

포스트 코로나시대의 新양극화
해소를 위한 선제적 재정전략
수립

2024년 6월

기획재정부

박 지 혜

< 목 차 >

□ 국외훈련 개요	1
□ 국외 훈련기관 개요	2
□ 훈련보고서 요약	3
I. 서론	8
II. 본론	27
제1절 코로나19가 경제·산업에 미친 영향	27
제2절 코로나19가 노동시장에 미친 영향	57
제3절 코로나19가 소득·소득분배에 미친 영향	79
제4절 코로나19가 국가재정에 미친 영향	5
II. 결론	90

국외훈련 개요

1. 훈련국 : 미국
2. 훈련기관명 : Cox Institute
3. 훈련분야 : 재정·경제
4. 훈련기간 : 2022. 12. 28 ~ 2024. 6. 27

국외 훈련기관 개요

1. 훈련기관명 : Cox Institute
2. 주소 : Athens, Georgia 30602-3018
3. 연락처 : 706-542-4668
4. 홈페이지 : [www. coxinstitute.grady.uga.edu](http://www.coxinstitute.grady.uga.edu)
5. 이메일 : klhern@uga.edu

성 명	박지혜	직 급	5급
훈 련 국	미국	훈련기간	2022. 12. 28 ~ 2024. 6. 27
훈련기관	Cox Institute	보고서 매수	매
훈련과제	포스트 코로나시대의 新양극화 해소를 위한 선제적 재정전략 수립		
보고서 제목	포스트 코로나시대의 新양극화 해소를 위한 선제적 재정전략 수립		
내용요약	<p>I. 서론</p> <p>코로나19 팬데믹의 종료와 함께 한국 경제 및 사회에 미친 영향을 분석하고, 포스트 코로나 시대의 사회적 격차 최소화를 위한 재정적 전략을 마련하고자 함.</p> <p>II. 본론</p> <p>1. 코로나19가 한국 경제·산업에 미친 영향</p> <p>코로나19는 한국 경제에 심각한 충격을 줌. 연간 GDP 성장률은 3.7% 감소하고, 고용은 약 46만 명 줄어들음. 민간 소비 성장률은 7%포인트 감소하였으며, 서비스산업과 제조업의 성장률도 하락함. 특히 대면 서비스업은 큰 타격을 받았으며, 예술, 스포츠, 여가 서비스업, 숙박 음식점업 등에서 큰 영향을 받음. 반면, 바이오, 반도체, 온라인 유통업 등 비대면 산업은 성장을 경험함.</p> <p>외환위기와 글로벌 금융위기와 비교해도 큰 충격을 받았고, 소비와 고용 충격이 특히 컸음. GDP 성장률 하락폭은 2009년 세계금융위기와 유사했음. 산업별로는 대면 서비스업이 큰 타격을 받았고, 비대면 산업은 성장을 경험함. 제조업 내에서는 석유제품 감소, 컴퓨터, 의약품, 가전 수출 증가 등의 변화가 있었음.</p>		

2. 노동시장에 미친 영향

코로나19로 인해 고용률이 급감했음. 특히 20대와 여성의 고용률이 크게 감소함. 20대의 고용률은 2020년 4월 3.1%포인트, 12월 4%포인트 감소했음. 성별 고용률 변화에서는 여성의 고용률 회복이 남성보다 빠른 경향을 보였음.

산업별 일자리 변화로는 숙박음식업 서비스직, 교육서비스 전문가, 도소매업 판매직 등의 일자리가 크게 감소하였으나, 보건복지업 서비스직과 제조업 전문가 등의 일자리는 증가했음. 정부는 다양한 재정지원 프로그램을 통해 소상공인과 고용 취약계층을 지원하고자 하였으며, 주요 지원 프로그램으로는 소상공인 희망회복자금, 긴급재난지원금, 긴급고용안정지원금 등이 있었음.

국제적으로는 유럽 국가들이 고용유지지원 제도를 적극 활용하였고, 미국, 캐나다 등은 임금보조금 제도를 활용하여 고용 충격에 대응했음. 고용유지지원 제도는 일자리와 소득 보전에 긍정적인 영향을 미쳤음.

3. 소득과 소득분배에 미친 영향

코로나19로 인해 저소득층의 소득이 감소하고, 고소득층과 저소득층 간의 소득 격차가 확대됨. 소득 격차를 줄이기 위해 정부는 재정적 지원과 소득보장 정책을 중요하게 여겼음. 긴급고용안정지원금 등 소득보장 정책이 필요하며, 취약계층을 위한 맞춤형 지원 프로그램 마련이 중요함. 팬데믹으로 인한 소득 불평등 해소를 위한 정책적 노력이 필요함.

정부는 재정적 지원과 소득보장 정책을 통해 소득 격차를 줄이기 위해 노력했음. 다양한 지원 프로그램을 통해 소득 불평등 해소를 위해 노력했음.

4. 재정에 대한 부분

정부는 코로나19 대응을 위해 여러 차례 추가경정예산(추경)을 편성했음. 2020년에는 피해접포 재기 지원, 고용 취약계층 지원, 전 국민 긴급재난지원금 등 다양한 항목에 예산이 배정되었음. 재정지원 프로그램을 통해 소상공인과 고용 취약계층을 위한 지원이 이루어졌으며, 여기에는 소상공인 희망회복자금, 긴급재난지원금, 긴급고용안정지원금 등이 포함되었음.

정부의 재정지원과 소득보장 정책은 경제적 어려움을 겪는 국민들을 돕는 데 중요한 역할을 했음. 재정지원과 소득보장 정책을 통한 경제적 어려움 완화가 이루어졌음. 경제적 대응을 위한 재정 전략 수립의 중요성도 강조되었음.

재정 정책의 효과로는 재정지원 프로그램을 통해 소상공인과 고용 취약계층을 위한 지원이 이루어졌고, 재정지원과 소득보장 정책이 경제적 어려움을 겪는 국민들을 돕는 데 중요한 역할을 했음.

Ⅲ. 결론

코로나19 팬데믹이 한국 경제와 사회에 미친 광범위한 영향을 분석하고, 이를 바탕으로 향후 대비책을 마련하기 위한 정책적 제언을 제공함. 연구는 특히 소득 격차 해소와 경제적 대응을 위한 정부의 역할을 강조하며, 코로나19 경험을 바탕으로 한 재정적 전략 마련의 필요성을 제시함.

I. 서론

1. 연구의 목적

전 세계를 큰 혼란으로 빠트렸던 코로나19는 지난 2023년 5월 세계보건기구(WHO)가 팬데믹에 대한 국제적 공중보건 비상사태를 종결하였다. 이에 따라 한국도 WHO의 권고와 국내외 코로나19 유행 현황 등을 고려하여, 코로나19 발생 3년 4개월만에 코로나에 대한 심각 경보를 해제하게 되었다.

이로써 코로나19는 우리에게 과거의 위기가 되었다. 사회적 거리 두기 등 강력한 방역조치도 찾아볼 수 없으며, 코로나19 시기에 활성화되었던 재택근무 및 비대면 조치 등도 더 이상 유지되지 않고 있다. 어느덧 우리는 코로나19 이전의 일상으로 돌아왔고, 코로나19는 한국의 경험했던 여러 위기 중 우리가 잘 극복한 하나의 과거 사례가 되어가고 있다.

그러나 지금 현재에도 코로나19로 가족을 잃은 사람들은 물론, 그 당시 경제적 위기 및 직업과 소득의 상실 등으로 인해 그 어려움이 지속되거나 그 충격의 여파에서 어려운 시기를 보내는 이들이 존재하고 있다. 이들에게 코로나19는 과거의 위기가 아닌 아직도 진행되고 있는 어려움이자 극복해야 할 과제로 남아있다.

그러나 코로나19로 인한 여파는 비단 개인의 과제가 아닌 정부 차원의 과제로 남아있다. 코로나19가 확산되면서 정부는 코로나19 방역조치는 물론 가계·기업의 경제적 안정을 위한 다각도의 노력을 했으나 이에 대한 논란과 국민들의 혼란과 불안감은 지속 되었다.

또한 정부의 재정지원 대상 적합성 및 지원 규모의 적정성, 지원방식에 대한 다양한 의견과 비판이 상존했다. 코로나19 대응을 위한 추가경정예산 마련으로 국가의 재정건전성에 대한 갑논을박도 끊이지 않았다. 그 당시 우리 사회의 혼란이 지속된 것은 코로나19는 우리가 이전에 경험해 보지 못한 새로운 유형의 위기였기 때문이다. 그렇기에 우리는

코로나19의 경험을 바탕으로 이와 같은 팬데믹으로 인한 우리사회의 영향과 그에 대한 대응책을 마련해야 한다. 이를 위해 코로나19가 가져온 충격은 무엇이며, 그로 인해 한국경제는 어떠한 변화가 있었으며, 우리 사회의 취약계층의 삶에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴봐야 한다. 한국 경제 및 사회에 미친 영향을 면밀히 분석함으로써 향후 언제든 발생할 수 있는 팬데믹으로 인한 우리 사회 및 경제가 대응할 수 있도록 선제적 전략을 마련하는 것이 우리의 과제이다.

본 연구는 코로나19가 팬데믹이 한국 경제 및 사회에 미친 영향을 분석하고 포스트 코로나 시대에 발생할 수 있는 사회적 격차를 최소화할 수 있는 재정적 전략을 마련하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 우선 코로나19가 우리 경제 및 산업에 미친 영향을 볼 것이다. 그리고 이로 인한 노동시장의 변화와 가계소득 소득분배에 미친 영향 등을 분석하고 한다. 그리고 코로나19에 대한 우리 정부의 대응이 어떠한 결과를 가져왔는지 선진국과의 비교 등을 통해 정책적 함의점을 도출하고자 한다.

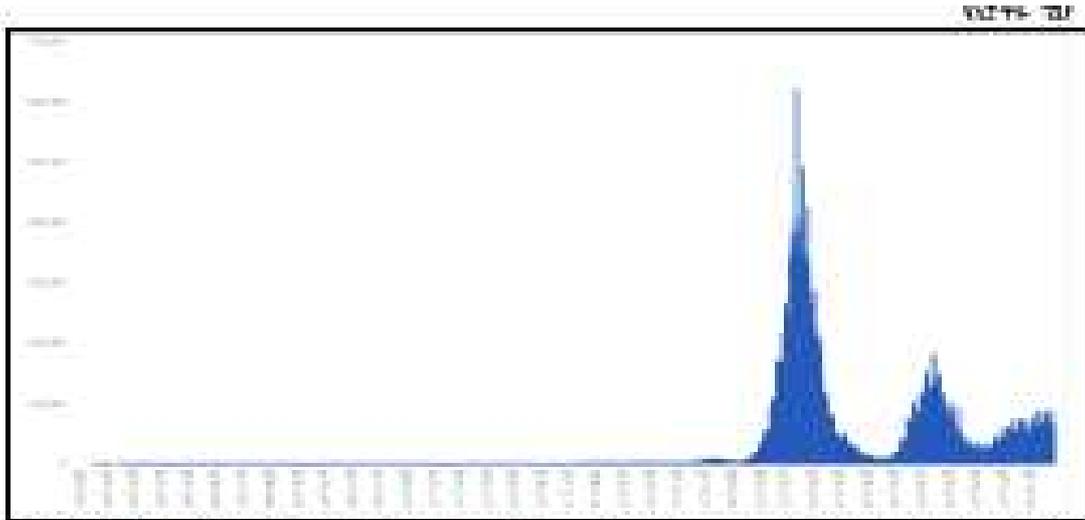
II. 본론

제1절 코로나19가 한국 경제·산업에 미친 영향

1. 코로나19의 충격

코로나19 발생으로 인한 충격으로 가장 먼저 들 수 있는 것은 코로나바이러스감염증 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 상회했다. 또한 [그림 1]에서 보는 바와 같이 2022년 상반기에 급격하게 증가하였으며, 하반기에도 하루에 5만 명을 상회하는 환자가 발생하였다. (정홍원 외, 2023)

[그림1-1] 코로나19 환자 발생 추이(2020~2023)



자료: WHO, (2023), COVID-19 Dashboard, Retrieved from <https://covid19.who.int/> 2023.02.14.

출처: 정홍원 외(2023) 인용

코로나19로 인한 위기는 과거의 경제위기들과 다르다는 연구분석이 지배적이다. 우선 경제적 혹은 정치적 요인에서 비롯된 과거의 경제위기들과 달리 이번 위기는 감염병이라는 생태적 위협에서 비롯되었다는 있다. 그래서 충격의 부문별 편차가 유난히 크다는 분석이 다수이다.

관련 선행연구마다, 연구시점, 분석가정에 따라 큰 차이가 있으나, 우선 총량적 관점에서 코로나가 위기가 한국경제에 미친 영향은 신종 코로나19로 인한 초기 1년의 경제적 영향은 다음과 같다.

코로나19는 한국경제에 연간 GDP 성장률을 3.7%포인트 낮추고, 고용이 약46만명 감소하는 영향을 미친 것으로 추정했다. (강두용(2021))

[표 1-1]코로나 위기가 한국경제에 미친 영향

	추세(A)	2020(B)	하락폭(=B-A)
GDP 성장률(%)	2.8	-0.9	-3.7
고용(천 명)	238	-219	-457

자료: 한국은행, 국민계정; 통계청, 경제활동인구조사.

주: 1) GDP 추세는 이전 5년간 연평균 성장률, 고용 추세는 이전 3년간 연평균 취업자 증가 수.

2) 2020년 수치는 잠정치(이하 모두 동일).

출처: 강두용 외(2021) 인용

지출항목별로는 민간소비 성장률을 7%포인트 이상 낮추면서 가장 큰 충격을 미쳤다. 민간소비는 2020년에 5%포인트 감소하여, 과거 추세를 감안할 경우 이번 위기로 인한 민간소비 감소폭은 약 7.5%포인트에 이르는 것으로 추정된다. 민간소비에 이어 수입, 수출, 건설투자의 순으로 큰 충격을 미쳤고, 반면 설비투자는 오히려 호조를 보였다. 설비투자가 별 영향을 받지 않은 점은 기업들이 이번 위기를 단기적인 현상으로 간주하고 있을 가능성이 큼을 시사한다.

대분류 산업별로는 민간소비와 연관성이 높은 서비스산업의 성장률이 4%포인트 이상 하락하였다. 제조업도 수출 감소의 영향으로 성장률이 3%포인트 이상 하락하였지만, 수출보다 민간소비의 부진이 더 두드러졌기 때문에 서비스의 부진 폭이 더 컸다.

[표 1-2] 주요 부문별 충격의 크기

단위: %, %포인트

		추세	2020	하락폭
지출항목별	민간소비	2.5	-5.0	-7.5
	설비투자	2.6	7.1	4.5
	건설투자	3.2	-0.4	-3.6
	수출	2.1	-1.8	-3.9
	수입	3.4	-3.3	-6.7
대분류 산업별	제조업	2.4	-0.9	-3.3
	서비스	3.1	-1.0	-4.1

자료: 한국은행, 국민계정.

주: 1) GDP 추세는 이전 5년간 연평균 성장률, 고용 추세는 이전 3년간 연평균 취업자 증가수.

2) 2020년 수치는 잠정치(이하 모두 동일).

출처: 강두용 외(2021) 인용

많은 연구자들은 코로나19 위기를 과거 위기와 비교할 때 성장불균형을 더 크게 심화시킨 것으로 보인다. 코로나19는 보건위기가 경제위기로 이어진 경우로서 충격이 전세계에서 동시다발적으로 파급되었다는 점에서, 과거 외환위기나 금융위기에 비해 더 광범위하게 영향을 미쳤다고 본다.(강두용(2021), 정규철(2021), 정홍원(2023) 등)

금번 코로나가 1년 이의 위기를 발생했다는 것을 전제한다면 1,2차 오일쇼크와, 외환위기, 글로벌 금융위기와 경제적 충격의 규모를 비교할 수 있다.

충격의 규모 면에서 민간소비와 고용충격 기준으로는 이번 위기가 외환위기에 이어 두 번째로 큰 대형 경기침체에 해당한다.(민성환 외(2021)). 민간소비나 고용이 일반 국민입장에서 체감도가 높은 지표라는 점을 감안하면 이는 이번 위기가 체감도 측면에서는 매우 심각한 경기침체일 가능성을 시사한다.

한편 GDP 성장률 하락폭 기준으로는 2009년 세계금융위기와 비슷한 수준으로, 외환위기나 2차 석유위기 하락폭보다는 작고 1차 석유위기의 충격 보다는 큰 정도이다. GDP 성장률 하락폭에 비해 소비와 고용

충격이 특히 큰 것은 이번 위기의 특성에 기인한다고 볼 수 있다. 감염병 위협의 특성상 대면 서비스를 중심으로 한 민간소비에 가장 큰 충격을 미쳤고, 이들 업종이 고용유발효과가 크기 때문에 고용에도 상대적으로 큰 충격을 미친 것으로 보인다.

[표 1-3] 주요 위기별 경제적 충격의 규모 비교

	1차 석유위기 (1975)	2차 석유위기 (1980)	외환위기 (1998)	세계금융위기 (2009)	코로나 위기 (2020)
실질GDP 성장률 하락폭 (%포인트)	-2.6	-12.3	-13.1	-3.9	-3.7
민간소비 성장률 하락폭 (%포인트)	-2.7	-7.39	-19.7	-3.2	-7.41
고용 감소폭 (천 명)	-222	-316	-1,512	-311	-457

자료: 한국은행 국민계정, 통계청 경제활동인구.

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

* 출처: '코로나 팬데믹 이후 1년의 한국경제', (민성환·박성근, 산업경제연구원, '21.5)

코로나19로 인한 영향의 또 하나의 특징은 산업별 경기의 양극화라 할 만큼 산업간 편차가 매우 큰 것이 특징이다. 감염병 위협의 직접적 영향을 받는 대면형 서비스업은 이번 위기에서 전례 없는 수준의 침체를 경험하였다.

이는 예술스포츠여가서비스, 숙박음식, 운수 등이 대표적인 업종들인데 가장 피해가 큰 예술스포츠업은 연간 성장률 하락폭이 30%포인트에 달했고 음식숙박업과 운수업도 성장률 하락폭이 각각 19%포인트, 18%포인트로 매우 큰 타격을 받았다. 예술스포츠업과 음식숙박업은 고용도 큰 폭으로 감소하여 2020년고용이전년대비 각각12.2%와 10.8% 감소하였다.

[그림 1-2] 주요 산업의 생산과 고용에 미친 영향



* 출처: 강두용·민성환·박성근(2021) 인용

[표 1-4] 주요 피해 업종의 성장률 변화

	단위: %, %포인트		
	2015~2019 연평균 성장률(A)	2020 성장률(B)	B-A
운수업	1.9	-15.7	-17.6
숙박음식	2.1	-16.6	-18.7
예술·스포츠	1.8	-27.7	-29.5

자료: 한국은행, ECOS.

출처: 강두용 외(2021) 인용

반면 바이오(의약품 및 의료기기), 반도체, 온라인 유통업 등은 코로나 특수를 누리면서 이번 위기하에서 성장률이 오히려 상승하였다. 가장 호황을 누린 업종은 인터넷 쇼핑으로 2020년 판매 증가율이 불변 기준으로도 31%에 달해 전년보다 약 12%포인트 높아졌다. 반도체는 2020년 성장률이 23%로 전년보다 약 5%포인트 높은 성장을 보였고, 바이오 부문도 8.5% 성장하면서 전년보다 성장률이 높아지는 호황을 누렸다.

제조업 내에서는 석유제품의 생산과 수출이 크게 감소한 반면, 컴퓨터, 의약품, 가전은 수출이 큰 폭으로 증가하였다. 이전 추세와 대비할

때, 생산의 경우 석유정제(-10.2%포인트), 운송장비(-8.6%포인트)가 가장 큰 폭으로 감소하였고(제조업 전체는 -3.4%포인트), 수출은 석유제품, 석유화학, 철강 등에서 크게 감소한 반면, 컴퓨터, 의약품 수출은 매우 큰 폭의 증가를 보였다. 경상달러 기준으로 컴퓨터와 의약품의 수출은 2020년에 각각 57%, 42%라는 기록적 증가세를 보여, 과거 추세에 비해서도 각각 증가율이 55%포인트, 29%포인트의 큰 폭으로 상승하였다.

[표 1-5] 주요 호황 업종의 성장률 변화

단위: %, %포인트

	2015~2019 연평균 성장률(A)	2020 성장률(B)	B-A
바이오	6.1	8.5	2.5
반도체	17.7	22.6	4.9
인터넷 쇼핑	19.3	31.0	11.7

자료: 통계청, 광업제조업동향조사, 서비스업동향조사.

주: 인터넷 쇼핑은 불변 판매액 기준.

출처: 강두용 외(2021) 인용

충격의 산업 간 편차를 반영하여 기업 실적도 양극화 현상을 보였다. 주요 피해 업종인 예술스포츠, 운수보관업, 음식숙박업은 매출이 크게 감소하면서, 예술스포츠와 음식숙박업의 경우 큰 폭의 영업 손실을 기록하였다. 자료에 수록된 상장기업 평균 기준으로 2020년 예술스포츠업 매출은 전년 대비 56% 감소하였고, 운수업 매출도 약 20% 감소하였다.(강두용(2021))

코로나19로 인한 산업의 영향을 다시 정리하자면 예술스포츠업, 숙박음식점, 운수 등 대면형 서비스 업종은 매우 큰 타격을 받은 반면, 의약품(바이오), 반도체, 온라인 유통업 등은 코로나 특수를 누리면서 오히려 성장률이 상승했다.

동일한 산업분야 내에서도 양극화 현상이 있었는데 제조업 내에서는 석유제품의 생산과 수출이 가장 크게 감소한 반면, 장기간 이어진 격리생활로 인해 컴퓨터, 의약품, 가전의 수출은 호조세를 이어 갔다.

2. 코로나19 충격 관련 국제 비교

코로나19가 전세계적으로 유행한 만큼 국가별 영향정도와 그 차이점을 볼 수 있다. 코로나19가 확산되자 대부분의 국가에서 방역과 경제 대응에 어려움을 겪을 수 밖에 없었다. 이는 감염병 통제가 가능해야 경제적 충격의 크기를 최소화 할 수 있으며, 충격에 대응이 가능했기 때문이다.

우선 코로나 확산 통제 측면에서 보자면 우리나라는 매우 성공적이었음을 보여준다.(강두용(2021)) 이는 OECD국가와 BRICs 국가(총 35개국)를 국제 비교한 것인데, 2020년 기준 인구당 코로나 발병률과 사망률의 비교(2020년 12월 기준)이다.

우리나라의 발병률이 35개국 중 네 번째로 낮고, 사망률은 세 번째로 낮아 감염병 통제에 매우 성공적이었음을 보여준다. 이는 코로나19 시기에 마스크쓰기 생활화 등 독보적인 K-방역과 체계적인 의료체제로 인한 효과라 할 수 있다.

[표 1-6] 감염병 확산 정도의 국제비교

국가	발병률	국가	사망률
중국	1	중국	0.0
뉴질랜드	4	뉴질랜드	0.0
호주	11	한국	0.2
한국	12	일본	0.3
일본	18	호주	0.4
핀란드	65	노르웨이	0.8
인도	74	핀란드	1.0
노르웨이	90	인도	1.1
멕시코	109	덴마크	2.2
그리스	129	터키	2.5

(계속)

국가	발병률	국가	사망률
캐나다	149	이스라엘	3.6
아일랜드	180	슬로바키아	3.8
독일	207	러시아	3.9
러시아	215	독일	4.0
터키	261	캐나다	4.0
덴마크	277	아일랜드	4.4
칠레	311	그리스	4.5
슬로바키아	317	네덜란드	6.5
콜롬비아	317	포르투갈	6.7
헝가리	331	오스트리아	6.8
폴란드	341	폴란드	7.5
이탈리아	346	콜롬비아	8.4
브라질	355	스위스	8.5
영국	362	칠레	8.5
프랑스	393	브라질	9.1
포르투갈	396	스웨덴	9.2
오스트리아	400	멕시코	9.6
스웨덴	416	헝가리	9.8
스페인	419	프랑스	9.8
이스라엘	449	미국	10.2
네덜란드	455	영국	10.8
스위스	522	체코	10.8
벨기에	564	스페인	11.4
미국	586	이탈리아	12.2
체코	672	벨기에	17.0
평균	279	평균	6.0

자료: WHO, IMF.

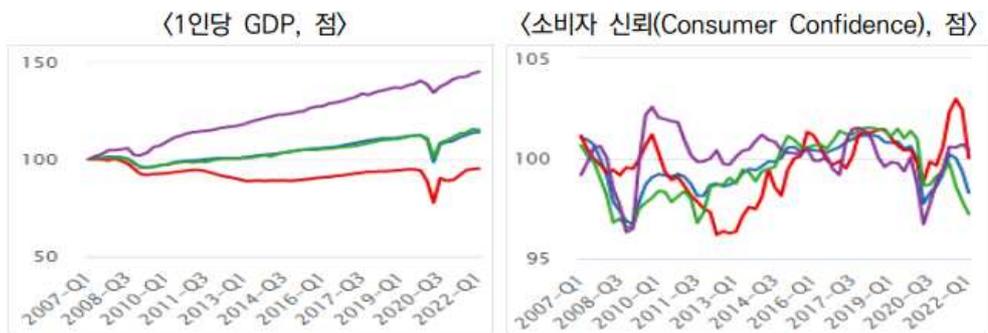
주: 2020년 12월 31일 기준, 인구 만 명당.

출처: 강두용 외(2021) 인용

다음은 코로나19로 인한 주요국의 경제 상황이다.

우선 코로나19 확산 전후 시기의 주요국의 1인당 GDP를 비교해보면 우리나라(보라색)는 2007년 이후 2020년 3분기에 일시적 감소로 나타났으나, OECD 평균(초록색)을 훨씬 웃도는 수준이다. 소비자 신뢰는 글로벌 금융위기 시기에 낮은 수준으로 내려갔으나 금세 회복한 이후 2020년 3분기에 다시 급격하게 감소하였다. 그러나 2020년 3분기 이후 OECD국가나 미국은 감소하는 추세를 보이거나, 우리나라는 지속적인 회복 추세를 나타내고 있다.

[그림 1-5] 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.

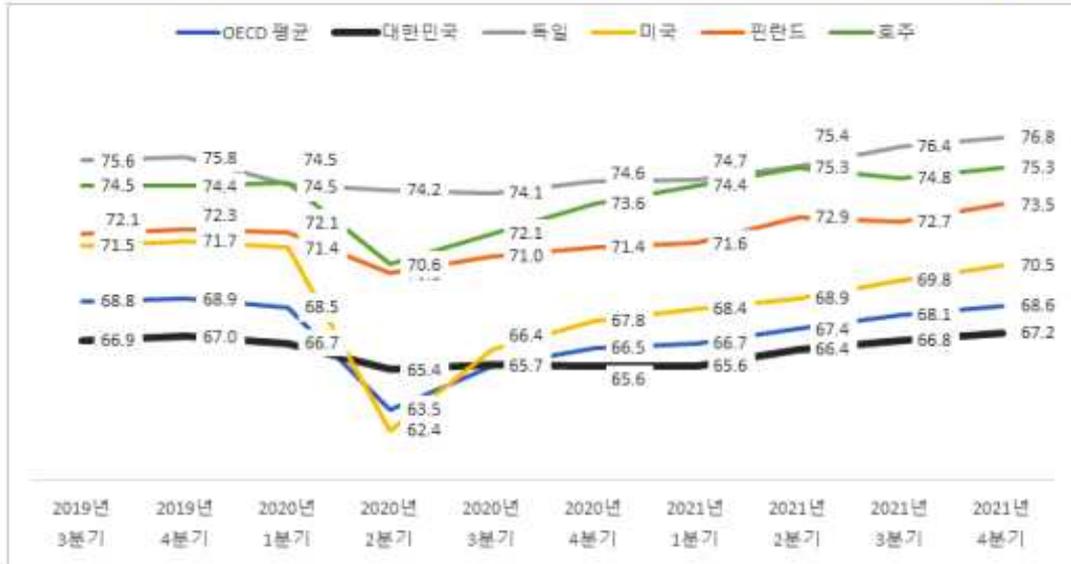
자료: OECD, (2022a). Households' economic well-being: the OECD dashboard. Retrieved from <https://www.oecd.org/economy/household-dashboard.htm> 2022. 8. 16.

출처: 정홍원 외(2023) 인용

두 번째로 고용률을 보면 우리나라는 주요 OECD 가입국에 비해 큰 변화 없이 무던한 추이를 보이고 있다. 2020년 1분기 66.7%에서 다소 감소하여 같은 해 동안 65% 수준을 머물렀다. 이는 코로나19 위기가 시작되면서 1~2%포인트 정도 감소한 독일과 핀란드를 제외하고는 감염으로 인한 고용률 변화가 매우 낮은 수준에 해당한다. 미국과 호주의 고용률 감소 폭은 상당한 수준이었으며, OECD 전체 고용률이 2020년 1분기 68.5%에서 2020년 2분기에 63.5%로 5%포인트 감소했고, 코로나19 확산 이전 시기로 회복하는데 1년이 넘는 시간이 필요했다.

[그림 1-6] 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.

