



코로나19 위기에 따른
노동시장 대응방향
- 전문가 간담회 -



Ministry of Employment and Labor

www.moel.go.kr

코로나19 위기에 따른 노동시장 대응방향 - 전문가 간담회 -

2020. 4. 9.(목) 12:00



Ministry of Employment and Labor

코로나19 위기에 따른 노동시장 대응방향 - 전문가 간담회 -

2020. 4. 9



www.moel.go.kr

코로나19 위기에 따른 노동시장 대응방향 - 전문가 간담회 -

2020. 4. 9.(목) 12:00

Ministry of Employment and Labor



고용노동부

차례

- I. 노동시장 위기대응 방안 1
권순원 교수 (숙명여대)
- II. 코로나19 위기에 따른 노동시장 대응방향 25
김용성 박사 (KDI)
- III. 코로나19 위기에 따른 노동시장 대응방향 33
안상훈 박사 (서울대)
- IV. COVID-19의 경제적 영향 및 대응방안 39
엄상민 교수 (명지대)
- V. 코로나19 고용정책 대응 모색 47
이병희 박사 (노동연구원)
- VI. 코로나19 위기로 인한 국내 노동시장 영향 진단 및
대응방향 논의 55
전병유 교수 (한신대)

I. 노동시장 위기대응 방안

· 권순원 교수(숙명여대)

노동시장 위기대응 방안

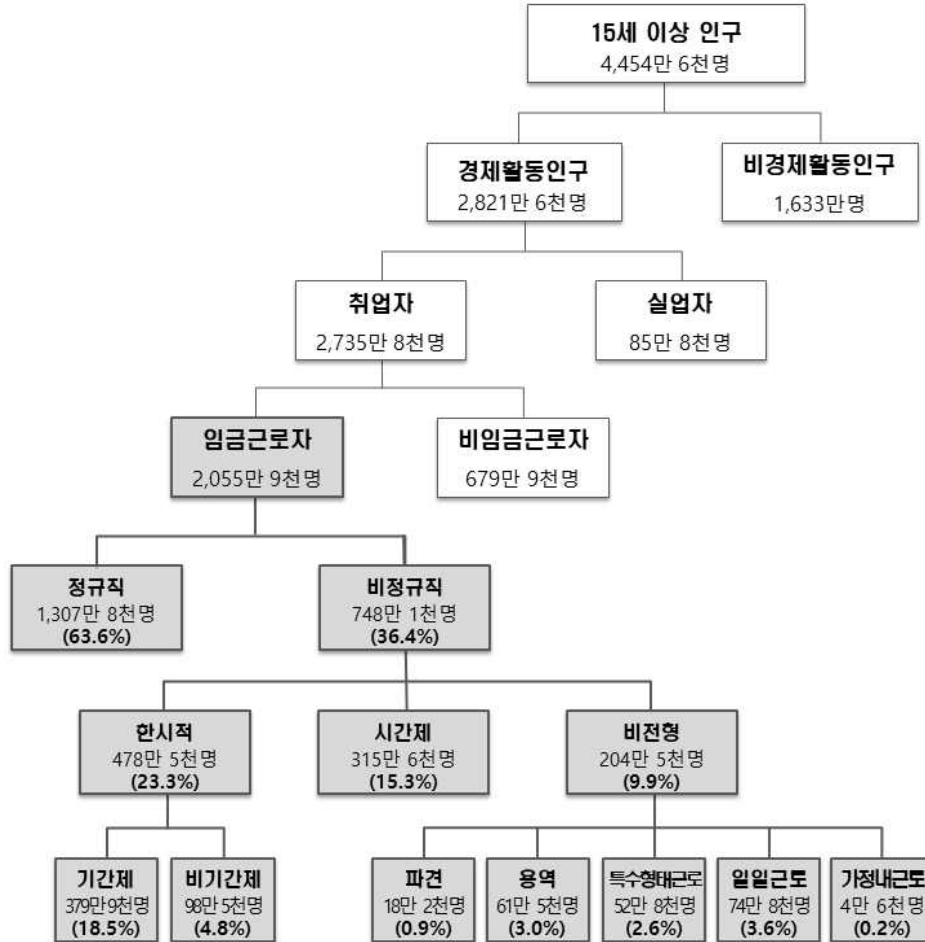
I 현황 및 개요

코로나19 영향으로 위험사업 범주에 포함될 수 있는 업종은 항공 및 육상 운송업, 숙박업, 음식점 및 주점업, 도소매업, 교육서비스, 스포츠 및 오락관련업, 자동차 제조 및 판매업 등. 2020년 1월 현재 위 산업에 종사하는 종사자 규모는 약 640만명 수준(표 1. 사업체노동력조사, 2020년 1월). 이 가운데 30인 미만업체 종사자가 423만 5천여명으로 총종사자 대비 66% 수준임.

이상의 업종은 조속한 시기에 코로나19 팬더믹의 극적 수습과 그에 따른 산업 및 시장 정상화가 이루어지지 않으면 수십일 이내에 휴업, 및 폐업 등 상당한 위험에 처할 가능성 높음. 따라서 좀 더 정밀한 실태조사 및 분석 등을 통해 위험(가능) 산업군을 분류해 적절한 정책적 지원 및 대응 방안을 모색하는 것이 필수적일 것으로 판단함.

아울러 고용조정기 가장 취약한 대상은 비정규직(기간제 및 비전형) 근로자 범주. 경찰조사(2019년 8월)상 비정규직 근로자는 748만 1천명 수준이며, 이 가운데 특고종사자와 소속외 근로자는 과소 추정됨. 특고종사자의 경우 2018년 고용노동부 조사결과 166만명 수준으로 추정되며, 소속외 근로자의 경우 2019년 고용형태 공시 결과 300인 이상 사업체 종사자의 18.1%(881,000명/4,859,000명)에 달함. 이들 비정규직 범주는 구조조정의 가장 첫 번째 대상이 될 가능성이 큼.

[그림 1] 경찰 근로형태별 근로자 구성 (2019년 8월)



<표 1> 위험산업 고용현황 (2020년 1월, 사업체노동력조사)

산업분류별	규모	2020. 01			
		종사자_전체	근로자_상용	근로자_임시일용	종사자_기타
자동차 및 트레일러 제조업	전체	336,153	327,983	7,997	172
	30인미만	69,011	66,655	2,184	172
	30~299인	138,445	137,159	1,286	0
	300인이상	128,696	124,169	4,527	0
기타운송장비 제조업	전체	143,457	134,348	8,823	286
	30인미만	35,592	29,740	5,566	286
	30~299인	51,230	48,401	2,829	0
	300인이상	56,635	56,207	428	0
자동차 및 부품 판매업	전체	117,260	81,926	1,878	33,456
	30인미만	103,522	68,551	1,745	33,226
	30~299인	13,068	12,705	133	230
	300인이상	670	670	0	0
도매 및 상품중개업	전체	1,030,036	979,562	40,069	10,405
	30인미만	786,208	742,614	33,334	10,260
	30~299인	192,367	186,304	5,918	145
	300인이상	51,461	50,644	817	0
소매업; 자동차제외	전체	1,141,215	774,241	160,472	206,502
	30인미만	997,132	638,524	153,406	205,203
	30~299인	117,817	110,465	6,126	1,225
	300인이상	26,265	25,251	940	74
육상운송 및 파이프라인 운송업	전체	427,776	350,541	11,115	66,120
	30인미만	178,645	104,939	8,294	65,413
	30~299인	220,041	216,733	2,602	707
	300인이상	29,090	28,870	220	0
수상운송업	전체	18,355	17,463	478	414
	30인미만	8,833	8,154	264	414
	30~299인	7,208	7,047	161	0
	300인이상	2,314	2,262	52	0
항공운송업	전체	36,555	36,235	319	1
	30인미만	1,376	1,319	57	1
	30~299인	2,754	2,735	19	0
	300인이상	32,424	32,181	243	0
숙박업	전체	98,471	82,437	14,574	1,460
	30인미만	52,327	43,499	7,875	953
	30~299인	30,370	25,643	4,220	507
	300인이상	15,775	13,296	2,479	0
음식점 및 주점업	전체	1,083,746	685,831	390,277	7,638
	30인미만	1,045,392	649,762	387,992	7,638
	30~299인	35,548	33,269	2,279	0
	300인이상	2,807	2,800	7	0
금융 및 보험관련서비스업	전체	196,189	102,015	1,909	92,265
	30인미만	141,802	49,130	773	91,900
	30~299인	24,630	23,613	666	351
	300인이상	29,757	29,272	471	14
교육서비스업	전체	1,551,786	1,200,382	107,959	243,446
	30인미만	661,924	377,112	69,436	215,376
	30~299인	694,977	636,381	30,535	28,060
	300인이상	194,886	186,889	7,988	9
스포츠 및 오락관련 서비스업	전체	223,424	139,568	41,974	41,883
	30인미만	153,568	92,573	35,276	25,719
	30~299인	54,405	34,560	3,681	16,164
	300인이상	15,451	12,435	3,017	0
합계	6,404,423				

<표 2> 위험산업 근로조건 (2019년 12월, 사업체노동력조사)

산업분류별	2019. 12										
	전체 근로시간	상용 총근로시간	상용소정 실근로시간	상용초과 근로시간	임시일용 근로시간	전체 임금총액	상용 임금총액	상용 정액급여	상용 초과급여	상용 특별급여	임시일용 임금총액
자동차 및 트레일러 제조업	181.3	181.4	157.3	24.1	177.3	6,721,531	6,744,195	4,133,640	538,601	2,071,954	5,243,752
기타운송장비 제조업	180.4	181.3	156.0	25.3	75.5	6,206,176	6,251,508	3,161,923	549,935	2,539,649	988,267
자동차및부품 판매업	174.0	174.3	168.6	5.8	122.1	6,755,429	6,788,725	4,603,643	112,021	2,073,060	1,274,691
도매및상품중개업	166.6	169.0	164.9	4.1	110.5	4,513,370	4,648,460	3,465,141	93,764	1,089,554	1,292,190
소매업; 자동차제외	169.3	175.5	168.5	7.0	97.5	2,722,016	2,875,189	2,493,787	139,706	241,696	971,447
육상운송 및 파이프라인 운송업	164.5	165.5	154.0	11.5	114.7	3,081,732	3,119,988	2,281,221	323,840	514,926	1,285,783
수상운송업	174.8	175.2	168.1	7.2	147.7	5,651,353	5,685,300	4,023,756	183,541	1,478,003	3,559,789
항공운송업	151.0	150.9	146.0	4.8	168.1	6,463,087	6,471,752	4,193,977	194,317	2,083,459	5,380,262
숙박업	159.0	177.8	173.1	4.7	101.9	2,403,878	2,820,564	2,323,945	96,238	400,381	1,139,193
음식점 및 주점업	156.2	195.1	187.9	7.3	77.7	1,788,150	2,274,084	2,134,588	107,488	32,008	807,122
금융및보험관련 서비스업	163.1	163.6	157.3	6.3	136.5	6,340,601	6,423,542	4,781,380	166,941	1,475,221	1,867,310
교육서비스업	140.9	147.0	143.2	3.9	63.6	3,443,197	3,635,380	3,183,141	64,742	387,496	1,038,376
스포츠및오락관련 서비스업	156.0	163.6	155.4	8.2	99.5	3,244,592	3,520,389	2,771,282	167,274	581,833	1,181,362

II 대응 방안

1. 다양한 고용유지지원 패키지 설계와 신속집행

우선 코로나19로 업무 조정이 불가피한 사업의 경우 사업장 휴업 또는 근로자(순환) 휴직 처리하는 경우가 많음. 이러한 사정을 반영해 정부는 ‘고용유지지원금’을 재원으로 휴업, 휴직 사업장 지원. 그동안 휴업수당의 75%까지 지급하던 지원 수준을 3개월간(4월~6월) 한시적으로 90%까지 지원할 수 있도록 지급 근거 마련(4월중 시행령 개정)해 지원 규모 확대. 현재 여건에서 고용유지지원금 수급요건(매출액 15% 감소 등) 완화와 지원수준 상향은 불가피함.

고용보험법 시행규칙 24조 ‘고용조정이 불가피하게 된 사업주’ 및 ‘완화된 요건’에 따른 고용유지지원금 수급대상 사업주의 규모는 향후 급증할 가능성이 높음. 현재의 팬데믹 상황이라면 후행 지수인 고용지표의 경우 6월 이후 하반기에 더욱 악화 될 가능성이 큼. 고용유지지원금 및 실업급여가 고용보험법에 근거하고 있어 그 재원을 고용보험기금으로 삼아야 하지만 현재의 여건상 관련 수요가 급증하고 있고, 기금 여유 재원이 고갈되는 상황이어서 이에 대한 대안 마련이 필요할 것으로 판단됨. 현재 고용보험기금 여유자산은 6조 8천억 수준이며, 실업급여 계정의 법률상 적립배율(고용보험법 84조2항2호, 연말적립금/해당년도지출액) 요구액(1.5배 이상 2.0배 미만)에 턱없이 못미치는 0.4배 수준. 즉, 고용유지지원금과 실업급여 수요가 지속적으로 증가하는 경우 고용보험기금 재원이 고갈될 우려가 있음. 따라서 특별한 여건임을 고려해 고용유지지원금의 경우 일반예산을 편성해 지원하는 방안을 모색하는 것이 바람직 할 것으로 판단함. 다른 나라의 경우 최근 사태로 인한 고용유지 지원금 또는 보조금의 경우 특별 예산을 편성해 지원하는 경우가 대부분임.

제도적 지원방안 마련에도 불구하고 제도 밖 사각지대 취업자들의 경우 위험관리 어려움. 우선 고용보험에 가입하지 않은 '특고' 종사자들의 경우 취업이 불가능해 생계유지가 어려워질 가능성 높음(대리운전 기사, 학원 교사 및 학습지 교사, 보험설계사, 자동차 판매원 등). 아울러 고용보험에 미가입한 영세 사업장 근로자들 또한 일자리 유리가 어려운 상황. 따라서 고용보험미가입 영세사업장 및 특고사업자의 경우 고용보험 최소 가입요건(180일)을 한시적으로 완화해 가입유인을 확대하는 방안 모색 필요. 고용보험 가입대상 확대 및 수급요건 한시 완화를 위해 필요한 경우 국회와 협의해 긴급 입법 모색.

