

코로나19 위기에 대응하는 소득보장정책

장지연 (한국노동연구원 선임연구위원)

2020년 3월 세계보건기구(WHO)가 코로나19로 팬데믹을 선언한 지 7개월째 접어들었다. 전염병은 의료체계의 위기를 넘어 경제와 고용의 위기로 전이되었고 일상생활 전반에 엄청난 영향을 미치고 있다. 이런 상황이 얼마나 더 지속될지 알 수 없을 뿐 아니라, 이것이 전염병으로 인한 마지막 위기라고 말할 수 있는 형편도 아니다. 세계 각국은 방역뿐 아니라 고용과 경제 회복을 위해 전력을 다하고 있다.

『국제노동브리프』 이번 호 기획특집에서는 고용과 경제위기에 대처하는 각국의 조치를 소개한다. 아직 코로나19로 인한 경제·고용위기가 끝난 것이 아니므로 정책의 효과성에 대한 평가는 시기적으로 불가능하다. 그러나 인류가 함께 겪고 있는 엄중한 위기를 헤쳐 나가기 위해 각국이 어떤 대처를 하고 있는지를 살펴봄으로써 얻을 수 있는 시사점이 있다.

두 가지 관점을 견지하면서 살펴보자. 첫째, 시급하게 시행되어야 할 응급조치를 망라해 보고 우리 사회가 시행한 조치들과 비교해 보는 것이다. 둘째, 복지국가는 경제위기에 대응하는 소득보장제도를 가지고 있지만, 이번 위기를 통해 그 한계도 확인하였다. 변화된 노동시장에서 외부자로 살아가는 이들을 보호하지 못하는 기존 제도의 한계는 이번에 시행된 응급조치들을 통해 분명히 드러날 것이다.

스페인, 이탈리아, 프랑스, 독일과 오스트리아의 현지 학자들에게 의뢰하여 이들 국가의 코

로나19 위기에 대응하는 정책들을 살펴보았다. 이들 다섯 국가는 코로나19의 확산 정도, 재정 여력, 기존에 가지고 있던 제도의 특성이라는 측면에서 모두 다르다. 그래서 비교의 관점을 통해 얻을 수 있는 시사점이 더 많을지도 모른다. 독일은 상대적으로 든든한 재정 여력을 기반으로 다른 유럽국가들보다 적극적인 지원정책을 폈다. 그렇다고 해서 새로운 제도를 서둘러 도입한 것은 아니다. 원래 가지고 있던 제도를 강화하고 확장하면서 대응하였다. 기존 소득보장제도의 커버리지도 부실하고 정부재정도 여유롭지 못한 상태에서 위기를 맞은 스페인이나 이탈리아는 규모가 작은 다양한 정책을 서둘러 내놓으면서 대응하는 양상이다.

다섯 국가의 코로나19 대응에서 공통점도 발견된다. 정책대응의 주요 영역이 매우 유사하게 나타난다. 코로나19로 인해 타격을 받은 집단이 나라마다 크게 다를 리 없으며, 과거 경제 위기로부터 배운 교훈을 공유해 온 점 등이 이들 국가의 비슷한 대응을 이끌어내는 것이리라. 다음 세 가지 정책대응 분야에서 공통점을 찾을 수 있는 반면 구체적인 대응방법에서는 차이점이 나타난다.

첫째, 이들 국가는 모두 기업의 고용유지를 위한 제도를 강화하였으며 여기에 막대한 재원을 투입하였다. 실업자를 양산하기 전에 고용을 유지한 상태에서 지원하는 것이 위기 극복에 더 효과적이라는 과거 경험으로부터의 교훈이 작용한 것으로 보인다.

독일은 근로시간단축지원제도로 효과를 보았다. 독일에서는 이 제도가 수십 년 전부터 시행되면서 경기변동에 따른 실업이나 대량해고를 방지하기 위한 수단으로 정착되어 있었다. 스페인에서도 재정 여력이 넉넉하지 않음에도 불구하고 압도적으로 많은 비용을 고용 유지를 위한 지원금에 사용하였다. 경영상 위기에 처한 기업이 일시적 휴직이나 근로시간을 단축할 수 있도록 하며, 노동자에게는 급여를 지급하는 제도이다. 지원금을 받는 기간 동안 해고를 금지하는 대신 기업의 내부적 유연성을 보장하였다. 이탈리아 역시 기존의 소득보장기금제도(CIG)를 강화하고 기존 적용대상이 아니던 소기업 노동자에게 확대 적용하였다. 프랑스는 봉쇄조치로 인한 소득 감소에 대응하기 위해 부분실업제도를 강화하였다. 소득이 감소한 노동자를 위해 기업이 신청해야 한다. 재원은 중앙정부와 실업보험기구가 함께 마련하였다. 이미 전체 노동자의 1/3 이상이 수급하였다.

둘째, 기존 실업보험제도가 작동하지 않는 부분에 대한 긴급지원이 있었다. 청년과 비정규직, 그리고 특히 자영자에 대한 지원에 특별한 노력을 기울이고 있다. 검토 대상에 포함된 다섯 국가에서도 이들은 소득보장제도의 ‘외부자’들이다.

대부분의 국가에서 자영자의 소득 감소에 대한 대응책을 마련하였다. 독일에서는 자영업자들에게 기존 세금신고를 근거로 예상 소득과 실제 소득의 차이를 보상했다. 프랑스에서는 ‘연대기금’을 통해 소득이 50% 이상 감소한 자영자와 독립계약자를 지원하였고, 실업급여 수급 자격이 없는 청년과 저소득층 가구를 지원하였다. 이탈리아는 이미 준종속노동자를 위한 실업보험을 도입한 바 있다. 또한 자영자와 준종속노동자에게 3월 한 달 600유로(약 81만 6천 원)씩 지급하였고 이 정책이 연장되면서 전년동기대비 소득 33% 이상 감소한 자영자를 지원하여 5백만 명 이상이 수혜를 받았다. 한편, 스페인은 공공부조인 최저생계보장제도(IMV) 도입을 준비하고 있었는데, 코로나19 위기로 인하여 시행시기를 앞당기게 되었다. 연간 GDP의 0.24%를 들여 저소득층 85만 가구를 지원하였다.

셋째, 상병수당제도를 강화하고 가족돌봄 책임이 있는 노동자를 지원하는 정책을 시행하였다. 다섯 국가 모두 상병수당제도를 운영해 왔다. 자가격리 대상 노동자에게 수급자격을 부여하는 등 전염병 확산을 저지하는 데 활용하였다. 독일과 오스트리아에서는 기존의 상병수당을 강화하였으며, 특히 독일에서는 적용대상을 자영업자로 확대하였다. 프랑스는 유급병가제도가 적극적 역할을 하였는데, 390만 명이 유급병가를 신청했다. 봉쇄정책으로 인해 자녀를 돌보게 된 부모에게 지원금이 지급되는 것도 대부분 국가의 공통적 대응이었다. 오스트리아는 3주간 임금 전액을 지급하였고 독일은 6주간 임금의 2/3를 지급하였다. 이탈리아는 임금의 50%가 지급되는 육아휴가를 30일간 부여하였다.

코로나19로 인한 위기를 계기로 노동시장의 취약계층인 청년과 여성, 자영자와 준종속노동자(특고)의 어려움은 더욱 뚜렷하게 부각되었다. 이들은 고용과 소득의 불안정을 겪을 뿐 아니라 사회적 보호제도에서도 벗어나 있는 경우가 많다. 각국은 이들에 대한 지원정책을 펴으나 일시적인 지원금이 갖는 한계는 분명하다. 미래 불확실성이 경기하강의 원인이기 때문이다. 소득보장정책을 제도화함으로써 경기의 자동안정화 기제가 되도록 할 필요가 있다. **KL**