



 YouTube  
생중계

---

개원 32주년 기념세미나

코로나19  
고용위기와 정책대응

---

- 일 시 : 2020년 9월 23일(수) 14:00~16:30
- 장 소 : 연구지원A동 1층 대강당(LIVE 온라인 생중계)  
세종특별자치시 시청대로 370  
나라키움 세종국책연구단지 연구지원동
- 주 최 : 한국노동연구원





개원 32주년 기념세미나

코로나19  
고용위기와 정책대응



- 일 시 : 2020년 9월 23일(수) 14:00~16:30
- 장 소 : 연구지원A동 1층 대강당(LIVE 온라인 생중계)  
세종특별자치시 시청대로 370  
나라키움 세종국책연구단지 연구지원동
- 주 최 : 한국노동연구원







## 순서

13:50~14:00 등 록

14:00~14:10 개 회

- 개회사: 배규식 (한국노동연구원 원장)
- 축 사: 이재갑 (고용노동부 장관)  
성경룡 (경제인문사회연구회 이사장)

14:10~15:25 주제발표

- 【발제 1】 코로나19가 노동에 미친 영향: 실태조사 결과  
김유빈 (한국노동연구원 패널데이터연구실장)
- 【발제 2】 상병수당 논의와 병가제도 도입의 정책적 검토  
남궁준 (한국노동연구원 부연구위원)
- 【발제 3】 코로나19 이후의 새로운 사회경제를 향한 신사회협약 모색  
박명준 (한국노동연구원 연구위원)

15:25~15:40 휴 식

15:40~16:30 종합토론

- 사 회: 최영기 (前 한국노동연구원 원장)
- 토 론: 권현지 (서울대학교 교수)  
윤자영 (충남대학교 교수)  
조용만 (건국대학교 교수)  
장지연 (한국노동연구원 선임연구위원)

16:30 폐 회

## ❧ 목 차 ❧

<b>발제(1): 코로나19가 노동에 미친 영향: 실태조사 결과 (김유빈) .....</b>	<b>1</b>
I. 머리말 .....	3
II. 코로나19 위기 근로자 대응실태 .....	5
III. 코로나19 위기 기업 대응실태 .....	14
IV. 맺음말 .....	19
<hr/>	
<b>발제(2): 상병수당 논의와 병가제도 도입의 정책적 검토 (김근주·남궁준·이정희) .....</b>	<b>27</b>
I. 들어가며 .....	29
II. 병가제도의 국제비교 .....	31
III. 단체협약상 병가제도 현황 .....	42
IV. 병가제도 도입의 정책적 검토사항 .....	53
V. 나오며 .....	62
<hr/>	
<b>발제(3): 코로나19 이후의 새로운 사회경제를 향한 신사회협약 모색 (박명준) .....</b>	<b>63</b>
I. 문제의식 .....	65
II. 사회경제체제와 사회계약: 개념화와 변화상 .....	66
III. ‘코로나19 위기’의 의미와 그에 대한 대응: 새로운 사회경제체제를 향한 비전 .....	73
IV. ‘포스트 코로나 한국’의 새로운 사회경제체제를 향하여: 제3레짐의 전망 .....	82
V. 한국의 새로운 사회경제체제를 향한 신사회협약의 모색 .....	91



【발제 1】

# 코로나19가 노동에 미친 영향

- 실태조사 결과 -

김 유 빈

(한국노동연구원 패널데이터연구실장)



## I. 머리말

지난해 말 중국에서의 첫 발생사례를 시작으로, 감염병으로서는 유례없이 큰 사회경제적 파장을 불러온 코로나19 팬데믹(COVID-19 Pandemic, 이하 코로나19)은 8개월여 지난 현재에도 전 세계적 확산세를 지속하고 있다. 코로나19의 국내 여파는 지난 2월 이래 노동시장에 본격적으로 반영되기 시작하였으며, 고용불안이 야기한 소득 및 소비 불안정은 비단 경제활동의 위축에 머무르지 않고 우리 일상 속 다양한 영역에 있어 크고 작은 변화와 위기를 초래하고 있다. 일자리 감소를 중심으로 발현된 코로나19의 충격으로 국내 취업자 수는 지난 4월 전년동월대비 47만 6천명 감소하여, 외환위기 여파가 미쳤던 1999년 2월 이래 최대의 감소폭을 기록하였다. 더불어 코로나19의 이러한 부정적 여파는 청년과 여성, 업종별로는 숙박·음식업, 교육서비스업, 도소매업, 종사상 지위별로는 임시·일용직에 집중되는 등 안전망의 사각지대 비중이 높은 고용취약계층의 어려움이 더욱 가중되는 양상을 보이고 있다.

작금의 코로나19 위기에 대응하기 위한 적절한 정책방향과 시행계획을 수립하기 위해서는 코로나19의 사회경제적 영향을 세부 영역 및 분야별로 면밀히 파악할 필요가 있으며, 이러한 정보는 해당 주체의 실제 응답을 바탕으로 한 신뢰성 있는 통계자료를 통해 확보되어야 한다. 다만, 현재 코로나19의 국내 영향을 직간접적으로 파악할 수 있는 통계자료는 중앙부처가 생산하고 있는 경제 및 고용동향을 제외하고는 극히 제한적이다. 더불어 정부가 제공하는 이러한 공식통계 역시 통계적 정의가 내재하고 있는 유연성의 한계로 인해 우리가 실제 체감하는 사회경제 동향과 차이가 있다는 비판이 존재하며, 특히 사회적 거리두기, 비대면 활성화 등으로 코로나19가 가져온 우리 일상생활의 주요 변화를 파악하는 데 어려움이 있다. 이에, 한국노동연구원은 2020년 6월, 개인과 기업단위로 이루어진 개별 노동시장 주체들을 대상으로 「COVID19 대응 근로자 및 사업체 실태조사」(이하, COVID19 실태조사)를 수행한 바 있다. 본고는 「COVID19 실태조사」 분석결과를 바탕으로, 코로나19 사태가 개인과 기업에 미친 사회경제적 파급효과와 위기대응 양상, 변화 전망 등을 살펴보고, 이를 토대로 코로나19 재확산 및 향후 유사 위기대응을 위한 정책시사점을 모색하고자 한다.

「COVID19 실태조사」는 2020년 6월 17일~7월 10일 기간 동안 층화추출한 개인 응답자 2,500명, 1500개 사업체를 대상으로 전화/이메일/팩스 조사를 병행해 이루어졌

---

\* 이 글은 현재 연구진행 중인 「청년층 일자리 현황과 변화 전망」 및 「2020 청년층 고용노동 통계집」의 일부를 발췌하여 정리한 것이다.

\*\* 한국노동연구원 연구위원(ykim@kli.re.kr).

으며, 조사항목은 근로자/사업체 일반현황, 코로나19에 의한 변화/영향 및 대응 현황, 정부지원 현황 및 수요 등으로 구성되어 있다. 실태조사에 응답한 사업체와 근로자의 기본 현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 조사대상 기본 현황

(단위: 명, %)

유형	구 분		사례수	비율	구 분		사례수	비율	
근로자 설문	전 체		(2,500)	100.0	전 체		(2,500)	100.0	
	성별	남성	(1,280)	51.2	직업	전문직/경영관리직	(143)	5.7	
		여성	(1,220)	48.8		사무직/일반관리직	(710)	28.4	
	연령	20대	(617)	24.7		전문기술직	(119)	4.8	
		30대	(633)	25.3		판매직/서비스직	(130)	5.2	
		40대	(612)	24.5		기능직/생산직/단순기술직	(132)	5.3	
		50대	(638)	25.5		자영업	(557)	22.3	
	거주지	서울	(494)	19.8		전업주부	(335)	13.4	
		경기/강원권	(883)	35.3		무직	(309)	12.4	
		충청권	(260)	10.4		기타	(65)	2.6	
		호남권	(259)	10.4		고용 형태	임금근로자	(1,200)	48.0
		경북권	(232)	9.3			비임금근로자	(600)	24.0
		경남권	(372)	14.9			미취업자	(700)	28.0
	전 체		(1,500)	100.0		전 체		(1,500)	100.0
사업체 설문	종사자 수	5~19인	(1,230)	82.0		업종	제조업	(307)	20.5
		20~49인	(177)	11.8	건설업		(125)	8.3	
		50~99인	(58)	3.9	도매 및 소매업		(256)	17.1	
		100~299인	(21)	1.4	운수 및 창고업		(47)	3.1	
		300~499인	(7)	0.5	숙박 및 음식점업		(211)	14.1	
		500인 이상	(7)	0.5	정보통신업		(35)	2.3	
설립 년도	1980년 이전	(222)	14.8	금융 및 보험업	(57)		3.8		
	1980년대	(249)	16.6	부동산업	(48)		3.2		
	1990년대	(378)	25.2	전문, 과학 및 기술 서비스업	(76)		5.1		
	2000년대	(328)	21.9	사업시설 관리, 사업 지원 및 임대서비스업	(42)		2.8		
	2010년대 이후	(323)	21.5	교육서비스업	(96)		6.4		
				보건업 및 사회복지 서비스업	(170)		11.3		
				예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	(30)		2.0		

## II. 코로나19 위기 근로자 대응실태

### 1. 근로 현황

개인 설문문항은 총 2,500명을 대상으로 하며, 유형에 따라 임금근로자, 비임금근로자, 미취업자로 구분된다. 코로나19에 의한 고용상태 변화를 파악하기 위해, 응답자의 취업유무 기준이 되는 시점은 코로나19의 국내 여파가 본격화된 2월로 잡았다. 다시 말해, 2월 이전 취업상태였으나 이후 일을 그만둔 응답자는 임금근로와 미취업자 2개 유형 모두에 응답을 하도록 유도하였다.

기준시점인 2월을 기준으로, 조사시점까지 일을 지속하고 있는 근로자와 일을 그만둔 근로자의 비중은 각각 89.4%와 10.6%이며, 이 중 고용상태에 있다 일을 그만둔 응답자의 46.9%는 코로나의 직간접적인 영향으로 인해 일을 그만두었다고 응답하였다. 이는 즉, 2월 이전 일을 하고 있던 근로자의 5.0%, 다시 말해 근로자 100명 중 5명이 코로나로 인해 일자리를 잃게 되었음을 의미한다. 다만 해당 수치는 경제활동인구조사 등 인구센서스를 모집단으로 하는 승인조사의 고용감소폭을 상회하는 것으로 직접 비교는 어려우며, 결과해석에 있어 본 조사의 목적 및 성격이 전국 대표성을 확보하는 것이 아님을 유의할 필요가 있다<sup>1)</sup>. 근로유형별로는 전체 임금근로자의 5.1%, 비임금근로자의 경우에는 5.6%가 코로나19와 연관된 사유로 실직한 것으로 나타나, 코로나19의 부정적 여파가 비임금근로에 비해 임시·일용직을 중심으로 한 임금근로에 집중되었음을 추론해 볼 수 있다<sup>2)</sup>.

[그림 1] 코로나19로 인한 실직 비중



- 1) 예를 들어, 임금근로-비임금 근로 비중의 경우, 경제활동인구조사가 76:24의 비중을 보이는데 반해 본 실태조사의 비중은 67:33으로 격차가 존재한다
- 2) 본 실태조사는 세부 고용형태 및 종사상 지위에 대한 문항이 포함되어 있지 않으나, 코로나19로 인한 사업장규모별 해고 실직자의 비중은 100인 이하 규모에서 84.2% 가량을 차지한다

## 가. 임금근로자

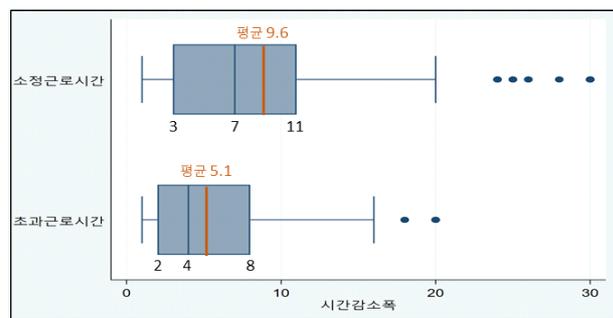
코로나19로 인한 임금근로자의 근로시간 변화를 살펴보면, 임금근로자의 26.1%가 주당 소정근로시간이 감소한 것으로, 초과근로시간의 경우에는 33.2%가 감소하였다고 응답한 것으로 나타났다. 근로시간의 평균 감소폭은 소정근로시간의 경우 9.6시간 감소, 초과근로시간의 경우 5.1시간 감소한 것으로 나타났으며, 성별로는 여성의 감소응답 비중 및 감소폭이 남성에 비해 두드러지는 것으로 나타났다(정규 근로시간 감소 남성 21.9%, 여성 31.7%, 초과 근로시간 감소 남성 30.8%, 여성 36.3%).<sup>3)4)</sup> 더불어 소득 부족으로 추가로 일하기를 희망하는 임금근로자 역시 11.3% 수준에 달해, 최근 고용동향 등에서 나타난 시간관련 추가취업가능자<sup>5)</sup>의 증가추세를 뒷받침하고 있다.

코로나19발 일자리 충격은 고용유지 여부와 근로조건 외 휴직 및 휴가 사용에서도 여실히 드러난다. 생산차질, 매출급감 등 경영악화에 대한 대응에 있어 고용조정에까지는 이르지 않더라도, 근로자를 대상으로 휴직 및 휴가 운용을 통해 위기에 대처하려는 기업의 행태가 증가하는 경향을 보이고 있다. 2월에서 5월까지 조사대상자가 응답한 휴가·휴직의 유형 및 사용 일수를 살펴보면, 본인이 신청한 일반 유급휴가 사용 비중이 27.8%로 가장 높았으며, 다음으로 회사가 실시한 무급휴직 13.4%, 회사가 실시한 유급휴직 12.0%, 본인이 신청한 특별 유급휴가(가족돌봄휴가 등) 7.9%(평균 3.8일) 순으로 나타나, 코로나19로 인한 비자발적 휴직의 비중이 25.4%에 이르는 것으로 나타났다. 휴가/휴직 사용일수에 있어서는 회사가 실시한 무급휴직 일수가 13.1일(월평

<표 2> 근로시간 증감 현황

구 분	소정 근로시간	초과 근로시간
증가	2.0%	6.3%
감소	26.1%	33.2%
변화 없음	71.9%	60.6%

[그림 2] 근로시간 감소 분포



### 3) 경제활동인구조사 평균 취업시간 변화 추이 (단위: 시간)

	주당 평균 취업시간	전년동월대비
2020년 3월	38.3	-2.8
2020년 4월	36.1	-5.1
2020년 5월	38.9	-2.4
2020년 6월	39.4	-1.8

4) 기타 특성별 근로시간 변화추이는 <부표 1> 참조

5) 36시간 미만이면서 추가 취업을 희망하는 ‘시간관련 추가취업가능자’.

<표 3> 휴가 및 휴직 사용비중 및 일수

(단위: %, 일)

구 분	본인이 신청한 일반 유급휴가		본인이 신청한 특별 유급휴가 (가족돌봄휴가 등)		회사가 실시한 무급휴직		회사가 실시한 유급휴직		
	비 중	사용일수	비 중	사용일수	비 중	사용일수	비 중	사용일수	
전 체	27.8	4.07	7.9	3.83	13.4	13.06	12.0	11.91	
일 자리	1~4명	9.3	8.13	1.2	5.00	16.8	20.67	5.6	28.56
	5~9명	18.8	3.74	6.5	6.91	16.7	16.16	9.1	13.76
	10~29명	27.8	3.50	7.9	3.25	17.1	9.67	13.5	8.38
	30~99명	28.0	3.23	6.4	3.75	11.0	9.76	15.9	14.69
규 모	100~299명	36.8	4.48	12.3	5.10	13.5	8.77	14.6	10.65
	300~499명	36.5	4.07	9.5	1.43	9.5	6.00	6.8	3.20
	500명 이상	37.8	4.34	11.4	2.68	8.5	17.00	12.6	8.40

균 3.3일)로 가장 길었으며, 회사가 실시한 유급휴직 사용일수가 12.0일(월평균 3.0일)로 나타나, 비자발적 휴가 사용일수가 자발적 휴가를 상회하는 것으로 나타난다(본인 신청 일반 유급휴가: 평균 4.1일(월평균 1.0일), 본인신청 특별 유급휴가: 평균 3.8일(월평균 1.0일). 더불어 휴가 및 휴직 사용 비중은 일자리 규모가 클수록 유급활용 비중이 높고, 규모가 작을수록 무급휴직의 비중이 높은 경향이 두드러지며, 무급휴직 사용일수 역시 소규모 사업체일수록 긴 것으로 나타나, 소규모 사업체 종사자의 일자리 충격이 상대적으로 컸음을 추정해 볼 수 있다.

코로나19로 인한 근로소득(상여 포함)에 있어서는, 임금근로자 28.7%의 월평균 근로소득이 감소하였으며, 근로소득 감소폭은 20.4% 수준인 것으로 나타났다. 성별로는 남성 28.3%, 여성 29.7%의 소득이 감소한 것으로 응답하였으며, 평균 감소 수준은 여성 22.2%, 남성 18.9%로 코로나19로 인한 근로소득 충격은 남성에 비해 여성에 두드러진 영향을 미친 것으로 보인다.6) 본 설문은 조사의 응답편의를 위해 근로소득의 수준을 직접적으로 묻지는 않았으나, 이를 경제활동인구조사상의 임금근로자 월평균 임금(2019년 8월 근로형태별 부가조사) 수준인 264만원에 비추어보면, 코로나19로 인해 근로소득이 감소한 근로자의 소득감소폭은 평균 54만원 수준인 것으로 추정해 볼 수 있다.7)

코로나19의 여파는 근로유무 및 해당 일자리의 근로조건뿐 아니라, 근로방식의 변화를 가속화한 측면도 있다. 사회적 거리두기 단계 강화에 따라 기업들은 감염병 예방

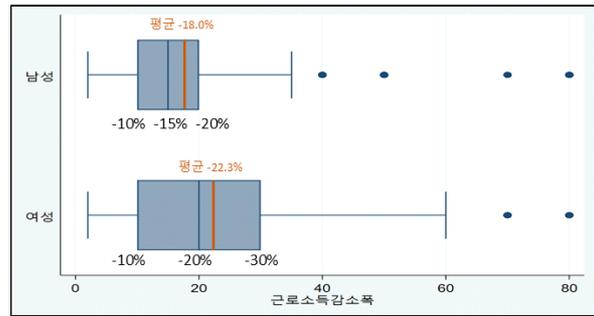
6) 기타 특성별 근로시간 변화추이는 <부표 2> 참조

7) 2020년 2/4분기 가계동향조사에 따른 근로소득 감소폭은 -5.3%임. 다만, 가계동향조사의 근로소득 변화는 전체 증감분인데 비해, 본 실태조사의 근로소득 감소폭은 근로소득이 감소한 자에 한한 결과임을 유의할 것

<표 4> 월평균 근로소득 증감 현황

구분	전체	남성	여성
증가	2.1% (9.6%)	2.5% (10.8%)	1.5% (6.9%)
감소	28.7% (-20.4%)	28.3% (-18.9%)	29.1% (-22.3%)
변화 없음	69.3%	69.2%	69.3%

[그림 3] 성별 근로소득 감소 분포



과 고용조정 최소화를 위해 일하는 방식의 변화를 도모하려는 모습을 보이고 있으며, 유연근무제의 도입은 이의 일환이다. 정부 역시, 코로나19발 고용충격이 추가적인 휴직이나 휴업으로 이어지지 않도록 새로운 근로환경 방식의 정착을 위한 기반을 조성하겠다는 의지를 내비친 바 있다. 이에, 본 실태조사는 유연근무제의 도입현황을 묻는데 있어, 유연근무제를 재택근무제, 시차출퇴근제, 선택근무제, 원격근무제의 네 가지 유형<sup>8)</sup>으로 구분하고, 해당 근무제의 사용일수 및 생산성과 관련한 만족도에 대해 설문하였다.

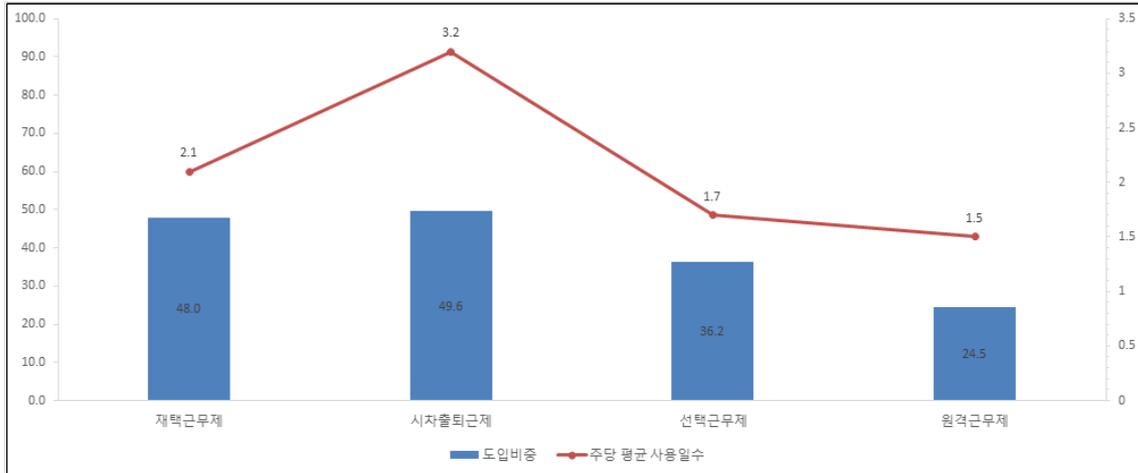
분석 결과, 코로나19의 영향으로 일자리에서 유연근무제를 새로이 도입하였다고 응답한 근로자의 비중은 18.5% 수준인 것으로 나타났다<sup>9)</sup>. 유연근무제 유형 중에서는 시차출퇴근제의 도입 비중이 49.6%로 가장 높고, 다음으로 재택근무제(48.0%), 선택근무제(36.2%), 원격근무제 (24.5%)의 순으로 도입 비중이 높은 것으로 나타났다.

한편, 사업장에 도입한 유연근무제 유형의 효율성에 있어서는 시차출퇴근제와 선택근무제가 일반적 근무환경에 비해 더 생산적이라고 응답한 비중이 60%를 상회하여 근로자가 근무시간의 자율성을 선호하는 것으로 나타난 반면, 원격근무제와 재택근무제의 생산성 척도는 상대적으로 낮아, 근무장소의 종속성에 대해 높은 의미를 부여하고 있는 것으로 보인다. 더불어 유연근로제는 기존의 활용 비중이 종사자 규모가 큰 사업체를 중심으로 높게 나타났으며, 코로나19 발현 이후에도 규모별 도입 비중이 우상향하는 것으로 나타나, 향후 생활양식 변화 및 기술발전에 따른 근로방식의 혁신을 선도해 나갈 것으로 보인다.

- 8) (재택근무제) 정보통신기기 등을 활용, 주거지에 업무공간을 마련하여 근무하는 제도  
 (시차출퇴근제) 기존의 소정근로시간을 준수하면서 출퇴근시간을 조정하는 제도  
 (선택근무제) 1개월 이내의 정산기간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 40시간을 초과하지 않는 범위에서 1주 또는 1일 근무시간을 조정하는 제도  
 (원격근무제) 주거지, 출장지 등과 인접한 원격근무용 사무실에서 근무하거나 사무실이 아닌 장소에서 모바일 기기를 이용하여 근무하는 제도
- 9) 기존에도 유연근무제를 활용하고 있었다고 응답한 비중은 15.4%

[그림 4] 유연근무제 도입 비중 및 주당 평균 사용일수

(단위 : %, 일)



주: 좌축=도입비중, 우축=주당 평균 사용일수

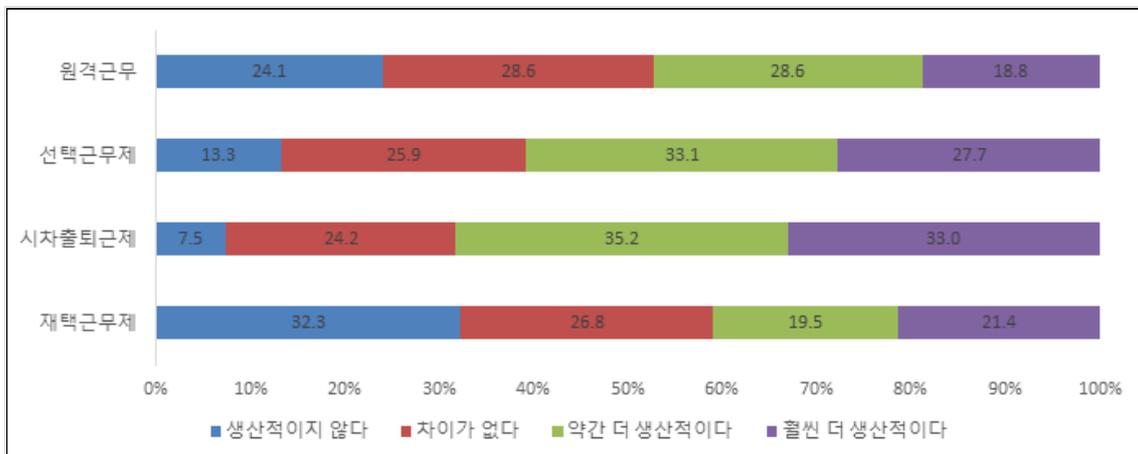
<표 5> 일자리 규모별 유연근무제 도입 비중

(단위 : %)

구 분		유연근무제 도입	기존에도 활용	미도입
전 체		18.5	15.4	66.2
일 자 리  규 모	1~4명	9.9	7.5	82.6
	5~9명	14.0	8.6	77.4
	10~29명	15.5	13.9	70.6
	30~99명	20.5	11.0	68.6
	100~299명	21.6	19.3	59.1
	300~499명	27.0	23.0	50.0
	500명 이상	23.6	26.8	49.6

[그림 5] 유연근무제 생산성에 대한 만족 척도

(단위 : %)



## 나. 비임금근로자

코로나19로 인한 비임금근로자의 노동시장 충격과 위기대응 양식을 파악하기 위해 본 설문은 해당 일자리에서의 변화를 <표 6>과 같이 구성하여 설문하였다. 비임금근로자 623명 중 79.5%는 코로나19로 인한 주문 취소, 수요감소로 인해 사업 운영상의 어려움을 겪었다고 응답하였으며, 67.1%는 영업시간 및 기타 규제로 인해, 36.6%는 부품 및 재료 공급중단에 어려움이 있었다고 응답하였다. 이에, 응답자의 3.5%는 폐업/도산하였으며, 38.5%는 일시 휴업 상태를 겪은 것으로 나타났다. 고용조정을 통한 위기대응에 있어서는 응답자의 50%가 종업원의 근무시간(소정 및 초과 근로시간) 단

<표 6> 코로나19 위기에 따른 일자리 변화(비임금근로자)

(단위 : %)

구 분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
전 체	36.6	79.5	49.4	3.5	38.5	50.4	8.2	18.8	9.8	17.0	11.4	13.2	14.0	8.7	67.1	
연령	20대	42.3	77.5	54.1	3.6	46.8	52.3	9.9	20.7	10.8	18.9	14.4	15.3	18.9	16.2	72.1
	30대	39.3	82.7	45.2	1.8	33.3	49.4	6.5	16.7	10.1	9.5	10.7	9.5	5.4	61.9	
	40대	31.2	76.4	49.7	3.8	42.0	49.0	8.3	23.6	10.8	21.0	15.3	15.3	16.6	8.9	63.1
	50대	35.3	80.2	50.3	4.8	35.3	51.3	8.6	15.5	8.0	19.3	7.0	13.4	12.8	7.0	72.2
소재지	서울	45.4	78.7	48.1	4.6	35.2	48.1	11.1	14.8	13.0	18.5	16.7	18.5	18.5	10.2	63.9
	경기/강원권	40.3	75.9	49.5	3.7	36.6	49.5	6.9	18.1	9.7	16.7	12.5	12.0	12.5	9.7	66.2
	충청권	23.7	74.6	35.6	5.1	33.9	42.4	1.7	15.3	3.4	6.8	10.2	10.2	10.2	6.8	55.9
	호남권	21.5	74.7	45.6	2.5	30.4	45.6	7.6	15.2	8.9	13.9	5.1	13.9	12.7	7.6	64.6
	경북권	43.1	93.8	61.5	6.2	58.5	60.0	10.8	30.8	12.3	26.2	9.2	13.8	13.8	7.7	84.6
경남권	34.4	85.4	54.2	0.0	42.7	57.3	10.4	21.9	9.4	18.8	10.4	10.4	15.6	7.3	69.8	
직업	전문직/경영관리직	27.3	72.7	54.5	9.1	54.5	45.5	0.0	36.4	0.0	0.0	0.0	9.1	9.1	0.0	45.5
	사무직/일반관리직	50.0	100	50.0	0.0	75.0	75.0	25.0	50.0	50.0	0.0	50.0	50.0	25.0	50.0	75.0
	전문기술직	60.0	80.0	60.0	0.0	20.0	60.0	20.0	0.0	0.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	80.0
	판매직/서비스직	66.7	88.9	66.7	5.6	38.9	61.1	11.1	38.9	11.1	16.7	22.2	11.1	16.7	22.2	83.3
	기능/생산직/단순기술직	40.0	60.0	40.0	0.0	20.0	40.0	0.0	0.0	0.0	40.0	0.0	0.0	0.0	0.0	40.0
규모	1~4명	35.1	79.4	48.3	3.4	39.4	49.1	6.8	16.8	8.3	16.4	10.0	11.5	11.5	7.0	47.0
	5~9명	41.4	75.9	48.3	3.4	31.0	51.7	6.9	22.4	13.8	13.8	15.5	12.1	20.7	8.6	53.4
	10~29명	50.0	81.8	63.6	4.5	40.9	68.2	22.7	45.5	27.3	36.4	18.2	36.4	36.4	22.7	90.9
	30~99명	25.0	100	75.0	25.0	25.0	75.0	50.0	75.0	50.0	25.0	25.0	50.0	25.0	25.0	100

주 : ① 영업시간/기타규제로 인한 사업충격, ② 부품/재료공급 중단으로 인한 사업충격, ③ 주문취소/수요감소로 인한 사업충격, ④ 폐업, ⑤ 휴업, ⑥ 종업원의 정규근로시간 단축, ⑦ 종업원의 초과근로시간 단축, ⑧ 유급휴직 활용, ⑨ 무급휴직 활용, ⑩ 종업원 해고, ⑪ 도급/용역계약 취소/해지, ⑫ 재택근무 활용, ⑬ 시차출퇴근제 활용, ⑭ 선택근무제 활용, ⑮ 원격근무제 활용

축을 통해, 8.2%는 유급휴직, 18.8%는 무급휴직을 종업원에 부여하였으며, 종업원을 해고해야 했던 응답자의 비중 역시 9.8%에 달했다. 근로방식 변경에 있어 유연근무제를 도입한 응답자의 비중은 유형별로 10% 내외 수준을 차지했는데, 응답자의 88%가 5인 미만 사업체를 운영하고 있음을 고려할 때 근로방식의 유연성을 확보하기는 어려웠을 것으로 보인다.

코로나19에 의한 사업충격을 재무성과를 통해 살펴보면, 응답자의 약 86%가 매출액 및 사업소득 감소를 겪었다고 응답하였으며 감소폭 역시 평소의 39% 수준에 달하는 것으로 나타났다. 이 중 폐업/도산한 비임금근로자의 매출액/사업소득 감소수준은 49%에 달한다. 한편, 고용조정을 통한 인건비 감소가 있었다고 응답한 비임금근로자의 비중은 31.6%로 감소폭은 27.4% 수준이었으며, 사업장 임차료를 감면받은 비중은 10%로 평소 임차료의 19%를 감면받은 것으로 나타나, 이들 사업장은 고용조정을 통한 인건비 절감과 임차료 절감을 통해 코로나19로 인한 사업충격을 일부 상쇄할 수 있었던 것으로 보인다.

<표 7> 코로나19 위기에 따른 재무성과 변화

(단위 : %)

구분	변화 없음	증가하였음	감소하였음	감소폭
매출액	12.5	1.8	85.7	38.48
사업소득	13.0	1.6	85.4	39.90
인건비	64.0	4.3	31.6	27.40
임차료(월세)	86.7	3.4	10.0	18.92

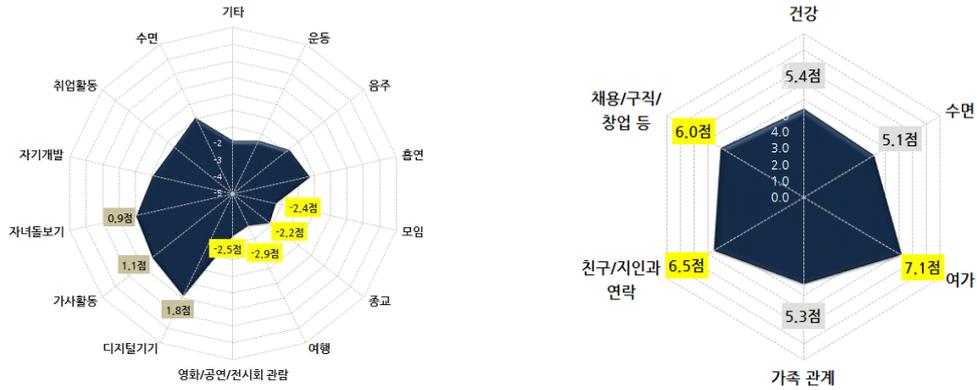
## 2. 시간활용 및 일상변화 정도

코로나19의 여파는 고용사정의 충격에 머물지 않고, 사회적 거리두기, 비대면 원격수업 실시 등 감염병 예방을 위한 사회적 조치 강화에 따라 서민들의 일상생활까지 변화시키고 있다. 본 실태조사는 코로나19로 인한 일상의 변화를 파악하기 위해, 주요 활동영역별로 시간활용의 변화를 설문하였다<sup>10)</sup>.

응답 결과를 살펴보면, 외출 자제 등 일상생활 위축으로 인해 디지털 기기 사용(1.8점), 가사활동(1.1점), 자녀돌보기(0.9점) 등의 시간활용이 증가한 반면, 여행(-2.9점), 영화/공연/전시회 등 관람(-2.5점), 가족/친구/직장동료 등과의 모임(-2.4점), 종교활동(-2.2점) 등 대면접촉 위주의 활동에 있어서는 시간활용이 줄어든 것으로 나타났다. 영역별 시간활용 변화에 따른 영향력<sup>11)</sup>에 있어 역시, 대면접촉을 요하는 여가(7.1점)와

10) 5점 척도: (-5) 매우 위축, (+5) 시간 증가

[그림 6] 코로나19로 인한 일상변화와 영향 척도

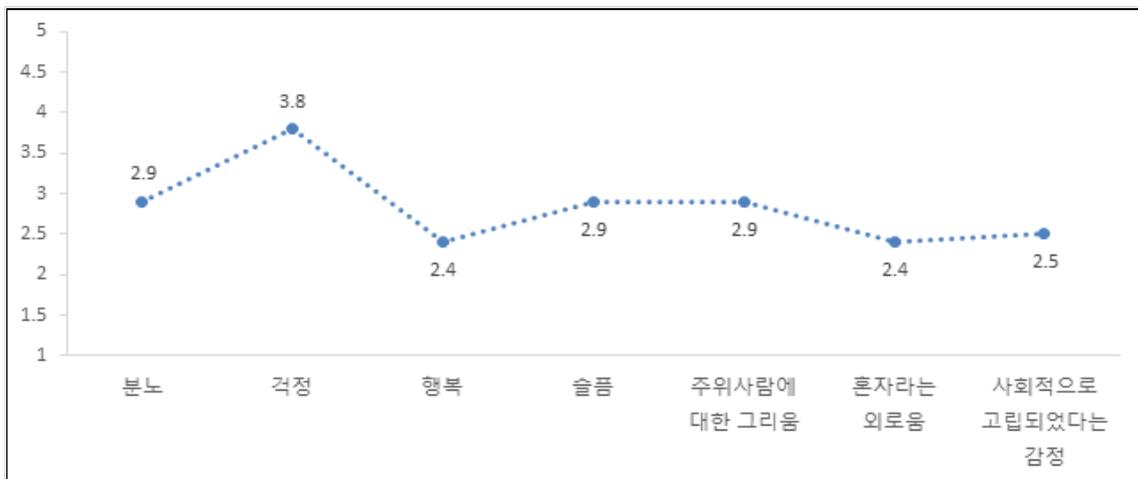


주: 좌= 5점 척도, (-5) 매우 위축, (+5) 시간 증가, 우= 10점 척도, (0) 전혀 영향을 받지 않음, (10) 매우 영향을 받음

친구/지인과의 연락(6.5점)에 있어 제한이 크다고 응답한 비중이 높았으며, 그 외 채용/구직/창업에의 어려움(6.0점), 가족관계형성(5.3점) 등에 있어 역시 어려움을 겪은 것으로 나타났다.

