

# 보건복지 ISSUE & FOCUS



제385호 (2020-16)  
발행일 2020. 05. 20.  
ISSN 2092-7117

발행인 조흥식 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) T 044)287-8000 F 044)287-8052

## 코로나바이러스감염증-19 특집호 ①

### 코로나19로 인한 영향 및 사회정책 대응 방안



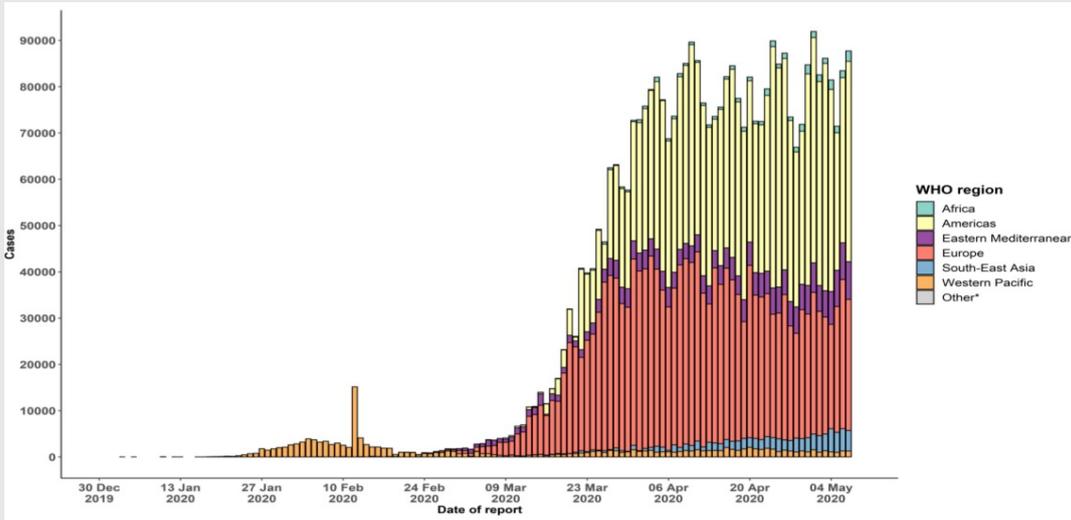
김태완  
포용복지연구단 단장 연구위원

- 코로나19가 전 세계적으로 유행하면서 확진자는 물론 사망자가 크게 증가하고 있는 상황임.
- 코로나19에 따른 주요국의 봉쇄정책으로 세계 경제가 위축되고 있으며, 우리나라 역시 2020년 1분기 (잠정) 경제성장률이 전기 대비 -1.4%를 기록해 고용에서도 취업자가 19만 5천 명 감소함.
- 코로나19로 인한 위기계층으로 저소득층에서는 실업·비경제활동인구(노인), 중간계층에서는 임시·일용직 및 자영업자 등을 들 수 있음.
- 이에 대한 대응 방안으로 취약계층 및 근로빈곤층을 위한 사회보장제도 사각지대 해소와 더불어 새로운 사회보장제도 도입과 중간계층을 돕기 위한 지출 부담 경감 정책이 필요한 시점임.

## 01. 코로나19 발생 현황과 영향

- ◆ 코로나바이러스감염증-19(이하, 코로나19)는 2019년 12월 중국 우한 지역에서 처음 발견된 이후, 2020년 1~2월 아시아 국가를 거쳐 3월 이후에는 전 세계적으로 전파된 상황임.
  - 2020년 2월 동아시아를 중심으로 발생한 코로나19는 3월을 지나면서 유럽과 미국으로 확산되어 감염자와 사망자가 급격하게 증가함.
    - 전 세계 확진자는 2월 29일 8만 5951명 → 3월 31일 75만 4933명 → 4월 21일 240만 2251명으로 증가함.
    - 전 세계 사망자도 2월 29일 2941명 → 3월 31일 3만 6522명 → 4월 21일 16만 3089명으로 증가함.

