이슈페이퍼 2021-04

KCTULI

코로나 1년, 고용·실업대책 실적 분석

이창근 민주노동연구원 연구위원

2021. 04. 01

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉 ····· i

1. 서론 ····· 1

2. 주요 고용·실업대책 실적
   1) 재직자 고용유지대책 ····· 2
   2) 실업대책 ····· 7

3. 실적 평가 및 시사점
   1) 평가 ····· 10
   2) 시사점 ····· 13

요약

□ 문재인 정부가 코로나19 대응을 위해 지난 1년여 동안 재직자 고용유지, 실직·소득감소 지원 등 주요 고용·실업 대책에 집행한 지원금은 총 4.7조 원인데, 이는 기업지원 실적(91.2조 원)의 5.2%에 불과하며, 양자 간 차이는 거의 20배에 달함

[표 1] 코로나19 대응 기업지원 및 고용·실업대책 실적 종합

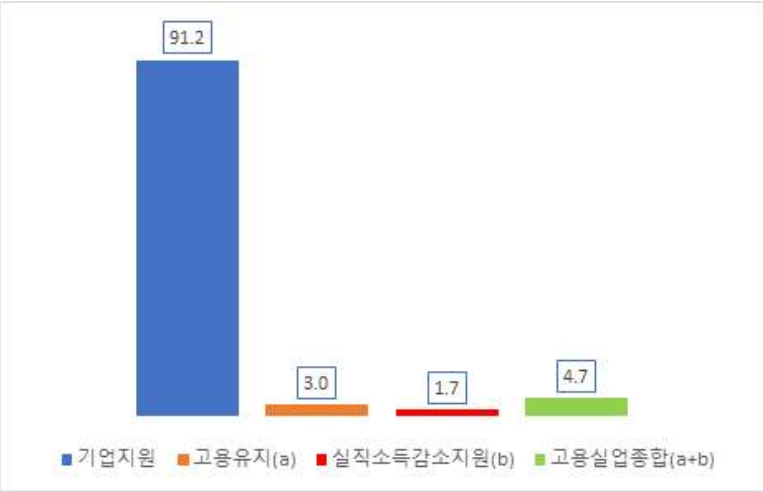
(단위 : 원, 명, %)

구분		집행 실적			
		지원 금액		지원 노동자 수	
			GDP대비 비중		임금노동자대비 비중
고용·실업대책	재직자 고용유지*	2조 9,794억	0.15	81.7만	4.0
	실직·소득감소지원	1조 7,363억	0.1	108.8만	5.3
	소계	4조 7,157억	0.2	190.5만	9.3
(고용 비연계) 기업금융지원		91.2조	4.0	·	

* 고용유지지원금, 특별고용지원업종, 고용 연계 기업금융지원(기간산업안정기금) 실적 합계

[그림 1] 기업지원-고용·실업대책 실적 비교

(단위 : 조원)



○ 2021년 1월 말 기준으로 고용유지(노력)과 연계된 지원 프로그램(기간산업안정기금)을 제외한 고용 비연계 기업금융지원 실적은 91.2조 원에 달함

[표 2] 코로나19 대응 기업지원 프로그램 실적(단위 : 원, %)(2021년 1월 말 기준)

	세부 내용	조성규모(A)	지원실적(B)	집행률(B/A)
고용 비연계 기업지원	소상공인 긴급 경영자금	43.7조	34.5조	78.9%
	중소·중견기업 자금지원	37.8조	34.4조	91.0%
	금융시장 안정화 프로그램	73.5조	22.3조	30.3%
	소계	155.0조	91.2조	58.8%
고용 연계 기업지원	기간산업안정기금	40.0조	0.6조	1.4%
합계		195조	91.8조	47.1%

자료 : 금융위원회 보도자료(2020.9.8., 2021.1.12.), 관계부처 합동(2020, 4.22.) 등 정부 발표 자료 활용 필자 분석

□ 코로나19 대응 주요 「고용·실업 대책」에 사용한 지원금 총액(4.7조 원)은 2020년 GDP(1,924조 4,529억 원) 대비 0.2%에 불과한 반면, 기업금융지원에 사용한 금액(91.2조 원)은 GDP 대비 4%에 달함

[그림 2] 기업지원-고용·실업대책 실적 GDP 대비 비중

(단위 : %)

□ 코로나19 대응 주요 고용유지 및 실업대책 실적을 모두 합해도 지원 노동자 수는 190만 5천여 명으로, 전체 임금노동자 대비 9.3%에 불과

○ 재직자 고용유지 대책을 통해 지원받은 노동자 수는 전체 임금노동자 대비 4.0%이며, 가

장 대표적인 고용유지대책인 고용유지지원금 활용률은 3.8%에 불과

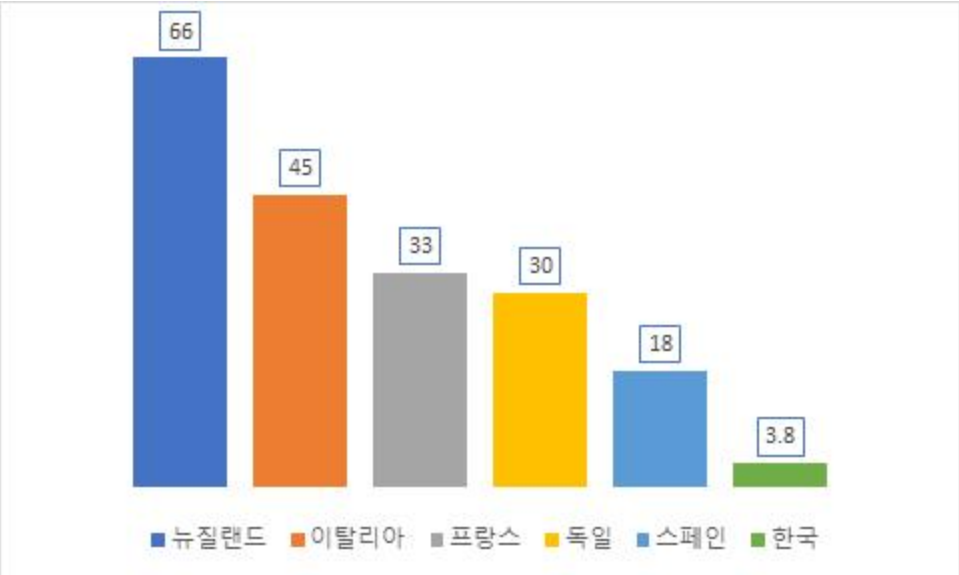
○ 실직 및 소득감소 지원대책을 통해 지원받은 노동자 수(108.8만 명)는 전체 임금노동자 대비 5.3%이며, 가장 대표적인 실업대책인 긴급고용안정지원금 전체 수급자 수는 영세자영업자까지 포함하면 174.6만 명으로 '고용보험 밖 사각지대 취업자'(1,383만 명, 2019년 8월 기준)의 12.6%