코로나19의 확산추세가 가장 가팔랐던 당시, 응답자들은 대부분의 생활영역에 있어 심리적 불안을 겪었던 것으로 보인다. 당시 응답자들이 가졌던 심리적 불안감의 유형을 살펴보면, 걱정(3.8점)이 가장 높게 나타났으며, 분노(2.9점)·슬픔(2.9점)과 주위 사람에 대한 그리움(2.9점)으로 인한 심리적 어려움을 겪었다고 응답한 비중 역시 높게 나타났다<sup>12)</sup>.

[그림 7] 코로나19 확산에 따른 심리상태 변화



주: 5점 척도, (1) 전혀 그렇지 않음, (5) 항상 그렇다

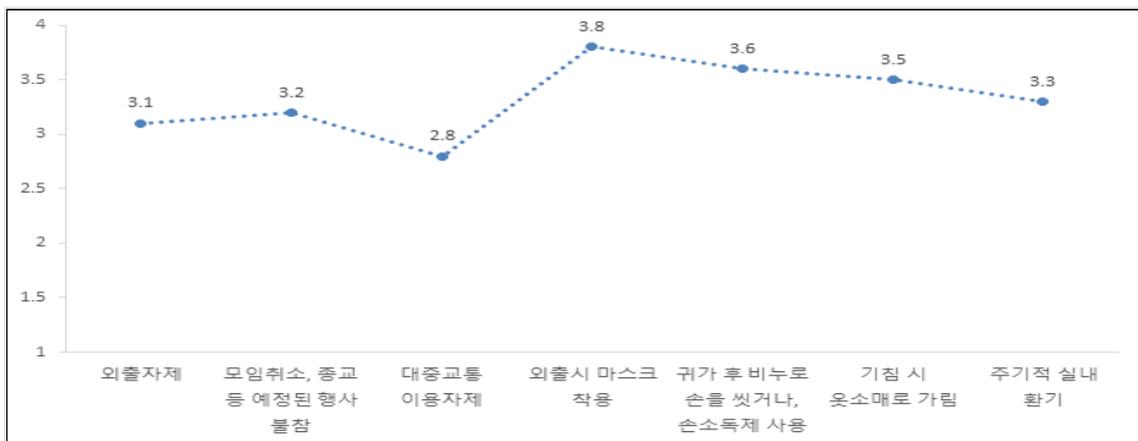
11) 11점 척도: (0) 전혀 영향을 받지 않음, (10) 매우 영향을 받음

12) 5점 척도: (1) 전혀 그렇지 않음, (5) 항상 그렇다

코로나19의 확산에 있어 응답자들은 가용한 범위 내 대부분의 예방 행동 수칙에 있어 높은 참여의식을 지니고 있는 것으로 나타났다. ‘마스크 착용’에 있어서는 대부분의 응답자가 항상 착용하고 있다고 응답(3.8점)하였으며, 그 외 ‘귀가 후 비누로 손을 씻거나 필요 시 손소독제 사용(3.6점)’, ‘기침할 때 손이 아닌 옷소매로 가린다’(3.5점) 등 대부분의 코로나19 예방 행동수칙을 준수하고 있는 것으로 확인된다.

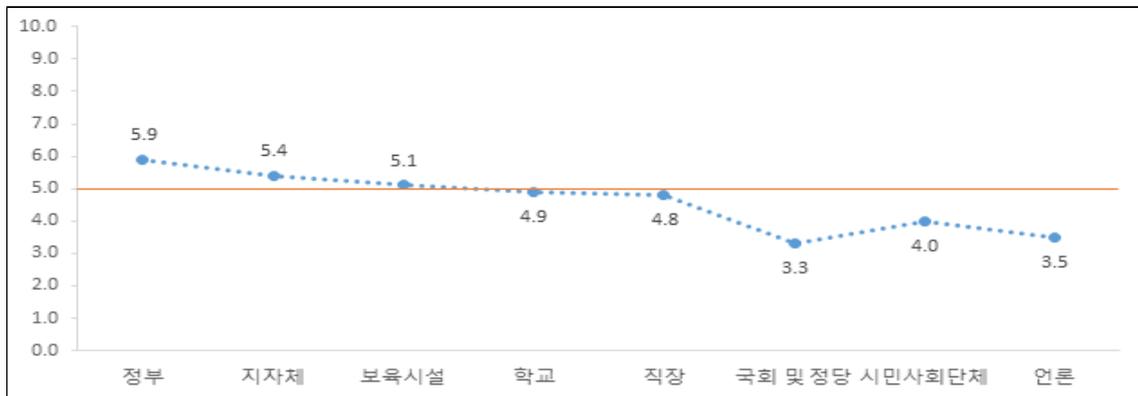
코로나19 확산 예방 및 극복과 관련하여 강도 높은 책임이 요구되는 주요 사회적 주체에 대한 위기관리 만족도에 있어서는 정부(5.9점)와 지방자치단체(5.4점)의 위기관리 만족도가 상대적으로 높게 나타난다. 이는 과거의 경제위기 및 감염병 확산 사례에 비해 강도 높은 사회적 수칙 강화와 고용유지지원금 및 긴급재난지원금 등 각종 부조 및 보조금 지원의 수준이 격상하는 등 현 정부의 위기대응 기조 변화 영향이 일정부분 반영된 것으로 보인다.

[그림 8] 코로나19 위기에방 준수 척도



주: 1점 척도, (1) 전혀 하지 않음, (4) 항상 하고 있음

[그림 9] 코로나19 위기관리 만족도



주: 10점 척도, (0) 매우 불만족, (10) 매우 만족

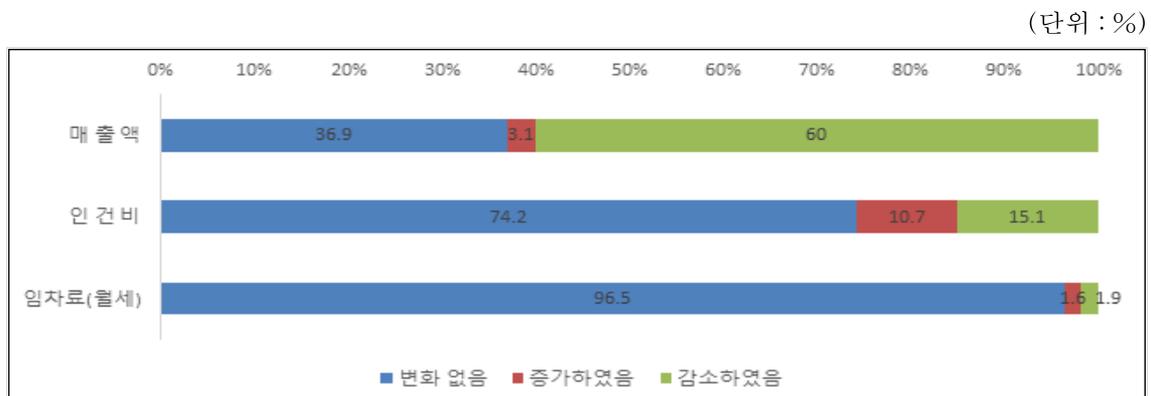
### Ⅲ. 코로나19 위기 기업 대응실태

#### 1. 코로나19 위기대응 양태

코로나19 위기 기업 대응실태 조사대상인 1,500개 사업체를 대상으로, 코로나 확산에 따른 사업장의 영향정도를 살펴보면, 2019년 하반기(4/4분기) 대비 2020년 상반기(1/4분기) 매출액이 감소되었다고 응답한 기업의 비중이 60.0%에 달한다. 매출액 감소폭에 있어서는 58.1%의 기업이 0~30% 수준의 감소수준을 보였으며, 50%이상의 매출액 감소를 경험한 사업체의 비중도 19%로 낮지 않은 비중을 차지하고 있다. 업종별로는 숙박 및 음식점업과 정보통신업 등의 감소폭 수준이 두드러지며, 종사자 규모가 작을수록 매출액 감소가 높게 나타나고 있다<sup>13)</sup>. 인건비의 경우에는 15.1%의 기업이 절감하였다고 응답하였으나, 임차료에 있어서는 대부분의 기업이 이전과 동일한 임차료를 지불, 코로나19로 인한 매출충격에도 동일한 임차부담을 지고 있는 것으로 나타났다.

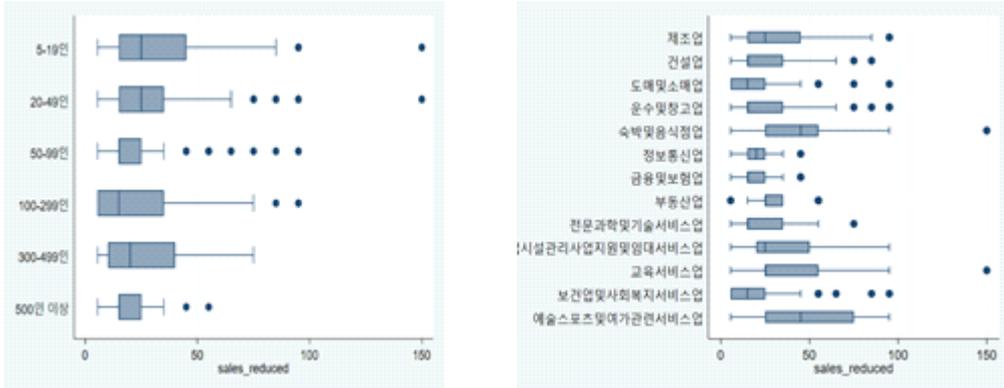
코로나19 위기대응을 위한 기업대응에 있어서는 별다른 대응을 하지 못했다는 응답 비중이 74.1%로 가장 높게 나타났다. 통상적인 경제위기와 달리, 감염병 위기는 확산 추세와 완화를 전망하는 데 어려움이 있기 때문에, 기업의 위기대응 방식에 한계가 있었던 것으로 보인다. 일정 부분 ‘위기대응을 하였다’라고 응답한 기업 중에서는 유연 근무제도를 활용하였다고 응답한 기업이 11.9%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 다음으로 휴업(7.9%), 휴직(6.3%), 임금동결 및 삭감(6.1%) 등의 순으로 나타났다. 기업

[그림 10] 코로나19 2019년 하반기 대비 2020년 상반기 경영상태 변화



13) 기업특성에 따른 매출액 감소 분포는 <부표 3> 참조

[그림 11] 매출감소 분포(좌: 규모별, 우: 업종별)

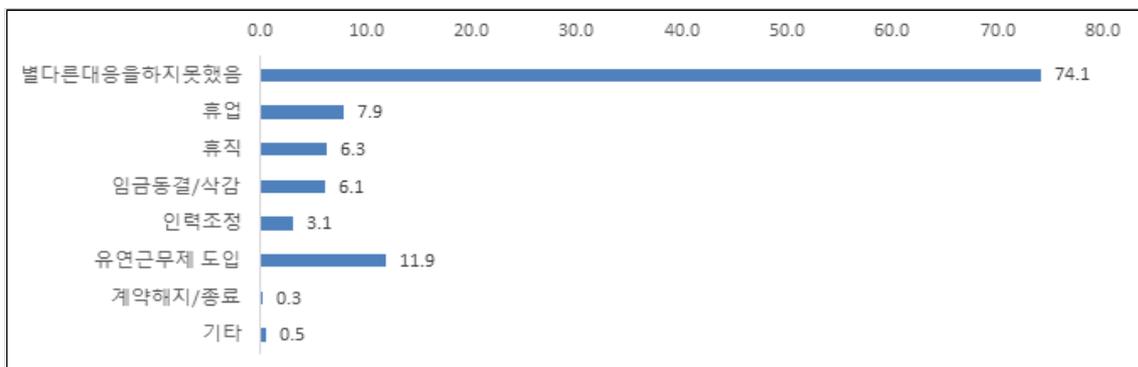


특성에 있어서는 종사자 규모가 작을수록 별다른 대응을 하지 못했다는 응답이 높은 경향을 보이며, 특히 5~19인 기업의 응답 비중이 77.1%로 가장 높게 나타났다. 업종별로는 건설업(88.1%), 도매 및 소매업(88.8%), 제조업(80.3%) 등에서 별다른 대응을 하지 못했다는 응답 비중이 높게 나타났으며, 숙박 및 음식점업의 경우, 휴직(21.4%) 및 임금동결이나 삭감(20.5%) 비중이 타 업종에 비해 상대적으로 두드러진다<sup>14)</sup>.

코로나19 위기에 대응하기 위한 방식으로 해고 및 명예퇴직 등 고용조정을 시행한 기업의 비중은 3.6%로 낮은 비중을 유지하고 있는 것으로 보인다. 이는 정부의 높은 사업지원 강도와 휴업 및 휴직 활용, 근로시간 단축, 근무방식 변화 등 기업의 자체적 고용유지 노력이 일정 부분 발현된 영향으로 추정된다. 이에 2019년 하반기 대비 2020년 상반기를 기준으로 한 근로자 수 변화를 살펴보면, 종사자 감소 규모는 약 0.7명 수준에 그치고 있다. 다만, 업종에 있어서는 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대서비스업(-6.2명), 건설업(-2.8명), 숙박 및 음식점업(-1.2명) 감소폭이 큰 것으로 나타났으며, 비대면 서비스 확산과 보건·사회 서비스의 수요 증가 영향으로 정보통신업(1.0

[그림 12] 코로나19 위기 기업 대응방안

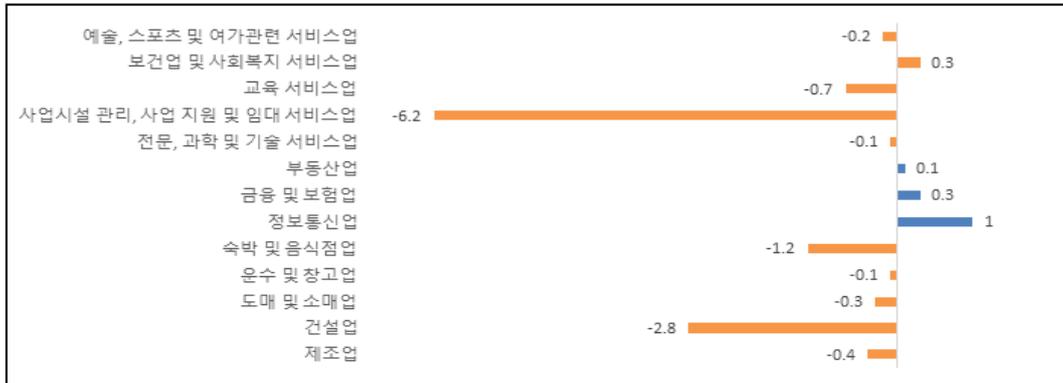
(단위 : %)



14) 기업특성에 따른 위기대응 방식은 <부표 4> 참조

[그림 13] 업종별 평균 근로자 수 증감

(단위 : 명)

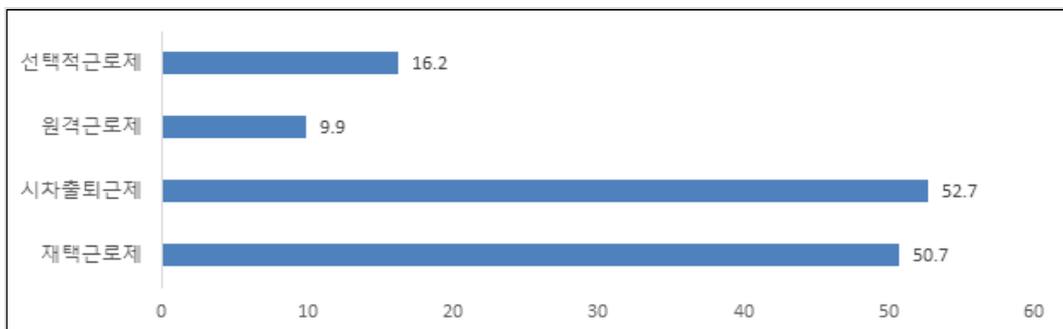


명), 금융 및 보험업(0.3명), 보건업 및 사회복지서비스업(0.3명) 등의 업종은 종사자 수가 오히려 증가한 것으로 나타났다.

코로나19 위기에 대한 대응으로 유연근무제를 활용한 기업은 8.4%로 도입비중은 높지 않으나, 코로나19 종료 후에도 유연근무제를 활용(37.3%)하거나, 추후 다시 판단(47.2%)하겠다는 기업의 비중이 높아 추후 유연근무제의 도입이 증가추세를 보일 것으로 전망된다. 유연근무제도를 활용한 기업 중에서는 재택근로제(50.7%), 시차출퇴근제(52.7%)의 활용 비중이 높게 나타났으며, 5~19인(52.2%), 20~49인(61.7%) 기업은 시차출퇴근제도를, 50인 이상 기업은 재택근로제도 활용 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 업종별로는 제조업, 숙박 및 음식점업의 시차출퇴근제도 활용 비중이 높게 나타났으며, 도매 및 소매업, 금융 및 보험업, 교육서비스업 등은 재택근로제 활용 비중이 가장 높게 나타나, 기업의 유연근로제 활용은 업종의 특성에 따라 활용방식에 영향을 받는 것으로 보인다.

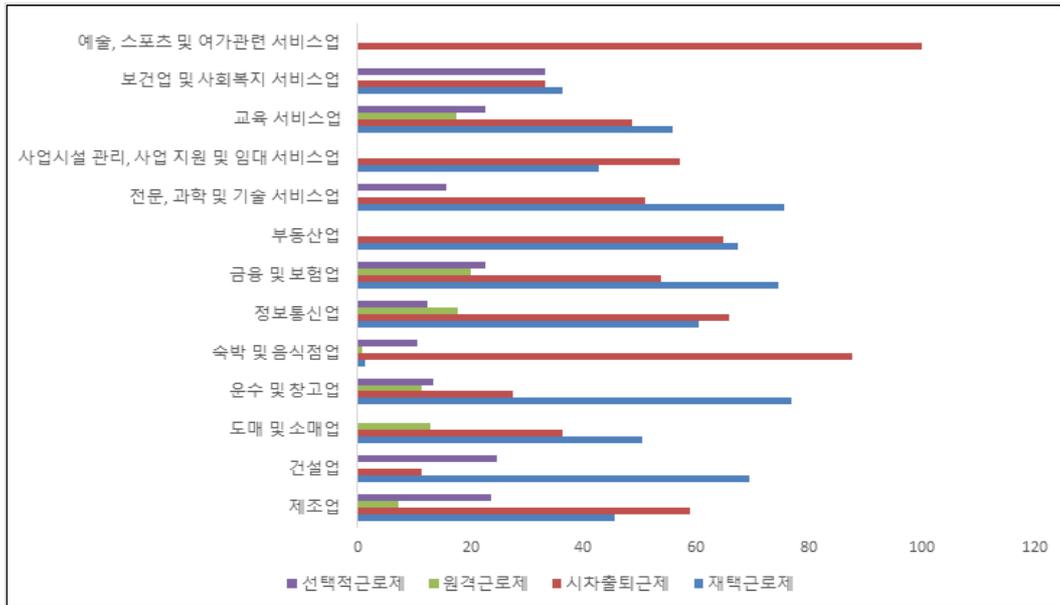
[그림 14] 기업의 유연근무제 활용 비중

(단위 : %)



[그림 15] 업종별 유연근로제 활용 비중

(단위 : %)

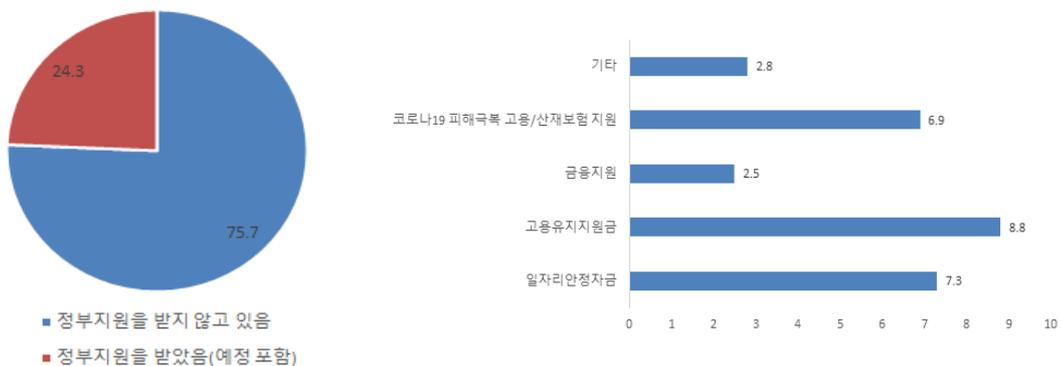


## 2. 정부지원 수요

코로나19로 인해 발생한 피해와 관련하여 정부 지원을 받고 있거나 받을 예정인 기업은 24.3%로 나타나며, 지원유형별로는 고용유지지원금(8.8%), 일자리안정자금(7.3%), 코로나19 피해극복 고용/산재보험 보험료 지원(6.9%) 등의 순을 보이고 있다. 매출액 규모 측면에서는 30억 미만 기업의 수혜 비중(예정 포함)이 높게 나타나며, 업종별로는 건설업(40.0%), 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대서비스업(33.8%), 숙박 및 음식점업(32.5%) 등의 수혜 비중이 높은 것으로 나타난다.

[그림 16] 코로나19 대응 정부지원 수혜

(단위 : %)



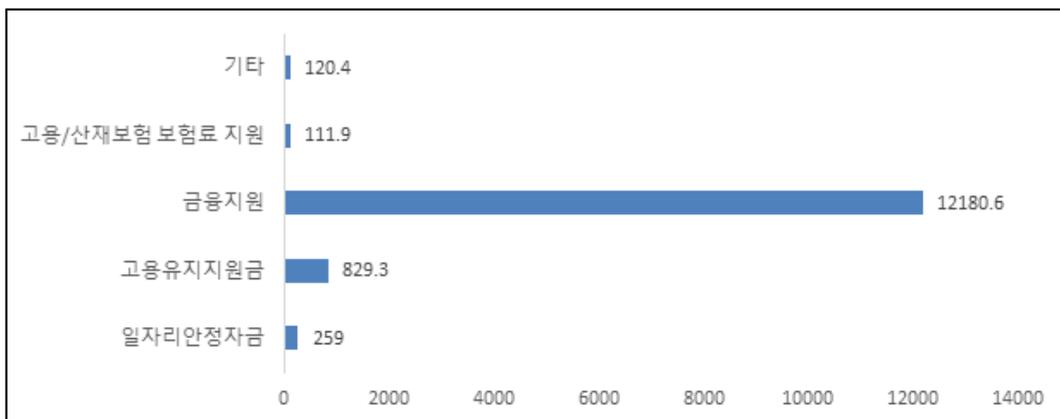
주: 좌 = 코로나19 관련 정부지원 수혜여부, 우 = 정부지원 유형(복수응답)

지원유형별 평균 지원금액을 살펴보면, 금융지원이 평균 1억 2,180.6만 원으로 가장 높게 나타나며, 다음으로 고용유지지원금(829.3만 원), 일자리안정자금(259.0만 원), 코로나19 피해극복 고용/산재보험 보험료 지원(111.9만 원)의 순으로 나타난다. 업종별로는 제조업, 숙박 및 음식점업은 금융지원 비중이 가장 높고, 건설업은 고용유지지원금의 수혜 비중이 가장 높은 특징을 보인다. 해당 정부지원 자금의 사용 용도를 살펴보면, 인건비 지출이 85.0%로 대부분의 비중을 차지하고, 다음으로 비상시 유동성 확보(8.3%), 임대료 지출(5.0%) 등의 순을 보인다.

향후 코로나19 피해 복구를 위한 추가 자금이 필요 없다는 기업이 67.0%로 절반 이상을 차지하며, 추가 자금이 필요한 기업의 경우에는 5천만 원 미만(67.0%), 1~5억 원 미만(11.7%), 5천만 원~1억 원 미만(10.4%)이 필요하다는 응답 비중이 높다. 특히, 종사자 규모가 작을수록 추가 자금이 필요하다는 응답 비중이 높은 경향을 보이며, 주로 1~5억 원 미만의 자금을 추가로 요하는 것으로 나타난다. 업종별로는 숙박 및 음식점업의 추가 자금 수요 응답 비중이 가장 높게 나타난 가운데, 5천만 원 미만

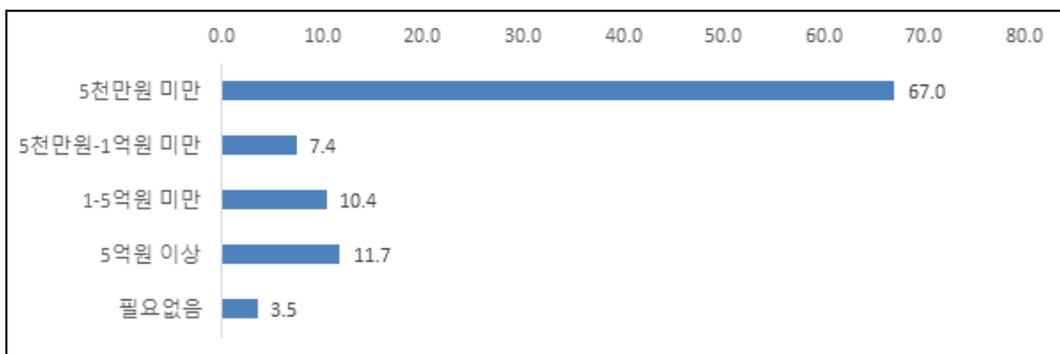
[그림 17] 정부지원 수혜 규모

(단위 : %)



[그림 18] 피해 복구를 위한 추가 지원자금 수요

(단위 : %)



[표 8] 기업특성별 추가 지원 수요

(단위 : %)

구 분		사례수	필요 없음	5천만 원 미만	5천만 원 ~1억 원 미만	1~5억 원 미만	5억 원 이상
전 체		(1,500)	67.0	7.4	10.4	11.7	3.5
총사자수	5~19인	(1,230)	66.1	8.0	10.9	12.3	2.7
	20~49인	(177)	68.2	5.7	9.2	10.1	6.8
	50~99인	(58)	77.4	0.4	8.2	8.6	5.4
	100~299인	(21)	71.5	6.2	5.6	6.7	10.0
	300~499인	(7)	84.8	2.7	0.0	5.5	7.1
	500인 이상	(7)	86.2	0.0	3.3	5.1	5.3
업종	제조업	(307)	63.9	4.8	10.0	16.5	4.7
	건설업	(125)	80.7	1.1	2.4	10.7	5.2
	도매 및 소매업	(256)	62.9	4.7	13.8	15.0	3.6
	운수 및 창고업	(47)	79.5	5.0	0.9	9.3	5.4
	숙박 및 음식점업	(211)	48.6	21.0	14.5	12.7	3.2
	정보통신업	(35)	78.7	6.1	0.4	5.7	9.1
	금융 및 보험업	(57)	84.4	4.8	6.6	3.3	0.8
	부동산업	(48)	87.0	4.4	5.7	3.0	0.0
	전문, 과학 및 기술 서비스업	(76)	73.4	4.7	13.8	7.5	0.6
	사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	(42)	70.7	5.2	12.7	8.2	3.2
	교육서비스업	(96)	70.4	3.6	8.7	14.8	2.4
	보건업 및 사회복지서비스업	(170)	72.0	7.4	10.9	7.5	2.3
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	(30)	48.8	24.1	21.8	3.8	1.5	

(21.0%) 자금의 수요 비중이 높게 나타난다.

#### IV. 맺음말

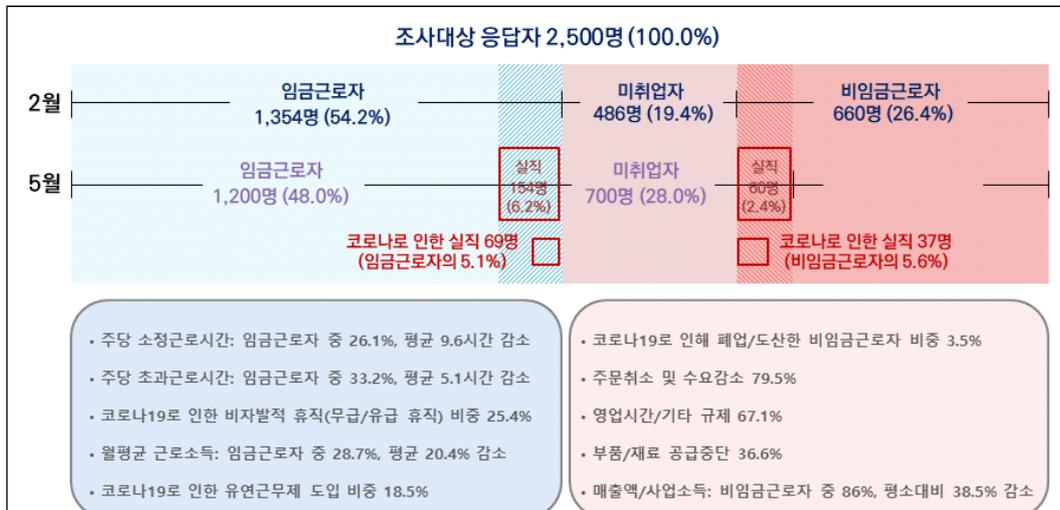
본고는 한국노동연구원이 수행한 「COVID19 대응 근로자 및 사업체 실태조사」 분석결과를 바탕으로, 코로나19 사태가 개인과 기업에 미친 사회경제적 파급효과와 위기대응 양상 및 변화 전망을 살펴보았다. COVID19 실태조사는 조사규모 측면에서의

대표성 제약에도 불구하고, 승인통계가 내재하고 있는 조사 경직성을 보완하여, 코로나19 위기에 있어 개별 경제주체가 실제 체감하고 있는 실상을 가까이 보여준다는 점에 그 의의가 있다.

살펴보았듯이, 코로나19 위기는 그 부정적 여파가 본격화된 2월 이래, 일자리를 비롯해 전반적 경제활동의 위축을 가져왔으며, 시민의 생활 일상에 있어어도 크고 작은 충격과 다양한 변화를 초래하고 있다. 특히, 코로나19의 경제적 충격은 근로자 단위에 있어서는 청년과 여성, 임시/일용직 등 고용취약계층에, 기업 단위에 있어서는 도·소매업, 외식업, 개인서비스업 등 소상공인들의 타격이 집중되는 양상을 보이고 있다. 더욱이 코로나19의 재확산 추세로 인해 경제위기의 장기화가 예상됨에 따라, 고용취약계층을 중심으로 나타났던 경제충격이 보다 양질의 일자리로 확대되는 경향을 보이고 있어 우려가 크다.

코로나19 실태조사를 통해 살펴본 우리 사회의 사회경제적 충격을 다시 요약하면 다음과 같다. 지난 2월 이후, 코로나19로 인해 실직한 근로자의 비중은 전체 근로자의 5.0%로, 고용형태별로는 임금근로자의 5.1%, 비임금근로자의 5.6%가 코로나19로 인해 실직한 것으로 나타났다. 고용조정에까지 이르지 않았다 하더라도, 근로시간 축소, 비자발적인 무급휴가 및 휴직 사용 등으로 인해 근로소득이 감소한 임금근로자의 비중 역시 28.7%에 달했다. 비임금근로자 역시 100명 중 4명이 코로나19로 인해 폐업하거나 도산한 것으로 나타났으며, 상당수의 기업이 주문취소 및 수요감소, 영업시간 등 각종 규제, 부품 및 재료 공급중단 등으로 인해 매출액과 사업소득이 감소한 것으로 나타났다. 비임금근로자 중 매출액과 사업소득이 감소하였다고 응답한 비중은 86%이며, 그 감소수준은 평소대비 38.5%에 달한다.

[그림 19] 코로나19의 경제적 충격



코로나19의 경제적 충격은 기업단위 조사결과에 있어서도 여실히 드러난다. 조사대상인 1,500개 사업체 중 60.0%가 매출감소를 경험하였고, 매출 감소폭도 평소대비 31.2%에 달할만큼 경영손실이 큰 것으로 나타났으나, 임차료 등 경영비용 측면에서의 지출수준은 크게 변하지 않아 사업운영의 어려움이 배가된 것으로 나타났다. 특히, 매출감소로 인한 사업소득에의 충격은 사업충격 흡수의 여력이 낮은 소규모 사업체와 숙박 및 음식점업, 도소매업 등 서비스업을 중심으로 집중된 것으로 나타나, 코로나19의 재확산 추세 완화까지는 이들 사업체의 사업운영 현황과 정책수요를 지속적으로 모니터링할 필요가 있을 것으로 보인다.

다만, 전례가 없는 감염병 확산 추세와 이로 인한 경제충격에도 불구하고 실직 및 해고, 폐업/도산 등, 코로나19로 인한 일자리 상실 규모는 과거의 유사 감염병·경제 위기에 비해 다분히 억제되는 모습을 보이고 있다는 점에서 고무적이다. 월별 취업자 증감은 지난 4월 전년동월대비 47만 6천 명의 최대 감소폭을 기록한 이래, 재확산 추세에도 불구하고 그 감소폭은 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 이는 코로나19의 위기대응에 있어 현 정부의 정책방향이 감염병 예방에 있어 과거에 비해 강도 높은 사회적 수칙 강화를 요구하고 있으며, 경제충격 대응에 있어서는 고용유지지원금, 긴급재난지원금 등 지원의 규모 및 수준이 크게 격상하였고, 더불어 전국민고용안전을 위시한 사회안전망의 강화를 천명한 정책기조의 영향이 일견 반영된 것으로 보인다. 이에 기업들은 경영위기 속에서도 가용한 수준에서 한시적으로 휴직 및 휴가를 활용하는 한편, 근로자의 고용조정은 최소화하려는 움직임을 보이고 있다. 본 실태조사에 따른 고용조정 사업체의 비중은 3.6% 수준이다. 기업 및 근로자의 코로나19 위기대응에 있어, 고용조정을 제외하고 가장 주목할 만한 것은 유연근로제 도입으로 대표되는 근무방식의 변화이다. 기업들은 해당 기업의 특성에 맞는 유연근무제 유형을 도입함으로써 경영의 효율화와 노동생산성 제고를 도모하고 있으며, 근로자 역시 유연근무제의 도입에 긍정적 의사를 표출하는 비중이 높아지면서, 향후에도 기업들의 유연근무제 도입은 가속화될 가능성이 높을 것으로 보인다.

언급하였듯이, 코로나19의 확산 여파는 전 세계적으로 가치사슬의 파괴, 교역 중단, 소비 및 투자 위축 등 유례없는 사회경제적 충격을 가져오고 있다. 비교적 단기에 경기 반등이 수반되었던 과거의 유사 경제·감염병 위기와 달리, 코로나19 위기는 총수요와 총공급 모두에 충격을 동반하였고, 영향의 범위와 수준이 매우 광범위하고 커, 사회보편적으로 전방위적인 지원과 보호 기조가 요구되고 있다. 현재 높은 사회적 관심을 받고 있는 전국민고용보험과 국민취업지원제도 논의는 이의 연장선에 있다. 단기적으로는 고용유지지원금과 긴급재난지원금의 선별적 운용을 통해, 중장기적으로는 고용보험 의무가입 확대와 지원대상 및 지원수준의 향상과 더불어 고용보험의 사각지대를 국민취업지원제도로 보완하는 등 포괄적 사회안전망의 구축을 위한 일정수준에

서 사회적 합의가 신속히 이루어져야 한다.

코로나19 위기대응의 일환으로 주목받고 있는 유연근무제의 증가 추세는 현재의 유연근무 유형을 넘어 다양한 수준에서의 근로방식 변화를 야기할 가능성이 크다. 근로시간의 자율성과 근무장소의 유연성이 확보된 유연근무제의 도입은 일생활균형을 위한 기업문화 정착과 기업생산성 향상에도 기여할 가능성이 크다. 다만, 유연근무제의 확산은 유연근무제의 긍정적 효과와 부작용에 대한 사회적 논의 속에 단계적으로 이루어질 필요가 있으며, 부작용 최소화와 우수사례 전파를 위한 지속적인 모니터링과 컨설팅 지원이 수반되어야 한다.

작금의 코로나19 사태는 감염병의 신속한 진단과 치료, 확산방지를 위한 다양한 정책 요구로 이어지고 있으며, 그중 대표적인 것이 상병수당 도입이다. 상병수당 도입을 위한 사회적 논의가 보다 실효적 단계로 접어들기 위해서는, 지급방식과 지원조건 등 상병수당의 구체적 내용을 모색하기에 앞서, 현 제도상의 질병을 사유로 한 휴식제도의 관련 근거를 재정비할 필요가 있을 것이다.

효율적인 위기 극복을 위한 정책방향 설정과 실행에 있어 가장 주요한 요인 중 하나는 사회경제적 위기를 대하는 사회구성원의 총체적 인식 수준과 위기대응 역량이라 볼 수 있다. 개인적 위기대응을 넘어 노동시장과 일자리 질서의 체질 개선을 위해, 공공성에 기반한 새로운 사회통합 전략이 절실히 요구된다.

