

[좌담회]  
코로나19대응,  
진단과 평가

일시 | 2020년 4월 24일(금) 오전 11시

장소 | 참여연대 아름드리홀

주최 | 참여연대

## 목차

---

정부의 코로나19 대응 방향에 대한 총괄 평가	4
일자리·고용유지 대책	14
방역과 진료 체계	34
자영업자·중소상공인 대책	43
소득보장, 돌봄과 사회서비스	47
주거세입자·한계채무자 등 민생대책	51

## 프로그램

---

- 11:00 사회 이찬진 참여연대 집행위원장
- 11:10 발표1 정부의 코로나19 대응 방향에 대한 총괄 평가  
윤홍식 인하대 사회복지학과 교수, 참여연대 사회복지위원회 위원장
- 11:20 발표2 일자리·고용유지 대책  
이창근 민주노총부설 민주노동연구원 연구위원
- 11:30 발표3 방역과 진료체계  
변혜진 건강과대안 상임연구원
- 11:40 발표4 자영업자·중소상공인 대책  
김남근 변호사 / 경제민주화넷 정책위원장
- 11:50 발표5 소득보장·돌봄과 사회서비스  
김진석 서울여대 사회복지학과 교수
- 12:00 발표6 주거세입자·한계채무자 등 민생대책  
박현근 변호사 / 참여연대 민생희망본부 실행위원
- 12:10 질의응답

# 정부의 코로나19 대응 방향에 대한 총괄 평가

윤홍식\_인하대 사회복지학과 교수, 참여연대 사회복지위원회 위원장

## 1. 문제제기

- 코로나19라는 예기치 않은 충격으로 세계경제는 1930년 대공황이후 최대의 위기에 직면함(그림 1). 실제로 세계 실질 GDP는 2009년 글로벌 금융위기시 -0.1% 감소했지만, 2020년 코로나19 위기로 인한 감소율은 -3.0%에 이를 것으로 추정(Gopihath, 2020).
- 코로나19 위기는 소비, 투자, 수출 등 총수요의 모든 구성 요소에 동시에 발생.
- 코로나19를 자본주의 생산체제의 근본적 위기(생태, 환경, 이윤율 등)라는 것에 동의하지만, 이러한 관점은 국민국가 차원의 대응을 논의하는 데 실천적 한계가 있음.
- 이에 본 발제문은 현재 코로나19 위기가 갖는 성격을 논하고, 이에 기초해 OECD 주요국과 한국의 대응을 비교 평가하는 방식으로 논의를 전개함.
- 이를 통해 문재인 정부의 코로나19 대응 방향에 대한 제안을 하고자 함.

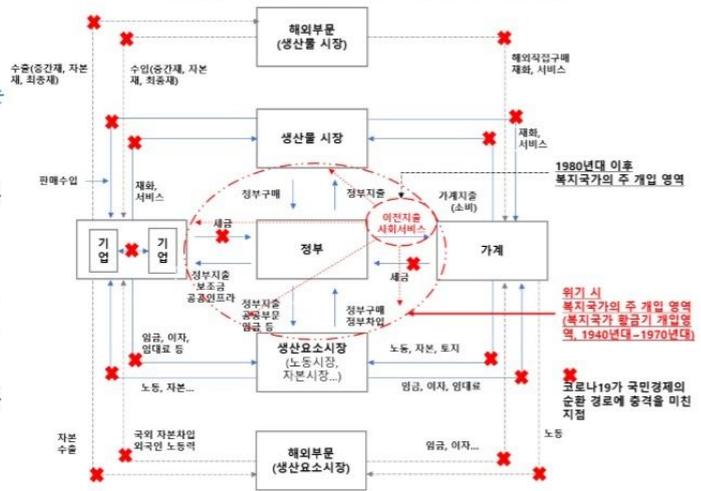


## 2. 코로나19 위기의 정치경제적 성격

### 국민경제순환에 미치는 전방위적 영향

- 코로나19가 이전의 위기와 다른 점은 국민경제의 모든 순환경로에서 수축현상이 동시에 나타나고 있는 점임.
- 2008년 금융위기는 금융위기가 실물경제로 확대된 경우, 소비진작을 통해 금융위기 대응 가능. 그러나 코로나19 위기는 유효가 축소된 것이 아니라 강제적 중단으로 발생(단 취약계층에게 유효수요 문제 발생).
- 정부의 개입 또한 통화정책을 중심으로 한 금융안정화 정책을 넘어 생산물시장, 생산물요소시장, 기업, 가계에 대한 전방위 지원이 필요한 상황임.
- 문제는 충분한 지원이 없을 경우 이번 코로나19 위기는 **회복 불가능한 상처**를 한국은 물론이고 세계경제에 남길 것이라는 점임.
- 특히 복지국가의 관점에서 보면 국가의 역할은 시민의 소득을 보장하고(소득보장과 소득유지), 기업부문과 노동시장에 **직접개입해** 기업(영세 자영업 포함)과 고용을 유지시키는 정책이 필요.

[그림 2] 코로나19 위기가 국민경제순환에 미치는 영향

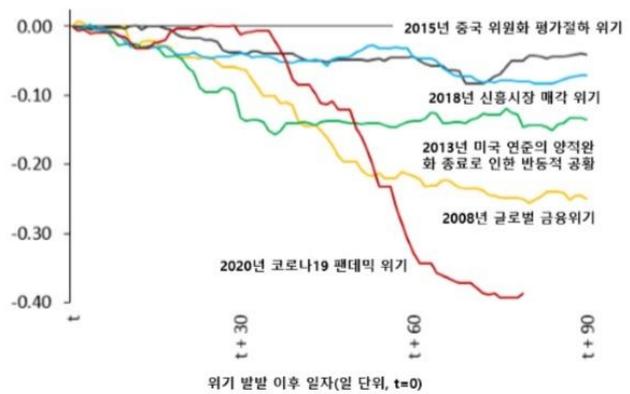


## 2. 코로나19 위기의 정치경제적 성격

### 세계경제의 기관차가 멈춘다

- 코로나19 위기의 또 다른 특징은 세계경제의 성장의 기관차인 중국에서 시작, 주요 선진국을 중심으로 확산되며 신흥시장과 개발도상국에 심각한 영향을 미치고 있다는 점임.
- [그림 3]은 코로나19 위기이후 신흥시장과 개발도상국에서 외국자본의 자본시장에서의 이탈 비중을 보여주는 것으로, 그 영향이 2008년 금융위기보다 심각하다는 것을 확인함.
- 2003년 사스 당시 중국이 세계 GDP(PPP기준)에서 비중은 8.7%에 불과했지만, 2018년 현재 18.6%에 달함(World Bank, 2020). 중국은 전체 관광지출의 18% 담당(Lee, 2020). 글로벌 성장에서 중국의 비중은 2019년 39.2%, 인도16.2%, 아세안 9.8% 등 아시아가 전체 성장의 70.9% 기여(IMF, 2019).
- 글로벌 경제 성장을 견인했던 중국과 신흥시장이 코로나19로 심각한 위기에 처함(IMF, 2019).
- 세계화에도 일정 수준의 타격이 있을 것으로 전망. 코로나19 이후 수출주도 경제의 취약성 증대(citation).

[그림 3] 코로나19 위기가 개발도상국 및 신흥시장에 미치는 영향(자본시장 이탈)



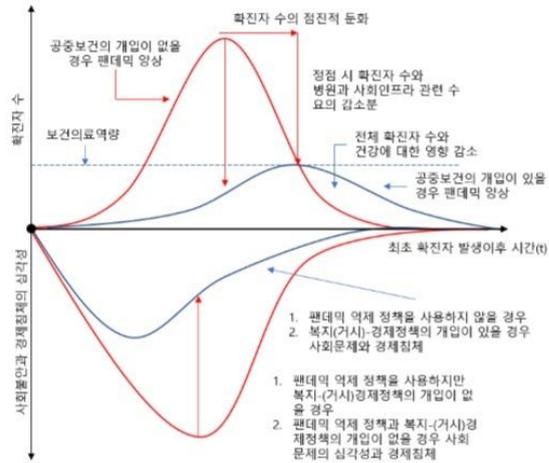
출처: Adrian and Natalucci. (2020).

## 2. 코로나19 위기의 정치경제적 성격

### 방역과 경제의 딜레마

- 정치경제적 측면에서 코로나19의 패러독스는 [그림 4]에서 보는 것과 같이 공중보건정책이 개입하지 않을 경우 코로나19는 시민의 생명을 위협하는 심각한 문제로 확대.
- 반면 방역을 위해 엄격한 통제정책을 실행할 경우 소비, 투자, 수출 등 총수요의 심각한 축소를 유발함. 여기에 자본주의 국가의 기본적인 딜레마가 존재함.
- 시민의 생명과 안전을 지키는 것이 근대국가의 가장 중요하고 기본적인 역할이라고 했을 때, **강력한 공중보건의 개입은 선택의 여지가 없고**, 체제의 장기적인 생존을 위해서도 선택의 여지는 없음.
- 남은 선택은 강력한 방역정책으로 수축된 경제를 강력한 재정과 통화정책으로 완화하는 것만이 유력한 대안.
- 누리에 루비니(Nouriel Roubini)는 선진국의 경우 대략 GDP의 10%이상의 재정정책을 시행할 것을 주장.

[그림 4] 코로나19 위기가 개발도상국 및 신흥시장에

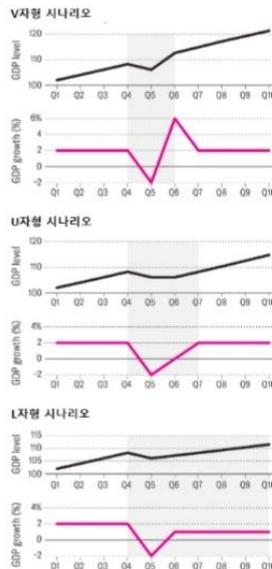


출처: Centers for Disease Control and Prevention, 2017, Baldwin and Mauro, 2020, Goumchas, 2020.

## 2. 코로나19 위기의 정치경제적 성격

### 경제수축의 완화는 가능한 것인가? V, U, I

- 코로나 19로 인한 경제침체가 재정, 통화정책을 통해 [그림 5]는 V 또는 U자형으로 회복될 것으로 전망함(Carlsson-Szlezak et al, 2020; Roberts, 2020). 반면 루비니(Roubini, 2020)는 V, U형 보다는 I자형 추락 예측.
- U, V형 회복을 위해서는 1. 방역과 보건의료에 성공하고, 2. 대규모 재정-통화정책이 수반되어야 하고, 3. 이러한 정책이 인플레이션과 이자율 상승을 유발하지 말아야함(Roubini, 2020).
- 그러나 코로나19는 이미 1만 가지가 넘는 변이가 일어났고, 그중 4,300개가 돌연변이이며, 독성이 가장 약한 바이러스와 비교해 **최대 270배의 독성**을 가진 바이러스 존재(SCMP, 2020) 실질적으로 백신과 치료제 개발이 쉽지 않음.
- 이러한 상황에서 우리가 취할 수 있는 정책은 침체를 막을 수는 없지만, 이를 최대한 완화하기 위해 **방역과 보건의료** 정책을 기본으로 **과감한 복지확대, 고용유지**와 같은 재정정책과 (비전통적인) 통화정책을 수행하는 것임.



[그림 5] 코로나19와 경제침체 유형

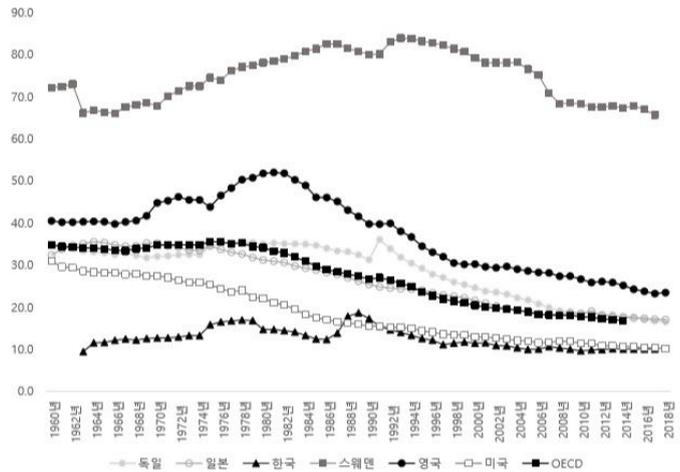
- 코로나19와 같은 Black Swan은 우리가 통제할 수 있는 영역 밖에 있다고 할 수 있음(Roberts는 BS으로 보지 않음).
- **정책불황**을 막는 것이 지금 할 수 있는 일.
- 주식시장 폭락했지만 장기적 관점에서 보면 여전히 높음. 또한 신용 스프레드도 눈에 띄게 증가하지 않음.
- V, 고전적 경제 충격(발생 가능성 높음), U, 경제의 근간에 부분적 충격, 실증필요, I, 경제에 구조적 손상을 준 경우(공급능력 타격), 가능성 낮음(Carlsson-Szlezak et al, 2020, 좌측 그림 출처).

### 3. 코로나19 위기와 정치-경제-복지 (정치)

#### 코로나19, 민주주의는?

- 코로나19 팬데믹이 정치경제의 패러다임 전환을 촉발시키는 역할을 하기 위해서는 코로나19로 인한 정치지형의 변화를 수반해야 함.
- 14세기 유럽의 흑사병은 영주와 농노의 권력관계 변화, 중세 봉건사회 해체, 1929년 대공황, 제2차 대전은 자본과 보수정당의 약화와 좌파, 노동계급의 권력자원 강화가 복지국가 확대로 이어짐. 1973년 오일쇼크는 자본의 힘이 강화 노동의 힘 약화, 복지국가 위기.
- 2008년 금융위기는 권력관계를 바꾸지 못함. 한국의 1997년 IMF위기는 자본권력을 강화하는 계기. 2020년 코로나19 위기 예단하기 어려우나, 현재 노동과 시민사회의 조건을 보았을 때 친-복지진영의 권력자원이 강화될 가능성은 낮아 보임.
- 다만 한국에서는 보편적 복지제도에 대한 시민적 동의 상승(전 국민 지원에 대한 여론 동향)경향은 주목할 만한 변화일 수도 있음.

[그림 6] OECD 주요국과 한국의 노조 조직률, 1960-2018



출처: OECD, 2019, Trade Union.

### 3. 코로나19 위기와 정치-경제-복지 (정치)

#### 코로나19, 민주주의는?

- 예측은 어렵지만 코로나19는 가독이나 위태로운 민주주의의 체제가 더 위태로워질 가능성 있음.
- [그림 7]에서 보는 것처럼 서유럽과 북미의 선진 민주주의의 국가는 2000년대 들어오면서 민주주의의 지수가 낮아지고 있음. 미국은 트럼프 등장 이후 민주주의가 심각하게 위협받고 있고, 서유럽에서는 극우-극좌 포퓰리즘이 힘을 얻고 있음(Levitsky and Ziblatt, 2018).
- 여기에 코로나19로 인한 국가의 통제제가 일상화되는 경험은 서구 민주주의를 더 위태롭게 할 수도 있음.
- 제3세계와 개도국 중 대다수가 민주주의가 훼손된 상태에서 코로나19는 기존의 권위주의 성격을 강화하는 계기가 될 것임(태국, 필리핀 등).
- 실제로 167개국 중 53개국은 권위주의의 체제이고, 38개국은 권위주의와 민주주의가 혼합된 체제, 22개국은 결합수준이 높은 민주주의 국가로 모두 개발도상국임.

[그림 7] 북미와 서유럽의 민주주의 지수 변화, 2006-2019



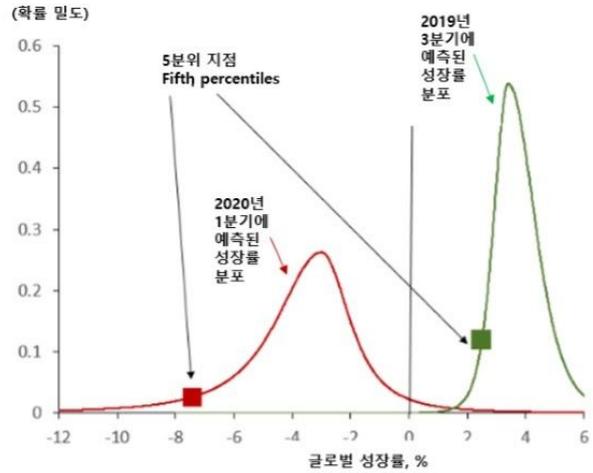
출처: The Economist, 2009-2019.

### 3. 코로나19 위기와 정치-경제-복지 (경제)

#### 통화정책에서 재정정책으로

- 코로나19 팬데믹에 대한 선진국의 대응은 기존의 신자유주의 패러다임의 전환을 가속화 시키고 있음.
- 2008년 금융위기와 2010년 유럽연합의 위기를 계기로 IMF, World Bank, OECD 등 신자유주의를 주도했던 국제기구의 정책기조가 변화하고 있는 가운데 코로나19 팬데믹이 발생했다는 점에 주목할 필요가 있음.
- 재정건전성과 인플레이션 통제를 중심에 놓은 신자유주의 정책이 지난 40년간 자본주의의 위기를 확대했음, 이러한 명백한 증거에 기반해 신자유주의의 첨병 역할을 했던 국제기구가 정책방향을 **재정건전성과 인플레이션 통제에서 고용과 임금**으로 전환하고 있는 가운데 코로나19가 발생.
- 실제로는 통화정책의 내용도 전통적인 이자율을 조정하는 방식에서 양적완화, 회사채 매입 등 비전통적인 방식(**재정정책 같은 통화정책**)으로 변화했음.
- 이러한 경향은 [그림 8]에서 보는 것처럼, 코로나19 위기로 인한 실질GDP 추정이 급격히 부정적으로 변화하면서 가속화되고 있음.

[그림 8] 국제기구의 코로나19 위기로 인한 실질 GDP 추정

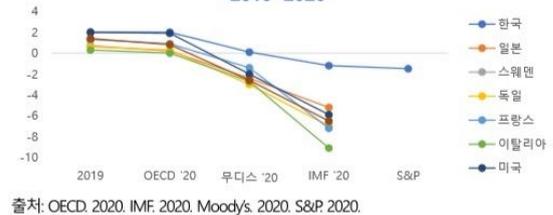


출처: Adrian and Natalucci. 2020.

### 3. 코로나19 위기와 정치-경제-복지 (경제)

- 더욱이 현재 코로나19로 인한 경제위기가 어느 정도로 지속될지를 알 수 없는 상황. 분명한 것은 [그림 9]에서 보는 것처럼 **위기가 심화될 것으로 추정**하고 있음.
- 예를 들어, **한국의 2020년 성장률**은 3월초 OECD는 2.0%로 예측했던 반면, 3월말에 예측한 무디스는 0.1%, 4월초에 예측한 IMF는 -1.2%, 4월 중순에 예측한 S&P는 다시 -1.5%로 낮춤(**2%, 0.1%, -1.2%, -1.5%**).
- 위기가 더 심각한 이유는 코로나19가 회복중인 세계경제에 타격을 가한 것이 아니라 90년 후반부터 장기침체, 특히 08년 금융위기 이후 **장기불황**에 빠진 자본주의에 타격을 주었다는 점.
- [그림 10]을 보면 1980년대 이후 신자유주의화를 통해 수익률을 회복했던 자본주의가 2000년대 후반부터 다시 수익률 저하에 직면했고 이러한 현상은 (예단하기 어렵지만) 자본주의의 종언은 아니더라도 **패러다임 전환**으로 이어질 가능성이 있음.
- 앞서 언급한 것처럼 2000년대 후반 들어서 **신자유주의 국제기구**가 재정안정과 인플레이션 중심에서 임금과 고용중심으로 정책의 무게를 전환하고, **포용성장**, 코로나19 이후 **확장적 재정정책**을 주장하는 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있음.

[그림 9] 국제기구의 코로나19 위기로 인한 실질 GDP 추정 증감율, 2019~2020



출처: OECD. 2020. IMF. 2020. Moody's. 2020. S&P. 2020.

[그림 10] G7의 자본수익률(GDP에 의한 가중치 부여)



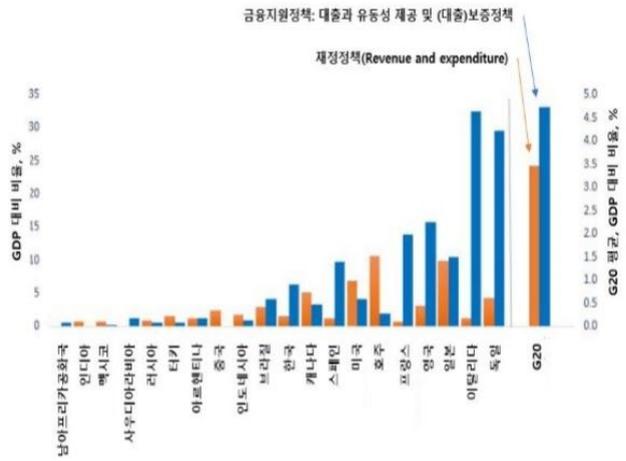
출처: Roberts. 2020.