출처: 정홍원 외(2023) 인용

3. 소결 (정책적 제안)

코로나19를 통해 우리는 경제적 어려움과 동시에 팬데믹 감염에 대응하기 위한 방역체계 구축의 필요성을 동시에 알 수 있었다. 우리는 어느 선진국에 비해 코로나19로 인한 경제적 충격을 무난하게 대응할 수 있었다.

이는 우리 경제가 위기에 대한 일정 수준 이상의 회복 능력을 가지고 있다는 것을 의미한다. 즉, 개인과 기업 등 경제 주체가 경제활동을 할 수 있는 자율성이 확보되었다는 의미이기도 하다.

이러한 관점에서 보자면, 우리나라의 경제적 자유 수준을 파악하고 이에 대해 모색하는 것이 향후 발생할 수 있는 또 다른 팬데믹에 대비하는 것이라 할 수 있다. 또한 향후 발생할 수 있는 팬데믹에 대한 방역 노력 방향에 대해서 논의할 필요가 있다.

1). 향후 경제적 발전 방안을 위한 모색¹⁾

1. 검토 배경

미국 싱크탱크 중 하나인 헤리티지 재단은 2023년 2월 말에 '2023 경제자유 지수(Index of Economic Freedom)'를 발표했다. 이 지수는 1995년부터 헤리티지 재단과 월스트리트 저널에서 국가별 기업과 개인의 경제활동 자유 수준을 평가하는 지표다. 전 세계 국가의 경제적 자유 상태를 분석함과 동시에 한국의 경제 발전 가능성과 장기적인 구조적 과제가 무엇인지 검토할 필요가 있다.

2. Heritage Foundation의 '2023 Index of Economic Freedom'

헤리티지 재단은 1973년에 설립된 미국의 보수주의 성향의 싱크탱크로, 기업의 자유, 작은 정부, 개인의 자유 및 전통적인 미국의 가치관, 국방 강화를 기치로 한다. 경제자유 지수는 법치, 정부 규모, 규제 효율성, 시장 개방성 총 4개 분야의 12개 세부항목으로 구성된다.

* 경제자유 지수 세부 항목

- ① Rule of law (property rights, judicial effectiveness, and government integrity)
- ② Government size (tax burden, government spending, and fiscal health)
- ③ Regulatory efficiency (business freedom, labor freedom, and monetary freedom)
- ④ Market openness (trade freedom, investment freedom, and financial freedom)

출처: Heritage Foundation*의 '2023 Index of Economic Freedom'

평가분류는 지수 총점이 클수록 더 경제활동을 자유롭게 할 수 있다는 의미이며, 'free', 'mostly free', 'moderately free', 'unfree', 'repressed'로 5단계로 평가된다.

1) 이 보고서는 본인의 작성한 "헤리티지 재단 '2023년 경제자유 지수'를 재인용 함

3. 한국의 경제자유 현황 및 추이

2023년 한국은 전 세계 184개국 중 15위로 전년 대비 4계단 상승한 73.7점을 기록하며, 상위 2단계인 'mostly free'으로 평가되었다. 세계 평균은 59.3점, 아시아 태평양 지역 평균은 58.2점이다. 그러나 12개 세부항목 중 조세 부담(60.1점), 노동 자유(56.2점), 투자·금융 자유(60.0점)은 낮게 평가되었다.

1) 조세 부담: 개인세(49.5%)·법인세(27.5%) 최고세율과 국민부담률(28.0%)로 평가되었다.

* GDP 대비 조세·사회보장기여금(연금·건강보험료 등) 비중

2) 노동 자유: 노동시장은 역동적이나 경직된 규제가 여전히 존재하며, 강성 노조는 비용을 증가시키는 것으로 평가되었다.

원문 : The labor market is dynamic, but regulatory rigidities are still present, and powerful trade unions add to the cost of conducting business.

3) 투자·금융 자유: 외국인의 투자 관련 금융 부분은 경쟁력이 높지만, 스타트업 기업은 여전히 자금조달에 어려움을 겪고 있다.

* 외국인 및 국내 투자에 대한 규제, 해외투자 제한 등 평가

** 금융서비스 규제, 은행·금융기관에 대한 정부 개입, 금융·자본시장 발전 정도 등

원문 : The financial sector is competitive, but business start-ups still struggle to obtain financing

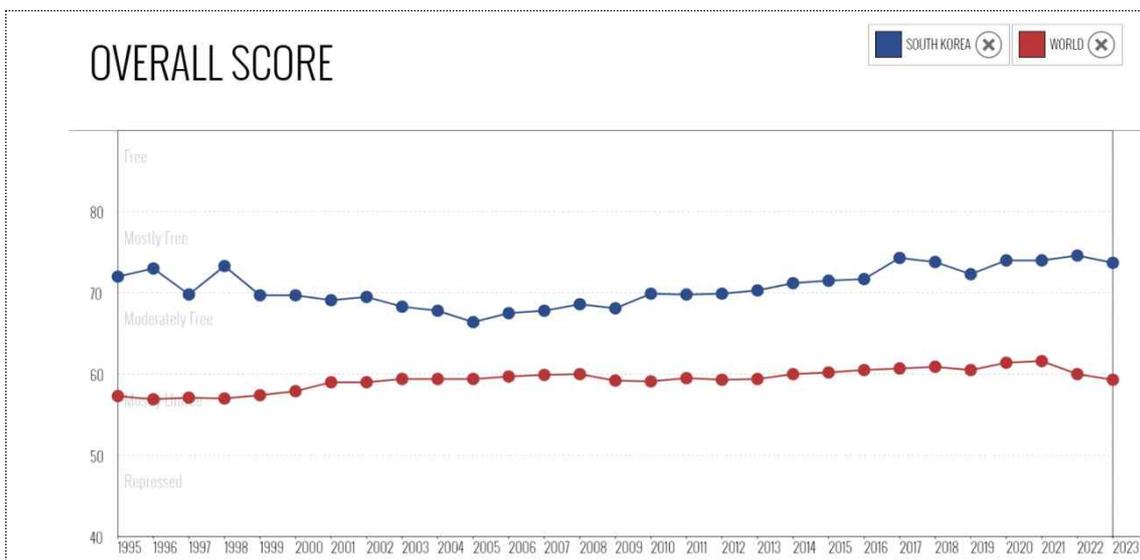
[23년 한국 경제자유 분야별·세부항목별 점수]



출처: Heritage Foundation*의 '2023 Index of Economic Freedom

지난 29년 동안 한국의 경제적 자유는 세계 평균보다 높은 수준을 지속 유지해왔다. 비록 1995년부터 2004년까지 하락 추세가 유지되었으나, 2005년부터 2017년까지 완만하게 증가하였다. 2019년 경제 자유가 소폭 하락했으나 'mostly free'인 상위 2단계를 현재까지 유지 중이다. 전 세계의 경제자유 평균 수준은 2001년 이후 20년간 보합세를 유지하다 2021년 이후 하락하는 추세다.

[한국의 경제자유 추이]



출처: Heritage Foundation*의 '2023 Index of Economic Freedom 사이트에서 추출

4. 주요 국가의 경제자유 동향

2023년 주요 결과로 전 국가의 평균 경제자유는 60.0에서 59.3점으로 하락했으며, 이는 지난 20년 동안 가장 낮은 수치다. 전 세계적으로 재정 건전성이 악화되고 부채 증가로 생산성 증가가 더욱 악화되며 경제 활력 둔화가 우려된다. 각 국가는 세금 감면, 규제 환경 합리화, 경제 개방, 부패 척결 등의 정책을 통해 경제적 자유를 높이는 조치를 실행 중이다.

2023년 경제자유 세계 1위는 싱가포르이며, 스위스, 아일랜드, 대만 총 4개 국가가 'free'로 상위 1단계에 해당한다. 일본과 중국은 각각 31위, 154위를 기록했으며, 북한은 176위로 'repressed'에 해당한다.

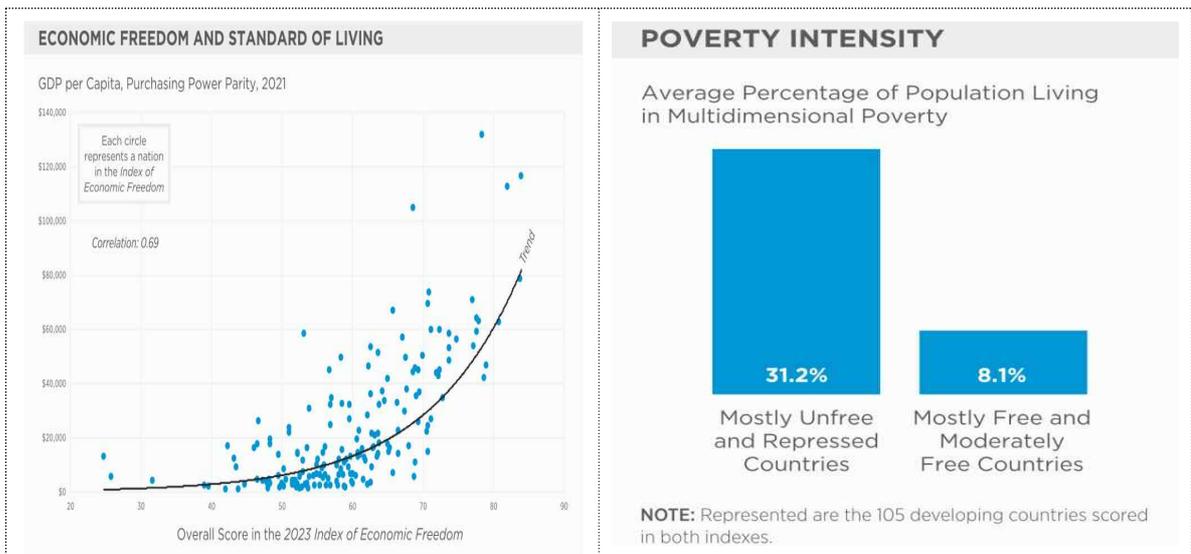
미국은 2023년 25위로 'moderately free' 단계로 낮아졌으며, 29년 지수 역사상 가장 낮은 수준을 기록했다. 이러한 미국의 경제적 자유를 침식하는 주요 원인은 과도한 정부 지출로 인해 적자와 부채 부담이 증가했기 때문이다.

5. 시사점

한국은 개인과 기업이 경제활동을 자유롭게 할 수 있는 여건을 갖추고 있어 경제적 발전 가능성이 높다는 것을 재확인하였다. 지난 29년 동안 세계의 경제적 자유 평균보다 상대적으로 높은 수준을 유지하는 것은 물론 상승세도 지속 유지해왔다. 이는 한국 경제가 지속 발전할 수 있었으며, 향후에도 발전 가능한 여건을 갖추고 있음을 명시한다.

[경제 자유와 생활 수준]

[경제적 자유와 빈곤 강도]



출처: Heritage Foundation*의 '2023 Index of Economic Freedom'

다만, 경제성장의 저해 요인이 될 수 있는 사회·경제 구조적 요인들에 대해 선제적으로 대응할 필요가 있다. 인구 고령화, 낮은 노동생산성에 대한 개선방안을 모색하는 것과 동시에 수출 중심의 경제성장 구조 변화를 마련할 필요가 있다.

2) 국제적 차원의 방역 체계 수립 방안 모색²⁾

1. 검토 배경

세계보건기구(WHO)는 2023년 2월 1일, 미래에 있을 또 다른 팬데믹에 더 잘 대응하기 위한 글로벌 팬데믹 조약(Global Pandemic Treaty) 초안을 발표했다. 이는 코로나19 팬데믹에 대한 글로벌 대응이 연대와 형평성에 있어 큰 실패로 평가되면서 새로운 조약을 마련하게 된 것이다. 이에 대해 미국 현지에서는 WHO 팬데믹 조약 초안에 대해 합의하기 어렵다는 입장이 대두되고 있는 상황이다. 따라서 WHO 팬데믹 조약 초안에 대한 미국의 대응 방향을 검토하여 우리나라의 입장을 마련할 필요가 있다.

2. WHO 팬데믹 조약 초안 주요내용

1) 배경

WHO는 COVID-19 팬데믹 대응에 국제사회가 실패했다고 판단하고, 향후 팬데믹에 대응하기 위한 새로운 조약을 마련하기로 합의했다. WHO는 2021년 12월 특별회의에서 미래의 팬데믹에 더 잘 대응하기 위해 정부간 협의기구(Intergovernmental Negotiating Body, INB)를 설립했다. WHO는 모든 회원국과 준회원국이 채택할 수 있는 새로운 팬데믹 조약을 협의하고, 해당 조약 초안을 마련했다.

2) 주요내용

팬데믹 시기에 일정 기간 동안 지적재산권 포기를 권장한다. 전염병 관련 백신 이익의 20% 이상은 WHO에 기탁해야 하며, 이는 저소득 및 개발도상국과 취약 계층에 제공될 수 있도록 하고 가격과 계약은 공개되어야 한다. 또한, 오픈 사이언스와 바이러스 게놈 서열과 같은 데이

2) 해당 내용은 본인이 작성한 'WHO 팬데믹 조약 초안 관련 미국 현지 논의 동향'을 재인용

터 공유의 중요성을 인식하고 과학 지식을 공유하는 저소득 국가에 혜택을 제공해야 한다.

3) 향후 일정

WHO는 2024년 5월에 있을 세계보건총회에서 최종 팬데믹 조약을 채택하는 것을 목표로 추진 중이다. WHO는 회원국 194개로 구성된 정부간 협의기구(INB)에서 조약 내용 합의를 추진 중이며, 2023년 6월에 있을 제76차 세계보건총회에서 조약 초안이 공개될 예정이다.

3. 미국 현지 동향*

* '출처: Why the U.S. Should Oppose the New Draft WHO Pandemic Treaty', The Heritage Foundation('23.2)

미국은 WHO의 새로운 팬데믹 조약 초안에 대해 반대해야 한다는 입장이다. 주요 반대 이유는 다음과 같다:

i) WHO 권한 확장 및 지적재산권 보호 미비

신규 조약은 WHO의 권한을 확장하고 지적재산권을 보호하지 않으며, 지식·기술 및 기타 자원을 공평하게 재분배하는데 중점을 두고 있다. 이는 지적재산권을 폐지함으로써 기업의 향후 투자를 위축시키는 결과를 초래할 것으로 판단된다.

ii) 회원국의 자금 지출 요구

조약은 회원국에게 팬데믹 대응을 위한 자금을 안정적으로 제공하도록 요구하고 있으며, 이는 미국 납세자들에게 추가적인 세금 부담을 초래할 수 있다. 특히 '지속가능하고 예측가능한 자금 조달' 조항이 미국 정부에 상당한 재정적 부담을 안길 수 있다.

※ [참고] WHO CA+의 재원 관련 조항 내용

Chapter VI. Financing for pandemic prevention, preparedness, response and recovery of health systems 중 일부

■Article 19. Sustainable and predictable financing의 1.(d)항

commit to allocate, in accordance with its respective capacities, XX% of its

gross domestic product for international cooperation and assistance on pandemic prevention, preparedness, response and health systems recovery,

particularly for developing countries, including through international organizations and existing and new mechanisms.

iii) 중국에 대한 혜택 우려

조약이 중국과 같은 대국이 개발도상국 지위를 이용해 혜택을 볼 수 있다는 점을 문제 삼고 있다. 중국은 코로나19 팬데믹을 악화시켰음에도 불구하고 책임을 면제받고 혜택을 받을 가능성이 있으며, 이는 불공정한 상황을 초래할 수 있다.

iv) 행정부에 대한 요구

바이든 정부는 미국의 주권을 보존하고 미국 기업의 지적 재산권을 보호하는 조약이 될 수 있도록 관련 조항의 수정을 요구해야 한다. WHO CA+ 초안은 결함이 많으며, 초안에 '국가의 비준, 수락, 승인을 전제'하고 있는 만큼 미국 상원의 조언과 동의를 거쳐야 할 것을 요구한다.

4. 한국의 대응 방안

한국은 WHO 팬데믹 조약에 대해 긍정적인 입장을 보이면서도, 신중한 접근을 취하고 있다. 주요 반응은 다음과 같다:

4.1 국제 협력 강화

한국은 팬데믹 대응을 위해 국제 협력의 중요성을 강조하며, WHO의 조약 추진에 대해 지지를 표명하고 있다. 특히, 글로벌 보건 안전을 위해 국제 사회의 연대가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 한국은 팬데믹 상황에서 모든 국가가 공정하게 대응할 수 있도록 국제 협력을 강화하는 데 동참하고 있다.

4.2 국내 제약 산업 보호

한국은 조약이 국내 제약 산업에 미칠 영향을 면밀히 검토해야 한다.. 백신과 치료제 개발에 있어 국내 기업들의 혁신을 보호하고, 국제적 협력 속에서도 자국 산업의 경쟁력을 유지할 방안을 모색 중이다. 이는 국내 제약 산업이 팬데믹 상황에서도 지속적으로 성장할 수 있도록 하기 위함이다.

4.3 공평한 백신 접근

한국은 개발도상국과 취약 계층에 백신과 치료제의 공평한 접근을 보장하는 조약의 취지에 동의하며, 이를 위해 국제 사회의 지원과 협력을 강화할 것을 촉구하고 있다. 이는 팬데믹 상황에서 모든 국가가 필요한 의료 자원을 신속하게 확보할 수 있도록 하기 위함이다.

5. WHO의 향후 계획

WHO는 2024년 중반까지 팬데믹 조약을 최종 확정하고, 회원국 간의 협력을 통해 이를 실행에 옮길 계획이다. 이를 위해 향후 회의에서는 조약의 세부 조항을 다듬고, 각국의 비준 절차를 지원할 예정이다.

5.1 세부 조항 조정

WHO는 회원국들의 의견을 반영하여 조약의 세부 조항을 조정하고 있

다. 이는 각국이 조약을 보다 쉽게 수용할 수 있도록 하기 위한 조치이다. 특히, 재정적 부담과 지적재산권 보호와 관련된 사항들이 중점적으로 다루어질 예정이다.

5.2 비준 절차 지원

WHO는 각국이 팬데믹 조약을 비준할 수 있도록 다양한 지원을 제공할 계획이다. 이는 법적, 행정적 절차를 포함하여, 각국이 조약을 신속하게 비준하고 실행할 수 있도록 돕기 위함이다. 또한, WHO는 조약의 이행 상황을 지속적으로 모니터링하고, 필요한 지원을 제공할 것이다.

WHO 신규 팬데믹 조약이 우리 정부와 국내 산업계·연구계에 미칠 영향에 대해 고려하여 조약 협의·합의를 추진할 필요가 있다. 현재 조약 초안상에 제시된 백신 이익의 20%를 WHO에 기탁해야 하는 것이 백신 치료제를 개발하는 국내 제약사에 미치는 영향에 대해 면밀한 검토가 필요하다. 이와 반대로 새로운 팬데믹 발생 시, 관련 백신·치료제·진단키트 등의 국내 자체 생산 여부 및 확보 가능성에 대해서도 고려해야 한다.

WHO 팬데믹 조약이 향후 우리나라의 팬데믹 대응체계 수립에 미칠 영향 등을 고려하며 지속적인 모니터링을 실시해야 한다. WHO 팬데믹 조약에 관한 미국 및 주요 선진국의 대응 방향을 면밀히 모니터링하여, 향후 우리나라 팬데믹 대응체계 수립 시 반영해야 한다.

제2절 코로나19가 노동시장에 미친 영향

1. 한국 노동시장의 변화³⁾

코로나19는 팬데믹은 급격한 노동시장에서의 변화를 경험할 수 있었다. 이에 대한 분석적 연구에 들어가기에 앞서, 우리가 일상에서 체험하거나 대중매체를 통해 가시적으로 알 수 있는 것들이 다음과 같다. 우선 재택근무, 원격근무의 확산 등은 노동시장의 구조적 변화를 가져왔다. 중소기업, 자영업자들은 문을 닫거나, 인력을 줄일 수 밖에 없었고 그 여파로 노동시장에서의 취약계층인 저소득층, 비정규직, 여성 및 청년 등이 가장 큰 그 충격을 받을 수 밖에 없었다. 이러한 현상에 대한 구체적으로 파악하여 코로나19로 인한 노동시장의 변화와 그 원인을 파악하고자 한다. 그리고 이러한 변화에 대한 정부의 대응을 알아봄으로써 향후 발생할 수 있는 팬데믹에 대한 전략적 대응 방안을 모색할 수 있다.

코로나19로 인한 노동시장의 변화 중 가장 대표적인 것은 당시 고용률의 변화이다.

이원진(2021)의 연구에 따르면 코로나19 이후 고용률 변화를 살펴보면, 대구에서 집단감염병이 발생한 2020년 2월 말을 기점으로 2019년 대비 고용률이 급격히 감소했다. 이러한 고용률 감소는 2차 유행기인 2020년 12월과 2021년 1월에 가장 컸으며, 이 시기 고용률은 2019년 동월 대비 1.8%포인트 가량 낮았다. 그 후 고용률 감소폭은 차츰 줄어들어 2021년 하반기 무렵에는 2019년 동월과 유사한 수준으로 회복되었고, 2022년 1월에는 2019년 동월 수준 이상으로 고용률을 회복했다. 2022년에는 전반적으로 코로나19 이전보다 가파른 속도로 고용률이 회복되었으며, 2023년 현재까지도 큰 증가폭을 유지하고 있다.

이러한 고용률은 변화는 성과 연령에 따라 차이를 보인다. 20대의 고용률 감소가 가장 컸으며, 2020년 4월에는 전년 대비 3.1%포인트 감소했고, 2020년 12월에는 4%포인트 감소했다.

3) 해당 부분의 분석은 이원진 외(2024) '코로나 이후 노동시장 및 소득분배 변화'를 중심으로 인용

[그림 2-1] 코로나19 전후 15세이상 고용률

(단위: %, %포인트)



자료: 통계청. (2023b). 계절조정 경제활동인구 집계자료. <https://kosis.kr/>에서 2023. 10. 6. 인출.
출처: 이원진 외.(2022) 재인용

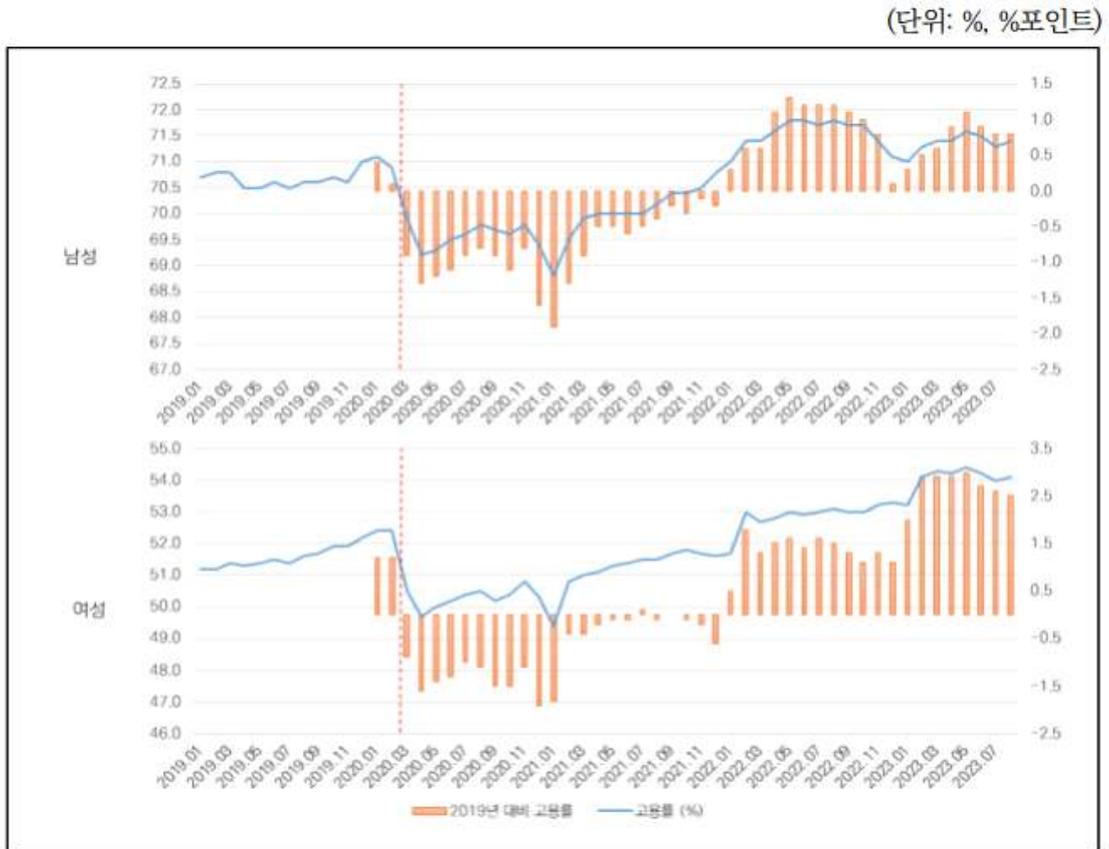
성별 고용률 변화를 살펴보면, 성별에 따른 고용률 감소와 회복 역시 상이함을 확인할 수 있다.

우선 여성과 남성 모두 코로나19 초기인 2020년 4월, 2020년 12월, 2021년 1월 고용률의 감소가 가장 큰 폭으로 나타난다. 2020년 4월 남성은 전년 동월 대비 고용률이 1.3%포인트, 여성은 1.6%포인트 감소하였으며, 남성은 2021년 1월, 여성은 2020년 12월에 고용률이 1.9%포인트 감소하여 가장 큰 고용률 감소폭을 기록하였다. 이는 코로나19 초기인 2020년 상황에서 남성과 여성 모두 동일한 시기에 동일한 수준의 영향이 있었음을 보여준다.

다만, 여성의 경우 코로나19 직전인 2020년 1~2월경 추세를 볼 때 고용률이 성장하고 있어, 이를 고려하면 여성의 고용 영향은 더 크다고 할 수 있다. 고용률 하락 국면과 달리 회복 국면에서는 남성과 여성이 다른 양상을 나타낸다. 여성의 2021년 고용률은 2019년 수준을 거의 회복하였으나, 남성은 2021년 내내 2019년 동월 대비 고용률을 계속해서 회복하지 못하고 있다.

즉 남성과 여성이 모두 고용률이 감소했으나, 여성의 고용 회복이 더 빨랐다. 2021년에는 여성의 고용률이 2019년 수준을 거의 회복한 반면, 남성은 2021년 내내 2019년 수준을 회복하지 못했다.

[그림 2-2] 코로나19 전후 15세이상 남녀 고용률 추이



자료: 통계청. (2023b). 계절조정 경제활동인구 집계자료. <https://kosis.kr/>에서 2023. 10. 6. 인출.

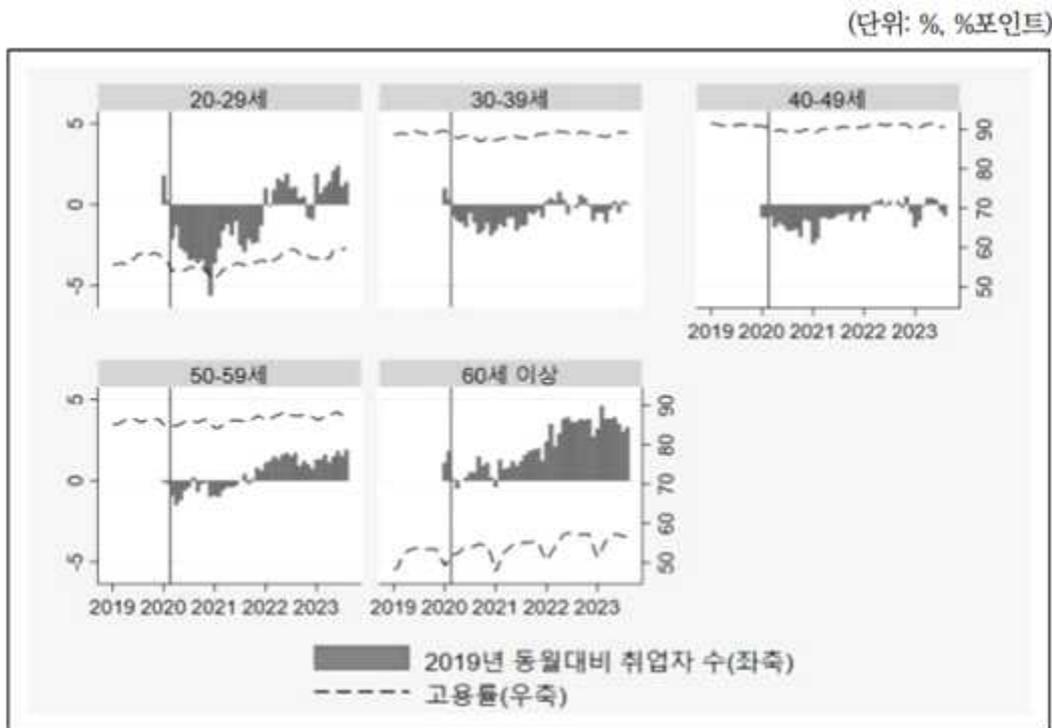
출처: 이원진 외.(2022) 재인용

성·연령별 고용률 변화를 구체적으로 살펴보면, 남성과 여성의 이질성이 두드러진다.

20대 여성과 남성 모두 코로나19 초기 고용률 감소폭은 상당히 크게 나타나지만, 20대 남성의 경우 고용률 하락이 2020년 12월 전년 동월 대비 5.6%포인트가 줄어들어 20대 여성의 2021년 1월 4.1%포인트에 비하여 상대적으로 큰 감소폭을 기록하였다.