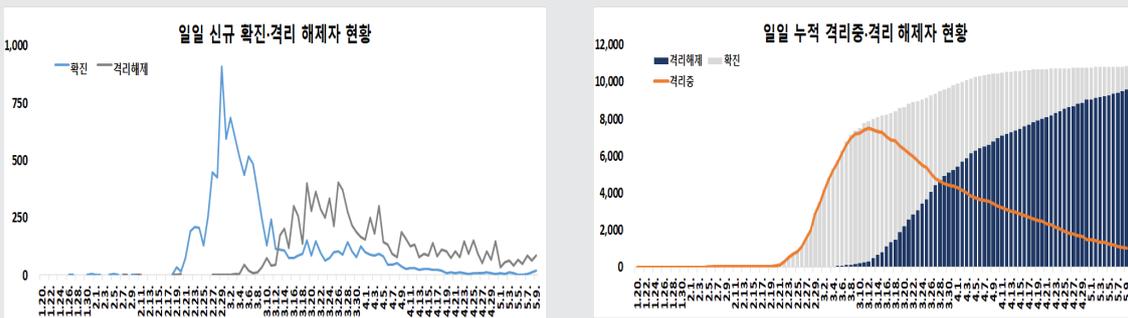
그림 1. 전 세계 코로나19 발생 현황



자료: WHO. (2020). Coronavirus disease 2019(COVID-19) Situation Report-109. p. 5 재인용.

- ◆ 우리나라도 2020년 1월 20일 첫 환자 발생 이후, 대구 지역 신천지 교인 환자가 발생하면서 급격하게 감염자가 증가하였으나 현재는 안정적으로 유지되고 있음.
- 4월 22일 기준 누적 확진자는 1만 694명, 사망자는 238명으로 집계되었음. 방역 당국은 코로나19 확산 방지를 위해 지속적으로 노력 중임.

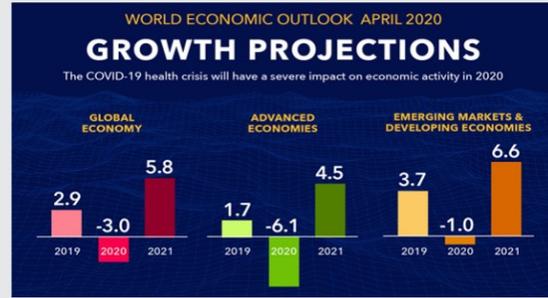
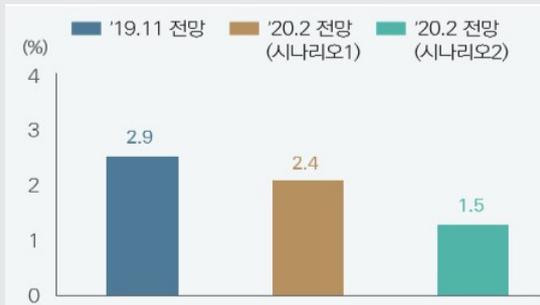
그림 2. 국내 코로나19 발생 현황



자료: 중앙방역대책본부. (2020). 코로나바이러스감염증-19 국내발생현황 브리핑. 보도자료(5월 9일 0시 기준).

- ◆ 코로나19는 기존의 여타 감염병과는 다르게 전 세계적으로 확산되면서 세계 경제에도 부정적 영향을 미치고 있음.
- 경제협력개발기구(OECD)는 올해 경제성장이 1.5%로 줄어들 것을 예측했지만, 국제통화기금(IMF)은 이보다 더 심각한 -3.0% 감소를 예측함.

그림 3. 코로나19로 인한 세계 경제 전망



자료: 진익, 우영진, 박승호, 조은영. (2020). 코로나19 세계적 유행의 경제적 영향. Nabo Focus 15호, p. 2 재인용. IMF. (2020). World Economic Outlook, 2020 Apr Chapter1. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>에서 2020. 4. 22. 인출.