코로나19 위기는 원하든, 원치 않든 우리가 지금껏 경험해 보지 못한 새로운 시대로의 변화와 질서를 요구하고 있다. 작금의 코로나19 위기 극복을 위한 다양한 사회적 논의와 정책실험이 현재의 일시적 위기 극복에 머무는 것이 아니라, 향후 다가올 각종 사회경제적 위기에 있어 효과적인 대안 마련을 위한 논의의 기틀이 되기를 기대해 본다.

[부 표]

<부표 1> 특성별 정규 근로시간 감소 분포 (임금근로자)

(단위 : %)

구 분		5시간 이하	6~10시간	11~15시간	16~20시간	21시간 이상	증 감
전 체		25.7	16.7	1.4	5.9	6.8	-9.59
성 별	남성	30.8	22.5	1.2	5.3	7.7	-9.24
	여성	21.1	11.4	1.6	6.5	5.9	-10.05
연 령	20대	15.7	8.3	.8	2.5	4.1	-9.32
	30대	25.0	21.3	0.0	8.8	11.3	-10.92
	40대	34.6	17.3	4.9	8.6	6.2	-9.19
	50대	33.3	25.0	0.0	5.6	6.9	-8.84
거 주 지	서울	37.1	19.4	0.0	4.8	6.5	-8.33
	경기/강원권	24.4	15.7	1.6	7.1	8.7	-10.64
	충청권	25.0	8.3	0.0	2.8	11.1	-10.24
	호남권	14.3	14.3	5.7	5.7	2.9	-10.00
	경북권	25.0	25.0	0.0	4.5	4.5	-8.65
	경남권	24.0	16.0	2.0	8.0	4.0	-8.93
직 업	전문직/ 경영관리직	60.0	15.0	5.0	5.0	15.0	-9.10
	사무직/ 일반관리직	48.5	33.0	0.0	8.2	10.3	-8.76
	전문기술직	37.5	31.3	0.0	12.5	18.8	-11.38
	판매직/서비스직	38.9	27.8	2.8	16.7	13.9	-11.06
	기능직/생산직/ 단순기술직	41.4	27.6	6.9	13.8	10.3	-9.90
	기타	0.0	7.1	7.1	0.0	0.0	-9.00
일 자 리 규 모	1~4명	18.4	19.7	3.9	3.9	5.3	-9.92
	5~9명	26.6	9.4	1.6	4.7	3.1	-7.66
	10~29명	15.9	27.0	0.0	4.8	4.8	-9.70
	30~99명	26.5	14.3	0.0	4.1	8.2	-9.08
	100~299명	36.4	21.2	0.0	3.0	15.2	-10.36
	300~499명	35.0	10.0	0.0	5.0	20.0	-12.57
	500명 이상	36.7	10.2	2.0	16.3	4.1	-9.32

<부표 2> 특성별 월평균 근로소득 감소 분포 (임금근로자)

(단위 : %)

구 분		5% 이하	6~10%	11~30%	31~50%	51% 이상	감소 수준
전 체		11.1	34.3	40.5	10.8	3.4	-20.35
성별	남성	11.5	36.7	41.3	8.3	2.3	-18.85
	여성	10.6	31.2	39.4	14.1	4.7	-22.26
연령	20대	7.8	43.3	31.1	11.1	6.7	-21.10
	30대	13.6	26.2	47.6	10.7	1.9	-20.48
	40대	9.3	34.0	47.4	7.2	2.1	-19.06
	50대	13.3	34.7	34.7	14.3	3.1	-20.79
거주지	서울	11.8	28.9	46.1	9.2	3.9	-20.20
	경기/강원권	12.4	32.1	37.2	16.8	1.5	-21.31
	충청권	17.1	17.1	54.3	5.7	5.7	-20.51
	호남권	5.9	47.1	35.3	5.9	5.9	-18.82
	경북권	12.5	41.7	35.4	8.3	2.1	-18.44
	경남권	5.2	43.1	39.7	6.9	5.2	-20.62
직업	전문직/ 경영관리직	10.5	31.6	57.9	0.0	0.0	-16.58
	사무직/ 일반관리직	13.5	42.6	34.2	8.4	1.3	-17.34
	전문기술직	4.3	39.1	47.8	8.7	0.0	-20.22
	판매직/서비스직	10.9	27.3	36.4	21.8	3.6	-23.00
	기능직/생산직/ 단순기술직	13.0	27.8	50.0	7.4	1.9	-19.04
	전업주부	3.4	31.0	37.9	17.2	10.3	-26.72
	무직	9.5	23.8	47.6	9.5	9.5	-25.79
	기타	9.1	27.3	36.4	18.2	9.1	-25.00
고용 형태	임금근로자	12.0	36.2	40.1	10.0	1.6	-18.81
	미취업자	7.6	26.6	41.8	13.9	10.1	-26.37
일자 리 규모	1~4명	5.5	30.9	43.6	18.2	1.8	-22.69
	5~9명	8.5	32.2	33.9	18.6	6.8	-25.15
	10~29명	5.5	31.5	50.7	9.6	2.7	-21.79
	30~99명	18.7	34.7	38.7	6.7	1.3	-17.16
	100~299명	11.3	35.8	45.3	3.8	3.8	-17.42
	300~499명	8.0	60.0	24.0	4.0	4.0	-16.52
	500명 이상	18.8	29.2	35.4	12.5	4.2	-19.75

<부표 3> 기업특성별 매출액 감소 분포

(단위 : %)

		사례수	0~10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90~100%
전 체		(900)	14.7	22.0	21.4	12.9	9.7	9.6	2.3	3.0	2.6	1.7
종사자 수	5~19인	(755)	14.7	21.0	21.1	13.3	9.8	9.8	2.4	3.4	2.8	1.5
	20~49인	(96)	12.7	25.4	22.9	13.4	9.7	8.3	1.6	1.5	2.0	2.5
	50~99인	(34)	17.5	31.5	25.2	4.2	7.1	8.8	2.2	0.7	0.4	2.5
	100~299인	(9)	22.1	24.5	17.4	7.8	8.8	9.7	1.9	2.5	1.0	4.4
	300~499인	(3)	35.3	13.5	22.5	3.4	15.2	0.0	5.4	4.7	0.0	0.0
	500인 이상	(4)	20.7	38.1	26.0	4.2	6.9	4.2	0.0	0.0	0.0	0.0
매출액	10억 미만	(159)	13.8	23.2	17.4	12.2	11.4	12.5	2.2	2.5	2.8	2.0
	10억~30억 미만	(272)	10.5	17.1	23.9	12.2	11.0	11.0	3.6	4.9	3.0	2.8
	30억~50억 미만	(117)	7.2	27.7	18.2	18.5	6.1	10.8	3.5	4.5	1.9	1.7
	50억~100억 미만	(177)	18.4	25.5	23.6	12.7	6.7	6.8	1.9	2.5	1.9	0.0
	100억~500억 미만	(140)	24.0	19.5	23.6	11.3	11.3	4.8	0.1	0.2	3.8	1.5
	500억 이상	(28)	26.4	26.4	15.1	4.3	15.7	9.9	0.5	0.4	0.0	1.1
업종	제조업	(206)	13.3	15.6	25.8	15.7	15.0	3.8	2.6	4.3	3.7	0.1
	건설업	(50)	8.6	40.9	14.1	15.3	5.9	7.3	2.7	2.7	2.7	0.0
	도매 및 소매업	(138)	36.2	25.6	23.4	5.9	2.5	4.8	0.0	0.1	0.0	1.6
	운수 및 창고업	(26)	16.3	37.1	17.0	7.7	3.9	6.1	3.0	3.0	1.6	4.3
	숙박 및 음식점업	(192)	5.3	15.0	11.6	14.8	16.5	23.6	3.2	5.5	4.3	0.1
	정보통신업	(14)	13.7	19.7	31.5	30.2	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	금융 및 보험업	(18)	28.4	29.4	22.4	13.2	6.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	부동산업	(18)	5.1	12.9	39.8	24.1	0.0	18.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	전문, 과학 및 기술서비스업	(33)	21.6	27.2	24.3	10.9	8.2	4.5	0.0	3.4	0.0	0.0
	사업시설 관리, 사업 지원 및 임대서비스업	(22)	6.9	12.3	25.8	17.9	6.6	10.4	1.1	1.1	6.4	11.5
	교육서비스업	(63)	3.2	19.3	27.2	7.0	6.9	14.9	6.4	3.8	2.3	9.0
	보건업 및 사회복지서비스업	(104)	17.2	35.4	23.3	12.9	4.5	2.9	1.6	0.0	1.6	0.6
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	(17)	2.1	4.5	20.1	6.1	12.6	10.2	8.0	11.7	8.6	16.1

<부표 4> 기업특성별 코로나19 위기대응 방식

(단위 : %)

구 분		휴업	휴직	임금동 결 및 삭감	인력 조정	유연근 무제도	계약해 지 및 종료	별다른 대응 하지 못했음	기타
전 체		6.1	6.3	6.8	3.6	8.4	0.2	75.6	0.2
종사자 수	5~19인	5.1	6.6	7.1	3.7	7.4	0.2	77.1	0.2
	20~49인	8.9	4.4	5.1	3.3	9.2	0.5	73.5	0.0
	50~99인	15.9	3.3	6.6	3.8	21.9	0.0	60.9	0.2
	100~299인	9.3	8.3	4.5	1.3	17.7	0.0	60.9	1.8
	300~499인	5.9	5.0	2.0	0.0	9.3	0.0	67.6	14.3
	500인 이상	14.0	5.9	6.4	4.0	24.8	0.0	51.5	0.0
매출액	10억 미만	7.8	7.3	7.7	6.4	6.8	0.0	72.8	0.0
	10~30억 미만	6.9	10.4	8.8	3.7	8.7	0.2	70.8	0.0
	30~50억 미만	6.1	5.8	6.9	6.7	11.3	0.4	74.1	0.0
	50~100억 미만	3.7	3.6	6.4	1.7	5.4	0.5	81.3	0.9
	100~500억 미만	5.1	1.5	2.6	1.3	10.1	0.0	82.0	0.2
	500억 이상	5.4	1.2	4.0	0.8	10.2	0.0	79.0	1.4
	정보 없음	32.3	64.6	64.6	0.0	0.0	0.0	3.0	0.0
업종	제조업	4.5	5.5	5.7	4.3	5.7	0.0	80.3	0.3
	건설업	6.6	0.0	2.4	1.4	4.3	1.1	88.1	0.0
	도매 및 소매업	2.1	1.8	5.1	1.1	6.6	0.0	88.8	0.9
	운수 및 창고업	3.5	5.3	6.2	1.3	20.4	1.7	67.1	1.2
	숙박 및 음식점업	6.5	21.4	20.5	10.9	9.0	0.0	48.5	0.1
	정보통신업	0.0	2.9	6.1	6.1	10.4	0.0	76.5	0.0
	금융 및 보험업	3.9	0.0	3.3	1.6	35.8	0.0	60.0	0.0
	부동산업	0.6	0.9	0.6	0.6	6.9	0.0	90.5	0.0
	전문, 과학 및 기술 서비스업	3.3	3.4	7.8	3.1	7.2	0.0	79.2	0.0
	사업시설 관리, 사업 지원 및 임대서비스업	2.7	11.9	8.0	1.5	3.8	1.9	77.9	0.0
	교육서비스업	32.1	7.8	2.9	1.0	18.0	0.0	51.4	0.0
	보건업 및 사회복지서비스업	5.2	2.4	3.3	2.7	3.3	0.0	86.9	0.0
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	8.5	13.5	0.0	2.3	2.3	0.0	73.8	0.0

【발제 2】

상병수당 논의와 병가제도  
도입의 정책적 검토

김 근 주 (한국노동연구원 연구위원)

남 궁 준 (한국노동연구원 부연구위원)

이 정 희 (한국노동연구원 연구위원)



## I. 들어가며

정부가 신종 코로나바이러스 감염증(이하 코로나19) 대응을 위한 개인방역 제1수칙으로 제시한 것은 “아프면 3~4일 집에 머물기”다. 누구나 아플 때 집에 머물며 쉬기를 바라겠지만 아파도 쉴 수 없는 처지에 놓인 사람들이 많다. 2020년 상반기 콜센터와 물류센터에서 코로나19 확진 환자가 집단적으로 발생했을 때 우리는 정부의 방역수칙이 제도적 뒷받침 없이 준수되기 어렵다는 것을 여실히 확인할 수 있었다. 아파서 쉴 경우 해당 일수만큼의 임금을 누가 보전해 주는 것도 아니고 계약 연장 시 불이익이 생길 수 있다는 우려를 누가 해소해주는 것도 아니기 때문이다. 자신이 근무하는 물류센터에서 확진자가 계속 발생하고 있는데도 회사가 출근 가능한 근무자를 찾는 문자까지 보내는 상황인데) 누가 감히 쉬겠다는 생각을 할 수 있을까? 회사에 출근하더라도 노동자와 노동자 간 1m 정도의 거리밖에 보장되지 않는, “사람과 사람 사이, 두 팔 간격 건강 거리두기”라는 개인방역 제2수칙도 지켜지지 않는 작업공간에서 일해야 하는 열악한 상황임에도 “아프면 쉴 권리”는 그저 남의 일이라고 치부할 수밖에 없는 노동자들이 적지 않다. 이런 상황에서 개인에게 방역수칙 준수만을 요구할 수는 없다. 해당 수칙을 지키면서 일할 수 있도록 여건을 제도적으로 마련하는 것이 급선무일 것이다.

관련 제도 중 가장 대표적인 것이 상병휴가(병가)와 상병수당 제도이다. 병가는 업무 외 부상 또는 질병을 이유로 일할 수 없게 된 근로자에게 쉴 권리를 부여해 건강악화와 실직(해고)의 위험으로부터 보호하는 제도이다. 병가제도는 근로자(노동조합)와 사용자 간 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에 의해 마련된 약정(約定) 병가제도와 법령에 의해 창설된 법정(法定) 병가제도로 구분해 볼 수 있다.<sup>2)</sup> 병가 사용 시 발생하는 소득상실 위험은 사용자가 임금을 지급하는 유급병가 또는 공적으로 조성한 재원에서 현금급여를 지급하는 공적 상병수당 제도를 통해 해결한다. 많은 국가들은 법정 병가와 공적 상병수당 제도를 고유의 방식으로 설계·연계하여 상병 근로자의 고용보장과 소득보장을 도모하고 있다. 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) 37개 회원국 중 법정 병가(무급 포함)와 상병수당 제도 둘

\* 이 글은 장시간노동 해소와 일·생활 균형 연구사업의 일환으로 진행 중인 『병가제도의 현황과 정책적 개선방안』(연구책임자: 김근주, 공동연구자: 이정희, 남궁준) 연구과제로 작성 중인 원고의 일부임을 밝힌다.

1) 연합뉴스 2020.5.27.자, 「확진자 나오는데 문자로 “출근 가능한 분” ... 쿠팡 대응 논란」.  
2) 약정 병가제도는 근로관계 당사자의 선택에 따라 도입 여부 및 내용이 결정되나, 법정 병가제도는 법령에 의해 도입되고 구체적 내용이 정해지므로 당사자의 의사와 무관하게 따라야 하며 그 이행이 법에 의해 보장되는 특징이 있다.

다 없는 국가는 우리나라가 유일하다.3)

코로나19로 인해 재조명된 병가/상병수당 제도에 대한 사회적 수요는 정책적 구체화로 이어지고 있다. 대표적으로 민주노총과 한국진보연대·참여연대·경실련 등의 단체가 참가한 ‘코로나19 사회경제위기 대응 시민사회대책위원회’는 2020년 7월 7일 기자회견을 열어 코로나19 2차 대유행에 대비한 상병수당 도입 등의 법제화를 요구하였다. 정부 역시 2020년 7월 14일 한국판 뉴딜 종합계획을 발표하면서, 고용사회안전망을 강화하고 함께 잘 사는 포용적 사회안전망을 다지기 위한 한국형 상병수당 도입을 제시하고 있다. 이에 따르면, 2021년 ‘한국형 상병수당’ 도입을 위한 연구용역을 시행하고, 2022년 저소득층 등 대상 시범사업을 추진하며 시범사업의 결과를 토대로 상병수당의 지급방식, 지원조건 등 구체적인 도입방안을 마련하는 것을 주요 골자로 하고 있다.4)

## ② 함께 잘 사는 포용적 사회안전망 강화

○ (상병수당) ‘한국형 상병수당’ 도입을 위한 연구용역\* 시행(‘21년) 및 저소득층 등 대상 시범사업 추진(‘22년)

\* 시범사업 결과를 토대로 지급방식, 지원조건 등 구체적인 도입방안 마련

자료: 관계부처 합동, 「한국판 뉴딜」 종합계획 - 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환.

한편 코로나19 극복을 위한 노사정 대표자 회의에서는, 2020년 7월 28일 ‘코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약’을 체결하면서 ‘제4장 국가 방역체계 및 공공의료 인프라 확대’를 통해 질병과 돌봄에 대한 지원을 확충할 것을 결의하고 있다.5)

## 4-5. 질병·돌봄에 대한 지원 확충

가. 노사정은 업무와 연관이 없는 질병 등으로 치료를 받는 과정에서 발생하는 소득의 손실로 인한 생계 불안정 문제를 개선하기 위해 건강보험 보장성 강화 및 재정 여건 등을 종합적으로 고려하여 사회적 논의를 추진한다.

자료: 경제사회노동위원회, 「코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약」 전문.

3) World Policy Analysis Center, Paid Leave for Personal Illness: A Detailed Look at Approaches across OECD Countries, 2018, p.3; 김수진·김기태(2019), 「외국의 아픈 노동자는 회사로부터 어떤 지원을 받는가?: 상병수당이 없는 미국, 스위스, 이스라엘의 공적 규제 연구」, 『한국사회정책』 26(1), p.4.

4) 관계부처 합동 한국판 뉴딜 국민보고대회, 「한국판 뉴딜」 종합계획 - 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환, p.19 이하 참고.

5) 경제사회노동위원회(2020.7.28.), 「코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약」.

‘코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약’은 명확하게 상병수당이라는 표현을 사용하지 않았지만, 질병 등의 소득 손실에 대한 사회보험 접근법을 전제하고 있다는 점에서 상병수당 도입과 맥을 같이 하고 있다. 다만 노동 현실에서 근로자들이 질병을 이유로 한 휴식제도(휴가 및 휴직제도) 활용이 어렵다면, 상병수당 제도를 도입한다고 하더라도 ‘아프면 쉬는’ 문화가 정착될 수 없다. 그러므로 보편적 근로기준이자 권리로서 병가의 보장, 즉 ‘아프면 쉴 권리’의 보장은 한국형 상병수당 제도의 성공적 설계·안착의 전제조건이 될 수 있다. 이하에서는 이러한 문제의식에 입각해 참고할 만한 해외 주요국의 병가제도를 검토하고(제Ⅱ장), 국내 단체협약에 규정된 병가 관련 규정을 분석한 후(제Ⅲ장), 관련 정책적 검토사항을 정리하며(제Ⅳ장) 글을 마무리 한다(제Ⅴ장).

## Ⅱ. 병가제도의 국제비교

### 1. 병가제도의 국제기준과 보유 현황

국제노동기구(International Labour Organization : ILO)는 상병수당(sickness benefit) 제도에 대한 국제기준을 가지고 있는데, 이는 3개 문서에 의해 주로 규율된다. 첫째, 사회보장(최저기준)에 관한 협약(제102호),<sup>6)</sup> 둘째, 의료서비스 및 상병수당에 관한 협약(제130호),<sup>7)</sup> 셋째, 의료서비스 및 상병수당에 관한 권고(제134호)<sup>8)</sup>가 그것인데, 각각 관련 제도의 최저기준, 하위기준, 상위기준을 제시하고 있다. 두 협약은 병가(sick leave)에 대해서는 명시적 규정을 두고 있지 않다. 그러나 상병수당이 지급되는 사유로 “병적 상태에 기인하고 근로소득의 정지를 수반하는 근로불능”을 규정했다는 점,<sup>9)</sup> 제134호 권고 전문 제8조에서 현금급여 형태의 상병수당이 지급되어야 하는 사유 중 하나로 요양휴가(convalescent leave) 중일 것을 정한 점, 유급휴가에 대한 ILO 주요 협약이 질병·부상과 같이 근로자의 통제능력 밖에 있는 사유로 일을 못한 기간을 근로기간으로 간주하고 유급 연차휴가를 사용한 것으로 볼 수 없다고 규정한 점<sup>10)</sup> 등을

6) Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No.102) (미비준협약).

7) Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969 (No.130) (미비준협약).

8) Medical Care and Sickness Benefits Recommendation, 1969 (No.134).

9) Convention No.102, Art. 14. The contingency covered shall include incapacity for work resulting from a morbid condition and involving suspension of earnings, as defined by national laws or regulations.

10) Holidays with Pay Convention(Revised), 1970 (No.132) Arts. 5.4. and 6.2. 단 동 협약이 정하는 최저기준에 해당하는 연차휴가를 사용한 경우에 한한다.

종합적으로 고려하면, (간접적으로) 병가의 보장은 임금 감소분 보전과 함께 ILO 사회보장 협약의 주요 내용으로 전제된 것으로 이해할 수 있다.<sup>11)</sup>

병가의 구체적 내용에 대한 국제기준은 없으나 선진국으로 분류되는 국가, 이를테면 OECD 회원국 대부분은 나름의 병가제도를 가지고 있으며, 이를 공적 상병수당 제도와 함께 운용하고 있다.<sup>12)</sup> 법정 병가제도가 없는 국가는 우리나라와 일본 정도이다.<sup>13)</sup> 이 점은 공적 상병수당 제도의 경우도 마찬가지다. 국제사회보장협회(International Social Security Association : ISSA)의 182개국 중 19개국만 공적 상병수당 제도가 없으며,<sup>14)</sup> OECD 회원국 중에는 미국, 스위스, 이스라엘과 우리나라만 관련 제도를 보유하고 있지 않다.<sup>15)</sup> 병가제도 및 상병수당 제도의 구체적 내용·조합 방식은 국가별로 차이를 보인다. 예를 들어 네덜란드, 스위스는 주로 사용자에게 병가 중 급여 지급에 대한 의무를 부과한다. 그러나 캐나다, 포르투갈, 아일랜드, 이탈리아, 일본 등은 공적 제도(사회보험/사회부조)를 통해 관련 수당을 제공한다. 한편 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 독일, 프랑스, 영국, 아이슬란드, 그리스, 룩셈부르크, 노르웨이, 스페인, 스웨덴 등은 이 둘을 결합한 제도를 활용하고 있다.<sup>16)</sup> 논의의 편의를 위해 이 국가들을 근로자에게 주어지는 병가의 유·무급 여부, 공적 상병수당 제도의 존재 여부를 기준으로 <표 1>에서 보는 것처럼 네 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

병가제도의 구체적 내용, 즉 병가의 신청요건, 병가의 기간 및 (유급병가의 경우) 병가 사용 중 지급되는 급여의 수준(소득대체율), 소득보장 외 병가사용 근로자 보호를 위해 사용자에게 부과되는 제반 의무 등은 국가별로 상이하다. 따라서 이하에서는 <표 1>에서 구별된 각 유형에 속하는 국가 중 일부를 선정해 관련 내용을 살펴보는 데, 특히 미국과 캐나다의 사례를 좀 더 상세히 살펴본다. 이 글은 상병수당보다는 병

11) Cf. Scheil-Adlung, Xenia; Sandner, Lydia(2010), Paid Sick Leave: incidence, patterns and expenditure in times of crises, International Labour Office, Social Security Department(Geneva: ILO), p.3. 다만 ILO 맥락에서 병가가 반드시 사용자에 의해 급여 지급이 이루어져야 하는 좁은 의미의 유급병가를 뜻하는 것은 아니다. 무급병가와 상병수당의 조합도 이에 해당한다고 보아야 한다.

12) 이재훈(2020), 「외국의 유급병가 상병수당 현황과 한국의 도입방향: 아프면 충분히 쉬고 회복할 권리 보장」, 이슈페이퍼 9월호, 민주노총 부설 민주노동연구원·사회공공연구원, p.15.

13) 예컨대 미국은 연방 차원에서 업무 외 상병으로 인해 근로가 곤란한 근로자들에게 무급휴직과 복직을 보장하는 제도를 두고 있다. 29 U.S. Code §§2601-2654(The Family and Medical Leave Act of 1993). 다만 최근 COVID-19 대유행에 대응해 Families First Coronavirus Response Act를 제정하고 한시적으로 유급병가를 도입했다(2020. 4. 2 발효 2020. 12. 31 실효). 이 때문에 병가제도의 필요성이 재조명되고 있기는 하지만, 전염병 감염 억제는 동 제도의 부수적 목적이므로 여기서는 FMLA를 집중적으로 살펴본다.

14) 임승지·김나영·이정면·조정완·김용빈·김윤희(2019), 『상병수당제도 도입연구 I: 기초연구』, 국민건강보험 건강보험정책연구원, p.23.

15) 김수진·김기태(2019), p.3.

16) Heymann et al.(2009), Contagion Nation: A Comparison of Paid Sick Day Policies in 22 Countries, CEPR, May 2009, p.5.

<표 1> 병가제도의 유·무급/상병수당 제도 유·무를 기준으로 한 국가 분류

	유	무
유급	노르웨이, 스웨덴, 프랑스, 독일, 영국 등	스위스 등
무급	포르투갈, 아일랜드, 일본, 캐나다(연방)* 등	미국(연방)* 등

주: \* 캐나다와 미국은 유급병가를 제공하는 주(州, Province/State)도 있으나 여기서는 연방법을 기준으로 분류함.

가에 더 집중하기 때문에 국가 혹은 공적 기구와 근로자/사용자와의 공법관계보다는 사용자와 근로자와의 사법관계인 근로(계약)관계에서 발생하는 권리·의무에 더 큰 관심을 둔다. 미국과 캐나다의 연방노동법상 병가는 무급으로 즉각적·단기적 국내도입이 비교적 용이할 수 있다는 점, 위의 권리·의무에 대해 상대적으로 자세한 규정을 두고 있다는 점에서 좋은 참고가 될 수 있기 때문이다.

## 2. 병가제도의 내용

### 가. 신청요건

#### 1) 최소 근속기간

미국에서 1993년 연방법으로 제정된 가족 및 의료 휴가법(The Family and Medical Leave Act of 1993)에 따라 근로자는 업무를 수행하기 어려울 정도로 심각한 건강상 문제(serious health condition)가 있거나 가족의 건강문제로 인한 돌봄 혹은 육아 등을 이유로 무급휴가를 쓸 수 있다.<sup>17)</sup> 다만 동법은 모든 사용자, 사업(장), 모든 근로자에게 적용되지 않는다. 반경 75마일 이내 50명 이상의 근로자를 고용한 사용자의 사업장에 한해 적용되며<sup>18)</sup>, 병가를 실제 사용하는 근로자는 휴가 개시일을 기준으로 근속기간이 12개월 이상이어야 하고 직전 12개월 동안의 총 근로시간이 1,250시간 이상이어야 한다.<sup>19)</sup>

캐나다의 근로자는 업무 외 질병이나 부상을 이유로 사용할 수 있는 휴가가 두 가지가 있다. 하나는 개인적 사유에 의한 휴가(Personal Leave, 이하 ‘개인휴가’)이고, 다른 하나는 의료휴가(Medical Leave)이다. 개인휴가는 근로자 본인의 질병 혹은 부상의 치료를 위한 목적 이외에도 가족의 건강(치료) 또는 18세 미만 가족의 교육과 관련된 책

17) 29 U.S. Code §2612.(a)(1).

18) 29 U.S. Code §2611.(2)(B)(ii).

19) 29 U.S. Code §2611.(2)(A)(i) and (ii). 연방공무원과 기타 법이 정한 근로자의 경우 동법의 적용 범위에서 제외된다. 29 U.S. Code §2611.(2)(B)(i).

임을 이행하기 위해서 혹은 시민권과 관련된 행사 참석 및 기타 법령이 정하는 사유를 위한 휴가로서 1년에 5일까지 사용할 수 있다.<sup>20)</sup> 의료휴가는 좀 더 구체적 목적, 즉 근로자 본인의 부상 또는 질병, 장기/조직 기증, 또는 진료의 경우에 한해 사용 가능한 휴가로서 최장 17주까지 사용할 수 있다.<sup>21)</sup> 기본적으로 모든 근로자(employee)는 이 두 휴가를 사용할 권리가 있다. 다만 근속기간이 3개월 이상인 근로자가 개인휴가를 사용한 경우 5일 중 첫 3일은 유급으로 처리된다.<sup>22)</sup> 의료휴가는 근속기간과 무관하게 언제나 무급이다.

공적 상병수당 제도가 없는 스위스에서는 근로자가 부상 또는 질병으로 인해 근로할 수 없는 경우 병가 사용이 가능하며 사용자의 부담으로 이를 유급으로 하고 있다.<sup>23)</sup> 단, 병가를 신청하기 위해서는 근속기간이 3개월 이상이 되어야 한다.<sup>24)</sup> 한편 유급병가와 공적 상병수당 제도를 혼합하고 있는 노르웨이의 경우,<sup>25)</sup> 유급병가/상병수당 수급을 위해서는 유럽경제지역(European Economic Area) 소속 국가에서 4주 이상의 고용관계를 유지해야 한다.<sup>26)</sup> 보건의료전문가의 진단서 없이 스스로의 판단만으로 병가를 사용하기 위해서는 근속기간이 2개월 이상 되어야 한다.<sup>27)</sup> 스웨덴에서 근로자는 해당 사업주에게 최소 1개월 이상 고용되었거나 또는 14일 연속 근로한 경우 (유급)병가를 사용할 수 있다.<sup>28)</sup>

## 2) 진단서 제출

미국의 가족 및 의료 휴가법에 따르면 병가를 사용하고자 하는 근로자는 예측 가능한 경우 30일 전,<sup>29)</sup> 갑작스러운 사고 또는 질병의 발현 등으로 예측 불가능한 경우 현실적으로 최대한 신속하게, 휴가사용의 의사를 사용자에게 통보해야 한다.<sup>30)</sup> 이때 근로자는 사용자가 요구할 경우 보건의료인(health care provider)에 의해 발부된 진단서(certification)를 제출해야 하며,<sup>31)</sup> 진단서에는 심각한 건강상 문제를 야기한 부상/질병의 대략적인 시작 일자와 지속기간, 휴가가 필요하다는 의학적 소견 및 이를 뒷받침하

20) Canada Labour Code, Art. 206.6(1).

21) Canada Labour Code, Art. 239(1).

22) Canada Labour Code, Art. 206.6(2).

23) Swiss Civil Code(Part V: The Code of Obligations), Art. 324a; 김수진·김기태(2019), p.15.

24) Swiss Civil Code(Part V: The Code of Obligations), Art. 324a. 1.

25) 노르웨이에서 병가 중인 근로자에 대한 상병수당은 1년까지 지급될 수 있는데, 첫 16일의 급여는 사용자가 지급한다. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1123&langId=en&intPageId=4706>.

26) 유럽연합 회원국, 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 영국 등이 이에 해당한다.

27) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1123&langId=en&intPageId=4706>.

28) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&langId=en&intPageId=4810>.

29) 29 U.S. Code §2612(e). 예를 들어 사전에 일정이 잡힌 수술.

30) 29 CFR § 825.303(a).

31) 29 U.S. Code §2613(a).

는 의학적 사실, 해당 근로자(환자)의 직무수행 불능/제한 사실 및 이러한 상황의 (추정) 지속기간에 대한 정보가 기술되어야 한다.<sup>32)</sup>

캐나다의 경우 사용자는 개인휴가를 사용한 근로자에게 업무 복귀 후 15일 이내에 관련 문서를 제출할 것을 (서면으로) 요구할 수 있으며, 해당 근로자가 위 서류를 발급·제출하는 것이 합리적으로 가능한 경우, 그 요구를 따라야 한다.<sup>33)</sup> 근로자가 의료휴가를 3일 이상 사용하는 경우, 사용자는 해당 근로자가 휴가기간 중 근무를 할 수 없다는 사실을 증명하는 보건의료인(health care practitioner)<sup>34)</sup>의 진단서(certificate) 제출을 요구할 수 있다.<sup>35)</sup> 즉 캐나다는 2일 이내의 의료휴가(무급)는 진단서 혹은 관련 서류 제출 의무가 없다. 그러나 유급이 될 수 있는 개인휴가나 3일 이상의 의료휴가 사용에 대해서는 (사용자의 결정에 따라) 근로자에게 그와 같은 의무를 부과하고 있다.<sup>36)</sup>

스위스에서 사용자는 유급병가를 사용하는 근로자에게 결근 첫째 날 의사의 진단서 제출을 요구할 수 있다. 그러나 근로계약 체결 실무에 있어서는 결근 셋째 날 또는 넷째 날 진단서를 제출하도록 정하는 경우가 많다.<sup>37)</sup> 노르웨이의 경우, 3일 이내의 병가는 별도의 진단서 등이 요구되지 않으나 3일을 초과하는 병가는 근로계약/단체협약상 달리 정해지지 않는 한 진단서가 제출되어야 한다.<sup>38)</sup> 스웨덴의 경우, 7일 이내의 병가는 진단서 제출이 요구되지 않으나 그것을 초과하는 기간의 병가를 사용하려면 진단서를 제출해야만 한다.<sup>39)</sup>

이상의 검토를 종합하면 대체로 최소 근속기간 요건은 병가 사용 그 자체보다는 병가가 유급이기 위한 전제조건으로 활용되고, 진단서 제출 의무는 일정 기간을 초과하는 병가를 사용하기 위한 요건으로 부과되는 경향이 관찰된다.

---

32) 29 U.S. Code §2613(b).

33) Canada Labour Code, Art. 206.6(4).

34) Canada Health Act, Art. 2. “a person lawfully entitled under the law of a province to provide health services in the place in which the services are provided by that person.”

35) Canada Labour Code, Art. 239(2).

36) 다만 COVID-19 감염병 사태에 대응해 3일 이상의 병가 사용을 위한 진단서 제출 의무는 2020. 3. 25.부터 2020. 9. 30까지 한시적으로 면제된 상태이다. <https://www.canada.ca/en/services/jobs/workplace/federal-labour-standards/leaves.html#ula>.

37) The Federal Council of Switzerland, SME Portal for Small and Medium-sized Enterprises, <https://www.kmu.admin.ch/kmu/en/home/concrete-know-how/personnel/employment-law/working-hours/inability-work-sick-leave.html>.

38) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1123&langId=en&intPageId=4706>.

39) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&langId=en&intPageId=4810>.

## 나. 기간 및 급여의 보장수준

### 1) 병가기간

미국의 가족 및 의료 휴가법은 근로자에게 12개월 동안 최장 12주의 무급휴가를 보장하고 있다.<sup>40)</sup> 캐나다의 경우 연방법상 근로자는 개인휴가를 1년에 5일(근속기간 3개월 이상인 근로자는 첫 3일은 유급)까지 사용할 수 있고 (무급) 의료휴가를 1년에 최장 17주까지 사용할 수 있다.<sup>41)</sup> 스위스의 경우, 근속기간이 1년이 지나지 않은 근로자는 3주의 유급병가 권리를 가지며 근속기간이 1년이 경과된 후에는 그에 비례해 더 장기의 유급병가를 사용할 수 있다.<sup>42)</sup> 이는 최저 조건이자 편면적 강행규정이므로 당사자 간 합의(근로계약), 표준근로계약<sup>43)</sup> 또는 단체협약에서 근로자에게 더욱 유리한 규정을 두고 있다면 그 규정이 적용된다.<sup>44)</sup> 스웨덴의 경우, 근로자는 14일의 병가(첫날을 제외한 13일 유급)를 사용할 수 있고,<sup>45)</sup> 노르웨이에서는 16일의 유급병가가 근로자에게 주어진다.<sup>46)</sup>

### 2) 급여의 보장수준

미국의 가족 및 의료 휴가법상 병가와 캐나다 노동법전상 의료휴가는 무급이다. 다만 캐나다 노동법전의 개인휴가(Personal Leave)는 첫 3일이 유급인데 이때 급여는 해당 근로자의 통상임금을 지급한다.<sup>47)</sup> 스위스의 경우, 원칙은 앞서 확인한 병가기간(3주 이상) 동안 사용자가 근로자에게 임금 전액을 지급하는 것이다. 예외는 근로자가

40) 29 U.S. Code §2612.(a)(1).

41) Canada Labour Code, Arts. 206.6(1) and 239(1).

42) Swiss Civil Code(Part V: The Code of Obligations), Art. 324a. 2.