또한 20대 여성의 고용률은 2021년 5월에 이미 2019년 동월 수준만큼 회복되었으나, 20대 남성의 경우 2022년 1월에 이르러서야 2019년 동월 수준의 고용률을 기록하였으며, 이후 20대 여성의 고용률이 큰 폭으로 개선되는 양상과 달리 20대 남성의 고용률 개선은 미미한 수준에 머무른다.

[그림 2-3] 코로나19 전후 남성의 연령별 고용률



자료: 통계청. (2023d). 성/연령별 경제활동인구 집계자료. <https://kosis.kr/>에서 2023. 10. 10.

출처: 이원진 외.(2024) 재인용

30대 역시 남녀의 회복기 차이가 두드러진다. 30대 여성의 2022년과 2023년 고용률이 가파르게 증가하는 양상을 나타내지만 30대 남성은 코로나19 이전인 2019년 수준으로 회복한 이후 유지되는 추세를 그린다.

이는 남성의 고용률은 이미 90%에 가까운 수준에 있다는 점에서 추가적인 고용률 상승의 여지가 낮은 결과일 수 있다. 50대 남녀에서도 유사하게 적용된다.

반면, 40대의 경우 남성과 여성 모두 고용률이 2023년까지도 2019년 수준을 회복하지 못하고 있다. 이는 40대의 경우 코로나19 이후 고용률 감소폭이 가장 큰 집단은 아니지만, 회복은 가장 더딘 집단을 시사한다.

코로나19의 노동시장에 대한 다른 연구와 마찬가지로 이원진(2022)도 20대와 여성, 특히 학령기 자녀가 있는 여성의 고용률 감소가 두드러진 점을 강조하고 있다.

이는 노동시장의 취약계층에 대한 규명이라고 할 수 있다. 코로나19의 고용 영향이 집중되었던 2020년과 2021년 상반기의 동향을 살펴보면, 20~24세 청년, 학령기 자녀가 있는 여성의 고용률 감소가 두드러진다.

남성보다 여성의 고용률 감소폭이 컸으나, 2021년 상반기 회복은 여성이 더 빨라 앞선 경제활동인구조사와 같은 결과를 나타낸다. 여성의 고용률은 미취학 자녀가 있는 여성에 비해 학령기 자녀가 있는 여성의 고용률 감소가 더 컸다.

이는 긴급보육이 실시되었던 보육 기관과 달리 초등학교의 경우 휴교 및 온라인 수업이 장기화되면서 더 큰 돌봄 공백을 겪음에 따른 것으로 보인다.

연령대로 구분하자면 35~39세의 경우 40대와 마찬가지로 가장 큰 고용률 감소를 나타내고 있다. 이는 35~40세의 경우 미취학 자녀와 학령기 자녀를 양육 중인 이들이 포함됨에 따른 결과일 수 있다.

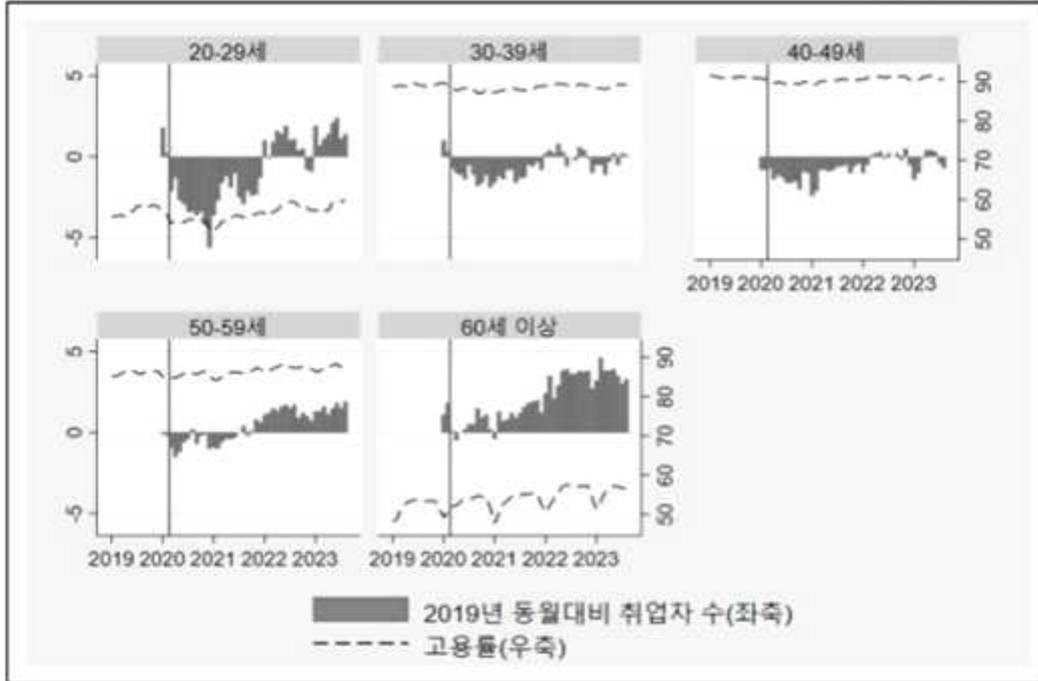
결론적으로 코로나19로 노동시장의 청년, 자녀 돌봄이 필요한 여성 근로자가 노동시장의 취약계층임을 알게 있었다.

다음으로는 일자리의 특성과 노동시장의 영향이다. 코로나19는 우리나라 노동시장에서 일자리 양극화를 심화시키는 방향으로 작용했다.

즉, 임금수준이 중간 이하의 일자리는 크게 감소한 반면, 상위 10%의 일자리는 오히려 증가하는 고용 충격이 발생했다. 일부 특히 하위 일자리의 증가가 나타난 경우는 주로 재정 일자리 사업과 연관되어 있었다.

[그림 2-4] 코로나19 전후 여성의 연령별 고용률

(단위: %, %포인트)



자료: 통계청. (2023d). 성/연령별 경제활동인구 집계자료. <https://kosis.kr/>에서 2023. 10. 10.
출처: 이원진 외.(2024) 재인용

성재민 외(2021)에서는 산업별로 일자리 증감 현황을 살펴볼 수 있는데, 우리가 이미 대중매체를 통해 그 현실을 여실히 알게 된 것과 같이 숙박음식업 서비스직과 교육서비스 전문가, 도소매업 판매직 등의 일자리가 큰 폭으로 감소했다.

구체적으로, 숙박음식업 서비스직은 139천 명 감소하여 가장 큰 타격을 입었고, 교육서비스 전문가와 도소매업 판매직은 각각 95천 명, 60천 명 감소했다.

[표 2-1] 산업·직업 일자리별 증감순서

감소			증가		
산업×직업	증감수 (천 명)	시간당 임금 10분위	산업×직업	증감수 (천 명)	시간당 임금 10분위
숙박음식업 서비스직	-139	1분위	보건복지업 서비스직	71	2분위
교육서비스 전문가	-95	8분위	보건복지업 단순노무직	64	1분위
도소매업 판매직	-60	3분위	제조업 전문가	57	10분위
운수업 조작조립원	-36	4분위	건설업 사무직	26	7분위
제조업 조작조립원	-35	6분위	제조업 단순노무직	24	3분위
제조업 사무직	-34	8분위	운수업 단순노무직	24	3분위
제조업 기능원	-28	5분위	공공행정 사무직	23	9분위
개인서비스업 단순노무직	-28	1분위	예술스포츠여가 전문가	22	5분위
예술스포츠여가 서비스직	-27	1분위	가구내 고용 단순노무직	18	1분위
정보통신업 사무직	-26	8분위	공공행정 단순노무직	18	1분위
도소매업 사무직	-24	5분위	부동산업 전문가	17	10분위
전문과학기술서비스 사무직	-23	7분위	운수업 사무직	17	7분위
기타 개인서비스업 전문가	-17	2분위	교육서비스업 사무직	16	5분위
부동산업 사무직	-17	5분위	정보통신업 전문가	16	8분위

주 : 2019년 3-12월 대비 2020년 3-12월 증감

자료: 통계청 경제활동인구조사,

출처: 성재민(2021) 재인용

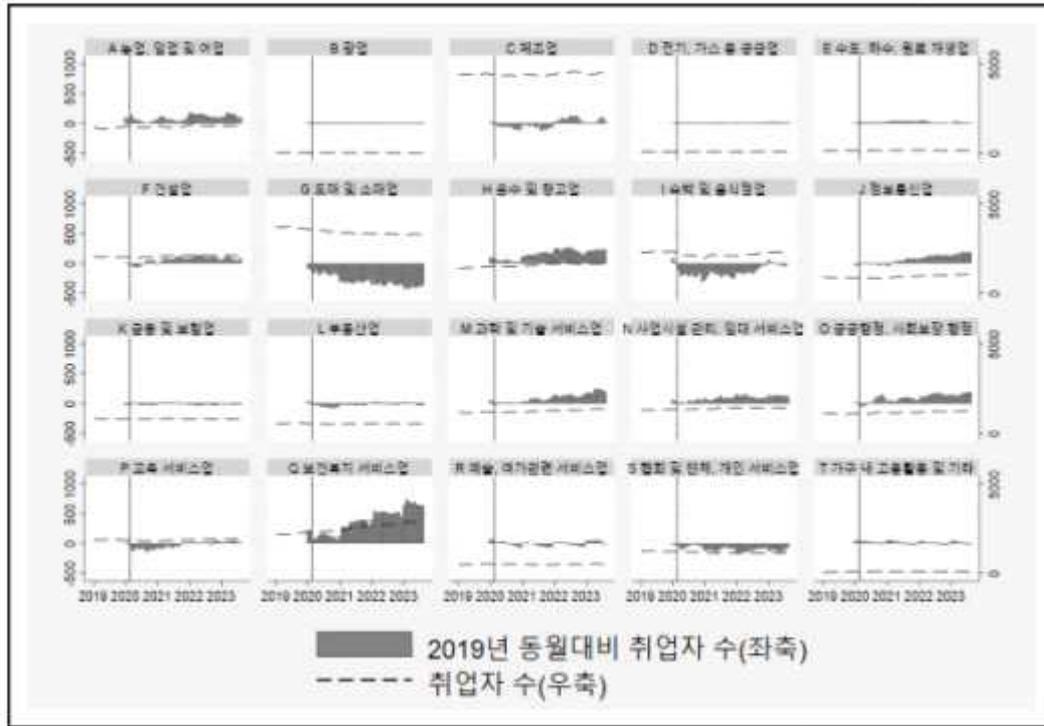
반면, 보건복지업 서비스직과 단순노무직, 제조업 전문가 등의 일자리는 증가했다. 보건복지업 서비스직은 71천 명 증가하여 가장 큰 증가폭을 보였고, 보건복지업 단순노무직과 제조업 전문가는 각각 64천 명, 57천 명 증가했다.

코로나19 이후 산업별, 직업별, 종사상지위별 취업자 수의 변화를 살펴보았다. 산업별로는 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업의 취업자 수 감소가 두드러졌다. 숙박 및 음식점업의 경우 2023년에 이르러 코로나 19 이전 수준으로 취업자 수가 회복한 반면, 도매 및 소매업의 취업자 수 감소는 지속되는 양상을 나타낸다.

코로나19 이후에도 운수 및 창고업, 보건복지 서비스업, 과학 및 기술 서비스업, 공공행정·사회보장 행정 부문의 경우 취업자 수가 지속적으로 증가하였다. 이는 코로나19 전후에 지속적으로 확대된 택배업과 배달업 등의 일자리, 공공부문 일자리의 영향으로 보인다.

[그림 2-5] 코로나19 이후 산업별 취업자 수

(단위: 천 명)



자료: 통계청. (2023h). 산업별 계절조정 취업자 집계자료. <https://kosis.kr>에서 2023. 10. 6. 인출.

출처: 이원진 외.(2024) 재인용

성별에 따라 일자리 변화도 다르게 나타났다. 남성의 경우 중하위 일자리가 크게 감소했으나, 상위 25%의 일자리는 증가하는 경향을 보였다. 특히 정보통신업 전문가, 제조업 전문가, 운수업 단순노무직(배달원), 건설업 화이트칼라, 금융업 사무직 등에서 일자리가 많이 증가했다. 반면, 숙박음식점업 서비스직, 운수업 운전원(대리운전기사, 전세버스기사 등), 제조업 사무직 등에서 일자리가 크게 감소했다.

여성의 경우, 상위 10%에서도 일자리 증가는 약하게 나타났으며, 노인 일자리 사업과 관련된 일자리를 제외하면 하위와 중위 일자리 모두 강한 감소세를 보였다. 숙박음식점업 서비스직, 교육서비스업 전문가(방과후 강사 등), 도소매업 판매직에서 큰 감소가 있었으며, 반면 보건복지업 서비스직은 크게 증가했다.

코로나 19는 근로 방식에도 큰 영향을 미쳤다. 코로나19는 재택근무와 원격근무의 확산을 가져왔다. 유연 근무제를 활용하는 근로자는 전체 근로자의 14.2%로 전년 대비 3.8%포인트 증가했다. 그러나 유연 근무제에 대한 수요는 여전히 많았다. 특히 선택적 근무시간제나 탄력적 근무제를 바라는 근로자가 많았다. 재택근로제는 사용 경험이 크게 증가했지만, 향후에도 이를 바라는 수요는 그 못지않게 증가했다.

코로나19가 한국의 노동시장에 미친 영향에 대한 몇몇 연구들의 내용을 정리해보면 다음과 같다.(구인회 외, 2021; 김유빈, 2020; 김지연, 2021; 성재민, 2020; 여유진 외, 2021, 정한나 외, 2020 등).

첫째, 코로나19 초기에는 일시휴직자가 증가하고 근로시간이 단축되는 경향을 보였으나 2차 대유행 이후 취업자수와 고용률의 감소로 연결되는 모습이 나타났다. 그러나 업종별, 근로자 특성별 충격의 범위와 강도는 상이하게 나타난 것으로 보이는데, 제조업, 핵심 연령층 근로자의 경우 코로나19 상황에서도 오히려 노동공급 부족 현상이 나타났고, 실업 역시 코로나19로 인한 실업이라기보다 노동공급 부족, 기술 및 산업구조 변화에 따른 기존의 설비 및 기술 전환이 쉽지 않아 노동력 불균형이 발생하는 구조적 실업의 성격을 보였다(정한나 외, 2020, 성재민, 2020; 여유진 외, 2021, 정한나 외, 2020 등).

둘째, 한국에서도 코로나19로 인한 노동시장 충격이 노동시장 취약 집단에게 집중되는 현상이 두드러지게 나타났다. 고용 충격이 서비스 업종, 여성 근로자, 소규모 사업체, 고졸 취업자, 임시일용직, 청년 집단에서 크게 나타났고(성재민, 2020; 여유진 외, 2021), 특히 어린 자녀가 있는 여성의 실업 및 비경활인구 전환 비율이 남성이나 자녀가 없는 여성에 비해 높았다(김지연, 2021).

또한 고용 충격이 특정 집단에 집중되는 현상이 나타났는데, 특히 경력 전환기의 청년 집단, 중고령 근로자 집단의 경우 고용 감소가 지속적으로 나타났고, 기타 서비스 업종의 상용직 30대 여성의 고용감소는 지속적이었으나 동일 업종에서 20대 여성의 고용은 증가하였다. 이는

코로나19 이후 자녀 돌봄 등의 부담으로 실업 또는 비경활인구로 전환된 30대 여성의 일자리가 20대 여성으로 대체되고 있음을 짐작하게 하는 대목이다. 코로나19 위기 초기 저학력 집단의 고용감소 규모가 컸으나 일시적 성격이 컸다.

2. 코로나19 노동시장 변화 대응을 위한 정부의 노력

정부는 다양한 지원 정책을 통해 소상공인, 고용취약계층, 복지취약계층을 보호하고자 했다.

우선 정부는 막대한 재정투입을 바탕으로 재난지원 프로그램을 시행했다. 그 규모는 총 50.1조원에 달했다. 주요 지원 항목으로는 소상공인 희망회복자금, 코로나 상생 국민지원금 등이 있으며, 2021년 2차 추경이 가장 큰 규모였다. (권혁진 외, 2022)

정부는 코로나19의 충격으로 인한 소상공인의 안정을 위한 지원은 매 추경예산을 마련되었다.(권혁진 외 2022)

2020년 1차 추경에서는 피해점포 재기 지원과 고용 취약계층을 위한 지원이 포함되었다. 여기에는 피해점포 재기 지원금 0.3조 원, 사회보험 사각지대 해소 0.06조 원, 취업성공패키지 0.05조 원, 지역고용대응 특별지원 0.1조 원 등이 포함되었다. 이들 지원은 주로 소상공인과 고용 취약계층을 대상으로 하였다.

2020년 2차 추경에서는 전국민 긴급재난지원금으로 12.2조 원이 지원되었고, 이 중 국비로 12.2조 원, 지방비로 2.1조 원이 사용되었다. 이 시기에는 전 국민을 대상으로 한 긴급재난지원금이 중심이 되었다.

2020년 3차 추경에서는 긴급고용안정지원금, 구직급여, 장기실업자 생활안정자금, 내일배움카드 등 고용 취약계층을 대상으로 한 지원이 이루어졌으며, 총 4.1조 원이 배정되었다. 이 지원은 주로 고용 취약계층의 생계를 보호하고, 재취업을 지원하는 데 중점을 두었다.

2020년 4차 추경에서는 소상공인 새희망자금으로 3.3조 원, 긴급고용안정지원금 및 지역고용대응특별지원으로 0.7조 원이 지원되었다. 총 지원 규모는 4.0조 원이었다. 이 시기에는 특히 소상공인의 경영 안정을 지원하는 데 중점을 두었다.

[표 2-2] 코로나19 이후 정부의 추경 규모: 2020~2021

	구분	재난지원 프로그램	규모	목적	주요내용
2020	제1회 추경예산 (3월 17일)	-	11.7조원 (지출 +10.9, 세입경정 △0.8조원)	코로나19 파급영향 최소화와 조기극복	1.7 소상공인지원(융자) 1.0 저소득층 한시 생활지원 1.0 예비비(의료기관 손실보상 등) 0.5 일자리 안정자금 지원 0.4 고용창출장려금 0.4 감염병 대응 지원
	제2회 추경예산 (4월 30일)	1차	14.3조원 (국비 +12.2, 지방비 +2.1조원)	코로나19 극복을 위한 긴급재난지원금	12.2 긴급재난지원금
	제3회 추경예산 (7월 3일)	-	35.1조원 (지출 +23.7, 세입경정 △11.4조원)	경제위기 조기극복과 포스트 코로나 시대 대비	11.4 세입경정을 통한 경기대응 10.4 경기보강 패키지 10.0 고용·사회안전망 확충 5.0 위기기업 등 금융지원
	제4회 추경예산 (9월 22일)	2차	7.8조원	맞춤형 긴급재난지원 패키지	3.8 소상공인·중소기업 긴급피해지원 2.2 긴급돌봄 지원 패키지 등 1.4 긴급 고용안정 패키지 0.4 저소득층 긴급 생계지원 패키지
	'21년 예비비 등 (12월 29일)	3차	9.3조원 (예비비 4.8, 기금변경 등 4.5조원)	3차 확산 대응 맞춤형 피해지원	5.6 소상공인·고용취약계층 긴급 피해지원 1.6 근로자·실직자간급고용안정지원 0.3 취약계층사회안전망보강 1.0 소상공인·중소기업회복지원
2021	제1회 추경예산 (3월 25일)	4차	19.4조원 (추경 14.9, 기정예산활용 4.5조원)	맞춤형 피해지원 대책	7.3 소상공인 긴급 피해지원 1.1 고용취약계층 등 긴급 피해지원 2.5 긴급 고용대책 4.2 방역 대책
	제2회 추경예산 (7월 24일)	5차	34.9조원	코로나19 극복을 위한 상생과 피해회복 지원	5.3 소상공인 피해지원 11.0 코로나 상생 국민지원금 0.3 저소득층 소비플러스자금 0.7 상생소비지원금 (캐시백) 4.9 백신 방역 보강 2.5 고용 및 민생안정 지원 12.6 지역경제 활성화

주: 각 자료를 이용하여 일부 내용을 수정·업데이트함

자료: 한국재정정보원(2021), "제2회 추가경정예산", 재정통계BRIEF, No.15.

국회예산정책처(2021), 「2020 회계연도 결산 총괄분석 II」

기획재정부(2021), "「제24차 비상경제 중앙대책본부 회의」 개최", 보도자료(2020.12.29.)

기획재정부(2021), "코로나 극복을 위한 정부의 재정지원사업 업그레이드" 보도참고자료(2021.4.1.)¹⁵⁾

출처: 권혁진(2021) 재인용

[표 2-3] 2020년 추경의 주요 편성 내용

		'20년도 1차 추경	2차 추경	3차 추경	4차 추경
지원인원		1,100만명+α	전 국민	930만명+α	1,330만명
소상공인	직접지원			간접고용안정지원금(0.4조원, 94만명(예비비 등 포함 1.4조원) * 자영업자, 1인당 150만원	새희망자금(3.3조원, 250만명) * 집합금지 200/ 제한 150/ 일반 (매출감소) 100만원
	금융 및 지원	금융지원(3.1조원) * 소상공인 자금 12조원 공급 등 고용유지지원 등(0.6조원, 65만명) 재기지원·온누리상품권 등(0.4조원, 20만명)		금융지원(0.6조원, 101만명) * 소상공인 자금 10조원 공급 등 소비쿠폰·온누리상품권 등(2.4조원)	금융지원(0.5조원, 66만명) * 용자·보증 2.8조원 확대 폐업정포 재도전장려금(0.1조원, 20만명)
다문화가족지원	특고·프리랜서			간접고용안정지원금(0.2조원, 51만명) * 1인당 150만원(예비비 등 포함 0.7조원)	간접고용안정지원금(0.6조원, 61만명) * 기존(47만명) 50만원, *신규(14만명) 150만원
	법인택시 전세버스 기사		전국민 재난 지원금 (14.3조원) * 국비 12.2조원, 2,274만가구		법인택시기사(0.08조원, 8만명) * 1인당 100만원
	필수노동자				
농어민			* 1인 40/2인 60/3인 80/4인 이상 가구 100만원	농수산물 할인쿠폰 등(0.4조원, 중복)	
생계위기가구		저소득층 소비쿠폰(1.0조원, 169만가구) 간접복지, 건보료경감 등(0.8조원, 575만명)		간접복지(0.05조원, 3.0만가구) 주거안정지원, 소액금융 등(0.8조원, 11만명)	위기가구 간접생계지원(0.4조원, 55만가구(88만명)) * 4인가구 월 100만원
돌봄부담가구		특별돌봄쿠폰(1.1조원, 263만명) 양육부담 경감 (0.05조원, 15만명)			아동특별돌봄(1.1조원, 532만명) * 1인당 20만원 비대면학습지원, 돌봄휴가 등(0.3조원, 138만명)
고용지원		청년추가고용장려금 등(0.6조원, 17만명)		고용유지, 일자리창출등(8.5조원, 207만명)	고용유지, 청년구직지원등(0.8조원, 50만명)
방역지원		의료기관 손실보상 등(2.1조원)		인플루엔자 예방접종 등 K방역역(1.0조원, 456만명)	백신구매, 인플루엔자 예방접종 등(0.2조원, 105만명)
기타		지역경제 회복지원 (1.2조원) 세입경정(0.8조원)		한국편뉴딜 4.8조원(1.7조원, 중복) 주력산업 금융지원 등(6.6조원) 세입경정 11.4조원	이동통신요금지원 (0.4조원, 목적예비비 0.05조원)

주: 1) 각 자료를 이용하여 일부 내용을 수정·업데이트함

자료: 기획재정부(2021), "코로나 극복을 위한 정부의 재정지원사업 업그레이드" 보도참고자료(2021.4.1.)

출처: 권혁진(2021) 재인용

2021년 예비비에서는 소상공인 버팀목 자금으로 4.5조 원, 고용 취약 계층 소득안정자금으로 0.5조 원이 배정되어 총 5.0조 원이 지원되었다. 이 예비비는 소상공인과 고용 취약계층의 긴급 생계비를 지원하는데 사용되었다.

2021년 1차 추경에서는 소상공인 버팀목 자금 플러스 6.7조 원, 고용 취약계층 긴급 피해지원 1.1조 원으로 총 7.8조 원이 지원되었다. 이 추경은 코로나19로 인해 지속적으로 피해를 보고 있는 소상공인과 고용 취약계층을 지원하는 데 중점을 두었다.

2021년 2차 추경에서는 소상공인 희망회복자금 4.22조 원, 코로나 상생 국민지원금 11조 원, 저소득층 소비플러스 자금 0.3조 원, 상생소비지원금 0.7조 원 등 총 17.3조 원이 지원되었다. 이 추경은 대규모로 이루어져 다양한 계층을 폭넓게 지원하였다.

둘째로 고용취약계층 지원은 주로 긴급고용안정지원금을 중심으로 이루어졌다. 이 지원금은 코로나19로 인한 피해에도 불구하고 고용보험의 사각지대에 놓여 보호를 받지 못한 특수형태근로종사자(특고)와 프리랜서의 생계 안정을 위한 것이었다. 2020년부터 2021년까지 총 4차례에 걸쳐 집행되었다.

2020년 3차 추경에서는

초기에는 특고, 프리랜서 외에도 영세자영업자와 무급휴직자도 포함되었다. 이들은 긴급고용안정지원금으로 지원되었으며, 1인당 150만 원이 지급되었다.

그 이후에는 기수혜자는 50만 원, 신규 신청자는 2차에서 150만 원, 3차와 4차에서는 100만 원이 지급되었다. 이는 소득 감소가 확인된 기수혜자에게 빠르게 지원금을 지급하기 위한 조치였다.

각 차수별로 특고와 프리랜서의 자격 요건과 소득 감소 요건이 달랐다. 예를 들어, 1차 지원에서는 2019년 연소득 7천만 원 이하 또는 가구소득 기준 중위소득 150% 이하를 만족해야 했다. 2차 지원에서는 소득 감소 기준이 2019년 연소득 5천만 원 이하로 조정되었다.

[표 2-4] 2021년 추경의 주요 편성 내용

지원인원		'21년도 예비비 등 580만명	'21년도 1차 추경 820만명	2차 추경
소상공인	직접지원	버팀목자금(4.1조원, 284만명) * 집합금지 300/ 제한 200/일 반(매출감소) 100만원	버팀목 플러스+(6.7조원, 385만명) *집합금지 400-500 / 제한 300/ 일반 100-300만원 ※ 버팀목자금 추가지원(56만명) 0. 6조원	희망회복자금(4.22조원, 178만명) *집합금지 300-2,000 / 영업제 한200-900 / 경영위기100-400 만원
	금융 및 회복 지원	임차료용자(1.0조원) *집합금지 10만명, 집합제한 3 0만명 재기지원·간금융동성공급(1.0 조원, 26만명)	전기요금 감면(0.2조원) *집합금지·제한 115만명 저리용자·브릿지보증 등 1.3조원 *금액 △0.8조원 별도 경쟁력 회복 0.5조원	손실보상 제도적지원(0.6조원) 간금융(6조원) 폐업소상공인지원(0.3조원)
근로취약계층	특고·프 리랜서	간금융고용안정지원금(0.4조원, 6 8만명) *기존(57만명) 50만원 *신규(11만명) 100만원	간금융고용안정지원금(0.5조원, 80만 명) *기존(70만명) 50만원, *신규(10만명) 100만원	
	법인택시 · 전세버 스기사	법인택시기사(0.04조원, 7.8만 명) *1인당 50만원	법인택시기사(0.06조원, 8만명) *1인당 70만원 전세버스기사(0.02조원, 3.5만명) *1인당 70만원	법인택시(8만명), 전세버스(3.5만 명) 및 비공영제 노선버스기사(5. 7만명) (0.12조원) *1인당 80만원
	필수노동 자	방문돌봄봉사자(0.05조원, 9만 명) *1인당 50만원	마스크 지원(0.04조원, 103만명) 방문돌봄봉사자(0.03조원, 6만명) *1인당 50만원	
농어민		농어민 바우처(0.2조원, 50만명) *1인당 30만원	농축수산물소비쿠폰(0.1조원) 집중호우피해양식업지원(43억원)	
생계위기가구	저소득층 긴급복지(0.1조원, 6 만가구)	한계근로빈곤층 한시생계지원(0.4조 원, 80만가구) *50만원/인 노정상(0.02조원, 4만명) *50만원/인 장학금(0.03조원, 1만명) *250만원/인 긴급복지·생활안정 (0.2조원, 8만가 구)	소비플러스 자금 (0.3조원, 296만 명) *10만원/인 상생소비지원금(0.7조원, 일반국민) *최대30만원/인 저소득취약계층지원 (0.3조원, 생계급여허대 4.9만가 구, 긴급복지 6만가구, 자활근로 7.8만명, 노인일자리 2만개, 장애 인취업지원 0.4만명)	
돌봄부담가구	가족친화제도, 아이돌봄등(0.2조 원, 51만명)	가족돌봄휴가·아이돌봄등(0.15조원, 19만명) 장애인원격수업·긴급돌봄(0.02조원, 2만명)	결식아동지원(0.03조원, 8.6만명)	
고용지원	고용유지, 직업훈련 지원 등(1. 6조원, 102만명)	고용유지, 청년·여성 일자리기획대 등(2.3조원, 60만명) 고용연계용자(1.8조원, 13.7만명)	특별고용촉진장려금 등 (0.6조원, 16.4만명) 고용유지·직업훈련(0.6조원, 24. 1만명) 청년희망사다리패키지(1.8조원) 문화예술관광업활력제고(0.3조원)	
방역지원	공공의료 강화, 손실보상 등(0. 8조원)	백신구매·접종(2.7조원) 방역대응·손실보상 등(1.5조원)	백신구매·접종·피해보상(2.0조 원) 방역대응및손실보상(2.7조원) 백신개발등(0.2조원)	
기타		중소기업 긴급 금융지원(1.1조원)	지역상권지원(상품권)0.4조원 지방재정보강(12.2조원)	

주: 1) 각 자료를 이용하여 일부 내용을 수정·업데이트함
2) 코로나상생국민지원금(11조원) *1인당 25만원은 제외됨.

출처: 권혁진(2021) 재인용

소상공인 지원은 주로 집합금지 및 영업제한 업종을 대상으로 한 재난지원금 지급을 중심으로 이루어졌다. 각 사업마다 지원 유형과 금액이 다르게 적용되었다.

집합금지 업종은 200만원에서 500만원까지 지원받았다. 예를 들어, 6주 이상 집합금지 조치가 지속된 업종은 최대 2,000만 원까지 지원받을 수 있었다.

영업제한 업종은 150만 원에서 400만 원까지 지원받았다. 예를 들어, 매출 감소 사업체는 장기(13주 이상)와 단기(13주 미만)로 구분되어 지원금을 받았다.

일반업종은 매출 감소율에 따라 차등 지원되었다. 매출이 60% 이상 감소한 경우 300만 원, 40~60% 감소한 경우 250만 원, 20~40% 감소한 경우 200만 원이 지급되었다. 매출 감소가 20% 미만인 경우에도 최소 100만 원의 지원금이 지급되었다.

3. 코로나19로 인한 노동시장 변화에 대한 국제 비교⁴⁾

코로나19로 인한 고용 충격에 대한 국가별 정책대응은 고용 기반 여부에 따라 크게 두가지로 나뉜다. 고용에 기반한 소득보장정책과 고용을 조건으로 하지 않는 소득보장정책으로 나누어 살펴볼 수 있다.(안효상·서정희, 2020), 고용에 기반한 소득보장에는 공고용유지지원(Job Retention Scheme: JRS) 제도, 실업보험 및 실업부조, 유급 상병휴가 및 상병수당 등이 해당된다.

고용조건 없는 소득보장은 미국과 한국의 재난지원금과 같이 (준)보편적으로 지급되는 현금급여. 코로나19로 인해 추가적으로 지급된 선별적 소득보장 등이 포함된다. 코로나19 위기가 자영업자에게 집중되는 점을 고려하여 자영업자에 대한 지원을 살펴 보면 다음과 같다.

가. 고용에 기반한 소득보장: 고용유지지원(Job Retention Scheme)

고용유지지원 제도는 인건비 보조를 통해 기업의 인건비를 경감시킴으로써 일자리를 보존하고, 근로시간 단축으로 인한 소득 감소를 지원하는 제도이다. 코로나19 시기 특히 유럽 국가들이 고용유지지원 제도를 적극적으로 활용했다. 2008년 글로벌 금융위기 동안 고용유지지원 제도를 활용한 경험이 축적되어 있었고, 위기 회복에 있어 고용유지지원 제도가 중요한 역할을 했다는 연구 결과들을 통해 효과성이 입증되었던 것이다(Hijzen & Martin, 2013). 유럽의 각 국가들은 비교적 신속하게 고용유지지원 제도를 확대하거나 새롭게 도입하면서 코로나19로 인한 고용 충격에 대응하였다. 국가별로 다소의 차이는 있지만 대부분의 국가들이 급여수준(임금대체율)을 한시적으로 높이거나 급여기간을 연장했으며, 특히 기존에 고용유지지원 제도의 적용범위에서 배제되었던 자영업자, 비전형 근로자 등을 수급 대상으로 포함하였다. 에컨대 핀란드, 독일 등은 1인 자영업자를, 스페인, 노르웨이, 그리스 등은 프리랜서를, 오스트리아, 덴마크, 네덜란드, 영국, 노르웨이 등은 자영업자를, 오스트리아, 덴마크 등은 예술 및 창작활동 종사자를 고용유지지

4)구인회, 정익중 외. (2021). 코로나 공존 상황에서의 사회안전망 평가 및 포스트 코로나 사회안전망에 대한 방향 연구. 한국사회복지학회를 중심으로 재구성함.

원 제도 내로 포괄하였다(Eurofound, 2020). 또한 고용주들의 고용유지 지원 제도 활용을 저해하는 요소였던 엄격한 보조금 신청요건을 완화하고 신청과 관련된 복잡한 행정절차 등을 간소화 하여 이용률을 높이기 위한 조치들을 실시하였다.

[표 2-5] 고용유지지원(Job Retention Scheme)

	제도 존재	제도 신설	임금대체율 (%)	급여기간 (월)	제도 변경 및 신설 내용
오스트리아	√		80-90%	3개월 (6개월)	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나 19 기간동안 최대 급여기간을 3 개월 추가하여 6 개월 가능 • 자영업자 수급대상자에 포함
벨기에	√		70%	4개월	<ul style="list-style-type: none"> • 화이트칼라 노동자 , 자영업자 수급대상자에 포함
덴마크	√		100%	3개월	<ul style="list-style-type: none"> • 자영업자 수급대상자에 포함
프랑스	√		70%	12개월	<ul style="list-style-type: none"> • 비전형 노동자의 범주 확대 (시간제 근로자 , 재택근무자 , 견습생 , 재량근로 (forfait jours))
독일	√		60-87%	12개월	<ul style="list-style-type: none"> • 노동력의 10%가 노동시간 단축으로 영향을 받게 되면 신청가능 (이전에는 30%) • 1인 자영업자 수급대상자에 포함
그리스		√	%	1개월	<ul style="list-style-type: none"> • 프리랜서 , 자영업자 수급대상자에 포함
이탈리아	√		80%	3개월 (12개월)	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나 19 기간 동안 최대 급여기간을 9 개월 추가하여 12 개월 가능 • 자영업자 수급대상자에 포함
네덜란드	√		100%	3개월 (6개월)	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나 19 기간 동안 최대 급여기간을 3 개월 추가하여 6 개월 가능 • 자영업자 수급대상자에 포함
노르웨이	√		80-100%	0.5개월 (6.5개월)	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나 19 기간 동안 최대 급여기간을 6 개월 추가하여 6.5 개월 가능 • 프리랜서 , 자영업자 수급대상자에 포함
스웨덴	√		92.5-96%	6개월 (9개월)	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나 19 기간동안 최대 급여기간을 3 개월 추가하여 9 개월 가능
영국		√	80%	4개월	<ul style="list-style-type: none"> • 자영업자를 수급대상자에 포함
미국	√		50-100%	4개월	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 이유로 신청이 거의 없음 . 미국 정부는 이와 다른 대출제도 (PPP) 도입
일본	√		80-100%	3개월	<ul style="list-style-type: none"> • 적용범위 확대 , 보조금 신청 요건 완화
한국	√		50-66.6%	6개월	<ul style="list-style-type: none"> • 한시적 급여 수준 인상 및 기간 연장 , 행정 절차 간소화

자료: OECD(2020b), Eurofound(2020a), Müller and Schulten(2020), ILO의 코로나 사회보장 정책 집계 및 통계 데이터 등을 참고하여 재구성.

출처: 구인회 외(2021) 인용.

[그림 2-6]에는 국가별 고용유지지원 제도의 유형과 활용률이 제시되었다. 한국을 포함한 독일, 프랑스, 오스트리아, 벨기에 등 대륙유럽 국가들은 주로 근로시간 감소에 특별한 제한이 없는 근로시간단축 지원 방식을 활용한다. 스웨덴, 미국 등은 최대 근로시간 감소에 제한이 있는 근로시간단축 지원 방식이며, 영국, 핀란드, 덴마크 등의 국가에서는 근로시간의 부분적 감소를 허용하지 않는 지원 방식을 활용하고 있다. 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 네덜란드 등의 국가는 임금보조금 지원 방식을 활용하고 있는데, 국가에 따라 임금만을 고려하거나 임금 및 사업 활동 감소를 모두 고려하는 등 차이가 있다.

[그림 2-6]에서 알 수 있듯이 코로나19 초기 고용유지지원 제도의 활용률이 급증하였다. 국가별로 상당한 차이가 확인되는데 미국의 경우 고용유지지원 제도가 거의 활용되지 않았으며, 한국, 일본 등도 다른 국가들에 비해 고용유지지원 제도 활용률이 매우 낮은 편이다.

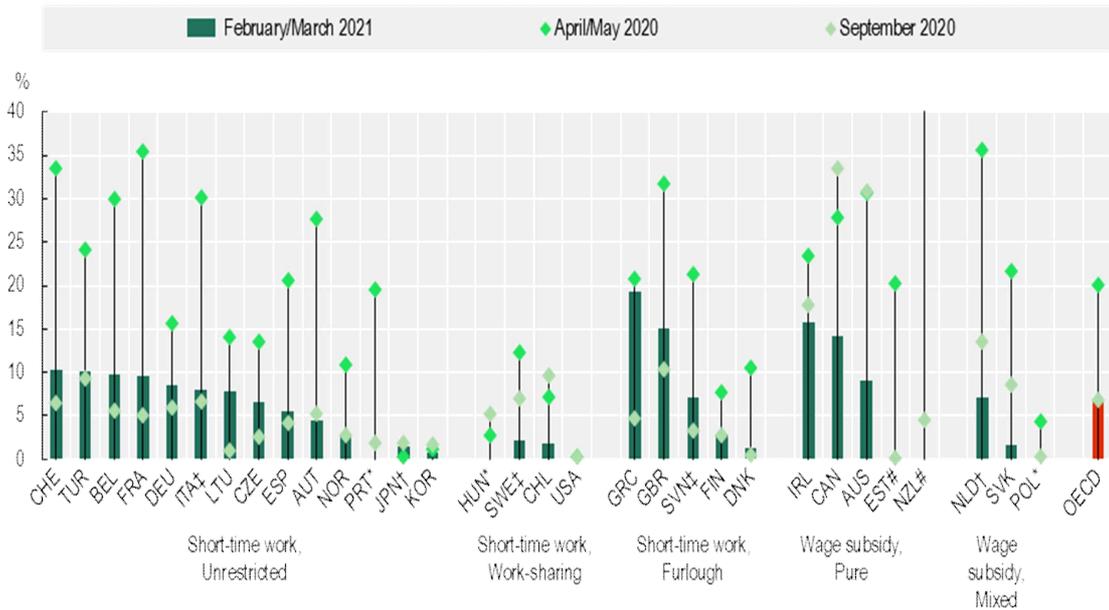
이들 국가들에 대해 좀 더 자세히 살펴보면, 미국의 경우 26개 주에서 단축근로지원 제도를 실시하고 있고, 코로나19 초기 연방정부가 50~100%의 비용을 지원하였다. 그러나 복잡하고 엄격한 행정적 절차, 제도에 대한 고용주의 인식 부족, 고용주에 대한 재정적 유인 부족(고용주의 사회보험료 부담 등), 최대 근로시간 제한 규정 등 다양한 이유로 이용률이 매우 낮았다(OECD, 2020). 이러한 이유로 연방정부는 Paycheck Protection Program(PPP), Employee Retention Tax Credit(ERTC) 등 임금보조금 방식의 제도를 새롭게 도입하였다.

앞서 언급한 것처럼 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등의 국가들은 단축근로 지원 방식이 아닌 임금보조금 제도를 활용하고 있다.

이들 국가는 단축근로지원 제도의 활용 경험이 부족하고 기업의 정리해고 비용이 상대적으로 낮아 상당한 행정적 절차와 비용이 요구되는 단축근로지원 제도에 대한 유인이 낮다. 또한 임금보조금 제도는 근로시간에 대한 비용을 감소시켜 기업들이 높은 근로시간을 유지할 유인을 제공하는 장점이 있다(OECD, 2020b). 네덜란드의 경우 단축근로지원 제도를 코로나19 위기 이후 임금보조금 제도로 대체했다. 네덜란드는 노동시장 유연화와 함께 시간제 근로의 비율이 높고, 특히 코로나

19로 인한 고용 충격이 큰 업종에 시간제 근로자들이 집중되었다. 사회보험 기반의 단축근로지원 제도 체계 하에서 이들이 배제되는 경우들이 많은 것이 임금보조금 제도로 대체한 주요 요인인 것으로 보인다 (Cantillon, Seeleib-Kaiser, & van der Veen, 2020).

[그림 2-6] 국가별 고용유지지원 제도의 유형과 활용률



주: Short-time work, unrestricted: 근로시간 감소에 특별한 제한 없음, Short-time work, furlough: 근로시간의 부분적 감소 허용하지 않음, Short-time work, work-sharing: 최대 근로시간 감소 제한, Wage subsidy, pure: 임금에만 기반, Wage subsidy, mixed: 임금 및 사업 활동 감소에 기반

출처: OECD Economic Outlook (2021)

출처: 구인회 외(2021) 인용.

앞서 논의한 것처럼 유럽은 고용유지지원 제도를 주로 활용하여 고용 충격에 대응하였고, 미국, 캐나다 등 영어권 국가들은 일시 해고 후 실업급여에 의존하는 방식을 활용하였다. 여전히 코로나19 위기가 진행중이기 때문에 어떠한 방식이 더 나은 성과로 연결되는지 정확히 분석하기는 어렵다. 그러나 몇몇 탐색적 수준의 연구들에 따르면 고용유지 지원을 통해 일자리와 소득을 좀 더 적극적으로 보전한 방식이 충격의 흡수나 이후의 노동시장 성과에 보다 긍정적인 영향을 미친 것으로 보인다(Look, Pickert & Pogkas, 2021).

나. 고용에 기반한 소득보장: 실업급여 및 실업부조

[표 2-6] 실업급여 및 실업부조

	제도변경				제도 신설 및 대상 확대	세부 내용
	수급 조건 완화		급여 기간 및 수준 확대			
	최소 요건 축소	기준 기간 확대	급여 기간 확대	급여 수준 상향		
호주				√		실업급여인 ‘Jobseeker Payment’ 를 포함한 소득 지원 수급자에게 6개월 간 격주로 AUD 550 의 ‘코로나 19 보조금’ (Coronavirus Supplement) 도입.
오스트리아			√	√	√	2층 실업급여(Notstandshilfe)의 급여액 인상. 급여기간 코로나 19 위기 종료 시까지 연장. 개인 인터뷰가 필요 없는 온라인 신청 제도 시행.
캐나다			√		√	긴급대응급여(Canada Emergency Response Benefit) 신설. 코로나19 로 인해 1층 실업보험 수급자 또는 소진자에게 최대 16주 동안 주당 CAD 500 지급.
덴마크			√			수급기간 3 개월 동안 동결.
핀란드	√		√			실업급여 수급을 위한 최소 근로기간을 26 주에서 13 주로 감소. 일시 해고자에게 소득비례 실업수당 급여 기간 연장.
프랑스	√	√	√	√		실업급여 수급조건에서 이직을 위한 자발적 실업 예외적 허용. 락다운 기간 동안 권리를 상실한 간헐적 노동자 및 문화 부문 종사자는 자격요건 산정에서 면제. 신규 급여 청구자의 수급자격 기준 기간을 없앴. 급여기간 코로나19 위기 종료 시까지 연장.
독일			√			5월부터 12월 사이 만료 예정인 급여 기간을 3 개월 연장.
뉴질랜드				√	√	구직자 지원(Jobseeker Support) 급여액을 주당 NZD 25 만크 인상. ‘COVID-19 Income Relief Payment’ 신설. 코로나19 로 인해 2020년 3월 1일~10월 30일 사이에 일자리를 잃은 사람들에게 자산조사에 기반 한 이전의 근로 시간에 따라 차등화된 급여 지급.
노르웨이	√		√	√		수급자격 최소소득 기준 일시적으로 완화, 급여 기간 3 개월 연장. 급여 소득대체율 62.4%에서 80%로 상향(월 소득 NOK 24,966 이하일 경우).
스페인	√		√			코로나19로 인해 업무 중단 또는 감소를 당한 노동자의 최소 기여 기간 면제. 공공고용서비스 수급자격이 종료된 노동자에게 실업급여 확대. 팬데믹이 끝날 때까지로 급여 기간 확대.
스웨덴	√			√		급여 수급조건에서 고용요건 완화. 2020년 말까지 실업급여 하한액(약 30%)과 상한액(약 40 %) 인상
영국				√		2층 실업부조(Universal Credit)를 주당 GBP 20 인상.
미국			√	√		실업급여 최대 수급기간을 9 개월로 연장. 실업급여를 최대 4 개월 동안 주당 USD 600 인상.

자료: OECD(2020b), Eurofound(2020a), Eurofound 「COVID-19 EU PolicyWatch database」사이트 <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19-eu-policywatch>, 및 ILO의 코로나 사회보장 정책 집계 및 통계데이터 사이트 <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417> 참조

코로나19로 인한 고용충격에 대응하기 위해 상당수의 국가들은 고용안정망 체계의 핵심인 실업보험과 실업부조를 확대하거나 새로운 방식의 급여를 도입하였다. 스웨덴, 핀란드 등 북유럽 국가와 프랑스 등은 실업급여 수급을 위한 최소 조건을 완화하였고, 상당수의 국가들이 한시적으로 급여수준을 높이거나 급여기간을 확대하였다. 캐나다, 오스트리아, 뉴질랜드 등 일부 국가들은 제도의 확대를 통해서도 포괄되지 않는 사람들을 위해 새로운 방식의 비기여 실업급여제도를 신설하였다

다. 고용에 기반한 소득보장: 유급 상병휴가 및 상병수당

코로나19 이후 유급 상병휴가 또는 상병수당 강화를 위한 다양한 조치들이 이루어졌는데, 크게 네 가지 유형으로 정리할 수 있다(안효상·서정희, 2020): 1)격리·자가격리가 필요한 이들을 위한 조치, 2)코로나19 상황에서 취약계층을 보호하는 조치, 3)상병급여를 지급하는 고용주의 비용 감소를 위한 조치, 4)급여에 대한 접근성 확대.

코로나19 발발 초기 OECD 국가 중 16개 국가가 코로나19 감염자에 대한 상병휴가 급여자격을 확대했고, 핀란드, 호주, 프랑스, 스페인, 뉴질랜드, 미국, 아일랜드, 한국 등은 새로운 유행병 관련 급여를 도입하였다. 프랑스, 스웨덴, 영국 등은 급여 수급을 위한 기존의 대기기간을 일시적으로 폐지했다. 그러나 이러한 급여들은 코로나19 감염자 및 격리 대상자 등에게만 한정되는 급여로 고용계약의 특성 상 상병휴가 지급에서 배제된 근로자는 여전히 자격조건이 제한되었다(안효상·서정희, 2020).

라. 고용조건 없는 소득보장

다음으로 고용 조건 없는 소득보장 제도를 통한 국가별 대응을 <표 2-6>에 제시하였다. 다수의 국가들이 소득·자산조사 기반의 프로그램을 확대하거나, 특정 집단에 대한 새로운 현금급여를 도입했으며, 가구비용의 직접적 보전을 위한 추가급여를 도입한 국가들도 많다. 반면, 한국의 재난지원금과 같이 (준)보편적 현금급여를 새롭게 도입한 국가는 미국, 한국, 일본, 싱가포르 등 일부만이 포함된다.

[표 2-7] 고용조건 없는 소득보장

	소득·자산조사 프로그램 확대	특정 집단 대상 새로운 현금급여 도입	(준)보편적 현금급여 도입	가구 비용의 직접적 보전을 위한 추가급여 도입
호주	√			√
오스트리아		√		
벨기에	√	√		√
캐나다		√		√
덴마크		√		
핀란드	√	√		
프랑스	√	√		√
독일	√	√		√
아일랜드	√	√		√
이탈리아	√	√		√
일본		√	√	√
한국		√	√	√
네덜란드	√	√		√
뉴질랜드	√	√		√
노르웨이		√		√
포르투갈		√		√
스페인		√		√
스웨덴				√
영국	√	√		√
미국		√	√	√

자료: OECD(2020a)를 바탕으로 작성.

미국의 경우 2020년 3월 CARES(Coronavirus Aid, Relief and Economic Security) Act를 통해 기업에 대한 지원 5천억 달러, 개인과 가족에 대한 현금지원 2천500억 달러, 병원과 의료시설에 대한 지원 2천300억 달러 등 총 2조2천억에 달하는 경기부양책을 발표하였다. 특히 연소득 75,000달러(부부의 경우 150,000달러) 이하의 모든 시민에게 1,200달러의 현금급여를 지급하였다. 일본 역시 모든 거주자에게 100,000엔을 현금으로 지급하였다. 한국은 5차에 걸쳐 재난지원금을 지급했는데 1차 지원금은 전 국민에 대해 보편적 방식으로 지급되었고, 5차 지원금의 경우 전 국민의 약 90%에게 지급하였다.

한편, 코로나19로 인한 경제위기는 이미 불리한 위치에 있는 사람들의 취약성을 더욱 가중시켰으며, 이러한 집단에 대한 보호를 위해 국가별

도 다양한 대응들이 이루어졌다(안효상·서정희, 2020). 주거와 관련하여 임대계약 안정화, 임대료 및 주택담보대출 지불 연기, 수도·전기 등 공급 보장, 주택 수당 및 주거 프로그램 확대 등이 포함된다. 또한 가구의 과도한 부채 예방을 위해 부채 상황에 어려움을 겪는 이들에 대한 부채 지급정지 조치, 조세 경감 등이 이루어졌고, 아동이 있는 가구에 대한 보조금 지급되었다. 최저소득보장을 강화하기 위해 소득·자산 조사를 일시적으로 중단 또는 완화하는 등의 한시적 조치들이 이루어진 국가도 있다.

마. 자영업자에 대한 지원

코로나19로 인한 봉쇄조치, 강력한 사회적 거리두기의 실시는 위기의 충격이 자영업자 및 소상공인들에게 집중되게 한다. 자영업자 및 소상공인들은 실업보험 체계에서 배제되어 있는 경우가 많다. 실업보험의 적용대상에서 배제되거나, 일부 포괄된다 해도 적용범위가 제한적이거나, 실업급여 수급을 받기 위해서는 폐업해야 하는 조건 등이 부과되는 경우도 있다. 이 때문에 각 국가들은 자영업자 및 소상공인에 대한 다양한 한시적 지원 정책들을 도입 또는 확대 하였다(Eichhorst, Marx & Rinne, 2021).

오스트리아, 프랑스, 독일 등은 자영업자에게 일시금을 지급했고, 스웨덴 등은 세금 감면, 미국, 이탈리아, 영국, 스웨덴 등은 정부가 보증하는 대출을 확대하였다. 앞서 살펴본 것처럼 실업보험에서 배제된 자영업자를 위해 일시적 현금급여를 도입하거나 자격 조건이 완화된 공공부조 수준의 급여를 자영업자에게 지급한 국가들도 다수 존재한다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 자영업자의 비중이 빠르게 증가한 네덜란드의 경우 자영업자 대상의 한시적 급여를 도입하여 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다(Koolstra, 2020). 네덜란드의 TOZO는 자영업자에 대해 지방정부에서 지급하는 한시적 현금 급여인데 소득 수준에 따라 월 1,000~1,500유로를 지급하였고, 10,000유로의 일회성 대출을 실시하였다. 코로나19의 장기화 및 주기적인 재유행에 따라 TOZO 2, 3, 4 등으로 프로그램이 지속되었는데 이후의 프로그램에서는 소득수

준에 따른 자격조건 등이 추가적으로 부과되었다. 네덜란드 전체 자영업자의 25% 이상이 TOZO를 활용하는 등 코로나19로 인한 자영업자의 재정적 어려움을 상당히 줄인 것으로 평가받고 있다(Koolstra, 2020). 영국의 경우 CSEISS(Coronavirus Self-Employment Income Support Scheme)를 한시적으로 도입했는데, 자영업자에게 월 영업이익의 80%를 현금급여로 지급하였다. 자영업자의 비중이 매우 높은 이탈리아 역시 월 600유로의 정액 현금급여를 한시적으로 지급하였다.

자영업자에 대한 대부분 국가들의 지원이 코로나19 시기 동안 한시적으로 이루어진데 비해 스페인에서는 영구적인 제도 개혁이 이루어졌다. 자영업자의 소득이 중위소득 40% 이하인 경우 월 1,000유로(가족), 460유로(개인)를 지급하였고, 이에 더해 자영업자에 대한 추가적인 한시적 현금급여를 도입하였다.

바. 코로나19 이후 도입된 제도들의 단계적 중단

코로나19로 인한 초기의 충격에서 어느 정도 회복되면서 한시적으로 도입되거나 확대되었던 제도들이 단계적으로 중단되었거나 단계적 중단이 계획되고 있다. 예컨대 프랑스, 영국, 네덜란드 등은 고용유지지원 제도의 고용주 부담을 점차 확대하고 있고, 코로나19 시기 동안 한시적으로 확대되었던 급여대체율을 인하하고 있다. 영국 역시 Universal Credit의 일시적 급여 확대(주당 20파운드)를 여러 논란 끝에 2021년 10월 중단하였으며, 미국 역시 연방정부가 추가적으로 제공한 주당 300달러의 실업급여를 2021년 9월 종료하였다. 종료에 대한 반발 및 재연장 또는 영구적 인상을 위한 입법 논의들이 이루어지고 있지만 실현 가능성이 높지는 않아 보인다. 코로나19 시기 도입되었던 네덜란드의 고용유지지원(NOW), 자영업자에 대한 지원(TOZO) 등도 2021년 10월 중단되거나 재연장이 불투명한 상황이다.

4. 소결

코로나19로 인한 고용충격에 대응하는 방식이 국가별로 상당히 달랐다는 것이다. 이러한 차이는 코로나19로 인한 경제위기와 고용충격의 정도에 따른 것이기도 하지만 경제체제, 노동시장 구조, 정치체제, 복지국가 체제 등 각 국가가 보유한 제도적 맥락의 차이에 기인한 것으로 볼 수 있다. 관대하고 보편적인 복지제도 및 고용안전망을 갖춘 사회민주주의 유형의 북유럽 국가들은 기존의 제도를 일시적으로 확대, 조정하면서 위기로 인한 충격의 상당 부분을 흡수했고, 그 결과 코로나19로 인한 추가적 재정지출 규모가 작았을 것이다.

반면, 상대적으로 취약하고 ‘작은’ 복지국가의 특성을 가진 미국, 영국, 호주, 일본 등은 기존의 복지국가 제도를 통해 코로나19로 인한 충격에 대응하기 어려웠고 이는 상당한 규모의 추가적 재정지출로 연결된다. 한국은 다소 예외적인 사례라고 할 수 있는데, 많은 발전이 이루어지고 있지만 여전히 취약하고 ‘작은’ 복지국가임에도 코로나19로 인한 추가 지출은 북유럽 국가들과 함께 가장 낮은 수준이다. 재정수지, 부채비율 등이 다른 국가들에 비해 상당히 안정적인 수준이라는 점을 고려하면 코로나19 위기에 대한 보다 적극적인 대응이 아쉬운 부분이다.

앞서 살펴본 것처럼 고용 충격에 대한 대응 방식이 미국 등 영어권 국가와 유럽국가들 간에 상당히 차이가 난다는 점도 주목할 지점이다. 낮은 고용보호 수준, 유연한 노동시장, 고용유지지원 제도에 대한 인식 및 활용이 낮은 미국, 캐나다 등의 국가는 일시적 해고 이후 실업급여 제도를 통해 고용 충격을 흡수했다. 반면 유럽 국가들의 경우 2008년 글로벌 금융위기를 통해 활용 경험이 축적되고 효과성이 입증된 고용유지지원 제도를 적극적으로 활용하면서 고용 유지를 통해 소득을 보전해주는 방식을 택했다.

한편, 유럽 국가 내에서도 기존의 제도적 경로에 따라 코로나19에 대한 대응의 차이가 나타나는 모습이 보인다(Cantillon, Seeleib-Kaiser & van der Veen, 2020). 예컨대 상대적으로 높은 고용보호 수준, 경직된 노동시장, 사회보험 중심의 복지국가를 유지하고 있는 벨기에의 경우

고용충격에 대한 대응에서도 실업보험을 확대하는 것이 중심이었다. 벨기에의 실업보험은 급여대체율이 상당히 높고 수급기간에 제한이 없는 대신 기간이 길어짐에 따라 급여가 감소된다. 코로나19 시기 동안 한시적으로 기간에 따른 급여 감소를 폐지하여 실업급여의 관대성을 높였다.

반면 같은 보수주의-조합주의 복지국가 유형에 속하면서도 하르츠 개혁 이후 노동시장 유연화, 실업부조 강화의 흐름이 있던 독일에서는 코로나19에 대한 대응에 있어서도 실업부조의 역할이 컸다. 독일의 경우 실업급여는 기간을 3개월 연장하는 정도였고 급여 수준을 높이지는 않았다. 실업부조의 경우 자격조건을 완화하고 자영업자의 실업부조 접근성을 강화하는 등 비교적 큰 폭의 변화가 이루어졌다. 복지국가 개혁의 흐름이 가장 활발했던 국가 중 하나인 네덜란드는 기존의 단축 근로지원 제도를 영어권 국가에서 주로 활용하는 임금보조금 제도로 대체하는 방식의 대응이 나타났다. 이는 노동시장이 유연하고 시간제 근로의 비중이 높은 네덜란드의 특성에 기인한다. 즉, 각 국가가 보유한 제도적 맥락이 코로나19에 대한 대응의 차이로 연결되는 ‘제도적 경로의존’이 일정부분 존재하는 것으로 보인다.

이러한 측면에서 보자면 한국을 포함하여 미국, 일본, 싱가포르 등 일부 국가들이 (준)보편적 방식의 새로운 현금급여를 통해 코로나19에 대응한 것은 각 국가들이 가진 제도적 조건 속에서 불가피한 선택이었다고 할 수 있을 것이다.

한국은 총 5차례에 걸쳐 재난지원금을 지급하였고 이 중 1차는 전체 국민, 5차는 전체 국민의 약 90%에 대해 보편적 방식의 현금급여를 지급하였다. 한국 복지국가의 취약성, 특히 고용보험 등 사회보험의 광범위한 사각지대를 고려하면 코로나19 위기에 대응하여 단기간에 비임금 근로자, 비전형 근로자 등을 포괄하는 보편적 체계를 만드는 것은 불가능에 가깝다.

이러한 상황에서 보편적인 현금급여 지급은 한국의 제도적 조건에 맞는 현실적인 선택이었을 것이며, 신속하게 보편적 지급을 결정하고 시행한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 재난지원금 효과에 대해서는 여전히 다양한 의견들이 있지만 가구 소득, 소비, 고용 등에 긍정적 영

향을 미친 것은 분명해 보이며(여유진 외, 2021), 보편적 복지 수급의 경험을 통한 정부에 대한 신뢰 및 복지에 대한 선호 증대 등을 함께 고려하면 재난지원금 지급에 대한 긍정적 평가들이 가능하다.

5. 향후 정책적 방향

코로나19로 인한 노동시장 충격으로부터 단기적으로 회복하는 것에 정책적 노력이 집중되었다면, 이제는 회복의 속도 및 양상에 맞는 장기적 정책 대응을 함께 고려할 필요가 있다. 코로나19 이후 한시적으로 도입되거나 확대된 정책들은 장기적으로 지속된다면 재정적 부담, 노동시장 효율성의 저해 등 다양한 부작용을 낳을 수 있다. 예컨대 유럽 국가들에서 광범위하게 활용된 단축근로지원 방식의 고용유지지원 제도는 경제위기 시 고용충격을 흡수하고 실업률을 완화하는데 효과가 큰 것으로 보고되고 있다. 한시적으로 도입되거나 확대된 정책들에 대한 면밀한 재검토 및 조정이 필요하여, 동시에 코로나19가 드러낸 한국 복지국가의 취약성을 극복할 수 있는 보다 근본적이고 영구적인 복지국가 개혁에 대한 논의가 필요하다.

코로나19 위기와 관련하여 가장 주목할 영역 중 하나는 고용안전망을 강화하는 것이다. 고용안전망은 일반적으로 실업급여(사회보험), 실업부조(공공부조), 적극적 노동시장정책으로 구성되는데 각각의 개혁을 통해 보다 보편적이고 포괄적인 고용안전망을 갖추어야 한다. 주지하다시피 한국의 고용보험 제도에는 여전히 광범위한 사각지대가 존재한다.

[그림 2-7] 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.

출처: 정홍원 외(2023) 인용.

정부는 이러한 문제에 대응하기 위해 ‘전국민 고용보험 로드맵’에 따라 고용보험의 적용범위를 확대하고 있다. 2020년부터 지속적으로 그 대상을 확대하고 있는데, 2020년 문화예술인, 2021년 특수형태근로종사자로 가입대상을 확대했고, 이후 플랫폼 종사자, 자영업자(의무가입)로 적용을 확대할 예정이다. 코로나19는 노동시장의 취약계층, 다양한 근로형태를 포괄하는 고용안전망 체계를 갖추기 위한 노력들이 보다 신속하고 과감하게 이루어져야 한다는 것을 보여주고 있다. 노동시장의 취약계층, 다양한 근로형태가 사회보험 체계 내로 포괄되는 데서 오는 다양한 문제점들을 해결하기 위해 소득보험으로의 전환 등에 대한 논의도 함께 이루어져야 할 것이다.

실업급여의 수준 인상을 고려할 수 있다. 한국의 경우 실업급여 대체율이 퇴직 전 3개월 평균임금의 60%로 낮은 편은 아니지만, 급여 상한액이 낮게 설정되어(일 66,000원) 소득의 ‘안정성’을 확보하는데 한계가 있다. 사회보험의 핵심적 기능이 소득의 ‘안정성’을 보장하는 것이라면 실업 이후 적어도 일정한 기간 동안은 높은 수준의 실질 대체율이 보장될 필요가 있을 것이다. 특히 코로나19는 누구도 실업의 위험에서 자유로울 수 없다는 불확실성을 보여주었고 코로나19와 같은 위기 상황에서 일정 기간 동안 이전의 생활수준을 유지할 수 있는 안정성의 확보는 매우 중요할 수 있다. 예컨대 벨기에의 경우 실업 이후 일정 기간 동안 매우 높은 수준의 실업급여를 지급하고 실업기간에 따라 대체율이 감소하는데 이러한 방식을 고려해볼 수도 있다. 실업급여의 관대성이 높더라도 고용서비스의 역할 강화 등이 동반된다면 실업급여의 관대성이 고용에 미칠 수 있는 부정적 효과를 상쇄할 수 있다(이영수, 2019). 관대한 실업급여를 통한 소득 안정성의 확보, 고용서비스 등 적극적 노동시장정책의 강화를 통한 노동시장 재통합이 잘 맞물려 작동할 수 있는 체계를 고민해야 할 것이다.

고용안전망의 또 다른 한 축인 실업부조와 관련하여 한국에서도 구직 활동을 하는 저소득층을 대상으로 6개월 간 50만원이 지급되는 국민취업지원제도가 도입되었다. ‘한국형 실업부조’로서 도입된 제도이지만 낮은 급여수준, 짧은 급여기간 등 실업부조 본연의 소득보장 기능을 담당하기에는 한계가 있다. 국민취업지원제도의 강화를 모색할 필

요가 있다.

코로나19의 충격이 집중되고 있고, 코로나19에서 회복된 이후에도 장기적인 영향이 예상되는 노동시장 취약계층에 대한 정책적 대응 역시 필요하다. 특히 코로나19와 같은 경제위기 상황에서 노동시장으로 진입하게 되는 청년층의 경우 고용충격의 부정적 영향이 생애주기에 걸쳐 장기적인 흔적과 상처를 남긴다는 것을 앞서 살펴보았다. 고용안정망의 강화와 함께 청년층의 인적자본 손실을 막고 삶의 기회들을 높일 수 있는 조건이 부과되지 않는 청년수당, 보다 보편적 방식의 청년 기본소득, 자산불평등과 사회이동성을 제고할 수 있는 자산형성의 강화 등 다양한 정책 방안들을 고민할 수 있을 것이다.

제3절 코로나19가 소득 및 소득분배에 미친 영향

1. 코로나19 전후 소득변화

코로나19로 인한 가계소득의 변화는 여러 연구를 통해 알수 있으나, 팬데믹 전후의 소득변화를 같이 분석함으로써 코로나19로 인한 가계소득의 변화를 볼 수 있다.

김태완(2022)에 보면 코로나19가 본격적으로 영향을 미친 2020년 2분기에 시장소득이 감소하였고, 이후 2021년 1분기에도 음의 성장을 보였다. 반면, 경상소득과 가처분소득은 2021년 2분기에 음의 성장을 보였는데, 이는 2020년 2분기에 전국민을 대상으로 대규모 공적 지원이 이루어진 기저효과 때문이다. 가계동향조사에 따르면 2021년 하반기 이후 코로나로 인한 경기 위기를 점차 벗어나고 있는 것으로 보인다. 이는 2020년부터 2022년 상반기까지 8차례에 걸친 추가경정예산의 재정 정책 효과가 크게 작용한 결과이다.

[표3-1] 코로나 전후 (균등화)소득 변화

(단위: 월/천원, %)

구분		시장소득	경상소득	가처분소득	전년동분기 대비 변화율		
					시장소득	경상소득	가처분소득
2019년	1분기	2,387	2,603	2,308			
	2분기	2,399	2,586	2,299			
	3분기	2,465	2,675	2,345			
	4분기	2,489	2,677	2,394			
2020년	1분기	2,458	2,699	2,397	3.0	3.7	3.8
	2분기	2,300	2,734	2,452	-4.1	5.7	6.7
	3분기	2,507	2,780	2,434	1.7	3.9	3.8
	4분기	2,524	2,753	2,452	1.4	2.9	2.4
2021년	1분기	2,442	2,753	2,441	-0.7	2.0	1.8
	2분기	2,437	2,699	2,389	6.0	-1.3	-2.6
	3분기	2,652	3,021	2,631	5.8	8.7	8.1
	4분기	2,690	2,946	2,612	6.5	7.0	6.5
2022년	1분기	2,734	3,075	2,703	12.0	11.7	10.8
	2분기	2,636	3,076	2,739	8.2	14.0	14.6

주: 경상소득 = 시장소득(=근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득-사적이전지출) + 공적이전소득

* 사적이전지출 제외로 인해 시장소득에서 음수가 나오는 경우 0으로 치환하여 계산

자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료(2019~2021년 분기자료)

출처: 김태완(2022) 재인용

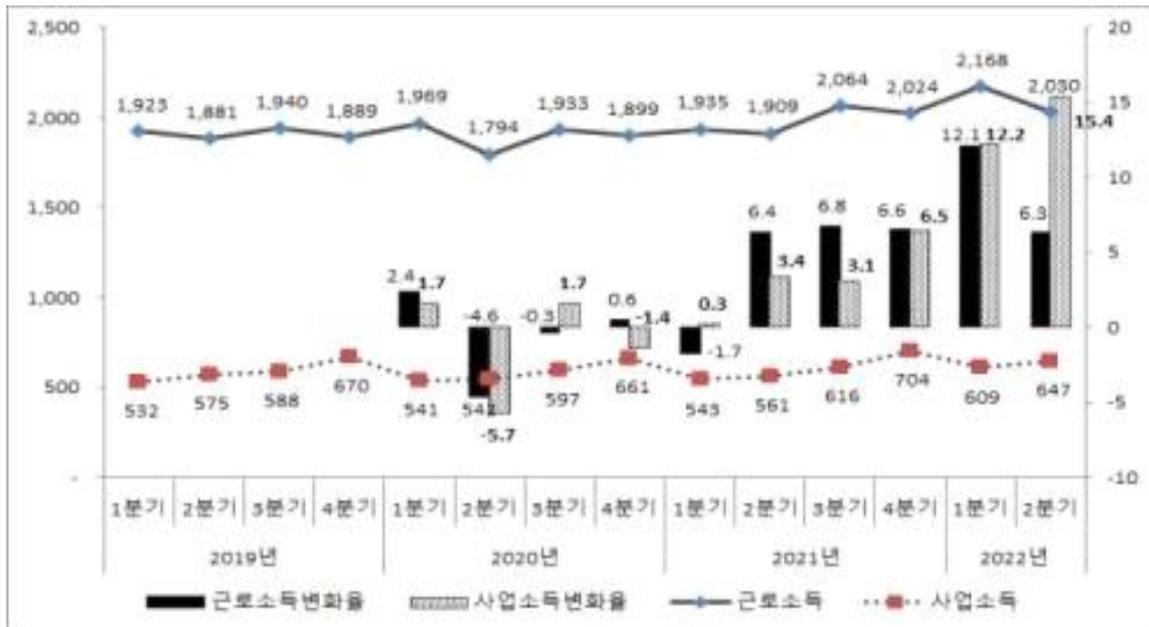
가. 전체 소득 변화

코로나19 시기 동안 전체 소득인 시장소득, 경상소득, 가처분소득은 크게 줄어들지 않았다. 그러나 세부 소득별로 보면 다른 양상이 나타났다. 근로소득과 사업소득 같은 대표적인 시장소득은 코로나19의 영향을 직접적으로 받았으며, 그 영향은 2020년에서 2021년에 걸쳐 나타났다. 근로소득의 경우 2020년 2, 3분기와 2021년 1분기에 감소하였고, 특히 2020년 2분기에는 근로소득이 -4.6%까지 줄어들었으며, 사업소득도 -5.7%까지 감소하였다.

본격적으로 근로 및 사업소득이 정상화되기 시작한 시점은 2021년 2분기 이후로 2021년은 2020년의 근로 및 사업소득이 낮아진 이후 상승한 기저효과의 영향이 크다고 보면 실제 근로 및 사업소득의 개선은 2022년에 이르러서야 시작된 것으로 볼 수 있다. 2022년 1분기와 2분기에 근로 및 사업소득이 전년동분기 대비 10% 이상의 상승효과를 보인 것을 통해 확인할 수 있다.(김태완 외(2022))

[그림3-1] 코로나 전후 (균등화) 근로 및 사업소득 변화

(단위: 월/천원, %)



출처: 김태완(2022) 재인용

나. 소득분위별 변화 및 가계수지

소득분위별로 근로소득 및 사업소득의 코로나 전후 변화를 살펴보면, 소득 하위 1분위 계층은 상시적으로 위기에 노출되어 있고, 스스로 위기 극복이 쉽지 않은 계층으로, 정부의 지속적 관찰과 지원이 필요하다. 2020년에 국민의 40%는 근로소득이 감소하였고, 사업소득 역시 연간 2개 분기에서 줄어들어 저분위 계층이 코로나19의 타격을 직접적으로 경험한 것으로 분석된다.

소득 하위 1분위와 2분위 가구의 근로 및 사업소득은 2020년에 각각 17%와 7% 정도 줄어든 반면, 소득 상위 5분위와 4분위 가구의 감소폭은 3~4% 정도에 그쳤다. 저소득층의 노동소득이 고소득층에 비해 무려 4배 이상 더 감소한 것이다. 이러한 변화는 정부의 이전소득 지원이 주요하게 역할을 했던 것으로 보인다.(김태완 외(2023), 정세정(2022))

[표 3-2] 코로나 전후 소득하위 1~2분위 (균등화)근로 소득 및 사업소득 변화
(단위: 월/천원, %)

구분		소득1분위				소득2분위			
		근로소득	사업소득	변화율		근로소득	사업소득	변화율	
				근로소득	사업소득			근로소득	사업소득
2019년	1분기	326	178			1,111	389		
	2분기	357	185			1,239	328		
	3분기	417	205			1,248	391		
	4분기	411	197			1,207	405		
2020년	1분기	301	182	-7.8	2.3	1,044	426	-6.1	9.5
	2분기	290	179	-18.8	-3.3	1,087	384	-12.3	17.1
	3분기	324	201	-22.3	-1.5	1,195	369	-4.3	-5.5
	4분기	390	220	-5.2	11.6	1,218	367	1.0	-9.4
2021년	1분기	303	156	0.8	-14.4	1,071	393	2.7	-7.9
	2분기	324	219	11.8	22.7	1,227	346	12.9	-10.0
	3분기	339	251	4.6	24.7	1,281	415	7.2	12.3
	4분기	408	234	4.6	6.5	1,290	401	5.9	9.1
2022년	1분기	407	158	34.3	1.3	1,265	405	18.1	3.1
	2분기	495	147	52.8	-33.1	1,466	290	19.5	-16.2

출처: 김태완(2022) 재인용

중간계층이고 다소 소득이 있는 소득 3분위와 4분위의 경우에는 저분위(소득 2분위이하) 계층과 비교시 역시 근로 및 사업소득이 감소하는 모습을 보여주고 있지만, 저분위계층에 비해서는 감소 정도가 다소 약한 것으로 보인다. 소득3분위는 2020년 4분기와 2021년 1분기에 근로소득이 음의 소득 감소가 있었으며, 사업소득은 2020년 2, 3분기에 걸쳐 나타나고 있다. 소득 4분위는 소득 3분위 보다는 다소 나아가서 근로소득 보다는 사업소득에서 역시 2020년 2, 3분기에 음의 소득이 발생하고 있었다.

[표 3-3] 코로나 전후 소득 3~4분위 (균등화)근로 및 사업소득 변화

(단위: 월/천원, %)

구분		소득3분위				소득4분위			
		근로소득	사업소득	변화율		근로소득	사업소득	변화율	
				근로소득	사업소득			근로소득	사업소득
2019년	1분기	1,683	468			2,374	618		
	2분기	1,677	552			2,407	577		
	3분기	1,776	506			2,438	641		
	4분기	1,803	516			2,453	636		
2020년	1분기	1,737	500	3.3	6.8	2,437	635	2.7	2.7
	2분기	1,713	443	2.1	-19.7	2,401	517	-0.3	-10.3
	3분기	1,801	490	1.5	-3.1	2,499	633	2.5	-1.2
	4분기	1,781	521	-1.2	1.0	2,485	648	1.3	2.0
2021년	1분기	1,670	562	-3.9	12.3	2,499	604	2.5	-4.9
	2분기	1,791	518	4.6	16.9	2,453	539	2.2	4.2
	3분기	1,909	515	6.0	4.9	2,621	663	4.9	4.7
	4분기	1,932	574	8.5	10.2	2,540	703	2.2	8.5
2022년	1분기	1,931	519	15.6	-7.6	2,590	684	3.6	13.3
	2분기	2,133	399	19.1	-23.0	2,708	612	10.4	13.5

출처: 김태완(2022) 재인용

소득이 가장 높은 소득 5분위에서도 소득 3, 4분위와 같이 근로소득이 계속해서 감소하기 보다는 특정시점에서만 줄어든 모습을 보여주고 있다. 반면에 사업소득의 경우에는 2020년과 2021년에 걸쳐 두분기 씩 음의 방향으로 나타나 소득이 높은 계층은 근로소득보다는 사업소득에서 부정적 영향을 받은 것으로 보인다.

[표 3-4] 코로나 전후 소득 5분위 (균등화)근로 및 사업소득 변화

(단위: 월/천원, %)

구분		소득5분위			
		근로소득	사업소득	변화율	
				근로소득	사업소득
2019년	1분기	4,119	1,007		
	2분기	3,720	1,234		
	3분기	3,818	1,194		
	4분기	3,563	1,592		
2020년	1분기	4,321	962	4.9	-4.5
	2분기	3,480	1,189	-6.4	-3.6
	3분기	3,841	1,291	0.6	8.1
	4분기	3,622	1,548	1.7	-2.8
2021년	1분기	4,125	999	-4.6	3.8
	2분기	3,749	1,183	7.7	-0.5
	3분기	4,166	1,234	8.4	-4.4
	4분기	3,946	1,605	8.9	3.7
2022년	1분기	4,645	1,278	12.6	27.9
	2분기	3,345	1,787	-10.8	51.1

출처: 김태완(2022) 재인용

코로나19로 인한 소득의 변화가 있었으나 전 소득계층에게 동일하게 영향을 미친 것은 아니다. 그러므로 모든 계층에서 소득이 감소한 시기에 소득계층별로 가계에 미친 영향을 보다 면밀히 분석할 필요가 있다. 2019년부터 2022년 중 그 시기를 2022년 2사분기로 볼 수 있다. 이 시기에 있는 소득계층별 소득·소비를 함께 보면 다음과 같다.

1분위 처분가능소득은 154만 3천원으로 전년 동분기대비 12.6% 증가했으나 5분위 처분가능소득은 3.7% 증가했다. 이는 경상소득으로 봐도 크게 달라지지 않는다. 1분위 경상소득은 9.3%, 5분위 소득은 1.0% 늘어난 것이다. 그런데 경상소득에는 정부가 제공하는 공적소득이 들어가 있어 개인의 소득변화를 온전히 담아내기에는 한계가 있다. 공적소득자체가 경기역행적 성격을 갖고 있기 때문이다. 따라서 코로나 충격이 가구의 소득에 미치는 효과를 보기 위해서는 개인의 사적소득, 즉 근로 사업 재산소득을 보다 우선적으로 살펴볼 필요가 있다. 여기서는

재산소득을 제외하고 근로와 사업소득만을 살펴보기로 하자.

통계청 가계동향조사에 따르면 소득 1분위와 2분위 가구의 근로 및 사업소득은 작년 대비 17%와 7% 정도 줄었다. 반면 소득 5분위와 4분위 가구의 감소폭은 3~4% 정도였다. 저소득층의 근로·사업소득이 고소득층의 근로·사업소득에 비해 무려 4배 이상 더 감소한 것이다.(정세정(2022)). 즉 동일한 팬데믹을 겪고 있더라도 그 영향은 소득계층별로 상이하게 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다.

[표 3-5] 소득 5분위별 가계수지

(단위: 천원, %, %p, 전년동분기대비)

	1분위		2분위		3분위		4분위		5분위	
		증감(률)		증감(률)		증감(률)		증감(률)		증감(률)
가구원수(명)	2.34		2.78		3.12		3.36		3.52	
가주연령(세)	61.7		52.8		48.8		49.2		50.1	
소득	1,777	8.9	3,437	6.5	4,791	5.6	6,309	5.6	10,038	2.6
경상소득	1,770	9.3	3,407	6.3	4,753	5.4	6,261	6.2	9,709	1.0
근로소득	485	-18.0	1,693	-12.8	2,857	-4.3	4,158	-2.9	6,902	-4.0
사업소득	263	-15.9	709	11.0	902	-8.2	1,076	-10.2	1,759	-2.4
재산소득	25	-9.4	24	-20.5	22	-3.7	30	114.5	67	-29.9
이전소득	996	44.9	981	64.7	973	86.8	997	148.1	981	88.4
공적이전	833	70.1	800	106.0	763	134.2	739	223.7	750	175.3
사적이전	163	-17.4	181	-12.8	210	7.6	258	48.5	231	-6.8
비경상소득	7	-41.7	30	45.6	38	38.3	48	-39.7	329	89.8
가계지출	1,788	1.1	2,792	-1.8	3,516	-1.3	4,674	7.2	6,639	0.5
소비지출	1,554	3.1	2,285	-0.2	2,740	1.7	3,444	7.3	4,533	1.4
비소비지출	233	-10.6	508	-8.2	776	-10.7	1,230	7.0	2,105	-1.4
처분가능소득	1,543	12.6	2,930	9.6	4,015	9.4	5,079	5.2	7,933	3.7
흑자액	-11	91.8	645	67.8	1,275	30.8	1,635	1.1	3,400	7.1
흑자율(%)	-0.7	9.3p	22.0	7.6p	31.8	5.2p	32.2	-1.3p	42.9	1.3p
평균소비성향(%)	100.7	-9.3p	78.0	-7.6p	68.2	-5.2p	67.8	1.3p	57.1	-1.3p

주: 1) 처분가능소득 = 소득-비소비지출

2) 흑자액 = 처분가능소득-소비지출

3) 흑자율 = (흑자액/처분가능소득)×100

4) 평균소비성향 = (소비지출/처분가능소득)×100

출처: 정세정(2022) 재인용

다. 가구특성 및 유형별 소득변화

앞에서 살펴본 바와 같이 코로나19는 소득수준에 따라 그 여파가 상이했다. 그러나 코로나19는 과거의 위기와 달리 경제적 위기로 한정된 것이기 아니기 때문에 소득수준 뿐만 아니라, 그 가구 구성 및 형태에 따라 그 영향이 상이하게 작용했을 가능성이 높다. 코로나19전후 가구 유형별·특성별 소득변화를 보면 다음과 같다.

[그림 3-2]은 가구주의 종사상 지위별로 집단을 구분하여 코로나19 확산 전후 가구의 시장소득과 처분가능소득, 그리고 소득 대비 지출 수준의 변화를 도식화한 것이다. 위의 전체 가구의 소득변화에서도 마찬가지로 2020년 1분기와 2분기에 전년 동기 대비 시장소득은 대부분 유형에서 감소하였다. 특히 임시 및 일용직 근로자 가구주와 자영업자의 시장소득이 두드러지게 감소한 것을 볼 수 있다. 그에 비해 노동시장에서 고용 안정성이 높은 상용직 근로자들의 소득 감소가 적은 편이었다.

[그림 3-2] 2019~2021년 분기별 가구주 종사상 지위별 가구소득 및 지출변화

<상용직 임금근로자>



<임시·일용직 임금근로자>



<고용원이 있는 자영업자>

<고용원이 없는 자영업자>



출처: 정홍원(2023) 재인용

독거가구 여부에 따라서도 소득 및 지출 변화도 상이하게 나타났다. [그림3-3]과 같이 코로나 확산이 본격적으로 시작된 2020년 2분기에는 2인 이상인 가구도 전년 대비 시장소득이 감소하였으나, 같은 시기의 독거가구에 비하면 그 감소량은 상대적으로 낮은 수준이다. 1인가구의 경우 소득 대비 지출 수준도 2인 가구에 비해 경색된 것을 알 수 있다. 이는 사회적 거리두기가 일상화 되면서 1인 가구의 고립이 심화된 것이라 볼 수 있다.(정홍원 외(2023))

[그림 3-3] 2019~2021년 분기별 1인 가구의 소득 및 지출변화

<1인 가구>

<2인 이상 가구>



출처: 정홍원(2023) 재인용

모든 위기에서 가장 우려가 되는 것은 취약계층이라 할 수 있다. 금번 코로나19 상황에서도 빈곤가구, 노인가구의 소득 감소에 대한 우려가 높았으나, 큰 우려와 달리 소득이 크게 급감하는 현상이 야기되지는 않았다. 이는 긴급지원 등 정부의 공적이전 소득의 효과로 인한 것이며, 공적이전 소득의 효과로 파악된다. 소득가구 유형별 소득 변화를 보면, 저소득가구와 아동이 있는 가구, 그리고 한부모가구 모두 2020년 상반기에는 전년과 비교했을 때 시장소득 감소한 것을 볼 수 있다. 그러나 기본적으로 소득수준이 낮은 계층이므로 코로나19로 인한 급격한 소득 감소는 나타나지 않았다. 다만, 한부모 가구의 경우 2020년 2분기에 처분가능소득 대비 소비지출이 감소한 것을 알 수 있다.

취약계층 가구의 소득 및 지출 변화 중 가장 눈에 띄는 것은 노인가구의 소득 및 지출 부분이라 할 수 있다. 코로나19가 확산되어 일상생활이 어려워진 2020년에도 노인가구의 소득은 전년 동기 대비 감소하지 않았으며, 2분기에는 처분가능소득이 대폭 증가했다. 이는 근로소득이나 사업소득을 통한 경제활동이 아닌, 주 소득원이 공적이전 소득으로 이뤄졌기 때문에 비교적 다른 집단에 비해 소득의 증가가 가능했던 것

으로 보인다. 다른 가구유형에 비해 실질적인 소득이 감소하지 않았음에도 노인가구의 소비 대비 지출 수준이 감소한 것은 전반적인 사회적 위기 및 방역조치 활동에 조용한 것으로 보인다.

[그림 3-4] 2019~2021년 분기별 취약계층 가구의 소득 및 지출변화

<저소득 빈곤 가구>

<노인가구>



<아동이 있는 가구>

<한부모 가구>



출처: 정홍원(2023) 재인용

끝으로 연령별에 따른 소득 및 지출변화를 보면 다음과 같다. 코로나19 확산이 본격화된 2020년 2분기에 청년과 중년의 시장소득이 다른 연령대에 비해 상대적으로 크게 감소했다. 그에 비해 35~64세 집단은 생애주기에 따라 본격적으로 경제활동을 하는 시기이며, 비교적 안정적 상태로 경제활동을 하는 비중이 높기 때문에 소득의 변화가 다른 연령층에 비해 크지 않았던 것으로 보인다.

[그림 3-5] 2019~2021년 분기별 연령집단별 소득 및 지출변화

<19~34세 청년>



<35~39세 장년>



<50~64세 중년>



<65세 이상 노인>



출처: 정홍원(2023) 재인용

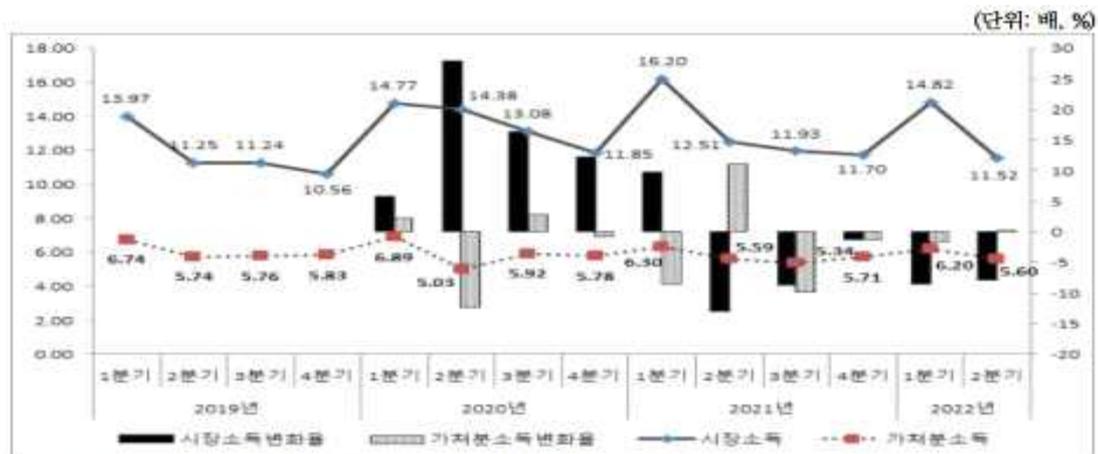
2. 코로나19 전후 소득분배 변화

코로나19 발생 전후의 소득변화가 전반적인 한국사회의 소득분배에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보면 포스트 코비드 이후의 재정전략 수립시 그 대상과 정책방향을 좀 더 면밀히 할 수 있다.

소득분배에 대한 접근을 위해서는 정부의 개입 전후를 구분해서 볼 필요가 있는데, 정부가 개입하기 이전의 시장소득에서의 소득불평등은 코로나19로 인해 조금 더 악화된 것을 알 수 있다. 먼저 소득5분위 배율을 보면, 시장소득을 기준으로 코로나19 발생 직후인 2020년 1분기와 2분기는 전년 동분기 대비 5분위배율이 높아진 것으로 분석되었다. 2019년 1분기 13.97배에서 2020년 1분기 14.77배, 동 기간 2분기는 11.25배에서 14.38배로 모두 배율이 나빠진 것으로 나타났다. 더욱이 2021년과 2022년 1분기에는 소득분배가 더욱 악화된 것으로 분석되었다.

그러나 이는 정부의 노력, 즉 긴급생계비 지원 등 코로나 대응을 위한 정부의 노력을 포함한 가처분소득을 기준으로 한 소득분배는 완만한 변화를 보여주고 있다. 즉 시장소득의 등락에 비해서는 크지 않은 것을 확인 할 수 있다. 오히려 어느 시점에는 전년 동분기 대비 5분위 배율이 낮아지는 경향도 나타나고 있어, 지속적으로 설명하고 있는 시장에서 발생하는 문제를 정부 재정이 완화 혹은 해소하고 있는 것을 확인 할 수 있다. (김태완(2022))

[그림 3-6] 코로나 전후 (균등화)소득5분위 배율 변화



자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료(2019~2021년 분기자료)

출처: 김태완 외(2022) 인용

둘째로 소득 격차 외에 빈곤층 규모의 추이를 보면 다음과 같다. 균등화 시장소득을 기준으로 보면 2019년 1~2분기에 비해 2020년 동일 분기의 저소득(중위소득 30% 미만)은 소폭이지만 규모가 증가하고 있었지만, 2022년 1~2분기에는 다시 2019년 수준을 유지하는 것으로 나타나 시장에서 코로나19의 충격이 빈곤층에서는 점차적으로 줄어드는 것으로 분석되었다.

차상위에 해당되는 중위소득 30~50% 미만의 계층은 2019년에 비해서는 감소하여 이들 일부분이 코로나19 시기에 빈곤층으로 떨어졌을 가능성도 있는 것으로 보인다. 중위소득 50~150%, 중위소득150% 이상에서는 시장소득 측면에서 거의 유사한 패턴을 보여주고 있다. 중간계층의 변화여부에 따라 빈곤층과 고소득층의 규모 역시 함께 변화를 보여주고 있다.

[표3-6] 코로나 전후 소득계층 변화

(단위: %)

구분		시장소득			가처분소득		
		빈곤층	중간층	고소득층	빈곤층	중간층	고소득층
2019년	1분기	21.9	53.9	24.2	17.2	60.7	22.1
	2분기	20.5	56.5	23.0	14.8	64.6	20.6
	3분기	20.3	55.4	24.3	15.2	64.3	20.5
	4분기	19.1	58.3	22.6	14.6	65.1	20.3
2020년	1분기	21.6	53.2	25.3	17.0	59.3	23.7
	2분기	22.4	53.9	23.7	13.7	68.2	18.1
	3분기	21.2	54.1	24.7	15.5	63.1	21.5
	4분기	20.4	56.2	23.4	14.5	65.1	20.4
2021년	1분기	22.8	52.2	25.0	16.6	61.1	22.3
	2분기	21.3	56.5	22.2	15.0	65.4	19.6
	3분기	20.1	56.2	23.7	14.6	66.8	18.5
	4분기	20.0	56.7	23.3	14.7	64.9	20.4
2022년	1분기	21.5	54.1	24.5	15.8	63.2	21.0
	2분기	20.5	57.7	21.8	14.5	64.8	20.7

주: 1) 빈곤층은 중위소득 50% 미만, 중간층은 중위소득 50~150% 미만, 고소득층은 중위소득 150% 이상을 의미
 자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료(2019~2021년 분기자료)

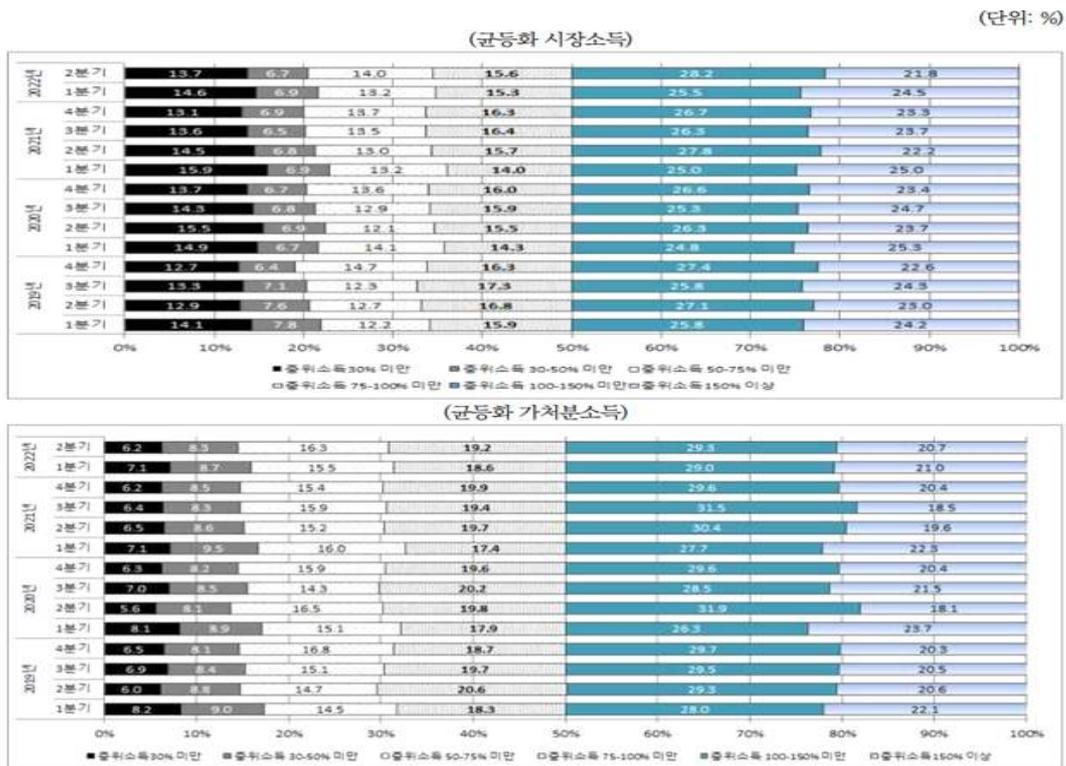
출처: 김태완 외(2022) 인용

균등화 가처분소득을 보면 시장소득에 비해서는, 분기별로 변화 양상이 비슷한 경향을 보여주고 있다. 극빈층에 해당되는 중위소득 30% 미만의 규모는 2019년 1분기가 가장 높은 8.2% 이었지만 이후는 감소하고 있었다. 중위소득 30~50% 미만 구간에서는 2019년 이후에도 유사한 경향을 보여주고 있다. 코로나19 발생이후 저소득층을 대상으로 정부의 지원이 집중되면서 가처분소득을 기준으로 한 변화는 크게 나타나고 있지 않은 것으로 보인다.

즉, 코로나19 발생 직후, 19년에는 시장소득에 의한 빈곤층이 소폭 증가하는 추세였으나, 이는 22년에는 다시 코로나 이전 수준을 찾은 것으로 분석되며, 코로나 시기에 정부 정책으로 인한 빈곤층을 최소화할 수 있었던 것으로 파악된다. (김태완 외(2022), 정홍원 외(2023) 등)

물론 코로나가 본격적으로 확산된 2020년과 일부 영향을 준 2021년에는 저소득층에서는 근로소득이 일부 하락하고, 고소득층에서는 사업소득이 일부 감소하였으나, 전체소득과 정부의 개입이 반영된 가처분소득을 기준으로 할때는 소득이 크게 줄어드는 경향은 보이지 않았다.

[그림 3-7] 코로나 전후 (균등화소득) 중위소득 기준 소득계층 분포



2. 코로나19 소득 변화 대응을 위한 정부의 노력

코로나19 시기의 가계소득의 감소로 인한 빈곤층 증가, 소득불평등 심화를 최소화하기 위한 정부의 노력은 다음과 같다.

정부는 우선 추경을 통한 재정지원을 실시했다. 팬데믹 초기 단계에는 취약한 집단과 그들을 식별하기 위한 기준을 마련하기 어려웠다. 그래서 2020년 상반기에는 저소득층 소비쿠폰 등 전통적인 취약계층을 위한 추가지원과 함께 긴급재난지원금과 같이 보편적 현금지원을 주로 실시했다. 그러나 코로나19의 확산이 본격화 되면서 정부의 대응방식은 변모를 하게 된다. 비록 여타 국가와 같이 도시봉쇄는 아니었으나, 사회적 거리 두기 등으로 실물경기가 위축되면서 사업소득 감소에 대응할 수 밖에 없었다. 이를 위해 소상공인을 대상으로 한 지원과 실업이나 구직 연장 등 고용 취약계층에 대한 지원도 실시했고, 더 나아가 실직위기에 대한 청년이나 여성에 대한 지원도 실시되었다.

그동안 추경에 의한 재정지원 규모는 2020년 76.1조원, 21년도에는 54.3조원 수준으로 이뤄졌다. (정홍원 외(2023))

우리 정부의 이러한 노력은 팬데믹 동안 경색된 경제를 순환시키고 더 취약한 집단의 기초생활을 보장하기 위한 목적 등으로 양적 완화를 시도하였다.

[그림 3-6] 코로나19 확산 전후 OECD 및 한국의 사회지출



자료: OECD, (2023b), Social Expenditure: Aggregated data, OECD Social and Welfare 5 statistics Database). Retrieved from <https://doi.org/10.1787/data=00166-en> 2023. 1. 27.

출처: 김태완 외(2022) 인용

주요 선진국과 사회지출을 비교해 보면, 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 증가하고 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.

이원진(2023)도 코로나19전후 소득분배 변화를 연구했는데 가계금융복지조사를 활용하여 코로나19 전후 소득분배 변화를 단순하게 살펴보면, 코로나19가 시장소득 분배를 악화하였다는 증거는 관찰되지 않았다. 하지만 코로나19의 경제적 충격과 무관한 인구·가구 구조 변화를 통제하면, 코로나19 이전 시장소득 증가 추이 및 시장소득 분배 개선 추이가 2020년에 중단된 것으로 나타나, 코로나19로 인해 2020년에 평균적으로 시장소득이 감소하였고 시장소득 분배가 악화된 것으로 평가했다.

코로나19가 시작된 이후 사적이전소득은 감소하거나 늘어나지 않았지만, 정부 지원이 포함된 공적이전소득의 경우 금액과 증가율에서 크게 늘어난 것을 확인할 수 있다. 특히 2020년 2분기와 2021년 3분기는 거의 전국민을 대상으로 긴급재난지원금, 상생지원금이 지원된 시기로 다른 분기들에 비해 공적이전소득의 증가가 높게 나타나고 있다. 공적이전소득이 증가하는 시기는 정부의 추가경정예산이 집행된 이후로 코로나19 시기 정부 재정책대 정책이 코로나19로 인한 타격을 일정부분 막아낸 것으로 평가될 수 있다.(김태완(2023), 이원진 (2024))

[표3-8] 코로나 전후 (균등화)이전소득 종류별 변화

(단위: 월/천원, %)

구분		이전소득	공적이전소득	사적이전소득	전년동분기 대비 변화율		
					이전소득	공적이전소득	사적이전소득
2019년	1분기	373	216	157			
	2분기	309	188	121			
	3분기	340	210	130			
	4분기	294	188	106			
2020년	1분기	386	241	145	3.6	11.7	-7.6
	2분기	554	434	119	79.2	131.2	-1.4
	3분기	394	273	121	15.8	29.8	-6.8
	4분기	356	229	127	21.1	21.9	19.7
2021년	1분기	455	312	143	17.6	29.4	-1.9
	2분기	383	262	121	-30.9	-39.6	1.1
	3분기	506	369	136	28.3	35.3	12.6
	4분기	374	257	117	5.1	12.2	-7.8
2022년	1분기	493	341	152	8.4	9.4	6.2
	2분기	574	440	134	50.0	67.9	11.3

자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료(2019~2021년 분기자료)

출처: 김태완 외(2022) 인용

코로나가 본격적으로 진행된 2020년과 일부 영향을 준 2021년에는 소득이 낮은 저분위에서는 근로소득 하락을 소득이 높은 고분위에서는 사업소득이 감소하는 모습을 보여주었다. 하지만 전체 소득인 시장소득과 가처분소득을 기준으로 할 경우에는 소득이 크게 줄어드는 경향은 보이지 않았다. 소득별로 살펴본 것과 전체 소득을 기준으로 볼 때 중요한 차이를 발생시키는 점은 위기 국면에서 정부의 재정효과가 많은 영향을 주었기 때문이다. 코로나19라는 전대미문의 위기 상황속에서 국민들의 소득이 크게 줄어는 시점에서 정부는 2020년부터 2022년 상반기까지 8번에 걸쳐 추가경정예산을 투입하였다. 이 결과 외부적으로는 높은 방역성과를 보이면서 내부적으로는 급격히 위기에 처할 위기 가구를 위한 지원이 가능하였다.

한편, 하위집단 분석에서 관찰된 초등학생동거 여성의 소득·빈곤 충격은 코로나19로 인한 돌봄 공백이 가구 내 이차소득자의 노동시장 지위를 하락시켰을 가능성을 시사한다. 또한 고용원 없는 자영업자의 소득·빈곤 충격은 코로나19로 인한 영세 자영업자의경제적 피해가

켰다는 사실을 보여준다. 개인취업소득 2분위, 비취업자, 가구시장소득 2분위 등과 같이 소득 수준이나 노동시장 지위가 낮은 집단의 경제적 피해가 상대적으로 컸다는 사실도 주목할 만하다.

다른 유사 연구에서도 유사한 결론이 도출되었는데, 코로나19의 시장소득 충격에도 불구하고, 2020년 5월 긴급재난지원금, 2021년 9월 코로나 상생 국민지원금과 저소득층, 자영업자, 특수형태근로자, 프리랜서 등에 대한 다양한 지원 덕분에 코로나19 이후 가처분소득 수준 및 분배는 거의 악화하지 않았다. 개인 특성과 코로나19이전의 선형 추이를 통제할 때, 재난지원금은 2020년과 2021년의 소득을 0.090~0.102 로그포인트 증가시켰고, 빈곤과 빈곤갭을 각각 1.4%포인트, 0.8~1.0%포인트 감소시킨 것으로 추정되었다. 대체로 보편적으로 지원된 재난지원금은 코로나19의 소득·빈곤 충격에 대응하는 역할과 코로나19의 경제적 충격과 무관하게 저소득층의 빈곤을 완화하는 역할을 모두 수행하였다. 코로나19 이전 2019년에 크게 확대한 근로·자녀장려금은 2020~2021년에 소폭 축소하였고, 대체로 코로나19의 경제적 충격에 효과적으로 대응하지 못하였다. 국민기초생활보장제도는 코로나19의 빈곤 충격 완화에 일정하게 기여하였지만, 대체로 2018년 주거급여 부양의무자 기준 폐지, 2021년 생계급여 부양의무자 기준 완화 등과 같이 코로나19의 경제적 충격과 무관한 정책적 변화에 따라 확대된 것으로 판단된다.

한편, 코로나19의 고용 충격에 대응하여 고용보험 급여가 일정하게 증가하였지만, 고용·산재보험 급여의 분배 효과는 대체로 근로·자녀장려금과 기초보장급여보다 훨씬 작았고, 코로나19의 시장소득 충격에 대응하기에는 불충분한 수준이었다.(이원진, (2024))

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 (인용성 3차추경 포함) (21.3.29)	21년 2차 추경 (21.7.26)	22년 1차 추경 (22.1.11)
지원규모	11,735원 (지출+103, 세입감소+0.935억)	12,235원	26,135원 (지출+23.7, 세입감소+11.435억)	7,845원	9,335원 (예비 4.8, 기금반영 등 4.535억)	19,435원 (추경 14.9, 예산반영 4.535억)	34,035원	16,035원
사업자			간접고용 안정지원금 0.435원, 9만명 (예비비 등 포함 1.435억)	새활용자금 0.335원, 200명명	비밀취직금 (4.135원, 200명명)	비밀취 직금 0.735원, 300명명 비밀취직금 추가지원 0.635원	희생취직금 0.335원, 170명명	소상공인 신용보상 0.835원, 90명명 소상공인 방역지원금 (10.035원, 12만명)
소상공인			금융지원 0.635원, 10만명 소비쿠폰, 온누리상품권 등 0.435원, 30만명	금융지원 0.535원, 60만명 복합정보 재도전지원금 0.135원, 30만명	임차보증자 1.035원 재기지원 간접고용안정금 (1.035원, 200명명) 사회보장료 등 남부유예(200명명)	간접고용 0.235원, 110명명 차량용자 보상지원금 등 (1.335원명명, △0.835원 명명) 경쟁력 회복(0.535원)		
금융 및 취업지원	금융지원 0.135원 고용유지지원 등 0.635원, 60만명 재기지원 온누리상품권 등 0.435원, 30만명		간접고용안정지원금 0.235원, 9만명 (예비비 등 포함 0.735원)	간접고용안정지원금 0.635원, 9만명	간접고용안정지원금 0.435원, 60만명	간접고용안정지원금 0.535원, 80만명	간접고용안정지원금 0.435원, 60만명	
통근, 모의연서				법안제시 원서비스 기사		법안제시/사 0.0635원, 60명명 간접서비스/사 0.0235원, 3.5만명	법안제시/사 간접서비스/사 등 0.1435원	법안제시/사 서비스/사 등 0.235원, 16.2만명
법안제시 원서비스 기사				법안제시/사 0.0635원, 60명명	법안제시/사 0.0435원, 7.8만명	법안제시/사 0.0635원, 60명명		
물수 노동자					방안특별지원금 0.0635원, 9만명	마스크 지원 0.0435원, 100만명 방안특별지원금 0.0335원, 60만명		
민화 예산인								저소득 분당예산인 활용지원금 (0.135원, 4.8만명)

구분	20년 1차 추경 (20.3.17)	20년 2차 추경 (20.4.30)	3차 추경 (20.7.9)	4차 추경 (20.9.22)	맞춤형 피해지원 대책 (20.12.20)	21년 1차 추경 (맞춤형 피해대책 포함) (21.3.25)	21년 2차 추경 (21.7.30)	22년 1차 추경 (22.2.7)
농어업			농수산물 생산부담 등 0.4조원, 0.4%			농어업 비우려 등 0.2조원, 0.02%	농수업 0.04조원	
생계유지구	저소득층 소비쿠폰 0.6조원, 0.06%		간접복지 0.05조원, 0.05%	위탁가구 간접복지지원 0.4조원 모양가(0.08조원)	저소득층 긴급복지 0.1조원, 0.01%	생계유지쿠폰 0.4조원, 0.04%	저소득층 소비쿠폰 0.3조원	
영유아	특별돌봄쿠폰 0.1조원, 0.01%		이동돌봄특별 0.1조원, 0.01%	비대면학습지원 특별유가 등 0.3조원, 0.03%	가족친화제도, 아이돌봄 등 0.2조원, 0.02%	가족돌봄유가, 아이돌봄 등 0.15조원, 0.02%	결사어음 0.03조원, 0.03%	가족 및 돌봄안락 지원 0.1조원
고용지원	청년취업고용 안정장 등 0.05조원, 0.05%		고용유지, 참여비상용 0.5조원, 0.05%	고용유지 5년 구의 지원 등 0.5조원, 0.05%	고용유지 적응지원 지원 등 0.6조원, 0.06%	고용유지, 청년·여성 합자리 기획 확대 등 0.35조원, 0.04%		
방역지원	의료기관 손상보상 등 0.1조원		인물유전자 예방진료 등 63명 0.03조원, 0.03%	백신구매, 인공호흡기 예방진료 등 0.2조원, 0.02%	공공의료 강화, 손상보상 등 0.85조원	백신구매-검종 0.2조원 방역대응손상보상 등 0.55조원		500여명 의료인(9.5%) 0.2조원 생물안전지원(0.65조원)
기타	지역경제 회복지원 0.2조원 세입경정(0.3조원)	간접재능지원금 (0.2조원)	한국관광진흥 0.4조원(0.2조원, 0.2%) 주세연 금융지원 등 0.4조원	이동통신요금지원 0.4조원 목적제(0.01조원, 0.01%)		통신요금 0.1조원 간접 금융지원 (0.1조원)	국민연금 (0.03조원, 0.03%) 상생노년지원금 (0.7조원)	예비비 0.05조원

주: 대상자는 예산안에 의한 목표치임.

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

3. 소결

코로나19 팬데믹은 전 세계적으로 큰 경제적, 사회적 충격을 야기했으며, 한국도 예외는 아니었다. 코로나19로 인한 경제적 어려움과 이에 대응하기 위한 기존의 사회보장 제도는 그 역할을 수행했음에도 한계가 노정되어 있었다.

많은 학자들이 코로나19로 인해 발생한 고용 충격은 2008년 금융위기보다 짧았고, 소득 충격은 1997년 외환위기보다 약했다고 분석한다(김태완(2020), 이원진(2024), 강두영(2023), 정홍원(2023) 등).

그러나 기존의 사회 보장 제도만으로는 이러한 충격을 충분히 감당하기 어려웠다. 코로나19 확산 이후 몇 년간의 경험을 통해, 고용유지지원금, 실업급여, 긴급복지지원제도, 국민기초생활보장제도 등과 같은 기존의 노동시장 및 소득보장 정책이 대규모 경제위기에 대응하기 어렵다는 한계가 드러났다.

정부는 2020년 5월 긴급재난지원금과 2021년 9월 코로나 상생 국민지원금과 같은 대규모 재난지원금을 지급하였다. 그 외에도 긴급고용안정지원금, 저소득층 한시생활지원, 위기가구 긴급 생계지원, 소상공인 지원, 아동돌봄쿠폰 등 다양한 지원정책을 시행하여 코로나19의 노동시장 및 소득·빈곤 충격을 완화하고자 하였다. 그러나 이러한 정책은 상당부분이 한시적이며, 일회성에 그치는 정책이 상당수이므로 향후 발생할 수 있는 코로나19 같은 팬데믹 상황에서 제도적 역할을 하는 것에는 한계가 있다.

물론 주요 소득 보장 제도로는 근로·자녀장려금, 고용보험, 긴급복지지원제도, 국민기초생활보장제도, 재난지원금 등이 있으나,

근로·자녀장려금**은 2019년에 확대되었으나, 코로나19 충격에 충분히 대응하지 못하였다. 경제활동에 참여한 근로빈곤층을 지원하는 근로·자녀장려금은 고용량 감소에 본질적인 한계가 있었다.

긴급복지지원제도는 코로나19 이후 지원 조건을 완화하여 소폭 확대되었지만, 수급규모와 급여 수준이 매우 낮아 대규모 경제위기에 효과적으로 대응하기 어려웠다.

국민기초생활보장제도는 코로나19의 소득·빈곤 충격 완화에 일정 부

분 기여하였으나, 이는 주로 코로나19와 무관한 정책적 변화에 따른 효과였다. 경기 변동으로 인한 빈곤 충격을 완화하는 자동안정화 기제로 작동할 수 있으나, 수급규모가 작고 가구단위 공공부조이기 때문에 대규모 경제위기에 대응하기 어려웠다.

우리의 현재의 사회보장 체계에서는 두가지 방향으로 제도적·재정적 전략을 마련해야 할 것이다.

우선은 기존의 고용보험의 제도개선을 통한 제기능 강화이다. 코로나19 이후 실업급여 수급규모가 상당히 증가하며, 고용보험이 소득·빈곤 충격을 일정 부분 완화하는 데 기여하였다. 고용보험급여는 임시근로자, 서비스 종사자, 소득 하락 집단 등 코로나19의 경제적 충격을 강하게 받은 집단의 빈곤갭을 감소시켰다(이원진(2024)). 그러나 고용보험의 효과는 충분하지 않았으며, 미래의 경제위기에 대응하기 위해서는 비정형·비공식 노동자, 특수형태근로종사자, 자영업자를 포괄하는 소득기반 고용보험의 확장이 필요하다. 고용보험의 사각지대를 해소하는 것이다.

다른 하나는 노동시장의 변화에 맞는 새로운 제도를 도입하는 것이다. 코로나19 이후 실직뿐만 아니라 근로시간 감축과 불완전 취업이 증가하였으며, 이는 부분실업제도의 필요성을 제시되었다. 또한, 돌봄 공백으로 인한 여성 고용 감소 문제를 해결하기 위해 돌봄 안전망의 강화가 필요하다. 마지막으로, 적절한 급여 수준의 보편적인 상병수당 도입의 필요성이 강조되었다.(구인회 외(2022)) 그러나 이러한 정책적 신규도입 및 제도적 보완이 우리의 재정여건하에서 가능한 지도 함께 고려해야 할 것이다.

제4절 코로나19가 국가재정에 미친 영향

1. 코로나19에 대한 국가별 재정 대응⁵⁾

코로나19 팬데믹은 전 세계적으로 큰 경제적 충격을 가져왔고, 이에 대응하기 위해 각국은 다양한 재정정책을 도입했다. 임병인(2021)은 IMF 자료를 바탕으로 주요 국가들의 코로나19 대응 재정조치 규모와 그 효과를 분석했다. 우리나라 보다 높은 재정조치 비율을 보인 6개국의 재정 대응 전략과 성과를 보면 다음과 같다.

1) 주요국의 재정조치 규모와 확진자수 비교

코로나19대응에 있어 우리나라보다 재정대응 규모가 큰 7개국은 독일, 미국, 일본, 이탈리아, 영국, 프랑스, 스페인이다. 이들 국가 중 일본을 제외한 6개국은 현재 전 세계 최대 확진자 수 10개국에 포함된다. 따라서 이 국가들을 하나의 그룹으로 묶어서 살펴볼 필요가 있다. 코로나 확진자 수가 높은 만큼 대규모의 재정지출이 필수적 이었다는 판단도 가능할 것이다.

해당국가들의 재정조치 규모를 보자면 독일, 이탈리아, 일본, 영국, 프랑스, 미국, 스페인, 한국 순서이다. 그에 비해 코로나19 확진자 규모는 미국, 인도, 브라질, 러시아, 프랑스, 영국, 터키, 이탈리아, 스페인, 독일 순이다. 아래의 각 국가의 재정대응은 대규모 코로나19 확산이 있었던 2020년 기준이다.

1. 미국의 재정대응

미국은 총 5차례의 코로나19 관련 재정대응을 실시했다. 대부분의 재정대응은 코로나19 발생 직후에 결정되고 추진되었으며, 2020년 말의 대규모 확산에 대응하기 위해 5차 대책을 추진했다.

5) 임병인. (2021), '주요국의 코로나19 대응 예산 운용 사례연구', 한국재정학회. 중심으로 재구성

< 미국의 재정 대응 주요 내용 >

- 1차 대책(3월 5일): 방역활동을 위해 83억 달러 규모의 첫 번째 재정조치 실시
- 2차 대책(3월 19일): 가게 및 근로자 지원을 위해 1,920억 달러 규모의 두 번째 재정조치 실시
- 3차 대책(3월 27일): 재난지원금, 고용유지 지원 등을 위해 2.2조 달러의 재정조치 실시
- 4차 대책(4월 24일): 급여보호와 중소기업 지원, 방역지원을 위해 4,830억 달러 규모의 네 번째 재정조치 실시
- 지원 연장(8월 8일): 기존 지원책 연장
- 5차 대책(12월 21일): 추가 경기부양책 9,000억 달러 규모 통과

미국은 다섯 차례의 재정조치를 통해 재난지원금 지급, 고용유지 지원, 방역강화와 치료제·백신개발 지원을 추진했다. 그 중 3월 27일 세 번째로 실시한 2.2조 달러 규모의 경기부양법안(CARES Act)이 가장 대표적인 재정 조치로 평가된다.

2. 독일의 재정대응

독일은 코로나19 위기대응 및 경제회복을 지원하기 위해 두 차례의 추가 예산을 채택했다. 1차 추경은 의료시스템 및 자영업자 지원, 2차 추경은 아동수당 등 가계지원과 중소기업 지원을 중심으로 진행했다.

< 독일의 재정 대응 주요 내용 >

- 3월: 1,560억 유로 규모(GDP의 4.9%)의 조치를 통해 보건 역량 강화, 노동시장 지원, 코로나19로 영향을 받은 기업 및 자영업자 지원
- 6월: 민간소비와 기업투자를 촉진하기 위해 1,300억 유로 규모의 2차 경제지원대책 발표
- 지방정부의 경제지원: 다수의 지방정부가 1,140억 유로의 직접지원과 630억 유로의 대출보증

3. 프랑스의 재정 대응

프랑스는 3월에 기업에 대한 재정 지원과 함께 임금근로자·프리랜서 등에 대한 재정 지원을 시작으로 4월 그 규모를 확대했다. 이후 6월부터는 코로나19로 가장 큰 피해를 입은 산업을 중심으로 지원을 강화했다.

< 프랑스의 재정 대응 주요 내용 >

- 3월: 450억 유로 규모의 대책
- 4월: 1,100억 유로로 확대
- 6월: 코로나19로 가장 큰 타격을 입은 산업 중심으로 재정정책 규모를 1,337억 유로로 늘림
- 총 3,500억 유로 규모의 재정 및 조세 방안 마련

4 이탈리아의 재정 대응

이탈리아는 세 차례의 대책으로 노동자 및 가계에 대한 지원금 지급, 기업 대출 지원, 납세 유예 등의 종합적인 재정 대응을 시행했다.

< 이탈리아의 재정 대응 주요 내용 >

- 3월 11일: 250억 유로 규모(GDP의 1.4%)의 Cura Italia 법령 시행
- 5월 1일: 550억 유로 규모(GDP의 3.5%) 정책 패키지 채택
- 8월 8일: 120억 유로 규모의 세 번째 지원 패키지 채택
- 총 2,000억 유로 이상의 대책 시행

5. 스페인의 재정 대응

스페인 3월과 10월 두 차례에 걸쳐 경기부양책과 경제재건계획을 발표했다.

< 스페인의 재정 대응 주요 내용 >

- 3월 17일: 2,000억 유로 규모의 재정패키지 발표
- 10월 7일: 720억 유로 규모의 경제재건계획 발표

6. 영국의 재정 대응

영국 정부는 경기침체 완화와 고용유지 등을 위해 다양한 지원정책을 지속적으로 시행 중이다. 영국은 올해 GDP성장률을 -11.3%로 전망했고, 재정 상황에 대해서도 2차 세계대전 이후 최악의 해로 평가받고 있다.

< 영국의 재정 대응 주요 내용 >

- 3~4월: 여러 재정대응 정책 발표 및 실행
- 고용유지 지원금, 자영업자 소득지원, 세금 납부 유예, 보조금 지원, 긴급지원 사업대출, 대기업 긴급대출, 미래펀드, 외식비 지원, 취약계층 지원 등 다양한 지원 정책 시행

각국의 재정대응은 코로나19 팬데믹의 경제적 영향을 완화하기 위해 다양한 형태로 이루어졌다. 특히, 미국과 영국은 다른 국가들에 비해 높은 재정 투입을 기록했으며, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등 유럽 국가들도 대규모 재정대응을 통해 경제 회복을 지원했다.

2) 국가별 재정지출, 재정수지 및 부채

그러나 재정지출의 규모나 대응 방식에 있어 국가별로 상당한 정도의 차이가 존재하며, 이러한 차이는 코로나19로 인한 경제 및 고용 충격의 규모와 정도, 개별 국가가 보유한 경제체제, 노동시장구조, 복지체제, 정치체제 등의 제도적 맥락에 따른 것이라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 위의 국가들을 제외한 대부분의 국가들은 재정지출을 통해 대응을 했고, 그 규모를 비교하면 다음과 같다.

코로나19로 인한 전례 없는 경제위기와 고용충격 상황에서 대부분의 국가들은 대규모의 재정지출을 통해 대응했다. [그림 4-16]은 주요 선진국의 코로나19 관련 추가적 재정지출의 규모를 직접지원과 간접지원(유동성, 부채 관련 지원 등)으로 구분하여 제시하였다.

직접지원을 중심으로 살펴보면 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등 북유럽 국가들은 추가적 재정지출의 규모가 상대적으로 낮다(GDP 대비 5% 내외). 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 이탈리아, 독일 등 대륙 유럽 국가들이 GDP 대비 10% 내외의 지출을 보이고 있으며, 영국, 캐나다, 호주, 미국 등 영어권 국가와 일본, 싱가포르 등 동아시아 국가들 중 일부는 코로나19로 인한 추가적인 직접지원에 GDP 대비 15%이상을 지출하였다.

한 가지 주목할 점은 추가적 재정지출의 규모와 복지국가의 제도적 발달 정도가 상당한 정도의 연관성을 보인다는 점이다. 일반적으로 사회민주주의 복지국가로 분류되며 보편적이고 관대한 수준의 복지제도를 보유한 북유럽 국가들의 경우 코로나19로 인한 재정지출 수준이 가장 낮다. 보수주의 유형으로 분류되는 대륙유럽 국가들이 중간 정도, 복지국가의 발달 수준이 가장 낮다고 볼 수 있는 미국, 영국, 캐나다 등 자유주의 유형에 해당되는 국가들이 가장 높은 수준의 재정지출을 보이고 있다. 북유럽 국가들의 경우 보편적이고 관대한, 잘 짜여진 기존의 복지국가 제도들이 코로나19로 인한 충격을 상당부분 흡수하면서 추가적인 재정지출의 필요성이 낮았던 것으로 볼 수 있다. 반대로 복지국가 발달 수준이 상대적으로 낮은 미국, 영국, 캐나다 등의 국가들은 기존의 복지제도로 코로나19로 인한 충격에 대응하기 어려웠고, 이 때문에 추가적인 대규모 지출이 필요했을 것이다.

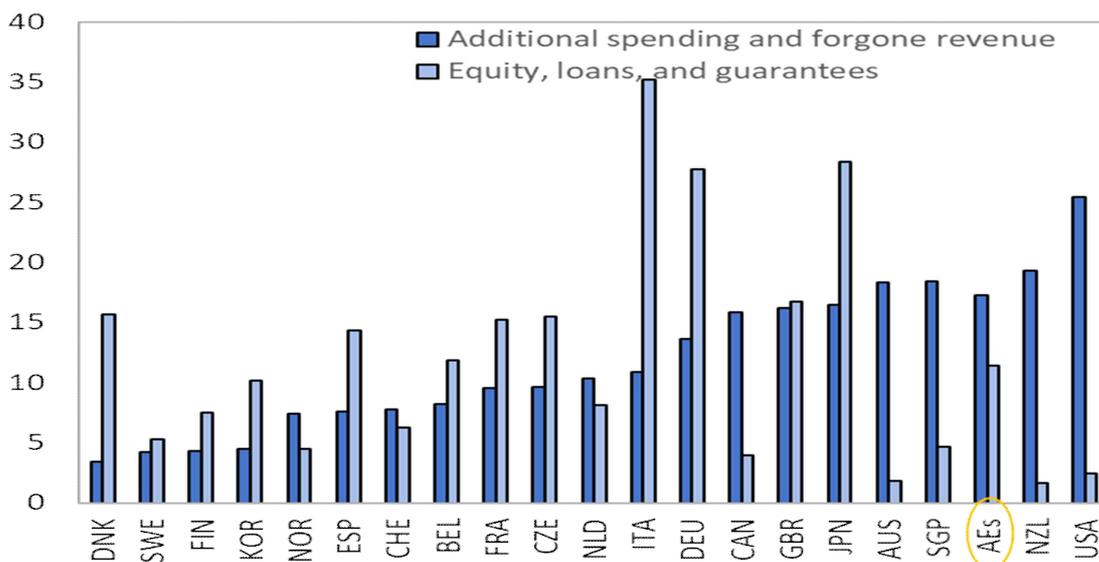
이러한 관점에서 보면 한국은 예외적인 경우에 해당되기도 한다. 한국은 직접지원 약 3.4%, 간접지원 10.2% 정도로 북유럽 국가들과 유사한 낮은 수준의 재정지출을 보였다. 한국의 복지국가 발달 수준 및 다른 국가들의 사례들과 비교할 때 코로나19에 대한 대응이 적극적인 수준으로 이루어졌다고 하기는 어려울 수 있는 것이다.(정홍원, 2022))

이러한 코로나19 위기 전후 주요 선진국들의 재정수지 및 부채비율을 제시한 [표 4-1]을 통해 이러한 사실을 확인할 수 있다. 먼저 재정수지의 경우 많은 국가들이 코로나19 이전부터 일정 수준의 적자재정을 유지하고 있었고, 특히 코로나19가 발발한 2020년 및 2021년 추정치를 보면 코로나19에 대한 대응으로 재정적자 규모가 급격히 증가하였다. 반면 한국은 코로나19 위기 이전 흑자 재정을 유지하고 있었고 코로나19 이후 적자 재정으로 돌아섰지만 2020년 -2.2%, 2021년 -2.9%(추정치)로 재정적자의 폭이 다른 국가들에 비해 매우 낮은 편이다. 국가부채비율의 경우도 코로나19 이전 40% 수준으로 다른 국가들에 비해 낮은 수준이었고, 코로나19 이후에도 2020년 47.9%, 2021년 51.8%(추정치)로 매우 낮은 편이다.

즉, 국가 간 비교의 관점에서 보면, 한국은 비교적 안정적인 재정수지와 부채비율을 유지하면서도 코로나19 대응을 위한 재정지출에는 비교적 소극적이었다는 점을 확인할 수 있다.

[그림 4-1] 국가별 코로나19 관련 추가적 재정 지출

(단위: GDP 대비 %)



주: 2021년 6월 기준

자료: World Economic Outlook (July 2021 Update)

출처: 임병인(2022) 인용

[표 4-1] 코로나19 전후 주요 국가별 재정수지 및 부채비율

(단위: %)

	재정수지				총부채			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
미국	-5.4	-5.7	-14.7	-13.3	106.6	108.2	133.6	134.5
유로존	-0.5	-0.6	-7.2	-7.9	85.8	84.0	98.0	100.1
독일	1.8	1.5	-4.5	-7.2	61.8	59.7	69.7	73.0
프랑스	-2.3	-3.1	-9.2	-9.3	98.0	97.6	115.1	117.2
이탈리아	-2.2	-1.6	-9.5	-11.2	134.4	134.6	155.8	157.8
일본	-2.7	-3.1	-10.7	-9.2	232.5	235.5	254.6	256.5
영국	-2.2	-2.3	-13.5	-11.7	85.8	85.2	103.7	107.0
캐나다	0.3	0.5	-10.9	-7.4	88.8	86.8	117.8	111.0
한국	2.6	0.4	-2.2	-2.9	40.0	42.1	47.9	51.8

주: 2021년 수치의 경우 IMF의 추정치

자료: World Economic Outlook (July 2021 Update)

출처: 임병인(2022) 인용

우리나라는 이러한 소극적인 재정지출이 코로나19 방역이나 경제 위기 극복에 어떠한 영향을 주었는지 추가적 연구 분석이 필요하다.

2. 코로나19 대응 관련 한국 재정수지에 대한 평가⁶⁾

그동안 한국 정부는 코로나19 방역 조치와 더불어 가계와 기업의 경제적 안정을 위해 다양한 노력을 기울였다. 그러나 이에 대한 논란은 여전히 지속되고 있다.

정부의 재정지원 대상 적합성, 지원 규모의 적정성, 지원 방식 등에 대한 다양한 의견과 비판이 존재하며, 재정건전성에 대한 우려도 상존하고 있다. 따라서 그간의 정부 재정정책이 재정수지에 어떠한 결과를 가져왔으며, 경제성장에 미친 영향을 국제 비교를 통해 평가하는 것이 필요하다.

본 연구는 피터슨 국제경제연구소(Peterson Institute for International Economics)는 'How did Korea's fiscal accounts fare during COVID-19 pandemic?'라는 보고서를 기반으로 분석하고자 한다. 이는 제3자의 입장에서 여타 선진국과의 비교를 통해 코로나19 팬데믹에 대한 한국의 재정정책을 객관적인 평가를 하기 위함이다.

1) 코로나19 팬데믹에 대한 한국의 재정정책

첫 번째로, 재정정책 대응을 살펴보면, 한국의 코로나 대응을 위한 공공지출과 손실된 세입 규모는 한국 GDP의 약 6.4%에 해당한다. 이는 IMF의 'Republic of Korea: Staff Report for the 2022 Article IV Consultation'에 따른 것이다. 한국은 의료기관 및 격리 가구 지원, 진단·치료 시설 확충, 백신 개발 촉진 등 공중보건 분야에 약 14조 원(GDP 대비 0.7%)을 추가로 지출하였다. 또한, 가계 및 기업 이전 지출과 사회안전망 강화, 한국판 뉴딜 출시 등에 약 106조 원(GDP 대비 5.5%)을 지출하였다. 공공재산에 대한 세금 감면 및 임대료 인하로 약 3조 원(GDP 대비 0.2%)을 지출하였으며, 중소기업 대출·보증 및 대기업 주식·채권 매입 등으로 약 196조 원(GDP 대비 10.1%)을 지원하였다.

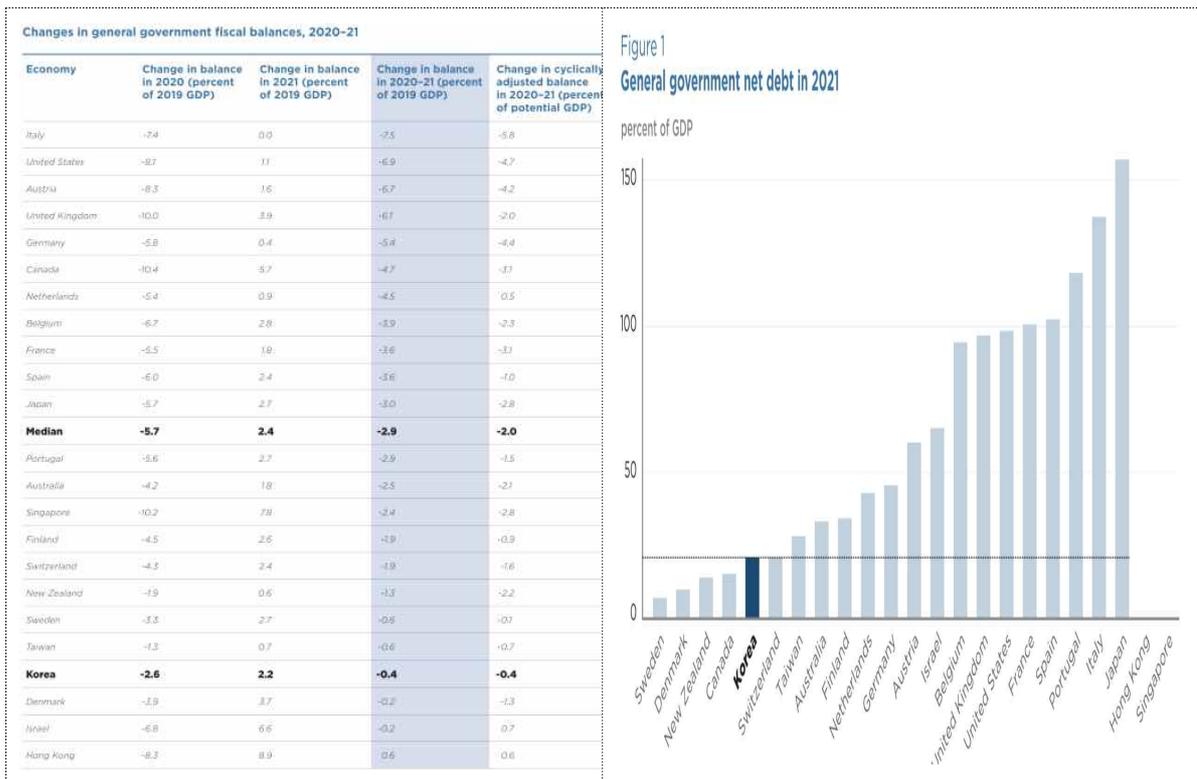
6) 해당 보고서는 본인이 작성한 '코로나19 대응 관련 한국 재정수지에 대한 미 현지 평가를 재구성

이러한 재정정책 대응의 대부분은 지출을 통해 이루어졌으며, 이는 G7 등 다른 선진국도 지출 중심의 지원 방식을 취한 것과 유사하다. 특히, 가계, 근로자, 기업에 대한 재정지원이 가장 큰 비중을 차지하였다.

두 번째로, 재정수지를 살펴보면, 2020~2021년 한국의 일반정부 부문 재정수지 비율은 2019년 GDP 대비 0.4%포인트 감소하였다. 이는 2020~2021년 GDP의 급격한 변화를 감안하여, 비교 가능성을 높이기 위해 2019년 GDP와 비교한 것이다. 이 수치는 선진국 23개국 중 네 번째로 양호한 수준으로, 홍콩(+0.6%포인트), 이스라엘(-0.2%포인트), 덴마크(-0.2%포인트)에 이어 우수한 성과를 보였다. 특히, 2020년에는 23개 선진국 모두 재정수지가 감소하였고, 평균 5.9%포인트 감소한 것에 비해 한국은 2.6%포인트만 감소하였다.

2020~21년 일반정부 재정수지 변화

21년 일반정부 순부채



한국의 재정수지가 상대적으로 덜 악화된 이유는 강력한 경기 회복과 자산시장 활황으로 세수가 늘어난 것이 주요 원인이다. 2020년 8월 부동산 관련 세율 인상과 2021년에도 부동산 가격이 지속적으로 상승하여 세수 증가에 긍정적인 영향을 미쳤다.

2) 선진국과의 경제성장 및 인플레이션 비교

한국의 경제성장을 살펴보면, 2020년 GDP는 0.7% 감소하였고, 2021년에는 4.1% 상승하여 코로나 시기인 2020~2021년 평균 1.7% 성장하였다. 이는 선진국 23개국 중 상위 5위에 해당하는 규모로, 중간값인 0.4%보다 상당히 높은 수준이다.

2020~21년 경제성장률과 인플레이션

Economy	2020 GDP growth	2021 GDP growth	Average 2020-21 GDP growth	2020 CPI inflation	2021 CPI inflation
Denmark	2.4	4.5	3.5	-0.2	2.0
Ireland	-13	8.8	2.4	-0.6	1.8
Singapore	-3.8	4.9	2.2	-0.2	2.2
New Zealand	-1.5	8.1	2.2	1.7	3.9
Korea	-0.7	4.1	1.7	0.5	2.5
Australia	-1.8	5.2	1.7	0.9	2.8
Sweden	-2.2	5.4	1.6	0.7	2.7
United States	-2.8	5.9	1.6	1.3	4.7
Germany	-2.9	4.9	1.4	0.2	1.9
Switzerland	-2.9	4.2	0.9	-0.7	0.6
Netherlands	-3.3	4.9	0.9	1.1	2.5
Median	-3.0	5.5	0.4	0.4	2.5
Belgium	-4.2	4.1	0.4	0.4	3.2
Finland	-4.4	3.9	0.2	0.4	2.1
Canada	-6.1	5.0	-0.6	0.2	3.4
Hong Kong	-6.5	6.4	-0.1	0.2	1.6
Denmark	-7.7	2.6	-0.5	0.4	3.2
France	-7.9	6.8	-0.6	0.3	2.1
Austria	-8.5	4.6	-1.9	1.4	2.5
Italy	-9.1	2.0	-3.6	-0.1	1.9
Japan	-4.7	2.1	-1.3	0.0	0.2
Portugal	-8.2	3.9	-4.4	-0.1	0.8
United Kingdom	-10.3	2.8	-3.7	0.9	2.8
Spain	-11.2	1.2	-2.8	-0.2	3.0

공중보건 및 외부 수요

Economy	Cumulative COVID deaths as of December 2021 (per thousand people)	Oxford Stringency Index, 2020-21 average	Average export growth in 2020-21 (percent)
United Kingdom	2.9	35.7	-4.9
Belgium	2.4	33.2	-4.0
United States	2.4	98.0	1.1
Italy	2.3	37.6	-8.1
Japan	1.8	60.1	-2.0
Alaska	1.8	94.5	-0.5
Portugal	1.8	61.6	-2.7
France	1.8	32.2	-4.2
Denmark	1.3	49.6	2.3
Switzerland	1.4	49.2	3.2
Germany	1.3	68.8	-0.2
Median	1.2	58.0	0.0
Netherlands	1.2	20.1	0.6
Israel	0.9	50.0	5.9
Canada	0.8	64.4	-3.7
Denmark	0.8	48.1	1.0
Finland	0.2	42.4	-0.9
Korea	0.1	51.9	4.6
Japan	0.1	41.8	-0.0
Singapore	0.1	49.7	5.1
Australia	0.1	40.6	-3.9
Spain	0.0	32.9	3.7
Hong Kong	0.0	61.0	5.2
New Zealand	0.0	43.0	-2.9

3) 시사점

미국 현지에서도 한국의 코로나19 대응을 위한 선제적이고 적극적인 재정 정책은 긍정적으로 평가받고 있다. 당시 코로나19 위기 극복을 위한 정부의 적극적인 재정 역할은 시의적절하였으며, 'K-방역'으로 불린 높은 공중 보건과 세계 최고 수준의 의료보장 체계 덕분에 팬데믹 시기에도 경제성장이 가능했다.

향후 미래 팬데믹 대응을 위해서는 인구구조 개혁 등 경제 체질 개선을 통해 성장 잠재력을 높여야 할 필요가 있다. 코로나19 시기 재정건전성이 유지되었지만, 낮은 출산율로 인한 생산연령 인구 감소와 경제 안보 등의 구조개혁은 급선무 과제로 남아 있다.

Ⅲ. 결론

미국은 코로나19 당시 대규모의 재정 지출을 강행했으며, 이는 국가 부채를 늘리는 결과를 야기했다. 그러나 코로나19 당시 미국의 행보는 코로나 위기와 충격을 극복하고자 함과 동시에 포스트 코로나 이후의 사회적 양극화를 선제적으로 대응하기 위함 이었다.

이러한 관점에서 본인은 미국 자국민들은 미국 불평등에 대해 어떻게 인지하고 있는지 의구심을 가지게 되었으며, 이를 해결하기 위한 정부의 노력은 어느 정도의 수준인지 알아보하고자 한다.

또한 코로나와 같은 위기 상황에서는 사회적 양극화를 최소화하기 위해 미국 정부는 어떠한 정책적 노력을 하고 있으며, 이는 국가 예산 마련 과정과 어떠한 관련성이 있는지 알아보하고자 한다.

1. 미국의 경제적 불평등에 대한 자국 평가⁷⁾

1) 검토 배경

세계 강국인 미국도 코로나19로 인한 경기침체를 피할 수 없었으며, 그 여파는 모든 미국인에게 동일하게 미치지 않았다. 코로나 확진 및 사망률, 대공황 이후 높은 실업률 등을 경험하면서 대부분의 미국인은 경제적 불평등이 심화되었다고 인식하고 있다.

* “경기침체의 부담은 모든 미국인에게 똑같이 부과되지 않았습니다. 경기침체를 견딜 수 있는 능력이 가장 부족한 사람들이 가장 큰 영향을 받았습니다.” (20.6, 제롬 파월(연준 이사회 의장))

미국 국민 대부분은 코로나 여파로 경제적 불평등이 심화되었다고 생각하지만, 이에 대한 인식은 다소 상이하다. 대부분의 국민(60%)은 경제적 불평등이 국가 차원의 문제라고 인식하지만, 불평등 완화를 정부의 최우선 정책과제로 여기는 것은 소득계층에 따라 다르다. 저소득층의 50% 이상이 불

7) 본 보고서는 Peterson Institute for International Economics)의 'How to Fix Economic Inequality?' 보고서(2020.9)를 기반으로 본인이 재구성 함

평등 해소를 최우선 정책과제로 여기는 반면, 고소득층은 36%만이 그렇게 생각하고 있다.

미국은 열심히 일해 '아메리칸 드림'을 이루는 사회적 이동이 가능한 국가라고 인식하고 있으나, 실제로는 유럽보다 낮은 수준이다. 소득 하위 5분위 가구의 자녀가 하위 5분위에 머무를 확률은 미국이 33.1%로, 유럽의 30% 미만, 스웨덴의 26.7%보다 높다.

따라서 선진국과의 비교를 통해 미국의 경제적 불평등 현황을 분석하고, 이에 대한 미국 정부의 정책적 성과와 향후 방향을 검토할 필요가 있다.

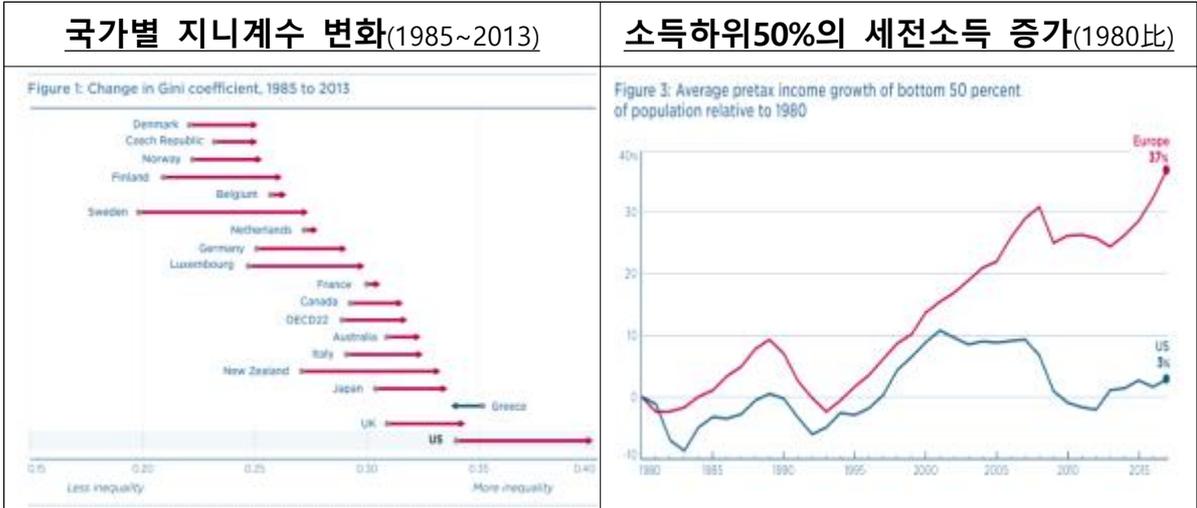
2) 미국 경제적 불평등 현황 분석

피터슨 국제경제연구소(Peterson Institute for International Economics)의 'How to Fix Economic Inequality?' 보고서(2020.9)에 따르면, 미국의 경제적 불평등 수준은 다음과 같다.

2.1) 미국의 경제적 불평등 수준

미국은 1985년 이후 불평등 수준이 가장 높은 국가 중 하나이며, 중산층의 규모도 현저하게 감소하였다(1971년 61% → 2019년 51%). 고소득 20개 국가 대부분이 1985년부터 2013년까지 지니계수가 증가했지만, 미국의 증가율이 가장 높았다.

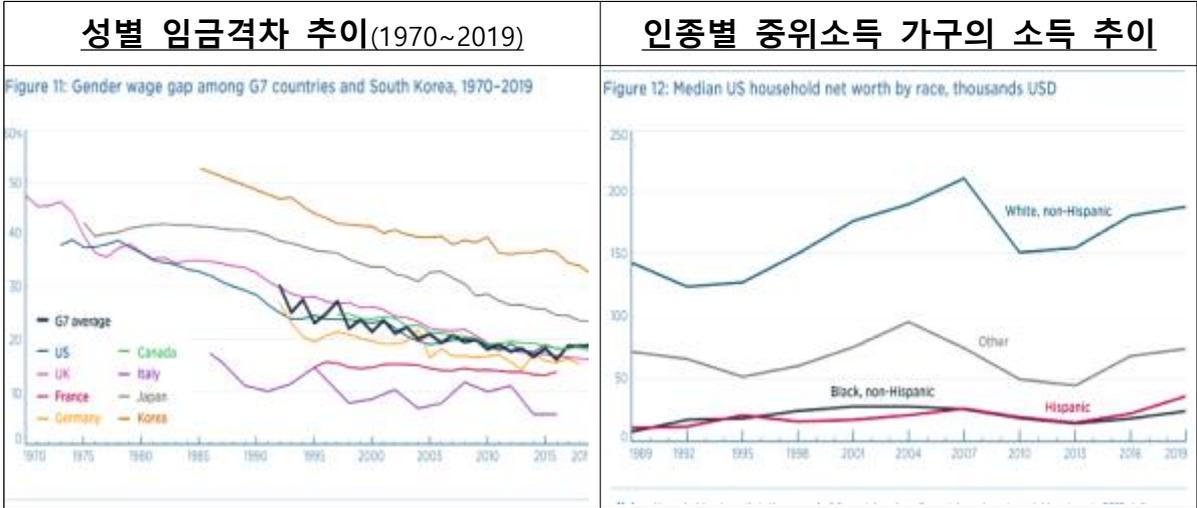
미국과 한국의 지니계수(OECD 통계, 2022년, 시장소득)는 각각 0.512와 0.405로, 미국이 더 높다. 또한, 1980년 이후 유럽 국가의 소득 하위 50% 이하 계층의 세전소득이 37% 증가한 반면, 미국은 3% 증가에 그쳤다.



미국은 소득뿐만 아니라 부(wealth)의 불평등도 선진국에 비해 확연히 높다. 부의 상위 10% 가구가 국가 부의 79%를 차지하는 반면, OECD 27개 국가의 평균은 52%이다. 특히, 2010년 이후 미국 상위 1%가 차지하는 부의 비중은 약 40%에 달하며, 이는 지난 한 세기 동안 볼 수 없었던 수준이다.

