는 과정에서 비대면 방식의 확산, 기술 발전과 디지털 전환의 가속화, 양극화 및 격차 심화 등 구조적 변화가 동반되었다고 할 수 있다. 코로나19의 충격과 위기에 대해서 여러 가지 견해가 제시되고 있으나, 실증 기반 그리고 체계적 분석을 위해서는 보다 많은 근거와 분석 결과의 축적, 통찰력과 균형적 시각이 필요하다.

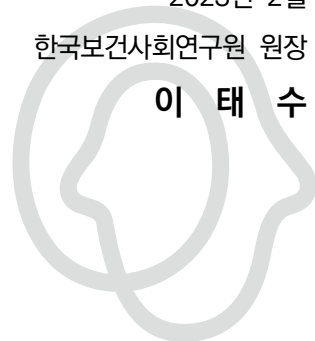
이 연구는 코로나19 위기가 사회보장에 미친 영향을 분석하고, 이를 기반으로 향후 사회보장정책의 방향성 모색을 목적으로 한다. 사회보장(social security)은 사회적 위험(social risks)에 대한 집합적 대응이라 할 수 있다. 따라서 코로나19가 사회보장에 미친 영향을 사회적 위험이라는 개념을 활용하여 분석하는 것이 유용성을 갖는다. 또한 사회적 위험에 대한 논의를 새롭게 재구성하는 노력은 사회보장정책의 변화와 발전에 기여할 수 있을 것이다.

코로나19 충격은 우리 사회의 약한 고리가 무엇이고, 취약한 계층이 누구인지를 드러내기도 하였다. 경제적으로 가장 타격을 받은 계층은 임시·일용직 근로자와 영세 자영업자이며, 중·하위계층의 소득 감소가 두드러졌다. 또한 여성의 경제활동 참가율이 크게 낮아졌으며, 이전 수준으로 회복하지 못하고 있다. 여성의 경제활동 참가율 하락과 동시에 실업률이 높아진 것은 가구소득 보전을 위한 구직활동이 많고, 여성 일자리가 위기

국면에서 불안정하다는 특성을 반영한 결과이다. 감염병 확산을 억제하기 위한 사회적 거리두기는 사회적 고립과 우울이라는 정신건강 문제의 중요성을 확인하는 계기가 되었다. 노인, 장애인, 영유아 및 1인 가구에 대한 돌봄서비스 확대와 내실화가 필요하며, 정신건강에 대한 사회적 그리고 정책적 관심이 시급하게 필요하다는 점을 인식하게 되었다.

사회보장정책은 빈곤, 노령, 질병, 실업 등 구(舊) 사회적 위험에 대응하는 과정에서 성립·발전하였다. 또한 고용 불안정, 일과 가정의 양립, 보육 및 노인 부양 등 신(新) 사회적 위험에 대응하기 위하여 구조적 전환을 경험하였다. 산·구 사회적 위험 대응의 효과성과 재정적 지속가능성에 대한 의문이 제기되는 상황에서 기후변화와 환경 위기, 에너지 위기, 디지털 전환과 같은 새로운 위기에 주목할 필요가 있다. 이러한 상황에서 사회적 위험에 대한 분석은 사회보장정책의 미래 지향성과 개혁에 대한 유용한 논의를 제공할 수 있을 것이다.

2023년 2월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요약	3
제1장 서론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구의 내용 및 방법	12
제2장 코로나19와 사회적 위험	17
제1절 사회적 위험의 개념	19
제2절 사회적 위험의 유형과 특성	27
제3절 코로나19 이후 사회적 위험의 특징과 양상	34
제3장 코로나19 위기 이후 사회적 위험의 영역별 변화 양상	49
제1절 사회적 위험의 분석 영역	51
제2절 가구소득 영역	53
제3절 노동·일자리 영역	65
제4절 돌봄 영역	74
제5절 사회적 관계 영역	97

제4장 코로나19 이후 사회적 위험 대응 정책	129
제1절 가구소득 영역	131
제2절 노동·일자리 영역	139
제3절 돌봄 영역	154
제4절 사회적 관계 영역	167
 제5장 결론	 175
제1절 코로나19 이후 사회적 위험의 양상	177
제2절 향후 사회정책 방향성을 위한 정책제언	181
 참고문헌	 187
 부록	 199

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1〉 학문 영역별 사회적 위험의 개념	21
〈표 2-2〉 사회적 위험의 분류	29
〈표 3-1〉 사회적 위험 분석의 영역, 주요 내용 및 지표	52
〈표 3-2〉 코로나 위기 이전 고용의 질 관련 지표	66
〈표 3-3〉 주요 위기별 경제적 충격의 규모 비교	67
〈표 3-4〉 코로나 위기 전후 고용 관련 주요 지표	69
〈표 3-5〉 코로나 이후 소득계층별 가계소득 변화(2019년 대비 2020년 변화율)	72
〈표 3-6〉 경기도 내 사회복지관의 코로나19 기간 동안 실시 사업 현황	87
〈표 3-7〉 하루 평균 무급 자녀 돌봄시간	90
〈표 3-8〉 사회적 관계 위기 분석을 위한 지표체계	110
〈표 4-1〉 2020~2021년 추경에 의한 재정지원 내용 및 규모	136
〈표 4-2〉 고용보험 적용 및 가입 현황 (2019년 기준)	140
〈표 4-3〉 코로나19 대응 조치	155
〈표 4-4〉 연간 휴원 일수: 2020년	156
〈표 4-5〉 아동 연령범주화별 재난 정책에 대한 보호자의 욕구	163
〈부표 1〉 장기요양 급여이용수급자 실적	199
〈부표 2〉 장기요양 1인당 급여비 실적	200
〈부표 3〉 장기요양 급여일수 실적	201

그림 목차

[그림 2-1] 위험의 발생 원천(source)	23
[그림 2-2] 사회적 위험의 개념	26
[그림 2-3] 사회적 위험의 중첩성	31
[그림 2-4] 사회적 위험 관리전략과 사회정책	33
[그림 2-5] 코로나19 환자 발생 추이(2020~2023)	35
[그림 2-6] 코로나19 사망자 발생 추이(2020~2023)	36
[그림 2-7] 국내총생산(GDP) 증가율(실질성장률)	37
[그림 2-8] 경기동행지수 순환변동치(1997.6.~2022.6.)	38
[그림 2-9] 경제활동인구 및 취업자 증감률	39
[그림 2-10] 시간제근로자 및 저임금근로자 비율, 성별임금격차, 연간 평균노동시간	40
[그림 2-11] 가구소득 흑자율 및 적자가구 비율(2인 이상 도시 비농가 가구)	41
[그림 2-12] 소득분배 주요 지표 추세	42
[그림 2-13] 사망자 수와 사망률(인구 10만명 당)	43
[그림 2-14] 코로나19 이후 사회적 관계망의 변화	45
[그림 2-15] 코로나19 이후 사회적 위험 변화 양상	47
[그림 3-1] 코로나19와 주요국의 경기 변동	54
[그림 3-2] 코로나19 확산 전후 주요 OECD 가입국의 고용률 추이	55
[그림 3-3] 주요 OECD 가입국의 금리 추이	56
[그림 3-4] 2019~2021년 분기별 상대빈곤율 및 지니계수 변화	57
[그림 3-5] 2019~2021년 분기별 분위배율 변화	58
[그림 3-6] 2019~2021년 분기별 가구주 종사상 지위별 가구소득 및 지출 변화	60
[그림 3-7] 2019~2021년 분기별 1인 가구의 소득 및 지출 변화	61
[그림 3-8] 2019~2021년 분기별 주요 취약계층 가구의 소득 및 지출 변화	62
[그림 3-9] 2019~2021년 분기별 연령집단별 소득 및 지출 변화	64
[그림 3-10] 고용의 양(취업자수)과 질(지수) 추이	70
[그림 3-11] 고용의 질 지수 추이 분해	71
[그림 3-12] 혼자 혹은 형제자매와 있는 시간 변화	77



[그림 3-13] 코로나19 발생으로 인한 자녀돌봄의 어려움	77
[그림 3-14] 코로나 위기상황으로 인한 돌봄공백 발생 여부	79
[그림 3-15] 어린이집 휴원 중 긴급보육 이용 여부	80
[그림 3-16] 초등돌봄교실	81
[그림 3-17] 급여 이용자 수 전년 대비 증가율	83
[그림 3-18] 1인당 급여비 전년 대비 증가율	83
[그림 3-19] 급여일수 전년대비 증가율	84
[그림 3-20] 일상생활 도움받지 못한 사람 비중 및 돌봄충분도	85
[그림 3-21] 경로당 및 노인복지관 이용여부 및 빈도	86
[그림 3-22] 코로나19 전후 소득수준에 따른 돌봄부담의 변화	88
[그림 3-23] 코로나19 전후 맞벌이 여부에 따른 돌봄부담의 변화	89
[그림 3-24] 맞벌이 여성이 긴급시 돌봄을 요청할 수 있는 곳	91
[그림 3-25] 코로나19 전후 한부모 가구 여부에 따른 돌봄부담의 변화	92
[그림 3-26] 소득수준에 따른 도움받지 못한 사람 비중과 돌봄 충분도	93
[그림 3-27] 소득수준에 따른 돌봄을 제공하는 주체	93
[그림 3-28] ADL 장애수준에 따른 도움받지 못한 사람 비중과 돌봄 충분도	95
[그림 3-29] 1인 가구 여부에 따른 도움받지 못한 사람 비중과 돌봄 충분도	96
[그림 3-30] 1인 가구 여부에 따른 돌봄을 제공하는 주체	96
[그림 3-31] 선택과 인식 차원에 따른 외로움 및 유사 개념 구분	102
[그림 3-32] 사회적 교류(socialising) 시간 국제비교	112
[그림 3-33] 사회적지지 수준 국제비교	113
[그림 3-34] 연령대별 사회적지지 국제비교	114
[그림 3-35] 교육 수준별 사회적지지 국제비교	115
[그림 3-36] 사회적 고립의 국제비교: 팬데믹 전후의 변화	116
[그림 3-37] 팬데믹 기간 중 외로움 인식의 변화	118
[그림 3-38] 팬데믹 기간 중 소외감을 느낀 응답자 비율	119
[그림 3-39] 사회적 고립도의 시계열 추이	121

[그림 3-40] 사회적 고립비율	123
[그림 3-41] 사회적 관계 단절 비율	124
[그림 3-42] 고립감 느끼는 비율	126
[그림 3-43] 자살충동 느낀 응답자 비율 및 자살충동의 이유	127
[그림 4-1] 주요 선진국의 코로나19 대응 재정지출(2021.6. 기준)	132
[그림 4-2] 주요 OECD 가입국의 코로나19 대응 직접 재정지출 구성	133
[그림 4-3] 코로나19 확산 전후 OECD 및 한국의 사회지출	134
[그림 4-4] 코로나19에 대한 대응: 추가지원과 유동성지원	150
[그림 4-5] OECD 공공부문 및 일반정부 일자리 비율	151
[그림 4-6] 초등학교 및 중학교 운영상황: 2020~2021	157
[그림 4-7] 코로나 19 시기 초등학교 및 중학교의 휴교일	157
[그림 4-8] OECD 회원국별 12세 미만 자녀를 둔 근로자의 실업경험률(2019년 4분기~2020년 3분기)	159
[그림 4-9] 어린이집 휴원조치와 긴급보육 운영에 대한 인식	160
[그림 4-10] 어린이집 긴급보육 및 방역조치에 대한 만족도	161
[그림 4-11] 긴급보육 제공의 돌봄 공백 해소 기여 여부	162



Abstract

Trends and changes in social risks following the COVID-19

Project Head: Chung, Hong won

The purpose of this research is to systematize the social risks that the social security system will face after COVID-19, and to seek the direction of future social security policies based on this. To this end, we tried to provide a causal explanation for the COVID-19 crisis and social risks. In addition, the trends and changes in social risk were analyzed by areas of income, labor, care, and social relations before and after the COVID-19 crisis.

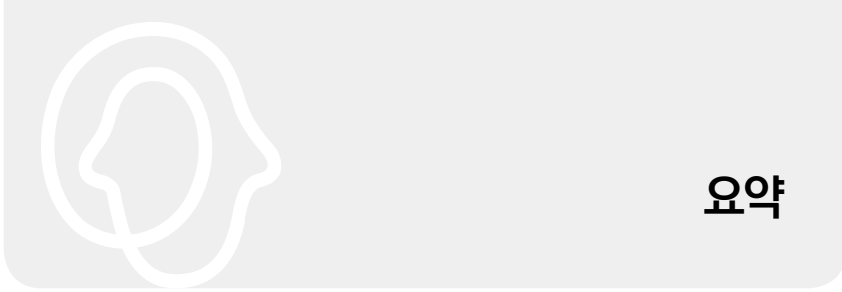
Indicators of income distribution deteriorated overall, and more vulnerable groups were identified, such as temporary workers, the self-employed, single-person households, low-income households, households with children, and single-parent households. In terms of labor and jobs, the damage to small businesses and the self-employed was severe, while the economic shock from the infectious disease was not great for high-income earners and some large corporations. As the care service provided by the state shrank during the spread of COVID-19, the burden of care was passed on to the family or a care vacuum was created. In addition, with the normalization

2 코로나19 위기 이후 사회적 위험의 추이와 변동

of non-contact and non-face-to-face, we faced a crisis in social relations. Korea experiences greater changes in social relations than other OECD countries during the pandemic.

A new type of disaster, such as COVID-19, requires a complete review of the existing disaster response system or risk management system. In disaster risk response, policies such as health care, income security, and social services are faced with the need to play a key role. Policy suggestions such as improving income stability and expanding child care were presented.

Keyword : social risks, COVID-19, income, labor, care, social relations



요약

1. 연구의 배경 및 목적

코로나19(covid-19)는 전 세계적 범위의 팬데믹(Pandemic)으로 확대된 대규모 사회재난이다. 코로나19 충격은 초기에 보건의료 위기를 초래하였으며, 이후에 경제, 사회, 문화 등 우리 삶 전반에 걸쳐 상당한 영향을 미친 것으로 인식되고 있다. 또한 코로나19를 경험하는 과정에서 기술 발전과 디지털 전환의 가속화, 양극화와 격차 심화, 비대면 양식의 일상화 등 구조적 변화가 동반되었다. 코로나19 팬데믹이 미친 영향에 대해서는 여러 견해가 제시되고 있으나, 현재 상황에서 실증적 기반의 체계적 분석이라기보다 추론과 예견, 그리고 단편적 분석이 주류를 이루고 있다. 코로나19가 미친 영향에 대한 체계적, 실증적 분석을 위해서는 보다 많은 근거와 통찰력이 필요하며, 합리적 분석 틀과 균형적 시각이 필요하다.

이 연구의 목적은 ‘사회적 위험’이라는 개념을 기반으로 코로나19 발생 이후에 사회보장제도를 통해 대응해야 할 사회문제를 체계적으로 정리하고, 이를 기반으로 향후 사회보장정책의 방향성 모색하는 것이다. 사회적 위험에 대한 이론적 논의를 심층적으로 고찰하고, 사회적 위험의 식별과 확인을 위하여 주요 지표를 중심으로 논의를 진행한다. 코로나19 위기 전후에 사회적 위험의 변화 양상을 분석하고자 하며, 이를 위해서 코로나19 위기와 사회적 위험에 대한 인과적 설명과 영역별로 사회적 위험의 변동 양상을 분석하였다.

2. 주요 연구 결과

코로나19 발생 이후 가구의 시장소득은 일시적으로 감소하였다. 또한 불확실한 미래에 대한 불안이 커지면서 가구 지출을 급격하게 감소시키

4 코로나19 위기 이후 사회적 위험의 추이와 변동

는 대응을 하였다. 소득분배를 나타내는 지표는 전반적으로 악화되었으며, 더 취약한 집단이 식별되었다. 임시·일용직 임금근로자, 자영업자, 1인 가구, 빈곤 저소득 가구, 아동이 있는 가구, 한부모 가구의 어려움이 가중되었다. 반면에 주된 경제활동에서 은퇴하여 공적 이전소득을 주요 소득원으로 하는 노인가구의 경우에는 가구소득이 감소하지 않은 것으로 나타났다. 가구소득의 측면에서 코로나19 위기의 영향은 가구 특성에 따라 이질적인 결과를 초래하였다.

경직된 실물 경제를 완화하고, 취약계층을 중심으로 국민의 기초생활을 보장하기 위해 적극적인 양적 완화가 시행되었고, 그 결과 사회지출이 예외적으로 증가하였다. 기존 사회보장제도를 활용한 코로나 사회적 위험에 대한 대응은 구조적 한계를 보였다. 경직적인 수급 자격 기준이 제약조건으로 작용하였으며, 소득보장제도의 취약성을 확인하는 계기가 되었다. 또한 팬데믹 초기 보편적 현금 지원은 유동성 확대로 연계되었고, 이는 자산 불평등 확대라는 의도하지 않은 부작용을 초래하였다.

코로나19 발생 이전에 우리나라는 실업률 등 일자리의 양적 측면에서 상대적으로 양호한 수준이었으며, 반면에 일자리의 질과 노동시장 포용성(inclusiveness)은 취약하였다. 상대적으로 평균임금은 낮고 임금 불평등은 높은 수준이며, 최고 수준의 성별 간 임금 격차, 높은 수준의 저임금 노동자 비율을 보였다. 이러한 상황에서 코로나19를 겪은 결과, 경제 활동에 따른 소득(사업, 근로)을 기준으로 영세 소기업·자영업의 피해는 심각했던 반면, 상위소득자와 일부 대기업들은 감염병으로 인한 경제적 충격이 크지 않았다. 상위소득자 소득과 대기업의 이윤은 오히려 상승하였으며, 그 결과 'K자형 양극화'가 나타났다.

코로나19의 충격은 고용의 질에 있어서 취약성을 더욱 확대시켰으며, 그나마 양호하였던 고용의 양에도 부정적인 영향을 미쳤다. 고용의 질이

양호한 노동자를 중심으로 고용의 양이 증가하여 코로나 이전 수준을 회복하였다. 반면에 코로나 확산 초기에 취약노동자의 고용의 질은 크게 악화되었으며, 회복도 느리게 진행되고 있다.

돌봄은 가족구조 및 여성의 역할 변화로 인한 신 사회적 위험의 핵심적 문제이다. 전통적으로 가족이 수행해 온 어린 자녀, 노인, 장애인에 대한 돌봄 기능이 약화되었으며, 이에 따라 정부가 돌봄을 지원하고 제공하는 돌봄의 사회화가 중요한 정책목표로 간주되었다. 코로나19 위기 발생 이후 정부는 방역을 위해 어린이집 및 유치원을 비롯해서 초중고교의 등교가 완전 혹은 부분적으로 중단되었고, 장기요양보험의 등급판정이나 신규 돌봄신청도 중단되었다. 노인과 장애인을 위한 돌봄서비스 및 사회복지시설 운영을 중단하면서 돌봄의 공백 문제가 사회적으로 이슈화되었다. 코로나19 확산기 동안 돌봄서비스가 위축되면서 돌봄에 대한 부담은 가족에게 전가되거나 돌봄 공백을 초래하였다. 정부는 돌봄 공백 문제를 인식하고, 긴급돌봄 시행 등 대응 방안을 추진하였다.

가족해체와 1인 가구의 증가는 가족이 담당했던 돌봄의 위기를 발생시켰으며, 사회적 관계의 축소와 개인주의의 심화를 동반해 왔다. 더욱이 코로나19 팬데믹을 겪으며 주요 공공시설 및 복지서비스가 폐쇄되거나 위축되었고, 비접촉·비대면의 일상화를 가져와 타인과의 만남과 관계를 악화시키는 새로운 사회적 관행이 확대되었다. 현대사회에서 시민들이 경험하는 사회적 관계의 위기는 흔히 사회적 고립이나 외로움이라는 개념으로 파악된다. 대체로, 사회적 고립은 객관적인 상황으로, 외로움은 부정적인 정서를 나타내는 주관적 감정으로 파악되는 것이 일반적인 접근이다. 국제 비교가 가능한 사회적 관계에 대한 지표를 분석한 결과 팬데믹이 사회적 관계에 미친 영향은 제한적이었고, 사회적 고립의 수준은 팬데믹이라는 위기 상황에서의 변화보다는 국가 간 차이에 의한 변이가

더 크다고 할 수 있다. 그러나, 외로움과 같은 부정적 감정에 있어서는 팬데믹과의 관련성이 일부 확인되었다. 코로나 팬데믹이 장기화되고 사회적 거리두기가 지속되면서 사람들이 느끼는 외로움도 커졌고, 이러한 변화는 정부의 방역에 대한 규제 강도와 일정 정도 연관성이 있는 것으로 나타났다.

한국의 경우 코로나19 팬데믹을 전후로 한 사회적 관계의 변화는 다른 OECD 국가에 비해 더 크게 나타난 것으로 나타났다. 더욱이, 사회적 고립은 저소득층에게 더욱 심각하게 나타났다. 팬데믹을 경험하면서, 저소득 응답자 중 외로움을 느끼는 비율은 큰 폭의 증가를 나타냈다. 또한, 자살 충동을 느낄 정도로 극단적인 외로움이나 고독을 느끼는 사람들도 점차 증가하고 있다.

3. 결론 및 시사점

코로나19는 이전에 경험하지 못한 새로운 형태의 재난이다. 자연재해인 동시에 사회재난이며, 생명과 건강에 대한 위협, 경기 위축과 실업, 소득 상실, 돌봄 공백, 사회적 고립 등이 중첩적으로 발생한 복합 재난이다. 또한 일회성 재난이 아니라, 향후 발생 가능성이 높은 반복 재난이라고 할 수 있다. 코로나19와 같은 새로운 형태의 재난은 기존의 재난대응체계 또는 위험관리체계에 대한 전면적인 재검토를 요구한다. 재난 위험 대응에 있어서 보건의료, 소득보장, 사회서비스 등의 정책은 핵심적 역할을 담당해야 하는 요구에 직면하였다.

코로나19 위기 과정에서 빈곤, 실업, 소득 상실과 같은 구(舊) 사회적 위험은 여전히 중요할 뿐 아니라, 가장 핵심적인 위험이라는 것을 명확하게 확인하였다. 개인 및 가구소득의 안정성을 확보하는 것이 중요하며,

이를 위해서는 소득보장정책의 내실화가 필요하다. 아파도 쉴 수 있고, 휴식으로 인한 소득 상실에 대해 일정 수준 이상 보장이 필요하다. 사회적 거리두기와 비대면으로 인하여 사업을 지속할 수 없거나 또는 실직한 경우에 일정 기간 생계를 유지할 수 있는 소득이 있어야 한다. 이를 위해서는 전국민 고용보험제도 정착과 상병급여제도 도입이 시급하다. 고용보험을 포함한 사회보험제도는 임금 기반에서 소득 기반으로 전환, 자영업자의 당연 가입, 급여의 충분성 확보 등을 위한 개혁이 필요하다. 긴급복지지원은 국민기초생활보장제도의 잔여적 보충제도의 성격에서 탈피하여, 개인적 수준은 물론 사회적 차원의 재난에 대비하는 탄력적 제도로 전환될 필요성이 있다.

코로나19 이후 사회적 위험의 변화에서 가장 큰 특징은 돌봄 공백과 사회적 관계 위기의 부상이다. 돌봄 공백과 사회적 관계 위기는 코로나로 인하여 새롭게 발생한 사회적 위험은 아니다. 출산율 저하와 인구 고령화의 급격한 진행, 가족구조 변화, 강요된 맞벌이, 빈약한 사회서비스, 시장에 의존하여 영리를 추구하는 돌봄서비스 등의 중첩적 구조가 코로나19라는 재난에 의해서 증폭된 결과물이다. 또한 가구소득과 더불어 재난 불평등이 명확하게 드러난 사회적 위험이라 할 수 있다.

돌봄, 사회적 관계와 관련된 문제를 해결하는 방안으로 사회서비스 확충, 사회서비스 공공부문 일자리 확대, 돌봄 국가책임제, 돌봄 사회화, 지역사회 정신건강 증진 등 여러 정책대안이 제시되고 있다. 이러한 대안들은 공통적으로 사회서비스 또는 돌봄서비스의 시장 의존성을 줄이고 공공 영역을 확대하라는 것이며, 이러한 정책적 지향성은 타당성이 있다. 그러나 코로나19 경험의 교훈은 사회서비스의 양적 확대보다 질적 확충이 중요하다는 것이다. 돌봄서비스를 포함한 사회서비스는 대규모 재난 상황에도 중단없이 제공되어야 한다. 코로나19로 인한 돌봄 공백과 사회

적 관계 위기는 사회복지시설, 학교 등 공공서비스 중단에서 초래되었기 때문이다. 중단 없는 서비스 제공은 관련 시설, 제공 인력 및 이용자 안전의 상시적 확보가 전제되어야 한다. 또한 대면 서비스의 확대 필요하다. 돌봄은 그 자체로 대면 서비스이며, 사회적 관계 단절의 문제는 비대면 서비스의 대체로 해결되기 어렵다. 정보통신 기술을 활용한 비대면 서비스를 새로운 대안으로 제시하고 있으나, 이러한 방안은 동의하기 어렵다. 새로운 기술의 활용이 아니라 사람을 직접 대면하여 서비스를 제공하는 것이 중요하다. 또한 중단 없는 사회서비스, 대면 서비스 확대는 필연적으로 보다 많은 인력과 자원 투입을 요구한다.

주요 용어 : 사회적 위험, 코로나19, 소득, 노동, 돌봄, 사회적 관계

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

‘코로나바이러스감염증-19(COVID-19)’는 전 세계적 범위로 확대된 팬데믹(Pandemic)으로 ‘국제공중보건위기상황(PHEIC, public health emergency of international concern)’이며, 우리나라에도 심각한 영향을 미친 대규모 사회재난이다. 코로나19 충격은 초기에 보건의료 위기를 초래하였으며, 이후에 경제, 사회, 문화 등 우리 삶 전반에 걸쳐 상당한 영향을 미친 것으로 인식되고 있다. 또한 코로나19를 경험하는 과정에서 기술 발전과 디지털 전환의 가속화, 양극화와 격차 심화, 비대면 양식의 일상화 등 구조적 변화가 동반되었다. 코로나19 팬데믹이 미친 영향에 대해서는 여러 견해가 제시되고 있으나, 현재 상황에서 실증적 기반의 체계적 분석이라기보다 추론과 예견, 그리고 단편적 주장이 주류를 이루고 있다. 코로나19가 미친 영향에 대한 체계적이고, 실증 기반의 분석을 위해서는 보다 많은 연구·분석이 필요하며, 통찰력 있는 분석 틀과 균형적 시각이 요구된다.

이 연구는 코로나19가 사회보장 영역 및 사회보장정책에 미친 영향에 대한 분석과 정리에 집중하고자 한다. 사회보장이란 사회적 위험(social risks)에 대한 대응이다. 따라서 코로나19가 사회보장 영역에 미친 영향을 사회적 위험이라는 개념을 활용하여 분석하는 것이 유용성을 갖는다. 또한 사회적 위험에 대한 논의를 새롭게 재구성함으로써 정책적 유용성을 높일 수 있을 것이다. 사회보장정책은 빈곤, 노령, 질병, 실업 등 구(舊) 사회적 위험에 대응하는 과정에서 성립·발전하였으며, 고용 불안정, 일과

가정의 양립, 보육 및 노인 부양 등 신(新) 사회적 위험에 대응하기 위하여 구조적 전환을 경험하였다. 신구 사회적 위험 대응의 효과성과 재정적 지속가능성에 대한 의문이 제기되는 상황에서 기후변화와 환경 위기, 에너지 위기, 디지털 전환, 팬데믹과 같은 새로운 위기가 등장하는 상황이다. 이러한 상황에서 사회적 위험에 대한 본격적인 분석을 통해서 사회보장정책의 미래 지향성과 개혁에 대한 유용한 논의를 제공할 필요가 있다.

이 연구의 목적은 사회적 위험이라는 개념을 활용하여 코로나19 이후 사회보장제도가 직면할 사회문제 즉 사회적 위험을 체계화하고, 이를 기반으로 향후 사회보장정책의 방향성 모색하는 것이다. 우선, 사회적 위험에 대한 이론적 논의를 심층적으로 고찰하고, 이를 기반으로 사회적 위험의 식별과 확인을 위하여 주요 지표를 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 코로나19 위기 전후에 사회적 위험의 변화 양상을 분석하며, 이를 위해서 코로나19 위기와 사회적 위험에 대한 인과적 설명과 영역별로 사회적 위험의 변동 양상을 검토하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

이 연구의 내용은 사회적 위험에 대한 이론적 검토와 코로나19 전후 사회적 위험의 변화 분석으로 구분할 수 있다.

첫째, 이 연구는 사회적 위험에 대한 기존의 개념을 심층적으로 검토하고, 개념을 재구성하려는 시도에 출발한다. 사회적 위험이라는 용어는 빈번하게 사용하고 있으나, 개념 정의와 이론적 논의는 상대적으로 미흡한

실정이다. 사회적 위험의 개념은 일반적으로 사람들의 삶의 조건을 위협하거나 현재의 삶의 수준을 급격하게 하락시키는 사건 또는 상황이라고 정의한다. 사회적 위험은 계급 위험(class risks), 생애주기 위험(life-course risks), 세대 간 위험(intergenerational risks)으로 구분하기도 하고, 구(old) 사회적 위험과 신(new) 사회적 위험으로 나누어 설명하기도 한다. 또한 사회위험관리(social risks management)의 관점에서 보편적 위험, 생애주기 위험, 그리고 범주형 위험으로 구분하기도 한다.

사회적 위험의 개념은 사회보장 영역을 넘어 보다 포괄적인 범주에서 다양하게 정의하기도 한다. 사회적 위험 개념의 다양성은 사회적 위험이 시간과 공간에 따라 다양한 양상을 보인다는 것이며, 또한 사회·경제적 환경 변화에 따라 사회적 위험이 변화될 수 있다는 것을 의미한다. 구 사회적 위험과 신 사회적 위험의 연계, 중첩과 상호역동성, 다양한 사회적 위험들의 발생 양식과 그 결과에 대한 비판적 검토가 필요하다. 특히 우리나라는 국가 주도의 압축적 근대화로 비약적 경제성장을 성취하였으며, 그 결과 근대성으로 인한 ‘위험사회적 특성’(Beck, 1992)과 압축적 성장으로 인한 ‘한국적 위험’이라는 이중적 위험사회라는 문제에 직면하고 있다. 따라서 사회적 위험에 대한 기존의 논의를 새롭게 재구성하여 사회적 위험의 발생 원인과 그 영향에 대한 역동성을 이해하는 것이 핵심이다.

두 번째 이 연구의 내용은 코로나19 전후의 사회적 위험의 변화 양상을 분석하는 것이다. 사회적 위험에 대한 분석은 가능한 범위에서 통계지표를 활용하는 실증적 분석을 지향한다. 사회적 위험을 확인·식별할 수 있는 개별 지표를 탐색하고, 자료를 수집한다. 또한 영역별로 분석을 위해서 필요한 경우 지표체계를 구성하거나, 기존의 지표체계를 활용하고자 한다.

사회적 위험의 변화 양상에 대한 분석은 전체적인 개괄과 영역별 분석으로 구분하여 이루어진다. 코로나19 위기로 인한 사회적 위험의 변화를 전체적으로 검토·분석을 진행하고, 그 결과를 기반으로 세부적인 분석이 필요한 영역을 선정한다. 이 연구에서는 가구소득, 노동·일자리, 돌봄, 사회적 관계의 4개 영역을 선정하였다. 영역별 연구·분석 내용은 코로나19 이후 사회적 위험의 변화 양상, 대응 정책, 그리고 코로나19 이후 정책의 방향성 제시 등으로 구성하였다.

2. 연구 방법

이 연구의 수행을 위해서 문헌분석, 지표 수집과 분석, 그리고 전문가 토론회라는 3가지 연구 방법을 활용하였다.

문헌분석은 사회적 위험 개념과 이론의 재구성을 위하여 기존 문헌과 선행 연구를 비판적으로 검토하는 것이다. 실업, 산업재해, 폐질, 장애, 노령 등의 구 사회적 위험, 탈산업화와 세계화 시대의 노동시장 구조, 가족구조 변화, 저출생·고령화, 돌봄 등에 관련한 신 사회적 위험, 그리고 환경, 에너지, 디지털, 팬데믹 등 새롭게 제기된 사회적 위험과 관련한 다양한 기존 문헌을 검토한다. 또한 코로나19 위기와 영향, 향후 변화 예측에 대한 연구기관 및 전문가들의 선행 연구를 폭넓게 수집·분류하여 논의를 정리할 것이다.

지표의 수집과 분석은 사회적 위험을 확인하고 식별하기 위하여 진행하였다. 사회적 위험을 표현하는 지표와 유사한 개념의 관련 지표를 검토하여 필요한 통계치를 수집하여 분류하였다. 이론적 검토를 통해 재구성한 사회적 위험의 개념에 적합한 지표를 선정하고, 가능한 범위에서 지표 체계를 구성하거나 기존의 지표체계를 활용하였다.

지표분석은 시계열 변화 분석과 국가별 비교를 위한 횡단면 분석을 병행하였다. 그런데 사회적 위험을 나타내는 지표 중에서 시계열 분석이 가능한 지표는 경제영역에 한정되며, 소득 관련 지표는 시계열의 단절되어 있는 등의 한계가 있다. 또한 국가 간 비교를 위한 횡단면 분석 역시 활용 가능한 지표가 매우 제한적이다. 따라서 횡단면 분석은 코로나19 전후의 단기간에 집중하며, 비교 분석이 가능한 영역으로 한정하였다.

마지막으로 연구 진행 및 분석 결과 검토를 위하여 전문가 토론회를 활용하였다. 사회적 위험이라는 개념의 검토와 재구성, 사회적 위험을 식별 그리고 확인할 수 있는 지표의 선정 등은 많은 전문 연구자들의 생각과 의견을 모으는 것이 중요하다. 또한 분석 결과에 대한 해석, 사회정책적 의의, 그리고 향후 정책적 방향성 제시와 관련하여 전문가들의 검토와 토론이 유용한 연구 방법이다.



제2장

코로나19와 사회적 위험

제1절 사회적 위험의 개념

제2절 사회적 위험의 유형과 특성

제3절 코로나19 이후 사회적 위험의 특징과 양상

제2장 코로나19와 사회적 위험

제1절 사회적 위험의 개념

복지국가(welfare state)는 “국민의 복지 향상을 가장 중요한 책임과 의무로 삼는 국가”(김태성, 성경룡, 1993), “국민 전체의 복지증진과 확보, 행복 추구를 국가의 가장 중요한 사명으로 보는 국가”(이철수, 2013)라고 정의할 수 있다. 또한 복지국가는 “시민의 경제적·사회적 안녕(well-being)을 보호하고, 촉진하는 핵심적 역할을 정부 또는 잘 정립된 사회기관들의 네트워크가 담당하는 국가”를 의미하며, “기회 평등, 부의 공정한 분배, 그리고 최소 수준의 삶을 스스로 해결하지 못하는 사람들을 보호하기 위한 국가의 공적 책임”이라는 원리에 근거하고 있다(Encyclopedia Britannica, 2015). 이러한 논의들은 복지국가의 본질이 사람들을 위험으로부터 보호하고, 자립 능력이 없는 개인을 지지하며, 나아가 국민의 삶을 향상시키는 공적 책임이 있음을 의미한다. 이러한 목적을 실현하기 위해서 사회정책이라는 수단을 활용하며, 사회정책의 최우선 그리고 가장 중요한 목표는 사람들을 사회적 위험으로부터 보호하는 것이다.

보호해야 할 사회적 위험이 무엇이며, 사회적 위험으로 인한 손실과 피해를 어떻게, 그리고 얼마나 분산할 것인가에 대한 선택은 사회정책의 내용과 방향성을 결정하는 요인으로 작용한다. 복지국가의 핵심인 사회정책은 본질적으로 사회적 위험을 관리하는 방식으로 이해할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 ‘사회정책이란 사회적 위험의 공적 관리를 의미하는 것’(Esping-Andersen, 1999)이며, 또한 ‘사회적 보호(social pro-

tection)는 사회적 위험을 보다 잘 관리하기 위하여 개인, 가계, 공동체를 지원하는 공적 개입(public interventions)'이며, 사회적 위험을 관리하는 기반이 된다(Holzmann & Jørgensen, 2000). 사회적 위험은 복지국가 체제와 사회정책을 구성하는 기본 요소라 할 수 있다. 따라서 사회적 위험의 내용, 영향 그리고 변화 양상 등에 대한 현실을 진단하는 것이 사회정책과 복지국가 체제를 논의하는 중요한 출발점이다.

사회적 위험은 매우 익숙한 그리고 빈번하게 사용하는 용어이며, 사회정책 영역의 기존 연구들에서 일상적으로 언급하는 개념이다. 그러나 사회적 위험의 개념에 대한 명확한 정의는 드물고, 이론적 정교화의 수준도 매우 낮은 것이 현실이다(최영준, 2011). 사회적 위험의 개념은 복잡성과 다차원적 속성을 갖기 때문이며, 또한 사회적 위험의 원인, 내용, 양상 그리고 영향이 시대와 지역에 따라 변화되는 동태적 개념이기 때문이다.

사회적 위험의 복잡성과 동태적 속성으로 인하여 개념을 다양하게 정의할 수 있다. 또한 동일 현상을 바라보는 관점의 차이로 인하여 학문 영역에 따라 사회적 위험의 개념이 상이하다. 학문 영역에 따른 사회적 위험에 대한 개념 정의는 <표 2-1>과 같다. 사회적 위험에 대한 기존의 개념 정의는 학문 영역별로 차이가 있으나, 공통적인 내용을 포함하고 있다. 공통적인 내용으로는 부정적 사건(event) 발생, 사건의 영향으로 개인적 또는 사회적 차원의 손실 초래, 사건 발생과 손실 초래는 확률적 가능성으로 설명하고 있다는 것이다. 반면에 사회적 위험을 초래하는 부정적 사건의 범주, 사건이 초래하는 손실의 내용 등은 학문 영역에 따라 차이를 보인다.

〈표 2-1〉 학문 영역별 사회적 위험의 개념

영역	사회적 위험 개념
사회학	사회적 위험이란 (산업)사회 근대성(modernising)의 결과로 초래된 일부 위험과 불확실성의 개연성에 해당하며, 개인의 삶 전반에 회복할 수 없는 손상을 의미 (Beck)
	사회적 위험은 경제적·사회적 응집을 위한 핵심 요소에 해당하며, 지역공동체의 삶의 질을 향상시키는데 기여 (Hruska-Tvrđy, Foldynova)
지리학	사회적 위험은 잠재적인 사회적 혼란, 갈등과 사회적 손상의 가능성을 말하며, 근대화(modernization)의 체계적 과정에서 발생하는 위험(danger)과 불안정(insecurity)을 지칭 (Li Hong et al.)
	위험이란 특정 사건의 발생확률과 사건이 초래하는 부정적 결과의 조합 (Balteanu, Sima)
심리학	사회적 위험은 개인의 생존/삶의 질을 위협하는, 또는 사회·경제적 혼란을 야기하는 민감성을 의미 (Larousse)
	‘①가능한 손실의 수준 또는 정도, ②발생확률에 따른 가중 손실, ③특정 사건의 변이성’에 따른 손실의 가능성 (Havarneanu)
사회보장	사회적 위험은 소득의 불연속성(discontinuity), 소득의 전부 또는 일부 상실을 포함하는 일련의 부정적 사건을 지칭 (Convention of ILO)
	후기산업사회 전환, 탈산업화, 열악한 고용, 가족구조의 불안정성 증가 등의 결과로서 잠재적인 손실의 가능성 (Bonoli)
경제학	사회적 위험은 이익 또는 물질적 손실을 발생시키는 특정 사건의 작용에 따른 잠재적 위험(danger)임. 사건(event)은 예측할 수도 또는 예측할 수 없기도 하며, 부정적(negative) 사건에 국한되지 않음 (Ziman)
	사회적 위험은 개인 차원이 아닌 사회적 관점에서 평가되어야 할 현상이며, 두 가지 필수 차원(dimension)이 있음. 하나는 경제적 불평등, 그리고 다른 하나는 사회구성원 간 자원의 불평등한 분배임 (Rohde I. & Rohde K.)
	사회적 위험은 잠재적인 위험이 출현한 가능성. 또한 부정적 사건의 결과로서 사회적 관계와 사회적 결속의 유지 가능성에 대한 위협 (Mika)
공공정책	사회적 위험이란 개인적인 행동에 대한 통제력의 상실과 연관이 있는 예기치 않은, 불확실한 상황(실업, 채무, 가족해체 등)에 의해서 개인이 영향을 받을 가능성을 의미 (Sirovatka, Winkler)

자료: Lupu, L. (2019), The Concept of Social Risk: A Geographical Approach, Quaestiones Geographicae. 38(4), p.6.

사회정책은 사회적 위험에 대한 집합적 대응이며, 따라서 사회정책 또는 사회보장 영역에서 사회적 위험을 어떻게 개념 정의하고 있는지 살펴보는 것이 유용하다. 사회정책 영역에서 사회적 위험이란 ‘개인의 사회 내 위치나 생애주기에서 발생하는 복지 손실의 가능성’(양종민, 2017), ‘개인의 표준적 경제 수준의 생활을 위협하는 상황 또는 바람직하지 않은 사건’(Lee, 2009), ‘경제·사회적 변화의 결과로 개인이 삶의 과정에서 직면하게 되는 위험’(Taylor-Gooby, 2004), ‘사회·경제적 변화의 결과로 발생한 개인이 경험하는 복지 손실’(Bonoli, 2006), 그리고 ‘복지 손실을 초래하는 불확실성 또는 예측 불가능성’(Holzmann & Jørgensen, 2000)으로 정의하고 있다. 이러한 개념 정의는 공통적으로 사회적 위험이란 ‘소득 중단 또는 손실, 이로 인한 복지 손실과 생활 위협 등을 초래하는 일련의 부정적인 사건’을 의미한다. 또한 불확실성, 가능성 등의 용어로 표현함으로써 사회적 위험이 개인 또는 사회에 미치는 영향과 초래한 손실을 확률로 정의하고 있다. 반면에 사회적 위험의 발생 원인과 그 원천, 사회적 위험의 내용, 사회적 위험의 영향과 파급효과, 그리고 대응 방식 등에 대해서 다양한 견해를 제시하고 있다.

사회적 위험은 ‘사회적’과 ‘위험’이라는 2개의 의미를 통합한 개념으로 이해할 수 있다. 먼저 위험(risk)의 의미에 대해서 검토하고, 이후에 사회적(social)이란 개념에 대해서 논의하고자 한다. 위험이란 부정적 영향을 주는 사고로 인하여 손실 또는 손해가 발생할 가능성을 의미하며, 따라서 부정적 영향을 주는 사건은 위험이 발생하는 원천(source)이 된다. 위험의 원천은 질병, 부상, 노령, 사고, 실업과 같은 개인적 차원의 미시 수준에서 지진, 가뭄, 쿠데타 혹은 전쟁 등 거시 수준까지 다양하다([그림 2-1] 참고).

[그림 2-1] 위험의 발생 원천(source)

증범위(Meso)			
미시(Micro)		거시(Macro)	
자연 (Natural)		강우 산사태 화산분출	지진 홍수 가뭄 태풍
보건 (Health)	질병 부상 장애	전염병 (epidemic)	전세계적 유행병 (pandemic)
생애주기 (Life cycle)	출생 노령 사망		
사회 (Social)	범죄 가정폭력	테러 조직범죄	내전 전쟁 사회 폭동
경제 (Economic)	실업 사업실패	난민 홍년	생산 붕괴 국제수지/금융/통화 위기 기술/교역조건 충격(악화)
정치 (political)	인종차별	폭동	복지급여 지급 불이행 쿠데타
환경 (Environmental)		전염병 (epidemic)	오염 심령 훼손(벌채) 핵 재난

자료: Holzmann, R. & Jørgensen, S. (2000). Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond. Social Protection Discussion Paper No. 0006. Washington, DC: World Bank; Lupu, L. (2019), The Concept of Social Risk: A Geographical Approach, Quaestiones Geographicae를 참고하여 수정함

다양한 형식의 위험 중에서 사회적 위험에서 고려할 위험이란 인간의 개입을 통해서 발생하는 인위적인(manmade) 위험으로 한정해야 한다 (Lee, 2009)는 견해가 있다. 반면에 위험이란 인간 행위의 결과로 창출되는 위험과 더불어 자연재해를 포함하는 보다 다양한 원천을 고려해야 한다는 주장도 있다(Holzmann & Jørgensen, 2000). 위험의 범주를 인간의 개입 또는 인간에 의해서 창출되는 위험으로 한정할 것인가, 아니면 자연재해와 환경 변화로 인하여 발생하는 재난을 포함할 것인가는 많은 고민과 숙고가 필요하다.

이와 관련하여 울리히 벡(U. Beck)의 위험사회(Risk Society)에서 제시한 논의가 중요한 시사점을 제시하고 있다(Beck, 1992). 위험사회는 성찰과 반성이 없이 근대화를 이룬 현대사회를 의미하는 것이며, 위험이란 자성적 현대화(reflexive modernization)의 개념과 직접적으로 관련성을 갖는다(Beck, 1992). 현대사회는 기술 발달에 따라 경제성장, 빈곤 해소와 평등이라는 목표를 실현할 수 있다는 믿음과 이에 대한 지향성이 존재한다. 반면에 위험사회는 미래에 대한 발전적 지향성보다 상존하는 위험을 방지하는 것에 최우선 가치를 부여하는 것이다. 이러한 맥락에서 현대사회의 위험(risks)은 전통사회의 위험(dangers)과 대비된다. 위험사회에서는 ‘현대성 그 자체로 인하여 유도된 또는 발생한 위험(hazards)과 불안전(insecurities)을 다루는 체계적 방법’(Beck, 1992)에 주목해야 한다. 현대사회의 위험이란 빈곤, 사고, 질병, 노령, 실업, 빈곤, 지진, 가뭄, 홍수, 전쟁, 전염병 등과 같은 위험뿐 아니라 공해, 환경오염, 기후변화 등과 같은 기술 발전에 따라 발생하는 모든 위험을 포괄한다. 이러한 맥락에서 사회적 위험의 개념과 관련하여 위험이란 인위적인 또는 인간의 개입에 따라 발생하는 위험에 한정하지 않고, 개인(또는 가구)의 소득 중단·상실을 초래할 수 있는 다양한 위험을 포함하는 것이 적절하다.

사회적이라든가 개인적 수준을 넘어서 사회에 관계되거나, 사회성을 지닌다는 것을 의미한다. 위험 발생에 따른 피해와 어려움을 감당하는 것은 개인이라는 점에서 개인적 차원으로 볼 수 있다. 그러나 위험 발생의 원인을 개인 책임으로 귀속시키는 것이 사실상 어려우며, 위험의 통제와 발생에 따른 부정적 결과를 개인이 감당할 수 없기 때문이다. 또한 위험에 대한 대응과 피해 분산을 사회제도에 의해서 집합적으로 감당하는 것이 타당할 것이다. 따라서 사회적 위험이란 ‘개인적 차원의 위험에 국한된 것이 아니라, 전체 사회에 의미 있는 영향을 미치는 것’으로 이해하는 것

(Lee, 2009)이 타당하다. 또한 집합적 차원의 사회적 위험에 주목하면서, 사회적 위험을 집합적 차원에서 대응하는 전략과 관리 방안을 모색하는 것(Holzmann & Jørgensen, 2000)이 효과적이다.

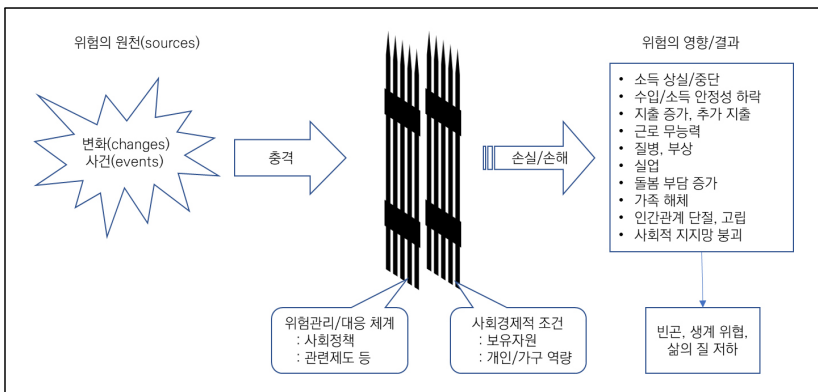
집합적 차원의 사회적 위험을 논의하는 것은 개인적 차원의 위험과 사회적 차원의 위험이 상이할 수(최영준, 2011) 있기 때문이다. 모든 개인이 고등교육을 받지 않은 것은 개인적 차원의 위험이라고 하기 어렵지만, 고도로 숙련된 인적자원의 확보가 필요한 경우에 사회적 차원에서 위험이 될 수 있다. 또한 자녀를 출산하지 않는 것은 개인의 결정이며, 양육 부담에서 자유롭다는 점에서 개인 차원의 위험은 아니다. 반면에 노동 재생산과 생산 담당 연령층의 안정적 유지의 관점에서 집합적 차원의 사회적 위기라 할 수 있다.

사회적 위험에 대응하고, 이를 관리하는 방식이 집합적으로 변화될 필요성이 있는 것은 개인적 차원의 위험이 사회적인 차원으로 위험으로 전환되기 때문이다(Esping-Adnersen, 1999). 사회의 복잡성 증가로 인하여 점점 더 많은 위험을 개인이 통제할 수 없으며, 위험으로 인하여 발생하는 결과를 개인 또는 개별가구가 감당할 수 없게 되었다. 이러한 상황은 사회적 위험에 따른 부담은 탈개인화, 탈가족화를 촉진하는 가장 중요한 압력으로 작용하였다. 개인이 직면하는 사회적 위험의 결과는 위험관리체계에 해당하는 사회정책의 내용과 역량에 의해서 좌우된다. 사회정책이란 위험의 발생률과 강도(intensity)를 집합적 수준에서 측정하고, 위험 분산(risk pooling)을 통한 보호장치이다. 집합적 형태의 공적제도를 활용하여 사회적 위험에 대응하는 것이 복지국가의 역할이며, 사회적 위험에 대한 집합적 대응이 개인적 차원의 대응에 비해 효율성이 높고, 보다 바람직한 결과를 창출할 수 있다.

사회적 위험의 개념을 정의하기 위하여 고려해야 할 ‘위험’의 내용과

‘사회적’의 의미를 검토하였다. 사회적 위험에 대한 기존의 개념 정의를 포함하여 앞에서 검토한 내용을 기반으로 이 연구에서는 사회적 위험이란 ‘개인 또는 개별가구의 빈곤, 생계 위협, 그리고 삶의 질 저하 등을 초래할 수 있는 변화(changes)와 사건(events)’으로 정의하고자 한다([그림 2-2] 참고). 사회적 위험의 내용과 특징을 세부적으로 설명하면 다음과 같다.

[그림 2-2] 사회적 위험의 개념



자료: 연구진 작성

첫째, 사회적 위험의 원천은 개인적 수준의 질병, 부상, 장애, 사고, 실업, 노령 등과 같은 변화 및 사건, 사회·경제적 환경과 구조의 변화, 그리고 재난, 재해, 전쟁, 기후변화와 전염병 발생과 같은 거시적 차원의 사건 등 매우 다양하다.

둘째, 변화와 사건에 의한 충격이 손실 또는 손해로 전환될 가능성은 ‘공적 위험관리·대응 체계’와 개인 또는 가구의 ‘사회경제적 조건’에 의해서 좌우된다. 전자는 위험관리·대응 체계인 사회정책의 내용, 위험 보장의

인적·물적 범위(coverage)와 보장 수준을 의미한다. 후자의 사회경제적 조건은 개인·가구가 보유한 또는 동원할 수 있는 자원, 개인·가구의 사적 연계·지지망, 사회적 지위, 개인 또는 가구원의 역량 등을 지칭한다.

셋째, 개인적 차원의 위험은 집합적 차원의 위험으로 전환되며, 위험 분산(risk pooling)을 통한 공적 대응의 필요성과 중요성이 커지고 있다.

결론적으로 사회적 위험이란 ‘변화(changes)와 사건(events)으로 인한 충격이 개인·가구의 손실과 불안정으로 전환될 확률(probability)’과 ‘개인 또는 가구의 사회·경제적 조건에 따른 취약성(vulnerability)’의 조합이며, 충격의 강도와 발생 빈도에 대한 예측을 통한 위험 보호와 공적 관리가 요구되는 위험을 의미한다.

제2절 사회적 위험의 유형과 특성

1. 사회적 위험의 유형

사회적 위험은 ‘계급(class) 위험’, ‘생애주기(life-course) 위험’, 그리고 ‘세대 간(intergenerational) 위험’으로 구분할 수 있으며, 이러한 3가지 축에 따라 불균등하게 분포하고 있다(Esping-Adnersen, 1999).

사회적 위험은 계급/계층에 따라 불균형한 분포를 보이는 것이 일반적이며, 위험은 부(wealth)의 크기에 반비례하는 체계적인 편차를 보인다. 소득, 권력, 교육 수준 등과 같은 부는 상층에 집중되는 양상을 보이는 반면에 사회적 위험은 하층에 집적되는 경향성이 높다. 또한 부를 보유하는 것은 사회적 위험으로부터 보호할 수 있는 안전을 획득할 수 있음을 의미한다(Beck, 1992). 사회적 위험이라는 불평등에 대응하는 방식은 국가와

시대에 따라 상이한 양상을 보이며, 이는 사회적 계층화의 정치를 발현시킨다.

사회적 위험은 개인의 생애 기간에 걸쳐서 불균등하게 분포되며, 이는 생애주기와 연령별 욕구와 욕구를 충족할 수 있는 자원(소득)이 서로 조응하지 않기 때문이다. 경제활동에 참여하지 않는 또는 참여하지 못하는 생애의 양극단 시기인 아동기와 노년기에 사회적 보호가 집중되는 것은 자연스러운 현상이다. 후기산업사회 혹은 탈산업사회에서 가족의 불안정성, 고용 불안정과 구조적 실업의 확산 등으로 생애주기 위험이 아동기와 노년기를 넘어서 청년기와 중장년기로 확대되는 양상을 보이고 있다.

