

# 일본의 코로나19에 따른 고용위기 대응: 고용유지지원금제도의 확대

정영훈 (한국노동연구원 부연구위원)

## ■ 머리말

코로나19로 인해 일본의 경제와 노동시장도 심각한 타격을 받고 있다. 고용상황을 보여주는 각종 지표를 보면 제1파에 해당하는 4~6월에 가장 심각한 상황을 맞이하였다.<sup>1)</sup> 이후 전염 상황이 다소 진정되고 긴급조치도 해제됨에 따라서 악화세는 다소 진정되었지만, 예전의 고용 수준을 회복하지 못하고 있다. 코로나19의 감염 상황은 7월과 8월에 제2파를 지나 현재 제3파를 맞이하고 있는 등 여전히 수습될 기미를 보이지 않고 그에 따라 경제 회복 가능성을 예측할 수 없는 상황이 계속되고 있기 때문에 향후의 고용 정세도 예단할 수 없는 상황이다.<sup>2)</sup>

- 1) 일본 정부는 코로나19 전파 상황이 심각해지자 「신형 인플루엔자 등 대책 특별조치법」에 근거하여 4월 7일부터 수도권을 중심으로 대도시에 내려져 있던 긴급사태를 4월 16일에 전국으로 확대하였다. 긴급사태의 대상 지역에는 주민의 외출자제 등 필요한 조치가 내려지고 백화점이나 영화관과 같은 다중이 모이는 시설의 사용이 제한된다. 긴급사태는 5월 중순부터 단계적으로 해제되어 5월 25일에는 전국적으로 해제되었다. 긴급사태 선언과 그에 따른 조치의 영향으로 4~6월의 고용 사정이 급격히 악화되었다. 코로나19가 고용·취업·실업에 미치는 영향을 파악하기 위해서 일본의 노동정책연구·연수기구는 취업자 수, 고용자 수, 완전실업자 수, 완전실업률 등과 같은 고용·취업 관련 통계 지표의 최근 동향을 홈페이지에 게재하고 있으므로 자세한 내용은 이를 참조(<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/index.html>)
- 2) 일본 후생노동성은 코로나19가 고용에 미치는 영향을 실시간으로 파악하기 위하여 전국 지방노동청과 공공직업안정소의 상담·보고 등의 정보를 바탕으로 '고용조정'의 가능성이 있는 사업장 수와 '해고' 등이 예정된 근로자 수를 집계하여 수시로 발표하고 있다(<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/>)

일본 정부는 코로나19에 의한 사업활동의 축소 등에 따른 고용 감소를 막기 위해서 올해 2월 14일에 「고용보험법」의 고용안정사업(고용보험법 제62조)의 하나로서 종래 규정되어 있던 고용유지지원금<sup>3)</sup>(고용보험법 제62조 제1항 제1호<sup>4)</sup> 및 고용보험법 시행규칙 제102조

koyou\_roudou/koyou/koyouseisaku1.html). 이 두 지표의 월별 동향은 다음과 같다.

월	고용조정 가능성이 있는 사업장 수(개소)	해고 등이 예정된 근로자 수(명)
5월	16,745	12,949
6월	19,581	12,688
7월	25,262	11,980
8월	11,532	8,935
9월	15,729	11,298
10월	10,215	7,506
11월	619	1,112
누계	113,152	70,242

※ 11월의 수치는 11월 2~6일분임. ‘해고 등이 예정된 근로자 수’에는 이미 해고 등이 이루어진 경우가 일부 포함되어 있음.

- 3) 일본 「고용보험법」 제62조 제1항 제1호에 따른 사업주에 대한 지원금을 「고용보험법 시행규칙」 제102조의2에서는 ‘고용조정조성금(雇傭調整助成金)’이라고 부른다. 일본 「고용보험법」 제66조 제1항 제1호와 같은 법 시행규칙 제102조의2는 우리 「고용보험법」 제21조 제1항 제1문과 본질적으로 동일한 기능, 즉 사용자의 고용유지조치를 통한 실업 예방에 대한 지원을 규정하고 있기 때문에 여기서는 편의상 고용조정조성금 대신에 우리 용어인 고용유지지원금이라는 용어를 사용하기로 한다. 고용조성금 제도는 실업보험법 시대에는 존재하지 않다가, 현행 「고용보험법」이 1977년에 제정됨에 따라서 처음으로 도입되었다. 당초에는 ‘고용조정급부금(雇傭調整給付金)’이라고 불리다가 1981년에 현재의 고용조정조성금이라고 불리게 되었다(濱口桂一郎, 「雇用調整助成金の歴史と新たな休業支援金の考察」, 『社労士TOKYO』 2020년 9월호(No.478))
- 4) 일본 「고용보험법」 제66조 제1항에는 “정부는 피보험자, 피보험자이었던 자 및 피보험자가 되려고 하는 사람에 대해서 실업의 예방, 고용상태의 시정, 고용기회의 증대 기타의 고용안정을 도모하기 위하여 고용안정사업으로 다음의 사업을 실시할 수 있다”고 하면서 제1호에서 “경기의 변동, 산업구조 변화 기타의 경제상의 이유에 의하여 부득이하게 사업활동이 축소된 경우에 근로자를 휴업시키는 사업 주 기타 근로자의 고용안정을 도모하기 위하여 필요한 조치를 강구하는 사업주에 대해서 필요한 조성 및 지원을 행하는 것”을 규정하고 있다.

의2)의 요건을 일시적으로 완화하는 특례조치를 제1차로 취하였다.<sup>5)6)</sup> 고용보험 계정에는 고용안정사업에 소요되는 비용을 충당하기 위한 기금(이른바 고용안정자금)이 존재하고 고용유지지원금의 구체적인 요건은 「고용보험법 시행규칙」에서 정하거나 후생노동성 대신이 정하도록 위임되어 있기 때문에 정부와 후생노동성의 판단으로 상황의 변화에 따라서 특례조치라는 형태로 기민한 대응이 이루어진다. 2월 14일 이후에도 코로나19가 급속히 확산되고 경제·고용상황도 급격히 악화함에 따라 2·4·6월에도 각각 요건을 추가로 완화하고 절차도 간소화하며 지원 수준도 대폭 향상하는 조치를 취하였다. 이 특례조치는 일시적인 조치로서 당초에는 4월까지로 기한이 정해져 있었지만, 2차례에 걸쳐 연장되어 현재는 12월 말까지로 예정되어 있다.<sup>7)</sup> 현재 경영계에서는 추가적인 연장을 요청하는 상황이고 정부는 이를 적극적으로 검토하고 있다.<sup>8)</sup>

고용유지지원금은 현행 「고용보험법」이 1974년에 제정되면서 처음으로 도입되었지만, 2008년의 미국발 글로벌 금융위기가 일본 경제를 강타한 것을 계기로 그 활용과 효과가 크

5) 코로나19에 따른 긴급경제대책으로서 정부의 1차 및 2차 추경예산과 그에 따른 중요 지원정책에 대한 개괄적인 소개 및 분석으로는 박준희의 글(「코로나19가 일본 노동시장에 미친 영향과 정부의 대응」, 『국제노동브리프』 2020년 6월호(Vol.18 No.6), 한국노동연구원, pp.82~93)을 참조.

