

코로나 위기와 ‘공공성의 사회적 공간’의 확장*

박 명 준**

I. 머리말

코로나 위기가 발발한 이후 반년이 흘렀다. 위기에 대한 대응, 포스트 코로나 사회 구상을 놓고 새로운 고민, 처방, 노력들이 활발하다. 코로나 위기가 전 세계적 경제사회 위기로 증폭되는 데에는 이른바 글로벌화(globalization)와 신자유주의화(neo-liberalization)라는 지난 수십 년간의 기류가 존재한다. 그렇기에 위기에 대한 처방은 그러한 기류에 편승해 형성된 구질서의 약화를 의미한다.

특히 위기가 일자리에 끼칠 여파가 심각하다. 그에 새로운 정책수단을 놓고 다양한 논의들이 펼쳐지고 있다. 기본소득이나 전국민고용안전망 등 사회적 안전망을 포용적으로 재편하자는 주장이 대표적이다. 이른바 ‘디지털 뉴딜(digital new deal)’, ‘휴먼 뉴딜(human new deal)’, ‘녹색 뉴딜(green new deal)’ 등 새로운 일자리 창출 정책들도 고안되고 있다.

위기에 대한 대응과 처방은 단기적인 것 이상을 요구한다. 그것은 우리 사회가 필요로 하는 새로운 질서를 형성해 가는 일종의 ‘체제이행적(regime transitional)’ 성격을 갖는다. 필자는 지금이야말로 공공성과 민주주의라고 하는 사회적 가치를 중심으로 우리의 사회경제시스템을 전면적으로 쇄신하려는 전략이 필요하다고 판단된다. 일자리와 관련해서도 현재 일고 있는 공공성 확장을 향한 담론을 정교화해 가야 함은 물론이고, 여기에 민주주의적 기제들을 충실히 담아내려는 노력도 결부시킬 필요가 있다.

요컨대, 작금의 위기대응은 탈신자유주의화를 지향하면서 공공성과 민주주의를 중심에 둔 사회적 가치의 진작을 담으려 해야 한다. 단기적 처방을 넘어 포스트 코로나 사회로의 중장기적 이행전략까지 염두에 두고 도모될 필요가 있다.

* 이 글은 지난 2020년 5월 27일 ‘공공노동포럼’에서 발표된 초고를 본지의 취지에 맞게 대폭 수정한 것이다. 글의 완성도를 높이기 위해 유익하고 꼼꼼한 조언을 해주신 한국노동연구원의 장흥근 선임연구위원께 감사드립니다.

** 한국노동연구원 연구위원(mjnpark@kli.re.kr).

그렇다면 현재의 정책적 처방들 안에 새로운 사회적 가치는 어떻게, 또 얼마나 존재하는가? 작금의 위기를 극복하며 건설하려는 새로운 사회를 향한 사회통합의 원리에 공공성과 민주주의라고 하는 사회적 가치는 – 보다 구체적으로 – 어떻게 담아내야 할까? 특히 일자리와 관련하여 어떠한 정책수단들이 그러한 가치들이 충만한 ‘포스트 코로나 사회’로의 이행을 담보할 수 있을 것인가?

II. 공공성의 사회적 공간과 신자유주의

1. 개념적 논구 : 공공성의 사회적 공간

사적소유를 인정하는 사회에서 개인들은 저마다의 자기이해를 추구한다. 그럼에도 사적이해 추구의 기반으로 공공성의 영역은 여전히 존재한다. 사익과 공익의 영역은 종종 시장과 사회의 이름으로 대표되어 분리되기도 한다. 자본주의 역사가 증명해 왔듯이 – 과잉생산, 대공황 등 – 시장을 과도하게 강조하면, 시장에 내재한 ‘자기파괴적 속성’이 발현된다(Polanyi, 2009). 역으로 공익만 지나치게 강조해도 경제활동이 위축되고 사익추구가 침해받는 등 부작용이 생긴다.

사익추구의 영역과 공익추구의 영역, 양자의 크기, 후자가 전자를 제약하는 양태 등은 사회마다 상이하다. 미국식 자유시장경제는 사적이해를 극대화하고 공공성의 기반과 개입을 최대한으로 약화시킨 시스템이다. 반면 독일식 사회적 시장경제는 사적이해의 추구를 인정하고 존중하되, 그 공통의 기반으로 공적이해의 영역을 크게 확대시킨 시스템이다. 한국도 원론적으로는 순수한 사적이익의 극대화가 아니라 사적이익과 공적이익의 조화를 추구하는 이른바 혼합경제시스템의 일종이다(헌법 119조). 물론 독일과 비교해 한국의 시장경제에서의 공공성이 작동하고 실현되는 정도, 범위 및 수준은 훨씬 얇고 좁고 또 낮다.

사회과학에서는 ‘사회적 행위공간(action space)’이라는 개념을 자주 쓴다.¹⁾ 이는 어떤 특정이해와 자원을 지니고 있는 사회적 행위주체들이 특정 상황에서 취할 수 있는 행위의 선택지와 범위를 가리킨다. 또한 ‘사회제도(social institutions)’라는 함은 사회적 행위들이 목적과 가치를 구현해 갈 수 있도록, 그러한 사회적 행위공간들과 관련한 규율적 울타리를 일정하게 마련

1) 대표적으로 파슨스(Talcott Parsons)는 행위의 네 가지 유형을 정립하면서 ‘행위공간의 차원들’(dimensions of action space)에 대해 논한 바 있다(Parsons and Bales, 1953). 상대적으로 한국이나 영미권보다 독일어권 사회과학계에서 행위공간(Handlungsraum) 개념을 즐겨 사용하는 편이다.

한 것이다.

이를 염두에 두고 우리는 특정 가치를 중심으로 '사회적 (가치의 실현) 공간'이라는 개념을 상정할 수 있다. 그것은 한 사회 내에 존재하는 다양한 가치들의 크기와 처소, 실현 양태 등을 표현하며, 목적합리적이고 가치담지적인 사회적 행위자들이 각각의 합리성과 목표를 실현해 가는 기회와 가능성을 규정한다. 사회적 공간은 일차로 어떤 사회제도를 통해 규정되며, 그 안에서 행위자들은 상호작용을 통해 특정한 가치를 실현한다. 이때 공간은 하나의 추상적 사고영역을 가리키며, 실제 물리적 공간을 가리키는 것은 아니다.