### 3. 코로나19 위기와 정치-경제-복지 (복지)

#### 고용유지와 창출의 주체로서 복지국가의 귀환

- 코로나 19로 인한 강제적인 소비, 생산, 유통의 단절은 서유럽 복지국가들이 지금까지 경험하지 못했던 초유의 위기임.
- 이런 조건에서 서유럽 복지국가는 1980년대 이후 소득보장과 사회서비스를 제공하는 것으로 제한되었던 복지국가의 역할을 1945년부터 1970년대까지 복지국가 황금시대에 복지국가의 가장 중요한 역할이었던 **고용유지와 고용창출로 확대하고** 있음.
- 핵심적 대응은 **1) 고용유지, 2) 기업지속(자영업지속), 3) 기존의 사회보장제도의 확대**(예, 상병수당, 실업급여의 수급 조건을 완화하고, 대기기간 없이 즉각적 지원 등), **4) 코로나19로 소득을 상실한 시민에 대한 보편적 지원**(사회보장제도에 포괄되지 않는 영역에서임).
- 경제정책의 기초가 통화정책에서 재정정책으로 전환되면서 서유럽 국가들은 전례없이 고용과 소득 보장정책을 확대하고 있음. [그림 11]에서 보는 것처럼 독일의 사례를 보면 재정정책의 규모가 GDP의 5%에 이룸.

[그림 11] G20 주요국의 통화 및 재정지원 정책의 GDP 대비 규모



출처: Gaspar et al. 2020.

### 4. 한국의 코로나19 대응의 성격과 한계 (정부정책과 평가)

#### 1. 코로나19 위기에 대한 문재인 정부 대응의 기본성격

- 1. 중장기적 영향보다는 단기적 위기로 국한. 통상적인 감염병 위기의 성격, 기존의 경제위기 성격에 기초해 **V형 경제회복을 전제**.
- 2. 코로나19가 **사회경제적 위기**라는 인식보다 **기업 중심의 경제위기**라는 인식. 2010년대 후반부터 IMF, World Bank, EU, OECD 등 신자유주의를 신봉했던 국제기구들이 경제정책과 사회정책의 통합적 대응 기제를 구축하고 있는데 반해 **문재인 정부의 거버넌스는 철저히 경제관료 중심의** 대응체계 구축. **구시대적 패러다임(글로벌 흐름에 둔감한 한국의 경제관료)**.
- 3. 긴급한 문제에 대해 **임시적 대응**이 주(긴급지원, 3개월 임시적 확대 등). **구조적 문제**에 대한 대응은 찾기 어려움(노동시장, 사회보장).
- 4. **기업 지원 중심**에 놓고, 중소기업, 자영업, 불안정 노동자, 가계지원은 최소한의 범위에게 대응. 자영업 유지, 고용 유지에 초점을 두고 있는 서유럽 복지국가와는 차이.
- 5. 가계, 노동자, 자영업에 대한 지원도 코로나19로 인해 어려움을 겪는 모든 계층을 보편적으로 지원하는 것이 아니라 **자산소득조사**를 통한 **선별적 지원** 전략을 실행(70% vs. 100% 여전히 논란 중).

[그림 12] 정부의 항목별 주요 지원 규모(조원)



- 7. 코로나19 위기에 대해 근거가 취약한 낙관적 기대로 **'재정건전성' 유지 원칙을 고수**하며 전면적 대응을 회피. [그림 11]에서처럼 G20의 재정지출은 평균 GDP 3.5%, 금융지원은 4.5~5%수준. 독일은 GDP의 5%, 30%에 이룸.

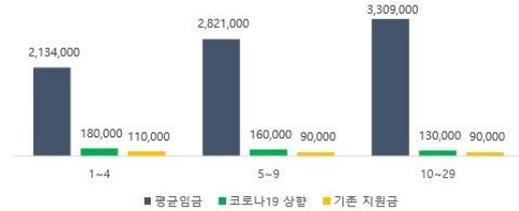
#### 4. 한국의 코로나19 대응의 성격과 한계 (정부정책과 평가)

##### 2. 고용유지를 위한 지원정책

- 첫째, 고용유지의 지원대상이 주로 '고용보험'에 가입한 사업주를 대상으로 이루어지고 제한적 유연화에 머무름.
- **일자리안정자금**의 자격요건을 고용보험 가입자로 제한하고 있음(60만업체, 0.5조) (고용노동부.근로복지공단, 2020; 기재부, 2020). 고용유지지원금 0.9조.
- **고용유지지원금**도 고용보험 가입조건과 근로기준법상의 기준(휴업수당 지급요건 일부 완화) 등으로 특고, 비정규직, 불안정 고용상태에 있는 노동자, **5인 미만 노동자 배제 가능성 높음**(30만명, 0.5조)(기재부, 2020).
- 둘째, 지원금액이 지나치게 낮아 고용주가 고용을 유지할 **경제적 동기를 제공하지 못함**(2조6,611억).
- 일자리안정자금에서 지원하는 임금수준은 최대 8.4%(5인 미만)에서 최소 3.9%(10~29인)에 불과함. 임금의 63%를 지원, 고용유지 동기 약화(기업주 37%부담-외국과 비교), 휴업수당 임금의 70%, 휴업수당의 90%지원.
- 취약계층 직접일자리 3.6조(55만명)(관계부처합동, 2020)

- 2018년 기준 임금근로자 중 고용보험 미가입자는 18.2%(법적 적용 제외자 미포함) (장지연, 박찬임, 2019).
- 특수근로자를 제외한 5인 미만 사업장의 고용보험 가입률 70.4%. **정규직 82.6%, 비정규직 44.9%** (KOSIS, 2019)
- 2017년 기준 **도소매.숙박음식점 고용보험 가입률, 56.3%**. 사업.개인.공공서비스업 가입률 69.1% (고용노동부, 2017).
- **외식업체 고용보험 가입률, 49.8%**. 2017년 (한국외식연구원, 2017).

[그림 13] 평균임금 대비 일자리안정자금 지원



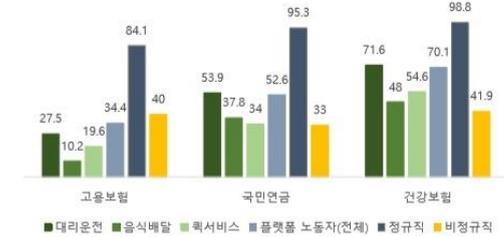
출처: 통계청, 2020. 고용노동부.근로복지공단, 2020.

#### 4. 한국의 코로나19 대응의 성격과 한계 (정부정책과 평가)

##### 3. 불안정 노동자-자영업자에 대한 지원정책

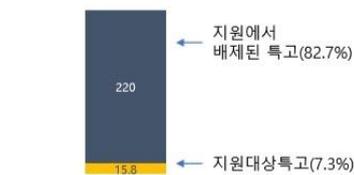
- 코로나19 사태로 불안정 고용상태에 있는 노동자들의 소득상실이 심각한 상황에 진입하고 있음.
- 문제는 불안정 노동자, 특수고용직, 자영업자 등은 고용보험의 대상에서 배제되어 있어 실직과 폐업으로 인한 소득상실에 대비한 공적 소득보장제도는 공공부조를 제외하면 전무.
- 코로나19로 인해 피해를 입은 점포, 100~300만원 지원(19.8만 점포, 0.3조원) (기획재정부, 2020).
- 정부의 대응은 일부 무급휴직근로자는 긴급복지지원제도(월 최대 50, 10만명, 800억), 특고, 프리랜서는 구직촉진수당(월 최대 50, 16만명, 1천억)+긴급복지지원제도(월 50)지급 등(고용노동부, 2020), 고용보험 사각지대 생활안정자금 1.9조(고용유지, 대출 등113만명)(관계부처합동, 2020).
- 코로나19로 인해 가장 먼저 실직과 폐업의 위기에 직면한 사람들이 자영업, 특고, 프리랜서 등 불안정 고용상태에 있는 사람들이라는 점을 고려했을 때 정부의 대응은 제한적이며, 긴급복지제도를 활용하는 방식에서 보듯 자산소득조사를 통한 선별적 방식을 고수하고 있음.

[그림 14] 불안정 노동자의 사회보험 커버리지



출처: 한국고용정보원, 2019. 최기성, 2019. 김유선, 2018

[그림 15] 특고 중 구직촉진수당 및 긴급복지지원제도 대상자 비율



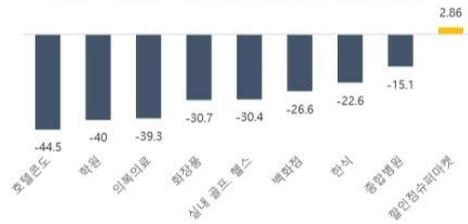
출처: 정부24, 정홍준-장희은, 2018.

#### 4. 한국의 코로나19 대응의 성격과 한계 (정부정책과 평가)

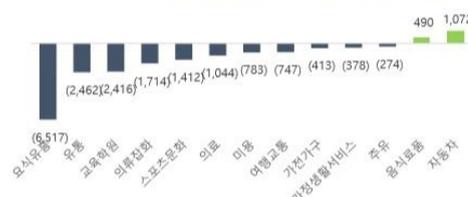
##### 4. 사업유지를 위한 지원(자영업)

- 자영업자 및 소상공인을 위한 정부의 기본 대응은 정책금융(대출, 보증), 세제지원, 피해점포 지원, 공공소유 임대료 완화 중심으로 편재.
- 피해 소상공인 대출만기, 이자상환 유예 신청 가능(6개월). 금리 1.5% 지원자금 확대(12조원, 보증완화), 중소기업인 금융지원.
- 228 민생종합대책, 자발적 임대료 인하에 대해 50% 세액공제.
- 확진자 방문 일시 폐업점포(3백만원), 휴업점포 지원(백만원), 특별재난지역 폐업(2백만원).
- 공공기관 소유재산 임대료 인하. 대구.경북 공공임대로 6개월 50% 감면. 영구임대 임대료 6개월 유예.
- 사업유지를 위해서 필요한 지원은 사업을 유지하기 위해 필요한 운영자금을 직접 지원하는 것인데 이에 대한 대책은 제한적이며, 그 규모도 매우 적은 수준임.
- [그림 16]과 [그림 17]에서 보는 것처럼 신한카드 매출액으로만 측정한 서울시 자영업의 피해규모가 무려 16조원에 이른다는데 점에서 정부는 적절한 지원을 하고 있지 않음.

[그림 16] 서울시 업종별 전년 대비 매출 감소율, %



[그림 17] 서울시 업종별 전년 대비 매출액 감소(억원)



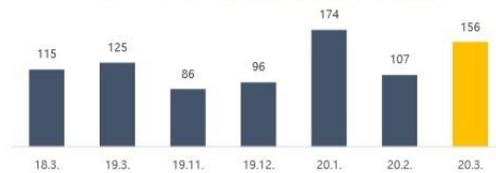
출처: 천관률, 2020. (서울시 빅데이터를 이용한 분석, 신한카드 사용 기준, 2020. 2.10~3.29.)

#### 4. 한국의 코로나19 대응의 성격과 한계 (정부정책과 평가)

##### 5. 가계의 소득보장과 소득유지를 위한 지원

- 코로나19로 인한 실업자가 폭증하고 있는 상황임. 노동부(2020)에 따르면 3월 구직급여 신청자는 전월 대비 45.8% 폭증. 금융위기 당시보다 높음. 자영업의 폐업도 증가하고 있음.
- 더욱이 앞서 언급한 것처럼 수 많은 자영업자와 불안정 고용상태에 있는 노동자들이 사회보험제도로부터 배제되어 있는 상황에서 재난으로 인한 소득상실과 감소에 대한 공적지원이 필요한 상황.
- 이에 정부는 소득 하위 70%, 1,400만 가구에 대해 40~100만원, 일회성 '긴급재난지원금' 시행예정(9.1조). 건강보험료 기준 하위 20~40% 대상, 사회보험료와 전기요금 감면, 유예 조치(제3차 비상경제회의, '20. 3. 30). 저소득층, 청년 직접일자리 3.6조(55만명)
- 그러나 사회보장의 목적이 사회적 위험(재난)으로 인한 소득상실(감소)에 대한 대응을 통해 재난 이전의 생활수준을 유지하는 것이라는 점을 고려할 때, 자산소득조사를 통해 대상을 선별하는 방식은 바람직하지 않음.
- 또한 코로나19의 확산이 전 세계적으로 진행되고 있고, 백신과 치료약 개발시점과 실효성 여부를 판단하기 어려운 상황(SCMP, 2020)에서 일회성 지원은 위기의 심각성을 과소평가했다고 할 수 있음.

[그림 18] 구직급여(실업급여) 신청자 수, 천명



출처: 고용노동부, 2020.

[그림 19] 구직급여(실업급여) 신청자 수, 천명



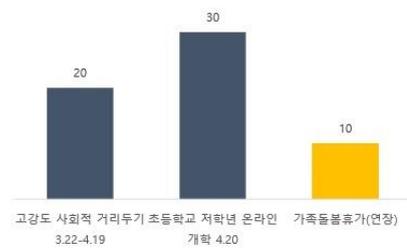
출처: 기획재정부, 2020.을 재구성한 것임

#### 4. 한국의 코로나19 대응의 성격과 한계 (정부정책과 평가)

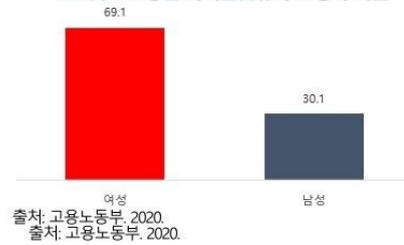
##### 6. 돌봄 서비스 지원

- 고강도 사회적 거리두기로 인한 휴원, 휴교와 질병으로 인해 **여성(가족)의 돌봄 부담** 급증.
- 코로나19 사태가 3개월 가까이 지속되고 있고 언제 종료될지 모르는 상황에서 **최대 10일**의 가족돌봄휴가로는 휴원으로 인해 보육시설을 이용하지 못하고 있는 미취학 아동의 돌봄 문제를 해결하기에는 역부족.
- 현재 대책은 1. 여성이 돌봄 책임을 전담(신청자의 69.0%)(성별분업 강화)하고 2. 친인척 등 가족 자원을 이용해야 하는 상황(고용노동부, 2020).
- 또한 6개월 지속근로 조건은 불안정 고용상태에 있는 노동자와 특고 등 노동자성을 인정받지 못하고 있는 **노동자, 자영업자를 지원 대상에서 배제**함.
- 온라인 개강**은 초등학교 저학년 돌봄 문제를 해결하는 대안이 될 수 없는 상황에서 정부대책 미흡(소득 하위 70%에 대한 특별돌봄쿠폰), 미취학아동, 초등학교 저학년의 돌봄 책임이 여성, 가족에게 강제되는 상황이 지속됨.

[그림 20] 돌봄 필요 기간과 가족돌봄휴가의 불일치



[그림 21] 성별 가족돌봄휴가 신청자 비율

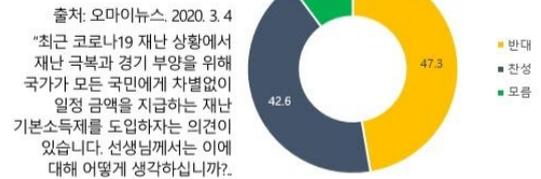


#### 4. 한국의 코로나19 대응의 성격과 한계 (정부정책과 평가)

##### 7. 긴급지원을 둘러싼 쟁점:

- 1. **보편 vs. 선별**. 전염병으로서 코로나19는 모두에게 영향을 미칠 수 있지만, **경제적 위험으로써** 코로나19는 사회경제적 지위에 따라 상이한 영향을 미친다. 또한 사회보장의 **보편성은 위기에 직면한 '누구나'**라는 점에서 보편적이지, (기본소득처럼) 시민 모두를 포괄한다는 의미에서 보편적은 아님.
- 문제는 코로나19로 위기에 직면한 '누구나'를 보편적으로 지원하지 않고 자산소득조사를 통해 선별한다는 것임. 예기치 않은 코로나19에 대한 대응의 기본 원칙이 최대한 일상의 유지라는 점을 고려했을 때, 단순히 모든 시민이 아닌 **위기에 직면한 중산층, 취약계층 등 '누구나'를 지원하는 보편성**이 담보되어야 함.
- 2. **일시적 vs. 제도적**. 이번 코로나19 위기는 한국 사회보장제도의 부실한 민낯을 드러냄. 이에 우리는 코로나19를 **사회보장제도의 보편성을 확대하는 계기**로 삼아야 하고, 긴급지원제도 또한 이러한 원칙에 입각해 제도화할 필요가 있음.
- 3. **중앙 vs. 지방**. 이번 코로나19 위기에 대한 지방자치단체의 선도적 대응이 돌보임. 그러나 **전국적 위기에 대한 기본 대응은 중앙정부를 중심으로** 이루어지고, 지방은 사각지대와 추가지원 등의 보완적 역할을 하는 것이 타당함. **재난지원금 등은 100% 중앙정부의 예산**으로 집행해야 함.

[그림 22] 재난기본소득에 대한 인식 '20. 3. 6



[그림 23] 재난기본소득에 대한 인식 '20. 4. 7





# 일자리·고용유지 대책<sup>1</sup>

이창근\_민주노동부설 민주노동연구원 연구위원

## 1. 현황

· 문재인 정부의 코로나19 대책 중 ‘고용, 실업 및 노동자 소득지원’ 관련 대책 현황은 아래와 같음.

[표 1] 고용·실업 및 노동자 지원 대책 개관(4.22 대책 제외)

구분	대책	주요 내용	예산 규모																							
고용 유지	고용유지지원 금 요건 완화와 지원수준 상향	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ (지원 대상) 고용보험 가입 사업장 + 매출액 15% 감소 등 기존 요건 충족하지 않더라도 '고용조정이 불가피한 사업주(1.29. ~ 「국가 감염병 위기경보」 해제 시까지), 5인 미만 사업장 신청 가능.</li> <li>▶ (지원 요건) 전체 노동시간의 20% 이상을 초과하여 휴업 실시하거나 1개월 이상 휴직을 실시한 경우</li> <li>▶ (지원 내용) 사업주가 지급한 휴업·휴직 수당 일부, 1일 최대 6만 6천 원(*특별 고용지원업종 1일 한도 7만 원), 연간 최대 180일.</li> </ul> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>고용유지조치 기간</th> <th>대상</th> <th>일반 업종</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">기존</td> <td>우선지원 기업</td> <td>2/3</td> </tr> <tr> <td>대기업</td> <td>1/2 또는 2/3* (*노동시간단축률 50% 이상인 경우)</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">2.1.~3.31.</td> <td>우선지원기업</td> <td>2/3 → 3/4</td> </tr> <tr> <td>대기업</td> <td>1/2 → 2/3</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">4.1.~6.30.</td> <td>우선지원기업</td> <td>3/4 → 9/10</td> </tr> <tr> <td>대기업</td> <td>1/2 → 2/3</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">7.1.~7.31.</td> <td>우선지원기업</td> <td>2/3 → 3/4</td> </tr> <tr> <td>대기업</td> <td>1/2 → 2/3</td> </tr> </tbody> </table> <p>특별고용지원업종, 고용유지조치 기간이 2020.3.16.~9. 15.인 경우, 우선지원기업 3/4 → 9/10, 대기업 2/3 → 2/3(노동시간 단축률이 50% 초과 시 3/4)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>&lt;우선지원대상기업 범위&gt;                      산업별로 상시 노동자 수가 다음에 해당되는 기업                      - (제조업) 500인 이하                      - (광업, 건설업, 운수업, 출판영상업, 사회복지서비스업, 과학기술서비스업, 보건업) 300인 이하                      - (도소매업, 숙박음식업, 금융보험업, 예술스포츠업) 200인 이하                      - (그 밖의 업종) 100인 이하</p> </div>	고용유지조치 기간	대상	일반 업종	기존	우선지원 기업	2/3	대기업	1/2 또는 2/3* (*노동시간단축률 50% 이상인 경우)	2.1.~3.31.	우선지원기업	2/3 → 3/4	대기업	1/2 → 2/3	4.1.~6.30.	우선지원기업	3/4 → 9/10	대기업	1/2 → 2/3	7.1.~7.31.	우선지원기업	2/3 → 3/4	대기업	1/2 → 2/3	4,000억 원 추가 증액 (1,004억 원 → 5,004억 원)
	고용유지조치 기간	대상	일반 업종																							
기존	우선지원 기업	2/3																								
	대기업	1/2 또는 2/3* (*노동시간단축률 50% 이상인 경우)																								
2.1.~3.31.	우선지원기업	2/3 → 3/4																								
	대기업	1/2 → 2/3																								
4.1.~6.30.	우선지원기업	3/4 → 9/10																								
	대기업	1/2 → 2/3																								
7.1.~7.31.	우선지원기업	2/3 → 3/4																								
	대기업	1/2 → 2/3																								
	일자리안정자 금 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ (지원 대상) 원칙적으로 30인 미만 고용 사업주 지원. * 예외적으로 공동주택 경비원·청소원, 장애인직업재활·재활·장애인활동지원 기관 종사자 등은 기업 규모에 상관없이 지원, 55세 이상 고령자 및 고용위기지역·산업위기대응지역 사업체 종사자는 300인 미만까지 지원.</li> <li>▶ (지원 요건) 고용보험 가입자 + 1개월 이상 고용이 유지된 월 보수액 215만 원 이하 노동자.</li> </ul>	(추경) 4,964억 원 증액 (2조1,647억원 → 2조6,611억원)																							

<sup>1</sup> 본 발제문은 민주노동부설 민주노동연구원 이슈페이퍼 「문재인 정부 코로나19 대응 비판 - 고용, 실업대책 및 노동자 지원 대책을 중심으로」 (이창근, 2020)를 요약, 발췌하고, 4.22. 제5차 비상경제회의의 결과를 반영한 것임.