이상의 노력에도 불구하고 고용보험 제도내로 포섭되지 않는 취약근로계층(특히, 휴업 및 폐업 사업장 인근 음식점, 주점, 숙박업소 및 대리기사 등)의 경우 한국형 실업부조('국민취업지원제도')를 조기실행 하고, 지급 수준을 한시적으로 상향 조정 하는 방안도 모색할 필요.

근로복지기본법의 '생활안정자금' 수혜 대상을 모든 특고 종사자(1인 자영업 포함)들에게까지 확대하는 방안 적극적으로 모색 필요. 현재 한정에 의원실은 4월 1일자로 산재보험 적용대상 9개 직종 특고종사자에 대해 산재보험 가입 여부와 관계없이 근로복지기본법상 '생활안정자금'용자가 가능하도록 하는 법안 발의. 아울러 산재보험에 임의 가입한 1인 자영업자도 대상에 포함. 근로복지기본법상 생활안정자금 수혜 대상 확대를 의도한다면 산재보험 가입대상 9개 업종 이외의 특고종사자 등 일반 취업자들에게까지 적용범위를 확장하는 방안 모색 필요. (근로복지기본법 제19조 생활안정자금의 지원. '2. 국가는 경제상황 및 근로자의 생활안정 자금이 필요한 시기 등을 고려하여 임금을 받지 못한 근로자 등의 생활안정을 위한 생계비의 용자 등 필요한 지원을 할 수 있다.').

근기법 46조 (사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 사용자는 휴업기간 동안 그 근로자에게 평균임금의 100분의 70 이상의 수당을 지급하여야 한다)의 적용을 둘러싼 현장의 혼란이 발생. 감염병 환자 또는 밀접접촉자가 발생해 휴업하는 경우

사용자귀책 사유가 아니어서 휴업수당 지급 의무가 발생하지 않는 반면, 코로나19 때문에 영업 및 매출이 감소하고 재고가 쌓이는 경우는 사용자의 경영책임이므로 휴업수당 지급 의무가 발생. 감염병 국면에서 사용자의 귀책 여부만을 휴업수당 지급 근거로 판단하게 되면 다수의 의도치 않은 피해자 발생 가능. 따라서 ‘감염예방법’등의 조항을 보완하거나 시행령 및 규칙 등을 개정해 감염병으로 인한 휴업의 경우 노사정 공동의 책임으로 휴업수당 지급이 가능하도록 하는 방안 마련 필요.

이상의 모든 지원이 신속하게 집행될 수 있는 방안 마련. 위기대응의 관건은 ‘스피드’. 불필요한 행정절차와 처리과정 등을 최소화 하려는 노력 필요. 최근 유럽에서는 스위스의 중소기업 지원 사례가 주목되고 있음. 영국, 프랑스, 독일 등이 서류와 전쟁중인데 반해 스위스의 지원금 처리는 신청부터 지급까지 매우 신속하게 진행되어 우리나라의 ‘방역사례’처럼 주변국의 관심을 받고 있는 상황. (Financial Times, 4월 5일자, “Swiss lead way with crisis loans to small businesses”). ‘고용유지지원금’, ‘지역고용대응 특별지원사업’, ‘국민취업지원제도’, ‘근로복지기본법상 생활안정자금’지원 사업 등이 원스톱 시스템으로 통합 관리 될 수 있는 방안 모색.

2. 취약근로계층 보호를 위한 적극적 조치

위기사 취약한 계층은 비정규직(기간제 및 소속외) 근로자. 대부분 기업들에서 비정규직 근로자는 구조조정기 우선적 비용조정의 대상. 따라서 가장 먼저 고용위협에 노출될 가능성이 높음. 경찰 근로형태별 부가조사의 경우 2019년 8월 기준 비정규직이 36.4%, 이 가운데 기간제근로자 379만 9천명, 파견 18만 2천명, 용역 61만 5천명, 특수형태근로 52만 8천명으로 분석됨. 하지만 경찰 부가조사의 경우 파견/용역 및 특수형태근로자 등이 과소 추정됨. 고용형태공시제(300인 이상 사업체) 데이터상 소속외 근로자(파견/용역)의 비중은 2019년 기준 18.1% 수준. 특고종사자의 규모 또한 약 166만명(고용노동부 조사결과) 수준임.

무엇보다 기업의 고용조정 1순위가 계약직 기간제 근로자, 소속외 근로자(사내도급 근로자 및 파견근로자) 및 특고종사자 등에 집중될 가능성이 큰 조건에서 이들에 대한 고용보호 조치가 시급함. 우선 ‘고용안정지원금’의 수혜 대상이 수혜 기업의 정규직 근로자에 한정되지 않도록 하기 위한 정책적 방안 마련이 필요함. 예컨대 고용안정지원 대상 사업체에 대해서 비정규직 근로자에 대한 해고 방지를 조건으로 고용안정지원금을 지급하고, 이 경우 고용안정지원금 산정에 소속외 근로자(사내도급 및 파견근로자)를 포함해 지원하는 방안 모색 필요. 정부의 노력과 더불어 산업별 노조, 지역노조 등 초기기업노조를 중심으로 고용조정이 취약근로계층에 집중되지 않도록 해야 하며 이를 위해 사용자 및 사용자단체와 총노동력 고용안정 방안을 위한 ‘위기협약’이 필요. 아울러 기업단위에서 노사간 고용안정 협약을 체결하는 경우 협약의 효력이 비정규직 근로자에게도 적용될 수 있도록 확장해야 함.

<표 3> 고용형태공시제 결과 분석

		전체 근로자 수(A=B+C)							소속외 근로자 (C)
		소속 근로자(B=㉑+㉒)					기간제(㉓)		
		단시간 (㉑+㉒)	기간없음(㉑)		기간제(㉓)				
			단시간 (㉑)	단시간 (㉒)	단시간 (㉓)				
근 로 자 수	2014	4,364	3,486	-	2,738	-	675	-	878
	2015	4,593	3,676	195	2,834	56	842	139	918
	2016	4,737	3,805	207	2,905	69	900	138	931
	2017	4,755	3,852	234	2,925	87	928	147	902
	2018	4,860	3,959	248	3,028	98	931	150	901
	2019	4,859	3,979	252	3,093	102	886	150	881
	비 중	2014	100.0	79.9	-	78.5	-	19.4	-
2015		100.0	80.0	5.3	77.1	2.0	22.9	16.5	20.0
2016		100.0	80.3	5.4	76.3	2.4	23.7	15.3	19.7
2017		100.0	81.0	6.1	75.9	3.0	24.1	15.9	19.0
2018		100.0	81.5	6.3	76.5	3.2	23.5	16.1	18.5
2019		100.0	81.9	6.3	77.7	3.3	22.3	17.0	18.1

3. [조직 사업장] 노사간 위기협약

전후 최초의 경제위기 국면이었던 1980년 미국 자동차 노조 UAW와 Big-3 제조업체는 전후 최초로 ‘살아있는’ 단체협약(1979년 11월 체결)의 적용을 중단하고 새로운 협약을 체결함. 특히 UAW와 크라이슬러간 신규 협약¹⁾은 매우 극적인 수준의 노동조합 측 양보를 포함하고 있음. 이후 1980년대 내내 미국 내 단체교섭에는 소위 ‘양보협약(concession agreement)’이 지배.

현재 위기 국면의 최우선 목표가 노동자들의 일자리 유지라는 점을 고려할 때 고용 유지에 영향을 미치는 기존 협약상 임금 및 근로조건 등은 노사의 합의를 전제로 재조정 해야 함. 불가피한 경우 현재의 임금 및 단체협약 적용을 중단하고 새로운 ‘위기협약’ 체결을 통해 임금 및 근로조건을 재조정하려는 노력 필요. 일단 협의 해지 재구성이 불가능하거나 어려운 경우 근로자들의 자발적 임금 및 복지 조정을 통해 고용을 안정화해야 하며 이러한 조정은 협력업체 근로자(사내외 하도급 및 파견근로자)들의 고용 보호와 연계해 재설계 되어야 함.

4. [미조직 사업장] 취업규칙 및 근로조건 변경의 법률적 절차 일시중지

미조직 사업장의 근로조건 및 임금 또한 노사협의회 등을 통해 고용유지에 영향을 미치지 않는 수준으로 조정하는 것이 바람직. 특히 사회적 거리두기의 영향으로 불가피하게 실시된 다양한 근무형태들(재택근무, 원격근무, 재량근무 등)이 사업 특성 및 시장 환경에 맞게 신속하게 선택될 수 있도록 ‘취업규칙 변경’ 등의 절차를 한시적으로 자유화해 ‘집단적 동의’ 절차 없이 개별적 동의로 변경이 가능하도록 하는 방안 또한 고민할 필요가 있음. 코로나19 감염자나 밀접접촉자가 발생하는

1) “Officials of the United Auto Workers and Chrysler Corp. reached a tentative agreement last night that they hope will help save the tottering auto maker from falling into bankruptcy. Under the temporary pact, which now must be ratified by a majority of Chrysler's 80,000 UAW employees, the union would trim an additional \$243 million in wage gains from a contract it accepted last November. Union officials reached in Detroit last night cautiously predicated that the renegotiated settlement would be approved by the UAW rank and file.” / Washington Post, 1980년 1월 6일자.

경우 작업장 폐쇄, 자택근무, 원격근무 및 근로시간 조정 등이 불가피한데 이를 집단적 동의 절차와 연계하는 경우 의사결정의 지체 등으로 더욱더 큰 혼란을 초래할 가능성이 큼. 따라서 위험산업의 경우 한시적 적용을 전제로 취업규칙이나 근로조건 등이 자유롭게 조정될 수 있도록 법 적용의 예외를 두는 등의 조치가 필요할 것으로 판단함.

5. ‘점점 근로자’ 보건 및 안전 조치 강화

근로자의 안전 및 보건 관련 조치 또한 핵심적 정책의제. 우리나라의 경우 감염자의 확산 속도가 주춤한 상황이지만 안정화 단계로 확정하기 어려움. 무엇보다 방역 및 관련 업무의 일선에서 종사하는 근로자들(공무원, 공공부문 근로자, 의사 및 간호사 등의 의료노동자, 환자이송원, 방역담당자 등)의 감염과 건강보호를 위한 조치가 필수적으로 요구됨. 아울러 이들의 경우 집중노동과 밀집노동이 불가피하다 하더라도 필요휴식시간 및 적절한 규모의 인력 산정 등에 관한 기본적 가이드라인이 마련되어야 할 것으로 판단함. 지금까지 관련 종사자들의 시민적 노력에 박수를 보내는 수준이었지만 이는 지속가능하기 어려움. 따라서 관련 종사자들의 노동과정을 적절하게 가이드 할 수 있는 정책적 지침이 마련될 필요가 절실함.

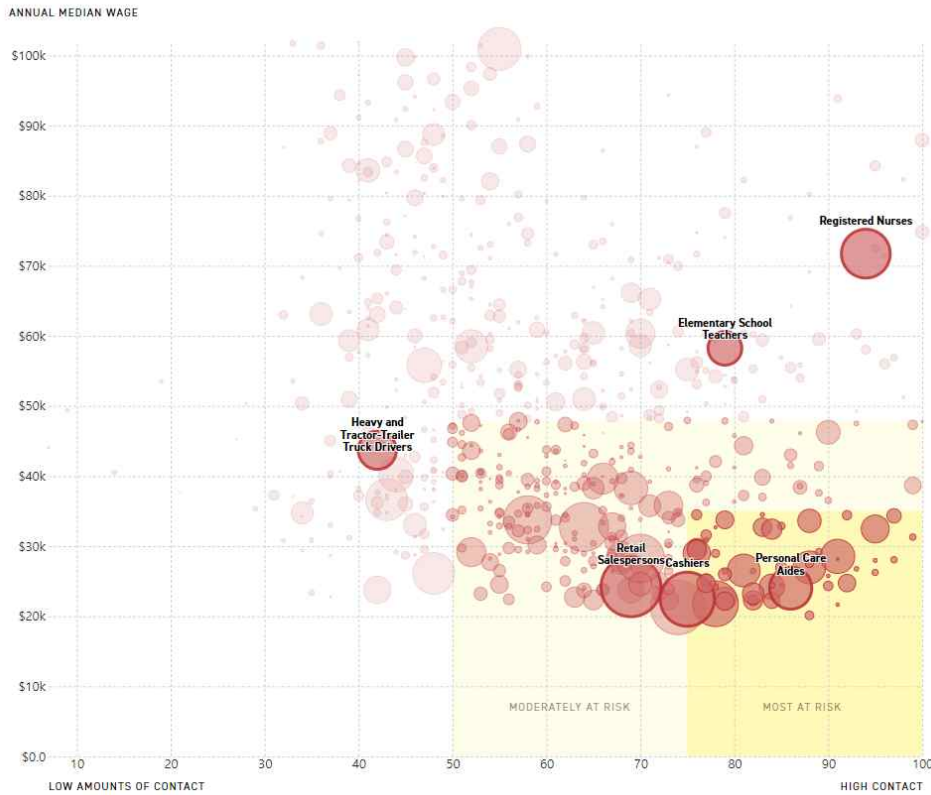
아울러 대고객 접촉이 불가피한 산업의 경우 별도의 노동과정 관리를 위한 지침을 마련할 필요가 있음. 예컨대, 감염방지를 위한 안전 대책 마련, 마스크 등의 필수 착용, 고객들간 최소 간격 유지, 직접 서비스와 관련 없는 부서의 활동 중지, 외부 인력의 사업장내 출입 최소화 등을 규준이 필요할 것으로 판단됨.

아래 사례는 미국 노동부 임금데이터와 O*Net의 근로조건서베이 데이터를 교차해 구성함. 대고객 접촉이 불가피하며 많고 임금이 적은 업종에 종사하는 범주가 현재 위기국면에서 취약한 범주로 분석됨. 따라서 이들의 노동과정 보호와 소득보존에 대한 대응책 마련이 필요할 것으로 판단됨. 우리나라의 경우도 이러한 분석결과를 참고할 필요가 있음.

이상의 분석에 기초하면 계산원, 웨이터 & 웨이트리스, 개인개호보조, 간호보조, 교육보조 등이 저임금이면서 대고객 접촉이 많은 업종으로 감염확산 국면에서 가장 위험한 직업군으로 분류됨. 이들에 대한 적절한 정책적 대응 모색이 요청됨.

[그림 2] 가장 위험에 노출된 노동력? (미국)

Which American workers are most at risk?