계급에 따라 사회적 위험이 불균형하게 분포하는 것은 세대 간 전승으로 연계될 가능성이 크다. 개인의 직업적·교육적 성취에 비해 사회적 출신과 귀속주의가 더 많은 영향력을 발휘하는 경우가 빈번하며, 이는 기회평등을 강조하는 공공정책의 출현과 형평(equity), 공정(fairness)에 대한 열망으로 연계된다. 이러한 상황에서 인적자본(human capital)에 대한 평등한 접근권 보장과 사회투자(social investment)의 확대, 그리고 보편적 사회서비스 확충 등의 정책적 노력이 지속되고 있다. 그러나 사회적 위험의 세대 간 전승과 불평등의 재생산은 여전히 난제로 남아 있다.

사회적 위험은 시간과 공간에 따라, 특히 경제·사회적 구조 변화에 따라 상이한 양상으로 나타나고 있다. 사회적 위험의 발생 원인과 본격화되는 시기에 따라 구 사회적 위험(old social risks)과 신 사회적 위험(new social risks)으로 구분할 수 있다. 또한 최근 코로나 팬데믹 발생 이후에 기존의 사회적 위험에 더하여 코로나 사회적 위험(covid social risks)에 대한 논의가 제기되고 있다(Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2006; Choi, Kühner & Shi, 2022).

구 사회적 위험은 산업화의 진전과 관련되며, 실업, 노령, 질병, 사고

등으로 인한 소득 능력의 상실이 주요 위험이다. 이러한 맥락에서 구 사회적 위험은 빈곤 위험이라고 할 수 있다. 구 사회적 위험의 주된 대상은 남성 부양노동자(male-breadwinner)이며, 사회정책은 탈상품화 전략(decommodification strategy)을 기반으로 하여 소득 능력의 상실을 보상하는 연금, 질병보험, 산재보험, 실업보험과 같은 사회보험제도를 통한 현금 급여가 핵심이 된다.

〈표 2-2〉 사회적 위험의 분류

	구 사회적 위험	신 사회적 위험	코로나 사회적 위험
맥락	• 산업화 • 도시화	• 고령화 • 탈산업화 • 세계화	• 감염병 • 사회적 거리두기 • 디지털화 • 탈세계화
위험집단	• 노동자(부양자) • 그 가족	• 청년 • 여성 • 미숙련 노동자 • 소수자	• 일산대면 서비스 노동자 • 미숙련 노동자 • 자영업자 • 돌봄 욕구자 • 가족 돌봄 제공자 • 이주민
정책대응	• 탈상품화	• 비용 억제 • 재조정(recalibration) • 재상품화	• 회복 • 완화 • 대비
전달기제	• 사회보장 • 고용보호	• 활성화(activation) • 탈가족화	• 경제적 유인 • 기술 유지와 회복 • 긴급 구호와 보상
정책 패러다임	• 사회보호	• 사회보호 • 사회투자	• 사회보호 • 사회투자 • 사회혁신

자료: Choi, Y. J., Kühner, S., & Shi, S.-J. (2022). From “new social risks” to “COVID social risks”: the challenges for inclusive society in South Korea, Hong Kong and Taiwan Amid the pandemic. Policy and Society, 41(2), p.11.

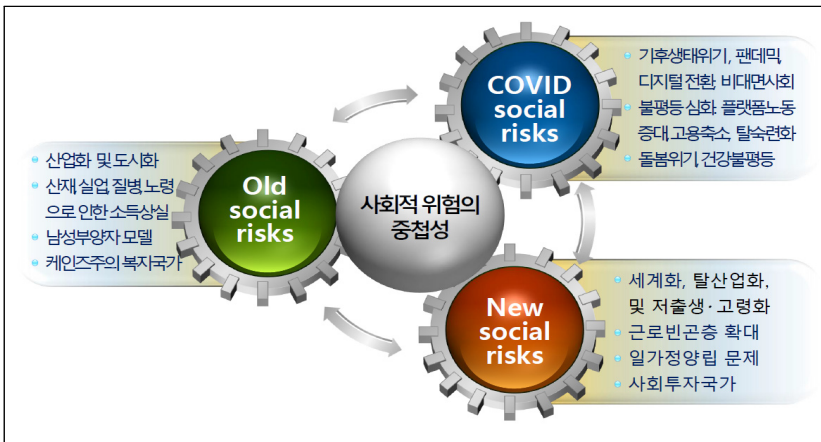
신 사회적 위험은 탈산업화와 관련이 있으며, 가족 위험으로 요약할 수 있다. 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 고용구조가 변화하고, 여성의 노동시장 참여가 급격히 증가하였다. 이러한 상황에서 신 사회적 위험은 저출산, 고령화, 이혼율 증가 등으로 인한 가족구조의 불안정성이 증가, 비정규직과 계약직과 같은 고용구조의 비표준화 확대 등이 대표적이다. 또한 취업, 결혼, 출산을 통해 양육 문제를 걱정해야 하는 청년층, 여성, 더 이상 평생 일자리를 보장받지 못하는 저숙련·저임금 노동자 등이 신 사회적 위험에 가장 취약한 집단이라 할 수 있다. 신 사회적 위험에 대응하기 위한 사회정책은 탈가족화 전략(defamilization strategy)과 일·가족 양립을 가능케 하는 사회서비스, 노동시장의 재진입을 돕는 적극적노동 시장정책(ALMP) 등이 핵심이다.

Choi et al.(2022)은 사회적 위험의 인식체계가 ‘신사회적 위험’에서 ‘코로나 사회적 위험(COVID social risks)’으로 전환되었음을 지적한다. 코로나19 팬데믹 시기의 사회적 위험은 건강(physical health), 고용과 소득(employment and income), 기술과 지식(skills and knowledge), 돌봄(care), 사회적 관계(social relationship) 등 다섯 가지로 구분할 수 있다. 코로나 사회적 위험은 기후·생태적 변화와 밀접한 관련성이 있으며, 디지털화의 가속화와 비대면 경제의 확산으로 노동시장과 일자리 구조에 근본적 변화를 초래하였다. 소수가 아닌 상당한 비중의 인구가 소득 감소를 경험하였으며, 특히 안정적 일자리에 비해 임시·일용직 노동자와 영세 자영업자의 피해가 컸으며, 대면 서비스 종사자와 돌봄서비스 종사자의 어려움이 가중되었다. 코로나 사회적 위험은 돌봄 위기와 더불어 사회적 고립으로 초래된 관계 위기라는 새로운 위기가 부각되는 양상이며, 코로나 사회적 위기는 현재 진행형이다. 위기 대응을 위한 사회정책은 기존 정책에 따른 수급자 범위와 급여 수준 확대, 그리고 임시적 재정지출 확대에 대응하고 있다.

2. 사회적 위험의 중첩성

구 사회적 위험과 신 사회적 위험을 구분하는 것은 해당 위험이 본격적으로 부각한 시기에 따른 것이다. 이는 구 사회적 위험이 해결되고, 신 사회적 위험이 발생하는 것이 아니며, 또한 신 사회적 위험이 구 사회적 위험을 대체한 것도 아니다. 코로나 사회적 위험 역시 코로나19로 인해 새롭게 발생한 사회적 위험이라는 의미가 아니다. 코로나 사회적 위험은 코로나19 이전에도 존재했으며, 코로나19 발생 이후에 본격적으로 부각한 사회적 위험이다.

[그림 2-3] 사회적 위험의 중첩성



자료: 연구진 작성

사회적 위험의 분포는 이전에 부각된 사회적 위험이 지속되는 상황에서 새로운 사회적 위험의 중요성이 높아지는 이른바 ‘비동시성의 동시성’으로 묘사되며, 구 사회적 위험과 신 사회적 위험이 중첩되어 복잡한 양

상을 보인다(최영준, 2011). 구 사회적 위험인 건강, 질병, 노령, 실업, 빈곤의 문제는 여전히 중요한 상황에서 신 사회적 위험에 해당하는 고용의 불안정성, 근로 빈곤, 저출산, 고령화 및 돌봄 위기는 전통적 사회적 위험의 강도를 높여 사회적 양극화를 심화시키고 있다(이주하, 김진욱, 안미영, 정혜주, 엄태영, 2015). 이에 더해 코로나 사회적 위험은 노동시장과 고용구조의 변화 촉진, 돌봄의 어려움 가중과 사회적 관계 약화를 유발하고 있다. [그림 2-3]에서 보는 바와 같이 우리 사회의 사회적 위험은 구 사회적 위험, 신 사회적 위험, 그리고 코로나 사회적 위험이 혼합·중첩되는 양상을 보인다.

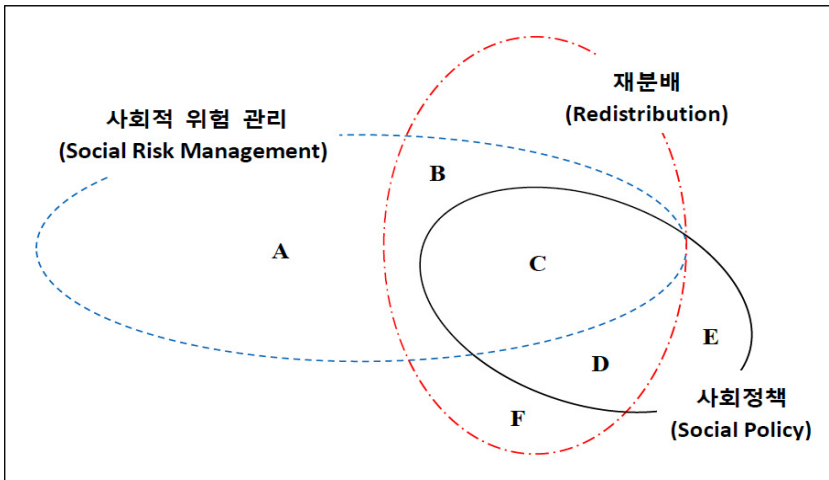
사회적 위험의 중첩성과 관련하여 신 사회적 위험 내부의 중첩성, 구 사회적 위험과 신 사회적 위험 간의 중첩성을 구분하여 설명할 수 있다. 먼저 신 사회적 위험 내부의 중첩성의 경우, 신 사회적 위험의 대표적인 취약 집단인 여성은 일과 가정을 동시에 돌보기 힘들다는 점에서 경력 단절의 위험을 겪을 확률이 높다. 또한 교육훈련을 통해 얻은 숙련도를 근로연수에 비해 빠르게 소진할 가능성, 사회보장 급여 수급의 혜택을 상실할 가능성도 상대적으로 높다. 즉 신 사회적 위험은 특정 집단에 중첩되어 사회적 위험 자체가 증폭될 수 있음을 의미하는 것이다.

구 사회적 위험과 신 사회적 위험 간의 중첩성 문제는 신 사회적 위험에 취약한 집단이 구 사회적 위험에 취약한 계층인 경우가 많다는 것을 의미한다. 일가족 양립의 문제를 예로 들면 모든 여성이 비슷한 정도의 위험에 노출되어 있지 않으며, 소득이라는 전통적 요인에 따라 차이를 보인다. 자신의 소득 및 교육 수준과 비슷한 배우자와 결혼하는 동질혼(homogamy)의 경향이 갈수록 강해지면서, 여성의 경제활동 참여와 소득수준의 차이로 인하여 가구 단위의 소득 격차가 확대될 가능성이 높아진다(Esping-Andersen, 1999).

3. 사회적 위험의 관리

사회적 위험은 이를 대처하는 제도적 장치가 어느 정도 준비되어 있는가에 여부에 따라서 실질적 위험 정도는 차이가 있다. 동일한 사회적 위험을 겪어도, 이에 대한 체감은 국가에 따라 다른 양상을 보인다(Huber & Stephens, 2001). Holzmann & Jørgensen(2000)에 따르면 사회적 위험에 대한 대처방안은 [그림 2-4]에서 보는 바와 같이 사회정책, 재분배정책, 그리고 사회적 위험 관리전략을 구분해서 살펴볼 수 있다.

[그림 2-4] 사회적 위험 관리전략과 사회정책



자료: Holzmann, R. & Jørgensen, S. (2000). Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond. Social Protection Discussion Paper No. 0006. Washington, DC: World Bank. p.19.

[그림 2-4]에서 A에 해당하는 방안은 전통적인 사회정책의 범위를 벗어난 사회적 위험 관리전략으로 거시경제정책, 자연재해 예방정책, 그리고 상하수도, 도로 등의 사회간접자본시설에 대한 투자를 들 수 있다. B

는 사회정책의 범위를 벗어났지만, 소득재분배를 지향하는 사회적 위험 관리전략으로서 사회적 위험의 예방 및 경감을 위한 인프라 투자가 여기에 해당한다. C는 사회적 위험 관리전략의 일환이자 재분배를 정책목표로 하는 사회정책을 의미하며, D는 사회적 위험 관리전략의 범위를 벗어난 사회정책과 재분배정책의 교차영역으로 빈곤층에 대한 소득지원을 들 수 있다. E는 재분배정책과 사회적 위험 관리전략의 범위를 벗어난 사회정책이며, 사회적 배제(social exclusion)를 해결하기 위한 대응 방안이다. F는 사회적 위험 관리전략의 범위를 벗어난 재분배정책이며, 누진적 소득세가 대표적인 예라 할 수 있다(Holzmann & Jørgensen, 2000; 이주하, 2011).

한국의 중첩된 사회적 위험을 해결하기 위한 대응 방안은 전통적 의미의 사회정책과 더불어 사회적 위험 관리전략과 재분배정책이 함께 추진되어야 한다. 예를 들어 중첩된 사회적 위험 속 노동과 고용 문제는 사후적 재분배로서의 사회정책인 동시에 거시경제정책(A), 인프라 투자(B), 사회적 포용(E) 등을 포괄하는 다층적인 대응이 요구되는 영역이다.

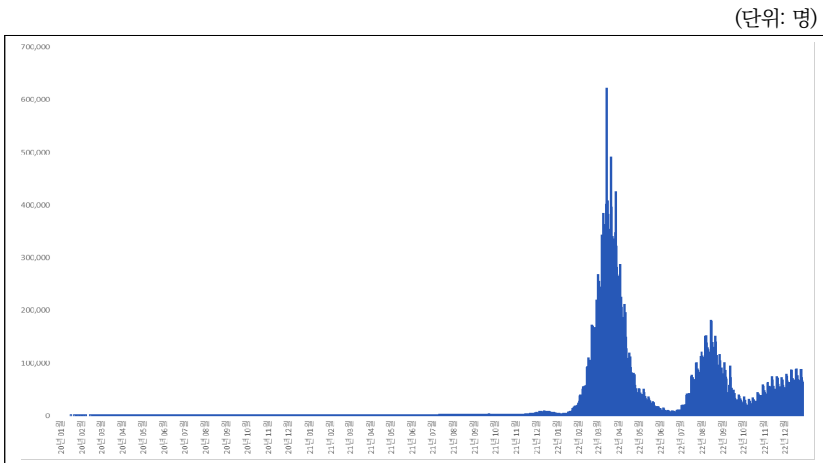
제3절 코로나19 이후 사회적 위험의 특징과 양상

사회적 위험은 변화(changes)와 사건(events)으로 인한 충격이 발생하고, 이로 인한 손실·손해가 발생하는 일련의 과정을 포괄한다. 사회적 위험의 결과는 소득, 보유 자원의 감소에 따른 개인 및 가구의 생계 위협, 삶의 질 수준의 하락으로 나타난다. 이러한 맥락에서 코로나19 발생 이후 사회적 위험의 변화 양상을 파악하기 위해서는 충격과 이로 인한 손실·손해를 살펴볼 필요가 있다.

1. 코로나19의 충격

코로나19 발생으로 인한 충격으로 가장 먼저 들 수 있는 것은 코로나 바이러스감염증 환자 및 사망자의 발생이다. 코로나19 환자는 2020년 1월 19일에 최초로 확인되었으며, 2022년 12월까지 총 29,059,273명이 발생하였다(WHO, 2023). 2022년 12월 31일에 코로나19 환자는 인구 10만 명당 56,274명으로 전체 인구의 절반이 상회한다. 또한 [그림 2-5]에서 보는 바와 같이 2022년 상반기에 급격하게 증가하였으며, 하반기에도 하루에 5만 명을 상회하는 환자가 발생하였다.

[그림 2-5] 코로나19 환자 발생 추이(2020~2023)

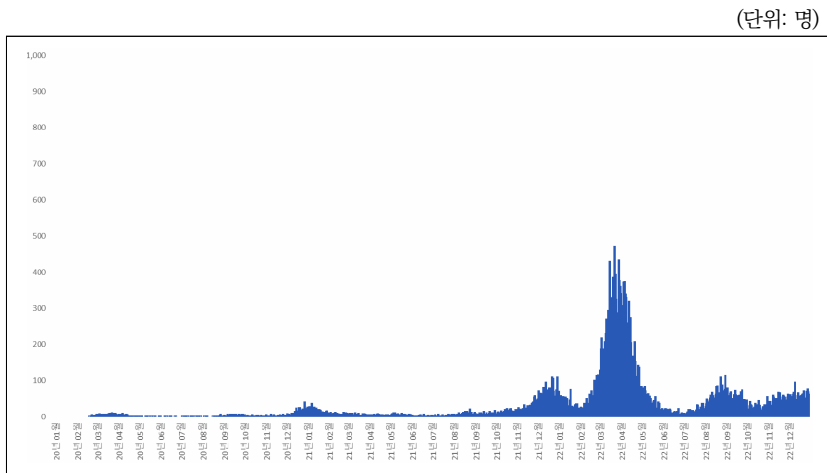


자료: WHO. (2023). COVID-19 Dashboard. Retrieved from <https://covid19.who.int/> 2023.02.10.

코로나19 사망자는 2020년 2월 20일 최초 발생하였으며, 2022년까지 총 32,156명이다(WHO, 2023). 코로나19 사망자는 코로나19 환자 발생 추이와 유사한 양상으로 2021년 하반기에 본격적으로 증가하였으

며, 2022년 상반기에 정점을 찍었다. 2023년에 들어서 코로나19 환자와 사망자 수가 감소하는 추세를 보이고 있으나, 코로나19 위기는 여전히 현재 진행형이다.

[그림 2-6] 코로나19 사망자 발생 추이(2020~2023)

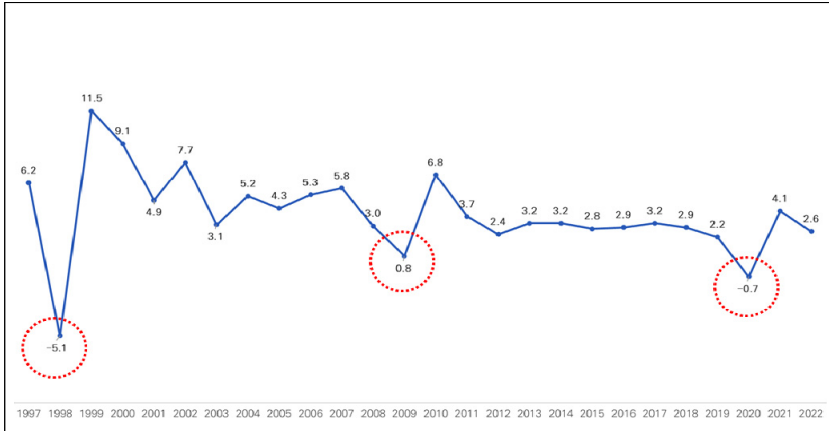


자료: WHO. (2023). COVID-19 Dashboard. Retrieved from <https://covid19.who.int/> 2023. 02. 10.

코로나19 발생으로 인한 충격은 생산과 경기 변동에서도 잘 나타나고 있다. [그림 2-7]에서 보는 바와 같이 국내총생산(GDP) 증가율은 코로나19 이전인 2018년과 2019년에 각각 2.9%와 2.2%에서 2020년 -0.7%로 급격하게 하락하였으며, 2021년에 4.6%로 반등하였다(한국은행, 2023). GDP 증가율을 기준으로 코로나19로 인한 경제적 충격을 이전의 경제적 충격과 비교하면, 2020년 코로나 위기는 1998년 IMF 외환 위기에 비해서 상대적으로 적다고 할 수 있으며, 2008년 국제금융 위기의 충격에 비해 크다고 할 수 있다.

[그림 2-7] 국내총생산(GDP) 증가율(실질성장률)

(단위: %)



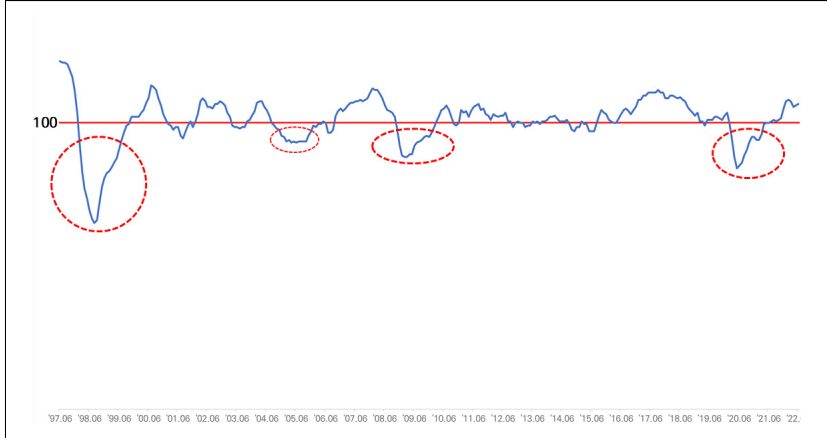
자료: 한국은행. (2023). 국민계정 주요지표(연간지표). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_200Y001&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출.

코로나19 발생에 따른 경제적 충격은 경기 변동에서도 잘 나타나고 있다. 경기종합지수는 국민경제 전체의 동향을 파악하고 예측하기 위하여 주요 경제지표의 증감률을 종합한 지수 형태의 통계치이다. 경제종합지수는 선행종합지수, 동행종합지수, 후행종합지수로 구분할 수 있다. 또한 동행종합지수에 대해서는 장기적 추세요인을 제거한 순환요인만으로 산출한 순환변동치를 작성하고 있으며, 이는 현재의 경기 국면을 판단할 수 있다. [그림 2-8]에서 보는 바와 같이 코로나19 발생 이후 경기동행지수 순환변동치는 2020년 상반기에 급격하게 하락하였으며, 2021년 상반기에 추세선(100)을 넘어서 경기가 회복 국면에 진입하였음을 알 수 있다.

경기동행지수 추세변동치와 GDP 증가율을 기준으로 코로나19는 생산과 경기에 대한 부정적 충격을 발생시켰다. 충격의 강도는 1998년 외환위기에 비해서 상대적으로 약하지만, 2008년 국제금융위기에 비해서는 상대적으로 강한 충격이라고 할 수 있다.

[그림 2-8] 경기동행지수 순환변동치(1997.6.~2022.6.)¹⁾

(단위: 전년비)



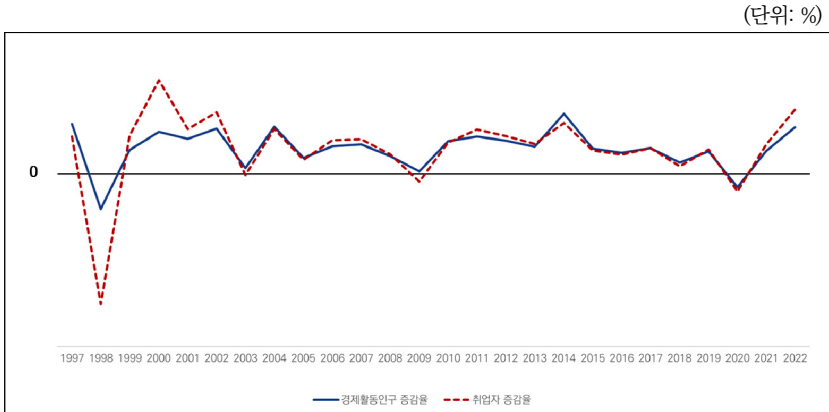
주 1: 동행지수 순환변동치는 동행종합지수에서 추세요인을 제거한 순환요인을 표현하는 것이 기준치 100은 추세선을 의미한다.

자료: 통계청. (2023a). 경기종합지수. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C8013&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출.

2. 코로나19 충격에 따른 사회적 위험의 변화 양상

코로나19 이후 경제적 충격은 고용 및 노동시장에 직접적 영향을 미쳤다. 이러한 영향은 취업자 감소와 실업자 증가로 요약할 수 있으며, 전년 대비 취업자 증가율에서 알 수 있다. [그림 2-9]는 경제활동인구와 취업자의 전년 대비 증가율을 표시하고 있다. 2019년 대비 2020년의 증가율은 취업자는 -0.8%, 경제활동인구는 -0.6%로 나타나고 있으며, 경제활동인구와 취업자가 모두 감소하였다. 실업자는 2019년 대비 2020년에 4.2% 증가하였다. 반면에 2021년에는 경제활동인구와 취업자가 증가하였으며, 실업자는 감소하였다.

[그림 2-9] 경제활동인구 및 취업자 증감률



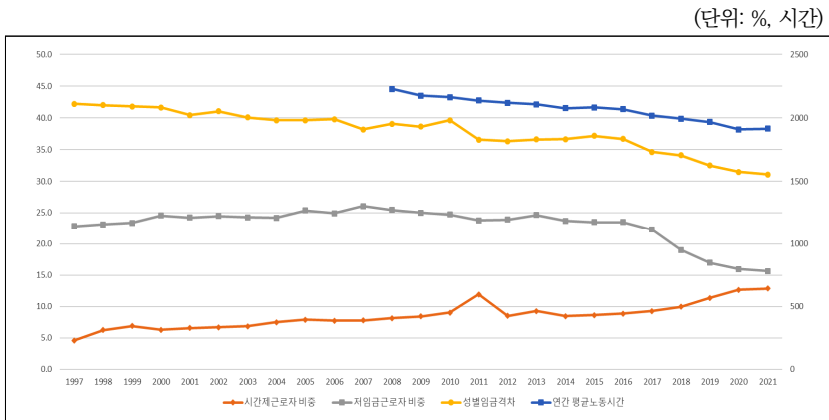
자료: 통계청. (2023b). 경제활동인구조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출.

고용 및 노동시장에 대한 코로나19 충격은 실업 증가와 고용(취업) 감소를 초래한 것은 분명하다. 다만 주목할 점은 [그림 2-9]에서 보는 바와 같이 IMF 외환위기 이후 2000년대에 들어서 경제활동인구와 취업자의 변동이 동기화(synchronization) 현상을 보인다. 경제활동인구와 취업자가 경기 활성화 시기에 동시에 증가하거나, 경기 위축 시기에 동시에 감소하는 것은 다양한 해석이 가능하다. 그러나, 실업자를 실업자가 아닌 비경제활동인구로 분류되는 경우가 상당하다고 해석할 수 있을 것이다. 이러한 경우에 실업률이 실제보다 낮게 나타나며, 경제적 위기에 따른 실업 증가와 고용시장 위축을 실제보다 과소평가하는 결과를 초래할 가능성이 있다.

코로나19 충격이 고용의 양을 감소시켰으나, 반면에 고용의 질에 어떠한 영향을 주었는지는 분명하지 않다. 저임금근로자의 비율, 성별 임금 격차, 그리고 연간 노동시간은 2010년 이후 지속적인 감소 추세를 보이고 있으며, 코로나19 발생 이후 추세의 변화가 나타나지 않고 있다. 또한

시간제근로자(주당 30시간 미만 근로자)의 비중은 지속적인 증가 추세를 보이고 있으며, 코로나19 이후 증가 추세가 그대로 유지되고 있다([그림 2-10] 참고). 그러나 고용의 질과 관련한 지표의 변화 추세를 근거로 코로나19가 별다른 영향을 주지 않았다고 단언하기 어렵다. 이에 대해서는 고용 영역의 세부 분석을 통해서 코로나19의 영향을 판단하는 것이 적절할 것이다.

[그림 2-10] 시간제근로자 및 저임금근로자 비율, 성별임금격차, 연간 평균노동시간

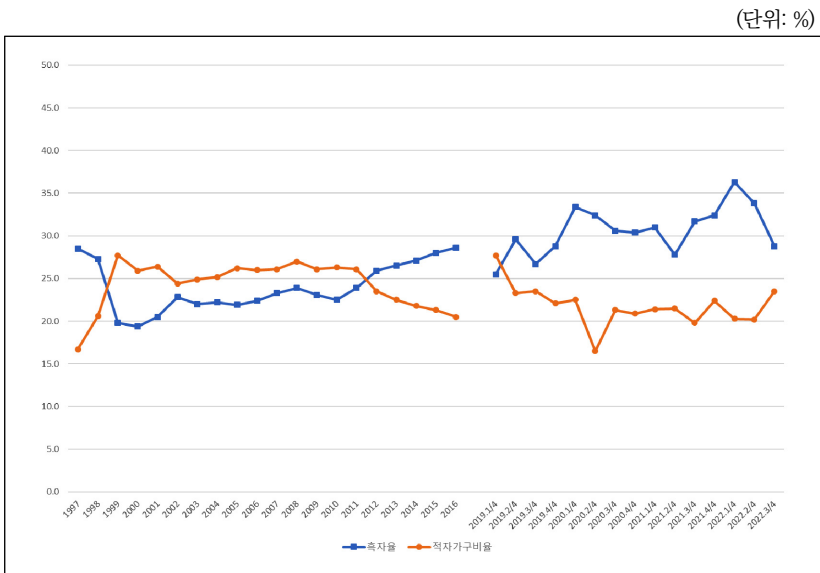


자료: OECD. (2023a). *OECD data Jobs*. <https://data.oecd.org/jobs.htm>. Retrieved from 2023. 02. 08.

코로나19가 가계의 경제 상황에 미친 영향은 비교적 명확하게 나타나고 있으며, 이에 대한 해석은 신중할 필요가 있다. [그림 2-11]은 가계의 수입에서 지출을 뺀 가구소득 흑자의 비율, 그리고 가계수지 적자인 가구의 비율을 보여주고 있다. 가구소득 흑자율은 코로나19 발생 직후인 2020년 1분기에 급격하게 증가하였다. 2020년 2분기부터 등락을 보이고 있으며, 2022년 3분기에는 2019년 하반기와 유사한 수준이다. 적자 가구 비율은 가구소득 흑자율과 대조적인 양상의 변동을 보인다. 가구소

득 흑자율은 2020년 2분기에 급격하게 감소하였다. 2020년 3분기에서 2022년 2분기에는 2019년 하반기보다 비율이 낮은 비율을 보이고 있으며, 2022년 3분기에는 2019년 하반기와 유사한 수준으로 높아졌다.

[그림 2-11] 가구소득 흑자율 및 적자가구 비율(2인 이상 도시 비농가 가구)



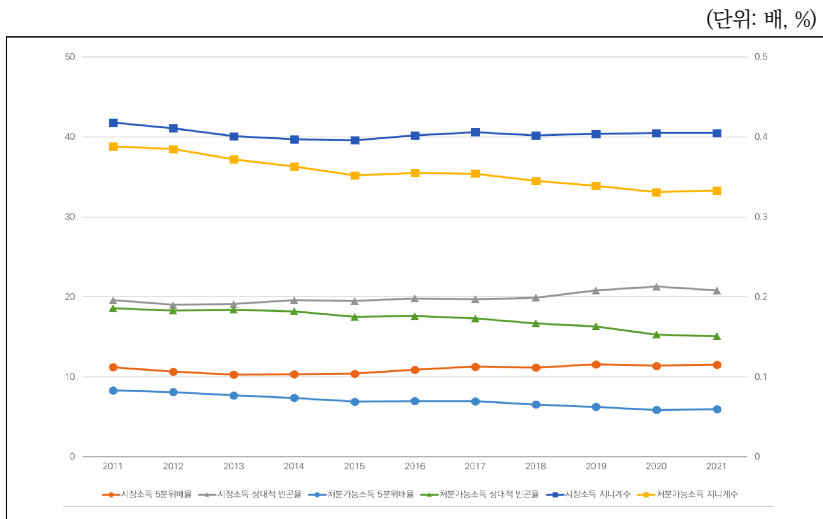
자료: 통계청. (2023c). 가계동향조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L9V040&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출.

코로나19 발생 이후 가계수지 흑자가 커지고, 적자 가구 비율이 낮아졌다고 가구의 경제 상황이 개선되었음을 의미하는 것은 아니다. 가계수지 개선은 가구의 수입은 증가하지 않고, 지출의 급격한 감소에 따른 것이다. 따라서 가구의 경제 상황이 개선되었다는 것은 적절한 해석이 아니다. 오히려 코로나19를 위기로 인식하고, 가계의 지출을 줄여 위기에 대응하려는 노력의 집합적 결과이다.

42 코로나19 위기 이후 사회적 위험의 추이와 변동

코로나19 발생 이후 소득분배지표는 별다른 추세변화를 보이지 않고 있다. 시장소득을 기준으로 지니계수는 2019년에 0.404이며, 2020년과 2021년에 0.405이다. 처분가능소득 지니계수는 2019년에 0.339에서 2020년에 0.331, 2021년에 0.333이며, 코로나19 발생 이후 지니계수는 별다른 변화가 없다고 할 수 있다. 5분위 배율 역시 비슷한 양상을 보이고 있는데, 시장소득 5분위 배율은 2019년에 11.6배이며, 2020년과 2021년에 각각 11.4배, 11.5배이다. 가처분소득 5분위 배율은 2019년에 6.3배에서 2020년에 5.9배로 낮아졌으며, 2021년에는 6.0배를 보이고 있다. 소득의 분포를 나타내는 지니계수와 5분위 배율은 코로나19의 영향이 없다고 할 수 있다. 그러나, 처분가능소득을 기준으로 하는 지니계수와 5분위 배율은 소폭의 감소를 보이고 있으며, 이는 코로나19 이후 국가재정 지출이 저소득층에 집중된 결과로 해석 가능하다.

[그림 2-12] 소득분배 주요 지표 추세

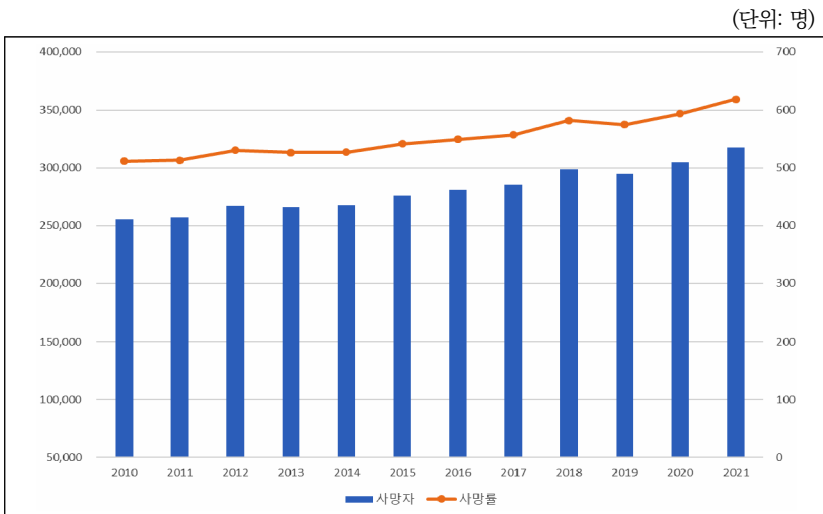


자료: 통계청, 한국은행, 금융감독원. (2023). 가계금융복지조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출

지니계수와 5분위 배율에 비해 상대적 빈곤율은 변화 정도가 상대적으로 크게 나타났다. 시장소득 상대적 빈곤율은 2019년 20.8%에서 2020년에 21.3%로 0.5%p 상승하였으며, 2021년에 20.8%로 0.5%p 하락하였다. 처분가능소득 상대적 빈곤율은 2019년에 16.3%에서 2020년에 15.3%, 2021년에 15.1%로 지속적인 하락을 나타냈다.

코로나19로 인한 경제위기는 소득분배를 악화시킬 가능성을 내포하고 있으며, 이는 시장소득 기준 소득분배지표 값의 변화에 일부 반영되어 있다. 그러나 소득분배에 대한 코로나19의 영향을 판단하기 위해서는 더 많은 시간이 필요하다. 주목할 점은 시장소득을 기준으로 하는 소득분배가 개선되지 않고 있는 반면에 처분가능소득을 기준으로 하는 소득분배는 상당한 개선을 보이고 있다. 시장소득과 처분가능소득의 간격이 확대되는 것은 재분배정책과 소득보장정책의 역할이 강화되었음을 의미한다.

[그림 2-13] 사망자 수와 사망률(인구 10만명 당)

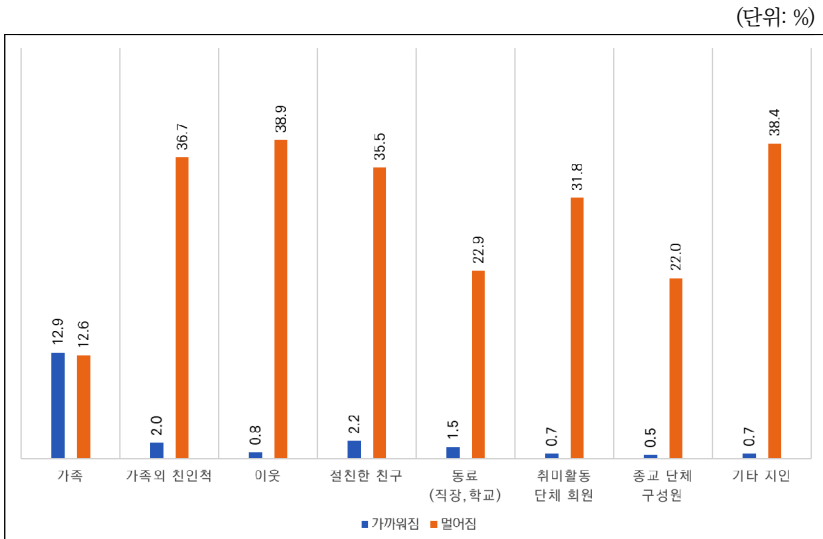


자료: 통계청. (2023d). 사망원인통계. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E07&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출.

코로나19는 보건의료 재난이라 할 수 있으며, 따라서 코로나19가 사람들의 건강에 어떠한 위험을 초래했는지 살펴보는 것이 중요하다. 코로나19 발생 이후 사망자 수와 사망률의 추세는 [그림 2-13]과 같다. 2019년에 사망자 수는 29만 5천 명이며, 코로나19 발생 이후에 2020년 30만 5천 명, 그리고 2021년 31만 7천 명으로 증가하였다. 사망 수준에 대한 판단은 사망자 숫자가 아닌 사망률(인구 10만 명당)을 기준으로 하는 것이 적절할 것이다. 인구 10만 명당 사망률은 2018년에 582.5명에서 2019년에 574.8명으로 감소하였으나, 코로나 발생 이후 2020년에 593.9명, 2021년에 618.9명으로 증가하였다. 2020년과 2021년에 인구 10만 명당 사망률이 기간에 비해 상당한 증가를 나타냈다.

2019~2021년 기간에 사망률 상승의 원인을 코로나19로 볼 수 있는 것은 다소 유보적이다. [그림 2-13]에서 보는 바와 같이 코로나19로 인한 사망자는 2021 하반기부터 증가하기 시작하였으며, 가장 많은 사망자가 발생한 시기는 2022년 상반기이다. 실제로 2020~2023년 기간에 코로나19 사망자는 56,724명이며, 전체 사망자 중 89.4%인 50,294명이 2022년에 발생하였다. ‘코로나19로 인한 사망(U10)’은 2020년에 인구 10만 명당 1.9명, 2021년에 9.8명으로 전체 사망률의 증가에 비해 낮은 수준이다. 그러나 주목할 사항은 ‘달리 분류되지 않은 이상소견(R00-R99)’으로 인한 사망이 2018년 인구 10만 명당 55.5명에서 2019년 54.9명으로 낮아졌으나, 2020년 61.9명, 2021년 73.7명으로 급격하게 증가하였다는 것이다. 코로나 발생 직후에 ‘코로나19로 인한 사망(U10)’이 ‘달리 분류되지 않은 이상소견(R00-R99)’으로 인한 사망’에 포함되었을 가능성이 있다. 코로나19로 인하여 사망이라는 사회적 위험이 커졌을 가능성은 있으나, 이를 명확하게 판단하기 어렵다. 2022년의 사망자 통계가 반영된 이후에는 분명하게 판단할 수 있을 것이다.

[그림 2-14] 코로나19 이후 사회적 관계망의 변화



자료: 통계청. (2023e). 사회조사. kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_15SCV031R&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출.

사회적 관계망이란 개인을 중심으로 하는 공식·비공식 연결망이며, 행위자 집합체와 행위자들 사이의 유대로 구성되는 사회구조를 의미한다. 사회적 관계망을 통해 자원을 교환할 수 있으며, 호혜적 지원을 제공하기도 한다. 또한 상호작용을 기반으로 사회적 관계망은 사회적 자본을 형성하는 역할을 하며, 사회적 관계망은 사회적 위험으로부터 개인과 가구를 보호하는 유력한 장치이다. 따라서 사회적 관계망이 약화된다는 것은 사회적 위험에 따른 손실의 가능성이 높아진다는 것을 의미하게 된다.

[그림 2-14]는 코로나19 이후 사회적 관계망의 변화를 집약적으로 나타내고 있다. 가족을 제외한 친인척, 이웃, 친구, 동료 등의 경우 코로나19 이후 관계가 멀어졌다는 비율이 그렇지 않다는 비율에 비해 압도적으로 높은 것을 알 수 있다. 코로나19와 같은 감염병은 사람들의 접촉을 극

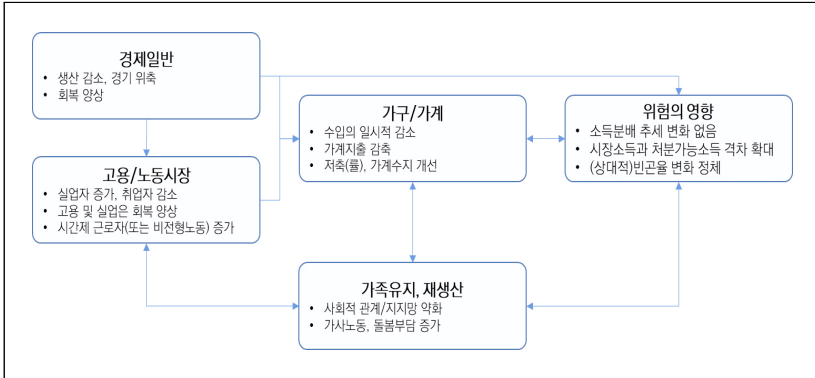
적으로 감소시킨다는 점에서 사회적 관계망의 약화를 초래하며, 이로 인한 사회적 위험에 대한 보호 기능이 위축되는 것이다.

3. 소결 : 코로나19와 사회적 위험

코로나19는 생산(GDP)과 경기 측면에서 상당한 수준의 부정적 충격을 발생시키는 이례적 사건이다. 1998년의 IMF 외환위기에 비해 상대적으로 충격이 적다고 할 수 있으나, 2008년의 국제금융위기에 비해 강한 충격을 발생시켰다. 코로나19로 인한 경제적 위기는 고용 및 노동시장에 직접적으로 영향을 미쳤다. 2020년에 실업자 증가, 취업자 감소와 같은 고용의 양을 위축시켰으며, 2021년 이후에 회복되는 양상을 보인다. 반면에 고용의 질적인 측면에 대한 코로나19의 영향을 판단하기 곤란하며, 이는 영역별 세부 분석을 통해서 추가적인 분석이 필요하다.

코로나19 이후 경기 변동은 일시적인 하락 이후 급격한 반등 양상을 보이며, 따라서 경제적 위기는 단기간에 한정된다. 그 결과 개별가구의 소득에는 별다른 영향이 없는 것으로 나타났다. 가구의 수입은 미비한 수준에서 일시적으로 감소하였으나, 전체적으로 별다른 변화가 없으며, 2021년부터 다시 증가하는 추세이다. 반면에 가구의 지출은 2020년에 급격하게 감소하였으며, 이는 코로나19를 위기로 인식한 가구 구성원들의 대응 결과로 해석할 수 있다. 그러나 전체 가구의 경제적 위기가 나타나지 않았다고 해도 개별가구의 특성, 소득수준, 산업별·영역별, 경제활동 형태별로 큰 차이를 보인다. 이에 대해서는 개별 영역에서 추가로 분석하고자 한다.

[그림 2-15] 코로나19 이후 사회적 위험 변화 양상



자료: 연구진 작성

소득분배와 관련하여 시장소득과 처분가능소득의 격차가 확대되는 추세이다. 시장소득을 기준으로 지니계수와 소득 5분위 배율은 악화되는 양상을 보이고 있으며, 코로나19의 영향은 분명하지 않다. 반면에 처분가능소득을 기준으로 지니계수와 소득 5분위 배율은 개선되는 양상을 보인다. 또한 상대적 빈곤율 역시 시장소득과 처분가능소득의 격차가 지속적으로 확대되고 있다. 이는 재분배정책 또는 소득보장정책의 확대, 국가재정 지출에 의한 공적이전소득의 증가에 기인한다.

보건의료 영역과 국민건강에 대한 코로나19 영향은 부정적이라고 판단하는 것은 시기상조라 할 수 있다. 그러나 사망자 수와 인구 10만명 당 사망률을 살펴보면, 코로나19는 질병으로 인한 사망이라는 사회적 위험을 증가시키는 원인이라고 할 수 있다.

코로나19 발생 이후 사회적 관계망의 약화는 분명하게 나타나고 있으며, 이는 코로나19의 영향으로 볼 수 있다. 사회적 관계망에 대한 시계열 지표가 없으나, 2021년 사회조사 결과에 따르면 코로나19는 사회적 관계망의 약화를 초래하였다.



제3장

코로나19 위기 이후 사회적 위험의 영역별 변화 양상

제1절 사회적 위험의 분석 영역

제2절 가구소득 영역

제3절 노동·일자리 영역

제4절 돌봄 영역

제5절 사회적 관계 영역

제3장 코로나19 위기 이후 사회적 위험의 영역별 변화 양상

제1절 사회적 위험의 분석 영역

앞 장에서 코로나19 이후 사회적 위험의 전반적인 변화 양상을 검토하였다. 그러나 추가적으로 세부적인 분석이 필요하며, 이를 위하여 가구소득, 노동일자리, 돌봄, 사회적 관계 등 4개 영역에 대해서 코로나19 발생 전후의 사회적 위험의 변화 양상을 분석하고자 한다.

가구소득 영역의 분석은 가구의 소득과 지출의 변화를 중심으로 이루어진다. 가구소득은 시장소득과 처분가능소득을 구분하고, 시장소득과 처분가능소득의 구성 변화를 검토할 것이다. 가구소득과 지출은 가구 특성에 따라 구분하여 변화 추세를 살펴볼 것이다. 여기서 가구 특성이란 가구주의 경제활동 형태를 나타내는 종사상 지위, 가구원 수(가구 규모), 연령대, 그리고 저소득 취약 가구(노인, 아동, 한부모) 여부를 의미한다. 가구소득과 지출 변화와 더불어 빈곤율, 지니계수 등 소득분배 현황의 변화를 검토할 것이다. 마지막으로 재정지출에 따른 공적 이전소득의 변화를 통해 코로나 위기 대응 소득보장정책의 효과를 검토할 것이다.

고용 영역의 분석은 고용의 양적 규모와 고용의 질적 측면에서 변화를 분석하고자 한다. 경제활동참가율, 고용률, 실업률 등의 지표로 고용의 양적 규모 변화를 분석할 것이다. 고용의 질적 측면은 저임금노동자, 임시·일용직, 시간제 노동, 종사상 지위, 그리고 노동시간 등의 지표를 활용한다. 또한 사회적 위험에 대한 분석임을 고려하여 고용의 질을 종합적으로 평가하는 방안을 모색할 것이다.

돌봄 영역의 분석은 다른 영역과 비교하여 질적 분석에 집중할 것이다.

코로나 발생 전후 돌봄의 현황을 나타내는 적절한 양적 지표가 부재하기 때문이다. 아동 돌봄과 노인 돌봄에 집중해서 분석할 것이며, 코로나로 인하여 발생한 돌봄의 공백 현황과 가구의 돌봄 부담 증가 양상을 검토하고자 한다. 아동 돌봄은 가구의 소득수준, 맞벌이 여부, 취약(한부모) 가구를 구분하고, 노인 돌봄은 소득수준, 돌봄의 필요도, 가구 구성 등을 감안하여 분석한다.

〈표 3-1〉 사회적 위험 분석의 영역, 주요 내용 및 지표

분석 영역	주요 분석 내용과 지표
소득	가구소득(시장소득, 처분가능소득) 및 지출 변화 - 가구주의 종사상 지위 - 가구 규모, 연령 - 취약 가구 : 저소득, 노인, 아동, 한부모 가구소득 구성 변화 : 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 - 재정지출에 따른 공적 이전소득 변화 : 소득보장정책의 효과 소득분배(빈곤율, 지니계수, 5분위 배율, 10분위 배율) 변화
고용	경제활동참가율, 고용률, 실업률 저임금노동자 비율, 임시직 비율, 종사상 지위, 노동시간 등 고용의 양, 고용의 질에 대한 종합적 평가
돌봄	코로나로 인한 돌봄 공백 현황 - 아동 돌봄, 노인 돌봄 돌봄 부담의 변화(증가) 양상 - 아동 돌봄 : 소득, 맞벌이, 한부모 여부 - 노인 돌봄 : 소득, 돌봄의 필요 정도, 가구 구성 코로나 위기 관련 돌봄 정책의 성과
관계	국제 비교 : 사회교류 시간, 사회적 지지, 사회적 고립, 외로움, 소외감 국내 현황 : 사회적 고립, 고립감, 외로움으로 인한 자살 충동, 관계 단절

자료: 연구진 작성

사회적 관계 영역은 코로나 발생 이후 새롭게 부각하였으며, 사회적 위험에 관한 기존 연구에서 상대적으로 주목하지 않은 영역이다. 코로나 사회적 위험은 사회적 관계 위험이라 할 수 있으며, 단기간에 많은 분석과 연구가 이루어졌다. 사회적 관계를 표현하는 지표를 선정하여 코로나 발

생 전후의 변화 양상을 중점적으로 검토할 예정이다. 또한 국제 비교를 위해서 사회교류시간, 사회적지지, 사회적고립, 소외감 등의 지표를, 그리고 국내의 변화 양상을 검토하기 위해서 사회적고립, 고립감, 자살충동, 관계 단절 등의 지표를 활용하고자 한다.

제2절 가구소득 영역

가계 소득이 기본적인 생활 수준을 저해하는 수준으로 감소하는 것은 전통적 복지국가에서 주목하는 사회적 위험 중 하나이다. 베버리지 보고서(Beveridge, 1942)에서는 실업, 상병, 고령, 이혼 등으로 인한 주(主) 소득자와의 분리 등으로 인하여 소득이 감소한 경우 사회보험, 공공부조 등의 사회보장 기제를 통해 기본생활 수준을 보장할 의무를 말하였다.

전 지구를 뒤덮은 코로나19 확산은 생활 양식을 바꾸었다. 감염증으로부터 생명과 건강을 보호하려는 거리두기나 상병으로 인한 일상생활 중단이 상황이 일상이 되었다. 팬데믹 이전에 소득을 벌어들이고 소비하던 방식이 자연스럽게 변화했다. 거리두기를 통해 비대면 접촉이 늘어나 지역 상권에서 구매하기보다 배달 주문을 하는 경험이 증가하였다. 코로나 19에 감염되거나 감염자와 밀접 접촉해서 자가격리를 하게 되면 소득 활동 또한 제한되었다.

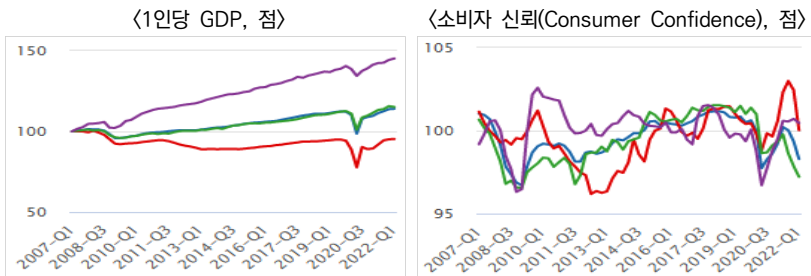
예측할 수 없었던 지구적 위험은 가구소득 감소라는 전통적인 사회적 위험의 양상은 유사하지만, 기제를 다변화시켰다. 팬데믹 시기에 자영업자나 특수형태근로종사자 중 비경제활동인구로 전환되는 경우가 늘면서 사업소득이 감소하였다. 임시·일용직 임금근로자는 실업자나 비경제활동인구로 전환되면서 근로소득이 감소하였다. 휴직과 실직 경험이 늘었고, 도소매업이나 숙박 및 음식점업, 교육서비스업에 종사하는 취업자 수가 대

폭 감소하기도 하였다. 빈곤율이 가장 높은 노인뿐 아니라 중장년이나 청년, 가구 유형에 따라서는 1인 가구 등 소득 관점에서 전통적인 취약계층이 아닌 집단에서 소득 감소가 발견되었다(여유진 외, 2021; 이승호, 홍민기, 2020).

1. 코로나19 위기 이후 주요국의 가구소득 변동

국경을 넘나드는 감염병의 팬데믹 위기는 한국만의 것이 아니었다. 다음 [그림 3-1]은 코로나19 확산 전후 시기 한국을 포함한 주요국의 경기 변동을 보여주고 있다. 2020년 상반기에 선포된 팬데믹의 영향은 2020년 3분기에 1인당 GDP와 소비자 신뢰의 일시적 감소로 나타났다.

[그림 3-1] 코로나19와 주요국의 경기 변동



주: 파란색은 OECD 평균, 초록색은 미국, 빨간색은 이탈리아, 보라색은 대한민국임. 1인당 GDP는 2007년 1분기 1인당 실질 국내총소득(real (inflation-adjusted) gross domestic product)값을 기준(100)으로 하는 지수임. 소비자 신뢰는 진폭을 조정한 장기 평균치(amplitude-adjusted long term average)를 기준(100)으로 하는 지수임.