		<p>* 일용노동자는 월 실근무일수 10일 이상.</p> <p>▶ (지원 내용) 기존 지원금에 추가로 4개월(2월~5월) 동안 1인당 월 4~7만 원의 임금 지원. 유급휴직·휴업 조치로 고용유지지원금 받는 사업체도 지원대상 포함</p> <p>▶ (시행 시기) 4.6.부터 추가 지원 시작</p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>기존</td> <td></td> <td>코로나 위기 이후</td> </tr> <tr> <td>5인 미만</td> <td>1인당 월 11만 원</td> <td>→</td> <td>1인당 월 18만 원</td> </tr> <tr> <td>5~10인</td> <td>1인당 월 9만 원</td> <td>→</td> <td>1인당 월 16만 원</td> </tr> <tr> <td>10~30인</td> <td>1인당 월 9만 원</td> <td>→</td> <td>1인당 월 13만 원</td> </tr> </table>		기존		코로나 위기 이후	5인 미만	1인당 월 11만 원	→	1인당 월 18만 원	5~10인	1인당 월 9만 원	→	1인당 월 16만 원	10~30인	1인당 월 9만 원	→	1인당 월 13만 원	
	기존		코로나 위기 이후																
5인 미만	1인당 월 11만 원	→	1인당 월 18만 원																
5~10인	1인당 월 9만 원	→	1인당 월 16만 원																
10~30인	1인당 월 9만 원	→	1인당 월 13만 원																
	가족돌봄휴가 지원	<p>▶ (지원 대상) 무급으로 가족돌봄휴가 사용 노동자. 계속근로 6개월 이상 노동자 신청 가능.</p> <p>▶ (지원 요건) ① 가족이 코로나19 확진자, 의사환자, 조사대상 유증상자로 긴급하게 돌봄이 필요한 경우 ② 만8세 이하 또는 초등학교2학년 이하 자녀, 만 18세 이하 장애인 자녀가 휴원·휴교·개학연기 등을 실시하여 긴급하게 돌봄이 필요한 경우</p> <p>▶ (지원 내용) 노동자 1인당 최대 10일까지 지원. 최대 50만 원(부부합산 최대 100만 원) 지원.</p> <p>* 법령(남녀고용평등법) 최대 휴가 사용일 수는 1년 10일.</p> <table border="1"> <tr> <td>구분</td> <td>1차 대책(2.28.)</td> <td>2차 대책(4.9.)</td> </tr> <tr> <td>지원 일수 (노동자 1인당)</td> <td>5일</td> <td>10일</td> </tr> <tr> <td>지원 금액 (1일)</td> <td>5만 원</td> <td>동일</td> </tr> <tr> <td>최대 지원금액</td> <td>노동자 1인당 최대 25만 원</td> <td>노동자 1인당 최대 50만 원</td> </tr> </table>	구분	1차 대책(2.28.)	2차 대책(4.9.)	지원 일수 (노동자 1인당)	5일	10일	지원 금액 (1일)	5만 원	동일	최대 지원금액	노동자 1인당 최대 25만 원	노동자 1인당 최대 50만 원	530억 원				
구분	1차 대책(2.28.)	2차 대책(4.9.)																	
지원 일수 (노동자 1인당)	5일	10일																	
지원 금액 (1일)	5만 원	동일																	
최대 지원금액	노동자 1인당 최대 25만 원	노동자 1인당 최대 50만 원																	
노동자 지원	무급휴직자 지원	<p>▶ (지원 대상) : 일정규모 미만 사업장* 무급휴직 노동자</p> <p>* 자치단체별로 5인·10인·50인 또는 100인 미만 사업장 기준 설정</p> <p>▶ (지원 요건) : 국가감염병 위기경보 수준 "심각" 단계 발령(2.23) 이후 5일 이상 무급휴직</p> <p>* 자치단체에 따라 소액기준(예: 중위소득 100%) 설정하여 저소득자 우선 지원</p> <p>▶ (지원 내용) : 월 최대 50만 원씩 2개월간 고용안정지원금 노동자에게 직접 지급 (* 일부 지자체 1개월 지급)</p>	2,346억 원 (*수혜 예상 인원: 26만 7천 명)																
	지역고용대응 특별지원	<p>▶ (지원 대상) : 특수고용노동자·프리랜서 등 사각지대 노동자</p> <p>▶ (지원 요건) : 2.23 이후 5일 이상 일자리가 끊기거나 25% 이상 소득이 감소한 경우</p> <p>▶ (지원 내용) : 월 최대 50만 원씩 2개월간 생활안정지원금 노동자에게 직접 지급 (* 일부 지자체 1개월 지급)</p>																	
	기타	<p>▶ 단기일자리 제공: 특수고용노동자·프리랜서, 일용직 등 취약계층, 1인당 월 180만 원 지급, 9개 광역자치단체(대구, 대전, 울산, 세종, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남)</p> <p>▶ 훈련생 지원: 직업훈련이 중단되어 훈련수당을 받지 못하는 훈련생, 월 12만 원, 2개월, 4개 광역자치단체(울산, 세종, 충남, 전남)</p>																	
	긴급복지	▶ (지원 대상) : 실직, 휴폐업 등 위기사유*에 해당되고 소득·재산 기준을 충족한	2,000억 원																

		<p>가구, 무급휴업·휴직 노동자, 특수고용노동자 등으로 확대.</p> <p>▶ (지원 요건) : 위기사유 - 실직, 휴·폐업, 중한 질병·부상 등          소득기준 - 기준 중위소득 75% 이하          재산기준 - 대도시 188백만 원, 농어촌 101백만 원          금융재산기준 - 5백만 원          (* 금융·재산기준 완화)</p> <p>▶ (지원 내용) : 가구원 수를 기준으로 지급, 월평균 65만 원          1개월 우선 지원 후, 최대 6개월까지 가능</p> <table border="1" data-bbox="491 448 1308 593"> <tr> <td>가구인수</td> <td>1인</td> <td>2인</td> <td>3인</td> <td>4인</td> <td>5인</td> <td>6인</td> </tr> <tr> <td>지원금액</td> <td>454.900</td> <td>774.700</td> <td>1,002.400</td> <td>1,230.000</td> <td>1,457.500</td> <td>1,635.000</td> </tr> </table>	가구인수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	지원금액	454.900	774.700	1,002.400	1,230.000	1,457.500	1,635.000	<p>증액 (총3,656억 원)</p>
가구인수	1인	2인	3인	4인	5인	6인											
지원금액	454.900	774.700	1,002.400	1,230.000	1,457.500	1,635.000											
<p>건설일용노동자 긴급생활안정 자금 대부</p>		<p>▶ (지원 대상) : 건설일용노동자          ▶ (지원 요건) : 퇴직공제부금 적립일수 252일 이상, 적립원금이 100만 원 이상인          파공제자          ▶ (지원 내용) : 1인당 최대 2백만 원 무이자 대부(건설근로자공제회), 4월~8월          한시적 운용.</p>															
<p>저소득층 구직촉진수당 한시적 도입</p>		<p>▶ (지원 대상) : 2020.1.1.~2020.12.31. 동안 초기상담을 진행하여 3단계에          진입한 저소득층 취업성공패키지 참여자, 일거리가 들어온 특고, 프리랜서 등도          신청 가능. 단, 생계급여 수급자 제외.          ▶ (지원 요건) : 취업성공패키지 3단계 참여자. 기준 중위소득 60% 이하. 구직활          동계획서 작성 및 상호의무협약 체결, 월 2회 이상 구직활동 이행.          * 구직활동 범위 확대: (현행) 타 직업으로의 전환을 상정하고 구직활동 계획수          립 및 이행점검 → (개선) 동사 분야 전문성 향상, 안정적 수입 확보를 위한 제반          활동 등을 구직활동으로 인정          ▶ (지원 내용) : 월 50만 원, 최대 3개월, 단, 65세 이상 월 20만 원(최대 3개월)</p>	<p>508억 원 증액</p>														
<p>청년구직활동 지원금 지급요건 완화</p>		<p>▶ (지원 대상) : 만 18~34세 청년 미취업자          ▶ (지원 요건) : 기준 중위소득 120% 이하(4인 가구 기준 5,699,009원, 2020          년) 가구 청년 중 졸업·중퇴 후 2년 이내인 미취업자(생애 1회 지원).          ▶ (지원 내용) : 월 50만 원, 6개월 지원          ▶ (요건 완화) : 청년구직활동지원금과 취업성공패키지를 상호 연속적으로 활용          가능(4.1.~)</p>															
<p>노인일자리 활동비 선지급</p>		<p>▶ (지원 대상) : 공익활동 참여자 중 희망자          ▶ (지원 내용) : 1개월분 활동비 전액(월 30시간, 27만 원) 선지급</p>	<p>1,435억 원</p>														
<p>특별고용지원업종 지정</p>		<p>▶ (지정 업종) : 여행업, 관광숙박업, 관광운송업, 공연업 특별고용지원업종 지정          고시(3.16.)          (* 2020년 1월 말 기준, 4개 업종의 사업장과 노동자 수는 13,845개소,          171,476명으로 추산)          ▶ (지원 내용)</p> <table border="1" data-bbox="497 1601 1302 1895"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>내용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>사업주</td> <td>고용유지지원금 지원수준 상향, 무급휴직 지원금 지원요건 완화, 고용보험·산업재해보상보험 보험료와 장애인 의무고용 부담금 납부기한 6개월 연장, 건강보험 연체료 미부과 및 보험의 체납처분 집행유예 등.</td> </tr> <tr> <td>노동자</td> <td>생활안정자금 용자 시 △ 상환 기간 연장 △ 소득요건 완화 △ 학자금 용자 확대 △ 직업훈련 생계비 대부 한도 증액 △ 체당금 공인노무사 조력 지원 대상 확대 △ 국민내일배움카드 지원 강화 △ 취업성공패키지 소득요건 면제 등</td> </tr> </tbody> </table>	구분	내용	사업주	고용유지지원금 지원수준 상향, 무급휴직 지원금 지원요건 완화, 고용보험·산업재해보상보험 보험료와 장애인 의무고용 부담금 납부기한 6개월 연장, 건강보험 연체료 미부과 및 보험의 체납처분 집행유예 등.	노동자	생활안정자금 용자 시 △ 상환 기간 연장 △ 소득요건 완화 △ 학자금 용자 확대 △ 직업훈련 생계비 대부 한도 증액 △ 체당금 공인노무사 조력 지원 대상 확대 △ 국민내일배움카드 지원 강화 △ 취업성공패키지 소득요건 면제 등									
구분	내용																
사업주	고용유지지원금 지원수준 상향, 무급휴직 지원금 지원요건 완화, 고용보험·산업재해보상보험 보험료와 장애인 의무고용 부담금 납부기한 6개월 연장, 건강보험 연체료 미부과 및 보험의 체납처분 집행유예 등.																
노동자	생활안정자금 용자 시 △ 상환 기간 연장 △ 소득요건 완화 △ 학자금 용자 확대 △ 직업훈련 생계비 대부 한도 증액 △ 체당금 공인노무사 조력 지원 대상 확대 △ 국민내일배움카드 지원 강화 △ 취업성공패키지 소득요건 면제 등																

\* 관계부처 합동, 기재부, 노동부, 복지부 등 정부 부처와 한국은행이 발표한 보도자료들 바탕으로 필자가 요약 정리함

[표 2] 제5차 비상경제회의 지원 대책 주요 내용

	내용
긴급고용 안정대책	▶ 재직자 고용유지 강화(52만명, +0.9조원) : 특별고용지원업종 지정 확대(+20만명, 0.27조원), 무급휴직 신속지원 프로그램 신설(+32만명, +0.48조원) 고용유지 자금 융자 사업 신설(+0.1조원), 고용유지협약 사업장 인건비 지원(+0.05조원)
	▶ 긴급 고용안정지원금(93만명, +1.5조원) : 고용보험 사각지대의 일정소득 이하 영세 자영업자, 특고프리랜서, 무급휴직자 등. 월 50만 원 × 3개월
	▶ 공공청년일자리 창출(55만명, +3.6조원) : 비대면·디지털 정부일자리(+10만명, +1조원), 취약계층 공공일자리(+30만명, +1.5조원), 청년 디지털 일자리 사업(+5만명, +0.5조원), 청년 일경험 지원(+5만명, +0.24조원), 중소중견기업 채용보조금(+5만명, +0.32조원)
	▶ 실업자 생계재취업 지원(+86만명, +4.1조원) : 구직급여 확대(+49만명, +3.4조원), 청년구직활동지원금 확대(+5만명, +0.13조원), 근로자 생계비 융자 확대(+2만명, +0.1조원), 직업훈련 생계비 대부 확대(2만명, +0.1조원), 취업성공패키지 확대(+11만명, +0.13조원), 실업자 직업훈련 확대(+17만명, 0.3조원)
기업안정 화지원	▶ 기간산업안정기금 조성(+40조원 + a) : 항공, 해운, 자동차, 조선, 기계, 전력, 통신 등 7개 업종 중심. 고용안정, 도덕적 해이 방지(임직원 보수 제한과 주주 배당 제한, 자사주 취득 금지 등), 기업 정상화이익 공유 등을 전제로 지원.
	▶ 소상공인 지원 및 회사채 매입 등 추가 지원(+35조원) : 기존에 발표된 100조원 + a 패키지에 대한 보완 및 추가 조치. 소상공인 금융지원 확대(+10조원), 저신용등급 포함 회사채CP 매입(+20조원), 코로나 피해 대응 P-CBO 공급규모 확대(+5조원)

## 2. 주요 대책 세부 내용 검토

### 1) 고용유지

#### (1) 고용유지지원금 확대

##### ① 현황

- 정부는 코로나19 확산에 따른 고용 충격을 완화하기 위해, 한시적으로 고용유지지원금<sup>2</sup>의 ▲ 지원 요건 완화 ▲ 지원 금액 상향 등의 조치를 취함. 매출액 15% 감소 등 일정 요건을 충족하지 않더라도 코로나19 피해 기업은 고용조정이 불가피한 경우로 인정함. 지원 금액은 기존에 휴업, 휴직수당의 1/2~2/3에서 2/3~9/10까지 상향함. 1일 한도는 6만 6천 원이며, 1년 최대 180일까지 지원받을 수 있음.

<sup>2</sup> 고용유지지원금은 일시적 경영난으로 고용 조정이 불가피하게 된 사업주가 유급휴업, 휴직 등 고용유지조치를 하는 경우 인건비 일부를 정부가 지원하는 제도임.

[표 3] 고용유지지원금 지원 요건 완화

	기존	변경
지원요건	- 고용보험 가입자	- (변경 없음)
	- 매출액·생산량 15% 감소, 재고량 50% 증가, 사업 규모 축소조정, 자동화 등 작업형태 또는 생산방식 변경 등 고용조정이 불가피한 사업주	- 매출액 15% 감소 등 일정 요건을 충족하지 않더라도 코로나19로 인해 피해를 받았음을 입증할 경우 고용조정이 불가피한 사업주로 인정 ('20.1.29. ~ 「국가 감염병 위기경보」 해제 시까지)
	- 전체 노동시간의 20%를 초과하여 휴업 실시 또는 1개월 이상 휴직 시행한 경우	- (변경 없음)

[표 4] 고용유지지원금 지원 금액 상향

구분	대상	일반 업종	
기존	우선지원 기업	2/3	
	대기업	1/2 또는 2/3*( * 노동시간단축률 50% 이상인 경우)	
변경	2.1.~3.31.	우선지원기업	2/3→3/4
		대기업	1/2→2/3
	4.1.~6.30.	우선지원기업	3/4→9/10
		대기업	1/2→2/3
	7.1.~7.31.	우선지원기업	2/3→3/4
		대기업	1/2→2/3

\* 특별고용지원업종<sup>3)</sup>, 고용유지조치 기간이 2020.3.16.~9.15.인 경우, 우선지원기업 3/4→9/10, 대기업 2/3→2/3(노동시간 단축률이 50% 초과 시 3/4)

3

- 고용유지지원금 예산 규모는 애초 1,004억 원이었는데, 추경(3.17.)을 통해 4,000억 원이 추가로 증액되어, 5,004억 원임. 정부는 최대 30만 명까지 지원할 수 있을 것으로 추정함. 3. 27. 현재, 22,360개소, 18만 명의 고용유지조치계획이 신고됨. 한편 2009년 세계금융위기 당시 고용유지지원금은 3,102억 원이 집행됨.

## ② 쟁점과 개선 과제

- 첫째, 고용유지지원금 제도는 '고용보험 가입자'만이 대상이기 때문에, 특수고용노동자 등 고용안전망 밖에 있는 850만 명 노동자는 정책 수혜 대상에서 배제됨.
- 「2020년 2월 고용보험통계 현황」에 따르면, 자영업자까지 포함한 취업자 대비 고용보험 가입자 비중은 절반이 약간 넘는 51.5%이며, 전체 임금노동자(2,056만 명) 대비 비중은 67.8%(1,380만 명)에 불과함.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 여행업, 관광숙박업, 관광운송업, 공연업 ('20.3.16.~)

<sup>4</sup> 고용정보원, 2020년 2월 고용보험통계 현황, 2020.3.30.

- 정홍준(2018)에 따르면<sup>5</sup>, 특수고용노동자 전체 규모는 220만 명에 이를 것으로 추정(2018년 기준 전체 취업자의 8.2%). 이 중 통계청 경제활동인구 부가조사를 통해 임금노동자로 분류되는 특수고용노동자는 대략 50만 명임. 따라서 약 170만 명에 이르는 특수고용노동자는 자영업자로 분류됨.
- 자영업자로 분류되는 특수고용노동자(170만 명)와 임금노동자이지만 고용보험 미가입자(680만 명)를 합한 850만 명의 노동자는 고용유지지원금 혜택에서 제외됨.
- 둘째, 고용보험 가입자라 하더라도 고용위기 시 가장 먼저 피해를 받는 파견. 용역. 사내하청 노동자 등 간접고용 비정규직 노동자가 소속되어 있는 사업장은 현행 고용유지지원금제도 활용이 사실상 불가능함.
- 법적으로는 파견. 용역. 사내하청 사업주가 고용유지조치를 시행할 경우 지원금 신청이 가능함. 단, 사용사업주가 아닌 파견. 용역. 하청 사업주가 직접 신청해야 함.
- 하지만 파견. 용역. 사내하청 등 간접고용 사업체는 대개 여러 사업장에 인력을 파견하거나 업무를 수탁하고 있어서 노동력 변동이 상시적으로 일어남. 이로 인해 고용유지조치 기간 및 종료 이후 1개월간 고용유지 조건을 충족시키기 쉽지 않음.
- 따라서 파견. 용역. 사내하청 등 간접고용 비정규직 노동자의 고용유지 요건을 사용 사업체 기준으로 변경할 필요가 있음. 또는 사용사업주가 직접고용뿐만 아니라 파견. 사내하청 등 간접고용 비정규직까지 포함하여 지원금을 신청하도록 하고 이를 지원하는 방안 등 다양한 정책방안 모색이 필요함.
- 김유선(2019)에 따르면, 2019년 8월 기준 파견. 용역 노동자는 약 80만 명<sup>6</sup>이며, 300인 이상 대기업(고용형태공시제 대상기업)의 사내하청 등 간접고용 비정규직 노동자는 약 88만 명<sup>7</sup>에 달함.

<sup>5</sup> 정홍준, 장희은(2018), 『특수형태 근로종사자(특수고용)의 규모 추정을 위한 기초연구』, 한국노동연구원.