□ 지난 1년여 동안 문재인 정부는 고용·실업 대책보다는 기업(금융)지원 중심으로 코로나19 위기에 대응했으며, 특히 고용유지지원금 활용률이 전체 임금노동자 대비 3.8%에 불과할 정도로 매우 저조함

○ 고용유지지원금 제도 활용률(3.8%)은 뉴질랜드(66%), 프랑스(33%), 이탈리아(45%), 독일(30%), 스페인(18%) 등 다른 OECD 회원국과 비교하면 매우 낮은 수준

[그림 3] 주요 OECD 회원국 전체 임금노동자 대비 고용유지지원금 활용률

(단위 : %)



○ 황선웅(2021)에 따르면, 경제성장률(2019년 4분기 대비 2020년 2분기) 대비 취업자 증감률(고용탄력성)이 36개 OECD 회원국 중 9번째로 높았는데, 이는 문재인 정부 고용유지대책이 그만큼 미흡했음을 의미함

□ 코로나19 대응 고용·실업대책은 일회적·임시방편적 조치가 대부분이고, 포스트 코로나 시대를 대비하는 한국사회 구조 개혁 대안과 연결시키는 데 미흡했음

○ 특수고용노동자 고용보험 적용 등 미흡하나마 일부 제도개선이 이뤄졌지만, 유급돌봄휴가·유급병가·상병수당 도입, 간접고용노동자 고용보장을 위한 원청 사용자 책임 제도화와 고용유지지원금제도 개선, 제대로 된 실업부조 도입과 실업급여 제도개선 등 상당수 구조개혁 과제는 제자리걸음

□ 코로나19 위기 장기화에 대응하고, '고용 없는 위기극복'을 예방하기 위해서는 지금이라도 기업금융지원 중심에서 고용·실업대책 중심으로 위기 대응 패러다임을 전면 전환해야 함

○ 특히 비정규직·임시일용직·여성노동자 등 위기에 취약한 노동자의 고용유지제도 활용률을 높이기 위한 구조적인 제도개선*이 필요하며, 고용보험 밖 사각지대 노동자 생계지원을 위한 재난시기 긴급실업수당 제도 도입 등이 시급함

* 원청 고용유지조치에 간접고용노동자 포함 의무화, 고용유지지원금 노동자 직접신청 제도 도입, 간접고용 사업체 포함 특별고용지원업종 지정, 기간산업안정기금 사용 기업 고용유지대상에 간접고용노동자 포함, '5인 미만 사업장 등 소상공인 대상 미국식 급여보호프로그램' 도입 등

1. 서론

□ 본 보고서는 코로나19 팬데믹 1년에 즈음하여, 지난 1년간 문재인 정부가 추진한 고용·실업 대책 실적을 살펴보고, 정책적 시사점을 모색

○ 코로나19 대응을 위한 고용·실업 대책은 상당히 다양하게 시행됐지만, 자료 취합의 한계로 인해 △ 재직자 고용유지대책 △ 실업 및 소득감소 지원대책 분야의 주요 사업을 중심으로 살펴봄

- 예를 들어, 일자리 예산 중 상당히 큰 비중을 차지하는 직접일자리 창출 사업 실적 등은 정보의 한계로 다루지 못함

○ 재직자 고용유지를 위한 주요 사업으로는 △ 고용유지지원금 확대 개편 △ 고용유지(노력) 연계 기업지원 프로그램 △ 특별고용지원업종 지정 등을 중심으로 살펴봄

○ 실업 및 소득감소 지원대책은 1인 자영업자, 소상공인, 특수고용노동자·프리랜서, 무급휴직자, 방문·돌봄서비스 종사자, 법인택시 기사 등 매우 다양한 취약계층 대상 사업이 시행됐지만, 자료의 한계로 인해 모든 사업을 다루지 못하고, 실적 확인이 가능한 대표적 사업인 △ 긴급고용안정지원금 △ 가족돌봄휴가비용 지원 △ 방문·돌봄 종사자 생계지원 △ 법인 택시기사 소득안정자금 등을 중심으로만 살펴봄

○ 실업급여와 같이 코로나19 대응 과정에서 특별히 제도 운영상 변화가 없었던 대책은 분석 대상에서 제외함

□ 한편 집행 실적 산정 기준은 사업에 따라 다소 차이가 있는데, 재직자 고용유지 대책은 2020년 12월 또는 2021년 1월 기준이며, 실업 및 소득감소 지원대책 관련 사업은 가족돌봄휴가비용 지원 실적(2020년 12월 말 기준)을 제외하고는 2021년 3월 기준임

○ 실적에 대한 자료는 기획재정부, 고용노동부, 금융위원회 등 관련 정부 부처 회의 자료, 보도(참고)자료 등을 주로 활용함

○ 실적 산정을 위한 기준 시점이 다소 차이가 있고 고용·실업 관련 모든 대책을 포괄하고 있지 않기 때문에, 본 보고서 분석 결과는 문재인 정부의 코로나19 대응 기조와 흐름을 가늠하는 정도로 이해할 필요가 있음

