

# 나라살림 리포트 2020-제31호

## 코로나19 봉쇄에 대처하는 OECD 국가들의 일자리유지 대책 및 한국에의 함의

### 요약

전 세계적인 코로나19의 확산으로 인해 주요국가들은 일자리유지를 위한 대책에 많은 재원을 투입하고 있으며, 한국에서도 고용유지지원금의 편성액을 상당수준 확대하며 고용유지 지원대책을 확대하고 있다. 본 보고서에서는 관련 OECD 보고서 검토를 통해 코로나19의 경제적 위기에 대처하는 주요 국가들의 일자리 유지 지원 대책(Job retention schemes)의 현황 및 이슈를 보다 구체적으로 살펴봄을 통해 한국의 코로나19 대응책으로써 일자리 유지 대책에의 함의를 제기하고자 한다.

코로나19 위기의 초반에 각 국가들은 사라질 위험에 있는 기존의 일자리유지 대책을 확장하거나 새로운 대책을 도입하였다. OECD 전체적으로 일자리유지 대책은 5,000만일자리를 지원하였으며, 이는 2008년 글로벌 경제위기 때보다 10배 이상 많은 수준이다. 해당 대책은 기업들에게 단축된 조업시간에 대한 급여로써 지불해야 하는 비용을 전액 지원해줌으로 유동성 제약의 결과로 인해 사라질 위험에 있는 일자리의 수를 줄이고 실업자 수의 급증을 억제하는데 기여하였다. 그리고 코로나19 위기 동안의 일자리유지 대책은 일시적으로 노동을 하지 못하는 노동자에게 실업급여보다 더 많은 지원을 제공한다.

각국의 일자리유지 대책은 중장기적으로 유지될 수 있는 일자리에 더 지원이 맞추어지도록 조정이 되어야 하며, 경제활동이 법적으로 규제된 영역과 재개된 영역

---

간에 지원이 차등적으로 제공되어야 한다. 코로나19의 봉쇄가 해제되고 경제활동이 다시 재개됨에 따라 각국 정부들은 다음과 같은 방식으로 기존의 일자리유지 대책을 조정할 수 있다.

첫째, 기업에 단축된 조업시간에 대해 지원되는 급여를 부담케 한다. 둘째, 지원이 무한정 이루어지지 않도록 지원기한을 설정하며, 상황에 따라 지원기간을 유연하게 늘리거나 줄인다. 셋째, 단축근로 지원에 의한 노동자의 소득수준과 실업급여에 의한 소득 수준 간 차이가 큰 국가에서는 그 차이를 줄인다. 넷째, 새로운 일자리 탐색과 경력개발을 위한 지원을 제공한다. 다섯째, 단축된 조업시간에 직업훈련을 유도한다.

OECD의 제언을 토대로 한국에서도 재정투입의 효율성 제고를 위해 코로나19의 경제적위기 동안에 고용유지 지원의 필요성이 높거나 적은 업·직종에 대한 일자리를 일정부분 선별하여 지원대상 일자리 범위를 보다 축소할 필요가 있다. 더불어 코로나19 위기 동안에 고용유지 지원을 받지 못하는 노동자에 대해서는 실업급여 지원 외에도 사회적으로 수요가 있고 성장가능한 일자리로의 이동을 유도하기 위해 양질의 직업훈련을 적정 수준의 생계보장과 함께 제공하거나, 전직에 대한 수당을 도입해야 한다.

---

## 1. 서론

2020년 초부터 전세계적으로 확산된 코로나19 바이러스로 인한 경제 위기가 6개월 이상 오랜 기간 지속되고 있다. 각 국가들은 코로나19에 의한 경제 위기에 대처하기 위해 다양한 경기부양책 및 피해대상자 별 지원책을 내놓고 있으며, 한국 또한 2020년 3월, 코로나19 피해 최소화를 위해 1차 추가경정예산 의결을 통하여 여러 지원대책을 편성하였고, 2020년 9월 현재 4차 추경을 통한 추가 지원 대책을 준비하고 있다.

코로나19의 감염 확산이 '사회적 거리두기 강화 조치'를 통해서도 좀처럼 멈추지 않아서 신규 감염자가 유의미하게 줄어들기 전까지 경제적 피해 최소화를 위한 정부지원 유지 및 재정지출 확대는 불가피할 것으로 보인다. 현재 정부 재정지출 확대에 따라 정부의 재정여력의 충분성이 국가적 이슈가 되고 있는 가운데, 코로나19 장기화에 대비하기 위해 피해 지원대책의 효율성 및 실효성을 보다 제고할 필요가 있다.

코로나19에 의한 경제적 피해는 무엇보다 경제 활동 축소로 인한 실직자의 급증을 들 수 있다. 이에 각 정부는 경기 침체 및 매출 급감에도 불구하고 기업들이 노동자들을 해고하지 않고 계속 고용하고, 노동시간 단축에 따라 감축된 임금의 일부를 보전하도록 지원금을 제공하고 있다. 한국에서도 코로나19의 본격적 확산 이후에 고용유지 지원대책을 확대·연장하고 있다.

본 보고서에서는 관련 OECD 보고서 검토를 통해 코로나19의 경제적 위기에 대처하는 주요 국가들의 일자리 유지 지원대책(Job retention schemes)의 현황 및 이슈를 보다 구체적으로 살펴봄을 통해 한국의 코로나19 대응책으로써 일자리 유지 대책에의 함의를 제기하고자 한다.

## 2. 한국의 코로나19 대응 일자리유지 대책 현황

정부는 기업이 경기의 변동, 산업구조의 변화 등으로 생산량·매출액이 감소하거나 재고량이 증가하는 등의 고용조정이 불가피하게 됨에도 노동자를 감원하지 않고 근로시간 조정, 교대제 개편, 휴업, 훈련, 휴직과 같은 고용유지조치를 실시하여 고용을 유지하는 경우, 고용보험기금을 통해 임금(수당)의 일부를 지원하는 '고용유지지원금' 사업을 진행해오고 있다.

고용유지지원금은 크게 유급 휴업·휴직<sup>1)</sup>과 무급 휴업·휴직<sup>2)</sup> 지원금으로 구분되며, 코로나19 이

- 
- 1) '휴업'은 근로시간 조정, 교대제 개편, 휴업 등으로 역(歷)월에 의한 1개월의 단위기간 동안 해당 사업장의 총근로시간이 기준기간(해당 고용유지 조치를 한 날이 속한 달의 6개월 전부터 4개월 전까지의 기간)의 총 근로시간보다 20/100 이상을 초과하여 감소하는 조치를 행하고, 당해 고용유지 기간에 대해 휴업수당 등 금품이 지불된 경우 사업주가 휴업기간에 대하여 노동자에게 지급한 휴업수당의 2/3을 지원하는 경우를 지칭한다. 그리고 '휴직'은 고용유지조치 대상자에게 1개월 이상의 유급 휴직을 실시하는 경우 사업주가 휴직기간에 대하여 노동자에게 지급한 휴직수당의 2/3(대규모기업 1/2)를 지원하는 경우를 지칭한다.
  - 2) '무급휴업·휴직'은 고용조정이 불가피한 사업주가 법에 따른 무급휴업·휴직을 실시하는 경우 심사위원회 심사를 거쳐 무급휴업·휴직의 필요성, 노동자 복귀 가능성, 직업능력 향상 계획 등을 심사하여 평균임금의 50% 미만을 지원하는 경우를 지칭한다.

전 고용유지지원금의 지원조건 및 내용을 정리하면 <표 1>과 같다. 2020년 기준 고용유지지원금에서는 기업이 1개월의 단위기간 동안 전체 피보험자의 총 근로시간의 20% 이상을 단축하고 휴업수당을 지급하거나 노동자에게 1개월 이상 휴직을 부여할 경우 1일 6.6만원을 상한액으로 우선지원 대상기업에는 수당의 67%를 대기업에는 50%(근로시간 단축률이 50% 이상인 경우 67% 지원)를 180일 한도내에서 지원하고 있다.<sup>3)</sup>

<표 1> 코로나19 위기 이전 유급 휴업·휴직 지원금과 무급 휴업·휴직 지원금 비교

구분		유급 휴업·휴직 지원금	무급 휴업·휴직 지원금
지원수준		· 2/3(우선대상) 또는 1/2	· 평균임금 50% 이내
지원금 상한액		· 1일 66,000원(급여기초일급일액 상한액의 60%)	
지원기간		· 매년 180일	· 최대 180일(근로자별)
고용 조정 불가피한 사유	기준시점	· 고용유지조치 시행 직전월	· 고용유지조치 신고일 직전월
	재고량	· 50% 이상 증가	· 좌동
	생산량	· 15% 이상 감소	· 30% 이상 감소
	매출액	· 15% 이상 감소	· 30% 이상 감소
	재고량·매출액 추이	· 재고량(매출액) 계속 증가 (감소) 추세	· 재고량(매출액) 계속 20% 이상 증가 (감소) 추세
	업종· 지역경제여건	· 직업안정기관장이 인정	· 좌동
사전절차요건		-	· (휴업) 노동위원회 승인 · (휴직) 무급휴직 전 1년 이내에 고용보험법 19조에 따른 3개월 이상 유급휴업 실시 ※(특별고용지원업종) 1개월
휴업·휴직 규모율		(휴업) 1개월 단위 전체 피보험자 총 근로시간의 100분의 20 초과	· 30일 이상 실시 · 피보험자의 ▲ 50% 이상 (19인 이하) ▲ 10명 이상 (99명 이하) ▲ 10% 이상 (100명~999명) ▲ 100명 이상 (1,000명 이상)
		(휴직) 1개월 이상 실시 (근로자단위)	· 90일 이상 실시 ※(특별고용지원업종) 30일 이상 · 피보험자의 ▲ 10명 이상 (99명 이하) ▲ 10% 이상 (100명~999명) ▲ 100명 이상 (1,000명 이상)

출처: 국회(2020a). 「2020년도 고용노동부 소관 제3차 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 검토보고서」

3) 이때 사용자는 사용자 귀책사유(경영상 이유 등)에 의해 휴업을 실시하는 것이므로 근로기준법 제46조의 규정에 의하여 평균임금의 70/100 이상의 휴업수당을 당해 노동자에게 지급하며, 다만, 평균임금의 70/100에 상당하는 금액이 통상임금을 초과하는 경우에는 통상 임금을 휴업수당으로 지급할 수 있다.

코로나19가 확산된 이후에는 고용유지지원금의 지원조건이 완화되고,<sup>4)</sup> 기업당 지원규모가 확장되었는데, 우선지원대상기업과 대규모 기업은 지원비율을 2.1부터 3.31까지 각각 75%, 67%로 상향하였으며, 우선지원대상기업은 4.1부터 9.30까지 다시 90%로 상향되었다.<sup>5)</sup> 그리고 지원기간 또한 기존 180일에서 240일로 60일 연장되었다<sup>6)</sup>. 이후 10월부터는 지원비율이 우선지원대상기업과 대규모기업 각각 75%, 50~67%로 축소될 예정이다.