<sup>6</sup> 김유선(2019), 「비정규직 규모와 실태-통계청 경할 부가조사(2019년 8월) 결과-」, 이슈페이퍼, 한국노동사회연구소.

<sup>7</sup> 김유선, 박관성(2019), 「대기업 비정규직 규모-고용형태공시제 결과(2019년 3월 현재)」, 이슈페이퍼, 한국노동사회연구소.

- 셋째, 고용유지지원금 제도 자체는 고용유지조치를 취하는 경우 5인 미만 사업장도 신청할 수 있지만, 제도의 설계 자체가 근로기준법상 휴업·휴직수당의 일부를 사업주에게 지급하는 방식이기 때문에, 근로기준법의 해당 조항이 적용되지 않으면서<sup>8</sup> 휴업·휴직수당을 기대하기 어려운 대다수 5인 미만 사업장 노동자는 실질적인 혜택을 받기 어려움.
- 5인 미만 사업장은 근로기준법 적용에서 원칙적으로 제외되며, 대통령령에 따라 일부 조항을 적용할 수 있음.
- 따라서 5인 미만 사업장에도 최소한 근로기준법상 휴업수당(제46조 제1항)<sup>9</sup> 과 유급휴가제도(제60조)<sup>10</sup> 관련 조항을 적용하도록 시행령을 개정하는 것이 필요함.
- 2018년 8월 고용노동행정개혁위원회는 “국가인권위원회 권고를 비롯해 다양한 개선 의견이 있었던 근로기준법 시행령 제7조에 따른 '별표 1'을 개정해 5인 미만 사업장에 근로기준법의 적용을 확대할 것”을 권고한 바 있음.
- 2019년 8월 경제활동인구조사 부가조사에 따르면, 5인 미만 사업장 노동자는 378만 3천 명(18.4%)에 달함.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> 해고, 노동시간, 각종 가산수당, 연차휴가, 휴업수당 등에 관한 조항이 5인 미만 사업장에는 적용되지 않음.

<sup>9</sup> 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 사용자는 휴업기간 동안 그 노동자에게 평균임금의 100분의 70 이상의 수당을 지급하여야 함. 다만, 평균임금의 100분의 70에 해당하는 금액이 통상임금을 초과하면 통상임금을 휴업수당으로 지급할 수 있음.

<sup>10</sup> 사용자는 연차유급휴가를 노동자가 청구한 시기에 주어야 함. 다만 노동자가 청구한 시기에 휴가를 주는 것이 사업 운영에 막대한 지장이 있는 경우에는 그 시기를 변경할 수 있음.

<sup>11</sup> 정흥준(2020), ‘코로나19 사회적보호 사각지대의 규모와 대안적 정책방향’, 고용노동브리프, 한국노동연구원

[표 5] 주요 제도 5인 미만 사업장 적용 여부

제도명	관련 법	5인 미만 사업장 적용 여부
부당해고 금지 및 부당해고 구제신청	근로기준법	×
휴업	근로기준법	×
해고예고 수당	근로기준법	○
노동시간	근로기준법	×
연장 노동시간 한도	근로기준법	×
휴게	근로기준법	○
주휴일	근로기준법	○
연장, 휴일, 야간 가산수당	근로기준법	×
연차휴가	근로기준법	×
균등 처우, 강제근로 금지, 폭행 금지	근로기준법	○
근로조건 명시(근로계약서 작성)	근로기준법	○
육아휴직	남녀고용평등법	○
최저임금	최저임금법	○
퇴직급여	근로자퇴직급여보장법	○
가족돌봄휴가	남녀고용평등법	○

- 넷째, 고용유지지원금이 현재 휴업수당의 최대 90%까지 지급되지만, 휴업수당 자체가 임금의 70% 수준이기 때문에, 정부 지원금의 전체 임금대비 비중은 63%에 불과함. 또한, 지원 기간도 최대 6개월임.
- 코로나19 이후 경제적 충격이 단시일 내에 극복되기 어렵다는 점에서, 지원 금액이 낮고 지원 기간도 짧다는 문제점이 있음. ‘해고의 시기’를 다소 늦추는 것에 불과할 수도 있음.
- 따라서 지원 수준을 임금대비 70~80% 수준까지 상향하고, 지원 기간도 코로나19의 경제적 충격을 고려하여 연장할 필요가 있음.

[표 6] 고용유지지원금 제도에서 배제되는 노동자

구분	배제	사유	개선 과제
제도적 배제	- 특수고용 등 고용보험 미가입자	- 고용보험 가입자만을 대상으로 제도 설계	- 고용보험제도 적용 범위 확대
실질적 배제	- 파견용역사내하청 등 간접고용 비정규직 노동자	- 원청과의 계약 상태 등에 따른 상시적인 노동력 변동으로 인해 고용유지의무 이행 어려움	- 원청(사용사업주) 기준으로 고용유지 요건 판단. 원청(사용사업주) 지원금 신청 시간 접고용 포함하도록 하고, 지원금 지급
	- 5인 미만 사업장 노동자	- 고용유지지원금 신청은 가능하지만, 근로기준법상 휴업 조항 적용되지 않기 때문에, 실질적으로 혜택을 받기 어려움	- 시행령 개정을 통한 5인 미만 사업장 근로기준법 적용

## (2) 저임금 노동자 계속 고용 영세자영업자 임금보조

### ① 현황

· 정부는 일자리안정자금 제도를 활용하여, 저임금노동자(약 230만 명)를 계속 고용하는 영세자영업자에 대해 2월부터 5월까지 4개월 동안 한시적으로 1인당 월 4~7만 원의 임금을 추가로 지원하기로 함. 이에 따라 기존 1인당 월 9만 ~11만 원의 지원 금액은 월 13만~18만 원으로 상향됨. 6월 이후 근무에 대해서는 기존대로 지원함. 한편 고용유지지원금 지원 사업장에 대해 한시적(20.2월~12월)으로 애초 주 소정근로시간 기준으로 전액 지원함.

[표 7] 저임금노동자 계속 고용 영세자영업자 임금보조

구분	세부 내용		
지원 대상	- (원칙) 30인 미만 사업(주) 지원 - (예외) ▲ 공동주택 경비원·청소원, 장애인직업재활·재활장애인활동지원 기관 종사자 등은 기업 규모에 상관없이 지원 ▲ 55세 이상 고령자 및 고용위기지역·산업위기대응지역 사업체 종사자는 300인 미만까지 지원		
지원 요건	- 최저임금 120% 이하 노동자(2020년 기준, 월 215만 원 이하) - 지원금 신청 이전 최소 1개월 이상 고용 유지. 일용노동자는 월 실근무일수 10일 이상 - 고용보험 가입 - 최저임금 준수 - 최소한 전년도 임금 수준 유지 - 지원 기간 동안, 고용유지 의무 * 지원 대상자를 퇴직시킬 경우, 매출액 등 고용조정이 불가피한 사유에 대한 소명자료 제출 → 소명되면 계속 지급 / 소명되지 않으면 지급 종료 * 30인 이상 사업장의 경우, 고용조정이 발생하면 지원 중단		
지원 수준		기존	변경
	5인 미만 사업장	1인당 월 11만 원	1인당 월 18만 원
	5~9인 사업장	1인당 월 9만 원	1인당 월 16만 원
	10~29인 사업장	1인당 월 9만 원	1인당 월 13만 원
	- 단시간 및 일용노동자는 노동시간(노동일)에 비례하여 지원함. <sup>12)</sup>		

12

· 일자리안정자금 예산 규모는 애초 2조 1,647억 원이었는데, 추경(3.17.)을 통해 4,964억 원이 증액되면서 2조 6,611억 원으로 확대됨. 2019년 12월 20일 기준으로,

<sup>12</sup> ▲ 단시간 노동자 지원수준: 40시간 미만~30시간 이상 8만 원, 30시간 미만~20시간 이상 6만 원, 20시간 미만~10시간 이상 4만 원, 10시간 미만 미지원. ▲ 일용노동자 지원수준: 22일 이상 9만 원, 19일 이상~21일 이하: 8만 원, 15일 이상~18일 이하 7만 원, 10일 이상~14일 이하 5만 원

83만 개 사업장, 343만 명 노동자에게 2조 8천억 원 규모의 일자리 안정자금 지원됨.

## ② 쟁점과 개선 과제

- 첫째, 일자리안정자금은 평균적인 최저임금 인상률을 상회하는 인상률에 대해 정부가 보조하는 방식이기 때문에, 지원 수준이 최대 1인당 월 13만 원~18만 원으로 낮은 편임. 이는 최저임금 인상에 따른 영세자영업자의 재정 부담을 부분적으로 덜어주는 효과는 기대할 수 있을지 모르지만, 코로나19로 인한 심각한 경제·고용위기 국면에서 사업주에게 고용 유지 노력을 유인하는 인센티브로 기능하기는 어려울 것으로 판단됨.
- 고용노동부 「사업체노동력조사」에 따르면<sup>13</sup>, 2019년 기준 임금총액 평균은 1~4인 사업장 213만 4천 원, 5~9인 사업장 282만 1천 원, 10~29인 사업장 330만 9천 원임. 일자리안정자금의 지원 금액은 평균 임금총액 대비 최대 8.4%(1~4인), 5.7%(5~9인), 3.9%(10~29인)에 불과할 정도로 미미함.
- 따라서 일자리안정자금이 최저임금 인상에 따른 재정 부담 완화를 넘어, 위기에 취약한 중소기업과 영세자영업자의 계속 고용을 유인하는 제도로 기능하기 위해서는 지원 금액의 대폭적인 향상이 필요함.
- 둘째, 일자리안정자금은 고용유지지원금 제도와 마찬가지로 '고용보험 가입자'를 지원 요건으로 하므로, 특수고용노동자 등 고용보험제도에서 법적·실질적으로 배제된 노동자는 혜택을 받을 수 없음.

## (3) 고용유지 조건 기원지원

### ① 현황

- 정부는 4월 22일 제5차 비상경제회의를 통해 7개 업종을 중심으로 한 「기간산업안정기금」 설치하고, 자금지원시 고용안정 등을 조건으로 부과하기로 함.

<sup>13</sup> [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1485](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1485)

[표 8] 「기간산업안정자금」 지원 시 고용안정방안 조건

<p>※ 고용안정 방안 ⇒ 관계부처 합동으로 구체적 방안 마련</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (지원조건) 일정기간(예 : 6개월) 동안 일정비율 이상의 고용총량 유지</li> <li>- (확인방식) 고용부에서 반기별로 지원받은 기업의 고용총량 변동상황, 변동시 불가피한 사유가 있는지 여부 등을 점검하여 산은에 통보</li> <li>- (페널티) 고용안정방안 위반시 가산금리 부과, 지원자금 감축·회수 등</li> </ul> <p>※ 해외사례</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (美) 항공업 등에 대한 자금지원 : 고용총량 90% 유지조건 부과</li> <li>- (獨) 경제안정화자금 : 일자리 목표 설정 조건 부과</li> </ul>
--

\* 출처: 관계부처 합동, 「일자리 위기극복을 위한 고용 및 기업 안정 대책」(4.22.)

- 한편 기존의 「100조원+α 민생·금융안정 패키지」 추가 확대 방안 중 ‘소상공인 2단계 프로그램’(+10조원)의 경우 고용안정요건을 부과하지 않으며, ‘코로나 피해 대응 P-CBO 공급규모 확대’(+5조원), ‘저신용등급 포함 회사채·CP 매입’(+20조원)의 경우, 각각 “일정규모 이상 중견기업 및 대기업이 자금이용시 고용유지 노력<sup>14</sup>을 유도”하거나, “일정규모 이상 중견기업 및 대기업이 사모로 발행한 채권 등을 매입하는 경우, 고용유지 노력을 유도하는 방안 강구”한다고 발표함.<sup>15</sup>

## ② 쟁점과 개선 과제

- 기업 지원 시 고용유지 조건 부과는 민주노총과 시민사회, 진보정당이 요구해왔던 사항으로, 이를 정부가 수용했다는 점에서 일정 의미가 있음. 기업 지원이 고용유지와 연계되지 않을 경우 위기 비용이 노동자들에게 일방적으로 전가되고 기업 소유주만 구제해주는 결과가 되기 때문임. 하지만 세부 내용을 들여다보면, 문제점과 한계가 매우 뚜렷하게 드러나고 있음.
- 첫째, 정부가 제시하고 있는 고용안정 조건은 ‘한시적 해고 금지’가 아니라, ‘일정기간(예 : 6개월) 일정비율 이상의 고용총량 유지’임. ‘일정비율’이 어느 정도인지는 현재로서는 불명확함. 다만, 정부는 항공업 등에 대한 자금지원 시 ‘고용총량 90% 유지 조건’을 부과하는 미국 사례를 적시함으로써, 향후 구체적 방안 마련에 있어서 일정한 가이드라인을 제시하고 있음. 만약 정부 방안대로 ‘일정 비율’이 정해진다면, 사용자들은 현행대로 총고용을 유지하기 위해 노력하기보다는 일단

<sup>14</sup> 일정기간(예: 6개월) 동안 일정비율 이상의 고용총량 유지 조건을 부과하고 미이행시 가산금리 등의 페널티 부과

<sup>15</sup> 관계부처 합동, 「일자리 위기극복을 위한 고용 및 기업 안정 대책」(4.22.)

‘일정비율’의 노동자를 해고할 가능성이 더 큼. 즉 정부가 나서서 ‘일정 비율’의 노동자 해고를 권장하는 결과를 가져올 것임.

- 둘째, 정부가 제시하는 ‘고용안정 조건’에 파견, 용역 및 사내하청 노동자 등 간접고용 비정규직 노동자의 고용에 대한 유지 의무는 빠져 있음. 2019년 현재, 파견, 용역 노동자 규모는 165만 5천 명으로<sup>16</sup> 추정되며, 이들은 고용위기 시 가장 먼저 해고 및 계약해지될 가능성이 큼. 하지만 정부가 기업지원과 연계하여 부과한다는 ‘고용안정 요건’에서 가장 취약한 계층의 노동자인 파견, 용역 노동자는 제외됨.
- 셋째, 소상공인 및 중소기업에 대해서는 ‘고용유지 조건’을 부과하지 않고 있음. 정부 보도자료에 따르면, ‘소상공인 자금지원 프로그램’의 경우, 기존 1단계(16.4조원)과 2단계(10조원) 모두에서 ‘고용유지 의무’ 부과에 대해서는 언급이 없음. 또한 ‘코로나 피해 대응 P-CBO 발행’과 ‘저신용등급 포함 회사채, CP 매입’ 등을 통한 자금지원에 대한 ‘고용유지’ 의무는 “일정규모 이상 중견기업 및 대기업”으로 한정하고 있음. 5인 미만 사업장 등 영세사업체 및 중소기업 소속 노동자가 먼저 해고 등 고용위기에 직면할 가능성이 높다는 점에서, 정부가 고용유지 의무 부과를 “일정규모 이상”의 기업으로 한정하는 것은 문제가 있음.
- 넷째, 결론적으로 ‘일정기간 일정비율 이상의 고용총량 유지 조건’은 ‘일정비율의 해고’로 귀결될 가능성이 크다는 점에서, ‘한시적 해고 금지’를 지원 요건으로 명확화해야 하며, 해고금지의 대상으로 파견, 사내하청 등 간접고용비정규직 노동자까지 포함해야 함. 또한, 기업규모에 상관없이 자금지원시 고용유지 조건을 부과해야 함.

## 2) 실직자 및 노동자 소득지원 대책

### (1) 가족돌봄휴가 지원

#### ① 현황

- 정부는 코로나19 대응 조치의 목적으로 1월 20일 이후 무급으로 가족돌봄휴가를 사용하는 노동자에게 1인당 최대 10일(1일 지원금액 5만 원)까지 지원하기로 함.

<sup>16</sup> 정흥준(2020), ‘코로나19 사회적보호 사각지대의 규모와 대안적 정책방향’, 고용노동브리프, 한국노동연구원.

- 가족돌봄휴가는 남녀고용평등법에 근거해 2020년 1월 1일부터 시행되고 있는 제도임. 노동자가 가족과 자녀를 단기적으로 돌볼 필요가 있는 경우에 하루 단위로 휴가를 사용할 수 있도록 하여 일·생활 균형을 지원한다는 목적임. 가족돌봄휴가를 신청하는 경우 사업주는 이를 허용해야 함. 다만 법으로 유급휴가를 강제하지는 않음. 연 최대 10일(1일 단위로 사용 가능)까지 사용 가능함.
- 노동자가 고용센터에 신청하면 노동자에게 직접 지급하는 방식임. 남녀고용평등법은 5인 미만 사업장에도 적용되며, 가족돌봄휴가는 계속 근로 6개월 미만 노동자도 사용할 수 있음.

[표 9] 가족돌봄휴가 비용 지원

구분	세부 내용		
지원대상	- 1월 20일 이후 무급으로 남녀고용평등법상 가족돌봄휴가 사용 노동자 - 계속근로 6개월 이상 노동자 신청 가능		
지원 요건	① 조부모, 부모, 배우자, 자녀, 손자녀(조손가정에 한함)가 코로나19 확진자, 의사환자, 조사대상 유증상자로 긴급하게 돌봄이 필요한 경우 ② 만8세 이하 또는 초등 2학년 이하 자녀, 만 18세 이하 장애인 자녀가 아래와 같은 사유로 긴급하게 돌봄이 필요한 경우 - 자녀가 소속된 어린이집·유치원·학교가 코로나19 관련하여 휴원·휴교·개학 연기를 시행한 경우 - 무증상 자율격리 자로 등(원)교 중지 조치를 받은 경우 - 접촉자로 분류되어 자가격리 대상인 경우		
지원 내용	- 노동자 1인당 최대 10일까지 지원. 최대 50만 원(부부합산 최대 100만 원) 지원. * 법정(남녀고용평등법) 최대 휴가 사용일 수는 1년 10일.		
	구분	1차 대책(2.28.)	2차 대책(4.9.)
	지원 일수(노동자 1인당)	5일	10일
	지원 금액(1일)	5만 원	동일
최대 지원금액	노동자 1인당 최대 25만 원	노동자 1인당 최대 50만 원	

- 예산 규모는 지원기간이 연장되면서, 기존에 예비비로 편성된 213억 원에 316억 원을 추가로 증액하여 총 530억 원임. 총 12만 가구가 가족돌봄비용 지원 혜택을 받게 될 것으로 추정됨.

## ② 쟁점과 개선 과제

- 첫째, 가족 구성원의 질병 또는 보육시설과 학교 휴업으로 인해 불가피하게 가족돌봄의 책임을 져야 하는 노동자에게 휴가와 소득을 지원하는 대책은 코로나19와 같은 전염병 확산을 위해서도 필수적인 대책임.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> 고용노동부 보도참고자료(2020.4.9.), “가족돌봄비용 긴급 지원 확대”에 따르면, 가족돌봄비용 긴급지원은 3월 16일 신청접수를 시작한 이후 4월 7일까지 총 53,230명이 접수되었으며, 하루 평균 3천 1백 건이

- 하지만 보육시설의 휴업과 학교 개학연기가 2달 넘게 지속하고 있고, 4월 중순부터 순차적으로 온라인개학을 하더라도 가족돌봄이 계속 필요하다는 점을 고려하면, 1년 최대 10일의 가족돌봄휴가 기간과 비용 지원은 턱없이 부족함. 휴가 일수와 지원 비용의 확대가 필요함.
- 이탈리아 사례는 시사적임. 12세 이하 자녀를 둔 부모는 2020년 3월 5일 이후부터 최대 15일 동안 휴가를 사용할 수 있으며, 임금의 50%를 정부가 지원함. 또한, 장애가 있는 가족 또는 친인척을 돌보는 노동자에 대한 유급휴가를 12일로 연장함.
- 둘째, 가족돌봄휴가제도의 근거 법령인 남녀고용평등법은 5인 미만 사업장과 계속근로 6개월 미만 노동자도 사용할 수 있다는 점에서 긍정적이거나, 법정 유급휴가가 아니라는 점과 특수고용노동자, 프리랜서, 자영업자에게는 적용되지 않는다는 문제점이 있음.
- 따라서 현행 남녀고용평등법상 가족돌봄휴가를 유급휴가로 전환하고, 자녀와 고령의 가족을 둔 모든 취약계층에게 적용될 수 있는 보편적인 가족돌봄제도 도입이 필요함. 예를 들어, “영유아, 초중고등학교의 휴업 및 온라인 수업, 어르신의 야외 활동 불가로 인한 여가와 돌봄 공백 등의 문제에 대해서 가정에서 돌보는 가족이 있는 경우에 한 해, 가족 돌봄수당 지급”<sup>18</sup>이 검토될 수 있음.