43) 표준근로계약(standard employment contract, Normalarbeitsvertrag)은 스위스 민법전 채무편(The Code of Obligations) 제359조 내지 제360f조에서 규율되는 것으로 연방 또는 주(Canton)에서 업종·직종별로 제정되는 규범(법)이다. 즉 그 이름과 달리 근로계약이 아니라 업종 또는 직종의 근로조건에 관한 명령이며 단체협약과 함께 스위스에서 집단적 노사관계를 규율하는 법률로 분류된다. 업종·직종별 표준근로계약은 단체협약이 체결되지 않는 분야에서 노동보호 기능을 수행한다. 김상호(2010), 「스위스 채무법의 표준근로계약에 관한 연구」, 『노동법논총』 제20호, 한국비교노동법학회, p.36.

44) 스위스의 주(Canton) 또는 해당 업종/직종의 단체협약에 따라 근속기간에 비례한 유급 병가기간의 증가율은 상당한 격차를 보인다. 예컨대 근속기간 1년 이하인 근로자에게 3주, 20년 이상인 근로자에게 26주의 유급병가를 부여하는 곳이 있는가 하면, 같은 근속기간에 대해 더 많은 일수의 유급병가를 보장하거나 20년 이후의 근속기간에도 다시 차등을 두어 최장 46주의 병가를 보장하는 경우도 있기 때문이다. OECD(2020), *Sickness and Disability Systems: Comparing Outcomes and Policies in Norway with Those in Sweden, the Netherlands and Switzerland*, 5 February 2020, p.18.

45) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&langId=en&intPageId=4810>.

46) 임승지 외(2019), p.113. 다만 사용자가 지급하는 급여는 나중에 환급받게 된다.

47) Canada Labour Code, Art. 206.6 “their regular rate of wages for their normal hours of work”.

그의 책임 없는 개인적 사유로 발생한 근로능력 상실로 인한 경제적 손실에 대비하기 위해 관련 법이 규정한 보험을 든 경우, 사용자의 동 의무는 면제된다.<sup>48)</sup> 다만 해당 보험에서 지급하는 급여가 근로자의 봉급(salary)의 4/5에 미치지 않는 경우, 사용자는 그 차액만큼을 근로자에게 지급해야 한다.<sup>49)</sup> 또한 보험급여 수급 전 대기기간(waiting period)이 있는 경우, 사용자는 동 기간 중 해당 근로자 봉급의 4/5를 대신 지급해야 한다.<sup>50)</sup> 실태는 스위스의 근로자 약 2/3는 개인적 상병보험에 가입하고 있고,<sup>51)</sup> 보험은 — 구체적 내용은 보험사/보험상품에 따라 매우 다르지만 — 대체로 900일 이상의 기간 동안 720일 혹은 730일의 급여 80% 이상에 해당하는 금액 지급을 보장한다(단, 종종 상한선 존재).<sup>52)</sup>

노르웨이에서는 사용자가 병가 사용 첫 16일 동안 근로자의 임금 전액을 지급한다.<sup>53)</sup> 이때 기준이 되는 임금의 액수는 병가 사용 직전 3개월 동안의 평균임금이다. 다만 해당 기간 중 임금이 영구적으로 변경되었다면 그 변경된 일자부터 계산해 평균 임금을 구한다.<sup>54)</sup> 스웨덴의 사용자가 근로자의 병가 둘째 날부터 14일째 날까지 지급하는 급여의 임금대체율은 80%이며 15일째부터는 동일한 보장수준의 상병수당이 지급된다.<sup>55)</sup>

#### 다. 급여보장 외 병가 사용 근로자에 대한 보호

##### 1) 원직 복직

미국에서 가족 및 의료휴가법상 병가를 사용한 근로자는 휴가 종료 후 원직 혹은 동등한 직위(equivalent position)로 복직할 권리를 갖는다. 다만 둘 중 어느 것을 선택할지는 사용자의 몫이다.<sup>56)</sup> 동등한 직위란 근로자가 원직과 동일하거나 충분히 유사한 의무와 책임을 수반하는 업무를 이행하고 동등한 임금, 복리후생, 기타 고용조건을 보장받는 직위를 말한다.<sup>57)</sup> 그러나 사용자는 두 가지 요건을 충족한 경우 병가를 사용

48) Swiss Civil Code (Part V: The Code of Obligations), Art. 324b. 1.

49) Swiss Civil Code (Part V: The Code of Obligations), Art. 324b. 2.

50) Swiss Civil Code(Part V: The Code of Obligations), Art. 324b. 3.

51) 김수진·김기태(2019), p.16(OECD(2006), *Sickness, Disability and Work (Vol. 1): Norway, Poland and Switzerland*, Paris: OECD Publishing, p.162 인용).

52) <https://www.kmu.admin.ch/kmu/en/home/concrete-know-how/personnel/employment-law/working-hours/inability-work-sick-leave.html>.

53) 임승지 외(2019), p.113; ISSA(2018), *Social Security Programs throughout the World - Europe*, p.274. 그러나 사용자가 지급한 16일 동안의 급여는 이후 노동복지청(NAV)에 의해 환급된다.

54) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1123&langId=en&intPageId=4706>.

55) ISSA(2018), *Social Security Programs throughout the World - Europe*, p.352.

56) 29 U.S. Code §2614 (a)(2).

57) 29 U.S. Code §2614 (a)(1); 29 CFR §825.215(a).

한 근로자가 동일/동등한 직위로 복귀하는 것을 거부할 수 있다. 하나는 해당 근로자가 ‘핵심 근로자(key employee)’인 경우이다. 핵심 근로자란 동법상 병가를 신청할 수 있는 자격을 갖춘 (시급제가 아닌) 봉급제(salaried)로 임금을 받으며, 그 임금수준이 동 사업장을 기준으로 반경 75마일 안에 있는 해당 사용자의 사업장에 고용된 근로자 중 상위 10%에 속하는 근로자를 말한다.<sup>58)</sup> 다른 한 요건은 핵심근로자인 병가 사용 근로자를 원직 혹은 동등한 직위로의 복직을 거부하는게 사업의 심각한 경제적 손실을 방지하는 데 필요하다라는 것이다.<sup>59)</sup>

캐나다에서 병가 중이거나 병가 후 복귀한 근로자는 병가를 이유로 해고, 정직, 직위해제, 강등 기타 징계 등을 받지 않는다.<sup>60)</sup> 따라서 병가를 마친 근로자는 병가 사용 전 원직으로 복직하는 것이 원칙이다. 다만 (건강 등의 이유로) 기존 직무를 수행할 수 없는 경우, 사용자는 해당 근로자를 다른 업무에 복무하게 할 수 있다.<sup>61)</sup> 노르웨이에서는 근로자가 사고(부상) 또는 질병으로 인해 근로능력이 상실되어 결근을 시작한 후 12개월 동안에는 해고되지 않는다. 사용자가 다른 상당한 근거를 제시하지 못하는 한 이 기간 중 이루어진 해고의 사유는 상병으로 인한 결근으로 간주된다. 다만 근로자가 동 규정에 따른 보호를 주장하기 위해서는 진단서를 발급받아 사용자에게 제출하거나 적절한 시기에 그의 결근사유(상병)를 통보해야 하며, 사용자가 요구할 경우 병가의 총 기간을 소명하는 진단서를 제출해야 한다.<sup>62)</sup> 한편 병가 후 근로자는 원직 복직에 대한 권리를 보유하나 근로능력을 이유로 일시적으로 본래 업무가 아닌 다른 업무를 수행하게 될 수 있다.

## 2) 기타 불이익취급 금지

미국의 가족 및 의료휴가법은 병가의 사용이 그 이전에 축적된 복리후생 혜택에 영향을 줄 수 없도록 정하고 있다.<sup>63)</sup> 그러나 병가기간의 근속기간(연공) 산입이 보장되는 않으며, 해당 근로자가 병가를 사용하지 않고 실제 근로를 했었다라면 주어질 수 있었을 권리, 복리후생, 직위를 제외한 다른 권리, 복리후생, 직위까지 보장되는 것은 아니다.<sup>64)</sup> 캐나다의 경우, 서면으로 요청한 경우 근로자는 병가 중에도 해당 기간 동안 발생하는 자신과 관련된 승진, 훈련 기회에 대한 정보를 문서로 제공받을 수 있다.<sup>65)</sup> 연금, 건강, 장애 관련 복지급여와 근속기간(연공)은 병가 중에도 축적되는데,<sup>66)</sup>

58) 29 CFR §825.217(a).

59) 29 CFR §825.216(b) “substantial and grievous economic injury”.

60) Canada Labour Code, Art. 239(6).

61) Canada Labour Code, Art. 239(7).

62) Act relating to Working Environment, Working Hours and Employment Protection, etc., Sec. 15-8(1).

63) 29 U.S. Code §2614 (a)(2).

64) 29 U.S. Code §2614 (a)(3).

65) Canada Labour Code, Art. 239(5).

동 급여와 관련해 사용자의 부담금 및 근로자의 기여금 불입은 병가 중에도 계속되어야 하고,<sup>67)</sup> 결과적으로 복지급여의 총액과 근속기간은 병가 사용과 무관하게 유지된다.<sup>68)</sup>

### 3. 병가제도 국제비교의 함의

#### 가. 병가제도의 역할과 상병수당 제도와의 연계

지금까지 병가제도의 유·무급과 공적 상병수당 제도의 유·무를 두 축으로 하여 유형을 구분하고, 각 유형에 속하는 몇몇 국가 병가제도의 내용을 간략히 검토하였다. 이 검토에서 드러나듯이 일관되고 통일된 병가제도의 특징을 도출해내는 것은 쉽지 않으며, 이는 전 세계의 모든 국가를 대상으로 포괄적으로 이루어진 연구에서도 마찬가지이다.<sup>69)</sup> 국가별 차이를 낳는 여러 원인 중 하나는 상병 중인 근로자의 고용보장과 소득보장이라는 목표를 달성하기 위해 각 국가가 병가제도에 어느 정도의 역할과 비중을 부여하는지일 것이다. 공적 상병수당 제도가 없다면 법정 병가제도에 걸리는 부하가 클 것이고(예: 스위스), 적용범위와 보장성이 높은 상병수당 제도를 갖춘 국가의 병가제도는 공적 상병수당 제도를 보완하는 방식으로 작동할 것이기 때문이다(예: 노르웨이, 스웨덴). 유럽과 미주대륙을 기준으로 하면 유급병가와 상병수당 제도를 유기적으로 결합해 운영하는 사례가 다수이다(표 2 참조). 특히 OECD 회원국 대부분은 법정 유급병가를 통해 일정 기간 근로자의 근로의무를 면제하고 사업주의 비용으로 상대적으로 높은 소득보장을 병가기간 초기에 제공한다. 이후 비용부담 의무는 정부/공단 등 공적 기구로 이전되고 상대적으로 낮은 임금대체율을 가진 상병수당을 통해 근로자가 회복될 때까지 소득보장을 유지한다.<sup>70)</sup>

우리나라는 노동관계법령상 일반 규정으로서 질병휴가 및 질병휴직제도에 관하여 규정하고 있지 않다. 따라서 대부분의 기업에서는 집단적 노사관계 결정규범인 단체협약이나 취업규칙을 통해 이를 규율하고 있으며,<sup>71)</sup> 법령에서는 보건상의 목적을 위한 특별 규정이 일부 존재할 뿐이다.<sup>72)</sup>

66) Canada Labour Code, Art. 239(8).

67) Canada Labour Code, Art. 239(9) and (10).

68) Canada Labour Code, Art. 239(12).

69) ISSA, Social Security Programs throughout the World 시리즈; 임승지 외(2019) 등.

70) 임승지 외(2019), pp.150~151.

71) 다음 장에서 이에 대해 자세히 본다.

72) 2015년 메르스 사태 이후 감염병예방법에 감염병으로 인하여 격리되는 근로자에 대한 사업주의 협조 의무 조항을 신설하면서 감염병 유급휴가 지원제도(1일 최대 13만원)가 도입되었다.

<표 2> 유급병가와 상병수당 제도의 국제적 현황

	국가 수	유급병가만 보유	공적 상병수당*	모두 없는 국가	
				수	국가명
유럽	45	1	44	-	-
아시아·태평양	51	24	21	6	한국, 키리바시, 마셜제도, 미크로네시아, 팔라우, 레바논
아프리카	50	32	14	4	부룬디, 가나, 세네갈, 시에라리온
아메리카	38	4	33	1	미국
세계	184	61	112	11	
OECD	37	2	33	2	

주: \* 공적 상병수당 제도를 보유한 국가 중에서도 상당수가 법정 유급병가를 함께 운영하고 있음.  
 자료: 이재훈(2020), 「외국의 유급병가, 상병수당 현황과 한국의 도입방향」, 이슈페이퍼 2020-09, 민주노동연구원, p.2 일부 수정.

**「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」**

**제41조의2(사업주의 협조의무)** ① 사업주는 근로자가 이 법에 따라 입원 또는 격리되는 경우 「근로기준법」 제60조 외에 그 입원 또는 격리기간 동안 유급휴가를 줄 수 있다. 이 경우 사업주가 국가로부터 유급휴가를 위한 비용을 지원받을 때에는 유급휴가를 주어야 한다.  
 ② 사업주는 제1항에 따른 유급휴가를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 되며, 유급휴가 기간에는 그 근로자를 해고하지 못한다. 다만, 사업을 계속할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.  
 ③ 국가는 제1항에 따른 유급휴가를 위한 비용을 지원할 수 있다.  
 ④ 제3항에 따른 비용의 지원 범위 및 신청·지원 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.  
 [본조신설 2015. 12. 29.]

**나. 주요국 병가제도 내용 분석의 시사점**

김수진·김기태(2019)는 (북유럽·대륙유럽 국가에서 주로 발견되는) 유급병가 제도와 공적 상병수당 제도 간 연계와 분업이 한국형 제도가 추구해야 할 궁극적 목표로 논의되어 왔다고 평가한다. 그러나 자유주의적 성향이 강한 이스라엘, 스위스, 미국의 병가제도 역시 한국형 상병수당을 설계하는데 시사점을 준다고 본다.<sup>73)</sup> 공적 상병수당 제도가 없다는 점에서는 우리와 같지만 사업주가 급여를 지급하는 유급병가 혹은 최소한 무급병가 제도를 마련해 상병 근로자가 ‘아프면 쉴 수 있는’ 권리를 부여하고 병가 후 복귀 시 동일하거나 동등한 수준의 직위를 보장하고 있기 때문이다. 이

73) 김수진·김기태(2019), p.24.

런 이유로 동 연구는 위 국가들의 병가제도가 한국형 상병수당 제도 도입의 필수조건 이면서 - 국가의 재정 안정성 등을 고려할 때 - 장기적 모델을 완성하기 전까지 징검 다리 역할을 할 수 있는 제도라고 진단한다.<sup>74)</sup> 이러한 관점을 바탕으로 앞서 검토한 사항을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 병가신청의 요건으로서 최소 근속기간 요건(1~12개월)은 대체로 유급병가를 받기 위한 전제조건으로 활용되고, 진단서 제출은 일정 기간(모든 병가, 2일, 3일, 7일)을 초과하는 병가를 사용하기 위한 조건으로 요구되는 경향이 도드라진다. 둘째, 병가기간은 무급/유급 여부에 따라 상당한 차이를 보인다. 유급병가의 경우, 짧게는 14~16일에서 길게는 3주 이상 사용이 가능하고, 무급병가의 경우, 12주 또는 17주의 병가가 주어진다. 또한 유급병가의 급여 보장수준/소득대체율은 대체로 80~100%이고, 우리의 통상임금 혹은 평균임금과 유사한 임금을 기준으로 급여의 구체적 금액을 정하는 것으로 확인되었다. 셋째, 병가 사용을 이유로 한 해고 혹은 불이익 취급은 원칙적으로 허용되지 않는다. 다만 해당 근로자의 병가 사용과 상관없이 발생하였을 외적 요인에 의한 해고 등은 병가 사용을 이유로 금지되거나 효력이 상실되지 않는다. 병가 중의 급여, 복리후생, 근속기간 산입, 승진 기회 제공 등과 관련된 보호의 수준은 국가별로 차이가 있었다.

병가기간과 유·무급 여부 및 소득대체율을 비롯해 병가의 구체적 내용을 어떻게 확정할지는 공적 상병수당 제도와 함께 논의될 수밖에 없다. 상병수당의 핵심쟁점 중에 하나인 재원조성의 문제가 그 예다. ISSA 182개 회원국 중 상병수당 제도의 재원 조성을 조세방식으로 운영하는 국가는 4개 국가(덴마크, 호주, 뉴질랜드, 아이슬란드)인데, 이 국가는 의료보장 제도 역시 조세에 기반한다는 공통점을 갖는다. 반대로 의료보장 제도를 사회보험방식으로 운용하는 국가 중 조세로 공적 상병수당의 재원을 마련하는 국가는 없다.<sup>75)</sup> OECD 회원국 중 의료보장을 사회보험의 틀로 설계한 22개 국가 중 건강보험료로 재원을 충당하는 18개 국가들은 대부분(16개)이 건강보험을 운영하는 기관에서 상병수당의 문제를 취급하고 있다.<sup>76)</sup> 임승지 외(2019)는 이러한 분석결과의 원인을 건강보험과 상병수당 제도 간 기능적 정합성에서 찾는다. 즉 상병수당 제도는 현금급여를 통한 소득보장이 목적이기는 하지만 수급자격 결정을 위해 의학적 관점에서 부상/질병으로 인한 근로능력 상실 여부를 판단해야 하므로 건강보험 운영기관이 상병수당 제도를 관장하는 것이 효율적이기 때문이다.<sup>77)</sup> 많은 국가(예: 노르웨이)가 사용자가 지급하는 병가기간 중의 급여 역시 관련 기구에서 환급해준다는 점에서 재원의 문제는 병가제도를 다룰 때도 피할 수 없는 쟁점이 된다.

74) Id.

75) 임승지 외(2019), pp.99~100.

76) 임승지 외(2019), p.100.

77) 임승지 외(2019), p.100.

그럼에도 불구하고 곧바로 도입할 수 있는 수준의 최소한의 병가제도에 대한 논의는 유효하다. 즉 무급이더라도 상병으로 인해 일할 수 없을 때 쉴 수 있고, 그것이 근로관계상 불이익취급으로 연결되는 것을 방지할 수 있는 법적 장치를 마련하는 것은 여전히 중요하다. 이러한 관점에서 이 글의 간략한 분석은 한국형 상병수당 제도의 구성요소로서 한국형 병가제도가 갖춰야 할 기본적 사항을 점검하였다는 의미가 있다.

### Ⅲ. 단체협약상 병가제도 현황

이 장에서 단체협약을 살펴보는 것은 두 가지 이유에서다. 첫째, 이미 단체협약 내 조항으로 유급병가의 사유 및 절차, 병가기간, 병가 중 임금, 병가기간의 정상근무 인정 여부, 연차휴가와와의 관계 등이 명시되어 있기 때문에 “아프면 쉴 권리”의 제도화, 즉 병가제도의 법정(法定)화 과정에서 관련된 구체적인 내용을 참고할 수 있을 것이다. 둘째, “아프면 쉴 권리”는 일하는 사람 누구나 누릴 수 있는 기본권이 되어야 한다는 점에서 입법적 방법이 강구되어야 하겠지만 산업·업종 수준의 단체협약을 통한 제도의 보편적 적용 가능성도 살펴볼 필요가 있기 때문이다.

이를 위해 보건의료노조가 구축한 단체협약 데이터베이스(DB)에 등록된 사업장 단위 단체협약 126개와 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오(www.alio.com)에 공시(2020년 8월 기준)된 공기업·준정부기관·기타 공공기관의 단체협약 265개를 분석하였다. 용어는 ‘병가제도’로 통일하고자 한다. 단체협약상 아프면 쉴 권리를 ‘질병휴가’, ‘상병유급결근’ 등으로 명시한 경우도 있는데 제도 도입 취지와 운영 내용이 유사하기 때문이다.

글의 구성은 다음과 같다. 제1절에서는 사업장 단위 병가제도 개요를 취업규칙과 단체협약 현황을 바탕으로 정리하고, 제2절에서는 병원과 공공기관 단체협약 391개의 해당 조항을 분석하여 병가제도 명시 여부, 병가 사유와 사용 절차, 유·무급 여부 및 병가기간, 병가 중 급여, 병가와 연차휴가와와의 관계 등을 살펴본다. 제3절에서는 연구 결과를 요약하고 “아프면 쉴 권리”의 제도화 방안을 입법과 산업·업종별 단체협약 마련 차원에서 모색한다.

#### 1. 사업장 단위 병가제도 개괄

먼저 사업장 단위 병가제도를 개괄적으로 살펴보겠다. 사업장에서 병가제도를 도입한 경우, 근거 규정은 단체협약과 취업규칙, 근로계약서 등에 마련해 두고 있다. 단체

협약 분석은 이 글에서 처음 시도하는 것인 반면 아래 소개할 두 개의 연구에서 취업규칙 분석과 인사담당자 설문조사를 통해 제도 도입 여부와 제도의 유·무급 여부, 최대 사용가능 기간 등을 살펴보았다.

### 가. 병가제도 현황

김수진 외(2018)는 전국 493개 민간기업의 취업규칙 자료를 분석하여 병가제도 도입과 유·무급 여부를 살펴보았다. 이 연구에 따르면, 제조업 및 건설업과 서비스업에서 병가제도를 취업규칙에 명시한 경우는 각각 47.9%, 63.0%였다. 제도를 도입했다 해도 병가기간에 임금을 지급하는 ‘유급병가제도’로 설계한 곳은 각각 3.0%, 9.6%에 그쳤다.

업종별·규모별 병가제도 도입 여부를 보면, 제조업 및 건설업은 300인 이상 기업이 34.8%로 낮은 반면 100~299인 기업과 10~99인 기업은 이보다 높은 각각 52.2%, 49.6%로 조사되었다. 서비스업은 10~99인 기업과 300인 이상 기업에서 병가제도 도입한 비율이 각각 65.8%, 62.2%로 60%대를 기록한 반면 100~299인 기업은 51.0%로 절반 수준이었다.

병가제도를 유급으로 설계한 곳은 제조업 및 건설업의 경우, 100~299인 기업이 13.0%였는데 300인 이상 기업과 4.3%, 10~99인 기업은 0.8%였다. 서비스업은 300인 이상 기업이 22.2%로 가장 많았고, 다음으로 100~299인 기업 7.8%, 10~99인 기업 7.5% 순이었다. 기업 규모가 클수록 유급병가제도 도입 비율이 높았다.

김영옥 외(2016)<sup>78)</sup>는 5인 이상 사업체 표본 1,000곳을 대상으로 한 설문조사를 통해

<표 3> 업종별 규모별 업무 외 상병 관련 휴가제도 현황

	전체(N)	병가(%)	유급병가(%)
제조업 및 건설업	169	47.9	3.0
10~99인	123	49.6	0.8
100~299인	23	52.2	13.0
300인 이상	23	34.8	4.3
서비스업	324	63.0	9.6
10~99인	228	65.8	7.5
100~299인	51	51.0	7.8
300인 이상	45	62.2	22.2

자료: 김수진 외(2018: 201)

78) 이 연구는 고용노동부가 매년 실시하는 일·가정 양립 실태조사 일환으로 수행된 것인데, 2016년 조사에서 포함된 병가제도에 대한 설문 문항이 이후 조사에서는 포함되지 않아 최신 데이터를 확보하기 어렵다.

평가제도 도입 여부를 살펴보았다. 이 연구에 따르면, 평가제도가 있는 곳은 조사대상 사업체의 70.4%였다. 제도 도입 사업체 가운데 70.3%는 유급으로, 20.9%는 무급으로 제도를 운영하고 있었는데, 전체적으로 보면, 조사대상 사업체의 절반에 가까운 49.5%가 유급 평가제도 근거 규정을 두고 있었다. 김수진 외(2018)의 결과와 비교할 때 평가제도 도입 비율이 높고, 특히 유급평가제도 도입 비율은 매우 높다. 이는 조사방식의 차이 때문에 발생한 것으로 추정된다. 김수진 외(2018)는 기업의 취업규칙을 직접 확보하여 분석한 것인 반면, 김영옥 외(2016)는 각 사업체의 인사담당자가 설문에 응답하는 방식으로 조사한 것이어서 평가제도가 있다고 응답하였더라도 해당 제도의 근거 문서는 취업규칙, 단체협약, 지침, 복무규정 등으로 상이할 수 있기 때문이다.

김영옥 외(2016)에 따르면, 평가제도 도입 비율은 전기·운수·통신·금융업에서 82.4%로 높았고, 다른 업종들에서도 60%대를 기록하였다. 사업체 규모별로는 규모가 클수록 제도 도입 비율이 높았다. 300인 이상 사업체는 94.0%인 반면 5~9인 사업체는 62.0%였다.

제도를 ‘유급’으로 운영하고 있는 곳은 전체적으로 49.5%인 것으로 조사된 가운데, 업종별로는 전기·운수·통신·금융업에서 68.7%로 가장 높았고, 도소매·음식숙박업(49.5%), 건설업(49.4%), 사업·개인·공공서비스업(47.3%)도 전체의 절반 가량을 차지하였다. 규모별로 보면 300인 이상 사업체가 65.0%로 가장 많았고, 100~299인 사업체 53.9%, 5~9인 사업체 50.0%, 30~99인 사업체 45.3% 등의 순이었다.

평가제도를 사용할 수 있는 최대 기간은 평균 2.7개월로 조사되었다. 업종별로는 전기·운수·통신·금융업이 3.1개월로 가장 길었다. 사업체 규모별로는 300인 이상이 3.5일, 10~299인이 3.6일인 반면 10~29인이 2.1일, 5~9인이 2.0일로 규모가 작을수록

<표 4> 평가제도 활용 실태

		전체(N)	평가(%)	유급평가(%)	최대 사용가능 기간 (개월)
전체		1000	70.4	49.5	2.7
업 종	광공업	213	65.3	35.7	2.5
	건설업	166	66.9	49.4	2.3
	도소매/음식숙박업	202	68.8	49.5	2.3
	전기/운수/통신/금융	182	82.4	68.7	3.1
	사업/개인/공공서비스 등	237	69.6	47.3	2.8
규 모	5~9인	276	62.0	50.0	2.0
	10~29인	284	63.4	44.7	2.1
	30~99인	212	71.2	45.3	2.6
	100~299인	128	84.4	53.9	3.6
	300인 이상	100	94.0	65.0	3.5

자료 : 김영옥 외(2016: 112) 재구성

기간도 짧은 것으로 조사되었다.

## 나. 단체협약상 병가제도

단체협약에서 병가제도를 명시한 비율은 취업규칙이나 인사담당자 설문조사 결과보다 더 높았다. 보건의료노조 단체협약 데이터베이스(DB)에 사업장 단위 지부가 등록된 단체협약은 126개인데, 이 가운데 병가 규정을 두고 있는 단체협약은 116곳으로 92.1%를 차지하였다. 기관 경영정보 공개시스템 알리오<sup>79)</sup>에 단체협약 항목을 공시한 기관 265곳 가운데 단체협약에 병가 관련 규정을 두고 있는 기관은 202곳으로 76.2%를 차지하였다.<sup>80)</sup> 앞서 소개한 2개의 연구결과와 비교할 때 병가제도 도입 비율이 더 높다.

단체협약에 명시된 병가 규정의 수준은, 간단하게는 해당 기관의 ‘지침이나 복무규정에 의하여 병가를 준다’고 확인하는 것에서부터 병가의 요건, 절차, 처우, 근속, 임금 등 병가와 관련된 세부적인 사항을 자세하게 규정한 것까지 다양하였다.

단순한  자세한	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 병가 규정 (단협 외) 기관 내 지침, 복무규정 등에 있다는 것을 확인</li> <li>· 조합원에게 부여하는 휴가의 종류를 열거하면서 병가를 명시함</li> <li>· 조합원에게 부여하는 유급휴가의 종류를 열거하면서 병가를 명시함</li> <li>· 업무 외 또는 업무상 병가 가능 기간</li> <li>· 병가 사용을 위해 진단서 첨부 (최소 요구일 기준의 유무)</li> <li>· 병가 사용에 앞서 연차를 먼저 사용할 것을 규정</li> <li>· 병가 사용에 기관장 등의 승인이 요구됨</li> <li>· 병가 사용 시 불이익 처우하지 않을 것</li> <li>· 병가기간 동안 지급하는 임금의 수준</li> <li>· 병가기간의 근속 인정 여부</li> <li>· 병가의 연장 가능성</li> <li>· 특정 질환을 구체적으로 적시하며 병가 부여</li> </ul>
---	---

## 2. 단체협약상 병가제도 조항 분석

앞서 살펴본 2개의 연구 결과에서는 사업장 단위 병가제도 도입 및 유·무급 여부와 최대 사용가능일수를 확인할 수 있었다. 하지만 이들 연구에서는 병가제도의 구체

79) 알리오(www.alio.com)에 2020년 8월 기준으로 공시된 공기업·준정부기관·기타 공공기관(이하 ‘기관’)은 363개(부설기관 23개 포함)를 살펴본 결과, 단체협약 항목을 공시한 기관은 265곳(73%)이었다. 단체협약 체결일은 공시되었으나 단체협약이 업로드되어 있지 않은 기관(한국공예디자인문화진흥원)은 단체협약을 공시하지 않은 것으로 취급하였다.

80) 단체협약이 공시되어 있지 않은 98개 기관 중 19개 기관은 노사협의회 회의록을 공시해두었으나 병가에 관한 규정은 찾을 수 없었다.

적인 내용, 즉 진단서 등 서류제출 여부 및 기준, 유급인 경우 급여금액과 지급기간, 병가일수의 근무일수 포함여부, 연차휴가와와의 관계, 전염성 질환을 특화한 조항 유무 등에 관한 내용을 포함하고 있지 않다. 이 장에서는 단체협약의 세부 조항을 분석하면서 관련 내용을 구체적으로 살펴보고자 한다.

#### 가. 병가제도 명시 여부

단체협약에서 병가제도를 명시한 경우, 병가는 휴가의 종류에 관한 조항에서 법정휴가, 청원휴가, 공가, 보상휴가, 특별휴가, 경조휴가, 포상휴가, 출산전후휴가 등 모성보호휴가, 재해구호휴가<sup>81)</sup> 등과 함께 포함되어 있었다.

##### 한양대의료원 제52조(휴가의 종류)

의료원은 조합원에게 다음과 같이 유급휴가를 준다.

1. 법정휴가
2. 청원휴가
3. 공가
4. 병가

##### 정보통신산업진흥원 제87조(유급휴가의 종류)

진흥원은 조합원에게 다음 각 호의 유급휴가를 부여하며, 2호 특별휴가는 <별표1>에 따른다.

1. 법정휴가
2. 특별휴가
3. 병가
4. 공가
5. 산전산후/유산휴가
6. 재해구호휴가

유급휴가 종류로 ‘병가’를 명시한 단체협약에서는 별도 조항으로 병가 관련 사항을 구체적으로 명시하고 있었다. 별도의 병가 조항을 둬으로써 병가 요건, 기간, 진단서 제출 기준, 병가일수가 연차휴가일수를 초과하는 경우 초과한 병가일수에 대한 급여 지급 요건 등 병가 관련 내용을 한눈에 확인할 수 있도록 하였다.

#### 나. 병가 사유와 사용 절차

병가의 사유로는 업무 이외의 질병 또는 부상으로 인하여 직무를 수행할 수 없거나 출근이 불가능한 경우, 요양을 하는 경우 또는 요양을 받고자 하는 경우, 병가를 신청하는 경우 등을 명시하고 있었다.

81) 재해구호휴가는 코로나19와 같은 전염병, 산불과 지진과 같은 자연재해 등 대규모 재난으로 피해를 입은 경우에 부여하는 휴가를 말한다. 국가공무원 복무규정 제20조(특별휴가)에서는 풍해·수해·화재 등 재해로 인하여 피해를 입은 공무원과 재해지역에서 자원봉사활동을 하려는 공무원에 대해 5일 이내의 재해구호휴가를 부여할 수 있도록 정하고 있는데, 일부 공공기관에서는 이 규정에 준하는 단체협약 조항을 두고 있었다. 정부는 코로나19 같은 감염병 확산 또는 대규모 재난 발생시 공직사회의 유연한 대응을 이유로 복무규정상의 휴가기간을 최장 10일로 확대할 방침이다. 이러한 내용을 담은 개정안이 2020년 6월25일 입법예고되었다(인사혁신처 공고 제2020-328호).

한국원자력의학원 제64조(휴가)

- ① 의학원은 조합원에게 다음과 같이 휴가를 실시한다.
- 2. 병가. 조합원이 업무 이외의 부상 또는 질병으로 인하여 출근이 불가능한 경우에는 (후략)

원진녹색병원 제75조(병가)

병원은 조합원에게 다음 각 항에 의거 병가를 준다.

- 2. 개인적 질병 또는 부상으로 인하여 직무를 할 수 없는 경우

병가 요건으로 전염병 감염 관련 조항을 포함한 단체협약도 확인된다. 전염병의 감염으로 인하여 당사자의 출근이 다른 직원의 건강에 영향을 미칠 우려가 있을 때 병가를 부여할 수 있도록 하였다.

한양대 제56조(병가)

- ① 의료원은 다음 각호 “1”에 해당하는 경우 연 60일의 범위 내에서 병가를 준다.
- 2. 전염병의 감염으로 인하여 당사자의 출근이 다른 직원의 건강에 영향을 미칠 우려가 있을 때

한국마사회 제78조(휴가의 종류)

조합원이 다음 각 호의 1에 해당할 경우에는 연 누계 60일의 범위에서 병가를 허가할 수 있다.

- 2. 전염병으로 인하여 그 조합원의 출근이 다른 조합원의 건강에 영향을 미칠 우려가 있을 때

직접적인 병가 규정은 아니지만 전염병과 관련하여 교통 통제 등이 발생했을 경우 유급휴가를 부여하는 조항을 담은 경우도 있었다.

충남대 제76조(기타 유급휴가)

병원은 다음 각 호에 해당하는 조합원에게 유급휴일 또는 유급휴가를 준다.

- 3. 전염병 기타 사건으로 교통 차단 시, 천재지변으로 불가항력의 사태 발생 시는 그 사유가 면할 때까지.

병가를 사용하기 위한 절차로는 진단서, 의사소견서 또는 진료확인서 제출을 명시하고 있다. 병가일수에 관계없이 진단서 제출을 명시하는 곳도 있고, 병가일수가 일정일수 이상(3일, 5일, 7일 등)인 경우에 한해 진단서 제출을 명시하는 곳도 있다.

이화의료원 제47조(병가)

- ① “의료원”은 업무의 상병으로 요양을 받고자 할 때에는 연 2개월 이내에 한하여 병가를 주고,

병가는 진단서를 첨부하여야 하며 기간은 진단서 상의 일자를 기준으로 한다.

충북대병원 제64조(연차유급휴가 및 연차수당)

2. 병가자는 진단서를 첨부한다. (단, 연간 3일 이내의 병가는 진단서 첨부를 생략할 수 있다)

한국노동연구원 제83조(유급휴가의 종류)

① 사용자는 (...) 병가를 허가할 수 있다. (중략) 병가일수가 7일 이상일 경우에는 의사의 진단서를 첨부하여야 한다.

사업장이 병원인 경우, 해당 병원 의사의 진단을 절차 요건으로 두고 있기도 하였다.

경북대치과병원 제42조(병가)

③ 진단서는 (...) 합리적인 사유가 있는 경우를 제외하고는 본원 및 상급종합병원에서 발급하는 것을 원칙으로 하고 해당부서장의 확인을 거친 후 인정한다.

전북대병원 제20조(병가)

④ (...) 특정 진료과(산부인과, 비뇨기과)의 경우는 타 병원 전문의 진단서로 대체할 수 있다.

⑤ 다음과 같은 경우에 타 병원 진단서를 인정한다.

가. 수술을 받는 경우

나. 전문요양기관(3차 병원)에서 발급한 진단서

다. 암, 뇌·심혈관질환, 희귀난치성 질환 등 중증질환 치료를 위하여 해당질환 전문병원(2차병원)에서 진료를 받을 경우 해당 의료기관에서 발급한 진단서

원진녹색병원 제75조(병가)

2. 개인적 질병 또는 부상으로 인하여 직무를 할 수 없는 경우 및 전염병의 감염으로 인하여 전염의 우려가 있는 자를 본원의 의사의 진단에 의거 병가를 준다.

다. 유·무급 여부 및 병가기간

단체협약에 병가조항을 두고 있는 경우, 대부분 유급휴가로 제도를 활용하고 있었다. 다만 병가기간이 일정 기간을 초과할 경우 무급으로 전환하는 곳도 있었다. 6개월까지 허용하되 2개월(60일)을 초과하는 기간의 임금을 무급처리하는 등의 방안이다.

한국노동연구원 제83조(유급휴가의 종류)

사용자는 조합원에게 다음 각 호의 유급휴가를 주며, 그 사용에 있어서 조합원의 자율적인 의사를 존중한다.

1. 법정휴가 2. 경조휴가 3. 병가 4. 공가 5. 재해구호휴가

원진녹색병원 제75조(병가)

3. 병가로 인한 경우 (...) 2개월 이상 6개월까지는 무급으로 한다.

병가는 대부분 연 60일 범위에서 활용할 수 있도록 명시하였다. 그 기간이 최대 4주로 짧거나, 6개월로 긴 경우도 있다. 6개월까지를 기본으로 하되, 본인이 원하고 의사의 진단이 있는 경우 6개월에 한하여 연장할 수 있도록 정한 곳도 있다.

천안의료원 등 지방의료원 제97조(병가)

조합원이 질병, 부상으로 요양을 받고자 할 때에는 60일까지 병가를 주어야 하며 동 기간에 대해서는 유급으로 처리한다.

을지대병원 제55조(병가)

① 업무외 부상 또는 질병에 대하여 3일 이상 4주 이하로 요양을 하는 경우 의사 진단에 의하여 유급으로 병가를 허가할 수 있다.

원진녹색병원 제75조(병가)

3. 만일 본인이 원하고 의사의 진단이 있는 경우 6개월에 한하여 연장할 수 있다.

근속년수에 따라 유급 병가기간을 달리 정한 곳도 확인된다.

여의도성모병원 제48조(상병유급결근)

① 병원은 근로자가 근속 3년 이하인 경우 30일, 3년 초과 5년 미만까지는 60일, 5년 이상은 90일 미만 기간의 질병, 기타 사고에 의하여 치료를 요할 시(단, 의사진단서 첨부)에는 상병유급결근으로 인정하여 통상임금을 지급한다.

라. 병가 중 급여

병가 중 급여는 통상임금 100% 또는 평균임금의 100%를 지급하는 곳에서부터 별도의 기준금액을 정한 곳, 일정기간을 초과하는 병가에 대해서는 통상임금에서 일정

비율을 감한 곳, 특정 수당을 제외하고 지급하는 곳 등으로 다양하였다.

한국남동발전 제68조(질병휴가)

① 조합원이 (...) 질병휴가를 신청하면 60일 범위 내에서 이를 인정하고, 이 기간 동안은 통상임금 전액을 지급한다.

경기도의료원 제89조(병가)

④ 동 기간에 대해서는 평균임금의 100%를 지급한다.

그랜드코리아레저(주) 제52조(병가)

조합원이 업무 외 질병(불임 및 난임 포함), 부상으로 연차휴가를 다 사용하고도 부족할 때는 60일까지 병가를 부여하며, 동 기간에 대해서는 통상임금의 70%를 지급한다.

원진녹색병원 제75조(병가)

3. 병가로 인한 경우 6일까지는 연월차유급휴가를 사용하며, 7일 이상 2주 이내인 경우 통상임금의 100%, 15일 이상 2개월 까지는 통상임금의 75%를 지급하고, (후략)

한양대병원 제56조 (병가)

③ 병가기간은 정상 근무한 것으로 인정하며 의료원은 기준금액과 하계휴가비와 명절귀향여비와 기본수당을 지급하고, 그 외 수당은 관례에 따라 계속 지급한다.

※ '기준금액'은 기본급과 직위수당, 병원수당, 위험수당, 조정수당, 급량비, 교통비, 특별부서수당, 직책수당, 직무수당, 자기개발비로 정한다.

보훈병원 제79조(병가)

③ 병가기간 중의 임금은 시간외수당, 휴일근무수당, 야간근무수당을 제외하고 지급한다.

#### 마. 병가기간 근무 인정 등 불이익 처우 금지

유급병가제도를 명시한 단체협약에서는 대개 병가기간을 정상근무로 인정한다는 조항을 포함하고 있었다. 병가기간에 대해 불이익이 없도록 근속 경력 퇴직금 기준일수에 산입한다는 조항과 병가로 인한 비근무를 이유로 상여금이나 정근수당, 차기년도 휴가일수 등에서 불이익 처분을 금지하는 조항도 있다.

한양대병원 제56조 (병가)

③ 병가기간은 정상 근무한 것으로 인정하며 (후략)

원진녹색병원 제75조 (병가)

4. 병가기간은 근속기간에 포함한다.

여의도성모병원 제48조(상병유급결근)

① (...) 상병유급결근으로 인정하여 통상임금을 지급한다. (단, 30일 미만의 상병유급결근은 상여금 지급에 지장을 받지 아니한다.)

여의도성모병원 제54조(결근자의 대우)

"의료원"은 다음 사항의 경우는 근로기준법에 따라 적용하되 상여금 및 정근수당에 불이익을 주지 않는다. 1. 병가 2. 예기치 못한 사고로 인한 결근 시 사전 통보나 사후 보고한 경우

이화의료원 제47조(병가)

② 연 2개월 이내의 병가기간은 근무한 것으로 인정하여 휴가상의 불이익이 없도록 한다.

병가를 포함한 유급휴가를 명시한 조항에서 정당한 휴가사용을 이유로 불이익처우를 하지 않는다는 사용자 의무를 명시한 단체협약도 있었다.

한국철도공사 제70조(유급휴가의 종류)

공사는 조합원에게 다음 각 호의 유급휴가를 주며, 정당한 휴가 사용을 이유로 불이익처우를 하지 않는다. 1. 연차휴가 2. 공가 3. 병가 4. 청원휴가 5. 출산전후 휴가

#### 바. 병가와 연차휴가와와의 관계

병가 사유가 발생한 경우, 활용 가능한 연차휴가 일수와 관계없이 병가를 활용할 수 있도록 보장하는 조항도 있었다. 일부 단협에서는 일정 일수만큼은 연차유급휴가를 우선해서 사용하도록 명시하는 조항을 두고 있었다.

충북대병원 제64조(연차유급휴가 및 연차수당)

8. 병가로 인한 휴가일수는 연차 휴가일수에 영향을 받지 아니한다. 다만, 진단서 또는 진료확인서를 첨부한 경우에 한한다.

원진녹색병원 제75조(병가)

3. 병가로 인한 경우 6일까지는 연월차유급휴가를 사용하며 (후략)

부산대병원 제61조(병가)

③병가 신청시 병가일수가 7일 이상인 경우에는 종합병원 의사의 진단서를 첨부하여야 하며, 진단서를 첨부하지 않고 병가를 얻은 경우에는 연차휴가를 사용한 것으로 본다.

### 3. 소결 및 토론

이 장에서는 “아프면 쉴 권리”가 일하는 사람 누구나 누릴 수 있는 보편적 권리로 기능하게 하기 위한 제도화가 필요하다고 보고, 단체협약상 관련 조항을 분석하면서 정책 시사점을 찾고자 하였다. 아래에서는 연구 결과를 요약하고, 정책 방안을 입법과 산업·업종별 단체협약 마련 차원에서 모색하고자 한다.

#### 가. 연구 결과 요약

첫째, 보건의료노조 단체협약 데이터베이스에 등록된 단체협약 126개 가운데 92.1%인 116개에, 기관 경영정보 공개시스템 알리오에 단체협약 항목을 공시한 기관 265곳 가운데 76.2%인 202곳에 병가 규정이 마련되어 있었다. 병가 관련 내용은 별도의 조항으로 병가를 특화하여 병가의 요건과 절차, 기간, 임금 등에 관한 사항을 누구나 한 눈에 알 수 있도록 하였다.

둘째, 병가 사유로는 “업무 이외의 질병 또는 부상으로 인하여” 직무를 수행할 수 없는 경우 또는 출근이 불가능한 경우, 요양을 하는 경우 등으로 명시되어 있었다. 병가 사유로 전염병 감염으로 인하여 해당 노동자의 출근이 다른 조합원의 건강에 영향을 미칠 우려가 있는 경우를 포함한 곳도 있었다. 직접적인 병가 조항은 아니지만 전염병 등으로 교통이 차단된 경우 유급휴가를 부여하는 조항도 확인된다. 병가 사용 절차로 진단서 등의 제출을 명시하고 있는데, 병가일수에 관계없이 제출을 명시한 곳도 있고, 병가일수가 일정 일수 이상인 경우에만 제출하도록 한 경우도 있었다.

셋째, 단체협약에 병가조항을 두고 있는 경우 대부분 유급휴가제도로 활용하고 있었다. 다만 병가가 일정 기간을 초과하는 경우 유급에서 무급으로 전환하는 사례도 확인된다. 병가기간은 연 60일 범위라고 명시한 곳이 대다수였고, 그 기간이 최대 4주로 짧거나 6개월로 긴 경우도 있었다.

넷째, 병가 중 급여는 통상임금 또는 평균임금의 100%를 지급하도록 명시한 경우가 다수 확인된다. 시간외수당과 야간근무수당 등 일부 수당을 제외한 경우도 있었다. 병

가기간을 정상근무로 인정하고 상여금이나 정근수당, 차기년도 휴가 일수 등에 불이익을 주지 않는다고 명시하고 있었다.

다섯째, 병가 사유가 발생한 경우, 활용 가능한 연차휴가 일수와 관계없이 병가를 활용할 수 있도록 하는 곳도 있지만 일정 일수만큼은 연차휴가를 우선 사용하도록 명시한 곳도 있다.

#### 나. 정책 제언

이러한 단체협약상의 병가제도를 누구에게나 적용되는 보편적 권리로 보장하기 위해 입법적 방안을 마련할 필요가 있다. 업무 이외의 질병 또는 부상으로 인하여 일을 할 수 없는 경우 임금 손실 없이 일정 기간 쉴 수 있도록 보장하기 위해 단체협약(또는 취업규칙 등)에 명시된 ‘유급병가’를 법정 휴가로 전환하는 방안이다. 이미 국회에는 관련 내용을 담은 근로기준법, 고용보험법 일부개정법률안이 다수 제출되어 있다.

“아프면 쉴 권리” 보장을 위한 제도적 방안으로 유급병가제도의 입법화와 함께 검토할 수 있는 것은 단체협약의 확장성이다. 앞서 지적한 것처럼 기업별 노사관계가 일반적인 한국의 상황에서 기업별로 체결된 단체협약은 해당 기업 내의 조합원 또는 근로자에게만 적용되기 때문에 유급병가제도를 담은 단체협약도 노동조합으로 조직되지 않은 대다수 노동자들에게는 ‘그림의 떡’일 수밖에 없다. 따라서 산업·업종별 단체교섭을 통한 해당 산업·업종 내 통일적인 노동조건에 대한 규범을 마련하고, 조합원 여부를 떠나 모든 노동자들에게 적용될 수 있도록 하는 방안을 서둘러 강구할 필요가 있다. OECD(2017)가 중앙 집중적이거나 조율된 단체교섭 체계의 중요성을 언급한 이유도 그러한 단체교섭이 “노동시장이 ‘다수의 이익’을 위해 기능할 수 있도록” 하기 때문이다. 집중화되고 조율된 단체교섭은 소득불평등을 완화하고 저임금층의 임금 수준을 높이는 데 기여할 뿐 아니라 병가제도와 같은 노동조건 격차를 줄이는 데에도 기여할 것으로 기대된다.

### IV. 병가제도 도입의 정책적 검토사항

이 장에서는 법정 병가제도를 도입할 때 고려해야 하는 점들, 특히 법체계적 정합성 제고 방안을 집중적으로 검토한다. 먼저 현행 근로관계에서의 휴가제도를 개관하고(제1절), 법정 최저근로조건으로서 병가제도 도입의 필요성을 정리한 후(제2절), 관련 정책적 쟁점을 살펴본다(제3절).

## 1. 근로관계에서의 휴가제도

현재 노동관계법령에는 법정(法定) 병가제도가 규정되어 있지 않으므로, 사업장 근로자들이 질병 등을 이유로 쉴 수 있는 환경을 조성하기 위해서는 그 근거를 관련 규정할 필요가 있다. 이를 위해서 현행 휴가 제도를 검토한다. 현행 휴가제도는 ① 휴가의 법적 근거에 따라 법정휴가와 약정휴가, ② 휴가의 유급성에 따라 유급휴가와 무급휴가,<sup>82)</sup> ③ 휴가의 법적 성격에 따라 보장적 휴가와 보상적 휴가 등으로 구분할 수 있다.<sup>83)</sup>

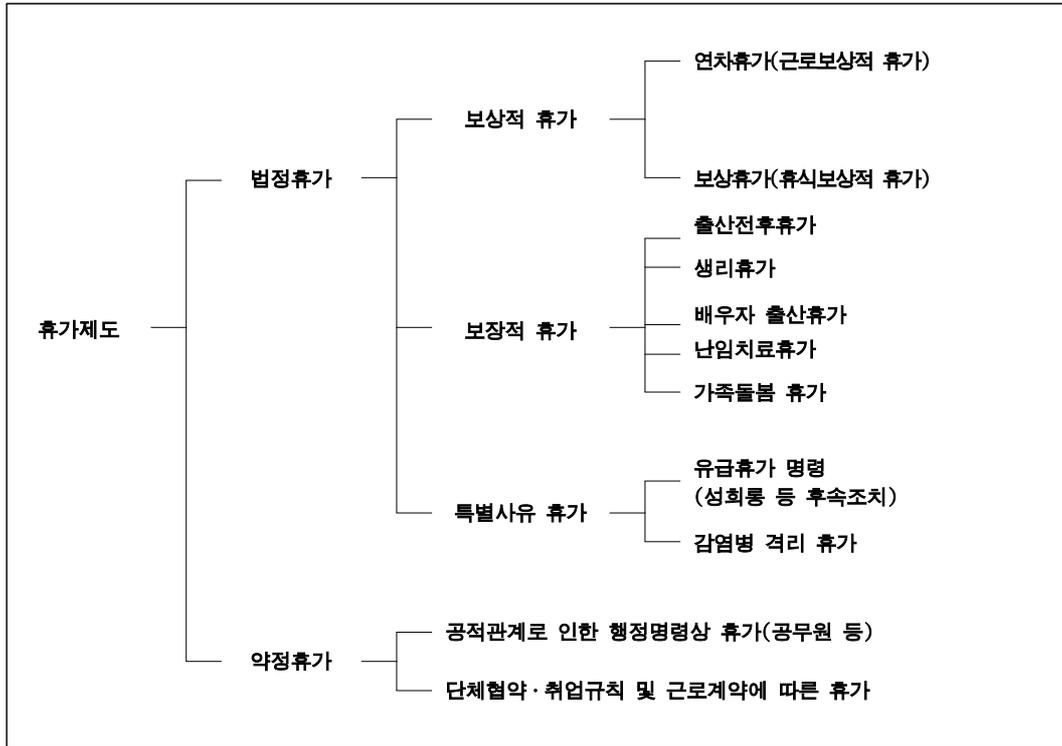
우리나라 휴가제도는 법령에 의해 명시된 법정휴가와 노사 간 합의를 통해 운영되는 약정휴가로 구분할 수 있다. 법정휴가제도는 크게 보상적 성격의 휴가로서 근로보상적 휴가인 연차휴가(근로기준법 제60조 이하)와 휴식보상적 휴가인 보상휴가(근로기준법 제57조)가 있으며, 보장적 휴가로는 출산전후휴가(근로기준법 제74조), 생리휴가(근로기준법 제73조), 배우자출산휴가(「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 남녀고용평등법) 제18조의2, 유급 10일), 난임치료휴가(남녀고용평등법 제18조의3, 연간 3일, 최초 1일 유급), 가족돌봄휴가(남녀고용평등법 제22조의2, 연간 10일) 등이 있다. 이외에도 남녀고용평등법상 성희롱 발생 시 조치의 일환으로 ‘유급휴가 명령’(제14조 제2항), 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 감염병예방법)(제41조의2)상 시설 및 자가격리 유급휴가 등과 같이 상황별 유급휴가 부여의 근거 규정들이 규정되어 있다.

한편 약정휴가란 사적자치의 원칙에 근간을 둔 ‘근로조건 자율결정의 원칙’에 따라 당사자 사이의 합의에 의하여 근로조건으로 편입된 것으로, 단체협약 및 취업규칙, 그리고 근로계약에 따라 근로조건으로 확정된 휴가를 의미한다. 노동실무상 휴가제도에 관해서는 공공부문·대기업 등을 중심으로 한 약정휴가 현황도 함께 고려할 필요가 있는데, 공공부문·대기업(1000인 이상)의 단체협약 실태를 살펴보면, 약정휴가로 (유급)병가제도를 규정하고 있는 사업장이 다수 존재하며, 공공부문(공기업 및 공공기관)의 경우, ‘공무원 신분’이 아님에도 불구하고 「국가공무원 복무규정」 제15조 제3항의 병가 규정을 기준으로, 기관의 실정에 맞게 변형하여 운영하고 있는 실정이다.

82) 유급휴가라고 할 때, 급여의 지급 당사자는 근로계약관계의 일방 당사자인 사용자가 된다. 흔히 사회보험상 급여가 지급되는 경우에도 유급휴가라는 표현을 쓰긴 하지만, 노동관계의 맥락에서는 [무급휴가 + 사회(보험)급여]가 정확한 표현이다.

83) 노동관계법령상 휴가를 법적 성격, 특히 취득 요건을 중심으로 한 성격으로 구분해 본다면 보상적 휴가와 보장적 휴가로 구분할 수 있다. 보상적 휴가는 ‘근로자의 기여도’에 따라 휴가의 취득 및 휴가일수가 차이가 있는 휴가이며, 보장적 휴가는 일정한 사실에 대하여 부여되는 휴가이다. 2012년 「근로기준법」 제74조가 개정되기 전까지, (출)산전후휴가는 법문에서 ‘보호휴가’라는 표현을 사용하기도 하였다.

<표 5> 현행 휴가제도의 체계



<표 6> 법정 휴가제도의 길이, 유급성 여부 등

구분	종류	길이	유급	비고	
휴가	일반	연차(근기법 §60)	25일≥15일+a	○	
	특별	생리(근기법 §73)	12일	×	월 1일
		출산(근기법 §74)	90일	○	임신 자녀 둘 이상 120일
		배우자출산(고평법 §18의2)	10일	○	
		난임치료(고평법 §18의3)	3일	△	최초 1일 유급
		가족돌봄(고평법 §22의2)	최장 10일	×	한시적 국가지원 1일 5만원 5일→10일('20.4.9) (한부모가정 1일 10만원)
	휴가 부여 권	유급휴가명령(고평법 §14)	-	○	
		감염병법상 유급휴가	-	○	사업주 재량 (단, 국가로부터 유급휴가비용을 지원받는 경우 의무부여)

## 2. 법정 최저기준으로서의 병가제도 도입 필요성

### 가. 법정 근로조건의 양극화 해소 차원에서의 접근

공공부문·대기업의 경우 공무원의 병가 규정을 준용하거나 그와 유사한 방식으로 (단체협약 및 취업규칙에 병가제도를 규정) 규율하는 경우가 다수 발견되는 반면, 중소기업·영세사업장의 경우 법정최저기준으로 정해지지 않은 사항을 취업규칙 등에 별도로 규정하지 않는 경향이 강하다.

#### 「국가공무원 복무규정」

**제18조(병가)** ① 행정기관의 장은 소속 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 경우에는 연 60일의 범위에서 병가를 승인할 수 있다. 이 경우 질병이나 부상으로 인한 지각·조퇴 및 외출은 누계 8시간을 병가 1일로 계산하고, 제17조 제5항에 따라 연가 일수에서 빼는 병가는 병가 일수에 산입하지 아니한다. [개정 2015. 10. 6., 2018. 7. 2.]

1. 질병 또는 부상으로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때
  2. 감염병에 걸려 그 공무원의 출근이 다른 공무원의 건강에 영향을 미칠 우려가 있을 때
- ② 행정기관의 장은 소속 공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 직무를 수행할 수 없거나 요양이 필요한 경우에는 연 180일의 범위에서 병가를 승인할 수 있다. [개정 2015. 10. 6.]
- ③ 병가 일수가 연간 6일을 초과하는 경우에는 의사의 진단서를 첨부하여야 한다. [개정 2018. 7. 2.] [전문개정 2011. 7. 4.]

2018년 7월 1일부터 시행된 「실근로시간 단축법」 중에는 보편적 휴식권 확보를 위한 제도개선의 일환으로 기존 공공부문에 적용되던 「관공서의 공휴일에 관한 규정」 제2조(공휴일)를 민간부문에 확산하기 위하여 이를 법정최저기준으로 설정하기 위한 법 개정이 이루어졌다(근로기준법 제55조(휴일) 제2항: 2020년 1월 1일부터 단계적으로 시행). 이처럼 기존의 공공부문과 대기업 등에서 이미 단체협약과 취업규칙 등에서 규정하고 있던 사항을 법정최저기준으로 도입하는 것은 공공과 민간 그리고 기업 규모에 따른 차이 등을 해소하기 위한 조치의 일환이다. 병가제도 도입은 공휴일 제도 확대와 같이 공공부문과 대기업, 중소·영세기업 간 쉼 권리의 양극화 방지 차원에서 접근할 필요가 있다.

### 나. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」의 체계 차원에서의 접근

「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」은 제3장(모성보호)과 제3장의2(일·가정 양립 지원)에 관하여 다양한 제도들을 규정하고 있다. 「남녀고용평등과

일·가정 양립 지원에 관한 법률」은 법률 명칭에서 ‘일·가정 양립 지원’으로 규정하고 있어서, 기존에는 육아와 가족돌봄 등의 제도에 중점을 두고 있었지만, 비단 근로자의 가족상 책임뿐만 아니라 ‘일·생활 균형’이라는 정책적 기조에 부합하도록 생애 주기에 따른 근로자 본인의 사유에 대한 근로시간 단축청구권도 도입되었다.

남녀고용평등법 제22조의2는 가족돌봄휴직(가족의 질병·사고·노령으로 인하여 가족을 돌보기 위한 휴직(제1항))과 가족돌봄휴가(가족의 질병·사고·노령 또는 자녀의 양육으로 인하여 긴급하기 그 가족을 돌보기 위한 휴가(제2항))를 규정하고 있으며,

<표 7> 2019년 개정 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」의 주요 내용

구분	개정 전	개정 후
배우자 출산휴가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 3~5일 (유급 최초 3일)</li> <li>· 분할 사용의 경우 노사 합의한 경우에만 사용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유급 10일 확대 적용 (2019.10.1.시행)</li> <li>· 중소기업(우선대상 지원기업)의 경우 유급 5일분에 대한 출산휴가 급여(통상임금의 100%, 월 상한액 200만원)를 고용보험에서 지원</li> <li>· 출산으로부터 90일까지 청구시기 확대 시행(1회에 한하여 분할사용 가능)</li> </ul>
육아기 근로시간 단축	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 육아휴직과 육아기 근로시간 단축기간을 합하여 최대 1년까지 사용가능</li> <li>· 1일 2~5시간 단축 근로시간 적용 주 근로시간 :15~30 시간</li> <li>· 육아휴직과 육아기 근로시간 단축을 합해 1회 분할 사용 가능</li> <li>· 통상임금 80%, 월 상한액 150만원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 육아휴직 사용 후에도 육아기 근로시간 단축은 기본 1년 보장</li> <li>· 추가적으로 육아휴직 미사용 기간은 근로시간 단축으로 최대 2년까지 사용 가능</li> <li>· 1일 1~5시간으로 하루 1시간씩 단축 근로시간 적용 가능</li> <li>· 주 근로시간 : 15~35시간</li> <li>· 육아 휴직은 1회 분할 사용, 육아기 근로시간 단축은 최소 3개월 이상의 단위 기간으로 자유롭게 분할 사용 가능</li> <li>· 통상임금 100%, 월 상한액 200만원</li> </ul>
가족 돌봄	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가족 돌봄 휴직</li> <li>· 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모</li> <li>· 가족의 질병 사고, 노령 등</li> <li>· 1회 최소 30일 이상 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가족 돌봄 휴직 + 가족 돌봄 휴가</li> <li>· 가족 돌봄 휴직의 범위 확대, 현행 범위에 더하여 조부모 및 손자녀 추가</li> <li>· 휴직 사유 확대, 가족의 질병 사고, 노령 사유 이외에도 자녀의 양육도 포함됨</li> <li>· 연간 휴직기간 90일 중 10일은 하루 단위로 사용 할 수 있는 가족돌봄 휴가제도로 사용 가능(가족 돌봄 휴가 신설)</li> </ul>

<표 7>의 계속

구분	개정 전	개정 후
근로시간 단축 청구	· 임신기의 필요성 또는 육아휴직의 대체 등 특정 목적을 위한 근로시간 단축 청구권 시행	· 2020년부터 단계적으로 도입 · 300인 이상 및 공공기관 등(2020년) 30~299인(2021년) 30인 미만(2022년) 시행 예정 · 가족돌봄, 본인의 질병이나 사고, 은퇴 준비(55세 이상)의 경우 최대 3년(1년+연장2년), 학업을 위한 경우 1년만 근로시간단축 허용(연장 없음)
	· 단, 대체인력 채용이 불가능하거나 사업운영에 중대한 지장을 초래하는 등의 사유가 있는 경우 근로시간 단축청구 거부가능 등 공통적용 · 해고 등 불이익처우 금지, 단축 종료 후 동일업무 복귀, 불리한 근로조건 금지, 연장근로 요구 금지, 평균 임금 산정기간 제외 등 개정 전·후 공통적용	

제23조의3은 가족돌봄을 위한 근로시간 단축을 규정하고 있다. 가족돌봄을 위한 근로시간 단축의 사유로는 가족의 질병·사고·노령 등의 돌봄, 자신의 질병이나 사고로 인한 부상 등을 돌봄, 55세 이상 은퇴준비, 학업이 있다.

이 가운데 본인 건강을 이유로 한 근로시간 단축은, 업무상 질병이나 부상이 아닌, 본인의 신체 및 정신 건강에 대한 침해를 회복하기 위한 것으로, 근로시간 단축지원금 제도가 결부되는 경우, 사실상 ‘부분 상병수당’으로서의 기능을 수행할 수 있다. 다만 문제는 남녀고용평등법상 제도들은 육아나 가족이 아플 때 휴직 및 휴가가 가능한 반면, 정작 본인이 아플 때에는 근로시간 단축 이외에는 법적으로 보장하고 있는 것이 없다는 점이다. 따라서 남녀고용평등법에서 질병으로 인한 휴가 및 휴직을 도입하는 것도 가능한 것은 물론, 전체 법체계에도 부합된다고 판단된다.

### 3. 병가제도 도입의 정책적 쟁점

#### 가. 병가제도 도입 근거와 기간

현재 상병수당에 관해서는 「국민건강보험법」에 그 실시에 관한 법적 근거가 마련되어 있다. 다만 실행에 있어서는 기간과 소득보장 수준, 그리고 대상 범위와 실시 방식 등에 관한 구체적인 논의가 선행되어야 할 것이다.

「국민건강보험법」

제50조(부가급여<sup>84)</sup>) 공단은 이 법에서 정한 요양급여 외에 대통령령으로 정하는 바에 따라 임신·출산 진료비, 장제비, 상병수당, 그 밖의 급여를 실시할 수 있다. [개정 2013.5.22]

현재 상병수당이 국가(공단)의 재량으로 규정되어 있다는 점을 고려한다면, 향후 이러한 방식이 유지되기보다는 필수급여 방식으로 구체적인 기간과 요건, 그리고 급여 수준 등이 구체적으로 규정될 가능성이 높다.<sup>85)</sup>

아직까지 병가제도에 관한 논의가 활성화되지 않았지만, 제21대 국회에 제출된 관련 입법안을 살펴보면, 소득보장 방식(무급휴가/유급휴가/고용보험 급여 등)과 기간(30일~1년 이내) 등에서 상당한 차이를 보이고 있다. 이는 병가제도가 상병수당에 따라 설 수 있는 법적 근거로 작용할 것인지, 아니면 상병수당의 전 단계로서 비교적 단기간의 질병 등에 관한 독자적인 역할을 할 것인지에 따라 달라질 수 있다. 또한 상병수

<표 8> 제21대 국회의 병가제도 관련 입법안

의안번호	대표발의	개정법률	주요내용
2100659	한정애 의원	근로기준법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (업무상 부상 또는 질병 외) 연간 30일 범위의 병가제도 도입</li> <li>• 유급성 등에 관해서는 별도의 규정이 없으며, 세부사항은 하위법령으로 위임</li> </ul>
2100566	서영석 의원	근로기준법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (업무상 부상 또는 질병 외) 연간 30일 범위의 병가제도 도입</li> <li>• 유급병가(사용자 지급)이며, 그 최저한도는 평균임금의 60%</li> </ul>
2101062	김경협 의원	근로기준법 고용보험법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (업무상 부상 또는 질병 외) 1년 범위 내에서 휴직(상병휴직) 보장</li> <li>• 상병휴직에 대하여 고용보험기금으로 상병휴가 급여를 지급</li> <li>• 공무원의 병가권 보장과 형평성 차원을 근거로 제시</li> </ul>
2101151 2101155	민병덕 의원	근로기준법 고용보험법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원 복무규정의 사유*에 대해 연간 60일 범위에서 '질병휴가' 도입</li> <li>* ① 질병 또는 부상으로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때, ② 감염병에 걸려 그 근로자의 출근이 다른 근로자의 건강에 영향을 미칠 우려가 있을 때</li> <li>• 근로자의 질병휴가급여 및 자영업자의 질병휴업에 따른 생활안정자금을 지원</li> </ul>

84) 2008년 3월 28일 「국민건강보험법」 개정 전에는 제50조의 표제가 임의급여로 규정되어 있었다.

85) 제21대 국회에서는 이미 2건의 상병수당 별도 규정에 관한 「국민건강보험법」 개정안이 소관 상임위에 계류되어 있다(의안번호 2100695 배진교 의원 대표발의안/의안번호 2100564 서영석 의원 대표발의안).

당의 보장 기간 및 정도에 따라 유급휴가와 고용보험 급여지급 방식은 형평성 문제가 제기될 수 있다. 결국 병가제도의 도입은 ‘질병과 부상’이라고 하는 사회적 위험에 대응하기 위한 전체적인 사회보장의 틀 내에서, 그 역할에 대한 명확한 방향성이 먼저 수립되어야 할 것이다.

#### 나. 특수형태근로종사자 등 취약계층에 대한 지원 방안

통상 근로자의 범주에 포함되지 않는 노무제공 취약계층에 대한 상병수당을 실시하는 경우, 그 구체적인 방식이 문제된다. 건강보험에서는 직장가입자와 지역가입자의 구분하에서 건강보험 급여를 실시하고 있지만, 근로관계에 관한 사회보험인 고용보험과 산업재해보상보험에서는 근로자와 자영업자의 경계에 있는 자들을 보호하기 위한

<표 9> 산재보험 특별가입(종사자)의 적용범위(확대 연혁)

	대상	세부 내용	적용방법	비고
1998. 1. 1	현장실습생	「직업교육훈련촉진법」제7조의 규정에 의한 현장실습생	당연적용	
1998. 1. 1	해외파견자	해외현지법인에 파견되어 해외현지에서 근무하는 국내근로자	임의가입	
2000. 7. 1	중소기업 사업주	근로자 50인 미만 근로자 사용 사업주	임의가입	
2005. 1. 1		근로자 없는 사업장의 사업주 또는 사람 중 다음 각 호에 해당하는 사람 1. 여객 자동차 운송사업주 2. 화물자동차 운송사업주	임의가입	근로자 없는 사업주 추가
2009. 7. 1		3. 건설기계사업주. 단, 콘크리트믹서트럭운전자 제외		직종 추가
2012. 5. 1		4. (비전속)퀵서비스기사 및 퀵서비스업자		직종 추가
2008. 7. 1	특수형태 근로종사자	1. 보험설계사(우체국 FC 포함) 2. 콘크리트믹서트럭운전자 3. 학습지교사 4. 골프장캐디	당연임의 가입	
2012. 5. 1		5. 택배기사 6. (전속)퀵서비스기사		직종 추가
2016		7. 대출모집인 8. 신용카드모집인 9. 대리운전기사		직종 추가
2019 (2020.7적용)		10. 방문판매원 11. 방문점검원 12. 가전제품 설치·점검원, 13. 컨테이너·시멘트·철강·위험물질 운송기사		직종 추가
2008. 7. 1	자활수급자	「국민기초생활 보장법」제15조에 따른 자활급여수급자 중 고용부장관이 고시하는 사업에 종사하는 사람	당연적용	

사각지대 확대 정책을 실시하고 있기 때문에, 이를 고려하려 근로자와 유사한 방식으로의 적용 및 지원이 이루어질 필요가 있다.

현행 산재보험법상 특별가입의 적용대상인 중소기업사업주와 특수형태근로종사자의 경우 당연적용 대상이 아니기 때문에, 상병수당 등 도입 시 산재보험의 적용유인이 저하될 수 있는 문제점이 발생할 수 있다. 특히 특수형태근로종사자의 ‘산재보험 적용제외 신청제도’는 사실상 임의가입의 방식과 유사하기 때문에, 이 제도의 폐지를 전제로 할 것인지, 아니면 상병수당에서 업무상 부상 내지 질병을 그 대상에서 제외하는 방안을 검토할 것인지가 중요하다.<sup>86)</sup>

한편 특수형태근로종사자 등의 구체적인 지원 방식과 관련해서, 서울시에서 실시하고 있는 유급병가 지원제도를 참고할 수 있다. 2019년 1월 「서울특별시 서울형 유급병가 지원에 관한 조례」 제정을 시작으로 도입된 서울형 유급병가 지원제도는 저소득 근로소득자와 영세 자영업자의 질병과 빈곤의 악순환을 막기 위해 “근로소득이 있는 시민이 정신적·육체적 질병 또는 부상으로 의료기관에 입원하거나 검진을 필요로 하는 경우에 발생하는 소득상실이 생계에 위협이 되는 상황을 초래할 때 최소한의 생계를 유지할 수 있도록 금전적인 지원을 제공하는 제도”이다.<sup>87)</sup>

제도의 주요 내용을 살펴보면, 지원 대상은 입원(검진)일 기준 1개월 전부터 서울시에 거주하고, 국민건강보험 지역가입자인 근로소득자 및 사업소득자이며, 중위소득 100%이하, 일반 재산액이 2억 5,000만원 이하인 사람이다. 다만, 국민기초생활보장, 서울형기초보장 등 타 제도와의 중복수혜를 제외하고 있으며, 외국 국적자, 사망자 및 질병치료 목적이 아닌 입원을 지원대상에서 제외하고 있다. 지원 금액은 서울시 생활임금을 기준으로 2020년은 1일 8시간 84,180원이며, 연간 최대 11일(입월 10일, 공단 일반건강검진 1일)까지 지원된다.

<표 10> 서울형 유급병가제도의 주요 내용

지원대상	지원제외
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입원(검진)일 기준 1개월 전부터 서울시 거주자</li> <li>• 국민건강보험 지역가입자인 근로소득자 및 사업소득자</li> <li>• 중위소득 100% 이하</li> <li>• 일반재산액 2억 5,000만원 이하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민기초생활보장, 서울형기초보장, 긴급복지(국가형, 서울형), 자동차보험, 실업급여, 산재보험 수혜자</li> <li>• 외국 국적자(난민인정자 신청 가능), 사망자</li> <li>• 미용·성형·출산·요양 등 질병치료 목적이 아닌 입원</li> </ul>

86) 산재보험상 특수형태근로종사자의 적용제외신청제도는, 사회적 연대책임 및 위험분산 원칙, 그리고 강제가입이라는 사회보험 원리에 부합하지 않지만, 특수형태근로종사자의 법적 신분(근로자와 자영업자의 중간적 입장)에 근거한 것으로, 산재보험 적용상 특수형태근로종사자의 특례 방식의 가장 두드러진 특징이라고 할 수 있다.

87) 「서울특별시 서울형 유급병가지원에 관한 조례」 제2조 제1호

‘서울형 유급병가’ 제도는 ‘유급병가’라는 표현을 사용하고 있지만, 사업주가 명확하지 않은 시민들에게 지자체가 사업주의 역할을 대신한다는 점에서 취약계층에 대한 지역형 상병수당이라고 할 수 있다. 이러한 제도들은 상병수당 도입에 있어서 구체적인 방식에 참고 사항이 될 수 있다. 다만 상병수당이 비교적 장기의 기간 동안 요양에 대한 소득보장이라는 제도로 자리매김한다면, 지역형 상병수당과의 연계 방안을 통하여 보호의 사각지대를 축소할 수 있을 것이다.

## V. 나오며

코로나19에 대한 대응을 사회적 거리두기에서 생활방역으로 전환하면서, 정부가 제시한 첫 번째 수칙은 “아플 때는 집에서 2~3일 동안 휴식을 취할 것”이다. 그러나 사업장에서 이러한 제도들이 갖춰지지 않거나, 제도가 갖춰졌다 하더라도 실제로 활용하기 어려운 상황이 현실에서 발생하고 있다. “아픈 것을 참으며 일하는 것이 성실함의 징표”로 인식했던 지금까지의 한국 사회에서는, ‘아프면 쉬는’ 문화 정착을 위한 제도적 틀과 관행이 아직까지 형성되어 있지 못했기 때문이다.

상병수당 도입 및 실시를 계기로, 병가제도를 중심으로 한, 근로관계에서의 ‘아프면 쉴 수 있는 권리’에 관한 종합적인 검토가 필요하다. 이는 공공/민간 내지 사업장 규모에 따른 양극화 방지 차원에서는 물론, 남녀고용평등법을 중심으로 하는 전체적인 법체계의 관점 차원에서도 다루어져야 할 것이다. 그리고 정책적으로는 상병수당의 내용과 범위를 고려하여, 보호의 사각지대가 발생하지 않도록 하는 접근법이 요구된다.

이를 위해서는 우선 병가제도 도입의 목적과 역할에 관한 정책적 방향성이 수립되어야 할 것이다. 상병수당 기간 동안의 쉴 수 있는 근거로 작용할 것인지, 이와 별도로 단기간의 질병 내지 부상에 대한 보호를 목적으로 할 것인지, 아니면 양자를 다 포괄할 수 있는 제도로 자리매김할 것인지가 검토되어야 그 기간과 방식, 법적 근거 등이 구체적으로 논의될 수 있을 것이다. 그 다음으로 노동관계법령의 개정을 통해 포괄되지 못하는 특수형태근로종사자 등의 적용 방안에 대한 검토가 요구된다. 이 때에는 산재보험과의 관계를 중심으로 상병수당과 산재보험, 그리고 기타 사회보험의 소득보장 체계가 유기적으로 연계될 수 있는 방안이 제시되어야 할 것이다.

【발제 3】

코로나19 이후의 새로운 사회경제를  
향한 신사회협약 모색

박 명 준

(한국노동연구원 연구위원)



## I. 문제의식

올 초 급작스럽게 찾아와 끝도 모르게 지속되고 있는 ‘코로나19 위기(COVID-19 Crisis)’는 우리의 일상 뿐 아니라 정책과 정치를 심대하게 변화시키고 있다. 지금 우리가 겪고 있는 변화의 성격은 무엇이고, 그것은 향후 우리를 어디로 이끌고 갈 것인가? 우리가 감당해야 할 변화의 범위는 어디까지이고, 무엇을 주로 또 어떻게 바꾸어야 할까? 작금의 위기는 단순히 위생과 방역 차원의 일시적인 도전인가? 아니면 그를 매개로 전면적으로 새로운 사회경제질서를 기획할 것을 요구하는 것인가?

본고는 금번 코로나19 위기는 단순한 위생의 문제이자 방역차원의 과제를 훨씬 넘어서는 현대 사회경제질서의 새로운 질적 전환의 계기로 작용할 것으로 예견하는 입장이다. 지금의 위기를 일종의 ‘문명사적 전환’의 계기로 해석하는 이들은 지난 300년간 끊임없이 변모해 온 자본주의적 사회경제질서가 이를 통해 새로운 국면을 맞이할 것으로 본다. 그러한 변화를 예견케 하는 조짐은 다양하게 나타나고 있으며, 적지 않은 이들이 근본적 변화 가능성에 천착하고 있다. 그것은 적어도 최근까지 현대 글로벌 자본주의를 이끌어 왔던 지배적인 패러다임의 변화를 의미한다.

여러 파편적 변화들을 관통하는 핵심은 이번 위기가 현대사회를 이끌어 가는 거버넌스 방식(mode of governance), 즉 사회경제질서의 형성과 유지 방식의 질적인 변화를 이끌어낼 것이라는 점이다. 원론적으로 사회경제질서는 크게 국가(state)-시장(market)-공동체(community)의 역학관계에 따라 달라지고 다양한 패턴을 형성한다.<sup>1)</sup> 이번 코로나19 위기를 계기로 기존의 3자간의 역학관계와 역할분담상에 있어서 큰 변화가 예상된다. 코로나19 위기 이전의 방식으로는 더 이상 이 위기 이후 요구되는 사회경제질서의 적절한 유지가 불가능하기 때문이다. 하여 변화의 크기와 수준이 어느 정도일지 구체적으로 정확히 예측하지는 못하더라도, 적어도 지난 수십 년간 우리의 인식과 제도 속에서 당연하게 생각해 왔던 많은 크고 작은 질서들의 근본적인 변화가 생길 것이라는 판단을 하게 된다.

요컨대 작금의 위기는 사회경제체제(socio-economic regime)라고 하는, 한 사회의 사회경제질서 전반의 거시적 운용 원리상의 새로운 기획이 요구되는 일종의 ‘결정적 기로(critical juncture)’의 도래를 암시한다. 따라서 금번 위기를 겪으면서 우리는 포스트 코로나 시대를 염두에 둔 새로운 사회경제체를 기획할 필요가 있다. 새로운 환경이

---

\* 이 글은 올해 상반기에 출간된 줄고(2020a)의 내용을 일부 인용 없이 차용했고, 해당 글에서의 기본 아이디어를 보다 발전시킨 것이다.

1) 이에 대한 대표적인 통찰력 있는 글은 Streeck&Schmitter(1985)를 참조.

요구하는 가치의 변화를 도모하면서 생산, 유통, 소비 등 전 경제영역의 작동문법이 변모해 가야 한다. 이때 일자리와 노동은 변화된 사회경제체제의 핵심 영역일 수밖에 없다. 경제질서와 사회질서가 서로 정확히 교차하는 지대에 바로 일자리와 노동이 존재하기 때문이다. 사회경제체제의 새로운 기획은 일자리 질서 혹은 노동체제의 변화에서 명확히 드러나야 한다.

위기는 언제나 새로운 정치적 모티브를 형성해 준다. 그것을 적절하게 잘 활용하여 평소라면 훨씬 더 많은 정치경제적 에너지를 쏟고도 될까 말까 한 개혁을 보다 원활하고 과감히 도모해 갈 수 있다. 개혁을 열망하고 주도하는 이들은 위기가 선사하는 이러한 특별한 ‘기회구조(opportunity structure)’를 잘 활용해야 한다. 그러한 차원에서 적극 고려해야 할 것이 바로 ‘새로운 사회계약(New Social Contract)’이다.<sup>2)</sup> 일체의 사회경제체제에는 암묵적으로 거버넌스 메커니즘의 특정한 구조화를 의미하는 특수한 사회계약에 기반하고 있으며, 그러한 계약은 전환기에 때로 명시적으로 제시되면서 변화를 추동하는 동력으로서 역할을 하기도 한다. 새로운 사회경제체제를 모색해야 하는 지금 기존의 그것과 다른 새로운 사회계약을 기획해야 할 필요가 여기에 있다.

## II. 사회경제체제와 사회계약 : 개념화와 변화상

### 1. 개념화

코로나19 위기를 맞이하여 변화가 필요하다고 판단되는 사고 및 분석의 단위로 이 글에서는 ‘사회경제체제’라고 하는 상당히 거시적인 구성체(arrangements)를 상정한다. 사회경제체제는 어떤 질적인 특성을 갖는 포괄적 사회관계를 담지하는 것이자, 하나의 전체성(totality)을 갖는 패러다임(paradigm)의 성격을 띤다. 어떤 사회경제체제 안에는 생산, 유통, 분배, 소비 등 사회경제적 행위들과 흐름들 전반의 거버넌스 원리가 시스템화되어 있으며, 그 안에는 복지체제, 금융체제, 노동체제 등의 하위체제들도 자리한다. 그것들은 다양한 제도와 관행, 문화를 매개로 유기적으로 엮이게 된다.

사회경제체제라고 하는 개념은 그것이 가리키는 대상의 수준에 따라 유연하게 사용

---

2) 마르크시즘에서처럼 토대(basis)와 상부구조(supra-structure)의 조응(corresponding) 관계를 논하지 않는다 하더라도, 일정한 사회적 관계와 질서의 수립은 그것을 정당화하는 이데올로기적 기반을 필요로 할 수밖에 없다. 사회의 주요주체들이 동의하는 새로운 사고가 정립되어지는 것은 하나의 사회계약적 속성을 갖는다고 볼 수 있다. 그것은 전면적으로 명문화되기도 하고 부분적, 상징적으로 외화되기도 하며, 아니면 아예 보이지는 않지만 암묵적 동의체계에 기반하는 것이기도 하다.

되어 왔다. 매우 거시적으로 예컨대 ‘자본주의체제’, ‘사회주의체제’ 등 세기를 넘어서 작동하는 단위를 염두에 둘 수도 있다. 그보다 작게는 ‘복지국가체제’, ‘사회적 시장경제체제’, ‘개발국가체제’ 등 수십 년 기간의 단위에서 작동하는 사회경제체제를 지칭할 수도 있다. 하나의 사회경제체제 내에는 일정한 지배적인 패러다임이 시기에 따라 다르게 존재하고, 또 일정하게 변동한다. 그것은 수 세기에 걸쳐 지속되는 거시적 체제에 비해 상대적으로 추상수준이 낮을 수 있다.

이번 코로나19 위기로 인한 사회경제체제의 질적 전환이 어떤 수준에서 사고되는 게 적정할지에 대해서는 여전히 명확치 않으나, 이 글에서는 가설적으로 약 사반세기 내지 반세기 정도의 시간을 두고 변동하는 사회경제체제에 주안점을 두고자 한다. 이러한 가설을 세우는 이유는 한편으로 현재의 위기가 – 아직은(?) – 자본주의체제 자체의 작동을 근본적으로 불가능하게 할 성격의 것이라고까지 보기는 어렵기 때문이며, 다른 한편으로 그렇다고 그것이 가하는 도전이 단지 방역이나 보건 등의 영역에서 일시적 난관을 발생시키는 정도라고만 보는 것도 그것의 의미를 과도하게 축소시키는 것이라고 보기 때문이다.

서론에서 언급하였듯이, 사회경제체제는 거버넌스, 즉 일종의 지배메커니즘을 내재한다. 그것은 특수한 성질의 ‘지배체제(domination regime)’의 성립과 작동을 전제로 한다. 지배체제 혹은 거버넌스 양식으로서 어떤 사회경제체제의 성립은 그것을 주도하는 세력이 그것을 반대하는 세력을 제압한 상태를 의미한다. 하나의 사회경제체제를 이끌어 가는 지배세력은 특수하게 기획되고 프로그램화된 정책패키지들을 활용하여 부분체제들을 디자인하고 실행시켜 가면서 전체 체제를 작동시킨다.

현대의 민주적 자본주의 체제는 개인의 자본소유를 인정하면서 그에 기반한 자유로운 영리활동을 보장하는 자본주의적 사회경제체제를 유지하면서도, 그 운용방식을 민주적이고 공정하게 이끌어 가도록 설계되어 있다. 보편적으로 민주적 시장경제를 지향하는 현대의 사회경제체제에서는 자본주의를 구성하는 두 사회계급의 이해를 중심으로 일종의 정치적 균열구조(cleavage structure)가 형성되고, 그것을 기반으로 정치세력들이 분화되어 정치적 경합(political contest)을 벌이며 권력이 창출, 교체, 재생산되곤 한다.

이러한 가운데 하나의 사회경제체제는 때론 명시적, 때론 암묵적으로 사회계약적 성격의 정당성 기제를 체화한다. 특정 가치와 이념을 갖고 있는 세력이 공동체의 미래를 위해 가장 적절하다고 판단되는 정책적 지향성(정강)을 표명하면서, 그 이전의 체제와 자신과의 차별성을 부각시키며 선거전에서 지지를 획득하게 되면, 그것은 암묵적으로 그 세력이 표방하고 옹호하는 사회경제체제에 대한 정당성을 사회계약적으로 부여 받는 것이라고 볼 수 있다. 그러한 계약은 먼저는 국가와 사회와의 수직적 계약관계의 성격을 띠고, 더불어 사회구성원들 간의 수평적 계약관계의 성격도 갖는다. 물론 자유

민주주의 사회라면 그러한 계약을 문제시하고 계약의 파기를 주창할 기회는 모든 구성원들에게 열려 있겠으나, 그것이 지배적인 사회적 인식을 바꾸지 못하는 한, 그러한 계약은 한동안, 심지어 정권을 초월하여 지속될 수 있다.

하나의 사회경제체제는 파국을 통한 붕괴로 인해 다른 체제로 대체될 수도 있고, 점진적 마모(gradual erosion)로 이어져 사라질 수도 있다.<sup>3)</sup> 그 어떠한 것이든, 결과적으로 무언가 질적으로 주목할 만큼 성격이 바뀐 체제가 형성되었다면, 이는 사회계약적 차원에서의 변화가 이루어진 것으로 보아야 한다. 하나의 사회경제체제는 일정한 이데올로기와 이론에 기초한다. 후술하겠으나 전후 완전고용에 근거한 민주적 복지국가 이상의 이론적 토대는 케인즈의 이론에 기반한 것이었다. 그것을 대체한 신자유주의 체제는 신고전파 경제학자들의 이론과 논리를 기반으로 한다. 이러한 보편론에 기반한 사회경제체제는 개방경제를 기초로 한 글로벌 시스템 내에 존재하는 모든 나라들에 강력한 영향력을 행사한다. 그 결과 특정 국가 내에서 한 시대 글로벌 수준에서 지배적인 사회경제패러다임에 반하는 사회경제체제를 구축하려 할 경우 이는 매우 큰 정치경제적 비용을 감내해야 한다. 현대 사회에서 사회경제체제는 글로벌-네셔널-로컬 간의 수직적 계약의 의미도 함께 갖는다.

## 2. 현대 서구자본주의 사회경제체제의 변동

자본주의를 기반으로 한 인류의 사회경제체제를 선도해 온 것은 유럽과 북미를 중심으로 한 서구사회였다. 20세기 이전에도 자본주의는 역동적 변화를 겪었지만, 20세기를 겪으면서 그 질적 전환의 첫 번째 결정적 계기는 1930년대에 미국에서 발생한 대공황(The Great Depression)이었다. 당시 과잉생산과 과소구매력의 불일치 속에서 미국의 자유주의적 시장경제체제는 최초로 전대미문의 위기에 직면하게 되었고, 그 과정에서 정권교체와 함께 ‘뉴딜(New Deal)’이라고 하는 획기적인 처방이 나오게 되었다. 그것은 미국을 새로운 사회경제체제로 이행시켰고 다른 나라들에게 적지 않은 영향을 끼쳤다.

뉴딜은 대공황이라고 하는 거대한 구조적 경제위기의 상황을 타개하는 과정에서 전략적으로 모색된 하나의 새로운 사회경제체제 구상안이었다. 우리에게도 대개 국가가 주도하여 공공근로의 확장을 도모하면서 일자리 제공과 유효수요의 인위적 창출을 통해 위기를 효과적으로 타개한 시도로 알려져 있는 이 정책에는 단지 표피적으로 ‘인위적 일자리 만들기’로 환원될 수 없는, 질적이고 가치적인 차원에서의 획기적인 측면들

3) 제도변동의 비급진적 경로를 다양하게 개념화한 논의에서는 대체나 변용 등 다양한 형태의 체제변동의 경로를 제시한다. 대표적으로 Streeck&Thelen(2005) 등의 논의가 있다. 또한 민주화 이론가들의 경우도 민주화의 경로와 방식에 대해 다양한 이론적 모델을 구축한 바 있다. 대표적으로 O'Donnell&Schmitter(1986) 등을 참조할 수 있다.

이 담겨져 있다. 예컨대, 시장에 대한 국가의 강도 높은 개입이 이루어졌고, 그러면서 와그너법이라고 하는 법률적 기제를 통해 노동자들에게 단결의 자유를 포함한 노동권의 대폭적인 신장이 부여되었다.

뉴딜은 유럽의 국가주의를 피해 신대륙에 정착한 이민자들이 급진 자유주의 이념을 기초로 만든 미국이라는 신흥대국에서 시장의 작동이 거의 마비되는 처절한 경제적 재앙을 겪으면서 과감한 국가의 개입을 불가피하게 용인한 것이었다. 당시 루스벨트 정부는 연임을 이어가면서 주도적으로 필요한 개혁들을 과감히 추진해 갔는데, 그 과정에는 암묵적으로 시장방임주의를 성찰하면서 사회의 존속에 종속하는 시장질서의 재구조화라고 하는 이상과 사고를 추구한다는 것이 ‘사회계약적으로’ 담지되어 있었다. 다만, 서유럽의 거버넌스에서 익숙한 사회협약 등의 방법은 평시에나 위기에나 미국 사회에서 각광을 받기는 어려웠기에 그러한 류의 정치적 행태가 출현한 것은 아니었다.<sup>4)</sup> 미국은 뉴딜을 통해 위기를 효과적으로 극복하면서 사회통합을 성공적으로 거두었고, 그것은 미국이 2차 대전에서 승리하고 20세기에 세계 최강국의 지위를 이어가게 하는 기반이 되었다.

주지하듯이 2차 대전 후 세계 외교질서는 미-소를 중심으로 한 거대진영으로 나뉘며 냉전체제로 이어졌다. 그 가운데 서구 자본주의 사회경제체제는 20세기 중반의 시대정신을 대표하는 이른바 ‘복지자본주의(Welfare Capitalism)’의 길로 나아간다. 마샬(Marshall, T.H.)의 시민권 이론이 상징하듯, 복지자본주의하에서 노동자들의 시민권은 정치적 시민권을 넘어 사회경제적 시민권으로까지 발전해 갔고(Marshall, 1965), 그것을 뒷받침하는 다양한 제도와 정책이 여러 나라들에서 구현되었다. 이미 스웨덴에서는 1940년대에 연대임금 정책을 통해 평등과 혁신을 함께 가져갈 기반을 다졌다(신정완, 2010). 영국의 베버리지는 ‘요람에서 무덤까지’ 복지혜택을 누리는 방안을 기획 제시했으며(신원철, 2020), 독일도 사회적 시장경제체제라고 하는 독자적인 수정자본주의 체제를 헌법이념으로 구축하고 이른바 ‘사회국가(Sozialstaat)’의 실현에 진력해 갔다(김호균, 2018). 이 시기에 복지국가를 향한 지향들은 다양하게 구현되어 가면서도(Esping-Anderson, 1990) 케인즈주의적 경제이론에 기초한 완전고용의 구현을 이상적 목표로 삼았다. 말하자면 완전고용과 복지국가는 20세기 중반 서구사회 전반의 지배적인 사회경제체제 패러다임이었고, 일종의 보편적 사회계약과 같은 성격을 지녔다.

복지자본주의체제는 대체로 1970년대 유가파동(Oil Shock)을 거쳐 80년대 신보수주의 및 신자유주의의 시대로 나아가기 전까지 서유럽 주요국들에 보편적으로 자리잡았다. 그러나 1970년대에 들어서면서 이러한 흐름은 균열을 맞이하게 되고, 80년대에는 노골적으로 반복지, 반노동적인 정치세력이 영국과 미국을 중심으로 헤게모니를

---

4) 무엇보다 시장의 자유에 대해 질서유지자로서의 역할과 역량을 의심받는 미국의 이익단체들은 이 과정에서도 특별히 큰 역할을 부여받지 않았다고 할 수 있다.

갖게 되었다. 자유무역주의와 글로벌 시장에 기반한 신자유주의 사회경제체제가 득세해 가면서 금융과 노동에 대한 과감한 규제완화 조치들이 강조되었다. 자유로운 자본 투자가 국경을 초월해 가능하게 했고, 노동에 대해 부여했던 안정성과 권리, 보호의 논리가 무너져 갔다. 글로벌 시장의 무한경제체제하에서 탈규제가 경쟁력을 보장한다는 담론이 지배화되었고, 노동조합에 대한 공격과 비판이 거세게 대두, 전후 형성된 복지체제는 잠식 내지 훼손되어 갔다. 유럽연합(EU)의 출현은 이러한 흐름에 제동을 걸기보다 오히려 그에 편승하면서 신자유주의 친화적 정책기조의 실현을 가속화했다.

신자유주의적 경향 내에도 사회계약적 성격이 암묵적으로 내재해 있었다. 그러한 기조를 수용하면서도 일정하게 그 안에 사회적 가치를 그나마 붙여 넣으려는 노동조합들은 방어적이지만 보다 명시적으로 사회협약 체결 전략을 추구했다. 그것은 1970년대 오일쇼크의 충격을 받으며 ‘사회적 코포라티즘(social corporatism)’의 기조하에 몇몇 나라들에서 노사정 사회협약들이 체결되었던 것에서 기원한다. 당시에는 그래도 임금억제를 통해 복지를 지키고 강화하려는 교환구도가 남아 있었다. 그러던 것이 1980~90년대로 넘어오면서는 이른바 ‘경쟁적 코포라티즘(competitive corporatism)’이라는 기조하에 보다 적극적으로 탈규제를 받아들이되, 고용의 창출 및 유지를 도모하려는 교환구도로 바뀌어진 사회협약들이 다수 체결되었다. 그것은 남유럽이나 아일랜드 등을 중심으로 나타났고, 서유럽의 다양한 나라들로 확산되어 갔다. 사회협약을 명시적으로 체결하지 않았더라도 복지체제의 비효율성에 대한 비판과 고용의 창출 및 보호를 위한 규제완화의 불가피성을 수용한 정책적 흐름들이 다양한 나라에서 구현되어 갔다.<sup>5)</sup>

2008년 글로벌 금융위기는 이러한 흐름에 제동을 걸었다. 신자유주의가 강조한 장미빛 이상과 달리 탈규제가 실제로는 도덕적 해이를 초래해 전체 경제시스템의 마비와 혼란을 초래할 수 있음이 증명되었다. 이미 여러 나라들에서는 불평등의 심화와 사회적 양극화 내지 이중화의 부작용들이 심화되어 나타났다. 신자유주의의 침병과 같은 역할을 했던 국제기구들도 포용성장(inclusive growth)을 역설하고 나섰고, 불평등이 경제성장에 저해요소임을 강조하기 시작했으며, ILO는 특히 ‘양질의 일자리’를 강조하며 방어적 논리를 고안했다(박명준 외, 2017). 이러한 양상은 전후 두 번째 사회계약이었던 신자유주의의 헤게모니가 약화되고 각국이 새로운 사회경제시스템의 구조화로 나아가는 징후였다. 브렉시트나 트럼프의 반세계화 논법의 대두는 제2시기 사회적 계약의 균열을 상징적으로 보여주는 것들이다. 글로벌 금융위기를 겪은 이후 유럽에서 대두한 ‘자본주의의 종언(end of capitalism)’에 대한 새로운 논의는 현대의 금융자본주의 체제가 형성하는 사회경제적 질서에 내재한 불명속적 요소들과 모순들에 대한 깊은 성찰에서 나온 것이기도 하다.<sup>6)</sup>

5) 다소 늦었지만 독일의 경우 2003년부터 본격화된 하르츠 개혁 등이 그러한 양상을 대표한다.

### 3. 현대 한국 사회경제체제의 변동

한국의 사회경제체제도 이러한 서구의 변화에 민감하게 반응을 하며 변동을 거듭해 왔다. 주지하듯이 1945년 해방과 그에 뒤이은 6.25 전쟁을 겪은 후 50년대 내내 한국은 세계 최빈 농업국가의 지위를 벗어나지 못하다가, 본격적으로 5.16 쿠데타 이후 박정희가 집권을 하면서 이른바 개발국가(developmental state)체제로 불리우는 새로운 사회경제체제로 진입하기 시작했다. 그것은 50년대 이승만 정권의 약탈국가(predatory state) 체제와 성격을 달리하는 것으로(정일준, 2013), 글로벌 자본주의의 하부에서 저임금에 기반한 노동집약적 산업화를 통해 세계 체제에 편입해 들어가는 길을 택한 것이었다고 볼 수 있다. 이후 1960년대부터 1980년대까지 약 30여 년간 한국은 정치적으로는 권위주의 체제를 취하면서 산업화와 산업구조고도화를 거듭하며, 경이적인 경제성장을 거두었다. 국가의 강력한 개입을 전제로 시장을 형성하고 확장시켜 왔으며, 글로벌 분업구조에 깊게 편입되어 들어갔다. 그 사이 한국의 경제체제는 60년대의 경공업 체제에서 70년대의 중화학공업체제로 전환을 해갔고, 80년의 경제위기로 위기를 겪었으나, 이후 신군부의 집권을 거치면서 80년대 내내 일정하게 그 패턴이 유지, 지속되었다.

말하자면 서구의 복지국가체제가 헤게모니를 발휘할 때 한국은 개발국가체제의 시기를 겪었던 것이며, 둘 다 국가의 개입이 강했으나, 전자가 민주적 리더십에 기반하여 성장보다 분배에 강한 이념적 의미를 부여한 반면, 후자는 권위주의적 리더십에 성장지상주의적 지향성을 띤 것이었다. 명시적으로는 냉전체제하에서 반공이념이 중요했으나, 그 모든 것들도 군부정권들이 못 박은 ‘성장주의’를 당시 사회계약의 중심에 놓고 사고하면서 판단하던 시기였다. 서구가 복지를 이야기할 때, 한국은 군부의 리더십에 충성을 보이며 노동에 참여하는 이들에게 성장의 과실을 부동산을 통한 ‘자산형성 기회’ 향유가 일부 가능하도록 했다(김도균, 2012).

이러한 개발국가체제는 이후 80년대 후반을 지나면서 특히 1987년을 정점으로 정치권력의 변화가 이루어지면서 일정하게 수정이 가해진다. 그 배경에는 조직노동의 대두와 도전, 민주화를 향한 국민들의 선택과 요구 등이 중요한 동력이었다. 그러다가 재차 90년대 후반 외환위기를 겪으면서 개발국가의 통치성과 운영원리는 보다 크게 훼손되고, 한국은 이전과는 또 다른 성격의 사회경제체제로 진입해 들어간다. 본질적으로 개발국가체제의 유산으로부터 완전히 자유로울 수는 없었지만, 전 세계가 신자유주의를 향해 한참 움직여 가던 시기, 한국 역시 그러한 글로벌 트렌드에 보다 깊게 편입되며 한국식 신자유주의 체제를 택해가게 된 것이다. 다만, 한국은 민주화의 흐름

---

6) 크라우치는 신자유주의의 지속이 오히려 이상한 것이라는 과감한 진단을 내리기도 했다(Crouch 2011).

이 그러한 전환과 동시에 맞물려 있었다는 점이 특이하다.

1980년대 후반부터 2010년대 후반까지 – 상징적으로는 1987년 6월 항쟁과 2017년 촛불항쟁까지 – 약 30년의 시간은 민주화와 신자유주의화가 동시에 진행되는 일종의 ‘이중전환(dual transition)’을 겪었던 모순적인 시기였다. 과거 박정희 정권시절 개발 국가 체제의 성과를 이어 받으면서 그 한계를 극복하려 했던 것이 민주화의 기획이었고, 그것이 사회적 시민권의 강화로 이어가려던 차에, 한국은 90년대 말 외환위기와 맞닥뜨렸다. 혹독한 국난을 거치면서 본격적으로 자리잡은 신자유주의 체제하에서 개발국가의 거버넌스는 민주화를 수용해 일정하게 쇄신되면서도, 글로벌 자본의 한국 시장 진입과 이윤추구를 원활히 하는 관리자로서의 기능을 유지하는 양상을 띠었다.

민주화의 심화는 일정하게 복지체제의 형성으로 나아가게 되었지만, 서구가 단계적으로 복지국가의 형성을 완성한 후, 그것을 신자유주의적으로 재구조화하는 사회경제체제의 이행을 겪었던 것과 달리, 한국은 양자가 동시에, 특히 신자유주의적 경향의 헤게모니하에서 진행되어 갔다. 신자유주의는 일자리를 쪼개고 노동의 의미와 사회적 무게를 약화시키는 쪽으로 작동했다. 노동소득이 저하되어 갔고, 시장기제의 전사회적 확장 속에서 노동에도 ‘보호’보다는 ‘방임’의 논리가 더욱 더 강하게 부여되어 갔다. 사측의 책임과 보호부담으로부터 면제되어진 형태의 일자리들이 다수 양산되어졌고, 그 희생은 특히 노동시장에 신규진입하는 세대들에게 전가되었다. 2010년대 중반에 이르러서는 청년들을 볼모로 노동시장 유연화의 명목하에 해고로부터 정규직을 보호해온 규제마저 없애려는 시도까지 도모되었다.<sup>7)</sup>

외환위기 이후 구축된 사회안전망은 분명 새로운 사회경제체제의 도래를 암시하는 것이었지만, 그것은 신자유주의적 사회경제체제를 전제로 그것의 하위범주로 가동되는 정도였다. 한편에선 4대보험을 중심으로 한 복지체제가 형성되어 임금노동자들에게 뒤늦게 제공되었지만, 동시에 그러한 복지체제의 수혜로부터 벗어나고 면제된 노동자 집단들이 또 다른 한편에서 확대되어 갔다. 전자의 집단들에 대한 혜택도 과격적으로 확대되기보다 제약적으로 이루어졌다. 그 결과 초래된 것이 사회안전망의 부분화, 상층화로 결국 그것이 양극화를 해소하는 것이 아니라, 양극화를 오히려 조장하는 결과가 만들어진 것이다. 개발국가가 지녔던 반복지-성장주의적 이념의 유산은 상대적으로 신자유주의의 이념을 통해 일정하게 계승되어 가기도 하는 것이었다. 개발국가의 사회경제체제를 뿌리에 두면서 신자유주의를 엮은 사회경제체제가 지속되었고, 이는 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계적으로 좌향좌의 기운, 복원과 포용을 강조하는 정책적 기조가 이어지는 가운데에서도 한국에서는 다른 방향성이 지배적으로 유지되

7) 주지하듯이 박근혜 정부하에서의 이른바 ‘9.15 사회협약’(2015년)은 다른 진지한 정책적 모색들을 담고 있었으면서도, 일반해고 도입과 파견노동 확대 등의 수량적 유연화 정책을 암묵적으로 담았고 또 정부가 그것들부터 무리하게 추진하려고 시도하다가 결국 합의 자체를 무화시키는 결과를 초래하고 말았다.

었다. 노동의 도전에 대한 지속적인 억압은 불가피했고,8) 복지국가와 사회적 시민권의 문제를 시장중심주의의 결가지에서 마지못해 혹은 잔여적으로 제공하는 식으로 거버넌스가 작동했다.

2016~17년 민주공화정의 기본가치마저 훼손하는 국정농단이 정점을 이룬 권위주의적 국가로 퇴행해 가는 정치질서가 전국민적 저항에 직면해 붕괴되었다. 이는 뒤늦게 한국이 서구의 탈신자유주의적 사회경제체제로의 움직임에 뒤늦게 합류하게 만드는 계기가 되었다. 촛불혁명을 통한 문재인 정부의 등장으로 한국은 이전의 개발국가와 신자유주의 국가에 뒤를 이은 새로운 포용국가(**inclusive state**)의 시대를 열어 가게 했다. 포용국가는 양극화를 방지한, 혹은 노동에 대한 부분적 포섭만을 허용한, 한국의 ‘민주적 신자유주의’ 사회경제체제의 한계를 극복하려는 지향성을 지니는 것이라고 볼 수 있다. 그것은 새로운 기회와 전환의 계기로 받아들여졌고, 집권 3년여 동안 문재인 정부는 ‘소득주도성장’의 기치하에 다양한 정책적 노력들을 기울였다. 그러나 비친화적인 국회상황, 인수위 없이 집권한 정권으로서 정교하지 못한 개혁비전의 정립, 추진력의 한계 등이 정책의 실행과정에서 노정되었다. 결과적으로 변화와 성과가 없지 않았으나, 대체로 양극화를 획기적으로 제어할 만한 강력한 변화를 아직 사회경제적으로 단기간 내에 뚜렷하게 가시화시키지는 못하였다. 동시에 포용성이 갖는 불공정의 문제에 대한 새로운 문제제기를 사회적으로 맞이하고 있기도 하다.

### Ⅲ. ‘코로나19 위기’의 의미와 그에 대한 대응 : 새로운 사회경제체제를 향한 비전

#### 1. 코로나19 위기의 의미와 성격

이번 코로나19 위기는 그것의 발생 시기가 갖는 국면적 특수성에 주목할 필요가 있다. 현재는 크게 두 가지 국면이 교차하는 시기라고 볼 수 있다. 하나는 현대 자본주의에 축적되어 온 위기와 모순의 문제, 즉 신자유주의 사회경제체제의 한계와 문제점에 대한 성찰이 일고 있던 상황이라는 것이다. 다른 하나는 디지털화와 기후변화 등 사회경제체제가 기반으로 삼고 있는 기술과 환경의 측면에서 흐름이 강하게 대두하고 있는 상황이라는 것이다. 코로나19 위기는 바로 이 두 가지 주요한 흐름에 또 하나의 흐름을 얹은 것이라고 볼 수 있으며, 그 둘을 융합해 가면서 새로운 흐름을 형성하고 촉진해

8) 이러한 측면에 주목하여 혹자는 2000년대 이후 한국의 노동체제를 ‘종속적 신자유주의 체제’라고 규정하기도 한다(노중기, 2020).

갈 것으로 예견된다.

진술하였듯이, 신자유주의의 핵심은 시장의 확장을 공격적으로 도모하는 것으로, 국가의 약화 혹은 적어도 국가의 친시장적 행보 내지 조치들의 능동적 강화를 의미한다. 그를 통해 사회적 공공성의 가치와 그 실현기회는 축소되고, 영리-이윤추구 행위가 도드라진다. 그러나 지난 2000년대 후반 글로벌 금융위기를 겪으면서 전 세계적으로 시장중심주의에 대한 믿음이 크게 타격을 받았다. 동시에 지난 30년간 지속되어 왔던 이러한 경향이 초래한 사회경제적 불평등을 놓고 강한 성찰이 출현하고 물질화되기 시작했다. 그러면서 경제의 글로벌화와 민족국가 중심의 거버넌스 간에 존재해 있던 긴장이 새롭게 표출되기 시작해, ‘국가의 귀환’이 공공연히 모색되기 시작했다. 심지어 전후 보편적 상식으로 받아들여졌던 자유교역주의의 이상이 약화되어 가고, 고용수호 등의 명목하에 자국중심의 보호무역주의적 경향이 새롭게 부상하게 되었다. 그것은 신민족주의 기류의 형성으로까지 나아가, 마침내 최근에는 미중 간의 무역갈등이 심화되어 심지어 ‘신냉전’으로까지 비화되고 있는 양상이다.

나아가 현 시점은 디지털화를 비롯한 신기술의 발전, 그리고 기후위기라고 하는 보편적 글로벌 환경문제의 도전적 대두에 맞서 파격적인 응전의 과제를 전 인류가 보다 적극적으로 감당해야 하는 상황이다. 이미 수년전부터 ‘디지털 전환(digital transformation)’, ‘제4차 산업혁명’이 초래할 산업질서와 경제질서의 변화에 대한 예견과 대응방안 모색이 여러 나라들에서 본격적으로 나타나기 시작했다.<sup>9)</sup> 기후위기의 경우도 지구온난화가 초래하는 수많은 이상기후 현상이 심화되면서 탄소배출량을 줄여야 한다는 목소리가 단지 정책을 넘어 정치, 외교적 이슈로 부상해 왔다. 탈산업사회를 향한 새로운 글로벌 규범과 규제논리의 형성은 많은 탄소기반 산업들의 축소와 ‘정의로운 전환(just transition)’의 가속화를 요구하고 있다(김현우, 2014).

요컨대, 한편으로는 불평등 해소에 대한 강한 필요성과 그것을 위한 과감한 조치의 요구, 다른 한편으로는 새로운 기술-환경 질서에 능동적으로 적응해야 하는 필요성 등이 서로 맞물리면서 보편적인 정책적 이슈로 부상해 있는 상황에서, 우리는 2020년 현재 급작스레 코로나 바이러스의 대유행(pandemic)이라는 위기를 맞이한 것이다. 자연스럽게 코로나19 위기에 대한 대응은 이러한 ‘보편적 맥락’의 흐름과 일정하게 맞물려 있을 수밖에 없고, 상호 효과를 불러일으킬 수밖에 없다. 막스 베버(Max Weber)의 개념을 빌다면, 이러한 요인들 간에 일종의 ‘선택적 친화성(selective affinity)’이 어떠한 식으로 작동할 지가 변동의 방향성을 결정짓을 것으로 보여진다. 이때 불평등의 해소를 위한, 말하자면 새로운 포용적 사회경제 질서를 구축하기 위한 노력은 코로나19 위기를 맞이하여 보다 강한 정당성을 암묵적으로 부여받을 수 있다.

9) 영국의 테일러리뷰, 프랑스의 메틀링보고서, 독일의 노동4.0, 일본의 일하는 방식의 변화 2035 등의 정책적 모색이 상징적이다. 이들에 대해서는 박명준 외(2017)을 참조.