6) 「고용보험법」상의 근로자에 대한 고용유지 외에 여타 취업자의 일자리 안정을 위하여 중소기업과 개인 사업자 등의 사업 계속을 위한 지원책으로 '지속화급부금(持續化給付金)'이 창설되어 2020년 5월 1일부터 신청을 받아서 지급하고 있다(2021년 1월 15일 마감). 지속화급부금은 코로나19의 영향으로 월 매출액이 전년동월대비 50% 이상 감소한 사업자에 대해 200만 엔(한화 약 2,110만 원, 중소기업 사업자) 또는 100만 엔(약 1,060만 원, 프리랜서를 포함한 개인사업자)을 지급하고 있다. 정부는 지속화급부금의 지급을 위하여 제1차 추경예산(25조 6,914억 엔)에서 2조 3,176억 엔을, 그리고 제2차 추경예산(총액 31조 9,114억 엔)에서 1조 9,400억 엔을 편성하였다. 그리고 8월에 다시 2020년도의 예산예비비에서 9,150억 엔(약 9조 7,874억 원)을 다시 계상하여 합계 5조 1,726억 엔(약 55조 3,235억 원)이다([https://www.mof.go.jp/public\\_relations/finance/202007/202007d.pdf](https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/202007/202007d.pdf)).

7) 고용유지지원금을 확충하기 위해서 제1차 추경예산에서 690억 엔(일반회계)을, 제2차 추경예산에서는 4,519억 엔(약 4조 7,880억 원, 일반회계)을 편성하였다([https://www.mof.go.jp/public\\_relations/finance/202007/202007d.pdf](https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/202007/202007d.pdf)).

8) 일본경제단체연합회가 11월 4일에 발표한 요망서를 보면 고용조성 조성금의 효과를 긍정적으로 평가하면서 특례조치를 연장하고 그 요건도 추가로 완화해 줄 것을 요청하고 있다(<https://www.keidanren.or.jp/policy/2020/105.html>). 정부는 11월 정기국회 회기 중에 제3차 추경예산을 상정하여 통과시킬 예정인데 여기에는 특례를 다시 연장할 수 있는 예산이 포함되어 있다.

게 주목받았다.<sup>9)10)</sup> 일본 정부는 2008년 12월에 첫 번째 대책으로서 지원대상을 확대하고 요건을 완화하는 한편 지원 수준을 상향하여 고용 위기 상황에 대응하고자 하였는데, 첫 번째 조치 이후 고용 상황이 더욱 악화되자 역시 수차례에 걸쳐서 지급요건을 완화하고 지원 수준을 상향하는 조치를 취하였다. 이 시기에도 역시 신속한 지급과 절차의 간소화는 정부의 중요한 정책 목표였다. 그런데 이러한 고용유지지원금의 지원대상 확대, 요건 완화, 지원 수준의 상향 등은 2015년 말까지 몇 차례의 시행규칙 개정을 통해서 대부분 원래의 요건과 수준으로 회복되었다.<sup>11)</sup> 이후 일본 정부의 고용유지지원금제도 운용 방식을 보면 요건과 수준에 관한 원칙은 유지하면서도 필요한 경우에 한시적인 특례조치를 취하고 있다. 즉 특례 기한 종료 후에는 다시 원칙을 적용하는 방식으로 대응하고 있다.<sup>12)</sup> 2020년 2월부터 취해지고 있는 일

9) 아래에서 보는 바와 같이 2008년 12월의 조치 이후에 지급결정건수, 지원근로자 수, 지급액이 급격히 증가하였다.

년도	지급결정건수	지원대상 근로자 수(명)	지급액(천 엔)
2008년도	4,888(90,509)	254,181(5,289,431)	6,779,407
2009년도	794,016(940,800)	21,298,449(24,419,395)	653,471,873
2010년도	755,716(787,709)	10,034,336(13,512,157)	324,501,717
2011년도	519,873(588,779)	7,748,094(13,042,527)	236,168,515
2012년도	329,575(375,004)	4,608,017(7,733,817)	113,422,495
2013년도	175,830(172,168)	2,399,171(3,196,717)	53,960,117

※ 후생노동성 직업안정국 고용개발부 고용개발기획과, 「고용유지지원금에 관한 <휴업 등 실시 계획 신고> 수리 상황 2014년 3월분 집계 결과 발표」(2014.5.2)

※ ( )의 숫자는 <휴업 등 실시계획서>의 신고 건수 및 신고서 상의 지원대상 근로자 수

10) 2008년 금융위기와 2011년 동일본 대지진에 따른 고용악화기 고용유지지원금의 고용유지 효과에 관한 연구는 「雇用調整助成金の活用実態と政策的意義に関する研究会」, 『雇用調整助成金の政策効果に関する研究』(労働政策研究報告書 No.187), 労働政策研究 研修機構, 2017.

11) 고용유지지원금제도의 지원대상, 요건, 지원 수준에 관한 변천에 관해서는 『雇用調整助成金の政策効果に関する研究』(2017), pp.343~355를 참조.

12) 코로나19와 같은 전염병에 따른 고용안정대책으로서 고용유지지원금 특례조치는 이미 2003년에 중증급성호흡기증후군(SARS)과 2009년 신형인플루엔자에 따른 대응책으로, 그리고 2010년에는 구제역에 따른 축산농가 지원대책으로서 취해진 적이 있다. 지진, 화산활동, 호우, 태풍 등과 같은 자연재해에 따른 고용 대응책으로는 사용례가 더 많은데, 최근에는 2019년 태풍 제15호와 제19호에 따른 피해의 대응책으로 고용유지지원금제도의 특례를 2019년 9월부터 2020년 1월 20일까지 실시한 적이 있다.

련의 고용유지지원금의 특례조치도 이러한 방식이라고 할 수 있는데, 특례에 의한 제도 확대의 핵심적 부분은 2008년부터 2009년 사이에 이루어진 내용과 크게 다르지 않다.

그런데 2020년의 특례조치를 시행하며 그 한계가 드러나면서 새로운 제도의 도입을 요구하는 목소리가 등장하였다. 한계 극복을 위한 정책 도입은 후생노동성 대신에게 위임된 권한에 의한 특례조치를 통해 이루어질 수 있는 수준을 넘어서는 것이었기 때문에 2020년 6월에 「신형코로나바이러스감염증 등의 영향에 대응하기 위한 고용보험법의 임시특례 등에 관한 법률」(이하 ‘고용보험특례법’이라고 한다)을 제정하기에 이르렀다.