## (2) 고용안전망 틀 밖의 취약계층 노동자 지원조치

### ① 현황

- 문재인 정부는 3.30.(월) 대통령 주재 제3차 비상경제회의에서 코로나19로 어려움을 겪는 취약계층 50여만 명의 긴급 생계지원을 위한 추가대책을 마련함.  
무급휴직, 휴가자, 특고, 프리랜서, 건설일용노동자, 청년, 노인 등 기존 고용안전망 틀 밖에 있는 취약 노동자를 대상으로 한 생계안정 대책임.

접수되고 있다고 함. 여성 신청자 69.0%(36,728명), 남성 신청자 31%(16,502명)의 분포를 보임. 신청 사유로는 개학연기, 휴원, 휴교로 자녀를 돌보기 위하여 돌봄휴가를 사용한 경우가 대부분(97.2%, 51,763명)임. 기업 규모별로는 10인 미만 사업장이 20,799명(39.1%)으로 가장 많으며 10인 이상 100인 미만 사업장도 14,402명(27.1%)으로 나타남.

<sup>18</sup> 송인주, 안기덕, 김정현, 오문준, 이경란, 이형미(2020), 「긴급점검, 유럽의 코로나바이러스감염증-19 대응 사회정책」, 서울시복지재단.

[표 11] 취약계층 노동자 지원조치 개괄

구분	대책	적용 요건	수혜자 예상	예산 및 재원
무급휴업휴직자	- 긴급생활안정 지원금 *월 50만 원 *최장 2개월	- 50인 미만 영세사업장 소속 무급휴직자가 기본 대상 - 지자체 사정에 따라 50인 이상 사업장 지원 가능 - 국가감염병 위기경보가 '심각' 단계로 격상된 2월 23일 이후 5일 이상 무급휴직한 노동자	- 10만 명	- 지역고용대응특별지원사업 - 800억 원 우선지원
	- 긴급복지지원금 *월평균 가구당 65만 원 *1개월 우선지원 후, 지자체 심사를 거쳐 최대 6개월까지 연장 가능	- 소득: 기준 중위소득 75% 이하 <sup>9)</sup> - 재산: 대도시 18,800만 원, 중소도시 11,800만 원, 농어촌 10,100만 원 이하 - 금융: 500만 원 이하(단, 주거 지원은 700만 원 이하)		- 긴급복지지원법 - 추경 2,000억 원 증액
특고 <sup>20)</sup> 프리랜서	- 고용생활안정 지원 *월 50만 원 *최장 2개월	- 코로나19로 대면 서비스가 어려운 직종이어서 2월 23일 이후 5일 이상 일자리가 사라지거나, 소득이 25% 이상 들어든 특고·프리랜서	- 10만 명 → 14만 2천 명 <sup>21)</sup>	- 지역고용대응특별지원사업 - 1,000억 원
	- 긴급 고용안정지원금(93만명, +1.5조원): 고용보험 사라지대의 일정소득 이하 영세자영업자, 특고·프리랜서, 무급휴직자 등. 월 50만 원 × 3개월 ← 제5차 비상경제회의(4.22.)			자영업자, 특고·프리랜서
	- 저소득층 구직촉진수당 *월 50만 원 *3개월	- 취업성공패키지 3단계 참여자 <sup>22)</sup> + 기준 중위소득 60% 이하 - (현행) 타 직업으로의 전환을 상정하고 구직활동 계획수립 및 이행점검 → (개선) 동사 분야 전문성 향상, 안정적 수입 확보를 위한 제반 활동 등을 구직활동으로 폭넓게 인정(직업별 보수교육, 고객 확보 노력 등)	- 1만 6천 명	- 추경 취업성공패키지 예산 797억 원
	- 구직촉진수당 추가 확대(+11만명, +0.13조원): 저소득층(7→10만), 특고·프리랜서 등 특저위약계층(2→5만), 청년층(8→13만) ← 제5차 비상경제회의(4.22)			
	- 긴급복지지원 *가구당 월평균 65만 원 *1개월 우선지원 후, 지자체 심사를 거쳐 최대 6개월까지 지원 기간 연장 가능	- 소득: 기준 중위소득 75% 이하 - 재산: 대도시 18,800만 원, 중소도시 11,800만 원, 농어촌 10,100만 원 이하 - 금융: 500만 원 이하(단, 주거 지원은 700만 원 이하)		- 긴급복지지원법 - 추경 2,000억 원 증액
건설일용노동자	- 긴급생활안정 대부제도 신설 *최대 2백만 원 *4월~8월 한시	- 코로나19 확산(발주연기, 공사중단 등)으로 인한 건설일용노동자 생계 보호를 위해 1인당 최대 2백만 원 무이자 대부(건설근로자공제회) 지원 신설(4월 중순~) - 퇴직공제부금 적립일수 252일 이상, 적립원금이 100만 원 이상인 파공제자	- 8만 7천 명	- 건설근로자공제회
청년	- 청년구직활동지원금 지급 요건 완화 *월 50만 원 *6개월	- (현행) 구직활동지원금(취성패) 참여 종료 후 6개월 이내 취성패(구직활동지원금) 참여 제한 → (개선) 구직활동지원금(취성패)	- 5만 명	- 취업성공패키지 예산

		지원 직후 취성패(구직활동지원금) 참여 가능		
노인	- 노인일자리 활동비 선지급 *1개월분 활동비 27만원	- 사업 중단 권고(중대본, 2.27) 이후 대부분 사업이 중단된 상황을 고려하여, 공익활동 참여자**의 1개월분 활동비 전액(월 30시간, 27만원) 선지급**(4월 초) * 상대적으로 소득수준이 낮은 공익활동 참여자 중 희망자 대상 (동의서 작성)	- 54만 3천 명	

\* 관계부처 합동, 기재부, 노동부, 복지부 등 정부 부처와 한국은행이 발표한 보도자료를 바탕으로 필자가 요약 정리함

192021

## 22 ② 쟁점과 개선 과제

### 가. 특수고용노동자 대책

· 첫째, 정부가 내놓은 특수고용노동자 지원대책의 예상 수혜자 대략 기존 대책(15만 8천 명) + 4.22. 추가 대책(20만~30만 명) 수준인데, 이는 특수고용노동자 전체 규모(약 220만 명)<sup>23</sup>의 최대 16~21%에 불과함.

· 둘째, 「지역고용대응 특별지원 사업」을 통한 특수고용노동자 지원은 월 최대 50만원씩 3개월 간(일부 지자체 2개월) 생활안정자금을 지급하는데, 지원 금액과 기간이 생계위기를 감당하기에는 턱없이 부족한 일회성 대책임. 더구나 지자체별로 지원 요건이 달라 형평성 문제도 제기됨. 한편 제5차 비상경제회의를 통해 결정된 약 20만~30만 명의 특수고용노동자가 추가로 지원을 받을 수 있는 ‘긴급 고용안정 지원금’ 역시 소득기준이(예 : 중위소득 150% 이하) 적용됨.

<sup>19</sup> 2020년 기준 중위소득 75% 이하 1인 가구 : 1,317,896원, 2인 가구 : 2,243,985원, 3인 가구 : 2,902,933원, 4인 가구 : 3,561,881원, 5인 가구 : 4,220,828원, 6인 가구 : 4,879,776원, 7인 가구 : 5,542,286원

<sup>20</sup> 고용노동부는 지자체와 협의하여, 특고 노동자에 대한 가이드라인을 제작함. 여기에는 대리운전·버스 기사 등 운송 관련 노동자, 학습지 교사 등 교육 관련 노동자, 예술인 등 여가 관련 노동자 등 3가지 유형이 대표적 예시로 포함됨.

<sup>21</sup> 부산, 인천 등의 지자체에서 지원 기간을 1개월로 하는 대신 받는 노동자 수를 늘림.

<sup>22</sup> 코로나 19 확산에 따라 ‘20년 저소득층 구직촉진수당 한시적 재도입. 취업성공패키지 3단계 참여 저소득층(중위소득 60% 이하)에게 적용. 매월 50만 원, 최대 3개월간, 구직활동계획 이행 여부 점검 후 지급. 이 제도는 올해 하반기 시행 예정이었던 ‘국민취업지원제도’로 통합되면서 폐지될 예정이었지만, 관련 법 처리가 지연되면서 한시적으로 재도입됨.

<sup>23</sup> 정흥준, 장희은(2018), 『특수형태 근로종사자(특수고용)의 규모 추정을 위한 기초연구』, 한국노동연구원

셋째, 「저소득층 구직촉진수당」과 「긴급복지지원제도」는 현행 제도의 요건을 완화하여 특수고용노동자와 프리랜서도 신청할 수 있도록 했지만, 소득기준 등이 엄격하여 신청할 수 있는 노동자가 제한적일 수밖에 없다는 한계가 있음. 「저소득층 구직촉진수당」은 최대 3개월간 매월 50만 원이 지원되는데, 신청하려면 취업성공패키지 3단계 참여자<sup>24</sup>여야 하며, 기준 중위소득 60%(2020년 4인 가구 기준, 285만 원) 이하여야 함. 「긴급복지지원제도」는 갑작스러운 위기 상황으로 생계유지 등이 곤란한 저소득 위기 가구를 신속하게 지원하는 복지 제도인데, 실직과 소득감소 등도 ‘위기 사유’로 인정함으로써 특수고용노동자와 프리랜서도 신청할 수 있는 길을 열어 줌. 하지만 신청하려면 기준 중위소득 75%(2020년 4인 가구 기준, 356만 원) 이하여야 하며, 재산은 대도시 18,800만 원, 중소도시 11,800만 원, 농어촌 10,100만 원 이하, 금융재산은 500만 원 이하여야 함. 주택 보증금, 약간의 저축이나 예금만 있어도 지원금을 신청할 수 없는 경우가 발생.

#### 나. 무급휴직자 대책

정부는 무급휴직자 대책으로 ‘지역고용대응 특별사업’을 통한 생활안정자금 지원(월 50만 원, 최장 2개월 → 최장 3개월로 연장, 4.22. 제5차 비상경제회의)과 실직 등을 위기사유로 인정하여 ‘긴급복지지원’ 대상에 무급휴직자를 포함하는 것 등임. 추가로 4.22. 제5차 비상경제회의를 통해, “무급휴직 신속지원 프로그램”을 신설하여, 특별고용지원업종은 무급휴직 즉시, 일반업종은 유급 고용유지조치 1개월 후 무급휴직을 실시할 경우, 월 50만 원씩 3개월 동안 지원함. 이상의 대책은 매우 미흡하며, 아래와 같은 문제점을 가지고 있음.

첫째, ‘지역고용대응 특별사업’에 따른 무급휴직자 지원은 지자체에 따라 기업 규모(예를 들어, 50인 미만)와 소득기준(예를 들어, 중위소득 100% 이하) 등 일정한 요건을 충족한 무급휴직자에게만 지원금을 지급하기 때문에 포괄 범위가 협소하며, 전국적으로 수혜 인원이 10만 명에 불과함.

<sup>24</sup> 특수고용 노동자 중 취업성공패키지에 참여할 수 있는 직종은 ① 화물자동차 운전자(화물차주 포함), ② 건설기계관리법에 따른 덤프트럭·콘크리트믹서트럭 운전자, ③ 학습지 교사, ④ 골프장 경기보조원, ⑤ 보험설계사, ⑥ 택배·퀵서비스 기사, ⑦ 신용카드모집인, ⑧ 대리운전원, ⑨ 대출모집인, ⑩ 방문판매원, ⑪ 대여제품 방문점검원, ⑫ 방문교사, ⑬ 가전제품 설치기사 등으로 제한됨.

- 둘째, 긴급복지지원제도 역시 위에서 언급된 특수고용노동자 대책으로서의 문제점과 마찬가지로 엄격한 소득 기준을 충족해야 하므로, 위기 시 포괄적인 대책으로는 매우 미흡함.
- 셋째, 4.22. 비상경제회의에서 결정된 “무급휴직 신속지원 프로그램”은 특별고용지원업종에 한해 무급휴직 즉시 지원할 뿐, 대다수 일반업종은 1개월 간의 유급 고용유지조치 후 지원하는데, 현재 코로나19로 인한 충격이 모든 업종으로 확산되고 있다는 점에서 매우 미흡한 대책임. 이는 ‘고용유지지원금’을 한시적으로 특별고용지원업종 뿐만 아니라 모든 업종으로 확대하여 90%까지 지원하고 있다는 점을 감안하면, 정책적 일관성이 없음. 무급휴직자가 업종에 상관없이 광범위하게 늘어나고 있다는 점을 고려하여, 모든 업종의 무급휴직자로 대책의 포괄 범위를 확대해야 함. 나아가 3개월 동안 월 50만 원 지원금은 코로나19로 인한 경제. 고용위기의 심각성을 고려하면, 생계를 꾸려나가기에는 턱없이 부족함. 지원금액과 기간을 획기적으로 확대해야 함.
- 넷째, 위기가 심화할수록 무급휴직자가 폭발적으로 증가할 가능성이 큼. 하지만 무급휴직자는 현행 제도하에서 실업급여 수급대상이 아니므로, 생계유지에 큰 곤란을 겪을 수밖에 없음. 따라서 무급휴직자를 부분 실업으로 인정하여 실업급여를 지급하는 방안 등 구조적인 대책 마련이 필요함.

### 3. 결론

- 문재인 정부는 코로나19로 인한 경제적 충격이 확산하면서 다양한 대책을 쏟아내고 있음. 하지만 실효적이며 근본적 처방으로 평가될 수 있는 대책은 거의 없고, 기존의 틀과 시스템에 의존하면서 숫자만 바꾸는 정도에서 머무르고 있음. ‘전례 없는 위기’를 강조하면서, 정작 ‘대책은 전례’에서 한발도 못 벗어나고 있음. 특히 고용. 실업 및 노동자 지원대책은 정책의 우선순위, 속도, 적용 범위와 실효성 등에서 낙제점을 면치 못하고 있음.

- 첫째, 전체적으로 문재인 정부의 고용유지 및 실업, 노동자 소득지원 대책의 경우 지원 규모와 범위, 지원 기간 등에 있어서 턱없이 부실함. 증액된 전체 예산 규모는 약 12조 원 규모인데, 이는 천문학적인 기업지원 예산에 비해 매우 미미한 수준임.
- 둘째, 문재인 정부는 4.22. 제5차 비상경제회의를 통해 기업 자금지원시 고용유지 조건을 부과하기로 했지만, ‘한시적 해고금지’가 아니라 ‘일정비율(예: 90%)의 고용유지’라는 점, 파견. 사내하청 노동자 등 간접고용 비정규직 노동자의 고용유지의무는 제외되어 있다는 점, 소규모 기업에는 부과되지 않는다는 점 등 심각한 문제점이 있음. 이에 대한 개선이 필요함.
- 셋째, 지금까지 코로나19의 고용 충격에 대비한 문재인 정부의 대책은 ‘고용유지지원금 확대’와 ‘일자리안정자금 확대’가 거의 전부라고 할 수 있음. 하지만 기존 제도와 시스템을 활용한 대책이다 보니 부분적으로 지원금액과 대상을 늘렸을 뿐, 해당 제도의 문제점이 그대로 반복되고, 사각지대에 놓여있는 취약계층 노동자들이 지원대상에서 배제되고 있음.

[표 12] 고용유지지원금 제도에서 배제되는 계층

구분	계층	사유	개선 과제
제도적 배제	- 특수고용 등 고용보험 미 가입자	- 고용보험 가입자만을 대상으로 제도 설계	- 고용보험제도 적용 범위 확대
실질적 배제	- 파견·용역·사내하청 등 간접고용 비정규직 노동자	- 원청과의 계약 상태 등에 따른 상시적인 노동력 변동으로 인해 고용유지의무 이행 어려움	- 원청(사용사업주) 기준으로 고용유지 요건 판단. 원청(사용사업주) 지원금 신청 시 간접고용 포함하도록 하고, 지원금 지급
	- 5인 미만 사업장 노동자	- 고용유지지원금 신청은 가능하지만, 근로기준법상 휴업 조항 적용되지 않기 때문에, 실질적으로 혜택을 받기 어려움	- 시행령 개정을 통한, 5인 미만 사업장 근로기준법 적용

- 고용보험 미가입자, 특수고용 노동자, 파견. 용역. 사내하청 등 간접고용 노동자, 5인 미만 사업장 노동자들은 ‘고용유지지원금’ 제도의 혜택에서 법적 혹은 실질적으로 배제되고 있음. ‘일자리안정자금’은 지원 금액의 수준과 기간이 심각한 고용위기 국면에서 고용유지 인센티브로 기능하기에는 턱없이 부족함. 따라서 위기 국면에서 가장 먼저 희생되고 있는 특수고용노동자, 파견. 용역. 하청 등 간접고용 노동자, 5인 미만 사업장 노동자 등 취약 노동자 계층에 대한 획기적인 고용유지 대책이 마련되어야 함. 우선 ▲ 한시적으로라도 고용유지지원금 제도 적용 요건을 완화하여 고용보험 미가입자도 신청할 수 있도록 하고 지원금액을 충분히 상향하는 방안 ▲ 근로기준법 시행령 개정을 통해 5인 미만 사업장 노동자도 휴업수당을 받을 수 있도록

하는 방안 ▲ 파견, 용역, 사내하청 등 간접고용 비정규직 노동자들의 고용 유지 의무를 원청(사용사업주)이 책임지도록 하거나 원청을 기준으로 판단하도록 하는 방안 ▲ 일자리안정자금의 영세자영업자의 고용 유지에 실효적으로 기여할 수 있도록 지원금액의 대폭적인 상향 등이 시급하게 논의 추진되어야 함.

- 넷째, 무급휴직자와 실직자에 대한 대책이 대대적으로 보강되어야 함. 문재인 정부는 현행 실업급여 제도를 제외하고는 추가로 실직자 대책을 마련하지 않고 있음. 하지만 현행 실업급여 제도는 특수고용노동자, 자영업자 등 광범위한 법적, 실질적 적용 배제 계층이 존재한다는 점에서 문제가 심각함. 따라서 해외의 사례를 참고하여, 고용보험제도의 적용 범위를 대폭 확대하는 제도 개선을 추진하고, 단기적으로는 특수고용노동자, 자영업자, 무급휴직자 등 현행 실업급여 제도에서 배제된 모든 실직자가 한시적이거나 소득을 지원받을 수 있도록 긴급실업수당 제도를 도입할 필요가 있음. 참고로 미국은 팬더믹실업지원제도(Pandemic Unemployment Assistance)를 도입하여, 실업급여를 수급하지 못하는 모든 실업자와 휴직자에게 수당을 지급하고 있음.
- 요약하면 △ 기업 자금지원 시 간접고용 비정규직 노동자까지 포함한 한시적 해고금지 요건 명확화 △ 적용범위 확대를 포함하여 고용유지지원금 제도 대폭 확대 △ 자영업자, 특수고용노동자 등 모든 일하는 사람을 포괄하는 고용보험제도 확대 △ 실업부조제도 도입 △ 재난 시기에 한시적으로 실업급여를 받지 못하는 모든 취업자에게 ‘재난실업수당’ 지급 등이 필요함. ‘전례 없는 위기’에 대한 ‘전례 없는 고용, 실업 대책’이 논의 테이블에 올라와야 함. 기존 시스템에 갇힐 경우, 절대다수의 취약 노동자 계층이 배제될 수밖에 없음을 인지해야 함.