2.2) 남성과 여성, 인종 간 소득 격차

남성과 여성의 소득 격차는 줄어들었지만 여전히 지속되고 있으며, 인종 간 부의 격차는 오히려 확대되고 있다. 1970년대 이후 남성과 여성의 임금 격차는 줄었으나, 2005년 이후 정체되고 있으며 2019년 기준으로 미국 여성의 임금은 남성보다 18% 낮다.

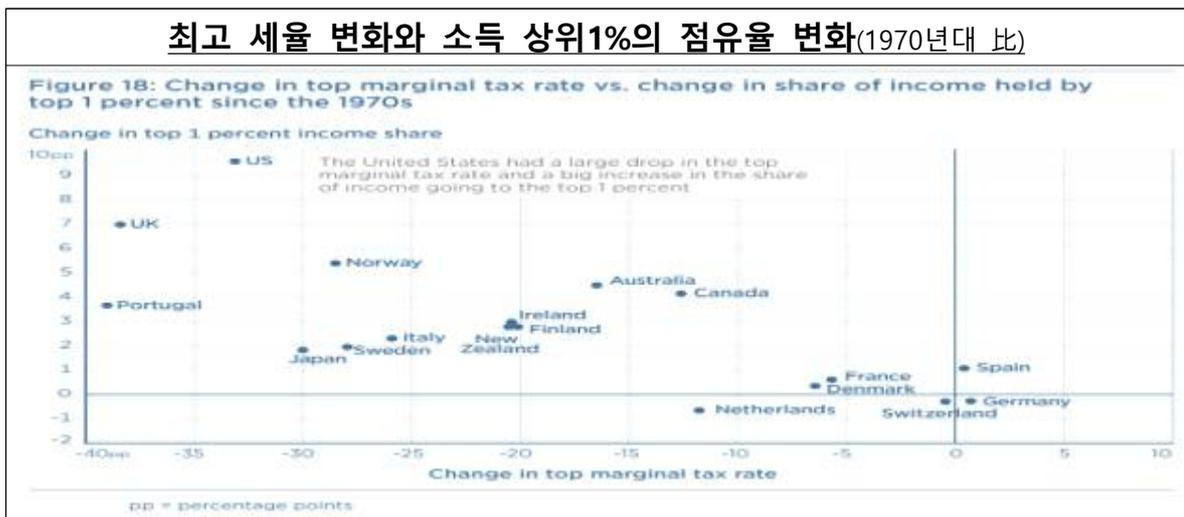


3) 미국 경제적 불평등의 원인

미국의 경제적 불평등의 주요 원인으로서는 기술 발달로 인한 저임금 근로자에 대한 수요 감소, 덜 누진적인 과세체계, 높은 등록금으로 인한 고등교육 기회 감소, 보편적이지 않은 의료보장체계, 최저임금 하락 등이 있다.

70년대 이후 많은 선진국의 최고한계세율 감소로 상위 소득자의 소득 비율이 증가하였으며, 이중 미국의 소득 상위1%의 소득점유율이 가장 높은 비율로 증가했다.

또한, 코로나19로 인해 저임금 근로자의 실직, 의료 서비스에 대한 접근 부족 등으로 불평등이 더욱 심화 되었다.

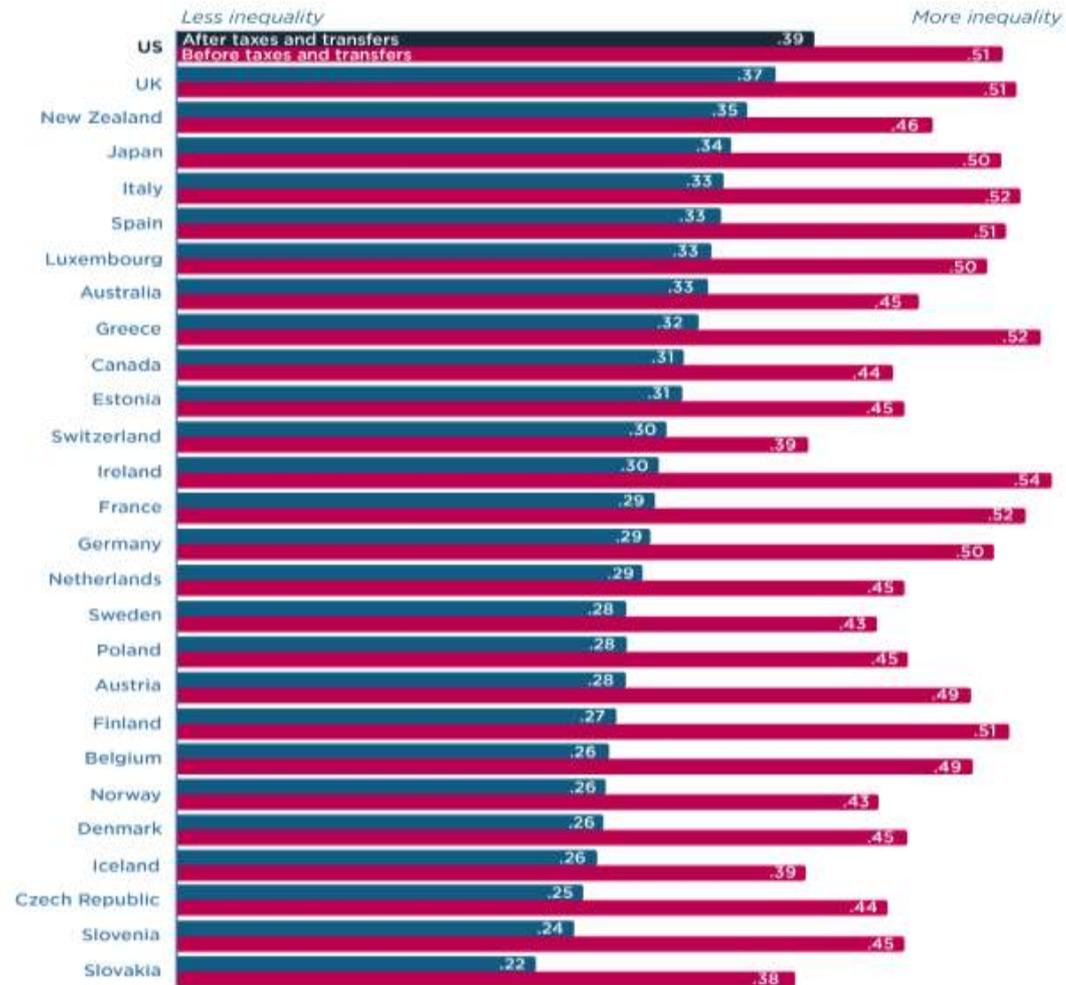


4) 미국 정부의 재분배 정책 효과

미국의 재분배 정책 효과는 다른 선진국에 비해 낮은 수준이다. 세전소득 불평등은 여타 선진국과 유사하지만, 직접세와 정부 이전소득으로 인한 소득 재분배가 덜 이루어져 정부 정책 개입 이후의 불평등이 가장 높은 수준이다.

고소득 국가의 정부 정책효과 전후의 지니계수 비교(2018년)

Figure 20: Gini coefficient before and after taxes and transfers for high-income OECD countries, 2018 or latest available data



그럼에도 불구하고 세금 감면과 사회보장 정책은 1965년 이후 미국의 빈곤율을 12%포인트 낮추는 데 기여하였다. 모든 연령층에서 빈곤 개선 효과가 가장 높은 정부 정책은 사회보장 프로그램과 세금 환급이며, 빈곤을 증가시키는 주요 요소는 의료비 지출로 분석된다.

5) 정책 권고사항

피터슨 연구소(2023)는 미국의 사회적 양극화 상황을 완화하기 위해 다음과 같이 정책 권고사항을 제시했다.

- (세제 정책): 근로소득공제(EITC) 및 자녀세액공제(CTC) 확대, 부유세 도입 및 상속세 유지, 부가가치세 도입, 실업률 일정 수준 이상 시 자동 세금 감면 및 혜택 제공.
- (교육 정책): 보편적 유치원 교육 및 보육, 양질의 고등교육 접근성 향상 (저소득층 학생 보조금 및 장학금 확대), 직업훈련 제공.
- (노동 정책): 필수 저임금 일자리(보육, 간호, 식품 서비스 등) 연방 최저 임금 인상, 일자리 창출 프로그램에 대한 정부 투자 확대.
- (사회안전망): 메디케이드·메디케어 및 푸드스탬프 수급자 요건 완화, 주택 바우처, 실업 수당 확대.

6) 시사점

미국 현지에서는 경제적 불평등에 대한 정부 정책 효과가 높지 않다고 평가되나, 우리나라와 비교할 때 그 효과는 더 높은 수준이다.

* 정부 정책효과(정부 개입 前後 지니계수 차이):

(미국) 0.147, (한국) 0.068

** 정부개입 후 지니계수: (미국) 0.375, (한국) 0.337

향후 우리나라와 미국의 소득 재분배 및 사회안전망 정책과의 차이점을 비교 분석하여 향후 재정 전략 마련 시 고려할 필요가 있다.

2. 미국 연방정부 예산안 처리 관련 동향⁸⁾

1) 검토배경

미국 의회는 9월 30일 24년도 임시예산안을 의결하여 미 연방정부의 부분·일시적 정지(Shut down) 사태를 모면했다.

美 의회 공화당과 민주당의 의견대립으로 예산안 처리가 불투명했으나 임시예산 의결로 45일간 연방정부 행정기능 유지 가능해졌다.

그러나 11월17일까지 ‘우크라이나 지원’ 과 ‘연방정부 예산 삭감’ 등에 대해 민주·공화당이 협의를 해 예산안 본안을 처리해야 하는 상황이나 낙관적 상황은 아니다.

미국 의회 예산안 의결 과정이 한국 경제에 미치는 영향과 국회의 예산안 심의과정에서 고려될 수 있는 시사점을 모색할 필요가 있다.

2) 미국 24년 예산안 관련 동향

2-1) 미국 예산안 처리 과정

미국은 의회가 예산 편성권 및 심의·의결 권한을 가지는 등 주도적 역할을 수행한다. 이는 1974년 의회예산 및 지출거부통제법^{*}에 의한 것이며, 상하원이 각각 예산위원회(CBO)^{**}를 설치하여 예산안을 심의·확정하게 되었다.

* Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974

** Congressional Budget Office '74년 설립, 객관적이고 비당파적인 의회 재정 전문기관

회계연도는 10월1일에 시작되므로 미 상원에서 세출법안이 9월30일까지 통과되어야 한다.

8) 해당 보고서는 미국의 24년 예산안 처리과정이 진행되던 23년도 가을부터 24년 봄에 작성된 것임

※ [그림1] 미국 예산편성 절차

- ▶ 대통령 직속 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB) 각 행정부처에 예산편성지침 전달 → 각 부처 예산요구서 제출 → OMB 검토 조정 → 대통령 최종예산요구서 제출(2월 첫 번째 월요일) → 의회 상하원 예산위원회 합동예산결의안 의결(4.15일) → 하원(6.30일)·상원 세출법안 심의·의결(9.30일)

2-2) 미국 연방정부 섯다운

회계연도 개시일까지 세출법안이 통과되지 못할 경우 연방정부 섯다운이 발생한다. 이로 인해 연방 공무원은 강제 무급휴직에 들어가며, 정부 서비스 일부 중지로 국민들에게 직간접적인 피해가 발생한다. 국립공원 폐쇄, 여권·비자 업무 마비 등으로 관광사업과 항공사 등에 직접적인 피해가 예상된다. 다만, 국방·보건·교통·소방, 전기 및 수도 등 국민의 생명과 재산 보호를 위한 필수 분야는 제외된다.

연방정부 공무원 200만 명의 월급 지급이 지연될 경우, 소비 부진 등으로 미국 경제에 악영향을 미칠 우려가 있다. 골드만삭스는 연방정부 섯다운 시 1주일당 경제성장률이 0.2%p씩 하락할 것으로 예상한다. 미국은 지난 50년간 20여 차례 연방정부 섯다운 사태를 경험하였다.

최근에는 트럼프 행정부 때 ‘멕시코 국경장벽 예산’으로 인해 최장 34일간 지속되었으며, 이 기간 동안 미국 경제에 110억 달러 규모의 손실이 발생했다.

※ [참고2] 미 정부 역대 섯다운 주요 사례(행정부, 해당연도, 섯다운 기간)

- ▶ (지미 카터, '78년, 17일) 항공모함 구매 등 370억달러 국방 관련 법안처리 문제
- ▶ (로널드 레이건, '83년, 3일) 해외원조 지출삭감, 교육비 증액 등
- ▶ (빌 클린턴, '95년, 21일) 지출삭감과 세금인상 문제
- ▶ (버락 오바마, '13년, 16일) 오바마케어
- ▶ (도널드 트럼프, '18년, 34일) 멕시코 장벽 포함 예산안 투표 연기

2-3) 美 24년 예산안 관련 최근 동향

이번 예산안 처리가 난항을 겪는 이유는 공화당의 ‘정부 예산 대폭 삭감’ 요구와 민주당의 ‘우크라이나 지원 예산’ 요구가 첨예하게 갈등을 빚고 있기 때문이다. 섯다운 사태를 방지하고자 2023년 예산과 동결하는 임시예산안을 통과시켜 45일간(11월 17일까지) 연방정부의 지출이 보장되었다.

하원*의 다수를 차지하고 있는 공화당은 바이든 대통령과 합의한 것보다 연방정부 예산을 추가 삭감하는 안을 주장하고 있으며, 민주당은 우크라이나 지원 예산을 고수하고 있다.

* 24년 하원 의석수: 총 435석, 공화당 221, 민주당 212, 공석 2

** 22년도 연방정부 예산 수준인 1조 4천700억 달러 주장

더욱이 미국 하원의장의 해임으로 본 예산안 통과는 더욱 불투명해졌다. 공화당 강경파인 맷 게이츠 하원의원이 임시예산안 처리에 반발해 임시예산을 통과시킨 케빈 매카시 하원의장의 해임 결의안을 제출해임되었다.

※ [참고3] 미국 하원의장 해임 관련 현지 여론

- ▶ (The New York Times, 뉴스 10/3) House Ousts McCarthy From Speakership The vote to oust Kevin McCarthy from the top post in the House, orchestrated by a group of far-right lawmakers, **plunges Congress into chaos.**
- ▶ (The Wall Street Journal, 논평 10/3) Republicans **Cut Off Their Own Heads** **A gang of eight** ousts a Speaker with no plan or replacement in mind. A band of eight Republicans succeeded in ousting Kevin McCarthy as House Speaker on Tuesday, and we trust they're happy. **They now have the chaos** they wanted, though **it isn't clear what else they hope to achieve.** Their clever plan seems to be to cut off their own heads.

3) 시사점

미국 연방정부 섯다운 시 한국 경제에 미치는 영향에 대해 사전에 대비하기 위해 모니터링을 지속할 필요가 있다. 섯다운 시 지출 감소가

소비 위축으로 연결되어 미국 경기 회복세에 부정적 영향을 미칠 경우, 이는 환율, 수출 등 국내 금융시장과 실물경제에 미칠 영향을 사전에 예측하고 대비해야 한다.

한국의 예산 편성·의결 과정에 있어 국회의 역할과 권한에 대해 미국 의회의 사례를 고려할 필요가 있다. 예산 관련 권한이 의회에 편중된 미국의 경우가 우리 예산제도와 비교하여 어떠한 장단점이 있는지 추가로 검토할 필요가 있다.

* [참고4] 한국 24년도 예산 편성절차 및 개요

- ▶ **각 부처 중기사업계획서 제출**(~1.31)
 - : 당해 회계연도부터 5 회계연도 이상의 중기사업 계획서를 기재부장관에게 제출
- **예산편성지침 확정**(~3.31)
 - : 기재부장관은 국무회의 의결, 예산안 편성지침 확정
- **각 부처 예산요구안 제출**(~5.31)
- **정부 예산안 편성**(6~8월)
 - : 기재부는 부처간 형평성·중복여부·낭비요인 등을 고려해 분석·검토
- **정부예산안 국회 제출**(~9.2일: 회계연도 개시 120일 전)
- **국회 예산안 심의**(9~11월)
 - : 국회의장은 예산안을 각 상임위에 회부, 각 상임위는 예비심사후 국회의장 보고
- **국회 예결특위 본심사 종료**(11.30일)
 - : 예결위(50명)에서 예산안 및 세입예산안 부수법안 심사
- **국회 본회의 의결**(12.2일: 회계연도 개시 30일전)
 - : 예결위 심사를 마친 예산안은 본회의에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결

3. 미국 현지 대학 학자금 관련 현황

1) 검토 배경

2024년 4월, 미국 바이든 정부는 대학 학자금 부채 74억 달러를 추가로 탕감하기로 발표하였다. 이는 올해 들어 4번째 정책 발표로, 이로써 총 430만 명이 학자금 1,530억 달러(약 211조 원)를 탕감받게 될 예정이다. 이번 정책은 지난 1월 7.4만 명 49억 달러, 2월 15.3만 명 12억 달러, 3월 7.7만 명 58억 달러에 이은 추가 탕감 정책이다.

< 바이든 정부의 학자금 경감 대책 주요 내용 >

- ▶ SAVE(Saving on a Valuable Education): 학자금대출 상환 소득기준은 상향(연방 빈곤선 150%→225%)하고, 월상환액 비율은 낮춰(연방 빈곤선 초과 소득의 10% → 5%) 상환액 부담을 경감
- ▶ IDR(Income Driven Repayment): IDR 참여인을 대상으로 20년 또는 25년간 대출을 갚으면 남은 대출에 대해서는 연방정부가 탕감
- ▶ 연방정부 장학금(Pell)을 받는 이의 학자금은 2만달러까지 채무를 면제

바이든 대통령은 2020년 대선 공약으로 학자금 채무를 면제하는 정책을 마련하고 2022년 8월 해당 정책을 발표하였으나, 2023년 6월 연방 대법원이 학자금 대출 탕감 정책이 대통령의 권한을 넘어선 것이라고 판결함에 따라 집행이 불가능해졌다. 이에 바이든 행정부는 학자금 채무 탕감 대상 규모를 축소하며 관련 후속 대책을 마련하여 공약 이행에 나섰다.

2) 미국 대학 학자금 현황 분석*

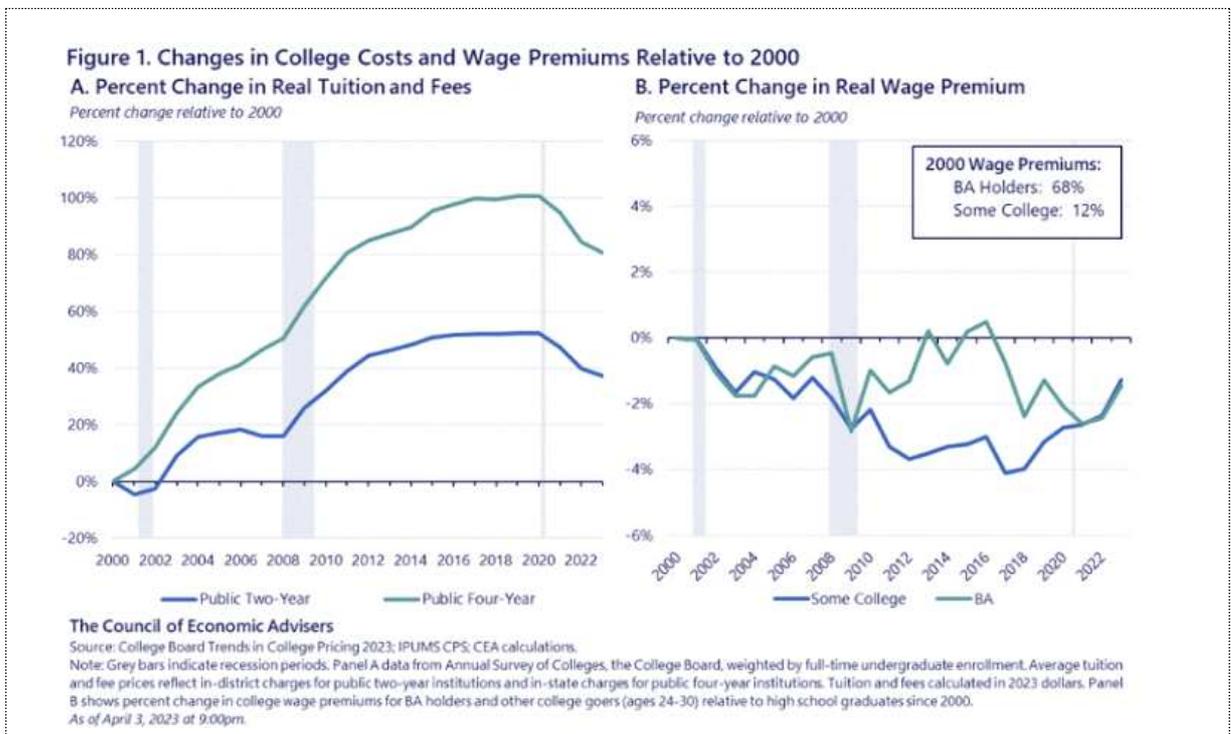
* 출처: 'The Economics of Administration Action on Student Debt', THE WHITE HOUSE('24.4.8).

미국 대학 등록금은 지속적으로 인상되어 주립대 4년제의 경우 2000년 대비 약 80% 정도 인상되었다. 미국 학부생의 70% 이상이 주립대에 재학 중이며, 미국 상위 25개 주립대 학부의 2024년도 평균 등록

금은 \$39,703 (약 5,360만 원, In-state의 경우 \$14,221) 수준이다. 최고 학비는 미시간 대학교의 \$58,072, 최저는 플로리다 대학교의 \$28,659 이다.

이러한 미국의 등록금은 OECD 국가 중에서도 매우 높은 수준이며, 미국 국공립대학의 등록금은 한국의 약 2배 수준이다. 높은 학비로 인해 부유층이 아닌 일반 학생들은 학자금 대출을 받아 진학하거나, 대학 진학을 포기하는 경우가 발생하고 있다.

대학 학비와 임금 프리미엄 변화(2000년 비)



3) 미국 대학 학자금 대출 규모 및 영향

2023년 말 기준 미국 학자금 대출 규모는 1.6조 달러로 미국 GDP의 7.6%를 차지한다. 미국 전체 인구의 약 13% (4,380만 명)가 학자금 대출을 보유하고 있으며, 1인당 평균 잔액은 약 \$37,700 (약 5천만 원)이다. 이는 가계부채의 9%를 차지하는 규모로, 가계 경제 및 소비 지출에 큰 영향을 미치는 변수로 작용하고 있다.

팬데믹 이후 3년 반 동안 유예되었던 대출 상황이 2023년 10월부터 재개됨에 따라 가계 경제 부담 및 소비 둔화가 우려되었으나, 일부의 우려와 달리 대출 상황이 소비자에 미치는 영향은 매달 \$56로 소비 지출 0.1%포인트를 줄이는 데 그친다는 분석이 나왔다.

4) 학자금 탕감 정책 예상 효과와 이슈

학자금 탕감 정책은 경제적으로 취약한 가구에 고등교육의 접근성을 높여주고, 채무자의 부채 감소로 순자산을 증가시켜 재정적 부담을 완화 및 가처분 소득을 높여 삶의 질을 향상시키는 효과가 있다. 또한, 대학 진학의 접근성을 위한 대출 비용을 낮추어 장기적인 경제 성장에 기여할 가능성이 있다.

학자금 탕감 정책은 인종차별 논란, 형평성 논란, 인플레이션 우려, 일반 납세자 불이익 등의 문제를 야기할 수 있다. 학자금 채무자가 상대적으로 흑인 및 중남미계가 많아 특정 인종에게 혜택이 편중된다는 의견, 학자금 대출금을 성실히 상환한 채무자와 학비 부담으로 대학 진학을 포기한 사람들에 대한 형평성 문제, 학자금 탕감이 인플레이션을 악화시킬 것이라는 우려, 학자금 탕감 비용이 세금으로 충당되면서 납세자들에게 더 큰 부담을 지우게 될 것이라는 비판이 존재한다.

5) 시사점

한국의 경우 팬데믹 이후 대학 등 고등교육의 접근성과 청년 일자리를 높이기 위한 노력이 필요하다. 한국의 대학 학자금 대출 규모는 미국에 비해 크지 않지만, 경기 둔화 등으로 상환 대상 학자금 대비 체납액의 비중이 증가하고 있는 상황을 고려해야 한다. 취업 후 학자금 상환제도와 같은 정책을 통해 청년들의 경제적 부담을 완화하고, 고등교육의 접근성을 높이는 노력이 중요하다.

참고문헌

1. 연구보고서

강두용, 민성환, 박성근. (2021). 코로나 팬데믹 이후 1년의 한국경제 - 경제적 영향의 중간평가, 산업연구원.

구인회, 정익중 외. (2021). 코로나 공존 상황에서의 사회안전망 평가 및 포스트 코로나 사회안전망에 대한 방향 연구, 한국사회복지학회.

권혁진, 김성희, 신우진, 황선웅.(2021), 위기대응을 위한 노동시장정책의 제도적 개선 방안, 사단법인사회과학회.

김태완. (2021). 가계동향조사를 통해 본 코로나19이후 소득변화, 코로나 경제위기 1년, 평가와 과제, 소득주도성장특별위원회 연속 토론회, 3월3일.

김태완. (2022). 코로나 전후 소득분배 진단과 정책대응 연구, 한국보건사회연구원.

김현경, 이아영, 함선유, 이병재, 정성미, 양정승. (2022), 코로나19 위기로 인한 근로연령층 사회적 위험의 경험과 대응의 격차, 한국보건사회연구원.

민성환, 박성근(2021), ‘코로나 팬데믹 이후 1년의 한국경제 “, 산업경제연구원

배규식. (2021). ‘코로나19와 일자리’, 코로나 경제위기 1년, 평가와 과제, 소득주도성장특별위원회 연속 토론회, 3월3일.

성재민, 이병희 외(2021), 포스트 코로나 대비 중장기 고용정책 수립, 한국노동연구원

송상윤, 배기원. (2022). 우리나라 고용의질 평가, BOK 이슈노트, 제 2022-22호, 서울, 한국은행.

윤홍식. (2021). 포스트 코로나 시대, 복지, 무엇을 요구할 것인가, 참여연대 발표문.

윤홍식. (2021). 코로나19 팬데믹과 복지국가: 북유럽 복지국가는 왜 지

원에 인색했을까?, 사회과학연구, 28(2), 91-119.

- 이원진, 함선유, 이주미.(2023), ‘코로나19이후 노동시장 및 소득분배 변화’, 한국보건사회연구원
- 정규철, 조덕상, 엄상민, 오지윤, 허진욱.(2021), “코로나 이후의 거시 경제적 과제와 대응 방향”, KDI.
- 정세정, 김태완, 김기수, 최한수.(2020). 코로나19로 인한 소득분배 동향과 정책대응 방안 연구, 한국보건사회연구원.
- 정홍원. (2020). 코로나 이후 시대 사회보장정책의 방향과 과제. 보건사회연구원.
- 정홍원, 김성아, 최혜진, 류진아, 김진욱, 이주하(2023), 코로나19 위기 이후 사회적 위험의 추이와 변동
- 현대경제연구원(2022), 코로나 위기 만 2년만의 경제산업구조 변화와 시사점, ‘현안과 과제’ .

2. 관련 기사 및 해외 자료

‘WHO, 코로나19 비상사태 해제.. 3년 4개월만 사실상 엔데믹 선언(경향신문, 2023.5.5.)

“<https://www.khan.co.kr/national/health-welfare/article/202305052259001>

‘코로나19 심각 경보 해제.. 격리 ‘5일 권고’ 로 전환(SBS뉴스, 05.11)

https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007187267&plink=ORI&cooper=NAVER

‘헤리티지 재단 발표*: [2023 Index of Economic Freedom](<https://www.heritage.org/index/ranking>) - 헤리티지 재단 공식 웹사이트

2. **한국 경제자유지수 상승 관련 기사** : [연합뉴스 - 한국, 경제자유지수 세계 15위](<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230228000000>)

3. ****경제자유지수 분석 기사****: [한국경제 - 경제자유지수 분석](<https://www.hankyung.com/economy/article/20230228000000>)

4. ****헤리티지 재단 보고서 원문****: [Heritage Foundation Report] (
<https://www.heritage.org/international-economies/report/2023-index-economic-freedom>)

1. ****헤리티지 재단 발표****: [Why the U.S. Should Oppose the New Draft WHO Pandemic Treaty](<https://www.heritage.org/global-politics/report/why-the-us-should-oppose-the-new-draft-who-pandemic-treaty>) - 헤리티지 재단

2. ****WHO 팬데믹 조약 관련 정보****: [Zero draft of the WHO CA+ for the consideration of the Intergovernmental Negotiating Body at Its fourth meeting](<https://www.who.int>) - WHO 공식 웹사이트

3. ****미국 정부의 반응****: [The U.S. and the WHO Pandemic Treaty: What You Need to Know](<https://www.foreignaffairs.com>) - Foreign Affairs

4. ****팬데믹 대응 관련 뉴스****: [연합뉴스 - WHO 팬데믹 조약 논의](<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230228000000>)

1. Peterson Institute for International Economics, 'How did Korea's fiscal accounts fare during COVID-19 pandemic?', 2023.6.

2. IMF, 'Republic of Korea: Staff Report for the 2022 Article IV Consultation', 2022.3.### 참고 자료