- IMF는 우리나라에 대한 경제 전망에서 2020년 실질 국내총생산(GDP)이 전년 대비 -1.2%, 2021년 3.4%로 회복할 것으로 예상함.<sup>1)</sup>
  - 한국은행은 2020년 1분기 실질 GDP 잠정치가 전기 대비 1.4%, 실질 국내총소득(GDI)은 전기 대비 0.6% 감소한 것으로 보고함. 전기 대비 민간소비가 6.4%로 크게 줄었으며, 수출 및 수입도 전기 대비 각각 2.0%, 4.1% 줄어듦.<sup>2)</sup>
  - 통계청 3월 고용 동향에서도 취업자가 19만 5천 명 줄어들고 비경제활동인구가 51만 6천 명 늘어난 것으로 조사됨. 산업별로는 도소매업에서 16만 8천 명, 숙박·음식점업 10만 9천 명, 교육서비스업에서 10만 명의 취업자가 감소함.<sup>3)</sup>
- 실질적으로 미국에서는 코로나19가 확산된 이후 지난 5주간 2600만 명이 실직하였으며, 실업률도 20%에 이를 것으로 예상됨.<sup>4)</sup>
  - 중국 역시 국가통계국이 2020년 1분기(1~3월) 경제성장률이 -6.8% 성장을 했다고 보고함.<sup>5)</sup>
  - 중국이 감염병 사스(중증급성호흡기증후군)로 2003년 2/4분기에 전년 동기 대비 -9.1%, 1/4분기에 -11.1% 하락한 것과 같은 충격을 주고 있음.<sup>6)</sup>
  - 매킨지 보고서에 따르면 유럽연합 국가들과 영국에서 약 6000만 개의 일자리가 위기에 처하고 실업률도 현재보다 두 배 가까이 급증할 것으로 예측됨. 코로나19가 조기에 극복되지 않으면 2021년 유럽 국가 실업률이 11.2%까지 급증하고 2024년에야 회복될 것으로 예측됨.<sup>7)</sup>
  - 코로나19로 사회적 거리 두기, 경제적 폐쇄가 증가하면서 경제적 충격이 커지고 있지만, 비대면 서비스(untact service), 돌봄 등의 필요성이 중시되면서 새로운 사회적 관계가 형성됨.
  - 비대면 확장에 따라 전자상거래, 온라인 시장 등 4차 산업을 기반으로 한 경제 및 서비스 분야가 활성화될 것으로 예측됨.
  - 장기간 집에 머무르면서 돌봄을 받아야 하는 대상(장애인, 노인, 아동, 만성질환자 등)을 위한 비대면 서비스, 전자기술 등을 활용한 새로운 서비스 분야의 발전 가능성이 동시에 존재함.

1) IMF. (2020). World Economic Outlook, 2020 Apr. Chapter1. p. 21 재인용.

2) 한국은행. (2020. 4. 23.). 2020년 1/4분기 실질 국내총생산. 보도자료.

3) 통계청. (2020. 4. 17.). 2020년 3월 고용동향. 보도자료.

4) YTN. (2020. 4. 24.). 미국 실업대란 5주째. [https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0104\\_202004240804383842](https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_202004240804383842)에서 2020. 4. 24. 인출.

5) MBC. (2020. 4. 17.). 중국 1분기 경제성장률 -6.8%. [https://imnews.imbc.com/replay/2020/nwdesk/article/5736064\\_32524.html](https://imnews.imbc.com/replay/2020/nwdesk/article/5736064_32524.html)에서 2020. 4. 24. 인출.

6) 국회예산정책처. (2020). 경제산업동향 & 이슈보고서 2호. p. 51.

7) 뉴시스. (2020. 4. 20.). "코로나19로 유럽 실업률 2배 급증...일자리 6000만개 위협". [https://newsis.com/view/?id=NISX20200420\\_0000999195&clD=10101&pID=10100](https://newsis.com/view/?id=NISX20200420_0000999195&clD=10101&pID=10100)에서 2020. 5. 8. 인출.