# 방역과 진료 체계

변혜진\_건강과 대안 상임연구원

## 1. 다음과 같은 프레임 내에서 현재까지의 대응과 향후 과제를 제언

- 방역의 역할과 의료 대응 체계 역할을 나누어 논의할 필요가 있음
- 치료제, 백신이 없는 상황에서 사회보호 수단은 방역과 의료자원 수용성(capacity)이 중요

	방역	의료
주요과제	·의심자 검사 ·확진자 격리 ·확진자 접촉자 추적 ·접촉자 자가 격리, 모니터링	·확진자 중증도에 따른 분류 ·경증 환자 관리(생활치료시설) ·중증 환자 관리(감염지정병원, 지방의료원 등) ·중환자 관리(상급종합병원 중환자실)
시설	·지역별 보건소(선별 진료소) ·지방의료원	·생활치료시설 ·경증, 중증환자입원 의료기관 병상 ·상급종합병원 중환자실 병상
인력	·질병관리본부 감염관리 인력 ·지역별 감염관리인력	·간호인력 ·중환자 치료 의사
장비·재료	·코로나 검사 시약, 장비	·인공호흡기 ·의료인 개인보호구 ·중환자 치료 약물
거버넌스·관리·행정	·질병관리본부, 시도별 감염관리지원단	·국립의료원, 시도별 의료지원단

## 2. 방역 대응 체계 평가, 문제점, 과제

### 1) 상대적으로 잘 대응하였다는 평가

- 조기 대응을 가능하게 하였던 요인 : 메르스 사태 경험
- 바이러스 자체 위험에 대한 투명한 정보 공개 : 감염력, 마스크, 손씻기 등 강조

- 감염병예방법에 특별법적 성격을 부여할 정도로 공중보건 당국의 권한 부여. 신용카드, 교통카드, CCTV, 통신사 위치추적 등 개인정보 연계 등을 통한 감염자 동선 추적과 공개 방식 선택
- 조기 검사 시행은 코로나19의 특성상 증상 초기 바이러스 분출량이 크다는 점에 비춰볼 때 효과적이었고, 국내업계에서 진단 검사 시약 생산이 가능했던 점은 다행
- 결과적으로 자발적이고 사회연대적 참여에 의한 방역이기보다는 사회적 시선, 낙인 효과에 대한 두려움에 기반한 감시와 타율적 강제에 의한 방역이 성공을 이룸

## 2) 방역 과정에서 드러난 문제

- 과도한 확진자 개인정보 공개로 특정 개인에게 비난과 낙인(시민사회와 국가인권위원회 권고 이후 동선 추적과 그 공개 방식에서 개인정보 삭제 등 방역당국 방침은 수정되었으나 일부 지방단체는 지속 공개)
- 무증상 감염의 퍼센트가 높다는 과학적 결과가 추가됨에 따라 사실상 100% 방역이 불가능하다는 것을 확인(국내 확진자 10명 중 3명, 아이슬란드 증상자 및 고위험 여행자 무작위 검사 중 50% 무증상). 또한 누락된 감염자 및 접촉자 등으로 인해 완전한 검사, 격리, 추적이 불가능하다는 사실 확인(대구 신천지 사례가 확증)
- 확진자 접촉자 확인 및 추적 과정의 어려움. 이 역시 시간과 인력의 한계로 100% 가능하지 않음이 확인(감염 경로를 확인할 수 없는 다수의 확진자 존재. 누적 환자 1만 661명 중 10% 정도는 감염경로를 알 수 없음. 최근 신규 확진자 8명 중 1명은 감염경로 불확실)
- 사실상 감염인이 아닌 자가 격리자의 협조를 구하는 방식과 대응에 대한 논란(손목팔찌, 앱 등 전자적 감시에 대한 법적 근거 미비, 형사적 처벌 등 강한 형벌에 대한 인권 문제)
- 만약 충분한 위험소통과 민주적 동의를 기반으로 한 방역이 아니라 감시와 타율적 두려움에 의한 방역으로 인한 성공이었다면, 이는 상대적으로 확진자 발생이 소수일 때 긍정적으로 기능할 수 있지만, 확진자가 많아지게 되어 국가 방역 역량을 넘어서게 되면 부정적으로 기능할 수 있음을 명심해야 함(두려움에 기반한 방역은 기본적으로 감염위험이 있는 사람들을 숨게 만들고 결과적으로 존재를 알 수 없는 다수의 확진자가 지역사회에 존재하게 됨에 따라 방역에 어려움을 더하게 되는 악순환을 가져옴)
- 위기상황에 따른 개인정보 연계와 감시 시스템의 효과가 위기 이후 사회에서 어떤 방식으로 재할용될 것인가에 대한 문제는 사회운동의 과제로 남음. 효과적인 공중보건 방침에 있어서도 마찬가지로 사회 제반 조건의 개선보다 개인 책임을 가중시키는 문제로 갈 우려가 있음
- 현 ‘방역성공’을 빌미로 한 ‘검사과잉’ 이 의료현장에서 무분별한 의무 검사로 이어지고 있는 문제 발생. 암환자를 비롯 모든 입원 수술환자 코로나19 검사

의무화로 인해 추가로 환자 본인부담금이 발생하고 있는 문제, 그러나 입원 전 진단검사 의무화는 항암치료 환자의 경우 매회 추가 검사를 예정하고 있어 병원 감염 우려를 핑계로 한 병원 수익사업화의 문제에 대한 대책 필요

### 3) 기존의 방역 경험이 주는 시사점

- 실제 감염력 정도는 밝혀지지 않았으나 무증상 감염의 존재. 접촉자 확인 및 추적이 어려움 등을 고려할 때 100% 완벽한 방역은 불가능함이 확인됨
- 결국 방역 역량을 강화함과 동시에 신규 확진자 발생을 최소화하며 환자 발생이 의료자원이 감당가능할 수준으로 유지하는 게 중요함을 시사. 사회적 거리두기(물리적 거리두기)의 지속이 매우 중요함(강도와 기간은 탄력적으로 하더라도)
- 역학조사관 및 지자체별 감염관리지원 인력을 늘려 안정적 방역 인력 확보. 지자체와 중앙방역본부간 체계적인 관리 소통 방안 마련
- 장기화 되는 과정에서는 사회연대와 인권에 기반 한 방역이 중요함을 시사(개인정보 수집과 추적이 적극적 방역에 도움이 되기에 불가피하다고 할지라도 이에 대한 정보는 위기대응 후 모두 삭제될 것이라는 확실한 약속과 제도적 보장 공개화)
- 감시, 낙인찍기 등 압력에 의한 협력이 아니라 연대와 자발성에 기초한 시민참여형 방역 협력을 구축해 가기 위한 노력이 필요(공중보건 필요에 비례적인 방식으로 인권 침해 최소화의 원칙 필요)

## 3. 의료 대응 체계 평가·문제점·과제

### 1) 의료 대응 체계에 대해서는 현재까지의 상황으로 평가하기에는 이룸

- 한국의 경우 조기 방역 성공으로 늦게 대응을 시작한 다른 나라에 비해 상대적으로 확진자가 적었음
- 대구에 집중적으로 확진자가 늘었으나, 공공병원의 절대적 부족 상황에 직면함. 지역봉쇄 및 민간병원인 이전 준비 중이었던 대구 동산병원의 빈 병상(400병상)을 공공수용 함에 따라 임기응변으로 큰 위험을 넘길 수 있었음. 대구 집단감염 발병시 대구동산병원의 빈 병상이 없었으면 어느 정도의 큰 혼란이 왔을지 알 수 없음(대구에서 3월 초 4000여명의 환자가 발생했을 때 2300명이 집에서 대기해야 했음)
- 중환자실 확보 및 필수요리를 위한 병상 확보가 늦어져서 3월 중순 발생한 사망자 75명 중 17명(23%)이 입원 못하고 사망(응급실 이송 15명, 자택 2명)

- 감염 환자 중 최소 5%가 중증치료실이 필요하다는 통계에 비춰볼 때 중환자병상 병상 준비는 더욱 큰 문제. 지자체별로 중환자실 확보에 어려움이 있다고 알려지고 있음. 대구의 환자 다량 발생시 전국 상급종합병원의 협조를 통해 중환자를 치료할 수 있었음. 그러나 이 역시 환자가 많아졌으면 큰 위기에 봉착했을 것임

## 2) 의료 대응 과정에서 드러난 문제

- 한국적 특성상 한국은 확진자를 자택에 두고 모니터링하는 것이 아니라, 의료기관(주로 지방의료원)과 생활치료시설에 격리하고 모니터링하는 방식을 취하였는데, 이 과정에서 몇 가지 문제점이 나타났음
- 원칙적으로는 무증상 혹은 경증 확진자는 생활치료시설과 의료기관 일반 병실에, 중증환자는 의료기관에 중환자는 상급종합병원 중환자실에서 치료, 생활하도록 관리되어야 하는데, 이 과정이 원활하지 않았음 : 의료기관에서 치료, 생활하는 이들에게 이제는 안전해졌으니 생활치료시설로 가라고 했지만 거부하는 사례가 종종 발생함. 소수의 환자 발생시 이는 문제가 되지 않으나, 다수 환자 발생시 의료기관은 상대적으로 중증 환자를 치료하는 공간으로 존재해야 하므로, 경증 환자를 관리할 수 있는 생활치료시설이나 다른 공간도 중요한 문제임
- 시도별로 차이는 있었지만, 환자의 중증도를 판단하여 각각의 시설로 보내고, 각각의 시설에서 환자의 경과를 확인하여 다른 시설로 보내고 퇴원시키는 과정을 책임지고 관리하는 인력의 전문성과 역량이 문제가 된 시도가 있었음
- 기존 지방의료원 환자를 100% 소개하고 다른 환자는 아예 받지 않고 코로나 환자만 받게 됨으로 인해 해당 지역에 변변한 의료기관이 없는 경우에는, 일반 의료 공백이 발생하는 문제가 나타났음(분만, 응급의료 등)
- 원칙적으로 코로나 의심자와 그렇지 않은 환자는 아예 의료기관 이용의 동선을 분리하여 코로나 의심자는 일반 의료기관에 가지 않도록 하는 것이 이상적이지만, 무증상 감염의 존재 등으로 인해 이와 같은 동선 분리는 불가능함을 보여주었음. 그러므로 일반 의료기관 입장에서도 언제든지 코로나 환자가 올 수 있다는 대비 태세가 필요했는데, 현실적으로 이러한 것이 쉽지 않아 발열 환자나 기침 등 호흡기계 증상 환자는 일반 의료기관이 잘 진료하지 않는 상황이 연출되기도 했음. 실제 대구의 경우 초기에 다른 병원에서도 진료를 거부하고 코로나 전문 병상은 더 받을 수 없는 상황에서 집에서 환자가 사망한 사례가 발생하기도 했음(17세 소년 사망 사례 등)
- 간호인력 부족 문제는 매우 심각했음. 지방의료원 등 경증 환자 치료시설에서는 간호사 1명이 20여명의 환자를 케어하는 상황이었는데, 개인보호구 등을 착용한 상태에서 감염 예방을 위한 주의를 하며 환자를 보는 상황이 격심한 노동 강도 강화를 불러왔고, 이는 간호사 탈진 문제로 이어졌음. 상대적으로 환자 발생이 적어 이러한 상황이 오래가지 않았기에 망정이지, 오래 갔다면 간호사 탈진으로 인한 의료인력 공백 문제는 매우 큰 문제 되었을 것임

- 특히 중환자실 치료 문제는 심각했음, 중환자실의 경우 평소 중환자실 노동강도보다 더 큰 노동강도가 요구되었는데 기존의 간호 인력 수준으로 대응하다보니 간호사 탈진이 더 심했음
- 중환자 치료를 담당하는 의사 역시 중환자 다수 발생시 이를 감당할 의사가 부족했었음
- 의료진 개인보호구 문제도 존재했음. 상대적으로 환자가 적게 발생하여 절대 부족 상황에 내몰리지는 않았으나, 특정 시기 특정 지역의 경우 부족한 상황이 발생하기도 했고, 절대량이 부족하지는 않았지만 병원 내, 지역 내 원활한 공급 체계가 작동하지 않아 보호구가 없는 것이 아닌데도 일선 간호사에게는 보호구가 지급되지 않는 상황이 벌어지기도 했음

### 3) 기존의 의료 대응 경험이 주는 시사점

- 생활치료시설, 경증 치료 의료기관, 중증 치료 의료기관, 중환자실 환자를 원활히 배분하고 관리하는 시스템을 갖출 필요가 있음
- 지역별로 대구지역과 같이 급격히 환자가 급증하는 경우에 대비하여, 지방의료원 외에 활용할 수 있는 여유 병상을 확보할 필요가 있고, 유사시 활용할 생활치료시설도 확보할 필요가 있음(공공 병상 증설 필요)
- 이 상황이 장기화된다는 가정을 해 볼 때, 의료기관이 적은 지역의 경우 지방의료원을 계속 코로나 대응 의료 병상으로 지정하여 빈 병상으로 놔둘 것인지 판단이 필요. 일반 의료 공백이 존재하는지 존재한다면 어떤 방식으로 해결할 것인지 대책 필요(공공 병원 확충 필요)
- 지방의료원 환자 소계 과정에서 저소득층 환자들이 의료 소외를 겪게 되었고 소재파악도 안됨. 경제위기가 가중될 시 공공 병원 이용 환자들의 소외를 막아야 하는 동시적 과제 발생 (공공 병원 확충 필요)
- 유사시 활용할 수 있는 중환자실 확보가 시급함. 현재 국립대병원을 비롯한 상급종합병원 중심으로 최대한 여유 중환자실을 확보해 놓을 필요가 있고, 필요하면 더 증설하여서라도 중환자실을 더 확보해야 함. 환자 사망을 막는 직결된 문제라는 인식 필요
- 코로나 환자 대응을 위한 간호 인력 운영 계획이 급히 나와야 함. 현재의 상황으로는 기존에도 턱없이 부족한 인력으로 고강도 노동에 시달리는 간호사를 사지로 내몰 수밖에 없는 상황이며 간호사 이탈로 이어질 우려도 있음
- 의료진 개인보호구(의료용 마스크, 눈 보호구, 장갑 등)의 생산, 유통, 관리를 국가가 책임져 위기시 부족함이 없고 필요한 곳에 제 때 원활히 지급되는 체계를 하루 빨리 갖출 필요가 있음. 생산이 부족하다면 하루빨리 자체 생산체계를 구축해야 하고,

생산 체계와 별도로 필요한 곳에 적시에 공급해 주는 배분 체계 역시 하루 빨리 확립해야 함. (현재 상태 확인 필요)

- 일반 의료기관에 코로나 환자가 오지 않는다는 보장이 없으므로 일상 시기 모든 의료기관이 감염관리 수칙을 철저히 지켜 의료기관 내 집단 감염이 발생하지 않도록 하는 일상적인 노력이 필요함

## 4. 위기 대응에 대한 보건의료 요구

### 1) 사회적 거리두기 강조

- 사회를 보호하기 위한 사회적 거리두기 필요성
- 치료제와 백신이 없는 감염병에 대한 공중보건 전략은 거리두기를 통해 감염 확산을 늦추는 방법임. 반복적인 신체적 거리두기를 통해 각 국의 의료자원(병상, 인력, 장비 등)이 감당 가능하도록 조절해 의료붕괴를 막는 것 (flatten the curve)

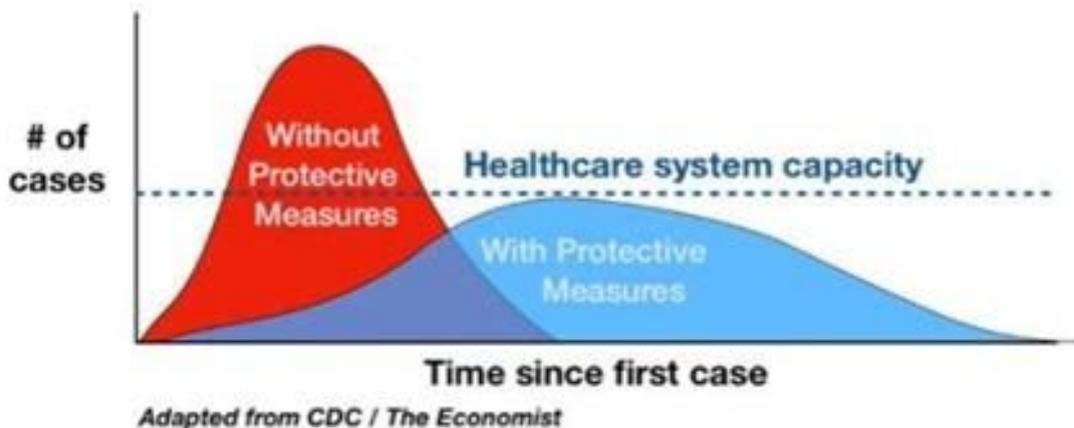


그림1 유행병 곡선 평탄화 (출처 : 이코노미스트)

- 1918년 스페인독감이 창궐했을 때 미국 필라델피아 시는 바이러스 위협에 대한 사실을 숨겼고, 시민들 20만명이 참여하는 전쟁 공채 발행 (The Liberty Loan Parade) 축하 퍼레이드를 개최함. 이로 인해 급격한 전염병 확산으로 병원은 감당이 불가능, 행사를 진행한 그 주에 2600명에 이르는 사망자 발생. 한 달 후 1만 명이 사망. 행사를 취소했던 세인트루이스에서 사망자는 700명 미만이었음. 이것은 감염병 확산시 거리두기 조치의 중요성을 상징적으로 보여줌. 전반적으로 스페인 독감 당시 미국 전역에서 거리두기를 했던 지역의 사망률이 훨씬 낮았다는 점

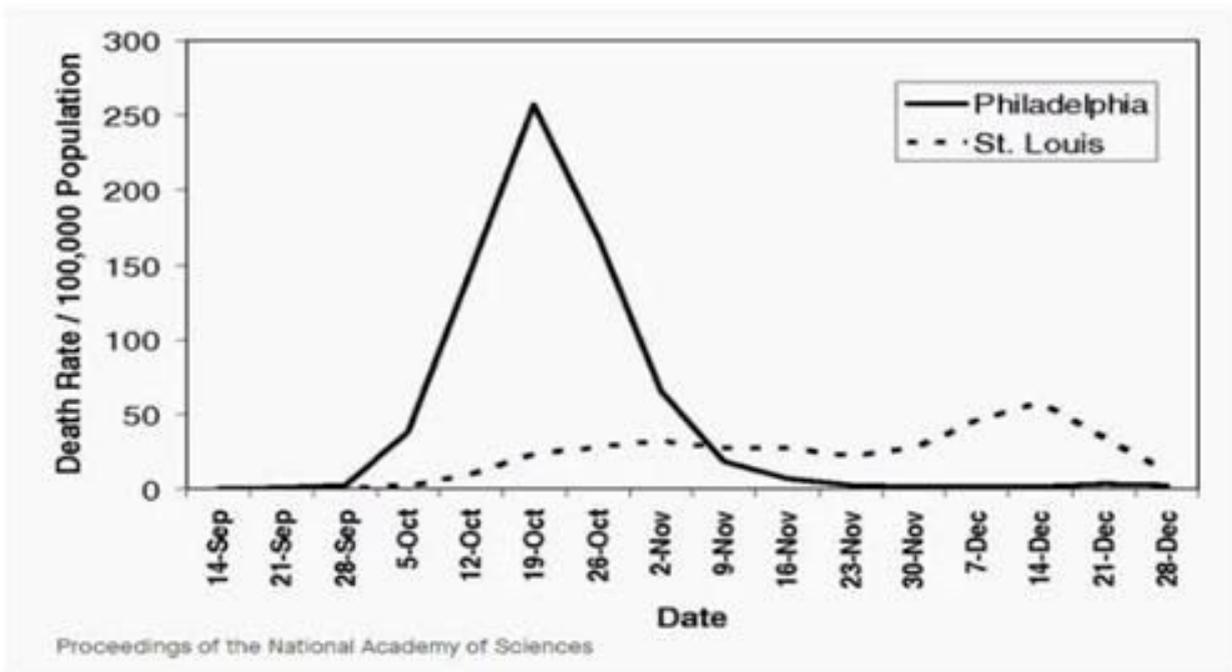


그림2 1918년 스페인 독감 당시 두드러진 필라델피아 유행병 곡선(출처: 미 국립과학아카데미)

- 반복적인 물리적 거리두기, 팔꿈치에 대고 기침하고, 아플 때 자가격리 하고, 학교도 쉬고 등. 이렇게 하면 대유행병 곡선이 완만하게 만들어, 각 국 의료자원이 수용 가능한 정도로 치료를 하면서 간다는 것인데, 실제로는 쉽지 않다. 식이요법과 마찬가지로, 건강에 좋은 걸 알지만, 우리는 그렇게 해결하지 못한다. 노동시간, 비용, 접근권 보장이 안되기 때문. 마찬가지로 거리두기를 위한 재정지원을 비롯한 제도적 사회적 수단이 강구되어야 하는 이유

## 2) 중환자병상 및 공공병상 확보 등 ‘비상공공의료체계’ 마련

- OECD 국가 평균의 2.5배에 달하는 병상을 가지고 있지만 환자들 전담 치료 병상으로 활용할 수 있는 병상은 70만개 병상 중 7만개, 10%에 불과하다는 것이 드러남. 공공병상 확보를 위한 공공병원 설립 및 민간병원 매입 공공병원화 필요. (공공의료원이 없는 지역인 울산·대전·광주에 의료원을 설립, 부실민간병원인 청도대남병원, 대구동산병원 공공병원화, 진주의료원 개원을 통한 서부경남지역에 의료공백을 시급히 해결, 부산 침례병원 공공병원화)
- 중환자실은 비용지출이 많은 병상이라 전체적으로 적음. 민간병원 중환자실은 평상시에도 짝 차 있음. 빈 병상이 없는 상황. 따라서 국립대병원을 비롯 대형병원 중환자실에 대한 공공수용을 통한 병상 확보 시급. (국민건강보험 지원을 통해 운영되는 대형병원들의 사회적 역할을 강화, 공공수용 요구 필요)