이 개념을 사용하여 앞의 진술을 다르게 표현하면, 사적소유와 시장을 통한 개인들의 영리 추구를 보장하는 자본주의 사회에서도 공적 가치가 실현되는 사회적 공간들이 시장의 안팎에 일정하게 형성된다. 필자는 그것을 '공공성의 사회적 공간'으로 칭하고자 한다. 그것의 분포와 크기는 그 나라의 자본주의 내지 시장경제의 속성이 어떠한지에 따라 상이하다. 같은 나라에서도 일정한 시간을 거치면서 공공성의 사회적 공간의 크기와 강도 및 발현양태는 변모한다. 특정 사회, 특정 시기에 공공성의 사회적 공간이 어떠한지 하는지는 그 사회의 지배적 인식의 변화와 정치적 결정에 따라 달라진다고 할 수 있다.²⁾

일례로 실제 물리적 공간을 놓고, 특정 가치의 사회적 공간이 실제 공간을 어떻게 다르게 형성시키는지 판단해 볼 수 있다. 한번 강변에 아파트를 짓는 것을 생각해 보자. 강의 멋진 조망을 누군가가 소유한 개인의 공간에서 누릴 수 있도록 만드는 일은 말하자면 일종의 '공간의 사유화(privatization of space)' 내지 '공간의 자본화(capitalization of space)'를 의미한다. 그를 통해 강변에 있던 허공 하나가 일종의 '구매된 공간(purchased space)'이자 돈벌이의 수단으로 전환된다. 구매력을 갖춘 소수만이 해당 공간의 가치를 향유하고, 건물 뒤의 대중들은 아예 강의 조망권 자체를 박탈당한다. 이는 물리적 공간의 자본화, 사유화가 공공성의 사회적 공간을 파괴 내지 희생시킨 것을 의미한다. 해당 건물 자리에 잔디공원을 조성했으면 실현될 수 있는 다른 성격과 크기의 '사회적 공간'이 소멸된 것이라고 볼 수 있다.

2. 신자유주의와 탈신자유주의 : 공공성의 사회적 공간의 축소와 회복

지난 1980년대 이후 한 세대를 휩쓸었던 이른바 '신자유주의'는 전 세계적으로 대부분의 나라들에서 공공성의 사회적 공간을 위축시켜 왔다. 신자유주의는 공공성의 잠식을 핵심 정체성으로 하며, 공공재로 간주되어 왔던 것들을 사익추구의 수단이 되도록 했다. 많은 보편적 공적

2) 공공성의 공간이 시대에 따라 커졌다 작아졌다 한다는 것은, 한 사회의 시장에 대한 의존도와 강조점과 관련하여, 칼 폴라니(Karl Polanyi)가 강조한 '진자운동(pendulum movement)'의 성격을 지닌다고 할 수 있다(Polanyi, 2009).

기제들을 특수한 이해추구의 대상, 즉 판매와 거래, 돈벌이의 대상으로 만들면서 공공성을 잠식해 갔다. 정부들은 이른바 ‘시간벌기(buying time)’를 통해, 국가부채를 활성화해 위기를 뒤로 미루어 왔다(Streeck, 2015). 환경을 그 자체로 보호하기보다 관광이나 레저산업의 대상으로 만들어 이윤을 추구하는 사적 자본의 이해에 복무하도록 했다.

일자리에서도 노동에 동반되고 부여되어야 할 다양한 사회적 가치들을 탈각시켜 자본으로 하여금 비용절감을 도모케 했다. 일에 부가되는 다양한 사회적 위험들을 사용자나 사회가 아니라 노동하는 개인들이 감당케 했다. ‘쓰고 버리는’ 휘발성 높은 계약관계하에서 과거라면 부당한 월권으로 생각될 사용자들의 행태가 만연해 갔으나, 노동자들은 그에 맞서 효과적으로 저항할 수 없었다. 아예 사용자가 뒤에 숨어서 보이지도 않아 항의조차 하지 못하는 일자리들(특수 고용)도 점점 늘어났다.

신자유주의 프레임의 지배하에서 한국 사회의 일자리 질서도 자연스럽게 민주주의와 공공성의 약화로 귀결되었고, 사회적 가치를 상실한 일자리들이 노동시장을 가득 채웠다. 한 사회의 질, 한 나라 국민의 존엄이 그 나라 국민들이 일자리에서 누리는 사회적 가치가 어느 정도냐에 따라 달라진다면, 한국 사회는 겉으로는 경제성장을 지속했지만, 정작 일하는 국민들 다수의 존엄은 약해졌다. 노동존중사회가 국정과제로까지 부상한 현재의 상황은 그만큼 우리 사회의 노동이 신자유주의 질서하에서 제대로 존중받지 못했음을 반증한다.

2008년 글로벌 금융위기를 계기로 2010년대에 접어들어 세계적으로 신자유주의의 폐해에 대한 성찰이 대두했고, 사회 곳곳에 사회적 가치 축소의 부작용이 눈에 띄게 부각되었다. 지난 10여 년의 시간 동안 신자유주의의 위세는 조금씩 약화되어 갔다. 세계가 탈신자유주의 시대를 향한 새로운 여정을 모색하면서, 사회구성의 수단이자 목표로서 ‘사회적 가치’를 강조하는 담론들이 부상했다.³⁾ 다만 한국의 정치지형하에서는 그러한 이탤이 그렇게 근본적이지도 철저하지도 못했다. 뒤늦게 문재인 정부 들어 소득주도 성장의 일환으로 최저임금 인상, 공공부문 비정규직의 대폭 축소 등 일자리의 질을 증진시키려는 노력들이 강화되었다. 그것들은 한편에서 반대논란, 형평성 논란, 비용부담의 편파성 논란을 불러일으키기도 했으나, 다른 한편에서는 사회전반적으로 꽤 높게 수용되고 지지받아 왔다. 그 과정의 정교함이 미흡했고 일정한 속도조절이 필요했다 해도, 전체적으로 그러한 방향으로의 개혁 자체는 폭넓게 공감되었다. 이러한 정책기조는 일정하게 신자유주의로부터의 이탤을 의미했다.