자료출처:

https://www.politico.com/interactives/2020/coronavirus-impact-on-low-income-jobs-by-occupation-chart/?fbclid=IwAR0ZSSbuPcQY8chKwXurWpJNnN_seReA3IQNaQb43_2f-5oBP4jQFzBnV88

[그림 3] 저임금 고접촉 직무군

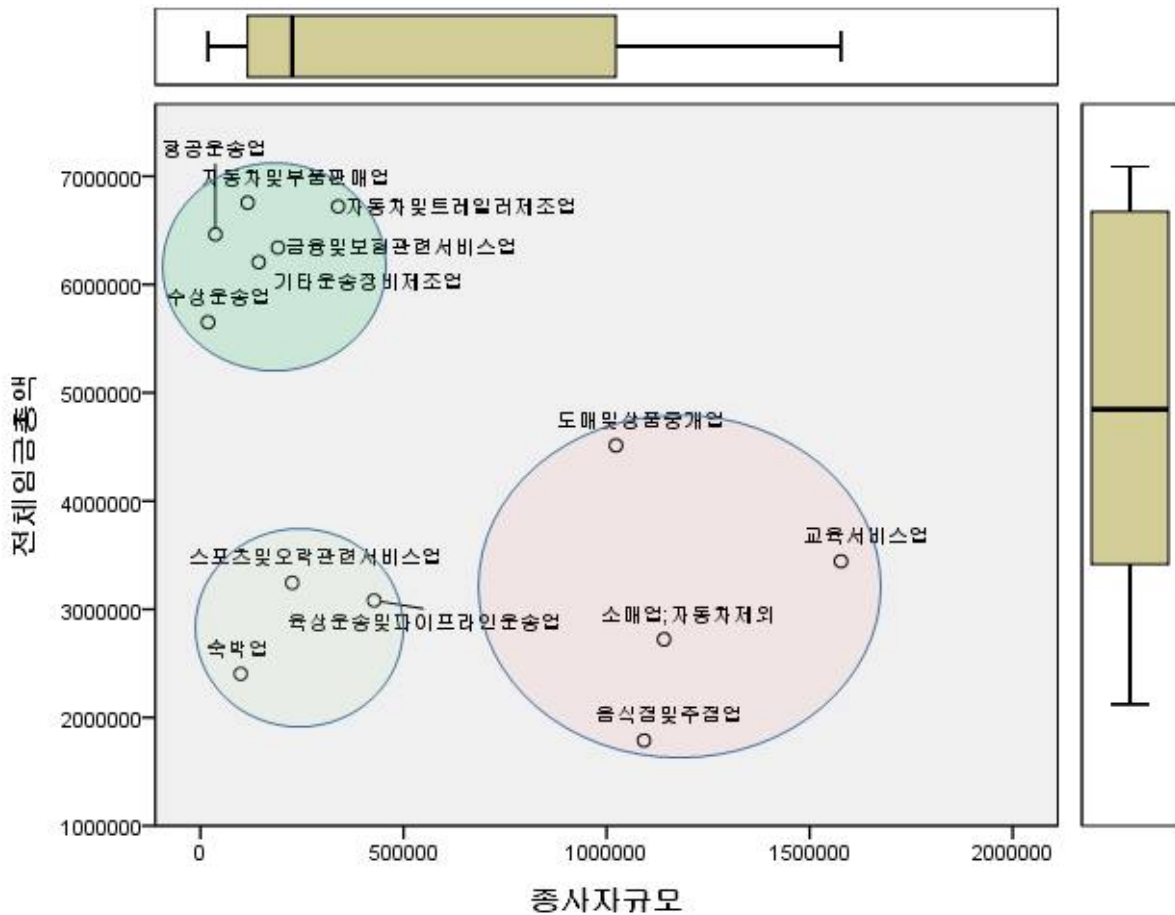
Low pay, high contact

Occupation	Income	No. employed
Cashiers	\$22,430	3,635,550
Waiters and Waitresses	\$21,780	2,582,410
Personal Care Aides	\$24,020	2,211,950
Nursing Assistants	\$28,540	1,450,960
Cooks, Restaurant	\$26,530	1,340,810
Teacher Assistants	\$26,970	1,331,560
First-Line Supervisors of Food Preparation and Serving Workers	\$32,450	964,400
Landscaping and Groundskeeping Workers	\$29,000	913,480
Home Health Aides	\$24,200	797,670
Medical Assistants	\$33,610	673,660

6. 고위험 산업군 분류와 전략적 대응

우리나라의 경우도 앞서 살펴본 고위험 업종군을 임금수준과 고용규모로 교차해 보면 [그림 3]과 같이 분석됨. 주로 대고객 접점에 종사하는 근로자들의 노동과정, 고용 및 소득 위험이 높은 것으로 나타남.

[그림 3] 위험산업 종사자규모와 임금수준 교차분석
(사업체노동력조사, 2019년 12월)



위의 [그림 3]에서 보면 하단 우측이 노동과정의 위험 수준, 노동시장 충격(규모) 및 소득 감소 가능성 등의 차원에서 상대적 고위험군으로 분류될 수 있음. 대부분 고객과의 접촉이 불가피한 접점서비스 노동자들임. 이 산업군은 중소영세사업장이 지배적이라는 점, 위험에 직면하는 경우 해고회피 노력없는 고요조정 가능성이 높다는 점이 특징이다. 반면 같은 고위험군 가운데에서도 좌측 상단의 경우 노동조

합 조직률이 상대적으로 높고, 임금수준도 상당하며, 위험시기에도 교섭력을 기초로 단계적 구조조정의 과정을 거칠 가능성이 높음. 따라서 정책적 지원의 경우 범주별 특화된 방안이 모색될 필요함.

7. 노동시장 위험 단계별 경보체계 준비

위기를 범주화 단계화 해 위험단계별 경보체계 설계 필요. 기업들은 시장 위험 단계에 따라 인사관리 및 노사관계 전략 변화 모색. 따라서 위기 단계를 구분하고 단계별 노동시장 및 노사관계 대응전략을 준비해야 할 필요가 절실. 현재 기업들의 대응수준은 산업, 업종별로 다양하게 나타남. 2단계에 진입한 산업이나 업종의 경우 업종별 위기관리 특별위원회 등을 구성해 위기대응을 위한 노사간 고통분담의 방법을 탐색하는 것이 바람직하며, 정부의 지원이 효율적으로 이루어질 수 있도록 노사가 적극적으로 협력하는 것이 필요함. 노사의 협조를 통해 현장의 여러 여건이 통제센터(control tower)로 집중되고 이를 통해 단계별 대응 방안이 제시될 수 있도록 해야 함.

[그림 4] 노동시장 위기관리 단계별 대응전략의 예

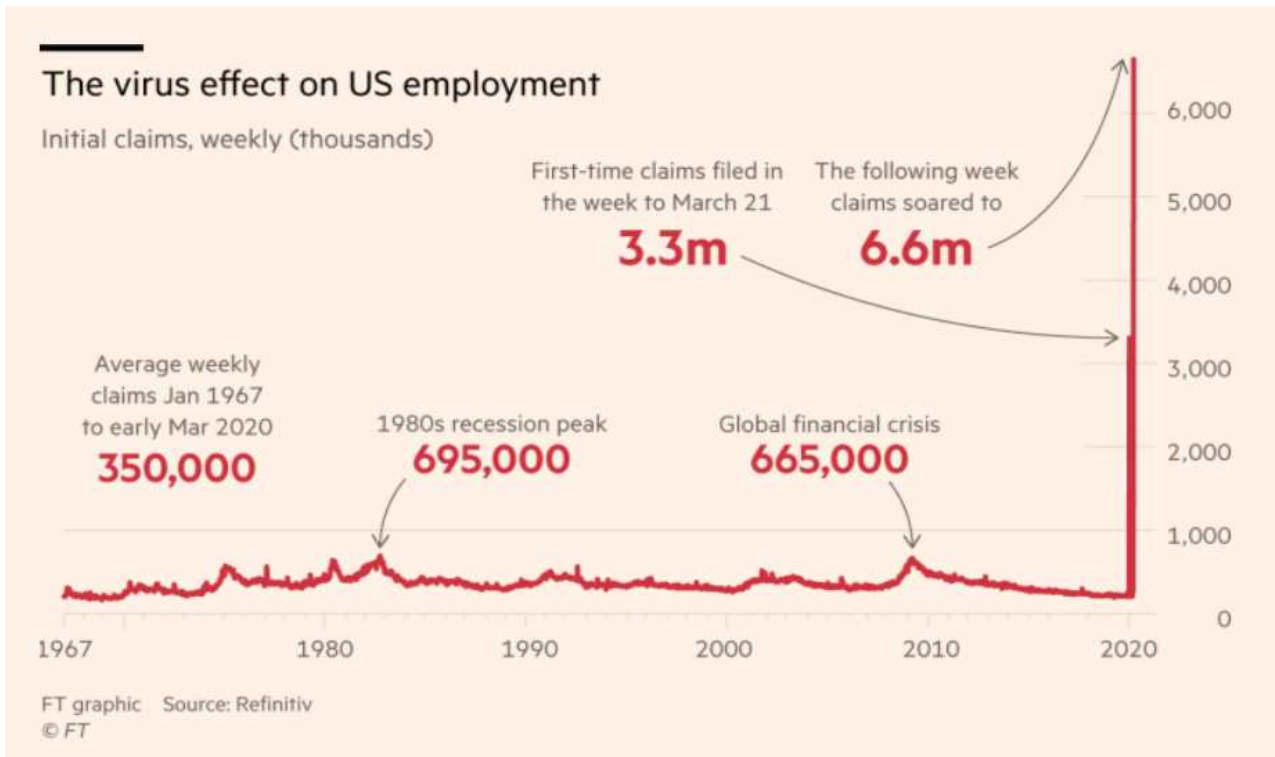


다만, 이번 위기의 특성상 국내외 경제여건에 따라 단계적 악화가 아닌 갑작스런 위험국면(폐업 및 대량실업 등)이 초래될 수 있어 ‘응급’ 대응 시나리오 또한 필요할 것으로 판단함. 특히 비정규직(기간제근로자, 소속외근로자) 다수 사용 사업 또는 사업체의 상황을 밀접 관찰, 관리할 필요가 있음.

8. 미국의 전시노동위원회(NWLB)에 준하는 사회적 위기협약 기구 필요

대부분의 나라들이 코로나19와의 ‘전쟁’을 언급하며 전시에 준하는 국가 비상사태 선포. 우리나라의 경우 초기 급증 이후 방역에 성공한 사례로 분류되고 있으나 여전히 상당한 위험이 상존. 특히 글로벌 교역 및 교류 조건 등을 고려하면 경제적 환경은 매우 심각한 수준. 주요 제조업의 해외공장 가운데 섯다운 사례가 증가하고 있으며 물자 및 인적 교류 제한으로 정상적인 생산 및 판매활동 불가능.

[그림 4] 미국의 2020년 3월 넷째주 실업급여 신청건수



Job losses in Europe and US hit financial crisis level / Financial Times, April 1 2020

...“In Germany unemployment has risen very little in the latest data, which only cover the period to March 12, but some 470,000 companies have applied for government wage subsidies through the “Kurzarbeit”, or short-hours, programme — almost five times higher than the 100,000 people

who used the scheme during the 2008-09 recession. “It is clear that the economic hit is abrupt and large, and that short-time work is preventing millions of job losses,” said Greg Fuzesi, European economist at JPMorgan.

In France 220,000 companies had applied for wage subsidies for 2.2m employees by the end of last week through an equivalent wage subsidy scheme known as “chomage partiel”.

Anglo-Saxon countries including the US, UK and Australia are rushing to put similar wage subsidy schemes in place to preserve jobs, reduce the immediate hit to household incomes and limit the risks of long-term unemployment once the crisis passes.”...

<https://www.ft.com/content/6eab2018-ac41-4849-84e3-7109d968eef8>

미국의 경우 실업수당 신청건수가 폭증하고 있는 반면, 유럽의 경우 임금보존을 위한 정부지원금 신청건수가 급격하게 증가하고 있는 상황(FT).

요컨대, 코로나19 바이러스 확산 추세와 그 영향, 각국 정부의 대응, 산업 및 노동 시장 동향 등을 고려할 때 당분간 위기 상황이 지속되고 노동시장에 대한 충격이 확대될 가능성 높음. 무엇보다 현재의 위기가 전쟁의 위협을 능가하는 수준이라는 점을 고려하면 노사정의 통합적 리더십이 긴급요. 경제가 위협받고 성장이 지체되는 조건에서 노동조합의 기득권 요구는 소득 양극화와 안전망 격차를 확대하는 촉매이며, 혁신과 고통 분담 노력을 배제한 채 해고로 비용을 관리하고 정부지원 확대만을 요구하는 기업의 선택도 상황만 악화시킬 뿐임. 정부의 대규모 재정투입 또한 노동시장 지원이 수반되지 않는다면 반창고(a Band-Aid) 처방에 불과. 따라서 경사노위든 특별협의체든 미국의 전시노동위원회²⁾에 준하는 위기관리 위원회가 필요. 서구의 경우 대형 위기시에 다양한 사회협약 체결. 미국의 경우 2차 대전시기 루즈벨트의 주도로 전시노동위원회(NWLB)를 설치해 전후 고용노사관계의 기반이 되는 중요한 사회협약 체결. 노사간 교섭임금(wage bargaining) 결정 공식인 ‘AIF(생산성 증가를 반영하는 annual increase factors)와 COLA(실질임금 보전을 위한 cost of living adjustment)의 합’은 이 과정에서 설계됨. 전후 30여 년간 유지되던 노사의

2) “2차대전으로 위기에 처해있던 1941년, 미국 대통령 프랭클린 루즈벨트는 노사 리더들에게 전쟁 극복을 위한 노력에 동참할 것을 호소. ‘전국전시생산위원회(NWPB)’를 설치해 전시경제 전환을 주도했고, 전국전시노동위원회(NWLB)를 통해 생산과 수요 유지, 가격통제 등이 가능하도록 노사관계 관리. 노사정이 참여한 전시노동위원회는 미국 고용체제의 나침반 역할을 한 중요한 사회협약(social contract)을 체결. 그 핵심은 생산성 향상(AIF)과 물가인상률(COLA)에 기초한 임금 결정의 공식화(Wage formulas), 연금 및 건강보험 등 사용자부담의 부가급여(fringe benefits) 제도화, 노동분쟁의 사전조율을 위한 조정제도(arbitration) 도입 등.” (권순원, 중앙일보 2020년 4월 28일자)

임금결정 방식은 '1980년의 위기'국면에서 'PS(Profit Sharing)'형 임금인상으로 전환됨. 영국 또한 2차 세계대전이 한창이던 1942년 보편적 복지국가의 이념을 구현한 '베버리지 보고서(the Beveridge Report)'를 발간.