### 3) 국공립 감염병전문병원 설립

- 사스, 신종플루, 메르스 등 신종감염병 위기가 발생하고 있는 시기에 대비, 감염병전문병원 설립을 통해 감염병 대응에 대비할 필요 있음. 감염병 위기 대응을 위한 인력의 확보, 연구과 모니터링, 의료인력 훈련 등을 전담 해야 함. 현재 국가지정 병상이 있는 병원도 오로지 10개 미만 소수 격리치료실만 있지 대규모 환자를 수용하고 종합적 감염관리를 하는 데 적합하지 않음. 코로나19 대응 과정에서 영국은 9일만에 산소·인공호흡기 등을 포함한 500병상짜리 감염병 전문병원을 만들었고, 향후 3500병상을 더 만들 계획이라고 함. 스웨덴 역시 600개의 병상을 추가 준비 중임. 정부의 의지와 공공투자가 핵심

### 4) 코로나19 2차, 3차 유행에 대비한 공공의료인력 확보 및 훈련

- 대구·경북지역에 환자가 급증한 이후로는 의사·간호사 등 개인들의 자발적 지원에 의존하고 공중보건의, 군의관, 간호장교 등의 인력을 동원해야 했음. 이는 예측불가능한 환자 발생시 지속가능하지도 감당가능하지도 않은 인력 자원임. 우리나라보다 공공병상과 공공인력이 몇 배나 많은 나라들조차 의료인력의 탈진을 호소하고 있음. 중증과 중환 발생이 필수적인 상황에서 의료인력이 이에 맞게 훈련 교육시킬 필요가 있음
- 고된 노동강도로 인해 유휴간호인력이 많다는 점을 고려할 시, 공공투자를 통해 신규 간호인력을 고용, 기존 중환자 업무의 경험이 있는 숙련간호사 풀을 코로나19 감염병 대응인력으로 교육 훈련할 수 있도록 공공 간호인력 확보 방안을 마련 시급히 시행해야 함

### 5) 의료인 개인보호장구(PPE)의 생산 유통 관리 등의 공공화

- 의료인력 개인보호장구의 안전하고 충분한 확보와 배분 체계는 의료인들이 새로운 감염원이 되지 않도록 보호하는 조치임. 또한 의료봉괴를 막기 위한 최소한의 장치이기도 함
- 의료인 감염과 병원 내 감염을 막는 것은 의료체계 봉괴를 막아 사회를 보호하기 위한 기본이 되어야 함

### 6) 코로나19 재난상황 의료비 본인부담금 및 건강보험료 경감

- 재난 시기 소득감소로 의료이용을 하지 못하는 국민이 없도록 의료비 본인부담금을 대폭 경감해야 하는 방안을 간구해야 함. 2020년 비급여 포함 총 의료비 100만 원 상한제 시행. 의료급여 대상자 확대, 의료급여에 있어 부양의무제 폐지, 빈곤층 공공부조 방안 마련

- 총액계약제 도입을 통한 비급여 통제 기전 마련

## 7) 상병수당 도입

- 아프면 쓸 수 있는 제도의 기본은 아플 때 소득보전이 되어야 한다는 점. 상병수당이 없는 현재와 같은 제도로는 거리두기도 불가능하며, 안정적인 치료와 재활도 어려움. 현행 국민건강보험법 제50조에는 '대통령령으로 정하는 바에 따라 상병수당을 실시할 수 있다'로 상병수당 제도 시행의 근거가 명시돼 있음

# 자영업자·중소상공인 대책

---

김남근\_변호사, 경제민주화넷 정책위원장

## 1. 금융과 세금과 4대 보험 유예 위주의 지원정책

### 1) 긴급경영안정자금

- 신용등급 1-6등급 : 기업은행 초저금리대출 5.8 조
- 신용등급 1-3등급 : 시중은행 이차보전대출 3.5 조
- 신용등급 4등급 이하 : 소진기금 경영안정기금 2.7조

### 2) 모든 금융권 만기/이자 연장/유예

### 3) 4대 보험 납부기간 유예

## 2. 상가임대차 문제

### 1) 공공부문 6개월 임대료 50% 감면

### 2) 한국의 착한 임대료 운동

- 임대료를 깎아 준 착한 임대인에게 50% 세액공제
- 4월 9일 기준으로 513곳 전통시장, 상점가 등에 3,425명 임대인들이 30,044개 점포 참여
- 상가가 밀집된 전통시장과 상점가 내 전체 19.2만개 점포중 24,875개 참여(13%)로 어느 정도 참여하고 있으나 일반상가에서는 확산되지 못하고 있음

### 3) 해외사례

- 독일 : 6월 30일까지 상가 임대차 계약해지 금지, 임대료 유예
- 프랑스 : 임대료, 전기, 가스, 수도세 유예
- 이탈리아 : 자영업자 및 프리랜서는 소득이 3분의1 이상 감소했을 경우 모기지 납부금을 최대 18개월 유예 신청, 휴업상가 임대료 60% 정부지원
- 영국 : 임차인 90일 동안 퇴거금지(기존 퇴거절차 90일 연기)
- 미국 연방 : 34개주 주요 도시 임대인 퇴거금지 입법
- 캘리포니아주 : 주법원 행정처 : 임대차 퇴거 및 주택 압류권 행사 사건 임시중지
- 뉴욕주 : 주법원 행정처 : 퇴거절차 임시중지, 퇴거 90일 중지.
- 소상공인(100인 이하) 상가 임대료 유예와 인상동결 등 추가 조치 발의

### 4) 임대인의 시혜적 혜택에만 기대하지 말고 임차인의 권리찾기를 적극지원 하는 행정 필요

- 상가건물임대차보호법 제11조의 임대료 감액청구를 행사할 수 있는 상담, 감액청구서 작성 지원
- 법무부 법률구조공단, 서울시, 경기도 등의 상가건물임대차 분쟁조정위원회에서 임대료 분쟁조정

### 5) 한시적으로 강제퇴거 금지 입법적 근거 마련

- 전세계적으로 임대료 유예와 임차인 퇴거금지나 절차 90일 유예 등의 조치를 취하고 있음
- 미국은 캘리포니아, 뉴욕주 등에서는 법원 차원에서 임대차 퇴거절차 중지를 선언하고 있음
- 싱가포르, 캐나다 등은 한시적인 긴급구제법 제정해서 일정기간 동안 해고와 퇴거금지를 통해 대량의 해고와 강제퇴거가 발생하지 않도록 하고 있음

## 3. 자영업자 사회안전망의 정비

### 1) 폐업과 휴업점포 지원

- 사회적 거리두기로 휴업권고 내지 강제휴업 된 사업장 : 추경 2,470억 원  
예) 확진자 방문으로 일시폐업 등, 매출없이 일정기간 휴업(최대 1백만 원)
- 점포철거 등 폐업비용 지원(최대 2백만 원) : 당초보다 8,200개 늘어난 1만9,200개

### 2) 폐업으로 실업에 놓인 자영업자 지원 사회안전망 없음

- 고용보험은 임의가입인데, 고용보험 가입 자영업자가 많지 않음
- 독일이나 일본은 고용보험의 3대 사각지대인 청년실업, 고용보험 실업급여 지급기간 초과 장기실업자, 자영업 폐업자 위한 실업부조 제도 도입 되어 있음
- 국민취업지원 제도 하반기 도입 예정

### 3) 폐업 자영업자는 대부분 많은 채무를 안은 채 폐업을 하게 됨

- 법원의 파산, 회생 지원을 위한 지방자치단체 금융복지상담센터의 적극 활용
- 신용회복위원회 개인 워크아웃의 과감한 채무조정 필요

## 4. 하도급 내지 우수탁 납품거래구조에 있는 중소기업 등의 보호

- 대기업들도 수출과 내수 위축으로 어려워지면서, 올 하반기로 가면서 그 부담을 하청, 협력업체에 전가하려 할 가능성이 많음
- 공정거래위원회나 중소벤처기업부가 하반기에 납품거래, 우수탁거래 관계에서의 불공정행위 실태조사 예고하고 대대적 조사 필요
- 하도급법과 상생협력법상의 납품대금 조정제도가 현재는 원자재가격 일정수준 상승과 최저임금 등 노무비 일정수준 상승의 경우에만 납품대금 조정을 신청할 수 있으나, 경제상황의 급격한 변동으로 공정한 납품대금의 조정이 필요한 경우에도 납품대금 조정신청할 수 있는 제도 필요

## 5. 문화 체육 예술 등 사각지대

- 전시업계 긴급경영자금 지원 : 전시회가 취소되거나 연기되어 직격탄 맞은 전시업계 긴급경영자금 지원
- 공연업계(연극, 공연 등) : 행사 취소되면 예산을 내년으로 이연하지 말고 행사 예산을 행사 준비한 대가로 일정한 지원자금으로 사용
- 사회적 거리 두기로 영업을 중단한 학원, 체육시설 등 사각지대 발굴 지원
- 지방자치단체가 사각지대를 발굴하여 지원하는 예산의 확대 : 특수고용직, 프리랜서 등-> 지역고용대응 특별지원(2,346억 원) 추가확대 필요

## 6. 일자리 뉴딜 필요

- 소비진작을 위한 긴급재난지원금 시급한 지원
- 일자리 창출효과가 높은 공공임대, 공공의료시설, 공공보육시설(국공립 어린이집), 도시재생, 생활soc 등을 공공이 적극 발주하여 수요가 명확이 있는 공공인프라의 설치를 앞당기는 한편, 그 과정에서 많은 일자리 창출
- 의료, 보육 등 사회서비스 일자리를 적극 창출하여 코로나 19 경제위기로 나타나는 소상공인 고용축소, 제조업 해고 등으로 인한 일자리 감소를 메꿀 수 있어야...
- 선거를 앞두고 철도, 항만, 도로 등의 토목사업 계획이 많았으나, 토목은 당장 시작이 어렵고, 장비위주 사업이어서 일자리 창출 효과가 작음. 그리고 대부분 대기업의 일자리가 창출됨

- 이에 반하여 공공임대, 공공의료 등 공공시설 건축사업은 많은 일자리를 창출하고 중소기업들의 일자리도 많이 늘어나게 됨

## 1. 소득과 사회서비스의 현황

### 1) 소득보장

- 3월 고용행정 통계에 따르면 3월 실업급여 지급액 8,982억 원으로 작년 동월 대비 2,586억 (40.4%) 증가했으며, 구직급여 신규 신청자의 경우 156천 명으로 전년 동월 대비 31천 명(24.8%) 증가하였음
- 4/13일 기준 고용유지지원금 수령을 위해 휴업/휴직 신고 사업장 49,163개소로 지난해 고용유지지원금 받은 사업장 1,514개소의 32배 수준임
- 실직 등에 따른 소득 감소에 대응하기 위한 대표적 제도에 해당하는 이 두 개의 제도는 모두 고용보험 가입자만을 대상으로 하는 한계를 보이고 있음
- 문제는 고용보험 가입자의 비율이 전체 임금노동자 65.8%, 자영업자 포함 시 49.4%에 불과하다는 점. 결과적으로 고용보험 미가입자, 즉 특수고용, 프리랜서, 자영업자 등은 지급대상에서 제외됨

### 2) 사회서비스

#### • 돌봄의 공백

- 코로나19에 대한 대응으로 광범위하게 진행되고 있는 사회적 거리두기는 주민들의 돌봄 욕구 해소와 관련하여 심대한 파급력을 보이고 있음
- 어린이집, 유치원, 학교, 노인데이케어 등 일상적으로 작동하던 사회적 돌봄체계는 코로나19 국면에서 사실상 마비 상태에 이른지 오래이며, 이와 같은 사회적 돌봄체계의 마비에 따른 돌봄 부담은 고스란히 가족에 전가 되고 있는 실정임
- 코로나19에 따른 사회적 거리두기가 두 달을 넘어가면서 사회적 돌봄체계를 대체할 사적자원은 이미 고갈되었고, 심각한 돌봄 공백과 다양한 차원의 갈등이 가족내에서 발생하고 있는 것으로 보임
- 개학연기와 재택수업 등 코로나19가 아이들의 일상에 물고 온 변화는 아이들에 대한 돌봄을 책임지고 있는 이들의 일상에 훨씬 더 큰 강도의 영향력을 행사하고 있음. 개학과 함께 아이들이 어린이집과 유치원, 학교에 가는 것을 염두에 두고 개학 후 돌봄 계획표를 치밀하게 준비해온 부모들에게 개학 연기소식과 재택수업 소식은

잠시동안 부모에게 안도감을 가져다 주기도 했지만, 그도 잠시일 뿐이고 특히 맞벌이 가구나 한부모 가구의 경우 어그러진 돌봄 계획표를 메울 걱정을 해야 하는 상황임

- 바이러스가 우리 사회와 그 구성원들 각자에게 몰고 온 혼란과 공포, 그로 인한 실제적 피해는 전혀 중립적이지 않은 것으로 보임
- 바이러스가 몰고 온 이 일상의 변화가 누군가에게는 '어수선한 석 달 정도 폭 쉬'는 기회가 될 수도 있지만, 빠듯한 매출로 알바생 급여와 임대료를 지불해오던 음식점 사장님에게는 카드 돌려막기 등, 절박한 선택을 동원해야 하는 위기상황의 도래를 의미함
- 또한 개학 연기가 몰고 온 혼란과 불편함은 학생과 교사, 학부모 누구에게도 반가운 일이 아니겠지만, 개학 연기 기간만큼 급여 지급이 불투명해진 급식조리사 등 학교비정규직 노동자들에게는 당장 이번 달 생계가 걸린 절박한 문제임
- 돌봄의 측면에서도 비슷한 상황이 연출되고 있음. 부모 중 누구라도 맘 편하게 유급 돌봄휴가를 쓸 수 있는 직장에 다니는 경우라면, 아니 하다못해 일시적이거나 재택근무나 유연근무를 시행하는 경우라면 그나마 숨통이 트이지만, 그도 아니거나 소규모 자영업자와 같이 직접 사업장을 운영해야 하는 경우라면 확진 여부와 상관없이 이미 재난은 실재가 되고 있음
- 돌봄노동자의 열악한 노동 환경
  - 이 와중에 돌봄노동자들은 중층적인 고통을 경험하고 있음. 우선 영양, 보육, 장애인 활동지원 현장의 돌봄노동자들에게 필수적인 보호장구조차 지급이 안되거나, 코로나 감염예방에 필수적인 환기가 안되는 시설에서 근무하는 등 돌봄노동자와 이용자 모두의 안전과 관련한 대책이 부족한 상황임
  - 어린이집이나 지역아동센터 등 돌봄시설들이 사실상 장기간 휴업상태에 들어가면서 이들 돌봄노동자들은 심각한 수준의 고용위기를 경험하고 있으며, 어린이집의 경우 자진 퇴사의 형태로 대량 해고가 진행 중에 있음
  - 이와 같은 고용상의 위기상황이 돌봄노동자들에게 고질적인 취약한 협상력과 맞물리면서 다양한 형태의 부당노동행위가 사업장별로 진행되고 있음
  - 일부 어린이집의 경우 등원 아동 수의 감소에 따른 경영위기에 대응한다는 명목으로 교사의 월급을 되돌려 받는 이른바페이백 행위까지 보고된 바 있음

## 2. 정부의 대응 현황과 문제

- 코로나19에 따른 주민 일상생활 유지를 위한 지원은 크게 고용유지, 소득보장, 돌봄지원 등으로 구분할 수 있으며, 4/13일 현재까지 발표된 정부의 지원정책 현황을 분석해보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있음 (아래 표 참고)

- 대부분의 정책이 고용유지와 소득지원에 집중되어 있으며 돌봄지원에 대한 대책은 거의 발표된 바 없음
- 일부 돌봄지원의 성격을 가지는 정책들도 워라밸일자리 장려금 지원, 가족돌봄휴가 유급화 및 가족돌봄비용 지원 등 현금성 급여에 집중되어있으며, 코로나19와 이로 인한 사회적 거리두기 국면에서 가중되고 있는 가족내 돌봄 부담의 경감을 위한 대책은 전혀 없음
- 또한 소상공인 경영유지를 위한 정책들이 소수 발표되었으나, 이는 경영안정자금 대출, 소상공인 대출금 상환 연기 및 이자 우대 등 금융지원을 중심으로 이루어지고 있음
- 코로나19의 지속기간이 최소 올해 말까지 지속될 것이라는 예측이 있음에도 불구하고 대부분의 지원 정책들은 1-4개월의 단기간 사업으로 진행되고 있어 코로나19 국면이 지속되는 경우에 대한 대응이 부재함
- 대부분의 지원정책이 '시민'권자에게만 적용되는 관계로 코로나19의 확산과 감염예방에서 예외가 될 수 없는 이민자, 난민, 무국적자 등이 광범위한 사각지대로 남아있음

### 3. 주요 과제

- 여전히 고용보험 가입자 중심으로 이루어지고 있는 고용유지 정책과 소득보장 정책에 대한 정비가 필요함
- 자영업 및 소규모 사업장, 특수고용, 프리랜서, 일용직 노동자 등 고용보험의 사각지대가 광범위한 점을 고려했을 때 고용보험 가입의 틀을 넘어서는 실업부조제도의 도입이 시급함
- 특히 현재 고용보험의 테두리 밖에서 코로나19에 따른 소득상실을 경험하고 있는 노동자 및 주민의 소득을 보장하기 위해 설계된 긴급지원제도의 확충이 시급히 이루어져야 할 것으로 보임
- 코로나19 국면과 그 이후의 next normal을 대비한 사회적 돌봄체계의 재구축이 시급히 이루어져야 함. 사회적 돌봄체계의 기능회복과 중장기적인 재구축은 코로나19 이후의 일상성을 회복하기 위한 필수적인 전제 조건임.
- 우선적으로 돌봄노동자의 고용유지와 안전한 돌봄노동 환경의 보장에 대한 대책이 마련되어야 함.

(4/13일 현재) 정부의 코로나19 피해 대응 정책 요약

지원구분	정책명	대상 (만명)	예산 (억원)	발표	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	'21
고용유지	고용유지지원금 지원수준 향상(중소기업 2/3→3/4; 대기업 1/2→2/3)			3/12												
고용유지	고용유지지원금 특별고용지원업종 <sup>1)</sup> (중소기업 등 9/10; 대기업 3/4)	17<		3/12												
고용유지	고용유지지원금 지원수준 향상(모든 업종 최대 90%)			3/25												
고용유지	노동자 및 구직자 생활안정 지원: 생활안정자금 용자한도 확대			3/16												
돌봄지원	워라밸일자리 장려금 지원 강화			3/18												
소득지원	긴급 생활안정 지원: 긴급복지지원 대상자 확대 월 65만-6개월			3/30												
소득지원	구직활동지원금 인정범위 특고, 프리랜서로 확대: 월50만-3개월	1.6		3/30												
소득지원	건설일용노동자 긴급 생활안정자금 대부사업	8		3/30												
경영유지	소상공인 점포개장, 사업정리, 재기지원	21		3/30												
소득지원	청년구직활동지원금 지급요건 완화	5		3/30												
소득지원	노인일자리 활동비 선지급: 1개월분 27만	54		3/30												
소득지원	지역고용대응 특별지원: 무급휴직자(12만), 특고 프리랜서(14만)의 월 50만-2개월; 일용직 단기일자리 제공 등	26.7		4/1												
고용유지	영세사업주 일자리안정자금 지원: 월 최대 18만(7만 추가)		4,964	4/5												
경영유지	긴급경영안정자금(대출)			4/5												
경영유지	소상공인 금융 지원			4/5												
소득지원	한시생활지원 사업(저소득층 소비쿠폰): 144개 지자체 가구당 1인 가구 기준 40-52만	169	10,242	4/7												
소득지원	아동수당 대상자 상품권 월 10만 원 4개월 지급		10,539	3/17												
소득지원	노인일자리사업참여자 상품권 수령 인센티브		1,281	3/17												
소득지원	저소득 위기가구 생계비 지원		2,000	3/17												
소득지원	건보료 감면			3/17												
돌봄지원	가족돌봄휴가 유급: 가족돌봄비용 지원 최대 50만(맞벌이 100만), 기간 5→10일	12	530	4/9												
소득지원	입원치료/격리자 생활지원비, 유급휴가비용지원: 월123만		836													

- 1) 여행업, 관광숙박업, 관광운송업, 공연업
- 2) 전체 특고노동자 규모 250만

# 주거세입자·한계채무자 등 민생대책

박현근 변호사, 참여연대 민생희망본부 실행위원

## 1. 분야별 현황

### 1) 주거세입자

- 주택임대차와 관련하여 코로나로 인한 임차인의 주거불안 문제가 직접적으로 이슈화되고 있지는 않음/ 하지만 코로나로 인하여 임차인이 경제적 타격을 받는 경우 주택임대차시장에 있어서는 주택임차인의 차임연체로 인한 계약해지 및 주택명도청구가 예상되고, 주택임차인의 경우 차임감액청구 이슈도 있으며, 반대로 계약종료시 임대인의 지급불능으로 인한 임차인의 보증금반환청구의 이슈가 있음