이러한 국면적 특성의 영향을 받으면서 금번 코로나19 위기는 향후 사회경제체제의 질적 전환의 기회로 작용할 것으로 예견된다. 특히 매우 불확실한 상황이지만 - 또 그러하기에 - 현재의 코로나19 위기와 같은 사태가 앞으로 계속해서 파생적으로 발생할 가능성이 있음을 배제할 수 없다. 행여 현재의 바이러스를 치료할 백신 개발에 성공해 대중화한다고 지금 대두한 문제가 손쉽게 해결될 것이라고 보기 힘들다. 지구생태계 질서의 변화 속에서 언제라도 돌연변이 바이러스는 재차 나타날 가능성이 있으며, 그 결과 현재의 코로나19 위기와 같은 상황은 반복적으로 도래할 수 있다. 이러한 양상은 현대사회 생활세계 구성의 기본원리 자체에 영향을 끼칠 것이며, 우리는 그것에 적응하는 방식으로 사회경제체제의 체질개선을 도모할 필요가 있다.

행여 코로나 바이러스 위기가 종식된다고 해도, 이미 신자유주의적 사회경제체제 스스로 드러낸 내적 모순과 균열 경향의 의미가 무겁다. 신자유주의의 위기는 코로나 바이러스로 더욱 진척되었다. 바이러스 위기가 없더라도 이제 더 이상 과거와 같이 무한 경쟁에 기대는 글로벌 자본주의 체제의 전개와 그것을 위한 규제완화 경쟁을 기반으로 한 사회경제체제의 지속은 상상하기 힘들다. 이미 브렉시트나 트럼프의 등장, 미중무역 갈등 등의 상황은 글로벌 신자유주의 체제의 균열을 예고하는 의미심장한 현상들이었고, 코로나19 위기는 신자유주의의 사회적 폐해를 극명하게 드러냈다.

그러면서 코로나19 위기대응 차원에서 경험된 새로운 거버넌스 원리들이 갖는 긍정성이 확인되며 힘을 받기 시작했다. 그러한 원리의 지속과 확대를 향한 요구들이 정치화될 가능성이 큰 가운데, 이미 ‘코로나19의 영웅들’은 곳곳에서 상징화되면서 새로운 시대의 가치의 담지자로 부상하고 있다. 이때 그들의 대부분은 국가와 공동체로부터 나왔지 시장에서 출현한 것이 아니라는 점이 의미심장하다. 비대면 기술에 기반을 둔 산업이 새로운 호황을 누리고 미래 경제성장의 원동력이 될 것도 사실이긴 하지만, 그것이 국가와 공동체의 새로운 부상을 억누를 수는 없다.

## 2. 코로나 위기에 대한 대응양상

코로나19 위기를 맞이하여 많은 나라들은 방역적 차원에서의 대응을 하지만, 그것이 급작스럽게 초래하는 경제마비의 상황에 대응하기 위하여 특단의 새로운 경제정책들을 편다. 일부에서는 여기에서 더 나아가 사회경제체제의 개혁을 향한 새로운 비전을 수립하고 움직여 가야 함을 강조하는 정책적 담론들이 새롭게 대두하고 있고, 그것을 현실에 반영해 가는 시도들이 조심스럽게 시작되고 있다. 일종의 경로파괴적(path-breaking)인 정책적 시도들이 나타나면서 이후 새로운 사회경제체제로의 이행을 암시하고 있기도 하다. 아래에서는 미국과 독일을 위시로 한 주요국들에서의 코로나19 위기에 대한 대응양상들과 그 특이점들을 간략히 살펴보도록 하겠다.

미국은 코로나19 위기로 인하여 해고된 자, 휴직한 자, 일시해고(layoffs)를 맞이한 자들에게 실업보험제도를 통하여 지원을 하는 방안에 주력을 기울이고 있다. 이는 상대적으로 고용유지정책에 집중하는 유럽과 차이를 보이는 모습이다(Birnbaum, 2020). 구체적으로는 첫째, 가족 우선 코로나19 대응법안(Families First Coronavirus Response Act, FFCRA)을 마련하여 유급 병가 및 실업급여 관련 지원 방안들을 담은 ‘코로나19 위기 극복과정에서의 실업보험 지원책(Unemployment Insurance Relief During COVID-19 Outbreak)’을 펴나갔다(USDT, 2020). 둘째, 이른바 ‘코로나19 경기부양책(The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act)’을 마련하여, 기업, 근로자, 가게 지원을 명목으로 역대 최대 규모인 약 2조 달러 규모의 예산을 배정해 집행하고 있다(USDT, 2020a). 그 일환으로 국세청은 근로자 및 가게 지원의 명목으로 9만 9천 불 이하 소득자(부부합산 19만 8천 불 이하)에게 성인 1,200불, 17세 이하 500불, 또는 4인 가구당 3,400불의 현금을 지급했다(IRS, 2020). 중소기업청(Small Business Administration, SBA)도 PPP라는 이름의 보호프로그램(Paycheck Protection Programm, PPP)을 실행하며, 그 일환으로 기업에 대규모 단기융자(Economic Injury Disaster Loan, EIDL)를 제공하는데, 이를 통해 중소기업은 최대 1천만 달러의 대출이 가능하며 지원액 중 최대 1만 달러까지는 상환이 면제되고 3.75%의 금리만 부담하면 되도록 했다(USDT, 2020b). 셋째, 고용유지세금공제(Employee Retention Tax Credit, ERTC)를 활성화해 급여소득세의 50%를 지원토록 했는데, 근로자 1인당 최대 5000불을 받도록 하되 PPP 프로그램과 중복수령은 불가하게 했다(USDT, 2020a). 넷째, 이른바 연방 코로나19 실업보상 프로그램(Federal Pandemic Unemployment Compensation, FPUC)의 명목으로 연방주가 기존 실업수당에 추가로 주 600불을 지급한다(DOL, 2020; 코트라, 2020). 또 ‘팬데믹 실업부조(Pandemic Unemployment Assistance, PUA)’의 명목으로, 실업수당 대상자가 아닌 경우 – 자영업자, 파트타임, 구직자 등 – 에게도 지원을 확대했다. 나아가 ‘팬데믹 실업자 긴급보상(Pandemic Unemployment Emergency Compensation, PUEC)’의 명목하에 실업수당 기한이 2019년 7월 1일 이후 만기되는 구직/취직 가능 실업자들에게 최대 13주까지 실업수당 수령기한을 연장해 지원토록 했다.

독일은 사상 최초로 균형재정의 전통을 폐기하는 파격을 보이면서, 올해 1,225억 유로 수준으로 재정지출을 확대했고, 1,560억 유로의 국채발행을 추진하고 있다. 적자재정으로 과감하게 돌입한 것이다. 5,000억 유로의 구제금융을 마련해, 코로나19에 직격으로 타격을 받은 기업들의 주식을 전격적으로 인수하여 구제하는 길을 모색했다(Der Tagesspiegel, 2020). 여기에 더하여 과감한 노동시장정책 및 경기부양책을 시행해 나갔다. 2020년 6월 3일 제정된 코로나19 경제위기에 대한 대응정책<sup>10)</sup>을 통해 단축근로금

10) Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken

지원, 중소기업을 위한 지원금 및 기초보장을 위한 지원 (Soforthilfe und Grundsicherung) 등으로 가계 및 사업체의 긴급재정지원을 시행하고, 장기적으로는 건설, 교통, 선박, 항공 등 국가투자, 환경보호 관련 기술 투자, 디지털화를 위한 투자 등을 시행한다(BMF, 2020; Promberg, 2020; Wolter, 2020). 이를 통해 약 1.4%에서 1.7%의 경제성장을 예상하고, 약 24만 개의 일자리를 추가로 창출할 것으로 본다. 공공기관, 특히 교육 및 건설 분야에 인력수요의 증가가 예상되며, 동시에 의료, 건축, 교통 및 사회복지서비스 (Heime und Sozialwesen) 분야가 이득을 볼 것이라는 전망이 나오고 있다(Wolter, 2020).

### 3. 위기극복을 넘어 새로운 체제를 향한 기획으로

터키 출신의 미국 경제학자 대니 로드리크(Dani Rodrik)은 코로나19 이후 경제전략의 쇄신을 역설하며, 코로나19가 가져온 세 가지 경향을 지적한다(Rodrik, 2020). 그것은 각각 (i) 시장에서 국가로, (ii) 하이퍼 글로벌화(hyper-globalization)에서 국민국가들(nation-states)로, 그리고 (iii) 수출지향 산업에서 대안적 성장모델로 무게 중심이 변화하고 있다는 것이다. 그는 코로나19 위기 직전까지 경제의 이원화(양극화) 경향이 심화되면서 일국 내에서 불평등과 경제불안정성이 증가했고, 글로벌리즘(globalism)에 대한 반발도 커졌으며, 예상보다 빠른 탈산업화의 전개가 진행되고 있던 양상에 주목하면서, 특히 ‘좋은 일자리 (good jobs)’의 부족이 위기 이전의 사회경제적 문제를 야기하는 핵심요인이었다고 진단한다. 로드리크가 말하는 좋은 일자리란 “적어도 지역표준에 근거해 중산층의 생존을 가능케 하며, 핵심적인 노동보호 기제들을 동반한 안정된 고용”을 말한다. 여기에서 핵심적인 노동보호 기제란 “안전한 근로조건, 단체교섭권, 임의해고를 막을 수 있는 규제” 등을 말한다.

로드릭에 의하면, 좋은 일자리의 부족은 사회비용(가정파괴, 범죄 등), 정치적 극단화 및 포퓰리즘 정당, 권위주의적 가치의 만연 및 불평등과 경제적 역량의 발휘 저하 등의 사회문제를 야기시킨다. 이를 극복하기 위해서는 좋은 일자리의 확대공급 정책이 필요하다. 그 일환으로 기업들의 생산적인 고용역량을 증대시켜야 하고, 지역 노동력의 발전을 목표로 한 정책들이 활성화될 필요가 있다. 국가수준 및 산업수준에서 정부가 개입해 노동친화적 방향으로 혁신을 유도하는 것도 필요하다. 그것은 노동대체보다 노동확대를 장려하는 방향으로 가야 한다. 이는 기업과 노동자를 지원하여 생산적 고용기회의 증대를 타겟으로 하는 개입을 말한다. 더불어 저숙련노동자의 업무범위 확대도 필요하며, 좋은 일자리를 타겟으로 하는 “현대화된” 산업정책이 동반되어야 한다.

로드릭은 좋은 일자리 정책으로의 새로운 방향의 일환으로 전통적인 ‘복지국가모델’에서 좋은 일자리 모델(good jobs model)로 강조점 전환이 필요함을 역설한다. 오늘날 업데이트된 복지국가 모델에서는 교육투자, 사회보호 및 유연한 시장이 필요한데, 특히

노동자가 변화하는 기술에 적응해 갈 수 있도록 끊임없는 교육과 훈련을 요구한다. 여기에서 더 나아가 생산주의적 좋은 일자리 모델에서는 좋은 일자리 공급확대를 위해 고용, 생산, 투자결정에 정부의 직접 개입이 필요하고, 노동자의 필요에 대한 혁신의 방향을 재설정하는 것이 중요하다.

독일의 노동사회학자 프롬버거(Promberger)는 슈페터의 “창조적 파괴론”을 언급하며, 코로나19 위기에 따른 사회경제적 변화를 기회로 삼아야 한다고 주장했다(Promberger, 2020). 그에 따르면, 코로나19의 교훈은 단순노동 수행자들이 사회생활에 매우 중요한 자들이라는 것과 시장이 모든 문제를 풀 수 있는 것이 아니라는 것을 상기시켜 주었다. 그는 창조적 파괴를 동반하는 변화가 극단적으로 새로운 것이 갑자기 생기는 것이 아니라, 무언가 중점이 변화해 간다는 것을 의미한다고 역설한다. 그 일환으로 디지털화(Digitalisierung), 공공인식과 생활세계에서 공공재의 귀환, 준공기업들을 통한 사회적 인프라(철도 등)의 강화, 환경 및 기후 위기와의 전면적 대결(Bekämpfung der Umwelt- und Klimakrisen) 등을 강조한다.

OECD는 사회적 경제에 대해서 코로나19 위기대응에 특별한 의미가 있다고 강조한다(OECD, 2020). OECD는 사회적 경제를 사회혁신적, 대안적인 경제활동을 대표하고 구현하는 역할을 해 왔으며, 그러한 혁신들이 점차 주류(mainstream)로 자리잡아 가며 다른 경제에도 긍정적 영향을 준다는 것이 증명되어왔다고 역설한다. 예를 들어 공정 무역, 유기농 운동, 윤리적 경제 등이 그것이다. 그러므로 사회적 경제가 이룩할 수 있는 혁신들이 포스트 코로나 사회경제적 전환에 큰 공헌을 할 수 있을 것이라고 본다.

#### 4. 코로나19 이후 새로운 사회경제질서의 상

코로나19 위기 국면의 성격, 각국의 대응, 그리고 주요 사회과학적 담론들을 종합해 보았을 때, 필자는 코로나19 위기는 자본주의적 생산과 소비의 ‘생태적 기반(ecological foundations)’ 자체의 변화를 추동하는 쪽으로 나아가고 있으며, 이는 질적으로 다른 사회경제체제로의 이행을 촉진하고 있다. 과거라면 이윤창출을 위해 할애되었을 시간과 공간이 이제는 공적 자원의 투입에 기반한 공공적 의미를 갖는 쪽으로 채워질 것을 요구한다. 보다 느슨하고 보다 떠엄떠엄 일하며 소비하는 쪽으로 우리의 일상이 재구성되어야 하며, 그러한 전환을 위해 공적 자원의 증대된 투입이 불가피하다. 이윤창출을 위한 새로운 산업의 구축과 노동의 투입은 이러한 조건 하에서 자본주의의 새로운 생태적 기반에 적응해 가면서 새로운 영역으로 이전해 간다. 당연히 주요한 정책행위자들과 정책적 지향들 역시 새로운 기반을 토대로 변모해 가고 있다. 이러한 것들이 종합되어 새로운 사회경제체제의 도래를 예고하는 가운데, 새로운 사회경제질서의 상을 예고하는 두드러진 변화들을 집약해 보면 다음과 같다.

첫째, 전 세계적으로 국가의 역할이 강화되고 있다. 실로 ‘국가의 귀환’이라고 칭할 만하다. 이미 반년 이상 코로나19 위기를 겪으면서 세계는 시장중심주의적(market-centric) 처방 혹은 대응의 상대적 약화와 국가중심주의적 경향의 상대적 강화를 경험해 왔다. 동시에 한동안 주변화되어 왔던 공동체에 새로운 역할이 부여되는 양상도 확인할 수 있다. 도시화와 대중사회를 기반으로 끊임없이 이윤과 영리의 증진을 목표로 확장되어 온 시장의 영역은 코로나19 위기로 사람 간 접촉(contact)이 제약을 당하면서 기존의 사회적 공간(social space)에서 위축 내지 소멸되고 있다.<sup>11)</sup> 그 비워진 자리는 일단 대체로 비영리적, 공적 가치들을 담지한 자원들로 채워진다. 그 과정에서 신뢰받는 국가의 능동적 대응과 기민한 공적기제들의 신속한 투입 및 효과적 활용, 그리고 공동체 구성원들의 헌신, 서로에 대한 자발적 관심 및 국가의 방침에 대한 깨어 있는 호응 등이 절실히 요구된다. 나라별로 차이가 있으나, 시장이 떠난 자리에 남겨진 사회구성원들에게 최소한의 생존기반을 마련해 주는 것은 다름 아닌 국가다. 이렇게 향후 국가의 역할 강화가 요구되는 바, 그것은 시장화와 민영화에 몰입했던 신자유주의 시대의 국가와는 전혀 다른 방향으로의 변화를 예고한다.

둘째, 비슷한 맥락에서 사회보험 및 사회안전망의 전면적인 강화가 불가피하다. 향후 감염병에 대한 대응의 사회적 필요가 지속될 것인 바, 그 가운데에서 공공의료 시스템의 확충이 요구되며, 그와 병행해서 사회보험, 고용, 에너지 전환, 디지털 전환, 고용대책, 금융구제, 조세 등 모든 경제사회영역들의 체질전환이 요구된다. 특히 실업보험의 사각지대 해소, 사회적 부조 시스템의 발전, 공적 건강보험의 강화, 나아가 공공임대주택 공급과 같은 주거의 사회화 정책 등이 절실하다.

코로나19 위기를 경험하면서 우리는 비시장기제들의 활성화를 통한 공공성의 사회적 공간의 확장경험을 자연스럽게 하고 있다. 향후 이러한 노력들을 시스템화해 가도록 해야 하며, 이를 통해 궁극적으로 양극화의 해소와 사회 전반에 사회적 가치의 복원을 이루어야 할 필요가 보편적으로 크다. 공공성은 돈의 크기에 맞추어 거래되는 상품들을 중심으로 재화가 배분되는 것을 지양한다. 그것은 돈이 없어도 혹은 적어도 누구에게나 공급되고 접근가능한(universally accessible) 공공재들에 기반하는 사회운영 방식을 강화함을 의미한다. 사적 이윤의 창출 기회 및 효율성 극대화에 몰입하여 ‘촘촘한 시간’과 ‘촘촘한 공간’을 고수하는 태도는 더 이상 적절치 못하다. 대신에 그들은 ‘적정한 짬’과 ‘적정한 거리’로 새롭게 재구성되어야 한다.

11) 한국도 2020년 8월 말에서 9월 초 수도권에 2.5단계의 방역지침이 내려진 가운데, 그 사이 도심의 골목골목을 파고들며 확장되어 왔던 다양한 프랜차이즈 요식업체들은 모두 실내공간에서 식음료의 소비를 금지당했다. 이러한 조치는 파주의 한 스타벅스 매장에서 대규모의 감염자가 발생한 이후 자연스럽게 받아들여졌다. 프랜차이즈 요식업이 소비자는 제품 뿐 아니라 각 매장의 상품화된 ‘공간성’ 자체를 소비한다고 볼 수 있는 바, 식음료의 실내소비 금지는 해당 비즈니스의 중요한 판매 요소의 상실을 의미해, 향후 이러한 식의 비즈니스의 온전한 지속여부가 의심되는 상황이다.

코로나19 위기를 겪으면서 한편에서는 시장이 위축되고, 다른 한편에서는 새로운 시장이 만들어질 것이다. 이러한 가운데 그간 신자유주의의 지배하에 등한시되었던 사회적 연대, 비시장적 관계망의 강화가 필요하다. 이윤을 중심에 두고 사고했던 것들을 가급적 재고해 가며, 시장을 활성화하더라도 그것이 사회적 가치실현에 복무하도록 노력을 기울여 가야 한다. 즉 시장에 공공성의 확장된 사회적 공간을 채워 나가는 프로그램들과 정책들을 작동시켜야 한다. 이윤논리에 식민화되었던 시장과 그 과정에서 약화되었던 사회적 가치의 담지자들을 공공성의 주체로 세우면서, 새로운 사회적 관계형성에도 모호해 가야 한다.

셋째, 에너지 전환과 디지털 전환이 가속화될 수밖에 없고, 이에 적극적으로 대응을 해야 한다. 이때 전환은 모두를 승자로 만들지 않는다는 것을 염두에 두어야 한다. 전환과 동시에 패자와 약자에 대한 적극적 고려가 있어야 한다. 에너지 전환으로 기존의 일자리들 다수가 상실 혹은 소멸될 수 있다. 전환의 폭이 넓고 깊이가 깊을수록 그러한 타격은 사회적으로 크다. 이들에 대해서 사회적 보호와 재훈련 메커니즘을 동반해 적극적으로 배려해 주면서도 미래의 친환경 에너지에 기반한 산업질서 속에서 역량을 발휘할 수 있도록 이끌어 주어야 한다. 디지털 전환도 신속하게 이루어질 전망이다. 이 역시 산업질서의 심대한 변화를 가져올 것이며, 자연스럽게 고용에도 크게 영향을 끼칠 것이다. 자연스럽게 기존의 고용과 숙련의 축소 및 폐기가 이루어질 것인 바, 산업구조조정과 인력조정의 이슈가 부상할 것이다. 이 경우에도 역시 사회적 보호와 재훈련의 기회 부여를 강화해 가는 것이 절실하게 요구된다. 요컨대 자본주의의 생태적 기반의 변화에 능동적으로 부응하는 인력정책, 고용정책을 전략적으로 마련하되 다수의 패자들에 대한 철저한 고려를 하는 조치를 동반해 가야 한다.

넷째, 재정 및 금융시스템의 개혁 등을 포함한 총체적인 경제개혁의 상을 갖고 향후 사회경제체제의 개혁이 동반되어야 한다. 새로운 사회경제체제는 여타 부분체제들의 유기적 결합과 동반변화가 없이는 부정합적인 것이 되고 결국 개혁의 성공을 더디게 만들 수 있다. 일자리, 산업, 사회보장 등에서의 변화는 기존의 금융시스템의 개혁과 세금정책 등에서의 개혁도 함께 동반해 주어야 한다. 공공성의 강화는 당연히 증세를 염두에 두어야 하고, 모든 개인들의 주거생활 안정이라는 가치하에 종합부동산세에 대해서도 적극적인 조치를 취해 부동산이 투기의 온상이 되지 않도록 해야 한다. 그동안 처럼 자산소득이 노동소득을 압도하는 양상에 대해서도 제동을 걸어야 하며, 기업 구성원들에게 자사주 취득 금지, 배당액과 최고경영자에 대한 보상 제한 등의 조치를 취해 나갈 필요도 있다.

서두에서 필자는 사회경제체제의 변화를 놓고 그것은 결국 국가-시장-공동체 3자 관계의 질적 전환에서 찾아야 한다고 언급한 바 있다. 결론부터 말하자면 새로운 사회경제체제하에서는 한마디로 국가가 주도하여 공동체의 가치를 키우면서 연대를 기반으로

하는 지역중심의 민주적 경제운영을 활성화해 가는 쪽으로 무게중심이 이동하는 것이 불가피해 보인다. 지역, 민주, 상생, 이 세 가지야말로 포스트 코로나 사회의 키워드가 될 것이며, 당장 코로나19 위기에 대한 대응 차원에서도 배양해 가야 할 핵심가치들이다. 이들은 기존의 신자유주의 사회경제체제의 중심논리에서 배제, 내지 소외되어 있었다.

코로나19 위기는 사실상 전후 제2시기 사회계약의 사실상의 종식을 함의한다. 즉, 글로벌 금융위기 이후 지난 10년간 점차 약화되어 오던 신자유주의적 사회경제체제의 확장 불가능성을 선고한 것이다. 금번 위기를 겪으면서 전 세계의 선진자본주의 사회경제체질서는 제3단계로 본격적으로 진입해 가게 되었다. 제2시기에 승승장구하던 나라들일수록, 즉, 사회적 보호와 안전보다 이윤추구적 시장논리를 사회경제체제의 중심에 더 많이 두고 질서를 형성해 간 나라들일수록, 위기 상황에서 더욱 더 큰 사회적 및 경제적 타격을 입고 있다. 이미 글로벌 금융위기 시기에 아일랜드가 그러했고, 지금은 대표적으로 미국이 심각한 방역위기와 함께 사회통합의 위기를 겪고 있는 중이다.<sup>12)</sup>

21세기 중반을 향하여 가면서 각국은 새로운 사회계약을 보다 명시적으로 형성해 나갈 가능성이 점차 커지고 있다. 다만, 아직까지 그러한 본격적인 체제전환 내지 시스템 전환을 선언한 국가는 없고, 기존의 정책적 성격과 사뭇 다른 성격의 정책들을 제시하고 처방하는 선에서 답을 찾고 있다. 명시적으로 새로운 사회계약을 표방하는 본격적인 전환은 새로운 정치세력의 대두와 맞물리면서 이루어질 가능성이 크다. 그것은 향후 1~2년 동안 코로나19 위기에 대해서 각국의 정부들과 집권세력들이 어떠한 능동적인 변화를 찾고 성공해 가느냐, 아니면 대안적인 담론과 정책을 지향하는 세력이 코로나 시기의 집권자들을 누르고 새로운 답을 제시하느냐에 달려 있다. 다만 어떤 식이든, 현재보다는 좌측에서 시장을 규제하고 공공성을 강조하는 세력에게 정치적 기회가 보다 더 열려 있다고 보여진다.

---

12) 최근 미국은 요양병원에서 정부보조금을 받기 위해 가난한 노인들을 내보내고 코로나19 환자를 수용하다가 집단감염에 노출되어 심각한 사상자를 냈다. 이러한 양상은 위기 상황에서까지 작동한 시장논리가 생명을 위협하고 사회의 지속을 저해하는 결과를 초래한 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

#### IV. ‘포스트 코로나 한국’의 새로운 사회경제체제를 향하여 : 제3레짐의 전망

##### 1. 위기대응의 한국적 성취와 사회경제체제 전환의 맹아적 양상

금번 코로나19 위기를 맞이하여 한국에서 일단 방역에서 주목할 성공을 거둔 것은 매우 고무적이다. 국가는 중앙정부와 지방정부 모두 능동적으로 협력하며 감염경로를 추적하고 초기부터 철저히 격리하는 정책을 폈다. 전국민 의료보험, 마스크 배급제, 스마트폰 기술 등 다양한 첨단 통신 수단들이 여기에 함께 기여를 했다. 전문가는 전염병에 대해서 전략적 대응을 하는 이들과 현장에서 헌신적으로 노력을 한 의료인력들 모두를 포함한다. 그리고 대다수의 시민들은 이성적 판단을 하며 정부와 전문가들의 리더에 강한 신뢰를 보이며 협조해 갔다.

방역위기의 상황에서 한국은 시장기제의 무기력과 국가의 주도면밀한 역할수행 간의 대조를 확인했다. 국가가 주도해서 전문가들을 추동하고 시민사회를 독려하며 현대적 디지털 기술까지 효과적으로 활용하여 감염병의 확산을 제어하는 데에 성공을 거두면서 ‘K-방역’이라는 신조어까지 등장하게 되었다. K방역은 국가와 전문가 그리고 시민들이 함께 형성해 낸 성공이다. 여기에는 한국의 공공의료체계, 전국민 건강보험, 재난지원금 등의 요소들이 작동했다. 모두 주요하게는 국가의 역할 범위에 속하는 것들이다. 이러한 식으로 코로나19가 아니었다면 상상할 수 없는 새로운 현실, 새로운 사회경제적 거버넌스의 지배적인 양식상의 변화가 대두했다.<sup>13)</sup>

방역만이 아니다. 이미 한국에서는 새로운 위기대응 거버넌스 기체들이 싹트고 적극적으로 역할을 해 왔다. 대표적으로 지자체들이 적극적으로 나서며 대안적인 방안들을 구축하고 추진해 간 것은 주목할 현상이다. 경기도와 서울시가 중심이 되어 재난지원금을 과감하게 편성하여 지원해 갔고, 그것은 결국 중앙정부의 적극적인 정책추진의 마중물로서 역할을 했다. 지자체들의 능동적인 행보에는 부실했던 고용안전망에 대한 전폭적 쇄신의 기회를 마련한 것도 있다. 예컨대, 전주시의 ‘해고 없는 도시 선언’ 등이 있었다. 여러 지자체들은 코로나19 위기에 대한 자신들만의 대응방안을 찾기 위한 노력들을 자연스럽게 시작했고, 그것은 본능적으로 지역주체들의 능동성으로 채워지는 행

13) 상징적인 예로 들 수 있는 게 마스크의 배분이다. 시장은 위기 발생 후 얼마 되지 않아 사재기의 만연으로 마스크의 고른 공급기제로서 적합치 못함이 드러났다. 대신 정부가 건강보험 데이터를 활용하여 생년의 뒷자리와 요일을 연결 짓는 식으로 사실상의 배급제를 실시한 것에서 돌과귀가 마련되었다.

위공간을 형성, 확장시키는 방식으로 진화해 가고 있다.<sup>14)</sup> 이러한 식의 사고는 다양한 측면의 파생된 주제들을 낳고 기존의 정책들을 추진함에 있어서도 새로운 고려점들을 더붙여 낳는다.

과거 개발국가 시절에는 강한 국가가 공동체를 동원하며 시장을 키우는 식의 전략을 펴서 성공했다면, 신자유주의 시기에는 공동체는 사실상 등한시 되었고, 시장의 압도적 위세를 인정하면서 국가가 그것을 지원해 가는 방식이었다. 포스트 코로나 한국에서는 모든 것을 거래와 이윤의 대상으로 삼는 시장만능주의적 사고에서 벗어나, 지역기반의 사회적 경제의 활성화, 지역중심의 민주적 경제거버넌스의 활성화를 도모하는 것이 필요하다. 중앙정부는 바로 그러한 공동체의 가치를 활성화하는 식으로 자원의 동원과 배분의 중심에서 역할을 해야 한다. 그것은 자연스럽게 기존의 팽창주의적 시장체제를 새롭게 규제하는 역할로 나아가야 한다. 글로벌 시장을 겨냥한 대자본 위주의 경제 운용에 매몰되는 것이 아니라, 지역기반의 싹틔줄 경제공동체의 양성에 힘을 기울일 필요가 있다는 것이다. 말하자면, 개발국가가 대한민국 제1레짐, 신자유주의 국가가 제2레짐이었다면, 이러한 변화들은 대한민국 제3레짐으로의 변화를 암시하는 것들이다.

코로나19 위기를 맞이하여 추진되고 있는 전국민 고용보험 도입 등은 – 전술한 바 – 현재의 위기국면을 형성하고 있는 요소들과의 선택적 친화성이 작동한 것으로, 새로운 사회경제체제로의 이행전망을 내포하는 한국의 대표적인 정책혁신 시도라 할 수 있다. 취약노동자들에 대한 지원은 자연스럽게 전국민 고용보험 도입 모색으로 이어졌고, 이내 고용안정망에 대한 획기적인 강화까지 포함하는 한국판 뉴딜 계획으로 진화해 갔다. 한국판 뉴딜은 디지털과 환경(기후)을 기반으로 한 산업질서의 변화를 도모하면서 일자리 창출의 기회를 모색하려 한 거대한 기획으로 현재까지 코로나19 위기에 대한 한국적 대응의 결정판을 형성한다고 볼 수 있다. 코로나19 위기에 대한 대응 차원에서 요구되는 대면접촉 기회의 축소는 디지털 기술력의 활용 증대와 높은 선택적 친화성을 갖고 있으며, 이는 한국판 뉴딜에서 ‘디지털 뉴딜’을 강조하게 된 중요한 배경이기도 하다.<sup>15)</sup> 또한 코로나19 바이러스의 발생이 지구온난화 등 기후위기의 산물이라는 성찰도 강한 가운데, 위기가 에너지 전환을 친환경적으로 가속화시키는 쪽으로 작동을 하는 사회심리적 효과도 크다. 향후 산업의 논리가 환경논리를 일부 필요로 하는 것이 아니라, 전적으로 친환경의 가치 위에서만 산업의 존립이 가능한 쪽으로 전환해 가는 데에 이번 코로나19 위기가 끼친 영향이 분명 적지 않다.<sup>16)</sup>

14) 대표적으로 최근 거제시는 조선업 사내하청 노동자들의 숙련과 고용을 지키면서 이들의 권역이탈을 막기 위한 별도의 조치들을 진지하게 고민하며 모색하고 있고, 현재 여기에 희망제작소 등의 시민단체가 함께 가세해 힘을 보태고 있다.

15) 전국민 고용보험과 관련한 이슈도 사실 코로나 이전에 디지털 전환을 고민하면서 탈경계화된 노동의 확산에 대해서 사회정책적으로 어떠한 대안의 모색이 필요할지를 고민하면서 일부 정책연구자들이 적극적으로 모색해 갔던 바이기도 하다.

16) 여전히 미흡하지만, ‘환경깡패’로 국제적인 비판을 받아 온 한국 정부가 ‘그린 뉴딜’의 발을 내딛게

자연스럽게 이러한 흐름들의 결합은 시장에서의 가치질서상의 위계적 변화를 몰고 옴과 동시에 일상의 시공간개념도 사회적으로 재구성해야 할 필요를 키운다. 그러한 가운데 영리와 시장의 영역은 새로운 사회적 공간을 향해 이동해 가고 있다. 대표적으로 비대면 온라인 공간(online-space)은 새로이 출현하는 시장의 영역으로 각광을 받으며, 온라인 배달, 온라인 게임산업의 영역은 전례 없는 급격한 성장 기회를 누리고 있다. 국가는 이러한 시장의 움직임을 포착하며 그것을 촉진하기 위한 정책적 노력도 함께 기울여 가고 있다.

한편, 위기가 심화되면서, 이른바 원포인트 노사정합이라고 불리워졌던 사회협약 체결의 시도가 있었다. 비록 이번에도 민주노총은 빠진 채로 다른 주체들에 의한 협약체결(7.28 노사정합의) 선에서 마무리되었으나, 이는 위기대응 차원에서 노동취약층들에 대한 안전성 강화를 부여하는 쪽으로 사회경제주체들의 의지를 모으려는 시도였다. 이러한 사회적 응집력 강화 노력은 향후 새로운 사회계약의 구축에 있어서 의미있는 움직임이라고 볼 수 있다(박명준, 2020b).

## 2. 한국적 정책의 한계 : 전환전망의 미흡성

코로나19 위기의 발발 이후 전개되고 있는 응전의 정치는 아직까지 ‘포스트 코로나 한국’의 새로운 사회경제체제의 비전을 질적으로 새롭게 구성하는 것까지 나아가지는 못하고 있어 보인다. 원포인트 사회적 대화가 의미 있는 시도였음에도 만족할 성공을 거두지 못한 것이 그러한 인식적 미흡을 상징한다. 보다 심도 있는 공론화도 미흡했고, 이익단체들 내부에서 사회와 국민 전반을 겨냥한 공감대 마련 노력도 아쉬웠다. 포스트 코로나 사회의 새로운 사회경제체제를 향한 비전이 제대로 담겨지지 못했고 단기간에 정부를 포함하여 각 주체들이 그것을 감당할 준비가 되어 있지 못했다고 해석된다.

한국판 뉴딜도 어떤 질적으로 새로운 사회경제체제의 비전을 담고 있는 수준이라고 하기엔 미흡한 면이 크다. 비대면 기술들을 대거 도입하는 식의 처방으로 산업의 기술적 기반은 바뀌겠지만, 그것이 질적으로 새로운 사회경제체제로 나아갈 수 있다고 보기는 힘들다. 도무지 한국판 뉴딜이라고 했을 때의 ‘딜(deal)’은 무엇과 무엇 간의 딜이고, 그것은 어떠한 측면에서 ‘뉴(new)’한 것인가? 디지털화의 가속화, 신기술을 기반으로 한 산업질서의 변화에 대해서 정부가 적극적인 보조금을 제공하고 사업들을 육성해 가는 것이 사실상 한국판 뉴딜의 중심적 사고라면, 이는 경공업화, 중화학공업화를 거쳐, IT 벤처산업을 키워냈던 과거 한국 정부의 산업정책적 행보와 질적으로 다른 것은 아니다. 그렇기에 일각에서는 한국판 뉴딜이 이명박 정부의 4대강 사업이나 박근혜 정부에서의 창조경제와 도무지 무엇이 다르냐는 비판을 하기도 한다.

---

된 것도 코로나19 위기의 영향이다.

문제는 여기에서 무슨 ‘딜’ 그러니까 어떤 사회적 가치의 교환이 내재해 있느냐, 혹은 권력관계의 재구축이 있느냐라는 것이다. 묵혀왔던 사회혁신의 과제를 수행하거나 억눌려 왔던 사회적 약자 집단에게 어떤 새로운 기회를 제공해 주는 등의 정책적 고려가 있어야 새로운 사회적 ‘딜’로서의 의미가 있는 법이다. 한국 경제의 체질을 질적으로 개선하기 위한 권력관계의 변화 내지 정책형성과 의사결정상의 변화 방안까지 도모되어야 체제의 개혁이라고 말할 수 있을 것이다. 우리 사회경제 질서의 질적 전환을 담지한 새로운 기획이 필요하다. 지금의 한국 사회경제체제가 갖고 있는 고질적인 문제들을 충분히 해결하고 더불어 외부와 환경으로부터의 새로운 도전들에 대해서 지혜롭고 적절하게 응전해 나가는 성격을 지니면서, 한국이 향후 세계적으로 한층 더 성숙한 위치로 도약해 갈 수 있는 질적으로 새로운 체제의 구상이 되어야 한다. 그러한 식으로 새로운 시대와 가치의 비전을 담아 내는 사회경제체제의 구상이 요구된다.

문재인 정부 3년여의 시간 동안 포용국가의 비전하에 다양한 움직임들이 있었으나, 그것이 왜 질적인 전환으로까지 나아가지 못했는가를 성찰해야 한다. 주지하듯이, 코로나19 위기 이전에도 한국의 사회경제체제는 다양한 문제점과 위기를 맞이하고 있어 왔다. 그 가운데에서도 경제의 활력 저하와 제조업의 위기, 양극화의 문제 등은 지속적으로 심각하게 사회통합을 위협하고 있으며, 여기에 저출산 고령화의 도전도 심각한 주제다. 포용국가 개념은 이러한 문제를 극복한 새로운 사회경제체제를 지향하는 것이었다. 그것의 중심을 이루는 포용, 공정, 혁신의 세 가지 가치는 촛불혁명 이후 한국 사회가 필요로 하는 가치질서의 중심에 있어야 함에 의심의 여지가 없다. 그러나 그간 그것을 정책화하는 데에 있어 그것이 온전히 일관되고 정합성 있게 또 힘있게 추진되어 왔다고 보기 힘들며, 그 성과도 제약적인 것이 사실이다.