<표 2> 코로나19 이후 고용유지지원금 지원요건 및 지원수준 변화

구분	지원요건	지원수준
유급 휴업·휴직 지원금		
기존	(휴업) 총근로시간의 20%초과하여 단축 (휴직) 1개월이상 휴직 부여	(휴업·휴직) 사업주가 지급한 휴업·휴직 수당의 2/3(대규모기업(1/2~2/3)) * 1일한도 6.6만원, 연 180일
지원수준 상향 (‘20.2.1~3.31)	상동	(휴업·휴직) 사업주가 지급한 휴업·휴직수당의 3/4(대규모기업 2/3) * 1일한도 6.6만원, 연 180일
지원수준 추가 상향 (‘20.4.1~9.30)	상동	(휴업·휴직) 사업주가 지급한 휴업·휴직수당의 9/10(대규모기업 2/3) * 1일한도 6.6만원, 연 180일
무급 휴업·휴직 지원금		
기존	(휴업) 30일이상 실시 * 노동위원회 사전 승인 필요 (휴직) 90일이상 실시 * 실시 1년이내에 3개월이상 유급휴업 실시	심사위원회에서 근로자의 평균임금 50% 범위내에서 결정 * 1일한도 6.6만원, 총 180일
무급휴직 신속지원 (‘20.4.27~9.15)	(휴직) 30일이상 실시 * 1년이내 유급휴업 실시요건 폐지	1인당 150만원 한도(월 50만원) * 최대 90일

출처: 국회(2020a). 「2020년도 고용노동부 소관 제3회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 검토보고서」

또한 정부는 2020년 4월 3차 추경 편성을 통해 고용보험 가입자뿐만 아니라 특수형태근로종사자, 프리랜서, 영세사업장 무급휴직자등 고용보험 미가입 노동자에게도 3개월간 월 50만원의 긴급고용안정지원금을 지급하였으며, 동년 9월 4차 추경을 통해 기존 지원을 받은 노동자에게는 1개월(50만원)을 추가로 지원할 계획을 세우고 있다.

4) 매출액·생산량 등이 15%이상 감소하지 않았더라도 코로나19로 피해를 입은 기업은 이를 입증할 경우 고용조정이 불가피한 사업주로 인정되었다.  
5) 휴업수당의 90%를 지원받는 경우 중소기업이 부담해야 하는 피고용인에 대한 인건비는 “①평균임금의 70%\*1/10(기업부담분)+②평균임금 70%에 해당하는 고용주 부담 사회보험료+③휴업수당 지원금 상한액 초과 임금 및 ④초과 임금분에 해당하는 고용주 부담 사회보험료(평균임금 70%가 198만원 초과시)”이다.  
6) 2020년 8월 및 9월에 특별고용지원업종과 일반업종에 대한 지원기한 연장이 결정되었다.

코로나19의 확산으로 사업체의 경제활동이 축소되면서 고용유지지원금의 수요가 급증하게 되면서 동 지원금 편성된 기금액 또한 2020년 9월 기준 3차례 변경되었으며, 4차 변경이 예정되어 있다. 고용유지지원금의 당초편성액은 351억위이었으나 1·2차 기금운용계획 변경을 통해 7,963 억원으로 늘어났으며, 3차 변경에서는 2조 2,000억원으로 당초 편성액 되며 60배 이상 증액되었다. 이후 4차 기금운용계획 변경안이 국회에 상정되었으며, 해당 변경안에서 동 지원금에는 2조 2,800억원이 편성되었다.

<표 3> 코로나19로 인한 고용보험기금계획 변경에 따른 고용유지지원금 편성액 현황  
(단위: 백만원)

구분	당초 편성액	1·2차 변경	3차 변경	4차 변경(안)
편성기금액	35,089	796,311	2,198,153	2,682,628

출처: 국회(2020a). 「2020년도 고용노동부 소관 제3회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 검토보고서」의 내용을 토대로 작성

2020년 8월 기준 고용유지지원금의 집행실적을 살펴보면, 당초 계획된 지원대상자 수는 3만 5천 명 수준이었으나, 현재까지 65만 1천여명이 지원을 받았으며, 총 6만 3천여 사업장이 동 지원금의 혜택을 받았다. 지원을 받은 사업장으로는 휴직의 사례가 휴업보다 1만여건 많았으나, 지원인인으로는 휴업의 사례가 휴직보다 2배 가까이 많았으며, 편성액에 대한 집행률은 휴업은 43%에 불과하지만, 휴직은 집행액이 편성액을 상당수준 초과한 183.%에 이르렀다. 한편 무급휴업에 대한 지원금인 기금계획 변경을 통해 당초편성액 대비 800배 가량 늘어났지만, 집행률은 1.8%에 불과하여 지원실적이 저조한 수준이다.7)

<표 4> 2020년 8월 기준 고용유지지원금 집행 실적  
(단위: 백만원, 개사, 명, %)

구분	편성액		실적				
	당초	현액	사업장	순인원	집행액	집행률	
2020.8월	계	35,089	2,163,153	63,447	651,539	1,340,709	62.0
	휴업	19,401	1,249,142	28,887	422,411	536,805	43.0
	휴직	15,057	433,380	39,524	224,514	795,357	183.5
	무급 휴업·휴직	631	480,631	35	4,614	8,547	1.8

출처: 국회(2020b). 「2020년도 고용노동부 소관 제4회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 검토보고서」  
주: 2020년 8월 기준 편성 현액 2조 1,631억원은 3차 기금운용계획 변경을 통해 증액된 2조 1,981억원에서 “노사합의 고용유지지원금” 350억원을 제외한 액수임

7) 이에 정부는 무급휴업 휴직의 지원실적을 제고하고자 2020년 9월 무급 휴직지원금의 지원대상이 되기 위한 필수 휴직기간은 기존 90일에서 30일로 완화하였다.

### 3. OECD 주요 국가들의 코로나19 대응 일자리유지 대책 현황<sup>8)</sup>

#### 1) 대량실직 문제에 직면한 주요국들의 일자리유지 대책

##### ① 단축노동(short time work) 지원대책의 활용

코로나 19 위기에 대응하기 위해 많은 OECD 주요 국가들은 기존의 STW(short time work)<sup>9)</sup> 대책을 확대하고 새로운 지원책을 도입하였으며, 일부 국가들은 일자리 유지와 소득 지원을 위한 임시적 임금보조금(wage subsidies)을 신설하였다.

STW 대책은 노동자들의 소득을 보호하고 기업의 비용을 경감하면서 단축된 노동 시간의 전부 또는 일부를 보전하기 위해 기업에 보조금을 지원하는 정부 정책이며, 이 대책의 주된 목적은 단기적으로는 수익성이 하락하여 일자리 수요가 잠시 감소하였지만, 중기적으로는 지속 가능성이 높아서 해당 일자리를 유지하기 위한 인건비에 대한 지원이다. 비용 효율성을 제고하기 위한 접근방식이 각각 다르기 때문에 STW 대책은 국가에 따라 그 내용도 달라지는 모습을 보인다.

OECD 23개국은 코로나19 위기가 발생하기 전에 STW 제도를 도입하고 있었으며, 8개국은 위기에 대응해 새로운 계획을 도입하였다. 기존의 STW 제도를 가지고 있는 모든 국가는 위기에 대처하기 위해 기존의 제도를 신속하게 확대조정 하였으며, 기존의 STW 제도를 확대하기 위한 국가들의 조치는 크게 다음의 세 가지로 구분된다.

첫째, '지원자격의 완화 및 신청의 간소화'이다. 20개국은 지원대상 기업이 STW 지원을 용이하게 신청할 수 있는 조치를 실행하였으며, 기업이 지원을 받기 위해 경제적 피해를 입증해야 되었던 몇몇 국가(예: 일본, 한국, 폴란드 등)들은 기업들의 입증 요건을 완화하였다. 그리고 독일과 노르웨이는 STW 지원을 받기위해 최소로 갖추어야 하는 단축근로 시간의 총량을 낮추었으며, STW 지원이 대기업과 특정 부문에 한정되었던 이탈리아에서는 규모에 상관없이 모든 부문으로 지원을 확장했다. 더불어 다수 국가들은 온라인 신청 확대와 소급 청구 인정을 통해 신청 절차를 단순화하고 간소화하였다.

둘째, '비정규직까지의 지원대상의 확대'이다. 9개국은 정규직 노동자 이외에도 계약직, 임시파견직, 심지어 특정 업종의 자영업자를 포함하도록 지원대상을 확대하였다. 기업들은 근로시간을 단축하는 기간 동안 비정규직 노동자의 고용을 유지할 동기가 약하고, 코로나19 위기에 이는 특히 우려되는 지점이다. 경제 위기에 가장 취약한 계층은 비정규직이기 때문에 각국은 이들을 지원하기 위한 추가적 대책의 중요성을 인식하였다.

셋째, '지원수준(generosity)의 확대'이다. 몇몇 국가들은 노동자 임금의 지원비율(replacement

8) 해당 장은 OECD(2020.8.3.)에서 발간한 "Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond" 문서를 정리한 내용으로 구성하였다.

9) "STW(short time work) scheme"은 단축근로 지원 대책으로도 해석될 수 있으나, 해외에서는 무급휴직 지원 대책까지 포괄하는 개념으로 활용되고 있다. 본 보고서에서는 원문 그대로 'STW'로 표기하고자 한다.

rates)을 높이고 기업의 비용을 줄임으로써 지원수준을 확대하였다. 14개국은 휴업·휴직수당에 대한 지원비율을 상향하였으며, 고용주가 휴업·휴직수당 또는 사회보장기여금의 일부를 지급하는 몇몇 국가(예: 프랑스, 독일, 이탈리아)에서는 고용주 부담 비용을 전액 지원하였다. 이 같은 높은 임금 지원비율과 낮은 고용주 부담비용은 코로나19 위기 초기에 주요 국가들이 지원대책의 부정적 영향에 대한 우려보다 노동자와 기업에 대한 지원의 필요성을 더 중요시 했다는 사실을 반영하는 바이다.

새롭게 도입된 STW 대책 또한 어려움을 겪고 있는 기업들이 신청할 수 있도록 설계되었으며 일반적으로 비정형 노동자도 지원대상으로 포함하였다. 국가별로 다소 편차가 있는 존재하지만, 노동자에 대한 임금지원 수준은 덴마크의 100%에서 라트비아의 75%에 이르기까지 비교적 높은 편이다. 그리스에서는 800유로의 정액지원이 도입되었으며, 아이슬란드에서는 근로시간 단축에 따라 실업급여가 일부 지급된다. 아이슬란드를 제외한 새로운 지원대책들은 노동시간이 0으로 줄어들어 일시적 해고가 발생한 경우에 한해 지원을 제공한다. 그러나 이 같은 지원책들은 보다 범위를 넓은 노동시간 단축(일자리 나누기)을 통해 전체 노동자에 걸쳐 조정비용을 분담할 가능성을 배제할 수 있다.