### 2) 한계채무자

- 한계채무자의 경우 특히 코로나로 인한 실직(직장인의 경우)과 매출감소나 폐업(자영업자의 경우) 등으로 소득의 급격한 감소에 처한 경우 채무자는 지급불능이나 연체상태에 들어갈 수밖에 없음
- 2020년 하반기가 되면 소득을 상실하고 한계에 내몰린 중소기업, 자영업자, 특수고용노동자들, 다중채무자들이 대거 개인회생 및 개인파산절차에 돌입할 가능성이 많음
- 또한 기존의 워크아웃이나 프리워크아웃등의 사적채무조정과 법원에 개인회생절차의 공적채무조정을 통해 변제계획을 수행중인 경우에는 변제계획 미이행으로 인한 폐지결정의 위협에 처해 있음
- 특히 개인회생채무자의 경우 직접적인 대응방안에 대한 요청이 제기되고 있는 상황

## 2. 정부정책

### 1) 주거세입자

- 주택임대차시장에 있어 주거임차인에 대한 주거안정정책은 발표된
- 바 없음

## 2) 한계채무자

- 최근 금융위원회 등이 개인대출을 받은 채무자의 부담을 경감할 대책을 제시
- 금융위는 최소 6개월에서 최대 1년의 원금상환유예, 단 이자에 대한 상환유예와 감면은 개별 금융사가 자율적 판단
- 그리고 사적채무조정절차에 있는 자에 대한 신용회복위원회의 조치는 발표되었으나 개인회생채무자에 대한 법원의 직접적인 조치는 현재까지 없음

### [신용회복위원회 채무조정 상환유예]

#### - 최대 6개월까지 상환유예(무이자) 적용

##### 1. 지원내용

- 신용회복위원회 조정채무의 상환을 6개월 간 유예  
→ 6개월 경과 후 부터 상환예회 재이행  
(유예기간 동안 유예이자 면제, 단 연체위기자 신속지원 제외)

##### 2. 신청기간

- 3.23일 ~ 코로나19 위기경보 해제시까지
- 신복위 협약개정을 거쳐 시행

##### 3. 적용대상

- 1) 신용회복위원회 채무조정을 이행중인 채무자
- 프리워크아웃(이자율채무조정) 및 개인워크아웃 (채무조정)

## 2) '코로나19 사태로 인한 소득감소'가 인정되는 자

- 
- (i) 감염병 특별관리지역(=3.11일 현재 대구, 청도, 경산) 거주자
  - (ii) 20.1월 이후 발생한 실업·휴업·휴직·임금체불 등으로 월소득이 전월 또는 전년평균 대비 15% 이상 감소한 근로소득자·일용직
  - (iii) 코로나 피해업종(관광업, 여행업, 공연 관련업, 음식·숙박업, 여객운송업, 도·소매업) 영위 자영업자
  - (iv) 20.1월 이후 매출액이 전월 또는 전년평균 대비 15% 이상 감소한 자영업자
  - (v) 기타 코로나19로 인한 피해가 확인되어 지원 타당성이 인정되는 자
-

### 3. 평가

#### 1) 주거세입자

- 주택임대차시장에 있어 일시적인 소득상실로 인한 주거임차인에 대한 단기적인 주거안정정책을 마련할 필요가 있고 /장기적으로 주거안정을 위한 입법사안들(계약갱신청구권, 전월세상한제 등)을 법제화할 필요가 있음

#### 2) 한계채무자

- 한계채무자 중 가장 시급한 요청은 개인회생채무자에 대한 직접적인 대응책이 필요하고 그 외 아직 공적채무조정제도를 이용하고 있지 않은 다중채무자에 대한 대책이 필요. 단순히 원금상환유예만으로 충분하지 않다고 보여지고 사실상 채무상환능력이 없는 자에 대해서는 적극적으로 공적채무조정제도로 정리할 수 있도록 유도

### 4. 제언

#### 1) 주거세입자

- 주택임차인의 차임연체로 인한 계약해지 및 명도청구가 될 경우 대응책 : 차임연체방지를 위한 임대료 직접지원정책 또는 임대료유예정책, 계약해지 및 명도청구 금지를 골자로 한 한시법 제정(독일 베를린시의 5년간 한시적 임대료 동결정책시행/ 독일 연방정부 긴급지원책<sup>25</sup>)

<sup>25</sup> 2020년 4월 1일부터 9월 30일까지 임대료 체납으로 인한 세입자 계약 파기가 불가능해집니다. 이 외에도 전기세, 수도세 등의 체납으로 인한 전기 및 수도 공급 차단도 허용되지 않습니다. 다만 임대료에 대한 의무가 사라지는 것은 아닙니다.

## 독일

6월 30일까지 **주택 및 상가** 임대차 계약해지 금지, 임대료 유예.

9월까지 코로나 관련하여 소득이 감소한 **주택** 임차인은 퇴거 금지, 임대료 유예 (코로나 관련성 추정).

<https://www.thelocal.de/20200330/financial-help-in-the-corona-crisis-who-gets-what>

<https://www.dw.com/en/coronavirus-in-germany-adidas-hm-to-stop-paying-rent-over-outbreak-closures/a-52946072>

<https://www.dw.com/en/whats-in-germanys-emergency-coronavirus-budget/a-52917360>

## 프랑스

**자영업자, 소상공인** 임대료, 전기 가스 수도세 유예.

<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-macron-restriction/we-are-at-war-france-imposes-lockdown-to-combat-virus-idUSKBN2133G5>

<https://www.thelocal.fr/20200319/what-economic-help-self-employed-in-france-are-entitled-to-during-the-coronavirus-lockdown>

<https://blavity.com/france-suspends-rent-payments-and-utility-bills-amid-pandemic?category1=news&subCat=culture>

## 스페인

비상사태 기간+6개월 동안 **주택** 퇴거 금지, 비상사태기간 동안 만료되는 임대계약은

자동연장 <https://www.thelocal.es/20200331/rents-suspended-no-evictions-what-spain-is-doing-for-tenants-during-coronavirus-crisis>

## 이탈리아

**자영업자 및 프리랜서**는 소득이 ½ 이상 감소했을 경우 모기지 납부금을 최대 18개월 유예 신청할 수 있으나, 은행과 협상 필요. 강제휴업 **상가** 임대료 60% 정부지원.

<https://www.thelocal.it/20200318/coronavirus-the-financial-help-available-in-italy-and-how-to-apply>

<https://www.channelnewsasia.com/news/world/coronavirus-covid-19-italy-economy-measures-12554500>

## 영국

잉글랜드와 웨일스 **개인** 임차인 및 모기지 대출자 90일동안 퇴거 금지, 기존 퇴거절차 90일 연기. 은행협회: 최대 3개월 모기지 납부금 유예. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-52108344>

<https://www.theguardian.com/money/2020/mar/17/uk-banks-set-out-details-of-covid-19-mortgage-holidays>

<https://www.bbc.com/news/business-52182377>

## 미국 연방

연방보증 모기지 **주택**(전체 주택의 40~50%)은 120일 퇴거 금지, 최대 12개월 모기지 납부 유예. 약 34개 주 + 수십개 도시 차원에서 임대인 퇴거금지 입법.

<https://www.usatoday.com/story/money/2020/03/31/coronavirus-what-happens-if-you-cant-pay-rent-due-pandemic/5099013002/>

<https://www.npr.org/2020/03/19/818343720/homeowners-hurt-financially-by-the-coronavirus-may-get-a-mortgage-break>

### 캘리포니아 주

주 법원: 모든 퇴거 및 주택압류권 행사 사건 임시중지(특별한 보건 안전 필요성이 인정되는 경우 예외)

[https://laist.com/latest/post/20200406/coronavirus\\_courts\\_bail\\_hearings\\_restraining\\_orders](https://laist.com/latest/post/20200406/coronavirus_courts_bail_hearings_restraining_orders)

로스앤젤레스 카운티: 주택 임대료 지원 프로그램 (연방정부 CARES 자금과 다른 재원을 사용하여 3개월 동안 월 \$1000 이하 지원). 임대료 인상 금지. 임대료 지체 벌금 및 이차 금지. 코비드19 관련 사유(계약조건 초과 동거인 수, 소란, 애완동물) 퇴거 금지. 금지기간(moratorium) 종료 후 1년 내에 미지급임대료 지급해야 함.

[https://laist.com/2020/04/14/supervisors\\_pass\\_rent\\_assistance\\_effort\\_expand\\_tenant\\_protections.php](https://laist.com/2020/04/14/supervisors_pass_rent_assistance_effort_expand_tenant_protections.php)

### 뉴욕 주

주 법원: 퇴거절차 임시중지.

주택 및 상가 퇴거 90일 중지. 모기지 납부 및 주택압류권 행사, 지체벌금, 신용평가신고 등 90일 유예. 90일 주택 및 소상공인(100인 이하) 상가 임대료 유예와 인상동결 등 추가 조치 발의.

<https://ny.curbed.com/2020/3/19/21186773/coronavirus-nyc-rent-freeze-mortgage-payments>

<https://ny.curbed.com/2020/3/16/21180842/coronavirus-new-york-state-eviction-moratorium>

<https://nymag.com/intelligencer/2020/03/how-will-new-yorks-90-day-rent-freeze-work.html>

<https://citylimits.org/2020/03/19/freeze-on-rent-mortgage-payments-and-utilities-sought-as-covid-impact-grows/>

## 상가 및 주택 임대차 안정화법

**제1조(목적)** 이 법은 코로나 19로 인한 전국적 재난 상황에서 상가와 주택 임차인의 생활 안정을 위해 임대료와 계약 갱신과 해지 및 강제집행 절차를 한시적으로 규제함을 목적으로 한다.

**제2조(적용범위)** ① 이 법은 상가건물임대차보호법에 규정된 상가건물의 임대차에 대하여 적용한다. 다만, 상가건물임대차보호법 시행령으로 정하는 보증금액을 초과하는 임대차에 대하여는 그러하지 아니하다.

② 이 법은 주택임대차보호법에 규정된 주거용 건물(이하 "주택"이라 한다)의 전부 또는 일부의 임대차에 관하여 적용한다. 다만 대통령령으로 정하는 월 차임환산금액(월세 100만 원 가정하면, 전세 약 3억 원 수준임)을 초과하는 주택임대차에 대하여는 그러하지 아니하다.

**제3조(임대료 규제)** ① 임대인과 임차인 사이에 현재 체결되어 있는 임대차 계약의 월 차임은 이 법의 유효기간동안 한시적으로 인하한다. 인하 범위(50% 내지 80%)와 해당 상가 업종은 대통령령(궁극적으로 각 지역별 인하율과 해당 업종은 각 지역별로 조례로써 차등적으로 정할 수 밖에 없을 것으로 판단)으로 정한다.

② 대통령령으로 정한 임대료 인하율에 불복이 있는 경우, 각 계약 당사자는 계약 상대방을 상대로 상가건물임대차보호법에 규정된 상가건물임대차분쟁조정위원회와 주택임대차보호법에 규정된 주택임대차분쟁조정위원회에 대한 조정 절차를 거쳐 법원에 재판을 청구할 수 있다.

③ 제2항의 경우, 각 계약당사자는 건물에 관한 조세, 공과금, 주변 건물의 차임 및 보증금, 계약당사자의 소득 및 자산, 그 밖의 부담이나 경제사정의 변동 등을 고려하여 월차임에 대한 인하율의 증감을 청구할 수 있다.

**제4조(임대차 계약 갱신과 임대료 동결)** ① 이 법의 유효기간 동안, 임대차 계약 기간이 종료된 경우, 임차인의 청구에 따라 임대차 계약을 1년간 갱신할 수 있다. 다만 이 법의 시행일로부터

상가임대차보호법 제10조 1항 단서(계약 갱신 거절 사유)에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 주택임대차의 경우에도 또한 같다.

② 임대인과 임차인 사이에 현재 체결되어 있는 임대차 계약이 제3조에 따른 한시적 임대료 인하 대상에 해당하지 않는 경우, 그 임대차 계약의 임대료는 이 법 시행일로부터 1년간 증액할 수 없다.

**제5조(계약 해지 제한)** 이 법의 시행일로부터 유효기간 동안 임차인이 차임을 연체한 사실이 있다 하더라도, 임대인은 그러한 사실을 이유로 임대차 계약을 해지할 수 없다. **(재판을 통한 차임 청구는 가능)**

**제6조(강제 집행 제한)** 이 법의 시행일로부터 유효기간 동안 임차인이 차임을 연체한 사실이 있다 하더라도, 임대인은 그러한 사실을 근거로 강제집행을 할 수 없다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(유효기간) 이 법은 시행일부 2020. 12. 31.까지 효력을 가진다.

- 주택임차인의 차임감액청구행사의 활성화방안 : 주택임대차분쟁조정위원회의 적극적 활성화. 차임 증감에 관한 분쟁은 법원에 소를 제기하지 아니하고 주택임대차보호법 제14조에 규정하고 있는 주택임대차분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있음. 주택임대차분쟁조정위원회는 대한법률구조공단의 6개의 지부(서울, 수원, 대전, 대구, 부산, 광주) 및 서울시 등 각 시·도에 설치되어 있음. 주택임대차분쟁조정은 분쟁의 양 당사자가 모두 승낙한 경우에만 그 절차가 개시되는 한계가 있으나 당사자 간의 사적인 교섭보다는 효과적일 수 있으므로 해당 제도의 활용을 적절히 검토
- 주택임대인의 보증금반환이 안될 시 임차인에 대한 구제방안 : 임차인이 주택임대차보호법 제3조의3에 규정된 임차권등기명령 제도를 통하여 우선변제권을 확보하도록 조치(신청대리를 하는 법률구조공단과 등기업무를 소관하는 대법원과의 업무협약을 통해 신속한 등기가 이루어지도록 지원)하고 보증금을 담보로 정부에서 대출을 지원하여 임차인이 사실상 보증금회수할 수 있도록 함
- 장기적으로 계약갱신청구권과 전월세상한제, 표준임대료 법제화/ 전월세상한제 율타리 없는 임대료지원책의 실효성

## 2) 한계채무자

- 변제기 유예, 채무불이행으로 인한 유체동산, 부동산 강제집행개시 일시적 금지 : 강제집행 일시적 금지의 한시법 제정

- 사적채무조정이용자(워크아웃, 프리워크아웃)에 대한 대책 : 신용회복위원회의 조치~ 코로나 종식이 이루어지기 전까지 3개월 간격으로 채무변제 유예기간을 설정하여 종식이 되기 전까지 유예기간 갱신. 만약 채무이행가능성이 낮다고 판단되면 적극적으로 공적채무조정(개인파산 이나 개인회생) 절차로 유도할 것
- 공적채무조정이용자(개인회생) 에 대한 대책 : 법원의 조치
  - 변제계획불수행기준의 완화<sup>26</sup>- 3개월 연체에 따라 개인회생폐지결정을 할 것이 아니라 개인회생폐지결정을 유예하면서 변제계획을 계속 수행할 수 있는 시간을 주거나 아니면 채무자의 소득상황에 비추어 적극적인 변제계획변경신청을 유도하여 채무자가 수행가능한 변제계획으로 변경
  - 변제계획변경신청에 대한 신속하고 적극적인 판단<sup>27</sup>- 코로나 사태 장기화로 인한 폐업, (채무자 본인 또는 가족의) 실직, 그리고 그에 따른 소득의 감소 내지 생계비 증가는 변제계획변경 사유에 해당함이 명백. 따라서 법원은 채무자가 위 사유를 들어 관련 소명자료를 첨부하여 변제계획변경신청을 할 경우 특별한 사정이 없는 한 이를 인가하여야 함. 실무준칙 제3조는 회생위원에게 변제계획 불수행 채무자에게 유선, 서면 등으로 연락하여 변제계획변경의 필요성에 관한 의견을 들을 의무를 부과. 법원은 적극적으로 회생위원이 위 의무를 이행하는지 감독하고, 담당 판사에게 제출하여야 하는 변제계획 불수행보고서에 코로나 사태로 인한 변제계획변경 필요성에 관하여 의견을 기재하여 보고하도록 지휘하여야 함
  - 채무자회생법 제624조 제2항에 따른 면책결정의 적극해석<sup>28</sup>- 제624조 제2항 면책의 결정은 이해관계자의 의견을 청취하도록 하지만 이해관계자의 의견에 법원이 구속되는 것은 아니므로 상당한 기간 변제계획을 이행한 채무자가 회생위원으로부터 변제계획의 변경 필요성과 절차를 안내 받은 후 변제계획의 변경 신청을 태만히 하지 않았음에도 불구하고 변제계획의 종기까지 변제계획의 변경 인가를 받기 어려운 경우에는 ‘변제계획의 변경이 불가능’하다고 볼 충분한 사정에 해당한다고 보아서 청산가치의 보장이 이행된 채무자에게는 적극적인 면책결정이 필요

<sup>26</sup> 개인회생사건 처리지침(재판예규, 이하 ‘처리지침’) 제11조의3 제1항[4], 서울회생법원 실무준칙(이하 ‘실무준칙’) 제441호 제2조는 채무자가 인가된 변제계획에서 정한 변제를 3개월분 이상 지체한 경우 이를 변제계획불수행으로 보고 회생위원 및 법원으로 하여금 변제계획변경 절차 이용을 안내하거나 폐지결정절차에 착수

<sup>27</sup> 채무자, 회생위원, 개인회생채권자는 변제계획에 따른 변제가 완료되기 전에 인가된 변제계획의 변경안을 제출할 수 있음(채무자회생법 제619조 제1항, 채무자회생규칙 제91조). 그런데 채무자회생법령은 인가 후 변경이 가능하다고만 규정할 뿐 구체적으로 인가된 변제계획 변경안의 제출사유를 규정하고 있지는 않음. 다만 실무준칙 제441호 [별지3 변제계획변경 절차 이용 안내문] 1.은 ‘고용주의 폐업이나 임금 체불, 채무자의 실직, 이직 등으로 인해 소득이 사라지거나 감소한 경우(마목), 기타 채무자가 예상하지 못하였거나 통제할 수 없는 사유로 인해 가용소득이 사라지거나 감소한 경우(바목) 채무자회생법 제619조에 따라 가용소득 변동사유를 소명하여 변제계획 변경안을 제출할 수 있다’고 규정하고 있음. 대법원 또한 채무자회생법령의 미비를 지적하면서 변제계획에서 정한 사항의 변경이 필요한 사유란 “변제계획 인가 후에 채무자의 소득이나 재산의 변동 등”을 의미한다는 태도임(대법원 2019. 3. 19.자 2018마6364 결정)

<sup>28</sup> 채무자회생법 제624조 제2항은 채무자가 책임질 수 없는 사유로 인하여 변제를 완료하지 못한 경우에(제1호), 면책결정일까지 변제 받은 금액이 파산절차를 신청한 경우 파산절차에서 배당 받을 금액보다 적지 않고(제2호), 변제계획의 변경이 불가능하다면(제3호), 채무자가 변제계획에 따른 변제를 완료하지 못한 경우에도 면책의 결정을 할 수 있다고 규정

- 파산절차의 엄격한 운용 지양-코로나 사태로 채무자가 향후 채무의 상당부분을 변제할 수 있을 정도로 계속적으로 소득을 얻을 가능성이 낮으므로 파산제도의 엄격한 운용을 지양하여야 하고<sup>29</sup>, 이미 개인회생신청을 한 채무자에 대하여도 변제계획 이행 가능성이 높지 않을 경우 해당 신청을 취하하고 파산신청을 할 것을 안내하여야 할 것
- 일반적인 개인회생 개인파산 사건처리 시간의 단축- 서울회생법원을 제외한 나머지 법원에서 개인회생·파산 사건의 처리 속도는 여전히 서울회생법원과 현저한 차이가 있음. 이를 개선하기 위하여 전국 법원에 도산사건 담당 재판부를 증설하고, 파산관재인과 회생위원을 확충하는 한편 이들에 대한 교육을 통해 신속하고 수준 높은 업무처리가 될 수 있도록 할 필요

---

<sup>29</sup> 채무자에게 장래 소득이 예상된다는 사정만에 터잡아 함부로 채무자의 파산신청이 파산절차의 남용에 해당한다고 단정하여서는 아니 된다(대법원 2009. 5. 28.자 2008마1904,1905 결정)

참여연대  
[좌담회] 코로나19대응, 진단과 평가

발행일 2020. 04. 24.  
발행처 참여연대 사회경제국  
담당 이경민 팀장 02-723-5056 [welabtax@pspd.org](mailto:welabtax@pspd.org)

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트\(포스팅 링크 있으면 걸기\)](#)에서 다시 볼 수 있습니다.



참여연대는 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.  
대표전화 02-723-5300 [온라인 회원가입](#) 02-723-4251  
주소 03036 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)  
홈페이지 [www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org)  
[참여연대 커뮤니케이션 채널 안내\(SNS·뉴스레터·보도자료 수신 등\)](#)