2. 주요 고용·실업대책 실적

1) 재직자 고용유지대책

(1) 개괄

□ 문재인 정부가 코로나19 대응 재직자 고용유지를 위해 집행한 지원 금액은 고용유지지원금, 고용유지 연계 기업지원(기간산업안정기금)[1], 특별고용지원업종 지원 등 총 3조 원가량이며, 지원 노동자 수는 81.7만 명

[표 3] 재직자 고용유지 대책 집행 실적

(단위 : 원, 명)

사업 구분	집행 실적	
	지원 금액	지원 노동자 수
고용유지지원금[1]	2조 2,779억	773,086
고용유지 연계 기업지원(기간산업안정기금)[2]	5,714억	13,356[3]
특별고용지원업종[4]	1,301억	30,566
합계	2조 9,794억	817,008

주1) : 2020년 12월말 기준
2) : 2021년 1월말 기준
3) : 지원 시점 기준 노동자 수
4) : 2021년 1월말 기준, 사업주 직업훈련 지원 등 고용유지지원금을 제외한 특별고용지원업종 추가 지원 금액 및 지원 노동자 수
자료 : 고용노동부, 금융위원회, 고용정책심의회 등 관련 정부 부처 자료, 언론 기사[2] 바탕으로 필자가 분석

○ 재직자 고용유지를 위해 사용한 지원금 총액은 2020년 GDP(1,924조 4,529억 원)* 대비 0.15%에 불과

* 한국은행, 국민계정(2020)

1) 문재인 정부는 기업금융지원을 고용유지와 연계하겠다고 공언했지만, 관련한 제도적·행정적 조치가 취해진 프로그램은 기간산업안정기금이 유일함. 한국산업은행법을 개정하여, 자금지원 조건에 '일정 수준으로 고용을 유지하기 위하여 근로자와 경영자가 함께 노력할 것'이라는 조항을 포함하여, 2020년 5월 1일 기준 노동자 수의 최소 90% 이상을 기금지원 개시일로부터 6개월간 유지하도록 함. 간접고용 노동자와 관련해서는, "협력업체와의 상생협력을 위한 노력사항을 기업이 자율적으로 자사 홈페이지에 공개"하도록 권고함.
2) 매일경제(2021), "정부 코로나 금융지원 1년...200조 쌓아놓고 절반만 써", 3월 18일.

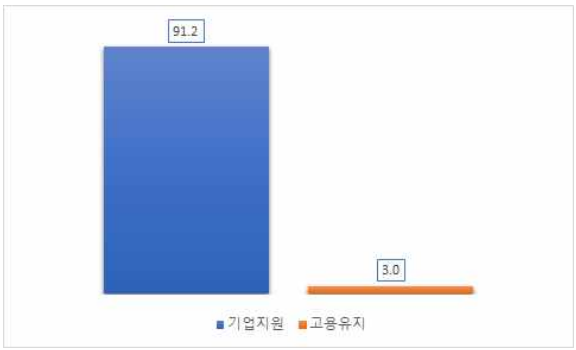
○ 재직자 고용유지 대책을 통해 지원받은 노동자 수는 전체 임금노동자* 대비 4.0%이며, 가장 대표적인 고용유지대책인 고용유지지원금 활용률은 3.8%에 불과

* <경제활동인구조사 근로형태별 부가조사>(2020.8. 통계청) 결과(20,446천 명)

□ 문재인 정부가 재직자 고용유지를 위해 사용한 금액(3조 원)은 코로나19 대응 기업지원에 사용한 금액(총 91.2조 원, GDP 대비 4.7%)과 30배 이상 차이가 남

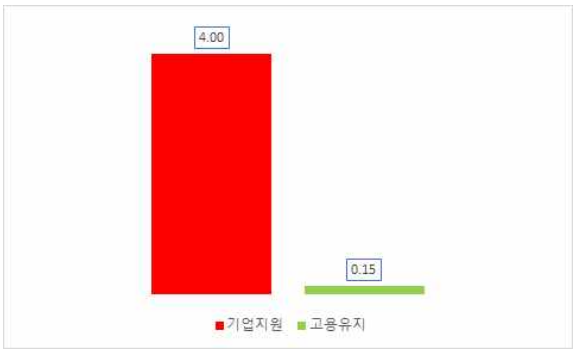
[그림 4] 기업지원-고용유지 실적

(단위 : 조원)



[그림 5] 기업지원-고용유지 실적 GDP 비중

(단위 : %)



(2) 주요 사업 세부실적

① 고용유지지원금

□ 고용노동부에 따르면, 2020년 12월 말 기준 고용유지지원금은 7만 2,350개 사업장, 77만 3천여 명에 대해 약 2조 2,779억 원을 지급

[표 4] 고용유지지원금 전체 실적(2020년 12월 말 기준)(단위: 개소, 명, 백만 원)

업종	사업장수	노동자수	지원금액
합계	**72,350**	**773,086**	**2,277,893**
A. 농업, 임업 및 어업	83	477	1,433
B. 광업	15	145	691
C. 제조업	21,561	364,771	700,094
D. 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	16	58	180
E. 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	113	554	2,015
F. 건설업	1,725	7,595	37,684
G. 도매 및 소매업	13,969	79,872	288,890
H. 운수 및 창고업	2,088	81,825	398,828
I. 숙박 및 음식점업	6,723	60,235	183,544
J. 정보통신업	2,245	16,310	60,142
K. 금융 및 보험업	95	405	1,887
L. 부동산업	434	2,488	8,473
M. 전문, 과학 및 기술 서비스업	3,236	20,204	79,238
N. 사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업	6,372	56,222	288,562
O. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정	5	52	170
P. 교육 서비스업	5,847	24,373	73,184
Q. 보건업 및 사회복지 서비스업	3,970	28,260	50,076
R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	2,165	18,794	71,451
S. 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	1,687	10,444	31,335
T. 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	1	2	16

○ 전체 임금노동자* 대비 고용유지지원금 활용률은 3.8%이며, 수혜 노동자 수 기준 활용률이 높은 상위 5개 업종은 제조업 → 운수창고업 → 도소매업 → 숙박음식점업 → 사업시설관리·사업지원 및 임대서비스업 순