<표 5> 코로나19 대응 OECD 국가들의 기존 일자리 유지 대책 조정 및 신규 대책 도입 현황

국가	기존에 STW 도입	신청 간소화 및 지원대상 확장	지원수준 확대	비정형노동자까지 지원 확장	신규 STW 대책 도입	신규 임금보조금 도입
호주						●
오스트리아	●	●	●			
벨기에	●	●	●			
캐나다	●					●
칠레	●	●	●	●		
체코	●	●	●			
덴마크	●	●			●	
에스토니아						●
핀란드	●	●	●	●		
프랑스	●	●	●	●		
독일	●	●	●	●		
그리스					●	
헝가리					●	
아이슬란드					●	
아일랜드	●					●
이탈리아	●	●		●		
일본	●	●	●	●		
대한민국	●	●	●			
라트비아					●	



국가	기존에 STW 도입	신청 간소화 및 지원대상 확장	지원수준 확대	비정형노동자로까지 지원 확장	신규 STW 대책 도입	신규 임금보조금 도입
리투아니아					●	
룩셈부르크	●	●	●			
네덜란드	●					●
뉴질랜드						●
노르웨이	●	●	●			
폴란드						●
포르투갈	●	●		●		
슬로바키아	●	●	●			
슬로베니아					●	
스페인	●	●	●	●		
스웨덴	●	●	●			
스위스	●	●		●		
터키	●	●		●		
영국					●	
미국	●	●	●			

출처: OECD(2020b). "Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond"

주1): 아일랜드와 네덜란드에서는 기존의 STW 제도가 한시적 임금보조금으로 대체됨

주2): 칠레에서는 소득 지원이 실업급여 지원을 위해 적용된 개인 통장에서의 출금을 통해 이루어짐(통장에 적립금이 있을 경우에 지원됨)

## ② 고용유지를 위한 한시적 임금보조금의 도입

대부분 영미권 국가에서는 노동하지 않은 시간뿐만 아니라 노동한 시간에 대해서도 적용되는 한시적 임금보조금을 도입하였다. 이 같은 임금보조금은 일반적으로 관련 노동자의 노동시간 단축을 지원조건으로 하지 않지만, 매출이나 매출의 큰 감소를 겪고 있는 기업을 대상으로 하며, 기업은 이를 활용하여 일시적으로 근무하지 않는 노동자에게도 계속 임금을 지급할 수 있다.

호주와 뉴질랜드는 전 노동자에 대해 최소 급여의 역할을 하는 정액보조금(lump-sum subsidy)을 도입하였으며, 캐나다와 에스토니아에서는 노동시간 단축과 관계없이 보조금은 통상임금(각각 75%와 70%)에 고정적으로 비례한다. 아일랜드에서 보조금의 수준은 노동자의 소득에 따라 달라지며 최저소득의 경우에는 최대 순 통상소득의 85%까지 지원한다. 폴란드에서는 고용주가 일시적으로 업무가 중단된 노동자에 대해 통상임금의 50% 이상을 지급해야 하고, 정부로부터 인건비의 일부를 변제받는다. 네덜란드는 기존의 STW 지원을 고용주가 노동자에게 통상임금의 100%를 계속 지급하며, 기존에 적용된 근로시간 단축이 아닌 매출 감소(90%)에 비례하여 보조금을 받는 방식의 한시적 임금보조금으로 대체하였다.

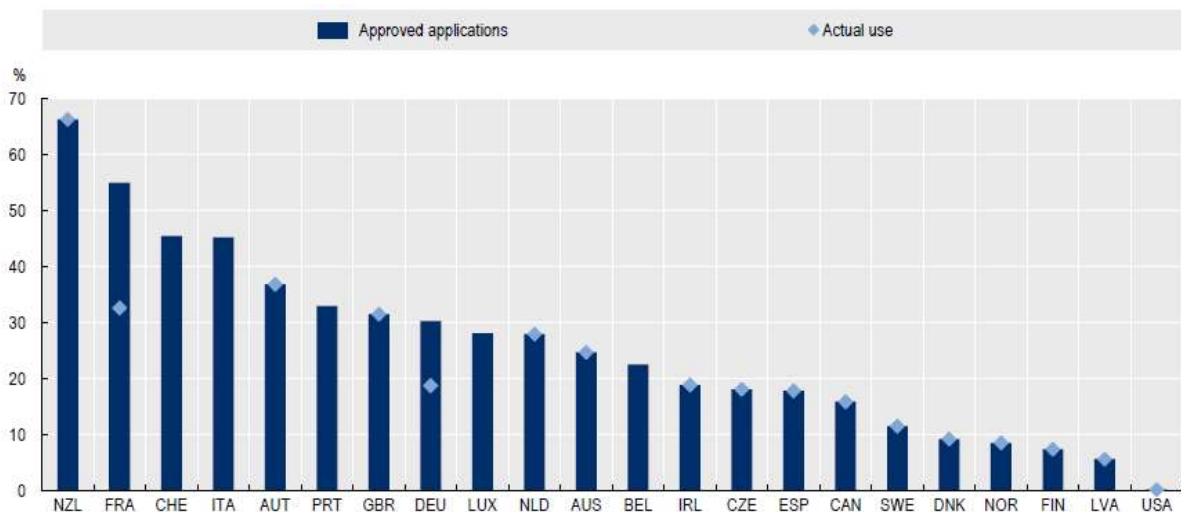
이들 국가들이 한시적 임금보조금을 도입한 이유는 다양하며 다음과 같다. 첫째, 네덜란드를 제외한 국가는 STW 제도에 대한 경험이 없거나 제한적으로 도입되었는데, 호주와 에스토니아는

STW 제도를 도입한 적이 없으며, 캐나다, 아일랜드, 폴란드, 뉴질랜드는 글로벌 금융위기 때 STW 제도를 운영했지만 폭넓게 활용하지는 않았기 때문이다. 둘째, 해당 국가에서 해고 비용은 상대적으로 낮은 수준이기에 인건비 외 사회보장기여금 등 부가비용이 발생하는 STW 지원을 활용할 유인이 크지 않기 때문이다. 마지막으로 임금보조금은 정부에 대해 필수적으로 보고하는 절차없이 자유롭게 조업시간을 관리할 수 있는 기업을 지원하는, 보다 유연한 지원 방식이므로 이 제도는 기업들이 노동시간을 유지하고 경영여건이 개선될 때 신속하게 노동시간을 늘릴 수 있도록 더 강력한 유인을 제공하기 때문이다.

### ③ 전례없고 광범위한 일자리유지 대책의 활용

기업들은 과업시간을 줄이기 위해 일자리유지 지원 제도를 대대적으로 활용하거나 노동자들에게 휴직을 부여하고 있으며, OECD 전체에서 약 6000만 명의 노동자가 기업의 지원 요청에 의해 일자리 유지 대책의 지원대상에 포함됐다.

<그림 1> OECD 주요국의 일자리유지 지원대책의 신청 현황



출처: OECD(2020b). "Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond"

주1): "Approved application"은 편성(계획)된 지원 건수, "Actual use"는 실제 신청한 지원 건수를 의미함

주2): 'NZL' 뉴질랜드, 'FRA' 프랑스, 'CHE' 칠레, 'ITA' 이탈리아, 'AUT' 오스트리아, 'PRT' 포르투갈, 'GBR' 영국, 'DEU' 독일, 'LUX' 룩셈부르크, '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' 미국에 해당

주3) 세로축은 전체 "임금노동자 대비 고용유지 대책 지원대상 임금노동자의 비중"에 해당

주4) 신청율은 2019년 4분기 전체 임금노동자 수 대비 기업이 지원신청한 임금노동자 수로 산정함

주5) 상기 자료는 룩셈부르크와 스위스(4월 말)을 제외한 5월 말 기준임

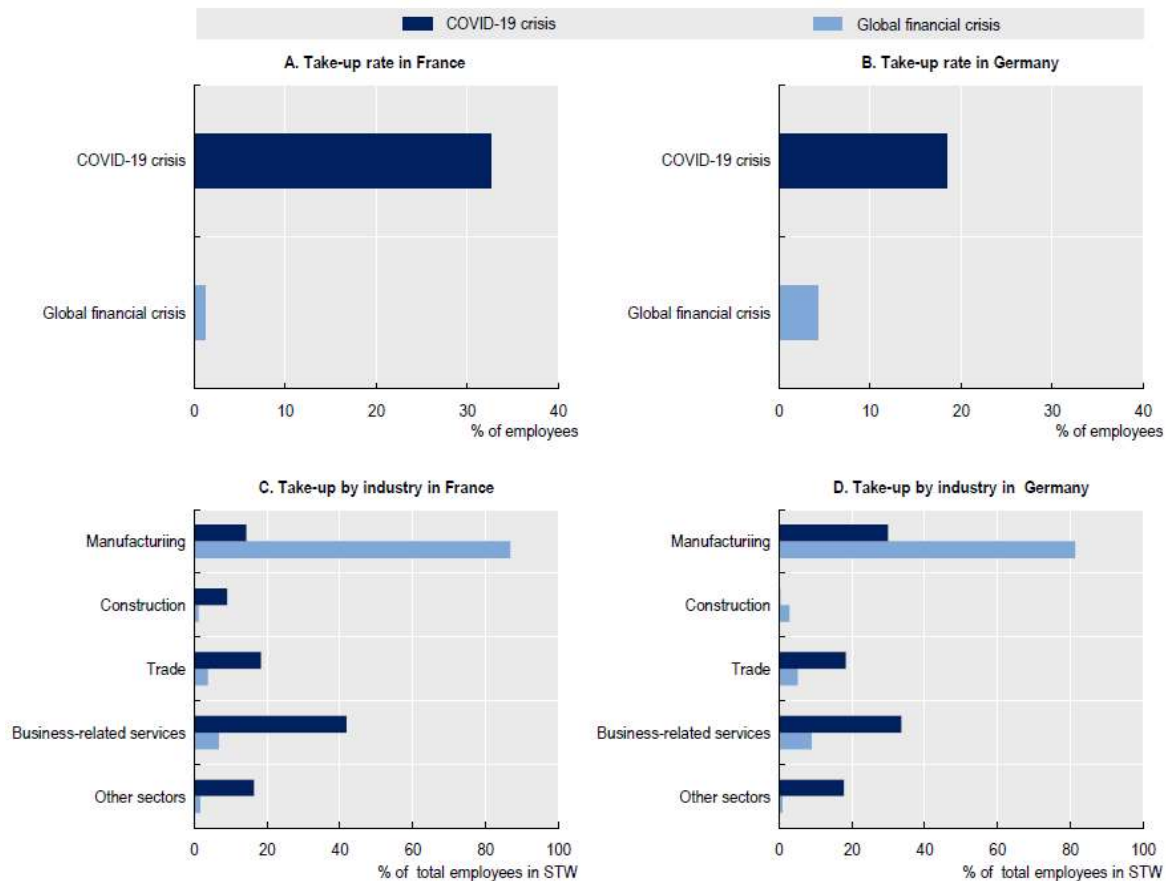
주6) 호주, 캐나다, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드는 노동시간 단축을 조건으로 하지 않는 임금 보조금을 운영. 미국은 단기 보상대책(short-time compensation schemes) 신청 건수에 대한 수치임

2020년 5월에 뉴질랜드는 임금노동자의 66%, 프랑스 50% 이상, 이탈리아와 스위스 40% 이상, 오스트리아, 벨기에, 독일, 포르투갈 30% 내외에서 각국의 기업들은 고용유지에 대한 지원을 요

청하였다. 일부 국가에서 실제 지원신청은 처음 지원요청 수준보다 상당히 작지만, OECD 전체에서 5,000만명에 대한 고용지원을 신청하였으며, 이는 2008~2009년 글로벌 금융위기 때의 지원신청 수준보다 10배에 해당한다.