- 고용 안정 특별 대책 추진으로 고용안정패키지(10조 1000억 원), 금융안정패키지로 소상공인 지원, 중소기업 지원 등 기간산업안정기금 신설(40조 원), 민생·금융 안전 지원 등.
- 지방자치단체들은 지역 주민의 생활 안정을 위해 전주를 시작으로 긴급재난기본소득 혹은 긴급재난생활비 등의 형태로 긴급생계지원정책 등을 추진하고 있음.
- ◆ 정부가 긴급하게 비상경제대책회의를 열어 서민·영세 소상공인·취약계층·특수고용노동자 등을 위한 주요한 정책들을 발표하고 있지만, 국민들의 체감도는 아직 낮은 것으로 보고되고 있음.
  - 각 국가가 국경을 봉쇄하면서 물류 및 관광산업(항공, 해운, 관광 등) 등이 크게 타격을 입었으며, 이 분야에 종사하는 많은 노동자와 하청업체 등의 생계 안정을 보장할 수 없는 상태임.
    - 1997~1998년 경제위기, 유럽 재정위기 등과 다른 점은 코로나19의 피해가 서민·노동자는 물론 기업(관광·운송기업 등 → 일반 제조업으로 확산), 국가 등 사회 전방위적으로 확산되고 있다는 점임.
  - 사회적 거리 두기 등으로 국민들의 외출이 줄어들면서 외식산업, 문화 및 콘텐츠산업 등에 영향을 미치고 있으며, 영화인 및 관계자, 식당, 시장 등의 영세 소상공인이 직접적으로 고용 및 소득 감소 영향을 받고 있는 상황임.

### 03. 코로나19 피해 계층 추정

- 2018년 소득분배 악화를 경험했을 당시, 취약계층인 노인과 소득 저분위의 임시·일용직, 고용원 없는 자영업자 등의 소득이 크게 감소하는 것을 지켜본 바 있음. 이를 참고하여, 코로나19로 인해 피해를 볼 것으로 예상되는 계층을 살펴보고자 함.
- 가계동향조사 1분기 기준 경상소득 변화를 보면, 2018년 당시 소득 하위 1분위의 소득이 2.8%, 소득 하위 2분위는 4.5% 줄어들었으며, 2019년 1분기에 다소 회복한 모습을 보임.

그림 4. 2017년~2019년 1분기 소득 분위별 경상소득 변화

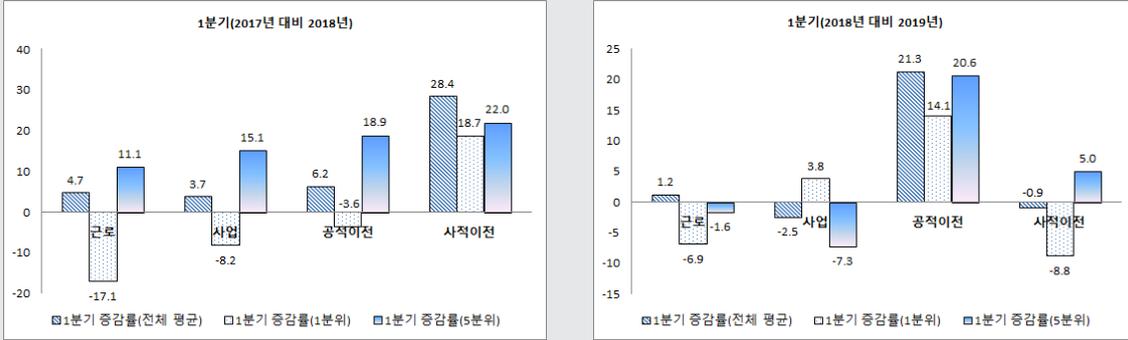


주: 소득 분위는 가구원 수 제곱근으로 나눈 균등화 가처분소득을 기준으로 함. 자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료.

- 2018년 소득분배 악화의 주요 요인을 보면, 아래 그림에서와 같이 소득 1분위의 근로소득이 2017~2019년 1분기 기준 -17.1%, -6.9%로 크게 감소하였음. 사업소득은 근로소득에 비해서는 작지만 저소득층에서는 음의 소득 증가율을 보이고 있음.