분명 한국판 뉴딜과 지난 7.28 노사정합의는 내용적으로 새로운 체제를 암시하고 있고, 현실적으로 새로운 체제를 향한 정치적 지향의 맹아를 담고 있다. 그러나 그것들을 추진하는 주체의식의 면에서나 그 방안의 내용적 방점에서나 아직까지 그 안에 질적으로 새로운 사회경제체의 비전이 뚜렷하게 담겨 있지 못한 것이 사실이다. 향후 체제전환의 정치를 기획함에 있어 우리는 한국판 뉴딜과 7.28 노사정합의를 어떻게 더욱 더 발전시켜 낼 것인가를 고민해야 할 것이다.

### **3. 새로운 노동체제의 비전 : 포용적 노동체제의 강화된 업그레이드**

한국의 노동체제의 변화에 대해서는 그간 일정한 모색과 논의가 이루어져 왔고, 이미 문재인 정부를 맞이하여 개발국가체제와 민주적 신자유주의 체제를 넘어서는 포용적 노동체제의 비전이 필요함을 일부 연구자들이 강조하고 방향성을 제시한 바 있다(장흥근 외, 2016; 장흥근 외, 2017). 지난 3년여의 시도들은 그러한 전환이 충분히 그리고

원만히 이루어졌다고 보기 힘들다. 거기에는 정권의 역량의 한계도 있고, 정치적인 환경의 제약도 있었다. 결국 새로운 사회경제체제하에서의 노동체제는 문재인 정부 3년여 동안 미진했던 포용적 노동체제에 대한 노력을 보다 더 강화해 가면서 코로나19 이후 요구되는 환경에 부합하게 산업질서의 전환을 도모하는 노력을 곁들이는 식이 되어야 할 것이다.<sup>17)</sup>

향후 구축되어야 할 포스트 코로나 사회경제체제의 하위범주로서 노동체제는 매우 중요하다. 그것이 ‘중요하다’는 것은 상황상 더욱 더 특수한 의미를 지니는 바, 과거 한국의 사회경제체제하에서 노동 내지 노동체제가 지녔던 의미보다 훨씬 더 크게 그 의미가 부여되어야 한다는 말이다. 이른바 ‘노동존중사회’의 비전은 박원순 시장의 서울시를 거쳐 문재인 정부에 들어서서 강조되어 왔다. 그것은 주로 저임금 노동 노동자들의 고용안정과 적절한 임금획득 기회를 부여하는 쪽으로 이루어졌다. 새로운 사회경제체제하에서 노동체제의 중요성을 부각한다는 의미에서, 그것은 정말 말 그대로 ‘노동존중사회’가 되어야 한다.

향후 굳이 노동존중이 재차 강조되어야 하는 이유는 두 가지에서 그러하다. 하나는 여전히 팍팍히 일하는 이들의 노고를 새로운 사회경제체제의 중심가치로 두고 가는 것이 사회통합의 중요한 수단이 되어야 한다. 그간 그러한 원칙이 훼손되는 시대를 경험해왔고 그에 대한 ‘노동의 만회’는 여전히 미흡하다. 다른 하나는 디지털 전환 등의 도전 속에서 노동과 일자리에 그다지 의존하지 않는 사회경제질서로의 비약이 가능한 상황에서, 그것들의 의미를 애써 찾아 배치하고 일자리와 미래가 함께 가는 정책적, 제도적 기획을 담을 필요가 있기 때문이다. 이런 식으로 새롭게 열려지는 시대에 노동의 위상을 민감하고도 적절히 잘 배치해야 한다. 특히 그 과정에서 사회경제적인 정의와 불평등의 해소야말로 가장 결정적인 정책과제다. 지난 3년여보다 더 과감하게 그러한 길로 매진해 가야 하며, 현재의 위기는 그렇게 사회적 주체들을 추동해 낼 수 있는 기회를 제공하고 있다고 볼 수 있다.

무엇보다 노동하는 사람들에게 보편적인 ‘산업적 시민권’을 최대한 부여하는 것이다. 주지하듯이 현재 노동자들의 산업적 시민권은 고용형태, 기업규모 등에 따라 차등적으로 부여되어 있는 상황이고 양극화의 늪에서 좀처럼 헤어나오지 못하고 있는 상황이다. 노동시장에서의 기회를 놓고 크게 1차시민(대기업, 공공부문의 정규직), 2차시민(중소기업 정규직, 전반적 비정규직, 노후가 불안한 퇴직자(임계장) 등), 그리고 아직 노동시장에 진입하지 않은 3차시민(취준생) 등이 노동시장 내부와 외부, 그리고 그 경계의 언저리에 포진해 있다.<sup>18)</sup>

17) 필자는 이에 대해 ‘포용적 디지털화’라고 명명한 바 있는 바(박명준 외, 2017), 그러한 식의 정책패러다임 전환의 문제의식은 향후 보다 구체적인 차원에서 유기적으로 마련되어야 할 것이다.

18) 대기업과 공기업 정규직을 선호하는 취준생들에게 중소기업과 비정규직은 자신들이 지양해야 할 선택지일 뿐 아니라, 이제는 부당한 특혜를 수여 받는다는 경계대상이 되어 버렸다. 최근 인천국제

모든 노동자들이 지금보다 고르게 상향된 산업시민권을 향유하는 것은 한국 사회에서 양극화 해소를 위해 또 한국형 좋은 일자리의 창출을 위해 절실한 과제이다. 최근 ‘전국민 고용보험’을 도입하겠다는 정부의 의지는 일하는 이들 모두에게 보편적 시민권을 보다 강하게 부여하겠다는 의미있는 시도이다. 산업적 시민권의 부여와 향유에 있어서 한국에 기업횡단적이고 사회중심적인 직업훈련의 기회가 결여되어 있다는 것은 매우 치명적인 문제이다. 그런데 앞으로의 노동시장은 활발한 이동성이 전제가 되어야 한다. 이때 적정숙련을 어떻게 형성시키고 공급하느냐도 중요하지만 숙련의 융합과 전환이 유기적이고 원활히 이루어지는 길을 잘 설계해야 한다. 이동성이 고용불안을 조장할 가능성을 적정숙련의 기회를 통해 해소해야 한다.

한편, 일터에서의 민주주의는 산업적 시민권 부여의 일차적인 영토이며, 안전과 사회통합의 기초가 마련되어야 한다는 것이다. 그 일환으로 노동자들의 보편적 협의권을 모든 일터에서 부여하는 방식을 모색할 필요가 있다. 이를 사업장 자치라고 칭할 수도 있으며, 이는 현실에서 노사협의회의 기능을 활성화하고 그것을 위해 필요하다면 제도적인 개혁을 도모할 필요가 있다. 나아가 현 정부에서 잠시 언급되었다가 사라진 노동회의소 등의 방안이 갖는 합리성을 염두에 두고, 일터 밖에서의 노동의 사회적 시민권 증진 방안에 대해서도 노력을 기울여야 한다.

#### 4. 전환기 일자리 정책의 확장적 기획

이러한 문제의식과 방향성 하에서, 향후 일자리 정책을 확장적으로 재구성해 가려는 노력이 필요하다. 한국판 뉴딜은 향후 포스트 코로나 한국의 사회경제체제를 설계해 감에 있어 분명 중요한 역할을 수행할 것이다. 이미 엄청난 정부 재정의 투입이 예견되어 있는 이 사업은 보다 크게 ‘사회적 의미’를 강화할 필요가 있다. 전술하였듯이 미국 뉴딜의 중요한 의미도 그것이 단지 정부의 재정투입을 통한 사회간접자본 확충과 일자리 기회의 증진이라고 하는 측면에서만 조망되어선 안 되고, 와그너법을 비롯한 노동권의 증진 기회를 함께 도모했다는 측면이 중요하다. 일종의 ‘경제거버넌스의 민주적 쇄신’을 함께 불러 넣었다는 데에서 그 굵직한 의미를 찾아야 한다.

그 중심에 일자리 개혁이 자리를 차지함은 자연스럽다. 일자리의 양적 증대를 넘어 총체적인 일자리 모델의 쇄신으로 나아갈 필요가 있다는 것이다. 일본의 아베정부가 2035년을 겨냥해 일하는 방식의 변화를 역설하고 1억 명 경제 총활약과 같은 비전을 제시했던 식으로 – 내용을 따라하자는 것이 아니라 개혁의 스케일 차원에서 – 일자리를 중심에 둔 경제의 새로운 방향 정립을 진지하게 모색해야 한다. 이는 앞서 언급한 로드릭이 강조하고 있는 포스트 코로나 시대의 ‘좋은 일자리 중심 모델(good jobs

---

공항공사 사태가 이를 극명히 드러냈다.

model)’의 실현과도 관련이 있다.

보편적으로 위기 앞에서 일자리들은 크게 네 가지 유형으로 나뉘며, 현재의 위기 상황하에서도 마찬가지다. 그것은 각각 (i) 계속 유지되는 일자리, (ii) 소멸의 위기 앞에 처해 있는 일자리, (iii) 막 상실된 일자리, 그리고 (iv) 새로이 창출되는 일자리 등이다. 각 유형별로 차별적이면서도 새로운 정책수단들을 도입하되, 그 안에 사회적 가치의 진작이라고 하는 새로운 규범적 기초를 담아낼 필요가 있다. 그것을 통해 현재 우리의 일터와 일의 조건이 포스트 코로나 시대에 어떠한 모습을 해 가도록 할 것인지, 그 과

<표 1> 코로나19 위기에 대한 대응 및 포스트 코로나 사회로의 이행을 위한 일자리 정책

대상 일자리	정책목표	정책영역, 정책행위자	코로나19 위기 시기 대응 의제	코로나19 위기 이후 사회 실제 의제
계속 유지되는 일자리	일하는 방식의 변화	인사관리 근로조건 관련 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>비대면, 재택근무 등 가능 방안, 부작용 완화 방안</li> <li>재직자 훈련 및 교육 강화 (단축/휴업/휴직 활용)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동뉴딜=일자리에 공공가치 강화</li> <li>공간과 시간의 유연성 증진 + 산업안전 강화</li> <li>디지털 중심 일자리들의 표준규범 정립</li> </ul>
상실 위기에 처한 일자리	일자리 지키기	노사관계 정부정책 지방정부 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용유지지원금</li> <li>근로시간 단축 + 고용유지</li> <li>고용유지협약</li> <li>지자체별 지원금(자영업 일자리 지원, 예: “해고 없는 전주”)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>독일의 조업단축제도 등을 염두에 둔 제도적 기제 강화</li> </ul>
막 상실된 일자리	실직자 보호 및 재취업 지원	고용정책 (중앙정부) 노사관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용안전망 강화(특고, 비정규직 생계비 지급)</li> <li>취약층 사회보험료 지원</li> <li>각종 사회적 연대기금 활용 취약층 지원(여성, 비정규직 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전국민고용보험제</li> <li>기본소득제</li> <li>조세 기반 고용안전망 시스템</li> <li>한국형 실업부조(국민취업지원 제도)</li> </ul>
새로 만들어진 일자리	지속가 능성 확보 +새로 운 규범 부여	산업정책 (중앙정부 +기업들)	<ul style="list-style-type: none"> <li>이른바 ‘한국형 뉴딜’(디지털 인프라/비대면 산업 육성/SOC 디지털화)</li> <li>신청년고용</li> <li>정부 직접일자리사업</li> <li>대기업 간 및 대중소기업 간 전략적 파트너십 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>구조조정 매개 산업구조 전환</li> <li>그린뉴딜(기후변화 친화적 산업구조 개편)</li> <li>산업4.0(디지털화)</li> <li>리쇼어링(Return)</li> <li>공공 사회서비스 질적 양적 강화</li> </ul>

자료 : 박명준(2020a)

정과 결과 모두를 포함한 총체적 시각을 취해야 한다. 이에 대한 자세한 내용은 아래의 표1과 같이 정리될 수 있다. 그 중에서도 특히 일자리의 소멸과 상실, 그리고 창출 모두가 위기와 위기대응의 변증법적 작용을 통해 사회전반에 걸쳐 매우 역동적으로 이루어질 전망이기에, 그러한 특수성에 대해서 염두에 두고 그 가운데에서 ‘전환의 닷’에 빠지는 이들이 생기지 않도록 보다 세심한 정책적 고려를 해야 할 필요가 있다.

이미 한국판 뉴딜을 통해 적어도 일자리 창출과 일하는 방식의 변화 그리고 실업자들에 대한 지원과 보호 방안 등의 방향성이 잡혔다고 볼 수 있다. 디지털산업과 그린산업을 촉진하는 정책은 새로운 기술적 기반 위에서 산업질서를 재편해 가는 의미를 지니고, 그것은 자연스럽게 일자리 창출의 기회를 만들어 낼 것이다. 다만 이때 일하는 방식의 변화를 염두에 둔 새롭게 신기술 조응적인 일자리 모델이 고안되어야 할 것이다. 나아가 이러한 일자리 창출과 일하는 방식의 변화 추진은 반드시 그 뒷면에 단기적이든 장기적이든 상실자들을 동반하게 된다. 그러하기에 일자리 지키기 위한 노력과 일자리 안전망의 강화가 획기적으로 요구되는 것이다. 한국판 뉴딜에서도 이 부분을 다루고 있다. 이때 문제는 양자간, 즉 창출과 변화의 흐름들과 수호와 보호의 흐름들 간의 유기적 구축에 있다.

그러나 한국판 뉴딜 정책은 ‘강화된 사회적 가치에 기초한 정교함’이 그것을 통해 구축하려는 새로운 일자리 모델의 상에 있어서든, 산업전환과 노동시장 전환의 과정에 있어서든 아직 충분히 담겨져 있지 못하다. 그러한 전환이 유기적이고 최대한 부드럽게 이루어지기 위해서는 비단 정부와 기업 그리고 노동자 개인만이 아니라 노동조합이나 산업협회 등 중간조직들의 역할이 활성화되는 것도 필요하다. 또 지자체가 가지고 있는 숨은 역량들이 적극적으로 강조되고 육성될 필요도 있다. 이러한 차원에서 한국판 뉴딜의 과정과 결과 두 측면 모두에서의 사회적 측면(social dimension)에 대한 인식의 심화가 요구된다. 시장의 한계를 행위자들 내지 대표자들의 숙의를 통해 극복해 내면서, 노동시장과 일자리 질서의 체질을 개선해 나가려는 노력으로 이어져야 한다. 이는 일회성 이벤트가 아니라 계속 이어지며 새롭게 시스템화해야 한다는 전략적 사고가 요구된다.

이를 위해 일자리 거버넌스의 개혁은 불가피하다. 그 일환으로 특히 업종과 지역 중심의 자율거버넌스 기제를 활성화하는 전략이 요구된다. 우리는 노동이나 일자리와 관련한 수많은 제도들이 기업단위로 이루어지도록 되어 있고 중앙정부가 지원하는 방식을 취하고 있다. 문제는 이러한 질서가 양극화 내지 이중구조화를 초래해 결국 사회통합을 저해하는 쪽으로 귀결되었다는 점이다. 산업과 일자리에 있어서 또 노동정책의 구상과 집행에 있어서 업종과 지역 등 중위수준(meso-level)의 기제들이 활성화되어 역할을 하도록 추진해 갈 필요가 있다. 이번 위기에서 일부 지자체들이 지역산업을 중심으로 일자리 지키기와 안전망 강화에 노력을 하는 맹아적 실천들은 고무적이다. 향후

이런 계기를 매개로 더욱 시스템화하고 강화해 가야 할 것이다.

그 일환으로 포스트 코로나 시대 새로운 일자리 모델의 ‘새로운 표준’에 대한 상을 정립할 필요가 있고 그것을 향한 전환 과정에 있어서도 원칙을 마련할 필요가 있다. 그것은 대체로 지난 코로나19 위기 직전까지 디지털 전환을 염두에 두고 전 세계적으로 고민을 해 온 새로운 일자리 모델의 한국버전의 구축을 의미한다. 그 대표적인 것은 독일의 ‘4.0시대의 방식으로 노동하기(Arbeiten 4.0)’와 같은 것이다.<sup>19)</sup> 한국식의 ‘4.0시대식으로 노동하기’에 대한 새로운 원리를 정립할 필요가 있고, 이는 단지 디지털 전환을 넘어서 디지털-그린-안전망을 모두 포괄하는 한국판 뉴딜의 기회에 맞추어 주체적이고 폭넓게 논의되고 모색될 필요가 있다.

이를 고민함에 있어 필자는 문재인 정부하에서 2019년에 강조되고 실험되기 시작한 이른바 ‘상생형 지역일자리 모델’의 시도는 여러 가지 우려도 낳고 있지만, 일단 긍정적 맹아도 담지하고 있다고 판단된다. 이른바 광주형 일자리에서 시작된 상생형 일자리는 신규투자 유치를 도모한다는 취지하에서 일자리 모델의 지역단위의 새로운 형태, 기존의 정규직도 또 비정규직도 아닌, 연대와 혁신을 중심에 둔 새로운 일자리 모델의 구현을 의미했다. 상생형 일자리 사업 자체가 울들어 코로나19 위기 상황하에서 활기를 띠지 못하고 있으나, 그 원리들을 한국판 뉴딜에서의 새로운 일자리 정책과 일자리 모델과 연계지어 구체화해 나갈 가능성이 있다. 그 일환으로 새로운 일자리 모델의 과감한 기획을 도모하면서, 지역단위 사회서비스 강화와 일자리 창출의 기회를 확대하는 노력이 필요하다 (박명준·이승호, 2020).

동시에 산업혁신과 그에 결부된 인적경쟁력 강화를 통한 일자리의 유지와 전환을 동시에 모색해야 한다. 그것은 일하는 방식에 있어서 물리적 비대면화와 사회적 탈개인화의 결합까지 포함되어야 한다. 나아가 친환경이 보조적 장식물이 아니라 사회경제 시스템의 중추적 가치에 놓이게 기후위기에 대한 보다 발본적 대응도 있어야 한다. 그 속에서 개발주의, 토건주의적 시각을 극복하려는 시도가 필요하다. 그러한 가치 내에서 산업정책을 설계하면서 일자리 질서를 새롭게 구상하고 그것을 일자리 거버넌스 체계 내에 담아내야 한다. 이는 자연스럽게 업종별 산업-고용 거버넌스의 획기적인 강화를 요구할 것이다.

이는 자연스럽게 기존의 사회적 대화체제의 확장적 개혁로 이어질 수 있다. 보다 유연하고 수요에 부응하게 대화체제를 설계할 필요가 있다. 특히 경사노위가 갖는 대통령 자문기구로서의 기능의 한계를 극복해야 한다. 보다 능동적으로 사회적 대화를 기

---

19) 한국에서 노동4.0이라고 번역되어 온 *Arbeiten4.0*은 *Arbeit*라는 명사가 아니라 *Arbeiten*이라고 하는 동사를 쓰고 있으며 그 뒤에 4.0은 하나의 부사어적 뉘앙스를 갖는다고 볼 수 있다. 이는 노동 4.0이라고 하는 하나의 새로운 형태의 견고한 일자리 모델을 이야기한다기 보다 4.0식으로 내지 4.0시대에 맞게 노동하기라고 하는 의미를 갖는다고 의역할 수 있다. 한국어 노동4.0에서는 이러한 부드러운 의미가 사장된 느낌이다.

확하고 촉진해 갈 수 있는 전문적인 역량을 갖춘 이들이 공적 자원을 활용해 사회적 대화에 역할을 하도록 만들어 내야 하고, 그것을 위해 사회적 대화체제 전체를 염두에 둔 새로운 거버넌스 기제를 도입할 필요가 있다. 경사노위 뿐 아니라 한국 사회는 이미 다양한 사회적 대화체들이 국지적으로 형성되고 작동하고 있다.

## V. 한국의 새로운 사회경제체제를 향한 신사회협약의 모색

코로나19 이후 도래한 새로운 일상을 ‘뉴 노멀(new-normal)’이라고 칭하곤 한다. ‘뉴 노멀’은 고정적이고 결정론적으로 형성되지 않는다. 오히려 지금은 뉴 노멀을 향한 새로운 행위공간이 열린 상태라고 보아야 한다. 자연스럽게 ‘뉴 노멀’의 질서를 향한 역동적 헤게모니전이 전개될 것인바, 이를 ‘뉴-노멀라이제이션(new-normalization)’이라고 칭하는 게 타당하다. 이러한 과정을 거치면서 가히 제3레짐이라고 부를 정도의 새로운 사회경제체제를 맞이한다고 할 때, 당장은 계속해서 ‘이윤중심성’과 ‘공공성중심성’의 대결구도가 이어질 것으로 보여진다. 그 과정에서 분명 ‘공공성의 사회적 공간’의 변동이 이루어질 것인바, 한편에서는 확장의 기회를 제공하고 다른 한편에서는 축소의 여지를 만들기도 할 것이다. 이는 ‘전환의 갈등’의 사회적 표출을 예고한다.<sup>20)</sup>

공공성의 확장은 자연스럽게 시장에 대한 국가개입의 정치적 기회구조(political opportunity structure)의 확대를 동반한다. 그러나 공공성은 국가가 독점할 수 없다. 그것은 자칫 국가주의 내지 관료중심주의를 강화시킬 여지가 있다. 말하자면 제3레짐을 기획하면서 제1레짐으로의 회귀경향이 나타날 수도 있다. 따라서 공공적이면서도 관료 집중적이지 않은 질서의 기획이 필요하다. 그것을 위해선 반드시 공공성의 중요한 요소의 하나인 민주주의가 함께 확대·강화되어야 한다.

코로나19 위기가 전 세계적인 사회경제체제 전환의 모멘텀으로 작용하려는 가운데, 한국의 현 집권세력은 중간평가라고 볼 수 있는 2020년 4월 총선에서 압승을 거두었다. 여러 요인들 중에서도 K방역의 성공이 가장 결정적으로 작용한 것으로 해석된다. 이제 현 집권세력은 국회에서까지 우호적인 조건을 맞이하게 되었고, 3년여의 시행착오까지 겪으면서, 사회경제체제의 본격적인 전환을 도모할 수 있는 조건을 더욱 더 강하게 확보하고 있다. 이러한 기로의 상황에서 새로운 시대를 어떻게 열어갈 것인지, 어떠한 새로운 사회계약의 비전을 수립하고 질적으로 새로운 사회경제체제의 구축으로 나아갈지는 향후 한국의 국운을 결정할 중차대한 선택이라고 볼 수 있다.

20) 대표적으로 최근 발생한 의사들의 휴진투쟁의 경우 이러한 양상을 극명하게 보여준다. 이는 제2레짐에서 기득권화된 이들이 제3레짐으로의 전환에 맞서 저항하는 현상의 대표적 사례다.

현재 집권당의 지도부가 바뀌고 총선 패배 이후 제1야당의 지도부 및 당명이 바뀌 이후로 새롭게 강조되고 있는 ‘협치’의 가능성과 관련하여 그 과정에서 새로운 사회경제질서를 향한 비전이 정립될 가능성이 없지 않다. 제1야당이 만일 극우세력과의 단절을 적극적으로 도모하면서 기본소득 등을 강조하는 좌클릭 정치를 일관되고 진지하게 모색한다면, 현 집권세력과의 교집합을 형성해 낼 여지가 있다. 그러한 속에서 민생과 경제의 중추적인 가치들과 방법론들에 대해 명시적·암묵적으로 합의를 볼 수도 있으며, 그것은 자연스럽게 정치적으로 표출될 수도 있다. 그것을 위한 별도의 정치적 이벤트의 유무와 무관하게, 그러한 움직임은 자연스럽게 하나의 사회경제체제의 전환을 위한 사회계약의 성립을 의미할 수도 있다.

그런데 만일 현재의 집권세력이 정말로 새로운 사회경제체제를 향한 과감한 전환의 노력을 기울이는 것에 주저한다면, 그러한 사회계약은 새롭지도, 시대선도적이지도 못할 수 있다. 따라서 단지 여야 간의 합의나 협치를 한다고 그것이 시대전환을 위한 새로운 사회계약의 필요충분조건을 갖춘 것이라고 해석할 수 없다. 따라서 향후 우리가 어떤 새로운 사회경제체제를 추구하는가, 무엇을 어떻게 왜 그런 식으로 바꾸어 가야 하는지에 대한 진지한 성찰과 대안 모색이 먼저 되어야 한다. 상대적으로 정치적 필요에 의해 제1야당이 발빠르게 변신을 하고 있는 것과 달리 현 집권세력의 움직임은 총선 승리 이후 절박함이 약해서인지 참신함이 떨어져 보이는 게 사실이다.<sup>21)</sup>

향후 2022년 대선 전까지 약 1년반의 시간은 현재의 전환의 ‘결정적 기로’의 상황에서 그야말로 더욱 더 중차대한 시간이 될 것이다. 2022년 대선은 새로운 대한민국 제3레짐의 성격을 놓고 커다란 정책대결이 펼쳐질 것이고 그 결과에 따라 우리가 새로운 시대에 어떻게 안착해 들어갈지가 결정될 것이다. 지금은 그러한 갈림길의 굵직한 선택이 부지불식간에 또 명시적으로 이루어져 가는 때이며, 2021년 지자체장 보궐선거와 2022년 대통령 선거 및 지자체장 선거를 준비하는 가운데 새로운 포스트 코로나 한국의 사회경제체제 비전과 요소들이 더욱 더 격렬하게 경합을 벌일 것으로 예상된다.

정치권에서의 합의와 협치의 노력 못지않게 사회세력들 간의, 혹은 국가와 사회 간의 합의 노력도 중요하다. 지난 ‘7.28 노사정 합의’ 과정에서 우리는 민주노총이라고 하는 중요한 사회경제적 행위자가 국가에 대한 신뢰에 있어서나 새로운 시대를 열어가는 정책적, 정치적 역량에 있어서나 여진히 미흡하다는 사실을 확인했다. 물론 원포인트 사회적 대화라는 시도가 사실 매우 즉자적이었고, 새로운 사회경제체제에 대한 그랜드 비전(**grand vision**)을 무르익은 폭넓은 개혁방안들을 함께 담지하지 못하고 있던 것이 사실이며, 이익단체들을 이끌어 가는 정부의 리더십에 있어서도 충분치 못한 측면도 있었다.

---

21) 대표적으로 최근 통신비 2만 원 지원 등의 정책은 그 취지의 선의에도 불구하고 ‘생똥맛다’는 비판에 크게 직면해 있다.

이번 7.28 합의 과정에서도 드러났듯이 우리 사회는 합의와 소통, 그리고 공정의 정  
치에 대한 열망과 관심이 크다. 제1레짐의 형성이 5.16 쿠데타와 1965년 한일조약을  
통해, 제2레짐의 형성이 1987년 6.29 선언과 98년 IMF와의 양해각서를 통해 형성되었  
다면, 제3레짐은 현재 한국사회를 구성하는 보다 광범위한 사회세력들 간의 활발한 소  
통과 새로운 사회경제체제에 대한 비전공유를 통해 이루어지는 것이 필요하다. 우리의  
성숙한 시민사회역량, 공동체역량, 시장역량, 그리고 국가역량을 결집해 나가려는 노력  
이 필요하다. 새로운 체제를 이루는 것은 새로운 정책들이고, 그러한 새로운 정책들을  
물질화시키는 것은 새로운 정치가 기획되어야 가능하다.

사회적 합의라고 했을 때, 노사정 합의의 형태에만 집착할 필요가 없다.<sup>22)</sup> 디지털 스  
마트 시대를 반영하여 그것이 어떠한 형태가 되고 거기에 누가 참여하여 어떠한 방식  
이 될지는 보다 깊은 고민과 노력을 통해 찾아질 것이다. 특히 의사휴진사태나 인천공  
항공항사태 등에서 엿보이듯이, 공공성의 강화와 양극화 해소의 과정에서 공정성의 문  
제가 나타날 수 있다. 이는 새로운 사회경제체제에 대한 폭넓은 합의와 입체적인 상을  
공유하지 않은 상태에서 부분적인 정책수단을 도입하는 것이 갈등을 심하게 유발할 수  
있다는 것을 보여준다. 노동과 자본을 불문하고, 제2레짐에서의 일정한 기득권자들이  
제3레짐으로의 전환이 자신들의 기득권을 침해한다고 생각되면 저항을 표출할 가능성  
이 크다.

분명 사회는 공공성의 또 다른 중요한 주체이다. 이번 코로나19 위기에서도 깨어 있  
는 시민들, 까칠하지만 공공의식이 높은 시민들, 그리고 헌신적인 시민들의 역할이 컸  
다. 향후 확장된 공공성에 기반한 사회질서의 구축 과정에서 새로운 사회통합전략이  
필요하다. 일방적 국가주의를 경계해야 하나, 그것이 사회적 방종과 국가에 대한 불신  
조장으로 나아가서는 안 될 것이다. 특히 코로나19 위기는 일부 종교나 사학 등의 형태  
를 취하고 있는 한국의 숨은 기득권자들의 국가에 대한 저항을 불러일으키고 있기에,  
그들을 민주적 리더십을 통해 어떻게 잘 다룰지는 체제전환의 과정에서 중요하게 염두  
에 두며 풀어나갈 숙제가 아닐 수 없다.

전환의 과제를 잘 감당해 가기 위해서는 다양한 사회적 주체들이 공공성 확장 및 민  
주주의의 심화를 동반하는 제3레짐의 비전을 공유하며 새로운 정치연합을 형성하고 강  
화해 가려는 노력이 필요하다. 공공부문의 확대만이 아니라, 그것을 넘어서 사회 자체  
의 역량강화를 통한 사회전반의 체질개선 도모도 필요하다. 노동진영과 시민사회가 국  
가를 더욱 더 추동하고 부추겨야 하며 사회혁신(=연대와 신뢰의 확장)의 관점에서 이  
를 추동해 가야 한다. 그것이 제대로 되려면 깊은 수준의 담론전략이 요구되고, 그것을  
뒷받침할 새로운 싱크탱크들의 활성화가 필요하다. 이 모든 것들을 위한 새로운 사회  
적 투자가 있어야 할 것이다.

---

22) 오히려 기존의 노사정 합의는 제2레짐 시절을 상기시키는 이벤트로 비추어진다.

## 참고문헌

- 김도균(2012), 「국가의 저축동원과 발전주의 복지체제의 형성」, 『한국사회정책』 19(1), pp.163-198.
- 김현우(2014), 『정의로운 전환: 21세기 노동해방과 녹색전환을 위한 적록동맹 프로젝트』, 나뭇잎스.
- 김호균(2018), 『독일의 사회적 시장 경제』, 독일유럽연구총서 4, 청목출판사.
- 노중기(2020), 『노동체제 변동과 한국 국가의 노동정책(2003-2018)』, 후마니타스.
- 박명준·장지연·정민주(2017), 『고용노동정책 패러다임의 변화에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 박명준(2020a), 「코로나 위기와 공공성의 사회적 공간의 확장」, 『노동리뷰』 7월호, 한국노동연구원, pp.7-21.
- \_\_\_\_\_ (2020b). 「‘포스트 코로나 사회’를 향한 사회적 대화: 원론, 현실, 과제, 계산」, 『사회적 대화』 2020년 여름호, 경제사회노동위원회, pp.61-82.
- 박명준·이승호(2020), 「양극화 해소를 위한 새로운 일자리 모델의 기획: 사회서비스 확대를 동반한 지역기반 일자리 창출」, 『노동N이슈』 2020년 06호(온라인), 한국노총 중앙연구원.
- 신원철(2020), 「베버리지의 ‘노동시장 기획’에 대한 검토」, 『경제와 사회』 제126호, pp.562-599.
- 신정완(2010), 「스웨덴 연대임금정책의 정착과정과 한국에서 노동자 연대 강화의 길」, 『시민과 세계』 18, pp.59-74.
- 이 설(2020), 「코로나19 확산에 따른 미국 경기 부양책(실업)」, 코트라 해외시장뉴스. <http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/8/globalBbsDataView.do?setIdx=246&dataIdx=181247>, 2020.09.15. 접속.
- 장홍근 외(2016), 『대안적 노동체제의 탐색: 1987년 이후 30년, 한국 노동체제의 구조와 동학』, 한국노동연구원.
- 정일준(2013), 「대만과 한국의 발전국가로의 전환 비교연구: 1950년대 미국의 아시아 냉전전략을 중심으로」, 『사회와 역사』 제100권, pp.447-484.
- Birnbaum, M. & K. Adam(2020), “Europa seeks to limit coronavirus crisis with unprecedented offers to pay private-sector salaries,” In: *the Washington Post (WP)*, Retrieved from: <https://www.washingtonpost.com/world/europe/europe-se>

- eks-to-limit-coronavirus-crisis-with-unprecedented-offers-to-pay-private-sector-salaries/2020/03/24/1f099a5a-6abe-11ea-b199-3a9799c54512\_story.html. 2020.09.15. 접속.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2020), *Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken*, Retrieved from: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile). 2020.09.15. 접속.
- Crouch, Colin(2011), *The Strange Non-death of Neo-liberalism*, Polity Press.
- Department of the Treasury (USDT) (2020a), *The Cares Act Works for All Americans*, Retrieved from: <https://home.treasury.gov/policy-issues/cares>. 2020.09.15. 접속.
- \_\_\_\_\_ (2020b), *PAYCHECK PROTECTION PROGRAM(PPP) INFORMATION SHEET: BORROWERS*, In: U.S. Department of the Treasury, 31.03.2020. Retrieved from: <https://home.treasury.gov/system/files/136/PPP-Fact-Sheet.pdf>. 2020.09.15. 접속.
- Der Tagesspiegel(2020), *Wirtschaftseinbruch wie bei Finanzkrise zu erwarten*, 22.03.2020. Retrieved from: <https://www.tagesspiegel.de/politik/bund-rechnet-mit-steuerminus-von-33-milliarden-euro-wirtschaftseinbruch-wie-bei-finanzkrise-zu-erwarten/25669992.html> 2020.09.15. 접속.
- Esping-Andersen, G.(1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, UK: Polity Press.
- Marshall, T. H.(1964), *Class, citizenship, and social development: Essays*, Garden City, N.Y: Doubleday.
- O'Donnell, G. A. & P. C. Schmitter(1986), *Transitions from authoritarian rule*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- OECD(2020), *Social economy and the COVID-19 crisis: current and future roles*, 30.07.2020, pp.1-25, Retrieved from: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/government-support-and-the-covid-19-pandemic-cb8ca170/>.2020.09.15. 접속.
- Internal Revenue Service (IRS) (2020), *Coronavirus Tax Relief and Economic Impact Payments*. Retrieved from: <https://www.irs.gov/coronavirus-tax-relief-and-economic-impact-payments>. 2020.09.15. 접속.
- Promberger, Markus(2020), “Wo ist die Chance in der Krise? Das Corona-Virus und der wirtschaftliche Strukturwandel,” In: *IAB-Forum* 04.05.2020. Retrieved from: <https://www.iab-forum.de/wo-ist-die-chance-in-der-krise-das-corona-virus-u>

- nd-der-wirtschaftliche-strukturwandel/, 2020.09.15. 접속.
- Rodrik, Dani(2020), “Will Covid-19 Remake the World?,” In: *New Approaches to Economic Challenges*, OECD. Retrieved from: <https://www.oecd.org/naec/exit-strategies-and-lessons-from-covid-19/>. 2020.09.15. 접속.
- Streeck, W. & K. Thelen(2005), “Introduction: institutional change in advanced political economies,” In W. Streeck, & K. Thelen(eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, pp.1-39.
- Streeck, W. & P. Schmitter(1985), “Community, Market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order,” *European Sociological Review* 1(2), pp.119-138.
- U.S. Department of the Labor (DOL) (2020), *U.S. DEPARTMENT OF LABOR ANNOUNCES NEW CARES ACT GUIDANCE ON UNEMPLOYMENT INSURANCE FOR STATES IN RESPONSE TO COVID-19 CRISIS*. Retrieved from <https://www.dol.gov/newsroom/releases/eta/eta20200402-0>. 2020.09.15. 접속.
- Wolter, Marc Ingo, Helmrich, Robert, Schneemann, Christian, Weber, Enzo, Zika, Gerd(2020), “Auswirkungen des Corona-Konjunkturprogramms auf Wirtschaft und Erwerbstätigkeit,” In: *IAB-Discussion Paper*, 18/2020, Nürnberg, Retrieved from: <https://www.iab.de/183/section.aspx/Publikation/K200610BWB/>. 2020.09.15. 접속.