일자리유지 지원대책은 모든 부문과 모든 유형의 기업을 지원대상으로 삼았는데, 이는 코로나19로 인해 정부가 모든 영역에 걸쳐 대다수 기업의 경영활동을 제약했기 때문이다. 반면 글로벌 금융위기 당시에는 제조업의 고용비중이 전체 고용대비 20% 이하였지만, 프랑스와 독일의 일자리유지 지원의 80%는 제조업에 집중되었다. 이는 기술집약적 산업에서 노동 저장(labour hoarding)<sup>10)</sup>에 대해 더 큰 유인을 갖게 됨뿐만 아니라 글로벌 경제위기가 해당 분야에 미치는 불균형적인 영향을 반영하는 것이다.

<그림 2> 글로벌 경제위기와 코로나19 위기에서 프랑스 및 독일의 일자리유지 지원대책 신청 현황



출처: OECD(2020b). "Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond"

주1): 차트 A와 B에서의 가로축은 "임금노동자 대비 고용유지 대책 지원대상 임금노동자의 비중"에 해당하며, 차트 B와 C의 가로축은 "STW 지원대상 노동자 중 각 영역별 노동자 비중"에 해당함

주2): "Manufacturing"은 제조업, "Construction" 건설, "Trade" 무역, "Business-related services" 경영관련 서비스, "Other sectors" 기타 분야에 해당함

주3): 상기 자료는 2020년 5월과 2009년 2분기 기준임

전례없이 일자리 유지 대책을 활용한 것은 코로나19 위기로 초래된 고용 및 사회에 있어 부정

10) 기업들이 경기 침체에도 불구하고 향후 경기회복에 대비해 고용을 축소하지 않고 유지하는 현상을 의미한다.

적 영향을 억제하고 대규모 정리해고를 모면하는데 도움이 되었다(OECD, 2020a). 특히 고용주가 지원이 없더라도 유지할 일자리에 대해 공공재원을 집중적으로 투입하는 위험<sup>11)</sup>은 제한적으로 고려되었는데, 이는 코로나19로 인한 봉쇄기간 동안 정부가 부여한 제약이 모든 영역에서의 기업들의 상당한 매출감소로 이어졌기 때문이다.

#### ④ 코로나19 이후 주요국의 일자리유지 대책 도입 사례

프랑스는 기업들이 “Activité Partielle”의 지원을 받는다. 해당 대책에서 기업들은 조업시간의 첫 번째 단축 이후 30일 기간까지 소급하여 지원을 받을 수 있으며, 기업의 지원신청은 신청 후 2일 이내 답변이 없으면 지원결정된 것으로 볼 수 있다. 기업이 동 대책을 활용할 수 있는 기간은 최대 6개월에서 12개월로 연장되었으며, 노동자 1인당 허용되는 단축 노동시간도 연 1,000시간에서 1,607시간으로 늘어났다. 계약형태에 상관없이 모든 노동자는 지원대상이 되며 고용주로부터 총임금의 70%(월 4,849유로)를 지원받는다. 코로나19 위기 동안 정부가 최저시급의 4.5배를 초과하는 임금손실분에 대해 변제를 해줌으로써 대부분의 고용주들은 휴업·휴직수당에 대한 어떠한 비용도 부담하지 않으며, 노동자가 받는 휴업수당에 대해서는 사회보험료가 부과되지 않는다.

독일은 위기 이후 기존의 “Kurzarbeit”을 개편하며 동 지원에 대한 신청절차를 단순화하였다. 2020년 3월 이후 기업은 고용한 인력의 10%(이전에는 30%)가 단축된 조업시간으로 노동시간이 줄어들 때 지원을 신청할 수 있다. 고용주들은 처음에 노동자들에게 실제 노동시간에 대한 급여와 조업단축으로 인한 손실임금의 60%(유자녀 노동자의 경우 67%)를 지급한다. 고용관서는 단축된 조업시간에 대한 사회보험료의 전액뿐만 아니라 고용주가 지불한 휴업수당을 변제한다. 그리고 지원금은 임시계약직 및 도제훈련을 받는 노동자에게도 지원되며, 위기 초기 파견 노동자에게까지 확대되었다. 2020년 4월에 정부는 지원이 시작되고 4번째 달부터는 70%, 7번째 달부터는 80%로 손실임금에 대한 소득대체율을 상향하였다. 더불어 STW 지원을 받는 동안 다른 일자리에서의 노동소득을 벌지 못하는 제한은 철폐되었으며, 노동자들은 총소득이 조업단축 이전의 소득을 초과하지 않는 이상 STW 지원을 받는 동안에도 다른 노동소득을 벌 수 있게 되었다.

이탈리아는 기업의 규모와 업종에 상관없이 지원대상이 되도록 STW 지원의 범위를 보다 폭넓게 확장하였다. 기업들은 어떠한 구체적 입증없이 코로나19로 인해 부정적 영향을 받았다고 신청하면 되고, 조업단축이 시작된 후 4달 이내에 지원을 받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 새롭게 지원을 받으려 하는 노동자들은 해당 지원대책을 신청하고 즉각적인 지원을 받는데 있어 어려움을 겪고 있는데, 이는 지원대책 재원 마련을 위한 기업의 비용부담이 중단된 반면, 지원수준은 변함이 없기 때문이다. 휴직수당은 총임금의 80%가 지급되며, 실제 노동시간이 0이 될 때 평균

11) 지원이 없더라도 정부가 의도하는 행위를 할 경제주체에게 지원을 함으로써 발생하는 후생손실을 사중손실(deadweight loss)이라 한다.

임금을 받는 노동자의 소득대체율은 45%가 된다.

일본은 고용조정 보조금의 지원대상을 확대하고 신청요건을 완화하였다. 위기 전까지 해당 지원에 대한 신청요건은 3달 이상 동안 10%의 생산량 감소였으나, 위기 이후 1달 동안 5% 감소로 바뀌었다. 정부는 단축된 조업시간에 대한 보조비율을 중소기업 100%, 대기업 75%까지 확대하였으며, 2020년 5월 정부는 대기업 노동자에 대해 휴직수당의 최대액을 80% 늘렸다. 동 지원대책은 고용보험에 가입하지 않은 비정형 노동자까지 확대되었다. 그리고 중소기업 고용주들은 조업단축에도 불구하고 지원을 신청하지 않았기 때문에 지원이 없어도 유지되고 있는 일자리 노동자들을 지원하기 위한 지원책을 발표하였으며, 해당 노동자들은 통상임금의 80%를 지원받을 수 있다.

미국에서는 26개 주가 STC(Short-Time Compensation) 프로그램을 운영하고 있다. STC 지원 대상자들은 4달 동안 실업급여 대상자에게 주어지는 급여외 추가로 600달러의 주급 휴업수당을 받을 수 있다. 그러나 미국에서 STC의 지원을 받는 것은 번거로운 행정절차, 지원대책에 대한 고용주의 인지 부족, 고용주에게 미약한 유인<sup>12)</sup> 등 다양한 이유로 여전히 쉽지 않으며(<그림 1> 참고), 최대 감축할 수 있는 조업시간이 제한되어 있다. 정부는 이러한 문제를 해소하기 위해 급여 보호 프로그램(Paycheck Protection Programme, PPP)과 고용유지세금공제(Employee Retention Tax Credit, ERTC)와 같은 몇가지 제한된 임금보조금을 도입하였다. PPP는 중소기업에 코로나19 위기 동안 매출량과 상관없이 고용과 일정 수준으로 급여지급이 유지될 경우 상황이 면제되는 인건비 지급을 위한 대출을 지원하며, ERTC는 매출액이 50% 이상 감소한 경우 기업에 지원을 제공한다. 그리고 피고용인 100인 미만 기업에 대해서는 코로나19 위기 동안 노동자의 휴직여부에 상관없이 휴업·휴직수당의 50%를 환급받을 수 있는 세액공제를 제공하며, 대기업에서는 위기 동안 휴직한 노동자의 임금에 대해서만 세액공제가 가능하다. ERTC의 최대 액수는 1만 달러로 비교적 낮은 수준이다.

영국에서는 코로나19의 영향을 받은 기업에게 휴직한 노동자의 전년도 임금 80%를 4개월 동안 지원하며, 노동자 1명당 지원한도는 2019년 전일제 노동자 평균임금에 해당하는 2,500파운드(2,860유로) 수준이다. 고용주는 휴직수당으로 노동자에게 전년도 임금의 80% 또는 2,500파운드 이상을 지급해야 하며, 파견고용주 또한 노동자에 대해 지원을 신청할 수 있다. 그리고 독일과 같이 사회보험료에 대한 고용주 부담분까지 지원이 제공된다.

---

12) 고용주는 단축된 조업시간에 대한 사회보장기여금을 부담해야 한다.