그림 5. 2017년~2019년 1분기 소득 1분위 및 5분위 주요 소득 변화율

(단위: %)



주: 소득 분위는 가구원 수 제공근으로 나온 균등화 가처분소득을 기준으로 함. 자료: 통계청. 가계동향조사, 원자료.

- 소득 분위별로 가구의 주된 경제활동 상태별 분포를 보면, 2019년 1분기 기준 소득 1분위(20% 미만)에서는 대부분 실업 및 비경제활동인구가 74.7%로 가장 큰 비중을 차지함. 다음으로 임시·일용직과 (종업원이 없는) 자영자 등으로 구성되어 있음. 연도별로 차이가 있지만 거의 유사한 흐름을 보임.
  - 소득 2~3분위를 보면 역시 상용직보다는 임시·일용직, (종업원이 없는) 자영자, 실업 및 비경제활동인구가 다수를 점하고 있음.
  - 현재 코로나19로 인해 기업 활동이 위축되고 무급 휴직이 늘어나는 것은 물론 영세 소상공인과 같은 종업원 없는 자영업자 등의 경제활동이 크게 줄어들고 있다는 점에서 이들을 위한 지원 방안을 한층 더 강화할 필요가 있음.
  - 또한 소득 1분위(20% 미만)의 실업 및 비경제활동인구 중 60~65%가 노인 가구라는 점에서 노인과 같은 취약계층을 동시에 지원하는 정책 방안이 필요함.

〈표 1〉 2017년~2019년 1분기 소득 분위별 가구의 주된 경제활동 상태별 분포

(단위: %)

구분	2017년 1분기							2018년 1분기							2019년 1분기						
	상용	임시	일용	고용주	자영자	기타	실업, 비경활	상용	임시	일용	고용주	자영자	기타	실업, 비경활	상용	임시	일용	고용주	자영자	기타	실업, 비경활
1분위(~20%)	2.6	12.0	5.2	0.1	5.7	0.8	73.6	2.4	7.7	4.5	0.4	6.9	0.6	77.5	2.0	10.6	4.6	0.6	7.3	0.2	74.7
~10% 미만	1.2	10.1	2.8	-	2.6	0.5	82.8	0.9	5.3	3.2	0.2	4.6	0.3	85.6	1.0	5.7	5.6	0.5	4.0	0.0	83.3
10~20% 미만	4.1	13.9	7.6	0.2	8.7	1.2	64.3	3.9	10.1	5.9	0.7	9.2	0.8	69.4	3.0	15.5	3.7	0.8	10.6	0.4	66.0
2분위(~40%)	24.4	19.5	7.0	3.8	16.4	1.9	26.9	22.1	16.5	7.7	3.0	15.1	1.3	34.3	21.8	16.2	7.8	3.3	15.7	0.7	34.5
3분위(~60%)	41.9	14.9	7.7	2.5	17.3	2.1	13.6	42.2	12.1	5.7	5.9	15.7	1.4	16.9	43.6	14.4	4.5	5.4	15.4	1.3	15.4
4분위(~80%)	57.6	8.6	1.9	4.9	16.3	1.5	9.1	57.9	8.2	2.4	5.9	15.1	1.7	8.9	57.9	8.4	2.0	7.4	13.1	2.2	8.9
5분위(~100%)	67.4	5.2	2.3	5.2	13.0	1.0	5.9	69.0	3.9	1.3	7.8	10.7	1.4	5.9	69.1	4.1	0.7	8.1	8.5	2.8	6.6
전체 평균	38.8	12.1	4.8	3.3	13.7	1.0	25.8	38.7	9.7	4.3	4.6	12.7	1.3	28.7	38.9	10.7	3.9	5.0	12.0	1.4	28.0

주: 소득 분위는 가구원 수 제공근으로 나온 균등화 가처분소득을 기준으로 함. 자료: 통계청. 가계동향조사, 원자료.