* 전체 임금노동자는 <경제활동인구조사 근로형태별 부가조사>(2020.8. 통계청) 결과

[표 5] 고용유지지원금 활용 상위 5개 업종(노동자 수 기준)

업종	수혜 노동자(명)	비중(%)	업종별 전체 임금노동자(명)	업종별 전체 임금노동자 대비 활용률 (%)
c. 제조업	364,771	47.2	3,930,000	9.3
G. 도매 및 소매업	81,825	10.6	813,000	10.1
I. 숙박 및 음식점 업	79,872	10.3	2,172,000	3.7
N. 사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업	60,235	7.8	1,306,000	4.6
P. 교육서비스업	56,222	7.3	1,274,000	4.4
소계	642,925	83.2	9,495,000	46.4
고용유지지원금 전체 실적	773,086	100	20,446,000(전산업)	3.8

○ 전체 사업체 수(4,175,286개)* 대비 고용유지지원금 활용률은 1.7%이며, 사업체 수 기준 활용률이 높은 상위 5개 업종은 제조업 → 도소매업 → 숙박음식점업 → 사업시설관리·사업지원 및 임대서비스업 → 교육서비스업 순

* <2019년 기준 전국 사업체 수 조사> (2020.12. 통계청) 잠정 결과

[표 6] 고용유지지원금 활용 상위 5개 업종(사업장 수 기준)

업종	사업장 수(개소)	비중(%)	업종별 전체 사업체 수(개소)	업종별 전체 사업체 수 대비 활용률(%)
c. 제조업	21,561	29.8	440,643	4.9
G. 도매 및 소매업	13,969	19.3	1,027,688	1.4
I. 숙박 및 음식점 업	6,723	9.3	785,664	0.9
N. 사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업	6,372	8.8	73,252	8.7
P. 교육서비스업	5,847	8.1	193,694	3.0
소계	54,472	75.3	2,520,941	2.2
고용유지지원금 전체 실적	72,350	100	4,175,286	1.7

○ 상위 5개 업종이 차지하는 비중은 전체 지원 규모의 75%(사업장 수 기준), 83%(노동자 수 기준)를 차지

- 제조업의 고용유지지원금 활용 비중이 상당히 높게 나타났는데, 수혜 노동자 수 기준으로는 47%(364,771명), 사업장 수 기준으로 30%(21,561개소)

○ 고용유지지원금의 사업장 규모별 실적을 살펴보면, 10인 미만 사업장 활용률이 사업장 수 기준(77.9%)과 노동자 수 기준(25.8%) 모두 가장 높음

[표 7] 고용유지지원금 사업장 규모별 실적

	사업장 수		노동자 수		지원금액	
	규모(개소)	비중(%)	규모(명)	비중(%)	규모(백만 원)	비중(%)
10 인미만	56,331	77.9	199,097	25.8	862,466	37.9
10~29인	11,466	15.8	157,659	20.4	463,622	20.4
30~99인	3,498	4.8	148,668	19.2	310,795	13.6
100~299인	800	1.1	102,997	13.3	195,233	8.6
고용유지지원금 전체 실적	72,350	100	773,086	100	2,277,893	100

- 30인을 기준으로 살펴보면, 30인 미만 사업장 활용률이 사업장 수 기준 94%, 노동자 수 기준 46%로 압도적
- 다만, 노동자 수 기준 활용률의 경우, 10인 미만(25.8%), 10~29인(20.4%), 30~99인(19.2%) 등으로, 100~299인 사업장을 제외하면 격차가 상대적으로 크지 않음

② 특별고용지원업종

□ 코로나19로 새롭게 특별고용지원업종으로 지정된 8개 업종*에 대해 고용유지지원금으로 7,033억 원, 사업주 훈련 지원한도 및 훈련비 단가 인상, 노동자 생활안정자금 융자 등 추가 지원액**으로 1,301억 원[3] 등 전체 지원 실적(2021년 1월 기준)은 8,334억 원

* 여행업, 관광운송업, 관광숙박업, 공연업(이상 3.16. 지정), 항공기취급업, 면세점, 전시·국제회의업, 공항버스(이상 4.27. 지정) 등 8곳

** 사업주 훈련 지원한도 및 훈련비 단가 인상, 노동자 생활안정자금 소득요건 완화, 상환기간 연장, 한도액 인상을 통한 융자금, 국민내일배움카드 훈련비 지원액 인상 및 자부담율 인하을 통한 지원금 등

[표 8] 8개 특별고용지원업종 세부 지원 실적('21.1월 기준)

사업	실적
고용유지지원금	7,203개 기업, 137,679명, 7,033억원 지원
노동자 생활안정자금 융자	2,242명, 151억원 지원
사업주 직업훈련 지원	413개 기업, 14,771명, 192억원 지원
국민내일배움카드	13,553명, 62억원 지원
고용·산재보험료 납부기한 연장	884억원
고용·산재보험료 체납처분 유예	2,055개 기업
장애인 고용의무 부담금 납부 유예	18개 기업, 12억원
고용보험 사업주 과태료 면제	958개 기업(7,832명)

자료 : 고용노동부(2021.3.)「2021년 제2차 고용정책심의회」자료

3) 고용노동부(2021), 「2021년 제2차 고용정책심의회」 안건 자료, 2021.3.