<표 6> OECD 주요국가들의 코로나19 대응 일자리유지 지원대책 내용

국가	소득대책	고용주 부담
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>부양자녀 없는 경우 순소득의 60%, 있는 경우 67%</li> <li>노동시간 50% 이상 감소시 STW 4개월째부터는 각각 70%와 77%, 7개월째부터는 각각 80%와 87%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>휴업·휴직수당에 대한 고용주 부담 없음</li> <li>과거 사회보장 기여금 50% 부담을 없앴</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>통상임금(regular wage)의 80%와 월 2500파운드 중 낮은 금액</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>7월까지 일하지 않는 시간에 대한 고용주 부담 없음</li> <li>8월부터 고용주 부담액 도입 예정</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>순급여의 84%(총급여의 70% 수준)</li> <li>최저임금 이하는 100%, 최저임금의 4.5배가 상한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>최저임금 4.5배 이하 노동자에 대해서는 일하지 않는 시간에 대한 고용주 부담 없음</li> </ul>
오스트리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>총급여 1,700유로까지 순소득의 90%, 2,685유로까지 85%, 2,686유로 초과시 80%</li> <li>5,370유로 초과시 공적지원 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>휴업·휴직수당에 대한 고용주 부담 없음</li> </ul>
덴마크	<ul style="list-style-type: none"> <li>통상임금의 100%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용주 25%, 정부 75% 부담</li> </ul>

출처: 장흥배(2020). "고용유지지원금 제도 개선과제", 정치경제연구소 대안

## 2) 코로나19 봉쇄 국면에서 각국의 일자리유지 지원대책

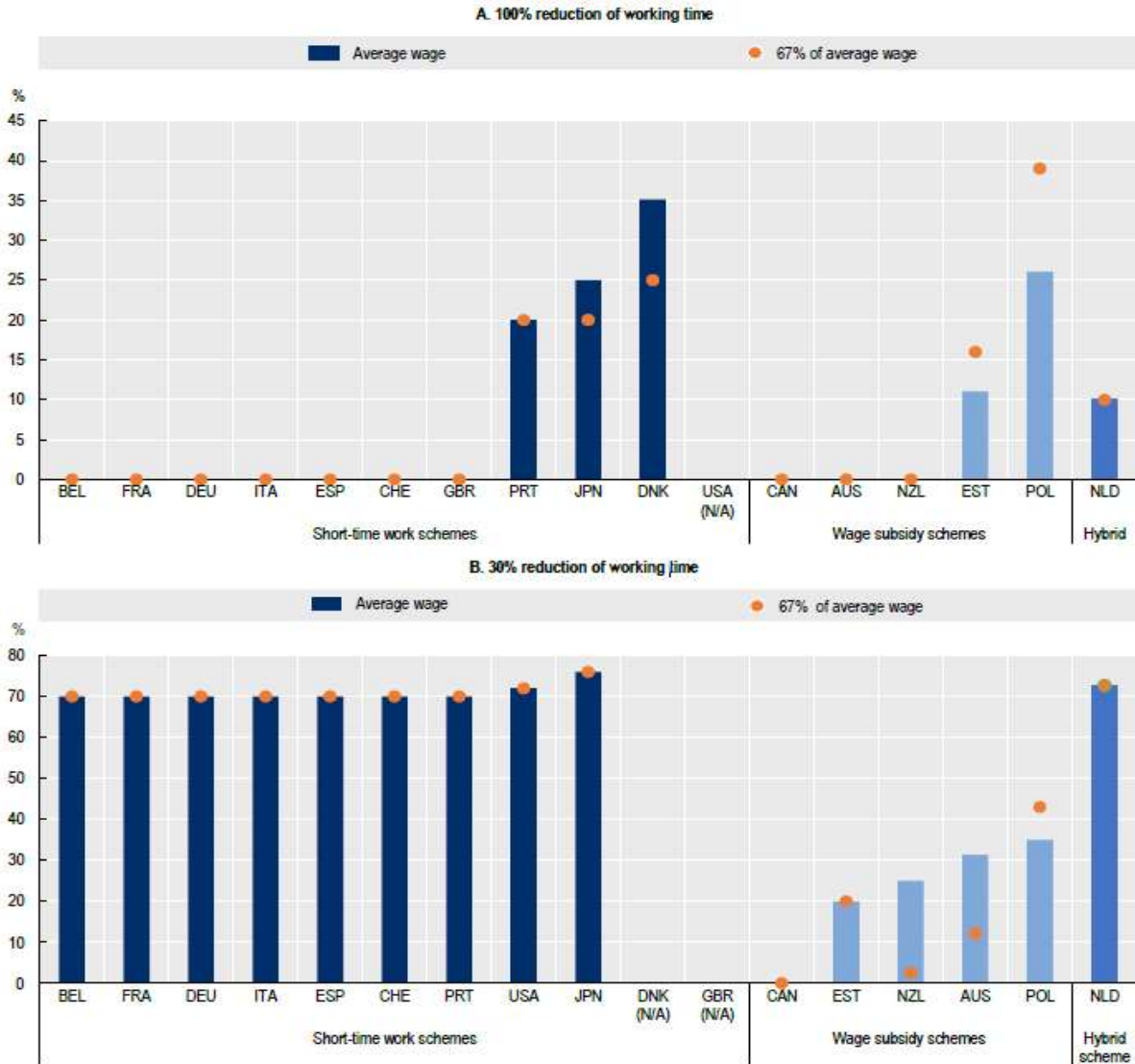
### ① 기업의 인건비 절감과 일자리 보존을 위한 대책 도입

코로나19 위기의 초반에 대부분의 주요 국가들은 기업들이 노동시간 단축에 대응하여 본래 부담해야 하는 인건비를 절감하도록 허용하며, 실제로 휴업·휴직수당에 대한 기업들의 부담을 완전히 덜어주었다. 이 같은 경향은 임금보조금을 도입한 국가뿐만 아니라 STW 제도를 도입한 국가에서도 보인다. 그러나 일부 국가에서는 고용주들이 유희인력의 인건비 일부를 계속 부담하고 있는데, 덴마크와 네덜란드에서 고용주는 노동자의 소득에 변화가 없도록 통상적으로 부담하는 인건비의 35%와 10%를 각각 부담해야 한다(<그림 3> 참고). 에스토니아, 일본, 포르투갈, 폴란드에서는 노동자의 임금이 온전히 보전되지는 못하지만, 무급 휴직자에 대해서는 고용주가 노동자의 임금의 일부를 부담해야 한다. 그러나 이러한 국가들에서도 일자리 유지대책은 경제적 위기 동안 기업들에게 인건비를 상당 수준 조정할 수 있도록 허용하였다.

조업시간이 0으로 줄어들지 않는다면 임금보조금은 STW 제도보다 고용주에게 더 관대하게 지원을 제공한다. STW 제도는 고용주에게 휴업·휴직수당에 대한 부담을 줄여주지만, 실제 조업시간(hours worked)에 대한 기업의 인건비 부담은 덜어주지 않는다. 반면 임금보조금은 실제 조업시간에 대한 비용까지 줄여주는데, 예를 들면, 호주와 뉴질랜드에서는 기존에 평균임금을 받으며 노동시간이 30% 감소하는 노동자의 인건비 대해 기업이 30%만 부담하고, 캐나다에서는 전혀 부

담할 필요가 없게 된다. 반면 대부분의 STW 제도 도입 국가에서는 동일한 조건의 노동자 인건비에 대해 70%를 부담해야 하는 것으로 나타났다. 네덜란드에서는 고용주들은 실제 조업시간에 대해 임금보조금을 받을 수 있지만, 임금보조금 제도를 도입한 타 국가들과는 다르게, 지원받는 보조금 규모는 STW 제도의 작동원리와 같이 수입의 감소분에 비례한다. 이와 같은 네덜란드의 사례는 혼합형(hybrid)으로 볼 수 있다.

<그림 3> 코로나19로 인한 봉쇄기간 동안 국가별 전일제 노동자에 대한 기업의 인건비 부담 수준



출처: OECD(2020b). "Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond"

주1): 호주와 뉴질랜드에서 임금보조금은 노동시간 단축과 무관한 정액 지원(lumpsum payment)으로 구성됨. 덴마크와 영국에서는 해당 대책이 무급 휴직일 경우에만 적용됨. 미국에서는 조업시간 단축은 연방법에 의해 10%와 60% 사이로 제한됨

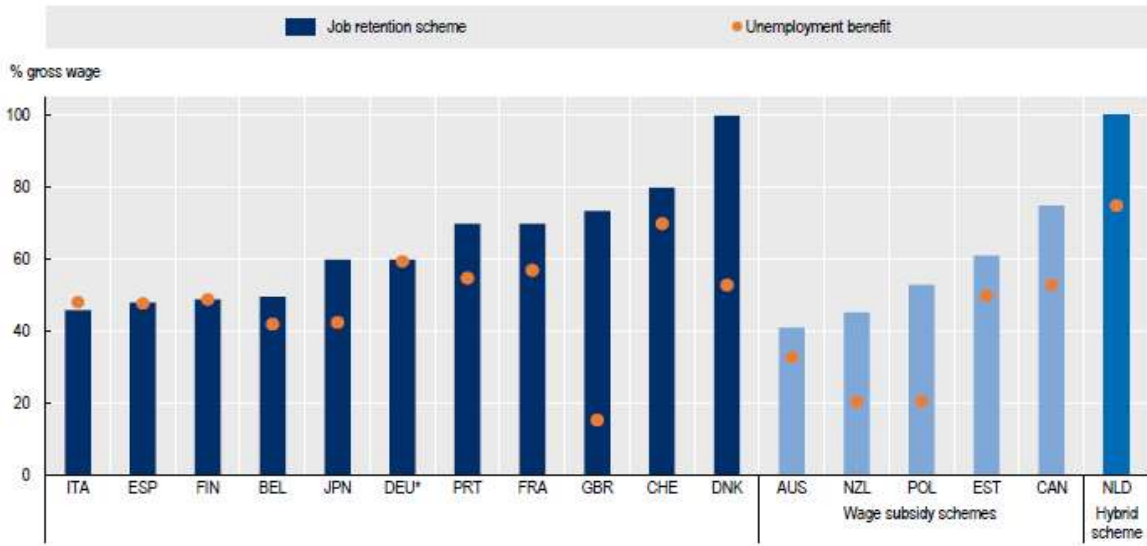
유럽 14개국에 대한 기업 수준 데이터에 기반한 시뮬레이션은 일자리유지 대책이 코로나19 위기 동안에 기업의 유동성 문제로 인해 사라질 위험에 있었던 일자리의 수를 현저히 감소시켰음

을 시사한다. 기업의 인건비를 부담을 줄임으로써 일자리유지 대책은 매출의 급격한 감소에도 불구하고 많은 회사의 심각한 유동성 문제를 해소하였으며, 이는 노동자들이 해고당하거나 기업이 파산하지 않도록 하는 데 도움이 되었다. 더불어 상기 시뮬레이션은 STW 제도가 임금보조금보다 더 비용 효율적일 있음을 시사하는데, 주어진 예산한도 내에서는 STW 제도를 통해 제공되는 정부 지원은 임금보조금을 통해 제공되는 것보다 사라질 위험에 있는 일자리 수를 더 크게 줄인다. 그 이유는 임금보조금의 규모는 기업의 조업시간 감소분과 무관한 반면, STW 지원의 규모는 실제 조업시간으로 측정된 조업시간 감소분과 비례하고, 조업활동이 크게 감소한 기업은 노동자에게 임금을 지급할 수 없는 유동성 문제를 겪을 가능성이 높기 때문이다. 반면 임금보조금의 규모는 사업체 감소와 무관하기 때문이다. 따라서 조업활동이 더 적은 기업들은 심각한 유동성 문제를 겪을 가능성이 적기 때문에 임금보조금에서는 정부 지원이 없어도 유지되었을 일자리를 지원할 가능성이 더 높다.

② 노동시간이 단축된 노동자에 대한 소득지원에 기여

일자리유지 대책은 대부분의 국가에서 무급휴직자에게 실업급여보다 더 높은 수준의 지원을 보장한다(<그림 4> 참고).