3) 사회적 가치에 대한 강조와 불평등 극복의 필요성 역설은 근래에 여러 국제기구들의 정책방향에 주로 담겨진 대표적인 공동화두라 할 수 있다. 국내 사회학계에서 사회적 가치와 관련한 의미 있는 연구결과는 박명규 외(2018)를 참조.

Ⅲ. 코로나 위기로 인한 '공공성의 사회적 공간'의 확장

1. 신자유주의와 더 멀리 거리두기

이른바 코로나 위기는 '코로나19 바이러스(Covid19)'의 전 세계적 확산으로 인해 초래된 방역, 경제, 고용 및 사회통합의 위기를 말한다. 여기에는 일반적인 경제위기, 금융위기와 차원이 다른 물리적인 방역위기가 동반되었고, 바이러스 백신이 개발되지 않은 상황에서 초래된 감염의 불확실성 확대는 정상적인 시장의 작동을 급작스럽게 제약했다. 방역위기로 인한 사람이동의 제한은 곧바로 상품이동의 제한으로 이어졌고, 그것은 거래장벽과 생산중단을 초래했다.⁴⁾

사실 코로나 위기는 '세계화의 역설'에 의해 촉진된 면이 있다. 지난 반세기 동안 탈국경화된 시장의 확대는 상품뿐 아니라 사람의 이동과 사람 간 접촉의 폭발적 확대를 낳았다. 코로나 바이러스는 바로 그렇게 확장되어 온 세계화의 소통과 교류의 인프라를 따라 금세 세계 전역으로 퍼지게 되었다. 그로 인해 글로벌한 방역위기는 자연스럽게 시장작용의 위기를 초래하고, 위기대응의 수단으로서 시장이 갖는 위력을 격감시켰다. 종래의 경제 및 사회활동 영역들은 공공성의 사회적 공간이 심하게 축소되고 홀대되어 온 양상을 고스란히 드러냈다. 여러 취약 일자리들이 방역위기에 더 심하게 노출되어 있음이 확인되는 것이 대표적인 예다.

그간 신자유주의 자본주의 체제는 물리적 공간을 효율적으로 구획하여 노동과 소비를 행하는 대중들을 그 안에 동원하여 이윤획득에 효과적으로 활용하는 쪽으로 작동해 왔다. 학교, 군대, 병원, 양로원, 감옥, 공장 등 사회학자 미셸 푸코(Michel Foucault)가 근대성의 실패상으로 규정한, 통제권력의 효과적 작동을 위해 고안된 기관들은(Foucault, 2016) 코로나 바이러스가 초래하는 감염병에 치명적 약점을 드러냈다. 예컨대 콜센터의 감염 사례는 '다닥다닥' 붙어서 대화활동을 통해 업무를 보는 영역이 위험에 얼마나 취약한지 상기시켜 준다. 특정 공간 내에서 대중적 소비가 일어나는 영역들에서도 감염의 위험은 매우 큰 상태이다. 그러한 가운데 사람과 사람 간의 '사회적 거리두기(social distancing)'를 활성화하는 것은 자본화된 공간의 축소, 영리 추구의 영역으로 정의된 물리적 공간의 축소를 의미한다. 사회적 거리두기 안에는 의도치 않게

4) 시장이 규제(regulation)보다 더 꺼려하는 것은 불확실성(uncertainty)이다. 규제가 있는 것은 오히려 확실성을 의미하기 때문에 결코려워도 그나마 수용가능하지만, 불확실성이 큰 상황에서 자본의 운동은 심히 위축될 수밖에 없다. 자본은 끊임없이 규제를 약화시키면서도 불확실성을 없애기 위해 노력해 왔다. 규제 자체를 없앴기보다 '약화된 표준화'를 추구한 것이다. 무규제, 나아가 무규범 상태는 그 자체로도 시장이 수용하기 힘들다. 또 다른 불확실성의 극대화를 초래하기 때문이다.

신자유주의로부터 더 멀리 거리를 두는 의미가 함께 담겨 있는 셈이다.

현재의 위기 속에서 여러 국가들은 자연스럽게 국경을 폐쇄하는 등 자국민 보호를 위한 주권행사에 몰두하고 있다. 이러한 흐름은 당분간 계속될 것으로 보여질 뿐 아니라, 미국과 중국을 필두로, 경제의 영역을 포함한 패권주의적 경향을 부추기기까지 한다. 그러면서 그간 신자유주의하에서 확산되어 온 시장중심주의, 이윤중심주의는 타격을 입고 있는 상황이다. 사뭇 ‘국가의 시대’로의 회귀경향이 강하게 느껴지고 있다.

2. ‘공공성의 사회적 공간’의 확장

사회적 거리두기를 통해 형성된 물리적 공간의 성격 변모는 공공성의 사회적 공간의 확장 여지를 키우기도 한다. 공유공간의 물리적 쾌적함 그 자체는 하나의 공공재이며, 공공성의 사회적 공간의 확장을 의미한다. 예컨대 지하철 환경의 측면에서 사회적 거리두기는 지옥철을 사라지게 만들었다. 코로나 위기 이후 – 적어도 백신이 발견되기 전까지는 – 노동과 소비가 이루어지는 장으로서의 물리적 공간은 감염에의 취약성을 반영하여 새롭게 규정되어야 한다. 이는 보다 근본적으로 ‘현대 자본주의의 생태적 기반(ecological foundations)’의 재설계를 지향하는 새로운 공간 및 거리 개념에 기반한 규범의 태동을 예견케 한다. 새로운 규범의 작동은 기존의 관념에 기초해 ‘자본화된 공간(capitalized space)’을 기반으로 한 비즈니스 모델의 재설계를 요구한다.

나아가 자원의 동원과 배분에 있어서 비시장적 기제들(국가의 개입, 사회적 헌신 등)의 활성화를 통해 시장의 의존성을 상대적으로 낮추어 사회를 운영해 가야 한다는 공감대도 커진다. 위기에 대한 효과적인 대응기제로 국가와 사회의 역할이 더 강조된다. 이번에 한국의 질병관리 본부는 신속하게 방역위기에 대응하는 헤드쿼터(headquarter)로서의 역할을 성공적으로 수행해 세계로부터 주목을 받았다. 그것은 전문가의 사회적 학습과 정부의 신속한 결단 그리고 시민들의 지원과 협조가 어우러져 이뤄낸 성공으로, 그 안에는 수많은 이들의 헌신이 함께 담겨 있다.

다소 과장해서 말한다면, 지금은 마치 ‘시장의 시간’에서 ‘국가의 시간’으로의 이행이 이루어지고 있는 듯하다. 예컨대, ‘마스크 대란’과 같은 사건은 시장이 마스크라고 하는 공공재를 분배하는 원리로 위기의 상황에서 얼마나 무기력한지 증명해 준다. 위기발생 초 한국은 마스크의 의미를 빠르게 인지하고 그 필요성을 강조해 나갔다. 폭증한 보편적 수요에 신속하게 대응함에 있어서 수요가 무한대로 증가한 상황에서 공급이 제대로 따라갈 수 없었다. 사재기가 횡행하고 마스크가 모자라는 사태도 발생했다. 결국 국가가 개입을 하여 사실상의 ‘마스크 배급제’를 실시했고, 이는 “사회주의냐?”는 비판을 낳기도 했다. 이는 위기대응의 수단으로서 시장만으로는 미흡하며, 시장을 통한 자유로운 거래는 – 그냥 두었을 때 – 오히려 공공성의 가치

를 파괴하는 방식으로 작동하기까지 한다는 것을 보여준다.

위기 속에서 미국과 한국의 공공의료 체계의 차이나 마스크 공급방식의 차이는 매우 인상적인 대조를 이루었다. 한국에서 마스크의 배급제적 공급이 작동했던 기저에는 전 국민 건강보험과 그것의 전산화된 인프라가 손쉽게 활용된 것이 자리한다. 코로나19에 대한 테스트 및 치료와 관련하여 미국인들이 치러야 했던 천문학적 비용에 비해 한국은 그러한 늪에 빠지지 않을 수 있었다. 건강보험은 질병치료 시장에 공공성의 사회적 공간을 상당히 담지시킨 시스템이라고 할 수 있다. 한국에서 기존에 지키고 기꺼운 이윤제약적 시스템이 위기 상황에서 효자 노릇을 한 것이다.

자본화된 물리적 및 사회적 공간의 축소로 당장 자영업이 심하게 위축되자 세계적으로 자영업에 대한 정부의 전폭적 지원 – 이른바 ‘헬리콥터 머니(helicopter money)’의 살포 – 이 과감히 이루어졌다. 이러한 가운데 한국에서는 경기도와 서울시 등에서 시작된 긴급재난지원금이 포문을 열었고, 이는 급기야 중앙정부 차원에서 전 국민을 대상으로 확대되었다. 긴급재난지원금은 단기적이고 제한적이지만 일종의 기본소득적 성격을 지녔다. 그것은 복지정책의 성격을 지녔지만 지역화폐와 결합되어 지역경제의 부양, 즉 경제정책으로서의 의미를 함께 지녔다. 최근 전국민고용보험이나 기본소득이나를 놓고 사회적 논쟁이 커지고 있다. 보다 타당한 공공성을 놓고 건강한 담론경쟁이 벌어지고 있는 형국인 것이다. 이는 금번 위기의 도래가 아니었으면 나타나기 어려웠을 구도다. 초기엔 대중들도 어색해 했고, 기재부 등 기존의 재정을 담당한 정부기관도 우려를 했으나, 결국 경제사회정책의 주요 영역에서 – 시장을 살리기 위해서라도 – 그러한 비시장적 기제를 전면 도입하는 것이 불가피하다는 쪽으로 중론이 모아졌다.

IV. 노동시장에서 '공공성의 사회적 공간' 확장시키기 : '위기대응'을 넘어 '시스템 이행'으로

작금의 위기는 특히 노동시장에 공공성의 사회적 공간을 확장시킬 필요를 증대시킨다. 그간 주요 사회적 가치 요소를 상실한 일자리들에서 노동하는 이들로 하여금 물리적, 사회적 위험을 감내하게 만들었던 것을 지양하고, 거기에 물리적, 사회적 안전성을 증진시키는 방안들을 붙여 넣는 정책을 심화·확대하는 방안이 강조되고 있다. 나아가 다양한 일자리들에 민주주의의 증진을 도모하는 것까지 사고할 필요가 있다.

위기 앞에서 일자리들은 크게 네 가지 유형으로 나뉜다. 그것은 각각 (i) 계속 유지되는 일자리, (ii) 소멸의 위기 앞에 처해 있는 일자리, (iii) 막 상실된 일자리, 그리고 (iv) 새로이 창출되

는 일자리 등이다. 각 유형별로 차별적이면서도 새로운 정책수단들을 도입하되, 그 안에 공공성의 사회적 가치 진작이라고 하는 새로운 규범적 기초를 저마다 담아내는 것이 중요하다. 그것을 통해 현재 우리의 일터와 일의 조건이 포스트 코로나 시대에 어떠한 모습을 해 가도록 할 것인지, 그 과정과 결과 모두를 포함한 총체적 시각을 취해야 한다. 전반적으로 그러한 정책적 수단들 모두에 ‘이윤만능성’으로부터의 일정한 탈피, 즉 일자리에 공공성의 옷을 다시 입히거나 두텁게 하는 쪽으로의 이동이 공히 요구된다.

예컨대, 계속 유지되는 일자리에선 일하는 방식의 변화(재택근무 등)가 일정하게 불가피하며, 당장 소멸 위기에 처해 있는 일자리들은 최대한 지켜내려는 노력(고용유지지원금 등)이 필요하다. 막 상실된 일자리들은 해당 종사자들을 보호하는 방안과 함께 그들이 신규 일자리로 원활히 이전해 가도록 적절한 지원책을 마련해 주어야 한다(고용센터의 원활한 가동 등). 새로 만드는 일자리들은 차질 일자리 창출 자체를 목적으로 하면서 공공성의 사회적 가치를 뒷전에 두지 않도록 새로운 규범을 정립해 주어야 한다(디지털 뉴딜, 휴먼뉴딜, 그린뉴딜 등). 그리고

〈표 1〉 코로나 위기에 대한 대응 및 포스트 코로나 사회로의 이행을 위한 일자리 정책

대상 일자리	정책목표	정책영역, 정책행위자	코로나 위기 시기 대응의제	코로나 위기 이후 사회 설계의제
계속 유지되는 일자리	일하는 방식의 변화	인사관리 근로조건 관련 제도	<ul style="list-style-type: none"> 비대면, 재택근무 등 가능 방안, 부작용 완화 방안 재직자 훈련 및 교육 강화 (단축/휴업/휴직 활용) 	<ul style="list-style-type: none"> 노동뉴딜 = 일자리에 공공가치 강화 공간과 시간의 유연성 증진+ 산업안전강화 디지털 중심 일자리들의 표준규범 정립
상실 위기에 처한 일자리	일자리 지키기	노사관계 정부정책 지방정부 역할	<ul style="list-style-type: none"> 고용유지지원금 근로시간 단축+고용유지 고용유지협약 지자체별 지원금(자영업 일자리 지원, 예 : “해고 없는 전주”) 	<ul style="list-style-type: none"> 독일의 조업단축제도 등을 염두에 둔 제도적 기제 강화
막 상실된 일자리	실직자 보호 및 재취업 지원	고용정책(중앙정부) 노사관계	<ul style="list-style-type: none"> 고용안전망 강화(특고, 비정규직 생계비 지급) 취약층 사회보험료 지원 각종 사회적 연대기금 활용 취약층 지원(여성, 비정규직 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 전국민고용보험제 기본소득제 조세 기반 고용안전망 시스템 한국형 실업부조(국민취업지원 제도)
새로 만들어진 일자리	지속가능성 확보 + 새로운 규범 부여	산업정책(중앙정부 + 기업들)	<ul style="list-style-type: none"> 이러바 ‘한국형 뉴딜’(디지털 인프라/비대면 산업 육성/SOC 디지털화) 신청년고용 정부 직접일자리사업 대기업 간 및 대중소기업 간 전략적 파트너십 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 구조조정 매개 산업구조 전환 그린뉴딜(기후변화 친화적 산업구조 개편) 산업4.0(디지털화) 리쇼어링(Return) 공공 사회서비스 질적 양적 강화

자료: 저자 작성.

이 모든 정책영역들에 있어 단기적인 ‘코로나 시대 대응책(under corona responses)’과 중장기적인 ‘포스트 코로나 시대 설계 사안들(post corona designing)’이 구분되어 함께 추진될 필요가 있다. 이러한 시각에서 요구되는 정책영역과 주요 수단들은 <표 1>과 같이 정리할 수 있다. 아래에서는 각 유형별로 현재 도입되고 있는 정책수단들로 어떠한 것들이 있으며, 그들이 향후 다양한 일자리들에 공공성의 사회적 가치를 함양하기 위해 어떻게 발전해 가야 하는지에 관해 좀 더 구체적으로 논해 보겠다.

1. 계속 유지되는 일자리 : 일하는 방식의 변화

산업사회의 유산이 여전히 우리가 일을 대하고 수행해 가는 방식에 크게 작용하고 있는 가운데, 현재 우리의 일하는 방식은 시공간적으로 일정하게 경직성을 갖는다. 일터에 출근한 우리는 여전히 밀집해서 장시간으로 일하고 그 속에서 발생하는 위험들을 감내해 가고 있는 형국이다. 일과 쉬의 간극을 적절히 또 노동자의 자기주도성 하에서 결합시켜 내는 관행은 적어도 한국의 대부분의 일터에서는 아직 매우 미흡하다. 산업안전과 관련해서도 우리의 일터들 가운데 상당수는 여전히 ‘위험일터’이다.

현재의 일하는 방식은 코로나 위기를 맞이하여 도전에 처해 있다. 대면기회의 자체가 강조되는 상황에서 제조업이든 서비스업이든 민간부문이든 공공부문이든 밀집과 고객응대, 적극적인 물리적 상호작용의 역제가 요구된다. 당장 ‘밀집’을 피할 것을 주문하고 있기 때문에 일터의 공간적 구성 혹은 범위를 새롭게 만들 필요가 생기고 있다. 대표적으로 콜센터 등에서 ‘오밀조밀’ 붙어서 발화행위를 해야 하는 일터는 공간적 재구성이 요구된다. 위기의 심각성이 높아질 경우 아예 재택근무가 장려된다. 전반적으로 이러한 흐름은 근무방식의 ‘시공간적 유연성’을 높이는 쪽으로 일하는 방식의 변화를 초래할 전망이다.

최근 급속도로 이루어진 디지털 기술의 발전은 포스트 코로나 시대 시공간적 유연성을 높이는 쪽으로 일하는 방식이 변모하는 것을 촉진시킬 전망이다. 하지만 아무런 준비 없이 맞이하는 ‘업무공간의 유연화’는 많은 스트레스와 문제 그리고 위기를 동반한다. 재택근무의 경우 자칫 노동시장이 가정의 영역으로 합법적으로 침범하게 되는 결과를 초래할 수 있기에 이에 대한 새로운 규범이 반드시 요구된다. 이미 올봄에 준비 없이 돌입한 재택근무는 무규범적이고 무책임적인 문제점들을 여과 없이 양산한 것이 아닌가 하는 우려를 자아내게 한다.

일하는 방식의 변화는 일단 일자리 상실의 위기가 그렇게 크지 않은 일자리들에서 취할 수 있는 대응이라고 볼 수 있으나, 그것은 자칫 일자리의 질 저하와 소멸로 이어질 가능성도 있다. 따라서 계속되는 일자리들에 일하는 방식의 변화를 도모할 때, 거기에 드는 비용과 위험을 개인들에게 전가시키는 것이 아니라, 노사 대표가 주도하여 사회적 합의를 통해 방안을 정립해

가게 하는 것이 필요하다. 과정의 민주주의를 통해 생산성 증진이 안전성 훼손으로 이어지지 않도록 하는 길도 중요하다.

공간만이 아니라 시간의 유연화도 요구된다. 특히 근로시간 단축, 휴직, 휴업 등이 발생할 시에 그 시간을 단지 무노동 무임금과 같은 방식으로 방치하는 것이 아니라, 보다 공공적이고 상생적으로 활용해 가는 방안이 필요하다. 그 시간에 재직자들로 하여금 숙련을 증진하고 여타 필요한 교육훈련을 받을 수 있도록 하는 것이 대표적이다. 특히 디지털화 등 급속한 기술발전은 노동자들에게 계속학습, 평생학습의 필요를 높이는바, 짬의 시간을 적절하게 숙련의 증진과 확장을 위해 활용하는 것은 노동자 개인에게나, 사측에게나 또 사회 전체적으로나 유용한 의미를 지닐 수 있다.

위기하에서 고안되는 대응책들은 포스트 코로나 시대로의 중장기적 전망하에서의 제도개혁까지 염두에 두며 모색될 필요가 있다. 전반적으로 일자리에 안전성과 민주성이라는 사회적 가치를 보다 강하게 부여해 가는 식으로 일하는 방식의 변화가 도모되어야 한다. 그것은 정부가 제도적 기반을 마련해 가면서 기업에서 노사가 적극적인 변화를 도모하고 합의해 가는 식으로 구현되어야 할 것이다. 큰 틀에서 일자리의 미래지향적 양질화로 귀결되도록 하는 사회적 합의가 필요하다. 필요할 경우 코로나 위기를 극복하면서 가속화될 디지털 전환의 과정에 사회협약을 통한 개입과 규범을 설정하는 것도 의미가 있다.

2. 소멸의 위기 앞에 있는 일자리 : 일자리 지키기

현재와 같은 위기의 시간에 효과적으로 대응하기 위해 가장 절실하고 시급한 것은 자칫 소멸할 수 있는 일자리들을 지키는 것이다. 위기로 인하여 증폭된 시장의 불확실성과 작동제한은 생산 및 투자 유인의 상실로 이어진다. 즉 기존의 자본화된 공간이 축소되는 것이다. 이는 자연스럽게 노동력 판매기회의 축소(고용위기)를 초래한다. 이때 자본으로 하여금 노동과의 결별을 결정 내리기 전에, 최대한 관계를 유지하면서 ‘소나기를 피하도록’ 할 방도를 마련할 필요가 있다. 일자리의 유지는 그 자체로 사회적 가치를 지니기 때문이다.

위기 시에 비록 다른 가치들을 행여 일부 희생하더라도 ‘일자리 지키기’라는 목표를 달성할 수 있다면 그 의미와 가치는 특별히 크다. 근로시간의 변화, 임금인상의 자제, 정부의 지원, 노사의 합의 등 다양한 수단을 동원해 사측이 일자리 유지에 들어가는 비용을 일시적으로 낮추어, 일자리의 소멸 자체를 억제하는 것은 보편적으로 잘 알려진 위기 대응책이다. 독일의 조업 단축지원제도(Kurzarbeitgeld)와 같은 수단이 대표적이며, 이번 코로나 위기를 맞이하여 그것은 독일에서 재차 진가를 발휘하고 있고, 다른 유럽 국가들로도 확산되고 있는 중이다.

특히 정부의 지원과 기업 내 노사의 대응력이 중요하다. 한국은 현재 ‘고용유지지원금’이라

는 제하에 일정한 조건을 갖춘 기업들에 대해 정부가 고용을 유지하도록 지원금을 제공하고 있으며, 위기가 지속되면서 그것을 보다 확대, 강화해가는 추세에 있다. 나아가 일자리 지키기와 관련하여 일부 지자체들의 다양한 역할들이 활성화되고 있기도 하다. 최근들어 전주시 같은 곳이 '해고 없는 전주'를 선언하면서 이러한 방안을 마련하는 데에 적극적인 역할을 수행하려고 나서는 모습은 인상적이다. 모두 노사정 파트너십의 활성화를 촉진한다.

이러한 수단들은 대체로 정규직 고용, 즉 제도적으로 해고의 위협으로부터 안전성을 확보하고 있는 일자리들에 주로 적용된다. 비정규직이나 특수고용 등 취약한 일자리들은 근본적으로 고용안정의 기제가 탈각되어 있으며, 그에 대한 정부의 단기적 지원은 근본적으로 한계가 있다. 실제로 최근 공식통계상의 고용동향에서는 이러한 양극화된 일자리 질서가 초래하는 '비극의 양극화'가 적나라하게 드러난 바 있다. 결국 실직자들을 보호하고 그들의 재취업을 지원하는 조치들이 대폭 강화되는 것이 불가피하다.

3. 막 상실된 일자리 : 실직자 보호와 재취업 지원

일 자리를 상실한 자(실직자)에 대한 보호와 지원책은 일자리 지키기에 실패한 경우, 혹은 일자리 지키기를 위한 노력을 전개하기 어려워 결국 사업 자체와 함께 일자리가 사라진 경우의 대응책이다. 현행 고용보험제도하에서 실직 근로자는 실업급여를 받을 수 있다. 이는 노와 사가 일정액의 고용보험 분담금(현행 고용보험료율: 노사 각각 0.8%×2=1.6%)을 매월 납입하여 고용보험기금을 형성하고, 노동자가 비자발적 실업에 처했을 경우 일정 기간 동안(90~240일) 퇴직 전 평균임금의 50%(최고 1일 4만 원)에 해당하는 급여의 수급기회를 제공하여 그 사이 적극적으로 구직행위를 하면서 새로운 일 자리를 취할 기회를 부여해 주는 제도다.

대체로 일시적 단기실업자를 구제하기 위한 수단으로 활용되는 이 제도는 한국의 대표적인 고용안전망 기제이다. 그런데 문제는 이 수단마저 소진해 버린 이에게 다음 대책이 없다는 데에 있다. 세계적으로는 그러한 위치에 처한 이에게 실업부조를 지급하는 나라들이 많지만, 한국에는 아직 존재하지 않고 이제 막 '국민취업지원제도'라는 이름으로 그 도입이 모색되고 있는 중이다.

현재 위기의 한가운데에서 가장 인상적인 정책담론상의 변화는 전반적으로 일자리 안전망의 강화 시도가 획기적으로 모색되고 있는 점이다. 전국민고용보험이라고 하는 화두가 부상하고 있고, 이미 정부는 그것의 초석을 닦기 위한 시도에 돌입하고 있다. 위기 이전이었다면 취하기 힘들었을 특수고용, 비정규직들 일자리들까지 안전망에 함께 포함시키려는 시도를 명시적으로 전개하고 있다. 늘 비용논리에 익숙한 자본의 반발도 평소에 비해 그다지 두드러지지 않는다. 소득을 중심으로 임금소득자와 영세자영업자들까지 포괄하는 새로운 사회보장시스템의

구현도 모색되고 있다. 나아가 조건 없는 기본소득을 지급하는 이슈가 정치권을 중심으로 크게 부상해 있다. 이 모두 일자리 안전망의 쇄신을 통한 불평등 양산시스템의 개혁을 향한 노력으로 나아가고 있는 형국이다. 향후 기본소득과 전국민고용보험 등의 기제들이 어떻게 제도화될지 귀추가 주목되는 가운데, 이들 모두 - 비록 당장은 '전환의 고통'을 수반하더라도 - 공공성의 사회적 공간을 확장시키는 기제의 일환임에는 틀림없다.

4. 새롭게 만들어진 일자리 : 지속가능성의 확보와 적절한 규범의 보장

목적의식을 갖고 일자리를 창출하려는 노력은 놓치지 말아야 할 또 다른 위기대응 수단이다. 위기 시 새로운 일자리 창출은 두 가지 유형으로 나뉜다. 하나는 노동시장 이탈자들을 흡수하기 위한 공공부문 위주의 단기 일자리들이며, 다른 하나는 정부가 주도하는 새로운 산업정책의 활성화를 통해 형성되는 일자리들이다. 특히 후자는 위기를 극복함과 동시에 산업구조의 변동을 이끌어 가는 의미도 함께 갖는다.

위기하에서는 단기적으로 공공근로 등의 활성화를 통해 일자리 상실자들에게 취업의 기회를 부여해 주는 등 1930년대 미국의 대공황기에 활성화된 '뉴딜(New Deal)'적 접근방식이 선호된다. 급속한 불확실성과 투자위축의 상황에서 자본은 스스로 타당한 투자처를 향해 움직이지 못하는 가운데, 정부가 나서서 '뉴딜'과 같은 형태의 새로운 투자활로를 만들어 내려는 노력이 요구된다. 근래에 들어 한국 정부가 추진하고 있는 이른바 '디지털 뉴딜' 등의 수단은 이러한 방식의 일환이다. 단지 공공근로뿐 아니라 디지털 전환이나 그린산업 전환 등의 전략도 이러한 조치에 연계될 수 있다.

특히 민간에 새로운 일자리를 창출하기 위해서는 불가피하게 자본의 이동, 즉 투자조건의 적극적 조성이 필요한바, 이는 일정하게 부분적이고 일시적인 규제완화(deregulation)를 필요로 할 수도 있다. 새로운 투자와 새로운 일자리 창출에 새로운 사회적 규범이 요구되는 점은 바로 이 지점 때문이다. 예컨대 최근 관광산업 활성화를 위해 업계는 정부에 다양한 요구사항들을 제시했고 정부도 그것들을 수용할 태세다. 다만 우려되는 것은 그간 지켜온 생태보호 기제들을 약화시켜 공공성의 사회적 공간이 축소되는 것이다. 또한 디지털화의 활성화는 IT부문으로의 새로운 투자를 증진시키는바, 이 역시 해당부문 일자리들 일각에 포진해 있는 고질적인 문제들(장시간 노동, 갑질, 취약성 등)을 재생산시키지 않을까 우려를 자아내기도 한다.

결국 새로운 투자에 대한 사회적 가이드라인, 그리고 그로 인해 만들어질 새로운 일자리에 대해 새로운 규범과 조건 형성이 요구된다. 위기 시 새로 형성된 일자리들의 지속가능성을 보장하기 위해서는 일정하게 탈규제화에 방점을 둘 수밖에 없기 때문에, 그러한 필요와 새로운 규범을 정립하는 과제가 서로 충돌적으로 사고될 수 있다. 특히 한국형 뉴딜이라는 이름으로

위기의 계곡을 건너기 위해 새롭게 만들어 내는 일자리들의 경우, 해당 사업의 시장성 증진을 통해 그것의 지속가능성을 보장해 주는 것과 함께 그 안에 이러한 기본적인 규범들이 자리잡도록 해야 '뉴딜'의 의미가 제대로 살아날 수 있다. 말하자면, '묻지마 일자리 창출'이 되어서는 안 될 것이다. '한국형 뉴딜'에 노동과 사회적 대화, 나아가 민주주의가 결부되어야 하는 이유이다.

V. 뉴-노멀라이제이션 : '공공성 확장 정치연합'과 사회적 대화

코로나 위기를 경험하면서 우리는 비시장기제들의 활성화를 통한 공공성의 사회적 공간 확장의 경험을 자연스럽게 하고 있다. 향후 이러한 노력들을 시스템화해 가도록 해야 하며, 이를 통해 궁극적으로 양극화의 해소와 사회 전반에 사회적 가치의 복원을 이루어야 할 것이다. 공공성은 돈의 크기에 맞추어 거래되는 상품들을 중심으로 재화가 배분되는 것을 지양한다. 그것은 돈이 없어도 혹은 적어도 누구에게나 공급되고 접근가능한(universally accessible) 공공재들에 기반하는 사회운영 방식을 강화함을 의미한다. 사적 이윤의 창출 기회 및 효율성 극대화에 몰입하여 '촉촉한 시간'과 '촉촉한 공간'을 고수하는 태도는 더 이상 적절치 못하다. 대신에 그들은 '적정한 짬'과 '적정한 거리'로 새롭게 재구성되어야 한다.

코로나 이후 도래한 새로운 일상을 '뉴 노멀(new-normal)'이라고 칭하곤 한다. '뉴 노멀'은 고정적이고 결정론적으로 형성되지 않는다. 오히려 지금은 뉴 노멀을 향한 새로운 행위공간이 열린 상태라고 보아야 한다. 자연스럽게 '뉴 노멀'의 질서를 향한 역동적 헤게모니전이 전개될 것인바, 이를 '뉴-노멀라이제이션(new-normalization)'이라고 칭하는 게 타당하다. 그러한 전환은 계속해서 '공공성중심성'과 '이윤중심성'의 대결 구도하에서 펼쳐질 것으로 예견된다. 그 과정에서 분명 '공공성의 사회적 공간'의 변동이 이루어질 것인바, 한편에서는 확장의 기회를 제공하고 다른 한편에서는 축소의 여지를 만들기도 할 것이다.

코로나 위기를 겪으면서 한편에서는 시장이 위축되고, 다른 한편에서는 새로운 시장이 만들어질 것이다. 이러한 가운데 그간 신자유주의의 지배하에 등한시되었던 사회적 연대, 비시장적 관계망의 강화가 필요하다. 이윤을 중심에 두고 사고했던 것들을 가급적 재고해 가며, 시장을 활성화하더라도 그것이 사회적 가치실현에 복무하도록 노력을 기울여 가야 한다. 즉 시장에 공공성의 확장된 사회적 공간을 채워 나가는 프로그램들과 정책들을 작동시켜야 한다. 이윤논리에 식민화되었던 시장과 그 과정에서 약화되었던 사회적 가치의 담지자들을 공공성의 주체로 세우면서, 새로운 사회적 관계형성을 도모해 가야 한다.

확대된 공공성의 사회적 공간을 누가 주도해서 채울 것인가도 관건이다. 공공성의 확장은 자연스럽게 시장에 대한 국가개입의 정치적 기회구조(political opportunity structure)의 확대를 동반한다. 그러나 공공성은 국가가 독점할 수 없다. 그것은 오히려 국가주의 내지 관료중심주의를 강화시킬 여지가 있다. 공공적이면서도 탈관료적인 질서의 구축이 필요하다. 즉 공공성의 중요한 가치인 민주주의가 함께 확대, 강화되어야 한다. 사회는 공공성의 또 다른 중요한 주체이다.⁵⁾ 이번 코로나 위기에서도 깨어 있는 시민들, 까칠하지만 공공의식이 높은 시민들, 그리고 헌신적인 시민들의 역할이 컸다. 향후 확장된 공공성에 기반한 사회질서의 구축 과정에서 새로운 사회통합 전략이 필요하며, 그것에서 일방적 국가주의를 경계해야 할 것이다.

다양한 사회적 주체들이 ‘공공성 확장 정치 연합(Political Alliance for Publicity Expansion)’을 형성하고 강화해 가는 노력이 필요하다. 공공부문의 확대만이 아니라, 그것을 넘어서 사회 자체의 역량강화를 통한 사회전반의 공공성 강화 도모도 필요하다. 노동진영과 시민사회가 국가를 더욱 더 추동하고 부추겨야 하며, 특히 이른바 ‘사회혁신’(=연대와 신뢰의 확장)의 관점에서 이를 추동해 가야 한다. 깊은 수준의 담론전략이 요구되고, 그것을 뒷받침할 새로운 싱크탱크들의 활성화가 필요하다. 그리고 이 모든 것들을 위한 새로운 투자가 있어야 한다.

끝으로 이러한 정치연합의 영향력 발휘를 위해 위기대응을 위한 ‘사회적 대화’가 활성화될 필요가 있다. 그를 통해 위기에 대한 사회연대적, 민관협력적, 노사협력적 대응을 논의하고 합의해 가야 한다. 나아가 그것은 단기적 대응을 넘어 포스트 코로나 사회로의 이행을 염두에 둔 정책적 논의들의 지속을 위한 기반형성으로 이어져야 한다. 그러면서 앞서 소개한 일자리 유형들 모두에 필요한 방안들을 검토하고 각각에 요구되는 새로운 규범들을 정립해 나가야 할 것이다. 사회적 가치의 중심에 공공성이 있다면 그 노른자는 민주주의에 있다. 시장의 한계를 행위자들 내지 대표자들의 숙의를 통해 극복해 내면서 노동시장과 일자리 질서의 체질을 개선해 나가려는 노력은 일회성 이벤트가 아니라 계속 이어지며 새롭게 시스템화해야 한다는 전략적 사고가 요구된다. **KL**

[참고문헌]

박명규 · 이재열(2018), 『사회적 가치와 사회혁신: 지속가능한 상생공동체를 위하여』, 한울.

Foucault, Michel(2016), 『감시와 처벌: 감옥의 역사(Surveiller et punir)』, 오생근 역, 나남.

Parsons, Talcott and Robert F. Bales(1953), “The Dimensions of Action Space”, Working Papers in

5) 여기서 사회란 시민들과 그들의 자유로운 결사체(association) 내지 공동체(community) 등을 의미한다.

the Theory of Action, The Free Press, Chapter 3, pp.63~109.

Polanyi, Karl(2009), 『거대한 전환: 우리 시대의 정치, 경제적 기원(The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time)』, 홍기빈 역, 도서출판 길.

Streeck, Wolfgang(2015), 『시간벌기: 민주적 자본주의의 유예된 위기(Gekaufte Zeit: Die Vertagte Krise des Demokratischen Kapitalismus)』, 김희상 역, 돌베개.