우리나라는 1997년 외환위기 국면에서 '노사정 합의'로 '경영상해고', '파견근로' 등을 가능하게 함으로써 노동시장을 유연화한 반면 집단적 권리보호 차원에서 복수노조, 전교조 등 합법화. 그 이후 다양한 위기논란과 노동시장 개혁 시도가 있었으나 번번히 좌절됨. 하지만 전시에 준하는 현재의 위기국면에서도 노사정 주체가 미래를 위한 준비와 '위기협약'을 모색하지 않는다면 역사의 비관으로부터 자유롭지 못할 것임.

III 국내외 위험산업 현황 및 국가별 대응

1. 항공운수업: 대한항공

- 여객노선 운항중단 및 감편운항 (3월 4주 기준)
 - 여객기 총144대 중 116대(80%) 주기 중
 - 여객노선 총125개 중 93개 노선 운휴, 29개 노선 감편 운항 중
 - 국제선 주간 운항횟수 920회 중 122회 운항 (87% 미운항)
 - 국내선 일일 71편 중 21편 운항 (70% 미운항)

- 영업수입 대폭 감소 및 대규모 영업손실 예상
 - 2020년 연간 영업수입 5조 2,700억원 감소 예상 (현상황 8월까지 지속, 9월부터 서서히 회복 가정)
 - 여객수입은 2분기 80% 감소, 3분기 73% 감소 예상
 - 연간기준 여객수입 50% 이상, 화물수입 15% 정도 감소 예상
 - 기내식/기관 사업도 여객노선 공급감축으로 부진 예상
 - 연간 영업이익 약 2조 3천억원 차질 예상

- 여객기 운항중단으로 인해 전체 직원의 70% 정도가 업무 부재 상태
 - 운항승무원 2,900명 중 1,900명 이상 (약 65%)
 - 객실승무원 7,800명 중 6,000명 이상 (약 77%)
 - 기타 정비/운송/일반 직원의 60% 이상이 업무 부재 상태

- ☞ 이상에서 검토한 바 국내 대형항공사는 물론 저비용항공사를 포함하는 대부분 국적 항공사들의 여객운송사업은 개점휴업 상태(사업의 90% 이상 휴업). 고사 직전의 위기 상황에 봉착해 있는 바, 국적항공사들의 생존을 위한 정부의 적극 지원을 요구하는 상황(보조금, 유동성 공급을 위한 대출지원, 세금감면 등). 무엇보다 운항축소에 따른 유희인력에 대한 고용안정지원금 지급 요청.

2. 자동차산업 위기: 현대기아차

- 현대기아차 해외공장 12곳 가운데 9곳 섯다운
 - 현대자동차 미국, 인도, 체코, 터키, 러시아, 브라질의 공장 가동 중단
 - 기아자동차 미국, 슬로바키아, 인도 공장 가동 중단. 멕시코도 확산이 가속되고 있어 조만간 섯다운 예상
 - GM, 포드, 도요타, 다임러 등 글로벌 완성차 업체들도 주요 공장의 가동을 중단하고 비상경영체제로 돌입

- 3월 자동차 판매율 급감
 - 현대자동차의 3월 해외판매량 26.2% 감소. 미국과 유럽의 코로나19 팬더믹으로 수요가 위축되었고 판매망 또한 무너짐.
 - 현대차·기아차·한국지엠·르노삼성차·쌍용차 등 국내 완성차 5사의 3월 국내외 총판매량은 64만 7412대로, 지난해 같은 달과 비교해 14.5% 감소. 특히 현대차는 총 30만 8503대로 20.9% 급락. 이런 감소폭은 세계 금융위기 시기였던 2009년 1월(-26.7%) 이후 11년 만의 최대치
 - 해외 현지 공장이 잇달아 섯다운 되면서 올해도 국내 공장의 역할이 중요

- 현재의 위기는 수요/공급 동시 위기, 글로벌 위기로서 전지구적 영향, 완충시장의 부재, 자동차산업의 기술 변혁기에 발생
 - 현재의 위험이 어떤 기회와 위협을 초래할지 노사정의 역할에 따라 달라질 가능성
 - 우선 핵심 엔지니어, 숙련 기술 인력들이 이탈하지 않도록 유지
 - 노사관계 안정화를 통한 구조조정기 갈등 최소화

- ☞ 미국자동차 업계는 의회에 자동차산업 지원 요청
 - 현재 미국의 경우 사회적 거리두리로 자동차 딜러샵 폐쇄 등 판매망 마비 (3월 판매 전년대비 50% 이상 급감). 완성차 공장의 일시적 가동 중단과 그에 따른 부품사 셧다운, 매출 급감
 - 지난 23일 AAI(자동차혁신연합), NADA(전미자동차딜러협회), MEMA(자동차장비제조업협회) 등은 미국 자동차업계를 대표해 코로나19 영향을 완화시킬 수 있는 지원 패키지 의회에 요청: 세금 납부 시기 연기, 유급휴가 제공 기업에 세금 공제 등

- ☞ 폭스바겐그룹
 - 공장셧다운 기간이 기존 예측 2-3주에서 장기 연장될 가능성 고려
 - 유럽 및 미주 공장 가동중단 및 고정비 지출로 주당 손실액 20억유로(약 2.7조원) 추정
 - 상황 악화에 따라 기존실적 가이드라인 철회
 - 독일내 8만여명의 직원을 대상으로 임금 일부를 정부에서 지원받는 단축 근무 프로그램 실시 (고용유지지원금)
 - 판매 딜러들의 대금 납기 연장, 일시적 신용한도 상향, 이자율 부담 경감 등 유동성 확보를 위한 지원

3. 미국의 대응 사례

상황:

고용 악화가 가시화되는 등 경기침체 우려가 확산. 3월 4주차 실업수당 신청건수가 사상 최고치인 660여 만건으로 집계. 종전 최고 기록인 1982년의 69만건을 대폭 상회. 사정이 이러함에도 불구하고 미국 전역에 걸쳐 전면적이고 지속적인 사회적 거리두기로 섰다온 되는 사업이 늘고 있으며 이에 따라 실업수당 청구건수 급증과 경기침체 가시화. 이에 대해 미국은 연준의 양적완화와 함께 행정부의 재정정책을 통한 경기부양 시도. 지난 3월 23일 연준은 한도 없이 국채 및 MBS(주택저당증권)을 매입하겠다고 발표. 나아가 최초로 투자 적격 회사채도 매입대상에 포함. 이와 더불어 행정부는 2조 2천억달러 규모의 경기부양 패키지 구성(CARES Act).

CARES Act: 경기부양패키지

The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act. 3월 27일 통과된 CARES법은 코로나19에 대한 미국의 첫 번째 제도적 대응으로서 의미가 큼. 다만, 주요 학자들은 해당 법이 통과된 주(the week)의 실업급여 신청건수가 330만명에 달하고 있고 이후에도 당분간 증가할 것으로 예상되는 상황에서 CARES 재정투입이 a Band-Aid 처방에 그칠 가능성이 높아 후속 조치가 필요한 것으로 평가함. 현재 CARES 지원 패키지에는 (노동시장과 관련해) 실업급여의 확대, 중소기업 지원(aid to small business), 가계에 대한 현금지원(2,500억 달러 규모의 재난수당으로 성인 1,200달러, 아동 500달러 현금 지급), 주정부 지원(aid to states), 그리고 병원, 의료품 공급자 및 투자자들에 대한 긴급지원 등을 포함하고 있음. 아울러 산업계 구제금융으로 약 5천억불 배정.

이상 규모는 GDP의 약 10%에 해당하며 2008년 금융위기 당시 구제금융(7천억 달러 규모)의 약 3배 규모. 펠로시 하원의장은 이번 법안이 착수금에 불과하다며 추가 부양 가능성 시사.

Financial Times 사설 발췌 번역 (2020년 4월 4일)

경제활동 봉쇄는 최악의 상황에 처한 사람들에게 가장 가혹하다. 소득이 월등한 지식노동자들은 집에서 일하는 정도의 불편함을 경험하는 수준이지만 환대산업(hospitality: 호텔 숙박업 등), 레저 및 관련 부문에서는 하룻밤 새 수백만명이 일자리를 잃고 있다. 그나마 일자리를 유지하고 있는 저임금 업종 종사자들(배달기사, 청소원 등)의 상황도 점점 더 악화되고 있다.

정부의 특별 예산지원이 필수적인 것이긴 하지만 어떤 측면에서는 상황을 더 악화시킨다. 비전형 불안정 노동시장(an irregular and precarious labor market)을 키워 온 나라들은 정부의 재정 지원이 위협에 처한 노동자들에게 배달되기 어렵다는 사실을 깨닫게 될 것이다. 중앙은행이 제공하는 광범위한 양적완화는 자산가들(the asset-rich)의 주머니만 불려줄 것이다.

우리가 바이러스와 전투하는 방식은 일부를 희생시켜 다른 사람들을 구하는 것인데, 코비드-19의 가장 큰 피해는 교육을 중단하고, 소중한 수입을 포기하도록 강요받는 젊고 액티브한 사람들에게 집중되고 있다. 희생이 불가피해도, 모든 사회는 국가적 어려움의 국면에서 가장 무거운 짐을 지고 있는 사람들을 어떻게 보호해야 할지 고민해야 한다.

급진적인 개혁(Radical reforms) 의제—지난 40년 동안 지배적이었던 정책 방향을 뒤집는—가 테이블 위에 올라와야 하며, 정부는 ‘경제’에 있어서 보다 적극적인 역할을 수행해야 한다. 공공 서비스를 부채가 아닌 투자로 간주해야 하며, 노동시장을 덜 불안정하게 만드는 방법을 찾아야 한다. 재분배가 다시 주요의제로 부상할 것이다; 최근까지 ‘별종’으로 취급되었던 기본소득(basic income)과 부유세(wealth taxes)가 통합적으로 고려되어야 한다.

경제적 봉쇄기간 동안 기업경영을 유지하고 소득을 보호하기 위해 정부가 취한 단절적 조치들(taboo-breaking measures)은 (2차대전 후) 서구 경제가 70여년간 경험하지 못했던 일종의 ‘전시경제’와 비교된다. 그보다 더 심각한 것일수도 있다.

전쟁에서 승리한 지도자들은 해야 할 일을 준비하기 위해 승리를 기다리지 않았다. 프랭클린 D 루즈벨트와 윈스턴 처칠은 1941년 ‘대서양 헌장’을 발표하고 유엔(the United Nations) 설립의 길을 열었으며, 영국은 1942년 보편적 복지국가의 이념을 구현한 베버리지 보고서(the Beveridge Report)를 발간했다. 1944년의 브레튼 우즈 회의는 전후 국제통화체제를 구축했다. 지금 이 순간에도 그와 같은 선견지명이 필요하다. 코로나와의 전쟁을 넘어 세계의 지도자들은 평화를 얻기 위해 현재를 조직해야 한다.

Ⅱ. 코로나19 위기에 따른 노동시장 대응방향

· 김용성 박사(KDI)

코로나19 위기에 따른 노동시장 대응방향

1 COVID-19가 경제에 미치는 충격 전망

- COVID-19가 노동시장에 미칠 충격을 가늠하기에 앞서 성장률에 대한 영향을 가늠해봄.
 - 위기의 지속 기간 따라 성장률에 미치는 영향을 나누어 살펴볼 필요
 - 국내의 COVID-19 위기가 상반기로 마무리 되고, 하반기 세계경제가 회복세를 보일 경우, 2020년 우리나라 경제성장률은 당초 약 2% 초반에서 1~2%p 하락한 0~1%의 성장률을 보일 것으로 예상
 - ※ 경제성장률 하락폭: -2.0%p (Capital Economics, 3.22), -1.3%p(IFC, 3.26), -1.0%p(ADB, 4.3)
 - COVID-19 위기가 국내·외적으로 장기화될 경우, 2020년 우리나라 경제성장률은 당초 전망치에서 3~4%p 하락한 -1~2%의 성장을 기록할 것으로 예상
 - 따라서 COVID-19의 불확실성을 감안하여 향후 경제정책은 2020년 성장률이 2~3%p 하락한다는 전제하는 것이 바람직하게 보임.
 - ※ 성장률 2~3%p 하락은 낙관적 시나리오(COVID-19 위기의 조기종료) 하의 보수적 전망치와 비관적 시나리오(COVID-19 위기의 장기화)의 희망적 전망치
- 성장률 하락폭(2~3%p)과 고용탄성치(0.29)*를 감안할 때, 고용률은 0.6~0.9%p 하락할 것으로 예상됨(표 1 참조)
 - 취업자 수는 약 267천명~401천명 감소할 것으로 시산됨.