<그림 4> 코로나19에 의한 봉쇄기간 동안 STW 제도 및 실업급여에 의한 OECD 국가별 소득대체율



출처: OECD(2020b). "Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond"

주1): 세로축은 "기존 총임금(세전임금, gross wage) 대비 보전되는 임금액 비중"임

주2): "FRA" 프랑스, "CHE" 칠레, "ITA" 이탈리아, "PRT" 포르투갈, "GBR" 영국, "DEU" 독일, "NLD" 네덜란드, "AUS" 호주, "BEL" 벨기에, "ESP" 스페인, "CAN" 캐나다, "DNK" 덴마크, "FIN" 핀란드, "JPN" 일본, "POL" 폴란드, "EST" 에스토니아에 해당

주3): 독일의 수치는 자녀가 없는 1인 노동자에 대한 소득대체율임

주4): 실업급여의 소득대체율은 사회부조 및 주거급여를 포함하지 않은 2개월의 실업 상황을 기준으로 함

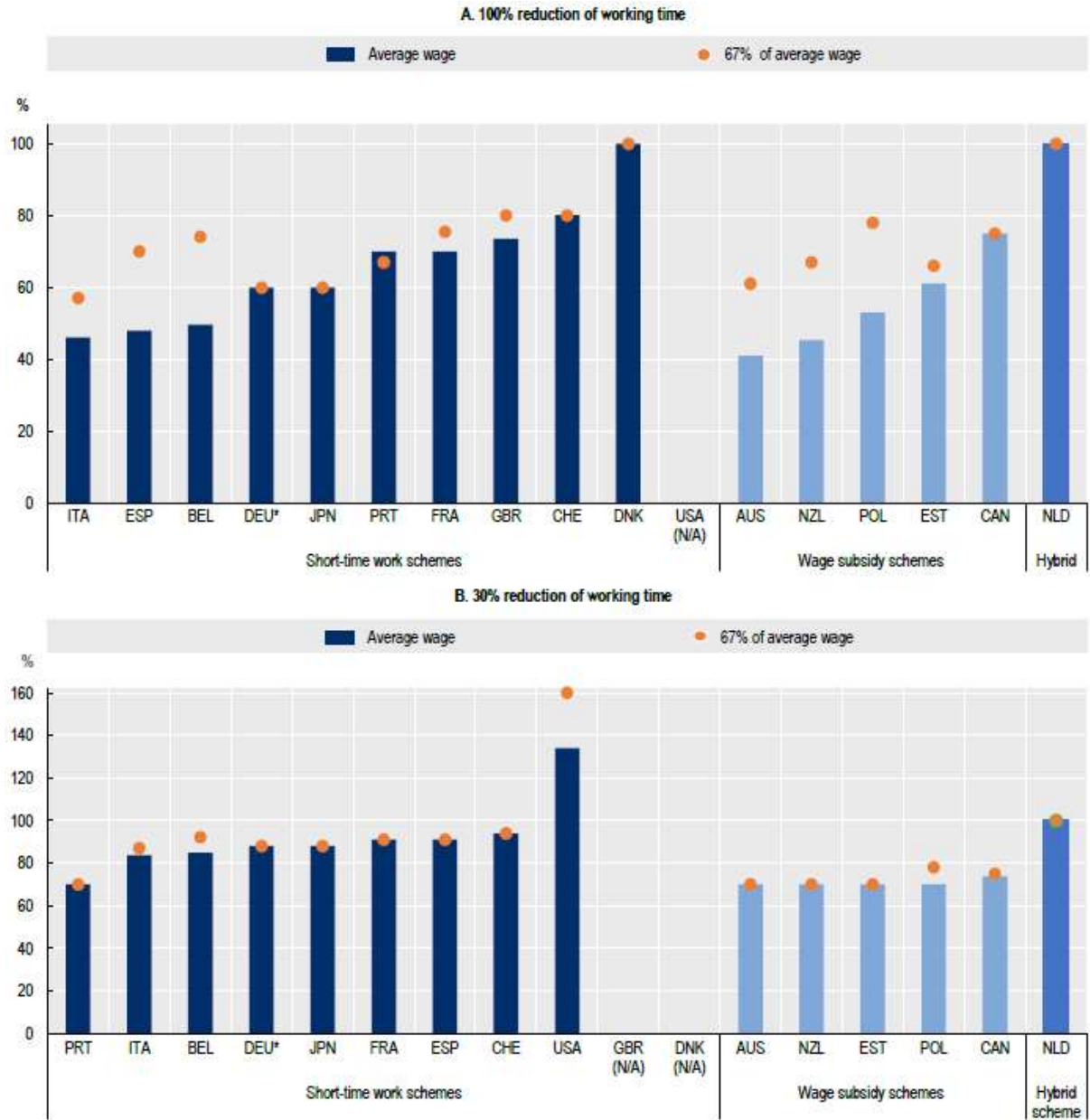


노동시간에 대해 온전한 급여를 받으며 아르바이트를 하는 노동자에게 있어 STW 제도를 통한 소득액과 실업급여를 통한 소득액 간 차이는 크게 나타난다. 일자리유지 대책에서 부여되는 상대적으로 높은 소득대체율은 노동자에게 더 많은 지원을 제공하며, 노동자의 삶의 질을 보호하고 총수요를 부양하는데 기여하였다. STW 제도를 통한 소득액과 실업급여를 통한 소득액 간 가장 큰 차이는 자산조사(means-tested)에 따라 실업급여가 지원되는 호주 및 뉴질랜드뿐만 아니라 노동자의 소득을 대체로 온전히 보전해주는 덴마크와 네덜란드에서 나타난다. 한편 기존에 STW 제도를 도입한 국가들에서 이 차이는 비교적 작게 나타나는데, 이탈리아와 스페인에서 두 제도는 비슷한 수준의 소득액을 보장한다.

일부 국가에서 일자리유지 대책은 저임금 노동자들에게 더 많은 지원을 제공한다(<그림 5> 패널 A 참고). 5개국에서 평균임금의 67%를 받는 저임금 노동자의 소득대체율은 평균임금 노동자보다 최소 10%p 높으며, 저임금 노동자와 평균임금 노동자간 소득대체율 차이는 평균임금 노동자의 소득대체율이 작은 국가에서 더 크게 나타난다. 이 같은 현상은 일자리유지 대책으로 재정 지출을 덜 하는 국가에서는 저소득 가정의 빈곤을 완화하기 위해 저소득 노동자에 초점을 두어 지원해야 함을 시사한다. 일자리유지 대책에서 저임금 노동자에 대한 타겟팅은 STW 제도를 도입한 국가에서는 지원액에 상한을 둬으로써 이루어지며(예: 이탈리아, 스페인, 영국), 임금보조금을 도입한 국가에서 임금수준에 따라 다르게 나타나는 소득대체율의 차이는 임금보조금이 통상 임금과 독립적으로 정액(lump-sum)이라는 점에서 비롯된다.

조업시간 단축을 겪은 노동자에 대한 관대한 소득지원은 저소득가정의 경제적 빈곤을 완화하며 가처분 소득을 제고하는데 도움이 된다. 더불어 일자리를 보존함으로써 일자리유지 대책은 고용 및 소득안정성을 강화하여 개별 가구의 복리 증진에도 기여한다. 그리고 실업수당 청구를 비틀어 놓는 것을 도와줌으로써, 공공일자리와 사회서비스 지원에 대한 압력을 완화하였다. 마지막으로 실업수당 청구를 줄이는데(stagger jobless claims) 기여함으로써, 실직자들의 공공 일자리 및 사회서비스 요구에 대한 압력을 경감하였다.

<그림 5> 코로나19에 의한 봉쇄기간 동안 국가 및 소득별 일자리 유지 대책의 소득대체율



출처: OECD(2020b). "Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond"

주1): 세로축은 "기존 총임금(세전임금, gross wage) 대비 보전되는 임금액 비중"임

주2): "FRA" 프랑스, "CHE" 칠레, "ITA" 이탈리아, "PRT" 포르투갈, "GBR" 영국, "DEU" 독일, "NLD" 네덜란드, "AUS" 호주, "BEL" 벨기에, "ESP" 스페인, "CAN" 캐나다, "DNK" 덴마크, "FIN" 핀란드, "JPN" 일본, "POL" 폴란드, "EST" 에스토니아에 해당

주2): 스페인에서는 자녀없는 1인 노동자 기준임

### 3) 봉쇄 이후 일자리유지 대책의 조정에 대한 제안

#### ① 봉쇄 이후 일자리유지 대책과 관련하여 제기되는 문제들

봉쇄기간 동안, 일자리유지 대책은 주로 기업과 노동자들에게 즉각적인 지원을 제공하고 실업자의 급증을 막기 위해 고안되었다. 각국이 경제활동에 대한 규제를 완화함에 따라 이 대책의 내용

은 향후에도 지속될 수 있는 일자리 지원에 초점을 두도록 조정되어야 하며, 이 같은 목표대상 일자리의 타겟팅을 개선하기 위해서는 다음의 3가지 정책 문제를 해결해야 한다.

첫 번째 문제는 건강 위기 이후 경제적 위기 문제에 대처하기 위한 정부 대책을 어떻게 수정하느냐 하는 것이다. 여기서 주요 과제는 지원대상으로 장기적으로 지속가능하지만, 현재 존속에 위기를 겪고 있는 일자리에 더 초점을 두는 것이다. 실제로 일부 기업들은 현재의 경제적 충격에서 완전히 또는 빠르게 회복할 수 없고 최종적으로는 정리해고에 의존할 수밖에 없게 된다. 따라서 지속이 어렵게 된 일자리는 정리·조정되도록 허용되어야 하고 이에 영향을 받는 노동자들에게는 지속가능한 새로운 일자리로 이동하도록 촉진하는 적극적 노동시장정책과 함께 실업급여가 지원되어야 한다. 국가는 지속가능하며 경제성이 높은 일자리에 초점을 맞추는 지원 수단을 활용하고, 경기침체로 인해 유지되기 어려운 일자리를 지원할 수 있으며, 일부 국가는 이미 이러한 방향으로 일자리유지 대책에 대한 변경을 발표했다.

두 번째 문제는 가능한 부정적 효과에 완화하는 수단이 거의 없는 상태에서 관대한 지원을 제공하는 일자리유지 대책을 언제 점차적으로 폐지할 것인가 하는 것이다. 불확실성이 여전히 높고 제2의 전염병 위험성이 여전히 가시지 않고 있다는 점을 감안할 때 이는 어려운 문제이다. 한편 지원의 축소는 향후 유지될 수 있는 일자리의 감소를 초래한다. 반면 지원을 확장할 경우, 향후 지속 불가능한 일자리를 존속하게 하며, 가치 있는 자원을 낭비하고, 성장하는 기업과 업종에 필요한 인력의 재분배를 어렵게 만든다. 대체로 각국 정부는 규제가 지속되는 한 지원 또한 지속될 것이라는 점을 분명히 해왔으나, 코로나19 위기 초기의 지원기간을 넘어 지원대책을 연장하거나 단계적으로 폐지하려는 결정과 이에 필요한 기준을 명확히 세우지 않았다. 따라서 정부는 조정을 위한 명확한 시간적 계획과 객관적인 기준을 사용할 필요가 있으며, 영국은 한시적 지원대책을 단계적으로 폐지하기 위한 명확한 시간계획을 제시하였다.