2) 실업대책

(1) 개괄

□ 문재인 정부가 코로나19 대응 실직 및 소득감소 지원을 위한 주요 사업에 지원한 금액은 총 1조 7,363억 원이며, 지원 노동자 수는 108.8만여 명임

[표 9] 실직 및 소득감소 지원대책 집행 실적

(단위 : 원, 명)

사업 구분	집행 실적	
	지원 금액	지원 노동자 수
긴급고용안정지원금[1)]	1조 6,180억	81.8만
가족돌봄휴가비용 지원[2)]	529억	14.0만
방문돌봄종사자 생계지원[3)]	267억	5.3만
법인택시 기사 소득안정자금[4)]	387억	7.7만
합계	1조 7,363억	108.8만

주1) : 2021년 3월 15일 기준이며, 1차 긴급고용안정지원금 전체 수급자(149만 명) 중 영세자영업자(92.8만 명)를 제외한 수급자 수 및 지원 금액(추정치)임. 지원금액 추정치는 1~3차 전체 실적(3조 100억원)에서 영세자영업자 지원 실적(92.8만명×150만원=1조 3,920원)을 뺀 액수임.
2) : 2020년 12월말 기준
3) : 2021년 3월 15일 기준
4) : 2021년 3월 15일 기준
자료 : 관계부처합동 보도자료(2021.3.16.) 등 관련 정부 부처 자료 바탕으로 필자가 분석

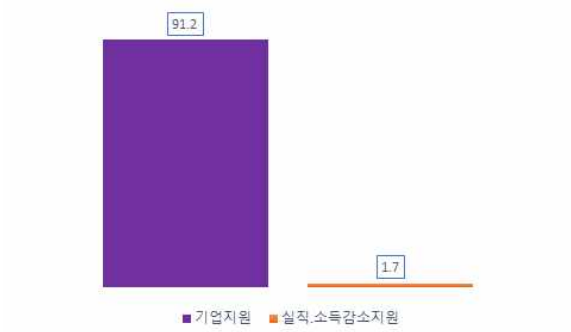
○ 실직 및 소득감소 지원대책을 위해 사용한 지원금 총액(1조 7,363억 원)은 2020년 GDP(1,924조 4,529억 원) 대비 0.1%에 불과

○ 실직 및 소득감소 지원대책을 통해 지원받은 노동자 수(108.8만 명)는 전체 임금노동자 대비 5.3%

□ 문재인 정부가 코로나19 대응 실직 및 소득감소 지원대책에 사용한 금액은 총 1조 7,363억 원으로 정책금융을 통한 순수 기업지원 실적 91.2조 원의 1.9%에 불과하며, 양자 간에는 50배 이상 차이가 남

[그림 6] 기업지원-실업대책 실적 비교

(단위 : 조원)



[그림 7] 기업지원-실업대책 실적 GDP 비중

(단위 : %)

(2) 주요 사업 세부실적

① 「긴급고용안정지원금」[4]

□ 2021년 3월 15일 기준으로, 세 차례에 걸친 긴급고용안정지원금 전체 수급자 수는 영세자영업자까지 포함하면 174.6만 명으로 '고용보험 밖 사각지대 취업자'*(1,383만 명, 2019년 8월 기준)의 12.6%

* 비임금노동자 679.9만 명, 법적 적용제외 임금노동자[5] 178.1만 명, 고용보험 미가입자 378.1만 명, 공무원 등 특수직역연금 가입자[6] 146.9만 명(이병희, 2020)

○ 한편, 영세자영업자를 제외한 임금노동자 수급자(특고·프리랜서·무급휴직자 등)는 81.8만 명으로 '고용보험 밖 사각지대 임금노동자'(703만 명)의 11.6%

- 상대적으로 고용이 안정적인 공무원 등 특수직역연금가입자를 제외한 고용보험 밖 사각지대 임금노동자(556.2만 명) 대비 긴급고용안정지원금 수급자 비중은 14.7%

4) 고용안전망 밖 사각지대 노동자 소득지원 대책으로 2020년 4~5월 사이에 지방자치단체 주관으로 시행된 「지역고용대응 특별지원사업」은 세부 집행 실적을 확인할 수 있는 자료를 확보하지 못해 분석 대상에서 제외함. 다만, 고용노동부 자료(코로나19 대응 고용대책 추진현황 및 향후 계획, 2020.5.21.)에 따르면, 2020년 5월 14일 기준 신청자가 23만 명(81.7%)인 것으로 보고됨(이창근, 2020). 「지역고용대응 특별지원사업」은 2020년 6월 1일부터 긴급고용안정지원금 사업으로 통합됨.

5) 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 평소 주당 노동시간이 15시간 미만으로 3개월 미만 일하고 일용직이 아닌 노동자, 특수고용노동자(이병희, 2020)

6) 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등(이병희, 2020)

[표 10] 1~3차 긴급고용안정지원금 수급자 수 현황

(단위 : 명)

구분	지급대상	실적	
1차('20.6~8)	영세자영업자	92.8만[1]	149만
	특고·프리랜서·무급휴직자	56.2만	
2차('20.9~11)	특고·프리랜서	61만(기수급자 46.4만[2], 신규 수급자 14.6만)	
3차('21.1~3)[3]	특고·프리랜서	68.1만(기수급자 57.1만, 신규 수급자 11.0만)	
합계[4]		174.6만(영세자영업자 포함)	
		81.8만(영세자영업자 제외)	

주1) : 영세자영업자 수급자 중 소득자료 제출자는 28.7만 명, 매출자료 제출자는 64.1만 명(고용노동부 보도자료, 2020.11.2.)
2) : 1차 수혜자 중 고용보험 가입자('20.9.10. 기준) 등을 제외한 지급 대상자(고용노동부 보도자료, 2020.9.30.)
3) : 2021년 3월 15일 기준
4) : 중복수급자 제외
자료 : 고용노동부 보도(참고)자료(2020.9.30., 11.2.), 관계부처합동 보도자료(2021.3.16.)를 바탕으로 필자 분석

② 「가족돌봄휴가비용」 지원

□ 고용노동부에 따르면, 2020년 가족돌봄휴가비용 지원 실적은 총 139,662명에게 모두 529억 1,600만 원이 지급됨

○ 1인당 평균 지원금액은 37만 8천 9백 원이며, 평균 지원일수는 약 7.6일

○ 사업장 규모별로는 300인 이상 사업장 소속 지원 인원이 가장 많고, 업종별로는 제조업, 보건·사회복지서비스업, 도소매업 순

- 사업장 규모별 지원 현황(인원, 지원액)은 ▲ 300인 이상(54,353명, 161억 원), ▲ 10인 미만(39,325명, 187억 원), ▲10~29인(18,233명, 80억 원), 30~99인(15,014명, 56억 원), ▲ 100~299인(12,736명, 43억 원) 순
- 지원 인원 기준 상위 5대 업종(인원, 지원액)은 ▲제조업(46,729명, 159억 원), ▲보건업 및 사회복지서비스업(19,982명, 71억 원), ▲도소매업(13,965명, 61억 원) ▲건설업(6,479명, 31억 원), ▲숙박·음식업(6,199명, 26억 원) 순