<표 1> COVID-19 충격에 따른 노동시장 전망

성장률 변화(%p)	고용률 변화(%p)	취업자 수 감소(천명)	충격에 따른 고용률(%)
-2	-0.6	267.3	60.3
-3	-0.9	400.9	60.0

주: 고용탄력성은 0.29를 가정, 고용률(%) = 100 × (취업자 수/15세 이상 인구)

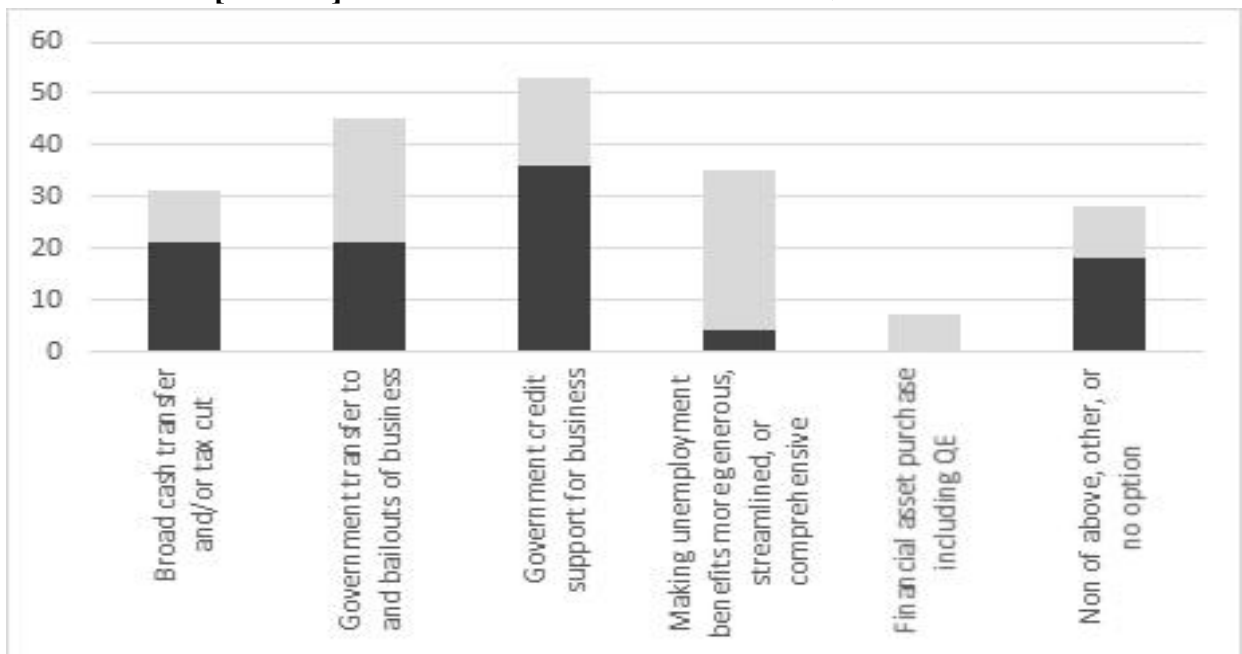
자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 2019.2~2020.2 월별자료

2

COVID-19 위기에 대응하는 노동정책의 추진방안

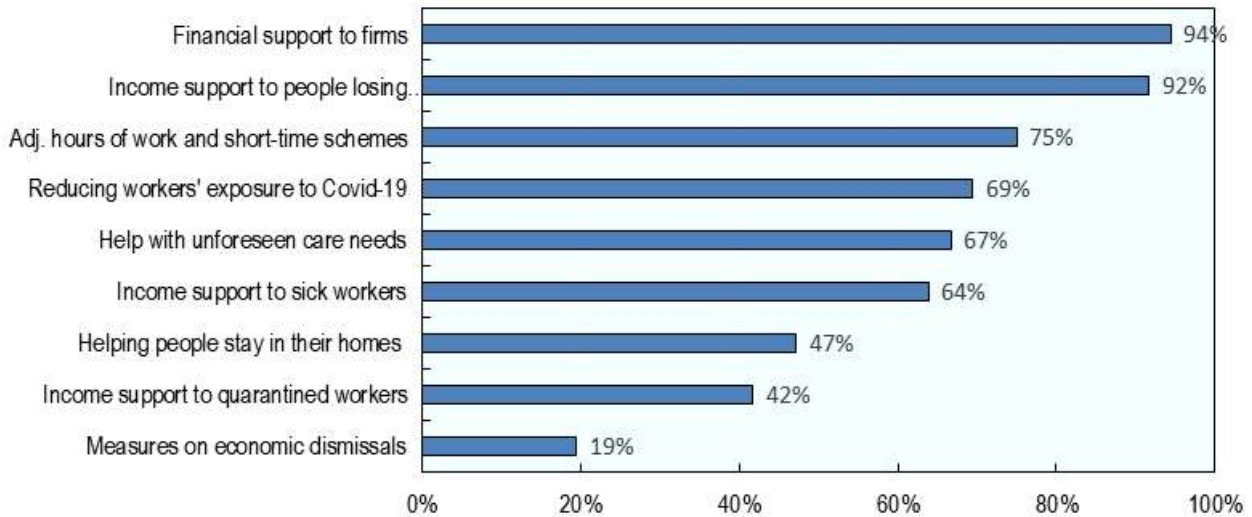
- 현재의 COVID-19의 충격은 과거 위기와 구별되는 특수성이 존재
 - 첫째, 과거 외환위기가 국지적이었다면, COVID-19 위기는 전세계적이라는 점에서 국내뿐 아니라 해외 상황도 향후 경제의 중요한 변수
 - 둘째, 2000년대 글로벌 금융위기와는 달리, 현재의 위기는 실물과 금융, 수요와 공급 등 충격의 채널이 다양하다는 점에서 차이
- 따라서 정부의 적극적 역할이 과거의 위기 때보다 요구되고 있으며, 전 방위적인 정책대응이 필요
 - 전문가의 의견(그림 1)과 선진국의 사례(그림 2)를 볼 때, 사업체(영세/중·소규모) 지원과 노동자의 소득보전을 가장 중요한 정책으로 거론

[그림 1] COVID-19에 대응한 전문가의 정책선호도



주: 진한 회색(dark gray)은 제일 중요하다고 응답한 비율이며 연한 회색(light gray)은 두번째로 중요하다고 응답한 비율
 자료: Center for Macroeconomic(<https://cfmsurvey.org/>)

[그림 2] COVID-19에 대응한 OECD 회원국의 정책
Share of OECD countries that have introduced (or announced) new measures or expanded existing ones in response to Covid-19



자료: OECD 2020

- 사업체(영세/중소규모) 지원은 주로 자금지원, 신용확대, 제부담 경감이, 노동자의 소득보전은 실험보험을 통한 고용유지와 실업급여가 주된 내용
- 현 시점에서 소극적·적극적 노동시장 정책을 모두 고려하고, 소극적 정책에서 적극적 정책으로 무게중심을 이동
- 현재 진행단계에서는 ‘노동시장 현상유지 및 방어’에 정책방향을 노력을 집중
 - COVID-19의 피해자인 영세 자영업자, 소상공인을 위한 대책을 강화
 - * 영세자영업자에게는 제부담 경감, 금융지원 및 신용확대 등의 방법으로 지원
 - * 중소기업의 경우 조업단축의 경우 사업주에 대한 근로시간단축지원금(독일 Kruztbeitergeld의 임시직 파견근로자 확대조치)과 근로자를 위한 단시간 수당, 부분실업급여, 고용유지지원금 활용
 - * 업종별 대책 수립 시 매출액 감소와 고용피해는 다를 수 있다는 점에서 부처간 조율을 통해 선정대상을 신중히 선택할 필요
 - 노동시장 환경변화에 신속적으로 대응하기 위해 각국은 고용유지와 소득보전을 위해 실업보험의 유연성을 높이는 방향으로 대응(CEPR, 2020, OECD 2020)

- * 미국(부분실업제도, 급여인상)은 현재 실업보험의 유연화를 통해 노동시장 충격에 대응하는 대표적인 국가이며, 포르투갈은 일시적 해고(layoff) 시 정부가 2/3를, 직업훈련 병행 시 1/2을 지원
- * 동시에 구직급여, 고용유지지원금에 대한 수요가 늘어날 것이 예상되므로 기금의 재정상황도 면밀히 살펴보아야 함.
- 실업자를 대상으로 한 직접적 일자리 창출 정책을 고려할 수 있으며, 이 경우 분야를 위기대응에 적합하도록 설정
- * COVID 위기 시 직접적 일자리 창출 적합분야(ILO): WASH (수질관리(Water), 소득(Sanitation), 청결(Hygiene))

<표 2> COVID-19의 단계별 노동시장 정책방향(잠정)

구분	소극적 노동시장 정책	적극적 노동시장 정책
COVID-19 단기적 대응	<ul style="list-style-type: none"> · 고용보험 (근로시간 단축, 고용유지 및 소득보전 정책) · 영세자영업자 대책 (재부담 경감, 금융, 세제지원, 생계지원) 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육·훈련(Online) 활용 · 직접적 일자리 창출(수질, 보건, 위생, 청결 분야) · 사회적 대화를 통한 고통분담의 공감대 형성
COVID-19 중·장기적 대응		<ul style="list-style-type: none"> · 고용서비스(취업알선, 상담) · 임금보조(실업자 재취업) · 교육·훈련 /창업지원

- 동시에 사회적 대화(Social Dialogue)를 통해 COVID-19 위기 극복을 위한 노·사간의 공감대 확대
- 위기 시 단축되는 근로시간을 위기 극복 후 근로시간 연장에 활용(flexible work-hour arrangement)
- 사회적 대화를 통한 사업주의 고용유지 노력과 노동계의 최저임금제 인상 자제

참고문헌

- OECD 2020. Supporting people and companies to deal with the ※ Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response.
(https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119686-962r78x4do.pdf)
- Ilzetzki, Ethan, COVID-19: The economic policy response, CEPR,
(<https://voxeu.org/article/covid-19-economic-policy-response>)
- ILO 2020. COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses,
(<https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/lang-en/index.htm>)
- Baldwin, R., and Di Mauro, B.(2020) Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do whatever It Takes. CEPR Press.

Ⅲ. 코로나19 위기에 따른 노동시장 대응방향

· 안상훈 교수(서울대)

코로나19 위기에 따른 노동시장 대응방향

□ 문제상황

- 코로나19(COVI-19)의 글로벌 팬데믹으로 인해 복합적인 고용대란 발생 중이며 확대 예상
- 복합적인 문제: 대규모 실업, 작업장 보건(물적 정신적), 노무관리(재택근무-유연근무-병가-육아휴가) 등 새로운 고용·노동 이슈 확대

□ 단기정책

- 재정의 효율적 집행 위한 취약그룹 우선 및 맞춤형 지원
- 개인 차원에서는 노동시장 취약성에 따른 그룹별 핀셋 처방 필요(고용유지 vs. 복지 혹은 생계지원)
 - 노동시장 A, B그룹에 대해서는 고용주지원 통한 고용유지 및 직업훈련 중심
 - 노동시장 C그룹에 대해서는 생계지원 중심 + 고용유지, 직업훈련

<지원대상의 표적화>

- ☞ A그룹: 학력, 숙련도, 경력 등 면에서 노동시장에서의 구직이나 취·창업을 스스로 해결하거나 민간의 고품질 서비스를 통해 해결하려는 욕구가 강한 집단
- ☞ B그룹: 본인이나 부양가족의 질병이나 장애 등 복지욕구가 두드러지지 않지만, 학력, 숙련도, 경력 등 견지에서 A그룹과 비교할 때 상대적으로 미흡하거나 직업훈련, 구직 및 취·창업 등의 과정에서 경제적인 이유로 고가의 민간 서비스를 이용하기 힘든 사람들
- ☞ C그룹: B그룹의 특성에 더해서 본인이나 부양가족의 관련된 복지욕구의 강도에 비추어 노동시장에서의 취약성이 가장 두드러진 집단. 자활사업 참여자의 일부와 같이 노동시장의 경계선에서 진퇴가 일상적이면서 노동시장에의 참여의지가 분명한 경우를 포함하며 확실한 노동시장 참여의지에도 불구하고 본인의 신체적·정신적 장애, 학력이나 기술, 직업 경험의 미비, 각종 정서적 문제나 가족이 가진 다양한 복지욕구 등으로 인해서 정상적인 노동시장 참여가 힘들거나 직접적인 도움이 필요한 경우의 집단.

- 조직 차원에서는 기업 규모보다는 코로나19에 따른 산업·업종별 타격 정도를 확인하고 맞춤형 지원
 - 요식업 등 자영업, 항공·여행업 등 타격이 직접적인 부문은 특별고용지원 업종별 차등 지원책 마련 필요: 고용주에 대한 고용지원에 중점 + 대규모 휴직이나 감원 등으로 인한 생계 문제는 중앙정부 재난수당 등 복지 차원에서 접근함이 바람직
 - 배달, 택배 등 물류운송업의 경우에는 건강한 작업환경, 합리적 노동시간 등 노무관리에 중점

- 현금 지원 등 물적인 지원을 넘어선 온라인·전화 상담 서비스 등 정신보건 차원의 지원도 긴급
 - 세월호, 조선업 구조조정 등 상황에서도 가족 상담서비스 효과가 컸음
 - esp. 현장 의료지원 인력의 burn-out, 우울증 등도 방치 상태

□ 장기정책

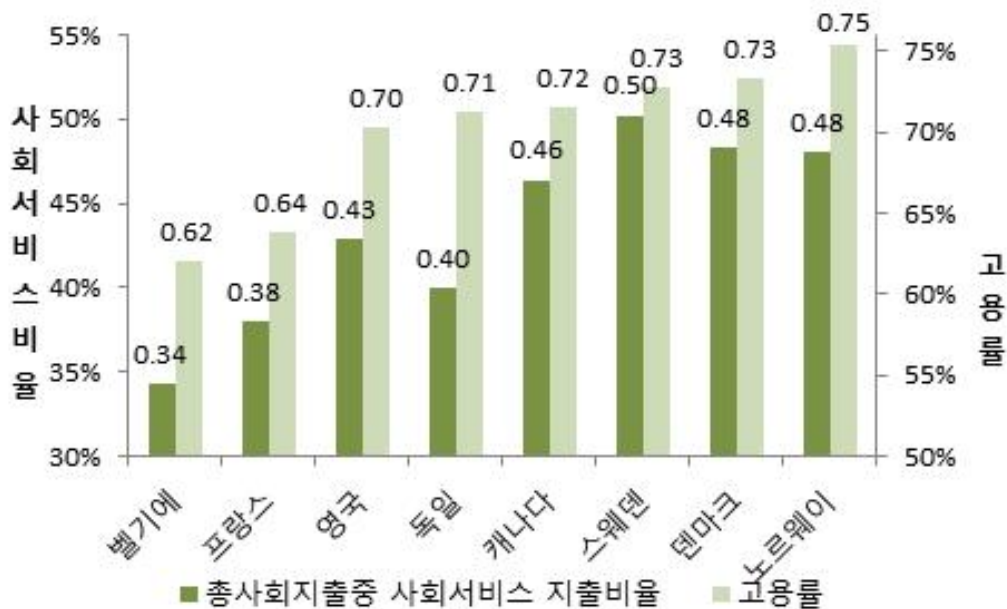
- 새로운 고용·노동 환경에 대비한 정책 전환

- 자영업 규모가 큰 한국 상황에 맞는 추가적인 정책처방전 마련 필요
 - 미미한 가입률로 인해 현 상황에서 유명무실한 것으로 확인되는 자영업자 실업급여는 고용보험 방식에서 탈피하여 공제제도 방식으로의 전환 고려
 - 현재와 같은 방식으로 고용보험 포괄 확대 시 모럴해저드(ex. 폐업 임박 가입), 역선택(ex. 폐업 위험 높은 집단 가입) 우려

- 생물학적 위험(biological risk)의 상존 및 발생증가로 인한 비대면 경제, 플랫폼-기 이코노미 등 4차 산업혁명 가속화 대비
 - 전통적 노동자성의 희석으로 표준적 사회보험형 제도의 한계 봉착
 - 자영업, 특수고용직 등 기존 노동자성 적용이 난해한 그룹에 대한 고용문제 해결할 수 있는 방향으로의 정책전환 필요
 - a) 보편적 보장제도: 사회수당 b: 지역별 자조형 공제제도 c) a와 b의 결합)

- 출산·육아·상병 관련 제도 보완 필요(ex. sickness leave, parental leave)
 - 감염예방: 관련 제도가 완비된 복지국가의 경우 감염 우려가 있는 경우 휴가가 용이(아픈 유아에 대한 간병 포함; cf. 한국의 경우는 감기 독감 수인성전염병 등 감염병 우려 있는 발병 상황에서도 등원 등교)
 - 고통분담: 전반적으로 5~10% 정도의 추가적인 고용 및 임금조정 합의 필요
 - 고용보험에 재정압박을 모두 전가하는 방식으로 곤란하며 추가적인 제3의 보험, 수당, 공제 제도 도입 필요

- 기본소득을 넘어서서 사회서비스 일자리의 확대 등 고용확대로의 담론 전환 필요
 - 4차산업 혁명의 진전으로 일자리 디스토피아 가능성 증대
 - 복지선진국들도 사회정책분야의 사회서비스 일자리 확대를 통해 첨단 지식 경제 하의 일자리 축소문제에 대응



IV. COVID-19의 경제적 영향 및 대응방안

· 임상민 교수(명지대)

COVID-19의 경제적 영향 및 대응방안

- COVID-19가 빠른 속도로 전파되며 건강뿐 아니라 경제의 대규모 부정적 충격으로 작용할 것으로 우려되고 있음

<COVID-19 경제적 영향의 특징>

- COVID-19가 경제에 미치는 충격의 가장 큰 특징은 수요측면과 공급측면 모두에서 부정적인 충격으로 작용했다는 점이며, 이로 인해 부정적 효과가 지속·증폭될 가능성이 큼

- COVID-19는 불확실성 증대 및 이동제한 등에 의한 소비 및 투자 위축, 그로 인한 매출의 감소 등 수요충격을 야기
 - 2월 소비($\Delta 6.0\%$)·투자($\Delta 4.8\%$)·생산지표($\Delta 3.5\%$)가 모두 감소
 - COVID-19 충격은 산업별로 크게 상이하여 그 영향을 예상하기 더 어려운 측면도 상존(서비스업 대분류 증감률 표준편차 2020.1월 2.9 → 2020.2월 11.2)

- COVID-19에 대응한 대인접촉 제한은 경제활동의 공급측면 충격으로 작용하며 이는 소득감소 및 추가적인 심리 위축을 통해 다시 수요를 악화시키는 악순환 초래
 - 상당수 기업이 재택근무 등으로 노동 공백을 최소화하고자 하는 노력을 하고 있으나 업종별·직무별로 재택근무가 가능하지 않은 경우도 다수 존재*

* Dingel and Neiman (2020)은 미국의 경우 직무특성상 재택근무가 가능하지 않은 근로자가 60~70%에 달할 것으로 추정하였는데 동일한 방법론을 따르면 우리나라는 재택근무가 어려운 제조업 비중이 높아 그 비율이 더 높을 것으로 예상

- 수요충격과 공급충격이 모두 “일자리”에 직접적인 영향을 끼치기 때문에 노동시장에서의 대응이 특히 중요

<단기적 영향>

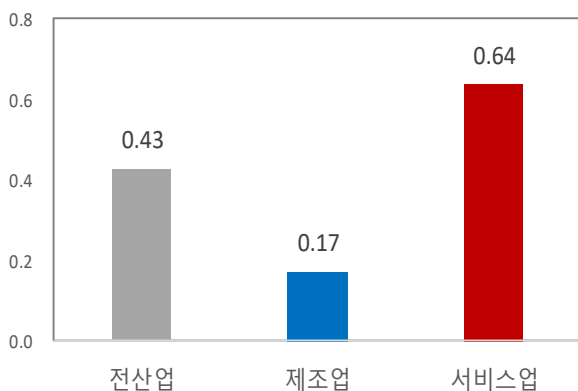
□ 모형을 이용하여 추정했을 때, 우리나라 성장률이 2~4%p 가량 하락*한다면 고용에 미치는 영향은 $\Delta 20\sim 40$ 만명 수준(실업률 +0.4~0.8%p)에 달할 것으로 추정

* 현재 미국·유럽 등 대부분 선진국에서 음(-)의 성장이 불가피할 것으로 예상되는 가운데 성장률 $\Delta 2\sim 4\%$ 의 충격도 가능성이 작지만은 않은 상황

- 더욱이 COVID-19의 특성상 2008년 금융위기와 달리 **제조업과 서비스업 생산이 모두 하락**하고 있어 노동시장에의 부정적 충격이 과거보다 클 수 있음
 - 서비스업은 경기의 고용탄력성이 크고 수요충격에 더욱 취약한 자영업자, 임시·일용직 근로자 비중도 제조업보다 크게 높음*
 - 소득수준이 낮은 자영업자일수록 저임금 근로자와 함께 일하는 경우가 많다는 점도 서비스업에 대한 충격의 우려를 높이는 지점

* 자영업자 및 임시·일용직 근로자 비중(2019.12): 제조업 21.0%, 서비스업 47.6%

<산업별 고용탄력성 추정결과>



자료: 저자 추정

<제조업 및 서비스업 동향지수 증감률>

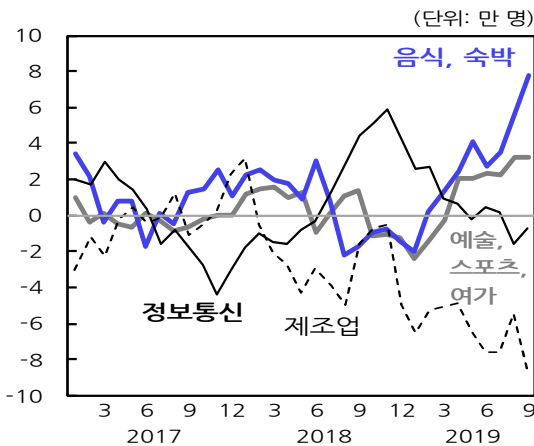
	(%)	
	08.12월	20.2월
제조업	-10.7	-4.1
서비스업	-1.7	-3.5

자료: 통계청

□ 특히 2019년 중 개선된 **20대 노동시장 지표 개선**이 주로 20대 남성의 취업자 수 증가에 기인하며 산업별로는 음식숙박업, 교육서비스업, 예술·스포츠·여가 산업 등 **COVID-19의 영향을 크게 받는 산업에 집중되었음**

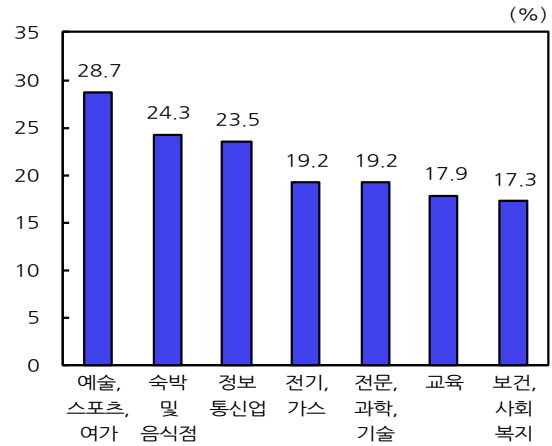
○ 경기침체에 노동시장에 진입한 세대가 매우 긴 시간에 걸쳐 부정적 영향을 받는다는 사실이 잘 알려져 있으며 이는 청년에 대해서는 노동시장 관점에서의 지원이 필요함을 강하게 시사

<청년 취업자 산업별 증감>



자료: 통계청, 경제활동인구조사

<산업별 청년 취업자 비중>



<중장기적 영향>

□ **GVC 확대**로 인한 세계 경제 연계의 핵심은 가치사슬의 확대가 태생적으로 교역재의 생산, 즉 제조업을 중심으로 이루어져 왔다는 것임

○ COVID-19의 영향이 전세계적으로 확산되고 있어 병역 위기가 완화되더라도 GVC 훼손으로 인한 타격, 즉 제조업에 대한 충격은 지속될 것으로 예상

□ 특히 고용 측면에서는 제조업의 부정적 위험이 생산 측면보다 더욱 크게 나타남

- 2019년 중 이미 하락세를 지속한 제조업 일자리는 기술변화에 의한 대체 가능성이 높아 부정적 충격에 취약하며 특히 기술변화에 의한 노동자 대체는 경기침체 시기에 집중(Jaimovich and Siu, 2018)
- 노동공급 측면에서는 대체가능성이 큰 기능원 및 장치·기계조작·조립 종사자가 모두 노동시장 참여율이 높은 40대 남성 비중이 높은 편
- 기업과 근로자 간에는 근속기간이 증가하며 형성되는 기업특화된 인적자본이 있으며 이는 경기침체 장기화시 발생하는 기업-근로자간 분리가 회복되기 어려운 손실을 야기할 수 있음을 시사(Fujita, Moscarini, and Postel-Vinay, 2020)
- 2008년 금융위기시 전직장에 복귀하지 못한 근로자는 복귀한 근로자에 비해 임금, 실업기간 등에 현격한 차이가 발생했으며 직업변경 가능성도 컸음

<정책대응>

- 이상의 논의는 COVID-19에 대한 정책대응은 ① 서비스업·노동시장 취약계층 중심의 신속한 지원과 ② 중장기에 걸친 부정적 영향을 완화하기 위한 사업체-근로자간 attachment의 확보가 핵심임을 시사
- ① 단기 충격 대응 관점에서는 취약계층에 대한 지원의 신속성 확보가 중요한 만큼 정밀한 선별절차를 최대한 간소화하되, 선지원 후 연말정산 과정 등에서 현재 실소득에 비례하여 회수하는 방안에도 고려해볼 필요가 있겠음
- 특히 고용보험 사각지대에 있는 근로자 및 자영업자의 경우 사전적인 선별 절차를 진행하는 데에 요구되는 행정자료가 충분하지 않을 가능성이 있음
- ② 중장기적 관점에서는 기존 기업-근로자간 고용관계를 유지하기 위한 고용 유지지원금의 추가 확대 및 적용기준 완화 노력이 필요

- 고용유지지원 접근성 증대 및 지원의 신속성 확보를 위해 기업에 대출형태로 먼저 지원하고 고용을 유지하면 추후 그랜트형태로의 전환을 신청받아 심사 후 승인하는 방안도 고려
- 기업과 근로자간 근로계약 관계를 유지하고 있는 것이 핵심인 만큼 근로자의 완전휴직이 아니더라도 근로자의 근로시간 감축시간에 비례하여 지원금을 제공하는 **short-time work*** 검토

* 유럽 국가들의 경우 short-time work가 금융위기 당시보다 매우 적극적으로 활용하고 있으며 그 지원범위도 크게 확대될 것으로 예상(독일: 140만→235만, 프랑스: 23만→73만, 벨기에: 10만→100만; Giupponi and Landais, 2020)

③ 위기가 잦아드는 경우 효율적인 정책전환(exit strategy)도 미리 검토

- 산업별 회복추이를 면밀히 모니터링하여 회복을 시작하는 산업의 신규채용이 활발하게 진행될 수 있도록 신규채용에 대한 지원보조금 정책을 고려
 - COVID-19로 인해 산업별 충격의 이질성이 매우 큰 만큼 방역위험이 잦아든 이후의 회복속도의 산업간 차이도 매우 클 것으로 예상할 수 있음
- 기술변화로 인한 노동시장 구조변화가 급격히 진행될 가능성에 대응하여 성장잠재력이 확충될 수 있는 분야로의 원활한 일자리 전환을 지원
 - 최근 기술변화는 노동을 직무로 구분하여 대체 및 보완하는 특성이 있으며 따라서 직무에 기반하여 임금이 지급되는 직무급의 확산과 직무전환을 위한 양질의 교육제공이 필수
 - 이를 위해 직업훈련 및 평생교육의 효율성·포용성 제고를 위한 체제개편을 고려

V. 코로나19 고용정책 대응 모색

· 이병희 박사(한국노동연구원)

코로나19 고용정책 대응 모색

1

노동시장 영향

- 경제활동이 감소한 2월말 이후 노동시장 영향이 본격적으로 진행되고 있음. 그러나 강력한 봉쇄 정책을 실시하고 있는 선진 주요국처럼 실업자나 실업급여 신청건수가 급증하진 않을 것임.
 - 관광·교통·숙박·공연업 등 코로나의 직접적인 피해를 받는 산업에서 휴업·희망 퇴직·권고사직 등의 고용조정이나 간접고용 노동자·계약직의 계약종료·해지 등이 나타나고 있으나, 실직이나 폐업으로 인한 고용 악화보다 무급휴직, 취업과 실업의 경계가 모호한 특수형태근로종사자·돌봄서비스 노동자 등의 소득 감소가 두드러짐. 특히 노동시장 지위에 따라 코로나의 충격이 차별적으로 진행되고 있으며, 고용안전망의 보호를 받지 못하는 취약계층일수록 위기가 집중되고 있음.

- 코로나가 몰고 올 경제적 충격이 얼마나 클지 그리고 얼마나 지속할 것인지는 국내뿐만 아니라 미국, 유럽, 발전도상국의 대유행 진정 시기, 각국의 정책 대응에 따라 달라질 것임.
 - 대유행 진정 후 생산은 빠른 회복이 가능하겠지만, 중국 권역 중심의 가치사슬에 대한 의존도가 높은 우리가 수출과 내수의 빠른 반등을 기대하기 어려운 것도 사실임. 실물의 부진이 금융 시장의 불안과 맞물리면 충격이 장기화될 수도 있음.

- 공급·수요·금융이 맞물린 경제적 충격이 확산 증폭되면서 각국은 유례없는 재정 확대와 금융 안정화를 추진하고 있음. 또한 고용 유지와 실업자 지원을 위한 대규모의 고용 대책을 발표하였음. 첫째, 과감한 정책들을 제시하고 있음을 확인할 수 있음. 둘째, 고용보험과 같은 자동안정화 장치가 미흡한 나라는 실업자에

대한 소득 지원에 치중한 반면 그렇지 않은 나라는 고용 유지 정책을 강조하고 있음. 셋째, 기존의 고용안전망으로 포괄하지 못한 특수형태근로자, 자영업자 등에 대한 사회적 보호를 확대하고 있다는 점에 주목할 필요가 있음.

○ 정책방향

- 첫째, 상생의 고용 유지 모델을 추구. 지난 20여 년 간 노동시장 약자에게 위험을 전가하는 방식의 고용 조정이 균형있는 성장을 저해하고 경쟁력 약화와 불평등을 심화시키는 등 부정적인 영향이 지속되었음. 코로나 충격의 장기화에 따라 달라지겠지만, 고용 유지는 기업의 경쟁력과 노동자의 숙련을 유지하고 빠른 경기 회복을 가능케 할 것임. 고용 유지에 필요한 비용을 최대한 정부가 지원하여 고용 유지를 유인할 필요가 있음.
- 둘째, 고용안전망의 보호를 받지 못하는 취약계층의 소득 감소에 긴급하게 대응할 필요가 있음. 소득 감소에 대한 생계 위협은 소비 진작 목적의 긴급재난 지원금만으로는 충분하지 않음. 고용보험 가입 여부를 떠나 모든 실직자에게 한시적으로 소득을 지원할 필요
- 셋째, 사각지대에 있는 특수형태근로종사자에 대한 생활안정지원금은 높이 평가됨. 그러나 취업과 실업의 구분이 어려운 특수형태근로종사자와 프리랜서가 노무 미제공(소득 감소) 서류를 당사자가 마련하는 것은 쉽지 않음. 추후 고용보험을 적용하기 위해서도 특수형태근로종사자 사업주나 플랫폼을 운영하는 기업의 신고나 고용센터 확인 등의 정책 실험을 할 필요가 있음.
- 넷째, 파견·용역·사내하도급 사업주는 위기마다 가장 먼저 피해를 받았음. 최소한 계약기간까지는 고용이 유지되도록 대책을 마련할 필요가 있음. 고용유지지원금도 사용 사업체 기준의 고용 유지 의무로 변경할 필요
- 다섯째, 무급휴직이 빈발한 현실을 고려하여 소득 없는 근로자에 대한 소득 지원이 필요함. 추후 고용보험 이중자격 취득을 허용할 경우 부분 실업 지급이 불가피한데, 무급 휴직을 부분 실업으로 인정하여 실험적으로 실업급여를 지급하는 방안을 검토할 필요가 있음.

2

고용 유지 지원

- 코로나가 장기화하지 않는다면 경제적 충격에도 불구하고 근로시간 단축이나 유급 휴업을 통해 고용을 유지하는 것은 가장 바람직할 뿐만 아니라 2008년 독일처럼 기업의 경쟁력을 유지하여 빠르게 경기회복을 가능하게 하는 정책임. 그러나 여전히 기업들은 유급 휴업·휴직보다 무급휴직, 권고사직, 경영해고에 더 의존하는 것이 사실임.
- 첫째, 고용 유지 인센티브를 높일 필요. 재난 상황에서 도덕적 해이의 문제는 적기 때문에 고용유지지원금은 관대하게 지급할 필요. 휴업수당의 90%로 고용유지지원금을 상향 하였음에도 노동비용 부담이 클 수 있으므로, 독일의 단축근로지원금처럼 사업주가 부담하는 사회보험료를 지원할 필요. 한편 미국은 소상공인·중소기업에게 인건비, 임대료, 모기지 및 부채 상환 목적의 비용을 대출하되, 고용을 유지할 경우 탕감하는 급여보호 프로그램(paycheck protection program)을 대규모로 도입하여 고용 유지 노력을 유인하고 있음. 고용 유지 인센티브 강화와 함께 사업주의 귀책사유인데도 근로자 동의나 노동위원회 승인 없는 무급휴직을 억제하는 감독을 병행할 필요.
- 둘째, 파견·용역·사내하도급 등 간접 고용 사업체의 고용 유지 요건을 변경할 필요. 간접 고용 사업체는 인력이 상시적으로 변동하기 때문에 1개월간의 고용유지 요건을 충족하기 어려움. 일자리안정자금의 공동주택별로 고용유지 요건을 판단하고 있음을 고려하여 파견·용역업체의 고용 유지 요건을 사용 사업체 기준으로 변경할 필요.
- 셋째, 정부는 무급휴직자에게 생활안정 지원을 발표. 무급휴직자에 대한 지원이 처음일 뿐만 아니라 사업주가 아닌 당사자 직접 지원 방식을 새롭게 채택하고 있음. 미국과 캐나다는 무급휴직을 부분 실업으로 인정하여 실업수당을 직접 지급하고 있음. 고용 유지를 조건으로 기업에게 지원하는 것이 일반적이지만, 무급휴직이 빈발한 현실을 고려하여 당사자에게 직접 지원하는 방식도 병행하는 방안을 검토.

3

실업자 소득 지원

- 실업자에 대한 소득 지원은 고용보험 실업급여가 유일. 고용 위기가 장기화되는 경우 연장급여를 활성화할 필요. 그러나 고용보험 사각지대가 광범하게 존재.
- 주요 국가들은 실업급여를 받지 못하는 실업자들을 위한 재난 실업수당을 한시적으로 도입.
 - 캐나다는 4개월 동안 월 2천 캐나다달러를 제공하는 Canada Emergency Response Benefit 한시적 도입. 고용보험 수급자격을 충족하지 못하는 자영자, 특고 등 모든 실업자를 포괄하며, 실직, 질병, 격리, 환자 돌봄 또는 학교 폐쇄로 인한 자녀 돌봄 사유 모두 지원.
 - 미국은 실업급여를 수급하지 못하는 자영자, 특고 등 모든 실직자에게 정액 급여를 제공하는 Pandemic Unemployment Assistance program를 한시적으로 도입.
 - 아일랜드는 실직한 근로자, 자영자 모두에게 6주 동안 정액의 긴급 실업수당 Pandemic Unemployment Payment 한시적으로 도입.
 - 스페인은 사회보장세를 납부하지 않는 모든 실직자에게 실업급여 지급
- 재난 실업수당을 한시적으로 도입.
 - 실업급여 수급자격을 충족하지 못하는 모든 실직자(특수형태근로종사자, 자영업자 포함)
 - 상실된 소득을 파악하기 어려우므로 정액의 급여를 지원
 - 최소한의 근로이력을 요건으로 설정. 소득증빙자료를 활용하여 최소한 근로·사업소득 기준(예를 들어 현행 단시간 최저임금 근로자가 실업급여 수급자격을 충족하는데 필요한 연간 근로소득은 4백만원임)을 충족하면서 실직, 5일 이상 일을 못하거나, 25% 이상 소득이 감소한 자

<표 1> 각국의 주요 코로나 고용 대책

	실업자 소득 지원		고용 유지	휴가 및 상병수당
	기존	신규	신규	신규
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 실업급여 수준, 기간, 대상 확대 4개월간 600달러 추가 지급 수급기간 13주 연장 휴직 중인 부분실업자 포함 	<ul style="list-style-type: none"> - Pandemic Unemployment Assistance 실업급여액 1/2에 4개월간 600달러 추가 수급기간 26-39주 실업급여 수급하지 못하는 모든 실업자, 휴직자 포함 	<ul style="list-style-type: none"> - paycheck protection program 소상공인·중소기업에게 인건비, 임대료, 모기지 및 부채 상환 목적의 비용을 대출하되, 고용을 유지할 경우 탕감 - 모든 기업에게 휴가, 재고용 인건비의 50% 세액공제 - Short time compensation payments 근로시간 단축에 따른 임금손실을 사업주에게 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 2주 유급병가 지원 - 가족의료휴가 지원
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 구직활동인정 일시 해제, 대기기간 1일로 단축 		<ul style="list-style-type: none"> - Coronavirus Job Retention Scheme 유급휴직 제공 기업에게 임금 80% 지원 - Self-employment Income Support Scheme 상실 소득의 80% 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 2주 유급병가 지원
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 실업급여 연장 - 자영업자 실업급여 		<ul style="list-style-type: none"> - Partial unemployment scheme 재택아동돌봄종사자, 재택근로자, 외판원, 간주시간제 근로자 확대 	
독일			<ul style="list-style-type: none"> - Short-term work subsidy 근로시간 10% 감소로 요건 완화 사회보험료 지원 100% 확대 임시/파견 노동 확대 	

	실업자 소득 지원		고용 유지	휴가 및 상병수당
	기존	신규	신규	신규
스페인		- Temporary Employment Adjustment Schemes 수급자격 없는 실직자에게도 실업급여	경영활동 중단된 자영업자 소득 지원	
이탈리아			- 60일간 해고 금지 - 고용 유지를 위해 근로자 임금의 80% 지원 - 자영업자에게 긴급 재난 수당 지급	
캐나다		- Canada Emergency Response Benefit 실업급여 받지 못하는 실업자에게 2천 캐나다달러를 4개월 지급 실직, 질병, 격리, 돌봄 사유 모두 인정		
아일랜드		- Pandemic Unemployment Payment 모든 실직자에게 6주간 주당 350유로 지원	- Wage Subsidy Scheme 임금 70% 지원	- Enhanced Illness Benefit
일본			-고용조정조성금 사유 및 요건 완화 긴급특정지역엔 고용보험 피보험자가 아닌 경우도 대상에 포함	

VI. 코로나19 위기로 인한 국내 노동시장 영향 진단 및 대응방향 논의

· 전병유 교수(한신대)

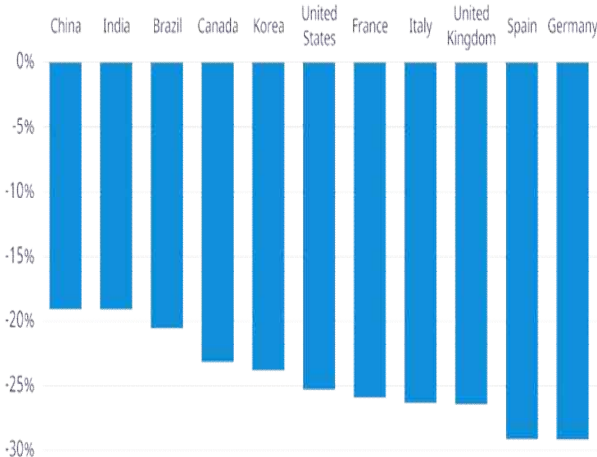
코로나19 위기로 인한 국내 노동시장 영향 진단 및 대응방향 논의

1 경제와 노동시장 영향 전망

- 이번 위기의 가장 큰 특징은 불확실성
 - 과거 경험으로만 판단할 경우, 결국 종형 형태의 EPI 곡선(Epidemic Curve) 으로 귀결.
 - 다만, 1918년 스페인 인플루엔자의 경제적 효과에 대한 연구를 보면, 강력한 초기 대응(lockdown)을 한 지역이 경제적 성과가 더 좋았다는 연구 결과도 있음. (Correia et al, 2020). → 초기의 경제와 노동시장의 악화를 감수할 필요가 있고, 국가 방역 감수 비용을 사회화하는 규모를 상당히 크게 가져가는 것이 도움이 된다는 시사점 제공
 - OECD 추계에 따르면, 록다운이 주요경제의 1/3에 영향, 1개월 봉쇄 시 연 성장률에서 2%p 하락. 여행은 70% 산출 감소
 - 3월 중국 PMI 지수가 52%(2월의 35.7%)까지 상승

The initial impact of containment measures will be felt worldwide

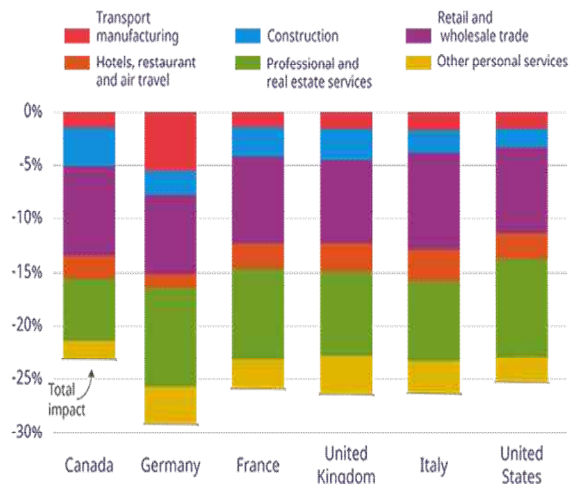
Selected countries, in % of GDP at constant prices



Source: OECD Annual National Accounts; OECD Trade in Value Added database; Statistics Korea; Brazilian Institute of Geography and Statistics; and OECD calculations

Partial or complete shutdowns will be felt across the economy

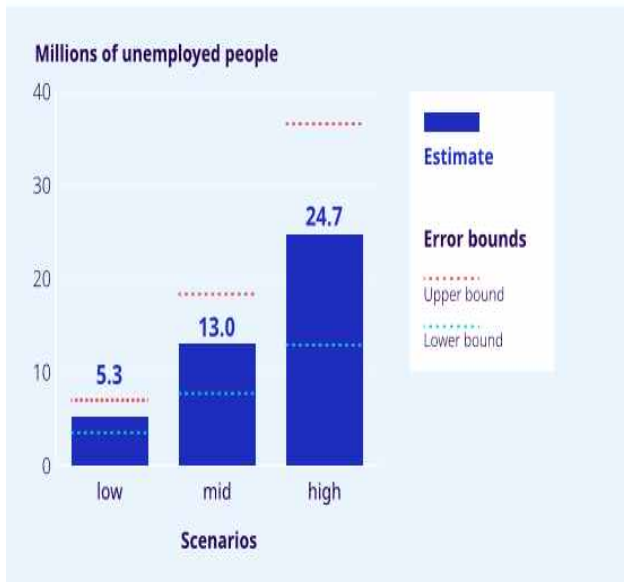
Selected G7 countries, in % of GDP at constant prices



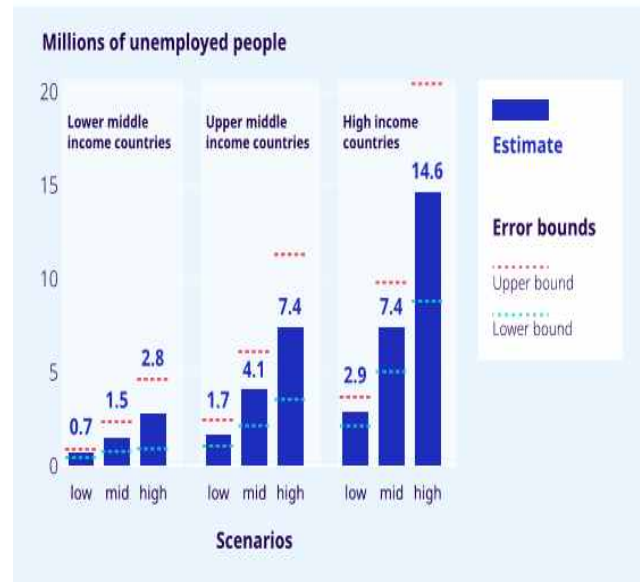
Source: OECD Annual National Accounts; and OECD calculations

<https://www.oecd.org/coronavirus/en/> (3월 26일)

▶ Increase in unemployment, world estimates



▶ Increase in unemployment by countries' income groups



- 1차적 충격은 운송, 건설, 유통, 호텔여행, 개인서비스, 전문/임대 등
- 가장 취약한 계층은 중고령자, 지병을 가진 자, 청년, 여성, 외국인 등.

○ 그러나, 바이러스 변이와 백신맞치료제 대응의 한계로 EPI 곡선이 짧은 주기로 반복될 가능성도 있음. 이 경우 V자형 회복은 어려울 것이며 U자나 L자형 장기 침체 가능성도 배제할 수 없음

* 전 인구의 50% 이상 정도 감염되어야 재발이 방지될 것으로 예상.

- 사회적거리두기나 섯다운을 완화한다고 하더라도 마지막 10-30%의 불편함은 계속 유지.
- 글로벌 원자재 시장과 공급체인의 원상복구 까지 약 6개월 소요 추정. 글로벌 GDP 상승률은 30년 내 최저 수준인 2%에 머물 예정(골드만삭스)
- 중장기 경기침체와 고용 부진 전략에 대한 대응도 동시에 준비

○ V자형 vs L자형

- 방역성공 + 경기부양 → 3/4분기부터 catch-up growth
- 방역 연말까지 → 자영업붕괴, 대기업구조조정→금융위기→3-4년 경기침체

- 감염위기와 경제위기의 상충 관계와 선택 압박 하에서의 균형 유지의 필요성
 - WHO와 IMF의 협력,
 - “생명을 살리는 것이 생산과 생활을 살리는 것”이며, 생산과 생활을 유지하도록 하는 것이 생명을 살리는 것.

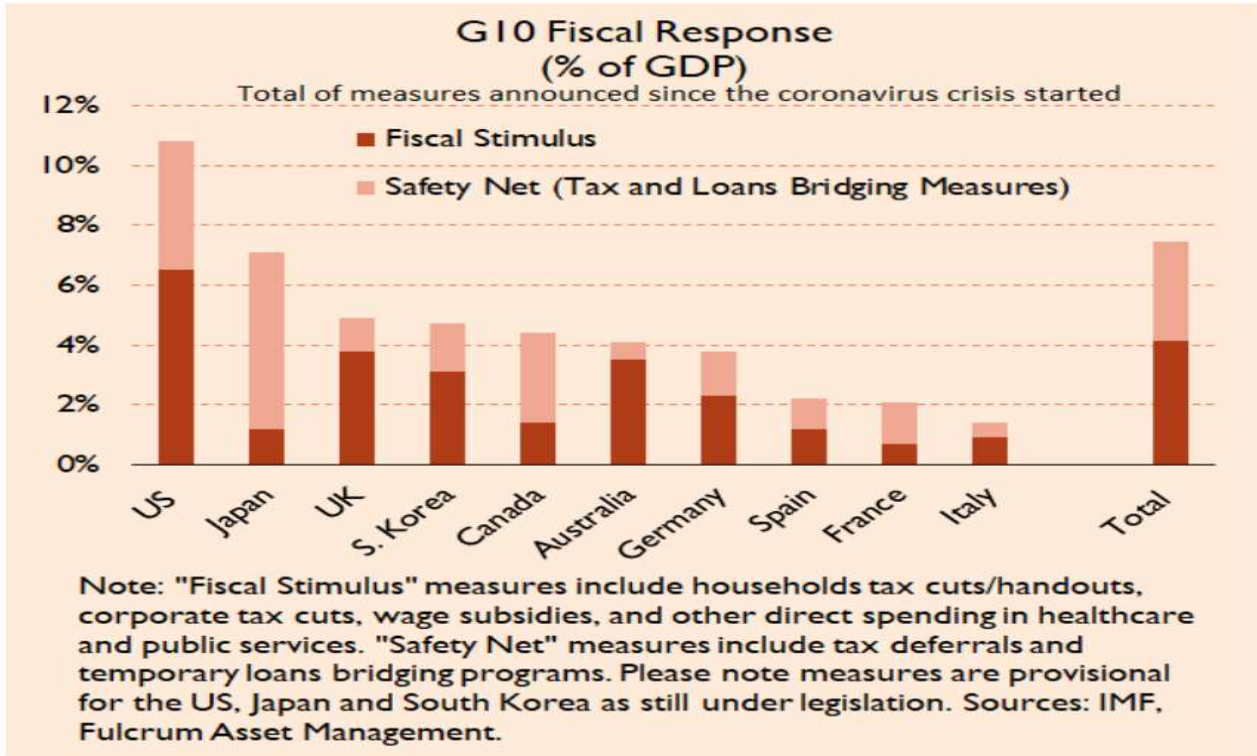
- 코로나경제위기의 특징
 - 외생적 요인, 시스템위기? 그러나, 실물부문에 직접적이고 대규모의 타격
 - 2008년 경제위기와의 차이, 전시경제(자원 투입, 자원 할당, 임금통제, 과소비억제, 국채매입 등)와의 차이.
 - 공급과 수요에 동시에 영향 (Baldwin et al., 2020)
 - 단기 공급 충격: 생산·서비스 중단과 노동 공급 감소 → 타겟형 미시적 정책
 - 장기 수요 충격: 수요 부족 → 보편적 거시적 정책

2

정책 대응

- 불확실성 하에서라도 타임 스펠에 따른 전략 수립 필요
 - 단기 긴급 구호 전략: 4-5월?
 - 중기 정상 경제로의 이행 전략: 5-12월?
 - 중장기 새로운 패러다임(뉴노멀) 전략: 2021년 이후를 어떻게 준비할 것인가?

- 재정 지원 규모
 - 국제결제통화를 가지고 있고 록다운 수준의 대응이 이루어지는 미국과 EU 국가들의 경우 최대 GDP 대비 10% 수준까지 지원
 - * 시스템위기는 GDP의 10% 정도를 훼손시키는 것으로 추정.
 - 단기 재정 상황이 양호하고, 해외 경제 의존도가 높은 우리나라의 경우, 전면적 록다운을 실시하지는 않고 있는 상황 등을 고려하더라도, GDP 대비 2.5% 수준인 50조 정도를 단기지원 규모로, 50조 정도의 여력은 장기 대책용으로 남겨두는 것으로.



○ 타계형 지원 정책 + 보편적 지원의 결합

- 저소득취약계층 타겟 지원 50% + 보편적 지원 50% 정도 결합하는 방식으로
 - 타겟지원 12-13조 추가 + 보편지원 25조(5천만*50만원) 정도 규모로
- 단기구제정책으로 코로나추경 11.7조(감염대책, 저소득층 긴급 소득 지원과 소상공인 긴급경영자금지원 등). 위기의 규모와 크기와 초기 강력 대응을 위한 비용이라는 측면에서 부족하다고 판단.
 - 필수서비스나 공공서비스 지출 관련 비용 지원 필요. 병원비, 간병비, 돌봄비용 등을 전면적으로 정부비용으로 보전해주거나, 전기료, 사회보험료, 임대료 보조, 부가세 유예 또는 감면 등도 고려
- 긴급재난지원금 일시적 현금 지원
 - 사회적거리두기 유지, 타겟정책으로도 발생할 취약계층 소득보전, 장기적으로는 수요 촉진을 통한 경기 유지
 - ‘부양’ 목적보다는 ‘유지’와 ‘지원’이 목적

- 원타임 정책이고 효과에서도 불확실한 부분이 존재.
- 그럼에도 70%보다는 100% 지원이 나올 듯.

- 감염병이 장기화할 경우의 소득지원 방안
 - 관대하면서도 타겟형의 자동으로 (감염위기 정도와 실업발생 정도에 따라서) 지급되는 현금지급계획

○ 고용, 실업, 소득 보장 정책

- 고용 유지 vs 실업 대응?
 - 실업수당과 고용유지지원금 사이에 자원을 어디에 더 집중할 것인가?
 - Job First :
 - 일의 지속이라기보다는 고용계약의 유지. 사람과 자원의 보존 목적.
- 해고와 파산 등을 방지하는 데에도 더 많은 예산 투입이 필요
 - 고용유지지원과 근로시간단축지원
 - * 독일, 오스트리아, 스위스 등은 고용계약을 유지한 상태에 있는 노동자에게 임금의 80% 수준 지급
 - 고용유지지원금을 기존의 고용보험 틀에서 벗어나서 일반재정프로그램으로
 - 시행령 개정 수준을 넘어서야.
 - * E. Saez의 Government as a Payer of Last Resort
- 다만, 고용유지지원금은 기존 정규직 노동자에게 보상이 집중될 수 있기 때문에, 가장 타격이 크고 취약한 특수고용, 플랫폼노동자, 프리랜서, 영세자영업자 소득 지원에 더 많은 재정 지원이 이루어져야.
 - 타게팅은 하되 느슨하게. 자격 요건은 한시적으로 거의 폐지 수준으로.
 - 부분실업자, 소득감소자를 파악하여 실업부조 지원
 - 5월 20대 국회 잔여임기 중 보완된 형태의 국민취업지원제도 통과

- 한시적인(일단 향후 3개월) 실업급여 대폭 상향
 - 미국의 경우 한시적으로 소득대체율이 105%까지. 다만, 정상 경제로의 이행기에 접어들 경우, 노동시장으로의 원활한 복귀가 이루어질 수 있는 인센티브 설계는 필요.
 - 실업급여에 대한 일반재정 투입
 - ※ 실업보험이 아니라 “감염병 보험(Pandemic Insurance)”(Bullard, James, 2020). 국가 방역 조치로 생활이 어려워진 자에 대한 국가 재정으로 지원하는 것이 목적.

○ 기업 지원

- 기업 코로나 도산 방지를 위해 100조 규모 기업 구호 긴급 자금 지원
 - 현재 보증 문제로 창구 지체 문제 발생
 - * 스위스의 경우 정책 결정 이후 상업은행 통해 24시간만에 지원이 이루어짐
- “코로나 대출(Corona Loan)”
 - 생산 능력이 상실되지 않도록 자본 비용(capital cost, 임대료, 이자, 유지비용, 보관비용, 감가상각 등)에 대한 대출.
 - 2008년 위기 시 구제금융과는 달리, 기업의 책임과 잘못이 아닌 원인에 의해서 발생했고, 부도와 파산의 외부 효과가 매우 크다는 점에서, 위험과 부담을 가능한 한 폭넓게 공유해야
 - 대출금은 비용의 80% 수준까지 록다운의 기간과 비용상실의 정도에 따라서 설계. 대출상환 금액과 기간 등은 사후적으로 코로나 방역으로 인한 소득 상실 정도에 연동하는 방식으로 설계. 소득 상실이 큰 업종(대개 서비스업 쪽)도 있고, 소득 회복이 가능한 업종(내구재 제조업)도 있어서 선별적 차등 지원 필요.
 - 필요 시 영세한 중소기업 영세소상공인 대출 지원은 고용유지만 하면 향후 상환 부담을 대폭 줄여주는 방식의 설계도 필요.(긴급대출제도)

- 다만, 이러한 프로그램은 산업별 코로나 영향 정도나 기업들의 특성에 대한 정보 파악이 전제되어야 함.

* “No-interest Bridge Loan for All”, New York Times, Andrew Ross Sorkin
90% 고용유지할 경우 위기 후 5년간 상환 조건의 무이자 대출

- 대기업 구제금융에는 고용유지와 자사주취득금지 등 조건부 지원 원칙.
 - 항공, 해운, 정유, 여가 및 여행, 자동차 업종 등의 대기업들.

○ 불확실성의 최소화하고 확률적 위험으로 만들어내기 위한 데이터 기반의 접근

- 긴급 구호 정책 타겟의 효과성을 높이기 위한 정확한 노동시장에 대한 긴급 실태 조사
- 전국민을 모집단으로 하는 무작위(random) 감염 조사를 주기적으로 진행 (Corona Panal Survey)
 - 정상 상태로의 이행을 위해 필요한 인프라
 - 조사를 통해 이미 바이러스가 폭넓게 이미 퍼져 있다는 사실이 확인되면, 실제 사망 확률은 실제 사망률에 비해 낮은 것이고 단계적으로 사회적 거리 두기를 완화할 수 있는 근거가 될 수 있음
- 경제와 노동시장 전망 모델 구축 작업 필요
 - 장기침체로 갈 가능성에 대비
- 각종 지원프로그램에 대한 통합 정보시스템 구축
 - 비상 긴급 조치와 정책들의 효율성과 효과성을 평가
- 방역 시 보건 데이터를 구축하여 감염 대처의 효율성(감염 경로 파악)을 높이고, 바이러스 감염에 대한 장기 대응 전략 수립에 활용

○ 정상 경제로의 단계적인 이행 전략 준비

- 제한된 영역(신규확진이 거의 사라진 지역 또는 자동화된 공장 등)에서 제한된 대상(젊은 층 중심으로)을 시작으로, 충분한 감염 방지 조치를 전제로, 격리와 사회적 거리두기를 완화하는 back to work program 준비
- 이행전략도 방역전략과 마찬가지로 국가의 보건의료시스템, 인구구조, 노동 관행, 복지와 긴급구호시스템, 문화와 관행, 시민의식과 등에 따라서 국가별로 다를 것임. 우리의 특징을 잘 고려할 필요가 있을 것.

○ 위기를 기회로

- AC(After Coron) 세계에 대응하고 위기에 대응한 사회적 비용을 회수한다는 차원에서
- 기존의 이해관계 상충과 비용 제약으로 해결하지 못했던 제도 도입 완료
- 기존 제도의 한계가 노정된 경우 뉴노멀 하의 새로운 패러다임으로의 전환을 위한 실험과 혁신
 - * 사회안전망 사각지대를 해소하기 위한 전국민실업보험제도의 가능성 실험
 - * 긴급상병수당 제도 실험적 운영 후 향후 지속가능한 제도로의 정착 여부 판단
 - * 텔레워크, 재택근무 등에 대한 지원 방안
 - 노동시간과 휴가 등 관련 법-제도 개선 사항 검토
 - 중소기업의 재택근무 지원 방안(장비지원, 교육훈련, 컨설팅 등)