세 번째 문제는 조정을 누구에게 적용해야 하는가, 특히 일자리유지 대책의 조정이 업종에 따라 차별화되어야 하는가에 관한 것이다. 제조업 등 일부 업종에서는 경제 활동이 빠르게 회복될 수 있지만, 관광 등 타 업종에서는 합법적으로 부여된 규제와 생산물에 대한 장기적 수요변화에 직면할 것이며, 생산활동이 법적으로 제약된 업종은 봉쇄해제 단계에서 지속적인 일자리유지 지원이 필요할 수 있다. 그리고 조업을 재개할 수 있는 업종에서는 지원 대책이 향후에도 지속불가능한 일자리를 지원하는 위험을 피하도록 조정될 수 있다. 현재 프랑스는 정부가 부여한 규제를 계속해서 적용받는 업종에 더 많은 지원을 제공하는 유일한 국가인데, 2020년 6월부터 "개방형(open)" 영역의 고용주는 휴업·휴직수당에 대한 10%를 부담하거나 동등하게 노동자가 받는 총급여의 15%를 부담해야 하며, 10월에는 기업의 추가적인 부담 증가가 예고되었다. 여기서부터는 일자리유지 대책을 건강 위기 후의 경제적 상황에 맞추어 어떻게 조정할 것인지에 대한 첫 번째 질문에 초점을 둔다.

② 한시적으로 어려움을 겪는 기업에서 줄여질 위험에 있는 일자리로 지원대상을 설정  
봉쇄 위기 이후 일자리 유지대책의 조정은 다음과 같은 방향으로 진행될 수 있다.

첫째, 정부는 STW 지원을 신청하는 기업들이 휴업·휴직수당을 부담하도록 요구할 수 있다. 이는 기업에게 지원되는 보조금의 규모를 줄일 수 있지만, 기업들에게 봉쇄 위기 이후 조업이 재개될 가능성이 높은 일자리를 지원하고, 가능한 빨리 조업 일정을 재개하도록 해당 지원대책을 활용할 유인을 제공한다. 기업의 자금난이 심화됨을 막기 위해, 고용주에 대한 지원은 대금납부 기한 연장(delayed payment)이나 무이자 대출의 형태를 취할 수 있다. 프랑스에서는 2020년 6월 1일부터 노동자가 휴업·휴직수당의 15%를 기업이 부담해야 한다. 영국은 2020년 7월부터 한시적 일자리 유지대책을 단계적으로 축소하고 노동자들에게 휴직을 부여하는데 필요한 고용주들의 비용 부담을 점차 늘리기 시작했다.

임금보조금은 실제 조업시간에 대해 고용주가 부담해야 하는 인건비를 줄이고, 휴업·휴직수당에 대해 고용주가 부담해야 하는 비용도 전부 경감하도록 설계되어 있다. 고용주가 휴업·휴직수당을 부담하도록 여러 국가들은 통상임금의 일부만을 보전하는 보조금을 지원함으로써 조업시간에 관계없이 기업에게 노동자의 통상임금의 일부를 부담하도록 요구할 수 있다. 예를 들어 뉴질랜드는 고용주에게 법적인 의무는 아니지만 통상임금의 80%를 지급하도록 권장하며, 보조금 규모는 평균임금의 약 30%에 달한다. 따라서 정부의 권고를 준수하려는 고용주는 조업시간이 50%이상 감소하여도 휴업·휴직수당의 일부를 부담해야 한다. 네덜란드에서 운영되고 있는 임금보조금은 휴업·휴직수당의 일부를 기업이 부담하는 STW 제도를 모방하고 있다. 노동자가 통상임금의 100%를 계속 받는 반면, 고용주는 통상임금의 최대 90%까지 차등적 보조금을 지원받게 되는데, 이 같은 방식은 일부 고용주가 장기적으로 유지될 수 있는 업무를 수행하는 노동자에 대해서만 지원하도록 유도할 수 있다.

둘째, STW 제도와 임금보조금 지원기한의 설정은 장기적으로 더 이상 유지될 수 있는 일자리에 대해 재원을 투입하는 위험을 줄이므로 지원기한의 설정은 필요하면서도, 획일적으로 고정화되어서는 안되며, 건강 및 경제적 상황에 따라 조정될 수 있어야 한다. 경제 위기가 더 오래 지속되고, 당초 예상보다 더 많은 기업들에게 부정적 영향을 미친다면, 조정된 지원대책의 연장은 실업자 수의 급등을 억제하고, 경제 상황의 회복에 따라 지속될 수 있는 일자리를 보존하기 위해 필요하다. 최근 영국 및 덴마크 등의 국가들은 정부가 지원할 수 있는 최대기간의 연장을 발표하였는데, 지원의 최대 기간이 상대적으로 긴 일부 국가에서는 새롭게 필요한 지원을 위해 기존 대책의 최대지원 기한을 줄이는 것이 적절할 수 있다.

셋째, STW 지원이 제공될 경우 기업들은 조업시간 증대로 수익이 발생할 경우 조업시간을 늘릴 강한 유인을 가지는데, 기업들에게 조업중단을 유지하도록 보조금을 지원하는 것보다 아직 수

익이 가시화되지 않더라도 조업시간을 늘리도록 보조금을 지원함이 더 사회적으로 바람직할 수 있다. 수익이 가시화되지 않은 조업의 재개는 기업 간 거래(business-to-business linkages)로부터 발생한 수요 증대를 통해 경제를 자극하거나 노동자들의 임금수준을 제고하는데 기여할 수 있기 때문이다. 임금보조금은 기업들이 실제 조업시간에 대한 인건비를 줄이기 위해 보조금을 사용할 수 있기 때문에 기업들에게 조업을 더 빨리 재개할 유인을 제공한다. 이 같은 유인을 제공하기 위해 STW 제도는 조업단축 전과 같이 업무를 재개하는 노동자에 임금보조금을 지원함으로써 보완될 수 있으며, 해당 보조금은 상한액을 둔 세전 소득의 일부에 대해 또는 사회보장기여금의 한시적 감액으로 지원될 수 있다. 그러나 임금보조금의 단점은 보조금이 없어도 조업시간을 늘렸을 기업들에게도 지원을 제공하여 자원이 낭비될 수 있다는 점이다. 스페인은 최근 STW 지원을 활용하는 기업에게 단축된 조업시간에 대해 부담하는 사회보장 기여금을 변제하는 제도를 재도입함과 동시에 조업 정상화를 유도하려고 시도하였지만, 조업을 재개한 기업에 제공되는 지원수준은 조업을 여전히 중단하고 있는 기업보다 더 작게 나타나고 있다.

넷째, 기업이 노동자들이 복귀하고 조업이 정상화된 이후에도 휴업·휴직수당을 요청하는 지원금 오용의 우려를 억제할 필요가 있다. 지원금의 오용은 휴업·휴직수당을 받지만, 실제로는 기업들이 조업시간을 단축하지 않으며 노동자들에게 집에서 업무를 수행하기를 요구하는 모습으로 나타나고 있다. 이 같은 지원금의 오용을 억제하기 위해 정부는 노동감독관들이 일자리유지 지원의 조건에 부합하게 실제 조업이 이루어지고 있는지를 철저히 확인하도록 관리·감독을 강화할 필요가 있으며, 무작위 점검보다는 보다 타겟팅된 현장방문을 수행함이 더 효과적일 수 있다. 통계에 기반한 프로파일링 도구는 부정확하거나 거짓 주장을 할 가능성이 더 높은 기업 유형을 식별하는 데 도움이 될 수 있다. 그리고 통합 행정 시스템은 기업의 지원신청 이력과 납세 기록에 근거한 재무 정보를 연계하여 의심스러운 지원을 식별하도록 개발될 수 있다. 이외에도 노동자 또는 청구인의 익명 민원을 통해 부정 사례를 확인할 수 있으며, 이 같은 민원은 상대적으로 복리후생이 제한되고 노동자가 조업의 정상화에 대한 유인이 클 때 제기될 수 있다. 한편 임금보조금은 실제 조업시간에 대한 기업의 인건비를 절감해주기 때문에 지원금 오용은 다른 형태로 나타나는 데, 여기서는 기업이 지원자격을 갖추기 위해 백데이팅(backdating) 등 매출 감소액을 과다하게 보고할 수 있다는 점에 대해 오용의 우려가 있다.

### ③ 일자리에 대한 지원에서 어려움을 겪는 노동자에 대한 지원으로의 전환

일자리유지 대책의 주요 목표는 일자리의 보존이지만, 일부 일자리는 어떤 경우에도 지속불가능하기 때문에 이같은 일자리를 유지하는 지원은 효과가 낮다. 따라서 지원을 받는 일자리에 종사하는 노동자들은 커리어 전망이 밝지 않거나 현재 일자리를 잃을 위험이 높다. 이는 일자리를 보호하는 것에서 해고될 위험이 있는 노동자를 지원하는 것으로의 지원대책에서의 전환이 필요함

을 시사한다. 이를 위한 구체적 방향은 다음과 같다.

첫째, STW 지원과 실업급여의 차이가 큰 국가들에서 이들 두 지원책을 보다 동등한 수준으로 조정하는 것이다. 대부분의 국가에서 봉쇄기간동안 휴업·휴직수당에 대한 지원금은 실업급여보다 높는데, 총소득 측면에서 그 차이는 실제 노동시간에 대한 급여를 온전히 받으며 휴업·휴직수당을 받은 노동자에게서 더 크게 나타난다. 이는 실직보다 단축 노동의 경제적 이점과 STW 지원이 뒷받침되는 조업단축을 받아들일 노동자의 의향을 제고한다. 지원대책의 비용 효과성이 보다 중요하게 고려됨에 따라 STW 지원수당과 실업급여 간 차이를 줄이는 사례가 STW 지원 수당이 관대한 나라에서 현저히 나타나고 있으며, 대안으로 STW 지원 수당의 축소도 고려될 수 있다. 많은 국가에서 실업급여가 축소되는 경향을 보이고 있는데, 이는 실업급여와 STW 지원 수당의 격차가 더 이상 커져서는 안되기 때문이다.

