

코로나19 대응 자영업 현금 지원 국제비교

오 상 봉*

1. 머리말

코로나19는 2019년 말 중국에서 첫 확진자가 나온 이후로 전 세계적으로 감염자가 급속히 증가하였다. 이에 대응하여 집단 감염이 발생한 국가들은 많은 사업체에 임시휴업을 명령하였고 야외 활동 및 지역 간 이동까지 엄격히 제한하였다. 집단 감염이 발생하지 않은 국가에서조차 예방적 차원에서 사람 간 접촉을 제한하는 다양한 조치들이 시행되었다. 이러한 조치로 인해 경영 상황이 양호했던 사업체조차도 대면 서비스와 관련되어 있으면 사실상 폐업 또는 심각한 매출 감소로 이어질 것이 불 보듯 뻔했다.¹⁾

이러한 상황에서 대부분의 선진국은 건전한 사업체의 폐업을 막고 경영을 지속하도록 하기 위해 다양한 지원책을 시행하였다. 먼저 대출, 공과금 감면 또는 납부 연기, 사회보험료 감면 또는 납부 연기, 부가세 인하와 같이 과거의 위기 때 시행한 바 있는 조치를 취하였다. 그러나 이러한 지원만으로는 장기적이고 심각한 매출 감소를 겪은 자영업이 경영을 유지하는 데 역부족이었기에 이전에 보기 힘든 대규모 현금 지원 프로그램을 신설하게 되었다.

이 글에서는 독일, 프랑스, 일본, 영국, 한국의 자영업에 대한 현금 지원 사례를 소개하고 향후 프로그램 개편의 시사점을 제시한다.

* 한국노동연구원 연구위원(soh@kli.re.kr).

1) OECD(2020)는 코로나19로 인한 중소기업의 유동성 위기에 대해 경고한 바 있다. OECD(2020), Coronavirus (COVID-19): SME Policy Response, Updated 5 July 2020 참조.

II. 독일 : 고정비용 지원

독일 정부는 코로나19 유행이 심각해지기 시작한 2020년 3월부터 코로나19의 직간접적 영향으로 인한 사업체의 경영상 어려움을 완화하고 폐업을 예방하기 위해 현금을 지원하기 시작하였다. 처음 시행된 현금 지원은 코로나19로 인해 유동성 제약을 겪는 근로자 10인 이하 기업 및 자영업자에 대한 3개월(3~5월)치의 경영자금 지원이었다. 지원 금액은 3개월간 예상되는 임차료 및 리스료를 비롯한 운영비용 총당의 어려움 정도에 따라 다르다. 지원 한도는 5인 이하에 대해서는 9천 유로, 10인 이하에 대해서는 1만 5천 유로이다. 사업체 규모는 풀타임으로 환산된 임금근로자 수가 기준이다. 신청은 2020년 3월 말까지였다.²⁾

기대와 달리 코로나19가 지속되자 정부는 자영업 지원을 공식화하면서 고정비용에 대한 지원으로 전환하였다. 고정비용 지원은 코로나19의 직간접적 영향으로 경영상 어려움을 겪은 모든 중소기업이 대상이다. 고정비용에는 건물, 장비 등에 대한 임차비용, 이자 등의 금융비용, 고정자산 및 임차자산의 유지·보수를 위한 비용, 전기·수도·열·청소·위생을 위한 비용, 재산세, 재산권 사용료 등 라이선스 비용, 보험료 등 기타 고정비용, 제3의 검사기관 이용 비용 등이 포함된다. 단축근로수당에 포함되지 않는 인건비도 고정비용 합계의 일정 비율 내에서 고정비용으로 고려된다. 경영상 어려움은 최근 실적이 전년 동기와 비교해 크게 감소한 경우를 의미한다. 중소기업은 경제안정기금을 이용할 수 없는 규모의 기업을 의미한다. 경제안정기금은 총자산 4,300만 유로 또는 매출 5,000만 유로, 근로자 수 249인 이상인 대기업에 대한 대부 프로그램이다. 고정비용 지원은 지금까지 두 차례 시행되었으며, 최근 세 번째 지원 계획이 발표되어 시행 중이다.

첫 번째 지원은 2020년 4~5월 수익이 2019년 동기 대비 60% 이상 감소한 중소기업에 대해 3개월(6~8월)간 고정비용에 대한 일정 비율을 보전해 주었다. 고정비용 지원은 6~8월 중 각 달의 매출이 전년 동월 대비 하락한 정도에 따라 차등적으로 이루어졌다. 매출이 40~50% 감소한 달에는 고정비용의 40%, 50~70% 하락한 달에는 50%, 70% 이상 하락한 달에는 80%가 지원되었다. 월별 지원 금액의 상한은 5만 유로이다. 근로자 10인까지의 사업체에 대한 상한은 5천 유로이며 5인까지의 사업체에 대한 상한은 3천 유로가 적용되지만, 예외적인 경우에는 10인 이하 사업체에 대해 상한을 초과한 지원이 이루어질 수 있다. 종사자 수는 2020년 2월 29일 기준 피고용인 수를 주 40시간 풀타임 인원으로 환산하여 계산하였다. 예외적인 경우란, 지원 금액

2) <https://www.ib-sh.de/produkt/corona-soforthilfe-programm/>

이 지원 상한의 2배 이상인 경우를 의미한다. 이때는 해당 지원 비율의 상한까지에 해당하는 고정비용에 대해서는 그 지원 비율이 적용되고, 나머지 고정비용에 대해서는 낮은 단계의 지원 비율이 적용되었다. 단축근로수당에 포함되지 않는 인건비에 대한 지원은 다른 고정비용 합계의 10% 이내로 제한된다. 신청은 세무사, 회계사, 변호사 등과 같은 제3의 검사기관(auditing third party)을 통해 하도록 의무화하였다. 신청 시에는 지원자의 인적 정보와 매출액 하락, 고정비용 등의 정보를 제출하여야 한다. 신청은 3개월치를 한 번에 할 수도 있는데, 10월 9일 이전에 해야 한다. 과다 지원에 대해서는 환수되며, 의도적으로 부정확한 정보로 지원을 받은 경우에는 형사처벌을 받을 수도 있다.³⁾

두 번째 지원은 첫 번째 지원에 비해 신청 요건이 완화되었다. 2020년 4~8월의 평균 수익이 2019년 동기 대비 30% 이상 감소했거나 2020년 4~8월 중 연속 2개월 동안의 수익이 전년 동기 대비 50% 이상 감소한 경우 신청이 가능하다. 첫 번째 지원과 같이 실적 하락 정도에 따라 차등적으로 지원되지만 지원 수준이 상향되었다. 해당 달의 매출이 전년 동월에 비해 30~50% 감소한 경우에는 고정비용의 40%, 50~70% 하락한 경우에는 60%, 70% 이상 하락한 경우에는 90%가 지원된다. 매월 지원 금액의 상한은 5만 유로이며, 근로자 10인 이하 기업에 대한 별도의 상한 규정은 삭제되었다. 단축근로수당에 포함되지 않는 인건비도 다른 고정비용 합계의 20% 이내로 확대되었다. 신청 절차는 이전과 같으며 신청 기간은 2020년 10월 21일부터 2021년 3월 말일까지이다.⁴⁾

〈표 1〉 독일의 코로나19 대응 자영업 현금 지원

6~8월 지원		9~12월 지원	
매출 감소 비율	고정비 지원 비율	매출 감소 비율	고정비 지원 비율
40~50%	40%	30~50%	40%
50~70%	50%	50~70%	60%
70% 이상	80%	70% 이상	90%

2020년 11월 이후 코로나19 재유행이 확산되면서 많은 사업체에 대한 강제 휴점 조치가 취해졌는데, 11~12월 조치의 직간접적 피해를 입은 사업체에 대해 한 차례 별도 지원이 시행되었다. 간접 피해 사업체는 매출의 80% 이상이 직접 피해 사업체와의 거래에서 발생하는 사업체를 의미한다. 피해 사업체에 대해서는 강제 휴점 기간(일별로 산정) 동안 전년도 매출의 75%를 지

3) <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/FAQ/FAQs/faq-liste-01.html?nn=2302616>

4) <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/FAQ/FAQ-Beihilferecht/faq-liste-beihilferecht.html?nn=2302616>

원한다. 피해 사업체가 해당 기간에 매출을 올릴 수도 있는데, 이 매출이 전년도 매출의 25% 이내일 때는 지원 금액을 줄이지 않고, 25%를 넘으면 넘는 금액만큼 지원금을 줄인다. 신청은 제3의 검사기관을 통해 이루어지며, 피해 달의 다음 달 첫날부터 신청이 가능하다.

지금은 두 번째 지원보다 지원 금액의 상한이 인상된 세 번째 지원이 시행되고 있다. 지원 기간은 2021년 6월 말까지이다. 코로나19 상황이 진정되지 않는다면 7월 이후에도 계속 시행될 가능성이 높다.

Ⅲ. 프랑스 : 연대기금

프랑스는 코로나19가 본격적으로 확산되기 시작한 2020년 3월에 연대기금(중앙연대기금 및 지방연대기금)을 만들어 소상공인을 지원해 왔다. 지원 대상과 지원 금액은 시간이 지남에 따라 조금씩 조정되었다. 구체적인 내용은 아래와 같다.

2020년 3~4월에는 근로자 10인 이하이고 전년도 매출이 1백만 유로, 이윤이 6만 유로 이하인 소상공인 중 행정명령으로 휴업하거나 전년 동기 대비 월 매출이 50% 이상 감소한 경우에 지원하였다. 매출 감소에 대해 1,500유로/월 한도 내에서 지원했으며, 7월 31일까지 신청받았다.⁵⁾

2020년 5~6월에는 지원 대상을 확대하였다. 기존의 지원 대상 외에 근로자 20인 이하이고 전년도 매출이 2백만 유로 이하인 관광, 호텔, 식당, 카페, 스포츠, 문화, 행사 업종(이하 S1 업종) 중 3월 15일~5월 15일 매출이 전년 동기 대비 80% 이상 감소한 경우도 지원대상에 포함하였다. 지원 금액은 이전과 동일하다. 5월에 대해서는 7월 31일까지, 6월에 대해서는 8월 31일까지 신청받았다.⁶⁾

2020년 7~9월에는 지원 대상을 확대하고 지원 금액을 상향 조정하였다. 기존의 대상 외에 근로자 20인 이하이고 전년도 매출이 2백만 유로 이하인 관광, 호텔, 식당, 카페, 스포츠, 문화, 행사에 영향을 받는 업종(이하 S1 영향업종) 중 1차 제한기간(3월 15일~5월 15일) 매출이 전년 동기 대비 80% 이상 감소한 경우도 지원 대상에 포함하였다. 기본적인 지원 금액은 동일하지만, 강제 휴업 사업체에 대해서는 휴업 기간 동안 월 €1만 유로 이내에서 매출 감소액만큼,

5) https://les-aides.fr/fiche/ap5nAXdGxFTeBGZeTUzZ4_Vm/ddfip/fonds-de-solidarite-volet-1-au-titre-de-s-pertes-de-mars-et-avril.html

6) https://les-aides.fr/fiche/ap5nAH9GxFTeBGZeTUzZ4_Vm/ddfip/fonds-de-solidarite-volet-1-au-titre-de-s-mois-des-pertes-de-mai-et-juin.html

S1 업종과 S1 영향업종에 대해서는 1만 유로 및 전년도 매출의 60% 이내에서 매출 감소액만큼 지원한다. 각 달에 대한 지원 신청은 2개월 후까지 해야 한다.⁷⁾

2020년 10~12월에는 지원 대상을 더욱 확대하고 지원 금액도 전반적으로 상향 조정하였다. 행정명령으로 휴업하거나 전년 동기 대비 월 매출이 50% 이상 감소한 50인 미만 사업체도 지원을 받는다. 지원 대상에 대한 매출과 이익 상한은 없어졌다. 지원 금액은 월별로 약간씩 변화를 줬다. 10월 지원 내용은 다음과 같다. 강제 휴업을 한 사업체에 대해서는 333유로/일 이내에서 매출 감소액만큼 지원된다. 통행금지구역에 대해서는 S1 업종과 1차 제한 기간(3월 15일~5월 15일) 중 매출이 80% 이상 감소한 S1 영향업종의 경우 1만 유로 이내에서 매출 감소액만큼, 나머지의 경우 1,500유로 이내에서 매출 감소액만큼 지원된다. 통행금지구역이 아닌 지역에 대해서는 S1 업종과 1차 제한 기간 중 매출이 80% 이상 감소한 S1 영향업종의 경우 해당 달의 매출 감소가 70% 이상이면 1만 유로 및 전년도 매출의 60% 이내에서 매출 감소액만큼, 나머지의 경우 1,500유로 이내에서 매출 감소액만큼 지원된다. 11월 지원 내용은 다음과 같다. 강제 휴업을 한 사업체나 S1 업종에 대해 1만 유로 이내에서 매출 감소액만큼 지원된다. 1차 제한 기간 중 매출이 80% 이상 감소한 S1 영향업종의 경우, 매출 감소가 1,500유로 이내일 때는 매출 감소액만큼 지원되지만 1,500유로를 초과할 때는 매출 감소의 80%만 지원되며, 지원금의 한도는 1만 유로이다. 나머지의 경우 1,500유로 이내에서 매출 감소액만큼 지원된다. 12월 지원 내용은 다음과 같다. 강제 휴업을 한 사업체에 대해서는 1만 유로 이내에서 매출 감소액만큼 지원하거나 전년 동기 매출(20만 유로 한도)의 20%만큼 지원할 수 있다. 이는 사업체의 선택 사항이다. S1 업종에 대해서는 매출 감소가 70% 이상인 경우 1만 유로 이내에서 매출 감소액이나 전년 동기 매출(20만 유로 한도)의 20%만큼, 70% 미만인 경우 1만 유로 이내에서 매출 감소액이나 전년 동기 매출(20만 유로 한도)의 15%만큼 지원된다. 1차 제한 기간이나 11월 매출이 80% 이상 감소한 S1 영향업종에 대해서는 1만 유로 이내에서 매출 감소액만큼 지원된다. 나머지에 대해서는 1,500유로 이내의 매출 감소액만큼 지원된다. 신청 기한은 이전과 같다.⁸⁾ 2021년 1월에도 개정된 내용으로 계속 지원한다.⁹⁾

7) https://les-aides.fr/fiche/ap9nAHxGxfTeBGZeTUzZ4_Vm/ddfip/fonds-de-solidarite-volet-1-au-titre-de-s-pertes-du-mois-de-juillet-aout-et-septembre.html

8) https://les-aides.fr/fiche/ap5IAH1GxfTeBGZeTUzZ4_Vm/ddfip/fonds-de-solidarite-au-titre-des-pertes-des-mois-d-octobre-novembre-et-decembre.html

9) <https://les-aides.fr/fiche/aZZnAXIGwPjMB3ZQ/ddfip/fonds-de-solidarite-au-titre-du-mois-de-janvier-2021.html>

IV. 일본 : 지속화급부금과 임대료지급금부금

일본은 코로나19의 영향이 덜 심각해서인지 코로나19에 대한 정책 대응이 전반적으로 늦은 편이다. 예를 들어 임금근로자의 고용 유지를 위한 특별 조치는 2020년 6월에 발표되었다. 이에 반해 자영업 지원 조치는 비교적 빨리 발표되었으며, 과거에 보기 힘들었던 파격적인 지원 정책이 포함되어 있다. 자영업자에 대한 현금 지원은 크게 두 가지 프로그램을 통해 집행되었다. 아래에서 개별 프로그램의 내용을 자세히 살펴본다.

먼저 코로나19로 인한 매출 감소 및 경영위기를 완화하기 위한 조치로 지속화 급부금이 신설되었다. 이는 2020년에 사업수입(=매출)이 50% 이상 감소한 달이 있고 자본금이 10억 엔 미만 이거나 상시종업원 수가 2,000명 이하(2020년 4월 1일 기준)인 중소기업법인 또는 개인사업자, 프리랜서를 포함한 노무제공자(고용계약에 의하지 않는 업무 위탁 계약을 기반으로 사업 활동을 하는 자) 등이 지원 대상이다. 이 프로그램의 특징은 사업수입이 50% 이상 감소한 달(이하, 대상월)을 신청자가 자신에게 유리하도록 임의로 선택할 수 있다는 것이다. 대상월은 신청 자격 뿐만 아니라 지원 금액에도 결정적인 영향을 미친다. 지원 금액은 다음과 같이 계산된다.

$$2019년\ 연간\ 사업수입 - 대상월의\ 사업수입 \times 12$$

매출 감소분 전액을 지원하는 것이기 때문에 한 번만 신청할 수 있다. 신청 기간은 2020년 5월 1일부터 2021년 2월 15일까지이다. 2021년 1월 25일 기준 지원 실적을 보면, 412만 중소기업 또는 개인사업자에 대해 약 5조 4천억 엔이 지급되었다.¹⁰⁾

다른 지원제도는 사업장을 임차하여 사업하는 사업체에 임차료를 지원하기 위해 신설된 임대료 지급 급부금이다. 지원 대상은 지속화 급부금과 비슷한데, 2020년에 전년 동기 대비 매출이 50% 이상 감소한 달이 있거나 연속 3개월 매출이 30% 이상 감소하고, 자본금이 10억 엔 미만이거나 상시종업원 수가 2,000명 이하(2020년 4월 1일 기준)인 중소기업법인 또는 개인사업자, 프리랜서를 포함한 노무제공자가 지원 대상이다. 매출이 50% 이상 감소한 달이나 연속 3개월 매출이 30% 이상 감소한 달에 대해서는 신청자가 자신에게 유리한 달을 임의로 선택할 수 있다. 지속화 급부금과는 별도로 지급된다. 지원 금액은 신청일 직전 1개월 이내에 지불한 임차료를 기준으로 한 6개월치 임차료의 일정 비율이다. 법인 지원 금액은 다음과 같다.

$$\text{월 임차료 } 75\text{만 엔 이하인 경우} : \text{임차료} \times 2/3 \times 6$$

10) <https://jizokuka-kyufu.go.jp/>

월 임차료 75만 엔 초과인 경우 : $[75만 엔 \times 2/3 + (임차료 - 75만 엔) \times 1/3] \times 6$

개인 지원 금액은 다음과 같다.

월 임차료 37만 5천 엔 이하인 경우 : $임차료 \times 2/3 \times 6$

월 임차료 37만 5천 엔 초과인 경우 : $[37.5만 엔 \times 2/3 + (임차료 - 37.5만 엔) \times 1/3] \times 6$

법인과 개인의 월 지급 한도는 각각 100만 엔과 50만 엔이다. 따라서 지급 한도에 다다른 월 임차료는 법인의 경우 225만 엔, 개인의 경우 112만 5천 엔이다. 6개월치에 대해 지급되기 때문에 총지급 한도는 법인의 경우 600만 엔, 개인의 경우 300만 엔이다. 신청 기간은 2020년 7월 14일부터 2021년 2월 15일까지이다. 2021년 1월 24일 기준으로 104만 건이 신청되었고 88만 건이 지급되었다.¹¹⁾

V. 영국 : 자영업자 긴급소득지원제도

영국은 코로나19로 인해 수요가 감소한 자영업자를 지원하기 위해 자영업자 긴급소득지원제도(Selfemployed Emergency Income Support Scheme : SEISS)를 신설하였다. 이 제도에서 지원 대상이 되는 수요 감소의 정도에 대한 명확한 기준은 없으며 국세청의 판단에 따라 결정된다. 다른 나라와 달리 지원액이 피해 정도(수요 감소)와 상관없이 결정된다. 2021년 1월까지 3개월 단위로 세 차례의 지원이 있었다. 자세한 내용은 아래와 같다.

지원 대상은 2016/17, 2017/18, 2018/19 회계연도 3년 평균 이윤이 5만 파운드 이하이고 주 소득원이 사업소득인(사업소득이 전체 소득의 절반 이상) 자영업자이다. 만약 2016/17 기간에 사업을 하지 않았으면 2017/18, 2018/19 회계연도 평균 이윤, 2017/18 기간에 사업을 하지 않았으면 2016/17 기간의 사업 여부와 상관없이 2018/19 회계연도 이윤이 기준이 된다. 복수의 사업을 하였다면 합산한다.

지원 금액은 지원 시기에 따라 약간씩 차이가 있었다. 첫 번째 지원(2020년 5~7월)과 세 번째 지원(2020년 11월~2021년 1월)에서는 3년 평균 이윤의 3개월치에 해당하는 이윤의 80%를 지원하였으며, 두 번째 지원(2020년 8~10월)에서는 70%를 지원하였다. 3개월치 지원 금액의 상한은 첫 번째와 세 번째 지원의 경우 7,500유로이며, 두 번째 지원의 경우 6,570유로이다. 3개월치 지원금 7,500유로는 2,500유로/월에 해당하며, 이는 임금근로자의 고용 유지에 대한 지원

11) <https://www.meti.go.jp/covid-19/yachin-kyufu/index.html>

(CJRS)의 상한과 동일한 금액이다.¹²⁾ 2021년 1월 5일 영국 정부는 추가로 46억 유로 예산으로 소매, 보건, 레저 등의 업종에 대해 9,000유로를 일시금으로 지급하겠다고 발표한 바 있다.¹³⁾ 2021년 1월 현재 4차 지원 계획이 수립되고 있다.

2020년 10월 말까지의 통계(1차와 2차 지원)에 따르면, 총지원 금액은 135억 유로이다. 건설업이 전체 지원 건수와 지원액의 34%와 41%를 차지한다.¹⁴⁾

〈표 2〉 영국의 긴급소득지원제도(SEISS) 지원 실적

	1, 2차 종합			1차		2차	
	지원 건 (천 명)	총지원액 (£m)	평균 지원액 (£)	총지원액 (£m)	평균 지원액 (£)	총지원액 (£m)	평균 지원액 (£)
합 계	2,669	13,513	2,700	7,586	2,900	5,927	2,500
모두 지원	2,288	12,434	2,700	6,635	2,900	5,799	2,500
1차만 지원	319	951	3,000	951	3,000	N/A	N/A
2차만 지원	61	129	2,100	N/A	N/A	129	2,100

VI. 한국 : 긴급고용안정지원금

한국에서는 총 세 차례에 걸쳐 자영업자에 대한 지원이 이루어졌다. 첫 번째는 긴급고용안정 지원금으로 고용노동부에서 시행하였으며, 두 번째와 세 번째 지원은 새희망자금과 버팀목자금이라는 이름으로 중소벤처기업부에서 시행하였다.

1차 지원금인 긴급고용안정지원금은 2019년 12월~2020년 1월 중에 자영업을 영위한 소상공인 중 (1) 소득(매출)이 25% 이상 감소하고 가구소득 중위 100% 또는 연 소득(매출액) 5천만 원 (1억 5천만 원) 이하인 경우이거나 (2) 소득(매출)이 50% 이상 감소하고 가구소득 중위 150% 또는 연 소득(매출액) 7천만 원(2억 원) 이하인 경우에 지원되었다. 소득(매출) 감소 기준 충족 여부를 판단하기 위해 2020년 3~4월 평균 소득(매출)을 2019년 평균 또는 2019년 3월, 4월, 2019년 12월, 2020년 1월 소득(매출)과 비교하였다. 지원 금액은 3개월(3~5월)치 총액 150만 원(50만 원/월)이다.

12) <https://www.gov.uk/guidance/claim-a-grant-through-the-coronavirus-covid-19-self-employment-income-support-scheme#whocanclaim>

13) <https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-britain-sunak-idUSKBN29A0V1>

14) <https://www.gov.uk/government/statistics/self-employment-income-support-scheme-statistics-november-2020>

2차 지원금인 새희망자금(=집합금지업종, 영업제한업종, 2019년 연 매출 4억 원 이하의 매출 감소 소상공인)이 지원 대상이다. 매출 감소는 2020년 상반기 월평균 매출이 2019년 월평균 매출 대비 감소한 경우를 의미한다. 집합금지업종에 대해서는 200만 원, 영업제한업종에 대해서는 150만 원, 일반업종에 대해서는 100만 원을 지원하였다.

3차 지원금인 버팀목자금은 2차와 비슷하게 집합금지업종, 영업제한업종, 2020년 연 매출 4억 원 이하의 매출 감소 소상공인에게 지원되었다. 매출 감소는 2020년 연 매출이 2019년 연 매출 대비 감소한 경우를 의미한다. 지원 금액은 임차료 지원이 추가되면서 소폭 상향되었다. 집합금지업종에 대해 300만 원, 영업제한업종에 대해 200만 원, 일반업종에 대해 100만 원이 지원되었다. 현재는 4차 지원에 대해 논의 중이다.

현금 지원 외에 신용등급을 따지지 않고 자영업자에게 1.5% 금리로 1천만 원까지 대출해 주는 긴급경영자금지원이 2020년 상반기에 시행된 바 있다.

VII. 비교평가 및 정책제언

1. 비교평가

대부분의 선진국들은 코로나19의 직간접적인 영향을 받은 자영업에 대한 대규모 현금 지원을 시행하였다. 독일은 2020년 3월 이후부터 매달 매출이 40% 또는 30% 이상 감소한 사업에 대해 5천 유로/월 또는 3천 유로/월 한도 내에서 고정비용의 일정 비율을 지원하고 있다. 9월부터는 매출이 70% 이상 감소할 경우 고정비용의 90%까지 지원하고 있다. 프랑스도 대체로 2020년 3월 이후부터 매달 매출이 50% 이상 감소한 기업에 대해 1,500유로 이내에서 매출 감소액을 지원하고 있다. 7월 이후부터는 강제 휴업을 당한 사업체나 완화된 기준을 만족시키는 코로나19 영향이 큰 업종에 대해 1만 유로 이내에서 매출 감소액을 지원하고 있다. 일본은 사업수입(=매출)이 50% 이상 감소한 달이 있는 사업체에 대해 개인 100만 엔, 법인 200만 엔 한도에서 매출이 50% 이상 감소한 달을 기준으로 연간 사업수입 감소액만큼 경영자금을 1회 지원하고, 개인 300만 엔, 법인 600만 엔 한도에서 6개월치 임차료를 지원하고 있다. 두 종류의 지원금을 모두 받을 수 있다. 영국은 2020년 5월부터 코로나19로 수요가 감소한 사업체에 대해 분기당 7,500파운드 이내에서 이전 연도 이윤의 80%를 지속적으로 지원하고 있다. 한국은 세 차례에 걸쳐 소상공인을 대상으로 일회성 경영자금을 지원하였다. 세 차례에 걸쳐 지원된 금액의 총액은 최대 650만 원, 최저 350만

원이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 국가별로 지원 대상과 지원 금액은 상이하다. 프랑스와 일본에서는 지원 대상과 지원 금액이 매출액 감소에 따라 결정된다. 매출액이 일정 비율 이상이면 지원 대상이 되며, 지원 대상이 되면 매출 감소액이 한도 내에서 전액 지원된다. 물론 지원 여부의 기준이 되는 매출 감소에 대해서는 다르게 고려하는데, 프랑스는 매달 50% 이상 감소했는지를 따지지만 일본은 50% 이상 감소한 달이 있는지만 따진다. 독일의 경우 지원 대상은 신청 직전 몇 달간의 매출액 감소에 따라 결정되지만 지원액은 지원월의 매출 감소액과 고정비용에 따라 결정된다. 지원의 구체적인 액수는 실제로 발생한 고정비에 근거하지만, 그 고정비의 얼마만큼을 지원할지는 매출액 감소 정도에 따라 달라지게 된다. 독일은 앞의 두 나라에 비해 완화된 수급 요건이 적용되고 지원금의 상한도 높은 편이다. 영국은 이윤의 감소에 따라 지원 여부가 결정되지만 지원 금액은 코로나19로 인한 이윤 감소 정도가 아니고 코로나 이전 3년간 실제로 발생한 이윤을 기준으로 결정된다. 한국도 지원 여부는 매출 감소 정도나 여부에 따라 결정되지만 지원 금액은 코로나19로 인한 피해 정도와 상관없이 정액이다. 한국과 프랑스는 다른 나라들과 달리 강제 휴업 조치를 당한 사업체나 코로나19의 영향을 크게 받은 업종에 대해서는 수급 요건을 완화하거나 지원 금액을 높이는 등 별도의 고려를 하고 있다.

지원 대상 선정 방식 및 지원금 상한의 국가별 차이에는 장단점이 있다. 매출액이나 이윤의 감소 기준을 너무 높게 잡으면 코로나19로 인해 실질적으로 피해를 입은 사업체가 지원에서 제외되게 되며, 너무 낮게 잡으면 코로나19로 인한 피해라기보다는 일상적인 경영 실적 하락을 겪는 사업체에 대해서도 지원하게 되는 문제가 발생한다. 대상을 넓게 잡거나 상한을 높게 설정하면 실질적 지원은 가능하지만 예산의 허용 범위를 벗어날 수 있기 때문에 예산의 허용 범위 내에서 대상의 범위와 상한의 수준을 조합해야 하는 현실적인 제약도 있다. 독일의 넓은 지원 대상 범위(매출액 30% 감소) 및 높은 지원액 상한(3천 유로/월 또는 5천 유로/월)과 프랑스 및 일본의 좁은 지원 대상(매출액 50% 감소) 및 낮은 지원액 상한(1,500유로/월 및 100엔/년)은 이러한 점들이 고려된 결과일 것으로 판단된다. 그러나 매출 감소 여부만을 기준으로 지원 여부를 결정하여 정액을 지원하는 한국의 지원 방식은 문제가 있어 보인다. 이러한 지원 기준은 코로나19로 인해 피해를 입지 않은 사업체에도 지원금을 지급하게 될 가능성이 높다는 문제를 야기한다. 주어진 예산 제약을 고려한다면 이러한 지원은 지원 금액의 상한을 낮출 수밖에 없는 상황을 유도한다는 문제도 있다. 특정 달의 매출 감소 여부를 기준으로 지원 대상을 선정하는 일본의 방식도 문제가 있다. 특정 달에 매출이 크게 감소하였지만 연간으로는 큰 피해가 없는 사업체는 지원을 받지만, 연간 일정하게 큰 피해를 입은 사업체는 지원에서 제외될 수 있기 때문이다. 마지막으로 지원 대상을 너무 엄격하게 결정하면 작은 피해의 차이에도 불구하고 지원 금액이 크게 차이나는 문턱효과(threshold effect)가 너무 크게 발생할 수 있으며, 지원 금액

의 상한을 너무 낮게 설정하면 코로나19로 인한 피해에 대한 실질적 보호가 이루어지지 않는다는 점을 언급하고자 한다.

지원 금액 결정 방식에도 장단점이 있다. 지원 금액을 피해액에 따라 결정하면 실질적 보호가 이루어지는 장점이 있지만 행정적으로 불가능하거나 어렵다는 문제가 있다. 피해액과 상관 없이 결정하면 행정적으로는 편리하지만 실질적 보호가 이루어지지 않는 문제가 있다. 따라서 모든 국가는 나름대로 행정적 집행 가능성을 고려하여 실질적 피해 보호를 할 수 있는 지원 금액 결정 방식을 적용하고 있다. 독일과 프랑스, 일본은 실질적 보호에 더 중점을 둔 반면, 영국과 한국은 행정적 집행 가능성을 더 고려한 것으로 판단된다. 영국은 2020년도의 피해 정도를 고려하지 않고 코로나19 이전 3년간의 이익을 기준으로 지원 금액을 결정하며, 한국은 정액을 지급한다. 이전에 이익이 컸던 사업체가 코로나19로 인한 피해를 크게 볼 가능성이 높고, 강제 휴업을 당한 사업체의 피해가 클 가능성이 높기 때문에 영국과 한국도 코로나19의 영향 정도를 전혀 고려하지 않았다고 할 수는 없을 것이다. 그러나 이러한 정도만으로 지원 금액이 코로나19로 인한 피해를 제대로 고려한다고 보기는 어려울 것이다. 사업체의 존폐를 좌우할 정부의 지원에 이와 같은 행정 편의적 방식이 적절한지는 의문이다. 독일과 프랑스, 일본도 피해액에 완전히 비례적으로 지원한다고 할 수는 없지만 피해 정도를 상당히 고려하고 있다. 피해액은 이윤 감소 여부로 판단해야겠지만 행정적으로 이를 기준으로 현재의 피해에 대해 지원하는 것은 불가능하기 때문에 매출액 감소를 기준으로 피해 정도를 판단하는 것으로 보인다. 프랑스와 일본은 매출 감소액 전액을 지원하지만, 독일은 고정비를 매출액 감소 정도에 따라 차등적인 비율로 지원한다. 지원액 상한 때문에 매출 감소액 전액이 지원되지 않는 경우도 상당히 있겠지만, 매출 감소액 전액을 지원하는 것은 과도한 지원이라고 판단된다. 매출이 감소하면 변동비도 감소해서 실제 피해는 매출 감소액보다 낮기 때문이다. 업종에 따라 비용구조가 매우 상이하다는 점을 고려한다면, 이런 지원 방식은 도소매업과 같이 변동비 비중이 높은 업종에 매우 유리한 측면도 있다. 독일의 고정비 지원 방식은 피해가 큰 사업체에 대해서 고정비와 이윤의 일정 부분을 보상해 주는 것으로 해석할 수 있다. 매출 감소 정도가 클수록 고정비 지원 비율을 급격히 높이는 방식을 취하고 있기 때문이다. 매출액 30% 감소에 대해서는 고정비의 30%만 지원하기 때문에 고정비만 보전하게 된다. 매출액 70% 감소에 대해서는 고정비의 90%를 지원하기 때문에 지원 비율 90% 중 70%는 고정비에 대한 지원, 나머지 20%는 이윤 손실에 대한 지원으로 볼 수 있다. 즉, 피해가 상대적으로 적은 경우에는 매출에서 사업 유지에 필요한 이윤을 확보할 수 있지만, 피해가 매우 큰 경우에는 매출에서 생기는 이윤만으로는 사업 유지가 어렵기 때문에 추가적인 지원을 하는 것으로 판단된다.

국가별로 지원 주기 및 지원 결정 시기에서도 차이를 보인다. 독일, 프랑스는 2020년 3월부터 지금까지 매달 지원하고 있으며, 영국은 5월부터 지금까지 분기별로 지원하고 있다. 일본은

1년치 경영자금과 6개월치의 임차료를 일회성으로 지원하였고, 한국은 일회성 지원을 세 차례 시행하였다. 독일과 프랑스, 영국의 경우 주기적으로 지원을 갱신하고 있으며 갱신 여부를 이전 지원 기간 중에 결정하고 있어서, 지원 대상자들은 코로나19 상황이 호전되지 않으면 지원이 지속될 것으로 예상할 수 있다. 일본과 한국도 필요한 경우에 지원을 갱신하고 있지만 지원 간의 연계성 없이 일회성으로 지원되고 있어서 지원 대상자들이 앞으로 지원을 계속 받을 수 있을지 여부를 예상할 수 없다. 특히 한국의 경우 코로나19 발생 이후 피해 기간 동안 중간중간 기간을 건너뛰고 간헐적으로 지원되고 있다.

지금까지 국가 간의 지원 방식을 비교하면서 한국의 현재 지원 방식의 문제점도 같이 살펴보았다. 요약하자면, 코로나19로 인한 피해를 제대로 식별하지 않는 지원 대상 선정 방식, 낮은 지원금 상한, 피해와 상관없는 지원 금액, 촘촘하지 않고 예상 가능하지 않은 지원 주기 등의 문제가 있다. 앞에서 언급하지 않았지만 지원 대상 선정과 관련해 대상을 소상공인으로 제한하는 것 또한 문제이다. 모든 국가가 매출이나 이익 기준으로 상당히 넓은 범위의 사업체를 지원 대상으로 삼는다. 더욱이 많은 국가들은 규모가 큰 사업체의 피해 규모가 더 클 것임을 감안하여 더 높은 지원액 상한을 적용하기도 한다.

2. 정책제언

앞의 논의 결과를 바탕으로 다음과 같이 코로나19에 대응한 자영업 현금 지원을 개편할 것을 제안한다. 먼저 코로나19로 인한 자영업자의 피해가 상당한 기간 동안에는 지원이 지속되도록 하고, 지원 여부 갱신을 일정한 주기(예를 들어, 분기 또는 반기)로 할 필요가 있다. 지원 금액 집행도 일정한 주기로 할 필요가 있으며, 지원 주기는 행정적 부담 등을 고려하여 분기 단위로 할 수 있다. 지원 여부와 지원 금액에 대해서는 다음과 같이 독일의 방식을 변형한 제도를 제안한다.

지원 여부는 집합금지업종·영업제한업종 여부 또는 매출액 감소 비율에 따라 결정한다. 지원 대상 매출액 감소 비율은 코로나19 발생 이전의 매출액 변동폭 등을 고려하여 20~40% 수준에서 결정할 수 있을 것이다. 집합금지업종이나 영업제한업종에 해당되는 사업체는 이러한 수준 이상의 매출액 감소를 경험할 것이기 때문에 지원 대상에 특별히 고려할 필요가 없을 것이지만 상징적 의미에서 포함할 수 있을 것이다. 현재 지원 대상 판단의 기준이 되는 규모는 이익으로 대체하고 이익과 매출 기준을 상당히 완화할 것을 제안한다. 사업체 유지 여력을 감안한다면 규모보다는 코로나19 이전 2~3년간의 평균 이익을 기준으로 설정하는 것이 나을 것으로 판단된다. 매우 완화된 기준을 설정하는 것이 예산상 지나치게 부담된다면, 유지 여력을 감안하여 코로나19 이전 2~3년간의 평균 이익이 일정 수준 이상일 경우 지원 비율을 낮출 수도 있을

것이다.

지원 금액은 독일과 같이 고정비의 일정 비율을 매출액 감소 정도에 따라 차등화한다. 이는 지원이 피해에 비례해 이루어지도록 하고, 매출 감소액이 대한 지원 시의 과도한 지원도 막을 수 있다. 매출 감소 규모가 매우 큰 사업체에 대해서는 영업이익의 일부를 보전해 주는 효과를 거둘 수 있도록 설계할 수 있다. 대부분의 고정비는 월별로 실제로 집행된 금액이 증빙될 수 있기 때문에 확실한 지원 근거를 적시에 확보할 수 있다. 다만, 독일의 경우와 같이 고정비에 해당하는 항목을 포괄적으로 정하고, 지원 비율의 근거가 되는 매출액 정보의 불확실성을 감안하여 지원 비율의 차등을 매출 감소 비율의 범위로 정할 것을 제안한다. 지원액의 상한은 예산을 고려해야겠지만 가능한 한 실질적 지원이 될 수 있는 수준으로 결정하여야 할 것이다. 집합 금지업종과 영업제한업종에 대해서는 상한을 달리 결정하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 고정비 사용의 증빙을 분기별로 한번만 하도록 하고 증빙을 세무사 등을 통해서 하도록 한다면 행정부담을 완화시킬 수 있을 것이다. 이 경우 독일과 같이 증빙을 대행한 세무사 등에 대한 정부의 지원이 필요하다. **KLI**