3. 실적 평가 및 시사점

1) 평가

□ 문재인 정부가 코로나19 대응을 위해 지난 1년여 동안 재직자 고용유지, 실직·소득감소 지원 등 주요 고용·실업 대책에 집행한 지원금은 총 4.7조 원인데, 이는 기업지원 실적(91.2조 원)의 5.2%에 불과하며, 양자 간 차이는 거의 20배에 달함

[표 11] 코로나19대응 기업지원 및 고용·실업대책 실적 종합

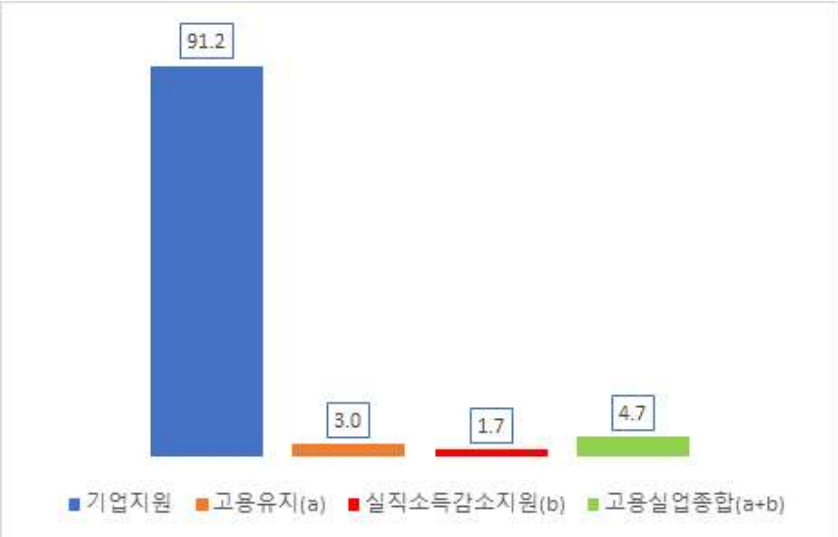
(단위 : 원, 명, %)

사업 구분		집행 실적			
		지원 금액		지원 노동자 수	
			GDP대비 비중		임금노동자대비 비중
고용·실업대책	재직자 고용유지*	2조 9,794억	0.15	81.7만	4.0
	실직·소득감소지원	1조 7,363억	0.1	108.8만	5.3
	소계	4조 7,157억	0.2	190.5만	9.3
(고용 비연계) 기업금융지원		91.2조	4.0	·	

* 고용유지지원금, 특별고용지원업종, 고용 연계 기업금융지원(기간산업안정기금) 실적 합계

[그림 8] 기업지원-고용·실업대책 실적 비교

(단위 : 조원)



- 「전국민 긴급재난지원금」 지급 실적은 최종적으로 14조 2,357억 원[7]인데, 이를 「실직·소득감소 지원 대책」에 합하더라도 18.9조 원으로, 기업지원 실적이 여전히 5배가량 많음

○ 2021년 1월 말 기준으로 고용유지(노력)과 연계된 지원 프로그램(기간산업안정기금)을 제외한 순수 기업금융지원 실적은 91.2조 원에 달함

[표 12] 코로나19 대응 기업지원 프로그램 실적(단위 : 원, %)(2021년 1월 말 기준)

	세부 내용	고용연계	조성규모(A)	지원실적(B)	집행률(B/A)
소상공인 긴급 경영자금	1차 금융지원 프로그램(2.7~)	×	43.7조	34.5조	78.9%
	2차 금융지원 프로그램(5.25~)				
	소상공인 특례·전액보증				
	개인연체채권매입				
중소·중견기업 자금지원	중소·중견기업 대출지원(3.16~)		37.8조	34.4조	91.0%
	중소·중견기업 보증지원(4.1~)				
	수출입·해외진출기업 긴급금융지원				
금융시장 안정화 프로그램	증권사 유동성 지원(3.24~)		73.5조	22.3조	30.3%
	회사채·CP·전단채 차환·인수지원(3.30~)				
	증권시장 안정펀드				
	채권시장 안정펀드				
	저신용 회사채·CP 매입 지원(7.24~)	△[1]			
	코로나 피해 P-CBO(유동화증권)(4.1~)				
기간산업 안정기금	항공·해운·정유·철강·기계·화학·자동차·조선·항공기제조 등 주요기간산업 및 협력업체	○	40.0조	0.6조[2] (5,714억)	1.4%
합계			195조	91.8조	47.1%

자료 : 금융위원회 보도자료(2020.9.8., 2021.1.12.[8]), 관계부처 합동(4.22.) 등 정부 발표 자료 활용하여 필자 재정리

주1) : 정부 발표상(명목상)으로는 고용유지 노력과 연계하겠다[9]고 했으나, 관련 제도적·행정적 후속조치 미이행

2) : 2021년 1월 말 기준, 아시아나항공(3,000억원), 제주항공(321억원), 협력업체(2,393억원) 등 총 5,714억 원

7) 행정안전부(2020), 「정부「긴급재난지원금」, 전국 2,216만 가구에 14조 2,357억원 지급완료 - 지원금의 99.5% 기한 내 사용완료」, 보도자료, 2020.9.23.

□ 코로나19 대응 주요 「고용·실업 대책」에 사용한 지원금 총액(4.7조 원)은 2020년 GDP(1,924조 4,529억 원) 대비 0.2%에 불과한 반면, 순수 기업금융지원에 사용한 금액(91.2조 원)*은 GDP 대비 4%에 달함

* 은행권 기업대출은 제외하고, 코로나19 대응 정책금융자금 조성을 통한 기업자금지원 실적

[그림 9] 기업지원-고용실업대책 실적 GDP 대비 비중

(단위 : %)

□ 코로나19 대응 주요 고용유지 및 실업대책 실적을 모두 합해도 지원 노동자 수는 190만 5천여 명으로, 전체 임금노동자 대비 9.3%에 불과

○ 재직자 고용유지 대책을 통해 지원받은 노동자 수는 전체 임금노동자 대비 4.0%이며, 가장 대표적인 고용유지대책인 고용유지지원금 활용률은 3.8%에 불과

○ 실직 및 소득감소 지원대책을 통해 지원받은 노동자 수(108.8만 명)는 전체 임금노동자

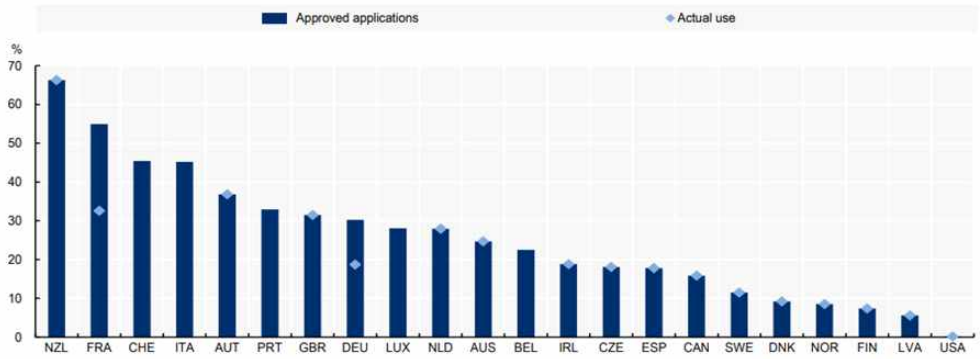
8) 금융위원회(2021), "2021년에도 코로나19 금융지원을 통해 소상공인과 중소기업의 든든한 조력자가 되겠습니다.", 보도자료(2021.01.12.) 출처: https://www.fsc.go.kr/no010101/75132

9) 제5차 비상경제회의(4.22.) 자료에 따르면, 「코로나 피해 대응 유동화증권(P-CBO) 공급규모 확대」에 대해서는 "일정규모 이상 중견기업 및 대기업이 자금이용 시 고용유지 노력(일정기간(예: 6개월) 동안 일정비율 이상의 고용총량 유지 조건을 부과하고 미이행시 가산금리 등의 페널티 부과)을 유도"하고, 「저신용등급 포함 회사채·CP 매입」에 대해서는 "일정규모 이상 중견기업 및 대기업이 사모로 발행한 채권 등을 매입하는 경우, 고용유지노력을 유도하는 방안 강구"한다고 적시함

대비 5.3%이며, 가장 대표적인 실업대책인 긴급고용안정지원금 전체 수급자 수는 영세자영업자까지 포함하면 174.6만 명으로 '고용보험 밖 사각지대 취업자'(1,383만 명, 2019년 8월 기준)의 12.6%

□ 고용유지지원금 활용률(3.8%)은 다른 OECD 회원국과 비교하면 매우 낮은 수준

[그림 10] OECD 주요 회원국 고용유지지원금 비중



Note: Take-up rates are calculated as a percentage of dependent employees in 2019 Q4. Data refer to end May except for Luxembourg and Switzerland (end April). Australia, Canada, Ireland, the Netherlands and New Zealand operate wage subsidy schemes, which are not conditional on the reduction in working hours. United States: data refer to participation in short-time compensation schemes.
Source: National sources.

주1) : NZL 뉴질랜드, FRA 프랑스, CHE 칠레, ITA 이탈리아, AUT 오스트리아, PRT 포르투갈, GBR 영국, DEU 독일, LUX 룩셈부르그, NLD 네덜란드, AUS 호주, BEL 벨기에, IRL 아일랜드, CZE 체코, ESP 스페인, CAN 캐나다, SWE 스웨덴, DNK 덴마크, NOR 노르웨이, FIN 핀란드, LVA 라트비아, USA 미국
2) : Approved application은 승인 건수, Actual use는 실제 집행 건수를 의미
3) : 세로 축은 전체 임금노동자 대비 고용유지지원금 활용한 임금노동자 비중을 의미
4) : 고용유지지원금 비중은 룩셈부르크와 스위스(4월 말)를 제외하고는 5월 말 기준임
5) : 고용유지지원금 활용률은 2019년 4분기 기준 전체 임금노동자 대비 고용유지지원금 활용 노동자 비중임
6) : 호주, 캐나다, 네덜란드, 아일랜드, 뉴질랜드는 노동시간 조정을 조건으로 하지 않는 임금 보조금이며, 미국은 고용유지 프로그램(Short-time compensation schemes) 신청 건수에 대한 수치임
자료: OECD(2020), "Job retention schemes during the Covid-19 lockdown and beyond: An OECD perspective"

○ 2020년 5월 말 기준 주요 OECD 회원국의 임금노동자 대비 고용유지지원금 활용 비중은 뉴질랜드(66%), 프랑스(33%), 이탈리아(45%), 독일(30%), 스페인(18%) 등으로 상당히 높음(OECD 2020, 한국은행 2020 재인용)

- OECD 전체적으로 5천만 명 이상의 노동자가 동 제도의 적용을 받았으며, 이는 2008~09년 글로벌금융위기보다 10배 이상 증가한 수치

2) 시사점

□ 지난 1년여 동안 문재인 정부는 고용·실업 대책보다는 기업(금융)지원 중심으로 코로나19 위기에 대응했으며, 특히 고용유지지원금 활용률이 전체 임금노동자 대비 3.8%에 불과할 정도로 매우 저조

○ 황선웅(2021)에 따르면, 경제성장률(2019년 4분기 대비 2020년 2분기) 대비 취업자 증감률(고용탄력성)이 36개 OECD 회원국 중 9번째로 크게 나타났는데, 이는 문재인 정부 고용유지대책이 그만큼 미흡했음을 의미함

경제성장률 기준 고용탄력성 (36개국 중 9위)

	취업자 증감률 / 경제성장률	경제성장률 (2019.4Q 대비 2020.2Q, SA)
Chile	1.85	-10.9
United States	1.31	-10.1
Colombia	1.30	-17.2
Canada	0.95	-13.4
Turkey	0.75	-11.1
Australia	0.70	-7.2
Finland	0.61	-5.8
Estonia	0.58	-7.8
Korea	**0.56**	**-4.4**
Ireland	0.54	-8.0
Spain	0.31	-22.1
Lithuania	0.27	-6.0
Sweden	0.26	-8.1
Austria	0.24	-14.2
Switzerland	0.24	-9.0
Iceland	0.23	-14.3
Portugal	0.22	-17.4
Greece	0.22	-14.7
Denmark	0.22	-8.4
Japan	0.22	-8.7
Italy	0.21	-17.8
Norway	0.21	-6.1
Latvia	0.19	-9.1
Israel	0.17	-10.0
Slovak Republic	0.15	-12.9
Hungary	0.13	-14.9
Germany	0.12	-11.5
France	0.11	-18.9
Czech Republic	0.11	-11.7
Slovenia	0.11	-14.2
Netherlands	0.11	-9.9
Poland	0.10	-9.2
Belgium	0.09	-14.8
United Kingdom	0.00	-21.8
New Zealand	-0.07	-11.0
Luxembourg	-0.07	-8.5

자료: 황선웅(2021)

□ 코로나19 대응 고용·실업대책은 일회적·임시방편적 조치가 대부분이고, 포스트 코로나 시대를 대비하는 한국사회 구조 개혁 대안과 연결시키는 데 미흡했음

○ 특수고용노동자 고용보험 적용 등 미흡하나마 일부 제도개선이 이뤄졌지만, 유급돌봄휴가·유급병가·상병수당 도입, 간접고용노동자 고용보장을 위한 원청 사용자 책임 제도화와

고용유지지원금제도 개선, 제대로 된 실업부조 도입과 실업급여 제도개선 등 상당수 구조개혁 과제는 제자리걸음

□ 코로나19 위기 장기화에 대응하고, ‘고용 없는 위기극복’을 예방하기 위해서는 지금이라도 기업금융지원 중심에서 고용·실업대책 중심으로 위기 대응의 패러다임을 전면 전환해야 하며, 특히 비정규직·임시일용직·여성노동자 등 위기에 취약한 노동자의 고용유지제도 활용률을 높이기 위한 구조적인 제도개선*이 시급하며, 고용보험 밖 사각지대 노동자 생계지원을 위한 재난시기 긴급실업수당 제도 도입 등이 필요함

* 원청 고용유지조치에 간접고용노동자 포함 의무화, 고용유지지원금 노동자 직접신청 제도 도입, 간접고용 사업체 포함 특별고용지원업종 지정, 기간산업안정기금 사용 기업 고용유지대상에 간접고용노동자 포함, ‘5인 미만 사업장 등 소상공인 대상 미국식 급여보호프로그램’ 도입 등

참고문헌

고용노동부(2020), 「2차 긴급고용안정지원금 특수형태근로종사자 등 455,600명에게 추석 전 지급 완료」, 고용노동부 보도자료(9월 30일자).

고용노동부(2021), 「2021년 제2차 고용정책심의회」 안건 자료, 2021.3.

고용노동부(2020), 「코로나19 긴급고용안정지원금 수급자 통계 분석 결과」, 고용노동부 보도자료(11월 2일자).

고용노동부(2020), 「코로나19 대응 고용대책 추진현황 및 향후계획」, 2020.5.21.

관계부처합동(2021), 「3.15.까지 소상공인·프리랜서 등 365.5만명, 4.4조원 지급 - 「맞춤형 피해지원 대책('20.12월)」의 주요 현금지원사업 집행현황 및 향후계획 점검 결과」, 보도자료(3월 16일자).

금융위원회(2021), 「2021년에도 코로나19 금융지원을 통해 소상공인과 중소기업의 든든한 조력자가 되겠습니다.」, 보도자료(2021.01.12.).

매일경제(2021), 「정부 코로나 금융지원 1년...200조 쌓아놓고 절반만 써」, 3월 18일.

이재훈(2021), 「코로나19 위기대응을 위한 외국의 사회보장 사례와 과제」, 사회공공연구원.

이창근(2021), 「코로나19 1년, 재직자 고용유지대책 평가와 과제」, 『코로나19 대응 1년, 정부 정책 진단과 평가좌담회 - 코로나 정책은 무너져가는 국민의 삶을 지킬 수 있는가?』 발제문, 보건의료단체연합·민주노총부설 민주노동연구원·참여연대.

이창근(2020), 「코로나19 대응 실적을 통해 본 문재인 정부 위기 대응 성격」, 이슈페이퍼 2020-16, 민주노동연구원.

이창근(2020), 「코로나19 장기화와 고용·실업대책 개선방향」, 이슈페이퍼 2020-06, 사회공공연구원.

한국은행(2020), 「코로나19 확산 이후 주요국의 실업대책 현황 및 평가」, 『국제경제리뷰』, 한국은행 조사국 미국유럽경제팀.

행정안전부(2020), 「정부「긴급재난지원금」, 전국 2,216만 가구에 14조 2,357억원 지

급완료 - 지원금의 99.5% 기한 내 사용완료」, 보도자료, 2020.9.23.

황선웅·신희주(2021), 「코로나 1년, 누가 일터에서 사라졌나? 설문 분석을 통해 본 정부 일자리 정책의 문제점과 대안」, 『코로나 1년, 직장인 설문분석을 통해 본 일자리 정책의 한계와 대안 토론회』, 직장갑질119&공공상생연대기금.

OECD(2020), 「Job retention schemes during the Covid-19 lockdown and beyond: An OECD perspective」.