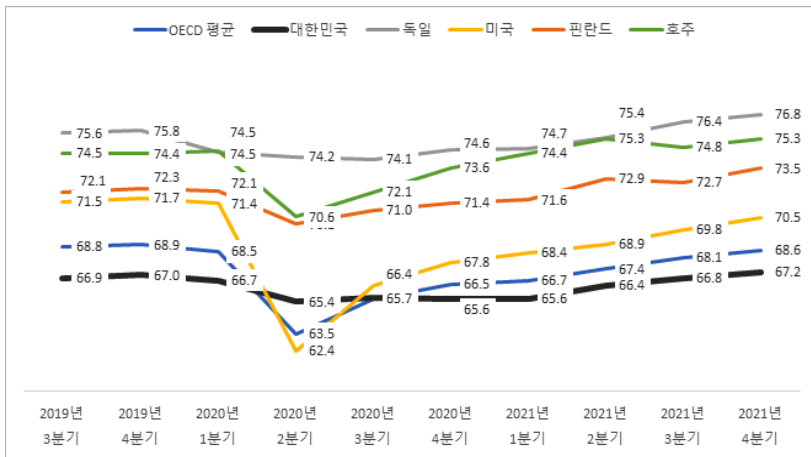
자료: OECD, (2022a). Households' economic well-being: the OECD dashboard. Retrieved from <https://www.oecd.org/economy/household-dashboard.htm> 2022. 8. 16.

도시봉쇄(lock-down) 조치를 취한 주요국에서 고용률은 2020년 2분기부터 급감하여 코로나19 이전의 수준으로 회복하는 데에 상당한 시간

이 필요했다. 봉쇄보다 사회적 거리두기를 선택한 한국의 고용률은 2020년 1분기 66.7%에서 다소 감소하여 같은 해 동안 65% 수준에 머물렀다. 독일과 핀란드의 고용률도 코로나19 위기가 시작하면서 1~2%포인트 정도 감소하는 데에 그쳤지만, 호주나 미국 등에서는 고용률의 감소 폭은 상당한 수준이었다. 결국 OECD 전체의 고용률이 2020년 1분기 68.5%에서 2020년 2분기에 63.5%로 5%포인트 감소하였다. 그리고 코로나19 확산 이전 시기로 돌아가는 데에는 1년 넘는 시간이 걸렸다.

[그림 3-2] 코로나19 확산 전후 주요 OECD 가입국의 고용률 추이

(단위: %)

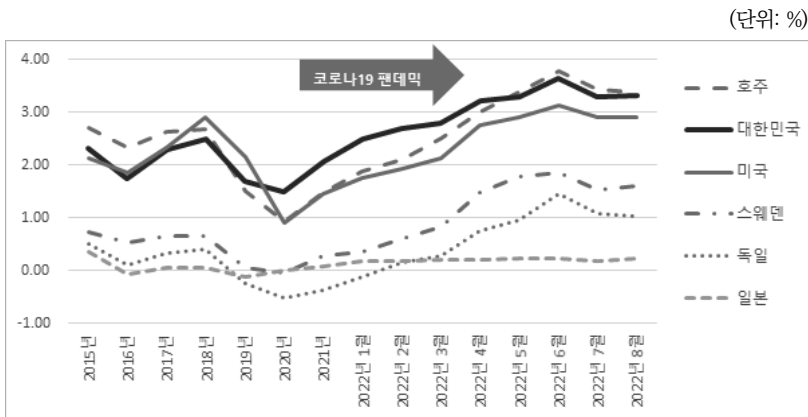


자료: OECD. (2022b). Unemployment rate (indicator). Retrieved from doi: 10.1787/52570002-en. 2022. 8. 16.

전 지구적 위험 이후 인플레이션이 예측되면서 각국의 금리가 인상되었다. 물론 코로나19 위기 이전에도 금리가 변동하는 사례가 있었지만, 2018년 이후 전반적으로 하락 추세에 있던 주요국의 금리는 2020년 이후 지속적으로 인상되고 있다. 부동산 가격이 급등하고 가계부채 수준이

높은 우리나라의 상황에서 금리 인상은 부채에 따른 가계의 이자 부담의 증가로 이어진다. 코로나19 위기로 가구의 소득이 감소하거나 인상폭이 낮은데 고정지출분인 이자 부담이 증가한다면 가계의 유동성이 낮아지고 가계수지 적자 위험이 높아지게 된다. 결국 코로나19 위기의 여파가 가계에 지속되고 있고 그 끝이 아직 보이지 않는다고 볼 수 있다.

[그림 3-3] 주요 OECD 가입국의 금리 추이



자료: OECD. (2022c). Long-term interest rates (indicator). Retrieved from doi: 10.1787/662d712c-en. 2022. 9. 14.

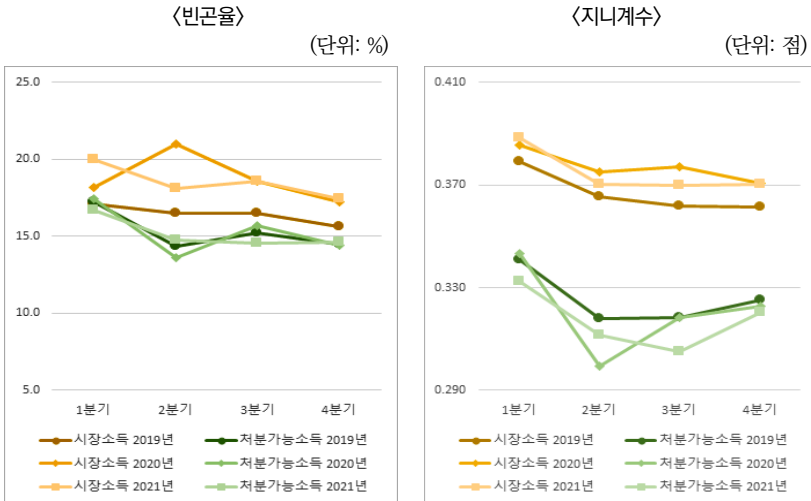
2. 코로나19 위기 이후 국내 가구의 소득분배 추이

시장소득은 근로소득과 사업소득, 재산소득, 사적이전소득의 합에 사적이전지출을 감한 것으로 시장에서 이루어지는 1차 분배의 결과가 가계에서 실현되는 것이다. 처분가능소득은 시장소득에 공적이전소득을 합하고 공적이전지출을 감하여 가계가 최종적으로 누리는 소득수준으로서 소득재분배가 이루어진 2차 분배의 결과가 된다. 시장소득 및 처분가능소득 기준 소득분배 추이를 비교, 분석함으로써 1차 분배가 이루어지는 시

장의 위기와 함께 정책에 의한 소득재분배 효과를 확인할 수 있다.

여기에서는 팬데믹이 가구소득에 미치는 영향을 확인하기 위해서 코로나19 확산 이전인 2019년부터 2021년까지 분기별 빈곤율과 지니계수, 5분위배율 및 10분위배율의 지표를 통해 코로나19 위기로 인한 소득분배 추이를 확인하고자 한다. 빈곤율은 일정한 수준의 빈곤선에 미치지 못하는 소득수준 가구의 가구원 규모를 의미하는데, [그림 3-4]에 따르면 빈곤율은 2019년에 비교적 안정적으로 감소하는 반면, 코로나19 확산이 본격적으로 시작된 2020년 2분기에 급증한 이후 2021년까지도 2019년의 수준으로 회복하지 못하고 있다. 공적이전소득 등을 고려한 처분가능 소득 기준 빈곤율은 시장소득 기준 빈곤율에 비해 낮은 수준을 유지한다.

[그림 3-4] 2019~2021년 분기별 상대빈곤율 및 지니계수 변화

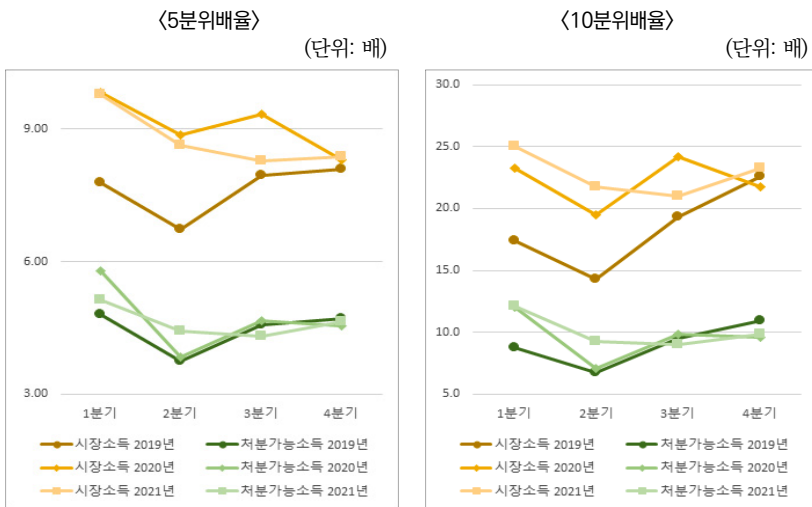


주: 상대빈곤율은 전체 인구 대비 균등화한 처분가능소득이 중위 처분가능소득의 50%에 미치지 못하는 가구 가구원의 비율임. 개인가중치를 적용함.

자료: 조성은 외, (2022), 더 나은 대한민국(The Better Korea): 코로나19 극복을 위한 포용적 회복 전략, 세종: 경제·인문사회연구회, p.80.

지니계수는 소득 불평등을 측정하는 대표적인 지표이며, 시장소득 기준 지니계수는 2019년에 1분기를 최고점으로 점차 감소하는 추세였다. 2020년 이후도 1분기 이후 점차 감소하는 추세는 유지하고 있지만, 지니계수의 절대적인 수준은 2019년에 비해 다소 높은 수준의 지니계수를 보인다. 처분가능소득 기준 지니계수는 시장소득 기준 지니계수에 비해서는 낮은 수준을 유지하고 있다. 그런데 코로나19 확산이 시작된 2020년 2분기의 지니계수의 감소 폭은 팬데믹 이전인 2019년이나 팬데믹 2년 차에 접어든 2021년에 비해 크지만 같은 해 3분기에는 전년 수준으로 회복하는 양상을 보였다.

[그림 3-5] 2019~2021년 분기별 분위배율 변화



주: 가구원수의 루트값으로 균등화한 소득을 활용함. 개인가중치를 적용함.

자료: 조성은 외, (2022), 더 나은 대한민국(The Better Korea): 코로나19 극복을 위한 포용적 회복 전략, 세종: 경제인문사회연구회, p.81.

지니계수와 유사하게 가구소득의 불평등 수준을 측정하는 지표인 분위 배율 또한 지니계수의 추이와 유사하다([그림 3-5] 참조). 코로나19 확

산이 본격화된 2020년 2분기에 다소 감소하지만 같은 해 3분기 이후 직전 분기의 감소 폭을 회복하였다. 감염증의 위험은 소득수준과 관계없이 모두에게 평등하지만, 위기에 더 취약한 집단과 회복력의 격차는 경제력에 따라 존재하는 것으로 볼 수 있다.

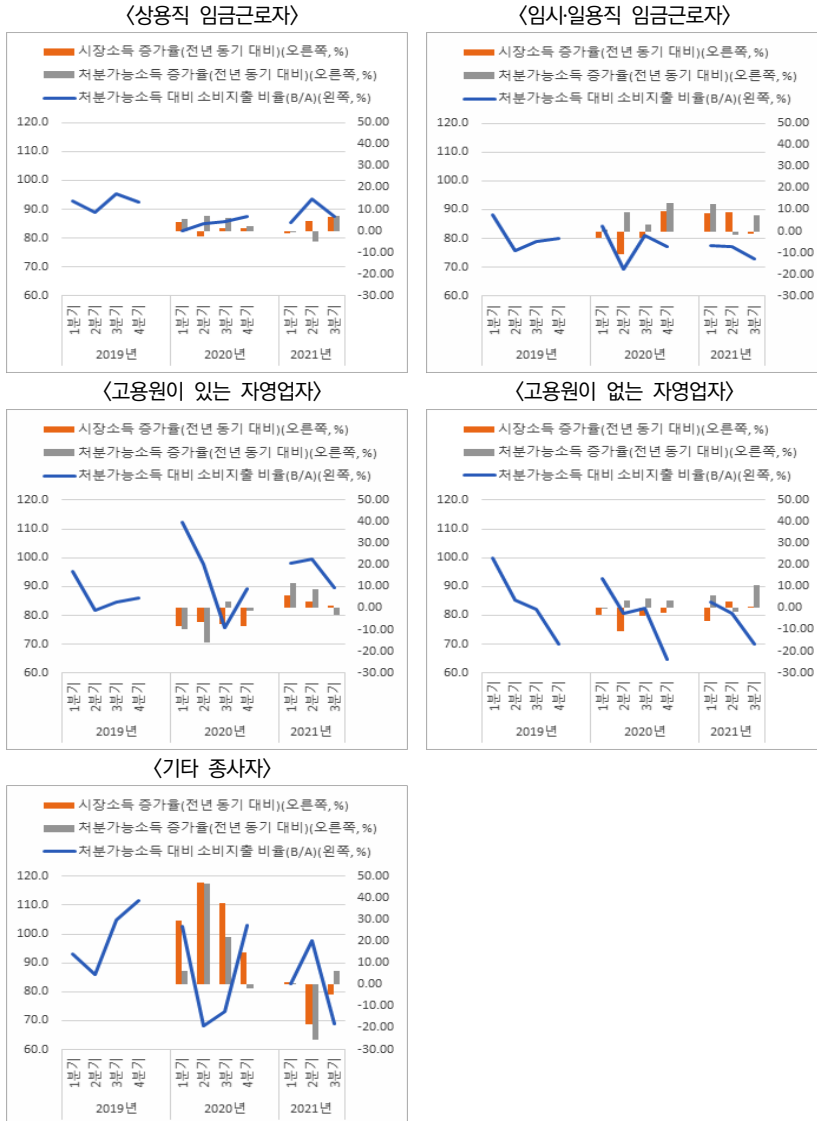
3. 코로나19가 가구소득에 미친 이질적 영향

앞서 살펴본 것과 같이 감염증바이러스 확산은 전체 가구소득 분배에 예상하지 못한 영향을 미쳤다. 그런데 모든 가구에 동일한 수준으로 영향을 미친 것은 아니었으며, 회복 정도 역시 이질적이었다. 코로나19 위기에 더 취약한 집단이 있고, 더 탄력적으로 회복한 집단이 있다. 여기에서는 코로나19 확산이 가구소득에 미친 이질적 영향을 가구 특성에 따라 구분하여 살펴보려고 한다.

[그림 3-6]은 가구주의 종사상 지위별로 집단을 구분하여 코로나19 확산 전후 가구의 시장소득과 처분가능소득, 그리고 소득 대비 지출 수준의 변화를 도식화한 것이다. 코로나19가 확산된 2020년 1분기와 2분기에 전년 동기 대비 시장소득은 대부분 집단에서 감소하였다. 특히 임시직 및 일용직 임금근로자와 자영업자의 시장소득이 특히 감소한 것을 확인할 수 있다. 같은 기간에 기타종사자의 시장소득과 처분가능소득은 오히려 전년 동기 대비 증가한 것으로 보인다. 그런데 분석자료에서 고용이 불안정한 이 집단의 규모가 오히려 증가하여 아래 그림에서 확인할 수 있는 소득이 증가한 실태를 선불리 긍정적으로 평가하기는 어렵다.¹⁾

1) 분석자료의 전체 가구 중에서 가구주의 종사상 지위가 기타종사자인 가구는 2019년 분기별로 1.2~1.3% 수준이고, 2020년에는 1분기 1.2%에서 2분기 1.8%로 약간 증가하여 그 수준을 유지하며, 2021년에는 1분기 1.9%, 2분기 2.5%, 3분기 2.3%임. 유효표본 크기는 최소 38가구(2019년 1분기)에서 최대 127가구(2021년 2분기) 정도에 불과하다.

[그림 3-6] 2019~2021년 분기별 가구주 종사상 지위별 가구소득 및 지출 변화



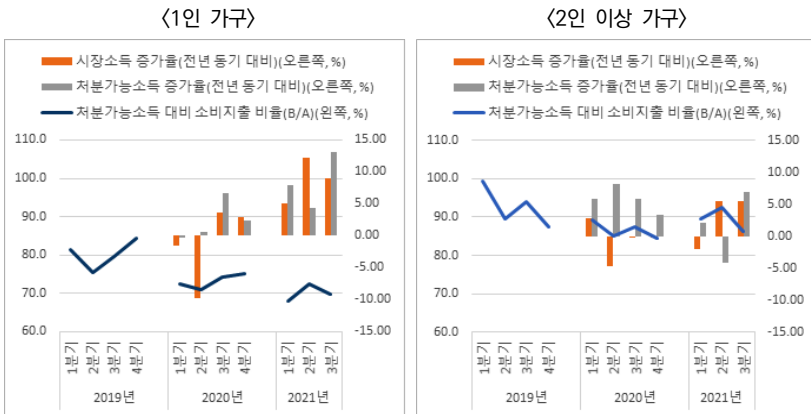
주: 가구원수의 루트값으로 균등화한 소득 및 지출임. 개인가중치를 적용함. 무급가족종사자 가구주 가구는 고용원이 있는 자영업자 가구주 가구에 포함함.

자료: 조성은 외, (2022). 더 나은 대한민국(The Better Korea): 코로나19 극복을 위한 포용적 회복 전략, 세종: 경제인문사회연구회, p.83.

또한 비교적 소득원이 안정적인 상용직 임금근로자 집단을 제외하고 소득 대비 지출 수준이 특히 2020년 2분기 후에 급감하였다. 위기 상황에 대한 정확한 진단이 어렵고 미래를 예측할 수 없는 불안정한 상황에서 가계에서 소비를 줄이는 선택을 한 것으로 보인다.

이번에는 가구규모에 따른 소득 및 지출 변화를 살펴보았다. 사회적 거리두기가 일상화되면서 특히 1인 가구의 고립이 심화된 상황을 고려한 것이다. 코로나19 확산이 본격적으로 시작된 2020년 2분기에 2인 이상 다인 가구의 전년 대비 시장소득이 감소하였다. 그런데 같은 분기 1인 가구의 시장소득 감소량은 더욱 크다. 소득 대비 지출 수준도 70%를 약간 넘는 수준으로 2인 이상 가구 80~90% 수준보다 경색되었다.

[그림 3-7] 2019~2021년 분기별 1인 가구의 소득 및 지출 변화



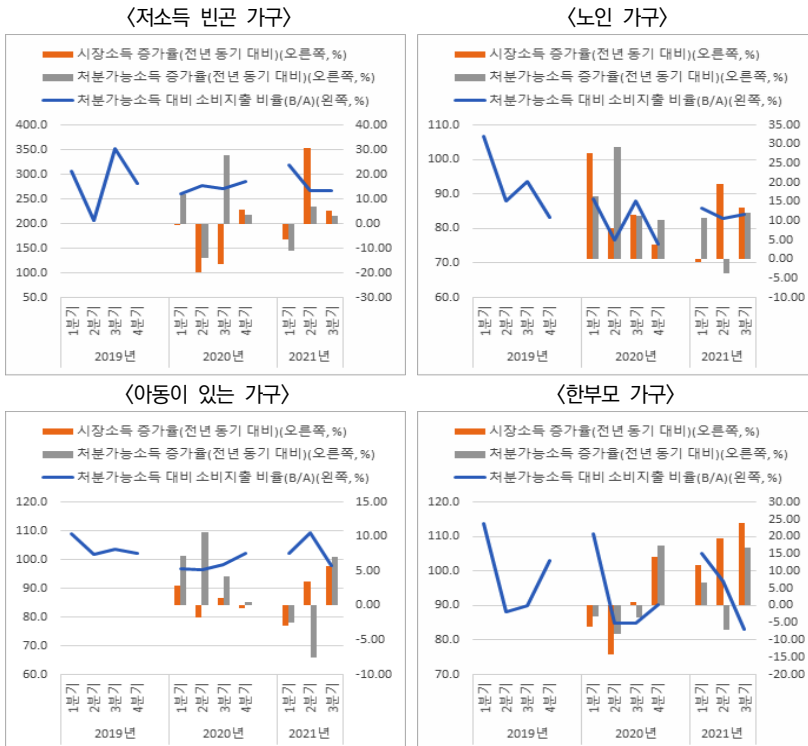
주: 가구원수의 루트값으로 균등화한 소득 및 지출임. 개인가중치를 적용함.

자료: 조성은 외, (2022), 더 나은 대한민국(The Better Korea): 코로나19 극복을 위한 포용적 회복 전략, 세종: 경제인문사회연구회, p.84.

[그림 3-8]은 빈곤 가구, 노인 가구, 아동이 있는 가구, 한부모 가구 등 주요 취약계층 가구의 소득과 지출 변화를 보여주고 있다. 저소득 빈곤

가구와 아동이 있는 가구, 그리고 한부모 가구 집단에서 팬데믹이 선언된 2020년 상반기에 전년과 비교했을 때 시장소득이 감소한 것을 볼 수 있다. 기본적인 소득수준이 낮은 집단이므로 이전에 살펴본 다른 집단에 비해 소득 대비 지출 수준의 급락은 살펴보기 어렵지만, 한부모가구는 소득 대비 지출 수준이 팬데믹이 본격화된 2020년 2분기에 비교적 급감한 것으로 나타났다.

[그림 3-8] 2019~2021년 분기별 주요 취약계층 가구의 소득 및 지출 변화



주: 가구원수의 루트값으로 균등화한 소득 및 지출임. 개인가중치를 적용함.

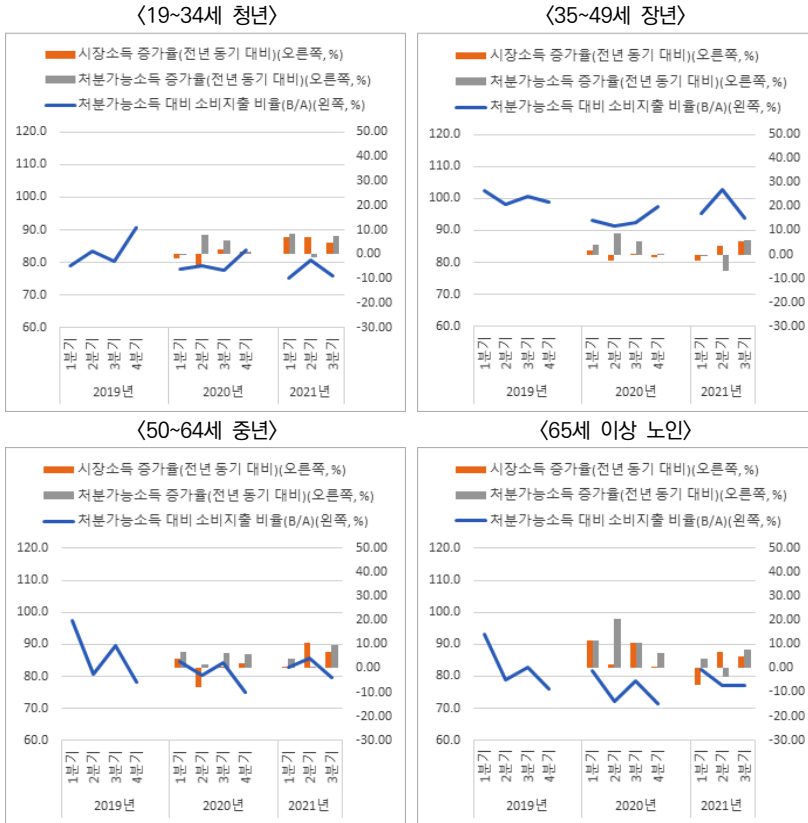
자료: 조성은 외, (2022), 더 나은 대한민국(The Better Korea): 코로나19 극복을 위한 포용적 회복 전략, 세종: 경제인문사회연구회, p.86.

노인 가구의 소득 및 지출은 다른 취약계층 가구의 소득 및 지출 변화와 다소 다른 양상을 보인다. 미증유의 감염증바이러스 확산으로 일상이 마비된 2020년에도 노인 가구의 소득은 전년 동기 대비 감소하지 않았으며, 2분기에는 처분가능소득이 대폭 증가하였다. 근로소득이나 사업소득을 벌어들이는 주된 경제활동에서 은퇴한 이후 생계유지를 위한 소득원이 공적이전인 이 집단은 팬데믹과 같은 유형의 사회 위기 중에도 비교적 안정적일 수 있음을 보여주는 것이다. 하지만 전 지구적 위기에 노인 가구 또한 소득 대비 지출 수준은 2020년 2분기에 일시적으로 줄었다. 다른 집단과 달리 실질적인 소득이 감소하지 않았음에도 전반적인 사회적 위기를 조용한 것으로 보인다.

[그림 3-9]는 19~34세 청년과 35~49세 장년, 50~64세 중년, 65세 이상 노인 집단으로 구분하여 연령대별 소득 및 지출 변화를 정리하였다. 코로나19 확산이 본격화된 2020년 2분기에 청년과 중년 집단의 시장소득이 다른 집단에 비해 상대적으로 감소 폭이 큰 것을 알 수 있다. 생애주기에 따라 본격적으로 경제활동을 하는 장년 집단의 감소 폭은 상대적으로 작은 편이다. 앞서 노인 가구의 소득과 지출 변화를 살펴본 바와 같이 노인 집단의 소득은 감소하지 않고, 전 국민 긴급재난지원금이 지급된 2020년 2분기에 처분가능소득의 전년 대비 증가 폭은 다른 집단과 비교해 상대적으로 큰 편이다.

소득 대비 지출은 배우자와 자녀 등 부양하는 가족이 있을 수 있는 장년과 중년, 그리고 노인 집단에서 팬데믹 초기에 감소하였다. 청년은 소득 대비 80% 정도의 지출 수준을 유지하고 있다.

[그림 3-9] 2019~2021년 분기별 연령집단별 소득 및 지출 변화



주: 가구원수의 루트값으로 균등화한 소득 및 지출임. 개인가중치를 적용함.

자료: 조성은 외, (2022), 더 나은 대한민국(The Better Korea): 코로나19 극복을 위한 포용적 회복 전략, 세종: 경제인문사회연구회.

이상의 내용을 소결하면, 코로나19 위기의 충격으로 인하여 가계의 시장소득이 전반적으로 전년 대비 감소하였다. 겪어본 적 없는 위기 중에 미래를 예측할 수 없다는 불안이 만연하면서 가계는 소득 대비 지출을 줄였고 가구경제는 경색되었다. 소득분배지표는 전반적으로 악화되었다. 그런데 그중에서도 임시·일용직 임금근로자와 자영업자, 1인 가구, 빈곤

가구, 아동이 있는 가구, 한부모 가구 등의 취약성이 두드러졌다. 주된 경제활동에서 은퇴하여 공적이전소득을 주요 소득원으로 하는 노인은 팬데믹 이후 소득이 감소하지 않았다. 우리 사회 전반을 뒤덮은 위기를 피하는 것은 어렵지만, 그 영향은 가구 특성에 따라 이질적이었다.

제3절 노동·일자리 영역

1. 위기와 노동시장

사회경제적 위기가 미치는 영향은 결코 평등하지 않다. 신자유주의 세계화와 저성장 뉴노멀 시대에 노동시장의 양극화는 전 지구적인 현상이지만 우리나라 노동시장의 이중구조화와 분절화는 더욱 심각하다. 즉 임금, 근로조건, 고용안정성, 사회보험 가입률, 노조조직률 등에 있어서 정규직과 비정규직 간 이중구조는 고착화되었고, 노동시장 간 이동은 점점 더 어려워지고 있다. 이러한 상황 속에서 코로나19가 초래한 위기의 피해는 임시직·일용직 노동자, 특수고용노동자, 저임금노동자, 영세자영자, 여성·노인·장애인 등 취약계층에 더욱 집중되었다.

코로나가 한창 진행 중이었던 2021년 직장인 1000명을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 2020년 1월 이후 실직 경험이 있다고 답한 응답자는 18.6%로 높게 나타났는데, 정규직의 실직 경험은 7.2%였으나 비정규직은 35.8%로 약 5배 차이가 났다. 또한 저임금 노동자(월 150만원 미만)의 실직 경험률은 40.5%로 3.8%를 기록한 고임금노동자(월 500만원 이상)보다 열 배 이상 높았고, 여성(24.8%)의 실직경험이 남성(14.1%)보다 10% 이상 높게 집계됐다.²⁾ 2020년 소득분위별 변화를 조사한 결과에서

도 기존의 경제위기에 비해 보다 심각한 수준으로 전체 소득분위에 걸쳐 영향을 주었으며, 임시일용직, 자영업 종사자 등의 소득감소 피해가 더 큰 것으로 나타났다(김태완, 2021).

〈표 3-2〉 코로나 위기 이전 고용의 질 관련 지표

(단위: %, 시간, 명)

분류	지표	한국	OECD 평균
고용기회 및 고용안정	경제활동참가율 (2014년)	62.4%	60%
	고용률(15세-64세) (2014년)	65.5%	65.7%
	실업률(15세-64세) (2014년)	3.5%	7.3%
	청년실업률(15세-24세) (2013년)	9.3%	16.2%
	임시직 비율 (2014년)	21.7%	11.1%
노동조건	저임금노동자 비율 (2012년)	25.1%	16.3%
	연간 노동시간 (2014년)	2124시간	1770시간
	산업재해 사망률 (2012년)	7.3명	2.6명
고용평등	성별 임금격차 (2012년)	36.3%	14.5%
노동의 사회적 대표성	노동조합 조직률 (2013년)	10.3%	16.9%
	단체협약 적용률 (2010년)	10%	53.6%

자료: 이주하. (2018). 전환기적 사회정책과 불평등 해소를 위한 정부의 역할. 정부학 연구, 24(2). p.100에서 재인용.

세계화와 탈산업화 시대로 접어들면서 비정규직과 같은 불안정한 고용 확대와 저임금 일자리로 인한 근로 빈곤의 증가와 같은 새로운 사회적 위험이 대두됨에 따라 고용의 질이 점차 중요해지고 있다.³⁾ 〈표 3-2〉는 코로나 이전 우리나라 고용의 질에 대한 다양한 지표들을 보여주고 있는데,

2) 이재호. (2021.3.29.). 코로나 이후 정규직 견줘 실직 5배, 소득감소 3배...슬픈 비(悲)정규직. 한겨레. http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/988656.html?_fr=mt2에서 2022.12.20. 인출.

3) OECD, ILO, UNECE(유엔유럽경제위원회) 등 국제기구들은 일자리 질 관련 지표들을 측정·발표하고 있다. OECD의 Job Quality 지표체계는 임금의 질, 노동시장 안정성, 노동환경의 질의 3개 차원 15개 지표로, ILO의 Decent Work 지표체계는 고용기회, 근로시간, 일가정양립, 고용안정성, 고용평등, 사회적 대화 등 11개 차원 93개 지표로, UNECE의 Quality of Employment 지표체계는 고용안전, 근로소득과 수당, 근무시간 및 일가정양립, 고용안정, 사회적 대화 등 7개 차원 67개 지표로 구성되어있다(이주하, 2018).

고용기회 및 고용안정을 나타내는 지표 중 경제활동참가율, 고용률, 실업률, 청년실업률 등은 OECD 평균과 비교할 때 양호한 편이다. 그러나 임시직 비율은 매우 높게 나타났으며, 저임금노동자 비율, 연간 노동시간, 산업재해 사망률과 같은 노동조건을 나타내는 지표, 고용 평등을 보여주는 성별 임금 격차, 노동조합 조직률과 단체협약 적용률로 대변되는 노동의 사회적 대표성 모두에 있어서 OECD 평균보다 훨씬 취약한 수준을 보여주고 있다.

OECD(2017, 2018) 보고서를 보면 한국은 낮은 수준의 실업률 등 일자리의 양에 있어서 양호한 수치를 보이고 있는 반면에, 일자리의 질과 노동시장 포용성(inclusiveness)은 취약하였다. 즉 OECD 회원국에 비해 상대적으로 평균임금은 낮고 임금불평등은 높은데, 최고 수준의 성별 간 임금 격차, 분절화된 노동시장 하 가장 낮은 300인 이상 사업체의 종사자 비율(13.6%), OECD 3위 수준의 높은 저임금노동자 비율(23.7%), 가장 짧은 노동자의 직장당 평균 재직기간(6년 미만) 등을 기록하였다.

〈표 3-3〉 주요 위기별 경제적 충격의 규모 비교

(단위: %p, 천 명)

	1차 석유위기	2차 석유위기	IMF 외환위기	세계 금융위기	코로나 위기
GDP 성장률 하락 폭	-2.6	-12.3	-13.1	-3.9	-3.7
민간소비 성장률 하락 폭	-2.7	-7.4	-19.7	-3.2	-7.5
고용 감소 폭	-222	-316	-1,512	-311	-457

주: 충격의 크기는 이전 5년(고용은 3년) 추세 대비 저점이 속한 해(年)의 변화폭

자료: 강두용, 민성환, 박성근. (2021). 코로나 팬데믹이 한국경제와 산업에 미친 영향: 팬데믹 이후 1년의 중간평가, 산업연구원. p.3.

이러한 상황 속에서 <표 3-3>에서 나타나듯이 민간소비 성장률 하락 폭과 고용 감소 폭을 살펴볼 때 코로나 위기는 IMF 외환위기에 이어 두 번째로 큰 대형 경제위기라 할 수 있다. GDP 성장률 하락 폭은 상대적으로 높지 않았으나, 일반 국민 입장에서 체감도가 높은 민간 소비와 고용 충격이 더욱 심각하였다. 감염병 위협의 특성상 대면 서비스를 중심으로 한 민간 소비에 가장 큰 충격을 미쳤고, 이들 업종이 고용유발효과가 크기 때문에 고용에도 상대적으로 악영향을 미친 것이다(강두용 외, 2021).

2. 코로나19와 고용일자리의 변화

코로나 이후 우리나라 고용의 양과 질은 어떤 변화를 겪고 있는가? <표 3-4>는 코로나19 발생 전후인 2019~21년 고용 관련 주요 지표들을 보여주고 있다. 고용의 양을 나타내는 대표적인 지표인 경제활동참가율, 고용률, 실업률 등의 경우 2019년에 비해 2020년에 소폭 악화되었으나 2021년 회복세를 기록하였다. 그러나 고용의 질 관련 지표를 보면 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 함께 나타났다. 예를 들어 비임금근로자 비율은 줄어드는 추세이나, 고용원이 없는 1인 자영업자의 비율은 약간 증가하였고, 초단시간 취업자의 비율도 늘어나고 있다. 저임금근로자 비율은 줄어든 반면, 비정규직의 비율은 남성과 여성 모두 증가하였으며, 정규직 대비 비정규직의 임금 비율도 감소하였다. 노동조합 조직률은 높아졌으나, 월간 근로시간은 늘어나고 있다.

〈표 3-4〉 코로나 위기 전후 고용 관련 주요 지표

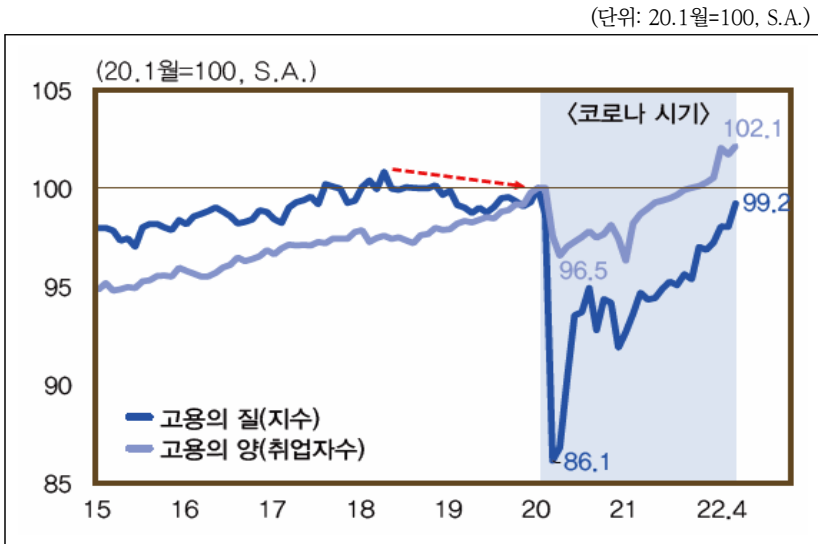
(단위: %, 시간, 원, 명)

지표	2019년	2020년	2021년
경제활동참가율	69.5%	68.6%	69%
고용률(15세-64세)	66.8%	65.9%	66.5%
남성	75.7%	74.8%	75.2%
여성	57.8%	56.7%	57.7%
실업률(15세-64세)	3.8%	4.0%	3.7%
청년실업률(15세-29세)	8.9%	9.0%	7.8%
임시 근로자 비율	17.7%	16.7%	17.0%
비임금근로자 비율	24.6%	24.4%	23.9%
고용원이 있는 자영업자	5.7%	5.1%	4.8%
고용원이 없는 자영업자	15.0%	15.5%	15.4%
무급가족종사자	4.0%	3.9%	3.7%
초단시간(주당 1-14시간) 취업자 비율	4.8%	4.8%	5.5%
장시간(주당 53시간) 취업자 비율	14.8%	12.4%	11.4%
비정규직근로자 비율	36.4%	36.3%	38.4%
남성	29.4%	29.4%	31.0%
여성	45.0%	45.0%	47.4%
정규직 대비 비정규직 임금비율	50.5%	48.3%	48.4%
월간 근로시간 (초과근로시간 포함)	152.4간	163.6시간	164.2시간
시간당 임금	20,573원	19,316원	19,806원
저임금근로자 비율	17.0%	16.0%	15.6%
산업재해 사망률 (만 명당)	1.08명	1.09명	1.07명
여성근로자임금비율 (남성근로자 대비)	32.2%	32.3%	32.7%
노동조합 조직률	12.5%	14.2%	14.2%

자료: 국가지표체계, (각년도). 고용 관련 지표, <https://www.index.go.kr/>에서 2022.12.20. 인출

따라서 고용의 질을 종합적으로 평가하기 위해서는 보다 세심한 접근이 필요한데, 이를 위해 한국은행 고용분석팀 연구(송상윤, 배기원, 2022)에 주목하고자 한다. [그림 3-10]에서 알 수 있듯이 취업자 수로 나타나는 고용의 양은 고용의 질에 비해 코로나19로 인한 감소 폭이 훨씬 작았을 뿐 아니라 회복세도 양호하였다. 이에 반해 고용의 질은 코로나 직후인 2020년에 큰 폭으로 하락하였고, 코로나 확산 이전 수준을 회복하지 못하고 있다.

[그림 3-10] 고용의 양(취업자수)과 질(지수) 추이



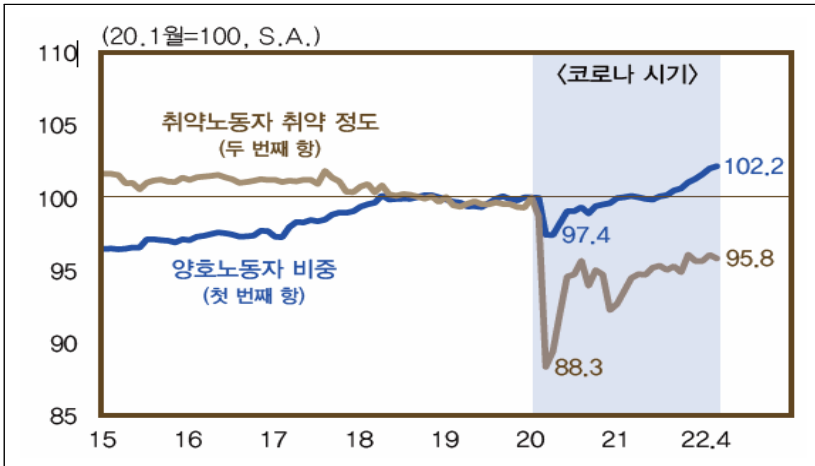
자료: 경제활동인구조사, 저자 계산, 송상윤, 배기원. (2022). 우리나라 고용의 질 평가, BOK 이슈노트, 제2022-22호, 서울: 한국은행. p.7에서 재인용.

이들 연구는 고용의 질을 평가하기 위해 먼저 좋은 일자리를 ‘계약기간의 정함이 없어 고용이 안정적이고, 근로 시간이 충분하며, 실직 위험이 낮은 부문의 일자리’(송상윤, 배기원, 2022)로 정의한 후, 고용의 질 지수

해석의 용이성, 데이터 제약 등을 고려하면서 3가지 평가항목을 제시하였다. ① 종사상 지위의 안정성, ② 근로시간 부족 여부, ③ 노동자가 속한 부문(산업, 종사자규모, 직업)의 실직 위험을 통해 고용의 질을 평가하였는데, 이 중 2가지 이상 항목에서 취약하면 ‘취약 노동자’ (3가지 항목 모두 취약 시 ‘매우 취약군’), 나머지는 ‘양호 노동자’로 분류하였다.⁴⁾

[그림 3-11] 고용의 질 지수 추이 분해

(단위: 20.1월=100, S.A.)



자료: 경제활동인구조사, 저자 계산, 송상윤, 배기원 (2022) 우리나라 고용의 질 평가, BOK 이슈 노트, 제2022-22호, 서울: 한국은행. p.7에서 재인용.

4) 종사상 지위의 안정성의 경우 계약기간이 없는 상용직이 좋은 일자리라면, 계약기간이 있는 상용직, 임시직·일용직 및 자영업자 등은 불안정한 일자리로 분류하였다. 다음으로 근로시간 부족 여부는 주당 36시간 이상 혹은 자발적으로 36시간 미만 일하는 경우 좋은 일자리로 간주되는 반면, 일거리 부재, 사업부진, 조업중단 등 비자발적인 요인으로 인해 36시간 미만인 경우 불안정한 일자리로 보았다. 마지막으로 실직 위험의 경우 3가지 하위요소 중 2가지 이상이 해당하면 실직 위험이 큰 노동자로 간주하였다. 즉 산업의 경우 2017~19년 평균 기업소멸률이 전 산업 평균보다 높으면 실직 위험이 높는데, 광업, 도소매업, 숙박음식업, 예술·스포츠·여가업, 사업시설관리업 등이 이에 해당하였다. 종사자 규모는 기업소멸률이 높은 종사자 규모 5인 미만의 소상공인일 경우, 직업은 실업자·구직단념자 비중이 높은 단순노무, 서비스, 기능원 등 관련 종사자의 경우 실직 위험이 큰 노동자로 분류하였다(송상윤, 배기원, 2022).

고용의 양 보다는 질의 회복 속도가 더딘 것은 바로 [그림 3-11]에서 처럼 고용의 질 분포의 양극화가 심화되고 있다는 사실에 기인하고 있다. 즉 고용의 질이 양호한 노동자를 중심으로 고용의 양이 증가하여 코로나 이전 수준을 회복한 반면, 코로나 확산 초기에 취약노동자들의 고용의 질은 크게 악화된 데다 회복도 느리게 진행되고 있기 때문이다. 특히 일거리 부재, 사업 부진, 조업 중단 등 비자발적 요인으로 인해 주당 36시간 미만인 노동자 비중이 코로나 이전 수준을 웃도는 데다, 근로시간 감소가 고용이 불안정하고 실직 위험이 큰 노동자를 중심으로 나타나면서 가장 취약한 일자리 비중은 오히려 커지게 되었다(송상윤, 배기원, 2022).

〈표 3-5〉 코로나 이후 소득계층별 가계소득 변화(2019년 대비 2020년 변화율)

(단위: %)

	가구소득	가구소득 (이전소득 제외)	근로소득	소비지출
1분위	1.8	-9.6	-11.8	-1.9
2분위	1.0	-4.4	-7.8	-4.7
3분위	1.6	-1.3	-2.3	-4.1
4분위	3.0	-1.4	0.9	2.2
5분위	3.1	1.0	-0.6	-1.4

주: 전년동기비 실질 증가율(%), 연간 증가율은 분기 증가율의 평균

자료: 통계청, 가계동향조사(2인 이상, 실질 기준), 강두용 외. (2021). 코로나 팬데믹 이후 1년의 한
국경제-경제적 영향의 중간평가. 세종: 산업연구원에서 재인용

이와 같은 고용의 질의 양극화는 필연적으로 취약노동자의 소득에도 부정적인 영향을 미치게 된다.⁵⁾ 일례로 〈표 3-5〉는 코로나 발생 전후 소득 5

5) 코로나 팬데믹의 확산으로 취약 노동자의 근로시간이 줄어들고 이로 인해 고용불안정성과 소득불평등이 악화되는 것은 우리나라 노동시장만의 문제는 아니었다. OECD 2021년 고용전망(Employment Outlook)에 따르면, 코로나19 위기가 노동시장에 미친 영향은 저임금, 저학력, 청년층 등 일부 집단에 집중된 경향이 있었으며, 정부의 대대적 지원을 통해 평균적인 가계소득은 보호하였으나 특정집단은 여전히 일자리 및 소득손실의 위험에 취약한 상태이다(OECD, 2021a).

분위 그룹별로 이전소득을 제외한 가계소득의 변화를 보여주고 있다. 가장 소득수준이 낮은 1분위 계층은 2020년 연간 소득이 전년 대비 10% 가까이 감소하였고, 특히 경기저점인 2020년 2분기에는 소득 감소 폭이 17%를 넘는 반면, 고소득계층인 5분위의 2020년 소득은 전년에 비해 오히려 증가하였다. 이처럼 저소득계층의 근로소득 감소 폭이 더 크게 나타났다는 점은 이들 계층이 고용 충격(일자리 상실)으로 소득 상실을 겪었으며, 감염병으로 인해 큰 타격을 받은 대면형 서비스업들에 영세 자영업의 비중이 높다는 사실에 기인한다(강두용 외, 2021). 코로나 위기 전이었던 2019년 하반기에 전체 고용의 약 62%가 재택근무 불가능 직종에, 약 35%가 대면업무 강도가 높은 직종에 종사하였던 것으로 파악되고 있는데, 대면업무 강도가 높고 재택근무도 용이하지 않아 코로나 위기에 가장 취약한 직종은 전체 취업자의 약 32%를 차지한 것이었다(김지연, 2021).⁶⁾

결국 코로나 위기의 주요 특징은 사회적 약자인 취약노동자(와 영세 소기업)의 피해는 심각했던 반면, 상위소득자(와 일부 대기업들)은 감염병으로 인한 경제적 충격이 크지 않았고 일정 부분 방역조치의 성과로 오히려 소득(과 이윤)이 상승한 소위 ‘K자형 양극화’가 나타났다는 것이다.

6) 나아가 코로나19 시기 도입된 비대면 디지털기술로 인해 대면-재택근무 불가능 직업군의 일자리를 영구적으로 사라질 가능성도 큰데, 이러한 직업군 종사자들은 평균적으로 교육수준이 낮고 고용형태가 불안정하며 평균 임금수준 또한 낮기 때문에 코로나의 충격에서 벗어나는 것은 쉽지 않을 것으로 예상된다(김지연, 2021).

제4절 돌봄 영역

1. 코로나19와 돌봄 부담의 증가

돌봄은 가족구조 및 여성의 역할 변화에 의해 야기되는 신 사회적 위험의 핵심적 문제이다(김혜영, 선보영, 김상돈, 2010; 류연규, 2012; 송다영 2014). 전통적으로 가족이 수행해 온 어린 자녀, 노인, 장애인에 대한 돌봄의 기능이 약화됨에 따라 정부가 돌봄을 지원하고 제공하는 돌봄의 사회화가 주요한 정책영역으로 부각되었다. 우리나라의 경우에도 보육서비스 및 초등돌봄서비스 확대, 육아휴직 활성화, 장기요양보험제도 실시 및 지역사회 돌봄지원체계 강화 등을 통해 가족의 돌봄부담을 완화하는 정책을 시행해왔다.

그러나 2020년에 코로나19가 확산되면서 정부는 방역을 위해 어린이집 및 유치원을 비롯해서 초중고교의 등교가 완전 혹은 부분적으로 중단되었고, 장기요양보험의 등급판정이나 신규 돌봄 신청도 중단되었다. 노인과 장애인을 위한 돌봄서비스 및 사회복지시설 운영을 중단하면서 돌봄 문제가 사회적 이슈로 부각되었다. 돌봄서비스는 대민서비스(human service)이기 때문에 현금급여와 달리 사회적 거리두기 정책에 즉각적으로 영향을 받았기 때문이다.

코로나19 확산기 동안 국가가 제공하는 돌봄서비스가 중단 또는 감소되면서 돌봄에 대한 부담은 가족에게 전가되거나 돌봄 공백을 발생시켰으며, 정부는 돌봄 공백의 문제를 인식하고 긴급돌봄 시행 등 다양한 정책을 시행하였다.

1) 아동 돌봄

사회적 거리두기 시행과 이에 따른 휴원, 휴교, 그리고 긴급돌봄 등과 같은 정책적 대응의 결과로서 코로나19 시기 돌봄에 대한 가족의 부담 증가는 필연적 현상이었다. 아동 돌봄 영역에서 코로나19 영향을 추적할 수 있는 공식통계자료는 매우 제한적이라고 할 수 있다. 보육통계는 매년 생산되지만, 이용자 수와 이용기관에 대해서만 조사하기 때문에 코로나19에 따른 이용률 감소는 통계에 반영되지 않는다. 또한, 보육실태조사나 여성가족패널 등 정기적으로 국가통계자료에서는 조사 시점에 따라 코로나19의 영향이 반영되지 않을 수 있다.

보육실태조사의 경우, 3년 주기로 실시되며 2018년과 2021년에 조사가 이루어졌다. 2021년은 대체로 어린이집의 휴원이 종료되고 지속가능한 돌봄 체제로 전환이 이루어진 시기이기 때문에 어린이집 휴원으로 인한 이용자의 서비스 이용 감소를 포착하기 어렵다. 실제 보육실태조사의 결과에서는 2018년에 비해 2021년 조사에서 아동의 보육서비스 이용률이 오히려 증가한 것으로 제시되었다(김은설 외, 2021). 여성가족패널은 2020년에 조사가 이루어졌으나 6월 이후 조사가 이루어졌기 때문에 해당 시점을 기준으로 한 조사항목은 코로나19 영향을 반영하지 못했다. 최근, 안미영(2020)이 여성가족패널을 분석한 결과에서도 유사하게 보육서비스 이용이 감소하지 않았다고 제시되었다.

한편, 매년 조사하는 아동패널의 경우, 2019년 자료까지 공개되고 있으며, 돌봄보다는 아동의 발달이나 시간 사용에 관한 내용이 조사에 포함되어 있다. 아동실태조사의 경우, 현재 5년 단위로 조사가 이루어지고 있으며, 가장 최근 조사가 2018년에 이루어졌기 때문에 이 조사자료 역시 코로나19의 영향을 반영하지 않는다. 이러한 상황에서 여성정책연구원,

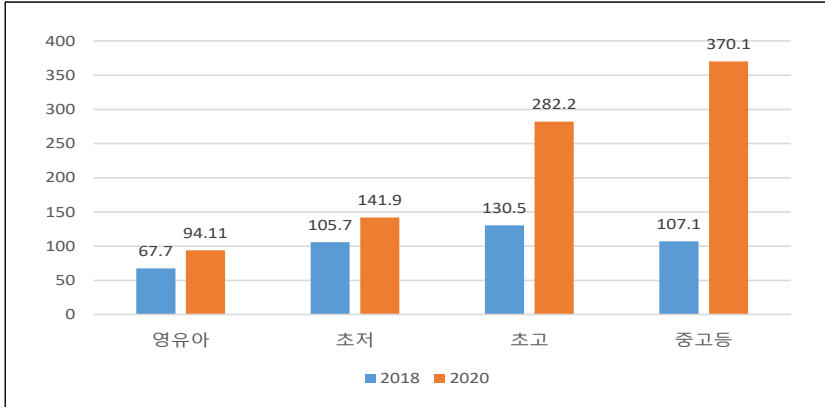
한국보건사회연구원, 육아정책연구원 등의 국책연구기관이나 아동권리 보장원과 같은 공공기관에서는 코로나19 시기의 돌봄공백에 대한 별도의 조사를 시행한 바 있다. 그러나 이들 자료는 대체로 원자료를 공개하지 않고 있으며, 돌봄부담 및 돌봄공백을 측정하는데 사용한 척도가 달라 이에 대한 별도의 메타분석은 어렵다. 이에 본 단락에서는 해당 자료를 활용한 연구보고서의 내용을 중심으로 코로나19가 아동의 삶에 미친 영향을 살펴보고자 한다.

아동권리보장원에서 실시한 코로나19와 아동의 삶 조사의 결과를 살펴보면, 2018년의 아동실태조사와 비교하여 아동이 혼자 혹은 형제자매와 있는 시간이 크게 증가하였다. 아동실태조사의 경우, 일주일 동안 아동이 보호자 없이 하루에 30분 이상 혼자 혹은 형제·자매끼리만 있었던 적이 있는지에 대해 조사한 결과이며, 코로나19와 아동의 삶 조사에서는 미등교일에 혼자 혹은 형제자매끼리만 있는 시간을 조사한 결과이다. 아동 혼자 혹은 형제자매끼리만 있는 시간은 아동 연령이 낮을수록 적으며, 연령이 높아지면서 증가하는 경향이 제시되었다. 2018년 아동실태조사 결과와 비교할 때 모든 연령층에서 증가한 것을 알 수 있다. 특히, 영유아의 경우, 형제자매와 있는 경우에 영유아 형제자매(0~6세)가 전체의 약 48.7%로 나타나 형제자매로부터 적절한 돌봄을 기대하기 어려운 상황에서 방치된 상황이 발생한 것으로 제시되었다.

어려움은 자녀 연령이 증가할수록 증가하는 양상을 보였는데, 이는 자녀 연령이 높아질수록 학교의 등교 중단으로 인한 학습 공백에 대한 문제에 대처하기 위한 사교육비 증가를 반영하는 것으로 보인다.

[그림 3-12] 혼자 혹은 형제자매와 있는 시간 변화

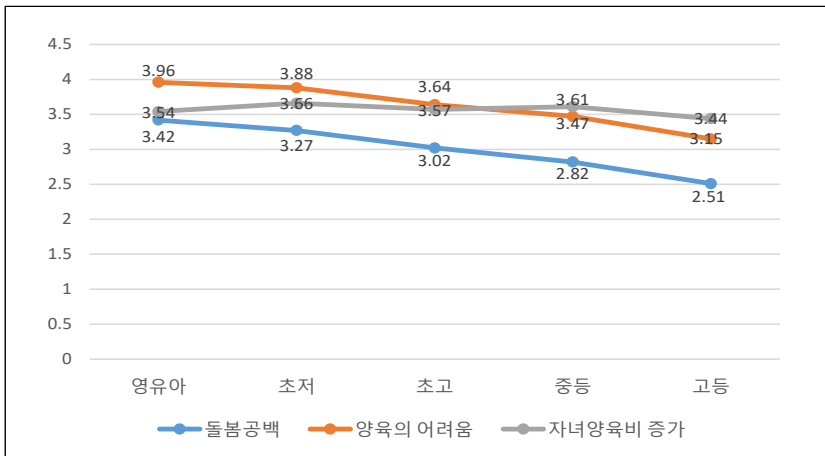
(단위: 분)



자료: 류정희 외, (2018). 2018년도 아동종합실태조사. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원. p.417~ 418; 김선숙, 김세원, 호준, 김성희, 문영은. (2021). 코로나 19 아동의 삶 조사, 아동권리보장원. p. 31, 82, 162, 251, 343에서 재작성.

[그림 3-13] 코로나19 발생으로 인한 자녀돌봄의 어려움

(단위: 점)



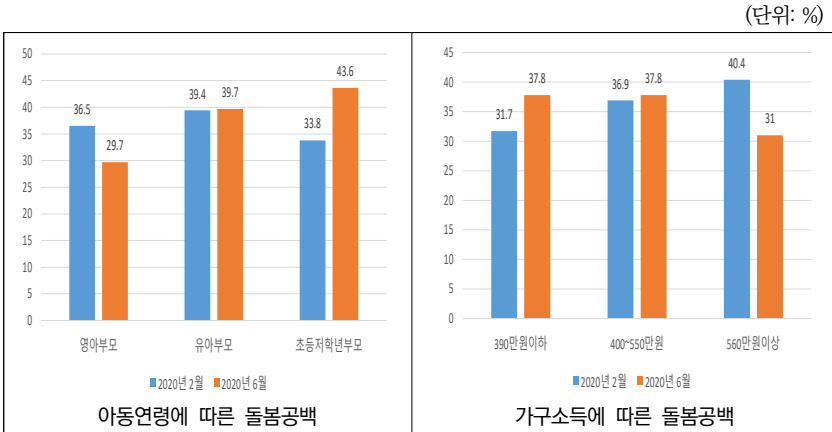
자료: 김선숙 외. (2021). 코로나 19 아동의 삶 조사, 서울: 아동권리보장원. p.51, 52, 109, 110, 197, 198, 275, 287, 288, 289, 379, 380에서 재작성.

또한, 코로나19 발생으로 인한 자녀 돌봄의 어려움을 5점 척도로 조사한 결과, 돌봄 공백, 자녀 양육의 어려움은 대체로 자녀 연령이 높을수록 감소하는 양상을 보였다. 돌봄 공백은 자녀를 돌봐줄 사람이나 낮 시간 동안 안전하게 있을 곳 등을 찾기 어려워서 아동이 혼자 혹은 형제자매끼리만 방치되는 것을 의미하며, 양육의 어려움은 가족 내 양육시간 증가 등으로 인한 양육부담의 증가를 의미한다.

육아정책연구소(2020)는 2020년 3월과 6월에 1, 2차에 걸쳐 만 0~8세 자녀를 둔 564명의 부(60.3%)와 모(39.7%)를 대상으로 돌봄부담 증가에 대한 조사를 실시하였다. 조사에서는 코로나19로 인해 어린이집 및 학교가 휴원 혹은 휴교하는 기간에 돌봄 공백을 파악하고자 하였다(최윤경, 박원순, 최윤경, 안현미, 2020). 조사 결과에 따르면, 2월 시기 영아 자녀를 둔 부모의 36.5%, 유아 자녀를 둔 부모의 39.4%, 그리고 초등학교 저학년 자녀를 둔 부모의 33.8%가 돌봄 공백을 경험한 것으로 나타났다. 반면, 6월에는 돌봄 공백의 경험빈도가 다소 감소하였는데, 특히 영아 자녀를 둔 부모의 경우 돌봄 공백이 6.8%p 가량 감소하였고, 초등학교 저학년 자녀를 둔 부모의 경우 9.8%p 가량 증가하였다.

이외에 초록우산 어린이재단에서 전국 초중고생 1,009명을 대상으로 진행한 ‘코로나19가 아동·청소년에게 미친 일상 변화’ 설문조사에 따르면, 평일 낮 시간대에 보호자 없이 집에 머무른 초등학생은 46.8%로 나타났다(정익중, 이수진, 강희주, 2020).

[그림 3-14] 코로나 위기상황으로 인한 돌봄공백 발생 여부



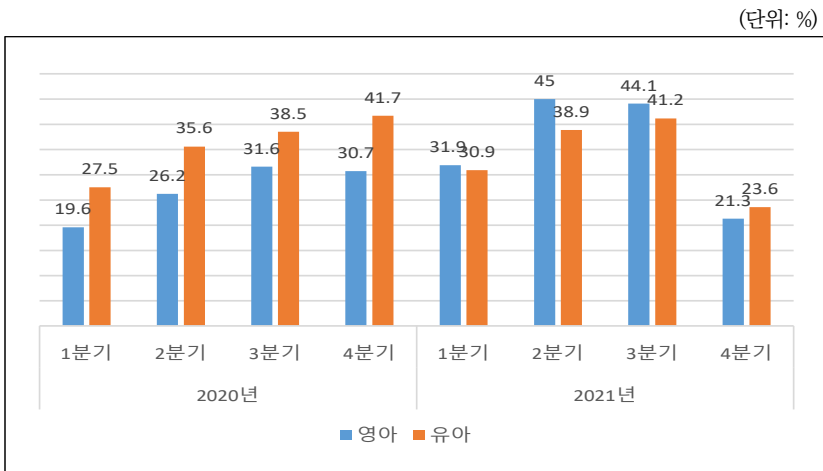
자료: 최윤경 외. (2020). 코로나19 육아분야 대응체계 점검 및 돌봄공백 지원 방안 연구, 서울: 육아정책연구소, p.62에서 재작성.

이러한 결과는 어린이집의 경우 대부분 긴급돌봄을 제공하면서, 돌봄이 필요한 아동에 대한 기관 돌봄이 재개된 반면에 초등학교는 원격수업 등이 병행되는 한편 긴급돌봄의 제공 수준은 코로나19 이전에 크게 미치지 못했기 때문이다. 2021년 보육실태조사에서 현재 어린이집을 다니고 있는 자녀를 대상으로 2020년 3월 이후 어린이집 휴원기간 동안 긴급보육을 이용한 적이 있는지를 분석한 결과에 따르면, 긴급보육을 이용하지 않은 비율이 39.3%로 제시되었다. 또한, 영아보다는 유아가구에서 긴급보육을 이용한 비율이 높게 제시되었는데 영아의 긴급돌봄 이용은 2021년 2, 3분기에 크게 증가하였다(김은설 외, 2021).

또한, 육아정책연구소가 부모 564명을 대상으로 온라인으로 실시한 설문조사 결과를 살펴보면, 긴급돌봄 이용률은 영·유아 자녀를 둔 가구에서 높게 나타났다. 만 2세 이하 영아는 12%, 만 3~5세 유아는 17%가량이 긴급돌봄을 이용했다. 반면 초등 저학년의 돌봄교실 이용률은 코로나

19 사태 이전보다 절반가량 줄어 6% 선에 그쳤다. 또한, 어린이집 휴원 기간 중 긴급보육 이용은 휴원이 장기화되고 지역사회 내 대규모 집단이 다소 감소 추세를 보이던 2020년 2분기 이후 긴급 보육·돌봄 이용률은 지속적으로 증가한 것을 알 수 있다. 2021년 1분기에는 계절 영향으로 다시 감소세를 보이지만, 2021년 2~3분기에는 2020년에 비해서도 이용률이 크게 증가한 것을 알 수 있다.

[그림 3-15] 어린이집 휴원 중 긴급보육 이용 여부

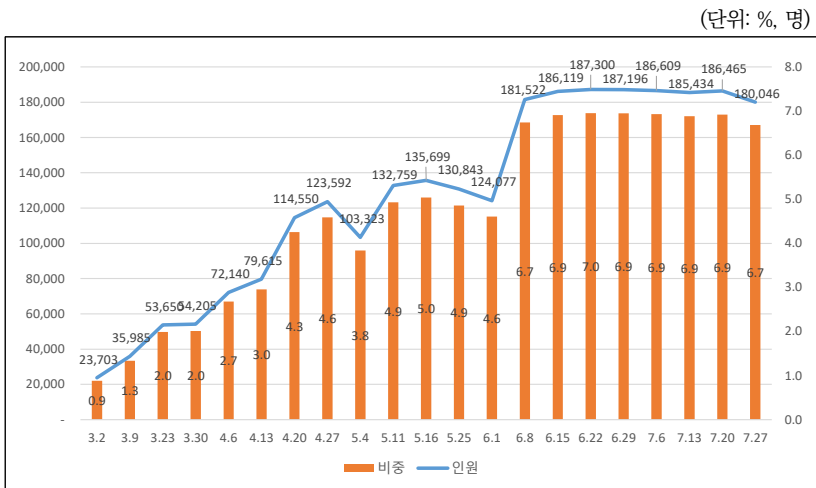


자료: 김은설 외. (2021). 2021년 전국보육실태조사, 서울: 육아정책연구소, p.354에서 재작성.

반면, 초등학교의 긴급돌봄은 영유아에 크게 미치지 못했다. 2020년 5월 기준으로 긴급돌봄에 참여한 유아는 241,554명으로 해당 연령대 아동의 39.1% 가량이 긴급돌봄에 참여하였으나 초등학생은 130,843명으로 해당 연령대 아동의 4.8%만이 긴급돌봄에 참여하였다(이연희, 2020.08.28). 개학이 연기되던 4월 초순에는 전국적으로 8만 명의 초등학생이 돌봄교실에 참여하였으나, 온라인 개학이 시작된 4월부터 5월말

경에는 13만 명이 참여하였다. 등교수업이 이루어진 6월 이후에는 18만 명이 참여해 전체 초등학생 아동 중 약 6.7% 가량이 초등돌봄교실을 이용하였다.

[그림 3-16] 초등돌봄교실



자료: 이연희. (2020.08.28.). 코로나19 장기화로 초등돌봄 꾸준히 늘었다...등교 이후 폭증. 뉴시스. https://www.newsis.com/view/?id=NISX20200827_0001145371에서 2022. 10. 21. 인출

2) 노인 돌봄

노인 돌봄 영역에서도 코로나19 영향을 추적할 수 있는 공식통계자료는 제한적이다. 건강보험공단에서 공개하는 장기요양보험통계는 월별 자료가 공개되고 있어 코로나19의 영향이 일정 부분 반영되었을 수 있다. 그러나 이 자료는 장기요양보험 이용자에 대한 급여 이용자 수, 급여일, 급여비 정보만 공개하기 때문에 전체 고령자의 돌봄 공백을 측정하는데

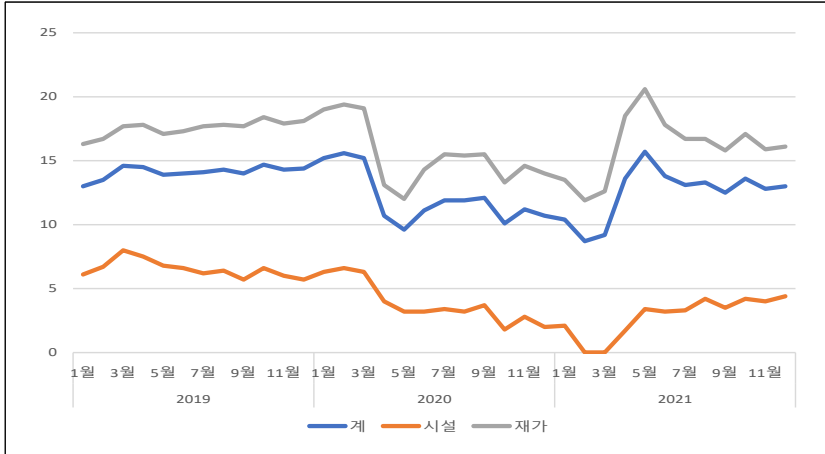
는 한계가 있다. 다음으로, 2년 주기로 조사되는 고령화패널과 3년 주기로 조사되는 노인실태조사가 각각 2020년에 실시됨에 따라 코로나19의 영향을 측정할 수 있는 여건을 제공한다. 다만, 앞서 제시한 바와 같이 코로나19가 1년 내내 동일한 수준을 보였던 것이 아니며, 돌봄공백은 실질적으로 서비스가 중단되는 시기에 발생하기 때문에 정례 조사의 시점에 따라 돌봄 공백이 측정될 수도 있고, 되지 않을 수도 있다.

고령화패널은 8월에서 12월까지 조사가 이루어졌는데 실질적으로 코로나가 심각하지 않은 시기에 조사가 많이 이루어졌으며, 돌봄이 필요한 사람이 조사 표본에 충분하게 포함되지 않아 돌봄 공백을 측정하는데 적합하지 않다. 노인실태조사는 2월부터 11월까지 조사가 이루어져 코로나19로 인해 돌봄이 중단된 시기를 일정 부분 포함하고 있다. 그러나 역시 조사시기가 길어 코로나19의 영향을 정확히 측정하는데는 한계가 있다. 아동돌봄 영역에서는 이를 보완하기 위해 다양한 기관에서 별도의 조사를 실시하여 코로나19 시기의 돌봄 공백을 측정하였으나 노인돌봄 영역은 이러한 조사가 거의 이루어지지 않았다. 이에 본 연구는 장기요양보험 통계와 노인실태조사 자료를 중심으로 노인돌봄 영역에서의 변화를 분석한다.

건강보험공단(2022)의 장기요양 급여이용수급자 실적을 살펴보면 2020년에는 2019년에 비해 시설 및 재가 서비스 이용자의 증가율이 뚜렷이 낮았다. 특히, 코로나19로 인해 급여신청이 중단된 지역이 많았던 2~3월의 증가율 감소가 뚜렷하게 제시되었으며, 코로나19 확산이 다소 억제되던 6~7월에는 증가하다가 9월 이후부터 다시 증가율의 하락세가 뚜렷하게 나타난다. 2020년 초기에는 돌봄은 방역을 위해 일시적으로 중단되거나 축소되는 형태를 보였으나, 2021년에는 코로나19가 장기화되면서 돌봄서비스를 최대한 정상적으로 제공하는 방향으로 전환되었다.

[그림 3-17] 급여 이용자 수 전년 대비 증가율

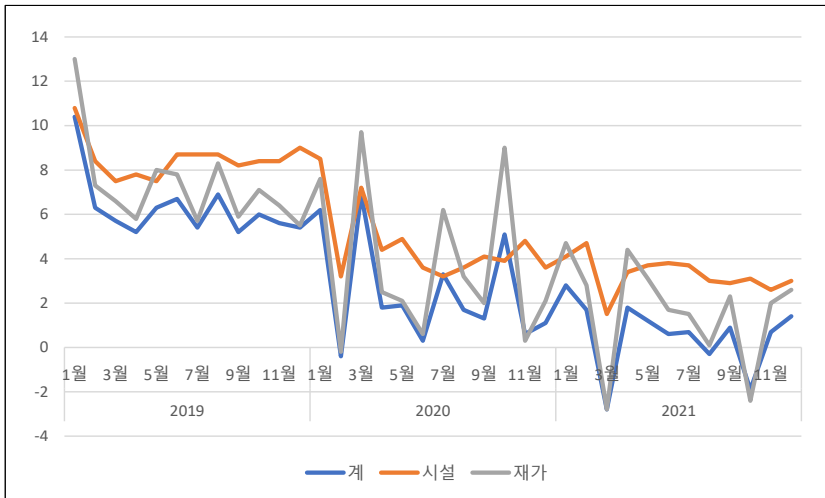
(단위: %)



자료: 건강보험공단, (2022), 노인장기요양보험통계 원자료; 구체적인 수치는 <부표 1>에 제시함

[그림 3-18] 1인당 급여비 전년 대비 증가율

(단위: %)

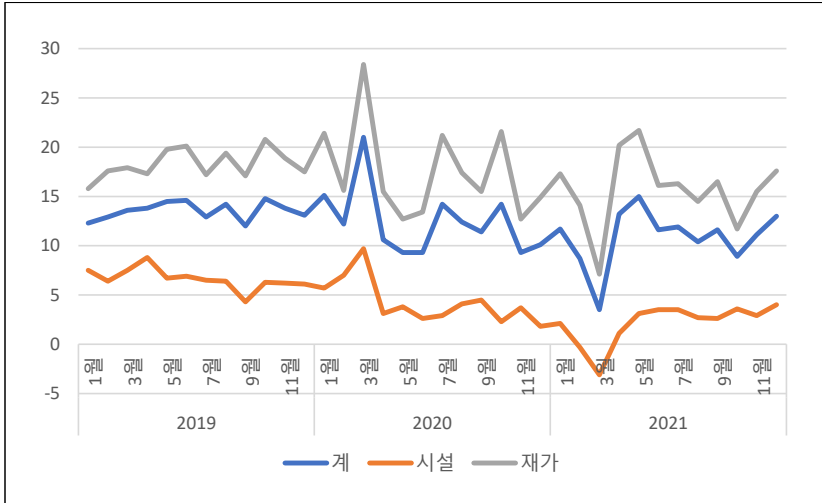


자료: 건강보험공단, (2022), 노인장기요양보험통계 원자료; 구체적인 수치는 <부표 2>에 제시함

장기요양 급여 일수는 이용자 실적과는 다른 패턴을 보이는데, 2월과 3월 시기 급여 일수가 급격히 증가하였으며, 9월에도 증가하는 양상을 보였다. 이러한 패턴은 재가서비스에서 두드러지게 나타났다. 2020년 2~3월의 급여 일수의 증가세는 집합시설 등의 이용이 제한되면서 개별서비스 성격을 가지는 재가서비스 이용이 증가한 결과로 해석된다. 이후 급여 일수의 증가세는 전년 수준을 유지하다가, 2021년 코로나19 확산 시기에 감소세를 보인다. 2021년 3월 이후 돌봄시설은 ‘운영’을 기본원칙으로 하고 철저한 방역 하에 서비스를 제공하는 것을 방향으로 설정하면서 전반적으로 2019년과 유사한 증가율을 보인다.

[그림 3-19] 급여일수 전년대비 증가율

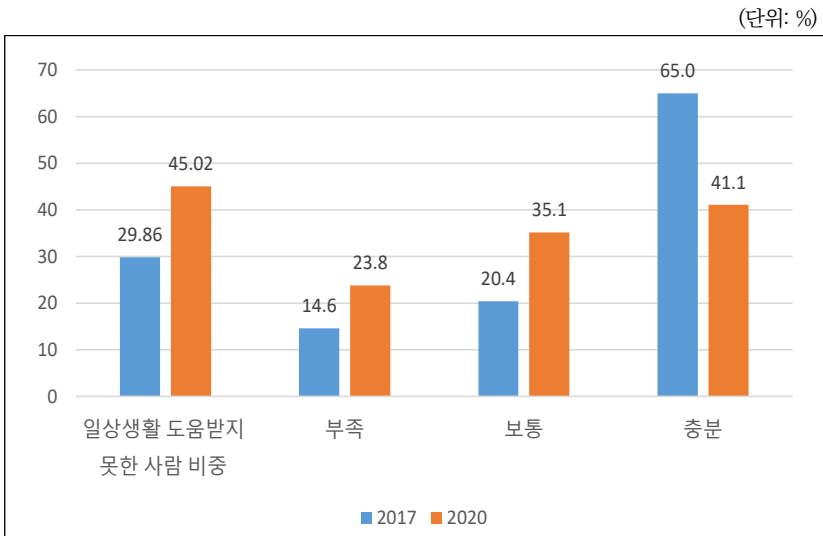
(단위: %)



자료: 건강보험공단, (2022), 노인장기요양보험통계 원자료 분석; 구체적인 수치는 <부표 3>에 제시함

노인실태조사에서 돌봄공백을 확인할 수 있는 문항은 ‘귀하께서는 일상생활을 수행하는 데 가족이나 가족 이외의 사람에게서 도움을 받으십니까?’라는 질문과 ‘귀하께서는 현재 가족이나 친척, 장기요양서비스 등을 통해서 받는 도움이 충분하다고 생각하십니까?’라는 질문으로 조사되는 문항이다. 해당 문항에 대한 응답을 살펴보면, 2017년에 도움을 받지 못한 사람의 비중이 29.86% 수준이었으나, 2020년에 45.02%로 크게 증가하였다. 또한 도움을 받은 사람 중 돌봄 충분도는 대체로 감소하였는데, 부족하다고 응답한 사람의 비중이 2017년 14.6%에서 2020년 23.8%로 증가하였고, 충분하다고 응답한 사람의 비중은 2017년 65.0%에서 2020년 41.1%로 감소하였다.

[그림 3-20] 일상생활 도움받지 못한 사람 비중 및 돌봄충분도

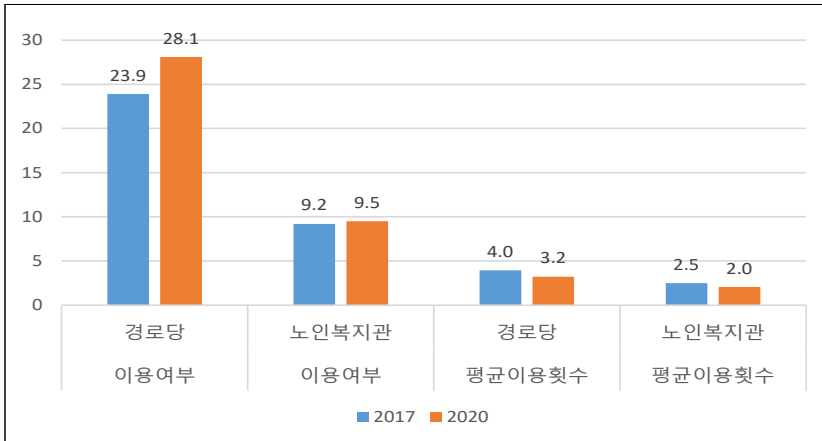


자료: 정경희 외. (2017). 2017년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원; 이윤경 외. (2020). 2020년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원 원자료 분석

사회적 거리두기의 확대에 따라 경로당, 노인복지관 등 이용시설에 대한 접근성 변화를 살펴본다. 경로당, 노인복지관은 직접적인 개인 돌봄을 수행하지는 않더라도 식사 제공 등 간접적인 돌봄 기능을 수행하는 경우가 많기 때문이다. 경로당 이용 여부를 살펴보면, 2017년에 비해 2020년에 경로당을 이용했다고 응답한 사람의 비중은 증가하였다. 이는 앞서 제시한 바와 같이 노인실태조사의 조사 기간이 3월부터 11월까지로 경로당이나 노인복지관의 휴관 기간과 운영 기간을 모두 포괄하고 있기 때문으로 해석된다. 반면, 경로당 평균 이용횟수는 2017년 한주 4.0회에서 3.2회로 감소하였음을 알 수 있다. 또한 노인복지관 역시 이용율이 9.2%에서 9.5%로 소폭 증가하였으며, 노인복지관의 평균 이용횟수도 2.5회에서 2.0회로 감소하였다.

[그림 3-21] 경로당 및 노인복지관 이용여부 및 빈도

(단위: %, 회)



자료: 정경희 외. (2017). 2017년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 이윤경 외. (2020). 2020년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원 원자료 분석

코로나19 기간 동안 사회복지관은 운영을 전면 중단하기보다 필수 기능을 중심으로 운영을 지속하였다. 예를 들어, 경기지역 내 사회복지관 중 노인맞춤서비스를 실시하지 않은 복지관은 12.2%에 불과하였으며 대부분의 신체, 정서 및 사회적 자립지원을 실시하지 않은 복지관은 19.6%에 머물렀다. 또한, 이러한 서비스는 대부분 대면과 비대면 혼합 방식으로 지원되었다(신재은 외, 2020).

〈표 3-6〉 경기도 내 사회복지관의 코로나19 기간 동안 실시 사업 현황

(단위: 개소, %)

기능	구분	미실시	실시		
			대면	비대면	대면+비대면
위기 및 취약 노인지원	신체·정서·사회적 자립지원	10(19.6)	4(7.8)	5(9.8)	32(62.7)
	노인맞춤 서비스	6(12.2)	7(14.3)	3(6.1)	33(67.3)
	사례관리	4(6.9)	10(17.2)	5(8.6)	39(67.2)
	유관기관연계	3(5.3)	5(8.8)	15(26.3)	34(59.6)
	기타	4(22.2)	3(16.7)	2(11.1)	9(50.0)
지역사회 생활자원 연계 및 지원	서비스 중재, 조정	10(20.8)	6(12.5)	5(10.4)	27(56.3)
	복지허브화	12(37.5)	1(3.1)	4(12.5)	15(46.9)
	돌봄 지역자원 연계	3(5.8)	8(15.4)	9(17.3)	32(61.5)
	기타	4(30.8)	1(7.7)	1(7.7)	7(53.8)

주: 중복 포함

자료: 신재은 외. (2020). 위드코로나(With Corona) 시대 경기도 사회복지현장의 쟁점과 개선과제, 수원: 경기연구원, p.42.

2. 돌봄 부담 증가의 이질성

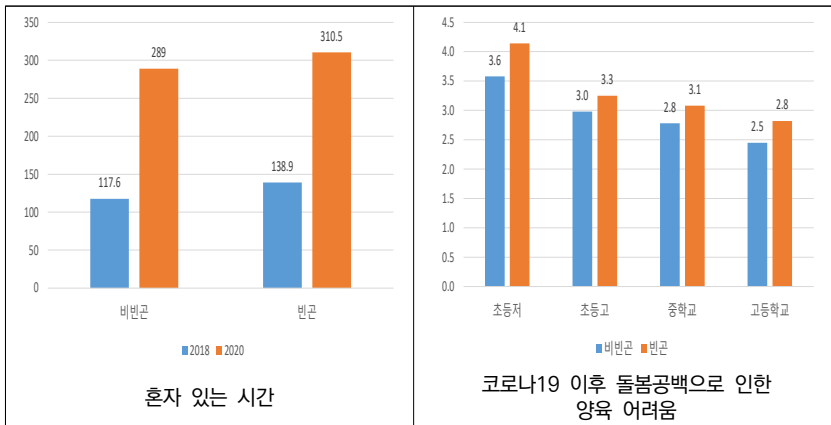
1) 영유아·아동

코로나19로 인한 돌봄부담 변화는 ① 소득, ② 맞벌이 여부 ③ 한부모 가구 여부의 세 가지 범주에서의 정리한다. 소득수준은 중위소득 50% 하

위 가구를 빈곤가구로 정의하고, 50% 상위 가구를 비빈곤 가구로 구분하였다. 아동의 돌봄공백은 가정의 사회경제적 수준에 따라 그 차이가 확대된 것으로 나타났다. 2018년에는 18세 미만 아동이 혼자 있는 시간이 비빈곤 아동이 일 기준 117.6분, 빈곤 아동은 138.9분이었다. 2020년 코로나19 시기에 비빈곤 아동은 289분, 빈곤 아동은 310.5분으로 나타났다. 또한, 코로나19로 인한 양육 어려움 역시 소득 수준에 따라 차이를 보였다. 모든 연령대에서 비빈곤 가정에 비해 빈곤 가정에서 돌봄공백으로 인해 경험하는 어려움이 컸다.

[그림 3-22] 코로나19 전후 소득수준에 따른 돌봄부담의 변화

(단위: 분, 점)



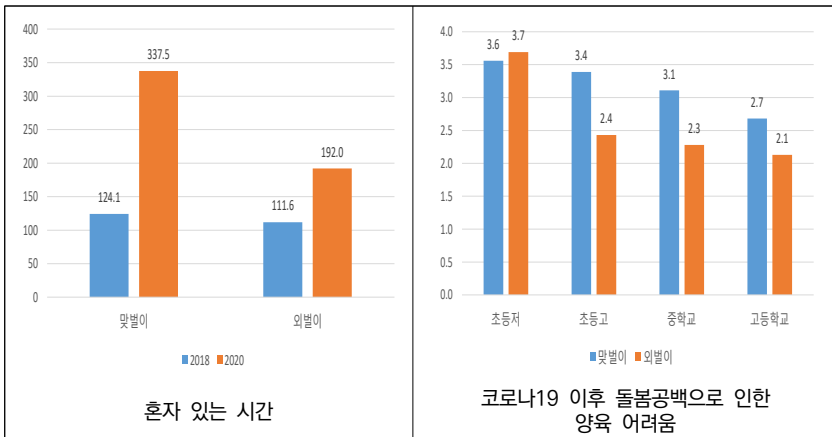
주: 2018년 자료는 아동방치시간으로, 일주일 동안 아동이 하루에 30분 이상 혼자 또는 형제자매와 있는 시간을 조사한 자료이며(류정희 외, 2018), 2020년 자료는 미등원일에 혼자 또는 형제자매와 있는 시간을 조사한 자료임(김선숙 외 2021). 양육 어려움은 가장 어려운 경우가 5점임.
 자료: 김시아. (2021). 포스트코로나시대 아동중심 재난대응 방안 연구, 2021년사회복지공동학술대회산학협력세션 발표자료, p.9.

맞벌이 여부를 중심으로 돌봄부담 변화를 살펴보면, 2018년 아동실태 조사에서는 맞벌이 가구가 외벌이 가구에 비해 돌봄 공백이 약간 높은 수

준이었으나, 코로나19 시기에 차이가 크게 증가하였다. 맞벌이 가구에 속한 아동이 코로나19 시기 혼자 혹은 형제자매끼리만 있는 시간은 일 기준 337.5분으로 외벌이 가구(192.0분) 보다 145.5분 가량 높았다. 반면 부모가 인지한 양육의 어려움은 맞벌이 여부에 따른 차이가 다소 낮았다. 초등학교 저학년 자녀를 둔 부모의 경우, 외벌이 가정이 맞벌이 가정보다 양육의 어려움을 더 크게 경험하고 있었다. 이는 외벌이 가정의 경우, 맞벌이 가정보다 모의 직접 돌봄 시간이 길어져서 나타나는 결과로 해석된다. 초등학교 고학년부터 맞벌이 가구가 경험하는 어려움이 외벌이 가구보다 높은 것으로 제시되었다.

[그림 3-23] 코로나19 전후 맞벌이 여부에 따른 돌봄부담의 변화

(단위: 분, 점)



주: 2018년 자료는 아동방치시간으로, 일주일 동안 아동이 하루에 30분 이상 혼자 또는 형제자매와 있는 시간을 조사한 자료이며(류정희 외, 2018), 2020년 자료는 미등원일에 혼자 또는 형제자매와 있는 시간을 조사한 자료임(김선숙 외 2021). 양육 어려움은 가장 어려운 경우가 5점임.

자료: 김시아. (2021). 포스트코로나시대 아동중심 재난대응 방안 연구, 2021년사회복지공동행동학회 사회과학협력세션 발표자료, p.9.

은기수(2020)는 2020년 6월 한국갤럽이 온라인으로 실시한 ‘코로나19와 한국의 아동 돌봄 설문조사’ 자료를 활용하여 무급 돌봄 시간을 제시하였다. 0~12세 자녀를 1명 이상 둔 기혼 남녀 1,252명을 대상으로 코로나19 이전과 이후의 부모의 하루 평균 무급 자녀 돌봄시간을 조사한 결과, 코로나19 시기 전업주부의 돌봄시간이 매우 높게 나타나는 것으로 제시되었다. 맞벌이 여성의 경우, 코로나19 이후 무급 자녀 돌봄시간이 일 기준 약 43분 증가한 데 비해 전업주부 여성은 3시간 32분 가량 증가한 것으로 제시되었다.

〈표 3-7〉 하루 평균 무급 자녀 돌봄시간

(단위: 시간)

	본인		배우자	
	코로나19 이전	코로나19 상황	코로나19 이전	코로나19 상황
맞벌이 일하는 여성	5:03	6:47	3:02	3:50
전업주부	9:06	12:38	2:18	2:47
맞벌이 일하는 남성	3:08	3:54	4:40	5:37
홀벌이 일하는 남성	3:01	3:30	9:37	12:27

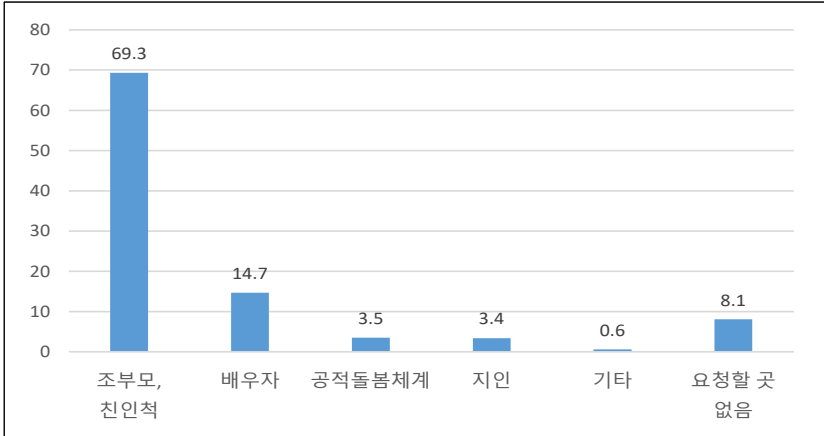
자료: 은기수. (2020). 코로나19 팬데믹과 자녀 돌봄의 변화, 월간 노동리뷰, 2020년 11월호. p.40

또한, 인구보건복지협회가 조사한 제8차 저출산인식조사⁷⁾에서는 맞벌이 여성이 긴급 시 아이돌봄을 요청할 수 있는 곳을 조사한 결과, 조부모 및 친인척에게 요청했다는 응답이 69.3%로 제시되었고 요청할 곳이 없다는 인식이 8.1%로 나타났다. 이러한 결과는 돌봄부담에 있어 여성이 남성에 비해 경험하는 어려움이 높으며 맞벌이 가구 여성은 아이를 맡길 곳이 없는 어려움을 크게 경험하는 반면, 외벌이 가구 여성은 직접 돌봄 시간의 증가로 인한 양육 어려움을 경험한 것으로 제시된다.

7) 해당 조사는 만 9세 이하 자녀를 양육하는 맞벌이로 일하는 여성 1천명을 대상으로 온라인으로 진행되었다.

[그림 3-24] 맞벌이 여성이 긴급시 돌봄을 요청할 수 있는 곳

(단위: %)

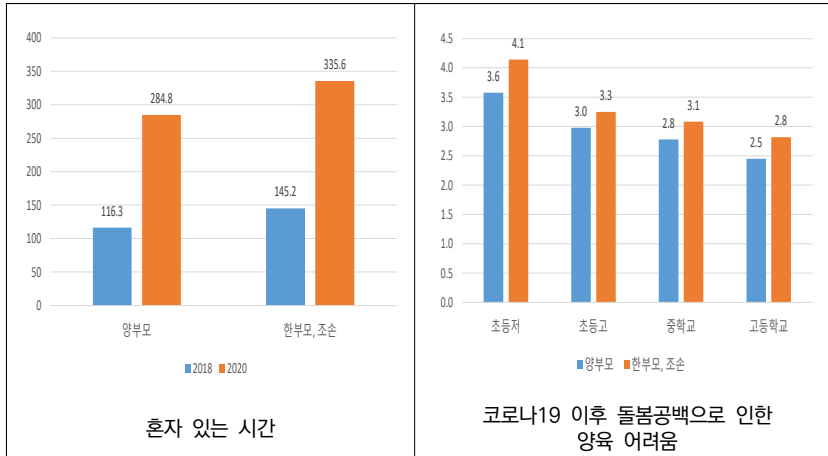


자료: 인구보건복지협회. (2020). 코로나19와 워킹맘의 양육실태, http://www.ppfk.or.kr/sub/data/report_material.asp?mode=view&bid=9&s_type=&s_keyword=&s_cate=&idx=44963&page=1에서 2022.10.2. 인출.

마지막으로, 한부모 가구 여부를 중심으로 돌봄부담 변화를 살펴보면, 2018년 아동실태조사에서는 맞벌이 가구와 마찬가지로 한부모 가구는 양부모 가구에 비해 돌봄 공백이 약간 높은 수준이었으나, 코로나19 시기에는 이 차이가 크게 증가하였다. 한부모 가구에 속한 아동이 코로나19 시기 혼자 혹은 형제자매끼리만 있는 시간은 일 기준 335.6분으로, 양부모 가구(284.8분) 보다 50.8분 가량 높았다. 부모가 인지한 양육의 어려움에서도 한부모 가구는 양부모 가구에 비해 일관적으로 높은 어려움을 경험하는 것으로 제시되었다.

[그림 3-25] 코로나19 전후 한부모 가구 여부에 따른 돌봄부담의 변화

(단위: %, 점)



주: 2018년 자료는 2018년 아동종합실태조사에서 아동방치시간으로, 일주일 동안 아동이 하루에 30분 이상 혼자 또는 형제자매와 있는 시간을 조사한 자료이며, 2020년 자료는 아동권리보장원에서 미등원일에 혼자 또는 형제자매와 있는 시간을 조사한 자료임.

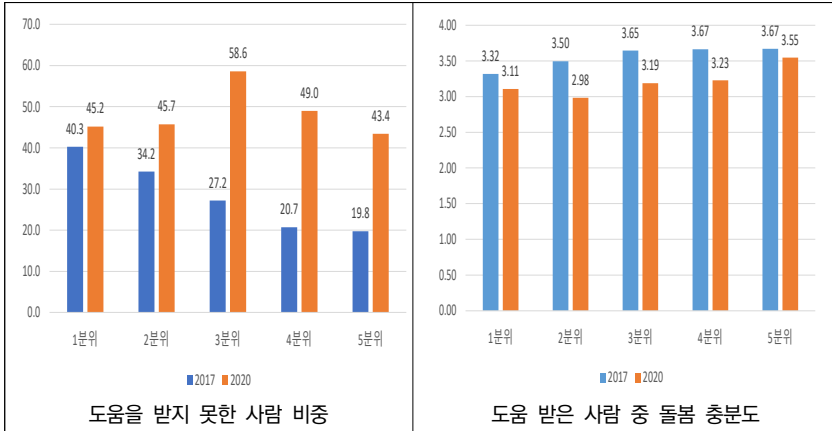
자료: 김시아. (2021). 포스트코로나시대 아동중심 재난대응 방안 연구, 2021년사회복지공동학술대회산학협력세션 발표자료. p. 9, 13.

2) 노인돌봄

코로나19로 인한 노인돌봄 변화는 가구 특성 및 형태에 따라 ① 소득수준 ② ADL 장애 여부 ③ 1인 가구 여부의 세 가지 기준에 따라 정리할 수 있다. 소득수준은 분위별로 제시하고 있는데, 모든 분위에서 2017년에 비해 2020년에 돌봄 부담이 증가하였으나 이러한 차이는 소득이 높을수록 그 차이가 큰 것을 알 수 있다. 또한, 충분도의 측면에서는 1분위와 5분위에 비해 2~4분위에 속한 사람들의 돌봄의 충분도가 낮다고 인식하고 있었다.

[그림 3-26] 소득수준에 따른 도움받지 못한 사람 비중과 돌봄 충분도

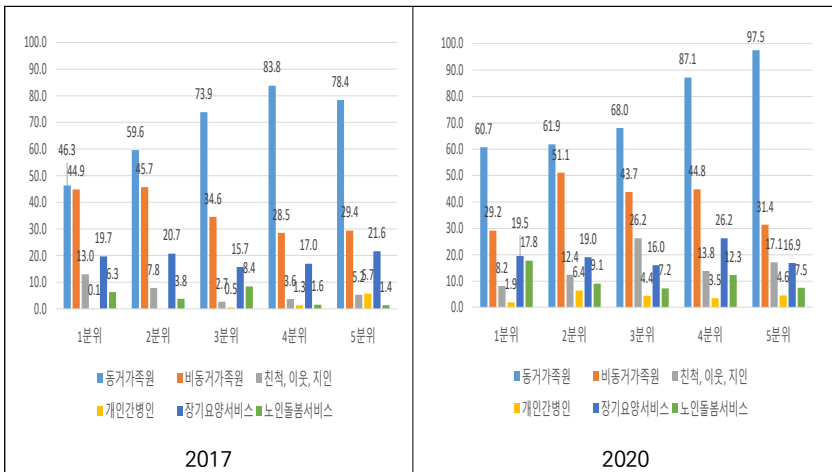
(단위: %, 점)



자료: 정경희 외. (2017). 2017년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원; 이윤경 외. (2020). 2020년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원 원자료 분석

[그림 3-27] 소득수준에 따른 돌봄을 제공하는 주체

(단위: %)



주: 해당하는 모든 주체에 대해 중복으로 응답함

자료: 정경희 외. (2017). 2017년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원; 이윤경 외. (2020). 2020년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원 원자료 분석

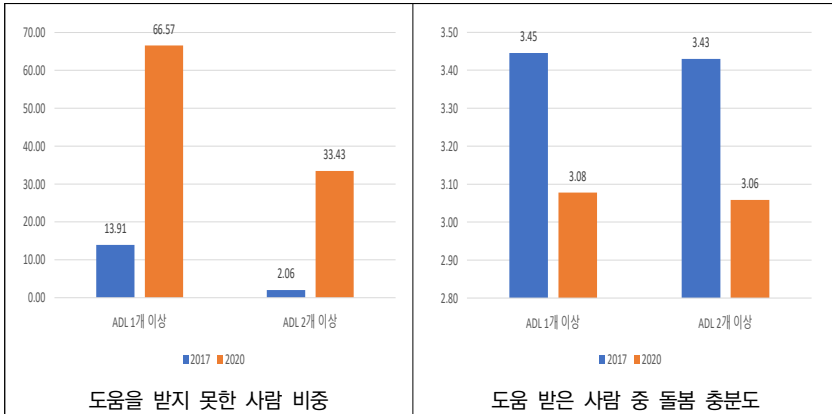
[그림 3-27]에서는 돌봄을 제공하는 주체를 제시하고 있다. 2017년에 비해 2020년에 돌봄을 제공하는 주체들이 보다 다변화된 양상을 보인다. 또한, 1분위에 속한 사람들의 경우 노인돌봄서비스와 같이 소득 기준이 적용되는 서비스에 대한 접근성이 높은 것으로 제시된다. 5분위에 속한 사람들은 동거가족으로부터 서비스를 제공받는 경우가 많은 것으로 제시되었다.

다음으로 ADL 장애 수준에 따른 도움 받지 못한 사람의 비중을 보면, 2017년에 비해 2020년의 ADL 장애가 있는 경우에 돌봄 공백이 크게 증가했다. ADL 장애 1개 이상인 사람의 경우, 2017년에 도움을 받지 못한 사람의 비중이 13.9% 수준이었던 것에 비해 2020년에는 66.57%가 도움을 받지 못한 것으로 제시되었다. 또한, ADL 장애 1개 이상을 가지고 있으면서 도움을 받은 사람의 돌봄 충분도 역시 2017년에는 3.45점이었으나 2020년에는 3.08점으로 충분성이 감소한 것으로 제시되었다.

이러한 양상은 ADL 장애 2개 이상인 사람의 경우에서도 유사하게 제시되었다. 2017년에 도움을 받지 못한 사람의 비중이 2.06% 수준으로 ADL 2개 이상 장애를 가진 사람의 대부분이 도움을 받았던 것에 비해 2020년에는 33.43%가 도움을 받지 못한 것으로 제시되었다. 또한, ADL 장애 1개 이상 도움을 받은 사람 중에서의 돌봄 충분도 역시 2017년에는 3.43점이었으나 2020년에는 3.06점으로 소폭 감소한 것으로 제시되었다.

[그림 3-28] ADL 장애수준에 따른 도움받지 못한 사람 비중과 돌봄 충분도

(단위: %, 점)

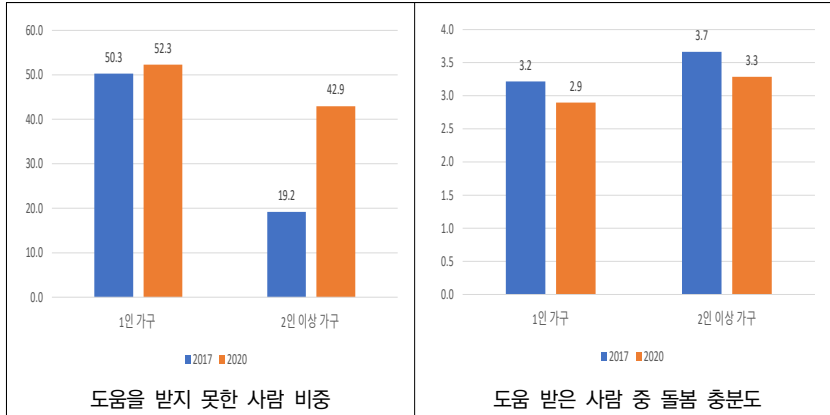


자료: 정경희 외. (2017). 2017년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원; 이윤경 외. (2020). 2020년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원 원자료 분석

마지막으로, 1인 가구 여부에 따른 도움 받지 못한 사람의 비중을 살펴보면, 2017년에 비해 2020년의 1인 가구 여부에 따른 돌봄 공백이 소폭 증가한 데 비해 2인 이상 가구의 돌봄 공백이 크게 증가했음을 알 수 있다. 반면, 돌봄 충분도는 1인 가구가 2인 이상 가구보다 약간 더 낮게 제시되었다. 이러한 결과는 [그림 3-29]와 [그림 3-30]과 같이 1인 가구의 경우 노인돌봄서비스나 장기요양서비스와 같은 공적서비스에 대한 접근성이 유지된 반면, 2인 이상 가구에서는 가족 돌봄에 대한 의존이 높아 가족이 돌보지 못하는 경우에 돌봄 공백으로 이어진 측면이 있기 때문으로 해석된다.

[그림 3-29] 1인 가구 여부에 따른 도움받지 못한 사람 비중과 돌봄 총분도

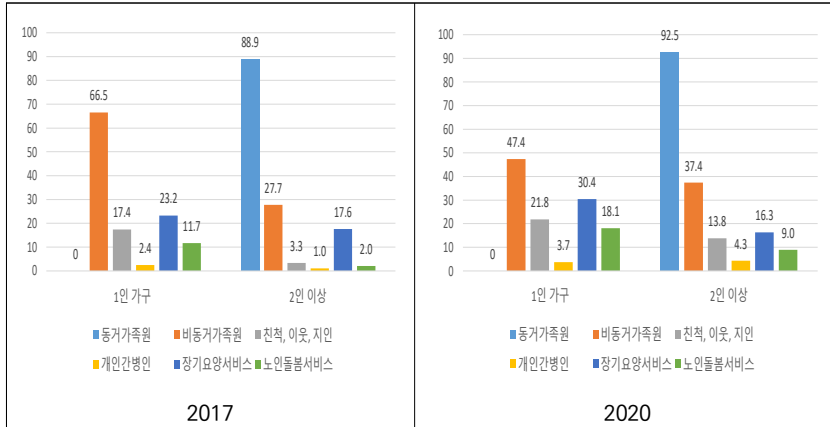
(단위: %, 점)



자료: 정경희 외. (2017). 2017년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원; 이윤경 외. (2020). 2020년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원 원자료 분석

[그림 3-30] 1인 가구 여부에 따른 돌봄을 제공하는 주체

(단위: %)



주: 해당하는 모든 주체에 대해 중복으로 응답함.

자료: 정경희 외. (2017). 2017년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원; 이윤경 외. (2020). 2020년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원 원자료 분석.

제5절 사회적 관계 영역

1. 코로나19와 사회적 관계의 위기

코로나19 팬데믹은 각국 정부의 엄격한 방역조치를 불러와 학교와 공공기관이 폐쇄되었고, 각종 대면행사가 취소되었으며, 사회적 거리두기로 사람들 간의 교류가 제한되었다. 이에 따라 사회적 고립, 외로움, 사회적 교류의 단절과 같은 사회적 관계 위기가 사회적 위험으로 부상하는 계기가 되었으며, 정책적 대응이 필요한 사회적 위험의 확장을 의미한다.

가족해체와 1인 가구 증가는 가족이 담당했던 돌봄의 위기를 가져왔을 뿐 아니라, 사회적 관계 축소와 개인주의 심화를 동반해 왔다. 이러한 상황에서 코로나19 팬데믹은 사회적 일상의 근본적 변화를 초래하였다. 주요 공공시설과 복지서비스가 폐쇄되거나 위축되었고, 비접촉·비대면의 일상화를 가져와 타인과의 만남과 관계를 위축시키는 새로운 사회적 규범이 확산되었다. 지금까지 사회적 고립이나 단절과 같은 사회적 관계의 문제는 개인의 선택에 의한 것으로 간주되어 사회적 개입의 대상으로 고려하기 어려웠으나, 코로나19 팬데믹을 통하여 사회적 고립과 외로움 문제의 광범위한 확산이 이루어지면서 새로운 차원의 사회적 위험으로 다루어져야 할 필요성이 높아지고 있다.

여기에서는 사회적 고립과 외로움을 축으로 사회적 관계의 위기에 대한 개념과 관련 선행연구를 고찰하는 한편, 사회적 위험으로서 사회적 관계의 위기를 측정할 수 있는 지표체계를 정의하고, 이를 측정할 수 있는 국내외 주요 통계자료를 활용하여 사회적 관계의 위험에 대한 시계열적 분석을 진행한다.

가. 사회적 관계 및 관련 개념의 검토

사회적 관계는 크게는 사회의 구성원들 간에 나타나는 유대를, 미시적으로는 개인의 접촉 범위에 있는 사람들과 사적 관계를 의미한다(강동훈, 2021:4). 이러한 정의는 사회적 연결망(social network)으로 사회적 관계를 바라보는 관점으로, 한 개인의 모든 사회적 접촉(social contacts)을 포함하는 개념이기도 하다(Ell, 1984). 이러한 개인의 연결망에 근거한 사회적 관계는 개인이 크고 작은 문제에 직면하였을 때 도움을 주고받을 수 있는 사회적 지지체계가 작동하고 있는지로 파악되는데, 이러한 연결망(인맥)의 범위는 고정되어 있지 않은 다양한 사람들로 구성된다. 가족은 물론 친구, 이웃, 직장동료, 공식적인 돌봄제공자(helper)도 포함될 수 있다. 이런 측면에서 강동훈(2021)은 사회적 관계가 대개는 사회적 관계망과 사회적 지지로 양분된다고 지적한다. 전자는 개인을 둘러싼 관계의 수를 나타내는 양적이고 구조적인 부분을 나타낸다면, 후자는 사회적 관계의 기능적이고 질적인 의미를 가진다고 정리하고 있다.

개인 연결망 또는 사회적 관계망에 주목하는 것은 사회적 자본(social capital)이나 사회적 응집(social cohesion)과 같이 사회의 질적 차원에 주목한 사회학적 개념에서도 흔히 발견된다. 먼저 사회적 자본의 논의에서 Boudieu(1986)는 집단에의 소속과 연대를 강조하고 있고, Putnam(1993)은 사회적 자본의 구성요소로 사회적 관계망 규범, 신뢰를 제시하고 있으며, Coleman(1988)의 경우에도 사회적 자본의 핵심은 사회적 관계망과 규범에 있다고 보았다(김성아, 2022: 118에서 재인용). 즉, 사회적 자본 논의에서 가장 많이 인용되는 정의에서 빠지지 않는 요소가 바로 사회적 관계(relationship) 또는 연결망(networks)이다. 또한, 사회적 응집의 정의와 측정을 논의하는 연구들에서도 협조적인 사회

적 상호작용(Vertovec, 1999), 사회적 네트워크를 창출하고 뒷받침하는 것(Philip and Berman, 2003)을 강조한 바와 있다. 또한 사회적 응집의 사회적 목적이 사회적 관계, 상호작용, 연계를 강화하는 것이라 할 수 있을 것이다(Berger-Schmitt, 2000).

사회정책의 측면에서는 사회적 배제(social exclusion)의 개념 역시 중요한 시사점을 제공한다. 사회적 배제는 빈곤이나 불평등과 같은 기존의 사회정책 패러다임으로 설명할 수 없는 다차원적인 사회문제·균열·갈등을 분석할 때 포괄적으로 사용되고 있다(Burchardt et al. 2002). 특히, 장기실업, 빈곤, 공공서비스로부터의 배제 뿐 아니라, 지역사회와 사회적 연결망으로부터 분리되어 있는 관계성에 주목하고 있다는 점에서 시사점을 갖는다. 빈곤이나 실업으로 인해 다른 사람이나 집단과의 교류가 끊기고 이러한 상태가 비자발적으로 지속된다면 사회적 배제의 차원에서 문제를 바라볼 수 있다(김성아, 2022).

나. 사회적 관계의 위기: 사회적 고립과 외로움

현대사회에서 시민들이 경험하는 사회적 관계 위기는 흔히 사회적 고립이나 외로움이라는 개념으로 파악된다. 그런데, 연구자에 따라 사회적 고립과 외로움을 개념적으로 분리하기도 하고, 외로움을 사회적 고립의 일부로 파악하기도 한다.

외로움을 고립의 일부로 파악하는 것은 양자를 개념적으로 구분하기 어렵다는 인식에 기초하고 있다. 고립은 객관적 상태를 지칭할 뿐 아니라 고립으로 인한 감정의 결과까지 포함하고 있다고 보기 때문이다. 이러한 측면에서 고립을 객관적 고립과 주관적 고립으로 구분한 연구들은 객관적 고립을 사회활동 및 참여의 부재, 소규모 사회네트워크와의 단절로 보

고, 주관적 고립을 외로움과 동일한 것으로 설정하고 있다(Cornwell & Waite, 2009; Perlman & Peplau, 1981; 서영석, 안수정, 김현진, 고세인, 2020에서 재인용).

국내에서도 김춘남, 박승민, 박승희, 김서인(2018)은 사회적 고립을 ‘개인의 선택이 아닌 비자발적 요인에 의해 개인, 지역사회 및 사회와의 상호작용이 지속적으로 감소하여 사회적 관계망이 줄어들고, 중국에는 외부와 고립된 상태에 이르러, 고독감, 외로움 등의 부정적인 심리상태를 경험하고 사회의 일원으로서 누려야 할 권리로부터 배제되는 것’으로 정의한다. 즉, 자발성 여부와 외로움 경험 여부의 두 차원에서, 비자발적이며 외로움을 경험할 때 사회적 고립으로 정의하는 것으로, 외로움은 사회적 고립을 구성하는 요소가 된다.

또한 유민상, 신동훈(2021) 역시 사회적 고립을 ‘한 개인이 사회와 다차원적으로 고립된 상태’로 규정하면서, ‘한 개인이 타인과의 관계망이 없거나 거의 없는 상태’를 나타내는 외부적 고립과 ‘한 개인이 사회적 관계망에서 고립감을 느끼고 있는 상태’를 말하는 내부적 고립으로 구분하고 있다(Zavaleta, Samuel & Mills, 2017; 유민상, 신동훈, 2021에서 재인용). 이들은 사회적 고립의 측정을 위해 외부적 고립을 사회적 접촉, 사회적 지원, 정서적 교류가 없거나 거의 없는 상태로, 외부적 고립은 인지된 사회적 고립이나 외로움으로 정의하고 있다.

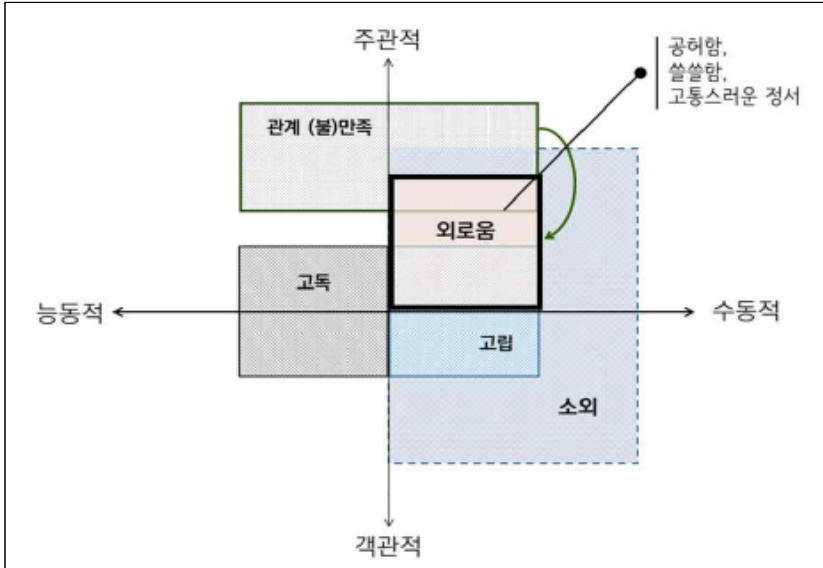
그러나, 사회적 고립을 객관적인 상황으로, 외로움은 부정적인 정서를 나타내는 주관적 감정으로 파악함으로써 이 둘을 개념적으로 분리하는 것이 보다 일반적인 접근이라 할 수 있다. 고립은 ‘사회적 교류와 접촉이 결여된 상태’(Vincenzi & Grabosky, 1987; 서영석 외, 2020에서 재인용), ‘삶의 유지에 있어 중요한 다른 사람과의 관계가 단절되어 있거나 사회적 지지가 결여된 정도’를 의미한다(Marsden, 1987; 박찬웅, 김노을,

유부원, 윤민재, 2020에서 재인용). 김성아(2022) 역시 사회적 고립을 외로움과 구분하여 ‘공감과 도움을 주고받을 수 있는 타인이나 집단과의 교류가 결핍되어 정상적인 사회활동을 할 수 없는 상태가 지속됨’으로 정의한다. 사회적 고립의 측정 역시 정서적 지표를 포함하지 않고 사회적 지지의 부재로 파악하고 있다. 또한 유럽연합에서도 사회적 고립을 타인과의 관계가 부재하거나 의미 있는 관계를 맺는 사람이 매우 제한적임을 나타내는 객관적 상황으로, 외로움은 주관적이며 부정적인 감정으로 구분하고 있다(Baarck et al., 2021). 외로움은 한 개인의 사회적 네트워크의 양과 질이 낮아진 것에서 비롯된 부정적(불쾌한) 경험을 지칭하는 주관적 감정상태를 의미한다(Perlman & Peplau, 1984; dHombres, B. et al., 2021에서 재인용).

특히, 여러 문헌을 포괄적으로 분석하여 외로움과 유사 개념을 논의한 서영석 외(2020)의 연구에서 외로움은 ‘관계에 대한 욕구가 좌절 또는 결핍되었을 때, 그에 대한 개인의 주관적 경험이나 상황 및 맥락에 등에 따라 느끼는 공허함과 쓸쓸함 등의 불쾌하고 고통스러운 정서’(서영석 외, 2020)로 정의되어, 객관적 상태로서의 고립과 구분되고 있다.

나아가, [그림 3-31]에서 볼 수 있듯이, 외로움은 고독, 소외, 관계불만족과 같은 개념들과도 차이가 있다. 외로움은 비자발적인 고통의 상태인 반면, 고독은 자발적으로 선택될 수 있고 자신의 내면에 귀 기울이는 긍정의 의미를 가질 수 있다는 면에서 개념적으로 구분된다. Baarck et al.,(2021) 역시 고독을 자발적이며 긍정적 감정으로 정의하며 부정적 정서인 외로움과 명확히 분리시키고 있다. 또한 소외는 대인관계, 심리내적, 사회 구조적 맥락 등 매우 광범위한 차원에서 경험되는 상대적 박탈감으로 정의되며, 관계불만족은 타인과의 관계에서 자신이 원하는 만큼 욕구 충족이 되지 못한 상태로 인지적 평가에 초점을 맞추는 개념이다(서영석 외, 2020).

[그림 3-31] 선택과 인식 차원에 따른 외로움 및 유사 개념 구분



자료: 서영석 외. (2020). 한국인의 외로움: 개념적 정의와 측정에 관한 고찰. 한국심리학회지: 일반, 39(2), p. 217.

이 연구에서는 사회적 관계 위기를 사회적 고립과 외로움이라는 두 개념으로 파악하고자 한다. 여기서 사회적 고립은 사회적 연결망이 부재(부족)하고 사회적지지 체계가 작동하지 않는 객관적 상태를, 외로움은 사회적 고립의 상황에서 느끼게 되는 부정적인 정서를 의미한다.

다. 코로나19와 사회적 관계의 위기에 대한 기존 논의

가족해체와 1인 가구의 증가는 사회적 고립에 대한 논의를 촉발시키는 계기가 되었지만, 2019년 코로나19 팬데믹으로 사회적 거리두기나 봉쇄 등의 극단적인 방역정책이 전지구적으로 확대되면서 사회적 고립이나 외

로움에 대한 연구가 국내·외에서 급격히 증가하고 있다.

Buecker와 Horstmann(2021)은 코로나 팬데믹 초기에 수행된 여러 실증 연구들을 체계적으로 분석하였다. 팬데믹 직전에는 사회적 고립 및 외로움이 상당히 안정된 수준을 보이거나 서서히 감소하는 경향을 보였으나, 코로나 팬데믹 기간 중 인지된 사회적 관계의 질이 팬데믹 이전보다 악화된 것은 물론, 사회적 관계의 양적 측면에도 사회적 상호작용이 더 감소하였다고 결론지었다. 하지만 사회적 관계가 축소된 정도는 팬데믹이 정점에 다다른 이후 시간이 지남에 따라 완화되는 경향을 나타내었다고 덧붙이고 있다.

또한 dHombres, B. et al.(2021)은 인구의 고령화, 단독가구의 증가, 재택근무의 확산, SNS 등 의사소통방식의 변화 등이 외로움에 대한 관심을 증가시키고 있으며, 특히 코로나 팬데믹으로 봉쇄, 방역, 통행금지, 사회적 거리두기, 지역 활동이나 축제 취소 등으로 사회적 고립과 외로움 수준을 크게 시켰을 것으로 보고 있다. 유럽사회조사(European Social Survey, ESS)를 통해 지난 한 주간 외로움을 느낀 빈도로 외로움을 직접 측정하고, 친구·친지·동료와의 사회적 만남 또는 교류의 빈도가 한 달에 한 번 이하면 사회적 고립으로 정의하고 있다. ESS 자료에 대한 분석 결과 북유럽이 사회적 고립과 외로움 수준이 낮은 것으로 나타난 반면, 동유럽은 모두 높은 수준을 보였다. 연령층으로는 65세 이상과 46-64세 고령층의 사회적 고립 비율이 다른 연령대에 비하여 높은 것으로 나타났지만, 다른 조건들을 통제할 때 노인들이 더 외로움을 보고하는 비율이 높다는 증거는 없다고 분석하였다.

O'Sullivan et al.(2021)은 2020년 6월에서 11월 사이 10개 언어의 온라인 서베이를 통해, 101개 국가 20,398명의 응답자 자료를 수집하여, 팬데믹이 사회적 고립과 외로움에 미친 영향을 분석하였다. 이 국제비교

조사에서 21%의 응답자가 팬데믹 기간 중 심각한 사회적 고립 상황을 경험하였고, 6%는 팬데믹 이전에도 심각한 고립에 처해 있었다고 응답하였다. 응답자의 5분의 1이 일상적인 연결과 단절되었고, 13%는 코로나 기간 중 고립 수준이 악화되었다고 하였으며, 재정 상황과 정신건강이 외로움과 고립을 설명하는 중요한 요인이었음을 밝히고 있다.

또한 유럽연합에서 발간된 보고서에서도 이와 유사한 경향이 확인되고 있다(Baarck et al., 2021). Eurofound Survey 자료에 대한 분석 결과 2016년 12% EU 시민들이 대부분의 시간 동안 외로움을 느끼는 것으로 나타났으나, 코로나 팬데믹으로 인해 그 비율이 2배 이상으로 치솟아 25%까지 증가한 것으로 나타났다. 특히 18-25세 청년층 사이에서 그 비율이 4배로 증가하였고, 혼자 사는 사람들이 사회적 거리두기로 인해 더욱 고통스러운 경험을 한 것으로 나타났다.

개별 국가나 특정 집단에 초점을 맞춘 실증 연구들 역시 코로나 팬데믹 이후 사회적 관계의 위기와 이로 인한 부정적 감정 상태가 증가하였다는 분석을 쏟아내고 있다. Dahlberg(2021)는 코로나 팬데믹이 외로움 등과의 관련성에 대한 관심이 높아지고 있지만, 특히 노인들이 취약한 집단임을 지적하면서 노인 특히 초고령 노인에 대한 연구가 부족함을 지적하였다. 그는 팬데믹을 겪으며 외로움을 감소시키기 위해 기술에 기반한 해결책(비대면 원격 교류나 접촉)이 대안으로 제시되고 있으나, 노인들은 이러한 기술을 활용하기 가장 어려울 뿐 아니라 가장 외로움에 취약한 집단이고, 원격으로 이루어지는 사회적 접촉이 대면 교류를 완벽히 대체할 수 없음을 강조하였다.

반면 Peng & Roth(2022)는 디지털 수단을 통한 사회적 교류가 고령층의 사회적 고립을 완화시키는 것으로 나타났다는 상반된 결과를 제시하였다. 이들은 사회적 고립을 물리적 고립, 디지털 고립, 외로움으로 구

분하고, 미국의 50세 이상 고령자들이 팬데믹 전후에 겪은 변화를 분석하였다. 이들은 사회적 고립과 물리적 고립이 팬데믹으로 인한 방역정책으로 악화되었으나, 디지털 고립과 외로움은 변화 없었고, 물리적 고립 역시 코로나에 대한 염려가 커서 사회적 교류를 꺼렸던 사람들에게만 국한되어 증가하였다고 분석하였다. 결국, 물리적 고립이 사회적 거리두기 정책으로 증가한 것은 사실이지만, 미국의 50세 이상 고령자들은 디지털 접촉을 통하여 외로움이 악화되는 것을 방지하는 회복탄력성(resilience)를 보이고 있었다는 것이다.

이와 유사하게 영국의 성인들을 대상으로 22주간 인터넷 기반 종단 설문조사를 시행한 Sommerlad et al.(2021)의 연구에서도 방역으로 인한 봉쇄가 가져온 우울 증상에 상당한 편차가 있었음을 보이고 있다. 이들은 인지된 사회적 지지수준이 높은 응답자들이 낮은 우울 증상을 보였고, 봉쇄 기간 중 대면 또는 온라인·전화 접촉 수준이 높았던 사람들이 더 낮은 우울 증상을 보였다고 분석하였다. 접촉의 질적 측면이 양적 측면보다 우울 증상과 더 관련이 높았음을 강조하였다.

국내에서도 코로나19 팬데믹 이전부터 고령화 및 1인 가구의 증가가 촉발한 사회적 관계의 위기에 주목해 왔다. 배영과 박찬웅(2015)은 1인 가구의 인터넷 이용이 사회적 관계와 우울에 미치는 영향을 분석하였다. 이들은 1인 가구원이 온라인에서의 관계 활동에 적극적이지만, 가구의 유형보다는 세대 간의 차이가 더 크게 나타나는 것으로 분석하였다. 더욱이 온라인을 통해 새로 형성된 관계가 가족·친구 등 전통적 사회적 관계를 대체하는 사회적 관계망으로 작용하기는 어려울 뿐 아니라, 노인 1인 가구는 정보화 서비스 이용에 있어 다른 세대와 큰 격차를 보이고 있어 이들의 디지털 소외의 주목할 필요가 있음을 강조하였다.

코로나19 팬데믹 이전에 사회적 고립에 관한 체계적인 연구를 수행한

대표적인 사례로 김춘남 외(2018)의 연구를 꼽을 수 있다. 이들은 사회적 고립에 대한 광범위한 문헌조사를 통해 개념화를 시도하였을 뿐 아니라, 2009년에서 2017년 통계청 사회조사자료를 통하여 사회적 관계망의 변화추이를 분석하였다. 실증분석 결과, 전반적으로 사회적 관계망이 감소하는 경향이 나타났고, 특히 고연령, 여성, 농촌지역의 고립이 심각해지고 있음을 지적하였다.

2009년에서 2017년까지의 통계청 사회조사자료로 사회적 고립을 분석한 연구는 박찬웅 외(2020)에서도 발견된다. 사회적 고립을 생활 차원, 경제적 차원, 정서적 차원으로 구분하였고, 각 차원의 고립에 영향을 미치는 사회인구학적 요인이 상이하였음을 보였다. 즉, 고연령, 이혼이나 사별, 가구원 수가 적으면 생활차원의 사회적 고립에 직면하기 쉽고, 소득이 낮으면 경제적 고립에 처할 확률이 높으며, 저학력, 경제활동, 남성 등의 인구사회학적 요인은 정서적 고립의 위험요인이 됨을 실증하였다.

한국의 사회적 고립 상황을 국제비교를 통해 파악하고 그 사회적 비용을 추산한 실증연구도 있다. 김성아(2022)는 갤럽 월드폴 원자료를 활용하여, OECD 국가를 중심으로 행복 수준을 회복하기 위한 사회적 고립의 심리적 비용을 추산하였다. 그 결과 한국의 사회적 고립의 심리적 비용이 OECD 평균보다 3.8배 높은 것으로 나타나, 사회적 고립을 사회정책의 주요 의제가 되는 사회문제로 주목해야 할 필요를 제기하였다.

나아가 코로나19 팬데믹으로 인한 사회적 거리두기와 대면접촉의 축소가 장기화되면서 다양한 집단의 사회적 고립과 외로움에 주목하는 양적, 질적 연구들이 수행되어 왔다. 먼저, 청년층의 사회적 고립에 대한 연구로 정주호, 한연수, 김동욱, 조민효(2022)는 19-34세 청년 5,555명에 대한 설문조사를 바탕으로, 청년들의 사회적 고립의 실태와 유형을 분석하였다. 이들은 사회적 지지를 생활, 경제, 정서적 측면으로 구분하고, 사

회적 교류를 함께 분석하여 잠재집단분석을 시도하였다. 분석 결과 변함 없이 사회적 지지체계를 유지한 청년들은 전체의 54%에 불과하였다. 정서적 지지체계만 작동한 경우가 22%였고, 친구와 동료관계의 축소를 보인 경우가 10.7%, 사회적지지 체계 없이 소수의 사회적 관계망만 유지한 경우가 5.2%, 사회적지지와 사회적 관계망 모두가 결여된 사회고립 유형이 8%에 달하는 것으로 나타났다.

청년들의 고립실태에 대한 유민상, 신동훈(2021)의 연구에서도 청년들 중 고립감을 느낀 비율이 13.4%, 외로운 감정을 경험한 경우가 35%. 어려울 때 도와줄 사람이 2명 이하라고 응답한 비율도 18%에 달하는 것으로 나타났다. 또한, 청년들의 고립 기간이 길어질수록 그 상황이 더욱 악화되는 경향이 나타난다는 질적연구 결과를 함께 보고하고 있다. 대학생을 대상으로 한 손영준, 허만섭(2020) 역시 코로나19 팬데믹으로 인한 사회적 거리두기의 영향으로 소셜미디어 이용 시간이 팬데믹 이전보다 크게 증가하였고, 시간을 보내기 위한 사용 시간이 많을수록 무력감과 외로움이 커졌음을 보고하였다. 반면 주변과 소통하기 위하여 인스타그램이나 카카오톡을 사용하는 경우 그 이용 시간이 많을수록 응답자들의 외로움은 감소하는 것으로 나타났다. 소셜미디어 사용 자체가 무력감을 완화시키지는 못하지만, 이를 통해 사회적 지지를 얻을 수 있다면 외로움의 감소로 이어질 수 있음을 시사한다. 이윤정(2022)은 코로나 팬데믹으로 고립감을 호소하는 계층이 다양화되고 있음을 지적하며, 코로나 전담병원 근무 간호사 135명을 대상으로 사회적 고립이 우울에 영향을 미치지만, 사회적 지지를 통해 매개되는 효과가 있음을 확인하기도 하였다.

사회적 고립이나 외로움에 대한 질적연구로는 독거노인의 삶의 변화에 주목한 박지현, 이미혜(2021)와 정신장애인의 주돌봄자를 대상으로 한 박지영, 권태연(2022)의 연구가 있다. 박지현, 이미혜(2021)는 노인복지

관 이용이나 소모임 참여하며 만족스러운 삶의 살던 노인들이 코로나 팬데믹으로 사회적 거리두기, 시설 폐쇄, 사회관계 단절 등으로 정서적 불안, 외로움, 고립을 경험하고 있으며. 집에 혼자 있게 되면서 건강의 악화로까지 이어지고 있음을 지적하였다. 특히 비대면 접촉이 일상화되었으나 노인들은 이를 이용할 줄을 모르는 경우가 많아 디지털 소외의 문제가 두드러지고 있다고 강조하였다. 이와 유사하게, 박지영, 권태연(2022)은 코로나 이전에는 고립된 환자로 살아가던 정신장애인 자녀들과 부모 돌봄자들이 장애인 지원서비스를 통해 일상을 회복하는 과정에 있었으나, 팬데믹으로 모든 서비스가 중단 또는 축소되면서 증상이 재발하고, 주돌봄자의 독박 돌봄으로 되돌아가 이들의 고립이 심각해져 가고 있음을 보여주고 있다. 이렇듯, 코로나19 팬데믹으로 인한 사회적 고립 등 사회적 관계의 위기 문제는 노인·장애인 등 전통적인 취약계층에 더 심각하게 나타나고 있었다.

2. 사회적 관계 위기 분석을 위한 지표

사회적 위험으로서 사회적 관계 위기를 보여줄 수 있는 지표체계를 구성하고, 가용한 자료들을 수집하여 사회적 관계 위기의 국제 비교와 코로나 팬데믹 전후의 변화를 분석하고자 한다. 사회적 관계 위기를 분석함에 있어 세 가지 지표체계를 활용하고자 한다. 첫째는 선행연구에서 광범위하게 사용되고 있는 사회적 지지로서 사회적 고립이다. 사회적 고립의 가장 중요한 특성은 사회적 지지체계가 작동하지 않는 상태로, 어려움에 처했을 때 도와줄 사람이 없음을 의미한다. 둘째는 관계 단절로서 사회적 고립이다. 관계 단절의 수준은 가족, 친지, 친구, 지인 등 일상적으로 접촉하는 주변 사람이 있는지 혹은 주변 사람들과 접촉하는 빈도나 사회적

교류(socialising) 시간을 질문함으로써 파악할 수 있다. 마지막 세 번째는 개인이 느끼는 외로움과 소외감으로 사회적 관계의 위기를 통해 경험하는 주관적 감정에 해당하는 지표이다.

사회적 관계의 위기를 나타낼 수 있는 지표체계는 국제 비교를 통해 한국의 상대적 위치를 분석하는 국제적 지표들과 코로나 팬데믹 전후의 변화를 보여줄 수 있는 국내 시계열 지표들로 구분하였다. 국제 비교가 가능한 통계를 생산하는 대표적 기구가 경제개발협력기구(OECD)로서 회원국들의 각종 사회지표를 비교하는 보고서와 관련 통계자료를 활용하였다. 또한 OECD가 주기적으로 발간하고 있는 [How's Life] 2020년 보고서와 코로나 팬데믹의 영향을 다룬 특별판 [COVID-19 and Wellbeing](2021)에 수록된 관련 지표들을 활용하였다.

국내의 사회적 관계와 관련된 지표들은 첫째, 통계청 승인 통계로서, 둘째, 비교적 장기간에 걸쳐 동일한 지표나 항목을 반복적으로 질문한 시계열 조사이며, 셋째, 코로나 팬데믹 전후를 비교할 수 있도록 최소 2020년 이후의 자료가 출간된 자료에 기반한 것으로 하였다. 이러한 세 가지 조건을 모두 충족시키면서 사회적 관계의 위기를 보여줄 수 있는 지표들은 통계청 사회조사의 사회적 고립도 관련 조사 문항과, 한국행정연구원의 사회통합실태조사에서 사회적 관계와 관련된 문항들이다.

구체적인 지표체계의 구성은 <표 3-8>에서 요약된 바와 같다. 국제비교를 위한 지표로는 사회교류시간, 사회적지지, 사회적 관계 단절, 외로움 등이다. 사회적 교류시간은 시간일지 방식으로 수집된 시간자료를 바탕으로 1주일 동안 다른 사람들과 상호작용한 시간으로 정의된다. 사회적지지와 사회적 관계 단절은 동일한 문항에 근거하는데, 전자는 어려울 때 의지하거나 도움 받을 수 있는 주위 사람이 있는 응답자 비율로, 후자는 그러한 사람이 없다는 응답자 비율로 측정된다. OECD(2021b)는 코

로나 팬데믹이 회원국 시민들의 삶과 복지에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하였는데, 이 중 외로움은 지난 2주 동안 항상 혹은 대부분 외로움을 느낀 사람의 비율로 정의되고 있으며, 소외감은 사회로부터 소외되었다고 느낀다는 진술에 동의하거나 강하게 동의한 사람의 비율을 의미한다.

〈표 3-8〉 사회적 관계 위기 분석을 위한 지표체계

구분	지표명	지표 정의	출처/자료원
국제	사회교류시간	사회적 교류 및 상호작용으로 사용한 주당 평균 시간 (주행동)	OECD, How's Life 2020
	사회적지지	어려울 때 의지하거나 도움 받을 수 있는 친지나 친구가 있다고 보고한 응답자 비율	OECD, How's Life 2020
	사회적 고립	어려울 때 의지하거나 도움 받을 수 있는 친지나 친구가 없다고 보고한 응답자 비율	OECD, COVID-19 and Wellbeing 2021
	외로움	지난 2주 동안 항상 또는 대부분 외로움을 느꼈다는 응답자 비율	OECD, COVID-19 and Wellbeing 2021
	소외감	사회에서 소외된 느낌이라는 것에 동의하거나 강하게 동의한 응답자 비율	OECD, COVID-19 and Wellbeing 2021
국내	사회적 고립	어려움에 처했을 때 도움을 받을 수 있는 사람이 없다고 보고한 응답자 비율	통계청, 사회조사; 한국행정연구원, 사회통합실태조사
	고립감	외로움 및 소외감을 느끼는 응답자 비율	한국행정연구원, 사회통합실태조사
	외로움으로 인한 자살충동	자살충동을 느낀 응답자 중 그 원인을 외로움 때문이라고 응답한 비율	통계청, 사회조사
	관계 단절	평일 하루 동안 접촉하는 사람의 수에서 없음으로 응답한 사람의 비율	한국행정연구원, 사회통합실태조사

자료: 연구진 작성

국내 지표로는 사회적 고립, 고립과 관련된 감정, 외로움으로 인한 자살충동, 사회적 관계의 단절 등을 설정하였다. 사회적 고립은 경제적, 신

체적 어려움에 처했을 때 도움받을 수 있는 사람이 없다고 응답한 비율을 의미한다. 또한 외로움을 느끼거나 아무도 나를 알지 못한다고 응답한 사람의 비율로 고립감을 측정하고, 자살충동을 느낀 사람의 비율과 그 원인으로 외로움을 꼽은 응답자의 비율을 살펴보도록 한다. 사회적 관계 단절은 평일 하루 동안 접촉하는 가족 또는 가족 외 사람이 없다고 응답한 비율로 측정하여 그 시계열적 추이를 분석하게 된다.

3. 사회적 관계 지표의 국제비교

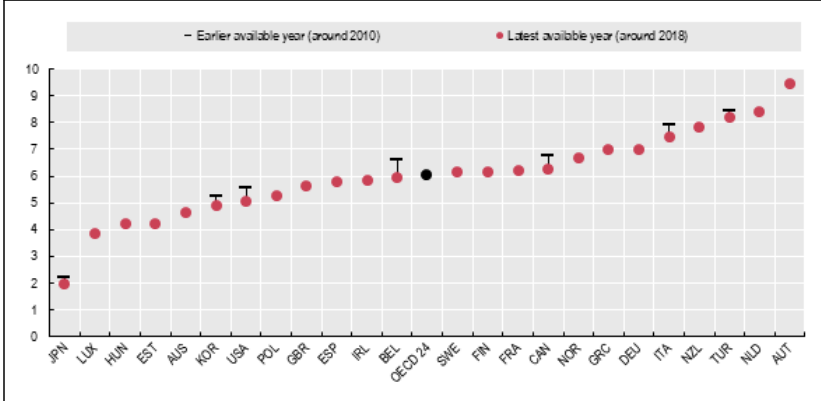
가. 사회적 교류 시간

사회적 관계가 지속되고 있거나 단절되고 있다고 파악할 수 있는 가장 대표적인 지표 중 하나는 다른 사람들과 얼마나 상호작용하는지를 나타내는 사회교류(사교, socialising)시간이다. [그림 3-32]는 유럽 및 각 국가의 시간조사자료를 통하여 OECD 24개국의 시민들이 일주일 평균 몇 시간을 주된 행동으로 사회교류시간을 보내고 있는지 비교하고 있다(한국은 2009년, 2014년 생활시간조사 자료 사용). 코로나 팬데믹 이후의 자료가 나오지 않아 대체로 2020년 중·후반의 자료들이 사용되었다.

[그림 3-32]에서 보는 바와 같이 주(主)행동으로서 사회교류시간은 OECD 24개국 평균이 1주일에 6시간이었고, 가장 낮은 국가는 일본이 2시간 내외, 가장 높은 국가는 오스트리아가 9.5시간에 달하였다. 영국, 스페인, 아일랜드, 벨기에, 스웨덴, 핀란드, 프랑스, 캐나다 등이 5.7~6.3시간 사이로 평균 근처에 위치해 있었다. 한국은 2014년 기준 4.9시간으로, OECD 평균보다는 1시간 이상 적었고, 2009년(5.3시간)에 비하여도 소폭 감소한 것으로 나타났다.

[그림 3-32] 사회적 교류(socialising) 시간 국제비교

(단위: 시간)



주: 유럽생활시간조사 및 각 국가의 생활시간조사 원자료를 활용하여 OECD가 자체적으로 계산한 결과임. 한국의 경우 2014년과 2009년 생활시간조사자료가 사용되었음.

자료: OECD. (2020). How's Life 2020. Paris: OECD, 그림 11.3.

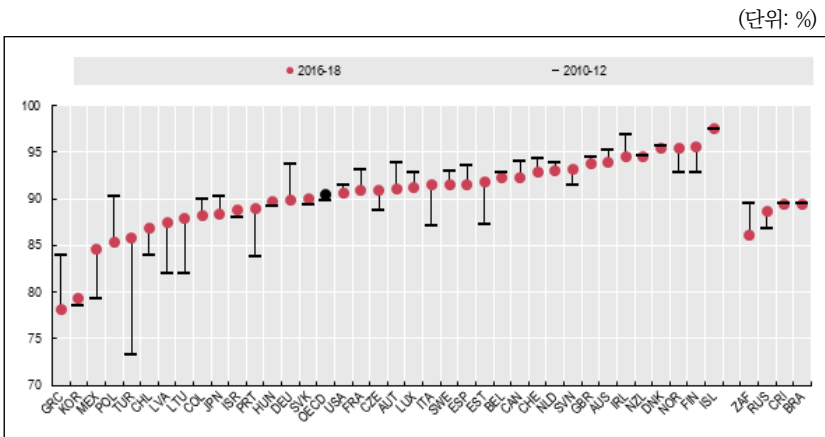
나. 사회적지지 또는 단절

OECD(2020)는 How's life에서 사회적지지 혹은 사회적 지원(social support) 지표를 어려울 때 의지하거나 도움을 받을 수 있는 친지나 친구가 있다고 보고한 사람의 비율로 정의하고 있다. [그림 3-33]은 코로나 팬데믹 이전의 두 시기를 비교하여 OECD 국가들의 사회적지지 수준을 비교하고 있다.

[그림 3-33]을 보면, OECD 국가 전체 평균으로, 2010~12년 시기에 89.9%, 2016~18년 시기에는 90.4%의 시민들이 도움이 필요할 때 의지할 사람이 있다고 응답하였다. 특히 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등 북유럽권 국가들이 OECD 중에서도 높은 수준의 사회적지지를 보이는 것으로 나타났다.

반면, 가장 낮은 사회적지지 수준을 보이는 국가가 바로 한국과 그리스이다. 그리스의 경우 갑작스런 경제위기의 발생과 지속이 영향을 미쳤다고 여겨지나, 한국은 특별한 사회경제적 충격이 발생하지 않았고 두 시기의 변화도 적어서 구조적으로 사회적지지 수준이 낮은 국가로 인식된다. 한국 시민들은 도움을 요청할 사람이 있다고 응답한 비율이 두 시기 모두 79% 언저리를 맴돌고 있다.

[그림 3-33] 사회적지지 수준 국제비교

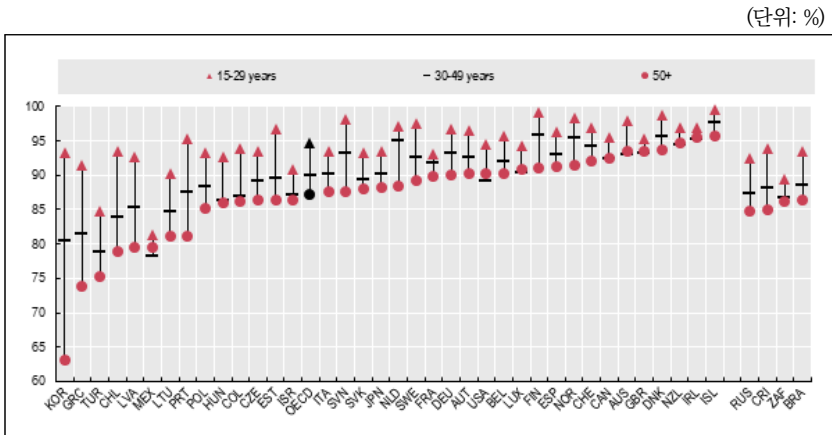


자료: OECD. (2020). How's Life 2020. Paris: OECD, 그림 11.2. (Gallup World Poll 자료로 OECD 자체 계산)

[그림 3-34]는 연령집단을 청년, 중년, 고령층으로 구분하여 사회적지지 수준에 대한 국제 비교 결과를 보여주고 있다. [그림 3-34]에서 보는 바와 같이 가장 특징적인 부분은 모든 국가에서 15~29세 청소년 및 청년집단의 사회적지지 수준 다른 연령층에 비하여 매우 높다는 것이었다. 친구와의 교류가 활발하고 부모 등 가족의 돌봄을 받을 수 있는 연령대이기 때문일 것이다.

반면에 30~49세 및 50세 이상 연령집단의 경향은 국가마다 상이하 다. 대체로 50세 이상 고연령 집단의 사회적지지 수준이 가장 낮은 경향 을 보이지만, OECD 평균 근처에 위치한 국가들은 3·40대와 50대 이상 집단의 차이가 크지 않았고, 전반적으로 사회적지지 수준이 높은 뉴질랜 드, 아일랜드, 영국 등의 영어권 국가에서 연령대별 차이가 크지 않았다. 따라서 사회적지지 수준은 연령과 교육수준 등 하위 인구집단에 따라 상 당한 차이를 보인다고 할 수 있다.

[그림 3-34] 연령대별 사회적지지 국제비교



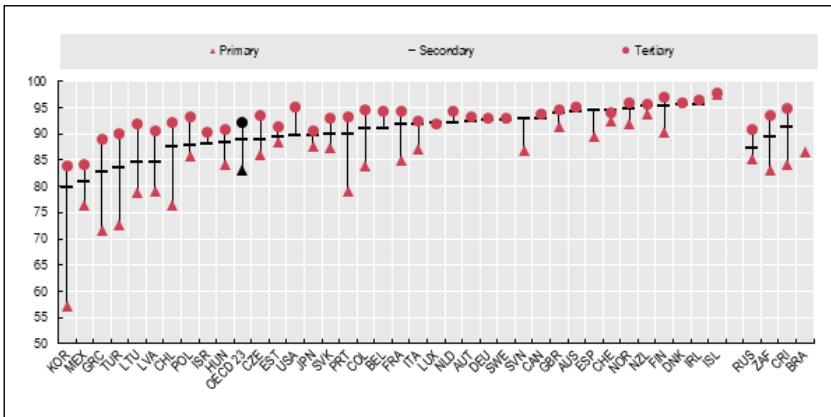
자료: OECD. (2020). How's Life 2020. Paris: OECD, 그림 11.7 (Gallup World Poll 자료로 OECD 자체 계산)

연령대별 편차가 가장 크게 나타난 곳은 전반적으로 사회적지지 수준 이 낮은 국가들이었다. 한국, 그리스, 포르투갈 등에서 ‘청소년/청년층 > 중년층 > 고연령층’이라는 경향이 더욱 뚜렷하게 나타났다. 특히 한국은 OECD 국가 중 전반적인 사회적지지 수준이 가장 낮을 뿐 아니라 연령대 별 편차가 가장 큰 국가로 나타났다. 15~29세 연령층의 경우 어려울 때

의지할 사람이 있다고 응답한 비율이 93.4%로 OECD 평균 94.6%와 큰 차이가 나지 않는다. 그러나 3·40대는 80.6%로 OECD 평균과 10% 가까이 낮고, 50대 이상의 고령층은 63.1%로 평균(87.2%)과 24%나 더 낮았다. 한국이 다른 OECD 국가들에 비해 낮은 사회적 지지 수준을 보이는 이유가 바로 고령층의 사회적 고립에 의한 것으로 해석될 수 있다.

[그림 3-35] 교육 수준별 사회적지지 국제비교

(단위: %)



자료: OECD. (2020). How's Life 2020. Paris: OECD, 그림 11.9. (Gallop World Poll 자료로 OECD 자체 계산)

사회적지지의 차이는 교육 수준에 의해서도 나타난다. [그림 3-35]에서 볼 수 있듯이, 교육 수준이 낮으면 사회적지지 수준도 상대적으로 취약한 것으로 확인된다. 어려움에 처했을 때 의지할 수 있는 사람이 있다는 비율의 OECD 평균은 초등교육 이수 83.0%, 중등교육 89.0%, 고등교육 92.1%이다. 연령대별 분석과 마찬가지로 OECD 평균을 크게 상회하는 국가들에서 교육 수준별 사회적지지의 격차가 크지 않았던 반면, 전반적 사회적지지 수준이 낮은 국가들에서 교육 수준에 따른 격차가 크게

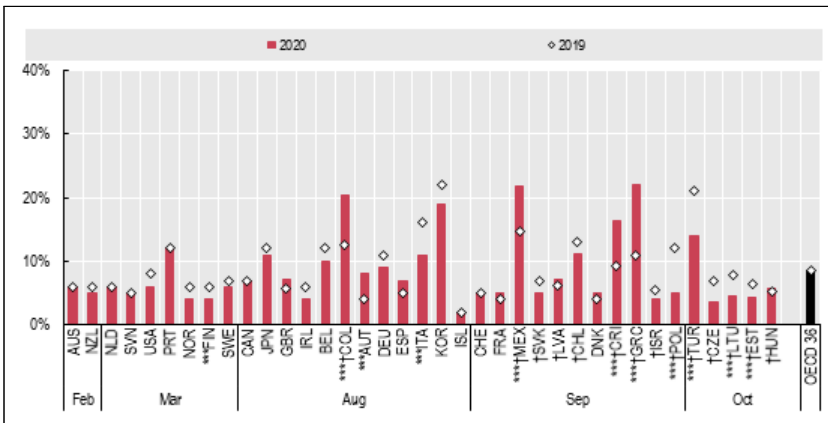
나타나는 경향이 관찰된다.

특히, 한국은 연령과 더불어 교육 수준에 따른 사회적지지의 차이가 매우 크게 나타났다. 고등교육을 이수 받은 사람들의 사회적지지 수준은 83.9%로 OECD 평균보다 8%p 정도 낮았으나, 초등교육만 받은 응답자의 경우 어려움에 처했을 때 도움 받을 수 있다는 비율은 57.2%로 동일한 범주의 OECD 평균보다 무려 25%p이상 더 낮았다. 한국은 고연령층과 저학력자의 사회적지지 수준이 매우 낮은 특징을 보인다.

한편, 사회적지지 수준을 역산하면 어려운 시기에 의지할 사람이 없다는 비율로 환산할 수 있어, 같은 지표(문항)를 사회적 고립 수준으로 해석하는 것도 가능하다. 코로나19 전후의 삶의 질을 다룬 OECD(2021b) 보고서는 바로 이러한 방식으로 어려운 시기에 의지할 친구나 가족이 없는 응답자 비율을 비교하고 있다.

[그림 3-36] 사회적 고립의 국제비교: 팬데믹 전후의 변화

(단위: %)



주: † 표시는 2019년과 2020년의 조사방식이 변화된 국가를 나타내고(대체로 대면조사에서 전화 조사로), ***가 붙어 있는 국가들은 p=.05 수준에서 통계적으로 유의함을 나타낸다.

자료: OECD, (2021b). COVID-19 and Wellbeing. Paris: OECD, 그림 4.3.

[그림 3-36]에서 보는 바와 같이 팬데믹 직전인 2019년과 팬데믹이 막 시작된 2020년의 사회적 고립 비율은 별다른 차이가 없다. OECD 36 개국 전체 평균으로 보면 2019년 9%, 2020년 8%로 오히려 1%p가 감소한 것으로 나타나고, 국가별로 살펴보아도 팬데믹 전후에 큰 차이를 보이는 곳은 많지 않다. 한국의 경우 응답자 중 사회적 고립 비율은 2019년 22%에서 2020년 19%로 3%p 감소한 것으로 나타났다.

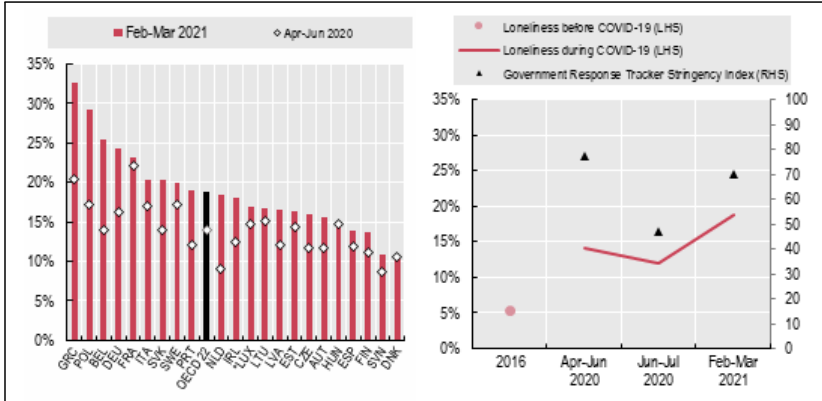
이러한 결과는 두 가지 해석을 가능하게 한다. 첫째, 코로나 팬데믹이 사회적 관계에 미친 영향은 제한적일 것으로 추측될 수 있다. 둘째, 사회적 고립의 수준은 팬데믹이라는 위기 상황에서 변화보다는 국가 간 차이에 의한 변이가 더 크다는 점이다. 하지만, 이러한 두 가지 해석 모두 조사 시점이 팬데믹 초기라는 점에서 조심스러울 수밖에 없으며 장기적인 영향에 대한 추후 조사가 이루어져야 할 것으로 보인다.

다. 외로움과 소외감

사회적 지지나 고립이 개인이 처한 객관적 상황을 의미한다면, 외로움은 고립이나 단절의 결과로 나타나는 주관적인 정서 상태이다. 한국에 대한 자료가 포함되지는 않았으나, OECD(2021b)는 팬데믹 기간 중 외로움에 대한 인식 수준이 어떻게 변화되었는지 보여주고 있다. [그림 3-37]은 지난 2주 동안 항상 혹은 대부분 외로움을 느꼈다고 응답한 사람들의 비율을 보여주고 있으며, 우측은 이러한 변화가 정부 방역 조치의 엄격성과 어떠한 관계가 있는지 나타내고 있다.

[그림 3-37] 팬데믹 기간 중 외로움 인식의 변화

(단위: %)



주: 지난 2주 동안 항상 또는 대부분 외로움을 느꼈다는 응답자 비율. 우측 그림의 우측 수직선은 정부 방역의 엄격성을 0점에서 100점으로 나타낸 것이다.

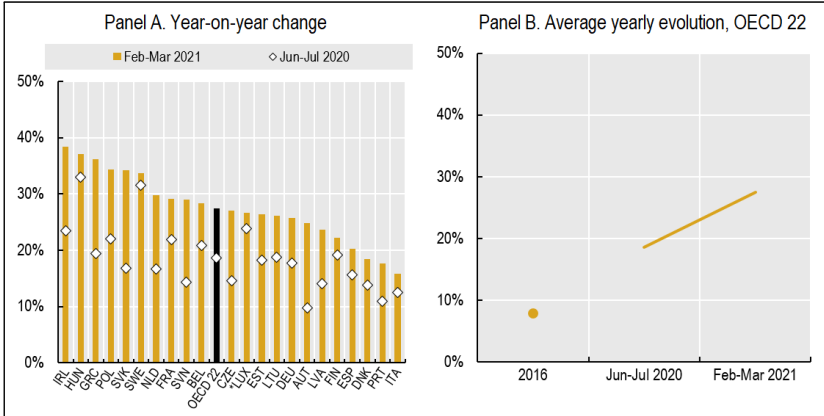
자료: OECD. (2021b). COVID-19 and Wellbeing. Paris: OECD, 그림 4.1.

대부분 국가에서 코로나 초기였던 2020년 4~6월보다, 1년 정도 경과한 2021년 2~3월 사이의 외로움 수준이 높아진 것으로 나타났다. OECD 평균은 같은 기간 15%에서 19%로 증가하여 코로나 팬데믹이 장기화되고 사회적 거리두기가 지속되면서 사람들이 느끼는 외로움도 커져 갔음을 알 수 있다. 그리스, 폴란드, 벨기에, 독일 등 2021년 2~3월 외로움을 표현한 응답자 비율이 높은 국가들이 2020년에 비하여 더 크게 상황이 악화되었음을 볼 수 있다.

이러한 외로움 수준의 변화는 정부의 방역에 대한 규제와 일정 정도 연관성이 있는 경향이 나타난다. [그림 3-37]의 우측 그래프에서 보듯이 2020년 여름철 확진자 수가 감소하며 정부의 방역규제가 완화되었을 때 외로움이 조금 감소되었다가, 2021년 겨울철 다시 확진자 수의 급증으로 방역 규제가 강화되었을 때, 전반적인 외로움 수준이 급증한 것을 볼 수 있다.

[그림 3-38] 팬데믹 기간 중 소외감을 느낀 응답자 비율

(단위: %)



주: '나는 사회로부터 소외되었다고 느낀다'는 문항에 동의(agree)하거나 강하게 동의(strongly agree)한 응답자 비율. 유럽 OECD 국가 응답자의 평균.

자료: OECD. (2021b). COVID-19 and Wellbeing. Paris: OECD, 그림 4.12.

또한 사회로부터 소외되어 있다는 느낌을 가지고 있다는 응답자 비율도 코로나 팬데믹 기간 중에 크게 증가한 것으로 나타났다. [그림 3-38]에서 볼 수 있듯이, 2020년 중반에 유럽 OECD 22개국 응답자 중 19%가 사회적으로 소외된 느낌을 호소하였는데, 2021년 초에는 이 비율이 27%로 크게 상승하였다. [그림 3-38]의 우측 그래프에서 보는 바와 같이 코로나 팬데믹 전이었던 2016년과 비교해 보면 봉쇄와 사회적 거리두기가 진행되던 팬데믹 기간 중에 사회로부터 소외되고 있다는 느낌을 받는 사람들이 급격히 증가하였음을 추세적으로 확인할 수 있다.

4. 국내 사회적 관계 지표 추이: 팬데믹 전후의 비교

가. 사회적 고립 및 관계 단절

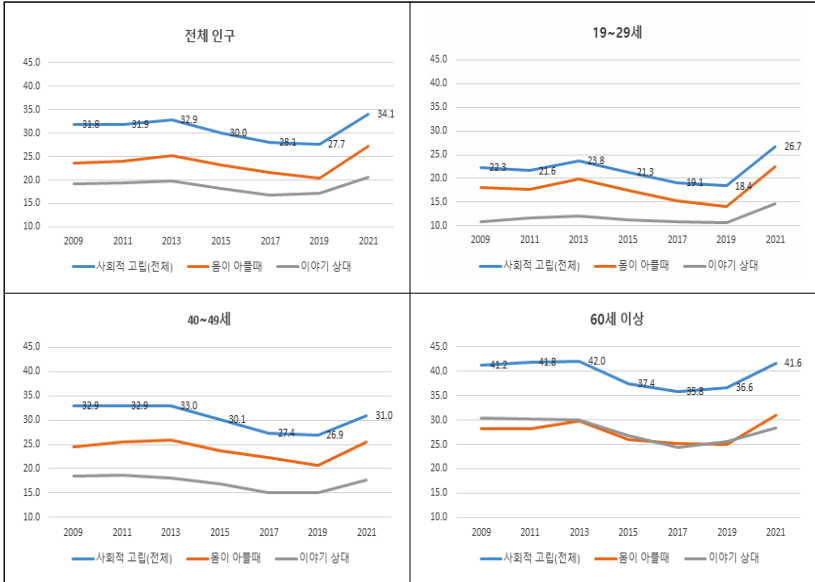
코로나 팬데믹 이후의 사회적 관계 변화를 보여줄 수 있는 가장 대표적인 지표는 사회적 고립이다. 사회적 고립은 앞서 분석했던 사회적 지지의 부재 상태로 볼 수 있는데, 국내 승인통계 중에서 이를 파악할 수 있는 것은 통계청 사회조사와 한국행정연구원 사회통합실태조사이다.

먼저 통계청의 사회조사는 2년마다 복지, 사회참여, 문화와 여가 등에 대한 조사를 하고 있다. 이 가운데 19세 이상 인구를 대상으로 ‘몸이 아파 집안일을 부탁할 경우’, ‘낙심하거나 우울해서 이야기 상대가 필요한 경우’ 도움을 받을 곳이 있는지 질문하는 조사항목이 있다. 사회적 고립은 이 두 조사항목 중 하나라도 도움 받을 곳이 없다고 응답한 사람들의 비율로 정의된다.

[그림 3-39]는 2009년 이후 사회적 고립상태에 있는 응답자 비율의 추이를 보여주고 있다. 2009년에서 2019년까지 사회적 고립상태에 있는 인구 비율은 추세적으로 감소하였다. 2013년 32.9%에 달했던 비율이 코로나 팬데믹 직전인 2019년 27.7%로 5%p 이상 줄어들었다. 그러나, 2020년 이후 코로나 팬데믹을 거치며 사회적 고립에 처해있다고 보고한 응답자 비율이 급격히 증가하여, 2021년 조사에서는 몸이 아파 집안일을 부탁할 경우 부탁할 사람이 없다거나 낙심하거나 우울할 때 이야기 상대가 없다는 비율이 34.1%에 달하였다.

[그림 3-39] 사회적 고립도의 시계열 추이

(단위: %)



주: 사회조사의 사회적 고립도는 19세 이상 인구를 대상으로 '몸이 아파 집안일을 부탁할 경우', '낙심하거나 우울해서 이야기 상대가 필요한 경우' 둘 중 하나라도 도움을 받을 곳이 없는 사람의 비율을 의미함.

자료: 통계청, (각년도), 사회조사, 원자료 분석.

응답자를 연령별로 구분하여 분석한 결과 비슷한 경향이 발견된다. [그림 3-39]에서는 20대 청년층, 40대 중년층, 60세 이상 노년층의 사회적 고립도 추이를 함께 보여주고 있는데, 세 연령집단 모두에서 코로나 팬데믹 직전까지는 사회적 고립이 감소하다가, 2021년 다시 급격히 증가하는 양상을 보인다. 단, 40대 중년층의 경우 2019년과 2021년 사이 4%p 정도(26.9%→31.0%) 증가를 보이고 있으나, 반면에 60세 이상 노년층은 같은 기간 5%p(36.6%→41.6%), 20대 청년층은 18.4%에서 26.7%로 무려 8.3%p 증가하였다. 통계청 사회조사자료에서 코로나 팬데믹으로 인

한 사회적 고립의 영향이 청년층에 두드러지게 나타난 것이다.

[그림 3-40]은 2013년 처음 조사가 시작된 한국행정연구원의 사회통합실태조사에 나타난 사회적 고립 비율의 추이를 보여주고 있다. 이것은 ‘소통과 신뢰’ 영역 중 ‘한계적 소통’에 해당하는 세 가지 상황에 대한 응답을 기초로 하고 있다(한국행정연구원, 각년도). 즉, 응답자가 한계적 상황에 처해 있을 때 소통할 수 있는 사람의 수를 조사한 것인데, 세 가지 상황은 ‘목돈이 필요할 때 빌릴 수 있는 사람의 수’, ‘몸이 아플 때 도와줄 수 있는 사람의 수’, ‘우울할 때 사적으로 대화할 수 있는 사람의 수’이며, 각각의 문항에 대하여 도와줄 사람이 없다고 응답한 비율을 그래프로 표시하고 있다. 이 지표들은 앞의 OECD 국제비교에서 사회적 지지에 해당하는 항목들과 내용적으로 매우 유사하다.

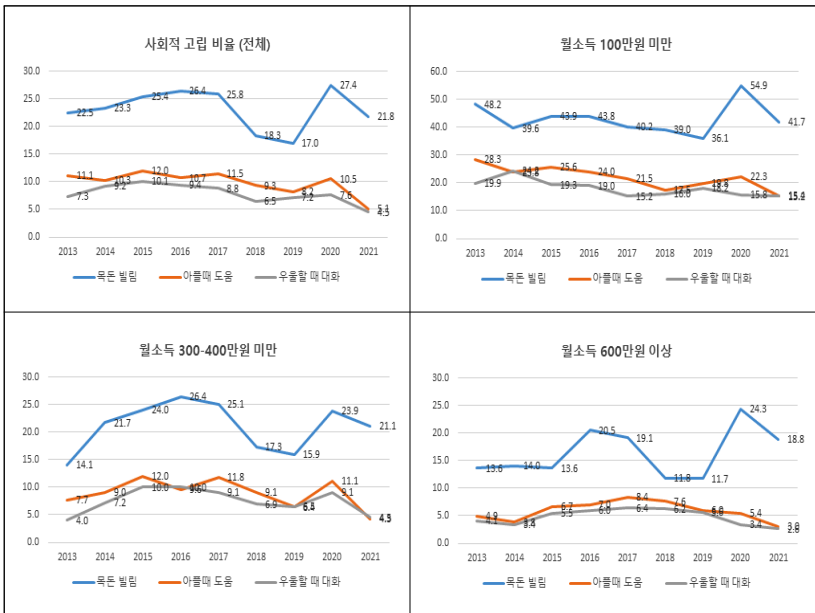
먼저 전체적인 추이는 조사항목에 따라 다소 상이한 양상을 보인다. 목돈을 빌릴 수 있는 사람이 없다고 응답한 비율은 2017년까지 증가 추세를 보이다가 2018~19년에 감소하였고, 코로나 팬데믹 초기 2020년에 급격하게 증가하다 2021년에 다시 감소하였다. 나머지 두 항목에 대해서는 2019년까지 대체로 완만한 감소 추세를 보이다가 2020년에 2019년보다 다소 증가하였고, 2021년에는 급격히 감소하는 양상을 보였다.

무엇보다, 사회적 고립과 관련된 경향은 소득수준에 따라 상당한 차이를 보이고 있었다. 월 100만원 미만의 저소득층은 목돈을 빌릴 사람이 없다는 비율이 매우 높았고, 특히 2020년에는 그 비율이 54.9%로 크게 치솟았으며 2021년에도 41.7%로 감소하였으나 여전히 2017~2019년보다 높은 수준이다. 또한 아플 때 도움을 받을 수 있는 사람이 없다고 응답한 비율도 2018년 이후 지속적인 증가 추세였다. 월 300~400만 원 사이의 중간소득에 속하는 응답자의 경우 전체 응답자의 평균적인 경향과 유사하였다. 월 600만 원 이상의 고소득 응답자들은 다른 소득계층에 비

하여 사회적 고립에 해당하는 비율이 낮았지만, 목돈을 빌릴 수 있는 사람이 없다는 응답이 2019년 11.7%에서 2020년 24.3%로 두 배 이상 증가하였고 2021년에도 18.8%에 달하는 것으로 나타났다. 반면, 나머지 두 항목에 대한 사회적 고립 수준은 지속적으로 감소하는 추세를 보인다.

[그림 3-40] 사회적 고립비율

(단위: %)



주: 본 지표는 사회통합실태조사의 '갑자기 목돈이 필요할 때 빌릴 수 있는 사람 수', '몸이 아플 때 도와줄 수 있는 사람 수', '우울할 때 사적으로 대화할 수 있는 사람 수'에서 없음으로 응답한 사람의 비율임.

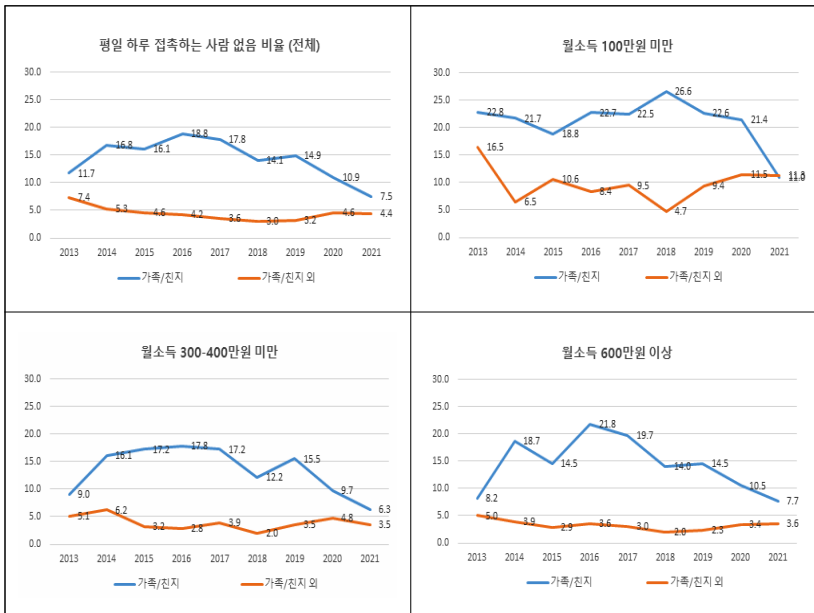
자료: 한국행정연구원, (각년도), 사회통합실태조사, 원자료 분석.

나아가, 사회적 지지 수준으로 사회적 고립을 측정하는 지표 외에, 사회적 관계의 단절을 분석할 수 있는 지표도 있다. 한국행정연구원 사회통합실태조사는 '소통과 신뢰' 영역에서 평일 하루 동안 접촉하는 사람의

수를 조사하는 개인 간의 소통 항목을 두고 있다. 이것은 ‘가족과 친지’, ‘가족과 친지 외의 지인’으로 구분된 두 개의 독립된 문항에서 접촉하는 사람이 ‘없음’으로 조사된 응답자의 비율로 정의된다.

[그림 3-41] 사회적 관계 단절 비율

(단위: %)



주: 본 지표는 사회통합실태조사의 ‘평일 하루 동안 접촉하는 사람의 수’(가족 및 친지, 가족 및 친지 외)에서 ‘없음’으로 응답한 사람의 비율임.

자료: 한국행정연구원, (각년도), 사회통합실태조사, 원자료 분석.

[그림 3-41]은 가족과 친지, 가족과 친지 외 사람들과 접촉이 없는 응답자 비율을 전체 인구집단 및 소득계층별 추이로 나누어 보여주고 있다. 단순한 개인 간의 일상적 접촉을 기준으로 할 때 사회적 관계가 단절된 응답자 비율은 앞의 사회적 고립 보다는 낮은 수준이었다. 특히 2016년

18.8%를 정점으로 코로나 팬데믹과 상관없이 가족 및 친지와 접촉을 하지 않는다는 응답자 비율은 지속적인 감소 추세에 있다. 가족과 친지 이외의 지인들과 전혀 소통하지 않는 비율은 2019년 3.2%에서 2020년 4.6%로 1.2%p 증가하였고 2021년에도 4.4%에 이르는 것으로 나타났다. 코로나 팬데믹 이후 사회적 관계가 단절된 응답자 비율이 다소 높아졌음을 의미한다.

소득계층별 차이를 보면, 월소득 100만 원 미만의 저소득층은 2018년 가족이나 친지와 일상적으로 접촉이 없다는 비율이 26.6%에 달하였으나 2021년 그 비율이 11.0%으로 크게 감소한 반면, 가족이나 친지 외의 지인들과 접촉하지 않는다고 응답한 비율은 2018년 이후 증가 추세에 있다. 월소득 300~400만 원의 중간소득 및 월 600만 원 이상의 고소득 응답자들 역시 가족이나 친지와 소통은 지속적으로 개선되는 추이를 보이고 있으며, 가족이나 친지 외의 지인들과 접촉하지 않는 응답자 비율은 계속 낮은 수준으로 유지되고 있었다. 일상적인 소통을 기준으로 하면, 코로나 팬데믹으로 인한 사회적 관계 단절의 문제가 더 심각해졌다는 증거는 찾아볼 수 없었다.

나. 고립감 및 외로움

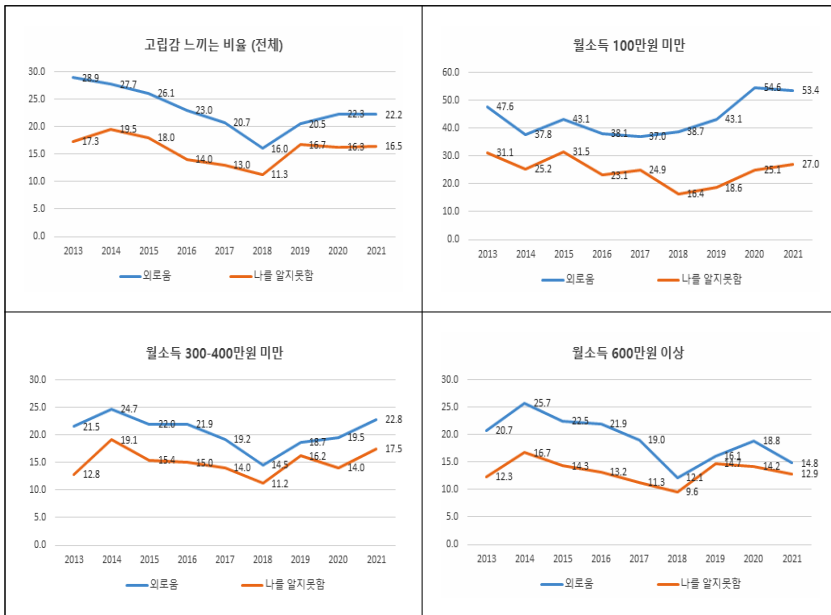
통계청이 매년 발간하는 한국의 사회지표는 사회적 고립감을 포함하고 있다. 이 지표는 한국행정연구원 사회통합실태조사 중 ‘외롭다고 느끼는 정도’ 및 ‘아무도 나를 알지 못한다’ 두 문항에서 ‘약간 그렇다’와 ‘그렇다’고 응답한 사람들의 비율로 측정된다. [그림 3-42]는 전체 응답자들이 느끼는 고립감 비율의 추이와 소득 계층별 차이를 요약해주고 있다.

전체 응답자 중 고립감을 느끼는 비율은 2018년까지 감소하다가

2019년 이후 증가하는 추이를 보인다. 외로움을 느끼는 비율은 조사가 처음 시작된 2013년 28.9%에서 2018년 16.0%로 크게 감소하였지만, 2019년 20.5%, 2021년 22.2%로 증가하였다. ‘아무도 나를 알지 못한다’고 응답한 비율 역시 2018년 11.3%로 최저점을 기록한 후 2019년 이후에는 16~17% 사이를 나타내고 있었다.

[그림 3-42] 고립감 느끼는 비율

(단위: %)



주: 본 지표는 사회통합실태조사의 ‘외롭다고 느끼는 정도’, ‘아무도 나를 알지 못한다’ 조사항목에서 ‘약간 그렇다’와 ‘그렇다’고 응답한 사람들의 비율임.

자료: 한국행정연구원, (각년도), 사회통합실태조사, 원자료 분석.

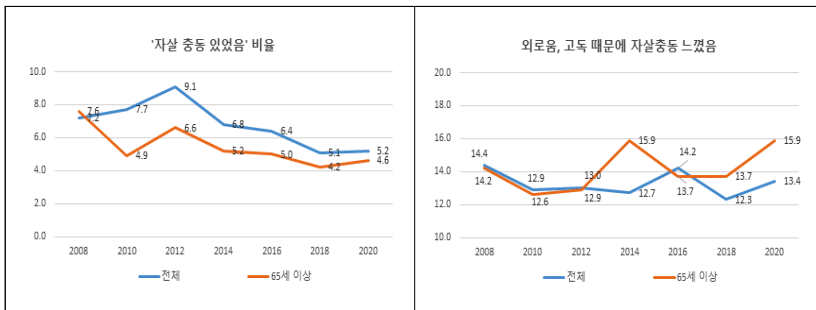
다만 이러한 시계열적 추이는 소득수준에 따라 사뭇 다른 양상을 보이고 있었다. 월 100만 원 미만의 저소득 응답자 중 외로움을 느끼는 비율

은 2019년 43.1%에서 2020년 54.6%로 증가하였고, 나를 알지 못한다고 응답한 비율 역시 코로나 팬데믹을 거치며 확실한 증가 추이로 돌아섰다. 반면 월소득 300~400만 원의 중간소득과 월소득 600만 원 이상의 고소득 응답자들은 전체 응답자들의 평균적인 추이와 큰 차이를 보이지는 않았다. 결국 코로나 팬데믹을 거치며 사회적 고립감이 더욱 심각해진 계층은 저소득층이었다.

마지막으로 [그림 3-43]은 통계청 사회조사에서 자살 충동을 느낀 응답자 비율과 이것이 외로움이나 고독 때문이었다고 응답한 사람들의 비율을 보여주고 있다. 2008년 이후 자살 충동을 느꼈다는 응답자 비율은 2012년 9.1%에서 2020년 5.2%로 낮아지는 추세에 있다. 65세 이상 노인들의 경우 전체 평균보다 자살충동을 느낀 응답자 비율이 더 낮았고, 코로나 팬데믹을 겪었던 2020년의 비율이 2018년 보다 약간 증가하였음을 볼 수 있다.

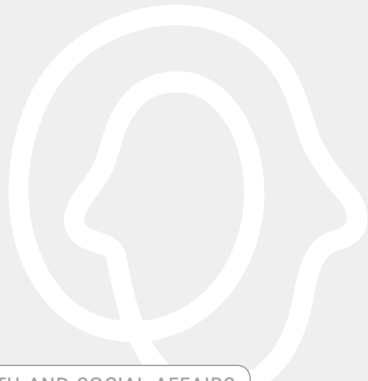
[그림 3-43] 자살충동 느낀 응답자 비율 및 자살충동의 이유

(단위: %)



자료: 통계청, (각년도), 사회조사, 원자료 분석

전반적으로 자살충동을 느낀 응답자 비율이 감소하였지만, 사회적 관계의 단절(외로움, 고독 등)로 인해 자살충동을 느꼈다는 비율은 2018년 13.7%에서 2020년 15.9%로 증가하였고, 65세 이상 노인 역시 그 비율이 12.3%에서 13.4%로 다소 높아졌다. 코로나 팬데믹을 거치며 극단적인 외로움이나 고독을 느끼는 사람들이 점차 증가하고 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다.



제4장

코로나19 이후 사회적 위험 대응 정책

제1절 가구소득 영역

제2절 노동·일자리 영역

제3절 돌봄 영역

제4절 사회적 관계 영역

제4장 코로나19 이후 사회적 위험 대응 정책

제1절 가구소득 영역

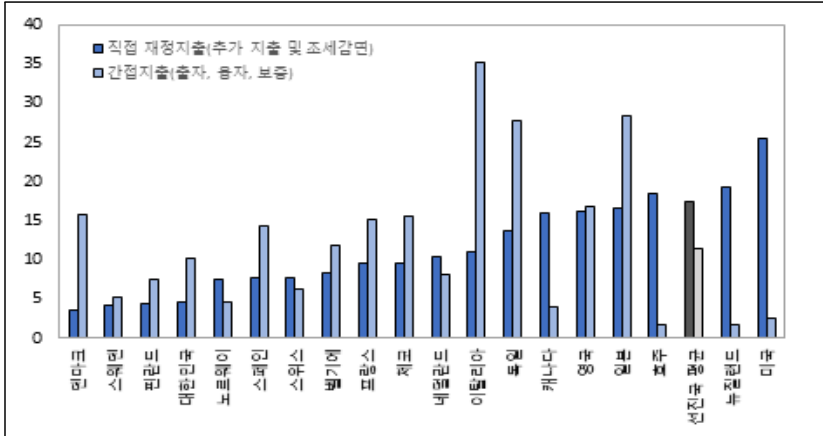
1. 가구소득 감소에 대한 주요국의 대응

예기치 못한 감염증의 전 지구적 확산은 경제위기와 가구소득 감소를 초래하였으며, 많은 국가들은 가구소득 감소 충격을 완화하기 위하여 적극적으로 재정지출을 시행하였다. IMF에서 선진국으로 분류하는 국가들에서는 평균 GDP 대비 17.3%의 지출 및 조세감면 등 직접 재정지출과 11.4%의 출자, 융자, 보증 등 간접 재정지출을 통해 코로나19 위기에 대응하고자 하였다.

국가에 따라 직접 재정지출과 간접 재정지출의 구성이 다소 상이하다. 이는 코로나19 영향의 양상과 노동시장 구조, 사회보장 등 정책 환경이 상이하기 때문이다. 직접 재정지출 기준으로는 미국의 GDP 대비 재정지출이 가장 높고, 간접 재정지출 기준으로는 이탈리아의 GDP 대비 재정지출이 가장 높다. 우리나라는 직접 재정지출이 GDP 대비 4.5%로 다른 선진국과 비교했을 때 다소 낮은 수준이다. 반면, 간접 재정지출이 10.1%로 직접 재정지출과 비교했을 때 상대적으로 높지만 다른 선진국과 비교하면 중간 수준이다.

[그림 4-1] 주요 선진국의 코로나19 대응 재정지출(2021.6. 기준)

(단위: GDP 대비 %)



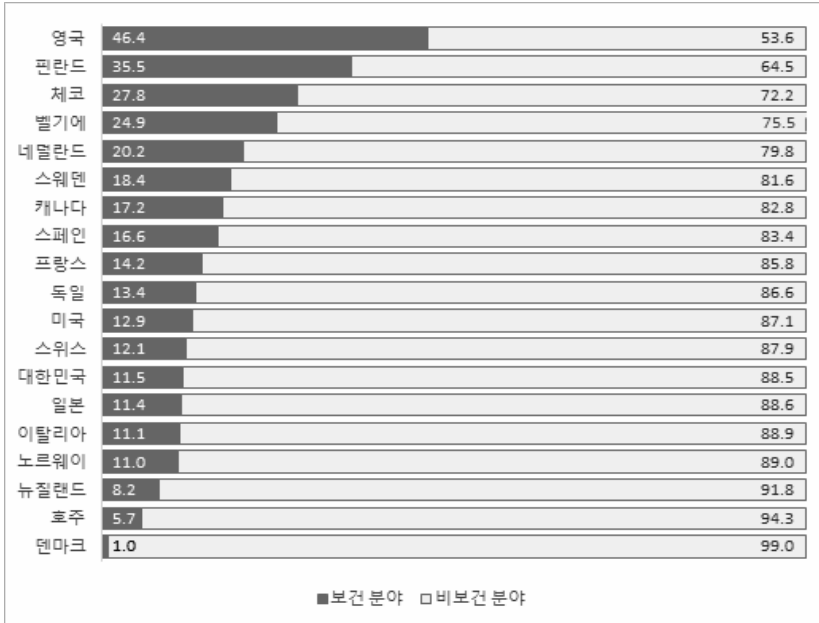
주: 국제비교를 위해 구매력지수(PPPs)로 조정한 US 달러로 환산하여 산출한 결과임.

자료: IMF, (2021). Database of Fiscal Policy Responses to Covid-19, JULY 2021 DATAB ASE. Retrieved from https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/~/_media/Files/Topics/COVID/FM-Database/july-2021-country-fiscal-measures-databas e-publication-v2.ashx 2022. 8. 16.의 내용을 저자가 수정·보완함.

직접 재정지출을 감염병 확산에 대응하는 보건 분야와 가구 소득 감소 등 사회경제적 충격에 대응하는 비보건 분야로 구분하면 [그림 4-2]와 같다. 다음 그림에서는 OECD 가입국을 대상으로 하고 있는데, 대부분의 국가에서 비보건 분야 지출이 전체 직접 재정지출의 50%를 초과한다. 영국은 보건 분야의 직접 재정지출이 46.4% 수준으로 비교적 높은 데에 반해, 덴마크는 직접 재정지출의 99%가 비보건 분야에 이른다. 국가별 감염병 확산의 양상과 정책적 여건에 따라 재정지출의 구조가 상이한 것으로 볼 수 있다. 한국의 직접 재정지출 중에서는 보건 분야 지출이 11.5% 수준이고, 비보건 분야 지출이 88.5%로 높은 편이다.

[그림 4-2] 주요 OECD 가입국의 코로나19 대응 직접 재정지출 구성

(단위: %)



주: 직접 재정지출(additional spending or foregone revenues)에 한함.

자료: IMF, Database of Fiscal Policy Responses to Covid-19, JULY 2021 DATABASE. Retrieved from https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/~/_media/Files/Topics/COVID/FM-Database/july-2021-country-fiscal-measures-database-publication-v2.ashx 2022. 8. 16.의 내용을 저자가 수정·보완함

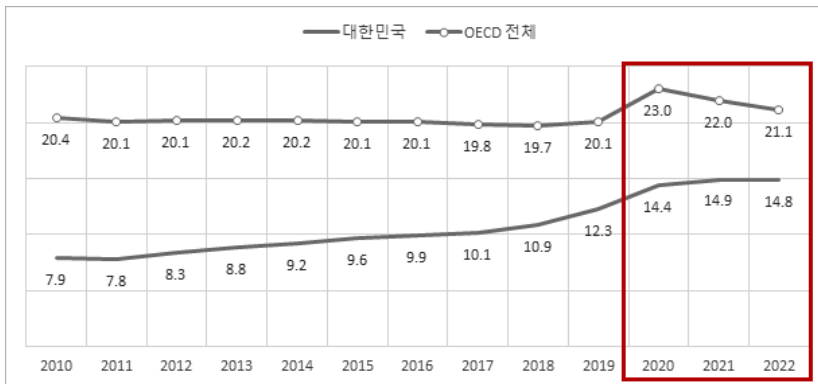
2. 경제위기와 가구소득 감소에 대한 우리의 대응

팬데믹 동안 경색된 경제를 순환시키고 더 취약한 집단의 기초생활을 보장하기 위한 목적 등으로 양적 완화를 시도하였다. [그림 4-3]에서 볼 수 있는 것처럼 2020년에 OECD 전체의 사회지출 비중이 국내총생산 대비 23.0%로 2019년 20.1% 대비 2.9%포인트 높아졌다. 사회지출 수준이 비교적 안정적으로 유지되는 OECD와 달리 지난 10년 동안 점차 증

가하고 있던 우리나라에서도 역시 팬데믹 기간 동안 사회지출 비중이 증가해 2020년에는 14.4% 수준이다. OECD 전체는 팬데믹이 시작한 2020년 이후 2021년에는 22.0%, 2022년에는 21.1%로 매년 약 1%포인트 정도씩 감소해 팬데믹 이전 수준으로 회귀하는 반면, 우리나라는 2021년 14.9%, 2022년 14.8%로 오히려 15%에 가까운 수준을 유지하고 있다.

[그림 4-3] 코로나19 확산 전후 OECD 및 한국의 사회지출

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD. (2023b). Social Expenditure: Aggregated data, OECD Social and Welfare Statistics (database), Retrieved from <https://doi.org/10.1787/data-00166-en> 2023. 1. 27.

우리나라에서 코로나19 확산에 대응해 2020~2021년에 가계의 소득 감소에 대응해 추경을 편성하였다. <표 4-1>에서는 2년 동안 추경에 의한 재정지원 내용을 정리하고 있다. 도시봉쇄는 아니었지만, 사회적 거리두기 등 실물경기가 위축되면서 사업소득 감소에 대응해 소상공인을 대상으로 한 지원과 실업이나 구직 연장 등 고용 취약계층에 대한 지원이 있었다. 농수산물 구입량 감소에 대응해 농어민을 대상으로 한 재정지원

이 이루어졌으며, 저소득층 등 생계위기 가구의 가구소득 보전을 지원하는 시책이 이루어졌다. 돌봄을 위한 이용시설 운영이 중지되면서, 아동을 가정에서 돌보아야 하는 사례가 늘면서 양육 가구에 대한 지원이 기획되었고, 새로운 일자리를 찾지 못하거나 실직 위험에 처한 청년 등의 고용을 유지하기 위한 지원이 이루어졌다. 적극적인 방역지원과 함께 그 외 지원이 있었는데, 전국민을 대상으로 하는 긴급재난지원금이 2020년 2분기에 시행되었고, 2021년 3분기에는 고소득층을 제외한 전 가구를 대상으로 국민지원금을 지급하였다.

사회 전반을 뒤덮은 사회적 위기로서 감염증바이러스 확산을 접하면서 더 팬데믹 초기 단계에는 취약한 집단의 존재와 그들을 식별하기 위한 기준을 확인하기 어려웠다. 2020년 상반기에는 저소득층 소비쿠폰 등 전통적인 취약계층에 대한 추가지원과 함께 긴급재난지원금과 같이 보편적 현금 지원이 주로 시행되었다.

이후 자료와 경험이 축적되면서 재난적 위기에 더 취약한 집단들이 발견되었다. 실물 거래가 감소하면서 소상공인에 대한, 대중교통 이용이 감소하면서 기사 집단에 대한, 실직 위기에 처한 청년이나 여성에 대한 지원 등이 그 예이다.

그동안 추경에 의한 재정지원 규모는 2020년 76.1조 원에 달하고, 2021년에는 54.3조 원 수준으로 이루어졌다. 이는 각각 2020년 정부 예산안 512.3조 원의 약 15% 수준이고, 2021년 확정 정부 예산 558조 원의 약 10% 수준이다. 코로나19 확산으로 인한 위기에 엄중히 대응하여 가계의 소득 감소분에 대응하여 현금 지원을 중심으로 적극적인 추경을 편성한 것으로 평가할 수 있다.

〈표 4-1〉 2020~2021년 추경에 의한 재정지원 내용 및 규모

구분	'20년 1차 추경 (20.3.17)	'20년 2차 추경 (20.4.30)	3차 추경 (20.7.3)	4차 추경 (20.9.22)	맞춤형 피해지원 대책 (20.12.29)	'21년 1차 추경 (맞춤형 피해대책 포함) (21.3.25)	'21년 2차 추경 (21.7.24)	'22년 1차 추경 (22.2.21)
지원규모	11.7조원 (지출+10.9, 세입감상△0.8조원)	12.2조원	35.1조원 (지출+23.7, 세입감상△11.4조원)	7.8조원	9.3조원 (예비비 4.8, 기금변경 등 4.5조원)	19.4조원 (추경 14.9, 예산변경 4.5조원)	34.9조원	16.9조원
소상공인	작업지원		긴급고용 인정지원금 (0.4조원, 94만명) (예비비 등 포함 1.4조원)	새희망자금 (3.3조원, 250만명)		비밀직 롤러스 자금 (6.7조원, 385만명) ※비밀직자금 추가지원 (0.8조원)		소상공인 손실보상 (2.8조원, 90만명) 소상공인 방역지원금 (10.0조원, 12만명)
	금융 및 회복지원	금융지원 (3.1조원) 고용유지지원 등 (0.6조원, 68만명) 재기지원· 온누리상품권 등 (0.4조원, 20만명)	금융지원 (0.6조원, 101만명) 소비쿠폰· 온누리상품권 등 (2.4조원)	금융지원 (0.5조원, 66만명) 폐업장포 제도강화자금 (0.1조원, 20만명)	임계도용자 (1.0조원) 재기지원· 긴급유동성공급 (1.0조원, 26만명) 사회보험료 등 납부유예(29만명)	전기요금 감면 (0.2조원, 115만명) 저리융자· 보라지보증 등 (1.3조원, 13만명) △0.88조원 별도 강행력 회복(0.5조원)	희망복지자금 (5.3조원, 178만명)	
고용취약계층	특고· 프리랜서		긴급고용인정지원금 (0.2조원, 51만명) (예비비 등 포함 0.7조원)	긴급고용인정지원금 (0.6조원, 61만명)	긴급고용인정지원금 (0.4조원, 68만명)	긴급고용인정지원금 (0.5조원, 89만명)		긴급고용인정지원금 (0.4조원, 68만명)
	법인택시· 전세버스 기사			법인택시기사 (0.08조원, 8만명)	법인택시기사 (0.04조원, 7.8만명)	법인택시기사 (0.05조원, 98만명) 전세버스기사 (0.02조원, 3.5만명)	법인택시기사, 전세버스기사 등 (0.14조원)	법인택시기사, 버스기사 등 (0.2조원, 16.2만명)
	발수 노동자					마스크 지원 (0.04조원, 103만명) 방문돌봄중보자 (0.03조원, 6만명)		
	문화 예술인				방문돌봄중보자 (0.05조원, 9만명)			저소득 문화예술인 활동지원금 (0.1조원, 4.8만명)

구분	'20년 1차 추경 (20.3.17)	'20년 2차 추경 (20.4.30)	3차 추경 (20.7.3)	4차 추경 (20.9.22)	맞춤형 피해지원 대책 (20.12.29)	'21년 1차 추경 (맞춤형 피해대책 포함) (21.3.25)	'21년 2차 추경 (21.7.24)	'22년 1차 추경 (22.2.21)
농어민			농수산물 할인쿠폰 등 (0.4조원, 중북)			농어민 바우처 등 (0.2조원, 59만명)	양식업 (0.004조원)	
생계유지가구	저소득층 소비쿠폰 (1.0조원, 169만가구) 긴급복지, 긴급복지경각, 등 (0.8조원, 575만명)		긴급복지 (0.06조원, 3.0만가구) 주거임대지원, 신생아출생 등 (0.8조원, 11만명)	위기가구 긴급생계지원 (0.4조원, 55만가구(68만명))	저소득층 긴급복지 (0.1조원, 6만가구)	한계근로빈곤층 환시생계지원 (0.4조원, 80만가구) 노점상 지원 (0.02조원, 4만명) 근로장학금 (0.03조원, 1만명) 긴급복지, 생애임정 (0.2조원, 8만가구)	저소득층 소비쿠폰 (0.3조원)	
양육가구	특별돌봄쿠폰 (1.1조원, 263만명) 양육부담 경감 (0.05조원, 15만명)		아동특별돌봄 (1.1조원, 532만명) 비대면학습지원, 돌봄휴가 등 (0.3조원, 138만명)		가족돌봄휴가, 아이돌봄 등 (0.15조원, 19만명) 장애인 원격수업, 긴급돌봄 (0.02조원, 2만명)		결식아동 (0.03조원, 8.6만명)	가족 및 돌봄인력 지원 (0.1조원)
고용지원	청년층가공 경력금 등 (0.6조원, 17만명)		고용유지 청년 구직 지원 등 (0.8조원, 50만명)	고용유지 청년 구직 지원 등 (0.8조원, 50만명)	고용유지 직업훈련 지원 등 (1.6조원, 102만명)	고용유지, 청년·여성 일자리 기회 확대 등 (2.3조원, 60만명) 고용연계유자 (1.8조원, 13.7만명)		
방역지원	이력기관 손실보상 등 (2.1조원)		이동통신사업자 예방접종 등 K 방역 (1.0조원, 499만명)	백신구매, 이동통신사업자 예방접종 등 (0.2조원, 105만명)	공공의료 강화, 순살보상 등 (0.8조원)	백신구매·접종 (2.7조원) 방역대응순살보상 등 (1.5조원)		감염취약계층 자가격리 시설 (0.2조원) 생활지원비 방역인력 지원 등 (2.6조원)
기타	지역경제 회복지원 (1.2조원) 세입경감(0.8조원)	긴급재난지원금 (12.2조원)	한국민뉴딜 (4.8조원(1.7조원, 중북)) 주력산업 금융지원 등 (6.6조원) 세입경감(11.4조원)	이동통신요금지원 (0.4조원) 복지예비비(0.06조원)	종소기업 기업 금융지원 (1.3조원)	국민지원금 (11.0조원, 178만가구) 상생소비지원금 (0.7조원)	예비비 (0.6조원)	

주: 대상자는 예산안에 의한 목표치임.

자료: 조성은 외, (2022), 더 나은 대한민국(The Better Korea): 코로나19 극복을 위한 포용적 회복 전략, 세종: 경제·인문사회연구회, pp.88-89.

3. 한국의 대응과 시사점

우리나라의 경우 다른 나라들과 달리 도시를 봉쇄하지 않았지만 사회적 거리두기가 일상화되고 사람들의 활동이 제한되면서 예상하지 못한 현상들이 등장했다. 코로나 감염증 바이러스는 모두에게 평등하게 다가갔지만, 더 취약한 집단이 있었다. 그리고 팬데믹 상황에서 더 취약한 집단은 전통적인 취약계층과 같지 않았다. 대면 활동으로 영업을 하는 영세 자영업자, 채용시장이 얼어붙어 구직이 어려워진 청년, 이용시설 운영이 제한됨에 따라 가정에서 돌봄이 필요한 자녀나 노인이 있는 가구에서 특히 돌봄을 부담하는 여성 등이 대표적인 취약계층에 해당하였다.

한국을 포함한 주요 선진국에서 경직된 실물 경제를 완화하고 취약한 국민의 기본적인 생활 수준을 보장하기 위해 적극적인 양적 완화를 시행했다. 사회지출 비중이 예외적으로 증가했다. 하지만 새로운 유형의 사회적 위험에 기존 복지제도로 대응하기에는 경직적인 자격 기준이 제약조건이 되거나, 소득보장제도의 빈 틈이 드러났다.

그러므로 예측할 수 없는 새로운 사회적 위험에 대응해 더 취약한 집단을 집중적으로 지원하기 위해서 위기 사유나 수급 기준 설정에 있어 유연하고 탄력적인 적용이 필요하다. 우리나라는 긴급복지지원제도의 위기 사유뿐 아니라 소득과 자산 기준을 한시적으로 완화하였다(보건복지부, 2020.3.20., 보건복지부, 2020.7.30., 보건복지부, 2020.12.31.). 이 시책에 의해 약 275천 가구가 지원금을 받기도 하였다(김성아 외, 2021). 이들 중 대부분이 자산조사를 근간으로 하는 기존 긴급복지지원제도에 포섭되지 못한 한계집단으로 확인되기도 하였다(김성아 외, 2021).

새로운 유형의 사회적 위험으로서 팬데믹 초기 단계에 보편적 현금지원을 시행하였다. 긴급 대응을 위한 현금 지원은 현금 유동성을 확대시켰

고, 이에 따라 자산 투자 여력이 증가하고, 부동산 등 부채를 부담하더라도 자산을 축적하려는 사회적 분위기가 형성되면서 자산 불평등이 새로운 문제로 부각하기도 하였다. 미국을 필두로 필연적이었던 적극적 양적 완화로 인하여 금리가 인상되면서 금융 취약성이 증가하고도 있다. 새로운 사회적 위험은 가계에서도 예상하지 못한 부작용을 양산하는 것으로 보인다.

제2절 노동·일자리 영역

1. 코로나19 위기와 현행 노동정책의 취약성

가. 고용보험제도

ILO는 변화하는 노동시장에서 가장 효과적인 사회보장제도로 모든 취업자를 포괄하는 사회보험을 제시하였다. 그러나 우리나라의 고용보험 가입자는 전체 취업자의 절반 수준이며, 실업자 가운데 실업급여를 받는 사람도 절반이 안되는 반면, 북유럽은 가입률이 90%를 넘으며, 고용보험의 소득대체율이 40~45%인 한국과 달리 70%에 달하고 수령 기간도 최대 270일에 이른다¹⁾. 북유럽이 아니더라도 영국과 프랑스는 근로자 뿐 아니라 특고와 자영업자에게 고용보험 의무가입을 시행하고 있다.

〈표 4-2〉에서 나타나듯이 전체 취업자의 13.8%는 고용보험법상 적용 대상이지만 가입하지 않고 있는 경우로 ‘실질적 사각지대’라 할 수 있는데, 일일노동자 70만 명, 영세사업체 노동자 227만 명 등이 포함되어 있

1) 허정원. (2020.5.4.). ‘전 국민 고용보험’ 급가속에 “국민연금 전철 밟아선 안돼”. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/23768831#home>에서 2022. 12. 20. 인출.

다. 고용보험의 ‘제도적 사각지대’는 전체 취업자의 31.4%에 달하는데 법적으로 고용보험이 적용 대상이 아닌 임금노동자이거나 비임금노동자가 해당된다. 임금노동자 중 고용보험적용 제외는 고용보험에 가입하지 않으면서 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자(3개월 이상 근속한 근로자 제외), 임금노동자에 가까운 특수형태근로에 종사하는 근로자를 포괄한다.²⁾

〈표 4-2〉 고용보험 적용 및 가입 현황 (2019년 기준)

(단위: 명, %)

비임금근로자	임금근로자				취업자
	고용보험 적용제외	고용보험 미가입	공무원 등	고용보험 가입	
6,799천명 (24.9%)	1,781천명 (6.5%)	3,781천명 (13.8%)	1,469천명 (5.4%)	13,528천명 (49.4%)	27,358천명 (100%)
제도적 사각지대		실질적 사각지대			

자료: 장지연, 홍민기. (2020). 전국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험, 전국민고용보험제 도입을 위한 긴급토론회 발표문. p7.

특수고용노동자(특고)의 상당수는 비임금노동자로 분류되는데, 제도적 사각지대는 특수고용노동자 200만명, 초단시간노동자 91만명, 그리고 모든 자영업자가 포함된다(정홍준, 2020). 현재 자영업자는 임의가입 형

2) 일하는 형태는 노동자에 가까운데 법적으로 개인사업자/자영업자로 규정되는 직종인 특수고용노동자의 현행법상 명칭은 특수형태근로종사자이다. 2007. 4. 11. 산업재해보상보험법(이하 산재보험법) 전부개정(법률 제8373호)으로 ‘특수형태근로종사자에 대한 특례’(제125조) 신설에 따라 2008년 7월부터 골프장캐디(경기 보조원), 학습지교사, 보험설계사, 레미콘기사 등 4개 직종의 특수형태근로자가 산재보험의 적용대상이 되었다. 이후 산재보험법 시행령 개정을 통해 2012년 5월부터 택배 및 쿠팡서비스기사 2개 직종이, 2016년 7월부터 대출모집인, 신용카드회원모집인 및 전속대리운전기사 3개 직종이, 2020년 7월부터 방문판매원, 방문강사, 대여제품방문점점원, 가전제품설치기사, 화물차주 5개 직종이 추가되어 총 14개 직종으로 확대되었다.

식으로 운영되는데, 전체 취업자에서 자영업자의 비중이 15% 수준인 OECD 평균보다도 훨씬 높은 25% 정도임에도 불구하고 실제 고용보험 가입자가 전체 자영업자의 1%에 불과하다.

이처럼 광범위한 사각지대로 인해 고용보험은 코로나로 인한 고용불안과 실직의 위험에 적절하게 대처하는데 한계가 있었고, 더욱 튼튼한 고용안전망이 필요하다는 국민적 요구와 공감대가 높아졌다. 이에 문재인 정부는 국정과제인 ‘모든 일하는 사람에게 적용되는 고용보험’의 취지에 맞게 전국민 고용보험을 추진하였는데, 그 방식은 단계적 적용 확대로 예술인과 전속성이 높은 특수고용노동자로부터 시작하여 점차 대상을 전체 특고 및 플랫폼 노동자에게 넓혀나가는 것이다. 즉 2020년 12월 예술인을 시작으로 2021년 7월 특고 12개 직종으로, 2022년 1월 플랫폼을 기반으로 하는 퀵서비스 및 대리운전 기사 2개 직종으로 고용보험이 점차 확대하였다.

그 결과 시행 5개월 만인 2021년 11월 특고 고용보험의 가입자는 50만 명을, 시행 4개월 만인 2022년 4월 플랫폼 노동자의 가입자는 25만 명을 기록하였다(고용노동부, 2021, 2022). 이러한 단계적 확대안은 고용보험의 사각지대에 놓였던 일부 특고를 적용대상으로 하면서, 이들의 노무제공 특성을 인정해 임금노동자와 달리 소득 감소로 인해 이직하는 경우에도 실업급여를 받을 수 있는 계기를 마련했다는 점에서 의미가 있다.

그러나 코로나19로 더욱 어려움에 처한 플랫폼 노동자, 프리랜서 및 자영업자를 배제시키고 있으며, 220만 명으로 추정되는 전체 특수고용노동자 중 전속성이 강한 ‘일부’만 대상으로 한다는 근본적인 한계를 지니고 있다. 또한 정부안은 도입 10년이 넘었지만 실질 적용률이 14%에 불과한 산재보험법 특례제도의 경로를 그대로 답습하는 것이고, 사업주와 ‘직접’ 계약을 체결한 노무제공자만을 적용 대상자로 함으로 수많은 특고를 배

제시킨 것은 노사정 사회적 타협을 통해 마련한 법안에서도 후퇴한 것이라 할 수 있다(참여연대 사회복지위원회 고용보험TF, 2020).

또한 종속성이 높은 일부 특고부터 적용하는 점진적 확대방식은 어디까지 특수고용이고 어디서부터가 프리랜서·자영업자인지, 누가 직접 계약을 체결했는지 등을 두고 계속 논란을 야기할 것이며, 법에 일부 직종을 나열해서 가입시키는 방식으로는 전국민 고용보험을 달성하기 힘든 것이다(남재욱, 2020). 따라서 정부의 단계적 확대안이 아닌 소득 중심 전국민 고용보험으로의 패러다임 전환이 전면적으로 추진되어야 한다.

나. 고용유지 및 고용안정 지원제도

기존 경제교리를 무력화시키는 코로나발 경제위기 ‘준전시’ 상황에서 OECD 국가들은 정권의 성향에 관계없이 고용유지 및 고용안정에 있어서 전례 없는 전폭적인 지원을 실시하였다. 그런데 여기서 흥미로운 사실은 코로나 확산으로 미국의 실업률은 급등한 반면 유럽 국가들은 팬데믹 이전과 비슷하거나 소폭 상승에 그쳤다는 점인데, 이는 이들 국가의 노동시장 특징과 실업 대책에 크게 기인하고 있다.

전통적으로 노동시장 효율성을 중시하는 미국은 높은 노동시장 유연성으로 인해 코로나19 사태 이후 대량해고가 일시적으로 발생하였고, 이에 대응하기 위해 실업급여의 지급 범위와 기간을 확대하고 추가수당을 지급하였다. 이에 반해 고용안정성을 강조하는 유럽 복지국가들은 실업급여의 지급 확대 대신에 고용유지제도에 중점을 두었는데, 단축근로와 일시휴직 등을 통해 고용을 유지하는 기업에게 사회보험료 감면, 휴업수당 보전비율 확대 등을 통해 고용주 부담을 덜어주었다(한국은행, 2020).

한국은 2020년 4차례에 걸친 추가경정예산을 편성하고, 재난지원금,

긴급고용안정지원금 등의 대책을 시행하였다. 사실 4차례의 추가경정예산에도 불구하고, 균형재정 혹은 재정건전성을 중시하는 한국의 직접적인 재정지출은 선진국에 비해 낮은 편이다. GDP 대비 코로나19 대응 추가 재정지출 규모를 비교하면, 한국은 3.4%로 중국(4.7%), 프랑스(7.7%), 독일(11.03%) 등에 미치지 못하며, 미국(16.7%), 영국(16.3%), 일본(15.6%)은 훨씬 큰 규모를 지출하였다(배규식, 2021).

우리나라 정부는 재직자 고용유지대책으로 기존 제도인 고용유지지원금을 확대·개편하였고 특별고용지원업종 지정을 확대하였는데, 2020년 근로자 79만 명 고용유지를 위해 2.3조 원을 지급하였다. 하지만 우리나라의 고용유지지원금은 전체 임금노동자 대비 활용률이 3.8%에 불과해 OECD 최하위권에 그쳤으며, 고용유지제도가 ‘기업지원’ 중심인 반면 ‘재직자 고용유지’는 미약하였다(이창근, 2021).

또한 정부는 4대 보험 사각지대에 있는 자영업자, 특고 및 프리랜서의 생계 안정을 위해 재난지원금의 일환으로 긴급고용안정지원금과 소상공인 버팀목자금 등을 도입하였다. 특고, 프리랜서 뿐 아니라 영세자영업자와 무급휴직자까지 포함한 1차 긴급고용안정지원금은 176만 명, 최대 150만원을 지원하였고, 2차 긴급고용안정지원금부터는 특고와 프리랜서로서 고용보험 미가입자를 대상으로 하였는데, 1차 수혜자 중 47.2만 명(50만원), 신규신청자 14만 명(최대 150만원)이 혜택을 받았다(배규식, 2021). 3차 긴급고용안정지원금은 1-2차 기수혜자 중 고용보험 가입자를 제외하고 55.8만 명 50만원(총 2,791억원), 신규 100만원을, 2021년 4월 4차는 1-3차 기수혜자 65.3만 명 50만원(총 3,267억원), 신규 100만원 지원하였다.

주지하듯이 한국사회는 OECD 평균을 훨씬 상회하는 높은 자영업자 비중 속에서 과다경쟁으로 폐업 자영업자가 속출하는 구조적 한계에 지

니고 있는데, 코로나19로 인해 대면서비스 중심의 자영업자가 처한 어려움은 가중되었다. 이에 정부는 코로나로 인한 매출 급감 및 방역조치 강화로 인한 경영난에 처한 소상공인과 자영업자를 위해 연매출 4억 원 이하 280만 명을 대상으로 3차 재난지원금에 포함된 소상공인 버팀목자금을 2021년 초 최대 300만 원까지 지급하였다. 이어서 4차 재난지원금의 일환으로 최대 500만 원까지 지원하는 ‘소상공인 버팀목자금 플러스’를 1차로 250만 개를 선정하여 2021년 3월 말 신속 지급을 시작하였고, 4월 2차로 51만 개를 추가로 선정하였다. 그럼에도 불구하고 코로나가 장기화됨에 따라 사회적 거리두기와 영업규제의 장기화로 소상공인과 영세 자영업자의 경제적 부담과 누적된 피해가 심각한 수준이다.

결국 선진국과 비교할 때 부족한 고용유지지원금을 추가 확대하고 제도 개선을 통해 고용의 안정성을 높이는 것이 중요하다. 사업주의 인건비 부담을 최소화할 수 있도록 고용유지지원금을 조정하고, 한시적으로 사업주의 사회보험료를 환급하는 한편, 파견과 용역과 같은 간접고용근로자의 고용유지제도 활용이 미흡하므로 위기 시 간접고용근로자에 대한 보호조치를 강화할 필요가 있다(배규식, 2021). 사실 서구 복지선진국이라도 코로나와 같은 감염병 대처에 부족하고 미숙한 측면이 많다는 점이 여실히 들어났다. 그럼에도 불구하고 튼튼한 고용안전망과 보편적 소득 보장체제가 결합된 복지선진국은 기존 제도를 통해 코로나19로 인한 사회경제적 위기를 잘 대처한 것이다.

2. 코로나19 위기 극복 이후 소득 중심 전국민 고용보험 실현

소득기반 고용보험은 보장대상 위험을 ‘실업’에서 ‘소득’으로 전환시키는 것이다. 현행 고용보험제도에서는 특정한 사업장에서의 근로를 기준

으로 피보험자격을 획득한 후 실업이 발생하면 임금에 기초하여 보험료가 산정되는 것이라면, 소득기반 고용보험 체계에서는 고용관계가 아닌 일을 통해 발생하는 소득에 기초하여 대상자가 되고 보험료도 부과되는 것이다(장지연, 홍민기, 2020). 다시 말해 현재 노동시장에서의 지위에 따라 보험 적용이 정해진다면, 새로운 제도하에서는 어떤 형태든 소득이 있을 때 기여하고, 여기서 발생한 자격을 근거로 소득이 없을 때 급여를 지급하게 된다. 그렇다면 대상자를 어느 정도까지 확대할 것인지, 어떻게 소득을 파악하고 보험료를 매길 것인지, 사업주가 고용보험기금에 기여하는 방식은 어떻게 달라지는지 등에 대해 살펴볼 필요가 있다.³⁾

가. 대상자

진정한 의미에서 전국민 대상 고용보험이 되기 위해서는 취업자의 절반에 이르는 사각지대의 해소가 필수적인데, 이를 위해 특고, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 자영업자 등 비임금노동자의 고용보험 적용이 핵심이다. 소득기반의 고용보험에서는 인적 종속성 혹은 전속성과 같은 고용 형태와 무관하게 노동시장 어디선가 소득이 있으면 대상자가 된다. 즉 취업자 중 임금노동자는 임금소득을 기준으로, 비임금노동자는 보수나 사업소득을 기준으로 보험료를 납부하여 고용보험 안에 들어오게 되는 것이다.

특히 소득기반 고용보험은 자영업자의 의무가입을 원칙으로 할 필요가 있다. 이 때 모든 자영업자를 당연가입으로 해야 하는가에 대해 논쟁이 있는데, 최소한 1인 사업장인 무고용 자영업자는 의무가입 대상으로 하는 의견에 대한 논란은 상대적으로 적은 편이다. 그렇다면 피고용자가

3) 소득 중심 전국민 고용보험에 대한 아래의 논의는 필자가 참여한 참여연대 사회복지위원회 고용보험TF(2020)를 바탕으로 작성하였음을 미리 밝혀두고자 한다.

있는 유고용 자영업자는 어떻게 하는 것이 바람직한가? 이에 대해서는 유고용 자영업자(2~50인 사업장)는 사업장 규모별로 단계적 도입하는 방안(정의당 강은미 의원, 2020), 혹은 피고용인이 5인 미만의 자영업자는 당연가입으로 하되 현행 선택등급별 정액 방식을 일정 기간 유지하고, 5인 이상 유고용 자영업자는 임의가입을 유지하는 방안 등이 제시되었다(남재욱, 2020). 많은 유럽 복지선진국들도 자영업자를 실업보험체계에 포함시키고 있는데, 임의가입 방식을 유지하는 경우 다양한 인센티브를 통해 가입률을 높이고 있으며, 최근 들어 의무가입을 도입하는 국가들도 늘어나고 있다.

물론 의무가입 도입 여부와 함께 보험료 산정방식, 사용자 부담분 보험료의 정부부담 정도 등에 대한 사회적 합의 과정이 중요하고, 제도 시행을 위해 자영업자 소득 파악도 개선되어야 한다. 그럼에도 불구하고 무고용 자영업자는 우선 의무가입으로 하고 보험료를 국고 지원하는 동시에, 소득 파악 및 징수체계 인프라 구축을 위해 유고용 자영업자는 일정 기간 당연가입을 유예하는 방안을 고려할 수 있겠다. 또한 실업급여 산정에 있어서 일정 소득기준을 정해 그 이하는 기초보장 수준의 정액급여를 지급하고, 기준 이상은 소득신고 수준에 따라 상한선이 있는 소득비례를 적용하는 방법을 활용할 수 있다.

한편 소득기반 고용보험제도는 특고, 플랫폼 노동자 및 n잡러를 대상으로 한다는 점에서 소득 단절 및 급격한 감소까지 보호할 수 있는 부분급여 체계가 필요하다. 부분 실업의 기준에 관해서는 현행 고용보험법도 임금체불이 있거나 최저임금에 미달한 경우, 사업장 휴업으로 평균임금의 70% 미만을 지급받은 경우 등은 구직급여 신청이 가능하다는 사실을 참조할 수 있겠다. 아울러 서구 복지선진국과 같이 자발적 이직 및 퇴사라 하더라도 장기간 실업상태에 있는 경우에는 소득보장이 필요하다. 자

발적 실업을 포함할 경우 도덕적 해이에 대한 우려도 제기되지만, 일정한 요건과 횟수를 제한하여 허용하거나 대기기간을 둠으로써 제재를 가하는 방안, 혹은 고용서비스와 연계를 강조해 수급기간의 활동을 관리하는 ‘활성화(activation)’ 방안 등을 도입할 수 있겠다(이주호, 2020; 남재욱, 2020).

마지막으로 정부의 단계적 확대 계획을 보면 고용보험이 적용될 ‘모든 일하는 국민’의 범위에 군인, 공무원, 사립학교 교원 등 특수직연금 대상자들이 제외된다. 하지만 사회보험의 원리가 한 사회 내 위험분담이라는 점에서 공무원·군인·교사를 포괄해 연대성을 강화하고 고용보험의 재정 지속가능성을 제고할 필요가 있다.

나. 기여·부과방식

소득기반 고용보험제도에서 보험료 부과방식이 어떻게 개편되어야 하는가? 가입자 보험료율은 제도 변화에 대한 수용성 측면에서 현행 보험료 수준(임금노동자 0.8%)에서 시작할 수 있다. 이로 인해 발생하는 재원 부족분은 당분간 조세지원으로 충당하고, 추후 재정추계를 통해 적정수준의 보험료를 도출해야 할 것이다. 현재 자영업자는 임금노동자에 비해 2배 이상 높은 보험료를 부담하는데, 소득 중심 부과체계에서 임금노동자와 비임금노동자의 구분이 요구되지 않기 때문에 부담자 간의 형평성을 담보하여야 한다. 물론 임금노동자에 비해 자영업자의 소득 파악은 쉽지 않으며, 이를 해결하기 위한 정부의 노력은 소득 노출을 싫어하는 자영업자들에게 가입을 꺼리는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 사용자의 판단에 실직 여부가 결정되는 임금노동자와 달리 자영업자는 폐업 여부가 본인의 권한이기 때문에 도덕적 해이를 유발할 수 있으며, 이는 결국 임금노

동자에게 재정부담을 전가하는 것이라는 우려가 있다.

그럼에도 불구하고 소득기반 고용보험 체계에서는 일반재정에서의 지원을 통해 임금노동자와 자영업자 간의 고용보험료율을 동등하게 하거나, 최대한 격차를 줄이는 방식으로 제도를 설계하여야 한다(장지연, 홍민기, 2020; 조돈문, 2020). 최근 프랑스나 덴마크 등 자영업자를 임금노동자와 동일한 원칙으로 고용보험에 포괄하는 국가들은 양자 간 부담 차이를 최소한 수준으로 두고 있다. 우리나라의 경우 특히 임금노동, 특수형태노동, 자영업노동 간에 이동이 크기 때문에 고용 형태에 따른 보장 수준의 차이를 최소화할 필요가 있다(남재욱, 2020). 아울러 소득 파악의 문제는 조세행정으로 해결하여야 하며, 오히려 자영업자의 보험료 부담 완화를 통해 제도 수용성을 높임으로써 소득파악률을 높이는 기회로 삼을 수 있을 것이다.

소득기반 고용보험 체계에서는 보험료를 부과하는 기준이 되는 소득의 범위를 어떻게 정할 것인가가 중요하다. 이는 소득의 원천이 다양해지고, 특고 및 n잡러가 늘어나고 있으며, 자영업자의 매출과 소득이 불분명한 상황에서 더욱 그러하다. 우선 임금노동자는 현행과 차이가 없으나 여러 개의 소득원이 있는 경우엔 모든 임금소득에 적용하고, 특고, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 자영업자 등의 소득 파악은 행정적 보완을 통해 사업소득에 부과한다. 즉 특고는 국세청의 원천징수 통계로 사업소득을 포착하는 동시에 인별 소득신고를 보완하고, 플랫폼 노동은 노무를 중개하는 플랫폼 업체에 소득신고를 의무화하며, 자영업은 필요시 근로장려금의 사업소득 산정 조정률 방식을 활용할 수 있겠다(이병희, 2020; 남재욱, 2020). 또한 소득이 일정치 않은 취업자까지 고용보험에 당연 적용하기 위해서는 최소소득기준의 설정이 필요하며, 한국형 실업부조인 국민취업지원제도 연계 속에서 사각지대가 발생하지 않도록 설계되어야 한다.

새로운 제도하에서 사용자인 기업들의 고용보험 부담금은 기업의 이윤이나 매출에 부과할 수 있을 것이다. 사업주의 보험료를 이윤, 즉 법인세와 사업 소득세에 부과하는 방식은 예컨대 현재의 기업들이 고용보험금에 기여하는 총액만큼을 법인세의 형태로 지불하는 것이다. 이 경우 노동자를 적게 고용하면서 많은 이윤을 내는 기업의 기여는 커지고 상대적으로 이윤이 적은 기업의 기여는 현재보다 감소함으로 보험료 납부의 추진성이 강화되며, 임금에 비례하는 사회부담금이 직접 노동비용에서 제외되어서 고용부담이 완화되는 장점이 있다(장지연, 홍민기, 2020). 하지만 현재 기업의 절반 정도가 법인세를 납부하고 않고 있으며, 고용보험을 위해 당장 조세를 개편하는 것이 가능한지 여부 등이 관건이다.

다음으로 법인의 매출에 부과하는 방식은 대부분의 법인이 고용보험에 기여할 수 있으며, 이윤을 감추는 문제에서 자유롭고, 매출이 작은 기업에 유리하다는 장점이 있다(남재욱, 2020). 하지만 이 역시 기업의 매출에 조세적 성격의 보험료를 부과하는 것이 타당한 방식인지 여부, 그리고 매출이 적지만 많은 이윤을 남기는 기업과 매출은 상당하지만 이윤이 적은 기업 간의 형평성 문제가 불거진다는 문제가 있다. 이처럼 2가지 방식 모두 장단점이 있지만, 전자가 기업의 '소득'에 보험료를 부과하는 것이고 고용을 많이 창출하는 기업에 상대적으로 유리한 장점이 있기에 소득 중심 고용보험 개념에 부합하는 편이라 할 수 있다.

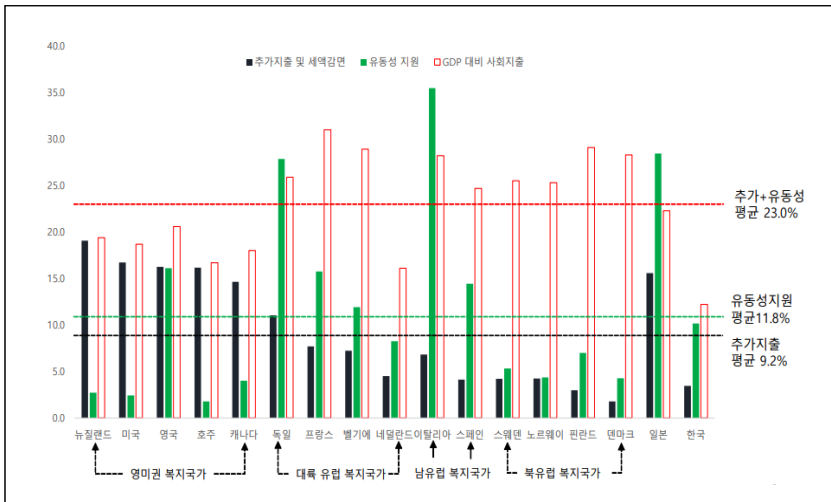
3. 사회서비스 공공부문 일자리 확대 전략

보편적 복지체제를 갖추고 있는 북유럽의 사민주의 복지국가는 정부의 높은 복지지출을 바탕으로 양질의 공공부문 일자리를 통해 사회서비스를 제공하고 있는데, 이로 인해 코로나로 인한 실직을 최소화할 수 있었다

(윤홍식, 2021a). 그 결과 [그림 4-4]에서처럼 북유럽 복지국가의 추가 지출 및 세액감면의 필요성이 크지 않았고, 낮은 수준의 유동성 지원으로 코로나 위기에 대처 가능하였다. 반면 상대적으로 낮은 사회복지지출, 선별적인 소득보장정책, 그리고 민간 중심 사회서비스로 특징되는 영미식 자유주의 복지국가는 추가지출 및 세액감면이 GDP 대비 사회지출 만큼 높았다. 그리고 한국의 경우 영미권 복지국가 및 일본과 비교할 때 복지 지출은 물론 추가지출 및 세액감면 역시 낮은 수준이다.

[그림 4-4] 코로나19에 대한 대응: 추가지원과 유동성지원

(단위: %)



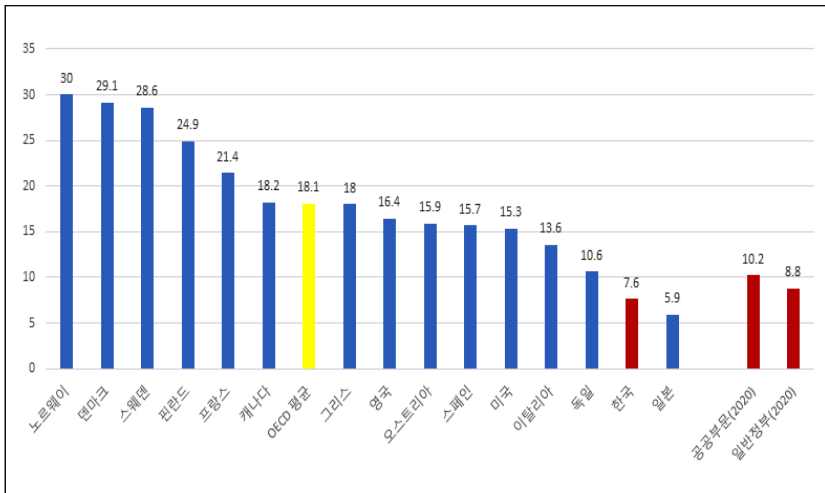
자료: IMF(2021) Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, 윤홍식, (2021b). 포스트 코로나 시대, 복지, 무엇을 요구할 것인가, 참여연대 발표문. p. 10.에서 재인용.

2022년 통계청이 발표한 한국의 공공부문 일자리(2020년 기준)는 276만 6천 개, 일반정부 일자리는 237만 5천 개였는데, [그림 4-5]에서

알 수 있듯이 총 취업자 수 대비 일반정부 일자리 비율은 8.8%로 OECD 평균(2015년 기준 18.1%)의 절반에도 미치지 못하였다. 한편 공공부문 일자리 안에 사립학교와 사립유치원 교직원, 어린이집 종사자, 사회복지 시설 종사자, 노인일자리, 의무복무 중인 병사 등이 포함되어 있지 않으며, 이런 일자리 수(대략 142만 개)까지 모두 더하면 그 비중이 13.1%(2018년 기준)까지 올라간다는 주장도 있다.⁴⁾

[그림 4-5] OECD 공공부문 및 일반정부 일자리 비율

(단위: %)



주: 공공부문 규모에 대한 국제비교 데이터는 ① 중앙정부, ② 일반정부(중앙정부+지방정부+사회보장기금), ③ 공공부문(일반정부+공기업) 차원에서 인력, 예산, 채무 등을 다루고 있음. 표에서 제시된 국제비교 데이터는 2015년 '일반정부' 기준이며('공공부문'일자리에 대한 OECD 평균의 최신 자료는 2013년 기준 21.3%), 추가로 제시된 한국의 '공공부문'과 '일반정부'의 일자리 통계는 2020년 기준 자료임.

자료: OECD(2017), 통계청(2022), 이주하. (2022). 공공성 강화를 위한 복지분권과 지방선거, 월간 복지동향. p. 11에서 재인용.

4) 김정덕. (2020.6.18.). [나라살림연구소 살림비평서] 공공부문 일자리 비중 정말 낮을까, 더스쿠프, <https://www.thescoop.co.kr/news/articleView.html?idxno=39784>에서 2022.12.20. 인출.

그러나 이 경우에도 여전히 OECD 평균인 18%(일반정부 기준)~21%(공공부문 기준)에 못 미치는 수준이라는 사실은 변함이 없다. 보다 중요한 것은 위에서 언급된 직종이야 말로 민간이 아닌 공공이 담당해야 하는 분야로 서구 복지선진국의 경우 공공부문 일자리에 기반한 사회서비스로 제공되고 있다는 점이다(이주하, 2022).

또한 서비스 분야에 과잉된 영세 자영업자들의 해결을 위해 이들이 서비스업 내의 다른 분야로 이동해야 한다면 결국 OECD 통계가 분류한 서비스업 15개 세부분야 중 한국의 고용 규모가 가장 작고, 유럽 복지국가의 60% 수준인 ‘보건·복지’ 분야이다(OECD, 2015; 이주하, 2022). 특히 사회서비스 분야 중 저숙련 인력이 옮겨갈 가능성이 높은 분야는 보건·복지, 그 중에서도 돌봄 서비스인데, 이 분야의 우리나라 고용이 비교 국가들 중 가장 규모가 작은 일본만큼만 확충된다 하더라도 산술적으로 140만 명 이상이 추가로 고용될 수 있는 것이다(김도균, 김태일, 안중순, 이주하, 최영준, 2017). 따라서 공공부문에서 양질의 사회서비스 일자리 확충은 포스트 코로나 시대의 고용 및 사회정책에 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

4. 노동·일자리 정책의 미래 지향성

노동시장의 이중구조화는 우리나라의 중첩된 사회적 위험이 표출되는 대표적인 영역이다. 신자유주의적 세계화와 IMF 외환위기를 거치면서 정규직과 비정규직 간 사회적 균열은 고착화된 반면, 서구 선진국에 비해 심각한 복지제도의 사각지대 문제를 내포하고 있다. 더욱이 코로나가 가져온 경제적 충격은 고용의 질에 있어서의 취약성을 더욱 부각시켰을 뿐 아니라, 그나마 양호하였던 고용의 양에도 부정적인 영향을 미쳤다. 일례

로 코로나19 팬데믹 위기로 인한 취업자 수 감소와 실업자 수 증가는 1997년 외환위기 이후 가장 큰 규모였다. 또한 코로나19가 앞당긴 디지털 전환 속에서 특고 및 플랫폼 노동자들의 고용조건과 소득은 점차 불안정해지지만, 노동자성/근로자성이 인정되지 않아 법적 보호를 충분히 받지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국 복지국가의 근간인 사회보험제도는 상당수의 비정규직·비정형 노동자와 영세자영업자를 배제시키고 있는데, 고용보험의 경우 전체 취업자 중 가입자가 절반에 불과하다.

따라서 포스트 코로나 시대에 노동시장의 이중구조화와 고용 불안정성을 해결하기 위해서는 전통적 의미의 사회정책을 넘어서는 다층적이고 총체적인 정책 방안이 필요하다. 무엇보다 코로나로 가속화된 표준적 고용관계의 변화는 특고, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 자영업자 등 비임금노동자에게 근로기준법 및 사회보험 적용이 확대되어야 함을 요구하고 있다. 다시 말해 정부가 추진하고 있는 특례 규정을 통한 소극적이고 점진적 접근이 아닌 소득 중심 고용보험 체제로 전면 개편이 시급한 것이다.

이와 같은 새로운 제도의 성공적인 도입을 위해서는 정부의 과감한 재정 투입이 불가피하다. 더욱이 새롭게 적용될 가입자들의 상당수는 고용안정성이 낮은 취약계층으로 소득이 불안정하고, 실직할 확률이 높기 때문에 고용보험재정 지출 수요가 증가할 가능성이 높다. 사회적 연대원리에 따라 모든 취업자에게 의무가입을 독려하기 위해서도 정부의 재정적 책임이 필수적이다. 과거 국민건강보험을 통합하는 과정에서 발생하는 재정적자 문제도 국가가 보험료 수입의 20%를 부담함으로써 해결하였는데, 소득중심 고용보험 역시 전체 보험료 수입의 일정 비율을 국비로 지원할 필요가 있다. 중장기적으로는 고용 다변화와 인구구조 변화를 고려해 사회보장제를 도입하는 방안도 적극 고려할 수 있겠다.

소득기반의 전국민 고용보험으로의 패러다임 전환과 함께 현행 의무가입 대상 미가입자의 가입유도, 수급 요건 중 소정급여일수 완화, 자영업자의 임의가입률 제고 방안 마련 등도 여전히 중요한 쟁점들이다. 그리고 한국형 실업부조인 국민취업지원제도를 현행보다 강화하는 동시에 소득기반 고용보험제도와 상보적인 연계성을 구축하여 진정한 의미의 모든 일하는 사람을 위한 소득·고용안전망을 만들어야 할 것이다.

아울러 사회서비스 공공부문 일자리 확충은 포스트 코로나 시대에 중첩된 사회적 위험을 완화하고 예방하기 위한 또 다른 주요 전략이다. 저출생·고령화가 우리 사회의 지속가능성을 고민할 정도로 심각한 상황에서 사회서비스, 특히 돌봄 분야의 양질의 일자리 창출은 매우 중요하다.

사회서비스 일자리 확대 전략을 통한 공공부문의 질 좋은 요양시설, 어린이집, 장애인시설, 보건소, 병원 등의 확충은 사회서비스의 공공성을 강화하는 동시에, 여성, 노인, 장애인의 노동참여율 증가 및 일자리 창출·유지의 선순환 효과를 가져올 수 있다. 이는 다름 아닌 북유럽 복지선진국의 성공 비결이자, 앞서 지적하였듯이 코로나 위기 속에서 추가지출 없이 실업의 충격을 최소화할 수 있는 이유였다. 결국 사회서비스 공공부문 일자리 확대는 전통적 의미의 사회정책 뿐 아니라 거시경제정책, 인프라 투자, 사회적 포용 등에 걸친 통합적인 사회적 위험 관리방안이다.

제3절 돌봄 영역

코로나19로 인하여 강화된 방역 지침이 본격적으로 적용된 시기는 2020년 2월부터라고 할 수 있다. <표 4-3>에서 제시하는 바와 같이, 2월 코로나19가 전국적으로 대규모로 확산되면서 정부의 방역수칙에 따라 학

교, 어린이집, 유치원, 방문요양기관 및 요양시설 등 주요 돌봄 관련 기관 및 서비스 영역에서 휴업 및 서비스 제공시간 단축 등이 이루어졌다.

〈표 4-3〉 코로나19 대응 조치

		2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월
코로나 현황		전국 대규모 확산		일일 확진자 수 100명 미만 안정세				수도권 중심 재확산	
대상별 대응 경과	영유아	어린이집·유치원 전국 휴원·휴업 + 방역조치 및 긴급돌봄 실시				지자체별·원별 개별적 휴원 결정 (유치원 원격수업 및 방과후 과정 병행)			
	아동·청소년		초중고 개학연기	단계적 개학 (원격수업) (4.9)	대면 수업 병행 시행(5.20)		방학		
	경과	마을돌봄시설(지역아동센터, 다함께돌봄) 휴원 권고 + 방역조치 및 긴급돌봄 실시				개원 권고	휴원 권고		
	노인	직접 서비스 최소화, 신규청약 보류			필수 돌봄서비스(재가, 방문형 등) 정상 운영				

자료: 관계부처합동. (2020). 코로나19 시대 지속 가능한 돌봄체계 개선방안 https://policy.nl.go.kr/search/searchDetail.do?rec_key=SH2_PL20200258009에서 2022.10.25.인출

1. 영유아·아동 돌봄 대응 정책

가. 대응 정책의 주요 내용

코로나19 확산에 따른 방역 대책으로 2~3월에는 전국적으로 어린이집과 유치원의 휴원·휴업·휴관 조치가 이루어졌고, 이에 따라 사실상 개별 가정에서 자녀를 돌보도록 권고되었다. 4월에 코로나19 확진자 수가 안정세에 접어들면서 전국적 휴원, 휴업 조치는 해제되었지만, 지자체별 상황에 따라 개별적 휴원 결정을 할 수 있었으며 상당수의 어린이집 및 유

치원에서 원격 수업이 병행되었다.

2020년 한 해 동안 어린이집의 공휴일과 일요일, 코로나19 확산에 따라 휴원을 한 적이 있는 기관의 비중을 의미하는 휴원율과 휴원한 기관의 연간휴원일수를 살펴보면 <표 4-4>와 같다. 보육실태조사에 따르면 2020년 동안 휴원한 적이 있는지에 대한 조사에서는 33.4%가 휴원한 적이 있다고 응답하여 2018년과 유사하다. 그러나 연간 휴원 일수를 살펴보면, 2020년 기준 평균 20.2일로 2018년보다는 8일 정도 늘었다. 또한 다른 휴원 사유를 제외하고, 코로나19로 인해 휴원한 적이 있는 기관은 전체 어린이집의 18.7%이며 코로나19로 인한 2020년 한 해 동안 휴원한 일수는 평균 26.9일이었다.

<표 4-4> 연간 휴원 일수: 2020년

(단위: %, 일, 개소)

구분	휴원비율		연간 휴원 일수				
	휴원율	(수)	평균	표준편차	최소	최대	계(수)
2020년	33.4	(3,300)	20.2	27.2	1.0	180.0	1,103
2018년	33.4	(3,400)	11.9	22.7	47.3	18.1	1,030
2015년	20.1	(4,046)	24.6	28.7	36.4	10.3	830
2020년*	18.7	(3,300)	26.9	43	1.0	309.0	616

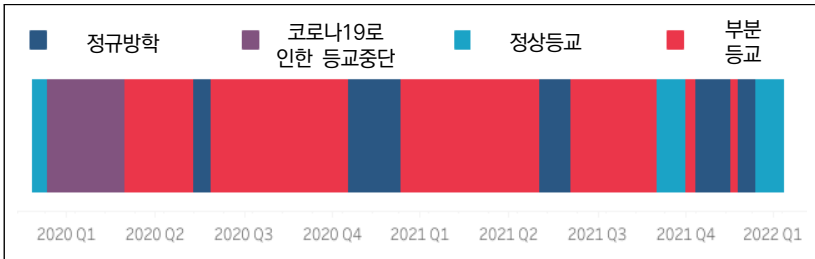
주: 2020년 한 해 동안 코로나19로 인한 휴원한 일수를 산출한 결과임.

자료: 양미선 외. (2021). 2021년 전국보육실태조사-어린이집 조사 보고-, 보건복지부, 육아정책연구소. pp.126~127에서 재작성.

아동·청소년의 경우, 2~3월 간 초등학교와 중학교, 고등학교의 개학이 연기되었고, 4월부터 단계적 개학이 시작되었다. 그러나 정상등교가 이루어지지 않는 못했으며, 대체로 원격수업과 대면수업이 병행하는 형태로 운영

되었다. [그림 4-6]은 초등학교와 중학교의 운영상황을 제시하고 있다. 실질적으로 2020년과 2021년의 대부분의 시기는 부분등교만이 이루어졌으며, 2021년 4분기에 이르러서야 전국적으로 정상등교가 이루어졌다.

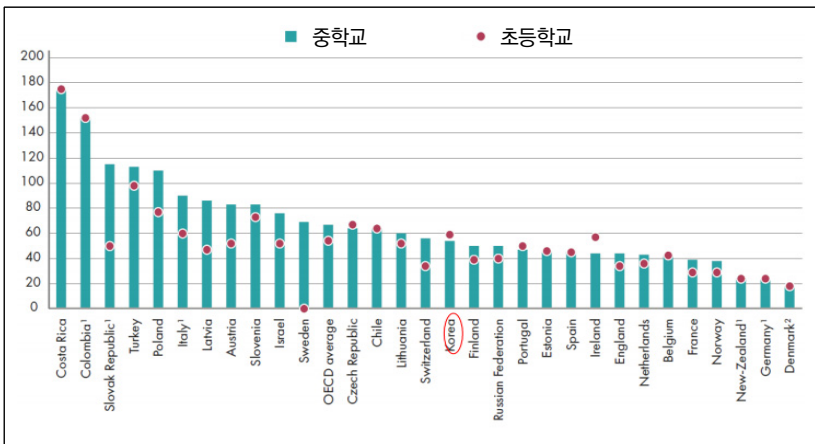
[그림 4-6] 초등학교 및 중학교 운영상황: 2020~2021



자료: UNESCO. (2022). Global monitoring of school closures caused by COVID-19, Retrieved from <https://covid19.uis.unesco.org/global-monitoring-school-closure-s-covid19/country-dashboard/> 2022. 10. 2.

[그림 4-7] 코로나 19 시기 초등학교 및 중학교의 휴교일

(단위: 일)



자료: OECD. (2021c). The state of school education: one year into the Covid Pandemic, OECD Publishing. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/201dde84-en> 2022. 10. 23.

코로나19 기간 동안 우리나라의 휴교일을 국제적으로 비교하면 [그림 4-7]과 같다. 우리나라 초등학교의 휴교일 수준은 OECD 평균에 비해 약간 높은 편이었으며, 덴마크, 독일, 뉴질랜드, 노르웨이, 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 잉글랜드, 스페인, 핀란드 등 주요 유럽 국가에 비해 높게 제시되었다. 중학교 휴교일 역시 OECD 평균에 비해 약간 낮으며, 스페인, 아일랜드, 잉글랜드, 네덜란드, 노르웨이, 독일, 덴마크 등 주요 유럽 국가에 비해서는 높은 편이었다. OECD 국가 평균과 프랑스, 영국, 네덜란드, 노르웨이 등의 주요 유럽국가에서 초등학교 휴교일이 더 적은 특성을 보였다. 반면, 우리나라와 아일랜드는 초등학교 휴교일이 더 길었다.

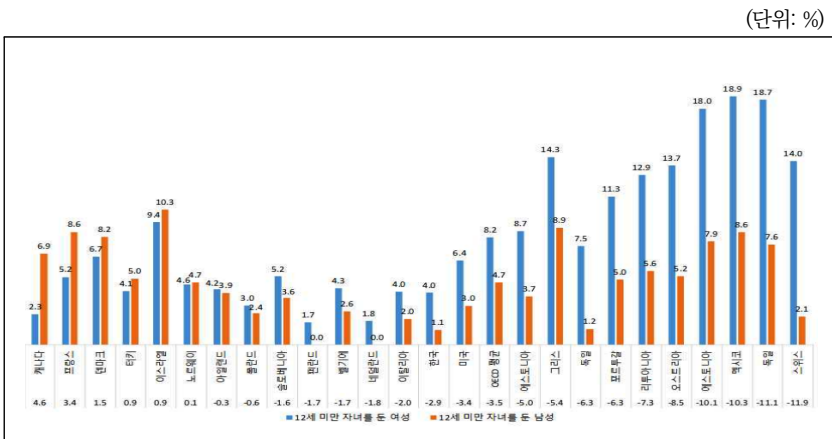
어린이집, 유치원의 휴원과 초등학교, 중학교, 고등학교의 휴교일수가 길어짐에 따라 정부는 가정 내 돌봄을 지원하기 위해 아동돌봄쿠폰, 긴급돌봄 등의 지원책을 실시하였다. 아동돌봄쿠폰은 가정 내에서 돌보는 가구에 대해 소득을 지원하는 정책이며, 긴급돌봄지원금 지원은 유치원과 초등학교에서 학교수업이 이루어지지 않거나 개학의 연기 등에 따라 돌봄공백이 발생하는 경우 정규 수업이 아닌 긴급돌봄서비스를 제공하는 정책이다. 긴급돌봄은 가정 내 돌봄이 불가능하거나 어려운 경우를 대상으로 별도의 조건 없이 서비스를 제공하였는데, 어린이집의 경우 어린이집에서 제공하였으며 초등학교는 지역아동센터 및 초등돌봄교실에서 서비스를 제공하였다.

나. 아동 돌봄 대응 정책의 주요 성과

아동 돌봄 영역에서 코로나19로 인한 사회적 거리두기와 이와 관련한 대응 조치들은 어느 정도 성과가 있었다고 평가되고 있다. 돌봄쿠폰, 유급휴가, 긴급돌봄 등이 시행되면서 코로나19 기간 동안 실업을 경험한 여

성의 비중은 국제적으로는 낮은 수준으로 보고되고 있다. 물론 우리나라의 경우, 30~40대 여성의 경제활동률이 OECD 국가 중 낮은 편에 속하기 때문에 코로나19 시기 퇴직한 여성 중 돌봄 문제로 인해 일을 그만두게 되었다고 답변한 비율이 비교적 낮게 나타나는 측면이 있다.

[그림 4-8] OECD 회원국별 12세 미만 자녀를 둔 근로자의 실업경험률
(2019년 4분기~2020년 3분기)

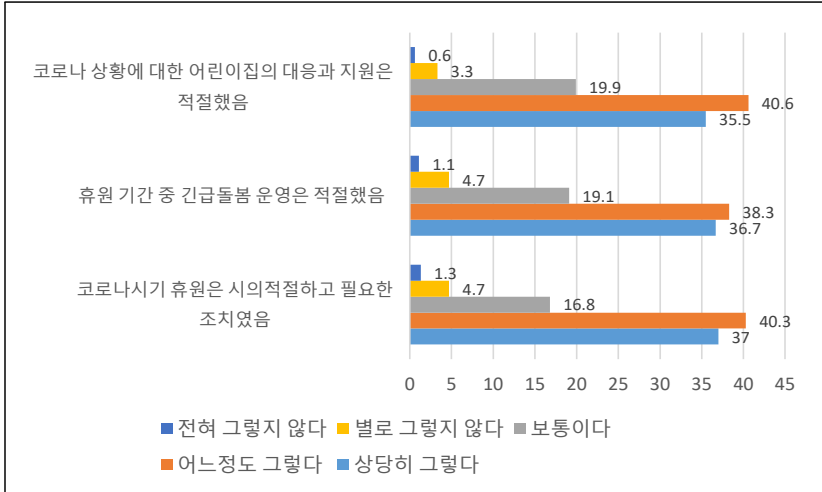


자료: OECD. Secretariat estimates based on the OECD Risks That Matter 2020 survey, <http://oe.cd/RTM>, 허민숙, (2022). 코로나19 시기의 가족 돌봄: 팬데믹 상황에서의 일·생활 균형의 조건과 과제, 국회입법조사처. p.4에서 재인용

코로나19로 인한 어린이집 휴원 조치와 긴급보육 운영에 대한 부모의 인식을 살펴보면 다음과 같다. 휴원 조치에 대해 77.3%가 적절하고 필요한 조치였다고 응답하였으며, 부정적인 응답은 6%에 불과했다. 긴급돌봄에 대해서도 75%가 적절하게 운영되었다고 응답하였으며, 76.1%의 응답자가 코로나 상황에서 어린이집 대응이 적절하였다고 제시하였다. 즉, 대다수 부모가 어린이집의 휴원과 긴급보육 제공 등 코로나 시기의 대응 조치에 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 해석된다.

[그림 4-9] 어린이집 휴원조치와 긴급보육 운영에 대한 인식

(단위: %)

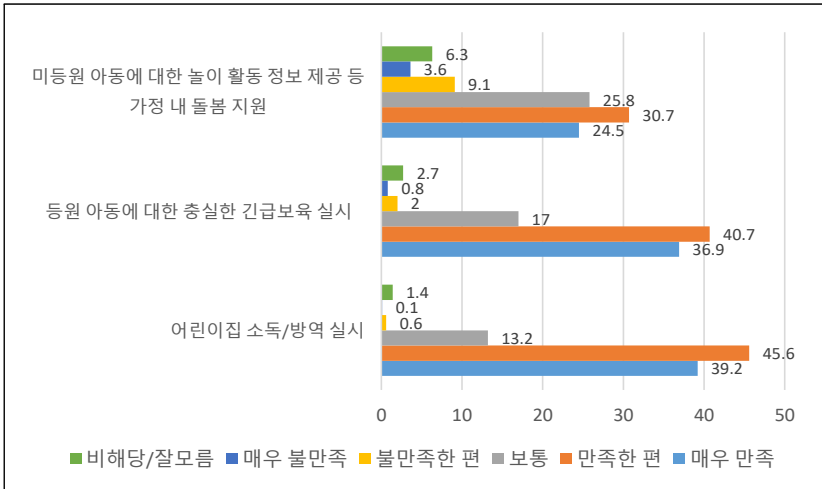


자료: 김은설 외. (2021). 2021년 전국보육실태조사-가구 조사 보고-. 세종: 보건복지부, 서울: 육아정책연구소, p.355에서 재작성.

코로나 감염 확산에 따라 어린이집이 실시한 구체적 대응 조치에 대한 부모의 만족도를 살펴보면, 어린이집 소독과 방역 실시 부문에서는 84.8%가 만족한다고 응답하여 가장 만족도가 큰 조치로 나타났다. 등원 아동에 대한 충실한 긴급보육 수행은 77.6%, 그리고 미등원 아동에 대한 가정내 돌봄 지원은 55.2%가 만족한 편 이상이라고 답하였다. 5점 척도에서 평균을 보더라도 어린이집의 소독과 방역에 대해서는 4.3의 만족도를 나타내었고 등원 아동에 대한 충실한 보육 수행은 4.1점 만족도 점수를 보였으나, 미등원 아동의 가정 내 활동 지원은 3.7점으로 제시되었다.

[그림 4-10] 어린이집 긴급보육 및 방역조치에 대한 만족도

(단위: %)

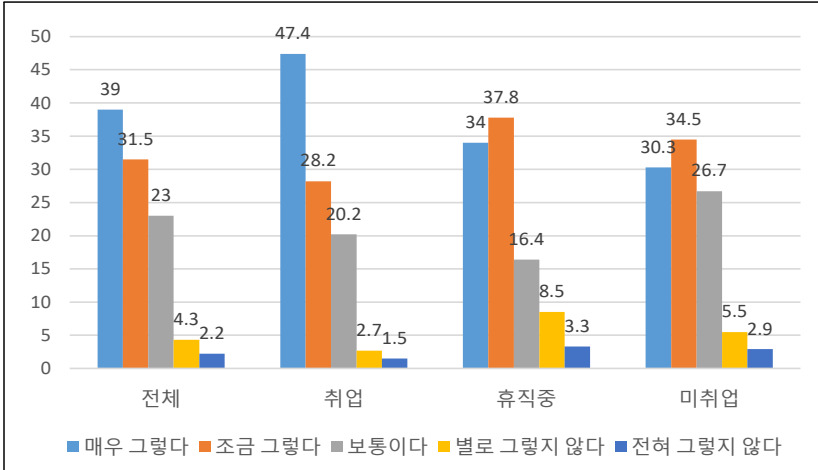


자료: 김은설 외. (2021). 2021년 전국보육실태조사-가구 조사 보고-. 세종: 보건복지부, 서울: 육아정책연구소, p.356에서 재작성

어린이집의 긴급보육 제공이 ‘휴원기간 동안 보육이 필요한 가구의 돌봄 공백 해소에 적절히 기여하였다고 보는가’라는 질문에 대해서는 70.5%가 ‘매우 그렇다’ 또는 ‘그렇다’라고 응답하여 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 아동권리보장원의 2020년 조사에서도 유사하게 나타났는데, 영유아의 경우 긴급돌봄지원에 대한 만족도가 4.09점으로 대체로 만족하는 것으로 제시되었다(김선숙 외, 2021). 그러나 최아라(2020)의 질적 연구에 참여한 사람들은 어린이집을 통한 집단적 긴급돌봄 제공이 실질적으로 감염 차단에 취약성을 지적한 바 있으며, 저소득층이나 맞벌이 부부 자녀 등으로 긴급돌봄 신청자를 제한할 수 있는 국공립 유치원과는 달리 어린이집의 긴급돌봄은 별도 조건이나 신청 절차가 없다는 점에 대해 문제점을 제기하였다.

[그림 4-11] 긴급보육 제공의 돌봄 공백 해소 기여 여부

(단위: 점)



자료: 김은설 외. (2021). 2021년 전국보육실태조사-가구 조사 보고-. 세종: 보건복지부, 서울: 육아정책연구소, p.357에서 재작성.

코로나19 시기 동안 초등학교의 온라인 수업 및 등교 연기 결정에 대한 조사결과와 보고된 바가 없다. 등교연기가 지속될 당시 여론조사에서 국민 다수가 개학 연기가 필요하다고 인식하고 있다는 조사결과가 발표되었다(교육부, 2020.6). 그러나 코로나19로 인한 학습격차 등의 다양한 문제가 부각되면서 인식이 변화했을 수 있지만 이에 대한 평가적 관점의 조사결과가 없었다. 참고로, Hoffman & Miller(2020)는 전염병 상황에서 등교를 중단함으로써 감염률을 낮추는 효과를 가질 수 있으나 학습 외에도 건강 및 정신건강 등 학교의 ‘비학업적 지원’이 중단되는 장기 휴교 상황은 바람직하지 않다고 제시한 바 있다. 또한, Hoffman & Miller (2020)는 재난 상황에서의 아동보호가 중시되는 상황에서 아동에 대한 모니터링이 불가하다면 아동이 기관에서 이탈하지 않도록 해야 한다는 의견도 제시하고 있다.

〈표 4-5〉 아동 연령범주화별 재난 정책에 대한 보호자의 욕구

(단위: 점수, %)

구분	미취학 아동	초등 저학년생	초등 고학년생	중학생	고등학생
위생물품/ 안전 장소	782 (15.1)	688 (14.0)	499 (13.8)	518 (15.6)	546 (17.0)
급식 및 도시락	290 (5.6)	440 (9.0)	479 (13.3)	435 (13.1)	413 (12.8)
학습 및 교육 인력/시스템/ 프로그램	680 (13.1)	853 (17.4)	722 (20.0)	737 (22.1)	622 (19.3)
휴식/놀이 장소 및 도구	800 (15.4)	630 (12.8)	350 (9.7)	218 (6.5)	193 (6.0)
아동 눈높이 맞춤의 재난 정보	338 (6.5)	267 (5.4)	157 (4.4)	116 (3.5)	97 (3.0)
재난 대응 능력 위한 재난교육	243 (4.7)	252 (5.1)	196 (5.4)	251 (7.5)	307 (9.5)
정서적 안정 위한 서비스 및 프로그램	549 (10.6)	565 (11.5)	417 (11.6)	423 (12.7)	437 (13.6)
돌봄 공백 관한 서비스 및 프로그램	1,186 (22.9)	929 (18.9)	526 (14.6)	353 (10.6)	316 (9.8)
가족관계 강화 위한 다양한 서비스 및 프로그램	310 (6.0)	271 (5.5)	252 (7.0)	273 (8.2)	280 (8.7)
기타	12 (0.2)	13 (0.3)	8 (0.2)	6 (0.2)	5 (0.2)
총 계	5,190 (100)	4,908 (100)	3,606 (100)	3,330 (100)	3,216 (100)

주: 1순위(명)*3점, 2순위(명)*2점, 3순위(명)*1점의 가중치 부여하여 점수 산출

자료: 이봉주, 장희선, 선우진희, 길보라. (2020). 코로나19와 아동의 삶: 아동 재난대응 실태조사 I, 서울: 굿네이버스. p.111.

아동 연령별 재난 정책에 대한 보호자의 욕구를 살펴본 결과는 〈표 4-5〉와 같다. 미취학 아동과 초등 저학년생 자녀를 둔 보호자는 ‘돌봄 공백에 관한 서비스 및 프로그램’을 1순위로 꼽았고, 초등 고학년생, 중학생, 고등학생 자녀를 둔 보호자는 ‘학습 및 교육 인력/ 시스템/ 프로그램’을 1순위로 꼽았다. 미취학 자녀를 둔 보호자의 경우 ‘휴식/놀이 장소 및 도구’가 2순위, ‘위생물품/안전장소’가 3순위로 나타났다. 초등 저학년생 자녀를 둔 보호자의 경우 ‘학습 및 교육 인력/시스템/프로그램’이 2순위,

‘위생물품/안전 장소’가 3순위로 나타났다. 초등 고학년생 자녀를 둔 보호자의 경우 ‘돌봄 공백에 관한 서비스 및 프로그램’이 2순위, ‘위생물품/안전 장소’가 3순위로 나타났다. 중학생 자녀를 둔 보호자의 경우 ‘위생물품/안전 장소’가 2순위, ‘급식 및 도시락’이 3순위로 나타났다. 고등학생 자녀의 경우 ‘위생물품/안전 장소’가 2순위, 정서적 ‘안정을 위한 서비스 및 프로그램’이 3순위로 나타났다.

2. 노인 돌봄 대응 정책

가. 대응 정책의 내용

코로나19의 확산에 따라 노인 돌봄 분야에도 정책적 변화가 있었다. 2020년 2~3월 코로나19 유행 초기 장기요양보험의 등급판정 및 신규돌봄신청이 중단되었으며, 노인맞춤돌봄서비스 역시 직접적인 대면 돌봄 서비스를 최소화하는 방향으로 운영되었다. 또한, 노인복지관 등 이용시설과 생활시설의 상당수에 대해 휴관조치가 시행되었다.

이후, 국민건강보험공단은 장기요양서비스 제공을 재개하면서 이용자, 제공 인력 중 코로나19 확진자가 발생한 경우에 대비하여 대응 방안 시나리오를 배포하였다. 예컨대, 제공 인력이 확진된 상황에서 이용자에게 서비스를 제공하여 이용자가 밀접접촉자로 분류된 경우, 다른 요양보호사를 대체 투입하여 서비스를 지속적으로 제공하도록 하였다. 노인맞춤돌봄서비스에서도 이용자가 밀접접촉자로 분류되어 격리 중인 경우에도 서비스를 이용할 수 있도록 하며, 상황을 시·도 및 독거노인종합지원센터로 상황에서 관리하는 필수 서비스 제공 체계를 구축하였다.

이외에 사회복지 이용시설은 필수시설과 여가시설로 구분하여 주야간

보호, 장애인시설 등은 필수돌봄시설로 지정하여 노인복지관, 경로당 등의 여가시설과 구분하여 운영원칙을 다르게 수립하였다. 이들 시설에 대해서는 휴관보다는 방역수칙을 지키는 한에서 서비스를 지속하도록 하였다. 대구사회서비스원에서 전국 최초로 노인, 장애인 등을 위한 돌봄 공백 해소 및 일상생활 지원을 위해 긴급돌봄 서비스를 제공하였다(유태한, 2020). 사회복지관과 같은 공공기관 외에 개별적으로 운영되는 사회복지기관과 시설은 비대면 돌봄을 적극적으로 도입하여 안부 확인, 후원물품 제공에 초점을 맞추는 한편, 이용자에게 긴급히 돌봄이 필요한 경우에 방문하는 등의 조치를 시행하였다.

노인의 경우 코로나19로 인해 위중증률이나 사망률이 더 높은 위험성을 가지기 때문에 이들에 대해서는 일차적으로 방역과 의료지원이 집중되는 양상을 나타내었다. 예컨대, 백신접종이 노인을 우선으로 진행되었다. 그러나 돌봄 영역에서 정책적으로 노인을 대상으로 하는 지원이 많이 부각되지는 않았다. 노인이 주된 입원·입소 대상이 되는 요양시설과 요양병원에서의 집단감염 사태가 불거진 이후 시설에 대한 코호트 격리나 방역강화 조치가 이루어졌으며, 이는 다른 한편으로는 지역사회통합 돌봄과 같은 지역사회에서의 돌봄을 강화하는 방향으로의 정책논의가 활발해지는 계기가 되기도 하였다.

나. 대응 정책의 성과

노인돌봄서비스는 대체로 개인방문서비스이기 때문에 방역수칙이 지켜지는 한에서 유지되는 경우가 많았다. 코로나19가 심각 상태에 이르렀을 때는 일시적으로 중단되었지만, 이후 재개되는 등 코로나19의 상황에 따라 일정 부분 지속하는 방향으로 운영되었다. 그러나 코로나19 이후 취

약성이 높은 노인의 경우에 일상생활 유지나 건강, 의료서비스 접근이 어렵고, 사회적 거리두기 등 방역 위주의 조치로 인한 주요한 복지서비스에 대한 접근성이 제한되어 이들의 삶의 질이 심각하게 위협받는 상황이 초래되었다.

특히, 노인돌봄 영역에서는 노인맞춤돌봄서비스 및 장기요양보험의 방문요양서비스 등이 일시적으로 중단되거나 대면서비스가 전화를 통한 안부확인 등으로 전환되었다. 이에 상당수 고령자들은 돌봄 공백을 일정 부분 경험하였다고 할 수 있다. 1인 가구는 대체로 돌봄 공백의 수준이 2017년도에 비해 2020년에 더 증가하였다. 이러한 양상은 1인 가구를 중심으로 전개된 중앙정부와 지자체가 돌봄 공백을 막기 위해 실시한 긴급돌봄 등이 일정 부분 성과를 가져왔다고 할 수 있지만, 가구 내 돌봄을 제공할 수 있는 동거가구원이 있는 경우는 가족의 부담이 증가했다고 할 수 있다. 반면, 소득이 낮은 경우와 ADL 장애수준이 높은 경우 2017년에 비해 2020년의 돌봄을 받지 못한 경우가 많아진 것으로 제시되었다. 또한, 이러한 서비스가 가족 부담을 해소할 수 있는 수준이라고 보기 어려우며 코로나19가 급격히 확산되는 상황에서 이전과 동일한 수준을 제공하는 어렵다고 할 때 가족의 돌봄부담을 지원하기 위한 정책이 개선될 필요가 있다고 할 수 있다.

정부는 코로나 장기화 시대를 대비한 「지속가능한 돌봄 체계」로 재편하고 돌봄서비스 정상 제공 및 돌봄 공백 해소를 최우선으로 거리두기 단계별, 지역별 맞춤형 대응체계를 구축하고 감염, 자가격리 등 긴급한 돌봄수요에 대응할 수 있는 시스템을 마련하겠다고 발표하였다(관계부처합동, 2020). 2022년 현재 코로나19가 엔데믹으로 진입한 상황에서 이전과 같이 긴급한 봉쇄 조치가 시행될 가능성은 크지 않을 것으로 보인다. 그러나 향후 감염병이 유행하는 상황이 되었을 경우, 봉쇄나 격리가

긴급하게 추진되어야 하는 상황에서는 이전과 같은 상황이 반복될 수 있으므로, 가족 돌봄을 지원하는 등의 정책대응이 필요할 것으로 보인다.

또한, 노인돌봄의 경우 아동돌봄과 달리 코로나19 이후 정부의 대응정책에 대한 이용자의 인식을 살펴볼 수 있는 연구나 조사는 거의 이루어지지 않아 직접적으로 돌봄의 성과를 측정하지 못한 한계가 있었다. 아동돌봄의 경우, 아동권리보장원, 육아정책연구소 등에서 정부의 대응 성과에 대해 부모의 인식을 조사하였지만, 노인돌봄의 경우 이러한 조사가 미흡했던 한계가 있었다(김선숙 외, 2021; 김은설 외, 2021; 양미선 외, 2021). 또한, 자료의 측면에서도 본 연구는 노인실태조사를 활용하여 분석하였지만, 해당 자료는 코로나19 시기의 영향을 살펴보기 위해 기획된 것이 아니다. 영국, 유럽에서는 코로나19의 발발 직후, 고령층에 대한 코로나19의 영향을 살펴보기 위한 특별 조사가 실시된 것에 비해 우리나라에서는 이러한 대응이 미흡했다고 볼 수 있다. 향후에 정책적 전략을 마련하기 위해 코로나19와 같은 사회적 위험에 대응하여 보다 체계적인 대응이 필요할 것으로 보인다.

제4절 사회적 관계 영역

1. 코로나19 위기와 사회적 관계의 위기

가족해체와 1인 가구의 증가는 가족이 담당했던 돌봄의 위기를 가져왔고, 사회적 관계의 축소와 개인주의의 심화를 동반해 왔다. 더욱이 코로나19 팬데믹을 겪으며 주요 공공시설 및 복지서비스가 폐쇄되거나 위축되었고, 비접촉·비대면의 일상화를 가져와 타인과의 만남과 관계를 축소

시키는 새로운 사회적 규범이 확산되었다. 코로나19 팬데믹을 통하여 사회적 고립과 외로움 문제의 광범위한 확산이 이루어지면서 새로운 차원의 사회적 위험으로 다루어져야 할 필요성이 부각되고 있다.

사회적 관계는 사회의 구성원들 간에 나타나는 유대, 미시적으로는 개인의 접촉 범위에 있는 사람들과 사적 관계를 의미한다. 이러한 개인의 연결망 또는 사회적 관계망에 주목하는 개념은 사회적 자본(social capital)이나 사회적 응집(social cohesion)과 같은 사회학적 개념에서도 흔히 발견된다. 또한, 사회정책의 측면에서는 빈곤이나 실업으로 인해 다른 사람이나 집단과의 교류가 끊기고 이러한 상태가 비자발적으로 지속된다면 사회적 배제의 차원에서 문제를 바라볼 수 있다. 현대사회에서 시민들이 경험하는 사회적 관계의 위기는 흔히 사회적 고립이나 외로움이라는 개념으로 파악된다. 대체로, 사회적 고립은 객관적인 상황으로, 외로움은 부정적인 정서를 나타내는 주관적 감정으로 파악되는 것이 일반적인 접근이다.

2019년 코로나19 팬데믹으로 사회적 거리두기나 봉쇄 등의 극단적인 방역정책이 전지구적으로 확대되면서 사회적 고립이나 외로움에 대한 연구가 국내외에서 급격히 증가하고 있다. 해외 연구의 결과들을 살펴보면, 팬데믹 기간 중 인지된 사회적 관계의 질이 팬데믹 이전보다 악화된 것은 물론, 사회적 관계의 양적 측면에도 사회적 상호작용이 더 감소되었음을 보고하였다. 나아가 사회적 고립과 외로움 수준이 크게 증가했을 것으로 보고 있다. 개별 국가나 특정 집단에 초점을 맞춘 실증연구들 역시 코로나 팬데믹 이후 사회적 관계의 위기와 이로 인한 부정적 감정상태가 증가하였다는 분석을 쏟아내고 있다.

국내에서도 코로나19 팬데믹 이전부터 고령화 및 1인 가구의 증가가 촉발시켜온 사회적 관계의 위기에 주목하며, 고연령, 이혼이나 사별, 가

구원 수가 적으면 생활 차원의 사회적 고립에 직면하기 쉽고, 소득이 낮으면 경제적 고립에 처할 확률이 높으며, 저학력, 경제활동, 남성 등의 인구사회학적 요인은 정서적 고립의 위험요인이 된다는 연구들이 수행된 바 있다. 최근에 진행된 사회적 고립 연구들을 보면, 한국의 사회적 고립에 의한 심리적 비용이 OECD 평균보다 3.8배 높은 것으로 나타났다. 특히 코로나19 팬데믹으로 인한 사회적 거리두기와 대면접촉의 축소가 장기화되면서 사회적 고립 등 사회적 관계의 위기 문제가 노인·장애인 등 전통적인 취약계층에 더 심각하게 나타나고 있다는 연구 결과도 보고되고 있다.

사회적 위험으로서 사회적 관계의 위기를 보여줄 수 있는 지표체계를 구성하고, 가용한 자료들을 수집하여 사회적 관계 위기의 국제 비교와 코로나 팬데믹 전후의 변화를 분석하였다. 주요 지표로는 사회적 지지로서의 사회적 고립, 관계 단절로서의 사회적 고립, 개인이 느끼는 외로움과 소외감 등이 분석에 활용되었다.

국제 비교가 가능한 지표분석 결과, 코로나 팬데믹이 사회적 관계에 미친 영향은 제한적이었고, 사회적 고립의 수준은 팬데믹이라는 위기 상황에서의 변화보다는 국가 간 차이에 의한 변이가 더 크다고 분석되었다. 그러나, 외로움과 같은 부정적 감정에 있어서는 팬데믹과의 관련성이 일부 확인되었다. 대부분 국가에서 코로나 초기였던 2020년 4~6월보다, 1년 정도 경과된 2021년 2~3월 사이의 외로움 수준이 높아진 것으로 나타났다. 코로나 팬데믹이 장기화되고 사회적 거리두기가 지속되면서 사람들이 느끼는 외로움도 커져갔고, 이러한 변화는 정부의 방역에 대한 규제와 일정 정도 연관성이 있는 것으로 보인다.

반면, 한국의 경우 코로나19 팬데믹을 전후로 한 사회적 관계의 변화는 다른 OECD 국가에 비해 더 크게 나타난 것으로 분석되었다. 2009년

에서 2019년까지 사회적 고립상태에 있는 인구 비율은 추세적으로 감소되었으나, 2020년 코로나 팬데믹을 거치며 사회적 고립에 처해있다고 보고한 응답자 비율이 급격히 증가하였다. 더욱이, 사회적 고립은 저소득층에게 더욱 심각하게 나타나 목돈을 빌릴 사람이 없거나 아플 때 도움을 받을 수 있는 사람이 없다고 응답한 비율이 매우 높았다.

한편, 단순한 개인 간의 일상적 접촉을 기준으로 할 때 사회적 관계가 단절된 응답자 비율은 사회적 고립 보다는 낮은 수준이었다. 하지만, 가족과 친지 이외의 지인들과 전혀 소통하지 않는 비율은 2019년 3.2%에서 2020년 4.6%로 1.2%p 증가하였고 2021년에도 4.4%에 이르는 것으로 나타났다. 코로나 팬데믹 이후 사회적 관계가 단절된 응답자 비율이 다소 높아졌음을 의미한다.

전체 응답자 중 고립감을 느끼는 비율 역시 2018년까지 감소되다가 2019년 이후 증가되는 추이를 보인다. 저소득 응답자 중 외로움을 느끼는 비율은 팬데믹을 겪으며 크게 증가되었다. 나아가, 코로나 자살충동을 느낄 정도로 극단적인 외로움이나 고독을 느끼는 사람들도 점차 증가하고 있었다.

2. 사회적 관계의 위기에 대한 대응 및 정책 방향

사회적 관계의 위기에 대한 대응이나 정책 수단을 강구하기에 앞서 과연 사회적 관계의 위기가 보편적으로 경험할 수 있는 사회적 위험으로 볼 수 있는지에 대한 논의가 필요할 것이다. 본 장의 도입부와 이론적 논의에서 살펴보았듯, 사회적 위험은 전통적인 자본주의 산업화의 과정에서 발생하는 구 사회적 위험에서 후기산업화와 동반된 신 사회적 위험으로 확대되어 왔다. 이 과정에서 근로빈곤, 가족해체, 돌봄 위기 등이 사회적

위험의 범주에 포함되어 지난 20여 년간 사회서비스를 축으로 한 정책적 대응의 핵심과제로 대두된 것은 주지의 사실이기도 하다. 여기에서 더 나아가 코로나19 팬데믹을 겪는 과정에서 새로이 사회적 위험으로 정의될 수 있는 것이 바로 사회적 관계의 위기이다.

이미 신 사회적 위험을 논의할 때부터, 저출산 고령화라는 인구학적 압력과 함께, 가족해체, 1인 가구의 증가와 같은 가족구조의 근본적 변화에 주목한 바 있다. 동거하는 가족이 줄어들거나 없어지면서, 가족을 통해 충족되었던 많은 욕구들이 사회서비스로 전환되었다. 이것은 비단 돌봄의 문제만이 아니라, 관계의 형성과 유지에도 영향을 미친다. 1인 가구의 증가 자체가 사회적으로 고립될 수 있는 잠재적 위험 계층의 확대를 의미하는 것이고, 일상생활에서 외로움을 느낄 개연성이 커지는 것을 함축한다. 이러한 잠재적 위험 계층이 질병, 실업, 노령 등 전통적인 사회적 위험에 처하여 경제적 결핍의 상황과 결합되면 사회적 고립과 같은 사회적 관계의 위기가 현실화될 수 있다. 더욱이, 기술의 진보에 잘 적응하지 못하는 노년층이나 저학력자의 경우, 코로나19 팬데믹으로 촉발된 급속한 비대면 사회로의 전환에 어려움을 겪으며 상대적으로 사회적 관계의 위기에 빠질 가능성이 더 높다.

본 장의 실증분석 결과만으로는 코로나19 팬데믹을 겪으며 사회적 관계의 위기가 급격히 심화되었다는 증거를 찾기 어렵다. 선진 복지국가들의 경우, 코로나19 팬데믹이 최악의 상황으로 치달아 광범위하고 강력한 방역과 사회적 거리두기가 시행되었을 때 사회적 고립과 외로움을 경험하는 사람들이 증가한 것은 사실이지만, 장기간에 걸친 추세적 반전이나 근본적 변화로 해석하기보다 일시적 충격에 의한 단기적 변화로 보는 것이 더 타당해 보인다. 다만, 우리나라의 경우 몇몇 지표에서 팬데믹 이후 취약계층의 사회적 고립이 심각해지는 경향을 관찰할 수 있었다. 예기치

못한 재난이나 감염병 등으로 사회적 관계의 단절이 발생할 때 이것은 저소득, 노인, 장애인, 1인 가구 등 전통적 취약계층에 위험이 집중될 수 있음을 시사해 주는 것이다.

그럼에도 불구하고, 사회적 관계의 위기가 사회적 위험으로 대두된 맥락에는 언제든지 감염병과 같은 외부적 충격이 다시 찾아올 수 있고 그 과정에서 누구든 사회적 관계를 유지하는 것에 어려움을 겪을 수 있으며, 결과적으로 사회적 관계의 위기가 많은 사람들의 삶의 질을 악화시킬 수 있다는 인식이 근거한다. 즉, 현대사회에서 정상적인 삶을 살아가는 시민 누구나 외부적 충격에 의해 사회적 고립을 경험할 수 있고 외로움을 느낄 수 있다는 보편적 문제로 나아가고 있다는 것이다. 과거의 사회적 고립이 소수의 취약계층이나 정신건강의 문제를 지닌 사람들의 문제였다면, 코로나19 팬데믹을 거치며 사회적 관계 위기가 사회적 위험으로 광범위하게 인식되기 시작했다. 그렇다면, 사회적 관계의 위기에 대응하는 사회정책의 방향으로 어떠한 것들을 논의할 수 있을까?

첫째, 가장 기본적인 방향으로 사회적 고립 등 사회적 관계의 위기에 대한 사회적 시선과 인식의 변화가 요구된다. 인구의 고령화와 전 연령층에 걸친 1인 가구의 증가는 사회적 관계의 위기를 경험할 잠재적 위험 집단을 확대시키는 주요한 요인이다. 이러한 인구 및 가구 구조의 변화는 지속될 것이므로, 사회적 고립과 외로움은 특수한 집단에만 편중된 문제가 아니다. 더욱이 감염병과 같은 외부적 충격은 언제든지 찾아올 수 있기 때문에, 고립과 외로움을 사회적 위험으로 정의하고 체계적 접근을 필요로 한다는 정책 의제 설정이 필요하다. 사회적 관계의 위기를 사회적 위험으로 정의하는 것에 대한 사회적 합의가 이루어져야 정책적 대응의 첫발을 내딛을 수 있다.

둘째, 정책적 대응을 위한 기초자료의 수집 차원에서 사회적 고립 및

관계 단절 등에 대한 전국차원의 체계적인 실태조사 필요하다. 이러한 실태조사를 위해서는 먼저 사회적 고립 내지 관계 단절의 상황이 무엇을 의미하는지 구체적(조작적)으로 정의될 필요가 있다. 사회적 고립 여부를 판정할 수 있는 기준이나 지침이 뒷받침되어야 한다는 뜻이다. 이를 바탕으로 ‘누가 얼마나 사회적 고립이나 관계 단절의 위기를 경험하고 있으며, 그 지속 기간은 어느 정도인가? 그리고 어떠한 사건과 경험을 통해 고립이나 관계 단절로 진행되며 그 경로는 어떠한가? 나아가 사회적 고립과 관계 단절의 연령별, 계층별, 성별 차이는 어떠한가?’ 등이 조사되고 분석되어야 정책 대응의 방향을 가늠할 수 있다.