이하에서는 올해 취해진 코로나19에 따른 고용유지지원금제도의 특례조치 내용을 소개하고, 그 문제점과 이를 해결하기 위한 논의, 그리고 고용보험특례법에 의해 도입된 새로운 지원금제도에 대해서 살펴보고자 한다.

## ■ 고용유지지원금의 지급실적

후생노동성이 집계하여 발표한 바에 의하면 2020년 11월 9일 현재 「고용보험법」 제66조 제1항 제2호의 고용유지지원금의 지급신청건수의 누계는 184만 609건이며, 지급결정건수는 누계 175만 6,342건이다.<sup>13)</sup>

이를 주별 및 주별 누계로 보면 점차적으로 신청 건수가 증가하고 지급결정건수도 증가하는 경향을 보인다. 그런데 4~6월에 고용 상황이 가장 좋지 않았음에도 신청 건수가 그다지 많지 않았고, 지급결정도 상당히 지연되고 있음을 알 수 있다.

13) 후생노동성 홈페이지([https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html))

<표 1> 고용보험법 제66조 제1항의 고용유지지원금 실적

기간(주)	지급신청건수(건)		지급결정건수(건)		지급결정액(억 엔)	
		누계		누계		누계
~05/01	5,119	5,119	522	522	2.84	2.84
05/02~05/08	5,415	10,534	2,565	3,087	7.74	10.59
05/09~05/15	11,058	21,592	6,171	9,258	29.44	40.03
05/16~05/22	17,593	39,185	10,177	19,435	51.03	91.06
05/23~05/29	33,711	72,896	15,931	35,366	92.62	183.68
05/30~06/05	45,772	118,668	24,976	60,342	141.45	325.12
06/06~06/12	46,011	164,679	32,274	92,616	238.41	563.54
06/13~06/19	52,019	216,698	39,682	132,298	359.94	923.48
06/20~06/26	64,768	281,466	47,154	179,452	439.03	1,362.51
06/27~07/03	79,719	361,185	53,079	232,531	447.43	1,809.93
07/04~07/10	82,748	443,933	74,471	307,002	755.77	2,565.71
07/11~07/17	79,556	523,489	84,822	391,824	938.14	3,503.84
07/18~07/24	48,647	572,136	65,975	457,799	731.88	4,235.73
07/25~07/31	90,111	662,247	90,663	548,462	1,616.05	5,851.77
08/01~08/07	80,310	742,557	82,625	631,087	1,548.04	7,399.82
08/08~08/14	64,697	807,254	65,038	696,125	1,215.66	8,615.48
08/15~08/21	77,609	884,863	81,508	777,633	1,325.79	9,941.27
08/22~08/28	124,001	1,008,864	88,599	866,232	973.28	10,914.55
08/29~09/04	110,022	1,118,886	91,983	958,215	1,445.82	12,360.37
09/05~09/11	79,240	1,198,126	100,363	1,058,578	1,085.57	13,445.93
09/12~09/18	77,094	1,275,220	94,096	1,152,674	1,037.16	14,483.09
09/19~09/25	52,559	1,327,779	55,337	1,208,011	782.48	15,265.58
09/26~10/02	131,395	1,459,174	92,635	1,300,646	1,147.85	16,413.42
10/03~10/09	87,284	1,546,458	102,175	1,402,821	1,157.49	17,570.92
10/10~10/16	81,305	1,627,763	101,174	1,503,995	1,045.68	18,616.60
10/17~10/23	67,660	1,695,423	91,252	1,595,247	872.24	19,488.83
10/24~10/30	72,552	1,767,975	80,448	1,675,695	870.43	20,359.26
10/31~11/06	59,589	1,827,564	64,933	1,740,628	691.17	21,050.43

## ■ 고용유지지원금의 종류

코로나19에 대응하기 위한 「고용보험법」 제66조 제1항 제1호 및 동법 시행규칙 제102조의2에 근거하는 고용안정사업으로서의 고용유지지원금은 현재 두 종류가 있다. 하나는 「고용보험법」상의 피보험자인 근로자를 대상으로 하는 것이고, 다른 하나는 「고용보험법」상의 피보험자 자격을 갖지 못하는 근로자를 대상으로 하는 것이다.<sup>14)</sup> 후생노동성에서는 전자를 ‘고용유지지원금’이라고 부르고, 후자를 ‘긴급고용안정지원금’<sup>15)</sup>이라고 부른다. 「고용보험법」 제6조는 고용보험의 적용 사업장에 고용되어 있지만 고용보험의 적용에서 배제되는 사람을 규정하고 있는데, 제6조 제1호 또는 제3호의 사람이 긴급고용안정지원금의 대상이 된다. 「고용보험법」 제6조 제1호는 1주간의 소정 근로시간이 20시간 미만인 사람을, 제3호는 계절적으로 고용되는 사람을 규정하고 있는데, 이 지원금이 일정 기간 이상의 고용유지를 위한 휴업과 휴업수당의 지급을 요건으로 하는 이상 「고용보험법」 제6조 제2호 및 제3호의 사람에게는 적용되기가 매우 어렵기 때문에 이 지원금은 1주간의 소정 근로시간이 20시간 미만인 근로자로서 고용보험의 피보험자 자격이 없는 사람을 주된 대상으로 하여 창설된 것이다.<sup>16)17)</sup> 이 두 지원금은 고용유지조치로서 후자의 경우에는 ‘휴업’만이 인정된다는 점을 제외하고는 지급 요건과 지원 수준 등이 거의 동일하다. 따라서 아래에서는 고용유지지원금의 요건 중에서 특징적인 점에 대해서만 살펴본다.

14) 지원대상 근로자가 고용보험의 피보험자 자격이 없는 사람이기 때문에 대상 사업주도 고용보험 당연 적용 사업주뿐만 아니라 고용보험 당연적용 사업주가 아니라도 산업재해보상보험 적용 사업주와 잠정임의적용 사업주도 대상 사업주가 된다.

15) 긴급고용안정지원금의 전신은 2020년 3월 10일에 취해진 ‘긴급특정지역특별고용안정지원금’이다. ‘긴급특정지역’이라는 것에서 알 수 있는 듯이 이 지원금은 코로나19에 의한 영향이 특히 심각한 지역을 지정하여 고용보험의 피보험자가 아닌 근로자에 대해서 고용유지조치를 취하고 휴업수당을 지급한 사업주를 지원하기 위한 것이었다. 2020년 3월 10일에는 핫카이가 유일한 대상지역였는데, 2020년 4월 1일부터 고용보험의 피보험자가 아닌 근로자에 대한 고용조정지원금제도의 적용이 전 지역으로 확대됨에 따라서 그 명칭도 긴급고용안정지원금으로 변경되었다.

16) 고용보험 피보험자 자격이 없는 근로자에 대한 고용유지지원금의 적용은 2008년 글로벌 금융위기에 대응하기 위해서 취해진 고용조정지원금제도에서도 이루어진 적이 있다.

17) 이 지원금을 위한 재원은 일반회계에서 충당된다.

## ■ 고용유지지원금의 지원 요건 및 수준

### 지원대상 사업주

고용유지지원금의 지원대상 사업주 요건에서 가장 중요한 것은 ‘사업활동의 축소’와 ‘고용유지조치’ 요건이다. 이번 특례조치에서는 이 두 요건을 대폭 완화하였다.

먼저 사업활동 축소 요건에 대해서 보면, 이 요건은 원칙적으로는 생산지표(생산량, 판매량, 매출액 등 사업활동을 나타내는 지표)에 의한 요건(생산량 요건)과 고용지표(고용보험 피보험자의 수 및 파견근로자에 고용량을 나타내는 지표)에 의한 요건(고용량 요건)을 모두 충족하여야 하는데, 특례조치에서는 고용량 요건<sup>18)</sup>을 적용하지 않는 것으로 하였다. 생산량 요건에서는 원칙적으로는 첫 회의 고용유지조치의 신고 전 3개월간의 월평균치가 전년동기대비 10% 이상 감소하였는지를 통해서 충족 여부를 확인하지만, 이번 특례조치에서는 고용유지조치를 실시하는 대상기간의 초일이 긴급 대응기간(4월 1일부터 12월 31일까지)에 있는 경우에는 생산지표가 휴업한 달, 휴업한 달의 전달, 휴업한 달의 전전달 중에 어느 한 기간에 전년동기대비<sup>19)</sup> 5% 이상 감소하고 있는 것이 확인되면 생산량 요건을 충족하는 것으로 되어 있다.

다음으로 고용유지조치 요건을 보면 사업주는 고용유지를 목적으로 휴업, 교육훈련, 사외파견 중 하나를 실시하여야 한다.<sup>20)</sup> 원칙적으로는 휴업과 교육훈련의 경우 판정기초기간<sup>21)</sup>에서

18) 원칙적으로 사업활동의 축소가 인정되려면 고용지표에 있어서 고용보험 피보험자나 파견근로자 고용량의 최근 3개월간의 평균치가 전년동기대비 일정 범위 이상 증가하는 경우에는 지원금을 받을 수 없다. 여기서 일정 범위 이상 증가하는 경우란 전년동기대비 고용량이 5% 이상이면서 6명 이상 증가하고 있는 경우를 의미한다. 다만, 중소기업의 경우에는 다소 완화되어 고용량이 10%를 넘고 4명 이상 증가하고 있는 경우를 의미한다.

19) 전년동기대비가 적당하지 않은 경우에는 2년 전의 동기대비 또는 1개월~1년 전 사이의 동기대비로 감소 여부를 확인하는 방법도 가능하다.

20) 고용유지조치의 대상이 되는 근로자는 고용보험의 피보험자여야 하는데, 원칙상 고용보험의 피보험자로서 계속하여 고용된 기간이 6개월 이상이면서 피보험자인 근로자여야 한다. 이번 특례조치에서는 계속 고용기간이 6개월 미만의 근로자도 고용유지조치의 대상으로 하고 있다.

21) 휴업과 교육훈련을 하는 경우 원칙적으로 그 실적을 1개월 단위로 판정하고 그에 기초하여 지원금이 지급되는데, 이렇게 휴업 등의 실적을 판정하는 1개월 단위의 기간을 ‘판정기초기간’이라고 한다. 월급의 경우 판정기초기간은 매월 월급지급 기일의 다음 날로부터 그다음 임금지급 기일까지의 기간이다.

그 연(延)일수가 대상 근로자의 소정 근로연일수의 1/20(중소기업) 또는 1/15(대기업) 이상이 되어야 하지만 이번 특례조치에서는 적용 사업장 단위에서 볼 때 ① 고용보험 피보험자, ② 고용보험 피보험자 이외의 사람(소정근로시간 20시간 미만의 사람 등), ③ 고용보험 피보험자와 피보험자 이외의 사람과의 합산 중 어느 하나만의 고용유지조치의 연일수가 대상 근로자 소정 근로일수의 1/40(중소기업) 또는 1/30(대기업)로 완화되었다.<sup>22)</sup> 휴업의 경우에는 그 휴업이 1일 근로일 전체에 걸쳐서 실시하는 것뿐만 아니라 단시간으로 하는 것도 가능한데, 원칙적으로 소정 근로시간 내에 당해 사업장의 대상 근로자 전원에 대해서 일제히 1시간 이상 실시하는 것도 가능하다. 이번 특례조치에서는 단시간의 휴업을 실시하는 경우에 근로자 전원에 대해서 ‘일제히’ 실시하여야 한다는 요건을 완화하여 부문·부서별 일제 단시간 휴업, 같은 근무조 단위의 일제 단시간 휴업(예: 8시간 3교대제를 6시간 4교대제로 하여 2시간분을 단시간 휴업으로 처리), 필수근무자를 제외한 사람들만의 일제 단시간 휴업도 인정하고 있다.<sup>23)</sup>

일본 고용유지지원금제도에서 우리나라와 다른 특징 중 하나는 사외파견을 고용유지조치로 규정하고 있다는 점이다. 사외파견은 일본에서는 출향(出向)이라고 불리는 제도로써 사용자와 근로계약을 유지한 채 사용자와 근로자의 합의에 근거하여 근로자가 제3자의 지휘 명령에 따라서 상당기간 근로에 종사하는 것을 말한다. 일본에서는 그룹 내 관계 회사 간 등에서 인사교류, 업무제휴, 직무훈련, 고용조정 등의 다양한 목적으로 매우 흔하게 이루어진다. 이러한 관행에 근거하여 일본에서는 사외파견근무를 고용조정 목적으로 하는 것도 고용유지조치의 하나로 인정하고 있다. 사외파견근무는 원칙적으로 3개월 이상 1년 이내에 실시되어야 하는데, 이번 특례조치에서는 1개월 이상 1년 이내로 기간 요건을 완화하였다.<sup>24)</sup> 일본 정부

22) 휴업 등의 일수를 산정할 때 판정기초기간 중 근로자에게 시간외근로나 휴일근로를 시키는 경우 휴업 등의 일수에서 시간외근로나 휴일근로의 시수를 공제하는 것이 원칙인데, 이번 특례조치에서는 이 공제를 적용하지 않는 것으로 하고 있다.

23) 단시간 휴업의 방법에 관한 상세한 설명은 <https://www.mhlw.go.jp/content/000632949.pdf> 참조.

24) 사외파견근무가 고용유지조치로서 인정되기 위해서는 몇 가지 엄격한 조건을 충족하여야 한다. 그 중요한 것을 보면, ① 사외파견이 당해 기업 간에 맞교환의 형태로 이루어지는 것이 아닐 것, ② 사외파견을 하는 기업과 사외파견을 받는 기업 사이에는 조직적·자본적 관련성 등에서 보았을 때 서로 독립적인 것, ③ 사외파견을 받는 사업주가 사외파견의 개일 전일로부터 기산하여 6개월 전의 날로부터 1년을 경과한 날 사이에 그 사업주가 고용하는 피보험자인 근로자를 사업주의 사정에 의해서 이직시키고 있지 않을 것, ④ 사외파견기간이 종료된 이후에는 반드시 복귀할 것, ⑤ 고용유지원금의 대상이 되는 사외파견이 종료된 후 6개월 이내에 동일한 근로자를 다시 사외파견하지 않을 것, ⑥ 사외파견을 하는 사업주가

는 이러한 사외파견 방식의 고용유지조치를 통해 인력이 부족한 회사와 잉여 인력이 발생한 회사 간에 이른바 ‘워크 셰어링’을 할 수 있도록 지원하고 있다.<sup>25)</sup>

## 지원 수준

고용유지지원금은 지원액의 절대 상한, 지원한도일수, 지원율이 정해져 있는데, 이번 특례 조치에서는 이들 세 가지가 모두 상향되었다. 먼저 지원액의 상한을 원칙적으로 1인 1일당 8,370엔(한화 약 8만 9,500원)인 것을 1만 5,000엔(약 16만 원)으로 인상하였다. 다음으로 지원한도일수에 있어서도 원칙적으로 휴업 등의 시작일로부터 1년간 근로자 1인당 100일분의 휴업(또는 직업훈련)을 한도로 하고 있는 것을 이번 특례조치에 의해서 긴급 대응기간(4월 1일부터 12월 31일까지)에는 반드시 100일의 한도가 보장되도록 하고 있다. 지원율도 대폭 인상하였다. 원칙적으로 대기업의 경우에는 사업주의 휴업수당 등 임금부담분의 1/2(대기업) 또는 2/3(중소기업)를 지원한다. 이번 특례조치에서는 사업주가 고용한 근로자를 해고 등을 하지 않은 채 고용유지조치를 취한 경우에는 사업주의 휴업수당 등 임금부담분의 3/4(대기업) 또는 10/10(중소기업)을 지급하고, 해고 등을 한 경우에는 사업주의 휴업수당 등 임금부담분의 2/3(대기업) 또는 4/5(중소기업)를 지원하는 것으로 하고 있다. 여기서 ‘해고 등’이라고 함은 ① 직접고용하고 있는 무기계약 근로자를 사업주의 사정에 의하여 해고하는 것뿐만 아니라 ② 직접고용한 기간의 정함이 있는 근로자의 계약 갱신을 거절하거나 사업주의 사정에 의하여 중도 계약 해지를 하는 것, 그리고 ③ 당해 사업주에게 파견되어 사용되고 있는 파견근로자에 관한 당해 근로자 파견계약을 그 기간의 만료 전에 당해 사업주의 사정에 따라서 해지하는 것을 의미한다. 여기에 추가적으로 ④ 판정기초기간의 말일에 고용되어 있는 근로자 수(고용보험 피보험자의 자격이 없는 근로자를 포함) 및 파견되어 있는 파견

사외파견근로자의 임금 일부를 부담할 것, ⑦ 사외파견근로자에게는 사외파견 전의 임금과 동일한 액수의 임금을 지급할 것, ⑧ 사외파견을 하는 사업주는 다른 사업주로부터 고용유지지원금의 대상이 되는 근로자의 사외파견을 받지 않을 것, ⑨ 사외파견을 받는 사업주는 사외파견을 받는 기간 동안 자사의 근로자에 대해서 고용유지지원금의 대상이 되는 사외파견을 하지 않을 것 등이다.

25) 지원 업무는 공익재단법인 산업고용안정센터가 담당하는데, 주로 인력 매칭과 상담 등의 한다. 지원 내용에 관한 상세는 <https://www.mhlw.go.jp/content/11600000/000682586.pdf> 참조.

근로자의 수가 2020년 1월 24일부터 관정기초기간 말일까지의 각 월말 당해 사업장 근로자 수 평균의 4/5 미만인 경우에는 ‘해고 등을 하지 않았다는 요건(이른바 ‘고용유지 요건’)을 충족하지 못하는 것으로 된다.

## ■ 고용유지지원금의 문제점과 제도 개편 요구

위에서 본 고용유지지원금은 법조문에서 알 수 있듯이 고용유지를 위한 조치를 하면서 그 기간 동안 일정 수준 이상의 임금을 지급한 사업주에 대해서 그 경제적 부담을 경감해 주기 위해 지원하는 제도이다. 예를 들어 사업주가 고용유지조치로 휴업 등을 한 경우 그 기간 동안 휴업수당 등의 임금을 지급하였을 때, 그 임금의 일정 부분을 지원하는 것이기 때문에 당연히 지원금 지급을 받는 자도 사업주이다. 그리고 사업주가 고용유지조치를 취하는 것이기 때문에 지원금을 신청하는 것도 사업주이다.

그런데 2020년 2월과 4월에 연이어 특례조치가 발표된 이후, 고용유지지원금 신청의 번잡함에 대한 고충이나 지급절차 지연 등과 같은 혼란이 발생하고 있는 와중에 고용유지지원금제도의 한계, 즉 휴업수당의 선지급에 관한 사업주의 경제적 부담능력의 문제, 사업주의 자발적 신청 의지 부족 등에 대한 문제, 이에 따라서 휴업수당 등을 받지 못하고 휴업상태에 있는 이른바 ‘숨겨진 휴업자’ 문제가 지적되면서 새로운 지원제도의 필요성이 제기되었다. 일본의 고용유지지원금제도에는 우리 「고용보험법」 제21조 제1항 제2문에서 규정하고 있는 것과 같은 직접지급 방식의 지원금이 없다.<sup>26)</sup>

따라서 이에 대한 대안으로 유력하게 제기된 것이 이른바 ‘간주실업제도’를 적용하자는 것이다. 이러한 제안은 2020년 4월 7일 ‘생존을 위한 코로나 대책 네트워크’라는 시민 단체가 발표한 ‘생존할 권리를 보장하기 위한 31개 긴급 제언’에서 처음 주장되었다. 이미 2011년

26) 우리의 경우 이 지원금을 ‘유급휴업·휴직 고용유지지원금’이라고 한다. 「고용보험법」 제21조 제1항 제2문은 2013년 법 개정에 의해서 신설된 것이다. 이는 제1문의 고용유지지원금(유급휴업 고용유지 지원금 및 유급휴직 고용유지지원금)은 반드시 사용자가 「근로기준법」에서 정하는 휴업수당 이상의 금원을 근로자에게 지급하는 것이 요건이기에, 휴업수당 이상의 금원을 지급하지 못하는 경우 피보험자인 근로자가 아무런 지원을 받을 수 없다는 불합리한 점을 개선하는 것을 목적으로 하고 있다.

동일본 대지진 때에도 재해 시의 간주실업이 적용된 적이 있다는 점을 들어서 이번 코로나19로 인하여 휴업상태에 있는 휴업근로자를 실업상태로 간주하고 고용보험의 실업급여를 지급하자는 것이다.<sup>27)</sup> 이후 5월 7일에 일본변호사연합회가 고용유지지원금의 확대 적용과 지급절차의 신속화와 함께 간주실업제도의 적용을 통해서 실업급여를 받을 수 있는 조치를 강구할 필요가 있다는 주장이 긴급성명의 형태로 제기되었다.<sup>28)</sup>

## ■ 간주실업제도의 역사와 내용<sup>29)</sup>

간주실업제도는 2011년 동일본 대지진을 계기로 처음 도입된 것은 아니다. 이 제도는 매우 오랜 역사를 가지고 있다. 무급의 휴업상태를 실업상태로 간주하여 근로자의 신청에 근거해 실업급여(일본 실업보험제도 및 고용보험제도에서는 ‘구직자급여’라고 함)를 지급하는 제도가 일본에 처음 도입된 것은 1953년이다. 당시 실업보험제도는 오로지 실업급여만이 존재하였기 때문에 당시의 정책 입안자들은 실업급여에 준하여 소득보장을 하는 방법을 생각하게 된 것이다.

그런데 간주실업제도는 「실업보험법」을 개정하여 도입된 것이 아니라 1953년에 제정된 「1953년 6월 및 7월의 대수해에 의한 피해 지역의 사업 또는 사업장에 고용된 근로자에 대한 실업보험법의 적용 특례에 관한 법률」에 의해서 도입되었다. 당시 서부 일본 지역에 대규모 수해가 발생함에 따라 실업보험의 적용 사업장이 피해를 입고 부득이하게 휴업하는 경우에 그 사업장에 고용된 피보험자가 휴업수당 등을 지급받지도 못하고 다른 곳에서도 취업할 수 없는 상황에 있을 때, 일정한 자격을 갖춘 피보험자에 대해서는 이러한 휴직상태를 이직으로 간주하여 실업급여를 지급함으로써 생활안정을 도모하고자 하는 것이었다. 당시의 실업급여는 6개월의 피보험기간만 갖추면 일률적으로 180일을 수급할 수 있었는데 사업주가 특례이직표를 발행하고 공공직업안정기관이 실업인정을 함으로써 실업급여가 지급되었다. 이 법

27) 生存のためのコロナ対策ネットワーク, 홈페이지 참조(<http://forlife-c.jp/policyrecommendations>)

28) 日本弁護士連合會, 홈페이지 참조(<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2020/200507.html>).

29) 이에 관한 보다 상세한 내용은 濱口桂一郎, “緊急コラム 新型コロナ休業への公的直接給付をめぐって”를 참조(<https://www.jil.go.jp/tokusyuu/covid-19/column/010.html#ref3>).

률은 대상 기간과 대상 지역을 한정된 특례법이었기 때문에, 이후 1959년에 「1959년 7월 및 8월의 수해 및 1959년 8월 및 9월의 풍수해에 관한 실업보험특례법」이 제정되었다. 1959년 법률에서는 사업주가 휴업증명서를 제출하고 공공직업안정기장이 ‘휴업의 확인’을 한 뒤에 휴업표를 교부하는 것에 의하여 이 휴업을 「실업보험법」의 적용상 실업으로 간주하는 형태로 법이 정비되었다. 휴업을 실업상태로 보아서 실업급여를 지급하게 된 것은 일본 「근로기준법」 제26조가 사용자의 귀책 사유에 따른 휴업에 대해서 휴업기간 중에 평균임금 60% 이상의 휴업수당을 지급하도록 하고 있지만, 천재지변 등과 같은 불가항력에 의한 휴업은 사용자의 귀책 사유에 따른 휴업이 아니기 때문에 휴업수당의 지급의무가 없다고 이해되기 때문이다. 즉, 일본에서는 불가항력으로 볼 수 있는 재해 발생에 의한 휴업에 대해서 휴업수당이 지급되지 못하는 상황에 대응하여 간주실업제도가 창설된 것이다.<sup>30)</sup>

이와 같이 기간 및 지역 한정된 특례입법이 항구적인 조치로 된 것은 1963년 「실업보험법」 개정에서 동법 부칙에서 「격심(激甚)재해에 대처하기 위한 특별한 재정원조 등에 관한 법률」<sup>31)</sup>에서 정하는 재해의 경우에는 휴업자에 대한 실업급여를 지급하는 조항을 둔 것에 기인한다. 「격심(激甚)재해에 대처하기 위한 특별한 재정원조 등에 관한 법률」 제25조(「고용보험법에 의한 구직자급여에 관한 특례」)에서는 격심한 재해를 당한 지역으로서 시행령에서 정한 지역에 소재하는 고용보험 적용 사업장이 재해를 당했기 때문에 “부득이하게 사업을 휴지하거나 폐지함에 따라 휴업에 이르게 되고, 근로의 의사 및 능력을 가지고 있음에도 불구하고 취업할 수 없으며 임금을 받을 수 없는 상태에 있을 때에 「실업보험법」의 규정의 적용에 대해서는 실업으로 있는 것으로 간주하여 실업보험금을 지급할 수 있다”라고 규정하고 있었다. ‘간주실업’이라는 용어는 바로 이 조항에서 유래하였다.

30) 현행 「고용보험법」이 제정된 것은 1974년인데, 「고용보험법」의 전신은 1947년에 제정된 「실업보험법」이다. 그런데 고용안정사업은 현행 「고용보험법」의 제정에 의해서 신설된 것으로 「실업보험법」에서는 존재하지 않았다.

31) 이 법률의 목적은 “재해대책기본법에서 규정하는 현저하게 격심한 재해가 발생한 경우에 국가가 지방자치단체에 대한 특별한 재정지원 또는 피해자에 대한 특별한 지원조치에 관해서 규정하는 것”이다. 「재해대책기본법」에서는 ‘재해’를 “폭풍, 회오리바람, 호우, 번개, 홍수, 산사태, 지진, 해일, 분화, 기타 이상한 자연현상 또는 대규모 화재·폭발 기타 그 미치는 피해의 정도에 있어서 이에 유사한 시행령에서 정하는 원인에 의해서 발생하는 피해를 말한다”라고 정의하고 있다. 동법 시행령에서 정하는 원인이란 “방사성물질의 대량 방출, 다수의 조난을 수반한 선박의 침몰 기타의 대규모 사고”이다.

이후 「격심(激甚)재해에 대처하기 위한 특별한 재정원조 등에 관한 법률」 제25조는 2011년 동일본 대지진, 2016년 구마모토(熊本)지진, 2018년 홋카이도 지진, 2019년 태풍 제19호 등의 경우에 활용되었다.

## ■ 새로운 직접지급지원금제도의 창설

간주실업제도를 코로나19로 인한 휴업에도 적용하자는 주장은 상당한 반향을 일으켰지만, 코로나19 사태는 「재해대책기본법」의 ‘재해’에는 해당하지 않기 때문에, 코로나19 사태에 따른 휴업에 대해서는 간주실업제도가 적용될 수 없었다. 즉, 「재해대책기본법」을 개정하여 코로나19 사태를 ‘재해’에 해당한다고 규정할 필요가 있었다.

이와 같은 법체계상의 난점에 직면하자 일본 정부는 고용보험 고용안정사업의 고용유지지원금에 있어서 새로운 직접지급제도를 창설하는 방침을 정하고 신속하게 법안을 작성하여 국회에 제출하였다. 이 법안은 6월 12일에 국회를 통과하였는데, 이렇게 제정된 법률이 「신형 코로나바이러스 감염증 등의 영향에 대응하기 위한 고용보험법 임시특례 등에 관한 법률」이다. 이 법률은 「고용보험법」의 고용안정사업의 특례로서 두 가지의 직접지원금제도를 규정하고 있다. 하나는 고용보험 피보험자인 사람에 대한 것과 피보험자가 아닌 사람에 대한 것이다. 이는 위에서 본 고용유지지원금이 통상의 고용유지지원금과 긴급고용안정지원금으로 나뉘어 있는 것에 대응하는 것이다. 행정 실무상으로는 고용보험 피보험자에게 지급되는 지원금은 ‘신형 코로나바이러스 감염증 대응 휴업지원금’(이하 ‘지원금’이라 함)이라고 하고, 피보험자가 아닌 사람에게 지급되는 지원금은 ‘신형 코로나바이러스 감염증 대응 휴업급부금’(이하 ‘급부금’이라 함)이라고 한다.

이 지원금은 2020년 4월 1일부터 12월 31일까지 사업주의 지시에 의하여 휴업수당을 받지 못한 채 휴업을 한 중소기업의 근로자를 대상으로 한다. 지급 수준은 휴업 전 평균임금의 80%로 휴업실적에 따라서 지급하는데 일액 상한이 1만 1,000엔(약 11만 6,000원)이고 월액 상한 33만 엔(약 347만 원)이다.<sup>32)</sup>

32) ‘신형 코로나바이러스 감염증 대응 휴업지원금’ 중 일액으로 8,330엔을 넘는 부분에 대한 재정부담은 일반회계로 충당되는데, ‘신형 코로나바이러스 감염증 대응 휴업급부금’은 전액 일반회계에서 충당된다.

새롭게 창설된 개인 지급형 휴업지원금은 고용유지지원금과 같은 복잡한 서류 제출이나 요건, 번잡한 절차가 없다. 근로자가 신청서, 본인확인 서류, 계좌확인 서류, 급여확인 서류와 함께 지급요건확인서를 제출하면 된다. 제출도 우편이나 온라인을 통해서 가능하다. 지급요건 확인서는 원칙적으로서 사업주와 근로자가 공동으로 작성하도록 되어 있는데, 이 확인서에서 사업주가 근로자를 휴업시킨 사실이 확인되면 근로계약서 등의 첨부서류는 제출하지 않아도 된다. 만약 지급요건확인서 작성에 사업주의 협력을 얻을 수 없는 경우에는 그 취지를 지급요건확인서에 기재하여 신청하는 것도 가능하다. 이 경우 관할 지방노동청이 사업주에 대해서 확인이나 협력을 요청한다.

## ■ 새로운 직접지원금제도의 지급실적과 문제점

후생노동성이 집계하여 발표한 바에 의하면 2020년 11월 11일 현재 '지원금과 급부금'의 지급신청건수 누계는 64만 5,235건이며, 지급결정건수는 누계 51만 1,911건이다.<sup>33)</sup>

이를 주별 및 주별 누계로 보면 실적은 당초의 예상을 훨씬 밑돈다. 11월 5일 현재 지급결정액은 누계 3,672만 8,557엔(약 3억 8,900만 원)인데, 이 지원금제도의 실시를 위하여 제2차 추경예산에 편성된 예산액이 5,422억 엔(약 5조 7,400만 원)이라는 점을 생각해 보면 당초 예상보다 훨씬 신청 건수가 적다는 것을 알 수 있다. 신청기간의 마감인 2021년 3월 3일까지라는 점과 11월 5일 현재 미지급 건수가 약 15만 건이라는 점을 고려하더라도 저조하다는 것만은 분명해 보인다.

이와 같이 신청 건수가 예상보다 저조한 이유에 관해서 아직 상세한 분석이 나와 있지 않는데, 언론 보도에 의하면 사용자가 지급요건확인서 작성을 꺼리는 것이 주된 이유라고 한다. 지급요건확인서에는 사업주가 당해 휴업이 사업주의 지시에 의한 것이라는 점과 휴업수당을 지급하고 있지 않음을 확인하는 난이 있는데, 사업주가 후자를 확인하게 되면 이후 「근로기준법」상 휴업수당 지급의무 위반의 책임을 질 것을 우려한 나머지 지급요건확인서의 작성을

33) 후생노동성 홈페이지(<https://www.mhlw.go.jp/stf/kyugyoshienkin.html#gaiyou>).

<표 2> '신형 코로나바이러스 감염증 대응 휴업지원금·급부금'의 지급실적

기간(주)	지급신청건수(건)		지급결정건수(건)		지급결정액(천 엔)	
		누계		누계		누계
~07/16	4,134	4,134	0	0	0	0
07/17~07/23	12,760	16,894	817	817	101,127	101,127
07/24~07/30	19,636	36,530	2,830	3,647	315,625	416,752
07/31~08/06	23,057	59,587	10,811	14,458	950,330	1,367,083
08/07~08/13	27,367	86,954	12,601	27,059	1,043,777	2,410,860
08/14~08/20	33,784	120,738	18,207	45,266	1,523,262	3,934,122
08/21~08/27	44,763	165,501	22,854	68,120	1,910,355	5,844,477
08/28~09/03	50,847	216,348	24,285	92,405	1,906,183	7,750,659
09/04~09/10	49,522	265,870	29,265	121,670	2,295,847	10,046,506
09/11~09/17	55,072	320,942	33,810	155,480	2,563,110	12,609,616
09/18~09/24	50,631	371,573	21,578	177,058	1,601,547	14,211,163
09/25~10/01	93,826	465,399	34,889	211,947	2,555,610	16,766,772
10/02~10/08	37,976	503,375	51,749	263,696	3,952,523	20,719,296
10/09~10/15	46,931	550,306	56,213	319,909	4,298,704	25,018,000
10/16~10/22	38,847	589,153	58,663	378,572	4,328,230	29,346,230
10/23~10/29	27,635	616,788	56,338	434,910	4,270,180	33,616,410
10/30~11/05	23,347	640,135	40,865	475,775	3,112,148	36,728,557

거부하는 경우가 적지 않다는 것이다.<sup>34)</sup>

물론 위에서 본 바와 같이 사용자가 협력하지 않아서 그 상태로 신청서 등을 제출하면 이후 관할 지방노동청이 이를 사업주에게 확인하는 절차를 밟는다. 하지만 이때 사업주가 “휴업을 지시하지 않았다”라고 하는 경우에 관할 지방노동청이 이에 관해서 추가적으로 어떠한 조사를 하여 객관적으로 인정되지 않는 한 일단 지급하지 않음으로 결정된다. 이러한 문제점은 이미 제도 시행 직후부터 관련 시민단체가 지적하고 있었다.<sup>35)</sup>

34) 東京新聞(2020.10.9), <https://www.tokyo-np.co.jp/article/60615>

35) 청년층의 노동빈곤문제 해결에 주력하고 있는 NPO법인 POSSE(<http://www.npoposse.jp/>)의 대표인 今野晴貴의 2020년 8월 5일자 Yahoo News 기사를 참조(<https://news.yahoo.co.jp/byline/konnoharuki/20200805-00191811/>).

후생노동성은 이러한 문제점이 지적되자, 지급요건확인서의 기재는 단지 지원금의 지급요건 확인을 위한 것일 뿐 「근로기준법」 제26조의 휴업수당 지급의무 위반 여부에 대해서 판단하는 것이 아니라는 안내문을 새롭게 홍보하고 있다.<sup>36)</sup> 하지만 지원금은 위에서 본 바와 같이 사용자에게 의한 휴업과 「근로기준법」 제26조의 휴업수당의 미지급이라는 요건이 갖추어져야 지급되는 것이지만, 이 지원금을 받는다 하더라도, 사용자의 「근로기준법」 제26조 위반이라는 법적인 문제는 여전히 해결되지 않는다. 이러한 문제점은 이미 제도 시행 직후부터 지적이 있었지만,<sup>37)</sup> 이에 대해 후생노동성은 여전히 명확한 의견을 제시하고 있지 않다.

## ■ 맺음말

우리 「고용보험법」 제21조 제1항 제2문의 고용유지지원금(이른바 무급휴업·휴직 고용유지지원금)의 경우에는 「근로기준법」상의 휴업수당 미지급에 대해서는 노동위원회의 승인을 얻도록 하기 때문에 위에서 본 지원금 제도를 둘러싼 문제는 발생하지 않을 것이다. 하지만 우리의 무급휴업·휴직 고용유지지원금의 한계점도 명확하다. ‘고용조정이 불가피하게 된 사유’의 요건, 휴업 또는 휴직에 관한 고용유지 조치의 요건, 휴업수당 부지급(또는 감액 지급)에 관한 요건 등이 매우 엄격하고, 휴업수당의 감액에 관한 노동위원회의 감액 승인 기준도 명확하지 않기 때문에 실제로 이 제도를 많이 이용할 것으로 예상되는 영세 사업체가 이 제도를 활용하기는 매우 어려울 것이다. 나아가 보다 근본적인 문제는 무급휴업·휴직 고용유지지원금을 받기 위해서는 사업주가 계획서를 작성하여 신청하고 매달 사업주가 지급신청을 하도록 되어 있어서 지원금의 수급 여부가 오로지 사업주의 선택에 달려 있다는 점에 있다.

이와 같은 우리나라의 무급휴업·휴직 고용유지지원금 제도의 보완을 고민하는 데 위에서

36) 후생노동성 홈페이지 참조(<https://www.mhlw.go.jp/content/11600000/000689991.pdf>). 이 안내문을 보면 근로계약서나 근로조건통지서상의 근무예정일, 해당 월의 근무일정표 등을 통해서 객관적으로 휴업의 사실이 뒷받침되고 사업주가 이러한 근무 상황이 맞다는 것을 확인하면 휴업지원금의 대상이 되는 휴업으로서 취급할 수 있다고 기술되어 있다.

37) 이러한 문제점에 대한 상세한 검토에 대해서는 濱口桂一郎, “緊急コラム 新型コロナ休業支援金 / 給付金の諸問題”를 참조(<https://www.jil.go.jp/tokusyuu/covid-19/column/011.html>).

살펴본 일본의 사례는 의미 있는 시사점 또는 반면교사를 준다. 첫째는 휴업수당의 지급의무라는 매우 민감한 법적 쟁점을 피하는 방법으로서 간주실업제도를 진지하게 고려해 볼 만하다는 것이다. 채용 조달의 측면에서 실업급여는 그 재원이 근로자와 사용자의 보험료에 의해 충당된다는 점도 무시할 수 없다. 고용유지사업은 사용자의 보험료만으로 충당되기 때문에 일반회계로부터 전입이 없다면 근로자의 직접신청과 직접수급의 고용유지지원금을 운용하는 데 사용자 부담 증가에 따른 반발이라는 문제가 있을 수 있다. 물론 간주실업제도는 아직 간주와 취업 개시 간주라는 ‘간주’가 존재하기 때문에 본래의 실업급여 제도와의 정합성을 고려하여 설계하여야 하는 번거로움이 있을 것이다. 둘째는 무급휴업·휴직 고용유지지원금 제도를 근로자의 직접신청과 직접수급 형태로 개편할 때 그 요건과 절차를 대폭 간소화하는 것과 함께 「근로기준법」상 휴업수당의 지급의무라는 법적 쟁점을 해소하기 위해서 지원금을 근로자가 수급하는 경우에는 근로자가 사용자에게 대해서 가지는 휴업수당 지급 채권을 국가가 대위권을 행사하는 방법 등을 고려해 봐야 한다는 점이다. **☞**