- 2018년의 소득분배 악화 현상은 국내적인 상황에 그쳤고, 3분위 이상 중간계층의 소득은 줄어들지 않아 국내 경기를 악화시키는 요인으로 작용하지는 않았음. 하지만 2020년 1분기의 코로나19로 인한 위기는 소득 1분위를 넘어 중간계층에게도 영향을 주고 있다는 점에서 문제의 심각성을 지적할 수 있음.
  - 첫째로, 전통적 영역에서의 취약계층인 노인, 장애인 등이 노동시장 참여(노인 일자리, 정부 재정 지원 일자리 미운영 등)와 돌봄 서비스 부족으로 단기적 위기에 놓일 수 있음.
  - 둘째, 코로나19로 인해 경제가 위축되면서 일을 하지 못해 소득이 단절되는 임시·일용직, 프리랜서, 특수고용노동자 등 근로빈곤층, 근로취약계층 등이 단기는 물론 경제가 제 위치에 도달하기 전까지 위기 상황에 직면하게 됨.
  - 셋째, 과거의 위기 상황과 다르게 소득 2~3분위부터 넓게는 중간계층에 해당하는 3~4분위에 속하는 제조업·중소기업 노동자, 고용원이 있는 자영업자 등이 소득 상실의 위기에 직면함. 특히 중간계층에 속하지만 위기 국면에서 언제든지 빈곤층으로 떨어질 수 있는 자영업자 그룹은 코로나19의 대표적인 취약계층임.

## 04. 코로나19 극복을 위한 사회정책 방안

### ◆ 과거 사례를 통해 본 대응 방안<sup>12)</sup>

- 1997~1998년 경제위기는 국제 수지 악화와 외채 누적, 기업 수익성 악화, 금융기관의 도덕적 해이 등이 주요 원인이었음.
  - 단군 이래 최대 위기라는 환경 속에서 정부는 경제위기 극복을 위해 노동시장 측면에서는 근로 연계 복지, 노동 유연화 정책, 공공근로사업 등을 시행하였으며 기존 생활보호제도를 대체한 새로운 공공부조제도인 국민기초생활보장제도를 도입함.
  - 이 외에 사회보험제도(국민연금, 고용보험)의 대상을 확대하고 건강보험제도 통합이라는 기존 사회보장체계를 크게 개혁하는 데 방점을 두었음.
- 글로벌 금융위기는 2008년 미국의 서브프라임 모기지 부실, 리먼브러더스 파산 등으로 인해 국제 금융시장이 불안정해지면서 세계 경제가 크게 위축된 사례임.
  - 전 세계적인 금융위기 속에서 정부는 고용 확대 정책으로 청년 인턴, 노인 일자리, 사회서비스 일자리를 확대하였으며, 민생 안정 대책으로서 긴급지원 확대, 한시 생계, 사회보험료 일부 지원, 금융 지원(재산 담보부 지원, 미소금융제도 등) 등을 강화함.
- 코로나19로 인한 위기는 두 사례 중 1997~1998년 위기보다 더 크게 확산되고 있는 양상이며, 저소득층은 물론 중간계층에까지도 영향을 줄 것으로 예측됨.
  - 정부가 비상경제대책회의를 통해 제안한 정책 방안은 긴급한 위기를 극복하기 위한 긴급 혹은 단기 처방이 중심이 되고 있음. 또다시 위기가 재현되고 경제 붕괴가 단행되면 현재와 같은 단기 대처 방안으로는 취약계층은 물론 중간계층에 대해서도 안정된 생활을 보장하기 어려움.
  - 국민기초생활보장제도와 같은 기존 패러다임을 전환하는 정책을 통해 취약계층 및 근로빈곤층에 대한 보호를 강화하고, 고용보험·국민연금 등의 사각지대 해소를 위한 적극적인 사회보장 혹은 사회정책을 구현할 필요가 있음.

.....

12) 김태완, 임완섭, 정은희, 김기태, 정세정, 최준영, 김보미, 강예은. (2019). 소득분배 동향에 따른 대응방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. 3장의 주요 내용.

### ◆ 취약 및 근로빈곤층 지원 방안

- 취약계층(노인, 장애인, 여성 등)을 위해서는 긴급복지, 국민기초생활보장제도 등의 대상 확대를 위한 노력과 더불어 취약계층이 참여할 수 있는 다양한 정부 재정 지원 일자리 사업을 개발하고 지원해야 함.
  - 취약계층의 긴급한 보호 강화를 위해 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 우선 노인을 대상으로 폐지할 필요가 있음.
  - 코로나19로 인해 대면 접촉이 어렵다는 점에서 비대면 방식의 사회서비스 일자리 확대를 위한 방안을 검토할 필요가 있음.
- 고용보험의 사각지대를 줄이기 위한 노력이 지속되어 왔지만 여전히 사각지대가 광범위하게 존재하고 새로운 일자리에 대한 보호 수준이 낮다는 점에서 고용보험 적용 대상을 과감하게 확대할 필요가 있음.
  - 사회보험료에 대한 부담을 가지고 있는 기업주 및 고용주를 위해서는 사회보험료 지원 강화와 사각지대 해소를 위한 적극적 개입이 필요함.

### ◆ 중간계층 생활 보장 방안

- 단기 휴직, 무급 휴직 등으로 인한 소득 상실 등에 대처하고 근로빈곤층, 자영업자 등의 생활을 안정시키기 위해, 현재 예정되어 있는 국민취업지원제도를 확대하여 실업부조제도를 도입할 필요가 있음.
  - 고용보험이 정규 노동시장에 참여하고 있는 노동자를 보호하는 제도라면, 코로나19의 장기 영향으로 실업 상태가 지속되고 고용보험의 지원을 받지 못하는 중간계층에 속한 비정규직(임시·일용직), 자영업자 등에 대한 보호를 강화하기 위해서는 새로운 형태의 실업부조제도가 필요함.
  - 코로나19로 일을 하지 못한 노동자, 자영업자 등을 위해서는 역시 우리나라에 도입되지 않은 휴업수당 혹은 상병수당제도 등을 검토할 필요가 있음.
- 취약계층 및 근로빈곤층에 대해서는 정부의 적극 개입을 통한 보호 강화, 중간계층에 대해서는 단기 위기 상황 극복과 가구 내 돌봄 강화를 위한 정책이 체계적으로 구현되어야 함.
  - 생활비용(양육비, 주택 모기지, 의료비 등) 등 생활에서 부담이 되는 비용을 지원하거나 줄여 주는 방안이 제시되어야 함.
  - 금융비용을 줄여 주기 위해 모기지 대출 이자를 감면, 유예하거나 원금 상환 기간을 장기로 연장하는 등의 조치가 필요함. 특히 청년 및 대학생 등은 취업이 유예되면서 생활비, 학자금 대출 등의 상환이 어렵다는 점에서 이자, 원금 부담을 줄이는 빠른 조치가 필요함.
  - 중장기적으로는 중간계층의 양육 부담을 줄이기 위해 아동수당의 지급 범위를 현재보다 점차 확대해 나갈 필요가 있음.

### ◆ 사회통합 관점에서 분배정책 필요

- 코로나19로 인한 사회경제적 영향은 특정 계층에만 국한되지 않으며, 이를 극복하기 위해서는 계층, 지역, 성별 등을 넘어서 사회 연대, 사회통합정책이 필요함.
  - 비상경제대책회의, 긴급재난구호금, 한국형 뉴딜 등 이후에 진행될 여러 사회안전망 강화 정책에는 많은 재원이 요구됨.
  - 사회경제정책 확대를 위해서는 자원 마련을 위한 조세정책(소득세, 법인세, 기타 조세정책 등)에 대한 개선이 동시에 수반되어야 함.

집필 김태완 (포용복지연구단 단장) 문의 044-287-8233