셋째, 사회적 고립에 처해있는 사람을 발견하기 위한 체계적 노력과 시스템을 정비하는 것이 필요하다. 독거노인이나 장애인 등 기존의 복지전달체계에서 이미 파악되어 있는 경우가 대부분이지만, 최근 급격히 증가하고 있는 중장년 1인 가구나 청년 1인 가구의 고립 고위험군 파악은 매우 어려운 일이다. 1인 가구 주민센터 전입신고 시 연령과 관계없이 다양한 복지 및 사회서비스 지원을 안내하는 시스템을 갖추는 동시에, 원룸, 고시원 등 열악한 주거지역을 중심으로 고립 고위험군을 직접 발굴하는 공공 사회서비스를 구축하여야 한다.

넷째, 대면 사회서비스의 확대가 필요하다. 코로나19 팬데믹으로 인한 사회적 관계 단절의 문제는 복지시설과 학교 등 공공서비스의 폐쇄로 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 예를 들어 지역사회 노인복지관의 폐쇄와 함께 노인들의 식사, 프로그램 참여, 사회적 교류의 통로가 단절됐다. 활동지원 서비스가 중단되었던 장애인들의 일상도 막혔다. 다시 유사한 팬데믹이 찾아 왔을 때 복지시설 이용을 우선적으로 제한하는 매뉴얼이 바람직한지 근본적으로 검토하는 것이 필요하다. 사회적 관계 단절의 문제는 비대면 서비스의 대체로 해결되기 어려우므로 노인·장애인 등의 취약

계층에 대해서는 대면서비스를 활성화하는 한편, 팬데믹 기간 중이더라도 복지시설 내의 사회적 교류를 지원하는 방향을 모색하여야 한다. 중장년 및 청년 1인 가구의 경우 알코올 등 중독문제와 우울 등 정신건강 문제와 결합되는 경우가 많으므로 지역사회내의 정신보건센터의 확충과 기능 확대가 요구된다. 이와 함께, 스마트 기기를 활용할 수 있는 계층에 비대면 심리상담지원 체계의 확충이 보완되어야 한다. 나아가, 이미 사회적 고립의 상태에 있는 사람들을 대상으로 영국에서 시행되고 있는 사회적 처방 제도의 도입 타당성을 검토할 수 있다.

마지막으로, 지역사회의 공동체 회복을 지원하여 전반적인 사회적 관계 증진을 모색하는 것이 필요하다. 사회적 고립이나 관계 단절의 문제를 풀기 어려운 이유의 하나는 공공복지전달체계의 개선만으로 충분한 대응이 되지 못하기 때문이다. 사회적 관계는 사람과 사람이 관계를 맺을 때 형성되고 유지된다. 사람들이 거주하는 지역사회의 공동체 기능이 뒷받침되어야 이 문제의 근본을 건드릴 수 있다. 사회적 고립 고위험군의 자조집단 형성, 공동거주 내지 공동주거 활성화, 지역사회의 연령 계층별 커뮤니티 조성 등의 방안이 검토될 수 있다. 사회적 고립 취약계층이 밀집된 곳에 지역주민이 직접 운영하고 필요할 때 모임을 갖는 지역사회센터를 설치하고 지원하는 모델을 강구할 필요가 있다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제5장

결론

제1절 코로나19 이후 사회적 위험의 양상
제2절 향후 사회정책 방향성을 위한 정책제언

제5장 결론

제1절 코로나19 이후 사회적 위험의 양상

코로나19 위기는 이전에 주목하지 않았던 사회적 위험을 부각시키는 계기로 작용하였으며, 불평등과 빈곤을 초래하는 기제(mechanism)를 다변화하는 결과를 낳았다. 코로나19 충격으로 인한 손실과 손해는 일정 시점 이후 회복되기도 하고, 회복되지 못하고 결핍과 격차 확대를 고착시키는 양상이 전개되기도 하였다. 또한 충격의 영향은 모든 사람에게 동일한 결과가 아니라, 다양한 인구집단에 따라 차별적인 결과로 귀결되었다. 부의 불평등이 위험 불평등을 확대하고, 또한 위험 불평등은 부의 불평등을 증폭시킬 수 있다는 재난 불평등을 다시 한번 확인시켰다.

코로나19 발생 이후 가구의 시장소득은 일시적으로 감소하였다. 또한 불확실한 미래에 대한 불안이 커지면서 가구 지출을 급격하게 감소시키는 대응을 하였다. 이러한 대응의 결과는 가계수지를 호전시키는 역설적 결과를 낳았다. 소득분배를 나타내는 지표는 전반적으로 악화되었으며, 더 취약한 집단이 식별되었다. 임시·일용직 임금근로자, 자영업자, 1인 가구, 빈곤 저소득 가구, 아동이 있는 가구, 한부모 가구의 어려움이 가중되었다. 반면에 주된 경제활동에서 은퇴하여 공적 이전소득을 주요 소득원으로 하는 노인층은 가구소득이 감소하지 않았다. 가구소득 측면에서 코로나19 위기의 영향은 가구 특성에 따라 이질적이었다.

경직된 실물 경제를 완화하고, 취약계층을 중심으로 국민의 기초생활을 보장하기 위해 적극적인 양적 완화 정책이 시행되었고, 그 결과 사회 지출은 예외적으로 증가하였다. 그러나 코로나 사회적 위험에 대한 대응

을 기존 사회정책으로 대응하는데 한계를 노정하였다. 경직적인 수급 자격 기준이 제약조건으로 작용하였으며, 소득보장제도의 취약성을 확인하는 계기가 되었다. 또한 팬데믹 초기 단계에서 보편적 현금 지원의 시행은 유동성 확대로 연계되었고, 이는 자산 불평등 확대라는 부작용을 초래하였다.

코로나19 발생 이전에 우리나라는 실업률 등 일자리의 양적 측면에서 상대적으로 양호한 수준을 나타내고 있는 반면, 일자리의 질과 노동시장 포용성(inclusiveness)은 취약하였다. 상대적으로 평균임금은 낮고 임금 불평등은 높은 수준이며, 최고 수준의 성별 간 임금 격차, 높은 수준의 저임금노동자 비율을 보였다. 민간 소비 성장률 하락 폭과 고용 감소 폭을 기준으로 코로나 위기는 IMF 외환위기에 이어 두 번째 큰 충격을 초래하였다. GDP 성장률 하락 폭은 상대적으로 크지 않았으나, 국민의 체감도가 높은 민간 소비와 고용 충격이 더욱 심각하였다. 감염병 위험의 특성상 대면 서비스를 중심으로 한 민간 소비에 가장 큰 충격을 미쳤고, 이들 업종이 고용유발효과가 크기 때문에 고용에도 상대적으로 악영향을 미친 것이다. 또한 경제활동에 따른 소득(사업, 근로)을 기준으로 영세 소기업·자영업의 피해는 심각했던 반면, 상위소득자와 일부 대기업들은 감염병으로 인한 경제적 충격이 크지 않았다. 상위소득자 소득과 대기업의 이윤은 오히려 상승하였으며, 그 결과 'K자형 양극화'가 나타났다.

코로나19의 충격은 고용의 질에 있어서 취약성을 더욱 확대시켰으며, 그나마 양호하였던 고용의 양에도 부정적인 영향을 미쳤다. 코로나19 위기 이후에 고용의 양보다 고용의 질이 회복 속도가 더디게 나타나고 있으며, 이는 고용의 질 분포의 양극화가 심화되었다는 사실에 기인한다. 고용의 질이 양호한 노동자를 중심으로 고용의 양이 증가하여 코로나 이전 수준을 회복하였다. 반면에 코로나 확산 초기에 취약노동자의 고용의 질

은 크게 악화되었으며, 회복도 느리게 진행되고 있기 때문이다. 특히 일거리 부재, 사업 부진, 조업 중단 등 비자발적 요인으로 인해 주당 36시간 미만인 노동자 비중이 코로나 이전 수준을 상회하고 있다. 근로 시간 감소가 고용이 불안정하고 실직 위험이 큰 노동자를 중심으로 나타나면서 가장 취약한 일자리 비중은 오히려 커지게 되었다.

돌봄은 가족구조 및 여성의 역할 변화로 인한 신 사회적 위험의 핵심적 문제이다. 전통적으로 가족이 수행해 온 어린 자녀, 노인, 장애인에 대한 돌봄 기능이 약화되었으며, 이에 따라 정부가 돌봄을 지원하고 제공하는 돌봄의 사회화가 중요한 정책목표로 간주되었다. 우리나라에서도 그간 보육서비스 및 초등돌봄서비스 확대, 육아휴직 활성화, 장기요양보험제도 실시 및 지역사회 돌봄지원체계 강화 등을 통해 가족의 돌봄부담을 완화하는 정책을 시행해왔다.

코로나19 위기 발생 이후 정부는 방역을 위해 어린이집 및 유치원을 비롯해서 초중고교의 등교가 완전 혹은 부분적으로 중단되었고, 장기요양보험의 등급판정이나 신규 돌봄신청도 중단되었다. 노인과 장애인을 위한 돌봄서비스 및 사회복지시설 운영을 중단하면서 돌봄문제가 사회적으로 이슈화되었다. 돌봄서비스는 대민서비스(human service)이기 때문에 현금급여와 달리 사회적 거리두기 정책에 즉각적으로 영향을 받기 때문이다. 코로나19 확산기 동안 국가가 제공하는 돌봄서비스가 위축되면서 돌봄에 대한 부담은 가족에게 전가되거나 돌봄 공백을 발생시켰으며, 정부는 돌봄 공백의 문제를 인식하고 긴급돌봄 시행 등 다양한 정책을 시행하였다.

가족해체와 1인 가구의 증가는 가족이 담당했던 돌봄의 위기를 가져왔고, 사회적 관계의 축소와 개인주의의 심화를 동반해 왔다. 더욱이 코로나19 팬데믹을 겪으며 주요 공공시설 및 복지서비스가 폐쇄되거나 위축

되었고, 비접촉·비대면의 일상화를 가져와 타인과의 만남과 관계를 약화시키는 새로운 사회적 규범이 확산되었다. 사회적 관계는 사회의 구성원들 간에 나타나는 유대, 미시적으로는 개인의 접촉 범위에 있는 사람들과 사적 관계를 의미한다. 이러한 개인의 연결망 또는 사회적 관계망에 주목하는 개념은 사회적 자본(social capital)이나 사회적 응집(social cohesion)과 같은 사회학적 개념에서도 흔히 발견된다. 또한, 사회정책의 측면에서는 빈곤이나 실업으로 인해 다른 사람이나 집단과의 교류가 끊기고 이러한 상태가 비자발적으로 지속된다면 사회적 배제의 차원에서 문제를 바라볼 수 있다. 현대사회에서 시민들이 경험하는 사회적 관계의 위기는 흔히 사회적 고립이나 외로움이라는 개념으로 파악된다. 대체로, 사회적 고립은 객관적인 상황으로, 외로움은 부정적인 정서를 나타내는 주관적 감정으로 파악되는 것이 일반적인 접근이다.

국제 비교가 가능한 사회적 관계에 대한 지표를 분석한 결과, 코로나 팬데믹이 사회적 관계에 미친 영향은 제한적이었고, 사회적 고립의 수준은 팬데믹이라는 위기상황에서의 변화보다는 국가 간 차이에 의한 변이가 더 크다고 할 수 있다. 그러나, 외로움과 같은 부정적 감정에 있어서는 팬데믹과의 관련성이 일부 확인되었다. 대부분 국가에서 코로나 초기였던 2020년 4~6월보다, 1년 정도 지난 2021년 2~3월 사이의 외로움 수준이 높아진 것으로 나타났다. 코로나 팬데믹이 장기화되고 사회적 거리두기가 지속되면서 사람들이 느끼는 외로움도 커져갔고, 이러한 변화는 정부의 방역에 대한 규제와 일정 정도 연관성이 있는 것으로 보인다.

한국의 경우 코로나19 팬데믹을 전후로 한 사회적 관계의 변화는 다른 OECD 국가에 비해 더 크게 나타난 것으로 나타났다. 2009년에서 2019년까지 사회적 고립상태에 있는 인구 비율은 추세적으로 감소되었으나, 2020년 코로나 팬데믹을 거치며 사회적 고립에 처해있다고 보고한 응답

자 비율이 급격히 증가하였다. 더욱이, 사회적 고립은 저소득층에게 더욱 심각하게 나타나 목돈을 빌릴 사람이 없거나 아플 때 도움을 받을 수 있는 사람이 없다고 응답한 비율이 매우 높았다. 한편, 단순한 개인 간의 일상적 접촉을 기준으로 할 때 사회적 관계가 단절된 응답자 비율은 사회적 고립 보다는 낮은 수준이었다. 하지만, 가족과 친지 이외의 지인들과 전혀 소통하지 않는 비율이 증가하였다. 코로나 팬데믹 이후 사회적 관계가 단절된 응답자 비율이 다소 높아졌음을 의미한다. 전체 응답자 중 고립감을 느끼는 비율 역시 2018년까지 감소되다가 2019년 이후 증가하는 추세를 보인다. 팬데믹을 경험하면서, 저소득 응답자 중 외로움을 느끼는 비율은 큰 폭의 증가를 보였다. 또한, 자살 충동을 느낄 정도로 극단적인 외로움이나 고독을 느끼는 사람들도 점차 증가하고 있다.

제2절 향후 사회정책 방향성을 위한 정책제언

1. 재난과 사회정책

코로나19 충격은 일차적으로 보건의료 위기를 초래했으며, 이후에 경제, 사회 전반의 위기로 확대되었다. 전 지구적 범위로 확산된 코로나19 위기는 보건의료 측면에서 1918년 스페인 독감, 경제·사회적 측면에서 1930년대 대공황 이후 가장 큰 파급효과를 초래하였다. 또한 정치, 경제, 사회 등 정세(situation)의 격변과 재편(reshaping)을 경험하였다.

코로나19의 가장 큰 충격은 보건의료·경제·사회적 위기가 아니라, 이전에 경험하지 못한 사건에 대해서 사람들이 느끼는 불안과 공포이다. 위험(risks)이란 발생을 예측할 수 있으며, 집합적 차원에서 대응이 가능한 어

려움이다. 사람들이 경험한 불안과 공포는 코로나19가 기존의 위험과 달리 예측과 대응이 어렵기 때문이며, 동시에 위험이 종료되지 않고 길어지고 있기 때문이다. 따라서 코로나19는 이전에 경험하지 못한 새로운 형태의 재난이다. 자연재해인 동시에 사회재난이며, 인간의 생명과 건강에 대한 위협, 경기 위축과 실업, 소득 상실, 돌봄 공백, 사회적 고립 등이 중첩적으로 발생한 복합재난이다. 또한 일회성 재난이 아니라, 향후에 다시 발생할 가능성이 높은 반복재난에 해당한다.

코로나19와 같은 새로운 형태의 재난은 기존의 재난대응체계 또는 위험관리체계에 대한 전면적인 재검토를 요구한다. 사회정책은 재난대응과 별다른 관련이 없는 것으로 간주되어 왔으며, 사회적 위험에 대응하는 정책으로 인식되었다. 그러나 코로나19의 경험은 재난이 사회적 위험을 초래하고, 사회적 위험은 재난과 분리할 수 없다는 교훈을 주었다. 재난 위험 대응에 있어서 보건의료, 소득보장, 사회서비스 등의 정책은 핵심적 역할을 담당해야 하는 요구에 직면하였다.

재난 위험에 대한 대응은 일상적·상시적 정책수요에 대한 대응체계를 일정 수준 이상 확보하면서, 동시에 비상시적 정책수요에 대한 탄력적인 대응체계 구축이 핵심이다. 의무복무 인력을 포함한 대규모의 군 병력의 동원, 보건소와 지방의료원 중심의 공공보건의료 인력 투입, 약품과 의료용품의 신속한 생산이 가능한 보건의료산업 기반, 규율과 훈련된 인력으로 구성된 대규모 관료체계가 부재하였다면 코로나19 위기 대응은 효과적으로 이루어지지 않았을 것이다.

재난이 발생한 이후 가장 효과적 대응 방안은 동원, 조직화, 및 활용 가능한 인적·물적 자원을 사전에 마련하는 것이다. 사회정책 영역에서 재난 대비 자원 구축의 최우선 정책과제는 공공보건의료 확충이다. 현행 공공보건의료 자원은 양적으로 부족할 뿐 아니라, 지역 간 의료자원 분포의

불균형이 심각하다. 공공의료기관과 종사 인력, 보건소 등의 양적 확대와 지역 간 자원 불균형 해소는 시급한 그리고 지속적 추진이 필요하다.

코로나19 대응을 위해 시행한 재난지원금을 둘러싸고 상당한 정도의 사회적 논란이 제기되었다. 대규모 재난을 포함해 다양한 형태의 위기로 인한 위험을 보장하기 위해서는 개인 또는 개별가구의 피해손실을 계산할 수 있어야 한다. 또한 가능한 많은 사람이 또는 전 국민이 위험보장정책의 대상자/수혜자로 편입되어 있어야 한다. 이러한 맥락에서 사회보험의 가입자를 확대하고, 궁극적으로 전국민 사회보험체계를 구축하기 위한 제도적 개혁이 필요하다. 또한 개인 및 가구 단위의 소득을 파악할 수 있는 인프라 구축이 당연히 요구된다. 소득 파악은 사후적 시점에서 정확하게 이루어질 수 있겠으나, 사전적으로 실시간 소득파악체계의 필요성도 고려할 수 있다.

2. 개인 및 가구의 소득 안정성 제고

자동정상화장치라 불리우는 ‘항상성(homeostasis)’은 외부 환경 변화와 다양한 자극에 반응하여 유기체가 자신의 상태를 일정하게 유지하려는 성질이다. 주변 환경에 의해 깨진 평형 상태를 최적화된 상태로 복구하려는 것이 항상성 유지이며, 유기체의 지속적인 존속의 기반이다. 유기체의 항상성 유지를 위해서는 필요한 자원의 지속적인 투입, 투입(input)과 산출(output)의 균형, 투입을 산출로 전환하는 과정의 건강성이 요구된다. 따라서 항상성 유지의 전제조건이자 출발점은 안정적인 투입이다.

개인 또는 개별가구 역시 사회를 구성하는 유기체이며, 따라서 항상성 유지는 생존의 필요조건이다. 코로나19 위기 국면에서 가구소득 감소를 예상하고, 사전적 대응으로 지출을 축소한 것은 항상성 유지의 전형적 사

레이다. 가구소득 감소가 단기간에 한정되었고, 재정지출에 따른 공적이 전소득이 의미 있는 역할을 하면서 코로나19 위기를 효과적으로 대응할 수 있었다. 그러나 가구소득의 감소 또는 상실 기간이 길어지고, 실업과 파산 등 소득 기반의 훼손이 동반되는 경우 위기 대응과 가구의 항상성 유지는 불가능하게 된다.

코로나19 위기 과정에서 빈곤, 실업, 소득 상실과 같은 구 사회적 위험은 여전히 중요할 뿐 아니라, 가장 핵심적인 위험이라는 것을 명확하게 확인하였다. 따라서 개인 및 가구의 안정적인 소득을 확보하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 소득보장정책의 내실화가 필요하다. 아파도 쉴 수 있고, 휴식으로 인한 소득 상실에 대해 일정 수준 이상 보장이 필요하다. 사회적 거리두기와 비대면으로 인하여 사업을 지속할 수 없거나 또는 실직한 경우에 일정 기간 생계를 유지할 수 있는 소득이 있어야 한다. 이를 위해서는 전국민 고용보험제도 정착과 상병급여제도 도입이 시급하다. 고용보험을 포함한 사회보험제도는 임금 기반에서 소득 기반으로 전환, 자영업자의 당연 가입, 급여의 충분성 확보 등을 위한 개혁이 필요하다. 긴급복지지원은 국민기초생활보장제도의 잔여적 보충제도의 성격에서 탈피하여, 개인적 수준을 물론 사회적 차원의 재난에 대비하는 탄력적 제도로 전환하는 것이 필요하다.

3. 가족, 사회적 관계 그리고 탈고립화

코로나19 이후 사회적 위험의 변화에서 가장 큰 특징은 돌봄 공백과 사회적 관계 위기의 부상이다. 돌봄 공백과 사회적 관계 위기는 코로나로 인하여 새롭게 발생한 사회적 위험은 아니다. 출산율 저하와 인구 고령화의 급격한 진행, 가족구조 변화, 강요된 맞벌이, 빈약한 사회서비스, 시장

에 의존하여 영리를 추구하는 돌봄서비스 등의 중첩적 구조가 코로나19라는 재난에 의해서 증폭된 결과물이다. 또한 가구소득과 더불어 재난 불평등이 명확하게 드러난 사회적 위험이라 할 수 있다.

모든 사람의 생애주기에는 자신이 다른 사람에게 의존하거나, 다른 사람이 자신에게 의존하는 시기를 포함하고 있다. ‘돌봄을 받는 것’과 ‘돌봄을 제공하는 것’은 모두 선택의 문제가 아니라 필수 불가결이다. 돌봄은 전통적으로 가족의 기능이며, 가족 내에서 해결하는 것으로 간주되었다. 가족은 공동체의 최소 단위로 혼인과 혈연 등으로 결합된 집단이라는 점에서 돌봄은 자연스럽게 가족이 담당하게 되었다. 그러나 전체 가구에서 1인 가구가 차지하는 비율이 30%를 상회하고 있으며, 1인 가구는 가장 보편적인 가구 형태가 되었다. 이러한 상황에서 돌봄은 가족이 담당하는 역할이라고 하기 어려우며, 유대와 정서적 지지가 가족의 기능으로 강조되고 있다. 영유아, 아동, 노인에 대한 돌봄을 가족이 감당할 수 없는 상황에서 코로나19 시기에 돌봄을 담당하는 기관과 관련 제도의 운영 중단은 치명적인 사회적 위험을 초래하였다. 돌봄 공백이 실업과 소득 중단으로 연계되는 경우도 적지 않았다.

가족해체, 1인 가구의 증가와 같은 가족구조의 변화는 돌봄 문제만이 아니라, 사회적 관계 형성과 유지에도 영향을 미친다. 1인 가구 증가는 그 자체로 사회적 고립의 잠재적 위험 계층이 확대되고 있음을 의미하며, 일상생활에서 외로움을 느낄 개연성이 커지는 것을 함축한다. 이러한 잠재적 위험 계층이 질병, 실업, 노령, 결핍 등의 사회적 위험에 노출되면 사회적 관계 위기를 현실화할 가능성이 커진다. 더욱이 코로나19로 촉발된 비대면 추세는 사회적 관계 위기를 증폭하였다.

돌봄, 사회적 관계와 관련된 문제를 해결하는 방안으로 사회서비스 확충, 사회서비스 공공부문 일자리 확대, 돌봄 국가책임제, 돌봄 사회화, 지

역사회 정신건강 증진 등 여러 정책대안이 제시되고 있다. 이러한 대안들은 공통적으로 사회서비스 또는 돌봄서비스의 시장 의존성을 줄이고 공공 영역을 확대하라는 것이며, 이러한 정책적 지향성은 타당성이 있다. 그러나 코로나19 경험의 교훈은 사회서비스의 양적 확대보다 질적 확충이 중요하다는 것이다. 돌봄서비스를 포함한 사회서비스는 대규모 재난 상황에도 중단없이 제공되어야 한다. 코로나19로 인한 돌봄 공백과 사회적 관계 위기는 사회복지시설, 학교 등 공공서비스 중단에 의해서 초래되었기 때문이다. 중단 없는 서비스 제공은 관련 시설, 제공 인력 및 이용자 모두의 안전이 상시적으로 확보될 수 있어야 한다. 또한 대면 서비스의 확대 필요하다. 돌봄은 그 자체로 대면 서비스이며, 사회적 관계 단절의 문제는 비대면 서비스의 대체로 해결되기 어렵다. 정보통신 기술을 활용한 비대면 서비스를 새로운 대안으로 제시하고 있으나, 이러한 방안은 동의하기 어렵다. 새로운 기술의 활용이 아니라 사람을 직접 대면하여 서비스를 제공하는 것이 중요하다. 또한 중단 없는 사회서비스, 대면 서비스 확대는 보다 많은 인력과 자원 투입을 동반하게 된다.



- 강동훈. (2021). 긍정적 사회관계는 노인의 자살 생각을 완화하는가? 사회와 복지, 3. 1-27.
- 강두용, 민성환, 박성근. (2021). 코로나 팬데믹 이후 1년의 한국경제-경제적 영향의 중간평가. 세종: 산업연구원.
- 강은미. (2020). 전국민 고용보험제도 도입관련 법안. 정의당.
- 건강보험공단. (2022). 노인장기요양보험통계 원자료. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=DT_35006_N035&lang_mode=ko&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=350_35006_A003&conn_path=I4에서 2022. 12. 20. 인출
- 고용노동부. (2021.11.22.). 특수형태근로종사자 고용보험 '50만명' 가입. 고용노동부 보도자료.
- 고용노동부. (2022.4.15.). 플랫폼 종사자 고용보험 시행 100일, '25만명' 가입, 고용노동부 보도자료.
- 관계부처 합동. (2020). 코로나19 시대 지속 가능한 돌봄체계 개선방안. https://policy.nl.go.kr/search/searchDetail.do?rec_key=SH2_PL20200258009에서 2022.10.25. 인출
- 국가지표체계. (각년도). 고용 관련 지표. <https://www.index.go.kr/>에서 2022. 12. 20. 인출
- 김도균, 김태일, 안종순, 이주하, 최영준. (2017). 자신에게 고용된 사람들: 한국의 자영업자 보고서. 서울: 후마니타스.
- 김선숙, 김세원, 박호준, 김성희, 문영은. (2021). 코로나19와 아동의 삶 설문조사 보고서. 서울: 아동권리보장원.
- 김성아. (2022). 사회적 고립의 심리적 비용: 주요국과의 비교. 사회보장연구, 38 (3), 115-152.
- 김성아, 한겨레, 이다미, 함선유, 여유진, 김미곤, ...김남희, (2021). 긴급복지지원제도 평가 및 제도개선 방안 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

- 김시아. (2021). 포스트코로나시대 아동중심 재난대응 방안 연구, 2021년사회 복지공동학술대회산학협력세션 발표자료.
- 김은설, 최윤경, 권미경, 최효미, 김나영, 김자연, 박은영. (2021). 2021년 전국 보육실태조사-가구 조사 보고-. 세종: 보건복지부, 서울: 육아정책연구소.
- 김정덕. (2020.6.18.). [나라살림연구소 살림비평서] 공공부문 일자리 비중 정말 낮을까, 더스쿠프, <https://www.thescoop.co.kr/news/articleView.html?idxno=39784>에서 2022. 12. 20. 인출.
- 김지연. (2021). 코로나19 위기 이후 노동시장의 변화와 정책제언. 구자현 편. 코로나에 따른 경제사회 변화 연구, 302-349. 세종: 한국개발연구원.
- 김춘남, 박승민, 박승희, 김서인. (2018). 사회적 고립의 유형분석 및 지원방안. GGWF Report. 2018-31. 수원: 경기복지재단.
- 김태성, 성경룡. (1993). 복지국가론. 서울: 나남.
- 김태완. (2021). 가계동향조사를 통해 본 코로나19 이후 소득변화, 코로나 경제 위기 1년, 평가와 과제, 소득주도성장특별위원회 연속 토론회, 3월 3일.
- 김혜영, 선보영, 김상돈. (2010). 여성의 만혼화와 저출산에 관한 연구. 서울: 한국여성정책연구원.
- 남재욱. (2020). 소득기반 전국민 고용보험 방안, 이슈페이퍼 2020-01, 내가만드는복지국가.
- 류연규. (2012). 가족의 돌봄 공백에 대응하는 돌봄의 사회화 정책의 성격 규명. 비판사회정책, 37, 113-154.
- 류정희, 이상정, 전진아, 박세경, 여유진, 이주연, ...이봉주. (2019). 2018년도 아동종합실태조사. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 박지영, 권태연. (2022). 코로나 시기, 주돌봄자의 정신장애인 돌봄 경험: 고립, 묶임 그리고 미완의 연대. 가족과 문화, 34(2), 92-127.
- 박지현, 이미혜. (2021). 코로나19가 독거노인 삶의 변화에 미치는 경험에 관한 연구. 한국거버넌스학회보, 28(3), 221-243.
- 박찬웅. (2015). 1인 가구의 인터넷 이용이 사회적 관계와 우울에 미치는 영향: 다인 가구와의 비교를 중심으로. 조사연구, 16(3), 141-171.

- 박찬웅, 김노을, 유부원, 윤민재. (2020). 한국 사회의 사회적 고립과 사회인구학적 특성. 한국사회, 21(2), 41-73.
- 배규식. (2021). '코로나19와 일자리', 〈코로나 경제위기 1년, 평가와 과제〉, 소독주도성장특별위원회 연속 토론회, 3월 3일.
- 배영, 박찬웅. (2015). 1인 가구의 인터넷 이용이 사회적 관계와 우울에 미치는 영향: 다인 가구와의 비교를 중심으로. 조사연구, 16(3), 141-171.
- 보건복지부. (2020.12.31.). 2020년 긴급복지 완화기준, 2021년 3월까지 계속 적용한다. 보건복지부 보도자료.
- 보건복지부. (2020.3.20.). 코로나19 위기 대응 위해 긴급복지지원제도 개선한다. 보건복지부 보도자료.
- 보건복지부. (2020.7.30.). 한시적 긴급복지지원제도 2020년말까지 확대 시행한다. 보건복지부 보도자료.
- 산업재해보상보험법 (시행 2007. 4. 11. 법률 제8373호, 2007. 4. 11. 전부개정)
- 서영석, 안수정, 김현진, 고세인. (2020). 한국인의 외로움: 개념적 정의와 측정
에 관한 고찰. 한국심리학회지: 일반, 39(2), 205-47.
- 손영준, 허만섭. (2020). 코로나19 확산후 소셜미디어 이용과 무력감·외로움 체감에 관한 연구. 디지털콘텐츠학회논문지, 21(11), 1957-71.
- 송다영. (2014). 돌봄의 사회화와 복지국가의 지연 (遲延). 한국여성학, 30(4), 119-152.
- 송상윤, 배기원. (2022). 우리나라 고용의 질 평가, BOK 이슈노트, 제2022-22호, 서울: 한국은행.
- 신재은, 이병화, 유병선, 석희정, 김정근, 김영훈, 이사라. (2020). 위드코로나(With Corona) 시대 경기도 사회복지현장의 쟁점과 개선과제: 노인복지관, 장애인복지관, 사회복지관을 중심으로, 수원: 경기연구원.
- 양미선, 이윤진, 김동훈, 김근진, 조숙인, 구자연, ...김문정. (2021). 2021년 전국보육실태조사 - 어린이집 조사 보고 -, 세종: 보건복지부, 서울: 육아정책연구소.
- 양종민. (2017). 신사회적 위험과 복지국가 재구조화 연구. 박사학위논문. 서울대학교

- 여유진, 오선정, 송경호, 류재린, 김상현, 김을식, ...이지완, (2021). 코로나19의 사회경제적 영향 분석 및 긴급재난지원금의 효과 평가 연구(종합편). 세종: 한국보건사회연구원, 경제인문사회연구회.
- 유민상, 신동훈. (2021). 청년의 사회적 고립 실태 및 지원방안 연구. 세종: 한국 청소년정책연구원.
- 윤태한. (2020). 감염병에 대한 돌봄서비스기관의 대응전략 논의: 대구시 사회서비스원의 대응을 중심으로. 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 565-577.
- 윤홍식. (2021a). 코로나19 팬데믹과 복지국가: 북유럽 복지국가는 왜 지원에 인색했을까?, 사회과학연구, 28(2), 91-119.
- 윤홍식. (2021b). 포스트 코로나 시대, 복지, 무엇을 요구할 것인가, 참여연대 발표문.
- 은기수. (2020). 코로나19 팬데믹과 자녀 돌봄의 변화, 월간 노동리뷰, 2020년 11월호, 35~49.
- 이병희. (2020). 전국민고용보험과 한국형 실업부조, 사람중심 경제, 전국민 고용안전망 구축 방안 토론회 발표문.
- 이봉주, 장희선, 선우진희, 길보라. (2020). 코로나19와 아동의 삶: 아동 재난대응 실태조사 I, 서울: 굿네이버스.
- 이승호, 홍민기, (2020). 코로나19 확산과 가계 지출 변화, 세종: 한국노동연구원.
- 이연희. (2020.08.28.). 코로나19 장기화로 초등돌봄 꾸준히 늘었다...등교 이후 폭증. 뉴시스. https://www.newsis.com/view/?id=NISX20200827_0001145371에서 2022. 10. 21. 인출
- 이윤경, 김세진, 황남희, 임정미, 주보혜, 남궁은하, ...김경래. (2020). 2020년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이윤정. (2022). 코로나 전담병원 간호사의 사회적 고립감과 우울의 관계에서 사회적 지지의 매개효과. 산업융합연구, 20(3), 47-54.
- 이재호. (2021.3.29.). 코로나 이후 정규직 건직 실적 5배, 소득감소 3배...슬픈 비(悲)정규직. 한겨레. http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/988656.html?_fr=mt2에서 2022. 12. 20. 인출.

- 이주하. (2011). 한국의 사회적 위험 관리전략과 거버넌스, 정부학연구, 17(2), 3-31.
- 이주하. (2018). 전환기적 사회정책과 불평등 해소를 위한 정부의 역할, 정부학연구, 24(2), 85-122.
- 이주하. (2022). 공공성 강화를 위한 복지분권과 지방선거, 월간 복지동향, 283, 6-14.
- 이주하, 김진옥, 안미영, 정혜주, 엄태영. (2015). 사회적 위험의 역동적 변화에 대한 복지 분야 전략, 세종: 보건복지부.
- 이주호. (2020). 사회연대, 계급연대로 전국민고용보험 도입을!, 전국민고용보험제 도입을 위한 긴급토론회 토론문.
- 이창근. (2021). 코로나19 1년, 재직자 고용유지대책 평가와 과제, 코로나19 대응 1년, 정부정책 진단과 평가 좌담회(21.3.9.), 보건 의료단체연합, 민주노총부설 민주노동연구원, 참여연대.
- 이철수. (2013). 사회복지학 사전. 고양: 헤민북스.
- 인구보건복지협회. (2020). 코로나19와 워킹맘의 양육실태, http://www.ppfk.or.kr/sub/data/report_material.asp?mode=view&bid=9&s_type=&s_keyword=&s_cate=&idx=44963&page=1에서 2022. 10. 2. 인출.
- 장지연, 홍민기. (2020). 전국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험, 전국민고용보험제 도입을 위한 긴급토론회 발표문.
- 정경희, 오영희, 강은나, 김경해, 이윤경, 오미애, ...홍송이. (2017). 2017년도 노인실태조사, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정익중, 이수진, 강희주. (2020). 코로나 19 로 인한 아동일상 변화와 정서 상태. 한국아동복지학, 69(4), 59-90.
- 정주호, 한연수, 김동욱, 조민효. (2022). 코로나19 상황에서 청년들의 사회적 고립 유형에 관한 연구 - 잠재집단분석을 중심으로. 한국행정학회 2022년 학술발표대회 발표논문.
- 정홍준. (2020). 코로나19, 사회적 보호 사각지대의 규모와 대안적 정책방향, 고용노동브리프 제97호(2020-04), 한국노동연구원.

- 조돈문. (2020). 전국민고용보험제의 정치와 고용보험 사각지대 해소 방안, 〈사각지대 해소를 위한 전국민고용보험 시행 방향〉 발표문.
- 조성은, 김태완, 강희정, 박세경, 김동진, 김성아. ...정성미. (2022). 더 나은 대한민국(The Better Korea): 코로나19 극복을 위한 포용적 회복 전략, 세종: 경제·인문사회연구회, 한국보건사회연구원.
- 참여연대 사회복지위원회 고용보험TF. (2020). 모든 일하는 사람들의 소득보장을 위한 고용안전망 - 참여연대가 제안하는 전 국민 고용보험 도입 방안, 월간 복지동향, 264, 5-12.
- 최아라. (2020). 코로나 19, 아동돌봄 쟁점과 과제.인문사회 21, 11(4), 1379-1389
- 최영준. (2011). 위험 관리자로서의 복지국가: 사회적 위험에 대한 이론적 이해, 정부학연구, 17(2), 31-57.
- 최윤경, 박원순, 최윤경, 안현미, (2020). 코로나19 육아분야 대응체계 점검 및 돌봄공백 지원 방안 연구, 서울: 육아정책연구소.
- 최지은, 안미영. (2022). 잠재계층분석을 활용한 유아 가구의 코로나 19 이전과 코로나 19 시기 비부모 돌봄유형과 예측 요인 연구. 보건사회연구, 42(2), 390-407.
- 통계청. (각년도). 사회조사결과. 대전: 통계청.
- 통계청. (2022). 2020년 공공부문 일자리 통계. 대전: 통계청.
- 통계청, 한국은행, 금융감독원. (2023). 가계금융복지조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출
- 통계청. (2023a). 경기종합지수. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C8013&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출.
- 통계청. (2023b). 경제활동인구조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출.
- 통계청. (2023c). 가계동향조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L9V040&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출.

- 통계청. (2023d). 사망원인통계. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E07&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출.
- 통계청. (2023e). 사회조사. kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1SSCV031R&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출.
- 한국은행. (2020). 코로나 19 확산 이후 주요국의 실업대책 현황 및 평가, 국제경제리뷰, 제2020-19호.
- 한국은행. (2023). 국민계정 주요지표(연간지표). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_200Y001&conn_path=I3에서 2023. 02. 07. 인출.
- 한국행정연구원. (각년도). 사회통합실태조사. 서울: 한국행정연구원.
- 허민숙. (2022). 코로나19 시기의 가족 돌봄: 팬데믹 상황에서의 일·생활 균형의 조건과 과제, 국회입법조사처.
- 허정원. (2020.5.4.). '전 국민 고용보험' 급가속에 "국민연금 전철 밟아선 안돼". 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/23768831#home>에서 2022. 12. 20. 인출.
- Baarck, J., Balahur, A., Cassio, L., d'Hombres, B., Pásztor, Z., & Tintori, G. (2021). *Loneliness in the EU - Insights from surveys and online media data*, EUR 30765 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Beck U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. London: Sage.
- Berger-Schmidt, R. (2000). Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement. *European Union Reporting Paper* No. 14.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*, His Majesty's Stationery Office.
- Bonoli, G. (2006). New social risks and the politics of post-industrial social policies, in Klaus Armingen and Giuliano Bonoli eds. *The P*

- Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting post-war social policies to new social risks*. London and New York : Routledge.
- Burchardt, T., J. Le Grand & D. Piachaud (2002). Introduction. J. Hills, J. Le Grand and D. Piachaud (eds.) *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Buecker, S. & K. Horstmann. (2021). Loneliness and Social Isolation During the COVID-19 Pandemic. *European Psychologist*, 26(4), 272-284.
- Choi, Y.J., Kühner, S. & Shi, S. (2022). From “new social risks” to “COVID social risks”: the challenges for inclusive society in South Korea, Hong Kong and Taiwan Amid the pandemic. *Policy and Society*, 1-15. DOI: <https://doi.org/10.1093/polsoc/puac001>
- Cornwell, E. Y., & Waite, L. J. (2009). Social disconnectedness, perceived isolation, and health among older adults. *Journal of Health Social Behavior*, 50(1), 31-48.
- Dahlberg, L. (2021). Loneliness during the COVID-19 pandemic. *Aging & Mental Health*, 25(7), 1161-1164, Retrieved from DOI: 10.1080/13607863.2021.1875195 2022. 9. 15.
- B. d’Hombres, M. Barjaková & S.V. Schnepf. (2021). *Loneliness and Social Isolation: An Unequally Shared Burden in Europe*. IZA DP No. 14245.
- Ell, K. (1984). Social Networks, Social Support, and Health Status : A Review. *Social Service Review*, 58(1), 133-149.
- Encyclopaedia Britannica. (2015). *Welfare state*. Retrieved from <http://www.britannica.com/topic/welfare-state> 2022. 12. 21.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economics*, New York: Oxford University Press.
- Hoffman, J. A., & Miller, E. A. (2020). Addressing the consequences of

- school closure due to COVID-19 on children's physical and mental well-being. *World medical & health policy*, 12(3), 300-310.
- Holzmann, R. & Jørgensen, S. (2000). *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond*. Social Protection Discussion Paper No. 0006. Washington, DC: World Bank.
- Huber, E. & Stephens, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: Chicago University Press.
- IMF, *Database of Fiscal Policy Responses to Covid-19*, JULY 2021 DATABASE Retrieved from <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/~media/Files/Topics/COVID/FM-Database/july-2021-country-fiscal-measures-database-publication-v2.ashx> 2020. 8. 16.
- Lee, S. (2009), Rethinking the New Risk Discussion – Risk Shifts in Post-industrial Economics, *COMPASS Working Paper* 2009-56.
- Lupu, L. (2019), The Concept of Social Risk: A Geographical Approach, *Quaestiones Geographicae*. 38(4), 5-13.
- Marsden, Peter V. (1987). Core discussion networks of Americans. *American Sociological Review*, 16, 112-131.
- O'Sullivan, R., Burns, A., Leavey, G., Leroi, I., Burholt, V., ...& Vilar-Compte, M. (2021). Impact of the COVID-19 Pandemic on Loneliness and Social Isolation: A Multi-Country Study. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 18(19), 9982. <https://doi.org/10.3390/ijerph18199982>
- OECD. (2015). *Labor Force Statistics*. Paris: OECD
- OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD
- OECD. (2018). *Connecting People with Jobs: Towards Better Social and Employment Security in Korea*. Paris: OECD
- OECD. (2020). *How's Life 2020*. Paris: OECD

- OECD. (2021a). *OECD Employment Outlook 2021*. Paris: OECD
- OECD. (2021b). *COVID19 and Wellbeing*. Paris: OECD
- OECD. (2021c). *The state of school education: one year into the Covid Pandemic*, Paris: OECD. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/201dde84-en> 2022. 8. 16.
- OECD, (2022a). *Households' economic well-being: the OECD dashboard*, Retrieved from <https://www.oecd.org/economy/household-dashboard.htm> 2022. 8. 16.
- OECD. (2022b), *Unemployment rate (indicator)*. Retrieved from doi: 10.1787/52570002-en 2022. 8. 16.
- OECD. (2022c), *Long-term interest rates (indicator)*. Retrieved from doi: 10.1787/662d712c-en 2022. 9. 14.
- OECD. (2023a). *OECD data Jobs*. Retrieved from <https://data.oecd.org/jobs.htm> 2023. 02. 08.
- OECD. (2023b), *Social Expenditure: Aggregated data, OECD Social and Welfare Statistics (database)*, Retrieved from <https://doi.org/10.1787/data-00166-en> 2023.1.27.
- Peng, S. & Roth, A. (2022). Social Isolation and Loneliness Before and During the COVID-19 Pandemic: A Longitudinal Study of U.S. Adults Older Than 50. *Journal of Gerontology: Social Science*. 77 (7), e185-e190.
- Perlman, D., & Peplau, L. A. (1981). Toward a social psychology of loneliness. In S. Duck & R. Gilmour (Eds.), *Personal relationships in disorder*. London: Academic Press.
- Perlman, D. & Peplau, L. A. (1984). Loneliness research: A survey of empirical findings. In Peplau, L. A. & S. Goldston, *Preventing the harmful consequences of severe and persistent loneliness* (pp. 13-46). Rockville, MD, US: National Institute of Mental Health.

- Philip, D. & Y. Berman. (2003). Social quality and ethnos communities: Concepts and indicators, *Community Development Journal*, 38 (4), 344-357.
- UNESCO. (2022). *Global monitoring of school closures caused by COVID-19*, Retrieved from <https://covid19.uis.unesco.org/global-monitoring-school-closures-covid19/country-dashboard/> 2022. 10. 2.
- Sommerlad, A., L. Marston, J. Huntley, Gill Livingston, G. Lewis, A., ... & D. Fancourt. (2021). *Social relationship and depression during the COVID-19 lockdown: longitudinal analysis of the COVID-19 Social Study*. *Psychological Medicine* 1-10. Retrieved from <https://doi.org/10.1017/S0033291721000039> 2022. 9. 15.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks and Social Change*, in Peter Taylor-Gooby ed. *New Risks, New Welfare : The Transformation of the European Welfare State*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Vertovec, S. (1999). *Migration and Social Cohesion*. Edward Elgar Publishing.
- Vincenzi, H., & Grabosky, F. (1987). Measuring the emotional/social aspects of loneliness and isolation. *Journal of Social Behavior Personality*, 2(2), 257-270.
- WHO. (2023). *COVID-19 Dashboard*. Retrieved from <https://covid19.who.int/> 2023. 02. 10.
- Zavaleta, D., Samuel, K., & Mills, C. T. (2017). Measures of social isolation. *Social Indicators Research*, 131(1), 367-391.



〈부표 1〉 장기요양 급여이용수급자 실적

	월	계	전년대비 증가율	시설	전년대비 증가율	재가	전년대비 증가율	통합
2019	1	520,391	13	159,029	6.1	363,726	16.3	
	2	524,367	13.5	160,053	6.7	366,758	16.7	
	3	529,059	14.6	160,795	8	370,705	17.7	
	4	538,828	14.5	162,337	7.5	379,321	17.8	
	5	545,095	13.9	162,697	6.8	384,949	17.1	
	6	552,856	14	164,054	6.6	391,339	17.3	
	7	558,945	14.1	164,373	6.2	397,021	17.7	
	8	566,438	14.3	165,707	6.4	403,481	17.8	
	9	571,550	14	166,400	5.7	407,947	17.7	
	10	578,631	14.7	167,642	6.6	413,666	18.4	
	11	585,966	14.3	168,479	6	420,170	17.9	
	12	594,363	14.4	169,192	5.7	427,730	18.1	
2020	1	599,440	15.2	169,109	6.3	432,921	19	
	2	606,088	15.6	170,686	6.6	438,073	19.4	
	3	609,607	15.2	170,928	6.3	441,369	19.1	
	4	596,333	10.7	168,901	4	429,183	13.1	
	5	597,287	9.6	167,892	3.2	431,283	12	
	6	614,004	11.1	169,249	3.2	447,360	14.3	
	7	625,734	11.9	169,999	3.4	458,534	15.5	
	8	633,813	11.9	170,928	3.2	465,795	15.4	
	9	640,956	12.1	172,609	3.7	471,243	15.5	
	10	636,945	10.1	170,612	1.8	468,539	13.3	
	11	651,761	11.2	173,271	2.8	481,419	14.6	
	12	657,822	10.7	172,644	2	487,723	14	
2021	1	661,595	10.4	172,696	2.1	491,198	13.5	25
	2	658,929	8.7	170,662	0	490,184	11.9	21
	3	665,645	9.2	170,899	0	496,978	12.6	29
	4	677,487	13.6	171,699	1.7	508,752	18.5	25
	5	690,895	15.7	173,655	3.4	520,039	20.6	31
	6	698,665	13.8	174,687	3.2	526,864	17.8	32
	7	707,715	13.1	175,602	3.3	535,085	16.7	36
	8	718,227	13.3	178,038	4.2	543,728	16.7	30
	9	721,250	12.5	178,701	3.5	545,749	15.8	28

	10	723,570	13.6	177,718	4.2	548,696	17.1	27
	11	735,009	12.8	180,186	4	558,142	15.9	274
	12	743,423	13	180,285	4.4	566,269	16.1	294

자료: 건강보험공단, (2022), 노인장기요양보험통계, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=DT_35006_N035&lang_mode=ko&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=350_35006_A003&conn_path=I4에서 2022.10.21. 인출.

〈부표 2〉 장기요양 1인당 급여비 실적

	월	계	전년대비 증가율	시설	전년대비 증가율	재가	전년대비 증가율	통합
2019	1	1,224,486	10.4	1,810,967	10.8	960,106	13	-
	2	1,318,582	6.3	1,954,441	8.4	1,032,307	7.3	-
	3	1,191,702	5.7	1,765,644	7.5	934,905	6.6	-
	4	1,310,101	5.2	1,955,800	7.8	1,023,989	5.8	-
	5	1,292,175	6.3	1,891,010	7.5	1,030,517	8	-
	6	1,317,332	6.7	1,967,842	8.7	1,036,090	7.8	-
	7	1,273,313	5.4	1,902,907	8.7	1,004,797	5.7	-
	8	1,326,830	6.9	1,962,290	8.7	1,056,808	8.3	-
	9	1,309,451	5.2	1,955,795	8.2	1,036,832	5.9	-
	10	1,245,444	6	1,898,305	8.4	972,807	7.1	-
	11	1,315,047	5.6	1,961,974	8.4	1,047,247	6.4	-
	12	1,286,605	5.4	1,904,650	9	1,034,435	5.5	-
2020	1	1,299,994	6.2	1,964,440	8.5	1,032,668	7.6	-
	2	1,313,066	-0.4	2,017,704	3.2	1,030,513	-0.2	-
	3	1,273,475	6.9	1,892,825	7.2	1,025,859	9.7	-
	4	1,334,276	1.8	2,042,576	4.4	1,050,088	2.5	-
	5	1,317,071	1.9	1,983,453	4.9	1,051,893	2.1	-
	6	1,321,228	0.3	2,038,343	3.6	1,042,229	0.6	-
	7	1,315,477	3.3	1,963,352	3.2	1,067,251	6.2	-
	8	1,350,041	1.7	2,033,596	3.6	1,090,770	3.2	-
	9	1,325,970	1.3	2,035,668	4.1	1,057,869	2	-
	10	1,308,404	5.1	1,971,474	3.9	1,060,796	9	-
	11	1,322,298	0.6	2,055,402	4.8	1,050,396	0.3	-
	12	1,301,038	1.1	1,973,581	3.6	1,056,183	2.1	-
2021	1	1,336,676	2.8	2,044,860	4.1	1,081,372	4.7	1,261,406
	2	1,335,507	1.7	2,113,480	4.7	1,059,360	2.8	1,551,479
	3	1,237,855	-2.8	1,922,127	1.5	996,889	-2.8	1,734,868
	4	1,358,462	1.8	2,112,666	3.4	1,095,949	4.4	1,245,515

5	1,333,077	1.2	2,055,851	3.7	1,084,461	3.1	1,476,724
6	1,328,517	0.6	2,116,418	3.8	1,059,917	1.7	1,420,593
7	1,324,345	0.7	2,035,616	3.7	1,083,477	1.5	1,345,850
8	1,346,245	-0.3	2,095,208	3	1,092,161	0.1	1,472,269
9	1,337,748	0.9	2,095,135	2.9	1,081,831	2.3	1,422,915
10	1,283,992	-1.9	2,031,683	3.1	1,035,105	-2.4	1,250,021
11	1,330,894	0.7	2,108,916	2.6	1,071,109	2	1,427,355
12	1,318,831	1.4	2,033,267	3	1,083,328	2.6	1,451,595

자료: 건강보험공단, (2022), 노인장기요양보험통계, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=DT_35006_N035&lang_mode=ko&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=350_35006_A003&conn_path=14에서 2022.10.21. 인출.

〈부표 3〉 장기요양 급여일수 실적

	월	계	전년대비 증가율	시설	전년대비 증가율	재가	전년대비 증가율	통합
2019	1	12,148,659	12.3	4,869,077	7.5	7,279,582	15.8	-
	2	12,403,050	12.9	4,857,747	6.4	7,545,303	17.6	-
	3	11,283,705	13.6	4,429,697	7.5	6,854,008	17.9	-
	4	12,679,863	13.8	5,008,473	8.8	7,671,390	17.3	-
	5	12,672,406	14.5	4,795,149	6.7	7,877,257	19.8	-
	6	13,030,514	14.6	5,009,269	6.9	8,021,245	20.1	-
	7	12,726,220	12.9	4,854,599	6.5	7,871,621	17.2	-
	8	13,520,492	14.2	5,043,458	6.4	8,477,034	19.4	-
	9	13,408,079	12	5,038,734	4.3	8,369,345	17.1	-
	10	12,927,778	14.8	4,929,390	6.3	7,998,388	20.8	-
	11	13,801,094	13.8	5,135,689	6.2	8,665,405	18.9	-
	12	13,735,189	13.1	4,997,351	6.1	8,737,838	17.5	-
2020	1	13,983,784	15.1	5,145,350	5.7	8,838,434	21.4	-
	2	13,921,739	12.2	5,198,175	7	8,723,564	15.6	-
	3	13,658,020	21	4,859,731	9.7	8,798,289	28.4	-
	4	14,022,776	10.6	5,162,135	3.1	8,860,641	15.5	-
	5	13,854,871	9.3	4,976,735	3.8	8,878,136	12.7	-
	6	14,236,526	9.3	5,139,409	2.6	9,097,117	13.4	-
	7	14,533,059	14.2	4,993,878	2.9	9,539,181	21.2	-
	8	15,201,728	12.4	5,250,977	4.1	9,950,751	17.4	-
	9	14,934,904	11.4	5,266,126	4.5	9,668,778	15.5	-
	10	14,769,435	14.2	5,040,601	2.3	9,728,834	21.6	-
	11	15,088,876	9.3	5,325,348	3.7	9,763,528	12.7	-
	12	15,121,398	10.1	5,085,875	1.8	10,035,523	14.9	-

202 코로나19 위기 이후 사회적 위험의 추이와 변동

2021	1	15,620,381	11.7	5,252,852	2.1	10,366,902	17.3	627
	2	15,134,026	8.7	5,181,152	-0.3	9,952,241	14.1	633
	3	14,134,879	3.5	4,710,681	-3.1	9,423,263	7.1	935
	4	15,866,996	13.2	5,219,807	1.1	10,646,595	20.2	594
	5	15,939,878	15	5,132,003	3.1	10,806,995	21.7	880
	6	15,881,155	11.6	5,316,888	3.5	10,563,414	16.1	853
	7	16,263,700	11.9	5,167,123	3.5	11,095,643	16.3	934
	8	16,786,158	10.4	5,393,002	2.7	11,392,294	14.5	862
	9	16,662,376	11.6	5,400,750	2.6	11,260,861	16.5	765
	10	16,089,911	8.9	5,220,427	3.6	10,868,847	11.7	637
	11	16,760,041	11.1	5,481,377	2.9	11,277,890	15.5	774
	12	17,091,581	13	5,289,202	4	11,802,100	17.6	279

자료: 건강보험공단, (2022), 노인장기요양보험통계, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=DT_35006_N035&lang_mode=ko&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=350_35006_A003&conn_path=I4에서 2022.10.21. 인출.