이 같은 변화는 STW 지원대책의 전반적 비용을 억제하며, 사라질 위험에 있는 일자리에 보다 더 집중적으로 타겟팅하는데 기여한다. 보조금의 축소 또한 노동자가 업무에 복귀하거나 다른 일자리를 보다 능동적으로 찾는 유인을 제고할 수 있다. 한편 실업급여와 비교했을 때 차이가 크지 않으면, STW 지원은 여전히 이점이 더 많을 수 있는데, 그것은 STW 지원이 고용과 고용과 연계된 실업급여, 특별급여(fringe benefit) 등 비임금 수당을 유지해주기 때문이다. 프랑스는 2020년 10월부터 소득대체율을 70%에서 60%로 낮추기로 발표했다.

둘째, 정부지원을 받는 일자리로부터 그렇지 않은 일자리로의 노동자의 이동(mobility)을 제고하는 것이다. STW 지원을 받는 노동자가 공공고용서비스에 등록하여 직업상담, 경력개발, 교육 등의 프로그램 참여를 요구하거나 유도하여 노동자의 이동을 촉진할 수 있다. OECD 분석은 실직 전 초기에 상기 프로그램의 참여가 원활한 이직을 효과적으로 촉진함을 시사하였다. 그러나 휴업·휴직 기간 동안 노동자에게 상기 프로그램에 참여하도록 요구하는 국가는 일부에 해당한다. 많은 국가들은 노동시간이 단축된 노동자들이 위기 이후에도 현재의 기업에 소속될 것이므로 그것을 중요하게 고려하지 않기 때문이다. 또한 일자리 탐색을 의무적으로 요구하는 것은 일자리가 유지되기 어려운 위기를 한시적으로 겪는 노동자를 더 질 낮은 일자리로 내몰 수도 있다. 전통적으로 일자리 탐색에 대한 정부의 요구는 STW 지원금이 노동자에게 제공되는 국가에서 보편적으로 나타나는데, 그것은 노동자에 대한 직접 지원금이 노동자와 고용서비스 제공 간에 대면하는 장을 조성하기 때문이다. 지원금이 누구에게 제공되느냐에 관계없이 많은 국가들은 노동자들이 일자리에 대한 도움을 얻도록 자발적으로 공공고용서비스 등록할 수 있도록 장려하고, 노동자들의 경력개발을 지원할 수 있다.

셋째, 단축된 조업시간에 직업훈련을 장려하는 것이다. 이때의 직업훈련은 노동자들의 현재 일자리의 지속가능성 또는 새로이 얻게 될 일자리에 대한 전망을 제고한다. 프랑스, 독일 등 일부 국가에서는 기업 또는 노동자에게 금전적 유인을 제공함으로써 조업이 단축된 기간에 훈련을 장

려하고 있으며, 헝가리, 네덜란드 등 소수의 국가에서는 STW 지원을 받기 위한 조건으로 직업훈련의 참여가 요구되기도 한다. 네덜란드에서는 2020년 6월부터 STW 지원을 받는 고용주들은 피고용인의 훈련을 장려할 것을 공언(declair)해야 하며, 정부는 온라인훈련 및 경력개발에 자유롭게 접근케 하는 조치를 취하였다. 단시간 노동 및 불규칙한 조업 일정 가운데 수행되는 이 같은 방식에서의 주요 과제는 훈련을 구성하는 것인데, 훈련과정이 집단보다는 개인 맞춤형이고, 온라인 수업을 통한 유연한 방식으로 진행되며, 일정이 단기간일 때 더 용이하게 노동자들이 참여할 수 있다. 현재의 맥락에서 업무 복귀를 촉진하는 훈련과정은 노동자의 일자리 이동을 촉진하기 위한 훈련과정과 마찬가지로 가치가 있다.

### OECD 국가들의 최근 일자리유지 대책 조정 사례

#### 프랑스

2020년 6월부터 프랑스는을 생산활동 점차 회복되고 있는 영역에서 “Activité Partielle”가 다시 고용주에게 단축된 근로시간에 대해 부담을 지우도록 조정하였다. 노동자는 단축된 조업시간에 대해 통상임금의 70%를 여전히 받지만 기업들은 이 중 15%를 부담해야 하며, 여행업 등 생산활동에 대한 규제가 지속될 영역은 계속해서 고용주의 부담이 면제된다. 그리고 “Activité Partielle”는 10월부터 기업과 노동자들에게 덜 관대한 지원이 제공되는데, 노동자에게는 휴업·휴직수당의 임금대체율이 기존 70%에서 60%로 적용되며, 기업들은 휴업·휴직수당의 40%를 부담해야 한다.

2020년 7월부터 장기적으로 경제적 어려움에 직면해 있는 기업들은 2020년까지 지속되는 “Activité Réduite de Maintien dans l’Emploi”를 신청할 수 있다. 해당 지원책은 최대 40%의 조업시간 단축을 허용하며 노동자는 단축된 조업시간에 대한 임금의 70%를 보장받는다. 고용주는 10월 이전에 신청된 휴업·휴직수당의 15%를 부담하고 10월 이후 신청된 것에 대해서는 20%를 부담한다. 휴업·휴직수당은 노동자와 고용주 간의 합의가 있을 때에만 신청이 가능하고, 해당 합의를 통해 어떠한 해고도 금지된다.

#### 그리스

그리스는 2020년 6월부터 10월까지 한시적으로 적용되는 STW 지원대책을 새롭게 도입하였으며, 지원신청 전 최소한 수익의 20%가 감소한 사업체가 해당 대책의 지원대상이 된다. 해당대책을 통해 고용주는 피고용인 1명 이상에 대해 기존 조업시간의 50%를 줄일 수 있으며, 노동자는 정부에 의해 단축된 조업시간에 대한 순임금의 60%를 보상받는다. 그리고 전일제 노동자만이 동 대책을 통해 지원을 받을 수 있으며, 동 대책의 지원을 받는 첫 6주 동안에 고용주가 부담하는 사회보장 기여금은 전액 면제된다.

#### 네덜란드

네덜란드는 2020년 7월부터 기존의 한시적 “Emergency Bridging Measure”의 일부 조정조치와 취함과 동시에 해당 대책을 연장하였다. 조정을 통해 지원을 받고 있던 기업들은 더 이상 당해에 배당금(dividends)이나 상여금을 지급하지 못하게 되었으며, 지원받는 기간 동안

해고에 대한 규정은 다소 완화되었다. 그리고 기업에게는 노동자들을 훈련에 참여하도록 장려하는 의무가 부여되었다.

#### 영국

영국은 기존 지원 건에 대해서 지원기간을 2020년 10월까지 연장하였으며(신규 신청은 허용되지 않음), 단계적으로 지원을 축소하는 일정계획을 제시하였다. 7월 1일부터 무급으로 휴직고던 노동자들은 시간제로 다시 업무를 재개하였으며, 8월 1일부터 고용주들은 휴업·휴직수당의 일부와 단축된 조업시간에 대한 사회보장기여금을 부담하게 되었다. 노동자들은 계속해서 통상임금의 80%를 지원받게 된다.

### 4. 한국에의 정책적 함의

코로나19의 감염이 국내외적으로 지속되는 가운데 사회적 거리두기가 다시 강화되면서, 고용유지지원금, 실업급여 지원의 확대뿐만 아니라 특고 및 자영업자를 위한 일자리안정자금 등 코로나19로 경제적 위기를 겪고 있는 대상 지원대책에 투입되는 정부 재원이 급증하고 있다.

코로나19로 인한 사람들 간의 공간적 거리두기가 단기간으로 끝나지 않을 것으로 고려되므로, 고용유지지원금에 대한 수요 또한 지속될 것으로 보이며, 코로나19의 감염이 재확산될 경우에는 상당한 규모의 재원이 추가적으로 투입될 수밖에 없다. 그러나 정부가 조달할 수 있는 재원의 규모에는 한계가 있기 때문에 고용유지지원금의 규모 및 지원수준을 무작정 확대할 수는 없다.

앞서 살펴보았듯이 OECD 국가들은 코로나19 위기 이후 STW 제도 등 고용유지지원금을 기업에 관대하게 지원하고 있으며, 주요국 정부들이 노동자의 고용유지를 위해 기업에 지원하는 휴업·휴직 지원금의 규모와 지원금의 규모는 휴업·휴직으로 인해 노동자에게 지급해야 하는 임금에 대한 기업의 부담 비율에서 볼 수 있듯이 한국보다 상대적으로 높은 수준이다. 이에 일각에서는 1일 지원 상한액 상향 및 기업부담 사회보험료 면제를 통해 기업의 부담을 낮추어 경제적 어려움을 겪고 있는 기업들이 노동자를 해고하기 보다는 고용유지 지원금 신청을 통해 고용을 유지하도록 유도하거나 통상임금 대비 지원받는 휴업·휴직수당의 소득대체율을 상향해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 한국에서 적용되는 휴업·휴직수당의 소득대체율은 다른 OECD 주요국들과 비교했을 때 그리 낮은 수준은 아니며, 고용보험기금의 전체 재원의 총량 또한 제한되어 있음을 고려할 때 상한액을 단기적으로 상향하기는 무리가 있다고 보인다. 다만 기업의 사회보험료 납부액에 대해서는 부담해야 하는 전액까지는 아니더라도 매출액 감소 수준에 따라 납부액 일부를 지원하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

OECD의 지적과 같이 고용유지지원금의 지원기간을 지속적으로 연장하기는 어렵기 때문에 공간적 거리두기가 완화됨에 따라 지속적으로 유지될 수 있고, 사회적으로 유지될 필요가 높은 일자



리를 보다 선별적으로 지원할 필요가 있다. 물론 이에 해당하는 일자리에 대한 사회적 합의를 도출하기가 쉽지는 않을 것이지만, 재정투입의 효율성 제고를 위해 코로나19의 경제적위기 동안에 고용유지 지원의 필요성이 높거나 적은 업·직종에 대한 일자리를 일정부분 선별하여 지원대상 일자리 범위를 보다 축소할 필요가 있다. 이를 위해 상당기간 국외 이동이 어려울 수 있으므로 관광업 등 이에 영향을 받는 업종의 일자리에 대해서는 고용유지보다는 실업급여를 통해 노동자를 지원하는 방식으로 바뀔 필요가 있다. 그리고 한계기업에 대한 지원을 지양하기 위해 코로나19 이전의 최근 수년간 사업체의 매출추이를 파악하여 매출액이 정체되거나 감소하고 있는 기업에 대해서는 고용유지 지원을 자제하거나 축소해야 한다.

더불어 코로나19 위기 동안에 고용유지 지원을 받지 못하는 노동자에 대해서는 실업급여 지원 외에도 사회적으로 수요가 있고 성장가능한 일자리로의 이동을 유도하기 위해 양질의 직업훈련을 적정 수준의 생계보장과 함께 제공하거나, 전직에 대한 수당을 도입해야 한다.

## 참 고 문 헌

국회(2020a). 「2020년도 고용노동부 소관 제3차 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 검토보고서」

국회(2020b). 「2020년도 고용노동부 소관 제4차 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 검토보고서」

장흥배(2020). “고용유지지원금 제도 개선과제”, 정치경제연구소 대안

OECD(2020a). 「OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis」

OECD(2020b). “Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond”