



발행인 배규식
편집인 성재민
편집교정 정철

자료문의 KLI 홍보전략팀
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원
TEL 044-287-6022
FAX 044-287-6029

발행일 2020년 4월 14일

코로나19 대응 고용정책 모색

이병희 | 한국노동연구원 선임연구위원(lbh@kli.re.kr)

사회적 거리두기가 본격화된 2월 하순부터 휴업, 무급휴직, 계약종료·해지, 소득 감소가 진행되고 있다. 고용 안전망의 보호를 받지 못하는 노동시장 취약계층일수록 소득 감소 위험이 크다. 실업과 소득 감소 충격에 대응하여 일자리 유지와 실업자의 소득을 지원하는 것은 코로나19 위기에 대응하여 여러 선진국들이 펴는 공통된 고용 정책이다. 일자리를 유지하기 위해서는 인건비뿐만 아니라 사회보험료, 임대료 등의 필수적인 비용을 지원하여 고용 유지 유인을 크게 높이고, 간접 노동에 대한 고용 유지도 필요하다. 실업급여의 사각지대가 큰 현실을 고려하여 실업급여를 받지 못하는 실업자에 대한 긴급 실업수당 도입과 무급휴직에 대한 실업급여 지원을 검토할 필요가 있다. 나아가 코로나 위기에 대응한 긴급 고용정책은 앞으로 보편적인 고용안전망으로 발전시켜야 한다. 특수형태근로종사자·예술인에 대한 고용보험 적용과 한국형 실업부조 도입은 더 이상 미루지 말아야 하며, 조세행정과 연계하여 사회보험의 적용·징수체계를 개편하고 자영업자에 대한 사회보험료 지원을 통해 보편적인 고용 보험을 확립하여야 한다.

I. 노동시장 취약계층의 소득 감소

지난 3월 11일 세계보건기구(WHO)가 코로나19에 대해 세계적 대유행을 선언한 지 한 달이 되지 않아 경제위기에 대한 두려움이 전 세계로 확산되고 있다. 일차적으로 반응한 것은 노동시장이었다. 미국에 선 3월 셋째 주 실업급여 신청건수가 334만 건을 기록하여 뉴욕타임스가 1면을 뚫고 올라가는 그래프

를 실었지만, 뒤이은 두 주 동안 1,347만 건으로 늘어나 많은 사람들을 놀라게 했다. 방역과 경제가 단기적으로는 상충 관계를 가지지만, 이처럼 대량 실업으로 치솟는 것은 코로나 위기가 단기적으로 그치지 않을 수 있다는 기업의 반응 때문일 것이다. 국제노동기구(ILO) 또한 코로나19 여파로 실업자가 올해 최대 2,470만 명 늘어날 수 있다는 3월의 전망에 이어 전 세계 일자리의 81%가 근로시간 감소 및 실직 등의

영향을 받고 있다는 분석을 제시하고 있다.

거의 정상적인 경제활동을 허용하고 있는 우리나라가 강력한 봉쇄 정책을 실시하고 있는 나라들처럼 대량 실업을 맞이하지는 않을 것이다. 문제는 코로나 위기가 장기화되는지, 국내의 진정 시기뿐만 아니라 미국, 유럽, 발전도상국의 대유행 진정 시기, 각국의 정책 대응에 따라 달라지겠지만, 코로나가 물고을 경제적 충격이 얼마나 클지, 얼마나 지속할지를 현재로서는 가늠하기 어렵다. 경제의 돌발적인 중단을 불러일으킨 코로나가 2분기에 진정되면 3분기엔 빠르고 강한 회복이 가능하다는 전망도 있지만, 글로벌 수요의 충격이 지속되거나, 신흥국에 외환위기가 발생하거나, 겨울에 2차 대유행이 일어난다면 장기 침체가 불가피하다는 전망도 만만치 않다.

당장의 문제는 소득 감소 충격이다. 관광·교통·숙박·공연업 등 코로나의 직접적인 피해를 받는 산업에서 무급휴직·희망퇴직·권고사직 등의 고용조정이 발생하고 있으며, 파견·용역·사내하도급 근로자와 기간제 근로자의 계약 종료·해지가 진행되고 있다. 특히 취업과 실업의 경계가 모호한 특수형태근로종사자와 일용직 근로자의 소득 감소가 두드러진다. 노동시장 지위에 따라 코로나의 충격이 차별적으로 진행되고 있으며, 고용안전망의 보호를 받지 못하는 노동시장 취약계층일수록 소득 감소의 충격이 크다.

일자리를 유지하고 불가피한 실업자의 소득을 지원하는 것은 방역 정책이기도 하다. 생계의 위협은 사회적 거리두기를 할 수 있는 여지를 없애기 때문이다. 또한 일자리 유지와 실업자 소득 지원은 내수를 유지하는 데 필수적일 뿐만 아니라 위기가 장기화되어 수출을 통한 회복이 어려울 경우엔 더욱 그럴 것이다. 앞으로의 빠르고 강한 경제 회복을 위해서도 일자리 유지와 실업자의 소득 지원이 필요하다. 이 글은 코로나 위기가 확산 증폭되면서 각국이 발표한 대규모의 과감한 정책들을 참고하여 코로나 고용 위기 동안의 고용정책을 모색하고자 한다.

II. 일자리 유지

일차적으로 고용 유지가 최우선의 정책이어야 한다. 근로시간 단축이나 유급 휴업을 통해 고용을 유지하는 것은 기업의 경쟁력과 근로자의 숙련을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 사후적으로 실업자를 지원하는 것보다 경제적이기도 하다. 나아가 경기가 회복될 경우 빠르고 강한 회복을 가능하게 하는 원동력이기도 하다. 2008년 글로벌 금융위기 동안 대량 실업을 경험했던 프랑스, 영국 등 유럽이 독일의 경험을 뒤따라 막대한 고용 유지 정책을 추진(표 1 참조)하는 이유가 여기에 있다. 우리는 지난 외환위기 이후 노동시장 약자에게 위협을 전가하는 방식의 고용 조정으로 위기 극복에 성공하였지만, 균형 있는 성장에 실패하고 저성장과 양극화 문제에 시달렸다는 점을 고려하면, 고용 안정을 위한 사회적 노력이 중요하다고 할 수 있다.

우리 정부도 신속하게 고용유지지원금의 지원 요건을 완화하고 지원수준을 한시적으로 상향하며 일자리안정자금 확대하여 기업의 경영 부담을 완화하고 근로자의 고용안정을 도모하는 정책을 추진하고 있다. 그러나 고용유지지원제도의 주된 대상이 고용보험 가입 사업장의 정규직이라는 한계는 여전히 존재하며, 기업들은 유급 휴업·휴직보다 무급휴직, 권고사직, 계약종료·해지에 더 의존하는 것이 사실이다.

첫째, 고용 유지에 필요한 비용을 최대한 지원할 필요가 있다. 휴업수당의 90%로 고용유지지원금을 상향하였지만, 기업의 고정비용은 인건비만이 아니다. 독일의 단축근로지원금은 사업주가 부담하는 사회보험료의 100%를 지원한다. 미국은 중소기업에 인건비, 임대료, 주택담보대출 및 부채 상환 목적의 비용을 대출하되, 6월 말까지 고용을 유지하면 당감하는 급여보호 프로그램(paycheck protection program)을 대규모로 도입하였다. 재난 상황에서 고용 유지 조건의 지원금을 둘러싼 도덕적 해이 문제가 크지 않을 것이기 때문에 고용 유지 인센티브는 관대하게 높여

무급 휴업·휴직, 간접고용,
특수형태근로, 일용직의
소득 감소 충격

〈표 1〉 각국의 주요 코로나 고용 대책

	실업자 소득 지원		고용 유지	휴가 및 상병수당
	기존	신규	신규	신규
미국	- 실업급여 수준, 기간 4개월간 600달러 추가 지급 수급기간 13주 연장 휴직 중인 부분실업자 포함	- Pandemic Unemployment Assistance 실업급여액 1/2에 4개월간 600달러 추가 수급기간 26-39주 실업급여 수급하지 못하는 모든 실업자 휴직자 포함	- paycheck protection program 소상공인·중소기업에게 인건비, 임대료, 모기지 및 부채 상환 목적의 비용을 대출하되, 고용을 유지할 경우 탕감 - 모든 기업에 휴가, 재고용 인건비의 50% 세액공제 - Short time compensation payments 근로시간 단축에 따른 임금손실을 사업주에게 지원	- 2주 유급병가 지원 - 가족의료휴가 지원
영국	- 구직활동 인정 일시 해제, 대기기간 1일로 단축	- Self-employment Income Support Scheme 사업소득의 80% 지원	- Coronavirus Job Retention Scheme 유급휴직 제공 기업에 최소 3개월간 임금 80% 지원	- 2주 유급병가 지원
프랑스	- 실업급여 연장 - 자영업자 실업급여	- solidarity fund for small businesses, freelancers, micro- entrepreneurs and liberal professions 매출이 70% 감소한 10인 미만 사업주(특고 포함)에게 1,500유로 지원	- Partial unemployment scheme 재택아동돌봄종사자, 재택근로자, 외판원, 간주시간제 근로자 확대 파견/계절 고용 유지	
독일		- rescue package for freelancers & small businesses 재정난을 경험하는 프리랜서, 자영업자, 5인 미만 사업주에게 9천 유로, 10인 미만 사업주에게 15천 유로 지원금	- Short-term work subsidy 감소된 임금의 60~67% 지급 근로시간 10% 이상 감소로 요건 완화 사회보험료 지원 100% 확대 임시직 고용 유지	
스페인		- Temporary Employment Adjustment Schemes 수급자격 없는 일시해고자에게도 실업급여	- 경영활동 중단된 자영업자 소득 지원	
이탈리아		- 자영업자, 계절노동자에게 600유로의 긴급 재난 수당 지급	- 60일간 해고 금지 - 고용 유지를 위해 근로자 임금의 80% 지원	
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	

고용 유지가 최우선 정책이어야

도 좋을 것이다.

둘째, 간접 고용 노동자의 고용 유지가 필요하다. 위기마다 파견·용역·사내하도급 근로자는 가장 먼저 피해를 받았으며, 이번에도 예외가 아니다. 또한 간접 고용 사업체는 인력이 상시적으로 변동하기 때문에 1개월간의 고용 유지 요건을 충족하기 어려워서 고용유지지원금을 받지 못하는 경우가 대부분이다. 프랑스와 독일은 파견/임시 노동자가 예정된 파견(근로)기간이 종료되는 시점까지 고용을 유지하도록 지원하고 있다. 우리도 최소한 계약기간까지는 고용을 유지하도록 지원할 필요가 있다. 또한 간접고용 사업체의 고용 유지 요건을 사용 사업체 기준으로 변경하는 것도 검토할 만하다. 일자리안정자금은 청소·경비의 해고를 막기 위하여 공동주택별로 고용 유지 요건을 판단하고 사용 사업주인 입주자대표회의에 지원금을 지급하여, 사용 사업체 기준으로 지원한 바 있다.

셋째, 고용 유지를 위해서는 신속한 지원이 필요하다. 미국은 3,500억 달러의 중소기업 고용유지 지원을 발표하였지만, 신청자격 판단과 대출금 승인에 소요되는 기간이 길어서 기업의 해고를 막지 못하고 있다는 비판이 크다. 반면 스위스에선 한 장의 서류를 1~2분 작성하여 온라인으로 제출한 지 30분 만에 대출금이 사업주의 계좌로 입금된다는 소식¹⁾은 방역에 성공하지 못하더라도 기업과 일자리 유지에는 성공할 수 있음을 시사한다.

III. 긴급 실업자 지원

<표 1>에서 각국은 기존의 고용안전망 보호로 포괄하지 못하는 특수형태근로종사자, 자영업자에 대한 사회적 보호에 노력하고 있음을 확인할 수 있다. 우리 정부도 고용안전망 사각지대에 있는 특수형태

근로종사자, 프리랜서에 대한 생활안정자금 지원을 발표하였다. 그러나 지방자치단체가 취업과 실업이 구분이 어려운 특수형태근로종사자를 식별하고 노무 미제공, 소득 감소 서류를 당사자가 마련하여 지원받는 것은 쉽지 않다.

이러한 행정적인 어려움은 우리만의 일은 아니다. 몇몇 나라들이 실업급여를 받지 못하는 실업자들을 대상으로 재난 실업수당을 한시적으로 도입한 이유가 여기에 있다. 미국은 실업급여를 수급하지 못하는 자영자, 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자, 시간제 노동자 등 모든 실직자에게 정액 급여를 최대 39주간 지원하는 재난 실업부조(Pandemic Unemployment Assistance program)를 한시적으로 도입하였다. 캐나다는 4개월 동안 월 2천 캐나다달러를 제공하는 긴급 실업급여(Canada Emergency Response Benefit)를 한시적으로 도입하였다. 고용보험 수급자격을 충족하지 못하는 자영자, 특수형태근로 등 모든 실업자를 포괄하며, 실직, 질병, 격리, 환자 돌봄 또는 학교 폐쇄로 인한 자녀 돌봄 사유 모두를 지원한다. 아일랜드는 실직한 근로자와 자영자 모두에게 6주 동안 정액의 재난 실업수당(Pandemic Unemployment Payment)을 한시적으로 도입하였다. 스페인은 임시 고용조정지원제도(ERTE)를 활용하여 사회보장세를 납부하지 못하는 모든 실업자에게 실업급여를 지원한다.

우리나라에서 실업자에 대한 소득 지원제도는 고용보험 실업급여가 유일하다. 그러나 <표 1>에서 보듯이, 2019년 8월 현재 고용보험 가입자는 취업자의 49.4%지만, 근속이 7개월 이상인 고용보험 가입자는 취업자의 41.6%에 그친다. 상대적으로 고용이 안정되고 특수직역연금의 보호를 받을 수 있는 공무원·교원 등을 합하더라도 고용보험의 보호를 받을 수 있는 자는 취업자의 절반에 미치지 못한다. 더구나 고용보험의 보호를 받지 못하는 취약계층일수록 실직 위험

1) Financial Times(2020), "Swiss lead way with crisis loans to small businesses", 2020.4.5.

〈표 2〉 고용안전망 사각지대(취업자, 가입 기준, 2019년 8월)

(단위: 천 명, %)

비임금근로자	취업자			
	고용보험 적용제외 ¹⁾	고용보험 미가입	공무원 등 ²⁾	고용보험 가입 ³⁾
6,799 (24.9)	1,781 (6.5)	3,781 (13.8)	1,469 (5.4)	13,528 (49.4)
법적 사각지대		실질적 사각지대		

주: 1) 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 평소 주당 근로시간이 15시간 미만으로 3개월 미만 일하고 일용직이 아닌 근로자, 특수형태근로종사자에 종사하는 근로자.
2) 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등 특수직역연금 가입자.
3) 실업급여 수급요건 중의 하나인 18개월 동안 180일의 근무이력을 직접 계산할 수 없으므로, 근속 7개월 이상의 고용보험 가입자를 산출하면 취업자의 41.6%임.
자료: 통계청, 「경제활동인구 근로형태별 부가조사」, 2019.8.

이 크기 때문에 실업급여의 사각지대는 고용보험의 사각지대보다 더 넓을 것이다.

첫째, 긴급 실업수당을 한시적으로 도입할 필요가 있다. 실업급여 수급자격을 충족하지 못하는 모든 실직자(특수형태근로종사자, 프리랜서, 플랫폼 노동자, 자영업자 포함)에게 상실된 소득을 파악하기 어려우므로 정액의 급여를 지원한다. 실직자에 한정하되, 소득증빙자료를 활용하여 최소한의 근로·사업소득 기준²⁾을 충족하면서 실직, 5일 이상 일을 못하거나, 25% 이상 소득이 감소한 자를 기준으로 하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 무급휴직이 빈발한 현실을 고려하여 소득 없는 근로자에 대한 부분 실업급여 지원을 검토할 필요가 있다. 정부는 무급휴직자에 대한 생활안정 지원을 발표하였다. 무급휴직자에 대한 지원이 처음일 뿐만 아니라 사업주가 아닌 당사자 직접 지원 방식을 채택하였다는 점이 새롭다. 미국과 캐나다는 무급휴직을 부분 실업으로 인정하여 실업수당을 직접 지급하고 있다. 정부는 복수의 일자리에서 일하는 초단시간 근로자와 특수형태근로종사자의 고용보험 적용을 추진하고 있다. 고용보험 이종자격 취득을 허용할 경우 부분 실업 지급이 불가피하다는 점을 고려하면, 무급휴직을 부분 실업으로 인정하여 실업급여를 지급하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 고용 위기가 장기화될 경우 실업급여 수급기

간 연장을 검토해야 할 것이다. 미국은 주요한 고용 위기마다 연장급여를 실시하였다. 고용위기에는 연장급여의 도덕적 해이가 낮으며, 소정급여일수가 길지 않고 실업부조가 부재한 경우 연장급여 지급이 적절하다고 알려져 있다. 특별연장급여의 시행 요건을 완화할 필요가 있다.

IV. 보편적인 고용안전망으로

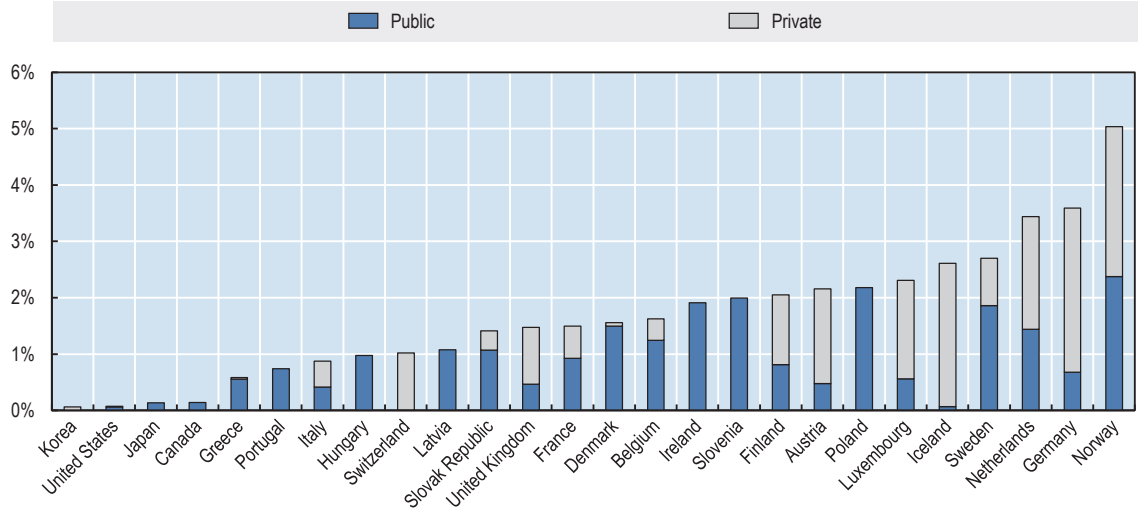
코로나 위기는 우리 노동시장구조와 고용안전망의 취약성을 드러낸다. 배달이나 청소 등의 저임금 근로자는 더 큰 위험에 노출되어 있고, 위험에 노출되지 않는 노동시장 취약계층은 소득감소 위험에 놓여 있다. 코로나 위기에서 발견하는 희망의 조짐은 투명성과 신뢰에 기초한 방역과 함께 노동시장 취약계층을 포괄하고자 하는 정책적인 노력이다. 고용유지 지원제도를 확충하고 고용안전망의 사각지대에 있는 취약계층에 대한 생활 지원은 그 실효성과 무관하게 긍정적으로 평가되어야 할 것이다. 이러한 노력은 보편적인 고용안전망을 확립하는 정책 노력으로 이어져야 할 것이다.

첫째, 특수형태근로종사자와 예술인에 대한 고용보험 적용을 미루어서는 안 된다. 10년이 넘는 논의에도 불구하고 아직 범제화되지 못한 현실은 고용 위

**일하는 사람의 절반 이상은
고용보험의 보호를 받지 못해**

2) 예를 들어 현행 단시간 최저임금 근로자가 실업급여 수급자격을 충족하는 데 필요한 연간 근로소득은 4백만 원을 기준으로 할 수 있을 것이다.

[그림 1] 민간과 공공이 병가에 지출하는 보상이 피용자보수에서 차지하는 비중(2017년)



자료 : OECD(2020), "Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response".

**특수형태근로종사자
고용보험 적용, 한국형 실업부조
법제화 미루지말아야**

기에서 고용보험의 취약성을 가중하고 있다. 둘째, 실업과 빈곤의 동시 위험이 큰 저소득 실업자의 소득보장제도가 법제화되어야 한다. 한국형 실업부조는 소득 보장의 기초 위에 고용서비스를 결합할 때 성공할 수 있음이 강조되어야 할 것이다. 셋째, 생계형 자영업자에 대한 사회적 보호를 미룰 수 없다. 조세를 재원으로 하지 않고 노사의 급여세로 운영하는 고용보험에서 자영업자를 의무적으로 편입시키는 나라는 드물지만, 자영업자에 대한 고용보험 가입을 지원을 검토해야 한다. 근로장려금과 사회보험료 지원 정책을 연계하여 저소득 가구의 일하는 사람 모두에게 사회보험료를 지원할 필요가 있다. 넷째, 고용형태와 관계없이 고용보험을 보편적으

로 적용하고 급여제도를 마련하기 위해서는 과세소득 기준으로 사회보험의 적용 방식을 개편하여야 한다. 조세와 사회보험료를 통합 징수하는 방향으로 사회보험의 적용-징수 체계로의 개편을 준비해야 할 것이다. 다섯째, 대부분의 나라는 사업주가 제공하는 유급병가와 사회보험에서 지원하는 상병수당으로 감염병 위기에 대응하고 있다. [그림 1]에서 보듯이, 우리나라는 병가가 법으로 보장되어 있지 않고 사회보험에서 지원하는 상병수당이 부재하여, 관련 지출이 OECD 회원국에서 가장 낮은 수준이다. 유급병가 및 상병수당을 제도화하는 논의가 본격적으로 시작되어야 할 것이다.

※ 본 「KLI 고용·노동브리프」에 수록된 내용은 연구자의 의견이며, 본원의 공식 견해와 다를 수 있음을 밝힌다.